

提升突发公共卫生事件预警有效性的制度思考 ——基于食品安全治理的经验借鉴

罗连发, 刘俊俊

(武汉大学 质量发展战略研究院、宏观质量管理湖北省协同创新中心, 湖北 武汉 430072)

[摘要] 此次新型冠状病毒肺炎疫情中出现了官方信息发布迟滞的问题,亟需我们进一步反思并改进我国现有重大突发公共卫生事件信息发布制度存在的缺陷。国际经验表明,作为应对科层制行政管理体系效率不高、行动迟缓的重要补救性措施,吹哨人保护制度在世界各国立法中得到了较大范围普及。我国在食品安全治理中,参照吹哨人立法的精神,构建起了较为完善的内部举报人奖励制度,取得了积极成效。文章建议,借鉴国内食品安全领域的相关制度以及国外有关经验,加快我国公共卫生领域吹哨人保护制度建设,有效地规范公共卫生领域信息传播行为,使其与卫生行政管理部门形成有机互补,提升重大突发公共卫生事件预警的有效性。

[关键词] 突发公共卫生事件; 食品安全治理; 预警机制

[中图分类号] DF36

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2020)02-0020-08

我国新型冠状病毒肺炎疫情发生以来,人们对于疫情信息发布及其预警制度进行了广泛讨论。据钟南山院士团队的研究,如果武汉的封城措施提早5天实施,则实际感染人数将减少2/3以上^[1]。一些医务工作者因在2019年12月底发布过与疫情相关的信息,而被部分媒体赋予“吹哨人”称号。一时间,社会公众对于建立吹哨人制度的呼声一度高涨,如任泽平在2020年3月2日的文章中提出应对重大突发公共卫生事件的建议之一就是尽快建立《吹哨人保护法案》^①。在更早的时期,也有学者提出在我国质量治理体系中,引入吹哨人法案^[2]。危机在带来重大损失的同时,也驱动我们进一步地反思当前存在的问题。本文希望结合国际上吹哨人保护制度的一般性规律,以及我国既有的制度经验,来研究我国在突发公共卫生事件治理中引入吹哨人保护制度的必要性及其努力方向。实际上,我国经历数次影响深远的食品安全事件之后,引入了吹哨人保护的治理理念,对于食品安全治理水平的提升起到了重要推动作用。我国在重大突发公共卫生事件预警的有关政策中可以参考食品安全治理的相关经验,建立吹哨人保护制度,以弥补现有预警机制的不足,降低重大突发公共卫生事件带来的损失。围绕这一研究目标,本文首先结合国际吹哨人制度的一般经验,分析吹哨人制度的治理逻辑,然后简要地回顾我国食品安全领域的有关制度探索,最后提出我国公共卫生领域建立吹哨人保护制度的几点建议。

一、吹哨人保护制度的治理逻辑——基于国际经验的回顾性分析

(一)吹哨人保护制度是对司法成本高昂的一种制度反映

“吹哨人”(Whistleblower)在不同的情境下有着不同的定义。例如:国际劳工组织(ILO)将吹哨界定为“雇员或前雇员对雇主违法违规、危险或不端行为的举报”;经济合作与发展组织(OECD)则将吹哨定义为“公共部门或私营部门雇员基于善意和合理根据向相关部门举报的行为”。对吹哨人的一个更为一般性的界定是,将所发现的违法违规、危险或不正确的信息或者行为向组织内或组织外进行披露从而拉响警报的

[收稿日期] 2020-03-12

[基金项目] 国家社科基金青年项目“劳动力错配对制造业企业产品质量影响的实证研究”(16CJL028)。

[作者简介] 罗连发(1984—),男,江西赣州人,经济学博士,武汉大学质量发展战略研究院副教授,主要研究方向:政府治理与经济发展质量;刘俊俊(1994—),女,山东潍坊人,武汉大学质量发展战略研究院研究助理,主要研究方向:政府治理与经济发展质量。

人^[3]。随着经济发展、技术进步以及立法的完善,社会的治理日趋精细化。但是,与精细化规则相伴随的是治理成本的快速增长,政府部门和执法机构的人员和预算不可能随着社会问题的增长而保持同步增长。特别是在反腐败、内幕交易、职场歧视、公共安全等领域,极其森严的信息壁垒、复杂的技术、组织的威权等条件的约束,导致执法机构获得有效信息的成本极高,以至于难以及时地阻止潜在危害的发生,或惩罚违法行为主体。正是因为如此,世界各国普遍加强了吹哨人保护的立法,最早的专门立法是美国于1989年通过的《吹哨人保护法案》,之后英国、日本、加拿大、韩国等国家也相继颁布了吹哨人保护法律。同时,部分发达国家还将吹哨人的保护与激励措施充分体现在各个不同领域的法律中,如美国的吹哨人保护制度重点在六个领域:虚假索赔、证券欺诈、商品交易欺诈、税务欺诈、机动车安全、国家虚假报销行为。据美国吹哨人公益组织——纳税人反欺诈教育基金会(Taxpayer Against Fraud Education Fund)的统计,1987—2019年间美国判决了以上六个方面的欺诈案件共计18590件,其中被认定为吹哨人举报的有13281件,占71.4%,由吹哨人提出的诉讼比例自法案颁布的1989年之后呈现明显的增长,近年来一直保持在80%以上的水平(图1)。

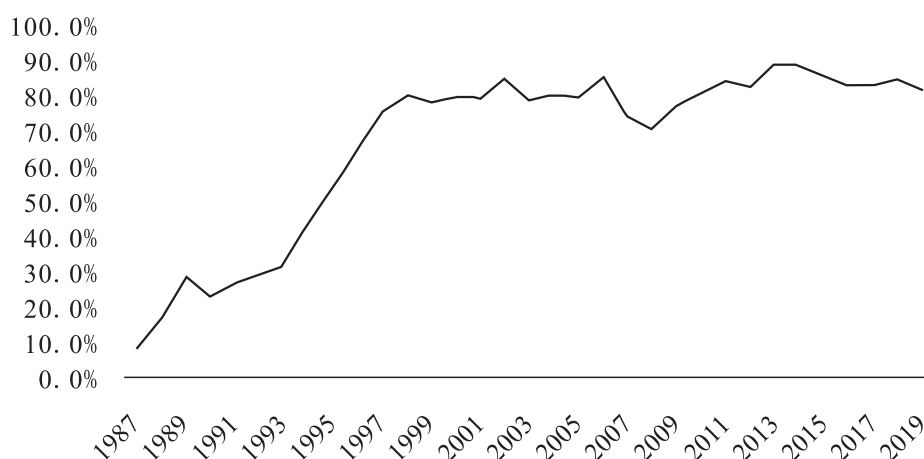


图1 1987—2019年间美国判决的欺诈案件中吹哨人举报比例

资料来源:美国纳税人反欺诈教育基金会网站, <https://www.taf.org/>

(二)吹哨人需要法律给予充分的保护和激励

吹哨是为了个人或社会公众利益所进行的举报或预警行为,这种行为与岗位或法律要求所必须完成的义务有着完全不同的性质。例如:检察机关依法查处公私机构的违法行为,并向社会公众发布,并不是吹哨行为;各级各类医疗机构承担责任范围内的传染病调查、检验、隔离治疗等任务,将已知的传染病风险上报或发布,也不是吹哨行为。这些机构或个人如果不发布相关的信息,就存在失职或渎职的可能^[4]。笔者认为在新冠肺炎疫情大规模暴发之前,医务工作者在一定范围内向公众发布疫情信息是基于公众利益而采取的行为,从某种意义上具备吹哨的性质。^②正是因为吹哨行为存在很大的正外部性但又并非吹哨人义务,这就需要法律对这种行为进行保护与激励。在保护方面,有吹哨人立法的国家大都允许匿名的举报行为,且对于吹哨人个人信息的保密可以一直延续到相关诉讼结束以后。美国“水门事件”中的吹哨人——原联邦调查局副局长费尔特,在案件调查过程中和结束后都被严格保密,其身份一直到事件发生后的33年才被外界所知道。与此同时,对于吹哨人的保护也应注重适度,以防止吹哨人权利被滥用。如日本的吹哨人保护法强调吹哨人应首先选择在机构内部吹哨,如果有机构外的第三方加入,则需要有足够证据证明其必要性^[5]。在激励方面,需要给吹哨人丰厚的经济回报。美国的吹哨人保护法案《多德—弗兰克法案》授权向成功披露原始信息的吹哨人提供所追回资金10%~30%的奖励。在经济激励之外,还需要对吹哨人合法权益进行有效保护,以防止其在未来遭到报复或其他不公平待遇。美国的吹哨人法案还规定,对于合法的吹哨诉讼,司法部将在一定期限内接管吹哨人的原告地位,且保留吹哨人的知情权,即便吹哨人在诉讼中败诉,也不用支付任何诉讼费用。

① 任泽平. 不要放过任何一次危机[R/OL]. 泽平宏观, 2020. 03. 02。

② 需要特别强调的是,笔者认为这些行为从某种程度上具有“吹哨性质”,而不是真正的吹哨行为。

（三）吹哨行为对程序性规则形成重要补充

普通法、规制政策、行政规章等正式制度是确保社会正常运行的重要制度基础。然而,这些正式制度的运行在实践中却可能遇到多重问题。一方面,制度的实施有成本,没有哪一个国家能够承担无限的成本来保证法律和规制政策完全实施到位。正式制度讲求程序的合法性,而确保这些程序合法性也需要时间和资金成本。任何规则的制定与实施,都必须在公平和效率(即成本)之间进行衡量。另一方面,正式制度的执行机构不可避免地具有官僚主义问题。大多数的行政机构是科层制的官僚机构,其最突出的特征就是上级通过对下级的命令来实现管理目标。每一个层级的机构都有其自身利益目标,导致信息在传递时可能发生失真的情况。更为重要的是,官僚机构会有利益内卷化风险,其行为可能偏离社会公众福利目标。大多数情况下,官僚机构的行为虽可以满足所有法律、规章条件,但最后的结果却是带来公共利益的损失,即导致对公共利益的“合法性伤害”问题^[6]。官僚主义的问题不仅存在于公共部门,也存在于私人机构,即一些部门为了自己的利益而牺牲企业整体的利益。因此,在科层制的治理体制外,软治理或混合治理在配置国家、市场和社会关系中具有不可替代的地位^[7]。吹哨人制度正是在这些常规性制度之外的一种混合治理补救性设计,是软治理的重要内容。任何一个知情人,不管其身份和地位的高低,只要他们掌握了一些可能对公众造成伤害的风险信息,无需通过层层上报,直接进行吹哨就可以触发补救机制。吹哨人可以是利益相关的内部人,但很多时候并不是利益相关方,他们在合适的保护和有效的激励之下,就可以采取有利于社会公共利益的行为。美国学者梳理了1996—2004年美国大公司发生的230个财务诈骗案,发现由公司员工举报是最有效的监督渠道。这些财务诈骗案的19%由公司员工发现,这一比例分别是行业监管、外部审计的1.2倍和3.2倍^[8]。因而,吹哨人制度是常规制度之外的“非常规”制度设计,其对于降低官僚主义风险,特别是对于减少各种程序正当性带来的公共利益损失,具有不可替代的重要价值。

二、我国吹哨人保护的制度探索——基于食品安全举报制度的现实分析

（一）吹哨人保护制度的几个关键界定

在第一部分中,我们介绍了吹哨人保护制度的一般性定义。从这一定义以及世界各国经典的吹哨实践案例来看,笔者认为吹哨人保护制度有几个方面的关键特征:(1)吹哨人的动机是善意的,既不是恶意的诽谤,也不是对公私机构机密的泄漏。判定善意与否的主要标准就在于,其是否有利于挽回或减少公共利益的损失。这就将吹哨行为与非法诽谤行为区分开来。在一定情境下,吹哨的行为虽为善意,但却不符合现有法律或政策,这就需要有专门的吹哨法案对其行为可能产生的违法后果进行豁免。(2)吹哨行为具有正外部性。吹哨行为不仅仅能够减少吹哨人自身的利益损失或带来新的收益,甚至有时与自身利益无关,而更多的是能够减少他人的损失。这就将吹哨行为与基于个人利益的举报、投诉、诉讼等行为区分开来。(3)吹哨行为主体具有独立法律地位,与执法部门是合作执法的关系^①。在美国,吹哨人需要对其吹哨的行为负责,因而在一定时期内,其是独立的原告主体,而不仅仅是协助执法机构的主体。正是这一机制设计,使得吹哨行为具有较强的独立性,能够减少行政机构对于吹哨人提供的信息进行隐瞒或延滞。吹哨人发起诉讼之后,其独立原告地位可最多保留60天^[9]。这就将吹哨行为与执法机构基于执法目的而进行的公开或秘密调查行为区别开来。吹哨人往往需要在事件尚未公布之前从事大量的信息收集和不公开的调查工作。例如,美国安然事件中的吹哨人沃特金斯在对当时的安然首席执行官肯尼思·莱关于财务报表中会计违规行为的警告之前,进行了大量的调查,并用于未来的法庭证词^[10]。

我国当前并没有专门的吹哨人保护立法^[3],但在多个领域的法律和政策中,尤其是反腐败、食品安全等领域中引入了吹哨人保护条款。这些条款多以“举报人奖励”或“举报人保护”的名称出现。参照上述吹哨人保护制度的三个关键性特征,目前我国的内部人举报或举报奖励制度符合前两点,即行为的善意性和收益的外部性。其与正式的吹哨人保护法案的差别主要就在于第三点,即吹哨人法律地位的相对独立性。虽然在立法中未得以明确,但在实践中我国已经进行了吹哨人保护的探索。在本文中出现的关于我国的“吹哨人保护制度”这一概念并非指吹哨人保护的专门立法,而是按吹哨人保护理念建立的相关制度。

^① 杨先德. 建立吹哨人制度道阻且长[R/OL]. 经济观察网, 2019. 09. 22.

(二)食品安全治理领域的吹哨人保护实践

由于食品安全治理中面临着监管对象多、信息不对称性强且查处难度大等问题,在数次重大食品安全事件发生以后,我国主管食品安全的政府部门在制度建设中逐步引入国外的吹哨人保护相关条款,鼓励业内人士举报企业内部危害食品安全的行为。食品安全治理是我国吹哨人保护制度探索较为完善也较具有代表性的一个领域。在这一领域中制度演进历程大致如下:2007 年国务院发布《关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》,提出任何组织或个人都有权利对违反产品安全规定的行为进行举报且举报信息获得保密,若举报属实,举报人应获得受理部门的奖励。2011 年《国务院关于建立食品质量安全有奖举报制度的指导意见》进一步明确了食品安全有奖举报的意义、工作机制、奖励来源、奖励范围等功能模块,要求各省结合本地实际制定具体举报奖励方法。2015 年,修订的《中华人民共和国食品安全法》第一百一十五条和一百三十三条规定,我国在食品安全监管领域建立有奖举报制度,并且实施对吹哨人的权利保护,提出给予举报人奖励、保密举报人信息、保护举报人合法权益等一系列要求。这些要求在 2019 年 12 月修订的《中华人民共和国食品安全法实施条例》中得到进一步强化。《食品安全法实施条例》明确提出我国实行食品安全质量违法行为举报奖励制度,加大对举报人特别是对违法企业内部举报人的奖励力度,并且将举报金奖励纳入了各级人民政府的预算,这些规定使得吹哨人的权利及激励得到进一步保障。2017 年 8 月,国家食药监局与财政部联合发布新修订的《食品药品违法行为举报奖励办法》,提升了最低奖励额度和奖励上限,并且规定内部人员举报可以加倍计算奖励金额,细化了匿名举报流程以加强对举报人的合法权益保护。2019 年 9 月,《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》提出“吹哨人”、内部举报人等制度并将其作为社会监督的重要形式,这是“吹哨人”制度第一次在官方文件得以明确。以上条款的具体内容,如表 1 所示。

表 1 我国食品安全领域的代表性吹哨人保护条款

时间	名称	内 容
2007	《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》	第十九条,任何组织或者个人对违反本规定的行为有权举报。接到举报的部门应当为举报人保密。举报经调查属实的,受理举报的部门应当给予举报人奖励。农业、卫生、质检、商务、工商、药品等监督管理部门应当公布本单位的电子邮件地址或者举报电话;对接到的举报,应当及时、完整地进行记录并妥善保存。举报的事项属于本部门职责的,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
2015	《中华人民共和国食品安全法》	第一百一十五条,县级以上人民政府食品药品监督管理、质量监督等部门应当公布本部门的电子邮件地址或者电话,接受咨询、投诉、举报。接到咨询、投诉、举报,对属于本部门职责的,应当受理并在法定期限内及时答复、核实、处理;对不属于本部门职责的,应当移交有权处理的部门并书面通知咨询、投诉、举报人。有权处理的部门应当在法定期限内及时处理,不得推诿。对查证属实的举报,给予举报人奖励。有关部门应当对举报人的信息予以保密,保护举报人的合法权益。举报人举报所在企业的,该企业不得以解除、变更劳动合同或者其他方式对举报人进行打击报复 ^① 第一百三十三条,对举报人以解除、变更劳动合同或者其他方式打击报复的,应当依照有关法律的规定承担责任
2017.8	《食品药品违法行为举报奖励办法》	第十条,每起案件的奖励金额原则上不超过 50 万元;研制、生产、经营、使用环节内部人员举报的,可以按常规奖励标准加倍计算奖励金额 第二十二条,各级食品药品监督管理部门应当依法保护举报人的合法权益,不得泄露举报人的相关信息
2019.9	《中华人民共和国食品安全法实施条例》	第六十五条,国家实行食品安全违法行为举报奖励制度,对查证属实的举报,给予举报人奖励。举报人举报所在企业食品安全重大违法犯罪行为的,应当加大奖励力度。有关部门应当对举报人的信息予以保密,保护举报人的合法权益。食品安全违法行为举报奖励办法由国务院食品安全监督管理部门会同国务院财政等有关部门制定。食品安全违法行为举报奖励资金纳入各级人民政府预算
2019.12	《关于加强和规范事中事后监管的指导意见》	第十六条,发挥社会监督作用。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重奖和严格保护。畅通群众监督渠道,整合优化政府投诉举报平台功能,力争做到“一号响应”。依法规范牟利性“打假”和索赔行为。培育信用服务机构,鼓励开展信用评级和第三方评估。发挥会计、法律、资产评估、认证检验检测、公证、仲裁、税务等专业机构的监督作用,在监管执法中更多参考专业意见。强化舆论监督,持续曝光典型案件,震慑违法行为

^① 该条文于 2018 年将“县级以上人民政府食品药品监督管理、质量监督等部门”修订为“县级以上人民政府食品安全监督管理等部门”。

各地区也在食品安全治理中进行吹哨人保护的制度探索。安徽省是国内最早在食品药品监管领域推动这一制度建设的省份。2014年9月,安徽省食品药品监督管理局在省内所有食品生产及餐饮企业的显著位置张贴《告全省食品生产、餐饮企业员工通知书》和《食品安全违法行为有奖举报提示》,鼓励企业内部员工举报企业违法行为。相关激励措施的依据为《安徽省食品安全违法行为举报奖励暂行办法》(2012年发布),举报人有获得举报信息保密的权利,并且可以根据企业罚没款入库金额的大小获得不超过20万元的一次性奖励。此外,深圳食品安全治理中的吹哨人保护条款也较具有代表性。2016年8月,深圳市修订《深圳市食品安全举报奖励办法》,通过设置物质奖励和精神奖励的方式鼓励企业正式员工进行内部食品安全问题举报。根据《办法》,一级企业员工举报者可以获得实际入库罚没款的30%(最高不超过60万元)作为物质奖励,而对于没有罚没款实际入库的举报人进行表扬信形式的精神奖励。山东省的食品安全监管部门在2015年推行了“食安山东吹哨人行动”^①,首次在官方的行动文件中明确提出了吹哨人的概念。

(三)吹哨人保护条款在我国食品安全治理中的作用

吹哨人制度作为一种“自下而上”的监管模式,是对传统的“自上而下”的监管模式的一种有力突破与有效补充。一方面,有力地震慑了食品经营企业的违法行为。在食品生产中信息不对称性较大,特别是对于非法添加等技术性较强的领域,行政管理部门的监管行为往往力不从心,激发掌握相关信息的内部人举报行为能够很大程度上缓解这一信息不对称问题,同时也能够震慑生产经营者的侥幸心理。另一方面,极大推动了政府精准科学监管,提升政府在食品安全领域的监管效能。企业内部人员是企业活动的具体参与者,能够最大限度地掌握企业内部运行情况,因而是最了解企业的群体之一。吹哨人保护制度的引入有助于挖掘食品企业内部的监管资源,从而可以为政府提供更为精准的违规信息,降低政府监管成本,提升预防重大突发公共安全事件的能力^[11-12]。

有数据表明,全球揭露的食品安全案例中,由政府查出的很少,大部分是企业内部员工、竞争对手或维权组织揭露出来的^②。在我国食品安全治理的实践中,有大量由内部人举报而破获的食品安全违法事件。例如:2014年上海福喜食品有限公司员工举报该企业使用过期劣质肉而被媒体曝光,企业受到政府执法部门的惩罚,其市场声誉也陡然下降;2018年丁香医生公开揭露了权健集团的组织传销和虚假广告等违法行为,经核实后权健集团被判处人民币1亿元,该案还推动了社会保健品乱象的专项整治行动;2017年上海网红面包品牌“Farine”被内部员工举报使用过期面粉,经调查核实后被处以260万元罚金,6名犯罪嫌疑人被判有期徒刑。有鉴于此,2019年3月,福建省福州市在全国范围内率先建立了外卖领域的内部举报人制度,《福州市网络餐饮服务从业人员食品安全违法行为举报奖励办法》实施半年内受理了24起线索举报,有11起得到核实并立案查处^③。

三、构建公共卫生领域吹哨人保护制度的建议——基于新冠疫情的案例分析

我国在食品安全治理中引入吹哨人保护条款的实践,对突发公共卫生事件的治理提供了有益启示。建议我国基于食品安全治理内部举报人的制度经验,在突发公共卫生事件治理中引入吹哨人保护制度。

(一)在相关法律中增加吹哨人保护条款

参考《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》第十六条,在公共卫生领域建立吹哨人保护制度。由于突发公共卫生事件的专业性,吹哨的主体应主要限制在一线医务人员、传染病控制机构、科研机构等单位的工作人员,此外,一些从事传染病预防的社会组织、具备相关领域专业知识的新闻记者等也可以成为吹哨人。要给予吹哨人角色的合法性^[13],明确吹哨人信息发布的内容规范、流程以及保护措施,明确吹哨的禁止性事项(如涉及机密、涉及隐私保护等方面),在这些事项之外均适用吹哨条款。在公共卫生行政主管部门中,应增设接收并处理吹哨信息的职能。我国现有《传染病防治法》规定单位和个人应按属地原则上报其所了解的传染病信息。问题在于,各级行政管理部门在处置这些信息时往往需要兼顾经济、社会等多方目标,而不能基于传染病本身进行独立、客观的风险判断,使得信息在每一级上报的过程中可能出现延迟

① 见搜狐网:https://www.sohu.com/a/19301225_199465。

② 详见西安日报:http://epaper.xiancn.com/xarb/html/2016-05/19/content_426900.htm。

③ 详见中国质量新闻网:http://www.cqn.com.cn/pp/content/2019-10/24/content_7683392.htm。

甚至失真。在信息发布层面,虽然法律规定按属地原则,地方政府可以发布预警,但在实际操作过程中,却需要上级行政管理部门的层层授权,使得信息发布不及时的现象时有发生。吹哨人保护机制则能够在一定程度上解决现有行政管理体系中的这一问题。掌握相关信息的吹哨人,能够对公共卫生领域所发生事件的潜在风险做出相对独立的判断,这就使得信息产生的渠道更为多元。接收信息的机构如果能够对这些信息进行及时地分析,就有可能更早地提出有效的预警。有文章指出,我国在 SARS 之后已经建立了从一线医疗机构到中央疾控部门的传染病信息直报系统,规定了所有医疗机构、疾控部门的信息上报义务与时限,且法律已经明确任何单位和个人可依一定渠道上报其信息,根本没有必要再建立吹哨人制度,并认为此次新冠肺炎疫情中早期信息发布的人的行为是不当的,因其行为有悖于现行的管理制度而可能造成社会恐慌^①,持类似观点的人不在少数。笔者认为,这一论点的主要问题是原教旨主义思维模式。他们认为制度是完善的,只不过制度的执行过程出了问题,并基于制度没有问题的前提假设,认定违背制度的行为是失当的。如果封闭在现有的制度框架内,不去思考制度本身存在的缺陷,类似的问题将会继续重演。本次疫情中,当然要追究相关部门和工作人员的责任,但更重要的是如何进行制度的补救,才能够“亡羊补牢,未为迟也”。世界上任何一个国家都无法从根本上解决行政管理体系中的官僚主义和效率不高的问题,才激发了行政管理体系之外的协作机制和补救措施。我们也应从此次新冠肺炎疫情中反思现有制度框架的问题,采取有效措施对现有制度的缺陷进行补救。

(二)对公共卫生领域的吹哨人进行奖励

参照《食品安全法》《食品药品违法行为举报奖励办法》的有关规定,对于各类吹哨人进行经济奖励,并参照《深圳市食品安全举报奖励办法》的做法对吹哨人进行精神奖励。我国现有的《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等虽然规定了关于责任个人和责任单位在信息上报、职责履行上的举报权利,但并未规定对于举报人的具体保护和奖励措施。这些既无义务,又无奖励,而且还具有风险的行为,难以有效地被激发出来。在食品安全事件中,一般能够找到违法生产的经营主体,并让举报人分享罚没金额,从而产生较强的经济激励。但公共卫生领域的吹哨行为,往往没有经济处罚行为发生,吹哨人难以从民事诉讼中获得直接经济补偿,这使得吹哨行为变得“吃力不讨好”。建议有关部门设立公共奖励基金,其标准可参照现有《食品药品违法行为举报奖励办法》,按其贡献大小,将金额设置在 10 万元—50 万元之间,并根据经济发展水平适时调整。更重要的是,对于实名的吹哨人,要进行充分的精神奖励,鼓励各类专业人士对重大突发公共卫生事件进行吹哨。反观此次疫情事件,一些早期的信息发布者在发布时不仅没有被奖励,反而还受到来自于单位的警告和管理部门的惩罚,造成了一定的负面舆情。按照现有的法律制度,这些信息的发布行为确有不当之处,但客观上可能有利于公众采取防范行为,减少传播风险。这促使我们需要更进一步地思考如何突破和完善现有的制度,让有关机构能够听到这些声音,并对行为人进行激励和保护。

(三)建立行政管理部门对吹哨行为的后处理机制

吹哨行为并不意味着改变我国现有突发公共卫生事件信息发布的一元化机制,而是对现有行政管理体系中可能存在的滞后、遗漏事项进行补救,充分地利用吹哨人掌握的信息来克服科层制管理体系中可能存在的问题。提升吹哨行为的有效性,需要有关行政主管部门对吹哨行为进行及时衔接和后续处理。也就是说,在我们的卫生行政管理部门中,应有专门的力量来收集、研判吹哨信息,并及时督促下一级有关职能部门的应对。实践中,非官方的个人或机构发布信息的一个重要障碍,就是地方政府及管理部门基于社会稳定考虑,以及可能引发的上级问责,特别是当吹哨的信息与地方发布的信息不一致时,会导致社会对其信任感下降。此次新冠肺炎疫情中,基层卫生行政管理部门在早期采取“谨慎上报”和“内紧外松”的防控思想,疫情直报系统没有发挥其应有的作用。在现有法律规定下,不及时上报信息会有渎职、失职风险,及时准确上报信息虽符合法定要求却可能影响社会稳定和经济发展,在“稳定压倒一切”的重压之下,基层管理部门往往更多地顾虑后者。类似问题在 2003 年的 SARS 疫情中同样发生过。由此可见,疫情信息发布不及时并不是某个地区、某个领导的问题,而是制度设计还存在缺陷。吹哨人保护制度,有助于从外部打破这种不利于公共利益的行为逻辑。如果能够在法律上明确吹哨人的信息,并且将其作为行政管理部门用于预警的信息,不仅不

^① 董文勇. 坚持并完善政府疫情信息发布制度[R/OL]. 中国小康网, 2020. 02. 29.

会带来问责风险,而且还有助于提升其权威性。如在权健事件中,自媒体公众号丁香医生“吹哨”^①的第二天,即2018年12月26日,权健总部注册地天津市武清区市场监管局即开始着手对事件进行调查,12月27日天津市委、市政府责成市场监管委、卫健委等部门成立联合调查组,对权健进行调查。最终权健主要负责人以领导、组织传销活动等罪名入刑。在这一事件中,并没有政府部门工作人员被问责,天津市以及全国的市场监管、卫健委等部门的及时应对也得到了社会的认可。事实上,传销、保健品非法宣传等违法行为长期存在,主要原因在于违法行为的隐蔽性,监管部门以其有限的力量不可能做到根除。丁香医生长期的证据收集和专业性的调查,对揭露权健的违法行为具有重要作用,从某种意义上弥补了监管部门的力量不足。公共卫生领域的突发事件预警机制也是如此,基层行政管理机构不可能“无所不能”,只能按法定程序履行有限责任。一线医务人员、科研研究人员、专家的独立意见往往能够对卫生行政管理部门信息起到补充性作用。在运行良好的吹哨人保护制度下,吹哨行为与行政管理机构的工作并不是相斥的,而是互补的。

(四)给予吹哨人一定的容错空间

提前预警对于减少损失至关重要,突发公共卫生事件的预警对于时效性有着更高的要求,加之突发公共卫生事件往往要面临未知的、不确定的信息,任何单位和个人都难以保证其在第一时间发布的信息是准确无误的。因此,建议在公共卫生领域的吹哨人保护制度设计中,应给予吹哨人一定的容错空间。事实证明,即便是拥有强大行政资源的卫生主管部门,也不可能在任何时候保证其发布的信息完全准确。因而,地方不应以行政手段去急于制止来自于非官方的吹哨行为,可责成有关主管部门对吹哨人所提供的信息进行调查、核实与进一步的研判。如果经调查,吹哨人的行为出于善意,且对于提前发出预警和减少公共利益的损失确有贡献,则应免除其发布某些不准确信息行为的惩罚,还应允许吹哨人经过持续地调查,来更正和补充其提供的信息。由于吹哨人所提供的信息,在某些情况下可能成为行政机构失职、渎职的证据,也就可能导致行政机构与吹哨人走向司法诉讼,因此,在立法中要充分保护吹哨人的辩护权,让其和地方行政主管部门之间能够在公平的条件下,对其行为是否违法进行充分辩护,而不应让行政权过早的对吹哨人的行为进行定性。要保证这一点,还需要通过有效的手段确保吹哨人能够获得相应的法律支持,如提供公益性律师服务等。

(五)加强对公共卫生领域吹哨行为的宣介

实施吹哨制度离不开社会公众对于吹哨行为的意识与习惯的养成。在我国,居民经过历次重大食品安全事件的洗礼,对于食品安全的举报意识显著增强,一些专业化的社会组织开始成长起来。然而,公共卫生领域的吹哨行为,目前既无法律的有效支持,也缺乏良好的群众基础。在此次疫情中出现医务人员提前的信息传播,并不是真正意义的“吹哨”,他们也许并不知吹哨为何物,更多是基于其职业道德和社会良知的自发行为。近日,李立明等16名专家学者联名提议将1月23日设立为“国家公共卫生日”^②,其主要目的就是为了更好地普及公共卫生教育,让全社会深刻认识到公共卫生对于社会的重大意义。笔者同样支持这一提议,同时建议加强全社会对于公共卫生事件吹哨行为的意识,并且要让有关的医务工作者和其他专业人士了解吹哨的主要内容、反映途径、法律责任、激励机制等基本知识,特别是要让他们知道吹哨人的保护计划是如何运作的^[14],让吹哨行为免于后顾之忧。

值得注意的是,公共卫生事件与食品安全治理两者之间存在着一定差异:一方面,是专业化程度的差异,食品安全大多与日常生活直接相关,信息相对较为确定,而公共卫生事件则涉及到医学、流行病学等领域的专业知识,信息的不确定性程度较高;另一方面,是利益机制的差异,食品安全事件与每一位居民的生命健康息息相关,有明确的违法主体,而公共卫生事件难以找到直接的责任主体,对这一事件的行动收益具有外部性。这些差异决定了公共卫生领域的吹哨人保护制度设计需要更加注重其专业性,对于谁能够吹哨、如何吹哨应有更为严格的限定。即便有这些差异,两者在机制的设计上可以有共通之处。吹哨人保护是世界各国在实践中探索出来的重要治理经验,我们完全可以积极地借鉴这一经验,以提升突发公共卫生事件预警的有效性与及时性。

① 即丁香医生2018年12月25日在其微信公众号中发布文章《百亿保健帝国权健,和它阴影下的中国家庭》。

② 详见新华报业网:http://www.xhby.net/zt/zzccfkyq/yw/202002/t20200228_6535306.shtml。

[参 考 文 献]

- [1] YANG Z F, ZENG Z Q, WANG K, et al. Modified SEIR and AI prediction of the epidemics trend of COVID-19 in China under public health interventions[J]. Journal of Thoracic Disease, 2020(2):1-10.
- [2] 程虹,陈昕洲,罗连发.质量强国战略若干重大问题研究[J].宏观质量研究,2013(3):1-14.
- [3] 彭成义.国外吹哨人保护制度及启示[J].政治学研究,2019(4):42-54.
- [4] 魏在军,马群.食品监管渎职罪疑难问题研究[J].江南大学学报(人文社会科学版),2017(4):37-41.
- [5] WOLFF L. New whistleblower protection laws for Japan[J]. Journal of Japanese Law, 2004(17):209-213.
- [6] 周黎安.转型中的地方政府[M].北京,格致出版社,2018年版.
- [7] BRANNSTROM C, RAUSCH L, CHRISTOPHER J B. Compliance and market exclusion in Brazilian agriculture: analysis and implications for “soft” governance[J]. Land Use Policy, 2011(7):1049-1059.
- [8] ALEXANDER D, ADAIR M, LUIGI Z. Who blows the whistle on corporate fraud? [J]. The Journal of Finance, 2010 (6):213-2253.
- [9] 谭洁.美国《吹哨人保护法案》对我国食品安全监管的启示[J].广西社会科学,2015(1):114-118.
- [10] SINZDAK G. An analysis of current whistleblower laws: defending a more flexible approach to reporting requirements [J]. California Law Review, 2008(6):1633-1668.
- [11] 王常伟,顾海英.我国食品安全规制趋向:一个概述性的思考[J].江南大学学报(人文社会科学版),2014(1):118-123.
- [12] 王建华,葛佳烨,朱湄.食品安全风险社会共治的现实困境及其治理逻辑[J].社会科学研究,2016(6):111-117.
- [13] MARCIA P M, JANET P N. What makes whistle-blowers effective? Three field studies[J]. Human Relations, 2002 (4):455-480.
- [14] VANDEKERCKHOVE W. European whistleblower protection: tiers or tears? [C]. UK: Edward Elgar Publishing Limited, In D. Lewis (ed) A Global Approach to Public Interest Disclosure, 2010: 15-35.

(责任编辑:蒋萍)

Institution Research on the Early Warning of Public Health Emergency: Learning from Experience of Food Safety Governance

LUO Lian-fa, LIU Jun-jun

(Institute of Quality Development Strategy, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The delayed release of official information of the coronavirus disease 2019 (COVID-19) makes it is urgent to further reflect upon the limitations with the existing major public health emergency information release system in China. International experience shows that, as an important remedial system to overcome the inefficiency and slow action of the bureaucratic administrative management system, the Whistleblower Protection law has been widely adopted in the legislation around the world. In the governance of food safety in China, in accordance with the spirit of the Whistleblower Protection legislation, we have established a relatively complete internal whistleblower reward system and have achieved fruitful results. This article suggests that China can refer to the whistler system in the field of food safety, accelerate the protection of whistlers in the public health field, encourage and regulate whistling behavior in this field, and complement health administrative departments to enhance public effectiveness of early warning of major health emergencies.

Key words: Public Health Emergency; Food Safety Governance; Early Warning Mechanism