

八方热议

内部举报高额奖励怎么看? 怎么办?

编者按

近日,为充分发挥举报者“内部式”监督,让内部举报人成为环境治理体系的参与者,某地发布《生态环境违法行为内部举报人奖励与保护办法》,办法特别强调“内部举报最高可获奖励50万元”。对此,有人喝彩,认为奖励金额巨大,显示了地方治理决心。也有人很反感,认为这样有悖企业员工道德伦理。对于这一办法,大家如何看?如何完善相关制度,防范可能带来的问题?本报今日刊登相关评论,以期引发思考。

◆郝亮

《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》第十六条明确提出:要发挥社会监督作用,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。

近日,某地发布《生态环境违法行为内部举报人奖励与保护办法》(以下简称《办法》),探索举报者“内部式”监督,是吹哨人制度在环境领域的地方尝试。笔者认为,在生态文明建设日益深化的背景下,其先行先试的做法应给予肯定和支持。

虽然有人为举报得不偿失,“告密”会导致人与人之间缺乏信任,带来道德危机;甚至在重赏之下,公报私仇等恶意诬告陷害容易被滥用,增加司法成本。

◆鲁乡

梁治平教授指出:法律不只是制度,也是文化,是思想、观念和行为,体现特定价值。笔者在研究欧洲环保制度时发现,德国也曾有类似“内部举报”制度设计的提议,鼓励同行举报,但最后没有予以接纳。相比普通的举报,在企业内部举报上,还深入涉及到两种价值的平衡问题:一方面是生态环境保护的义务,另一方面是企业员工的爱岗敬业、诚信团结。即使仅回到经济发展层面,人与人之间的信任与公序良俗是现代市场经济有效运行的重要支撑,这是很难培育起来的,而毁掉却很容易。

近些年来,优化营商环境一直是我国社会主义市场经济和法治国家建设的一个重要任务。法治是资本能够作出长期稳定发展预期的最大保障,而优良的生态环境是头部企业在选择总部时重要的考量。因为国际大企业想要招聘的优秀

观点一

重赏让吹哨人发出不凡之音

◆未央

内部举报人,又叫吹哨人,即揭发举报违法违规线索的内部知情人士。吹哨人制度,是个舶来品,源自美国,最早可追溯到200多年前的美国建国初期,旨在解决当时美国国内混乱的市场环境引起的巨大监管难题。

内部人举报相比政府“外部人”监管,具有天然的成本优势,比如发现问题早、快,掌握违法线索更具体,固定证据更便利等。因此,特别需要在环境执法领域建立内部人举报制度,早发现、早查处严重违法违法行为。

“困观”的眼睛多了,“吹哨人”可能潜伏在每个角落,这对排污者的震慑力无疑是巨大的,可以最大限度预防环境违法。

环境吹哨人探索不妨自此始

部门甄别有价值信息的成本。当然,部分反对声音不无道理,举报人若能在企业内部解决污染问题更加值得肯定。如穷尽办法后而采取“吹哨”举措,也是对社会公众负责和业内诚信回归的呼唤。

为了《办法》更好地发挥作用,笔者建议在执行中应注意以下4点:

一是营造内部举报人正面形象的社会氛围。新制度运行之初,难免会引发误解。为避免“内部人”“告密者”等可能传递的负面印象,宣传报道时须使用“内部举报人”“吹哨人”等名词,传递出他们为社会公益挺身而出的正面形象,促使举报人放下“告密”的心理包袱。

二是严格落实重奖承诺。取其金则无损于行,不取其金则不复见人。虽说内部举报人未必只贪图“最高可获奖励50万元”的重赏,但奖励无疑加速了“勇夫”出现的进程。

三是切实做到严格保护。“严格保护”是吹哨人制度成功的关键。既然鼓励实名举报,就必须尽一切可能规避“吹哨人”事后身份信息泄露的可能;既然

也是一个适合领域。一方面,环境违法行为往往极其隐蔽,不是内部人一般难以发现。比如篡改监测数据、建设暗管偷排、非紧急情况下开启应急排放通道等,违法行为转瞬即逝,没有规律,取证艰难。

另一方面,违法行为后果较为严重,具有不可逆性。严重的违法排放,对环境的损害往往是长期的,甚至是不可修复的。因此,特别需要在环境执法领域建立内部人举报制度,早发现、早查处严重违法违法行为。

“困观”的眼睛多了,“吹哨人”可能潜伏在每个角落,这对排污者的震慑力无疑是巨大的,可以最大限度预防环境违法。

建立内部人举报制度不能光凭道德劝导,必须激发举报人合理动机并予以必要的保护。额外重赏就是一个很好的办法。一方面,从社会效益的角度看,内部举报给予重赏旗帜鲜明地表明了监管的态度:相对于职业人对企业的秘密保守、利益守护,我们更注重的是公共利益的维护。举报人是公众的“李逵”,不是某个人或某个企业的“李鬼”。

另一方面,从举报人个人利益维护看,额外的重赏是对内部举报人被辞退、被报复等风险的利益补偿。高额奖励能够使内部人更放心、更主动、更配合环境违法行为的举报和查处。

环境热评

◆沃飞

中央生态环境保护督察组日前公布典型案列,第三方机构数据造假问题又被点名。

督察组发现,内蒙古自治区呼和浩特市托克托县某垃圾填埋场渗滤液处理设施不正常运行,渗滤液长期积存,市生态环境局提供的监督性监测数据表明,填埋场地下水氨氮等污染物浓度长期超标。然而,填埋场向督察组提供的近14个月第三方机构自行检测报告显示,地下水氨氮浓度不仅没有超标,还与市生态环境局的监测结果相差数十上百倍。进一步调查发现,第三方机构出具的33份检测报告中,有11份采样人竟然未到现场采样,还存有篡改、后补实验仪器使用记录的情况,涉嫌检测数据造假。

近年来,随着第三方检测业务的快速普及,数据造假问题也频频发生,其中不乏一些知名机构、大公司。2019年6月,武汉市华测检测技术有限公司因在环境监测中存在伪造、篡改数据、出具虚假检测报告,被撤销机构资质。2021年5月,沧州云天环保科技有限公司等5家污染源自动监测第三方运维公司涉嫌数据造假被立案调查。今年3月,中碳能投科技(北京)有限公司等4家机构存在篡改伪造检测报告、制作虚假样品、报告结论失真失实等突出问题,被生态环境部作为典型案例通报。

数据造假严重影响生态环境管理工作的决策和成效,是相关部门一直在严厉打击和查处的违法行为,为何屡禁不绝?在笔者看来,这个问题表现在“假”上,根源在“利”上,重点在“管”上。

通过造假,第三方机构既能获得设备运行、物料消耗以及人员管理、培训等应有成本减少带来的直接利益,又能迎合甲方,取得抢占市场、交换利益的间接利益。而目前,对第三方机构数据造假的惩处十分有限,导致第三方机构畏缩不足。据不完全统计,2021年全国现存环境监测相关企业超过25万家,因数据造假被曝光光查处的毕竟是极少数,第三方机构受到的警示教育不够,自律意识不高,侥幸心理依然很强烈。

第三方机构自警自律远远不够,部门监管也存在漏洞。出于考核压力、政绩面子、利益勾连等因素,有的地方会指使、授意、配合第三方进行数据造假。有些地方当惯了甩手掌柜,对数据造假、失真等问题习以为常、熟视无睹。近年来,因对数据造假监管不力被查处甚至入刑的政府工作人员为数不少。以此次曝光的呼和浩特市托克托县某垃圾填埋场数据造假为例,城管部门委托的第三方机构检测与生态环境部门的监督性监测结论完全相反,数据也是天壤之别,却没有人提出质疑、查找原因,也反映出监管方面存在问题。

露营不该只是一次拍照打卡的狂欢

◆江虹霖

“换个姿势,哎对,仰头看天空。”随着一阵相机的咔嚓声,朋友圈九宫格初具雏形。接下来便是朋友圈修图,“只要修图修得好,不怕地上没有草”。

出去露营的人,一定熟悉此情此景。最近,露营这项户外活动可谓“出片担当”,拍照、录视频、直播,各种设备齐上阵。在摆姿势、拍照的忙碌中,在低头修图的专注中,却错过了抬头才能看到的风景。几天后回想起来那次露营体验,只能说,照片不错。露营的意义不该仅限于此。

早在上个世纪初,露营就被视为度假的绝佳方式,彼时人们认为这种与自然接触的方式极具魅力。如今,在疫情防控形势下,人们远途旅行受限,于是就近露营的热情再度被点燃。笔者相信,根本原因还是基于一种回归自然、追寻自由的初衷,而社交平台让本来私密、小众的露营得以大众化呈现,让这把火烧得更旺,单是社交平台小红书上的露营笔记就有360多万篇。有些人是真向往“闲看微云自舒舒”,有些人则是出于“我也想要那样的美照”而跟风。

从前的露营,一顶帐篷、一张薄毯,说走就走,以天为盖地为庐。如今,一部分则开始追求“精致露营”或“野奢式露营”,帐篷、复古毯、煤油灯、手磨咖啡、音响……整套装备甚至要上万元。除了这些硬装备,还要准备鲜花、蛋糕、酒水、零食等出片必备元素,等拍完照,这些东西消耗不完,就会被随意丢弃。

“露营跟风可以,素质跟不上行吗?你是真的喜欢露营时的风景,还是只为了来打卡拍照?”北京一位网友结束露营时,一路捡了两大袋垃圾。重庆广阳岛的当地村民张婆婆说,以前村子里安安静静,但现在有人晚上过来露营过夜,又是放音乐,又是放烟花,影响村民休息。

如此露营,背离了初衷,舍弃了露营应有的快乐。人与自然是生命共同体,有很多答案是在摩挲天大楼阁,而在于远山、瀑布、虫鸣……我们应该给自己这样的时间,驻足倾听内心的声音,感知生命的坚韧与内力。露营给了我们这样一个通往自然的契机,但我们的大费周章,却只用镜头写下一句“到此一游”,徒留一个精致的虚名。

从另一个角度看,我们在家门口就能以一项帐篷撑起诗和远方,正是得益于我国生态环境治理的巨大成效,绿水青山不再是旅游景区的专属,这才给了我们露营拍照的先天条件。这是一种相互成就。非但不珍惜,还破坏露营地的环境,实在是一种辜负。

世人只知“爱美之心,人皆有之”,不知这句话的下一句是:羞恶之心,人皆有之。恭敬之心,人皆有之。是非之心,人皆有之。露营经济崭露头角,必然需要引导和监管,比如出台露营地、露营地标准,增强露营地服务能力,加强市场规范化管理等。但对于身处其中的游客来说,我们要学会的是如何去享受真正的露营,如何拥抱自然,增强生态环境意识和素养。

浙江一位野营爱好者发出了这样的困惑:“发现好的野营地,到底要不要共享?真的害怕又变成下一个垃圾堆,担心它会被毁掉。”你觉得呢?

坚决支持

仍需完善

道德必须受到法律的约束。“内部举报人”,顾名思义就是企业雇佣人员对所在企业环境违法行为进行举报投诉。有人认为此举有悖企业道德伦理,笔者实在不敢苟同。诚然,企业各级管理人员、技术人员乃至一般普通员工,都应忠于企业、爱厂如家,言谈举止都要时时刻刻维护企业的利益和形象。但这种对企业的爱,必须有一个不可回避的前提,那就是企业依法经营、达标排污,在国家法律法规包括环境保护法律法规的框架内运行。如果对企业的“爱”,成为包庇其环境违法的理由,是对“企业道德伦理”片面化、极端化的理解,会将自身置于环境违法犯罪行为帮凶的境地,最终沦为国家法律法规惩处的对象。

——郭运洲

诚然,员工应该忠诚于企业、忠诚于工作。但如果某一企业为了攫取自身不正当利益,去违反生态环境法律法规、损害生态环境,如果内部员工举报企业的违法行为,这不是“告密”而是履行社会监管责任和义务,是对企业违法违规行为的纠偏,这种行为值得鼓励和奖励。

——徐立文

在没有奖励机制的情况下,内部人员明知存在违法问题,在同单位没有恩怨冲突的情况下,通常会“睁一只眼、闭一只眼”,不愿或不敢主动举报单位。明确举报奖励环境违法行为范围并重奖,打破违法单位和内部人员的利益共同体,使内部人员积极监督和敢于举报本单位的违法问题,有利于隐性环境违法问题的查处。内部人举报奖励额度最高为50万元,金额固然不是个小数字,但只要形成不敢违法的震慑氛围,奖励自然就没了对象。即使有违法行为被内部人员举报,通过兑现大额奖励,激励内部人员举报单位违法问题,就能增强对违法的震慑作用,减少违法行为的发生。

——赵铁元

早前,笔者在一线执法工作碰到过类似的真实案例。一家从事涂装生产的工厂,有金属表面前处理的磷化水洗工艺,涉及到重金属的废水排放。环保部门多次来到该公司进行水样采样分析,数据均显示达标。但执法部门对于该企业废水处理设施和工艺的重金属去除效率表示存疑,通过向该企业技术人员再三询问,获取了该企业曾利用双休日、节假日等特殊时段,进行排放废水的重要线索。执法人员全面蹲点调查,进行采样抽查,查实了废水中重金属镍、铬浓度超标2—3倍的环境违法行为。由此可见,加强内部监督是快速查清污染源的有效途径,大大提高了溯源调查效率。但与此同时,笔者认为,应当充分兼顾做好有奖举报的后续激励引导工作。既要切实维护好举报人权益,也要给予违法企业改过自新的机会。

——王京

观点二

从国外环保历史和制度设计得到的启示

人才,在选择生活和工作的城市时,优良的自然生态环境已经成为一个重要因素。

生态环境保护正如现代健康管理理念进步一样,很多是不可逆转的,而且事先预防是最经济的,因此日益转向重在预防。在生态环境治理中,尤其强调了规划制度和以许可为主的准入机制的建设。

2019年的《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》指出:“强化市场主体责任”,“督促涉及公众健康和安全的等企业建立完善内控和风险防范机制,落实专人负责,强化员工安全教育,加强内部安全检查。”

相对内部人举报奖励制度,

笔者认为,当前更应进一步完善建立企业环境安全事故强制报告制度。一方面,可以将可能会污染环境的轻微安全生产事故纳入环境安全事故应急制度框架下,为应急预防收集相应数据和信息;另一方面,通过及时有效的信息披露,加强企业相关规划和报告公示义务,提高企业的内部管理能力和推动企业自愿环境审计,履行社会责任,切实保障公众知情权。

鼓励知情人举报,这在法理层面没有问题,每位公民都有监督义务。但笔者认为,内部举报人制度不宜大张旗鼓予以奖励,而应作为信息公开和投诉制度的补充,作为个案进行特殊予以处理。一方面,作为其可能将

受到的损失予以补偿;另一方面,从促进行政执法效率方面,也是节约了一定的行政成本,值得肯定。公众参与、做实信息对称、强化透明开放,这些社会面上工作都牵涉到社会的方方面面,推进实为艰难。但不能囿于追逐短期效应,需要对整体利益和社会长期发展有所考虑的长链思维。对公众积极参与环境评价和行政许可管理,对违法行为的举报,都是值得鼓励的一件事,但当以内部举报并诱之以高额奖励,举报行为在制度设计上就陷入了一种纠结。甚至于存在被滥用或异化的风险,而由此引发社会道德风尚偏移的嫌疑,尤其需要一种谨慎的态度。

仍需完善

《办法》的出台,鼓励部分知情人士打击违法行为,在一定程度上有利于生态环境管理部门查处环境违法行为,但是其造成的负面影响也不容忽视。一是容易造成企业与生态环境部门对立,《办法》出台,潜意识会认为企业存在隐蔽违法行为而不易于被生态环境部门发现,将企业假想为违法者,而从企业内部发现问题线索。二是容易引起企业与内部员工之间对立。有奖举报奖励额度过高,造成内部员工为了奖励而举报,影响企业正常经营。甚至可能出现个别员工为了获得高额奖励,鼓励实施污染的行为。鉴于此,笔者认为,鼓励举报、打击违法行为的同时,更应引导企业切实落实环境保护主体责任,推进企业提高环保管理水平,助力企业绿色发展。要强化帮扶指导,更加突出服务,实现由“监管型、约束型”治理向“服务型、引导型”治理转变,服务好基层、服务好企业、服务好民生,坚持“有解思维”,努力解决企业环保难题。

——孔祥成

应防止内部举报制度“被利用”的负面效应。笔者过去处理环境信访中遇到过这样的事。甲企业与乙企业是邻居,因故相互产生矛盾;同在一个工业聚集区的丙企业与丁企业属同类生产企业,互为竞争对手,于是都利用环境信访投诉举报来“整”对方,因为“邻企”“同行”,了解对方排污底细,搞起“内部举报”在行,好在被生态环境部门识破。如果内部举报(办法)缺少制度层面“被利用”的细则设防,正好给了“歪心企业”的可乘之机,或给违规的举报披上合规的外衣,岂不是好制度派上了坏用场,不利于企业发展营商环境。

——刘贤春

要把“内部式”监督法规推广到其他监管领域,发挥制度更大的作用。比如,推广到公众关注度高的环境影响评价领域,这有助于震慑不法环境影响评价机构和人员,减少环境影响评价造假等隐蔽性强且危害较大的违法行为,提高环境影响评价工作质量。再比如,推广到专业性较高的环境监测领域,激励环境监测机构内部知情人员,举报伪造或者变相伪造环境监测数据的问题,着力打击不法行为人,确保数据真实可信。

——李学辉

内部举报奖励制度应进一步细化。如举报奖励办法里应明确,奖励的金额不仅与被举报者的处罚额度有关,还与举报者提供线索的准确性、时效性等方面有关,从内部举报提升执法效率方面适当提高内部举报的奖励,而不是直接一刀切地设置为200%的比例。同时,有奖举报的目的不是事后监管,而是事先预防,建议各地制定相关政策时考虑更多的是奖励帮助企业避免生态环境违法行为产生的员工,这样也有利于建立企业和员工之间的良好关系,促进企业绿色健康发展。

——郑兴春

如此大额的奖励,实在是考验一个人的底线。反过来说,如果出于公心,有高度的社会责任感,则奖励可能不是太诱人的因素,重要的是解决平时难以发现的污染现象,让企业偷排偷放问题借助环境执法得以治理。但如果是受利益驱动,那么由举报发现污染问题,再由执法部门处罚企业,一个隐藏在企业内部的人则成了一个卧底线人。打个不恰当的比方,就是容易陷入如“拿人钱财替人办事”的逻辑误区。

——睢晓康