

DOI:10.13790/j.ncwu.sk.2021.003

投稿网址: <http://www.slsb.cbpt.cnki.net>

引用格式: 王建芹, 王钰. 建立常态化党务公开评估机制的思考与建议: 以政务公开评估模式为镜鉴[J]. 华北水利水电大学学报(社会科学版), 2021, 37(1): 16-23, 30.

# 建立常态化党务公开评估机制的思考与建议

——以政务公开评估模式为镜鉴

王建芹, 王钰

(中国政法大学 党规研究中心, 北京 100088)

**摘要:** 党务公开在发扬党内民主、改善党的领导方式、加强党风廉政建设的特殊过程中具有特殊的作用。随着党务公开实践的深入推进,及时总结经验、发现问题,对于进一步深化与完善党务公开理论研究、制度建设和实践探索十分必要。本文以党务公开的理论和实践规范基础为起点,论述了建立常态化党务公开评估工作机制的必要性与评估模式的构建原则,并以我国政务公开评估模式为借鉴,结合当前党务公开工作的现状,就党组织的自我评估模式与第三方评估模式分别进行了分析,提出了相应的建议。

**关键词:** 党务公开;政务公开;常态化;评估

**中图分类号:** D262.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-7055(2021)01-0016-08

改革开放以来,随着中国特色社会主义市场经济体制的逐步确立,依法执政、依法行政成为我国政治经济体制深化改革的基本共识。而政务公开作为发展社会主义民主政治的一个重要基础性前提,亦受到了关注和重视,同时伴随着信息化时代的到来,公民对公共信息的需求意识逐步增强,在一定程度上倒逼政府进一步转变执政理念、改善执政方式,政府信息公开透明的重要性更加凸显。在这一过程中,政府政务信息公开的内容和方式在实践中经历了一个逐步扩大、

逐步规范的过程,政府行政体制改革也在不断深化。2008年《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》)的实施,标志着政府政务信息公开具备了正式的制度规范依据。

党务公开与政务公开的发展历程相近,经历的也是一个由下而上、逐步规范的过程。作为党的基层组织加强党的建设的积极探索,党务公开深刻地契合了改革开放以来政治体制改革和民主化进程的要求,逐步得到中央的关注与重视。

**收稿日期:** 2020-11-10

**基金项目:** 国家社科基金项目(17BDJ033)的阶段性研究成果

**作者简介:** 王建芹,女,教授,研究方向为宪法与行政法学、党内法规、国家监察制度;王钰,女,硕士研究生,研究方向为党内法规、宪法与行政法学。

在总结经验的基础上,2004年9月召开的中共十六届四中全会第一次明确提出要“逐步推进党务公开,增强党组织工作的透明度,使党员更好地了解和参与党内事务”,意味着党务公开正式提上党的建设工作会议日程。2017年《中国共产党党务公开条例(试行)》(以下简称《党务公开条例》)的颁布,标志着党务公开规范化制度建设已经基本成型。

理论界通常从广义和狭义两个层面理解政务公开的内涵。狭义的政务公开仅指以行政机关为主体的公权力运行信息公开,主要包括政府信息公开以及其他行政事务的公开;而广义的政务公开是指所有公权力运行信息的公开,其公开主体不仅包括政府,还包括其他国家机关、社会公共组织、事业单位、政党等具备公共管理与服务职能的主体<sup>[1]</sup>。在这个意义上,党务公开亦应包括在广义上的政务公开之内。而本文将依照学术界和实务界的习惯用法,对“政务公开”采用狭义理解,仅指政府作为主体的信息公开。同时,本文中“党务公开”是按照《党务公开条例》中的界定来理解的,即“党的组织将其实施党的领导活动、加强党的建设工作的有关事务,按规定在党内或者向党外公开”<sup>[2]</sup>。

## 一、党务公开的理论与实践规范基础

### (一)理论基础

党务公开作为党的执政理念与执政方式的一种深化与创新,在发扬党内民主,改善党的领导方式,加强党风廉政建设过程中具有特殊的作用。同时,党务公开作为一种新的权力运作方式,在坚持为人民服务的宗旨、密切党和人民群众的血肉联系过程中亦具有不可替代的作用。

首先,知情权保障是党务公开的核心理论基础。党务公开对于不同的主体来说有着不同的

意义。

于普通公民而言,党务公开不仅拓宽了国家公权力<sup>①</sup>信息公开的范围,使公民的知情权得到更好的保障,更是国家推进民主建设的重要前提。在现代国家公民权利体系中,知情权具有基础性地位。许多公民基本权利,诸如言论出版自由、对国家机关及其工作人员的批评建议权、公共事务的参与权等,都以知情权为不可或缺的前提条件。狭义的知情权是指公民知晓国家机关所掌握的公共信息的权利,这一概念最早由美国最高法院大法官詹姆斯·威尔逊提出。在1791年第一届美国国会上,针对“国会议事录”是否应当公开一事,他认为,“人民有权知道”他们的代表正在做什么和已经做了什么<sup>[3]</sup>。尽管国家的政治体制不同,但公权力机关的公共性是相同的。因此,知情权理念逐渐被现代国家治理体系所吸收。知情权包括“知的自由”和“知的权利”。前者指公权力机关有义务将公共信息公开,后者指公民有权利申请公权力机关公开相应的公共信息。日本学者将“知的自由”称为“情报的受领权”,将“知的权利”称为“情报开示请求权”<sup>[4]</sup>,这两个提法清晰地阐明了知情权概念的外延。我国《政府信息公开条例》中虽然未提及知情权,但整体的制度架构就是按照以上两个层面设计的。《政府信息公开条例》规定的两种公开方式中,主动公开可以理解为保障公民“知的自由”,依申请公开可理解为满足“知的权利”。可以认为,知情权保障就是该条例的核心内容。与知情权相对应的,是公权力机关的信息公开、信息提供义务,2019年新修订的《政府信息公开条例》进一步明确了一点。在依申请公开制度中,新版条例删除了“三需要”<sup>②</sup>的规定,即不问申请人的动机,行政机关就有义务依法向公民提供其所申请公开的信息。尽管有学者认为,旧版规定原本

<sup>①</sup>党组织并不是国家公权力组织系统,它并不直接行使国家公权力。党的领导权与国家公权力在性质上是两种不同的权力。但是,基于党在我们国家的特殊领导地位,党的领导权与国家公权力之间存在着相当密切的关系,因而,本文是在广泛的意义上使用“国家公权力”这一概念。

<sup>②</sup>2008年实施的《政府信息公开条例》第十三条规定:“除本条例第九条、第十条、第十一条、第十二条规定的行政机关主动公开的政府信息外,公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要,向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。”

就是开放性列举<sup>①</sup>,未对申请人作限制,只是实务部门迫于案件增长的工作压力,无奈之下的“误解”<sup>[5]</sup>。但笔者认为,正因为如此,新版条例的这一改动才显得更有意义,它不仅让知情权的各项权利能有了实现的可能,进一步增强了知情权的权利属性,明确了行政机关的义务,更表明了立法机关对于保障公民知情权的坚定立场。党务公开作为国家公权力信息公开体系的一部分,在未来将与政府信息公开制度一道,使我国公民的知情权得到更大程度的保障和实现。

于党员而言,党务公开则是为党员行使其基本权利提供了保障。中共十八大报告强调,要“保障党员主体地位,健全党员民主权利保障制度,落实党员知情权、参与权、选举权、监督权”<sup>[6]</sup>。党员作为党组织的基本组成,享有以《中国共产党党章》为核心的党内法规所赋予的各项基本权利,其中最重要的就是参与党内事务的权利。而参与党内事务并履行党员义务的前提,必然是要确保广大党员对党组织工作信息一定范围内的知情权,这是党务公开最直接的理论依据,同时也是进一步加强党内民主、确保党的先进性的重要制度保障。

其次,党组织的公共性及其权力的公共性共同构成了党务公开的重要理论基础。无论是党务公开还是政务公开,其本质都是对公权力运行状况的公开。我国建立信息公开制度已经有十余年,行政机关的信息公开机制已经基本建立,而目前正被大力推动的党务公开制度则是国家信息公开的新领域,它扩大了公权力运行公开的范围,使公民对于公权力运行过程有了更具体、更直观的了解,也使公民对各项重大公共事务的决策有了参与的可能,为国家民主建设、党内民主建设提供了重要的支撑。中国特色社会主义最重要的制度特征,就是中国共产党在国家建设和发展过程中所发挥的核心领导力量,其合法性是由宪法所赋予并在社会历史发展实践中不断得到证明的。中国共产党的特殊领导地位决定

了它不同于任何一个其他社会组织,无论是党的路线、方针、政策,还是党的执政方式、执政行为,在很大程度上都关系着社会的发展进步和人民群众的切身利益,这就使中国共产党及其权力行使具有了一定的公共性<sup>[7]</sup>。在现代社会,任何持有公共信息的个人和组织都应在不危及国家和个人安全的前提下将其公开。而中国共产党的性质、宗旨,及其工作内容、工作方式,都决定了党务公开的必要性。

## (二) 实践规范基础

《党务公开条例》的颁布施行,标志着党务公开制度正式具备了法理依据与实践规范基础。《党务公开条例》要求中纪委、中央机关、省级党委均应依据本条例制定各自的实施细则,这也意味着在党内法规体系中,已经基本形成了以《党务公开条例》为总规范,以各地方实施细则为具体规范的双层规范群<sup>②</sup>,这是党务公开工作的实践指南。

《党务公开条例》明确了党务公开的内容和范围、公开的程序与方式、监督与追责等方面,基本上概括了党务公开活动中可能涉及的主要问题;特别是第7条明确了公开内容的确定原则,即“除涉及党和国家秘密不得公开或者依照有关规定不宜公开的事项外,一般应当公开”<sup>[2]</sup>,表明党务公开所遵循的是公开内容“最大化”原则;在公开的程序和方式上,特别强调了主动公开,表明党务公开从“要我公开”向“我要公开”制度模式的转变;同时,为确保制度的有效实施,在监督与追责方面,《党务公开条例》第二十一条规定“党的组织应当每年向有关党员和群众通报党务公开情况,并纳入党员民主评议范围,主动听取群众意见”<sup>[2]</sup>。整体上看,《党务公开条例》基本上已经涉及了党务公开工作的各个方面,作为党内法规体系中首个直接指导党务公开工作的党内法规,其内容、形式都较为完备,标志着党务公开制度随着《党务公开条例》的颁布施行得以正式建立。

<sup>①</sup>2019年修订的《政府信息公开条例》第二十七条规定:“除行政机关主动公开的政府信息外,公民、法人或者其他组织可以向地方各级人民政府、对外以自己名义履行行政管理职能的县级以上人民政府部门(含本条例第十条第二款规定的派出机构、内设机构)申请获取相关政府信息。”

<sup>②</sup>中央和省级实施细则制定工作已基本完成。事实上有些地级市、事业单位党委也根据上级要求制定了实施细则。但本文重点不是针对全国党组织的规范制定情况的实证研究,因而不具体考察。

从各地各部门的党务公开的实践来看,党务公开已经得到了各级党组织的重视,以党务公开网站、党委新闻发言人制度为主要形式的党务公开模式初具雏形。但在具体实践中,各地区、各级党组织在发展上依旧不平衡,党务公开的效果与新时代进一步加强党的建设的要求依然有较大的差距<sup>[8]</sup>。

## 二、党务公开评估:必要性与启动方式

### (一)为何需要常态化党务公开评估

评估工作作为衡量制度效应的一种有效方式,无论是在立法后评估中还是党内法规实施后评估中都具有不可替代的作用。就党务公开评估活动而言,有必要根据评估目的的不同,区分两种类型的评估活动。其一是“党内法规实施后评估”,即对一部规范性党内法规实施后的实践效果所进行的评估与反馈,其评估核心是法规本身,所针对的是法规的立、改、废、释活动。此类评估活动不属于常态化评估,其启动与否和启动时机均具有较强的主观性特征。其二是定期的工作性评估,其核心对象是法规实施后的实践活动。即通过对实践活动的评价与反馈,以期更有效地确保法规的贯彻落实。两者的内容范围虽然有所交叉,但实质则不相同。本文所探讨的党务公开评估主要针对后一种类型的评估,即将党务公开作为一项常态化的工作制度进行评估,意在考察《党务公开条例》颁布以来的实施情况,目的是总结经验、发现问题,确保《党务公开条例》更好地得到贯彻落实。

#### 1. 党务公开工作的动态性

党务公开制度是党组织实施的一项日常性、持续性工作,具有动态性特征,即将需要公开的信息按照特定的程序、方式予以公开。这项工作不因时间的推移而消减,只要党组织在工作中产生了需要公开的信息,就必须予以公开。《党务公开条例》即将党务公开默认为党组织的一项日常工作来安排。

由于党务公开工作制度的动态性,其公开的内容、方式等有可能需要因时、因地、因势而变化和调整,这是由事物的发展规律所决定的。典型如各级党组织的党务公开目录,《党务公开条例》

第十四条规定:“党的组织应当根据本条例规定的党务公开内容和范围编制党务公开目录,并根据职责任务要求动态调整。”<sup>[2]</sup>党务公开目录是各级党组织开展公开工作的指南,其具体内容也应当根据地域、层级、实际需求等情况适时调整,党务公开的其他方面亦是同理。而制度化的党务公开评估,可以为党务公开工作的动态化调整提供依据。特别是2020年以来受新冠肺炎疫情的影响,人们对于政务信息公开、党务信息公开的需求均呈多样化趋势,这就需要各级公开主体及时调整自己的工作内容,不断创新工作方式,提升公开工作质量。在这种情况下,设定适当的周期,对党务公开工作开展评估,能够推动和促进各级党务公开主体更好地满足广大党员和人民群众对公开信息的需求,这也是党务公开评估的重要职责之一。

#### 2. 评估工作是一种有效的监督反馈机制

评估工作本身是一种有效的监督反馈机制,对于推动制度的完善具有不可替代的作用。评估工作与考核工作不同。考核类似于用既定的尺子来衡量工作的完成程度,考核主体能够自主把握的标准尺度是相对有限的;而评估则要求评估主体本着相对开放的态度,尽可能多角度地观察真实情况,在总结经验的同时,更要使评估对象能够如实地将工作中遇到的困难、问题一一阐明,以利于制度的改进。就目的而言,考核通常着眼于系统内的行政绩效管理,而评估则肩负着发现问题、分析问题、提出解决方案的任务。同时,考核的对象首先是人,其次是工作内容;而评估的对象首先是工作,其次是分析研究制度与实践的关系。考核通常是一项工作结束的标志,评估则是常态化工作中的一个环节。

尽管评估工作必定也有“尺子”即标准的存在,但这一标准与考核标准相比更开放,也更具主观性,评估主体可根据需求灵活制定指标体系。党务公开的评估作为反馈机制,还具有双向的问题发现功能。于评估对象而言,通过参与评估活动,能够及时发现工作中可能存在的问题,并予以修正;于评估主体而言,可以发现实践工作存在的问题,制度与实践要求之间可能产生的矛盾,以及那些由于时间推移而产生的新问题。

### 3. 为规范性文件的调整提供基础资料

如前所述,“党务公开评估”与“党务公开条例的实施后评估”虽然实质不同,但范围上必定有所交叉。通常来说,法规的实施后评估工作,其频率远比工作评估要低。如《党务公开条例》尚处试行阶段,未来经过修订完善后将正式予以实施,因此对这部党内法规的实施后评估,通常只能在法规正式实施后的若干年后方可进行(当然试行期间的法规实施后评估亦可以为法规正式出台的修订完善提供依据)。而党务公开工作的评估无论是在《党务公开条例》试行阶段还是正式出台后,定期评估都具有很强的现实意义,一是有利于党务公开工作的不断改进,二是可以为条例的修订完善和正式出台提供基础性资料。目前情况下,根据《党务公开条例》第二十一条的规定,“党的组织应当每年向有关党员和群众通报党务公开情况”,可以视为对党务公开工作的一种年度总结形式,因此以年度评估的方式对党组织的党务公开工作进行总结,不断改进工作,是一种比较合适的方式。

#### (二) 党务公开评估工作的启动

目前,党务公开评估仅仅具有制度雏形,远不够完善,也没有相应的制度规范可循,如何在实践中不断进行有效的探索是党务公开评估需要解决的首要问题。笔者认为,可以适当借鉴政务公开评估模式,探索适合党务公开工作的具体评估方式,并在实践中逐步加以改进;也可以直接采用政务公开评估的一些具体做法,以利于不断积累经验,为下一步制定党务公开评估制度规范提供基础素材。

一般情况下,无论对何种工作的评估,其机理在本质上都是相近相通的,因而在起步阶段的适当模仿与借鉴不仅在原则上不会出现偏差,更有助于评估主体更好地适应和掌握工作方式,尽快摸索和设计出适用于党务公开评估的工作机制。之所以选取政务公开评估这一借鉴对象,主要出于以下两个考虑:

#### 1. 规范的相似性

政务公开领域效力最高的法律文件为《政府信息公开条例》,于2008年5月正式实施,并于2019年5月进行了修订。这两个版本的《政府信息公开条例》与2017年12月实施的《党务公开

条例》无论在内容上还是形式上都具有相似性。从篇章结构上看,《政府信息公开条例》(修订版)除附则外共五章,分别为总则、公开主体和范围、主动公开、依申请公开、监督和保障。《党务公开条例》除附则外共四章,内容与前者基本相同,仅把公开方式与程序合并为一章。可见,这两种制度被立法者所设定的基本主体结构是相似的。而评估工作首先要从规范出发,因而党务公开评估工作借鉴政务公开评估的经验是完全可行的。

#### 2. 性质的相似性

党务公开与政务公开本质上都是国家公权力运行信息的公开,二者性质相似,目的存在重合,信息受众也近乎相同。我国的政府信息公开制度萌芽于二十一世纪初,在近二十年间构建了国家信息公开体系的主干,党务公开制度则是这一主干上新的发展,旨在扩大公权力运行公开的范围,有学者认为党务公开其实是政务公开的延伸<sup>[9]</sup>,是一个“进阶版”的公权力机关信息公开制度。二者的关系决定了党务公开工作在实践中初期,甚至是相当长的一段时间内,将借鉴甚至“模仿”既有的政务公开工作模式。实践中也确实如此,较为积极的一些地方已经依照政务的模式构建了党务公开制度的基本架构。因此,对党务公开工作的评估,可在借鉴政务公开评估的基础上,逐渐发展出更加符合党务公开特点的方式。

### 三、政务公开评估模式分析

#### (一) 政府自评:政府信息公开报告

《政府信息公开条例》在“监督和保障”一章中规定了政务公开评估制度。首先,它要求“各级人民政府应当建立健全政府信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度,定期对政府信息公开工作进行考核、评议”<sup>[10]</sup>。其次,县级以上政府及其部门,需编制并公开上一年度的政府信息公开工作年度报告,对其公开时间也有具体要求,县级政府部门的公开时间为每年1月31日前,县级以上政府的公开时间则为每年3月31日前;同时对年度报告的内容部分也提出了具体的规定。下面以北京市政府的信息公开年度报告为例进行具体分析。

自2009年起,北京市人民政府发布的政府信息公开年度报告至今已达13份,通过北京市人

民政府官方网站(<http://www.beijing.gov.cn>)政务公开专栏可以方便查询。就其内容设置上看,13份报告之间差异不大,但篇幅的增减却一直在发生变化:如2009年至2013年的报告篇幅均为14~18页之间,但2014年起报告篇幅明显增加,特别是2017年的报告则有38页之多。而2019年的报告篇幅却明显缩减,仅有10页。

从具体内容即报告的体例风格上看,北京市政府年度报告有一个明显的变化,即从更重视文字表述的“政府工作报告”模式逐步转变为更加重视数据统计的数据图形模式。在内容上,一般都包括以下几个部分:总体情况概述、工作重点、主动公开情况(数据)、依申请公开及处理情况(数据)、政府信息公开的行政复议及诉讼情况(数据)、存在的问题与改进措施等。其中总体情况概述、工作重点这两项以文字叙述为主的部分通常占较大篇幅,约占报告总篇幅的50%,尤其是在2015年度报告中占到了总篇幅的三分之二左右,这表明政府信息公开年度报告依然习惯于文字概括性的总结方式。自2009年首次发布年度报告起,相关数据统计通常是以附表的形式出现的,形式相对比较简单,而自2015年起,报告中的数据统计虽然依旧以附表的形式出现,但统计方式做了较大的改进,内容更加丰富。2019年的报告虽然在篇幅上进行了大幅缩减与精炼,但统计数据表格直接内嵌于正文中,其中近一半的内容都是数据汇总。总体上看,北京市政府信息公开年度报告呈现愈来愈重视基础数据的趋势,这恰恰是评估工作需要更多借助于科学分析手段的一种体现。

并非只有我国法律规定行政机关的年度报告制度。美国《信息自由法》也要求,有信息公开义务的机关需要在每年2月份前向司法部以及政府信息服务办公室提交上一财年的信息公开报告,并且允许公众查阅该报告。该条款同时规定,该份报告的内容应当以数据为主,包括信息申请数、办结数、未办结数、该机关处理不同类型申请所花费时间的中位数、10个最常见的信息申请等等。可见,美国的信息公开年度报告也要求公开机关以科学的方法来提供信息汇总。

从政务公开评估的角度看,虽然信息公开年度报告严格意义上不属于评估,但我们在一定程

度上仍将其视为政府自我评估的方式之一,理由是此类报告可以在一定范围内达到评估活动的目的。即通过对带有一定连续性的基础数据的收集整理、总结分析,能够对政务公开工作的整体情况有一个更加清晰的认识,为行政机关总结经验、发现问题、改进工作提供有效的借鉴。

## (二) 第三方评估

政务公开领域的第三方评估是目前社会评估的最主要方式,这种评估通常是第三方出于学术研究的目的受托或自主开展的。如中国社会科学院法学研究所自2010年起,每年都对国务院组成部门、省级人民政府、一些较大的市级人民政府,以及一百多个区县政府的政务公开情况进行第三方评估,并据此发布《中国政府透明度指数报告》,并自2015年起每年发布《中国政务公开第三方评估报告》。再如中国政法大学法治政府研究院每年发布《中国法治政府发展报告》,其中也包括政府政务信息公开的评估部分。除此之外,有的研究机构则通过选取某个局部视角对政府政务信息公开情况进行更为细致的评估,如清华大学国家治理研究院发布的《中国政府网站绩效评估报告》(2019年),对国务院组成部门、省级政府、较大的市级政府以及一些区县政府的官方网站建设情况进行了调研、分析与评估。

第三方评估的优势在于评估主体的专业与客观,能使评估对象的方方面面得以最大程度地展现。就政府政务信息公开评估活动而言,第三方评估将是主要的发展趋势。而作为公开行为的主体,政府的自我评估依然不可或缺,至少它可以在一定程度上发挥总结经验、发现问题、改进工作的作用。同时在另一个维度上,第三方评估的大量基础数据通常只能来源于政府部门年度报告公开的部分,第三方机构通过对大量基础数据之间的归纳、比较与分析,可以站在更高、更广的视角进行总结与分析,推动政府政务信息公开制度建设不断深化。

## 四、构建常态化党务公开评估模式的建议

《党务公开条例》颁布试行已三年,就时间周期而言,党务公开评估工作应已具备了一定的主

客观条件,如何更有效地推动此项工作的开展,我们提出以下建议:

党务公开评估工作目前还是应以党组织的自评方式为主,形式上可借鉴政府政务公开的年度报告模式。目的主要是通过系统化的经验总结和问题梳理,进一步提高党务公开工作的水平。但对于不同层级、不同地区、不同行业的党组织来说,应该有针对性地选择好切入点,即不求全面而主要针对该党组织在党务公开工作中开展的相对较为成熟的某些公开项目进行评估,重点在于更好地熟悉和把握评估工作的技术要求,不断总结经验,为今后的全面评估打好基础。

邀请党外社会组织特别是具有一定政务公开评估工作经验的第三方主体参与和协助党组织的内部评估,也是十分必要的,主要目的是协助党组织更快地熟悉评估工作的技术要求,提高评估工作的科学化水平。除此之外,应允许第三方主体自主开展外部评估,此项工作一般情况下需要党组织的授权,因此采用合作的方式较为适宜。

### (一) 党务公开主体自评模式

在政务公开评估中,公开主体的自评模式发挥了关键的作用,特别是政务公开的年度报告制度,值得党务公开评估工作借鉴。除此之外,党务公开主体自评模式还应注意以下问题:

#### 1. 年度报告总体要求:轻形式、重实质

考察北京市政府十三年来的政府信息公开年度报告可以发现,报告的编写从形式到内容都经历了从简单到复杂,再到简洁的变化,特别是2019年度的报告虽然内容篇幅相比之前精简了很多,但实质性的内容却更加丰富,表明北京市政府作为评估主体已经开始注重评估质量,而非单纯地追求华丽的外在形式。而党务公开评估工作虽然也会有一定的形式规范,但更应当注重实质性内容,前期不宜对报告形式作过多的限制和要求,主要目的是避免将评估报告做成面面俱到却华而不实的工作总结。

#### 2. 年度报告内容:注重基础信息

对于大多数党组织来说,要求其发布年度报告的最大价值就在于基础信息的统计、梳理与总结,要求其自设指标并对自己的工作评价是

不现实的。因此,党组织的党务公开年度报告应可视其为工作内容的精简版,主要总结年度的党务公开工作的基础性信息,如数量信息、分类信息、反馈信息、公开方式等。它不仅有助于党组织以纵向比较的方式了解自身工作情况,同样有助于外部第三方组织分别以纵向和横向比较的方式分析总结不同类型、不同地区、不同层级党的组织党务公开的工作的现状、经验与问题。

#### 3. 年度报告结构:协调公开信息的比例

信息公开质量决定了党务公开工作的质量。根据《党务公开条例》第十条的规定,党的地方组织应当公开的内容包括:学习中央决策、文件精神;本地区经济社会发展部署安排、重大改革事项、重大民生措施等重大决策和推进落实情况,以及重大突发事件应急处置情况;党内政治生活情况;重要会议及人事情况;党建情况等<sup>[2]</sup>。党的基层组织应当公开的内容亦基本相近。但笔者注意到,从目前党务公开网站<sup>①</sup>中能够查询到的相关信息分析,党务公开还主要停留在发布党组织学习中央文件、开展党建工作等方面的内容,公开信息的内容结构明显失调。其原因一方面是由于有关经济社会方面的信息大多属于政务信息公开范畴,容易被党的组织所忽视,没有注重党务公开与政务公开所具有的本质区别,即党务公开所针对的是党组织决策部署的原则性方案,而政务公开所侧重的则是具体落实与执行的部分,这是党的领导在我国政治、经济、社会发展中领导地位的核心体现;另一方面,党务公开领域目前还存在“重宣传而轻公开”的问题<sup>[11]</sup>。因而我们认为,在党务公开评估工作中,应当着重考察党组织公开各类别信息的比例,避免单纯以数量作为考察标准,而忽略信息质量,引导党务公开主体创新工作方式,将更多的精力、篇幅用于公开党员群众真正关心的信息。

### (二) 第三方评估

如前所述,第三方主体参与党务公开评估可以帮助党组织更快更好地熟悉评估工作的流程和技术要求,提高评估工作的科学化水平。如采用合作模式,可以由党组织设定评估的目的和要求,而技术性操作环节由第三方主体负责。这种

<sup>①</sup>目前党的地方组织和党的基层组织,设置专门的党务公开信息网站的不多,更多的是与党建网或政务信息公开网共享。

方式更适用于上级组织对下级组织的评估,同时也适用于党务公开主体内部研究部门开展的自我评估。而对于第三方主体自主开展的外部评估,适用于党务公开工作开展得比较早、开展得相对更加成熟的党组织。它不仅有助于进一步推进党务公开工作更加深化,同时也可以有效发挥社会监督的作用。

### (三)党务公开工作反馈机制的建立

依照不同的理论依据和目的,可将党务公开的“相对人”划分为党员和公民两类存在交叉的群体,其反馈机制也体现为两种类型,即党内公开的反馈机制与社会公开的反馈机制。党务公开活动的目的,决定了公开活动不仅仅是单向度的政策宣示或信息传递,更应该体现为互动的过程,这一过程就是党内民主和群众路线的重要组成部分。因此,党务公开反馈机制的建立与完善,是党务公开工作评估活动中极为重要的一项内容和评价指标。但是对于两种反馈机制而言,考虑到党务工作具有一定的特殊性以及党内党外之别,二者所公开的内容、方式和途径自然亦有不同,因而反馈机制的建立也应因时因地制宜。

党内信息公开无论是公开载体还是反馈机制,其具体方法模式可以多样化,即无论是利用互联网信息渠道还是采取类似于“意见箱”的方式,都应该设置专门的公开活动反馈渠道,目的是与信访、举报等监督类反映渠道相区别。同时需要特别重视流动党员的问题,不仅要充分考虑党务公开工作中流动党员的信息发布及其“到达率”的问题,还要考虑到反馈机制如何有效建立。虽然目前采用诸如微信公众号、微信群等方式不失为一种较为有效的办法,但考虑到党内公开及其反馈较多属于涉密事项,如何利用技术手段进行完善必须加以重视。

而对于党组织面向社会的信息公开部分,主要考虑借鉴政务公开制度中的“依申请公开”建立党务信息申请公开制度。其中需注意两个问题,一是如何与政务信息公开相区分,这就需要进一步明确“党务”的范畴,可采用列举的方式在党务信息公开平台明确列示;二是可以先选择具有一定代表性的党组织特别是基层党组织先行

试点,如事业单位党组织、高校党组织、村镇级党组织等等,从群众和党员的申请内容了解到其真正的信息需求。只有在工作中不断总结经验、发现问题、逐步完备,党务公开反馈机制才能在实践中不断得到完善。

综上,党务公开评估是进一步深化和改进党务公开工作、提高党务公开水平的一项重要基础性工作,有必要列入党组织的日常年度工作安排之中。在这一过程中,借鉴政务信息公开评估工作中的一些有益经验,不断有针对性地完善党务公开评估的制度模式,对于认真执行《党务公开条例》的要求,实现党务公开活动不断迈向新台阶大有裨益。

### 参考文献:

- [1] 张炜达,高小芳.论党务公开范围:兼与政务公开范围之比较[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2019,49(1):103-111.
- [2] 中国共产党党务公开条例(试行)[N].人民日报,2017-12-26(2).
- [3] 朱立言,陈宏彩.论危机管理中的行政信息公开[J].新视野,2003(4):29-31.
- [4] 宿一兵.论公民的行政知情权与政府信息公开的关系[J].行政与法,2003(2):22-24.
- [5] 后向东.论我国政府信息公开制度变革中的若干重大问题[J].行政法学研究,2017(5):99-112.
- [6] 胡锦涛.中国共产党第十八次全国代表大会报告[R/OL].(2012-11-18)[2020-11-01].[http://news.jcrb.com/jxsw/201211/t20121118\\_988590.html](http://news.jcrb.com/jxsw/201211/t20121118_988590.html).
- [7] 张龙燕,林元新.廉政治理现代化视域下党务公开的价值定位及其现实路径:基于对《中国共产党党务公开条例(试行)》的解读[J].上海党史与党建,2019(2):51-54.
- [8] 王建芹,郭礼兴.新时代党委新闻发言人制度建设相关问题研究[J].观察与思考,2020(9):15-23,2.
- [9] 邓周平.论党务公开的组织维度和社会维度[J].江苏科技大学学报(社会科学版),2006,6(1):29-31.
- [10] 国务院.中华人民共和国政府信息公开条例[N].人民日报,2019-04-17(9).
- [11] 胡业勋,陈敦坤.依法治国背景下提升党务信息公开水平的路径[J].四川行政学院学报,2018(4):51-56.

(下转第30页)

the masses at present. In the new era, formalism and bureaucracy are mainly manifested in the following aspects: attaching importance to the expression of one's position rather than actions, attaching importance to marks and neglecting achievements, attaching importance to packaging and neglecting actual results, and stressing self over the masses. Their internal root lies in the violation of the Party's ideological line, "official standard" thought, excessive self-interest, distorted view of political achievements, unscientific cadre management mechanism, and imperfect ideological education system. The rectification of formalism and bureaucracy is a long-term and complicated process. We need to strengthen political construction, intensify theoretical armed forces, keep close contact with the masses, adhere to the principle of seeking truth from facts, clarify the problem orientation, and improve the institutional system, so as to promote the normalization and institutionalization of the Party's style construction in the new era.

**Key words:** formalism; bureaucracy; governance; seeking truth from facts

(编辑:李翔)



(上接第23页)

## Thoughts on Constructing a Normalized Public Evaluation System of Party Affairs

—In comparison with the public evaluation model of government affairs

WANG Jianqin, WANG Yu

(Research Center for Party Rules, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

**Abstract:** The openness of Party affairs is of special significance in the process of promoting inner-Party democracy and improving Party leadership. At the same time, as a new ruling concept and a new way of power operation, it also plays an irreplaceable role in adhering to the tenet of serving the people and in the process of intensifying the flesh-and-blood ties between the Party and the people. The promulgation of the "Regulations on Disclosure of Party Affairs of the Communist Party of China" signifies that the construction of a standardized system for the disclosure of Party affairs has basically taken shape. With the deepening of the pilot work, the evaluation activities of Party affairs have already possessed certain subjective and objective conditions. Starting from the theoretical and practical norms of open Party affairs, this article discusses the necessity of open Party affairs assessment work and the construction principles of the assessment mode, combined with the current situation of open Party affairs work, and takes the public evaluation model of government affairs as a mirror. The organization's self-assessment model and third-party assessment model are analyzed, and corresponding suggestions and reflections are put forward.

**Key words:** opening Party affairs and government affairs; institutionalization; assessment model discussion

(编辑:李翔)