

环境法专题研究

引文格式: 阮丽娟, 王志华. 生态环境违法行为举报奖励制度实施困境与突破 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2022, 23 (5): 23-34.

生态环境违法行为举报奖励制度实施困境与突破

阮丽娟, 王志华

摘要: 生态环境违法行为举报奖励制度旨在通过经济奖励的方式, 激励公众参与环境保护, 弥补环境行政执法的不足, 遏制生态环境违法行为的发生。生态环境违法行为举报奖励制度具有坚实的理论基础。实践中, 由于公众对于举报环境违法行为积极性不高致使该制度收效甚微。究其根本原因是该制度存在举报对象范围片面、奖励条件严苛、奖励金额设置不合理以及举报人权益保障不充分等问题。为生态环境违法行为举报奖励制度赋能, 弥补生态环境违法行为举报奖励制度的不足, 亟须扩大举报奖励对象范围、优化奖励条件、合理设置奖励金额以及完善举报人权益保障。

关键词: 生态环境违法行为; 举报奖励; 公众参与

作者简介: 阮丽娟, 法学博士, 常州大学史良法学院教授、硕士研究生导师; 王志华, 常州大学史良法学院硕士研究生。

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“规划环境影响评价有效实施的法律保障机制研究”(20BFX169); 湖南省社会科学基金一般项目“武陵山片区生态习惯法研究”(15YBX022); 江苏省研究生科研与实践创新计划项目“以区域限批倒逼规划环评实施的法律困境及其破解”(KYCX21_2740)。

中图分类号: D912.6 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2022.05.004

生态环境利益关乎人类社会的可持续发展, 党和国家对环境问题的监管十分重视。而举报奖励制度不仅能够促进公众参与生态环境保护, 而且有利于构建政府、企业和公众共同参与的生态环境多元治理格局。生态环境违法行为举报奖励制度作为公众参与生态环境保护的重要举措, 其制度建设对于预防环境污染, 打击环境破坏行为, 构建现代环境治理体系具有重要意义。为促进举报奖励制度的实施, 生态环境部于2020年4月印发了《关于实施生态环境违法行为举报奖励制度的指导意见》(以下简称《意见》), 要求省级生态环境主管部门于2020年6月底前建立实施举报奖励制度, 并指导督促设区的市级生态环境主管部门在2020年年底建立实施举报奖励制度。

一、生态环境违法行为举报奖励制度的正当性依据

自举报奖励制度建立以来, 其在保障食品、药品安全以及保护生态环境领域扮演着重要的角

色。制度的形成与发展离不开理论的支持,生态环境违法行为举报奖励制度以公众参与理论与信息交易理论为理论基础。

(一) 生态环境违法行为举报奖励制度的理论基础

每一项制度的设立和运行有其理论支撑,生态环境违法行为举报奖励制度也是如此。目前,生态环境违法行为举报奖励制度凭借其独特的运行机制,已逐渐成为生态环境主管部门调动社会公众积极性,促使公众参与生态环境监督的主要方式。

1. 公众参与理论

公众参与,是指公民对社会公共事务的管理活动^[1]。广义上,公众参与涵盖了公权力部门之外的社会个人或社会组织在立法或公共政策形成和实施过程中通过正式或非正式的途径直接对其施加影响的各种行为^[2]。生态环境问题牵涉每个人的切身利益。对于环境污染和生态破坏行为,与生态环境监管部门相较,公众作为直接受害者既有举报的热情也有了解违法事实的天然优势。公众参与生态环境监督有利于精准打击环境违法行为,提高环境行政执法效率,从而起到震慑违法者以减少生态环境违法行为的发生。

生态环境违法行为举报奖励制度是政府对公众参与原则的遵循,是对公众参与权的保障监督。《中华人民共和国宪法》第二条规定的民主原则以及《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第五十七条规定的公众参与原则为该制度提供了法律依据。个人或组织通过举报生态环境治理活动中违法行为是实现公众监督的目的。生态环境主管部门与社会公众之间所形成的双向互动模式便于公众意见在生态环境政策制定与实施过程中被充分采纳,有效发挥公众监督的作用,避免出现生态环境主管部门“一言堂”的局面。公众参与是生态环境治理中一项极为重要的手段。作为生态环境治理的重要力量,公众参与不仅能够直接维护公众自身的环境权益,还有助于弥补生态环境主管部门治理能力的不足。这是公众监督最为重要的价值体现,同时也是营造全社会共建共治共享生态环保氛围的关键举措^[3]。

2. 信息交易理论

经济学家科斯认为,市场交易活动通常以信息收集和价格协商等行为为前提,这些行为均需要消耗一定的社会资源,市场为配置资源所产生的成本则被称为交易费用。公权力部门作为社会监管主体具有降低社会交易成本、促进社会长远发展的基本责任。

生态环境违法行为举报奖励实质上是生态环境主管部门与社会公众进行信息交易的一种手段。为掌握违法证据,生态环境主管部门往往需要花费大量时间、人力和物力,即便如此,亦无法形成监管面全覆盖。鉴于对监管成本的考量,生态环境主管部门有时不得不放松对部分轻微违法行为的监管。长此以往,一些企业容易滋生逃脱处罚的侥幸心理从而实施生态环境违法行为,生态环境安全隐患大大增加。相比于生态环境主管部门获取违法信息的劣势,公众参与的信息来源广泛与信息获取成本低等优势凸显。实践中的一些生态环境违法行为可能由于各种原因未被生态环境主管部门发现,但难以逃脱社会公众的眼睛。生态环境主管部门通过有偿购买公众掌握的违法信息可以有效降低监管成本以弥补自身在环境执法过程中的短板。

公开且自愿的交易即有效^[4]。生态环境违法行为举报奖励制度通过奖励激励方式为公众提供举报平台,鼓励掌握违法信息的公众主动向生态环境主管部门提供违法线索。在此过程中,生态环境监管部门通过此种信息交易不仅提升自身获取违法信息的能力,也降低了其监管成本。

(二) 生态环境违法行为举报奖励制度的现实功能

生态环境违法行为举报奖励制度就其本质而言,是一种行政奖励信息交易制度,即行政机关

出于维护环境公益的目的,对提供生态环境违法信息的公民给予一定物质或精神奖励,以弥补公权力在获取信息方面的短板^[5],及时惩处生态环境违法行为,保障公众环境权益,切实改善环境质量。

1. 通过经济刺激促进环境保护的公众参与

我国是社会主义法治国家,公众参与原则是社会主义法治的体现,是民主法治的体现。环境法中的民主法治则表现为生态环境保护的公众参与。公众参与原则常被表述为依靠群众保护环境的原则或者环境民主原则。环境是人类安身立命之本,环境资源基于其普惠性的特征可以将其视为一项公共财产,即任何人都享有使用和管理环境资源的权利^[6]。近年来,我国逐渐认识到公众参与对于生态环境保护工作的重要性。习近平总书记指出:“每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者,没有哪个人是旁观者、局外人、批评家,谁也不能只说不做、置身事外。”^[7]此外,《环境保护法》对公众参与也做了具体规定^①。然而,“人性好爵禄而恶刑罚”^②,与生态环境公共利益相比,公众往往更期待私人利益。举报人若认为举报生态环境违法行为后得不到合理经济补偿,则可能形成“事不关己,高高挂起”的心态^[8]。因此,生态环境违法行为举报奖励制度在承认举报人追求酬金心理的基础上,通过给付奖励的方式激励公众积极举报^[9]。

2. 生产信息以弥补环境行政执法资源的不足

信息是法律执行的基础。当下是一个信息社会,现实中时常出现公权力执法者处于信息劣势地位不能进行有效执法的情况,而克服信息不对称的最直接方法是让信息优势者向信息劣势者提供信息^[10]。在生态环境监管中,要想发现违法行为,首要的是获得相关违法信息。如今工业发展迅速,工厂、企业数量激增,违法行为的信息分布弥散化。尤其是面对日益隐蔽的环境污染和生态破坏行为,生态环境监管机关的外部视角范围是有限的。生态环境监管机关要获得有效的违法信息,完全依靠垄断性执法是不可行的。因为排除公众在执法中的作用,在执法过程中将受到信息短板的辖制,会使许多环境违法行为逃脱法律的制裁,使生态环境问题得不到有效治理。生态环境违法行为举报奖励制度发挥公众参与环境监管的优势,例如一些隐蔽性强难以被发现的环境违法行为,单位内部人员以及外部公众的举报信息正是生态环境监管机关执法所不可或缺的。

3. 作为威慑机制阻止生态环境违法行为的发生

规则对于违法行为的约束可以称之为威慑,主要表现为对于违法行为的惩罚,目的是维持社会秩序^[11]。法律对于违法行为的威慑效力主要取决于两个要件,即违法行为的危险系数与受惩力度。对于潜在违法者而言,其预期违法损失相当于受罚力度与违法行为被发现概率之乘积,即行为人的违法成本正相关于违法行为曝光率以及受罚力度^[12],而对潜在违法者来说,其是否实施违法行为更多取决于违法行为的曝光率。但是我国目前的环境执法工作案多人少,生态环境监管机关难以对所有的排污企业进行全面监管。在生态环境违法行为举报奖励制度中,举报人提供环境违法信息,一方面提高生态环境监管机关信息收集能力,另一方面也形成对潜在违法者的社会监控。这种无处不在的社会监控通过提高违法行为的曝光率间接提升违法

①参见:《环境保护法》第六条“一切单位和个人都有保护环境的义务”、第五十七条“公民、法人和其他组织有权向环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门举报其发现的生态环境违法行为”。

②参见:《商君书》,现存二十四篇,战国时商鞅及其后学的著作汇编,是法家学派的代表作之一。

成本给原本处于信息优势一方的违法者造成巨大压力,对潜在违法者起到震慑作用,从而减少潜在违法行为的发生。

二、生态环境违法行为举报奖励制度的实施困境

我国已有31个省级和313个地市级生态环境主管部门制定并实施了生态环境违法行为举报奖励制度^①。2018年,全国“12369环保举报联网管理平台”共接到公众举报710117件,而各地实施举报奖励仅9034件^②。另外,据2019年江苏省生态环境厅公开的生态环境违法行为举报奖励工作办理信息显示,江苏省自2018年以来共对提供环境违法线索的15名举报者给予举报奖励,而经生态环境主管部门查实的举报案件则有上千件^③。梳理各地规范性文件,举报案件获奖率低以及公众举报不积极反映出该制度存在以下不足。

(一) 举报对象范围片面

由于缺乏对地方生态环境主管部门环保责任的有效落实以及公众参与的不足。实践中,一些地方生态环境主管部门人员在举报奖励工作中可能会出现推诿拖延举报受理、通报报信以及违规发放奖励等违法行为^[13]。针对此现象,《环境保护法》第五十七条在规定公众对环境破坏行为举报的同时,也规定了公众对政府和生态环境监管部门违法行为的举报。《环境信访办法》第十六条第一款规定信访人的信访范围包括环境侵害行为和环境保护工作。在生态环境违法行为举报奖励制度中,多数地方性规范均将违法行为的主体限定为“单位和个人”的行政相对人,而未涵括作为行政主体的生态环境主管部门。仅个别地方规定公众举报生态环境主管部门的违法行为也可获奖,如贵州省^④和山东省^⑤。举报对象范围的片面将导致生态环境主管部门在生态环境治理活动中不能被有效监督。

(二) 奖励条件严苛

《环境保护法》第十一条规定,对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人,由人民政府给予奖励。《环境信访办法》第七条第一款规定,重要推动环境保护的信访人可获奖。《放射性废物安全管理条例》第九条明确规定举报人获奖条件为“违法行为经查属实”。环保上位法关于奖励的条件是抽象的,具体的奖励条件交由地方性规范予以规定。而各地方性规范一般要求被举报的生态环境违法行为发生在其生态环境监管机关管辖范围内且此前从未被发现,举报人举报时需提供明确的举报对象和举报事实等。除此之外,关于举报奖励条件的具体规定各地也有差异,部分地方设置的获奖要求较高,主要体现在三个方面:一是关于举报人身份信息登记的要求。《河南

①关于政协十三届全国委员会第四次会议第1422号(资源环境类159号)提案答复的函, https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk13/202112/t20211201_962473.html, 访问日期:2021年6月1日。

②举报有奖!2019年中国生态环境违法举报奖励预算总额达1282万元,中国新闻网, https://www.sohu.com/a/391368676_123753, 访问日期:2021年6月1日。

③我省集中奖励生态环境违法行为举报人。江苏省人民政府部门资讯, http://www.jiangsu.gov.cn/art/2019/5/26/art_60085_8346219.html, 访问日期:2021年6月1日。

④《关于进一步完善贵州省生态环境违法行为举报奖励制度 强化制度落实有关事项的通知》规定:“地方人民政府有关部门不履行致使水体严重污染的,可以对其举报并获得奖励。”

⑤《潍坊市环境违法行为和环境保护执法人员失职渎职行为有奖举报暂行办法》第四条规定:“负有环境保护监管职责部门及其工作人员的违法行为适用于有奖举报。”

省环境污染举报奖励暂行办法》第二条和第三条、《安徽省生态环境违法行为有奖举报办法》第六条和第八条以及《深圳市生态环境违法行为举报奖励办法》第六条均将奖励限制为实名举报。对于举报人来说,实名举报将导致其个人信息曝光,则其被打击报复的概率也随之增长。二是关于举报人贡献的要求。《甘肃省生态环境违法行为举报奖励办法》第七条第三项将举报人协助调查作为获奖前提。然而举报人在现场协助案件调查时其个人信息容易曝光,不利于举报人权益保护。三是关于举报对象受处罚的要求。《江苏省保护和奖励生态环境违法行为举报人的若干规定(试行)》第六条和《嘉兴市级生态环境违法行为举报奖励暂行办法》第四条均规定举报对象受到行政处罚或刑事责任追究时举报人方能获奖。但是,实践中举报非法填埋、倾倒工业固体废物或者危险废物等生态环境违法行为,可能存在超过法定追溯期或者因无从确认违法主体无法予以行政处罚的情形。而这些生态环境违法行为已对生态环境造成危害或者存在危害生态环境安全的隐患,对举报予以奖励具有重大意义。但因无法满足举报对象受到行政处罚或刑事责任追究的条件而被排除在奖励范围之外,往往会打击举报者的积极性。

(三) 奖励金额设置不合理

生态环境违法行为举报奖励制度的奖励形式主要包括物质和精神奖励两种,实践中以物质奖励为主要形式。物质奖励的奖励金额的设置主要包括奖励标准和奖励数额这两部分。首先,关于奖励标准的制定。《甘肃省生态环境违法行为举报奖励办法》第五条规定:“将违法行为的危害程度作为奖励标准”,《安徽省生态环境违法行为有奖举报办法》第五条规定以违法行为所受行政处罚额作为奖励标准,《陕西省生态环境违法行为举报奖励实施办法》第八条和《湖北省生态环境违法行为举报奖励办法》第十六条规定:“结合违法行为的危害程度和举报人协查程度两个因素确定奖励标准”。此外,《福建省生态环境违法行为举报奖励暂行办法》第十三条和第十四条还规定:“将举报事实与案件查清事实相符程度纳入奖励标准的参考因素”。由此可以看出,奖励标准的设置是一个相对复杂的问题。由于缺乏统一标准,各地对于奖励标准影响因素的选取各不相同,导致奖励标准设置较为混乱,这不利于奖励标准科学性的形成。其次,关于奖励数额的设定。《辽宁省生态环境违法行为举报奖励办法》(以下简称《辽宁省举报奖励办法》)第八条规定:“给予举报人五百元至两千元奖励,最多不超过五万元”,《重庆市生态环境违法行为有奖举报暂行办法》第七条规定:“举报人可获得五百元至五千元奖励”。与我国目前城乡居民收入水平相较,各地方性规范设置的奖励数额总体偏低,尤其是以上两地最为明显。现实中举报人考虑举报违法行为所需承担的风险成本,奖励数额偏低难以激发公众举报生态环境违法行为的主动性。

(四) 举报人权益保障不充分

举报人在做出举报决定前会进行价值评估,举报风险成本低于举报收益才会促使潜在举报人进行举报。举报风险的降低来源于对举报人权益的保护。实践中,在向生态环境监管机关举报生态环境违法行为后,举报人常常会受到打击报复而导致遭受人身财产损害。举报人权益保障的不充分往往导致公众举报热情不高。梳理现行法律规范发现,生态环境违法行为举报奖励制度中举报人权益保护主要存在以下不足。

1. 泄密追责机制不完善

举报人被打报复往往起因于其身份信息泄露^[14]。在得知自己的环境违法行为被举报后,被举报人易产生“泄愤心理”对举报人实施打击报复^[15]。如2017年4月,山东济宁一村民举报当地一家企业违法排污,后接到自称“政府人员”的电话并被邀面谈,随后两名绿发会志愿者在

前去调查时被人打伤^①。2021年2月5日,河南周口邵某某匿名举报当地一家污染企业反遭报复^②。诸如此类打击报复案件时常发生,导致这种现象的主要原因是生态环境违法行为举报奖励制度规范中泄密追责机制不完善。而泄密追责机制的不完善主要体现在举报人信息保密和泄密责任承担两方面。

在举报人信息保密方面,环境法相关法律法规对其有所规定。如《环境保护法》第五十七条第三款规定:“接受举报机关应对举报人信息保密”,《中华人民共和国大气污染防治法》(以下简称《大气污染防治法》)第三十一条及《中华人民共和国土壤污染防治法》(以下简称《土壤污染防治法》)第八十四条均规定:“接到举报的部门对举报人信息予以保护”,但关于泄密责任承担规定不够完善。

在泄密责任承担方面,关于泄密责任承担的主体范围,各地方性规范均将其限定为受理举报奖励案件的生态环境监管部门工作人员,未涉及生态环境监管部门以及非工作人员。关于泄密的责任承担内容,部分地方性规范未作规定,如《北京市生态环境局生态环境违法行为举报奖励规定》第十五条规定,“生态环境主管部门工作人员违规泄露举报人信息的,依法追究其责任”;部分地方性规范区分了泄密主体的行政责任和刑事责任,如《甘肃省生态环境违法行为举报奖励办法》第二十条规定,“生态环境主管部门工作人员泄露举报人信息的,视情节轻重给予行政处分;构成犯罪的,移送司法机关依法追究刑事责任”,但对于行政处分和刑事责任承担的具体内容未作进一步说明。关于泄密的追责机关,个别地方性规范规定了泄密责任的追责机关,如《上海市生态环境违法行为举报奖励办法》(以下简称《上海市举报奖励办法》)第十一条第二款规定,“生态环境监管机关工作人员违反规定泄露举报人身份信息的,由其所在单位或行政监察部门追究责任”,其余各地均未作具体说明。综上可知,泄密责任承担中主体范围的片面、泄密责任判断标准的缺失以及泄密追责机关的不明确将导致事后追责难以形成震慑力,进而无法有效预防举报人信息泄露的发生。

2. 对内部举报人特别保护规定的不足

相较于外部一般举报人,单位内部举报人可以更及时有效地揭露单位不法行为。但是内部举报人也会承担更大的举报成本,除了可能遭受人身财产方面的损失外,还可能面临失业的风险。在生态环境违法行为举报奖励制度中,现行法律规范对内部举报人特别保护规定的缺失主要表现在隐私保护、人身权益保护、就业权利保护以及免责保护四个方面:一是关于隐私保护。多地规范性文件中缺乏针对内部举报人信息保护的说明,仅个别地方有相关规定,如《上海市举报奖励办法》第十一条规定,“对于内部举报案件,相关人员在材料转送过程中应对内部举报人相关信息严格保密”,以及《杭州市生态环境违法行为内部举报人奖励与保护办法》(以下简称《杭州市奖励与保护办法》)规定,“未经内部举报人同意,生态环境部门不得公开其个人信息,受行政处罚的举报案件在信息公开、内部交流以及媒体宣传时还应隐去举报人相关信息”。上述两地虽规定内部举报人信息的特殊保护但都略显不足,如上海市仅要求相关人员对于内部举报人信息应严格保密但未规定具体的保密方式,而杭州市虽列举“公开举报人信息须经本人同意”和“隐去举

^①山东济宁村民举报违法排污 接神秘电话要求“面谈”_社会_中国小康网, <https://news.chinaxiaokang.com/shehuipindao/shehui/20170507/195011.html>, 访问日期:2021年6月1日。

^②2021年2月5日,河南周口市村民邵某向生态环境部门匿名举报扶沟县豫祥肠衣综合加工有限公司环境污染问题后,因举报人信息被泄露,致使举报人被企业负责人叫到厂区受到威胁和殴打。

报人信息”的保密方式,但同意公开举报信息的主体未包括举报人家属且未提及同意的方式是否为要式行为。“隐去举报人信息”的规定也未贯穿举报受理全过程,法律规定的漏洞将难以有效预防内部举报人信息的泄露。二是关于人身权益保护。目前,仅《杭州市奖励与保护办法》规定,“举报人提出保障需求时,公安机关应落实保护措施”,此规定中公安机关遵守的是“无申请无保护”的被动保护原则。对比而言,公安机关对于内部举报人的主动保护更有利于及时有效地保障其生命财产安全。三是关于就业权利保护。《杭州市奖励与保护办法》虽规定“被举报单位对内部举报人予以解雇、降级、暂停工作等职业歧视的,生态环境主管部门应支持并配合举报人维权”,却未提及为举报人提供新的就业机会等就业保障措施,且杭州市以外的其余省市均未对内部举报人就业权利保护做出具体规定。四是关于免责保护。《杭州市奖励与保护办法》规定,“违法行为查实后,生态环境主管部门发现举报人也应承担部分责任的,可对其酌情从轻、减轻或免除处罚”。除此之外,其余省市针对内部举报人的免责保护均未做相关规定。分析以上法律规范可知,我国对于内部举报人的法律规定不完善,而法律规定的不完善将无法形成对内部举报人的全面有效保护。

3. 举报奖励处理不力追责机制不完善

2017年,广州市公众环境保护公共服务满意度问卷调查数据显示,公众对环境管理满意度较低,其中就包含对于环境举报处理的满意度^[16]。实践中,生态环境主管部门工作人员在举报受理和奖励发放过程中的推诿拖延、玩忽职守、挪用或侵吞奖励经费等违法行为会降低公众对生态环境违法行为举报处理的满意度。针对这一现象,多数地方性举报奖励规范中已有明确的追责条款,如《北京市生态环境局生态环境违法行为举报奖励规定》第十五条、《辽宁省举报奖励办法》第十八条和《山东省生态环境违法行为举报奖励暂行规定》第十三条规定,“对生态环境部门工作人员在举报奖励过程中出现的违法违纪行为,依法追究其责任”;《江西省生态环境违法行为举报奖励办法》第十九条和《湖北省生态环境违法行为举报奖励办法》第二十六条规定,“生态环境主管部门工作人员在举报奖励过程中有通风报信、冒领奖金等不当行为的,视情节轻重给予行政处分,构成犯罪的,依法追究其刑事责任”。分析以上法律条文,虽然多地已规定应对举报奖励工作中存在的违法行为追究相应责任,但仍有不足之处亟待完善。如在追责对象上,目前各方规范均将其限定为生态环境主管部门的工作人员,并未将生态环境主管部门列为追责对象,也缺乏对其追责方式的规定。在追责方式上,仅笼统规定视情节轻重给予行政处分,未具体说明给予何种类型行政处分。在追责机关上,仅个别省市有明确规定,如《安徽省生态环境违法行为有奖举报办法》第十二条规定,“举报人可向纪委监委部门申告举报奖励过程中生态环境部门工作人员的违法行为,依法对其追责”;《吉林市生态环境违法行为有奖举报实施细则》第二十一条规定,“对生态环境部门工作人员在举报奖励过程中出现的违法行为,举报人可向同级纪检监察部门或上级监管部门举报,依法追究其责任”;其余各地规范性文件对追责机关均未做具体规定。生态环境违法行为举报奖励制度中,举报奖励处理不力追责机制的不完善,将难以形成对生态环境主管部门及时处理举报案件并发放奖励的有效约束。

三、生态环境违法行为举报奖励制度的完善路径

为促进生态环境违法行为举报奖励制度功能的实现,应从扩大举报对象范围、优化奖励条件、合理设置奖励金额以及完善举报人权益保障等方面完善该制度。

(一) 扩大举报对象范围

在举报奖励范围方面,《意见》以及各地生态环境违法行为举报奖励规范均将举报对象限制为实施生态环境违法行为的“单位和个人”,并未涉及举报奖励工作中不履责的生态环境主管部门及其工作人员。而《环境保护法》和《环境信访办法》等环境法律规范规定的举报范围包括:“单位和个人实施的生态环境违法行为”以及“负有生态环境监管职责部门工作人员的违法行为。”为使生态环境违法行为举报奖励地方性规范与其他环境法律法规中有关举报主体的规定同一,同时考虑到实践中地方生态环境主管部门可能存在推诿拖延举报案件受理以及发放奖励不合理等违法情形,充分保障公众参与生态环境保护的监督权,有必要在生态环境违法行为举报奖励制度规范中规定:公众可以举报负有生态环境监管职责部门的违法行为,并规定经查属实的可以获得相应奖励。

(二) 优化奖励条件

生态环境违法行为举报奖励制度中,一些地方举报获奖条件严格且奖励金额低导致公众不愿向生态环境部门举报。为激励公众积极举报,有必要降低获奖门槛和提高奖励额度。

1. 不以实名举报为必须

举报者遭受打击报复主要是因为其个人信息泄露,要求实名举报则加剧这一现象的发生。《上海市食品安全举报奖励办法》第六条、第二十四条规定食品安全违法犯罪行为的隐名举报者可以获得奖励。为方便举报者事后领奖的审核,还规定举报者举报时可以通过预留身份证缩略号、电话网络账号以及约定举报密码等方式与受理举报部门取得联系。生态环境违法举报也采用了此类方式保护举报者信息。在生态环境违法行为举报中,为避免举报者人身权益受侵害,实践中已有地方性规范规定匿名举报也可获奖。根据《陕西省环境违法行为有奖举报实施办法》第五条的规定,为方便匿名举报者领取奖励时核对身份,生态环境部门可以通过与举报者事先约定举报密码的方式确认举报者领奖时的身份。《江苏省保护和奖励生态环境违法行为举报人的若干规定(试行)》虽然鼓励个人和单位依法实名举报环境违法行为,但依然允许匿名举报,匿名举报的举报人可编写一组六位数的密码并告知受理部门,以便领取奖金时核对。但是绝大多数地方仍以实名举报为奖励的必备条件。实名举报使举报人遭受打击报复的风险大幅增加,从而大大降低公众的举报热情。因此,各地在实施生态环境违法行为举报奖励制度时可效仿陕西和江苏的方法,不以实名举报作为获得奖励的前提,以减少举报人的恐惧心理,从而促进生态环境违法行为举报奖励制度的有效实施。

2. 无须举报对象受处罚

举报人向生态环境主管部门提供违法信息后,举报对象是否受处罚与其举报行为能否受到奖励并无必然联系,生态环境主管部门作为环境保护人,其对行政相对人做出的行政处罚具有决策性^[17]。行政机关通常以违法行为对生态环境公益造成损害或者造成个人私益损失为由对违法者做出行政处罚决定,而举报人往往是出于维护环境公益的目的举报生态环境违法行为,并可能为此付出了大量时间、金钱以及个人精力。所以,对于经查属实的生态环境违法行为,若生态环境部门仅因行为未达处罚标准或者已过追溯时效而不给予举报人适当奖励,举报人将会面临双重打击:一是认为自己保护生态环境的目的没有实现,二是自己为举报所付出的成本得不到补偿。二者都不利于保护公众参与举报生态环境违法行为的积极性。因此,将举报对象受处罚作为举报人获奖条件的部分地方性规范可以修改为:“生态环境违法行为经生态环境部门查实,举报人即可获奖,举报对象受到行政处罚或刑事处罚的,举报人可获重金奖励。”如《上海市举报奖励办法》

中规定了只需举报事项违反生态环境保护法律、法规,举报人即可获得相应奖励。

(三) 合理设置奖励金额

奖励金额的合理设置有利于提高举报人的积极性,也便于举报人实现回报预期,减少关涉奖励数额的纠纷。在生态环境违法行为举报奖励制度中,可以科学确定奖励标准与适当提高奖励数额两方面对奖励金额进行合理化设置。

1. 科学确定奖励标准

奖励标准的科学设置是确定奖励数额的前提,科学的奖励标准设置不仅可以有效保障举报人权益,也能够提高生态环境主管部门监管效率。据上文所述法律文本分析,在各地现行生态环境违法行为举报奖励规范中,奖励标准的依据包括违法行为隐蔽性、危害性、社会影响、行政处罚额以及举报人协查贡献等因素。各地在确定奖励标准时对以上因素的安排涵盖多种模式,较为混乱。虽然综合考虑各种因素会使奖励标准更加全面,但是这不利于体现奖励标准的确定性,因此,可以重点考量某一个核心要素,如生态环境违法行为举报信息的价值,即举报人举报事实与案件查清事实的相符程度。生态环境违法行为信息的准确获取是生态环境主管部门实施生态环境监管的前提和保障。科学的奖励标准应能凸显举报信息的价值,将举报信息的价值作为奖励标准的重点考量因素,可以避免因同时考量多个因素导致奖励标准的模糊的问题,使奖励标准更加明确。

2. 适当提高奖励数额

实践中物质奖励方式更为普遍,奖励金额的设置应立足于人们追求经济利益,所以奖励数额与公众举报生态环境违法行为的积极性有着不可分割的联系。目前,各地规定的奖励金额差别较大,绝大多数奖励金额设置过低,如《辽宁省举报奖励办法》第八条将举报奖励分为2000元、1000元和500元三个等级,与举报的重大、较大和一般生态环境违法行为相对应,而《浙江省生态环境违法行为举报奖励办法》第六条规定最高奖励额高达50万元,对比之下,辽宁省的奖励金额明显偏低。在内部举报人特殊奖励方面,《北京市环境保护局对举报环境违法行为实行奖励有关规定》第八条和《深圳市生态环境违法行为举报奖励办法》第十四条规定:“在职人员举报本单位违法行为的,一经查实,对其参照一般举报人奖励标准的2倍确认奖金。”为形成有效的经济激励,各地应在原奖励基础上适当提高奖励数额使之与举报成本成正相关。此外,内部举报人还存在失业风险,其举报成本往往更高,应相应提高奖励金额。

(四) 完善举报人权益保障

实践中,举报人易被打报复、生态环境主管部门工作人员在举报奖励过程中存在推诿拖延、通风报信等问题都是公众举报生态环境违法行为的阻碍。因此,需要加强举报人权益保障以使公众举报生态环境违法行为没有后顾之忧。

1. 健全泄密追责机制

首先,关于举报人的信息保密。在保密客体上,现行法律规范将其限定为举报人信息,并未涵盖可能涉及的举报人熟人信息。为全面保护举报信息,可以将“举报人信息”扩大为“举报人及相关人员信息”。在保密主体上,现行法律规范将其限定为受理举报的工作人员。实践中,举报信息在举报奖励过程中很容易被生态环境监管部门以外的人员掌握,仅打击工作人员的泄密行为无法有效遏制举报信息泄露,因此各地规范性文件,应将举报信息的保密义务主体范围扩大至所有可能接触举报信息的人员。

其次,关于泄密责任的承担。在担责主体上,现行法律规范将其限定为受理举报案件的生态环境主管部门工作人员,明显不能周延全部主体。为有效预防和打击泄密行为,还应追究有关生

生态环境主管部门的责任,可以规定工作人员在举报奖励工作中存在违法行为的,对相关人员和部门实行“双罚制”。此外,还应追究非工作人员的泄密责任。在具体责任承担内容上,针对工作人员的泄密行为,对于情节较轻的,给予直接责任人员和直接主管人员警告、记过或记大过的行政处分;对于处理不力情节严重情形,可给予直接责任人员和直接主管人员降级、撤职甚至开除的行政处分;构成犯罪的将其移送司法机关并追究刑事责任。主要负责人还应当引咎辞职,需要进一步追究其党纪或政纪责任的,则须对其做出党纪或政纪处理;构成犯罪的,还需追究其刑事责任。同时,生态环境主管部门还应视情形承担“通报批评、责令整改以及向举报人公开道歉等”责任。针对非工作人员的泄密行为,各地方性规范可视情节轻重对其给予警告、罚款等行政处罚,构成犯罪的将其移送司法机关追究其刑事责任。

2. 内部举报人特别保护规定的重构

切实保护内部举报人的合法权益比物质奖励更能有效激励公众举报生态环境违法行为。我国生态环境违法行为举报奖励规范关于内部举报人保护虽有规定,但规定鲜少且不具体。如果继续漠视对内部举报人权益的保护,则会导致该制度无法发挥其实际功能。针对内部举报人的特别保护,可以从如下几方面予以完善。

一是隐私保护方面。考虑到内部举报人易遭受人身和就业权益的双重打击报复,因此内部举报人的匿名举报应被允许,若内部举报人实名举报时,则其信息也应得到特殊保护。内部举报人实名举报的,可以规定工作人员在材料转送全过程中均应隐去案件相关身份信息,若举报人同意公开举报案件及身份信息,法律应该对信息公开的对象和信息公开的方式做出严格限制。例如,在信息公开的对象上,因为公开举报信息除了会影响举报人自身权益,有时还会对其家人或近亲属带来影响。所以法律应当规定监管机关公开举报信息必须征得举报人本人及其家属的全部同意。

二是人身权益保护方面。《杭州市奖励与保护办法》规定由公安机关根据内部举报人的申请提供保护措施。然而,实践中举报人提出人身保护请求时往往已面临人身侵害风险,此规定不利于为内部举报人提供及时有效的人身保护。对此,可以借鉴美国《吹哨人保护法案》中的内部举报人保护规定。《吹哨人保护法案》明确规定,“吹哨人”的人身安全在举证过程中由特定政府机构人员提供专门保护,举证工作结束后,政府还将为其改换身份移居其他城市生活提供帮助^[18]。生态环境违法行为举报奖励制度规范对内部举报人的保护可以参考以上规定。除此之外,还应扩大保护主体的范围,即不仅应保护内部举报人自身人身安全,其家属朋友的人身安全也应当受到法律保护。另外,法律对内部举报人的保护措施应该贯穿举报工作的始终。只有当内部举报人没有后顾之忧,才能积极主动向生态环境主管部门举报企业存在的违法行为。

三是就业权利保护方面。作为企业员工,举报企业违法行为后其往往会面临被老板解聘、降职以及减薪的困境。对此,《大气污染防治法》和《土壤污染防治法》规定,“被举报单位不得以解除或者变更劳动合同的方式打击报复内部举报人”,但只是声明性规定,未提及具体保护措施。相关部门应该进一步完善法律规定,如规定被举报单位不得以任何理由同内部举报者解除、变更劳动合同(有重大过错或者不能胜任工作岗位除外),仅当二者间的劳动合同到期或者签订无固定期限劳动合同的内部举报者可以退休时方可解除、变更。内部举报者主动要求与被举报单位解除或变更劳动合同时,被举报单位应该同意。考虑到内部员工举报所在企业后害怕日后工作上遭到打击报复,多数不愿意继续在原单位工作,所以被举报单位在内部举报者主动要求解除或变更劳动合同时应同意,但是单位应该支付合理的经济补偿。若内部举报者不愿离开单位,而是通过与单位变更劳动合同的方式选择其他岗位,那么单位也应按照应有的薪资待遇对待内部举报人。

此外,依据《杭州市奖励与保护办法》中“内部举报人遭受就业歧视的,生态环境主管部门应支持并配合举报人维权”的规定。还可以增加“必要时,相关部门可以为内部举报人提供适当就业机会”作为对内部举报人就业权利的兜底性保护。

3. 完善举报奖励处理不力的追责机制

总体而言,现行各地生态环境违法行为举报奖励规范对举报奖励处理不力的追责规定比较笼统模糊,对追责机关、担责主体的规定均不全面。为了确保生态环境违法行为举报奖励制度落到实处,可以从以下三个方面予以完善:首先,应扩大追责对象范围。现行法律规范将举报奖励处理不力的追责对象限定为“受理举报奖励的生态环境监管部门工作人员”,未涵盖生态环境主管部门。因此,可规定,“生态环境主管部门工作人员在举报奖励过程中出现推诿、拖延受理及违规发放奖励等违法行为的,追究该部门及相关工作人员的责任”。其次,应具体化追责方式。针对各地方规范中关于举报奖励处理不力、追责方式不明确的问题,可分别规定对生态环境主管部门与工作人员的追责方式。追责对象为工作人员时,对于处理不力情节较轻的情形,可给予直接责任人员和直接主管人员警告、记过或记大过的处分;对于处理不力、情节严重的情形,可给予直接责任人员和直接主管人员降级、撤职甚至开除的处分;构成犯罪的将其移送司法机关追究其刑事责任。同时,主要负责人还应当引咎辞职^①,需要进一步追究其党纪或政纪责任的,则须对其做出党纪或政纪处理;构成犯罪的,还需追究其刑事责任。追责对象为生态环境监管部门时,可对其进行通报批评、责令整改以及向举报人公开道歉等。最后,应明确追责部门。目前,多地举报奖励规范均明确了针对举报奖励处理不力情形的追责部门。对此,可参考个别地方(如安徽省和吉林省)的做法将追责部门规定为“纪委监委部门”或“上级监管部门”。

四、结语

生态环境利益具有公共性,每个公民都有享受此利益和排除其受侵害的权利。公众参与环境保护是社会发展的必然要求,是预防环境风险向社会风险转化的有效途径。生态环境违法行为举报奖励制度的实施有助于发挥公众的监督功能,是政府环境监管的有益补充。在激励公众举报生态环境违法行为的同时也对潜在违法者起到震慑作用,以阻止其实施危害环境的行为。但实践中,因举报对象范围片面、奖励条件严苛、奖励金额设置不合理、举报人权益保障不充分导致公众对生态环境违法行为的举报热情不高,严重影响生态环境违法行为举报奖励制度功能的发挥。针对该制度存在的问题,经由扩大可获奖励的举报对象范围、优化奖励条件、合理化奖励金额设置以及完善举报人权益保障等举措,促使生态环境违法行为举报奖励制度建立健全并最终有效实施。

参考文献:

- [1] 贾西津. 中国公民参与: 案例与模式 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 1-2.
- [2] 王周户. 公众参与的理论与实践 [M]. 北京: 法律出版社, 2011: 345.

^①引咎辞职是《环境保护法》规定的一种法律责任承担方式。其具体是指担任领导职务的公务员因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣社会影响的,或者对重大事故负有领导责任的,鉴于自身所犯的过错而辞去领导职务的行为。

- [3] 周文翠, 于景志. 共建共享治理观下新时代环境治理的公众参与 [J]. 学术交流, 2018 (11): 46-51.
- [4] 沈亚平, 李娜. 交易成本理论视域下的政府信息公开研究 [J]. 未来与发展, 2015, 39 (6): 49-52.
- [5] 孟倩. 行政执法有奖举报制度的法律属性分析 [J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2013, 15 (5): 62-69.
- [6] 亚历山大·基斯. 国际环境法 [M]. 张若思, 译. 北京: 法律出版社, 2000: 21.
- [7] 习近平. 加强生态文明建设必须坚持的原则 [M] //习近平谈治国理政: 第3卷. 北京: 外文出版社, 2020: 362.
- [8] 章志远. 食品安全有奖举报制度之法理基础 [J]. 北京行政学院学报, 2013 (2): 89-92.
- [9] 李语嫣. 通过法律激励机制的社会控制: 以悬赏执法为视角的分析 [J]. 广西政法管理干部学院学报, 2012, 27 (1): 17-21.
- [10] 王莉. 作为行政手段的举报奖励制度研究 [J]. 浙江学刊, 2010 (6): 145-149.
- [11] 胡苑. 论威慑型环境规制中的执法可实现性 [J]. 法学, 2019 (11): 152-164.
- [12] 吴元元. 公共执法中的私人力量: 悬赏举报制度的法律经济学重述 [J]. 法学, 2013 (9): 14-23.
- [13] 吕忠梅. 监管环境监管者: 立法缺失及制度构建 [J]. 法商研究, 2009, 26 (5): 139-145.
- [14] 贺震. 切实加强对环境违法行为举报人的保护 [J]. 环境经济, 2020 (21): 48-53.
- [15] 穆海蕴. 食品安全举报奖励保护机制研究 [D]. 上海: 上海交通大学, 2013.
- [16] 李明光, 光阳, 王进. 广州公众环境保护公共服务满意度调查分析 [J]. 中国环境管理干部学院学报, 2018, 28 (5): 3-5.
- [17] 朱晓勤, 李天相. 环境行政处罚裁量基准的多元共治路径探析 [J]. 法学杂志, 2019, 40 (6): 77-85.
- [18] 谭洁. 美国《吹哨人保护法》对我国食品安全监管的启示 [J]. 广西社会科学, 2015 (1): 114-116.

Difficulties and Breakthroughs in the Implementation of Reward System for Reporting Ecological and Environmental Violations

Ruan Lijuan, Wang Zhihua

Abstract: By means of economic stimulation, the reward system for reporting ecological and environmental violations encourages the public to participate in environmental protection, makes up for the lack of environmental administrative law enforcement and deters the occurrence of ecological and environmental violations, which has a solid theoretical foundation. In practice, the public lacks enthusiasm for reporting, resulting in the poor implementation effect of the system. The fundamental problems are narrow scope of reporting objects, harsh reward conditions, unreasonable setting of reward amount and insufficient protection of informants' rights and interests. In order to give full play to the reward system for reporting ecological and environmental violations and make up for its insufficiency, it is urgent to expand the scope of reward, optimize the reward conditions, rationalize the setting of reward amount and improve the protection of informants' rights and interests.

Keywords: ecological and environmental violations; reward for reporting; public participation

(收稿日期: 2021-09-03; 责任编辑: 晏小敏)