

群众路线视域下干部清正的机制建设

扬州大学社会发展学院 王宁宁

摘要：群众史观和群众工作方法是群众路线的内在要素。在群众路线视域下推进干部清正建设，一方面要从群众史观、群众工作方法维度思考，避免主观随意性；一方面要从长效机制层面探索，避免运动化、短期化。基于上述理由，群众路线下干部清正建设要集中力量解决两大问题：一是要解决好党员干部群众史观的长效教育机制和落地机制，预防干部思想上腐败；而是要解决好党员干部群众工作方法的长效运转机制，预防干部作风上腐败。

关键词：群众路线；干部清正；机制建设

群众路线是我们党的生命线和根本工作路线，群众路线坚持得好，党群关系就密切，党的事业就会顺利推进。但在不同历史时期，群众路线功能和作用的侧重点不同。在革命斗争年代，群众路线是中国共产党创造、领导的革命动员机制，有力推动了党在艰苦环境中成功夺取政权。在和平建设年代，群众路线是党的执政合法性基石，是党在新时期新形势下领导人民完成国家治理体系和治理能力现代化的关键。¹在新形势下，要与时俱进地发展和丰富群众路线的执政合法性功能，必须探索群众路线与廉洁政治之间的有机联系，以群众路线推动廉洁政治建设，促进社会共识，凝聚政治认同。

廉洁政治建设要实现“干部清正、政府清廉、政治清明”三大目标。其中，干部清正是建设廉洁政治的微观基础，着力解决个体廉洁问题，是政府清廉、政治清明的前提和基石。同时，干部清正也是人民群众最看重的干部品质，是情感最聚焦、知觉最敏感的廉政问题，最深刻地影响着人民群众对党执政理国的合法性认同。因此，在党的群众路线教育实践活动中，探索、形成干部清正的长期态势和长效机制保障，不仅是廉洁政治建设的内在要求，更是党长期执政，领导各族人民实现中华民族伟大复兴“中国梦”的必然要求。

一、群众路线视野下的腐败根源探析

腐败是一种带有普遍性的历史现象，是世界各国普遍面临的痼疾。腐败产生的根源和机制有公权寻租说、私有财产说等诸多学理研究和解释。从群众路线视角反腐败，构建干部清正的长效机制，必须解决一个前提性问题。从群众路线看，

¹ 肖红春. 结构与功能：正当性维度下的群众路线[J]. 北京行政学院学报，2013年第5期。

腐败是如何产生的。只有从这种清醒认识出发，我们才能洞见在群众路线中推进干部清正长效机制建设的维度和方向，才能在群众路线教育实践活动中真正推进干部清正，而不走群众运动式的“老路”，也不走形式主义的“歪路”。

1928年，党的前领导人李立三首次提出了“走群众路线”，此后中国共产党不断丰富和发展其内涵。²抗日战争时期，毛泽东从领导干部工作方法的角度对群众路线做了集中提炼和概括：“在我党的一切实际工作中，凡属正确的领导，必须是从群众中来，到群众中去。这就是说，将群众的意见（分散的无系统的意见）集中起来（经过研究，化为集中的系统的意见），又到群众中去作宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动，并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后再从群众中集中起来，再到群众中坚持下去。如此无限循环，一次比一次地更正确、更生动、更丰富。这就是马克思主义的认识论。”³毛泽东关于群众路线的这一阐释集中体现了当时共产党人对群众工作方法的认识。但是这一认识在逻辑上还存在巨大挑战：群众工作方法作为一种认识论要求，其历史本体论根据是什么？也就是说为什么共产党人要自觉运用群众工作方法，除了现实革命斗争的需要外，我们党在历史观上为何要依靠群众、为了群众？

抗战胜利前夕，刘少奇在中共七大上报告中首次表达了党对群众史观的认识发展。“一切为了人民群众的观点，一切向人民群众负责的观点，相信群众自己解放自己的观点，向人民群众学习的观点，这一切，就是我们的群众观点，就是人民群众的先进部队对人民群众的观点。”⁴这段被称之为我党“群众观点”集中表达的表述，实际上是马克思主义唯物史观的中国化表达——群众史观。至此，作为我党生命线的群众路线，其理论逻辑得以完备，其理论内涵得以饱满，涵盖历史观和方法论两方面。

群众路线作为在群众史观指导下的群众工作方法，是干部清正的理论基础和实践保障。一个认真而彻底践行群众路线的党员干部是不可能发生腐败行为的，其权力运行的起点是群众观点，落脚点是群众利益。因此，腐败的产生，干部不清正的行为，要么是由于群众史观的缺失，要么是群众工作方法的丧失，抑或是二者同时不具备。干部腐败的两大根源中，群众工作方法丧失是表层原因——不

² 胡承槐. 论党的群众路线与党的思想哲学路线的内在联系[J]. 浙江社会科学, 2013年第10期。

³ 毛泽东. 毛泽东选集（第三卷）[C]. 北京：人民出版社，1991年，第899页。

⁴ 刘少奇. 刘少奇选集（上卷）[C]. 北京：人民出版社，1981年，第354页。

愿接触群众、不懂群众诉求、不代表群众利益，等等，手中的公权力没有服务于群众利益；群众史观缺失是深层次原因——不认同群众的历史主体地位、夸大自身历史贡献、轻视人民群众，等等，不清楚手中的公权力从何而来，为何而来。

群众史观与干部清正还是腐败的这种深层次关联，源于群众史观的认识论维度下的价值观。群众史观主张，人民群众是历史的创造者，社会历史的发展是由所有人的共同合力作用的结果。历史舞台上的表演者虽然是那些统治阶层、英雄人物，但历史的真正创造者、真正主体却是劳动群众。人民群众通过劳动直接创造了物质财富，进而为精神财富的创造提供了土壤或直接参与创造精神财富。与群众史观相反，精英史观、英雄史观则贬低人民群众的历史主体地位，认为精英或统治阶层是政治生活的主体，才是历史的引领者。不是群众的物质创造，而是精英的担当、贡献，决定了一个国家的社会历史发展方向。“如果说政治的本质是统治与被统治，那么人类迄今为止并未改变少数人对多数人进行统治这一事实，改变的仅仅只是少数人产生和受到控制的方式。”⁵

这两种历史观看似是认识论上的差异，但这种认识论延伸为一种价值观，就成为干部清正还是腐败的思想分蘖点。在群众史观中，人民群众是公共权力的来源，也是公共权力的归宿。党员干部自觉认识到人民群众的历史主体地位，客观看待自己的贡献和角色，这保证了党员干部公权力的运用方式和方向，是干部清正的内在根据。而在个人主义史观影响下，部分党员干部自觉或不自觉抬高自己的历史地位，进而利用手中的公权力谋取与自己所谓“历史地位”相符合的利益，这就是干部腐败的历史观根源。

值得注意的是，长期以来，我们一讲群众路线反腐败，突出的是务实化群众路线工作方法，而有意或无意忽视群众史观的实际地位和作用，特别是在反腐败和干部清正建设中长期缺少群众史观落实的体制机制建设。这种理论重要性与现实不重视之间的对比反差本质上源自我们党的自身发展经历。深入分析历史我们会发现，群众路线的两大要素在党的历史实践中地位是不同的。在民主革命时期，由于战争的实际需要，由于我们党马克思主义理论素养的不成熟，群众工作方法长期处于中心地位、显在地位，一度掩盖甚至遮蔽了群众史观。毛泽东等党的理论家在理解、运用马克思主义基本理论时，始终带着职业革命家的斗争自觉，侧重于学习马克思主义的认识论，并进而倾向于从方法论角度来理解认识论——将

⁵ 殷冬水. 群众路线：中国国家治理的一种实践形式[J]. 南京社会科学，2014年第5期。

马克思主义认识论原理结合中国具体实践需要，解读为一种指导中国革命斗争的原则和方法。⁶群众路线被狭义化为一种工作方法、领导方法，成为中国共产党认识社会、改造社会的基本工具和基本方法。这种对群众路线的习惯性理解和运作，伴随着革命胜利也不知不觉中进入了 49 年以后的新中国。

在革命斗争时期，尽管群众史观隐而不显，但残酷的现实斗争时刻提醒和推动党员干部自觉践行群众路线的方法论要求。只有真正代表人民群众利益，才能发动群众进行革命斗争。进而，干部清正在“方法论的群众路线”下就得以高效实现。但在和平建设时期，由于外部环境的变化，群众路线从斗争功能向合法性功能转变，由于群众史观没有从制度、机制层面渗入群众工作方法，单纯的方法论群众路线容易蜕变为一种单纯的领导机制，群众利益也被置换为干部利益。这也是建国后（特别是改革开放后），群众路线走向形式主义，干部清正面临巨大挑战的理论根源和逻辑起点。

认识到这些，我们当下构建干部清正的长效机制，就要从群众史观、群众工作方法两个维度入手，尤为要重视群众史观的维度，构架能够塑造、传递、保持群众史观的长效机制，健全能够代表群众利益、落实群众利益的长效机制。

二、从思想和制度落实群众史观，构建干部清正的价值机制

反腐倡廉、干部清正是当前群众路线教育实践活动的主题之一。根据上述分析，从群众路线视野看，干部清正面临的腐败风险主要源自群众史观的丧失和群众工作方法的“异化”。因此，有必要从理论自觉的高度，在群众路线教育实践活动中，同时落实群众史观和群众工作方法，将群众史观作为世界观、价值观来评价、衡量、校正、落实群众工作方法。基于当前推进国家治理体系和治理能力现代化的核心任务，反腐败的首要工作是构建一套长效机制，使干部时刻牢记群众才是历史的创造者，构建干部清正的长效价值机制。群众史观虽然是一种观念，但观念市场往往塑造着行为的场域。

第一，建立长效化思想教育机制，让干部在思想认识上理解、认同群众史观。灵魂深处的觉醒造就行动中的“新人”，世界观、人生观、价值观、历史观的转变才是干部清正廉洁的内生源泉。在全面深化改革的伟大进程中，干部清正更需要群众史观的思想助力。“越是在经济发展关键期、社会转型深水区，越需要唤起

⁶ 李泽厚. 中国现代思想史论[M]. 北京：三联书店，2008 年，第 179-182 页。

对人民群众的赤子之心，越需要坚守群众路线这条‘执政生命线’。”⁷当然，新形势下，干部清正所需要的思想政治工作要在我们党优良传统基础上，实现现代化转变，要在群众路线理论指导下，探索和建立一套科学化、长期化、实效化的思想教育机制。中央近期一再重申理想信念教育，强调干部清正还是腐败，根子还是在自身理想信念的动摇与否。一系列举动都在标明，党的领导层已经意识到群众史观对于当下反腐败斗争、干部清正的重要意义，已经意识到建立一套长效化的思想政治教育机制对群众史观落地的重要性。

群众史观的思想教育机制其核心是让干部真懂、真信，理解和认同是衡量思想教育机制成败的关键。为此，干部清正所需要的思想政治教育长效机制必须体现注意三个重点：（一）群众史观要纳入理想信念教育，形成一种长效机制，年年讲、月月讲。思想意识形态的阵地，党不重视、不教育，就容易被一些错误思潮所侵蚀。当前普世价值、公民社会、宪政民主、普选制等浸染着西方意识形态的观念渗透正是加强群众史观教育，强化理想信念教育必要性表征。当前正深入开展的群众路线教育实践活动，要以一种制度化、机制化的方式长期运行下去，切实传递出马克思主义基本理论、社会主义制度、社会主义核心价值观正能量，切忌搞运动、走过场、搞形式主义；（二）群众史观的理想信念教育必须“回到原典”、“回到马克思”，长效机制的教育内容应当以经典文本为主。中国共产党是马克思主义政党，马克思、恩格斯的经典著作以及毛泽东、邓小平等中国化马克思主义著作是我们的理论之本。当前党员干部中存在一种危险倾向，忽视理论学习，尤其是忽视马克思主义经典文本学习。这种倾向造成我们长期以来的群众史观教育虚化、浮泛，党员干部根本不了解基本知识，更谈不上系统理论了。群众史观教育一定要在机制上保证党员干部接受马克思主义以及中国化的经典文献，让系统的理论代替口号的宣教，真正占领思想的高地。（三）群众史观的长效教育机制本身运作必须科学化。在群众史观的教育方式上，我们以往常停留在文件层面、会议层面、典型人物层面。这些教育方式在思想观念多样化的社会背景下，效果越来越不明显。为增强群众史观教育的实效性，必须结合多种形式开展历史观教育，重点开展说理教育、讨论教育、自我分析与自我批评教育、他人分析与批评教育，切实起到“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的目标。

⁷人民日报评论. 群众路线是“执政生命线”——党的群众路线新思考之一[N]. 人民日报, 2013年6月18日。

第二，建立民主协商治理制度，让干部在权力运作中感受、遵从群众史观。人民群众是创造历史的主体，因而也应该是国家治理的主体之一，落实群众史观不能仅仅停留在思想教育层面，更要在国家治理体系的体制机制中加以体现。在中国特色社会主义特定前提下，群众路线与国家治理体系和治理能力现代化具有高度的关联性和耦合性。“国家治理能够与党的群众路线关联、耦合，盖因国家管理形式最终受制于社会，受制于民心向背。”⁸从国家治理理念和制度设计的层面，建立一套体现人民群众历史主体地位的制度，是当下群众路线教育实践活动的最终旨归，也是党员干部在实际权力运行过程中感受、遵从群众史观，进而实现清正廉洁的制度性保障。

在人民群众历史主体地位问题上，协商型民主或协商型治理与群众路线内在契合，与当前倡导“从社会管理走向社会治理”执政理国理念也高度吻合。所谓协商型民主治理，就是强调政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等诸行为者，通过平等的合作型伙伴关系，依法对社会事务、社会组织和社会生活进行规范和管理。当然，政府的作用是主体性的，但人民群众的力量体现——个人、人民团体、社区、乃至社会都是社会治理不可缺少的参与性因素。因此，协商性民主治理是群众史观在国家治理、权力运行中的具体要求和展现，应当尽早完善、推进，从一些具体的经验，如“枫桥经验”，上升到全局性的制度安排，增强人民群众在党员干部执政用权过程中的话语权和参与度，进而让党员干部时刻感受到人民群众的历史主体性。

三、贯彻群众工作方法论，健全干部清正的工作机制

群众路线中的群众工作方法在干部清正建设过程中，既是一种领导方法要求，也是一种工作作风保障。只有在群众路线的领导方法中，党员干部才能铭记“我是谁”、“代表谁”，才能慎权守责，做到警钟长鸣，牢固树立清正廉洁的意识。只有在群众路线的工作作风中，党员干部才能始终牢记“为了谁”、“依靠谁”，才能权为民用，做到永远不脱离群众，一刻也不背离群众。在当前贯彻落实中央八项规定精神和群众路线教育实践活动背景下，要主动结合党的十八大报告精神、十八届三中全会精神和即将召开的四中全会“依法治国”主题，发挥制度想象力，从体制机制的层面创新长效机制，建立硬约束落实“从群众中来，到群众中去”，

⁸ 高新民. 国家治理体系现代化与党的群众路线[J]. 新视野, 2014年第3期。

健全干部清正的群众工作方法机制。

第一，建立群众利益的表达机制，从代表群众利益向代表群众意愿和利益相结合，尊重群众意愿。长期以来，党的群众路线工作方法强调的是党员干部要自觉深入群众，了解群众的利益和诉求。这种群众工作方法论突出的是党员干部的主动性，要靠党员干部积极主动深入群众，了解他们的利益，汇总、提炼、进而代表他们的利益。在这一过程中，人民群众对自己利益直观感受的重要性不足，在自身利益表达中处于被动地位，往往处于等待“被代表”的境地。但在新的历史条件下，仅靠领导干部的自觉素质远远不够，单方面深入群众是难以解决全面改革和“第五个现代化”过程中出现的诸多问题，而且这种单向度的群众工作方法也给党员干部脱离群众，以权谋私、腐败堕落提供了空间和土壤。

因此，当前干部清正所要求的群众路线工作方法必须在体制机制上改变这种局面，建立一个新的有利于廉洁政治的工作机制。（一）从单向度强调党员干部代表群众利益向党员干部尊重群众意愿转变，要建立群众利益的意愿表达机制。代表群众利益的真实性和有效性是建立在忠诚维护群众利益和群众信任这种代表制的双向前提之上。然而，近年来的诸多群众性事件、公共舆论事件表明，部分党员干部代表群众利益的自觉性下降，群众对一些党员干部的信任度降低甚至丧失。这种现实局面迫切要求，在贯彻落实群众路线，防止干部腐败的过程中，要及早建立一套机制来征集人民群众意愿表达，来尊重人民群众对自身利益的理解和诉求。（二）在群众路线工作方法中建立一套信息共享、沟通、协商机制。人民群众的意愿有时可能确实是短期性和盲目性的，但这种“幼稚病”并不能否认人民群众利益诉求的总体合理性，也不能成为党员干部一味大包大揽的理由和借口。人民群众不可能不犯错误，正如党员干部不可能不失误一样，关键是要有一套工作机制，来做沟通、解释工作。（三）群众利益表达机制、干群利益互动机制之外，还要构建一套第三方专家评估机制。一般情况下，群众自我利益诉求和表达并不会损害公共利益实现，因为二者本质上是一致的。但在特殊情况下，尤其是在重大公共决策中人民群众的利益表达和党员干部的理性决策发生重大冲突，双方各有根据和理由相持不下，这时有必要引入第三方公正力量——公共专家来评估、判断这一冲突。

第二，建议群众利益的自我监督与维护机制，让群众全程参与党员干部的权力运行，监督权力。人民群众是反腐败斗争的力量源泉，人民群众的外部监督是

干部清正的重要推动力。“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。”⁹建立一套有效的群众监督机制，有效总结当前中纪委建立的群众反腐败监督经验，将整个群众路线的监督功能完备化、制度化，对于反腐倡廉工作是非常必要的，不仅可以使反腐败斗争持之以恒发展下去，而且可以使干部清正建设工作避免盲目性、随意性和运动性。在群众路线理论映照下，群众监督工作的机制化、制度化重点要做好四方面的工作：

（一）群众监督权利的法治化、制度化。“开门”反腐败是人民群众历史主体性的体现，也是群众路线工作方法在反腐败建设、干部清正建设中的具体落实和体现。根据国内外的经验，反腐败的突破口在权力结构的改革。因此，群众监督党员干部的关键在于从制度层面界定群众与党员干部在“权力—权利”关系上的位置，从制度、机制层面保证人民群众监督党员干部，督促其公权公用的权利合法性是首要任务。（二）公权运转信息获取的制度和公开化。政府以及党员干部用权过程的信息公开是人民群众落实监督权利的基本保障。权力只有在阳光下才会沿正确轨道运行，监督只有在信息公开中才能有效运转。（三）有序推进重点领域监督制度。切实让人民群众的监督力量进入权力运行的内部和深入，群众监控制度化、机制化才能真正发挥作用。当前，人民群众监督重点主要是官员的选聘、重大公共决策、官员家庭财产公示等严重影响党员干部与人民群众互信度的领域。（四）规范建立新闻媒体、社会舆论等监督机制。人民群众对党员干部的监督其个体性力量毕竟是有限的，真正发挥人民群众的监督力量，就要规范、引导人民群众的有组织化监督，将变动不居的个人监督有序化为组织化监督。这也是当下构建和谐社会、改变社会治理体系的迫切需要。¹⁰

上述所有机制设计，都围绕群众史观和群众工作方法而展开，关注的是如何具体配合当下的群众路线教育实践活动，从长效机制、体制制度层面推进干部清正建设。在群众路线视域下，干部清正、反腐败的关键任务是建立长效化的机制，从制度上避免单纯强调党员干部的精英主义和片面突出人民群众的民粹主义。因为，无论是精英主义还是民粹主义，对干部清正建设而言都具有危险，前者容易带来权钱交易等积极腐败，后者容易带来渎职失职等消极腐败。通过群众路线新

⁹ 黄炎培. 八十年来：黄炎培自述[M]. 北京：文史资料出版社，1995年，第149页。

¹⁰ 王岐山. 中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议工作报告[N]. 新华网，2014年1月27日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-01/27/c_119157469.htm。

形势下的机制化创新，将党员干部的权力运作、党群关系、干群关系纳入法治化渠道，不仅是反腐败工作“标本兼治”的重要标志，也是中国政治进步的重要标志，更是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。