

当代中国行政法

第四卷

应松年 主编



 人民出版社

当代中国行政法

第四卷

应松年 主编



人民出版社

| 第十八章 |

行政奖励

傅红伟 北京大学法学博士。曾在国家税务总局人事司、办公厅、政策法规司工作，其间，在英国伦敦政治经济学院进修1年，现任大连市国家税务局党组成员、纪检组长。已出版个人专著1本、主编2本、参与著述3本、参与译著2本，并在《行政法学研究》《税务研究》《中国税务报》等期刊报纸上发表文章数篇。

行政奖励是行政主体灵活施政的重要法律手段。设置和实施行政奖励,有利于彰显政府的政策取向和价值偏好,激励、引导行政相对人为了实现行政目标积极作为。本章从重构行政奖励概念开始,对行政奖励诸多问题进行系统阐述,并在剖析现行行政奖励制度缺陷的基础上,提出改进和完善行政奖励制度的若干意见。

第一节 行政奖励范畴

一、行政奖励概念

(一) 行政奖励现有概念

行政奖励,作为政府实现行政目标的法律手段之一,应用于不同国家的行政法实践中。美国、日本设立了国家质量奖^①,德国奖励住房储蓄^②,许多国家都对科技创新与科技进步实施行政奖励^③。

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。秦代《厩苑律》《牛羊课》和唐代

① 参见[日]三和综合研究所:《1998年的日本与世界经济》,上海社会科学院信息研究所译,上海人民出版社1998年版,第256页。

② 参见韩颖:《德国的奖励住房储蓄政策》,《学习与借鉴》1998年第9期。

③ 参见黄灿宏、王炎坤:《国外政府科技奖励的基本情况 & 特点》,《科学学研究》1999年第1期;杨子荣:《美国科技奖励情况介绍》,《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》,《中国科技奖励》1999年第7期;张炳南:《北欧科技奖励不断完善继续发展》,《中国科技奖励》1996年第1期;江昀、杨文武:《印度科技奖励制度及其影响》,《南亚研究季刊》1999年第2期。

《厩库律》，规定了有关饲养牛马的奖励规范。^① 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。^② 新中国成立后，尤其是在社会主义市场经济体制确立以后，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意图实施某种行为，行政主体经常运用行政奖励激发和引导行政相对人，使行政相对人在努力实现私益增值的情况下，作为一种客观结果，促进社会公益的增长。其主要体现是：

第一，在行政法实践中，行政主体经常运用行政奖励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。^③ 北京市交通管理局为加强对出租汽车和小公共汽车管理，设立了“北京的士之星”荣誉称号。^④

第二，国家制定了有关行政奖励的法律规范，从法律上确认了行政奖励在行政法实践中的地位和作用。例如，《森林法》第十二条规定：“在植树造林、保护森林、森林管理以及林业科学研究等方面成绩显著的单位或者个人，由各级人民政府给予奖励。”《教育法》第十三条规定：“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。”

早在我国行政法学恢复建立初期，就有学者意识到了行政奖励在实

① 参见曹昌桢：《中国科技法学》，复旦大学出版社1999年版，第6页。

② 参见徐建生：《论民国初年经济政策的扶植与奖励导向》，《近代史研究》1999年第1期。

③ 参见唐维红：《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》，《人民日报》2001年5月18日。

④ 参见杜鹃：《创星级服务，树首都形象，755辆“的士”戴上红五星》，《北京日报》2001年12月24日。

现行政目标方面的独特作用，并将其纳入行政法学研究体系进行阐释和论述。^①经过多年的探讨和研究，学界已获得了有关行政奖励概念的基本认识：第一，行政奖励是行政主体为实现一定的行政目标而实施的具体行政行为；第二，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；第三，物质奖励和精神奖励是行政奖励的主要形式；第四，行政奖励必须依法实施。^②

行政奖励现有概念体现了行政法学者在特定制度资源条件下探索行政奖励的不懈努力，为我们深入研究行政奖励提供了基础性理念与制度性规范。但是，也必须指出，由于行政法实践的日新月异，行政奖励现有概念已明显落后于丰富多彩的社会生活。主要问题有：

1. 将获奖行为等同于先进行为，即获奖行为是为国家和社会作出“显著成绩”“突出贡献”或“重大牺牲”的行为。例如，有学者认为，获奖行为是行政法支持、鼓励的具有较高道德水准的行为，该行为具有超前性，不能要求人人都必须作出。^③事实上，这一论点并未全面、真实地反映行政奖励的实践状况。首先，对先进行为难以形成统一的认识和明确的概念。这是因为，不同的政权组织在不同的历史时期对先进行为有着不同的评判标准，有些行为是任何国家、任何民族在任何历史时期在价值判断上都要极力推崇的行为，如见义勇为等；有些行为则是政府在某一特定历史条件下为实现施政目标而大力提倡和充分肯定的行为。因此，行为的先进与否，与其说是由行为本身决定的，不如说是由政府政策取向和价值偏好决定的。其次，行为先进与否，本质上属于道德

① 姜明安：《行政法概论》一书，最早涉及行政奖励问题。参见姜明安：《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。

② 参见罗豪才主编：《行政法论》，光明日报出版社1988年版，第215页；应松年主编：《行政法学新论》，中国方正出版社1998年版，第285页；姜明安主编：《行政法概论》，第226页；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。

③ 参见方世荣：《论行政相对人》，中国政法大学出版社2000年版，第132页。

评判的范畴，法律关心的是行为的合法性和适当性。在道德意义上被认为是先进的行为，在法律意义上未必应受到行政奖励；同样，受到法律奖励的行为也未必一定是道德意义上的先进行为。

2. 以行为的外在称谓界定行政奖励的外延。目前，行政法学者仅仅将行政奖励的外延拘泥于名称为奖励的各类行为^①，少有学者将有行政奖励之实、无行政奖励之名的行政行为纳入行政奖励的研究范围。从理论上讲，为了准确把握各种行政行为的性质、规律，并从法律上进行规范，行政法学将纷繁复杂的行政行为划分为不同的类别，并冠之以不同的称谓，如行政处罚、行政许可，等等。但是，也必须指出，判断一个行为属于哪类行政行为，不能仅仅从名称上去判断，而必须从本质上去认识，即从法律关系内容的本质方面去界定。例如，“行政处罚”是行政主体对违反行政法律规范尚不构成犯罪的行政相对人所给予的制裁和惩戒，而不仅仅是指名称为处罚的行政行为。正因为如此，“行政处罚”作为一个基本的法律概念，才具有了理论上的指导性和实践上的普适性。从名称上而不是从本质上界定行政奖励概念，人为地缩小了行政奖励的涵盖面。

3. 行政奖励与内部奖励“二位一体”。^② 行政奖励与内部奖励是性质不同的两种行为：行政奖励是行政主体基于行政管理职能对行政相对人实施的奖励，是一种行政行为，由行政法调整；内部奖励是行政机关基于行政隶属关系对内部工作人员或机关单位所实施的奖励，属行政管理学范畴。

① 《行政行为法》一书列举了大量有关行政奖励的法律规范，但全部都是名为奖励的法律规范。参见应松年主编：《行政行为法》，人民出版社1993年版，第401页。

② 参见罗豪才主编：《行政法论》，光明日报出版社1988年版，第215页；姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社1999年版，第194页；应松年主编：《行政行为法》，人民出版社1993年版，第388页。

（二）行政奖励概念重构

检讨和反思行政奖励现有概念的结果表明，行政奖励概念必须重构。^①也就是说，界定行政奖励概念，必须摒弃受奖行为先进性、行为名称奖励性等传统观念，全面、深入地考察行政奖励法律关系的基本特征。

第一，行政奖励是倡导性行政行为。行政奖励所针对的行为，即受奖行为，是政府基于理性判断在主观意愿和法律规定上大力倡导的行为。换言之，行政相对人并不负有实施某种行为的法定义务，为实现一定的行政目标，政府主动引导、积极鼓励行政相对人实施这一行为。从理想状态上讲，全部有益于社会的行为都应该得到国家的赞扬和鼓励，这种赞扬和鼓励可以是法律意义上的，也可以是道德或其他意义上的。但是，经验表明，这是任何社会都难以实现的目标，全部通过法定形式予以调整更是不可想象。可见，对于行政奖励而言，受奖行为本身的特性固然十分重要，国家基于本土资源状况和权衡多方利益而作出的主观判断和法律规定更是必不可少。只要政府在主观上肯定、提倡某种行为，并在客观上通过法定授益方式激励、引导行政相对人参与、实施，该行为就是受奖行为，而不论该行为是否先进、先进程度如何。例如，芬兰劳工部从2002年1月底开始在首都赫尔辛基等八大城市进行试点，用奖励的方式来鼓励有关机构乃至个人为长期失业者寻找工作，以缓解严重的失

① 目前，已有学者进行这方面的尝试。郭志斌认为，“行政奖励是政府全面实施激励性管制诱导效应的行政方式，它是指管制主体以相关政策优惠、物质或精神鼓励的方式来肯定市场主体已有的符合政府意图的行为，并以此调动激发市场主体继续实施该类行为。行政奖励是一种以正面、积极的方式来肯定管制对象符合管制目标的行为的行政方式，也是发挥激励市场主体之间适度竞争、激发管制对象积极性、能动性的重要方法。”（参见郭志斌：《论政府激励性管制——对重构我国政企关系的行政法思考》，载于罗豪才主编：《行政法论丛》（第4卷），法律出版社2001年版，第438页）叶必丰在论述行政奖励问题时，将不具有行政奖励名称的某些优惠性政策，也纳入行政奖励范畴。（参见叶必丰主编：《行政法学》，武汉大学出版社1996年版，第186页）

业问题。^① 帮助失业者寻找工作，我们很难用行为是否先进来加以评判。但是，该行为是对传统职业介绍方式的一种补充，是缓解政府失业压力的有效方法，是实现政府施政目标的具体举措。该行为与行政奖励现有概念所指向的行为正是在政府意图上找到了结合点，“政府设奖表扬个人和组织为的是鼓励参与应奖赏的行为——不论是个人英雄行为还是为低收入家庭建造住宅的社区开发。”^② 当然，强调受奖行为的行政意图性，并不表明该行为的确定完全依凭行政主体的主观偏好。相反，理性且法治的政府在确定受奖行为问题上，必须综合衡量各方利益，尤其要关注公共利益；而且，必须通过法定形式。受奖行为的确定是立法主体、行政主体、受奖人、非受奖人等各参与人博弈均衡的结果。

第二，行政奖励是赋权性行政行为。对行政相对人实施的符合政府施政意图的行为，行政主体不仅从一般意义上进行倡导和鼓励，而且从法律上予以支持和关怀，即通过赋予行政相对人法定的额外权益，回应行政相对人的努力和贡献。其结果是，行政相对人因实施政府倡导的受奖行为而享有了获得奖励的法定权利，行政主体相应负有了必须给付的法定义务。奖励权益既有物质权益，也有精神权益，还有其他方面的权益。必须指出，由于行政奖励不是酬劳，不是行政相对人因让渡了某种权益或者提供了政府需要的某种劳务而应当得到的价值，因此，奖励权益并不具有完全的经济对等性。

第三，行政奖励是非强制性行政行为。行政奖励主要通过利益引导机制，向行政相对人施以作用和影响，并谋求其主动实施某种行为，从而实现一定的行政目标。至于行政相对人是否愿意按照行政主体的意愿行事，则听凭其自由选择，行政主体没有任何强力作用的空间。一方面，行政相对人是否按照法律设计的初衷和行政主体的意愿实施某种行为，

^① 参见新文：《为失业者找工作有奖》，《环球时报》2002年1月31日。

^② [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，上海市政协编译组、东方编译组编译，上海译文出版社1996年版，第320页。

取决于其个体意志，行政主体不能强制；另一方面，行政相对人实施受奖行为后，是否申请并接受行政奖励，取决于其个体意志，行政主体不能强制。以上分析表明，不管某一行为是否明确使用了“奖励”称谓，也不管行政相对人所实施的行为是否具有行政奖励现有概念所谓的“先进性”，只要该行为具备上述几个基本特征，其就属于行政奖励。鉴此，应当这样界定行政奖励概念：行政奖励，是指行政主体为了实现一定的行政目标，依法赋予行政相对人物质、精神或者其他特别权益，激励、引导行政相对人实施符合政府施政意图行为的非强制性行政行为。

二、行政奖励分类^①

行政奖励领域广泛、形式多样。按照不同的标准，可以对行政奖励进行不同的分类。

（一）赋予权利的奖励和减免义务的奖励指按受奖权利的表现方式对行政奖励所作的分类。赋予权利的奖励是指行政主体依法赋予行政相对人某些物质、精神或其他权利。因行政奖励而获得的权利并非人人基于法律规定而当然享有的基本权利，相反，它是行政相对人因实施受奖行为、满足受奖条件而获得的额外权利。例如，2004年2月20日，国务院依据《科技进步奖励条例》授予刘东生、王永志等人最高科技进步奖荣誉称号，并颁发奖金。除荣誉称号和奖金外，奖励权利还可以表现为其他物质或非物质权利。例如，《人口与计划生育法》第二十五条规定：

① 有关行政奖励的著述几乎都涉及了行政奖励分类问题。行政法学专著、教材多采取三种分类方法：根据奖励对象，将行政奖励分为内部行政奖励和外部行政奖励；根据奖励内容，将行政奖励分为物质奖励和精神奖励；根据奖励性质，将行政奖励分为赋予权利的奖励和赋予能力的奖励。此外，有的学者根据奖励原因，将行政奖励分为执法守法奖、模范奖、贡献奖；根据奖励客体，将行政奖励分为对科学研究成果和技术发明创造成果的奖励、对在本职工作中做出突出贡献行为的奖励、对检举揭发或制止违法行为有功行为的奖励。（参见姜明安：《行政法概论》，北京大学出版社1986年版，第227页；李友根：《法律奖励论》，《法学研究》1995年第4期）

“符合法律、法规规定生育子女的夫妻，可以获得延长生育假的奖励或者其他福利待遇。”

减免义务的奖励是指行政主体依法减轻或免除行政相对人某种法定义务。从本质上讲，减免的义务是行政相对人应当一体遵守的、普遍的义务，由于行政主体实施行政奖励，受奖者不必再行负担原来制度安排中必须负担的义务，从而使应当减少的利益没有减少。受奖者被减免义务后，与其他行政相对人相比，其境况明显改观，竞争优势明显增强。激励性税收优惠是非常典型的减免义务奖励，也是世界各国普遍运用的用以鼓励市场主体按照国家经济政策投资、生产、经营的政策工具。

（二）对非义务性行为的奖励和对义务性行为的奖励指按受奖行为是否为行政相对人的法定义务对行政奖励所作的分类。对非义务性行为的奖励是指行政主体对行政相对人实施非义务性行为给予的奖励，如举报奖励、见义勇为奖励、科技奖励，等等。从本质、功能角度讲，非义务性行为应当是行政奖励针对的主要方面。这是因为：

第一，对非义务性行为，行政主体无法通过处罚等手段强制行政相对人实施。在这种情况下，行政主体只能通过行政奖励、行政指导等非强制行政行为，引导行政相对人按照行政主体的意愿配置资源、实施行为。

第二，行政奖励的意义不仅在于手段柔和，更在于其可以激励行政相对人在法定义务之外积极作为。这是行政奖励的独有功能和特别之处，因此，应将行政奖励更多适用于引导行政相对人实施非义务性行为。

对义务性行为的奖励是指行政主体对行政相对人实施义务性行为所给予的奖励。对实施义务性行为应否给予行政奖励，学者的认识并不一致。^①然而，将行政奖励用于实现义务性行为，则是行政法实践中的客观存在。例如，《人口与计划生育法》第十七条规定，公民有生育的权利，

① 有学者认为，对义务性行为不需要进行奖励，因为在行政相对人不履行义务时，可以实施行政处罚或行政强制。（参见李友根：《法律奖励论》，《法学研究》1995年第4期）

也有依法实行计划生育的义务。夫妻双方在实行计划生育中负有共同的责任。为保障公民履行实行计划生育的法定义务,该法在第四章中规定了多种奖励办法。^①再如,税务机关通过实行纳税信用等级评定,将认真遵守税法,及时、足额缴纳税款的纳税人评定为较高信用等级,并给予发票领购等优惠,以表彰纳税人自觉履行纳税义务。

将行政奖励用于实现义务性行为的主要考虑是:

第一,在尊重并崇尚人权,以文明、民主为基本走向的当今社会,“以人为本”是一面高扬的旗帜。在这一背景下,行政管理理念也发生了深刻的变化。实现行政目标的要旨固然重要,但这已不再是评判政府施政效果的唯一标准和尺度。在要求行政相对人实施义务性行为方面,尽管有强制措施做后盾,但通过说服、规劝或奖励等方式加以事先引导,更有助于树立和保持行政主体友善、人道、亲民的形象。

第二,处罚或强制具有一定的局限性。处罚和强制只是确保行政目标得以实现的一种手段而不是目的。在某些情况下,即使对行政相对人给予处罚和强制,也无法达成与行政相对人履行义务相同的事实状态。相反,通过行政奖励保障行政相对人履行义务反而可以收到较好的效果。以计划生育为例,国家实行计划生育政策是为了减少人口,实现可持续发展。对不履行义务的行政相对人,采取任何处罚、强制措施,都于事无补,不能消除已发生的不利结果;通过行政奖励加以事前引导,则有助于实现计划生育的管理目标。

第三,在我国现有法治条件下,通过行政奖励鼓励行政相对人履行义务具有一定的现实意义。行政相对人依照法律规定履行法定义务,一般不需要给予行政奖励。然而,我国民众不仅缺乏维护权利的用法意识,同样缺乏履行义务的守法意识。因此,不仅需要通过命令、处罚等强制方式确保行政相对人履行义务,也需要通过行政奖励等行为引导、鼓励行政相对人履行义务。

(三) 行为性奖励和结果性奖励指按是否需要受奖行为产生某种结果

^① 参见《中华人民共和国人口与计划生育法》第二十三至二十九条。

对行政奖励所作的分类。行为性奖励是指只要行政相对人实施了某种法定受奖行为，不论其结果如何，行政主体都必须予以奖励。仅就行为给予奖励，主要是由于某些行为极易导致预期的行为结果，结果多是与行为伴生的；或者，虽然行为未取得预期结果，但行为本身就是善的，是对社会有益的，是应该大力弘扬的。见义勇为奖励是比较典型的行为性奖励。

结果性奖励是指行政相对人不仅要实施某种法定受奖行为，而且还必须取得法定的经济或社会效果。科技奖励是结果性奖励，它要求行政相对人必须“做出重大科学发现”；举报奖励也是结果性奖励，它要求举报人举报的内容必须被查证属实。行政奖励在本质上是行政相对人付出更多努力并获得奖励、行政主体以少量投入获取更大收益的“双赢”博弈，因此必须体现效益原则。从这一认识出发，行政奖励应当以结果性奖励为主。

（四）普遍性奖励和限额奖励指按行政相对人能否普遍获得奖励对行政奖励所作的分类。普遍性奖励是指行政主体对符合条件的行政相对人，均予以行政奖励。就多数受奖行为而言，实施受奖行为的行政相对人越多，越有利于行政主体接近或实现行政目标。对此类行政奖励，法律一般只规定获奖条件，而不限定奖励名额和奖励次数。根据法律规定，国家对贯彻计划生育政策、实施计划生育的家庭给予行政奖励。由于几乎所有的家庭都实行了计划生育，因此，享受计划生育奖励的行政相对人范围最广、数量最多。

限额奖励是指行政主体只对具备受奖条件的部分行政相对人予以行政奖励。虽然受奖行为是政府倡导的行为，但是，在一定情况下，超过一定比例或一定数额的行政相对人实施这一行为反而会导致边际成本上升、效益下降。因此，国家除规定奖励条件和标准外，还限定一定的数额。例如，《国家科学技术奖励条例》第十三条第三款规定：“国家自然科学奖、国家技术发明奖、国家科学技术进步奖每年奖励项目总数不超过400项。”

（五）物质奖励、精神奖励和权能奖励指按行政奖励的内容对行政奖

励所作的分类。物质奖励是指授予行政相对人奖金、奖品或其他实物。《反假人民币奖励办法（试行）》第五条规定了对侦破假人民币案件提供情况和线索的有功人员（不包括公、检、法等部门的执法人员）的奖励标准。

给予物质奖励，也是世界上其他国家的通行做法。例如，美国政府于1993年下半年颁布实施扶持青少年义工力量的法律——《国家和社区服务法案》，旨在鼓励青少年学生义务服务社会。该法案明确规定，对于做满1400小时的青年义工，美国政府将每年奖励其4725美元的奖学金。^①

精神奖励是指对行政相对人予以认可、赞赏或授予某种荣誉称号。例如，国家广播电影电视总局和司法部每两年举办一届全国法制题材电视剧节（剧）目“金剑奖”，民航总局设立了安全飞行“金鹏奖”，等等。

权能奖励是指赋予行政相对人享有从事某种活动或者一定权利的资格。例如，《海关对信得过企业管理办法》规定，对符合条件的经营进出口业务的企业，可命名为海关“信得过企业”。海关对“信得过企业”给予这些便利：优先办理来料加工、进料加工、补偿贸易等合同备案登记手续；优先办理报关和验货手续；优先办理进口料、件减免审批手续；简化对其进出口货物的验关手续，实行自查、自验和海关重点查验相结合的验货制度；简化核销结案手续。显然，“信得过企业”因其实施法定行为、符合法定条件而从行政奖励中获取了一种其他企业无权享有的法定资格。

三、行政奖励的基本功能^②

探讨行政奖励的各种功能，有助于我们全面揭示行政奖励存在的正当性与现实性，并在建构行政法具体制度时自觉运用行政奖励，为实现

① 互联网《士柏咨询网思想格式化》，2001年9月19日。

② 应松年将行政奖励的基本功能归纳为三种：强化功能、激励功能和示范功能。（参见应松年主编：《行政行为法》，人民出版社1993年版，第397页）

行政目标服务。

（一）行政奖励的价值功能

法律制度不是纯粹的制度形态，它是观念形态的外化物，负载着一定的价值要素和价值追求，是制度化了的價值。通过借鉴、吸收乃至移植一项先进的法律制度，可以推行、培育和塑造人们的法律观念，促使人们观念变革。^①行政奖励作为一种制度形态，其不仅在形式上具有实现行政目标的有用性和功利性，而且在本质上具有民主、合作等良好品质，蕴含着深厚的人文主义精神。

行政奖励弘扬了权利、义务同重的价值理念，体现了对人性的尊重和对个体利益的至诚关怀。在行政奖励这一制度形态中，人的尊严得以展示，人的个性得以凸显，人的生存和发展受到重视。行政奖励正确定位了权力与权利、公共利益与个人利益的关系，对通过正当方式“追名逐利”的动机与行为给予充分肯定和有力支持。在中国本土资源条件下，行政奖励具有更为深刻的现实意义。个体不被发现，是典型的中国传统文化观念，通过自己的行为向国家争取权益被视为不耻而遭人唾弃。行政奖励一改传统思维定式，将公共利益的实现建诸个人的主观意愿及对个人利益的充分关注之上，成绩与利益挂钩，奉献与所得相连。行政相对人对国家而言不再是单纯的义务主体，在市场自由和社会自治的空间里，行政主体无权要求其作为或不作为某种行为；相反，如果行政主体希望行政相对人按其意志行事，就必须通过行政奖励或其他非强制性行政行为为激发、引导行政相对人主动作为。将国家管理目标寓于积极的引导、鼓励之中，尊重个体独立意志和行为选择自由，是行政奖励区别于强制性、制裁性行政行为的明显特点。

（二）行政奖励的激励功能

充分挖掘行政相对人的潜力，最大限度地调动行政相对人实现行政目标的主动性、积极性和创造性，是行政奖励的激励功能。

^① 参见王周户、柯阳友：《行政听证制度的法律价值分析》，《法商研究》1997年第2期。

为维持必要的社会秩序,实现一定的行政目标,法律总是将某些事项确定为行政相对人的义务,并以国家强制力保障实施。但是,义务的创设并不是完全自由、不受限制的,必须符合一定的标准。标准过于严格,超出广大法律主体的实际水平,则该法要么在高压状态下勉强得以执行和维系,要么因得不到有效遵守而失去法律的权威和尊严;标准过于宽松,远在广大法律主体的实际水平之下,则该法仅是对法律主体现有水平的简单确认,无法体现和实现法律应有的规范和引导功能,同样也是立法的失败。只有当义务的设定标准处于全体法律主体的社会平均水平时,相应的法律才能既兼顾大部分法律主体的实际情况而具有可行性,又能鞭策、督促落后于社会平均水平的那部分法律主体而具有激励性。既然义务是根据社会平均水平设定的,那么,就存在着义务无法涉足的“禁地”,完全通过设定义务并借助处罚、强制的威慑来实现行政目标的愿望就会落空。为弥补这一局限性,法律必须作出相应的制度安排,使人们有愿望、有热情、有动力在义务之外为公共利益积极作为。实践表明,富含物质和精神“诱饵”的行政奖励,能够有效地激发个体行为动因,引导个体资源流向,促使人们不断挑战自我、发展自我,在努力地、有序地实现自身利益增值的同时,促进公益增长,满足社会需要。据报道,浙江省富阳市出现了10余位职业环保举报人。新近登上举报排行榜的Y先生举报了10多次,经查实的已有7件。他直言不讳地讲,如果没有举报奖励,他是不会“起早贪黑”拨打举报电话的。^①这一例证说明,是举报奖励,将个体潜在能力全部挖掘出来;也是举报奖励,将社会闲置力量全部调动起来。正如Y先生等举报人承认的那样,奖励刺激、利益驱动,是激发他们监督、举报违规排污企业的根本动因,是促使他们对保护环境如此用心、如此辛苦的强大动力。

(三) 行政奖励的资源配置功能

行政奖励在配置资源方面,整合了政府与市场两方面的优势:一方

^① 本报讯《浙江出现职业举报人——一举报人四个月领取1万元奖金》,《晨报》2001年5月18日。

面，政府通过行政奖励表明政府的政策取向和价值偏好，并通过可期待利益引导市场主体按照政府意向配置资源；另一方面，在行政奖励过程中，行政主体对市场主体资源流向和资源配置不作强制干涉，市场主体的自由选择权受到充分尊重。

行政奖励在资源配置方面的功能，主要体现在以下两个方面。

第一，有助于引导资源流向。行政奖励通过肯定、褒扬行政相对人的某些行为彰显国家的政策取向和价值偏好，为市场主体提供明确、清晰的行为导向，使市场主体在了解、知晓政府施政意图和充分信赖政府的基础上，自觉按照政府意愿将资源投放到政府鼓励发展的领域和行业。同时，行政奖励通过赋予市场主体实际利益，加大引导和影响市场主体的力度，使市场主体在利益机制作用下，朝着政府既定的行政目标行进，以实现政府的经济、社会发展战略。例如，20 世纪下半叶以来，世界环境问题日趋严重，为了加强人类对环境问题的研究，与环境相关的水奖、环境奖便应运而生。曾被水污染严重困扰的瑞典政府，由于设立了水奖，每年都能得到来自世界各地的大量的有关水的科学思想、科学方法及技术方面的资料，使该国水污染的治理获益颇多。^① 再如，1992 年春季，珠海市为落实“科学技术是第一生产力”的方针，对迟元斌、徐庆中等科技人员给予了几十万元的重奖，这是新中国成立以来我国政府给予科技人员的最高奖赏。四个月内，就有 2000 多名科技人员登门造访，其中有数百名是国外归来的留学生。^②

第二，有助于实现资源优化配置。经验表明，只有行政相对人最为准确地知晓自己的资源优势、能力大小和利益所在，强制性“一刀切”式地分配资源只能造成资源配置的低效和浪费。行政奖励为行政相对人行为选择提供了某种利益驱动机制，但是，行政相对人是否按行政主体意愿作出某种行为则主要取决于其个人意志，行政相对人可以根据奖励

① 参见陈发俊：《科技奖励的社会功能》，《科研管理》1998 年第 1 期。

② 参见赵振宇、田立廷主编：《激励论——发掘人力资源的奥秘》，华夏出版社 1994 年版，第 2 页。