

民主還是民粹

——中國的民意政治

俞可平

(中共中央編譯局，北京 100032)



[摘要]民意政治的興起，是近年來中國政治一個明顯的特徵。特別是隨着博客、微博和微信等網絡新媒體的興起，“民意”正在深刻地影響政府的決策和中國政治的進程，並改變中國的政治生態。民意政治的興起及其對政治過程影響的增大，是中國社會政治進步的表現，是中國走向成熟民主的一個必經環節。但是，中國目前的民意政治還存在着重大缺陷：一是過分偏重於決策環節，而忽視了授權環節；二是缺乏足夠的法律保障；三是缺少足夠的制度化公眾參與渠道；四是帶有明顯的民粹主義印記，極端的平民化在相當程度上成爲民意政治的合法性基礎。這就需要領導層從戰略高度來認識和看待民意政治的興起，將它納入政治發展的長遠規劃和政治

改革的近期議程；進一步完善民意表達的相關法律制度，建立科學的利益表達和處理機制，擴大和增加公民有序參與的渠道，把民意表達和處理納入法治化的軌道，讓公民通過合法的渠道表達其訴求，從而防止和克服民意政治畸變爲民粹主義、網絡暴力和暴民政治。

[關鍵詞]民意 民主 民粹 中國政治

[作者簡介]俞可平（1959— ），男，浙江省諸暨市人，政治學博士，中共中央編譯局副局長，北京大學中國政府創新研究中心主任，清華大學政治發展研究所所長、哲學和政治學雙學科博士生導師，主要從事當代中國政治、國際比較政治研究，代表性著作有《增量民主與善治》、《國家治理評估：中國與世界》、《中國は民主主義に向かう》、*Democracy and Rule of Law in China*等。

Title: Democracy or Populism: The Politics of Public Opinion in China

Abstract: The rise of public opinion has become an evident feature in China's politics. Its increasing impact on political process becomes an essential phase leading to mature democracy in China. However, public opinion of the present politics has several significant deficiencies. In order to prevent distorting public opinion into populism, and to avoid cyber-violence and ochlocracy, the leading group should take regard of the rising of public opinion from a strategic perspective, and include it in the recent agenda of long-term planning for political development and reform. In addition, the legal system for public opinion should be improved and a scientific mechanism for interest expression and management should be established. Furthermore, they should broaden the channels for citizen's participation in public opinion.

Keywords: public opinion, democracy, populism, Chinese politics

Author: Yu Keping is a PhD in Political Science. Currently he is the deputy director of the Central Compilation and Translation of the Central Committee of the Chinese Communist Party, director of the Center for Chinese Government Innovations at Peking University, director of the Institute of Political Development at the Tsinghua University, as well as the doctoral tutor for philosophy and political science dual degrees PhD program. He is mainly engaged in studies of contemporary Chinese politics and international comparative politics. **Email:** yukp@pku.edu.cn

民意對政府決策的影響日益加大，這是近年來中國政治一個明顯的特徵。特別是隨着博客、微博和微信等網絡新媒體的興起，民意正

在深刻地影響中國政治的進程並改變中國的政治生態。過去幾年中，許多在普通民衆中影響廣泛的政治事件直接是由民意引發的，如“貴

州瓮安事件”、“廈門PX事件”、“四川什邡事件”、“重慶雷政富事件”、“江蘇啓東事件”、“甘肅隴南事件”、“浙江海寧事件”、“廣東烏坎事件”等；一些違法官員在民意的要求下受到了法律的懲罰，如前發改委副主任劉鐵男等；政府的一些重大決策也迫於民意而發生重大改變，如“四川什邡事件”直接導致了當地政府調整相關政策，原定的鉅銅項目被迫停頓下來。

民意政治正在中國悄然興起。“民意”再度成爲中國政治的流行詞彙，被視爲中國民主政治的重大進步，“敬畏民意”也成爲流行的政治口號。一些地方政府甚至正式將民意當作評價政府績效和制訂公共政策的基本依據，例如，江蘇省江陰市的“幸福江陰”計劃，試圖用民意來倒逼政府的改革；浙江省湖州市的“民意導向警務”活動，則試圖用民意來引導和評價警員服務。新一屆中共領導層決定從2013年下半年開始在中共各級權力部門進行“群眾路綫教育活動”^①，這既可以看作是中國新領導人對毛澤東開創的中共政治傳統的自覺延續，也可以看作是在新的歷史條件下對民意的再度重視。

然而，人們也不難發現，民意政治在中國也產生了另一種後果：民粹主義的興起。洶湧的民意有時也變成一種“軟暴力”，扭曲了正常的社會政治生活。特別是在網絡上，不少帶有明顯偏激的言論形成“網絡暴力”，壓制社會的理性行爲，干預獨立的司法審判和正常的決策程序，侵犯包括官員在內的公民的合法個人權利。一些商人和政客甚至不惜動用金錢和權力，雇傭“水軍”或“五毛”人員製造所謂的網絡“民意”，以滿足自己的私欲。

那麼，中國的民意政治究竟擁有一種什麼樣的政治生態？民意影響政治的主要機制和重點領域是什麼？民意的興起對中國政治的發展又意味着什麼？它究竟是民主政治的進步，還是民粹主義的泛濫？努力闡述並回答這些問題，正是本文的主要內容。

一、民意影響決策的主要機制

民意是政府制定公共政策的基本依據。在民主政治條件下，民意實際上是公共政策的主要合法性來源，幾乎所有決策者都會聲稱自己的政策反映着廣大公民的意願和需求。中共在這方面表

現尤其突出，“群眾路綫”被認爲是中共取得政權的重要“法寶”之一，從某種意義上說，“群眾路綫”就是一種民意政治。中共歷屆領導人在總結經驗時都反覆強調，什麼時候黨與人民的聯繫緊密了，黨的事業就會成功；什麼時候黨脫離人民了，其事業就會遭致失敗。施行“改革開放”路綫以後，鄧小平再度運用了民意這個“法寶”。他提出了一個著名的觀點：黨的全部工作的出發點和落腳點，就是“人民擁護不擁護”、“人民贊成不贊成”、“人民高興不高興”、“人民答應不答應”。^②然而，公共政策是否反映公衆的需求和意願，並不取決於決策者的願望，更不取決於決策者的自我宣示，而首先取決於是否存在一套通暢地傳遞民意的表達機制和體現民意的決策機制。鄧小平不僅提出了“人民滿意”論，更重要的是他看到了要確保政府政策反映民意，關鍵在制度。他在改革開放初期就說：“爲了保障人民民主，必須加強法制。必須使民主制度化、法律化，使這種制度和法律不因領導人的改變而改變，不因領導人的看法和注意力的改變而改變。”^③他大力推動“黨和國家的領導制度”的改革，特別重視決策民主化和科學化的制度建設。在鄧小平的直接領導下，中共十三大首次提出了“決策民主化和科學化”的改革議題，着手建立一套真實反映民意的決策機制^④。經過三十年來的摸索，逐漸形成了“中國特色”的民意影響決策的特殊機制，主要是影響決策的民意表達渠道和處理機制。它們包括：“兩會”、“內參”、“政治教育活動”、“信訪”、“聽證會”、“懇談會”和“網絡問政”等。其中，有些機制在過去就以某種形式存在，但現在具有了新的內容和新的作用；而有些則完全是這些年中形成的，從內容到形式都是過去所沒有的。

——“兩會”是目前中國最重要的制度化民意表達機制。“兩會”是一年一度的各級“人民代表大會”和“政治協商會議”的簡稱，也是中國法律規定的基本政治制度。“兩會”制度從

① “黨的群眾路綫教育實踐活動工作會議召開”，《人民日報》，2013-06-19。

② 中央文獻研究室編：《十四大以來重要文獻選編》（北京：人民出版社，1996），上冊，第450頁。

③ 鄧小平：“解放思想，實事求是，團結一致向前看”，《鄧小平文選》（北京：人民出版社，1995），第2卷，第147頁。

④ 中共十三大政治報告“沿着有中國特色社會主義道路前進”（1987），《十二大以來重要文獻選編》（北京：人民出版社，1988），下冊。



中國人民政治協商會議第一屆全體會議

1949年中共建政後不久形成，其中“政治協商會議”（簡稱“政協”）早於“人民代表大會”（簡稱“人大”）。第一屆“中國人民政治協商會議”於1949年9月21—30日召開，而第一屆全國人民代表大會於1954年9月15—28日召開。但在20世紀80年代之前，“兩會”自身的活動並不正常，經常被各種政治運動中斷，在“文化大革命”期間幾乎陷於停頓狀態。改革開放之前，即使召開“兩會”，其重點也不在表達民意上，而是在完成黨和政府交付的“法定程序”，它們也因此被戲稱為“花瓶”。20世紀80年代之後，這種狀況開始發生重大變化。首先是“兩會”開始常規化和制度化，“兩會”各有自己的年度例會。其中，人民代表大會從中央到省、市、縣、區、鄉鎮均召開年會，而政治協商會議則祇在縣市級以上纔召開年會。其次，除了完成黨和政府交付的法定程序外，“兩會”開始日益重視民意的收集和表達。人大代表和政協委員在參加“兩會”前，通常會想方設法徵求自己所在地區或行業的公眾意見，在此基礎上形成各種“議案”、“提案”。這些“議案”、“提案”分別經由人大和政協的“提案委員會”審核後，直接提交給政府責任部門，政府責任部門在收到這些“議案”、“提案”後必須就如何處理這些“議案”、“提案”作出回應。這已經成為公眾民意影響政府決策最重要的制度性渠道。據統計，2000—2010年間，“兩會”提案和議案數量超過了10萬件。^①近年來，許多網民還通過微博向“兩會”代表和委員提出各種建議，出現了所謂的“微博問政”。“兩會”的年度例會，也因此成為社會關注度最高的政治事件，是中國政治的一道風景綫。

——“內參”是中共內部民情上達的重要政

治信息渠道和決策依據。中共執政後，為使各級權力機關瞭解民情、作出正確決策，逐漸建立了一整套十分完備的內部政治信息傳播機制。五花八門的“內參”，不同於向上級權力機關彙報和請示工作的“報告”，其主要內容是反映存在的問題、民衆的意見，以及報送者處理相關問題的建議。“內參”所載內容多半是不宜公開發佈的政治信息，包括負面的政治信息，如民衆的抱怨等，因此，許多“內參”都被列入保密範圍，不得隨意擴散。在過去，中共的“內參”體系主要由新華社、《人民日報》等官方媒體組成。尤其是新華社，至今仍維持着最為重要的高層決策所依據的“內參”體系，包括《參考要聞》、《國內動態清樣》、《內部參考》、《內參選編》、《參考清樣》等。20世紀90年代後，中共決策系統中的這一“內參”制度進一步發展，除了新華社、《人民日報》、《求是》等官方媒體擁有正式向中央決策層報送的數十種“內參”外，中央多數部委也各有其定期或不定期向中央決策層報送的行業性和部門性“內參”，一些重要智庫如中央政策研究室、中央黨校、中央編譯局、國家行政學院、國務院發展研究中心、中國社會科學院等，都各有其多種“內參”直接報送中央決策層。一些地方政府近年來也開始建立自己的“內參”體系，作為地方黨政機關瞭解當地民情和制定地方政策的重要依據。隨着信息時代的到來，“內參”中反映民衆意見和需求的內容日益增多，而決策者經常在重要的“內參”上就一些具體的問題作出“批示”，作為對民意的一種回應。

——“群眾性政治活動”是脫胎於原先的政治運動的中共特有的民意收集機制。“從群眾中來，到群眾中去”；密切聯繫群眾，廣泛聽取群眾意見，是中共至今仍聲稱堅持的優良傳統。中共在奪取政權和鞏固政權時，屢屢通過群眾性政治運動來進行廣泛的政治動員，曾經獲得極大的成功。1949年執政後，中共繼續了這一政治傳統，更加頻繁地發起了一個又一個的政治運動，包括“土地改革”（1947—1952）、“鎮壓反革命”（1950—1953）、“三反五反”（1951）、“反右”（1957—1958）、“人民公社”（1958）、“大躍進”（1958—1960）、“社會主義教育”（1962—1966）、

^① “每年‘兩會’議案、提案背後的力量”，“中國網”，2010-02-28。

“四清”（1963—1966）、“文化大革命”（1966—1976）、“批林批孔”（1974—1975）、“批鄧反擊右傾翻案風”（1975—1977）等。但是，這些群眾性政治運動的性質逐漸發生了重要變化。自“四清”開始，它們事實上已蛻變為階級鬥爭或政治鬥爭的主要工具。歷次政治運動，均造成了難以數計的冤假錯案。改革開放以後，中共吸取過去群眾運動的教訓，力圖在恢復其作為聯繫群眾紐帶的同時，避免大規模的政治鬥爭，聲勢浩大的“群眾運動”因此而成爲“群眾性教育活動”。從20世紀90年代開始，歷屆新任中共領袖都發起過多次這樣的群眾性教育活動，從“三講”（即1996年中共十四屆六中全會作出決定，對縣處級以上領導幹部進行一次以“講學習、講政治、講正氣”爲主要內容的黨性黨風教育，爲期三年）、“保先”（即2004年中共中央決定在全黨開展以實踐“三個代表”重要思想爲主要內容的“保持共產黨員先進性”教育活動，爲期一年半），到“科發”（即2008年中共中央決定在全黨分批開展深入學習實踐“科學發展觀”活動，爲期一年半）、“創先爭優”（即2010年中共中央決定在黨的基層組織和黨員中深入開展“創先爭優”活動，爲期一年半至兩年），再到2013年下半年啓動的“群眾路線教育活動”。這些“學習實踐活動”或“教育實踐活動”雖然不再像過去那樣廣泛發動群眾搞“人人過關”，但仍然聲勢浩大。例如，“學習實踐科學發展觀活動”涉及了7,500多萬黨員和370多萬個黨組織^①。所有這些“教育活動”，除了黨員特別是黨員領導幹部的自我批評、自我教育外，另外一個重要內容就是在活動期間專門聽取普通黨員和其他民衆的意見，然後根據這些意見提出具體的“整改措施”，並向本部門或本地區的民衆作出“公開承諾”，在一定期限內完成這些“整改措施”，接受民衆的監督。這些“整改措施”和“公開承諾”，實際上就是基於民意之上的決策。^②

——“信訪”（人民來信、來訪的簡稱）是目前中國最普遍的民意表達機制。中國的信訪制度也由來已久，早在1951年，當時的中央政府就頒佈了《政務院關於處理人民來信和接見人民工作的決定》。但那時信訪制度的主要職能是接收各地群眾給中央領導和中央領導部門的來信，這被當作中共聯繫群眾的一種形式。改革開放

以後，特別是20世紀90年代後，信訪的職能發生了實質性變化，成爲中國最重要的民意表達和收集制度之一。1995年，國務院正式頒佈《信訪條例》；2005年，國務院再次頒佈修訂後的《信訪條例》。根據這兩個法令，信訪是“指公民、法人或者其他組織採用書信、電子郵件、傳真、電話、走訪等形式，向各級人民政府工作部門反映情況，提出建議、意見或者投訴請求，依法由有關行政機關處理的活動”^③。根據這一條例，從中央到地方縣級政府都正式設立信訪辦公室，一些重要的權力部門也內設了信訪辦公室，如全國人大和公、檢、法部門，專門負責處理人民來信來訪。根據相關規定，所有信訪部門在接到公民的來信來訪後，應當將來訪者的訴求加以記錄和分類，然後轉交給相關政府部門，政府部門通常須向信訪部門和上訪者回饋其處理意見。信訪制度和信訪機構從而成爲中國最重要的民意訴求渠道之一，也是公民合法地影響政府政策的便捷途徑。

地方領導幹部走出機關到基層單位的所謂“接訪”或“下訪”，是信訪的一種新形式。從1992年開始，全國各地的信訪數量連續迅速上升，在2003—2004年間達到信訪的“洪峰”。2003年的6月至9月，國家信訪局來信來人上訪的數量同比分別增長了67.3%和58.4%^④。爲了處理大量的信訪問題，防止正常的信訪演變成群體性事件，從21世紀初開始，一些地方試行主要領導幹部直接接待群眾來訪的新制度，增加了一條普通民衆直接向決策者反映訴求的重要渠道，成爲基層決策部門瞭解並處理民意的重要制度。這項制度推行後，明顯減輕了信訪機關的壓力。因此，2009年，中央辦公廳發佈《關於領導幹部定期接待群眾來訪的意見》，在全國普遍推行領導幹部接訪制度。2012年《人民日報》報道稱，全國信訪總量已連續7年下降。然而該報道同時指出，僅2011年一年，全國縣以上領導幹部

① 胡錦濤：“在全黨深入學習實踐科學發展觀活動總結大會上的講話”，《人民日報》，2010-04-06。

② “豆丁網”（www.docin.com）有一篇“北京師範大學學習實踐科學發展觀整改方案”，內含校級整改措施44項，院系整改措施215項。

③ 國務院辦公廳：“中華人民共和國信訪條例”（2005年1月5日國務院第76次常務會議通過），“中央政府門戶網站”（www.gov.cn），2005-05-23。

④ 胡奎、姜抒（記者）：“2003年中國遭遇信訪洪峰”，《瞭望東方週刊》4（2003）。據一位熟悉信訪工作的權威人士估計，2004年信訪高峰時總量在1000萬人次，目前大約在800萬人次左右。

接待來訪的群眾就達337.2萬人次，可見整個信訪總量仍然非常之高。^①

近年來，信訪制度出現了一個新的變化趨勢：從正常的個人上訪演變為非正常的“群體性事件”。按照官方的界定，“群體性事件”是指“由人民內部矛盾引發、群眾認為自身權益受到侵害，通過非法聚集、圍堵等方式，向有關機關或單位表達意願、提出要求等事件及其醞釀、形成過程中的串聯、聚集等活動”^②。“群體性事件”是民衆表達對政府及政府官員不滿的一種特殊方式，實際上是一種集體的抗議和示威。由於這種非正常的民意表達方式通常會造成廣泛的社會影響，對政府形成重大壓力，因而，它已經成為當今中國最重要的民意表達形式之一。群體性事件的表現形式及數量在近些年中獲得了快速增長。有學者也把“群體性事件”稱為“社會性突發事件”，並認為在眼前的中國這類事件多達15個種類：集體上訪、靜坐、集會、示威遊行、示威抗議、罷工、堵塞交通、封堵政府大門、衝擊政府、公共混亂事件、騷亂、民族間紛爭、網絡聚集、傳聞引發的集體行動，以及組合形式的集體行動。^③20世紀90年代以後，群體性事件的增長速度幾乎與國內生產總值（GDP）一樣，年均超過9%。有學者估計，群體性事件在1993年為0.87萬起，1999年為3.2萬起，2003年為5.8萬起，2011年則高達19萬起。^④群體性事件正在以一種獨特的形式改變着中國的政治生態，它不僅是民意影響政府決策的重要形式，也是影響社會穩定的重要因素。

——網絡是中國目前影響最廣泛的民意表達平臺，也是普通民衆影響政府決策的最重要機制。中國是網民大國，目前網民已經超過六億，僅新浪的微博用戶就超過了五億，騰訊的微信用戶超過三億，而且還在快速增長。“兩會”、“內參”主要是官方的民意收集渠道，“信訪”、“群眾活動”雖然直接與民衆接觸，但民意通常要經過多層過濾，唯有微博和微信等網絡工具，既方便實用又幾乎沒有“信息過濾”，因此，在合法的公眾參與渠道相對缺少的情況下便迅速成為公眾表達其民意的最重要平臺。網絡議政和網絡參與是中國網民生活的重要內容，也是中國網民區別於他國網民的重要特徵。中國的網民紛紛利用網絡平臺發表對時政的評論，表達自己的政治訴

求，傳播各種政治信息，因而，以博客、微博和微信為代表的網絡平臺，成為民意洶湧彙集的海洋。與這種現實情況相適應，中國領導人十分重視網絡民意，並使之成為決策的重要參考依據。各級政府紛紛開設了自己的門戶網站，其中不少政府還在門戶網站內開闢了專門的民聲通道，或另外創辦專門傾聽市民意見的網站，鼓勵本地居民對政府工作提出意見和建議，如遼寧瀋陽市的“民心網”等。新華社和《人民日報》等官方媒體也專門創辦了反映網絡民意的“內參”，如“人民網”的《網絡輿情》、《輿情分析》和新華社的《輿情摘要》等，直接報送中央最高決策層。各級地方政府也紛紛效仿，監視和摘報當地的網絡輿情，作為其決策的重要參考。

——“聽證”是各級政府在制定與民生相關的公共政策前聽取民衆意見的新機制。聽證制度在西方國家一直是重要的決策制度，是西方民主的基本制度之一，也因此在中國一直被視為典型的資本主義政治制度。從21世紀開始，聽證制度開始引入中國，先是在地方層面進行試驗性推廣，但很快被中央政府採納，是胡錦濤、溫家寶執政時期在民主決策方面的一項重要制度創新。溫家寶在就任總理伊始就明確要求，從中央到地方各級政府制定重大政策之前，必須經過聽證程序。2008年發佈了《國務院關於加強市縣政府依法行政的決定》，明確規定重大決策必須舉行聽證。2010年進一步發佈了《國務院關於加強法治政府建設的意見》，專門就政策聽證作出了具體的規定：“要把公眾參與、專家論證、風險評估、合法性審查和集體討論決定作為重大決策的必經程序。作出重大決策前，要廣泛聽取、充分吸收各方面意見，意見採納情況及其理由要以適當形式回饋或者公佈。完善重大決策聽證制度，擴大聽證範圍，規範聽證程序，聽證參加人要有廣泛的代表性，聽證意見要作為決策的重要參考^⑤”。全國人大常委會也適時引入了聽證制度，在一些重要立法出臺之前召開聽證會議。按照中央政府的

① 隋笑飛：“讓人民群眾的合法權益得到有效維護——黨的十六大以來信訪工作成就綜述”，《人民日報》，2012-10-27。

② 葉篤初等主編：《黨的建設辭典》（北京：中共中央黨校出版社，2009）。

③④ 朱力：《走出社會矛盾衝突的漩渦：中國重大社會性突發事件及其管理》（北京：社會科學文獻出版社，2012），第19—31，32—33頁。

⑤ “國務院關於加強法治政府建設的意見”（國發〔2010〕33號），《人民日報》，2010-11-09。

要求，各級地方政府紛紛出臺相關條例，進行立法聽證和政策聽證的嘗試。雖然中國至今還沒有《聽證法》，但在事關民生的重要政策問題上，如自來水、家庭用電、煤氣和出租車費的漲價等，舉行聽證會已經成爲一種慣例。聽證會主要是政策制定者聽取民衆代表和專家學者的意見，儘管在如何選取民衆代表、是否真正尊重民衆意見方面充滿着爭議，但聽證制度已經成爲民意影響決策的正式制度，而且這種制度對政府決策的影響無疑在逐步增大。

——“懇談會”也是近年發展起來的政府與公民進行對話協商的新制度。“懇談會”在各地有不同的稱呼，例如“政策對話”和“民主協商”等，其基本內容是基層的政策制定者就某項特定政策聽取利益相關者的意見。其中，最有影響的要數浙江省溫嶺市的“民主懇談會”。溫嶺市的松門鎮早在1999年就開始推行“民主懇談會”，鄉鎮黨委和政府就一些具體的民生問題聽取民衆的意見。此後，這一制度在溫嶺市範圍內得以推廣，並且有一系列的配套制度，一度成爲中國式協商民主的典範。^①“懇談會”主要應用於鄉鎮和村一級的決策過程，是居民和地方當局之間的協商對話，是一種直接民主。儘管學者和民衆對此好評如潮，但因爲涉及地方政府向民衆的分權和地方的行政效率，一直難以得到大範圍的推廣。

除了上述這些機制外，民衆表達其訴求和意見，並進而影響政府決策和政治生活的還有一些其他的渠道。例如，大眾傳媒，過去群眾運動時期遺留下來的“意見箱”制度，“舉報”制度，領導幹部“下基層”制度，上級到下級部門的“巡視”制度，各類智庫的調研報告，等等。

二、民衆關注的主要問題

民衆所反映的問題與提出的訴求，大多與其切身利益直接相關，因而千差萬別。但從地區和國家的整體來看，每個時期的民意都有其特定的關注熱點，它們在相當程度上反映着社會的政治經濟現狀。可以說，民意是社會政治的晴雨表，帶有明顯的時代印記。例如，“文化大革命運動”結束後，民意關注的焦點是平反歷次政治運動造成的冤假錯案；國有企業改制時，民意關注的是職工下崗再就業；城市化進程加速時，民意

關注的是拆遷補償。如此等等。目前民意關注的焦點問題主要有哪些呢？綜合相關調查、觀察材料，主要有以下八個方面：

——民生問題。毫無疑問，普通民衆最爲關心的當然是與其生活密切相關的衣、食、住、行等民生問題^②。縱觀近年來各種輿情調查和分析報告，民生問題始終佔據民意的核心地位，主要集中於所謂的“三難”（買房難、看病難、上學難）。房價飛漲，使社會中下層居民買不起房，或被銀行貸款綁架，成爲“房奴”。藥價高、好醫院和好大夫少，加上醫療腐敗和醫療保險制度不完備，使得普通居民看病面臨物價高、好醫院難進的雙重困難。現在的適齡學童大都是獨生子女，父母們都希望孩子能上好一點的學校，但好學校與衆多學生相比總是稀缺，因而也與看病難一樣，廣大家長在孩子上學時面臨學費高、好學校難進的困難。這“三難”被一些網民戲稱爲新的“三座大山”。除此外，下崗失業、退休養老、社會保障、食品安全、交通擁堵、公共安全、物業糾紛等基本民生問題，也是輿論關注的熱點。隨着城市化進程的加速，一些特殊的民生問題，也逐漸演變成民意的焦點，如土地徵用、房屋拆遷和環境保護等。

——土地徵用。城鎮化是實現中國現代化的必經之路，快速的城鎮化是中國現代化的重大成就之一。但中國的城鎮化速度令世人吃驚，其中還另有奧妙。1978年，城鄉人口之比是17.92%：80.02%；2000年爲36.22%：63.78%；2011年則完全顛倒過來，變成了51.27%：48.73%。^③驅動快速城鎮化的直接動因之一，是地方政府從中獲取的巨大土地收益。由於中國的土地產權分爲城市與鄉村兩種不同類型，城市土地屬於國家所有，鄉村土地屬於集體所有。國家所有的土地政府可以做主，

① 關於溫嶺的民主懇談會，許多學者做過深入研究，比較有代表性的成果有邵友興：“公民文化與民主治理機制的鞏固和可持續性——以溫嶺民主懇談會爲例”，《中共浙江省委黨校學報》3（2012）；陳利勇等：“公民參與地方公共政策的制定——以浙江省溫嶺市民主懇談會爲例”，《學術界》10（2007）；何俊志：“權力、觀念與治理技術的接合：溫嶺‘民主懇談會’模式的生長機制”，《南京社會科學》9（2010）。

② 據統計，2009—2010年，包括食品安全、醫療衛生、環境污染、教育、就業、物價、交通、住房等在內的民生類輿情熱點事件，佔據絕對性壓倒多數〔上海交通大學輿情研究實驗室：“2010年中國社會輿情年度報告”，《中國社會輿情與危機管理報告（2011）》（北京：社會科學文獻出版社，2012），謝耘耕等編，第1—56頁〕。

③ 中華人民共和國統計局編：《中國統計年鑒（2012年）》（北京：中國統計出版社，2012）。

集體所有的土地則由村民委員會做主。土地的市場價與對農民的補償款之間存在着巨大的差價，少則十幾倍，多則上百倍。經濟學家吳敬璉估計，地方政府這些年從農民手中攫取的土地溢價至少在30萬億元人民幣以上^①，土地收益已經成為許多地方政府的主要財政來源。然而，地方政府的這種土地收益，是以剝奪農民的權益為代價的。儘管中央政府三令五申，必須對失地農民進行合理補償，但並非所有地方政府都能按中央政府要求的那樣理性處事。許多失地農民既得不到合理的補償，又沒有固定的職業和基本的養老等社會保障，成為所謂的無土地、無職業、無保障的“三無農民”。不少農民覺得自己在土地徵用中受到了不公正的待遇，便向政府發出強烈的抱怨，直至形成所謂的“信訪潮流”。以南方的浙江省為例，僅1999—2002年的3年間，就徵用農村集體土地154.69萬畝。因土地徵用而去省裏上訪的，2000年為342批、1,015人，2001年為333批、1,010人，2002年上升至470批、1,615人。^②

——拆遷安置。這是與土地徵用有密切關係但又有所不同的熱點問題。大量的拆遷安置也是城鎮化進程的產物，但除了城鎮化外，大型水利工程和建設工程也帶來拆遷安置的問題。例如，三峽工程的安置移民就多達140萬人。拆遷安置比土地徵用更加複雜，它不僅涉及農村居民，也涉及一些城鎮居民。由於城鎮化及大型工程的需要，對居民的房屋進行拆遷，然後進行適當的補償並重新對其進行安置，這直接關係到居民的安身立命，稍有不妥，勢必引發居民與開發商的激烈衝突，最後雙方都有可能求助於政府出面調解。如果居民以為政府的調解失卻公平公正，就會將其不滿轉向地方政府。近年來大量對政府的民怨直接由拆遷安置引發，各地還不時發生暴力衝突和惡性人命案件，如2007年重慶的“最牛釘子戶事件”和2009年四川省成都市的“拆遷戶自焚事件”。每年召開的“兩會”，按其本意應當是人民代表和政協委員議論國家大政方針，但近些年中比“兩會”代表和委員進京更多的是“訪民”，其中相當多數的上訪由拆遷安置引發。這些“訪民”希望借“兩會”之際引起上層對其問題的關注，在上層的干預下滿足其需要。

——環境污染。中國迅速的現代化確實創造了世界經濟史的奇跡，“GDP”年均增長連續33

年超過9%，但為之付出的代價極其昂貴，其中主要代價之一就是環境污染。“GDP”崇拜和以“GDP”主導的官員績效考核，在相當長一段時間內形成了不計環境成本的增長模式，“先發展，後環保”曾經是許多地方政府的發展思路。雖然中國政府在前些年開始調整這種以犧牲環境為代價的增長模式，但為時已晚。水污染、大氣污染和土壤污染的程度已經觸目驚心，嚴重威脅到人們的生活質量和生命健康，促使人們對生態環境的神經變得日益敏感。廣大的城鄉居民紛紛開始環境保護的自救行動和維權行動，其中引人注目的舉措就是日益關注周圍的環境質量，主動反映周邊的環境狀況。不僅如此，當民衆的環境權益面臨威脅時，越來越多的人開始採取抗爭行為——上訪、示威、遊行，直至演變成暴力對抗。近年發生的大規模官民衝突事件，許多是由環境問題引發的，如廈門市和大連市的PX項目事



環境污染引發群體性事件

件、四川省什邡市的鉛銅事件、江蘇省啓東市的排污事件等便是典型案例。據專家統計，由環境污染引發的群體性事件以年均29%的速度遞增。僅2011年，環境保護部就直接處置突發性環境事件106起。^③

——社會公正。中國共產黨信仰社會主義，並把它作為執政的基本原則。從理論上說，與資本主義相比，社會主義更強調平等和公正。因此，在中共執政伊始，就推行均貧富的分配制度，致力於消滅佔據大量財富的資本家階級和地主階級。長時間中，社會各階層的收入差距很小。改革開放前的1978年，中國城鎮的基尼係數祇有0.16，農村居民

① 楊耕身：“30萬億的土地差價讓人驚心”，《中國青年報》，2013-03-26。

楊建華等：《衝突與彌合——社會群體衝突及調節機制的實證研究》

②（北京：社會科學文獻出版社，2013），第112—113頁。

③ 賈峰等：“中國環境保護：形勢、現狀與新議題”，《2013年中國社會形勢分析與預測》（北京：社會科學文獻出版社，2013），陸學藝等主編，第257頁。

④ 徐映梅等：“中國基尼係數警戒線的一個估計”，《統計研究》1（2011）。

的基尼係數祇有0.2889，平均為0.2797。^④但這種均貧富的收入分配制度，導致了居民生產積極性的嚴重不足，使中國長期處於嚴重的貧困狀態。改革開放之後，中共第二代領導集體為了克服平均主義的分配制度，制定了“允許一部分人一部分地區先富起來”的政策，強調以“效率優先，兼顧公平”為原則。結果是，一方面經濟迅速發展，財富急劇增加；另一方面，貧富差距迅速拉大。據學者統計，1980—2010年的30年間，中國的基尼係數不斷上升，從0.2862攀升至0.48。^①

2013年1月，國家統計局首次公佈了十年來（2003—2012）的中國基尼係數，這十年一直在0.47到0.49之間波動。但學者的統計遠高於此。2012年12月，西南財經大學公佈的一份中國家庭金融調查結果顯示，2010年中國家庭的基尼係數為0.61。^②2012年，收入最低的5%的家庭收入累計佔所有家庭總收入0.1%，而收入最高的5%家庭的收入卻佔所有家庭總收入的23.4%，是前者的234倍；而且，城鄉人均收入和東西部區域性人均收入的差距也在拉大。^③財富分配的不公，直接導致了教育、衛生、安全、住房、司法等方面的明顯不公，成為公民對政府的不滿增加而信任減少的基本原因。一些調查表明，多達60%以上的居民覺得社會不公平^④。常言道，“不平則鳴”。種種社會的不公平，便成為各種正式的和非正式的民意訴求的焦點內容。

——司法不公。中國有着長期的“人治”傳統，直至20世紀90年代末纔正式提出要建設法治國家，並把“法治”當作國家政治發展的根本目標之一。但走向法治必然是一個相當漫長的過程，在這個過程中，法制不完善、法外干預、法官腐敗、以權代法、刑訊逼供、有罪推定、地方保護等因素均會嚴重影響司法的公正。各地確實不時有一些民事和刑事案件，由於權力和金錢的干預而出現不公正的審判。此外，中國特有的信訪體制和維穩體制，又進一步增加了許多干預獨立司法審判的政治因素。一些已經判決的案子，當事人甲覺得不公平，便向上級投訴上訪，上級部門的干預有可能影響原先的判決，這樣又可能引發當事人乙新的不滿。在“穩定壓倒一切”方針的指引下，地方政府會以“息事寧人”的思維去解決民衆的某些強烈訴求，從而在現實生活中會形成一種“不鬧不解決，小鬧小解決，大鬧大

解決”的奇特政治邏輯。在信訪熱點問題中，由民衆感覺司法不公而引起的“涉法信訪”不僅佔據比例高，而且持續時間也長久。一份課題報告指出，四川省樂山市僅2009年就發生“涉法信訪”4,580件（人次），佔該全部信訪總量的79%。^⑤向政府討要“說法”，成為近年來許多民衆的強烈訴求。由於司法不公的現象成為長期得不到根本解決的體制性問題，因而也成為公衆輿論的熱點話題。

——腐敗特權。腐敗已經成為中國政治的痼疾，從20世紀90年代中國開始轉向市場經濟後便不斷加劇，直至現在還處於高峯值狀態。從工程承包招標、稀缺資源供給、商品買賣回扣，到孩子上學、病人住院、官員選拔、榮譽評選等，幾乎涉及社會各個領域，案值也從數千數萬元到數億數十億元。腐敗的大量出現，極大地敗壞了社會風氣，陡然增大了行政和交易成本，使普通民衆深深地感覺到社會的不公平和政府官員的不可信，從而長期成為公衆輿論關於黨和政府工作的最大關注點。實際上，許多中高級官員的腐敗案最終事發，輿論的披露和介入功不可沒。近年來，另一個與腐敗緊密相關但更為可怕的現象日益嚴重，這就是愈演愈烈的特權。特權是制度許可或至少並不違法的特殊利益，它雖然極不合理但卻不被法律追究。特權是一種制度性腐敗，其危害比官員的普通腐敗更為嚴重。在上學、就業、升官、醫療、退休、交通、住房等利益糾紛突出的領域，特權現象便緊跟其後。在民意的關注中，特權與腐敗通常被不加區分地看待。近年來的許多民調表明，官員的腐敗特權是民衆關注度最高的社會問題。上引的一份調查稱，有75%多的居民認為官員腐敗是目前最大的社會問題^⑥。

——民族主義。改革開放以後，中國迅速崛起，不僅成為世界第二大經濟強國，綜合國力也

① 彭定毓等：“中國30年來貧富差距與社會和諧變動的實證研究”，《稅務與經濟》2（2013）。

② “中國官方10年來首次公佈2003至2012年基尼係數”，《新京報》，2013-01-19。

③ 北京大學中國社會科學調查中心發佈的“中國家庭追蹤調查”數據顯示：2012年，全國家庭人均純收入均值为13033元。但收入最低的5%的家庭人均收入祇有1000元，5%—10%範圍內的家庭人均收入祇有2000元，而收入最高的5%家庭的人均收入則高達34300元（《南方都市報》，2013-07-18）。

④ ⑤ 石方軍：“農村群體性矛盾衝突多發領域分析——基於中原地區6縣的調查”，《前沿》7（2013）。

⑥ 涉法信訪問題研究課題組：“涉法信訪熱點、難點問題的成因分析及對策建議”，《中共樂山市委黨校學報》1（2011）。

日益強盛。在世界政治經濟舞臺上，中國的聲音從來沒有像現在這樣響亮，中國的國際地位前所未有地提高。在這種背景下，中國人民的民族自豪感大大增強，對傳統文化的重視為中共執政後所未有。這樣，一方面，中國繼續強調對外部世界開放，並學習借鑒國外的優秀文明成果；另一方面，許多民衆開始有意識地抵觸外來文明，民族主義和愛國主義的情緒開始高漲。一些原來並不敏感的問題變得敏感了，特別是對外來的刺激開始產生強烈的反應。在民衆中，反西方特別是反美的情緒變得日益強烈，對一些外交糾紛特別是領土糾紛，民衆開始發出自己的強烈呼聲，並且對政府的外交政策形成強大的壓力。例如，“中美撞機事件”、“中國駐南使館被炸事件”、“南海島礁之爭”、“釣魚島之爭”等，都成為當時影響最大的公共輿論事件。以2012年的網絡輿情為例，“釣魚島與反日遊行”以及“黃岩島與南海局勢”兩個議題高居中國最有影響的三家論壇（“天涯”、“凱迪”、“人民”）、兩家微博（“新浪”、“騰訊”）和兩家社交網站（“人人”、“開心”）的榜首。^①民衆的民族主義和愛國主義情緒，已經成為政府制定內外政策日益重要的依據。

三、民主還是民粹

民意政治的興起，是中國近年來政治生活中一個引人注目的現象。民意政治的興起有許多種表現：其一，民衆對政府的訴求日益強烈，並且努力通過各種渠道表達出來。更多的民衆，特別是年輕一代，不再將自己的不滿和要求埋藏在內心，而是選擇了公開的表達，甚至不惜採取一些極端的表達方式，如群體性事件等。其二，民衆表達其各種訴求的渠道大大增多，只要有強烈的表達意願，即使最底層的窮人，也能找到表達其意願的方式。除了傳統的渠道外，民衆更多的是利用新興的民意渠道，如利用手機和互聯網等新媒體，甚至通過外國人和外國在華機構表達其訴求，出現了所謂“告洋狀”的現象。除了合法的表達渠道外，民衆也大量使用“非法的”渠道，如“群體性事件”等。其三，公衆的民意已經對政府決策產生重大影響，成為公共決策不可逾越的環節。從中央最高層領導到地方政府官員，傾聽民意，關注輿情，已經是其政治生活的基本

內容。政府決策完全棄民意於不顧的時代已經過去，敬畏民意開始成為更多官員的政治態度。其四，針對民意政治的興起，一些相應的制度開始建立。它們旨在規範和疏導民意，同時也力圖使公共政策反映民意，如聽證制度、信訪制度、協商制度等。其五，一批“意見領袖”開始出現。例如，近年來出現的所謂“公共知識分子”和微博“大V”。改革開放前，中國從來不存在也不允許存在所謂的“意見領袖”，隨着民意政治的興起，這種狀況被徹底改變。人數日益增多的“意見領袖”，每個人的微博“粉絲”可以多達數十萬、數百萬，直至數千萬，他們的一言一行往往有很大的社會反響。這些“意見領袖”通常表達的是他們對政府政策和現實政治的意見和批評，儘管許多政府官員可能對此並不滿意，但這種現實已經難以改變，“意見領袖”的許多意見事實上正在對社會公共事務產生日益重要的影響。重點做好這些“意見領袖”的工作，也成為中共意識形態管理的新內容。

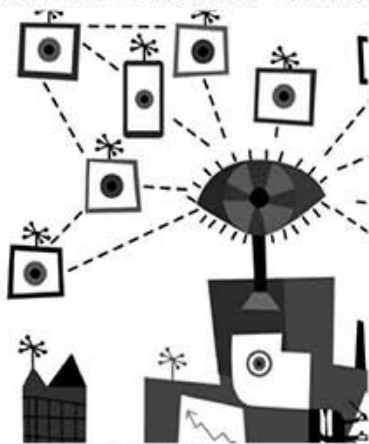
民意政治在中國興起的深刻原因，首先在於社會利益結構的分化和不同利益群體的形成。民意政治，歸根到底是一種利益表達和利益訴求。對公共政策和政治改革議程的不同態度，實質上是不同利益群體對改革進程和社會現狀的不同反應。從總體上說，社會強勢階層及其代言人掌控着關鍵性的利益表達渠道，他們可以通過大量合法的途徑來表達其意願，並決定性地影響政策制定和改革議程。相反，社會弱勢群體很難有機會通過合法的利益表達機制影響政府決策，他們的聲音經常被“沉沒”。在無可奈何的情況下，他們祇能通過對決策進程影響微弱的渠道，甚至通過所謂“非法的”和非正常的機制來表達其訴求，如信訪、網絡和群體性事件等。

其次，民意政治的興起，也是民衆權利意識覺醒的結果。幾千年殘暴的專制政治傳統，使中國的普通民衆即使在自己利益受損時，也常常選擇“政治的沉默”。中華人民共和國建立後，把人民當家做主當作核心的政治價值，民衆的權利意識獲得空前的覺醒。改革開放以後，人民民主得到進一步的強調，尤其是隨着居民經濟利益的增大，其政治權益的需求也隨之增強。當自己的

^① 祝華新等：“2012年互聯網輿情分析報告”，陸學藝等主編：《2013年中國社會形勢分析與預測》，第194—195頁。

正當權益遭受侵害時，越來越多的公民不再忍氣吞聲，而是敢於表達自己的訴求，直至與政府進行抗爭。這深刻地反映了中國公民權利意識的增強和政治文化的變遷。

最後，中國民意政治的興起還與現代信息科技的發展直接相關。特別是電腦技術、手機技術和互聯網技術的結合，使得普通民眾即使在傳統的民意表達渠道阻塞的情況下，也可以運用諸如手機、網絡、微博、微信等新興媒體表達自己的訴求。與西方發達國家相比，信息網絡在中國的民意政治中具有特殊的重要性，一方面是由於正常的民意表達機制不夠通暢，另一方面則得益於現代信息技術在中國的快速普及。正像中國是人口最多的國家一樣，它也是網民數量最多的國家。



網絡與民意政治

民意政治的興起正在極大地影響中國的政治生活，甚至在某種程度上改變着中國的政治進程。與此同時，如何看待民意對政治的這種影響，也成為中國政治討論的重要議題。一些人把民意的興起看作是中國民主進步的成果，另一些人則認為它是民粹主義的表現。究竟應當如何認識民意政治的作用？在我看來，民意政治的興起，本身就是改革開放以後，特別是20世紀90年代以後，中國社會政治進程的重要內容，它深刻地體現了社會重大轉型時期中國政治發展的雙重性。

不少人認為，中國三十多年改革的成就集中在經濟領域，政治領域特別是在民主政治方面幾乎沒有明顯的變化。一些海外的專家學者甚至認為，祇有經濟改革，沒有政治改革，是鄧小平領導的中國改革之所以成功的重要原因。其實，這種看法是片面的。中國的改革開放過程，是一個包括經濟生活、政治生活、文化生活在內的社會整體進步過程，政治生活的進步也相當明顯。如果從多黨競爭、分權制衡、總統直選等典型的西方標準來看，中國的政治確實沒有實質性變化，但如果從中央與地方關係、公民社會的興起、官員的選拔、政治透明、公共服務、公眾參與、政

府責任、法治建設等角度看，就可以發現中國政治的重大變遷。換言之，中國的政治改革，主要是治理改革。一般認為，治理改革主要是一種工具理性，而制度改革則是一種價值理性。然而，從長遠看，這兩者之間有內在的聯繫。治理改革本身也包含着某種價值理性，治理改革到一定程度必然要求體制變革。如果政治體制的變革嚴重滯後於治理變革，兩者之間就會形成巨大的張力，傳統的體制反過來會影響治理改革的績效。治理與體制的這種辯證關係，在中國的民意政治中得到了典型的體現。一方面，民意表達渠道的增多和民意對決策影響的增大，滿足了民眾的參與需要；另一方面，整個公民參與體制並未發生重大變革，既定的政治體制便嚴重阻礙了民意在政治生活中發揮“正能量”，反而使民意政治具有某種“負能量”。

民意的表達和處理機制是民主政治的重要內容，民意與決策的關係在很大程度上反映着現實的民主進程。無論是與改革開放前的傳統社會主義體制相比，還是與西方發達國家的現行政治體制相比，中國現行的民意表達機制和處理體制都帶有自身的特徵。最重要的特徵，就在它兼有民主和民粹的雙重性。一方面，有更多新的制度性和非制度性渠道來表達民意，決策者也更加重視民意，民意對決策的影響日益增大。這體現着中國民主政治的進步，是民眾力量日益強大的具體體現。另一方面，無論是民意的表達機制還是民意影響決策的機制，都還很不規範，民意的自由表達和合適處理還缺乏健全的制度環境，民意對決策的影響和作用還具有相當的不確定性。換言之，民意對決策的影響還有隨意性，並帶有深刻的民粹主義烙印。從中國政治發展的總體格局和長遠趨勢來看，這種帶有民粹主義色彩的民意政治，是中國走向更加成熟的民主政治的必經環節。

從本質上看，民意對決策的影響增大，是中國民主政治的進步。民意表達渠道的增多，其實就是公共參與的擴大。公共參與是民主政治的基本要素，在競爭性選舉相對不足的現實情況下，公共參與對中國的民主進步意義尤其重大。民意受到決策者的更多重視，從而對政府決策的影響更加深刻，這表明了公共政策在更大程度上反映了公民的願望和需求，是“權為民所用”的一

種體現。民意對公共政策影響的加大，不僅對宏觀政治的進步意義重大，而且對維護具體的公民權利也有着直接的意義。許多民意引發的公共事件，直接結果是改變了原先損害公民權益的政府決策，維護了公民的正當權利。例如，一些污染性工程項目被迫停止，一些冤假錯案得以平反，一些違法拆遷和土地徵用得到糾錯，實際上都有效地防止了對公民正當權益的不適當侵犯。一些典型的官員腐敗案例由於民意的介入而得以進入司法程序，客觀上也對公權的濫用形成了一種社會的制約。

然而，中國目前這種民意政治存在着重大的缺陷。首先，現行的民意政治過分偏重於決策環節，而忽視了授權環節。按照民主政治的本義，“人民主權”或“人民當家做主”首先應當體現在“權為民所賦”和“權為民所有”，然後纔體現在“權為民所用”。與強調“協商民主”的現實政治相適應，中國現行民意機制發生作用的主要領域也在“權為民所用”，這屬於決策民主或“民主決策”的範疇。民主決策對於民主政治當然是不可或缺的，但卻是不充分的。如果沒有健全的民主授權機制，“權為民所有”和“權為民所賦”就難以得到保障。

其次，現行的民意政治還缺乏足夠的法律保障。民意表達的基礎是新聞自由和結社自由，這些也是公民的基本政治權利，需要強有力的法律保障。中國憲法規定公民有新聞和結社自由權，但至今仍無專門的新聞法和社團法。這既是導致公民的言論表達權不時受到地方官員公然侵犯的重要原因，也是導致“網絡暴力”相當泛濫的重要原因。前述的所謂“不鬧不解決，小鬧小解決，大鬧大解決”政治現象，更是法治精神缺失的典型體現。

再次，缺少足夠的制度化公眾參與渠道。儘管近年來公民表達意見的渠道迅速增加，但增加的主要是網絡渠道和信訪渠道，常規的民意表達渠道依然明顯不足；甚至人大代表和政協委員這些法定的“民意代表”，與其所在地民眾之間也缺乏健全的聯繫機制。這就產生兩種後果，一是

非正常的公眾參與事件不斷增加，例如群體性的上街“散步”、“喝茶”；二是由於運用類似信訪和網絡等工具表達意見受到一定客觀條件的限制，網上民意便帶有某種偏向，民意的真實性容易受到扭曲。

最後，中國目前的民意政治帶有明顯的民粹主義印記，極端的平民化在相當程度上成為民意政治的合法性基礎。例如，2012年的一項公眾民粹化傾向調查發現，“49.5%的受訪者具有民粹化特徵”，其中，31.3%的人屬於民粹特徵顯著群體，18.2%的人屬於有一定民粹化傾向群體。在民粹化特徵群體中，男性佔55.8%，女性佔44.0%。在黨員群體中，民粹特徵顯著者佔30.8%，有一定民粹化傾向者佔20.6%。從行政區劃來看，日常居住地為鄉鎮、村的受訪者中，民粹化特徵群體和民粹特徵顯著群體所佔的比例均為最高，分別佔鄉鎮、村受訪者的57.5%和41.3%；居住在直轄市的受訪者民粹情緒較低，比例分別為48.1%和29.0%。日常居住地為海外的人，民粹特徵最不顯著，比例分別為21.7%和8.3%。^①

綜上所述，民意政治在中國的興起，本身就是中國政治進步的產物，並且反過來正在強勁地推動着中國的民主法治進程。無論對政府還是對民眾，它都是一把雙刃劍，具有正負兩個方面的作用。要增強其推進民主政治的積極作用，減少其助長民粹主義的消極作用，唯一的途徑就是進一步深化政治體制改革。領導者應當從戰略高度來認識和看待民意政治的興起，將它納入政治發展的長遠規劃和政治改革的近期議程。要進一步完善民意表達的相關法律制度，建立科學的利益表達和處理機制，擴大和增加公民有序參與的渠道，把民意表達和處理納入法治化的軌道，讓公民通過合法的渠道表達其訴求，從而減少非正常的公眾參與和非法的群體性事件。簡言之，深化政治體制改革，推進民主和法治，是防止和克服民意政治畸變為民粹主義、網絡暴力和暴民政治的根本途徑。

① 人民論壇問卷調查中心：“中國公眾的民粹化傾向調查報告（2012）”，《人民論壇·學術前沿》11（下，2012）。