

不断锻造全过程人民民主的人大监督之链

党的二十大报告在“发展全过程人民民主,保障人民当家作主”专章中指出:“支持和保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,健全人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度,维护国家法治统一、尊严、权威。”

南通市人大及其常委会深入学习贯彻党的二十大精神,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入把握和践行全过程人民民主重大理念,将产业链思维运用到人大监督工作的全过程各环节,不断锻造包括建链、延链、强链、固链、补链五环有机贯通而又紧密衔接的全闭环监督链条,正确有效依法履行宪法法律赋予的监督职责。



建链:聚焦人民需要 立准监督项目

2022年11月10日,南通市人大常委会常务副主任、党组副书记庄中秋围绕《关于倡导文明行为,提升文明素养,构建共建共治共享社会治理新格局的议案》的督办,带队深入3个基层现场点专题视察、走访调研,解剖麻雀摸实情,调研督办求实效。同时在面上查摆问题与提出要求相结合,有力促进文明城市建设。这是市人大常委会聚焦高效能治理建立的一条专项监督之链。

南通市人大常委会坚持以人民为中心,把维护和发展最广大人民利益作为监督工作的重要出发点和落脚点,围绕人民群众所思所想所急盼构建监督链条,突出重点、抓住关键,提高监督工作质量,力求在关键处、督在要害上,增强政治效果、法律效果和社会效果。

聚焦高质量发展,发挥助力助推作用。市人大常委会紧扣中国式现代化首要任务,紧跟长三角一体化等国家战略,紧贴南通“一极五城市”主攻方向,围绕建设先进制造业强市、高标准农田改造、通州湾新出海口等重大工程和“招商引资突破年”“营商环境提升年”等重要部署,前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进各项助推措施。近年来,每年精心选择财政经济、城市建设、农业发展等方面10多项议题安排监督项目、建立监督链,以一项项重点监督链的发力来推进监督工作全面提升。

聚焦高品质生活,发挥促进保障作用。市人大常委会统筹促发展与惠民生的关系,以有力监督保障民生蛋糕切好分好。比如,把助力“稳就业”“保就业”作为增进民生福祉的重要内容,人大常委会每两年听取和审议一次就业工作专项报告,组织委员、代表会前赴大型用工企业、“双创”载体、人社服务窗口等实地开展就业情况视察调研,摆问题、析成因、研对策,形成高质量调研报告,会后交办可操作的审议意见,助推就业岗位扩容提质优结构,助力控制劳动人口就业率和企业招工完成率均确保95%以上,缓解就业难、招工难并存的难题。

聚焦法定选题,发挥应有职能作用。市人大常委会坚持法定职责必须为,建立了法定项目“6+8”监督链。“6”是人大会议每年听取和审议人大常委会、政府、法院、检察院工作报告,审查和批准地方国民经济和社会发展五年规划、年度计划及其执行情况的报告,审查和批准地方预算及其执行情况的报告。“8”

是市人大常委会每年听取和审议预算执行、预算调整、财政决算报告,听取和审议地方政府性债务情况,听取和审议审计及查出问题整改情况的报告,听取和审议国有资产管理情况的报告,听取和审议乡村振兴战略情况的报告、实施民生实事项目情况的报告、环境状况及环境保护目标完成情况的报告,规范性文件备案审查工作的报告,建立相应的全过程监督链。

延链:深入群众中间 调研摸清实情

“粮安天下,种子为基。大量特色地方品种消失,部分地理标志产品由于连年种植出现了种性退化现象,开展南通地区特色农作物物质资源收集、保护与利用工作已刻不容缓。”2022年,南通市人大常委会在开展调研时了解到这一情况。类似的原汁原味意见建议,在每条监督链的调研环节中,大量地被市人大常委会收集、梳理起来,成为开展监督、体现支持的第一手鲜活情况。

“没有调查就没有发言权”。南通市人大常委会把调查研究作为行使监督权、开展监督工作的先手棋、前置程序,作为人大监督链条前延的重要环节,必由之路,努力推动监督关口前移、监督链条向工作最前端延伸,促进调查研究常态化长效化。

监督项目开展调研全覆盖。围绕年度监督工作,各专委会在常委会党组统筹下,牵头常委会委员、人大代表和相关专业人士组成结构优、力量强的人大调研组,有针对性地地开展专题调研,了解掌握真实情况,广泛听取基层干部、群众和各类市场主体的意见建议,系统梳理相关工作中存在的问题,做到无调研不监督、不调查不上会。人大代表在闭会期间开展视察和专题调研也常态化普遍化。

新方式新作风调研常态化。市人大机关持续学习中央八项规定精神,巩固党内集中学习教育和民主生活会成果,接连两年开展“机关作风建设年”活动,不断改进调研方式,大力树立新的风尚。“不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同接待、直奔基层、直插现场、一竿子插到底”的“四二一”做法,目前已经成为市人大常委会及机关开展监督调研的新常态,也示范和带动全市广大人大代表、各级人大干部深入群众、深入基层,扑下身子、撸起袖子察实情、谋实招、求实效。

调研报告起草运用高质量。翻开市人大常委会每次会议上的每份人大调研报告,常委会组成人员的一个共同感受是“工作情况、

存在问题、对策建议差不多各占1/3的篇幅,情况摸得全面、问题讲得精准、建议提得到位”。这些报告来自对调研过程中丰富信息资料的认真梳理、深入分析和精心提炼、深入思考,为高质量审议相关议题提供了高水平参考,启发了与会人员在在此基础上进一步思考发言,在会后也有效指导了监督对象进一步加强和改进相关工作。

除调查研究外,对于一些专业性强的监督项目,市人大常委会还探索开展多样化的监督链前延措施。在规划、计划和预算监督上,建立提前介入制度,做到早字当头,在计划、预算草案编制阶段同步开展调研,在党委、政府讨论通过前进行预审,使意见建议在草案中得到充分吸纳。在听取和审议专项工作报告上,建立预审制度,加强与“一府一委两院”沟通对接,提前对报告进行初步审查,反馈修改意见。在执法检查上,不打无准备之仗,建立准备工作制度,组织检查组提前学习相关法律法规,梳理列出受监督对象法定责任清单,以监督链前延来增强针对性。

强链:整合各方资源 增强监督力量

南通市人大常委会连续11年开展集中评议政府部门工作,每年评议10个左右部门单位,每轮评议工作历时3个月,一届任期实现政府部门接受人大评议、三级人大协同评议、“人大代表参与评议”三个全覆盖”。这是南通不少干部群众和企业比较关注和非常认可的一项人大监督工作。社会各界给予高度评价:“人大集中评议活动准备充分,各评议组调研报告深刻准确,为开展评议提供了有力依据;人大代表结合平时收集掌握的情况,对部门的询问深刻到位,问在了关键点,问到了要害处;政府部门面对问题不避不掩,回答询问实事求是,体现出诚恳接受监督的政治自觉。”

“积力之所举,则无不胜也;众智之所为,则无不成也。”南通市人大常委会坚持系统观念,无论是监督工作整体推进,还是专项监督链条铸强,都注重全局谋划、统筹兼顾,让监督力量更加聚合,在共同推进上着力,打好“组合拳”,推动监督链做强做优、提质增效。

加强各种监督形式的配合组合。市人大常委会认真研究监督法规定的法定监督形式和一些地方创新形式的优势和特点,根据每条监督链中监督对象和事项的特点,灵活运用监督形式,推进监督形式方式适当有机组合,变单一模式的监督为立体式的监督,多个角度同向发力,多种手段配合运用,综合发力、精准发力、持续发力,形成优势互补的局面。集中评议政府部门就综合运用了调查研究、听取和审议工作报告、专题询问、评议4种监督形式,成为南通人大监督的一个响亮品牌。

加强各级人大监督的协同联动。紧盯江苏省人大常委会年度监督项目单、时间表,统筹市县镇三级人大监督重点项目链,密切上下级人大在监督工作中的协同,联动开展监督,增强监督的规模效应。坚持每年选择两部法律建立执法检查链,协同市县镇三级人大联动开展执法检查,提高联动水平,检查前统一制定工作方案、统一开展法律知识培训、统一列出责任清单,检查中统一工作步调,以分组检查、委托检查扩大覆盖面,以随机检查、突击抽查增强真实性,以“回头看”检查增强实效性,实现发现问题、震慑警示、宣传法律“三个效应”最大化。

加强各类监督力量的资源整合。以“数字人大”建设为杠杆,持续推进人大预算联网监督系统建设,打通与政府部门横向的数据

联通,实现对政府“钱袋子”、国资“家底子”的全天候监督。推进地方人大横向协作,与毗邻城市开展人大代表联动视察,探索长江禁渔崇明、启东、海门三地人大联动监督和里下河环境整治海安、姜堰、东台三地人大联动督办,推动区域人大间信息共享、力量互助、共同发展。探索人大监督与党内监督、行政监督、司法监督、审计监督的衔接贯通、相互协调,积极向市委及相关部门通报人大评议、满意度测评结果,探索向有关部门移交人大监督中发现问题和问责建议的衔接工作,服务党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系建设。

固链:依靠集体智慧 提升审议质量

2023年1月8日,南通市十六届人大二次会议表决通过《南通市人民代表大会议事规则(修订案)》。此前不久的2022年10月27日,市十六届人大常委会第五次会议表决通过《南通市人民代表大会常务委员会议事规则(修订案)》。具有里程碑意义的两项规则,都对审议的组织、方式、程序、要求、保障等作出全面规范,把近年来市人大及其常委会加强和改进审议工作的许多成功经验、成熟做法、创新成果加以总结固化,上升为制度机制和规范,成为推动人大审议质量跃上新台阶的标志性成果。

审议是人大监督的一项基本形式、一道重要环节,审议质量是人大监督的“牛鼻子”,其好坏高低直接影响监督的精准性和纵深度。南通市人大常委会深入把握人大监督内在规律性,把审议监督作为人大监督链条的中心环节、必经程序,充分发挥人大常委会组成人员、人大代表知情知政优势和个人聪明才智,坚持高质量导向、高标准要求、高水平组织,不断提高审议的质量和水平。

各方评价认为:“近年来,市人大常委会组成人员、市人代表的发言,越来越有含金量,越来越有针对性,呈现五多的持续升级趋势:一是紧扣议题直截了当的多了;二是会前精心准备的多了;三是剖析问题并提出针对性建议的多了;四是提实质性修改建议的多了;五是体现专业性的高质量建议多了。”巨大变化的背后,其实是市人大常委会近年来持续的努力与突破。

在审议发言质量上持续下功夫、努力促提升。俗话说“台上三分钟,台下十年功”。市人大常委会一手开展人大代表主题实践活动,引导代表、委员密切联系人民群众,接地气、察民情、聚民智,从所联系的人民群众中汲取智慧和力量;一手加强代表、委员教育培训力度,年均组织1800多名市县镇三级人大代表接受脱产教育培训,组织广大代表利用网络平台,进行线上学习提升。党的二十大闭幕不到1个月,南通市人大系统“深入学习贯彻党的二十大精神践行全过程人民民主”研修班成功举办,示范带动全市开展人大代表党的二十大精神专题培训工作。

在审议服务保障上持续下功夫、努力促优化。市人大常委会机关精心设计人大常委会会议议程、日程、流程,留足代表团会议、分组会议审议时间,保证每位代表、组成人员有场合、有时间进行审议发言。扩大列席代表范围,尽量邀请工作接触最多、专业相关性最强的一线代表、专业代表列席会议,发表真知灼见。改进审议方式,探索小组审议与联组审议结合、审议与评议结合、审议与询问结合等方式,鼓励组成人员、代表专题询问旁听会议的受监督单位负责人,努力让审议审在病灶处、议在病源上、开出好方子,把人大监督之链扣得更加牢固坚韧、有力有效。

补链:督促整改落实 加强跟踪问效

南通市人大常委会坚持问题导向、目标导向、结果导向,既认真做好监督“前半篇文章”,又扎实抓好监督“后半篇文章”,补齐补强监督链条,走稳走好监督工作“最后一公里”,努力让人大监督长出牙齿并咬合有力、形成闭环并督出成效,让问题得解决、意见得落实、工作得进步、群众得实惠。

2022年12月8日,市十六届人大常委会第六次会议上,对市交通局等21个市政府部门2022年度民生实事项目完成情况开展满意度测评;对市工信局等30个政府部门单位2021年市级预算执行和其他财政收支审计中发现主要问题整改情况开展满意度测评。时隔不久,2022年12月28日,市十六届人大常委会第七次会议上,对市中级人民法院、检察院和市生态环境局等10个市政府部门落实市人大常委会2022年有关监督项目审议意见情况开展满意度测评。像这样开展的满意度测评工作在南通市人大常委会已经成为年末常态,有效地将人大监督链整改落实环节的压力传导给监督对象,推动政府部门更好履职尽责。

推动监督意见高质交办。市人大常委会精心汇总整理审议意见,连同具体问题清单一起向“一府两院”交办,并提出办理要求。内容上指向明确,尽可能原汁原味反映常委会组成人员、列席代表和人民群众的意见和建议,力求科学合理、准确具体、切实可行。结构上简明扼要,尽可能采取条目式、清单式体例,精准明晰反映审议成果,是什么问题就推动解决什么问题,做到可落实可检查可评估。流程上规范运作,相关专委会就关键问题加强与相关单位沟通对接,经常委会主任会议或相关委员会会议通过后依法交办,增强权威性严肃性。

推动监督工作跟踪问效。专委会对审议意见书并不一发了之,而是及时了解审议意见处理进度,密切关注审议意见落实的具体措施和时序进度安排,全程跟踪监督落实情况。针对意见多、难度大的一些监督链,不满足于坐在办公室里听反馈、看报告,根据督办需要,适时通过开展视察、“回头看”检查等方式,督促审议意见有效落实,对具体问题整改一件才销号一件,做到问题不解决的不放过、群众不认可的不放过、上级不过关的不放过,努力在跟踪督办上求实效、见成效。

推动整改效果反馈评价。初步建立审议意见落实情况三层评价机制,第一层是专委会对监督对象的反馈报告开展初审,并对照审议意见开展评估,作出具体评价,供常委会主任会议参考;第二层是主任会议及时对监督对象审议意见落实情况反馈报告和专委会审查报告安排讨论,作出阶段性结论。第三层是对事关重大或群众关注或工作复杂的,提请常委会会议二次审议或对整改工作开展满意度测评。对少数整改不力、满意度不高的监督对象,要求再整改再报告,纳入第二年监督项目计划,依法启动进一步监督程序,持之以恒地监督、监督持之以恒的整改,力求监督实效。

赶考路再出发,新征程更奋进。南通市人大常委会常务副主任、党组副书记庄中秋说:“产业链思维是经济工作的重要方法论,借鉴和运用建链延链强链固链补链的产业链方法论是新时期南通人大工作围绕中心大局、服务经济发展的一种探索,是发展全过程人民民主的一项尝试。我们将深入学习贯彻党的二十大精神,进一步落实‘干部敢为、地方敢闯、企业敢干、群众敢首创’要求,守正创新、稳中求进,不断谱写市域全过程人民民主之下的人大监督工作新篇章。”

《中国人大》全媒体记者 王萍等

