

法学论丛



宪法行政法系列

docri ve/网
入驻商家
在文川网搜索书籍并购买 获取更多电子书

宪法行政法系列
主编 罗豪才 姜明安

行政奖励研究

◆ 傅红伟 著

北京大学出版社

法学论丛

宪法行政法系列
AW

行政奖励研究

傅红伟 著

北京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政奖励研究/傅红伟著. —北京:北京大学出版社,2003.5
(法学论丛)

ISBN 7-301-06233-8

I. 行… II. 傅… III. 奖励-行政法-研究-中国

IV. D922.110.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 019022 号

书 名: 行政奖励研究

著作责任者: 傅红伟 著

责任编辑: 李 霞

标准书号: ISBN 7-301-06233-8/D·0732

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 高新特激光照排中心 62637627

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 开本 7.25 印张 209 千字

2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 14.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

内 容 提 要

西方国家放松管制的治道变革和社会主义国家取消指令性计划的无奈选择,客观地揭示了强制行政行为作为政府治理手段的被动性和局限性。探讨并实践包括行政奖励在内的新型的、有效的治理方式,是世界各国在丰富政府管理手段、提高政府管理水平过程中普遍面临的制度性课题。本书旨在分析和阐述行政奖励中的重要理论和实践问题,并尝试获得正确理解和有效实施行政奖励的规律性认识,据此对我国行政奖励实践中存在的有关问题进行检讨,提出完善我国行政奖励制度的若干建议,使行政奖励与其他行政行为一道,共同承担起实现行政目标、促进经济发展和社会进步的历史重任。

第一章,行政奖励:行政法的一个基本范畴。本章在检讨和反思行政奖励现有概念既存问题的基础上,对行政奖励范畴进行了重新界定,使行政奖励概念在内涵和外延方面更加契合于社会现实生活,更有助于我们分析和研究问题。在此基础上,本章进一步探讨和分析了行政奖励的性质、分类、功能等重大理论问题。

第二章,行政奖励的理论基础。本章从理论上为行政奖励存在的正当性进行了辩护,分析、论证了支撑行政奖励存在的几个主要因素,即非强制行政行为的勃兴,激励机制在行政法领域的崛起,博弈论在行政法中的运用及行政奖励内在运行机制的科学性和有效性。

第三章,典型行政奖励实例分析。本章以税收优惠和科技奖励为蓝本,具体考察了行政奖励在实践中的运用状况。

第四章,行政奖励的制度化的研究。本章归纳、分析了行政奖励现有的制度缺陷,按照行政法治原则的要求,从权利义务配置、原则、程序、救济等方面对行政奖励进行了制度化研究。

关键词:行政奖励 范畴 理论基础 制度化

Abstract

The administrative reform of loosening regulation in western countries and the reluctant choice of the socialist countries' elimination of dictatorial planning objectively manifest the passiveness and limitedness of compulsory administration as a means of government behavior. A general institutional issue facing many countries in the world in varying government's administration means and promoting the administrative level is exploring a new and efficient way of governance including administrative encouragement. This book is aimed to analyze and describe some serious problems of theory and practice in administrative encouragement, and try to arrive at a correct understanding of the principle and efficient implementation of administrative encouragement, on the basis of which a review is proposed about the relevant problems existing in the administrative practice in our country. Several suggestions are further given of perfecting our administrative encouragement system, in order to make it strong enough to bear, with other administrative behaviors, the historical responsibility of realizing the administrative goal, and facilitating economic growth and social progress.

Chapter 1 of this book is about administrative encouragement as a basic scope of administration law. This chapter begins with a review and reconsideration of the problems existing in current concepts and comes to a revised definition of the scope of administrative encouragement, in order to make it more matching to social reality in terms of connotation and extension, which will benefit our analysis and research of the problems. On the basis of this, this chapter further conducts an exploration and analysis of

the characteristic, classification, function and other issues of theoretical importance of administrative encouragement.

Chapter 2 of this book is about the theoretical basis of administrative encouragement. It argues for the justness of administrative encouragement, analyzing and verifying several main factors supporting the existence of administrative encouragement, namely the emergence of non-compulsory administration mode, the grow-up of stimulating system in the field of administration law, the application of "Chess-playing Theory" in administration law, and the scientific character and effectiveness of the internal mechanism of administrative encouragement.

Chapter 3 of this book is an analysis of typical cases of administrative encouragement. It takes tax incentives and scientific encouragement as the chief source through an actual investigation of the application practice of administrative encouragement.

Chapter 4 of this book carries an institutional research of administrative encouragement. It concludes and analyzes the systematic limitations of current administrative encouragement, and undertakes an institutional research of administrative encouragement in respect of the allocation of right and obligation, principle, procedure, relief and so on, in accordance with the principle of administration by law.

Key words: administrative encouragement, scope, theoretical basis, systemization

目 录

导言	(1)
一、行政奖励研究现状及其原因	(1)
二、研究行政奖励的现实意义	(7)
三、本书的内容、体例及创新	(12)
第一章 行政奖励:行政法的一个基本范畴	(15)
第一节 行政奖励概念的界定	(15)
一、行政奖励的现有概念	(15)
二、对行政奖励现有概念的质疑	(22)
三、行政奖励概念重构	(25)
第二节 行政奖励的性质研究	(34)
一、行政奖励性质研究现状	(34)
二、行政奖励性质分析	(35)
第三节 行政奖励的分类	(46)
一、赋予权利的奖励和减免义务的奖励	(47)
二、对非义务性行为的奖励和对义务性行为的奖励	(49)
三、行为性奖励和结果性奖励	(53)
四、普遍性奖励和限额奖励	(54)
五、物质奖励、精神奖励、权能奖励、信息奖励	(55)
第四节 行政奖励的基本功能	(61)
一、行政奖励的价值功能	(62)
二、行政奖励的激励功能	(64)
三、行政奖励的资源配置功能	(67)
第五节 行政奖励与相关概念的比较	(69)
一、行政奖励与行政指导	(69)
二、行政奖励与行政契约	(74)

三、行政奖励与行政物质帮助	(77)
四、行政奖励与内部奖励	(79)
第二章 行政奖励的理论基础	(83)
第一节 非强制行政行为——政府行为模式的变革	(83)
一、权力的属性:是否必须强制	(84)
二、权力作用方式的变迁:强制行政行为的 渐次退缩	(87)
三、行政奖励与非强制行政行为	(95)
第二节 激励机制在行政法领域的崛起	(98)
一、激励的概念及其在行政法学中的范畴界定	(99)
二、激励问题提出的理论背景和现实基础	(100)
三、激励机制与中国行政法制建设	(107)
四、行政奖励——行政法的一种激励机制	(109)
第三节 博弈论在行政法领域的运用	(109)
一、行政奖励的博弈特质	(110)
二、行政奖励的博弈结构	(112)
第四节 行政奖励内在运行机制分析	(114)
一、个体积极性的基本动因——利益驱动	(114)
二、行为动因激励理论	(118)
三、合理分配机制与解放生产力	(121)
四、小结	(124)
第三章 典型行政奖励实例分析	(126)
第一节 税收优惠	(126)
一、税收优惠——一种新型的行政奖励	(126)
二、税收优惠存在的制度基础	(133)
三、税收优惠存在的若干问题	(136)
第二节 科技奖励	(140)
一、科技奖励的概念	(140)
二、科技奖励:科技创新与科技进步的政策选择	(144)
三、科技奖励的运作方式及其成效	(146)
第四章 行政奖励制度化研究	(151)

第一节 依法行政与行政奖励	(151)
一、我国现行行政奖励的制度缺陷	(151)
二、对行政奖励法治化的理性思考	(160)
第二节 行政奖励权利义务配置	(168)
一、行政奖励权利义务配置的状况及要求	(168)
二、行政相对人在行政奖励中的权利义务	(170)
三、行政主体在行政奖励中的权力职责	(174)
第三节 行政奖励的基本原则	(176)
一、法治原则	(178)
二、公正原则	(182)
三、信赖保护原则	(186)
四、效益原则	(191)
第四节 行政奖励的程序制约	(193)
一、限制行政奖励恣意的程序制度	(194)
二、听证:行政奖励程序公正的核心	(198)
第五节 行政奖励救济问题探讨	(200)
一、行政奖励的可诉性分析	(200)
二、行政奖励纠纷类型	(205)
三、行政奖励救济形式	(208)
结语	(215)
主要参考书目	(216)
后记	(221)

导 言

20 世纪中后期以来,无论是奉自由主义为圭臬的市场经济国家,还是视政府为万能的计划经济国家,都经历了或者正在经历着一场全面而深刻的世界性政府治道变革。人们在检讨和反思政府职能作用的过程中认识到,“办好事情的能力并不限于政府的权力,不限于政府的发号施令或适用权威。在公共事务的管理中,还存在着其他的管理方法和技术,政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导”^①。其直接结果是:第一,政府主动退出部分公共管理领域并加以自我克制,传统上由政府包办的某些公共事务,交由市民社会自主管理,介于政府与市场之间的“第三只手”——社会行业组织、中介组织在公共事务中的作用更加突出,社会自治空前发展。第二,强制行政行为作用的范围和强度渐次退缩,非强制行政行为在政府治道中的绩效日益凸显并呈拓展态势。在这样的制度背景下,民主、柔和、高效的行政奖励受到崇尚和重用,并逐步突破传统制度理念的束缚,成为政府引导资源流向、调动行政相对人积极性、调整行政主体与行政相对人之间关系的重要手段。

一、行政奖励研究现状及其原因

行政奖励,作为政府实现行政目标的施政手段之一,应用于各国政府的行政管理实践中。美国、日本等国政府设立了国家质量奖^②,

^① [美]威格里·斯托克(Gerry Stoker)语,转引自俞可平著:《权利政治与公益政治——当代西方政治哲学评析》,社会科学文献出版社 2000 年版,第 113 页。

^② [日]三和综合研究所著,上海社会科学院信息研究所译:《1998 年的日本与世界经济》,上海人民出版社 1998 年版,第 256 页。

德国奖励住房储蓄^①,澳大利亚政府设立了“英勇奖章”^②。处于转型发展时期的我国,更多倚重政府在市场经济中的主导作用,行政奖励在实现政府行政目标中的作用更为突出。

行政奖励行为的实施与行政奖励制度的创建必将对行政法学传统理论和传统机制带来新的挑战 and 冲击,一些有识之士和学者已经前卫地意识到了这一点。罗豪才教授主编的《行政法学》一书指出:“现代行政法治原则要求对这类行为引起的行政关系加以规范和调整。在这类特殊的行政法律关系中,行政机关是义务主体(兑现承诺的义务),相对方是权利主体(获得奖励的权利)。这和一般的行政法律关系在权利义务内容上有明显的区别。过去我们忽视了对这类行政法律关系的研究,而事实上,对相对方不具有直接的约束力的行为引起的行政法律关系是现代行政法的重要内容之一。”^③应松年教授和袁曙宏教授主编的《走向法治政府——依法行政理论与实证调查》一书告诉我们:“与传统的管制行政相比,行政机关的服务功能得到强化。执法手段文明化、多样化,强调激励和合作,出现了行政奖励、行政合同和行政指导等‘软行政’。”^④姜明安教授主编的全国高等学校法学专业核心课程教材《行政法与行政诉讼法》一书,将行政奖励摆到了与惩戒性政策平起平坐的地位,相提并论。该书认为:“行政奖励作为一种行政管理手段历来受到人们的重视。奖励性政策和惩戒性政策(carrot and stick)相辅相成,共同成为控制相对人行为的有效手段。”^⑤

早在1986年,就有学者将行政奖励作为一种独立的行政行为进

① 韩颖:《德国的奖励住房储蓄政策》,载于《学习与借鉴》1998年第9期。

② 2001年8月6日,澳大利亚公布了2001年度“澳大利亚英勇奖章”的获奖名单,共有44人上榜,其中包括华裔男子郑文俊。已有二十六年历史的“澳大利亚英勇奖章”,旨在嘉奖战争时期浴血奋战的将士以及太平盛世见义勇为、无私奉献、救死扶伤的杰出人士。参见滨源:《见义勇为不分国界,澳颁英勇奖章华人上榜》,载于《法制日报》,2001年8月7日,第4版。

③ 罗豪才主编:《行政法学》,北京大学出版社1996年版,第17—18页。

④ 应松年、袁曙宏主编:《走向法治政府——依法行政理论与实证调查》,法律出版社2001年版,第254页。

⑤ 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》(全国高等学校法学专业核心课程教材),北京大学出版社、高等教育出版社1999年版,第195页。

行研究^①，此后，行政奖励便成为一些行政法学教材与专著中“行政行为”部分的内容之一。然而，时至今日，在行政行为范围不断拓展、行政行为方式不断创新、行政行为理论研究日益深入的情况下，行政法学界仍未就行政奖励的诸多实践问题进行认真梳理，更未对行政奖励的重大理论问题进行系统研究，个别学者甚至将行政奖励排斥于行政法学研究范围之外，这不能不说是行政法学研究中的一大憾事。这一问题的存在，妨碍了人们对行政奖励的全面理解和正确认识，无助于充分发挥行政奖励在政府治理中的优势和作用，更无助于从法治的角度对行政奖励进行科学、有效的规范与制约。

笔者认为，行政法学对行政奖励未做深入、系统的研究，有其深刻的历史背景和现实原因：

第一，在我国行政法学初创之时，我国尚未完全摆脱计划经济的羁绊，国家与社会、政府与公民之间的关系是管理与服从的命令关系，行政法被视为是推行国家意志、进行社会控制的法，强化管理是行政法的基本理念，秩序行政是行政法追求的主要价值目标。作为行政管理的工具，行政法所关注的问题是如何采取行政处罚等强制性行政行为将国家计划、命令等不折不扣地落实下去。在计划经济时期，行政机关虽也给予行政相对人一定的行政奖励，如褒奖革命烈士等，但行政奖励在本质上还不是行政相对人的权利，也不是行政机关配置资源的手段。人所共识的是，行政奖励的权力色彩十分浓重，受奖范围极其有限，奖与不奖、奖多奖少、如何奖励等问题悉由行政机关自行决定，行政相对人无缘置喙。不言而喻，行政奖励作为其他行政行为的补充手段，不可能成为行政法学的研究重点。

第二，随着行政法学研究的不断深入，国外行政法学尤其是英美控权式的行政法学基本理念传入我国，行政法关注的重点从管理行政相对人向控制行政权力、维护行政相对人合法权益方面转变，国家在创设、完善行政复议、行政诉讼、行政赔偿等救济制度的同时，对行

^① 姜明安著：《行政法概论》（北京大学试用教材），北京大学出版社1986年版，第226—232页。就笔者视野所及范围看，姜明安教授所著的《行政法概论》一书，是最早研究行政奖励问题的著作。

政处罚、行政强制、行政许可等容易侵犯公民权益的行为,从权限、程序、监督等方面进行了多方限控和制约。行政奖励作为形式上对行政相对人没有直接侵害或侵害较小的行政行为,自然不在关注之列。

第三,对行政奖励内涵、外延的理解过于狭隘和偏颇,阻碍了人们对行政奖励的深入探究。近些年来,随着市场经济和民主政治的深入发展,行政主体与行政相对人之间的关系发生了重大变化,行政法学在价值理念上爆发了一场深刻的革命,平衡论的提出对这一转变更是起到了推波助澜的作用。学界开始检讨传统“高权”行政的局限性,并试图通过实施非强制行政行为来实现行政机关和行政相对人在利益和谐基础上的共生共长。在这一背景下,行政指导、行政契约、行政奖励等权力色彩较淡的、富有弹性的行政手段逐渐受到人们的关注和重视。然而,由于人们认识上的原因,传统行政奖励在外延上只局限于名称为奖励的行为,在内涵上则将行政奖励法律关系的客体局限于做出显著贡献和重大牺牲等少量先进、模范行为,致使行政奖励的研究在广度上不具有普遍性,在深度上不具有挑战性。与这种认识状况相对应,学界对行政指导、行政契约等非强制行政行为进行了较为深入、细致的研究,对行政奖励却无人深加探讨,致使行政奖励的许多重大理论和实践问题迄今仍处于模糊状态。

第四,西方国家行政法学对行政奖励问题研究也不多,可资借鉴的观点和材料十分有限。在西方国家,早期行政法理论中的主要思想就是控制行政权的行使范围,政府职能被限定在国防、治安、税收等很小的范围之内,政府很少通过实施积极的行政行为来进行社会控制,公民通过市场机制获取自己生存和发展的各种资源。与此相适应,行政法的功能被定位在通过实体规则限控行政权力、通过司法审查实现对公民权利的救济等方面。进入20世纪以后,尤其是二战以来,随着经济发展和科技进步,社会事务不断增多,社会关系日益复杂,社会问题层出不穷,市场这只“看不见的手”已无力独自处理和解决这些问题,亟需政府这只“看得见的手”的介入和干预。在这种情况下,政府积极作为的条件已经具备,行政奖励与其他行政手段一样,成为政府实现推动经济发展、促进社会进步、增进公民福祉等政策目标的工具。例如,俄罗斯首都莫斯科市政府针对该市各中小学及中等

技术学校普遍不重视爱国主义教育的问题,决定对中小学校及中等技术学校建立奖励机制,鼓励各级学校积极探索可行的爱国主义教育方法。^① 不过,从总的方面看,由于英美法系国家的行政法更多地关注司法审查和行政程序、行政公开等控权机制,对积极的行政行为研究不多,一定意义上甚至将积极的行政行为划归为行政管理学的范畴,行政奖励问题也不例外。“美国法学家认为,这些问题是公共行政,而不是行政法的问题”^②。在德日等大陆法系国家,行政法体系虽以行政组织、行政行为为核心而建构,但大陆法系国家一向有重视高权行政的传统,过于强调行政行为的“四力”,即确定力、拘束力、执行力和强制力,对行政指导、行政契约、行政奖励等非强制行政行为在理论上关注不够。非强制行政行为进入行政法研究的视野,是相当晚近的事情。例如,德国在 20 世纪 80 年代以后才开始研究非强制行政行为。也就是说,西方国家对非强制行政行为的研究尚处于初始阶段,有关研究主要集中于行政指导、行政契约等少数非强制行政行为。“中国之宪政理念源于传播,中国之立宪始于模仿”^③,由于我国传统社会可供继承的法治知识甚少,现阶段的行政法制建设是在“西学为用”的模式下进行的,在西方国家尚未对行政奖励进行深入研究的情况下,我国的行政奖励研究自然举步维艰。

第五,传统法学理论对奖励问题研究相对滞后。法的奖励功能自古有之,后因法的异化而逐步削弱,致使法学在创设法律对社会的调整机制时,更多地着眼于通过法律为公民设定义务并以国家强制力保障履行这一方式,将公民的行为纳入规范的轨道,从而建立和维护法律秩序,实现法律的目的。在此基础上,法学理论对法律规范结构的分析均不同程度地建立或局限在假设、处理、制裁或法律责任等框架内,很少涉及奖励问题。正如有的学者所指出的那样,“传统法学理论……对于奖励,也少见将其上升为法学理论加以研究,法律规范结

① 孙勇军:《俄奖励老师教爱国课》,载于《环球时报》2002年1月31日,第23版。

② 〔美〕伯纳德·施瓦茨著,徐炳等译:《行政法》,群众出版社1986年版,第2页。

③ 梁治平:《宪政译丛书目》总序,生活·读书·新知三联书店1997年版,第1页。

构理论长期将其排斥在法律规范结构之外。”^①“法学研究总的来说对奖赏注意不多,表面上看,法律制度似乎使用惩罚比奖赏多。”^②事实上,法律制度是一个历时性概念,其在使用惩罚与奖赏、抑制与激励方面不可能一成不变。研究表明,人类社会愈是向前发展,法律制度使用奖励的频率就会愈多。魏再龙先生在《法律权利论》一书中明确将鼓励归结确定为与责任归结相并列的法律后果之一:责任归结,是指由于超越法定权利界限或不履行法定义务而致使主体的行为被宣布为无效,或者不受保护,或者主体受到行政的、民事的乃至刑事的追究或处罚;鼓励归结,是指行为主体由于积极响应和做出法所鼓励的行为而受到奖励。他还进一步指出,“随着社会物质文明和精神文明的发展,尤其在社会主义制度下,法规范的鼓励归结将逐步增多并成为同责任归结并行不悖的两种社会功能。”^③付子堂博士在《法律功能论》一书中,也明确地将包括奖励在内的激励功能确定为现代法律的一个基本功能。^④

由于行政奖励诸多理论问题尚未得到澄清和阐释,致使行政奖励在实践中存在一些问题与缺憾,行政奖励应有的作用未能得到充分发挥。行政奖励的概念和性质是什么?行政奖励在实现行政目标方面有何特殊功效,换言之,在众多行政行为存在并发挥作用的今天,行政奖励行为有无存在的必要和发展的空间?现行行政奖励存在的制度缺陷是什么?因行政奖励而受到侵害的权益能否获得法律救济?一言以蔽之,如何使行政奖励回应社会的需要并实现我们所追求的社会价值和目标,如何使行政奖励契合于我们所理解的法治观念和法治原则,已成为行政法学必须面对和解决的问题。“法学作为研究人类法律制度的学科,其理论基础是人类行为的理论。没有对人类行为的科学理论,要研究人类行为的制度规范,可以说是空中楼阁。

① 漆多俊:《经济法基础理论》,武汉大学出版社1993年版,第145页,转引自李友根:《法律奖励论》,载于《法学研究》1995年第4期。

② [美]劳伦斯·M.弗里德曼著,李琼英、林欣译:《法律制度》,中国政法大学出版社1994年版,第91页。

③ 魏再龙著:《法律权利论》,湖北教育出版社1990年版,第117页。

④ 付子堂著:《法律功能论》,中国政法大学出版社1999年版,第63—81页。

因此,只有对人类(包括经济主体、社会组织)行为的规律进行科学的研究,在此基础上才能构造科学、有效的行为规范。”^①道格拉斯的这一表述也同样适用于行政主体的行政行为。行政法学作为一门直接与实践对接的注重应用性的部门法学,必须以一种现实的态度来面对行政奖励这一客观存在,并通过建构理论体系来指导和规范行政奖励,为制度的创设和运行提供理论服务和价值关怀。

二、研究行政奖励的现实意义

行政奖励虽然是一种具体行政行为(或称具体的行政法律制度),但研究该行为的性质、特点、功能及其他规律性问题,可以折射出行政法学的一些重大理论问题,有助于确立行政法学平衡观念,构筑行政法激励机制,实现行政法学在理论和实践上的创新与突破。具体说来,研究行政奖励行为有以下重大理论意义:

1. 行政奖励是实现行政机关与行政相对人权力(利)义务平衡的路径之一,研究行政奖励有助于完善和发展行政法学基础理论。

首先,行政奖励是实现行政机关和行政相对人实体权利义务平衡的行为模式。由于政治、历史、文化等本土资源的差异,各国在处理行政机关与行政相对人关系这一行政法核心问题上确立了不同的价值理念,选择了不同的制度模式。但是,无论是自由经济的控权论还是计划经济的管理论,都因将行政主体与行政相对人置于对立状态而具有一定的片面性和局限性。控权论强调控制行政权,管理论强调管理行政相对人,二者都忽视了对行政权和公民权的引导与激励。国家行政权力发展的历史表明,行政机关与行政相对人在利益上不仅具有对抗性、冲突性,更具有一致性和共通性。这是因为:行政权的积极行使,在一定意义上是对公民权的促进和保护;有公民权参与和渗透的行政权更容易在法治的轨道上运行。平衡论正确地揭示了行政主体与行政相对人这种本质上既对抗又合作的互动关系,并试图通过机制建构将价值层面的平衡转化为制度层面的平衡。传统观点认

^① [美]道格拉斯·G.拜尔、罗伯特·H.格特纳、兰德尔·C.皮克著,严旭阳译:《法律的博弈分析》,法律出版社1999年版,封面。

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

为,行政机关和行政相对人在实体权利义务配置上不具有对等性,因此,必须借助程序参与和事后救济及其他外在力量实现行政法关系的总体平衡。行政奖励、行政指导、行政契约和其他非强制性行政行为的出现和广泛运用,使人们意识到,行政法在一定意义上也可以对等地配置实体权利义务,使行政机关和行政相对人在关系互动过程中实现自身的平衡。这种内在的平衡方式与程序、救济等外在平衡方式不同,它更强调行政机关与行政相对人地位平等和意思自治,体现了深厚的人文主义精神,符合当代市场经济和民主政治发展的根本要求和总体趋势。

宪政发展的历史表明,经济发展、社会进步及人民福祉的普遍提升,不是靠少数政府精英的运作即可成就的,社会、市场主体对行政过程和结果的有效参与及理性融通,是确保行政管理终极目标得以实现不可或缺的一种机制和力量。因此,在实体权利配置上,行政相对人不应完全处于被动和弱势,对行政权力行使的状况无能为力、听之任之,只能靠事后救济和监督来矫正行政违法或不当。相反,它应享有充分的权利参与行政决策之中,并通过自己所掌握的信息资源和价值评判来影响行政决策,使行政决策能够体现行政相对人的意志和利益。

其次,行政奖励是建构行政法激励机制的有效方式。平衡论采取了辩证认知的思维方式,既看到了行政机关与行政相对人利益上的对立性,又看到了行政机关与行政相对人利益上的一致性。因此,在制度建构上,平衡论既主张制约,又强调激励。在长期的法律实践中,控权论和管理论积累了丰富的限制行政权、管理行政相对人的经验和做法,并建构了有效的制约机制,如规则制约、程序制约、权力制约、权利制约等。相比之下,如何建构行政法激励机制,如何调动行政机关和行政相对人两方面的积极性,确保其为实现行政目标、促进社会进步而主动、积极作为,则是行政法学面临的新课题。实践表明,行政奖励是建构行政法激励机制的最好模式之一,对行政奖励进行个案研究有助于揭示行政法激励机制的精神内涵与运作技巧。一方面,行政奖励对行政相对人的既有权益不会造成直接的损害,因此,对行政机关创设和实施行政奖励的权力可以不必像对待某些权力那样进

行严格的限控。行政机关在符合社会公益、有利于增进社会福祉的前提下,可以相对自主地运用奖励手段引导社会资源流向,实现国家倡导的理想和价值。另一方面,就行政相对人而言,行政性确保行政相对人履行义务,只能维持和巩固现有的社会秩序;行政法激励行政相对人在义务之外为公共利益积极作为,则可以促进社会的繁荣与进步。因此,行政法不仅要对履行义务的合法行为提供保护,也要对超出义务的行为给予引导和鼓励,为公益增值创造制度环境。行政奖励是对行政相对人行为的肯定与褒扬,通过利益机制驱使、引导行政相对人主动实施一定的行为,不仅不违背行政相对人的意志,而且有利于激发行政相对人的积极性和创造性,这是行政奖励意义之所在。可见,行政奖励对行政机关和行政相对人双方都有激励、引导作用,运用的得当,完全可以收到公益、私益“正和博弈”的双赢效果。

2. 行政奖励适应了现代市场经济和民主政治弱化行政行为为强制性的需要,其所蕴含的平等、自治、协商、合作等人文主义理念,在一定意义上代表了行政法的发展方向。

发展民主政治、转换经济模式,必然对行政法的理念、制度和实践产生根本的影响。在计划经济条件下,行政相对人缺乏独立的人格,处于被支配地位,行政机关可以通过命令、计划等强制性措施迫使行政相对人作为或不作为,“服从命令听指挥”成了行政相对人的思维定势和行为准则。现代国家倡导社会自治、拓展公民自由空间,行政相对人已成为与行政机关法律地位平等的独立主体,有权在符合法律规定的前提下按照市场规律自主决策、实施行为。这就必然要求行政机关在实施行政管理过程中充分尊重行政相对人的个体意志和选择权利,弱化行为的强制性,增强行为的民主性和合意性。

行政奖励使行政主体与行政相对人之间的关系从对立走向合作,从此消彼长走向同荣共进,实现了对传统管理理念的更新与突破。行政奖励正是由于具备了平等、自治、协商、合作等优良品格而获得了存在的正当性,并被广泛运用于现代行政管理实践。我国政府关于退耕还林还草的政策选择就是一个较为突出与典型的例子。为加强西部开发,推动生态环境保护和建设,促进国民经济和社会的可持续发展,国务院做出了退耕还林还草的战略选择和工作部署,制定了

《国务院关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》(国发[2000]24号)。该《意见》第5条规定,“退耕还林还草要坚持政策引导和农民自愿原则,充分尊重农民的意愿。”同时,为调动农民的主动性和积极性,实现退耕还林还草的政策目标,还规定了兑现粮食、现金、种苗费补助等多项鼓励措施。这一优惠政策的实施,既体现了国家改善生态环境、调整农业结构的农业政策,为广大农民指明了行动的方向,又肯定了农民退耕还林还草的举措,调动了农民的积极性,解决了农民的后顾之忧。更为重要的是,这一优惠政策尊重农民主体意志和选择权利,一改计划经济体制下政府单纯使用行政命令手段、强迫行政相对人必须作为的硬气与霸气,使行政管理活动充满了浓郁的人性色彩。实践表明,国家退耕还林还草政策态度民主、手段柔和、成效明显,是符合现代行政管理理念的制度模式。

尤为值得一提的是,我国已经加入世界贸易组织(WTO),成为国际经济社会中的一位重要成员,并将在WTO规则的约束和规制下,实现管理观念和管理方式与国际社会的对接。可以预期,加入WTO以后,权力导向型的管理模式必将让位于规则导向型的管理模式;行政审批、行政处罚等强制性较强的管理手段发生作用的范围和力度均将逐渐缩小和减弱,行政奖励和其他有利于对行政相对人进行良性管理和激发行政相对人积极性的非强制性行政行为,在行政管理中的作用将日益彰显,适用领域将不断扩展。

3. 行政奖励在提高行政效率、实现行政目标方面具有其他行政行为所不能替代的品质和功能。

随着给付行政、福利国家等积极国家观的出现,行政权触及的领域和范围不断拓展。保障国家安全、维护社会秩序和其他一些传统职能并非弱化,提供社会服务、增加公共福祉、促进经济发展与社会进步等等新兴职能却方兴未艾、日益发展。行政机关在扩充、转变职能的同时,面临着更新管理观念,寻求新的、有效的管理手段并加以综合运用时代性挑战。为回应现实社会发展的需要,现代行政法在继承传统制约理念和制约机制的同时,开始思考激励在实现国家行政管理目标中的作用,并试图创建行政法激励机制和激励方法。“从更大范围看,生产和市场的全球化也在迫使各国采取相应的政策和立

场,以期在今后几年几十年内提高本国的竞争能力,其中最根本之点在于人的‘自由’和创造性的最大化。……政府当然仍旧必须控制不公正的商业行为,但更为根本的政策却是必须对科学发现给予回报,鼓励企业创新,保证开发新技术和生产性的新企业的人们能够因此而获得可观的收益。”^①可见,现代国家的任务并不仅仅在于限制人的消极行为,更在于激励人的积极行为,以释放人的能量、最大化人的创造性,一定意义上讲后者更为根本。在这种情况下,具有激发行政相对人才智和潜力功能的行政奖励受到重视自然顺理成章。笔者认为,与其他行政行为相比,行政奖励在以下几个方面的作用更为突出:

(1) 在运用处罚和奖励都能奏效的领域,运用行政奖励可以减少摩擦和纠纷,缓解对抗情绪,降低行政成本。

(2) 在某些领域或就某些行为而言,行政处罚和行政强制等制裁手段于事无补,只有运用行政奖励才能实现行政目标。强制行政行为只能保证法律最低行为标准的实现,而且不可避免地带有事后性和消极性;行政奖励则可以最大限度地发挥行政相对人的才智和潜力,对经济发展和社会进步具有积极意义。

(3) 非强制行政行为如行政指导的实施,在没有强制力作保障的情况下,辅之以一定的行政奖励更有助于实现行政目标。

北大博士生宋功德认为,行政法具有三级价值:初级价值是行政秩序,中级价值是行政法治,终极价值是公民自由。管理法的价值取向是行政秩序,以控制、压抑行政相对人为主要手段;控权法则通过行政程序、司法审查控制行政权,以实现行政法治的价值取向;平衡论认为行政法不仅要维护行政秩序,更应在实现行政法治的基础上实现行政主体和行政相对人利益关系和谐一致基础上的经济发展和社会进步。^②笔者赞同这一观点并且认为,行政奖励的优秀品质和独特作用,使其在实现行政法终极目标方面具有了其他任何行政行为

^① [阿]弗雷德里克·C.特纳、[美]亚历让德罗·L.科尔巴乔著:《国家的新角色》,转引自《新华文摘》2001年第6期,第164页。

^② 宋功德著:《行政法哲学》,法律出版社2000年版,第73—142页。

所无可比拟的功能优势。

从上述分析中可以看出,行政奖励具有优良的品格,蕴含着独特的价值,在国家行政管理中具有不可替代的作用。在行政法维护正义、弘扬善行的内容涵量,人文主义、权利本位的精神要素大幅度增加,强制、制裁色彩逐步淡化而指导、服务特征日益突出的今天,将行政奖励纳入行政行为范畴并加以研究、规范,既依据充分又势在必行。^①

有必要说明的是,虽然笔者对行政奖励情有独钟、赞赏有加,但是,这并不等于说笔者视行政奖励为万能,可以“放之四海而皆准”。相反,笔者认为,行政奖励与其他行政手段一样,也有其与生俱来的局限性,我们必须理性对待。首先,尊重行政相对人的意志和选择,既是行政奖励的优点,也是行政奖励的不足,它使行政奖励在追求秩序、确保义务实现方面,没有行政处罚和行政强制表现的直接。这也是现实生活中多种行政行为并存、不可互相替代的根本原因。其次,相对于行政命令等强制行政行为而言,行政奖励这一“软干预”方式副作用较小。但是,行政奖励毕竟是政府介入市场的渠道和手段,运用不当,同样会影响甚至破坏市场的公平竞争环境。因此,在要求政府减少干预的呼声日渐高涨的今天,政府对行政奖励这一手段的运用也应审时度势,有所选择。

三、本书的内容、体例及创新

“政府是我们使用的一种工具,一旦这个工具过时了,重新发明的过程就开始了。”^②“今天我们政府失败的主要之处,不在目的而在手段。”^③西方国家放松管制的治道变革和社会主义国家取消指令性计划的无奈选择,客观地揭示了强制行政行为作为政府治理手段的被动性和局限性。探讨并实践包括行政奖励在内的新型的、有效的治

^① 崔卓兰:《行政奖励若干问题初探》,载于《吉林大学社会科学学报》1996年第5期。

^② [美]戴维·奥斯本·特德·盖布勒著,上海市政协编译组、东方编译所编译:《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,上海译文出版社1996年版,第25页。

^③ 同上书,第8页。

理方式,是世界各国在丰富政府管理手段、提高政府管理水平过程中普遍面临的制度性课题。本书旨在分析和阐述行政奖励中的重大理论和实践问题,并尝试获得正确理解和有效实施行政奖励的规律性认识,据此对我国行政奖励实践中存在的有关问题进行检讨,提出完善我国行政奖励制度的若干建议,使行政奖励与其他行政行为一道,共同承载起实现行政目标、促进经济发展和社会进步的历史重任。

本书以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”的重要思想为理论指导。在写作过程中,笔者采用了比较、实证、博弈及其他一些研究方法,吸收了经济学、行为学等相关学科的研究成果。

基于研究的需要,本书共分六个部分:

导言。

第一章,行政奖励:行政法的一个基本范畴。本章在界定行政奖励概念(对行政法学中现有的行政奖励概念进行分析、批驳、重构)的基础上,对行政奖励性质、分类、功能等重大理论问题进行了深入分析和具体阐述。

第二章,行政奖励的理论基础。本章从理论上为行政奖励存在的正当性进行了辩护,分析、论证了支撑行政奖励存在的四个理由,即非强制行政行为的勃兴,激励机制在行政法领域的崛起,博弈论在行政法中的运用及行政奖励内在运行机制的科学性和有效性。

第三章,典型行政奖励实例分析。本章以税收优惠和科技奖励为蓝本,具体考察了行政奖励在实践中的应用及运行状况。

第四章,行政奖励的制度化解研究。本章归纳、分析了现行行政奖励的制度缺陷,按照行政法治原则的要求,从权利义务配置、原则、程序、救济等方面对行政奖励的发展、完善进行了制度化研究。

最后是结语。

本书在以下几个方面有所创新:

第一,本书在检讨和反思行政奖励现有概念既存问题的基础上,对行政奖励范畴进行了重新界定,使行政奖励概念在内涵和外延方面更加契合于社会现实生活,更有助于我们分析和研究问题。笔者认为,重构行政奖励范畴具有重大意义,因为新的范畴凝结着新的认识成果,蕴含着新的观念和方法,标志着认识的成熟与深化。不仅如此,

科学的范畴将以其对事物本质和客观世界的正确反映指导人们的行为,提高人们实践活动的能力和自觉性。

第二,本书首次全面、系统地研究了行政奖励行为,对行政奖励的概念、性质、分类、功能及理论基础等重大问题进行了分析和阐释,并在厘清和理顺行政奖励诸多实践问题的基础上,对规范行政奖励行为进行了理性思考,提出了建立健全我国行政奖励制度的理论构想和具体对策,这对丰富和完善行政法学行政行为体系具有较为重要的现实意义。

第三,本书进一步深化了行政法学基础理论研究,为建构行政法激励机制提供了具体的制度模式。本书研究表明,行政法不仅要建构制约机制,还要建构激励机制。行政奖励对行政相对人具有重大的激励作用,行政法学应在进一步研究如何规范行政处罚等强制行为的同时,加强行政奖励研究,完善行政奖励立法,充分发挥行政奖励在经济发展和进步中的积极作用,强化行政法的激励功能,为行政法学研究和发展开辟新的路径。

第一章 行政奖励:行政法的一个基本范畴

第一节 行政奖励概念的界定

人类对外在事物的认识是通过概念、范畴获得的,外在事物的性质经过概念化(conceptualization)后才能成为认识的对象。这种概念化是对所要研究对象的一种描述、一种定义,是对事物本质的一种抽象与归纳。

不言而喻,认识行政奖励也必须从概念开始。

一、行政奖励的现有概念

行政主体与行政相对人之间的关系,是与国家一样恒久的存在。历史发展的进程告诉我们,任何试图固化这一关系的努力最终都是无效的。传统控权论者主张无为的政府,将政府的存在视为“不得不忍受的恶”;管理论者则认为政府是万能的、完全理性的,通过政府的积极行为可以最大限度地实现公益的增长并进而推动私益的进步。但是,“社会的发展更多是经验性的,而不是思辨性的”^①。自 20 世纪 30 年代以来,伴随着福利国家(welfare state)、给付行政等新型国家观的出现,行政行为作用的领域不再限于 19 世纪秩序国家所确立的保护国家安全和独立、维持社会公共秩序以及确保财政收入,而向整备环境、发展经济等积极行政以及社会保障、公共服务供给、资金补助等给付行政方面扩展,行政主体与行政相对人之间的关系突破了人为的界定而出现一些新的发展,呈现出丰富与多变的特点。如何根据经济和社会发展的需要来平衡配置行政权与公民权,既约束权力(利)的恣意性又维护权力(利)的机动性,实现公益与私益的“双赢”,

^① 包万超:《转型发展中的中国行政指导研究》,载于罗豪才主编:《行政法论丛》(第 1 卷),法律出版社 1998 年版,第 269 页。

成为当代行政法发展的主题和焦点。在政府公共职能日益扩大的同时,政府的施政手段也不断发展,呈现出民主化、多样化、实用化的趋向。行政处罚、行政强制等传统的强力手段虽然仍有存在和适用的空间,但其实施的领域及作用的强度已渐次退缩且受到法律严格的限控。与此相反,手段柔和、态度民主、效果良好的非强制性行政行为则日益受到各国政府的重视,成为沟通、协调、重构行政主体与行政相对人之间关系的一种新型的施政手段。

在众多的施政手段中,行政奖励格外引人注目:

例一:质量管理奖。多年来,质量奖广泛而成功地运用于世界上许多国家的产品生产活动之中,如美国的 MB 奖,日本的经营管理质量奖及俄罗斯联邦政府质量奖,等等,我国北京市政府也于近年设立了质量奖。

20 世纪 80 年代初,众多的分析家发出警告指出,美国在世界经济中的领导地位,将受到日本及其企业的挑战。为此,里根政府基于不仅生产第一线需要提高质量,经营体制也存在质量问题的观点,作为国家战略,制定了强化竞争力的具体措施,这就是设立 MB 奖(MB 奖为 Malcolm Baldrige National Quality Award 之略)。1987 年,根据联邦法,MB 作为美国国家质量奖问世。1988 年第一次评奖时,摩托罗拉公司等榜上有名。按照 MB 奖的规定,可以申请奖励的资格部门是制造业部门、服务业部门和小规模企业部门,获奖企业的经营管理者必须同时具备以下几点:(1) 为提高效率,以顾客本位的思想重新规范所有业务程序的重要性;(2) 一流的领导能力的重要性;(3) 信息共享的重要性;(4) 从长计议,不断改进的重要性;(5) 建立不断重估经营方针等落实情况之机制的重要性;(6) 注重职员能力开发和录用企业内部人才的重要性;(7) 对于提高质量的投资,要有肯定能获得更多回报的信念;(8) 设置基准点的重要性。现在,全美有一百多万个经营管理者,假如都把 MB 奖的标准作为经营宗旨的话,那么正如时任商务部长戴利所说:“在这个奖的恩泽之下,美国的经济发生了震动。”此话一点也不过分。克林顿总统执政以来,美国经济劲头十足,笔者认为,这不仅是因为经济环境的改善,在经济强有力发展的背后,是美国企业的经营方向趋于顾客本位,并由此

导致了重大变革。这种顾客本位重大变革的动力来自于哪里呢?显然,MB奖的导向性功不可没。^①

我们有理由认为,日本经营管理质量奖是美国MB奖在日本的翻版。对飞速发展的世界市场结构性变化的适应,不是单凭一个个企业的努力就能实现的,它迫切需要整个企业界以及国家政府采取新的战略措施。由于美国MB奖所取得的显著成效,一向认为美国企业“仅根据短期业绩轻易更换经营管理者”、“难以展开目光远大的经营”的日本政界和企业界,摆出了老老实实学习美国经济复苏经验的姿态,进而诞生了“日本经营管理质量奖”。第一届获奖报告会于1997年2月召开,约600名企业领导出席。在大规模制造业类别部门中,NEC半导体业务部门获奖,服务业和中小企业类别部门中没有获奖企业。实践表明,该奖已成为日本企业推进经营变革的催化剂。^②

1996年4月,俄罗斯政府通过决议,正式设立“俄罗斯联邦政府质量奖”。该奖不是任何国家质量奖模式的翻版,它既要考虑与国际接轨,又尽可能地结合了俄罗斯的具体情况。政府质量奖是自愿性质的,各种所有制形式的企业均可申请参加。申请企业按职工人数多少分成四组,按照评审标准,通过评分法从每组参评企业中决出优胜者。获奖企业总数最多为12名(每组3名)。优胜企业获得的不是奖金,而是绘有质量标志的锦标和获奖证书,锦标和证书由政府总理亲自颁发。获奖企业有权将这些奖品用于广告宣传目的。虽然所获奖项只是荣誉性的,但伴随荣誉而来的,却是企业的知名度、产品的竞争力和广告宣传所产生的巨大经济效益,以及对其他企业高质、高效经济活动的带动与催生。^③

本着“择优、科学、公正、公平、公开”的原则,北京市政府首次决

^① 《日本终于正式着手提高经营管理的质量——MB奖与日本经营管理质量奖》,载于〔日〕三和综合研究所著,上海社会科学院信息研究所译:《1998年的日本与世界经济》,上海人民出版社1998年版,第208页。

^② 同上书,第209页。

^③ 张秀宝:《俄罗斯政府设立国家质量奖——俄质量奖励计划即将启动,政府第一副总任授奖委员会主席》,网上消息。

定,以政府名义设立“北京质量管理先进奖”。它面向全市在质量管理方面做出突出贡献的工业、建筑业和服务业等企业,采用国际通行标准,以用户满意度、市场占有率和投入产出比等 8 个方面共计 108 个子项的质量经营业绩作为评审内容,通过实施创奖活动,推动企业加快转变经济增长方式,围绕着改善质量、节约能耗、防治污染来提高劳动生产率,并鼓励企业采用高技术,提高工业、建筑业和服务业质量水平。该奖项每两年评选表彰一次,每年表彰 1—5 家企业,由北京市质量监督局和北京市人事局负责组织评选。首批质量奖于 2002 年 1 月 16 日诞生,联想(北京)有限公司、北京燕京啤酒集团公司、北京建工集团有限公司和中国北京全聚德集团有限公司 4 家企业率先获此殊荣。^①

例二:科技进步奖。随着科学技术在经济发展中的地位不断提升,为了促进本国的科学技术发展,鼓励科技和经济的结合,各国政府设立了各种科技奖励。德国统一前,联邦德国科技协会和科学基金联合会曾对该国的科技奖励作过普查,据调查,联邦和州政府设立的奖励就有二十多项。美国、英国、日本等国家也都设立了政府科技奖,如美国的国家总统科学奖、国家总统技术奖,英国的女王技术成就奖、女王环境成就奖,日本的科学技术功劳者奖,等等。南非政府十分重视科学技术在经济发展中的作用,政府设置的科技奖励约有十余种,分为全国性和专业性两类。比较有影响的全国科技奖有国家研究发展基金会(FRD)主席奖和国家标准局(SABS)设计研究所的设计奖。^②

我国政府于 2000 年起设立国家最高科学技术奖,以国家名义对为科学技术发展做出杰出贡献的科学家给予最高奖励。2001 年 2 月 20 日,国家召开科学技术奖励大会,授予吴文俊、袁隆平 2000 年度

^① 董琳、齐志敏、郭海刚:《市政府批准以市政府名义设立,两年评一次,每年表彰 1—5 家,北京质量奖诞生》,载于《北京日报》2002 年 1 月 17 日第 1 版。

^② 参见黄灿宏、王炎坤:《国外政府科技奖励的基本情况 & 特点》,载于《科学研究》1999 年第 1 期;杨子荣:《美国科技奖励情况介绍》,载于《中国科技奖励》1999 年第 7 期;史明浩:《南非政府设立的科技奖励情况》,载于《中国科技奖励》1999 年第 7 期;张炳南等:《北欧科技奖励不断完善继续发展》,载于《中国科技奖励》1996 年第 1 期;江昀、扬文武:《印度科技奖励制度及其影响》,载于《南亚研究季刊》1999 年第 2 期。

国家最高科学技术奖,各授予奖金 500 万元;2002 年 2 月 2 日,国家再次召开科学技术奖励大会,授予王选、黄昆 2001 年度国家最高科学技术奖,各授予奖金 500 万元。国家主席江泽民出席大会并为获奖代表颁奖。^①

与其他国家相比,我国更为重视行政奖励在治国安邦中的作用,有关行政奖励的思想和制度源远流长。例如,秦代的《厩苑律》、《牛羊课》和唐代的《厩库律》,就规定了关于饲养牛马的规范,并规定每年二月(即农历正月)由政府组织对牛马饲养状况的考核评比,优秀者获得奖励。^② 清朝为发展工商业,颁布了《奖励公司章程》和《奖给商勋章程》。民国初年,以孙中山为首的资产阶级革命派领导的南京政府“厉行保护奖励之策”,一批具有奖励导向性的经济法规陆续出台,如《暂行工艺品奖励章程》、《公海渔业奖励条例》,等等。^③ 新中国成立后,尤其是从计划经济体制向市场经济体制转型以后,行政奖励在经济、社会活动中的作用更为突出。为促使行政相对人按照政府的意图和预期实施一定的行为,政府经常运用行政奖励来激发和诱导行政相对人,使行政相对人在努力实现个体私益不断增值的情况下,作为一种客观结果,实现社会公益的增长。其主要体现是:

第一,在我国行政管理实践中,行政主体经常采取行政奖励措施肯定并鼓励行政相对人实施某些行为。例如,水利部、国家环保总局、国家林业局等部门联合设立了“母亲河奖”,旨在保护黄河环境。首届“母亲河奖”于 2001 年 5 月 15 日在京颁奖,内蒙古自治区伊克昭盟军分区干部王中强等八位为我国生态环境保护事业做出突出贡献的个人获此殊荣。^④ 再如,北京市交通管理局为加强对出租汽车和小公共汽车的管理,自 2000 年以来,设立了“北京的士之星”荣誉称号。

① 《国务院关于 2000 年度国家科学技术奖励的决定》,载于《人民日报》2001 年 2 月 20 日第 1 版;《国务院关于 2001 年度国家科学技术奖励的决定》,载于《人民日报》2002 年 2 月 2 日第 1 版。

② 曹昌祯著:《中国科技法学》,复旦大学出版社 1999 年版,第 6 页。

③ 徐建生:《论民国初年经济政策的扶植与奖励导向》,载于《近代史研究》1999 年第 1 期。

④ 唐维红:《李瑞环接见“母亲河奖”获奖者时强调——生态环境建设必须全党动员全民动手》,载于《人民日报》2001 年 5 月 18 日第 1 版、第 4 版。

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

2001年12月24日,北京市交通管理局对该市出租汽车和小公共汽车的31家先进企业、52名先进企业管理者和755名先进驾驶员进行了表彰,使整个行业面貌发生了很大变化,从业人员的职业道德和服务意识明显增强。^①

第二,我国制定了一些有关行政奖励的法律、法规及其他规定,从法律上确认了行政奖励在行政管理实践中的地位。宪法中共有七个条文涉及行政奖励,即宪法第8条、第19条、第20条、第21条、第26条、第42条、第47条。其他法律、法规对行政奖励作出了更为具体的规定,例如,《森林法》第10条规定:“在植树造林、保护森林以及森林管理方面成绩显著的单位或者个人,由各级人民政府给予精神的或物质的奖励”;《教育法》第13条规定:“国家对发展教育事业做出突出贡献的组织和个人,给予奖励”。

显而易见,行政奖励是政府在行政管理领域中经常运用的一种重要、有效的施政手段。早在我国行政法学恢复建立初期,便有一些学者意识到了行政奖励在实现行政目标方面的独特作用,并将行政奖励纳入行政法学研究体系进行论述和阐释。经过多年的理论探索,行政法学界已获得了有关行政奖励范畴的一些基础性认识。以下是较有代表性的观点:

观点一:“行政奖励是指国家行政机关在日常行政活动中采取的行政行为的一种。它是国家行政机关为了充分发挥广大人民群众的主人翁作用,调动广大人民群众建设社会主义物质文明和精神文明的创造性、积极性,鼓励先进,推动后进,对在不同岗位上进行创造性劳动,为国家和社会做出显著贡献的单位和个人(公民、国家行政工作人员、企事业单位)所给予的精神鼓励或物质鼓励。”^②

观点二:“行政奖励是奖励的一种,它适用于国家行政管理领域。是指行政机关或者法律、法规授予奖励权的组织依照法定的条件和程序,对为国家和社会做出重大贡献的单位与个人,给予物质或精神

^① 杜鹃:《创星级服务,树首都形象,755辆“的士”戴上红五星》,载于《北京日报》2001年12月24日第1版。

^② 罗豪才主编:《行政法学》,光明日报出版社1988年版,第215页。

鼓励的具体行政行为。其目的是表扬先进、鞭策后进,充分调动和激发人们的积极性和创造性。”^①

观点三:“行政奖励是国家行政机关为了鼓励先进、鞭策落后,激励人们奋发向上,积极为国家和人民做贡献而对于严格遵纪守法,认真完成国家计划和任务,在一定领域为国家和人民做出了重要贡献的先进单位和先进个人所给予的精神鼓励和物质鼓励。”^②

观点四:“行政奖励,是指行政主体为了表彰先进,激励后进,充分调动和激发人们的积极性和创造性,依照法定条件和程序,对为国家、人民和社会做出突出贡献或模范地遵纪守法的行政相对人,给予物质的或精神的奖励的具体行政行为。”^③

观点五:“行政奖励是国家行政机关将奖励机制引入国家行政管理领域,为鼓励先进,鞭策后进,促进社会进步,对于严格执行和遵守行政法律规范,积极完成国家任务,在一定领域为社会物质文明、精神文明建设做出重要贡献的先进单位和个人给予精神鼓励和物质鼓励的具体行政行为。”^④

观点六:“行政奖励,是指行政机关为鼓励先进,鞭策落后,对为国家和社会做出较大贡献或显著成绩的行政相对人依法给予物质利益或者精神利益的行政执法行为。”^⑤

.....

从上述各种表述中可以看出,行政法学界对行政奖励范畴已在以下诸多方面形成共识:(1)行政奖励是行政主体为实现一定的行政目标而实施的行政行为;(2)行政奖励的目的在于鼓励先进、鞭策落后,调动和激发行政相对人的积极性、主动性和创造性;(3)物质奖励和精神奖励是行政奖励的主要形式;(4)行政奖励必须依法实施。

① 应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社1998年版,第285页。

② 姜明安主编:《行政法概论》(北京大学试用教材),北京大学出版社1986年版,第226页。

③ 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》(全国高等学校法学专业核心课程教材),北京大学出版社、高等教育出版社1999年版,第193页。

④ 杨海坤著:《中国行政法基本理论》,南京大学出版社1992年版,第369页。

⑤ 杨惠基著:《行政执法概论》,上海人民出版社1998年版,第169页。