变化环境下群众工作面临的新挑战

□赵绪生

新时期世情、国情、党情发生的深刻变化为党的群众工作带来许多新问题，迫切要求我们党必须应对变化环境下群众工作面临的新挑战。

群众的利益表达与聚合方式变化带来的挑战

自1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制以来，20多年市场经济发展全面而深刻地改变了中国经济发展面貌。市场经济的最大特点就是以个人拥有一定财富和物质条件为基础，鼓励人们对自身物质利益的追求，承认人们追求利益的正当性与合法性。追求利益成为经济社会发展的原始动力，也成为调动人民群众参与经济事务积极性的直接推动力。如何在市场经济条件下表达自身利益诉求，成为群众在党群关系中关注的重要议题；如何最大程度整合不同群体的利益，成为执政党在党群关系中要面对的重大问题。

在市场经济条件下，由于所有制结构变化、资源配置方式改变、产业结构调整以及就业方式多样化，群众身份构成出现了分层化发展趋势。随着群众身份分化重组，不同阶层群体出现了利益构成分化、收入差距扩大、思想观念多元化等一系列问题，群众对国家利益、集体利益和个人利益的认识和表达呈现多元化发展趋势，这给传统的群众工作带来新挑战。比如，我们很难按照计划经济体制下形成的“三个服从”来处理市场经济条件下的三种利益关系。面对新时期不同阶层群体的利益要求、利益差别和利益表达变化，尤其是不同群体对国家利益、集体利益和个人利益认识的不同态度，我们党必须正确认识和妥善处理不同群体的利益诉求，及时有效地整合国家利益、集体利益和个人利益关系。按照市场经济体制下的契约原则和公平原则实现国家利益、集体利益和个人利益的最大化，统筹兼顾各方的合理利益，不断增强党在社会各阶层群体中的影响力和凝聚力，争取尽可能多的群众的认同和支持。

民主政治发展给群众工作带来的挑战

社会主义市场经济的蓬勃发展，不仅改变和影响了人民群众的利益观念，而且推动和重塑了民主政治发展进程。随着中国特色社会主义民主政治的发展，人民群众的主体意识、平等意识、参与意识、法治意识逐渐增强，对自身权益的维护和实现有着强烈的愿望和诉求。人民群众不再是以往政治生活中被动的动员对象，而是民主政治的主动参与者，主动要求参与国家政治生活，积极参与国家和社会事务的管理。在市场经济和民主政治的双重推动下，大量新兴社会组织的蓬勃兴起为人民群众的政治参与提供了新渠道和新方式，挑战传统的党群关系互动模式。人民群众不再把党组织视为其联系党和政府的唯一渠道和载体，而是越来越多地通过参与各种类型的新社会组织，利用新社会组织的渠道表达利益诉求，维护和实现自身权益。

目前，党的群众工作水平与人民群众日益增长的民主政治诉求和参与愿望明显不适应，导致了党群沟通协调机制不够畅通。比如，人民群众的利益表达意识和要求明显增强，而党的群众工作提供给人民群众的利益表达渠道不能很好地满足他们的需求。再如，由于党的群众工作机制不健全、不完善，致使一些群众权益受损，长此以往导致群众对党产生不满和对立的现象出现。如果不及时从社会参与机制建设上解决这些问题，群众的不满将会与日俱增，甚至会寻求制度外、可能导致社会冲突的路径，冲击社会正常秩序，严重削弱党执政的群众基础。

面对人民群众日益增长的政治民主权利发展的需要，我们既有的群众工作制度和民主参与制度必须要与时俱进地改进和完善，因为人民群众民主权利的实现程度直接影响着群众对我们党执政地位的认同度和支持度。只有不断发展社会主义民主政治，注重健全民主制度、丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，才能充分发挥我国社会主义制度优越性。当务之急就是正确处理党组织和社会组织关系、政府与社会组织关系，激发社会组织发展活力。通过加强党对社会组织治理，推动传统社会组织适应市场经济和民主政治发展的要求，改进和规范新社会组织的登记管理体制，引导在华境外非政府组织依法开展活动，使各类社会组织成为推动群众工作健康发展的正能量。

转型社会对党领导基层社会传统模式的挑战

从新中国成立到改革开放初期，在长期的计划经济体制和封闭半封闭的环境下，在党和政府掌控资源分配和权力运行高度集中管理的模式下，基层社会形成了政治色彩浓厚的“单位制”管理体制。其特点是：单位和社区在城乡地理空间上重叠，单位的多元化功能基本取代了社区自身功能，单位制、身份制和行政制三位一体，单位组织通过垄断资源实现对社会成员的高度整合与控制。单位作为国家和个人的连接点，形成了单位依附国家、个人依附单位的依附链条，党通过单位组织控制和整合基层社会。

改革开放以来，人们日常生活空间由单位组织向更为广阔的社会空间转移，社会资源配置和社会调控中心也开始逐渐转移出单位组织向社会空间积聚，城乡社区成长为基层社会结构的基本单位。在改革开放和市场经济推动下，基层社会逐渐从封闭社会转变到开放社会、稳定社会转变到流动社会、熟人社会转变到陌生人社会、同质社会到异质社会，扁平化和网络化成为城乡基层社会发展的共同趋势。在城市中，传统的以企事业单位为核心的“单位人”逐渐向生活在社区中的“社会人”转变，城市逐渐从“单位社会”向“社区社会”转变。在农村中，随着“三级所有、队为基础”的党领导农村社会体制解体，国家权力在很大程度上撤出了农村基层社会，村民按照居住地原则设立的村民委员会成为基层群众性自治组织。村民委员会的成立，意味着以“命令——服从”为特征的传统国家与农村社会关系模式瓦解，农村社会管理向法治化、契约化、社会化方向发展。如何正确处理农村中的党组织（党总支、党支部）与“自组织”（村民委员会）之间的关系，成为困扰党领导农村基层社会的难题。

新媒体对党联系沟通群众传统方式的挑战

20世纪后期，特别是新世纪以来，以互联网和移动通信为主要载体的新媒体以前所未有的速度在世界范围内扩展，以其即时性、开放性、交互性、自由性、跨文化性等特点而被世界各国政党所关注，利用新媒体来加强和改进政党与群众沟通方式已成为现代政党活动的重要选择方式之一。目前，中国已成为世界上互联网和手机使用人口最多的国家。随着新媒体的快速发展，其“双刃剑”效应越来越明显：不仅为我们党开展党群沟通提供了现代化手段，拓展党群沟通的空间和渠道，而且为既有的党的群众工作建设带来许多新挑战。

互联网作为新时期信息沟通的重要载体，不仅成为人民群众获取信息、表达思想观点和利益诉求的重要途径，而且成为党务公开、政务公开和通达社情民意的重要渠道。在党和国家重要思想方针路线政策的宣传贯彻上，不再单纯依靠纸质文件的“点到面”式层层传达实现，还通过互联网的信息公布“点到点”式扁平扩散实现。这虽防止了信息传递过程中内容的失真和迟滞，但也削弱了信息传达主体的身份权威和主导地位。新媒体的快速发展，进一步刺激了公民诉求的增长，各类群体频频借助互联网和手机提出发表意见，维护自身权益表达诉求，网络舆论热点越来越多、规模越来越大，社会影响越来越广。在新兴媒体的推动下，人民群众不再单纯是思想观念和方针政策信息的被动接受者，还成为新观点新意见的创造者和反馈者，形成政党与群众真正的、及时的、有效的双向互动。新媒体作为新时期党联系群众的沟通载体，也是党宣传和教育群众的重要阵地，必须要把握党对新媒体的领导权、管理权、话语权，使新媒体能够成为畅通党群沟通的有效载体。

总之，市场经济、民主政治、转型社会和新兴媒体发展为党的群众工作传统模式带来强大的冲击，不同阶层的价值取向、不同群体的利益博弈、不同方式的沟通互动等变化，迫使以往刚性社会结构下以“身份制、单位制、行政制、单一制”为主要特征的群众工作模式必须加快转型步伐，积极应对新时期新形势下党的群众工作面临的新挑战，构建科学民主有效的新型群众工作模式，以此满足人民群众日益增长的党群互动沟通要求，努力提高党的群众工作科学化水平。

中央党校科研部、报刊社
群众路线征文选登

◆专家视点

遵循法治途径 落实全会《决定》

□张恒山

党的十八届三中全会《决定》大得人心，普受欢迎。如何贯彻党的十八届三中全会《决定》，要讲究方式方法。根据我们党的依法执政这一基本执政方式，贯彻落实党的十八届三中全会《决定》要走法治的道路。习近平总书记在山东视察时，就贯彻落实三中全会决定问题提出，“要有序推进改革，该中央统一部署的不要抢跑，该尽早推进的不要拖宕，该试点的不要仓促推开，该深入研究后再推进的不要急于求成，该得到法律授权的不要超前推进。要协调推进改革，注重改革的关联性和耦合性，把握全局，力争最大综合效益”。

《决定》本身是党的中央委员会通过的文件，代表着我们党对国家、社会改革发展的主张。作为政党的主张，从宪法、法律来看，还不能直接成为国家各职能机关执行、实施的依据。要把政党的主张付诸实施，变成国家各机关执行的依据，还要通过人民代表大会立法。根据十八大报告关于坚持党的领导、更加注重改进党的领导方式和执政方式、坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式的主张，我们党要善于使自己的主张通过法定程序成为国家意志，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，因此，《决定》的各项改革主张和设想应当通过法定的程序由全国人民代表大会讨论、认可之后，付诸全国实施。

《决定》中许多改革措施可能涉及宪法的修改问题，有些可能需要新的立法或者修改原有法律。譬如，《决定》提出，“要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。……一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。”这一措施付诸实践，就需要通过修宪赋予特定机构行使类似宪法法院的权力，以便有效维护宪法权威。《决定》还提出，“改革司法管理体制，推动省以下地方法院检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，保证国家法律统一正确实施”。这就需要制定新的法律，对省以下地方法院检察院人财物的管理方式作统一规定，对在打破现有行政区划限制的前提下、重新设定的司法管辖区作立法规定。这些重大改革措施，不能由地方各行其是地加以贯彻，必须以国家权力机关的统一立法作为付诸实施的依据和准绳。

《决定》本身是纲领性的文件，其中几乎每一句论断一旦付诸改革实践，都要有具体的制度、规则、细则规定。没有具体的制度、规则、细则对每一项改革措施作具体规范，会因各地、各人对原则性措施理解不同而导致具体执行行为的千差万别，进而导致改革的混乱。所以，要保证改革的统一、有序，必须有统一的制度、规则、细则。依据事务的轻重缓急，其中有些制度规则应由全国人大或人大常委会立法制订；有些规则、细则应由国务院行政立法制订；还有些规则、细则可授权给各地方立法机关制订。关于党的自身建设方面的事务可以由党内制订规章。

改革蓝图规划，只是党领导改革的第一步。在贯彻落实改革决定的过程中，也必须体现党的领导。党应当领导立法，把自己关于改革的主张、设想通过立法变成被全国人民认可的法律，也通过立法把《决定》的许多原则性、方向性设想加以制度化、规则化、细则化，从而变成真正可以付诸实施、操作的改革规范，以确保党对改革过程的领导。在党领导改革事业中，要充分吸取我党在上个世纪50年代执政的教训：抛开宪法和法律，撇开人民代表大会，直接用党中央文件作为国家各职能机构的活动依据和社会变革的依据，以致酿成“大跃进”、人民公社的错误，给引发“文化大革命”埋下祸根。因此，全面深化改革的进程必须体现依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设。

◆中国共产党思想史

毛泽东反对官僚主义的思想

□毛 强

在中国革命和建设的实践中，毛泽东始终对官僚主义现象保持高度警惕，并将反对官僚主义的斗争提高到关系党和国家前途命运、生死存亡的战略高度。他反复强调官僚主义是旧社会遗留下来的“灰尘”和“污毒”，是搞特权、脱离群众、贪污腐化等问题的症结所在，是治党治国治军必须常抓不懈和切实解决的大问题，并提出和实施了克服官僚主义的具体措施。

官僚主义的两种主要形式

基于对中国的历史和国情的深刻认识，毛泽东对官僚主义的存在和蔓延深恶痛绝。1930年5月，毛泽东在《寻乌调查》中首次使用“官僚主义者”一词，同年10月，毛泽东在《兴国调查》中批评政府人员的弊端时，第一条就是“官僚主义，摆架子，不喜接近群众。群众有人走到政府里去问他们的事情时，政府办事人欢喜呢，答他们一两句，不欢喜呢，理也不理，还要说他们‘吵乱子’”。1933年8月，他在《必须注意经济工作》的报告中更是指出：“官僚主义的领导方式，是任何革命工作所不应有的，经济建设工作同样来不得官僚主义。要把官僚主义这个极坏的家伙抛到粪缸里去，因为没有一个同志喜欢它。”

无论是在新民主主义革命时期，还是社会主义革命和建设时期，毛泽东对党员干部中存在的各种官僚主义现象，都进行了揭露和批判。他指出，工作上的形式主义和领导上的老爷主义，是官僚主义的两种主要形式，是领导机关最容易犯的政治病症。

工作上的形式主义，突出表现在一些党员干部仅仅满足于工作任务的一般号召，不注重和不善于在作了一般号召之后，紧接着进行个别的具体的指导，因而“使自己的号召停止在嘴上、纸上或会议上，而变为官僚主义的领导”。1960年3月30日，毛泽东为中央起草的党内指示，更是明确地指出，反对官僚主义，必须克服“五多五少”：“会议多，联系群众少；文件、表报多，经验总结少；人们蹲在机关多，认真调查研究少；事务多，学习少；一般号召多，细致地组织工作少。”由此不难看出，形式主义迎合、助长官僚主义，官僚主义“捧出”“逼出”形式主义。二者如影相随，甚至可以说形式主义就是官僚主义的一种，破除官僚主义就要反对工作上的形式主义。

领导上的老爷主义，突出表现在一些党员干部不仅不关心群众疾苦，反而摆架子、摆资格，妄自尊大。他们自以为了不起，有事不跟群众商量，“不注重和不善于总结群众斗争的经验，而欢喜主观主义地自作聪明地发表许多意见，因而使自己的意见变成不切实际的空论”。毛泽东还指出，老爷主义与命令主义是紧密联系在一起的，“表面上是在积极发动群众，实际上是用少数人包办及强迫群众服从的办法，代替群众自觉的与有组织的斗争，即用非群众路线代替群众路线”。如果不破除这些行为，党的群众路线就无从贯彻，党的群众基础也无法巩固。

官僚主义的实质是脱离群众

人民是国家的根本，是国家赖以生存的基石，人民安居乐业，国家才能长治久安。官僚主义的实质就是脱离群众，丢弃了群众是真正英雄的历史唯物主义观点，违背了党全心全意为人民服务的根本宗旨问题。所以，避免和克服官僚主义，广大党员干部必须肃清官本位思想，明晰为了谁、依靠谁、我是谁的根本问题，把握自己的正确定位，真正摆正党员干部同人民群众之间的关系，始终坚持和践行全心全意为人民服务的根本宗旨。

党员干部必须打掉官风，以一个普通劳动者的姿态在人民中出现。毛泽东指出，广大党员干部必须以真正平等的态度对待人民群众，交真心、讲实话、求真知、道真相、解难题，使人感到人们互相间的关系确实是平等的，使人感到你的心是交给他的。共产党员应该站在民众之中，而决不应该站在民众之上。一切工作干部“不论职位高低，都是人民的勤务员，我们所做的一切，都是为人民服务”。如果认为人民群众不讲道理，只能压服，不能说服，这样的人不是真正的共产主义者。1956年11月，毛泽东在中共八届二中全会上更是语重心长地告诫与会者：“我们一定要警惕，不要滋长官僚主义作风，不要形成一个脱离人民的贵族阶层。谁犯了官僚主义，不去解决群众的问题，骂群众，压群众，总是不改，群众就有理由把他革掉。”

党员干部必须从人民群众的根本立场出发，将实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点。毛泽东指出，共产党人的一个显著的标志，“就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。全心全意地为人民服务，一刻也不脱离群众；一切从人民的利益出发，而不是从个人或小集团的利益出发；向人民负责和向党的领导机关负责的一致性；这些就是我们的出发点”。因此，每位共产党员的第一位工作就是要勤勤恳恳地研究人民中间的生产生活问题，并帮助人民具体地而不是讲空话去解决这些问题，给人民以看得见的物质福利，使广大群众认识我们是代表他们的利益的，是和他们呼吸相通的。

从主客观两方面反对官僚主义

如何避免和克服官僚主义作风，毛泽东进行了方方面面的思考。他认为，这既需要改造主观世界，加强思想领导和政治领导，也需要完善客观条件，建立健全执政党监督体系和领导干部管理考核制度。

加强思想领导和政治领导，是克服官僚主义的首要前提。毛泽东认为，掌握思想领导是掌握一切领导的第一位。反对官僚主义也不例外，需要不断加强群众观点教育，增强宗旨意识和执政为民的理念，克服封建等级观念和特权思想，从根本上铲除官僚主义滋生的土壤。此外，要经常以整风精神积极开展批评和自我批评，“提高干部和一般党员的思想水平和政治水平，克服工作中所犯的错误，克服以功臣自居的骄傲自满情绪，克服官僚主义和命令主义，改善党和人民的关系”。在这个过程中，要结合实际工作任务，有的放矢，治病救人。

强化人民监督权，是克服官僚主义的关键环节。只有让人民充分行使监督的权利，党员干部才不敢松懈，只有人人起来负责，才能保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益、办实事，才能真正实现让人民当家作主。新中国成立后，毛泽东认为，“人是会变化的，革命者也会发生变化。没有群众监督和揭露，他们可能进行贪污、盗窃。做投机生意，脱离群众”。为此，他强调必须保证人民依法享有知情权、参与权、选择权、监督权，使一切国家机关工作人员全面接受群众监督。为了使人民监督落到实处，他提出实行职工代表大会制、社员代表大会制，技术人员、工人、干部三结合等群众参加管理形式，同时还要发挥工、青、妇等群众组织的监督作用。此外，他认为人民来信来访是人民监督的一种形式，是“共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法”。因此，必须重视人民群众的来信，“不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义的态度”。

发挥新闻舆论的监督作用，是克服官僚主义的重要手段。新闻媒体以其监督权力的及时性、广泛性、公开性，在社会上具有重要的影响力。新中国成立不久，在毛泽东的建议下，中共中央就作出了《关于在报纸刊物上展开批评和自我批评的决定》，强调人民群众在报刊上公开地批评党员干部工作中的缺点和错误，特别是党的干部在报刊上作关于这些缺点和错误的自我批评，非常必要。后来，他还对新闻出版界代表说，群众来信可以在报刊上登一些出来，“一点不登恐怕不大好，那样业务部门会犯官僚主义，不去改进工作”。

改进领导方式和工作方法，是克服官僚主义的有效措施。毛泽东认为，党员干部要学会领导工作的正确方法，尤其是把官僚主义习气的老爷架子、官架子收起来，靠解决问题正确吃饭。比如，党员干部进行工作要采用一般号召和个别具体指导相结合，领导和群众相结合的两种基本方法；有效的调查研究工作，要将走马看花和下马看花两种方法相结合，要自己下去或者是请下面的人上来。他更是多次强调检查工作的重要性，“领导上抓得紧，检查严，对于完成任务是有决定作用的。”

完善党员干部管理考核制度，是克服官僚主义的根本途径。在党的建设伟大工程中，制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。对此，毛泽东分析指出：“人是生活在制度之中，同样是那些人，实行这种制度，人们就不积极，实行另外一种制度，人们就积极起来了”，可见人是服制度不服人的，解决制度问题比解决思想问题更重要，更带有根本性质。为此，“我们需要建立一定的制度来保证群众路线和集体领导的贯彻实施，而避免脱离群众的个人突出和个人英雄主义，减少我们工作中的脱离客观实际情况的主观主义和片面性”，消除官僚主义滋生的土壤。