

国家社会科学基金项目

GUOJIA SHEHUI KEXUE JIJIN XIANGMU



民意表达：

基层社会治理意义上的解读

MinYiBiaoDa
JiCengSheHui ZhiLiYiYiShang De JieDu

高建生 著

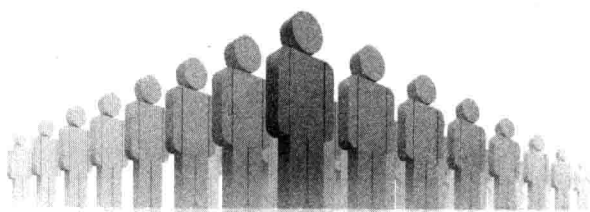


中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

国家社会科学基金项目

GUOJIA SHEHUI KEXUE JIJIN XIANGMU



民意表达： 基层社会治理意义上的解读

MinYiBiaoDa

JiCengSheHui ZhiLiYiYiShang De JieDu

高建生 著

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

民意表达: 基层社会治理意义上的解读 / 高建生著. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4871 - 9

I. ①民… II. ①高… III. ①社会管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 239169 号

书 名: 民意表达: 基层社会治理意义上的解读
著 者: 高建生

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李威海
责任编辑: 魏光洁

责任校对: 张杰利

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑室: (010) 58124851

邮购部: (010) 58124848

销售部: (010) 58124845 (010) 58124846

传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn



中国社会科学出版社官方旗舰店

社会工作职业资格认证—数字出版

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 15.25

字 数: 240 千字

版 次: 2014 年 12 月第 1 版

印 次: 2014 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元



前言

本书是2008年国家社科基金年度项目“基层民主建设与民意表达机制的健全问题研究”（批准号：08BKS025）的结项成果，也是2002年由本课题组主要成员承担的国家社会科学基金课题《农村基层民主建设与现阶段政治体制改革深化问题研究》的延伸性研究成果。对本课题组成员而言，从事当代中国社会基层民主建设问题的研究，已经有了较长时间的研究积累和前期成果，在这样的基础上，2008年，经全国哲学社会科学规划办公室批准，本课题正式批准立项。

在我们看来，拓宽基层民意表达渠道、完善民意表达机制是发展基层民主的基础性要求，也是推进我国基层社会治理现代化的题中应有之义。改革开放以来，伴随着体制转轨牵动利益关系的深层调整，加之信息传播途径、手段的发展，现行民意表达机制与社会发展要求的不适应状况已显得十分突出，某种情形下已成为激化社会矛盾、波及社会稳定的消极因素。在这样的背景下，深入调查、分析最能了解民意表达情况的基层民意表达渠道问题，构建和完善适应新形势的民意表达机制，对发展基层民主，强化基层社会治理，促进社会发展稳定，具有重要的意义。

基于以上认识，本课题在立项后，历经5年时间，在对基层民意表达机制进行调研分析的基础上，重点围绕健全民意表达机制对推进基层民主建设的现实意义，我国现行民意表达机制的形成发展、运行机理与实践成就，基层民意表达现实状况的总体判断，现行民意表达机制存在的问题、成因及影响因素，国外民意表达机制的比较，以及完善基层民意表达机制、推进中国特色社会主义民意表达机制建设等内容进行了深入的研究。



其具体研究大体分为四个阶段：（1）前期准备阶段，从2008年6月课题立项到2009年2月。主要是文献资料的搜寻整理与分析，并设计问卷初稿。（2）实地调研阶段，从2009年2月至2010年3月。调研主要采取问卷调查方法，同时也有针对性地采用了个别访谈等方式。（3）调查资料的整理、分析阶段，从2010年3月到2010年12月。集中对调查问卷和数据进行了整理、归纳和分析研讨，提出了初步结论，并形成了课题报告的撰写提纲。（4）撰写、修改研究报告和论证研讨阶段，从2010年3月至2013年6月。主要是依托调研数据和文献资料，对课题研究报告各具体内容进行深入分析、修改，并分地区、分层次对民意表达与基层民主政治建设的实践进行了思考和研究。在以上研究过程中，课题组成员结合研究分工的内容，撰写了多篇专题报告和分析文章，其中有20余篇在公开刊物上发表。与此同时，课题组结合撰写工作中遇到的难点和新的实践问题，一方面到原调查地作进一步了解，另一方面邀请省内外专家召开多次研讨会，对撰写报告提出修改意见，最终完成了20余万字的研究报告，并被全国哲学社会科学规划办公室鉴定为“优秀”等级成果。在此基础上，我们对课题研究成果做了进一步的完善后形成此书。

就我国社会民意表达与基层社会治理问题的研究而言，本书对完善民意表达机制、扩大基层民主提出了一些自己的观点：（1）我国基层民意表达机制在反映民意、发展基层民主和推进基层社会治理现代化实践中发挥了突出的作用，但新的实践与新的环境对完善民意表达机制提出了更为紧迫的要求。（2）基层群众对参与政治和社会活动具有普遍的积极性，但现行民意表达机制、渠道与群众的参与热情比较存在一定差距。（3）理性化、常态化对待民意表达和法制化、有序化表达诉求应作为完善基层民意表达机制的基本理念。（4）在众多民意表达途径与渠道中，新闻媒体是现实社会中基层群众最认可的表达渠道和方式。（5）新兴媒体在基层民意表达中的作用越来越突出，理性、客观看待干部群众对新兴媒体的态度有益于正确分析、把握民意。（6）领导干部与基层群众对拓宽民意表达渠道存在广泛的共识，但对实际问题的判断表现出一定差异，领导干部对以网络为代表的新兴媒体有更明显的抵触性。（7）民意表达组织的强弱直接影响这一组织所代表的社会群体民意表达情况，进一步发挥多种社会组织作用对拓宽民意表达渠道具有突出意义。（8）以极端方式表达个人诉求的做法

难以得到多数人肯定，但民意表达中的逆反心态值得重视，其形成原因需要深入分析。(9) 做好新形势下的群众工作是化解基层民意表达矛盾的有效途径。(10) 创新民意表达的途径与方式，是扩大基层民主、拓宽民意表达渠道的必然选择。

在具体的研究过程中，结合我国民意表达和基层民主建设的实践发展，我们通过自己的研究，勾勒了以“基本思路”“框架体系”和“实践对策”为主要内容的“建设中国特色社会主义民意表达机制”的应用模式，提出了完善民意表达机制，促进基层民主建设的一些对策建议，其中主要是：(1) 建立健全内含六大机制的基层民意表达机制，即包括政府信息公开、重大决策听政、政府决策旁听、公民知情权益保护监督等在内的基层民意知情机制；包括保证民意畅通表达的约束、激励和创新机制在内的基层民意受理机制；包括扩大基层人大代表直接选举的范围与层次、完善城乡居民自治制度和把各级领导干部下访制度化等在内的基层民意申诉机制；由党和政府主导、主管部门和具体单位协调负责，加以科学考核和激励约束制度组成的基层民意调处机制；包括宣传舆论导引、主题介入导引、信息权威导引、公众人物导引和纠错纠偏导引在内的基层民意导引机制；由社情民意调研咨询机制、重要舆情民意追踪访察机制、基层民意分析研究机制组成的基层民意预警机制。(2) 科学定位各级信访部门职责功能，明确以承担民意承转、咨询服务与处置督察为各级信访部门的主要职责。(3) 制定公民申诉法，建立并逐步完善公民申诉制度，进一步扩大基层民主直接选举范围，以地方法规形式保障基层群众直接参与地方事务的权利。(4) 试行地方居民对地方重大事务投票制度，扩大基层群众直接参与地方事务的请求权，努力创新基层直接民主的实现形式。(5) 高度重视基层社会潜在性存在的民意表达群体与表达意愿问题，对城市新进人口、困难社会群体和围绕公共政策、公共服务形成的民意诉求要高度重视，对基层民意诉求不断变化的难点、热点转换要有及时的预知与对策。(6) 明确非政府组织的功能定位，借鉴国外非政府组织参与社会管理的有益经验，扩展非政府组织在民意表达中的作用，推进基层民意表达渠道多元化，方式多样化。(7) 正确对待新兴媒体、积极介入网络舆论，逐步掌握网络舆论的主导权，努力提高适应、引导、管理新兴民意表达渠道的科学化水平。(8) 在创新群众工作途径、方法的实践中，拓宽基层民意表达渠道；



把群众工作成效纳入领导班子和领导干部业绩考核体系。(9) 积极借鉴不同国家民意表达机制建立、健全实践中的成功经验，推进基层民意表达机制的逐步健全与完善。

总的来看，我们感到自己的研究从学术上对基层民意诉求理论作了基础性论证，对我国基层民意表达的内涵界定、历史进程、基本特征及演变趋势作了客观分析，对基层民意表达与历史、现实经济社会发展的关联性，特别是网络环境与转型时期民意表达的特殊性作了具体分析，在理论上为加强基层民主建设提出了较为具体的研究思路与方法，为深入研究基层民主建设问题提供了新的分析思路，引深了民主参与、民主管理、民主监督、民主决策理论的研究，弥补了相关研究目前所存在的不足。在应用价值上，课题研究在问卷与访谈调查基础上，较为深入地分析了基层民意表达的基本状况，对由基层民意表达引发的现实社会矛盾与问题，以及完善基层民意表达机制的要求作了比较深入的分析，揭示了影响民意表达的体制、机制等原因，从制度分析意义上为民意表达机制的健全与完善提出了具体的对策建议，为扩大基层民主找到了一个重要的切入点，这就不但对完善民意表达机制实践的进一步探索提供了事实依据和数据支持，而且对拓宽民意表达渠道，推进基层民主建设，特别是适应改革发展进程、网络环境和普通群众参与社会政治生活欲求强烈的新形势，积极化解体制转型时期基层民意表达领域存在的矛盾与问题，逐步完善民意表达机制，提供了一些思路论证和决策参考，应该是具有一定的应用价值的。

或许是由于以上的原因，本课题的研究产生了较好的社会反响，其阶段性研究成果分别在中央组织部《党建研究》、中央党校《理论动态》、国家发展与改革委员会《改革内参》、国务院发展研究中心《中国发展观察》《人民日报》《中共中央党校学报》《科学社会主义》等报刊发表，其中多项成果为《新华文摘》、中国人民大学报刊复印资料等刊物全文转载或摘编，获全国党校系统第八届优秀科研成果一等奖、山西省第七届社会科学研究优秀成果一等奖等奖项，入选参加全国政协理论研究会、山西省人民政协研究会 2010 年度研讨会，课题研究的一些观点、建议，也引起了有关部门的重视，产生了良好的社会影响。

同时，我们也清楚地看到，尽管我们在研究中作出了尽可能多的努力，但限于能力与水平，以及一些客观的条件，课题成果还存在有许多的

不足及尚需深入研究的问题。比如，由于经费及人力有限，调研的区域受到了一定的限制，本课题研究如果能有更大调研范围的数据支持，对增强论证的说服力会有更好的帮助。另外，一些具体内容在今后的研究中可以进一步深入。如，（1）结合提出的对策建议，加强更大范围内不同省份民意表达存在的问题、特点、发展情况的研究。（2）加强关于民意表达对策建议的跟踪研究，在促使研究成果尽快转化为政府决策的过程中，使对策建议更趋完善，推动基层民主建设的进程等，都是需要我们在进一步的研究中予以关注和深入的。

前言 / 1

一、民意表达机制与基层民主建设研究的内涵界定、
基本思路与方法选择

(一)“民意”“民意表达”与“民意表达机制” / 1

(二)基层民意表达机制与基层民主建设 / 4

(三)民意表达机制和基层民主建设研究的基本思路和方法选择 / 6

二、健全民意表达机制对推进基层民主建设的现实意义分析

(一)健全民意表达机制是推进基层民主建设的基本要求 / 9

(二)健全民意表达机制对推进当前基层民主建设具有突出的
现实意义 / 11

(三)健全民意表达机制是基层民主建设不断发展的基本要求 / 15

三、我国民意表达机制的形成发展、运行机理与实践成就

(一)我国民意表达机制建设的起步与发展过程 / 18

(二)我国现行民意表达机制的基本构成及运行机理 / 27

(三)改革开放以来完善民意表达机制、推进基层民主建设的
实践成就 / 41

(四)改革开放以来完善民意表达机制、推进基层民主建设的
新探索 / 55



四、基层民主政治建设中民意表达情况的总体判断

——基于对山西省四市基层群众的调查分析

(一) 调查情况 / 65

(二) 调查分析的基本认识 / 67

五、现行民意表达机制存在的问题与成因分析

(一) 现行民意表达机制存在的问题分析 / 93

(二) 现行民意表达机制存在问题的成因分析 / 106

六、西方国家民意表达机制的比较分析

(一) 西方民意表达机制的构成 / 124

(二) 西方民意表达机制的特点 / 133

(三) 在比较分析中正确认识和对待西方国家民意表达机制 / 139

七、完善中国特色社会主义基层民意表达机制、推进基层民主政治建设的对策建议

(一) 建设中国特色社会主义民意表达机制的思路探析 / 144

(二) 完善中国特色社会主义民意表达机制的框架体系 / 160

(三) 完善中国特色社会主义基层民意表达机制的对策建议 / 174

参 考 文 献 / 225

后 记 / 231

一、民意表达机制与基层民主建设研究的内涵界定、基本思路与方法选择

马克思说过：“发表意见的自由是一切自由中最神圣的，因为它是一切的基础。”^① 民意表达是民主政治建设的基本内容，在当代中国，加强和完善民意表达机制，拓宽民意表达渠道，是中国特色社会主义民主政治建设必须回答的重要理论和实践课题。

（一）“民意”“民意表达”与“民意表达机制”

民意通常指普通公民的要求、意愿，是不同公众在某一时间对特定问题形成的看法，“民意的形成受到特定的议题、人员、时间、空间等因素的影响”^②。

关于民意的分析与思考，可以追溯于古代中国社会。《尚书》关于“民之所欲，天必从之”的思想，《管子》所说“政之所行，在顺民心；政之所废，在逆民心”，《吕氏春秋》“失民心而立功名者，未曾有之”等认识中的“民之所欲”“民心”等，与现代意义上的民意有很大的契合性。同时，对于民意重要性的认识，古代思想家、政治家的思考也是非常深入的，而且在中外古今的历史发展中都有大量的论述。

在这些论述中，较早对民意加以区分的，是法国启蒙思想家卢梭。卢梭把民意区分为公意和众意，其中公意是指公共利益，反映的是国家全体成员的普遍意志；众意主要着眼于私人利益，是个体私意的总和，即如现在所说的不同利益群体的意志。在卢梭看来，公意不同于个人的私意和反

① 《马克思恩格斯全集》第11卷，人民出版社，1995年，第573页。

② 吴定：《公共政策辞典》，五南出版公司（台湾），1997年，第289页。



映个人利益总和的众意，“众意和公意之间经常总有很大的差别；公意只着眼于公共的利益，而众意则着眼于私人的利益，众意只是个别意志的总和”^①。比较而言，众意是具体的，公意则抽象得多。马克思曾把众意称为“共同利益”，把公意称为“虚幻的共同利益”或者“虚幻的‘普遍’利益”^②。公意有时与众意一致，有时又与众意相矛盾。在现代社会，科学的决策须以民意为前提，但由于不同的人可以对公意有不同的理解，因此，只有在群众能够广泛参与和讨论的基础上达成共识，才可能形成真实意义上的公意，这就使如何了解、把握和整合不同利益群体意志意义上的众意，具有了现实的意义。

民意表达是指民众中有表达意愿的表达者通过一定的途径和渠道表达自己意愿与要求的行为。它是表达者与国家、社会组织，主要是政府间进行信息传递的过程，主要涉及表达者与法律、法规、政策运作之间的关系。这种关系，表现为两个主要方面：一方面，民意直接影响法律、法规 and 政策的制定、实施，是民主决策的前提和依据。为保证决策的科学性，政府要通过各种渠道和方式，以深入的调研与科学分析为依据，力争决策与民意在更大程度上实现吻合。另一方面，政府在法律、法规和政策出台后，通过广泛的宣传、教育影响民意，使决策具有更为广泛的民意支持和民意基础。在现实社会实践中，民意表达可根据不同的考察视角加以划分。

从民意表达的主体看，可以分为个体表达和群体表达。个体表达是指表达的主体是单个的公民，群体表达是指表达的主体是一群人，他们在大体相同的时间、场合下共同表达较为一致的愿望与诉求。一般来说，公民个人的表达声音相对弱小，群体表达更容易产生较大的影响。

从表达的组织征状看，可以分为有组织表达和无组织表达。有组织表达一般通过制度化的组织机构或团体表达，包括国家的公民组织、政党组织、法律组织、自治组织等，如人民代表大会制度、政治协商制度、党的组织、工青妇组织等。无组织表达是指一群人在某种场合下不谋而合地表达大致相同内容的过程，一般没有事先的组织，是一种偶然的行为聚合。

① 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆，1980年，第39页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1995年，第84—85页。

从表达方式看，可以分为个人、利益组织诉求表达、公共舆论表达和行动表达。个人、利益组织表达是指具有表达意愿的个人或群体为了一定的利益，以正式或非正式方式，向有关组织、部门表达自己的利益诉求。公共舆论表达是指通过传统媒体或是新兴媒体的方式表达个人或某一利益主体的意愿。行动表达是指利益表达主体通过自身的实际行动，向相关方施加压力，以便引起注意并实现其利益的直接行动。

除了以上几种类型外，对民意表达还可以作多种区分，这里不再赘述。

民意表达机制是民意表达过程中各构成要素间相互联系、作用的关系与功能，是民意表达的制度性渠道，是保证民意表达过程中具体实现步骤、程序和功能得以发挥的驱动因素，从这样的意义上说，民意表达机制可以理解为是使民意制度化了的表达方法和方式。

从基本的构成上看，民意表达机制主要包括五方面的内容：一是信息公开发布机制，由此使凡不涉及国家安全和保密禁止的信息都能充分、及时公开发布，使广大群众拥有知情权，保证其利益诉求表达的客观、公正；二是诉求充分表达机制，由此实现群众诉求表达的畅通化，使广大群众的真实意愿获得充分、有效表达；三是民意表达的运行机制，由此使普通群众具有表达诉求的具体程序、途径、方式等，使民意表达权利具有可操作性；四是民意表达的监督反馈机制，由此保证民意表达过程中可能出现的阻滞、矛盾及时化解，对实践中可能出现的问题及时预警；五是民意表达的法律机制，即要使人民群众表达合法诉求的权利以及这种权利的行使获得法律性保障，使民意表达的健全与完善走上制度化、法律化的道路。

从主要特点上看，民意表达机制具有三方面的特点：一是相对稳定，具有制度特性，它要求民意表达过程中的相关组织与人员严格遵守，不因人的变动，特别是领导干部的变动而变动，也不因领导干部注意力的改变而改变。二是抽象提炼，具有理论特性，它具有宏观意义上方法论的功效，不仅是一般操作性的方式方法还是在长期实践的基础上总结而成，具有对实践的指导价值。三是关联性大，具有综合特性，它要求民意表达过程中各方面要素和构成共同作用，要求各具体机制相互配合，由此形成保证民意表达畅通、有效的激励、保障和监督作用。



（二）基层民意表达机制与基层民主建设

一般地说，基层是指国家和社会组织管理中的基础层次。按照《中国共产党章程》第五章“党的基层组织”的规定，“企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位”^①等，被确定为“基层”。同时，在一般性认识与实际工作中，国家行政组织的底层组织也被泛称为“基层”。如1987年邓小平在《改革的步子要加快》一文中提出，“调动积极性是最大的民主，至于各种民主形式怎么搞法，要看实际情况。比如说普选，现在我们在基层，就是在乡、县两级和城市区一级、不设区的市一级搞直接选举，省、自治区、设区的市和中央是间接选举”^②。可见，县、城市的区和不设区的市以下的组织，可称为基层组织。而直接性管理是基层的突出特点，即直接面对人民群众，直接接受人民群众的监督，其一切管理活动都具有直接性而无须中间环节。根据基层组织在我国政治运行机制中所处的地位和所起的作用不同，可以把它们归纳为三种类型：政党、国家机构和社会团体的基层组织；企业、事业单位的基层组织和城乡群众性自治组织。

按照上述理解，结合我国民主政治建设在基层实践中的要求，基层民主建设，可以从最一般的意义上表述为前述三类基层组织和基层群众行使民主参与、民主决策、民主管理、民主监督等权利的思想理论、体制机制和舆论环境建设等实践。

基层民主建设又分为基层国家民主建设与基层社会民主建设两个方面，这是基于国家与社会互动关系而言。一方面，由国家政治权力介入，主要由政府行为完成的民主管理及其实践，是国家意义上的民主建设，例如乡以上国家行政组织实行的管理与实践；另一方面，由人民群众对基层社会事务进行的直接或间接管理及其实践，是社会意义上的民主建设，例如我国农村和城市社区的村民自治与居民自治实践。上述两种意义上的基层民主建设是一种既相互区别又相互促进的关系。基层社会民主发展能够

^① 《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，2012年，第85页。

^② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1994年，第242页。

推动基层国家民主建设发展，国家基层民主建设也可以在实践中分割、让渡一部分权力向基层社会民主转移，逐步扩大基层民主发展。

本课题研究包括基层国家民主建设和基层社会民主建设两个方面，同时由于基层社会民主建设在基层民主建设中与基层群众的联系更为直接，故在具体论述中对基层社会民主建设侧重较多。

由我国基层组织和基层民主建设实践的发展所决定，基层民意表达机制即基层群众意愿的制度性表达方式与方法，其中“基层民意”主要是指城乡基层组织中的基层群众针对政治、经济、文化及社会发展具有的要求和意愿，以及就一些特定问题对国家和社会组织，其中主要是政府等权力机构形成的意见和愿望等。而“基层民意表达”则是指广大基层群众“在表达意愿的支配下，通过一定的途径和方式，向政府等权力机构提出政治和经济等方面的利益要求或综合意见并试图对其决策或立法等施加影响的政治行为和过程”^①。基层民意表达机制是指包括保证基层群众意愿表达的信息公开发布机制、诉求充分表达机制、民意表达运行机制、民意表达反馈与监督机制，以及民意表达的法律机制等在内的制度化步骤、程序与功能。

改革开放以来，随着社会结构的深入调整、社会阶层的不断分化，代表不同群体或阶层的利益表达在内涵上逐渐呈现出多样化、复杂化的特征。在当代中国，基层民意表达也同样呈现出丰富多样的特点。一方面，民意表达意愿的普遍高涨和民意表达渠道的更趋多样，已经成为具有内在必然性的发展取向；另一方面，影响民意表达的因素与问题依然突出，由于民意表达受阻所滋生甚至激化的社会矛盾时有发生。而在影响民意表达的诸方面因素中，民意表达机制的不健全与不完善，是最具影响性的。

基层民意表达与基层民主建设是一种相互关联、相辅相成的关系。健全完善的民意表达机制，在使基层群众通过制度化、保障性渠道与方式表达意愿与诉求的同时，可以为基层民主参与、民主决策、民主管理、民主监督等多方面建设提供具体的实践依据，推动基层民主建设发展。而民意表达机制的不健全、不完善，不仅可能阻塞民意表达渠道，使基层群众的诉求与实际政策咨询、决策判断产生隔阂，影响决策的科学性，而且很容

^① 张兵：《民意表达制度化的思考》，《江汉论坛》，2008年第9期。



易在基层群众中造成自身权益难以保障的消极影响。此外，缺乏健全、完善的民意表达机制，还可能使包括拓宽民意表达渠道在内的扩大基层民主建设的实践，处于某种随意性的进程之中，即当民意呼唤强烈、党和政府组织对加强基层民主建设提出突出要求，以及上级领导对基层民主建设特别强调时，基层民意表达和民主建设在一段时期、某些问题上可能获得一定成效；而在这些条件不具备或不充分时，基层民意表达和民主建设的进程就受到影响。显而易见，这样的情形对基层民主政治建设具有的消极性影响，是十分显著的。基层民意表达机制与基层民主建设的这种相互关联性，决定了完善、健全基层民意表达机制，对推进基层民主建设关系重大。

值得一提的是，努力扩大基层民主，已构成中国特色社会主义民主政治建设的重要内容。党的十八大报告把“完善基层民主”作为政治体制改革的重要任务，这既反映了新时期推进基层民主建设的重要性，也在推进基层民主建设的意义上，对党和政府以及广大基层干部全面、准确、及时掌握民意提出了迫切要求。由此所决定，深入研究分析民意表达机制和基层民主建设的密切联系，把握当前中国基层民意表达机制的运行状况，探索健全适应新形势下民意表达机制要求的具体措施，是推进中国特色社会主义民主政治建设理论和实践必须面对和研究的现实课题。

（三）民意表达机制和基层民主建设研究的基本思路和方法选择

本课题研究把民意表达机制和基层民主建设研究的基本思路确定为：紧紧围绕中国特色社会主义民主政治建设的总体目标和推进基层民主建设的基本要求，结合不同地区城市社区、学校、机关和农村基层民意表达的现实状况的调查，总结分析目前中国民意表达机制的基本状况和运行特点，准确把握民意表达对基层民主建设的影响，深入了解实践中存在的突出问题和社会各界特别是基层群众对建立完善民意表达机制的认识和要求，在此基础上，对健全我国民意表达机制和推进基层民主建设提出有实际价值的对策建议。

本课题关于民意表达机制和基层民主建设问题研究的目的和任务在

于：(1) 从基层民主建设与民意表达机制的关联性上，力求为加强执政能力建设，推进基层民主政治建设找到一个重要的切入点；(2) 从健全民意表达机制的多层次、多角度分析中，力求在理论上为加强基层民主建设提供比较具体可行的研究思路和方法，在实践中为推进民主政治建设探索具体的实现形式；(3) 从基层民主建设和基层群众意愿反映渠道的调查中，分析影响民意表达的体制、机制性等原因，为建立和完善基层民意表达机制提出对策建议；(4) 从基层群众诉求表达意愿日益增长、现代表达载体更为多元、便捷的现实分析中，为推进科学决策、民主决策和提高党和政府社会管理科学化水平提出参考意见。

按照以上研究思路与目标，本课题采用了以下研究方法。

1. 问卷调查

从2008年9月开始，至2010年12月，在历时两年多的时间内，在山西省全省范围内进行了问卷调查，课题组设计的“基层群众民意表达渠道问题调查问卷”共分四个部分，涉及100余选项，调查地域为山西太原市、吕梁市、临汾市、朔州市所辖的8个乡、村、居民委员会、企业、学校；考虑到研究课题的综合性特点，课题组还利用工作条件，在本省4所省、市、县党校中为参加培训的领导干部发放“领导干部对民意表达问题的看法”的问卷，期冀在干部、群众关于民意表达的认知差异分析中深入课题的研究。全部调查问卷共2172份，回收2136份，有效问卷1813份，其中基层群众1586份，领导干部227份。基层群众中农村群众280人，农村大学生村官106人，一般干部259人，在校大学生271人，城市市民、农民工等670人；领导干部中厅局级干部109人，科处级干部118人。

2. 访谈调查

在问卷调查中，课题组有重点地对106名干部、群众进行了个别访谈，并先后召开了6次小型座谈会，访谈对象中有21名科以上职务领导干部，85名来自各阶层的一般群众。

3. 综合分析

民意表达机制与基层民主建设作为中国特色社会主义民主政治建设中国联度很大的现实课题，既有着宏大实践背景，也形成大量相关研究成果。特别是随着近年来基层群众民意表达意愿的显著增强，多元民意表达