本版编辑：澹　雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

公共行政

中国为什么需要“政务公开”

□ 后向东

政务公开作为一种制度安排，肇始于上世纪初的“知情权”运动，近年来逐渐成为各国民主政治中的一个重要方面。中国将“政务公开”正式作为一项具体的工作加以推进，萌芽于上世纪八十年代，以村务公开、厂务公开为标志；发展于本世纪初，以2000年、2005年中央发布的两个政务公开文件和2007年《中华人民共和国政府信息公开条例》为标志。到十八届四中全会前所未有地将推进政务公开作为坚持依法行政、建设法治政府的六项任务之一，政务公开在中国的发展达到了新的高峰，与此同时，相伴随的争议也达到了新的高峰。

争议主要源于对政务公开本源的认识。政务公开与知情权相伴相生。一般认为，知情权的制度与实践首先在美国探索形成，其间，出现了关于知情权的三种理论：第一种可称之为“基本权利论”，将知情权视为宪法所保障的基本权利，所谓天赋人权是也。第二种可称之为“民主配套论”，认为知情权是民主制度的配套性制度，因为民主体制要正常运转，需要让公众了解必要的公共信息，以使他们能够进行充分的判断。第三种可称之为“公共财产论”，认为公共信息属于公共财产，公众有权获取。其中，“公共财产论”早已式微，因为它没有实质性的理论说服力。“基本权利论”实际上是以 “民主配套论”为前提的。世界103个国家的信息公开法，绝大多数建立在“民主配套论”的理论基础之上。政务公开在我国的实践，与推进基层民主建设的进程同步。这也从一个侧面表明，在当初的顶层设计过程中，政务公开是作为基层民主建设的配套而提出的。

如果深入考察中国的政治传统、体制和实践，而不是带着有色眼镜、标签式地、表面地甚至肤浅地观察中国，就会发现，政务公开在中国有着坚实的政治基础，中国不仅不排斥政务公开，反而将探索出具有中国气派的政务公开，为发展人类政治文明作出新贡献。

推行政务公开，是践行群众路线的必然要求，也是群众路线得以践行的外在表现

群众路线，是党团结带领全体人民取得革命胜利的制胜法宝，也是党领导新中国不断取得新胜利并在这个过程中不断夯实自身执政基础的根本之道，是当代中国最核心的政统。什么是群众路线？毛泽东对此有过十分精辟的论述：“所谓正确处理人民内部矛盾问题，就是我党从来经常说的走群众路线的问题。共产党员要善于同群众商量办事，任何时候也不要离开群众。党群关系好比鱼水关系。如果党群关系搞不好，社会主义制度就不可能建成；社会主义制度建成了，也不可能巩固。”群众路线的根本要求是从群众中来、到群众中去。这一来一去的过程，既内在地要求党要深入群众、了解群众所思所想所盼，也内在地要求党要实时让人民群众知道、了解所做的工作、所奋斗的目标等，从而赢得最广大人民群众的支持和拥护，也就是毛泽东所说的“到群众中去做宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动”。据此而言，公开透明、交流互动，是群众路线的内在要求。政务公开对于我们党我们国家并不是什么新生事物，而是群众路线在新时期、新的法治环境下的新表现形式之一，是群众路线与时俱进的产物之一。如果不能真正坚持“以公开为常态、不公开为例外”，也就是没有践行好党的群众路线；如果对于公开透明不仅不能从思想上认同反而在行动上加以阻碍，则可以说是背离了群众路线这个立党兴党的根本。

推行政务公开，是落实党的执政责任的必然要求，也是落实党的执政责任的重要抓手

党的执政地位，也意味着执政责任。构建一个好的政府，约束政府在法治框架内履行职责、践行服务型行政，是执政责任中的重要内容。作为执政党，有责任确保政府在正确的轨道上运行。构建好的政府，是一项系统性工程。其中，大力推行政务公开，是一条重要经验。实践证明，公开透明是现代政府的基本特征，是有利于而不是有碍于公共利益的实现，是促进而不是妨碍政府施政目标的实现，是凝聚各方力量协同治理而不是把政府与公众对立起来，是夯实而不是削弱执政基础。因此，党领导人民大力推行政务公开，监督政府按照公开透明的要求运行，以建设一个好的政府，以落实党的执政责任。这是我国政务公开的又一个重要出发点。



推行政务公开，是政府自我约束自我管理的重要途径，更是中央政府监督管理地方政府的重要方式

公开的重要目的之一是为外部监督创造必要条件。近年来人们越来越发现，对于政府而言，公开除了有外部监督和约束一面之外，还有自我完善、自我约束的积极作用。现如今，公开透明的双向互利价值正越来越为人们所认知、认同。政府越来越认识到，政府需要加强日常性的自我监督，实时、动态发现自身存在的问题，防微杜渐，才能良性发展，保持主动。因此，信息公开制度从起源到逐步发展，经历了一个从外部监督约束向自我约束自我完善与外部监督约束并重的转变过程。不仅如此，中国的政务公开在这方面还有着自身特有的考虑因素。我们是单一制国家，监督管理地方政府的主要责任在中央政府。根据《宪法》第八十九条，国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。中国幅员辽阔，在全国设置着也许是世界上最为庞大的行政系统。对于这种超级行政系统的监督管理，仅靠传统的行政的方式是不够的。社会舆论不时有“政令不出中南海”的说法，这固然有误解的成分，也从一个侧面反映出传统的监督管理模式下监督力量不够的问题。信息公开作为一种有效的外部监督方式，既是社会监督政府的需要，也是上级监督下级的需要。这也可以从一个方面说明，中国信息公开法律制度为什么是由国务院推动并最终以国务院行政法规的形式出现的内在原因。

总而言之，政务公开，不仅是选举民主的基础，更是协商民主的基石；不仅为西方政治体制中的政府所需要，更为恪守全心全意为人民服务宗旨的人民政府所需要；不仅不是危害我党执政基础的负能量，恰恰相反，它是密切党同人民群众血肉联系、夯实党的执政根基的正能量；它绝非不适合中国国情的外来物种，而是有着深厚历史渊源的内在政统。以上诸点，不仅应当为国内外各方面所周知，更应当为我们广大党员干部所理解、所贯彻、所坚持。如此，才有助于真正使协商民主落地生根，有序地激发和释放我国政治活力，在社会主义中国探索出更高程度民主模式的实践样本；有助于把党的执政责任具体化为管党、管政府、管干部的实际举措，把党要管党、从严治党、构建好政府的责任落到实处；有助于真正坚持人民政府代表人民、服务人民、由人民做主、受人民监督。

依法治国

协商民主之中西差异

□ 何海根

协商民主是20世纪80年代以来在西方学术界兴起的民主理论，21世纪初被介绍到中国之后，国内出现了关于“协商民主”的讨论热潮。协商民主理论不仅受到了学术界的关注，也在执政党的有关文献中得到体现与重视。“协商民主”一词被写入党的十八大报告，2015年中央还出台了加强社会主义协商民主建设的纲领性文件。可见，协商民主作为一种新兴的民主形式，已经获得了社会各界的广泛认可。但是，认真梳理中西方对协商民主的理论探讨与实践设计，会发现协商民主具体的实践形式是多样性的，中西方对其理解并不完全相同。

理念与内涵不同。西方协商民主的“协商”包含“审议”、“慎思”和“讨论”等层面的含义，主张公民通过自由平等的对话、审议和讨论等方式直接参与到公共决策的过程之中，从而实现更多的政治参与。中国的协商民主首先是“政治协商制度”中的“协商”，意为咨询，指的是各民主党派及各界社会组织在决策过程中发挥着建言献策、咨询建议的作用。除了政党协商，中国的协商民主还包括政府、政协、人大、人民团体、基层和社会组织这六类协商，内涵比西方的更加丰富和具体。西方的协商民主是在反思选举民主的基础上，试图复兴古希腊时期形成的直接民主传统，而中国的协商民主根植于中国的传统文化与历史现实，以维护社会和谐稳定、实现个人权利与社会公益相统一为原则目标。

社会环境不同。西方协商民主理论产生于已实现现代化的发达国家，是为了回应西方社会所面临的道德冲突、政治冷漠、少数群体参与不平等等问题。西方理论家面对多元文化冲突所带来的挑战，提出用协商民主的形式，构建不同文化之间的对话机制，通过对话、交流和协商来解决问题与分歧，加深不同文化间的相互包容与理解。中国的协商民主所要适应与解决的是改革开放以来中国社会的“转型问题”：利益格局深刻调整、社会新旧矛盾相互交织、思想观念日益多元化等。构建和谐社会是中国平稳度过转型时期的重要路径，协商民主与中国传统政治文化中的“和谐”理念具有一定的契合性，符合当前中国非对抗性的民主体制架构，是现阶段能够广泛运用于中国民主政治建设各个领域，且已取得一定共识的民主形式。中国和西方国家的社会发展阶段不同，所面临的问题与挑战不同，故而协商的目标、内容、方式都有所不同。

政治功能不同。西方的协商民主针对以精英主义为核心理念的代议制局限，是一种新的民主实践形式，但协商民主并不意味着否定或取代代议制民主和选举民主，而是对其进行批判性的反思与救治，目的在于实现公民更加广泛和深入地参与到公共事务决策之中。可以说，西方协商民主是在不触动选举民主的主体地位的基础上，对选举民主进行建设性的补充与完善。因此，协商民主在西方的复兴，只是指出现实投票中的不足以及改进的方向，而不是创造民主政治的另一种范式。中国社会主义协商民主的内涵更为丰富，其主体功能有两个：第一个功能是实现稳定有序的政治参与。中国现阶段引入和倡导协商民主，可避免动员型政治参与超过中国社会的可承受程度并对社会稳定造成冲击。协商民主可以拓宽民意反映渠道，提升公共政策的合法性，并改善党群关系和民主治理质量。第二个功能是提升中国共产党的执政效率、执政能力和执政水平。作为执政党与领导核心，中国共产党要更好地应对经济转轨、社会变迁、全球化挑战，就必须能够整合、调控和处理不同利益群体的诉求，保持经济社会的进步发展。协商民主有助于构建社会多元力量有序参与的平台，集思广益，科学决策，扩大党的执政基础，巩固党的执政地位，提高中国共产党在全社会的凝聚力和影响力。

具有理想与现实的本质区别。西方的协商民主更多的是一种理想追求和理论设计，虽属于民主理论的前沿领域，但“自由民主”的主流地位在实践中并没有真正转向“协商民主”。西方现代民主制度最根本的形式是代议制，自由选举被视为民主的本质特征和实现形式。二战之后，美国学者熊彼特更将代议制民主解释为精英民主，也称为竞争性民主。这种理论认为，民主并不是人民“当家作主”，而是某些人通过竞争人们的选票而获得替人民作出决定、制定公共政策、管理国家事务的权力。选举民主把民主简单化为数字统计，本应公民自己做主的民主，蜕变为少数精英人士的权力游戏。协商民主正是针对代议制民主的缺陷，倡导公民直接参与公共事务，但这始终停留在理论家的讨论与设计层面。中国的协商民主在若干领域都已从理念上升为制度安排，特别是中国政治协商会议制度为协商民主在中国扎根奠定了良好的基础。此外，在行政、立法、党群关系、基层治理方面，我国的政治文化传统均体现出协商的民主品质。在浙江温岭市实行的“民主恳谈会”，提供了基层民众平等、广泛、有效地参与公共决策的平台，将协商精神带入基层民众的政治生活之中，反映出深化中国基层民主建设的理论生长点。

积极探索发展协商民主的中国路径。加强社会主义协商民主建设，首先要重视西方协商民主理论的进步意义，吸收人类先进的政治文明成果。协商民主没有把自由选举看作民主的唯一标志，而是强调决策过程中的公民参与、不同利益群体的平等协商，这扩展了我们对民主的认识。尽管此“协商”非彼“协商”，但西方理论家设想的一些具有公共性、公开性、平等性特征的议事平台与制度安排，对中国的协商民主建设具有一定的参考价值。此外，协商民主要求淡化精英民主的色彩，扩大普通民众直接参与协商的范围与渠道，这符合中国未来民主政治发展的趋势。当前，中国在上层的政治协商方面已经积累了较为丰富的经验，但在涉及广大民众具体生活的基层领域，协商民主还有待进一步通过创新、试验实现普及与常规化。加强社会主义协商民主建设，还要认识到协商民主的多样性特征，充分利用好本土资源。实际上，协商民主理论在西方也面临着不同流派的广泛争论，至今没有形成统一的、具有广泛共识的理论体系与实现路径。例如，社会政治生活中的“协商”究竟该如何组织，如何确保公民在高度分化的现代社会都能参与到决策之中等，西方理论家们都没有给出满意的答案。因此，中国的协商民主必须利用好本土资源，将中国传统文化与民主政治中的协商意识、协商元素、协商途径制度化，大力推广地方创新公共事务管理的成功经验，建立具有可操作性的参与平台，探索和建立一条符合中国国情、真正体现民主本质的协商民主道路。

司法改革

信息化助推律师破解执业难题

□ 刘涵泳　罗　灿

近年来，网上预约、自助查询、电子卷宗、网上阅卷、视频开庭等逐渐成为人民法院、人民检察院、公安机关信息化建设的新举措，也为充分发挥律师在依法治国中的重要作用提供了“助推器”。

信息化建设越来越成为破解律师执业难题的利器。许多地方看守所纷纷设立会见预约平台，采取网上预约、电话预约等方式为辩护律师会见提供便利，公安部还要求不得以未预约会见为由拒绝安排辩护律师会见，有效降低了“会见难”。针对“阅卷难”，最高检正在研发、试点电子卷宗系统，将诉讼卷宗材料扫描后上传至该系统，方便律师快捷、简便查阅和复制。一些地方检察机关还免费刻录案卷光盘，为律师查阅、复制案卷材料提供便利条件。

律师在家办案几年前还不敢想象，但是，人民法院已经建成使用中国审判流程信息公开网，把想象变成了现实。律师只要在上述网站上注册信息后，登录相关网站，就可以通过轻点鼠标，完成网上立案、网上证据质证、网上调解、网上缴费等一系列行为。也正因如此，律师越来越多地享受信息化的“果实”。“上海法院律师服务平台”开通了网上阅卷，在20万件有律师参与的案件中，每个律师减少一次往返法院奔波，就能节省60万个小时的工作时间、10万次车辆往返。

律师是司法最好的监督者。除了切实保障律师执业权利，信息化还为律师监督司法提供方便，如一些地方设立了律师反映问题的网上投诉方式，可以让律师及时监督司法机关严格依法依程序办案。法庭是法官、检察人员、律师的共同场所，通过庭审对抗，律师能够更好地监督司法。浙江省正在试点采用录音录像的方式记录庭审活动，全面真实完整地反映庭审情况。在全程录音录像的情况下，法庭内的参与人会感觉自己的一举一动都在监督之下，司法人员就会尤其注意让律师进行发问、质证、辩论。真理越辩越明，律师依法行使权利，对案件处理提出“不同的”诉讼主张和意见，将促使法官兼听则明，保证案件质量，有效防止冤假错案的发生。

信息化还可以对律师行为进行规范，推动构建律师与司法人员的新型关系。律师所代理的案件，以及其提出的意见，都会在裁判文书中反映出来。裁判文书全部上网以来，中国裁判文书网已经汇集了全国法院的裁判文书。稍微一查询，就能够获知律师的情况。如果某律师作为代理人固定出现在某法官审理的案件中，同时还经常胜诉的话，那么就难以避免有不正当交往之嫌。因此，以信息化为手段的公开可以让司法在阳光下运行，有利于阻断利益输送、防止私下勾兑。

当前，司法机关不断深化司法公开，大力开展信息化建设，已经为充分发挥律师作用提供了坚实保障，下一步还可以借鉴先进做法，采取更多的措施。例如，我国香港特别行政区的法院在所有法庭提供稳定安全的wi-fi，让法庭内的人员能够在需要时使用电子资料。信息化建设只有进行时，没有完成时。

（上接1版）比如，朝廷制定适用于全国的法律，同时也责成地方因地制宜制定法律，发挥朝廷与地方两个立法的积极性。这方面，清朝给我们留下了很多史料，如《大清律例》是适用于全国的统一大法，同时地方也根据具体的事宜制定了省例、成规，互相补充，各有针对性。另外，针对统一多民族的国情，中国古代盛世时期很注意制定适用于少数民族的法律。这一点可以追溯到公元前一千余年的周朝。周公曾经下过这样一道法令，就是周族人如果“群饮（酒）”，处死刑。这是鉴于商族人好酒亡国的教训而定的严法。但对于商族人“群饮（酒）”，则“毋庸杀之”，教育了事。这是最早的因俗制宜的民族立法。汉唐宋元明，都有民族立法，而以清朝最为完备。清朝非常重视少数民族的立法，制定了《理藩院则例》《回疆则例》《番夷成例》《西藏章程》等。清朝民族立法的指导原则是因族制宜、援俗而治，这一原则是非常正确的。

其二，要依法治国，以德化民。早在公元前七世纪左右，管子便提出以法治国的主张，这对后世很有影响。法被后世的统治者奉为“治世之具”。需要指出，古代的以法治国和今天的依法治国是不同的，它是作为皇帝手中治理国家的工具出现的。魏征曾经形象比喻国家好比一匹骏马，皇帝是骑手，他手中的鞭子就是法律。这种法律工具主义影响深远，而且也在不同时期起到过积极的作用。如同韩非所说：“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”除以法治国外，对于百姓则重教化，“以德化民”，使他们知廉耻，明是非，内心向善，远离犯罪。“以德化民”和“明刑弼教”在终极目的上是一致的。古人对德法互补互用论证颇多，也很有借鉴意义。

其三，要依法课吏、察吏。所谓“课吏”就是考课官吏的治绩，以定黜陟（升降）。考课之法始自战国，当时叫作上计，就是每年年终考核地方官人口钱粮增减等情况，决定官职的升迁。汉代有“上计法”，到了唐代，考课法相当完备了。考课的标准是“四善二十七最”，如“德义有闻”是四善之一；“处断平允”为法官之最；达到标准的升官，不合标准的要贬官甚至惩罚。有时皇帝亲自给丞相写评语，唐玄宗就曾给一个很有作为的丞相张说写过评语，说他只达到中上的水平，可见考课之严。到了清朝，京官考课叫“京察”，地方官的考课叫“大计”，每三年定期举行。“京察”有六个标准，叫“六法考绩”，那就是不谨、疲软无为、浮躁、才力不及、年老、有疾。由于考课定期举行，制度化了，有明确的标准，并且一定有奖惩，是很严肃的，所以考课对于古代选拔贤吏、罢黜恶吏起到了积极作用。除考课外，还有就是察吏，也就是御史监察制度。这方面论者很多，我觉得值得提出来的有三点：首先，察吏有法。从汉代的“六条问事”到清朝的《钦定台规》，监察法不断完善，成为中国古代行政法律体系中的重要组成部分。其次，监察官位卑权重。监察御史不过是七八品官，但他是皇帝的“耳目之司”，巡按地方时“小事立断，大事奏裁”，可以直达“天庭”。巡按御史或定期或奉命专项巡按，成为纠正官邪、弹劾不法、督励地方守吏的一项重要制度。最后，就是监察官的任职条件非常严格，要有文化素养，必须科举出身；要有清廉刚正的品格，敢于不畏权势履行职责；还要有地方行政官的办事经验，如明朝时，监察官要经过两任知县才能担任。中国古代的监察制度，对于维持国家纲纪，弹劾贪官污吏，平衡各机关之间的权力，保持官僚队伍的素质，起过积极作用。无论考课还是监察，都具有极为现实的意义。

当前，我们正在全面推进依法治国，正在进行建设社会主义法治中国的伟大事业，这是人们多年来所追求的目标。为了实现这一伟大目标，促进中华民族的伟大复兴，我们需要从悠久而丰富的中国法制史的宝库中寻求可资借鉴的历史经验。“以史为鉴，可知兴替”，既是古人的名言，也是经验的理性总结。让我们珍视中华民族的古圣先贤留下的文化遗产，让它穿越时空持续发挥其所独有的功能。