

权力·监督·探索



河南省南阳市人大常委会编

权力·监督·探索

编辑委员会:

王成先 张德武 朱保生
赵西群 韩自林 曹月西

主 编: 张德武

副 主 编: 陈惠敏 尤德炳

责任编辑: 尤德炳

校 对: 樊黎明

河南省南阳市人大常委会
一九九六年四月

各级人大及其常委会要切实改进监督工作。要强化对法律实施的监督，加强对行政、审判、检察机关工作的监督，推进国家各项决策和重大部署的落实。维护法律的权威。要下大力量纠正有法不依、执法不严、违法不究，甚至以言代法、以权压法、徇私枉法的现象。

——乔 石

人大常委会同政府的关系，一个是权力机关，一个是它的执行机关。人大决定，政府执行。人大常委会在同政府的关系上，方针不是唱对台戏，但也不是等因奉此，不问是非的「橡皮图章」。方针是实事求是，以人民的利益为根据，以宪法、法律为准绳、是就是非就是非，对的就肯定，错的就否定，就纠正。不批准就是否定。他错了，违法了，你也不管，那还怎么代表人民？

——彭 真

“两制一办法”是新形势下 完善监督制约机制的重大举措

(代序)

党的十一届三中全会以来，我们国家对民主和法制建设越来越重视，立法机关加快了立法步伐，以宪法为核心，以基本法为骨干的法律体系已经形成，在社会政治生活的各个方面基本实现了有法可依。但是，由于我们经历了数千年的封建社会统治，缺乏民主和法制的传统，公民的法律意识和法制观念相对比较薄弱。随着法律体系的逐步完善，执法主体越来越多，执法领域越来越宽，而执法程序和执法手段尚不健全，造成有法不依，执法不严，违法不究的现象较为普遍，少数部门甚至以言代法、以权压法、徇私枉法、执法犯法，办错案件现象也时有发生，群众对此意见很大。加强对司法权和行政执法权的制约，是国家权力机关的法律职责，是改善执法状况的有效途径。自1991年地区设立人大工作委员会以来，我市各级人大不断探索加强对执法机关进行监督的路子，并取得了明显的成效。南阳撤地设市后，市人大常委会在总结以往实行部门执法责任制经验的基础上，决定在全市范围内“实行部门执法责任制、错案责任追究制及其监督办法”（以下简称“两制一办法”），这是我市强化人大监督，提高执法队伍素质和廉政建设水平，减少错案发生的有效措施，也是推进依法治市的有效途径，需要在实践中不断总结，不断完善。

一、深化改革，发展市场经济，迫切需要完善监督制约机制

改革开放以来，我市政治、经济形势都很好。特别是撤地设市后，市委、市政府根据社会主义市场经济的要求，结合南阳实

际，提出了“27”字发展战略，促进了经济的快速发展，保证了全市社会政治大局的稳定。但是，在改革逐步深化的市场经济体制全面运行中，社会的各个方面都还存在一些不容忽视的问题，而且有些问题已经损害了党和政府的形象，败坏了国家机关的声誉，影响了党群、干群关系，干扰了社会主义现代化建设事业的发展。主要表现在以下几个方面：

一是少数国家机关工作人员经不起改革开放的考验，在商品经济的海洋中被腐败现象所侵蚀，弄权渎职、敲诈勒索、贪污受贿，而且近年来还呈上升趋势。据市检察机关统计，3年来共立案查处贪污贿赂犯罪案件1300多件，其中1万元以上贪污贿赂案、5万元以上挪用公款案和县处级以上干部犯罪的大要案833件，占立案总数的64%。例如镇平县老庄镇党委书记张××虽任职时间不长，却贪污受贿8万余元。

二是在经济交往、经济建设过程中的违法犯罪行为突出，给国家集体财产造成重大损失①在国有企业转换经营机制过程中，一些不法分子乘机大肆侵吞挥霍国有资产，造成国家集体财产大量流失。据统计1982年以来，全国大约有近6000亿元的国有资产流失掉，平均每天就有1亿元的国有资产流向帐外，流向非国有经济实体、流向私人腰包，给国家集体造成巨大经济损失。例如，原南阳县工业煤炭公司经理刘××贪污公款65.8万元，大部分被其挥霍。②金融、建筑等经济热点部位经济犯罪案件发案率颇高，几乎没有空白点。三年来全市检察机关在金融系统立查经济犯罪案件124件，在建筑行业立查经济犯罪案件143件，而且这些机关工作人员的犯罪数额都比较大。例如镇平县城信用社主任宋××、工会主席王××贪污、受贿、挪用公款36万元；原南阳县建行石桥镇储蓄所出纳张××贪污26万元；宛城区建行工农分理处职工朱×一次挪用公款384万元。③在土地批租过程中，索贿受贿现象严重，有的互相勾结，侵吞土地征用款，致使

大量资金流入个人腰包，严重破坏了土地市场的秩序。例如邓州市土地局长李××在批地过程中，一次受贿 1.9 万元。这些不正之风造成乱批乱占土地问题发展到令国人担心的地步。仅 92 年以来，我市就违法占地 12011 亩。④一些不法分子利用新税制刚刚出台，管理措施未完善之机，大量偷税漏税，甚至伪造、倒卖、虚开增值税专用发票进行骗税犯罪活动。例如，淅川县丹浙城市信用社主任金××偷税 46 万元。⑤伪劣假冒商品猖獗，制假售假活动屡禁不止，给人民群众的生产生活带来很大危害。例如方城县某工商所工作人员郭某身为执法人员却在家中制造假仰韶酒。

三是执法状况没得到彻底改善。近年来，我市各级各类执法机关认真贯彻“两手抓，两手都要硬”的方针，严厉打击各种刑事犯罪和经济犯罪，调整了大量的社会矛盾，为我市的改革和经济发展提供了较好的法制环境。但群众对执法机关的执法状况还是不很满意的，告状难，民告官更难，纠正错案难，追究错案责任更难。主要表现在以下几个方面：①衙门作风在一些干警身上还没有消除，“不给好处不办事，给了好处乱办事”的现象还时有发生，甚至有些执法人员作风粗暴、执法犯法，用专政手段对待人民群众。例如原方城县刑警队侦察员乔国华在 92、93 两年中，两次参与刑讯逼供，致死两条人命，其中一件造成重大冤假错案，在社会上造成极坏影响。乔犯虽然被绳之以法，但这是用两条人命换来的血的教训，如果我们能及早发现错案并追究责任，起码可以避免另一起冤案的发生。②执法水平不高问题仍很突出。例如行政执法机关的行政应诉案件败诉率高得惊人。据统计，自行政诉讼法实施以来，全市两级法院处理各类行政案件 3112 件，涉及土地、治安、农、林、水、计生等 30 多个行政主管部门。其中判决维持行政机关决定的 504 件，仅占结案的 16.2%；判决撤销行政机关处理决定的 620 件，占结案数的 20%；因行政机关撤销原决定原告申请撤诉的 1151 件，占结案数的 37%；原告主

动撤诉的 323 件，占结案数的 10.45%。从审结的情况看，行政机关原处理决定不当的要占 57% 以上，这个数字是值得行政机关的负责同志深思的。③一些执法机关和执法机关的工作人员将人民赋予的权力私有化，接受监督的意识淡薄，为人民服务的意识淡薄，执法随意性大，严重影响了法制的统一。据市检察院统计，94—95 年 8 月份立案侦察的法纪案件中，国家机关工作人员犯罪的 117 人，占法纪案件总数的 24%，其中司法人员 83 人，占国家机关工作人员犯罪数的 71%。在司法机关工作人员犯罪中徇私舞弊的 28 人，刑讯逼供的 20 人，非法拘禁的 21 人，玩忽职守的 6 人。仅徇私舞弊案 94 年以来就立了 20 件，占全省第一。这些是我们已经发现和立案的，没有发现、没有立案的数量还会不少。从近两年群众集体上访闹事的案件看，除部分反映基层干部违法、违纪问题外，有相当多的集体上访案件涉及执法部门的执法问题。

出现这些问题的原因很多，有的是历史产物的延续，有的是社会发展进程中某个特定时期的产物。从历史上讲，我国有几千年封建统治，缺乏民主和法制的传统。法制不健全是中国社会发展缓慢的原因之一，解放后，党和国家虽然重视了法制建设，但由于种种原因，法律、法规一直没有得到很好的执行。党的十一届三中全会以后，国家实行改革开放政策，打破了千百年来闭关锁国的传统观念，打破了僵化的传统思想，摆脱了许多思想上和体制上的禁锢。从农村的责任承包、分田到户，到企业的松绑放权、企业改制，都是发挥激励机制的作用。这对于调动全体人民干事创业、发展经济的积极性，确实起到巨大的推动作用。在改革之初，运用利益杠杆启动人们的生产积极性是很有必要的，用激励机制来扫除阻碍生产力发展的障碍也是非常必要的。当改革开放发展的今天，社会主义市场经济体制已初步建立之时仍然使用激励机制已不能保证社会发展的正常运行，需要完善监督制约

机制。

二、“两制一办法”是完善监督制约机制的重要途径

（现代国家民主制度的重要标志之一，就是不允许国家有绝对专断的权力存在，国家一切政治权力，都必须处于有效的监督和控制之中。）我们国家历来也很重视加强对权力的监督，特别是近几年来，各级党政领导机关和各级国家权力机关都从不同的角度来探索和完善监督制度，并取得了明显的成效。早在1992年，原地区人大工作委员会在南阳地委的领导下，在地直执法机关推行部门执法责任制，各县市人大常委会也在本级国家机关中开展了这项工作。几年来部门执法责任制已被实践证明是加强执法监督、明确执法责任，提高执法水平的好办法。但是，由于部门执法责任制在实施过程中也存在一些问题：一是有些执法部门的领导同志，对开展这项工作的重要性认识不够，认为搞不搞责任制无所谓，甚至有些人认为搞责任制会束缚手脚，影响工作积极性；二是部门执法责任制作为一项制度来讲还不够完善，绝大多数部门还没有实行错案责任追究制。实行错案责任追究制的部门也只限于内部通报批评、扣罚奖金等一般批评教育方法上，错案责任追究不到位，影响了执法的实际效果；三是人大对实行部门执法责任制还缺乏有效的监督措施，单靠分解法律、批转申诉信访案件，是不能从根本上遏止执法活动中有法不依、执法不严、违法不究的问题。为完善这项监督制度，市人大常委会根据市委的意见，决定在全市各级国家机关中实行部门执法责任制的同时，实行错案责任追究制，并制定了人大常委会对实行“部门执法责任制、错案责任追究制的监督办法”，使执法责任制、错案责任追究制及人大对“两制”实施的监督三者结合起来，这样作从理论上讲是比较完善的：一是实行“两制一办法”，明确了执

法责任，规定了错案责任追究制度，能够增强执法人员的敬业精神和责任感，使执法人员不敢徇私舞弊，不敢贪赃枉法，不敢玩忽职守，可以有效地提高执法队伍素质和廉政建设水平，减少和避免错案的的发生，实现执法规范化，提高执法水平和效能。二是实行“两制一办法”可以强化人大的监督力度，增强执法人员的人民代表大会制度意识和为人民服务的意识。由于国家监督法没有出台，整个社会监督无法可依。执法机关近年来为了加强队伍建设，探索和制订了不少内部监督制约制度，但都没有很好地解决办错案件的责任追究问题，执法人员不能很好地认识到对案件负责不仅是对自己负责，更重要的是对法律负责，对人民负责，只有严格依法办事，保证所办案件的质量，才是真正的维护法律的尊严，切实地保护人民的利益。实行“两制一办法”，使人大对具体案件监督和错案责任追究的监督制度化、规范化、程序化，进一步强化了权力机关对执法机关的监督力度，体现了“一府两院”由人大选举产生，并对它负责的国家政治制度的特征。

三、全面实行“两制一办法”，增强其社会效果

实行“两制一办法”工作在我市是一项全新的工作，是一项系统工程，没有现成的经验可供学习和借鉴，实行起来情况复杂，矛盾较多，难度较大。社会各届、特别是个别执法部门，对实行“两制一办法”还有一定的看法：一是认为实行“两制一办法”加大了执法机关的工作量，担心会影响办案的效率；二是认为执法机关已逐步建立健全了内部监督制约机制，再实行“两制一办法”是自找麻烦，自带“紧箍咒”；三是认为近年来执法机关普遍抓了执法队伍业务素质的提高，办案质量已明显提高，没有什么错案可追究；四是认为追究错案责任会影响执法机关的声

誉和形象，不利于严肃执法；五是认为办案越多，错案机会就越多，追究错案会挫伤执法人员的工作积极性。为此，全面推行“两制一办法”，增强其社会效果，需要抓好各方面的工作。

第一、要进一步提高执法机关工作人员对实行“两制一办法”重要性的认识，并将追究错案责任作为“两制一办法”工作实施的中心环节来抓。近年来，我市各级司法机关和行政执法机关的广大执法人员，在党委的领导下，认真履行法律职责，全力维护社会稳定，有效地保障了全市改革开放和现代化建设事业的顺利进行，其工作成绩应当充分肯定。但同时也应该看到，我们的执法水平和执法状况与改革开放的新形势还不很适应，办错案件的现象还不断发生。三年来，全市法院系统共确认错案 84 件，涉及 124 人，并分别作了党政纪或非政纪处理。这说明，错案是客观存在的，而且不是一件两件，必须下大力气纠正错案和追究错案责任，并把追究错案责任作为抓“两制一办法”工作的中心环节，发现错案一追到底，坚决追究错案人的责任，以提高执法人员对法律负责，对人民负责，对自己负责的责任感，以保证法律、法规的正确实施。

第二、要善于发现错案，及时追究责任。追究错案责任必须及时发现错案，一是从上级党政机关和权力机关批转的信件中发现错案；二是从执法机关上下级或有制约权力的机关的改判、发还、退查、抗诉、行政复议变更、撤诉、撤案等案件中发现错案；三是从各级人大常委会组织的执法检查 and 民主评议中发现错案；四是从群众来信来访、申诉、控告、检举揭发的案件中发现错案；五是从社会舆论监督涉及到的案件中发现错案。

第三、要加大大全社会的监督力度，充分保障公民的民主权利，将执法机关的执法活动完全置于人民群众的监督下，使执法机关的一切人员不敢懈怠。首先要加强执政党自身的监督力度。我们的党是伟大的党，领导人民制定了法律，也应当模范地执行

法律和遵守法律，不允许任何党员有超越法律的特权，执政党加强对党员特别是党员领导干部的监督，及时发现他们的失误，并及时追究责任，才能保证执政党的不败地位。其次要强化权力机关的监督，我国的根本政治制度是人民代表大会制度，我国的一切权力属于人民，权力机关的监督是最高的、最有权威的监督。权力机关的监督力度如何，直接影响着执法机关的执法水平。市人大常委会制定了“监督办法”，就要完全按照“办法”的规定，对自己选举的、任命的执法人员进行大胆的监督，发现错案，坚决追究责任。其三，要加强执法机关内部的监督，要充分发挥执法机关内部纪检、监察、法制机构的执法监督作用，及时发现和纠正执法过程中的失误和违法事件，避免社会危害后果的发生。其四要重视和发挥群众的监督和新闻舆论监督的作用。人民群众是国家的主人，并生活在社会实践中，对执法机关的执法结果有最深的感触，他们最有权评价执法机关的执法状况，反映的问题也最直接。新闻部门经常工作在人民群众中，了解社情、民情较多，也敢于反映社会热点、难点问题，因此要重视和发挥社会监督作用，促进“两制一办法”工作的落实。

第四、要制定和完善错案责任追究制度，并使其具有更强的操作性。各执法单位要结合自己的工作实际，制定出错案责任追究实施细则，正确界定错案的概念和范围，明确目的，认识到位，增强搞好错案责任追究工作的紧迫感和责任感。切实把错案责任追究工作纳入重要议事日程，对办错案者进行严厉的责任追究，提高执法人员素质和办案质量，保证执法队伍公正廉洁，务实高效。

张德武

1996年3月20日

编 者 的 话

党的十一届三中全会以来，我国的社会主义民主法制建设不断加强，以宪法为核心的法律体系已基本形成，使国家在政治、经济、社会生活的主要方面都有法可依。但在实践中，“立法不少，执法不好”的现象仍普遍存在，这与逐步完善的社会主义市场经济体系极不适应。作为地方国家权力机关的人大及其常委会，加强法律监督和工作监督，是保证国家法律、法规正确实施，推进依法治理工作深入开展的重要途径。南阳市人大常委会在中共南阳市委、南阳人大常委会党组的领导下，根据宪法和法律赋予地方人大及其常委会的职权并借鉴原地区人大工委及外地人大的工作实践经验，决定在全市司法机关，行政执法机关实行部门执法责任制和错案责任追究制及其监督办法（简称“两制一办法”）。为了总结经验，推进“两制一办法”工作的深入开展，我们将在全市“一府两院”推行“两制一办法”工作的有关资料汇集、整理、编辑成书。

本书包括：市委、市人大批准和决定在全市实行“两制一办法”的文件、市委、市人大、市政府领导同志关于实行“两制一办法”工作有关讲话、部分县（市、区）人大和市直有关单位实施“两制一办法”工作的经验，以及主要法律、法规分解目录等四个方面的内容。

“两制一办法”是地方国家权力机关在新形势下强化监督职能的新探索，没有现成的经验可供借鉴。需要我们在工作中大胆实践，认真总结，将这种有效的监督形式逐步深化、完善。

在编辑本书过程中，得到了市政府、市中级人民法院、市人民检察院、市公安局、市财政局、市国税局、市土地局、卧龙区人大

常委会、镇平县人民法院等单位的大力支持。在此一并表示衷心的感谢。由于时间紧迫，加之我们的水平有限，书中难免有不妥之处，敬请各位有识之士给予指正。

一九九六年四月

目 录

- 一、中共南阳市委关于批转市人大常委会党组《关于实行部门执法责任制、错案责任追究制及其监督办法的意见》的通知..... (1)
- 二、南阳市人大常委会关于实行部门执法责任制和错案责任追究制及其监督办法的决议..... (6)
- 三、南阳市人民代表大会常务委员会实行部门执法责任制和错案责任追究制及其监督办法..... (8)
- 四、关于南阳市人大常委会实行部门执法责任制和错案责任追究制及其监督办法(草案)的说明..... (13)
- 五、市委副书记郭贵仓同志在全市实行“两制一办法”工作会议上的讲话..... (19)
- 六、市人大常委会副主任王成先在全市实行“两制一办法”工作会议上的讲话..... (26)
- 七、崔银太副市长在全市实行“两制一办法”工作会议上的讲话..... (38)
- 八、坚持严肃执法、认真实行错案追究制度.....孙同庆 (46)
- 九、认真落实部门执法责任制和错案责任追究制促进严格执法正确履行法律监督职能..... 王田海 (56)
- 十、实行“两制一办法”强化法律监督工作.....杨群成 (61)
- 十一、落实错案责任追究制度努力提高干警执法水平..... 刘道义 (70)
- 十二、接受人大监督是检察机关工作的一项基本原则..... 王田海 (80)

十三、南阳市人民政府行政执法责任制暨错案追究责任制实施方案.....	(85)
十四、南阳市人民政府行政执法错案责任追究试行办法	(89)
十五、南阳市中级人民法院关于实施部门执法责任制工作方案.....	(93)
十六、南阳市法院系统错案责任追究制度暂行制度...	(97)
十七、南阳市人民检察院关于实行部门执法责任制工作方案.....	(103)
十八、南阳市人民检察院错案责任追究办法(试行)	(107)
十九、南阳市公安局实行部门执法责任制的若干规定	(111)
二十、南阳市公安局实施《河南省公安机关错案责任追究暂行规定》办法.....	(116)
二十一、南阳市国家税务局关于在全市国税系统实行行政执法责任制的通知.....	(122)
二十二、南阳市国家税务局税务行政执法错案责任追究办法(试行)	(143)
二十三、南阳市土地管理局实行部门执法责任制工作方案.....	(148)
二十四、南阳市土地管理局错案责任追究办法(试行)	(151)
二十五、关于实行部门执法责任制分解目录的说明...	(154)
二十六、南阳市人大常委会关于追究错案责任建议书	(183)
二十七、南阳市人大常委会执法监督建议书.....	(184)

中共南阳市委关于批转市人大常委会党组 《关于实行部门执法责任制、错案责任追究 制及其监督办法的意见》的通知

各县市区委、市委各部委办、市直各单位党委（党组）：

市委同意市人大常委会党组《关于实行部门执法责任制、错案责任追究制及其监督办法的意见》，现批给你们，请认真执行。

在我市实行部门执法责任制和错案责任追究制及其监督办法，‘是市人大常委会为落实市委《关于为改革开放创造良好社会政治环境若干问题的决定》的具体措施，是加强法制建设的重要保障。推行“两制一办法”有利于提高广大干部、尤其是各级领导干部依法办事的自觉性，加强法律法规的贯彻和实施；有利于规范执法机关和执法人员的执法行为，调动其严格执法的责任感，更好的发挥各执法部门的职能作用，为改革开放和经济发展提供一个良好的法制环境。市委要求各级党委要加强对这一工作的领导，列入议事日程，认真抓好执行中的各项协调工作，切实抓出成效。