

让权力在阳光下运行

——“政务公开”随谈

仇保兴 著

红旗出版社

D630.9
C859:1

让权力在阳光下运行

——“政务公开”随谈

仇保兴·著

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

让权力在阳光下运行：“政务公开” 随谈

仇保兴 著 .

—北京：红旗出版社，2000.8

ISBN 7-5051-0507-8

I. 让…

II. 仇…

III. 国家机构—廉政建设—研究—中国

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 45094 号

让权力在阳光下运行

——“政务公开” 随谈

仇保兴 著

责任编辑：王学明 王竞成 责任校对：祁哲

封面设计：齐超 版式设计：吕明

红旗出版社出版发行

联系电话：编辑部 64037152 发行部 64037154

邮政编码：100727 北京市沙滩北街 2 号

北京京安达明印刷厂印制

2000 年 8 月北京第 1 版 2000 年 8 月第 1 次印制

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：7

字数：167 千 印数：1-4100 册

ISBN 7-5051-0507-8/D·182

定价：16.00 元

序

戴 舟

(求是杂志总编辑)

政务公开是党风廉政建设的重要内容，也是从源头上治理腐败的治本之策，对于发展社会主义民主，建设社会主义法治国家有着重要推动作用。党的十四大特别是党的十五大以来，政务公开在广大基层和许多地方政府部门中迅速推广，成为我国政治生活中的一道亮丽风景线。杭州市市长仇保兴同志多年来，对政务公开不仅身体力行之，而且工作之余，注意结合自己的实践，撰写有关政务公开的文章。日积月累，他在这方面的文章，已汇集成册，题为《让权力在阳光下运行——“政务公开”随谈》。保兴同志书稿付梓前，惠我先读，并让我为书作序。我读后，受益之余，有感于下。

一、政务公开是社会主义民主的基本要求

社会主义民主的本质是人民当家作主。国家的一切权力属于人民。现阶段，我们国家采取的是按民主集中制原则组织运作的人民代表制。即由人民群众选出自己的代表组成国家机关来管理社会，由人民代表代表人民

行使权力，这是一种基于最广泛民主基础上的间接民主。社会主义民主不仅包括间接民主，还有更广泛的各种形式的直接民主，如直接选举人民代表、企事业单位负责人和基层群众自治组织和群众团体的负责人，直接参与一些国家社会事务的管理和讨论，对国家机关和工作人员提出建议和批评等。随着我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨世纪的发展，必然要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。扩大基层民主，推行政务公开应该说是扩大社会主义民主的一项重要内容和有效的途径。江泽民同志在十五大报告中指出：“要深化改革，完善监督法制，建立健全依法行使权力的制约机制。坚持公平、公正、公开的原则，直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度。”“城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要健全民主选举制度，实行政务和财务公开，让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。”正是在这些原则指导下，各地推行了形式多样的政务公开，大大推动了有中国特色社会主义民主政治发展。实行政务公开是发展社会主义民主的内在的本质的要求。人民当家作主，参与管理国家社会事务，进行议政、参政，必须以知政、知情为前提；人民把权力委托给人民代表和人民公仆行使，更要知道他们是如何使用这种权力的，只有这样，才能对那些使用不当的进行批评和制止、监督和

制约。政务公开既是人民群众当家作主的体现，也是人民群众学习当家作主、提高民主素质的最好课堂。从这个角度来看，政务公开实行得如何，是社会主义民主发展程度的一个检验尺度。仇保兴同志作为地方党的领导干部，在深入探讨政务公开的理论与实践上都是下了一番功夫的。该书的总论中和其他篇目中，所体现的一种对政务公开的党性原则和法治精神的探讨，以及对此所作的哲学层面的有关思考，都表明他对政务公开的热情实践，已是出于思想上的自觉和认识上的明晰。这是难能可贵的地方。

二、政务公开是我们党和国家根本宗旨的具体体现

当前，我们党正在深入学习和贯彻江泽民同志关于“三个代表”的重要思想。“三个代表”是有机整体，相互依存，不可分割。其中，始终代表中国先进社会生产力的发展要求是基础；始终代表中国先进文化的前进方向是发展生产力和实现人民根本利益的重要条件；始终代表中国最广大人民的根本利益，则是代表中国先进社会生产力发展要求和中国先进文化前进方向的基本保障，这也是我们党的根本出发点和归宿。我们党和国家的性质决定了人民是国家的主人，党和国家的任何工作人员，都是为人民服务的，都是人民的公仆，他们要向人民负责，全心全意为人民谋利益，要把群众路线作为最根本的工作路线。实行政务公开，是党和国家的根本宗旨决定的，也体现了落实“三个代表”要求。人民是

社会主义国家的主人，共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力。这决定了人民有权了解国家和社会管理事务，政府的权力是人民授予的，它有义务向人民群众公开自己的活动，接受人民的监督。人民的利益高于一切，党和国家机关的一切活动和一切政策、决定、法规等，都要以人民拥护不拥护、人民赞成不赞成、人民高兴不高兴、人民答应不答应作为最终检验标准。这是党始终做到“三个代表”的根本要求。在本书中，保兴同志的有关论述是体现了以上要求的。本书反映了他在推行政务公开的过程中，是比较自觉地坚持了马克思主义的群众观点和党的群众路线的。“政务公开是落实党的宗旨的重要保证”、“政务公开是贯彻党的群众路线的有效形式”、“不能把权力当作私有财产”、“还权于制度，还权于人民”等篇目中，都体现着他热爱人民的赤子之心。他参与实行的政务公开，大到政府的某些重大决策，小到一个单位的财务公开，都是充分考虑到了人民群众的利益和要求。因而，也能够在群众的支持和参与下取得好效果。可见，只有心中以人民群众为重，才能避免形式主义，才能脚踏实地搞好政务公开，这是搞好政务公开的根本原因。

三、政务公开是拒腐防变的治本之策

正如仇保兴同志在本书中所论述的那样，权力具有负面作用。也可以说是具有腐蚀作用，特别是不受监督制约的权力对人的腐蚀作用更大。绝对不受监督制约的

权力，则绝对要产生腐败。党和国家机关以及工作人员，要保证自己不被权力所腐蚀，一个治本之策，就是要实行政务公开，接受人民群众的监督。不受监督的权力运行，称之为暗箱操作，容易被品质不良的人操纵利用，因阴暗而变霉腐败。而实行政务公开后，权力运行就如同在阳光下运行，就比较容易监督制约，不容易产生腐败。实行政务公开不仅使广大人民群众受益，也有利于干部的成长进步。试想一下，一个干部，如果思想意识不是那么坚定，又手中掌握了不受监督制约的权力，那岂不是非常危险吗？有不少干部，犯了严重错误，甚至堕落成为腐败分子后，也曾痛心疾首，痛感没有监督制约的危害之大：当时处之泰然、甘之如饴；事后方知当时不过是履于薄冰、宴安鸩毒而已，后悔晚矣！这表明，推行政务公开，加强对权力运行的监督制约，既能促进廉政建设，使干部茁壮成长，也能防止一些干部失足落水。政务公开，能惠及广大干部群众，应当大力推广。

四、政务公开是实现公正、公平的有效途径

公正、公平是政府行政的高标准，为做到这一点，关键是要有政务公开作基础和前提。毛泽东在延安时期，同黄炎培讨论如何跳出“始兴终亡”历史周期率时，就提出要实行人民民主，让人民起来监督政府，政府就不敢懈怠。这里就包含了要通过实行政务公开，让人民有知情权和监督权来保证人民民主的思想。政务公

开，才能为保证政务的公正和公平提供一个途径。因为，只有通过政务公开，人民群众知政、参政、议政，才有了可能。实行政务公开，把权力的运行置于人民群众的监督之下，最大限度地减少权力运行的随意性，保证它的规范性，使干部依法行使权力，从而保证行政的公正。政务公开把党和国家的路线方针政策，法律法规和制度程序，都交给人民监督，能及时纠正损害人民群众利益的行为，调节那些不符合人民群众根本利益的政策和规定，从而保证了行政的公平。

五、政务公开要有严密的程序和机制保证

推行政务公开，必须加强领导，突出重点，循序渐进。政务公开是政治体制改革的重要内容，必须在各级党委的领导下进行。政务公开要抓住重点，集中突破。要先在那些与群众利益直接关联，群众又比较关心的部门入手。如本书中所介绍的先从财务公开突破，从“含金量”大、易发生权钱交易、滋生腐败的部门进行政务公开试点。并且强调政务公开要首先做好领导干部的思想工作，同时，要有强有力的组织机构和制度规定作保证。政务公开也要逐步深入、踏踏实实，才能事半功倍，效果明显。本书的文章，都是保兴同志的实践体会，既有理论概括，又有较强的可操作性。本书的出版，对进一步推行政务公开，是很有意义的。读者定能从中学到很多有实效的经验和做法。

保兴同志十几年来，从任乐清县领导开始，就一直对政务公开方面的理论与实践有着持之以恒的热情。他在金华市任市委书记时，推行政务公开已有成效，并受到中央有关部门的肯定。我与保兴同志认识，是在1999年春，他刚从金华调到杭州任杭州市长，我在杭参加一个会议，保兴同志来访，我得以识荆，他给我的印象是年富力强、干练、有朝气。今春，我又到杭州开会，又见到了保兴同志，听他介绍他在杭州市的工作情况时，知道 he 已开拓了新的局面，给我的印象更深了。现在通过读了他撰写的有关政务公开的文章，又从而加深了对他的了解。保兴同志作为一位跨世纪的年轻干部，在未来事业中，相信他更能发挥其聪明才智，更好地实践江泽民总书记关于“三个代表”的重要思想，为党和人民干出一番更大的事业来。这里，预祝保兴同志成功！

是为序。

2000年6月

目 录

序	戴 舟
---------	-----

第一章 总 论

政务公开的党性原则和法治精神	3
推行“两公开一监督”制约腐败的哲学思考	41
“两公开一监督”是两个文明建设的结合点	49

第二章 公开与廉政

权力必须接受监督	57
以“公开”求廉洁	65
公开理财的廉政意义	72
还权于制度和人民	81

第三章 公开与勤政

“公开”是“效率快车”	93
“公开”与“总抓手”	101
目标管理的基本原则和方法	104
实绩面前人人平等	109

第四章 公开与风尚

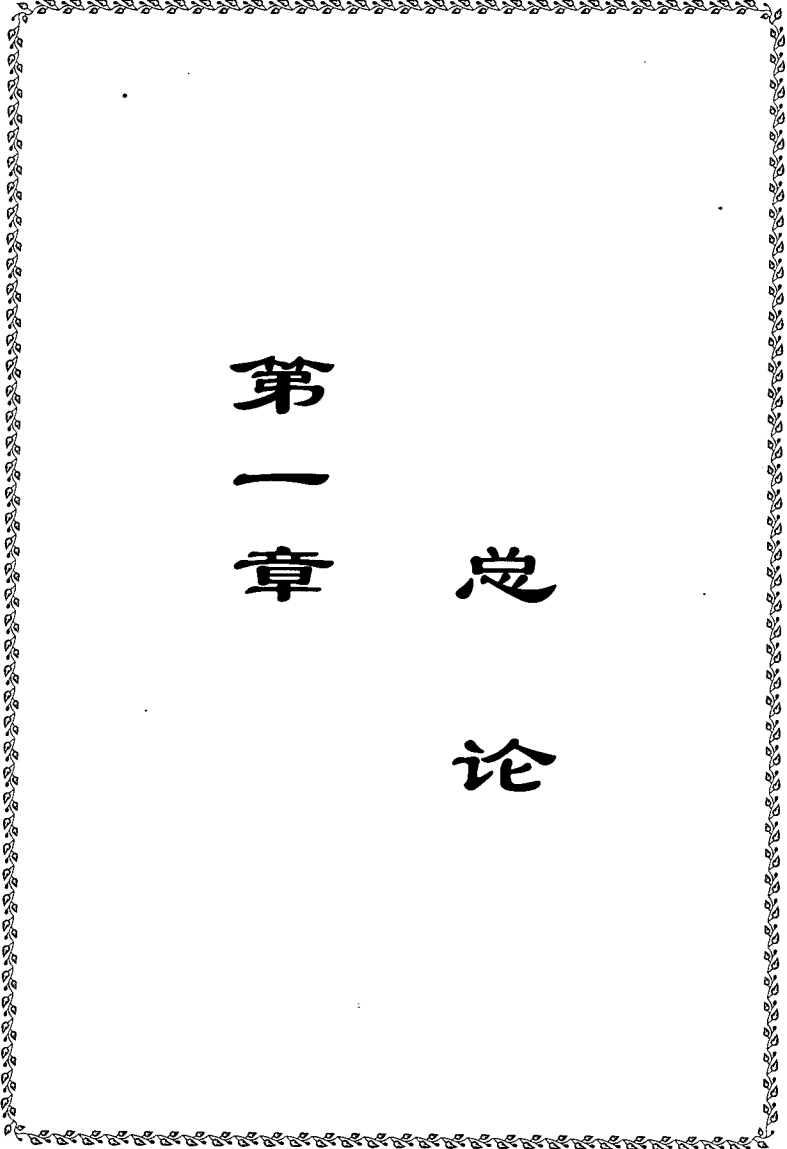
“公开”·风尚·号召力	115
切实做到“三律”	123
贵在坚持，重在监督	127
营造良好的政风	135

第五章 公开与民主

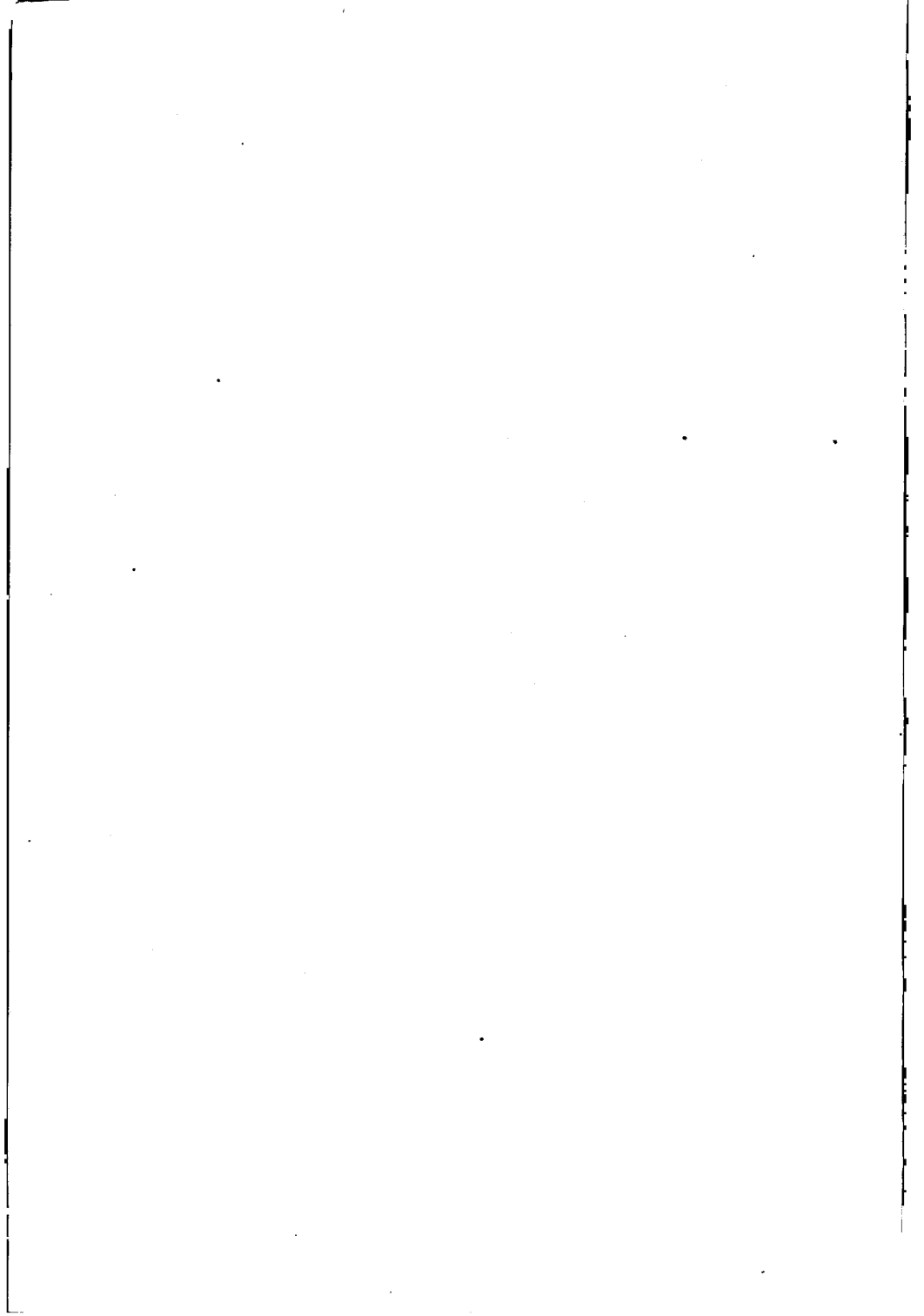
让人民有选择权	147
厂务公开的双重效益	154
让“主人”评判“公仆”	158

附录：

开展政务公开廉政制度建设工作	167
加强对权力运行的监督制约	184
中共乐清县委文件（县委〔1988〕50号）	193
后 记	199



第一章 总论



政务公开的党性原则和法治精神

政务公开不是一个陌生的名词，改革开放以来，全国许多地方都对此进行了富有成效的探索与实践。党的十五大正式将其写入了党的最高级别的文件之中。在十五大之后，全国各地都普遍推行了政务公开工作。我市开展这项工作的实践证明，政务公开无论是对发扬社会主义民主、依法办事，还是对推进民主监督、从源头上遏制腐败、提高政府办事效率、促进经济发展等都起到了巨大的作用。但是从党内和社会上反映出的现象来看，我们有一些同志仍然对政务公开持有这样那样的疑虑，在实际推行过程中，还存在各种各样认识上的偏差。主要表现在以下几个方面：

一是存在抵触情绪。有的同志感到，政务公开使得自己手中的权力转移、失落了，个人办事不灵了，想搞点名堂、做点手脚不容易了，作为领导的威风也降低了。

二是存在畏难情绪。我们有些同志对政务公开特别是财务公开有这样那样的疑虑，怕得罪上级部门，怕影响干群关系。因此，在推行这项工作中行动迟缓，左顾右盼，存在畏难情绪。说到底，这种思想的根源是私心杂念，怕政务公开以后，影响小团体的利益。这样一来，他们就把本该公开的权力分成利大的、利小的，权重的、权轻的，在实施政务公开的过程中避大就小，避重就轻。对政务公开的事项挑挑拣拣，趋易避难，这样做，只能是败坏政务公开的名声。

三是存在应付观点。有些同志认为，政务公开对单位、集体、个人都没有好处，是上级布置的。不是我要推行政务公开，是领导要我公开，因此工作上缺乏主动性，创造性，存在等待观

望和应付的现象。表面上抓得较紧，实际上稀松平常；上面检查时紧一阵子，上面不查时就放松，应付领导，应付检查。老百姓来办事感到手续繁复，“面貌依旧”。正是因为存在这样一种应付思想，其结果必然是重形式上公开，轻机制上落实，使得与群众利益最直接相关、对生产力发展影响最大的公开事项并没有真正落实好。

四是存在临时观点。有些同志对政务公开缺乏长期的思想准备，认为这是一次新的群众运动。认为共产党干事就是这样，风头上抓得紧一点，风过了后，就什么也不管了，于是就顺风而上，风过而撤。还有些单位认为，自己已经将制度公开了，工作就可以结束了，而没有认识到形势在变化，职能在调整，改革在完善，需要对原有的规章制度不断修改，不断调整，以适应时代的变化。抱着这样一种临时观点，对政务公开工作就不可能不断进取，而只会满足于现状，以不变应万变。缺乏持之以恒的创新精神，不可能真正达到提高办事效率、为人民服务的目的。

这些现象虽然存在于少部分同志身上，大多数同志对政务公开还是拥护的，但就是这少部分同志影响了我们的投资环境，也败坏了社会风气。对少部分人的这些现象，如果不及时制止，它就会蔓延开来，最后将使我们两个文明建设和实现现代化的目标落空。

存在这些思想偏差和糊涂思想的根源，就是对政务公开没有正确认识，没有深刻理解。本课题的内容，就是与大家一起探讨政务公开本身所包含的党性原则和法治精神。只有思想认识提高了，行动上才会坚定不移。行动上的坚定来源于理论上的坚定。从党性原则和法治精神来分析政务公开，可将其归纳为五个方面：

一、政务公开与邓小平依法治国思想的关系

最近，江泽民总书记通过总结党的历史经验，对党的先进性

作出了全面和完整的概括：在革命、建设、改革的各个历史时期，总是代表着中国先进社会生产力的发展要求，代表着中国先进文化的前进方向，代表着中国最广大人民的根本利益。显而易见，党性原则不是抽象的，党的先进性也不是模糊的，而是从“三个代表”中历史地、具体地、全面地体现出来的。

先进文化是一个国家、一个民族的根基，体现了社会的可持续发展能力。党的十五大提出，文化是综合国力的重要标志。作为工人阶级先锋队的中国共产党，不仅要代表中华民族的优秀传统文化，而且更要以博大的胸怀，博采世界各民族的先进文化为己所用，创造先进的社会主义文化。在当今社会、经济转轨的时期，尤其重要的是要代表和体现先进的“法治文化”。

法律不仅是一种工具，是一个阶级统治另一个阶级的工具，而且还体现着一种文化价值，一种信仰，一种人们为之奋斗的理想，是共产党人理想信念的组成部分。江泽民总书记明确指出，依法治国是社会文明和社会进步的重要标志。这样的认识确实来之不易。因为，“人治”与“法治”思想是相对立的两种文化价值观。邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中，对新中国成立以后为什么仍然会产生崇尚“人治”现象，作了透彻的分析。他认为，这与我们国家历史传统有关，旧中国留给我们的封建专制传统比较多，而民主法制传统很少。这说明了在我国历史上，自然经济、封建宗法专制和儒家人治文化三位一体，构成了一种强大的传统力量。在中华民族漫长的历史进程中也曾出现过短暂的“法家”统治史，但法家文化提出的“法治”主张与现代“法治”的含义相距甚远。当时的法律只不过是为了维持帝王的“家天下”，是使江山永固的“一家之法”，而不是“天下之法”。古代皇帝的口头禅：“朕的天下”，意思就是天下归朕。封建帝王所颁布的唐律、大清律等“法律”都将“法治”的主体界定为皇帝，客体是民众和官吏；“法治”的内涵在于以严刑峻法