

新时期中国共产党的 党务公开问题研究

XINSHIQI ZHONGGUO GONGCHANDANG DE
DANGWU GONGKAI WENTI YANJIU

张军果 著



人民出版社

新时期中国共产党的 党务公开问题研究

张军果 著



人民出版社

责任编辑:吴继平

装帧设计:周方亚

责任校对:余 倩

图书在版编目(CIP)数据

新时期中国共产党的党务公开问题研究/张军果 著.

-北京:人民出版社,2013.6

ISBN 978-7-01-011866-6

I. ①新… II. ①张… III. ①中国共产党-基层组织-工作-研究
IV. ①D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 052614 号

新时期中国共产党的党务公开问题研究

XINSHIQI ZHONGGUO GONGCHANDANG DE DANGWU GONGKAI WENTI YANJIU

张军果 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.75

字数:170 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-011866-6 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

党务公开是当今时代政党政治发展的一个必然趋势,也是我们党发展党内民主的一项重要内容。进入新世纪以来,我们党站在党的建设全局和时代前沿高度,高度重视党务公开工作。党的十六届四中全会正式提出要逐步推进党务公开,党的十七大报告强调要积极推进党务公开,党的十八大报告进一步指出要完善党务公开。按照这些要求,这些年来,党的各级组织的党务公开实践陆续展开,积累了不少经验,也出现了不少理论研究成果。但从总体情况看,目前的党务公开在实践上还存在不少问题。诸如,党务公开的范围还比较窄,党务公开的内容还非常有限,党务公开的形式还比较简单,党务公开的制度还不够规范,党务公开与政务公开之间的关系还不够顺畅,不同层级的党务公开发展还不够平衡协调等。相应地,对党务公开的理论研究也不够全面系统和深入。诸如,党务公开在内涵界定上还不够统一,在理论依据上论证还不够充分,在党务公开的时代价值挖掘上还

不够深入,在必要性、紧迫性的认识上还不够一致,在现存矛盾和问题的探究上还不够清晰,在未来推进的目标路径选择上还不够明晰和科学,在需要把握的相关关系问题上还亟待进一步探索,等等。正是面对这一现状,张军果同志在进入中央党校博士后流动站后,选定党务公开这个课题进行研究。现在摆在大家面前的《新时期中国共产党的党务公开问题研究》一书,就是这项研究的成果。该书紧紧围绕党务“为何公开”、“怎样实践”、“如何深化”这三大现实中急需回答的重大问题,在比较充分地吸收当今党务公开理论和实践成果的基础上进行探讨,做了一件很有意义的事情。

该书的突出特点集中体现在如下几个方面:第一,对党务公开的概念作了较为科学的界定。在总结学界关于党务公开概念不同看法的基础上,结合实际,力图从目的、依据、做法等三个层面做出全面的概括。第二,明确提出理解和把握党务公开科学内涵从党务公开的主体、内容、范围、方式、程序、时限和保障机制这七个要件着手。第三,提出并详细分析了作为党务公开理论依据的权利授予、权力控制和权力透明这三大准则。第四,深度剖析了党务公开的时代价值。报告分别从经济、政治、文化、社会和党建等五个角度深入剖析了大力推进党务公开的时代价值。特别是通过对党务公开的经济、政治、文化、社会价值的挖掘,使党务公开所体现的意义更加全面。第五,提出并剖析了党务公开的五大原则。即“遵规守纪原则”、“循序渐进原则”、“区分层次原

则”、“真实有效原则”、“着眼长远原则”。第六,系统梳理和剖析了近年来我们党的党务公开的鲜活实践。报告按照党的权力运行的基本顺序和重大环节,分别从权力授予公开、重大决策公开、绩效评价公开和党内日常事务公开这四个方面,对党的中央组织到地方各级党组织近年来党务公开实践的主要做法、取得成效和值得推广的经验进行了较为全面的梳理,并进行了较为全面深入的分析。其中对党的中央组织党务公开实践的梳理,是过去欠缺的。第七,深度剖析了当前党务公开实践中面临的突出矛盾和问题。该书从理论和实践相结合的角度,对当前党务公开的范围比较窄、内容比较浅、形式比较单一、制度不够规范、党务公开与政务公开关系不够顺畅、不同层级的党务公开推进的步伐不够协调等问题的表现及其深层原因进行了比较深入的分析。第八,提出了继续推进党务公开的目标、途径与任务。书中强调要把近期目标与远期目标相结合,在路径上要自上而下和自下而上相结合,在更新观念、完善内容、创新形式、健全制度等方面要多元并举。第九,提出并论述了稳步推进党务公开必须正确处理的五大关系。包括党务公开与保密的关系、党务公开与政务公开的关系、党务公开与民主集中制的关系、党务公开的速度与效果的关系、党务公开的成本与收益之间的关系等。在上述方面,作者通过分析,阐述了自己的独到见解,提出的对策建议富有参考价值。

当然,作为新时期中国共产党急需研究解决的重大战略

性课题,党务公开涉及的问题不可能指望在这一本书中全部都能得到解答。对许多问题的探索恐怕也只是个开始。在我看来,至少在以下三个方面,研究是可以进一步深化和细化的。一是,对未来进一步推进党务公开的目标定位,还需要做进一步的细化分析。比如,要依据不同层级党组织的职能任务,分别对其近期党务公开的目标和远期党务公开的目标作细化研究,以增强其指导价值。二是,对未来推进党务公开健康发展的路径选择,还需要做进一步的细化研究。比如,在实现自上而下与自下而上的有机结合上,其难点和重点何在,如何破解等问题,还可做更深入的研究。三是,在对党务公开进行深度研究的方式方法上还可进一步创新。比如,能否适当引入经济学中的定量分析方法,对党务公开的经济价值进行衡量,对党务公开中速度与效益的关系、成本与收益的关系进行量化分析,对党务公开阶段性目标提出一系列量化指标,等等,有了这些定量分析,对党务公开的研究将会更具科学性和可操作性。

总的来看,《新时期中国共产党的党务公开问题研究》一书,选题紧扣时代前沿,研究的思路清晰、结构严谨、观点鲜明,有自己的见解。作者张军果同志作为一名在经济学领域富有成就的年轻学者,能在进入博士后流动站后较短时间通过对党建理论的学习写出这样一部著作,反映出作者有宽广的知识视野、厚实的理论底蕴和较强的独立从事重大科研攻关的能力。党的建设是一门综合性的研究领域,其他学科的

学者的参与,有利于深化对问题的探索,提高党建学科的学术化水平。希望张军果同志出站以后能继续深化对党建理论的研究,争取在这个领域也能为自己开拓一片学术空间。

是为序。

中共中央党校党建部主任、教授

王长江

2013年1月9日

目 录

序	王长江 1
绪 论	1
一、党务公开——一个急需研究的时代课题	1
二、本书研究思路与主要创新点	6
第一章 新时期中国共产党党务公开的科学内涵、 时代价值及其原则要求	17
第一节 党务公开的科学内涵	18
一、党务公开的基本概念	18
二、党务公开的七个要件	20
第二节 党务公开的立论依据	26
一、权力授予准则	26
二、权力控制准则	27
三、权力透明准则	28
第三节 党务公开的时代价值	28

一、党务公开的经济价值	29
二、党务公开的政治价值	37
三、党务公开的文化价值	41
四、党务公开的社会价值	48
五、党务公开的党建价值	65
第四节 党务公开的基本原则	76
一、遵规守纪原则	77
二、循序渐进原则	78
三、区分层次原则	79
四、真实有效原则	81
五、着眼长远原则	82
第二章 新时期中国共产党党务公开的实践性探索	83
第一节 权力授予的公开	84
一、农村基层选举制度改革的历史回顾	84
二、雅安“零起点”公推直选乡镇党政班子改革 试点	87
三、新都区公推直选乡镇党委书记和村支部书 记改革试点	93
四、镇江市委关于培养选拔党外领导干部试点	95
五、广东探索全委会差额票决重要干部	97
六、党的中央组织用人机制的改革试点	100
第二节 重大决策的公开	102
一、温岭重大决策中的“民主恳谈”	103

二、新都区重大决策中的“三会开放”	110
三、杭州的开放式决策试点	113
四、成都市锦江区全委会决策范围扩大	119
五、党的中央组织重大决策中的对外公开	125
第三节 绩效评价的公开	128
一、新都区的“民主测评”试点	129
二、隆昌县的“社会评价”试点	130
三、党的中央组织绩效评价的对外公开——中 央政治局向中央全会述职	137
第四节 党内日常事务的公开	138
一、地方和基层党组织党内事务公开的代表—— 通江县党内事务公开试点	138
二、县委权力公开透明运行改革——湖南省的 县权改革试点	146
三、成都武侯区“党委权力公开透明运行”试点 ...	150
四、党的中央组织党内事务公开的主要做法	157
 第三章 稳步推进中国共产党党务公开的对策设想	171
第一节 当前的党务公开仍然存在的突出矛盾和问题	171
一、党务公开的范围还有待进一步拓展	172
二、党务公开的内容还有待于进一步深化	173
三、党务公开的形式还有待于进一步创新	175
四、党务公开的制度还有待于进一步规范	177

五、党务公开与政务公开之间的关系有待于进 一步理顺	181
六、不同层级党务公开不协调的问题有待于进 一步解决	182
第二节 继续推进党务公开的目标、途径与任务	184
一、目标——近期与长远有机结合	184
二、途径——自上而下与自下而上互促共进	185
三、任务——多元并举	188
第三节 稳步推进党务公开必须正确处理的五大关系	199
一、正确处理党务公开与保密的关系	200
二、正确处理党务公开与政务公开的关系	210
三、正确处理党务公开与民主集中制的关系	218
四、正确处理推进党务公开的速度与效果的 关系	227
五、正确处理党务公开的成本与收益之间的 关系	237
参考文献	250
后 记	252

绪 论

一、党务公开——一个急需研究的时代课题

党务公开是无产阶级政党发展的必然取向。作为近代政党政治产物的共产党,一开始就是为争取无产阶级的民主自由解放而建立的,因而党务公开自然成为其运行的一般规则。但是由于反动势力对共产党的打压,使得共产党的活动在初建时期往往不得不在地下秘密进行,因而使党务公开又具有显著的历史性特征。中国共产党是在旧中国面临三座大山压迫的环境中诞生和发展壮大的,因而,在新中国成立之前,其党务工作不可能完全公开。但在新中国成立之后,中国共产党的历史方位发生了质的变化,由过去受压迫并带领全国人民翻身闹革命的革命党,变为现在领导全国各族人民进行中国特色社会主义建设的执政党。此时我们党的利益是和人民大众的利益完全一致的,我们党的活动是在阳光下进行的。因此,要为人民谋利益,就必须充分确保广大党员群众的知情权、参与权、监督权,党的活动应该在不违背党和国家特殊利益而必须保密的情况下,尽

可能公开。唯有如此,才能确保中国共产党的科学执政、民主执政、依法执政;唯有如此,党的执政能力才能得以提高,党的先进性才能持续保持,党与人民群众的血肉联系才能更为紧密,党的阶级基础、群众基础,进而党的执政地位才能不断巩固。

由此可见,党务公开是中国共产党长期执政的必然要求。为此,党的十六届四中全会正式提出要逐步推进党务公开。党的十七大进一步强调,“要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。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。”^①党的十八大报告进一步指出,要“健全权力运行制约和监督体系”,强调要“推进权力运行公开化、规范化”,要“完善党务公开”,要“加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行。”^②正是由于中央的大力推动,地方各级党组织纷纷实践,取得一定的成效。与此同时,围绕党务公开问题的研究成果也逐渐问世。

综观这些年来的研究成果,大体可分为三种:一是理论探索。这类研究,注重对党务公开的学理性研究。包括对党务公开的历史渊源、党务公开的意义的探究,以及对党务公开的内涵、内容、范围等进行学理性界定等。二是政策解析。这类研究,重点是对党中央文件精神的解析与宣传。三是经验凝炼。

① 《十七大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社 2009 年版,第 39 页。

② 《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》,人民出版社 2012 年版,第 26—27 页。

这类研究,主要是针对地方特别是基层党组织的党务公开实践予以介绍、剖析以及对蕴含其中的经验教训的总结等。

尽管这些研究是十分必要的,而且也是富有成就的,但存在三大突出问题:

一是理论研究还不够全面系统和深入。近年来在党务公开实践中,尽管中央反复强调要积极推进,但为何一些地方和部门热情不高,措施不力,做表面文章的比较多?究其原因,除了确保党务公开的体制机制不健全之外,最重要的是在思想认识上,一些党的领导干部并没有看到党务公开的极端重要性和时代价值。综观这些年的理论研究,更多地把党务公开视为简单的党的建设问题,因而对其意义的探索也仅局限于党建价值。而事实上,由于中国共产党是当代中国唯一的执政党,因而党建问题与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设密切相关,因此对党务公开的意义和价值的认识决不能仅局限于党内,而应从中国特色社会主义建设全局的高度去审视。可以说,党务公开工作能否搞好,不仅关乎党自身的生存与发展、党的执政地位的维护与巩固,更关乎中国特色社会主义的前途与命运。因此,对党务公开时代价值的认识与研究,必须从中国特色社会主义道路的开拓上去寻找答案。唯有如此,才能更好地调动党的各级领导干部推进党务公开的积极性、主动性、创造性和科学性;唯有如此,才能坚定广大党员群众对推动党务公开工作的理想、信念和决心与意志。

二是对党务公开实践的总结提炼还不够全面、系统和富有指导价值。进入新世纪以来,各地基层党组织已逐步开展党务

公开试点,特别是党的十六届四中全会明确提出要推动党务公开以来,这种试点更是在各地轰轰烈烈地开展。理论界对这些试点情况的分析,往往就事论事的多,能够上升到理论高度并进行系统性归纳总结的比较少。目前比较有代表性的,是由郭伟、裴泽庆、郭从伦所著的《民主政治背景下的党务公开》(四川人民出版社 2009 年 12 月版)一书,对基层党务公开试点情况进行了比较好的梳理。比如,按照权力授予公开、权力运行公开、重大决策公开、权力监督公开、绩效评价公开、党内事务公开等进行分类,从某种意义上说,该书开创了系统性研究和梳理党务公开实践工作的先河。但从其所选取的案例内容看,相互之间的交叉重复比较多,对案例的提炼升华还有待于强化,其分析的指导价值还有待于提升。更为重要的是,目前学界很少对党的中央组织的党务公开的实践进行系统的梳理。究其原因,一则认为目前党的中央组织党务公开动作不大,值得总结的东西不多;二则担心党的中央组织的党务公开问题比较敏感,因此很少有涉足这一领域的研究。而事实上,一方面,党的中央组织的党务公开工作十分重要,因为它对地方各级党组织的党务公开具有十分重要的示范、引领和指导价值,因此对它不能不进行深入研究;另一方面,近年来党的中央组织各部门也纷纷有一系列的公开动作,诸如中央政治局向中央全会报告工作、建立新闻发言人制度、开通中央党建网站、开通直通中南海信箱等,都产生了很好的社会反响,并取得比较好的示范效果,因此也应该对这些试点、实践进行梳理、总结、提炼,进而为更好地促进党的中央组织的党务公开建言献策。

三是对未来继续推进党务公开工作的对策建议还缺乏宏观性、全局性、系统性和实效性。从学术界的研究情况看,一方面,针对当前党务公开工作实践中存在的突出矛盾和问题,缺乏深层的剖析和梳理。通常就事论事的比较多,而从内在规律、深层根源和理论高度剖析问题的比较少,因而很难找到根本性的解决问题的办法。另一方面,从提出的对策思路上看,由于就事论事的多,因而不能从宏观、全局、系统和规律的高度进行探究,提出的对策措施现实指导意义有限,特别是缺乏普遍性的指导价值。目前,比较有代表性的著作,是由石国亮撰写的《党务公开理论与实务》(研究出版社 2010 年版)一书。该书从操作层面,对党务公开的时限、形式、程序等进行了比较详细的分析。应该说,这本书在某种意义上填补了党务公开实务研究领域的空白。但其中的缺陷是,具体操作层面的多,而具有普遍指导价值的规律性、前瞻性层面的比较少,特别是对未来党务公开工作的总体走向、目标设计、路径选择、工作重点和难点等方面的剖析还比较欠缺。

综合上述分析,一方面,推动党务公开是现代社会发展的大势所趋,对开拓中国特色社会主义道路,建设中国特色社会主义,意义重大,影响深远;另一方面,从目前党务公开的实践,到对党务公开工作的理论研究,都还存在诸多缺陷。为此,本书的目的,就是要着力弄清当今时代中国共产党党务公开的时代价值,进而引导人们坚定推进党务公开的决心和意志;就是要弄清当前我党党务公开所取得的突出成就,进而帮助人们对我们党的党务公开工作充满信心和期待;就是要弄清当前党务公开工