

基层治理中的群众路线： 历史脉络、实践困境与路径优化

王 波

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘 要:群众路线是党的生命线和根本工作路线,它贯穿于党的革命、建设和改革的各个时期,是党发展壮大的重要原因。但是,在经济体制和社会变迁下,当前基层治理中的群众路线出现服务泛化、资源消解自治、技术替代动员等偏移现象,从而造成了私人利益诉求膨胀、农民客体化和基层自主性弱化等治理困境。这些问题的出现,本质上是对群众路线的片面化和简单化理解:一方面,将“为人民服务”的政治理念理解为“为顾客服务”的市场化理念,从而忽视了政府服务的目标是多数人的公共利益而不是少数人的私人利益,忽视了群众工作既要组织和动员群众,又要教育群众。另一方面,将资源和技术视为取代群众路线更好地完成行政目标的现代化手段,忽视了群众路线是资源调动与人心治理的有机结合。在基层治理中找回群众工作,必须挖掘群众路线所蕴含的本土特质,结合当前农村社会的实际情况创新各种密切联系群众的体制机制。

关键词:基层治理;群众路线;群众工作;为人民服务;农民客体化;形式主义

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)05-0060-11

一、问题提出与文献述评

群众路线是党的生命线和根本工作路线,其核心问题是保持与人民群众的血肉联系。密切联系群众是党的优良作风,贯穿于党的革命、建设和改革的各个时期,是党发展壮大的重要原因^[1]。践行群众路线,是基层治理的根基所在与力量之源。基层政权组织上承国家下接农民,既要获得国家的合法性认可,也必须赢得基层群众的广泛认同,这双重合法性的构建,是其立足基层并实现有效社会治理的根本前提^[2]。基层所处的结构性位置及其治理特性,历来凸显群众路线的关键作用。从历史上看,中国共产党正是通过对基层的领导,通过密切联系群众、扎根于基层,形成了对基层的有效治理^[3]。因此,研究基层治理中的群众路线具有重要的理论意义和实践价值。

随着社会转型和治理体制演变,群众路线在基层呈现出新内涵和新形式。党的十八大以来,国家通过建设服务型政府、推动资源下沉等方式践行新时代的群众路线,增强了群众获得感,总体改善了干群关系。然而实践中仍存在一些问題,如群众主体性不足、“干部干,群众看”、部分项目建设与实际需求脱节,以及少数人借助投诉机制谋取私利等。这些现象表明,资源与技术虽提升了治理效能,却

作者简介:王波,武汉大学社会学院,博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“农村社区治理创新问题研究”(22&ZD173),项目负责人:贺雪峰。

也导致群众路线发生偏移,甚至带来新的治理困境。如何理解该偏移及其成因,成为亟须回答的问题。

目前,学界对群众路线的研究主要有两个方向:一是从宏观层面把握党的群众路线,强调其历史地位、内涵价值、现实困境及优化路径。有学者高度评价群众路线在党的历史发展中的关键性地位,认为党的历史就是形成和完善群众路线的历史^[4]。还有学者试图对群众路线进行总结,认为群众观点是群众工作的思想基础、群众立场是群众工作的政治立场、群众路线是群众工作的工作路线、群众利益是群众工作的出发点和落脚点、教育引导群众也是关心和保护群众^[5]。在现实困境方面,有学者认为,改革开放以来国家治理中面临着损害群众利益、消极腐败、作风不正、能力不足等脱离群众的困境^[6]。因此需要把加强作风建设、密切党群关系放在突出位置^[7]并在治理中“找回群众”^[8]。二是聚焦群众路线与基层治理的关系,将群众路线和群众动员作为一种解决公共问题的治理手段,在具体的治理场景中把握和拓展群众路线的内涵^[9]。吕德文指出,群众路线在基层治理实践中表现出复杂性,它包含行政体系的动员及群众动员,运动式的治理与科层制工作方法等多种元素^[10]。在乡村治理场域,群众工作方法常与黄宗智提出的“简约治理”模式相联系,被认为与中西部事务密度低的村庄社会结构相匹配^[11-12]。除此之外,群众工作也被视为调动情、理、法等多种方式动员群众的微观策略^[13]。还有研究将基层党建视为新时期贯彻群众路线的重要渠道,试图探索基层党建与乡村治理的关联机制^[14]。

既有研究形成了大量的理论和经验积累,为后续研究奠定了重要基础,但是仍存在以下不足:第一,既有研究将群众路线理解为一种与科层化的技术治理模式相对的传统治理模式,忽视了其作为政治理念、工作方法和微观策略综合体的丰富内涵。第二,既有研究对当前基层治理中群众路线的困境分析不够深入,往往止步于强调其缺位并呼吁回归。事实上,近些年国家大力推行党的群众路线教育实践活动,各地也在积极探索各种密切党和人民群众关系的制度和机制,不重视群众路线的情况已有所缓解,但是干群关系问题仍然存在。这一现实表明,群众路线并不只是意识问题,更是实践问题。作为一套相对抽象的理念和原则,群众路线在具体落实过程中会遭遇各种困难与挑战,容易出现执行偏差。从党的发展历程看,这一现象也屡见不鲜。因此,从实践维度分析群众路线在基层的执行偏差,具有新的学术意义。

基于以往研究的不足,本文结合多地调研经验,从基层治理实践的角度分析群众路线遭遇的思维和行为偏差,并试图还原其丰富内涵。研究发现,部分地区存在对群众路线的片面化和简单化理解,进而引发各种形式的基层治理困境。在行文上,本文首先梳理群众路线的历史脉络,为当前基层的群众路线确立历史坐标;其次分析当前基层群众路线的偏移现象及其成因;最后试图提出相应的优化路径。

二、群众路线的基层实践与历史脉络

群众路线是党的根本思想路线、政治路线和组织路线,是中国共产党全心全意为人民服务宗旨的集中体现。群众路线指的是“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来、到群众中去”^[15]。具体而言,“一切为了群众,一切依靠群众”是群众观点,也是群众路线的基本要求,它意味着一切为了群众的利益而奋斗;依靠群众的力量,相信群众能够自己解放自己,尊重群众的主体性和创造力。“从群众中来、到群众中去”是党的群众方法和工作原则,最早由毛主席提出,指的是将群众的意见(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,一次比一次地更加正确、更生动、更丰富^{[16]900}。群众路线不是抽象的,它必须在具体实践中得以体现。农村基层组织位于国家行政权力的最末梢,直接面向群

众,因此将群众路线放置于基层治理场域中加以考察,有助于把握其演变逻辑与实践形态,从而在历史与现实的对照中明确其定位。

群众路线贯穿于革命、建设和改革各个历史阶段。面对不同时期的治理任务,基层组织采取相应的工作策略,使得群众路线和干群关系表现出阶段性特征。为了方便讨论,本研究依据党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,将群众路线的基层实践划分为新民主主义革命时期、社会主义革命与建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期、中国特色社会主义新时代四个阶段进行论述。

(一)新民主主义革命时期

群众路线随着中国共产党诞生而出现,并在长期的实践中逐步发展和完善。在新民主主义革命时期,党的中心目标是在武器装备等物质条件落后的情况下,动员广大群众参加对内对外战争,取得战争的胜利。毛主席在《关心群众生活、注意工作方法》一文中写道:“革命战争是群众的战争,只有动员群众才能进行战争,只有依靠群众才能进行战争。”^[17]随后,这一观点在抗日战争中得到进一步强调。毛主席在《论持久战》中明确指出:“战争的伟力之最深厚的根源,存在于民众之中。”^[18]该时期群众工作的重点是协调官兵关系和兵民关系^[19],具体实践包括支部建在连上、主张官兵平等、关心群众生活、解决群众实际问题等。通过这些方式,党成功动员和组织群众,取得了新民主主义革命的胜利,建立新中国。

(二)社会主义革命与建设时期

新中国成立之后,党在国内外严峻形势下带领群众进行自力更生的社会主义建设。党的八大之后,全国掀起了社会主义建设高潮。这一时期,通过总结实践经验,提出“两参一改三结合”与“三同”等重要实践形式,将党的群众路线推进到了新的高度^[20]。在基层社会,党的权力通过健全的组织系统渗透到农村的最基层,实现了“支部建在大队”。随后在1962年建成了“三级所有,队为基础”的人民公社制度,奠定了农村党政权力的基本格局^[21]。正是在深入基层的组织设置和“政社合一”的人民公社体制两大制度框架下,党的基层干部与群众紧密结合起来,通过共同奋斗,在农村地区推进了农田水利、教育、医疗等基本公共服务的供给,显著改善了农村面貌。

总体而言,新民主主义革命和社会主义建设时期是党的群众路线的开创和成熟阶段,两者具有明显延续性,共同体现以下特征:一是以党的组织建设为基础,将组织延伸到军队、工厂与农村,实现对革命和建设事业的领导;二是以群众运动为重要实现路径,通过广泛动员弥补后发国家的资源不足,推动群众参与国家建设;三是形成了紧密的干群关系,巩固了党的领导地位,干群之间总体上保持和谐互动。

(三)改革开放和社会主义现代化建设新时期

改革开放以来,人民公社体制逐步瓦解,农村普遍实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。这一改革在释放农民生产积极性的同时,也削弱了基层党组织的动员能力。为了应对国家权力收缩带来的治理真空,我国基层社会逐步探索出村民自治这一重要政治实践^[22],这使得基层在新的历史条件下延续了群众路线^[23]。这一阶段的群众路线集中表现为以公共利益为核心的村庄治理:第一,村干部经村民选举产生,体现了“从群众中来到群众中去”;第二,充分尊重村民自主性和创造性,围绕公共品供给进行民主决策、民主管理和民主监督,部分地区形成了低成本、自组织的供给模式^[24];第三,利用人情、舆论与群众工作方法化解村庄矛盾,教育搭便车行为。在改革开放初期,依靠村庄内生性力量,基层维持了基本的生产生活秩序。

然而,20世纪90年代以后,日益加重的税费负担逐渐打破了村庄内部平衡,地方政府的集资摊派加剧了农民负担与村级债务,这些问题在世纪之交演变为备受社会关注的“三农”问题。为推进农村全面发展,国家推行了以取消农业税和相关收费为核心的税费改革。自2006年税费改革完成后,

国家转变了过去从农村汲取资源的政策导向,确立“多予、少取、放活”的方针,通过财政转移支付实现对农村的资源反哺,推进社会主义新农村建设。据统计,近些年国家每年用于“三农”的财政资金超过2万亿元^①。这一系列政策使农民广泛受益,显著缓释了此前一度紧张的基层干群关系。当然这一改革的非预期后果是,由于缺乏必要的利益连接,干群之间互动的频次明显下降,两者关系在某些层面反而趋于疏远。

改革开放和社会主义现代化建设新时期群众路线的特点可概括为:一是以村民自治制度为主要载体,充分调动广大农民参与村庄建设。二是群众路线在实践中逐渐扬弃了群众运动的方式,转而更多地依托行政体系进行动员。为了完成农业税费征收、计划生育等中心工作,基层政府加大对行政力量的动员力度,把群众路线内含的中心工作、综合治理等工作方法制度化^[25]。三是群众路线深受农业政策影响,农业税取消成为国家与农民关系转变的关键节点,进而带动基层治理结构与群众路线的整体变迁。

(四)中国特色社会主义新时代

党的十八大以来,针对国家转型中出现的各种问题,党中央进一步重新强调群众路线的重要性。2013年4月,中共中央政治局召开会议,决定在全党自上而下分批开展党的群众路线教育实践活动,集中解决形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风的“四风”问题,同时中央以前所未有的力度开展党风廉政建设与反腐败斗争。这些举措有效保持了党同人民群众的血肉联系,显著改善了干群关系。

在基层治理中,党的十八大以来,国家加大了强农惠农富农政策力度,确定了推进国家治理体系和治理能力现代化的目标,基层治理迈向了强国家时代^[26]。这一时期,农民在免除税费义务的同时享受资源和技术下乡带来的各种红利,生活水平大幅提升。同时,服务型政府建设不断拓宽群众需求反馈渠道,增强了群众对政府的信任感和满意度。但是,新时期的群众路线也面临着新挑战:一方面,随着国家资源、技术和监督下乡,基层治理呈现出行政化、精细化和规范化趋势,一定程度上挤压了村民自治空间,部分地区出现了“资源消解自治”和“干部干、群众看”的现象,群众的主体性尚未充分确立。另一方面,服务型政府在建设过程中出现了“泛服务化”倾向,个别群众利用政策与投诉机制谋取私利,对基层治理秩序构成挑战。

总体而言,新时期基层治理中的群众路线呈现如下特征:一是政府服务意识增强、责任边界拓展,但在权责分配上出现失衡;二是治理的规范化和技术化取得进展,但过度依赖资源与程序的“技术治理”客观上压缩了动员群众的空间,导致群众客体化和干群关系疏远,进而引发新的治理困境。

三、当前群众路线的实践困境及深层原因

群众路线是政治理念和工作路线的结合体。在资源下乡、技术下乡与服务型政府建设的大背景下,基层治理中出现了一系列困境,主要表现为私人利益诉求膨胀、农民客体化和基层自主性弱化。其深层次原因可归结为群众路线在实践中面临的两重困境:一是在政治理念层面,“为顾客服务”的市场服务理念替代“为人民服务”的政府服务理念,导致服务泛化与私人利益诉求增多;二是在工作路线层面,资源和技术在一定程度上取代了深入的群众工作,造成治理实践与村庄实际相脱离,进而引发形式主义、干群疏离和农民边缘化等问题。

(一)服务泛化与私人利益诉求扩张

近年来,服务型政府建设不断推进,各级政府及村级组织服务职能得到强化,通过乡村设立标准化服务大厅、推广12345政府服务热线等措施,以更好地回应农民需求。然而,实践中出现了明显的

^① 据国家统计局官方数据,2020—2024年我国财政农林水事务支出分别为2.39万亿、2.20万亿、2.25万亿、2.40万亿、2.72万亿。详细数据见国家统计局官网。

服务泛化倾向,即政府提供超出公共服务范围和边界的服务,导致私人利益诉求大量涌入基层治理体系,造成政府责任拓展和治理压力增大等治理困境^[27]。最为典型的是12345政府服务热线。当前,全国不少地区推广12345热线,其出发点在于拓宽群众需求反馈渠道、增强政府的服务意识。在实践中,12345热线呈现出三个主要特点:第一,对所有群众需求进行全响应,即无论任何需求都必须解决或者回应;第二,群众掌握评价权,可以对政府服务态度及服务效果进行评判;第三,12345热线是各地政府对下级考评的重要内容,上级政府会设立响应率、解决率、满意率等指标对下级政府进行考核。12345热线的应用确实有效解决了部分民生问题,但是其高强度运行也诱发私人利益扩张及基层负担加重。实践中,部分群众将个人事务转化为政府责任,甚至借考核机制向基层施压,以求满足不合理诉求,致使基层单位为应对考评,往往采取缺乏原则的应对策略^[28]。

以北京市12345热线为例,其诉求受理量呈现持续增长趋势。特别是在2019年北京市推出“接诉即办”机制后,由于对政府回应速度和办理效率提出了更高要求,热线受理量出现显著提升:从2019年的696.36万件增至2020年的1103.94万件,截至2024年已突破2400万件^①。诉求数量快速增长,加上部分服务内容已超出传统职能范围,给行政资源与基层治理能力带来严峻挑战。同时,在服务泛化和严格的考核制度之下,北京市12345热线出现了私人利益诉求扩张。例如北京市K镇,该乡镇60%~70%的精力都用于处理12345热线工单。2023年,K镇承办的12345工单为3399件,其中不乏无理诉求,甚至出现了少数熟知“套路”的市民利用考评制度要挟政府进行牟利的情况。比如K镇有一女子长期利用12345热线提出不合理诉求。某次她因购买凉皮后不适,经反复投诉并借考核压力,最终由镇政府赔偿其1000元。在乡镇,这种“花钱保平安”的方式引发了其他群众的跟风效仿。利用12345热线谋取自身利益的行为不仅出现在K镇,而且在全国范围内具有一定的普遍性。调研中,有12345热线的部门负责人表示:“有了12345之后,诉求人手里有了砝码,之前解决(诉求)可能要花10块钱,现在要花100块钱,他还可能不满意。”(访谈资料:2023-05-20,GCX)^②在服务泛化的制度设置与严格考核的双重作用下,政府与群众之间的权力关系发生倒转。基层组织的权威非但未能在解决群众诉求的过程中得以强化,反而遭到进一步削弱,基层治理亦因此陷入困境^[29]。

(二)资源消解自治与农民客体化

税费改革之后,国家逐步重视“三农”问题,通过美丽乡村建设、乡村振兴等战略推动资源向农村倾斜。然而,大量的资源投入却未能提升治理效能,反而因行政主导过强、群众参与不足,出现需求错位、资源浪费、“干部干、群众看”等现象。有学者将这一现象概括成“资源消解自治”^[30]。其核心是将农民置于客体地位,从而使其在乡村建设过程中被边缘化。

具体而言,资源消解自治集中表现为农村公共品的供给困境。当前,国家主要通过自上而下的项目制供给方式向农村提供公共品。项目制实行的是规范化管理和“自上而下的决策机制”,这种管理模式意味着:第一,基层组织并不掌握决策参与权,其中心任务由组织群众筹工筹劳转变成协调项目落地。同时,为了应对项目下乡的规范化要求,村级组织不得不进一步行政化。因此,基层组织只对上负责,而缺乏回应群众需求的动力和精力,逐步“悬浮”于村庄社会之上。第二,农民被排除在决策、建设和监督的各个环节之外,成为项目建设的旁观者。以调研的湖北省C村为例,为了进行美丽乡村建设,该村争取到了一笔几十万元的项目资金。具体用途是在墙面统一绘制反映农村生活的艺术画,一幅要花上万元。这样的安排是行政主导的,主要为了迎合上级的检查、打造亮点。绘画的内容和形式没有征求村民意见,完全是按照项目规定由专业设计团队绘制的,不少村民评价说“又贵又难看”。以往研究表明,这种自上而下的管理体制忽视了农民的需求偏好与农村复杂的情况,导致公共

① 数据参考历年北京市12345市民服务热线年度数据分析报告。

② 该访谈资料来自2023年5月在北京为期20天的实地调研。下文无特殊说明,所用资料皆为笔者在全国各地调研所得。

品的供给过剩与供给不足并存^[31]。此外,由于农民与集体之间缺乏有效的利益联结机制,村集体难以有效约束少数村民的“搭便车”行为。部分“钉子户”不仅拒绝配合公共品建设,还在项目落实过程中阻挠施工、索要高额补偿。该村2023年上半年有6个项目,其中4个涉及占地建设。村党支部书记反映个别村民在项目落地时阻碍施工。例如公路拓宽项目,需要占用该村5户农户的土地,其中3户同意,其他2户认为赔偿过少而不同意,其中1户更是漫天要价,给项目的施工带来了很大的挑战。C村是项目资源下乡的一个典型例子,实际上C村的例子在全国具有一定的普遍性。

总体而言,资源下乡并不一定能顺利地推动基层善治,如果不注意依靠和发动群众,反而容易导致自上而下的资源与自下而上的农民需求相脱节,甚至可能激发农民的“等靠要”思想,造成新的治理困境。

(三)技术替代动员与基层自主性弱化

改革开放以来,中国国家治理经历了从总体性支配到技术性治理的转变^[32]。技术治理既指代以法治化、规范化和标准化为主要特征的行政治理技术,又指代政府借助先进的科学技术进行群众服务、政务管理和社会治理。在基层治理中,比较典型的技术治理包括12345政府服务热线、网格化管理技术、低保政策中的大数据技术、土地执法中的卫星技术等。相比于依赖面对面互动、方式较为模糊且缺乏统一规范的群众工作模式,技术治理因其精准、高效、规范等特点而被视作推进国家治理体系和治理能力现代化的重要路径。然而,各地的实践证明,在技术治理逐步取代群众工作的趋势下,基层群众工作空间正不断被挤压。这一转变不仅助长了形式主义的滋长,也由于模糊了国家与社会之间的界限,在部分场景中反而激化了基层矛盾。

以土地执法中的卫星技术为例。卫星技术的核心逻辑是依靠高度精确的“空中视角”实现对土地违法行为,特别是破坏耕地行为的及时处置。这种技术实现了对土地的有效监管,但是也间接引发了基层治理模式的变化。卫星技术打破了国家与社会之间的模糊地带,将国家—基层—群众的间接治理转变成国家—群众的直接治理。这种治理模式的问题在于:一方面,“空中视角”看似理性和客观,实际上忽视了基层情况的复杂性,因此容易出现技术结果与基层实际相背离的情况;另一方面,直接治理模式压缩了基层运用各种策略做群众工作的空间。一旦技术结果作为执法的权威与基层实际情况发生冲突时,基层干部不得不放弃群众工作,转而进行刚性化治理,由此激化了基层的矛盾^[33]。以调研的湖北S县与江西F县为例,2023年国土部门通过卫星技术对违规占用耕地的地方下发卫星图斑并要求地方限期整改。但是由于前期统计失误和技术错误,出现了不少把坟地、林地、建设用地划为耕地并要求限期整改的情况。S县一位乡镇干部表示至少30%的耕地整改任务是由于第三次国土调查结果失真导致的。按理说,数据出现错误,基层可以通过向上举证、做群众工作的方式完成整改工作。但是上级要求往往比较紧迫,S县某乡镇的副镇长表示:“有的问题要求我们2个月整改到位,而我们向上反馈材料、证明,走程序至少90天,根本没有回旋的余地。”(访谈资料:2023-08-19,HCQ)这种情况下,不少地方就出现了“明知统计错误也要执行”的刚性化执行问题。例如,江西F县某村的祠堂被划为耕地,本可以慢慢劝说村民想办法搬迁,但是为了及时完成上级任务,该乡镇不得不将祠堂拆迁复垦为耕地,并赔偿该村50多万元重建祠堂。这一行为不仅激起了群众的不满,也消耗了乡镇的财政资金和政治威望。

当前基层治理中出现了一定程度的偏移,一个重要原因是技术的过度依赖乃至迷信,认为可以用技术代替群众动员。然而,技术的运作逻辑往往与群众工作的实际需求之间存在张力,甚至可能挤压群众工作的开展空间。一旦技术成为一种不容置疑的权威,基层政权不仅容易丧失治理的自主性,也会削弱其通过群众工作灵活应对矛盾的能力,最终助长形式主义作风的蔓延。

(四)深层原因:群众路线的片面化与简单化倾向

以上种种实践困境本质上来自对群众路线的片面化与简单化理解。一方面,在政治理念上,将

“为人民服务”的政治理念理解为“为顾客服务”的市场化理念,从而忽视了政府服务的目标是多数人的公共利益而不是少数人的私人利益,忽视了群众工作既要组织和动员群众,又要教育群众。另一方面,将资源和技术视为取代群众路线更好地完成行政目标的现代化手段,忽视了群众路线是资源调动与人心治理的有机结合。

第一,对群众路线的片面化理解。群众路线在政治理念上的核心是“全心全意为人民服务”,这一理念从诞生之初就极具政治性。其中,“人民”一词具有丰富的内涵。一方面,人民是一个整体,为人民服务的宗旨是为了多数人的公共利益而不是少数人的私人利益。正如毛主席说的:“一切从人民的利益出发,而不是从个人或小组的利益出发。”^{[16]1094-1095}另一方面,人民又是复杂的,分为积极分子、中间分子和消极分子。因此群众工作需要分类治理,对不同类型的群众采取不同的动员方式:团结积极分子、提高中间分子、争取落后分子、惩治违法犯罪人员。这也意味着党作为领导核心,既要组织和动员群众,又要教育群众、提高群众觉悟。当前基层服务型政府建设中的服务泛化本质上是用“为顾客服务”的市场服务理念替代“为人民服务”的政府服务理念^[34],是对群众路线的片面化解读。近些年,以顾客为导向的西方公共管理理论对我国基层治理的影响较大,该理论以市场服务的理念为核心特征,强调个体私人利益的合理性、服务对象的绝对正确性(“顾客是上帝”)。这种个体主义的市场化服务理念消解了“为人民服务理念”丰富的本土性内涵:为公共利益服务的宗旨被简化为“为个人私利服务”,整体性的人民概念也被片面化的“顾客即上帝”逻辑所替代。这种消解的背后是放弃了基层政府在治理中的规制功能,丢失了教育群众的一面。基层治理中出现的政府服务边界的扩张、群众私人利益诉求膨胀就与此有关。

第二,对群众路线的简单化理解。群众路线作为一种工作方法,其优势是通过群众工作方法和治理手段,动员和依靠群众达到治理目标,特别是在资源匮乏的时期,国家通过动员群众实现了跨越式发展^[35]。这种动员和治理方式包括双重含义:一方面,将群众所蕴含的体力、劳动等物理因素作为动员对象,组织集合这部分力量完成治理目标;另一方面,将群众的个性、动机等主观因素作为治理对象,尊重和激发群众的主体性和创造力,使群众有参与感和获得感。也就是说,群众路线是资源调动与人心治理的有机融合,既完成治理目标又获得群众认同。然而,目前基层治理中出现了对群众路线的简单化理解:由国家掌控的资源和技术已经如此发达了,那么不再需要或者说不倾向于消耗工作精力去动员群众参与。这本质上是只看到了完成治理目标的一面而忽视了人心治理的一面,过分强调利用资源和技术完成行政目标而忽视了对群众主体性的尊重、忽视了群众主观评价的重要性。当然,这并不是说群众路线和群众工作方法就与资源、技术的应用相冲突,事实上新时期群众路线的落实需要资源与技术的支持。但问题是,目前过分强调资源和技术在基层治理中的作用,出现了资源和技术至上的倾向,不愿意动员群众,甚至挤压群众工作的空间。对群众路线的简单化理解就容易催生出农民对资源的等靠要心态、对村庄建设的冷漠心态以及政策执行中的形式主义问题。

四、基层治理中群众路线的路径优化

群众路线是构建政府与群众互动机制的本土化制度资源^[36],在国家发展进程中历经检验,展现出持久的生命力。对基层治理中的群众路线进行优化,一方面需要返回“传统”,挖掘本土性资源;另一方面则需要立足“当下”,将群众路线的理念、原则和方法与基层治理实践相结合,赋予群众路线新的时代内涵。具体可从服务理念、工作方法及组织保障三个层面展开。

(一)服务理念:迈向有限责任与权责统一

在服务理念上,基层治理要回归“为人民服务”的原本内涵。第一,必须明确政府服务的对象是公共事务和公共利益,合理划定国家与社会之间的权责边界,既要防止大包大揽,也要杜绝利用公共权力谋取私人利益的行为倾向。第二,增强政府的规制权,迈向权责统一。当前服务型政府建设中存在

“重服务、轻规制”的问题,片面强调服务而忽视必要的规范与约束,导致对不合理诉求的无原则妥协。第三,应突出公民责任意识,防范依赖心理。当前治理实践中虽然通过制度建设重塑了基层的治理责任,却相对忽视了对公民责任的强调,易导致群众产生过度依赖。因此,有必要重新倡导公民责任意识。

在具体策略上,结合实地调研,可以从以下几个方面进行优化:第一,建立清晰的权责清单。例如,针对12345热线和110报警平台承接大量非公共类私人诉求的现状,应该系统梳理常见私人诉求类型,构建常态化分类处理机制。第二,优化考核体制。当前12345热线设置了响应率、解决率与满意率等刚性化考核指标,使基层在面对无理诉求时缺乏向上反馈和协商空间。在考核压力下,基层往往被迫放弃群众工作方法,无原则地满足群众诉求。因此,应在考核体制上为基层松绑,赋予其开展群众工作的弹性空间。据悉,自今年起已有部分地方取消12345热线考核,其实际效果及影响有待进一步关注和评估。第三,找回群众,激发群众参与基层治理的积极性、能动性和主体性,提升他们独立解决问题的能力^[37]。应该彻底扭转政府单一主体参与治理、政府与群众权责不匹配的局面,积极引导社会力量参与共治。例如,中部S县近年来发动村民和乡贤筹资筹劳进行农村人居环境整治,大力培育社会志愿组织参与公共服务,有效推动了群众工作的落实与深化。这些举措有利于建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体,有利于打造更加合理、均衡的服务型政府。

(二)工作方法:平衡资源、技术治理与群众工作

在工作方法上,基层治理要平衡好资源、技术治理与群众工作之间的关系。当前的群众工作建立在资源和技术下乡的基础之上,如何将自下而上的群众工作与自上而下的资源、技术相结合成为乡村振兴时期最为重要的问题之一。

一是建立资源输入与群众动员的衔接机制。国家资源要精准有效落地,必须依靠和发动群众。目前,一些地方已开展了有益探索,例如成都的公共服务资金模式,通过每年由财政向各村拨付30万~50万元,设置村民议事会,严格执行“四议两公开”程序,由村民自主决定公共品供给,从而实现资源输入与村民自治的有效结合,充分尊重群众的主体地位和创造力。再比如湖北正在推行的“共同缔造”模式,其核心是发动群众筹资筹劳、共同参与美好生活建设。虽然资源规模不及成都,但实践表明,该模式在一定程度上改变了群众“等靠要”心态,初步实现了“官民共治”。这两种模式的共同点在于,将资源输入与群众参与紧密结合,保障群众的参与权、决策权与监督权,激励群众自主建设美好生活。各地可结合实际,积极探索符合本地特征的多样化实践路径。

二是探索技术治理与群众工作的融合机制。当前群众工作中存在一个突出问题:部分地方过度依赖表面现代的技术手段,挤压群众工作空间,弱化基层自主性。这一问题的根源在于忽略了基层治理所具有的复杂性、异质性和非均衡性^[38],未能充分重视群众工作的独特治理效能。实际上,群众工作作为一种简约的治理模式,具有不可替代的优势:其一,更能够适应农村地区临时性、季节性、细小琐碎事务的处理;其二,群众工作是对“人”的工作,能充分运用乡土社会中的人情、面子和“关系”等“行动伦理”,获得共识与合作,最终赢得“民心”^[39]。需要明确的是,技术治理与群众工作并非互斥关系,两者各具优势,不可偏废,关键在于探索二者的融合机制。一方面,探索新形势下群众工作的新形态,例如以网络平台为载体,走好网络群众路线^[40]。另一方面,将群众工作与现代技术手段有机结合,为群众工作保留制度空间。网格化管理、12345热线、卫星遥感等技术精准发现问题、高效汇集民意方面优势显著。然而,其在问题解决环节目前过度依赖技术化、刚性化的路径。因此,必须通过优化顶层设计,特别是考评机制,为那些更具灵活性、人情味的传统群众工作方法留出余地,使之与技术手段形成互补。

(三)组织保障:增强基层的统筹能力和动员能力

在组织保障上,要增强基层的统筹力和动员能力。有学者认为,“从群众中来、到群众中去”的群

众路线本身就隐含了“政党领导—群众参与”的互动结构^[36]。群众路线的有效贯彻,必须以党的领导为根本政治保障,这要求不断加强基层党政组织建设,强化其政治引领功能。然而,一个现实的悖论是:为承接资源与技术下乡,村级组织日益科层化与行政化^[41],其工作重心聚焦于资源协调和上级任务执行,导致回应群众需求的意愿与能力双双衰减。破解这一困境,关键在于为基层赋能,通过体制机制创新,增强其统筹协调与社会动员能力,确保其拥有开展群众工作所必需的自主空间、政策工具与行动灵活性。

一方面,应为基层减负,使基层治理重心真正回归群众工作。当前部分地区基层负担仍然沉重,严重影响基层干部的积极性及群众满意度。应着力精简自上而下的行政任务,逐步将基层干部从繁杂事务中解脱出来,使其有精力、有条件回应群众需求。2023年以来,中央出台了一系列的政策文件积极推动基层减负,党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确提出要“健全为基层减负长效机制”^[42]。调研中,村社区干部普遍反映,2024年以来自上而下分配的行政任务有所减少,他们得以将更多精力投入到响应群众需求与开展群众工作当中。随之而来的关键在于,如何有效回应这些需求。一个重要原则是:真切关心群众的“急难愁盼”,着力解决他们在生产生活中的实际问题。在广大农村地区,群众工作的重点是组织农民对接自上而下的资源,切实解决农田水利、养老保障等民生问题,为农村提供基本的生产生活秩序^[43]。当然,各地情况千差万别,应该在尊重实际的基础上,鼓励基层发挥主体性和能动性,因地制宜组织农民满足自身差异化需求。

另一方面,应为基层赋能,增强其开展群众工作的能力。赋能应包括组织和经济两个方面。一是加强党的组织建设,通过基层党员教育、引导党员参与基层治理,将基层党组织建成坚强堡垒,提升党员服务群众的意识和能力。二是增强村社集体的经济能力。当前基层治理面临的一大困境是缺乏可自主支配的社区财力,导致基层组织组织动员能力不足。正如一位村干部的生动形容:“手里没米,狗都不理。”(访谈资料:2024-03-05,WGF)如何通过增强社区财力来强化基层组织自主性,已成为亟待解决的重要问题。前文提及的成都公共服务资金模式虽具有一定参考价值,但推广条件较高限制了普适性。相较而言,发展集体经济、壮大公共财力,是一条更具可行性的新路径。当然,各类模式仍需进一步探索与实践,但其核心目标始终在于提升基层的组织能力。

五、结论与讨论:群众路线与基层治理现代化

(一) 研究结论

群众路线既是党的优良传统,也是国家治理中宝贵的本土化制度资源。基于理论阐述与田野调查,本文对当前基层群众路线发生偏移的一些新现象和新问题进行了概括和分析,得出以下结论:第一,基层群众路线随着社会的转型经历了巨大的变迁,当前基层群众路线偏移是在“强国家时代”下建设服务型政府、加强对基层资源反哺的大背景下发生的,具有新表现和新特征。第二,当前基层群众路线偏移主要表现为服务泛化、资源消解自治、技术替代动员及由此引发的私人利益诉求膨胀、农民客体化和基层自主性弱化等治理困境。第三,当前基层群众路线偏移的主要原因在于,作为本土性的资源“群众路线”遭遇了市场化和现代性话语的冲击,在实践中被片面化和简单化运用。一方面,将“为人民服务”的政治理念理解为“为顾客服务”的市场化理念,从而忽视了政府服务的目标是多数人的公共利益而不是少数人的私人利益。另一方面,将资源和技术视为现代化手段,从而忽视了群众路线作为传统路径在联系群众、激发群众内生动力方面的优势。

(二) 讨论:基层治理现代化视域下的群众路线

党的十八届三中全会提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题^[44],指明了未来的改革和发展方向。基层治理现代化是国家治理现代化的重要内容。在既有研究的基础上,从基层治理

现代化的视角审视群众路线,仍有以下两个问题有待深入探讨:

第一,如何重新定位群众路线在基层治理现代化中的位置。从“制度—生活”的视角看,当前基层治理现代化的趋势是通过资源、技术建立起去人格化、规范化和程序化的制度,并用这些制度提供公共服务,满足人民日益增长的物质精神需求。在制度建设的视域下,群众路线作为一种人格化的、非规范化的工作方式,在潜意识中被认为是一种传统、前现代主义的治理模式。这一认知导致其在实践过程中逐渐被挤压和边缘化,进而引发上述一系列困境。从这一视角出发,我们有必要重新审视群众路线作为一种传统治理方式在当代的价值。当前学界已有呼声指出,治理研究应实现从“以制度为中心”向“以人民为中心”的分析范式转型^[45]。沿着这一思路可以发现,群众路线的内核就是“以人民为中心”:它是指导我党与广大群众展开互动的系统理论和方法,是面向群众利益和群众生活的治理,是面向“人心”的治理。基于这一判断,我们必须进一步思考我们需要何种现代化,思考群众路线的优势以及如何与其他治理模式相适配等问题。

第二,如何赋予群众路线以时代内涵使其适应基层治理现代化的方向。在精神内核上,群众路线可以简单理解成“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来到群众中去”,但是作为一种政治理想和实践理念,它是一个“反复逼近的方案”(reiterative method):不要想一劳永逸地把它永久落实,它必须被不断地运用,一步一步地靠近群众的利益。这个过程只有起点,没有终点^[46]。我们应该注意到,在迈向治理现代化的过程中,国家掌握的资源、技术等已经大幅度提升,基层社会在剧烈的社会变革中也发生着天翻地覆的变化。这些都要求我们在新的历史阶段和社会基础之上,探索出与基层治理现代化相匹配的群众工作方式。其中,总原则是关注群众的生活、组织和动员群众自己建设美好生活。在此基础上,应进一步探索具体的工作方法策略,在实践中持续调整、优化并丰富群众路线的实现路径。依此思路,如何更精准地把握群众需求的动态变化、如何统筹技术手段与群众工作的有效结合、如何深化干群之间的密切联系等,均成为亟待深入探讨的关键问题。

参考文献:

- [1] 习近平谈治国理政:第1卷[M].北京:外文出版社,2018:365-367.
- [2] 吴理财.县乡关系:问题与调适——咸安的表述(1949—2009)[M].北京:中国社会科学出版社,2011:206.
- [3] 邓顺平.党治基层:当代中国基层治理的理论与实践[J].领导科学,2018(5):16-19.
- [4] 卫建林.党的历史是形成和完善群众路线的历史[J].中国社会科学,2011(4):11-19.
- [5] 李君如.论党的群众工作——兼论党的群众工作传统和新世纪群众工作的特点[J].毛泽东邓小平理论研究,2011(6):5-10.
- [6] 高祖林.群众路线的意义、问题与时代主题[J].毛泽东邓小平理论研究,2013(6):12-15.
- [7] 杨金卫.党的群众路线百年演进及其历史经验[J].东岳论丛,2021(2):15-26.
- [8] 姜国俊,袁赞.找回群众与双向赋能:党建引领乡村治理有效的韧性机制——基于C村美丽屋场建设的个案考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2024(1):118-131.
- [9] 汪卫华.群众动员与动员式治理——理解中国国家治理风格的新视角[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2014(5):42-53.
- [10] 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):117-129.
- [11] 贺雪峰.乡村治理现代化:村庄与体制[J].求索,2017(10):4-10.
- [12] 杨华.农村基层理事务与治理现代化:一个分析框架[J].求索,2020(6):167-176.
- [13] 雷望红.动员型调解:乡村纠纷调解体系的适应与重构[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(2):59-69.
- [14] 杜鹏.迈向治理的基层党建创新:路径与机制[J].社会主义研究,2019(5):112-119.
- [15] 中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议[M].北京:人民出版社,1981:48.
- [16] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [17] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2006:136.
- [18] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,2006:511.
- [19] 孙恒杰.干群关系学[M].北京:光明日报出版社,1992:1.
- [20] 许耀桐.关于党的群众路线形成和发展的认识[J].理论探索,2013(4):5-10.

- [21] 张乐天. 告别理想:人民公社制度研究[M]. 上海:上海人民出版社,2012:自序 14.
- [22] 徐勇,赵德健. 找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(4):1-8.
- [23] 景跃进. “群众路线”与当代中国政治发展:内涵、结构与实践[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版),2004(6):5-14.
- [24] 贺雪峰,罗兴佐. 农村公共品供给:税费改革前后的比较与评述[J]. 天津行政学院学报,2008(5):28-34.
- [25] 吕德文. 找回群众:基层治理的探索与重塑[J]. 领导科学,2016(10):4-6.
- [26] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志,2021(4):122-128.
- [27] 仇叶. 基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决[J]. 中国行政管理,2020(11):32-40.
- [28] 王波. 变革与调适:技术治理下的基层治理结构重塑——基于 B 市 12345 政府服务热线的分析[J]. 理论月刊,2025(6):52-62.
- [29] 杜姣. 服务型政府转型中的技术治理实践——以 12345 政府服务热线的乡村经验为例[J]. 西南大学学报(社会科学版),2019(6):37-44.
- [30] 李祖佩. “资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J]. 学习与实践,2012(11):82-87.
- [31] 王海娟. 项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2015(4):62-67.
- [32] 渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学,2009(6):104-127.
- [33] 梁晓飞,王劲玉. 管它是不是耕地,应付了卫星就行! 卫星图斑执法整改不良倾向调查[J]. 半月谈,2023(23):34-36.
- [34] 欧阳静,王骏. 基层治理中的“干部干、群众看”[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2024(1):71-80.
- [35] 唐皇凤. 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J]. 开放时代,2007(3):115-129.
- [36] 孟天广,田栋. 群众路线与国家治理现代化——理论分析与经验发现[J]. 政治学研究,2016(3):25-35.
- [37] 许宝君. 找回居民:新时代基层治理价值重塑与深度转型[J]. 中州学刊,2023(2):82-90.
- [38] 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):189-197.
- [39] 欧阳静. 简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学,2022(3):145-163.
- [40] 杨畅. 走好网络群众路线是政府公信力提升的重要路径——学习习近平总书记关于网络群众路线重要论述[J]. 湖南师范大学社会科学学报,2022(6):26-31.
- [41] 印子. 村级治理行政化的演化过程与治理效果——基于苏北 C 镇调研的分析[J]. 求实,2020(4):82-96.
- [42] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M]. 北京:人民出版社,2024:45.
- [43] 俞好爱,王向阳. 找回“群众工作”:当前农村基层治理形势研判及其战略选择[J]. 科学社会主义,2022(2):98-105.
- [44] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京:人民出版社,2013:3.
- [45] 周飞舟. 政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变[J]. 中国社会科学,2019(3):21-38.
- [46] 吴冠军. 重新激活“群众路线”的两个关键问题:为什么与如何[J]. 政治学研究,2016(6):26-39.

责任编辑 高阿蕊 蒋秋

网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>