

江门市人大构建民生实事“全链条闭环” 监督模式的实践与思考

江门市人大常委会研究室 杨小燕

【摘要】江门市不仅在全省地级市中率先探索民生实事人大代表票决制，而且在民生实事监督问效上积极探索“全链条闭环”监督，形成“江门模式”。本文从构建民生实事“全链条闭环”监督模式的创新实践、工作成效及优化路径等方面展开研究，试图为我省民生实项目监督总结提炼出一套可复制、可推广的工作模式。

关键词：江门市 民生实事 人大代表 全链条闭环监督

2019年，我省全面推行民生实项目人大代表票决制，实现了民生实项目的确定从政府“为民作主”到“由民作主”的嬗变。然而，民生实项目的确定只是完成了上半篇文章。民生工作做得好不好，关键在于落实，这就需要进一步强化人大对民生实项目实施情况的监督。因此，如何行使好人大监督权，推动代表票决的民生实项目真正落地见效，成为全省民生实项目人大代表票决制工作规范发展所要解决的重大课题之一。江门市不仅在全省地级市中率先探索民生实事人大代表票决制（以下简称“代表票决制”），而且在民生实事监督问效上积极探索“全链条闭环”监督，形成“江门模式”。本文就以江门市人大构建民生实事“全链条闭

环”监督模式的创新实践为例，进行研究与探讨。

一、江门市探索民生实事“全链条闭环”监督的创新实践

民生实事监督是人大监督的“例牌菜”。代表票决制实施前，江门市、县两级人大每年都对政府十大民生实事项目进行监督，而这种监督仅限于年底听一听政府汇报、走一走项目现场，没有系统持续地跟进，常常无果而终。而现在，经人大票决产生的民生实事是具有法律效力的，是政府必须执行完成好的“硬杠杠”。这就意味着，人大监督不仅要提前介入，而且要系统跟进、一盯到底，让职能部门没有机会开半点小差。

为确保民生实事工作落到实处、不走过场，江门全市人大严格遵循市人大常委会《关于开展政府民生实事项目人大代表票决制工作的决定》对民生实事监督问效的制度设计，坚持三级联动、探索创新，充分依托各级人大代表密切联系群众的优势，紧扣年初、年中、年终三个时间节点，紧盯项目计划、实施进度、项目完成等重要环节，并在翌年进行成果检视，逐步建立起“年初问计划、年中间进度、年终问结果、翌年回头看”的“全链条闭环”监督模式，推动件件实事早落地、贴实际、顺民心。

（一）从常规跟踪到硬核督办，刚柔并济问年初计划

民生实事项目监督既要实打实，又要硬碰硬。年初，民生实事项目票决产生后，江门市各级人大便将项目实施工作列入年度监督计划，组织召开专题会议进行研究部署，制定

监督方案，为“实事求是”提供日常跟踪指南。同时，瞄准关键问题，采取专题询问、明察暗访、代表约见市长等“硬核”举措，力促“好事办好”。

项目进入实施环节后，市、县两级人大均根据各专委、工委职能，将十件民生实事督办任务分解到业务对口的专委或工委，并明确由常委会分管领导牵头督办，严格落实监督责任。领到任务的专委、工委充分发挥人大代表专业优势，以代表专业小组为主体，组建民生实事监督小组，制定监督计划，明确责任要求，“一对一”跟踪监督。而镇一级人大则大多根据代表专业和特长、代表所在选区等因素，分成若干监督小组，进行包干监督，力争做到代表全参与、项目全覆盖。在日常监督中，各监督小组主动与职能部门特别是牵头单位进行对接和沟通，及时了解项目的实施方案，对项目实施计划安排了然于胸。

精准脱贫既是江门 2019 年十大民生实项目之一，更是江门“十三五”期间的头等政治任务 and 第一民生工程。为助力打赢精准脱贫攻坚战，江门市人大常委会将其列为重点监督项目，并在去年 5 月份开展了专题询问。专题询问前，市人大常委会组织人大代表深入开展调研，做好询问准备。从恩平牛江镇“小康农场”等产业、就业长效扶贫项目，到石雪平、陈锡培等城镇农村贫困户家中，都能看见调研组的足迹。在充分调研的基础上，江门市十五届人大常委会第二十二次会议听取市政府精准脱贫专项报告，并进行了专题询问，市农业农村局、市扶贫办一把手到场应询。专题询问结束后，

市人大常委会将询问内容形成审议意见反馈给市政府加以整改落实，推动了政府加大精准脱贫力度。据统计，截至去年底，江门市全面推进扶贫线与低保线“两线合一”工作已全部完成，全市建档立卡贫困户 5097 户 16659 人实现脱贫目标，全面实现“两不愁三保障一提升”目标。

（二）从精心备课到期中考试，把脉开方向半年进度

民生实事办理质量如何，首先看进度。如果进度都不能保证，又何谈质量？为督促政府倒排工期，抢抓项目进度，江门市各级人大在年中通过各种考试方式，对民生实项目推进情况进行“期中考”。

为增强考试的针对性，“事前”的准备工作必不可少。上半年，江门市各级人大密集开展一系列民生实项目监督活动。尤其在 7 月份全市开展“更好发挥人大代表作用”主题活动期间，各监督小组通过调研、视察、走访以及约见部门负责人等形式，掌握民生实项目进度。如，2019 年，江门市人大常委会教科文卫工委负责牵头督办的“加快提升公共文化服务水平”项目，既是民生工程，又是市委重点工作。为在年中听取审议项目推进情况报告时做到“心中有数”，该工委在审议前两个月组织人大代表深入基层对项目进行调研，就调研发现的问题深入分析研究，提出对策建议，并形成调研报告给政府参考。如此，既为期中考试做足了功课，也是以“实招”推动民生实项目加快实施，确保项目推进经得起考试。

自 2019 年开始，每年 7 月是江门市三级人大民生实事

“期中考”的时间。期间，市、县两级人大都召开上半年政情通报会，镇人大则召开年中人代会，听取政府关于民生实事进展情况的报告，重点围绕项目进度、资金使用、工程质量等方面提出存在的问题和意见建议，有力推动民生实事项目的实施。有些基层人大通过创新“代表问政”方式，对进度缓慢的项目重点开展跟踪督查，如新会区古井镇人大针对进度慢项目约谈项目牵头单位负责人，三江镇人大对重点项目实施情况进行年中满意度测评，等等。一年一度的“期中考”，既是一次“问政”，是对民生实事项目实施半年来进度的回顾、小结；更是一次“问诊”，是对民生实事项目实施进行“把脉开方”，给民生实事的高质量办理指明发力方向。

（三）从事后跟进到全程参与，评估考核问年终结果

2019年，江门市三级人大代表票决出的民生实事项目共565个，其中市本级十大民生实事项目（37个子项目）实现双率百分百，即完成率100%，代表满意率达100%；县、镇两级的完成率亦高达95.9%，项目遍地开花。而如此庞大的民生工程顺利完成的背后，是人大监督从事后跟进向全程参与的转变，是涵盖项目征集、票决、实施，再到评估、问效等全链条闭环监督的推动。

突出矛盾的协调和化解是民生实事项目顺利推进的前提和基础，这前期工作如果没有做到位，那么后面就无法完美收官。为推动民生实事票决项目按时限、高质量完成，每年9月份，江门市各级人大上下联动，同步开展“民生实事监督周”活动，各级人大代表通过议事活动、调研视察、明察暗

访等方式，对民生实事项目推进情况进行摸底，并协调联系相关部门，重点突破关键节点和难点，切实解决“中梗阻”问题。如，江门市人大常委会主任会议成员分率监督小组，深入基层和市直部门，通过座谈问政、现场调研、查阅台账、入户走访和问卷调查等形式，了解民生实事票决项目进展情况，听取人民群众意见。监督周活动结束后，各监督小组认真梳理出包括项目进度、资金落实等项目推进过程中存在的问题，有针对性地提出解决问题的意见建议，及时向市政府及有关单位反馈，督促有关责任单位增强责任意识，落实要素保障。同时，以市人大常委会党组名义向市委专项报告民生实事监督周活动情况，争取市委重视和支持，在去年开展“不忘初心、牢记使命”主题教育期间，市委书记牵头开展专项督办，深入推进民生实事项目落实见效。

在此基础上，江门市各级人大进一步建立健全民生实事项目评估和绩效考核机制，开展监督问效。如，去年11月份，江门市人大常委会各监督小组坚持目标导向、效果导向，结合项目的实际情况，采取随机检查、发放绩效评估表等方式，对市政府十件民生实事项目（37个子项目）落实情况开展绩效评估，形成评估报告。其中，30个子项目评估为非常满意，7个子项目评估为满意。12月底，江门市人大常委会组成人员在听取政府民生实事项目完成情况报告后，结合10个项目的监督评估报告和日常监督所掌握的情况，对项目实施绩效开展满意度测评。测评采用打分的方式进行，测评分五个档次，即非常满意（100-90分）、满意（90以下-80分）、比

较满意（80分以下-70分）、基本满意（70分以下-60分）、不满意（60分以下），由常委会组成人员对十件民生实事项目的37个子项考核内容进行打分，然后对每一件民生实事项项目所包含的子项平均得分累加再平均，算出每一件民生实事项项目的最终测评得分，从而得到满意度测评结果。测评结果不仅印发全体市人大代表，而且书面报告市委，这给政府形成了一定的压力，推动政府部门进一步将民生实事办好办实。再如，台山市人大常委会先通过向人大代表发出满意度测评表的方式开展绩效评估，再由常委会组成人员评出非常满意、满意、基本满意、不满意等四个档次；该市16个镇则均在今年初人代会上专门听取2019年民生实事项项目完成情况报告，并组织全体与会代表进行满意度测评。

（四）从过程监督到成果检视，查漏补缺保项目长效

民生实事监督没有“句号”。年终的满意度测评只是对一个年度的民生实事项项目实施过程的监督暂告一段落，并不意味着监督任务完全结束。民生实事项项目建成后运行得好不好？有没有遭到“阻梗塞”？这都需要人大持续持续关注，在确保民生实事项项目“增量”顺利实现的同时，也要重点保障“存量”形成长效机制，提升项目运作实效，让幸福真正看得见摸得着。

为确保民生实事项项目建成一个、显效一个，江门市人大常委会部署在全市三级人大同步开展民生实事项项目“回头看”活动。自今年5月开始，市人大常委会各专委、工委结合今年民生实事项项目的跟踪督办，对2019民生实事项项目落地情

况进行检查。同时，市人大常委会领导分别带检查组到所联系的市、区检查去年民生实事落实情况。在今年7月份开展“更好发挥人大代表作用”主题活动期间掀起民生实事“回头看”活动高潮，各市（区）人大常委会将检查2019年民生实事落实情况作为今年代表主题活动的一项规定动作。历时两个月的民生实事“回头看”活动结束后，市、县两级人大常委会认真总结去年以来在民生实项目监督方面所取得的经验成效，梳理出未完成项目，剖析未完成的原因，提出对策建议，切实解决好项目实施过程中遇到的困难和问题，保证项目建设善始善终；对于已完成的项目，建议政府进一步优化项目后续管理，通过构建服务网络、保障经费投入、健全各项制度等措施，加快完善项目后续运行、维护和管理方面的配套机制，明确职责，落实责任，常抓不懈，确保项目运行好、长受益。

二、江门市创新民生实事监督的工作成效

江门市人大通过构建全程监督链条，开展闭环跟踪监督，切实增强了民生实事办理实效。这不仅进一步凸显了人民代表大会制度的重要功效，也大幅提升了人民群众的获得感、幸福感。

（一）闭环监督使民生实事更走心。从民生实事立项到项目实施，江门市各级人大代表全程参与监督，形成监督闭环，实现了政府决策与民众需求的精准对接、高度融合，真正把群众的所需、所盼、所忧、所虑的事办好，使群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。例

如，蓬江区人大代表潘玉梅在代表联络站接访群众时，很多群众反映长者饭堂问题。经过深入调研，听取意见，潘玉梅代表向政府提出关于加强长者饭堂建设的建议，该建议最终纳入了蓬江区 2019 年十大民生实事候选项目。项目经代表票决产生后，潘玉梅代表全程参与该项目跟踪督办，与政府部门携手共同推进项目实施，当年共建成了 14 个长者饭堂。如今，随着项目运行发展，有些长者饭堂已经不仅仅是一个老年人用餐的场所，更是集膳食、家政、护理、文体康乐于一体的长者服务中心，真正实现了老有所养、老有所乐。

（二）硬核监督使人大制度功效更凸显。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，在推进国家治理体系和治理能力现代化中具有的重要功效。江门市各级人大对民生实事开展“硬核”监督，就是将人民代表大会制度同国家治理现代化理论与实践紧密联系起来、凸显人民代表大会制度重要功效的有效探索。如，新会区实行“每月一小报，每季一通报、半年一小结、年底考核评比”，对民生实事工作落实不力的单位和镇（街）进行通报，并将结果纳入年度绩效考核。2019 年，睦洲镇升级改建东向农村卫生站项目，相关部门原本没将其纳入工作安排，到当年 9 月份还未启动。然而，在这种倒逼机制、考核机制的压力之下，睦洲镇政府想方设法，最终如期保质完成了该项目。

（三）全员监督使代表履职更有为。过去，人大代表尤其基层人大代表的履职主要是在人代会期间，给群众留下平时“撂荒”的印象。现在，民生实事监督为代表在闭会期间有

效履职搭建了平台，江门市各级人大代表围绕票决项目征议题、搞调研、抓监督，积极主动地当起了“调研员”“监督员”“宣传员”，履职热情激发起来了。尤其是人大代表从过去“冷眼旁观”到如今“全员参与”，形成了强大的监督合力，使得全市民生实事工作硕果累累。这不仅让人大代表拥有了强烈的履职成就感，也进一步增强了代表履职的责任感和使命感，促使代表经常主动参与监督实事项的推进过程，人大代表作用得到更加充分的发挥。

（四）民主监督使基层治理更有活力。民生实事监督就是以人民民主的方式实现善治，是以“看得见、摸得着、可参与”的方式诠释最广泛、最真实、最管用的社会主义民主真谛。江门市各级人大通过创新民主议事方式，广泛吸引群众热情参与，充分发挥人民群众监督作用，有力推动民生实事提质增效。如，蓬江区的“民生无小事，代表来议事”主题实践活动、台山市台城街道的“共商会议事”活动、新会区双水镇的“民事民商议，代表齐参与”活动、江海区外海街道的“大榕树下议事会”活动、开平市的人大代表约见市长、镇长活动等，这些活动使人民当家做主的政治愿景和社会主义法治的基本精神在基层治理实践中得到最真实、最生动的体现。如今，像这样的民主议事活动已在江门市各级人大全面开花，并正在向基层社会治理领域拓展，成为江门市基层治理实现共建共治共享的活力之源。

三、进一步优化民生实事监督的路径思考

一枝一叶总关情，民生民愿重千钧。民生监督工作只有

进行时，没有完成时。我们在总结经验成效的同时，也清醒地看到，在民生实事监督中仍存在一些困难和问题。如，部分项目选立不科学，进展缓慢甚至取消，成效不明显；人大监督刚性不足、柔性有余；部分项目管理难、运行难等，需要引起重视和思考，并采取有效措施加以改进。

（一）开展靠前监督，确保项目可实施、合民意。一是广纳民意，明确选立标准。江门市人大常委会《关于开展政府民生实事项目人大代表票决制工作的决定》中明确规定，纳入代表票决制工作的民生实事项目，主要是以本级政府财政性资金投入为主，在本行政区域内实施的具有普惠性、公益性、急迫性和社会效益较为突出的重大民生类公共事业项目，原则上当年应办结。然而，在实际操作中，一些以社会投资为主的项目、带有盈利性质的项目、跨年度的项目，或一些重大建设工程项目被纳进来，以致项目建成后老百姓感受不到实惠，或者项目当年没有完成。如，2019年民生实事项目中，鹤山市鹤城文化园一期工程，实质上是一个由社会投资建设的、具有盈利性的文旅项目，与人民群众的需求不是很贴合，没有给老百姓带来实惠；新会区大鳌镇一河泵站排河清淤加固工程项目，需要安排在洄水期封闭施工，属于跨年度工程，当年未能完成。因此，人大监督不能仅从项目实施开始，而是要在项目征集初选阶段就要提前介入，以代表联络站为平台，充分发挥人大代表密切联系群众的优势，广泛征集群众意见建议。同时，严格按照“四个不列入”，即“重大发展项目不列入，上级政府公共财政资金投入为主或以社

会资本投入为主的项目不列入，不具普惠性、公益性的项目不列入，建设周期跨年度的一般不列入”，提出候选项目意见建议，并在票决前组织人大代表对候选项目进行全面深入了解，确保人民群众最关切、最迫切的需求能够纳入这个“笼子里”。**二是**加强沟通，做好前期论证。有些项目由于论证不够充分，对上级政策把握不准，以致实施起来难度大进展慢，甚至无法实施。如，蓬江区杜阮镇新建中心片区垃圾压缩中转站项目，由于项目选址在中江高速公路两侧的建筑控制区范围，导致项目未能实施；台山市汶村镇文化广场建设项目，因镇总规收编调整、广场原规划设计方案要推翻重来，以致项目暂缓实施。因此，人大要加强与政府的沟通，共同参与项目前期可行性论证，充分考虑规划、征地拆迁、招投标等因素影响，确保民生实事项目的可操作性。**三是**量力而行，立项与预算同步。有些项目投资过大，预算不足，超过财政负担能力，进而影响了施工的进度。如，恩平市大田、横陂、那吉等镇农村公厕建设，镇级配套资金缺口达 600 多万，影响了工程推进；君堂镇重新捣制君堂圩建设路及绿化项目，因镇财政困难，推迟至今年组织实施。因此，人大要把立项监督与财政预算监督结合起来，在年初开展财政预算审查监督时，要重点关注民生实事候选项目预算情况，确保立项与预算同步，避免项目因资金难到位而成为“烂尾”工程。

（二）完善监督机制，确保项目可监督、出实效。**一是**细化监督标准，探索第三方评估方式。由于民生实事项目内容细化和量化程度不足，没有明确的验收标准，人大监督往

往无从着手，存在盲从性和被动性。民生实事项目多，任务重，甚至有些项目专业性很强，而人大监督的专业力量相对较弱，且没有具体参与项目实施，人大监督只能停留在表面，很难有针对性地进行实质监督，尤其对项目实施绩效难以进行科学准确的评估。因此，人大要建立一套系统的、可操作的监督评估机制，从民生实事目标进度、资金到位、政策落实、实施效果等方面进行量化监督。同时，委托第三方专业机构对项目实施情况进行满意度问卷调查和绩效评估。**二是**建立定期反馈机制，探索问责约束措施。在开展民生实事项目监督过程中，人大代表提出了许多问题和意见建议，人大汇总后反馈给政府进行整改落实，但工作往往止步于此，政府整改落实情况如何，代表不得而知。此外，人大虽然在年终组织人大代表对政府民生实事项目落实情况进行了满意度测评，但对于测评结果不理想的项目，没有后续的问责，难以给政府造成压力。因此，人大要督促政府定期向人大代表通报民生实事项目进展情况，尤其是及时反馈代表提出问题和意见建议整改落实情况，增强自觉接受人大监督意识。要建立考核约束机制，对年终测评结果不够理想的项目要进行通报批评，并组织人大代表对项目责任单位及负责领导进行询问或质询，推动政府改进工作。**三是**严格法定程序，维护人大权威。民生实事项目一经人大代表票决产生，就有了法律效力，政府必须严格执行，不得随意更改。然而，事实上有不少项目遇到资金、土地、规划等问题时，未经法定程序，就将项目延期实施，或缩小项目规模，甚至取消。因此，

要严格执行讨论决定重大事项的法定程序，如因不可抗力等因素，需要对现有项目予以中止、调整的，要及时通过议案的形式向人大提出动议，由人大审议决定，避免随意变更，切实维护人大的权威。

（三）延伸监督触角，确保项目可持续、真落实。一是持续跟踪监督，避免“重建轻管”现象。部分项目存在重建轻管现象，在投入使用后管理与服务跟不上。如，大力推进“厕所革命”项目，是2019年江门市、县、镇三级联动推进的民生实事项目，项目建设顺利、成效明显。然而，公厕建成投入使用后出现设施损坏现象，部分公厕晚上10点后关闭，造成部分群众如厕不方便等问题。因此，人大要保持项目跟踪监督的延续性，督促政府健全长效管理机制，进一步优化项目后续管理，确保办成一件，巩固一件。二是延伸监督触角，解决项目“运行难”问题。部分项目落成后，由于项目运行涉及多个方面、多个部门，协调难度大，后续推进过程中仍存在不少困难。如，鹤山市“2019年12月底前各镇至少建成1间公办幼儿园”项目的完成，虽然初步解决了幼儿园硬件设施问题，但接下来的办园经费不足、食堂手续不齐备、公办教师编制欠缺等问题，导致项目难以有效运行。因此，人大要将监督进一步向细枝末节延伸，督促政府部门加强协同配合，共同推进解决项目运行难题。三是开展二次测评，确保项目善始善终。对于一些当年未完成项目，如果人大不盯紧，就可能出现半途而废现象，导致政府公信力丧失，甚至打击代表履职积极性。因此，对于当年未完成项目，人大要

督促政府提出继续实施的计划安排，加强日常督查，年终再听取项目完成情况报告，并进行二次满意度测评，保证项目建设善始善终。