

基层民主监督——推进诚信和法治社会建设之匙

吴千里¹, 陆娟²

(1. 泰州职业技术学院 思政部, 江苏 泰州 225300; 2. 盐城市亭湖区人民法院, 江苏 盐城 224051)

摘要:基层民主监督是推进科学决策和政治诚信透明的重要抓手,对诚信和法治社会建设具有重要的意义。加强基层民主监督立法、建立健全运行机制,加强信息公开和走群众监督路线是提高基层民主监督的重要举措。

关键词:基层民主监督;诚信;法治;现状;对策

中图分类号:D630.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5322(2013)04-0011-04

基本民主监督是指基层群众、个人或组织依据一定的民主程序和途径,对国家机关及其工作人员、基层党群组织及其工作人员进行监督、督查,提出意见或建议,进行控告或诉告等活动的过程。当前我国基层民主监督的形式主要包括党内监督、人大监督、政协监督和社会监督四个层面,虽然监督形式多样,但大多属于“体制内”监督,从近些年来党群关系和社会群体事件的发展变化来看,基层民主监督的效果并不能令人满意。

如何让群众满意是关乎我们党长期执政的重要课题。一方面,我们的工作应该遵循社会发展的要求和规律,特别是要体现时代的要求,在市场经济作为主要特征的时代变革中,我们所有的工作亦应体现市场经济的要求,诚信和法治作为市场经济的基本特征和要求,应成为我们工作的准则和依据,每一位领导干部和国家工作人员应加强自身的诚信和法治建设,党的十八大报告指出要从政务诚信、商务诚信、社会诚信以及司法公信四个方面加强诚信建设,对社会诚信建设提出了具体要求。如何在全社会实现诚信,法治社会如何才能真正构建?加强基层民主监督是重要之选。

一、诚信与法治社会建设概述

诚信和法治社会建设是社会主义市场经济的必然要求,也是和谐社会的重要特征和目标追求。诚信,作为市场经济的“帝王条款”和基本原则理

应在社会主义市场经济建设和运行中得到遵守,但当前市场经济中却存在着日益严重的失信问题,伴随着社会变革出现的诚信缺失已严重妨碍了社会经济的健康发展,并给社会公众带来了社会心理上的恐惧和不安。法治,是市场经济建设运行的基本要求和根本保障,市场经济即法治经济,法治社会建设亦早已上升为国家大政方针。

社会诚信,首先意味着对契约的敬畏和遵守,在契约型社会中,这一点应成为每一个社会成员的价值追求和行为准则,失信行为是对活动规则的抛弃,必然会对有序的社会活动带来负面影响。作为最高行为规则的法律,是社会诚信实现的基础和保障,从国家层面对社会诚信赋予了严肃和权威的规定性,对社会主体的行为作了更为具体的要求和约束。诚信,更多地体现在人的精神层面的要求,以诚为人,以信行事,侧重于主体的内省和自律;法治,是一种外在的规则力量,从内容和程序两个方面体现了诚信的内在价值,侧重于对活动主体的强制和约束。诚信和法治是相互统一的,法治体现了诚信的价值要求,保障了诚信在个人和社会中的实现,诚信不仅仅是个人的行为要求,也对法治的发展起到了推动作用,为法治沿着“善”的方向发展提供了价值导向,为社会主体对法治的实施者的行为评价提供了价值标准^[1]。

二、基层民主监督的重要性

诚信与法治社会的建设从理论上讲需要全社

收稿日期:2013-09-02

作者简介:吴千里(1978-),男,江苏泰兴人,讲师,研究方向:马克思主义,思想政治教育。

会的参与,离开社会个体的诚信意识和对法治的尊崇毫无疑问无法实现这一目标。社会个体在建设过程中如何发挥其作用,必须联系于其所处的社会政治文化环境,或者说必须以其所能发挥作用的空间、途径等为基础和前提^[2]。中国的社会建设长期以来采取了由政府主导自上而下的模式,从一定意义上说,每一项重大社会建设的成功与否主要依赖于政府及其相关职能部门,甚至仅仅依系于某一决策者的水平及其决断。在我国传统的政治文化中,政府一直充当着社会引领者的角色,政府及其工作人员的行为深刻影响整个社会的繁荣和稳定。在诚信与法治社会建设过程中,部分政府工作者特别是一些领导干部失信于民的事件多有发生,违规操作甚至是违法行政的情况亦常现于报端,政府的公信力受到了损害,党群关系日益紧张,归根结底,是缺乏对权力的监督和约束,缺乏对政府决策行为的监控和反馈,社会个体难以实际参与到社会建设中去,其角色往往是被动的社会建设的受惠者或是受害者。

1. 加强基层民主监督是诚信和法治社会建设的应有之义

诚信和法治是相互共通的,两者围绕契约从不同的层面规制社会的运行和个体的行为,诚信是遵守契约的内心自律,法治是履行契约的外在强制。在人民当家作主的社会主义政治制度下,社会决策者和管理者的权力是人民群众通过人代会这样的政治组织形式和活动赋予的,决策者和管理者与人民群众之间存在着实质的契约行为。从某种意义上说,接受基层群众的监督和检查比较于上级政府的考核更具有法律上的契约意义,也是加强诚信和法治社会建设的应有之义。

2. 加强基层民主监督是提高诚信和法治社会建设决策的水平的必然要求

长期以来,群众路线一直是我们党克敌制胜的强大法宝,也是社会主义事业取得不断胜利的关键之匙。诚信和法治社会的建设有赖于社会全体成员的参与,让所有社会成员参与决策工作是不现实、非高效率的。由政府决策和主导是大部分群众的心理惯势,但这绝不意味着老百姓没有智慧,也绝不意味着老百姓不关心、不支持、不乐于参与。加强基层民主监督,特别是在决策程序中广开言路,善于乐于倾听基层群众的意见和建议,发挥人民群众的积极性,尊重群众的智慧,是提高决策科学化水平的重要途径。

3. 加强基层民主监督是提升政府诚信透明、增强依法行政的重要举措

目前我国权力的规范远远落后于权力的运用,上级的监督走马观花,同级的监督形同虚设,下级包括基层群众的监督无章可循、无路可走。当前社会存在的官员腐败问题,究其原因,是在政治体制中存在权力监督的真空。手中的权力太大了,外面的监督太少了,大多数干部手中权力的腐蚀都与监督的缺失密不可分。因此,加强基层民主监督是优上之选。一是符合我党关于群众满意不满意、群众放心不放心的干部工作评价标准,二是地方政府及其领导干部的行政行为都与基层群众的切身利益紧密联系在一起,基层群众能更为积极主动进行监督,让权力置于阳光下,让权力置于基层民主监督的制度牢笼中,让决策者和管理者主动接受基层民主监督将会使政府更加诚信透明,是增强广大领导干部的依法行政意识、提升政府公信力的必然要求和重要举措。

三、基层民主监督的现状原因分析

基层民主监督是国家民主政治生活中很重要的一个内容,在一切权力属于人民、人民当家作主的宏观政治体制下,每一个公民都有参与国家民主政治生活的权利,我国宪法也明确规定:公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。在民主政治发展过程中,我国建立了一套相对完备的基层民主监督体系,为实现社会主义民主,发挥基层民主监督提供了基础,但仍然存在若干不足和值得改进的地方。

1. 基层民主监督立法不完善

民主立法是发挥民主监督效用的根本保障。虽然当前宪法、法律包括党内规章条例都对民主监督有相关规制,从规制的内容来看却大多属于纲领性、原则性的。民主监督如何具体实现,基层组织、群众或工作人员如何进行监督则由各部门各地方各系统自行规定,并没有上升为国家立法层面,导致基层民主监督体系混乱,相关监督制度五花八门。作为“自下而上”的基层民主监督缺乏了法律的支撑和保障,在强大的公权力面前,其作用的发挥亦必然存在行动的桎梏。从社会主义政治文明的发展方向 and 趋势看,不仅仅要将基层民主监督权利法律化,还必须将基层民主监督的

运行法律化,从而有效提升基层民主监督的效果。

2. 基层民主监督缺乏权力支撑

当前我国在基层组织中都建立一套了民主监督制度,并在组织机构上专门设置了相应的监督职能部门。从政治体制和组织架构看,这些监督机构都受同级党委、政府的领导,民主监督的运行经费、人事安排,特别是相关工作人员的职务任免和福利待遇等切身利益问题都由本级党委、政府管理,基层民主监督失去了其应有的独立性。监督权力依附于政府公权力,由被管理者监督管理者,基层民主监督的实现就必然受限,甚至成为一种空谈。包括普通群众、职工及其工会或代表大会、政协在内的个体和组织享有民主监督的权利而无实际监督的权力,纵观整个基层民主监督体系,权力支撑的缺乏是当前基层民主监督缺失的重要原因。

3. 基层民主监督存在脱离群众的趋势和危险

基层民主监督对于提高党的执政水平、保障权力的正当使用、提升科学决策水平毫无疑问具有重要的作用,另一点毋庸置疑的是基层民主监督应以基层群众的根本利益为出发点,服务于基层群众的生活和工作。群众路线是党的根本工作方法,是被长期实践证明行之有效根本工作方法,当前基层民主监督效力缺失的一个重要原因是与基层群众的利益和诉求相脱离,缺乏对基层群众最关心最急切的问题的关注。基于特殊国情和政治体制特征,民主监督的权利和职能往往由人民群众授权于代表、委员行使,由于缺乏正常的工作考核机制,这些代表委员们或是高谈阔论,或是以一己之私、一隅之利为监督之行。没有深入基层群众,了解群众所想、关心群众所需,甚至是抛弃群众利益唯上级是瞻,只唱赞歌,空做纸面文章,基层民主监督因此失去了其根本意义。

四、改进和加强基层民主监督,促进诚信和法治社会建设对策分析

依法治国、社会诚信是和谐社会建设的重要目标和基本特征。在努力实现社会和谐的过程中,政府的主导和标杆作用是极其重要的,改进和加强基层民主监督,有助于促进依法行政,实现政务诚信和“官民”和谐。如何监督、建立诚信透明政府,很多国家多有建树。实践证明,加强对政府的监督,特别是让基层群众享有监督的权力和权利,建立独立高效的监督体系,是一个国家政治廉

洁透明、社会诚信稳定的重要抓手。

1. 完善基层民主监督立法,加强民主监督法制建设

法制保障,是一个行为得以正当性和权威性的重要前提,邓小平在谈到廉政建设时指出:“还是要靠法制,搞法制靠得住些。”当前民主监督在立法层面仅以权利和义务的形式及内容加以规制,民主监督的具体运行则多在党内条例、部门和地方政府规章、各组织内部规定中出现,且相关规定大多不具有强制性,不利于民主监督的开展。国家应在立法层面对基层民主监督的主体及其权力、内容和程序以及运行保障予以强制规约,并对相关内容细则化,赋予基层民主监督强制性和权威性,形成统一的监督规范体系,从而使基层民主监督法律化,切实有效地实现对权力的制约。

2. 建立健全基层民主监督运行机制,提高工作实效

高效、协调的运行机制是改善基层民主监督、实现有效监督的重要保障。当前基层民主监督存在着组织机构不健全和监督主体受权力制约或无监督权力等问题。因此,首先应建立起独立的基层民主监督机构,形成独立运行的垂直领导监督结构体系。监督的主要意义是进行权力制约,独立封闭的监督体系能够有效摆脱当前监督主客体错位的尴尬和危险。香港、新加坡和澳大利亚的成功经验非常值得我们借鉴,国家可从人事配置、财物提供和权力支撑等方面赋予基层民主监督独立性,改变当前监督机构受双重领导的局面,在组织结构上实行垂直领导,彻底解决监督者受被监督者领导和管理的不利局面。其次,建立健全基层民主监督长效工作机制和考核机制。监督不仅仅是等出现问题时提出意见和建议,基层民主监督的重心应放在监督预防上,这就需要监督工作日常化、常态化,要努力实现过程监督,对于赋有监督职责的人员除了给予权力支撑外也应加强工作考核。

3. 加强信息公开,实现全社会诚信透明

基层民主监督于诚信和法治社会建设积极意义的实现应建立在党务政务信息公开透明基础上。当前中国政治和社会管理相对比较封闭,对上不对下的考核体制缺陷导致较大的信息公开障碍和不足:一是政治和社会公共事务决策仅限于或依赖于少数领导甚至是极个别人,二是社会公众缺乏了解公共信息的渠道和权力,即使是例行

的工作报告或白皮书也仅仅是高度概括,且大多是政绩、业绩,致使基层民主监督缺乏内容。国家应加强信息公开体系建设,制定信息公开制度,加大公开的频率和信息量,定时定期详实公开公共信息,拓宽信息公开渠道,推进信息公开平台建设,进行全过程信息披露,让每一个社会公民都能真实了解社会治理和发展的成果及不足,唯有如此,基层民主监督才具备实质意义,诚信和法治社会建设才更有希望。

4. 关注群众利益,走群众监督路线

人民利益、群众利益是党和政府工作的出发点和落脚点,也是基层民主监督的价值所在。权力来源于人民,理应接受人民大众的监督。加强群众监督、实现全员参与对诚信和法治社会的建

设具有极其现实的意义^[3]。一是要告诫和教育党员干部从权力的高坛上走下来,自觉接受人民群众的监督,把人民群众满意不满意之标准真正落实到对干部队伍的考察和考核中,邓小平曾经严厉警告说:“一个革命政党,就怕听不到人民的声音,最可怕的是鸦雀无声。”二是要监督为群众所想、为群众所求、为群众谋利,基层民主监督必须贯彻群众工作路线,深入群众,及时了解群众的利益诉求,着眼于群众的根本利益,以群众的视野审视党和政府的各项工作。三是要动员群众,教育群众,提高群众参政议政水平,拓宽基层民主监督渠道,大力发展网络监督,让人民群众有话说、能够说、说得好。

参考文献:

- [1] 朱颖俐. 关于诚信社会与法治关系的几点思考[J]. 求实, 2008(11): 56-58.
- [2] 方建宏. 关于加强权力监督、消除腐败几个问题的思考[J]. 当代世界与社会主义, 2001(5): 67-70.
- [3] 马宝成, 窦洪利. 发展基层民主的基本途径和长效机制[J]. 国家行政学院学报, 2008(6): 25-28.

Democratic Supervision on Grass Root Level – Key to Honest and Lawful Society Construction

WU Qian-li¹, LU Juan²

(1. Ideological and Political Department, Taizhou Polytechnic College, Taizhou Jiangsu 225300, China;
2. Tinghu People's Court, Yancheng Jiangsu 224051, China)

Abstract: Democratic supervision on grass root level is the key to the promotion of scientific policy making and political honest and transparency, and is significant to honest and lawful society construction. Strengthen the legislation of democratic supervision on grass root level, and perfect its running mechanism and information openness and mass supervision are measures to improve the results.

Keywords: democratic supervision on grass root level; honest; rule of law; current situation; measure

(责任编辑:李 军)