

代表  
访  
代表



书名题字：杜德印

# 人大代表履职故事

王秋◎主编

北京人民广播电台编写组 编著

# 人民之托



中国出版集团公司 | 全国百佳图书  
中国民主法制出版社 | 出版单位



书名题字：杜德印

# 人民之托

——人大代表履职故事

北京人民广播电台编写组 编著

王 秋◎主编



中国民主法制出版社  
全国百佳图书出版单位

图书在版编目 ( CIP ) 数据

人民之托：人大代表履职故事 / 北京人民广播电台编写组  
编著. -- 北京：中国民主法制出版社, 2018.1

ISBN 978-7-5162-1733-7

I. ①人… II. ①北… III. ①全国人民代表大会-人  
大代表-工作概况-中国 IV. ①D622

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第312688号

图书出品人 / 刘海涛

出版统筹 / 乔先彪

责任编辑 / 唐仲江

---

书名 / 人民之托：人大代表履职故事

作者 / 北京人民广播电台编写组 编著

---

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里7号 (100069)

电话 / 010-63058790 63056573 (营销中心) 63055259 (总编室)

传真 / 010-63056983

Http: //www.npcpub.com

E-mail: mzfz@npcpub.com

经销 / 新华书店

开本 / 16开 710毫米×1000毫米

印张 / 30

字数 / 550千字

版本 / 2018年1月第1版 2018年1月第1次印刷

印刷 / 北京印匠彩色印刷有限公司

---

书号 / ISBN 978-7-5162-1733-7

定价 / 58.00元

出版声明 / 版权所有，侵权必究。

---

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

## 编写组名单

**指导单位:** 北京市人大常委会研究室

**出品人:** 赵卫东

**总策划:** 王 秋

**总监制:** 陈晓海

**终审:** 席文启

**监制:** 张友信 李玉昆

**统筹:** 孙 巍 张 旭 刘 莹 宋梓祯 张延红 李哲勇 焦钰晖  
曹军生 陈彦旭 朱凌翔 尤莉丽

**主持人:** 王 秋

**编辑记者:** 李玉昆 朱 秦 郭晋旭 李 玲 张 博 是珠丽 孙 畅  
武传艺 张 煜 刘 晶 郝 爽 刘 聪 章 维 刘 彬  
高 傲 张 铮 黄 河 任雪娇 杨 帆 戚 天 孙 媛  
王琛琛 叶春磊 陈 妹 洪 新 吴梅红 许 敏 徐 臻  
王 楠 赵 政 翁宇君 任晨光 肖博文 李天一 王乐陶  
宗晓畅 李青芮 闫子昂 胡双琴 王曼宁 姜智勇 郭 峥  
胡方辰 姚天宇

**出版统筹:** 张 蓉 张 芳

**执行:** 郭士荧 刘 冰 程 艳 杨晓轩 张新颖 赵晶晶 刘 洋

**技术支持:** 郑金诗 边 江 程 春 曹 漫 王 暄 陈 兵 焦 楠  
张翔宇 张代东 董兴明 倪京鸣 李小明 刘菁瑶 娄雪明

**摄影摄像:** 鲁春艳 赵阳东 赵 松 董平远 胡 欣 吉 宁

**后期制作:** 陈 需 孙庭飞 张天军 刘 夏

**新媒体:** 李 杰 李志春 纪佩佩 于 浩 刘 畅 许 敏 苏 醒

**服务保障:** 葛洸汐 董 洁 王翔宇

北京人民广播电台出品

## 序 言

□张春生

关于北京人民广播电台 2017 年八九月间推出的“代表访代表”大型系列访谈节目《人民之托》，友人曾经热情地向我介绍过两次，但是由于时间和精力缘故，都没有赶得上去听、去看。这次再受友人之托，叫我为这次访谈的文字书稿写篇序言，感到盛情难却，也就开始读起来。未曾料想，这一开头，就放不下了。一路读来，受益不少，也很感动。

首先，这部访谈稿，有鲜明特色。一是角度新颖。作为北京主流媒体喜迎十九大系列报道的重要组成部分，节目把话筒和镜头径直对准了人大代表，主持人和代表进行面对面交流，讲述他们履职的经历和感受，也同时回答网友的在线提问；通过他们精彩感人的履职故事，既描述出了“人民代表人民选、人民代表为人民”的鱼水情怀，也体现出了中国人大代表制度的独特优势。二是定位准确。节目通过代表为人民勇于担当的精神，通过代表在人民群众与政府之间做出的卓越的沟通工作，既表达出了人民与代表之间权力授予与权力行使之间的法律地位，也展现出了人大代表作为人民和政府之间桥梁纽带关系的生动面貌，从中也突显了我国人民代表大会制度的特有优势。三是策划精巧。节目选取了一个巧妙的角度，那就是“代表访代表”。主持人王秋，是北京人民广播电台的总编辑，她所采访的都是资深代表，而她本人也是一位资深代表。由于对谈双方之间的共同经历，共同感受，以及由此产生的共同语言，话题开掘就深，对谈进行就顺。这是一种很难得的访谈格局，使这次访谈大为增色。当然，作为一位年近六旬的电台女总编辑，一个人连盯 65 场、70 人次，也很不容易、很不简单，表现了媒体人和人大代表的双重敬业精神。

其次，这部访谈稿，贯穿了这样一个主题，那就是在每一次访谈开始时主持人都要讲到的非常经典的一句话：“受人民之托，为人民代言，向人民述职”。这句话不仅仅是每一篇故事的主题，也不仅仅是这 65 个故事的共同主题，而且它

还鲜活生动地表现了代表法的立法精神主题。受人民之托，对人民负责；为人民代言，为人民服务；向人民述职，受人民监督。这不就是我们代表制度的根本精神吗？这不就是我们人民代表大会制度的根本精神吗？访谈策划者通晓人民代表大会制度的精义所在，立意、选材、谋篇反映出来的正是这样一种精神。

再次，这部访谈稿，让我产生了这样一种感慨，那就是我们的人大代表，不讲全体，不讲绝大多数，就其相当大的一个多数而言，是担当得起“人大代表”这样一个光荣而神圣的称号的。他们在代表人民行使当家作主权力方面，是尽职尽责的；他们在担当起国家机关与人民群众之间的桥梁纽带方面，是恪尽职守的；他们在促进国家机关改进工作、防止脱离群众方面，是功不可没的。当然，这首先得归功于党领导人民建立起来的人民代表大会制度，得归功于在党的领导下人大制度的伟大实践，得归功于党对人大代表的培养教育与人民群众对人大代表的支持和监督。

最后，这部访谈稿，也使我感受到它的普遍意义。它所体现出来的不仅仅是北京市人大代表向本市人民的述职，就它的典型价值来说，也体现着全体人大代表向全体人民的述职。甚至，从一定意义上来说，也是中国人大代表用他们的业绩向外界的一种昭示，它昭示着立足于中国国情的人民代表大会制度和人大代表制度在有效实行之后，会有着怎样的生机和活力。

我想，这部访谈稿的结集出版，其意义将会超出北京范围，在全国各地起到积极影响和推动作用。作为一个在全国人大岗位上对人大代表制度、代表法律和代表工作研究多年的老同志，我希望有更多的代表同志读到这本书，从中汲取营养和力量。

正是由于这次系列访谈有这样一些突出特点，有这样满满的正能量，所以，它得到中宣部和国家新闻出版广电总局相关部门的充分肯定和高度评价，得到北京市委宣传部门的大力支持，也就是顺理成章的事情了。我相信，有了这些特点和优势，访谈稿也一定能够发挥其应有的作用。

借此机会，祝愿我们的广大代表，在党的十九大精神的鼓舞下，在新的伟大征程中，在人大制度的伟大实践中，把代表职务履行得更加出色，把人民当家作主的事情办得更好。



# 关于加强代表履职能力建设的几个问题

□ 席文启

为什么想起研究这个问题？有这样几个方面的由头：一是北京人民广播电台刚刚组织了一个名为《人民之托》的大型代表系列访谈节目，请北京市资深人大代表谈自己的履职故事和感受，我有幸受组织者委托拜读了整整 65 场访谈的文字稿，就代表履职问题深有感触，也深受启发。二是由于在给基层人大代表培训的时候，经常有领导要求给代表讲讲履职能力问题，尤其是希望讲讲从哪些方面提升代表的履职能力，又需要通过什么途径去实现这种提升？三是为了回答这个问题，我近年来收集了不少人大代表履职的经验材料，通过学习和思考，对此也积累了一些感悟和体会。四是 2016 年县乡两级人大代表刚刚换届，2017 年底 2018 年初其他层级的人大代表也要换届，新代表比较多，迫切需要开展加强代表履职能力建设方面的讨论。当然，提升代表履职能力，加强代表履职能力建设，是一个大问题，需要各个方面的共同关注，我这里的议论不过是抛砖引玉而已。

### 一、加强代表履职能力建设的必要性和重要性

依照法律规定，全国人大代表是最高国家权力机关组成人员，地方各级人大代表是地方各级国家权力机关的组成人员。也就是说，各级人大代表都是本级国家权力机关的组成人员。据此，人大代表显然是一种公共职务，而且是参与行使国家权力的神圣的公共职务。作为代表，除了做好其他身份或职务的工作以外，还必须依法履行自己作为代表的这个职务。因为，如果你不履行这个代表职务，你作为代表就不称职，就辜负了选民或选举单位对你的信任和托付，就放弃了人民赋予你的代表权利。如果总是这样，那选区选民或原选举单位就有意见了，就可以对你进行问责，就有可能提出罢免你的代表职务。

我们知道，在人民代表大会制度这个体系中，人民代表大会是核心；而在人民代表大会这个体系中，代表是主体。为什么说代表是主体呢？让我们对这个问题做些分析。先从人民代表大会的组织基础来说。作为各级国家权力机关的人民代表大会都是由代表组成的，代表是人民代表大会的第一要素，是基础性细胞。因此，人民代表大会的逻辑起点和时间起点都得首先从选举代表开始。现在我们每5年一次的换届，也都是从重新选举代表开始的。新一届的代表产生了，新一届的人民代表大会才可以开始运转。正是因为人大代表构成了人民代表大会的组织基础，所以说人大代表是人民代表大会的主体。再从人民代表大会的运行机制来说。宪法规定了人民代表大会的权力和职责，而所有这些权力和职责的实现，都是必须经由代表履职来进行的。无论是批准各项工作报告，还是选举国家工作人员，都需要代表投出自己的庄严一票。正是由于人大代表的履职才有了人民代表大会的运转，所以说人大代表是人民代表大会的主体。对于这两点，我们再概括一下，那就是：没有人大代表，就没有人民代表大会；没有人大代表的履职，就没有人民代表大会的履职。

从这里我们还可以看到，为什么要强调代表履职，为什么要强调发挥代表的主体作用。因为，如果代表都不履行自己的职责，都不发挥自己作为主体的作用，人民代表大会制度设计得再好，也是不能履行自己代表人民当家作主的职能的，也是无法有效运转的。所以，代表履职问题不是单纯的个人问题，它关系到人民代表大会的运转状态，关系到人民当家作主的实现程度，关系到人民代表大会制度的兴衰成败。

而代表履职，首先必须具有很强的履职意识。没有这种履职意识，你的能力再强、水平再高，也不可能在履行代表职务中发挥出来。显然，很强的履职意识，是代表履职的前提条件。但是，很强的履职意识，仅仅是当好代表的前提条件，也还不是当好代表的充分条件。因为，作为一个好的、出色的代表，不但要履行自己的职务，而且还要履行好自己的职务，而这就不是单凭履职意识就可以办到的了。要履行好代表职务，不仅需要很强的履职意识这个前提条件，而且还需要具有较强的履职能力这个充分条件。许多代表空有一腔履职热情，但并没有把自己的代表职务履行得很好，不是因为履职意识不够强，而是因为履职能力不够强，甚至是不会履职的缘故。所以，作为一个代表，不仅要解决履职意识问题，而且还要解决履职能力问题。结论是很清楚的：代表必须增强履职意识，提升履职能力。这样，我们就把代表履职能力问题突出地摆在面前了，也即把加强代表履职能力



建设问题突出地摆在面前了。因此,把提升代表履职能力、加强代表履职能力建设,作为本文讨论的主题,也就是顺理成章的事情了。

## 二、加强代表履职能力建设的几个方面

根据我对代表许多履职经验材料的分析,感觉可以把代表履职能力大致概括为三个方面:一是代表履职的深度问题,二是代表履职的宽度问题,三是代表履职的高度问题。我们尝试着就这些方面做些探讨。

### 1. 代表履职的深度问题

代表履职的深度,主要是指代表在建言献策(这是代表履职的主要方式,包括提出各种议案,提出对各方面的建议、批评和意见,进行各种审议发言等)方面是否能够找准问题、对症下药,并且在一定程度上提出解决问题的思路、给出可供操作的方案,这样一种具有一定深度的履职行为。根据许多代表履职的经验,这种具有一定深度的履职行为,可以归纳为三个层层递进的环节。

一是建言献策要有针对性。所谓针对性,是讲你提出的议案、建议,你的审议发言,是言之有物的,是针对于特定的问题的,而不是笼而统之的空话。代表建言献策最好是针对某个特定的具体问题发声,其目的是解决某个问题。这种针对性,对代表提出的能力要求就是:树立问题意识,坚持问题导向,针对问题发声。中共中央〔2015〕18号文件要求县乡人大工作要坚持问题导向,即针对问题行使职权,并以履职来推动问题的解决。作为人大代表的履职,也应该如此;提出议案、建议,进行审议发言,也应该针对特定问题,切忌空泛议论而没有具体目标。而要做到这一点,就需要善于从各种信息中敏锐地发现问题;进一步扩大信息搜集的覆盖面,并且在调查核实的基础上,对问题的性质和程度(是个别问题,还是一般问题,甚至是普遍问题)进行确认。这显然是需要有一定能力的履职行为。

比如,许多代表提到的信息来源包括:选区选民反映的、基层代表转交的、自己走访得到的、同事朋友邻居议论的、报刊媒体披露的、网络微信搜集的、微信朋友圈征集的等等。许多代表在得到相应的问题信息后,会迈开双腿走向现场、走向基层、走向群众,亲自感受、进行核查,力求得到第一手的准确材料。比如,第十一、十二届全国人大代表,广西红花药业集团董事长韦飞燕,为了推动司法机关出台对制售假药实行零容忍的司法解释,动用自己的团队历时两年,调查了全国20余省的13000余家终端药店,得出了可靠数据,终于推动司法机关出台了制售假药零容忍的司法解释,实现了这一领域的重要突破。代表们之所以这样做,

就是为了使自己的建言献策尽可能有明确的问题指向、可靠的真凭实据、准确的度量把握。这样提出的具有鲜明针对性的深层次问题,本身就是具有很大说服力的。

二是建言献策要有建设性。所谓建设性,是指应该针对问题提出解决问题的方案,你认为这个问题应该如何解决。即使是批评性的意见,在你批评完之后,也应该紧跟着提出你的建设性方案;因为批评本身不是目的,解决问题才是目的;而要解决问题就需要有建设性方案。而且,退一步说,具有建设性的意见也比较易于让人接受,对实现你的想法更有帮助。

为了使自己的建言献策具有建设性,许多代表是下了很大功夫的。比如,第十三、十四届北京市人大代表佟丽华就维护农民工权益问题向市法院提交的一份建议,就在列举大量事实材料和典型案例的基础上,提出了解决问题的建设性方案,取得了较好效果,而这一份建议竟长达 7000 余字。

三是建言献策要有一定的可操作性。所谓可操作性,是指你所提出的解决问题的方案,是有关方面能够运作、实施的,至少是经过努力可以进入操作程序的。如果你提出的建议,尽管从原则上说有一定的建设性,但是具体方案不好操作,甚至不能操作,那你的主观愿望再好,恐怕也只能缓期执行甚至束之高阁了。

比如,第十三、十四届北京市人大代表刘林,是以提出议案、建议命中率较高而闻名的。他提出的议案、建议之所以命中率比较高,是由于他的建言献策不但具有针对性、建设性,而且还具有较强的可操作性。他的体会是:首先要掂量这件事是否属于群众关注的问题和人大应该做的事情;其次要知道这件事是否也是政府应该解决也能够解决的问题,而且切合当前形势需要和社会发展的趋势。他认为,代表应该从社情民意的焦点和政府政策倾向的重点中寻找到二者的交集。比如,还是佟丽华代表,他为了提高建言献策的建设性和可操作性,不但要查清楚问题现状的真实情况,而且要查清楚问题产生发展的历史缘由,甚至是为办理方提供资料、数据和图表,并且代为寻找相关的政策对接,给政府出主意、指路径。

我觉得,建言献策的这三个层次,从多方面体现了代表履职的深度:问题发掘得有深度,调查开展得有深度,给出的建设性方案和可操作性路径有深度。显然,建言献策的深度体现的是代表履职的一种能力。这应该是加强代表履职能力建设的第一个方面。

## 2. 代表履职的宽度问题

我们先来观察一种想象,就是有些代表履职是仅限于在自己职业或行业领域里的,开会发言,讨论问题,基本上是在自己熟悉的职业行业范围里面,说起话

来，三句话不离本行；但是也有一些代表，除了就本专业领域的事情发表意见之外，也常常在其他领域发表意见，而且往往讲的意见比较专业，甚至是一语中的。对于那些只是在自己相关行业发表意见的代表，人们有时称之为“职业代表”或者“行业代表”；对于那些可以跨越本专业、本行业，能够在比较广阔领域发表意见的代表，人们则常常称之为“全能代表”或者“全职代表”。这里面包含了代表履职的宽度问题。我们来作些分析。

首先，代表在自己职业、行业范围里发表意见、建言献策，无疑是有优势的，应该优先考虑发挥这种优势，并且充分利用这种优势。许多代表在自己的履职中，无论是审议发言，还是提出议案建议，都把与自己职业行业相关的问题放在主要的、突出的地位上，这是无可厚非的；因为自己熟悉，既知道这方面的问题所在，也知道解决问题的办法或出路所在。这是许多代表成功履职的经验所证明了的，而且也用这种优势为自己所在的行业发展和群众利益等做出了贡献。此外，几乎所有新代表的履职起点，也都是从自己的职业行业开始的。

但是，作为一个人大代表，你又不能把自己的履职仅仅局限在自己熟悉的职业行业领域里，除了这个范围里的事一概不说不管、不闻不问，也是不对的。应该在必要时跳出这个范围、超越这个局限，在人民需要你履职的地方尽可能地履行好自己的职责。比如，审议财政预算决算，审议城市发展规划，审议法院检察院的司法报告，就很难跟大多数代表的职业行业挂上钩，但你作为代表，面对这些问题，你总不能老是徐庶进曹营——一言不发。这就给我们的代表提出了一个问题，那就是在你的职业行业范围里你有优势，但离开了这个范围你就可能失去了优势，变成了劣势或者说产生了局限。这也就给我们的代表提出了一个任务，那就是还得在发挥自己的职业行业优势的同时，跳出这个局限、超越这个局限，把自己的知识、眼界、发言权向更大更广的范围扩展，争取当一个能够在比较大的领域里履职的代表，特别是我们的一些老代表更应该如此。

根据一些观察，那些能够跨界履职的代表，大致有这样两种类型：一是自己的职业经历比较丰富，工作联系比较宽泛，而且兴趣广泛，平时关注的面也比较广阔。这样的代表，在履职过程当中，就自然而然地不会局限在某一个或几个领域，常常能够在涉足的各个领域都能够发表意见、提出建议。比如，第十三、十四届北京市人大代表佟丽华、宋慰祖，就基本属于这一类。佟丽华代表是专门从事法律援助工作的律师，平常接触最多的就是各种各样的弱势群体，所以他常常为各种类型的底层群众代言发声；再加上他同时担任丰台区的代表，经常接触选区选民，



群众有事情也愿意找他反映；所以，他履职的面是比较宽的。宋慰祖代表是从事设计专业的高级工程师，在科技管理岗位上工作过多年，又担任北京市民盟的负责人，有接触各方面人员、各方面事务的平台和机会。所以，他履职 10 年提出的 400 余件议案、建议，举凡科技发展、设计创新、文化传承、工艺美术、城市建设、民生养老等领域几乎均有涉及，被人誉为“全能代表”。但是，像这样担任代表之前就具有跨界知识能力的代表，毕竟是极少数。就绝大多数代表而言，在担任代表之前都是专一从事某一职业的人员，没有很多机会接触其他行业；因此在开始履职的时候，除了行业范围内的事情，几乎插不上嘴。对于这样的代表，是否也能不断地拓宽自己的履职领域呢？有没有一条从单一领域履职通向可以多方面履职的路径呢？

回答是肯定的。我们举个例子。连续六届全国人大代表、中国红十字会曲阜医院名誉院长姜健是一个在履职的全面性上非常出色的代表。2016 年初的人大会上她提交了 16 件议案、47 件建议，内容涉及文化、教育、出版、户籍改革、农业发展等多个领域。在一次全国人大常委会会议期间，她针对“酒驾”和食品安全犯罪入刑问题 5 次发言，均被简报刊发。会后，一位常委会领导问她：“你有多少智囊团，竟然把这么非本专业的问题提得这么专业？”她说：“我只是一个大夫，哪有什么智囊团啊？如果非要找出一个，那人民群众就是我的智囊团。”姜代表坦言：初任代表时，其关注重点也主要集中在医疗卫生领域。后来她意识到，不能把目光仅仅停留在自己所熟悉的领域。应该为人民担当更多的责任。于是，她就通过不断学习、调研来开阔自己的眼界，举凡工业、农业、科技、文化、教育、公检法司、体制改革等都进入了她的视野。20 多年来，她访问过 4000 多人次，记录下 90 多册笔记，这就是她不断超越自己行业局限的历史记录，也是她履职生涯不断从单一行业走向广阔领域的心路历程。姜代表之所以能够超越行业的局限，在更广阔的领域里发挥作用，一是有这个心，想为人民担当更多的责任；二是肯下功夫学，能扑下心来认认真真地去做。我觉得，这是一个在代表履职方面通过自己刻苦学习深入调查，不断拓宽履职范围，提升履职能力，自觉超越行业局限的典范。她的事迹，对于广大代表具有可以复制的典型意义。当然，我们不一定能够达到这样的水平，但是我们应该学习她的这样一种精神，这就叫做：“高山仰止，景行行止；虽不能至，然心向往之。”

相比较前面说的履职的深度而言，这里说的履职的宽度问题，是加强代表履职能力建设的第二个方面，而且应该是难度更大的一个方面。

### 3. 代表履职的高度问题

代表履职能力，除了深度、宽度之外，还有一个高度问题。所谓履职的高度，包括站得高、看得远、想得宽、做得实等几个方面。我们先看几个例子。

站得高。第十二、十三、十四届人大代表，北京市房山区窦店镇窦店村党委书记仇锁忠，是一个在履职方面站位很高的代表。由于他每次带上会的议案多，被称为“议案大王”。但是，这些议案、建议虽然比较多，但却十有八九不是反应村民具体问题的。因为在他的村民中，也包括十里八乡的群众，凡是找到他反映问题的，还没有他解决不了的。因此，他在市人大会上提出的议案、建议，其出发点、落脚点，更多的不是村民和群众的具体要求，也不是镇里、区里层面的问题，而主要是从全市农村、农业、农民等全局性问题出发，对涉及政策性导向性问题提出的议案、建议。比如，他认为现在的城乡之间的差别，农村落后主要是基础设施建设方面的落后，因此他的不少议案、建议是围绕着大力加强农村基础设施建设这个带有根本性、全局性、长远性的问题提出的。这是一个在代表履职方面站得高、立意也高的例子。

看得远。第九、十、十一、十二届全国人大代表，河北冀州春风实业集团董事局主席兼总裁曹宝华，是个在履职方面很有前瞻意识的人。比如，2012年全国人大开会期间，他提出“应超前防范农村可能出现的农民荒”。意思是说，按照现在的年轻农民进城打工的趋势，用不了多少年农村就没有人了。国家应该采取措施，加大城市反哺农村的力度，为农民创造获得财产性收入的制度条件，整合财政支农资金，引导和鼓励农民走规模化经营的道路，防范农村荒芜化。比如，2015年大会期间，他提出的建议之一就是政府应该引导、扶持农民采用绿色采暖方式。意思是说，一到冬天，农村家家户户冒起黑烟，一户就是一个污染源，一村就是一个污染工厂，落后的采暖方式已经成为农村的主要污染源。政府对这种现象必须提前考虑，提前应对，像抓城市污染那样解决这个问题。现在，许多地方已经在着手做这件事情了。曹代表的许多建言献策具有超前意识，具有相当的提前量，能从现在可能还是小事情的问题中，看到以后多少年发展的大趋势。这是一个在履职方面看得很远的例子。

想得宽。湖北省第十一、十二届人大代表，武昌船舶重工有限责任公司副总经理杨少稀是一个从生产队招工进厂当工人干出来的企业家。他是一个想得宽、管大事的代表。他提出的议案建议许多都关系到全行业，甚至是全省的产业发展。比如，他所在的企业是搞钢结构的，同类型的大企业在武汉还有几大家，均各有



所长，但是长期以来却各自为战，杀价抢单，互相竞争，杨代表就这种现象进行了大量调研，并以调研报告为依托写出了《关于建立湖北省钢结构产业联盟促进钢结构产业快速发展的建议》，受到省政府的高度重视并落实了这个建议。比如，湖北是建桥大省，聚集了全国顶尖的建桥队伍，拥有资金、技术、研发、人才、管理一条完整的桥产业链，但各个企业之间向来单打独斗，而且谁也无力单独承担超大型项目。杨代表通过调研认为这些湖北桥梁企业应该分工合作，抱团发展，而且这样一来可以形成全省工业跨越式发展的有力支撑，由此他以自己的长篇调研报告为基础，向大会提交了《关于高扬中国建桥之都的旗帜，大力促进湖北桥梁产业跨越发展的建议》。省委书记亲自听取了他的汇报，省长省人大领导都在调研报告上做了重要批示，并把“支持桥梁产业进一步做强做大”写入了政府工作报告。杨少稀的故事告诉我们，建言献策是单纯从本企业、本行业出发，还是从全市、全省发展大局出发，这反映着代表的胸襟抱负，体现着代表从行业出发又超越行业局限的思维宽度。这是一个在履职方面想得很宽的代表。

做得实。前面提到过的全国人大代表韦飞燕，就是一个在履职问题上非常扎实的人。她干药业、懂药业，特别是对假药了解得透，恨得也深。2009年针对治理假药问题，她提出修改药品管理法的建议，其目的是要加大处罚力度，让制售假药的现象无处藏身。2011—2012年，韦代表专门组织一个自己的团队走访了20多个省市的13000多家终端药店，发现其中涉嫌销售各种假药的有3430多家，约占26.5%，之所以存在如此大量销售假药的现象，根本原因在于违法犯罪的成本太低，而利润太高。2013—2014年，她在全国人大开会及闭会期间，多次建议法律对制售假药必须实行零容忍。经过两年反复耐心地与“两高”沟通，终于在2014年末，出台了对制售假药零容忍的专门司法解释，实现了我国在打击假药法律适用上的重大突破。韦代表说：“几年的代表履职使我深深感受到，当代表不仅要有正向态度、专业能力，而且要有执着的精神。保持一份持续的热情，才能从青涩走向成熟，付出大量的学习和调研的时间，才能提出有价值的议案建议。更为重要的是，建议提出之后的主动跟踪、督促有关部门推进、落实。经历了这个过程，看到一些问题在自己的执着努力和坚持下获得改善，代表的幸福感油然而生。”这是一个在代表履职方面做得非常扎实的代表。而且她这种扎实，还不只是满足于对具体事务的办理层面，而是力求上升到法律层面，从根本上解决问题。

这样几个例子，站得高、看得远也好，想得宽、做得实也好，可以概括为一个问题，那就是履职有高度，或者说他们履职的能力能够使他们达到一个很高的

位置。代表履职的这种眼界、胸襟、气度、格局问题，说到底，它所反映的，既有代表的能力水平问题，更有代表的思想境界问题。当代表，是需要有点境界的；要当好代表，就更需要有大境界。当然，这种能力和境界不是天生的，而是在人民代表大会制度的伟大实践中，在代表履职的不断实践中锻炼、成长起来的。这次参加北京人民广播电台《人民之托》访谈的70名代表，都有一个共同的感受，那就是他们几乎都有一个共同的经历，即在对代表本质的认识方面经历了从荣誉感到责任感的定位转变，在代表履职进程方面经历了从青涩到成熟的历练过程，在个人成长方面经历了从关注具体事业到具有家国情怀的境界提升。这其中，当然也就包含了履职才干的增长和履职能力的提高。履职的高度，反映的是履职能力与思想境界的同步提升，这就更为难能可贵。这可以作为加强代表履职能力建设的第三个方面。

### 三、与加强代表履职能力建设相关的一些问题

#### 1. 正确处理代表职务与非代表职务的关系

在《人民之托》访谈过程中，主持人常常对代表提出一个问题：你认为履行代表职务和本职工作之间是什么关系？有没有发生时间精力上的冲突？你是怎样处理的？以至于这一问，成为了访谈过程中必有的经典之问。从代表们的回答来看，各种说法都有。比较常见的有这样几种：一是平衡说。指在既要当好代表又要做好本职工作之间寻求一个大体平衡。二是融合说。讲自己平常做的也都是为人民代言办事的工作，两者可以很好融合，互不耽误。三是舍得说。认为为做好代表履职是要有一定付出甚至是一定牺牲的；但是有舍才有得，这种舍是值得的。四是相辅相成或者相互促进说。指代表履职促进了自己的本职工作，本职工作也为代表履职提供了信息资源。应该说，这些说法，都是从自己的职业特点出发的，也都是代表自己的真实感受，各有各的道理。当然，也有不少代表认为，在代表履职和本职工作之间，有时候是存在着某种矛盾或者冲突的，在这种情况下，就得把执行代表职务、履行代表职责，放在优先考虑的位置上。

客观地对这个问题进行分析，应该说，既然每个代表都有两种职务，在履行代表职务的时候，就有可能与你那个非代表职务（本职工作）发生时间上的冲突。在发生这种冲突的时候，应当怎样处理呢？有一个处理这种冲突的基本原则，那就是履行代表职务优先原则。这是发生时间冲突的时候如何办理的依据。即一般情况下，非代表职务要为代表职务让位、让路。从理论上说，你的代表职务是受

人民委托的国家公共职务，相比较而言，你的非代表职务就是个人职务或者说叫做个人职业（虽然你的非代表职务也是为人民服务的职务，你做的工作也是为人民服务的工作，但你那个非代表职务至少不是由选民依法选举产生的政治职务），个人职务应当服从公共职务。从实践上说，如果大家都优先考虑自己的非代表职务，都去忙自己那个非代表职务去了，就可能连人民代表大会也开不成了。所以，必须优先执行代表职务。这一点，在代表法里是有明确规定的，那就是代表“应该优先执行代表职务”。我在北京市东城区担任人大常委会主任的时候，曾经提出一个命题，那就是当需要你履行代表职务的时候，代表职务就应该是你的第一职务。这个第一职务，意思也是说要把这个职务放在优先履行的位置上。

举一个例子。第十一、十二届全国人大代表、企业家、浙江武义县人俞学文，对于当代表有这样一个认识：“我有众多角色，最重要的是全国人大代表这一角色；我有很多工作，履行代表职责是我最重要的工作。”他给自己确立的这样一种“两个最重要”的代表定位，是非常准确、非常到位的，可以作为所有代表处理这种关系的准则。这个代表职务和非代表职务之间的关系，对于我们加强代表履职能力建设非常重要，是提升代表履职能力前提性的原则之一。这个关系处理不好，就用不着加强代表能力建设了。

## 2. 正确处理履职意识和履职能力的关系

代表履职问题有两个互相联系的基本方面：一是代表履职意识问题，二是代表履职能力问题。代表履职意识问题，是指一个代表是否愿意为选民为人民担负起代表责任的问题，是否愿意为人民代言、为人民办事、为把人民当家作主的事情办好，勇于担当责任的问题。当然，这个履职意识，也有强弱问题。它涉及的主要是代表立场问题、价值观问题，大致属于思想意识范畴。代表履职能力问题，是在确立代表履职意识的基础上，能不能把代表履职的事情做好的问题，是代表提出议案建议和进行建言献策的水平问题，是参与管理国家事务的有效性问题。这个履职能力，也有高低问题。它涉及的主要是代表的学识素养、思维方式、思想方法、组织运筹、执行意志等方面的问题，大致属于方式方法的范畴。

依照我的看法，对于代表履职来说，在这两者之间，有一个排序问题。我是倾向于把履职意识排在履职能力之前来进行要求的。就是说，我赞成履职意识第一、履职能力第二的说法。这不是说履职能力不重要，而是因为履职能力需要履职意识的率领，需要履职意识的滋养，需要履职意识的支撑。这个问题，只要我们读一读那些代表履职的故事，就可以理解了。比如，第十三、十四届北京市人大代



表、通州区玉桥街道人大街工委专职副主任张梅菊，为了解决社区“超转人员”（指超过一定年龄在办理“农转非”时不再安排工作的人员）生活水平过低问题，坚持数年提意见、提建议，在政府民政、档案、劳动、社保等有关部门之间来回走访几年，终于办成，以至于现在这些人见了她还落泪。比如，第十三、十四届北京市人大代表，首钢迁安矿山街道管委会书记安丽娟，2012年北京地区“7·21”特大暴雨之夜，在北京石景山人大开完会已到傍晚，突然接到迁安的电话，说这么大雨，安代表不在矿区，群众心里不踏实。她毅然决然地舍自己在北京的家不回，立即出发，冒着大雨独自驱车7个半小时于次日凌晨赶回矿区，和街道骨干连夜奋战直到早晨8点，群众安全了，她才敢歇歇神。看了这些故事，我们就会明白，没有强烈的为民担当的履职意识，她（他）们的能力很难得到不断增长、很难得到持续发挥、很难得到意志支撑。许多在履职能力方面表现出色的代表，正是以强烈的履职意识为其基础和底蕴的。显然，在这里，履职意识对履职能力起着引领、滋养、支撑的作用。因此，在加强代表履职能力建设方面，我们必须同时加强履职意识的教育和培养，必须提出代表要有强烈的履职意识的要求。显然，履职意识也是履职能力的前提条件之一，而且是更为直接的前提。

### 3. 正确处理为人民代言与为政府分忧的关系

我们对代表履职故事了解得多了，就会知道，在成功的代表履职过程中有着太多的执着坚守的故事。为了增加幼儿园的经费问题，安丽娟代表可以和主管副市长急赤白脸；为了能够把群众反映的意见让领导直接听见，杨立新代表可以去和别人抢话筒；为了解决一个收费站车辆拥堵的问题，佟丽华代表可以长达10年之久反复提出同一个建议；为了解决一座危桥的重修问题，张梅菊代表可以在4年之中反复地讲她“不同意”；为了使自己为群众提的议案建议能够办成，刘学锋代表几乎对三分之一的办理答复投了反对票；甚至有一次八九个办理建议的人一起找到佟丽华代表想把他说服同意不办，结果他舌战群儒，愣是把大家给说服了，事情还真的得办……在这些代表履职故事中，我们可以生动地感触到他们的履职能力，在很大程度上，就是一种坚持、坚守的能力和为人民办事不达目的不罢休的韧性努力。他们是真正实践“人民代表为人民”这样一个崇高信念的人。

当然，成功的代表都是既怀着人民利益至上的信念，也怀着对政府为难之处的深切理解的。因为他们深深地懂得，政府的工作是有很大成绩的，而且是越做越好的；只不过随着老百姓好日子的提升，他们对美好生活的向往也在发展，而在这两者之间就免不了就会产生距离，包括政府的某些一时感觉不到、顾及不周