

大监督视野中政协民主监督方式的创新探索

中共中央《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我国社会主义监督体系的重要组成部分。只有从整个社会主义监督体系的大监督视野和整体系统中去审视和考量政协民主监督，才有利于进一步明晰创新政协民主监督方式的价值，也有利于进一步创新政协民主监督方式。宁波市近年来持续进行的主题监督，就是在大监督视野中创新政协民主监督方式的一种探索。在新的历史时期，充分发挥政协民主监督的独特优势和重要作用，必须着力推进在大监督视野中政协民主监督方式的创新探索。

创新政协民主监督方式的对策建议

邢孟军

一、在大监督视野中完善制度化的政协民主监督方式

做好制度体系的顶层设计。增强政协民主监督制度建设的体系性、系统性，构建完整且相互协调衔接的政协民主监督制度体系，增强政协民主监督制度的整体效应，避免制度零散化和碎片化问题。地方政协可以结合实际先行制定政协民主监督工作规程，建立有利于政协民主监督的知情明政机制、运行机制、保障机制和激励机制，使政协民主监督的内容更加明确具体，方式方法更具操作性。强化政协民主监督的组织协调、知情反馈、沟通联系等关键环节的制度建设，逐步将政协民主监督的主体、内容、形式、对象、途径和程序确定下来，增强政协民主监督的透明度，减少政协民主监督的随意性和不确定性。

重视制度体系的理性评估。制度评估是完善制度的一项重要工作，对政协民主监督来说，要高度重视制度的评估工作，以切实增强其科学性与适用性，发挥好政协民主监督制度的行为规范和导向功能，维护政协民主监督制度的权威性和严肃性。将会议协商监督、专项民主监督、民主评议监督、提案监督、委员视察监督、反映社情民意监督、参加党政部门组织的监督、联动联合监督、委员来信来访监督，以及通过政情咨询、界别活动、委员约谈会、网络议政会、媒体专题栏目等其他形式开展的在实际工作中行之有效的民主监督方式制度化。

加强制度体系的程序规范。政协民主监督是一个复杂的政治过程，在不同场合和不同条件下，针对不同问题所形成的民主监督，具体程序不完全相同。然而，正如程序有正当性要求一样，政协民主监督程序也要遵循正当性制度，这是程序的“精神内核”。政协民主监督需要在程序上下功夫，重点解决为什么监督、哪些主体参与监督、怎么确定监督议题、如何组织监督活动、通过什么途径报送监督意见和监督意见建议如何运用等关键问题，落实民主监督的责任主体、办理时限，通过严格的程序约束，来避免政协民主监督的随意性。

二、在大监督视野中践行科学化的政协民主监督方式

把政协民主监督寓于各种协商会议之中。政协全体会议、常委会议、主席会议、专题协商会、协商座谈会、对口协商会等会议，由于邀请了党政领导和有关部门负责同志出席，能够面对面协商沟通，既交流思想，又监督落实。这种当面锣对面鼓的沟通方式，提出的意见建议更易被采纳，也更能起到监督之效。因此，政协有关会议应增加民主监督内容，视情安排界别小组（联组）专题讨论监督性议题。

把政协民主监督寓于调研视察之中。针对党委政府工作中某个或某方面的问题，组织政协委员开展有针对性的调研，通过向党委政府及有关部门报送调研视察报告、提案等，推动工作改进和委员意见落实，这是政协履行民主监督职能的重要形式。在具体操

作上，所有调研视察选题均要明确若干民主党派作为协办单位，组织相关界别委员参加，这样既能多方联动、优势互补，又利于形成民主监督的大格局。

把政协民主监督寓于提案工作之中。提案是政协委员履职尽责的重要形式，也是政协民主监督的实现形式。要鼓励支持政协委员选择那些党委政府重视、人民群众关注的热点难点问题，认真调查研究，通过提交提案，对党委政府工作提出建设性意见建议。要建立第三方评估提案办理机制，对那些“提案人反复提出”或提案人对“办理结果不满意”的提案进行第三方评估，并将评估结果及时告知提案人。要实行政府与政协领导重点提案督办制度，以增强政协委员提交提案的信心，也可以起到以点带面、整体推进的效果。

把政协民主监督寓于专项监督工作中。各级政协要围绕法律法规实施和党委政府重要工作，落实确定专项监督议题，由政协办公厅（室）和专门委员会组织力量，抓住重点问题，深入一线进行明察暗访，开展监督性专题调研，摸准情况，分析原因，提出改进意见建议，必要时应持续跟踪监督。把专项监督与视察督查、提案督办、民主评议等监督形式灵活结合起来，以使监督建议更具可行性和可操作性。

三、在大监督视野中加强政协民主监督文化建设

建设参与型文化。积极而有序的参与是民主监督得以良性运行的前提与基础，是监督文化发展程度的重要标志。政协民主监督参与的积极性与有效性，一方面取决于监督参与主体的参与热情与参与水平；另一方面取决于为参与者提供的空间与成效；根源则取决于参与型文化的建设成效。各级政协要通过教育引导、舆论宣传、制度保障等，营造有利于政协委员主动参与监督的参与型文化，从而激发政协民主监督机制运行的活力。同时，各级政协可以通过党派与界别的组织形态和功能形态的规范、政协委员角色意识的强化以及政协各类组织考核激励机制的完善，来增强监督主体的监督参与能力。

发展参与型社会力量。社会建设不仅需要国家的能力，而且更需要社会的力量。尤其在转型期，多元利益主导的格局下，国家政权机关自身的力量是有限的，协商民主的可持续发展必然要依托于一个理性、健康的公共领域的成长。社会建设需要社会力量的主动参与和积极配合，需要社会治理体系的确立和健全。在社会治理的基础上开发和运行政协民主监督，就能成为全面撬动中国社会建设的重要机制和有力杠杆。

培育参与型公民。使得民主监督成为政治生活的基本原则，并创造具有鲜明中国特色的协商政治，仅仅建立一些民主监督机制是远远不够的，更需要培育参与型的公民。对于政协民主监督来说，除了不断完善各种协商机制和协商体系之外，还需要国家宪政体系的完善、社会组织体系的健全和公民协商精神的确立。大力培育富有参与精神的公民，鼓励公民参与民主监督，这应该是中国政治发展的一个重要方向。

（作者为市社科院党建研究所所长、副研究员）

陈金波

政协民主监督是我国社会主义监督体系的重要组成部分，是社会主义协商民主的重要实现形式。在新的历史时期，从更广阔的视野审视并创新政协民主监督方式，不仅有助于加强和改进政协自身建设，还有助于完善和发展中国特色社会主义制度，对于建设社会主义政治文明、推进国家治理体系和治理能力现代化，同样发挥着重要的价值指引功能。

一、组织运行层面：强化现代政治运行的民主特色

现代政治运行的核心在于追求民主。现代民主政治的重要组织形式和运行方式就是加强民主监督，使国家政治体系的运作避免或减少对公意的偏离。

人民政协民主监督，是我国现代政治运行的一种重要组织形式和运行方式。在人民政协开展民主监督工作，源自中国共产党与各民主党派、无党派人士团结合作、互相监督的理论和实践，是我国社会主义民主政治的独特创造和重要制度安排。从性质上来讲，政协民主监督不是政协机关的监督，而是一种群众性的监督，这是由于政协民主监督主体不是政协组织，而是参加政协的各党派团体和各族各界人士，政协组织只是提供了民主监督的载体平台。因而完全可以说，政协民主监督是现代政治运行的重要途径之一，有利于实现和推进公民有序政治参与，因而蕴涵着丰富的现代民主价值。

创新政协民主监督方式，将为我们国家现代政治运行释放更多空间。在社会转型发展过程中，产生了差别化的利益诉求、多发性的利益矛盾、破坏性的利益冲突以及碎片化的社会认同。政协民主监督是一种融入协商之中的监督，政协民主监督是通过协商说理、沟通对话的方式来实现的，是一种柔性监督，监督者与被监督者在政治方向和根本利益上

王铭徽

近年来，宁波市政协立足人民政协的性质和定位，遵循民主监督的特点和规律，着眼新形势、推动新实践，创造性地进行主题监督。2012年，将生态文明建设确定为十四届政协的监督主题；2017年，把开展城市主干道及两侧街区综合整治确定为贯穿十五届政协的监督主题。实践证明，宁波市政协开展“一张蓝图绘到底、一届围绕一个主题干、一个主题抓五年”的主题监督，已经初步形成了一整套较为规范成熟的操作程序与监督方法，不仅有利于完善民主监督运行机制、健全民主监督实现形式、提升民主监督实效，也有利于用好政协话语权，扩大政协影响力，推动政协事业创新发展。

一、选准大监督角度，确保政协民主监督“有方”

市政协紧紧围绕市委市政府中心工作，履行监督职能，找准结合点，积极推行“1+5+X”监督模式。“1”，是指选取一个主题，市十四届政协在向市委请示、与市政府沟通后，经主席会议、常委会议深入讨论，最终将生态文明建设作为贯穿持续五年的监督主题。“5”，是指确认五个年度监督专题。紧扣生态文明建设主题，围绕市委市政府重大决策部署，精心选择经济社会发展中的重点、群众关注的热点以及发展遇到的难点问题，作为年度主题监督的专题。“X”，是指根据工作需要不限次数、不限对象、不限形式、不限区域的专项民主监督活动。

比如，市十四届政协紧紧围绕生态文明建设，综合运用民主评议、明察暗访、集体视察等方式，开展主题监督。2012年“下海”，重点关注象山港区域保护与建设；2013年“上山”，重点关注四明山区区域保护与开发；2014年“进城”，重点关注中心城区生态建设和环境保护；2015年“入园”，重点推进临港产业园区及沿海工业带生态建设和环境保护；2016年“走片”，重点关注余姚、慈溪区域生态建设和环境保护。通过下海、上山、进城、入园、走片，先后开展20多次视察活动，提交5份民主评议报告，相关

是一致的，目的是帮助党和政府解决矛盾和问题，维护改革发展稳定大局。政协民主监督以承认利益多元为前提，主张包容不同诉求、协调各方利益，为社会公众表达愿望提供了制度化、组织化渠道，从而避免了大量非制度化的政治参与。

二、政治文明层面：推动社会主义民主向纵深发展

政治文明是指人类社会政治生活的进步状态和政治发展取得的成果。人类社会政治发展经验表明：合理的政治选择，有时不亚于一场成功的社会革命。对于今天的中国政治发展来说，一条重要路径就是要科学把握协商民主所蕴含的战略资源，使其成为推动中国政治发展、优化中国政治形态的正能量。蓬勃成长的协商政治及民主监督，将因此赋予中国民主政治以政治文明的合理性和科学发展的现实性。

政协民主监督是我们国家人民民主的重要形式，其本质是尊重人民群众主体地位的民主、保障人民群众有序参与政治过程的民主、维护人民群众合法权益的民主。人民政协不是权力机关，政协的民主监督靠的不是权力，而是所提意见建议的正确性和准确度，也就是我们常说的话语权，这也正是政协民主监督的独特之处。创新政协民主监督方式，在本质上是现代政治文明的重要内容，其核心就是将人民作为主体和力量源泉，以保障人民根本权益为出发点和落脚点。

创新政协民主监督方式，把监督主体的法定权利、程序过程、结果运用与反馈等详细规定下来，使民主监督的每个环节都具有可操作性，都更加规范有序。从政治文明发展的视角来看，这有助于推动民主监督向纵深发展，防止情绪化诉求，避免极端化倾向；有助于在实践中形成健康民主社会所需要的政治文化，形成一种宽容、理解、对话、倾听和理性的民主氛围；有助于培养良好的公民精

神，强化民主政治的文化心理基础，从而夯实社会主义民主的政治基础。

三、国家治理层面：实现治理体系和治理能力现代化

党的十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标。之所以确定这个总目标，既是社会自治能力提高的必然结果，同时也是协商政治发展的必然结果。因此，完全可以说，国家治理体系和治理能力现代化，从根本上说就是坚持人民主体地位，最广泛地动员和组织人民依法管理国家和社会事务、管理经济和文化事业，在国家治理中坚持走群众路线。

在国家治理视阈下，政协民主监督可以理解作为一种民主型的国家治理方式。随着改革开放的推进和市场经济的发展，社会结构越来越分化、价值观念越来越多元、利益诉求越来越多样、群众对公共事务的参与热情也越来越高涨，这就需要加强制度建设，构造规范化的制度渠道，引导公民有序参与政治生活，合理化解决社会矛盾与冲突，科学民主做出重大决策。创新政协民主监督方式，有助于发挥政协联系广泛的优势，能更广泛地包容各行为主体、更制度化地促进利益表达和利益协调、更理性地释放社会情绪、更切实地推进合法决策，从而推动国家治理体系和治理能力现代化。

创新政协民主监督方式，是转变执政方式、提高执政能力的重要途径。政协民主监督可以广泛吸纳社会各界的意见建议，使决策程序更规范、决策过程更民主、决策结果更科学，利于防止或消解决策的随意性和短期性，使决策过程中可以获取的社会支持最大化，能够保证政策群众基础更为广泛、实施过程更为顺利，有利于提高执政能力和执政水平。

（作者为浙江万里学院组织部副部长、副研究员）

宁波政协主题监督的创新实践及经验

意见建议被吸纳到宁波市委加快推进四明山区生态发展等文件中，为建设美丽宁波作出了积极贡献。

二、把握大监督尺度，确保政协民主监督“有位”

市政协坚持寓监督于支持、寓监督于服务之中，把“好监督”分寸，注重监督“艺术”，努力做到“到位”而不“越位”、“帮忙”而不“添乱”、“切实”而不“表面”。一是完善制度。配合市委制定出台《关于加强人民政协民主监督的意见》，建立健全知情知政、协调配合、情况反馈等机制，完善了民主评议、社情民意、成果转化等方面的规章制度，为推进主题监督提供了有效保障。二是健全机制。调研视察、提案办理等载体机制进一步完善，民主监督小组设置更加科学，实施方案愈发精准，主题监督更为规范。三是创新方法。坚持点面结合、上下联动、统筹兼顾等方式，探索实施以小分队、小小组的方式，不打招呼、不定时间、不设路线，深入实地调研视察，不定期出具监督建议书。

比如，针对党政高度重视、群众热切关注的全国文明城市创建工作，市政协积极配合、主动参与，市级层面组织政协委员围绕“文明餐桌”“文明交通”“洁净环境”三大主题，通过专项检查、随机抽查、协商交流等形式，梳理问题、查找原因、寻求对策，提出加强城乡结合部环卫管理、完善城市慢行交通系统、建立背街小巷长效保洁制度等建议500余条。

三、拓展大监督广度，确保政协民主监督“有为”

市政协积极探索专项视察、选派民主监督小组、专项民主评议等实现形式，推动民主监督工作创新实践。一是注重专项视察。按照市委市政府提供的参考课题和群众关注的重点问题，开展专项视察。二是选派民主监督小组。围绕监督主题进行全方位、全过程的跟踪监督，针对不同的监督内容，开展形式多样、内容丰富的小组活动。三是开展民主评议。年初科学选择评议对

象，认真确定评议专题，精心制定评议方案，分阶段、有步骤地组织专项民主评议，找准存在的问题，并督促整改落实。

市政协共成立10个民主监督小组，组长由各民主党派、工商联、人民团体的负责人担任，小组成员6-7名。各监督小组每年从群众普遍关注或部门工作重点中确定1-2个主题开展监督活动，有的还连续几年围绕同一个专题开展民主监督。监督小组以协商讨论和提出意见建议批评为主要形式，向被监督单位提出意见建议，坦诚地帮助被监督单位查找问题，对专项工作提出意见建议和批评，促进和推动部门改进工作。

四、增强大监督力度，确保政协民主监督“有效”

人民政协只有在服务大局中强化监督，在开展监督中助推工作，促进党委政府决策部署落到实处，才能使民主监督更有针对性、更富创新性、更具实效性。市政协高度重视发挥政协组织的整体优势，强化监督力度，提升监督层次，做到“监”到点子上、“督”到关键处。一是发挥委员作用。通过培训、学习、考核等手段，提高委员履职能力，努力使委员“会监督、善监督、敢监督”。二是扩大群众参与。充分运用协商交流会、委员恳谈会等载体，邀请界别群众参加民主监督活动，提升民主监督的群众参与面和影响力。三是提高成果转化。进一步完善监督成果转化制度，建立跟踪问效、落实督办、反馈报送等机制，加强对采纳落实情况和办理效果民主评议，不断提高监督成果的落实率和转化率。

市十四届政协围绕生态文明建设主题积极进行民主监督，及时报送监督建议，加强办理跟踪，密切沟通联络，着力提高监督成果转化，努力使所献之策更多地进入党政决策，更好地发挥实际效用。五年来，共报送建议案89份，提交调研报告264篇，得到市领导批示130多件次，建设海洋科技城等对策建议被吸收到市委市政府的政策法规和重要规划之中，为党委政府民主科学化决策提供了有益参考。

（作者单位：市社科院党建研究所）



6月28日上午，市政协召开全市政协“五水共治”专项集体民主监督推进会。（资料图）