# 开发区人大和街道人大工作的研究

来源：网络 作者：梦回江南 更新时间：2024-08-10

*开发区人大和街道人大工作的研究为进一步推进开发区人大和街道人大工作，XX市人大常委会成立专门课题组，于2024年3月起开展开发区人大和街道人大工作专题调研，先后赴XX等地调研了解情况，并召集XX区人大的有关人员进行座谈。在深入调研、掌握实情...*

开发区人大和街道人大工作的研究

为进一步推进开发区人大和街道人大工作，XX市人大常委会成立专门课题组，于2024年3月起开展开发区人大和街道人大工作专题调研，先后赴XX等地调研了解情况，并召集XX区人大的有关人员进行座谈。在深入调研、掌握实情的基础上，课题组进行认真分析研究论证，形成以下研究报告。

一、关于开发区人大工作的研究

随着经济社会的发展，XX市各地开发区实力日益雄厚，开发区经济已占据全市经济总量一半以上。同时，开发区功能逐渐扩大，部分开发区实质上具备了行政管理职能，而现行法律法规对开发区人大工作未做明确规定，导致开发区人大工作受到一定的影响和制约。围绕进一步推进开发区人大工作，XX市人大常委会课题组进行了专题研究。

（一）XX开发区的基本情况

XX市现有国家级开发区3家、省级开发区7家，省级以下园区7家，辖区总面积1200多平方公里，总人口200余万，拥有企业8800多家，2024年实现地区生产总值2740多亿元，工业开票销售收入3630多亿元，一般公共预算收入180多亿元。随着开发区的不断发展，辖区面积和人口不断增多，需要管理的事务也越来越繁杂，为保障开发区经济社会稳定发展，市和各市（区）政府将大量社会管理职权交由开发区行使。目前，XX市大部分开发区管理机构有独立的财政和行使行政管理权、执法权的工作机构，如财政局、社会事务局、环保局等，负责对辖区内的村、社区、企业等实行属地管理，承担发展经济、保障民生、保护环境等方面工作，其中XX医药高新区还设有法院、检察院。这些开发区管理机构不仅有经济发展职能，还具有一定的行政管理职能，事实上已经不是单纯的政府派出机构，而是类似于市（区）、乡镇的一级政府，其财政预决算、社会事务和重大事项等应当纳入人大监督的范围。

由于开发区的辖区与镇、街道重叠，工作有交叉，为便于管理，各市（区）政府结合本地实际规定了开发区的管理运行模式。目前，XX市各地开发区的管理形式多样、各不相同，按管理权限，可以分为以下几种类型：第一种是开发区代管镇、街道，镇、街道的各项工作都在开发区管理机构的领导下开展，有的开发区下设的工作机构已经取代了镇、街道的工作机构。这种类型目前在全市占多数，如XX开发区代管临城街道，XX开发区代管3镇1街道，XX开发区代管2镇1街道，医药高新区代管1镇4街道。第二种是开发区主抓经济发展，镇、街道负责社会事务，各有侧重，工作部分交叉。这种类型在XX市是相对少数，如XX的“一区四园”、江阴一XX工业园区，XX经济开发区、高新区，XX工业园区、新能源产业园。第三种是镇、街道管理开发区，开发区的各项工作在镇政府、街道办的领导下开展，开发区向镇人大主席团报告工作。这种类型只有XX经济开发区、XX工业园区、城区工业园区（XX街道）等几家。另外，即使是相同的管理类型，在具体工作中仍有很多的不同之处，可以说是一个开发区一种模式，各有特点。

（二）XX开发区人大工作的情况及主要问题

据调研了解，XX市现有2家开发区设有人大工委，分别是XX市人大常委会医药高新区工委、XX市人大常委会江阴—XX工业园区办事处工委，其他开发区均没有设立相应的人大工委，在人大工作层面只有开发区辖区内的镇人大主席团、街道人大工委在发挥作用。就具体工作而言，医药高新区工委是XX市人大常委会的派出机构，主要是根据市人大常委会的授权做好辖区内代表工作，监督工作开展相对较少。江阴—XX工业园区是两地共建，地位特殊，情况复杂，其办事处——人大工委基本无法实施监督。XX经济开发区、XX工业园区等由所在镇管理，人大工作开展正常。其他开发区由于没有人大工委，人大工作基本没有开展，只有代表工作是由辖区内的镇人大主席团、街道人大工委代为组织开展。虽然一些镇人大主席团、街道人大工委积极开展代表活动，组织代表对开发区有关工作进行视察并提出意见建议，但因体制机制的制约，人大监督工作收效甚微。

研究中发现，由于现行法律法规未做明确规定，开发区人大工作在实践中遇到了不少亟待解决的困难和问题。主要表现在以下几个方面。

1.监督主体缺失，人大工作无法正常开展

由于地方组织法的规定比较原则，对开发区人大工作机构的产生、定位和职责没有作出明确规范，XX市大多数开发区至今尚未设立人大工委，人大工作的开展缺少必要的组织实施机构，开发区人大工作往往有名无实，导致开发区工作游离于人大监督之外。

2.工作体制不顺，监督工作无法落到实处

开发区在法律地位上是政府的派出机构，但在实际工作中大多数都有独立的财政运行体制和行政管理机构，事实上成了一级政府。而开发区人大工委作为人大常委会的工作机构，在监督开发区的预决算、行政管理、执法司法方面缺乏有力的法律支撑，只能依靠人大常委会的授权来实施监督，监督工作缺乏底气，监督效果也受到很大影响。

3.履职机制不全，代表作用无法充分发挥

开发区人大工委仅是人大工作机构，无权召开地方人代会，在服务代表履职方面先天不足、制约较多。以XX市医药高新区人大工委为例，虽然高新区也有市、区、镇三级人大代表，但对高新区工作的审议却无法实现。市政府工作报告中对开发区工作几乎没有体现；区人大代表是由XX区选举产生，而XX区政府工作报告不涉及开发区内容。开发区人大代表知情知政、履职行权、反映民意的渠道不畅通，导致代表作用得不到发挥，人民群众的权益也受到影响。

（三）关于推进开发区人大工作的思考

针对开发区人大工作存在的问题，课题组提出以下针对性建议。

1.加快推动设立开发区人大工作机构

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十三条第一款规定：“常务委员会根据工作需要，设立办事机构和其他工作机构。”《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》《中共江苏省委关于加强全省县乡人大工作和建设的实施意见》均对开发区人大工作提出了明确要求，这些法律和文件为开发区设立人大工作机构提供了依据。市（区）人大应当加大推动力度，要求具有行政职能、达到一定规模（指管辖面积、人口、经济总量等）的开发区设立人大工委，不具有行政职能或者规模较小的开发区设立人大工作室、联络站等机构。同时，制定相关工作办法，规定开发区人大工委主任、副主任及委员的配备职数和具体工作职责，明确开发区人大工委的经费来源，规范开发区人大工委的办公设施、代表服务和活动设施等，从而保证开发区人大工作的顺利开展。

2.创新建立开发区人大代表履职机制

近年来，随着经济社会快速发展、城市化进程不断加快，开发区的经济体量不断增大、集聚功能不断健全、承载能力日益强大，成为地方经济的重要增长极和城市发展的主要集聚区，在经济社会发展中的地位越来越重要。与此同时，开发区人大工委作为人大常委会的派出机构，在服务代表履职、发挥代表作用方面缺乏制度依据、缺欠平台机制、缺少规范程序，亟须建立健全代表履职机制，加强和改进代表工作。党的十九大报告要求“健全人大组织制度和工作制度”，“使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关”。中央、省委和市委分别出台了关于人大行使重大事项决定权、重大事项决定前报告、人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展等一系列文件，市（区）人大应当深入贯彻落实党的十九大要求和中央、省市委文件精神，积极探索建立开发区人大代表履职新机制，结合开发区工作实际，创新代表履职形式，畅通代表知情知政、履职行权的渠道，确保人大代表主导作用得到充分发挥。

3.通过立法规范开发区人大工委工作

课题组建议省人大常委会适时制定《江苏省开发区人大工作委员会工作条例》，以立法的形式规范和推进开发区人大工作，保障开发区经济社会稳定发展。一方面，通过立法明确人大常委会授权开发区人大工委开展工作的职责、范围和程序。参照地方组织法第五十三条第三款，规定开发区人大工委应当负责联系辖区内的人民代表大会代表，组织代表开展活动，反映代表和群众的建议、批评和意见，办理常务委员会交办的监督、选举以及其他工作，并向常务委员会报告工作。尤其是规范开发区人大工委如何在人大常委会的授权下，对开发区的财政预决算、社会事务和重大事项等实施监督以及监督工作的程序。另一方面，通过立法规范开发区人大工委开展工作的方式方法。按照体现人民代表大会制度重要特征，体现辖区内人大代表的主体地位，体现民主集中制的要求，系统规定开发区人大工委履行组织选举、联系代表、开展监督活动等职能的方式方法，建立起规范、可操作的开发区人大工委的会议制度、审议制度、议事制度、决策制度等。

（四）关于推进开发区人大工作的探索实践

XX市人大常委会深入贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，根据地方组织法和代表法的释义精神，在推进开发区人大工作上进行了有益的探索实践。在2024年1月召开的市五届人大二次会议上，经请示省人大同意，将医药高新区的市人大代表单独组成一个代表团，围绕开发区工作进行专题审议讨论，收到了良好的效果。针对开发区没有人民代表大会，没有自己的人大代表，重大事项缺少正常、深入的工作监督和法律监督的现状，在2024年12月召开的常委会会议上专门作出决定，授权XX市人大常委会医药高新区工作委员会建立“县级以上人大代表联席会议”制度，定期组织辖区内省、市、县三级人大代表听取讨论医药高新区管委会工作报告、计划和预算执行情况报告、“两院”工作报告，发挥代表对重大事项、重点项目和重要民生问题的监督推动作用。这一做法搭建了人大工作新平台，创新了代表履职新机制，让开发区工作步入规范化监督轨道，为全省人大开发区工作提供了“XX模式”。

二、关于街道人大工作的研究

建立街道人大工作委员会，是近年来加强人大组织建设、强化地方人大工作的一项重要举措。街道人大工委是县级人大常委会的派出机构，街道人大工作是地方人大工作的重要组成部分，但在实践中，不少街道人大工委存在职能“虚化”、监督“弱化”等问题。围绕进一步推进街道人大工作，XX市人大常委会课题组进行了专题研究。

（一）XX街道人大工作的基本情况

XX市有22个街道，辖区面积共894.54平方公里，常住人口为172.2万人。辖区内XX市级人大代表有52人，市（区）级人大代表有513人。近年来，全市街道经济社会发展呈现出良好态势，2024年度经济总量为1486.89亿元，2024年度财政收入为91.62亿元。目前，全市22个街道均设立了人大工作机构，配备专职工委主任11个，兼职工委主任11个，专职副主任13个。设置了街道人大工委办公室的专门机构，配备专兼职工作人员25个。同时，各街道人大工委根据经济情况，无论是采取实报实销还是定额报销，都能对镇代表的活动提供必要的经费，据统计，全市每年街道人大工委经费达227.04万元。

在多年的实践中，XX市人大常委会主要围绕三个关键环节加大工作力度，为街道人大工委规范化建设保驾护航。一是加强组织领导。以地方组织法和XX市委专门出台的《关于进一步推进县乡人大工作和建设的意见》为依据，在深入调研、摸清实情的基础上，制定了《关于进一步规范乡镇（街道）人大工作和建设的指导意见》，统一明确全市街道人大工委工作规范、制度规范和组织建设规范，为有效有序推进街道人大工委规范化建设提供了强有力的组织保障。二是强化工作指导。召开全市县、乡镇（街道）人大工作和建设现场推进会，深入贯彻落实中央18号、省委26号文件精神，进一步明确加强街道人大工委制度建设的总体要求，推动全市县、乡镇（街道）人大规范化建设工作。近年来，多次组织全市街道人大工委工作人员开展专题培训，同时通过召开现场会等形式以会代训，进一步提高街道人大工委工作和建设规范化水平。三是提供机制保障。为使街道人大工委依法履职和服务保障代表履职的各项工作更好地落地生效，市人大常委会通过深入调研，广泛听取各方面意见，对街道人大工委组织讨论重大事项方面进行了初步探索和思考，明确提出街道人大工委经过人大常委会授权，讨论重大事项的范围、程序及处理办法，为街道人大工委更好地融入各市（区）人大常委会整体工作格局，特别是办好各市（区）人大常委会交办的监督、选举、视察、调研等重点工作提供了机制保障。

XX市各街道人大工委依法行使职权，在倾听民声、反映民意、集中民智、组织开展多种形式的代表活动等方面做了大量工作。一方面，坚持便于组织和开展活动的原则，积极建立选民接待站和代表活动室，落实代表活动场地。以代表小组活动作为闭会期间代表活动的主要形式，每年制定活动计划，结合本区域经济社会热点问题，通过组织代表学习、视察、调研、评议、执法检查等活动，有力地促进了地方经济发展和社会事业进步。另一方面，街道人大工委根据各市（区）人大常委会授权，明确了组织讨论本辖区内重大事项的具体范围和工作程序，认真处理好四个关系：一是把握好坚持党的领导与正确履行职责的关系。坚持党的领导是做好街道人大工委组织讨论重大事项的前提和保证，自觉把讨论重大事项工作置于党委领导之下，坚持事先向党委请示、讨论结果向党委报告制度。二是把握好授权与边界的关系。把准讨论重大事项的权力边界，坚持有授权方可为，在市（区）人大常委会授权范围内开展工作、履行职能，并将讨论情况及时向人大常委会报告。三是把握好规范与效果的关系。积极规范工作流程、严格组织形式、讲究工作方法，依法依规，因地制宜，实现组织讨论重大事项的制度化、规范化、程序化，确保重大事项讨论的实效。四是把握好讨论与支持的关系。在讨论重大事项过程中不直接处理问题，讨论的意见建议交街道办事处研究处理，从而凝聚发展共识，形成工作合力，体现监督支持，为街道经济社会发展贡献人大力量。

（二）XX街道人大工作存在的主要问题

XX市街道人大工作经过10多年的实践，积累了不少成功经验和做法，取得了一定的成绩，但仍然存在一些问题和不足。主要体现在以下几个方面。

1.监督工作不够到位

XX市22个街道实质上分为纯街道和涉农街道，除主城区5个纯街道外，其余17个涉农街道均由过去的乡镇改建而成，虽然撤销了乡镇建制，但街道办事处在发展经济、管理社会、保障民生、财政运行等方面仍然保持着原有的乡镇管理模式，属于“新瓶装老酒”，本质上没有区别。而乡镇人民代表大会是真正撤销了，新成立的街道人大工委监督权有限，无法替代乡镇人大主席团，对街道预决算、重大事项等实施监督法律依据不足，工作中束手束脚、畏首畏尾，监督工作难以取得实实在在的效果。

2.预算监督亟须加强

随着经济社会的跨越式发展，街道财政已具备相当规模，部分街道财政收支已超亿元，街道财政收入在地区财政收入中所占比重也越来越大。同时，街道承担着大量基础建设和社会管理职能，统筹财力的能力不断增强，运转资金的规模也越来越大。但由于街道办事处、街道人大工委分别属于市（区）政府、人大常委会的派出机构，街道人大工委对街道预算实施监督缺少有力的法律支撑，预算监督工作难以有效开展，导致一些街道的财政预算未列入人大监督范围。

3.监督机制尚不健全

现行法律法规对街道人大工作没有建立统一、规范的运行机制和工作程序，街道人大监督工作的内容、方法、步骤等也没有明确详细的规定。街道人大工委的“话语权”普遍较小，街道各项工作都是党政领导协商确定，听取街道人大工委和人大代表的意见不够。街道人大工委虽然配有1—2名专职或兼职主任、副主任，配备1名专职或兼职联络员，但由于平时工作较多，精力不够集中，加之不熟悉街道管理工作，监督能力有限，导致街道人大监督的效果不理想。

（三）关于推进街道人大工作的思考

结合街道人大工作的现状，围绕进一步推进街道人大工作，课题组提出以下几点意见。

1.加快街道人大工委工作立法

XX市人大常委会在2024年多次向江苏省人大常委会提出关于开展街道人大工委工作立法的建议。经积极争取，省人大常委会将《江苏省街道人大工作委员会工作条例》列为2024年立法项目，目前该法规正在制定之中。课题组建议在这部条例中应当明确街道人大工委的性质、地位以及工作经费保障，划定县级人大常委会可以授权街道人大工委开展工作的范围，规定街道人大工委的议事规则和开展监督工作的方式方法，确定街道人大工委主任、副主任、委员的职责，力争立一部“管用、适用、好用”的法规，让街道人大工委开展工作有章可循，实施监督有法可依。

2.完善街道财政预算监督制度

XX市在多年来的摸索实践中逐步形成了一些开展街道预算监督的具体举措，下一步应当完善预算监督管理的相关规定，将街道预算监督管理融合到全市预算监督管理工作中，进一步对街道预算管理制度和街道人大工委开展预算审查监督的范围、内容、形式、程序等作出更加明确、具体、细化的规定，做到人大监督有规可循、有法可依，提升街道人大预算监督工作的法制化、制度化、规范化水平，真正使街道人大工委对街道预算的审查监督落到实处。

3.加强街道人大工作队伍建设

街道人大工委要不断加强自身建设，强化县、镇两级人大代表和街道人大工作人员的学习培训，围绕人大代表如何审议预算、开展法律监督和工作监督，组织开展专题培训活动，进一步提高代表的履职能力和水平。定期组织财经、法律专业代表参加预算监督、法律监督活动，发挥他们的带头、引领作用。XX市和各市（区）人大常委会应当加强对街道人大工委业务和法规方面的指导，把街道人大工委工作作为全市人大工作的重点内容，统筹组织实施，形成三级人大统一协调、统分结合的监督工作机制。

（四）关于推进街道人大工作的探索实践

为进一步推进街道人大工作，XX市人大常委会积极探索构建街道人大代表活动新机制，在街道人大推行“人大代表工作日”等创新制度，着力破解代表履职“候鸟型”、联系群众“点水式”、作用发挥“随意化”问题。全面推广街道人大工作联络员制度，让街道内各级人大代表、群众代表共议经济社会发展大事、居民所忧所盼心事，促使街道工作更加全面、更加务实、更加亲民。特别是XX市XX区口岸街道人大、XX区罗塘街道人大、XX市靖城街道人大等通过建立人大工作联络员制度、选民代表议事会制度，依托“人大代表之家”，定期组织代表就辖区内的重大项目建设、重点工作开展和重要民生工程实施等开展讨论，收到了很好的成效，赢得了百姓的赞许。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！