

提升民生工程实施效果的方法与策略研究

郭宏斌¹

(黄山学院 经管学院, 安徽 黄山 245041)

摘要:民生工程事关百姓福祉与社会稳定,安徽在全国率先尝试,并取得了良好的社会效果。通过对近年来民生工程实施结果的分析,笔者认为这一比例还有进一步提升的空间。提出应从民生项目选择、工作协调、政策完善、督察考核等方面提升民生工程实施效果。

关键词:民生工程; 实施效果; 策略; 机制

加强与创新社会管理一直是社会学关注的实务领域,并对此提出了各种各样的宏观解决方案。如有学者提出应强化政府权力;也有学者提出应构建有效的表达机制;还有人主张加强基层建设等。然而解读本次十八大报告(报告的第七部分:在改善民生和创新管理中加强社会建设中提出加强社会建设,必须以保障和改善民生为重点。),我们可以得出这样一种结论即进行社会管理有一个基本的前提就是改善民生。民生搞好了社会管理自然就容易了;民生搞不好,社会管理工作肯定不好做。民生问题能否解决,已经成为了构建和谐社会的关键性环节。笔者从事社会学学习与研究距今整十年,通过不断的翻阅学习、思考,总是有一种隐约感觉即“社会学面临着一种被他学科“淹没”和自身“学术品质”下降的危险,其实务性与公共责任也处于不断弱化的境地。”困惑未能解答。如何利用社会学的学科优势积极推进民生工程的规划与实施,对于社会学实现“增促社会发展”的学术使命以及从“学院派”走向“乡村建设派”具有重大价值。

笔者通过对近年来民生工程实施效果的分析,试图在完善项目选择、协调推进、政策完善、督查考核等方面,提出一些思路和建议,以提升民生工程的实施效果。

民生工程是2007年我省率先提出的一个政治概念,只要大家在百度(Baidu)上搜索“民生工程”,显示的词条几乎都与安徽有关,该工程已在我省实施五年有余。先后投入资金超过1200亿元,惠及全省城乡群众6000多万,项目涉及老百姓的衣食住行、社会保障、文化生活等诸多领域。“民生”一词用社会学的术语来讲,就是一个社会的成员,如何从社会和政府获得自己生存和发展的社会资源和社会机会,来支撑自己的物质生活和精神生活的问题。从目前的实施效果来看,全省群众对民生工程知晓度、满意度均在80%以上,应该来说还是比较理想的。根据本人近年来参与地方民生考核的经验来讲,以为该比例还有进一步提升的空间。怎样让政府的钱花在实处,花的让老百姓满意,学术界与政府应深入思考如何提升民生工程实施效果的方法。

一、完善民生工程项目选择机制

实施民生工程,项目选择至关重要。建立科学系统的民生工程项目选择机制,事关最广大人民群众的根本利益,也事关公共财政改革的发展方向。民生工程能否真正解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题,政府花钱,老百姓是否领情买账,首要环节在项目选择。

(一) 我省民生工程项目选择情况与存在问题

按照目前的组织程序。我省的民生工程项目选择主要经过以下流程:

作者简介:¹郭宏斌(1980—),甘肃兰州人。安徽黄山学院经管学院讲师,主要研究方向社会学、公共管理。

- 1、省直各部门、单位上报民生工程备选项目
- 2、省财政厅（民生办）对备选项目进行初步筛选并提出选择建议
- 3、省政府常务副省长（省民生工程协调小组组长）审定民生项目
- 4、提请省政府常务会议研究通过，再提请省委常委会研究决策
- 5、省长在《政府工作报告》中确定实施的民生工程项目，向人大代表和政协委员报告
- 6、省政府与各市政府签订目标责任书，各级各部门共同实施。

总体来看，我省民生工程项目选择层层把关，所选民生项目，无不反映出政府对民生问题的重视。然而，通过分析整个流程，我们也可以看出民生工程项目选择机制有待进一步完善。一是项目选择存在主观性、随意性。众多省直部门提出民生工程备选项目，再通过会议方式进行抉择，是一种经验化的作法。虽然现在有些部门开始尝试面向社会公众征集意见。如利用《安徽日报》、省财政厅门户网站(<http://www.ahcz.gov.cn>)设立民生工程项目问卷调查专版，向社会各界公开征集民生工程项目。由于信息不对称，基层政府、部门和群众参与度不够，也会造成的部门利益博弈行为，可能导致民生项目确定存在主观性、随意性。二是项目的合理性、有效性论证不足。在短短的一个多月中，一些项目主管部门凭借工作经验和直觉，更多地考虑资金保障和推动部门工作，对提出的民生项目的合理性、效率性和有效性论证不足，导致实施过程需要不断调整和完善政策措施。

（二）健全完善民生工程项目选择长效机制的建议

一是要确立阶段性目标。以有限的财力解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题，必须本着“尽力而为、量力而行、急事先办、务求实效”的原则，建立民生工程备选项目库，研究制定3—5年的全省民生工程规划，同时，加强民意收集、规划论证，增强民生工程政策体系的系统性和科学性。

二是项目征集与听证。在编制民生工程规划时，特别要注重听取基层政府和人民群众的意见，采用“自下而上”的项目选择方式，解决城乡居民最关心的民生问题。注重完善各项事关民生的项目规划，注重从省直有关部门项目库中选择新增项目。

二、加强民生工程协调推进机制

民生工程项目多，任务重，组织协调难度较大，只有确立坚强的组织保证，建立上下联动、多方协同、各负其责、各尽其职的工作格局，才能维护好、实现好、发展好人民群众的根本利益。

（一）我省民生工程协调推进机制现状

我省对民生工程一般实行项目化管理，基本形成政府统一领导、财政组织协调、部门牵头实施、社会广泛参与的推进机制。为充分发挥牵头协调作用，省财政厅采取特殊措施，抽调专人成立民生办，强力推进组织实施工作，省直部门和各市县也纷纷成立领导小组和工作机构，有力地保障了各项民生政策的落实。目前六安、宣城、黄山、淮南、马鞍山、芜湖等11个市加强了人员力量，充实了工作机构。但总体来看，组织保障仍然不够有力。一是市县部门对设立专门的民生工程项目机构问题反映强烈。随着工作任务的不断加重，督查考核激励约束作用的发挥，市县对设立专门的民生工程项目机构问题反映强烈，民政、劳动等各工程主管部门纷纷提出增加机构人员的要求。二是工作职责权限划分不清。民生办与各职能部门、与财政内部处室之间职责界限不够清晰，“越位”与“缺位”并存。少数地方投入人力、精力不足，情况不清、数字不明，调度推进不力，特别是县级民生办的牵头作用没有很好地发挥。

（二）加强我省民生工程协调推进机制的建议

实施民生工程是各级党委、政府的重要工作，必须从纵向、横向和内部加强组织保障。

一是要明确各级政府责任。在实施民生工程中，要正确处理好事权划分和分类指导的关系。省一级主要负责规划和统筹，主要制订宏观政策，提供纯公共产品和基本公共服务，改善最困难群众基本生产生活条件，同时要加强对市县政府的分类指导；市一级负责协调和指导，确保完成民生工程目标责任书确定的任务和目标，在贯彻省里统一民生工程项目下，要积极结合地方实际，进行民生工程创新。如黄山市 2012 年实施的民生工程项目有 36 项（33 项为省项目，3 项为市项目）；县（市、区）一级负有组织实施的主要责任，必须投入更多的工作精力，创新工作方法，确保各项政策落实。

二是要健全纵向协调推进机制。进一步加强各级民生办工作力量，健全完善工作机构，做到工作有人干、责任有人担。省民生办负责全省牵头组织工作，制定全省民生工程实施意见、筹资方案和实施方法，组织开展全省性综合督查和年度考核，为市县和省直部门搞好协调服务。民生办负责制定本级民生工程实施方案和筹资方案，一般挂靠政府；民生考核由（市）区委考核，也就是政府实施，党委考核。

三是要健全横向协调推进机制。建议按项目分类，确定省直部门牵头单位，负责各类项目的组织实施工作、制定政策措施、指导督查进展、分类考核，建立横向情况通报、联络员等制度，纳入政府部门年度目标考核，并与工作经费挂钩。

三、建立民生工程政策完善机制

从参与调研所反映的情况来看，部分民生工程项目存在这样那样的问题。如工程类项目的统筹规划、资源整合问题，农村饮水安全、公路村村通、乡镇卫生院、村卫生室建成后的运行维护管理问题，农村公路错车问题，低保五保资格，城镇居民医保、新农合基金、廉租房补贴结余问题，工程类项目进度较慢、项目点调整困难问题，部分补助类项目受益对象审核不严、资金发放不及时等问题，需要研究解决办法，及时完善政策措施。

（一）加大资源整合力度。民生工程包含的各项任务，无论是有形的基础设施还是无形的公共服务，无论是政府提供的纯公共产品还是社会力量参与投资的准公共产品，都应以整合的理念来策划、项目的手段来推进。在制度安排上，可将基础建设与农村改造结合起来。

（二）加大制度创新力度。各级各部门要坚持因时因地制宜，完善相关政策措施，使民生工程更加贴近实际、贴近百姓。

（三）加大群众参与力度。民生工程最终的效果如何，群众满不满意，往往取决于制度的设计、项目的安排。只有多听基层的意见和群众的呼声，调整完善政策措施，才能保证贴近基层的需求、顺应群众的愿望。只有充分调动群众的积极性，让群众参与、支持和监督民生工程，才能使民生工程成为真正为老百姓谋福利的实事工程、放心工程。

（四）加大后续管理力度。对于已经建成的公路“村村通”、饮水安全工程、乡镇卫生院、村卫生室等工程类项目，要健全完善设施运行、维护、管理制度，如少数饮水工程建成后，因没有制度约束，出现了入户率低、争水矛盾纠纷等一系列难题，工程交付使用后，工程质量、资金运用等方面缺少切实可行的监管措施，也没有搞好跟踪问效和后续服务，导致工程发挥不了应有的效益。

四、加强民生工程督查考核机制

为推动各地更好地实施民生工程，省政府每年与各市政府签订目标责任书，开展全省性综合督查和全面考核。作为地方政府的黄山市，其基本做法是以部门考核与引入第三方考核相结合，采用以随机抽样、实地验证等方法，作为考核民生工程实施效果的标准。

（一）加强上下级综合督查。注重督查实效性，改进督查方式，以抽样式督查和暗访式督查为主，坚持综合督查和专项督查相结合，结合实际制定详细督查方案，深入实地查看项目现场，走访受益群众，并根据督查情况总结反映各项工程实施情况。各项工程督查应设置关键性指标，其中：补助类项目主要督查补助对象准确性，资金及时、足额发放等情况；医疗和参合参保类项目主要督查配套资金到位，资金使用、结余等情况；工程类项目主要督查项目实施、后期运行管理情况；培训类项目主要督查培训机构基础台账真实性等情况。

（二）加强监察审计。监察审计部门要坚持在揭露问题、查处问题的同时，加强对项目资金使用效益情况的评估，促进提高财政资金的使用效益；加强纪检监察及司法机关的协作，健全和完善责任追究制，加大处理处罚力度，把民生工程政策和资金作为“高压线”，加强民生工程的跟踪问效，抓住不落实的事，追究不落实的人，确保各项政策落实到位。

（三）加强民主监督。进一步下移宣传工作重心，让群众知道民生工程“由谁实施，如何实施，谁能受益，如何受益”，使民生工程更“阳光”、更透明。建议从省人大代表、政协委员中选聘一批民生工程独立督查员，进一步推行民生工程政务公开，畅通民情民意反映渠道，及时反馈人大代表、政协委员、社会各界反映的问题，吸纳合理化意见和建议，主动接受人民群众的监督和评判。

（四）加强目标考核。保障和改善民生是各级政府的重要工作任务，建议不再单独进行民生工程考核，而将民生工程纳入省政府对各市政府的目标管理考核内容。各项目主管部门是民生工程规划、实施的主体，必须由各级政府对各部门的工作进行年度考核。县级是全省上下做实民生工程的基础环节，建议每年由省政府对部分县（区）进行表彰。

【参 考 文 献】

[1]郭宏斌. 社会学的批判精神与公共责任——兼论加强底层小人物日常生活研究的必要性[J].燕山大学学报, 2012 (4)

[2]杨亚非.和谐社会视角下的中国民生建设研究[J].前沿, 2011 (1)

[3]宋蓓. 社会建设视角下的民生工程——试论民生工程的长效机制[J].江西社会科学, 2011 (7)

[4]民生办课题组. 民生工程实施五年来的成效、问题和对策分析研究
<http://cz.huainan.gov.cn/e/DoPrint/?classid=58&id=13203>