

浦协办发〔2015〕28号

关于印发《关于进一步提高浦东新区政协提案质量的调研报告》的通知

区政协委员，政协各参加单位：

《关于进一步提高浦东新区政协提案质量的调研报告》，已经浦东新区五届政协第四十次主席会议审议通过。现印发给你们，请结合履职工作参阅。

附件：《关于进一步提高浦东新区政协提案质量的调研报告》

浦东新区政协办公室

2015年10月20日

附件

关于进一步提高浦东新区政协提案质量的 调研报告

政协提案是履行政协职能的重要方式，提案质量是提案工作的生命线。为认真贯彻《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》的精神，推动政协提案工作与时俱进，新区政协提案委员会将进一步提高政协提案质量列为调研课题，旨在通过对新区政协五届一次会议以来的提案工作进行“回头看”，并根据区委、区政府关于解放思想、勇于改革的总体部署和各项工作要求，就如何更好地发挥政协提案围绕中心、服务大局、建言献策、助推发展的应有作用，提出相关对策及实现路径的思考。调研中专程赴市政协提案委员会学习请教，先后召开多个层面的调研座谈会，并发放相关调查问卷。通过调研方式的多样性，力求调研分析的客观性以及对策建议的可行性。

一、新区政协五届一次会议以来提案的特点与成效分析

自 2012 年新区政协五届一次会议至 2015 年新区政协五届四次会议以来，提案工作在政协常委会、主席会议的领导和重视下，得到了政协委员、政协各参加单位的热忱参与以及政协机关各部门的大力支持，为助推浦东创新驱动、转型发展和“二次创业”作出了积极贡献——

（一）提案组织有力

1、在提案工作定位上凸现重要性。新区政协五届一次会议以来，政协主席会议始终强调提案工作是体现政协职能的“关键要素”和“生命力所在”，坚持以往新区政协提案工作的良好做法，将提案作为政协工作的重要抓手，从而把提案工作贯穿于全体政协委员、各党派团体、各专委会、各界别、各社区组履职的重要内容和政协机关的日常工作中。新区政协常委会、政协主席会议每年定期听取提案受理审查报告、提案办理报告、提案办理单位民主评议报告和提案年度工作报告，并进行审议。

2、在提案工作组织上体现协同性。新区政协坚持委员提案与集体提案相结合、会议提案与平时提案相结合、提案组织与社情民意反映相结合的工作方法。按照质量为先和充分协商的原则，在提案提交程序化、立案审查规范化、提案办理协商化的过程中体现提案工作的协同性，并形成了每年全会前会同区政府开展提案工作专题培训、年中坚持召开提案办理工作总结推进会、组织提案办理“回头看”活动、年末进行工作总结和开展评选等各项工作制度。

3、在提案质量理念上注重引导性。新区政协在工作开展中，通过组织提案工作文件学习、编写和发放《提案工作资料汇编》等形式，坚持寓引导于服务之中；通过开展对提案工作的年度集中宣传、重点提案宣传以及提案背后的故事宣传，坚持寓引导于宣传之中；通过每年一次的优秀提案评选、每两年一次的优秀提案办理单位评选，坚持寓引导于评选之中，产生了一批有价值、有份量、有实效的高质量提案，

每年有 20 余件提案被评为优秀提案。

（二）提案特点突出

1、提案立案率较高。新区政协五届一次会议以来，共收到提案 1127 件，包括会议提案 1071 件，平时提案 56 件。其中委员提案 762 件，届次提案比例分别占 69.29%、64.29%、64.91%、71.76%。；党派、团体提案 334 件，届次提案比例分别占 30.34%、28.57%、30.19%、29.57%；政协各专门委员会提案 15 件；政协界别组提案 8 件；委员进社区组提案 8 件。经审查，共立案提案 1011 件，届次立案率分别为 85.39%、89.12%、89.81%、94.02%（相关统计见下表）。

浦东新区政协五届一次会议以来提案情况统计表

项目 会议	提案数（件）		立案 数 （件）	立案 比例 （%）	委员（人次） 参与提案比 例（%）
	会议提 案（件）	平时提 案（件）			
一次会议	254	13	228	85.39	58.21
二次会议	279	15	262	89.12	62.29
三次会议	243	22	238	89.81	55.40
四次会议	295	6	283	94.02	65.64

2、提案涵盖面较广。从立案提案的内容来看，经济类 332 件，占 32.84%；教科文卫体类 222 件，占 21.96%；城建类 172 件，占 17.01%；综合类 285 件，占 28.19%。

3、提案指向性较强。从立案提案的指向来看，聚焦政府关心的重点事项的提案 425 件，占 42.04%；聚焦社会关注的热点事项的提案 253 件，占 25.02%；聚焦百姓关切的难点事项的提案 333 件，占 32.94%（相关统计见下表）。

浦东新区政协五届一次会议以来立案提案指向统计表

项目 会议	数量 (件)	提案主体		提案指向		
		委员 提案 (件)	集体 提案 (件)	政府 关心 (件)	社会 关注 (件)	百姓 关切 (件)
一次会议	228	146	82	108	66	54
二次会议	262	176	86	104	62	96
三次会议	238	154	84	95	51	92
四次会议	283	192	91	118	74	91

(三) 提案成效明显

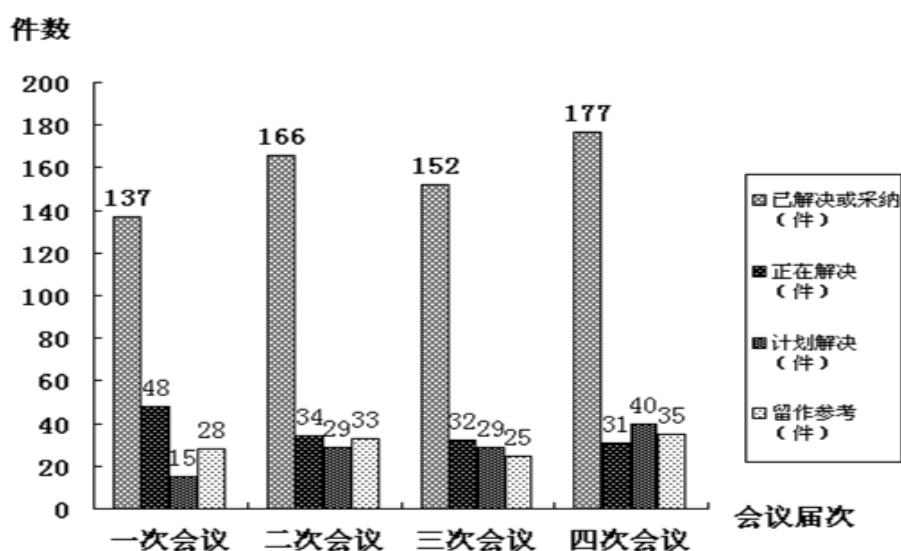
1、以“渠”引“策”，发挥了政协组织的平台功能。新区政协领导积极倡导学习提案、关注提案、参与提案的工作氛围，采取了“访”（走访委员）、“评”（民主评议）、“察”（年度视察）、“报”（区情通报）相配套的工作措施；形成了“线上”（提案新干线）与“线下”（《新区政协》）相结合的工作渠道；确立了会前（组织辅导、提案征集）、会中（提案受理、审查立案）、会后（办理协商、重点督办）相衔接的工作抓手，从而为委员和政协各参加单位的提案履职搭设桥梁，畅通渠道，激发运用提案献策出招的积极性。

2、以“案”献“计”，发挥了政协委员的智库作用。委员和政协各参加单位在围绕浦东建设上海“四个中心”核心功能区、促进经济转型与产业升级、抓住中国（上海）自由贸易试验区建设机遇深化浦东改革创新、建设具有全球影响力的科技创新中心核心功能区等方面，提出了一批高质量、有见地的提案。同时，持续关注养老事业、教育均衡化、卫生医疗改革和环境保护等问题，积极建言献策。其中，一些重要提案以社情民意方式报市、全国政协。政协委员怀着“想

干事”的提案履职愿望，在提案办理落实中收获“促成事”的成就感。各民主党派浦东区委、区有关人民团体在组织、酝酿、撰写和提交提案中形成了时间启动早、环节衔接紧、人力配置足、议题切入深、提案数量多的工作经验。

3、以“提”促“办”，发挥了政协提案的助推效应。新区政协五届一次会议以来的提案办复率和走访率均达到100%，办理解决采纳率和满意率稳步提高。据统计，届次提案办理已解决或采纳分别为137件、166件、152件、177件，占60.09%、63.36%、63.87%、62.54%；办理满意率分别为97.70%、86.64%、91.17%、92.08%，其余表示理解。与此同时，按照区政府的统一要求，自2015年第三季度起，各提案承办单位集中开展办理“回头看”活动，以加大办理推进力度（相关统计见下图）。

新区政协五届一次会议以来提案办理情况统计图



二、新区政协五届一次会议以来提案的不足与原因分析
 从总体上看，新区政协五届一次会议以来的提案数量相对稳定，质量逐年提高，但从高标准、高质量的角度来衡量，

仍有以下不足，成为今后改进和提高的空间——

（一）提案履职上的“不平衡”

在运用提案履职方面，四年来，党派、团体等集体提案每年占提案总数的30%左右，发挥了提案的生力军作用，但界别、社区组提案偏少，四年分别为8件。同时，会议期间提案数量比较稳定，但委员参与提案的面还不够广泛，平时提案数量相对偏少，四年共56件。原因在于：一是部分委员还缺乏提案的履职意识，多年未曾提出或参与提案；有的委员担心出现“乌龙球”，提案“回娘家”自己办，从而影响了撰写提案的积极性。二是界别、社区组将活动成果转化成为提案的意识有待加强和提高。

（二）提案选题上的“雷同化”

一方面有些提案内容往年提过，再次提案时对策建议显得大同小异。另一方面，每年在一些提案中存在着选题雷同的不足，此类现象比较多地集中在养老事业、垃圾处理、市政建设等方面。分析造成选题“雷同化”的原因，一是提案者对往年提案以及所提事项的变化情况缺乏深入了解；二是在选题时视野还不够开阔，缺乏认真比选，缺少委员之间的相互沟通。

（三）提案表述上的“学术化”

有个别提案侧重于对某一事项的背景阐述、意义论述和相关政策法规的诠释，虽具有一定的学术性，但在具体建议上由于不够贴近实际而缺乏操作性。究其原因在于提案者缺乏提案过程中的调研意识，一份有质量的提案形成来自于全

面、深入、反复的调研。与此相反，未经调研的提案很难提出具有针对性、可行性、实施性的具体建议，也难以用事实、数据和民意说话，从而影响了提案的质量。

（四）提案内容上的“不合规”

提案审查中，主要有“内容不属本地区工作范围”，“属于学术研讨的”，“内容空泛、没有具体建议的”三类提案不符合立案规定。例如，新区政协五届四次会议共有 18 件提案未予立案，其中 14 件是因为提案内容超出新区事权范围所致，不合办事程序，难以办理而无法立案。因此，提案者要了解 and 熟知提案内容所涉及的事权与职能，避免提不属于浦东新区管理事权范围的提案，对确有情况、有分析、有建议的事项可以通过社情民意渠道上报。几年来，对不予立案的提案，分别通过转上一级提案、转社情民意和请提案者修改后再提交的形式进行了认真处理（相关统计见下表）。

新区政协五届一次会议以来未予立案的提案统计表

项 目 会 议	数量(件)	原 因		
		事权原因 (件)	不具操作 性 (件)	其他原因 (件)
一次会议	39	28	6	5
二次会议	32	19	10	3
三次会议	27	15	8	4
四次会议	18	14	2	2

（五）提案行文上的“不合体”

部分提案者提交的提案或者行文过于随意化、内容过于简单化，或者提案事项过于庞杂化（未做到“一事一案”）、提案建议过于空洞化，甚至极个别的提案有些偏离选题、首尾不一。主要原因是对提案文体要求不够熟悉，提案有“背

景分析”、“案据论证”和“提出建议”的“三段论”格式要求，提案者要了解 and 熟知有关提案撰写的原则和要求。

三、进一步提高新区政协提案质量的对策及路径思考

提高提案质量是推进人民政协协商民主建设的需要，也是提高政协委员和政协各参加单位履职水平的需要，更是扩大公民有序政治参与的需要。围绕提高提案质量，新区政协在今后的工作中应着力在以下方面继续探索和实践——

（一）肩负使命，积极履职，进一步增强政治协商、民主监督、参政议政的意识

以凸显主体、加强主导、紧扣主题、围绕主线为工作方针，切实增强政协委员和政协各参加单位的履职意识——

1、推进政治协商，切实增强大局观。一方面，对提案的组织要坚持正确的政治方向，强化全局观和系统思维，加强委员的思想政治建设，提高政治把握能力，坚持引导和鼓励委员、政协各参加单位通过政协平台体现话语权，发挥影响力。另一方面，要坚持将提案工作融之于政协工作的全局之中，在推进提案工作的过程中，把切实做好提案工作作为领导者、提案者、承办者和提案工作者共同的目标、责任和任务，充分发挥政协的资源优势、专业优势、智库优势和组织优势，争取委员和政协各参加单位对提案工作的重视和支持，通过提案工作体现协商民主的参与性、包容性和程序性。要注重政协调研课题和全会大会发言成果的转化，加强提案工作的“预研究”和“蓄水库”建设。

2、促进民主监督，切实增强质量观。在更好发挥政协

协商资政和民主监督作用的过程中，着力通过充分调研、深入思考和广泛沟通提高提案质量，围绕民主监督必须有计划、有题目、有载体、有成效的要求，以高质量提案发挥其作为民主监督重要方式之一的作用。坚持发挥优秀提案的示范作用，引导政协委员和政协各参加单位撰写体现专业优势、发挥决策咨询作用的提案，围绕浦东承担改革开放排头兵中的排头兵、创新发展先行者中的先行者的责任和使命，更好地反映关乎全局的大事、要事和群众关心之事。

3、积极参政议政，切实增强履职观。政协委员、政协各参加单位和政协各专门委员会是提案工作的主体，肩负着通过提案反映民意、集中民智，为浦东经济社会持续健康发展建言献策的使命。要充分发挥政协委员联系群众、团结各界的重要作用，不断增强委员和政协各参加单位提案履职的意识，努力提高广纳良言、广献良策、广聚共识的整体水平。根据《政协上海市浦东新区委员会关于进一步完善委员联系服务和管理工作的意见》的精神，将委员年度提案履职情况纳入反馈之中。

（二）围绕中心，服务大局，进一步提升“愿作为”、“能作为”、“善作为”的履职能力

以乐于学习、敏于思考、勤于调研、善于建言为工作要求，不断增强委员和政协各参加单位的提案履职本领——

1、聚焦靶向“愿作为”，提升敏于发现问题的思考能力。围绕建言出力、献策出谋、献计出力的提案宗旨，委员和政协参加单位在关注大势、把握大局中不断加强时事政治、政

策法规、经济知识、创新理论等方面的学习，强化辩证思维，发挥“脑力”，以解放思想推动破解难题，以改革创新引领转型发展，把提案聚焦到事关浦东经济社会发展的重要问题和人民群众普遍关注的热点问题上。新区政协通过组织区情通报等方式提供知情明政服务，从供提案所需、促提案所成、利提案所优出发，探索分期组织、分层研究、分类指导的工作方法，努力为提案者创造与政府部门的对接沟通条件，增进组织者、提案者、办理者之间的协商互动，在全会前通过酝酿一批、培育一批、归并一批的工作办法，持续产生具有立足当前、利在长远特点的重要提案。

2、深耕细作“能作为”，提升勤于研究问题的调研能力。

围绕立足研判力、讲究化解力、注重助推力的提案要义，委员和政协各参加单位不断培养前瞻性、战略性、针对性的眼光，拓展视野，善用“眼力”，采用定向调研、分期调研、联合调研、跟踪调研等方式，把握规律性，体现方向性，在去粗取精、去伪存真中寻求解决难点问题、典型问题和瓶颈问题的创新举措和具体办法。新区政协进一步优化提案常年提的工作机制，有针对性地引导和组织平时提案，通过组织政协专委会、界别组、社区组“一体两翼”等相关调研服务活动，便于提案者在深入浅出的分析研究中提出解决现实难题、谋求创新发展的精准提案。

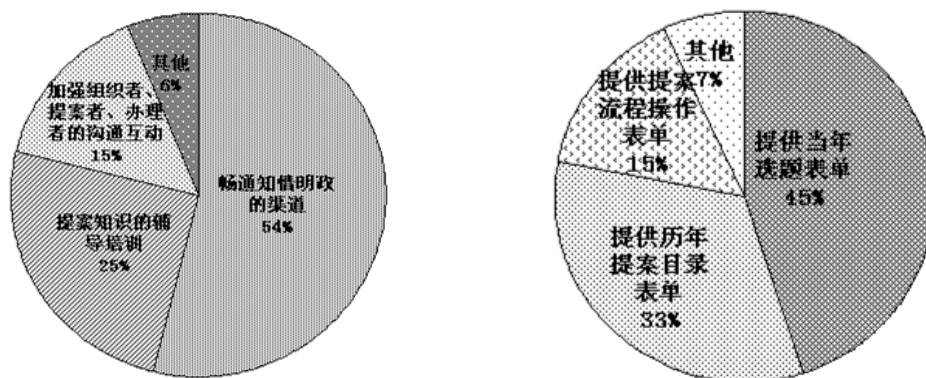
3、操作可行“善作为”，提升助推解决问题的动手能力。

围绕言之有据、析之有理、对之有策、办之有效的提案标准，委员和政协各参加单位加强对中共中央、市和新区政协有关

提案工作一系列制度性文件及相关提案工作条例的学习，了解提案的相关具体要求，把握“手力”，使提案提得适时、提得适当、提得适用，努力使提案由“说到了、说清了”向“说准了、说对了”方面下功夫，发挥好提案“金点子”、“好主意”、“巧办法”的作用。新区政协在健全和完善工作信息平台服务系统中，统一提案电子文本要求，设定“案由背景、案据分析、对策建议”三个模块作为提案提交的文本格式。同时，做好届中新委员的提案业务知识的讲解和辅导。通过进一步组织提案心得交流、提案点评、提案宣传等方式，增强提案的实效性，鼓励委员和政协各参加单位尤其是界别组、社区组多提贴近民生、回应民盼的优秀提案（相关统计见下图）。

对委员、集体问卷调查反馈的统计图

- 您认为最应在哪些方面加强提案服务？
- 您认为提案组织工作中哪项最重要？



（三）增强互动，对应操作，进一步提高选题服务、查询服务、流程服务水平

以通力服务、通畅渠道、通达区情、通融协商为工作抓手，进一步提高政协提案组织服务水平——

1、凸显由近而远的“望远镜”功能，推进“提案选题

参考表单”服务。为便于委员和政协各参加单位的提案选题，新区政协在每年的第四季度结合工作通报，根据新区本年度工作总结和下年度工作思路与主要任务的确立，会同区政府相关部门共同制成提案选题的参考表单予以发布，旨在为委员和党派、团体提供选题服务，引导提案者从由近而远的“望远镜”中思考重大问题，关注重点、立足民生、聚焦热点，使提案选题具有广泛性、准确性和针对性。

2、凸显由此及彼的“广角镜”功能，推进“历年提案目录表单”服务。新区政协将五届一次会议以来的提案予以梳理，汇总历年提案目录表单，完善历年提案资料信息库予以发布，以便于提案者掌握历年提案的情况，引导提案者从由此及彼的“广角镜”中拓宽视野，避免同类提案和重复选题，从历年提案中总结成效，查找不足，以便有的放矢地提出高质量的提案。同时，积极扩大委员间、党派间和界别、社区组的学习交流，发挥自身优势，立足职能对应、专业对应、思考对应，使提案更加符合选题准、情况明、调研深、分析透、建议实的要求。

3、凸显由表及里的“透视镜”功能，推进“提案流程操作表单”服务。根据《政协上海市浦东新区委员会提案工作条例》的精神，新区政协开展提案流程操作标准化建设，具体包括总体要求、提案征集、提案受理审查、立案程序、分办交办等相关内容，形成表单予以发布，体现提案组织工作的严密化、透明化，从而引导提案者从由表及里的“透视镜”中了解提案工作的整体流程，便于委员学习，把握提案

自身“选题——调研——撰写”的三个核心，了解提案撰写“案由——案据——建议”的三个要素，知晓提案操作“论证——提交——审查——立案——办理”的五个环节。同时，加大提案提交信息化、网络化服务平台建设，进一步在便捷性、互动性、共享性、兼容性上予以优化，积极拓宽网上酝酿、沟通、协商渠道，为提案办理公开化打下良好基础。

提案质量既检验着提案者履职能力的高低，还直接影响到提案办理能否真正取得实效，因此，“提”和“办”既是结合体，又是统一体。新区政协将在为提案工作提供良好服务的同时，努力督促提案承办单位提高办理实效，并在本届内会同相关部门开展提案办理成效的调研。可以预见，随着社会主义协商民主建设的不断推进，新区广大政协委员、政协各参加单位将牢记使命，开拓奋进，更好地运用提案履行职责，为助推浦东经济、政治、文化、社会和生态文明建设不断贡献智慧和力量。

附注：浦东新区政协五届一次会议以来优秀提案实例见《浦东政协网站》“提案新干线”栏目