

地方人大参与社会治理的功能 定位与路径选择

□ 陈家喜 梁玉柱

摘要:长期以来,人大定位于监督“一府两院”的政治功能,而非管理社会事务的治理功能。基于人大的法定职权和社会治理的现实需求,人大应当在参与社会治理中提升自身的履职能力。同时基于实证调研分析,本文就进一步深化人大参与社会治理的具体路径,包括推广民生工程票决制,完善人大代表视察分组制,强化基层人大代表联络工作站等提出了建设性的思路。

关键词:人大 社会治理 民生工程票决制 人大代表联络工作站

中图分类号: D624 **文献标识码:** A **文章编号:** 1243(2014)05-0008-06

加强和创新社会治理是新时期党和国家的重大战略部署。党的十八大报告明确提出,要“加快形成科学有效的社会管理体制,完善社会保障体系,健全基层公共服务和社会管理网络,建立确保社会既充满活力又和谐有序的体制机制。”^[1] 社会治理主要是对人的服务和管理,说到底是在做群众的工作。人大代表是国家权力机关的组成人员,肩负着人民的重托,代表人民群众行使国家权力,他们来自人民,又服务于人民,具有独特的政治优势,是加强和创新社会治理的一支重要力量。通过对深圳市部分区人大参与社区治理调研,我们认为,充分发挥地方人大在社会治理创新中的重要作用,既是推进社会治理创新的重要动力,也是提升人大履职能力的重要路径。

一、人大履职与社会治理的关系梳理

(一) 人大参与社会治理,是创新社会治理的重要方式

社会治理是一项覆盖范围广泛的综合性工作。特别是随着经济体制、社会结构、利益格局以及人们思想观念的深刻变化,社会治理与经济社会发展不相适应的矛盾和问题日益突出,增加了社会治理的难度和复杂性。社会治理的复杂性决定了单靠一个机构、部门或主体难以完成该项工作,人大应当利用自身职权积极参与社会治理,承担应有职能,推进社会善治。党的十八届三中全会提出,“改进社会治理方式。坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和

作者: 陈家喜,政治学博士,深圳大学当代中国政治研究所副所长、教授,主要研究方向:当代中国政治;梁玉柱,深圳大学管理学院中外政治制度专业硕士生,主要研究方向:政治学。邮编:518060

* 基金项目:广东省高校人文社科重点基地项目《城市基层社会管理体制创新研究》(11JDXM74003)阶段性成果。

社会自我调节、居民自治良性互动。”^[2]这一论述突出了社会治理的综合性,强调形成全社会协同互动的工作机制。人大是人民当家作主的权力机关和决议机关,社会治理创新也是人大机关的工作范围和题中之义。地方人大及其常委会应当成为社会治理创新的推动力。

一方面,地方政府关于社会治理的战略部署需要人大把脉。近年来,各级地方政府在全面推进社会治理创新工作。这些创新工程的展开,直接决定着地方财政支出的投向、民生实事的解决以及社会事业的发展,关系到地方老百姓的切身利益。在决定和开展这些创新工程中,地方人大可以充分发挥审议、决定权力,努力实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益,为加强和创新社会治理打牢群众基础。同时社会治理工作所要解决的是人民群众最关心、最直接、最现实的就业、医疗、教育、住房等利益问题。由于这些问题覆盖面广,单靠政府监督难免出现漏洞和空白。地方人大从维护人民群众的切身利益出发,按照法定职权开展视察督办,有助于上述社会治理工作的贯彻实施。地方人大还可以组织代表视察政府年度惠民计划执行情况,推进公园建设、就业和再就业、残疾人服务保障、养老服务等民生项目落实。上述工作的开展不仅充分行使了人大自身的职权,还帮助地方政府进行重大民生工程的监督落实。

另一方面,地方社会稳定的严峻形势需要人大介入。近年来,伴随地方上城市更新改造的步伐加快,以及各地市政工程的展开,社会矛盾和稳定压力也不断凸显。地方人大作为民意代表机关,充分利用扎根基层、来源社会的优势,以及代表职业构成多元化的优势,担当不同利益沟通、协商和谈判的平台。人大代表应认真分析研究、归纳整理选民提出的事关社会稳定工作的意见和建议,依法行使民主权利,积极反映民意,提出化解社会矛盾、维护社会稳定的对策和建议,做到下情及时上达,让政府及时了解社会动态,未雨绸缪,钝化社会矛盾。同时,地方人大还可以为相关利益群体提供表达的渠道和机会,倾听弱势群体的利益诉求,掌握社会矛盾的变化动态,把畅通信访渠道与做好息诉息访工作有机结

合起来,为加强和创新社会治理夯实民心基础。

(二)人大参与社会治理,是拓展人大履职空间的重要渠道

党的十八届三中全会提出,“健全‘一府两院’由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告。”^[2]人大参与社会治理应充分运用其重大事项决定权,以推进社会治理科学发展。同时,加强对“一府两院”的监督,使社会治理真正实现为民、利民、惠民。一方面,人大具有重大事项决定权,有助于推进社会治理创新规划。根据《组织法》和《监督法》的规定,各级人大有权制定地方性法规,决定重大事项,同时监督“一府两院”工作,任免国家机关工作人员。人大虽不直接参与具体社会治理事务,但却担负着宏观管理职责。人大对于事关地方改革、发展、稳定的重大问题,涉及民生的重大项目,以及涉及社会和谐稳定的改革创新举措等具有决定权。通过履行重大事项决定权,更能切合实际发现问题,提出问题,有针对性地提出解决问题的意见建议,解决制约社会治理的一些因素,推进社会治理创新发展。

另一方面,人大具有“一府两院”监督权,有助于督促社会治理创新举措落实。根据《监督法》和《代表法》的规定,各级人大可以通过专项审议、视察调研、询问质询等方式,就关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题进行监督。由于政府把更多的精力和注意力放在缓解财政压力、做大财政总量上,对于社会治理工作,可能因为精力原因,或者是由于社会治理需要投入大量的人力、物力和财力,政府热情不一定很高,或者是被动应付。因此,在大力推进地方社会治理创新过程中,需要人大通过专项调研、执法检查、代表视察等形式进行督促,推动各项社会治理创新工作措施的具体落实。

(三)人大参与社会治理,是推进人大工作创新的重要路径

人民代表大会制度是我国根本政治制度,而人大作为权力机关在社会治理中所起的作用却有待进一步加强。参与社会治理,既是人大职责所在,又是

推进人大工作创新的重要突破。一方面,参与社会治理有助于进一步探索人大代表联系群众的具体机制。人大代表是建立在群众信任基础之上,在人民群众中享有崇高的权威性,有较强的社会影响力和号召力。地方人大代表参与社会治理,能够充分发挥他们与广大群众密切接触、联系广泛的优势,深入到群众中去,体察民情,了解民意,把群众的所想、所急、所盼,通过议案建议和审议发言等形式积极反映,为各级党委、人大和政府的科学决策提供参谋和依据。另一方面,参与社会治理也有助于进一步扩大地方人大建言献策的民主渠道。人大代表是广大选民依据法定程序选举产生的,由来自社会各领域的优秀人才和先进人物组成。这一代表的构成极大地提升了地方人大作为决策智囊的地位。地方人大代表主要通过专项调研、执法检查、代表视察等形式开展工作,参与社会治理能够增加人大代表建言献策的渠道,加强对社会治理的指导、监督。

二、人大参与社会治理的难题与障碍

当前,各级人大在创新社会治理方面进行了一些有益的探索,比如在社区设立人大代表联络工作站或者工作室,开展人大代表票决政府民生工程,进行人大代表经常性的视察调查等。但不可否认的是,在社会治理当中,人大制度优越性和人大代表的积极性、责任感还有较大的提升空间。通过对深圳市某区人大参与社会治理的实证调研发现,对于代表自身来说,存在代表履职能力、履职意愿的差异,部分代表在能力和意愿上有待加强。对于人大代表提出的议案来说,个别承办部门对议案办理工作不重视,建议办理的问责机制未能健全。对于已有的人大代表联系群众的社会治理平台,也存在运转不畅,联络工作虚置化等一系列问题。

(一) 代表履职意识有待加强,参与主体相对单一

代表素质参差不齐导致履职能力的差异。履职能力是代表发挥作用的条件和基础。由于人大代表来自各个不同的岗位,其知识水平和工作经历各不相同,导致各自能力和水平存在较大的差别。在政治生活中,部分代表有履行人大代表的热情和愿望,

但是由于自身素质和能力的约束,对全局工作动态把握不深不透,缺乏执行代表职务的能力,就事论事,代言不到位,议政不充分;抓不住问题的实质,表达不出自己的见解和观点,提不出建设性的意见和建议。

代表职业构成的差异形成履职意愿的差异。实证调查发现,不少代表本身对代表的性质、地位和作用知之甚少,认识不足。一些大企业的老总和业界精英,平时公务繁忙,没时间和精力履行代表职责,参与人大闭会期间活动很少。有些代表缺乏大局观念和整体意识,所提建议往往从局部利益出发,争资金、争项目。一些党政干部代表,在思想上缺乏主动履职的内在动力,错误地认为人大代表是一种荣誉,没有从根本上认识到选民对代表的期望和法律赋予代表的权力、责任和义务。

(二) 部分代表议案办理不力,政府回应形式化

调研中发现,个别承办部门对办理工作重视不够,存在“文来文往”、“重答复、轻落实”现象。一些政府部门对于人大代表所反映的热点难点问题存在消极应付的状况。他们既不主动走访代表了解情况、想办法出主意,还以客观条件不具备为由简单应付,一推了之;少数承办单位承诺要办的事情不兑现不落实,答复过后就算了事。这一状况导致人大参与社会治理的成效受到较大影响。

建议办理的问责机制未能构建,缺乏对于政府“刚性”监督手段。一些承办部门更多地办理党委和上级政府所分配任务,对于人大建议承办事项一推再推。同时,人大对于政府部门承办议案的督查力度还有缺失,对于那些能办不办、能推则推、敷衍塞责的承办单位缺乏必要的制约措施,以致少数部门认为人大督查不过是敲敲边鼓、例行公事,起不到实际作用。

(三) 部分社会治理平台运转不畅,联络工作虚置化

近些年,地方人大及政府建立了一系列的社会治理平台,比如人大代表工作站。人大代表工作站自 2005 年在深圳首先正式挂牌建立以来,迅速在深圳及全国其他地方推广。^[3]作为基层的社会治理创新,人大代表工作站是连接人民、政府和人大的一座

桥梁。同时,人大代表联络工作站作为闭会期间人大代表的一种重要活动形式,是人大代表联系群众、为群众排忧解难、在社会治理中发挥职能的一种重要途径。然而一些类似的社区平台面临着运转不畅、联络工作虚置化的问题。在调研中发现,群众反映问题的激情越来越淡,一些走访、接访多的人大代表甚至认为,人大代表发挥的空间作用越来越小。

究其原因,主要在于:一是平台建设与功能定位上存有差距。对代表工作站的定位还不够准确,人大代表工作站是人大代表联系群众的桥梁、人大代表的培训站、社情民意的收集站和人民群众的服务站。然而,不少人大代表对联络工作站的定位停留在信访接待的层面上。多数人大代表不能直接处理问题,而是将群众的信访意见转交有关部门处理,反馈不及时,影响了群众对代表工作站的信任程度,影响代表工作站整体作用的发挥。而从群众的角度来看,反映上来的问题解决不了,多次反映无果,群众就逐渐失去对人大代表接访活动的信心和热情。此外,部分人大代表联络员能力素质欠缺,也导致联络工作站运行不畅。

二是组织推动与代表动力不足,缺乏张力。人大代表联络工作站对人大代表职能发挥起着重要作用。而在实际工作中,联络工作站“受安排”色彩浓厚,缺乏必要的主动性。调研中发现,人大代表联络工作站开展的代表接访、走访活动、视察调研活动,都是按计划分步骤实施的,人大代表个人难有自我发挥的空间。除了定期接访活动外,其余时间跟群众接触少。此外,群众日常生活中遇到的问题层出不穷,反映上来的问题常常需要多部门协调解决,处理起来十分棘手。一些未担任领导职务的人大代表,在协调督促相关政府部门处理问题的能力十分有限,进而也影响到人大代表接访选民的效果。

三、创新人大参与社会治理的路径选择

如何充分发挥人大在创新社会治理中的重要作用,既是推进社会治理创新的重要动力,也是当前做好人大工作的一项重要课题。上述三个问题是创新人大参与社会治理必须解决的问题,而如何真正实现人大与社会治理的双向互动,下面所提方案是值

得运用的路径。

(一) 试行民生工程票决制,确保社会治理重点方向

近年来,浙江宁波、广东雷州、安徽阜阳、河北保定、山东德州等地地方人大探索了民生工程票决制。开展民生工程票决制,是对创新人大监督职权的重要举措,是慎重决定民生工程投向的有效形式,有助于从根本上强化人大参与社会治理的深度,避免出现“审了白审”、“议了白议”、“说了白说”现象;也有助于集中常委会组成人员的意志,落实好人大常委会“集体行使监督职权”。做好民生工程票决制,需要把握好如下一些环节:^[4]

首先要做好票决前调研工作。为了增强票决的科学性和有效性,地方政府应当在人代会召开前1个月,将票决的民生工程、实事项目和决策部署提交人大;由人大常委会围绕相关议题召集代表开展走访、视察、问卷调查,或者通过网络征集群众建议意见,收集信息资料以备票决参考。

其次,实行差额票决制。对于地方政府确定的年度民生实事项目实行10%—20%的差额票决制。根据人大前期视察调研情况,往年工程绩效评估情况,以及主管单位现场汇报答辩情况,对民生实事项目进行差额表决(差额比例控制在10%—20%)。表决票设三个层次,即满意、基本满意、不满意。表决结果由会议主持人当场公布。满意和基本满意票合计超过组成人员三分之二的为通过,未超过三分之二或不满意票数超过二分之一的为未通过。设立秘密写票处,组织代表在秘密写票处写票,确保准确反映代表意志。表决现场邀请公民旁听和媒体列席,提高票决制的透明性和公信力。

再次,做好票决后过程监督。地方人大常委会组织代表,根据项目计划书跟踪每项民生实事项目的落实进展情况;组织代表在年中开展集中视察,听取责任部门的情况汇报,实地查看了解工程进展情况,提出加强和改进工作的意见建议,监督、支持政府做好有关工作;工程完工后,组织代表进行工程验收,并根据年初的计划书情况对工程完成的质量、时效等进行评估。

最后,建立票决评优制。在翌年地方人代会上,

人大对于这些民生实事项目开展情况进行票决,评选出 5% - 10% 的优秀工程项目,予以配套表彰奖励。对于未能通过半数的民生实事项目,要进行部门一把手问责以及项目资金回收等,以强化人大监督的实效。

(二) 完善代表视察分组制,确保代表履职经常化

我国代表法第二十条、二十八条对代表小组的组成原则作出了明确规定“县级以上各级人民代表大会代表,在本级或者下级人民代表大会常务委员会协助下,可以按照便于组织和开展活动的原则组成代表小组。”为了进一步发挥人大闭会期间的代表作用,完善代表视察调研活动的参与情况,在原有代表分组情况基础上,应进一步优化人大代表分组制。具体来说,可以实行专业性代表小组分类和开展小组履职和联组调研的方式。

实行专业性代表小组分类。地方人大可以打破区域性代表小组分类办法,试行专业性代表小组制,组建预算审查、文化卫生、教育科技、工业经济、社区治理、城市建设等专业委员会。代表小组构成坚持专业领域相近、人员组合多元的原则,要涵盖官员代表、基层代表、专业人士和地方人大常委会人员等多领域人员。由代表选出小组长,副组长由地方人大常委会人员兼任,协助组长开展统筹协调和代表联络事宜。

开展小组履职和联组调研。地方人大常委会在年初围绕社会治理、民生实事确定调研事项和工作主题,组织各小组围绕重点题目分组分批进行。各代表小组长按照每季度活动不低于 3 次的原则,精心安排代表小组的视察、调研、督办等活动,每个代表每年参与小组活动不得少于 3 次。围绕一些重大民生事项和重要督办事宜,地方人大常委会可以开展 2 个乃至多个小组的联合行动,集体形成决议。建立代表小组活动考核制度,制定优秀代表小组评选表彰办法,每年进行检查评比表彰。

(三) 强化议案督办责任制,确保社会治理工作有序推进

实行议案督办包干制。人大常委会对于人代会上代表提出的建议、批评和意见,进行梳理归类;将

代表反映比较集中、办理难度较大的议题,常委会主任和副主任实行领办包干;由常委会领导全程督办,并在年底向常委会会议汇报督办工作情况。要善于使用“动真格”的监督模式,树立人大的监督权威,杜绝出现“督而不办,办而不实”的状况。实行承办单位责任制。人大严格按照监督法的规定,要求政府部门对于承办事项实行一把手负责制。部门一把手要了解本部门承办代表建议的数量和内容,随时掌握办理工作进展情况,把好代表建议答复关。政府要将代表建议办理工作纳入机关目标管理,在各个承办部门内部,层层落实责任制,直到将责任具体落实到个人。对于承办不力的政府部门,人大常委会视情况进行专题询问、质询,乃至提出罢免案。

实行过程督办跟踪制。代表议案办理不力、政府回应形式化的问题严重影响群众对人大代表的信任,甚至对人大发挥权力机关作用的认同。社会治理工作的有序开展必须加强人大的权威,使人大代表提出、转办的议案得到切实解决。人大要加强前期、中期、后期的督办,前期重点检查政府部门是否把办理代表议案、建议列入重要议事日程、落实议案、建议的承办部门和人员情况。中期要适时听取承办部门的情况汇报,做好跨部门办理的议案和建议的协调工作。后期要对办理的时限和结果进行抽查,对“答复很认真,落实不到位”的承办单位及时予以纠正。

(四) 推广人大履职信息化,实现人大群众联系互动化

十八届三中全会提出的建立健全网络平台等形式,密切代表同人民群众联系是网络化、信息化时代的必然要求,也是及时、正确解决群众反映的意见、问题的要求。推广人大履职信息化,实现人大群众联系互动化是推动人大与社会治理创新双向互动的应有之义。为此,应该充分利用网站、微博、微信等沟通工具,加强人大代表与群众之间的沟通与理解。

优化人大的网站建设,建设互动性的联系平台。以互动性、即时性和开放性为原则,对人大网站进行改版,修改或增加“议案督办”、“申诉投诉”、网上论坛、新闻特写、典型报道、视频直播等板块,打造具有较强吸引力和广泛影响力的网站。开展网上公示、

网上评议和网上直播活动,试行人代会网上直播;推行重大社会治理事项网站公示,方便群众监督评议,并在事后公示群众意见处理情况,形成人大工作与民众之间的良性互动,提升人大工作质量。

设置人大的官方微博、QQ群和微信群,加强与群众的沟通联络。人大将重要决议、评议议案、监督事项、代表履职以及意见征集等,在微博上实时发布,接受群众的查阅、监督和建议,架设一条零距离、即时化的群众沟通桥梁。设立专门岗位或专门人员负责及时更新微博信息。鼓励人大代表开设个人微博,进行联系选民、社情民意收集以及议案征集等活动。建立人大代表的QQ群和微信群,加强人大代表间的网络载体。按照代表小组分组,设立人大代表QQ群和微信群,及时向人大代表通报工作动态,征求监督议题等。人大代表也可以随时反馈意见和建议,实现网络在线互动。各代表小组指定专人负责QQ群和微信群的维护、讨论报告和预备提出的议案、建议内容,以及意见的汇总。将QQ群和微信群建设成为一个人大代表交流、沟通、议政的网络载体。

(五) 完善平台运行,实现代表联系选民制度化

社会治理创新的持续发展需要对治理机制的制度化,同样,人大参与社会治理也需要实现代表联系选民制度化。对于人大参与的社会治理平台须不断完善。以人大代表工作站这一代表性平台为例,其在代表接访工作、监督代表工作等方面存在改进空间。

规范代表接访工作流程。发挥代表作用、提高

履职能力、反映社情民意、推进民主建设是人大代表联络工作站的工作目标。为使人大代表联络工作站规范运行,每站细化上下联动式的工作流程,将社情民意按层次及时分流,按层次尽努力办理,建立健全涉及选民利益的诉求登记、办理、报告、督办、反馈等工作制度,使选民诉求均能按流程适时承办。进一步发挥代表联络工作站在开展活动、联系群众方面的作用,不断推进联络工作站的规范化建设。

以人大代表联络工作站为平台,开展代表述职活动。为促进代表更好地履行职责,推广人大代表开展向选民述职活动,规定每位代表届内至少向选区选民述职1次。由社区人大代表联络工作站组织实施,述职代表广泛走访选民、认真撰写述职报告,在述职大会上报告履职情况,开展视察、执法检查、评议、接访情况,接受选民公开评议和民主测评,代表述职活动要组织严密、程序规范。

参 考 文 献

- [1]胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[N]. 人民日报 2012-11-18.
- [2]习近平. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报 2013-11-16.
- [3]邹树彬, 陈文. 构建和谐社区: 深圳市月亮湾片区“人大代表工作站”个案研究[M]. 重庆出版社 2007.
- [4]宁海: 人大代表票决政府实事工程[N]. 中国纪检监察报 2009-6-27; 宁海: 民生工程走民主程序[N]. 人民日报 2010-4-14.

(责任编辑: 杜洪梅)