

# 拓宽环境污染问题发现渠道 优化生态环境执法方式 举报利剑斩断污染环境“黑手”

- 生态环境违法行为举报奖励制度是优化生态环境保护执法方式,提高执法效能的重要举措。各地通过举报奖励制度,查办了一批大案要案,对各类环境违法行为形成有效震慑
- 目前,举报奖励制度还处于摸索阶段,尚未形成层级完整的法律规范体系,亟待进一步完善相关制度
- 应严格规范举报奖励制度的程序,力求做到程序公正,认真保障举报人的举报权利;依法保障举报过程的公开性和透明度,给举报人确定的答复

□ 本报见习记者 孙天骄  
□ 本报记者 陈磊

近日,生态环境部通报生态环境违法行为举报奖励工作进展和典型案例。

据了解,目前已有30个省级和313个地市级生态环境部门制定出台了举报奖励规定。2020年,全国共实施奖励13870起,同比增加44%;奖励总金额719万元,同比增加100%。从案件地域分布看,河南、安徽、四川、山东、广东居前。从奖励总金额看,广东、河北、河南、安徽、江苏居前。

接受《法治日报》记者采访的专家认为,生态环境部通报生态环境违法行为举报奖励工作进展和典型案例具有积极意义,该项工作使得生态环境违法行为无所遁形。目前,举报奖励制度领域的规范创设还处于摸索阶段,尚未形成层级完整的法律规范体系,亟待进一步完善相关制度。

## 建立举报奖励制度 促进科学民主决策

广东省东莞市生态环境局对群众举报某公司排放有毒物质案件实施奖励,正是此次生态环境部通报的10起典型案例之一。

2019年11月14日,东莞市生态环境局发布公告,对石马河流域涉违法排放含磷工业废水行为,市民举报线索一经查实,最高奖励50万元。不久后,东莞市生态环境局接到群众举报,某公司内藏非法电镀车间,同时还提供了这家公司夜间锁门作业、专门设置后门用于员工躲避检查等重要线索。

11月22日晚,东莞市生态环境局会同东莞市公安局凤岗分局、东莞市环境监测中心站前往这家公司检查,找到非法电镀车间入口并当场控制车间内6名员工。

工作人员现场检查发现,车间内有电镀槽12个,不锈钢加热槽5个,用于电镀加工的各类用具和原料若干。经对现场水样检测结果显示,总铬、总铜、总镍、总锌、总银浓度均超过排放标准3倍以上,最高超标16倍。

对于举报有功的群众,东莞市生态环境局根据有关规定,给予50万元奖励。

生态环境部通报的典型案例还包括:天津市生态环境局对群众举报非法处置废铅酸蓄电池案件实施奖励,江苏省生态环境厅对群众举报某厂排放有毒物质案件实施奖励,浙江省生态环境厅对群众举报非法倾倒工业固废案件实施奖励,河南省生态环境厅对群众举报工业废水案件实施奖励等。

2020年4月,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,要求省级和设区的市级生态环境部门在2020年底前,建立并实施举报奖励制度。

中国社会科学院法学研究所研究员、生态法研究室主任刘洪岩在接受《法治日报》记者采访时认为,生态环境违法行为举报奖励制度既是对我国环境保护基本法律所规定的公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护权利的落实,同时也是对环境保护法第五十七条规定的赋予公民、法人和其他组织对污染环境和破坏生态环境行为举报权的进一步细化。通过实施举报奖励制度,使得生态环境违法行为无处遁形。

中国海洋大学法学院教授梅宏告诉《法治日报》记者,生态环境部通报生态环境违法行为举报奖励工作进展和典型案例,能够有效调动“广泛的社会公众参与到环境治理中来,一定程度上发挥了“国家主人翁”的作用,促进政府监管和社会监督的有机结合。这种由政府、公众协同合作处理环境问题的模式,一定程度上反映了民意,可以促进科学决策、民主决策。

“举报生态环境违法行为给予重奖这一经济激励机制,需要长期不断的坚持与完善。”梅宏认为,奖励举报生态环境违法行为,能够激励长期饱受环境污染和生态破坏的企业和个人,从维护自身权益出发检举揭发涉事企业。同时,群众举报对企业也会起到威慑作用。

## 奖励制度仍属初创 尚未形成完整体系

从通报案例来看,各地给予奖励的标准各有不同。

例如,在天津市生态环境局对群众举报非法处置废铅酸蓄电池案件实施奖励的案例中,根据《天津市环境违法行为有奖举报暂行办法》和《天津市全面排查整治危险废物专项行动方案》有关规定,天津市生态环境局给予举报人20万元奖励。

在山东省济宁市生态环境局任城区分局对微信举报企业不正常运行污染防治设施案件实施奖励的案例中,根据《任城区环保局有奖举报暂行规定》有关规定,济宁市生态环境局任城区分局于现场核实当日以微信红包的方式给予举报人100元奖励。

公开信息显示,在生态环境部《关于实施生态环境违法行为举报奖励制度的指导意见》出台后,各地陆续出台相关文件,建立实施生态环境违法行为举报奖励制度,不同地方对举报奖励的标准有所不同。

2020年5月,甘肃省生态环境厅和甘肃省财政厅联合印发《甘肃省生态环境违法行为

举报奖励办法(试行)》,规定生态环境违法行为举报奖励标准是500元到1万元不等。

2020年12月,海南省生态环境厅与省财政厅联合印发《海南省生态环境违法行为举报奖励办法》,根据法律法规和违法行为的危害程度明确了10类环境违法行为的奖励标准,奖励500元到5万元不等。

刘洪岩认为,举报奖励的引导性意义远远大于奖励的数额本身,未来还需要为生态环境违法行为举报制度设置统一的奖励标准。

目前,环境保护法对于公民享有的举报权以及获得举报奖励方面作出了较为细致的规定。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。环境保护法第五十七条规定,公民、法人和其他组织发现任何单位和个人有污染环境和破坏生态行为的,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。公民、法人和其他组织发现地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门不依法履行职责的,有权向其上级机关或者监察机关举报。接受举报的机关应当对举报人的相关信息予以保密,保护举报人的合法权益。

梅宏认为,上述规定赋予公民对于负有环境保护监督管理职责的国家机关及其工作人员进行监督的权利,以及对于污染环境和破坏生态的行为进行监督的权利。

相关部门规章对于举报奖励制度的具体内容也作出了规定。2015年发布的《环境保护公众参与办法》规定,支持和鼓励公民、法人和其他组织对环境保护公共事务进行舆论监督和社会监督,并鼓励对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人给予奖励,推动环境保护有奖举报专项资金的设立。

中国社会科学院法学研究所生态法研究室助理研究员林潇潇在接受《法治日报》记者采访时认为,当前在环境违法行为举报奖励制度领域的规范创设还处于摸索阶段,尚未形成层级完整的法律规范体系。

## 亟须完善制度设计 大力提高执法效能

生态环境部在通报中称,举报奖励制度在鼓励人民群众参与生态环境保护事业,拓宽环境污染问题发现渠道,优化生态环境执法方式,提高企业自觉守法意识,推动实现“三个治污”方面起到了重要作用。各地通过举报奖励制度,查办了一批大案要案,对各类环境违法行为形成有效震慑。

生态环境部认为,举报奖励制度是优化

生态环境保护执法方式,提高执法效能的重要举措。各地要深入推动实施,用好用足举报奖励制度,进一步提高这项制度的针对性和可操作性,将其作为生态环境部门与人民群众沟通的连心桥,进一步提升人民群众生态环境满意度和幸福感。

在林潇潇看来,举报奖励制度是提高环境综合治理效果的有力保障之一,也是环境执法部门职权的一种体现,为了提高环境规划效果,防止行政权力滥用,有必要通过正式的法律规范创制,对这一制度加以确立及规范。

林潇潇认为,应在高层级法律规范中确定举报奖励的核心内容,基本框架,比如相关部门的职权安排;确定适用范围的基本原则;举报奖励的程序;当事人权利保护;对进一步完善规范的授权等。针对制度的细节性内容,如具体适用范围、奖励金额与标准等,则可以授权地方根据自身实际情况,如违法行为类型、财政收入、环保经费等因素自行确定。

梅宏认为,应严格规范举报奖励制度的程序,力求做到程序公正,建议生态环境部门在严格遵守相关实体法律规定的情况下,认真保障举报人的举报权利,依法保障举报过程的公开性和透明度,给举报人确定的答复。

林潇潇建议,强化对举报人的保护,如果举报人及其信息得不到妥善保护,举报人可能面临报复风险。在这种情况下,即便设置了高额奖励,举报的积极性还是无法得到有效激发,应通过规范举报条件,设计科学完善的举报及奖励程序,设置合理的法律责任,配置严密的举报人信息保护机制等举措,在保证举报人举报便利的同时,强化对举报人的保护。

林潇潇提醒,还要防止举报权利被滥用,应当通过有效的制度设计,完善如举报条件、上报信息内容、举报流程、法律责任等方面的内容,对举报信息可信度加以识别,对滥用举报权利的行为加以抑制。

在梅宏看来,举报奖励制度离不开政府监管,具体监管的对象可能涉及两种:一是对于“举报受奖励”行为本身的监管;二是对于“被举报企业的事后监管”。前者可以从实体和程序两个方面进行监管,后者可以要求被举报企业定期汇报。

同时,细化部门与部门之间内部协作和程序。对涉及环境污染的违法行为和犯罪行为的举报,公安机关与生态环境行政主管部门联合构建内部交流机制,在联合执法、监测方面通力合作。借助公安执法的力量,弥补生态环境行政主管部门在取证固定证据环节的缺陷与不足。

制图/高岳

## 奋斗百年路 启航新征程 · 法治经纬

□ 本报记者 万静

财税乃立国之本,安邦之本。

实现中华民族伟大复兴,是近代以来无数中华儿女的梦想。当我们回看这100多年来走过的路时就会发现,财政与国家命运的关系是如此紧密,国家命运的变化和兴衰背后,竟然隐藏着深刻的财政密码。

## 近代松散落后的财政体系

近日,在淅淅沥沥的小雨中,《法治日报》记者参观了坐落于浙江杭州钱江之滨、西湖之畔的中国财税博物馆。这是我国首个以财政税收为主题的国家级专业博物馆,隶属于财政部和国家税务总局。

财政税收是国家机器正常运转的经济命脉,其职能主要是资源配置、收入分配、经济稳定与发展,因而,它对于国家的重要意义不言而喻。

1840年第一次鸦片战争之后,西方列强敲开了满清王朝封闭的大门。1842年,清政府签订了丧权辱国的《南京条约》,使中国陷入了半殖民地半封建社会的深渊。在此之后,列强侵略、巨额赔款、军阀割据导致生灵涂炭、民不聊生,中华民族经历了太多的屈辱和磨难。

晚清时期,2000多年前就已确立的中央集权统治和财政制度没有与时俱进。在清政府的财政收入中,地丁(按人口征收的土地税和劳役税)、盐课、关税是主要来源,其中地丁一项占到清政府收入的三分之二左右。重农抑商的财政制度使中国的发展长期停留在以农业为主的状态,在这种状态下国家的综合实力难以壮大。而有限的政府财力中,用于国防的数额也十分有限,再加上皇帝对财政的滥用以及官场腐败,不少支出化为皇室、官员奢侈享乐等政府消费性支出,国家财政整体情况堪忧。即使面临严重的军事威胁,这种惯性也难以迅速改变。财政无法把经济、政治和国防整合起来,国家综合实力不能通过财政的转化而增强,衰败是不可避免的。

鸦片战争前,中英工业制造能力、军事实力的巨大差距只是表象,深层次里是财政制度、国家治理体系和治理思想的巨大差异。英国“光荣革命”以后,逐步建立起了现代财政制度。“光荣革命”确立的税收法定原则,为英国工业革命奠定了基础,也为英国殖民战争提供了财力支撑。

## 初步建立集权型财政体制

在博物馆的一角,《法治日报》记者瞥见了一部复制版本的《共同纲领》,这是中华人民共和国成立初期的施政纲领,在1954年《中华人民共和国宪法》颁布以前,它实际上起了临时宪法的作用。

《共同纲领》在“经济政策”一章中对财政税收专门作了规定,包括“关于财政,建立国家预算决算制度,划分中央和地方的财政范围,厉行精简节约,逐步平衡财政收支,积累国家生产资金”“国家的税收政策,应以保障革命战争的供给,照顾生产的恢复和发展及国家建设的需要为原则,简化税制,实行合理负担”等。

新中国成立以后,我国国民经济进入全面恢复时期,财政经济工作被放到了重要位置,已成为中央和中央局的主要议程,其主要目的就是适应巩固新生政权,恢复和发展国民经济的需要。同时,根据《共同纲领》的规定,中央人民政府、政务院及有关部委加强财政立法工作,陆续制定或批准了一批有关财税的规定。

1950年3月,政务院颁布的《关于统一国家财政经济工作的决定》《关于统一管理1950年度财政收支的决定》,核心内容就是把财政收支集中于中央。根据规定,公粮(农业税)、关税、盐税、货物税、工商业税、国营企业收入、公债收入等均属中央收入,一律解交中央金库。地方财政收入与支出之间没有关联,其财政支出由中央统一审核,逐级拨付。财政管理权限也集中于中央,所有的财政收支科目、收支程序和开支标准,均由中央统一制定。该体制的实施,在新中国成立后很短时间里就取得了财政收支趋于平衡、制止通货膨胀和稳定物价的明显成效。

随着整个国民经济形势的好转,中央开始逐步实行“划分收支,分级管理体制”。1951年3月,政务院颁布《关于1951年度财政收支系统划分的决定》,把国家财政分为中央、大行政区和省(市)三级,大行政区以下财政为地方财政,省(市)财政还包括专署及县财政。

## 计划经济体制下财税法制

《法治日报》记者通过阅读《共同纲领》第三十三条规定发现:“中央人民政府应争取早日制定恢复和发展全国公私经济各主要部门的总计划,规定中央和地方在经济建设上分工合作的范围,统一调剂中央各经济部门和地方各经济部门的相互联系。”

这一规定的要求是十分明确的,就是包括农林牧渔业、工业、交通、商业、金融、财政等都要纳入国家的计划之中。不过,在新中国成立之初,要做到这一点却并不容易,因而只能“边计划,边执行,边修正”。从1953年开始,我国便进入了有计划发展国民经济的时期。

从新中国成立到第一个五年计划(1953年—1957年)完成,国家财政在这一时期稳定金融物价,恢复国民经济过程中,为新中国的成立和巩固作出贡献,支持了社会主义改造的完成与制度的建立;支持了比较完整的国民经济体系,特别是独立工业体系的建立,奠定了国家工业化的基础;支持了各项社会事业的发展。新中国成立后不久,当时的领导层主要按照马克思列宁主义经典著作的理论构想,并参照苏联模式,在中国构建计划经济体制,以高度集中统一管理为基本特征的计划经济体制逐渐成形。

“二五”计划期间,为了适应经济形势的需要,国家对财政管理体制、财政各项指标作了多方面的调整。1960年底,中共中央决定对国民经济进行全面调整,提出“调整、巩固、充实、提高”八字方针,经过1961年至1965年的努力,“调整、巩固、充实、提高”方针取得了圆满成功,工农业生产情况在协调基础上已经超过了1957年的水平,新中国财政经济状况发生了根本好转,国民经济得到迅速恢复和发展,城乡人民生活水平开始回升。

其后,这些来之不易的成果在20世纪六七十年代一度被破坏,但国家财政在这一时期仍然达到了一定的规模,支持了国家经济建设,保证了国家经常性的必要开支,特别是在保证国家某些重点建设资金的需要上尽了最大努力,支撑了危难的局面,仍取得了一些难能可贵的成绩。

## 扩大地方财权实行收支挂钩

1953年,根据经济发展的新形势,我国对“划分收支、分级管理体制”进行了微调,把财政分为中央、省(市)和县(市)三级管理,大行政区支出列入中央预算。1954年,撤销大行政区的建制,同时对财政体制进行改革,扩大地方财权,划分各级财政收支范围,实行收支挂钩,具体情况是财政收入实行分类分成,即财政收入分为中央与地方固定收入、中央与地方固定比例分成收入以及中央地方调剂收入,支出划分与收支安排基本不变。

从1957年开始,我国开始全面建设社会主义,相应地对财税体制进行了改革。1957年11月14日,第一届全国人大常委会第八十四次会议通过决议,原则批准国务院关于改进财政管理体制的规定。1958年3月,中共中央在成都召开会议,讨论计划、工业、基本建设、物资、财政等方面的管理体制问题,重点是实行地方分权,把若干管理权限下放给地方。

在此之前,我国实行的是“以支定收、一年一变”的财政体制,从1958年开始实行“以收定支、五年不变”的财政管理体制。具体来说,就是实行财政收入分类分成,属于地方财政收入的有地方固定收入、企业分成收入和调剂分成收入3种;地方支出包括地方正常支出和中央专项拨款支出,但该项体制仅仅执行一年便停止了。

1954年宪法虽然没有对财税作明确规定,但第二十七条规定全国人大有权审查和批准国家的预算和决算,第五十八条规定地方各级人大有权审查和批准地方的预算和决算,这就明确了预算和决算体制。在实际工作中,基本上都是执行国务院1951年颁布的《预算决算暂行条例》。

# 「红色财政」的峥嵘岁月

解读新中国成立前后国家兴衰的财政密码

感光度

景丹(何爱民)题



▲ 6月16日,江西省萍乡市安源区交警大队在世纪广场开展交通安全宣传活动,深入推进道路交通事故预防“减量控大”专项工作和“一盔一带”安全守护行动。  
本报记者 黄辉 本报通讯员 江珊 摄



▲ 6月15日,黑龙江省丰林县检察院开展“学法用法护小家,防非处非靠大家”主题宣传活动,提醒群众守好“钱袋子”。  
本报通讯员 赵化南 秦瑞岩 摄



▶ 6月16日,浙江省舟山市公安局普陀区分局海防缉私大队开展海上巡航执法活动,进一步筑牢海上安全防线。  
本报记者 王春 本报通讯员 刘宇翔 摄