

# 开发区人大监督的探索实践

■ 黄胜平 顾永成 张迪  
黄程 沈丽珍 (江苏)

多年来,江苏省无锡市惠山区一直积极进行着开发区人大工作的探索与创新。2022年1月,惠山区人大在上级人大的支持下创造性地成立惠山区人大开发区委员会,之后成立惠山经开区人大工作联络委员会,从组织和制度上开辟了做好开发区人大工作的有效途径,尤其在监督工作方面颇有成效。

## 破解开发区人大监督难题

在人大系统,监督权的行使是一项重点工作,也是一项难点工作,而开展开发区人大监督工作要更难一些。然而,经开区人大工作联络委员会知难而上、积极探索,坚持人大制度的理论自信、制度自信、道路自信,善于从地方和开发区的实际情况出发,创造性地开展工作,克服种种困难,解决开发区人大工作面临的诸多障碍难题。

明确人大的法律地位,克服认识上的障碍。惠山经开区与长安街道实行“区街合一”管理体制后,人大工作人员起初对开发区人大工作尤其是人大监督工作一直存在畏难情绪。从行政级别上讲,惠山经开区属于正处级单位,惠山经开区人大工作联络委员会(长安街道人大工委)是科级单位,在这种情况下,如何开展开发区人大监督工作?经开区人大工作联络委员会在上级指导下,通过学习和培训逐步认识到——凡是公权力都必须接受人大监督。根据我国宪法和相关法律规定,人大作为国家权力机关,有权对行政、监察、审判、检察机关的执法、司法活动进行监督,确保其行为符合宪法和法律的规定,因此,开展人大监督有助于促进开发区依法、有序、高效运行。

建立人大工作机构,突破组织体制上的障碍。惠山经开区对开发区人大监督工作的认识提高了,但也面临着突出的困难与问题,这就是街道人大工委体制与开发区人大工作不兼容、工作开展不顺利的问题。为解决这一问题,2022年1月,在上级人大的支持下,惠山区五届人大一次会议依法成立了惠山区人民代表大会开发区委员会,统筹组织辖区内开发区人大工作。惠山区人大开发区委员会成立后,着力发挥其专委会的职能

优势,用好组织法赋予专委会的八项职权,协助区人大开展涉及开发区年度工作的监督任务,协同和强化开发区法律监督。不久,区人大常委会根据无锡市委出台的《关于进一步加快开发区人大工作高质量发展的意见》精神,区人大开发区委员会通过深入研究和认证,及时提请区人大常委会批准成立惠山经开区人大工作联络委员会,作为惠山区人大常委会的派出机构,与街道人大工委合署办公。经开区人大工作联络委员会作为区人大常委会在开发区的延伸和联系桥梁,承担着推动开发区民主政治建设、促进经济社会和谐发展的重要职责。近几年来,随着开发区人大组织架构的完善,经开区人大工作联络委员会把经开区高质量发展、民生实事推进、财政运行及国有资产管理监督等作为监督工作重点,通过视察、调研、执法检查等多种形式,加强人大监督。

组织代表履职行权,明确开发区人大监督工作的主要抓手。在实践中,经开区人大工作联络委员会认识到,惠山经开区虽然建立了人大工作机构,但它本身不是一级权力机构,不能召开人民代表大会和常务委员会,因此开发区人大监督工作,包括对国家宪法和法律实施情况的法律监督,对政府及其有关部门的工作监督,主要应该通过人大代表履行职责来实现。经开区人大工作联络委员会通过组织人大代表视察、调研等,针对区域内建设中的重大项目,如土地开发、基础设施建设、生态环境保护等加强监督,确保各项重大事项决策科学、程序规范、实施有效,以助力区域社会经济高质量发展。

## 创新开发区人大监督机制

创新会议监督。创立开发区人大代表联席会议监督。建立开发区人大代表联席会议制度不仅为人大监督在开发区的有效延伸和覆盖提供了有力抓手,填补了开发区人大监督的空白,也为更好发挥人大代表主体作用提供了载体和平台,为加快促进开发区治理体系和治理能力现代化、推动开发区高质量发展提供了现实路径。2022年6月,惠山经开区在全市率先召开开发区人大代表联席会议。会议听取经开区高质量发展工作报告、民生实事项目推进情况和长安街道人大工委工作报告,审议通过经开区环境状况

和环境保护目标任务完成情况、安全生产工作情况、年度预算及执行情况的报告,并进行满意度测评,提出审议意见。会后,区人大开发区委员会就联席会议代表建议的办理与经开区管委会进行会商,有序、有重点地办理代表联席会议提出的相关意见建议。

专题询问监督。询问权是宪法法律赋予人大的一项重要监督权,经开区人大工作联络委员会受区人大常委会委托开展组织专题询问的具体做法,包括以下三个方面:首先,前期准备到位,选好询问议题;第二,深入向前调研,掌握相关工作情况及发现问题、分析问题和解决问题的有效途径;第三,细化实施方案,对询问的问题、时间、内容、主体、对象、步骤、人员及有关要求作出明确规定。专题询问后必须加强跟踪落实整改工作,跟踪督办,努力做到变答复为行动、变承诺为现实。

“线上+线下”双监督。近几年,经开区人大工作联络委员会坚持线下开展监督工作的同时,还从实际出发探索线上监督途径,将线上与线下监督相结合。2021年,工联委在江苏数字信息产业园人大代表联系点先行先试开展“线上议事会”,两次邀请入园企业家、创业人士共同进行线上交流,听取营商环境提升和复工复产相关意见建议。2022年就开发区经济转型和科技创新及社区治理等主题,召开线上议事会和线上问政会,2023年开展“智改数转”和民生实事推进情况线上询问会,听取企业家、专业人士的意见建议。

近几年,经开区人大工作联络委员会创造性地运用各种监督机制,精准谋划推荐监督工作,实行正确监督、有效监督、依法监督,促进全区高质量发展、国有资产运行、营商环境改善。

## 开发区监督工作成效显著

近年来,经开区人大工作联络委员会通过组织人大代表开展视察、调研、评议等系列监督活动,不断推动开发区各项工作取得显著成效。主要表现在以下几点:

人大监督发力,使开发区新质生产力发展加快。对传统产业实施智能化改造、数字化转型,是近几年开发区发展的重大任务。2023年2月,举行惠山经开区代表议事行“智

改数转”线上专题询问会。会前,经开区人大工作联络委员会组织部分人大代表进行实地调研,了解惠山经开区数字经济发展情况;会上,及时收集园区企业和职工反映强烈的问题及建议,促进政府相关部门更好服务企业发展。2024年5月,经开区人大工作联络委员会组织辖区内26名市、区两级人大代表成立“惠山经开区企业家人大代表联盟”,并先后开展“慧聚惠开”高质量发展实地调研活动,热议新质生产力发展。根据代表提出的意见建议,区政府及相关部门制定一系列政策措施,进一步优化了营商环境、强化了人才服务体系,为惠山经开区发展新质生产力注入强劲动能。

人大监督问政,使开发区群众生活水平提高。2022年1月,在惠山经开区第二次人大代表联席会议暨长安街道第一届议政代表会第二次会议上,惠山经开区管委会负责人向全体代表报告了2022年9大类25项民生实事项目的实施情况,包括15分钟医保服务项目示范点建设、残疾人康复之家建设等项目的完成情况,使开发区群众得到了实实在在的幸福感。2024年1月,惠山经开区召开第四次人大代表联席会议暨长安街道第一届议政代表会第四次会议,会上进行了2024年民生实事项目票决,从27项候选项目中选出23项,内容包括市容提质、道路畅行、劳动保障、平安社会、美丽幸福河湖、便民乐享、扶弱助困、健康提质、幸福宜居等方面。2024年6月,惠山经开区(长安街道)人大代表小组紧盯民生实事项目“进度条”,到长安街道综合性养老服务中心和长宁社区实地察看了2024年度民生实事项目半年度推进情况,以推动辖区民生实事项目全面有效落地。

人大监督助力,使开发区生态文明建设攀新高。2023年8月,经开区人大工作联络委员会组织代表小组——城建环安监督小组对经开区(长安街道)“三清三治”专项治理行动进行现场督查,先后检查了长安社区和姑里社区的环境卫生整治工作开展情况,询问了解存在的困难和问题。同时召开督查会,听取街道相关负责人的工作汇报,并针对存在的重点、难点问题提出整改意见建议。会后,两个社区立即作出整改,社区的环境卫生得到全面提升。

# 以高质量党建引领人大工作高质量发展

■ 吕超 (天津)

今年是“十四五”规划收官之年,也是进一步全面深化改革、奋力谱写中国式现代化天津篇章的重要一年。北辰区人大常委会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神,深入贯彻习近平总书记视察天津和在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的重要讲话精神,认真落实区委十二届十三次全会部署要求,把党建工作作为“四个机关”建设的重要抓手,积极推进党建与业务工作深度融合,以高质量党建引领人大各项工作,为全区高质量发展和民主法治建设贡献人大力量。

## 坚持“凝心铸魂”加强政治引领 带头做到“两个维护”

坚持不懈用党的创新理论凝心铸魂。把学懂弄通做实习近平法治思想、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、习近平总书记视察天津重要讲话精神等摆在突出位置,作为区人大常委会党组会议、主任会议和常委会议的必修课,“三会一课”的首要内容、人大代表和干部培训的第一课程,实现常委会组成人员、人大代表、人大干部学习常态化。

始终不渝坚持党对人大工作的领导。坚决拥护区委“总揽全局,协调各方”的领导地位,自觉与区委对标对表,主动向区委请示报告工作,确保人大工作始终与区委同频共振、同向发力。依法行使好重大事项决定权,确保党的主张通过法定程序成为国家意志。

坚定不移服务经济高质量发展。对标对表进一步全面深化改革目标任务、落实高质量发展“十项行动”,聚焦“辰兴十干·五解五促”主题活动,以“三问三解”为抓手,深化拓展“助企增效促发展”系列活动,推动持续优化营商环境,助力培育发展新质生产力,更好服务保障“经济强区、魅力北辰”建设。

## 着眼“强基固本”夯实理论武装 自觉做到知行合一

强化理论武装。巩固深化党纪学习教育成果,进一步激励常委会机关党员干部振奋“无奋斗不北辰”的精气神。持续加强政治理论学习,深入开展学习交流,采取“线上自主学+线下集中学”相结合的方式,引导党员干部“随时学”“掌上学”;利用好人大学习图书角、人大代表履职服务中心等学习阵地,推动理论学习走深走实。

严格落实主体责任。强化常委会党组主体责任、党组书记第一责任和党组成员“一岗双责”,加强对机关党组和机关党支部工作的指导,形成常委会党组、机关党组、机关各党支部齐抓共管党建的工作合力。高标准制定责任清单和任务清单,明晰工作任务和完成时限,确保各项任务具体化可落实。

加强新闻宣传工作。严格落实意识形态工作责任制,坚持正确的政治方向、舆论导向和价值取向,明确宣传重点、量化任务目标、严格审核发布,强化学习培训,切实做好新时代人大宣传工作。

## 突出“党建赋能”服务中心大局 形成深度融合局面

推进“党建+重点工作”融合。围绕落实“一个战略牵引”“四个善作善成”重要要求,对标对表高质量发展“十项行动”和区委十二届十三次全会部署要求,围绕构建“2+3”现代产业体系,对“十四五”规划收官和“十五五”规划纲要开展监督,跟进推动“双谷”建设、京津冀协同发展走深走实,听取审议城市建设、城乡融合发展等情况报告,开展“科教兴市、人才强市”行动落实、国际消费中心城市、红色文化保护、市政设施维护等视察调研,推动厚植发展新动能、塑造发展新优势。

推进“党建+监督工作”融合。落实党中央关于“加强对宪法法律实施情况的监督,强化人大预算决算审查监督和国有资产、政府债务管理监督”的重要要求,开展2024年财政收支决算、2025年预算执行等专项监督,完善预算联网监督平台功能,提高财政资金使用效益。结合2024年国有资产管理综合报告,听取审议国有自然资源资产管理情况专项报告,不断提升资源配置效率和国有资产管理水平。听取审议2024年度政府债务管理情况报告,扎实开展政府债务监督工作。开展市容和环境卫生管理、文明行为促进、安全生产、物业管理条例及预防和治理校园欺凌若干规定执法检查,推动办好20项民心工程,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

推进“党建+代表工作”融合。积极融入区委“一核多圈、多委合一”工作体系,健全吸纳民意、汇集民智的工作机制,深化常委会组成人员直接联系基层人大代表、人大代表“双进”联系选民工作机制,推进代表“家站”一体化建设,常态化用好线上平台,更好了解民情、吸纳民意、汇集民智,为基层治理注入人大动力。健全代表建议重点督办、跟进督办等闭环机制,推动代表建议转化,扎实开展、惠民生的实际举措。完善代表议事工作法,不断丰富党建引领基层治理和发展基层民主的内容和形式,积极打造践行全过程人民民主街域样板,办好群众身边实事。

## 强化“作风建设”敢于动真碰硬 涵养良好政治生态

持续推动党风廉政建设。将党风廉政工作与业务工作、日常工作同部署、同推进、同落实,召开人大常委会机关廉政工作推进会,签订廉政责任书,研究部署2025年纪检监察工作。完善区管领导(处级)、科级以下干部廉政档案,实行一人一档、专人负责、动态管理,做到精准“画像”,着力强化自我监督。发挥好北辰人大微信公众号阵地作用,紧密结合人大工作实际,及时丰富“廉洁手册”板块内容,定期推送政策解读、典型案例、会议精髓等,努力营造风清气正的政治生态,让廉洁意识入脑入心。

锲而不舍纠治“四风”。坚持集中整治形式主义、官僚主义与不担当不担当问题专项治理一体推进,切实把干部队伍作风问题找准找实、整改到位。按照党中央部署要求,开展学习教育。坚决贯彻落实中央八项规定精神,紧盯元旦、春节、中秋、国庆等重要节点,做好中央提示提醒,对典型问题及时通报。严格执行党政机关厉行节约反对浪费条例,教育引导党员干部大力弘扬艰苦奋斗、勤俭节约的优良传统,落实“过紧日子”要求,不断推动节约型机关建设。

着力锤炼优良作风。加强专委会履职能力建设,压实专委会工作责任,充实专委会组成人员,推动专委会工作提质增效。用好监督执纪“四种形态”中的第一种形态,开展日常监管,重点关注党员干部中存在苗头性、倾向性问题,加强经常性的廉政“微提醒”,拧紧思想之弦,确保问题解决在萌芽状态,做到早发现、早提醒、早警示、早纠正,筑牢“第一道防线”。

# 充分发挥“法律巡视”的监督利剑作用

■ 王少波 (河南)

习近平总书记在中央人大工作会议上指出,各级人大及其常委会要把宪法法律赋予的监督权用起来,实行正确监督、有效监督、依法监督,维护国家法治统一、尊严、权威,确保法律得到有效实施。执法检查作为宪法法律赋予人大常委会的一项重要监督职权,在实践中已经成为各级人大常委会工作的重要内容。如何充分发挥执法检查的“法律巡视”作用,做好新时代人大监督工作,是地方人大常委会面临的一个新的课题。

## 存在问题

监督重点“偏”。监督法中明确规定,有计划地对有关法律、法规实施情况组织执法检查。由此可知,执法检查的主要目的是要对照法律法规条文,检查其贯彻执行情况,提出法律执行过程中存在的问题以及提出完善执法程序的建议。但在实际执法检查过程中,执法检查往往把重点和相关工作部门的工作成效作为检查重点,围绕具体做法提出问题和建议;对完善法律程序来说作用较小。

检查深度“浅”。一是当前地方人大常委会执法检查组的法律专业素养与新形势下法律监督的工作要求还有一定的差距。地方人大常委会组成人员和人大代表来自

各个行业,存在检查组成员对法律法规掌握不够深入全面,对条文条款理解不够准确到位的现象,导致在执法检查中很难发现隐藏的深层次问题,所提出的意见建议缺乏指导性和操作性。二是地方人大常委会开展检查的时间多控制在一天以内,有的检查活动甚至半天就完成了,深入群众开展调查研究的时间不够充分,难以全面了解真相,掌握实情。

督促力度“弱”。地方人大常委会执法检查普遍存在“前紧后松”和“重检查轻督办”的现象,即制定方案、召开汇报会和座谈会,进行实地考察等前篇文章做得有声有色,但常委会会议听取和审议执法检查报告之后的工作没有及时跟上或未能有效开展,实际的整改效果如何也并没有深入现场进行实地“验收”,审议意见整改落实的“后半篇文章”显得无力。

## 优化路径

做好前期准备。一是要做好工作计划,特别是制定方案前的调研活动,要预留充足的时间,建议准备时间不少于一个月,让调研组成员能够更加深入的学习相关法律法规,更加详细的了解当地法规贯彻实施现状,更加广泛地征求人民群众的意见建议,深入分析判断,找准问题根源,让执法检查更加具有针对性和指导性,从根本上杜绝执法检查中“蜻蜓点水”“隔靴搔痒”的问

题。二是广泛听取政府及有关部门、企业代表关于法律法规实施情况的介绍,以及对执法检查重点的意见建议,特别是听取基层一线工作人员的意见建议,力求多角度、多方面地掌握法律法规在本地推动实施的整体情况和存在的不足,为制定检查方案、形成执法检查报告提供真实参考依据。三是组织检查组成员就执法检查的内容、方式、步骤、要求等开展研究讨论,使执法检查方案具体明确、内容重点突出。要根据执法检查的重点内容,量化为“检查台账”,做到聚焦问题、精准发力。四是充分发挥人大聘任专家顾问的“外脑”作用,邀请熟悉法律的专业人员进行集中辅导、培训,提高检查组人员的法律素质,一定程度上解决检查人员专业化程度低、“外行检查内行”的问题,为执法检查工作开展打下坚实基础。

推进公开监督。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。作为地方人大重要的监督方式——执法检查工作来说,推进公开监督,践行全过程人民民主重大理念是提高其工作质效的必然举措。在实践中,要依照监督法的要求,将年度执法检查计划、执法检查报告及审议意见、“一府一委两院”关于审议意见的研究处理情况报告,以多种渠道和形式向人大代表通报并向社会公布,使人民群众全面了解执法检查的进展情况和成效,

保证人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。在检查中要注重深入被检查单位及其密切相关的部门和群众中去,采取走访、电话访谈、网上征集意见等“线上+线下”的形式,广泛听取群众意见。同时,对一些社会关注度高、群众关心的热点问题,要对整改落实情况进行跟踪报道,营造推动问题整改落实的舆论氛围,使人大执法检查收到良好的社会效果。

加强督促整改。习近平总书记强调,民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民需要解决的问题的。整改落实是执法检查工作成果的最终体现,地方人大常委会要采取更加有效的方式进行督促整改,确保审议意见得到有效落实。一是健全约束机制。建立健全重点审议意见“交办会”制度,推动落实“面对面”会商交办、明确整改过程中需要重点解决的问题、目标任务、责任部门、完成时限等要素,督促“一府一委两院”高度重视、认真研究。二是认真研究“一府一委两院”送交的审议意见研究处理情况报告征求意见稿,可以邀请提出审议意见的常委会组成人员、相关行业专家讨论商议,实事求是地提出修改意见建议,保证研究处理情况的报告能够有效解决问题。三是开展审议意见落实情况“回头看”,在审议意见整改落实情况的反馈报告审议通过后,应当组织实地检查,确保监督意见落到实处,形成闭环。

# 搭乘数字化快车 打通代表联系群众最后一公里

■ 刘建华 (江西)

近年来,江西省吉安县委人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真落实省、市人大常委会工作要求,高度重视数字人大建设和运行管理工作,把人大数字化建设作为推进新时代人大工作的重要抓手,全力推动江西数字人大3.0吉安县分行建设、运行,并率先推动数字人大向乡镇延伸。目前,江西数字人大3.0吉安县分行、庐陵人大两个系统基本实现管理同步、信息同步、运行同步,初步架起人大常委会与人大代表、人大代表与选民之间的网上桥梁,有效提升了代表履职水平和工作效率。

## 分类施策 提高数字人大使用效率

开发数字化系统目的就是为突破传统模式,为基层工作带来更便捷的工作体验,让群众操作更直观高效。吉安县委人大常委会通过培训、辅导、宣传,最大范围地推广运用数字化系统。一是专题培训,实现注册全覆盖。2023年9月,举办吉安县委第十七届人大代表培训班,就数字人大3.0系统操作进行详细讲解,指导人大代表现场注册、现

场登录以及现场进行分厅切换、理论学习等基本操作,实现县级人大代表注册全覆盖。二是专业推广,实现扫码全覆盖。全县44个代表联络站大力推广数字人大二维码,引导进站群众扫码反映事项,逐步形成对代表提出意见建议“码上提、马上办”工作机制,并在全县人大系统得到广泛应用。

## 组建专班 常态管理数字人大系统

数字人大系统不仅是展示人大工作作风与成果的重要窗口,更是连接人大与人大代表、选民的关键桥梁。吉安县委人大常委会高度重视此项工作,将其作为重点任务来抓,积极调配各方资源,构建严格的审核与更新机制,全力保障数字人大系统信息的安全防护与更新的及时性。一是成立领导小组。根据数字人大3.0版六大应用系统需要,吉安县委组建了由分管县领导为组长,各专委会办主要负责同志为副组长,各乡镇人大专工委、机关干部为组员的数字人大系统管理领导小组,统筹数字人大系统的建设推进、运行维护和安全保障等工作,确保系统高效稳定运行。二是明确职责分工。领导小组办公室从数字人大任务分配、工作协同等方面,对各专委会办、乡镇人大的职责进行明

确。办公室负责系统的运行维护、信息上传以及上下沟通联络,代表工委负责县内各代表联络站代表信息、活动信息的日常审查,其他专委会负责监督工作信息上报等,乡镇人大负责辖区内人大代表的管理、活动信息的上报以及群众意见建议的回复办理。三是实时督促指导。常委会加强对各乡镇人大业务指导,通过线上培训、实地座谈,一对一答疑等方式,帮助乡镇人大及时上传工作动态、活动成果等,使基层人大代表和群众能第一时间了解人大工作进展,增强人大工作的透明度与群众参与度,推动全县人大工作协同共进。

## 瞄准一线 延伸数字人大基层版块

在数字人大系统的有力引领下,吉安县委人大常委会积极响应、顺势而为,将数字人大系统向乡镇一级延伸拓展,让基层人大也搭乘上数字化快车,打通人大联系群众最后的“最后一公里”,推动人大工作在基层落地生根。一是延伸“两个联系”版块,推动有效互动。坚持落实“两个联系”制度,结合实际,设置“常委会邀请函”“人大代表在行动”“两进六到户”3个栏目。人大常委会召开会议、开展活动前在网络上一对一向

人大代表发出邀请函,代表在网络上收到微信提醒,并确定是否参加;常委会展示近年来已开展的“乡村振兴人大代表在行动”“优化营商环境人大代表在行动”“助力十大攻坚人大代表在行动”等系列活动成效,代表可实时阅读、观看并进行点评;各乡镇人大明确1503名人大代表开展“两进六到户”活动区划范围,代表按照选区、网格随时开展政策宣传、思想教育、民情走访、建议收集、服务指导、矛盾化解等工作。通过以上升级版,有效推动县人大常委会、乡镇人大、人大代表、选民之间深入联系、有效沟通。二是延伸民生实事版块,推动有效监督。为更好地秉承人民至上理念,常委会将县级人代会票决出的民生实事项目进行网络公示,实施情况向群众报告、受群众监督。三是延伸代表履职版块,推动有效管理。根据代表法规定,常委会对代表履职设置出席会议、列席会议、提出意见建议、参加履职学习培训、开展调研视察、走访接待选民、为民办实事、向选民述职8项分类,实行动态管理。各乡镇人大对基层代表履职情况进行季度后台汇总,对履职情况较差的代表进行提醒或约谈。通过代表履职版块的运用,切实加强对代表的日常管理,有效提升了代表的履职意识。