人民政协在发展全过程人民民主中的功能作用研究

□ 孟东方（重庆师范大学党委副书记、校长）

习近平总书记在党的二十大报告中指出，全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。人民政协作为党领导人民当家作主的一项基本政治制度，在推进全过程人民民主发展中有着独特的地位和作用。当前，围绕党的二十大提出的新使命、新要求，人民政协如何立足自身定位和内在优势，在发展全过程人民民主中更好发挥作用，就成为了重大课题。鉴于此，课题组以人民政协在发展全过程人民民主中的地位作用为题，准确把握新时代人民政协的性质定位，理清人民政协的独特作用，结合当前情况，提出更好发挥作用的建议。

准确把握新时代人民政协的性质定位，是充分发挥人民政协功能作用的基础。党的十八大以来，以习近平总书记为核心的党中央加强对人民政协工作的全面领导，作出系列重大部署，确立了人民政协新的定位。强调人民政协是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，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，是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排，为人民政协事业发展指明方向，提供了遵循。在坚持新的定位基础上，人民政协不仅是发展全过程人民民主的重要制度和载体，更担负着发挥多重功能推动全过程人民民主发展的重要使命。

人民政协在发展全过程人民民主中的独特优势和功能。课题组依据新时代人民政协的性质定位，来把握人民政协的独特功能作用。主要表现在民主协商、协助治理、建言参谋、民主监督和团结联合五个方面。一是人民政协作为专门协商机构，是推进社会主义协商民主建设的重要力量。二是人民政协作为国家治理体系的重要组成部分，是更好实现民主管理的重要制度设计。三是政协协商在民主决策过程中的重要参谋作用。决策前为党委、政府建言献策；决策实施中监督落实，促进决策落地生根。四是政协协商式监督，是我国民主监督体系的重要组成部分。五是人民政协作为统一战线组织，坚持大团结大联合，为实现中华民族伟大复兴广泛凝聚共识和凝聚力量。

更好发挥人民政协的功能作用需要强优势、补短板。课题组在总结政协功能作用发挥的基础上，提出7个方面的建议。一是坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合。坚持和加强党的全面领导，才能充分发挥人民政协的统一战线、民主协商等重要作用，才能把制度优势转化为治理效能。二是在加强政协制度化、规范化、程序化等功能建设方面，要不断完善各项规章制度、推进履职工作全过程各环节规范化和程序化建设。三是在提高政协协商质量和水平方面，要提高委员协商能力和水平、创新协商平台、规范协商互动环节。四是在完善委员联系界别群众制度机制方面，要规范和完善委员联系界别群众的规则办法与长效机制等。五是在推进协商民主广泛多层制度化发展方面，要推动政协协商与其他协商的一体化建设，完善政协搭台的党委、政府与基层的长效协商机制等。六是在提升政协监督水平方面，要完善民主协商全过程监督体系、规范民主监督主体、加强民主监督的反馈落实。七是在发挥凝聚共识作用方面，要在坚持和加强党的全面领导中凝聚共识、在协商议政全过程中凝聚共识、在团结合作中凝聚共识。

数字政协建设的内容及路径思考

□ 宋 泓（九龙坡区政协党组书记、主席）

习近平总书记关于数字中国建设的重要论述和党的二十大战略部署，为推进数字政协建设指明了方向、阐明了方法、明确了路径。九龙坡区政协围绕数字政协建什么、怎么建、怎么管、怎么用，深入调查研究、找准短板弱项、借鉴先进做法，有针对性提出意见建议。

找准数字政协建设的短板弱项

一是全市有基础，但认识不够到位、统筹不够给力。市政协已建成委员综合履职管理服务平台及“报刊网微号”，但各板块缺乏系统集成，功能运用不够充分。

二是各区县有探索，但业务不够聚焦、应用不够充分。部分区县政协自建有OA办公系统、门户网站、微信公众号、委员履职服务APP，单项有应用，标准不统一，存在重复建设、数据二次录入、资源浪费的问题。

三是政协内部有数据，但采集不够齐全、协同不够紧密。各区县政协建立了提案、社情民意信息、委员履职等数据库，但采集不详细，封闭运行，存在“数据烟囱”“信息孤岛”现象。

四是工作有推进，但机制不健全，力度显不足。各区县政协推进不平衡，在核心业务梳理、数据归集、谋划“一件事”等方面辨识度不够突显。

借鉴市外数字政协建设先进经验

浙江省宁波市、温州市等地的数字政协建设方法路径值得学习借鉴。

一是强化体系构建、分步实施、迭代升级。宁波市建设“政协委员履职通”，搭建“1+3+N”的应用体系框架，温州市形成“172”体系架构，提供“一屏总览”决策支持管理展示平台。

二是强化数据归集、汇总清洗、支撑应用，实现数据贯通，多维度共享。宁波市通过跨系统归集各类数据，建立市政协数据仓。温州市对接省政协，梳理市政协核心业务，打造数字政协全景图。

三是强化整体智治、多跨协同、综合集成，实现省市县三级政协联动、与党政部门多跨协同、多跨场景应用。宁波市集成打造“政协商”“政共识”“政担当”三大功能板块，分设7个子场景和省政协8个统建应用。温州市政协打造“掌上履职”“掌上议政”“掌上办公”三大业务应用平台，推出“提案e办”“学思系列”“云上界别”等具有温州政协辨识度的多跨场景应用。

明晰数字政协建设的实践路径

加强顶层设计。一是制定全市数字政协建设方案，构建数字政协建设的“四梁八柱”。二是明确目标任务打表推进，以实现最快的速度、最高的效率、最低的成本。三是出台区县政协数字化建设指导意见，为区县政协提供建设依据。

聚焦业务应用。“一件事”是应用开发建设的核心抓手。紧盯线上协商、“渝事好商量”、提案、社情民意信息、委员履职平台、会议通等政协核心业务，策划推出“一件事”应用，编制“一图两清单”，迭代开发具有重庆辨识度的多跨特色应用场景。区县政协要积极承接市政协统建场景，有序推出区县级政协特色场景应用。

推进数据归集。一是清洗归集市、区两级部门相关数据，为场景应用提供公共接口、标准数据支撑。二是搭建市、区县两级政协数据库。三是推进数据贯通、上下联动、多维度共享。

注重多跨协同。一是对接融入数字重庆建设，深度融入数字重庆建设“1361”整体构架，对接好全市一体化智能化公共数据平台，衔接“渝快政”“渝快办”“两端”业务应用。二是贯通跨部门参与、协同、运维渠道，实现“技术方案统一标准、场景应用统筹建设、技术支撑协同推进”。三是解决数据贯通权限、安全等问题。

强力保障实施。一是明确奋进目标。紧盯“一年形成重点能力、三年形成基本能力、五年形成体系能力”目标，把“三个核心绩效”作为主攻方向，认真制定具体举措，打表落实项目化清单，加快形成具有重庆政协辨识度的实用实战成果。二是健全工作机制。建立数字政协建设统筹协调、晾晒通报、督查督办、政企合作、“一地创新、全市共享”等机制，形成一盘棋推进数字政协建设的工作格局。三是持续迭代升级。及时总结经验，紧扣新情况新问题，开展需求分析、功能测试，以数字化赋能政协工作现代化。

创新发展区县政协委员工作平台

□ 王 频（武隆区政协党组书记、主席）

委员工作平台建设是政协的一项创新性工作，是加强专门协商机构建设，践行全过程人民民主、参与国家治理，实现工作方式转变的生动实践，充分体现了政协的时代价值。

委员工作平台在2001年至2008年期间处于初期探索阶段，从2012年起建设势头加速，并由点及面全面推开，到2020年在全国迎来发展高峰。就发展模式来看，经历了联络服务型、协商议事型、特色功能型、远程网络型、复合多维型等阶段。就发展特征来看，有产生时代化、载体平台化、构成多元化、服务前沿化、协商多样化等特点。就发展结构来看，体现了层级性、整体性、开放性的特点。

平台发展不足体现在以下几方面。一是定性不标准。各地对平台的定性不属于机构，以致委员工作职能职责没有明确定位。二是覆盖不全面。各地发展不平衡，在区域或委员中没能全覆盖。特色委员工作室怎么建、建多少，需进一步探索。三是协商不到边。群众关注的热点、难点多，而委员工作岗位职责所限，不可能事事协商，时时跟踪。少数地方，基层协商多于例会协商，存在顾此失彼现象。四是建设不规范。需要各省市甚至全国统一名称、统一职责和工作规范。

为此，课题组提出五点建议：

一是坚持以正确政治方向引领平台发展。坚持在党的领导下开展委员平台工作。各级政协党组定期研究委员平台工作，指导开展委员平台协商、监督和委员活动。

二是突出政协性质特点推进委员平台工作。把握政协工作时代性。通过委员平台强化学习，引导界别群众形成团结奋斗合力，营造共同思想政治基础。把握专门协商机构特殊性。把协商作为平台的主业，定期开展平台协商、临时协商和小型“微协商”。把握联系群众迫切性。始终关注人民群众的迫切愿望，将为群众“鼓与呼”多转化为“商与办”。把握委员主体性。根据“一事一议”的需要，发挥委员特长，广泛参与调研、视察、协商，提出意见建议。把握效能实质性。凡是纳入计划的协商问题，都要“回应”，没有列入计划而实际又需要的，尽可能组织好协商，不能让平台成为“空摆设”。

三是从实际出发赋能平台建设。注重平台顶层设计。注重可行性与规范性，既要鼓励探索创新，又要规范运行。注重平台量和度的关系。平台尽可能覆盖全体政协委员，以委员工作站为主的地区，委员工作室宜少；以委员工作室为主的地区，委员工作站宜少，避免重复性设置。注重服务群众本质要求。把协商解决问题的过程转化为化解矛盾、协调纠纷、团结人心、凝聚共识的过程。注重基层工作新特点。根据现阶段基层群众流动性大、群众诉求涉及面宽、思想矛盾构成错综复杂等因素，设置网上综合性“委员工作平台”等办法，开展民主协商工作。

四是正确处理好各类关系确保平台高效运行。处理好政协例会协商与委员平台协商的关系，不能用基层平台协商冲淡或代替例会协商。处理好基层协商与政协民主协商的关系。前者实施的主体是基层自治组织，后者则以平台为载体，委员为主体，不定时地开展协商。二者之间要有效结合，把握好民主协商的密度、温度。处理好委员工作平台协商与其它方面工作的关系。要坚持协商为主，重点突出协商和界别活动等鲜明特色，在协商上做实做细。处理好计划协商与临时动议协商的关系。计划内的要重点保证，也要因时因地调整。计划外的需要临时动议协商的，应分析研究，不宜随意无序。

五是坚持规范化制度化提升平台运行效果。平台设置扁平化。基层街道、社区、村居委会宜统一搭建一个平台为宜，不宜一地搭建多个或数类协商平台。委员个人平台特色化。以委员个性特征设置委员平台，不宜普遍开花，因地制宜即可。工作机制体系化。界别与委员之间，基层政协与委员界别之间，通过完善工作机制形成互动关系。特别是协商成果如何运用应作为机制体系建立的重点。基层协商一体化。加强政协协商与基层协商有机衔接，完善与乡镇党委、政府、人大一体化联动协商机制。

解决区县政协“两个薄弱”问题的思考

□ 陈克宁（奉节县政协秘书长、办公室主任）

基层是国家治理的末端，也是服务群众的最前沿，市县政协出门即基层、开门即群众。解决市县政协“两个薄弱”问题，事关中国特色社会主义协商民主制度的优势彰显，事关基层治理体系和治理能力的现代化，更事关人民政协制度的成熟定型。为切实做好“两个薄弱”问题的研究，奉节县政协课题组采取实地与书面相结合方式，实地调研了永川、开州、奉节、彭水、云阳、巫山、巫溪7个区县，并通过网络问卷形式对7个区县602名政协委员、101名政协机关干部进行摸底。

调研发现，“两个薄弱”存在三方面共性表现。一是在制度层面上，区县间差异性较大。各区县政协年度协商计划安排的工作量参差不齐，议政性选题缺乏标准体系和规范流程。机构设置、人员编制和工作内容也不尽相同，经常性工作发力不均、成效不同。二是在工作层面上，作用发挥还不够。7个区县中仅有4个将政协工作纳入了对部门、乡镇的年度考核，其他区县缺乏推动工作的有效载体。都开展了“渝事好商量”活动，但客观上仍存在一些重协商任务完成、轻协商结果转化，重协商形式创新、轻协商程序规范的问题，如何在建好的基础上管好用好，还处于“摸着石头过河”的探索阶段。三是干部队伍上，存在普遍性短板。从调研情况看，各区县政协干部总体上偏老龄化，与同级党委政府相比，处于明显劣势。

产生“两个薄弱”的原因分析：“基础工作薄弱”方面。主要表现在思想重视和工作支持不够，协商工作标准化、规范化不够，民主监督力度不够，委员学习教育不够，联系界别群众不够，经常性工作质量有差距。“人员力量薄弱”方面。主要表现在委员的产生与管理机制脱节，委员联络服务和保障不健全，委员履职考评不规范，政协干部工作能力有待提升，政协干部结构不够优化，人员编制数量不足，机关党的建设还有差距。

为此，提出以下建议，用以更好优化顶层设计、寻找破题之道。一是在加强党的全面领导方面，建议主要是以“两个全覆盖”为目标，进一步建立健全区县政协党组织体系；发挥“党领导政协工作”考核指挥棒的作用，争取把各部门、各乡镇（街道）党领导政协工作情况纳入经济社会发展实绩或党建工作考核，营造各级各部门支持政协工作的良好环境。二是在加强制度机制建设方面，建议主要是建立完善委员联系界别群众机制、委员读书活动机制、建言资政成果转化应用和跟踪机制、民主监督闭环管理机制、政协委员机关干部学习机制和区县政协协商工作规范。三是出台有关规范支持区县政协创造性开展工作方面，建议主要是促规范、扩编制、强培训、建智库，实行市县政协干部上派挂职，推进数字政协建设等。四是加强机关干部培养选拔方面，建议主要是制定全市政协机关干部行为准则、建立政协机关干部赛马比拼机制、选优配强区县政协办公室班子成员。五是加强委员队伍建设方面，建议主要是委员选拔培训、管理服务等方面。六是加强地方政协理论与实践的研究，建议主要是探索“基地+工作站”理论研究模式，迭代升级全市政协各类培训、讲座的资源，评选推广创新案例，开展业务技能大比拼、统一编制政协工作业务知识库等。

下一步，我们将继续抓好中共中央办公厅《关于加强和改进新时代市县政协工作的意见》文件精神的落细、落实、落地，找准解决“两个薄弱”问题的“定盘星”、打好“组合拳”，以改革思维、创新理念、务实举措不断激活政协工作“一池春水”。

关于做好委员联系界别群众工作的思考

□ 穆家佳（市政协联络委办公室主任）

党的二十大报告对“完善委员联系界别群众的制度机制”提出明确要求。做好委员联系界别群众工作，是政协组织自身政治性、统战性、人民性的迫切需要，有利于发挥政协联系广泛、人才荟萃、位置超脱的优势，广泛凝聚各方智慧力量，为党治国理政厚植政治基础和社会基础。近年来，各地政协守正创新，取得诸多鲜活经验和成果，如重庆市政协创新打造“渝事好商量”和“委员工作室”两大特色平台，为委员走向基层服务群众拓展渠道，推动政协协商与基层协商互融共促，已成为具有全国影响力和鲜明辨识度的重庆政协履职品牌。但委员联系界别群众工作也客观存在工作机制不顺畅、界别意识不够强、界别活动不规范、工作平台不完善、工作保障不给力等不足。

市政协联络委作为牵头推进委员服务管理工作的部门，在长期的实践中逐步形成了以下思考和认识。

前提 明白“联系谁”——正确认识“界别群众”概念

“界别群众”主要指政协委员所联系、所代表、可以带动和影响的那部分群众。关键在于理解政协委员多重身份的带动性和影响力，“界别群众”不仅包括委员“所在界别的群众”，也包括委员作为其他身份可以带动影响的群众。强调在内部团结联谊基础上，通过委员影响力面向统战群体、面向基层群众，将朋友圈延伸到“体制外”、推展到“圈层中”。

基础 明确“做什么”——科学设置“联系工作”内容

具体以思想引领、听取意见、反映要求、凝聚共识、增进团结、汇集力量为主，让人民群众真切感受到政协很近，委员很亲。主要有：组织宣讲宣传、反映社情民意、开展协商建言、服务群众需求、凝聚社会共识等。

关键 规范“怎么做”——不断完善“联系工作”机制

强化“委员是主体，政协是平台”工作理念。一是理顺政协组织领导机制。政协党组和主席会议发挥领导作用，专委会发挥基础作用，委员工作机构发挥纽带作用，界别召集人发挥带动作用，中共党员委员发挥表率作用。二是夯实委员作用发挥机制。在委员推荐产生上完善界别群众推荐政协委员选拔机制。在委员人事安排上强化界别对应原则。在委员教育培训上强化委员界别身份意识，定期开展界别召集人培训。三是优化政协经常性工作机制。建立常态化的界别协商会议、界别发言制度，完善党政工作部门与相关界别常态联络与情况交流工作制度。四是优化委员履职激励约束机制。开展委员履职量化考核评价，强化结果运用。五是强化委员履职保障机制。明确专委会为所联系界别配强联络员，保障界别活动经费。争取将委员联系界别群众的工作量纳入所在单位对委员考核的工作量之中。

重点 落实“做出彩”——赋能提升“联系工作”质效

一是注重改革赋能。“完善政协委员联系界别群众机制”已纳入全市“加快实施”的重大改革项目。我们将坚持问题导向，优化顶层设计，以“一件事”“场景化”的理念创新重塑工作机制，以典型案例推动好经验、好做法得到复制推广，强化“联系工作”与政协经常性工作的融合，让群众有更多参与感和获得感。二是注重数字赋能。激发“数字政协”便捷、互动、开放的特性，推动多级政协联动履职，鼓励委员通过“线上渠道”联系服务群众。三是注重平台赋能。创新打造更多一线性、下沉性、开放性，组织化、常态化、特色化的委员履职平台，串联起政协组织和政协委员的责任链、履职链。四是注重联动赋能。坚持多级政协委员共同参与，委员分散发挥个人作用与集中发挥界别团体优势相结合，“沉下去”将更多活动办在基层与“请上来”邀请更多群众走进政协相结合。五是注重理宣赋能。以理论研究提升履职质效，切实把理论研究成果转化为工作新思路新举措。同时发动政协自有媒体、传统主流媒体、社会新兴媒体联动宣传，以委员访谈、活动专栏、视频展播等方式提升工作显示度和影响力。