

编者按

近日,生态环境部印发《关于实施生态环境违法行为举报奖励制度的指导意见》,指导各地建立实施生态环境违法行为举报奖励制度。生态环境违法行为举报奖励制度此前已在一些地方实施。在实施过程中有哪些好的做法? 要注意哪些问题? 本报特组织刊登相关文章,以期对读者有所借鉴。

# 完善有奖举报制度该从何处着手?

## 有奖举报是构建环境社会共治大格局重要举措

◆贺震

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》要求,“构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织 and 公众共同参与的现代环境治理体系”。建立和实施环境污染、生态破坏举报奖励制度,是健全环境治理全民行动体系、构建生态环境保护社会共治大格局的重要举措。

实行有奖举报或有奖征集线索,对社会影响大的疑难案件实行重金悬赏,是刑事犯罪案件侦查破案中一条十分重要的经验,对于提高侦办效率、有力打击刑事犯罪起到了十分重要的作用。

2019年11月14日,广东省东莞市生态环境局针对塘厦、凤岗、



**建立和实施环境污染、生态破坏举报奖励制度,是健全环境治理全民行动体系、构建生态环境保护社会共治大格局的重要举措。**

清溪、樟木头4镇范围内的企业,试行为期一个月的涉嫌违法排放含磷工业废水行为有奖举报政策,举报一经查实,将对举报人予以最高50万元奖励。群众参与积极性空前高涨。短短一个月内,收到各类违法排污线索近600条,梳理整合有效线索76条,查实51条,发放奖金1600万元。通过有奖举报,生态环境部门查清了狼岭国考断面总磷超标的根源。实施有针对性的治理措施后,旗岭国考断面总磷从0.80mg/L以上下降到0.40mg/L达标线以下,最低测值仅0.14mg/L,一举攻克了国考断面总磷超标的

难题。

近年来,环境污染呈现出许多与以往不同的特点。一些环境污染行为刻意规避环境监管部门“眼睛”,最典型的就是危险废物异地偷理、偷倒。有的用船舶、槽罐车长距离运输,利用夜晚、节假日在荒僻的山沟、河流等不易被人们发现的时间和地点偷偷填埋、排放、倾倒。这些行为,已涉嫌刑事犯罪,但很难被发现。政府生态环境部门毕竟力量有限,但人民群众无处不在。对此类蓄意污染环境行为的发现,更多地是有赖于公众的举报。“重赏”这一举措本身具有新闻价值,容易

引起轰动效应和示范效应,容易吸引更多的人关注环境问题,从而使诸如此类的环境犯罪被举报到政府有关部门。

现实中,举报人的动机确实多种多样。有的出于环境公益,有的是所谓的“借环保说事儿”,有的意在打压竞争对手,抢占市场;有的是股东或合伙人之间产生了纠纷,举报泄愤;有的是因对老板拖欠工资等产生不满,报复老板等等。但笔者以为,重奖有效举报,不必苛求举报内容的完整。由于受所处的客观条件限制,有些举报人对举报内容表述得不够完整、全面,甚至不完全准确,但只要对问题的查证提供了关键的指引、思路或人证、物证、书证等证据,就应当予以肯定和鼓励。

甚至是关键作用,不管举报人出于什么动机,都应按规定予以奖励。

此外,重奖有效举报,不必苛求举报内容完整。由于受所处的客观条件限制,有些举报人对举报内容表述得不够完整、全面,甚至不完全准确,但只要对问题的查证提供了关键的指引、思路或人证、物证、书证等证据,就应当予以肯定和鼓励。

当前,一些蓄意的环境污染犯罪,有时行为人为高智商、高学历的专业人士,事先进行了反侦察策划,行为隐秘,通常外人很难掌握全部的事实。举报人举报的内容有时系其自己怀疑、推测的情节或听说情况,只是属于“线索”。但有些线索往往是环境污染犯罪案件得以侦破的钥匙,具有重大价值。对此,也应鼓励,当奖照发。

## 地方政府应将举报资金纳入预算



**地方党委政府对本地区生态环境负总责。地方政府应将生态环境违法行为举报奖励资金纳入同级财政年度预算。**

◆刘贤春

将有奖举报制度化,需理顺奖励资金渠道。如果所需经费渠道不畅,兑付奖励资金就难保障,制度就会悬空。笔者调查发现,这几年安徽生态环境系统兑付有奖举报案例并不多,奖励资金渠道不畅成为制约有奖举报落地见效的障碍之一。

例如,近几年,某县生态环境部门试图将生态环境违法行为举报奖励经费纳入财政年度预算,却遭县财政预算综合审核拒绝。事实上,生态环境部门所支付举报人的经费,多是使用本单位的工作或专项经费。生态环境部门工作经费是按在编在岗人头定额核定,专

项经费把关严格,年底和届中都要严格审计,违规必处。这种做法某种程度上是冒着“违规查处”风险的。

因此,个别地方有时不得降低奖励等级。这一定程度上也影响了制度的执行力和公信力。理顺奖励资金渠道是有奖举报制度刚性落地的关键。

地方党委政府对本地区生态环境违法行为举报奖励资金纳入同级财政年度预算。预算项目可纳入生态环境部门信访预算目录,也可单列专项。经费由生态环境部门使用,由同级财政监督。也可将预算额度留在财政部门,由财政部门按生态环境部门提供合规的奖励案例明细支付。

## 最大限度对举报人信息保密

◆孙贵东

笔者曾在一次“散乱污”企业清理取缔工作中,与周边群众交流,在问及“污染问题影响到其正常生活了,为什么不举报向有关部门反映”时,大多数认为都是街坊邻居,举报怕伤了和气,怕得罪人,为了点举报奖金得罪人不值得。

再比如,个别地方为尽快解决问题,让举报人与被举报人通过沟通,达成所谓的谅解、和解。有的信访举报调查处理人员甚至将举报人的联系方式告诉被举报人,结果不仅未达到和解的目标,相反加重了二者之间的矛盾。

建立和实施举报奖励制度通过充分发动群众、依法有序参与生态环境保护,可以有效弥补基层生态环境执法监管的短板。然而,如果不替举报人保守好个人信息等秘密,容易造成被举报人对举报人进行报复打击等,这样不仅不会起到正面作用,相反会影响群众举报环境违法问题的积极性。

基于此,笔者建议,有关部门要综合采取各种有效措施,最大限度对举报人的个人信息保密,杜绝因泄露当事人信息而给其工作、生活造成不必要的麻烦等问题。

要建立完善环境信访举报案件调查处理有关信息保密制度。各级生态环境保护部门要针对不同的环境信访举报案件,建立完善案件转办、调查、处理、答复全程保密制度。将保守举报人个人信息等秘密作为一项工作原则和纪律,控制有关信息的知晓、告知范围,避免有关信息的泄露与外传。同时,要建立有关的责任追究制度,对于泄露有关秘密给案件调查处理造成不良后果、影响的要给予必要的处理。

创新方式方法,为举报人提供更好的服务。如果过分地对举报当事人举报行为进行宣传,奖金的发放、领取程序过于繁琐等容易暴露、泄露举报人的信息,可能对其造成种种的不利,甚至会进一步激化矛盾,成为造成一定的社会不和谐不稳定因素。因此,无论是对于举报人的采访、回访、宣传、奖励都要合理把握工作的方式方法和力度,要避免不当操作导致有奖举报成为“有害举报”。比如,采用微信红包的方式发放举报奖金相对于现场直接领取能更好地保护当事人个人信息。

## 提升新媒体平台有奖举报功能性

◆任理军

**依托微信等平台软件公布更为贴近举报者心理诉求,可以在微信平台及时公布办理进度,尤其是短时间难以结案、情况属实的举报。定期发布或者告知举报者调查进展,打消举报者顾虑。**

作为新媒体重要组成部分,微信等新媒体平台具有受众广、影响大、速度快等得天独厚的优势,生态环境违法行为举报进驻微信后,迅速改变了传统举报方式。2018年7月,全国微信举报就已超过电话举报成为环境举报最大来源,之后其受理占比越来越大,成为环境举报主流渠道。

深入分析当前各地有奖受理举报管理办法、操作流程,在解决突出生态环境问题方面,微信等新媒体平台发挥了重要作用,但也还有较大改进空间。笔者认为还可以在提高新媒体思维,提升微信等新媒体平台有奖举报功能性、操作性等方面下功夫。

在平台软件方面,要注重平台互动。相比电话、信件举报等传统方式,微信平台最大的优势在于更快捷、更直观、更私密。例如举报证据方面,电话、信件



**依托微信等平台软件公布更为贴近举报者心理诉求,可以在微信平台及时公布办理进度,尤其是短时间难以结案、情况属实的举报。定期发布或者告知举报者调查进展,打消举报者顾虑。**

都依赖举报人对事物、事件的描述能力。但是微信平台通过上传视频、照片可以更为直观地锁定证据,让平台管理人员确定举报事件的危害性。因此,在微信举报平台软件方面,要充分考虑受众用户感受,从人机工程学角度出发,让登录入口、软件介绍、操作界面以及图片视频上传限制等方面更人性、更贴心。让举报者更便捷地进入平台,更简便地填写信息,更完整反映问题。同时,具备条件的地方,还可以全面拓展提升软件平台的互动性,让平台值守人员与举报者能够实时互动交流,较好解决复杂、敏感问题或案件举报问题。

在受理服务方面,要注重快捷快速。针对微信平台举报的特征,建立健全值守管理制度,不但要落实24小时在线值班制度、环环相扣的办理流程,还着重提升在线值守人员工作素质和能力,确保每一名值守人员既能够熟练解答平台软硬件问题、办理流程,还能熟练地判判投诉举报事件的环境影响,特别是对于突发、持续时间短的违法违规案件。平台值守人员要发挥出优势,降低不能面对面交流带来的影响,快速把握案情,牢牢与举报者能够实时互动交流,较好解决复杂、敏感问题或案件举报问题。

在调处结果方面,要注重实效透明。举报者通过微信平台反映问题、举报违法行为,说明公众环境保护意识的提升,也说明群众对区域环境质量改善的向往以及解决环境问题的迫切心理。因此有奖举报调查处理,要十分注重快速实效。例如《郑州市大气污染防治有奖举报暂行办法》规定整个举报办理时间为3个工作日。在结果发布方面,依托微信等平台软件公布更为贴近举报者心理诉求,可以在微信平台及时公布办理进度,尤其是短时间难以结案、情况属实的举报,降低不能面对面交流带来的影响,快速把握案情,牢牢与举报者能够实时互动交流,较好解决复杂、敏感问题或案件举报问题。

在受理服务方面,要注重快捷快速。针对微信平台举报的特征,建立健全值守管理制度,不但要落实24小时在线值班制度、环环相扣的办理流程,还着重提升在线值守人员工作素质和能力,确保每一名值守人员既能够熟练解答平台软硬件问题、办理流程,还能熟练地判判投诉举报事件的环境影响,特别是对于突发、持续时间短的违法违规案件。平台值守人员要发挥出优势,降低不能面对面交流带来的影响,快速把握案情,牢牢与举报者能够实时互动交流,较好解决复杂、敏感问题或案件举报问题。

## 举报奖励办法应与时俱进

◆郑兴春

**鼓励小额奖励通过汇款、微信红包等方式非现场领取,对积极举报者颁发荣誉证书等精神奖励,以电话卡、园林卡、交通卡等多种方式代替现金奖励等。**

显著。但随着科技进步和环境污染违法行为种类的增多,奖励办法在实际工作中遇到了很多问题。

一是轻微环境违法行为举报未纳入奖励制度。例如近年来移动源的污染问题日益突出,常见的机动车和非道路移动源冒黑烟现象时常可见,但是这种行为的举报不在奖励的范围内。

二是获得奖励的限制条件过多。如办法规定,举报人应提供被举报人的准确名称、详细地址及违法情况,举报人不提供真实姓名和联系方式的不予以奖励,接到领奖通知90日内,携带有效的身份证件到指定的地点领取奖金,逾期视为自动放弃等。

三是举报方式比较单一。办法对“奖励公众举报环境违法行为”解释是指公民、法人或其他组织向苏州市各级生态环境部门举

报环境违法行为给予的奖励。实际公众有时会向媒体、上级政府部门或是上级生态环境部门进行举报,这些举报未纳入奖励办法中。为更有效地推动此项工作,笔者建议在制定新的奖励政策时,着重考虑以下几点。拓展举报渠道,加强信息反馈。从近年的统计数据来看,微信举报因其取证方便,定位精准等优势将逐步取代电话成为主流的举报方式。苏州与时俱进,2019年8月苏州市污染防治综合监管平台上线,群众使用微信扫一扫即可通过平台“一键举报”环境违法行为,同时平台实现了收集线索全覆盖,将全市各类涉及生态环境污染的问题线索全部纳入监管平台,极大地便利了公众进行监督举报。同时举报者可以通过这个平台实时跟

踪举报处理进程,接受平台反馈信息,杜绝了举报未处理、举报无果的现象。尽可能全面地将各种环境违法行为纳入举报奖励范围。俗话说“勿以恶小而为之,勿以善小而不为”,同理,再小的环境违法行为也应该被监管举报,举报再小的环境违法行为也应受到奖励。生态环境部门应根据举报人协查的情况尽量给予真实举报者相应的奖励,金额可以多设置几个档次,全面覆盖。简化奖励领取方式及多样化奖励。鼓励小额奖励通过汇款、微信红包等方式非现场领取,对积极举报者颁发荣誉证书等精神奖励,以电话卡、园林卡、交通卡等多种方式代替现金奖励等。

◆赵铁元

实施有奖举报的目的是鼓励公众参与打击破坏生态环境行为,奖金额度设置过大或过小,都不利于建立违法举报奖励制度长效机制。奖金额度过大浪费执法经费和成本效益,有损按劳分配的社会公平度,奖金额度过低又会使违法有奖举报制度失去吸引力。

笔者认为,生态环境违法有奖举报应算好执法成本和社会效益两笔账,采取分级分类的形式确定奖金额度。对举报主体区分为排污主体内部人员和面向社会公众举报两类;对举报内容应区分隐性不易发现和显性易发现两个类别;对危害程度区分为非常严重和较轻微两个等级分别对待。

应加大排污主体内部人员举报奖励力度。比如,因未使用清洁能源、夜间排黑烟、错接排污管、闲置大气污染防治设施、重金属污染等隐性、动态和偶发性的排污违法行为不易发现,公众和执法人员很难从表象上看出问题。排污单位内部人员对违法排污行为情况熟悉,实施举报前有条件事先取证,为执法人员准确提供污染发生的时间、位置和污染性质等,可极大

降低执法成本、提高执法效率。

然而,内部人员往往与排污主体的环境违法主体形成固定的利益链,若非利益冲突和矛盾激化到一定程度,往往对违法排污行为采取事不关己的漠视态度。因此,要加大有奖举报政策宣传,注重从内部攻破堡垒,加大对内部人员举报行为的奖励力度,并严格做好举报人保护的保密工作。

人民群众公益举报行为可称之为社会公众类举报。随着人民日益增长的美好生态环境需要日益提高,对身边的重污染天气、黑臭水体、垃圾围城和农村环境卫生等这类较易发现和易感受到的现象深恶痛绝。对这类易发现的显性的破坏生态环境问题,生态环境执法人员对违法现象和线索的发现概率较高,主动出动执法力量取证和处理也较为容易。

因此,奖励标准应以常态化排污管、闲置大气污染防治设施、重金属污染等隐性、动态和偶发性的排污违法行为不易发现,公众和执法人员很难从表象上看出问题。排污单位内部人员对违法排污行为情况熟悉,实施举报前有条件事先取证,为执法人员准确提供污染发生的时间、位置和污染性质等,可极大

## 资金有限,好钢要用到刀刃上

◆张厚美

从4月26日起,四川省宜宾市生态环境局联合多部门印发的《宜宾市2020年大气污染防治有奖举报暂行办法》开始实施,有奖举报金额分为500元、1000元和5000元三档,其中对扬尘管控、废气、粉尘排放、“散乱污”企业死灰复燃、露天焚烧秸秆、应急减排管控等大气污染防治的重点领域举报查实的,奖励5000元。宜宾市精准施策实施有奖举报,也体现了精准治污要求。精准治污的关键在于精准发现和识别污染,除了12369环保投诉举报、网格化监管,设立有奖举报是吸收公众精准发

现污染源和违法排污行为的有效措施。只有精准发现污染,才能有效实施靶向治疗。有奖举报范围的设置就是调动群众力量参与污染防治攻坚的最佳“指挥棒”。要紧密围绕污染防治攻坚目标任务,结合当地实际,哪里问题突出就要在哪个领域实施有奖举报。

每个地方经济发展不同,生态环境问题的表现形式也不一样,各地生态环境污染治理重点也不相同。环境执法资金有限,好钢要用到刀刃上。各地可根据“个性化”监管需求,因地制宜出台有奖举报措施,加大对污染重点领域举报的奖励力度。