

Analyzing Administrative Omission from the Perspective of Administrative Supervision

—Take the Jinning Case in Kunming, Yunnan, as an Example

Yunchong Lai, Yingying Guo

College of Public Management, Yunnan University, Kunming
Email: 1013782738@qq.com

Received: May 16th, 2013 revised: Jun. 7th, 2013; accepted: Jun. 17th, 2013

Copyright © 2013 Yunchong Lai, Yingying Guo. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Abstract: Since 2008, Jinning in Yunnan has been missing more than a dozen young people, but did not attach the polices' attention. The administrative omission was the main reason for the entire event, and it resulted in bad social impact. The rationality of the executive authorities was queried by the public, the credibility of the government was reducing. This article only analysed from the lack of administrative supervision to discuss administrative omission, and made a brief elaboration to its concept, dangers, causes and improvement measures.

Keywords: The Jinning Case; Administrative Supervision; Administrative Omission

浅析行政监督角度下的行政不作为

—以云南昆明晋宁案为例

赖昫充, 郭颖莹

云南大学公共管理学院, 昆明
Email: 1013782738@qq.com

收稿日期: 2013年5月16日; 修回日期: 2013年6月7日; 录用日期: 2013年6月17日

摘要: 自 2008 年起, 云南省晋宁县先后失踪了十多名青年, 其主要原因是公安机关的不作为, 造成了十分恶劣的社会影响。行政机关的行政合理性受到公众的直接质疑, 政府的公信力受到严峻的挑战。政府行政不作为有很多方面的原因, 本文仅从行政监督的缺失来探讨行政不作为, 对其概念、危害性、原因和改进的措施进行了简要的阐述。

关键词: 晋宁案; 行政监督; 行政不作为

1. 引言

韩耀失踪案使自 2008 年以来的一系列失踪案浮出水面。2011 年 4 月 25 日, 19 岁的大学生韩耀在晋城镇南门村鑫云冷库附近失踪, 其家属在失踪区域寻找时, 竟意外发现已有 8 名青少年失踪。这些失踪者

的家属虽主动报案, 但却因为无法提供有明显侵害痕迹的失踪现场, 警方不与立案, 甚至声称“造谣”。5 月 3 日昆明市公安局与晋宁县公安局联合组建专案组, 对这一系列的失踪案进行深入调查。随后, 公安部派出刑事专家工作组和案件督查组, 会同当地公安

机关和纪检监察机关开展案件侦办和责任追查工作。2011年5月,犯罪嫌疑人张永明落网。2011年6月,上级机关按照法律法规和认定事实,对晋宁县主管领导给予行政撤职,对晋城镇具体工作人员给予行政记过等处分。

2012年河南永城案中,公务员李新功纠集一群社会闲杂人员及学校未成年人,引诱、威吓学校学生,并强奸十余名未成年少女,但在当地传闻中,受害者的数字是惊人的上百名。直到5月8日,犯罪嫌疑人在永城市某中学门口作案时,被刑警现场抓获。

更早的还有2003年,三亚发生的三起被砍案件,多位居民被砍成重伤,警方对外称已经有线索,并在全力追捕犯罪嫌疑人。但直至今日,没有受害人的伤情鉴定结果,程序不完整,犯罪嫌疑人逍遥法外,案件仍未告破,甚至报案材料也失踪了,三亚警方保持沉默,对此没有做出任何回应。

以上案件中,警方的不作为行为备受公众指责,很多案情和证据都是由媒体和受害者家属提供。从性质上分析,人民警察是武装性质的国家治安行政力量,担负着维护国家安全和社会治安、保护公民的人身和财产安全的责任,肩负着一个地方平安的重任。人民警察属于公务员队伍,公安机关是政府部门,但由上述案件体现出政府部门在日常工作中,并没有表现出公平、正义、公开、透明,相反却存在不作为、不负责、不透明的行为,极大地破坏了政府在群众中良好的形象,严重威胁到政府的公信力。因此,当前迫切需要对政府不作为进行整顿,重塑政府形象。

2. 概念界定

2.1. 行政监督

监督是指监察、督促和管理。为了保证行政管理活动的合法性、合理性和公正性,由国家中各种政治团体和社会力量对行政机关及国家公务员运用行政权、开展行政管理活动所实施的监督,称作行政监督^[1]。这是广义上的解释。“所谓行政监督,是指行政组织内部的某些人对另一些人的了解、协助、指导或控制……表现为行政上级或行政主管对下级工作状况的监督^[2]。”这是从狭义角度定义的。在本文中取其广义意思,行政监督主要是指政党、行政机关自身、社会组织和群众等主体对行政机关及成员在执行公务

和履行职能过程中的行政行为进行监督,有效地纠正行政管理活动中出现的问题,以充分履行行政责任,提高行政效率。行政监督根据监督主体不同分为内部监督和外部监督。

2.2. 行政不作为

根据《行政诉讼法》规定:行政不作为是指当事人申请行政机关履行职责保护其人身权或财产权,而行政机关拒绝履行或不予答复的案件,表现形式包括拒绝颁发、拒绝履行、不予答复和没有依法发给。从法律角度看,行政不作为是行政主体根据行政相对人的申请,负有做出相应行政行为的法定义务,但在法定或合理期限内未按照法定程式履行或完全履行的消极行为。因此从行政管理角度来说,即“在其位不谋其政”,行政机关及国家公务员在行政过程中有实施某种行政行为的职责和义务,无正当理由不履行或拖延履行的行政违法行为,亦称“消极行为”。

3. 行政不作为的危害性

3.1. 对人民生命财产安全和社会公共利益的危害

“行政不作为在本质上是对公共利益维护权的放弃,也是对国家所负义务的放弃,其后果是直接损害了公共利益^[3]。”在昆明晋宁案中,正因为公安机关在一开始出现失踪现象时不予以重视,也没有采取有效措施进行预防控制,漠视、忽视客观事实导致严重后果。换句话说,是地方行政机关的默许,使得犯罪分子得以多次成功实施犯罪而没有及时受到法律的制裁,杀害了多达11名男性,对整个地区公民的人身生命造成了严重威胁,对晋宁县甚至昆明的社会秩序造成了恶劣影响。其实这样的事例非常多的,特别是行政机关不作为,办事不力、久拖不办、畏难庸懒、互相推诿,甚至有不少工作人员在上班时间斗地主、打麻将、闲聊天、看视频等,这些都是和人民群众切身相关,损害普通民众的个体利益,耗费大量的行政资源。

3.2. 严重损害行政机关的公信力和良好形象

基层政府是最贴近人民群众的,是党的基层形象代表,所以其保持良好的形象,对加强党的领导和维

护社会稳定有着极其重要的意义。这就要求政府职能部门及行政人员积极、有效履行职责，权责相对，才能提高政府的威信和权威。在昆明晋宁案中，地方政府在当地民众中的信任度不高和形象不好的现象很明显，受害人家属报案却被拒绝受理，警方漠视公民生命安全，无视自身职位责任，对报案嗤之以鼻，甚至声称“造谣”，家属无奈只得自己组织亲戚朋友寻找被害人。但群众个人的时间有限、力量单薄、侦探知识缺乏，何况面对的是狡猾残忍的犯罪分子，如果不是外地大学生的失踪引起了媒体的关注进而牵出案件内情，引起上级政府重视，难保不会有更多年轻鲜活的生命默默地消失于晋宁，造成更加严重恶劣的社会影响。这样不作为的行政机关很难树立良好的形象，更别提拥有公信力。

3.3. 激化社会矛盾，破坏社会稳定和谐

中国现在正处于快速转型时期，社会结构的调整和社会机制的转变，社会冲突越来越多，基层政府如果不能处理好和群众的关系，满足民众的利益述求，很有可能会引起其他矛盾的出现，破坏原本良好的社会秩序，进而威胁到政府的统治地位。在三亚被砍案件中，警方至今都没有对公众的要求给予及时合理的答复，笼统申明已有线索却没有行动，公众对警方的信赖已经消失殆尽，受害人正在寻求向行政机关申诉或向上一级政府上访来求得问题解决，但如果政府无法有效维护民众合法利益，受害人可能会选择非正规渠道，如黑社会来满足自身利益述求。一旦非正规渠道在公众心中的合法性地位得到提高，社会对暴力组织的依赖加强，将会导致社会法制的缺失，社会秩序的混乱，社会矛盾的激现。民众忍耐力有限，失去了广大人民群众的支持的话，社会暴动在所难免。

4. 行政监督的作用力

出现行政不作为的原因很多，比如说行政人员思想消极，作风不实；行政机关管理不严，考核不力；政府部门机构重叠，体制不顺，相互牵制；同时还有某些工作人员以拖谋私，动机不纯等^[4]。

其实一般情况，在行政执法过程中因为错误行为引起诉讼的可能性明显要高于不作为，因为行政不作

为与损害结果之间的因果关系往往是间接、模糊和难以认证的，民众很难为行政机关不作为的违法行为提出合适的起诉理由，而公务员的社会人性质，自由裁量权的拥有，一般都会选择不作为来维护自身利益。笔者认为最重要的原因还是行政监督各个方面的不全面和不到位。

4.1. 行政内部监督

行政监督最有效的是行政机关上级对下级的监督和不同行政机关之间的监督，如国务院对全国行政机关的统一监督，各级人民政府对工作部门和下级政府的监督，行政机关内部专门纪委部门对本级以下的行政机关的全面监督，审计部门对同级政府工作部门和下级行政机关的财政监督等。但由于中国现行体制内因素的影响，加上信息沟通不充分、事权财权不独立、问责制度日益兴起，一般是在政府不作为出现了严重的后果或被媒体曝光后，内部监督才发挥事后监督的作用，有时候监督部门还会因为怕承担责任而对不作为进行默许。因此这种监督效果不明显。

所以应该坚持问责制的实施，不能停留在表面，完善问责形式、范围，把政府工作重心转移到事前监督，将责任落实到个人身上，健全执法责任制、违法办案责任制和各种奖惩制度，重视和人民群众利益切身相关的事件。同时建立专门监督的垂直领导体制，保持监督部门的独立性，让专门监督的行政部门相对独立于监督对象，尤其是财政的独立性，不受制于行政体系内部的制约和威胁，能够严格依法办事。

4.2. 法制监督

法制监督是指“除行政以外的立法和司法机关对行政机关及其成员的监督，通过国家法律制度的制定和运用来制约政府依法行政^[5]”，主要包括立法监督和司法监督。

我国宪法明确规定国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督，这是一种最权威、最有法律效力的监督形式。“但是在立法技术和内容上存在一定的缺陷^[6]”，并没有对行政行为进行有效的监督制约。人民代表是代表人民利益、反映人民群众意见，但现在大部分的人民代表来自政府、事业单位等体制内和企业家、社会组织知名

人士，很少选自于平民百姓，这样组成的人大是否能真正的起到监督作用暂且不说。在立法过程中，如果不是代表真正人民群众的利益诉求，制定法律维护也是行政机关的利益。明显体现在迟迟不出台的《行政监督法》、落后的《行政诉讼法》和《行政复议法》，这些法律都是直接约束行政机关，却没有起到应有的作用。

司法监督主要是在司法活动中进行，而且由人民代表大会通过法律授权。法院和检察院通过对具体行政诉讼案件的调查和审理，纠正行政机关的错误行为的不良后果和损失，执行部分惩戒功能，达到监督的效果。法律不完善的前提下，更加无法依靠需要依据法律开展工作的司法系统来进行监督，方式简单、制约无力。

最首要的是加强监督立法，制定一部专门针对行政监督的独立法律以为行政监督提供法律依据，并对相关的各部单行法律进行修改以适应实际发展的需要；完善宪法监督、执法检查、听取和审议工作报告等各项具体制度，综合运用各种手段，开展专题咨询、进行实地调研等；改善人大代表的组成，扩大工农劳动者的比例，减少体制内人员的参与，多听取群众意见，防止权力机关对行政的监督成为空洞的口号。至于司法监督，则需要扩大司法系统的权力范围，赋予其对普通法律法规的审查权力，尤其是对权责不对等的政府部门立法的审查，主要是审查其确定依据、包括内容和惩罚措施等；加强事后监督，完整确定行政、民事和刑事受案情形，全面规定管辖范围和地域、级别管辖，防止相互推诿案件，及时受理对政府不作为的申诉，使利益受损群体得到有效的司法和行政救济。

4.3. 社会监督

各人民团体、群众组织、公民个人或社会舆论等社会行为主体都有权利对政府和行政人员进行监督，具有广泛性、经常性、普遍性和有效性，最直接的体现了人民参政议政的权利，能够有效贯彻实施法律，促进政府行政合理性，建设廉政风尚，强化公民的民主意识等。

本来社会监督具有很强的威慑力和警示力，但在现实中没有发挥出其应有的作用。群众组织大部分是

非营利组织，独立性不高，依赖政府的财政拨款，挂在政府正式单位，等于说存在体制内，无法正常对行政机关进行监督。个人虽然有对行政机关提出批评、建议和申诉、控告、检举的权利，但公民社会发展不健全，监督意识较弱，而且地方政府一般对公民信访、上访、监督电话、举报行为、游行示威等都严格限制，甚至进行打击堵塞，导致我国公民监督体系的薄弱。社会舆论主要指的是公开曝光的新闻媒体，传播迅速、影响巨大，对行政机构有很大的制约作用，马克思曾说过：“没有出版自由，其他一切自由都是泡影”。但是我国媒体自由空间太少，传达的都是政府正面信息，很多负面的现实问题都被政府宣传部门在中路拦截，充当了歌功颂德的角色，自然起不到监督的作用。

首先应该强调政务公开的实行，提高行政行为的公开性和透明度，只有当社会大众了解了政府的活动职责、内容等信息，才能对其中不合理、不合法的地方提出自己的意见，2008年《政府信息公开条例》的正式实施进一步加大了政府信息公开的范围和力度，更加法制、制度和规范，有利于进行社会监督。采取各种措施疏通社会舆论，可以顺应网络舆论的发展趋势，充分利用网络平台获得公众的评价；开放群众信访举报渠道，将信访举报制度做到实处；对群众反映的情况进行充分辨析，不能偏听偏信；放松对新闻媒体的控制，让群众了解真正情况才能更好的进行管理，屏蔽只会让流言蜚语更多，加深对政府的误解等。

5. 结论

行政不作为行为，“是官僚主义的一种典型表现，严重损害党群、干群关系，损害党和政府的形象^[7]”，甚至威胁到群众的生命财产安全。政府部门积极解决行政不作为的问题就是对人民的负责，为人民谋利益。在行政监督理论的指导下，政府应不断加强实施行政问责制，提高政务公开程度，建立监督的垂直领导体制，完善监督立法工作，扩大司法系统的监督权力等，坚决惩治行政不作为，保障人民的合法权益，维护政府公信力。

参考文献 (References)

- [1] 郭小聪. 行政管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.

浅析行政监督角度下的行政不作为

- [2] 张国庆. 公共行政学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [3] 周佑勇. 论行政不作为[J]. 行政法论丛, 1999, 2: 240-278.
- [4] 李国友. 论服务型政府视野下的政府行政不作为治理[J]. 学习论坛, 2011, 12: 45-48.
- [5] 张国庆. 公共行政学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [6] 白贵秀. 市场经济中的行政监管责任研究[J]. 河北法学, 2007, 3: 137-140.
- [7] 沈小平. 审视政府“不作为”[J]. 领导科学, 2002. 10: 8-9.