

# “代表督事”破解“民生难事”

## ——浙江省宁波市象山县人大常委会主任罗来兴谈创新代表工作践行全过程人民民主

■ 本报记者 曹文雅

2021年10月,习近平总书记在中央人大工作会议上提到,“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。”

为了密切人大代表与群众的联系,充分发挥闭会期间人大代表作用,2018年,浙江省宁波市象山县人大常委会在“村民说事”的基础上,创新“代表督事”制度,圆满续上了“村民说事”的后半篇。两年多来,解决了大量民生问题,赢得了群众的普遍赞誉,提高了代表的履职积极性与自信心。

象山人“代表督事”这一创新做法相继得到时任浙江省委书记、宁波市委书记郑栅洁,浙江省人大常委会党组书记、副主任李卫宁,副主任赵光君的批示肯定;相关理论文章获浙江省人大系统理论研究优秀奖,相关报道获全国人大新闻奖。百度搜索“代表督事”,显示6480万条信息,可见“代表督事”已经引发极大关注。

为了更好地了解相关做法,进一步总结经验,本报记者专访了象山县人大常委会主任罗来兴,深度解读“代表督事”制度,以飨读者。



象山县人大常委会主任罗来兴

### “村民说事”的后半篇

记者:据了解,象山“代表督事”自2018年实施以来,已经取得了明显的成效。请问罗主任,什么是“代表督事”?

罗来兴:“代表督事”是象山人代表工作的创新载体,是基层民主政治活动的一种体现,也是全过程人民民主的生动实践。所谓“代表督事”,就是县乡两级人大在同级党委的领导下,根据县乡两级人大在同级党委的领导下,按照一定的程序和机制,监督相关部门办理群众反映的热点难点问题,推动民生大小问题有效解决的一项制度。

记者:象山“代表督事”制度什么时候提出来的,当时的背景是什么?

罗来兴:“代表督事”制度正式提出是2018年6月。当时开展代表督事活动,主要是探求新时代新形势下如何发挥闭会期间代表作用,推动民生热点难点问题的有效解决。

象山基层民主基础和氛围比较好。2009年就探索形成“村民说事”制度,历经10年实践形成了乡村治理新样本。2019年,全国加强乡村治理体系建设工作会议在象山县召开,“村民说事”被誉为基层治理典范的“象山模式”。

如何充分发挥闭会期间代表作用,有效处理“村民说事”征集到的事项,做好“村民说事”后半篇文章呢?近些年来,象山县大徐镇、石浦镇、定塘镇、鹤浦镇等人大,依托人大代表联络站,探索以代表小组活动的形式,推动解决镇辖区群众反映强烈的热点问题,逐步形成了代表督事活动的规范做法,成效比较明显。

2018年6月,县人大常委会及时总结,赋予代表履职的新内涵,明确提出“代表督事”制度,推进闭会期间代表履职活动常态化、规范化、制度化。

记者:那么,“代表督事”具体是怎么做的?又是如何实现“代表督事”的闭环?

罗来兴:象山县“代表督事”制度,主要包括代表联络站督事平台、“问、议、督、评”督事程序和“四个一”督事机制等三部分内容。按宁波市人大常委会主任余红艺的说法是,以代表之“督”疏通群众心中之“堵”。

为了丰富“代表督事”内涵,县人大常委会抓住县网络民情会办中心(现称县矛调中心)以及各乡镇街道“一中心四平台”建设契机,精心打造县乡两级、村(社区)企“线下(实体)线上(网络)”相结合的多种形式代表联络站,包括县级联络总站1家,镇(乡)街联络站24家,村(社区)企联络站36家(其中网络联络站18家),掌上(移动)联络站注册代表1266人,搭建了“县总站、镇(乡)街站、村(社区)企点(室)、网络(掌上移动)联络站”等形式多样、互补协同的“代表督事”平台。

最初,大徐镇人大率先进行探索,开展“代表督事”活动,创设村(社区)企联络站,代表通过走村入企主动发现问题,倾听群众呼声,现场监督提出解决方案,活动很快就取得了很好成效。于是,县人大常委会进行总结提炼,逐步完善规范,设计“代表督事”“问、议、督、评”四个操作闭环,“代表督事”的核心操作流程便应运而生。

“问”是代表密切联系群众的收集端,通过线下联络站“面对面”、线上联络站“线对线”,以及掌上联络站“开放式、全天候”多方收集社情民意。

“议、督、评”是代表联系群众的处理端,“议、督”是核心环节。调研落实“议”,精准筛选办理事项,交办监督落实。根据镇(乡)街人大代表议事规则,对拟督办事项认真分析,确定督事方案,制作督办清单,明确要求和办结时限。一般问题直接提出意见建议,转有关部门办理;有些重大问题提交乡镇(街道)党委(党工委)协调处理。同时,通过多种方式分类督办,有效推动问题解决。需县部门办理的,则报请县人大常委会组织开展督事,下发督办清单。

### 代表之“督”疏通民生之“堵”

最后,公开“评”价,形成闭环效应,强化督事质效。设计处置效果评估、满意度测评、年终专项评议三个环节,开展办理情况满意度综合测评。

记者:象山“代表督事”又是如何实现“由事到制,到治,再到智”的?

罗来兴:为确保督事活动正常开展和高效运行,县人大常委会建立“四个一”工作机制,就是一事一小组、一月一活动、一季一跟踪、一年一评议。“一事一小组”,由县乡两级人大代表组成若干专业督事小组;根据“一月一活动”来安排年度计划,结合代表主题活动、建议督办等工作;按照“一季一跟踪”机制,对本季度办理情况进行梳理汇总跟踪监督;年终进行“一年一评议”,组织代表对本区域政府部门科室及基层站所进行分级评议,开展满意度测评,测评结果报同级党委,作为干部差异化考核和评先评优的参考依据。

全县通过代表督事活动,及时解决了一批群众反映强烈的焦点难点问题,成效十分明显。2019年7月,时任浙江省委书记、宁波市委书记郑栅洁调研后指出,要总结推广“大徐经验”(“代表督事”)。象山县委加强改进对人大工作的领导,当月出台《关于加快推进乡镇(街道)人大“代表督事”制度的实施意见》,为深入推进“代表督事”制度提供了坚强的组织和制度保障。

2019年9月,宁波市人大常委会在象山县召开全市推进代表联络站建设工作现场会;12月召开宁波市委会,将“代表督事”制度作为完善党委统筹领导治理现代化的有机组成部分;2020年4月,市人大常委会出台《关于全面推行人大“代表督事”制度切实推进基层治理现代化的实施意见》,“代表督事”制度上升为宁波市人大工作的一块品牌。

为进一步规范优化“代表督事”

制度,2020年12月,县人大常委会制定出台《象山县人大“代表督事”实施办法》;2021年4月,又出台乡镇街道人大工作绩效评价制度,将“代表督事”列为主要考核内容之一。

如今,象山“代表督事”制度日益成熟完善,并在基层治理方面切实起到了较好的推动作用。2021年,象山人大大再创新举措,推进数字化改革,通过数字化赋能来打造“代表督事”升级版,努力实现“数字赋能、高效协同、整体智治”的目标。

记者:数字化改革是2021年浙江省委统一部署的中心工作,而人大数字化改革又是其重要组成部分。那么,人大工作数字化如何赋能“代表督事”?

罗来兴:本届以来,象山人大大高度重视信息化工作。尤其是2020年以来,开始运用信息化手段优化“代表督事”制度,探索建立微信公众号平台,提供掌上办公、掌上履职、掌上议事等三个入口,分别满足人大干部、人大代表以及社会公众的需求,为数字化改革打下了坚实的基础。

2021年,按照省委数字化改革的统一部署,围绕“数字赋能、高效协同、整体智治”的数字人大工作要求,全县在市人大常委会办公厅支持下,打造“代表督事”重点应用场域,融合“问、议、督、办、评”五个环节,推出掌上(手机移动)联络站,实现选民网上上评等功能,打通代表联系群众全天候渠道。

这个应用场景特别增加了一个“办”的环节,主要是考虑数字化运行的特点,代表可以与政府职能部门实时互动,实现“代表督事”收集、合议、督办、办理、评价等全流程数字化,确保“代表督事”更好地体现全过程人民民主。目前,“代表督事”应用场景已经征集民情826条,开展督事活动

50次,解决问题48个,群众评价满意率达95%。

记者:您认为,“代表督事”数字化应用有哪些特点?

罗来兴:实践证明,象山“代表督事”数字化应用场景,不但可以实现“高效便捷”功能,更是全过程人民民主的又一生动实践。具体来说,有以下几个特点:

一是选民网上全天候说事。选民可以通过“浙政钉”、宁波人大代表履职平台、“象山人大大”微信公众号等多个通道进行“说事”,也可以通过扫码联络站专属二维码,向联络站或指定代表反映事项,实现群众反映民生诉求“一次都不用跑”。

二是事项网上全流程转。代表根据事项情况分级分类办理:简单事项直接办理并回复;疑难问题可向乡镇(街道)人大(工委)、县人大反映,也可由代表直接流转至县矛调中心、乡镇街道综治平台。经分析研判后,若事项必要可行,则组建“代表督事”小组进行全程督办,这就有效打通选民、代表、人大、政府数据壁垒,实现信息多元互通,问题处理跨界协同。

三是代表网上全覆盖监督。代表通过综合平台“我的督事”栏目实时查看完整的办理方案、内容、进度、问题,针对办理效果情况,召集代表和部门线下会商,督促问题有效解决。

四是结果网上全方位评价。事项办结后,代表通过平台将办理过程和结果反馈给选民,由选民进行评价,并收集评价意见;同时督事代表对部门办理情况进行满意度测评,再对测评结果进行大数据分析,最终得出每个部门事项办理年度满意度测评结果,把“不满意”率较高的部门作为下年度工作评议对象,进一步提高督事的刚性。

记者:您认为,目前象山“代表督事”还面临着哪些问题?

罗来兴:实事求是地讲,象山县“代表督事”在具体实践过程中的确也受到一些制约,如代表参与率有待进一步提高,各乡镇街道活动频率还不够平衡,使用代表督事数字化应用场景还不太习惯;各线协同共振还不够,各部门协同解决督事事项的机制还有待完善,督事意见的办理仍需要继续加强等。

记者:下一步将怎样破解?又打算如何深化发展“代表督事”制度?

罗来兴:根据工作的不断推进,县人大常委会下一步将着重解决以下四个问题:

一是如何扩大督事组织主体。目前,象山县“代表督事”县级层面主要由县人大常委会代表工委组织,这就存在着力量不足、专业不对口的问题,影响代表督事主题的选择和代表督事成效的体现。针对这种情况,县级人大代表联络总站已经实施“双联系”制度,由常委会负责人分别带队,各工委组织专业代表参加督事。

这样,督事主体由代表工委转变为由各工委共同组织,强化督事力量。各工委像申报年度常委会议题一样申报督事主题,办公室统一汇总后,安排年度督事计划,推动县级代表督事走向规范化。平时乡镇街道代表督事活动,如有需要也可邀请县人大常委会相关工委参加,切实提高各工委的参与度。

### 再完善再优化再增效

二是如何协调县级部门。乡镇街道普遍反映,乡镇代表督事活动,县级部门参加积极性不够高。针对这一情况,我们拟采取县乡联督的办法予以解决。当乡镇街道需要邀请县级部门参加督事活动时,根据扩大督事主体的要求,县人大常委会相关工委积极配合,促成县级部门到会。

乡镇街道督事过程中,部分事项需县级部门办理的,也可由县人大常委会相关工委发出待办事项通知单,监督部门办理。2021年以来,县人大常委会还探索开展市、县、乡三级联动代表督事活动,就市域范围内跨区域乱倾倒固废垃圾问题,市人大常委会城建环保工委领导组织全县此项督事活动,大大充实督事力量,持续进行跟踪督办,活动取得较好的效果。

三是如何丰富督事形式。为更方便地让村民反映问题,县人大常委会将采取流动联络站的形式下村入企,参与代表人数不限、场所不限、主题不限,主动走到选民中去,让村民和企业更直接地反映问题,及时汇总提交相关部门办理,提高代表督事对选民的吸引力。同时,继续深化数字化改革,完善优化应用场景,大力推广普及掌上联络站的应用,提高掌上移动联络站的注册人数,让更多的群众参与督事活动。

四是如何面对办事不力。象山“代表督事”制度虽然较好地解决群众反映的问题,但也存在有些事项办理周期较长、办理不到位等现象。针对这一问题,县人大常委会拟完善督事落实机制,像递交审议意见一样,向相关部门提交书面的清单式督事意见,确定整改办理时限,由相关部门书面报告办理结果。对于办理不到位的情况,县人大常委会相关工委或乡镇人大继续跟踪督办,直至办理满意为止。



石浦镇人大开展代表督事活动

记者:“代表督事”主要取得了哪些成效?在提升基层治理水平方面发挥了什么作用?

罗来兴:全县“代表督事”制度实施几年来,得到省、市人大的高度肯定,深受代表们的欢迎,也赢得了群众的点赞。仅2021年以来,全县代表联络站开展活动408次,收集各类民诉求1320件,开展议事督办216项,解决204项,群众满意率94.5%。

从实践看,象山县“代表督事”制度是基层密切联系群众的创新举措,符合代表依法履职要求,也是基层人大践行全过程人民民主的有益探索,对于助推基层治理能力和治理水平现代化发挥了积极的作用。具体成效,我把它归纳为“三提高两促进”:

一是提高了代表履职的积极性。“代表督事”过程中,代表的履职意识大大增强,表达权与监督权进一步被激活,督办工作解决了越来越多的民生问题,群众对代表认可度随之提高,代表荣誉感、成就感和获得感不断增强,履职积极性、主动性与自信心进一步提升。目前,各镇(乡)街人大组织的督事

活动,基层代表参与已经实现全覆盖。

二是提高了代表联系选民的紧密度。“代表督事”可以通过多种渠道,很方便就找到人大代表,反映问题并得到快速反馈解决。因此,群众参与公共事项的热情不断提高,与代表的联系更加经常化。如丹西街道西谷路边有一段河道,一下雨河水就发紫,群众怀疑企业偷排污水。代表获知这一情况,及时启动督事程序,县经济开发区、生态环境部门、应急管理等部门和街道负责人“红脸出汗”,迅速查找消除污染源,并在全区开展综合治理,赢得群众一片叫好声。

三是提高了基层人大工作的活跃度。通过“代表督事”,镇(乡)街人大职能也被激活了。基层人大普遍反映,工作明显“忙起来”,充实起来,基层人大在群众心中不断提升。翻开象山县石浦镇“代表督事”工作室的督办记录,其中既有群众生活小事、琐事,又有事关地区经济发展、民生法治、城市建设的重大事项,如推动东门岛生态保护项目、金山路延伸工程建设等,群众反映事项的覆盖面不断扩大,较大程度上体

现了群众的群众说了算。

四是促进了政府工作高效化。“代表督事”制度,充分体现了人大关注民生的职责和依法监督的权威,对民生的掌握更全面更及时更准确,对问题的督办落实更深入更有力。“代表督事”制度倒逼行政部门不断深化行政管理体制改革,健全科学民主决策机制,规范行政行为,依法行政观念和水平得到了提升;干部在面对代表督事的过程中,为民服务意识进一步增强,工作作风转变也较为明显。

从实践来看,凡代表督事确定的事项,部门均十分重视并积极办理,多数问题能在短时间内解决,政府工作效率能大大提升。如大徐镇镇善吞水库扩容工程停工逾期两年,村民反映强烈,代表督事小组要求农业副镇长现场说明情况,给出解决方案,促使该工程两个月内顺利复工。

五是促进了基层治理能力现代化。“代表督事”制度,把代表督事工作全面融入党委政府的综合治理工作体系,构建了党委统一领导、人大依法决定、政府执行落实、人大代表全程监督、公众有序参与的治理模式,有利于形成工作合力,推动问题解决。同时,通过全面推行“代表督事”制度,以“群众说事、代表督办”的形式,圆满地解决了“村民说事”后半篇问题,切实提高基层治理,赢得群众一片叫好声。

目前,这一做法已经引起浙江地方党委的高度重视和充分肯定,这一创新举措被写入《中共宁波市委关于高水平推进市域治理现代化的决定》,荣获宁波市改革创新最佳实践案例和全市人

### 基层社会治理新抓手

大工作年度创新奖,已在全市推广。截至2021年年底,全国已有10多个省的地方人大前来考察学习交流。

记者:象山县实施“代表督事”制度有什么重要的实践和理论意义?

罗来兴:2021年10月,习近平总书记在中央人大工作会议上深入阐述了全过程人民民主的重大理念,强调要不断发展全过程人民民主,并对继续推进全过程人民民主建设作出重大部署,提出明确要求。习近平总书记还指出,要充分发挥人大代表作用,做到民有所呼、我有所应。要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式,更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。各级人大常委会要加强代表工作能力建设,支持和保障人大代表更好依法履职。

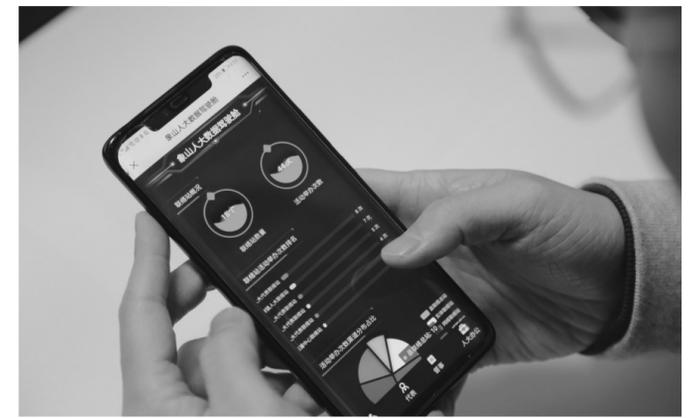
象山“代表督事”,高度契合中央人大工作会议精神,符合基层人大和人大代表履职行权的特点,反映了人民当家作主的政治意识和强烈愿望,回应了新时代背景下推进全过程人民民主的热切呼唤。

从实践上来讲,“代表督事”为闭会期间代表作用发挥提供了一条切实可行的路径;从理论上来说,为生动实践全过程人民民主,提升基层治理能力提供了一个鲜活的研究样本,这恰恰是“代表督事”的真正价值所在。

一是丰富完善人民代表大会制度的实践。“代表督事”制度,把代表履职从会期延伸到闭会期间,从会场走向大街小巷,建立了常态化的履职机制,较好地解决了基层普遍存在的“由于闭会期间代表履职活动载体不足、获取社情民意渠道狭窄等原因,造成代表作用发挥不够充分”的问题,真正做到人大代表人民选、人大代表为人民,不仅丰富了基层人大工作的内涵,是人民当家作主的具体体现和生动实践,充分彰显了人民代表大会制度的优越性。

二是践行了全过程人民民主的理念。“代表督事”制度以人大代表为主体,从收集民意、会商民情、督办群众关切的事项到满意度评价,形成全链条民主政治活动的模式。从实践情况看,着重解决了代表与选民与群众如何加强联系的问题,“代表督事”成为一个有效的平台抓手,在密切联系群众的过程中,问民情、聚民智、解民忧,真正体现人民至上的理念,生动诠释了全过程人民民主的现实含义。

三是推进了基层民主政治建设。象山县“代表督事”制度,督事事项由群众提出,解决过程受群众监督,充分满足了群众知情权、参与权、监督权和表达权的需要,构建了基层民主的良好秩序。“代表督事”的民意贯穿于“问、议、督、评”全链条,群众的“四权”得到全方位体现,为激发基层群众有序参与政治热情,推进基层民主政治建设,提供了生动的实践样本。



人大代表登录掌上联络站履职