

关于我市推进镇级民生实事项目人大代表票决制的实践与思考

MINZHUYUFAZHI

■ 通讯员 周金群

党的二十大报告指出,全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主。近年来,市人大常委会围绕发挥人大监督职能和人大代表主体作用,积极开展镇级民生实事项目人大代表票决制(以下简称票决制)的实践和探索,把全过程人民民主理念融入民生实事项目的各环节、全过程,民生跟着民声走,让实事落到实处,实现了“为民作主”向“由民作主”的转变。

一、推行票决制工作的发展历程

民生实事项目人大代表票决制,是指政府(人大)在广泛征求人民群众意见和建议的基础上,提出民生实事候选项目,经同级人大代表在人民代表大会期间以投票方式决定正式项目,交由政府组织实施,并接受代表和群众监督的制度。按照“试点带动、逐步推广、全面覆盖”的步骤,我市推行镇级民生实事项目人大代表票决制的探索实践历经启蒙探索、试点先行、全域推广三个阶段。

1. 启蒙探索阶段。2019年5月,在濉溪县刘桥镇十八届人大六次会议上,该镇人大表决通过了《关于实施政府民生实事项目人大代表票决制的实施办法(试行)》,并将当年度实施的民生实事项目交由镇人大代表投票决定。该项制度一经实施,立即取得了良好的社会反响。市人大常委会对此高度重视、及时介入、加强指导,对票决的程序性、规范性、实效性等方面提出了具体要求,并总结提炼出民生实事项目征集、初定、审议、票决、监督、评估“六步走”的经验做法,为票决制在全市推广奠定了坚实基础。

2. 试点先行阶段。2019年,我市

按照“试点带动、逐步推广、全面覆盖”的步骤,濉溪县刘桥镇被确定为民生实事项目人大代表票决制工作试点镇。2021年,濉溪镇、五沟镇、渠沟镇、朔里镇、烈山镇成为第二批试点镇,进一步探索民生实事项目人大代表票决制工作经验。经过两年多的积极探索,顺利推动了一批民生实事项目落地见效,民生实事项目人大代表票决制在镇级推广的条件逐步成熟。

3. 全域推广阶段。2022年5月,市人大常委会在刘桥镇召开镇级民生实事项目人大代表票决制工作推进会,安排部署了全市镇级全面推行民生实事项目人大代表票决制工作。市人大常委会着眼于推动票决制工作提质增效,印发了《关于在全市各镇全面推行民生实事项目人大代表票决制工作的通知》,推动我市票决制工作在探索实践中不断完善发展。截至2023年5月底,全市18个镇均在上半年召开的人民代表大会上对民生实事项目进行票决。

二、推行票决制工作的实践经验

全市镇级人大积极探索开展民生实事项目人大代表票决制工作,着力保证人民群众成为民生实事项目的建议者、决策者、监督者和受益者,真正实现人民群众全程参与、全程当家作主的全过程人民民主。

(一)坚持党的领导,建立机制“强保障”。各镇党委对代表票决制工作高度重视,把此项工作纳入党委的重要议事日程,分别成立了民生实事项目人大代表票决制工作领导小组,推动形成了“党委领导、人大主导、政府主责、代表主体、群众参与”的工作格局,奠定了代表票决制工作的坚实基础。各镇人大分别制定了《关于实施政府民生实事项目人大代表票决制的

实施办法》,并经镇人民代表大会通过,对项目征集、初定、审议、票决、监督、评估六个具体环节等工作流程予以明确,为高质量推进民生实事项目人大代表票决制工作提供了遵循。

(二)坚持以人民为中心,广听民意“汇民智”。为使民生实事项目最大限度地体现民意,各镇精心谋划部署,通过发布公告、广泛动员、认真甄选确定符合各镇发展实际的候选项目。一是广泛征集。通过村(社区)广播、公示栏、张贴公告、召开村(居)民代表大会等多种形式征集项目。二是认真甄选。按照急需先立、成熟先立、好中选优、量力而行的原则,安排专人对征集到的建议项目进行认真甄别挑选,确保项目选择符合镇域发展实际和群众期待。三是严格审核。通过召开党政联席专题会议,对候选项目进行审核把关。初选项目经镇党委审核把关后,确定好民生实事候选项目,提交镇人民代表大会票决。

(三)坚持依法依规,开展票决“定项目”。镇政府将民生实事候选项目的投资规模、建设内容、实施期限等形成专项报告,印发与会代表。由镇政府负责同志在人大会议上就提请的民生实事票决项目名称、主要内容、实施主体等向全体代表作情况说明。全体参会代表分组讨论、充分审议候选项目。以差额投票表决的方式,项目获得到会代表半数以上赞成则列入年度实施计划,并向代表和社会公布。

(四)坚持注重实效,闭环监督“促落实”。为确保项目实施有序推进,项目票决通过后,各镇政府积极发挥主体责任作用,综合运用听取报告、现场视察、调研督办等形式,对民生实事项目推进情况进行监督,促进和推动民生实事项目顺利完成。为推动民生实事项目建设质量,各镇人大牵头成立

评估小组,于年底前对项目实施情况进行预评估,在次年初召开的镇人代会上听取和审议镇政府关于上一年度民生实事项目完成情况的报告。有的镇还组织人大代表对完成情况进行满意度测评,通过满意度测评作出项目质量评判,强化评估结果的应用,倒逼镇政府及相关部门提高民生实事项目建设质量,不断提升群众对民生实事项目的满意度。

我市镇级人大在推进民生实事票决制过程中,逐步建立了群众“点单”、代表“定单”、政府“接单”、人大“督单”的全过程闭环机制,已逐步趋于成熟,并显现成效,推动办实办好群众关心的“枝叶小事”。截至2023年5月底,全市18个镇共票决重大民生实事项目96项,项目实施范围涵盖人居环境、道路建设、污水处理、基础设施建设、暖民心行动等多个方面,已竣工项目37项,正在实施项目59项。在看到成效的同时,在实践过程中仍有一些问题和不足需要进一步研究探索改进,主要体现在代表积极性调动还不够充分、项目内涵理解还不够全面、前期准备工作还不够扎实、项目谋划论证还不够深入、项目的覆盖面还不够宽泛等方面。

三、推进票决制工作的思考和建议

开展好票决制工作,是激活各级人大监督职能、激发代表履职活力、推动政府科学民主依法决策的有效方法。为推进我市民生实事项目决策和实施科学化、规范化、民主化、法治化,务实高效地推动群众最关心最直接最现实的民生问题得到切实解决,建议从以下几个方面积极探索、不断完善。

(一)坚定制度自信,深化票决制工作思想认识。实施民生实事项目票决制是贯彻党的二十大精神

的生动实践,是服务党委中心工作的有力抓手,是践行和发展全过程人民民主的有效载体。人大及其常委会要坚持在党委领导下,推动民生实事项目的落实,切实把党委的决策部署和人民群众反映强烈的热点、难点民生问题有机结合,发挥好人民代表大会制度在服务发展、推动法治、改善民生中的重要作用。人大代表应增强责任意识,密切与人民群众的联系,深入开展调查研究,广泛听取民意,夯实代表票决制工作的民意基础。进一步加强代表票决制和政府推进民生实事项目工作的宣传引导,充分发挥好代表活动室、代表联络站等载体作用,广泛征集选民意见,将群众呼声高、反映大局具有全局性、普惠性的事项纳入征集范围。

(二)加大宣传力度,营造票决制工作良好氛围。采用多种方式,通过多种渠道,广泛听取民意,实现政府决策与群众需求的精准对接、无缝融合。充分引导人民群众广泛参与到项目征集、项目确定和后续监督中来,努力让民生实事项目更加贴近基层实际、体现民意意愿。重视新闻宣传舆论工作,积极争取党委宣传部门、新闻媒体的重视支持,围绕民生实事项目征集、项目票决、项目推进、代表监督、工作成效等关键环节,多方位、多形式广泛宣传代表票决制工作的重要意义、典型做法和实践经验,进一步凝聚社会共识。

(三)深入持续推进,健全完善镇级票决制工作。一是科学谋划项目。加强前期调研。充分听取民意,进一步扩大项目征集面,丰富项目来源,坚持好中选优,优中选精,并在此基础上形成建议方案。本着“尽力而为、量力而行”的原则,严格项目筛选,着重考虑项目质量、项目实施的效果,真正优

选出地方财力可支持、有利于地方长远发展的项目。二是充分发挥代表主体作用。人大代表是票决制参与的主体,必须提高其思想认识和履职能力。鼓励人大代表多深入基层,了解民意,做好百姓和政府之间的沟通桥梁,提好、选好民生实事项目。同时,积极引导人大代表学习票决制的相关知识以及党的政策、法律法规,明晰职责,提高其决策、监督的能力。三是加强监督考核。在票决程序上,积极探索差额表决的方式,最大限度尊重代表和群众意愿,充分发扬民主。建立健全票决后的跟踪监督机制和考核问责机制,建立“回头看”机制,收集群众对项目的评价,推动民生实事项目人大代表票决制工作高质量发展。四是完善建管护机制。加大项目财政投入力度,通过“向上争、财政挤、群众筹”等方式,多渠道、多形式筹措资金。健全管护机制,制定完善的实事项目运行、维护和管理方面的配套机制,创新运营管理模式,不断提升项目“管”“护”水平,使项目发挥长久效益。

(四)坚持全面规范,加快推进县区票决制工作。坚持全面规范,加快推进县区人大民生实事项目票决制工作。建议县区层面在总结、提炼县区人大常委会目前行使的重大投资项目重大事项决定权工作经验并形成制度的基础上,积极稳妥地将行之有效的做法延伸到更多人民群众关切的民生实事项目及其他县区重大项目。同时,在镇人大代表票决制基础上,积极探索民生实事项目县区人大代表票决制,建立全流程的长效运行机制,完善项目征集初定、审议票决、监督评估等制度,不断提高重大事项的评定质量,提升决策的科学化、民主化、法治化水平。

淮北人大：“靶向思维”做细做实 审计整改“后半篇”文章

■ 通讯员 黄海博

强化审计整改监督,是人大深化政府全口径预算审查监督的重要手段。近年来,淮北市人大常委会积极探索创新监督方式,不断强化审计整改跟踪监督,树立“靶向思维”,纵横结合明确整改重点,延伸监督,强化被审计单位整改意识,对单销号推动整改落实,审计整改监督实效不断提升。

纵横结合 靶向定位 确保整改“有的放矢”

2020年,全国人大常委会办公厅印发实施《关于进一步加强各级人大常委会对审计查出突出问题整改情况的监督》(下称《意见》),明确提出各级人大常委会要深化拓展监督内容,围绕审计查出普遍存在的问题、反复出现的问题,结合问题性质、资金规模和以往整改情况等,确定跟踪监督的突出问题。

淮北市人大常委会在准确把握《意见》的基础上,立足常委会工作要点和财经委监督重点事项,不断改进完善审计整改监督工作程序,在横向维度上,将监督的重点事项集中向四个方面拓展,即监督重点由部门预算执行审计向专项资金和政府重点项目拓展;行政事业单位向所有财政拨款单位拓展;收支合法合规审计向资金使用绩效拓展;财政收支向国有企业监督拓展,审计整改监督的范围大幅拓展。

“面上的范围扩大在一定程度上是‘撒胡椒面’的监督,我们在拓展监督范围的基础上,也进一步突出行业主管职能作用,将被审计单位的整改对象纵向延伸到重点工程项目、专项政策落实和下属单位资金使用情况,层层压实整改责任、传递整改压力。”市人大财经委负责人表示。2020年,淮北市人大常委会把关注重点放在国有企业管理上,在调研市交通运输局审计查出问题整改情况时,紧盯下属国有企业固定资产闲置查出问题整改;2021年关注重点项目实施,在推动市国防动员办公室审计查出问题整改的基础上,重点督办防空地下室易地建设专项审计查出问题整改,

推动专项资金使用发挥更大效益。

除此之外,从2020年开始,淮北市人大常委会建立了审计查出问题整改情况向市人大常委会报告“1+2”工作机制,“1”即市政府总体整改情况报告,“2”即2家重点部门单独向常委会报告整改情况并接受满意度测评。一改过去“全面撒网式”监督,有效提升了监督的针对性和精准性。

延伸监督 靶向发力 助推整改“赋能提效”

为从根本上建立健全长效约束机制和管理办法,淮北市人大常委会在每年常规听取和审议审计查出突出问题的基础上,采取跟踪督办整改成效、遴选典型部门专题报告、现场满意度测评等多种方式,一个问题接着一个问题追,直到所有问题都有回音,得到真解决,一着不让推进审计查出突出问题整改。

“研究制定审计查出突出问题整改监督工作方案,联合市督查考核办、市纪委监委、市委组织部、市审计局组成检查组,每年选取10家被审计单位开展跟踪调研督办,听取整改情况,分析问题原因,督促问题整改。三年来,累计调研督办审计查出问题232项,督促整改到位221项,整改完成率95.25%,整改金额16.8亿元,审计查出的问题总体上得到有效解决。”市人大财政经济委员会工作报告中对近年来市本级预算执行和其他财政收支查出的问题整改进行总结。

精准识别突出问题,选取具有代表性的监督重点事项,达到重点问题整改带动全面系统整改,也是审计整改监督取得实效的关键。结合审计工作报告的审议意见,市人大财经委在专题调研的基础上,聚焦审计查出普遍存在和反复出现的问题,结合问题性质、资金规模,以往整改情况和人大代表、人民群众普遍关心的热点难点问题,以及预算审查监督的重点内容,每年选取2家具有代表性的单位向常委会专项报告整改工作情况。近年来,先后选取市住房和城乡建设局、市公共资源交易监督管理局等6家单位向常委会专项报告整改情

况,压实了整改责任,部门平均整改完成率由91%提升至100%。

2022年12月8日,在市第十七届人大常委会第八次会议上,市市场监管局、市防空防震办主要同志作审计查出问题整改情况专题报告,组成人员现场通过电子表决方式对整改情况进行评价,并当场宣布测评结果,最终结果显示,2家单位均为满意。这也是市人大常委会连续三年对部门整改情况进行满意度测评。

“从测评的情况看,总体上是不错的。”这是市人大常委会组成人员的评价。“整改责任部门负责人向常委会会议报告整改情况,现场接受满意度测评,不仅传导了压力,也强化了责任,对整改的推进作用不可小视。”

标本兼治 靶向跟踪 打通整改“末梢神经”

如何更好地推动整改工作,进一步增强审计整改实效?针对审计查出问题未整改完成的部分,市人大常委会要求审计部门督促整改责任单位作出情况说明并明确整改时限,确保问题全部整改到位。对暂时不能完成整改及需要长期坚持整改的问题,以“靶向销号”方式督促相关单位继续抓好整改落实,并定期向市人大常委会反馈进展情况,确保审计整改在人大监督下有序推进。

“我们以审计整改为契机,举一反三,查找根源,做到防范于未然。”相关整改责任单位表示。针对屡审屡犯、屡改屡犯的问题,市人大常委会审议意见中指出,整改责任单位要深入分析问题产生原因,建立健全相关内控制度,规范项目及资金使用的全过程管理,真正做到防患于未然。目前,相关单位已修订完善或制定出台《淮北市卫生健康委员会专项资金管理暂行办法》《淮北市市场监督管理局预算绩效管理暂行办法》等制度42项。

今后,淮北市人大常委会将在以往审计整改监督工作基础上进一步扩面提效,延伸监督触角,由以往的2家重点部门向市人大常委会单独报告扩大至4家,以“靶向思维”不断提升审计整改监督质效,推动政府及部门扎实做好审计整改“后半篇文章”。

■ 通讯员 淮仁研

党的领导,是人民代表大会制度形成、发展的前提条件和坚持、完善的政治保证。党在不同时期对人大赋予的不同定位,是人大担负的职责和使命决定的。2021年召开的中央人大工作会议关于人大“四个机关”的定位,是迄今为止最全面、最科学、最系统、最完整的定位,研究和回顾人大定位的演进历史,对于我们做好新时代的人大工作,具有重要的意义。

政权机关

这个定位,是1949年9月29日通过的具有临时宪法性质的《共同纲领》第十二条明确规定的。该规定指出:“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间,中央人民政府行使国家政权的最高机关。”《共同纲领》明确政权机关的定位,其特殊背景是在中国共产党领导下,中国人民在1949年取得了解放战争和人民革命的伟大胜利,使帝国主义、封建主义和官僚资本主义在中国的统治宣告结束,中国人民由被压迫的地位变为新社会新国家的主人。人民代表大会制度作为国家政权的重要组织形式,在新中国即将建立之际,明确其政权机关的定位,对于建立人民当家作主的中华人民共和国,实现民族独立、人民解放,既是建立新生的人民政权的现实需要,也是巩固革命成果的必然选择。

权力机关

权力机关是“五四宪法”和“七五宪法”对人大作出的定位。“五四宪法”第二条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和各级人民代表大会。”“七五宪法”第三条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关,是以工农兵代表为主体的各级人民代表大会。”

由政权机关到权力机关的定位,是国家政权和人民革命的成果全面巩固,各项工作转移到社会主义建设上来的现实需要。同时,也反映了新中国成立后,广大人民建设社会主义社会的共同愿望,人大职责任务的重要转变,人民代表大会制度的重要原则和框架基本形成。

国家权力机关

国家权力机关是“七八宪法”和“八二宪法”作出的定位。“七八宪法”第三条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关,是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“八二宪法”第二条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”

国家权力机关的定位,是从人大的性质角度作出的。同时,在党的代表大会报告中多次强调。这也是坚持和完善人民代表大会制度的重要成果,并使人大定位更加准确,职责更加清晰。这个定位,有利于发挥人大的职能作用,充分发扬民主,上下一心、群策群力,不断推进改革开放和社会主义现代化建设。

三个机关

这个定位,是2004年9月15日,胡锦涛在纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话中提出的。胡锦涛说:“充分发挥人民代表大会及其常务委员会作为国家权力机关的作用,使人民代表大会及其常务委员会成为全面担负起宪法赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关。”

权力机关、工作机关、代表机关定位的提出背景,是我们党确定了本世纪头20年中国发展的奋斗目标。这就是全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。为了支持和保证全面建设小康社会的宏伟目标,必须认真贯彻落实宪法赋予人民代表大会及其常务委员会的各项职权。因此,“三个机关”的定位,是全面建设小康社会的历史任务决定的。

两个机关

这个定位,是习近平总书记2017年10月18日,在中国共产党第十九次全国代表大会上提出来的。习近平总书记指出:“要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全人大组织制度和工作制度,支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,更好发挥人大代表作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代

表机关。”

党的十九大在中国发展历史上,具有非常特殊的意义。这次大会,是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会。大会的主题是:不忘初心、牢记使命,高举中国特色社会主义伟大旗帜,决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利,为实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。“两个机关”的定位,就是对人大如何认真履职、服务全面建成小康社会这个阶段性任务提出的明确要求。实践证明,这个定位对于人大在党的领导下,凝心聚力,推进历史性解决绝对贫困问题、全面建成小康社会,发挥了重要作用,作出了应有贡献。

四个机关

这个定位,是习近平总书记在中央人大工作会议上提出来的。2021年10月13日至14日中央人大工作会议在北京召开,习近平总书记在重要讲话中指出:“各级人大及其常委会要不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,全面加强自身建设,成为自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关。”

2021年7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中庄严宣告:“经过全党全国各族人民持续奋斗,我们实现了第一个百年奋斗目标,在中华大地上全面建成了小康社会,历史性地解决了绝对贫困问题,正在意气风发向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。”在中国向新征程奋进的重要时间节点,首次召开的中央人大工作会议上,对人大“四个机关”的定位,意义重大,影响深远,充分体现了以习近平同志为核心的党中央赋予新时代人大工作的重要职责使命,对人大工作和建设提出的明确要求。这就要求,人大在实现第二个百年奋斗目标中,立足当前,着眼长远,围绕中心,服务大局,充分发挥好支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用,坚持党的领导,依法履行职责,密切联系群众,锐意进取,积极作为,努力为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大的贡献。