

# 全过程人民民主视角下的 代表“全天候”履职实证研究

宿迁市人大工作理论研究会 何通 陈追

党的二十大报告要求，发展全过程人民民主，支持和保证人民通过人民代表大会制度行使国家权力，加强人大代表工作能力建设。全过程人民民主载之于人大制度，现之于代表履职。做好代表工作、发挥代表作用，是人大及其常委会有效行使职权的前提，是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容。中国特色社会主义进入新时代，代表工作面临许多新情况、新问题、新挑战，如何顺应全过程人民民主建设新要求，推进代表工作创新发展，是值得各级人大深入探讨和实践的重大课题。本文旨在运用比较分析法，通过代表履职的辩证分析，以基层探索实践案例为牵引，就代表“全天候”履职开展系统化研究，以期更大程度发挥代表主体作用，筑牢中国式现代化新实践的民主根基。

## 一、逻辑起点：代表“全天候”履职的SWOT分析

1. 优势分析：人民代表大会制度的独特制度功效。制度优势是一个国家最大的优势。作为人民代表大会的组成人员，代表的履职质效决定着人民代表大会能否充分有效行权、决定着制度优势能否更好发挥，是关乎政体和国体的重要因子。我国的人民代表大会制度和西方的议会制度同属代议制范畴，但有着本质区别（见表1）。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当

家作主、依法治国有机统一的制度安排，具有鲜明的中国特色、巨大的制度优势和内在自我完善的能力。人民代表大会制度建立已近 70 年，推动代表全天候履职，有利于推进人民代表大会制度自我革新，更好将制度优势转化为治理效能。

**表 1 中西方代议制度差异比较**

项 目	人民代表大会制度	西方议会制度
任职资格的差异	人大代表的任职条件相对较低，只要年满 18 周岁、有中国国籍、未被剥夺政治权利的公民都有选举权和被选举权，在选举资格方面更能体现公平。	议员的任职条件较高，有严格的条件限制，除了年龄资格、职业资格、提名资格外，有的还需交纳一定的保证金。
人员性质的差异	人大代表人数较多，具有广泛性，实行兼职制，代表始终生活和工作在人民群众之中，了解人民的所思所想所盼。选民或原选举单位有罢免代表的权利。	议员人数较少，实行专职制，是一种职业，有固定的工资薪酬，容易变成职业政客或阶级特权。大多数国家没有赋予选民罢免议员的权利。
选举保障的差异	各级人民代表大会的选举经费列入财政预算，由国库开支，从制度上保证贫穷不会成为行使选举权的障碍。	形式上是“一人一票”，但实质上是“金钱政治”，没有大量的金钱、人力、物力支持是难以参选的，更难以当选。
组织结构的差异	实行一院制，人民代表大会下设常委会，作为闭会期间行使权力的机关，有利于避免牵掣干扰，提高工作效率。	大多数国家实行两院制，相互制衡，立法和决策更加审慎，但容易出现效率低下、推诿扯皮的问题。
权力地位的差异	议行合一，人民代表大会是最高国家权力机关，行政、司法等机关由其产生，对其负责，受其监督。	三权分立，立法、行政、司法机关既相互独立又相互制约，不存在国家权力机关。
职权范围的差异	人民代表大会主要有立法权、监督权、任免权、重大事项决定权等。宪法还赋予人民代表大会行使认为应该由它行使的权力，这是一项无限的权力。	议会主要有立法权、财政权和监督权等，是有限的权力，且议会无权罢免总统。

2. 机遇分析：代表工作的持续创新发展。改革开放以来，适应新的历史时期经济社会和民主政治发展的需要，中国的代表工作取得重要进展（见表 2），人大代表越来越成为民主政治领域的焦点。2021 年，中央人大工作会议召开，代表工作迎来了前所未有的新机遇。在这种情况下，乘势而上推动代表全天候履

职，可以深入践行全过程人民民主，更好地为民代言、代民行权，深化社会主义民主政治建设。

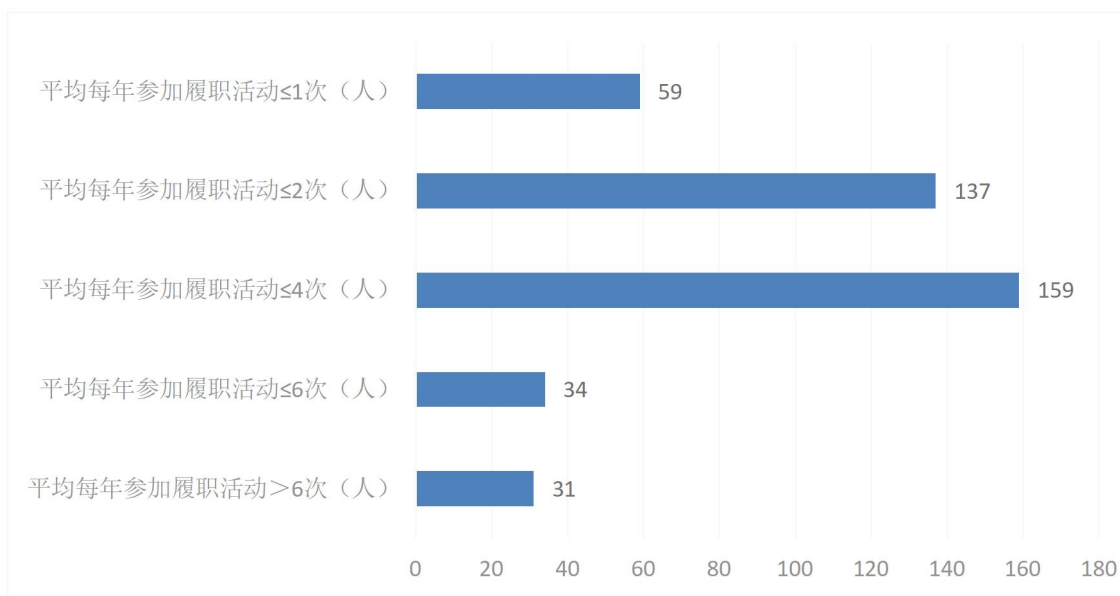
**表 2 代表工作的发展历程**

阶段	时间	加强和改进代表工作的主要举措
起步探索阶段	1978 年	党的十一届三中全会提出了发展社会主义民主，健全社会主义法制的任务，为人大工作及代表工作指明了正确的政治方向。
	1979 年	地方人大设立常委会，为人大工作及代表工作的发展提供了组织保障。
	1982 年	新宪法和此后制定的一些法律，对完善人民代表大会制度作出系列重要规定。会议期间和闭会期间的代表活动方面出现很多新理论和实践探索。
规范推进阶段	1992 年	七届全国人大五次会议通过了《代表法》，是我国第一部规范和推进人大代表工作的专项法律。
	2005 年	中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用 加强全国人大常委会制度建设的若干意见》，对于保证人大代表依法履行职责，不断提升代表工作水平具有里程碑式的意义。
	2009 年	全国人大对《代表法》进行了第一次修订，首次明确了代表的权利和义务。
快速发展阶段	2012 年	党的十八大提出，提高基层人大代表特别是一线工人、农民、知识分子代表比例，降低党政领导干部代表比例。在人大设立代表联络站，完善代表联系群众制度。
	2013 年	党的十八届三中全会提出，加强人大常委会同人大代表的联系，充分发挥代表作用。通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式，密切代表同人民群众的联系。
	2014 年	党的十八届四中全会提出，健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，不断发挥人大代表参与起草和修改法律的作用。
快速发展阶段	2015 年	中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，对县乡两级进一步健全代表制度提出了一系列有力措施。
		《代表法》修订，进一步明确代表的权利和义务，并赋予乡级人大代表开展视察、专题调研、执法检查和其他活动，闭会期间可以提出对各方面工作的建议、批评和意见等职权。
	2016 年	《地方组织法》修订，明确县级人大可以设立专委会、进一步拓展了乡级人大的职权，并规定可以在街道设立人大工作机构。
健全完善阶段	2017 年	中央全面深化改革领导小组审议通过《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》，对人大代表联系人民群众提出了更高要求。
	2019 年	党的十九大提出，加强基层人大组织建设；更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。
		党的十九届四中全会提出，密切人大代表同人民群众的联系，健全代表联络机制，更好发挥人大代表作用；适当增加基层人大代表数量等任务要求。

段		十三届全国人大常委会第三十二次委员长会议审议并原则通过了《关于加强和改进全国人大代表工作的具体措施》，通过 11 个方面 35 条具体措施，对代表工作进行统筹谋划总体部署全面推进。
	2020 年	《选举法》修订，将县乡两级人大代表基数分别提高 20 名和 5 名，要求进一步优化县乡人大代表结构，有针对性地解决乡镇改街道后基层群众参与度不足的问题。
	2021 年	中央人大工作会议召开，习近平总书记发表重要讲话，强调要充分发挥人大代表作用、支持和保障代表更好依法履职、民主选举产生人大代表、不断发展全过程人民民主。 中发 39 号文件出台，为加强和改进新时代人大代表工作提供了行动指南和政策保障。
	2022 年	党的二十大提出，加强代表工作能力建设、支持和保证人民通过人民代表大会制度行使国家权力。 《组织法》修订，明确地方各级人大常委会可以设立代表工作委员会，并就加强和改进代表工作新增了若干规定。

3. 弱点分析：代表履职调整空间大。研究代表履职，重点要把握好“三态”：一是从时态上看，存“断点”——代表履职常态化不足，尤其是闭会期间参与履职活动较少，需要改变代表开会苏醒、闭会休眠的断档现象（见表 3）。

**表 3 某市人大代表参加履职活动统计**

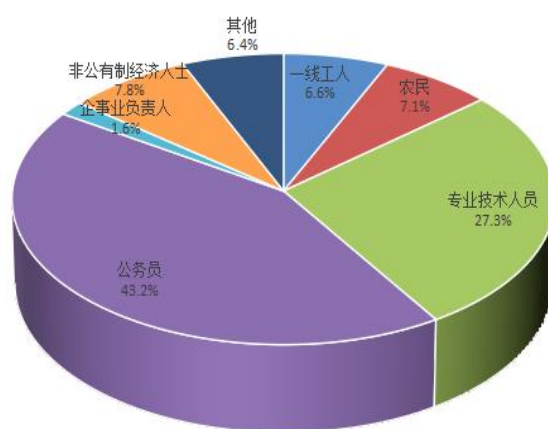


二是从心态上看，易“虚化”——部分代表履职意识淡薄，把代表职务当成一种身份荣誉或政治资本，职责缺失，履职积极

性不高，甚至成为不参加履职活动、不提议案建议、不联系群众的“三不”代表，没有真正发挥作用。需要深化代表对权利和义务辩证关系的认知，既强调所拥有的政治荣誉和光环，更强调需履行的责任和义务。

三是从姿态上看，有“难处”——代表多是“兼职”，公务员占比最高，专业技术人员偏少，加之知情知政渠道不畅通，往往处于“外行监督指导内行”的尴尬境地。如此种种，与新时代人大工作的高质量发展需求格格不入，亟需补齐代表工作的短板弱项，推动代表全天候履职，切实增强代表履职实效，充分发挥代表作用。

宿迁市六届人大代表职业构成图



## 二、应变之道：代表“全天候”履职的宿迁创新实践

宿迁市六届人大常委会高度重视人大代表在全过程人民民主建设中的作用，在已有工作基础上，创新开展“制度先行、平台支撑、活动促进、服务保障”的代表工作实践，以“全天候”履职锻造新时代“有为代表”。

1. **建立全新制度，打造“全覆盖”的代表履职体系。**制定出台《宿迁市人大常委会关于建立“365”机制促进人大代表全天候履职的指导意见》，出台系列配套文件，形成系统的全天候履职制度体系。**建立三联制度，明晰代表“为谁履职”。**明确代

表联系村（社区）、常委会委员联系社会组织、主任会议成员联系重点企业，定人定点定责，助民意畅通、助法规宣传、助困难解决。目前，全市各级代表共联系 1399 个村（社区）、188 个有代表性的社会组织和 49 个重点企业，常态开展联系服务工作。**建立清单管理制度，规范代表“履什么职”**。围绕做好政治引领、行使大会职权、参与地方立法、发挥监督作用、促进民生改善、参加相关活动等六方面职责，制定《市人大代表年度履职清单》，坚持以政治引领促依法履职，既规范大会期间的履职任务，又聚焦闭会期间的常态履职，通过项目化、条目式的清单明确具体事项，实现“一单在手，任务全有”。**建立积分评价制度，评定代表“履职如何”**。完善代表履职评价体系，制定《代表全天候履职积分管理办法》《代表年度积分管理评分细则》等，按积分确定优秀、合格、基本合格、不合格四个评价等次，实现量化指标、动态积分、评分定级。强化结果运用，2023 年度共表彰 75 名优秀等次代表，并对 3 名有不良表现的代表进行劝辞，切实改变“履职不履职、好差一个样”的局面。

**2. 创设有效平台，强化“立体化”的代表履职支撑。**搭建各类行之有效的平台载体，推动代表工作行稳致远。**打造信息化履职平台。**加强“数字人大”建设，创建代表全天候履职网络平台，实现履职管理、积分生成、统计分析、智能导引等多功能的有机集成，并向市县乡三级人大组织和五级人大代表覆盖，实现资源共享和信息互通。创建开放性民声平台，广泛征集代表和群

众的意见建议，2023年度，各级代表通过民声直通车提出意见建议1.2万多条。升级宿迁人大官网、更新微信公众号，开设手机台视频号，形成“网、号、台”立体交融的全新人大窗口，目前，各类线上工作平台点击量突破200万人次。**打造规范化实体平台。**大力推进代表工作站点“标准+示范”建设，按照“四好六有”要求在全市建立近千个代表工作站点。同时，建成30个五级人大代表协同履职活动室，统一名称标识、统一管理制度、统一建设标准，并重点培育一批优秀代表发挥作用的示范点，为代表履职夯实阵地基础。**打造特色化议政平台。**在全市推行街道议政代表会“六联双议”工作法，街道层面设立议政代表会、社区层面设立议事团，通过组织联建、人员联选、资源联用、活动联搞、意见联提、成效联评，实现街道议政与社区议事融合，推动街道居民参与社会公共事务管理。探索设立“吱一声”等联系群众新平台，打通收集社情民意的“最后一米”。

**3. 举办系列活动，形成“常态化”的代表履职格局。**以组织活动为抓手，变动态为常态，为代表履职搭桥铺路。**开展代表主题活动。**围绕建设“四化”同步集成改革示范区这一省委省政府赋予宿迁的重大任务，在全市五级代表中开展“四化同步·改革有我”主题活动，形成我献策、我行动、我监督系列项目。活动开展以来，各级代表提出12150条改革发展建议，形成200多项改革创新重要成果，参加企业自主创新能力建设、乡村振兴等10多项联动监督，为推动宿迁高质量发展贡献智慧和力量。抓

**实代表小组活动。**将市人大代表划分为 30 个代表小组，做到召集有专人，年度有计划、活动有内容、成果有反馈，常态开展小组活动。将每年 12 月第 3 周定为“代表集中活动周”，以小组为单位开展理论学习、票决民生实事项目、准备议案建议和评议代表履职，通过小组开展活动与人大组织活动形成“聚是一团火、散是满天星”。**深化代表常规活动。**开展立法五年规划大征集活动，代表参与率达 97.8%；广泛吸纳代表组建专业监督小组，开展“全链条”监督活动；深化民生实事项目人大代表票决制，形成代表全员参与项目征集、全体票决确定项目、全程监督项目实施、全面评价项目成效的“四全机制”，强化代表票决权利的“刚性”。

**4. 优化服务保障，夯实“保姆式”的代表履职基础。**将服务保障作为代表工作的基础性工程，努力做代表的“贴心娘家”。**提升代表履职能力。**确立届初代表履职基本能力培训和届内能力提升培训“两个全覆盖”的目标，开展代表大学习大培训活动。创设代表“大讲堂”，先后举办 10 多期大讲堂活动，通过讲史讲法讲理论，为代表履职“加油”“充电”。建设全过程人民民主研习基地，着力解决市内缺少人大代表和人大干部教育培训阵地的客观问题，今年以来，先后在基地举办了 6 期代表培训班。**强化代表履职支持。**加强时间和待遇保障，建立单位支持代表履职情况记实管理制度，代表履职情况与所在单位挂钩，定期对积极支持代表履职的单位予以通报表扬。**推动代表建议落实。**系统



构建主任领衔督办、过程跟踪督办、专题查验督办、“双评”引领督办、新闻发布督办等“五位一体”督办机制，促进办理工作提质增效，近两年，代表建议办复率为100%，办成率达85%以上，代表在一件件建议的落实中切实感受到履职的价值和意义，责任感和使命感不断增强。

### 三、蝶变效应：代表“全天候”履职的质态质效

代表全天候履职的探索实践，有效提升了代表工作质效，推动代表履职实现了跨越式转变。工作做法多次获央视新闻、《中国人大》、全国人大《联络动态》《新华日报》等主流媒体关注和报道，省内外多个地市来宿学习相关经验和做法。

1. 变“不常”为“经常”。以往代表履职多集中在会议期间，闭会期间则断断续续，而现在依托形式多样的平台载体和具体丰富的履职内容，实现了代表的经常性活动、常态化履职，有效解决了“开会动闭会不动、不推不动、人动心不动”等现实问题。比如，在立法五年规划大征集活动中，五级人大代表共有7515人参与，占比高达97.8%，并带动8.5万群众参与征集活动，创造了人大系统立法公众参与率的最高纪录。部分代表小组的“僵尸”状态也彻底被改变，30个市人大代表小组按照年度计划，每季度至少开展一次活动，实现了长期化、全覆盖，形成小组开展活动与人大组织活动统分结合、互联互通的有力格局，激活了代表常态履职的“一池春水”。

2. 变“虚化”为“实化”。通过项目化的年度履职清单，

让代表对于履什么职、如何履职等从过去的“云里雾里”变为现在的“清晰明了”。2023年度代表履职清单分为政治体检、联系群众、履职行权等三个类别，涵盖了出席人代会、参加小组活动和主题活动、参与民生实项目票决、落实“三联”制度、参加相关立法和监督工作等16个具体项目任务，代表完成率达90%以上。在项目清单的基础上，建立的积分制管理制度，进一步量化了代表履职实绩，对于代表履多少职、履职怎么样从过去的“一锅粥”变为现在的“一口清”，代表履职不再是模模糊糊，而是真真切切、实实在在。

3. 变“被动”为“主动”。强化考核评价，将代表履职分为优秀、合格、基本合格、不合格四个等次，评定结果向原选举单位和代表工作单位进行通报，对于不同等次代表给予相应的奖惩措施，切实解决“干多干少、干好干坏一个样”的问题，有效激发了代表履职热情。同时，充分尊重代表权利，搭建一系列便于代表发挥作用的平台载体，不断提升代表的荣誉感和获得感，切实推动代表履职从被动参与向主动作为转变。比如，创设以代表为主体和主角的民生实项目票决“四全”机制，实现了代表全员参与项目征集、全体票决确定项目、全程监督项目实施、全面评价项目成效，强化了代表刚性权利的行使和运用，做到真实民主，创制成果荣获全市改革创新最高奖。

4. 变“低效”为“高效”。常态开展代表大学习大培训活动，既全覆盖组织代表学习应知应会知识，又举办专题能力提升

班，有效帮助代表们从“履职新手”快速成长为“履职能手”，代表的履职意识和履职能力明显增强，参与活动和审议发言的质量大大提高。代表全天候履职网络系统、开放性民声平台、多元化的新媒体手段等“数字人大”建设成果，让代表履职搭上了信息化的快车道，进一步增强了代表履职的便捷性和时效度。通过各方面支持、全要素保障，创设了代表履职的有利条件和浓厚氛围，催生了人大代表高质高效履职的生动实践。

#### **四、行稳致远：代表“全天候”履职的理性思考**

宿迁的探索实践为推动代表全天候履职提供了有效经验和路径，但是工作实践中，我们也深切认识到，代表全天候履职既是一个有价值、有深度的创新课题，更是一项系统性、全局性的有机工程，还需汇集多方面力量，在宏观环境营造、制度体系改革等方面综合发力、纵深推进。

**1. 内功和外功“双发力”，培育好环境。**一方面，人大要干好分内事，主动向党委协调解决人大工作中的困难和问题，以高质量立法、高效能监督、高水平决定塑造有为有位有威的权力机关形象，为代表履职提供强有力的支撑。另一方面，“一府一委两院”应切实增强法律意识，认真贯彻执行人大及其常委会作出的决议决定，自觉接受监督，主动向代表公开重点工作和承诺事项，认真办理代表建议。代表所在单位应正确认识代表的“兼职”属性，支持代表优先执行代表职务，减少代表履职的后顾之忧。

**2. 想为和能为“双培育”，锻造好队伍。**代表履职既要有强烈的履职意识，更需有过硬的履职能力，要锻造一支兼具广泛性、主动性和先进性的代表队伍。源头把关：把好代表“入口关”，明确代表候选人的优先推荐条件，建立正面清单，并综合考虑代表的结构比例，年龄上要形成梯次，知识上要百花齐放，职业上要重点调整，降低党政干部代表比例，增强基层声音。优胜劣汰：探索在代表选举中形成能者上、平者让、庸者下的竞争机制，完善差额选举和预选制度，构建有利于高素质人才在选举中脱颖而出的制度环境。候补储备：像建立党员培养对象、干部预备队伍和各种人才库那样，建立代表预备资源库，以备届内补选代表时择优选用。继续教育：要制定任期内代表履职基础性的学习计划，并重点根据代表的职业特点和学历水平，因材施教，突出培训的个性化和专业化，提升代表队伍的能力素质。

**3. 软件和硬件“双提升”，健全好体系。**强化组织保障，加强对人大干部的配备和培养，推动干部年轻化、专业化，注重保持队伍稳定性。重点解决县区代表工作机构“一人委”和乡级人大负责人“光杆司令”问题。探索在各类功能区设立人大工作机构，填补辖区内代表履职服务的空白。强化知情保障，提高代表对人大工作参与的深度和广度，推动“一府一委两院”建立和落实联系代表制度，鼓励国家机关通过聘请代表担任行风监督员、设立代表专用热线等方式，及时向代表通报重点工作，听取代表意见建议。强化阵地保障，推进代表工作站点规范化建设，依托

平台开展活动，解决代表在闭会期间“有组织、无阵地，有活动、不经常”的问题。同时，通过小程序、“码上见”等线上平台延伸代表与群众的互动联系，为代表履职提供第一手的鲜活材料。

**4. 动力和压力“双传导”，构建好机制。**坚持正面激励和反向鞭策相结合，强化履职监督。建立代表任职承诺制，当选代表撰写“履职承诺书”，确立任期目标，并将承诺内容兑现情况作为考察代表履职情况的重要指标。完善代表述职评议制，在现有的代表报告履职情况基础上，进行履职评议，指出不足，提出意见，要求代表制订整改计划，并在规定时限内报告整改落实情况，避免流于形式。优化代表尽职激励制，常态开展创先争优活动，将优秀代表作为换届连任代表候选人向党委推荐。加大对优秀代表的宣传推介力度，为其提供更多施展的舞台和机会，激发代表履职热情。强化代表失职追究制，对于不认真履职、敷衍塞责的代表，向其提出“黄牌”警告；对于怠于履职的代表，对其进行届内劝退；对于履职不称职或违法乱纪的代表，支持选民或原选举单位行使罢免权，维护代表队伍的纯洁性。

**5. 常规和特色“双拓展”，探索好路径。**促进规范性和创新性有机融合，以改革创新思维推动代表工作的跨越发展。常做常新：针对日常履职服务管理、议案建议办理、代表小组活动等大量常态工作，克服经验主义，通过引入第三方评估、绩效评价、设置工作创优奖等，创造更多更好的与客观实际相适应的途径和方法，以微创新促大进步。破旧立新：打破“过去干什么现在就

干什么”的工作框架，用足用好法律赋予的职权，探索启动质询、罢免、特定问题调查等“休眠”权力，推动代表约见国家机关负责人等工作的破冰尝试，鼓励代表个性化的履职实践。基层革新：尊重基层首创精神，鼓励基层在遵循法律法规精神的前提和制度框架下，因地制宜开展代表工作，探索代表联席会议、代表问政评议等履职行权新载体，注重创新案例的挖掘和总结，真正焕发代表工作的生机活力。