



完善代表联系群众制度： 发挥人民代表大会制度的优势和特点

■全国人大常委会办公厅联络局负责人 ■韩旭 中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室主任 ■林文勋 全国人大代表、云南大学校长

编者按

当前，人民日益增长的美好生活需要再次凸显了人大代表加强与人民群众联系的重要性。如何理解这一制度在新时代的重要意义，如何通过体制机制的创新，完善这一制度设计等成为亟待解决的问题。为此，我们特邀请了相关部门负责人、专家、人大代表等就此展开三方会谈。

建立健全有效管用的制度机制

新形势下，为进一步密切人大代表同人民群众的联系，我们的一项重点工作就是要不断推进体制和机制的创新，尤其是要解决好人大代表发挥作用的动力机制问题。

学习时报：为新形势下保证人民通过人民代表大会制度行使国家权力，在密切人大代表同人民群众的联系领域，接下来还应重点推进哪些体制机制的创新？

联络局负责人：完善人大代表联系人民群众制度，目的是建立健全有效管用的制度机制，让人大代表更好更紧密地联系人民群众。我们要进一步完善人大代表联系人民群众工作的体制机制，积极探索五级人大代表联系人民群众的工作内容、渠道和方式方法，建立健全代表反映人民群众意见和要求的处理反馈机制，创新人大代表联系人民群众的激励约束机制，更好发挥代表作用。

韩旭：适应新时代经济社会发展内在要求，更充分有效地发挥人民代表大会制度应有的作用，包括加强人大代表与人民群众的联系，需进一步解决好人大代表发挥作用的动力机制问题。

从最近的这一轮换届选举的实际情况来看，一方面加强了候选人资格审查力度，有助于改善和提升代表素质；但另一方面，代表与人民群众的联系还未能普遍有效地建立起来。

立足于目前的实际情况，可考虑逐步建立代表履职档案制度，即在换届选举时以其在本届的履职情况（根据履职档案的记录），作为考虑和审核其候选人资格的基本依据。可以考虑通过这样的方式来促进代表更积极地履职，从而促使其在履职的过程中不断加强同人民群众的联系。

当然，如何促进代表联系群众制度的落实，以及如何进一步推进人民代表大会制度应有作用的发挥，都需要在实践中更多探索。在此顺便指出，一些地方已经开始从人大机关遴选年富力强的干部，转任到其他重要的部门和岗位工作。这样的做法启发我们，应当统筹考虑人大机关与其他党政机关的干部选任和使用，考虑人大工作经历对干部成长的积极作用。在人大工作经历，有助于促进干部树立起三个方面的意识：一是“人大意识”，也即民主意识，也就是尊重民意并善于听取和理解民意的工作习惯；二是法治意识，也就是依法履行职权并接受监督的意识；三是全局意识，因为人大工作不同于某个党政部门的工作，常常需要考虑本地全局的情况。注重干部的人大工作经历，用好人大机关的干部，这对于做好人大工作，包括促进人大机关以及常委会本身加强与人民群众的联系，从而带动人大代表加强与人民群众的联系，进而更好地发挥人民代表大会制度的作用，都具有非常重要的现实意义。

林文勋：新形势下，为进一步密切人大代表同人民群众的联系，我们的一项重点工作就是要不断推进体制和机制的创新。

一是健全保障机制。应加强对人大代表联系人民群众工作的载体建设，加大经费的投入，并进一步推进这项工作的制度化。

二是健全信息沟通机制。加强信息收集和處理反馈机制建设，拓宽联系沟通渠道，创新联系方式。特别是借助信息科技手段，更加广泛和更加准确地收集和反映人民群众的意见与要求。

三是健全监督机制。加大对人大代表履职情况的考核监督，奖优促勤，进一步调动人大代表履职的积极性、主动性。

四是健全能力提升机制。进一步加强集中的学习和培训，组织必要的交流和调查研究，不断提升代表履职能力。

满足人民日益增长的美好生活需要的时代要求

密切代表同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，也是新时代提出的新的更高的要求。

学习时报：2016年7月，全国人大常委会办公厅印发了《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》（以下简称《实施意见》），对如何密切人大代表同人民群众的联系提出了具体要求。请您结合当前的时代条件，谈谈加强这一制度建设的重大意义。

联络局负责人：习近平总书记指出，人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。党的十九大报告强调，要更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关。全国人大常委会高度重视人大代表联系人民群众工作，张德江委员长多次强调，密切各级人大代表同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，对于贯彻党的群众路线，充分发挥人民代表大会制度的优势，实现中华民族伟大复兴的中国梦具有十分重要的意义。人大代表来自人民，植根人民，贯彻落实好《实施意见》，密切人大代表联系人民群众，能够更好发挥代表在了解民情、反映民意、集中民智方面的作用优势，努力做到“民有所呼，我有回应”，使人大及其常委会真正成为同人民群众保持密切联系的代表机关，充分发挥人大代表作为党和国家联系人民群众的桥梁纽带作用。

韩旭：不断加强人大代表与人民群众的联系是人民代表大会制度的内在要求。人民代表大会制度不仅是我国的根本政治制度，也是我国人民当家作主的最高实现形式。人大代表由人民选举产生，理应与人民始终保持密切联系，倾听人民的呼声，了解人民的诉求，惟其如此，才能履行好其应当承担的代表人民行使国家权力的职责。

当前，我国发展已经进入新时代，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，并且人民对美好生活的需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也不断增强。因此，需继续推进国家治理体系和治理能力现代化的进程，不断增强国家治理体系的回应性，尤其是及时有效地回应人民群众多种多样的美好生活需求的能力。简言之，有效回应社会关切，是现代国家治理体系的基本属性。而人民代表大会制度作为支撑国家治理体系和治理能力现代化的根本政治制度，就其制度设计而言天然地就具有表达、沟通并整合民意的职能，因

此，进一步发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用将极大地提升我国现有的国家治理体系的回应能力，更及时有效地回应人民日益增长的多种多样的美好社会诉求。人大代表作为人民代表大会制度的基本组成单元，其主要的功能和职责之一就是传达和聚合不同地区不同方面的人民群众的各种意愿，可见，保持与人民群众的密切联系，是对人大代表的一项最基本的要求。

总之，不断加强和完善代表联系群众制度，不仅是坚持和发展人民代表大会制度的一项重要和基本的要求，而且也是新时代提出的新的更高的要求。

林文勋：在中国特色社会主义进入新时代的新形势下，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，坚持和完善人民代表大会制度，就必然要求进一步加强人大代表联系人民群众的制度建设。

人大代表联系人民群众制度体现了“人民当家作主”的本质属性。人大代表来自人民，服务于人民，扎根于人民群众之中。代表法规规定人大代表的作用，就是代表人民的利益和意志依法参加行使国家权力。人大代表是党和国家联系人民群众的重要桥梁。所以，加强人大代表联系人民群众制度就是坚持人民当家作主，发展和巩固社会主义民主政治。

人大代表联系人民群众制度是坚持党的群众路线的具体体现和生动实践。人民群众始终是我们党的力量源泉和胜利之本。能否始终保持和发展同人民群众的血肉联系，直接关系到党和国家的兴衰存亡。

人大代表与人民群众的联系，决定着人大代表的履职能力和工作水平。人大代表是人民利益的代言人，担负着反映和实现人民利益与要求的重任。实践证明，凡是人大代表与人民群众的联系做得越好，人大代表的履职能力就越强，工作水平就越高。所以，加强人大代表履职能力与工作水平建设，必然要求加强人大代表联系人民群众的制度建设。

人大代表工作在接地气、得民心求实效

从各地实际来看，建立人大代表工作平台和网络平台、实行代表学习和培训制度、健全人民群众意见和要求处理反馈机制等方式成效显著。

学习时报：近年来,随着人民代表大会制度的不断完善，各级人大及其常委会采取多种方式，不断加强人大代表同人民群众的密切联系。您认为哪些做法值得肯定？

联络局负责人：近年来，地方各级人大及其常委会贯彻党的十八大和十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把发挥代表作用作为做好人大工作的重

要抓手，在密切联系人民群众上下功夫，在畅通社情民意反映渠道上做文章，在人大代表工作接地气、得民心求实效，推进代表联系人民群众工作深入发展。例如，四川、甘肃等地把密切人大代表同人民群众联系与抓好扶贫攻坚紧密结合起来，充分发挥人大代表的特点开展精准扶贫，效果明显。再如，重庆市建立市人大常委会联系市人大代表、市人大代表联系人民群众、市人大代表向原选举单位述职的“两联一述”制度，实现代表紧密联系选民，真正反映民声。山西晋中市建立代表联系人民群众“两化四有”制度机制，即内容规范化、形式多样化，有工作平台、有处理机制、有履职管理、有保障措施，让人大代表更好更紧密地联系人民群众等。

此外，各地根据实际情况和工作需要已建成了一批代表联系人民群众的工作平台。据统计，各地现已建成遍及2800多个县（市、区）约116万个代表之家、代表活动室及代表联络站等代表联系人民群众的工作平台，通过这些平台接待选民和群众，了解群众意愿和诉求。很多地方人大还通过门户网站、网络平台、新媒体等，建立健全代表联系人民群众的网络平台，为代表同人民群众联系提供了更为便捷的方式。

韩旭：近些年来，随着改革开放进程的不断深入，一些地方在推进人民代表大会制度的完善和发展方面尝试开展了多种形式的、涉及不同层面的实践探索和创新。其中，一些地方人大特别是县级人大建立了人大代表联络站或者类似的工作机构，由代表小组或者乡镇人大主席团（或街道人大工委）牵头，组织本选区内的人大代表（一些地方会将选区内的省市县乡人大代表都组织起来）定期接待选民来访，了解本选区的社情民意，是一种很不错的落实代表联系群众制度的方式。

此外，一些地方还在实践中探索出了更具创新性的方式和途径。例如，浙江省乐清市人大常委会开展的“人民听证”就大大提升了人大以及人大代表在当地社会治理中的地位和作用。具体来说，就是乐清市人大常委会每年除举行例行的常委会会议之外，还要召开两到三次专门的常委会扩大会议，就本地经济社会发展、城乡建设和社会治理中的重要问题或事项开展讨论。除了常委会组成人员、一府一委两院主要领导、市政府组成部门和直属部门负责人及各乡镇街道负责人，还会吸收部分人大代表参加，人数相当于本市未在党政机关任职领导干部的人大代表总数的近1/10，此外还接受市民旁听。与会的人大代表对当地政府工作能够开展有针对性的批评和监督，并提出积极的建设性意见和建议。而之所以能够做到这一点，是因为会前很多人大代表在市人大常委会或其有关工委的组织和领导下，开展了大量的视察和调研，广泛走访了当地乡镇、街道、村居、企业，了解各方面的群众意见和要求。

正是通过这样在会上的反复协商以及会前大量的相关调研活动，加之在各个选区已经普遍建立起来的人大代表联络站，乐清市不仅更充分地发挥了人大代表的应有作用，而且大大促进和加强了人大代表与当地人民群众的密切联系，从而也为坚持和发展人民

代表大会制度并进而改善和提升当地政府治理的回应性奠定了良好基础。

林文勋：近年来，各级人大及其常委会不断健全机制，拓展渠道，规范内容，强化管理，有效地增强了人大代表联系人民群众的规范化和科学化水平，增强了这项工作的实效性。同时，也进一步彰显了人民代表大会制度的强大生命力和显著优越性。

从近年的实践看，建立人大代表工作平台和网络平台、实行代表学习和培训制度、健全人民群众意见和要求处理反馈机制等方式，都有效地提升了人大代表的履职能力，促进了人大代表同人民群众的联系。

不断总结经验，积极探索创新

当前，各地在加强代表同人民群众联系的实践过程中进行了大量探索，积累了一批好的经验和做法，但目前各地还不同程度地存在着进展不平衡、覆盖不全面、发挥作用不够充分等需要重视和解决的问题。

学习时报：在彰显人民代表大会制度优越性的同时，代表联系群众制度也存在着一一些不够完善的地方，我们应如何完善？

联络局负责人：全国人大和地方各级人大贯彻落实《实施意见》，在加强代表同人民群众联系的实践过程中进行了大量探索，积累了一批好的经验和做法，但目前各地还不同程度地存在着进展不平衡、覆盖不全面、发挥作用不够充分等需要重视和解决的问题。新时代要有新气象，更要有新作为，我们要认真总结经验，积极探索创新，不断完善联系制度，丰富内容形式，增强联系实效，真正使人大代表成为群众的贴心人、知心人。我们还要进一步加强宣传，强化代表联系人民群众的意识，使各级人大代表树立密切联系群众是履职的义务，也是履职基础的意识，提升代表联系人民群众的主动性、积极性。

林文勋：目前，人大代表联系人民群众制度确实存在着一些不够完善的地方，有的与人大代表本人的素质与能力有关，如有的代表对自身的责任与使命认识不足，投入这项工作的精力与时间也不足；有的问题则与我们这方面的工作保障机制还不健全有关，从而使得这项工作的实效性和科学化水平还有很大的提升空间。

现阶段，这项工作离人民群众的期望还有不小的差距。人民群众的期望就是我们努力奋斗的目标。我们要坚持问题导向和需求导向，多了解和反映解决人民群众最关心的实际问题，多做实事，让人大代表的工作实起来，进一步密切同人民群众的联系，从而从人民群众中获得不竭的动力。