

新的领导方法探索

——河北省沙河市政务公开的实践与理论探索

焦天立 主编



经济科学出版社

33

新的领导方法探索

——河北省沙河市政务公开的
实践与理论探索

焦天立 主编

经济科学出版社

一九九〇年·北京

责任编辑：张 虹

责任校对：刘 萍

封面设计：张卫红

新的领导方法探索

——河北省沙河市政务公开的实践与理论探索

焦天立 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

东华印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 5.25印张 插页1 110000字

1990年10月第一版 1990年10月第一次印刷

印数：00001—10000册

ISBN 7-5058-0369 7/11·42 定价：2.80元

本书编委会成员名单

主编：焦天立

编委：焦天立 张小更 怀社景 乔增山
石社来 王树民 乔立国 张占海
董同兴 董竹林

前 言

《新的领导方法探索——河北省沙河市政务公开的实践与理论探索》一书汇集了20余篇文章。这些文章既从理论上阐述了政务公开的重要性、必要性和可行性，又从实践上介绍了沙河市实行政务公开的基本经验和具体做法。可以说，它有着广泛的适用性。不仅党政机关，而且厂矿企业、农村乡镇都可用其研究、指导自己的工作。特别是各级领导干部，读后定能有所裨益。

在全国廉政建设刚刚起步的时候，沙河市从政务公开入手，率先建起了全国第一个“政务公开栏”，将政府拟决策的、已决策的以及其他重大事项及时向社会公开，向群众交底，主动倾听群众意见，接受监督，密切了干群关系，加强了党和政府同人民群众的血肉联系。同时，在全社会形成了一种广开言路、集思广益、生动活泼的政治局面，促进了决策的科学化和民主化。他们的政务公开是廉政建设的重要组成部分。他们定期和不定期地及时将人、财、物的分配、使用方案向社会公布，遏制了中间执行环节上的不正之风，抑制了特权，置公职人员于群众的监督之下，从而保持了党政干部的廉洁。

这本书，就是在总结上述实践的基础上写出来的。尽管时间仓促，水平有限，文字还显粗糙，但我们愿把这本书推荐给大家。我们希望，它的出版，会对我国民主政治建设和廉政建设起到一定的推动作用。

编 者

1990年5月



这是沙河市委公开栏，吸引了许多群众驻足观看。



设在市政府门前的沙河市人民政府政务公开栏，深受广大群众欢迎。

目 录

前 言.....	(1)
让权力在民主与法制的轨道上运行	
——谈政务分开的知与行.....	焦天立 (1)
沙河市实行政务公开系列报道之一	
政务公开的一种好形式.....	宗 科 (32)
沙河市实行政务公开系列报道之二	
公开·反馈·监督.....	宗 科 (38)
沙河市实行政务公开系列报道之三	
“底牌”亮开之后.....	宗 科 (47)
沙河市实行政务公开系列报道之四	
透明的效应.....	宗 科 (53)
政务公开是密切干群关系的重要途径.....	郑 夫 (60)
浅论企业财务公开的重要作用.....	晓 沙 (65)
坚持政务公开 促进粮食工作.....	沙河市粮食局 (70)
加强制度建设 保证公开办税.....	沙河市税务局 (76)
实行厂务公开 加强民主管理.....	沙河市棉纺织厂 (82)

抓好反馈 集思广益为正确决策当好参谋

.....沙河市监察局 (87)

“政务公开”在农村水利建设中显威力

.....沙河市水利局 (92)

建立有效的监督制度 促进政务公开健康发展

.....沙河市卫生局 (96)

农村财务“曝光”架起理解桥梁

.....沙河市前大流村村委会 (101)

附 录

把群众关心的问题张榜公布

沙河层层设政务公开栏.....《人民日报》(105)

政府高墙推倒之后

——河北省沙河市实行政务

公开侧记.....《农民日报》(106)

政府工作“曝光” 自觉接受监督

沙河市设立政务公开栏.....《中国青年报》(110)

曝光难点 透明热点 接受监督

沙河普遍设立“政务公开栏”...《河北日报》(112)

推进民主政治建设的可喜尝试

——沙河市人民政府实行政务公开的调查.....(114)

沙河市实行政务公开制度.....(118)

沙河市政府务公开调查.....(121)

沙河市人民政府用专栏实行政务公开深得民心

.....(127)

实行政务公开增强政府工作的透明度.....(130)

沙河市人民政府关于实行政务公开和政府工作

人员廉洁从政的若干规定	(138)
沙河市人民政府关于进一步搞好政务公开和加 强廉政制度建设的暂行规定	(142)
沙河市人民政府关于企事业单位实行财务公开 的通知	(152)

让权力在民主与法制的 轨道上运行

——谈政务公开的知与行

焦 天 立

我们沙河市在全国比较早地建立起完整的政务公开制度，利用政务公开栏层层公开政务。其根本目的在于搞好廉政建设，遏制不正之风的滋生和蔓延；加强民主政治的建设，进一步密切干群关系；增强政府工作人员的责任感，让权力在民主与法制的轨道上运行。

我们认为，推行政务公开，不仅是廉政建设发展的必然产物，而且也是政治体制改革的方向。党的十三届六中全会做出的《关于加强党同人民群众联系的决定》中明确提出：“要支持行政机关和公用事业部门在直接同群众利益相关的问题上，继续推行公开办事章程、公开办事结果、加强群众监督的制度。”^①按照这个精神，政务公开很有必要尽快形成一套完整的制度，防止走过场或停留在现有的水平上，要使之

^① 见1990年4月21日《人民日报》。

升华发展，日臻完善，真正达到“接受群众的合理建议和正确批评，改进工作，克服各种不正之风”的目的。

我市的政务公开工作虽然有了一个良好的开端。但还不够完善，希望在全国范围内广泛地征求意见，以帮助我们把政务公开工作进一步引向深入，把廉政制度建设不断推向前进。

本书和本文所要讨论的主题是，让权力在民主与法制的轨道上运行。

作为社会主义国家的执政党和国家政权，要想运用手中的权力，全心全意为人民服务，就必须克服权力的极端性、随机性和盲目性，使之有所遵循，有所约束，如同沿着一条轨道运行。究竟沿着什么样的轨道运行，才能够保证权力的正确运用？它的起始手段又是什么？这条轨道就是民主与法制，使权力在这条轨道上运行的起始手段就是政务公开。

国家的根本大法——《宪法》以及党和国家的大政方针，决定了我国推行社会主义民主政治的性质，用法律和根本的政治制度保障民主。

但是，把本文的主题进深一步说，在具体实现党和国家这些根本制度不断发展的过程中，在若干个决策执行的层次上，在若干级权力的分解运用上，如何保障党和国家根本政治制度的实现？如何制约权力的极端性、随机性、盲目性，体现社会主义民主？如何保证全心全意为人民服务？这是更加值得研究的、十分重要而又复杂的问题。

为了解决这些问题，我们沙河市从政务公开入手，让人民群众知政、设政、参政、履政、督政，使权力沿着社会主义民主和法制的轨道正常地运行，进行了长时间的大胆有益的探索。

一、实行政务公开的基本内容和方法

我市的政务公开是从1987年建市以后开始的。当时，我们明确地提出了“依法治市、民主建市”的方针，并把它作为城市建设的根本指导思想。市政府经常把一些重大政务、重要活动告诉广大人民群众，不断提高政府工作的透明度。经过两年半的实践，尤其是随着廉政制度建设的日益深入，政务公开工作逐渐纳入科学化、制度化、规范化、经常化的轨道，形成了完整的运行机制，积累了丰富的经验，收到了良好的效果。

政务公开的内容不断丰富。政务公开初行时期，我们只是抓住群众反映比较强烈的一些热点、疑点、难点问题，面向社会公开。公开制度建立后，广大群众就对此表现出了极大的政治热情，他们要求了解更多的政务。为了把廉政制度建设进一步引向深入，我市经过认真的调查研究，根据群众要求，决定凡是与人民群众利益相关的事情，除个别需要保密的以外，一律向人民群众公开，并且层层公开，形成网络，真正作到家喻户晓，人人皆知。

我市政务公开的内容十分广泛，但概括起来，主要有以下三个方面：一是公开有关的政策规定和拟决策、已决策的重大事项。二是人财物的安排和分配方案。人事方面，包括招工、转干、学生分配、农转非、技术职称评定、干部的奖惩任免、计划生育二胎指标安排、公检法的治安案件等；财务方面，包括税收、银行贷款、保险费赔偿、各项收费标准、各种罚款、市乡财政收支、国营集体企业和事业单位的

财务收支及各种集资款的使用等；物资方面，包括计划内分配的农业和工业生产物资、人民生活必需品及日常消费品的供应、救灾物资的发放等。三是主要工作实施进展和结果。其内容五花八门，多种多样。

政务运行的五个重要环节的公开。众所周知，任何一项政务都要经过这样五个环节，那就是：拟决策——决策——执行（包括程序、方法）——承办者——结果。这就是政务运行的全过程。政务公开就是要公开政务运行的全过程。如果不实行全过程公开，势必影响政务公开的效果，甚至还会留下漏洞，给工作造成偏差，或导致半途而废。如果没有拟决策的重大事项的公开，决策前不经过人民群众的反复讨论，只凭少数领导人的判断，一旦决策失误，就会给党和人民的事业带来不可弥补的损失。在实际生活中，这样的例子比比皆是。所以，五个环节公开是非常重要、缺一不可的。

因此，我们从一开始，就根据五个重要环节实行了“五个公开”，建立了一套完善的公开程序。

- 第一，公开拟决策的重大事项，广泛征求群众的意见；
- 第二，公开政府的决策；
- 第三，公开决策执行的方法和程序；
- 第四，公开承办单位或承办人；
- 第五，公开决策执行的结果。

其中特别需要说明的是第一、第三和第四个公开。公开拟决策的重大事项是十分重要的。在以下政务公开的四个显著特点中将详细地加以阐明。这里主要论述的是第三和第四个公开，即：公开决策执行的方法和程序；公开承办单位和承办人。

公开决策执行的方法和程序，就可以使群众知道政府的决策是怎样执行的，有哪些具体的步骤和方法，从而提高执行决策的自觉性、主动性和创造性，以至于不会产生执行过程中的明显失误或不知所措。当然，任何决策的执行，都要充分地考虑方便群众和基层，尽可能地简化程序和减少环节，但如果缺少必要的程序也是不现实的，甚至有时还确需要比较复杂的程序。因此，方法和程序的公开就显得愈加必要。公开承办者，就是让群众知道此事由谁来办，直接找谁，可以少走弯路和减少许多不必要的麻烦。

在我国现行的政治体制下，政府部门的分工是比较细的。基本上是各司其职，各负其责。尽管如此，有些部门的部分职责，仍然存在着交叉重叠的现象，并且难以避免。即使在基层，虽然下属单位的分工更细一些，但是，不要以为这样就可以完全把分工分清了，而实际上这种职责交叉重叠的现象，不仅不能完全被消除，而且还可能更加严重。这样一来，当某些决策在执行的过程中，就产生了一定的弊端。主要包括两个方面：一方面，首先是许多群众和基层单位并不熟悉政府各部门都负什么责任，也许抽象地讲还清楚一些，但遇到具体政务时，就不知该找哪个部门了。其次，当有几个部门共同负责某一事务时，换言之就是存在这一交叉重叠的职责时，一般群众就更不清楚该找谁了。另一方面，从政府各部门的情况看，确实存在着严重的互相推诿扯皮的官僚主义作风。再加上由于现有体制造成有些职能交叉重叠，便产生了严重的“踢皮球”现象。这种现象的根源在于职责不清。如果不在许多政务上明确承办者的责任，那么，职责交叉重叠的问题是无所不在的。这种问题不仅存在于部门之间，而且存在于自上而下的垂直系统的若干行政层次之间，

还会存在于条条与块块之间。

1. 部门之间的职责交叉重叠问题。由于部门众多，职责重叠，对于一项政务，哪个部门也可以负责，哪个部门也可以推出，推过来，推过去，大大影响了办事效率。就拿市场卫生这件事来说吧，爱卫会可以管，建委可以管，主管市场的工商局也可以管，三个部门都有这方面的职责。如果职责区分不清，市场卫生状况就很难得到根本好转。我市一度曾出现过这样的情况，后来才逐步得到解决。另外，有时部门与部门之间，个个都有否决权，因此，各念各的经，各唱各的调，各从自己的上头找根据，各从部门的内部讲原因，以致许多问题形不成统一意见，而长期得不到解决，有时甚至是“吏部”要“升官”，“刑部”要“问斩”，意见截然相反，搞得群众无所适从，莫衷一是。

2. 垂直系统的纵向职责分解问题。拿我们过去的一些情况看，特别是一些难办的事情，却往往是我们生产和生活中亟需解决的问题。即使是很清楚地应由某一部门去办理，也会在条条上推来推去。局长推给科长，科长推给办事员，办事员遇到一些难题后，又可以逐级推上来，以至找到副市长、市长。事无巨细，都要由市长、副市长拍板定案。久而久之，有的同志倒真悟出了“真谛”，养成了习惯，认为有些事反正要推上来，还不如少一个单程干脆办事从上头找起，使领导干部陷于繁琐的事务中而难以自拔，整天忙于迎来送往而且还应接不暇。其结果，大事抓不住，问题成了堆，直闹得精疲力尽，叫苦不迭。

3. 条块之间的职责不清问题。在我国现行的体制中，几乎没有一个“条条”（即部门及所属系统）的职责，不包含在下一级“块块”（地方）之中，或者换言之，块块的每一