

# 党的群众路线理论法律化

## ——建立践行群众路线长效机制的一种思路

杨福忠

(中共河北省委党校 政法部,河北 石家庄 050061)

**摘要:**群众路线是党的根本工作路线。推动群众路线执行有两个路径:一个是把群众路线当作党员干部需要养成的工作作风,通过群众路线教育的形式,实现政治上所欲达到的目标;另一个是把群众路线当作包含一定价值和操作技术的政治理论,通过制度化的路径,实现理论设计的初衷。前者对推动群众路线执行具有重要意义,但经常面临群众路线执行反复性的问题。为了解决这个问题,必须从制度化路径寻求推动群众路线执行的长久之策。群众路线制度化的实现方式是群众路线理论的法律化。

**关键词:**群众路线;制度化;法律化

中图分类号:DF0

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2015)05-0040-06

### 一、通过群众路线教育的形式推动群众路线执行所面临的困境

群众路线是党的生命线和根本工作路线。从实践来看,推动群众路线执行主要有两个路径:一个是把群众路线当作党员干部需要养成的政治道德或工作作风,通过群众路线教育的形式,实现政治上所欲达到的目标;另一个是把群众路线当作包含一定价值和操作技术的政治理论,通过制度化的路径,实现理论设计的初衷。一直以来,我们党推动群众路线执行采取的是第一个路径。这个路径的特点是把群众路线的执行主体限于党员和党的干部,然后在党员和党的干部中进行群众路线教育,通过教育改造党员、干部的思想,使其认识到贯彻群众路线、密切和群众关系的重要性,形成工作作风,进而自觉地将执行群众路线落实到实现宏伟蓝图的具体工作中。这种教育活动所要改造的不仅仅是那些具体的违法违纪者,比如存在形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等“四风”的党员干部,还包括党员干部这个群体中目前没有存在“四风”的人,对他们起到一个警示、净化灵魂的作用。改造的内容也不仅仅限于脱离群众的“四风”,还包括“四风”以外其他与密切联系群众相悖的思想和工作作风。由于我们党党员人数众多,党员所在的基层党组织又分布在社会上的每一个角落<sup>①</sup>,因此,每一次群众路线教育活动都使整个共和国变成了一所教育的大学校。在这种学校式的教育中,中央为党员干部示范行为标准,然后要求其“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”,进而达到“自我净化、自我完善、自我革新、自我提高”的目的。<sup>[1]</sup>

这种通过教育改造党员干部思想的路径对推动群众路线执行无疑具有重要意义,因为思想支配行动,党员干部的思想得到改造,形成了好的工作作风,才有利于群众路线的执行。但从实践来看,通过这

收稿日期:2015-08-27

作者简介:杨福忠(1967-),男,河北承德人,河北省委党校政法部教授、博士。

① 据中组部公布的最新统计资料,截止到2012年底,中国共产党党员人数总数已经达到8512.7万名,这些党员都隶属于一定的基层党组织,而这些基层党组织分布在城市街道、乡镇、设区、建制村以及几乎所有的机关、企事业单位、社会团体和民办非企业单位。见《人民日报》2013年7月1日,载文《中国共产党党员总数达8512.7万名》。

种路径推动群众路线执行经常面临如下两个方面问题:一是有些党员干部的思想没有切实得到改造。这源于有些地方群众路线教育实践活动存在走形式和表面化问题。对群众路线教育实践活动,往往是会上讲起来很重要,工作上却依然我行我素,不能从实际工作中践行群众路线的要求。这被群众称为“在轰轰烈烈走形式中反对形式主义”。这种做法不但没有达到活动目的,反而劳民伤财,群众对此意见很大。二是通过教育实践活动,有些党员干部的思想虽然得到了改造,知道应该执行群众路线,但不知怎么执行,从而影响了践行群众路线的效果。这源于群众路线理论中有许多不确定的概念,比如执行群众路线的主体为谁?是否仅指党员和党组织?“群众”具体指哪些人?“从群众中来到群众中去”主要适用于哪些工作领域?做到什么程度才算执行了群众路线?不执行群众路线会承担怎样的后果?面对诸如此类的不确定概念,群众路线理论并没有给出清晰的答案,这就使人们在执行群众路线时有了很多自由解释的空间。

上述问题的存在容易导致群众路线在执行中出现反复性,在“中央历届领导屡次三番、语重心长、反复强调群众路线重要性的道理所在”<sup>[2]</sup>时,群众路线就执行得好一点,经过一段时间,官僚主义、形式主义等脱离群众的各种不正之风又会卷土重来,达到一定程度,中央又得开展群众路线教育。据统计,在群众路线理论形成之后,“几乎每隔十年,中央就要作出关于密切联系群众、改进工作作风的决定”<sup>[3]</sup>,并进行群众路线教育。这种情况与其说是作风问题的反复性和顽固性,不如说是将群众路线停留在作风层面,单纯依靠群众路线教育这种实现路径显然是不够的,我们不得不思考践行群众路线的制度化路径,从制度上寻求推动群众路线执行的长久之策。

## 二、践行群众路线的制度化路径:功能和概念的厘定

由于通过教育的形式推动群众路线执行面临着上述困境,这使得近年来,无论官方还是学界越来越多的人认识到制度化途径对解决群众路线执行难问题的重要性。邓小平同志早就注意到制度的重要性,1980年他在谈及毛泽东晚年的错误时就指出:“他在生前没有把过去良好的作风,比如说民主集中制、群众路线,很好地贯彻下去,没有制定也没有形成良好的制度。”<sup>[4]</sup><sup>345</sup>习近平也强调:要“制定新的制度,完善已有的制度,废止不适用的制度。不管建立和完善什么制度,都要本着于法周延、于事简便的原则,注重实体性规范和保障性规范的结合和配套,确保针对性、操作性、指导性强。”“使制度真正成为党员、干部联系和服务群众的硬约束,使贯彻党的群众路线真正成为党员、干部的自觉行动。”<sup>[4]</sup><sup>345</sup>2013年10月,笔者对在河北省委党校学习的四个不同班次的250余名厅级干部和处级干部进行了群众路线问卷调查。在接受调查的干部中,有百分之六十多的干部反映执行群众路线,缺少具体的规范和操作程序,更缺少法律责任方面的规定,因此建议国家适时进行立法,推动群众路线制度化。在学界,景跃进教授在2004年的一篇文章中就指出:“群众路线的作风需要经常提倡(因为事实上它不断地被破坏和放弃),错误需要不断地纠正(因为有的同志一犯再犯),这说明停留在工作作风层面的群众路线是不够的,必须从制度上解决与群众的联系问题。这种制度的安排便是民主程序,它使政治领导人走群众路线变成自觉的行动,而不是外部的号召。”<sup>[5]</sup>之后,其他对如何执行群众路线进行对策性研究的学者也不约而同地提出建立践行群众路线的长效机制,使群众路线制度化的问题<sup>①</sup>,甚至有学者更直截了当地指出,解决群众路线在执行中的问题,必须实现群众路线的法治化,提高群众路线贯彻执行的质量和水平。<sup>[6]</sup>

① 近年来持这种观点的人日渐增多,代表性的如,李海青:《从现代化进程看群众路线》,《学习时报》,2013年7月8日;管向群:《价值·实践·制度:践行群众路线的三个维度》,《光明日报》,2013年8月7日;闫越:《新时期贯彻党的群众路线的几点思考》,《吉林日报》,2013年8月8日;翟羽佳:《群众路线需要长效化制度化的发展模式》,《太行日报》,2013年11月13日,等。

官方和学界之所以重视从制度层面推动群众路线执行,既有对群众路线教育路径的反思,又有对制度本身的功能认知。制度是一种社会行为规范,以权利义务为内容调整人们的行为。从对人的治理角度看,通过制度的治理与通过教育的治理遵循的是不同的原理。群众路线教育针对的是个体化的党员干部的思想。教育若取得成效,就不仅要了解党员干部这个群体的整体状况,而且要掌握每个党员干部的个体状况,洞悉其思想灵魂中发生的东西。这种治理可能适用于党员人数很少的情况,而对党员人数已达八千万之众的政党来说,掌握每个党员干部的个体化知识恐怕是很难的。与教育治理针对个体的思想不同,制度采用的是类型化治理方式,它舍弃了每个人思想灵魂中的个体化差异,针对不特定对象外显的行为设定行为规则,它赋予每个人平等的权利,同时要求其平等地履行义务。在制度的治理之下,每个人都是自己行为的主角,由其自己决定行为的内容,但必须遵守行为的规则。有研究发现,“政治活动主体是在或多或少被清楚界定的规则下采取行动。他们在可利用的范围内做出选择,以便使他们的回报最大化。”<sup>[7]</sup>为了使活动主体在追求回报最大化时能够遵守规则,制度设置了一个技术性的装置,要求其对自己的行为后果承担责任。这样每个人在做出行为之前就必须考量其行为所带来的后果。制度正是通过这种装置,发挥着对人的行为的规范、评价和制裁功能,从而引导人们形成制度所期待的有秩序的生活。官方和学界希望从制度层面推动群众路线执行,目的显然是想通过制度的这种功能达成群众路线理论所追求的价值。

这里的制度是一个非常宽泛的概念,践行群众路线制度化,有必要先对制度概念做进一步的厘清。依据不同的标准,我们可以把制度做不同的分类。如果以制度的适用范围为标准,可以把制度分为党内制度和国家法律制度。党内制度主要是党的各种党内法规,如《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》等。党内制度主要管党内事务,适用对象是党员、党的干部和各级党组织;国家法律制度是有权的国家机关依据法定权限和程序制定的并依靠国家强制力保障实施的法律规范,以宪法、法律、法规和规章等形式表现出来。法律制度主要管国家事务和社会事务,其广泛适用于政治、经济、文化等各个领域。各政党的活动也属于法律制度的调整范围,比如国外很多国家都有政党法。本文认为从制度层面推动群众路线的执行主要靠法律制度,实现群众路线的法制化。法制化意味着群众路线的执行主体不仅包括党员、党的干部、党的组织,而且包括所有国家机关及其公务人员。之所以群众路线的执行主体范围扩大,主要源于这样一个最基本的事实——党执政以后,党和国家在职能上的分工:党制定路线、方针和政策,承担了政治或决策的职能,而国家(主要指所有国家机关)则承担了执行的职能,大量影响群众切身利益的制度安排是有权国家机关依照法定权限和程序制定出来的。这就要求党在走群众路线制定正确的政策以实行正确领导的同时,国家机关在做出具体的制度安排时也必须走群众路线以正确地执行。因此,党和国家机关都要接受法律制度的调整。当然,为了体现党的先锋队性质,党员和党的干部在接受法律规范约束的同时,党内法规可以对党员、党的干部提出更高的要求,使党成为带头践行群众路线的先锋队,“成为法治的先锋队”<sup>[8]</sup>。

### 三、群众路线制度化的实现方式:群众路线理论的法律化

#### (一)群众路线理论法律化符合政治运行的一般法则

古往今来,任何政权建立以后都希望实现国家对社会的治理,以使国家长治久安。为了实现国家有效治理的目标,政权的统治者通常会将其治国思想法律化,从而不仅使之获得法律的效力,而且变成具有可操作性的治理技术。我国历史上,封建统治者曾把儒家的治国思想法律化,将儒家经典要义贯彻到立法、法律解释、司法等法律活动当中,以实现国家有效治理的意图,比如“春秋决狱”“秋冬行刑”“八议”制度、“官当”制度、“准五服以制罪”等都是儒家思想法律化的典型制度。近代以来,西方各国无论以

自由主义还是以共和主义作为治国的理论基础,都借助于宪法、法律这种媒介形式予以定型化。党的群众路线理论是毛泽东思想“活的灵魂”的三个基本方面之一,被国外学者称为“中国最具原创性的马克思主义革命理论”<sup>[9]</sup>。该理论执行的好坏直接关乎中国特色社会主义事业的发展,正如党的十三届六中全会通过的《关于加强党同人民群众联系的决定》所指出的:“历史经验反复证明,什么时候党的群众路线执行得好,党群关系密切,我们的事业就顺利发展;什么时候党的群众路线执行得不好,党群关系受到损害,我们的事业就遭受挫折。”由于执行群众路线承载着如此重要的使命,因此,我们有充分理由将群众路线理论法律化,这符合政治运行的一般法则。

## (二)群众路线理论法律化的技术策略和制度框架

群众路线是指“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去”。它是我们党运用政治思维和政治语言所做的政治判断,该理论的法律化意味着用法律思维和法律语言表达群众路线理论的内涵。群众路线理论法律化有两个技术策略:一是把群众路线作为建立和完善制度时应遵循的原则,作为权力行使的正当性依据。1998年全国人大常委会通过的《村民委员会组织法》首次将“群众路线”写入法律采用的就是这种技术策略。该法第24条规定,村委会进行工作,应当坚持群众路线,充分发扬民主,认真听取不同意见;二是用确定的法律概念、法律条文将群众路线理论的内涵以权利义务模式表达为行为规则,为行为主体提供具体的行为方式。本文认为群众路线理论法律化,应主要采用后一种技术策略。此种意义上的法律化具有三个特征:(1)权利义务性,即以权利义务为内容确立行为规则;(2)精确性,规则清楚地表达了所要求、授权或禁止的行为,缩小了自由裁量的范围;(3)责任性,有权机关能够依据规则追究违法者的责任。

采用法律化的这种技术,并根据群众路线理论的要求和当代中国的法制状况,笔者认为我国需建构如下三类法律制度:

1. 基础性制度。“基础性制度”是对群众路线执行具有基础性意义的制度,它是其他制度存在的基础。

在群众路线中,“一切为了群众,一切依靠群众”表达了群众观点,它是党提出的一个基本价值规范,对权力行使构成一定的制约,权力的运作过程只有符合这个基本价值规范才具有正当性。将党所提倡的群众观点引入法律话语当中加以贯彻落实,需要建立健全两个基础性法律制度:

一是实现人民主体地位的权利保障制度。“一切为了群众”表明了人民的主体地位和权力行使的目的。在现行宪法确认的“主权在民”的原则之下,一切权力的行使都应该围绕着人民主体地位如何实现来展开。在法律话语中,人民主体地位是通过公民享有的知情权、参与权、表达权、监督权等权利的广度和保障程度体现出来的。群众路线理论法律化,旨在通过具体的法律制度扩大公民享有的权利范围,并对这些权利予以充分保障,其意义在于:一方面可以通过赋予公民权利的方式确认公民主体的法律地位,调动公民参与的积极性、主动性和创造性;另一方面当国家权力行使违背了授权目的时,公民可以依法主张自己的权利,请求国家履行法定义务。这样可以对党政机关贯彻执行群众路线形成一种持久的外部压力。<sup>[10]</sup>

二是“精英一大众”民主共治的国家治理制度。国家权力传统的行使方式是国家独享决策、执行和监督权。“一切依靠群众”表明群众路线理论并没有把党员干部等精英人物视为唯一的知识主体,而是强调群众同样是知识的拥有者。这意味着国家不能独享管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力,而必须与人民分权,形成“精英一大众”民主共治的国家治理模式。尽管自改革以来,在立法等许多公共领域都能看到这种民主共治的治理模式的影子,但其并没有被法定化。群众路线理论法律化旨在通过法律将这种治理模式固定下来,使“一切依靠群众”不仅仅停留在口头上,而是落实到日常工作中。

2. 支持性制度。“支持性制度”是根据“从群众中来到群众中去”衍生出来的、从不同侧面对于群众路

线执行起支撑作用的法律制度,包括:

(1)政务信息公开制度。充分的信息公开可以使人们对参与讨论的议题内容有透彻的了解,这是公民有效参与的前提,直接决定了公民的话语能力。在信息公开方面,尽管国务院出台了《政府信息公开条例》,但其存在很多缺陷,比如适用范围窄,仅限于行政事务,党务不包括在内,人大、法院和检察院等其他国家机关的政务信息公开不包括在内;再比如该条例无法和保密法有效衔接,导致保密范围仍然过大等,这些都影响了信息公开的质量。群众路线理论法律化,首先要在立法层面解决政务信息公开制度的完善问题。

(2)畅通有序的民意表达制度。民意表达渠道畅通使得公民能够进行意见表达,这是“从群众中来”的必然要求。民意表达渠道包括民意直接表达和间接表达两种,前者如网络参与、参加听证会、信访等,国家主要通过建立公民网络参与制度、立法听证制度以及完善信访制度等方式保障民意表达渠道畅通,同时规范民意表达行为;后者主要是通过人大代表进行的表达,畅通间接表达渠道应通过完善人民代表大会制度下的具体制度来实现,比如人大代表的选举制度、代表制度、会议制度等。

(3)公众意见征询制度。这也是“从群众中来”的必然要求。1954年,毛泽东在谈到1954年宪法草案成功的经验时说:“这个宪法草案之所以得人心,就是由于起草宪法采取了领导机关的意见和广大群众的意见相结合的方法,使中央的意见和全国人民的意见相结合。今后,一切重要的立法都要采用这个方法。”<sup>[1]</sup>全国人大常委会应适时出台《公众意见征询法》,把领导机关征询公众意见作为立法、出台公共政策以及做出行政决策的必经程序,并使之规范化。这样,可以避免有关机关把走群众路线口号化、形式化现象出现,从根本上杜绝官僚主义和形式主义。

(4)立法后评估制度或决策跟踪反馈制度。这是“到群众中去”的要求,“到群众中去”是指将制度或公共政策“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。”<sup>[2]</sup>这个过程表述为法律语言就要求有关立法、公共政策在实施一段时间以后,有关机关应对其合理性、实施效果以及存在的问题等进行分析评价,并根据评价结论决定对立法或公共政策是废止还是修改完善。对政治或行政决策要进行跟踪反馈,并根据跟踪反馈情况对决策进行完善。目前一些地方已进行了立法后评估或决策跟踪反馈的制度创新,但就全国来讲尚未建立统一的制度。有关立法机关可以考虑通过立法将这两项制度以法律法规的形式固定下来。

3. 保障性制度。保障性制度是保障群众路线有效执行的制度,主要是法律责任制度。法律责任是法律规则的基本构成要素,它是指人们因违反法定义务而承担的不利后果。任何一项制度要想得到有效执行,就必须有责任性的规定,否则制度有可能成为虚设。群众路线作为党员干部的政治道德义务之所以存在执行难问题,一个最根本原因是不执行者无须承担法律责任,因而是否执行以及执行到什么程度,也就成了其任意裁量的事情。群众路线理论法律化,旨在为国家机关履行义务设定责任,这样才能“使制度真正成为党员、干部联系和服务群众的硬约束,使贯彻党的群众路线真正成为党员、干部的自觉行动。”

#### 参考文献:

- [1]习近平.在党的群众路线教育实践活动工作会议上的讲话[EB/OL].[2013-08-15]<http://sx.people.com.cn/GB/n/2013/0815/c355263-19318148.html>.
- [2]柴俊勇.拆无形之墙要搬哪些砖[N/OL].解放日报,2013-08-17(07)[2013-08-17].[http://newspaper.jfdaily.com/jfrb/html/2013-08/17/content\\_1078095.htm](http://newspaper.jfdaily.com/jfrb/html/2013-08/17/content_1078095.htm).
- [3]翟羽佳.民主化、法治化、长效化群众路线重在突破官民壁垒[J].人民论坛,2013(11):48-49.
- [4]邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [5]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.

- [6]汪俊英. 贯彻执行群众路线的法治化思考[N/OL]. 河南日报, (2013-12-23(9))[2013-12-23]. [http://newspaper.dahe.cn/hnrb/html/2013-12/23/content\\_1006010.htm?div=-1](http://newspaper.dahe.cn/hnrb/html/2013-12/23/content_1006010.htm?div=-1).
- [7]杰佛瑞·布伦南,詹姆斯 M. 布坎南. 宪政经济学[M]. 冯克利,等译. 北京: 中国社会科学出版社 2004:17.
- [8]拉里·卡塔·巴克. 中国的宪政、“三个代表”与法治[J]. 吕增奎,编译. 经济社会体制比较, 2007(1):106-112.
- [9]HAMMOND Edward *Marxism and the Mass Line* [J]. Modern China, 1978(1):3-26.
- [10]杨福忠. 群众路线法制化的意义和路径选择[J]领导之友, 2013(10):12-13.
- [11]毛泽东选集:第5卷[M]. 北京:人民出版社,1977:128.
- [12]毛泽东选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1991:899.

## Legalization of CPC's Mass Line Theory

——Idea of Establish a Long-term Mechanism of Practicing Mass Line

YANG Fuzhong

(Department of Politics and Law, School Of the CPC of Hebei Provincial Committee, Shijiazhuang 050061, China)

**Abstract:** The mass line is the fundamental line of the CPC's work. There are two paths to promote the implementation of the mass line: One is to regard the mass line as need to develop a style of work for the party members and cadres, in the form of the mass line education, to achieve politically their intended objective; The other is to treat the mass line as a political theory containing and some value and operating technique, through the path of institutionalization, to achieve the theoretical design in mind. The former is of great importance to promote the execution of the mass line but often faced with the problem of repetition of the mass line execution. To solve this problem, we must seek a long-term strategy of promoting the implementation of the mass line through the path of institutionalization. The realization of the institutionalization of the mass line is the legalization of the mass line theory.

**Keywords:** mass line; institutionalization; legalization

(责任编辑:董兴佩)

---

(上接第 30 页)

## Theoretical Review on Luhmann' Jurisprudence: A Perspective of Systematic Theory

ZHU Bingqiang

(Law School of Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

**Abstract:** Luhmann introduced the theory of autopoietic system into his theory of legal sociology on the basis of criticizing the theory of Structure-Function of Parsons, thus created the unique theory of legal system. Systematic jurisprudence regards the law as a self generated, self-reference, self-sustaining & developing social subsystem. All of the social subsystems other than the legal system may only exist as the legal environment, and law has stronger ability to adapt to the complex society as an autonomous system, thus can keep its stability and the ability of independent development better. Luhmann's system theory jurisprudence is not only different from the natural law, but also different from the legal positivism. The understanding and learning should be done according to the historical background of the theory and the special national conditions of China.

**Key words:** Luhmann; Systematic Theory; Jurisprudence

(责任编辑:董兴佩)