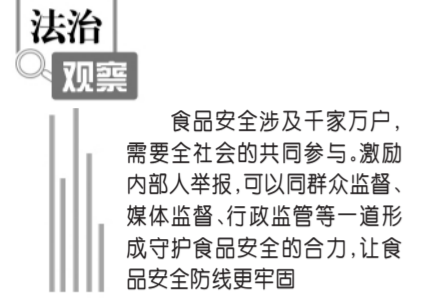




# 用好“吹哨人”制度让食品更安全



法治观察

### 食品安全涉及千家万户，需要全社会的共同参与。激励内部人举报，可以同群众监督、媒体监督、行政监管等一道形成守护食品安全的合力，让食品安全防线更牢固

海凝

近日，国家市场监督管理总局、财政部联合发布关于对食品生产经营企业内部举报人举报实施奖励的公告(以下简称公告)，其中明确，经查证属实，负责调查处理的市场监管部门作出最终决定后，应当对符合奖励条件的内部举报人予以奖励。

民以食为天，食以安为先，食品安全的重要性无需赘述。为了保证食品安全，我国对食品安全法进行

了多次修订，并对食品安全领域违法违规行为依法严惩，食品安全保障水平得到显著提升。但也要看到，现实中各类食品安全事件仍不时发生。因此，食品安全监管只能升级不能降级。此次两部部门发布公告，可以说是完善食品安全治理体系的又一重要举措。

实际上，通过奖励举报人强化食品安全监管的制度安排早已有之。2013年，原国家食药总局、财政部就制定了《食品药品违法行为举报奖励办法》。2017年该奖励办法修订后，将单次举报奖励上限从30万元提高到50万元。2021年，国家市场监督管理总局、财政部印发的《市场监管领域重大违法行为举报奖励暂行办法》，将奖励上限提高到100万元。我国现行食品安全法也明确规定，对查证属实的举报，给予举报人奖励。这一制度安排对于激发更多人关注、参与食品安全监督，营造良好食品安全共治氛围发挥了积极作用。

不过，相对于群众、媒体等社会监督力量，企业内部人员由于是企业生产经营的参与者、见证者、目击者，更了解企业生产经营的实际情况，也具有取证等独特优势，因此国内外都高度重视来自内部人员的举报。2019年9月，《国务院关于加强对和规范事中

后监管的指导意见》发布，其中提到要建立“吹哨人”、内部举报人等制度，对举报严重违法违规行为和重大风险隐患的有功人员予以奖励和严格保护。前不久，国家市场监督管理总局下发《市场监管部门优化营商环境重点举措(2024版)》也提出，加快建立食品企业“吹哨人”制度。此次发布的公告，可以说是落实前述文件要求的具体体现。

就食品安全领域而言，其涵盖种植养殖、加工、包装、贮藏、运输、销售、消费多个环节，特别是随着科技的发展，食品工业链条越来越长。在食品生产经营违法违规问题更趋复杂化、隐蔽化的背景下，传统的群众监督与行政监管模式面临新的挑战。要想弥补传统监管短板，引入“吹哨人”制度无疑是重要选项。在食品企业的生产车间、餐馆后厨等“闲人免进”的“隐秘角落”里，企业有没有非法使用回收食品作为食品原料，有没有超范围、超限量使用食品添加剂……企业内部人员显然更熟悉内情。

对企业内部举报人予以奖励，既可以激活企业内部人员和相关知情人的道德良知，也可以调动其积极性，从而有望在食品生产经营企业内部形成无形的监督力量，提升食品安全监管的针对性和有效性。对于食品生产经营企业来说，“吹哨人”制度如同悬在头顶的“达摩克利斯剑”，可以倒逼企业更加重视食品安全。因为一旦被内部人员举报，在严格的法律追责面前，企业将会受到严厉惩处，甚至面临“倾家荡产”的风险。

值得注意的是，公告所提到的内部举报人除了包括食品企业的内部人员及知情人外，还包括网络食品交易第三方平台提供者的内部人员及知情人。这具有鲜明的导向性，可谓与时俱进。近些年来，随着我国电子商务的快速发展，包括外卖平台在内的第三方平台在食品交易中扮演的角色越来越重要。其在入驻商家资质审核、消费者投诉受理方面也容易掌握商家的经营情况。与此同时，广大外卖配送员因为工作需要，相对于普通消费者也更了解餐饮企业的真实卫生水平。在公告的激励引导下，他们都有义务成为食品安全的捍卫者。此前，多地已经鼓励外卖配送员通过“随手拍”等方式进行食品安全监督。

总而言之，食品安全涉及千家万户，需要全社会的共同参与，激励内部人举报，可以同群众监督、媒体监督、行政监管等一道形成守护食品安全的合力，让食品安全防线更加牢固。



法史微评

# 汉家制度

姬黎明

汉武帝有个曾孙叫刘病已，早年流落民间，后来登基继位，成为历史上的汉宣帝。宣帝注重实际，严格治吏，“所用多文法吏，以刑名绳下”，而当时的太子刘奭(后来的汉元帝)自幼长于深宫妇人之手，“柔仁好儒”，劝谏说：“陛下刑刑太深，宜用儒生。”汉宣帝一听，气得脸色大变，性急之下讲了一句著名的大实话：“汉家自有制度，本以霸王道杂之，奈何纯任德教，用周政乎！”这里的“霸道”就是“法治”，源于秦制；而“王道”就是“德治”，源于周政。“霸王道杂之”，就是外饰儒家的仁政礼教，内用法家的刑名法术。汉家制度融“周政”和“秦制”两大制度体系于一体，核心就是外儒内法、德刑并用。

汉家制度是西汉统治者对秦迅速崛起而又二世而亡历史深刻反思的结果。公元前206年，刘邦率军攻入咸阳，众将纷纷争金夺宝，而萧何独自直奔秦丞相府，收集秦朝的律令图书并珍藏之，以萧何为代表的汉初统治者目睹了秦统一六国波澜壮阔的进程，亲历了秦暴虐残酷激起民愤的起义，其高明之处就是对秦制既没有全盘继承，也没有全盘否定，而在“反秦”与“承秦”中找到了平衡点。刘邦在灞上与父老“约法三章”，对秦律删繁就简，去苛从宽，争取主动，争取人心。但这毕竟只是政治策略，是权宜之计。汉初统治者很快意识到，“三章之法不足以御奸”，于是萧何参照秦律制定了《九章律》，重建法制秩序。所谓“汉承秦制”，就是汉在力矫秦弊的基础上，继承秦开创的“大一统”、皇帝制、郡县制等制度，吸取秦律的积极因素和法家“缘法而治”的思想。

汉家制度是西汉统治者在治国实践中不断调试的结果。西汉开国后，刘邦手下有个儒生叫陆贾。一天，陆贾在刘邦面前引经据典，气得刘邦破口大骂：我在马上得天下，你在老子面前文绉绉地拽什么？陆贾这时哈哈大笑说：你在马上得天下，这没错；但现在还要继续在马上治天下吗？打天下要进取，治天下要顺势，文武结合，才能长治久安。刘邦听了，面“有惭色”。汉家制度不是一开始就设计出来的，而是自刘邦开国至昭宣中兴100多年积极探索发展而来的。汉初，以黄老之学的休养生息、约法省刑为治国方略，而汉初黄老之学不同于先秦的黄老之学，已融合了儒家的仁义和法家的刑名思想。至武帝时，突破“无为而治”的束缚，“罢黜百家，独尊儒术”主张得到赏识和采纳。而至宣帝时，长期的民间生活使宣帝对治理国有更深的理解，他认为“独尊儒术”只是武帝装点门面的话。事实上也是如此。终武帝之世，奉行的就是外儒内法，朝廷重用的大都是外饰儒术、内行法术者。因而，宣帝对太子的谏言大为不满，见下了一句入深省的狠话：“乱我家者，太子也！”

汉家制度在中国历史上承上启下，影响深远。汉之前2000多年，我国先后出现上古时期尧舜禹以德化民的“垂拱而治”，夏商周三代特别是周公制礼作乐的“礼乐之治”，春秋战国时期以至秦“一断于法”的“法治之治”等治理模式。汉代远循先王圣人“则天法地”之道，近循秦“其兴也勃焉，其亡也忽焉”之鉴，把德礼和刑罚结合起来，双向推进法律德化和道德法律化。汉之后2000多年，历朝历代莫不遵循汉家制度而有所损益，至唐代礼法水乳交融。“霸王道杂之”成为我国古代治国理政的主奏，德法并用成为中华法系最鲜明的特色。

(作者系中国传媒大学文化产业发展管理学院法律系主任、文化法治研究中心主任、教授)

## 善治沙龙

王云海

### 以法治思维推进高校聘任制度改革

前不久召开的全国教育大会强调，要实施教育家精神铸魂强师行动，加强师德师风建设，提高教师培养培训质量，培养造就新时代高水平教师队伍。这对高校依法完善内部管理制度提出了更高的要求。在高校人事制度改革中，高校和教师的法律关系是最基本的关系之一。我国高校教师人事管理制度经历了“职务终身制—单位所有制—全员聘任制”三个主要发展阶段。2018年中共中央、国务院发布的《关于深化新时代教师队伍建设改革的意见》指出，“推行高等学校教师职务聘任制改革，加强聘期考核，聘任与长聘相结合，做到能上能下、能进能出”。随后，以“预聘—长聘”制度为标志的高校聘任制度逐步在我国众多高校中推广实施。

“预聘—长聘”制度起源于美国大学的终身教职制度，是高校为选拔长聘教授而采取的一种有着明确标准和考核流程的“前置性遴选规则”，其目的是维护高校教师职业稳定，明确高校教师的基本职业价值和标准，确保高等教育和大学教师能够更好地为公共利益服务。但由于制度理念认识不统一，相关体制机制不健全、配套措施不完善等原因，中国高校在“预聘—长聘”制度的实践中遇到了聘用合同签订不严谨、晋升考核不规范、流转制度不全等诸多问题。因此，进一步深化推进中国高校“预聘—长聘”制度改革，要加强高校法治建设，以法治思维着力解决好聘期阶段的合同签订、晋升阶段的考核评价、流转阶段的权益保障等三个关键环节的问题。

一是加强高校法治建设，推进高校教师“预聘—长聘”制度建设依法开展。应加强和完善高校教师“预聘—长聘”制度的规范指导，推进依法治校和依法治教，依法推动高校人事制度改革。高校在制定“预聘—长聘”制度文件时要遵循法制统一、于法有据的原则，对各项人事制度文件进行合法性审查，依法明确和界定相关概念和原则，推进高校教师队伍治理体系和治理能力现代化。

二是加强高校教师预聘阶段的合同规范管理，确保“预聘—长聘”制度改革有法可依。1999年，教育部印发文件，提出“推行高等学校教师聘任制和全员聘用制。积极引入竞争机制，破除专业技术职务和干部职务终身制”。“预聘—长聘”制度是推进高校教师全员聘用合同制的主要形式之一，而聘用合同是高校和教师之间确定法律关系和权利义务最重要的主要依据。高校和教师都具有民事行为能力能力和民事行为能力，都享有宪法和法律赋予的基本权利和义务，包括教育教学方面的权利和义务。因此，高校必须依法依规加强对高校教师预聘阶段的合同管理；要确定高校和教师之间的平等法律关系主体关系，在平等协商的基础上达成一致；要明确双方的权利义务，特别是教师的入职待遇、资源保障和主要任务、晋升标准等；要加强对聘用合同的法律审查，确保合同签订合法合规。

三是加强高校教师晋升阶段的考核评价制度建设，做到“预聘—长聘”制度改革有规可循。“预聘—长聘”制度的关键环节是预聘合同到期后的晋升考核，也就是目前社会热议的“非升即走”考核。因为学校战略变化和战略调整等诸多原因，很多高校的晋升考核制度、评价规则等也会随之调整，教师在聘期届满考核时，会遇到考核标准与合同任务条件不一致、评价规则不规范、晋升结果不理想等问题。为此，必须以法治思维加强高校教师考核评价制度建设：要严格依据双方合同约定的义务和标准进行考核评价，不能随意更改考核标准；要依法依规建立严谨规范的人才评价机制，规范同行评议结果和高校聘任标准的使用；要合理确定考核评价周期，不能随意更改考核时间；要依法监督考核评价过程，探索建立教师考核评价听证制度。

四是加强高校教师流转阶段的权益保障制度建设，推动“预聘—长聘”制度改革行稳致远。在“预聘—长聘”制度改革过程中，高校教师处于相对弱势地位，他们合法权益的保障需要引起关注和重视。高校管理者要牢固树立依法办学、依章管理的意识，提高运用法治思维推进改革、推动发展的能力。要建立完善申诉制度和纠纷解决机制，依法依规处理各种利益诉求和纠纷；建立健全教师权益救济制度，切实保障教师职业安全；加强对落聘教师的适应性分流引导，探索搭建教师流转平台，帮助他们寻找合适的学术机构再就业等。

(作者系对外经济贸易大学教育与开放研究中心教授)

## 热点聚焦

郑宁

近段时间以来，我国首款3A(高成本、高体量、高质量)游戏《黑神话：悟空》在全球获得了口碑和销量双丰收，成为文化出海的现象级产品。这也是中华文化走向世界的一个缩影。近年来，以网文、网剧、网游为代表的文化“新三样”正在全球不断掀起中国文化热，向世界持续展示着中华文化的独特魅力。

不过，中华文化走出去还面临着内容供给能力偏弱、地缘政治风险、国外复杂市场环境等问题，因此深化文化体制机制改革，丰富优秀文化产品供给，助力中华文化走出去，是在新的历史起点上担负新的文化使命的内在要求，也是提升国家文化软实力和中华文化影响力的时代要求。党的二十届三中全会对“深化文化体制机制改革”作出重要部署，提出必须增强文化自信，传承中华优秀传统文化，加快适应信息技术迅猛发展新形势，培育形成规模宏大的优秀文化人才队伍，激发全民族文化创新创造活力。笔者认为，更好推动中华文化走出去，增强国家文化软实力，需要从以下几个方面着手：

更好推动中华文化走出去，需要加强事中事后监管。文化领域意识形态属性强，因此我国对一些文化产品实行事前准入制度，通过许可、

## 图说世象

近日，据媒体报道，广州市民王先生在超市花费60多元购买了两只“五花大绑蟹”，回家称重发现一斤多重的螃蟹里，捆綁繩足足有二两六重，相当于20元买了两条绳子。日前，涉事超市已按照市场监管部门要求对相关螃蟹进行下架，全部更换为简易扎带。



漫画/高岳

# 在法治轨道上深化生态文明体制改革

## 法律人语

周晓然 王姣姣 杨小明

党的二十届三中全会把“坚持全面依法治国”作为进一步全面深化改革要贯彻坚持的六个重大原则之一，为深化生态文明体制改革提供重要遵循。改革与法治如鸟之两翼、车之两轮。生态文明体制改革是一个通过革故鼎新增强活力、添动力、聚合力的过程，是一个只有进行时、没有完成时的动态发展过程，需要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。党的十八大以来，我国生态文明建设坚持把法治作为推进改革的坚实保障，在“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的法治原则上推动生态文明建设制度化、法治化。

一是科学立法，强化改革与立法统一。2014年修订环境保护法确立地方政府区域环境质量责任条款、生态保护红线条款、生态保护补偿条款等，为后续改革工作推进提供坚实支撑。及时将生态文明体制改革成果上升为法律制度，推动制定修改20余部污染防治、自然生态保护、资源保护与利用法律，基本构筑形成“1+N+4”的生态环保领域法律体系。

二是严格执法，保证改革措施有效落地。贯彻保护优先原则，实现执法理念从经济优先转向保护优先。从执法理念、模式、体制、手段等方面，持续提升执法效能。强化信息公开与公众参

与，实现执法模式从单一行政到多元参与。实施省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革的修改和废止，防止一些过时的法律条款成为改革的“绊脚石”。抓住编纂生态环境法典的历史机遇，提升生态环境领域立法体系的系统性、一致性和有效性。统筹推进污染治理、生态保护，应对气候变化等领域的法律法规制定。生

对改革方向不明确、经验不充分的领域，及时依法作出授权决定，积极推动改革探索。在执法层面，严格落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度，实施分区域、差异化、精准管控的生态环境管理制度。落实健全垂直管理机构和地方协作配合机制要求，深化生态环境行政执法体制改革，不断提升执法效能。加强行政执法和刑事司法联动，强化信息通报、形势会商、证据取证等方面衔接配合，以强力督查、严格执法、严肃问责让最严格的制度成为不可触碰的高压线。

在司法层面，健全生态环境领域公安、检察、审判、司法行政各司其职，侦查、检察、审判、执行权相互配合、相互制约的体制机制，确保生态环境司法各环节全过程在有效制约监督下运行。不断完善各类生态环境案件级别管辖、集中管辖、异地管辖规则。持续完善生态环境公益诉讼制度，统筹推进生态环境损害赔偿诉讼，积极推动公益诉讼专门立法工作，不断强化生态环境领域司法保护。

在守法层面，深化环境信息依法披露制度，构建环境信用监管体系，健全绿色消费激励约束机制等关键性制度改革。持续加强生态环境法治宣传教育，推动全民增强环保意识，充分发挥人民群众的积极性创造性，把建设美丽中国转化为全体人民的自觉行动。

(作者为分别系西南政法大学副教授、生态环境部环境与经济政策研究中心助理研究员、综合部主任)

## 基层调研

# 打造营商环境“最硬内核”

成华丽

民营经济是推进中国现代化的生力军。在民营经济组成中，中小微企业是涉及人群最多、覆盖产业最广、影响民生最深的主体。我们通过调研发现，中小微企业在法治化营商环境建设中仍面临一些问题与挑战。如个别部门制定的政策文件不平等对待中小微企业，妨碍企业生产经营和公平竞争；涉企行政执法检查过多过乱，并且执法不规范、不文明；不同职能部门信息沟通不畅，各自为政，致使企业遭受损失。针对这些问题，湖北省鄂州市深入企业调查研究，深化法治实践，着力打造中小微企业营商环境的“最硬内核”。

一是提升精准供给“法治效能”。鄂州市在健全涉企制度规范方面更加注重系统性，市委、市政府连续5年打造优化营商环境政策举措升级版，制定出台促进民营经济发展、激发市场活力等系列政策文件，让中小微企业吃下“定心丸”。与此同时，在制度清理和合法性审查方面持续加码，针对歧视和区别对待不同所有制、不合法不合理设定罚款等事项进行专项清理，加强对市政府及其部门的重大协议和事项的合法性审查。在公平竞争审查方面持续创新，成立湖北首个公平竞争委员会，发布全国首份公平竞争审查说理式会审结论。

二是发挥精准监督“利剑作用”。优化法治化营商环境，离不开监督。鄂州市做实法治督察、执法协调监督、行政复议等工作，提高对涉企行政行为的监督效能，切实维护中小微企业合法权益。对行政机关开展履行法院生效裁判、公益诉讼检察建议和行政复议决定专项行动督察，有力化解“积案、老案”和老大难问题。我们开发涉企行政执法检查智慧监督系统，通过“事前数字化报备、事中数字化留痕、事后网上评价”精简、规范涉企行政执法行为，最大限度降低执法行为对中小微企业生产经营活动的影响。我们还加强与纪委监委、工商联、检察院等单位协作，提升行政执法监督合力。定期与12345热线办会商研判涉企执法领域问题线索，常态化开展行政执法案卷评查，围绕重点领域开展监督，查处涉企执法不规范问题。在湖北率先成立市政府行政复议咨询委员会，开展行政复议护航企业高质量发展行动，开辟涉企行政复议“绿色通道”，做实涉企行政争议实质性化解工作，打造行政复议化解行政争议“主渠道”。

三是当好助企发展“法治小二”。鄂州市相关部门和组织合力优化中小微企业法治化营商环境，信部门牵头搭建连接政府与企业的“连心桥”，建设市级中小企业公共服务平台，为中小微企业申报项目、办理融资等提供“集约集成式”服务。市场监管等部门加强知识产权区域、跨部门、跨领域保护，推动完善区域协调联动的全链条执法机制，促进依法行政、仲裁调解、司法保护加速融合。构建知识产权大保护工作格局，审判机关推动涉企案件经济影响评估全覆盖，检察机关开展行政执法促进市场行政监管规范化改革，与工商联等相关部门共建涉企纠纷诉讼服务平台，依托商会设立商事纠纷共享法庭，依法平等保护市场主体合法权益。司法行政部门推动公共法律服务实体平台、热线平台、网络平台深度融合，在工业园区增设公共法律服务工作室，为企业提供全方位法治护航。统筹法律服务队伍，制定法律服务护航花湖机场、武汉新城建设十条举措，联合相关部门开展“服务企业经济法律服务同行”“法治体检”“万所联万家”等专项活动，助力中小微企业持续健康发展。探索中小微企业法律援助和“涉外法律服务+公证、仲裁、调解”多元纠纷化解，为企业提供低成本高效率的解纷服务。

(作者系湖北省鄂州市司法局党组书记、局长)