

关于深入推进专业人大代表履职平台建设的实践与思考

——以南京市秦淮区为例

秦淮区人大监察和司法委员会 刘希德

加强人大代表履职平台建设，是发挥代表主体作用、畅通代表履职途径的重要方式，也是发展全过程人民民主的重要载体。在此基础上，近年来各地人大系统坚持以“突出专业、履职为民”为导向，因地制宜探索推进专业人大代表履职平台建设，为代表履职、选民议事、群众办事提供优质平台和载体。本文以南京市秦淮区为研究范本，分析了秦淮人大在此项工作中的做法、经验以及存在的困难和问题，并通过横向对比分析，提出了进一步深入推进专业人大代表履职平台建设的相关意见建议。

一、现实意义

加强专业人大代表履职平台建设，不仅是践行全过程人民民主的现实需要，也是推动人大工作创新发展的有益探索，更是提升代表履职能力、增强代表履职实效的客观要求。

（一）加强专业人大代表履职平台建设，是深入践行全过程人民民主的现实需要

习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话中指出，“人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”，为新时代坚持和完善人民代表大会制度指明了方向。落实全过程人民民主的要求，就是要使人民依法享有的知情权、参与权、表达权、监督权具体地体现在人大工作各方面各环节全过程，确保党和国家在决策环

节、执行环节、监督落实环节都听到来自人民的声音，都有人民的参与。加强专业人大代表履职平台建设，可以使之成为宣传法治的阵地、联系群众的桥梁、民主协商的平台、人大工作的窗口，成为深入践行全过程人民民主的重要载体之一。

（二）加强专业人大代表履职平台建设，是不断推动人大工作创新发展的有益探索

习近平总书记指出，“要毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作。要按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新。”为了进一步促进地方人大工作高质量发展，适应新时代人民对人大工作的新要求，就需要加强和完善基层人大民意表达平台和载体建设，使这个平台和载体更好地成为基层人大密切联系人大代表、人大代表密切联系人民群众的桥梁和纽带，更好发挥人大代表来自人民、扎根人民、服务人民的优势，为地方人大工作创新发展提供源头活水。加强专业人大代表履职平台建设，顺应了人大工作与时俱进的新形势新要求。

（三）加强专业人大代表履职平台建设，是着力提升代表履职能力水平的客观要求

目前，人大代表履职能力与广大人民群众的要求还有一定距离，个别代表联系人民群众不够主动、对人民群众的需求不够了解、所提建议质量不高等等。代表履职能力不强的一个重要原因，就是绝大部分人大代表是兼职代表，平时本职工作和社会活动都比较多，要想交流视察、接待选民都比较困难。建立专业人大代表履职平台，就是为代表收集民意凝聚民智提供一个场所，实现人大代表联系群众工作法治化、常态化、规范化。同时，专业人大代表履职平台也是代表相互学习交流的一个场所，通过集中开展专业性的视察、调研、接待等活动，可以为全面提升代表素质和履职能力创造有利条件。

（四）加强专业人大代表履职平台建设，是切实增强代表履职工

作实效的有力举措

“界别”是人民政协组织的显著特色，“代表团”则是人民代表大会的特征。因此，政协是由界别组成，闭会期间按照界别组织开展活动；而人大则是以行政区域为单位，闭会期间按照行政区域组织开展活动。人大这种活动组织方式，优点是方便组织、便于集中、形式灵活，但也存在针对性不强、积极性不高、作用发挥不充分等不足。加强专业人大代表履职平台建设，为专业代表提供专业平台，不仅能够让代表更好地发挥专业优势和资源聚集优势，形成各级代表集聚效应和倍增效应，让代表履职更专业更精准，同时也可以进一步提升代表履职积极性，让专业代表发挥专业优势，切实增强代表履职实效。

二、实践探索

去年以来，秦淮区人大依托区域特点，积极推进专业人大代表履职平台建设，在全省率先探索建立了医疗卫生、金融、法律三个专业四级人大代表联络站。这既是人大代表工作和监督方式的一次有益探索和主动创新，也是人大工作围绕中心、服务大局、推动发展的具体体现。

（一）背景缘起

1. 一份上级人大文件。2019年10月，江苏省人大常委会在认真总结以往经验的基础上，制定出台了《关于加强和规范基层人大代表履职平台的指导意见》（以下简称《指导意见》）。《指导意见》从“指导思想和总体要求、平台设置和活动内容、平台建设和日常管理、组织领导和运行保障”等几个方面，对加强和规范全省基层人大代表履职平台建设提出了明确意见和要求，同时对基层人大代表履职平台标识牌的制式也做出了详细规定。这份指导性文件，成为我区加强专业人大代表履职平台建设的重要遵循和依据。

2. 一条人大代表建议。2022年2月16日，江苏省人大常委会樊金龙副主任带队走访南京市中医院省人大代表陈庆琳时，对陈庆琳代

表提出的《发挥专业人大代表的优势，建立关于专业代表工作站的意见建议》给予充分肯定并批示。随后，省、市人大让秦淮区人大常委会先行破题、开展试点工作。以此为契机，秦淮区人大常委会在省、市人大常委会的大力支持和指导下，按照市人大常委会《指导意见》要求，于 2022 年 6 月 20 日探索建立了全省首个医疗卫生专业四级人大代表联络站，同步建立了金融、法律专业四级人大代表联络站。

3. 一篇经济发展调研。2020 年，南京市人大秦淮代表团由来自江苏汇鸿集团的王胜华代表领衔提交了一份《强化投资者教育，促进南京金融市场健康发展》的调研报告。秦淮区人大以此为契机，与汇鸿集团合作，以位于老门东的江苏省文物保护单位“蒋寿山故居”为物理空间载体，通过两年多时间的设计改造，将其打造成专业人大代表密切联系选民群众、服务经济社会发展的投资者教育基地，并于 2022 年 11 月 16 日正式建立了全省首个金融专业四级人大代表联络站。

（二）具体做法

1. 高起点研究谋划。在联络站功能定位上，秦淮区人大坚持聚焦党委政府中心工作，结合行业领域发展重点和人民群众民生需求，立足让“小阵地”发挥“大作用”。医疗卫生代表联络站聚焦医疗卫生专业领域前沿性理论研究和技术创新、专业领域的立法调研，以及人民群众反映的医疗问题等；金融专业代表联络站的定位是“四个基地”：专业代表履职基地、金融发展研究基地、投资者教育基地、历史文化遗产基地；法律专业代表联络站则致力于打造成为“四个平台”：代表联动履职平台、法律宣传服务平台、参与社会治理平台、助力区域发展平台。

2. 高效能集聚资源。一方面，集聚代表资源优势。为了让代表更好地发挥专业优势，形成集聚效应和倍增效应，秦淮人大突破以行政区域和代表层级为单位的限制，积极探索将具有医疗卫生、金融发

展、法律司法等专业类别的全国、省、市、区四级人大代表整合到专业人大代表联络站，让代表履职合力再凝聚、作用发挥更充分。另一方面，集聚平台资源优势。坚持要素协同理念，推动联络站与人大代表工作室、基层立法联系点、社会建设社区观察点等其他人大工作平台联动开展工作，发挥功能叠加效应，共同打造践行全过程人民民主最佳实践地。

3. 高标准组织运转。区人大常委会成立领导小组，由主要领导担任组长，分管领导担任副组长，区人大相关机构和街道工委负责人作为小组成员，负责联络站的统筹协调。建立召集人机制，联络站设召集人2-3名，根据实际情况采取轮值的方式牵头主持各项活动开展和服务团队管理。建立联席会机制，围绕党委政府中心工作、区人大重点工作，适时举行联席会议，为经济社会发展和人民群众的普遍关切凝聚人大代表集体智慧。规范基本设置，联络站统一标识，采取线上线下与固定流动相结合方式开展工作，配备工作设备、设置制度标牌、建立工作台账。

4. 高质量服务发展。三个专业人大代表联络站建立以来，都结合各自专业和围绕相关主题，开展了一系列高质量的联系群众、服务发展履职活动。比如，医疗卫生代表联络站积极组织专业代表开展义诊进社区、中医药进校园等形式丰富的社会公益活动，召开《南京市中医药传承创新发展条例》立法调研座谈会并积极建言献策。金融专业代表联络站常态化开展金融知识和防非反诈宣讲、人大专题视察调研，组织开展金融类人大代表议案建议集中交办和联合督办。法律专业代表联络站卓有成效地开展了系列法律知识讲座、旁听检察听证、“3·15”模拟法庭等活动，成功组织了“城市更新立法与市域治理创新”研讨会。

（三）存在问题

1. 思想认识需要进一步提高。专业人大代表联络站是一个新的

形式和探索，对它的认可和接受需要一个过程。一方面，代表的认可度需要进一步提高。对于新建立的专业人大代表联络站，有些代表刚开始还不太了解，认识可能存在一定偏差。另一方面，社会的认知度需要进一步提高。由于刚刚建立时间不长，还缺乏对联络站的职能作用、工作方式等方面内容的宣传，社会对联络站知晓率还不高，作用有待进一步发挥。

2. 功能定位需要进一步明晰。目前基层人大代表在闭会期间的履职平台，最普遍和常用的就是以行政区域为单位的街道“人大代表之家”和社区“人大代表工作室”。专业人大代表履职平台的建立，应该是作为人大代表“家”“室”平台载体的延伸和补充。但由于其专业性、精准化的特点，或多或少会淡化原有人大代表“家”“室”平台载体的功能作用发挥，因此需要在功能定位上做进一步明晰和区分。

3. 代表作用需要进一步发挥。由于人大代表都是兼职的，既要做好本职工作，又要履行好代表职务，很难做到多头兼顾，因此人大代表入“站”履职的积极性、自觉性、主动性还不够强，这其实也是一直以来存在的一个共性难题。此外，由于专业人大代表履职平台需要突破以行政区域和代表层级为单位的限制，汇聚全国、省、市、区各级专业人大代表的优势，因此在区级人大层面需要进行大量的沟通协调和上级人大的关心支持。

4. 组织形式需要进一步优化。主要表现在：一方面，工作机制尚未完善。由于是新生事物和建立时间不长，因此还没有形成一个固定有效的工作机制，许多活动的开展以临时性、突击性为主，活动开展还未能常态化。另一方面，召集人职能发挥不够。几个联络站在建立时都设有 2-3 个召集人，但在实际工作中主要由人大相关机构推动，召集代表职能发挥不够。此外，在线上线下结合、联动作用发挥等方面也需要进一步拓展。

三、他山之石

近年来，各地人大系统不断丰富全过程人民民主实践方式，积极打造各具特色的专业人大代表履职平台体系，在实际工作中形成了一批品牌化、特色化的经验做法。

（一）云南昆明市五华区：打造代表履职平台的“3.0版”

近年来，昆明市五华区人大不断巩固代表活动阵地建设成果，坚持以“建”为抓手、以“管”为路径、以“用”为目标，在经历了人大代表履职平台建设初期的“四有”规范，到实现了代表活动阵地建设的“八有”标准，自2020年以来提档升级建成了科学普及、生态环保、乡村振兴、大健康等13个各具特色的专业人大代表工作站，打造了代表履职平台的“3.0版”。

五华区充分发挥区域优势，积极探索代表活动阵地建设新模式，充分考虑选民群众的需求，依托辖区资源，对代表工作站功能定位进行规划，建设具有专业工作特点的代表工作站。工作站突破以往人大代表进站按属地辖区划分的限制，将具有医疗卫生、财政金融、法律服务等专业类别的省、市、区三级人大代表，作为驻站特邀代表，整合到一个专业人大代表工作站，发挥人才的集聚倍增效应，助推代表工作站专业化建设。同时，工作站在总结以往经验的基础上，建设运行向规范化、常态化、实效化的方向发展，活动形式从“请进来”向“走出去”转变。

（二）江苏徐州市云龙区：规范化组建行业人大代表联络站

近年来，徐州市云龙区人大不断创新代表工作，充分发挥人大代表的专业优势，相继建立了金融服务、教育、卫生、法律、社会治理、农业农村等6个行业人大代表联络站，极大地提高了代表履职实效，为全区经济社会发展和民主法治建设贡献了人大力量。

为了保证联络站真正发挥作用，云龙区结合辖区代表所涉行业及专业知识结构，选择专业性强、与经济社会发展、民主法治建设密切

相关及人民群众关注度高的行业，建立专业人大代表联络站。各联络站明确由常委会副主任和相关委室牵头指导，由站长负责牵头组织，围绕区委和市人大常委会重点工作，并结合各自行业特点严格制定年度工作计划。活动开展形式多样，可以自行组织视察、调研、志愿服务、结对帮扶等活动，一年开展活动不少于 4 次。自建站以来，云龙区各行业人大代表联络站开展主题活动 100 余次，提出了一系列有针对性的专业意见建议，形成了一批高质量的调研文章，为推动全区经济社会高质量发展做出了积极贡献。

（三）江苏南京市鼓楼区：为“首善教育”注入“人大动力”

南京市鼓楼区科教资源丰富，汇集了众多高等院校及中小学、幼儿园。鼓楼区人大紧紧围绕“首善教育”建设目标，充分利用驻区教育专家和四级代表专业优势，于 2023 年 7 月 13 日挂牌成立了“南京鼓楼教育专业人大代表联络站”，从“人大视角”更好推动事关改革发展和教育领域群众“急难愁盼”等共性问题的加快解决。

鼓楼区目前已邀请进站驻区各级人大代表 52 名，其中全国人大代表 2 名，省人大代表 5 名，市人大代表 7 名，区人大代表 38 名。联络站下一步将明晰功能定位、完善工作机制，激励代表进一步密切同群众联系，高质量献计献策、智慧式履职尽责；围绕既定主题开展常态化调研视察，广泛收集意见，形成调研报告，为党委、政府决策提供有益参考；实现代表进站常态化，开展主题接待活动，每月安排代表进站接待，听取并收集各方意见建议；联系群众常态化，采取走、谈、访、问等多种方式联系群众，面对面听取人民群众意见，服务区域教育高质量发展。

四、对策建议

秦淮区人大推进专业人大代表履职平台建设的一些探索，在实践运行中取得了初步成效，但也存在不少需要加强和改进的地方。如何进一步创新完善专业人大代表履职平台建设，拓宽全过程人民民主基

层实践，成为人大工作需要面临和思考的重要问题。

（一）进一步提高思想认识，凝聚共识与合力

1. 提高平台辨识度。专业人大代表履职平台在日常运行过程中，需要进一步明确界定功能定位，以更好地彰显平台的特色性、提高平台的辨识度。特别是要区分好专业人大代表履职平台和人大代表之家、人大代表工作室等其他履职平台之间的不同功能与定位。人大代表之家、人大代表工作室等履职平台，是以行政区域为单位建立的，平时主要侧重于加强人大代表和选区居民群众的交流沟通，成为收集民情民意、联系服务群众的载体。专业人大代表履职平台则是打破区域、层级的界限，作为代表履职专业工作平台、践行全过程人民民主的基本单元，立足“专业的人干专业的事”，着力解决专业化个性化特色化问题。

2. 提高代表认可度。代表是人大工作的主体，更是各类履职平台开展工作的基础。专业人大代表履职平台就是由相关行业具有一定专业特长的人大代表组织起来的，旨在成为发挥专业特长优势和服务经济社会发展的平台载体。因此专业人大代表履职平台作用发挥的如何，人大代表是关键，人大代表的充分认可和积极参与是前提。首先，要做好提前沟通。由于代表来自不同区域、不同层级，平时可能联系接触不多，因此需要提前做好联系沟通，征询其本人意见，避免出现“拉郎配、凑人数”的现象。其次，要做好宣传解释。要向所有加入履职平台的专业人大代表做好宣传解释工作，让他们清楚了解履职平台建立的意义、功能、要求等，取得他们的认可与支持。

3. 提高社会认知度。由于专业人大代表履职平台是一个新生事物，各地建设和运行的时间还不长，因此社会对履职平台的知晓率还不高，一定程度上影响了各方面参与的积极性和平台作用的发挥。一方面，要以宣传扩影响。充分利用网络、报刊、微信等媒体以及街道、社区等多种途径和方式，加大对专业人大代表履职平台的职能作用、

工作方式等方面内容的宣传，提高平台建设的知晓率，夯实平台运行的群众基础。另一方面，要以活动促影响。通过举办一些有影响的贴近群众、服务社会、展示代表履职风采的活动，切实扩大平台运行的社会影响力，使群众和社会各方面对平台有更深入全面的了解，更多地支持代表工作，形成良好的氛围和合力。

（二）进一步完善工作机制，规范实施与运行

1. 完善召集人机制。专业人大代表履职平台运行效果和作用发挥得如何，选好和用好召集人至关重要。人大常委会及其相关机构可以进行总体牵头和统筹协调，但日常运行和活动开展必须要依靠召集人作用的发挥。一方面，要选好人。每个平台可以从专业人大代表中遴选在有关方面和领域具有一定专业特长和威望、并且具有较强履职意愿和组织能力的“专家型”代表，作为平台的“发起人”和“召集人”，人数以 2-3 人为宜。另一方面，要履好职。在平台的日常运行中，召集人要充分发挥好牵头负责作用，研究策划平台各项活动开展和服务团队管理，有效有序有力推动平台发挥实实在在的作用。几个召集人可以根据实际情况，采取轮值的方式牵头主持各项活动开展。

2. 完善联动联席机制。多年来，各级人大特别是基层人大围绕不同主题，建立了许多不同内容、不同功能的履职平台和载体。专业人大代表履职平台要充分利用现有资源，在进一步健全完善省、市、区三级人大与全国、省、市、区四级人大代表纵向联动机制的基础上，积极强化功能复合，加强与人大代表之家、人大代表工作室社会建设社区观察点等平台的横向联动，推动各级人大和人大代表凝聚合力。同时，根据重点议题需要，邀请其他专业人大代表共同参与议题研究、调研，围绕党委政府中心工作、人大常委会的重点工作召开联席会议，与相关职能部门加强联动和沟通，为经济社会发展重大问题和人民群众的普遍关切内容凝聚各方智慧和力量。

3. 完善活动开展机制。要重点做好“三个结合”：一是眼睛向上

与眼睛向下相结合。眼睛向上，就是要围绕党委政府中心工作开展活动，为助力经济社会发展发挥人大代表的专业智囊作用，这是专业人大代表履职平台的特色所在。眼睛向下，就是要深入基层一线，通过开展主题接待等形式，倾听民声汇聚民意解决民需。二是目标导向与问题导向相结合。目标导向，就是要围绕平台的功能定位，提前筹划和制定好每年的年度工作目标和活动计划，然后根据目标计划有序实施和推进。问题导向，就是要聚焦群众所思所想所盼，推动解决“急难愁盼”问题。三是定期与不定期相结合。在定期安排相关主题活动内容、确保一定质量和成效的基础上，可以根据工作需要，适时组织开展视察调研、走访交流、座谈研讨等活动。此外，也要注重线上与线下相结合、固定与流动相结合等方式开展活动。

（三）进一步加强履职保障，提升功能与成效

1. 加强组织保障。一方面，要切实提高专业人大代表的政治站位。促进参加代表高质量履职，更好发挥基层人大代表作用，努力做到习近平总书记提出的“每一位人大代表都要站稳政治立场，增强政治观念、法治观念、群众观念，发挥来自人民、植根人民的特点，接地气、察民情、聚民智。”另一方面，要充分发挥人大常委会的规划指导作用。从常委会层面上制定出台推进专业人大代表履职平台建设的指导性文件，从硬件设施、制度建设、组织管理等方面进行规范和提出要求。在牵头建立起相关专业人大代表履职平台以后，切实加强日常统筹管理和总结推进，通过召开现场推进会、组织观摩学习等方式，促进以点带面和共同提高。此外，如何有效发挥各级代表作用和争取上级人大的关心支持，也需要从区级人大层面进行沟通 and 协调。

2. 加强制度保障。专业人大代表履职平台挂牌容易，但更要建立起相应的规章制度，促进和保障平台建设更加规范、平台活动更加常态。一方面，规范建立基本规章制度。建立健全履职平台功能定位、履职平台工作机制、人大代表工作职责、代表视察和调研制度等有关

制度，明确履职平台的活动内容、原则、方式、方法及代表的职责等，保障平台运转有章可循、有序开展。另一方面，科学确定特色规章制度。根据各家履职平台的功能定位和专业代表的职业特点，本着便于履职、符合实际的原则，科学确定一些以实效为导向的规章制度。如规定每位代表每年结合职业特点提一件好议案或建议，履职平台每年形成几篇高质量调研成果、推动解决群众反映强烈的几件民生问题等等。

3. 加强阵地保障。作为发展全过程人民民主的重要载体，专业人大代表履职平台需要依托一定的阵地，作为履行职责和开展活动的硬件保障。各级相关部门应按照因地制宜、注重实效的原则，对履职平台的硬件设施建设、软件制度建设、运行活动经费等给予有力的支持和保障，并根据当地经济发展情况和平台工作开展情况进行调整，促进专业人大代表履职平台建设健康发展。履职平台可以借鉴街道人大代表之家、社区人大代表工作室的做法，围绕“六有”标准进行建设，即有必需的办公场所和设施、有专业代表履职平台标志牌、有履职平台组织架构、有代表履职服务内容公示栏、有履职平台工作制度、有代表履职成果展示等，建成具有平台辨识度的应用场景和工作阵地。