



“践行全过程人民民主 完善政协民主监督制度机制”理论研讨会发言摘登

近日,市政协举办“践行全过程人民民主 完善政协民主监督制度机制”理论研讨会,向专家学者寻策问道,与兄弟政协互学互鉴,同政协工作者、社科工作者互动交流,深入探讨发展全过程人民民主背景下,完善政协民主监督制度机制的理论依据、着力重点和路径。现将部分发言摘要刊发。

关于人民政协民主监督的三个理论问题

中共江苏省委党校教授、南京理工大学博士生导师 布成良

构建“四位一体”民主监督新格局 系统助力推动经济社会发展高质量

宿迁市政协

如何加强民主监督,是推进新时代人民政协工作的战略性课题。习近平总书记在党的二十大报告中提出,“完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制”。这为人民政协充分发挥专门协商机构职能,推动实现中国式现代化提供了行动指南。

一、民主监督性质定位问题

厘清人民政协民主监督的性质定位是开展理论研究的首要问题。在2017年中共中央办公厅印发的《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》中明确指出:“人民政协民主监督是在坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义基础上,参加人民政协的各党派团体和各族各界人士在政协组织的各种活动中,依据政协章程,以提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督。”于是,理论界对人民政协的主要职能,而着眼于完善和发展中国特色社会主义民

主制度、推进国家治理现代化的视域展开研究。人民政协民主监督是“刚性存在”的“柔性监督”。所谓“刚性存在”,就是指民主监督内嵌于党和国家监督体系,是完善党和国家监督体系不可或缺的组成要素。所谓“柔性监督”,就是一种以体现中国政治民主和协商合作精神的人民监督。在我国,民主监督分为两大部分:一是人民政协的民主监督,是参加人民政协的各党派团体和各族各界人士通过政协组织对国家机关及其工作人员的工作进行的监督,也是中国共产党在政协中与各民主党派和无党派人士之间进行的互相监督。二是民主党派的民主监督,即参政党对执政党领导的国家事务和公共权力进行监督。人民政协的民主监督不同于人大的法律监督、政府的行政监督、司法机关的司法监督,也不同于一般的社会监督,更不同于西方在野党对执政党的以取而代之为目的的竞争性监督或代替性监督。它是以人民政协章程为依据、以人民政协组织为载体,以批评和建议为主要形式的人民监督。

二、民主监督法治化问题

党的十八大以来,人民政协寓民主监督于参政议政、政治协商过程之中,在人民政协民主实践中探索监督工作的形式和方法,取得较大成就。但是,民主监督仍存在薄弱环节,“协商容易监督难”的问题仍客观存在。监督不是依法依规依章办事,而是取决于双方的自觉性。为此,一些学者提出通过法治的手段、方式实现民主监督的制度化、规范化、程序化。但如果在宪法中写入人民政协的“民主监督”,也只是把民主监督由社会性权利提升为法定权利,却并未改变人民政协权利监督的性质。应适度增加民主监督的刚性,借鉴国内软法理论研究成果,将软法纳入民主监督研究的视野,通过惯例、政策、自律、标准等非硬性法设计构建规范的民主监督体系,提升民主监督的理性品质。

三、民主监督发展路径问题

近年来,有关部门和学者为充分发挥人民政协监督职能提出了很多很好的思路 and 对策,概括起来可归纳为三方面:一是在思想理论层面,从

全过程人民民主视角增强对民主监督的认识。二是在制度建设层面,提出健全民主监督工作机制。三是在人民政协自身层面,提出提高政协民主监督水平。

人民政协民主监督是非实体权力的柔性监督,但任何监督都应有所约束。人民政协的民主监督意义不在于如何认同执政党和政府的意见,而在于能够理性地提出排斥性或批判性意见,以纠正可能出现的决策偏差和失误。人民政协民主监督实质上是一种复合型监督,兼具权利与权力的特性。人民政协因具有联系阶层群体广泛,政协委员素质高的相对超然地位,享有监督执政党和政府工作及其工作人员等权利,可以通过批评、建议而达成广泛共识,对党和政府决策的科学化和民主化具有一定程度的约束力。人民政协民主监督没有法律的强制力不等于没有约束力,要加强民主监督的约束力,必须与其他监督制度相互配合,在发挥政协民主监督优势的同时提升其他监督形式的有效性,实现监督实效的“共赢”。

推动实现全链条、全方位、全覆盖的民主监督

江苏省社会科学院社会政策研究所所长、研究员 张春龙

全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主,需要有全链条、全方位、全覆盖的民主监督。民主监督作为人民政协三大主要职能之一,理应成为全过程人民民主框架的重要内容。

一、全链条的民主监督

从政治过程看,我国全过程人民民主是民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等各个环节紧密联系、相互贯通的全链条民主。虽然民主监督被认为是民主的一个重要环节,但实际上民主监督应该融入民主选举、民主决策、民主管理的各环节、全过程。故此,全链条民主监督应该是指,在政治决策、公共事务管理和权力运行的各个环节中,通过广泛参与和多元参与的方式进行全过程监督和评估,进而实现民主的一种机制。

在全链条民主监督中,人民政协可以加强对政治决策的监督和评估,提升政府的执行力和效率,促进公共事务的民主化和公开化。政协的民主监督,一方面可以监督是否实行了民

主,另一方面还要监督是否实行了科学的民主。需要指出的是,在实施全链条民主监督时,需确保政协的民主监督与政府有效管理相适应,构建和谐稳定的社会环境。目前虽然提出了全过程人民民主,但人们对全过程人民民主的形式、方式、内容等并不十分清楚。从可操作性来看,全过程人民民主总体仍然缺乏系统性、整体性、计划性的顶层设计,也缺乏从上至下有组织、有步骤地推动落实。在人民群众的民主意识,特别是参与意识并不强烈的情况下,如何监督是否实行了民主,如何监督是否实行了科学的民主,都成为我们,特别是政协组织的一项课题。

二、全方位的民主监督

从政治体系看,我国全过程人民民主是贯通国家政治生活和社会生活各层面、各维度的全方位民主。在现行政治体制下,全方位民主监督体现为通过多种形式和层级的监督机制,对政府行为进行监督和约束,保障人民群众的合法权益。

目前,全过程人民民主在中观层面、在基层还缺乏具体的制度安排,也没有得到很好的体现。如何在中观层面发展全过程人民民主,让更多人民群众更广泛地参与到政府事务的管理当中,同时又不降低管理的效率,是一项值得研究的课题。在中层,需要更好地实施民主监督,包括对民主流程的监督、对“一把手”权力的监督,等等。在基层,同样需要发挥民主监督的作用,既监督民主框架的构建,又监督基层全过程人民民主的实施。

三、全覆盖的民主监督

从政治领域看,我国全过程人民民主是涵盖国家各项事业、各项工作的全覆盖民主。全覆盖民主监督,是在国家治理中,通过各种手段和措施实现对政府和公共事务的全面监督。它强调监督的广泛性和全面性,包括对政府决策和执行过程的监督、对公共资源配置和使用情况的监督、对公共服务提供和执行情况的监督,以及对公职人员廉政建设和行为规范的监督等。

全过程人民民主视野下完善基层政协民主监督机制研究

宿迁学院马克思主义学院院长、教授 李明建

民主监督与全过程人民民主的核心立场和实践发展相契合,是贯彻落实全过程人民民主的重要制度安排。健全完善基层政协民主监督机制,对于破解基层治理难题,推动中国式现代化民主发展具有十分重要的意义与价值。

一、党的十八大以来关于完善人民政协民主监督的新要求

第一,明确新时代人民政协民主监督的新定位。2017年2月,中共中央办公厅印发《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》,明确人民政协民主监督是“在坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义基础上”“以提出意见、批评、建议的方式进行协商式监督”。

第二,提出新时代人民政协民主监督的新任务。党的十八大以来,党中央对人民民主监督工作提出一系列重要论断重要观点,为加强和改进新时代人民政协民主监督工作提供了根本遵循和行动指南。

第三,指明新时代人民政协民主

监督的新方向。凝聚共识工作的成效是判断政协民主监督工作成败的重要标准,引领着新时代人民政协民主监督工作的前进方向。

二、全过程人民民主视野下完善基层政协民主监督机制的重要意义

第一,有利于提升党的领导效能。人民群众通过基层政协的民主监督,能够更好地督促国家机关工作人员履职。同时,通过将监督结果反馈给群众,也提高了群众的政治参与热情和对党和国家的信任程度。

第二,有利于提升政治决策质量。基层政协民主监督能够收集和汇总大量来自基层的信息和建议,有助于使政策制定更为科学合理。同时,基层政协更接近社会生活的实际情况,民主监督能更准确地评估各项政策在执行中的效果和存在的问题。

第三,有利于提升国家的治理能力。基层政协民主监督能够通过合作的方式,将不同界别的代表聚集起来,发挥“求同存异”的优势,也可以将党

的主张转化为社会的共同认知与集体行动,持久地推进国家治理能力提升。

三、全过程人民民主视野下完善基层政协民主监督机制的思路举措

第一,建立监督主体提升机制。首先,提升政协委员素质。利用多种形式、通过各种渠道增强政协委员的民主监督能力,让政协委员真正做到“善监督、能监督、敢监督”。其次,营造民主文化氛围。将人民政协民主监督的理论政策知识列入各级党政领导干部教育培训计划,加深各级干部对政协民主监督工作的理解和把握。

第二,健全监督方式创新机制。首先,建立“数字空间格局”民主监督新方式。利用大数据分析和人工智能技术更新民主运行的工具和手段,实现科技赋能民主监督。其次,健全“面对面”与“大数据”监督方式融合机制。“面对面”监督能够对监督对象、监督事项进行全面、深入的了解,从而提出更具有针对性的意见和建议。大数据分析的监督方式能够加强政务信息

资源整合和公共需求精准预测,畅通政府与公众的交互渠道,能够适应监督主体多元化、监督对象多元化、监督事项复杂化的特点。

第三,强化监督程序规范机制。首先,准确把握监督原则。坚持围绕中心、服务大局,做到监督有方向。其次,精心选定监督议题。围绕基层治理中的热点、难点问题确定监督议题,增强民主监督的计划性和操作性。再次,及时反馈监督结果。监督结束后应及时形成监督意见建议报告,将监督中发现的问题和对策建议送到党政领导手中。最后,强化民主监督制约。将民主监督合理化意见落实整改情况纳入绩效考核,为实施监督提供制度保证。

第四,构建监督力量整合机制。首先,健全专职力量负责机制,保证监督的专业性、权威性。其次,健全多元力量参与机制,增强监督的科学性、民主性。最后,健全各方力量协同机制,形成监督合力

专项民主监督“360”工作法的实践与思考

宿城区政协

宿城区政协实施跟踪式专项民主监督“360”工作法,让协商式“柔性监督”发挥“刚性作用”,为推动城市发展助力赋能。

一、坚持三项原则。坚持党委领导原则。由区委办公室、区政府办公室、区政协办公室联合印发年度协商工作计划,确保专项民主监督工作有计划、有题目、有支撑、有步骤。坚持围绕中心、服务大局,做到监督有方向。其次,精心选定监督议题。围绕基层治理中的热点、难点问题确定监督议题,增强民主监督的计划性和操作性。再次,及时反馈监督结果。监督结束后应及时形成监督意见建议报告,将监督中发现的问题和对策建议送到党政领导手中。最后,强化民主监督制约。将民主监督合理化意见落实整改情况纳入绩效考核,为实施监督提供制度保证。

第四,构建监督力量整合机制。首先,健全专职力量负责机制,保证监督的专业性、权威性。其次,健全多元力量参与机制,增强监督的科学性、民主性。最后,健全各方力量协同机制,形成监督合力

从政协委员视角开展专项民主监督。监督有实效。坚持精准解题,深入一线调研,对于现场发现的问题争取“即通知即整改”,对无法立即整改的问题按程序上报。协商有特色。定期在专项民主监督工作联络站开展协商讨论活动,编制和报送专项民主监督专报。跟踪有落实。坚持对问题跟踪到底,变一次监督为多次跟踪式监督,持续跟踪问效。

三、形成“0”形工作闭环。每年举办专项民主监督民主评议活动,对各单位办理情况开展集中民主评议,并形成监督评议报告报送区委、区政府。

我们在探索实践中体会到,要开展好专项民主监督工作,关键要完善好办理反馈机制、持续跟踪机制、考核评价机制、总结推进机制等四项机制。

工作研究