新思想引领高质量发展 优秀实践案例⑯

专项监督助推宏伟蓝图细化为施工图

■ 上海市人大财政经济委员会案例编写组

“十四五”规划是指导上海未来发展的宏伟蓝图，是全市人民共同奋斗的行动纲领。规划是本世纪以来市委市政府制定的五个中长期规划中，面临的发展环境最为复杂、完成任务压力最大、发展趋势研判最难、做好评估监督要求最高的一个规划。市人大常委会高度重视“十四五”规划实施情况中期评估监督工作，坚持精准谋划，强化统筹推进。市人大各相关委员会、各政府部门、各区人大和各级人大代表，紧扣一根鲜明主线，组织两张调查问卷，强化“三个联动”机制，扎实做好监督各项工作，着力构建多维度、立体化的“十四五”规划实施情况中期评估监督成果体系。

上海首个二十四小时公园图书馆『和平书院』少儿馆内景。 本报记者 叶辰亮 摄

基本情况

人大常委会听取和审议五年规划实施情况的中期评估报告，是监督法赋予的一项重要法定职责，是推动规划落地落实的重要制度安排。2021年1月，市十五届人大第五次会议批准通过的《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（以下简称“十四五”规划）是指导上海未来发展的宏伟蓝图，是全市人民共同奋斗的行动纲领。市人大常委会高度重视“十四五”规划实施情况中期评估监督工作，将其列为年度重点监督项目。在常委会领导下，市人大各相关委员会、办公厅、研究室密切配合，深入践行全过程人民民主重大理念，坚持正确监督、有效监督、依法监督，综合运用多种形式，加强与政府部门密切沟通、充分发挥代表主体作用、市区联动广泛开展调研，有力有序推动“十四五”规划实施情况中期评估监督工作。

做法成效

“十四五”规划中期评估监督调研坚持精准谋划，强化统筹推进。2023年3月召开党组会议专题研究，成立常委会领导牵头的监督调研领导小组和工作小组，印发监督工作方案。4月召开启动会和市区人大常委会主任例会专题部署，加强市区人大协同联动。市人大各相关委员会、各政府部门、各区人大和各级人大代表，紧扣一根鲜明主线，组织两张调查问卷，强化“三个联动”机制，扎实做好监督各项工作，着力构建多维度、立体化的“十四五”规划实施情况中期评估监督成果体系。

紧扣一根鲜明主线。把习近平总书记对上海工作提出的新定位、新论断、新要求、新任务作为鲜明主线，聚焦建设“五个中心”重要使命，围绕“十四五”规划中重大指标、重大任务、重大项目的实施情况，深入分析规划实施中存在的短板弱项，研究采纳代表提出的意见建议，谋深做实“十四五”规划下半篇文章，推动“十四五”规划的宏伟蓝图细化为“施工图”、转化为“实景画”。

组织两张调查问卷。为提升人大代表和市民群众参与监督工作的广度和深度，更好地吸收民意、集中民智，市人大会同市发展改革委、市规划资源局、国家统计局上海调查总队，从“受众群体、规划内容”两个维度出发，设计并组织开展市民和代表两个问卷调查。市民问卷聚焦群众最关心的教育、医疗、养老、环境、住房、交通、就业等民生问题，收集16个区市民有效问卷18684份；代表问卷聚焦经济社会发展重点领域，参与代表8383名，占四级人大代表总数的56.62%，其中97.99%的代表对本市“十四五”规划实施情况的总体评价表示非常满意或比较满意。

强化“三个联动”机制。一是强化市人大各相关委员会联动。坚持综合评估和专题评估相结合，建立健全市人大财经委牵头整体推进、各专门委员会分工开展专项规划监督的联动工作机制。定期召开工作组例会，交流专项规划监督工作进展，明确下一阶段任务，确保总体规划和专项规划监督齐头并进。二是强化市区人大上下联动。组织召开工作培训会，形成中期评估监督工作导则，为各区人大开展规划评估监督赋能增效。充分发挥各区人大贴近基层、贴近实际、贴近群众的优势，深入企业园区、居村社区，市区联动开展实地调研同向发力，联动组织问卷调查同题共答，通过市区人大工作例会交流监督成果同学共研。三是强化与各相关政府部门联动。组织市发展改革委、经济信息化委、商务委、科委、人力资源社会保障局、规划资源局、生态环境局、统计局等8家政府部门专题研讨，聚焦主要指标完成、重大战略推进、重点领域创新突破及重要政策落实等情况深入交流。坚持问题导向和效果导向相结合，及时向政府部门反馈调查问卷和专项监督的调研成果，推动政策措施和工作机制的优化完善，放大监督工作效应。

发挥四级代表作用。深入践行全过程人民民主，以“践行全过程人民民主、万名人大代表在行动”学习实践活动为契机，组织引导四级人大代表参与专项监督工作。深入了解人民群众的切身感受和诉求期待，有311位代表为“十四五”期间本市经济社会发展建言献策，并征集到很多有助于规划后半程精准发力的意见建议。综合运用座谈交流、实地调研、集中视察和代表论坛等方式，广泛听取代表对产业发展、科技创新、城市更新等重点问题的意见建议。坚持“群众利益无小事，一枝一叶总关情”，打通服务群众的“最后一公里”。有不少代表反映“互联网买药无法使用医保”，常委会领导第一时间牵头协调解决。在多方配合下，本市自2023年10月起稳妥推进互联网购药医保支付试点，市民在京东健康、美团、饿了么等平台线上买药可通过医保账户支付。同时，联动各部门持续推进，逐步增加互联网医保支付定点零售药店数量，研究互联网医院与定点零售药店互联网医保支付联通机制。

形成多维成果体系。监督调研注重听取民意、创新方式、突出重点、增强实效，形成了“1+7+16”（1个综合报告+7个专项报告+16个区级报告）的多维度报告体系。综合报告力求客观评价规划实施进展，找准摸透存在问题，认真谋划后续工作，切实发挥监督引领保障作用。报告指出，规划实施总体进展良好，各项主要指标、重点任务和重大项目有序推进，基本符合预期，为全面完成目标任务奠定了坚实基础。一是重大指标完成情况良好，呈现出高质量发展稳步提升、高品质生活持续推进、高效能治理不断强化的特点；二是重大任务稳步推进，体现在浦东引领区建设全力推进，“三大任务”全面落实，“三大平台”加快打造，更高水平对外开放持续发力，“五个中心”能级稳步提升，“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间新格局加快形成，城市数字化转型和绿色低碳转型协同推进，社会民生福祉持续改善，民心工程、民生实事扎实推进；三是重大项目有序实施，表现为战略性新兴产业、新基建、交通能源、生态环境、社会民生等五大领域重大项目扎实推进。同时，针对调研中发现的问题，报告提出要着力稳增长促转型、统筹区域协调发展、补齐社会民生短板、强化社会治理效能，加强宏观政策多重目标的动态平衡和协同联动，以钉钉子精神持续抓好“十四五”规划各项目标任务落实。7个专项报告，聚焦法治政府建设、城市数字化转型、科创中心建设、综合交通发展、乡村振兴、应急管理等专项规划实施情况，为推进重点领域实现新突破提出了很多有针对性、操作性强的建议。16个区级报告，聚焦各区资源禀赋，坚持因地制宜，注重发挥比较优势，找准发展新质生产力的突破口，推动各区在细分赛道上聚力发力，实现特色化差异化发展，在上海建设社会主义现代化国际大都市的新征程中展现新作为。

问题建议

监督调研深入分析了本市“十四五”中后期面临的主要机遇和挑战，发现了存在的一些困难和问题，据此提出意见和建议。

加大监督成果转化力度，确保规划指标任务全面完成。要以规划中期评估监督为契机，突出“十四五”规划的法定性、权威性和严肃性，充分发挥“十四五”规划对于经济社会发展的引领作用和综合调控功能，建立规划执行长效机制，确保规划的刚性执行和全面实施。要认真总结“十四五”前半段规划实施的经验和不足，充分运用好中期评估监督的成果，推进规划全面实施。面对“十四五”中后期更为艰巨的任务，要把监督成果切实转化为进一步推动全市经济社会高质量发展的具体举措，确保“十四五”规划各项目标任务全力推进落实，高标准高质量完成，并为“十五五”规划的科学编制打下坚实基础。

着力稳增长促转型，进一步推动高质量发展迈上新台阶。本市高质量发展依然面临不少挑战，还存在经济持续增长基础尚不牢固、新旧动能转换接续不畅、科技创新成果转化存在堵点和资源要素保障面临压力等主要问题。为此建议，一是加快构建具有竞争力的现代产业体系。二是着力推动新兴动能集聚。三是不断提升科技创新策源功能。四是强化政策要素支撑力度。

统筹区域协调发展，进一步促进城乡功能品质提升。本市城乡发展品质仍有提升空间，在区域规划协同、交通体系建设、推动乡村振兴和加强生态环保等领域还存在需要改进之处。为此建议，一是持续优化区域功能布局。加快塑造区域和市域空间新格局，着力健全基础设施建设和公共资源配置的统一标准、统一规划、统一建设、统一管护机制，持续优化区域城乡融合发展空间布局。二是加快建设现代化综合交通体系。加强轨道交通整体统筹和顶层设计，加快优化完善地面公交网络，研究探索轨道交通、市域铁路、城际铁路间的运营协同，加快构建高铁、轨交、中运量和地面公交四网融合的综合交通体系。三是持续推动实现乡村振兴。把乡村振兴作为提升城市能级和核心竞争力的战略空间，在重大项目引进、基础设施建设、人文环境塑造等方面形成共建共享、多元平衡、良性互动的机制；完善产权清晰、治理科学、经营稳健、分配合理的农村集体经济运行机制，综合运用多种形式提高集体经济收入和服务带动能力。四是加大生态环境保护力度。突出多污染物精细化协同防控和区域流域系统化联防联控，稳步提升生态系统安全水平；推进绿地、林地、湿地融合发展，优化布局体系，打造优美空间，增强生态系统碳汇能力；以实现减污降碳、协同增效为发展方式绿色转型的总抓手，持续推进产业、能源、交通、建筑等结构调整。

补齐社会民生短板，进一步提升公共服务质量水平。问卷调查反映，本市民生社会事业还存在不少短板弱项，市民最关心的住房、养老、教育、医疗等公共服务有效供给还不够充分。为此建议，一是构建多主体多渠道的住房保障体系。二是研究解决公共资源供求配置及质量不平衡难题。积极破解群众在医疗、教育、养老等领域的“烦心事”。三是加强稳就业工作。健全公共就业服务体系，通过政策支持拓宽市场化就业渠道，稳定公共岗位规模，促进供需对接，推动就业增长与经济发展互促共进。

强化社会治理效能，进一步促进社会事业稳步发展。调研反映，本市城市治理效能还有一定提升空间，城市数字化转型有待加强、涉外营商环境亟待优化、应急管理体系还需健全、多元主体共建共治共享的治理格局仍需巩固。为此建议，一是全面推进城市数字化转型。夯实城市数字化基础设施和数据资源体系，促进数字技术与经济社会融合发展，加强数字技术创新领域国际合作，完善数字安全屏障和治理体系，推动本市国际数字之都建设取得新进展。二是持续优化涉外营商环境。要有效提升企业准入准营便利度，切实提振企业投资信心，进一步释放市场活力。要深化完善知识产权保护机制，不断提升国际化营商水平，形成外资企业在沪安心经营发展的良好氛围。三是推进应急管理体系能力建设。要夯实应急管理法治基础和体制机制，提升安全生产监管效能，完善防范减灾救灾体系，提高安全风险管控和事故预警能力，为打造安全韧性城市打牢基础。四是推进政府职能转变。要深化法治政府立法研究，深入推进政府机构职能优化，提高依法行政能力和规范行政执法行为，畅通多元共治渠道，不断提高基层公共服务水平和社会保障质量，让群众有更多获得感、幸福感、安全感。

经验启示

全面贯彻实施规划是本市国家机关的法定职责和全社会的共同责任。在“十四五”规划实施情况中期评估监督工作中认真践行全过程人民民主重大理念，具有十分重要的理论和现实意义。具体有以下几点体会：

以监督方式方法创新为载体，提高群众参与度。“十四五”规划与人民群众生活休戚相关，要做好规划评估监督就必须关注人民群众的需求，充分发挥全市三级人大组织、四级人大代表密切联系群众的制度优势，搭建共同参与平台，广泛听取人民群众的呼声需求。同时，要坚持多主体、多维度开展监督，在监督主体、形式、流程和标准等方面加大创新力度，确保中期评估监督更加全面客观、科学有效。要坚持面上监督和专项监督相结合，既要监督“十四五”规划明确的指标、任务和项目的推进情况，发现短板和瓶颈问题，明确进一步任务和要求；也要聚焦重点领域和关键环节，开展专项监督增强中期评估监督的针对性。要坚持定量方法和定性方法相结合，既要通过定量方法科学分析规划目标的进展情况和趋势研判，运用大数据等技术手段强化前后情景对照，增强规划的可实施性和经济性；也要通过对规划实施取得的实际成效、人民群众的满意度等主观评估，全面评价规划的中期实施情况。

以监督主要指标推进为抓手，提升群众获得感。“十四五”规划主要指标是全面贯彻和落实新发展理念，推动和实现高质量发展的生动体现，也是提高群众满意度的重要抓手。要高度关注主要指标完成情况，对主要指标任务的完成情况进行全面梳理，根据评估监督结果分析主要指标进度是否符合高质量发展要求，乃至更长时期全市经济社会的发展要求。对完成情况相对滞后的指标，要加强重点分析研判，提出切实可行政策措施，加大力度推进落实，切实维护规划的法定性、权威性和严肃性。

以监督重点任务落实为依托，推动民生实事落地见效。高质量发展是“十四五”规划明确的发展主题，重大战略任务是规划实施的主要内容，重大工程项目是规划实施的关键抓手，评估监督是对“十四五”前半程规划实施情况的一次检验。要关注重点任务的完成情况，加强对重大战略任务推进情况的监督，对于进展慢于预期的目标任务，要认真梳理分析原因，研究提出解决措施，以更大决心、更强力度推进规划任务举措有效落实。要关注重大项目完成情况，尤其是涉及民心工程、民生实事的项目，要进行全面梳理总结，加大推进力度把好事办实、实事办好，不断增强民生福祉、答好民生答卷。

以监督保障接续发展为目标，强化民意调查结果应用。“十四五”规划评估监督是一个延续性工程，中期评估监督不是终点，是在监督前半程规划落实的基础上，提出下一步改进规划实施的对策建议，以监督抓落实、以监督促发展。要在认识上再提升，对开展“十四五”规划评估监督的重要意义再认识、再升华，坚持问题导向和系统观念，立足更好发挥国家和本市规划的战略引领作用，充分吸收民意调查的意见建议，从宏观、中观和微观三个层面总结成绩、查找短板、分析原因、提出对策，及时发现新情况新问题，全力推动规划后半程顺利实施。要在实践上再提升，评估监督应当以人民群众是否满意作为评价工作好坏的根本标准，紧贴增进和改善民生福祉的目标，提出切实可行的措施办法，把推进“十四五”规划实施与超前谋划“十五五”规划的编制有机结合起来，全力推动本市经济社会实现更高质量发展，切实提升市民群众的获得感、幸福感和安全感。

专家点评

依法监督有效监督正确监督 提升全过程人民民主的绩效

■ 唐亚林

人民民主与社会主义是中国社会主义民主政治的两大根本原则，全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性。全面落实人民当家作主的理念，将全过程人民民主的旗帜写在中国的大地上、写进人类社会现代化的历史进程中，是作为我国根本政治制度的人民代表大会制度的内在要求。

人民代表大会制度作为全过程人民民主的制度载体，一方面确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务；另一方面支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，支持和保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、决定权、任免权。

经过多年的运行，各级人大及其常委会加大了立法权和监督权的运用实践，尤其是通过重大立法专项检查、重大决策事项专项监督等方式，赋能各级人大及其常委会以及各级人大代表、广大人民群众积极参与，既有力地维护了人民代表大会制度的权威性和尊严性，又极大地提升了全过程人民民主的满意度和绩效性。

人大常委会听取和审议五年规划实施情况的中期评估报告，是监督法赋予的一项重要法定职责，是推动规划落地落实的重要制度安排。上海市人大常委会将“十四五”规划实施情况中期评估监督工作列为年度重点监督项目，按照依法监督、有效监督、正确监督的原则，精心组织、多方联动、广泛调研、听取意见，注重将研究成果转化为改进规划内容、改进实际工作、改进决策方式、维护人民利益、维护党和政府权威的有力武器，从而将落实人大监督权和深化全过程人民民主转化为生动的民主监督实践、民主监督绩效和民主监督文化。

在人民代表大会制度领域，以专项监督赋能全过程人民民主，首先需要依法充分用足和真正做实人大及其常委会的立法权和监督权，创造多样化的监督平台、监督方式、监督机制，注重法规与实际相结合、党和政府意志与人民利益相结合，让包括专项监督在内的各种监督方式发挥转化、纠偏和改进作用。其次需要充分发挥上下级人大的协同联动作用，各级人民代表调研、协商、反映民意的参与作用，以及人大、党委、政府和各类组织的联络沟通、协商议事、协同行动的整合作用。最后需要充分运用和转化评估监督成果，该依法上升为地方法规的就及时转化为法律规范，该依法调整规划政策的就及时动态调整，该需要在后续工作中改进制度机制、工作方式措施乃至工作作风态度的，及时指出和追踪监督。也就是说，要把监督贯穿在地方党委和政府决策、管理、协商、评估的全过程，贯穿在各级人大及其常委会日常工作的全过程，推动各方相向而行，形成共识，创造推动事业发展的整体合力，不断提升全过程人民民主的发展绩效。

（作者为复旦大学国际关系与公共事务学院教授、大都市治理研究中心主任）