

# 论我国人大代表培训与研修体系的构建

周长鲜

(北京联合大学 人大制度研究所,北京 100101)

**摘要:**代议民主制经过几百年的发展之后,为顺应时代发展的新要求,当今世界的各国议会都已经开始在实践中逐步建立完善自己的议员培训与研修体系。然而,我国的人民代表大会制度还没有建立起一套人大代表培训与研修的有效机制。随着我国政治制度、民主程序和国家职能都逐步进入更为科学规范的新阶段,这也为人大代表履职提出了新的更高的要求。因而,在新的历史时期,从西方发达国家议员培训的有关经验来看,我国急需建立人大代表培训与研修的有效机制,以适应繁重的参政任务和短暂的任期对其任职所带来的挑战。

**关键词:**人大制度;人大代表;代表培训;代表研修;人大学

**中图分类号:**D6

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2012)05-0009-04

尽管在 1954 年,我国就确立了人民代表大会制度(以下简称“人大制度”),人民在法律上就已成为国家政治生活的主人。但在实践中,由于受几千年封建专制统治的影响,广大人民及其代表对如何按照自己意愿组织与建立国家政权机构等法定权利的行使等问题,在思想认识和实践操作中都还存有诸多疑虑。随着社会主义民主政治建设的推进,要进一步充分发挥人大制度的潜在效能,还需探索提升人大代表素质的有效路径。而根据西方发达国家的有关经验来看,提高代表素质有许多方面的工作可做,但实践证明,建立人大代表的教育研修体系是比较切实有效的路径。

## 一、现行人大代表培训与研修体系的现状及其问题

人大代表的素质是指人大代表应当具有的素养和品格,是人大代表行使国家权力、履行代表职责所必须具备的特定的主观条件,它反映人大代表的政治行为集合能力。虽学界对此概念的界定并不完全一致,但大多认为人大代表应具有以下几个方面的基本素质:一是政治素质,需具有高度的政治责任感和历史使命感;

二是文化素质,需具有基本的语言和文字表达与沟通能力,能较好地担当起“代言人”的职责;三是法律素质,需严格依法行使职权;四是道德素质,需自觉主动地为选民利益着想;五是能力素质,需具备参政议政督政的综合能力。一般而言,这五项基本素质是相辅相成的。

自《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》(以下简称《代表法》)颁布实施以来,在我国民主与法制建设的实践中,也采取了一些途径来提高人大代表的群体素质和个体素质,虽有一定的成效,但仍存在许多问题。主要表现为所选出一些代表不能很好地履行职责,出现了所谓的“哑巴代表”、“举手代表”,很多代表还缺乏履职所需要的政治素质、能力素质、文化素质和身体素质等各方面的要求。毋庸讳言,当前的代表结构和代表素质的实际状况,与人大代表的崇高政治身份以及人民的期望之间,仍存在着较大的差距。

究其原因,这是人大代表所处的国家政治社会生活内外在情景要素交互作用的结果。从人大代表所处的外在政治环境而言,主要是受到人大代表选举机制的影响。长期以来,各级人大在每次换届选举时,都要对代表结构类型比例作出相应的“定量”规定,对代表

收稿日期:2012-06-26

基金项目:北京市属高等学校人才强教深化计划中青年骨干项目(PHR201108427)

作者简介:周长鲜(1978—),女,甘肃兰州人,博士,研究方向:中国政治、人民代表大会制度。

网络出版时间:2012-09-07 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120907.1039.001.html>

素质只是提出相应的“定性”要求。为了达到基本的“量化”要求,许多地方人大只能通过“拼凑”和“掉包”的方法而忽视代表素质的“定性”要求,这样难免造成代表素质的“先天不足”。从代表内在动因来看,在很大的程度上还存在“荣誉代表”的观念,将代表视为一种荣誉称号和政治待遇,外加上许多“官代表”的本职工作本来就很忙,在缺乏有效的代表履职保障机制的情况下,代表素质的提高往往与代表结构的优化、代表专职化等问题纠结在一起。在这种情况下,现有的人大代表素质培训和教育措施就如同杯水车薪,难以有效解决问题。

## 二、建立人大代表培训与研修体系的必要性分析

从世界主要发达国家的有关经验来看,通过近百年的探索和实践,已形成与公务员培训制度大体相当的教育培训模式,为其政治体制的稳定和社会经济的发展,发挥了积极的作用。从我国的现实情况来看,随着世界经济与政治形势的发展,尤其是信息技术的迅速发展,无论从时代要求、地方人大实践创新,还是从人大代表履职的科学化、规范化角度而言,提升人大代表的素质教育都已成为很迫切的现实需要。

### (一)社会转型对人大制度的发展提出了新的要求

近三十多年来,中国的社会管理体制发生了很大的变化,对人大制度的效能发挥也提出了许多新的重要命题。尤其是,改革开放以来,我国的社会管理体制由单位制转向社区制,也为人大制度的发展提供了一个新的发展平台,人大代表的素质也决定着人民群众利益的集聚、表达和实现效果。毋庸置疑,人民代表大会制度及其理论研究,已有了长足进展,但仍需持续地深入和全面系统的推进。有关人大制度的实践工作者和学者也指出,研究民主政治领域这样普遍而重大社会现象产生、发展规律的一门科学——人大学是成立的。应当以马列主义国家学说为指导,以人民代表大会制度建设及人民代表大会实践为基础,科学界定人大学研究的对象、范围、理论体系,以及与其相关学科的关系<sup>[1]</sup>。在新的社会实践中,为实现人大制度与社会经济管理体制的有效对接,还需不断强化作为民意表达中枢的人大代表的素质,以促进人大制度整体效能的有效发挥。

### (二)地方人大制度发展的现实需要

自20世纪90年代以来,很多地方人大都以创新而彰显出新的发展活力。地方人大活力的增强,对人大代表的素质提升也提出了新的更高的要求。最明显的体现就是在地方人大的实际运行过程中,很多制度都

是由地方人大先行实践的。即在中央立法之前,早已有地方“立法突围”。如,人大述职评议制度、立法听证会制度等,起初都是在国家法律中找不到依据的。这样,各级人大常委会在不断的实践积累的基础上,还需将有关先进的切实可行的地方人大经验上升为国家法律法规,进而规范和指导全局工作。另一方面,对法律法规所明文规定的制度性措施,如质询和罢免,在很多地方人大实践中又会被虚置。而且,迄今为止,仍有一些实际工作方法并没被纳入到法律的规定中。如,人大代表助理的问题。从这个方面来说,人大代表如若要适应地方人大不断创新的要求,正确认识和处理法律、实践和理论之间的脱节和错位,就得不断地强化人大代表的综合素质。

### (三)人大代表履职急需科学化和规范化的要求

改革开放以来,由于新兴技术突飞猛进的发展,许多先进的电子设备被广泛应用到日常工作和生活当中,政府工作随着人们生活步伐的加快而越来越复杂。这样,对国家公职人员的要求也越来越高,需不断提高科学化和规范化的管理水平。自20世纪50年代以来,英、美、法、日等主要资本主义国家都相继加强了对国家公职人员的职业培训教育,他们认为其具有重要的战略意义<sup>[2]</sup>。在这种情况下,由于科学技术的迅猛发展,以及“知识更新周期律”的加快,人大代表适时地接受相应的知识培训和教育,已不仅仅是代表个人的私事,而是关涉工作规范程度的重要要求。

## 三、建立人大代表培训与研修的支撑体系

从世界各主要发达国家的经验来看,国家的公职人员培训教育制度具有比较悠久的历史,早在文官制度建立之时就有。如,1883年美国国会通过的《文官制度法》(彭德尔顿法)就规定了文官委员会的组织和职权。从我国的实际情况来看,虽还没有建立起对人大代表进行培训教育的整套制度,但在实践中已有一些探索,并积累了一些重要的经验,可结合人大制度的发展需要而逐步建立相应的长效机制。

### (一)提高党政高级干部对人大制度及其要求的思想认识

从我国人大代表的结构来看,各级官员的比例一般占70%左右。因而,提高党政高级干部对人大制度的思想认识,具有极其重要的意义。尤其是,通过党校系统对人大制度进行培训教育,有突出的优势:一是教学内容得以拓深,可丰富党校教学内容。二是党校教学更容易加强与人大及其常委会的联系。如,北京市人大和

北京市委党校,通过合作研发课题、开设专题培训、组织专题调研等形式,共同研发人大制度理论的学习教材。三是可优化党校教学形式,尤其是来自人大的实践案例可极大地丰富教学资源。可以说,通过这种高级干部研修班和培训班等形式,人大制度的教育培训将逐步被纳入常规的教学体系之中,这也使得人大制度的教育培训将有相对固定的学习群体、学习内容和学习机制,很有利于提高高级干部对人大制度及其要求的思想认识,从而为具体工作的开展打下基础。

## (二)不断拓深人大机关现有的研修和培训班教育

多年以来,人大制度培训班和研讨班是人大制度教育的重要形式,这同时也为今后的发展提供了重要的现实平台。党的十一届三中全会后,随着社会主义民主法制建设的不断深入推进,对人大制度和人大工作的研究越来越引起重视。全国人大常委会办公厅和法工委曾多次举办培训班、研讨班,吸收一些专家学者参加研究人大制度和人大工作的问题。经过近二十年的发展,人大制度培训班已普遍被人们所接受。各种人大制度培训班逐渐被常规化和制度化。如,每年一度的各地人大代表培训班,首都区县人大常委会干部研修班等。人大培训的对象也有相对固定的庞大需求群体:第一类是各级人民代表大会代表;第二类是各级人大机关的工作人员;第三类为公务员;第四类为公民。这种以人大即时教育替代基础教育的模式,由于跟实践的密切相关性,具有很好的发展空间,尤其是在高科技的新时期,可通过网络等新形式进行便捷的即时学习。

## (三)建立人大制度教育的学科体系

人大制度的实践,对于教学(培训)和科研工作具有重要的导向作用。从人大制度的实践发展来看,要建立人大制度教学的学科体系,急需解决三个方面的问题,即:需要建立专业教学(培训)教材,以解决“教什么”的问题;培养和发展所需的专业师资队伍,以解决“谁来教”的问题;探索人大制度教育的有效方式方法,以解决“如何教”的问题。对于人大制度的科研发展而言,不仅要满足教学发展的要求,还需进一步将地方人大的实践探索上升到理论层次,并为国家立法的完善提供理论支撑。

1.有待研发人大制度教学(培训)的专业教材,解决“教什么”的问题

目前,高等学校对于人大制度的教学并没有组织编写专业的教材。相应的人大制度基础理论知识,大多散落在《宪法》、《组织法》、《代表法》、《监督法》等法律规定中。各地在人大代表的培训教育中,所使用的教材

也有很大的差异,导致级各地人大代表的知识结构体系存在很大的不同,很不利于人大制度的统一协调发展,急需研发具有针对性的教育培训教材。

2.有待培养一支人大制度的教学师资队伍,解决“谁来教”的问题

由于受我国目前教育体制和专业设置的影响,人大制度的教学长期被法学和政治学教师所担当。在现实中,由于人大制度本身的专业性和亲实践特性,许多的人大制度培训与研修班,都是由来自于人大及其常委会组成人员中理论素养较高的实践工作者临时担当。从形式上来看,虽已具有一些专业力量,但还没形成专业的师资队伍,仍需加强师资力量的培训和建设。因而,从长远来看,还要针对目前相关教师培训系统整体功能作用发挥方面存在的问题,充分发挥教师培训系统的整体功能作用<sup>[9]</sup>。

3.探索人大制度教育的有效方式方法,解决“如何教”的问题

目前的人大制度教学,主要是作为对国家政治制度的了解性知识而传授的,没有实践的导向,也不以培养人大所需人才为目的。对很多人大常委会工作人员和代表而言,“第一年旁边看,第二年学着干,第五年等着换”的循环,这在很大的程度上,也阻碍了人大制度的效能发挥<sup>[10]</sup>。从国外对公民进行议会教育的有关经验来看,很多国家的议会都使用了形式各异、富有创造性的教学资料来帮助老师向学生讲授议会过程。比如说,编写介绍议会制度的漫画书、设计介绍议会立法过程的棋类游戏等。因而,在我国未来的人大制度培训与研修教育中,还需进一步探索将实践、理论和教学相结合的有效模式。如,培训与研修的方法要灵活,形式要多样,应根据不同的层次采取不同的方法和形式,做到学习理论与学习业务相结合,学习先进典型与开展交流相结合,确保代表学有所得、学有所用。进而,不断扩大社会各界的有序政治参与,进一步探索人民当家作主的有效形式。如,把选举民主和协商民主相结合,汇聚其优越性,弃其不足,当能把最优秀的精英推举到各级领导岗位上,使他们能够人尽其才地为人民服务,并受到人民的充分监督<sup>[11]</sup>。

## (四)建立人大制度培训与研修的制度保障

从发达国家的经验来看,许多国家都把公职人员的学习培训,明确规定为公职人员应享受的权利和应尽的义务,并以立法的形式加以规范,而建立了相应的教育培训长效机制。如,英国是世界上最早建立文官制度的国家,早在1855年就颁布了《关于录用王国政府文官的枢密令》,并建立了文官事务委员会;美国国会

1958年通过了《雇员培训法令》，规定通过政府培训而提高联邦内外公职人员的工作效率。西德在《官员自立条例》第42条中规定，官员有义务关心保持和提高自己工作能力的业务进修措施<sup>[6]</sup>。尽管我国还没颁布相应的法律规范，但已有相应的实践基础，值得认真探索建立相应的教育培训法律制度体系。

#### (五)建立人大制度培训与研修的评估体系

随着我国人大制度在整个国家政治生活中地位的提升和一些学者学术兴趣的扩展，现已有越来越多的国内外高校、研究机构和学者加入到人大研究的队列之中，学术成果的数量和质量也逐步提升。而且，国家和省部级立项课题也有实质性的突破<sup>[7]</sup>。从有关学者的研究成果来看，主要可分为三种类型：一是对人大代表制理论的思考，即就某一个人大制度中的理论环节进行深入探讨。如，根据民意表达理论而对人大制度的代表机制的反思和探讨<sup>[8]</sup>；二是根据时间的流转，对人大制度历史发展的总结和反思，特别是对人大早期的制度发展的理论解读；三是对人大、党委和政府机构间的合作与协调机制的学理分析<sup>[9]</sup>。可以说，这些都极大地丰富和充实了人大制度的理论研究，但大多仅限于从文本到文本的研究，难以发挥切实的理论导向作用。因此，要使培训教育达到预期的目标，评价和反馈是必不可少的。只有建立起流程型指标和学习型相结合的动态评价指标体系，才能有效地指导培训教育工作的开

展，才能较好地达到预期的目标。

#### 参考文献：

- [1] 王清秀.创建人大大学的思考[J].四川理工学院学报:社会科学版,2008,(5):21-23.
- [2] 明荆.中国与西方主要发达国家公务员培训的比较研究[D].江西师范大学,2006:9.
- [3] 赵素文.发挥教师培训系统整体功能作用探讨[J].莆田学院学报,2010,(6):77-80.
- [4] 刘维林.地方人大常委会组成人员结构问题研究[G]//人民代表大会制度研究所.地方人大常委会设立30年研究.北京:人民日报出版社,2010:281.
- [5] 陈纯柱.论社会主义政治发展道路的中国模式[J].重庆邮电大学学报:社会科学版,2010,(1):11-16.
- [6] 何俊志.国外议会议员培训与研修体系比较[J].人大研究,2006,(10):34-37.
- [7] 万东升.人大研究与法学研究的关系——研究方法性的初步考察[J].人大研究,2010,(4):18-22.
- [8] O'Brien, Kevin J. Agents and remonstrators: Role accumulation by Chinese People's Congress deputies [J]. China Quarterly, 1994:138.
- [9] Louise Kloot. Performance measurement and accountability in an Australian fire service [J]. International Journal of Public Sector Management, 2009,(22):128-145.

责任编辑:万东升

## The Training and Education System for the Deputies of the China People's Congress System

ZHOU Changxian

(Institute of People's Congress System, Beijing Union University, Beijing 100101, China)

**Abstract:** After hundreds years' development, the representative democracy has changed a lot. In order to adapt to the development of the times, many countries in the world have established their own senator training and education system. However, in China, the people's congress system has not established a useful education and training system. As we have gradually entered a new stage of more scientific and standardized time, the system faces newer and higher requirements. In the new period, therefore, we should build up a useful education and training system to encounter the new challenge of heavy political task and short term of service.

**Key words:** People's Congress System; NPC deputies; senator training and education; people's congress science