# 《深圳市生态环境违法行为有奖举报办法》

# 修订说明

## 一、修订背景

2007年，为贯彻《中共深圳市委深圳市人民政府关于加强环境保护建设生态市的决定》，原深圳市环境保护局制定了《深圳市环境保护局公众举报工业企业环境违法行为奖励办法》（深环【2007】191号）。

2014年，鉴于全国人大常委会修订了《环境保护法》，最高人民法院、最高人民检察院发布了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》等，深圳市生态环境局（原深圳市人居环境委）对举报奖励办法进行了修订，并将名称变更为《深圳市公众举报工业企业环境违法行为奖励办法》（以下简称《原办法》）。

随着生态文明建设的发展，环境保护的法律法规和政策趋势又发生了进一步的变化。在党的十九大报告中，“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”作为专章进行阐述。同时在第十三届全国人民代表大会第一次会议上还对国务院机构改革方案进行了审议。新组建的“生态环境部”被赋予了更全面的职能，做到了山海林田湖草全方位的生态环境管理。2019年深圳市机构改革，新组建深圳市生态环境局，全市实现生态环境垂直管理，赋予统一行使生态和各类污染物排放监管与行政执法职责。

从《原办法》实施到至今，共受理环保有奖举报案件112宗，最终查实发放奖励的举报案件48宗，共发放奖金84.7万元。举报的案件集中在“直排废水”和“偷排废水”方面，合计占举报受理案件的92%。奖励办法的实施对于打击环境违法行为起到了一定的作用，但总体数量较少、举报范围单一，公众举报的积极性未能充分调动，还有较大的提升空间。

综上，为进一步鼓励公众积极参与生态环境保护，严厉打击生态环境违法行为，深圳市生态环境局（原深圳市人居环境委）启动了对《原办法》的修订工作，经过近一年的收集资料、走访调研、分析总结、征求意见，最终形成《深圳市生态环境违法行为有奖举报办法》（办法名称进行了相应调整，以下简称《办法》）。

## 二、修订依据

（一）《中华人民共和国环境保护法》；

（二）《深圳经济特区环境保护条例》；

（三）《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》；

（四）《国务院办公厅关于印发国家突发环境事件应急预案的通知》（国办函〔2014〕119号）；

（五）《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》（国发〔2014〕20号）；

（六）《广东省信访条例》；

（七）《广东省人民政府关于印发广东省“散乱污”工业企业（场所）综合整治工作方案的通知》（粤府函〔2018〕289号）。

（八）《深圳市机构改革方案》

## 三、修订过程

2018年1月至3月，分析了过去三年深圳市环境有奖举报制度实施的情况，从受案数量、受案类型、发奖金额等维度对现行制度进行了深度分析。收集了一百余份全国各地现行实施的各类生态环境有奖举报办法，了解了其他地区同类奖励办法的大致情况。

2018年4月至9月，先后与深圳市财政局、市交警有奖举报中心、市市场监督管理局、郑州市环保局、河北省环保厅进行座谈调研，内容包括财政预算及奖金支付、有奖举报受理方式、案件甄别、奖金发放、“吹哨人”制度的设立及实施情况、微信举报的受理及发放奖励等。

在此期间，于五月底、九月中旬召开内部集体讨论会议。

2018年9月至10月，结合内部讨论会进行修改，形成《办法》（征求意见稿），并在9月21日至10月10日，向社会公开征求意见，共收到47条反馈意见，其中采纳意见30条，未采纳11条，部分采纳5条，已作解释1条。

2018年10月至2019年4月，根据反馈意见，对《办法》（征求意见稿）进行了修改和完善，最终形成《深圳市生态环境违法行为有奖举报办法》（送审稿）。

2019年5月，我市机构改革工作已完成，结合实际情况进行修改完善，并于2019年5月再次在市生态环境局内部征求意见，共收到10条反馈意见，其中采纳意见7条，未采纳3条。

2019年7月24日上午，在深圳市土地房产交易大厦706会议室依法举行听证会，听取了社会各界代表的意见。共收集到54条反馈意见，其中采纳意见22条，未采纳9条，听证会上已解释23条。

**四、修订内容**

本次《办法》修订的内容主要包括七个方面。

**（一）扩大生态环境有奖举报适用范围**

《原办法》将有奖举报的范围限定于“公众”向环保部门举报“工业企业”有关“七项特定环境违法行为”。而在实际办案过程中，公众这一概念不够明确，使得部分法人、其他组织的举报难以有效处理；工业企业这一个概念又大大地限制了举报对象的范围，且与环境保护法律法规的常用表述“企业事业单位及生产经营者”不一致；“七项特定环境违法行为”的设定，使得环境有奖举报制度的灵活性不够，不能及时响应环境保护形势的需要，不能适应市政府及市生态环境局每年管理重点的调整。

为此在《办法》中对有奖举报的范围进行了修改，一方面明确了举报人的主体范围是公民、法人或其他组织，另一方面明确被举报人为企事业单位和其他生产经营者。有奖举报的受案范围也进行了修改。相对应将办法的标题由《深圳市公众举报工业企业环境违法行为奖励办法》修改为《深圳市生态环境违法行为有奖举报办法》。

**（二）授权生态环境主管部门认定、明确扩充有奖举报的受案范围**

《原办法》规定了一共七项环境违法行为作为有奖举报的受案范围，但是在实施过程中，真正发挥了效用的只有一项，每年的举报案件也基本都是针对该项行为。此次修订，为了有奖举报能更好地服务于深圳市的环境执法，采取了分类及授权认定的模式。在《办法》第七条中规定有奖举报范围分为重大事项、较大事项、一般事项三类，在后续条款分别予以明确，同时在第七条中规定生态环境主管部门可以对三类事项的兜底条款进行解释，从而根据实际情况不断的扩充环境保护有奖举报范围；并且生态环境主管部门可以根据深圳市环境专项执法行动，临时发布专项的环境有奖举报通告。让奖励办法成为环境执法的“指挥棒”，在最需要加大力度查处的地方真正发挥作用。

但考虑到生态环境违法行为的复杂多样性，《办法》无法将所有的生态环境违法行为一一列举其中，而且《办法》对于违法行为的举报奖励也有所侧重，主要是奖励通过日常执法检查、生态环境联网监控、普通环境信访投诉无法发现的隐蔽、重大生态环境违法行为。对于比较容易发现的生态环境违法行为不纳入有奖举报或者仅纳入一般事项给予小额奖励。

**（三）修改奖金确定模式，不与处理结果相关联**

《原办法》确定奖励标准主要与所举报行为的处理结果挂钩，按照最终处罚金额、是否涉嫌刑事犯罪等情节确定奖励的金额。但在实施过程中存在着奖励与举报贡献不匹配的情况，举报人所提供的贡献在于发现违法行为，而不是查处违法行为。可能因为行政机关调查执法等问题而不能作出处罚或者处罚措施不到位，导致举报人少领甚至无法领取奖励。

此次修改，《办法》将奖励与举报人的举报事项和举报行为的分类分级匹配。奖金的发放仅与检查认定情况相关联，只要能够查证确实存在此类环境违法行为的，不考虑是否作出处罚、处罚金额多少，按照统一标准发放奖金。

**（四）科学设定奖励标准，增设吹哨人制度**

首先分类规范并授权生态环境主管部门认定奖励范围，分为重大事项、较大事项和一般事项；其次根据举报人提供的线索、证据和执法调查情况将举报行为分为提供具体违法行为线索和较全面证明材料并积极协助执法的一级贡献、提供具体违法行为线索的二级贡献和不能指出具体违法主体的三级贡献。依据举报事项和举报行为的分级，分别发放人民币50000元至100不等的奖金。

在具体奖励金额的设置上，能够提供证据材料并协助执法的一级贡献奖金设置为50000元、30000元和200元，最具有吸引力，从而引导举报人寻找证据、协助执法，惩戒违法行为，保护蓝天绿水。

在当前形势下，环境违法行为打击力度越来越大，一些企业的环境违法行为也越来越隐蔽，企业外部人员和执法人员已经很难发现这些隐蔽但危害性极大的环境违法行为。此次在《办法》中设立“吹哨人”制度：对于企业内部员工举报的将按照一般奖励标准的2倍发放奖金。

“吹哨人”制度的设立，一是有利于帮助生态环境主管部门发现隐蔽在企业内部的环境违法行为；二是能将《办法》的激励性提高，按照修改后的标准举报重大事项的环境违法行为最高企业内部人员最高可获奖七万五千元，如果企业存在多个环境违法行为的，一次性获得上限奖励十万元也有较大可能；三是当“吹哨人”制度形成威慑力后，排污者非法排污的意愿会降低很多，因为再隐蔽的排污手段也无法欺骗所有内部员工；四是“吹哨人”制度的建立，有助于生态环境主管部门了解企业隐蔽非法排污的手段、方式，总结提炼后可以运用于日常执法，提高打击环境违法行为的精度和效率。

对查处突发环境事件有突出贡献的，最高可发放人民币50万元的奖金。

**（五）明确不予奖励的情形，对恶意举报依法追究责任**

《原办法》发布实施后，出现了部分举报案件无法查处、举报人恶意投诉的情况，导致举报案件不仅未能帮助生态环境主管部门加强监管，反而严重影响日常监管执法，浪费了大量本就紧缺的执法资源。据此，在本次修订过程中，充分考虑现行法律法规规定和环境监管日常，明确了部分举报案件不予奖励。

除了不予奖励之外，还对制作虚假证明材料举报、制造环境违法行为陷害被举报人、以投诉举报敲诈勒索被举报人、干扰执法等行为规定由有关部门追究举报人责任。进而让举报人的举报行为更加的规范，助力环境行政管理和环境保护。

**（六）优化举报流程**

生态环境主管部门负责统筹全市生态环境违法行为有奖举报工作，具体负责举报案件的查处与奖励。

由于奖金发放标准的变化，相应的调整了奖金发放的节点和凭证，不再依据《行政处罚决定书》《公安机关立案通知书》发放奖金，改为负责查处的执法部门根据现场执法笔录和证据，在确定违法行为属实存在后，提出是否奖励以及发放何种奖励的建议报生态环境主管部门核准，核准后即通知举报人领奖。

**（七）增加微信红包等便民措施预留条款**

在《办法》附则增加一条关于微信红包等便民措施的条款，生态环境主管部门可以根据实际情况开通微信红包等便民支付奖金方式，通过发布公告的形式明确有关流程，以便适应社会发展。

在附则中，对近亲属、以上和以下等词进行了解释，同时明确了《办法》与《原办法》之间如何衔接、过渡的问题。