

类别：B

# 安康市人大常委会办公室

安人办函〔2024〕57号

签发人：左自文

## 关于对市五届人大五次会议第246号建议的复函

马明宝代表：

您好！您在市五届人大五次会议期间提出的《关于推动恒口示范区管委会、安康市高新区管委会获得法律主体资格的建议》收悉。

首先感谢您对我市地方立法工作的关注。市人大常委会高度重视，第一时间组织对《建议》进行了研究讨论，并将《调研专报》函送西北政法大学经济法学院院长、法学院副院长以及安康学院、市中级人民法院、市律协等的10名市人大常委会立法咨询专家征求意见。同时，就开发区法律主体资格和立法相关问题请示了省人大常委会法工委，并与市司法局负责同志进行了座谈交流，达成共识。现就您提出的“市人大常委会以地方立法或作出决定的方式破解恒口示范区管委会、高新区管委会法律地位问题，彻底打破推动高质量发展的制约瓶颈”建议涉及问题，答复如下：

一是超越设区市人大立法权限。按照《立法法》第十一条“下列事项只能制定法律：（二）各级人民代表大会、人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权；”的规定，开发区（示范区）是否具有一级政府的组织和职权（行政主体资格），其产生、组织和职权问题只能由国家制定法律，属于宪法、法律保留事项。同时，《立法法》第八十一条关于设区的市的立法权限，只限于“城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项”四个方面，开发区（示范区）管委会的立法事项，不属于其中的任何一项。

二是行政主体资格认定属于司法适用范畴。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第二十一条“当事人对由国务院、省级人民政府批准设立的开发区管理机构作出的行政行为不服提起诉讼的，以该开发区管理机构为被告；对由国务院、省级人民政府批准设立的开发区管理机构所属职能部门作出的行政行为不服提起诉讼的，以其职能部门为被告；对其他开发区管理机构所属职能部门作出的行政行为不服提起诉讼的，以开发区管理机构为被告；开发区管理机构没有行政主体资格的，以设立该机构的地方人民政府为被告。”的规定，只有国务院、省级人民政府批准设立的开发区管理机构才具有行政法律主体资格。在行政诉讼过程中，开发区（示范区）管委会是否可以单独承担行政法律责任的资格应当向人民法院提供其是否由国务院、省级人民政府批准设立的相关证据，由人民法院根据案件审理情况作出相关认定，这个问题不是地方立法能够解决的。

三是已有不予立法的经验。在与省人大常委会法工委请示交流过程中得知，省政府法制办曾经委托西咸新区起草过西咸条例(草案)，包含有赋予西咸新区法律主体资格和管理事项的内容，当时草案建议稿提请了省政府常务会议讨论，并经省政府党组报省委。省委批示：“请省人大法工委预审”。经省人大常委会研究并请示全国人大法工委，认为超越了省级人大立法权限，因此没有进入审议程序就终止了。

综上，根据立法法规定，通过制定地方性法规来解决“开发区管理机构法律主体资格”的问题，超越我市地方立法权限，存在违背国家法制统一原则，以及批准阶段被省人大常委会不予批准的风险。因此，我市尚不能就此进行立法。

请您往后一如既往地关心支持地方立法工作，多提宝贵意见，通过我们的共同努力，不断完善地方治理体系提升治理能力，为加快建设汉江生态经济带重要节点城市、在中国式现代化道路上聚力建设幸福安康提供法治保障。

安康市人大常委会办公室  
2024年6月20日



(联系人：段文贞 电话：13891552290)

---

抄送：市委督查室，市人大常委会人代选工委。

---

安康市人大常委会办公室

2024年6月20日印发