

新中国成立以来民意搜集机制及其要素研究

刘明厚

(无锡市惠山区国家税务局, 江苏 无锡 214187)

摘要:全能主义时代的民意搜集机制,其内在假设在于,具有较低公民精神的“群众”,其意愿需要一批符合相应成员资格标准并且保持较高服务伦理的搜集主体,通过搜集渠道加以“体察”。进入后全能主义时代,随着现实生态环境的变化,各搜集要素都发生较大历史变迁:搜集主体的道德热忱逐步消逝,其搜集动力出现了内外部双重不足趋势,民意主体的公民精神和参与意识却不断增强,搜集渠道虽得到恢复并有所发展,但部分发生了功能失灵。这使得原有搜集机制受到严重挑战,一系列改革应对措施逐步出台。在主体要素层面进行“整党”、“扩源”和“保先”,巩固与重塑搜集主体的成员资格和能力素质;在客体要素层面逐步“转变”认识取向,“承认”民众参与表达权,并“吸纳”民意诉求;在中介要素层面则在“恢复”和“夯实”的基础上,进行了“开拓”和“创新”。

关键词:全能主义;后全能主义;民意;搜集;主体要素

中图分类号:C915 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-6152(2014)04-0011-10

一、问题的提出:民意搜集机制及其要素

公共政策需要吸纳民意已成为现代社会的一个基本共识,然而由于民意的现实弊端,公共政策又不能盲目地以民意作为唯一依归。要解决这一矛盾,就需要建构出相应的公共政策民意吸纳机制。作为民意吸纳机制首要环节的民意搜集机制,其主要功能就在于它能够通过搜集主体的民意搜集行为,为后续的民意判断和民意说服工作提供符合实际的民意“原料”^[1]。那么,民意搜集机制具体又包含哪些内容呢?

按照动、静两个层面的划分,该机制至少包含两个基本内容:一为静态要素层面,包括搜集主体、搜集客体以及中介渠道三方面;二为动态运行机理层面,主要关注机制发挥作用的微观过程。回顾已有研究可发现,众多研究涉及到了民意搜集机制这一论题,且大多属于静态要素层面。而这些文献中,多数论者都把注意力放在了古代政府的舆论收集工作^①以及当前政府的民意收集工作上^②。尽管这些研究都为我们了解古代和当下政府的舆论收集机制奠定了较好基础,但它们往往忽视了对全能主义时代^③我国民意搜集机制的探讨,那些关注当代政府民意搜集工作的文献,也由于缺乏历史脉络的梳理,导致其对政府的民意搜集行为阐释缺乏足够洞见

力,从而陷入了对现实的简单描述中,这都为本文的研究留出了较大空间。

本文同样将焦点放在民意搜集机制的要素层面,不过,在关注的时间段上,本文将主要遵循时间线条,在探析全能主义时代民意搜集机制要素基本内容的基础上,考察这些要素在后全能主义时代遭遇的现实挑战,最后描述执政者面临这些挑战时所做出的应对努力。唯有如此,我们才能清晰把握民意搜集机制的历史演变轨迹。

二、全能体制下我国民意搜集机制的要素

民意搜集机制的要素分析主要关注民意搜集的主体要素、客体要素以及将二者联接起来的中介要素,受环境因素影响,全能体制下的民意搜集要素也表现出了特有的时代特征。

(一)全能体制下我国民意搜集机制的主体要素

民意搜集的主体要素即为具有民意搜集权力和义务的人员与组织。在党国一体的国家下,由于执政党既是“‘人民’的选民和代理,同时是国家机构的科层干部”^{[2][31]},因而在分析民意搜集主体要素时,便可以把主要注意力放在执政党及党员干部上。实际上,多数民意搜集主体也同时扮演了民意的吸纳者角色,拥有搜集、判断和说服/解释这三种权力

与职责^④。而要能拥有这几项权力和履行好这几项义务,往往需要符合相应成员资格和能力素质。

1. 民意搜集主体的成员资格

对于搜集主体的成员资格,最简练的概括就是“又红又专”。“红”主要指出身根正苗红,个人行为表现符合政党国家意识形态,政治立场正确;而“专”则指的是具有某方面的专门知识和技术。“又红又专”的概述表明,仅仅有“专”尚无法保证自己能够跻身政党国家核心之列,“红”在“专”前,“红”是关键。对此,学者刘小枫将其称为获取政党核心资格的“特殊的普遍主义原则”^{[2]408}。普遍主义的成就取向仅仅是获取核心资格的一个要素,更重要的是必须符合国家的特殊意识形态。在所有成员资格标准中,“政党伦理成为精英资格的首要条件”^{[2]411}。政党伦理的主要功用就是能够让政党确保对其成员品质的控制,从而有助于形成较强内聚力,维系政党国家的有效统治。

另外,在全能体制下要能获得民意搜集主体资格,还需具有一些相应特质。所有特质中,第一点就是,必须树立起正确的、全面的群众观和公仆意识。“马克思主义的政治观点中,第一位的是群众观点”^[3]。党员应该认识到,“群众是真正的英雄”^{[4]790},而党员是代表群众并为其服务的“仆人”;“一切党员都必须为人民群众服务”,这是一个共产党员的基本条件^[5]。亦即,党员应当具有强烈的服务伦理和责任意识。即使是“进了城,执了政”,党员也要当好“人民的勤务员”^{[6]304},而不能用宗派主义、官僚主义的态度对待群众和党外人士,用主观主义的态度处理问题^{[6]274}。总之,作为党员,要“全心全意为人民服务”,而“不要半心半意或者三分之二的心三分之二的意为人民服务”^[7]。可见,执政党对其党员提出了较高的政党伦理要求,这也意味着,理论上而言,作为民意搜集主体,应当具备较高的服务伦理精神,时刻将自身言行与这些要求进行对比,不断寻找并缩小差距。

2. 民意搜集主体的能力素质

除了成员资格外,作为民意搜集主体的党政干部还要具备为人民服务的具能力素质,概言之,就是实践“群众路线”的能力,亦即“从群众中来,到群众中去”的能力。前者指深入基层,“将群众分散的、无系统的意见集中起来”;后者则是制定好政策后“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”;然后再重复前述工作,如此循环往复,直至最终解决问题。^{[4]899}

而为了走好群众路线,党员干部还要掌握一些技巧。这些技巧既包括必要的理论修养,也包括一些实践知识。第一,党员要大兴调查之风,奉行“没有调查就没有发言权”的箴言,因为只有通过“做系统的亲身出马的调查,而不是老爷式的调查”^{[8]250}、“做系统的由历史到现状的调查研究”^{[8]252},才能弄清情况、下大决心、找对方法,才能避免“作出害死人的主观主义的所谓政策”^{[8]272}。第二,党员干部要甘做“群众的学生”,通过从“群众那里学得知识,制定政策”,然后去“教育人民群众”^{[8]324},当“群众的先生”。可见,“从群众中来”的主要目的是“为了‘到群众中去’领导和驾驭群众”^[9]。因为“只有做群众的学生才能做群众的先生”^{[4]864},也“只有继续做学生,才能继续做先生”^{[6]218}。第三,在实际工作当中,应当对群众的觉悟保持清醒认识,既不能犯“命令主义”错误,也不能犯“尾巴主义”错误,而应学会在二者之间保持良好平衡^{[4]1095}。

(二)全能体制下我国民意搜集机制的客体要素

民意搜集机制的客体要素即为民意本身,要考察全能体制下的民意,可以分别考察民意的主体、客体、本体以及中介等四个方面,其中,民意主体是本文考察民意的主要维度。

在全能主义时代,民意主体主要是“群众”而非“公民”。与西方资本主义社会不同,中国“在政党出现和政党政治形成之时,群众社会并未形成”,群众“不是在工业化、城市化过程中自然结集起来的,而是由知识人群体组织的政党动员、组织而结集起来的”^{[2]395}。由此形成的“群众”,是介于冷漠、消极、被动的“臣民”和热情、积极、主动的“公民”之间的一个群体,是臣民向公民的过渡环节^[10]。因而,群众的公民精神和参与意识,较之臣民要高,而较之公民则要低。若没有政党的领导和动员,群众参与政治的热情并不高。

那么,新中国成立后,为何仍有多次群众运动热潮呢?按照学者刘小枫的观点,原因在于执政党通过政党伦理化的社会分层机制在“群众”当中建构了一种紧张关系^{[2]393}。整个社会由下往上被划分为“阶级敌人/(一般)群众/革命群众/党员”^{[2]400},在此状态下,“群众”身份并不能确保政治经济优待,而只有“革命群众”和“党员”身份才可能获得。如

此,“群众就处于一种紧张的生存状态”,他们要么通过积极参与运动获取革命群众或党员身份,要么被贴上落后群众标签乃至被划入阶级敌人范畴^{[2]400-401}。因而,投身运动就成为群众的理性选择。然而,一旦这种紧张关系被解除,政党组织动员能力式微,原本参与意识就较薄弱的群众,其参与热情也必将随之大减。

其次,对于民意的客体——议题而言,其显著特征在于,它往往是由国家设定和建构的,民众几乎没有议题建构的主动权,而只是被动参与政策的执行。“人民是被动员来执行党的精英人物已经制订好了的政策,而不是参与制订政策”^[11]。与自由民主政体下围绕具体利益进行议题建构的模式相比,全能体制下的议题建构主要“追求宏大历史目标或民族主义战略”,国家并不太重视议题建构的合法性问题^[12]。在这种模式下,民众能够讨论的议题几乎都是给定的,不管是否感兴趣,都被要求参与到议题的讨论中。

第三,对于民意的本体——意见而言,由于民众讨论的议题大多数是官方设定的,因而民众未必感兴趣。然而,由于压力机制的存在,大多数时候,不管群众对该议题感兴趣与否、有没有意见,都会要求参与讨论并最终表态。由此,这种受制于言论环境、立足于与自身兴趣和切实利益相脱离的议题而产生的意见,要么是不负责任的夸大其词,要么是唯唯诺诺的敷衍之语。

最后,对于民意的中介——公共场域而言,全能体制下的民意中介并不发达,并且受到了严密管理。严格的户籍管理制度、单位制和出入境管理制度形成了一种“对内隔离、对外封闭”的格局,使得民众的居住和迁徙受到了较大限制。敏感的言论环境、落后的通信状况以及受严格管理的大众传媒,使得国内外民众的通信交流也受到制约。由此信息的传播与分享被阻碍,民意见题的形成、讨论以及民意的最终汇聚都被大大延缓,从而非常便于执政党进行社会控制和思想整合。

(三)全能体制下我国民意搜集机制的中介要素

民意搜集的中介要素即为将民意搜集主体与搜集客体联接起来的渠道,因而更多的是一种静态层面的描述。总结相关历史及研究成果^⑤可以发现,全能体制下形成的民意搜集渠道大致包括以下几种:

1. 党政组织渠道,包括执政党和各级人民政府

组织。尤其是作为执政党的中国共产党的组织渠道,不管是从组织体系和架构的严密程度还是社会覆盖面抑或是实际社会影响来看,都无疑是最重要最普遍的民意搜集渠道。通过党国一体的国家建设以及基层党支部的建立与完善,执政党的触角逐渐蔓延到了社会的各个角落。每个党政干部通过走“群众路线”所搜集的基层信息基本都通过党支部或政府架构层层向上传递,执政者得以掌握较全面的民情信息。

2. 人民代表大会制度渠道。新中国成立时,就明确了人民代表大会制度为国家的政体,不过由于国内外环境的影响,建国初期的4年,我国采取了一种过渡性的制度安排。在中央层面,中国人民政治协商会议全体会议代行全国人民代表大会职权,地方层级则由各界人民代表会议代行地方人民代表大会职权^{[13]41},五四宪法出台后,人民代表大会制度在全国层面得以最终确立,成为执政党联系群众、搜集民意的一个基本渠道。

3. 信访制度渠道。早在建国初,毛泽东就多次强调要把人民来信“看成是共产党和人民政府加强与人民联系的一种方法”^[14]。为此,新中国成立的第二年,专门负责群众信访工作的中央办公厅秘书室即成立。1951年公布的《关于处理人民来信和人民工作的决定》,要求县级以上各人民政府需责成专门部门和人士来负责信访工作。由此,在毛泽东的大力推动下,信访制度逐步建立和完善起来,成为群众表达民意诉求、执政党密切联系群众、反对官僚主义的一大重要渠道^[15]。

4. 政治协商制度渠道。在1954年之前,全国人民代表大会的职权由中国人民政治协商会议全体会议代行。在地方层面,1949年通过的《中国人民政治协商会议组织法》规定,人民政协的地方委员会只在少数中心城市、重要地区和省会设立。五四宪法出台后,人民政协作为统一战线组织,继续存在并发挥作用。同时,地方委员会组织也发展迅速,从1956年的三百多个发展到1966年的一千多个^{[13]48}。此后,政协在发扬人民民主、传递民生诉求、开展民主监督等方面发挥了重要作用。

5. 社会团体及大众传媒渠道。社会团体主要指工会、妇联、共青团、工商联、学联等社会团体组织,它们围绕在党政组织的周围,主要关注社会特定阶层人员,既扮演着向这些人员宣传、执行国家政策的重要功能,也发挥着搜集整合特定人群利益诉求、向

执政者进行意见表达的作用。而大众传媒渠道,则主要指新闻报刊杂志、广播等媒体,在反映民意诉求方面也发挥了一定作用。

6. 其他渠道。主要指游行、集会、结社、示威、罢工、罢课等渠道。在五四宪法、七五宪法和七八宪法当中,均赋予了公民以“言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”。在毛泽东的推动下,七五宪法中又添加了“罢工自由”。不过,在社会被国家高度掌控的全能主义时代,诸如游行、示威、罢工、罢课等渠道,往往是在制度化渠道失效或者其他特殊缘故下才出现的非常规行为^[16]。

三、后全能主义时代我国民意搜集机制要素的现实挑战

十一届三中全会的召开,宣告中国开始进入后全能主义时代。在政治领域,执政党致力于通过恢复和发扬党的优良传统,恢复“文革”前的政治体制。然而,后全能主义时代的巨大生态变迁,使得原有民意搜集机制面临了诸多新挑战。

(一)后全能主义时代的生态变迁

“文革”结束后,政府的各项工作逐步回归正轨,并开始反思和改革原先的一些制度设计。在户籍制度上,尽管城乡二元户籍制度仍未完全放开,但总体而言,户籍制度正由严格控制阶段步入松动改革阶段,一些地区也在通过改革试点不断探索外来人员的落户模式^[17]。改革开放至今,随着交通条件的改善以及户籍制度的松动,个体在国内实现地域间的物理移动变得日益便利。这就意味着,全能主义时代那种通过户籍制度而产生的“对内隔离”机制已然瓦解。

而在政治层面,我国逐步与世界上大部分国家建立了外交关系,国家间的官方与非官方交流日趋频繁;同时,港澳的回归,两岸关系的改善,都对我国的出入境管理制度提出了新要求。在经济层面,市场经济的发展、加入WTO后的国际环境,也要求我国出入境管理制度逐步转变原先的管制思维。为此,执政当局也适时做出调整,出入境管理政策由原来的严格控制逐步过渡到有条件限制以及现今的自由申请阶段。由此,个体得以便利地在境内外实现地域间流动,“对外封闭”的状态也得以打破。

第三,由于国家不再坚持“以阶级斗争为纲”的方针,意识形态领域也出现松动。一方面,伴随着社会自主性的加强,市场和社会力量不断增强,体制外

资源日益丰富,个人得以逐步摆脱对单位乃至国家的资源依赖,个体自主性和权利意识逐步觉醒。另一方面,国内政治空气也逐步宽松,总体而言,对于公民的批评和监督,国家更多地采取了宽容态度,公民因言获罪的现象也日渐减少,公民对于公共事务不敢言、不愿言的顾虑也逐步消除,显性民意的比例不断扩大。

第四,经济的快速发展,既对交通通信等基础设施建设提出了更高要求,也为基础设施的发展奠定了经济基础。伴随着经济体制改革的推进,我国邮政物流业、通信业以及交通领域都逐步开展了相应体制改革,垄断经营局面逐步被打破,行业内部的竞争日益加剧,激发了这些行业的蓬勃发展。以电信业为例,至2012年,移动电话用户已超过11亿,几乎达到人手一部^[18]。电话普及的结果是,信息交流变得前所未有的便利,民意汇聚速度更快,加上交通条件的改善,公民间实现集体行动的可能性也随之增大。

第五,在大众传媒领域,尽管党管媒体的刚性原则并没有打破,但不容忽视的是,执政者对该领域的管理也有所松动,市场化媒体与党报党刊等二分天下的局面逐步出现。同时,为适应市场化要求,党报党刊的运作模式也开始向市场化偏移。虽然仍然扮演着“党的喉舌”角色,但不容置疑的是,部分党报党刊等已然实现了对此定位的某种超越。由此,政府对这些广义新闻出版物的审查管理再也无法完全像全能主义时代那样了。

最后,进入21世纪以来,互联网尤其是博客、微博为代表的新兴媒体得以迅猛崛起,也给民意搜集工作带来了相应挑战。随着互联网的快速发展,人类社会可谓迈入了“大众麦克风时代”,尤其是集互联网、摄像、通讯为一身的智能手机的普及,互联网的内容更新得以进一步提升,甚至可以达到现场直播的标准,一个“全民记者”时代已现端倪。由此,互联网以其传播速度的快捷性和民意汇聚的即时性等显著特征,成为当下民意的一个重要载体。而网络民意也多次以其强大舆论威力,通过网上网下结合,在反腐问政、公民维权抗争、探求事件真相、社会救助等领域不断扩展着其现实功能^[19],给政府部门形成强烈快速的冲击,原先那种“慢半拍”的民意搜集模式正面临着巨大考验。

(二)后全能主义时代民意搜集要素的演变趋势

后全能主义时代的生态变迁,给民意搜集机制

的各类要素都产生了极大影响。按照本文对搜集主客体的主要观察维度,可以发现,全能主义时代的民意搜集机制其实暗含了以下内在假设,即具有较低公民精神的“群众”,其意愿需要一批拥有高服务伦理的搜集主体,通过“体察”渠道来加以搜集(图1的II类),最终通过出台相关政策加以实现。

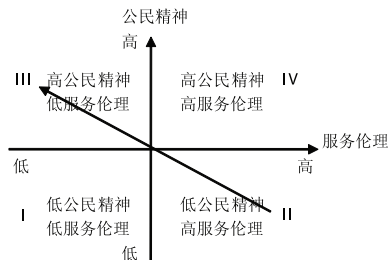


图1 搜集主体服务伦理与民众
公民精神的实际变迁图(1978年至今)

然而,进入后全能主义时代后,随着社会环境的巨大变迁,民意搜集主客体实际上都发生了某些变化,其总体趋势大致可用图1中的箭头(从II逐步迈向III)表示。

1. 搜集主体层面:道德热忱的消逝

新中国成立后,尽管也存在部分腐败或者官僚主义的案例,但总体而言,多数民意搜集主体大致保持了较高的服务伦理,主要原因至少有四:第一,革命刚成功不久,一批历经革命洗礼的党政精英仍在世并在职,这些人员对于民间疾苦有切身体会,并继续保持了原有革命热情和道德理想热忱;第二,以毛泽东为首的党内高层经常开展阶段性的整党整风运动以及群众运动,党政干部经常要开展批评与自我批评,这就意味着当时的民意搜集主体往往会面临着外部驱动,受到一种压力机制的主义—思想、组织—身体以及指标—行动等方面的规训^[12],使得他们往往不敢懈怠;第三,党政高层经常深入基层,亲身实践政党伦理要求,使得其他民意搜集主体也面临着高层的示范压力;第四,经济条件的落后,导致物质资源并不丰富,这使得搜集主体贪腐的可能性也相对较小^⑥。

然而,进入到后全能主义时代,搜集主体面临的外部环境发生了较大变化。随着毛泽东等魅力型领袖的去世,群众运动退出历史舞台,搜集主体开展民意搜集的外部动力逐步丧失。同时,以意识形态为核心内容的政党伦理,其内在整合力也逐步失效。

在外压减少的同时,随着党政精英的更新换代,部分搜集主体在新环境下出现了内驱力不增反减的

趋势。由于环境筛选机制早已失效,一批投机分子得以混入搜集主体行列,“组织上入党了,思想上并没有完全入党”^{[4]875}的党员规模也有所扩大,其行为给执政党的形象带来了负面影响。一些原本抱着理想而加入政治核心行列的搜集主体,经历“文革”浩劫或新环境熏陶,原有道德热忱不断被消磨。与此同时,经济的快速发展,使得物质资源逐渐丰富起来,权力能够支配的资源也顿时剧增,体制转型期制度的不完善,使得权力设租、寻租腐败现象逐步泛滥。^⑦由此,原本不会、不敢也没有机会贪的环境不再存在,搜集主体的服务伦理逐步向III区滑落。

2. 民意主体层面:公民精神的生长

在搜集精英服务伦理出现滑坡趋势的同时,民意主体却出现了由低公民精神到高公民精神逐步迈进的势头,不少民意主体完成了从“群众”到“公民”的历史性转变^[20]。

从个人经历来看,经历“文革”浩劫之后,众多人士展开了相应反思工作,这些思考和感悟构成了上世纪70年代末和80年代的一个反思潮流。一批体制内知识分子和学术界人士从哲学层面进行反思,提出了“马克思主义人道主义”的议题,试图将个人主义与马克思主义进行相融,以重建国家、社会与个人的关系,重新给予“个人”与“人性”一个恰当的安置位置。^[21-22]这些都对当时的国人产生了强烈的思想冲击,以前被宏大叙事压制而“小写”的“个人”正逐步被“放大”。

从生存资源来看,计划经济的瓦解,市场经济体制的逐步确立,国家逐渐退出了一些不该管、管不好的领域,市场和社会的力量得以不断壮大,其掌握的资源也日渐丰富。因而,在脱离单位体制后,个人也能够凭借自身之力独立在市场中生存,谋生来源实现了多元化。由此,个人对环境的依赖得以从一元变成多元,国家通过垄断生存资源来控制个体的机制不再有效。^[23]个体的经济独立确保了个人的思想独立,其权利意识和自主意识也得以加强。随着经济力量的积聚,部分群体的“纳税人”意识也逐渐增强,从而增加了他们关注公共事务的愿望。

外部环境方面,由于国家不再以阶级斗争为纲,全能主义时代通过政党伦理化标准而在“群众”中构建的紧张关系已然解除。由此,个人也不用再被迫通过参与群众运动、完成指标任务来体现政治忠诚和政治觉悟。另外,在思想领域,尽管国家仍试图挽救全民式的价值体系,但不可否认的是,全能主义

时代形成的那套以“主义”政党伦理提供价值共识的做法此时已不奏效,思想价值取向的“无政府状态”已然成型^[24]。此时,“政党国家提供并规定的全民共享的价值体系已不再有社会约束力”^[24]。个人得以从自身理性出发,自主确定持有何种价值观。

当然,群众到公民的转变过程并非以上三个层面就能涵盖,经济条件的改善、受教育水平的提升、社会流动与人际交流的便捷性与快速性以及新兴媒介的迅速普及等等,都有助于这个转变过程。其结果是,作为“公民”的大众不仅有能力且有意愿通过各种途径表达利益诉求,而且对参与渠道和政府回应速度提出了新的更高要求,这些都对原有的民意搜集机制产生了一定冲击。

3. 中介渠道层面:应有功能的失灵

“文革”结束后,我国逐步恢复了原本的制度化通道,但这些制度多数属于法律层面的规定,现实当中,其功能往往出现某种失灵现象。

首先,作为我国最主要的民意表达渠道,执政党和政府组织往往由于仍掺杂着原先意识形态因素,因而在搜集民意信息时有可能带有某种选择性偏见,主观过滤掉一些不符合官方价值的民意信息;同时,由于党政组织承载了大部分社会成员的利益表达,往往也会产生信息输入的超载现象。

其次,由于我国至今仍然缺乏实质性的竞争式选举,人大选举多数情况下仍属于一种“确认式的选举”,同时,由于人大代表和政协委员多数是兼职制,这使得他们没有足够的动力去开展民意搜集工作,因而两会系统在联接民意和搜集主体的功效方面会打折扣。

再次,作为密切联系群众制度设计的信访制度,由于转型期社会矛盾的不断堆积,信访量不断上升,信访机构往往缺乏足够资源去处理信访案件。此外,由于政府将信访作为政绩考核指标,部分地区采取了“一票否决制”,由此导致部分地方政府对信访的打压和瞒报,甚至花大力气去截访、销帐^[25]。最终,信访制度出现了某种异化现象,其反而成为引发矛盾冲突的一大根源,从而被众多学者所诟病。

另外,我国的利益团体也没有足够发达,很多社会团体往往是以功能团体的身份在发挥着作用,因而其联接作用也远非制度设计那样有效。

可见,现存的一些中介渠道,要么徒具象征意义而没有实际作用,要么出现功能异化或功能不足。时间一久,民众往往会对这些正规中介渠道失去信

任,民众不得不寻求其他非正式渠道来传达民意诉求。

四、改革开放后我国民意搜集机制要素的改革与重构

面对民意搜集各类要素在后全能主义时代的诸多挑战,我党作为执政者是有着切身感受的,并且也在实践中不断出台相关措施夯实与改革原先那套民意搜集机制。

(一)搜集主体层面:“整党”、“扩源”与“保先”

执政党在搜集主体方面所做的应对,其关键词大致可以概括为三个词,即“整党”、“扩源”与“保先”,主要目的是对搜集主体的成员资格和能力素质进行与时俱进地重塑。

所谓“整党”,主要指“文革”结束后执政党开展的以整风整党运动为主要方式的执政党建设活动。早在十一届三中全会上,中共中央就决定重新恢复在十年动乱中被取消的“中央纪律检查委员会”,以加强党内纪律监督。1979年,邓小平在一次讲话中也要求:“为了整顿党风,搞好民风”,高级干部必须带头“恢复和发扬党的艰苦朴素、密切联系群众的优良传统”^[26]。1983年底到1987年5月,执政党又开展了历时三年之久的整党运动,其目的是清除文革流毒,纯洁党的组织,统一党内思想,加强党内纪律,整顿党政干部作风^[27]。1998年至2000年间,执政党又针对县处级以上党政干部展开了以“讲学习、讲政治、讲正气”为主要内容的党性党风教育^⑧。2000年底,执政党又决定在农村开展“三个代表”重要思想学习教育活动,历时两年左右时间,使得党的基层组织建设和党对农村的领导得到加强和改进^[28]。2013年以来在全党陆续开展的以为民、务实、清廉为主要内容,以“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”为总要求的党的群众路线教育实践活动,亦可谓是整党活动的历史沿袭。

“扩源”的主要意涵是,执政党不但扩大其执政基础,而且扩充了其成员来源,主要标志就是“三个代表”理论的提出。根据该理论,执政党不再局限于“工人阶级的先锋队”,而且是“中国人民和中华民族的先锋队”。这就意味着它不仅代表“工人阶级”的利益,而且扩大到了“最广大人民的根本利益”。同时,江泽民在建党80周年的讲话中,第一次把民营企业主定位为“有中国特色的社会主义事业建设者”。随后的十六大上,中共对党章中有关

党员发展对象的条款进行了相应修改,并将民营企业主纳入到六大新社会阶层的序列中;并且,就在此次会议上,7位民营企业家得以作为十六大代表亮相^[29]。这表明执政党对企业家等新兴阶层的入党问题松开了口子,从而扩大了民意搜集主体的来源范围。

“保先”全称是“保持共产党员先进性教育活动”,始于2005年1月,历时一年五个月。执政党的“先进性”是维系其执政合法性的关键因素,正因为具有了“先进性”这一本质属性,才使得它即便不经过竞争选举也能代表人民利益。随着不断探索,党对其“先进性”有了进一步认识,指出“党的执政地位不是与生俱来的,也不是一劳永逸的”^[30];新任中共中央总书记习近平提及的“决不会躺在过去的功劳簿上”^[31]再次呼应了这个表述。这也意味着,执政党逐步认识到“党的先进性”是一个不断变化的、具体的、历史的和发展的范畴,而并非一个抽象的或静止的概念^[32]。正如时任中共中央总书记胡锦涛曾指出的那样:“一个政党过去先进不等于现在先进,现在先进不等于永远先进。”^[33]因而,执政党必须在现实中时刻加强先进性建设,以保持先进性特征。党员作为执政党的组成细胞,其先进性程度往往决定了党的先进性程度。因而,保持党员个体的先进性就关系到执政党先进性这个关键问题。于是,“保持共产党员先进性教育活动”应运而生,成为1949年以来规模最大和覆盖面最广的一次党内集中教育活动。^[34]

(二)搜集客体层面:“转变”、“承认”与“吸纳”

民意主体的当下转变,尤其是互联网这一新兴媒介的崛起,使得执政党日益频繁地面临着民众的各方面批评和监督。基于现实环境,执政党对于搜集客体的观念态度也不断改变。三个关键词可用来涵盖这个过程,即“转变”、“承认”与“吸纳”。

所谓“转变”即为“转变”对“群众”的认识取向,不再简单地把所有社会成员都视为“被动、落后和消极”的“群众”,而是正视其在现实觉悟和认识水平上的巨大变化。而“承认”,就是在“转变”认识取向的基础上,逐步从“公民权”的角度来承认社会成员的相应权利,并为保障公民的“知情权、参与权、表达权、监督权”^[35]做出相应努力。同时,政府也逐步承认民意表达的多样化途径,尤其是鉴于网络民意在我国政策议程中的特殊作用,逐步认可和尊重网络民意在议程设置中的合法地位^[36],逐步改

变过去那种高高在上的“体察”姿态。最后的“吸纳”,就更是进一步从制度设计层面,通过相关制度化途径,对民意主体的参与诉求进行政治和行政吸纳。

“转变”和“承认”的最佳案例可谓是“基层群众自治制度”,尤其是《村民委员会组织法》的出台。上世纪八九十年代在农村实现的以村民“自我管理、自我教育、自我服务、自我决策”为核心内容的民主自治,意味着执政者开始颠覆之前对群众路线的内在假设,由不信任群众的表达和管理能力,转为放手让群众开展民主自治,可谓是“群众路线”的一种“创造性转化”^[37]。而对于“吸纳”,执政党也提出要扩大社会主义民主,健全法制,积极推进社会主义政治文明建设,并通过各种制度建设“从各层次各领域扩大公民有序政治参与”^[35]。这些制度中,民主恳谈、社会听证制度、政务公开制度、环评制度、民主评议制度等等可谓是典型代表。

(三)中介要素层面:“夯实”、“开拓”与“创新”

民意搜集机制的很多改革都是通过中介要素层面的改革来加以实现的,从1978年至今的应对措施中,仍可用三个词汇来加以描绘,即“夯实”、“开拓”与“创新”。

“夯实”过程其实还包括了一个“恢复”过程,文革结束后的几年时间里,执政党在中介渠道层面所做的工作,大多可视为“恢复工作”,即恢复在十年浩劫中或被取消或被异化的一些中介渠道。与此同时,也通过完善相关中介渠道,做了相应“夯实”工作。比如曾被暂停多年的两会系统,在改革开放后,人大制度的代表功能和程序功能都得到强化,敢于投反对票的人大代表逐步增多,部分地区甚至出现了人大否决政府报告的案例^[38],而政协在参政议政、吸纳知识与经济精英方面的功能也逐步加强。这种夯实工作,也被有些研究者概括为“继承传统”^[39]。

而“开拓”与“创新”则指的是执政党鉴于实践需求,通过不断的制度改革和创新,“健全联系群众制度,创新联系群众方式”^[40],开拓出一些新的中介渠道,或者在原有制度基础上,进行制度改善和优化。现实当中,这种开拓创新的做法屡见不鲜,比如市长热线、社会协商对话制度、咨询制度、重大事项社会公示制度等。尤其是鉴于互联网在反映民生诉求中的重要作用,执政者越来越重视对网络民意的搜集和吸纳工作,并加强了电子政务建设和互联网

的管理工作。各地政府部门都加强了网络舆情工作,开通网络民意直通车和政务微博的做法日益普遍。这些渠道的开拓创新工作,都为满足公民的参与需求,加强民意的吸纳工作奠定了制度基础。

五、结语

全能主义时代形成的民意搜集机制,其内在假设是,具有较低公民精神的“群众”,其意愿需要一批拥有高服务伦理的搜集主体,通过“体察”渠道来加以搜集。可见,这套机制有效运行的关键在于,搜集主体能够受到内外部动力的持续驱动,从而长久地保持较高的服务伦理和搜集意愿。

然而,进入后全能主义时代后,现实生存环境的变化,部分民意搜集主体出现了内外部动力的双重不足趋势,其道德热忱逐步淡化。而由于“对内隔离、对外封闭”状态的打破,言论环境的变化,生存资源来源的多元化,搜集客体也发生了较大变化。众多民意主体完成了从“群众”到“公民”的历史转型,其公民精神和参与意识不断增强。借助于日益便利的交通通信条件,大众传媒尤其是互联网的迅速普及,民意的汇聚传播速度得以迅猛提升,不时展现出其独特作用。面对汇聚传播速度更迅猛、形态更显性的民意,原有搜集方式已逐步因其“慢半拍”而受到严重挑战。由此,民意搜集机制的改革应运而生。最后,本文还需要指出以下三点:

第一,从结构而言,民意搜集机制包含静态要素和动态运行两个层面,本文主要是从前者展现了其历史面貌,而几乎没有涉及后者,毕竟后者才是问题关键所在。不过,民意搜集机制的运行过程,其实质也是各类要素间排列组合的一个动态过程。因而,要探索民意搜集机制的具体运行机理,就必须首先对其静态要素有一个准确把握。

第二,从时间段而言,全能主义时代和后全能主义时代的划分,主要目的是考察国家与社会关系变迁对民意搜集机制要素所产生的影响,但这并非意味着这两个时间段的民意搜集机制就截然不同,民意搜集机制的变迁过程也存在某种“路径依赖”。比如,不管是搜集主体层面的“整党”活动抑或是中介渠道的“恢复”与“夯实”工作,其实质都是对传统的某种继承。

第三,从内部关系而言,民意搜集机制的组成要素并非相互独立,三者间也存在某种内在联系。比如搜集渠道的变化,往往就受到了搜集主客体的双

重影响。一方面,不管是搜集渠道的开拓、运行以及维护,还是搜集渠道的功能异化乃至失灵,无不与搜集主体息息相关。另一方面,搜集渠道的开拓和创新工作,很多也是民意主体倒逼的结果。对于各要素间的一些内部联系,我们在进一步的研究中应予以足够的关注。

注释:

- ① 比如侯东阳:《封建统治集团的重要舆论机制:朝议》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》,2001年第4期;赵凯:《汉代官方舆论收集机制》《南都学坛(人文社会科学学报)》,2006年第5期;刘毅:《刍论中国古代舆情收集制度》,《天津大学学报(社会科学版)》,2007年第5期等。
- ② 比如纪红、马小洁:《论网络舆情的搜集、分析和引导》,《华中科技大学学报(社会科学版)》,2007年第6期;朱晨光:《上海市区级政府民意收集机制研究》,上海交通大学硕士学位论文,2009年;王高贺、郭文亮、单文龙:《民意收集的创新性实践及启示——以广州南华西街为例》,《理论探索》,2010年第5期;王高贺:《当前我国民意收集的思想误区及其澄清》,《求实》,2012年第3期。
- ③ “全能主义”(totalism)一词是美国芝加哥大学邹谠教授基于国家—社会关系,用以概括20世纪中国政治品质的一个重要概念。在他看来,全能主义的兴起源于20世纪初中国“整个国家、整个社会和各个领域”所面临的全面危机,经过多次实践,社会革命逐步被作为克服该危机的最终方案,全能主义政治就是应对这种危机以及推进社会革命的必要手段。新中国成立后,前述之全面危机过去了,此时“全能主义政治就失去了它的功能和任务,它的应用范围应当缩小”。然而,全能主义政治不仅未能退出历史舞台,反而一步步得以强化,直至1978年十一届三中全会的召开,国家与社会的关系才发生转折,“五四”以来国家权力日益深入社会的趋势得以扭转,国家开始向社会放权。自此,全能主义政治才得以开始瓦解,中国逐步迈向了后全能主义时代。因而,本文采用“全能主义时代”一词以概括1949年新中国成立至1978年十一届三中全会召开这个时间段,用“全能体制”一词表述中国在该时间段的国家与社会关系特征。参见邹谠:《二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动的角度看》,香港:牛津大学出版社,1994年第3、第5、第20、第70页。
- ④ 即使是处于基层的民意搜集者,实际上也能够利用手中的权力决定是否上传民意以及上传何种民意信息,因而,他们往往也在很大程度上拥有了民意吸纳的权力。
- ⑤ 如胡伟:《政府过程》,浙江人民出版社,1998年第193-

203页;王立新:《试论我国社会分层中人民利益表达制度的建构》,《社会科学》,2003年第10期。

- ⑥ 当然,全能主义时代也确实存在一定的腐败现象,在农业合作化运动的史料中不难发现,农业合作社的管理者往往会私吞公社公共财产,不过相对而言,这种腐败行为比较隐蔽,规模较小。同时,由于地域的隔离,大众传媒的不发达,这类腐败案例往往曝光较少,也使得民众对腐败的感知程度也较低。
- ⑦ 关于这个过程,可参见徐中约:《中国近代史(下册)》,香港中文大学出版社,2002年第986页。
- ⑧ 据统计,参加的党政领导干部达到七十万,涉及干部群众超过五百万。参见胡锦涛:《总结和运用“三讲”教育经验 努力开创党建工作新局面》,《求是》,2001年第2期。

参考文献:

- [1] 刘明厚. 公共政策民意吸纳机制研究——结构分析的视角[J]. 福建行政学院学报,2013(6).
- [2] 刘小枫. 现代性社会理论绪论——现代性与现代中国[M]. 上海:三联书店,1998.
- [3] 江泽民思想年编:1989—2008[M]. 北京:中央文献出版社,2010:371.
- [4] 毛泽东选集:第三卷[M]. 北京:人民出版社,1991.
- [5] 刘少奇选集:下卷[M]. 北京:人民出版社,1985:63.
- [6] 邓小平文选:第一卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [7] 毛泽东文集:第七卷[M]. 北京:人民出版社,1999:285.
- [8] 毛泽东文集:第八卷[M]. 北京:人民出版社,1999.
- [9] 杨成虎. 群众路线的逻辑、意义与限度[J]. 云南社会科学,2011(4).
- [10] 丛日云. 当代中国政治语境中的“群众”概念分析[J]. 政法论坛,2005(2).
- [11] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德,小G·宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学:体系、过程和政策[M]. 上海:上海译文出版社,1987:446.
- [12] 孔繁斌. 政治动员的行动逻辑——一个概念模型及其应用[J]. 江苏行政学院学报,2006(5).
- [13] 阎小波. 当代中国政府与政治[M]. 南京:南京大学出版社,2005.
- [14] 毛泽东文集:第六卷[M]. 北京:人民出版社,1999:164.
- [15] 王炳毅. 信访制度的奠基:毛泽东与信访制度(1949—1976)[C]//政治与法律评论:2010年卷. 北京:北京大学出版社,2010:152-183.
- [16] 胡伟. 政府过程[M]. 杭州:浙江人民出版社,1998:193,200.
- [17] 刘力. 建国以来户籍制度演变:一个理论分析框架[J]. 经济体制改革,2012(1).
- [18] 2012年全国电信业统计公报[EB/OL]. (2013-01-24). <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11294132/n12858387/15132905.html>.
- [19] 刘明厚. 中国互联网的功能扩展现象:肇因、评价及其政府应对——基于政治系统论的分析[J]. 电子政务,2012(11).
- [20] 海贝勒. 从群众到公民——中国的政治参与[M]. 张文红,译. 北京:中央编译出版社,2009.
- [21] 崔卫平. “人道主义和异化问题”讨论始末[J]. 炎黄春秋,2008(2).
- [22] 贺桂梅. 80年代人道主义思潮“个人”观念之辨析[EB/OL]. (2011-03-25). <http://www.aisixiang.com/data/39583.html?page=1>.
- [23] 李汉林. 转型社会中的整合与控制——关于中国单位制度变迁的思考[J]. 吉林大学社会科学学报,2007(4).
- [24] 刘明厚. 论多元社会的共识基础——兼论我国和谐社会的共识建设[J]. 理论与改革,2011(2).
- [25] 张修成. 1978年以来中国信访工作研究——以山东威海为个案[D]. 北京:中共中央党校,2007.
- [26] 邓小平文选:第二卷[M]. 北京:人民出版社,1994:217.
- [27] 胡绳. 中国共产党的七十年[M]. 北京:中共党史出版社,1991.518.
- [28] 东风吹开花千树——全国农村“三个代表”重要思想学习教育活动综述之一[N]. 人民日报,2002-06-22(1).
- [29] 民营企业家人入党历程[N/OL]. (2012-11-12). <http://www.changjiangtimes.com/2012/11/420296.html>.
- [30] 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定[EB/OL]. (2004-09-26). http://news.xinhuanet.com/news-center/2004-09/26/content_2024232.htm.
- [31] 习近平在常委见面会上的讲话(全文)[EB/OL]. (2012-11-15). <http://news.china.com/18da/news/11127551/20121115/17530532.html>.
- [32] 刘淇. 始终保持先进性 永远走在时代前列——在全市保持先进性教育活动专题报告会上的讲话[J]. 前线,2005(3).
- [33] 胡锦涛. 在庆祝中国共产党成立八十五周年暨总结保持共产党员先进性教育活动大会上的讲话[EB/OL]. (2006-06-30). <http://politics.people.com.cn/GB/8198/4549262.html>.
- [34] 保持共产党员先进性教育活动[EB/OL]. (2008-09-26). <http://cpc.people.com.cn/GB/134999/135000/8111117.html>.
- [35] 十八大报告(全文)[EB/OL]. (2012-11-19). http://www.xinhuanet.com/2012-11/19/content_2226764.htm.

www. xj. xinhuanet. com/2012-11/19/c_113722546_5. htm.

- [36] 刘明厚. 网络民意在我国政策议程中的独特作用及其影响路径研究[J]. 中共杭州市委党校学报, 2012(6).
- [37] 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).
- [38] 景跃进. 执政党与民众的联系: 特征与机制——一个比较分析的简纲[J]. 浙江社会科学, 2005(2).

[39] 从“人大否决政府工作报告”说起[EB/OL]. (2009-10-22). <http://npc. people. com. cn/GB/28320/80575/80576/10238773. html>.

[40] 论党的群众工作——重要论述摘编(六)[N]. 人民日报, 2011-05-11(6).

责任编辑: 刘洁岷

(E-mail: jiemmin2005@126. com)

Collection Mechanisms and Elements of Public Opinion Since the Founding of New China

LIU Ming-hou

(State Revenue Wuxi Huishan Branch, Wuxi 214187, Jiangsu, China)

Abstract: As to public opinion gathering mechanism in totalitarian era, its inherent assumption is that citizen spirit is low in the “masses”, so their wishes need to be investigated by a number of collecting subjects that meet the appropriate criteria for membership and maintain a high service ethic. While in post-totalitarian era, with the changes in the real environment, historical changes have taken place in each collecting elements: as to collecting subjects, their moral enthusiasm gradually fade away, their collecting momentum appear dual trends of inadequacy both inside and outside; as to the public body, their citizenship and participation awareness keep growing; and as to collection channels, although some have been restored and developed, but some malfunctions occur. This makes the original collection mechanism seriously challenged, in response a series of reform measures have been gradually pushed out. Just like that, in subject aspect, to rectify the Party, to expand the source, to maintain the advanced nature; while in object aspect, to change know-orientation gradually, to recognize their right to express public participation, to absorb the public demands; as to intermediary factor, to carry on pioneering and innovation based on recovery and reinforce.

Key words: totalitarian; post-totalitarian; public opinion; collection; subject elements