

# 论健全下情上达机制对完善国家治理体系的重要性

马德普

---

内容提要:中国的国家治理体系有着巨大的优势,但还有一些短板和弱项需要补足和加强,其中下情上达机制不够完善就是弱项之一。下情上达是社会基层各方面的情况或信息,如事实性信息、诉求性信息、评价性信息、建议性信息等,通过各种渠道传递到上级乃至最高决策机构中的行为和过程,其功能是为了决策者能够了解情况、做出判断和进行决策。建立畅通的下情上达机制是发挥集中统一领导优势的重要条件,是社会主义民主的基本要素和维护法治的重要保障,也是实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的重要纽带,因而它也应该是我国政治体制改革和国家治理体系现代化建设的一个最好切入点。

关键词:国家治理体系 下情上达 社会主义民主 群众路线

---

中华人民共和国成立以来尤其是改革开放以来取得的成就证明,中国的国家治理体系有着巨大的优势。但是,正如中共十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)所指出的,我国的治理体系中还有一些短板和弱项需要补足和加强。这些短板和弱项造成治理实践中一些长期存在的问题不能得到很好的解决,如官僚主义现象依然严重,反腐败斗争形势依然严峻,公民参与公共事务的渠道还不够畅通,等等。导致这些情况的原因很多,但治理体系中下情上达机制不够完善是其重要原因。所谓下情上达,就是社会基层各方面的情况或信息,如事实性信息、诉求性信息、建议性信息、评价(包括赞扬和批评)性信息等,通过各种渠道传递到上级乃至最高决策机构中的行为和过程,其功能是为了决策者能够了解情况、做出判断和进行决策。畅通的下情上达机制不仅有助于克服治理机构脱离群众、脱离实际的官僚主义现象,进一步发挥党集中统一领导的优势;而且,有助于增进公民参与公共事务的积极性,增强公民的主人翁感,提升社会的活力和凝聚力;同时,也有助于加强社会监督,抑制违法和腐败现象,提高国家的法治水平。简言之,建立健全畅通的下情上达机制,是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键环节。

## 一、完善的下情上达机制是发挥集中统一领导优势的重要条件

我国国家制度和国家治理体系的显著优势之一就是中国共产党的集中统一领导。它能够保

持政治稳定,能够总揽全局,协调各方,实现全国一盘棋,并能集中力量办大事。实践证明,正是这一制度优势,使我们有效应对了一系列重大的风险和 challenge,在现代化建设上用短短几十年的时间走完西方发达国家一二百年才走完的道路,并能够在本次新冠病毒疫情的肆虐中较快地控制住疫情的蔓延。对于这一优势,我们应该珍惜,加以维护,并深入认识其历史的合理性<sup>①</sup>。一些人迷恋西方的多党竞争轮流执政体制,把它视为唯一正当合理的制度,看不到这些体制本身固有的弊端和局限,看不到与西方国情差异巨大的中国简单照搬这些体制可能带来的灾难性后果,这无疑错误的。

但是,我们在充分认识中国共产党集中统一领导体制的优势时,也不能因此而骄傲自满、妄自尊大。我们应该看到,我国在发挥这一优势的过程中,也出现过一些重大的挫折,走过一些较大的弯路,说明这一体制还缺乏维持自身优势的充分保障,仍存在一些潜在的危险。总的来看,这种潜在的危险主要是官僚主义危险和腐败危险。官僚主义是自上而下的科层式权力体系潜在的脱离群众和脱离实际倾向的产物,而腐败则是权力约束不足而滥用权力的结果。历史上,中国共产党抵御这些危险的主要措施,就是在长期斗争实践中形成的并与党的性质和宗旨相适应的群众路线。其核心是一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去。这一路线要求领导干部经常深入基层,调查研究,参加劳动,和群众打成一片,通过和群众的直接接触与互动,了解实际,体察民意,发现问题,从而避免因长期居于领导地位而可能带来的脱离实际、主观主义和形式主义等官僚主义毛病。实践证明,这一路线只要得到有效的贯彻执行,领导者在做决策时就容易实事求是,一切从实际出发,就不易犯主观主义、教条主义或本本主义的错误,从而使党的事业取得一个又一个胜利。反之,一旦群众路线没能得到很好的坚持和落实,党就容易犯错误,走弯路,给党的事业带来重大的损失。

群众路线之所以不能在一些领导者那里一以贯之地得以坚持和落实,一个重要的原因就是群众路线还主要是一种思想和工作作风,还没能真正成为具有更强约束力的制度或机制。这使得它更多依赖人的思想觉悟来实行,更多依靠不断的思想教育来推动。党员的思想教育无疑是十分必要的,而且也取得了不小的成效,但从现实中形式主义、弄虚作假、面子工程、高高在上、自以为是、不担当、不作为或乱作为等官僚主义现象屡禁不止来看<sup>②</sup>,思想教育在落实群众路线上的效果还是有限的,它还不能充分有效地抵制自上而下权力运行机制内在的脱离群众和脱离实际倾向。

事实上,脱离群众和脱离实际倾向是所有自上而下运作的权力体系(科层式权力体系)内在的逻辑和共同的弊端,只是不同国家采用了不同的方法来抑制和削弱它的危害。现代西方国家采用的方法主要有以下几种:一是用权力有限的小政府来减少自上而下权力运行带来的危险;二是用分权制衡来防止权力的滥用;三是用竞争选举迫使领导人与民众保持某种联系;四是用商

<sup>①</sup> 贝淡宁把这种优势归结为能够选贤任能,因而称中国的政治体制是“贤能政治”(见贝淡宁《贤能政治》,中信出版社,2016年版)。笔者不太赞同这个观点。因为,虽然中国的官员选拔机制有其自身的优点,领导者较那些民选官员有更丰富的管理实践经验,但中国的制度优势主要不在这里,而在一党集中统一领导体制本身。这种体制避免了多党竞争容易撕裂社会的危险,而这种危险在社会异质性程度很高的社会一定会造成社会的动荡和政治不稳定,从而不利于社会的现代化建设。亚非拉一些实行多党制的落后国家长期政局不稳就是明显的例子。另外,如亨廷顿(Samuel P. Huntington)所说,一党领导体制也有利于满足赶超型后发展中国家对强政府的需要,而多党竞争的体制在这些国家里无一例外会造成一个弱政府,从而不利于应对国家面临的各种严峻挑战。参见亨廷顿《变革社会中的政治秩序》,第386~444页,华夏出版社,1988年版。

<sup>②</sup> 周恩来在《反对官僚主义》一文中曾经列举过官僚主义的二十种表现,应该承认这些表现目前在一些领导者那里依然存在。见《周恩来选集》,下卷,第418~422页,人民出版社,1984年版。

业化的自由媒体反映一定的社情民意。这些方法虽然在抑制科层式权力体系的官僚主义痼疾上有一定的效果,但也仍然无法将其有效根除。西方国家应对这次新冠病毒疫情的一些不当作为就是有力的证明。除此之外,这些方法自身的弊端也十分明显。比如,资本和利益集团权力过大常使得集团利益凌驾在公共利益之上,激烈的党派之争容易放大矛盾和撕裂社会,相互掣肘的权力分立容易造成否定性政治,追逐选票和轮流执政容易导致决策行为的短期化,以营利为目的并被党派之争所左右的商业化媒体容易导致虚假信息泛滥,从而误导公众并使获取有价值信息的成本过高,等等。在社会异质性程度高的后发展中国家如果简单照搬上述办法,就极有可能放大这些弊端,从而不利于国家的现代化建设。这也是中国不照搬西方模式而采取中国共产党集中统一领导体制的重要原因之一。

不过,权力越集中,官僚主义的潜在风险就越大。因此,中国要想继续保持和进一步发挥集中统一领导的优势,就必须更加有效地防范科层式权力体系的这种潜在风险。要做到这一点,一个较为可行的办法,就是让党的群众路线由一种优良作风转变为一套真正具有强约束力的制度和机制。这些机制中,最重要的就是下情上达机制。毛泽东在《关于领导方法的若干问题》中指出,“凡属正确的领导,必须是从群众中来,到群众中去。这就是说,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,一次比一次地更正确、更生动、更丰富。这就是马克思主义的认识论。”<sup>①</sup>这种认识论实际上也是毛泽东倡导的实事求是思想路线的体现和要求。这里讲的群众意见应该主要包括群众的诉求性意见、建议性意见和评价性意见,它们都与政策制定有关。其中,诉求性意见主要涉及政策目标问题,也即涉及群众需要什么以及我们的政策应该满足什么的问题;建议性意见主要涉及政策创新和方案优化问题,也即能不能通过汇集群众智慧,使政策措施更有效地达到政策的目标;评价性意见主要涉及政策效果的检验问题,通过这种意见我们才能知道群众对政策的效果是否满意,政策的目标是否已经达到。只有充分地集中群众的这些意见,决策者制定的政策才能符合人民的需要,并能不断地得以修正和完善。因此,群众路线的关键环节是集中群众的意见,而集中群众意见的关键则在于这些分散的信息(下情)能否有效上达到决策机构中。

中国现有的有关群众意见的信息传递机制,主要包括人民代表大会和政协会议、官方新闻机构、网络监管部门、科层体系的信息传递渠道以及反映民众诉求的一些官方网络平台等。这些机制在群众意见信息的上达中都发挥了一定的作用,但也都有一些局限和不足。比如,代表制度存在代表性不足问题,官方新闻机构更注重舆论导向作用而反映社情民意的功能发挥不足,网络监管部门注重的是不良信息监管而不是群众意见的搜集,科层体系的信息上传渠道容易造成信息失真和迟滞,反映民众诉求的官方网络平台还不够发达和便利,等等。这些缺陷和不足,使得目前的下情上达机制对官僚主义弊病还缺乏足够的抵抗力和免疫力,因而也在一定程度上妨碍着集中统一领导优势的更好发挥。

习近平指出“我们提出推进国家治理体系和治理能力现代化,信息是国家治理的重要依据,要发挥其在这个进程中的重要作用。”<sup>②</sup>笔者认为,能否通过下情上达机制从社会信息市场中挖掘对国家治理有价值的信息,是能否有效实现集中统一领导的关键环节。可以说,没有全面、

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第3卷,第899页,人民出版社,1991年版。

<sup>②</sup> 习近平《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2016年4月26日。

客观的事实性信息,决策机构就不容易准确把握形势,合理决策;没有社会中的诉求性信息,决策机构就难以了解人民的真正需要,也难以确立正确的政策目标;没有社会中的建议性信息,决策机构也难以集思广益,从而也不利于政策措施的优化;没有社会中的评价性信息,或者只有赞扬性信息而没有批评性信息,决策机构也无法准确评估政策的效果及其得失。一句话,一个治理体系的权力越集中,要想正确地运用权力,减少脱离群众和脱离实际的官僚主义弊害,就越需要有发达的群众意见(下情)上达机制,越需要“用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策。”<sup>①</sup>换言之,越集中就越需要民主。

要健全下情上达机制首先应改善现有的机制。比如,通过制度创新增进代表与民众的联系,提高代表的代表性;官方新闻机构在正确发挥舆论导向作用的同时,增强反映社情民意、沟通上情与下情的职能;网络监管部门除了对不良信息的适度监管以及改进监管方式以外,应增强搜集群众意见的功能,等等。除此之外,应该重点加强反映民众诉求的官方网络平台的建设,因为这是最直接、最方便也最快速的信息传递渠道。目前,我国已初步建立了一些这样的渠道,如中央人民政府网的投诉与建议平台,国务院的互联网+督查平台、监察部门的举报平台,以及一些地方政府的公众议政平台等,其中,杭州市政府的“杭网议事厅”网络平台<sup>②</sup>,就是比较好的下情上达与上情下达有机结合的制度创新。不过,这样的沟通上下信息的平台机制还没有在各级治理机构中普及,大多数政府网站还只是履行着单向的上情下达的职能,即使既有的少数下情上达网络平台,广大群众对它们还不太熟悉,其利用率还不够高,平台本身还存在不方便使用等许多需要进一步完善的地方,因此应通过立法的形式尽快推广和规范这类平台的建设。不过,仅有这样的平台还远远不够,还应该有更多的制度创新,比如,建立制度化的协商民意调查机制,在各个政府职能部门网站开辟政策论坛供民众对该部门管辖的政策进行深入理性的讨论,加强政府对群众意见的回应机制建设,细化和完善保护批评性意见的法律,褒奖积极建言献策、提出有重大社会效益的合理化建议的公民,等等。总之,只要我们能够坚定相信群众、依靠群众、服务群众的信念,坚守为人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心,这样的制度机制建设在当今的信息技术条件下是不难实现的。

习近平在《群众路线是党的生命线和根本工作路线》一文中指出,“什么是优良作风?优良作风就是我们党历来坚持的理论联系实际、密切联系群众、批评和自我批评以及艰苦奋斗、求真务实等作风。在革命、建设、改革长期实践中,我们党始终要求全党同志坚持光荣传统、发扬优良作风,为党和人民事业不断从胜利走向胜利提供了重要保障。”<sup>③</sup>只要我们建立了畅通完善的下情上达机制,群众路线倡导的这些优良作风和传统就能够转化为更具约束力的制度形式,成为防止决策者脱离群众和脱离实际的重要保障,成为领导者与人民群众保持密切联系的重要纽带。有了健全的下情上达和上情下达两种机制的有效结合和良性互动,就一定能够提高我国治理体系防范官僚主义的免疫力,增强自身的合理决策能力和有效执行能力,提升广大民众对政府的信任度,从而使党集中统一领导的优势得到更好的发挥。

## 二、健全的下情上达机制是社会主义民主的基本要素

坚持人民当家作主,发展人民民主,密切联系群众,紧紧依靠人民推动国家发展是中国国家

<sup>①</sup> 习近平《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2016年4月26日。

<sup>②</sup> 见 <https://hwyst.hangzhou.com.cn/>。

<sup>③</sup> 《习近平谈治国理政》,第366页,外文出版社2014年版。

治理体系的另一个显著优势。目前,国家已经通过各级党的代表大会、人民代表大会、政治协商会议、人民团体、基层群众自治组织等多种制度形式为人民参与国家事务的管理提供了一定的渠道。但是,我们应该看到,除了尚不健全的基层自治组织之外,其他制度安排基本都具有代议的性质,仍属于代议民主的范畴。也就是说,人民主要是通过代表而不是直接参与公共事务管理的,因此这些制度还不是直接民主形式。直接民主是每一个公民都有机会和渠道直接参与到各级政府的公共政策过程中。这样说并不意味着每项公共政策的制定都由全体公民投票来决定,而是指每个公民都有机会参与到公共政策过程的某个环节,比如社会问题表达环节、政策问题建构环节、政策方案建议和讨论环节、政策执行监督环节、政策效果评价环节,等等。公民在所有这些环节的参与都属于下情上达的范畴,也是直接民主的主要形式。一般来说,除了公投这种极为罕见的公共决策形式之外,政策方案的最终选定都是由有决策权的领导机构做出的。这不仅因为全民公投的决策成本过高,而且由于少数服从多数的公投形式只能满足政策的合法性要求,而不能使政策的合理性得到有效保证。所以,无论将来的民主发展到何等程度,绝大部分公共政策的最终决策权还是会掌握在代表或领导集团手中。这些代表或领导者即使都是由人民选举产生的,那也只是一般间接民主形式。

如果说,社会主义民主比自由主义民主有什么优越性的话,它主要不是体现在代表的选举方式上,或立法机构的组成方式上,更不是什么三权分立和议行合一的区别上<sup>①</sup>,而应该主要体现在人民有更多渠道和机会直接参与到公共政策的过程中,从而使公共政策能够更好地体现广大人民的根本利益,更快地促进国家的健康发展。这实际上是说,社会主义民主应该用更多的直接民主形式来超越代议民主的局限,使民主提升到一个更高的阶段。自由主义的代议民主制度与资本主义有着内在的逻辑联系,它不仅在经济上满足了资本竞争的需要,维护着资本的支配地位,适应着经济不平等的现实,而且在政治上也实现了少数精英的统治。正如曼宁(Bernard Manin)所说,“不可否认,代议制政府具有民主的一面。然而,同样不可否认的是它还有寡头政治的一面。”<sup>②</sup>它所谓的民主一面主要就是选举,通过选举民众表达了对精英统治的同意,实现了萨托利(Giovanni Sartori)所说的“得到同意的统治”<sup>③</sup>。社会主义本质上应该是社会公共利益占主导地位、人民能够当家作主的社会,因此,与其相适应的政治形式必须要超越代议民主的局限,使人民有机会直接参与到公共事务的处理中。要做到这一点,除了要进一步完善基层群众自治组织之外,还要通过下情上达机制的创新,使人民能够直接参与到层级更高、范围更大的公共政策过程之中。

一个国家的政治体制实质上是一种公共政策的制定和执行体制,它规定着政治共同体中哪些成员能够通过何种渠道和方式参与到公共政策过程之中。公共政策的过程大体可分为社会问题——政策问题建构——政策方案设计与论证——政策方案选定——政策执行——政策监控——政策效果评估等几个阶段。其中,除了政策方案选定和政策执行这两个阶段只能由政府的决策机构和执行机构负责、社会公众难以直接参与外,其他阶段公民都可以在一定程度上参与。这种参与肯定会给决策机构和执行机构带来信息处理上的一些负担,尤其是在当前自媒体和社交媒体迅速发展的情况下,这种信息处理的难度也会大大地增强。因为,这些新型网络媒体

<sup>①</sup> 过去学界有一种误解,认为西方国家都实行三权分立制度,中国实行的是议行合一制度。实际上,西方只有总统制国家才实行三权分立制度,议会制国家并非三权分立;而中国实行的也不是议行合一,因为,在中国立法权和行政权是明显分开的。

<sup>②</sup> Bernard Manin, *The principles of representative government*, Cambridge University Press, 1997, p. 237.

<sup>③</sup> 萨托利《民主新论》,第92页,东方出版社,1993年版。

的出现,使得在急剧增加信息量和信息传播速度的同时,也在迅速增加着信息中的噪音和垃圾,如虚假信息、不良信息、危害公共安全信息等;除此之外,五花八门的立场和观点,众说纷纭的无休止争论,也有可能使问题过于复杂化;甚至还会有些有组织的力量为追求不当利益或目的而进行信息操控,从而干扰信息的正常生产与流通,等等。所有这些都给社会稳定带来一定的风险,同时也给鉴别有害信息、正常信息和有价值信息的工作带来巨大的困难。在这种情况下,就很容易给治理机构过分干预和限制社会信息的生产与流通带来诱惑。然而,在信息就是资源和财富的当代社会里,信息生产是社会生产中越来越重要的组成部分。因此,尽管在社会信息生产中存在着上述种种消极因素,信息产品像物质商品那样存在着各种各样的假冒伪劣产品,我们也应该看到,就如物质生产只能通过市场调节和政府监管相结合限制其中的消极因素一样,国家对社会信息的生产也只能采取这种办法,自由放任和过分干预都会损害信息生产力的发展。另外,我们还应该认识到,尽管这种情况给治理机构的信息处理带来了巨大的负担和困难,但如果这些信息处理得好,就可以有效地克服科层权力体系的一些固有缺陷,使其能够获得更多有价值的信息,做出更为合理的政策选择,从而大大提高政治体系政策输出的水平。当然,更重要的是,公众对社会问题表达意见、对政策问题的建构发表看法、对政策方案提出建议和进行讨论,对政策执行中的偏差进行监督批评,以及对政策效果进行评价等,都是社会主义国家公民应有的政治参与权利,也是社会主义民主的题中应有之义。这些民主形式不仅能够增进公民的主人翁感和对政治共同体的向心力,而且能够增强整个社会的活力。只有把这些民主形式落到实处并不断发展完善,我们才可以自信地说社会主义民主优越于自由主义民主。

应该承认,在前网络时代,实现上述民主参与形式是比较困难的,因为它存在着技术上和操作上难以克服的障碍。然而,在当今网络信息技术非常发达的时代,实现这种参与已不存在任何技术障碍了。蒂齐亚娜·泰拉诺瓦(Tiziana Terranova)曾经指出,“当因特网开始成为不同计算机网络之间的一组中继和链接时,它就产生了一种广泛而充满希望的期待,即公共领域将以一种‘网络民主模式’复苏。……我们将看到,就其动员能力和信息空间的开放性而言,互联网已被证明是一种有效的政治媒介。”<sup>①</sup>事实上,目前我国的广大民众已经通过智能网络在自发进行着不同形式和不同程度的政治参与,各级政府也在探索着一些参与渠道和平台的建设,比如立法草案交由社会征求意见的做法,以及前面提到的一些政府网站的投诉与建议平台等。不过,目前的这些渠道还远未成熟,渠道的数量和种类还远远不够,公众的自发参与还基本处于无序状态,许多公众还找不到直接反映问题和建议的有效渠道,由此产生的挫折感也常常会转化为社会舆论中的牢骚和不满。通过观察我们可以看到,凡是这种牢骚和不满比较多的地方,一般都是下情上达机制不够完善、群众参与的正式渠道不够畅通的地方。

正因为如此,《决定》才明确强调“必须坚持人民主体地位,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,……使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造,确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务。”<sup>②</sup>习近平也强调,要“让互联网成为我们同群众交流沟通的新平台,成为了解群众、贴近群众、为群众排忧解难的新途径,成为发扬人民民主、接受人民监督

<sup>①</sup> Tiziana Terranova, *Network Culture: Politics for the Information Age*, London, Pluto Press, 2004, p. 135.

<sup>②</sup> 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日。

的新渠道。”<sup>①</sup>各级治理机构应该积极主动地按照上述要求,利用网络信息技术创新公众参与平台,拓宽公众参与渠道,把公众对公共政策过程的参与纳入到制度化的机制中,使下情能够通畅上达,治理机构能够及时回应下情,从而实现上情和下情的良性互动。只有这样,才会降低公众参与的无序性,减少群众的不满及其可能产生的非理性行为,增进公众对政治共同体的向心力,形成健康的公共领域,并使社会主义民主提升到一个新水平。

### 三、畅通的下情上达机制是维护社会主义法治的重要保障

健全的法治体系是国家治理体系现代化的重要内容,没有强有力的法治就不可能有现代化的国家治理。要建设中国特色的社会主义法治体系,不仅要有完备的法律规范体系和高效的法治实施体系,而且还要有严密的法治监督体系和有力的法治保障体系。法律规范体系的建立虽主要依赖国家的立法机关,但也离不开公民对立法的参与;法治监督体系虽然主要由专门的监督机构来承载,但有效的下情上达机制也应是监督体系的重要组成部分。

中国共产党第十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出“人民是依法治国的主体和力量源泉”<sup>②</sup>。笔者认为,人民的这种主体地位并不是体现在人民应该是法律的自觉遵守者,因为任何社会形态都会要求人民遵纪守法,而是体现在人民本身是法律制定的参与者和法律执行的监督者。只有这样的法治体系,才会是为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民的法治体系。就法律制定来说,虽然人民通过人民代表在间接的意义上参与了国家的立法,但如果仅仅依靠人民代表大会立法,人民不能直接参与到立法过程中,那就不能避免代议民主自身固有的弊端,如代表性不足问题以及代表能力问题,等等。为此,改革开放以来,全国人大在立法过程中逐渐引入了法律草案公开征求意见的环节。这样一个伟大的制度创新,体现了我国法治的社会主义性质,也体现了人民在法治建设中的主体地位。不过,这一创新还没有充分制度化,也没有在各级立法机构中普及,这方面需要做的工作还很多。如果这一机制能够得到发展和完善,加上前边提到的其他下情上达机制的改进和创新,我国的法律体系一定会更加合理化,更加符合人民的根本利益,进而也会进一步增进人民守法的自觉性。

健全的法治体系不仅需要良法,而且需要严格遵守。虽然遵守法律是所有公民的义务,但使法律得到严格遵守的关键是执法者。如果拥有大量资源并掌握着强制力的执法者有法不依、徇私枉法或错误执法,就会极大地削弱民众守法的意愿,并会纵容社会上的违法行为。所以,要保证执法者或法治实施体系能够严格公正地执行法律,就需要有一个严密的法治监督体系,以便把执法者的权力关进制度的笼子里。法治监督体系主要包括社会的舆论监督和国家督查监察机关的监督,其中后者是法治监督体系的核心。无论是舆论监督还是督查监察机关的监督,都离不开广大群众的积极参与,都存在着下情如何上达的问题。没有民众在自媒体和社交媒体中对执法过程中违法行为的曝光和批评,就难以形成有效的舆论监督氛围;没有民众对执法过程中违法行为的反映和举报,督查监察机关的监督职能也难以有效地发挥。十八大之前的一段时间内,我国腐败现象严重、黑恶势力猖獗、维稳压力巨大的事实,在一定程度上就与来自社会的监督力量不够强大、群众反映违法和腐败行为的信息渠道不够通畅有关。

十八大以来以习近平总书记为核心的党中央一方面以雷霆般的手段打击腐败,另一方面通

<sup>①</sup> 习近平《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2016年4月26日。

<sup>②</sup> 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《人民日报》2014年10月29日。

过党的群众路线教育实践活动和一系列制度建设,有效地遏制了腐败蔓延的势头,有力地维护了社会主义法治秩序。这其中,群众举报、舆论监督、自媒体和社交媒体曝光等信息机制都起了一定的作用。但是,从近几年新发生的腐败案例来看,即使在督查监察体制已比较完善、反腐败斗争已取得压倒性胜利的今天,一些官员不收敛不收手的腐败行为依然存在,反腐败斗争形势依然严峻,腐败对社会主义法治的腐蚀和破坏依然严重。造成这种状况的原因,除了腐败是人类政治生活中的痼疾因而很难彻底根除以外,可能还有两个重要因素影响了这一结果:一是我国治理体系中科层式权力比较集中的特性,为腐败分子滥用权力提供了可能;二是社会的监督力量依然不够强大,下情上达机制依然不够完善,为腐败分子提供了机会。因此,在集中统一领导优势不能放弃的情况下,解决问题的关键可能就在于,如何通过完善下情上达机制,进一步加强社会舆论的监督作用,提高监督机构获取有效信息的能力。

习近平曾经指出:“要把权力关进制度的笼子里,一个重要手段就是发挥舆论监督包括互联网监督作用。”<sup>①</sup>从近些年的法治实践来看,互联网监督在维护法治中发挥着越来越大的作用,一些官员的违法行为或不当执法行为一旦在网络上曝光并引起舆论的关注,一般都能够得到及时处理和纠正。比如,这次新冠病毒疫情中一些乱执法问题,就是在网络自媒体或社交媒体曝光后得到制止的。但这不是说,目前这种信息传递机制已经很完善了,相反,这方面的下情上达机制还很不完善,群众的揭露和曝光行为还有许多障碍,一些地方治理机构对这类行为还存在着压制和打击现象,群众向上反映情况的信息渠道还不够畅通,等等。只有通过网络信息平台建设和法律制度建设,使有关违法腐败信息的上达机制真正完善起来,让人民在执法监督中的主体地位真正确立起来,才能切实把权力关进笼子里,有效遏制执法中的违法行为和各种腐败现象,并使人民群众真正成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者和坚定捍卫者。

在中国的国家治理体系中,党的领导、人民当家作主、依法治国是三根最重要的支柱。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确要求,要“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革”<sup>②</sup>。通过上述分析我们可以看到,畅通的下情上达机制是实现三方面有机统一的重要纽带和连接点,同时,它还是我们这个社会有机体的重要动力机制和免疫机制。有了它,不仅能使国家治理体系的三大支柱稳定平衡,而且能使社会具有充足的活力和免疫力。只要把这一机制建设好,就能使集中统一领导协调四方的整体优势、社会主义民主调动个体积极性和主动性的活力优势,以及社会主义法治维系规则的秩序优势,得到更好的发挥,形成一个社会要素活跃,系统整体协调,法治秩序良好的健全社会。新一代信息技术是新产业革命的基础,也应该是国家治理现代化的基础,如果我们能够利用信息技术健全下情上达机制,提高信息处理能力,并以此为切入点进行政治体制改革,国家治理体系和治理能力的现代化将提升到一个新的水平,也能够在这风云激荡的风险世界里更好地抵御各种风险,把国家引向长治久安、持续发展的康庄大道。

作者:马德普,天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院、天津师范大学政治与行政学院(天津市 300387)

(责任编辑:林立公)

<sup>①</sup> 习近平《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2016年4月26日。

<sup>②</sup> 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。



versely , among the audiences who use more channels , there is a significant promotion of ‘a rising tide raises all boats’ among various channels. Further analyses additionally find that this reversal phenomenon is not only closely related to the audience’s willingness and ability of policy communication , but also reflects the role transformation of the audience from passivity to initiative. Exploring the evolutionary relation of policy communication channels is not only contributed to clarify the boundary and connection between competition and promotion on policy communication channels but also has some enlightenments to optimize the allocation of resources about policy communication channels.

**Key words:** policy communication; channel relations; media displacement theory

**Managing Villages: Research on the Behavior of Township Governments in the Context of Project Entering into Villages** ..... Li Zupei , Zhong Zhangbao( 39)

**Abstract:** Various administrative rational behaviors centered on the utilization of resources within the system constitute the basic means of management of township governments for “managing villages.” In “managing villages” , the managing focus of township governments has shifted from the rural society to the internal administrative system , and it has focused on the acquisition and use of resources within the system. In terms of operating results , it also has focused on promoting the unity between easing of administrative pressure in rural development with the satisfaction of self-interest demands. In the handling of relations between superior and subordinate governments , emphasis is placed on compliance and strategic references to the will and system settings of superior governments rather than breakthroughs. The resolution of managing risks depends on the continuous introduction of resources within the system , thereby increasing the institutional burden. This article expands the role cognition of the “government manager” by analyzing the behavior of “managing village” of the township government.

**Key words:** regime manager; managing villages; managing land; project entering the villages

**On the Importance of Improving the Mechanism of Transmitting the Masses’ Opinion to the Higher Authorities in Perfecting the National Governance System** ..... Ma Depu( 51)

**Abstract:** The lack of a well-developed mechanism of transmitting the masses’ opinion to the higher authorities needs to be resolved. It refers to the behavior and process of transmitting information of all aspects at the grass-roots level , such as factual information , appeal information , evaluative information and suggestion information , to the higher level and even the highest decision-making body through various channels. Its function is to enable decision-makers to understand the situation , make judgments and make decisions. Establishing a unimpeded mechanism of transmitting the masses’ opinion to the higher authorities is one of the important conditions for giving full play to the advantages of centralized and unified leadership , the fundamental element of socialist democracy , the important guarantee for maintaining the rule of law , and an important link for realizing the organic unity of the leadership of the Party , the position of the people as masters of the country and the rule of law , so it should also be a best entry point for the reform of China’s political system and the modernization of its national governance system.

**Key words:** national governance system; transmitting the masses’ opinion to the higher authorities; socialist democracy; the mass line

**Political Meaning of the Chinese Nation** ..... Tang Yong( 59)

**Abstract:** Integration of inter-ethnic politics in the history of dynastic China improved the cohesion