

西北政法大学食品安全法律问题研究系列丛书之二

食品安全 有奖举报制度研究

舒洪水 肖新喜 谭 堃◎等著



中国政法大学出版社

食品安全 有奖举报制度研究

舒洪水 肖新喜 谭 莹 等著



中国政法大学出版社

2015·北京

声 明

1. 版权所有，侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

食品安全有奖举报制度研究/舒洪水等著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 5
ISBN 978-7-5620-6034-5

I. ①食… II. ①舒… III. ①食品安全—安全管理—研究 IV. ①TS201.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第086963号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908524 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 720mm × 960mm 1/16
印 张 16
字 数 270 千字
版 次 2015 年 5 月第 1 版
印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷
定 价 39.00 元

《食品安全有奖举报制度研究》是西北政法大学刑事法律科学研究中心系列学术丛书——食品安全法律问题研究之二，是2011年度中国法学会部级法学研究委托课题“食品安全有奖举报制度研究”的最终成果，本书的出版得到西北政法大学“风险社会下的食品安全犯罪研究青年创新团队”经费支持！

视角新 梳理细 对策实

——食品安全有奖举报制度研究的力作

受舒洪水教授之命，为其主导的专著《食品安全有奖举报制度》作序，我既感欣喜，也有诚惶诚恐之感。

与洪水教授相识于2011年10月。彼时，我们在西北政法大学举办了“2011年中国食品安全法治高峰论坛·陕西分论坛”。论坛有个环节是中国法学会食品安全法治研究中心西安分中心设立的仪式。我代表中心宣读了决定，洪水教授被任命为西安分中心的主任。论坛结束后，我们一起到陕西商洛镇安县建立了有奖举报试调研基地。后来随着《食品安全法》的修订纳入立法计划，我们受国家食品药品监督管理总局法制司的委托，开展了完善《食品安全法》的征文和法律实施状况评估工作。洪水和他的团队也积极参与，并提交了包括有奖举报制度的完善的论文。我们还与中国社会科学报共同组稿，聚焦食品安全社会共治，洪水也发表了《确保举报人的受奖励权，促进食品安全社会共治》的论文。

我与洪水交往五年来的情况也足以表明，洪水对食品安全有奖举报制度给予了持续关注，投入了极大热情。更为难能可贵的是，他还带领团队对食品安全有奖

举报制度进行了系统深入的研究。呈现在读者面前的这本厚实的专著，就是他们为之努力的重要成果。

与人写序，或基于学养，或基于名气。为洪水写序，于我而言，两者皆不具备。这也是令我欣喜之余倍感惶恐的原因。我也因此推辞过，但洪水竟然不理不会，执意要我作序。从中看出他也很重交情。恭敬不如从命之下，我要表达一点读后的心得，没准我也沾了洪水专著的光而有些名气呢。

在我看来，洪水他们呈现的这部专著具有三个突出特点，称得上食品安全有奖举报制度理论与实践探索的最新力作。

视角新。对有奖举报制度的研究，长期以来主要是从弥补监管能力不足、实现社会共治的角度探讨的。但是，这部专著开宗明义，直接从风险社会理论出发加以探讨，并且鲜明地指出传统刑法和风险刑法在食品安全治理方面的局限性，提出“仅仅依靠现行刑法或者在将来制定风险刑法，以图一劳永逸的防控风险社会的风险的发生，未免是在强‘刑法’所难，或者说，这仅仅是一个美好的愿望罢了”。这样的视角表明，著者对食品安全问题的研究不仅有一个很高的站位，而且有很深刻的反思。

梳理细。这部专著对于食品安全有奖举报制度在我国的探索、已有制度建设作出了详细梳理，对于国外特别是美国、日本等相关制度及其运行情况作了有针对性的介绍。从食品安全有奖举报制度的上位概念“行政奖励”出发，将食品安全有奖举报制度的属性界定为一种特殊的行政奖励行为。对食品安全有奖制度的基本理论问题给予了全面回应。这是迄今为止有关食品安全有奖举报制度最为全面的总结。

对策实。针对食品安全有效举报制度在立法、执法等方面的薄弱环节，特别是该制度实施效果不佳的原因，借鉴国外有益经验，立足于现实国情，提出了行之有效的对策建议。专著不仅仅界定了举报人的范围和权利，而且对举报人举报的合法性问题，举报的办理和受理要求，举报奖励基金的筹集、标准和发放程序问题等进行了精细构建，更为可贵的是，不但从实体方面对举报人权益法律保障制度进行了构建，而且从食品安全举报奖励诉讼制度方面提出了在我国建立行政奖励之诉的建议。这些建议不

仅具有系统性、可操作性，更具有一定的前瞻性。

做出以上的评价，主要是基于我对食品安全有奖制度的一点粗浅认识：

食品安全作为一种“公共产品”，除了食品生产经营者承担第一责任者的责任外，政府承担着不可推卸的责任。但是，受生态环境水平、产业发展水平、企业管理水平、诚信建设状况等因素制约，食品安全基础薄弱的状况仍未根本转变，西方国家在不同时期渐次出现的食品安全问题在我国“扎堆”出现。现阶段，食品企业呈现数量多、规模小、分布散、集约化程度低的样态。食品生产经营企业作为“第一责任者”并不可靠。要求数量众多的小散企业和食品加工者落实主体责任，更多时候只是一种奢望；而对大型食品生产企业而言，尽管总体上要可靠得多，但是，在履行企业社会责任与追逐利润之间也难保不会选择后者——《食品安全法》制定中发生的三鹿奶粉事件以及修订中发生的福喜过期肉事件，其主角无不是在业内大名鼎鼎的“龙头老大”。与此同时，《食品安全法》确立的分工负责与统一协调相结合，分段监管为主、品种监管为辅的食品安全监管体制，在运行中经常出现职能交叉、政出多门等问题。尽管自《食品安全法》实施以来，监管体制也进行了重大调整，^{〔1〕}但时至今日，与食品安全监管体制相应的工作机制仍未健全，部门之间监管边界不够清晰的问题犹未得到根本解决；监管执法中未能按照风险等级分配监管力量和资源，大量行政资源消耗在低风险食品上；监管技术能力不足和检验资源重复配置、利用效率低的问题同时存在；部分监管机构尤其是基层检验设备装备落后，监管技术力量薄弱；而一些监管部门各自设置技术机构，造成小而全、资源分散、重复建设、信息和数据不能共享等问题。监管对象众多且复杂导致食品安全问题的“无限性”，而政府监管存在能力不足和资源的“有限性”，这一矛盾状态必然导致监管失灵、市场调节失灵。不能

〔1〕 2010年2月，国务院成立食品安全委员会，设立了委员会办公室，加强食品安全综合协调和监督指导。2011年11月，国务院决定将由原卫生部承担的食品安全综合协调、牵头组织食品安全重大事故调查、统一发布重大食品安全信息等三项职责划入国务院食品安全委员会办公室。2013年3月，国务院对食品安全监管体制再次做出重大调整，组建国家食品药品监督管理总局，整合食品安全监管机构和职责，对生产、流通、消费环节食品安全实施统一监督管理。

指望调整监管体制而消除这样的局面，还要按照法治国家法治政府法治社会一体建设的要求，走社会共治的路子。

为此，鼓励公众参与食品安全监督，不断地完善社会监督机制就成为必然。有奖举报制度作为一种新兴的监管手段，其功能在于通过激发消费者参与监管的积极性，让食品安全中的风险隐患和违法行为得到及时查处，以缓解政府执法力量的压力，提高食品安全的保障水平。我国食品安全有奖举报制度建设，经历了从地方探索到顶层设计的过程。

《食品安全法》实施前以地方探索为基调。早在《食品安全法》出台前，地方就探索建立了类似食品安全有奖举报的机制。比如，为实施“食品放心工程”，强化打假治劣力度，牡丹江市2003年11月设立“食品举报奖励专项基金”，规定凡举报食品违法生产经营行为情况属实者，可给予300元至500元的奖励，重大案件实行重奖。2005年1月，南京市试行放心食品有奖举报制度，由南京市计委、财政局、工商局等十部门联合建立南京市放心食品有奖举报热线，凡在粮油、肉类、蔬菜、水果、奶制品、豆制品、卤菜、水产品、酒、盐、醋、酱油、水发制品等13类与市民消费密切相关的主副食品生产经营中发现违法违规行为的均可举报，举报分为4个奖励等级，最高奖励款额为2万元。2007年4月公布的《南京市江宁区食品安全举报奖励办法》、2007年10月公布的《青岛市食品安全举报奖励办法》等在奖励范围、奖励条件、奖励程序、奖励金额等方面作出了明确、具体的规定。这一阶段的食品安全有奖举报主要是地方政府或者食品监管部门所建立的食品安全有奖举报机制，往往是举报受理、举报核查以及兑现奖励由同一部门组织实施。

《食品安全法》实施后，逐步进入顶层设计阶段。2009年6月1日起实施的《食品安全法》第10条规定：“任何组织和个人有权举报食品生产经营中违反本法的行为。”《食品安全法实施条例》第4条则规定：“食品安全监督管理部门应当依照食品安全法和本条例的规定公布食品安全信息，为公众咨询、投诉、举报提供方便。”这从法律层面确立了食品安全举报制度，但还没有明确建立有奖举报制度。而这并没有影响中央层面对相关制度的积极推进。

2010年7月13日,国务院办公厅下发《关于加强地沟油整治和餐厨废弃物管理的意见》(国办发〔2010〕36号),强调要充分发挥社会和舆论监督作用。各地要建立有奖举报制度,支持鼓励群众积极参与“地沟油”整治和餐厨废弃物管理工作。

2011年7月,国务院食品安全委员会办公室下发《关于建立食品安全有奖举报制度的指导意见》(食安办〔2011〕25号,以下称《指导意见》),首次以国务院食品安全委员会名义发布建立食品安全有奖举报制度的指导意见。《指导意见》规定了实行食品安全有奖举报的重要意义、建立健全有奖举报工作机制、奖励资金来源和奖励标准、明确有奖举报范围、加强对有奖举报工作的组织领导等五个方面的内容,对加快推进建立健全食品安全有奖举报制度具有重要的意义。《指导意见》是全环节、全品种、全部门的食品安全有奖举报制度,且坚持举报受理、举报核查以及兑现奖励相分离的运行机制,有利于保障食品安全举报机制的有效运行。《指导意见》下发后,各地加快了食品安全有奖举报机制的建立。

2011年9月16日,国务院办公厅下发《关于进一步加强乳制品质量安全工作的通知》(国办发〔2010〕42号),要求充分发挥社会监督作用。各地区、各有关部门要建立健全食品安全有奖举报制度,切实落实对举报人的奖励,保护举报人合法权益,特别要鼓励生产经营单位内部人员举报和提供线索。

2012年2月26日,国务院办公厅下发《关于印发2012年食品安全重点工作安排的通知》(国办发〔2012〕16号),要求认真落实有奖举报制度。各地区要按照有奖举报的有关要求,抓紧细化落实措施,进一步明确奖励举报范围和举报受理部门,畅通投诉举报渠道,完善举报线索受理、核查、移送和反馈程序。要保证奖励资金专款专用,规范奖励额度审定、奖金管理和发放等工作程序,完善对举报人的保护措施,确保举报线索及时核查、奖励资金及时兑现,鼓励人民群众积极举报食品安全违法行为。

截至2013年3月,全国31个省、自治区、直辖市,相继公布食品安全举报奖励办法。2013年,《食品安全法》的修订被纳入国务院的年度立法计划,2014年,被纳入全国人大常委会的年度立法计划。目前公开征

求意见的修订草案明确写入了食品安全有奖举报制度。可以预见，食品安全有奖举报制度入法应该没有太大悬念。

表面上看，对食品安全有奖举报制度的实践探索已有时日，制度构建也日臻完善，但其实施效果并不尽如人意。有奖举报并未能充分发挥其作用，甚至处于一种相对边缘化的状态：一方面，在举报人保护上没有周密的制度设计，举报人得不到有效保护；另一方面，举报奖励不够多，举报者顾虑重重。多数群众面对曝光的食品安全问题，往往习惯于简单地指责监管部门，而具体到对游荡在自己身边的假劣食品制售现象，却往往忍气吞声、听之任之，选择“沉默”。凡此种种，使得有奖举报制度只是“看起来很美”。因此，如何从制度设计上更加科学合理地完善食品安全有奖举报制度，仍然是一个需要认真面对的重大课题。

洪水主导的这部专著，对深化食品安全举报奖励制度的理论研究，完善食品安全公共行政管理及有奖举报方面的程序机制，推动食品安全有奖制度立法的科学化精细化、使之不仅“好看”而且“好用”，必将大有助益。

是以为序。

中国法学会食品安全法治研究中心
常务副主任、研究员王伟国博士
2015年3月24日

目 录

视角新 梳理细 对策实

——食品安全有奖举报制度研究的力作 1

绪 论 1

第一章 风险社会与食品安全有奖举报制度的导入 6

第一节 风险社会及其基本特征 6

一、风险社会理念的产生 / 6

二、风险社会的概念 / 10

三、风险社会的基本特征 / 20

第二节 风险社会下食品安全法律规制的方向 23

一、刑法规制的局限性 / 23

二、体系化防控的必要性 / 27

第三节 我国食品安全有奖举报制度的必要性 28

一、食品安全有奖举报制度兴起的原因 / 29

二、构建食品安全有奖举报制度的科学依据 / 32

三、食品安全举报奖励制度的作用 / 36

第二章 食品安全有奖举报制度概述	38
第一节 食品安全有奖举报制度的概念及法律属性	38
一、食品安全有奖举报制度的概念 / 38	
二、食品安全有奖举报制度的法律属性 / 44	
第二节 食品安全有奖举报制度的特征	60
一、举报事项的特殊性 / 60	
二、受理机关的特定性 / 61	
三、被举报人的特殊性 / 62	
四、举报所涉法益的重要性 / 63	
第三节 食品安全有奖举报制度的分类	64
一、分类的必要性与原则 / 64	
二、行政奖励的分类 / 67	
三、食品安全有奖举报制度的类型 / 70	
第三章 食品安全有奖举报制度的基本原则	76
第一节 食品安全有奖举报制度基本原则的确定	76
一、行政奖励的基本原则 / 76	
二、食品安全有奖举报制度基本原则的特殊性 / 80	
第二节 公平原则	82
一、公平原则的概念及其内容 / 82	
二、公平原则的贯彻 / 85	
第三节 公开原则	86
一、公开原则的概念及其内容 / 86	
二、公开原则的贯彻 / 89	
第四节 法治原则	90
一、法治原则的概念及其内容 / 90	
二、法治原则的贯彻 / 93	
第五节 效益原则	94
一、效益原则的概念及其内容 / 94	

二、效益原则的贯彻 / 96

第四章 我国食品安全有奖举报制度的现状问题与域外经验 98

第一节 我国行政奖励制度的发展及其现状 98

一、行政奖励制度的起源 / 98

二、我国行政奖励制度的发展及现状 / 104

第二节 我国食品安全有奖举报制度的现状及问题 110

一、我国食品安全有奖举报制度的现状 / 110

二、我国食品安全有奖举报制度存在的问题 / 114

第三节 国外激励公众参与食品安全监管及其经验借鉴 128

一、美国食品安全监管的公众参与 / 129

二、日本食品安全监管的公众参与 / 131

三、美国、日本食品安全公众参与机制对我国的启示 / 133

第五章 我国食品安全有奖举报法律制度的构建 135

第一节 举报人及其权利 135

一、食品安全举报人的范围确定 / 135

二、食品安全有奖举报人的权利与义务 / 138

第二节 食品安全有奖举报制度的程序设计 145

一、食品安全有奖举报广告的发布 / 145

二、举报人举报 / 149

三、举报的受理与办理 / 153

四、举报人受奖励权的实现 / 156

第三节 食品安全有奖举报人权益保护法律制度 165

一、食品安全有奖举报人权益保护法律制度的意义 / 165

二、举报人权益保护的法律制度现状 / 168

三、我国台湾地区有关规定借鉴 / 174

四、我国食品安全举报人权益保护制度的重构 / 176

第六章 食品安全举报奖励诉讼制度	184
第一节 行政奖励诉讼制度概述	184
一、我国行政奖励诉讼的现状 / 184	
二、行政奖励诉讼制度的必要性 / 189	
三、我国行政奖励的可诉性 / 195	
第二节 相关国家及地区行政奖励之诉的比较	202
一、英美法系国家行政奖励的司法审查 / 203	
二、大陆法系国家或者地区的行政奖励诉讼 / 206	
三、相关国家及地区行政奖励之诉的若干启示 / 213	
第三节 我国食品安全行政奖励诉讼制度之构建	218
一、完善行政诉讼受案范围 / 218	
二、建立行政公益诉讼制度 / 221	
三、明确行政奖励之诉的诉讼类型 / 230	
 参考文献	236
 后 记	244

绪 论

“风险社会”这一概念由德国著名社会学家乌尔里希·贝克于1986年在其《风险社会》一书中首创后，在德国等许多国家乃至全世界都产生了极大的影响。贝克的《风险社会》和《世界风险社会》于2004年在我国出版后，风险社会理论很快风靡我国刑法学界，很多学者都著文立说对该理论及其在我国的应用进行了探讨。^{〔1〕} 风险社会的来临，说明公众越来越每时每刻处于不确定的、潜在的巨大风险之中，时时刻刻承受着将来可能要来临的风险所带来的恐惧。作为社会管理者的政府必须挺身而出，防范潜在风险的发生，为公众营造一个安居乐业且无后顾之忧的社会环境。因此，防控风险发生以保护公众合法权益，对社会的管理者来说责无旁贷。然而，为了确保防控的有效性，切实保护公众的合法权益，仅仅靠某一部门法单打独斗是不可行的，必须建立起多套法律法规相互链接、互为补充、相互配合的

〔1〕 代表性论文有：劳东燕：“公共政策与风险社会的刑法”，载《中国社会科学》2007年第3期；陈晓明：“风险社会之刑法应对”，载《法学研究》2009年第6期；高铭喧：“风险社会中刑事立法正当性理论研究”，载《法学论坛》2011年第4期；陈兴良：“‘风险刑法’与刑法风险：双重视角的考察”，载《法商研究》2011年第4期；张明楷：“‘风险社会’若干刑法理论问题反思”，载《中国检察官》2011年第5期等。

防控法律体系。并且,由于传统刑法和风险刑法的局限性,仅仅依靠现行刑法或者在将来制定风险刑法,以图一劳永逸地防控风险社会的风险的发生,未免是在强“刑法”所难,或者说,这仅仅是一个美好的愿望罢了。因为最好的社会政策就是最好的刑事政策,所以,面对风险社会的挑战,不应迷信刑法的功用,而应建立起全方位的法律规制体系。这个防控体系应当包括刑法、行政法、经济法和民法在内,对社会风险进行全方位、多层次、立体化、体系化防控。

而在当今世界,食品安全危机被广泛认定为风险社会的重要表征,食品安全已成为各国政府和消费者关注的重大社会问题。在我国,在经济一直保持较快增长的背景下,食品安全问题也日益突出。令人应接不暇的食品安全事件正在不断侵蚀着公众对于食品安全最基本的信任,“毒奶粉、毒大米、毒面粉、塑化剂、福寿螺、苏丹红、毒火腿、毛发酱油、黑心月饼、地沟油、染色馒头、牛肉膏……直至2011年3月份曝光的双汇‘瘦肉精事件’,一起起怵目惊心,影响者众,轻者致病,重者要命。国人为之惊恐、为之愤怒”^{〔1〕}。这些食品安全事件使民众广泛地聚焦于在食品安全的监管方面相关法律规制的缺失和政府监管的不力。上述这些重大的食品安全事件反映出,我国的食品安全问题不再是易于控制的简单的食品卫生、质量等问题,而是呈现出新的风险特征,即存在隐蔽性高、人为不确定因素加大、科技含量上升、波及范围广以及受影响人数多等。食品安全的内涵已被扩展,引发食品安全问题的风险因素已逐步显现出来。而我国的食品安全问题,既有传统风险形式下的食品安全问题,又有社会转型期的制度性风险所引发的食品安全问题,还有后工业时代人们所普遍面临的化学添加剂及转基因食品等与科技发展相关的食品安全问题。

在食品安全治理过程中,政府的责任是相当重要的。2009年6月,我国《食品安全法》开始实施,这标志着政府对食品安全的进一步重视。但是,以“毒馒头”、“地沟油”等为代表的危及食品安全的事件依然层出不穷,这使我们开始反思我国的食品安全管理机制。食品安全是一种“公共产品”,政府应该承担相应的责任,但是由于食品安全的复杂性,当前很多食品安全问题的解决还需要生产加工者、销售者、科研机构、行业协会以及消费者之间的合作。长期以来,以政府为主导的自上而下的管理模式,忽视了社会主

〔1〕 舒洪水:“关于我国食品安全犯罪刑法规制的思考”,载《河南财经政法大学学报》2012年第2期。

体尤其是公众对食品安全的监督和参与,严重降低了食品安全监管的效率。重视消费者的治理力量是政府力量得以发挥的前提,食品安全监管需要每个社会成员的积极参与。鼓励公众通过合法的途径参与到食品安全监管的工作中来,对于解决食品安全问题有着至关重要的作用。为鼓励公众参与食品安全监督,我们需要不断地完善社会监督机制,有奖举报制度作为一种新兴的监管手段,其功能就在于通过激发消费者参与监管的积极性,让食品生产加工过程中的风险隐患和违法行为得到及时查处,以缓解政府执法部门的压力,提高食品安全的保障水平。部分省市在监管食品安全问题过程中,积极地建立了食品安全举报奖励制度,并在实施中获得了良好的社会效果。例如,《北京市食品安全违法案件线索举报奖励办法》于2007年开始实施。实施一年后,北京市的食品安全总体合格率就提高了近两个百分点。^[1]2011年,国务院食品安全委员会办公室发布了《关于建立食品安全有奖举报奖励制度的意见》,要求建立食品安全举报奖励制度。作为一项有效的社会监督的法律制度,食品安全举报奖励制度在全国范围内得到建立推广。截至2013年3月,全国31个省、自治区、直辖市,相继公布建立食品安全举报奖励办法。

食品安全举报奖励制度运作以来,在实践中,确实对鼓励公民举报食品安全违法行为、提高食品安全监管效率起到重要作用。作为一种社会监督制度,食品安全举报奖励制度是在政府主导下建立的,其过程如下:政府颁布举报奖励的规则,举报人将其掌握的食品安全违法信息提供给食品安全监管部门,经过相关部门查证处理,在食品安全案件审结后,政府给予举报人一定的资金奖励。建立食品安全举报奖励制度是我国食品安全监管体系的有益探索。然而,由于受多种因素影响,食品安全举报奖励制度在实施过程中出现了许多问题,例如,举报渠道不通畅、举报人遭受打击报复、奖励金额额度偏低、奖励程序繁琐等制度实施问题;此外,我国的食品安全监管体系尚未理顺,食品监管部门监管职责还不清楚,监管过程出现重复监管和监管盲区等,这些都直接影响了食品安全举报奖励制度的实施和完善。针对这些实施过程中出现的问题,上海、浙江、青岛等省市在实践中积极探索完善食品安全举报奖励制度,渭南市还尝试建立新的食品安全监管模式,即“以品种监管为主、分段监管为辅”的模式。食品安全监管体系改革,需要改变原有的食品安全监管体系,建立由农业部门管源头、食药部门管生产流通和终端、卫生部门负责风险评估与标准制定的监管体系,使食品安全监管模式趋向一

[1] 资料来源:北京市工商行政管理局网站、京报网、中国食品质量报相关报道。