

中国 · 治道

王绍光 ◆ 著

政

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。



道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

道者，所歸适于治之路也，仁义礼乐皆其具也。

治

中国人民大学出版社

中国·治道

王绍光◆著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国·治道/王绍光著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 9
ISBN 978-7-300-20044-6

I. ①中… II. ①王… III. ①政治制度-研究-中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 219793 号



中国·治道

王绍光 著

Zhongguo Zhidao

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京易丰印捷科技股份有限公司		
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次	2014 年 10 月第 1 版
印 张	18 插页 2	印 次	2014 年 10 月第 1 次印刷
字 数	277 000	定 价	45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

目 录

一、公众决策参与机制

——一个分析框架	1
公众参与机制	3
信息公开	4
听取民意	5
吸取民智	7
实行民决	8
公众参与的位阶	9
毛泽东的逆向参与模式：群众路线	10

二、挑选决策者阶段的新趋向

城乡基层选举	18
人大代表选举	22
行政首长的选举	35

三、中国公共政策议程设置的模式

关门模式	61
动员模式	63
内参模式	64
借力模式	71
上书模式	73
外压模式	75
小结	84

四、改革时期的公安分权与集权

——中国国家强制能力建设的轨迹与逻辑	92
调动地方资源——公安行政分权的意义	93
人员编制权力下放	93
经费保障责任下移	95
机构管理权限下放	97
重塑中央效能——公安行政集权的目的	98
调整编制，向基层倾斜	99
建设经费保障机制	101
强化机构纵向监管	102
从分权向集权转变的原因	106
控制对象与控制主体的变化	106
分权与集权自身矛盾的演变	107
中央与地方财政关系的变化	109
国家强制能力建设的逻辑	110
分权化发展的条件	111
集权型建设的前提	111
小结及讨论	113

五、走向“预算国家”

——财政转型与国家建设	119
国家建设、财政转型与预算国家：一个初步的理论	120
国家建设与财政转型	120
税收国家	123
预算国家	125
从税收国家到预算国家：法国、英国和美国的经验	129
法国道路	130
英国道路	131
美国道路	133
中国的预算改革	138
预算改革前中国的财政：演进中的税收国家与	

“前预算时代”	139
1999 年以来的预算改革	142
建立预算国家面临的挑战	147
总结	149

六、如何摸着石头过河？

——从农村医疗融资体制的变迁看中国体制的学习模式与适应 能力	153
适应能力与学习模式	155
医疗合作的萌芽	159
合作医疗的兴起	162
合作医疗的普及	171
传统合作医疗的衰落	178
新型合作医疗的探索	182
小结	199

七、大转型

——从经济政策到社会政策	222
波兰尼的《大转型》	222
中国的大转型	226
大转型与公共财政的关系	242
小结	246

八、为了实现共同富裕

——中国在保护社会方面的新跃进	247
中国式社会主义：从 1.0 到 3.0	247
缩小不平等	251
缩小地区差距	252
缩小城乡差距	254
降低不安全	256
最低生活保障	257
医疗保障	259

养老保障.....	264
住房保障.....	266
其他保障.....	269
小结.....	271

一、公众决策参与机制^{*}

——一个分析框架

在某些“民主”的鼓吹者中，流行着一种选举崇拜。判断一种政治制度民主与否，他们手中只有一把尺子，即选举：有竞争性选举的制度便是民主制度，否则就不是。在选举崇拜者看来，公众参与政治生活的最佳形式是利用手中的选票，选举出代议士；其后，就将管理国家大事的责任托付给代议士们。如果还需要什么制度性补充的话，无非是允许或鼓励各种利益集团参与政治市场上的竞争，仅此而已。这就是多元代议政治的模式，在这个模式里，政治参与充其量是间接的，而不是直接的。

两百多年前，当代议制民主还没有形成气候时，卢梭似乎已经预见到间接参与的潜在危险。他在《社会契约论》中有一段名言：“一旦公共服务不再是公民的主要关心对象，一旦他们希望用自己的钱包来提供服务而不是亲身介入，此时国家就已几近瓦解了。如果战争需要兵士，他们会出钱雇佣而非亲自出征；如果举办公民集会，他们会派遣代表而自己待在家中。懒惰和花钱的结果是，军人将奴化国家，代理人将出卖国家”^[1]。卢梭还嘲笑英国人，“他们只有在选举国会议员期间是自由的，议员一旦选出之后，他们就是奴隶，他们就等于零了”^[2]。80多年前，代议制传入中国不久，孙中山也提醒人民警惕这种政体的“流弊”，即代议士“其始籍人民选举以获取其资格，其继则悍然违背人民之意志以行事，而人民亦莫

^{*} 武汉大学于2009年11月13—15日举办“中国式民主国际学术研讨会”，本文是为会议提供的论文稿。

之如何”。为此，他特别强调“直接民权”^[3]。

长期以来，西式民主满足于几年一次的选举。与此相应，西方主流政治学家对政治参与的研究往往聚焦在民众的投票行为上。^[4]然而，过去二三十年里，西方代议制民主普遍遭遇了先哲们早已预言的危机，其突出表现在三个方面：（1）民众对选举失去兴趣，致使投票率一路下滑^[5]；（2）政党制度日渐衰落，愿意集合在政党旗帜下的人越来越少^[6]；（3）人们对议会、内阁、总统、文官等“民选”与“非民选”机构的信任持续走低^[7]。有人把这些现象统称为“民主赤字”（democratic deficit）。^[8]在这种背景下，西方国家近年来也有人开始进行一些“民主试验”^[9]，以期重振旗鼓。^[10]尽管仍然有人坚持代议式民主（representative democracy）是最佳的制度选择，但越来越多的人逐步认识到公众直接参与决策过程的重要性和必要性，开始推广参与式民主（participatory democracy）^[11]和协商式民主（deliberative democracy）^[12]。

既然公民不直接参与政府决策过程就没有真正的民主可言，我们就必须研究我国公民参与决策过程的趋势与特点。过去曾有研究表明，中国公众的政治参与主要发生在政策执行阶段。^[13]这个判断的影响之大，以至于一些最近的研究依然把注意力放在政策执行阶段，仿佛在政策过程的其他阶段（议程设置和政策制定）一切依然如故。^[14]但中国是一个急剧转型的社会，不但经济生活发生了翻天覆地的变化，政治生活也日新月异。只有摘除有色眼镜，才能体会到中国政策过程中已经发生或正在发生的深刻变化。研究表明，中国公共政策议程设置的模式已悄然移易，借助传媒和互联网，利益相关群体和民间大众发挥的影响力越来越大。^[15]事实上，在政策制定层面，过去十年（尤其是过去五年里）我们也目睹了中央和地方政府进行的大量“民主试验”，这些试验在不同程度上拓展了公众直接参与决策过程的途径和范围。可以毫不夸张地说，在中国，公众参与不再是西方舶来的概念或理论假说，而是一步步正在展开的真实故事。

为了便于梳理各种“民主试验”，探讨在政策制定阶段，中国公众能以什么方式、在多大程度上参与其中，本文第一节试图从理论上区分公众参与政策制定过程的四种主要方式，并简要介绍它们在西方发达国家的实践状况，为后续讨论提供一个清晰的理论框架和横向参照系。第二节简略分析毛泽东时代公众参与的独有特征，为理解改革开放以来发生的变化提

供一个纵向（历史）参照系。

公众参与机制

公众参与是指可能受政府决策影响的人对政府决策的影响。对这个简单的定义，需要作以下说明：

第一，这里“公众”并不一定是指全体公民，而是指那些可能受政府决策影响的人，或简称为“利益相关群体”。政策不同，受其影响的人群也不同。有些政策也许只会影响很小一部分人，有些政策则可能影响到所有人。因此，“公众”的含义是随政策性质而变化的。

第二，利益相关群体未必是利益相同的人。恰恰相反，利益相关群体很可能是由利益相互冲突的人群组成，如与环保政策相关的污染方与反污染方，与劳工政策相关的劳方与资方。

第三，这里“政府”不一定是指中央政府或最高决策者，也包括中央政府的各个部门、地方各级政府以及地方政府的各个部门。一般而言，政府的层级越低，利益相关群体的规模越小；层级越高，利益相关群体的规模越大。

第四，在大多数情况下，“公众参与”并不意味着“公众”直接做出决策。政策制定可以细分为政策规划、方案草拟、方案比较、政策确定四个阶段。公众参与主要是在前三阶段对政府的决策施加影响，而不改变政府作为政策最后拍板者的责任。当然，在例外情况下，公众也可以在第四阶段直接决定政策，如瑞士进行的那些具有约束力的公民投票。

第五，公众影响政府决策的渠道很多，可以归为两大类：一类是政府通过法规设置的体制内参与渠道，一类是体制外渠道，如请愿、抗议、罢工、示威、骚乱等。前者越完善，后者被利用的可能性越小。但历史地看，后者往往是推动前者发展的原因。尽管如此，本文关注的重点是体制内的公众参与渠道，或简称为公众参与机制。

从以上定义可以看得很清楚：公众参与是公众与政府间的互动过程。公众“输入”，政府“产出”。政府产出的是政策，那么，公众可以输入什

么呢？概括地说，在政策形成过程中，公众有三类资源可以输入。第一类是“民意”，即民众的政策偏好；第二类是“民智”，即民众针对政策方案提供的建言；第三类是“民决”，即民众对政策备选方案的取舍。不过，公众的输入不能无的放矢。为了参与政策制定过程，公众必须从政府获取相关信息。政府的信息公开是公众参与的前提。如果一个政府以保密为由，不对公众发放其运作信息，公众参与是无从下手的。

由此看来，公众与政府的互动有四个关键环节，即“信息公开”、“听取民意”、“吸取民智”以及“实行民决”。在政策制定的不同阶段，这四个环节发挥着不同的作用。信息公开在所有四个阶段都至关重要；听取民意的作用主要体现在政策规划阶段，偶尔也会影响方案比较阶段；吸取民智在方案草拟与方案比较阶段尤为凸显，实行民决则只有在政策的提出和拍板阶段才能显露身手。

为了分析的便利，下面我们依次分别讨论这四个环节及其在西方国家的实践，目的是为以下分析中国树立一个横向参照系。需要指出的是，现实世界往往比抽象的分析框架更为复杂，这四个环节的界限并不总是那么清晰，几个环节混杂在一起是常见的事。

信息公开

信息公开是指政府就其事务向民众公布有关信息。从严格意义上讲，信息公开本身并不属于公众参与的范畴，因为在这里，信息只是从政府到公众的单向流动。尽管如此，信息公开的意义不可低估，它是公民知情权的体现，是政府对人民负责的基础，是公众与政府双向互动的前提。因此，讨论公众参与不能不首先讨论信息公开。

信息公开的主体是行使公共权威的机构与个人，包括各级政府部门、国有企业、其他公立机构（如学校和医院）及其负责人。信息公开的内容包括公民基本权利、法律政策、法律草案、政策规划、政府组织架构、政府提供的公共服务、相关行政和执法程序等。信息公开的形式有两大类，一是被动提供，一是主动提供。前者是指只有当公民提出要求后，政府才向申请者提供所需信息，如公民要求查看某些政府档案等文献。在这种情

况下，信息公开法规一般会明确回复时间以及收费标准（有些国家完全免费，如奥地利和芬兰；多数国家以信息性质决定是否收费）。后者是指政府主动向社会大众公布的信息，如统计数据、预决算、公报、年度报告、政策推介材料、公民教育读本，以及其他有关政府运作的信息。这类信息对增强政府的透明度、促进公众参与的意义重大。关于信息公开的范围，各国做法差异较大。不过，所有国家都承认政府信息不可能做到百分之百公开。多数国家在信息公开法规中，将涉及国家安全、个人隐私、公司机密的信息作为排除条款；还有不少国家把限制范围扩展至政府内部工作的记录文件。^[16]信息公开的途径可谓五花八门，例如利用大众传媒、发布广告、设立信息中心、建立新闻发言人制度、提供电话问询服务、给公民直接发送邮件、举办信息发布活动等。现代信息技术的普及（包括互联网、手机）在拓宽信息公开途径的同时，也降低了传递信息的成本，增加了信息的可及性。

尽管早在 1766 年，瑞典便通过了世界上第一部有关政府信息公开的法律，但实际上，即使在西方发达国家，将信息公开写入法律也是相当晚近的事情。^[17]直到 1980 年，只有大约 20% 的西方发达国家以立法的形式保证信息公开；到 1990 年，这个比例也才升至 40%。20 世纪最后 10 年，情况激变，到 2000 年，已有 80% 的发达国家采纳了有关信息公开的法律。换句话说，由于制度化的时间并不长，即使是西方发达国家，实施信息公开的经验也十分有限。^[18]

听取民意

所有现代政治体制都标榜尊重民意，但直到最近，多数西方国家才开始做出让民意直接影响政策制定的法律与制度安排，比广泛实施信息公开还要晚。^[19]

听取民意是指政府在制定政策的过程中充分考虑民众的需要、关切、期望、价值观以及他们面临的问题。听取民意之所以重要，是基于以下四个理由：第一是伦理性理由。既然政府的决策会影响某些人的福祉，那些人的政策偏好就理所应当受到尊重。第二是实质性理由。由于很多政策问

题相当复杂，只有听取民意，才可能从方方面面获得必要的相关信息，使出台的政策不至于荒腔走板。第三是工具性理由。经过与民众进行广泛对话，利益相关者才能充分理解政策的目标和手段，进而有利于消除政策采纳与实施中可能出现的障碍。第四是教育性理由。听取民意表达的过程揭示了不同人群的不同政策偏好，因而使人们更容易理解政策是妥协的产物。^[20]

与信息公开不同，听取民意是公众与政府之间的双向互动：一方面，为了获得民众的反馈，政府必须首先向民众提供必要信息；另一方面，政府承诺尊重民众在政策制定过程中发出的呼声。不过，在这种双向互动中，政府仍然居于主导地位，因为是它划定在什么问题、听取谁的见的范围，并为最后决策拍板。^[21]

关于在什么问题必须听取民众的意见，各国做法差异很大。在某些国家（如瑞士），制定政策必须听取民意已成为宪法基本原则之一；在更多的国家（如日本、加拿大、意大利、芬兰），法律只要求对那些涉及规制的政策征求民众意见，即所谓“规制影响评估”（regulatory impact assessment）。这种评估针对计划出台的规制向相关产业和社会大众征求意见，以确定其成本与收益的时间、空间、社会分布。规制影响评估在环境保护、土地使用、都市规划方面尤为常见。还有些国家尽管没有关于征求民意的立法（如冰岛），但在法律和政策出台前往往会听取各相关方面的意见，已经形成了惯例。

关于征求哪些民众的意见，各国在不同政策领域里的做法差异也很大。有的只注重直接受政策影响的人群，有的则把征求意见的范围扩展至可能间接受到影响的群体，还有的涵盖全体公民。不管被征求意见的范围有多大，关键是有没有包括政策争议各个方面，能否严防一言堂，避免偏听偏信。为此，不少国家都建立了政府参与的多边对话机制，尤其是在劳工政策和社会政策领域。

政府征求什么人的意见是一回事，什么人、对什么政策有兴趣表达意见是另一回事。表 1—1 依收益与成本的分布状况把各种政策分为四大类，对不同类型的政策，关注的人群也非常不同。^[22]分配性政策提供的收益几乎为全民享受，而成本由谁承担却不太清楚。因此，有兴趣卷入这类政策制定的人不多。规制性政策要求某些人、某些企业、某些产业遵守一些强

制性行为准则，从而增大了他们的成本，其受益者则是大多数人。为了降低自身成本，被规制者显然有兴趣参与这类政策的制定。而那些在意自己权益是否受到侵害的人，也会关注这类政策的争议。再分配性政策的成本往往由社会大众承担，但其收益却由少数人享受。这里所谓“少数人”可能是弱势群体，也可能是特权集团。对这类政策最有兴趣的当属其受益者。零和性政策的受益者与受损者利益尖锐对立，双方冲突是这种领域的特征。总而言之，政策的明显受益者与受损者是政策制定过程最积极的参与者，但在不同政策领域，积极参与者的规模以及他们与社会大众互动的模式非常不同。这就是美国著名政治学者西奥多·罗伊的重要发现，“政策的性质决定政治的类型”^[23]。

表 1—1 四种学习模式

政策收益 政策成本	四种学习模式	
	分散	集中
分散	I. 分配性政策，如国防政策、外交政策（卷入的人很少）	Ⅲ. 再分配性政策，如外资优惠政策、社会援助政策（受益者卷入）
集中	Ⅱ. 规制性政策，如环保、食品与药品安全（民众与被规制对象卷入）	Ⅳ. 零和性政策，如劳资关系（受益者、受损者卷入）

政府听取民意的形式有主动和被动之分。依互动程度排列，前者包括定期进行社会普查、有选择地展开民意调查、发布咨询文件征求意见、安排焦点小组（focus group）深入访谈、召集听证会、组建咨询委员会等。后者是指政府被动地接受民众用各种方式表达出来的意见，如向政府工作人员反映情况、给官员或报刊编辑写信、上访、请愿、投诉、抗议、罢工、示威等。主动和被动形式的咨询都是必要的，两者都可以为政府形成政策方针提供有价值的信息。互联网的普及更是为政府咨询民意提供了便利。现在，政府可以通过电子邮件、设立专门网站、开辟在线论坛等方式来征求民众对法律与政策的意见。

吸取民智

在政策制定过程中尊重民意，好比厂商在产品设计中做消费者调查，民众在这里还不过是政策的“顾客”而已。公众参与的下一步是在政

策制定过程中输入“民智”。与民意不同，民智不再是民众的政策偏好，而是他们与政策相关的经验、观点、思路、创意。在这里，民众不再仅仅是政策的“消费者”，而且是政策设计的参与者。

吸取民智的关键在于如何定义民智的“民”。它是指决策者以外的任何人？还是指政府以外的任何人？还是指千千万万普通老百姓？如果是指决策者以外的任何人，很多国家早已建立了政府内部的政策研究机构。如果是指政府以外的任何人，形形色色的专家学者、民间智库、游说团体也早已在不少国家的政策制定过程中大显身手。问题是这些人都是所谓“政策精英”（policy elite），由他们构成的“政策网络”（policy networks）或“政策圈”（policy communities）固然在很大程度上统治了不少现代国家^[24]，但是这些网络和圈子能在多大程度上代表普通老百姓的利益就十分可疑了。

为了防止公共政策被精英“垄断”或被特殊利益“劫持”，吸取民智不能忽略普通民众的输入。在确定政策优先排序、化解政策冲突、比较和挑选政策选项方面，普通民众的智慧绝不比政策精英们来得低。吸取民智的传统方式包括召开民众大会、公布咨询文件以听取意见等。近年来，一些国家（如加拿大、英国）开始推广一些公众参与的新方式，如组建公民咨询团（citizen panels）和公民审议团（citizen juries）。^[25]两者成员的构成都必须在统计意义上反映当地人口的构成，具有代表性。其差别是：前者规模较大，政府定期以问卷调查或开会的方式进行政策咨询；后者规模很小，集中讨论复杂、技术性较强的政策议题。^[26]互联网大规模普及以后，设立开放的互动式网站也正在成为广泛吸取民智的新渠道。不过，这些制度创新大多仍处于试验阶段，且集中在地方政府层面。

实行民决

尊重民意和吸取民智可以统称为咨询。两者之间的差别在于，前者着眼于民众的政策偏好，后者着眼于民众的政策创意；两者的共同点在于，它们都是政府主导的双向互动。不管是尊重民意，还是吸取民智，政府都掌握着主动权，民众不过是被动反应。民决是公众参与的下一步，让民众

也分享提议权和决定权，在决策过程中成为与政府平起平坐的伙伴。

理想的民决应该体现在决策的全过程，允许民众与政府一起参与设置政策议程、提出政策选项、控制政策流程、做出最后抉择。但在现实世界中，理想的民决并不存在。现实存在的民决主要体现在决策过程的一头一尾。在决策的初始阶段，民决表现为由民众提出立法或政策议案。如有些发达国家（如奥地利、西班牙）的宪法赋予民众提出立法建议的权利。在瑞士，如果在18个月内获得10万选民的签署，民众甚至还可以要求修改宪法，议会和政府则不得改动其修正案。在决策的最后阶段，民决体现在由民众以公民投票的方式决定是否采纳或撤除某项法律或政策。^[27]即使这一头一尾的民决在西方发达国家也不多见，如果存在的话，很少运用于全国性决策。因为这个缘故，一项有关发达国家的研究把民决称为公众参与的“新疆域”，应该是恰如其分的。^[28]

公众参与的位阶

以上四个环节可以被看作公众参与的四级位阶。信息公开是最低的位阶，因为这种从政府到民众的单向互动并不是严格意义上的参与。输入民意是次低的位阶，因为此时民众只是被当作政策的“消费者”。即使政府根据民意进行政策规划，也不过是“看客下菜”而已，民众在方案草拟、方案比较方面的能动性、创造性被完全忽略了。输入民智将公众参与的水平提升到下一个位阶。不过，如上所述，对“民智”的“民”要作进一步分析。在很多情况下，所谓“民”不过是“外”的意思，即只要政府利用“外脑”，就被当作尊重“民智”了。而“外脑”往往特指政府部门以外的专家、学者，不包括普通百姓。如果是这样，虽然“公众参与”的“参与”范围扩大了，“公众”范围却缩小了。真正意义上的尊重民智必须尊重所有人的智慧。“民决”是本来意义上的民主：公众直接作出政策抉择，而不需假手代议士。只有在这个阶段，民众才不仅拥有参与的权利，而且拥有了决策的权力。^[29]不过，即使在西方“民主”国家，“民决”的局面也很少出现。

区分公众参与的位阶并不意味着在任何情况下位阶都越高越好。政策

种类千差万别，并不是在所有政策的制定过程中，高位阶的公共参与都是必要的、可能的。要确定哪个位阶的公众参与最为恰当，必须取决于政策是技术性很强还是价值性很强，是地方性还是全国性，是涉及一部分人还是涉及所有人，是争议性很小还是很大。^[30]具体问题具体分析，这才是判断的标准。

毛泽东的逆向参与模式：群众路线

从上一节可以看到，当今对公众参与的讨论似乎假定，政策制定过程中存在一扇门，决策者在里面，公众在外面。建立公众参与机制，无非是把原来紧锁的门改装成虚掩的单向弹簧门，公众参与就好比公众推开了那扇门，得以进屋参与屋内的游戏。不过，矜持的决策者却不会走出户外。毛泽东等中国革命的领导人对“参与”的理解截然不同，他们主张决策者必须走出户外，主动深入到民众中去，这就是著名的“群众路线”。

在中国共产党的历史文献中，“群众路线”这个概念最早出现在1928年。该年11月，李立三在与江浙地区党的负责人谈话时指出，“在总的争取群众路线之（下），需要竭最大的努力到下层群众中去”^[31]。此时这个概念还很不清晰。次年，周恩来与毛泽东分别在各自起草的文件中也使用了“群众路线”的概念。^[32]其后，在一系列文章和讲话中，毛泽东反复阐发了深入群众、尊重群众、依靠群众、动员群众、关心群众痛痒、真心实意为群众谋利益的重要意义，使群众路线的内涵逐步丰富起来。^[33]1943年6月，在为党中央起草《关于领导方法的若干问题》的决定时，毛泽东第一次较为系统地概括了群众路线的思想：“在我党的一切实际工作中，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……从群众中集中起来又到群众