

省级人大专题询问工作实践研究

(选送单位:省人大教育科学文化卫生委员会)

提要:对 2010 年至 2019 年全国人大常委会及 31 个省(区、市)人大常委会开展专题询问的基本情况进行了数据分析,梳理了专题询问的数量、年度分布、区域覆盖情况,对各地开展询问的选题进行了分类统计。从上下联动推进政策落实、关切回应民生民意、体现区域发展特点、持续监督跟踪问效等方面归纳了省级人大专题询问的实践特色。从明确法律地位、加强制度化建设,整合多种技术手段、创新组织运行模式,强化监督效果、加强成果应用,扩大社会影响、调动公众参与等角度,对进一步加强地方人大专题询问探索实践进行了思考。

询问和质询,是宪法和法律赋予各级人大及其常委会的一项重要监督权力,是人大监督权力体系的重要组成部分。专题询问是对询问的深化和拓展,是各级人大常委会行使监督职权的一种新形式,是适应中国民主政治进程的有效的人大监督方式。

2010 年 3 月,时任全国人大常委会委员长吴邦国在十一届全国人大第三次会议上提出,当年将依法开展专题询问。同年六月,全国人大常委会结合审议 2009 年度中央决算报告进行了首次专

题询问。自此,这一新的监督形式在全国人大及全国各级人大开始推广运用。

专题询问,将人大询问制度依法向前推进了一步,彰显了人大的地位和权威性,增强了人大监督实效,有效促进了“一府一委两院”依法行政、公正司法,加快了问题解决与工作推进,取得了良好的法律效应、政治效应和社会效应。

为了更好了解全国地方人大及其常委会开展、运用专题询问这一监督形式的情况,总结经验、学习借鉴,我们自2010年以来,通过查阅全国人大及各省(区、市)人大官网、中国知网等权威网站,查询各地媒体相关报道及有关文章,咨询全国人大及各省(区、市)人大常委会有关部门,对全国人大常委会、31各省(区、市)人大常委会2010年至2019年间开展专题询问基本情况采集了基础数据,进行了初步分析整理,以求相对全面地了解情况,为做好专题询问研究与实践工作提供参考

一、专题询问数量及区域覆盖情况

研究地方人大专题询问情况之前,我们首先对全国人大常委会十年来专题询问情况进行了梳理。一方面,全国人大是专题询问这一监督方式的首倡者、施行者,经过多年实践形成了相对完善的经验模式;另一方面,各省级人大开展专题询问,在组织形式、选题内容、操作程序方面多有学习借鉴全国人大经验之处,在此基础上不断探索创新。对两者之间联系、区别、特点、规律进行比较分析,是本研究的一个重要基础。

2010—2019 年,全国人大常委会共开展了 30 次专题询问,每年度 3 次。选题涉及:财政审计类 5 次,包括中央决算审计(2010/2011),财政资金使用(科技专项 2013、医疗专项 2018),审计整改 2015;环境保护类 5 次,包括水污染防治 2015/2019,环保法实施 2016,固体废物污染防治 2017,大气污染防治 2018;医疗卫生类 4 次,包括深化医改 2010,食品安全 2012,传染病防治 2013,饮水安全 2016;农业农村类 3 次,包括粮食安全 2010,农田水利建设 2012,新农村建设 2014;社保救助类 4 次,包括保障房建设 2011,扶贫开发 2013,统筹城乡社保 2014,脱贫攻坚 2017;教育发展类 2 次,包括中长期教育发展 2011,职教法实施 2015;法检工作类 2 次,包括法检执行难监督 2018、公益诉讼检察 2019。其他涉及国企改革 2012、行政审批改革 2014、安全生产与交通安全 2016、产品质量 2017、中小企业促进 2019。

其中,绝大多数选题及组织运行模式为全国各省(区、市)人大常委会开展专题询问时所借鉴。

31 个省(区、市)人大开展专题询问情况统计。

2010 年 9 月,上海市人大在全国省级人大系统率先开展了专题询问。截至 2019 年底,全国内地 31 个省、自治区、直辖市的人大常委会累计开展了专题询问 360 次。

按各年度情况统计数理:2010 年,上海、安徽、湖北 3 省开展专题询问 4 次(其中湖北 2 次);2011 年,22 个省(区、市)开展 28 次;2012 年,21 个省(区、市)28 次;2013 年,18 个省(区、市)26 次;

2014 年,30 个省(区、市)53 次;2015 年,30 个省(区、市)46 次;2016 年,29 个省(区、市)39 次;2017 年,24 个省(区、市)36 次;2018 年,25 个省(区、市)45 次;2019 年,29 个省(区、市)55 次。

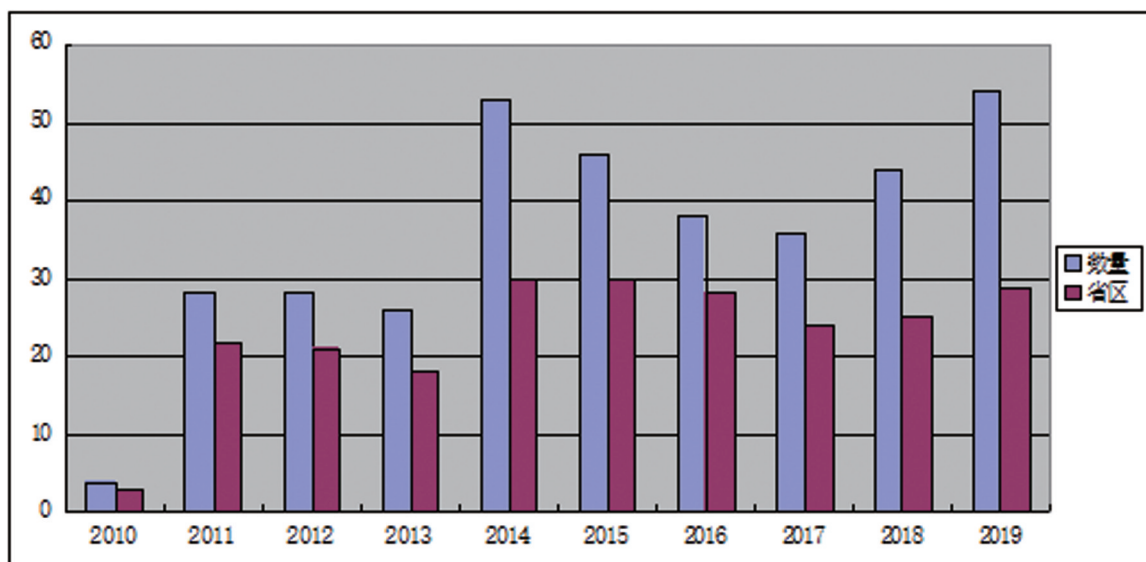


图 1.2010—2019 年省级人大专题询问和涉及省区数量

10 年间 31 个省区市公开展专题询问 360 次,平均每省 11.61 次。有 18 个省区市累计开展 10 次以上。其中,海南开展 19 次;陕西、宁夏各 18 次;辽宁、江苏、安徽各 17 次;上海 16 次;内蒙古 15 次;贵州、西藏各 13 次。

上海、安徽自 2010 年首次启动以来,连续 10 年不间断每年至少一次询问。2011 年开始,各省区市开始较大规模开展专题询问,有 10 个省区市连续 9 年不间断地进行了询问。至 2014 年底,31 个省区市全部进行了 1 次以上专题询问,实现省级全覆盖。

2014 年各省区市年度询问总数达到首次高峰,计 53 次;2015 年至 2018 年分别为 46、39、36、45 次,有降有升。2019 年为 55 次。数量有所波动,总体呈走高趋势。

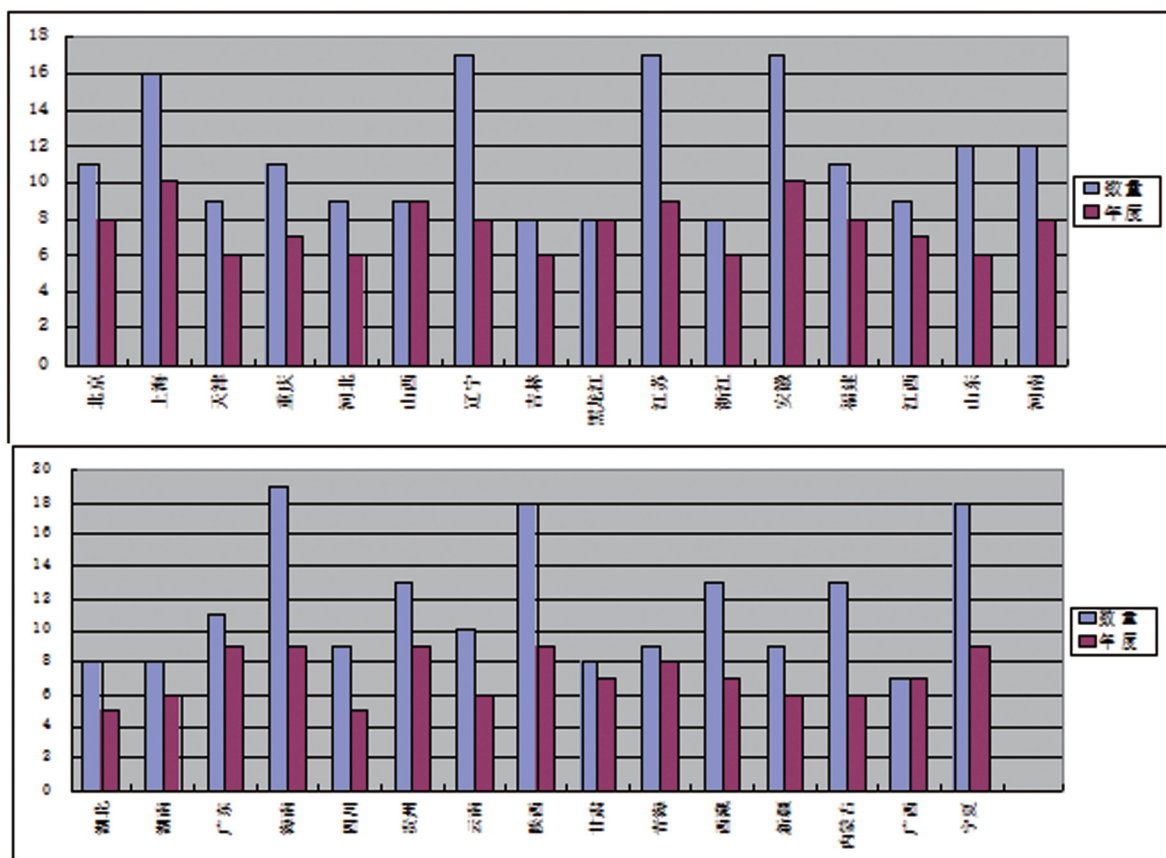


图 2. 2010—2019 年 31 省区市人大常委会专题询问数量、年度对照

从单省年度询问数量看，海南省 2018 年开展了 6 次询问，为年度数量之最。辽宁 2014 年、内蒙古 2018 年、天津 2019 年分别开展了 4 次询问。其他如上海、重庆、安徽、宁夏、山东等 16 个省市在不同年度分别开展 3 次专题询问。年度开展 2 次询问在各省区已较为普遍。

从区域分布情况看，至 2019 年底，东部 11 省市开展专题询问 141 次，占全国总数 39.17%，单省平均 12.82 次；中部 8 省区开展 79 次，占总数 21.94%，平均 9.87 次；西部 12 省区市开展 140 次，占总数 38.89%，平均 11.67 次。总体看，中部地区开展专题询问

在总数、比例及单省平均数上均低于东、西部地区。

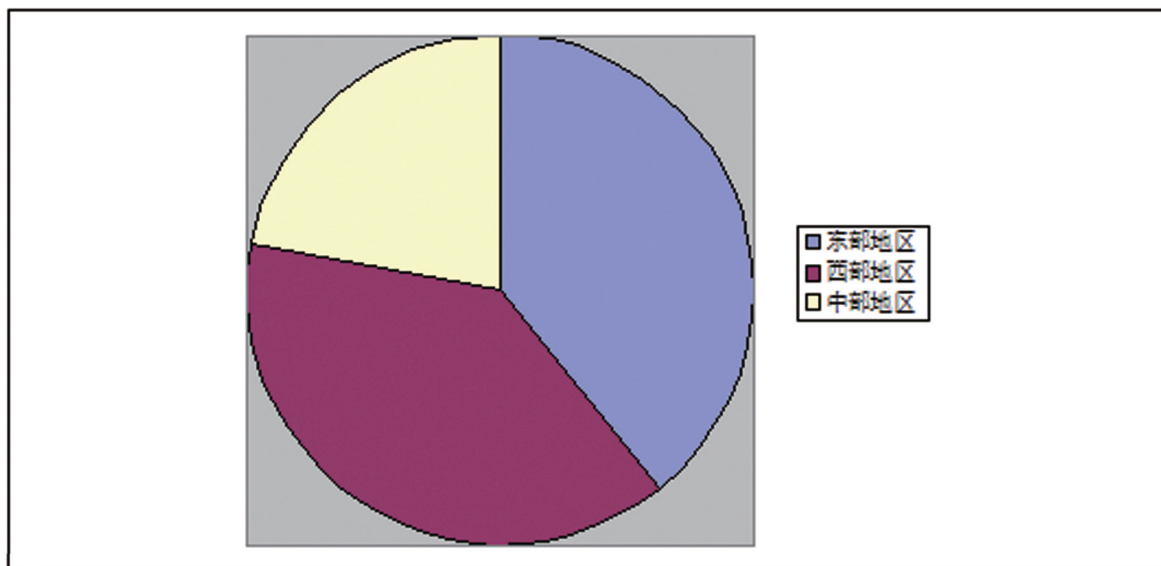


图 3. 省级人大专题询问的东中西部分布情况

（注：按照 1986 年六届全国人大四次会议“七五”规划区域划分标准，1997 年八届全国人大五次会议将重庆设为直辖市，划入西部；2000 年将内蒙古、广西归入西部。目前西部 12 个省级行政区，四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古；中部 8 个，山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南；东部 11 个，北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南。）

吉林省人大在全国开展专题询问时间较晚，自 2014 年以来共开展了 10 次询问，涉及职业教育 2014、新农村建设 2015、道路交通安全 2016、环境保护 2017，精准脱贫、科技创新 2018，营商环境、辽河治理 2019，疫情防控、“六稳六保”2020，均取得了良好效果。2018 年首次全程网络直播，2019 年电视专题报道。这些询问形成良好社会反响，推进了相关领域工作，展示了人大依法监督良

好形象。

二、有关专题询问选题的分类统计

各省区的专题询问,选题比较宽泛,涉及经济社会发展各个方面,在一些重点领域又有所集中、侧重。

——财政审计类。重庆、浙江、湖北等 8 个省区市就财政预决算类开展了 11 次询问,陕西 3 次,内蒙古 2 次;上海、黑龙江、内蒙古 5 省区市就审计查出问题整改进行了询问;山西、辽宁、四川、上海 8 省市就专项资金使用开展了 11 次询问,北京 2012—2015 年连续 4 年聚焦该专题;海南就转移支付问题进行了询问。

——医疗卫生类。上海、安徽、四川、宁夏、辽宁、广西、广东、江苏就医药卫生体制改革、农村医疗服务体系建设等进行了询问(宁夏 2 次);云南 2013 年开展医改专题询问后,连续三年跟踪督办、整改落实;河南、内蒙古、四川、贵州、天津分别就传染病防治、人口和计划生育、新农村合作医疗、公立医院改革、医疗急救服务开展询问。

——食品饮水安全。上海、山西、福建等 14 省区市就食品安全问题开展了 17 次询问,上海、浙江、福建开展 2 次;重庆、安徽、湖北、福建、江西分别开展了饮用水安全询问;江苏、江西、河南、福建、新疆关注了农产品质量安全问题。

——环境资源保护。河北、青海、贵州、海南 12 省区开展了 18 次水污染防治、7 次水资源水环境询问,湖北 2 次、湖南 3 次;江西、新疆等 8 省区 13 次询问了大气污染防治,山东、陕西 3 次,安

徽2次；辽宁、江西、宁夏等省区关注了综合性环境保护；上海、重庆、甘肃、贵州、天津关注了城市环境综合治理、天然林保护、生态文明、农村人居环境、面源污染等。

——社会保障与救助。15省份就保障性住房建设开展了16次询问，广东开展2次；7省区关注了综合性社保问题；其他涉及养老及老年权益7次（北京连续两年关注养老），就业再就业专题8次，医疗保险2次，社会救助2次，消费者权益2次，老旧小区改造、信用体系建设。

——扶贫开发与精准扶贫。19个省区先后开展了23次询问，涉及农村扶贫开发、脱贫攻坚、精准脱贫、健康扶贫。贵州开展了3次，甘肃、海南开展2次。河北省2014年询问了扶贫开发工作，2018、2019年先后结合三项联动监督（扶贫、治污、营商）接续询问。云南省2018年关注了健康扶贫，2019年进行了全省脱贫攻坚专题询问。

——农业农村类。涉及新农村建设、农村改革、乡村振兴、美丽乡村建设6次，农牧民增收2次，现代农业发展、农业经营主体、粮食安全、耕地保护、农田水利等（需说明，涉及相关扶贫开发、环境污染治理、食品饮水安全、医疗教育、社会保障、道路建设等归入他类，未重复累计）。

——教育发展类。安徽、福建、新疆、宁夏、内蒙古、云南、西藏、江苏等关注义务教育，吉林、湖北、河南、辽宁、广西关注了职业教育，山东、福建、重庆、上海、北京、湖南、新疆关注了学前教育，山

东开展了全省教育工作询问,辽宁关注高教职教助力振兴发展。青海、天津、辽宁分别关注了资金管理、师资建设、校园安全、中小学减负等问题。

——文化旅游类。天津、江苏、陕西、西藏等省区市就公共文化建设开展了询问,辽宁、海南、贵州、云南、宁夏等关注了旅游业开发及旅游市场监管问题,青海、北京、天津、贵州等分别关注了文化产业发展、促进全民健身、城市文明行为、民族村寨保护。

——优化营商环境。共 26 次,涉及行政审批制度改革 6 次,优化软环境及营商环境 5 次,促进中小企业与民营经济发展 13 次,推进“放管服”改革 2 次。其中,仅 2018—2019 年部分省区就进行了 15 次询问。

——交通与道路安全。上海、重庆、吉林、江苏、河南、海南、西藏、安徽等 8 省区市就公共交通、道路交通、城市运行安全、综合交通运输体系建设、农村公路建设进行了 9 次专题询问。

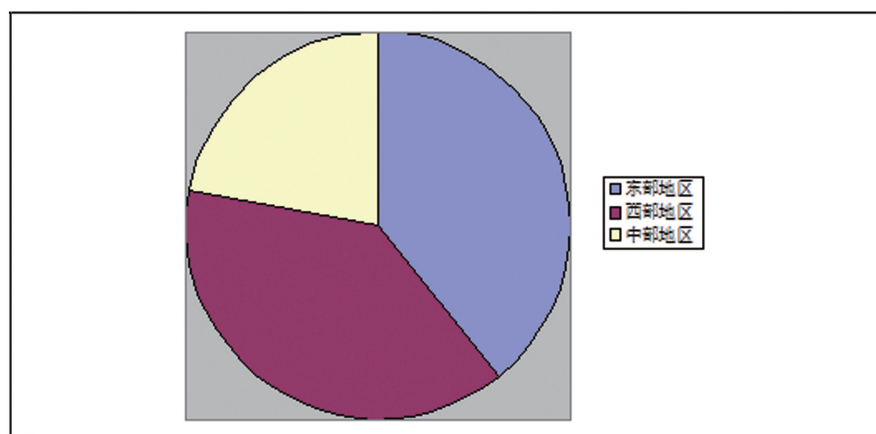
——法检司法类。共 16 次。内蒙古 3 次,江西、云南各 2 次,辽宁、江苏、陕西、湖南、浙江、北京、海南、安徽 1 次,分别涉及司法体制改革、法院执行难、检察公益诉讼、规范执法、公正司法、预防职务犯罪、打击经济犯罪、增进司法公信力、扫黑除恶、禁毒、侦查监督、电信诈骗。

——转型升级与创新驱动。河北、青海关注了产业结构调整、转型升级,辽宁、山西、四川关注了创新驱动,吉林、广西、宁夏关注了科技创新工作,浙江、西藏关注了科技进步与成果转化,江苏关

注现代服务业,海南关注了互联网产业发展,内蒙古关注了高新技术企业发展。

——其他类。包括安全生产 6 次,城市管理、国有资产管理、规划编制分别 4 次,三项联动 2 次,物业管理、法治教育、节约用地、水利改革、银行监管、电网基础建设、户籍管理、商务工作、边境建设、牛羊肉经营、公共安全、应急管理、法治政府建设等。

360 次专题询问中,涉及财经审计 28 次,占 7.78%;医疗卫生 17 次,占 4.72%;食品安全 27 次,占 7.50%;环境资源 66 次,占 18.33%;社会保障 46 次,占 12.78%;扶贫脱贫 23 次,占 6.39%;农业农村 14 次,占 3.89%;教育发展 26 次,占 7.22%;文化旅游 14 次,占 3.89%;营商环境 26 次,占 7.22%;道路交通 9 次,占 2.50%;公检法司 17 次,占 4.72%;转型升级与创新驱动 13 次,占 3.61%;其他 34 次,占 9.44%。



三、省级人大专题询问的实践特色

(一)积极借鉴全国人大经验,上下联动推进政策落实

开展专题询问,是地方人大行使监督权的新探索。各省区市关注国家政策走向及社会热点,结合地区实际确定选题。初始时,

由于没有既定模式可循,全国人大常委会专题询问的具体做法,包括选题、程序、方法等为各地积极借鉴。

如,为了规范、促进房地产市场健康发展,2008年国务院下发相关文件(“若干意见”),同年提出加快保障性安居工程建设力度,3年实现1000万套保障性住房任务收官。各省区高度重视,纷纷制定政策措施予以落实。全国人大于2011年10月开展了“保障房建设”专题询问,后有15省区开展了同题询问16次,12次集中在2011—2012年。2009年,中共中央国务院出台“关于深化医药卫生体制改革的意见”,全国上下积极推进医改,落实五项重点任务。全国人大2010年12月开展医改专题询问,后有12个省区开展询问,宁夏、云南持续关注、跟踪监督医改工作。2015年8月,中央全面深改组第十五次会议审议通过了《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》,指出要把听取和审议审计查出突出问题整改情况报告,同开展专题询问等监督形式结合起来,加强督促办理,增强监督实效。全国人大常委会听取审议了国务院2014年度中央预算执行和其他财政收支审计工作报告;同年12月,听取了审计整改情况报告,开展了专题询问。2016年,上海、重庆、黑龙江、甘肃、内蒙古、广西等省区市人大就审计查出问题整改进行了询问。党和国家历来重视扶贫工作,2013年提出精准扶贫、精准脱贫,2020年完成脱贫攻坚目标,实现全面小康。全国人大常委会2013、2017年分别就扶贫开发、脱贫攻坚开展询问。至2019年底,全国18个省区市开展了

25 次相关询问,河北、海南、贵州、云南、甘肃等省分别开展了两次以上扶贫脱贫询问。近年来,中央高度重视营商环境建设,国务院出台《优化营商环境条例》,各省区就就优化营商环境、扶持民营经济、改革行政审批制度等开展 26 次询问,2018—2019 年开展了 15 次询问。其他包括食品安全、环境保护、污染防治、社会保障等相关政策推行,全国人大及各省区都给出了积极回应。

(二)紧密关切百姓福祉,成就民生之问、民意之问

民生问题,是人民群众最关心、最直接、最现实利益问题。各省人大专题询问高度聚焦百姓福祉,致力解决不平衡不充分矛盾。从“问医”“问食”“问房”“问行”,到“问钱袋”“问教育”“问保障”“问环保”,选题积极指向与百姓权益密切相关的重大问题。

关注环境资源保护:与百姓生存质量紧密相关的环境资源保护类选题关注度最高,26 个省区市开展了 66 次专题询问,选题涉及大气污染防治 9 省区 13 次、水污染防治 17 省区市 24 次,其他还包括水资源保护、城乡环境综合治理等;

关注群众卫生健康:食品饮料安全类 20 省区 26 次,其中食品安全 17 省区市 22 次,5 省区询问了饮水安全。医疗卫生类 10 省区 17 次,重点关注医改问题,其他还包括传染病防治、人口和计划生育、新农村合作医疗、公立医院改革、医疗急救服务、农村医疗卫生服务等。

关注社会保障救助:30 省区市开展了 39 次相关专题询问,其中保障性住房 15 个省区市开展 16 次,6 个省区市关注了养老服

务与老年人权益保护,8省区是关注了社保问题,其他选题还包括医保、社会救助、消费者权益、信用体系等。

关注教育就业:教育类20省区27次,涉及义务教育、职业教育、高等教育、校园安全、师资建设、中小学减负等。10个省区关注就业再就业。

关注脱贫攻坚:19省区市先后开展23次,包括扶贫开发、脱贫攻坚、精准脱贫及产业、教育、健康扶贫等。多个省区一问再问,强化监督成果,努力助推脱贫攻坚目标实现。

这些选题均与民生发展、百姓利益密切相关,很好地回应了社会关切,使专题询问真正成为民生之问、民意之问、社会之问,解决矛盾、推进工作,有效提升人民群众幸福感、获得感。

(三)紧密结合实际,体现区域经济社会发展特点

各省区市开展专题询问,在选题设计、程序安排上也充分结合自身实际,体现出各自的发展定位和区域特色。

上海市2010年9月首次询问关注了“2010年世博会后城市长效管理机制建设”,其后相继选择城市运行安全与生产安全、城市环保、顽症整治、公共交通、生态治理等,体现了现代化大都市特色。2010年首问涉及世博会后城市环境维持、建筑物清洁、垃圾处理、道路交通改善、项目建设及管理。2011年询问重点围绕建设工程质量安全和消防安全展开。2013年询问涉及道路扬尘、空气质量、水土资源污染、垃圾分类、联防联控和环境综合执法、淘汰落后产能、调整产业结构等。2014年主要涉及违法建筑和无序

设摊等城市管理顽症治理。2015 年涉及高峰时段大客流、轨道交通、联防联控、公交规划与产业布局、互联网+公共安全管理等。2016 年询问生态环境综合治理,涉及黑臭水质处理、放江排污治理、“五违”综合整治、工业污染源头控制等。

安徽是传统农业大省,自 2010 年来连续开展了 17 次专题询问,多次聚焦“三农”问题,涉及农田水利、现代农业、农村公路、农村改革等。新疆以“安居富民”“定居兴牧”为主题,针对改善少数民族群众生活条件、游牧民定居情况开展询问,关注农牧产品质量、牛羊肉生产经营;西藏先后关注了农牧业建设、农牧民增收、富民兴藏、边境地区建设;内蒙古关注新型农牧业经营主体培育及动物防疫法、草原法执行等,都有很强的地域特色。

黑龙江 6 年聚焦政府职能,涉及财政决算、专项资金使用、审计问题整改、社保体系建设、行政审批制度改革、建立完善权力清单等。甘肃、贵州、云南、海南、河北持续关注扶贫开发、精准扶贫问题。

持续关注重点选题,强化连续询问、跟踪问效

2010—2019 年,有 20 个省区市至少就 1 项选题持续开展专题询问、跟踪监督,接近全国省区市总数的 2/3。

较有代表性的有,北京持续关注财政专项资金使用(2012/2013/2014/2015);山东关注大气污染(2014/2018/2019),安全生产(2016/2017/2018/2019/2020);湖南关注水污染防治(2012/2015/2018/2019);广东关注农村垃圾管理(2013/2015/2016);海

南关注水污染防治(2016/2017/2019);贵州关注脱贫攻坚(2016/2018/2019);云南关注医改(2013/2014/2015);陕西关注财政预算(2011/2012/2013),大气污染防治(2013/2018/2019)。

北京市人大 2012—2015 年连续 4 年就财政专项经费使用情况开展专题询问,涉及市级大额专项、旅游专项、文化创新专项、成果转化及产业化专项等,持续推动政府管好、用好专项经费,提高财政资金使用绩效。

广东省人大 4 年 3 次关注农村垃圾管理。2013 年涉及垃圾收运处理模式及目标任务落实;2015 年关注垃圾处理设施建设滞后、管理不到位、经费短缺、垃圾污染、分类进展缓慢问题;2016 年涉及建设任务未完成、项目未开建、处理厂运作不规范、垃圾分类和资源化比例小。每年持续跟踪,发现问题,再问再办。

浙江省人大 2012 年结合执法检查,开展食品安全专题询问,涉及食品添加剂、食品质量监管、查没地沟油、水产品污染、生猪屠宰、食品安全犯罪等。2013、2014 年连续就审议意见落实情况开展跟踪检查。2014 年 11 月听取省政府整改落实情况报告,继续询问,关注餐厨废弃物处理、根治地沟油,网络订餐、无证餐饮、校园周边食品监管,农产品源头管理、土壤水源污染、病死畜禽处理等问题。

湖南省三届人大四次持续关注水污染防治。2012 年 7 月,省十一届人大关注湘江流域综合整治;2015 年 9 月,十二届人大结合《水污染防治法》执法检查,关注湘江治理三年计划实施;2018

年9月,十三届人大关注洞庭湖生态环境综合治理,2019年5月,关注“一法两例”(水污染防治法、省湘江保护条例、省饮用水水源保护条例)实施情况。

多年来,各省区市人大就事关地区经济社会发展及民生改善的重要选题开展持续询问。有的从某一选题入手,接续关注前次询问反映的突出问题;有的从同一大选题中选择不同角度、不同方向接续询问;有的结合立法、监督“三查(察)”、办理议案建议等手段连问连督;有的是两、三届人大持续关注同一选题,跟踪追查、抽丝剥茧,目的均在于促进问题解决、推进事业发展,实践中收到了扎实的工作成果。

四、完善地方人大专题询问工作的几点思考

(一)关于加强专题询问的制度化建设

1. 明确专题询问的法律地位

法律性、程序性与规范性,是人大履行职权的基本要求。没有程序及规范,监督的合法性和实效性就难以保障。

我国宪法及相关法律,如组织法、代表法、监督法等,仅对询问和质询做出了原则性规定,但对具体问题未作明确要求,实践中询问权、质询权的行使也未常态化。

专题询问作为针对性和操作性较强的一种询问方式,较好地补充了上述不足。但目前国家层面的法律法规中缺少有关专题询问的专门性规范及程序的详细规定,尽管2015年4月全国人大常委会办公厅出台了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,为

地方人大开展专题询问提供了一定遵循,但是专题询问缺少高位阶法律的明文规定,相关规范性文件也不多,导致各地实践中的主观性、随意性。

从国家层面,应进一步完善监督法、组织法、代表法、预算法等基本法对专题询问的基本规定。同时,全国人大和地方各级人大经过多年实践,已经形成了相对完善、行之有效的经验做法,应当加以提升和固化,上升为法律法规,对询问主体、询问组织、询问效力、保障要素及后续监督方式等予以明确规定,使专题询问有章可循。

2. 规范细化专题询问的程序措施

由于实践先行、制度相对滞后的现实情况,地方各级人大在选题确定、立项审查、询问组织、跟踪督办、效果评价方面仍存在一定问题。法律依据不足,实践中缺乏统一规范,一定程度上影响了专题询问的权威性和监督效果。

在国家层面法律法规出台前,各省级人大积极总结自身经验,借鉴全国人大及兄弟省市先进做法,结合当地实际,制定了各自开展专题询问工作的规范办法。近年来,安徽、江苏、山西、吉林、西藏、青海、云南等省区出台了有关专题询问“办法”“实施办法”,内蒙古、广东出台了“规定”“暂行规定”,其他地区在监督法实施办法、常委会议事规则及有关询问和质询的规定中对专题询问做了专门说明。

这些办法、规定主要围绕专题询问程序,如议题产生、询问与

应询人组成、询问形式与流程、应询要求、成果应用与后续跟踪、公开方式、建立常态化制度等。由于制度建设上的“先天不足”，多数规定仍然相对笼统、原则，规范性不强。应当以此为基础，集合自身专题询问实践，坚持问题导向、目标导向，积累、提炼经验，丰富完善相关细则，加以细化补充，实现常态化、规范化、制度化。

3. 以制度化实现三重效益有机统一

就法律效益而言，专题询问是对宪法、监督法等赋予各级人大询问权的拓展和延伸，是符合我国民主政治进程、推动“一府一委两院”切实改进工作的有效监督方式。应当对专题询问的定位、基本原则、议题提出、组织开展、评价监督、信息公开等作出相应制度安排，为各地实践提供法律依据。

就社会效益而言，专题询问要围绕事关发展大局和民生热点展开，回应人民群众关心关切。要通过合理的制度设计，保障群众知情权、参与权、表达权和监督权，提高询问的现场性、互动性，激发群众参与热情，提高国家机关科学决策、民主决策水平。

就政治效益而言，专题询问形式不像质询那样刚性，不易引起“一府一委两院”抵触。要通过恰当的制度安排，引导其借助这一形式对相关政策和事项作出解释、说明，听取各方意见，促进相关政策出台和事项办理，完善、提高工作水平，进而提高“一府一委两院”公信力、执行力，增强接受人大监督的主动性和自觉性。

（二）关于创新专题询问组织运作模式

1. 将专题询问与其他工作形式有效整合

作为一种单独的监督手段,专题询问自身监督效果是有限的。因此全国人大和各省区实践中,往往将专题询问同执法检查、审议政府报告、视察调研等形式结合起来。既有效整合资源,又利于提高监督效率。也有一些地区进行了更加积极深入的探索实践。

河北省人大 2018、2019 年连续两年,聚焦扶贫脱贫攻坚、大气污染防治、优化营商环境三大重点领域开展联动监督,开展执法检查,就“扶贫、治污、营商”三项联动监督情况开展专题询问。吉林省人大 2019 年结合重点工作,将立法调研、执法检查、工作监督、专题询问等形式有效地结合,开展优化营商环境立法调研、中小企业促进法执法检查、项目建设情况工作监督,并结合这些成果开展专题询问,创新了询问形式,提高了监督实效。

北京市人大 2017 年 7 月结合养老服务业重点议案办理情况,听取政府报告,开展专题询问;2018 年进行了同题询问。2019 年 11 月,结合 12 件涉及农村人居环境整治议案的办理情况,开展美丽乡村建设专题询问,提出 53 条具体建议,交市政府办理。沈阳市人大也先后结合代表议案、建议办理,开展了城市公共交通、居家养老服务、弃管小区综合改造等专题询问,有效推进了问题解决和工作开展。

专题询问本身是一个不断探索实践的过程。有效地整合运用各种工作形式、手段,将有效弥补单一方法、途径的不足,起到累加效应,增强监督效果,提升社会效益。

2. 多种形式手段创新专题询问运行模式

地方人大开展专题询问,在加强制度化、规范化建设的同时,在组织、运行上尤其需要积极探索、推崇创新,避免形式格式化、模式单一化。

江西省、南昌市两级人大 2016 年 9 月联合召开联组会议,专题询问城市管理情况。事前省市人大开展调研,与江西电视台联合制作了《人大问政城市管理》电视专题片,询问会上播放,各路问题直指城市管理“顽疾”。省市联动询问不仅形式有所创新,也节约了资源、提高了效率效益。

山东省人大 2020 年 7 月,第 5 次就全省安全生产工作进行专题询问,插播安全生产问题短片,首次采用了云视频+5G 连线方式。除主会场外,在济南设置了两个会场,16 个市各设分会场。分会场与会人员可以通过视频连线“云提问”。询问现场还连线东营市副市长王晓军就全国关注的东营 715 油罐车燃爆起火事故的事故、原因作出说明。

安徽省合肥市人大 2014 年开展建筑扬尘治理问题专题询问,直接将询问现场设在了一处在建的建筑工地,结合实地视察,现场发问现场做答,达到很好的询问效果。

一些省市还在会议形式上予以创新。海南省人大 2018 年开展了 6 次询问,3 次常委会议每次开展 2 次询问。既有美丽乡村建设、脱贫攻坚等宏观选题,也有电网设施建设、华侨农场职工社保等具体问题。深圳市人大、广州市人大多次在全市“两会”期间开展专题询问,涉及机动车管理、生态保护、保障房建设、饮水安全

等,有的选题是抓住两会期间代表共同关注的问题,即时决定增加专题询问环节,增强了监督效果,扩大了专题询问的社会关注度和影响力。

这些推陈出新的探索实践,非常值得思考借鉴。实践中还要有效运用多媒体、信息化、数字化手段,丰富询问形式,灵活讯问手段,提高询问效率。

3. 对专题询问及整改情况进行效果评价

对询问效果进行评价,是增强监督效果的有效手段。评价评估既可针对询问过程,也可针对整改结果。为此有必要根据需要启动相应评估机制,由常委会组成人员、代表针对被询问机关、被询问人接受询问的态度、表现及询问后整改措施、解决问题的实际效果等进行评价。在询问结束后,可由参会委员、代表对应询部门现场答询情况进行无记名满意度测评,即第一轮测评;在政府部门答复专题询问意见处理情况进行第二轮测评。两次满意度情况统计结束后分别进行公开。如满意度较低或处理意见未得到解决落实,可依法启动质询、召开听证会、特定问题调查等更为刚性的手段,引起部门重视,推进问题解决,进一步增强人大监督的权威性与威慑力。

(三)关于强化专题询问监督效果

1. 强化专题询问现场问答效果

开展专题询问之初,各地普遍缺乏运作经验。为帮助应询方熟悉问题、保障询问现场效果,多数省区问答双方事先沟通、演练。

人大部门拟好问题,知会应询单位,提前准备答案,询问现场“照本宣科”。看上去操作有序、减少纰漏,但排练味道浓重,变成了人大与应询部门的“问答秀”,失去了询问的本意和味道,有违开展专题询问的初衷。

随着各地开展专题询问次数增加,应询部门已经了解询问要求与流程,可以在确定选题后,仅就选题方向知会应询部门,而不就具体问题进行交流。由“划重点开卷考”转变为“找方向闭卷答”,督促应询部门就做好充足准备,“问一备十”“问一备百”“有备无忧”,确保询问的真实性。在细节上,还可以要求短问短答,不得念稿,减少成绩汇报、背景说明,实事求是面对问题,不回避不粉饰等。

2. 加强询问后跟踪跟进监督

一般而言,专题询问中的具体问题,在询问现场多可以得到相对圆满的答复和承诺,但从期待效果看,必须加强对答复、承诺的后续监督,否则这一刚性监督效果会大打折扣。

专题询问后应对形成的相关意见、建议进行整理,交“一府一委两院”研究处理,并要求在规定时间内给予答复。更为重要的是,人大应加强跟踪监督。对于应询部门落实不力的,人大应当采取监督法明文规定的质询、特定问题调查等方式进行跟踪监督,强化监督力度,务求监督实效。对于关系经济社会发展和国计民生的重要议题,地方人大可以综合运用多种监督手段,持续跟进、连续开展专题询问,严查严办,再问再办,切实达到应有的监督效果。

扩大专题询问的成果运用

专题询问始于“问”，但绝不能至于“答”。整改是否有效、问题解决得如何，是衡量专题询问成效的关键所在。从实际效果看，不应仅仅满足于政府对人大询问后交办意见的一般程序性办理。一些重要选题，从方案设计、问题拟定、组织实施、成果运用全链条上，就应当考虑与推动人大立法监督、政府政策落实结合起来，形成一整套设计方案，扩大询问成果运用。

一些省区已经在此方面进行了有益探索。比如，云南省人大2013年5月开展医改专题询问，2014、2015年连续跟踪。专门成立了由常委会分管主任任组长的医改专题询问工作领导小组，下设办公室，将医改专题询问督促整改常态化。2014年2月举行专题询问新闻通报会，8月听取审议省政府整改情况报告，10月召开省医改、人社、卫计、财政等部门专题座谈会，将“医改专题询问后续整改跟踪监督”列为2015年重点工作。2015年7月审议全省4年来医改情况报告，推进医疗、医保、医药“三医联动”，重点解决降低虚高药价、鼓励社会办医、推行多种支付制度、提升基层医疗水平。

贵州省人大四年三次询问扶贫开发。2016年7月，结合专题询问、听取政府报告，审议《省大扶贫条例(草案)》，表决通过《省扶贫资金审计条例(修正案)》。《省大扶贫条例》于同年9月30日审议通过，11月1日实施。2018年9月，审议省政府脱贫攻坚报告，开展专题询问，涉及扶贫资金筹集、异地拆迁善后、扶贫资金监管、保

护农民权益等问题。2019年9月,审议《省大扶贫条例》执法检查报告、省政府脱贫攻坚专项报告,开展专题询问,推动解决农村“组组通”、易地搬迁、产业扶贫、教育医疗住房“三保障”等关键问题。

哈尔滨市人大2012年3月,聚焦物业管理立法开展首次专题询问,听取市政府物业管理工作和物业管理立法情况报告。询问围绕《市物业管理条例(草案)》展开,涉及物业管理体制、社区物业服务站建设、业主委员会组建、物业企业监管、物业收费、住房专项维修资金、“居改非”、“二次加压供水”、公共设施经营收益归属等。通过询问形式,促进常委、代表深入了解物业管理现状、问题和亟须通过立法解决的内容,提高审议质量,又有利于立法部门充分听取立法意见建议,体现了监督权与立法权的有机契合。

(四)关于扩大专题询问的社会影响

1. 争取同级党委支持,与“一府一委两院”协调沟通

开展专题询问不可避免地要涉及本行政区域内经济社会发展重大问题和深层次矛盾,也可能涉及国家机关工作人员,因此开展询问前应当及时向同级党委报告,争取党委的重视与支持。询问前应当加强与“一府一委两院”沟通协调,相互交换意见,形成共识。人大常委会要组织相关专门委员会、办事机构,协调委员、代表及业内专家,就询问选题深入调查研究,掌握真实情况,确保提出的问题切中要害。专题询问的提出、询问程序和结果的后续处理要依照法定程序进行,避免主观性和随意性。

2. 提高专题询问的社会化、公开化程度

总体看,专题询问虽然在人大和政府部门等系统内很受重视,但是在全社会的影响力仍然有限,普通民众对于专题询问还不够了解、关心。要提高专题询问的公开化程度,利用报纸、广播、电视、网络等多种媒体,加强对外宣传。依法向社会公布询问和答复情况,增强监督的透明度,逐渐由展示型公开向参与性公开转变。将专题询问纳入公众视野,就是将被询问机关纳入社会监督之中。社会监督、舆论压力会成为被询问机关处理、整改相关问题的强大动力,进一步保障专题询问的实效。

3. 激发公众有序参与的积极性

开展专题询问时,在保证公开内容不违反保密规定的前提下,可以借助官方媒体或者主流媒体的平台采取网络直播、视频直播,让公众能够通过留言、发弹幕的方式参与询问。议题向社会公开征求意见,开展情况向民众公开,有助于扩大公民有序的政治参与,扩大被询问工作的社会影响力和社会认知度,赢得群众的理解和支持。降低公众参政议政门槛,确保询问过程公开透明。加大选题、询问、事后监督全过程宣传力度,利用多种宣传手段,推动主流媒体和自媒体两开花,形成人民关心、社会关注的良好社会氛围。以扩大专题询问社会影响为契机,为推进民主法治建设提供新的动力。

参考文献:

1. 陈淑娟,马洪强.人大专题询问制度化研究[J].人大研

究,2013,(8).

2. 张维炜. 专题询问:进行正确监督、有效监督的重要方式——访全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰[J]. 中国人大,2015,(8).

3. 谢卫东. 完善专题询问的思考与建议[J]. 人民之友, 2014,(6).

4. 孙大雄,程勉. 人大专题询问的规范化研究[J]. 湖北警官学院学报,2015,(5).

5. 明连成,梁卫东. 地方人大开展专题询问工作的实践与工作规范[J]. 人大研究,2017,(1).

6. 隋志强,张升忠,黄兰松. 关于健全人大专题询问规范化、制度化、常态化机制的研究[J]. 山东人大工作,2018,(11).

7. 张升忠. 专题询问的发展历程与创新对策[J]. 人大研究, 2018,(12).

8. 于浩. 专题询问:与时俱进的历程[J]. 中国人大,2019, (17).

9. 庞学光. 专题询问何以“问”出监督实效[J]. 人大研究, 2020,(1).

课题组负责人:邱志方

课题组成员:姚树伟 李 轩 崔会利 彭 鹏 宋 宁

杨倩雯