


县乡人大工作 绩效管理实践与理论

XIANXIANG RENDA GONGZUO JIXIAO GUANLI SHIJIAN YU LILUN

镇坪的探索与创新

陈敬民 于兴江 主编


 中国民主法制出版社

县乡人大工作 绩效管理实践与理论

XIANXIANG RENDA GONGZUO JIXIAO GUANLI SHIJIAN YU LILUN

镇坪的探索与创新

陈敬民 于兴江 主编

 中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

县乡人大工作绩效管理实践与理论:镇坪的探索与创新/陈敬民,于兴江主编. —北京:中国民主法制出版社,2022.1
ISBN 978-7-5162-2762-6

I. ①县… II. ①陈… ②于… III. ①县—地方各级人民代表大会—工作制度—研究—中国 ②乡镇—地方各级人民代表大会—工作制度—研究—中国 IV. ①D624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2022)第 016405 号

图书出品人:刘海涛
出版统筹:贾兵伟
责任编辑:陈 偲

书 名/县乡人大工作绩效管理实践与理论——镇坪的探索与创新
作 者/陈敬民 于兴江 主编

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区右安门外玉林里 7 号(100069)
电话/(010)63055259(总编室) 83910658 63056573(人大系统发行)
传真/(010)63055259
http:// www. npcpub. com
E-mail: mzfz@ npcpub. com
开本/16 开 710 毫米×1000 毫米
印张/24 字数/361 千字
版本/2022 年 1 月第 1 版 2022 年 1 月第 1 次印刷
印刷/三河市宏图印务有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-2762-6
定价/98.00 元
出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书编委会

主 编：陈敬民 于兴江

编 委：(按照姓氏笔画排列)

丁继军 王安琴 王 普 张 华

李 娟 蔡长春

序言 镇坪创新的重要价值

浦兴祖

—

2018年春,通过阅读资料、聆听介绍和应邀研讨,镇坪县人大工作绩效管理的探索与创新,引起了浓厚的兴趣。

绩效管理最早产生于企业,后来也被导入了政府等公共部门。据知,十多年前,有地方人大也开始试行这一管理模式,但主要针对某一方面的工作(如预算监督)。而镇坪县从2012年起将绩效管理逐步引入两级人大的全面工作之中,这是在全国开了先河的。“为什么要走出这一步?”我特别关注镇坪探索与创新背后的驱动力。事实是,人大常委会领导经过调查发现,县乡(镇)两级人大工作中“走过场”“形式化”的现象比较严重。同时,“工作干好干坏一个样”的问题也很突出。经进一步分析认定,出现上述情况的一个重要原因在于,缺乏科学的、具体的、量化的绩效标准可供规范和评价两级人大工作。以此问题为导向,人大常委会在县委领导下,先后出台了加强和规范人大各方面工作的多个《意见》。在此基础上,又分门别类制定了一系列可供操作并可规范和评价人大工作的标准。镇坪认为,这样的探索与创新能够推动人大制度在县、乡(镇)两级“落实落细”,能够使人大工作“脱虚向实”。

“落实落细”“脱虚向实”,这正是镇坪探索与创新背后的驱动力!由此,想起了自己将近40年研究所形成的一些基本理念:任何政治制度都是在一定的社会历史条件下生成、变迁的;当代中国政治制度是在近现代中国社会历史条件下产生和发展起来的;未来中国政治制度的走向,由未来中国社会历史条件决定;不排除会找到更加适合国情更加理想有效的制度之可能,但

“不能想象突然就搬来一座政治制度上的‘飞来峰’”^①；现在，我们需要的是“当真用足”已有政治制度的“制度空间”；这套政治制度中的人民代表大会制度，是中国人民借鉴人类政治文明有益成果，并结合本国实际所作出的伟大创造，“是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排”^②，“是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”^③；既然人大制度符合国情、具有特色、蕴含优势，那就更应“当真用足制度空间”，用镇坪话讲，就是要把人大制度“落实落细”，让人大工作“脱虚向实”。惟有如此，人大制度才能真正发挥其制度优势。反之，再好的制度也只是静态的文本、条条，或者是流于动态的“空转”。

社会调查获知，有的地方领导出于对民主价值的漠视等原因，抱有“民主不搞不行，真搞更不行”的心态。在这些地方，人大工作不可避免地成为“虚功”，成为“摆设”，成为形式化。其后果，不仅不能用足制度空间实现制度优势、不能解决人民所需要解决的问题、不能转化成国家治理的实际效能，更会构成对人大制度的亵渎，影响人民群众对人大民主的真实感和认同度，从而销蚀根本政治制度的生命力。这是一个非常严重的问题！好在社会调查也让我们欣喜地见到，在浙江温岭、陕西镇坪等许多地方，有着真心重视人民民主的党委和人大。他们是要“当真用足制度空间”，要把人大制度“落实落细”，让人大工作“脱虚向实”。他们的一个共同点是，在党委的全面领导和支持下，人大积极开展探索与创新，例如温岭人大探索与创新参与式预算民主，镇坪人大探索与创新绩效标准化管理。

二

为要“当真用足制度空间”，就须积极开展探索与创新。这是因为，制度是具有层次性的。我们以制度自信的豪情，确信人大制度是中国人民行使国家权力，实现当家作主的好制度，主要是就宏观层面、总体框架对这一根本政治制度的充分肯定。与此同时，我们并不否认人大制度的中微观层

① 习近平：在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话。新华社北京2014年9月5日电。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版。

③ 习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话，新华社北京2021年10月14日电。

面——各类体制、机制、程序,乃至直接规范操作行为的具体规则、形式、方法,存在某些缺陷甚或空白。尽管改革开放以来已有不少进步,但仍然需要通过积极探索与创新,继续完善和发展之。只有在日益完善的中微观制度与宏观制度相匹配时,“当真用足制度空间”才不会成为一句空话,人大制度的优势才能得到最大程度的发挥。为此,中共十八届三中全会通过的《决定》,首次提出了“推进人民代表大会制度理论和实践创新”^①的要求。

在党中央要求的激励下,镇坪两级人大工作绩效管理的探索与创新步步推进,年年深化。经过九个寒暑四个阶段的努力,县委领导和支持县人大制定出台的两级人大工作绩效标准,涵盖两级党委加强对人大的领导、人大代表的选举、人大代表能力的提升、依法履职、联系选民、向选民述职、选民监督与评议代表、人大会议和人大常委会会议的举行、人大及其常委会的履职、人大常委会的自身建设、“一府一委两院”贯彻落实人大及其常委会决议决定和审议意见、规范性文件备案审查等方方面面的工作,总计 100 类 682 条 2322 款,构建了一个颇为完整的绩效标准体系(本书共收集了 55 类 378 条 1417 款)。这些标准,明显细化了宪法法律有关县乡(镇)人大的各项规定,可使两级党委、两级人大、县人大常委会及其党组、两级选民、两级政府和县监委、县两院等各方面主体,清楚地知晓自己围绕人大工作应当干什么、怎么干,亦可使评价主体以此为依据精准评价相关工作主体。按此,在很大程度上克服了“不知具体干什么、怎么干”以及“干多干少没两样,干好干坏一个样”的难题。经过数年的实践,对于人大制度落实落细、人大工作脱虚向实,进而推动整个县域发展,取得了可喜的成效。在此基础上,2021 年 6 月,县委宣布镇坪县已基本建成全国首个人大工作标准化县。

此外,正如本书中指出的,镇坪县原创的人大工作绩效管理标准体系以其“至少十项全国第一”,先后受到全国人大 20 余次重点关注。2018 年 8 月 15 日得到中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书同志批示肯定。2021 年 4 月 11 日,在全国人大“加强和改进新时代人大工作五级人大代表座谈会”上,委员长面对面听取了镇坪县人大工作绩效管理标准化创新情况的专题汇报。2021 年 6 月 3 日至 4 日,镇坪作为全国 2 个特邀县(区)之一,在全国人大组织召开的“人大工作信息化建设经验交流会”上,以书面

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,见《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编》,人民出版社 2013 年版,第 46 页。

及口头两种方式进行了经验交流。全国人大先后4次以内刊《人大工作研究》《研究与交流》专刊形式作了详细介绍。镇坪的探索与创新作为全国唯一县级人大创新成果,收入2017年《中国人大制度理论和实践创新成果交流研讨会文集》和2018年《推进人大制度理论和实践创新论文选》。《中国人大》杂志、新华社《国内动态清样》《半月谈》、人民日报社《内参》、《人民代表报》《陕西日报》《人大研究》等主流媒体先后进行了多次重点报道。镇坪人大工作绩效标准创新成果,先后获得国家版权局3项知识产权认证。

截至目前,全国先后已有20多个省市、1000多个兄弟县市区人大、研究机构、高等院校、专家学者等以各种方式关注交流考察镇坪人大工作绩效标准的探索、创新。镇坪县还先后应邀到全国人大北戴河培训基地、北京市人大、北京市委党校、深圳市人大、深圳人大干部培训中心、上海松江区人大以及多所大学介绍经验、开展授课、讲座或研讨。

作为人大制度的一名研究者,我由衷祝贺与感佩镇坪县敢为人先,勤于探索,勇于创新,并编写了这本好书!

三

本人相信,镇坪的探索与创新不会止步于此书,一定会继续深化和完善他们的创新成果。日前在大致浏览和充分肯定书稿后,我向本书第一主编、镇坪县人大常委会陈敬民主任提出了几个可以进一步探索研究的问题。例如,已量化为“X次”“X个”的那些标准,能否解决“质量鉴定”的问题?我担心,若难以鉴定质量,会否引来“凑数交账”,重返“虚化”、形式化?又如,一些非常态的履职工作,诸如依法质询、依法提出议案、依法组织特定问题调查委员会等,能否标准化、量化?还有,“人大协商”是否也应列入绩效标准体系?对此,恕我多言几句。

众所周知,人民代表大会,不只是“代表的”大会,更是“人民的”代表大会。各级人大必须代表人民的意志行使国家权力。问题是,在一个利益多元化的社会,民意必然多样化。人大代表如果能够广泛联系人民群众/选民,就不难发现,围绕同一项公共政策、同一个社会问题,往往会听到多种不同的甚或对立的声。如何鉴别哪种声音是真正代表最广大人民群众利益的“合理民意”?纯粹由人大代表个人来判断以作取舍?简单地以多数人的意见为合理民意?均不可靠!本人吁请各级人大及其代表,应当切实重视

党的十八大以来一再强调的协商民主。千万不要以为协商民主仅仅是人民政协的事,尽管政协是“专门的协商机构”,但中央多次明确列出协商民主的七种渠道或曰七类主体,其中就包含人大协商。今年,习近平总书记在中央人大工作会议上再次提出,要“健全吸纳民意、汇集民智的工作机制,推进人大协商、立法协商”^①。请注意,不仅是“立法协商”,还有“人大协商”。一些地方人大开展了立法协商,促进了立法民主化和科学化。但在行使另外三个职权时坚持开展人大协商的,至少本人鲜有听闻。尤其是无立法权的县乡两级人大,行使监督权是他们的主要履职工作。那么,人大通过协商,从不同民意中汇集共识或者接近共识,以此作为合理民意,作为履行监督等职权的民意基础,便是十分必要了。从这一意义上讲,“人大协商”也应列入人大工作绩效标准体系内。——未知镇坪如何看?

尽管以上问题还有待探研,但眼前这部书稿一旦出版,定会受到各地人大代表、人大工作者和人大研究者的欢迎;定会在全国范围内,进一步传播“落实落细”“脱虚向实”的镇坪方案和镇坪精神;定会启迪和带动各地方人大乘中央人大工作会议的东风,从全过程人民民主的高度,“继续推进人民代表大会制度理论和实践创新”,“加强和改进新时代人大工作”^②。——这应该是镇坪探索与创新以及本书的重要价值之所在。

奉敬民主任之嘱,写下以上感言,聊以为序。

(辛丑冬至于沪上逸仙华庭)

① 习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话,新华社北京2021年10月14日电。

② 习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话,新华社北京2021年10月14日电。

目 录

第一篇 实践篇

第一章 人大工作绩效管理的镇坪实践 / 003

第一节 实践演进过程 / 003

第二节 绩效管理实效 / 023

第二章 对镇坪县镇人大工作绩效管理的价值评析 / 051

第二篇 标准篇

第一章 对《县人大工作绩效标准》合法性、合理性分析 / 061

第二章 对《乡镇人大工作绩效标准》合法性、合理性分析 / 187

第三篇 理论篇

第一章 县乡(镇)人大工作绩效管理的理论基础 / 313

第一节 人民代表大会制度理论 / 313

第二节 坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一 / 317

第三节 执政的正当性理论 / 322

第四节 国家治理体系和治理能力现代化理论 / 325

第二章 县乡(镇)人大工作绩效管理的基本理论 / 330

第一节 标准化理论 / 330

第二节 绩效管理理论 / 341

第三节 标准化绩效管理理论 / 347

第四篇 展望篇

第一章 县乡(镇)人大工作绩效标准管理评价系统的展望 / 359

第一节 镇坪县县乡(镇)人大工作绩效标准管理评价系统的 实践发展过程 / 359

第二节 县乡(镇)人大工作绩效标准管理评价系统的发展 趋势与展望 / 360

第二章 县乡(镇)人大工作绩效管理的展望 / 361

第一节 镇坪县县乡(镇)人大工作绩效标准的可推广性 / 361

第二节 县乡(镇)人大工作绩效管理的发展趋势与展望 / 362

主要参考文献 / 364

后记 / 366

第一篇 实践篇

第一章 人大工作绩效管理的镇坪实践

第一节 实践演进过程

镇坪县的人大工作绩效管理是以习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想为指导,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,将绩效管理理论、标准化管理理论、国家治理体系和治理能力现代化理论等现代理论应用于县乡镇人大工作领域,推动县乡镇人大制度和人大工作落实落细,践行全过程人民民主,将人大制度优势更好转化为县域治理效能的制度机制创新实践。

镇坪县人大工作绩效管理的实践演进过程,可概括为四个阶段。

2012年—2013年是人大工作绩效管理的起步阶段,这一阶段明确将“绩效”理念引入人大监督工作,“人大工作绩效监督体系”初步建立。

这一阶段镇坪县十七届人大常委会紧紧围绕提高监督工作“实效”这一主题,以提高工作质量和效率为切入点,从镇坪实际出发,大胆探索、开拓创新,在依法监督中引入绩效管理理念,探索实施绩效监督,初步建立起以树立绩效监督意识、确立绩效监督目标、建立绩效监督机制、提高绩效监督能力、强化绩效监督结果运用等五大要素为主要内容的镇坪县人大绩效监督体系,“人大绩效监督工作体系”的四梁八柱构架初步形成。

(一)树立绩效监督意识。面对人大监督工作中存在的程序性监督多、实质性监督少,“柔性”监督多、“刚性”监督少,单项监督多、系统性监督少,“一府两院”少数部门主动接受人大监督意识不强、落实人大审议意见敷衍应付等问题,县十七届人大常委会将绩效管理理念引入到人大监督工作中,在法律许可范围内,通过创新机制,对同级“一府两院”依法行政,公正司法,履行职责的效率、质量等情况实施监督,推动“一府两院”不断提高工作绩效。一方面从人大自身抓起,在依法监督过程中,全面树立绩效监督意

识,着力解决人大监督工作中存在的重程序、轻效果,重数量、轻质量等问题。另一方面努力提高监督对象的履职绩效意识,着力激发监督对象干事创业的热情,增强工作落实的积极性和主动性,千方百计提高工作效率和工作质量,形成“说了算,定了干,少说多做抓兑现”的高效率、高质量、高效益推进工作的强烈绩效意识。

(二)确立绩效监督目标。一是围绕宪法和法律的贯彻落实,确立执法检查选题、提交执法检查报告、听取审议专项工作报告和规范性文件备案审查工作绩效监督目标,推动“一府两院”依法行政、公正司法。二是围绕全县经济社会发展大局,确立审查和批准国民经济和社会发展计划、财政预决算和审议决定政治、经济、社会、民生等重大事项绩效监督目标,推动经济运行质量和效益不断提升。三是围绕代表议案与建议、批评和意见,确立代表意见建议办理绩效监督目标,推动代表意见建议办理质量和效率不断提高。四是围绕人大及其常委会决议、决定和审议意见的落实,确立人大监督结果运用绩效监督目标,推动“一府两院”执行人大决议、决定和审议意见实效不断提升。

(三)建立绩效监督机制。一是建立绩效化工作视察、检查机制。采取视察与调研相结合的方式,视察、检查前制定科学具体的视察、检查方案,依据方案开展系统培训,确保视察、检查人员成为视察、检查工作的行家里手;视察中,深入开展调查研究,做到既发现问题,又能提出解决问题的方法,真正把视察变成实查、变成细查,防止出现走马观花现象;视察、检查后,适时开展跟踪视察、检查,提高视察、检查实效。二是建立绩效化重大事项审议决定机制。制定出台了《镇坪县人大常委会审议决定重大事项办法》,明确了“一府两院”提请人大审议决定和报备的重大事项范围,规范了审议决定重大事项时间、程序和要求,推动提高“一府两院”重大事项决定的科学化、民主化和法治化水平。三是建立绩效化决议、决定和审议意见落实机制。制定出台了《镇坪县人大常委会审议意见办理办法》,规范人大决议、决定和审议意见办理程序和时限,对“一府两院”落实县人大常委会决议、决定和审议意见情况进行再审议,对审议未通过的要求重新办理,并视情启动后续相关法定监督手段,直到落实为止,并向人民代表大会报告。创新设立了《镇坪县人大常委会监督与落实》文件,把审议意见需要办理落实的事项,根据办理难度大小,按照轻重缓急的原则,逐条细化办理时限和办理标准,着力提高审议意见的可操作性,推动工作落实,提高落实实效,有效解决了常委

会工作中存在的议而不决、决而不行、行而无果的问题。四是建立绩效化代表意见建议办理工作机制。制定出台了《镇坪县人大代表意见建议办理质量和效率评价办法》，对代表建议办理工作效率和质量进行综合考核评价，对甄别分类后的重点建议进行重点交办和督办，将代表意见办理建议情况在人大常委会会议上进行满意度测评，对有政策依据和条件办理而未办理落实的启动问责监督手段，推动代表意见建议办理质量和效率大幅提升，使代表建议办理中存在的“你提我答、文来文往”的现象得到明显改进。五是建立绩效化人大全员监督机制。通过《监督与落实文件》和《镇坪人大》刊物及时将人大常委会履职行权情况、“一府两院”工作情况和人大常委会任命人员工作目标完成情况向广大代表通报，拓展了人大代表监督渠道，更好地保障人大代表知情权、参与权、表达权和监督权。六是建立绩效化人大与“一府两院”工作对接机制。建立人大与“一府两院”工作对接机制，促使监督对象准确把握监督与被监督的关系，消除监督主体与客体之间存在的思想上的“隔墙”和“距离”，通过建立对接机制，促使人大监督效能和“一府两院”落实效能不断提高。

（四）提高绩效监督能力。新一届人大常委会把建设学习型人大、学习型常委会和学习型人大机关作为重要任务，采取有力措施，全面提高广大代表，特别是常委会组成人员履职能力，防止人大监督工作出现不学无术的指手画脚、不明事理的批评指责和不求甚解的意见建议的现象。一是修订完善了常委会会议和主任会议议事规则，规范常委会会议、主任会议程序，明确审议发言要求，提高常委会和主任会议组成人员审议能力，提升常委会会议和主任会议审议质量。二是建立全员学习培训制度，全方位、多层次对人大代表和人大工作者开展政治理论、宪法、监督法、代表法、财政预决算审查、听取和审议工作报告、工作视察检查、代表意见建议提出等方面知识的学习培训，全面提高广大代表和人大工作者政治素养、法律素质和依法开展绩效监督工作的能力。三是制定出台了《镇坪县人大常委会行使监督职权向社会公开办法》，将人大监督工作和“一府两院”工作情况置于广大人大代表和社会监督之下，提高人大监督工作力度。四是整合人大机关人力资源，打破常委会各工委工作界限，形成团队合力，促使常委会组成人员全面熟悉掌握全县工作情况，提高人大常委会着眼全局开展监督工作的能力。

（五）强化绩效监督结果运用。绩效监督结果运用的好坏直接关系到监督作用的发挥，充分运用绩效监督结果是保障绩效监督体系科学发挥作用

的关键措施。一是及时将监督结果向县委报告,并提出科学的绩效监督结果运用的建议;二是通过法定监督程序对监督结果进行绩效评议、审议、测评,必要时作出决议,对工作推进不力、工作效率和质量出现严重问题的启动实施询问、质询、特定问题调查、撤职案的审议和决定等法定惩处性监督措施;三是加强绩效监督结果的宣传,把绩效监督结果向广大代表和社会公开,提升人大绩效监督的社会影响力,多元化发挥人大绩效监督的作用。

2014年—2016年是人大工作绩效管理的“规范化”阶段。这一阶段“人大工作绩效监督体系”日趋成熟,人大工作绩效显著提高。

通过2012年—2016年这五年的持续努力,县人大常委会监督工作实现了三个重要转变,即:实现了从程序性监督向实质性监督转变、实现了从事后监督向事前事中事后全过程监督转变、实现了从数量性监督向绩效性监督转变,使党的路线、方针、政策在镇坪得到了更好地贯彻落实,使宪法法律在镇坪得到了正确实施,使县委对国家机关重要人事安排得到依法及时选举或任命到位,人大依法行权,“一府两院”依法行政、公正司法能力和水平得到进一步提高,人民代表大会制度作用在镇坪得到更好发挥。

(一)重大事项决定权绩效显著提高。五年来,县人大常委会不断探索全面提高人民代表大会绩效的新路径、新措施,遵循人民代表大会制度的基本要求,着力提高人民代表大会对县人大常委会、县人民政府、县人民法院、县人民检察院工作报告的审议质量和大会作出决议的质量,使人民代表大会行使重大事项决定权的质量不断提高。年度例会创新“清单式”报告方式,对照上年度人代会决议确定的重大事项,实行“清单式”工作报告,将代表审议意见写进大会决议并向“一府两院”交办,“一府两院”科学采纳意见并修改完善工作报告,将一大批大会审议意见吸纳进入人大常委会和“一府两院”工作报告。制定出台《镇坪县人大常委会审议决定重大事项办法》,及时审议“一府两院”重要议案,并依法作出决议决定。推动提交人民代表大会审议批准的年度国民经济和社会发展规划草案、年度财政预算草案由“几张表”变成“几本书”,使看不懂的大数据、“云计算”变成了清清楚楚、一目了然的明白账。人代会重决议、轻执行,重部署、轻兑现和报告工作重成绩、轻问题的现象得到有效克服。县人民代表大会和常委会紧扣县委重大决策部署和人民重大关切,先后依法作出了《关于批准〈镇坪县生态县建设规划(2012—2020年)〉的决议》《关于批准〈镇坪县城乡一体化规划(2012—2030年)〉的决议》《关于禁止在县城过境路临南江河区域内新建各类民用建筑的