

# 新思想引领高质量发展 优秀实践案例 ①

## 制度化实践更好彰显人民民主的真谛

上海市人民政协理论研究会案例编写组

上海是全过程人民民主重大理念首提地。为深入贯彻习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述,全面落实中共上海市委关于打造全过程人民民主最佳实践地的部署要求,十四届上海市政协创设上海政协全过程人民民主实践点,着力开展“有事好商量、众人的事情由众人商量”的制度化实践,着力打造“一个窗口”“五个平台”,推动政协践行全过程人民民主的方式、程序、机制更加具体化、实效化,形成践行全过程人民民主工作闭环,更好助推城市治理现代化,更好助力增进民生福祉,更好彰显协商民主的制度优势和治理效能,协力推动构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体。



图为上海政协全过程人民民主实践点。金松摄

**将制度优势转化为治理效能 在凝聚共识中创造发展动力**

唐亚林

### 创新动能

我国全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构,是我国政治生活中发扬社会主义民主、实践全过程人民民主的重要形式。近年来,市政协坚持把全过程人民民主贯穿履职全过程,持续加强专门协商机构建设,在进一步健全协商工作规则等制度机制,强化专委会、界别、机关建设,提升协商议政、调查研究等工作质量,打造数字提案平台、社情民意信息直通车等的基础上,重点围绕协商民主在推进全过程人民民主中的地位作用,打造了一些平台载体和制度机制。

对标新时代人民政协作为专门协商机构的使命任务以及上海打造全过程人民民主最佳实践地的要求,政协在践行全过程人民民主过程中还存在一些需要加强和改进的工作。一是政协践行全过程人民民主重大理念还需要进一步系统深入阐述。目前,学术界对政协践行全过程人民民主的探讨还不够充分,各地政协在如何践行全过程人民民主重大理念方面,尚处于各自摸索阶段,还缺少系统指导和理论支撑。上海作为全过程人民民主重大理念首提地,需要率先加强相关理论研究和探索。二是政协践行全过程人民民主的流程还需要进一步形成闭环,其制度化、规范化、程序化等方面还有待提高。比如,政协协商议题向各民主党派、人民团体征询意见较为充分,但直接向政协委员和界别群众征集的还不够多;各民主党派、无党派人士和人民团体在政协履职的机制还需要进一步完善,组织力度还需要进一步加强;政协协商民主的履职成果评价和反馈还需要更加系统科学。委员在政协履行职责、参加活动情况,协商活动从题目选取、调研开展到会议组织、成果转化运用等,制度程序还需要进一步优化,更好做到可计划、可落实、可跟踪、可评价,着力实现目标导向和结果导向相统一,切实形成正向反馈、良性循环。三是反映民意的平台载体还需要进一步拓展深化。人民政协作为专门协商机构,主要工作是协商,工作方式是搭台。如何在搭建高效顺畅的协商平台,对于政协工作提质增效具有重要作用,目前在搭建多元平台、畅通表达利益诉求渠道、提高界别群众参与度方面还需要持续用力。比如,政协反映社情民意,间接来自委员的声音多,直接来自基层的较少,民意反映还不够充分;政协组织开展的各类重要协商会议、调研视察活动、民主监督工作,邀请各界群众参与的还不够多;政协委员工作站平台功能还需要进一步拓展,参与率、规范化、实效性方面还有待提高;运用政协网上民意集纳平台与群众互动交流还不够多。

为推动政协践行全过程人民民主更好转化为参与实践更加完整、机制程序更加健全、平台载体更加丰富、效能优势更加彰显的制度安排,十四届上海市政协履职开局之年,就将推动打造全过程人民民主最佳实践地作为

重大政治任务,制定出台《关于充分发挥人民政协专门协商机构作用 推动上海打造全过程人民民主最佳实践地的意见》和工作方案,并召开推进会,全面部署12项重点任务,努力在完善全链条有序参与中汇聚民意、在扩大全方位协商议事中汇聚民智、在实现全覆盖团结各界中汇聚民心,充分彰显社会主义协商民主的制度优势和治理效能。全国政协和市委对上海政协深入践行全过程人民民主、发展协商民主创新实践,提出了明确要求。市委常委会专门审议通过《上海政协全过程人民民主实践点建设工作方案》,支持市政协在长宁区古北市民中心设立上海政协全过程人民民主实践点,集中开展协商民主的创新实践,探索形成可复制推广的经验做法,着力推动全过程人民民主的方式、程序、机制更加具体化、实效化。

### 主要做法

按照全国政协和中共上海市委的部署要求,上海政协明确全过程人民民主实践点年度计划、实践项目和时间节点,建立工作机制,强化市区联动,着重在扩大有序参与、服务基层治理、讲好民主故事等方面深化创新探索。

**(一)把准目标定位,进一步完善工作机制。**立足把协商民主贯穿履职全过程,聚焦提高政治协商、民主监督、参政议政水平,更好凝聚共识,着力打造“一个窗口”“五个平台”。即:充分彰显社会主义协商民主独特优势和治理效能,生动展示全过程人民民主创新实践和精彩故事的重要窗口;有序参与平台、联系界别群众平台、深度调研平台、联动协商平台、凝聚共识平台。通过将经常性联系界别群众、常态化收集社情民意、阶段性协商议政调研等结合起来,持续推进在沪全国政协委员、市政协委员、区政协委员参与创新实践,形成上海政协深入践行全过程人民民主工作闭环。一是优化议题提出机制,把确定履职议题作为践行全过程人民民主的前提基础,更好落实凡是涉及群众切身利益的重大决策都要广泛听取群众意见的工作要求。二是完善深度协商互动机制,把深入协商议政作为践行全过程人民民主的着力点,更好发挥政协作为制度化的政治协商平台功能。三是完善有效民主监督机制,把加强民主监督作为践行全过程人民民主的重要举措,充分发挥协商式监督特色优势。四是完善精准建言咨政机制,把建言咨政作为践行全过程人民民主的有效方式,更好服务决策科学化民主化。五是完善广泛凝聚共识机制,把凝聚共识作为践行全过程人民民主的中心环节,努力寻求最大公约数、画出最大同心圆。六是完善及时评价反馈机制,把增强履职实效作为践行全过程人民民主的目标追求,通过加强对履职成果评价和反馈,全面提升履职工作质量。

**(二)深化创新实践,更好彰显协商民主制度优势。**重点推进十项试点工作:一是形成汇集民意有效渠道。确定有关涉及群众切身利益的协商议题时,把有关协商平台作为重要渠道,广泛听取界别群众意见。同时,强化

社情民意信息联系点建设,促进基层意见建议及时顺畅反映,更好转化为推动经济社会发展的政策举措。二是组织联合调研。组织在沪全国政协委员、市政协委员和有关单位联合开展调查研究,为建言咨政提供有力支撑。三是打造联动协商基层平台。市政协举行有关专题协商会议时,设立分议题或分会场,组织联动协商建言。同时,支持鼓励长宁区政协创新开展“站、室、点”一体化建设;鼓励、服务市政协委员参与长宁区政协民主协商工作站协商议事,提升政协协商服务基层治理的效能。四是推动提案全流程办理。围绕提案工作提、立、办、督、评各环节,探索创新将协商民主贯穿提案工作全过程的方式方法,推动更多三级政协委员和界别群众参与其中。五是探索协商式民主监督。市政协开展民主监督工作,视情邀请长宁区政协推荐特约监督员、选聘民情观察员等,参加专题监督性常委会会议、视察活动等。六是及时广泛凝聚共识。举办讲坛、讲座,并把长宁区作为重要阵地,组织政协委员深入基层宣传宣讲、立足本职联系服务界别群众。七是促进履职成果落地。加强对各类履职成果的梳理归纳,研究论证,探索履职成果群众评议制度和后评估机制。八是协同举办协商民主理论研讨会。邀请国内外专家学者围绕社会主义协商民主的理论和实践开展研讨。九是开展理论和实践研究。聚焦协商民主制度化创新探索,总结形成践行全过程人民民主的可复制可推广经验,为三级政协委员深入基层群众开展协商履职、更好推动政协协商有效服务基层治理提供有力支撑。十是做好宣传展示工作。用好各类媒体积极宣传创新实践和成效,将实践点作为对外交流的重要窗口,全方位展示人民政协践行全过程人民民主的实践成果和生动故事。

**(三)强化组织保障,举全市政协之力推进试点。**一是建立健全运行机制。建立联席会议制度,明确职责任务和运行机制,制定实践点运行工作制度和管理办法,抓好工作统筹推进,确保实践点工作常态化运行。二是强化实践项目运行。根据市、区政协履职安排,明确实践点年度计划,实践项目和时间节点,强化市区联动,集中开展协商民主的创新实践,推动全过程人民民主的方式、程序、机制更加具体化、实效化。

### 实际成效

上海政协全过程人民民主实践点开展了一系列创新探索,在拓展民主参与渠道、深化协商议政、联系界别群众等方面发挥的重要作用,搭建了一批市区政协联动践行全过程人民民主的机制平台,形成了一批体现协商民主实效的高质量履职成果。

**(一)组织深度调研。**依托实践点,着力把情况摸清、把问题找准、把建议提实。比如,围绕“加快生产生活方式绿色转型,高标准推进‘无废城市’建设”中群众关心的热点问题,确定有关涉及群众切身利益的协商议题时,把有关协商平台作为重要渠道,广泛听取界别群众意见,听取意见建议,

沟通民意意愿,将有关意见建议转化为市政协“高标准推进‘无废城市’建设”专题协商会议建言成果,助力上海进一步加快“无废城市”建设。围绕“大力推动文化事业和文化产业发展,提升城市文化软实力”这一主题,组织委员开展重点课题调研,听取基层文旅、商务等部门和界别群众的意见建议,市、区两级政协委员聚焦区域文化品牌打造、文化和旅游资源融合创新发展、文物和非遗保护、吸引和留住优秀文化人才等主题展开交流。政协委员和界别群众提出的“扩大文旅消费”“提升文旅业活跃度和综合贡献度”“推动文旅融合高质量发展,巩固拓展区域文化影响力”等意见建议,通过相关专委会的汇总梳理,转化为市政协相关专题议政性常委会会议的建言。围绕“强化基层社区治理,提高社区治理数字化、智能化水平”主题,组织委员深入社区实地调研,向部分街镇发放调查问卷,聚焦以数字化变革提升社区治理合力、积极探索社区治理智能模式、加快构建高效便捷的数字治理体系等,广泛听取相关政府部门、政协委员、专家学者、界别群众等的意见建议。在总结分析、深入协商的基础上,及时将各方提出的“加强基层社区治理队伍建设”“面向基层开发标杆应用场景”“优化自治共治的政策环境”等建议,转化为市政协相关专题议政性常委会会议建言。举行“财经议事厅”协商议政活动,三级政协委员、智库专家和界别群众等围绕“文旅产业融合发展”和“新一轮消费品以旧换新”两个专题,结合近期上海出台的新一轮促进消费的系列政策,及国际消费季暨上海“五五购物节”、消费品以旧换新等系列活动内容,以圆桌会议形式开展协商议政。

**(二)精准建言咨政。**通过实践点探索,构建民意收集、建言转化、成果反馈的全链条工作机制。比如,围绕“聚焦提升三大先导产业能级,推动制造业高质量发展”议题开展协商议政,着力推动会议筹备和课题调研同步开展、相互支撑,课题组组建及调研过程中,邀请两位市长区政协委员全程参与,两个月内密集走访36家企业、召开9场现场座谈会,委员们对存在的形势严峻的“卡”点、亟待疏通的“堵点”、不应承受的“痛点”、“鱼与熊掌”的“难点”、着力点上的“弱点”等短板深入协商,对进一步提升三大先导产业能级积极建言。比如,市政协编发的社情民意信息《推动网办事项从“能用”到“好用”切实发挥“一网通办”平台效能》,引起市有关职能部门的高度重视,推动优化“出生一件事”“房屋买卖一件事”等业务系统全流程运营管理,加速企业登记系统功能升级,切实将群众的评价意见转化为提升政务服务能力和质量的具体举措。比如,聚焦新就业形态劳动者“急难愁盼”问题,通过专题调研、政协提案、大会发言、专题协商等多种方式,积极为新就业形态劳动者权益保护建言献策,推动成立快递物流行业工会,推动“促进新业态形态劳动者权益保障协商机制”立法进程,以明确关爱服务清单、选树劳模先进典型等举措增强灵活就业群体的职业认同感等。

**(三)开展民主监督。**把完善民主监督制度机制作为践行全过程人民民主的重要举措,通过召开专题监督性

常委会会议、专题监督会,开展专项监督、专题视察监督等,推动重大任务落地落实。为进一步提升监督质效,以实践点为试点平台,积极带动各界群众代表广泛参与民主监督活动。比如,围绕召开推进人与自然和谐共生的现代化建设情况专题监督性常委会会议,会前,依托市区政协“站室点”履职平台开展美丽上海建设成效问卷调查,回收455份园区问卷和4112份市民问卷,把群众意见建议带到会议现场,真正体现美丽上海建设成效如何广大市民最有发言权。

**(四)讲好中国故事。**组织举办外籍人士走进政协、外籍人士情况通报会等活动,生动讲述协商民主故事,统一战线故事、人民政协故事。实践点正式运行以来,已有大批外国公务员和外交官培训项目学员来沪交流,通过聆听协商民主故事,实地了解发展全过程人民民主的政协实践,参访学员们纷纷表示,全过程人民民主从人民中来、到人民中去,这种理念值得许多国家学习。

### 总结思考

人民政协是实践全过程人民民主的重要形式,也是打造全过程人民民主最佳实践地的重要“方面军”。坚持人民政协为人民,充分彰显中国式民主的本质特征和鲜明特色,总结上海政协全过程人民民主实践点的创新实践,有几点体会和认识。

**一是坚持以人民为中心的发展思想,必须畅通渠道,充分听取民意。**坚持人民政协为人民,充分发挥上海政协全过程人民民主实践点接地气、察民情、汇民心、聚民智的优势,搭建社会各界深度参与政协协商的平台,拓展委员联系界别群众的渠道,开展重点协商议题的前期调研,及时对界别群众提出的问题、表达的意愿、创造的经验反映上来,提高建言献策的针对性有效性,进一步拓展界别群众参与协商民主实践的广度和深度。

**二是践行人民城市重要理念,必须依靠群众,广泛发动群众。**坚持把全过程人民民主融入城市治理现代化,以建设实践点为契机,更好开展市、区政协联动,组织三级政协委员积极参与基层协商,助力解决好基层群众关心关注的“关键小事”和热点难点问题,着力服务基层治理、推动增进民生福祉,助推构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体,更好彰显协商民主的优势效能。

**三是讲好全过程人民民主故事,必须组织宣讲,更好宣传展示。**坚持理论和实践相结合、线上和线下相结合,深入推进“一点两基地”(上海政协全过程人民民主实践点、上海政协全过程人民民主研习基地、上海市政协-复旦大学全过程人民民主研究基地)协同联动,及时总结、全面展示实践点在拓展民主参与渠道、深化协商议政、联系界别群众等方面发挥的重要作用 and 取得的实际成效,讲好人民政协故事、协商民主故事、全过程人民民主故事,着力打造充分彰显社会主义协商民主独特优势和治理效能、生动展示全过程人民民主创新实践和精彩故事的重要窗口。

“有事好商量、众人的事情由众人商量。”商以求同,协以成事,是全过程人民民主的精髓。人民政协在长期民主实践中,围绕团结和民主两大主题,不仅创造了包括政协协商、协商民主等在内的新型民主形态,而且通过各种制度化协商平台与制度机制的构建,将中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的制度优势有效地转化为治理效能,既让各社会主体力量在共同的发展目标引领下尽可能达成最大程度的发展共识,又让社会各方在推进中国式现代化进程中尽可能地激发更大的能量,全方位参与社会主义现代化强国建设的历史征程。

近些年来,上海作为全过程人民民主重大理念的首提地,围绕践行全过程人民民主的方式、程序、机制更加具体化、实效化这一主题,多方面推动全过程人民民主的制度化、机制化、程序化与法治化进程。其中,上海政协不仅在制度层面探索了推进政协协商和基层协商有效衔接、推动政协协商参与基层治理的体制机制创新,出台了诸如《政协上海市委员会关于开展履职“服务为民”活动的实施意见(试行)》《政协上海市委员会关于完善委员联系界别群众制度机制的实施意见(试行)》等制度性文件,为协商民主的制度化注入了制度动力,而且在实践层面通过创设上海政协全过程人民民主实践点等方式,搭建了各级政协组织和政协委员全方位参与政协协商和基层民主的多种平台体系,为全过程人民民主的实践发展提供了源源不断的参与活力和不断累积的成果支撑。

上海政协全面推进协商民主践行和深化全过程人民民主的有益经验,首先表现在全面落实以人民为中心的发展思想,将超大城市人民的意志表达、人民的利益保障、人民的有序参与、人民的决策管理、人民的监督评议融入于人民城市建设的生命周期,让城市的规划、建设、治理与发展始终不会偏离人民的意愿与预期。其次表现在将协商民主的制度程序、参与实践和发展绩效三者有机统一于政协协商的全过程,通过政协协商的制度建设和政协委员联系界别群众和基层社会的机制建设、各方主体力量议事协商的平台体系建设以及各类协商制度机制平台的资源保障建设等,创造政协协商与政党协商、政府协商、基层协商、社会组织协商等深度互动和可持续发展的动力机制。最后表现在通过创建“有事好商量、众人的事情由众人商量”的协商制度与协商文化,将所有的人都团结在共同的政治理想和发展目标引领下实现的全过程,心往一处想,劲往一处使,最大程度地形成发展共识和团结合力,为超大城市治理共同体的一致性行动和有效性发展奠定坚实基础,进而将人民城市建设、中国特色城市现代化发展道路与中国式现代化等多重目标有机融合在中华民族伟大复兴和社会主义现代化强国建设的伟大历史进程中。

(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)