内蒙古农业大学学报(社会科学版)
Journal of Inner Mongolia Agricultural University(Social Science Edition)

2010年第2期(第12卷 总第50期)
No. 2 2010(Vol. 12 Sum No. 50)

乡镇政府行政决策监督机制构建*

● 崔志梅

(华侨大学 人文与公共管理学院,福建 泉州 362021)

摘 要:乡镇决策监督制度建设之所以效果不佳,主要原因在于未能从机制构建这一更深层的角度来统率各项制度建设。只有从乡镇政府行政决策过程入手,将决策前的调查提案、决策中参与审查、决策后的评议督导相结合,并加强监督主体力度,提升监督法制化水平,才能真正发挥监督的协同效应。

关键词:行政决策;机制

中图分类号:D625 **文献标识码**:A **文章编号**:1009-4458(2010)02-0247-02

一

乡镇,作为我国政府机构的最低一级,是党和国家在农村各项工作的落脚点,也是党和国家联系亿万农民群众的桥梁纽带。其决策正确与否,影响深远。但长期以来,由于"乡镇主要领导人的任免、调配权集中在县委及组织部门手中,数字指标完成情况成为衡量乡镇政绩、决定干部升降去留的重要标准"。[1]这导致部分乡镇官员决策中片面追求GDP的增长,盲目上项目、办企业、搞"形象工程""政绩工程",而忽略了民生问题。加之一些基层官员政治觉悟不高,业务素质达不到要求,工作作风不过硬,法制观念淡薄,决策"凭热情拍板,凭感情表态,凭豪情定案",致使决策结果偏离实际,背离原则。而一旦决策失误,承担损失的往往是"公共大众"。这不仅影响了农村社会的稳定、发展,更导致群众对党和政府信心的下降,造成执政资源的流失。实践中,建立乡镇政府行政决策监督机制势在必行。

二

现阶段,我国的监督体系由于缺乏有力的监督主体,而使决策失误责任追究不力;由于偏重事后的惩戒,而使决策前的预防和决策中的控制不足;由于决策民主化程度不高,而使决策监督无法深入开展;由于自上而下单向度的考评体制,而使社会监督乏力;由于缺乏法律的保障,而使监督随意性大、结果难于落实。随着政治体制改革的进一步深化,我们虽已建立了不少行之有效的决策法规制度,如民主集中制、行政首长负责制、社会公示制、专家咨询制、决策听证制、行政问责制等,但综观这些制度,不难发现由于各项制度缺乏内在的衔接,而使整体配套性不强,难以发挥应有的功能和作用。为此,本文针对我国决策监督体系的现状,提出以机制构建这一更深层的角度来统率各项制度建设。所谓机制,就是将各种"体制、规章、条例组织成系统结构并发挥系统功能的主线,是体制的组织化原理,是制度体系的灵魂。机制的基本特征就是组织化、体系化和可操作性。缺乏机制设计,即使制定再多的规章条例也难以构成组织化的制度体系,难以产生协同效应,不是格格不入而自相矛盾,就是陈陈相因而形同具文"。[2]这就要求从乡镇政府行政决策过程入手,将决策前的调查提案、决策中参与审查、决策后的评议督导相结合,并加强监督主体力度,提升监督法制化水平,做到全方位、全过程的监督。

三

1. 强化人大审议和追究机制

乡镇人大在闭会期间,没有常设机构,只能通过每年召开一次(或两次)为期一天的会议来行使管理本行政区域重大事务的职责。因此其权力处于虚置和边缘化的地位。地方组织法和代表法规定,乡镇人民代表大会闭会期间由乡镇人大主席、副主席负责日常工作,组织代表开展各种活动,征求选民意见和建议,协助乡镇人民政府推进工作。实践中,就要重视和加强乡镇人大主席团的作用。首先,"在乡镇党委书记、乡镇长分设的基础上,可由乡镇党委书记兼任人大主席,再设一名正科级人大常务副主席和一名专职的人大干事,负责日常工作,这既保证了党委的领导,又落实了人大的监督"。[3]其次,针对人大对政府工作报告重"听取"轻"审议",前期监督缺位的状况,切实建立满意度票决制。代表在听取报告后,对报告内容的真实性、完整性、可行性进行综合评价,通过票决将政府急功近利的短期行为及时在决策阶段予以否决,而对有异议的决策,则要求报告部门限期整改,并向人大主席团作补充报告或重新报告。最后,要加强跟踪督办,在推动整改上下功夫。这就要求乡镇人大在听取政府有关部门落实整改情况报告前,先按照审议意见做好调查研究工作。具体可按"联系选民方便、参加活动就近、发挥作用经常"的原则,对乡镇人大代表进行分组,然后

* 收稿日期:2009-11-04
作者简介:崔志梅(1983-),女,山西大同市人,福建泉州华侨大学人文与公共管理学院研究生,研究方向:行政管理理论与方法。

由人大主席团长联系代表小组及代表,代表联系2—5名选民的做法,深入群众,跟踪问效,形成书面视察报告。在此基础上,重新听取整改报告,要求政府有关部门主要负责人必须到会,并回答代表的询问。如此,才可使人大权力机关的监督落到实处。

2.建立乡镇监督委员会机制

乡镇监督委员会受县级人民代表大会领导,与乡镇党委、政府是并列关系,而非领导与被领导关系,从而形成了"权力制衡"的格局,确保了监督的独立性与有效性。乡镇监督委员会设主任一名,由县人民代表大会选举产生,监督委员由10—15名政治素质好、群众威性高、办事公道、敢于说实话的老党员、村民代表、人大代表、政协委员、退休干部、信访大户组成,但应排除乡镇党委、政府成员及其直系亲属,从组织上割断血缘关系带来的利益关联。此外,在工作中可将审计、监察、信访等部门作为联络协作单位,全方位对乡镇行政决策进行评价。监督委员会平时在固定时间、固定地点,定期听取村民对乡村各项事务的意见和建议,并记录在案,汇总后形成决策提案递交乡镇决策系统,从而避免了自上而下的政策制定中群众认可度低的弊端,最大限度地反映社情民意;决策中可进一步审查、督导,对存在异议的决策提请乡镇人大重新审议,对审议后的决策仍存在重大分歧的,可直接向县人民代表大会提出申请,县人大在接到申请后15天内予以答复;最后,当决策落实后,要协助政府做好结果公开工作,并积极向村民解释传达。

3.扩大党员代表决策参与机制

目前,"乡镇政府实际上保持了改革前党组织的绝对一元化领导体制"。[4]这一领导体制的特点是乡镇政府的独立功能较弱,依附于党组织[5]。"党委特别是其主要负责人不仅在政治过程中具有最高领导地位,而且在行政过程中主导决策。乡镇政府的决策体制从而就转变为以党委书记为中枢,乡镇长以党委副书记身份参与,其他人员如副书记和副乡镇长等根据是否进入党委会以及地位的高低部分参与的局面"。[6]实践中,为既坚持党的领导,又有效遏制党委"一把手"的专断行为,就需要扩大党员决策参与面,充分发扬党内民主,加强对决策过程的监督制约。为此可推行党代表旁听制。"在乡镇党委会议将行之际,可先通过党员大会、公开信、宣传单、广播、电视、报纸等多种途径广泛宣传,使党员充分了解旁听制的目的、意义、程序、做法"。[7]然后乡镇党代表先向所在党支部递交申请,再由乡镇党委进行资格审查,结合决策议题的内容和范围以及每个代表的职业、特长,按比例确定参与者。为保证旁听制的实效,会前被选定的旁听者可凭乡镇党委开出的议题调研介绍信深入机关、村组调查,征求广大群众对议题的意见,"会中安排'党代表发言质询'环节,与会党代表可以就议题相关内容提出意见建议,也可对会前调查中发现的问题提请党委进行答复,或就自己掌握的一些情况进行反映和质询"。[8]"会议结束后,旁听党需对本次会议的决策进行民主测评,测评结果留党委备案。旁听党代表提出的意见建议,乡镇党委需在七天内给予答复",[7]对需要调整的决策,乡镇党委可聘请建议者为监督员,共同落实决策的整改;对无法采纳的意见,乡镇党委除做出解释外,还应以决策责任台账的形式,明确决策责任人,使事后责任追究有案可查。

4.推行行政决策民主评议机制

为真正做到决策为人民谋利,就要改变自上而下的单向评估体系,让村民对干部的行为有更大的影响力,促使其形成正确的行为导向。

首先,界定责任及主体。按照权责一致的原则,合理划分各主体责任的大小,使责任与所掌握的权力、在政策过程中所处的位置及掌握的资源一致,做到责、权、职有机结合;在此基础上,建立领导决策责任账,将领导班子作出的所有决策,按每位领导的个人意见如实记录。会议结束后,由秘书将记录送到与会领导手里,由其确认签名后留存建档。等到决策评估阶段,清查责任账,根据各项决策中每位领导投赞成、反对票的数量计算出其决策的正确率与错误率,从而将决策责任落实到个人[9]。

其次,实行官民双考。在合理界定责任的前提下,每个年度末,对领导决策工作予以考评。考评队伍一支由乡镇党委书记任组长、政府其他成员参加的"官考官"组成;另一支由乡镇包村干部任组长,并按照考评主体与考评对象的"知情度、关联度、责任度"的关系所选定的部分村民代表和村民参加的"民考官"组成[10]。考评中,首先由决策主体述职,之后考核组就具体问题向各责任人质询,由其现场解释,一时解释不了的限期答复。之后,结合平时工作实绩,民考官投满意票,官考官量化打分。两项评分按比例综合后,就是该责任人最后考核分数。对于考评结果,要以书面形式反馈给个人,允许其申诉,核实后将结果公示[11]。此外,在考评中,还需加强与纪检(监察)、政法、计生、审计、信访等执纪执法部门的联系,对乡镇领导班子内部因有严重违纪违法问题,或因计划生育、社会治安综合治理、信访工作和安全生产等问题而被"一票否决"的情况认真核对,凡有上述情形之一的,领导班子和党政一把手、分管该项工作的领导成员无论得分高低,均不能列为奖励对象[12]。

最后,强化决策奖惩。为做到有效激励,考评结果确立后,要及时予以奖惩。具体可将主要决策领导个人当年工奖总额的15%—20%作为"决策承诺金",依评议结果进行发放。对无正当理由,造成决策失误的领导,给予诫勉谈话,并对照工作实绩,按比例扣除决策承诺金;而对连续造成重大决策失误,并在民意测评中有超过1/3不满意票的领导,经上级组织审核,确定为不称职干部,除扣除承诺金外,还可进一步将其降职乃至免职。

5.完善行政决策法律监督机制

首先,以法律严格规范决策主体的产生对公务员特别是居于领导职位的公务员的报考、考核、任免等条件,以法律形式做出明确规定,使优秀人才得到录用,为科学决策做好准备[13]。

其次,以法律形式规范决策程序尽快出台《政府行政决策程序法》,对决策的原则、形式、步骤、顺序和期限做出相互衔接的规定,特别是"决策前的调查研究、公众参与、专家咨询、决策司法审查、决策评价与问责、决策公开等方面的程序与制度要进行详细规定",[14]确保决策的科学化、民主化。其中,"对于抽象行政行为是否可以纳入司法审查范围,目前还存在争议。但应该看到,扩大行政诉讼受案范围,将司法审查作为社会正义的最后保障,已是我国行政法治建设的大势所趋。解决行政决策的可诉问题,也势必将成为现实"。[15]

最后,建立决策失误赔偿制度具体运行中可借鉴威海市环翠区草庙子镇的经验,成立行政决策失误赔偿领导小组,由乡镇党委书记任组长,乡镇长任副组长,党委、政府班子全体成员、各工作片片长和各职能部门负责人为成员。领导小组可在乡镇司法所设立办公室,负责接受群众投诉或咨询,并解释赔偿制度有关内容。同时,还可聘请县区人大代表、政协委员、各村支部书记、村委主任担任监督员,及时向领导小组反馈基层群众的意见和建议。执行中,先由因乡镇决策失误而利益受损的农民向领导小组办公室递交申请书,申请书应详细载明个人信息、事实根据、(转第276页)

项目;同时积极与友好学校相互交换学生进行联合培养,仅2008年学校就向友好学校派送交换生100余人,使学生充分享受国外优质的教育资源,接受不同的文化熏陶。另外,充分利用学校的地域优势,与广州周边地区的高校进行课程互选、学分互认的教学资源共享,学校先后开拓了广州石牌六校联办、广州大学城十校课程互选工作,将我校和兄弟院校优质、特色课程、辅修专业提供给学生选读,实行学分互认,现在每年有几千学生参与跨校选读课程、或辅修专业。

(3)跨学科培养模式,由多个学科联合、合作进行人才培养。2000年起,根据学校的学科特点分成若干大类,如文史哲类、经济管理类、数理类、化生类创建4个综合人才培养实验班,以一个学科所在的院系为主,召集其他学科专家制定培养方案,选派优秀教师,相关学科的学院进行联合培养,几年来,取得了明显的效果,综合班培养出来的人才收到各方的好评。四是主修、辅修模式,全校的本科专业都制定了辅修专业和双专业的教学培养方案,学生在主修专业学习一年以后,只要成绩点在2.0以上的,都可以根据自己的兴趣爱好和学习能力修读辅修专业、双专业、双学位,现在学校已经开设了6个辅修专业,每年有1200多学生修读辅修专业,同时利用我校教师教育的优势和特色,为非师范专业学生开设了教师教育模块课程,修读完相关的课程后,就可以申请教师资格证书,深受到广大非师范生的欢迎。

多样化的人才培养模式为学生发展提供了多样化的选择,引导学生摒弃浮躁和功利化的学习方式,转向注重自身的知识结构优化与综合能力培养,根据自己的实际情况和社会需求设计出个性化的成才路径,培养出大批创新能力和进取精神强,知识结构合理,综合素质高,适应性强,发展潜力大优秀人才。

3.培育多样化的文化生态环境

教育生态环境,是以教育为中心,对教育的产生、存在和发展起着制约和调控作用的n维空间和多元的环境系统[7]。生态环境不仅是学生赖以生存和发展的基础,而且还是高等学校文化精神传承的重要载体和途径,对高校学生的健康成长乃至对教育目标的实现起着至关重要的作用。学校一直把校园生态环境的建设作为大学生素质教育的重要组成部分,打造高品位的校园生态环境,形成了自然、人文景观相协调,校园活动丰富多彩的校园文化。

(1)自然环境生态化,石牌校区形成了以中心花园、文化广场为主体,大学城校区形成了以明德广场、砚湖为中心,依山傍水、绿树成荫的生态校园,整个校园环境优美,景色怡人,成为"三安"(安全、安静、安宁)、"三化"(绿化、美化、净化)、富有特色的广东省样板校园。

(2)人文环境高雅化,校园环境除了自然环境生态化外,还注重自然景观和人文景观的协调,先后建立了校史展览馆、陶行知纪念馆、历史博物馆、生物标本馆等,以及陶行知塑像、叶剑英铜像、孔子及弟子雕塑、院士墙等人文景观。

(3)校园活动多样化,2002年起,我校开设了"文化素质大讲坛"、"新世纪论坛",几年来,邀请国内外一大批文化名人和科学大师,如杜维明、杨叔子、林崇德、孙儒泳、刘颂豪、李大西、马鼎盛等到学校开设讲座,大大增强了学校学术氛围和文化气息,"高雅艺术进校园"活动,广州芭蕾舞团,红线女粤剧学校等进校园演出,极大地丰富了师生的文化生活,提高了校园文化德品味和格调,学校还通过多种课外科技文化活动、社会实践活动,如每年一度的校园文化艺术节、学生科技学术节、女生节、体育节、社团活动月等激发广大学生的学习兴趣,组织、参加各种竞赛活动,如全国"挑战杯"大学生课外学术科技作品竞赛、全国大学生数模竞赛、全国大学生物理与电子实验竞赛、全国大学生化学实验竞赛等大型比赛活动,同时定期组织师范生教学技能比赛、英语口语比赛、征文比赛、演讲比赛、计算机软件设计大赛、"三笔字"大赛等活动。

此外,学校还充分利用社会的优质教育资源和广州悠久的历史文物资源为学校服务,先后与黄埔军校、广东省档案馆、广东省科学馆、广州农讲所等爱国主义教育基地、博物馆、展览馆签订了"合作、共建"协议,充分发挥专业展馆教育资源的优势,为大学生提供生动的素质教育第二课堂,保证师生具有稳定的、开展文化素质教育参观活动的阵地。□

参考文献:

[1]杨叔子,余东升.文化素质教育与通识教育之比较[J].高等教育研究,2007(6):1—7.
[2]王如松.现代生态学的热点问题研究(上册)[M].北京:中国科学技术出版社,1996.6—7.
[3]唐安奎.再论高等教育质量的统一性和多样性[J].理工高教研究,2005(6):4—6.
[4]裴娜娜.发展教学论[M].沈阳:辽宁人民出版社,1998.24—25.
[5]刘贵华,朱小蔓.试论生态学对于教育研究的适切性[J].教育研究,2007(7):3—7.
[6]陈　怡.开创文化素质教育新局面的理论思考与实践探索[J].中国大学教学,2001(1):22—23.
[7]吴鼎福,诸文蔚.教育生态学[M].南京:江苏教育出版社,2000.20.

(接第248页)

赔偿要求。领导小组在接到申请书一个月内,必须根据申请人的陈述和决策档案记录,到相关部门作调查,写出书面报告。然后召开决策服务对象与相关决策部门工作人员会议,公布调查报告,如双方无异议,可将其作为赔偿与否的依据;否则,请上级有关部门重新调查,直至双方同意。整个过程由领导小组协调,并将最终结果记入失误赔偿档案。同时,镇党委、政府还要根据失误的性质追究相关部门及当事人的责任,对其给予相应的处罚[16]。□

参考文献:

[1]汪　燕.从制度层面探析农民民主权利保障问题——以云南省永平县博南镇为例[J].临沧师范高等专科学校学报,2008(7).
[2]庄锡福,连朝毅.反腐败的机制构建[J].科学社会主义,2004(4).
[3]杨才庆,李晓彬.加强和改进乡镇人大工作的思考[J].楚天主人,2008(7).
[4]余潇枫.比较行政体制[M].杭州:浙江大学出版社,1999.
[5]胡　伟.政府过程[M].杭州:浙江人民出版社,1998.
[6]王　勇.乡镇政府职能转变的突破口:决策体制的创新[J].农村经济,2005(1).
[7]吴龙强.实行党员旁听发展党内民主[J].党建研究,2008(4).
[8]王　兵.溪尤乡:试行党代表旁听制[J].党建研究,2008(4).
[9]张一鸣.领导决策失误责任追究机制研究[J].宁波广播电视大学学报,2007(2).
[10]孙宏波.推行"双议双考"制度加强基层民主政治建设[M].党建研究,2005(10).
[11]肖　峰,赵光哲.双向述职立体考评村官[J].新农业,2005(2).
[12]吴昌瑞.让有为的干部有位——霍邱县开展乡镇党政领导班子及成员工作实绩考核的几点做法[J].领导科学,2005(17).
[13]游超行.行政决策科学化的法制保障[J].贵州工业大学学报,2006(6).
[14]李军鹏.关于建立具有约束机制的政府科学民主决策体系的思考[J].决策咨询通讯,2008(3).
[15]邓海娟,殷仁胜.我国行政决策的法治化思考[J].理论月刊,2007(7).
[16]中共威海市环翠区委办公室.以制度促发展——威海市环翠区草庙子镇实行"领导决策和部门服务失误赔偿制度"的经验[J].理论学刊,2000(4).