

国家级重点学科
中国人民大学宪政与行政法治研究中心学术文丛

宪政与行政法治 发展报告

(2004年—2005年卷)

中国人民大学宪政与行政法治研究中心 编



国家级重点学科
中国人民大学宪政与行政法治研究中心学术文丛



宪政与行政法治 发展报告

(2004年—2005年卷)



图书在版编目 (CIP) 数据

宪政与行政法治发展报告 (2004 年—2005 年卷) / 中国人民大学宪政与行政法治研究中心编.

北京: 中国人民大学出版社, 2006

(国家级重点学科 中国人民大学宪政与行政法治研究中心学术文丛)

ISBN 7-300-07292-5

I. 宪…

II. 中…

III. ①宪法-研究报告-中国-2004—2005②行政法-研究报告-中国-2004—2005

IV. ①D921.04 ②D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 038312 号

国家级重点学科

中国人民大学宪政与行政法治研究中心学术文丛

宪政与行政法治发展报告 (2004 年—2005 年卷)

中国人民大学宪政与行政法治研究中心编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北涿州星河印刷有限公司

规 格 155×235mm 16 开本

版 次 2006 年 5 月第 1 版

印 张 33.25 插页 2

印 次 2006 年 5 月第 1 次印刷

字 数 557 000

定 价 45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

■ ■ ■

■ ■ ■

《宪政与行政法治发展报告》

(2004年—2005年卷)

编辑委员会顾问 罗豪才 许崇德

主 任 委 员 韩大元 胡锦光

副 主 任 委 员 莫于川 杨建顺

委 员 (按姓氏笔画为序)

马怀德 冯 军 朱维究 刘茂林

应松年 张千帆 杨海坤 周叶中

林来梵 胡建淼 姜明安 袁曙宏

莫纪宏 焦宏昌 童之伟 廉希圣

编辑部主任 莫于川

副 主 任 李元起 刘飞宇

编辑工作人员 孙 瑜 李 敏 胡 娜

李世秋 陈 雄 沈跃东

编者的话

对于宪法学者和行政法学者，对于所有的法学工作者来说，2004年是意义非凡的一年。一方面，十届全国人大第二次会议对现行宪法进行了第四次修改，突出了对人权和公民权利的保障以及规范国家权力的行使这一宪法的核心价值，为我国宪政的稳健发展提供了新的契机；另一方面，国务院颁布了《全面推进依法行政实施纲要》，强调了依法行政的重要性，提出了实现建设法治政府的一系列目标及依法行政的基本原则和基本要求，指出：“适应全面建设小康社会的新形势和依法治国的进程，必须全面推进依法行政，建设法治政府。”

宪法学与行政法学是密切关联的两门公法学科，加强宪法学与行政法学两门学科的互动，促进二者协调发展，具有重大的理论价值和实践意义。在贯彻实施依法治国方略和依法行政原则的新形势下，为动态地研究和展现我国宪法（学）与行政法（学）领域最新发展情况的全貌，特别是追踪相关重点、难点和热点问题，推动我国宪政与行政法治的健康顺利发展，国家级重点学科中国人民大学宪政与行政法治研究中心发挥专业人才集中的优势，在中国人民大学出版社的全国支持下，每年编出版一卷《宪政与行政法治发展报告》。我们特别聘请国内外在宪法

学与行政法学有关研究领域有较深造诣的中青年学者担任特约撰稿人,分专题对本学科各专门领域进行常年追踪研究,定期撰写出深度研究报告,为我国法制实务和教学科研提供比较系统的参考。

《发展报告》定位于法律实务和理论阐述相结合的专题研究报告集,其读者对象广泛,主要包括法制实务工行者、行政管理工作者、法律教学科研工作者、法学专业的大学生和研究生,以及关心我国法制发展的各方面人士。我们要求撰稿人尽量搜集采用最新立法成果和理论成果、典型案例和事例、有关统计数据,通过新的素材和新的观察分析角度,获得新的研究结论和解决思路,并尽量采用新鲜的表达形式,力求做到研究报告的脉络清晰、概念明晰、数据准确、事例生动、简明扼要、深入浅出、客观公允,将每一年度我国宪政与行政法治发展的基本脉络和重要特点比较清晰地展现在读者面前,并对新的一年我国宪政与行政法治发展略加展望,同时也重点介绍和分析国外的本领域最新发展情况,使其成为本专业实务工作者和理论工作者重要的案头必备参考书。

《发展报告》是年度专题研究报告集,主要内容包括我国宪政发展情况、我国行政法治发展情况、宪政与行政法治若干专题研究、宪政与行政法治立法信息和重要成果信息、宪政与行政法治典型案(事)例分析等五个方面,涉及立法信息、法律实施情况、法制教育情况、学术活动信息、重要成果信息(学术论著、学位论文、重要观点)、突出人物、典型案(事)例、立法和研究成果索引等等。作为一个长期出版物,《发展报告》将在适当扩展内容的基础上逐步确定一些比较固定的专题,逐步形成比较适当的表述方式和报告体制,各专题的作者也将逐渐相对固定下来,便于进行常年追踪研究和充分反映研究成果。

此前,《发展报告(2003年—2004年卷)》已经与读者们见面了,她是我们致力于梳理宪政与行政法治发展脉络所获得的一个重要成果,是中国宪政与行政法治不断发展完善的记录和见证,能够为读者提供权威的有关信息资料及研究成果。同时,她作为一个开始,还存在某些不足。在《发展报告(2004年—2005年卷)》中,我们做了一些改进,比如在专题研究中提供了更多的角度和切入点,并根据新的热点问题增加了相关专题。当然《发展报告》是一个长期出版物,需要不断进行探索和总结,作者队伍正在相互选择与形成特点的过程中,本卷也仍然存在许多不足。衷心希望社会各界和各位读者继续给我们提出宝贵的意见和建议,大力扶持、共同培育这棵法林新苗。

《发展报告》能够与广大读者见面,得益于各方面大力支持和积极

参与，在此谨表谢意，并望继续得到各方面的关注和支持，使其逐步成为公法领域的学术精品，为我国宪政与行政法治的稳健发展发挥积极的推进作用。

《发展报告（2004年—2005年卷）》由韩大元教授和莫于川教授具体负责组织稿件并修改补充和统稿定稿，博士生陈雄、沈跃东、硕士生孙瑜、李敏、李世秋、胡娜等同学承担了大量的联络和编辑工作并协助统稿。

中国人民大学宪政与行政法治研究中心

2005年7月

目 录

(一)	宪政的发展	(1)
	I. 宪政发展导言	
	——2004年宪政制度和宪法理论发展报告	(1)
	II. 宪法学基本理论的研究状况	(22)
	III. 公民基本权利与义务	(45)
	IV. 国家机构、地方制度与港澳基本法	(61)
	V. 政党制度与选举制度	(80)
	VI. 宪法实施与宪法监督	(92)
(二)	行政法治的发展	(102)
	I. 行政法治发展导言	
	——2004年中国行政法治实践与学术发展报告	(102)

II. 行政法基本理论的新进展·····	(136)
III. 行政法的主体论·····	(201)
IV. 行政法的行为论·····	(226)
V. 行政程序发展报告·····	(247)
VI. 行政法的监督与救济论·····	(263)

(三) 宪政与行政法治发展若干专题·····	(275)
I. 1954 年宪法研究报告·····	(275)
II. “人权入宪”与中国宪法(学)与 行政法(学)发展·····	(293)
III. 《行政许可法》的理论与实践·····	(308)
IV. 国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》·····	(324)
V. 中国公务员法的研究与实践·····	(337)
VI. 人民代表大会制度的发展·····	(357)
VII. 全面推进依法行政 努力建设法治政府·····	(372)
VIII. 行政审判与司法改革·····	(382)
IX. 新交法与公安行政法制发展·····	(400)
X. 质量技术监督行政法制的发展·····	(415)
XI. 知识产权行政法制发展·····	(432)
XII. 劳动与社会保障行政法制发展·····	(442)

附录

附录一 宪政与行政法治典型案(事)例分析·····	(456)
I. 宪政典型案(事)例分析报告·····	(456)
II. 行政法治典型案(事)例分析报告·····	(474)
附录二 宪政与行政法治立法信息和成果信息·····	(489)
I. 新颁布的宪法、行政法方面的主要法律、法规·····	(489)
II. 新出版的宪法学与行政法学重要图书一览·····	(496)
III. 本年度部分院校宪法学与行政法学 博士、硕士论文目录·····	(504)
中国人民大学宪政与行政法治研究中心简介·····	(522)
中国宪政网简介·····	(523)

（一）宪政的发展

I. 宪政发展导言——

2004年宪政制度和宪法理论发展报告

韩大元* 江登琴**

2004年是宪法制度史和宪法学说史上值得大书特书的一年。对我国现行宪法第四次修正案的通过、对选举法和地方组织法的修改以及对香港特区基本法附件的解释，既是对我国宪政制度建设经验的总结，也为宪政制度的发展提供了规范。而以我国的宪政制度建设为立足点，以

* 中国人民大学法学院副院长，教授，博士生导师，法学博士，宪政与行政法治研究中心主任，中国法学会宪法学研究会常务副会长。

** 中国人民大学法学院2004级宪法与行政法学专业博士生。

当前的热点问题为出发点，宪法学者开展了一系列的学术研究活动，取得了丰硕的研究成果。

第一节 宪政制度的建设

一、通过对宪法的第四次修正案

2004年3月14日，十届全国人民代表大会二次会议通过了对我国现行宪法的第四次修正案。此次修正案有14条，主要包括：将“三个代表”重要思想作为对马列主义、毛泽东思想和邓小平理论的继承和发展，作为我国建设社会主义的指导思想写进宪法，明确规定我国要推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展；明确了社会主义事业的建设者是我国爱国统一战线的组成部分；规定国家为了公共利益的需要，可以依法对土地进行征收或者征用，并给予补偿；国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法权利和利益，国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展；明确规定公民合法的私有财产不受侵犯，国家依法保护公民的私有财产权和继承权，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产进行征收或者征用，并给予补偿；明确规定国家尊重和保障人权；国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度；完善了宪法中关于紧急状态的规定；将地方各级人民代表大会的任期统一改为5年；规定中华人民共和国国歌是《义勇军进行曲》。

对此次宪法修改的必要性和深远影响，社会各界和宪法学者们都给予了高度评价，这是我国改革开放和社会主义现代化建设事业发展的需要，为我国全面建设小康社会、实现社会主义现代化提供了坚实的宪法基础。“三个代表”思想是马克思主义在中国发展的最新成果，将其写入宪法，是时代进步和社会发展的客观要求。宪法修改明确规定了“国家鼓励、支持、引导非公有制经济的发展”、“合法的私有财产不受侵犯”，不仅是对公民私有财产权的保障，也对建立财产所有权制度、促进我国经济发展起到了推动作用。“国家尊重和保障人权”的规定，丰富和完善了我国宪法所规定的宪法权利保护体系，突出了以人为本的宪法理念，明确了国家尊重和保障人权的义务。

二、修改选举法和地方组织法

2004年10月27日，十届全国人大常委会第十二次会议通过了《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》的修改，主要包括：（1）规定：“省、自治区、直辖市的代表名额基数为三百五十名，省、自治区每十五万人可以增加一名代表，直辖市每二万五千人可以增加一名代表；但是，代表总名额不得超过一千名。”（2）引入预选程序，规定：“由选民直接选举的人民代表大会代表候选人，由各选区选民和各政党、各人民团体提名推荐。选举委员会汇总后，在选举日的十五日以前公布，并交各该选区的选民小组讨论、协商，确定正式代表候选人名单。如果所提候选人的人数超过本法第三十条规定的最高差额比例，由选举委员会交各该选区的选民小组讨论、协商，根据较多数选民的意见，确定正式代表候选人名单；对正式代表候选人不能形成较为一致意见的，进行预选，根据预选时得票多少的顺序，确定正式代表候选人名单。正式代表候选人名单应当在选举日的五日以前公布。”（3）增加了介绍代表候选人的条款，明确选举委员会可以组织代表候选人与选民见面，回答选民的问题，但在选举日必须停止对代表候选人的介绍。（4）对选民罢免代表的条件作了具体规定，对于县级的人民代表大会代表，原选区选民50人以上联名，对于乡级的人民代表大会代表，原选区选民30人以上联名，可以向县级的人民代表大会常务委员会书面提出罢免要求。（5）为保障选民和代表自由行使选举权和被选举权，增加了对破坏选举行为的列举和制裁措施。规定有下列行为之一，破坏选举，违反治安管理处罚规定的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：以金钱或者其他财物贿赂选民或者代表，妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；以暴力、威胁、欺骗或者其他非法手段妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；伪造选举文件、虚报选举票数或者有其他违法行为的；对于控告、检举选举中违法行为的人，或者对于提出要求罢免代表的人进行压制、报复的。

十届全国人大常委会第十二次会议还通过了《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的修改，主要包括三个方面：（1）修改第6条和第58条，地方各级人民代表大会和地方各级人民政府每届任期5年。（2）修改第30条第2款，各专门委员会的主任委员、副主

任委员和委员的人选,由主席团在代表中提名,大会通过。在大会闭会期间,常务委员会可以任免专门委员会的个别副主任委员和部分委员,由主任会议提名,常务委员会会议通过。(3)修改第41条第4款第2项、第3项,规定设区的市、自治州19人至41人,人口超过800万的设区的市不超过51人;县、自治县、不设区的市、市辖区15人至27人,人口超过100万的县、自治县、不设区的市、市辖区不超过35人。

此外,在十届全国人大常委会第十二次会议还通过了《人大常委会关于县乡两级人民代表大会选举时间的决定》。依照宪法修正案第30条的规定,乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期由3年改为5年。各省、自治区、直辖市人大常委会按照县乡两级人民代表大会换届选举同步举行的原则,在2006年7月1日至2007年12月31日期间安排本区域内的县乡两级人民代表大会换届选举。

三、解释香港特区基本法附件

2004年4月6日,十届全国人大常委会第八次会议通过了对《香港特别行政区基本法》附件一第7条和附件二第3条的解释。根据我国《宪法》第67条第4项和《香港特别行政区基本法》第158条第1款的规定,对《香港特别行政区基本法》附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》第7条“二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法如需修改,须经立法会全体议员三分之二多数通过,行政长官同意,并报全国人民代表大会常务委员会批准”的规定和附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》第3条“二〇〇七年以后,香港特别行政区立法会的产生办法和法案、议案的表决程序,如需对本附件的规定进行修改,须经立法会全体议员三分之二多数通过,行政长官同意,并报全国人民代表大会常务委员会备案”的规定,作如下解释:

- (1) 上述两个附件中规定的“二〇〇七年以后”,含2007年。
- (2) 上述两个附件中规定的2007年以后各任行政长官的产生办法、立法会的产生办法和法案、议案的表决程序“如需”修改,是指可以进行修改,也可以不进行修改。

(3) 上述两个附件中规定的须经立法会全体议员2/3多数通过,行政长官同意,并报全国人民代表大会常务委员会批准或者备案,是指行政长官的产生办法和立法会的产生办法及立法会法案、议案的表决程序

修改时必经的法律程序。只有经过上述程序,包括最后全国人民代表大会常务委员会依法批准或者备案,该修改方可生效。是否需要进行修改,香港特别行政区行政长官应向全国人民代表大会常务委员会提出报告,由全国人民代表大会常务委员会依照《香港特别行政区基本法》第45条和第68条规定,根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则确定。修改行政长官产生办法和立法会产生办法及立法会法案、议案表决程序的法案及其修正案,应由香港特别行政区政府向立法会提出。

(4) 上述两个附件中规定的行政长官的产生办法、立法会的产生办法和法案、议案的表决程序如果不做修改,行政长官的产生办法仍适用附件一关于行政长官产生办法的规定;立法会的产生办法和法案、议案的表决程序仍适用附件二关于第三届立法会产生办法的规定和附件二关于法案、议案的表决程序的规定。

第二节 宪法学理论研究的主要进展

2004年我国宪法学研究取得了长足的进展。在纪念五四宪法和全国人民代表大会制度实施50周年、宣传现行宪法第四次修改等一系列活动中,宪法学者的理论成果逐步为社会公众所了解,而且宪法学以此为研究平台也取得了丰硕成果。据不完全统计,今年发表的宪法学论文有九百余篇,出版的宪法学著作有二十余本。对年度的宪法学研究加以整理总结,全面把握宪法学研究的热点问题,并在总结其特点的基础上科学预测其发展趋势,有助于把握宪法学研究的基本方向,以获得推动宪法学发展的学术基础。

一、研究的热点问题

(一) 五四宪法与新中国宪法学发展50年

1. 五四宪法的回顾及反思

作为新中国成立后产生的第一部宪法,五四宪法具有鲜明的时代特色和理论特色。在纪念其颁布50周年之际,对其特色、性质、运行状况及影响加以回顾和反思,是极为必要的。

有学者认为五四宪法的时代特色在于:在国际方面,加强社会主

义阵营内部的团结;在宪法序言上,准确反映中国当时所处的过渡时期这一社会发展阶段。其理论特色在于:体现了马克思主义关于无产阶级专政的理论,特别是体现了毛泽东人民民主专政的理论;闪耀着马克思主义辩证法的光辉,实现了原则性和灵活性的结合。^①对1954年宪法的性质,学者们的看法存在着分歧。有学者认为它是历史上由中国人民自己制定的社会主义类型的宪法^②,有学者认为它虽然确立了社会主义原则,但并不是完全社会主义的宪法,本质上是过渡时期的宪法。^③

对五四宪法后来未能贯彻实施的原因探究,有学者认为是因为对过渡时期的理论认识偏差^④,有学者指出五四宪法遭遇困境的根源在于宪法认同的缺失与宪法权威的缺位,出现了宪法文本和社会现实之间的断裂。^⑤有学者对五四宪法的历史局限性做了全面总结,认为:在宪法理念上,未能很好地处理宪法理念与社会发展之间的关系,片面强调政治正当性与需求的意义,未突出宪法的法律属性;在宪法模式的选择上,片面强调苏联宪法模式的借鉴意义,缺乏对其他宪法模式合理因素的关注;在宪法运行机制上,未能从制度的角度建立起有效的预防与解决违宪的制度,未能理顺执政党与宪法的关系;在宪法与民主价值的关系上,仅仅强调民主的意义与功能,未确立民主与法治两种价值互换的机制,使宪法的发展失去了法治的环境与基础。^⑥

对于五四宪法对我国宪法理论和实践所产生的深远影响,学者们从不同角度进行了探讨。有学者从宪法修改的程序和方式、宪法的基本指导思想、宪法结构、宪法规范、国家机构、公民基本权利等六个方面具体分析五四宪法对现行宪法的影响,论证了现行宪法以五四宪法为基础的现实性与合理性。^⑦有学者则立足于公民权利,指出五四宪法规定的基本权利自由具有划时代的意义,它确立了人民的主人翁地位,对公民享有人权的确认是对共同纲领的发展和完善;它对后来宪法的影响表

① 参见许崇德:《五四宪法的时代特色和理论特色》,载《法学研究》,2004(6)。

② 参见许崇德:《具有时代性的一九五四年宪法》,载中国人民大学宪政与行政法治研究中心编:《“五四年宪法与新中国宪政”研讨会论文集》,2004年9月。

③④ 参见殷啸虎:《过渡时期理论与1954年宪法》,载《政法论坛》,2004(6)。

⑤ 参见占美柏:《在文本与现实之间:关于“五四宪法”的回顾与反思》,载《法商研究》,2004(1)。

⑥ 参见韩大元:《五四宪法的历史贡献与局限性》,载《法学研究》,2004(6)。

⑦ 参见胡锦光:《1954年宪法对现行宪法的影响》,载《“五四年宪法与新中国宪政”研讨会论文集》。

现在结构安排、基本权利自由的内容以及对公民财产权的规定等三个方面。^①有学者认为五四宪法的历史贡献在于：制宪权的独立形态与运用，实现了理念与现实形态制宪权的统一；其宪法结构为后几部宪法所遵循和发展；宪法程序上，其修宪程序为八二宪法的诞生提供了重要的程序基础；宪法体系和宪法调整方面，在宪法的民族性与国际性之间寻求合理的平衡，确立了调整宪法关系的基本范畴与调整领域。^②

2. 新中国宪法学发展 50 周年

以五四宪法为基点，新中国宪法学至今也走过了 50 年的历程，学者们对其发展进程做了探究。有学者认为五四宪法蕴涵的社会主义宪政理论逻辑可解构为人民民主（人民主权），实行人民代表大会制度，宪法的至高权威，行政要依法，司法要公正为民，人民要守法等六个要素。这六大要素环环相扣，共同形成了中国五四宪法乃至以后版本宪法的理论基础。^③有学者结合 20 世纪 50 年代特定的社会背景，梳理了 50 年代研究的宪法基本理论问题（主要包括宪法概念与研究方法、制定宪法的基础与功能问题、1954 年宪法和共同纲领的关系、公民基本权利问题的研究），分析了宪法学理论对建立和发展宪政体系产生学术影响力的不同形式，肯定了宪法理论在宪法制定与运行过程中发挥的积极功能，但囿于宪法学理论体系和传承历史条件的欠缺，发挥的作用有限。^④有学者则对晚近 10 年的宪法学研究做了总结，认为这是对 10 年前宪法学研究中的唯科学主义进行解构与重建的过程。一方面，以人权、人本和自由为终极关怀的宪法本质观取代了旧有的国家主义宪法终极关怀观，这种超验之思维不能为科学方法最终证实；另一方面，宪法制度构建和宪法学研究方法转换的过程中科学主义仍起着基石性作用。^⑤

对中国宪法学今后发展方向和研究重点的预测。有学者指出中国宪法学的发展是一个沿着注释宪法学到规范宪法学，再到解释宪法学的路

① 参见王广辉：《五四年宪法规定的基本权利及其影响》，载《“五四年宪法与新中国宪政”研讨会论文集》。

② 参见韩大元：《五四宪法的历史贡献与局限性》，载《法学研究》，2004（6）。

③ 参见肖君拥：《对人民主权理论的总体评议》，载《中国法学会宪法学研究会 2004 年年会论文集》（南京师范大学法学院编）。

④ 参见韩大元：《1954 年宪法与 50 年代宪法学理论研究》，载《“五四年宪法与新中国宪政”研讨会论文集》。

⑤ 参见王青林：《人权启蒙与科学主义重建——晚近十年宪法学研究的几点哲学思考》，载《当代法学》，2004（2）。

径逐步进化的过程。从规范宪法返回到解释宪法的轨道上来,走向解释性的、司法性的宪法学,这是中国宪法学发展的必然趋势。有学者指出,宪法学研究应当更加注重我国宪政建设中出现的与人民生活密切相关的基本人权的宪法保障问题。有学者指出,宪法学应当对宪法学的基本范畴进行科学的界定,从而形成现代宪法学范畴体系。^①

(二) 人民代表大会制度

时逢人民代表大会制度创立 50 周年,学者们围绕人民代表大会制度的发展历程、存在的问题以及发展对策等问题进行了集中研究。有学者则考察了我国宪法和人民代表大会制度的历史,提出宪法实施与人民代表大会制度功能的发挥是成正比例的,只有在健全的宪法环境下人民代表大会制度才能获得进一步发展与完善的基础。^②有学者则回顾了地方人大制度的发展,指出地方人大常委会并不是和人大制度同时诞生的,是改革开放后加强民主与法制建设的产物,它的设立使地方人大成为更权威的权力机关。^③

如何发展完善我国的人民代表大会制度,则是新时期下我国面临的首要任务。有学者指出,要充分认识到社会的多元化对我国民主政治的实现形式提出的新要求,重视非政府组织在社会动员与社会参与、监督人大行使职权、实现人民当家作主与建立公民社会等方面,对完善人民代表大会制度起着不可替代的作用。^④有学者认为完善人民代表大会制度,当前最重要的是“理顺一个关系,完善三项制度”:理顺党政关系,完善党的领导方式;完善差额选举制度,采用非对抗式的竞争选举;完善人大监督制度,各级党组织支持人大开展监督,完善人大监督的形式和程序;完善代表工作制度,密切各级人大代表同选民、原选举单位的关系。^⑤有学者则认为全国人大常委会的代表性还很欠缺,影响了人大常委会行使职权的正当性,应该从选举环节、沟通环节增强全国人大常

① 参见刘旺洪、季金华:《“五四宪法”与新中国宪政建设——中国法学会宪法学研究会 2004 年年会综述》,载《中国法学》,2004 (6)。

② 参见韩大元:《1954 年宪法的历史命运与人民代表大会制度》,载《法律科学》,2004 (5)。

③ 参见许崇德:《地方人大常委会的设立及其变迁》,载《政法论坛》,2004 (6)。

④ 参见王建芹:《非政府组织发展与我国人民代表大会制度的完善》,载《政法论坛》,2004 (6)。

⑤ 参见陈斯喜:《关于完善人民代表大会制度的几点思考》,载《法学研究》,2004 (6)。