

# 与时俱进创新发展 协商民主更上层楼

## ——十二届上海市政协履职综述

五载春华秋实，敬终如始，善作善成，十二届市政协走过了五年履职历程。

这五年，中共上海市委重视、关心和支持市政协工作，就政协工作召开两次大会、下发四个文件，市领导出席市政协各类履职活动超过160次；这五年，市政协积极履职尽责，20次专题议政性常委会议、180多次专题协商会和通报会、130多次委

员视察、近600项专题调研，政协协商与全市中心工作紧密衔接；这五年，广大政协委员、政协各参加单位和各专门委员会（指导组）共提交提案4000余件、反映社情民意信息3万余条，聚焦改革，为民建言，市政协对82个提案专题开展重点协商办理，召开各类提案办理协商会200余次；这五年，市政协致力提高履职能力现代化

水平，制定和修订工作制度20多项，努力增强履职实效。

数据背后，是十二届市政协在中共上海市委领导下，牢牢把握团结和民主两大主题，充分发挥协商民主重要渠道和专门协商机构作用，坚持与时俱进、创新发展，推进政协协商民主更上层楼的积极探索。

■本版撰文 谢婧

### 彰显制度刚性

2013年，十二届市政协的开局之年。履职伊始，一份《关于进一步加强市政协协商民主制度建设的意见》形成，十二届市政协认真梳理往年有效做法，向市委提出了开展协商民主“8种形式”和加强政协协商“5个安排”在内的一整套措施建议，《意见》被市委办公厅转发。在这份《意见》中，首次对市领导出席市政协协商活动作出制度性安排，明确提出“除市政协全体会议之外，市委、市政府领导每人每年至少出席1次市政协协商活动”，还提出“每年一季，由市委秘书长牵头，商研拟定全年在政协协商的主要议题”。在此基础上，2015年，市委办公厅印发了《关于加强政协协商民主建设充分发挥政协作用的实施意见》，对政协协商民主制度建设作了进一步深化和拓展，尤其是规范了市政协年度协商计划的制定，成为该份《实施意见》的最大亮点。《实施意见》明确，专委会同政府、政协制定年度协商计划，提交党委常委会会议专题讨论并列入党委年度工作要点。这意味着，政协年度协商计划的制定并非由政协单方面进行，而是以党委、政府、政协三家为主体，协商议题由党委常委会会议研究确定，这使得政协协商与党委、政府工作更加有效、紧密衔接。

增强协商的制度刚性，成效逐步显现。2013年，市领导参加市政协协商活动共有24人次，2014年达到33人次。2015年，市政协年度协商计划中原定专题协商会议20次，实际执行情况是29次。2016年原定21次，最终为28次。市委、市政府领导、市高院院长和市检察院检察长以及政府各职能部门负责人纷纷来到市政协，在决策出台前通过政协平台听取各方意见建议，充分体现协商于决策之前和决策实施之中。“计划外”的协商活动越来越多，有的议题一场下来，委员建言犹未尽，职能部门愿意“加场”，与委员进行更深层次的协商交流。五年来，市领导出席政协协商活动，同政协委员一起协商议政，回应委员关切，也从一个制度安排转变成为自觉。

为切实提高政协协商的质量和实效，“两个能力”建设在政协持续推行。十二届市政协提出，要着力提高协商活动组织能力和委员协商建言能力。聚焦提高协商活动组织力，市政协出台《常委会会议要则》，其中对委员发言时间作了明确规定，委员发言一般不超过8分钟，若超时，提示音会响起。这一做法是为了引导委员发言主题集中、简明扼要，也让更多委员有发言机会。除此之外，围绕年度协商工作计划，协商前统筹协调机制、协商议政互动交流机制、协商后促进协商成果转化运用的落实反馈机制也逐一建立。聚焦提高委员协商建言能力，健全通报反馈机制，在每次专题议政性常委会议前，相关部门到政协通报情况需提前提供相关文件资料，为委员知情明政、有的放矢建言创造条件。同时，市政协还建立了联系社会组织、各类智库、专家学者联合开展调研的工作机制，扩大有序参与。

### 在继承中创新

开展预算协商、参与立法协商、加强民主监督、推进提案公开……不少履职创新之举渐入佳境。在十二届市政协期间，实现了向更加制度化、规范化和程序化迈进。

一段时期内，政协监督财政预算只是浅尝辄止。2011年底，有政协委员提出，人大对预算实施法律监督，但预算公开受到全社会普遍关注，政协作为广纳社会各界意见的协商平台，应当主动作为，将财政预算作为民主协商和监督的重要内容。于是，十二届市政协对十一届市政协提出并已尝试开展的财政预算协商监督工作进行了深化和丰富。由市政协经济委员会牵头，2013年，初步建立了“专题通报会+专题协商会”的协商模式，市政协分管领导专门到市政协听取委员对于做好次年财政预算工

作的意见建议，取得良好效果；2014年，首次开展对预算执行情况的监督评议，并对全口径预算管理进行协商讨论，协商内容增加到“财政收支、政府基金、国资收益、社保收支”四本账；2015年，《上海市政协开展预算协商实施办法》出台，工作机制愈加完善，协商监督成效愈加显著。目前，十二届市政协已将预算协商覆盖到了每年度市级预算编制、执行、决算全过程的关键环节。

监督小组出现在杨浦、宝山、松江、奉贤、金山和崇明等地区的河道周边，察看现场，听取情况，研究问题，寻求对策。历时5个多月、400余人次参与，针对中小河道治理过程中亟需协调推进和解决的问题，提出意见建议300余条。开展专项民主监督活动，是强化政协民主监督职能的一次探索性尝试。十二届市政协还在总结以往民主监督工作经验做法的基础上，提出了每年安排一次专题监督性常委会议、至少一次专题

监督小组出现在杨浦、宝山、松江、奉贤、金山和崇明等地区的河道周边，察看现场，听取情况，研究问题，寻求对策。历时5个多月、400余人次参与，针对中小河道治理过程中亟需协调推进和解决的问题，提出意见建议300余条。开展专项民主监督活动，是强化政协民主监督职能的一次探索性尝试。十二届市政协还在总结以往民主监督工作经验做法的基础上，提出了每年安排一次专题监督性常委会议、至少一次专题

围再到升级，市政协努力建言献策。在上海自贸试验区挂牌之初，围绕释放改革红利组织多场调研，并提出“加强自贸试验区内外联动，深入推进上海全市层面改革开放”的前瞻性建议。之后几年，又聚焦以自贸试验区建设为突破口全力深化改革攻坚，开展持续调研，提出大量推动自贸试验区与上海“四个中心”建设联动发展的对策建议，不少都在2017年“上海自贸试验区改革3.0版”中得到体现。

料，共出版文史资料30辑、780余万字。编制实施上海市“十三五”规划，市政协充分发扬民主，听取各方意见建议。在政协平台上，150余次专题协商活动，超过2000人次的政协委员和专家学者积极参与，贡献了1200多条真知灼见，经整理归纳，最终形成了涉及八个方面的57条具体建议措施。谋利民之策，献安民之计，促惠民之举，十二届市政协为促民生

### 图片报道

### 画最大同心圆

图1：市政协围绕科创中心建设，组织政协委员开展系列履职活动。  
图2：市政协聚焦创新社会治理，组织政协委员深入基层社区调研。  
图3：政协委员建言更多历史文化遗迹向公众开放，多次实地调研。



图4



图5



图6



图1



图2



图3

图4：政协委员视察黄浦江两岸45公里公共空间贯通。

图5：市政协每年举办面向各国驻沪机构的情况通报会，听取在沪外籍人士意见建议。

图6：营造推进政协协商民主良好环境，宣传人民政协理论实践，政协向社会公众敞开大门。

市人大、市政府每年的立法项目要到政协听取政协委员意见。十二届市政协期间，参与立法协商工作的相关制度保障机制、工作调研机制、沟通联系机制和意见反馈机制逐年完善，形成了由市政协社会和法制委员会牵头实施，各专委会（指导组）结合专长承办的格局。五年来，政协委员参与立法协商项目100多件（次），提出意见建议3000余条。根据市人大常委会工委和市政府法制办的反馈情况，政协委员就法规规章（草案）提出的修改意见采纳率较高。比如，委员对《上海市供电条例（草案）》提出19条建议，12条被采纳；对《上海市生活饮用水卫生监督管理办法（草案）》提出的17条建议，采纳率超过70%。尤为值得一提的是，市政协围绕《中国（上海）自由贸易试验区条例》起草制定，报送的修改建议报告得到立法机关高度肯定，委员们就加强行政司法顶层设计、预留制度创新空间、加强风险防范等方面提出的意见建议，被充分吸收采纳。

2017年，市政协围绕“本市城乡中小河道综合整治”首次探索开展专项民主监督。由市政协资环建委员会牵头，一支支由政协委员、各党派成员、相关地区政协委员组成的专项民主

监督会议，有关部门对政协提出的监督报告应在三个月内予以反馈，每年年底市政府办公厅向市政协常委会通报重点监督意见落实情况和提案办理情况等。这些建议都在市委关于政协民主监督工作相关文件中得以体现。

以公开透明履职和提升提案质量为立意，持续推进提案公开，十二届市政协为此不断努力。市政协提案委员会通过信息化手段，将十一届政协以来共计9000多件提案，形成规范电子文本，建立了提案信息数据库，已全部实现向全市党政部门公开，并有序推进提案内容逐步向社会公开。提案公开，一方面，促使提案质量提高，资政建言作用得到进一步发挥；另一方面，更有效推动了党委政府及有关部门对政协协商建言的重视、采纳和反馈，体现阳光履职。

### 谋发展促民生

助推上海当好改革开放排头兵、创新发展先行者，十二届市政协为谋发展献计出力。

建设具有全球影响力的科技创新中心，市政协接续建言，连续三年以此为议题，在常委会议上开展专题协商议政。从直言剖析创新环境、市场机制、人才集聚等方面的制约因素，到呼吁强化企业创新主体地位，破解源头创新和成果转化“两个一公里”问题，再到提议创新资源配置方式，把握好市场运行和政策调控的最佳结合点，协商内容逐年深入。其中，建言较为集中的有关引聚人才、股权激励、完善国企改革办法等，被采纳到本市出台的“科创中心2.2版”中。

建设国际文化大都市，提升城市软实力，市政协集思广益。由市政协教科文卫体委员会牵头，开展国际文化大都市目标体系研究，“对标”国际相关指标体系和代表性城市数据，比较分析上海建设国际文化大都市的现状与不足，并对公共文化供给等硬指标建设、营造文化生态等软指标建设提出一系列设想。市政协还持续关注红色文化资源整合开发、城市历史文脉传承保护，提出的关于打造“红色源头”历史文化风貌区、“大世界”复业等建议，正陆续成为现实。为城市记忆征集史料，市政协文史资料委员会还重点征集“改革开放”“对口支援”“我与上海”三个系列史

毕力躬行。五年来，市政协围绕教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、养老服务、住房保障、公共交通、城市安全等重点民生问题，组织一系列履职活动，深入一线调研，了解真实情况，倾听群众愿望，以会议、视察、提案、反映社情民意等多种形式，提出有针对性的意见建议。

每年，市政协有30%以上的协商议题、40%以上的提案、50%以上的社情民意信息都直接关系到社会民生。一年一次的专题议政性常委会议中，总有1到2场的议题紧扣民生，常委们踊跃发声。比如，聚焦大气污染防治，提出加快淘汰“黄标车”，提高道路通行证准入门槛和提前淘汰奖励补贴，建议所有建筑工地强制执行环保施工规范，使用具备除尘装置的施工设备；聚焦创新社会治理，呼吁让“串百家门”的优良传统回归到群众身边，为居委会“减负”，取消合并部分台账，强调培育社会组织要注重去行政化、去官僚化、去垄断化；聚焦“老龄化”社会痛点，建议扩充居家老人“一门式”服务窗口，受理老年人生活服务咨询、就医保障指引、法律援助等业务；聚焦“最严”食品安全法有效执行，建议推进适应跨境电商

发展的食品进口准入前置审批改革创新，将进口食品监管信息纳入上海食品安全追溯平台等。

此外，由政协委员提出的发放高龄老人补贴、扩大敬老卡适用年龄范围、依托社区发展公共托幼服务、建立非急救医疗转运社会化工作平台、地铁延时运营、老旧电梯维保专项整顿、一线环卫工人道班房建设及配套设施完善、退休职工医疗互助保障金直接给付等众多建议措施，都已经得到采纳并已付诸实施。

十二届市政协坚持大团结大联合，注重发挥联系广泛、协调关系、凝聚力量的优势，努力画好最大同心圆。

在学习中增进和凝聚思想共识。市政协把巩固共同思想政治基础作为重大政治任务，通过中心组学习会、常委专题学习会、委员学习会等多种形式，深入学习中共十八大、十八届历次全会、中共十九大精神，深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想的精神实质和丰富内涵，引导广大政协委员增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识。人民政协理论进党校、进行政学院、进社会主义学院已形成常态，市政协学习委员会持续深化与市委党校（行政学院）、市社会主义学院合作，市政协学习委员会每年都为主体班次学员授课，生动介绍政协是什么、做什么、怎么做，深化各级党政干部和党外干部对人民政协的认识。关注基层政协履行协商民主职能的创新探索，市政协地区政协联络指导组善于梳理总结各区政协特色履职实践，密切交流，互学互访。

促进民族团结、宗教和睦、社会和谐。市政协民族和宗教委员会参与主办“阳光育人”计划，帮助在沪贫困少数民族学生成长成才，迄今为止，已有140余名学生收益；举办宗教文化系列讲座、论坛，引导各界正确了解宗教文化及其在社会发展中的积极作用；就来沪少数民族流动人口服务与管理深入调研，提出具体建议措施，市委统战部、市民宗委、市公安局等部门积极研究落实；呼应宗教界关于加大宗教文化遗产保护的诉求，提交提案，得到市文物局等提案办理单位明确回应：“十三五”期间，将对包括本市宗教建筑、寺观教堂等在内的一批宗教文化遗产进行整体保护和有机更新。

密切与港澳台侨有关方面沟通交流，拓展平台，精心服务。市政协每年举办沪港合作与发展研讨会、澳门青年人才上海学习实践团、华侨华人经理人座谈会、台胞联络组成员专题座谈会等活动，已成为港澳台侨界人士了解祖国发展、献策上海改革、促进交流合作的重要桥梁和纽带。为提升港澳青年对祖国的认同感，市政协港澳台侨委员会拓展服务外延，五年累计接待十余批500多名来自香港、澳门各领域的青年领袖，通过组织参观、座谈，帮助其深入了解国内经济社会发展现状。

拓展对外友好交往。十二届市政协期间，同外国议会及类似组织开展各类外事活动达500多批次。市政协的大门也向在上海工作生活的外籍人士打开，通过市政协情况通报会、市政协公众日、外籍人士座谈会等活动，越来越多在上海工作生活的“老外”走进政协、感知政协，更直观了解中国政治体制和人民政协制度，并乐于为上海城市发展提出建议，贡献了不少“洋社情民意”。讲好中国故事，展示开放、创新、充满活力的上海城市形象，市政协对外友好委员会充分发挥优势，积极促成上海国际友城公园落户前滩，向海内外人士征集犹太难民与上海相关史料并集结成书，举办中国企业“走出去”研讨会、“公共外交对话会”等活动形成品牌影响。

五年来，党派团体也在政协舞台上各展所长，共提交大会发言200余篇、提案400余件、反映社情民意信息1万余件，先后有170余名民主党派和无党派人士委员担任特邀监督员，帮助党委政府查找问题、改进工作。在伟大的中国民主革命先行者孙中山先生诞辰150周年之际，市政协还牵头筹备了系列纪念活动，学习、继承和发扬孙中山先生的爱国思想、革命意志和进取精神，为上海创新发展和中华民族伟大复兴汇聚力量。