

盼内部举报人制度早日出台

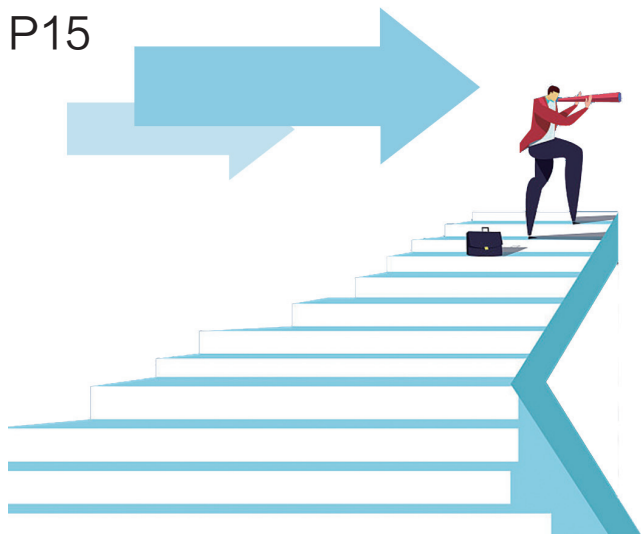
针对市场上严重伤害公众利益又久治不愈的顽疾，肩负市场治理重任的市场监管总局正在研究升级工具箱，要打造几件更具震慑力的监管利器，内部举报人制度就是其中之一。

这个思路和出手方向是对的。一是诸多大案证明了，有些重大关键且隐蔽极深的案件线索，非得靠企业内部知情人举报，常规监管解决不了。二是只要奖励足够给力，必然极大拉高违法行为保密的难度和成本，有利于裂解共谋默契，击破利益同盟，有效压制违法空间。于此，我们可以观察到治理思路的新变化，就是对于奸商逐非法之暴利，监管者针锋相对设计出能有效压制违法利益空间甚至赔上老本的对策，要让相当一部分违法者感觉到不划算而放弃邪念。以一种利益驱动（或利益保护）对冲、制约非法利益驱动，目的和效果都是更有利于公众利益。监管市场经济秩序，围绕违法利益的获取成本或效益比，多挖掘、运用、构建利益制约关系来设计监管措施，节省行政成本，这方面我们过去从理论到实践，与成熟市场经济体相比，做得确实不多。众多成熟市场经济体早已建立相应制度体系，仍不断完善，说明这招是有效的。

对于还要铤而走险的违法行为来说，这项利器当然拉高了战斗层级，冲突会更激烈，搏斗会更凶险，所以利器的打造确实要考虑得尽可能周全。激发出举报积极性需要多种措施的严格严密配套，结合当前基层的工作现状，鉴于成熟市场经济体在这方面也是逐步完善的，所以如果先从小切面入手积累经验，以效果展现说服力，似更利于行稳致远。

制度设计或将来运行中无论遇到怎样的难处，我们都祈愿能够克服，让这项已经被国际经验证明有效的制度在我国得到借鉴，服务我们的市场治理。良好的市场治理，是所有人的期盼。■

●文 | 江珺



卷首语 EDITORIAL

01 盼内部举报人制度早日出台 | 江珺

时事资讯 TRENDING NEWS

- 05 要闻·热词
- 06 政策新风·数读
- 07 观点·声音
- 08 地方简讯

封面报道 COVER STORY

展望市场监管领域内部举报人制度建设

- 10 关于内部举报人制度建设的现状与展望
| 市场监管总局法规司
- 13 制度建设应有明确的预期和配套 | 张炜
- 14 创造依靠群众参与、监督、表达的制度机制 | 吴华龙
- 15 食品安全内部举报制度已探索实施多年 | 霍宏伟
- 16 从见义勇为的孤立行为，上升为行之有效的治理行为
| 胡湛
- 17 注意维护内部举报人合法权益 | 郭远达
- 18 将重心放在民生安全领域 | 景强
- 19 制度设计在可操作性、便利性上下功夫 | 甘铁道
- 20 发挥内部举报人在社会共治中的作用 | 洪海
- 21 内部举报监督企业落实主体责任 | 钱敏华
- 22 让企业的违法行为暴露在阳光下 | 杜祚程

局长论坛 DIRECTORS'VIEW

- 23 不忘初心 砥砺前行 努力开创新时代市场监管工作新局面
——专访河北省市场监管局党组副书记、局长金洪钧
| 本刊记者 管维

法治建设 LEGAL CONSTRUCTION

- 26 全面统一市场监管执法文书 规范市场监管行政处罚行为
| 文书格式范本起草小组

商事登记 COMMERCIAL REGISTRATION

28 让改革成果看得见、摸得着

——商事制度改革体验馆建设经验 | 张志云

信用监管 CREDIT REGULATION

整治“被登记”，良方在哪里？

31 整治“被登记”要创新机制、综合施策 | 赵歆

33 对处置“被登记”各环节的思考与建议 | 郑钊

35 用信用监管的思路整治“被登记” | 黄雁东

产品质量 QUALITY OF PRODUCT

38 产品质量国家监督抽查制度的实践 | 苗雨晨

网络监管 ONLINE TRANSACTION REGULATION

40 关于《电子商务法》实施背景下加强电子商务领域监管的思考

| 张佰尚 李桐

42 “刷单”案件如何查办 | 张贤 张霄涛

44 对跨境电商零售进口，市场监管部门有哪些监管职责 | 杜茹冰

食品药品 FOOD AND DRUG

46 推广食品安全责任保险的难点与建议 | 周盛

特殊食品安全监管

48 整治“保健”市场乱象基层探索 | 陈晨磊 徐伟德 王可明

反垄断 ANTI-MONOPOLY

50 2018 年反垄断执法系列报道

垄断协议执法篇 | 市场监管总局反垄断局

52 我看维持转售价格协议的中国反垄断执法 | 王晓晔

价监竞争 PRICE REGULATION & COMPETITION ORDER

54 欧盟国家援助政策与我国公平竞争审查制度之比较分析

| 本刊记者 杨茜麟

P30



P41



市场监督管理

国家市场监督管理总局主管
市场监督管理工作指导综合性期刊

主管 国家市场监督管理总局
主办 中国工商出版社
编辑 《市场监督管理》编辑部

主编 洪丹
副主编 李轶群 雷光程 洪筠 李富民

副主任 马佳 刘奕诗 曾麒
期执行编辑 韩羽诗
采编 田英 汪云凤 管维 杨茜麟
屈午阳 丛琳 张祺舜 韩羽诗

美术编辑 李艳慧
排版 王瑀

编辑部电话 010-63731078
传真 010-63714550
图片投稿 tupian@byaic.cn
投稿邮箱 work@byaic.cn

发行部电话 010-63735995 010-83616859
传真 010-63711281 010-83610373
广告部电话 010-63745946
传真 010-63722058

刊号 ISSN 2096-6563
CN10-1618/F2

本刊地址 北京市丰台区丰台东路 58 号人才大厦 7 层
邮政编码 100071

印刷 北京盛通印刷股份有限公司
定价 16.00 元

出版日期 (上半月刊) 每月 1 日
(下半月刊) 每月 16 日



知识产权 INTELLECTUAL PROPERTY

56 营造一流营商环境须严格保护知识产权 | 苟红东

消费维权 CONSUMER RIGHTS

58 预付费 + “套路贷”，预付消费领域新“陷阱”防不胜防

| 本刊记者 屈午阳

特约专栏 GUEST COLUMN

综合执法

60 下活一盘棋 建好一个库

——江西鹰潭探索综合执法新路 | 夏涌波

执法者谈

62 执法办案就是在做一道证明题

——访北京市昌平区市场监管局稽查大队罗正恩 | 本刊记者 杨茜麟

执法实务 LAW ENFORCEMENT

案例精解

64 从一起违规使用星级酒店标志的虚假广告案看跨国平台的明知、应知责任

| 陈晓哲

66 一起混淆行为诉讼案的原告主体之争 | 游海龙

办案悟语

68 酒中“蜜”，如何判定违法添加? | 沈俊

69 用全过程的视野查办有机认证产品违法案件 | 金为群 陈庄

探索思考

71 关于标准过渡期的法律适用问题 | 孙百昌

一家之言 SPECIAL COLUMN

73 从“统抓统管”转向“不管少管和管好” | 盛小伟

74 让企业永葆“美美的自豪感” | 徐上

小课桌 SMALL DESK

75 从农田到餐桌的食品生产过程控制 | 李彦蓉

79 2019 年《市场监督管理》(半月刊)征订单

要闻



国务院常务会议通过《食品安全法实施条例（草案）》

3月26日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，通过《食品安全法实施条例（草案）》。草案细化了生产经营者主体责任、政府监管职责和问责措施，依法按程序加大对违法违规企业及其法定代表人等相关责任人的处罚力度，并完善了食品安全标准、风险监测等制度，确保食品安全，维护人民健康。

市场监管总局部署加强特种设备和工业产品质量安全隐患排查治理

日前，市场监管总局发出紧急通知，要求深刻吸取江苏响水天嘉宜化工有限公司“3·21”爆炸事故教训，加强特种设备和重点工业产品质量安全隐患排查，严格落实安全生产责任制，坚决防范重特大事故发生。

各级市场监管部门要认真落实国务院安委会和总局相关工作要求，深入开展危险化学品相关特种设备、大型游乐设施和客运架空索道、电站锅炉范围内管道等隐患排查治理。要敢于动真碰硬，持续加大安全执法力度。要加强应急管理，妥善应对各类突发事件。

中国合格评定国家认可委员会召开会议

3月28日，中国合格评定国家认可委员会（CNAS）第四届全体委员会第二次会议在北京召开。市场监管总局副局长唐军、CNAS 荣誉主任王凤清出席会议并讲话。会议提出，2019年，CNAS 要贯彻落实全国市场监管工作会议和全国认证认可检验检测工作会议精神，以“强化认可约束、服务市场监管”为主线，在服务高质量发展方面展现新作为，在助力市场监管改革方面发挥新作用，在全方位对外开放方面作出新贡献。要切实推进认可深化改革，创新认可制度、服务方式和认可管理；切实提升国际互认水平，发挥好认可国际化程度高的优势；切实提升认可监督质量，为提高行业发展质量作出贡献；切实发挥好委员会工作合力，发挥“统一体系 共同参与”体制机制优势。

热词



“App 安全认证”



近日，市场监管总局、中央网信办正式对外发布公告，将依据《移动互联网应用程序（App）安全认证实施规则》开展 App 安全认证工作。

“安全守护行动”



近日，市场监管总局办公厅印发《2019年儿童和学生用品安全守护行动工作方案》，明确提出对儿童玩具、学生文具、校服、校园跑道原材料等产品持续开展监督检查和专项整治。

政策新风

国务院公布《国务院关于修改部分行政法规的决定》

日前，国务院总理李克强签署国务院令，公布《国务院关于修改部分行政法规的决定》，自公布之日起施行。《决定》提出对49部行政法规的部分条款予以修改，主要内容包括：在机构改革方面，针对相关部门职责整合情况，一是完善市场监管和执法体制；二是完善公共服务管理体制；三是改革自然资源和生态环境管理体制；四是合理配置宏观管理部门职能。在“放管服”改革方面，一是取消部分行政许可事项。二是优化审批流程。三是优化涉外技术转让环境。四是取消有关证明事项。

中共中央办公厅印发《公务员职务与职级并行规定》

近日，中共中央办公厅印发《公务员职务与职级并行规定》，对公务员职级确定与升降、职级与待遇等问题作出明确规定。推行公务员职务与职级并行制度，是党的十八届三中全会确定的重大改革任务。《规定》提出，公务员晋升职级不能简单按照任职年限论资排辈，此外，年度考核被确定为不称职等次的，应当按照规定降低职级。根据《规定》，公务员领导职务层次分为：国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职。职级序列按照综合管理类、专业技术类、行政执法类等公务员职位类别分别设置。

数读

1124.96 万件

近日，市场监管总局发布的最新数据显示，2018年全国市场监管部门共收到消费者投诉、举报、咨询1124.96万件，比去年同期增长20.74%。其中，投诉372.56万件，举报60.69万件，咨询691.71万件，共为消费者挽回经济损失31.17亿元。

267 种产品

近日，市场监管总局组织制定了《2019年产品质量国家监督抽查计划》。该计划共包括267种产品，涉及日用及纺织品、电子电器、轻工产品、建筑和装饰装修材料等产品种类。

24.9 万批次

市场监管总局2018年全年完成24.9万批次食品国家监督抽检任务，较2017年增加了6.9%，覆盖全部33大类食品。检出不合格样品5965批次，样品平均不合格率为2.4%，与2017年持平，比2014年降低2.9个百分点，风险防控力度不断加大。

观点



《财经》2019年第6期

信任型社会互动之道

为今之计，需重建信任型社会。当前阶段重建信任型社会的关键在于重建对法律规章制度的充分信任，形成民众“有事找法律”的习惯。为此，各级政府需要适应弹性维稳之道。所谓弹性维稳，就是给利益被损害者留出足够的空间，去运用各种合理的公共工具和平台伸张自己的权益，而不是动辄如临大敌，一有风吹草动就全力压制。



《瞭望东方周刊》2019年5期

让高水平营商环境成为城市“标配”

“水深则鱼悦，城强则贾兴。”高水平营商环境是城市实现高质量发展的重要基础。因此，改善和优化营商环境只有进行时，没有完成时，必须时刻关注、关心市场主体，与时俱进。对标世界一流，培育和打造高水平营商环境绝不应该仅仅是几座特大中心城市的任务。每一座城市，无论大中小都应该基于自身禀赋，对照高标准，贯彻国际营商环境的建设理念，构建有自身特色的高水平营商环境，让其成为中国城市的“标配”。



声音



“‘压减’‘缩减’‘减少’……在政府工作报告中，一个‘减’字反复出现，几乎每次都引发会场内外的热烈反响。大家为‘减’下来的负担而高兴，为‘减’出来的活力而喝彩。‘政府做减法’‘民生做加法’的担当收获点赞。‘减’不是放任不管，而是另一种积极有为，减下来的是负担与成本，减出来的是服务与保障。”

——近日，人民日报针对两会发表文章《“减”出来的获得感》

“数据化的企业信用信息是重要的‘虚拟担保品’，能起到增加企业还款意愿的作用，形成更为有效的信用惩戒机制。这一机制，可以把‘有能力还款’并且‘有意愿还款’的好企业分离出来，解决其融资难和贵的问题。”

——近日，光明日报《要为企业发展铺平道路》作者指出

地方简讯

天津：加大食品安全信息化追溯体系建设力度

近日，天津市市场监管委印发《2019年天津市食品生产企业食品安全信息化追溯体系建设工作方案》，对食品安全追溯体系建设作出部署。要求以大型食品生产企业和乳制品、食用植物油、白酒、肉制品等与人民群众密切相关的食品为重点，全年完成80家食品生产企业的食品安全信息化追溯体系建设任务，实现食品安全“顺向可追踪、逆向可溯源、风险可管控、公众可查询”。

吉林：整合5条投诉举报热线实现“一号通”

3月15日起，吉林省市场监管厅初步完成原工商（12315）、质监（12365）、食药（12331）、物价（12358）、知识产权（12330）5条投诉举报热线整合工作，实现“一号通”，建立了规范化、统一化、标准化的省级12315行政执法体系。

上海：发布《市场轻微违法违规经营行为免罚清单》

近日，上海市发布《市场轻微违法违规经营行为免罚清单》，这是全国范围内首份此类清单。根据《免罚清单》规定，市场主体发生符合规定

情形的34项轻微违法违规经营行为将免于行政处罚，涉及市场监管（工商、质量技监、食品安全）、消防等多个行政执法领域。

对于食品安全等与人民群众生命、健康密切相关的行为，《免罚清单》充分体现审慎原则，对涉及食品安全领域的4项免罚事项明确要求仅首次作出该违法行为、及时改正，而且未造成后果，方可不予处罚。

安徽：发布两项社会工作省级地方标准

近日，安徽省市场监管局批准发布《农村留守儿童社会工作服务指南》和《专业社会工作督导规范》两项省级地方标准。标准针对安徽省劳务输出基数大、农村留守儿童多的现状，总结近年来社会工作服务实践的先进经验，聚焦农村留守儿童这一重点群体，运用社会工作督导的重要方法，着力推进社会工作向专业化、职业化、标准化方向发展。

深圳：推出个体工商户“秒批”登记

3月20日，深圳市市场监管局与龙岗区区委区政府联合举办深圳市个体工商户“秒批”启动仪式。按照深圳市“数字政府”综合改革试点要求，深圳市市场监管局围绕群众创业

要求，在全国率先探索个体工商户设立登记、注销登记的“秒批”服务，个体工商户申请业务从以往的2个工作日缩短至5分钟内甚至数秒钟即可完成。

江苏：部署大排查大整治专项行动

近日，江苏省市场监管局召开会议，部署开展涉危化品企业特种设备安全大排查大整治专项行动。会议传达学习了习近平总书记、李克强总理等中央领导同志对响水“3·21”特大爆炸事故的重要指示批示精神，要求各单位主要负责人要亲自部署、靠前指挥、加强领导；整合力量，形成安全监察、技术检查、执法稽查“三位一体”的工作合力；把开展警示教育与加强监督检查有机结合，动员企业认真细致地做好自查自纠工作。

广东佛山：出台《佛山市单位食堂食品安全监管办法》

为加强学校食堂餐饮食品安全监管，规范学校食堂经营行为，佛山市市场监管局牵头起草的《佛山市单位食堂食品安全监管办法》，经佛山市人民政府同意并印发，将于2019年5月1日起正式施行。《办法》对单位食堂经营者的主体责任、食品安全要求作出明确规定，同时强化食品安全事故的应急及处置措施。

展望市场监管领域 内部举报人制度建设

引导和鼓励社会公众参与维护市场经济秩序，充分发挥公众监督作用，织密群众监督这张网，是实现市场经济社会共治、消除监管盲区的有效手段和形势所需。在此方面，国内外实践经验表明，在重大的食品、药品安全问题发现和防范方面，内部举报人都发挥了重要作用。建立健全我国内部举报人制度势在必行。

在2018年的博鳌论坛、进博会、全国市场监管工作座谈会以及2019年全国“两会”期间，市场监管总局局长张茅曾多次提到要建立内部举报人制度。依据我国国情，对内部举报人如何设置科学合理的激励？如何保护举报人的权利和人身安全？如何防止举报人恶意举报和滥诉？以上都是值得探讨的问题。本刊特组织专题研讨会，邀请市场监管总局法规司、综合司、质量监督司、食品协调司、食品生产司等司局和中国市场监督管理学会代表共同探讨。此外，还邀请了部分先行先试地区市场监管局代表、律师和企业代表分享经验并提出建议。

内部举报人制度建设目前还处于探索阶段，欢迎广大读者参与研讨。

关于内部举报人制度建设的现状与展望

文 | 市场监管总局法规司

内部举报人制度是发挥社会公众监督作用，弥补政府监管盲区，完善市场监管的重要手段。问题疫苗等事件的曝光，内部举报人发挥了重要的作用。市场监管总局高度重视内部举报人制度建设，总局领导在多个场合明确表示要建立内部举报人奖励制度。笔者就如何落实这项制度谈以下想法。

建立内部举报人制度的必要性

内部知情人对于企业违法违规行为在外界发现前向监管部门进行举报，基于对公司内部业务和流程具有极高的参与度和知情度，他们的举报行为对于监管部门及时发现和遏制企业的不法行为，防范质量安全等问题具有重要意义。

纵观世界各国的市场监管工作，行政监管均无法实现对各个企业每道生产环节和流程进行实时监控。业内普遍认为，最容易发现问题和了解内情的，是身处行业内的职工。譬如此次长春长生疫苗事件，便是由于国家药监局接到了企业内部员工的举报，从而展开飞检，发现问题。建立内部举报人制度有利于打破生产企业与监管部门之间信息不对称的藩篱。特别是食品药品这种专业性很强的领域，行政监管过程中面临着“信息不对称”的困扰。信息劣势使行政监管存在失灵的风险。企业内部人员凭借自身所处的行业环境以及专业知识较为容易获取信息，其提供的信息不仅可以帮助监管部门发现案件线索，还可以为案件的调查取证提供动态、准确的信息，从而及时制止企业的违法行为。

目前在市场监管的相关领域，如工业产品质量监管、食品药品监管、特种设备监管的相关法律法规都明确规定了对举报投诉的管理规定，市场监管总局也正在

组织研究出台处理举报投诉专门的规章。内部举报人制度是举报制度的重要组成部分，建立内部举报人制度，一是有利于倒逼企业加强自律。二是有利于敦促知情者履行社会责任。三是保护内部举报人，加大奖励力度。与一般的投诉举报相比，政府部门的奖励措施、保护措施是鼓励内部举报人举报的重要措施，必须真正解决内部举报人的后顾之忧，才能充分发挥内部举报人这项制度的作用。

发达国家关于内部举报人制度的立法情况

美国自1972年水门事件曝光之后，全社会对内部知情人士为保护社会公共利益揭发上级或组织的公权力滥用行为重新进行价值评价，并最终促成国会立法通过《吹哨人保护法》，法案规定“吹哨人”不仅不会受到泄密的指控，其本人及家人还应当受到司法保护。该法案最初旨在保护揭发政府行政行为中的欺诈和违法行为的组织内部人员，逐步扩展到对内部员工揭发企业、商业机构违法行为的保护。据相关报道，《吹哨人保护法》在加强美国食品安全监管，提升公民对食品安全的满意度方面发挥了一定作用。

英国于1998年通过了《公益举报法》，对在举报的各个阶段中可能危及内部举报人利益的相关事项进行了规范，并规定了法律救援措施。该法规定受保护的举报人限于“雇员”，包括向第三人提供劳务的劳动派遣的工人；根据合同为他人提供劳务，但不受他人指挥与监督者；依法提供医疗服务者；接受职业训练者等。同时，要求举报行为是善意的，但因举报者的动机往往混合有公共利益和个人利益，该法案认为公益动机占据支配地位即认定为“善意”。此外，该法案要求举报人对举报事实有“合理相信”，即不一定要完全准确无误地掌握全部事实，但须有合理理由认定其真实性。

日本于2004年通过了《公益通报者保护法》，对内