

政务活动公开化是政治民主化的重要特征

傅 明 贤

政务活动公开化,是指国家机关行使国家权力的一切活动,除了法律规定的机密活动外,均要向人民大众公开。公开的主体是国家机关,公开的客体是人民大众及其代表。公开的内容是国家机关行使国家权力的绝大部分活动,它包括国家的立法活动、行政活动、司法活动;包括国家政务类公务员行使国家权力的活动,他们的功过得失,升迁任免;包括业务类公务员要按照立法机关规定的条件,在全国范围内公开地平等地考试后,予以任免。政务活动公开的方式,有主动式公开,被动式公开。主动式公开,即由国家机关主动将自己的立法、决策活动,将自己的方针、政策、实施计划、目标、步骤及实施中的情况问题等等向人民大众公开;被动式公开,是人民大众主动询问、质询、了解国家的某项政务活动,由国家机关予以答复。凡是重大的政务活动,均应由国家机关主动公开,而细小的,具体的政务活动,只能以被动的方式公开。政务活动的公开,不仅包括国家的政务活动要让人民知道,而且还包括人民公开地参与决策,讨论重大问题;包括人民对国家机关进行公开的监督。

政务活动公开化,是实现政治生活民主化的重要前提和体现,是当前各国政治体制改革的重要内容之一。对它的重要性,已日益被人们所认识。从理论上深入探讨这一问题,对顺利实现我国政治体制的改革,是非常必要的。本文想从以下三个方面阐述政务活动公开化的意义。

政务活动公开是民主政体的重要特征

政治体制演变的历史经验表明,凡是专制型的政治体制,它的政务活动均向人民封闭,政务的决策由少数几个人甚至是一个人作出,别人无权参与,其他的人只有唯命是从的义务,没有提出不同意见的权利。他们的政务执行活动,不受人民群众的监督,不要群众议论,“莫谈国是”是其封闭型政治体制的典型写照。

而一切民主政体,包括剥削阶级国家的民主政体,其政务活动均具有开放的性质。即使在古代奴隶制的民主共和政体内,其政务活动均具有相当的开放性。尤其是当时的雅典,实行的是自由民的直接民主制,所有的重要政务活动,均由公民直接讨论决定。当然,他们把奴隶、外邦人、妇女均排斥在公民之外,是赤裸裸的剥削阶级的民主政体。在资本主义制度下,随着资本主义民主政体的日益成熟和完善,其政务活动的开放性已越来越强。如美国60年代以来,国会公布了一系列加强政务活动公开性的法律。如1966年颁布的“情报自

由法”，1974年颁布的“隐私法”，1976年颁布的“公务公开法”。这些法律规定，除国家法律规定的机密政务外，司法机关存放的个人档案外，任何公民均可查阅政府的文件、档案和个人档案，政府的会议要向社会公开记录副本等等。当然，资产阶级政务的目的，第一，是为了让所有的资产阶级分子有机会参与政权管理，是调整资产阶级中的少数人与资产阶级多数人之间权利分配的矛盾；第二，它是为了调整、缓解、疏导资产阶级与人民大众的矛盾，不致使矛盾总爆发。从根本上说，它仍然是资产阶级专政的一种形式，政务活动的公开性，并不表明资产阶级政权由全社会成员共同管理，它只具有民主的形式，却装的是资产阶级专政的内容。

社会主义国家政权，不仅在形式上实行的是民主共和政体，而且在实质上，也是由人民当家作主的国家。它的政务活动，理所当然地要向人民公开，它具有内容与形式的开放的统一性。在社会主义国家，人民是主人，而国家工作人员是人民的公仆，他们要按照人民的意志推行政务。既然要按人民意志推行政务，就得向人民请示汇报工作。但谁是人民呢？人民，就是千千万万的人民大众，千千万万的普通人。从一定意义上说，人民是不可被代替的，任何政党、任何社团组织都只能在一定意义上代表人民，即使是共产党，也只是从根本上代表人民的利益，不能在全部意义上代替人民！国家机关要向人民汇报、请示工作，就是向千百万群众汇报请示工作。而政务活动公开的目的就是向人民请示汇报工作。所以赵紫阳同志在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告中指出：“社会主义民主政治的本质和核心，是人民当家作主，真正享有各项公民权利，享有管理国家和企事业的权力。”因此，他提出了要“提高领导机关活动的开放程度，重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论”。紫阳同志这段话说明，我们提倡政务活动公开的根本目的，就是为了让人民群众行使国家主人的权力，能够最广泛地参与政权管理活动，人民群众中各个阶级、各个阶层、各个社会集团能够有更多的机会平等地知政、议政、参政，从而使普通的人民大众对政治的影响更为广泛、更为直接。列宁曾将“完全的公开性”作为“广泛的民主原则”的重要条件之一提出来，认为“没有公开性而来谈民主是很可笑的”。我们完全可以说：没有政务活动的公开，就没有人民民主，就没有民主政治。

政务活动公开是行政管理民主化的需要

政治民主化，最重要的内容是行政管理民主化。国家权力的行使归根到底都体现在国家对社会事务的管理上，而国家对社会事务的管理就是国家行政机关即政府的行政管理活动。人民管理国家的权力，其核心就是参与国家对社会事务的管理，即参与政府的行政管理。政府的行政管理活动，按照程序可分为两大部分：一部分是决策；一部分是执行。人民参与政府的管理活动，就是要参与政府的决策，控制、监督政府的执行，使决策民主化，对政府的监督民主化。

决策的民主化，就是人民的事情要由人民作主，凡是关系到人民命运、人民生活、与人民有关的问题，人民都应该参与这些决策的制定过程。要做到这一点，就必须实现政务活动公开。只有将政府所要进行决策的问题公开（除法定的国家机密外），人民才了解情况，了解该决策的背景、矛盾以及我们所要达到的目标，从而才能够为人民群众讨论这个问题提供条件。政务活动公开，在当前的条件下，就是政府将重大问题，经过广播、电视、报纸等现代化大众传播工具向人民公开，这就为各个阶层提供了平等的知政机会，从而也就为他们平等的议政、参政提供了条件。政务活动公开，就是要让群众公开的讨论重大问题，它可以使各

个阶层不同的利益和要求充分地反映出来，使决策更为民主，更能从多数人的利益出发。它可以使讨论在人民大众的监督下，各种意见公开地平等地进行竞争，各种意见的优劣得失能够公开比较，使决策更为科学，更为优化。过去很长一段时间内，我们总以为对重大问题的决策，只能有一种方案是正确的，其它的方案都是资产阶级的、走资本主义道路的，是不需要考虑的。因此，不仅是不要群众参与决策的讨论，连政府政务类公务员也不能都参与决策。事实上，在坚持四项基本原则的前提下，重大问题的处理，也可以有几种方案，它们之间的差别，并不都是两条道路、两条路线的差别，是完全可以选择、可以比较的。正因为如此，在无产阶级的领袖们之间，对重大问题的认识并非完全一致，这点已为历史所证明。即使是关系到两条道路、两条路线的斗争，也应将它公之于众，让两种意见充分发表，由人民群众公开讨论、抉择。这样做，就可以使决策不去迁就某些握有权力的少数人的政治利益，不会使决策屈服于少数人的政治偏见，就可以减少重大决策的重大失误。甚至可以防止少数阴谋家、野心家的篡党夺权活动，这难道不是历史的教训吗？所以，历史的结论是：决策的公开化是决策的民主化、科学化的重要保证和体现。

人民行使参与政府管理的权力，不仅要能够直接参与政府的重大决策，非常重要还要能够牵制政府的执行。政府的一切决策都是为了执行，再好的决策，如果没有忠实的执行是不行的。但是，由于政府的执行活动，任务繁重，分工细密，专业性强，需要专职人员担任，不可能由广大人民群众直接参与活动。为了使政府的执行活动始终能按照人民的意志办事，唯一办法，是由人民对政府实行民主监督。而民主监督的重要前提和体现就是政务活动公开化。

首先，政务活动公开，是人民群众监督政府的前提条件。只有政务活动公开，人民才能了解情况，才谈得上对政务的功过得失进行评价，否则，监督就是一句空话。其次，政务活动公开，本身就是一种对坏事的批评，对好事的表扬，它本身就能起到抑恶扬善的作用，能够督促政府忠于人民，是反对官僚主义和腐败现象的有力武器。政治生活表明，凡是肮脏的丑恶的政治行为，都害怕公开，都是在神秘的外衣下，在保密的借口下得以生存与繁衍。公开本身就能对这些丑恶的东西起抑制作用，正象腐败的东西害怕见到太阳一样，因为太阳可以杀灭细菌，而公开则可以谴责和抑制丑恶。我们可以设想一下，如果我们订一个制度：各级政府的政务类公务员所犯的错误及处分情况，均要在同级人民代表大会上公布，并经人代会向全社会公布。仅此一条，将会挽救多少人啊！会使多少人想搞不正之风的人为之胆寒而却步啊！而一切光明的东西，美好的东西，却与此相反，它们不怕公开，并希望公开。公开本身，实际上就是对真善美行为的一种表彰、一种鼓励！一切想励精图治、公正无私的政务类公务员，都会因为政务活动公开而欢欣鼓舞，都会因此而振奋、而有更高的政治热情。第三，只有政务活动公开，人民才了解每个政务类公务员的政绩得失，谁的品德好、能力强、政绩卓著？谁是一个饱食终日、无所用心时尸位素餐者？谁是一个专门喜欢耍弄权术的政客？谁是一个以权谋私、作威作福的老爷……等等，只有人民了解这些活情况，而不仅仅是当过什么官、任过什么职的死情况，人民才能真正行使主人选择公仆的权利。如果你的仆人都是一个面孔，只有共性，没有个性，你如何选择呢？第四，政务活动公开，使执政者有一种外在的监督压力感，从而能够建立起一种真正对人民负责的责任心，事实证明，没有任何外在监督压力的责任心是难以建立的，更是难以持久的！没有外在压力的责任心。只能靠良心维持，而良心是需要良好的环境去培植的！没有良好的环境，只有恶的引诱，“良心”也会变成“坏心”！有了政务活动公开所产生的外在监督压力，执政者就不敢为所欲为，轻率从事，他会预想到此事公开后对自己造成的政

裕影响，感到自己对此事应负的历史责任。政务活动公开，就意味着让人民群众评论每个政务类公务员的功过得失，每个政务类公务员的政治声望、政治信誉将由此而定。而这点正是政务类公务员最关心、最敏感的问题，它起着决定政务类公务员命运、前途的作用。只有抓住这个问题，才能促使政务类公务员对人民负责。而其他的办法，如我们通常用的经济刺激办法，在这里是无能为力的。可以这样说，没有公开，就没有人民的监督；而没有人民的监督，就没有政治责任制。所以赵紫阳同志一再提出，我国要实行政治活动监督的民主化，公开化，这次他在党的第十三次全国代表大会的报告中又指出：“政务类公务员，必须严格依照宪法和组织法进行管理，并接受社会的公开监督。”

政务活动公开是巩固人民民主政权的需要

我们的国家是社会主义国家，是由广大人民当家作主的国家。国家的管理好坏，效率高低，直接取决于人民的参政能力。但是，由于我国的社会主义制度，是从毫无民主可言的半封建半殖民地的旧社会脱胎而来的。尤其是中国经历了几千年的君主专制制，从未实行过民主政体。长期以来的专制制度给人民以很深的影响，严重地压抑了人民参政的积极性、主动性、创造性，压抑了人民参政的兴趣和能力。在人民当中，主动参政的民主意识极为薄弱。如何激发人民参政的兴趣，提高人民的参政能力，增强人民的民主意识呢？这本身就是社会主义国家的政治职能之一。提高人民的民主意识和参政能力，不能光靠政治学习，更重要的是靠民主政治生活的实践。而政务活动公开，就是最重要的民主实践。它可以诱发人民群众对政务活动的兴趣，激发人民群众对政务活动的关心，培养人民群众对政务活动的责任心和主人翁精神，提高人民群众的参政能力！使人民在公开议政的活动中，感到自己真正是国家的主人，作为一个国家的主人，不仅要负责搞好本职工作，而且要积极参与国家管理活动。实践是最伟大的学校，主人翁的精神和能力只有在主人翁的实践中培养。

同时，政务活动公开，还会使我们政府的威信更高，使政府与人民合作得更好，政局更安定，人民更团结，人民民主的政权更巩固！政务活动公开，使我们的政府成为透明政府，使群众完全了解政府，而了解是建立感情和信任的基础。有了了解，就能理解！有了理解，就能谅解！从而能够取得群众的合作与支持。即使政府的政务活动有缺点甚至失误，但只要我们的政府，心怀坦荡，向人民开诚布公地讲清楚，群众就谅解一半，起码说明我们的政府是相信群众的，是光明磊落的。而且，由于决策不是少数人关门作出的，而是由人民参与作出的，人民就会承担决策的责任，不会把责任统统推到政府身上去！同时，有些政务活动的失误，责任并不全在政府，而是社会本身发展过程所必然的表现。但是，如果不公开这些问题的全部情况，人民群众就不知道，人民群众就会把一切过失、问题统统归咎于政府。因此，不实行政务活动公开，实行封闭式的政治生活，不利于人民与政府的相互了解、信任与合作。

当然，政务活动公开，可能带来某些“麻烦”，某些“动荡不安”的因素。从表面上看，政务活动公开，会使大家七嘴八舌，评头论足，褒贬不一，意见分歧，甚至会出现吵吵嚷嚷的不安静情况。但是，要知道，这点正是民主生活的正常状况。这种一定程度的、通过法律制度正常渠道所表现的不安静，正是从根本上保证政府与人民团结合作所必须的！从根本上保证政局安定团结所必须的。它说明，人民与政府是互相信任的。政府相信人民，因而才愿意向人民公开其活动！政府相信自己是忠于人民的，因而才敢于向人民公开其活动。它说明：人民

是相信政府的，因而才敢于直言不讳、犯颜进谏，不怕因此招来政治上的“麻烦”。在这样的政治体制下，人民与政府的信息沟通，关系良好，人民了解政府，并能通过各种渠道随时向政府提出自己的意见，不至于产生误会、隔阂，不至于积小怨为不满，积牢骚为冲突行为！要知道，政府与人民的矛盾始终存在，不管是剥削阶级的政府，还是人民的政府，都是如此，只不过矛盾的性质不同而已。如何解决这个矛盾呢，是封闭式的政治体制还是开放式的政治体制更好呢？封闭式的政治体制，政治决策和执行，都是政府的事，人民不过问，不讨论，表面上显得政治生活平静，鸦雀无声，似乎非常安定团结。实际上这种政治体制，更容易作出错误的决策，更容易使政府的执行走偏方向，失去社会的控制；政府遇到的困难，更不容易取得群众的谅解与合作。这样的政治体制是在隐藏更大的矛盾与冲突！它加深与扩大了政府与人民的矛盾，掩盖了矛盾，使矛盾不能用正常的方式及时解决，一当矛盾积累到一定程度，必然要冲破体制的束缚，以非常手段暴露出来。到那时，就会从根本上危及政局的稳定与人民的安定团结了。而且，由于封闭式的政治体制只适宜于以传统经济为主的封闭式的社会生活，随着当今生产和生活社会化的发展，人民的民主意识日益增强，即使在矛盾未激发时，在封闭的政治体制下，也不会出现表面的平静，不会鸦雀无声，它只会遭到普遍的牢骚与不满！这种牢骚与不满由于没有正常的法制渠道疏通，它随时可能泛滥成灾！而开放式的政治体制，一切都与此相反，决策比较容易更正确、更科学，更符合人民利益；政府的执行活动更容易受到社会的控制监督，方向更容易端正；政府遇到的困难更容易争取群众的谅解与合作。在这样的政治体制下生活，一定程度的不安静是通过法律制度有序地表现出来的，它会及时得到疏通与引导，不容易酿成根本的政治冲突！不会危及政府的稳定，不会危及人民的团结。

我们是社会主义国家，我们的执政者是马克思主义者，是共产党人，我们的宗旨是全心全意为人民服务，永远忠于人民群众，信任人民群众，依靠人民群众，这是我们党和政府立于不败之地的根本。而政务活动公开，实际上就是新的历史时期下党的群众路线的重要表现。只要我们忠于、相信、依靠人民群众，就必然要使我们政务活动公开，就会不怕群众在讨论政务中的意见分歧，不怕群众对政府的批评、监督，不怕群众对政府指手划脚的评论，所有这些，都只会使政府的决策更正确，政府的行为更清明廉洁，政府的管理更有效率。我们不但怕这些评论和监督，而且它是我们人民的政府自身所希望的！对人民群众来说，人民享受这些民主权利的结果，只会更相信政府，更拥护政府，更愿意与政府合作，更会用全力去保护政府！因为群众知道，只有这样的政府，才真正是自己的政府，只有在这样的政府领导下，自己才能享受到主人的权利。因此，这样的政权，是最巩固的政权，是任何人颠覆不了的政权。我国自党的十一届三中全会以来，特别是党中央提出要进行政治体制改革以来，政务活动公开化的程度已在逐步而明显地得到提高。特别是这次党的第十三次代表大会的召开，新闻界对大会报导的深度和广度是前所未有的！赵紫阳同志又在大会上的报告中，从不同的角度多次论及有关政务活动公开化的问题。除本文上面已提到的要“提高领导机关活动的开放程度”、“政务类公务员……并接受社会的公开监督”外，还提出了新的干部人事制度要贯彻“注重实绩、鼓励竞争、民主监督、公开监督的原则”，提出了要“建立社会协商对话制度”，“做到下情上达，上情下达，彼此沟通，互相理解。”等等，所有这些，都说明我党、我国政府已经把政务活动公开化，作为我国政治体制改革的重要目标。可以预言，我国政务活动公开化，将会与我国政治体制改革的深入开展而同步发展！