

坚持群众路线 为民务实清廉

中央党校教授 高新民

(根据报告整理, 未经本人审阅)

十八大做出了深入开展党的群众路线教育实践活动的重大部署, 并且明确提出活动的主要内容是“为民务实清廉”。围绕这个主题, 我们主要讲三个方面的内容。

一、群众路线是党的根本工作路线

(一) 群众路线在实践中深化、发展

刘少奇对群众路线曾经做过概括, 他说有两个基本点: 第一, 群众路线是共产党独有的价值观, 即一切为了群众, 一切向群众负责, 虚心向群众学习, 相信群众能够自己解放自己, 为自己的幸福生活而斗争。这个群众观的终极价值, 就是《共产党宣言》提出的实现人的自由全面的发展。马克思站在历史唯物主义的哲学立场上, 对“群众”做了颠覆性的理解, 认为群众才是创造历史的主体。共产党在此基础上产生了独有的群众观。第二, 群众路线是一种方法论, 是一种领导方式、决策方式。这个方式就是从群众中来、到群众中去, 也就是毛泽东所说的到群众中把分散的、个体的意见转化为集中、统一的意志, 然后再分散到群众中贯彻落实下去。其主体是领导机构、领导者, 路径也是自上而下的。

有人说“群众路线”最早是李立三提出来。1927年大革命失败, 1928年召开了中共六大, 明确提出“党的总路线是争取群众”, 李立三在其后的一次谈话中提出走争取群众的路线。这跟一切为了群众、一切向群众负责是不同的。周恩来也说过群众路线, 1929年9月, 红四军闹矛盾, 向中央汇报, 周恩来主持起草了一封《中央给红四军前委的指示信》, 说红四军要通过群众组织、走群众路线去筹款。这跟我们所说的群众路线也是不同的。真正提出群众路线思想的还是毛泽东,

他的《反对本本主义》尽管没有明确提出“群众路线”一词，但意思就是群众路线。1943年延安开展整风运动，毛泽东为中共中央所写的《关于领导方法的若干问题》，第一次完整、系统地阐述了党的群众观点和群众路线。

新中国建立后，我们对群众路线的认识也是不断深化的。在对党和群众关系的认识上，最大的发展就是1956年召开的党的八大，邓小平作了修改党章的报告，提出“工具论”的观点。他说，人民群众不是党的工具，而党是人民群众在特定历史时期完成特定历史任务的工具。现代政党理论认为，党是代表一部分人的利益去从政的组织，不管执政与否，都是所代表的这部分人的工具。这是政党的阶级性的体现。对于工具论，要防止两种倾向：一是冒险主义倾向。在群众的觉悟还不够高、条件还不具备的情况下，强行去做，肯定要出事。比如30年代中华苏维埃时期，出台过劳动法，规定每天工作八小时，星期日还要休息。那时天天打仗，根本不可能实现。再如，今天讲政务公开、党务公开，但在解放前也是不可能的。王明左的错误有一条，就是在该公开的时候乱公开，造成了很大损失。二是尾巴主义倾向。跟在群众后面，群众说怎么样就怎么样，这是一种表现。还有一种，就是时代前进了，群众的觉悟也大大提高了，但党员干部却思想僵化，跟在后面指手画脚，这也不对那也不行，这是群众不能接受的。邓小平提出，党是群众的工具，那就要明确自己的职责：一是给群众指方向，二是帮助群众组织起来。

改革开放30多年来，我们在认识上不断深化，在实践中也不断发展，整个社会出现了一种新的态势，那就是对话协商、民主参与的不断完善。群众路线的主体是领导者，而且是自上而下的。民主参与则给我们提供了一个新的平台，不管领导者是否愿意，都要有渠道让大家把意见充分表达出来，在一定程度上对决策产生影响。参与的主体是群众，而且是自下而上的，正好和自上而下形成一种互动的局面。

这也可以理解成群众路线有了新的表现形式，它不以领导者的素质和注意力的转移而变化，从根本上就能解决领导者自认为代表群众利益而群众不认可的问题。

当前，我国的社会治理格局已经发生了重大变化：执政党领导、社会协同、公众参与，在多元力量介入的大背景下，群众路线怎么走？不能光靠领导者自己。有这样一个例子：上海杨浦区要建高压电站，有一部分人担心辐射，强烈反对，最后的结果是组建了一个对话平台，政府、企业、街道、群众代表定期对话协商，整个决策过程拉长了，一年多以后才正式实施，但是获得了群众的认可。我们宁可拉长决策过程，也不希望出现一堆半拉子工程。这个问题，早在1990年党就认识到了，《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》指出：要“开辟和创造联系群众新渠道、新形式”，民主参与、对话协商就是这样一个新的平台、新的态势。

（二）群众路线贯穿于党的各项工作

1. 在调节利益关系、化解社会矛盾中坚持群众路线

现在大家关心的热点、焦点问题很多，利益诉求多元化，这时候更要贯彻群众路线。群众路线本就是一种领导方式、决策方式，传统的调研会、座谈会都可以开，也能听到有益的意见。但是，不妨增加一个环节，那就是群众参与。为了防止听到的是一边倒的意见，还应该信息公开。只有这样，才能听到各种不同的意见，合理的就接受，不合理的要解释、沟通。四川什邡钼铜项目引发群体性事件，大连、宁波、昆明的市民抵制PX项目，都应该引起政府的反思。平时缺少与群众的沟通，这样的决策是有问题的。山东临沂的城市建设搞得很好，城市规划是全民参与讨论，有什么意见、建议都可以提，最后人大投票表决，然后照着规划去做，不因为来一个领导就换一个思路。这样做的最大好处，就是让大家在决策过程中把意见表达出来了。这正是十八大讲的“三问于民”。

2. 在市场经济、民主政治条件下坚持群众路线

这些年来，群众路线在民主这个平台上得到了有力的支撑，主要表现在两个方面：一是基层自治。尽管还存在很多问题，比如黑恶势力的干扰、贿选等，但却是不可逆转、不能动摇的。二是开门立法。物权法、劳动法等，都是经过全民讨论的，尽管对结论有人并不赞成，但大家都觉得过程公正。人大代表的独立性、责任感也增强了。作为人民群众和国家权力机构的一个“中介”，人大代表一方面要联系群众，把群众的意见反映到国家权力机构，另一方面要向民众传递、解释国家权力机构制定的法律法规。代表应该主动为大家服务，这个方面做得还很不够。这些年我们也进行了一些探索，比如实行了党代表任期制。有些地方的做法也挺好，如深圳蛇口街道，将党代表、人大代表、政协委员三者合一，排出值班表，争取每周都有人听取群众意见。实际上，发挥代表的作用关系到转变执政方式的问题。转变执政方式，目标就是科学执政、民主执政、依法执政。在新的时代背景下，走群众路线，就要通过治理模式的变化，通过协商民主，共同促成党对社会的领导方式和执政方式的变革。

3. 在作风和廉政建设中坚持群众路线

党风的核心是党群关系。1945年毛泽东在中共七大上作了《论联合政府》的报告，提出了“三大作风”：一是理论联系实际。就是到一线、到群众中去调查研究。二是密切联系群众。三是自我批评。毛泽东说自我批评是中国共产党区别于其他政党的显著标志之一。自我批评就是向人民群众道歉，主动承担责任。“自我批评”后来演变成了“批评与自我批评”。七届二中全会还提出了“两个务必”，即务必保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必保持艰苦奋斗的作风。

党风的判断主体是群众，是党的服务对象。服务对象是否满意是最重要的标准，这个标准就是人心向背。十八大以来，作风建设取得了一定成效，多数群众是满意的，但大家担心是不是一阵风。

二、主要任务——聚焦到作风建设

（一）作风问题的表现

这次开展党的群众路线教育实践活动，主要任务是反对形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风等“四风”。“四风”问题在各个部门、各个行业可能不一样，需要具体查找，但有一些问题是共同的。

思想作风方面，这次提出来要查精神状态。精神萎靡不振，在党政机关可能比较突出，很多人没有干事的动力，开会睡大觉，上班打扑克、玩游戏，等等。

文风方面，僵化、懒散，形成一种套路，甚至不需要动脑子。

工作作风方面，爱讲排场、滥用权力、脱离实际，有的地方出差成灾，当年邓小平就批评过“中国式官僚主义”。这是选人用人的问题，同时也有传统文化的影响。还有人浮于事、办事拖拉、不讲效率、不负责任，这和我们长期以来误认为社会主义就是把一切都管起来的高度集权的管理体制有关。

组织生活作风方面，出现庸俗化现象，即表扬与自我表扬相结合，一种是领导不敢得罪群众，群众也不敢得罪领导；还有一种是闹无原则纠纷，毛泽东当年开的处方是党内生活科学化，一方面要顾全大局，从政治的高度来看问题，另一方面要批评和自我批评。关于批评，有人提出“批评艺术化”的观点，认为对于带有风气性、倾向性的问题，必须当众开会批评，但是对于某些个人缺点和具体事情上的错误，私下里谈心比当众批评要好。这是很对的。

享乐奢侈方面，问题也很多，有的纯属个人层面，有的属于灰色地带。比如职务消费，没有明确的规定，就是灰色的。有的行为还变成了组织决定，各地出现的豪华办公楼，该走的程序都走了，成了集体行为。对此，我们没有制度化的方式。德国慕尼黑市政厅已有一百多年的历史，问为什么不建新的市政厅，回答是只要议会不批准就不能建，而只要能用，议会就不会批准。他们还很奇怪地问：能用为什么要再建？这确实值得我们反思。

生活作风方面，社会上炒得很厉害，现在反腐几乎都成为八卦反腐了。周恩来说过：领导者和外界打交道要“戒慎

恐惧”。这不是要大家谨小慎微，而是说要有高度的忧患意识、危机意识，千万别忘了你手中有权力，搞不好就出事。说到底，还是权力的问题，要根本解决，不能靠领导班子的自觉，而要靠制度，防止权力的滥用。

（二）作风问题的根源

作风问题的根源比较复杂，有精神方面的原因，有用人机制和管理体制的问题，还有社会历史方面的原因。列宁说官僚主义的产生有两个根源：第一，大多数人没文化，少数人有文化，有些工作不得不让少数人去做，就容易滋生高高在上、脱离群众的现象。随着经济社会的发展和高等教育的普及，这种现象比较容易得到改变。第二，权力掌握在少数人手中。权力过分集中，邓小平称之为官僚主义的“总病根”。这关系到国家管理形式的问题。人类自摆脱蒙昧状态以来，所能实践的管理形式就是这样，越往上职位越少，也就容易脱离群众。按照马克思的观点，只有到了共产主义，国家消亡，成为自由人的联合体，才能彻底转变。现在还是权力集中在少数人手中，如果缺少制约，官僚主义就很容易产生了。毛泽东在1960年《中共中央关于反对官僚主义的指示》中说：“官僚主义这种旧社会遗留下来的坏作风，一年不用扫帚扫一次，就会春风吹又生了。”反对官僚主义等作风问题，是一个长期的任务。

三、加强作风建设、构建联系群众的长效机制

（一）走群众路线的动力、基础

1945年黄炎培到延安考察，和毛泽东谈话，称历朝历代都没能跳出兴亡周期率。毛泽东表示：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”搞一个活动显然解决不了问题，根本出路便是民主。当然，我们也希望通过活动，探索出一些好的做法，推进机制和体制改革，让联系群众常态化、长效化。

从源头上讲，群众路线的动力在于授权关系。授权方式有两类：第一类是调节人与人的关系，也就是统治和被统治者之间的关系。代表大会、委员会、行政首长等都属于此类。这类人员原本应该更多地体现民意，但目前的情况是，因为岗位太重要，搞不好就出乱子，所以往往都要确保组织意图。现在群众的民主意识提高了，所以意见很大。第二类是调节人与事的关系。这类大都是职能部门的内设机构，要确保完成上级布置的任务，所以必须对上负责，上级有权提名。改革开放以来，这些岗位出现任人唯亲、买官卖官的现象，我们就搞了很多改革，增加了一堆民主的因素，效果却并不好。单位内部风气好，选出来的确实是优秀的；单位内部风气不好，选出来的是带头搞不正之风的。总之，有的岗位应该对上负责，而有的岗位则必须对下负责。我们现在是乱的：该民主的岗位民主不足，不该民主的岗位过度民主，授权的科学性不足。在这种背景下，授权方式一定要改革，提名权应该是谁的就给谁。需要强调的是，虽然有些岗位是必须对上负责的，但是作为整个单位的工作考评，还是要让服务对象满意，这就是科学性的问题。

社会政策公正是群众路线的基础。如果群众对社会政策不满意，那就丧失了这个基础。现在的社会问题很多，大家一肚子牢骚，我们制定的方针政策，怎样才能做到既调动大家的积极性，同时又兼顾初级阶段的国情？这需要一种政治艺术，但是不管怎样，这个基础必须得有，否则再怎么说不管用。

（二）深化改革、转变作风

群众路线蕴含在各种常态化的工作之中，政府要做的是转变职能。很多企业去香港、国外开公司，问其原因，回答是这些地方搞市场经济多年，在政府和市场的关系上相对规范。这些经验，值得我们学习和借鉴。政府职能转变是一个系统工程，除了大部制，审批制度、管理体制、信息公开、党风廉政建设都得跟上，缺一不可。实际的情况，

过去叫做门难进、脸难看、话难听，现在变成门好进、脸好看、话好听，就是不给你办事。一些领导办个人私事时都遇到过，何况一般老百姓。政府职能转变了，党做什么？十八大第一次提出建设“三型”马克思主义执政党，“三型”之中，服务是核心，学习是为了更好地服务，不断地创新。建设服务型党组织，主要内容就是服务群众，做好群众工作。服务有狭义和广义之分。狭义上，服务就是做好事。广义上，服务包含甚多。比如，为中心工作服务，对学校来说就是为教学科研服务，做好了就是最大的服务。把群众的合理诉求，有效地反映到决策机构中去，这也是很了不起的服务。再如做思想工作，其实是一种心理疏导，做好了也是服务，就看你怎么做、会不会做。天天要求别人服从组织、服从大局，人家肯定不服。总之一句话，要给群众办实事。

（三）政治灵魂、精神支柱

毛泽东说过：党的领导不是一天到晚喊口号，而是靠共产党人的模范行为感召群众。十八大提出“政治灵魂和精神支柱”的说法，服务群众，就是党性的表现，也是我们的软实力。有人说，一切领导力的本质都是信仰的实践。一方面是领导者自身价值观的吸引力，另一方面是行为表现的感召力，两者共同促成领导力。很多落马的官员都很迷信，骨子里是权力和金钱崇拜，价值观出了问题，迟早都会犯错误。胡锦涛为郑培民题词说：“做官先做人，万事民为先。”这就是共产党员的政治信仰和精神支柱。要做官，先学会做人，这是底线。万事民为先，就是以民众利益为本，“为民务实清廉”，思想上认识到不是先进，关键在于行动。

（四）把权力关进制度的笼子

第一，制度的价值取向和党的理念不能冲突。中国共产党的理念是一切为了群众，一切向群众负责，虚心向群众学习，但如果在选人用人、在决策上体现的是领导意志，二者就相互冲突了。第二，要重

视制度过程。制定制度、效果评估、修改制度是一个完整的链条，起点应当遵从“无赖原则”，即假设所有掌握公权力的人都是无赖。这是英国人率先提出来的。中国传统文化提倡“人之初，性本善”，按照好的假设制定制度，结果这个栅栏虽然可以防牛，但防不了猫狗。所以，“无赖原则”是必要的。十八届中央纪委二次全会也指出：“信任不能代替监督。”执行制度要遵从“热炉法则”，就像一个烧得通红的炉子，一不小心摸了一把，结果可想而知。由此得出，制度的执行要有警示性、必然性、即时性和公平性。我们现在的制度建设很难融入工作流程，落不到实处。而且，很多规定是党内制度，全民执行于理不通。重要的问题还是需要通过立法解决，比如“三公”经费、公共财政投入的公开等。总之，只有民主和法制，才是根本的出路，也才能真正坚持群众路线。