

基层社会治理中贯彻群众路线的制度化路径

王宗礼*

【摘要】 建立与完善国家政权体系和基层群众的制度化联系机制，是提高基层社会治理效果的重要途径。要建立这一制度化机制，就必须在基层社会治理中贯彻党的群众路线。要切实建立国家政权体系和基层群众的有机联系，就必须推进群众路线的制度化，主要做法有：进一步完善基层自治制度，进一步建立健全基层社会组织，建立健全基层群众的利益表达机制、利益综合机制、利益维护机制，以及进一步建立健全基层公共服务平台。

【关键词】 基层社会治理 群众路线 制度化路径

在2019年1月召开的中央政法工作会议上，习近平总书记指出，要贯彻好党的群众路线，坚持社会治理为了人民，善于把党的优良传统和新技术新手段结合起来，创新组织群众、发动群众的机制，创新为民谋利、为民办事、为民解忧的机制，让群众的聪明才智成为社会治理创新的不竭源泉。这一重要指示，为我们做好新时代的基层社会治理工作提供了重要遵循。在基层社会治理中贯彻党的群众路线，不仅仅体现为一种“一切为了群众、一切依靠群众”的思想方法，也不仅仅体现在“从群众中来、到群众中去”的工作方法，还要体现在社会治理的制度体系中，用制度来保障群众路线在基层社会治理中发挥作用。

一、基层社会治理的瓶颈：国家政权体系与基层群众制度化连接渠道不畅

在基层社会治理中，人们有个较为普遍的感受，就是基层社会治理的投入与效果不成比例。不少基层干部感到工作压力大、投入多，可基层治理中仍然存在着“人难管”、“事难做”、矛盾冲突不断的问题。对此现象一些研究者也给予了关注，试图解释产生这一现象的原因，并找出解决问题的办法。一些学者指出，基层社会治理效果不佳的原因在于社会流动固化、经济不平等、西方意识形态渗透、基层干部行为失当，等等。也有的学者认为，基层社会治理效果不佳，从整体上看是由于基层社会治理体系不够健全造

* 王宗礼，西北师范大学马克思主义学院院长、教授。

成的，认为在我国基层社会治理体系中存在着有效连接社会成员的渠道缺失的问题，即社会体制没有制度化通道可以顺利连接基层群众，从而将基层群众纳入制度资源的共享整体之中^①。这一观点为我们认识基层社会治理效果弱化提供了新的视角。

事实上，改革开放之前甚或20世纪90年代中期之前，中国的基层社会治理是较为有效的。这是因为新中国成立后我国建立了与当时社会经济体制相适应的基层社会治理结构，建立健全了自上而下的社会组织系统，社会组织化程度有了很大提高。与此相适应，我国社会也建立了一套独特的“公共与个人”的连接系统，一方面各级党委与政府承担了公共资源配置的职责；另一方面，各级“单位”（在农村是人民公社、生产队）直接和人民群众相联系，“单位”承担了对单位成员基本公共服务的职责，社会成员从“吃喝拉撒睡”到“生老病死”基本上都由“单位”负责，基层群众通过“单位”这一纽带与国家政权体系紧密相连。在这样一种基层社会治理结构中，国家政权体系对基层社会治理主要发挥着间接的作用，而“单位”则在基层社会治理中处在第一线，“单位”中的各个层级直接面对基层群众，基层群众通过“单位”这一制度化渠道与各级政权体系建立了联系，同时“单位”作为政府的代理人也发挥了平衡利益、维护基层社会秩序的作用。

改革开放以来，特别是我国市场经济体制建立以来，这种适应计划经济体制的“单位制”基本解体了。一方面，随着工业化、城市化的推进和企业改制，大量社会成员成了没有单位归属的“自由人”，另一方面，随着改革的深入，过去“单位”所承担的各种社会职能也被剥离出来，“单位”也基本不再承担政权机关和基层社会成员之间的“连接”功能，单位配置公共资源、凝聚群众利益、解决社会纠纷的职能也随之弱化，过去那种

基层群众与各级政权机关的制度化连接渠道不复存在，而新的制度化渠道还没能及时建立起来，因此，我国基层社会治理中就出现了基层群众的利益诉求不能得到有效反映、各级政权机关对基层群众的利益诉求回应滞后、社会矛盾和冲突不断积累等问题，导致了基层社会治理效能低下。可见，国家政权体系与基层群众缺乏有效的制度化连接渠道，是现阶段制约基层社会治理的一大瓶颈。

二、群众路线：突破基层社会治理瓶颈的重要法宝

从以上的论述中可以看出，建立起国家政权体系和基层群众的制度化联系机制，是提高基层社会治理效果的重要途径。而要建立起这样的制度化机制，就必须在基层社会治理中贯彻党的群众路线。群众路线是我们党在长期的革命、建设和改革实践中形成的制胜法宝之一，迄今仍具有旺盛的生命力。基层社会治理本质上是做群众工作的。习近平总书记多次指出，城乡社区处于党同人民群众联系的“最后一公里”，要以最广大人民群众根本利益为根本坐标，从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手，创新社会治理。在基层社会治理中贯彻党的群众路线，是我们党的性质和宗旨决定的，也是基层社会治理的现实需要决定的。

首先，群众路线为突破基层社会治理瓶颈提供了价值引领。一切依靠群众、一切为了群众，是党的群众路线的根本价值立场。社会治理的主体说到底也是人民群众，社会治理的任务说到底也是维护人民群众的根本利益，衡量社会治理的成效最终也要看人民群众的满意度。在社会治理创新中，必须始终坚持人民的主体地位，依靠人民群众的首创精神，组织和动员人民群众参与社会治理；必须始终坚持以最广大人民群众的根本利益

为出发点和落脚点，不断满足人民群众对美好生活的需要，听民情、排民忧、解民困、化民怨。20世纪60年代产生于浙江诸暨的“枫桥经验”，就是党的群众路线在化解基层社会矛盾中的生动案例。在新的历史条件下，习近平总书记明确指出，要把“枫桥经验”坚持好、发展好，把党的群众路线坚持好、贯彻好^②。

其次，群众路线为创新基层社会治理提供了思想方法和工作方法。从群众中来、到群众中去，是群众路线的核心要求。从群众中来，就是要求各级干部要深入基层开展调查研究，了解群众的需求、研究群众的意愿，汲取人民群众的智慧，凝聚人民群众的意志和力量，并将其转化为路线方针政策，转化为创新社会治理的具体举措；到群众中去，就是要把已经制定的路线方针政策运用到社会治理的实践过程中，把创新社会治理的具体举措转化为人民群众的自觉行动，接受人民群众和实践的检验，以此循环往复、螺旋式上升，不断总结经验、修正错误，不断提升社会治理的水平和效能。

再次，群众路线为创新基层社会治理提供了生生不息的动力源泉。人民是历史的创造者，是推动历史前进的动力，同样，人民群众也是社会治理的依靠力量。在基层社会治理中践行党的群众路线，就是要建立健全人民群众参与社会治理的体制机制，让人民群众广泛参与社会政策制定和社会立法过程，参与基本公共服务标准的制定过程，参与社会组织和社会治理实践过程，参与基层社会治理的评价过程，表达自己的利益和诉求，推动基层社会治理向纵深发展。要尊重群众的首创精神，及时总结人民群众在基层社会治理中创造的好的经验和做法，并将其上升为具有一般意义的政策措施，加以推广。事实上，人民群众中蕴藏着无穷智慧和力量，我国基层社会治理中产生的许多好的经验和做法，如浙江的“枫桥经验”、北京的“街乡

吹哨、部门报道”等，都体现了人民群众的智慧和力量。可见，群众路线无疑是推动基层社会治理创新的不竭动力。

三、群众路线制度化的路径思考

要使群众路线在基层社会治理中发挥应有的作用，切实建立起国家政权体系和基层群众的有机联系，就必须推进群众路线的制度化。要把主要体现为思想方法、工作方法、领导作风的党的群众路线转化为创新基层社会治理的具体制度，群众路线才能落地生根。制度法规带有长期性、稳定性、根本性，许多好的经验、好的作风之所以不能长久坚持、一以贯之，其根源在于没有建立起一套行之有效的制度体系。因此，要在基层社会治理中贯彻群众路线，就必须探索群众路线制度化的具体路径。

首先，要进一步完善基层自治制度。基层自治制度是党和国家治理基层社会的正式制度安排，它基本适应了改革开放以来“单位制”解体以后我国基层社会治理的现实需要。但是，长期以来，我国基层自治制度在实践中出现了不少问题，如一些地方党的基层组织弱化，党对基层社会的领导被削弱，部分基层自治组织职能异化、脱离群众，有的甚至被宗族势力、黑恶势力所把持，不仅没有发挥好国家政权体系连接人民群众的纽带作用，反而成了基层社会矛盾与冲突的焦点。党的十八大以来，我国基层自治制度建设得到了加强，城乡基层社区党的建设得到了强化，以党的基层组织为核心，以城乡基层组织为基础的自治制度进一步完善。在新的历史条件下，适应我国社会主要矛盾的变化，我国城乡社区基层自治制度还需进一步发展和完善，要继续推进基层民主建设，增强基层自治组织的代表性，要进一步健全和完善自治组织的决策制度、执行制度、监督

制度等各项制度，提高基层自治组织的治理能力，更好地发挥基层自治组织在服务群众、化解矛盾、维护公平正义等方面的作用。

其次，要进一步建立健全基层社会组织。在“单位制”解体之后，国家政权体系与基层群众之间的制度化联系弱化，基层群众利益的代表、维护、平衡机制基本失效，基层群众的利益诉求表达不畅、权益维护主体缺位、矛盾冲突不能得到有效化解，使得基层社会治理出现了基层干部的努力程度和治理绩效不成比例的尴尬状况。重建国家政权体系与基层群众的制度化联系，是破解这一治理难题的重要途径。而改革开放以来适应我国经济社会发展而产生的各种基层社会组织，无疑是国家政权体系和基层群众制度化联系的重要桥梁。必须在加强党的领导的前提下，大力健全和完善城乡社区基层社会组织，按照按需设置、按职履责、有人办事、有章理事、依法运行的原则，使各类组织各有其位、各司其职、协调配合、发挥合力。要进一步优化各类社会组织的功能，进一步发挥其利益代表、关系协调、回应诉求、公共服务等职能，使其真正成为国家政权体系连接基层群众的制度化通道。

再次，要建立健全基层群众的利益表达机制、利益综合机制、利益维护机制。原有的国家政权体系与基层群众制度化连接渠道的解体，造成的一个消极后果就是基层群众的利益表达、利益综合、利益维护机制也随之解体，在此情况下，基层群众往往就会选择通过上访、集聚、甚至暴力抗争等途径表达利益诉求、维护自身合法权益，造成了基层社会治理中的顽症。因此，在基层社会治理中贯彻群众路线，就应当建立健全基层群众的利益表达机制，要改进“恳谈会”“听证会”“接访”等行之有效的制度，使基层群众的诉求能够得到有效表达；要不断改革体制机制，改变政府包揽式的传统管理模式，积

极吸纳社会组织和人民群众参与社会治理，通过基层社会组织等平台吸纳社情民意、进行利益综合；要不断改进决策方式方法，发扬协商民主的独特优势，“有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数”^③，把人民群众的利益诉求转化为具体措施，平衡和协调利益关系，维护好不同阶层、不同群体各方面、各层次的合法权益。

最后，要进一步建立健全基层公共服务平台。如“政务大厅”、“便民服务中心”等公共服务平台，是我国“单位制”解体之后，适应我国社会结构变化、社会关系重组而产生的社会治理机制，有很强的生命力。要按照系统开放、资源共享的原则，进一步建立健全各种形式的公共服务平台，不断完善其功能，充分发挥其党和政府联系群众的“窗口”作用。当前，要善于“把党的优良传统和新技术新手段结合起来”，积极利用互联网技术创新公共服务平台，为基层群众提供更加开放、更加便捷的公共服务。要不断改进基层干部和公共服务人员的服务意识和工作作风，切实提高基层干部的工作水平和服务能力，为基层群众排忧解难，更好地服务基层群众，使公共服务平台切实发挥好党和政府连接基层群众的纽带、桥梁作用。 

① 张静：《中国基层社会治理为何失效？》，《文化纵横》2016年第10期。

② 《习近平强调：把“枫桥经验”坚持好、发展好》，中国政府门户网站，2013年10月11日，访问日期：2019年1月17日。

③ 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社，2017年版，第292页。

（责任编辑：葛云）