

关于农产品质量安全举报制度的几点思考

刘冬梅,张忠潮*

(西北农林科技大学 人文学院,陕西 杨凌 712100)

摘要:农产品经验品和信用品的质量特性使市场调节失灵,政府监管成为必要。在小规模分散经营占主体的农业生产经营模式下,政府利用自身资源获取执法信息成本太高,群众举报是政府低成本获取执法信息的重要途径。虽然《农产品质量安全法》及相关法律法规中都规定了举报制度,但该项制度并没有产生应有的效果。主要原因是我国的农产品质量安全举报制度还存在许多不完善之处,如对举报人缺乏激励,举报处理程序太笼统,对举报人法律保护不足。针对这些问题,建议完善举报奖励制度、规范举报案件处理程序和完善举报人保护制度。

关键词:农产品;质量安全;举报制度

中图分类号:F302.2

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2014)01-0151-05

农产品是人类赖以生存和发展的最基本的物质条件。目前,由于农业生产环境的污染和农业投入品使用的不当,致使农产品质量安全事故频发,农产品质量安全问题日益凸显。如何保障农产品质量安全已经成为社会各界热议的话题。从2006年起,国家先后制定并颁布了《农产品质量安全法》、《食品安全法》等一系列法律法规,农业部也配套出台了《农产品产地安全管理办法》等一系列部门规章。然而,现实中,瘦肉精、毒豇豆、毒韭菜等农产品质量安全问题继续频频曝光。是什么影响着我国农产品质量安全法的实效?比较发达国家的农产品质量安全监管制度,不难发现我国农产品安全事故频发的主要原因是政府对于农产品安全监管的失灵,而公众参与农产品质量安全监管又相对缺失。因此,完善我国农产品质量安全监管之公众参与具有重大意义,农产品质量安全举报制度是公众参与农产品质量安全监管的有效途径。本文试图从分析建立农产品质量安全举报制度的必要性入手,就我国目前农产品质量安全举报制度的缺陷及其完善提出几点看法。

一、农产品质量安全举报制度的必要性

(一)农产品质量特性导致市场调节失灵

农产品具有搜寻品、经验品和信用品的特性,搜寻品特性主要是指消费者在消费之前就可以了解、掌握和判断的特征,如颜色、形状、光泽、大小、成熟度、新鲜程度等。经验品特性主要是指消费者在消费之后才能判断的特征,如鲜嫩程度、汁的多寡、口感、味道等。信用品特性则是消费者即使在消费之后也难以了解、掌握和判断的安全和营养保健等方面的特征,如涉及安全的激素、抗生素、胆固醇、沙门氏菌和农药残留量以及涉及营养与健康的营养成分含量和配合比例等^[1]。农产品的质量特性使农产品的生产经营者较消费者掌握更多的农产品质量信息,交易双方之间存在信息不对称。农产品生产者一般不会主动提供信息,因为这种信息的提供对他来说不仅无利可图,反而可能使其丧失因信息优势而获取的超额利润。而农产品消费者由于受信

收稿日期:2012-09-21

基金项目:陕西省社科基金(10Q044);西北农林科技大学基本科研业务费青年项目(QN2012053)

作者简介:刘冬梅(1971—),女,西北农林科技大学人文学院副教授,硕士生导师,研究方向为农产品质量安全管理和农业环境法律保护。

*通讯作者

息收集成本和能力的限制单凭自身无法改变信息劣势的地位。阿克罗夫指出,在不对称信息条件下,自由选择会导致市场上“逆向选择”的产生。由于信息不对称,消费者只能根据农产品的搜寻品特性和对农产品质量的理性预期给出价格,高质量的农产品生产经营者就会由于不能够获得足够的利润或不能够弥补其生产经营成本,会逐步退出市场交易。当消费者发现市场上所出售的农产品质量下降时,其愿意支付的价格也随着下降,进而导致质量水平稍微高的农产品也逐步退出市场,最终导致市场上只有普通的甚至劣质的农产品,高质量农产品市场难以形成,市场调节失灵。

(二)政府运用自身资源获取违法信息成本太高
市场失灵是政府对农产品质量安全监管成为必要,尽管政府对农产品质量安全管理高度重视,但我国的农产品质量安全事故仍然频发。究其原因,在我国现有监管模式下,对违法行为的打击只能是概率性的。任何执法行为都要有信息前提,执法机制的有效性取决于执法主体对被监督主体的信息掌握程度^[2]。农产品质量安全执法部门要对农产品质量安全违法行为进行处罚,必须获取真实准确的信息为前提。我国是一个拥有近2.47亿农户的农业大国,农户分散经营模式占主体,农业生产规模普遍较小。再加上污染农产品的物质多、过程长、动机复杂,因此,要单靠政府对所有危害农产品质量安全的物品和行为进行有效识别成本很高。然而我国当前的实际情况却是政府的财力物力不足,农产品质量安全专业执法力量有限。在政府资源有限的情况下,对农产品质量安全违法行为的打击只能是概率性的,如果违法行为被查处的概率很低,被处罚也不及时,即使法律对违法行为惩罚很大,那也是徒劳。这也是我国很农产品质量安全问题难以控制的症结所在。

(三)举报是政府低成本获取执法信息的有效途径

“如果一个人的行为能够被一部分人群以相对低的信息成本观察到,而其他人群观察该行为的成本较高,那么让信息成本较低的人群行使监督的权力就可以大大地节约监督成本”^[3]。举报制度就是让信息成本较低的人群行使监督的制度。在农产品由土地到餐桌的过程中,总会有人知晓不安全的生产、加工行为,这些人和被举报者总是有有多少少的联系,其发现违法行为的信息费用远远低于执法者,

甚至不需要任何费用就可以获得。政府应该激励这一部分知情者向政府通报信息。公众的举报拓宽了政府执法部门获取信息的途径,增加信息供给量,扩大了执法部门信息拥有量,减弱执法双方之间的信息不对称程度,而且避免了农产品质量安全监督执法工作中大量的无用功。虽然执法者获取信息需要向知情者支付激励成本,但执法机关用于让知情者说真话的激励成本往往要低于执法机关利用自身资源去获得信息所耗费的成本。

二、我国农产品质量安全举报制度的 相关法律规定

我国有两种举报制度,一种是为了保障公民的民主监督权在检察系统建立的检察举报制度;另一种是行政主体为了获取信息促进行政目标更好实现而推行的行政举报制度^[4]。农产品质量安全举报属于行政举报制度范畴,对于检察举报,最高人民检察院及相关部门先后发布了《人民检察院举报工作若干规定(试行)》、《关于保护公民举报权利的规定》、《监察机关举报工作办法》、《最高人民检察院奖励举报有功人员暂行办法》和《人民检察院举报工作规定》等一系列规定,但以上规定属于系统内部规定,没有全面适用于各个领域的法律效力。对于行政举报,我国目前没有专门统一的立法,相关规定分散在不同的行政法律法规中。与农产品质量安全相关的举报只是在《产品质量法》、《农产品质量安全法》和《食品安全法》等法律法规中作了原则性规定。《产品质量法》第10条:“任何单位和个人有权对违反本法规定的行为,向产品质量监督部门或者其他有关部门检举”。《农产品质量安全法》38条:“国家鼓励单位和个人对农产品质量安全进行社会监督。任何单位和个人都有权对违反本法的行为进行检举、揭发和控告。”《食品安全法》第10条:“任何组织或者个人有权举报食品生产经营中违反本法的行为。”国务院《关于加强食品等产品质量安全监督管理的特别规定》第19条:“任何组织或者个人对违反本规定的行为有权举报”。《饲料和饲料添加剂管理条例》第6条:“任何组织或者个人有权举报在饲料、饲料添加剂生产、经营、使用过程中违反本条例的行为,有权对饲料、饲料添加剂监督管理工作提出意见和建议。”

三、我国农产品质量安全举报制度存在的问题

虽然以上诸多法律法规都涉及了农产品质量安全的公众举报权,但是在现实中,举报农产品质量安全违法事件的行为并不多,主要原因是我国农产品质量安全举报制度还存在不完善之处,不能激发公众举报的积极性和主动性。

(一)对举报人缺乏激励

举报人进行举报需要花费时间、费用和精力,同时也冒着可能遭受打击报复的危险,因此对举报人进行奖励是必要且合理的。对农产品质量安全问题举报是否有奖励,我国相关的法律法规作了不同的处理:《农产品质量安全法》、《食品安全法》只规定了任何单位和个人对违法行为有检举揭发的权利,但是否有奖励,根本没有提及。《产品质量法》和国务院《关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》在规公众有举报权利的同时,也在其他条款中规定对作出显著成绩的单位和个人给予表彰和奖励。对于“作出显著成绩的单位和个人”是否包括举报者,不得而知,即使包括,但由于对奖励资金的来源、奖励范围、奖励标准以及发放方法等内容没有规定,最终根本无法落实。虽然国务院食品安全委员会在 2011 年给各地政府下发了《关于建立食品安全有奖举报制度的指导意见》,要求各地建立食品安全有奖举报制度。但该指导意见仅适用食品。食品和农产品是两个既有联系又有区别的概念,农产品包括食用农产品和非食用农产品^[5]。非食用农产品同样面临着农药、化肥、化学原料、重金属等的污染。即使是食用农产品质量安全也不全是由食品安全委员会负责的,只有经过加工的食用农产品的安全才由其负责,未加工的食用农产品质量安全由各级农业行政主管部门负责监管。因此,除了对加工食用农产品质量安全举报有奖励外,对举报其他农产品质量安全问题是否有奖励则没有明确的法律依据。

利益是广大群众举报的驱动力,我们不能否认,社会上确实存在着为维护社会公共利益和他人利益而不计报酬的举报者,但毕竟是少数,少数人掌握的信息也是少数。现代心理学研究表明,经过激励与未激励的积极性之间约有 60% 的差距^[6]。我们以法律的名义强制他人去服务于正义的事业而不予补偿,这种观念不符合市场经济的内在发展规律。在

市场经济条件下,每个主体首先作为“经济人”而存在,最大利益是其主要目的。如果在举报者说出真相之后,没有可直接获取的利益,则社会上绝大部分人不会做出这种选择。因此给举报者奖励是举报制度的必要内容。

奖励是一种很好的激励方式,但能否激发公众的积极性,重在落实。否则再完美的制度也只能是“镜中花水中月”。如邯郸市在 2011 年 8 月推出食品药品有奖举报政策,该政策规定凡举报问题食品药品被查实,可获奖 10 万。律师殷清利想知道政府是否能按文件办事,接连举报问题食品 10 起,使用拍照、录像等各种取证手段,并请工商现场查处,但无一起得到工商部门的处理结果,更不用提奖励了。

(二)举报处理程序太笼统

要使群众的举报线索能够得到及时受理,举报材料能够得到认真的审查,举报案件能够得到及时处理,需要有规范的举报处理程序。作为规范农产品质量安全的基本法——《农产品质量安全法》只是原则性地规定有关部门收到相关的检举、揭发和控告后,应当及时处理。但未规定在什么时间内处理才是“及时”处理。也没有规定在举报的处理过程中举报受理机关应该遵循哪些程序。虽然国务院《关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》规定:“农业、卫生、质检、商务、工商、药品等监督管理部门应当对接到的举报及时、完整地进行记录并妥善保管,对属于本部门职责的,应当受理,并依法进行核实、处理、答复,不属于本部门职责的,应当转交有权处理的部门,并告知举报人。”该规定相对于《农产品质量安全法》貌似详细了一些,其实还是很笼统:只规定了举报案件的简单流程,没有规定在各个阶段举报受理机关和举报人有哪些权利和义务,另外对举报处理过程中保密事项、举报审查期限、举报人不服举报处理结果的救济程序等都没有规定。程序性规定的缺位和笼统,会给举报受理机关以很大的随意性,容易导致举报人信息的泄露,也不利于举报人和社会对举报受理机关的工作进行监督。

(三)对举报者的法律保护不足

对举报人的保护比奖励更重要,倘若举报人的安全得不到应有的保护,奖励的意义就会大打折扣。河北省石家庄市建设委员会的郭光允曾因举报河北省原省委书记、人大常委会主任程维高违法违纪,被迫害开除党籍、劳动教养两年。辽宁省鞍山市国税局职工李文娟,因举报单位领导被辞退工作、刑事拘

留、劳动教养两年。河南省舞钢市的吕净一,因举报平顶山市原政法委书记李长河遭打击报复,妻子被迫害致死。2010年6月,多家媒体引用相关统计资料,报道了一个惊人的数据,在那些向检察机关举报涉嫌犯罪的举报人中,约有70%的举报人不同程度地遭受到打击报复或变相打击报复^[7]。目前,虽没有因举报农产品质量安全而受打击报复举报人的重大案例发生,并不是因为报复不存在,而是因为举报人制度不健全而没有人愿意去、敢去举报。举报人屡屡遭受打击报复的主要原因是我国法律对举报人的保护还存在不完善的地方:首先,举报人保护责任主体不明确。保护举报人的时候,最大的问题就是谁来负责。在《刑事诉讼法》、《刑法》等法律与规定中,公、检、法机关都有保护举报人的责任,但没有规定具体是谁的责任,最终谁也不负责。其次,我国对举报人的保护重事后惩罚、轻事前防御。一个健全的举报人保护机制,不是等到打击报复已经发生后,对这些打击报复者严惩,而是保护举报人免遭打击报复。我国法律虽然规定了应当保障举报人的合法权益,严厉惩处对举报人的打击报复行为。但这种事后惩罚,对已经受到伤害的举报人来说,意义不大。我国法律对于举报人事前保护,如何启动保护程序、如何确定保护程度、以怎样的方式来保护、保护责任机关没履行职责应承担怎样的法律责任均没有规定。

四、完善我国农产品质量安全举报制度的建议

(一)完善举报奖励制度

1. 明确授奖主体。在奖励关系中,没有任何一个构成要素比授奖主体更为重要^[8]。根据农产品质量安全法的规定,农业行政部门负责农产品质量安全监管问题,换句话说监管农产品质量安全是农业行政部门的职责,搜寻农产品质量安全违法信息也是农业行政主管部门的法定义务,举报人向其提供信息,农业行政主管部门就理所应当成为奖励义务主体。

2. 明确奖励范围和条件。奖励的范围和条件是决定举报人的行为能否受到奖励的法律标准,应当予以明确。

3. 明确奖励等级和标准。奖励应该根据受奖行为的社会效益、贡献大小、举报人风险大小等分为不

同的等级,每一级别设置不同的奖金数额,这样不仅有利于建立合理的激励梯度,而且有利于举报人获得确定的回报预期。

4. 规范奖励程序。奖励程序不完善则难以保证奖励公正性和有步骤地进行。完整的奖励程序,对于举报奖励一般包括奖励的申报、初审、评定、核准、颁发、争议的处理、差错的补救等几个阶段。

5. 保证奖励资金来源。为保证奖励机制能够长期有效运转,应该设立专门的奖励基金。奖励基金的来源渠道应当多元化,可以源于执法业务经费,也可以由社会捐赠,也可以来源于对违法行为的罚款。

(二)规范举报案件处理程序

完善的举报处理程序应包括以下环节和内容:

1. 举报的受理。《农产品质量安全法》规定县级以上人民政府农业行政主管部门负责农产品质量安全的监督管理工作,因此各级农业行政主管部门应当设立专门的举报中心,向社会公布通信地址、邮政编码、举报电话号码、举报网址和电子邮箱等相关事项,受理群众各种形式的举报。

2. 举报材料的审查。各级举报中心接受举报后,要对举报材料认真审查,对于属于自己处理的举报材料,要交由本机关的专门部门处理;对不属于农产品质量安全监管工作但属于与农产品质量安全相关的工作应及时转交给相关的部门去处理。

3. 举报的催办。对于凡需催办督办的,举报受理机关应督促有关机关及时完成对举报材料所揭露问题的处理。

4. 举报的处理与答复。举报受理机关对查证属实的案件应该做出处理,无法答复的情况除外。对于未追究的,应当说明不追究的法律依据,以确保举报人的知情权。

5. 举报处理期限。为了保证举报案件得到准确及时地处理,应根据举报案件的不同特点,明确规定举报的受理、审查、处理、答复的期限^[9]。

(三)完善举报人保护制度

1. 明确举报人的各项权利。应具体规定举报人的各项权利,如举报方式选择权、处理结果的知情权、信息保密权、损害赔偿权、拒绝作证权、获得奖励权、申请保护权及在遭受打击报复后的申请救济权等,这些权利应当通过立法加以明确,并建立相应的权利保障机制。

2. 明确保护责任主体。对举报人进行保护的第一责任机关应该是举报受理机关,当然地方人民政

府及公安等其他相关机关应承担相应的协助职责。对于保护责任机关未尽到保护责任致使举报人或其近亲属收到打击报复的,应当追究相关人员的法律责任。

3. 完善举报人事前保护。建立严密的举报保密制度,对泄密人规定严格的法律责任。一旦举报者的信息或举报行为被泄密,保护责任机关应当主动采取措施保护举报人及其近亲属的人身和财产安全。当举报人认为本人或者近亲属的人身或财产安全因举报行为而处于危险之中也可以向保护责任机关提出给予保护的申请,接到举报人的申请后,保护责任机关应当立即进行审查,决定对其是否实施保护、保护的主体、保护的方式和等级、保护的期限等,保护机关决定不提供保护的,应当通知申请人并说明理由。

4. 重新界定报复陷害罪,加大对报复陷害者的惩治力度。我国刑法规定的报复陷害罪主要针对检察举报制度而设立的,检察举报的对象是国家工作人员,因此刑法将报复陷害罪的主体限定为国家工作人员。这样规定的结果导致行政举报的被举报者打击报复举报人的不能适用该罪名。应通过完善刑事立法,重新界定报复陷害罪,将目前复陷害罪的犯罪主体由国家工作人员扩大到一般主体,保护对象由举报人本人扩大到举报人的近亲属,再有刑法对于报复陷害举报人的行为,量刑幅度比较轻,对于报

复行为严重的,也只是处 2~7 年有期徒刑,应通过修法提高报复陷害罪的法定刑,加大对报复陷害者的惩治力度。

参考文献:

- [1] 鹿永华,辛德树,单洪国. 柠檬市场与农产品质量安全[J]. 农业经济,2010(6):90-92.
- [2] 应飞虎. 有效监督与法律遵循[J]. 河北法学,2003(2):22-27.
- [3] 张维迎,邓峰. 信息、激励与连带责任——对中国古代连坐、保甲制度的法和经济学注释[J]. 中国社会科学,2003(3):99-112,207.
- [4] 王莉. 作为行政手段的举报奖励制度研究[J]. 浙江学刊,2010(6):88-93,96.
- [5] 王玉环,徐恩波. 农产品质量安全内涵辨析及安全保障思路[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版,2004(6):11-15.
- [6] 陈朝新. 运用激励机制调动教师工作的积极性[J]. 高等函授学报:哲学社会科学版,1999(4):51-53.
- [7] 申均. 举报人,总是很受伤[J]. 都市·翻阅日历,2010(7):17-18.
- [8] 黄生林,朱再良,杨国志,等. “三个效果”统一的案件质量评查机制之构建[J]. 中南大学学报:社会科学版,2011(5):9-100.
- [9] 王瑞娟. 完善我国举报制度的思路探讨[J]. 理论探索,2005(4):59-61.

Some Thinking About Whistle-blowing System for Quality and Safety of Agricultural Products

LIU Dong-mei, ZHANG Zhong-chao*

(College of Humanities, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Agricultural products are experience goods and credence goods, which make the market regulation failure in the quality and safety of agricultural products. Market failure is the premise of government intervention. But the cost is too high in getting the information of illegal behavior by government itself. Whistle-blowing is an important way of getting information in low cost. The whistle-blowing system of quality and safety of agricultural products is not perfect in China, such as lack of economic incentives to the informers, lack of detailed legal norm of the procedure of whistle-blowing dispose, and unsound existing mechanism to protect the informers. Faced with these problems, it is recommended to perfect reward system, specify procedures for dealing with cases and improve the system of whistleblower protection.

Key words: agricultural products; quality and safety; whistle-blowing