

地方政府为何会推进举报式执法?

万江 李璇

摘要: 举报式执法因其兼具工具价值和民主价值,被地方政府在社会管理时所选择应用。我国地方政府在举报式执法手段的选择与治理方式方面存在显著的地区差异性,以150787份通过公民举报而推进的行政处罚案件为研究对象,通过对中国各地区2015—2021年的面板数据进行测算与研究发现,地方财力、地方执法压力以及公众参与需求,是地方政府选择与公众进行合作、采取举报式执法治理手段的重要考量因素。此外,地方举报制度建设能够显著促进地方政府选择举报式执法,并提高合作治理程度。在下一阶段的中国社会治理改革中,地方政府应建立科学的举报奖励制度,促进政社合作,以举报式执法之优势缓解行政资源匮乏与政府信息不对称的治理问题。

关键词: 举报式执法; 合作治理; 行政处罚; 实证研究

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.01.005

一、问题的提出与文献回顾

根据制度经济学理论,官僚政府或任何大型组织往往会陷于已有权力和信息不对称的陷阱^①。20世纪90年代以来,后工业化进程开启,社会治理进入了主体多元化时代,为应对全球性问题的挑战,弥补政府监管失灵,克服传统垂直型、单向度国家统治方式的不适应,合作治理的学术探讨和实践开始成为广泛探讨的热点问题。面对政府和市场在社会治理中频频陷入危机的客观情况,无论是传统的政府,抑或是企业、社会组织、普通公民,都希望将“社会”纳入现代治理体系中。作为典型的合作治理实践,通过公民举报,获取违法信息并进行查处的举报式执法成为地方政府的选择。

举报式执法是指政府与社会第三方等众多行动主体互相合作,通过公民举报的方式获取违法信息后对违法行为进行查处的一种治理手段,它在为实现政府公共治理目标,发现社会问题并进行公共事务管理方面发挥了重要作用。党的十八大以来,“放管服”改革纵深推进,市场经济的进一步发展要求政府直面更加复杂的经济发展问题,传统的命令-控制型管理体制被逐渐改变,政府治理体系的现代化水平也逐渐提高,举报式执法被政府所选择与重视,不仅缓解了行政资源匮乏与官僚机构信息不对称等问题,还促进了公平、有序的竞争市场构建。

我国对于举报式执法的实践应用远比合作治理理论研究要来得早一些,地方政府对举报式执法的实践探索具有广泛性,从食品安全、质量监管到反垄断、环境保护,均能看到其应用与实践。从2015年起,我国因举报而推进的行政处罚数量逐年增长,从相对占比的数据上来看,举报式执法案件大致保持增长趋势。但通过观察已经公布的通过举报而推进执法的行政案件可以发现,我国举报式执法的应用具有显著的地区差异性,在不同省份之间举报式执法的相对数量差距较大。有些省份积极与公民合作,回应公众需求,全面而深入地推进举报式执法,例如吉林、上海等地,举报式执法的数量占比均达到200%以上;有些省份则反应平平,例如山西、内蒙古、河南等地,举报式执法的数量占比不足

基金项目: 重庆市社科基金重大项目“成渝地区双城经济圈市场一体化发展的法治保障研究”(2020ZDSC06)。

作者简介: 万江,西南政法大学经济法学院教授,博士生导师(重庆 401120; wjiangswupl@163.com);李璇,西南政法大学经济法学院博士研究生(重庆 401120; 13883187946@163.com)。

^① 罗纳德·哈里·科斯、王宁:《变革中国——市场经济的中国之路》,徐尧、李哲民译,北京:中信出版社,2013年,第256页。

50%。对这一差异性进行思考,我们发现,地方政府并非毫无逻辑地对举报式执法进行运用,探索影响地方政府选择举报式执法手段的因素,能够厘清地方政府选择举报式执法的原因,进而有针对性地回应如何促进我国地方政府积极推进合作治理的上位问题。

学界对举报式执法的研究常从举报式执法机制建设与举报激励的视角展开。在西方国家,举报式执法(或称之为吹哨人计划,Whistleblower)已经被广泛应用在多部门领域,这使违法行为对社会与现有制度的腐蚀性大为降低。美国证券交易委员会的吹哨人计划更是被认为是游戏规则改变计划,产生了变革性影响^①。但已有的举报式执法实践与制度建设在举报人保护方面仍存在严重缺失^②,吹哨人遭受着社会、心理和经济上的压力与伤害^③。政府应当在举报人保护中扮演重要地位^④。除此以外,在机制建立方面,有国外学者认为,对被举报主体进行调查或处理的前提是举报人报告违法信息的行为应当是合理合法及负责的^⑤,这需要在举报式执法相关的制度建设中予以重视,制度建设的关键是对举报人的激励,从成本-收益角度分析举报奖励的制度设计^⑥以及对美国证券交易委员会举报奖励的针对性讨论^⑦均是国外研究的重点。但也有许多学者从合作治理的角度反向提出了对举报式执法的担忧:举报式执法的过程充满挑战^⑧,往往会产生大量的冗余信息,同时,这种治理手段会在很大程度上模糊公私界限^⑨。对于政府选择“举报式执法”治理手段的治理成效及进一步的改革方向,我国学者也有研究。有学者认为,举报式执法的本质是公权力主体对民间信息的获取,对于尚未发生、即将发生的潜在违法行为来说,均产生了震慑与遏制作用^⑩;监管权力经由举报渠道的建设而下移,弥补了官僚政府信息不对称的缺陷。举报式执法背后的法治化建设,直接构建起了政府权力治理与公众信息支持的合作治理格局。还有学者从法解释学视角对食品安全领域中的举报式执法与制度完善进行探讨^⑪。从法对策学角度来看,有学者认为举报式执法在本质上是一种信息交易,交易价格由举报人的贡献大小、执法机构对执法信息的需求程度和信息拥有者供给意愿的大小共同决定^⑫。

从整体来看,国内外现有文献对于合作治理理论及其所指导下的举报式执法研究仍处于理论探索阶段,存在研究空白。首先,现有研究缺乏对于何种因素会影响政府在公共问题治理时选择与公众进行合作的深入探讨,缺少对政府所面临的多重因素的精准识别,忽视了质性分析下的相关关系考察。其次,现有研究缺少对合作治理理论下具体制度与实践表现的实证研究,对于微观的实践问题缺少关注,使得治理的宏观理论仍旧停留在说理阶段,尤其是国内研究视角较为单一,缺乏对于合作者行为动机与策略选择的研究。另外,学界对于合作治理与举报式执法是什么的问题,讨论虽然热烈,

① Baer M. H., “Reconceptualizing the Whistleblower’s Dilemma”, *U.C. Davis Law Review*, 2017, 50(5), pp. 2215-2280.

② Vaughn R. G., “State Whistleblower Status and the Future of Whistleblower Protection”, *Administrative Law Review*, 1999, 51(2), pp. 581-626.

③ Moberly R. E., “Sarbanes-Oxley’s Structural Model to Encourage Corporate Whistleblowers”, *Brigham Young University Law Review*, 2006, 2006(5), pp. 1107-1180.

④ Kwok D., “The Public Wrong of Whistleblower Retaliation”, *Hastings Law Journal*, 2018, 69(4), pp. 1225-1270.

⑤ Samuels A., “The Whistleblower”, *Medico-Legal Journal*, 2013, 81(2), pp. 77-81.

⑥ Givati Y., “A Theory of Whistleblower Rewards”, *Journal of Legal Studies*, 2016, 45(1), pp. 43-72.

⑦ Rose A. M., “Calculating SEC Whistleblower Awards: A Theoretical Approach”, *Vanderbilt Law Review*, 2019, 72(6), pp. 2047-2086.

⑧ Kossman C. M., Behagel J. H., Bailey M., “Action and Inertia in Collaborative Governance”, *Marine Policy*, 2016, 72, pp. 21-30.

⑨ Rosenbloom D. H., Piotrowski S. J., “Outsourcing the Constitution and Administrative Law Norms”, *The American Review of Public Administration*, 2005, 35(2), pp. 103-121.

⑩ 张芝梅:《清白与信任:乡土治理安排的信息经济学解读》,《法律科学(西北政法大学学报)》2010年第1期。

⑪ 章志远:《食品安全有奖举报制度之法理基础》,《北京行政学院学报》2013年第2期。

⑫ 应飞虎:《食品安全有奖举报制度研究》,《社会科学》2013年第3期。

但仍然莫衷一是,学术争论广泛存在。最后,对于合作治理与举报式执法治理模式是否适宜不同的政治体制以及是否总是能够取得有效治理成果等探讨有较大争议。

本文的边际贡献在于:第一,文章选择了举报式执法对政社合作关系进行实证研究,这是学界较少关注的。之所以选择举报式执法是由于该类执法实践充分体现了政社合作治理的理念与要求,同时,通过举报推进的行政实践可以以定量研究方式对政府行为选择进行考察。第二,本文从数据与方法的角度出发,以地方政府为切入点,对地方政府在何时会选择举报式执法对社会进行管理这一具体问题进行深入探究。我们引入了地方举报制度建设、地方财力、地方政府执法压力、公众参与等指标,以“因公民举报而推进的行政处罚率”作为被解释变量构建回归模型,为政社合作的研究提供新的实证思路与方法。

本文接下来的结构安排如下:第二部分将对影响地方政府进行举报式执法的多重因素进行探讨。第三部分将根据实证研究需求构建模型,确定研究数据,对相关数据进行分析。第四部分将在前述论证的基础上,提出我国政府举报式执法及合作治理的未来变革选择,并总结全文。

二、影响地方政府推进举报式执法的因素分析

相较于单纯的私人执行或是公共行政管理,合作治理模式可以被称得上是“社会治理的第三条道路”,可供政府在进行管理转型时选择。我国地方政府在举报式执法的选择上具有差异性。那么,政府在面临哪些情况时会选择从公民处获取市场违法信息呢?更一般化的问题在于,哪些因素会影响地方政府选择合作治理而非“单打独斗”呢?

(一)地方举报制度建设

地方举报制度建设是地方举报式执法拥有可置信性的原点,同时是规范地方政府依法采取举报式执法手段的关键一环。作为地方性知识,其可以通过较小的成本实现地方合作治理领域法律产品的科学性供给^①。地方举报制度以规范性、前提性、形式化、标准化以及更具可信性的方式激励民众的举报行为,进而影响地方政府行政行为,使政府最终选择举报式执法手段进行社会治理。地方举报制度建设通常是对中央制度精神的回应与延伸,2014年,原国家工商行政管理总局发布了《工商行政管理部门处理消费者投诉办法》(以下简称《投诉办法》,现已失效),正式确立了市场秩序规制领域消费者投诉、举报制度。机构改革后,原国家工商行政管理总局变更为国家市场监督管理总局,于2019年发布了《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》(以下简称《暂行办法》),并于2021年与财政部联合发布了《市场监管领域重大违法行为举报奖励暂行办法》(以下简称《举报奖励办法》)^②。为了回应与贯彻举报制度的实施,地方上以《投诉办法》《暂行办法》《举报奖励办法》为蓝本,结合本地实际情况建立相应的举报制度及配套措施,进而推进了地方举报式执法的水平。例如,在地方上,海南省于2022年出台了《海南省市场监管领域重大违法行为举报奖励暂行办法》,之后,陕西省、天津市、安徽省、江苏省、重庆市及浙江省等地相继出台市场监管领域的举报制度实施细则^③,在地方上统一了举报奖励

① 克利福德·吉尔兹:《地方性知识:事实与法律的比较透视》,邓正来译,载梁治平编:《法律的文化解释》,北京:生活·读书·新知三联书店,1994年,第126页。

② 参见《工商行政管理部门处理消费者投诉办法》(中华人民共和国国家工商行政管理总局令第62号)(现已失效)、《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》(国家市场监督管理总局令第20号)、《市场监管领域重大违法行为举报奖励暂行办法》(国市监稽规〔2021〕4号)。

③ 参见《海南省市场监管领域重大违法行为举报奖励暂行办法》《陕西省市场监管领域重大违法行为举报奖励实施细则》《天津市市场监管领域重大违法行为举报奖励暂行办法》《安徽省市场监管领域重大违法行为举报奖励实施细则(试行)》《江苏省市场监管领域重大违法行为举报奖励暂行办法》《重庆市市场监管领域重大违法行为举报奖励实施细则》《浙江省市场监管领域重大违法行为举报奖励实施细则》。

标准,规范了举报奖励程序,促进地方举报式执法水平的提高;浙江省杭州市在2019年修订了《杭州市危害食品安全行为举报奖励办法》,为食品安全方面的举报奖励之范围、条件、标准、程序以及举报人保护等做了细致规定,使得杭州市食品安全领域举报制度更加规范化,举报式执法更加常态化;山东省临沂市为全面建立社会监督工作机制,拓宽监管覆盖面,提高治理的精准度与穿透力,出台了《临沂市安全生产举报管理规定》与《临沂市安全生产举报奖励试行办法》,使得临沂市投诉、举报工作有章可循。在已有的规范制度下,临沂市的举报投诉回复率达到了100%,并且坚持严格监督、制度促动的监督机制,将举报奖励的处理纳入行政机关年度考核,举报式执法取得了初步成效^①。由此可见,当地方有举报专门制度建立时,政府更会依法选择举报式执法手段。

地方举报制度建立与发展凸显了现代地方立法的民主价值,满足公民对法治秩序的期待,在一定程度上更能提高本地居民接受政府合作意向的可能性。地方举报制度建设使辖区的公民有法律依据保护自身的日常正义、切身利益以及其他社会公共利益,地方公民对社会管理的直接参与将变得更有可能、有效和便捷。而由于此时“信息损减”与“收集成本”的大幅降低,依法行政的治理要求与制度指引也将会进一步促进政府选择举报式执法。

(二)地方财力

地方财力会影响地方政府行为选择,地方财力强盛会显著提高单位社会性资金的使用效率^②,且在高财政自给能力下,地方政府支出偏好显现出向基本公共服务靠拢的趋势^③,从我国政府资源来看,东部地区地方财力的强盛以及高财政自给率使得东部整体公共服务水平较高,而在欠发达地区的发展型政府,例如山西、江西等地,公共服务水平则较低。依照这一逻辑,地方财力的强盛将会激励地方政府从多方面关注并提升公共服务质量,提高人民福祉,进而采取更为合理的治理模式进行社会管理。

但在举报式执法的选择上,这一逻辑并非完全适用。地方财力的强盛,有可能会对政府举报式执法选择有负面效果,这一结论可以从我国已有的“合作治理”实践中窥见。以我国温岭“参与式”预算为例,财政压力是促进政府接受通过民主恳谈实施“参与式”预算的主要原因,这表明,政府在财政压力较大的情况下,更会选择和公民进行合作,采取举报式执法手段。可能的原因包含以下两点:一方面,地方政府的财力会直接影响行政资源的投入。我国行政资源整体上存在稀缺性,行政人员、行政资金支持、依法制定的行政规章等均供给不足,这使得在面对更为复杂的社会治理时,行政资源的投入不足是治理效能不理想的主要原因。例如,市场主体与秩序规制一般由市场监管部门行政机关工作人员全权负责,但随着经济社会发展,基层人少事多的矛盾凸显,不利于发挥行政机关执法的专业性与积极性。为此,市场监管部门转而选择并持续强化举报式执法模式的应用,以缓解违法案件大量增加与行政资源投入不足的矛盾。浙江省杭州市的食品安全举报同样符合这一规律,虽然杭州市作为经济较为发达的城市,财政压力总体较小,但食品领域的实际从业者数量非常庞大,政府的行政资源投入与其相比力量十分有限,因此,杭州市从2016年起在食品安全领域广泛应用举报式执法手段,激励政社合作,杭州市的举报式执法模式在全国范围内都具有先驱效应。再如,地方基层综合执法部门由于工作复杂繁多,行政资源与人员的匮乏相较于其他部门更为严重,因此,多地的综合执法部门

① 参见山东省《临沂市安全生产举报管理规定》与《临沂市安全生产举报奖励试行办法》,《答记者问:临沂市建立专班、制定专案、明确专人、全方位、全要素、全链条抓好投诉举报的接收、处置和结果运用》, <https://sdwxw.iqilu.com/share/YS0yMS0xMzA0NzAzNQ.html>, 访问日期:2023年5月21日。

② 赵海利、童光辉:《地方财政自主率、社会性支出与城乡收入差距——基于1995~2014年省级面板数据的经验分析》,《经济社会体制比较》2017年第2期。

③ 郑垚、孙玉栋:《转移支付、地方财政自给能力与基本公共服务供给——基于省级面板数据的门槛效应分析》,《经济问题探索》2018年第8期。

通常选择通过举报式执法来规制违法行为^①。可以发现,如果行政资源不足,行政效率低、效果差时,与公众合作是政府的重要选择,若情况相反,控制-命令型治理仍是最具经济价值的治理方式,政府合作意愿便会下降。另一方面,判断地方财力的关键是地方财政的独立性及独立程度,而地方财政的独立性及独立程度需要观察地方政府的财政收入主要来源于当地政府税收还是上级政府的财政转移。当前我国财政收益最大化逐渐成为支配地方政府行为的主导逻辑^②。1994年分税制改革后,我国地方政府面临财政压力和预算约束硬化,非国有经济比重的增长对于改善财政状况有着显著作用。在发达地区,财政收入主要来源于地方企业税收,这进一步影响了地方政府激励机制,为持续增强地区竞争力,发展地方经济,保持地方财政的独立性和可持续性,减少地方财政压力,地方政府必须对地方收入主要来源的关键贡献者——企业进行保护。通过举报来查处企业的概率变小,由举报所推进的行政处罚将会变少。由此可见,地方财力可能对地方举报式执法有着负向的影响。

(三)地方执法压力

除地方制度建设与财力外,地方政府执法压力同样是需要考虑的因素。我们可能会天然地认为执法压力大的地区,应选择举报式执法来缓解执法压力,但实际情况可能并非如此。例如,山东省采取举报式执法的出发点,是期待公众的举报可以弥补政府监管“看不到”与“管不细”的问题,在2020年之前,山东省安全生产领域的举报案件仅有6件,执法压力在一定行政资源投入的客观情况下一直较小,选择举报式执法后,山东省仅在该领域便处理了近两万件违法案件;另外,对司法鉴定中的虚假宣传、支付回扣等不正当行为的举报执法中也体现出这样的规律,该领域近些年的投诉举报率始终保持在7‰的低水平,因此在2010年、2013年、2017年以及2019年均对举报式执法予以了大量关注。举报式执法的选择逻辑正是来源于此:执法压力较小的地区,可能更容易选择举报式执法,这是因为我国合作治理模式下的政府与公民合作,本质上属于双方的信息交换行为^③,但公民不具有直接“执法”的权力与能力,最终的处理工作仍需要政府来完成,在我们对各地市场监督管理部门和环境保护部门进行的调研中发现,在接受公民举报后,行政人员需要完成接收、分案、现场勘查、调解、回复、归档、回访等一系列工作,政府执法压力非常之大。除此之外,公民所提供的信息良莠不齐,如地方政府未能谨慎考虑直接作出应用举报式执法的行为选择,可能会带来“不可承受之压力”。例如,在我国盛极一时的打击“黑车”运动式执法中,通过高额悬赏的方式,赏出“职业钓鱼族”出现,虚假治理信息使得行政部门执法资源进一步分散,压力进一步增加。因此,面对目标考核责任制的行政压力与公民合作水平低下的客观情况,在一定的行政资源下,执法压力越大的地区,不仅不会更多关注公民所提供的信息,且可能会直接选择减少举报式执法的应用。

(四)公众参与的需求

从公众角度来看,公众之间所形成的利益群体会寻求接近政府机构中重要的决策环节,从而形成不同利益群体之间的博弈,迫使政府选择与接纳合作治理。公众通过广泛参与,对政府治理水平进行考察与评估,并通过“质询”方式使政府尽可能回应问责,选择适合本土的治理方式。由此看来,公众参与社会治理的需求会影响政府对之后的治理改变策略。

我国现有的举报式执法实践便充分说明了这一现象,以环境保护为例,环境问题一直是公众非常关注的领域,基于对美好生活环境的需求,公众对环境污染治理的参与需求度非常高,这直接促进了地方政府在环境治理工作中建立完整的举报式执法机制。例如,在中央生态环境保护督察中,为回应公众反映的违法现象,积极处理环境问题,河南省平顶山市仅仅在一个月就交办了举报问题226

① 《我市举行“侵占城市道路、违法停放车辆”行政处罚权移交新闻发布会》,http://wb.lhrb.com.cn/html/2020-04/29/content_79532.htm,访问日期:2023年5月21日。

② 郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》2012年第5期。

③ 吴元元:《公共执法中的私人力量——悬赏举报制度的法律经济学重述》,《法学》2013年第9期。

件,并且在整改过程中专设了环保举报热线,同时通过各种渠道,将整改情况主动、及时向社会公开,加大回访力度,以更好地接受群众问责与监督^①;再如,我国市场监管体制改革后,公众参与的诉求持续增长,在食品安全、市场公平竞争、反垄断等方面的诉求和监督力度逐渐增加,为回应并缓解社会问责压力,市场监管总局积极采取举报式执法手段,通过统一公众诉求渠道和处理模式,优化处理流程,提升服务公众效能等方式回应消费者的痛点难点,消除日常监管的盲区;在能源监管领域,我国能源管理部门设立了能源监管举报平台,打通公众参与能源监管的民生渠道,通过与公众广泛密切的联系对能源问题进行全方位的监管,在能源监管领域取得了良好效果;在地方上,山东省2023年首次在安全生产领域采取了举报式执法治理模式,这一选择主要是回应并解决地方举报实践中广泛存在的公民举报无路、投诉无门的实际情况,是真正为了满足公众需求,积极缓解公众参与的反向压力,破解和拆除阻隔在公众和举报渠道间的“玻璃门”和“隐形壁”而设计的治理模式^②;湖南省永州市的举报式执法走在全国前列,这是因为永州市的公众参与非常广泛,从环境影响评价到市场规范化治理,众多领域均能看到公众参与的实践。为进一步回应公众关切与需求,从2020年后,永州市政府通过建立举报平台来正面解决举报渠道不畅通、处理不及时的问题,不仅设立了官方举报通道,而且通过多种方式提高举报案件执法水平,多项推进举报式执法的措施使永州的消费环境质量大大提升^③。

由此可见,当公民关注政府的治理水平,积极投身于对政府治理的监督与评估时,将会促进公众参与需求的产生,反推政府采取更为积极与适合的治理政策,加快举报式执法的形成。

综上所述,本文对政府在何种情况下会选择举报式执法提出以下假设,并将通过统计学分析验证假设是否成立:

H₁:地方举报制度建设与完善会促进地方政府依法选择举报式执法进行社会管理。有举报制度建设的地区,举报式执法案件相对占比较多,政社合作程度较高。

H₂:地方财力对地方政府选择举报式执法具有显著的负向影响。地方财力越强盛,其地方政府就会更少地选择举报式执法进行社会管理。

H₃:地方执法压力对地方政府选择举报式执法具有显著的负向影响,执法压力越小的地区,地方政府越会关注并选择举报式执法。

H₄:公众参与的需求对地方政府选择举报式执法有正向作用,一个地区公众参与意愿越高、范围越广泛,越有可能促使政府选择举报式执法。

三、模型、数据与实证分析

(一)模型构建

为考察地方政府在何时会选择举报式执法模式,本文构建了以下回归函数:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + \beta_2 Z_{it} + \mu_t + \epsilon_{it}$$

其中, Y_{it} 是各省份在指定年份 t 的举报式执法样本数量, X_{it} 是核心解释变量。 β_1 是可能的影响因素之系数,这是我们最为关心的数据,其经济含义是本模型中的各影响因素对地方政府举报式执法之影响。如果其是正向且显著,那么证明该因素对政府举报式执法起到了促进作用;如果是负向且显著,

① 《生态环境部:建立完整机制保障群众举报的环境问题事事有结果》, https://kepu.gmw.cn/eco/2022-07/06/content_35864644.htm, 访问日期:2023年10月26日。

② 参见《山东省安全生产举报受理办法》,《答记者问|山东出台全国安全生产领域首个举报受理专项制度规定》, https://www.sohu.com/a/665439630_121106991, 访问日期:2023年5月21日。

③ 《永州市消费维权新闻发布会答记者问实录》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1693905621568008420&wfr=spider&for=pc>, 访问日期:2023年5月21日。

那么证明该因素可能会抑制政府做出举报式执法的行为选择;如果估计结果在统计学上不显著,则证明该因素与政府是否选择举报式执法没有统计学上的关系,即该因素不在政府举报式执法选择时的考量范围。 Z_{it} 是一系列控制变量, μ_i 用于控制固定效应,以解决遗漏变量问题, ε_{it} 为随机误差项。

(二)数据来源及选择

1.被解释变量。对于地方政府推进举报式执法的数据构建,我们使用以公民举报而推进的行政处罚案件占地方全部行政处罚案件的比率作为代理变量。和裁判文书不同的是,行政处罚案件并非全部上网,且信息来源不一,为避免数据的缺漏,保证数据的准确性,关于本文中因公民举报而推进的行政处罚样本数据,我们搜集了“信用中国”“威科先行行政处罚数据库”“北大法宝行政处罚数据库”以及“中国市场监管行政处罚文书网”的行政处罚数据,并使用“举报”“投诉”“检举”等关键词对数据进行了筛选^①。对于核查工作的进行,我们从两方面切入:一方面,利用这些数据库进行相互核查;另一方面,通过地方政府官网上公布的行政处罚数据进行二次核查。通过核查最终确定了全国除西藏自治区、新疆维吾尔自治区及青海省的28个省份(直辖市、自治区)2015—2021年共150787条内容完整、信息翔实可用的数据,以公民举报而推进的行政处罚率的计算方式为各地每年以公民举报而推进的行政处罚数量占各地每年全部行政处罚数量的比值^②。我们的数据相比先前研究来说,避免了数据不全面的问题,相对较为完整与准确。

尽管如此,由于地方政府信息公示程度的不同,我们也必须承认本文所搜集的数据只能作为举报式执法数据的“样本”,获取的数据与真实社会中的行政处罚数量有所偏差,但本文所使用的被解释变量为通过举报所推进的行政处罚数量在全部行政处罚数量中的占比,是一个相对数量而非绝对数量,降低了不同地区行政处罚信息公开程度的影响,因此,这种情况应当不会对分析结果造成系统性偏差。

2.解释变量。为考察地方举报制度建设对地方政府举报式执法选择的影响,我们搜集了各地与举报直接相关的地方性法规1件、地级市地方政府规章2件与地方规范性文件1200件,文本信息均来自北大法宝法律法规数据库,并使用地方政府门户网站的法律法规公示栏目进行核查。其中地方性法规是由地方人大及其常委会依法颁布的,广东省在书报刊、电子出版物领域出台了举报相关的专门地方性法规;地方政府规章是由地方人民政府根据法律、行政法规和地方性法规所制定的,与举报直接相关的地级市地方政府规章有2件,分别是《杭州市危害食品安全行为举报奖励办法(2019修改)》和《葫芦岛市环境违法行为和环境隐患举报奖励办法》。地方规范性文件虽法律层级较低,但仍具有范围内的约束功能,对地方政府行为选择具有影响,因此,将涉及举报制度的1200件地方规范性文件同样纳入本文考察范围内。我们根据已有文件,并综合考虑文件出台的时间、文件涉及的领域与内容,为各地举报制度建设设置虚拟变量,赋值工作涉及三种情况:当该地在该年有举报专门制度的建立时,赋值为1,此前的年份由于没有举报制度的建立,则赋值为0,在此之后的年份,如文件未失效,那么均赋值为1,如文件失效,则在失效年份及其之后赋值为0;如果某地一直未有举报制度的建立,则所有年份赋值为0;如果某地只有个别领域建立了专门举报制度,由于不具有代表性,则所有年份均赋值为0。

对于地方财力的测算,我们使用了地方财政自给率这一指标,该指标通常是指地方一般公共预算收入占地方一般公共预算支出的比重^③。借鉴已有文献的公式与方法,我们收集了2015—2021年省

① 从严格意义上讲,“举报”“投诉”“检举”并非同一概念,但在我们的核查过程中发现,现有文书并未严格区分这些概念的不同,为避免数据的遗漏,我们对这些关键词均进行了筛选。

② 本文数据不包含西藏自治区、新疆维吾尔自治区与青海省三省(自治区)的数据,这是因为通过数据查询,我们发现三地数据非常之少,为避免极端值对研究的影响,故将三地数据剔除。

③ 2008年以来,我国一直采取积极的财政政策,保持一定强度的公共预算支出是其明显特点。但受世界金融危机冲击,我国整体经济发展进入中低速增长轨道。经济下行压力增加,财政收入呈现逐年放缓的趋势,但各地民生和债务支出有增无减,从整体上来看,我国地方的财政自给率呈现下降趋势。

级地方一般公共预算收入数据、一般公共预算支出数据,以此计算出各地区的财政自给率。数据来源于各省级地方人民政府官方网站的政府信息公开栏目,并使用能够客观反映全国各地财政工作情况的《中国财政年鉴》进行数据核查和补充。

对于地方执法压力的测算,我们选择以地方年行政处罚案件数除以地方本年GDP总值的结果作为代理变量,这是因为,在目标管理责任制下,地方政府工作聚焦于结果实现上,通常以量化指标的方式分解地方政府考核内容^①,因此,执法压力的直接体现是行政人员“干多少活”。同时,考虑到我国地方经济水平差异较大,使用除以地方本年GDP总值的方式对数据进行处理,可以最大程度地消解地方差异。综合考察政府执法压力的表征与数据的可得性,我们最终选择了年行政处罚案件数除以地方本年GDP总值进行测算。地方年行政处罚案件数的数据来源与被解释变量数据来源一致,最终共计过滤出2035万余条完整可用的数据,地方本年GDP数据来源于《中国统计年鉴》国民经济核算部分。

对于公众参与需求来说,我们使用因政府行为而引发的行政诉讼数量作为公众参与需求的代理变量。这是因为,公民对社会与公权力组织的实际参与与监督是公众参与需求的重要指标,其所产生的社会问责压力对政府的选择有着重要影响。现有文献大多数将互联网接入数或移动电话数等作为公众参与与监督并影响政府行为的因素,但以此种方式确定公民参与程度稍显偏颇,其具有较强的个人偏好信息^②。因此,借鉴已有的更契合本文研究内容的方法^③,我们搜集了因政府行为而引发的行政诉讼数量作为公众参与与监督的代理变量,某地涉及的行政诉讼数量越多,则在一定程度上证明公民对政府行为的监督越深入,公民参与需求也就越高,这得益于《行政诉讼法》的法治保障,同时也是推动政府进行举报式执法选择的外部拉力。我们的数据来源于中国裁判文书网官方网站,同时使用北大法宝“司法判例”数据库与威科先行数据库进行数据核查。

3.控制变量。举报式执法的关键主体是政府与公民。有研究表明,人口数量与增长对经济发展与政府治理均有影响^④。同时,我们在观察举报式执法的数据时发现,基于对各类市场违法行为信息获取的难易水平以及与公民生活密切的相关程度,公民的举报事项大多集中于生活服务消费、交通运输、环境保护、税务等领域,这几类领域与我国第三产业的发展息息相关,地方第三产业的快速发展激励了公民举报行为,同时对地方经济增长和税收的增加具有重大贡献,其所产生的信息类要素的数量和价值较大,影响地方政府选择不同治理模式^⑤,因此,我们将第三产业发展纳入考量范围。另外,市场化指数要素也是导致地方政府在面对地方经济问题时做出不同选择的重要考量^⑥。

地方人口数量数据来源于《中国统计年鉴》人口部分;第三产业的发展我们使用第三产业增加值占地方GDP的比重作为代理变量^⑦,数据来源于《中国统计年鉴》国民经济核算部分;地方市场化指数来源于《中国分省份市场化指数报告》,由于现有数据只更新至2019年,2020—2021年的市场化指数我们参照已有研究推算得出^⑧。

① 梁玉柱:《压力型体制下基层政府的调适行动与社会治理的行政化》,《社会主义研究》2018年第4期。

② 徐翔:《新浪社会新闻传播中的“情绪偏好”效应与特征研究——基于新浪社会新闻的网络挖掘与实证分析》,《国际新闻界》2017年第4期。

③ 韩万渠:《行政自我规制吸纳法治压力:地方政府信息公开绩效及其生成机理》,《中国行政管理》2020年第7期。

④ 蒋若凡:《人口发展政府治理研究——以四川为例》,西南财经大学博士学位论文,2010年。

⑤ 徐明华:《产业风险特征、政府行为与增长方式转变》,《浙江社会科学》2005年第4期。

⑥ 周业安、赵坚毅:《市场化、经济结构变迁和政府经济结构政策转型——中国经验》,《管理世界》2004年第5期。

⑦ 自2014年以后《中国统计年鉴》国民经济核算部分将“各产业产值”更改为“各产业增加值”,现为统一标准,因此,现有研究一般采用“各产业增加值/地方GDP”来表征各产业产值占比。

⑧ 由于最新的《中国分省份市场化指数报告》没有报告2020年及2021年的相关数据,我们采用上年指数加上前3年指数增加值的平均数的方法对2020年及2021年的数据进行推算。参见杨兴全、曾春华:《市场化进程、多元化经营与公司现金持有》,《管理科学》2012年第6期;吴娜、于博、王博梓:《市场化进程、创新投资与营运资本的动态调整》,《会计研究》2017年第6期。

具体的变量说明及变量基础数据如表1所示,为避免变量间取值差异大以及极端值的影响,使文章数据尽可能不受非线性关系、异方差性、非平稳序列等问题干扰,我们在之后的讨论中对相关数据取对数进行分析。当然,我们的研究符合统计学要求,对于虚拟变量以及有合理负数的变量未取对数。同时,我们的数据经过了Stata15.1的多重共线性检验,所采取的方法是方差膨胀因子(variance inflation factor, VIF)检验。自变量VIF值按照变量选取的顺序分别是1.23、1.53、1.46、2.87、2.98、2.21、1.29,根据统计学原理,VIF值越大,多重共线性越严重,一般认为VIF值大于10时,存在严重的多重共线性问题。更加严格的数值是,当VIF值大于5时,需要斟酌多重共线性问题。文中各变量VIF值均小于5,我们的数据不存在需要处理的多重共线性问题^①。

表1 变量说明

变量		变量解释	观测组	均值	最大值	最小值
被解释变量	举报式执法	因公民举报而推进的行政处罚数量(样本)/ 地方年行政处罚案件处理数量(样本)	196	0.012	0.12	0
解释变量	地方举报制度的建设	有举报制度建立=1,未有举报制度建立=0	196	0.54	1	0
	地方财力	地方一般公共预算收入数据/一般公共预算支出数据	196	0.49	0.93	0.21
	地方执法压力	地方年行政处罚案件处理数/地方GDP	196	2.42	18.19	0.134
	公众参与与监督	因政府行为而引发的行政诉讼(件)	196	6512	36817	479
控制变量	人口数量	地区人口数(万人)	196	4877	12684	684
	第三产业发展	第三产业增加值/地方GDP	196	0.514	0.839	0.388
	地区市场化指数	中国分省份市场化指数	196	6.718	20.384	-0.247

(三)描述性统计

从表1的整体数据来看,我国地方政府举报式执法数量占执法总量的比率总体不高,表明我国地方政府对于举报式执法的选择较为谨慎;同时,地方举报制度建立的均值是0.54,证明我国地方举报制度并未做到全覆盖,未来的制度建设还有很大的完善空间;除此以外,地方财力、地方执法压力以及公众参与与监督等指标均有显著的地区差异性。

从地区指标来看,在绝对数量上,经济发达地区通过举报推进行政处罚的数量更多,例如浙江、上海、江苏、广东等地,但如上文所说,由于我国各地区经济状况和信息公开与披露程度的不同,绝对数量较大并不意味着该地政府更有意愿选择举报式执法手段去推进社会管理。相反,通过相对占比数量来看,政府通过举报对违法行为进行打击的案件占比较小。如图1所示,广东省通过举报推进行政处罚数量只占到当地所有行政处罚总量的11‰,浙江省作为我国经济发展名列前茅的省份,举报式执法的相对占比也仅达到了87‰,这一数据在江苏、北京等经济发展较为领先的地方仍然不算很高,虽然上海市的举报式执法占比排名相对靠前,但由举报所推进行政处罚率在经济体量较大的社会背景下并不突出,与其经济发展水平并不匹配。反观吉林、甘肃、宁夏等一般意义上的非发达地区,相对占比数量则较高,也从侧面反映了在地方财力较弱、执法能力较弱的地区,地方政府更有可能选择并推进举报式执法。

从涉及领域的微观数据来看(如图2所示),近些年,对市场主体与秩序进行规制的监管部门多选择使用举报式执法手段对违法行为进行打击,这主要是由于市场监管工作涉及市场中的各行各业,监管事

^① 贾俊平、何晓群、金勇进:《统计学》(第7版),北京:中国人民大学出版社,2018年,第275页;陈强:《计量经济学及Stata应用》,北京:高等教育出版社,2015年,第173页。

项繁多。面对市场经济的急速发展,加之政府监管的行政资源匮乏,在市场监管领域选择举报式执法,是实施有效的可行选择。其次多运用举报式执法的领域是公共安全,这是因为举报式执法根植于社会,具有广泛的公众基础,而公共安全是涉及公众生存与生活的关键领域,运用社会力量打击违法犯罪行为具有快速性、便捷性以及可操作性特点,举报式执法手段的运用在公共安全领域为保证公民的正常生产生活发挥了重要作用。除此以外,在环境保护与交通管理方面也多运用举报式执法进行规制,主要缘于环境污染行为与交通违法行为具有更强的隐蔽性、私密性,且所发生的违法行为可能会严重危及公共利益,如通过举报式执法手段对这些领域进行管理,信息成本与行政成本均会下降。

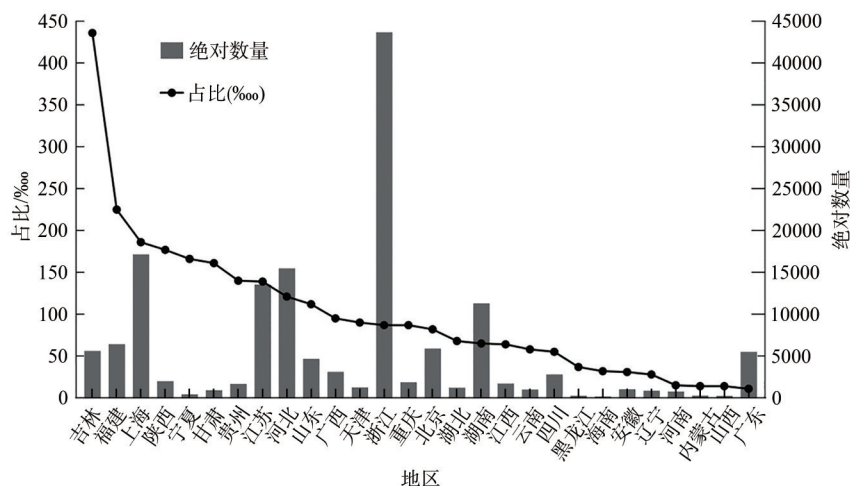


图1 2015—2021年举报式执法数量及其占比的地区对比
(资料来源:作者自制。)

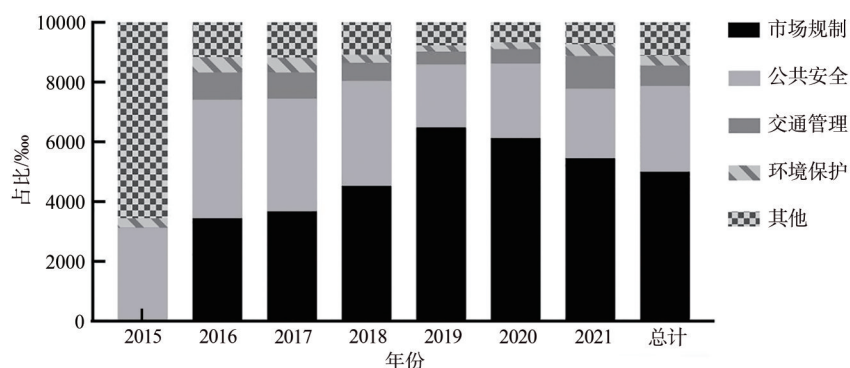


图2 2015—2021年我国各领域因举报而推进的行政处罚数量占比
(资料来源:作者自制。)

纵观行业数据,我们还发现,之所以这些领域多适用举报式执法进行管理,除公权力组织成本-收益上的解释外,还有一个可能的解释是,这些领域均有多部地方规范提供法治保障。在我们收集到的所有地方规范中,涉及市场监管举报的规范,共有547部,而涉及交通管理、公共安全与环境保护举报的规范,各有92部、155部与185部,相比而言数量较多,侧面反映了举报制度的建立会推进政府选择举报式执法对社会进行管理。

(四)实证分析

首先,我们分别对可能会影响政府选择举报式执法的因素进行了回归分析,获得了单因素下的回归结果,如表2所示。

表2 影响地方政府举报式执法选择的单因素分析

举报式执法	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
地方举报制度建设	1.114*** (0.216)				1.489*** (0.216)
地方财力		-0.243 (0.394)			-0.877** (0.352)
地方执法压力			-0.304** (0.135)		-0.631*** (0.126)
公众参与与监督				0.540** (0.216)	0.599*** (0.195)
地方人口数量	-0.324* (0.189)	-0.315 (0.214)	-0.244 (0.206)	-0.848*** (0.279)	-0.456* (0.251)
第三产业发展	-0.010 (0.771)	0.974 (1.051)	1.276 (0.867)	-0.988 (1.017)	1.021 (1.037)
地区市场化指数	0.414 (0.283)	0.556* (0.309)	0.574* (0.300)	0.441 (0.299)	0.553** (0.266)
常数项	-3.966*** (1.366)	-3.221** (1.553)	-3.325** (1.441)	-4.289*** (1.531)	-8.118*** (1.511)
观察组	189	189	189	189	189
R ²	0.153	0.028	0.052	0.059	0.295
固定效应	是	是	是	是	是

说明:括号内的值为标准误,***、**、*分别表示1%、5%、10%显著性水平。

基于 stata15.1 的回归结果表明,如表2第(1)列所示,地方举报制度建设对地方政府选择采用举报式执法进行社会治理有着非常显著的正面影响,其在1%的显著性水平上通过了检验。这表明,如果地方有举报相关的制度规范存在,其所形成的制度压力会使地方政府积极利用举报制度的规定选择举报式执法进行市场秩序规制,这一结论甚至适用于后续的多因素分析,如表2第(5)列与表3中“地方举报制度建设”一行所示:当仅考虑地方举报制度建设这一单因素时,其呈现出显著的正相关关系,我们按照地方制度、地方政府财力与执法压力、公众参与与需求的顺序逐渐将可能的影响因素加入回归模型进行检验发现,地方举报制度均呈现出显著正相关关系,且均在1%的显著性水平上通过了检验,而其他影响因素可能在某一阶段的回归中受到其他因素的影响而降低显著性或丧失显著性。原因在于,如韦伯所指出的那样,政府组织的显著特征是其行为受到科层规则的严格约束,地方举报规则的明确性是地方政府行为选择的关键指引^①。地方制度的建立与法治化的推进对地方政府行为选择具有正向的指引作用。这也进一步表明,良好的地方法治建设在一定程度上可以稳定地促进地方政府治理水平的提高,这样的结论同样为政府治理领域的法治化发展提供了实践证据,我们的结论不仅揭示了地方制度建设对政府行为选择的影响,也证明了地方法治的社会治理意义,为引导地方加快地方举报制度建设,提升现代化治理水平和治理能力提供了启发。

但与此形成对比的是,如表2第(2)列所示,单因素下,地方财力对地方政府举报式执法的选择不存在显著影响。这表明,从政府视角观察,地方政府不会单纯地因为地方财力的强弱而选择举报式执法手段。可能的原因是:一方面,我们天然地认为地方政府财力较强,可能会通过“悬赏举报”这一特殊举报形式进行合作治理,但我们在调研过程中发现,整体上国内悬赏举报的行政执法实践并不完善,现有的举报案件大部分是公民遭受到不法侵害时,为维护私人权益而进行的私益举报,偶有“悬赏”,但样本较少,不具有代表性,这使得悬赏举报的适用“心有余而力不足”,这一原因在一定程度上消解了地方财力对举报式执法的影响。另一方面,在地方财力较弱的地区开展举报式执法将大幅减

① 马克斯·韦伯:《经济与社会》(第一卷),阎克文译,上海:世纪出版集团、上海人民出版社,2010年,第429—452页。

少行政投入与信息成本,但这一观念在地方财力较强的地区仍然适用,这缘于举报式执法及合作治理本身的优势,而非地区的区别,这方面的原因也使得地方政府财力对地方政府合作治理选择的影响变小。

但这是否证明我们之前所提出的假设 H_2 是不成立的呢?答案是否定的。如表2第(5)列及表3第(4)列所示,在多因素回归下,地方政府财力在5%和10%的水平上通过了检验,这表明地方财力与政府的举报式执法选择有着较为显著的负相关关系。这一结论与我们先前的假设是一致的。之所以呈现出负相关关系,这是因为,地方财力的强盛使得行政资源的投入更加丰富,同时,出于对地方税收主要来源主体——企业的保护,为维持高水平的财政自给率,财力强盛的地方政府反而不会采取积极的举报式执法手段对市场进行规制。而之所以没有在单因素回归中表现出负相关关系,只在多因素回归中才展示出统计学意义上的负相关关系,可能的原因是:与政策效应评估研究、组织行为因果关系研究或大量利用法院判决进行的实证研究不同,政府行为决策研究具有多重逻辑性^①,它是一个非常宏大的综合性议题,地方政府复杂的决策过程决定了政府在作出治理模式选择时,不会仅仅考虑某个方面。综合来看,在现阶段,政府举报式执法的综合考量仍需观察地方政府财力指标。我们认为,政府财力对地方政府举报式执法选择有显著的负相关影响的假设仍然成立。

同时我们发现,如表2第(3)列所示,单因素下,地方执法压力与地方政府举报式执法选择有着显著的负向关系,其在5%的水平上通过了检验。这证明,中国特色的压力型体制对地方政府行为选择有着内生影响,当执法压力较大时,为避免行政工作持续增加所造成的行政强压与执法资源的多重消耗,地方政府不会继续选择或强化举报式执法手段。

另外,如表2第(4)列所示,从公民视角考察,公民积极参与社会治理与监督的行为会显著提升政府选择举报式执法的可能性,其在5%的水平上通过了检验,这同时也表明,随着公民民主与权利意识的增强,其对社会治理的参与度要求随即增长,政府将进一步改变治理策略以回应公民需求。

在单因素回归后,我们对数据进行了多因素回归,按照制度建设、政府财力与压力、公众参与需求与监督的顺序逐步运行了完整的模型,获得了多因素下的回归结果,如表3所示。

表3 影响地方政府举报式执法选择的多因素分析

举报式执法	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
地方举报制度建设	1.114*** (0.216)	1.238*** (0.221)	1.534*** (0.221)	1.550*** (0.212)	1.489*** (0.216)
地方财力		-0.799** (0.377)	-0.772** (0.359)	-0.600* (0.308)	-0.877** (0.352)
地方执法压力			-0.565*** (0.127)	-0.611*** (0.126)	-0.631*** (0.126)
公众参与与监督				0.427*** (0.142)	0.599*** (0.195)
地方人口数量	-0.324* (0.189)	-0.175 (0.200)	0.044 (0.196)		-0.456* (0.251)
第三产业发展	-0.010 (0.771)	1.269 (0.973)	2.391** (0.959)		1.021 (1.037)
地区市场化指数	0.414 (0.283)	0.530* (0.286)	0.604** (0.272)		0.553** (0.266)
常数项	-3.966*** (1.366)	-5.240*** (1.480)	-6.339*** (1.429)	-9.960*** (1.332)	-8.118*** (1.511)

① 吴森、张津:《混合治理、多重逻辑与政府策略选择——以Q市刺桐大桥PPP模式为例》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2022年第4期。

续表 3

举报式执法	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
观察组	189	189	189	192	189
R ²	0.153	0.174	0.257	0.262	0.295
固定效应	是	是	是	是	是

说明:括号内的值为标准误,***、**、*分别表示1%、5%、10%显著性水平。

对表3,尤其是其第(4)(5)列进行观察,我们发现,地方政府选择通过“举报式执法”这样的方式与私人力量进行合作,考虑了多方面的因素。其中,地方举报制度建设、地方执法压力、公众参与与监督变量均在1%的显著性水平上通过了检验,表明地方举报制度建设、地方执法压力以及公众对社会治理的参与与监督对地方政府选择举报式执法具有显著效应。其中,地方举报制度建设与公众对社会治理的参与与监督有显著的正效应,而地方执法压力有显著的负效应;同时,在有控制变量及无控制变量的情况下,地方政府财力分别在5%和10%的显著性水平上通过检验,呈负相关关系,说明地方政府财力越强盛,反而越不会选择举报式执法模式。以上结论与我们先前的假设是一致的。

四、讨论:举报式执法背后的制度、政府与公众

转型期的中国需要面对复杂的客观情况,其中包括庞大的管理对象,控制-命令式的管理理念,捉襟见肘的管理方式,这些都限制了社会治理模式的变革,超越自治,实现合作,是我国社会管理模式转变的必然方向^①。基于上述实证研究发现,地方举报制度建设对地方政府选择合作治理模式产生了显著影响,从而推动政府的举报式执法行为。同时,从政府视角考察,地方财力与地方执法压力在综合考量下同样显著地影响政府行为决策;从公众视角观察,公众对社会治理的参与与监督给地方政府所带来的反向压力会迫使地方政府选择更为民主、合理的治理方式进行社会管理,由此可见,制度、政府的财力与压力及公众参与是举报式执法选择的重要指标。我们的样本数据涵盖了有效区域内,地方政府在社会市场与经济秩序治理的各个领域,前述回归结果在一定程度上可以说明地方政府在治理模式选择方面的考量因素。基于这些结论,应该进一步深化举报式执法,使私人力量协助或介入公共管理,从而构建有效的多元社会治理架构。

(一)制度的作用及举报制度的变革指向

良好的举报制度建设有利于促进地方政府依法推进举报式执法,实现地方治理结构与方式的改善与优化。地方举报制度建设给予当地政府社会治理模式的选择权,在法治保障下,地方政府将会提高依法协商合作水平,选择更具效益的治理方式对违法行为进行打击。地方举报制度的法治建设为政府依法选择举报式执法提供了合法性,本文的数据证明,在地方举报制度建设更为完善的地区,举报式执法相对数量也越高,这启示我们,完善地方举报法治建设是促进举报式执法的关键前提。

在未来的中国社会治理中如需加强举报式执法的推进,对举报制度的关注必不可少,但我国现有的举报制度建设并不完善。就国家法律来说,关于举报的条款多为一般宣示性规定,少有直接的、完整的“举报奖励制度”,同时,对于举报投诉渠道、奖励预算、给付程序以及举报人报复保护等内容均未有更为详细的制度保障^②。相关的法律确定性不足,法律激励功能减弱。地方举报制度的建立处于

① 侯琦、魏子扬:《合作治理——中国社会管理的发展方向》,《中共中央党校学报》2012年第1期。

② 例如,《中华人民共和国反电信网络诈骗法》规定了对电信网络诈骗的举报与投诉,同时明确要求有关部门给予举报人举报奖励,并对其进行保护,但对于举报投诉渠道、奖励预算与给付程序等均未有更详细的制度保障;《中华人民共和国反不正当竞争法(2019修正)》虽对不正当竞争行为举报制度做出规定,但对举报人的报复保护与信息泄密追责等问题均未涉及,此类问题在大多数领域的举报制度中均存在。

快速发展阶段,但在现有的举报制度要求下,公众行为成本较高,不利于激励公众实施举报行为^①。且目前有举报奖励相关地方性法规的地区较少,使得地方政府在选择举报式执法时无法可依,对地方具有隐匿性、广泛性的社会问题不易发觉。无论是国家或是地方层面的法律法规及规范性文件,均存在“举报制度”与“投诉制度”混淆、举报形式模糊、奖励标准与测算不科学、奖金给付不到位、报复性保护与泄密追责无规定等方面的问题。

为举报式执法提供法治保障,对于公民和地方政府来说,均具有直接或间接的制度激励作用,激励型法律的双向运行是阻力最小、见效最易而可行性最大的。为此,在合作治理理论的指导下,建立科学的举报与奖励制度,激励举报人对违法行为积极进行举报,促进政府选择举报式执法,是减少政府信息不对称、提升执法效率的关键。对于我国地方举报法治建设,应从以下几个方面推进:首先,地方上应贯彻落实国家设立举报制度的激励目的与措施,明确举报式执法或合作治理的法律刚性制度,将其作为地方政府降低政府治理成本与接受公众监督的约束机制。其次,在制度建设中要强调执法中的保密责任,降低公民与政府的合作成本,促进公众监督。再次,应当保证举报式执法中奖金计算的科学性与兑付的可信性,以此激励公民积极参与社会治理。最后,应注意规范举报权利使用的合法性边界,避免“陷阱取证”“报复及反报复”或“职业举报”^②。

(二)财力-压力双向考察下的政府社会治理战略调整

通过本文的实证研究发现,地方财力、执法压力与地方政府选择举报式执法有显著的负相关关系,这表明地方所具备的财政资源基础、行政资源以及行政信息探知能力显著影响着地方行为选择。亦即,财力或执法能力越弱的地区,越有可能采取举报式执法。

在现有结论下,我们对地方政府治理行为选择的研究似乎陷入了伪思考。我国不同地方政府选择有着明显的区别,在财力较强与执法压力较大的地区,政府基于成本-收益的权衡分析不会对举报式执法予以重视,那么我们是否应当在该类地区减少公民举报呢?此时的地方政府该如何回应公众诉求呢?与此相应,在财力较弱与执法压力较小的地区,为了缓解政府信息不对称的问题,我们是否应当促进该类地区选择举报式执法呢?此时地区财政压力该如何缓解?两种直接的、笼统的解决方案似乎都不是最适宜的选择。

但考察中国地方经济发展与治理压力的差异性,我们发现,在选择举报式执法时,各地政府对地方财力与执法压力影响的考虑侧重点并不一致,这对我们的启示是:地方政府应当根据本地区实际的客观情况,综合考量各类因素,选择更适合的治理模式。当地方执法压力较大,此时执法压力情况相较于地方财力情况更为政府所关注,地方政府可适当选择举报式执法以缓解案多人少的压力;当地方财力较弱,财政压力较大时,此时地方财力情况相较于地方执法压力更为政府所关注,地方政府则应适当提高对举报式执法的关注,以减少行政资源匮乏与政府信息失灵的问题,积极回应民众参与与监督需求,与私人力量合作,促进合作治理。

综上,合作治理模式是中国社会治理的发展方向,选择合作会全面提高社会生产率、促使政府降低获得民间信息与民间资源的成本、获得“力量倍增器”的加持^③,地方政府应充分利用举报式执法的信息供给,不应将举报式执法视为行政压力,在合作治理法律法规允许的范围内,促进私人力量介入公共治理,使其在产品质量、食品安全、环境保护、公共安全方面发挥更大的作用。

^① 例如,国家规定举报制度的初衷与目的是合理激励公民参与社会治理与监督,最终构建包括公众参与在内的多元治理格局,但在部分地区的举报制度中存在反激励与过度激励的举报等级划分规定,《南昌市生态环境违法行为举报奖励办法》和《杭州市危害食品安全行为举报奖励办法(2019修改)》等地方举报文件以“举报事实的真实准确性”与“举报人的配合协助查办”的标准将举报分为三个等级,并与举报金额挂钩,在差额利益的诱惑下,举报人往往会做出仅对其个人现状而言非理性的选择,不理智地轻视泄漏身份而带来的远期风险,违背了举报奖励制度设立的最初目的。

^② 苏力:《法律与文学:以中国传统戏剧为材料》,北京:生活·读书·新知三联书店,2006年,第43—80页。

^③ 约翰·D.多纳休、理查德·J.泽克豪泽:《合作:激变时代的合作治理》,徐维译,北京:中国政法大学出版社,2015年,第135页。

(三)公众参与:指向合作的集体行动进路

相较于控制-命令型行政模式的运行,合作治理模式要求多元治理主体平等地参与到社会治理的各个环节,我们的实证研究证明,公众对公共事务管理的参与对于地方政府选择举报式执法具有显著的正相关关系,即公民政治生活的广泛参与促进了地方政府选择合作治理模式。这给我们的政策启示是:在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,地方政府要积极引导社会力量普遍地、广泛地参与社会治理,进行社会监督。

促进公共参与与社会监督,政府要扮演好引导者角色,对社会治理问题进行科学判断,创造合作的平台和对合作的支持,与多元社会主体展开平等互利的合作。公众要扮演好参与者角色,积极推动基层社会经济治理的民主化进程^①。

五、结语

合作治理理论在我国广泛的探讨,超越了曾经的新公共管理理论,引入多元、平等的民主思想,为中国新式治理模式开启了大门。但合作治理在我国的实践应用远比理论探讨来得更早一些,举报式执法是其典型的实践表现。

本文对于合作治理模式与举报式执法的研究,是从政府视角出发去探讨政府行为选择的考量因素,这是考虑到在政府决策层的视野中,治理体现为国家对社会公共事务的管理和规制,面对我国复杂的经济问题和治理情况,在整体的治理体系中,推动合作的主体一直是政府,将来也必须是政府。但对于社会治理及合作治理模式,公民或社会第三方在合作共治关系中是不可忽视的一部分,这也将是我们的研究方向。

从理论上讲,合作治理理论将公民力量纳入公共治理,提高了治理效率,降低了治理成本,同时顺应民意,回应民意,是人类社会理想的治理模式,但合作治理模式与政府行为选择均是复杂的政治治理课题,合作治理模式是否适应中国,如何使之适应本土社会,同样是接下来的研究重点。在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,合作治理模式将是无法绕过的话题,期待中国社会的自主性建设与国家治理体系和治理能力在合作治理中实现现代化。

Why Do Local Governments Promote Tip-off Enforcement?

Wan Jiang Li Xuan

(School of Economic law, Southwest University of Political Science and Law,
Chongqing 401120, P.R.China)

Abstract: Tip-off enforcement is a governing measure that subjects of action including government and the third party cooperate with each other and the law enforcement organization obtains law violation information based on citizens' tip-off and investigates illegal acts. As a typical cooperative governance practice, tip-off enforcement has both instrumental value and democratic value of social governance, so it is used by local governments in social management. It exerts an important role in solving government regulation failure and overcoming the incompatibility of traditional vertical and one-dimensional state governance mode.

^① 徐顽强:《社会治理共同体的系统审视与构建路径》,《求索》2020年第1期。

Chinese local governments show a significant regional difference in utilization of tip-off enforcement. So, when local law enforcement governments utilize tip-off, are there any rules to follow and are there any factors influencing the utilization of tip-off? Studying these questions will find out the reasons why local governments choose tip-off enforcement, thus specifically solving the higher-level law problem of promoting Chinese local governments to implement cooperative governance.

The study starts from data of local governments, and 150,787 administrative punishment cases which are handled due to citizens' tip-off are used as the basic data. Besides, indicators such as local reporting system construction, local financial resources, local government law enforcement pressure, and public participation, are introduced to construct the panel data on reporting and law enforcement in various regions of China from 2015 to 2021. According to empirical research findings, local financial resources, local enforcement pressure and public participation demand are important consideration factors for local governments to choose to cooperate with the public and take tip-off enforcement governance measures. Local financial resources, local enforcement pressure and selection of tip-off enforcement measures show a significant negative correlation. Public participation demand and selection of tip-off enforcement measures show a significant positive correlation. Besides, the construction of local tip-off system can greatly promote local governments to choose tip-off enforcement and improve cooperative governance degree. Findings prove that local system, financial resources and press of local governance, and public participation are important indicators influencing selection of tip-off enforcement. This discovery inspires the next stage of Chinese social governance and reform as follows. First, improvement of local tip-off law construction is the key premise to promote tip-off enforcement. Guided by cooperative governance theory, building a scientific tip-off reward system and encouraging tip-off of illegal acts is the key to reduce asymmetric governmental information and improve law enforcement efficiency. Second, local governments should realize that cooperative governance is the development direction of China's social management. Cooperation will comprehensively improve social productivity and make the government to reduce the cost for obtaining private information and resources. Local governments should fully consider various factors, actively adjust social governance strategies, make full use of the information provided by the informant, and permit private power to support or to get involved in public governance as permitted by laws and regulations of cooperative governance according to the actual objective circumstances. Finally, as social power, citizens should participate in social governance, carry out social supervision, play the role of "participant" well, and promote the democracy course of grass-root social and economic governance.

Keywords: Tip-off enforcement; Cooperative governance; Administrative punishment; Empirical research

[责任编辑:王玲强]