

《杭州市危害食品安全行为举报奖励办法》

立法后评估报告

杭州市市场监督管理局

一、立法后评估基本概况

2016年6月20日杭州市人民政府第63次常务会议审议通过《杭州市危害食品安全行为举报奖励办法》（以下简称《办法》），2016年7月6日杭州市政府令第292号公布，自公布之日起施行。

根据《关于开展市政府规章立法后评估工作的若干意见》（杭府法发〔2007〕12号）的工作要求，需要对《办法》的实施情况进行立法后评估，了解《办法》实施后取得的成效及存在的问题，为今后改进立法和提高执法实效提供参考。为此，杭州市市场监管局作为评估责任单位，以党的十九大“实施食品安全战略，让人民吃得放心”和习近平总书记关于食品安全工作“四个最严”要求的精神为指导，在杭州市食安委成员单位的配合下，紧密结合危害食品安全行为举报奖励工作特点，通过资料汇总、座谈会、问卷调查等形式充分开展了调研工作，全面了解《办法》贯彻执行情况。经调查研究，现形成如下评估报告。

二、《办法》实施绩效评估

（一）《办法》实施的基本情况

1. 《办法》的制定和宣传情况

为了鼓励公众举报危害食品安全违法行为，及时发现、控制和消除食品安全隐患，根据《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国农产品质量安全法》等法律、法规，结合本市实际，我市启动危

害食品安全行为举报奖励办法制定工作。2016年4月22日杭州市政府法制办发布《关于公开征求〈杭州市危害食品安全行为举报奖励办法〉（征求意见稿）意见的公告》，重点围绕食品安全监督管理部门的范围是否合理等问题征求社会各界的意见和建议。2016年6月20日杭州市人民政府第63次常务会议审议通过《杭州市危害食品安全行为举报奖励办法》。2016年7月6日杭州市政府令第292号公布，自公布之日起施行。

2016年7月8日，市市场监督管理局联合市法制办召开新闻发布会，市食安办专职副主任、市局副局长王宏伟，市法制办副主任张东涛出席会议并讲话。市食安办成员单位、城区食安办和市局相关处室负责人，以及省市主要媒体记者等参加发布会。会上，王宏伟副局长对该《办法》的起草背景、基本框架、主要内容及举报投诉形式等进行了简要介绍，并重点就该《办法》中的举报奖励额度明显提高、实行刑事一次性奖励并提高刑事奖励标准、强化保密举报人身份信息措施等特点、亮点进行了深入解读。

《办法》出台后，新华社以《杭州：举报危害食品安全行为最高可获50万元奖励》为题对《办法》的主要内容进行了介绍，其他媒体也进行了类似报道。2016年9月22日，市市场监管局向杭州市民A先生发出了《办法》颁布实施以来第一笔食品安全领域案件举报奖励金，计人民币13417.5元。2016年9月27日，新浪等媒体就《办法》实施后的首笔奖金进行了报道。

此外，市、区各相关部门还与省内各类媒体充分对接，以食品安全宣传为主题，结合3.15消费者权益保护日、食品安全宣传周等活动平台，突出重点时间重点区域和重点人群，采取法制培训、送法进

社区、区平安故事会、设立专区专柜专栏、悬挂横幅、张贴海报和发放资料等方式，对《办法》进行宣贯和培训。

2. 《办法》配套规范的制定

《办法》细化了《食品安全法》《农产品质量安全法》等法律、法规中的食品举报奖励内容，对杭州市危害食品安全行为举报奖励的范围、条件、标准、程序、举报人保护等作出了具体规定，具有较强的可操作性。为进一步规范杭州市危害食品安全行为举报奖励工作，保障举报人的合法权益，市市场监管局（食安办）联合市财政局于2016年印发了《杭州市危害食品安全行为举报奖励办法实施细则》（杭市管〔2016〕238号，以下简称《实施细则》），对奖励资金的管理原则、预算科目，以及奖励决定、告知、受理和发放的程序作出了具体规定。此外，下城区财政局印发了《下城区食品领域违法行为举报鼓励办法》（下财〔2012〕80号）；富阳市食品安全委员会办公室为配合食品安全百日严打工作，印发了《富阳市关于食品安全有奖举报工作的通告》《关于做好食品安全百日严打期间奖励举报的通知》《富阳市食品领域违法行为举报奖励审批、发放材料》；临安市财政局、临安市食品安全委员会办公室印发了《关于印发临安市食品领域违法行为举报奖励办法的通知》（临财办〔2012〕293号）。

（二）《办法》的执行情况

1. 各部门职责分工情况

《办法》规定的食品安全监督管理部门，是指本市市场监督管理、农业、渔业、质量技术监督、林业、卫生等依法具有食品安全监督管理职责的行政管理部门。《办法》实施后，各职能部门按照规定履行

各自职责。市食品安全委员会统一协调本市食品安全举报奖励工作，市食品安全委员会办公室具体负责市级举报奖励资金的审核、拨付和指导协调等工作，市和区、县（市）食品安全监督管理部门具体负责本级食品安全举报奖励的告知、受理、决定及发放工作。

2. 制度执行情况

本市行政区域内各级食品安全监督管理部门依据各自职责，积极贯彻落实《办法》所确定的举报奖励制度。据统计，自《办法》实施以来，各级食品安全监督管理部门依据《办法》规定共计办理举报奖励 29 件，发放奖金 66695.01 元（不包括按照国家局《奖励办法》、浙江省《奖励办法》，和各区市自行制定的相关奖励办法发放的危害食品举报奖励）。

	案件数量（件）		奖励金额（元）	
	适用《办法》	适用其他规定	适用《办法》	适用其他规定
上城	2	0	2500	0
下城	0	7	0	341000
西湖	0	7	0	14776.65
江干	13	12	30457.4	16922
拱墅	7	0	9776	0
滨江	1	0	500	0
萧山	5	2	10044.11	3160
余杭	0	11	0	34315.12
临安	0	0	0	0
富阳	0	3	0	3705.8
建德	0	2	0	3000
桐庐	0	0	0	0
淳安	0	2	0	2000
稽查大队	1	12	13417.5	16922
合计	29	58	66695.01	435801.6

3. 行政执法情况

《办法》主要对危害食品安全行为举报奖励的范围条件、奖励标准、奖励程序、举报人保护等内容作出了具体规定，属于行政奖励的范畴，不存在行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收征用、行政许可等行政执法内容。《办法》规定的食品安全监督管理部门及其工作人员违法违规实施奖励，被举报人对举报人实施打击报复，公民、法人或者其他组织捏造事实诬告他人、弄虚作假骗取奖励或者冒领奖金等情形，至今未有发生。

（三）《办法》实施后所取得的社会和经济效益

1. 落实了危害食品安全行为举报奖励责任

通过《办法》的制定与实施，贯彻落实了《食品安全法》《农产品质量安全法》法律法规以及国家关于食品安全监管中举报奖励的具

体要求，明确了本市市场监督管理、农业、渔业、质量技术监督、林业、卫生等部门的食品安全监督管理职责。

2. 凸显了对危害食品安全行为的高压态势

《办法》列举了可以实施举报奖励的 26 类危害食品安全行为，而将超许可范围经营、标签问题等不直接产生食品安全问题的事项排除在奖励范围之外，并设定了较高的奖励标准，凸显了杭州市对危害食品安全行为的零容忍态度。

3. 降低了食品安全的事故风险和监管成本

通过鼓励公众举报危害食品安全行为，可以及时发现、控制和消除食品安全隐患和违法行为，客观上减少了发生食品安全事故的风险，维护了广大人民群众的生命财产安全，降低了食品安全监管的成本，提高了食品安全保障水平。

4. 促进了食品安全监管社会共治

危害食品安全行为形式多样、问题多发、隐蔽性强，面广线长点多增加了监管难度。通过落实举报奖励制度，能够充分调动广大群众参与食品安全监管的积极性和主动性，实现群防群治、联防联控，有助于食品安全从政府监管向社会共治的转变。

5. 打造了食品安全工作的杭州样本

近几年来，我市食品安全工作按照习总书记“四个最严”要求，拉高标杆，紧贴民生，多项工作走在了全国前列，得到了国家食药总局的领导和省市领导的充分肯定，市民对食品安全的总体满意度持续提高，打造了食品安全工作的杭州样本。其中《办法》的出台有力推进了有奖举报工作，奖励力度居全国前列。

三、《办法》立法内容评估

（一） 预算保障

《办法》根据《食品安全法》第八条的规定，明确了食品安全举报奖励资金的属地管理、分级保障原则。《办法》第三条规定，“食品安全举报奖励资金按照属地管理原则，分级予以保障，并纳入年度预算，用于本级食品安全监督管理部门的举报奖励，并接受审计、监察部门的监督。”

各级食品安全监督管理部门均能按照《办法》规定安排预算，其中部分单位将危害食品安全行为举报奖励资金预算与举报奖励经费、食品安全监管等预算合并。如发生高额奖励，可使用食品安全专项资金，或通过年末调整预算进行兜底保障。据调研，危害食品安全行为举报奖励资金预算充足，未发生因预算不足而不能支付奖励金额的情况。自《办法》实施以来，各级审计部门在历年审计中未发现违法违规使用举报奖励经费问题。监察部门对奖励资金进行动态监督，未发现异常。

（二） 奖励范围

《办法》将奖励范围着重限定在对危害食品安全行为的举报，特色鲜明。《办法》第七条明确列举了二十六种可以对举报人进行奖励的危害食品安全行为举报行为，并规定市食品安全委员会办公室可以根据食品安全状况发布其他应当纳入举报奖励范围的违法行为。

《办法》所规定的举报奖励范围不同于一般食品违法行为，主要针对的是危害食品安全的行为，已基本涵盖实践中发生频率较高、危害后果较重的危害食品安全行为类型。从实际执行情况来看，发放的奖励主要集中在举报销售过期食品案件中。未发放过涉及农产品类、生猪（牛、羊）类、餐饮具消毒类、添加剂类、奶粉类、召回类等危害食品安全行为的举报奖励。

（三） 不予奖励

《办法》第九条规定，“有下列情形之一的，不予奖励：（一）举报人属于本市食品安全监督管理部门工作人员或者其近亲属；（二）举报人采用欺骗、利诱、胁迫、暴力等方式致使被举报人违法并对其进行举报的；（三）请求制止侵权、赔偿损失并予以惩处侵权人而进行的投诉、申诉；（四）法律、法规和规章规定的其他不予奖励的情形。”

《办法》关于不予奖励的规定具有必要性，但其中第（三）项规定的不予奖励情形，与其他部门的规定不一致，在实践中存在较大争议，有一举报人因对此规定不服进而申请了行政复议。

（四） 奖励标准

《办法》第三章专章规定了奖励标准，将一般案件细化为一级、二级、三级奖励，并规定了具体的奖励比例，奖金的最低额、最高额。

此外还规定了对涉嫌犯罪的移送案件的先行奖励、增加奖励、表彰和一案一奖制度。

从调研情况来看，较多采用的是一级和二级奖励标准，未发生采用三级标准奖励的案件；有案件适用最低额 500 元的奖励，但未发生适用最高额 30 万元的奖励案件；未发生超过在立案之日起 4 个月内未作出行政处罚决定而先行奖励的案件；未发生因所举报的违法行为涉嫌犯罪被移送至公安机关立案侦查，先行给予举报人 1 万元奖励的案件；未发生增加奖励、颁发荣誉证书的案件；在两名以上举报人举报同一违法行为的案件中，根据一案一奖制规定平均分配奖金。

（五） 奖励程序

《办法》第四章奖励程序对举报奖励告知、申请、决定、发放、领取的程序作出了具体规定。《实施细则》进一步细化了告知、受理、决定和发放程序，并制发了《杭州市级预算项目支出绩效目标申报表》《奖励举报危害食品安全行为有功人员审批表》等八份文书样式。

各级食品安全监督管理部门均严格履行《办法》有关程序规定，依法审核发放举报奖励。调研发现，奖励程序相关争议主要集中在食品安全监督管理部门对举报人申请奖励权利的告知义务履行。由于《办法》规定的奖励权利告知与国家局《奖励办法》规定的举报结果告知不一致，导致实践中食品安全监督管理部门工作人员对举报人只进行了举报结果告知，而未告知获得奖励的权利，进而引发复议案件。

（六） 举报人保护

《办法》第五章规定了举报人保护制度。从实践情况看，各级食品安全监督管理部门均能严格按照《办法》和实施细则的有关规定，做好举报人身份信息保护工作。举报奖励均指定固定工作人员与举报

人进行联系，经手奖励的核实与发放。举报奖励程序相对独立于投诉举报中心及各办案单位的案件处理程序。迄今为止，未发生举报人身份信息泄露或打击报复举报人的事件。

四、《办法》立法盲点评估

《办法》规范了危害食品安全行为举报奖励的具体工作，已成为实施举报奖励的重要依据。经调研评估，《办法》可能存在以下立法盲点，可做补充规定。

（一）奖励范围可做进一步扩充

《办法》列举规定了二十六类危害食品安全行为，基本涵盖了实践中常见的危害食品安全违法行为。根据基层执法部门的反馈意见，可对上述范围做进一步扩充：一是增加对食品从业人员未持有健康证违法行为的举报奖励。由于食品从业人员未经健康体检、未持有健康证，可能引发严重食品安全事件，因此《食品安全法》规定食品生产经营者应当建立并执行从业人员健康管理制度。《办法》也应将此违法行为列入举报奖励的范围。二是细化餐饮具消毒服务经营中的违法违规行范围。《办法》第七条第（六）项只规定了“餐饮具消毒服务经营者提供不合格消毒餐饮具”的违法行为，而《食品安全法》第一百二十六条第二款规定了餐具、饮具集中消毒服务单位的三种违法行为，即：1、违反《食品安全法》规定用水、使用洗涤剂、消毒剂；2、出厂的餐具、饮具未按规定检验合格并随附消毒合格证明；3、未按规定在独立包装上标注相关内容。《办法》应结合立法目的，至少将第1和2种情况纳入举报奖励范围。

（二） 举报程序可做进一步完善

1. 关于一并提起奖励申请

《办法》奖励程序第十六条规定，举报人应当在被告知享有奖励申请权之日起1个月内通过书面或者口头方式提出奖励申请，无正当理由逾期未提出申请的，视为放弃奖励。但实践中举报人经常在进行举报时一并提出奖励申请，《办法》对此情形未作规定，《实施细则》第八条第三款规定了此种情形不能视为已提出奖励申请。我们认为，根据我省“最多跑一次”改革的有关精神，在相关申请材料齐备的情形下，一并提出的奖励申请应视为有效，以简化行政程序、提高行政效率，体现便民原则。

2. 关于移送案件的先行奖励制度

《办法》第十一条规定了移动案件的先行奖励制度，即所举报的违法行为涉嫌犯罪被移送至公安机关立案侦查的，可以由负责移送的食品安全监督管理部门先行给予举报人1万元奖励；刑事判决生效后，已经先行给予的奖励应当予以抵扣。实践中，移交公安机关的案件最终退回的不在少数，此时先行奖励费用无从抵扣，而要求举报人返还又存在执行困难，易造成奖励资金的流失。鉴于《办法》对此类严重违法行为已在奖励金额上加大了力度，故不必再增设此先行奖励制度。

3. 关于奖励发放的时间

根据《办法》关于奖励程序的规定，在被举报违法行为处罚决定作出约三个月半月后（二个月+25个工作日），举报人即可获得举报奖励。而此时案涉行政处罚可能仍处于争诉期，也可能已进入行政复议、行政诉讼程序，其法律效力完全有可能被最终的裁决予以否定，与其相关的举报奖励具有不确定性。因此，《办法》规定的奖励发放

时间过早，会需另行启动退还程序，极易引发后续纠纷，建议明确在案涉行政处罚法律效力最终确定后实施举报奖励。

五、《办法》立法技术评估

《办法》立法技术总体规范，条文表述简洁清晰，具有可操作性。作为完善，在以下方面可作进一步修改。

（一）关于《办法》第七条第（十四）项

依据《食品安全法》第一百二十三条第二款，《办法》第七条第（十四）项规定“明知从事本款第八至第十三项行为，仍为其提供生产经营场所或者其他条件的”。我们认为，首先，在各项具体列举中间出现一项概括性规定不符合立法惯例；其次，《食品安全法》第一百二十二条对明知从事未取得食品生产经营许可证从事食品生产经营活动等违法行为，仍为其提供生产经营场所或者其他条件的，也设定了法律责任，因此本项规定有欠完整；最后，对于本条所列其他危害食品安全行为，如果明知是违法行为仍为其提供生产经营场所或者其他条件的，也应进行处罚。故建议修改第（十四）项的内容并调整其所处顺序。

（二）关于第九条第（一）、（三）项

第九条第（一）项规定，举报人属于本市食品安全监督管理部门工作人员或者其近亲属，不予奖励。其中关于近亲属不奖励的规定，与《办法》第一条鼓励公众举报，及时发现、控制和消除食品安全隐患的制定目的并不一致，剥夺了工作人员近亲属应有的权利，不具有合理性，建议删除。

第九条第（三）项规定，请求制止侵权、赔偿损失并予以惩处侵权人而进行的投诉、申诉的，不予奖励。侵权赔偿与举报奖励分属两类不同的法律关系，是否能够并存以及如何取舍，应作进一步论证。

（三） 关于第十五条

《办法》第十五条规定食品安全监督管理部门应当告知举报人有申请奖励的权利和申请途径。《办法》第六条将举报分为实名举报、隐名举报和匿名举报。对于匿名举报，由于举报人举报时未提供真实姓名或者名称、有效联系方式或者其他能够辨别其身份的信息，食品安全监管部门无法与之取得联系，故应明确排除在第十五条被告知的举报人范围之外。

（四） 关于第三十条

《办法》第三十条规定，“本办法自公布之日起施行”。根据国务院《规章制定程序条例》（国务院令第 322 号）第三十二条规定，规章应当自公布之日起 30 日后施行；但是，涉及国家安全、外汇汇率、货币政策的确定以及公布后不立即施行将有碍规章施行的，可以自公布之日起施行。《杭州市人民政府规章制定办法》（市政府令第 194 号）第三十三条第三款规定，规章应当自公布之日起 30 日后施行，但符合《规章制定程序条例》第三十二条有关规定的除外。《本法》不属于涉及国家安全、外汇汇率、货币政策的确定以及公布后不立即施行将有碍规章施行的情形，故应自公布之日起 30 日后施行。

六、《办法》实施的完善建议

对于评估中发现的问题，我们认为应围绕制定目的，突出食品安全举报奖励特色，并结合近期相关奖励制度调整，对《办法》进行完善。

（一）明确相关制度衔接

食品举报奖励制度历经变革，相关规定也经历了多次存废。其中主要有 2001 年财政部、工商总局、质检总局印发的《举报制售假冒伪劣产品违法犯罪活动有功人员奖励办法》（财行〔2001〕175 号），2011 年浙江省财政厅、浙江省食品安全办印发的《浙江省食品领域违法行为举报奖励办法》（浙财社〔2011〕290 号，2018 年废止），2017 年食品药品监管总局、财政部修订的《食品药品违法行为举报奖励办法》（国食药监办〔2013〕13 号）。

本《办法》是地方政府规章，在效力上要高于上述规范性文件，且针对危害食品安全行为的举报奖励，具有适用对象的特定性，属于特别规定。故在涉及危害食品安全行为举报奖励中，应优先适用本《办法》。但由于危害食品安全行为与一般食品违法行为、制售假冒伪劣产品行为之间具有较大的重合与交叉，所以在基层实践中存在一定困惑。建议在《办法》适用范围中增加规定，“对举报危害食品安全行为以外的食品违法行为进行奖励，适用其他有关规定。”

（二）强化《办法》优先效力

由于食品违法行为举报奖励制度存在交叉现象，导致各级食品安全监督管理部门在适用依据选择上具有不确定性，有部分适用国家局《奖励办法》或浙江省《奖励办法》，有部分适用区（县、市）自行

制定的奖励办法，进而导致部分举报案件的最终奖励结果与《办法》规定不一致。《办法》作为地方政府规章，在出现规范冲突时，具有优先效力。因此建议加强对执法人员的培训，要求在不同奖励制度规定不一致时，应优先适用本《办法》。

（三） 落实机构改革方案

为深化党和国家机构改革，我市公布了《杭州市机构改革方案》，现已进入全面实施阶段。根据《杭州市机构改革方案》，重新组建市市场监督管理局，保留市食品安全委员会，但不再保留市食品安全委员会办公室，故《办法》中规定由市食品安全委员会办公室履行的职能应重新设置，改由杭州市市场监督管理局负责。此外，《办法》涉及的其他相关职能部门职责也应根据机构改革方案予以调整。

（四） 适当提高奖励标准

危害食品安全行为直接损害广大人民群众的生命财产安全，关系到社会稳定，因此专门制定《办法》对举报行为予以奖励，也理应设定较高的奖励标准。经比对，《办法》的奖励标准设定总体高于国家局《奖励办法》，但在最低奖励金额上，国家局《奖励办法》区分一级、二级、三级举报，分别设定了最低2000元、1000元和200元的奖励标准，而《办法》统一规定了500元的最低奖励金额。建议《办法》对一级、二级、三级举报的最低奖励金额进行区分，并适当提高一级、二级的最低奖励金额。

（五） 继续开展宣传引导

鉴于获得举报奖励的人员以职业举报人为主，应继续深入开展《办法》的宣传工作，鼓励广大社会公众参与食品安全监管，提高举报各类危害食品安全行为线索的积极性。

（六） 加强奖励工作规范化

《办法》及《实施细则》对危害食品安全行为举报奖励工作的各个环节做出了详细的规定，并制发了实施过程中需要的八份文书样式。但在调研中发现，部分案卷存在文书填写不完整、案号遗漏或格式不统一、签署日期错误等问题，故应加强举报奖励工作规范化管理，提高依法行政水平。

（七） 修改《办法》部分条款

根据上述评估，建议对《办法》的部分条款进行修改。

1. 修改第二条。增加规定对举报危害食品安全行为以外的食品违法行为进行奖励，适用其他有关规定。
2. 修改第七条。进一步扩充奖励范围，将食品从业人员未持有健康证、未按《食品安全法》规定提供消毒餐饮具等违法行为纳入危害食品安全行为举报奖励范围，同时修改第（十四）项的表述并调整位置。
3. 修改第九条。删除关于本市食品安全监督管理部门工作人员近亲属不予奖励的内容，调整关于请求制止侵权、赔偿损失并予以惩处侵权人而进行的投诉、申诉不予奖励的规定。
4. 修改第十条。适当提高一级、二级举报的最低奖励金额，方便基层执行。
5. 修改第十一条。删除第一款中有关先行奖励的规定。

6. 修改第十五条。一是将举报奖励的启动时间规定在案涉行政处罚决定发生最终法律效力，或刑事判决生效以后。二是明确食品安全监督管理部门应当告知实名举报人和隐名举报人有申请奖励的权利和申请途径。

7. 修改第十六条。增加规定在举报时一并提出要求奖励，并按规定提交全部材料的，视为已提出奖励申请。

8. 修改第三十条。设定自公布之 30 日后的一日为施行日期。

9. 修改“市食品安全委员会办公室”条款。修改《办法》中关于市食品安全委员会办公室职责的条款，并结合机构改革方案，重新确定各职责部门（机构）。