



新视野书系
XINSHIYESHUXI
党建系列

总主编◎何毅亭

党务公开 理论与实务

DANGWU GONGKAI LILUN YU SHIWU

石国亮 著

全面揭示党务公开的真谛
为打造阳光党务提供新思维

研究出版社



新视野书系
XINSHIYESHUXI
党建系列

总主编◎何毅亭

党务公开 理论与实务

DANGWU GONGKAI LILUN YU SHIWU

研究出版社

图书在版编目（CIP）数据

党务公开理论与实务/石国亮著.

—北京：研究出版社，2010.5

ISBN 978-7-80168-571-1

I. ①党…

II. ①石…

III. ①中国共产党—工作—基本知识

IV. ①D26

中国版本图书馆CIP数据核字（2010）第080350号

出版发行 研究出版社

北京1746信箱（100017）

电话：010-63097512（总编室） 010-64045344
010-64045699（编辑部） 010-64045067（发行部）

网址：www.yjchs.com E-mail: yjchsfxb@126.com

经 销 新华书店

印 刷 北京佳信达欣艺术印刷有限公司

版 次 2010年6月第1版 2010年6月第1次印刷

规 格 787毫米×1092毫米 1/16 13印张

字 数 200千字

定 价 28.00元 ISBN 978-7-80168-571-1

出版前言

以“当代视野、世界眼光、创新思维、前沿课题”为编写理念的《新视野书系》，自第一批图书出版以来，得到了各级党政机关和广大读者的肯定和支持。中共中央党校、国家行政学院以及各级培训机构都选用这套书系作为干部培训教材，一些高等学校相关专业将这套书系作为教学研究的参考书，不少党政领导干部将这套书系作为案头阅读书目。这是对我们的极大鼓舞和有力鞭策。

从反馈的信息看，我们的新视野书系还有很大的拓展空间。尤其是在党建前沿领域，我们还需要进一步努力，围绕党的工作中心和工作重点，为各级党组织和党员干部的学习和研究提供高质量的精神产品。为此，我们将继续汇聚党建领域的专家学者，就党建领域的前沿课题进行精心研究，以《新视野书系·党建系列》的方式出版，以飨读者。

建设马克思主义学习型政党，是党的十七届四中全会从全面推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程的全局出发，提出的一项重大战略任务。把各级党组织建设成为学习型党组织，是建设马克思主义学习型政党的基础工程。2010年初中共中央办公厅印发了《关于推进学习型党组织建设的意见》，推进学习型党组织建设已经成为当前各级党组织的一项重大政治任务。希望《新视野书系·党建系列》能给各级党组织和党员干部的学习和工作提供帮助，同时也希望这套丛书能一如既往地得到广大读者的支持和厚爱。

目 录

导 言 作为一种新公开模式的党务公开	1
一、地方的自发探索	1
二、从概念明确到认识深化	3
三、中央垂范和地方探索的上下呼应	6
四、本书要略	9
 第一章 党务公开的确切含义	13
第一节 什么是党务公开	13
一、当前关于党务公开概念的分歧	13
二、“党务公开”中“公开”的实质	15
三、“党务公开”中“党务”的范围	17
四、党务公开内涵的三个层次	19
第二节 党务公开的内容	21
一、党务公开与党务信息公开的区分	21
二、党务公开的信息内容	22
三、对不公开党务信息的限定	27
四、明确党务公开内容的建议	28
第三节 党务公开的对象	29
一、党务公开对象的两个层面	29
二、党务向党外公开的理论阐释	30



三、把握党务公开对象的注意事项	30
第四节 党务公开的分类	31
一、主动公开与依申请公开	31
二、全部公开与部分公开	31
 第二章 党务公开的立论依据	34
第一节 党务公开的理论基础	34
一、无产阶级政党的开放性品格	34
二、经典作家关于党务公开的思想	36
三、党员的知情权	38
第二节 党务公开的时代背景	40
一、信息社会的去神秘化和公开透明化	40
二、国外政党关于党务公开的经验和教训借鉴	44
第三节 党务公开的现实要求	48
一、党的历史方位的变化	48
二、党员群众日益增长的 民主意识和政治参与意识	51
三、政务公开及其它公开制度的稳步推进	52
 第三章 党务公开的阳光效应	55
第一节 发展党内民主的根本前提	55
一、党内民主是党的生命	56
二、保障党员权利是发展党内民主的重要基础	58
三、党务公开是保证党员民主权利行使的关键， 贯穿于党内民主的各个方面和各个环节	59
第二节 推进社会主义民主政治的重要途径	62
一、党内民主和人民民主的内在一致性	63
二、党内民主对人民民主的示范性和带动性	64

三、党务公开推动了社会主义民主政治的发展， 集中体现为决策的民主化和科学化	65
第三节 预防和惩治腐败的治本之策	68
一、建立健全惩治和预防腐败体系的 重要性和紧迫性	68
二、腐败的根源是执政权力运行不透明	69
三、党务公开用权利制约和监督权力， 是最好的防腐剂	70
第四节 密切党群关系和促进社会和谐的有效载体	76
一、党群关系和谐是最重要的和谐	76
二、党群关系中的不和谐音符	77
三、党务公开密切了党群关系，促进了社会和谐	82
 第四章 党务公开中的重大关系	84
第一节 党务公开与保守党和国家秘密： 从保密优先到保密与公开并重	84
一、保守党和国家秘密与积极推进 党务公开并不矛盾	84
二、党务公开中党和国家秘密保护存在的 突出问题	86
三、处理好保守党和国家秘密与党务公开的关系	87
第二节 党务公开的速度与效果：又稳妥又积极	88
一、坚持逐步推进党务公开	88
二、坚持积极推进党务公开	91
第三节 党务公开的整体与局部： 尊重规律，区分层次	95
一、尊重规律，不断提高党务公开的水平	96
二、区分层次，把握党务公开可操作性	96



第四节 党务公开与政务公开:

相互促进, 协调发展	98
一、党务公开与政务公开的辩证关系	98
二、借鉴政务公开的经验	99
三、发挥党务公开的示范和带动作用	102
四、实现党务公开与政务公开的协调发展	103

第五章 党务公开的时限、形式和程序

第一节 党务公开的时限	105
一、常见的党务公开时限	105
二、选择党务公开时限的注意事项	106
第二节 党务公开的形式	107
一、常见的党务公开形式	107
二、选择党务公开形式的注意事项	109
第三节 党务主动公开的程序	110
一、提出	111
二、审核	112
三、公开	113
四、反馈	114
第四节 党务依申请公开的程序	116
一、申请	117
二、受理与中止受理	118
三、审查与决定	120
四、告知	121
五、反馈	122

第六章 大众传媒与党务公开	123
第一节 大众传媒是党务公开的主渠道	124
一、大众传媒得天独厚的优势	124
二、权威官方媒体上的党务公开	125
三、网上党务公开	127
四、其它类型媒体上的党务公开	131
第二节 大众传媒在党务公开中的独特功能	131
一、深入保障党员和群众的知情权	131
二、广泛进行舆论监督	132
第三节 党组织与大众传媒在党务公开中的合作	134
一、党务公开下党组织的媒体公关	135
二、党务公开的媒体责任	138
第四节 党务公开下党的领导干部如何应对媒体	139
一、党的领导干部应对媒体的正确态度	140
二、党的领导干部应对媒体的角色定位	141
三、党的领导干部应对采访的能力提升	142
四、党的领导干部媒体形象塑造	143
 第七章 党委新闻发言人制度	 145
第一节 党委新闻发言人制度的建立	145
一、党务公开对党委新闻发言人制度的推动	146
二、党委新闻发言人制度为党务公开	
提供了制度化平台	151
第二节 党委新闻发言人的多重角色和主要职责	152
一、党委新闻发言人的多重角色	152
二、党委新闻发言人的主要职责	153
第三节 党委新闻发布的基本原则	157
一、充分授权	157



二、公开透明	158
三、虚实结合	158
第四节 党委新闻发布的主要方式	159
一、新闻发布会	159
二、记者招待会	161
三、媒体座谈会	162
四、网络发布	162
第八章 党务公开的制度建设和长效机制	164
第一节 构建以制度建设为重点的 党务公开长效机制	164
一、当前党务公开制度建设的现状和问题	165
二、加强党务公开制度建设的总体思路	166
第二节 加强党务公开的五大制度建设	167
一、党内情况通报制度	167
二、情况反映制度	169
三、重大决策征求意见制度	169
四、社会公示和社会听证制度	170
五、决策的专家咨询、论证制度	173
第三节 建立健全党务公开的领导体制和 工作机制	174
一、建立健全党委领导、党务公开工作领导小组 具体负责组织实施的领导体制	174
二、建立健全党委各部门分工负责、 相关部门密切配合、党员群众广泛参与的 整体推进的工作制度	175
第四节 建立健全党务公开的监督制度	176
一、建立健全党内监督、群众监督和舆论监督 “三位一体”的党务公开监督网络	177

二、推进以党务公开监督员为代表的 监督形式创新	179
三、从制度上保护建议、批评、揭发、 检举人的权益	180
第五节 建立健全党务公开的其它各项保障制度	182
一、建立健全考核制度	182
二、建立健全责任制度	183
 主要参考文献	187
 后 记	191

导 言

作为一种新公开模式的党务公开

现代的党务管理，不是一种封闭的管理，它需要一个面向党员和群众的开放信息系统。在信息社会，公开透明化将替代神秘化，信息公开、信息共享已成为历史趋势。国际上现有80多个国家制定政府信息公开的相关法律法规。国外政党纷纷调整政策和策略，探索在信息时代生存发展的新模式，不少政党已经开展不同程度的党务公开。中国共产党决定推进党务公开，这是对时代发展潮流的积极回应，体现了中国共产党与时俱进的巨大政治勇气和智慧。从党务公开的概念提出与发展逻辑看，它是由地方在自发探索中首先提出来的，党的十六届四中全会在总结各地经验的基础上才把“逐步推进党务公开”提上了议事日程，并作为发展党内民主的一项重大战略举措。此后，党务公开沿着两条线索发展，一是中央垂范和地方探索的上下呼应，二是中央对党务公开的认识逐步深化。这两条线索紧密联系，相互促进。中央垂范和地方探索的上下呼应促进了中央对党务公开认识的深化，中央对党务公开认识的深化则为党务公开实践探索提供了理论上的指导。在党务公开的提出和发展过程中，学术界不仅积极建言献策，而且理论探索贯穿始终，作出了积极贡献。

一、地方的自发探索

20世纪80年代末以来，在我国全面推行政务公开、村务公开、厂



务公开和领导干部廉洁自律执行情况公开的基础上，一种新的公开模式——党务公开在全国基层开始出现。

据报道，早在1989年4月24日，为了保证机关廉洁，增强党的凝聚力和吸引力，提高机关的办事效率和透明度，江苏省沐阳县交通局决定实行党务、政务、业务公开。为了“三公开”，同时设立了专门举报电话和举报箱，自觉接受群众监督。^①

1996年河北省唐县的一份调查显示：为实施好“鱼水工程”，唐县县委在全县农村推行了党务、政务、财务公开。县委下发了《关于农村推行党务、政务、财务公开的试行意见》，要求公开和人民群众切身利益密切相关的几个问题。在党务方面，主要公开支部成员分工，党员联系户责任区，发展党员程序，入党积极分子和预备党员名单，党费交纳情况，党组织部署安排的重要活动以及评选先进和违纪党员的处置等。实践证明，这是让农民“高兴、放心”的好办法。^②

据2001年第4期《共产党员》杂志一篇题为“设立企业‘党务公开栏’”的报道：湖北省枣阳市委积极探索企业党建新路子，全市已有48家国有骨干企业的党组织，普遍设立了党务公开栏。党务公开栏公开的内容主要包括：上级党组织的主要活动、企业党建工作的部署和外地企业党建的信息；本厂（公司）党组织的近期工作计划、安排和进展情况；需要公开和接受党内外监督的具体工作，诸如党组织、党员评优评先，批评处分情况，发展新党员和民主生活会整改措施等；企业党组织参与企业管理主要工作和党员模范作用发挥情况。此外，有些党务公开栏把企业生产经营中遇到的一些问题和困难公布出来，向党员、职工寻计问策；有的还把所属党支部开展学习、工作竞赛的情况定期张榜公布，促使各支部争先创优。党务公开栏的设立，增强了企业党务工作的透明度，密切了企业党组织与职工的联系。

① 马力：《尊重党员主体地位 推进党务公开》，载《宁夏党校学报》2009年第2期。

② 蔡长水：《党务公开要注重可操作性》，载《中国纪检监察报》2004年11月17日第003版。

这样的例子还有不少。通过这些例子，不难得出这样的认识：从厂务公开、村务公开到政务公开，再到党务公开，说明我国的政治体制改革正在不断深入，政治文明建设不断推进。这些例子尽管只是地方自发的实践探索，却是党务公开的先声，对党中央明确提出党务公开有着奠基的作用。

二、从概念明确到认识深化

随着党在长期执政条件下不断积累丰富的执政经验，党的工作和党内事务已经具备了公开的条件。以胡锦涛为总书记的党中央领导集体高度重视发展党内民主，认识到党务公开势在必行。2004年9月召开的党的十六届四中全会，在总结各地经验的基础上第一次把“逐步推进党务公开”提上了议事日程。会议通过的《决定》强调：“认真贯彻党员权利保障条例，建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度，逐步推进党务公开，增强党组织工作的透明度，使党员更好地了解 and 参与党内事务。”^①这段文字虽字数不多，但言简意赅，意义深远，从一个侧面反映出党转变执政方式的力度和方向，为增强党组织工作的透明度和发展党内民主开辟了新视角，提出了新任务。

特别是《决定》将“透明度”的概念引入了党组织工作，将增强党组织工作的透明度作为党务公开的重要目标，具有特别重要的意义。这在党的历史上也是第一次，反映了共产党人积极吸纳世界文明成果加强自身建设的世界眼光。从一般意义上讲，“公开”有助于“透明”，但是“公开”不一定代表“透明”，“党务公开”和“问题解决”之间并不能截然画上等号。党务公开并非能够一劳永逸地解决所有问题，且推行还有一个从理念、原则到实践的发展过程。把增强党组织工作的透明度作为党务公开的重要目标，有助于防止党组织以“保密”为由拒绝公开一些本该公开的党务信息，从而不致让党务公开沦为形式主义。

^①《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社2004年版，第36页。



此后，在中央的一些文件和报告中，在党的领导人的一些重要讲话中，反复强调逐步推进党务公开。择其要者：

2005年1月3日，中共中央印发的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》中，把“逐步推进党务公开”明确列入“建立健全反腐倡廉基本制度”，指出“建立和完善党内情况通报、情况反映、重大决策征求意见等制度，逐步推进党务公开”。

2006年1月6日，胡锦涛在中央纪委第六次全体会议上的讲话中强调指出了推行党务公开的重要性和必然性，把推行党务公开看成是发展党内民主和贯彻落实党章、促进党的执政能力建设和先进性建设的重要举措。同年10月11日，党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》强调：“坚持和完善民主集中制，扩大党内民主，推进党务公开，严格党内生活，严肃党的纪律，增进党的团结统一，以党内和谐促进社会和谐。”提法从“逐步推进党务公开”到“推进党务公开”，不是简单的字数减少，实则是中央对党务公开态度越来越鲜明，越来越坚决。党务公开的意义已经从党内扩展到社会，以党内和谐促进社会和谐。同年6月21日，中共中央办公厅印发的《关于做好党员联系和服务群众工作的意见》强调要畅通群众表达意愿渠道，逐步推行党务公开，将逐步推行党务公开上升到进一步密切党群干群关系、巩固党执政的群众基础和促进社会主义和谐社会建设的高度。

2007年1月10日，《中国共产党中央纪律检查委员会第七次全体会议公报》进一步强调指出，必须“充分发扬党内民主，积极推进党务公开”。这里在“逐步推进党务公开”调整为“推进党务公开”后，又加上了“积极”二字，标志着对这项工作的提速。同年10月，党的十七大把“尊重党员主体地位，保障党员民主权利，推进党务公开，营造党内民主讨论环境”的要求写进报告，党章修正案把“党的各级组织要按规定实行党务公开，使党员对党内事务有更多的了解和参与”作为一项党的组织制度。将“党务公开”写入党的代表大会报告和党章，足见党务公开的极端重要性。

2008年5月13日，中共中央印发的《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规则》中指出：“制定《关于在党的地方和基层组织中实行党务公开的意见》，建立和完善党内情况通报、情况反映、重大决策征求意见制度。”制定统一的党务公开的意见作为一项重大任务，首次提了出来。同年10月12日，党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出：“以规范和制约权力运行为核心，全面推进政务公开、村务公开、党务公开，健全农村集体资金、资产、资源管理制度，做到用制度管权、管事、管人。”这就表明，党务公开的核心是规范和制约权力运行。

2009年9月召开的党的十七届四中全会，提出了推进党务公开的一些重大举措。会议通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》强调：“以落实党员知情权、参与权、选举权、监督权为重点，进一步提高党员对党内事务的参与度，充分发挥党员在党内生活中的主体作用。推进党务公开，健全党内情况通报制度，及时公布党内信息，畅通党内信息上下互通渠道。建立党委新闻发言人制度，办好党报党刊和党建网站。”《决定》首次提出建立党委新闻发言人制度，是以改革创新精神推进党务公开、增强党组织工作透明度的一个重要举措。从1983年国家部委开始设立新闻发言人，到推进党委新闻发言人制度建设，新闻发言人制度由政府层面发展到党委层面，党务信息更加准确、全面，更加及时、有效，这种制度上的创新与突破，不仅是满足人民知情权、参与权、表达权、监督权的需要，也体现了一个现代政党的价值追求。作为执政党，中国共产党在中国政治体系中居于领导核心。各级党委履行统筹大局、决策部署、改革发展等方面职责，行使的权力重要，肩负的责任重大。而权力公开运行是民主政治的基本原则。如何确保“权为民所用”、“用权受监督”，让权力在阳光下运行至关重要。新闻发言人制度，无疑是一个重要途径。执政党的机关设立新闻发言人，新闻发布不仅面向党内，在一定条件下也面向社会全体，准确传达党对重大工作的部署及政策措施，主动应对社会热点问题释疑解



惑，及时掌握引导舆论的主动权，凝聚公意争取共识，将为“以扩大党内民主带动人民民主，以增进党内和谐促进社会和谐”的贯彻落实开展生动实践。

2010年1月13日，《中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第五次全体会议公报》更加明确指出：“积极推进党务公开特别是基层党务公开工作，落实党员的知情权、参与权、选举权、监督权。”这一论述投射出三个重要的信息，一是进一步强调“积极推进党务公开”，显示出推进党务公开的重要性和紧迫性；二是强调基层党务公开，实际是将基层党务公开作为党务公开的突破口；三是将推进党务公开与落实党员的知情权、参与权、选举权、监督权结合起来，党员的知情权、参与权、选举权、监督权为推进党务公开提供了法理依据。

三、中央垂范和地方探索的上下呼应

党中央对党务公开工作的一系列明确要求，为做好党务公开工作指明了方向。党的十六届四中全会之后，推进党务公开，成为发展党内民主的重大行动。这个阶段与党的十六届四中全会之前地方自发性的实践探索不同，它是在党中央一系列明确要求的指导下，党务公开由中央率先垂范、带头实施，地方根据本地实际积极探索各种形式和路径，上下呼应。

党中央率先垂范，通过电视、报刊等媒体，及时通报中央政治局学习，开展保持共产党员先进性教育、学习和实践科学发展观的讨论研究，做出重大决策的情况，并适时解密了一些党的历史档案，与全党和广大群众做到信息共享。特别是中共中央政治局开创的集体学习，已经形成了制度。^①政治局集体学习是提高执政能力的一种方式，同时显示了中国政治的一种开放性和透明度。如此公开地在一个类似教室的环境中向专家进行咨询，透露中共最高层对国际国内事物的研判、关注的焦点

^①十六届中共中央政治局集体学习44次。截至2010年2月22日，十七届中共中央政治局集体学习19次。