

关于增强基层人大监督实效的路径与策略

王玉影

【摘要】：人大监督是代表国家和人民进行的具有法律效应的监督，为正确行使监督职权，有力提升监督实效，本文试以无锡市滨湖区人大常委会对物业管理工作的监督为切入点，在总结其做法、概括其成效、找出制约因素的基础上，从精准监督、融合监督、跟踪监督、专业监督和联动监督五个角度提出思考建议，以期在基层人大增强监督实效提供一定的参考。

【关键词】：人大监督 路径 策略

监督权是宪法和法律赋予人大的重要职权，人大监督是代表国家和人民进行的具有法律效应的监督。习近平总书记指出，要加强和改进监督工作，实行正确监督、有效监督。

为正确行使监督职权，有力提升监督实效，进入新发展阶段以来，无锡市滨湖区人大及其常委会紧紧围绕区委中心工作和群众关注的热点难点问题，不断调优监督角度、校准监督精度、扩展监督广度、加大监督力度、挖掘监督深度，有计划、有选择、有重点地展开了老大难问题跟踪监督，专业性问题“专家”监督，牵涉面广的问题联动监督，人、事不清的问题融合监督，在服务促进区域经济社会高质量发展的同时，也较好地推动了人大监督工作由被动监督到主动监督、封闭监督到公开监督、一事一督到领域监督、程序监督到落地监督、年度监督到连续监督的转变。本文试以滨湖区人大常委会对全区物业管理工作的监督为切入点，在总结其做法、概括其成效、点出其不足的基础上，提出思考建议，以期在基层人大增强监督实效提供一定的参考。

一、滨湖区人大常委会对物业管理工作监督的实践路径

滨湖作为无锡新的中心城区，集聚了量大面广的商品房、安置房和老旧小区，由于入驻人群、居住环境、管理方式、收费标准、政策导向不一，导致物业管理成为民生热点问题，信访率居高不下。对此滨湖区人大常委会积极回应社会关切，多措并举，不断增强监督实效，有力地推动全区物业管理水平跃上新台阶。

（一）以专题调研丰富政府决策“资料库”

2018年，滨湖区人大常委会把推进和改善全区物业管理工作作为监督重点，通过深入社区基层开展调研座谈、问卷调查、入户走访等形式，全面厘清全区3692万平方米住宅小区的物业管理现状，在学习考察基础上，形成了专项调研报告，为推动全区加快示范（平安）小区建设、规范物业管理市场秩序、提升物业管理服务水平、促进物业行业健康有序发展提供了良好的决策参考和有益建议。

（二）以专题视察细化物管提标“施工图”

2019年，滨湖区人大常委会广泛开展针对物业管理的专题视察活动，充分利用“人大代表之家”“人大代表工作站”等平台，围绕物业管理广泛倾听民生、征集民意，并通过代表建议案、纳入年度惠民实事项目等推进物业管理工作，推动区政府将实施老旧小区综合改造三年行动计划纳入“十四五”规划，实现约300万平方米老旧小区物业管理全覆盖，不断优化区域人居环境，提高群众生活质量。

（三）以专题询问拍响依法监督“惊堂木”

2020年，滨湖区人大常委会召开全区物业管理工作专题询问会，与区政府及其相关职能部门面对面现场“开考”。询问组成员围绕老旧小区长效管理、住宅小区垃圾分类工作、依法依规指导业委会成立和运行、对物业管理公司进行指导监督和考核等问题，现场向相关职能部门主要负责人进行询问，引起相关部门重视，有效推动健全管理机制、提高行业监管水平、改善住宅小区面貌等工作的开展，不断推动全区物业管理向规范化、专业化、精细化迈进。

（四）以督促整改提升问题解决“满意度”

在2020年专题询问的基础上，区人大常委会反馈询问意见，提出整改意见，明确了整改要求。区政府及相关部门认真学习领会反馈意见和整改落实的工作要求，对反馈的问题进行跟踪问效，逐条整改，深刻剖析根源，坚持问题整改与建章立制同步，着力构建自我发现问题、主动整改问题、有效解决问题的常态长效机制，有效推进物业管理精细化。

二、影响基层人大监督实效提升的问题思考

从滨湖区物业管理工作监督所作出的探索，所取得的成效来看，衡量人大监督能否取得实效，有“四个指数”值得关注：一是党委政府的“吸睛”指数。主要看该项工作是否监到点上，督到痛处，能否取得党委的大力支持，政府的高度重视。二是相关政策的优化指数。主要看该项工作通过人大监督、政府重视后，能否上升到政策层面加以改进完善，或有无可能倒逼政府修改老政策，出台新政策。三是体制机制的创新指数。主要看该项工作在政策层面尚难以一力解决的问题，能否通过体制机制创新进行补充完善解决。四是难点问题的落地指数。主要看监督中发现的核心难题，通过政府行政推动、完善政策促动、创新机制驱动都无法解决的，能否争取到省、市级人大支持，在立法层面上加以解决，从而确保相关政策、机制、举措真正落地。

基于上述认识，以此来观照当前基层人大监督中存在的问题，有的因选题不准，引不起党委政府关注，导致从源头上就注定了无效监督的结局；有的虽知晓政策促动的重要性，但局限于自身的职责、专业和视野，又没有吸纳相关业内代表和其他监督主体参与，导致门外监督收效甚微；有的只攻其一点不及其余，单方面考虑诸如“吸睛”、政策、机制、立法问题，不善从根子上、全局上组织系统性、跟踪式监督，导致监督实效不是层层递减就是顾此失彼。具体到实际工作中，影响基层人大监督实效提升的因素除以上分析外，尚有四种现象要力求减少或避免产生。

（一）从监督的方式看：常规手段多，震慑形式少

在监督方式运用方面，存在监督手段“减配”使用的情况。从实践看，基层人大常委会除听取和审议专项工作报告、计划和预算监督、规范性文件备案审查、专题询问等四种经常性监督形式外，特定问题调查、撤职案审议和决定等监督形式在实际工作中运用很少。监督形式运用相对单一，弱化了监督的力度和效果，如何综合运用多种监督形式，已成为强化监督工作的题中之义。

（二）从监督的力度看：柔性过问多，刚性问责少

在监督实践中，基层人大往往选择听取专项工作报告、考察调研等柔性监督形式，而作为刚性监督形式的质询、特定问题调查未得到有效使用，刚性监督手段相对缺失，使得人大监督柔性有余而刚性不足，这是长期困扰基层人大监督的一大难题。同时，监督多是针对“事”的监督，很少针对“人”的监督，对“人”的监督与对“事”的监督脱节，打板子打不到具体人身上，缺乏刚性问责机制，导致监督效果不理想。

（三）从监督的结果看：一般程序多，综合反馈少

人大监督权的目的是为了形成规范权力运行机制，这就要求监督工作要做好监督的“后半篇文章”。目前基层人大监督更多的是注重程序的规范和完整，对监督结果的追踪和反馈甚少关注。例如：滨湖区人大在对物业管理工作进行督促整改的过程中，仅采用了听取职能部门专题汇报的方式进行结果追踪，未选取多元对象，采用多种方式进行结果的反馈收集，直接影响了监督实效及监督长效机制的构建。

（四）从监督的机制看：体内循环多，体外循环少

各监督主体只有互相配合、有机衔接才能发挥出最优效力。目前，基层人大监督的内部协同性尚可，但缺少外部协同。从内部衔接机制看，人大监督缺乏专业协同，对于专业性强的领域，缺少专业人员，未能实现监督的专业化和职业化；从外部协调机制上看，人大与其他监督主体之间合作也较少，未能与审计监督、纪检监察、舆论监督等各种监督力量有机结合形成监督合力。

三、增强基层人大监督实效的对策建议

在基层人大监督工作中，围绕目标导向、结果导向、质效导向，建议对监督中发现的偶然性问题，督促政府通过行政手段推动解决；对普遍性问题督促政府从政策优化层面解决；对反复存在的问题，从创新体制机制甚至呼吁上级人大通过立法加以解决。具体到监督的功能和方式手段强化层面，建议从以下五个方面综合施策。

（一）坚持“靶向聚焦”选难题，让精准监督贴得近

基层人大要坚持对重点工作实施靶向监督，突出重点转变，增强监督的“精度”。一是把牢重点。基层人大监督要服务于党委和政府工作的重心，积极适应人民群众对美好生活的多样化的需要，将群众最关心的民生热点问题纳入人大监督重点。确保“与党委同向、与政府同步、与人民同心”。二是拓展领域。准确把握区域发展新动向、民生脉动新指向，将创新驱动、社会治理、生态环境等热点问题作为监督议题。同时也要发挥基层人大联系群众的天然优势，做到拾遗补缺，及时汇集基层民情民意，掌握具有较强民意诉求的监督事项。

（二）坚持“组合出拳”发好力，让融合监督融得通

人大监督要注重区别不同情况，灵活运用多种监督形式，变单一模式的监督为立体式的监督，打出监督工作“组合拳”。一是敢于使用刚性监督手段。人大应每年抽检评估事项办理落实情况，对执行不力的责成重新办理；对“决而不行、行而无果”的问题，适当采取质询、特定问题调查等刚性手段，倒逼职能部门由“解释”向“解决”转变。二是务实用好柔性监督手段。人大要发挥好常规柔性监督手段，如法定的听取工作汇报、执法检查、评议等方式，非法定的调查研究、召开座谈会、通报等方式，提升人大监督的实效性。三是创新综合运用监督方式。基层人大应结合实际工作需要综合运用监督方式，增强人大监督创新性。比如，对于人民群众日常生活密切相关的议题，可采用听取工作报告+专题询问+媒体直播的形式，提升社会关注度。

（三）坚持“久久为功”钉好钉，让跟踪监督跟得紧

人大监督工作要有“钉钉子”精神，不断健全人大监督跟踪问效机制，坚持初次监督与跟踪监督相结合，增强监督工作的持续性。探索完善监督发现重大问题向党委专题汇报、常委会听取审议办理情况专项报告、专题询问应询情况和审议意见办理情况满意度测评等措施。对涉及民生的重大问题抓住不放，持续发力，将一次性监督向融入式监督转变，增强监督的“韧度”。要从重程序转为重实效，着眼跟踪问效和整改落实，把审议意见的落实作为人大监督的重中之重，尤其是对一些“老大难”问题，要有“咬定青山不放松”的韧劲，久久为功，确保整改情况持续跟进、最终实现问题“清零”。

（四）坚持“术有专攻”配好人，让专业监督信得过

强化人大监督效力，提高人大自身素质是重要的前提。一是把好入口关。在配备常委会组成人员时要考虑结构比例、代表性及具体工作需要，努力形成合理的梯次年龄结构和具有互补性的知识结构，逐步做到人大监督的专业化。二要提升监督能力。把学习党的理论和法律知识贯穿人大工作的全过程，全面提高政治、业务和文化修养，争取做到会看能思、会比能说和会判能督，助推区域经济和社会高质量发展。三是做好借力文章。借助代表开展监督，建立代表分专业、有重点参与制度，组建专业代表库，吸纳更多具有相关专业背景和工作实践经验的代表参与监督，汲取各行业专业智慧，提高人大监督的质量和水平。

（五）坚持“多方合唱”搭好台，让联动监督联得起

人大监督要善于“借力”，开展联动监督，实现由封闭式监督向开放式监督转变，各类监督主体和力量不能各自为战，要密切配合、同向发力，发挥“1+1>2”的合力效应，提高监督的协同性，增强监督“力度”。一要促进纵向贯通。人大可以利用代表的不同行业实现跨界联动，同时亦可实现人大专门工作委员会内部的专委联动，发挥内部资源优势。二要促进横向联通。加强与司法、纪检监察、审计、舆论等各类监督主体的沟通交流和信息共享，优势互补，形成以人大监督为主体、各方监督力量共同发力的监督格局。三要促进上下疏通。针对部分法律法规与现实矛盾或滞后的问题，可以通过省、市人大上下联动对相关法律法规进行修订，使其符合基层实际，提高基层人大监督的实效性。

参考文献：

- [1]无锡市滨湖区人民政府办公室. 印发《滨湖区关于改进和提升物业管理工作的实施意见》的通知[EB/OL]. 2021-6-1.
- [2]胡大超. 选准监督议题做实监督工作[J]. 民主法治建设, 2021(01):30-31.
- [3]罗星. 党和国家监督体系视域下的人大监督现状与改革路径[J]. 人大研究, 2020(06):33-37.
- [4]徐文曙. 德化人大:民生之问显刚性[J]. 人民论坛, 2018(01):34-35.