

国家社科基金专项资助西部地区研究项目(批准号: 05XDJ011)

民主政治背景下的 党务公开

——逐步推进党务公开, 增强党组织工作的透明度研究

郭 伟 裴泽庆 郭从伦 著

MINZHU ZHENGZHI BEIJINGXIA DE
DANGWU GONGKAI



四川出版集团 四川人民出版社

SCPG

SICHUAN CHUBAN JITUAN

SICHUAN RENMIN CHUBANSHE

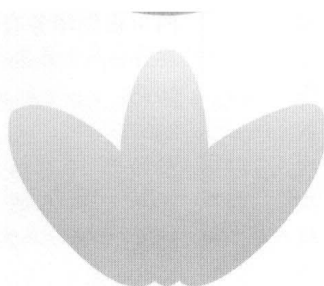
助西部地区研究项目(批准号: 05XDJ011)

民主政治背景下的 党务公开

——逐步推进党务公开, 增强党组织工作的透明度研究

郭 伟 裴泽庆 郭从伦 著

D26
G843



四川出版集团 ● 四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

民主政治背景下的党务公开:逐步推进党务公开,
增强党组织工作的透明度研究/郭伟,裴泽庆,郭从伦著.

—成都:四川人民出版社,2009.12

ISBN 978-7-220-08053-1

I. ①民… II. ①郭…②裴…③郭… III. ①中国共产党
—工作—研究 IV. ①D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 021928 号

MINZHU ZHENGZHI BEIJINGXIA DE DANGWU GONGKAI

民主政治背景下的党务公开

——逐步推进党务公开,增强党组织工作的透明度研究

郭 伟 裴泽庆 郭从伦 著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

徐 英
解建华
戴雨虹
何秀兰
丁 青 李 进

出版发行

四川出版集团(成都市槐树街2号)
四川人民出版社

网 址

<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话

(028)86259459 86259455

防盗版举报电话

(028)86259524

照 排

四川胜翔数码印务设计有限公司

印 刷

四川嘉创印务有限责任公司

成品尺寸

165mm×230mm

印 张

19.5

字 数

280 千

版 次

2009 年 12 月第 1 版

印 次

2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号

ISBN 978-7-220-08053-1

定 价

35.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换
电话:(028)86259624

绪 论

我们为什么需要公开

公开是一种政治现象，而它总是与民主相联系。由于中国人在几千年的时间里一直把政理解为君主的行为，或者是由君主派生的由少数人操纵的行为，所以国人对于公开是比较陌生的。当年鲁国国君鲁哀公问孔子“敢问何谓为政？”孔子回答说：“政者，正也。君为正，则百姓从政矣，君之所为，百姓之所从也。君所不为，百姓何从？”^① 在这里，孔子认为政治首先是君主要端正自己，君主的言行举止端正了，老百姓就会仿效，从而实现天下大治。但同时，孔子也认为政治是君主的行为，民众在政治生活中是被动的和消极的。

“政治”作为一个词汇虽然在《尚书》中就有记载，但“政”和“治”在中国古代代表着不同的意思，因而通常是分开使用的。将两个字连在一起成为一个词汇是近代白话文兴起以后。孙中山曾这样解释政治：“政治两字的意思，浅而言之，政就是众人的事，治就是管理，管理众人的事便是政治。有管理众人之事的力量，便是政权。今以人民管理政事，便叫做民权。”^② 孙中山为我们区分了民主政治和专制政治，由人民来管理政事就是民主政治，孙中山管它叫民权；由君主来管理政事就是专制政治，人们管它叫君权。显而易见，专制政治的要求是隐秘、诡异和权谋诈术，它是君主藏于胸中，驾驭臣属的，它是人们对于政治活动的无知和无能的产物；

① 《礼记·哀公问》。

② 《孙中山选集》第692页，人民出版社1981年版。

民主政治则需要公开、透明和程序化，因为它应当方便民众管理政事，它是政治生活成为具有规律、可以认识、能够操作的表现，它标志着人类在政治领域里从必然王国向自由王国的迈进。因此，我们对于公开所下的基本定义是：公开是民主政治的产物，公开是指民众有权利了解与之利益相关的事实真相，以实现人民当家作主。

中国从1840年鸦片战争以后，便开始了民主化的进程，毛泽东说：“自从一八四〇年鸦片战争失败那时起，先进的中国人，经过千辛万苦，向西方国家寻找真理。洪秀全、康有为、严复和孙中山，代表了在中国共产党出世以前向西方寻找真理的一派人物。那时，求进步的中国人，只要是西方的新道理，什么书也看。向日本、英国、美国、法国、德国派遣留学生之多，达到了惊人的程度。国内废科举，兴学校，好像雨后春笋，努力学习西方。我自己在青年时期，学的也是这些东西。这些是西方资产阶级民主主义的文化，即所谓新学，包括那时的社会学说和自然科学，和中国封建主义的文化即所谓旧学是对立的。”^① 中国人开初学习的民主是资产阶级民主，事实证明这种民主并不适合中国。毛泽东说：“中国人向西方学得很不少，但是行不通，理想总是不能实现。多次奋斗，包括辛亥革命那样全国规模的运动，都失败了。国家的情况一天一天坏，环境迫使人们活不下去。怀疑产生了，增长了，发展了。”^② 在这个时候，“十月革命一声炮响，给我们送来了马克思列宁主义。”^③ 于是中国人开始学习西方的另一种民主——人民民主。“资产阶级的民主主义让位给工人阶级领导的人民民主主义”。^④

资产阶级民主与无产阶级民主有着本质上的不同，实际上，就是在同一个国家，在不同的发展阶段上，民主的内容和具体形式也是有差别的。但是，既然都叫民主，就有普遍性和共同性的东西。李铁映在《论民主》中指出：“一切民主，无论是观念，还是制度，都既具有普遍性、社会性的

① 《毛泽东选集》第四卷，第1469页，人民出版社1991年版。

② 《毛泽东选集》第四卷，第1470页，人民出版社1991年版。

③ 《毛泽东选集》第四卷，第1471页，人民出版社1991年版。

④ 《毛泽东选集》第四卷，第1472页，人民出版社1991年版。

一面，也具有特殊性和阶级性的一面。”^① 问题在于，长期以来，我们只是看到或者只是强调其差别的对立的特殊性的一面，忽略了其普遍性的一面。我们或多或少地把民主的普遍性的东西当着资产阶级民主一起加以批判和否定。直到党的十一届三中全会，具有普适意义的民主才重新进入我们的视野，并成为党的奋斗目标。一时间，对于民主的研究方兴未艾，人们不仅探究价值形式的民主，而且探究实现形式的民主；不仅认识实质性的民主，而且认识程序性的民主。尤其在基层，富有改革创新精神的干部群众创造了基层民主的多种实现形式，以其伟大的实践丰富着我们的民主理论。党的十六大和十七大，进一步把民主上升到“党的生命”和“社会主义的生命”的高度。党务公开，就是在民主化的进程中，作为一种民主的诉求和形式而表现出来。我们越来越清楚地认识到，公开不仅是民主的一种普适性的要求，而且在实践中有千姿百态的表现形式。

一、公开是民主政治的题中应有之义

专制政治是隐秘的而民主政治是公开的。什么是民主政治？古希腊时代，亚里士多德在研究和区别了几种不同的民主以后说：“我们可以以此为准则：不容许所有公民享有的制度是寡头的，容许所有公民共享的制度是民主的。”^② 近代以来，人们常常引用林肯的名言：“民有、民治、民享。”从古希腊到近代社会，民主一以贯之的基本内涵是：民主是一种人民自治的制度。

民主政治进化到今天，俞可平写道：“政治学家发现，民主政治有许多普遍的要素。无论在哪一种社会制度下，在哪一个国家或哪一个朝代，只要是民主政治，它至少必须具备以下这些要素，否则，它就不是一种民主制度。(1)握有实际权力的各级政治领袖直接地或间接地是通过自由而公正的选举产生的；每一位公民都有选举权和被选举权。从这个意义上说，民主政治是一种普选的政治，它与普选制分不开。(2)政治权力的惟一合法来

① 李铁映：《论民主》第2页，人民出版社、中国社会科学出版社2001年版。

② 参见亚里士多德：《政治学》吴寿彭译，商务印书馆1997年版。

源是国家的法律，而不是其他的东西；法律是公民和政府的最高行为准则，在法律面前人人平等。从这个意义上说，民主政治是一种法治，而不是神治或人治。(3)国家的政治权力受到人民的有效制约；国家的立法、司法和行政各司其职，并且互相制衡。从这个意义上说，民主政治是一种有限权力的政治，不允许不受制约的绝对权力。(4)每个公民都有参与政治的机会和条件；国家鼓励而不是禁止公民的积极参与，包括竞争式的政治参与。从这个意义上说，民主政治是一种竞争式的参与政治。(5)每个公民在宪法允许的范围内都有最大限度的自由言论权和自由选择权；当公民与政府之间，或者公民与公民之间的意见相左时，遵循少数服从多数，多数保护少数的原则。从这个意义上说，民主政治是一种宽容的自由政治。”^① 俞可平概括的这5条，每一条都与公开相关。没有公开，就没有普选，没有法治，没有制衡，没有竞争，没有宽容，就没有民主政治。俞可平还概括了评判一个民主政体的普遍标准：“普选 国家必须拥有一套完整的选举制度和其他政治制度，保证所有实际政府权力角色都是通过自由而公正的选举产生。普选既包括直接选举，也包括间接选举，在现代国家中更多地体现为间接选举。但无论是直接选举还是间接选举，真正的普选必须保证每一个公民都拥有平等的机会参与选举和被选举。评估一个国家普选状况主要有以下这些指标：选举法规、直接选举的范围、选举的方式、秘密投票的范围、候选人产生的方式、候选人的差额、选民登记率、实际参选率等。参与 国家必须保证每一个公民都有平等的机会直接地或间接地参与国家政治生活，包括向政府决策机关表达自己的利益，影响与自己利益相关的政府政策，通过合法的程序罢免不称职的官员。评估政治参与的主要指标有：政府的决策过程和制度，权力监督的制度和渠道，公民的利益表达机制，公民，特别是妇女、少数民族和贫困者的参政程度，各级政府官员的代表性，自治的范围和程度等等。法治 法律是公共政治管理的最高准则，任何政府官员和公民都必须依法行事，在法律面前人人平等。评估一个国家的法治状况的主要指标包括：国家的立法状况；公民和官员对法律的了解和尊重，

^① 俞可平：《民主与陀螺》第24—25页，北京大学出版社2006年版。

法律在实际生活中的作用，立法活动和司法活动的自主性和权威性，法律在全国范围内和各个部门中的普遍适用性等等。透明 即政治信息的公开性。每一个公民都有权获得与自己利益相关的政府政策的信息，包括立法活动、政策制定、法律条款、政策实施、行政预算、公共开支以及其他政治信息。评价政治透明的主要指标有：政治传播渠道的数量和质量，决策过程的公开，政府、法院、检察院、公安部门等活动的公开化制度，公民对政治事务的认知、新闻媒体的独立性，公民获知政治信息的权利等等。人权 国家必须有一系列的制度和现实机制，切实保护公民的合法权利。评价一个国家的人权状况主要有以下指标：法律对公民权利的保护，公民权利的实现程度，对少数民族的尊重，对少数派和不同意见者的保护和宽容，公民和官员的人权意识，民间组织的状况，公民的自我保护能力，公民反抗政府不公正行为的合法权利等等。责任 它主要指的是官员对自己行为的负责程度。评价政府责任性的主要指标有：官员的廉洁，官员对其行为的负责性，对渎职官员的惩罚，官员与公民的沟通，官员对公民意见的尊重，政府接收和处理公民意见的机制等等。”^① 公开不仅是其中一条重要的标准，而且这些评判标准的哪一条都离不开公开。以“责任”中的“官员的廉洁”为例，众所周知，阳光是最好的防腐剂，公开是最有效的反腐败措施。

公开不仅是民主政治的一般要求，而且是民主政治的深度要求，是一种深度民主。美国学者卡尔·科恩在其有影响的著作《论民主》中区分和论述了民主的广度和深度。他说：“民主的广度是由社会成员是否普遍参与来确定的，而民主的深度则是由参与者参与时是否充分，是由参与的性质来决定的。”^② 科恩认为，一种民主必须先有一定的广度，才能评价其深度。取得了合理的广度以后，就要看参与者参与时是否充分、有效。科恩指出：“如果一个社会不仅准许普遍参与而且鼓励持续、有力、有效并了解情况的参与，而且在事实上实现了这种参与并把决定权留给参与者，这种社会的

① 俞可平：《民主与陀螺》第26—27页，北京大学出版社2006年版。

② 科恩：《论民主》第21页，商务印书馆2005年版。

民主就是既有广度又有深度的民主。”^①可见，公开既是深度民主的表现，又是深度民主的条件。而且，民主的深度即公民参与社会事务的深度是有限度的，民主的深度是发展民主的重要目标。民主的深度问题，决定着民主的性质，我们不能认为，一种没有公民充分有效参与的民主能够算得上民主，而没有公开，就没有充分地参与。近代以后，公开的首要途径是报刊，后来又有了电台、电视、网络等等。在报刊是主要新闻媒介的年代，托马斯·杰斐逊认为，让人民通过公开报刊的渠道获知自己事务的全部信息，是防止民治政府崩溃的基本途径，他说：“如果要我在无报纸的政府和无政府的报纸之间作一选择，我会毫不犹豫地选择后者。”^②这是因为，民主的基本含义是人民自治，而人民自治的前提和基础是让人民掌握信息。无数事例证明，公共权力的异化常常是从不让人民了解真相开始的，科恩写道：“当公共机构的报告难以取得时，当政府机构的会议不准公众列席时；当一切行政决定都是在秘密会议上作出公众不得与闻而且当这样做并不公开说明理由时，结果就必然会妨碍公众的参与。这样一来，不仅民主的范围明显受到限制，在其余的范围内，深度也相应降低。”^③从这个意义上说，保密是民主的敌人，但为了安全，我们又不能完全放弃保密。无论如何，保密只是一种例外，而不能作为准则，保密不能让民主受到威胁，这是民主的性质和深度决定的。

在公开成为民主政治的常态的情况下，对于党务公开的肯定就是顺理成章的了。我们知道，政党是人类社会实行民主政治的产物，因为单个的人不能有效地参与政治，或者说不能在政治生活中有效地维护自己的利益，民主政治需要人们有组织地和有序地参与，需要有政治组织代表和维护他们的利益，政党就应运而生了。政党的基本属性是：自愿、公开、民主、法制。自愿，就是参与者出自实现自己的价值追求和维护自身利益的需要，是其志愿的自由表达，没有任何强制或胁迫。公开，就是要体现党员是党

① 科恩：《论民主》第22页，商务印书馆2005年版。

② 转引自科恩：《论民主》第161页，商务印书馆2005年版。

③ 科恩：《论民主》第164页，商务印书馆2005年版。

内生活的主体，党员和党员代表要在及时、完整和充分掌握信息的基础上，决定党内重大事务并对党的权力运行实施监督。民主，就是要明确党员是党的主人，要按照服从多数和保护少数的原则处理内部成员的关系，归根到底，政党也不过是一群志同道合者的自治体。法制，就是要有健全完善的规章制度，以及法规至上的观念和依法办事的自觉。共产党应当而且必须具有政党的这些基本属性，才谈得上是一个现代的先进政党。所以，是否公开和公开的程度，是一个政党的先进性的重要尺度。

二、公开是维护和保障人的权利的现实需要

追根溯源，民主缘自古希腊时代。古希腊时代民主政体的典型形式是雅典民主。雅典民主的基本特点是：所有公民都是统治者；公民集体掌握最高权力；法律至上。雅典民主给了人类一些流传至今的关于民主的宝贵理念，但是，雅典民主也有致命的缺陷，其中最重要的就是对于个人权利的漠视。正是因为如此，美国学者萨托利在《民主新论》中把雅典这个“民主圣地”视为“恐惧之国”。他认为，雅典“社会不允许给独立性留出余地，也不允许个人得到保护，它完全吞没了个人”^①。因此，雅典在创造令人崇敬的民主的同时，也制造了令人生畏的“民主暴政”。民主暴政即肆意侵犯人的权利的例子首先是“陶片放逐法”。雅典民主发展过程中，曾实行“陶片放逐法”。在按照一定程序举行的公民大会上，凡公民认为某人的行为有损公民利益，可将此人姓名写在陶片上，如多数通过，被认为有罪的人就被放逐十年。这种方法很快成为内部斗争的工具，致使许多有杰出贡献的人遭到此法的惩处，损害了民主的声望。民主暴政最为典型的例子是苏格拉底之死。有“西方的孔子”之称的苏格拉底因在教授学生时有对于民主制度的不满言论，被陪审法庭判处死刑，他的学生买通司狱让他逃跑，但苏格拉底拒绝了。苏格拉底之死一方面证明了雅典民主的多数决定原则的权威，另一方面也说明了雅典民主对于保护少数的缺失。保护少数保护什么？就是要保护人的基本权利。用今天的观点来看，苏格拉底对于

^① 萨托利：《民主新论》第322页，东方出版社1998年版。

雅典民主的攻击属于人的言论自由，是人的基本权利。

人的基本权利成为民主政治的要义是在近代资产阶级革命以后，或者说近代资产阶级革命就是因人的基本权利而起，并以人的基本权利得到确立而结束的。17世纪的英国资产阶级革命，被称为第一次人权运动。资产阶级在革命中与王权进行了不懈的斗争，1862年的《权利请愿书》和1889年的《权利法案》极大地限制了王权。它们规定：国王未经国会许可不得征税，不得私养军队，不得破坏国家的法律，不得干预国会的自由等等。限制王权实质上就是对资产阶级权利的争取。到了美国独立战争和法国大革命，人的权利成为最为激动人心的口号和高扬的旗帜。《独立宣言》宣布：“我们认为下面这些真理是不言而喻的：人人生而平等，造物者赋予他们若干不可剥夺的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”^①马克思称《独立宣言》是人类“第一个人权宣言”^②。其中关于人权的基本内容后来在1791年以“权利法案”的形式被载入美国宪法。法国大革命索性直接以人权作旗帜，《人权宣言》指出：“在权利方面，人们生来是而且始终是自由平等的。……任何政治结合的目的都在于保存人的自然的和不可动摇的权利。”^③《人权宣言》在1791年以“序言”的形式被载入法国宪法。所以，历史学家和政治学家都认为，《独立宣言》的作者托马斯·杰斐逊开启了权利的时代。美国学者L·亨金在其著作《权利的时代》中说：“我们的时代是权利的时代。人权是我们时代的观念，是已经得到普遍接受的唯一的政治与道德观念。1948年由联合国大会通过的《世界人权宣言》，基本上得到了代表所有社会的所有政府的批准。人权几乎在当今世界170个国家的宪法中都奉为神圣——这些国家有的很古老，有的很年轻；有的信仰宗教，有的则完全世俗化并且主张无神论；有西方国家，也有东方国家；有民主国家，也有专制国家与集权国家；有市场经济国家，也有社会主义国家，还有市场经济与社会主义相结合的国家；有穷国，也有富国，

① 转引自“百度百科”。

② 《马克思恩格斯全集》第十六卷，第20页，人民出版社1965年版。

③ 《中外宪法选编》第279页，人民出版社1981年版。

有发达国家，也有发展中国家，还有介于发展中国家与发达国家之间的国家。”^①

人权的理论和实践发展到今天，已经形成了一些全人类的共识。俞可平认为：“所谓人权，就是每个人都拥有或应当拥有的基本权利。这里的‘每个人’指的是一切人类社会中的所有人，而不管其种族、肤色、性别、语言、宗教、政见、国籍、门第、财产、文化、才能等状况如何。称它们为‘权利’意指它们是每个人对政府或社会的要求，而不是政府或社会对个人的要求。说这些权利是‘基本的’，表示人权是其他所有权利的基础，没有人权，其他权利就无从谈起。”^②

1948年，联合国颁布了《世界人权宣言》，其中列举了28项人权，包括：平等权、自由权（信仰、言论、结社、迁徙、人身、就业、通信、集会等自由）、公诉权、公正审判权、国民权、婚姻权、庇护权、参政权、受益权（社会保障权、受教育权、享受经济权、休息权、文化娱乐权等）财产权、追求幸福权等。1966年12月16日，联合国大会通过《公民权利与政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》，并开放给各国签字、批准和加入，两个公约分别于1976年3月23日和1976年1月3日生效。《世界人权宣言》、《公民权利与政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》三个文件被称为“世界人权宪章”。1997年10月27日，中国常驻联合国代表秦华孙代表中国政府在纽约联合国总部签署《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》。2001年2月28日，九届全国人大常委会作出决定，批准《经济、社会及文化权利国际公约》，并于2001年3月27日递交批准书。根据公约规定，中国政府于2003年6月27日按期向联合国提交首次履约报告。中国领导人也多次表示，要尽快批准《公民权利和政治权利国际公约》。

在“世界人权宪章”三个文件中，《经济、社会和文化权利国际公约》被称为《A公约》保护的是“积极自由”或积极权利，也就是说，是公民

① L. 亨金：《权利的时代》前言，知识出版社1997年版。

② 俞可平：《权利政治与公益政治》第131—132页，社会科学文献出版社2005年版。

要求国家、社会对他做些什么，即加以积极行为的权利，这些权利通常是社会福利权利，主要是指各种收益权（如工作权、受教育权、社会救济权、保健权、休假权、娱乐权等）。因各国经济与社会发展情况不同，《A 公约》要求国家的“作为”义务可逐步实现。《公民权利与政治权利国际公约》被称为《B 公约》，保护的则是公民的“消极自由”或消极权利，也就是说，公民不希望国家、社会对他做些什么，即是无论如何不得侵犯的权利。消极权利包括自由权（个人的行动、安全、居住、迁徙、言论、著作、出版、信仰、请愿、职业、通信、集会、结社等自由）和平等权（男女平等、宗教平等、种族平等、政治平等、经济平等、党派平等、人格平等）。《B 公约》要求这种国家“不作为”的义务在缔约后立即实现。

显而易见，要有效地保障人权，就必须实行公开。无论是人的基本权利，还是消极权利和积极权利，离开了公开，都得不到保障和实现。保障人权，首先是公开地确认人权，然后是公开地维护人权和公开地谴责对于人权的侵害。历史事实证明，对于人权的粗暴践踏，总是与特务政治相关。实际上，民主暴政的出现，也与民众不明真相，受到别有用心的人的蛊惑和煽动有关。

长期以来，资产阶级学者指责马克思主义蔑视人权，而我们也采取了对于西方人权理论一味排斥的态度，这些都是不符合实际和不正确的。马克思主义从来重视人权，他们要为之奋斗的共产主义社会，是“人的自由而全面发展的社会”，是“自由人的联合体”。马克思主义对自由资本主义时期的人权理论进行批判，指出资产阶级人权是以形式上的平等掩盖了事实上的不平等，是维护了资产阶级“平等地剥削劳动力”的人权而剥夺了劳动人民的人权。马克思主义对于资产阶级人权理论的批判，促进了人权理论的发展。俞可平认为：“马克思主义对于人权理论的革命性发展做出了巨大贡献。他们在 19 世纪对人权学说所作的贡献到 20 世纪日益被人们认识和接受。这种巨大贡献的典型表现就是有力地促成人权理论从自然权利说和法律权利说发展成为当代的福利权利说或经济权利说。”^①

^① 俞可平：《权利政治与公益政治》第 130 页，社会科学文献出版社 2005 年版。

在党组织内部有没有权利保障问题呢？回答是肯定的。但党员的权利不是人权而是一种“成员权”，成员权是指某个人成为某个团体或组织的成员后所享受的特殊权利，成员权与人权是特殊和一般的关系。归根到底，人权是成员权的基础，人权一般不会因成员权的丧失而被剥夺。1995年1月，党中央颁布实施《中国共产党党员权利保障条例（试行）》。2004年10月，中共中央正式颁布《中国共产党党员权利保障条例》。《条例》在第二章规定了党员权利后，在第三章又规定了保障措施，有这样一些内容：“党组织应当按照规定召开有关会议，并创造条件保障党员参加其有权参加的各种会议。会议的组织、召集者要将会议的召开时间、议题等适时通知应到会党员。”“党组织应当为党员提供阅读党内有关文件的必要条件。党员因缺乏阅读能力或者其他原因无法直接阅读文件的，党组织要按照规定向其传达文件精神。”“党的代表大会、代表会议和党的委员会全体会议以及其他重要会议召开后，党组织要按照规定将会议内容和精神向党员传达、通报。”“党组织作出的决议、决定，按照规定及时向党员通报。”“下级党组织应当根据上级党组织的安排，积极组织和引导党员参加党的政策和理论问题的讨论，讨论的时间、方式和内容要以适当方式告知党员，以便党员参加。党的地方组织、基层组织应当认真组织党员对本地区、本部门、本单位贯彻落实党的政策的有关问题进行讨论。”“党组织作出重要决议、决定前，应当以适当方式在一定范围内征询党员意见。对于多数党员有不同意见或者存在重大分歧的，暂缓作出决定，进一步调查研究，交换意见，提交下次会议表决。”可见，公开既是保障人权的现实需要，也是保障成员权的现实需要。没有公开，就没有权利保障。

三、公开是政府管理创新的理性选择

限制和否定公开的最正当的理由就是国家利益，说公开可能损害国家利益。国家利益不仅是一个国际政治和国际关系的概念，还是国际关系中的一种包括国家主权在内的国家利益。它还是一个国内政治的概念，它说明一个国家内部的整体利益和共同意志。国家利益通常是由政府来代表和支配的。

国家利益既是客观又是主观的。大多数政治学家承认国家利益是客观的，认为它是一定的社会历史条件和国内外政治经济环境所规定的客观存在，是国家内外政策的客观尺度。少数政治学家则认为，国家利益实际上并不存在，它是政治家创造的用来为他们的政策和行为进行辩护的虚构之物。两种观点都是有意义的，分别揭示了国家利益的客观性一面和主观性一面。“国家利益既是实实在在地存在着的，但同时以国家利益面貌出现的东西又常常不是真正的国家利益，而是某些集团或个人的利益，是某些人谋取私利的托词。”^①这种两面性的状况，从国家的出现开始就存在了。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中分析了国家的形成，他认为，国家是分工的产物。由于分工形成了私人利益，私人利益与私人利益、私人利益与共同利益的矛盾带来了阶级矛盾和阶级斗争。恩格斯说：“国家决不是从外部强加于社会的一种力量，国家也不像黑格尔所断言的是‘伦理观念的现实’，‘理性的形象和现实’。毋宁说，国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^②

国家一经产生，它一方面代表着社会的整体利益和共同意志，另一方面又日益同社会脱离，成为某些集团和某些人谋取私利的工具。俞可平说：“国家利益一经产生，便日益以独立于个人利益和各集团利益之上的全社会公共利益的面貌出现。从理论上说，国家利益代表了所有国民的共同利益，它具有最大的普遍性和最广泛的代表性，它还是对国家各种具体利益的综合。由于国家利益具有最大的广泛性、代表性和综合型，因此，在逻辑上它有压倒国内其他所有个人利益或集团利益的优越性。从逻辑上说当其他

① 俞可平：《权利政治与公益政治》第160页，社会科学文献出版社2005年版。

② 《马克思恩格斯选集》第四卷，第166页，人民出版社1995年版。

个人利益或集团利益与国家利益相抵触时，都应该无条件地服从国家利益。由于国家利益具有这种逻辑优越性，所以任何集团、任何阶级、甚至某些掌权者总是把自己的私人利益说成是国家利益，在国家利益的名义下追逐个人的、集团的或阶级的利益。这一点即使在标榜最民主的国家里也不例外。”^① 窃国大盗袁世凯把自己的倒行逆施说成是国家和民族的利益，祸国殃民的“四人帮”说是在维护党和人民的最大利益。尼克松为其水门事件的辩解，也说是国家利益。

所以，人们在不得已建立国家，赋予政府以国家利益的代表的同时，又一直高度警惕政府在维护国家利益的口实下谋取私人或少数人的利益，即使公共权力异化。例如，美国的缔造者在建立一个什么样的国家的思考中，在拟订宪法的过程中，着重考虑了这样一些问题：“保证政府不成为专制的统治，总统不成为经过选举的君主；保证人民的代表——议员不背离人民的意志；防止为不正当情绪及不法利益所左右而造成政策的失误。”^② 人类社会在国家与个人关系的理性思考中，在国家利益与个人利益的长期博弈中，逐渐有了一些新的理论建树和实践模式，近年来，在全球范围内兴起的治理革命就是非常典型的，并深刻地影响了人类社会的政治生活。

治理革命也是政府管理的创新。传统的思维认为，政府管理就是“统治”，就是依靠权威和权力维持正常的社会秩序。在这种情形下，民众是消极的和被动的，而且常常发生政府对民众权利的伤害。1995年，隶属于联合国的全球治理委员会发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，报告对治理作了如下界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多关系的总和，它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：治理不是一套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也涉及私人部门；

① 俞可平：《权利政治与公益政治》第162—163页，社会科学文献出版社2005年版。

② 李铁映：《论民主》第373—374页，人民出版社、中国社会科学出版社2001年版。

治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。^① 治理与统治的区别在于：首先，统治的主体一定是政府机关，而治理的主体既可以是政府机关，也可以是私人机构，还可以是政府机关和私人机构的合作。统治的权威一定是政府，治理的权威则不一定。其次，统治的权力运行总是自上而下的，即由政府发号施令、制定政策和实施政策，是一种单向度的管理。治理则是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理，权力向度是多元的和相互的。其实，治理的要义就是让民众参与管理，而要让民众有效地参与管理，没有公开是显然不可能的。

治理革命的两个具体形式是善治和协商民主。

善治是针对“统治”背景下的“善政”而提出的一种新的社会治理模式。善政是长期以来公民对于政府的热切期许，它主要包括：严明的法度、清廉的官员、很高的行政效率、良好的行政服务。显然，即使在专制社会，也可能出现善政，但专制社会绝不可能出现善治。善治是使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动。它的本质特征，在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的最佳关系。它要求：第一，努力扩大公民参与公共事务和政治生活的范围，提高公民的政治参与和社会参与度。第二，努力增强公民对政府行为的认同感，从而增大政府行为的合法性。第三，大力推进法治政府和责任政府建设，用法制来规范和制约政府的行为。第四，扩大政府公共服务范围和提高服务质量。政府要积极提供更多的社会公共品，并日益放松对社会经济事务和公民私人事务的管制。政府应当提供优质服务。第五，不断提高政治透明度，建设廉洁政府。政治透明度指的是政治信息的公开性，即政务公开。通常说来，透明度愈高，公民对政府行为的理解程度和信任程度也愈高。廉洁政府要求奉公守法、清正廉洁，不以权谋私。

“协商民主，简单地说，就是公民通过自由而平等地对话、讨论、审议

^① 参见俞可平：《权利政治与公益政治》第142页，社会科学文献出版社2005年版。