

群众路线与政治建设

MASS LINE AND POLITICAL CONSTRUCTION



主 编 刘 峰 副主编 于军 刘宏毅

国家行政学院出版社

群众路线与政治建设

MASS LINE AND POLITICAL CONSTRUCTION



主 编 刘峰 副主编 于军 刘宏毅

图书在版编目(CIP)数据

群众路线与政治建设/刘峰主编. —北京:国家行政学院出版社,2014. 1
ISBN 978-7-5150-1089-2

I. ①群… II. ①刘… III. ①中国共产党-群众路线-学习
参考资料 IV. ①D252

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 016387 号

书 名 群众路线与政治建设
著 者 刘 峰 主编
责任编辑 吴蔚然
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
版 次 2014 年 1 月北京第 1 版
印 次 2014 年 1 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 14
字 数 224 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1089-2
定 价 36.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

序 言

群众路线的基本内涵和贯彻途径

杨文明

开展党的群众路线教育实践活动,作风建设是切入点。但群众路线的内容是十分丰富的,涉及很多方面,我们只有全面把握,才能深刻理解群众路线教育的重大意义。同时,我们还必须理清贯彻群众路线的主要途径,这样就能把群众路线教育实践活动搞得扎实而有成效。

一、全面把握群众路线的基本内涵

群众路线是个理论问题。人民群众的历史地位是历史唯物主义的核心问题。历史上虽有朴素的唯物史观,但只有马克思主义唯物史观第一次清晰地从生产力发展和作用的角度,科学地揭示了人民群众在社会发展中的决定性作用。

人民群众的实践是马克思主义认识论的基石。因为人民群众是实践的主体,认识来源于实践,就是来源于广大人民群众的实践。

党的实事求是的思想路线,是历史唯物主义和辩证唯物主义在群众路线上的统一。换言之,群众路线是历史唯物主义和辩证唯物主义的重要和必然结论。实事求是与群众路线是不能分开的。

群众路线是个政治问题。群众路线是我们党的根本宗旨。是否站在人民的立场,真心实意地为人民谋利益,是马克思主义政党区别

于其他政党的根本标准。

群众路线不仅是一切为了群众，还是一切相信群众、一切依靠群众。这就是我们党一贯强调的广泛而普遍的人民民主问题。“为了谁，相信谁，依靠谁”，是相辅相成、不可分割的。

统战工作是更大范围的群众工作。统一战线是贯彻群众路线的重要方面，是我们党的法宝之一。我们必须发扬优良传统，以新时期的统战理念，争取各党派各阶层最广泛的支持，让支持我们的人越来越多。

群众路线是个经济问题。人民群众是社会生产力的主体和载体。群众路线的根本，在于激发和调动人民群众投身经济建设的积极性和创造性。

群众是最实际的。群众路线的根本问题，是更好地满足人民群众日益增长的物质和精神文明建设需求。对群众应当更多地给予而不是索取。除了教育、医疗、就业、养老这些共性的社会问题外，农村的土地问题、城市的住房问题等，这些都是群众最关心的切身利益问题，也是最需要我们想办法解决的问题。

要把握好生产和消费的比例，把更多的钱用于消费，让人民群众更多地享受到改革发展的成果。要用税收等政策来调节收入差距过大的问题，用有力的国家法规和政策推动先富带后富。

群众路线是个根本工作方法问题。群众路线是处理所有问题的总要求、总方法。这个总方法的灵魂，就是相信群众、组织群众、发动群众，把群众的觉悟、群众的意愿、群众的智慧、群众的力量最大限度地调动起来，而不是依靠少数人狭隘、封闭地去做事情。

群众路线不是一个公式、结论或现成的方法，还必须从实际出发研究和解决具体问题。而且，在解决各种问题时，还有组织、制度、技术等层面的东西在起作用，不能任何工作都毫无例外地征询群众、经过群众。许多工作群众不懂行、不擅长，做不了、也做不好。但是有

些工作,就需要、也完全可以采取直接民主的方法来处理 and 解决。

群众路线是个作风问题。作风是群众路线必然的外在表现。中央抓住当前群众看得见摸得着、反映最强烈的干部作风问题开展群众路线教育实践活动是非常正确的,这样可以由表及里地逐步解决群众路线的其他深层次问题。

作风问题首先是形式主义和官僚主义的问题,集中表现为缺乏责任和担当,不求真务实和讲求实效,不在解决实际问题 and 群众困难上下功夫;然后就是自我放松、自我放纵的享乐主义和奢靡之风问题。这些都是与群众路线的要求背道而驰的。

作风问题中,还有个“凡是”问题,就是凡是本本说的、文件写的、前任定的,就不能变,使矛盾得不到解决而积累下来。邓小平同志先是打破“两个凡是”,再解决官僚主义、主观主义、经验主义,对现在仍然具有指导意义。

二、切实抓住贯彻群众路线的主要途径

(一)决策要充分听取群众意见

首先,决策之前就要广泛收集群众的意见,听取群众的需求和意愿。特别是重大决策的制定,必须履行风险评估的程序,将群众参与作为风险评估的硬性要求,不可简化程序。当前一个突出问题就是“戴帽下达”,决策方案很多是从领导和专家中来,而不是从群众中来。到群众中去、听取群众意见只是去印证一下,走个过场,不是“指哪打哪”,而是“打哪指哪”。我们说决策听取群众意见,不是让群众被动地接受,而是做到决策方案从群众中来,汲取群众智慧来制定决策。

其次,在领导班子决策过程中,要充分尊重群众意愿,充分考虑群众的呼声和需求。要注重对决策方案进行论证,特别是保障不同意见的发言权,注意听取不同和反对意见,进行不同方案间的辩论。应当设立反方机制,没有不同意见的方案不得出台通过。

再次,要真正贯彻好民主集中制。民主集中制中的“民主”不是简单的领导班子内部少数服从多数的问題,还是班子多数成员是否代表和反映了群众的意见和要求的问题。如果没有反映大多数群众的意见和要求,那班子中的多数也是错误的,即便能够经过少数服从多数的程序通过。现在许多决策的出台不是没有程序,而恰恰是班子多数成员的意见不代表大多数群众。不代表大多数群众的民主集中制只是形式,是伪民主集中制。民主集中制是金字塔型的,不仅在顶端的班子内部要讲民主,在下面同样要讲民主,一级一级把意见反映上来,最后到班子集中,那才是真正的科学的民主集中制。

(二)用人要给群众更大的发言权

干部为什么会脱离群众?很简单的一点就是因为群众对于干部没有制约力或者制约力不够,在干部选拔晋升问题上没有发言权或者发言权很小,所以干部不用、不必花那么大气力联系群众。官帽子掌握在上级手里,选票分散在同僚手中,只要得到领导的赏识、和同僚搞好关系就可以了。因此,要推动各级干部贯彻群众路线,更重要的是在我们的干部人事制度中要给群众更大的发言权,这是带有根本性和导向性的。

一是要正确理解“党管干部”。既要严管,又要注意改善党的领导方式和执政方式。“党管干部”应该是更多地管干部的方针政策和主要领导干部。不能以“党管干部”为名,就阻碍群众在选人用人上的民主权利。“党管干部”和“群众选人”是可以有机地统一起来的。

二是改变“一把手”包揽人事权的状况。在现有体制下,“党管干部”很容易变成“一把手管干部”。国内不少地区都已经实行“一把手”不直接分管人、财、物的做法,有利于“一把手”把精力放在抓大局和谋长远上。不论级别和类型统统都管,既管不过来,也管不好。

三是管人和管事适当结合。要充分发挥分管领导和用人部门在选人用人方面的作用,这样就能够实现人与事的有机结合,有利于提

高用人效率,促进工作的开展。

四是改进组织部门的干部工作。要学会发动群众选干部,不要只会用自己的两只眼睛选干部,更不能把协助党委选干部变成与“一把手”捣鼓人事,要多和其他领导、用人部门商量,多听取和参考群众的意见。

五是探索把初始提名权交给群众的有效机制。要改变那种完全由上级领导和组织部门来提名的做法,让了解和熟悉干部的群众也有把一心为公、求真务实、热心为群众服务的干部提名上来的正当渠道和制度途径,使群众在选人用人问题上说得上话、有话语权。

(三)要让群众实质性地参与监督

不能暗箱操作,也不要只公布皮毛。要加大党务、政务、企务、校务、村务等的公开力度,能公开的全部公开。只要把公开这篇文章做好、做到位,群众参与监督的积极性和效果自然会大大提高。

要把群众请进来监督。在一些组织的设立和运作中,要吸纳群众代表,让他们在各项工作的酝酿、规则制定、实施操作全过程中,督促组织者认真考虑和吸收群众的意见和建议。

要敢于自我否定。群众的正确意见有时会与组织已做出的决定相冲突。在这种情况下,要进行认真调研和论证,只要群众的意见确实是对的、符合实际的,就坚决按群众的意见办,这反而会提高我们在群众中的威信。

(四)切实提高各级各类“一把手”的群众意识

对在任的“一把手”进行严格的群众路线教育。要把各级各类“一把手”作为群众路线教育对象的重中之重,针对他们身上存在的问题,进行深入的剖析,并制定切实可行的整改措施。他们的群众意识对整个班子乃至整个组织起决定作用。

要把群众意识作为选拔“一把手”的重要标准。确保各级各类“一把手”是全心全意为群众服务的人,是相信和依靠群众的人,是民

主集中制贯彻得好的人；让符合这些要求的人来当“一把手”，不让这方面有大毛病的人当“一把手”。

要加强对“一把手”群众意识的考核。要研究制定对“一把手”群众意识考核的专门办法，可结合年度考核进行，也可根据情况随时进行。对考核中发现这方面有严重问题的，要及时采取组织措施。

对年轻干部，特别要加大这方面的教育和锻炼，使其真正搞清楚“为了谁、相信谁、依靠谁”等基本问题，从一开始就把习惯培养好，这不仅关系到其个人能否正确履职，更是关乎我们党和人民事业长远的大事。

（五）加快培养群众当家做主的素质和能力

必须看到，随着改革开放三十多年来经济社会的迅猛发展，群众的民主意识、民主能力已经有了大幅度提高，在国家政治和社会生活中发挥了重要作用。但在一些地方，在群众当家做主方面还存在很大的差距。一方面是群众不会运用自己的民主权利当家做主，另一方面，组织上也不重视培养群众的这种素质和能力。长此以往，就会形成政治冷漠甚至犬儒主义。

培养群众的民主素质和能力必须在实践中进行。一些涉及群众利益的民生工作，完全可以用民主的方法来解决，甚至在一些领域可以实行直接民主，比如在一些条件比较成熟的、群众民主素质比较好的地方，开展直选基层干部的试验。总之，要努力给大家创造更多的行使民主权利的机会和平台。同时，要引导群众认真总结自己的实践，汲取经验教训。此外，还要根据群众民主素质发展的程度和问题，进行及时的教育培训，使他们逐步懂得并学会在现阶段当家做主的基本道理和操作方法。

三、贯彻群众路线要注意的几个问题

第一，不要脱离社会主义初级阶段的基本国情谈民主。要依据发展中国家的现实国情，吸取国际和历史的经验教训，遵循经济社会

发展规律,不搞绝对平均主义,不搞极端民主化。

第二,不要吊高群众的胃口,更不能收买和讨好群众。要严格依据政策办事,政策允许又有条件的一定要努力争取,政策不允许又没有条件的千万不能许愿,政策不正确的要及时改进完善。

第三,不要忽视组织的作用。各种组织都应当成为联系群众的桥梁和纽带。要加强和改善党群组织的作用,要下大力气培育和发展社会组织,把组织的作用和群众作用很好地凝聚在改革发展的各项事业中。

第四,不要把群众路线的方法简单化。群众路线是根本工作方法,不是解决问题的简单公式。在实际工作中,要具体问题具体分析,统筹把握“民主”、“科学”、“法制”来办事。

第五,不要用形式主义反对形式主义,不要用官僚主义反对官僚主义。不要把好经念歪了,使正确的东西变成不合情理的东西。要着力抓行动见成效,在解决实际问题上下功夫。

第六,不要上面生病下面吃药。开展群众路线教育实践活动的范围是全党,但重点是领导干部,特别是县处级以上领导干部要走在前、做表率,防止把劲使到下面去。

作者为国家行政学院纪委书记、机关党委书记

目 录

简论把权力装进制度的“笼子”里	李 拓	1
基层党政干部核心胜任特征及差异比较	胡月星	9
地方人大及其常委会列席人员制度研究	黄小钊	24
小书记撬动大拆违		
——北京市 S 村综合治理中的群众工作创新	何 军	36
树立为民务实清廉的执政理念是践行党的群众路线的重要		
前提	钦建军	46
生态文明建设必须坚持贯彻党的群众路线	李凤琴	56
中国共产党始终依靠人民推动历史前进	张立杰	62
围绕解决困难群众的实际问题落实群众路线	华 雷	69
论政务微博的民主功能	袁 峰	76
和谐社会视域下的群众路线与利益表达	付 英	84
新媒体的快速发展对党的建设的机遇和挑战研究	张家芳	92
党的基层群众工作面临的问题及对策思考	张 梅	99
培育积极健康的社会心态——以群众路线为中心	孙莹莹	109
当前我国城市基层社会管理体制创新研究		
——以成都市锦江区为例	李德虎	117
协商民主是贯彻群众路线的重要途径	任孟娥	128
延安时期和谐党群关系的历史经验	王锦霞 拓锐平	135
延安时期水乳交融的党群关系及其现实启示	高俊英	143

II

简论把权力装进制度的“笼子”里

李 拓

习近平总书记在十八届二次会议上的讲话中明确指出：“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”

现在最可怕的腐败不是网络与微博揭露出来的某些官员的贪财和贪色，诸如“雷政富”、“房姐房妹”、“房叔房祖宗”、“一人双户口多户口”、“多妻多子”，有些是神话故事都编不出来的咄咄怪事。我相信，随着反腐败斗争的不断深入，还会有更多稀奇古怪的甚至超出人们想象的各种腐败现象被揭露出来。

当今中国最可怕最要命的腐败在于制度约束不力的体制和机制性腐败，确切地说是制度对权力的约束不到位或者制度形同虚设以及制度运转不灵所造成的腐败，进一步说是我们政治和社会生活中的腐败与我们所高举的“旗帜”和倡导宣示的“宗旨”所造成的巨大反差对人民的心理伤害，以及由这种心理伤害所造成的执政合法资源的大面积悄悄流失——这才是我们这个社会、这个命运共同体最可怕最致命的危害。

❖ 一、扬汤止沸——制度反腐败刻不容缓

怎样遏制腐败蔓延的汹汹势头？我们到底靠什么反腐败？这是长期困扰我们的一个难题。接着有一连串的问题就会在我们的脑际出现：

——靠人？人靠得住吗？反腐败的人也腐败谁来管？权力一旦获得合法性，这种合法性就堂而皇之地以人格化的形式出现，权力人就会以各种

迷惑人心的口号，穿着漂亮的为民请命的外衣，装出比谁都改革开放的积极样子去从事极其恶劣的腐败勾当（指腐败分子）。这种情况谁又能管得了？

——靠法律？法律被权力人为地践踏和蹂躏谁来制止？我们制定的反腐败的法律还少吗？但是，为什么作用不大呢？为什么在依法治国的社会主义法治环境中，还有那些腐败分子步步高升呢？而且，法律是最后一道反腐墙，靠法律反腐败肯定晚了！

——靠教育和官员的自律？连三年级小学生都知道这是不可靠的，我们的宗旨和章程里写得多么明白，我们的宣传机器在这方面的宣传力度不可谓不大，有用吗？不用说更是靠不住的。

——靠人民群众？如果人民群众愤而群起而攻之，“口诛笔伐，再踏上千万只脚”，不又乱套了吗？不可能排除一些别有用心的人借机发泄对社会的不满情绪，尤其是一些非理性的群体行为及其乱象，如在抗日游行中的打砸抢现象。这方面的教训我们还少吗？

——到底靠什么呢？答案是只有靠制度，靠健全的制度，拿起制度的利器才有可能遏制住腐败蔓延的势头。这里的制度不是泛泛而谈的制度，首当其冲的是约束权力及其附属物和衍生物的制度。这些制度既约束权力的行使者，又约束权力监督者。如民主选举和监督制度、舆论监督制度、干部提拔任用制度、财产公示制度、网络和微博举报制度等反腐败的制度体系。

有人会问，我们有这些制度，但是为什么还是遏制不住泛滥的权力腐败呢？本人认为，首先，必须唤醒“沉睡”的制度，让制度“活”起来。我们是有制度，但是有些制度是“死”的，必须让制度“活”起来，这个活的制度才有制约效能。其次，还必须让制度“聪明”起来。愚笨的制度也不行，所谓愚笨的制度就是制度不但不能保护权利，反而纵容权力的泛滥。再次，要让制度公正起来。公正是制度的灵魂，没有公正的思想内核，制度就会堕落成权力肆意玩弄的工具。复次，也是最关键的，要让制度神圣起来。制度必须拥有绝对的权威，没有人能在制度面前获得赦免。

最后，要磨砺制度之刀，建立执行制度的绝对权力。^① 进一步，形成制度体系，编织制度之“笼”，把肆虐的权力装进“笼子”里，让这些制度一起发力，使得权力不能腐、不敢腐，才有可能遏制腐败呈弥散性扩散的势头。“笼子”就是权力的边界。政府有政府的权力边界，法院有法院的权力边界，议会也都有各自的权力边界，执政党有执政党的权力边界。任何人、任何政党，都没有总揽一切的特权，各守各的边界，互相制衡，任何官员都不能越界越权。

批判的武器代替不了武器的批判，现在是必须拿出制度武器来、用这个武器批判的时候了，否则真的有可能会“亡党亡国”了。

❖ 二、釜底抽薪——编织制度之“笼”，遏制权力腐败蔓延

必须从制度深层次思考反腐大计。要用完善的制度体系来编织制约权力之“笼”。“制度”一词，在中国思想史上久已有之。《商君书》中就曾有过这样的叙述：“凡将立国，制度不可不察也，治法不可不慎也，国务不可不谨也，事本不可不抟也。制度时，则国俗可化，而民从制；治法明，则官无邪；国务壹，则民应用；事本抟，则民喜农而乐战。”^② A. 英格尔斯认为：“正像社会行为可以聚集为习俗一样，一组组这样的行为也可以被聚集为角色，围绕着某个中心活动或社会需要而组成更为复杂的角色结构也可以被聚集为制度。”^③ 亨廷顿认为：“制度就是稳定的、受珍重的和周期性发生的行为模式。”^④

从制度的本义讲，制指规定，限定，约束；法规，制度；依照规定的标准做。“立刀”表示必然有惩罚，有权威。度：度量，衡量。度指在道德及价值观的影响和支配下的推测和推断。在某种情况下，制度的执行依赖于执行者的价值判断。按《辞海》的解释，制度是指要求成员共同遵守

① 参见李拓：《制度领导》，国家行政学院出版社 2012 年版，第 86—135 页。

② 张宇燕：《经济发展与制度选择》，中国人民大学出版社 1992 年版，第 107—108 页。

③ 陈观胜、李培荣：《社会学是什么》，中国社会科学出版社 1981 年版，第 99 页。

④ [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿著，王冠华等译：《变化社会中的政治秩序》，三联书店 1989 年版，第 12 页。

的、按一定程序办事的规程。汉语中“制”有节制、限制的意思，“度”有尺度、标准的意思。这两个字结合起来，表明制度是节制人们行为的尺度。概括而言，制度是指人们在行为中所共同遵守的办事规程或行为准则。更通俗地讲，制度就是社会成员的行为规范或共同认可的模式。本文认为，制度是人们的社会关系和行为方式的规范体系，是人们的社会活动赖以进行的依托和相对稳定的秩序和规范的框架。本文用的“制度”的概念是一个广义的概念，包含体制、规章、法制、条例等在内的广义的制度。

制度是一个体系。体系是指若干有关事物或某些意识相互联系的系统而构成的一个有特定功能的有机整体。泛指一定范围内或同类的事物按照一定的秩序和内部联系组合而成的整体，是不同系统组成的系统。自然界的体系遵循自然的法则，而人类社会的体系则要复杂得多。影响这个体系的因素除人性的自然发展之外，还有人类社会对自身认识的发展。制度体系就是若干有关的制度按照一定的秩序和内部联系组合成的相互联系的有特定功能的系统和整体。胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的讲话中指出，经过九十年的奋斗、创造、积累，党和人民必须倍加珍惜、长期坚持、不断发展的三大成就是“开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系，确立了中国特色社会主义制度”。对于第三项成就，他进一步指出，就是“推进社会主义制度自我完善和发展，在经济、政治、文化、社会等各个领域形成一整套相互衔接、相互联系的制度体系。”

具体说“制度”是指广义的制度，它有三个层面的内涵：一是宏观的国体、政体，中观的政党制度、选举制度、人事制度、监察制度、司法制度、市场经济体制规制，微观的工作制度、具体的管理制度等。所有的政治架构、权力结构、运行程序、监督机制、经济规制、行为规范，皆属于制度范畴。其中，最主要、最根本的是民主法制制度和市场经济制度。二是指正式制度。指主要由国家制定或认可的规范化的制度，如经济制度、政治制度、法律制度、文化制度和社会管理制度等，不包括道德、风俗、习惯等非正式规则和某些“潜规则”。三是指良性制度。在论及制度的功

能和制度的历史作用时，主要是指符合社会发展方向的进步的制度，其中也包括专制社会和人治条件下虽具统治性质但却推动了社会发展的某些制度；在论及当代社会制度建设时，则主要是指经过民主法制程序制定的、以民主法制为核心的、体现以人为本的、代表最广大人民根本利益的良性制度，而不包括那些尚存的带有封建残余的不合理制度。

制度，是人类理性精神的结晶，是社会文明的重要载体，是社会稳定、和谐、发展的保障，它具有思想、道德、文化、政策等无法替代的特定社会属性和功能。这里所说的制度，不是某一种或者某一类制度，强调的是整个制度体系，是包括大到国家制度、小到一个单位或部门的规章制度的整个制度体系。让权力在制度的“笼子”里运行，权力才能很好地发挥作用。

❖ 三、未雨绸缪——推进改革，全程监控权力运行

在权力产生的源头、过程和最后一道关口上进行制度设计。体系完整的制度，其功能才能正常地发挥，若制度体系不配套或不完善，顶层制度的设计理念与运作方式所体现的宗旨和低层制度不吻合，或者制度顶层、中层和基层都处于相抵牾的状况，那么制度的功能就不能很好地发挥，也就是经济基础和上层建筑不配套，生产力和生产关系不适应，那么整个系统就一定处于功能失调、系统紊乱的状态，发展和进步就不可能。这种情况下，制度就不可能正常地发挥作用。因此制度要相对比较完善才能起到真正的领导作用。当然绝对的完善是不可能的，因为社会的发展和进步是无止境的，制度的完善也就是无止境的。目前我们的制度还存在许多不完善的地方，如社会主义市场经济制度、社会主义民主政治制度，等等，还有待于进一步完善。

对于中国的现代化建设来说，一个相对完善的中国特色社会主义制度体系是中国发展的制度保障，如邓小平同志所说的制度更带有根本性、稳定性和长期性。中国特色社会主义制度体系具有完整性、逻辑性、系统性等特征。科学构建中国特色社会主义制度体系的结构和内容，需要在以下几个方面有所作为。