



中国的民主治理  
理论与实践  
Democratic Governance in China  
Theory and Practice

主编 俞可平  
副主编 何增科

# 民主管理

DEMOCRATIC MANAGEMENT

龙宁丽 主编



中央编译出版社  
Central Compilation & Translation Press



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

013069254

中国的民主治理  
理论与实践

Democratic Governance in China  
Theory and Practice

主编 俞可平  
副主编 何增科

D6  
141

# 民主管理

DEMOCRATIC MANAGEMENT



龙宁丽 主编

D6  
141



北航

C1677562



中央编译出版社  
Central Compilation & Translation Press

## 图书在版编目(CIP)数据

民主体管理 / 龙宁丽主编. —北京: 中央编译出版社, 2013. 8  
(中国的民主治理: 理论与实践 / 俞可平主编)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 1734 - 4

I. ①民…

II. ①龙…

III. ①民主体管理 - 研究 - 中国

IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 177685 号

## 民主体管理

---

出 版 人 刘明清

出版统筹 薛晓源

学术统筹 陈家刚

责任编辑 苗永姝

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612335(编辑室)  
(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)  
(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 [www.cctphome.com](http://www.cctphome.com)

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 204 千字

印 张 18.25

版 次 2013 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 55.00 元

---

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话:(010)66509618



中央编译局文库  
Central Compilation and  
Translation Bureau Literature

## 中央编译局文库编辑委员会

主 任：贾高建

副主任：俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海

委 员：贾高建 俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海

柴方国 何增科 季正聚 郝卫东 张文成 曹荣湘

卿学民 刘明清 薛晓源

## 中央编译出版社文库编辑中心编辑小组

薛晓源 董 巍 苗永姝 冯 章 侯天保 李媛媛 盛菊艳

薛迎春 董 妍

## 《中国的民主治理：理论与实践》编辑委员会

主 编：俞可平

副主编：何增科

|      |     |     |     |     |     |     |     |     |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 委 员： | 陈国权 | 丁元竹 | 龚维斌 | 何增科 | 黄卫平 | 姜晓萍 | 景跃进 | 蓝志勇 |
|      | 马 骏 | 米加宁 | 浦兴祖 | 王长江 | 王绍光 | 王正绪 | 吴建南 | 徐 勇 |
|      | 薛 澜 | 燕继荣 | 杨大利 | 杨光斌 | 杨雪冬 | 俞可平 | 余逊达 | 赵树凯 |
|      | 周光辉 | 朱光磊 |     |     |     |     |     |     |

## 总 序

尽管与社会经济迅速发展的进程和人们日益增长的需求相比，我国的政治体制还存在许多严峻的挑战，深化政治体制改革依然是一项极为紧迫的任务，但不能否认，改革开放 30 多年来中国的政治发展取得了重大的进步。30 多年的改革开放进程，是一个包括政治生活、经济生活和文化生活在内的全方位的社会进步过程。然而，坦率地说，与人们对经济改革成就的评价不同，对政治改革的成就充满着争议。典型的争论呈两个极端：一种观点认为，中国的政治改革与经济改革一样，进步迅速，成就巨大；另一种观点则认为，与中国的经济发展不同，中国的政治发展几乎停滞不前，没有多少重大成就。海外一些专家甚至认为，不改革政治只改革经济，正是中国创造经济发展奇迹的原因所在。

其实，上述争论在相当程度上是因为观察问题的立场和视角不同，如果从宏观政治框架上看，那么中国的政治变迁确实很少。中共一党执政的政党体制没有变，人民代表大会和人民政协的基本制度没有变，党领导行政、立法、司法的政治格局没有变，马克思主义主导的一元化政治意识形态也没有变。然而，如果换一种视角和立场，从国家治理的角度来观察中国的政治变迁，就会发现截然不同的另一幅景象：中国的政治生活在过去 30 多年中也同样发生了巨大的变化。例如，从人治开始逐渐走向法治，首次确立了建设法治国家的根本目标，着手建构较为完备的法律体制，政府行为更多地受到法律的约束；从封闭政治逐渐走向透明政治，首次颁布了政务公开的法规，各级党政权力部门逐渐推行政务公开；从管制政府走向服务政府，出台一系列的措施，大幅度减少行政审批事项，同时为公民提供更多的公共服务；从高度集权走向适度分权，中央政府从财政、税收、审批等多个方面向地方政府



分权，同时将更多原先政府管制的事务转交给民间组织，开始向社会分权。

毋庸讳言，国家治理更多属于工具理性的范畴。换言之，无论哪一种社会政治体制中，统治者都希望有更高的行政效率、更加稳定的社会环境、更加完善的公共服务，从而有广泛的民意基础。但是，工具理性与价值理性之间并非存在不可跨越的鸿沟，工具理性的改革通常需要价值理性的指导，而且也或迟或早会催生新的价值理性。更进一步说，国家治理的改革虽然是达到既定政治和经济目标的手段，是一种工具理性的改革，但治理改革本身必然体现着某种政治价值，而且势必导致新的政治需求。因此，我一直坚持认为，治理改革是政治改革的重要内容，甚至也是政治体制改革的组成部分。改革开放以来，中国政治生活的进步与变革，主要体现在国家治理领域和社会治理领域的改革和进步。

迄今为止，我一直是增量改革的倡导者和践行者。我在20世纪末提出了“增量民主”理论，并且在21世纪初主持发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。在社会各界已有广泛影响力的“中国地方政府创新奖”，便是该计划的重要内容，也是以“增量民主”推动社会政治进步的一个重要尝试。从2000年开始，我与中共中央编译局比较政治与经济研究中心的同事们一道，利用“中国地方政府创新奖”这个重要平台，对过去十多年中各级政府的改革创新案例进行了搜集、整理、分析和研究，对其中的先进案例进行了奖励、宣传和推广。可以自豪地说，关于中国的民主治理改革和政府创新，我们中央编译局比较政治与经济研究中心拥有最齐全的案例数据库。我们一直希望能够通过某种方式，使我们的案例数据和研究成果能够为更多的学术同行和党政官员分享，这套丛书便是这种努力的一个重要结果。展示在读者面前的这套《中国的民主治理：理论与实践》，按主题共分十卷，分别由“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的骨干成员主持编选。这十卷的目录和主编依次是：《民主选举》（闫健）、《民主决策》（陈家刚）、《民主管理》（龙宁丽）、《民主监督》（何增科）、《党内民主》（靳呈伟）、《法治政府》

(李月军)、《透明政府》(刘承礼)、《效率政府》(陈雪莲)、《服务政府》(徐焕)和《社会管理创新》(周红云)。

丛书各卷的选材主要依据“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的案例和成果,但并非局限于此。除此之外,我们还广泛选取了在不同主题方面的经典案例和代表性研究成果。从这个意义上说,这套丛书是我国在民主治理的实践探索和理论研究方面较为重要的一个成果汇编,读者从中可以大体了解 21 世纪以来我国治理改革的现实进展和研究现状。所以,作为丛书的主编,我特别希望这套丛书对于党政部门的实践者来说,具有一定的借鉴意义;对于学术部门的研究者来说,则具有一定的史料价值。

俞可平

2013 年端午节于京郊方圆阁

导 论

## 公民参与和当下中国的治道变革

杨光斌

(中国人民大学国际关系学院政治学系)

经典的政治参与概念是公民通过一定的方式直接或间接地影响政府的决定或与政府活动相关的公共政治生活的政治行为。政治参与的主体一般是指公民个体，政治参与活动主要包括公民个体的投票、选举、主动接触和结社活动。在这些活动方式中，除了结社活动具有群体性特征外，其他活动都是高度的个体化。显然，一些团体性活动，比如利益集团的活动，并不在政治参与的研究之列。更重要的是，政治参与是制度框架下的合法的政治行为，而且活动目的仅仅是为了影响政府的决定或政府相关的活动。

中国的政治发展状况意味着不能简单地套用西方语境中的政治参与概念，其主体和活动方式都可能有所不同，且政治参与的目的指向也有“中国特色”(除了影响政府的活动，还有大量的“维权”行动)。第一，选举政治并不是中国政治过程中最为常见的政治活动，间接选举制度让一般公民不能参与中、上层的人事安排，县及县以下的直接选举制度还有很多需要完善的地方，因此一般公民较难通过选举而表达自己的利益诉求。第二，中国的法治化程度



不是很高,且有些制度安排并不合理,很多利益纠纷在制度框架内不能得到及时而有效的解决,被迫采取非法律或非制度性手段来捍卫自己的权益。第三,中国政府体制是由五级政府(中央—省—市—县—乡)构成的金字塔结构,且实行以“干部委任制”为支柱的政治单一制。<sup>1</sup>在这种体制下,很多发生在村、乡一级的利益纠纷以及村民与基层政府的冲突不能得到有效化解,被迫选择非制度性的行为来表达自己的利益诉求。

特定的语境决定了不能简单地套用既定的“政治参与”概念而分析中国的政治发展与政治过程,因而选择“公民参与”概念。公民参与的主体不但包括公民个体,还包括无组织的群体、民间社团以及网民这样的新兴公共群体,公民参与的活动不但包括为了影响公共权力的行为,还包括因受公共权力侵害而捍卫自身权益的活动,有的甚至因为纯粹为发泄对社会的不满而发生。因此,公民参与是一个比政治参与外延更广的概念。尽管如此,根据不同的语境,这两个概念还是在本文中交替出现。

肇始于1978年的改革开放把新中国并不长的历史划分为两个截然不同的时期。改革开放带来了社会结构的深刻变革,意识形态化政治向利益化政治转型。为了适应这种政治转型,政府的价值取向和行为方式也发生了重大转型。所有这一切,都推动了公民参与,这也是其他国家的民族国家建设所碰到的政治经济关系。有意思的是,这种基于历史经验而总结出来的、流行于上个世纪六七十年代的现代化理论又碰上了互联网这样的技术革命。政治生活的网络化既是对现代化理论的挑战,也是对遭遇网络的转型国家的重大挑战,公民参与以前所未有的速度扩展,以前所未有的方式出现,从而对政治形成前所未有的冲击和影响。参与的主体、参与的形式和机制都发生了革命性变化,公共参与也推进了中国治道变革,尽管有序的公民参与亟待建设。

不可能以一文的篇幅深入研究30年来公民参与与中国治理变革的关系,

1. 杨光斌:《转型时期中国中央—地方关系新论——理论、现实与政策》,载《学海》,2007年第1期,第56页。

本文只能算是一个宏观上的评论性观察，并因此具有更多的划分类型的“类型学”特征，并提出相关的理论思考。

## 一、公民参与主体：理想型—利益型—泄愤型

在公民参与的制度环境发生变化的条件下，公民参与的主体类型也在发生着变化。中国政治发展的基本状况就决定了，公民参与的主体不但有参加选举政治的公民个体，更多的是无组织的“群体”（大学生、弱势群体以及网民）以及为实现特定利益而结成的“团体”。在某种意义上，这种主体特征是由制度环境以及由此而导致的政治行为方式决定，可以分为制度性与非制度性的公民参与，这些参与方式决定了中国的公民参与既有影响政府的活动，也有为了直接维护参与者自身权益的活动，而有的政治性活动只是为了泄愤。根据公民参与所要实现的目的，我把公民参与的主体划分为“理想型公民参与主体”、“利益型公民参与主体”和“泄愤型公民参与主体”。

**理想型主体。**理想型主体主要是指 20 世纪 80 年代的大学生群体和新世纪以来的部分网民。

(1) 大学生群体。在上世纪 80 年代，中国最引人注目的政治参与活动主要表现为以大学生群体为主体、以追求政治理想为目标的“街头政治”活动。为什么整个 20 世纪 80 年代的政治参与主体都是只有理想而无个人利益的大学生群体？原因很复杂，至少以下两点是不容置疑的。第一，政治体制改革的浪潮。十年“文革”使很多人认识到，中国绝不能再发生因不能纠错体制而导致的灾难，因而以民主政治为取向的政治改革在“文革”结束以后立即启动，20 世纪 80 年代的政治改革和经济改革一样轰轰烈烈，1987 年党的十三大把政治改革推向高潮。这些改革诱发了充满激情和理想的大学生群体的参政热情。第二，国家与社会的关系。反思“文革”与改革开放同步进行。在反思中，很多人产生信仰危机；在改革开放中，人们更多地了解了外部世



界，而改革不同于革命，不可能和过去断裂。这样，思想与思想之间、理想与现实之间都形成巨大冲突。国家与社会的紧张关系必然在充满激情和理想的群体中爆发出发。

在上述政治和法律背景下，在改革开放后的第一次换届选举即1980年选举中，候选人、尤其是一些高校的大学生候选人，以竞争式选举的方式向选民推广自己的政治主张。可以认为，1980年选举是“文革”以后第一次大规模的以民主政治为取向的政治参与活动，尽管此前还有以“西单民主墙”为代表的“大鸣、大放”活动。从此以后，在整个20世纪80年代，几乎每年都发生规模不等的学生运动，其中规模最大的是1986年底和1989年春天的政治风波。不管是因为什么原因而诱发的政治风波，运动中的口号和目标最终都是“民主、自由”，比如1986年底的学生运动因北京大学物理系学生被一社会青年伤害致死而引发，1989年政治风波因纪念胡耀邦而诱发。

自由与民主是人类的普世价值，因而追求这样的普世价值本身并没有错。但是，值得反思的是，“街头政治”是否是实现民主政治的好形式？今天很多人会给予否定性回答，尽管他们曾可能是“街头政治”的参与者。

即使在利益政治的今天，大学生群体依然可能是理想型主体，他们的活动方式可能从“街头政治”转向互联网参与。当然，理想型网民决不只包括大学生群体。

(2) 理想型网民。和大多数国家一样，中国的社会经济转型和经济增长带动了公民参与，经济增长和公民参与要求的增加又推动着政府的制度化建设。和早发达国家和早转型国家不一样的是，中国和其他国家类似的政治经济关系遇上了其他转型国家没有见过的互联网。这个前所未有的技术革命对中国的政治发展构成重大挑战，也为中国民众的公民参与提供了一个前所未有的平台。从无到有、从少到多，近十年运用网络技术的人以几何基数增长：上网电脑数量从1997年的29.9万台增加到2007年的7800万台（家庭上网电脑）；网民从1997年的27万人增加到2007年的2.1亿人；手机拥有量突破

2.5 亿部。

网民是近十年来新兴的政治力量,但是不能把网民当做一个整体。不但网民之间存在巨大分歧,同一个网民还可能充当多个角色或彼此冲突的角色,对待不同的问题有不同的态度。就作为一个群体而言,有的网民更关注理想性议题,有的网民更关心利益性话题,有的网民只不过泄愤而已,有的网民甚至同时可能在上述三个领域游走。据此,我把网民也分为理想型主体、利益型主体和泄愤型主体。

理想型主体是指那些因公共利益或公共话题而影响公共权力的网民。盛行于 80 年代的理想型政治参与在 90 年代一度沉寂,但是到了本世纪,网络技术为理想型政治参与提供了一个新的平台和契机,理想型政治参与又重新成为中国政治过程中的一种重要的政治变量。但是不同于 80 年代的理想型参与,新世纪以来的理想型参与大多着眼于具体的公共议题,而非 80 年代的那种动辄自由民主这种抽象的诉求,因而通过网络而进行的理想型参与更能达到目的。例如,从几年前的南丹矿难和宝马车主故意碾人案,到 2007 年的“黑砖窑”事件和“最牛县委书记”案<sup>1</sup>,都因网民的参与而东窗事发或改变了事件的结局。参与这些公共性事件的网民就属于理想型主体。

**利益型主体。**由于 80 年代的经济改革在计划与市场之间徘徊,传统的利益结构并没有发生革命性变化。1992 年邓小平南方谈话所推动的社会主义市场经济体制使社会结构发生了深刻变化,并开启了中国利益政治的新纪元。市场经济其实是一种经济权力,权力主体是企业家阶层,企业家阶层的利益最大化必然造就了一个社会弱势群体。市场经济的推进又是政府退出某些领域和政府职能转变的过程,因而一种新型社会组织出现了,替代政府而行使传统的管理职能,或者与政府一道而成为治理的主体。因此,这里的利益型

1. 2008 年 1 月,《中国法制报》下属的《法人》杂志刊发了一篇报道辽宁西丰县商人赵俊萍遭遇官司的文章。西丰县委书记张志国派警察到北京,称记者涉嫌“诽谤罪”,并要拘传。此事在网络上引起强烈反响,西丰县公安局 1 月 8 日正式撤销立案、撤销拘传,张志国因此被撤职。



主体专指具有公民属性的弱势群体和新兴社会组织，而不包括其他的具有“官”的属性的利益集团，比如行政垄断特征的企业型利益集团和官商同盟性质的企业型利益集团。<sup>1</sup>

(1) 社会弱势群体。大体包括农民、农民工、蓝领产业工人与雇员、个体工商户、城乡贫困人口和失业半失业人员等，他们是一种潜在的、非组织化利益集团。这种潜在的利益集团则因为具体的特定利益而形成，具有来得快、去得快的组织特征。他们既是社会弱势群体，更是政治弱势群体，政治上处于原子化生存状态，没有组成社团的动力、能力、资源与相应而有效的法律制度支持；他们掌握的经济资源仅能维持生存，大规模地转换成为政治资源的可能性很小，几乎没有政治上和文化上的话语权；但在实际政治运作中，其政治权利又被排斥，还不时受到政治权力的侵犯；利益表达能力低下，在与其利益相关的决策制定与实施过程中没有发言权，其利益受到政府侵犯时，出于搭便车意识、解决成本过高等因素考虑，一般很少采取集体行动，除非其群体性生存受到极度威胁。总体上来说，他们在阶级现实和阶段意识方面都处于一种碎片化的状态，按照查特吉的说法：“底层历史是碎片化的、不连续的、不完整的，底层意识的内部是分裂的，它是由来自支配和从属阶级双方经验的元素建构起来的。”<sup>2</sup> 由于上述诸多原因，它们基本上是一个被遗忘的“忍气吞声的集团”。<sup>3</sup>

非组织化利益集团虽然不如组织化利益集团那样明晰可辨，但并不能因此而忽视它们在中国政治过程中的重要性。部分无组织利益集团恰恰是暴利行业利益集团崛起的产物。尽管由弱势群体形成的利益集团在多数情况下采取忍气吞声策略，然而，一旦采取行动，就可能对政治过程产生重大影响。

1. 关于这些问题的深入讨论参见杨光斌、李月军：《中国政治过程中的利益集团及其治理》，载《学海》，2008年第2期，第30—48页。

2. [印] 查特吉：《关注底层》，载《读书》，2001年第8期，第13—14页。

3. [美] 奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁译，上海：上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第191页。

这些群体的活动已经是过去十年里最重要的一种社会政治现象,并对于公共政策的改变有着重要影响,因而是一种不可忽视的利益政治现象。

(2) 自治性民间社团。改革开放以来,由于经济结构和社会结构的变化与国家治理的需要,党和国家也逐步而谨慎地退出一些原来严格控制的领域,交由民间社会实行自治,并允许一些有共同利益的群体组建社团。官方统计表明,近十年,民间组织(主要包括社会团体、民办非企业单位、基金会)迅速发展,从1996年的18.4万个增加到2005年的32万个(其中全国性社团1500多个),到2010年将达到53.2万个。<sup>1</sup>

需要指出的是,在这些民间社团中,有相当一部分的组织者是新兴中产阶级或企业主阶层,由于巨大的攸关利益,企业主阶层既以个体身份参与政治过程,也以组织化的方式即组建社团而表达自己的利益。中国的民间组织还不是典型意义上的政治性利益集团,但其中也包括许多能够在相关政策决策过程中起不同程度作用的利益集团。也就是说,很多全国性社团在政治过程中并没有西方背景中的社团型利益集团的作用那么大,但是在一些地区,地方性民间社团在地方治理中的作用已经不可忽视。

(3) 利益型网民。利益型网民是指那些自身权益受到公共权力侵害而通过网络进行利益表达的网民。不同于传统的无组织的社会弱势群体,能够利用网络而表达利益的网民往往是那些受过良好教育或有体面职业的公民群体。在2003年安徽芜湖市发生“乙肝歧视案”后,全国乙肝病毒携带者通过一波又一波的网络讨论,迫使国家人事部和卫生部在2005年1月出台的《公务员录用体检通用标准》中规定,乙肝病毒携带者可以任公务员。同样,2007年夏天,厦门市民通过网络动员而抗议政府规划的威胁到居民健康和生活质量的化工项目,迫使厦门市政府停建能为厦门市带来巨额财政收入的历史上最大的化工项目。这样,为特定利益而通过网络参与的利益攸关者,都是典型

1. 资料来源:中华人民共和国民政部网站, <http://www.mca.gov.cn>。



的利益型主体。

**泄愤型主体。**泄愤型主体是指那些无特定目标、为发泄私愤而临时聚集起来的无组织化社会群体和网民。在泄愤型网民中，其中不排除与理想型网民和利益型网民部分重叠的可能性。

现代性社会的一个重要特点是受挫人群急剧增加，他们可能在家庭中受挫、在社会交往中受挫、在体制中受挫。而在中国这样的转型社会，受挫人群更加庞大，他们除了面对现代性困惑外，还可能面临失业、生活困难的压力。从心理学上说，发泄有利于纾解因挫折而形成的压力和郁闷，网络事实上已经成为一种最大的发泄渠道。很多非理性、非规范化甚至违法的“群体性事件”和网络事件，其实都是在发泄私愤，有的进而演变为“暴民政治”和“网络暴民”，不顾法律和道德底线而一味地宣泄情感 and 不满，<sup>1</sup>由泄愤导致的“群体性事件”甚至演变为打、砸、抢、烧。<sup>2</sup>在这类事件中，看不出参与者的泄私愤以外的动机和目的。

我们将会看到，不同类型的参与主体以不同的方式表达愿望和诉求，从而也产生了不同的政治结局和政治产品，有的公民参与事实上中断了既定的政治建设方向，而有的公民参与则积极推动着政治建设，促进治道变革。

## 二、公民参与的形式与机制

在学术界，人们习惯于把那些根据法律规定而参与政治的活动称为制度性参与，比如投票、信访、网络参与、参与政府听证会以及民间组织的公共

1. 一个跳楼自杀女子在博客中控诉丈夫的婚外情，引发无数网民对“第三者”的违反道德底线的“人肉搜索”，甚至不断地打电话骚扰、恐吓“第三者”及其家庭。

2. 比如重庆万州事件和安徽池州事件，分别参见范伟国：《重庆万州临时工冒充公务员打人引发群体性事件》，载《北京青年报》，2004年10月20日，第8版。王吉陆：《安徽池州群体性事件调查：普通车祸变打砸抢烧》，载《南方都市报》，2005年7月1日，第9版。

治理行为，而把那些没有法律规定或在某种程度上与法律有冲突的行为称为非制度性参与，比如“街头政治”和被称为“群体性事件”的政治抗争。这种分类并不十分准确，因为所谓制度性参与含有非法律性的行为，比如网络参与中的一些违法言论；所谓的非制度性参与也并非没有合法的成分，比如“群体性事件”中的“依法维权”行为。为了描述上的方便，本文还是接受公民参与形式的“二分法”。<sup>1</sup> 在此需要指出的是，在泄愤型活动中，泄愤型网络事件在法律上具有模糊的空间，而由泄愤导致的具有暴力色彩的“群体性事件”是典型的违法活动。

### （一）制度性参与

**选举与信访。**民主选举尤其是村民选举是我国政治发展中的新生事物，因而得到学术界的高度重视，本课题有专题讨论，这里不再赘述，在此主要观察作为制度性参与的信访问题。

依据1996年国务院信访条例，信访是指社会成员利用来信、来访等形式，向社会组织管理者（包括党政机关、人民团体、企事业单位及其领导）反映情况、提出要求和建议、申诉问题以及检举揭发，并依法由相关机关进行受理和处理的活动。可见，信访既是公民因自己的利益而主动接触公共权力机关的一种渠道，也是上级了解社情民意、监督下级的一种制度安排。

信访制度在新中国成立时就有了，只不过那时是为了了解民意，而到改革开放以后信访制度才具有更多的利益表达功能。处理信访的重要原则是“分级负责、归口管理”，做到“小事不出村、乡（车间），大事不出县”。但是，在实践中，信访制度的功能出现变形。比如信访条例规定的“回避制度”

1. 除了这里列举的参与形式外，还有公民加入社团（党、团）、党政系统的利益表达等机制。因篇幅的限制，本文只评论那些影响较大的活动。