

完善人民政协民主监督制度机制的思考

——以固原市政协开展民主监督实践探索为例

固原市政协

2017年,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。”党的二十大对新时代新征程做好人民政协工作作出了重要部署,提出要完善人民政协民主监督制度机制。因此,探索全过程人民民主视域下人民政协民主监督的实践路径,对推进国家治理体系和治理能力现代化、发展全过程人民民主具有重要意义。

五届固原市政协深入学习贯彻习近平总书记关于全面加强和改进人民政协工作的重要思想,全面贯彻落实中共中央办公厅《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》,立足政协性质定位,扎实推进民主监督。民主监督员应邀参加“政府开放日”活动26场次,参加被监督部门重要会议及活动72场次,反馈《民主监督建议书》8份,提出意见、建议136条,在协助党委和政府解决问题、改进工作、增进团结、凝心聚力方面发挥了积极作用。

主要做法:

党组高度重视,把准监督正确方向。市政协党组高度重视民主监督工作,主要领导谋划,党组会议专题研究部署,制定了民主监督五年规划,每年召开民主监督工作会议进行安排部署,并列入市政协年度工作要点,主席会议定期听取民主监督工作汇报,部署阶段性推进措施,研究解决相关问题,始终保持民主监督工作的正确方向。聘任35名履职积极性高、具有一定专业知识的委员为民主监督员,组成7个民主监督小组,选派到相关部门开展协商式监督,每年动态调整1次监督部门,确保届内实现被监督部门(单位)全覆盖。

聚焦中心大局,精准确定监督议题。始终坚持围绕中心、服务大局,每年年初,主席会议成员、各专委会结合各自分工联系领域,聚焦宪法和法律法规实施情况,党和国家大政方针、重大改革举措、重要决策部署贯彻执行情况,市委、市政府中心工作推进情况,涉及人民群众切身利益的实际问题解决落实情况等,深入相关部门调研会商,征集民主监督议题,提交主席会议审定,制定年度民主监督方案和重点议题清单,重点议题纳入政协年度协商计划,确保民主监督工作更加聚焦中心、更加精准有效。截至目前,围绕固原市中心工作确定106个监督议题,其中7个重点监督议题,延伸到县(区)开展监督。

创新监督形式,广泛汇聚监督合力。注重政协民主监督同其他监督形式协调配合,促进各类监督一体谋划、一体推进,广泛汇聚监督合力。每年召开的民主监督工作会议,专门邀请市纪委监委、人大办、政府办、司法局、传媒中心等部

门(单位)负责同志参加,着力加强同党内监督、人大监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督之间的协作。聚焦全市居民小区二次供水难问题,与固原市检察院开展联合监督,在调研论证的基础上,形成民主监督意见建议,固原市检察院就二次供水问题出具了“行政公益诉讼检察建议书”。固原市卫生健康委员会、城市管理局等相关职能部门高度重视、认真研究,联合制定了《固原市城镇生活饮用水二次供水专项整治方案》,在全市范围内全面开展二次供水问题摸排并建立整改台账,开展自查自纠,有效解决了二次供水难问题,取得了良好效果。

完善制度机制,着力提升监督质效。建立分管领导牵头、班子成员包抓、专委会具体指导的民主监督工作机制,进一步规范民主监督工作。建立知情明政机制,积极选派民主监督员参加党委和政府及有关方面召开的重要会议,组织委员分批列席政协常委会会议,邀请政府和纪检、法院、检察院等有关方面通报工作情况。建立办理反馈机制,办理单位以书面形式,将政协民主监督意见办理、采纳和落实情况反馈市政协,再由各专委会及时反馈相关政协委员,确保信息畅通,进一步激发了委员开展民主监督的积极性、主动性。

面临的困惑和问题:

经过长期实践和一系列创新探索,固原市政协民主监督工作取得了积极进展,积累了一定经验,但仍存在一些问题。一是民主监督如何聚焦到重点领域关键问题、找准监督切入点结合点、更好匹配党政所需,还需要加强与党政部门沟通协调、形成共识。二是民主监督活动开展中有时存在形式大于内容的问题,担心“越位”“添乱”“得罪人”,把握不好监督尺度,提不出高质量、有水平的批评性意见,愿监督、敢监督、善监督的氛围还不够浓厚。三是民主监督是一种协商式监督,在一定程度上存在“碎片化”“零散化”现象,需要和党的纪律监督、人大的权力监督以及社会监督等其他形式形成合力。四是监督意见建议采纳落实机制、督促检查机制缺乏,一些被监督部门(单位)自觉接受监督的

意识不够强,民主监督了解情况不够全面深入。

几点思考和建议:

习近平总书记强调,要加强人民政协民主监督,完善民主监督的组织领导、权益保障、知情反馈、沟通协调机制。现结合固原市政协履职实践探索成果和存在问题,就完善人民政协民主监督制度机制提出如下建议:

(一)探索建立民主监督工作领导小组机制。把民主监督纳入党委工作总体规划,常态化民主监督议题要向党委报告并研究确定,定期向党委会汇报,确保政协民主监督工作不偏航、不脱轨。加强政协党组对民主监督工作的领导,每年召开专题会议安排部署民主监督工作,推动民主监督工作方案制定、重点监督议题组织实施、民主监督员选派、会议监督、视察监督、调研监督、提案监督、特约监督等活动有序开展,把握好监督节奏和力度,确保民主监督正确政治方向。政协主席会议成员领衔指导民主监督小组,分管专委会对口联系服务民主监督小组,各民主监督小组组长具体负责被监督部门(单位)日常民主监督工作。

(二)探索建立常态化民主监督议题提出机制。坚持围绕中心、服务大局,聚焦“国之大者”、民之关切选题,紧紧围绕党和国家重大发展战略、群众关注的热点难点问题,制定民主监督年度计划,科学精准设置民主监督议题,合理确定监督内容,丰富监督方式,扩大监督人员的参与面,确保民主监督有远见、谋长远、求实效。建立政协常态化监督议题提出机制,每年确定1至2项市委、市政府推动解决的大事要事,列为常态化民主监督议题,纳入市委常委会年度工作要点,由政协常委会组织实施;每年向被监督部门(单位)征集1项重点工作,列为重点民主监督议题,提交政协主席会议研究审定后,由民主监督小组组织实施。

(三)探索建立政协委员开展民主监督的权益保障机制。民主监督员推荐选聘工作,要充分考量委员特长、工作实际、能力素质和岗位需要,各专委会负责推荐选聘,提交政协主席会议研究确定,颁发聘任证书,分组派驻被监督部门

(单位)开展工作。政协机关和被监督部门(单位)应尊重委员主体地位,引导委员发挥主体作用,保护委员监督积极性,坚决“不扛棍子、不扣帽子、不抓辫子”。要培养委员监督能力,强化责任担当,对新选聘的民主监督员开展岗前培训,开阔视野,增强监督的实效性、针对性,努力营造愿监督、敢监督、善监督的良好氛围。

(四)探索建立民主监督知情反馈机制。政协各专委会要充分发挥桥梁纽带作用,加强与被监督部门(单位)和政协委员之间的紧密互动,确保政协委员掌握涉及市委、市政府重大决策部署、重大改革事项、重大民生问题等相关内容,真正掌握情况、把握形势、吃透政策。党委和政府及被监督部门(单位)要形成长效制度,认真研究办理政协报送的提案、调研报告、视察报告和社情民意信息等民主监督意见建议,以书面、会议通报等形式反馈办理、采纳和落实情况。政协主席会议适时组织听取重点监督意见办理情况通报,真正做到监督“监”到点子上、“督”到关键处,努力提高政协民主监督工作实效。

(五)探索建立民主监督沟通协调机制。建立党委、政府、政协三方联动沟通机制,对于年度重点民主监督意见建议采纳落实情况,采取调研、视察等形式进行“回头看”,跟踪督办。建立民主监督与其他监督形式联动监督机制,加强同党内监督、人大监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督之间的协作,适时开展联动监督,发挥联动监督“1+1>2”的效应,达到具有约束性和刚性的监督效果。

(六)探索建立民主监督员队伍常态化工作服务保障机制。进一步强化监督队伍建设,健全组织保障机制。实行政协集中选聘政协委员担任民主监督员制度,由政协机关牵头,与被监督部门协商,确定选派人数、职业或专业要求等,实行小组制,任期至本届政协届满;将民主监督员或小组合理的监督意见,及时以政协名义报送党委和政府及相关部门,供决策参考。加强民主监督员服务管理,明确民主监督员的具体职责、工作方式方法、责任要求等,使政协委员由被动监督变成主动监督,由无序监督变成有序监督。

加强市县政协委员队伍建设

银川市政协教科体卫委员会

政协委员作为各党派团体和各族各界代表人士,由各方面郑重协商产生,代表各界群众参与国是、履行职责。习近平总书记在中央会议上指出:“广大政协委员要坚持为国履职、为民尽责的情怀,把事业放在心上,把责任扛在肩上,认真履行委员职责。”强化政协委员责任担当,是新时代加强和改进人民政协工作的重要要求,是发挥专门协商机构在国家治理中优势作用的关键所在。要引导委员切实将党的全面领导贯穿各项履职全过程,始终坚持正确政治方向、服务中心任务、密切联系群众、发挥主体作用,始终坚持发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力,勤学习、勇担当、善履职,提高政治协商、民主监督、参政议政水平,更好凝聚共识,为奋力谱写中国式现代化宁夏篇章贡献力量。

强化理论武装 夯实共同思想政治基础

时刻把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”作为首要政治任务,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。增强政治判断力,就要以国家政治安全为大、以人民为重,以坚持和发展中国特色社会主义为本,增强科学把握形势变化、精准识别现象本质、清醒明辨行为是非、有效抵御风险挑战的能力;切实增强政治领悟力,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,不断提高理论修养、政治素养,切实提高政治执行力,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。

强化制度建设 激发委员履职活力

以制度化、规范化建设为抓手,推进委员履职尽责。制定《关于加强政协委员责任担当的实施意见》,引导委员始终坚持正确政治方向、服务中心任务、密切联系群众、发挥主体作用。制定完善《市政协委员履职考核办法》,对委员参加政协及各专委会、各界别(联谊)组织的学习培训、调研视察、委员大讲堂、民主监督、电视问政等履职活动,及在政协各类会议上积极发言并提交书面材料、撰写提案和社情民意信息、发表理论研讨文章等,在履职信息化平台进行量化考核。建立委员履职档案,常委提交履职报告制度。常委履职情况由所在专委会分管副主席点评签名,委员履职情况由专委会主任点评并签名,通过公平公正的履职考核及综合点评,全面加强委员履职培训和管理考核,进一步激发委员履职活力,以模范行动展现新时代政协委员的新风貌。在换届期间,根据委员履职表现情况,向组织、统战部提交留任委员建议名单,作为换届时推荐委员留任人选的重要依据。

强化委员培训 提高协商议政本领

按照“懂政协、会协商、善议政,守纪律、讲规矩、重品行”要求,完善委员学习培训机制,严格落实初任培训和年度培训。如每年银川市两会期间,围绕“撰写高质量提案”“做一名合格委员”等开展全体委员集中培训。在全国两会等重要会议结束后,以专家讲座、专题辅导、形势报告会等形式开展常态化培训。每年两次组织常委、委员赴外地培训,加强与兄弟省市的互动交流,拓展委员视野,提高履职水平。加强和改进大会发言、提案、反映社情民意信息等经常性工作,制定“大会发言工作规则”“关于提高提案质量的意见”等机制类文件,鼓励、引导委员聚焦经济高质量发展、市域治理现代化、民生实事等撰写提案、社情民意信息。深入开展委员读书活动,探索建立“倡学、达学、考学”的机制,通过开展委员好书荐读、书评交流分享等丰富多彩的活动,构建具有市县政协特色的委员读书活动体系,不断深化广大政协委员对习近平新时代中国特色社会主义思想精神实质和科学内涵的理解和掌握,为建设先行区示范区凝聚政协智慧、汇聚政协力量。在银川市政协网站开设网上书院,部分政协委员线上分享读书心得,切实将学到的知识转化到建言献策、凝聚共识中。

搭建履职平台 发挥委员主体作用

把创新作为提高委员履职积极性的不竭动力,作为贯彻自治区党委“四个继续走在前列”和市委“走在前、挑大梁、作表率”工作要求的重要抓手,守正创新,提质增效。搭建“委员大讲堂”平台,按照“一个主讲人、一个鲜明主题、一个合作团队、一个工作制度”的“四个一”要求,鼓励和组织委员发挥专长优势,深入企业、社区、学校、党校,围绕黄河流域生态保护等内容,开展主题宣讲,进一步弘扬主旋律、传播正能量。搭建界别工作平台,建立界别委员工作室(联谊),按照“一学习两联系一特色”要求,扎实开展界别活动。如银川市政协结合实际,组建了5个委员会客室,面向党外知识分子、非公经济人士、宗教界人士比较集中的领域和行业,开展专题调研、交流研讨,推动界别委员建言资政和凝聚共识双向发力。搭建“有事好商量”协商平台,更为经常、更为灵活地开展对口协商,定期甄选群众持续关注的,跨部门、跨区域的问题,通过“有事好商量”平台推进解决。

完善保障措施,服务委员工作生活,切实做好机关服务保障工作。如银川市政协制定印发了《委员经费管理办法》,对委员中民营企业家协会委员和无固定工资收入的委员参加市政协集中组织的调研、视察等产生的差旅费用、委员履职生产的交通费、看望慰问患病住院委员费用、委员订阅报刊费、年度好提案、优秀提案人和社情民意先进个人表彰费用等进行明确和规范,切实帮助解决政协委员履职中的困难,服务好政协委员的工作和生活。

健全“有事好商量”协商议事机制 推进协商民主多层次制度化发展

大武口区政协

习近平总书记指出,“在中国社会主义制度下,有事好商量、众人的事情由众人商量,找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛。”深刻诠释了协商民主的丰富内涵,为开展协商民主提供了根本遵循和行动指南。协商民主是实践全过程人民民主的重要形式,党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,对健全全过程人民民主制度体系作出重要部署,提出健全协商民主机制的重要举措。“有事好商量”协商议事工作是协商民主理论在基层探索实践的结晶,人民政协作为专门协商机构,要深刻认识全面发展协商民主的重要意义,通过“有事好商量”协商议事平台,促进政协协商与基层协商相互赋能、相互促进、相互助力。

突出政治属性 让“有事好商量”成为践行全过程人民民主的重要阵地

中国共产党的领导是政治协商最本质的特征,是牢牢把握政治协商工作政治方向第一位的要求。一是坚持党的领导。坚持把党的领导贯穿到政协全部工作之中,充分体现党委意图,为“有事好商量”协商议事活动开展提供强有力的组织保障。充分发挥政协党组在协商活动中的组织领导和协调指导作用,加强对协商议事工作的统筹协调,督促把政治方向、发展方向,推动协商议事工作运行有序、务实有效。二是织密协商议事制度规则。学习借鉴外地成功经验,

总结提炼本地做法,广泛征求各方意见,进一步完善大武口区政协“有事好商量”协商议事工作,优化协商议事工作流程,明确“搭建平台、确定议题、明确主体、商前调研、开展协商、报送成果、转化落实、评估质效”关键环节,形成闭环管理,推动协商议事“真落地”,真正做到常态长效、务实高效。三是实现平台联动建设。逐步完善区、镇(街道)、村(居)三级基层民主协商议事联动机制,把协商平台搬到群众身边,构建“民主参与全程、协商机制联动、协商事项系统、基层治理高效”基层民主协商模式,推动基层协商民主全覆盖。完善协商议事开放制度,专题议政性常委会会议、主席会议和视察调研活动,分期分批选择和安排群众代表列席,帮助其熟悉政协工作,掌握调研协商的方式方法。

优化载体功能 让“有事好商量”成为助力基层社会治理的重要平台

坚持以人民为中心,是“有事好商量”协商议事工作最鲜明的底色,体现了人民政协以协商聚共识、以共识固团结,彰显了全过程人民民主的价值理念。一是丰富协商活动。在现有协商议事平台建设“有形”覆盖的基础上,推动实现协商议事工作的“有效”覆盖,县、乡(镇)、村三级根据实际需要,按照就近、就地、就事、就便原则,采取灵活多样的方式,就事搭建“固定+流动”“线上+线下”“会场+现场”等协商平台,推出更多的“庭院协商”“围炉协商”等鲜活多样的协商活

动。二是组建协商人才库。完善召集人、政协委员、群众代表等三类人员的信息。突出召集人引领作用,明确召集人负责协商议事工作和活动开展。要加强对召集人的培训,突出政协委员骨干作用。注重发挥镇(街道)协商平台召集人组织引领作用,区直部门联动作用,政协专委会指导作用,政协委员主体作用和群众带动作用,形成解决问题的有效合力。将委员参加“有事好商量”协商议事活动纳入委员履职考核,并作为评选优秀委员的重要依据。三是主动探索工作新模式、新做法、新机制,大力开展“有事好商量”+村(居)特色治理品牌等创新工作,着重抓好整合、坚持系统思维、集成推进,整合政协资源,形成上下贯通、左右联通、内外融通的工作局面。善于把“有事好商量”协商议事工作纳入到政协协商议政新格局中,与政协重点工作、常规工作有机结合,与专委会创新工作、政协界别活动、委员履职活动有机结合,整体推进。

坚持协商为民 让“有事好商量”成为各界群众参与民主实践的重要渠道

习近平总书记指出:“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民需要解决的问题的。”如何让“有事好商量”成为各界群众参与民主实践的重要渠道?一是更加精准选择议题。注重“时”与“势”的结合,把握好“党政所需、群众所盼、政协所能”的交汇点,以党政交题、委员荐题、社会征题等方式广泛征集协商议题,选择的区级平台议题由

政协党组审议。要严格把握协商议题选择的“度”,法律法规有明文规定、涉及个体利益纠纷、涉诉涉访等事项不列入协商议题,要将具有民意基础、具备采纳落实条件、能够引起群众关注、得到社会各界支持的议题纳入协商范围。二是深入开展商前调研。按照“无学习不调研、无调研不协商”的原则,突出领导带头、专业导向,在深度、广度、高度上下功夫,在协商前深入基层、深入一线,认真开展走访、组织调研,务必做到“三个摸清”(摸清与协商议题相关的政策规定、摸清问题的真实情况、摸清各方面的意见建议及对策),从不同角度深入研究、深度分析,努力使建议成为部门落实和推动工作的方法举措,为高质量开展协商打好基础。三是注重协商议事互动。在商前调研、协商会议、成果转化等环节中,要坚持“众人的事由众人商量”,根据议题的大小,邀请党政部门有关同志、基层群众、利益相关方、各界代表等群众基础好、威望高、能力强的有关人员参与,全面反映真实情况、具体问题、利益诉求、意见建议等,提升协商的广泛性,扩大协商的共识度。四是加强成果转化跟踪。协商成果转化落实是衡量协商议事成效的关键,每次协商活动结束后及时将协商情况梳理形成意见,提案报送党委和政府及有关部门。对议定事项要积极推动成果的采纳、落实和反馈,配合党委和政府组织实施,主动跟进办理,适时公开落实情况,主动接受群众监督。对于一些热点难点问题,及时通过社情民意信息等方式报送党委和政府,推动协商成果转化成为政策举措。