

生态环境举报制度的转型机制与系统路径优化

姚天增^{1,2},张再生^{*1}

(1.天津大学管理与经济学部,天津 300072;2.海南大学生态文明协同创新中心,海口 570228)

【摘要】生态环境举报制度是现代环境治理体系的重要内容。研究发现,该制度的转型主要受到三重力量的驱动,即生态文明建设的战略牵引、污染防治攻坚战的要求,以及现代环境治理体系的权力重构。在这一过程中,制度呈现出三个方面的深刻变化,具体表现为治理模式从“被动应对”转向“主动作为”,价值目标从“程序终结”转向“问题解决”,系统结构从“部门分割”转向“协同共治”。研究提出,应从制度优化、协同治理、激励机制与动态评估四个维度进行系统性路径优化,以构建一个权责匹配、多元共治、激励相容、持续改进的现代化举报治理体系,从而为提升环境治理效能提供理论支撑与实践指南。

【关键词】生态环境举报制度;转型机制;系统路径优化;协同治理;环境治理

中图分类号: 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2025)05-0095-06 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202505095

生态环境举报制度作为公众参与环境治理的主要渠道,是现代环境治理体系的重要内容,其运行效能直接关系到污染防治攻坚战的成功与公共环境民生福祉的水平。该制度在我国环境治理中已发挥重要作用,但仍面临一系列深层次挑战:高违法性案件易陷入“程序性结案”困境而未能实质解决^[1];公众因环境问题产生的负面情感若疏导不当,可能升级为新的治理风险^[2];对企业背后实际控制人的环境责任追究不够有力,削弱了制度的威慑力^[3];政府上下级之间的权责配置失衡,则常常导致跨区域、跨部门案件的处理拖延和协作不畅^[4]。这些挑战的根源,在于现有制度的运行机制与复杂的治理实践之间存在结构性矛盾,迫切需要从系统转型的视角探寻优化路径。

1 生态环境举报制度的效能困境

经过多年的发展与完善,我国生态环境举报制度已形成较为完整的体系框架,在拓宽监督渠道、提升环境治理效能方面取得了显著进

展,但与生态文明建设和现代环境治理体系的要求相比,其在实践运行中仍面临一系列深层次的效能问题。

1.1 制度发展历程与主要进展

我国生态环境举报制度的建设是一个逐步深化和系统化的过程。它已从一种辅助性的监督手段,发展为嵌入国家环境治理体系、具有重要影响力的制度安排。

第一,举报渠道更加统一和便捷。早期举报渠道相对分散,依赖来信、来访等传统方式。随着技术进步,现已构建起集成网络、微信、微博等多渠道的全国生态环境信访举报平台,实现了“一网登记、一网转办、一网处理、一网回复”的闭环管理。这种整合极大地便利了公众参与,提升了举报信息的汇集效率和处理透明度。

第二,制度运行的法治化和规范化水平显著提高。《中华人民共和国环境保护法》等法律法规明确了公民的举报权利和有关部门依法处理的职责。《生态环境信访工作办法》等规

作者简介:姚天增,男,博士研究生,讲师,主要研究方向为生态环境治理,E-mail:ytzel@126.com。

通讯作者:张再生,男,博士,教授,博士生导师,主要研究方向为公共管理、生态环境治理,E-mail:zhangzs@tju.edu.cn。

章为举报案件的调查处理提供了程序指引。特别是中央生态环境保护督察制度的建立与深化,将群众举报作为发现问题的“金矿”,通过高位推动和严厉问责,极大地压实了地方党委、政府查处举报案件的主体责任,增强了制度的执行力。

第三,协同治理机制不断涌现。各地在实践中探索出诸如“吹哨报到”等机制,通过赋予基层发起执法召集的权力,促进了不同部门间的协同响应。跨区域、跨流域的举报案件协调处理机制也在逐步建立,旨在解决属地管理带来的治理空白问题。此外,举报奖励制度的推广和实施,在一定程度上激发了公众的监督积极性。

1.2 当前面临的主要效能困境

我国生态环境举报制度在取得显著进展的同时,正面临着从“有没有”到“好不好”、从形式完备到效能提升的关键挑战。这些效能困境根源在于制度设计与复杂治理实践之间的不匹配,亟待通过深层次的制度创新予以解决。

第一,高违法性案件容易被“程序性结案”。按理说,违法性越高的案件越应得到彻底查处。然而,实证研究表明,案件违法性程度越高,其被彻底办结的效果反而越差^[1-2]。这类案件往往涉及重大利益、复杂的技术鉴定、高昂的治理修复成本,甚至可能受到地方保护主义的干预。这使得基层治理主体因资源、能力有限或存在回避责任的倾向,更倾向于采取罚款、责令整改等“程序性”手段结案,而未能根治问题,导致违法行为“查而不处、罚而不改”^[5]。这反映出在复杂利益博弈下,制度执行存在选择性,治理的实质效果被削弱。

第二,公众负面情感的“双刃剑”治理挑战。公众因环境污染产生的愤怒、焦虑等负面情绪是推动其举报的重要动力^[12]。然而,如果对这种情感因素引导不当,就会带来风险。一方面,公众的强烈诉求得不到及时、有效的响应,负面情绪可能加剧,演变为对政府的不信

任,甚至引发群体性事件,影响社会稳定^[6]。另一方面,过度的情感宣泄导致举报内容偏离焦点或出现不理性的举报行为,增加了信息甄别和处理的成本^[7]。因此,如何有效疏导和利用公众情感,将其转化为建设性的监督力量,而非治理的阻力,是制度运行面临的重要挑战。

第三,对企业实际控制人的责任追究不够强硬。一些企业,其实际控制人能够利用自身资源和社会关系,对执法过程进行不当干预,削弱举报案件的查处力度。研究表明,国有实际控制人凭借其政治关系,形成“政企合谋”,软化执法刚性^[8-9]。现行制度在对企业实际控制人环境责任的“穿透式”追溯方面,仍存在法律界定不够清晰、问责链条不够严密的问题,导致部分违法企业的实质控制者能够逃避应有的法律制裁,影响了制度的威慑力^[10-11]。

第四,政府层级间权责不清导致响应慢、协同难。我国纵向政府间存在的“权小责大”困境在生态环境举报处理中表现明显^[12]。基层政府直接面对举报案件,但往往缺乏足够的执法权限、专业人员和财政资源来有效处理复杂的跨区域或高难度案件。而上级政府虽拥有更多资源与权威,却存在信息不对称和监管滞后的问题^[13]。这种权责失衡容易导致两种结果:一是基层对复杂案件“不敢接、也接不住”,出现推诿扯皮;二是跨层级、跨部门的协同响应机制不畅,案件在“条块分割”的行政体系内流转缓慢,导致响应延迟,难以形成治理合力^[14]。尽管有提级治理等机制设计,但其启动条件、运作流程等仍需进一步明确和规范。

2 三重动力下生态环境举报制度的转型机制剖析

我国生态环境举报制度所取得的成就与面临的困境,均需置于其转型进程中来理解。这一转型并非简单的技术或程序优化,而是在生态文明建设战略牵引、污染防治攻坚战实践要求与现代环境治理体系权力重构这三重动力的

共同驱动下,实现的系统性、深层次变革。其内在逻辑从以下三个维度揭示了制度如何从一种被动、分散、注重程序的传统工具,向主动、协同、问题导向的现代治理核心转变。

2.1 生态环境举报制度演进的核心动力

生态环境举报制度能发展成为国家环境治理的主要工具之一,其背后的深刻转型根植于三重核心动力的协同驱动。这三重动力相互交织、彼此强化,共同塑造了制度演进的方向、内涵与实践路径。

第一,生态文明建设的战略牵引。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局,标志着生态环境治理从过去的单一监管转向系统性的制度重构,为举报制度发展提供了根本遵循和顶层设计。在政策理念上,绿水青山就是金山银山理念将生态价值内嵌于经济社会发展决策中,提升了环境治理的战略优先级。在关键机制上,中央生态环境保护督察制度通过高位推动,有效矫正了地方治理偏差,并将公众举报实质性纳入治理议程,赋予了举报制度前所未有的权威性。在法治保障上,《中华人民共和国环境保护法》的修订以及生态环境损害赔偿制度等系列举措,共同构建了“源头严防—过程严管—后果严惩”的全链条治理框架,为举报制度深度嵌入环境治理体系奠定了坚实基础。在技术赋能上,全国生态环境信访举报平台的建立整合各渠道信息来源,实现了闭环管理;基于举报数据的智能分析能够生成污染风险热力图,强化了预警能力;区块链等存证技术的应用,提升了举报线索的法律效力。

第二,污染防治攻坚战的要求。以解决突出环境问题为核心的污染防治攻坚战,对举报制度的效能提升与响应机制优化提出了直接而迫切的要求。在问题识别上,系统分析举报数据能够精准识别区域性、高发性的环境问题,从而引导治理资源(如资金、执法力量)定向投放,实现精准施策。在组织动员上,全面推行的“党政同责、一岗双责”压实了地方主体责任

任;生态环境部门与公安、水利等部门建立的“一案联查”机制,提升了跨部门协同水平;举报奖励制度则有效激发了公众参与积极性,推动构建广泛的社会监督网络。在策略方法上,对重点排污企业严格监管,同时对小微企业推行帮扶模式,体现了差异化策略;针对污染的跨区域特点,建立了跨省举报移交与联合查处机制;并依据污染类型和治理难度科学设置分级响应标准,避免了“一刀切”,提升了治理的精准性与有效性。

第三,现代环境治理体系的权力重构。党的十九大提出构建“党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与”的现代环境治理体系,这深刻重塑了环境治理的权力结构与运行规则,为举报制度注入了新的活力。在主体角色上,体系明确了党委、政府的监督管理责任、企业的主体责任与自我管理义务(如强制环境数据公开),以及公众和社会组织的监督参与权利(如支持环保组织参与核查),一个多元共治的格局正在形成。在制度刚性上,《中华人民共和国环境保护法》确立的“按日计罚”规则大幅提高了违法成本;对举报案件限期办结并公示进展的要求,提升了程序透明度;将环境违法企业纳入金融、政府采购等领域的失信名单,形成了联合惩戒的强大威慑。在治理效能上,AI分案系统能智能匹配执法资源,提升了基层处理效率;技术应用实现了“举报—处置—修复”的全流程可追溯,增强了透明度和公信力;基于机器学习的多维关联模型,能够更精准地识别高风险案件,使治理更具前瞻性和主动性。

2.2 生态环境举报制度的转型机制

在三大核心动力的驱动下,生态环境举报制度实现了深刻的系统性转型。这一转型机制主要体现在以下三个相互关联的方面:

第一,从“被动应对”到“主动作为”的治理模式转变。传统制度受限于信息分散、响应慢、权责不清,主要扮演被动接收信息的角色。新

时代的制度转型通过技术赋能、激励优化、法治保障和社会共治,努力转变为主动发现和解决问题的治理枢纽。具体来看:技术上,国家级统一平台整合了各渠道信息来源,AI 预警模型能识别高发区域并提前干预,区块链存证技术则提升了关键证据的效力;激励上,根据违法行为的隐蔽性和社会危害性设定不同档次的奖励,并设计精神荣誉体系;法治上,通过权责清单明确基层执法权责,建立终身追责机制,加强行政执法与刑事司法的衔接;社会上,推动企业自律、鼓励社会组织参与、建立基层监督员制度,形成了政府主导、社会协同的弹性治理结构。

第二,从“程序终结”到“问题解决”的价值追求转变。制度的价值追求不再满足于走完程序,而是追求问题的真正解决和群众的真正满意。这体现在:考核标准革新为以“环境质量改善率”“群众满意度”为核心;推行闭环治理,要求案件办结后回访评估效果;对疑难积案实施专项攻坚。责任追究上,强化跨周期追责,追溯虚假整改企业的既往记录;建立双向问责机制,既追究企业实际控制人的连带责任,也追究包庇纵容的监管者责任。公众参与上,全程公开案件处理进度;关注公众情绪疏导,减少非理性举报;向举报人提供量化的环境效益报告,提升其参与获得感和成就感。

第三,从“部门分割”到“协同共治”的系统结构转变。为应对环境问题的复杂性与跨域性,制度架构打破了部门分割和属地管理的局限,转向协同共治。在治理结构上,推进生态环境保护综合执法改革,在县级层面统一行使执法权;建立职责负面清单,明确部门“禁止不作为”的事项。在层级关系上,探索流域共同体实践,建立举报案件“异地移交—联合督办”制度;强化上下级之间的压力传导,减少地方干预;推动中央财政资金向举报多、治理弱的区域倾斜。在主体协同上,实施企业环境信用评级,将举报处理情况纳入评价;构建全民监督网络,方便公众上传证据;引入第三方独立机构评估

治理效能并公开结果,增强治理的客观性和公信力。

3 提升生态环境举报效能的系统路径优化

针对制度转型中面临的高违法性案件处理效果不佳、公众情感治理风险、企业实际控制人责任追究难以及政府层级权责配置不合理等效能困境,必须构建系统性的效能提升路径。本文提出以制度优化、协同治理、激励机制与动态评估为四大支柱的系统路径。

3.1 制度优化:构建分类响应与权责匹配体系

为从根本上破解制度内部的响应失灵与权责错配问题,提升治理效能,关键在于构建一个精准分类、权责对等的制度化框架。首先,应实施案件分类管理与响应升级。针对高违法性案件,建立动态的提级管辖与专项审计机制,对跨区域污染、不可逆生态损害或群体性健康损害案件,由省级以上机关直接立案或探索异地交叉管辖,并将审计结果刚性纳入党政领导干部离任审计范畴;同时,建立公众情感强度分级响应与动态预警制度,基于文本情感分析实施差异化处置,并对高风险案件进行重点疏导与闭环反馈。其次,必须强化责任追究的法治刚性。通过法律修订明确企业实际控制人的环境责任主体地位与补充赔偿责任,并强化股权与控制模式的法治约束(如挂钩绩效、设定持股阈值、强制计提风险金),同时完善行刑衔接与公益诉讼机制,确保责任追究到位。最后,要深入推进政府层级间的权责配置改革。建立权责清单动态调整机制,构建跨层级联合执法响应模式以支持基层或实现上级“逆向发包”,优化财政事权划分以确保资源与任务匹配,并建立经第三方评估的基层申诉与容错纠偏制度,从而系统性地理顺权责关系,确保治理体系的有效运转。

3.2 协同治理:深化纵横联动与多元共治网络
为有效破解“条块分割”的治理困境,必须

着力构建一个纵横联动、多元参与的协同治理生态。在纵向层面,需强化上级对跨区域、高违法性案件的挂牌督办,以压力传导确保执行力;在横向层面,则应在省市级设立生态环境综合执法委员会,并制定“一案双查”等细则,同时推进执法信息共享平台建设,以打破部门壁垒。公众参与方面,应通过地方立法明确保障公众的举报权、知情权与评议权,拓展便捷化举报平台并推广环保网格员等嵌入式监督模式,同时严格落实案件处理过程与结果的“双公开”以接受社会监督。在政企关系上,要完善基于科学分级的企业环境信用动态评价体系,并建立跨部门(如金融、市场监管)的联合惩戒机制,对低信用企业实施联动约束,同时探索合规激励导向的信用修复机制以引导企业主动整改。此外,对于跨区域挑战,应积极推动重点流域区域的协同立法,明确跨界污染责任分担与生态补偿标准,并建立联合执法与应急响应的快速通道,通过构建市场化的多元生态补偿机制,最终形成责任共担、利益共享的治理共同体。

3.3 激励机制:举报人保护与参与动力的双向强化

为激发公众可持续、高质量参与,必须筑牢举报人安全屏障及创新激励方式,实现保护与动力的双向强化。在安全屏障方面,需完善司法保障,通过技术手段实现核心环节的严格匿名,并在法律框架中明晰打击报复的认定标准与量刑规则以提升威慑力,同时可探索设立省级“举报人权益保障中心”,提供法律咨询、心理疏导与紧急庇护等一站式服务。在动力激发方面,应优化物质与精神激励,建立基于“违法行为隐蔽性”与“社会危害性”的双维度分档奖励标准以确保公平匹配,并通过设立“环境卫士”荣誉称号、构建可累积的“环境举报贡献积分”制度以及探索企业内部举报人的绿色职业通道,形成复合激励效应。此外,还需重视情感治理与效能反馈,开发情感智能识别平台以辅助响应策略,为举报人提供专业心理疏导与法

律援助,并在案件办结后向举报人推送包含查处结果、修复进展及个人量化环境贡献的报告,以此提升其获得感与成就感,最终培育理性、建设性的公众参与文化。

3.4 动态评估:治理效能的持续监测与迭代优化

为确保生态环境举报制度效能提升的可持续性与对复杂治理实践的适应性,必须建立一个科学、独立且闭环的动态评估与优化机制。首先,应构建以环境损害量化与公众满意度为核心的双维度考核标准,通过建立环境损害全生命周期量化评估模型,并开发可操作的公众满意度评价工具,实现对治理效能的全面客观衡量。其次,需推行第三方独立评估与典型案例复盘制度,在严格保障评估机构独立性的基础上,对高价值或疑难案件进行标准化复盘分析,并将提炼的经验教训进行跨部门共享,直接转化为政策优化的依据。同时,要建立基于智能监测平台的实时预警与纠偏机制,对响应时效、办结质量等核心指标设置偏离度阈值实现自动预警,并配套完善分级纠偏响应程序。最终,还需探索常态化治理转型的配套保障,通过构建兼容运动式治理与长效治理的制度框架、推进治理资源向基层和薄弱环节的结构性重置、建立基于大数据与人工智能的长效监管网络,并持续培育社会协同力量,从而形成一个能够自我监测、反馈与迭代优化的生态系统。

4 结语

本文系统分析了生态环境举报制度在三重动力驱动下的转型机制,揭示了其从被动到主动、从重程序到重结果、从分割到协同的内在演变逻辑。针对当前存在的效能困境,研究从制度、协同、激励、评估四个维度构建了系统化的优化路径,旨在推动举报制度向权责匹配、多元共治、激励有效、持续改进的现代化治理体系发展。本研究不仅为理解举报制度的转型提供了理论框架,也为提升环境治理效能、实现“问题

解决”导向的治理目标提供了实践指引。未来需要进一步研究这些路径如何落地,并建立有效的效能评估机制,以持续推动制度从文本规范向治理实效转化。

参考文献:

- [1] 李媛媛,郑德.元治理视阈下中央环保督察制度的省思与完善[J].治理研究,2022,38(01):50-65+12.
- [2] SMAILL N, VANDEKERCKHOVE W, PARDO P A. Handling Whistleblowing Reports: The Complexity of the Double Agent [J]. Journal of Business Ethics, 2023, 186: 279-292.
- [3] WANG M, HE J, XU P. Ultimate control rights and corporate fraud: evidence from China [J]. Emerging Markets Finance and Trade, 2020, 58: 1-8.
- [4] 朱艳丽.论环境治理中的政府责任[J].西安交通大学学报(社会科学版),2017,37(03):51-56.
- [5] 曾哲,梭娅.行政举报答复行为可诉性的规制路径探析[J].河北法学,2019,37(12):29-41.
- [6] 林锦屏,冯佳佳,张博文,等.国内外情感地理研究热点、内涵及意义——基于文献计量与可视化[J].热带地理,2022,42(06):939-951.
- [7] 王锡铨,黄智杰.网络义举还是网络暴力——网络举报监督行为的边界及法律控制[J].法学论坛,2024,39(05):5-16.
- [8] 聂辉华.政企合谋:理解“中国之谜”的新视角[J].阅江学刊,2016,8(06):5-15+136.
- [9] 赵晶,郭海.公司实际控制权、社会资本控制链与制度环境[J].管理世界,2014(09):160-171.
- [10] 岳万兵.实际控制人的公司法识别[J].法律科学(西北政法大学学报),2024,42(05):95-105.
- [11] 曾祥生,张闻喆.实际控制人规制制度的反思与重构——兼评新《公司法》的进步与不足[J].江西社会科学,2024,44(03):133-144.
- [12] 张占斌.政府层级改革与省直管县实现路径研究[J].经济与管理研究,2007(04):22-27.
- [13] PREVITALI P, CERCHIELLO P. Organizational determinants of whistleblowing. A study of Italian municipalities [J]. Public Organization Review, 2022, 22: 903-918.
- [14] 赵娟,王焯.逆向发包:政府自下而上的治理逻辑与制度意蕴——以北京市“吹哨报到”改革为例[J].公共管理学报,2025,22(03):12-25+165.

The Transformation Mechanism and System Path Optimization of the Ecological Environment Whistleblowing System

YAO Tianzeng^{1,2}, ZHANG Zaisheng^{*1}

(1. Department of Management and Economics, Tianjin University, Tianjin 300072, China;

2. Ecological Civilization Collaborative Innovation Center, Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: The ecological environment whistleblowing system is an important component of the modern environmental governance system. Research has found that the transformation of this system is mainly driven by three forces, namely the strategic traction of ecological civilization construction, the practical requirements of pollution prevention and control battle, and the power reconstruction of modern environmental governance system. In this process, the system has undergone profound changes in three aspects, specifically manifested as the governance model shifting from “passive response” to “active action”, the value goal shifting from “procedural termination” to “problem solving”, and the system structure shifting from “departmental segmentation” to “collaborative governance”. In response to the current challenges of ineffective handling of high illegal cases and potential governance risks caused by public sentiment, the study proposes that a system path optimization should be carried out from four dimensions: institutional optimization, collaborative governance, incentive mechanisms, and dynamic evaluation, in order to construct a modern whistleblowing governance system that matches rights and responsibilities, promotes diversified governance, encourages compatibility, and continuously improves. This will provide theoretical support and practical guidance for improving environmental governance efficiency.

Keywords: ecological environment whistleblowing system; transformation mechanism; system path optimization; collaborative governance; environmental governance

(责任编辑 安祺)