

行政执法有奖举报制度的法律属性分析

孟 倩

(苏州大学 法学院, 江苏 苏州 215006)

摘 要:行政执法有奖举报制度具有丰富的内涵,从单一角度理解其法律属性已不能满足我们充分认识这一制度的需要。国务院及其办公厅的规范性文件见证着有奖举报制度的发展历程。以现有规范性文件为实证分析样本,我们可以发现,有奖举报制度分别以行政执法的辅助手段、公众参与的特殊方式、权利救济的重要渠道等样态体现在这些规范性文件中,这些样态实际体现了有奖举报的三种法律属性。在传统行政法学理论中,行政允诺是最可涵盖有奖举报不同样态的适当概念。

关键词:行政执法;有奖举报;公众参与;权利救济;行政允诺

中图分类号:D922.1

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2013)05-0062-08

一、问题的提出

在探讨有奖举报制度^①的法律属性时,学者多从传统行政法理论上将其归纳为单一的某种行政行为,“行政合同说”“行政奖励说”“行政允诺说”是其中较为有代表性的三种观点。“行政合同说”基于对民法上要约与承诺理论的扩大理解以及有奖举报所具有的行政行为性质,将有奖举报定性为行政合同的一种,认为:“行政机关自身对特定或不特定人的执法承诺、对举报人的悬赏和奖励等,皆属行政承诺合同。”^[1]“行政奖励说”认为,行政悬赏(有奖举报)设置一定的行政目标和奖励内容,行政相对人若实施了受奖行为便可获得奖励,其过程模式内容完全契合行政奖励的特质,因此行政悬赏(有奖举报)实质上是一种行政奖励行为。^[2]“行政允诺说”则认为,政府制定含有奖励性规范的文件的行为既非行政奖励行为,也非行政合同行为,而是一种新型的行政管理行为,即政府作出的一种单方允诺行为;该行为的内容是:行政主体为实现行政管理目标,向相对人作出的为自己设定某种公法义务,而使行政相对人取得某种公法上权利的意思表示;其作用是在行政主体与相对人之间建立一种公法上的债权债务关系,行政主体是债务人,而完成规范所列举行为的相对人则是债权人,由此引发的争议属于公法债权债务争议。^[3,4]

单纯从某一角度来理解有奖举报制度是远远不够的。有奖举报制度是一项内涵丰富的制度,从不同角度进行分析才能有助于我们充分认识其法律属性。作为在行政执法领域新兴的一种制度,有奖举报制度的发展历程离不开国务院规范性文件的见证。国务院出台的一系列涉及有奖举报制度的规范性文件为我们从不同角度认识有奖举报制度提供了丰富的实证材料。查阅国务院已发布的规范性文件,已有 18

收稿日期:2013-09-27

基金项目:2012 年国家社科基金一般项目“行政视野下的公私合作治理研究”(12BFX044);司法部 2009 年国家法治与法学理论研究中青年项目“行政法学视野中的民营化”(09SFB3010)

作者简介:孟 倩(1989-),女,江苏赣榆人,苏州大学法学院行政法硕士研究生。

① 本文中所谓有奖举报制度,如无特殊说明,皆指行政执法有奖举报制度,并不包括检察机关、纪律监察部门为反腐败所发动的有奖举报,以及公安机关通缉犯罪嫌疑人时所用之有奖举报。也有学者将有奖举报称为“举报奖励制度”或“悬赏举报制度”等。参见:王莉:《作为行政手段的举报奖励制度研究》,载《浙江学刊》2010 年第 6 期,第 147-151 页;应飞虎:《我国悬赏举报制度建立之探讨》,载《社会科学研究》2003 年第 1 期,第 87-91 页。

个文件提出要建立“有奖举报”制度,另有 18 个文件提出要建立“举报奖励”制度。笔者以这 36 个规范性文件为分析样本,经研究后发现,有奖举报制度是分别以行政执法的辅助手段、公众参与的特殊方式、权利救济的重要渠道这三种不同样态出现的。具体分布情况参见图 1:

图 1 呈现的数据表明,将有奖举报制度的设置看作是公民维权的重要渠道是分析样本中最为普遍的情形,以 17 次的高频率位居第一,占总数据的 47.2%;同时也有不少文件将有奖举报制度看作是加大行政执法力度的辅助手段,“辅助手段”的认知以 11 次的频率居于第二,占总数据的 30.6%;相对较少的是“参与方式”的提法,仅以 8 次的频率居于第三,占总数据的 22.2%。当然,正如上文所述,有奖举报制度本身就是一内涵丰富的制度,将其理解为属性的某一种并不代表对其他属性的否定。本文以实证分析为基本方法,以国务院已发布的法规性文件为分析素材,从不同角度、不同层次对有奖举报制度的法律属性进行分析,希望能够使我们对其有更为清晰的认识。

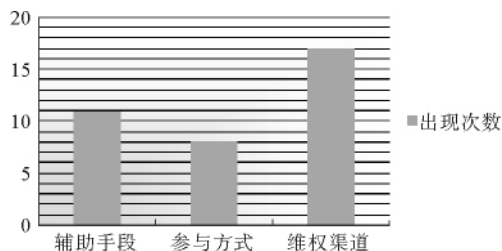


图 1 国务院 36 个涉有奖举报规范性文件的 3 种样态分布情况

二、有奖举报制度是行政执法的辅助手段

从有奖举报制度在行政执法领域设立的初衷来看,分担日益繁复的行政任务毋庸置疑地位列其中,甚至有可能是当时最重要的目的。《国务院关于加强道路交通安全工作的意见》(国发〔2012〕30 号)就将“制定客货运车辆和驾驶人严重交通违法行为有奖举报办法”作为“强化道路交通安全执法”的一个组成部分。《国务院关于印发质量发展纲要(2011—2020 年)的通知》(国发〔2012〕9 号)亦在“依法严厉打击质量违法行为”的总要求下提出要“建立健全质量安全有奖举报制度”。《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》(国发〔2006〕24 号)更是明确提出:“在加强地方各级人民政府和有关部门信息报告工作的同时,通过建立社会公众报告、举报奖励制度,设立基层信息员等多种方式,不断拓宽信息报告渠道。”其他未列举的 8 个文件也都是将有奖举报制度作为加大行政执法力度、依法打击违法行为的新型方式。由此可见,发动公众举报、依靠社会力量的有奖举报制度的确是为加强行政执法而采取的手段之一。但其在行政执法诸多手段中的地位问题,则是必须正确认识的一个问题。

现代社会,行政管理任务急剧膨胀,违法行为却因科学技术的进步而日益隐蔽,何时何地会出现违法行为对于负有相关监管职责的行政主体来说变得难以预测。行政主体开始希望借助社会力量、私人力量来分担其肩上之重担,这从根本上来看也并不违反依法治国原则。因为“依法治国原则本身于行政任务是否须由国家以己手完成,或可借助私人协助之问题,并不关切”,“换言之,依法治国原则并不禁止责任分配之本身”,但“当国家将部分任务执行责任分配予私人,而有可能造成责任丧失或影响其他法律地位时,则应以依法治国所要求之‘形式’为之,并遵守一定界限”^[5],故对于有奖举报制度,我们亦要明确界定。即“我们在正视其作用的同时,有必要认清其在行政执法手段中作用是辅助性的,地位是补充性的”。^{[6]148}要做到充分认识有奖举报制度行政执法辅助手段的制度定位,必须注意厘清以下两点:

第一,有奖举报制度只是行政主体获得违法信息的来源方式之一,并不是唯一的方式。作为某领域监管机关的行政主体,其信息来源方式是多样的。总体上可以分为两大类:自己获取与他人提供。根据相关法律规定,一方面,行政主体享有相应的调查权、取证权,调查、抽查、检查、检验、检测等都是其获取违法信息的方式,也是传统行政法上最主要的信息获取方式,这在一定程度上体现着行政权;另一方面,

行政主体也可利用他人提供的信息来发现可能存在的违法行为。如生产者在其产品或包装上所透露出的违法信息,或社会公众通过举报提供的违法信息等。由此可见,有奖举报制度只是行政主体多种信息来源中的一种,并不是对传统的通过调查取证方式获取违法信息的取代,而仅仅是传统方式的辅助。有奖举报制度在整个行政执法环节所起到的只是拓宽信息来源的作用。第二,有奖举报制度只是一种获取信息的方式,其作用仅限于提供信息。信息获取后的调查核实环节必不可少,行政权在这一过程中始终居于核心地位。信息,只是为行政程序的开启提供一个可能的诱因。程序是否开启,开启后的调查取证,直至作出最后的处理结果,都是由掌握行政权的行政主体主导。举报者提供了信息,并不意味着被举报者一定会遭到调查,更不意味着被举报者一定会受到处罚。其中,起决定性作用的,是享有行政权的行政主体。建立行政执法有奖举报制度,不是行政主体对行政权的让渡,举报者并不会因此享有行政权,行政主体也不会因此丧失行政权。因此,有奖举报制度在行政权主导的行政过程中只是补充性的信息获取方式。

另外,有奖举报制度的辅助性地位亦体现在其设置的自由性上。行政执法中有奖举报制度的应用,从本质上看属于行政机关的裁量行为,“凡法律没有详细规定,行政机关在处理具体事件时,可以依照自己的判断采取适当的方法的,是裁量的行政措施”^[7]。我国现行法律并没有对行政监管中的信息来源和激励公民参与的具体方式作出详细规定,这一点从涉及有奖举报制度的较高级别的 36 个规范性文件皆为国务院规范性文件也可以看出。故有奖举报制度可谓是“裁量的行政措施”,甚至可以看成是在国务院或其职能部门号召下各地方行政机关采取的裁量措施。而且,从有奖举报制度的设置来看,行政相对人不存在要求行政主体设置有奖举报的权利,行政主体相应地并不负担这一义务。采取这一措施,或不采取这一措施,对于行政主体来说,皆在其裁量范围之内。以近年来开展得如火如荼的食品安全有奖举报制度为例,在国务院食品安全委员会办公室 2011 年 7 月 10 号下发的《关于建立食品安全有奖举报制度的指导意见》的号召下,各地纷纷出台相关规范性文件,据不完全统计,数量已达 170 余件。但还是存在有些地方并未出台相关文件,而已出台的规范性文件在层级、奖励数额、奖励标准等重要方面也并不完全统一,有的甚至存在着很大的区别等问题。

当然,有奖举报制度的裁量性质并不会损害法律保留原则对其发生作用,亦不可成为各规范性文件层级低、内容混杂的借口。根据现有国情,可由中央出台一套指导性的、原则性的行政法规,由各地方权力机关以地方性法规的方式具体规定。综上所述,有奖举报制度相对于行政执法过程中的多种信息来源,其作用只是辅助性的,地位只是补充性的,只是作为行政执法的一种辅助手段。行政主体不能将有奖举报制度当作自己主要的甚至唯一的信息获取方式,亦不能在其后的调查程序中敷衍了事。“不举报不查处”的“懒政”现象,并不是有奖举报制度的错,而是某些基层执法人员对有奖举报制度的错误定位造成的。我们必须充分意识到有奖举报制度在行政执法中作用的辅助性、地位的补充性,并积极为寻求统一的立法作出努力,从而正确运用这一制度,更好地缓解行政执法资源有限性和行政任务复杂性之间的矛盾。

三、有奖举报制度是公众参与的特殊方式

从社会公众角度来看,有奖举报制度为其提供了一个参与社会事务的平台,是公众参与社会事务的特殊方式。这在 36 个分析样本中也多有体现。如《国务院关于加强食品安全工作的决定》(国发〔2012〕20 号)就明确在“动员全社会广泛参与”事项之下提出要“大力推行食品安全有奖举报”。《国务院关于印发国家环境保护“十二五”规划的通知》(国发〔2011〕42 号)中将“鼓励实行有奖举报”作为“积极引导全民参与”的方式之一。《国务院办公厅关于印发 2012 年全国打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作要点的通知》(国办发〔2012〕30 号)进一步指出:“积极引导公众参与”需“完善举报受理处置机制,落实有奖

举报制度”。作出类似规定的还有《国务院关于开展严厉打击制售假冒伪劣商品违法犯罪活动联合行动的通知》(国发〔2000〕32号)等5个规范性文件。可见,动员和鼓励社会公众广泛参与是建立有奖举报制度的目的之一,有奖举报制度本身则成为社会公众参与行政执法事务的方式之一。

参与,是实现民主的最重要方式。我国宪法第2条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”其中包含了间接民主与直接民主的相关规定。因地域、人口等客观条件的限制,间接民主一直是我国民主的最主要形式,人民通过选举代表来实现对国家与社会事务的管理。但随着经济、政治与社会的发展,现代国家管理越来越重视直接民主因素,公民直接参与立法、公民直接参与行政都已不再是新鲜事物,“公众参与”成为一个新兴的课题,直接民主受到越来越多的重视。中共十六大报告提出要“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”,并将“扩大公民有序的政治参与”作为我国“坚持和完善社会主义民主制度”的一个重要目标和途径。中共十七大报告又专门提出“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。……增强决策透明度和公众参与度”。在中央政策的号召之下,各地方都在积极探寻公民参与的创新路径,鼓励公民以各种形式进行参与,正在形成一股新的“参与现象”。正如有学者在文章标题中所形容的那样——“公民参与和当下中国的治道变革”,“民主自由已经成为中国所接受的一种价值观,中国改革开放所形成的自由环境使公民得以参与政治生活,创造着活生生的民主形式,改善着地方的治理结构”。^{[8]29}

但是,我们在看到公众参与带来的巨大好处之时,亦不得不正视公众参与本身的不足。“当前,公民参与中的最主要问题是非制度性参与”^{[8]27};其次,“公民参与的保障性机制缺位,当前我国虽然有很多公民参与的创造,然而这些创造并没有上升到法律或制度层面,缺乏保障机制,公民参与表现为一种随意性”^[9],这种非制度性、随意性的缺点正是目前公民参与理论研究和实践创新所要努力克服的。而有奖举报作为一种制度化的、有序的存在,在承载公民参与使命的同时,可以克服上述缺点,是政府对公众参与的引导。同时,有奖举报作为一种创新性的存在,与传统参与方式不同。听证会、座谈会、研讨会等是经常出现在电视与媒体报道中的参与方式,是传统参与方式的代表。立法需广泛征求意见、重大价格变动需举行听证,^①已成为现代社会的一种标志。这些参与方式非常直观地体现出了直接参与的因素,同时内涵了“协商”“谈判”等现代民主的要素,因而备受追捧。但这些传统的参与方式在实践中却屡遇障碍,“价格听证会无人问津”“听证会成听‘涨’会”^[10,11]等报道时常见诸报端。这其中折射出的就是参与成本与参与效果的问题。的确,参与需要成本,而花费时间与精力参与的结果却并不能尽如人意,有的时候甚至成为“幌子”,再加上专业知识的欠缺,这些都让上述参与方式对公众的吸引力日渐减弱。

而有奖举报制度可弥补这些不足。它并不要求公众全程参与,而是仅要求公众承担线索提供者的角色;它并不是大家坐下来协商谈判的圆桌会议形式,而是公众直接参与到行政执法过程中。这些都让有奖举报制度成为一种公众参与的特殊方式。相较于单纯的听证会与座谈会而言,有奖举报这种参与方式更具有吸引力。它通过给予物质奖励的方式,解决了或在一定程度上缓解了参与成本的问题,更有利于调动非直接利益相关者的积极性。它通过线索提供的方式,能够直接开启行政执法程序,参与效果更加明显。更为重要的是,有奖举报制度这种参与方式具有程序上的规范和法律上的保障。因而可以说,有奖举报制度是公众参与的特殊方式,构造了一个不同于普通参与方式的参与平台,能够使公众更好、更有效地参与到社会事务之中。

^① 我国《价格法》第23条规定:“制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价,应当建立听证会制度,由政府价格主管部门主持,征求消费者、经营者和有关方面的意见,论证其必要性、可行性。”

四、有奖举报制度是权利救济的重要渠道

“有权利必有救济”，没有救济途径的权利亦很难被称为权利。从公民维权角度来说，有奖举报制度还为公民权利救济提供了一个重要途径。《国务院办公厅关于印发 2007 年全国整顿和规范市场经济秩序工作要点的通知》（国办发〔2007〕27 号）中就提出要“发动公众自主维权，畅通举报投诉渠道，加大查办和举报奖励力度”，不难看出，有奖举报制度在此担当了公民维权渠道的角色。具体说来，有奖举报制度在文件中更多地被看作是公民监督权维护与行使的重要渠道。其中存在这样的因果关系：举报是公民行使监督权的一种方式，鼓励公民进行举报，实际上就是激励公民行使监督权。如《国务院办公厅关于印发国家食品安全监管体系“十二五”规划的通知》（国办发〔2012〕36 号）就将“建立了食品安全有奖举报制度”作为社会监督得到加强的表现。《国务院办公厅关于印发 2013 年食品安全重点工作安排的通知》（国办发〔2013〕25 号）也提出要“全面落实食品安全有奖举报制度，完善投诉举报机制，充分发挥群众监督作用”。《国务院办公厅关于深入开展整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动的通知》（国办发〔2005〕34 号）亦将“推行环境保护有奖举报制度”作为建立“公众监督机制”的方法之一。《国务院办公厅转发环保总局关于淮河流域水污染防治工作情况报告的通知》（国办发〔2001〕46 号）更是明确提出要“推行群众有奖举报监督机制”。

也有学者否认有奖举报制度具有维护公民监督权的作用，认为：“实际上存在两种举报奖励制度，一种是为了保障公民的民主监督权在检察机关建立的举报奖励制度，另一种是为了获取信息促进行政目标更好实现而由行政主体推行的举报奖励制度。两种举报制度在功能、主体、规范依据等方面均有较大不同。”^{[6]146} 检察机关所建立的有奖举报制度，与行政主体所推行的有奖举报制度，的确存在诸多的差异，但两者在作用划分方面实际上并不是如此泾渭分明。检察机关所建立的有奖举报制度，在保障公民民主监督权的同时，亦帮助检察机关获取了国家机关工作人员的违法犯罪信息；行政主体推行的有奖举报制度，除了获取行政执法信息以外，也具有维护公民民主监督权在内的作用。两种举报的作用实际上是交织的，只是前者设立的初衷更多地体现在监督权的保障方面，后者则更侧重于信息的获取。但也不能因此而忽略了行政执法有奖举报制度对公民监督权行使的保障作用。

当然，在看到有奖举报制度对公民监督权维护的重要作用的同时，亦不能否认其作为其它各种权利救济渠道的重要性质。救济，从大的方面区分，可分为私力救济与公力救济。在国家社会还未成型时期，个人受到侵害时多依靠私力救济。后来，则由国家公权力承担起对个人权利的保障功能。诉讼就是国家建立的权利救济机制，并在漫长的历史长河中不断发展完善。举报，实际上就如诉讼一般，其本身既可看成公民的一项权利，又是公民权利的救济方式。有奖举报制度因内涵举报行为，并鼓励举报行为，其制度本身也就具有了公民权利救济渠道的法律属性。以消费者为例，就我国法律的相关规定来看，诉讼、申诉、协商、举报等都是消费者可采用的维权方式。其中，诉讼是最正式、最有权威的方式，却也是最耗时间精力的方式。正如李友根教授所言，私人诉讼的优越性在具体的困难面前已经没有现实意义，“取证难、获赔难”已压倒了其理论上所具有的优越性。^[12] 举报的优越性因而体现出来，相对的低成本、低风险让其成为更具吸引力的选择。虽然行政执法有奖举报制度本身还具有一定的缺陷，并不能完全满足公众对“低成本、低风险”的需求，但这更多的是制度设计方面的不完善造成的。就制度本身而言，相较于诉讼，有奖举报制度还是公民更愿意选择的一种救济方式。因而，畅通举报渠道，就具有重要的意义。有奖举报制度也就成为公民维权的一种重要渠道。

更进一步来说，每一个公民作为国家与社会的主人，在其所委托的社会秩序的管理者——行政主体，未能及时尽到管理职责时，有通过举报方式督促其尽快查处的权利，这是对自身监督权的维护；在某些私人或组织从事危害整体社会公共利益的行为时，可以选择通过举报方式维护自身合法权益，这是对其它

各项权利的长远维护。推行行政执法有奖举报制度,以物质激励的方式吸引更多的公民对身边的违法行为进行举报,从而更为积极地促进公民监督权的行使,维护公民其他各项权利,形成良性循环。故有奖举报制度还是公民权利救济的重要渠道。

五、有奖举报制度是行政法上的行政允诺

以实证材料为素材,通过上述具体的、不同角度的分析,我们已经可以勾勒出行政执法有奖举报制度多变的外形。学理争论中的行政合同、行政奖励和行政允诺,到底何者才是对有奖举报制度的真实写照?这需要进一步分析。“行政合同,是指为了公共目的,行政主体与行政相对人依法设立、变更、终止行政法上权利义务关系的协议及以之为载体实施行政行为的方式”^[13]。“行政奖励,是指行政主体为实现行政目标,通过赋予物质、精神及其他权益,引导、激励和支持行政相对人实施一定的符合政府施政意图行为的非强制行政行为”^[14]。“行政承诺,是指行政主体为实现行政目标,依法定职权以公开方式,针对特定或不特定相对人,为自己设定单方面的义务,作为或不作为某种行为的意思表示。”^[15]

单从定义上看,行政合同、行政奖励、行政允诺的界限实际上并不是想象中的那么严格,甚至可以基于理解角度的不同而相互转化。正如有学者所分析:“以悬赏通告为代表的附条件行政承诺,若以契约为框架,应描述为:行政主体基于行政目标的有效实现,以承诺给付一定利益为手段,与完成指定行为的行政相对人依法缔结的行政契约。”^[16]还有学者认为:“一个约定,只要体现某种合意,而这种合意是表意者真实意愿的自由表达,它就是契约;反过来看,一个约定之是否具有契约性,就看它是否体现了某种合意,而这种合意是表意者真实意愿的自由表达。”^[17]即只要含有双方合意的约定就可称为契约,行政契约的外延可以被定义得十分广泛。但如果究其本质,无论是行政合同还是行政奖励,都需要行政主体一方做出相关承诺,行政允诺是行政合同得以订立、行政奖励得以实现的前提条件。从实质上讲,行政合同是将承诺以契约的形式确定下来,行政奖励则是将承诺以法律的形式确定下来。正如有学者所分析:“许诺的内容是以后做出行政行为,许诺本身不是行政行为,而是行政前行为。许诺还可能针对行政合同的签订或者平行行政活动(容忍),可以在行政合同的范围内存在。”^[18]¹⁴³有奖举报制度本身实际上正是这样一种行政前行为,其后续的制度施行,既有可能是举报者与行政主体通过要约承诺达成了合同,也可能是举报者的举报行为符合法律规定的行政奖励的条件。行政执法中的有奖举报制度,是基层行政执法机关根据上位法或在不违反上位法的情况下所给出的承诺,一般采用效力等级不高的“通知”“公告”等予以公布,不具有行政奖励所要求的“法定性”;在承诺作出时也不具备双方的“要约承诺”因素在内,并未形成合同。故有奖举报不能纳入行政奖励或合同的范畴,只能属于更为广泛的行政允诺的范畴,行政允诺才是最可以涵盖不同样式下有奖举报制度的适当概念。

这一点在法院裁判中亦有所体现。最高人民法院在《关于张树东与平阴县平阴镇人民政府追索奖励费纠纷一案的复函》(〔2003〕民监他字第14号)中称:“平阴镇政府于1996年6月6日下发的平镇政发〔1996〕7号《关于在工业园内引办项目、引进资金、技术和人才的优惠政策》中第7条关于引资奖励的内容属于悬赏广告。”而这一纠纷则被定性为“未履行承诺引发的纠纷”,最终判断完成引资项目的引资人享有奖励请求权。该司法解释现行有效,由此可见,法院在审判实践中亦是将行政主体发布的带有奖励、鼓励性质的法律文件作为行政承诺^①的一种,按照行政允(承)诺的法律性质进行处理。浙江省高级人民法院在“张炽脉、裘爱玲诉绍兴市人民政府不履行招商引资奖励法定职责案”(〔2009〕浙行终字第65号)中同样认为不违反上位法的

^① 在此有人可能会将其认为是民事承诺的一种,否认行政承诺的性质。的确,单从文义上来看,不排除民事承诺的可能性。但如果我们对照区分民事行为与行政行为的标准,则可以打消这一疑虑。因为无论是从行为作出的主体、行为遵循的程序,还是行为实施的目的来看,这一行为都是行政行为,故承诺为行政承诺。

奖励文件有效,且符合条件的引资人有权要求行政主体履行奖励职责。而在黄金富、王普庆两位法官编写的有关案例评析的论著中,更是明确将政府的这种行为称为“奖励允诺”,是行政主体为自身设定的义务,允诺有无(正确)履行应属司法审查范畴。^①

综上所述,有奖举报制度实际上只是处于作出某种应允的阶段,其本身并不能构成完整的行政行为,并不直接产生法律效果。“许诺没有处理或者部分处理的内容,……许诺(只)是给行政相对人提示下一步的处理以及其在此之前可能作出的处置,其中蕴涵着一定的临时性。因此,许诺没有像行政行为最终处理那样强的约束力。”^[18]¹⁴⁶⁻¹⁴⁷对于这样的行为,其“法律保护取决于是将其认定为行政行为还是意思表示”。^[18]¹⁴⁷周永坤教授进一步解释为:“以‘行政公告’形式承诺的‘悬赏’与用‘规范性文件’规定奖励,这不同两者的法律性质有所不同。国家机关针对某一起或某一类案件做出行政悬赏公告,属于行政要约,在举报人举报成功后构成行政合同,悬赏的国家机关在查实后颁发奖金属于履行行政合同的行为。如果国家机关不履行承诺,构成行政违约,当事人可以提起行政诉讼。国家机关以规范性文件形式确定的悬赏,只要公民的行为符合文件所规定的要件,就形成一项民事请求权基础。”^[19]虽然对于这种划分和后续行为的定性可能还存在争议,但从这段表述中亦可看出,不论最后形成行政合同还是民事请求权基础,行政机关的有奖举报还只是一种意思表示,其本身并不产生直接的法律效果。然而允诺一旦发布,行政主体具有正确履行允诺的义务,如果有相对人的行为符合允诺的各项要求,允诺就必须予以实现,否则会构成不履行职责。必须重申的是,单就有奖举报制度本身,其只是不产生直接法律后果的行政允诺而已,不能单纯针对有奖举报制度本身提起行政诉讼。

参考文献:

- [1]杨解君. 论契约在行政法中的引入[J]. 中国法学, 2002(2): 95.
- [2]姜伟国. 论行政悬赏的法律性质——基于典型案例研究的视角[J]. 成都理工大学学报: 社会科学版, 2010(3): 86.
- [3]闫尔宝. 政府的单方允诺——行政向私法的逃避[J]. 人民司法, 1999(1): 50.
- [4]龙飞. 对一起政府单方允诺招商奖励行政案件的评析[J]. 行政法学研究, 2001(2): 79.
- [5]詹镇荣. 论民营化类型中之“公私协力”[J]. 月旦法学杂志, 2003(11): 22.
- [6]王莉. 作为行政手段的举报奖励制度研究[J]. 浙江学刊, 2010(6).
- [7]王珉灿. 行政法概要[M]. 北京: 法律出版社, 1983: 113.
- [8]杨光斌. 公民参与和当下中国的治道变革[J]. 社会科学研究, 2009(1).
- [9]郭小聪, 代凯. 近十年国内公民参与研究述评[J]. 学术研究, 2013(6): 33.
- [10]佚名. 听证会: 逢听必涨 [EB/OL]. (2013-06-26). <http://news.takungpao.com/mainland/outlook/q/2013/0626/1716399.html>.
- [11]石小磊. 豪华的土听证会首日报名仅报 2 人 [EB/OL]. (2013-06-25). <http://news.hexun.com/2013-06-25/155475683.html>.
- [12]李友根. 论公私合作的法律实施机制——以《反不正当竞争法》第 6 条为例[J]. 上海财经大学学报, 2010(5): 36.
- [13]黄学贤, 等. 行政协助及其相关问题研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2010: 206.
- [14]傅红伟. 行政奖励研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003: 34.
- [15]侯莹, 王杰康. 行政承诺法律问题初探[J]. 云南行政学院学报, 2011(6): 143.
- [16]杨解君, 崔小峰. 行政法上的单务契约与双务契约[J]. 东南大学学报: 哲学社会科学版, 2006(5): 44.
- [17]倪正茂. 激励法学研究[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2012: 132.
- [18]汉斯·J·沃尔夫, 等. 行政法: 第 2 卷[M]. 高家伟, 译. 北京: 商务印书馆, 2002.
- [19]周永坤. 奖励举报应当规范化 [EB/OL]. (2013-05-09). <http://guyan.fyfz.cn/b/748091>.

① 资料全文见 <http://www.sdjnjylsfw.com/jcal/ShowArticle.asp?ArticleID=63>, 2013 年 9 月 27 日访问。

A Study on the Legal Attribute of the Incentive System for Administrative Law Enforcement Offence Reporting

MENG Qian

(Law school, Suzhou University, Suzhou, Jiangsu 215006, China)

Abstract: Incentive system for administrative law enforcement offence reporting has a rich connotation and analysis from any single perspective is not enough for us to understand its legal attribute. Take the 36 notices issued by the State Council as example, we can find that incentive system for offence reporting comes up with its legal attributes as an auxiliary means for administrative law enforcement, a special way for public participation, or an important channel for rights relief. And from the theory of traditional administrative law, administrative promise is the most appropriate concept covering the different forms of the incentive system for offence reporting.

Key words: administrative law enforcement; incentive system for offence reporting; public participation; rights relief; administrative promise

(责任编辑:董兴佩)

(上接第 61 页)

- [3]余凌云. 行政契约论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000:98.
- [4]NIERHAUS M. Administrative law. Collected in Werner F. Ebke & Matthew W. Finkin (ed.) Introduction to German Law [M]. London:Kluwer Law International,1996:95.
- [5]CRAIG P P. Administrative law[M]. London:Sweet & Maxwell,1994:567-568.
- [6]SINGH M P. German administrative law:in common law perspective[M]. New York:Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH,1985:54.
- [7]THOMPSON B. Constitutional and administrative law[M]. London:Blackstone Press,1993:401.
- [8]张艳丽. 政治解决途径在我国土地历史遗留问题中的选择性适用[J]. 农业经济,2009(9):19.
- [9]杨光斌. 政治学导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000:8.
- [10]傅旭明. 解决经租房问题的四大难题[EB/OL]. [2013-09-10]. <http://news1.jrj.com.cn/news/2005-02-02/000001012036.html>.
- [11]郭宇宽. 经租房政策历史渊源及执行现状调查[J]. 经济管理文摘,2005(23):26.
- [12]叶国文. 土地政策的政治逻辑——农民、政权与中国现代化[M]. 北京:天津人民出版社,2008:265.

Resolving the Issue of “Rented Houses” during Social Transformation

ZHANG Yanli

(School of Political Culture and Political Civilization, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China)

Abstract: The “rented houses” is a typical problem left over by history in the process of land management. During the early years of the People’s Republic, the state made policies to rent out certain urban private houses to the homeless who paid rents to the owner. Since ownership transference was not clarified then, disputes over ownership now often arise among the court, land management and the former owner. In view of the judiciary’s shunning and the administrative organ’s limited roles, the state should, via political solution channels, pertinently consider the reasonable appeals of the “rented houses” owners to maintain social stability and harmony.

Key words: social transformation; “rented houses”; political solution

(责任编辑:董兴佩)