

## 【中国特色社会主义思想研究】

# 党执政时期的群众路线形态变换及其应对路径

臧乃康

(南通大学 经济与管理学院,江苏 南通 226019)

**摘要:**中国共产党执政后,群众路线的形态在不同历史时期发生了重要变化,以适应相应时期的经济社会发展要求。以运动形态呈现群众路线的原因在于:高度集中的权力是体制性资源,科层体制失灵是选择动因。以治理形态呈现的群众路线,主要通过制度安排、公共政策、作风建设来实现。资源配置市场化、社会结构多元化、网络信息碎片化是社会转型期群众路线形态变换的缘由。优化群众路线呈现形态的路径选择包括以下方面:扼制官僚主义的生成繁衍、创设群众路线的组织网络、建构公民参与的政策模式。

**关键词:**中国共产党;群众路线;执政;中国特色社会主义理论

**中图分类号:**D261.1 **文章编号:**1673-5420(2019)01-0001-12

自中国共产党成立至今,群众路线一直是中国共产党政治动员的法宝。中国共产党执政后,群众路线的形态在不同历史时期发生了重要变化,以适应相应时期的经济社会发展要求。

## 一、以运动形态呈现的群众路线

解决组织发展中的某些问题的最有效方法即是走群众路线,特别是依靠群众运动,它是削弱官僚主义和破除组织僵化的最有力形式<sup>[1]55</sup>。

收稿日期:2018-11-01 本刊网址:<http://nysk.njupt.edu.cn>

作者简介:臧乃康,南通大学地方公共政策研究所所长,江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心特聘研究员,二级教授,研究方向:中国政治、行政管理、治理现代化。

基金项目:国家社科基金一般项目“党的群众路线在国家有效治理中实现机理研究”(14BZZ001);2018年南通廉政研究中心重大项目“党的群众路线在国家有效治理中的路径选择”(2018ZD01)

### (一)高度集中的权力是运动形态的体制性资源

中国共产党获得政权后,铲除了旧的经济基础,建立和巩固了公有制和计划经济体制,建立了人民民主专政的国家政权。而要在全国范围内快速和全面实现这些任务,离不开政治性群众运动的强力推动。

新中国建立初期党所发动的土地改革运动,镇压反革命运动,对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造运动等,迅速地取得了成功。在政权体系的建构上,除去执政党作为不可或缺的核心领导力量外,纵向和横向的政治资源都向党委与政府集中。执政党整合社会的方式以及特有的政治优势,很容易推进群众运动的展开。

新中国建立后,中国共产党面临两种国家治理体系:以官僚制为基础的治国体系和以政治动员为基础的治国体系。前者按部就班,理性等次和制度安排是治国的价值选择和行动依据,但这种治国方式在中国缺少传统和文化支持,容易脱离群众,出现严重的官僚主义和形式主义。相比之下,以群众运动为基础的治国方式声势更大、见效更快。行政权力过于集中,决定了国家治理的组织架构要以科层体制为主。“群众运动的一个重要特点是大规模和高强度的群众参与,这正是群众运动具有其特别威力的原因所在。群众路线为大规模高强度的群众参与提供了基本的理论基础:一方面,群众路线认为群众参与的权利不应受官僚体制条条框框的限制;另一方面,群众路线高度评价群众的创造性和参与能力,主张群众对干部知识分子进行批评和监督。”<sup>[1]55</sup>

国家政权对社会基层的全面介入,不仅破坏了原来的文化网络和作用机理,而且原有的社会精英亦被国家力量和执政党的精英所替代。“社会主义革命和社会主义建设,必须坚持群众路线,放手发动群众,大搞群众运动。”<sup>[2]</sup>“什么工作都要搞群众运动,没有群众运动是不行的。”<sup>[2]</sup>群众运动作为组织社会、治理社会的有效手段,尽管在某种程度上抑制了社会活动,挤占了社会空间,但是同时也保持了社会的稳定,体现了执政党的理念,也能更方便、快捷、有效地实现国家的集中管理。

### (二)科层体制的弊端是运动形态的选择动因

按照马克思·韦伯的分析,“科层制的结构一方面源自于现代权威和技术理性的基本原则,一方面则源自于协调经济和国家领域中复杂的劳动分工的层级制要求。这两方面共同产生了一种引人注目的组织能力,这种组织能力是作为一个社会集团的科层制权力的源泉”<sup>[3]92-93</sup>。科层制的优势是以人的需要、个人选择、责任感、自由和信仰作为基础,但等级分明、权力集中等典型特征让科层组织容易缺少弹性、灵活性和主动性,从而难以适应现代社会快速、灵活的管理要求。在科层制的固定程式下,行使职能的各层级官员容易形成“官僚主义人格”,沉湎于看似严密的程式之中。在社会主义建设过

程中,官僚制越来越深入至社会生活的各个层面,因而,以运动的方式集中资源和能量来突破科层制带来的弊端是必然的工具选择。

从整个社会主义建设的历史进程看,群众运动确实是一种比较高效的社会整合方式。它能在较短时间内聚集社会的各种资源,解决某一领域或某一事项的突出问题。但是,我们不能低估它对整个国家治理生态系统的影响。当群众运动发生时,社会资源和关注点都聚集于某一领域、某一事项,而其他领域的资源和管理就会出现盲点和空白,国家治理系统就会失衡,科层管理组织的基础就会松懈和瓦解,“大跃进”中大炼钢铁运动的失败就是一个典型例子。

当群众运动的目标和任务落实到科层制的国家机构中后,群众运动也就被嵌入到国家治理体系中去。科层体制一般以会议或文件的形式来推进对目标的部署、落实、分解,各级党政机关亦会相应地做出自己的安排。因为这一时期的群众运动是由执政党领导的,实质上是自上而下开展的。为了掌握和驾驭群众运动的走向,这一运行过程一般是在自上而下的科层体系内进行的。这种做法一方面可以保证中央政策得到贯彻落实,另一方面使群众运动的发展不至于脱离中央高层的控制。乡村层面的群众运动具有典型性:“一是国家与社会的高度重合,使国家政策尽管出现失误也没有引起大规模的反应;二是国家对社会的主导,导致法理上的‘由民作主’成为‘替民作主’,乡村的自主性受到压抑。这直接引发了农村改革的兴起和人民公社体制的废除。”<sup>[4]6-7</sup>执政党虽然获得了为民作主的短暂政治收益,但同时也带来了政治风险。对此,执政党的领导层是有所认知的。党的八届九中全会总结了“大跃进”和“人民公社化”以来的经验教训,毛泽东同志在会议总结讲话中,重新提倡贯彻群众路线。这对于纠正群众运动中的“左”倾错误,克服严重的经济困难,起到了积极的纠偏性作用。

刘少奇同志说:“有些同志,把群众运动当作是群众路线的唯一方式,好像不搞群众运动就不是群众路线。”<sup>[5]403-406</sup>群众运动可能会使消极现象受到一定的限制和打击,但运动过后这种现象会重新出现。同时,一些“群众运动”打着依靠群众的幌子,在实际运行中,既脱离党的组织,又脱离人民群众。“一旦大家汇集在一起,他们的接近会产生一种使他很快就不能自制而达到极度狂热的电流。每个人表达出来的感情都会毫无阻力地在所有人的向外界感受敞开的意识中起反响:每个人的意识都与其他人相互产生共鸣。”<sup>[6]236</sup>这时,群众运动往往偏离了原来的轨道,犹如失去制动而又高速行驶的列车。群众运动的最终结果与原有初衷相距甚远,群众以高度的热情参与运动,最终又被运动所抛弃,这在社会运动史上并不鲜见。群众路线的表达方式选择必须要从经济社会发展和人类文明发展的视角出发。

## 二、以治理形态呈现的群众路线

执政党在执政过程中的“群众运动”实际上是政治动员和政策动员的工具,这种治国模式虽然强化了权力中心的作用,但却无法持续地解决国家秩序维护以及国家权威的正当性、合理性问题。邓小平同志指出:“这些问题,归根到底,只有相信群众,依靠群众,充分走群众路线,才能够得到解决。”<sup>[7]230</sup>

### (一)以制度安排形态呈现群众路线的要义

现代政党政治的理论和实践表明,依靠宪法和法律是治理国家的必然路径。群众路线作为执政党的根本路线,必然会在宪法中得以体现。新中国成立以来,从“五四宪法”“七五宪法”“七八宪法”到“八二宪法”,一直明确“中华人民共和国的一切权力属于人民”。这是群众路线的法理性依据,群众路线在宪法中具有元制度安排的属性。

问题在于,原有的治理方式与群众路线的范式产生冲突,执政党在维护自身统治和有效治理国家的平衡中陷入两难境地。新时期,执政党强调贯彻群众路线旨在突破把群众路线当作国家治理工具和方法的权宜之计,在不断解决实际问题中,矫正治理过程中的利益偏差。群众路线要对党的执政过程产生引领性、规范性作用,就必须将制度安排转化为明晰而具体的规则,告诉党员干部能作和不能作、鼓励作为和禁止作出的行为规范。从这个意义上说,制度安排是群众路线产生刚性约束力的重要保障。

中国特色社会主义进入新时代,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民群众不仅对物质文化生活提出了更高的要求,对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也日益增长<sup>[8]11</sup>。在治理常态下,实践群众路线就是按照理性化、制度化要求,将群众的积极性、主动性、创造性充分发挥出来,将群众的生机活力充分激发出来。

坚持党的群众路线涉及不同主体、不同领域、不同形态,需要比较完善的制度安排,以形成内容协调、程序严密、配套完备的体系。只有通过制度安排才能真正地把群众工作做实、做深、做细、做透。诸如调查研究制度、联系沟通制度、监督评价制度、服务群众制度、舆情分析制度等就是当下坚持党的群众路线,做好群众工作的中观层面的制度安排。

### (二)以公共政策形态呈现群众路线的过程

首先,从政策议题的确定到政策的最终形成都要坚持“从群众中来”。执政党在制定公共政策的过程中,要尊重人民的首创精神和主体地位,要善于从人民的实践中汲取智慧和力量,充分体现人民群众的共同意愿。政策制定主体是否善于将群众的诉求和

需要有效吸纳到政策的制定过程中,并最终形成经受得住历史检验、实践检验和群众检验的公共政策,是考量党的执政水平和领导水平的重要标志。

其次,政策执行要坚持“到群众中去”。从理论上来说,政策主体对政策问题的认识经由社会实践,形成了公共政策,而公共政策要再经过社会实践最终成为社会现实。这个循环过程无不体现了政策制定主体的政策理念和政策思维。领导者只有坚持“到群众中去”,宣传解释政策,消解政策执行的阻滞,检验政策的可行性,修正、完善、落实政策,政策才能真正落地生根。

最后,政策从评估到完善要继续坚持“从群众中来”。在公共政策实施过程中,需要继续从组织内外获取有效信息、启动政策议程、监督政策执行和评估政策绩效等,这些都需要继续贯彻落实群众路线。2012年,上海市闵行区出台的《关于推行公共政策评估的实施办法(试行)》中提出,事关区域经济社会发展全局、与人民群众利益关系较为密切、具有全区指导意义和普遍约束力的分配性规定和管制性规定,要建立包括前评估、中期评估和后评估在内的全过程政策评价体系,重点评估公共政策设计中可能存在的缺陷、政策实施后可能出现的负面效应,检验政策制定和执行效果<sup>[9]</sup>。

当然,随着大数据时代的到来,我们需要重置传统政策制定、执行、评估的价值体系和运行体系。大数据为政策评价提供了导向机制,依靠大数据的分析技术,我们可以有效地了解政策对象的需求,进行政策评价,建立健全反馈机制,从而有助于政策资源的优化配置。

### (三)以作风建设形态呈现群众路线的价值

一个政党的作风会对民众产生巨大的示范效应。针对党内出现的作风问题,毛泽东同志要求,革命取得胜利后,“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风,务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风”<sup>[10]1439</sup>。党执政后,大批党员干部担任了各种领导职务,手中拥有了权力,其在客观上就存在着追求享乐的可能,也增加了其脱离群众的危险。在新的历史条件下,政党联系群众的客观条件大大便利,比如,渠道更加通畅、通讯更加发达、沟通更加便捷,但是党密切联系群众的优良传统却并没有得到继承和发扬,相反,脱离群众已经成为执政党面临的危险之一。一些人经不起执政的考验,不再与群众同甘共苦,逐渐由不思进取到贪图安逸,甚至走向贪污腐败、违法犯罪。说到底,这还是没有解决好作风问题。

改革过程中的探索者和创新者首先就是一线的农民、工人和其他劳动者。即使相对弱勢的群体,也在以自己的方式,承受着改革带来的阵痛与冲击,支持改革的实践,从而促进生产效率的提高和社会的和谐稳定。党的十八大以来以习近平同志为核心的党

中央开展的党的群众路线教育实践活动就是以党的作风建设为着力点,大力弘扬党的优良传统,以更大的政治责任大兴取信于民的纯洁之风。习近平同志说:“大量事实证明,一个地方的工作,成在干部作风,败也在干部作风;一个地方的事业,兴在干部作风,衰也在干部作风。”<sup>[11]126</sup>是否坚持了党的群众路线,要通过作风建设才能真正得体现出来。这就要求我们牢固树立全心全意为人民服务的根本宗旨,切切实实改进党的工作作风,着力解决人民群众反映强烈的现实问题,实实在在实现人民群众的直接利益、现实利益和眼前利益。“全体共产党员特别的党的领导干部,要坚定理想信念,始终把人民放在心中最高位置,弘扬党的光荣传统和优良作风,坚决反对形式主义、官僚主义,坚决反对享乐主义、奢靡之风,坚决同一切消极腐败现象作斗争,永葆共产党人政治本色,矢志不移为党和人民事业而奋斗。”<sup>[11]140</sup>显然,坚定不移地坚持党密切联系群众的作风,保持党与人民群众“血肉联系”,是党的群众路线的最好呈现形态。

### 三、社会转型期群众路线形态变换的缘由

市场与社会进行着非均衡的转型,在这一历史进程中,执政党通过有效的国家管控、政治动员来消弭转型过程中的负面效应和消极后果,从而确保既定目标的实现和对社会基本秩序的维护。

#### (一)资源配置市场化

计划经济体制下,国家是社会资源的直接控制者和垄断者,国家或政府是资源的唯一合法配置者,这对于保证中国现代化启动过程中政府对资源的集中配置是十分必要的。但是,这种体制对激发市场和社会的活力,调动每一个社会组织和社会成员的积极性也具有一定程度的阻滞作用和抑制功能。“其一,执政党在政治、组织和思想上的领导往往会得到强化;其二,在运动中建立起来的组织在结构和功能上往往都具有扩张政治控制、侵入社会倾向。”<sup>[1]85</sup>

目前,我国以公有制为主体多种所有制经济共同发展的经济格局已经基本形成,市场主体、社会组织、公民具有进行投资、消费等经济活动的充分自主权,资本、管理等生产要素与劳动一样成为社会分配的基本考量。人们的收入来源越来越多样化,国家垄断资源配置的局面发生深刻变革,社会资源开始自由流动起来,市场成为资源配置的主导,社会空间日益增大。

社会主义市场经济要求把权力体系的重点转移到经济改革和经济发展上来。现代国家和市场机制要实现二元互补,其中,国家是经济发展的首位动力,要明确把发展和

效率作为优先治理目标;政府在经济的发展过程中则以理性务实、追求绩效为特征。这种体制在改革开放初期具有较大的存在空间,只要有利于发展经济、改善人民生活,可以有限地突破制度和法律的框架,打“擦边球”曾经是地方官员“政治智慧”的重要表现。市场经济的趋利性、重利性、等价性,容易引发个人主义、拜金主义、功利主义及寻租趋向。国家为了充分地激发和释放社会、市场、地方的活力,有限分离了统治权与治理权,中央政府与地方政府、政府与企业、政府与社会拥有博弈与合作的选择空间。这对于在国家治理中更好地坚持党的群众路线具有重要意义。

## (二) 社会结构多元化

对个人、家庭、单位、企业、地方政府而言,改革开放之后,一方面,利益激活了个体能量,个体的积极性和主动性被释放出来;另一方面,利益分化生成了一个相对独立的利益主体,利益主体多元的格局与传统的一元化利益格局形成了强烈对抗和冲突。“如果利益结构的非均衡性高,分居社会各群体的人们基于自己的切身利益,就会以各种方式(组织的或自发的、冲突的或非冲突的)展开博弈,试图改变现有的制度集合(或结构),使利益结构在新的基础上达到比较满意的均衡状态。”<sup>[12]90-91</sup>

社会结构的多元化对群众路线以及中国政治会产生一系列的影响。传统社会结构被打破后,产生了许多新的社会阶层。然而,从社会管理的视角来看,这些新阶层系统的对口管理部门处于缺位或者失位状态。部分指导机构和部门勉强发挥着业务来往作用,难以承担新兴阶层政治参与、利益诉求表达、联系沟通等功能。拓宽畅通各种社会阶层政治参与的渠道,是坚持党的群众路线的题中应有之义。事实上,从政治参与的视角来看,群众路线就是中国特色的政治参与路线。“每个公民都有参与政治的机会和条件;国家鼓励而不是禁止公民的积极参与,包括竞争式的政治参与。从这个意义上说,民主政治是一种竞争式的参与政治。”<sup>[13]48</sup>群众路线要成为优化党内生态和社会生态的重要工具,这是社会结构多元化状态下实现均衡发展的路径选择。

从社会转型的进程来看,市场经济的发展,使得人们对平等、自由及权利的要求更加强烈。“大一统”的治理模式忽视了不同区域、不同群体、不同民族在社会治理上的差异性,引发公众与政府的抗争。政府治理存在诸多盲区和空白,需要将重心下移。而这一过程需要建立社会治理的参与机制,让人民群众充分发挥主体作用,参与社会立法、公共政策的制定,参与社会治理效果的反馈和评价等。同时,社会组织作为政府和群众之间的桥梁和纽带,在传递党和政府的方针政策、表达群众利益诉求和构建不同阶层、群体间的平等对话平台等方面有着独特的优势,是公民参与社会治理的重要载体。这就需要通过培育和扶持基层自治组织和民间组织的方式,发挥社会组织在促进多元开

放等方面的作用,彰显社会组织在参与社会治理中的优势。

### (三)网络信息碎片化

中国共产党成为执政党后,落实党的群众路线的方式更加丰富、便捷。现代通讯方式和交通工具相继被推出并广泛应用,拉近了党员干部与群众之间的距离。而网络具有快捷、直接、低成本、影响大、无边界特征,这使得各个阶层的人民群众表达诉求的愿望更强烈、积极性更高,内容也更丰富,他们可以随时随地通过网络参与到社会、政治、经济、生活等方方面面。值得关注的是,由于网络信息技术的特点,一批民间“意见领袖”相继出现,影响着网络舆情。这意味着我们所处的社会生态与社群结构相比过去发生了巨大变化,同时也意味着中国共产党了解与掌握群众普遍关心的问题的手段和方式更加多元化。近年来,党员干部一方面要坚持传统的群众工作方法,另一方面要逐步适应网络信息时代群众路线的新变化,主动利用互联网和信息技术联系群众,开展群众工作。中国社会科学院法学研究所在其发布的2015年政府信息公开第三方报告中指出,行政机关主动公开信息已经成为趋势,各级行政机关公开政府信息的平台就是门户网站。但是,政府网站中存在的內容停留在“过去时”,部分栏目“开天窗”,“睡眠网站”“僵尸网站”的现象对政府网站的公信力具有明显的负面效应。这与政府网站建设情况还没有真正被纳入绩效考核,而加强政府建设网站投入不仅很难给各个部门带来实际上的利益,相反还会增加工作量等现实因素关系密切<sup>[14]</sup>。同时,有些领导干部在与网民交流时,将空话、套话、官气渗透到对话沟通过程中,存在的形式主义、官僚主义作风对网络群众路线具有负面效应,滥用或透支了群众对于党和政府的信任,严重损害了党和政府的威望和形象。部分领导干部对如何引导和疏导网络民意束手无策,不利于长期有效地坚持网络群众路线。

## 四、优化群众路线呈现形态的路径选择

在国家有效治理中,如何坚持党的群众路线,选择什么样的治国策略,以最大限度地减少和避免官僚制的负面效应,事关执政路径的选择。

### (一)扼制官僚主义的生成繁衍

“官僚制是现代文明所内含的维持法律、经济和技术理性的必要条件或者组织手段。”<sup>[15]</sup>但是,官僚制的层级过多和扩张趋势导致了效率低下,指挥集中统一与组织系统各自为政引发了推诿扯皮,行政系统内的利己主义和排他性形成了自利现象。事实上,官僚制并不等同于官僚主义,但官僚制与特权文化相互作用,实际促成和演绎为官僚主

义。官僚主义在政治生活上表现为脱离群众,脱离实际,追求权力最大化;在经济生活上表现为追求利益、崇尚奢靡;在文化生活上表现为享乐主义、欲望膨胀。从官僚主义的生成机理来看,其主要与三个方面关系密切。

一是与社会分工相联系。社会分工促使不同类型劳动的独立化、专业化,促进了社会文明程度和生产力水平的提高。管理者、组织者和指挥者的出现,显然也是社会分工的必然结果。官僚主义的生成,与社会分工的日益专门化、固定化和复杂化关系密切。

二是与官僚政治相联系。马克思主义认为,官僚政治以及官僚组织机构是维护统治阶级地位和利益的阶级统治方式和社会管理形式。“在剥削阶级社会,官僚政治是一个谁也跳不出的圈子。”<sup>[16]60</sup>因为统治阶级对政治权力的掌控,各级官僚让自身的意识形态、法律制度、经济社会基础具有合法化的地位,并用政治权力剥夺和侵犯人民的财产和自由。

三是与官僚的自利性相联系。公共选择理论认为,官僚本身也是有个人利益的,也会按照市场经济中的“成本-收益原则”以追逐个人利益或效用最大化为目标。这样,个人利益和公共利益的冲突就在所难免。而当官僚将公共利益放在次要位置,在追逐个人利益过程中就容易出现官僚主义盛行、行政成本上升,甚至是寻租、腐败等现象。

显然,官僚和官僚机构处于优势位置,并拥有信息和技术资源,由此产生奇异百态的官僚主义是不足为怪的。科层体制下,公众想要控制官僚以及官僚机构是相当困难的,据此,新公共管理理论提出了顾客驱动和政府治理策略,即公务员的目标是满足被界定为顾客形形色色的公众的需求。但是,公众控制的问题比较困难,“第一,公众有能力通过某些还不确定的方式使官僚了解他们的偏好,并使官僚的决策符合他们明确的偏好……公众控制的第二个可能途径是,当特定的行政行为侵犯个人权利时——经济的或公民的——公民有能力通过行政诉讼获得救助”<sup>[17]258</sup>。官僚主义最基本的表现就是脱离群众、脱离实际,如果各级权力机构与官员真正深入到实际中去,深入到群众中去,让所有的公共资源和权力流程都公开透明,公众与官员之间真正平等互动,就会阻断官僚主义的生长泛滥。

邓小平同志提出,官僚主义“同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系”,“必须从根本上改变这些制度”,“制度问题不解决,思想作风问题也解决不了”<sup>[7]328</sup>。也就是说,官僚主义与中央高度集权的制度安排密切相关,因此,要让理论回归实际、让社会的权力回归社会、让市场的权力回归市场、让公民的权利回归公民,体制改革才是清除官僚主义的治本之策。

## (二) 创设群众路线的组织网络

科层制的高层总是试图以一个总体性的方案或政策主张来满足社会各类主体的需求,将各类主体的价值取向统一到某一个价值体系中去,从而化解社会的各种矛盾和冲突。在这种情况下,我们即使不断强化理想信念教育和意识形态教育也很难实现“保持发动者与群众在一起”的目标。而非政府组织、志愿者服务组织在弥补科层制弊端方面有着独特的优势,他们通过无形的社会纽带和群体压力在具体的社区管理、单位的日常人际交往中发挥着切实有效的软约束作用。

从动员群众的组织构架上看,基层组织网络越庞大、横向沟通的通道越多,意味着组织越有社会动员的空间;组织的纵向科层化程度越有限,层级越精简,意味着组织动员行动越灵活,越能适应外部环境的变化。群众路线在解决诸如兴建农田水利设施、防治血吸虫病、普及农村医疗卫生服务、提高人均寿命、提升人民群众识字率、改善社会治安环境等公共问题上,都取得了举世瞩目的成就。这与中国共产党的群众工作尤其是发动群众的能力和水平关系密切,中国共产党将实现人民群众的利益作为自身的价值追求和奋斗目标。但当今社会的价值观更加多元,群众利益也是多极和多方的,单一的管理模式已不能适用,因此,应树立正确的执政观,从而让社会治理的结构和方式更具包容性、融合性、合理性、平衡性。

群众运动在失去制度约束后会造成社会失序和混乱,而科层制管理与市场化路径还不足以动员和组织群众,这是后发国家所面临的共同问题。“在社会纽带强固的地方,群众运动难以找到立足点。”<sup>[18]82</sup>近年来,社区社会组织在由单一弱小到规范多元的蜕变过程中,借助灵活多样的形式,服务于社会生活的各个领域和社区居民。社区组织的发展弥补了科层组织的不足,满足了居民多样化的公共服务需求。

## (三) 建构公民参与的政策模式

改革开放以来,政治动员式的政策模式的生存空间已经日趋萎缩,新的政治、社会生态环境不断催生公民参与式的政策模式。

政策模式是指政策制定、政策执行、政策过程的不同范式。在现代国家,依据公民参与程度一般可以分为精英模式和大众模式。托马斯·戴伊将精英模式定义为“国家的精英集团通过什么样的过程将他们自己的价值观念和兴趣喜好转化为公共政策”<sup>[19]5</sup>。而大众模式,主要是指民众直接参与到政策过程中,并把公民的意愿和利益转化为决策者的决策方案。动员型的政策模式由“政府直接将议案置于正式议程之中,不必经过由公众普遍意识到不满然后逐步扩展的过程”,“政策及制定过程,公众意志都蒙在鼓里”,即“政治领导创建一个政策,但要求广大公众对政策的实施给予支持”<sup>[20]195-196</sup>。

随着社会转型、经济转轨的深入,支持原有动员型的政策模式的资源不断走向衰竭,具体原因为:在经济领域,市场化程度不断加深,市场在资源配置的过程中发挥决定性作用;在社会领域,由于政治权力对社会控制的放松,社会空间逐渐扩大。这样,人民群众已经逐渐成为具备自主意识和行动能力的利益主体,具有参与政策过程、影响政策结果的理念和行动,他们期待在政策方案中体现个人的意愿。这就要求决策者能够满足人民群众的相应要求,并保障其相应的利益。

群众路线的范式要求领导者、管理者和决策者及时到基层进行调查研究,了解实际情况,从而在错综复杂的利益诉求中,抽取出民众的普遍性意愿,并在公共政策的制定和执行中得以体现。这样,群众路线实际上承载了决策者获取民意的途径和民意影响公共政策制定过程的双重责任。通过权力下移,使政策过程反映民意,消除影响政策的障碍,是群众路线政策模式的实际呈现。群众路线是一种逆向参与的主动性和开放性的政策模式,“它强调决策者必须主动深入到人民群众中去,而不是坐等群众前来参与。在参与过程上,强调党主动走出去,接近民众,进而综合民众利益,即权威下行;在政策条件上,重视对于民众参与的经济和认知上的满足和保障”<sup>[21]</sup>。我们应把群众纳入到政治主体体系中,让他们回归并融入国家治理,成为名副其实的国家治理主体,而非被治理的对象。从政治参与的角度而言,群众路线是具有中国特色的政治参与路线。这种特色不仅涉及国家治理的工具理性,而且事关执政党的政治生态。

### 参考文献:

- [1] 王邦佐. 执政党与社会整合[M]. 上海:上海人民出版社,2007.
- [2] 建国以来毛泽东文稿:第7册[M]. 北京:中央文献出版社,1992.
- [3] 戴维·毕瑟姆. 官僚制[M]. 2版. 韩志明,张毅,译. 长春:吉林人民出版社,2005.
- [4] 于建嵘. 岳村政治[M]. 北京:商务印书馆,2005.
- [5] 刘少奇选集:下卷[M]. 北京:人民出版社,1985.
- [6] E. 杜尔干. 宗教生活的初级形式[M]. 林宗锦,彭守义,译. 北京:中央民族大学出版社,1999.
- [7] 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [8] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 北京:人民出版社,2017.
- [9] 黄坚,闵行. 公共政策评估走“群众路线”[N]. 中国纪检监察报,2013-11-12(002).
- [10] 毛泽东选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,1991.
- [11] 中共中央文献研究室. 论群众路线:重要论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,党建读物出版

社,2013.

- [12] 李程伟. 社会利益结构:政治控制研究的生态学视角[M]. 北京:中国政法大学出版社,2009.
- [13] 俞可平. 政治与政治学[M]. 北京:社会科学文献出版社,2005.
- [14] 罗欢欢. 政府网站大考[N]. 南方周末,2015-04-09(B90).
- [15] 文森特·奥斯特罗姆. 美国公共行的政思想危机[M]. 毛寿龙,译. 上海:上海三联书店,1999.
- [16] 马克思恩格斯全集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,2002.
- [17] B. 盖伊·彼得斯. 官僚政治[M]. 5版. 聂露,李姿姿,译. 北京:中国人民大学出版社,2006.
- [18] 埃里克·霍弗. 狂热分子:群众运动圣经[M]. 梁永安,译. 桂林:广西师范大学出版社,2011.
- [19] 托马斯·戴伊. 自上而下的政策制定[M]. 鞠方安,译. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [20] 迈克尔·R. 豪利特. 公共政策研究:政策循环与政策子系统[M]. 庞诗,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2006.
- [21] 戴立兴. 群众路线研究三题:基于政治发展视域的思考[J]. 理论与改革,2013(4):38-40.

(责任编辑:范艳芹)

## Mass route transformation of the Communist Party of China in its ruling and the approaches

ZANG Naikang

(School of Economics and management, Nantong University, Nantong 226019, China)

**Abstract:** After the Chinese Communist Party came to power, its mass routes have taken different forms in order to adapt to different requirements of the economic and social development in different historical periods. The movement-styled mass route has been taken because highly concentrated power is an institutional resource, and the institutional malfunctioning is the motivation of the choice. And the governance-styled mass route is mainly achieved through institutional arrangement, public policies and work style construction. The marketization of resource allocation, the diversification of social structure, and the fragmentation of network information are the impacts on the mass routes in social transformation. To optimize the forms of the mass routes, approaches need to be taken as the following: to curb on the generation and development of bureaucracy, to build an organization network for mass routes, and to construct a policy model for public participation.

**Key words:** Communist Party of China; mass route; ruling; socialist theory with Chinese characteristics