

地方人大开展工作评议实践与思考

□ 许美群

DOI:10.13755/j.cnki.rdyj.2019.05.009

监督权是宪法和法律赋予人大及其常委会的重要职权。依法行使监督权,增强人大监督实效,对于推进社会主义民主法治建设和人民代表大会制度与时俱进具有重要意义。近年来,地方人大积极实践和探索对“一府两院”及其工作部门开展工作评议,这不仅拓宽了人大监督渠道,而且推动人大监督刚性深化。实践证明,开展工作评议有利于增强树立国家权力机关的形象和权威,也有利于促进“一府两院”依法行政、公正司法、提高工作效能。然而,囿于现有法律对工作评议未作明确规定,各地对开展工作评议的做法不尽相同,也存在相关问题。因此,如何充分发挥人民代表大会制度优势,实现工作评议制度化、规范化,使其在人大监督中发挥更大作用,成为地方各级人大亟需研究探讨的课题。本文结合广东省部分地方人大开展工作评议,浅谈点滴认识与体会。

一、工作评议概述

人大工作评议是我国民主法治建设发展的产物,是基层人大探索创新的有效监督方式,也是人民代表大会制度与时俱进的具化。

1. 工作评议发展概况。人大监督实践中开展工作评议,始于20世纪80年代初,一些县级人大常委会、乡镇人大结合闭会期间代表活动,组织部分代表评议基层“七所八站”。1982年黑龙江省肇源县

人大常委会首创组织人大代表对“一府两院”干部进行评议,并在省人大工作经验交流会上介绍做法,开启了人大评议的先河^①。20世纪80年代末至90年代,评议工作由点到面、由下而上次第推开,全国各地人大普遍开展工作评议,并取得显著成效。到了21世纪初,从乡镇人大到省级人大常委会普遍都开展工作评议,且随着评议制度日趋规范,各地评议实践形式多样、内容丰富,人大评议监督引起了强烈反响,全国人民代表大会决议和全国人大常委会工作报告都曾肯定过地方人大工作评议。2007年出台的监督法,明确了人大依法监督的七种形式,但没有确定人大工作评议的法律地位。由此,不少地方人大进入了思索之中,对人大工作评议也热议不断。为了统一地方人大认识,全国人大也指出人大工作评议是基层人大强化监督职能的有益探索,值得肯定。在此背景下,部分省级人大常委会根据各地实际情况,赋予了工作评议与询问、质询同等地位,写入当地监督法实施办法,对以工作评议为监督形式进行实践与探索。

2. 工作评议的法理基础和定义。在我国现行的基本法律中,虽然没有对人大工作评议作明文规定,但工作评议作为人大及其常委会行使监督权的一种方式,在监督主体、监督对象、监督内容等方面,都没有违背宪法和法律的基本原则和精神,也符合人大制度的基本原理和本质要求。宪法和地方组织法规定,我国的一切权力属于人民,人民行使权力的

机关是各级人民代表大会及其常务委员会。“一府两院”由人大产生,向人大报告工作,接受人大监督。各级人大及其常委会可以通过听取“一府两院”工作报告,了解“一府两院”工作,提出建议、批评和意见,并给予适当的评价,于是形成了工作评议。监督法明确听取和审议“一府两院”专项工作报告为人大常委会行使监督职权的基本形式之一。人大工作评议多数是在专项工作审议的基础上,进行综合评价或者票决定性测评,它是专项工作审议的补充和延伸,是人大依法行使权力,实施法律监督和工作监督的有效形式。另外,从地方性法规看,监督法实施后,部分省级人大常委会在制定监督法配套法规时,进一步明确将工作评议纳入地方性法规。从实践看,地级市、县(市、区)人大常委会和乡镇人大开展工作评议活动较为活跃,各种工作评议机制也在逐步完善,工作评议逐步走上法制化、规范化轨道。所谓工作评

议,是指人大及其常委会在调查研究的基础上,对同级“一府两院”及其工作部门的工作情况按照一定程序进行审议和评价的监督活动。工作评议作为地方人大开展探索的监督方式,既是人民主权宪法原则的鲜活诠释,也是监督法基本精神的实践与体现。

二、地方人大开展工作评议的实践和特点

随着我国社会主义民主法治建设的不断推进和监督法的深入实施,地方各级人大积极推进人民代表大会制度理论和实践创新,开展工作评议活动也逐渐增多。长期以来,广东省地方各级人大及其常委会根据宪法和法律规定,对开展工作评议做了相关实践与探索。

广东省部分地级以上市人大常委会2017年开展工作评议情况见下表。

评议时间	评议主体	评议对象及内容
2017年10月	韶关市人大常委会	市人大常委会听取和审议关于贯彻落实《广东省食品安全条例》情况的报告;听取和审议市人力资源社会保障局主要工作开展情况的报告。对市食品药品监督管理局和市人力资源社会保障局工作进行评议,并按“满意、基本满意、不满意”三个档次进行测评,结果均为满意。
2017年10月	湛江市人大常委会	市人大常委会听取和审议了市司法局、市教育局2016年以来工作情况的报告,听取了市人大常委会评议调研组对市司法局、市教育局工作评议的调研报告,分别对两局工作进行评议,并按“满意、基本满意、不满意”三个档次进行了测评。其中市司法局得满意票率为93.55%,基本满意票率为6.45%,没有不满意票;市教育局得满意票率为90.32%,基本满意票率为9.68%,没有不满意票。市人大常委会审议通过了对市司法局和市教育局工作的评议意见,并分别印送两局。
2017年12月	茂名市人大常委会	茂名市人大常委会组织市、县(市、区)、镇三级人大代表3700多人上下联动,历时近1个月,重点围绕河长制、中小河流治理、污水处理、生活垃圾处理、水质现状等内容,对市域内鉴江、袂花江、小东江、西江四大河流域的干流、支流、区域交界及水库等共1356个代表性河段(水库)进行了评议,按“优秀、良好、合格和不合格”四个标准进行打分,优良比例为85.7%,高于省水质目标责任书71.4%的要求,重要饮用水水源水质全部达到Ⅱ类标准。
2017年4月、10月和12月	肇庆市人大常委会	4月,市人大常委会听取和审议市工商局工作情况报告,并对市工商局工作进行评议;10月,市人大常委会听取和审议市城乡规划局工作情况报告,并对市城乡规划局工作进行评议;12月,市人大常委会听取和审议市卫生计生局工作情况报告,并对市卫生计生局工作进行评议。
2017年10月31日	清远市人大常委会	市人大常委会听取和审议了市环境保护局《关于清远市环境保护工作情况报告》,听取和审议了市高速公路建设总指挥部《关于清远市高速公路建设工作的情况报告》。对市环境保护工作进行了评议,满意率达到97%。对市高速公路建设工作进行了评议,满意率达到97.4%。
2017年6月、8月	云浮市人大常委会	6月,市人大常委会听取和审议了市环境保护局《关于云浮市环境保护局工作情况报告》,并对市环境保护局工作进行评议;8月,市人大常委会听取和审议了市商务局关于2016年以来的工作情况报告,并对市商务局工作进行评议。

从各地实践情况看,目前开展工作评议的基本做法包括制订方案、确定对象、上报党委、安排准备、组织动员、开展调研、征求意见、会议评议、民主测评、反馈意见、督促整改等环节。主要特点一是评议方式多数是结合听取专项工作报告并开展工作评议,但也有进行全面工作评议的;二是评议对象主要是政府及其工作部门,较少对法院和检察院开展工作评议;三是工作评议过程中,大多数有进行满意度测评票决环节;四是评议主体主要是常委会组成人员,但有的也邀请人大代表参与,也有的向社会各界征求意见建议。总体上看,目前地方人大开展工作评议形式多样、标准不一,但基本能达到开展工作评议的效果。

三、地方人大开展工作评议存在的问题

虽然地方各级人大在履行监督职权中,积极实践和探索工作评议监督方式,并取得明显成效,但由于工作评议缺乏应有的法律地位,地方人大的认识和做法又不尽相同,在实践中也存在一些几乎是共性的问题

1. 评议对象选择不够精准。有的地方人大开展工作评议一味考虑总体平衡,贪多求全,一届之内将“一府两院”所有部门列为评议对象,一年安排评议多个部门,导致重点不突出,甚至有的评议工作流于形式,达不到人大监督的目的。有的对政府组成部门、办事机构的工作进行评议较多,而对垂直管理部门、法院检察院工作评议较少,有的甚至未纳入评议范畴,特别是对事关国计民生、社会热切关注、问题反映集中的部门涉及较少。有的地方又随意增加评议对象,把一些社会团体、企业事业单位都纳入评议范畴^[2]。评议对象选择不精准,针对性不强,在一定程度上影响到工作评议的质量和效果。

2. 评议程序不够规范。通常情况下,开展工作评议需要依照相关程序进行,但在实际中这些程序和环节往往被简化或忽略。如在时间上,有的长达数月之久,有的则一个月左右。其他还有诸如评议

对象和主体确定、评议体系设定、评议意见督办方式等方面标准不一、做法不同,这些都体现了工作评议存在不规范性问题,从而影响工作评议的严肃性和权威性。

3. 评议准备工作不充分。不少地方人大开展工作评议在时间安排、投入人力等方面不合理、不充分。前期调查研究不深入,对评议的事项未能进行全方面了解,未能深入实际,听取基层群众的意见建议,深挖问题根源,故而未能形成有深度和切合实际的调研报告。另外,有时在评议某项工作,可能涉及许多专业性问题,而评议主体人大常委会组成人员和参与的人大代表不一定是所评议工作的专业领域人才,因此,在组织调研、形成报告,进行评议时不一定都能提出真知灼见,达不到预期效果。

4. 评议工作问题导向不明晰。开展工作评议,目的是通过加强人大监督,推动“一府两院”有效解决问题,而有的地方人大开展工作评议程式化色彩较浓,缺少应有的问题导向。进行评议时,肯定成绩浓墨重彩、赞歌声声,查摆问题避重就轻、隔靴搔痒,对于暴露的严重问题不敢动真碰硬,没有真正彰显人大监督的“刚性”,达不到督促“一府两院”改进问题的目的。

5. 评议整改落实不到位。开展工作评议最终目的是发现问题和解决问题,通过评议意见的整改落实,推动“一府两院”及有关部门工作。但有的地方人大由于缺乏跟踪督查和整改落实评价机制,对评议意见落实整改情况跟踪监督不力,对未能整改落实的部门缺少惩戒问责措施,而导致评议意见难以落实的局面,使工作评议失去权威性和实效性。

四、改进和完善地方人大工作评议的对策和思考

开展工作评议是履行宪法和法律赋予人大监督职能的有效形式和重要举措。在新形势下,地方人大始终要坚持党的领导,自觉运用法治思维和法治方式,进一步探索和完善工作评议的制度机制,充分发挥人大工作评议的有效监督作用,不断推进国

家治理体系和治理能力现代化。

1. 明确法律地位。地方人大要在现行的法律政策框架内,制定或修订地方性法规,完善开展工作评议的制度和办法,进一步明确工作评议的主体、对象、原则、内容、程序、步骤和要求等,使工作评议于法有据、有序规范。另外,监督法已出台十余年,随着我国民主法治建设的不断推进,需要从国家法律的顶层设计方面进行探讨,及时修订完善补充,直至制定相应的法律文件具体规定和规范工作评议^[1]。

2. 科学选定评议对象。在确定评议对象时应把握全局性和针对性,着眼于事关改革发展稳定大局和人民群众切身利益、社会普遍关注的热点难点问题,及时发现“一府两院”部门比较集中的问题。可以通过执法检查、代表视察、专题调研、人民群众来信来访急需解决的焦点问题等多种途径,或者由常委会组成人员提议需要评议的部门。选定评议对象切忌不分主次和轻重,一般每年安排1至2个部门为宜。评议工作要纳入人大常委会工作计划,与党委、政府的年度工作要点相衔接,确保与党委、政府工作同步合拍、协调一致,不断增强工作评议的针对性和实效性。

3. 严格规范程序。开展工作评议必须严格按照程序进行,这样才能体现人大工作的严肃性和权威性。从各地实践看,一般是经过制订方案、确定对象、上报党委、安排准备、组织动员、开展调研、征求意见、会议评议、民主测评、反馈意见、督促整改等多个步骤和环节,最重要的是坚持依法依规和实事求是的原则。在实际工作开展中,按照工作方案的程序步骤,一环紧扣一环,有序逐步推进,确保工作评议达到效果。

4. 广泛开展调研。广泛深入开展调研是增强工作评议实效的前提和基础。在确定评议对象和议题后,要采取深层次、多角度、全方位对评议有关问题进行全面系统调研。要深入基层、深入实际、深入群众倾听意见建议,深挖问题根源和症结。要拓宽调研渠道,在开展实地调查、上门走访、召开座谈会等方式的同时,也可通过报刊电视、网络平台、问卷

调查等方式征集群众意见建议。调研结束后,要进行充分交流和深入分析,提出有针对性和建设性解决问题的方法与路径,形成有价值的调研报告。

5. 有效组织评议。现场面对面进行评议是整个评议工作的关键环节。一是评议发言时要紧扣主题、言而有实、简明扼要,直言不讳评价工作中存在的问题;二是适时引入询问机制,由评议主体根据评议议题中一些人民群众和社会普遍关注的重点问题现场提问,让被评议部门一一解答,进一步增强评议监督的刚性;三是做好票决测评,评议主体可对被评议部门的工作,按“满意、基本满意、不满意”三个档次不记名投票,对于投“不满意”的可在票上写出存在问题和解决问题的意见建议,这样更有利于促进问题整改落实;四是扩大评议参与人员,评议会议除了评议主体和被评议部门负责人参加外,还可以邀请人大代表和人民群众,以及组织人事、纪检监察等部门负责人列席会议并发表意见;五是评议过程及结果对外公开,真正实现满足人民群众的知情权、参与权和监督权。

6. 强化跟踪督办。根据评议会上的意见建议进行汇总整理,列出问题清单,以正式文件形式反馈给被评议的部门,同时要求被评议部门制订整改方案,限期进行整改。评议意见交办后,人大有关部门应及时跟进,对整改情况进行对口监督、动态监督和全程监督。适时情况下提请有关会议进行专题研究,必要时作出进一步整改的决议,以增强评议监督的效果。对于个别敷衍应付,未能落实整改意见的,依法运用质询、特定问题调查、撤职、罢免等方式,持续强化刚性监督,确保工作评议取得实效。

注释:

[1]人民代表大会制度研究所:《地方人大常委会30年——重大事件回放与点评》,人民日报出版社2010年版,第59页。

[2]周翔、徐文积:《对新形势下开展工作评议的几点思考》,江西上饶人大网,网址:<http://www.jxsrrd.gov.cn/2017/0621/2106.shtml>,2017年6月21日。

[3]贵州省人大常委会研究室调研处:《地方人大开展工作评议的对策思考》,贵州人大网,网址:<http://www.gzrd.gov.cn/11yt/27623.shtml>,2017年3月22日。

(作者单位:广东省人大常委会办公厅综合处)