

刑事悬赏法律性质的厘定

——兼评与民事悬赏的界别

○ 方筱闽,黄力华

(四川大学 法学院,四川 成都 610000)

[摘要]刑事悬赏是公安司法机关以广告向全社会不特定人发出满足悬赏要求的条件和内容即给予既定奖励的刑事司法求助方式。从悬赏发布主体与内容的角度审视,刑事悬赏有别于民事悬赏。民事悬赏具有合同(双方)法律行为性质,而刑事悬赏因之国家强制力的后盾,应界别为具体行政(单独)法律行为的性质,以行政部门法为主要法律适用范畴,诉诸行政纠纷解决程序。基于刑事悬赏法律性质的厘定,刑事悬赏涉案当事人进行利益自我保护的路径,自然也有别于民事悬赏。

[关键词]刑事悬赏;法律性质;民事悬赏;界别

悬赏广告,即“以广告声明对完成一定行为之人,给予报酬,因而广告人对于完成该行为之人,负给付报酬义务”。^[1]悬赏广告起源并广泛应用于民事领域,即民事悬赏。不论是拾得物的返还、走失公民的发现与线索的提供、征集商品广告词,或其他基于公民自由意思要求应赏人做出的民事活动领域范畴内的行为,都是民事主体为维护与自身紧密相连的民事利益而通过广播、电视、报刊、网络等媒介发布,求助于社会不特定人的有效方式。

为提高诉讼效率,近年来,公安司法机关通过发布刑事悬赏的方式,以高额赏金驱动相对人提供有用信息,以搜集犯罪线索,抓捕犯罪嫌疑人。“刑事悬赏通常以通缉令、通告的形式,通过广播、电视、报刊、网络等媒介发布”,^[2]如“马

作者简介:方筱闽,四川大学法学院研究生,研究方向:民商法、国际经济法;黄力华,四川大学法学院副教授,研究方向:民商法、国际法。

加爵案”、“徐克强案”等。

刑事悬赏作为侦查的新手段,虽在实践中有普遍的成功案例,但尚未有充足的法律体系以调整,所以,公众很容易将刑事悬赏混同于民事悬赏,在此,对刑事悬赏法律性质的厘定便跃然纸上,因为行为法律性质决定适用法律,也直接决定了争议的解决方式。在司法实践中,以最高院公报的指导性案例“鲁瑞庚诉东港市公安局”刑事悬赏纠纷案为例,悬赏内容法律性质的辨析成为争议解决的关键所在。^[3]

一、刑事悬赏法律性质的一般厘定:基于与民事悬赏比较的视角

关于悬赏广告本身性质的争论始于其产生之时:“在罗马法上,悬赏广告被认为是一种合同,而在日耳曼法上,则认为其系一种单独行为”。^[4]“合同行为说”认定悬赏广告明确符合合同要约的性质,它的发出、到达、效力期间、撤销、无效应当适用合同规则。一旦行为相对人完成指定行为而为承诺意思,合同即告成立,合意达成的时刻,才具有对双方的法律约束力。“单独行为说”强调悬赏广告一经发布,广告人即受广告中表达意思的约束规制,不论相对人的意思基础,只要其满足了悬赏广告所规定条件,广告人就应支付报酬。

我国将悬赏广告规定在了《合同法》司法解释二的第三条之中:“悬赏人以公开方式声明对完成一定行为的人支付报酬,完成特定行为的人请求悬赏人支付报酬的,人民法院依法予以支持。但悬赏有《合同法》第五十二条规定情形的除外。”即在“一方以欺诈、胁迫手段订立合同,损害国家利益”、“以合法形式掩盖非法目的”、“损害社会公共利益”、“违反法律、行政法规的强制性规定”的情形下,悬赏本身无效,应赏人亦无报酬请求权。从立法体系来看,在广义上将悬赏广告划为要约承诺的范围,采用“合同行为说”的理论。^[5]由此可肯定,针对民事悬赏,我国立法当然地将其界定为民事法律行为,采纳“合同行为说”,双方法律行为说,由合同法体系加以调整。

虽然在学理上,民事悬赏与刑事悬赏被划定为广义的悬赏广告。然而通过分析悬赏广告发布主体、内容、效力范围,可界定出民事悬赏与刑事悬赏迥异的行为性质。

(一)民事悬赏:民事领域“双方合同行为”的法律性质

无论是遗失物返还或走失公民线索提供,还是搜集创意等优势性征集,民事悬赏广告都是由公民、法人、其他组织等民事主体发布的,相对人只要完成广告上规定的民事行为,即可按广告说明向广告人寻求相应报酬。作为悬赏广告典型代表的民事悬赏,由《合同法》可知,民事悬赏广告中的对于相对人应该完成的行为以及给予的报酬等内容都是具体确定的,广而告之这种形式本身就说明广告人受到承诺时,广告人即受该意思表示的约束,民事主体发布民事悬赏的行为即是《合同法》上的要约行为。在要约约定的期限或合理的期限内,相对人完成广告要求行为,承诺生效。此时合同正式成立,开始发生约束双方的法律效

力,不得随意撤销。一般的悬赏广告行为(民事悬赏)是以旨在实现合约内容的合同行为。此法律关系中“完成广告行为的人履行完契约后,享有报酬请求权,广告人负有按照悬赏广告的约定金额支付报酬的义务”^[6]双方间具有对应的合同上的权利义务。

(二)刑事悬赏:公法领域中具体行政行为的法律性质

刑事悬赏广告源于具有行政执法色彩(公法意义上)的通缉令,当其附加了奖励金额时则亦体现出类似于“要约—承诺”民事悬赏的契约色彩。公安机关以通缉令、通告的形式向不特定的相对人为刑事司法求助的意思表示,刑事悬赏的内容具体明确,当悬赏相对人完成了刑事悬赏指定的某种行为或者达到其要求时,公安机关需向相对人支付报酬,发布刑事悬赏的公安机关与相对人处于相对平等的法律地位,因此,有学者认为,刑事悬赏具有私法行为的属性,其理由是“私法行为最显著特征表现在它的利益性和意思自治上。刑事悬赏的核心是借助利益驱动,向不特定的人收集信息,这是市场经济条件下,公安机关调查取证,侦破案件一种方式。从法律属性看,它属于私法行为而不是公法上的行为。”^[7]

在相对人完成刑事悬赏要求(作出行为)时(类似于承诺),便有取得相应报酬的权利,在这一部分的权利义务上,公安机关和悬赏相对人之间法律关系的确应该适用私法关于利益和意思自治的规定,适用平等和诚实信用原则。但刑事悬赏的发布主体是肩负公权力职责的国家机关,内容是围绕案件侦查,向全社会征集破案或追捕犯罪嫌疑人的线索。刑事悬赏体现了查清案件,抓捕犯罪嫌疑人,维护社会公共利益的职责履行,是为实现公权力目的而求助于社会不特定人的方式,发布目的在于构建犯罪信息获取渠道。公安机关为了获得相对人犯罪信息而承担金钱的给付的确是一种价值交换关系,体现权利义务对等的原则,而实质显然是蕴含了国家强制力威信在内的通缉令(通告)的公法行为,根本地区别于民事悬赏广告行为。公法行为又可分为司法领域行为与行政领域行为。立足我国司法实践,刑事悬赏究竟是属于何种性质的公法行为,应当界别为刑事司法法律关系性质还是行政法律关系性质?如果因其为刑事侦查的一种手段而当然地认定刑事悬赏为司法领域行为,并寻求刑事诉讼程序救济,这便是一种司法行为。

而公安机关实质上是肩负犯罪侦查职责的司法功能的治安管理行政机关,具有行政主体资格,符合行政行为成立的主体要件。虽然刑事悬赏旨在司法侦查,但其发布对象是知情的相对人(普通公民),是与普通公民之间产生权利义务法律关系而非犯罪嫌疑人,内容性质当属于社会管理,为行政性活动。“不需要行为人作出承诺,就发生法律效力,对悬赏人有法律约束力,一旦某人完成广告要求的内容,就有依照广告的许诺,获取报酬的权利。”^[8]因此,刑事悬赏应当划归为单独法律行为理论范畴中,其内容具有自悬赏广告发布之时起对发布人(公安机关)约束力。基于公安机关主体的意思,一经公告即产生直接的法律效果,对外产生法律效力,属于具有处分性、单方性、外部性的行政行为。另外刑

事悬赏都是针对特定对象(特定相对人)与特定事项作出的,具有特定性,因此,符合具体行政行为法律构成要件,具有拘束力、确定力、执行力。

“从行为模式的理论划分看,刑事悬赏又是一个‘授益性行政行为’,对相对人产生有利后果,因此有信赖保护问题”。^[9]从启动方式的角度看,刑事悬赏作为一经发布即发生法律效力的单方法律行为属于依职权的行政行为。

最高人民法院将“鲁瑞庚诉公安局悬赏通告案”^[10]划分为行政诉讼的案件种类加以公布,亦佐证了在刑事司法实践中,将刑事悬赏界别为具体行政行为较为妥当。因刑事悬赏引发的纠纷解决也当参照具体行政行为,以行政复议与行政诉讼为主要解决方式,贯穿行政调解,相对人可向悬赏发布主体的上一级行政机关寻求复议,由悬赏机关所在地的人民法院管辖。

二、刑民交错之刑事悬赏法律性质的特别厘定

在最高院公报的鲁瑞庚案中,“凡是提供线索直接破案的,被害人家属奖励人民币 50 万元”与“凡是提供线索公安机关通过侦察破获此案的,公安机关给予重奖”,这两项能否兼得的争点在于对条款性质的辨析。

围绕侦查寻求涉案财物、证据、犯罪嫌疑人的线索是刑事悬赏的核心内容,并体现了以公共利益保护为动因的公权力职责履行。当刑事犯罪中的受害人及其家属出于维护被侵害的自身利益,以提供破案(财物、证据、犯罪嫌疑人)有关线索作为悬赏内容时,刑事悬赏与民事悬赏因同一事件而产生重合交叉的问题,综合上文分析,两者迥异的行为性质,法律适用学理分析,两者可以同时并存,相互独立。

公安机关基于受害人及其家属的委托及悬赏资金单独提供,将受害人及其家属的悬赏要求统一囊括在公安部发布悬赏通告中,此时,受害人及其家属的悬赏意思的公开发布主体是公安机关,内容又是与刑事悬赏相统一的,其法律性质又当如何界定?

(一)通过“委托”探求真实意志主体以辨析法律性质

“提供犯罪线索的,被害人家属奖励 50 万”是整个悬赏广告的第一项条款。假设其由被害人家属以自己的名义发布,显然条款双方都是平等的民事主体,发布的驱动力在于被害人及其家属的个人利益。无可争议,这是纯粹的民事悬赏。

但在案例中,这一内容存在于公安机关发布的悬赏广告中,正如二审法院所认定的,是被害人家属为增加公信力,委托公安机关以公安机关的名义发布的。根据《合同法》第 399 条:“受托人应当按照委托人的指示处理委托事务。需要变更委托人指示的,应当经委托人同意”,^[11]可认定“委托”意味着 50 万元奖金是被害人家属奖励给直接线索提供人的,公安机关任何占有,用作办案经费或者挪作他用都是超越委托权限的行为;而且“委托”意味着,此项条款本身是平等的民事主体之间遵循“要约—承诺”法定模式发生法律效力的民事悬赏法律性质,不能因被委托对象是公安机关,而变成公安机关的意志,从而将此项条款变

为刑事悬赏行为。当然,公安机关能否接受此种委托,是否应当为此承担责任,法律无明确规定,亦非本文讨论的重点。在司法实践中,已经出现受害人家属、公安机关、行政相对人都认可此种“委托”行为,按照常理与普遍认知,并参考法律对于一般委托的规定,认定此项条款依然是属于民事悬赏的行为性质。

悬赏通告的第二项到第五项是直接出于公安机关的求助意志,根据不同情况给予不同奖励的刑事悬赏。当第一项与后四项条款的性质迥然不同时,一、二审法院将其作为一个整体,认定“整个悬赏是从效果区分奖励,从而不可兼得”,实质上就是否认了第一项的民事悬赏的事实,将所有的内容都模糊成了公安机关的意志,模糊成了广义的刑事悬赏,这显然是违背逻辑的。

(二)以资金来源界别出现交错问题的悬赏广告法律性质

在司法实践中,公安机关悬赏资金的来源往往是多渠道的。“国外刑事悬赏的资金来源主要有政府财政资金、被害人本人或家属提供、社会公益组织提供……,我国各级公安机关,应该有专门的刑事悬赏资金来源,至于这种资金是否直接来源于本级财政、或来源于其业务费、或来自于受害人及其家属自愿提供、或来源于专门设立的基金,可以根据不同的情况作出不同的选择”。^[12]可见,将受害人自愿提供的赏金融入公安机关刑事悬赏之内,是刑事悬赏资金来源的一个重要渠道。此时,资金由公安机关统一行使处分权,根据公安机关的意志与计划,按功行赏。

鉴别资金来源的性质,当以悬赏文本为中心。假设在第一项中没有明确说明是被害人家属奖赏了这一项五十万元,而是在最后说明:“所有的悬赏金额中的五十万元来自于被害人家属的提供”,则可认为所有悬赏资金根据公安机关的统一意志进行统筹规划。家属提供五十万元的行为性质可类比于“附条件赠与合同”(即存在符合公安机关悬赏通告要求的应赏人出现时,此五十万元先发生赠与到公安机关,专项用作此支出,由公安机关做出奖励的处分行为)。此时,针对此通告本身来说,它就按线索的不同情况予以奖赏,就不存在第一项与其他几项的性质区分的问题。

悬赏广告的文义内容具有公信力,是约束公安机关的具体事实标准。整个悬赏广告的第一项条款上说明:“提供犯罪线索的,被害人家属奖励50万”,明确指出此项资金是被害人家属单独提供,专用于奖励提供线索的相对人,而不是贡献给公安机关作办案经费,因此,不应看做公安机关支配的悬赏资金来源。是否“奖励给满足悬赏条件”的相对人,全因由受害人家属决定,不能与后面第二到第五项混为一谈。一审法院认为其全部是根据不同的提供线索的条件加以区分,只能取得其一的说法完全没有根据。

(三)法律性质交错问题对当事人、悬赏广告的影响

再次审视悬赏广告条款,鲁瑞庚以其“提供直接而唯一的破案线索”,使得公安机关无需通过排查而能直接破案,这项已被法院认定的事实显然满足第一项(民事悬赏)的要求。针对公安机关刑事悬赏意志的第二到第五项内容,鲁瑞

庚提供的线索之有效,使得公安机关无需通过侦察即直接破获此案。根据公安机关发布悬赏通告的求助性本质目的和“举轻以明重”的原则,鲁瑞庚提供的线索显然满足关于重奖类别中第二项的要求,公安机关应当给予重奖。

如上文所述,虽然悬赏相对人只做出了一个行为,但因民事悬赏与刑事悬赏的相互独立,相对人的行为只要满足了两者的要求,可兼得两者的悬赏金额而互不冲突。即使民事悬赏为增加公信力,由当事人委托公安机关以公安机关名义发布,也不能改变此项悬赏“民事合同”的法律性质以及双方的权利义务关系。“公安机关发布”只是这项民事悬赏发布的特殊途径而已,唯一发生改变的是此项民事悬赏的撤销途径至少也要采用公安机关发布的途径,程序当比一般民事悬赏更为严格。

刑事悬赏以其具体行政行为法律性质区别于民事悬赏双方合意诺成的双方合同行为的法律性质,主要适用的法律范围在于行政法法律体系与民法法律体系。相异的实体性规则与程序性的法律条款规定为具有民事悬赏或刑事悬赏不同性质条款的效力发生模式、权利义务关系与救济程序提供不同的法律适用范畴。这将为司法实践中错综复杂的悬赏条款问题解决提供根本性指向。

三、刑事悬赏纠纷当事人的权益保护:基于悬赏法律性质的界定

刑事悬赏引发的纠纷主要缘于发布主体撤销、撤回或非足额承兑悬赏等行为,纠纷合法有效地解决,需要基于刑事悬赏法律性质的正确厘定。

刑事悬赏因其具有国家强制力后盾,以维护国家和社会公众利益,履行侦查的职责而蕴含公法上的信赖利益,当被界别为具体行政行为(单独法律行为)。刑事悬赏一经发布,就具有约束自身的法律效力,不需要与相对人之间形成合意,也不需要考虑相对人有无民事行为能力,是否在知晓此刑事悬赏的前提下形成完整合意,只要其行为在客观上满足了刑事悬赏条件,就都应当取得悬赏上规定的相应报酬。一经发布,就不存在可以适用类似于要约而撤回的情形。然而,依照具体行政行为撤销(变更废止)理论,当刑事悬赏所依据的法律法规规章发生修改、废止,或者耐以存在的客观事实发生重大变化,其法律效力已不能存续时,为了满足公共利益的需要,撤销此行政行为,向后无效。给予的利益不再收回,当事人也不能对已履行的义务要求补偿。行政行为的撤销使得相对人合法利益受到严重损失或者带来严重的社会不公正时,当给予必要补偿。

刑事悬赏作为公安部门的法律行为,一经发布,就具有公信力、确定力和执行力,使民众产生广泛的预期信赖。悬赏资金的主要来源在于财政上的专门办案经费,有公安机关的诚信作为保障。根据诚实守信的行政原则,合法行为原则上不能撤销改变,违法行为(行政行为作出过程中出现违法)一般可以由原机关或者其上级行政机关依职权,依利害关系人的申请经法定程序予以撤销,补偿当事人正当利益因此造成的损失。撤销原因既包括行政机关违法(工作人员滥用职权、玩忽职守,超越法定职权,违反法定程序,给予不具备相关资格相对人以利

益),也包括行政相对人的违法(采用欺骗、贿赂等不正当手段取得行政利益)。如果撤销会对公共利益造成重大损害的,也可不予撤销。

如前文论证,从行为模式的角度,刑事悬赏属授益性行政行为,不仅自发布始就具有约束公安机关自身的约束力和对社会普遍公众的公信力和权威性,更会给相对人带来必然的不利益,更应当加以严格限制,完善落实撤销后的补偿制度:“需要更为严格地以相对人的损失为下限,以相对人的预期可得利益为上限给予补偿。”^[13]

综上,虽然民事悬赏与刑事悬赏都具有“悬赏”的方式共性,即以利益为驱动,通过媒体等公开广告声明的方式向全社会不特定人发出的只要满足悬赏要求的条件和内容即给予既定奖励的求助方式,在发布者与满足广告条件的相对人之间,应当因遵循诚实信用等相关民法精神。但两者发布主体、内容性质的不同决定了民事悬赏“合同”的双方法律行为性质、刑事悬赏“具体行政行为”的单方法律行为性质。基于二者法律性质的界别,两种悬赏引发纠纷,当事人权利救济自然需要选择不同的法律路径。

注释:

[1]史尚宽:《债法总论》,荣泰印书馆,1954年,第32页。

[2][7][12]虞淳:《关于我国刑事悬赏的法律透析及其制度构建——从马加爵案件谈起》,《犯罪研究》2004年第3期。

[3]一、凡是提供线索直接破案的,被害人家属奖励人民币50万元;二、凡是提供线索公安机关通过侦察破获此案的,公安机关给予重奖;三、凡是提供有关枪支线索侦破此案的,公安机关给予重奖;四、凡是能提供线索破案的,即使与犯罪团伙有牵连也可以从轻或免于刑事责任;五、对提供线索者,公安机关一律严格保密。一、二审法院对“原告鲁瑞庚为发布悬赏通告的公安局提供了唯一有效的破案线索,满足了悬赏通告上要求相对人做出的行为”的法律事实都予以认可。被告公安局主张此行为符合悬赏通告的第二条,故仅仅奖励原告(鲁瑞庚)10万元。鲁瑞庚则诉请在10万元之外,被告还应当给付悬赏公告第一条中的奖金50万元。

[4]张广兴:《债法总论》,法律出版社,1997年,第60页。

[5][11]参见《中华人民共和国合同法》。

[6]黄少安、李振宇:《悬赏广告的法经济学分析》,《经济研究》2002年5期。

[8]陈红锋、徐万鹏:《对悬赏通缉(通告)制度几个问题的研究——对一例涉及悬赏广告纠纷的剖析》,《法学》1997年第12期。

[9]翁岳生:《行政法》,中国法制出版社,2000年,第669页。

[10]参见《中华人民共和国最高人民法院公报》2003年第1期。

[13]王雪松:《论授益行政行为的撤销限制》,《政治与法律》2004年第4期。

[责任编辑:徐子]