
国家治理背景下开发区人大工作 和建设的现状与优化 ——以江苏省为例

潘国红 黄胜平¹

20 世纪 80 年代末至 90 年代初，我国相继设立了一大批开发区，从事招商引资、项目建设等工作。经过三十多年的发展，开发区已经成为社会先进生产力发展高地，在经济社会发展中的地位举足轻重。与此同时，随着开发区开发建设不断推进，开发区地域扩大，土地和社会资源增加，社会民生事业增多，开发区已由建立之初的纯粹经济功能区，发展成为拥有数十乃至数百平方公里的城市功能区或社会性区域。由此，开发区民主政治制度建设滞后的矛盾则开始显现。完善开发区治理体系，实现开发区民主政治建设与经济、社会发展相匹配，已成为推进开发区治理现代化不可或缺的一个重大课题。

一、开发区治理不可缺失人大工作和建设

人大制度是支撑我国国家治理体系和治理能力的根本政治制度，是国家治理体系中不可或缺的制度要素和治理方式。新时代开发区高质量发展不仅应有产业建设、科技创新等经济职能，还应该包括民主政治、社会建设等领域体制机制和法律法规安排，建立完善开发区治理体系和人大制度。

保障开发区经济社会发展高质量，需要发挥人大制度的民主功能。民主与效率是辩证统一关系，民主强调透明公开、充分参与、不同意见争论和探讨、多数决定，民主程序对于开发区效率存在一定牵制，但更有统一的一面。按照人大制度而实施的民主程序，为民情民意宣泄提供平台，为不同利益主体“最大公约数”的形成提供载体，提升开发区重大决策的科学性和民主性。用民主程序、民主方式、民主力量去解决民生难题，使民生改善更加符合民意、富有成效。尊重国家和地区治理的普遍规律，必须重视公众、社会与政府之间的“防火墙”功能，发挥人大制度在民意整合、法治保障上的独特作用，保障开发区经济社会科学发展、可持续发展和高质量发展。

扩大开发区公众参与，需要发挥人大制度的平台作用。开发区区域内公众思维开放、视野开阔，对公共事务关注、知情、参与要求越来越高。同时，开发区社会分层多元化形成了在收入、社会地位、生活习惯、价值取向等有明显差异的社会群体，出现了如个体劳动者阶层、工商业者阶层、自由职业者阶层等诸多新的社会阶层和利益群体。加强开发区人大工作，可以为公众提供顺畅“表达”与“参与”的制度空间，满足开发区公众政治参与的热情，实现公众对本区域的经济、政治、文化各项事务的知情权、参与权、表达权和监督权。

促进开发区治理合力形成，需要发挥人大制度的监督制约功能。社会治理是国家治理的重点，基层是社会治理的重心。在社会治理重心下移过程中，政府部门和法院、检察院向开发区延伸职能，而在统筹协调不力情况下，容易形成各自为政、条块分割格局，产生基层治理“碎片化”问题。另外，随着治理重心下移，各派出机构的职责、功能和队伍都处于不断扩张之中，

¹基金项目：2020 年度江苏省人大工作理论研究会研究课题项目“开发区人大制度工作建设与实践创新研究”（编号：2020B055）的阶段性成果

容易造成“权”与“责”不对等、公权异化等问题。建立开发区人大制度，完善开发区治理结构，有利于推进开发区形成权责相配、运行高效的开发区治理结构、对“一府一委两院”在开发区的派出机构形成有效监督，防止权力行使游离于监督之外。

二、开发区人大工作和建设中的困难和问题

2015年6月，中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，同年8月，中共江苏省委出台实施意见。两个文件在认真总结经验的基础上，就新形势下加强县乡人大工作和建设，作出了全面部署。对开发区人大工作，实施意见明确“探索在具有行政管辖职能的省级及以上开发区设立人大工作委员会”“协助人大常委会开展监督、选举、组织代表活动等”“开发区人大工委配备专职主任或副主任，并明确专职工作人员”。近年来，江苏省各开发区对设立开发区人大机构进行了有益探索，截至2019年底，全省158家省级以上开发区，已经设立人大机构（包括“开发区与行政区合一”的人大机构、人大常委会开发区工作委员会、人大代表工作联络机构等）的开发区达127家，超过80%。各开发区人大机构，积极组织代表开展知情知政、视察调研、工作评议、代表小组活动、撰写议案建议等活动，推进代表履职，同时探索创新机制和办法，如开发区人大代表单独组团、选民代表会议等制度，提高了开发区人大工作质量，提升了基层民主和开发区治理水平。

经过近几年的探索实践，江苏省开发区人大工作取得了一定成绩，也积累许多经验，但由于思想认识上的模糊、法律支撑上的不足、体制机制上的制约，目前开发区人大工作和建设还存在一些问题、矛盾和困难，需要进一步研究解决。

（一）认识模糊，重视不够

一些党政领导干部认为将人大民主延伸至开发区，会影响开发区行政决策和办事效率，最终会影响开发区发展，没有真正从加强基层民主法治建设、推进开发区治理体系和治理能力现代化的高度来认识和定位开发区人大工作。

开发区人大干部大多把自己职务看作是虚职和职级，看作是“二线”岗位，干劲不足，缺乏做好人大工作应有的精神状态。开发区人大机构作用发挥与人民群众期望存在落差，各级对开发区人大工作宣传不多，影响了公众对开发区人大工作的认可。

（二）职能定位模糊，组织结构不完善

相对于街道人大工作，全国和江苏省人大均没有制定开发区人大相关法律和规范性文件。人大工作是一项法律性、专业性强的政治工作，由于缺乏法律支撑，开发区人大机构职能定位模糊，其职权履行条件无法被满足，职权无法正常全部行使。

机构设置缺乏统一的顶层制度设计，组织机构类型各异，大部分开发区人大机构不具备完整的组织结构。一是缺少专职专班。开发区人大机构主任、副主任，多由开发区党工委或管委会负责人兼任，均兼任开发区一项或多项工作，任务繁重，根本没有精力组织开展人大工作。二是缺少专职岗位和人员。调查的22个省级以上开发区，只有3个单独成立专职部门，其余均挂靠开发区党工委或管委会相关部门，组织开展人大工作都是靠“临时抓差”或“感情协助”。

（三）职权行使能力弱，工作开展不正常

开展和加强对开发区的监督，其主体是设立开发区的政府一级人大常委会，但这样的“隔空”监督难以实现监督工作到位，造成对开发区管委会、法院、检察院的监督“真空”。开发区管委会属于政府的派出机构，开发区财政收入盘子很大，每年数千万、数亿，有的甚至数十亿，然而人大对开发区财政预决算的监督和审查却没有跟上，常常流于形式，有的地方甚至连形式也没有，开发区财政预决算成为人大审查监督“盲区”。

受上一级人大常委会委托或授权，开发区人大机构行使监督职权，但目前开发区人大机构的监督权行使大多处于被动应付

状态，很少自主组织辖区人大代表开展监督活动，监督范围不广、力度不大，监督流于形式，实际效果不大。一些开发区人大机构只满足于上传下达，平时很少活动。

（四）联系不紧密，工作指导不到位

从市、县（市、区）人大常委会层面看，主任会议成员及人大机关工作部门联系开发区人大机构的经常性不够，实效性有待加强。人大常委会对开发区人大机构还缺乏有效的约束机制，没有实质性刚性考核，造成开发区人大工作弹性大。市、县（市、区）人大常委会对开发区人大工作不重视，不愿碰，很少专题听取开发区人大工作汇报，研究开发区人大工作和建设中的存在问题。

开发区内人大代表履职活动难以开展。目前全省大部分地区，开发区内人大代表在人大会议期间，只能参加原隶属行政区或临近行政区人代会，听取审议原隶属区或临近行政区工作报告，而原隶属行政区或临近行政区人代会上的各项报告，基本不涉及开发区工作，开发区人大代表难以对开发区行政、司法工作等提出好的议案建议。一些没有建立人大机构的开发区，不能提供区内人大代表闭会期间履职平台，开发区人大代表对区域内公共事务缺乏有效参与，视察、调研、联系选民等活动无法开展或者活动效果难以保证。

三、加强开发区人大工作和建设的现实路径

目前江苏省共有 158 家省级以上开发区，其中国家级经济技术开发区和高新技术产业开发区 46 个，省级开发区 112 个，创造了全省 1/2 的地区生产总值和一般公共预算收入，完成了全省 4/5 的进出口总额，吸纳了 3/4 的实际外资。开发区发展已逐渐步入“成熟-再腾飞”阶段，必须按照新时代要求，完善开发区治理体系，建立健全开发区人大制度，激发多元主体参与，推动开发区在新的起点上实现新的更大的发展。

（一）加强和改进党的领导，为开发区人大工作和建设提供支持和保障

人大工作是党和国家工作的重要组成部分，各级党委要站在加强开发区基层民主建设、完善开发区治理体系、全面依法治国的政治高度，充分认识做好开发区人大工作的重要性。要把开发区人大工作和建设摆上更加重要位置，及时协调解决开发区人大工作和建设中遇到的困难和问题。加强开发区人大干部队伍建设，开发区人大工委配备专职主任，经济比较发达或人口比较大的开发区应配备专职副主任，同时创造条件设立开发区人大工委内设机构，一时无条件设立的可在相关综合办公室挂牌，并配备专职工作人员。

建立健全党（工）委领导下人大工作开展的相关制度机制，建立定期听取开发区人大工作汇报、书记联系人大工作等制度。积极为开发区人大机构提供良好的工作条件和履职环境，并保证开发区人大机构人员有足够的时间和精力从事人大工作，推动开发区人大机构提高履职能力和水平。开发区管委会和开发区审判机构、检察机关要主动向开发区人大机构通报情况，积极配合开发区人大机构开展工作。

（二）强化制度设计，推进开发区人大工作规范化发展

要紧密结合实际，有计划有组织地开展开发区人大理论研讨和交流，鼓励和支持开发区工作探索和实践创新，培育开发区人大工作和建设先进典型，形成可复制推广的开发区人大工作和建设模式。研究出台开发区人大工作条例，规范开发区人大机构的性质、职权和运行，实现开发区人大工作和建设的规范化和法治化。

市、县（市、区）人大常委会要结合本地实际研究赋予开发区人大机构工作职责，出台操作性较强的开发区人大工作实施

办法或工作规则。开发区人大机构要建立完善机构运作制度，积极探索适合开发区人大工作的规则和办法。围绕预算监督、视察检查、工作调研、建议督办、联系选民、履职登记、述职评议、学习培训、政情通报等方面工作内容，探索机制和办法，并在实践中不断健全完善。

（三）积极探索创新，增强开发区人大工作实效

积极开展监督。开发区人大机构要制度化地组织人大代表听取开发区管委会工作汇报，听取开发区管委会财政预算编制和预算执行情况报告，监督检查开发区管委会重点工作计划和重点工程项目实施情况。对人大常委会年度工作计划提出建议意见，对一些涉及开发区发展大局的问题，可提请人大常委会列入监督议题。就事关开发区发展全局的政治、经济、文化、环境等重大事项，可提请常委会作出决定或决议。

推进代表履职。代表工作是做好开发区人大工作的基础。开发区人大机构要将组织代表履职作为主要工作，搭建平台和载体，探索创新代表活动的组织形式，提高代表活动实效性。完善和落实代表履职考核及通报制度，深化代表向选民述职活动，接受选民群众监督评议。

（四）加强联系指导，提升开发区人大工作和建设水平

设立开发区的政府一级人大常委会应把开发区人大工作和建设放在突出位置，指导帮助开发区人大机构建立健全运行机制及工作程序。通过建立人大常委会领导定点联系制度、组织业务培训、经验交流等形式，联合开展视察调研、执法检查、工作评议等工作，不断提升开发区人大机构工作水平。建立健全开发区人大机构考核激励机制，增强刚性约束。建立开发区人大机构向人大常委会报告工作制度。

设立开发区的政府一级人大常委会要进一步强化履职主体地位，通过听取专项工作报告、视察、执法检查等形式，就法律法规和人大常委会决议决定在本辖区内的贯彻执行情况，开发区经济社会发展计划、财政预决算、城市管理、社会治理等工作开展监督检查。通过依法授权，安排开发区人大机构组织人大代表听取开发区管委会和开发区审判机构、检察机关工作报告，提出建议意见。在开展视察、调研、执法检查、部门工作评议等活动时，要安排开发区人大机构组织开展相应活动，就开发区发展提出建议和意见。