**提高站位　担当作为**

**增强新时代人大代表工作水平**

**——在红河州人大代表工作会议上的讲话**

**州人大常委会主任　普绍忠**

**（2018年8月31日）**

　　州人大常委会高度重视人大代表工作，在全州乡镇人大工作会议召开不久，今天，我们又在石屏召开人大代表工作会议，主要任务是认真总结2015年以来全州人大代表工作取得的成绩和经验，分析存在的突出问题，进一步研究加强和改进新时代人大代表工作的新思路新举措，不断提高全州人大代表工作的水平。昨天，与会同志现场参观考察了石屏县人大代表工作。刚才，13个县（市）人大常委会主任作了很好的交流发言，州人大常委会选联工委主任李煜通报了近几年来全州人大代表工作情况，对做好下一步工作提出了意见，过会儿，州人大常委会汤卫东副主任还将就如何贯彻好本次会议精神提出要求。近日，州人大常委会办公室印发了《红河州人大代表之家创建和管理办法》、《关于加强和改进人大代表工作的意见》和《关于对红河州各级人大代表进行编组的通知》，希望大家一并认真学习领会，切实抓好贯彻落实。下面，我讲三点意见。

**一、提高站位，充分认识人大代表的性质、地位和作用**

　　“代表”是一个非常广泛的概念。从广义上说，它既可以适用于一切个人，也可以适用于社会的一切团体和组织，凡是能够代表某一个方面利益的人，都可以称之为代表，如党代表、工会代表、共青团代表、个体户代表、学生代表等，而人大代表是一个特有的法律概念。

　　我国宪法规定:中华人民共和国的一切权力属于人民。但十三亿人难以做到直接行使管理国家的权力，需要有一套与之相适应的、可以操作的途径和形式，需要一个代议机构，这就是由人民群众选举产生自己的代表，再由这些代表组成代表机关，代表人民行使国家权力。在我国，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。国家权力统一由人民代表大会行使，在这个前提下进行职权划分，由人大产生的政府、监察委、法院、检察院等国家机关，分别行使国家的行政权、监察权、审判权和检察权。这种建立在民主选举基础上的人民代表大会制度，成为人民当家作主的根本途径和实现形式。或者说，国家权力属于人民具体表现为国家权力属于人民代表大会，人民代表大会实际行使着属于人民的国家权力，而人民代表大会代表即人大代表则是接受人民委托，代表人民行使国家权力的使者。因此，各级“人大代表”是按照法律规定的方式，通过严格的、民主的、法定的程序选举产生的，经过法律确认、人民赋予的一种职务。人大代表有别于人民代表。人大代表是一个法律概念，有特定含义，专指人民代表大会这个国家权力机关的组成人员。而“人民代表”是针对某一事项，由人民群众公开推荐、为他们说话的“代言人”，无须依法产生，也不具有法律效力。两者一字之差，含义、法律地位大相径庭，“人大代表”当然是“人民代表”，“人民代表”则不一定就是“人大代表”。为此，我们要充分认识人大代表的性质、地位和作用。

　　（一）人大代表的性质和地位

　　性质是指一种事物区别于其他事物的根本属性，地位是指人或团体在社会关系中所处的位置。人大代表的性质是人大代表区别于其他社会成员的本质属性。人大代表的地位，是指人大代表在国家政治生活中所处的政治地位和法律地位。性质与地位是紧密联系的，性质决定地位，地位彰显性质。人大代表的性质和地位是不可分割的。人大代表的性质与地位是由国家的性质、人民在国家政治生活中所处的地位所决定的。人大代表的性质决定了人大代表的地位,人大代表在国家政治生活中的地位体现了人大代表的重要性质。宪法第二条第一款、第二款规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”代表法第二条第二款、第三款规定:“全国人民代表大会代表是最高国家权力机关组成人员,地方各级人民代表大会代表是地方各级国家权力机关组成人员。”“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表，代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权，参加行使国家权力。”按照宪法和法律规定，我们应从以下三个方面深刻理解、正确认识人大代表的性质和地位。

　　1、我国各级人民代表大会代表是依据宪法和法律的规定，严格按照法定程序,通过民主选举方式产生的

　　根据宪法和法律规定,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表依照法律规定选举产生。我国各级人民代表大会代表选举有两种方式：一是选民直接选举产生,即选民直接投票选出国家权力机关组成人员的选举,也就是有选举权的公民直接参加选举行使选举权利的选举方式,主要包括不设区的市、市辖区、县、自治县，乡、民族乡、镇的人民代表大会代表的选举。二是间接选举产生,即由下一级国家权力机关选出的代表选举上一级国家权力机关代表的选举，也就是有选举权的公民通过选出的代表进一步行使选举权利的选举方式。主要包括全国人民代表大会代表，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会代表的选举。

　　人大代表须经选举方式产生，一是表明我国人大代表的地位、职权是法定的，只有人大代表才具有依法行使职权的权利，其他任何人不具有人大代表的权利；二是表明我国人大代表既不是由谁任命的，也不是通过非法途径产生的，而是经过法定程序产生的，一经产生就具有法律赋予的权利；三表明我国人大代表的地位是受法律保护的，人大代表一经依法选举产生，非经法定程序，任何人不得撤换和改变。

　　2、我国各级人民代表大会代表是国家权力机关组成人员

　　各级人民代表大会都由民主选举出来的人大代表组成。各级人大代表是本级国家权力机关的组成人员,是本级人民代表大会的组织基础。人民代表大会行使国家权力，具体表现为人大代表集体行使国家权力。人大代表是国家权力机关的组成人员，这种性质和地位标志着人大代表责任重大，在国家政治生活中处于重要地位。人民代表大会重大作用的发挥,依赖于人大代表，没有人大代表的工作，人民代表大会就难于发挥作用。各级人大代表在人民代表大会期间依法出席本级人民代表大会会议，集体行使法律赋予国家权力机关的立法、监督、决定重大事项、人事任免等各项职权，通过表决作出具有法律效力的各项决议、决定。闭会期间带头宣传和执行国家的各项法律、法规和人大及其常委会的决议、决定，督促“一府一委两院”推行工作，开展视察、调研，参加本级人大常委会组织的执法检查工作，联系选民和选举单位，向党委、人大和政府反映情况，提出建议、批评和意见，推动“一府一委两院”解决人民群众迫切需要解决的实际问题，等等。因此，人大代表是人大工作的主体，在人大工作中始终处于重要地位。只有通过人大代表的工作和活动，人民代表大会才有生机和活力，才能行使各项职权。

　　3、人大代表是人民利益和意志的代言人,是人民行使国家权力的实际承担者

　　人大代表与人民的关系,可以具体化为人大代表与选举人的关系，是代表与被代表、被委托与委托、被监督与监督的关系。人大代表在享有法律赋予的各项权利的同时，必须履行法律规定的各项义务。人大代表的一切活动，尤其是行使职权等重要活动,必须以维护人民的利益和意志为前提，全心全意为实现人民的利益和意志服务。在行权履职时，要按照代表法的规定，与原选区选民或者原选举单位及人民群众保持密切联系，认真听取和反映他们的意见和要求，要主动接受原选区选民或者原选举单位的监督,努力为人民服务。

　　明确了人大代表的性质和地位,才能使全社会站在法律的高度，正确认识人大代表的地位和作用,有利于一切组织和个人尊重代表权利，支持代表执行代表职务;有利于代表本人充分认识自己的社会价值，更加主动地开展代表工作，参加代表活动;有利于代表联络机构增强服务意识，积极做好代表服务保障工作。

　　（二）人大代表的作用

　　人大代表特殊的法律地位，决定了代表的重要作用。依照宪法和法律规定，人大代表主要有以下四个方面的作用:

　　1、参加决策作用

　　宪法和法律赋予各级国家权力机关相当广泛而重要的权利，无论是法律、地方性法规的制定，对“一府一委两院”监督或组成人员的任免，还是对重大问题的决定，都要通过同级人民代表大会及其常委会来实现，而这些决策性权力的实现，都是通过人大代表的投票表决来完成的。代表对一项议案的表决态度，直接关系到这项议案的通过与否，关系到决策的后果。代表在全国人大和地方人大进行各项决策性活动中的工作，反映了其参与决策的作用。

　　2、监督协助作用

　　对“一府一委两院”的监督权力属于同级人民代表大会及其常委会，从法律规定和理论上讲，人大代表个人并没有这种监督权力。但是，人民代表大会及其常委会作为一个整体所享有的监督权力，正是通过每位人大代表在大会期间履职或闭会期间的活动来完成的。如人大代表通过对政府工作报告的审议和表决，对政府预决算的审查、修改，对“一府一委两院”组成人员的任免表决， 实现了人民代表大会及其常委会对“一府一委两院”的监督权力，反映了代表的监督作用。另外，人大代表在自己参加的生产、工作和社会活动中，协助宪法和法律实施，协助本级人民政府推行工作，体现了我国人民代表大会制度中权力机关和执行机关的总目标的一致性，体现了监督和协助密不可分，监督本身就是为了推进“一府一委两院”工作。

　　3、桥梁纽带作用

我国人大代表的广泛性、代表性和兼职性，决定了人大代表生活在人民群众之中，与人民群众有着天然的联系。按照代表法的要求，人大代表应当模范地遵守宪法和法律，努力做好本职工作，密切联系人民群众，随时听取人民群众的建议、批评和意见，并及时反映到有关部门，做到下情上达、上情下达，起到党和国家联系人民群众的桥梁纽带作用，使党和国家权力机关的决策符合人民群众的根本利益。

　　4、模范带头作用

　　各级人大代表都是本地区、本行业的积极分子或业务骨干，具有先进性。人大代表不仅要在本职工作中作出表率，在执行代表职务过程中努力为人民服务，而且要模范地遵守宪法和法律，自觉接受原选区选民或者原选举单位的监督，树立人大代表的良好形象，才能得到人民群众的信任和拥护，从而更好地发挥作用。

**二、担当作为，切实增强做好人大代表工作的紧迫感和责任感**

　　人大代表是人民代表大会的主体，是国家权力机关的组成人员。只有充分发挥人大代表当家作主、参与管理国家和社会事务的作用，人民代表大会制度才能坚持得好、完善得好、发展得好，人民当家作主的地位才能真正得到保证，宪法和法律赋予人大及其常委会的各项职能才能顺利实现。因此，人大代表作用发挥得如何，直接影响着人大作为国家权力机关的工作成效。人大及其常委会只有加强同人大代表的联系，依靠人大代表做好人大及其常委会的工作，才能使制定的法律、法规和作出的决议、决定，符合改革开放和现代化建设的实际，符合人民群众的意愿和要求;才能通过人大代表的宣传和带头作用，促进法律、法规和人大决议、决定的贯彻落实。离开人大代表人大及其常委会工作就成了“无源之水，无本之木”，没有生机和活力。只有把代表作用发挥好，把代表工作这个基础打好，人大及其常委会的工作才有源源不断的力量源泉。多年来，全国人大和地方各级人大及其常委会围绕发挥人大代表在人大立法和监督工作中的作用，探索、创造了很多好的经验和做法，推动了人大工作的发展与完善和人民代表大会制度的与时俱进。

　　在实践中，代表工作有两种不同的含义。一是指代表履职活动，包括代表培训、代表视察、调研以及代表联系群众等，主体是代表；二是指代表工作，就是为代表依法履职提供组织协调和服务保障等具体工作，主体是各级人大代表机构。二者互为表里，有机统一。代表履职活动，是代表工作的前提和基础，没有代表履职活动，就不存在代表工作；代表工作是代表履职活动的保障，没有具体组织实施和服务保障，代表活动就开展不起来，也难有实效。因此，代表工作，就是为代表依法开展形式多样的履职活动提供的组织协调和服务保障工作，是充分发挥代表作用，做好人大及其常委会各项工作的基础性工作。实践表明:各级人大工作的不断发展，是与人大代表工作的有效开展分不开的，哪里的人大代表工作开展得好，哪里的代表作用就发挥得好，哪里的人大及其常委会的工作就能取得实实在在的成效。与全国、全省一样，我州代表工作也取得了积极成效，得到上级人大的充分肯定，但同时，我们也要清醒地认识到，与先进地区相比，代表工作还存在一些问题和不足，全州各级人大常委会要始终坚持代表主体地位，牢固树立为代表服务的思想，围绕支持和保障代表依法履行职责，勇于担当，主动作为，切实增强做好代表工作的紧迫感和责任感，扎实有效地做好代表服务保障工作。

**三、完善机制，着力提高新时代人大代表工作的水平**

　　党的十九大报告对坚持和完善人民代表大会制度提出了新要求新举措，支持和保证代表依法执行代表职务，充分发挥代表参与管理国家事务的作用，是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容，是做好新时代人大工作的必然要求。为此，针对我州人大代表工作中存在的主要问题，必须进一步完善代表工作制度和机制，不断提高新时代人大代表工作水平。

　　（一）加强党对代表工作的领导，严把代表“入口”关

　　坚持党的领导是做好地方各级人大代表工作的根本政治保证，各级地方人大常委会要自觉坚持党对人大代表工作的领导，认真贯彻中央关于人大代表工作的决策部署和要求，深刻吸取湖南衡阳、辽宁贿选案的严重教训，严把代表“入口”关，增强代表政治定力，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，保证代表依法履行职责，把党的主张通过法定程序变为人民的意志。

　　（二）始终坚持代表的主体地位，保证人民当家作主制度的有效落实

　　人民代表大会制度是符合我国国情，体现中国特色社会主义国家性质，保证人民当家作主的好制度。人大代表是国家权力机关的组成人员，代表人民的意志和利益，行使管理国家事务和社会事务的权力。牢固树立以人民为中心的思想，尊重代表的主体地位，是坚持人民主体地位、坚持和完善人民代表大会制度、支持和保障人民通过人民代表大会行使国家权力、保证人民当家作主的必然要求，也是各级人大常委会依法履职的基础。全州各级人大及其常委会要支持和保障代表依法履职，加强同人大代表、人民群众的密切联系，为人民用权、为人民履职、为人民服务，自觉接受人民监督。同时，要优化代表结构，进一步增强人大监督的实效性。

　　（三）加强代表学习培训，进一步提高代表履职的能力

　　全州各级人大常委会应推进代表学习培训工作常态化、制度化、规范化。一是对新当选代表进行会前学习培训。原则上以选区为单位，组织新当选的代表在人大会议召开前，围绕习近平新时代中国特色社会主义思想、中国特色社会主义理论体系、人民代表大会制度和宪法、代表法等法律基本知识、人民代表大会议事规则和工作程序等进行学习培训，使代表增强政治定力，树立宪法法律观念，了解代表的权利和义务，增强代表意识，为代表尽快进入角色，正确行使权利打好基础。二是代表任期内的学习培训。围绕代表依法行使权利和履行代表义务，学习有关法律、法规，审议各项议案、报告的方法，代表提出议案及建议、批评和意见的有关规定，了解有关机关对代表议案、建议处理的方法和程序，代表参加闭会期间各项活动的要求，以增强代表依法履职的自觉性和规范性。三是对代表进行党的路线方针政策等专题学习培训。根据中央重大决策部署和经济社会发展的形势任务，适时组织代表学习党的路线方针政策，不断拓宽代表的知识面和履职视野，使代表能及时了解新形势、新情况和新任务，围绕中心，服务大局，增强对社会热点、难点问题的分析能力，提升代表的议事监督水平。

　　（四）加强代表履职监督，树立新时代代表的良好形象

　　人大代表由人民民主选举产生，对人民负责，应当树立“人民选我当代表，我当代表为人民”的理念，增强代表意识、倍加珍惜代表职务、自觉接受人民的监督。一是认真贯彻中央和地方党委关于加强和改进人大代表工作的有关规定，落实责任分工，强化监督管理，督促代表履职尽责，忠实代表人民利益和意志，依法参加行使国家权力。二是建立代表履职档案，推行代表履职情况公示制度。探索建立代表履职档案，将代表在人大会议期间的出勤、审议报告发言、提出议案建议情况，以及在闭会期间的履职活动等作详细记录，实行台账管理，并定期向社会公开，接受人民群众的监督。三是完善代表述职评议制度，支持选民和选举单位依法加强代表履职监督。建立和完善直接选举的代表在任期内每年向选民口头述职一次的制度，回答选民的询问，对履职情况进行测评；探索和建立间接选举的上一级代表在任期内每年向下一级选举单位（人大及其常委会）报送书面述职报告的制度。四是建立激励机制，表彰优秀代表。同时，强化舆论引导，宣传先进典型，树立新时代人大代表的良好形象。

　　（五）提高议案建议办理质量，充分调动代表履职的积极性

　　提出议案建议，是人大代表参与管理国家事务的重要形式和途径。各级人大及其常委会、“一府一委两院”及其部门要按照有关要求，切实把代表议案建议办理情况纳入承办单位的年度工作考核内容。各级人大常委会要通过有效形式，向社会公开代表议案建议的提出和办理情况，坚持牵头督办重点代表建议的制度。“一府一委两院”要建立健全工作制度，用心、用情、用责办理代表议案建议，防止代表建议“回娘家”和被满意现象，注重办理实效，积极解决问题，提高满意率、解决率。政府部门工作要自觉接受人大监督，对于代表提出的议案和建议，相关部门应当强化督办工作，除公开议案和重点建议的办理过程外，还可以邀请提出议案和建议的代表列席相关会议，探索建立办理情况通报制度，真正把代表议案建议办理落实到实处、办出成效，使办理代表议案建议的过程成为部门服务群众，推动和改进工作的过程，充分调动代表履职的积极性。

　　（六）拓宽代表联系群众渠道，不断提高代表联系服务群众的能力

　　人大代表来自群众，就要植根群众、服务群众。要发挥基层人大代表联系群众更直接、更广泛、更密切的独特优势，进一步加大“人大代表之家”建设力度，认真总结推广各地代表直接联系选民、代表接待日、代表进农村（社区）等好做法，不断拓宽代表联系群众的方式和渠道，促进代表与选民保持经常性联系，真正使人大代表成为群众与党和政府之间的“连心桥”。各县（市）人大常委会要认真贯彻全国和省州人大常委会有关代表联系群众的规定和要求，有效扩大代表对常委会工作的参与，建立健全常委会组成人员联系本级人大代表制度。“一府一委两院”要把加强同本级人大代表的联系放在重要位置，经常听取代表的意见建议，为群众办实事、解难事。同时，要重视利用网络平台和现代通讯手段，畅通社情民意表达和反映渠道，不断提高代表联系服务群众的能力。

　　（七）强化代表服务保障，更加充分地发挥代表的作用

　　加强对代表的履职服务保障是代表依法履职、充分发挥代表作用的基础。除加强对代表的学习培训和建立代表激励机制外，要把向代表定期提供信息和资料、召开政情通报会的要求落到实处，拓宽代表知情知政渠道，确保代表行使知情权、参与权、表达权、监督权。要将代表活动经费纳入本级财政预算，确保标准不降、专款专用。要加强各级人大及其常委会服务代表机构建设，为代表依法履职提供优质服务。要为代表在人大会议和闭会期间执行代表职务提供时间保障。要建立代表履职活动补助制度，更好地保障代表依法履职。