

群众路线：一种新型民主治理模式

孔凡义

【摘要】群众路线是中国共产党对马克思主义理论的重要贡献。它发源于革命年代,成熟于执政时期。群众路线被贯穿于党和国家治理过程之中,发展成独具中国特色的民主治理模式。从治理话语上看,群众路线的党群关系话语建构了民主治理的崭新话语体系。它不同于传统中国的官民关系话语体系,是一种民主话语的政治表达。它也完全不同于西方国家选民议员的政治话语体系,而是对现代民主话语的中国化。从治理结构上看,群众路线在党员干部与人民群众之间建构了一个治理共同体,通过党群合作和共治来实现群众的民主参与。党员干部与人民的直接联系也在一定程度上限制了科层制的官僚主义、等级主义,通过制约科层制来避免国家和政党的科层化导致的精英主义和封闭主义的倾向。从治理过程上看,群众路线的实践过程是民意表达和政府回应的过程,这一过程把民主的核心又回归到“人民的统治”上来,回归到民主最初的本意,实现了民主的“全链条、全方位、全覆盖”,是全过程人民民主。

【关键词】群众路线;国家治理;全过程人民民主

【基金项目】国家社会科学基金后期资助重点项目“人民信访制度研究”(项目编号:22FZZA01);国家社会科学基金重大项目“全过程民主与基层社会治理研究”(项目编号:21ZHZ032);2022年国家信访局信访理论基金项目“信访工作与发展全过程人民民主研究”(项目编号:2022AG0408)。

中国共产党第二十次全国代表大会强调指出:“全党要坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,树牢群众观点,贯彻群众路线,尊重人民首创精神,坚持一切为了人民、一切依靠人民,从群众中来、到群众中去,始终保持同人民群众的血肉联系。”在中国共产党的政治话语里,群众路线是党的生命线和根本工作路线,是中国共产党永葆生命力的传家宝。群众路线作为中国共产党对马克思主义理论的重要贡献,虽然产生于革命时代,但是迄今仍然贯穿于党和国家治理过程之中。群众路线与党政治理相结合,赋予党和国家治理以新的话语、新的结构和新的过程,从而发展成独具中国特色的民主治理模式。

一、文献梳理和突破空间

也许因为人们把群众路线看做是一种比较抽象的方法论而不是制度体制,国外学术界对群众路线的研究文献并不多见。但是,这些有限的文献还是对群众路线进行了多个层面的分析。在国内学术界,受到十八大以来党建研究热潮的推动,国内学者对群众路线的研究形成了一股浪潮,积累了大量的研究成果。综合来看,国内外学者主要从以下几个

方面对群众路线进行了研究:

1. 哲学的视角。群众路线是中国共产党在革命过程中探索出来的一种工作方法。群众路线的产生既有丰富的中国革命实践基础,也是在马克思主义基本理论指导下形成的。它是马克思主义意识形态与中国革命相结合的产物。阿瑟·斯坦纳认为,群众路线不是个简单的宣传口号,而是马克思主义意识形态在领导模式上的具体表现,它与马克思主义意识形态高度契合^{[1](P422-436)}。爱德华·哈蒙德认为,群众路线是一种大众主义的社会论,不同于精英决定论、技术决定论或超凡力量决定论。它也是一种领导方法论,要求一切来源于群众,一切回归群众。群众路线更是一种认识论。它认为世界是由人民改造的,真理来源于群众的社会实践^{[2](P15-17)}。格雷厄姆·杨认为,群众路线是唯物主义认识论,强调人们对社会的认知要通过调查研究和实事求是来实现,以此为逻辑基础要求领导应向群众学习^{[3](P227)}。约翰·威尔逊·刘易斯认为,群众路线是中国共产党领导基本准则,是党理论联系实际的普遍方法^{[4](P457-464)}。

2. 公共政策的视角。理查德·M·普费弗认为,群

群众路线是动员群众参与的决策模式,它有利于监督基层领导干部,迫使领导干部直接向群众负责并做出回应^{[5](P157-174)}。在对群众路线的决策模式和哈丁的科学决策模式研究之后,布莱切尔认为,群众路线决策模式把政策过程抽象为微小决策、行动和再行动,是由领导和群众分工行动的扩展过程。它更加重视群众在决策中的作用,通过决策来加强党群联系。领导的决策不是最终的决策,还要听取群众意见不断对决策进行修改。群众路线决策不像科学决策那样方案选定就意味着决策终结,而是领导和群众之间反复决策和修改的过程^{[6](P105-126)}。科学决策是一种精英主义的决策模式,群众路线决策则试图在精英和大众之间形成平衡。所以,群众路线决策相对于科学决策更具有大众主义的色彩。

3. 民主的视角。一些学者侧重于从政治参与和民主的角度来观察群众路线,挖掘群众路线的民主价值和政治参与模式。王绍光认为,中国的民主是纵向民主,是集思广益型决策。它是践行群众路线的过程,将群众的“分散的无系统的”意见转化为“集中的系统的意见”的过程^{[7](P82-111)}。群众路线的决策方式调转了参与的方向。公共参与模式强调参与是民众的权利,而群众路线模式则强调与民众打成一片是干部的责任^{[7](P47-49)}。所以,群众路线是一种逆向政治参与模式,决策者必须主动深入到人民大众中去,而不是坐等群众前来参与^{[8](P16-17)}。刘智峰认为,群众路线的主要功能是民众向政府进行意见表达和反映利益,它意味着人民是权力的授予者,党的权力来源于人民^{[9](P62-69)}。孔凡义认为,群众路线是要在科层制与民主制之间取得一种平衡,它通过自上而下的诉求、开放的争论和广泛的参与来弥补科层制的民主缺陷,从而形成具有中国特色的现代民主科层制^{[10](P18-25)}。蔡礼强认为,群众路线不仅内含民主的价值理念,而且群众路线本身的形成就是中国共产党践行民主的结果。群众路线彻底改变了中国的政治参与格局,奠定了中国式民主的政治建设的参与基础^{[11](P55-62)}。孔国保认为,群众路线与民主政治之间存在张力。一方面,它们都强调人民群众的重要地位,把保护和实现人民群众的利益作为社会政治活动的出发点;另一方面,它们在基本内涵、政治层面、产生背景、思想基础、人民群众的实际地位和政治参与方式、治理方式及保障条件等方面存

在着明显的差异^{[12](P66-69)}。

4. 治理的视角。王木森等认为,群众路线作为一种民主形态蕴藏着民主治理功能。群众路线的民主治理体现为民主集中和协商民主^{[13](P23-29)}。群众路线作为马克思主义意识形态的表现形式,广泛地融入到国家治理的方方面面。在治安领域,新时期群众路线主要包括接近群众、呼应群众要求和依靠群众维护治安^{[14](P88-116)}。在计划生育领域,强大的官僚动员能力与薄弱的分类治理能力之间存在巨大的反差,这导致群众路线无法执行^{[15](P117-129)}。在信访制度领域,群众路线是国家用以规制官僚集团,密切党群关系的制度安排。群众路线与科层体制之间的张力和矛盾贯穿于信访制度演变的始终^{[16](P78-87)}。信访制度设计根源于中国共产党的群众路线。信访制度是党加强联系群众的制度设计。政党推动和群众推动分别导致了信访制度的形成发展和现代化转型^{[17](P78-87)}。在基层治理领域,通过重拾群众路线消解政党的科层化、行政化以及与社会疏离的倾向,政党整合既建构了以群众为基础的治理资源、锻炼了党员干部的基层治理技能,又培育了村民的政治社会化意识^{[18](P92-101)}。群众路线可实现组织愿景引领、群众诉求表达和治理事务内容的有效衔接,通过多种方式最大限度组织动员群众,最终以较低成本和广泛的群众参与赋予群众国家认同感^{[19](P189-197)}。

5. 党的领导视角。阿瑟·斯坦纳认为群众路线是一种领导方式而不是政治理念,是对政党的组织化领导的界定,是一种政党领导的方法^{[1](P422-436)}。格雷厄姆·杨认为,群众路线通过干群关系的处理来实现政党领导。因为群众是知识的仓库、群众的热情和力量决定政治行动的成败,所以政党领导依赖于群众路线^{[3](P227)}。申克-桑德伯根认为,群众路线是中国共产党的动员式领导模式。通过动员群众普遍地参与到政治生活之中,党员干部与群众建立直接联系来实现党对公共政策的领导^{[20](P677-699)}。詹姆斯·汤森认为,群众路线通过正确处理党群关系来实现对群众的领导^{[21](P1003-1015)}。

除了以上研究之外,还有一些研究成果着重于研究群众路线与法治、应急管理、政治发展、基层党建、纪检监察的关系。虽然有一些研究成果触及群众路线与民主治理的表层关系,但是它们对群众路线何以成为民主治理模式缺乏更加深入的探讨。比

如,服务革命的群众路线与服务于治理的群众路线有何联系和区别?群众路线作为新型民主治理模式与传统治理模式、其他民主治理模式有什么区别?如何从中国语境来理解群众路线作为民主治理模式的独特性。为了回答这些问题,本文试图构建民主治理话语、治理结构和治理过程的分析框架来阐释群众路线民主治理模式的特征。

二、群众路线的转型:从革命到治理

正如前文所述,群众路线产生于革命年代,是中国共产党把马克思主义基本原理与中国革命实践相结合的产物,是中国共产党革命经验的总结。在新中国建立和改革开放之后,作为中国共产党传家宝和优良传统的群众路线并没有被弃之不用,而是被广泛融入国家治理的各个方面,群众路线从服务革命走向融入国家治理。所以,我们可以把群众路线分为革命的群众路线和治理的群众路线两种类型。

1. 革命的群众路线。20世纪20年代末,中国共产党领导的新民主主义革命陷入低潮。为了自身生存和完成革命目标,中国共产党迫切需要联系、组织和动员群众,为革命注入可靠的动力。正如毛泽东所言:“真正的铜墙铁壁是什么?是群众,是千百万真心实意地拥护革命的群众。这是真正的铜墙铁壁,什么力量也打不破的,完全打不破的。”^{[22](P139)}此语道出了中国共产党密切联系群众的现实原因。在随后10年的联系、组织和动员群众参与革命过程中,中国共产党逐步形成了一系列行之有效的组织和动员群众的经验方法,群众路线逐步形成。从20世纪20年代末大革命失败到1949年新中国建立,群众路线因为革命而生,也服务于革命,是一种革命的群众路线^{[23](P5-16)}。

作为革命的群众路线具有六个鲜明的特征:第一,群众路线的根本目的是党通过联系群众、动员群众、组织群众和教育群众以得到群众的支持和参与来推翻三座大山,完成国家建设的政治任务。群众路线是要建立党与人民群众的联系,他们共同的目标是推翻现有政权,用党群认同来摧毁旧的国家的合法性。第二,因为群众路线的目的是革命,所以处于革命环境下的群众路线实践具有秘密性,往往在地下进行。第三,革命的群众路线是没有制度保障的,没有严格制度规范,没有可以遵循的规则和程序。所以,革命的群众路线具有比较强的灵活性、人

格化、地域性和动态性。第四,在革命的群众路线中,党和群众具有紧密的共同的阶级利益,更容易形成亲密的党群关系。因为党和群众面对着共同的敌人,他们能够形成紧密的政治共同体。第五,革命的群众路线最大的敌人是现存的国家政权和外敌入侵者,较少地受到官僚主义和形式主义的侵蚀。第六,在革命的群众路线实践过程中,党对群众有很强的依赖性。虽然党员干部是工人阶级的先锋队,但是革命的残酷性和艰巨性决定了他们必须得到最广大人民群众支持才能获得革命的胜利,所以党员干部必须把群众动员和组织起来,否则不仅革命不会成功,党员干部也会被置于危险境地。

当然,需要说明的是,革命的群众路线也包含着治理的需要,比如在根据地或者解放区,中国共产党也通过群众路线来治理。但是,在当时情况下,治理的群众路线不是群众路线的主要内容。而且,即使是治理的群众路线也是服务于革命的群众路线的。

2. 治理的群众路线。治理的群众路线是党的群众路线传统和经验在国家治理中的延续和发扬。1949年新中国建立以后,中国共产党由革命走向执政,党的中心任务是国家治理。群众路线经过改造,普遍嵌入到国家治理体系之中,为国家治理服务从而产生了独具特色的民主治理模式。

作为治理的群众路线具有六个鲜明的特征:第一,群众路线的根本目的是党通过组织和动员人民群众一方面实现有效的治理,另一方面巩固党的执政基础。治理的群众路线试图通过党密切联系群众实现有效治理和执政认同两个目标。第二,治理的群众路线是制度化和规范化的。党把群众路线的方法和理念嵌入到国家治理制度之中,群众路线要服膺于相应的制度规范。所以,治理的群众路线具有较强的制度刚性和强制约束,灵活性和人格化色彩较弱。第三,治理的群众路线是为了保障政权而不是削弱政权。党通过群众路线来实现群众对党和国家的支持,尤其是确保群众对党的政治认同。第四,治理的群众路线下党和群众失去共同的敌人,他们所处的外部环境也不存在生存危险,所以群众路线的实践往往是公开的。但是,群众路线因为失去了外部压力,党员干部也缺乏足够动力去动员和组织群众,群众路线往往面临官僚主义和形式主义的侵蚀。第五,治理的群众路线中,因为党员干部拥有了

更高的地位、资源、权力,他们对群众的依赖性有所降低,所以党群关系容易割裂,也即中国共产党长期执政面临脱离群众的危险。第六,群众路线与国家治理存在张力。在革命的群众路线中,党和群众的地位和目标是完全一致的,所以群众路线具有很强的政治基础。但是在治理的群众路线中,群众既被动员和组织起来成为国家治理的主体,又成为国家治理的对象,如处理不当容易产生党群冲突和矛盾。

从革命到治理,群众路线的使命、风险和内容都发生了一定的变化。从现代化理论的角度看,革命的群众路线是为了完成民族国家建设的使命,治理的群众路线是要完成民主国家转型的使命^{[24](P16-29)}。革命的群众路线的风险是强大的政治敌人和残酷的革命形势让党和群众处于生存危机之中,治理的群众路线的风险是党脱离群众的风险以及群众对党和政府的信任危机。革命的群众路线是党和群众紧密联系来推翻三座大山尤其是既有政治秩序,是要通过党的合法性来削弱国家的合法性,治理的群众路线是党和群众紧密联系来维持现有政治秩序,是要通过党的合法性来巩固国家的合法性。但是,无论是革命的群众路线还是治理的群众路线,它们都强调党对群众利益和诉求的关切,重视群众的普遍参与,要求党和群众的直接联系,这些都是民主的应有之义。所以,革命的群众路线具有民主革命的特征,治理的群众路线则形成了一种新型民主治理模式。

三、党群关系:民主治理新话语

作为治理的群众路线起源于革命,成熟于执政,它用党群关系的话语建构了民主治理的崭新话语体系。党群关系的话语体系本质上不同于传统中国的官民关系话语体系,是一种民主话语的政治表达,是对传统民本主义的民主转化。它也完全不同于西方国家的选民议员的政治话语体系,实现了民主政治话语的中国化。因此,群众路线建构了一套新的、以马克思主义民主理论为基础的、中国化的民主治理新话语体系。这一话语体系与全过程人民民主的话语相辅相成,都是基于中国历史传统和政治实践的总结和提炼。

1. 从官民关系到党群关系:政治话语的民主化。在传统中国君主专制政治条件下,社会分离成官僚和黎民两大社会群体。“官—民”二元结构是传统专制中国的基本社会结构^{[25](P56-64)}。官和民的社会

地位、政治身份、经济收入等都有较大区别。政治体制是以君主专制为核心以官治为辅助的集权体制。在这种体制下,“清官—良民”和“贪官—刁民”构成了传统中国两种极端的政治图景。官民关系构成了传统中国政治的基本叙事,也是分析传统中国政治的基本分析框架。“官民矛盾”“官逼民反”“官民共治”“官治、民治”“官办、民办”“民本主义”“官僚主义”“官体”等政治话语都是官民关系分析框架的政治表达形式。官治民、民治于官,官和民是统治与被统治的关系。用马克思主义阶级分析方法来看,官和民是敌我对立的统治阶级和被统治阶级的关系。传统中国的社会等级体系、社会荣誉体系、社会礼仪体系、等级特权体系和文化价值体系把官从民众中分离出来,成为一个特权阶层^{[26](P52-61)}。传统中国的政权性质、经济结构、政治运行等都决定了官和民是不可调和的对立性矛盾^{[27](P77-84)}。所以,以官民关系为结构的传统中国治理是一种专制的国家治理体系,官民关系的治理是对立的。

党群关系为国家治理提供了一个新的分析框架和话语表达。这一分析框架和话语表达不是对官民关系的简单替代,而是一种社会性质和政治文化的全新表达。它用党群关系的民主话语取代了官民关系的专制话语。在党群关系的话语体系里,党与群众不是阶级对立关系,也不是统治者与被统治者之间的关系。毛泽东指出:“我们的权力是谁给的?是工人阶级给的,是贫下中农给的,是占人口百分之九十以上的广大劳动群众给的。我们代表了无产阶级,代表了人民群众,打倒了人民的敌人,人民就拥护我们。”^{[28](P581)}在群众路线的话语里,党员干部与人民群众之间的关系是权力赋予与被赋予的关系,这种关系已经不同于官民的统治与被统治的关系。“共产党员在民众运动中,应该是民众的朋友,而不是民众的上司,是诲人不倦的教师,而不是官僚主义的政客。”党员干部与人民群众是平等的关系。“共产党是为民族、为人民谋利益的政党,它本身决无私利可图。它应该受人民的监督,而决不应该违背人民的意旨。它的党员应该站在民众之中,而决不应该站在民众之上。”^{[29](P809)}群众是党员干部的监督者,也是党员干部的权力授予者。所以,党群关系的话语表达蕴含着深刻的民主理念。

2. 从选民议员关系到党群关系:民主话语的中

国化。党群话语具有明显的中国语境,是从中国文化传统和政治现实来实现对民主的政治表达。首先,党群关系继承中国古代传统政治中先知后觉的政治文化。孔子说:“生而知之者上也,学而知之者次也;困而学之又其次也。困而不学,民斯为下矣。”孔子把人分为四种类型,这四种人的认知和行为能力是逐次下降的。孟子说:“古之人,得志,泽加于民;不得志,修身见于世。穷则独善其身,达则兼善天下。”孟子把人分为达者和穷者,达者需要帮助和带动穷者。孔子和孟子的认知行为差异和达者穷者的区分,界定了精英与大众的边界和关系,这种关系也体现在中国共产党对党群关系的界定上。在党群关系的话语体系里,中国共产党是由社会中的优秀分子组成的,是中国工人阶级的先锋队,是中国人民和中华民族的先锋队。群众是指普通民众,是“占人口百分之九十以上的广大劳动群众”^{[28](P581)}。党群关系是先锋队与普通大众的关系,是先进分子与普通分子的关系。“共产党员决不可脱离群众的多数,置多数人的情况于不顾,而率领少数先进队伍单独冒进;必须注意组织先进分子和广大群众之间的密切联系。这就是照顾多数的观点。”^{[30](P525-526)}其次,党群关系继承了中国古代传统政治中政治教化的模式。“政者,正也。子帅以正,孰敢不正?”“为政以德,譬如北辰,居其所而众星共之。”在中国古代政治文化中,政治意味着文化教化和道德模范。那么,文化教化和道德模范的政治引领要求领导人自身是先进分子和优秀分子,他们需要通过道德和行为示范来引领普通民众。正如邓小平所言:“我们一定要把思想政治工作放在非常重要的地位,切实认真做好,不能放松。这项工作,各级党委要做,各级领导干部要做,每个党员都要做。要做得有针对性、细致深入和为群众所乐于接受。最重要的条件,就是凡是需要动员群众做的,每个党员,特别是担负领导职务的党员,必须首先从自己做起。”^{[31](P342)}党和群众的关系是引领与被引领的关系。它吸收了中国古代的群体划分,同时赋予群众以政治地位,从而实现对传统文化的继承和改造。最后,党群关系继承了中国古代传统的民权哲学。它“引中国民本文化以为道统,采阶级斗争学说和权利观念以为政统,试图通过动员和组织最广大的人民群众,让人民中的每一分子都起来参与政治,监督政府而形成自己的法统,从而建立

和实现最广泛的民主”^{[32](P37)}。所以,当今中国的群众路线,一方面改造性继承传统中国民本主义的“重民”文化(传统文化创造性转化),另一方面借鉴了西方现代文明中的人民主权理念(现代理念的中国化),从而形成一种混合的民主话语。

群众路线所建构的党群关系话语体系完成了民主话语的两个创新。一是完成了政治话语的民主化。从官民关系到党群关系的转变是专制政治话语向民主政治话语的转变。官民关系本质上是一种专制关系,统治与被统治的关系,党群关系本质上是一种民主关系,是平等合作共治的关系。二是完成了民主话语的中国化。党群关系话语是对中国文化传统和政治体制的政治表达,它把民主与中国文化传统和政治体制结合起来,用党群关系话语来进行新的表述和阐释。党群关系话语继承了党在长期革命和建设时期形成的文化传统,具有中国特色的文化和传统语境。另外,党群关系话语以中国政治国情为支撑,它能够与中国政治现实运转并行不悖。

四、党群共治和制约科层制:民主治理新结构

从治理结构上看,群众路线在党员干部与人民群众之间建构了一个治理共同体,通过党群合作和共治来实现群众的民主参与。党员干部与人民的直接联系也在一定程度上限制了科层制的官僚主义、等级主义,通过制约科层制来避免国家和政党的科层化导致精英主义和封闭主义的倾向。

1. 新型民主治理结构。西方民主的核心是议会民主制,选民通过选举产生自己的代表行使人民主权。民主理论经过熊彼特的改造把竞争性选举等同于民主,所以选民与议员的关系是选举与被选举的关系,选民与议员的代表与被代表关系是通过选举程序来确认的。议会是西方国家权力的中心,组成议会的议员与选民之间的关系是人民主权的体现,也是民主最重要的内容。所以,在西方民主治理结构中,民主主要体现为选民与议员之间的委托代理关系。人民掌握最高主权,议员掌握政府治权。民主治理意味着人民选举代理人来治理,人民不直接参与其中。在委托代理关系模式下,议员在任期制的保护下容易摆脱选民的控制和监督而不负责任。所以,它被王绍光批评为不是民主而是“选主”^{[33](P557-559)}。

党群关系建构了新的民主治理体系结构。首先,它意味着民主不仅涉及人民群众与国家机关的

关系,也涉及人民群众与党员干部的关系。在我国,中国共产党是唯一的领导党和执政党,是中国最大的政治组织,在我国日常社会政治生活中处于核心地位,发挥着重要作用。所以,我国的人民民主不仅体现在人民群众与国家机关的关系上,更体现在人民群众与党员干部的关系上。在我国,党群关系是人民民主最重要的内容。其次,它强调人民民主是党员干部对人民群众诉求的回应。群众路线的民主最重要的不是人民群众通过选举来确认自己的代理人,而是党员干部要积极关注人民群众的利益、诉求、意志,解决人民群众的急难愁盼问题。最后,党群关系不仅强调党员干部与人民群众之间是监督与被监督的关系、代表与被代表的关系,而且是鱼水关系,是合作治理关系。群众路线要求党员干部的决策要重视群众关切,通过群众的参与来对决策进行修正。所以,群众路线的民主是政党领导与群众参与的关系,是群众通过参与来影响政党决策进程的制度,党员干部与人民群众是一个治理共同体。

2. 群众路线对科层制的制衡。科层制是一种反民主的组织体制,群众路线对科层治理的制衡客观上有助于民主的伸张。无论是韦伯还是米歇尔斯,他们都认为组织的科层化会导致官僚化。因为科层制的专业化、等级化和制度化会滋生命令主义、文牍主义、官僚主义和形式主义的工作作风。这意味着科层制是与民主制对立的,科层制的存在必然会束缚民主的发展。

群众路线在一定程度上限制科层制的内趋化弊端并抑制腐败的蔓延。“官僚制行政总是倾向于排斥公众,尽可能隐蔽它的信息和行动不受批评。”^{[34](P1132)}所以,科层制天生具有排斥外部社会的本能。科层制下的组织成员基于自利的本性而倾向于内部交换,这种内趋化倾向的内部交易会滋生腐败。群众路线要求科层制组织的成员与外部的人民群众建立联系和交流互动,把封闭的科层制组织改造成开放的科层制组织,从而在一定程度上限制了科层制的内趋化,缩小了腐败滋生的空间。在群众路线模式下,人民群众需要参与科层制组织的内部决策,影响科层制的运作过程,对科层制的组织进行监督,这在一定程度上可以消解科层制组织的内趋化。在群众路线模式下,存在于科层制组织外部的群众对科层制组织形成压力和影响,可以对科层制组织的权力

形成制约,从而达到抑制腐败的效果。

群众路线在一定程度上限制科层制的向上负责弊端,保障政府向人民负责。根据韦伯的科层制理论,科层制组织是一个自上而下的等级化的体系。科层制组织的官员是由上级官员任命的。这意味着官员的权力和职位不是来自于选民的选举而是上级的委托。官员自然会向上级负责,形成向上负责制^{[35](P105-125)}。向上负责制对科层制组织的成员形成向上的拉力,金字塔下层成员的资源、注意力等都会涌向金字塔的上层,最终导致科层制组织日益与社会群众脱离。向上负责制的向上拉力和内驱化的向内吸力都推动科层制组织日益与社会群众脱离。群众路线要求党员干部从群众中来到群众中去,一方面消解了向上负责制的向上拉力和内驱化的向内吸力,另一方面把党员干部推向外部社会群众与他们密切联系,即推动科层制向社会群众负责。群众路线下的科层制组织不再是一个封闭的、独立的组织,而是一个半封闭的、合作性的组织。政策的执行不再是科层制组织内部自上而下的贯彻,而是党员干部与人民群众的合作^{[36](P107-116)}。

五、表达和回应:民主治理新过程

群众路线治理模式是一种表达和回应的治理机制,它把民主带回到民主的核心——“人民的统治”。它具有全过程人民民主的一般性特征,即重视民主的实质和全过程。群众路线动员群众参与决策、影响决策和评估决策,重视参与行为本身和参与效果而非形式。群众路线的表达和回应机制也嵌入到政治全过程,诸如决策、执行、评估、反馈等各个环节。

民主治理过程的解释框架有很多种。比如在熊彼特看来,民主意味着竞争性的选举和普选权。即民主不是意味着人民在统治,而是意味着人民选举谁来统治^{[37](P415)}。达尔则提出,民主不是多数人的统治,而是多个少数的统治^{[38](P43)}。托克维尔把社会权利对国家权力的制约看做是民主运行的应有之义^{[39](P80)}。这些民主治理的解释框架聚焦于民主实现的外部条件,比如选举、多中心和制衡等过程,但是民主最核心的内涵即“人民的统治”却被忽略了。

群众路线所蕴含的民主作为具有中国特色的民主制度,是以马克思主义直接民主观为主导,吸收了现代人民主权观念,对中国古代民本主义进行了创造性的改造,形成了一种新的民主治理框架。这种

民主治理新框架关注的重心不是竞争性的选举等形式性的要件,而是党员干部(政府)与人民群众(公民)之间的表达和回应机制,这种表达回应和回应机制是需要实际的行动和效果做配套的。人民群众能够表达、参与和施加影响,党员干部要了解民意、重视民意、吸纳民意,用实际行动和政策效果对民意做出回应。在群众路线的治理模式下,党员干部到群众中去听取意见和建议,从群众中集中统一不同的意见,从而形成民主的表达和回应的治理新过程。它把民主的核心又回归到“人民的统治”上来,回归到民主最初的本意。“将群众的意见集中起来”即是民意表达的过程,“在群众行动中考验这些意见是否正确”即是回应民意的过程。群众路线的运作过程正是民意表达和政府回应反复循环的过程。

群众路线的民主治理新过程体现了全过程人民民主对民主的定义,也是中国人的民主文化的现实反映。“人民当家作主,政府应尊重民意,这是农民对民主的本质主义的理解。”^{[40](P73)}——一项通过对全国范围内随机抽样的1750位城镇居民的调查,发现中国人想要的民主是:德治优先于法治,重视实质和内容优先于重视形式和程序,协商优先于表决,解决反腐败和群众监督政府问题优先于保障公民权利和自由^{[41](P1)}。群众路线强调的党员干部与人民群众互动的过程是他们相互协商即“有话好商量”的过程,所以,群众路线的民主治理过程与上述的实证研究结果相呼应。同样的,群众路线要求党员干部关注群众生活,解决群众诉求。这与中国人更加注重民主的效用不注重民主的形式程序也是一致的。在王绍光看来,群众路线既是代表型民主的中国模式,也是参与性民主的中国模式^{[42](P163)}。群众路线中的党员干部既代表群众的利益,也鼓励群众直接参与,把间接民主和直接民主融合起来。邓小平指出:“群众有气就要出,我们的办法就是使群众有出气的地方,有说话的地方,有申诉的地方。”^{[43](P273)}习近平也指出,评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的,主要看“人民群众能否畅通表达利益要求,社会各方面能否有效参与国家政治生活”^{[44](P258)}。民主不仅要求民意的表达和选举,更重要的是民意表达和选举能够得到政府有效的、负责任的回应。在民意的回应方面,

群众路线满足了民众结果至上的心理诉求。群众路线要求党员干部要解决群众的急难愁盼问题,能够为群众办实事解决实际问题。这种表达和回应机制不是程序性的、形式上的,而是要通过反复循环的过程使得民意得到伸张、政策顺应民意。“民主国家的一个重要特征,就是政府不断地对公民的选择做出响应,公民在政治上被一视同仁。”^{[45](P3)}王绍光认为,政府对人民的回应性即政府政策在多大程度上反映了公民的需求、要求和偏好,其更贴近民主的真实含义^{[46](P73)}。

群众路线的民主治理过程是全过程的民主治理,通过各政治环节把民主嵌入贯穿于政治全过程。在民众看来,民意的表达应该是日常的而不仅仅是周期性的。而群众路线正是持续性的而非间歇性的过程,满足了中国人对民主的心理要求。群众路线本质上是群众的表达和政府的回应的交互过程,而这更接近全过程人民民主的本义。从政府系统运行过程来看,群众路线将民意表达向政治系统输入和来自政府系统输出的政府回应的过程,是闭环的政治过程。群众路线把表达和回应机制嵌入到政治选举、政治决策、政治管理和政治监督过程,在政治运行全过程中听取民意并作出回应。同样的,群众路线的表达和回应机制也可以嵌入党和政府工作的方方面面、各个层级,从而实现全过程人民民主所指向的“全链条、全方位、全覆盖”。

参考文献:

- [1]H. Arthur Steiner. Current "mass line" tactics in Communist China[J]. The American Political Science Review, 1951, 45(2).
- [2]Edward Hammond. Marxism and the Mass line[J]. Modern China, 1978, 4(1).
- [3]Graham Young. Marxism and the Mass Line[J]. Modern China, 1980, 6(2).
- [4]John Wilson Lewis. The Leadership Doctrine of the Chinese Communist Party: The Lesson of the Peoples[J]Asian Survey, 1963, 3(1).
- [5]Richard M. Pfeffer. Leaders and Masses, China's Development Experience[J]. Proceedings of the Academy of Political Science, 1973, 31(1).
- [6]Marc Blecher. Consensual Politics in Rural Chinese Communities: Mass line in the Theory and Practice[J]. Modern China, 1975, 5(1).

- [7]王绍光. 不应淡忘的公共决策参与模式: 群众路线[J]. 民主与科学, 2010, (1).
- [8]王绍光. 毛泽东的逆向政治参与模式——群众路线[J]. 学习月刊, 2009, (23).
- [9]刘智峰. 论群众路线与群众参与[J]. 当代中国史研究, 1988, (4).
- [10]孔凡义. 科层制、群众路线和国家治理模式[J]. 领导科学论坛, 2016, (5).
- [11]蔡礼强. 群众路线在中国式民主发展中的关键作用和独特价值[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022, (5).
- [12]孔国保. 群众路线能等同民主政治吗? ——群众路线与民主政治比较研究[J]. 探索, 2007, (4).
- [13]王木森, 王东. 民主与参与: 群众路线的国家治理逻辑[J]. 岭南学刊, 2014, (6).
- [14]陈柏峰. 群众路线三十年(1978—2008)——以乡村治安工作为中心[J]. 北大法律评论, 2010, (1).
- [15]吕德文. 群众路线与基层治理——赣南版上镇的计划生育工作(1991—2001)[J]. 开放时代, 2012, (6).
- [16]田先红. 群众路线与我国信访制度的形成及演进[J]. 云南行政学院学报, 2016, (2).
- [17]孔凡义. 新中国成立70年来我国信访制度的发展和变迁[J]. 重庆社会科学, 2019, (11).
- [18]张新文, 张龙. 政党整合、群众路线与村治创新——基于乡村治理典型案例的讨论[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022, (2).
- [19]王向阳, 吕德文. 群众工作与当前基层治理的有效性研究——基于成都市彭州“花村街”改造前后的考察[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2022, (5).
- [20]L. Ch. Schenk-Sandbergen. Some Aspects of Political Mobilization in China[J]. Modern Asian Studies, 1973, 7(4).
- [21]James R. Townsend. Chinese Populism and Legacy of Mao Tse-Tung[J]. Asian Survey, 1977, 17(11).
- [22]毛泽东选集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [23]刘红凇. 党的群众路线的理论逻辑与革命时期的实践经验[J]. 江西社会科学, 2021, (5).
- [24]郭为桂. 群众路线与现代中国的国家建构——纪念中国共产党成立九十周年[J]. 东南学术, 2011, (4).
- [25]胡承槐. 人治、法治、“官治”——论传统中国社会的官治性质及其影响的消解路径[J]. 中共浙江省委党校学报, 2008, (3).
- [26]俞可平. 官本主义引论——对中国传统社会的一种政治学反思[J]. 人民论坛·学术前沿, 2013, (9).
- [27]迟汗青. 传统社会官民对立及其调整[J]. 学习与探索, 1996, (4).
- [28]建国以来毛泽东文稿: 第12册[M]. 北京: 中央文献出版社, 1998.
- [29]毛泽东选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [30]毛泽东选集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [31]邓小平文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [32]夏勇. 中国民权哲学[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2004.
- [33]王绍光. 超越选主: 对当代民主的反思[J]. 北大法律评论, 2012, (2).
- [34][德]马克斯·韦伯. 经济与社会: 第2卷(下册)[M]. 阎克文, 译. 上海: 上海人民出版社, 2010.
- [35]周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012, (9).
- [36]向玉琼, 李勤. 论官僚制基础上的决策流程及其转向[J]. 理论与改革, 2017, (4).
- [37][美]熊彼特. 资本主义、社会主义与民主[M]. 吴良健, 译. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [38][美]罗伯特·达尔. 论民主[M]. 李凤华, 译. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [39][法]托克维尔. 论美国的民主(上)[M]. 董果良, 译. 北京: 商务印书馆, 1995.
- [40]刘伟. 普通人话语中的政治: 转型中国的农民政治心理透视[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015.
- [41]张明澍. 中国人想要什么样民主[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [42]王绍光. 代表型民主与代议型民主[J]. 开放时代, 2014, (2).
- [43]邓小平文选: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [44]习近平谈治国理政: 第四卷[M]. 北京: 外文出版社, 2022.
- [45][美]罗伯特·达尔. 多头政体: 参与和反对[M]. 谭君久, 刘惠荣, 译. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [46]王绍光. 民主四讲[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2008.

【作者简介】孔凡义(1976—), 男, 湖北襄阳人, 武汉大学马克思主义学院教授, 马克思主义理论与中国实践湖北省协同创新中心研究员, 主要从事党史党建、党的信访工作制度和基层治理的研究(湖北武汉 430072)。

【原文出处】《郑州大学学报》: 哲学社会科学版, 2023.1.7~13