

厅级以上行政机关负责人出庭少 是权大于法思维在作怪

殷国安

日前，湖南省高级人民法院通报贯彻实施新《行政诉讼法》的相关情况。湖南各地行政机关负责人出庭应诉率为23.62%，市州以上行政机关负责人出庭应诉率更低。去年5月以来，长沙市两级法院受理厅级以上行政机关为被告的案件145件，而负责人出庭应诉的仅7件次，不到5%（9月6日澎湃新闻）。

一直以来，“民告官却不见官”的现象在很多地方不同程度存在。2014年的一项权威统计表明，全国发生的行政诉讼案件中，行政首长作为法定代表人出庭应诉的比例竟然不到千分之二。行政机关负责人为什么不愿出庭应诉？

表面上看，可能是行政机关负责人工作忙，抽不出时间出庭，但更大原因是认识问题。很多人认为，当被告是很难堪、很倒霉的事，而且如果败诉，不仅自己没面子，还会影响机关形象。还有的人担心，自己缺乏法律知识，不懂庭审诉讼程序和规定，回答错误或不

严谨会被对方当事人钻空子。权衡之下，往往就委托工作人员甚或只由律师代替了。

而厅级以上行政机关负责人出庭应诉率畸低，我觉得还有一个原因，就是这些负责人存在“行大欺客”的想法。觉得自己是厅级以上行政机关，心中看不起作为原告的老百姓或基层单位，甚至把辖区的法院也不放在眼里，觉得自家单位级别高，犯不着“屈尊”到“下面”出庭。自恃“衙门大、级别高”，本质上是“权大于法”的思维，是一种陈腐观念。

事实上，越是级别高，越应该成为执行法律的带头人。厅级以上行政机关负责人出庭应诉率高于整体水平，才是正常的、正确的，说明高级别单位和官员是依法治国的带头人。像长沙这种厅级以上行政机关负责人出庭率过低的情况是反常的，反映出一些领导干部职务与觉悟的差距，应通过法制教育促使其转变认识，成为守法带头人，发挥示范作用。

当然，改变这种现象，仅靠思

想教育是不够的，对于出庭应诉自觉性不高的干部，需要靠制度把他们“逼”上法庭。对此，最高法已经明确规定，出庭应诉的行政机关负责人（既包括正职负责人，也包括副职负责人以及其他参与分管的负责人），不能出庭的，应当委托行政机关相应的工作人员出庭，不得仅委托律师出庭。涉及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性事件等案件，以及人民法院书面建议行政机关负责人出庭的案件，被诉行政机关负责人应当出庭。

同时，还应充分发挥法院的作用。一方面，对于需要行政机关负责人出庭的案件，法院应该提出建议，要求负责人出庭。另一方面，对于行政机关负责人应该出庭而不出庭的，应依法处置。这么做不仅有法律依据，也有事实依据：郑州市金水区政府“寺坡六里屯连片改造项目”的房屋征收项目，引发一起“民告官”官司，审理时，金水区政府行政负责人没有按规定出庭。郑州市中院给金水区政府下发《司法建议书》，提出区政府未按照

规定由法定代表人到庭应诉，“不仅进一步激化了你单位与原告间的矛盾，亦给我院的正常审判工作造成了不良影响”，“现原告仍坚持要求你单位法定代表人亲自到庭应诉，并要求按照中共郑州市委办公厅郑办〔2014〕1号文件的规定追究你单位法定代表人不出庭应诉的行政责任”。建议书措辞严厉，迫使金水区派出了副区长出庭。由此看来，只要法院严肃认真地表明态度，政府还是会买账的。毕竟，政府不出庭本身是违法的、理亏的。

既有行政机关的上级制定制度进行考核，又有法院坚持要求出庭才开庭审理，这样两头施压，让躲避出庭的行政机关负责人无处遁逃，才能大幅度提高出庭率。

明州论坛
甬广浙江省新闻名专栏

对紧急查看监控权 应设定适当边界

史洪举

近年来，城市公共安全视频系统日趋完善，遍布大街小巷的摄像头能有效震慑犯罪，并为破案提供帮助。当个人人身、财产等权利遭受侵害时，可否查看视频获取信息？广州市关于公共安全视频系统管理规定的修订草案征求意见稿给出了肯定的回答。个人因人身、财产等权利遭受侵害，情况紧急的，可以先行查看系统相关信息，但不得复制和调取（9月7日《人民日报》）。

在大部分公共场所均安装监控的背景下，应该说我们已经进入了“摄像头时代”。大街上的摄像头，能够有效震慑不法分子，降低破案难度，提升公众安全感，也有利于一些普通民事纠纷如交通事故还原事实、定纷止争。因此，赋予民众紧急查看权非常有必要，但需作出合理限制，比如要求查看人与监控视频有正当利益关系，且不侵犯他人合法权益等。

当人们的人身、财产权利遭受侵害，或者遇到纠纷时，有权通过正当途径调取相关证据，查明事实，维护权利。如当某人钱包被窃时，或者在停车场发生车辆剐蹭时，权利人可以借助监控寻找元凶，查清责任。这对提高纠纷解决效率，最大限度降低权利人损失，减轻公权机关压力无益处。

应该说，设立紧急查看权的初衷，是为了充分发挥监控视频固定证据、还原现场、锁定侵权人的作用，妥善解决纠纷。那么，除此之外，就应对紧急查看权进行必要约束，以免本来是

解决纠纷的紧急查看权导致其他纠纷。由此，对于紧急查看权中的“紧急”应该这样理解，即情势紧迫，假如不立即查看监控，将难以还原现场，造成不可挽回的损失。譬如，某人的财物在公共汽车上丢失，如果不马上查看视频，锁定拾得人或窃取人，将很难找回财物。再如，要是小孩或老人走失，如果不立刻通过监控寻找走失者的蛛丝马迹，也会带来极大被动。

除“紧急”情况之外，还可对查看权进一步扩展，只要未进入诉讼或仲裁程序，且经纠纷双方同意，也可通过查看监控还原现场。而对于损失轻微无需报警处理的交通事故，纠纷双方可以共同查看监控以划分责任，不必再兴师动众由公权机关介入。

值得强调的是，紧急查看权毕竟属于私权利，只能以查看为原则，不得侵犯他人权利，并须以公权力介入前为时间节点。即权利人只能在公权力介入前，通过查看监控视频获取线索，不得复制、调取、摄录视频内容；不得泄露视频中涉及的他人隐私、国家秘密、商业秘密。且监控所有者应严格核实并登记查看人的身份信息，否则不予准许。如果权利人拟复制相关视频或查看涉及他人权利的视频，则应由公权机关介入或经公权机关批准。至于公权机关依法调取的，相关人必须积极配合，及时提供监控视频信息，否则应追究法律责任。

简而言之，“摄像头时代”，既要充分发挥紧急查看权对妥善解决纠纷、减少损失的作用，又要防止该权利被滥用而带来的负面效果，进而让监控视频真正成为提升社会治理水平的重要工具。

本期主持 朱晨凯



画里话外

据9月6日《检察日报》报道：江苏高邮市农委原现金会计柏玲为“美”而贪，短短两年左右时间，利用职务便利，采取伪造银行对账单、从银行提取现金、私自将公款转入个人卡中不记账等手段作案57起，累计贪污公款1000余万元，其中800余万元花在了美容上。柏玲案发时只有29岁，其美容消费达到了疯狂的程度，有时竟会在全身贴上万元一张的面膜。



年轻会计爱美容，
贪污千万好轻松。
可惜面膜难遮丑，
触犯红线顿成空。

恣意妄为谁纵容？
财务监管大漏洞。
涉事单位需反思，
亡羊补牢敲警钟。

郑晓华 文 王成喜 绘

对城管“递烟执法” 多些理解

段思平

近日，一名市民在常州街头看到西瓜摊贩辱骂城管队员，本以为双方会发生冲突，不料城管队员竟然骑着巡逻车离开了。之后几名城管队员来跟西瓜摊贩和颜悦色地沟通，还发香烟给小贩抽，并给小贩点烟。不少网友质疑，城管执法太过软弱（9月7日《扬子晚报》）。

城管执法，似乎动辄得咎。暴力执法肯定不对，但“下跪执法”“递烟执法”，又被人批评有损执法人员的威严。近年来，各地城管尝试过不少“减少刚性增加柔性”的执法创新，比如招聘美女、奉送鲜花等，往往也被质疑“治标不治本”。无奈之下，武汉市城管委一位负责人曾发出“斯芬克斯之问”：“我们究竟该怎么做？”

城管的执法尴尬，反映了公众的矛盾心态。公众天然对小商小贩抱有同情心，一旦其生存权被侵犯，就会把矛头指向城管；可城管真要放任摊贩随意摆摊，又必定会有人抱怨：占道经营影响市容，怎么就没人管？

城市管理是个系统工程，好多时候却被简化成了城管的部门职责。如果城市规划和建设本身就不科学、不合理，那么城管部门无论如何也做不好城市管理。比如，当城管面对摊贩“如果这里不让摆，我该去哪里”的诘问却哑口无言时，我们必须理解城管，这不是城管的错。这就需要树立“大城管”理念，在更高层面统筹协调城市管理。

城管执法中产生的问题，也是城市发展、社会转型过程中的社会管理问题。对待城管执法，我们需要多些将心比心。就“递烟执法”来说，你可以不喜欢，但你不能否认城管队员为文明执法、规范执法所做的努力。在执法强制手段不多的情况下，他们该何去何从说服摊贩呢？递烟，至少搭建了一座双方平等沟通的桥梁。也许有人会说，如果每个摊贩要这样做工作，那城管得买多少烟？这是无理之问。不可能每个摊贩需要递烟、送礼，盖因不同的对象，需要不同的执法手段，而这正是城管执法的难度所在，也是城管执法的智慧体现。

城市发展进程中，拆拆建建不可避免。一栋建筑因质量或年限问题确需拆除，无可厚非。遗憾的是，绝大多数“短命建筑”是不合理拆除所致。据中国建筑科学研究院调查结果显示，2001年至2010年公开报道的54处拆除建筑中，不合理拆除的比例高达90%。投资上千万元甚至过亿元

说拆就拆也是一种腐败

武西奇

武汉大学工学部第一教学楼，位于湖北省武汉市东湖生态旅游风景区，投入使用仅16年，因“造型”与景区总体规划不符，将被拆除，拆除费用为1300万元（9月5日《半月谈》）。

“短命建筑”在各地屡见不鲜，说客气点是崽卖爷田不心疼，说严重点就是赤裸裸的腐败。

“短命建筑”频频出现，根源还在领导干部身上。试想，如果领导干部能树立正确的政绩观，还会为了贪图名利而劳民伤财瞎折腾吗？如果能坚守一张蓝图绘到底，还会为了另起炉灶而动用权力随意修改城市规划吗？如果能摈弃唯GDP论，还会为了数字而热衷于大拆大建吗？

城市发展进程中，拆拆建建不可避免。一栋建筑因质量或年限问题确需拆除，无可厚非。遗憾的是，绝大多数“短命建筑”是不合理拆除所致。据中国建筑科学研究院调查结果显示，2001年至2010年公开报道的54处拆除建筑中，不合理拆除的比例高达90%。投资上千万元甚至过亿元

的建筑，还没使用几年就化为一堆堆垃圾，不仅对环境造成较大影响，更是巨大浪费。研究人员对此做过估算：“十二五”期间，我国每年拆除的建筑面积约为4.6亿平方米，按每平方米1000元计算，价值约4600亿元。

浪费也是一种腐败，不合理拆除乱象亟须终结。一方面，抓紧制度篱笆。建筑该不该拆除，不能由个别领导拍板，必须充分听取专家和群众的意见；同时，抓紧编制权责清单，制衡地方官员随意更改规划的权力，让城市建设回归专业性和理性。另一方面，加快法治步伐。建立健全建筑拆除法定程序及审批、监督机制。能不能拆除、该不该建设，一切交由法律规定。实施城市重大项目建设和拆除责任追究制，对造成损失和浪费的当事人终身追责，以倒逼各级干部自觉依法行政。

公款姓公，一分一厘不能乱花；公权为民，一丝一毫不能滥用。九成“短命建筑”系不合理拆除，其实就是在乱花公款、滥用公权。如此乱作为实在要不得，必须予以纠正。