

论污染源监测数据的证据效力

李义松, 闫洁

(河海大学环境资源法研究所, 江苏南京 211100)

摘要: 污染源监测数据反映了企业的排污行为以及排污对企业周边环境质量的影响, 同时也是行政机关进行环境监督管理、环境案件中司法机关认定当事人是否违法排污的关键证据。而在实践中, 由于监测机构与监测人员资质问题、监管不力导致监测数据造假严重以及监测数据作为孤证难以形成完整的证据链等原因, 导致污染源监测数据在作为认定企业违法排污证据时的证据效力受到质疑。因此, 要充分发挥污染源监测数据的证据效力, 需要完善立法, 在立法中明确生态环境监测机构资质认定规范, 实现对污染源环境监测的全过程监管, 同时加大对污染源监测数据造假行为的惩罚力度, 使污染源监测数据更好地为行政机关管理企业排污行为以及司法机关处理环境案件服务。

关键词: 生态环境监测; 污染源监测数据; 证据效力

中图分类号: D922.6

文献标志码: A

文章编号: 1671-4970(2021)06-0102-07

一、问题的提出

污染源监测, 是指为掌握污染源排放状况及其对周边环境质量的影响等情况, 按照相关法律法规和技术规范, 组织开展的监测活动。污染源监测数据是指按照相关技术规范和规定, 通过手工或者自动监测方式取得的污染源监测原始记录、分析数据、监测报告等信息^①。原国家环境保护总局 2005 年发布的《污染源自动监控管理办法》第 4 条、最高人民法院《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若

干问题的解释》(法释[2015]12 号)第 8 条、最高人民法院和最高人民检察院《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》([2016]29 号)第 14 条、生态环境部 2019 年发布的《生活垃圾焚烧发电厂自动监测数据应用管理规定》第 5 条和第 8 条以及 2020 年 5 月 1 日起施行的《江苏省生态环境监测条例》第 31 条, 对于污染源监测数据在行政管理、执法及司法中的证据效力分别作了规定。污染源监测数据也是排污许可管理、环境保护税计征、违法事实认定之关键证据, 在实践中发挥着越来越

收稿日期: 2020-07-06

基金项目: 河海大学中央高校基本科研业务费专项(B200207051); 江苏省社会科学基金重点项目(19FXA002); 江苏省政府招标项目(JSZC-G2018-174)

作者简介: 李义松(1963—), 男, 安徽芜湖人, 教授, 从事环境资源法、法律社会学研究。

① 参见生态环境部《生态环境监测规划纲要(2020—2035 年)》第二部分、原环境保护部《污染源自动监控设施现场监督检查办法》第 2 条、《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》第 2 条、《环境监测质量管理技术导则》和《江苏省生态环境监测条例》第 2 条第 2 款。

越重要的作用。与现实需求形成强烈反差的是,我国的污染源监测及其数据目前还存在诸多问题,当事人往往对污染源监测数据的证据效力存疑,如最高人民法院指导案例 130 号中,被告对《鉴定评估报告书》中认定的污染物种类、污染源排他性以及损害量化数额准确性产生质疑,认为重庆市江北区环境监测站所出具的分析报告单在取样等程序中存在问題,其监测结果不可信^①。除此之外,还有诸多案件中存在被告排污单位针对出具生态环境监测报告的机构的资质,相应人员的资质,取样监测过程的合法性,适用标准的准确性等产生质疑,进而怀疑污染源监测数据的证据效力。因此,污染源监测数据的证据效力成为环境案件认定排污单位是否违法排污的争议焦点,如何使其更好地发挥证据效力是研究的重点。

二、污染源监测数据的证据属性与证据效力

污染源监测数据是通过手工或者在线自动监测两种监测方式取得的污染源监测原始数据、分析数据以及监测报告。按照监测方式划分可以分为污染源手工监测数据与污染源在线监测数据:污染源手工监测数据是由生态环境监测机构通过现场调查、设计监测计划、优化布点、采集样品、保存运送样品、对样品进行分析测试、处理相关数据、生成监测报告等一系列过程之后形成的关于排污单位在某一特定时间点和空间点的排污情况的数据。污染源自动监测数据是指排污单位通过安装自动监测设备,由设备自动产生数据。这些数据再通过与相应的主管部门联网上传至数据管理平台,应用于环境行政处罚等监管执法之中。同时,还存在行政机关现场手工监测的情形,即技术人员通过便携式监测设备直接在现场完成采样与分析继而得出监测数据,这种现场手工监测所得的监测数据与将样品带回实验室进行分析得出监测数据的方法类似,适用手工监测数据的判定规则。不同种类的污染源监测数据对应着不同的证据类型,适用不同的证据效力判定规则。

1. 污染源手工监测数据

(1) 证据属性

污染源手工监测数据是生态环境监测人员依照法定的标准和程序对污染物或相关环境要素进行采样与分析,再将分析结果通过生态环境监测报告这一书面载体体现出来。据此,生态环境监测报告是

其凭借所记载的具体内容来反映特定监测样本中各个环境要素的变化,从而反映排污单位在特定时刻对特定地点所造成的环境影响,与书证以其所记载的内容来证明案件待证事实的特征相符合^[1],因此环境监测报告属于书证,其证据效力的认定应适用书证的认定规则^[2]。

(2) 证据效力

大陆法系国家一般将书证的证据力分为形式证据力与实质证据力。形式证据力即指书证是否被伪造,文书成立是否真实。实质证据力则是指文书在确定没被伪造的情况下,其所记载的内容与待证事实之间存在关联性。其中,形式证据力是书证能否作为认定案件事实的前提与基础^[3]。因此,手工监测数据的证据效力由以下几种因素决定:

一是从手工监测数据的形式证据力来看,需要查明作为手工监测数据结果的监测报告是否被伪造;监测报告是否载明委托机构、监测项目名称、监测机构名称等;该监测机构是否具有相应监测资质以及进行监测取样、分析的人员是否具备相应的从业资格;监测人员所使用的监测仪器监测设备是否具有在检定有效期内合格的计量证书;取样、分析等监测过程是否符合相关的环境标准和技术规范;生态环境监测报告的制作过程是否规范,监测报告在形式上是否符合书证的形式以及是否加盖环境监测机构的印章且有相关参与监测的编制、审核人员的签名。

二是从手工监测数据的实质证据力来看,需要监测报告具备与待证事实存在关联性,即只有在适当的采样时间与地点,利用正确的采样方法采集到的样品,才能反映企业的排污行为,因此监测样品是否具有代表性决定了监测数据能否真实反映污染物的整体状况。

2. 污染源自动监测数据

(1) 证据属性

污染源自动监测数据是排污单位通过在排污口设置自动监测电子设备实时、连续且不间断地对该排污口污染物排放情况进行监测,所得出的数据记载于电子载体中,并通过特定电子线路远程传输至相应管理部门的电脑终端。我国三大诉讼法都规定了法定证据种类,并且都将电子数据作为一项独立

^①案件详情见重庆市第一中级人民法院民事判决书(2017)渝01民初773号。

的证据种类^{①②③}。电子数据是指与案件事实有关的以电子数据为形式的证据,根据其形成机制的不同,电子数据可以分为电子设备生成的证据、电子设备存储的证据以及电子设备混成证据^[4]。通过自动监测设备对各监测站点的排污情况进行监测,自动生成各类环境监测数据并将这些数据自动存储于特定电子设备中,这种自动监测数据应属于电子数据的一种,其证据效力的认定也适用电子数据证据效力判定规则。

(2) 证据效力

由于电子数据与传统证据种类存在差异,导致其在司法实践中认定存在许多困难。在司法活动中,一般要求当事人提供相关证据的原件,而电子数据很难提供原件,只能通过拍照、打印等方式向法庭出示,控辩双方难免会对其真实性存疑,因此,电子数据的真实性需要从其产生、收集、保存和传输的整个生命周期来保证。2009 年原环境保护部印发的《国家重点监控企业污染源自动监测数据有效性审核办法》(现已失效)规定,污染源自动监测设备在验收合格后,至下次运行监督考核,在该时段内其正常运行状态下所提供的实时监测数据被认定为有效数据。因此这种监测数据的真实性和有效性完全取决于在线监测设备是否经过验收合格以及设备运行是否正常,其证据效力也是由此决定的。《环境行政处罚证据指南》以及原环境保护部办公厅《关于自动在线监控数据应用于环境行政执法有关问题的复函》(环办环监函[2016]1506 号)都要求污染源自动监测数据应与其他相关证据共同构成证据链,可应用于环境执法。

具体而言,影响自动监测数据证据效力的因素包括以下几个方面:

一是从自动监测数据真实性来看,电子数据由于生成于电子设备中,存在被认为恶意篡改、伪造变造的风险,其真实性容易受到质疑。最高人民法院《关于互联网法院审理案件若干问题的规定》中明确通过对电子数据产生、收集、存储、运输的全过程进行全面审查来综合判断其真实性与证明力。目前我国已取消生态环境主管部门对自动监测数据的有效性审核,由安装自动监控设备的重点排污单位对自动监测数据的真实性与准确性负责,举证责任也随之转移。因此在司法实践中,排污单位较少对自动监测数据的真实性提出质疑。

二是从自动监测数据的合法性来看,排污单位安装的自动监测设备是否经过强制检定、是否属于国家生态环境保护部门指定的监测仪器、是否具有仪器的计量证书以及是否通过定期的监督考核是决定在线监测数据合法与否的重要因素。同时在行政执法或司法实践中,自动监测数据记载于相应监测设备的数采仪中,直接提取其原始数据不适用于日常执法,执法人员往往会通过打印或者拍照等方式复制数据,这一过程中执法人员数量、提取程序等都会影响到自动监测数据的合法性。

三是从自动监测数据关联性来看,需要观察自动监测设备是否安装在符合环境保护规范要求的排污口,以及安装监测设备的排污口是否有相关的自动监控设备与系统、自动监测设备与自动监控系统是否与控制中心稳定联网等。只有安装在规定环境监测站点的在线监测设备所得到的监测数据才能证明企业的排污行为。

四是污染源自动监测数据是否能与其他相关证据形成证据链,证明排污单位违法排污事实^[5]。相关证据主要包括可以证明自动监测设备正常运行以及所得到的监测数据真实准确,如安装于自动监测设备附近的监控设施、自动监测设备的校准校验记录以及现场检查笔录等。

三、污染源监测数据证据效力的现实困境及其成因

从理论层面上讲,虽然污染源监测数据已有完全的证据属性,可以成为实践中认定企事业单位排污行为的依据,但是在实践操作中污染源监测数据作为证据的运行效果并不理想。当事人往往围绕生态环境监测机构与环境监测人员资质问题、污染源监测数据是否被篡改伪造以及监测数据能否如实反映排污单位违法排污情况等问题对污染源监测数据的证据效力存疑。如在胡善荣、程灯雪等污染环境一案中,被告人胡善荣等人主张其所放置的铝灰不具危险性且未对周边环境造成损害,且环境保护部南京环境科学研究所不是具有法定资质的鉴定评估机构、鉴定人员也无资质、鉴定方法与程序不合规

①详见《民事诉讼法》第六十三条。

②详见《刑事诉讼法》第五十条。

③详见《行政诉讼法》第三十三条。

范,江苏省常州市中级人民法院经审查认为评估机构具有相应资质,且在非法贮存的铝灰中采集多个固体废物样品进行检测的方法合乎规范,所做出的生态环境监测报告具有真实性、合法性与合理性,可以作为定案证据^①。在指导案例 130 号中,被告重庆藏金阁物业管理有限公司、重庆首旭环保科技有限公司主张重庆市环境科学研究院对二公司超标排放废水造成的生态环境损害所做出的《鉴定评估报告书》不能反映二公司的违法排污行为,其认为该《鉴定评估报告书》与江北区环境监测站出具的江环(监)字〔2016〕第 JD009 号分析报告单的取样过程不合规范,取样点位置高于二公司废水处理站且由于水的流动性以及自净功能,监测机构在客观上已经无法提取当时二公司违法排放废水时所流出的废水样本,因此对《鉴定评估报告书》认定的污染物种类、违法排放量等与二公司违法排放行为之间的关联性提出质疑。重庆市江北区人民法院则认为,环保人员对二公司排放废水的情况进行多次环境执法并对二公司违法排污的行为做出行政处罚,且法院并非仅依据《鉴定评估报告书》认定二公司的违法排污行为,还结合江环(监)字〔2016〕第 JD009 号分析报告单、之前行政执法过程中江北区环境监测站与重庆市环境监测中心出具的数份监测报告等诸多证据所形成的证据链的基础上认定二公司违法排污行为,故二公司对《鉴定评估报告书》的质疑不能成立。笔者认为,造成上述问题的原因在于以下几个方面:

1. 监测机构与监测人员的资质问题导致监测数据合法性受质疑

资质认定是国家市场监督管理总局与国家认证认可监督管理委员会(以下简称“国家认监委”)对检验检测机构的基本条件、技术能力是否符合法定要求而实施的一种评价许可^[6]。实践中,当事人往往会对出具生态环境监测报告的监测机构与监测人员是否具有相应的监测资质产生质疑。如在(2019)苏 04 刑终 280 号一案中,上诉人就针对南京市环境科学研究所是否是法定的生态环境监测机构,该所工作人员是否有相应的鉴定资质,检验过程和方法是否符合专业规范要求,鉴定程序是否合法提出质疑;再如在(2019)浙 03 刑终 39 号案终,上诉人认为温州市工业科学研究院分析测试中心不具有检测资格,其出具的《技术服务报告》应该排除作为证据使用。我国《检验检测机构资质认定管理办

法》中规定了检测检验机构在为司法机关作出的裁决或者为行政机关作出的行政决定出具具有证明作用的数据与结果时,应当取得资质认定,获得包含 CMA 资质认定标志的资质认定证书。除此之外,我国对于不同行业的检测机构资质认定有着不同的要求,对生态环境监测机构的特殊要求即规定在《检测检验资质认定生态环境监测机构评审补充要求》(以下简称《补充要求》)中。该补充要求明确生态环境监测机构应保证监测人员数量、专业技术背景、监测能力、监测设施、管理体系、检验检测方法、数据信息管理以及档案管理要求,在对生态环境监测机构资质认定进行评审时,评审人员需要按照此补充要求的规定进行逐一确定。

《检验检测机构资质认定管理办法》也对从事检验检测的人员从业规范作出要求,确保监测数据与结果的客观真实与准确。在检验检测机构监督管理方面,要求国家认监委组织对其实施监督管理,建立检验检测机构诚信档案,实施分类监管。既然我国对检验检测机构资质认定作出了较为详细的法律规定,为何当事人仍然对出具生态环境监测报告的主体资质问题产生质疑,原因之一可能在于我国对于检验检测机构资质认定公告仍然不足,虽然法律要求对从事相关检验检测的机构能力等进行监督考核,但在实践中相关的资质认定公告却极少,目前仅上海市检验检测机构资质认定公告公开较为完整,其他地区则较少公布,导致当事人对于监测机构资质产生怀疑。

2. 监测数据被篡改致使其真实性受质疑

(1)生态环境监测监管不力

在实践中,经常发生人为干预伪造或篡改手工监测数据以及自动监测数据的行为,既包括政府机关所属生态环境监测机构造假行为,也包括企业自身对监测设施进行干扰的造假行为。据统计,2013 年,在对 3.8 万家企业进行检查时,查出了自动监测设施不正常运行、监测数据造假的案件共 1.1 万件;2015 年,全国共发现 2658 家企业的污染源自动监控设施存在不正常运行、超标排放的问题^[7]。

造假成本低廉与我国生态环境监测监管不力^[8]是污染源监测数据不真实的主要原因。据生态环境保护部门的通报显示,企业对环境监测数据

^①案件详情见(2019)苏 04 刑终 280 号。

造假的成本仅 80 ~ 100 元,而环境处理成本则高达几十万元。因此,为了降低治污成本,污染源监测数据造假的情形时常发生^[9]。同时,我国法律、行政法规及其他政策文件并未赋予生态环境部对于生态环境监测机构的统一监管权,生态环境部只能通过隶属关系对其所属的生态环境监测机构进行监督,或者通过合同的约定对其委托的社会环境监测机构进行监管,对于企业自行监测或者委托给社会监测机构进行监测的行为则无法通过隶属关系进行有效监管^[10],仅在《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》等法律中规定了由生态环境部开发全国重点污染源监测数据管理系统,要求安装自动监测设备的排污企业自动监测设备应与生态环境主管部门监控设备与监测管理系统联网,但具体与哪一级生态环境主管部门联网并没有详细规定。我国污染源数量巨大、企业种类繁多、监测点位也多,每个企业的污染因子排污频次也不同,生态环境保护部门也难以承担如此巨大的监管量,只能通过抽检的方式对企业的排污情况进行监督性监测,这种抽检方式存在不及时性,难以真实反映企业的排污情况^[11]。《中华人民共和国计量法》中还规定了由国家市场监督管理总局对进行生态环境监测活动的计量器具实施强制性地监管,但未将自动监测设备的环境监测行为纳入监管范围,实践中对于监测样本取样、保存、运输等非实验室环节更未纳入监管范围之内^[12]。对污染源监测监管的缺失导致人们对各个监测机构所得出数据的真实性与合法性存疑。

(2) 违法监测责任追究机制不完善

目前我国生态环境监测机构违法监测的责任机制尚不完善。现行法律法规重视对企业违法排污行为与弄虚作假行为进行行政或刑事处罚,对监测数据造假行为处罚规定较少,且涉及处罚的条款也很单一,处罚方式主要是责令限期改正、罚款、责令停产停业等。目前也没有法律授权生态环境部对环境监测机构违法监测行为的行政处罚权,在实践中,若生态环境部在污染源监测监管过程中发现监测机构违法行为,涉嫌刑事犯罪的弄虚作假行为需要移交公安机关处理,对于不涉嫌犯罪的弄虚作假行为则需要市场监督管理局依照《检验检测机构资质认定管理办法》进行相应的处罚。实践中当事人往往针对监测人员取样送检等一系列程序是否合法产生质疑,如在(2018)赣 10 刑终 261 号案与(2017)黔 03

刑终 606 号案中,上诉人都以采样送检时其并未在现场从而对监测报告提出质疑,虽然法院根据证人证言以及其他物证相佐对上诉人的质疑作出回应,认为监测机构当时取样送检程序合法,但实践中若存在取样送检程序不合法时,监测机构与监测人员应该承担何种法律责任,依据是什么仍不明晰。

《关于办理生态环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》中规定:对干扰采样,致使监测数据严重失真的行为以破坏计算机信息系统罪论处。但对污染源监测数据进行造假的行为并非侵害了计算机信息系统安全,而是侵害了环境安全。生态环境部门在监管过程中收集的生态环境监测机构违法监测的证据难以成为对其进行行政处罚的依据,市场监督管理部门需要重新收集相关机构违法监测的证据,在时间上存在滞后性。同时,《检验检测机构资质认定管理办法》中没有将自动监测设备运行异常的问题纳入监管范围,不仅导致对生态环境自动监测设备的监督管理存在空白,对干扰自动监测系统的主体所应承担的法律责任也存在立法空白。

3. 未形成证据链仅以生态环境监测数据证明违法行为

上文指出,在指导案例 130 号中,被告二公司针对《鉴定评估报告单》无法证明二被告存在违法排放废水的行为提出质疑,法院则指出,根据之前行政部门多次环保执法过程中所得出的监测报告及比对结果,与《鉴定评估报告单》形成完整的证据链,来证明被告公司存在违法排放造成生态环境损害的事实。无论是污染源手工监测数据或是污染源自动监测数据,都无法作为孤证单独证明排污单位排污行为违法。污染源手工监测数据存在时间上的局限性,排放与污染行为与后期采样监测行为存在时间上错位,其只能证明当下特定区域的污染状况却无法证明该污染状况与排放行为存在因果关系;污染源自动监测数据则存在自动监控设备是否正常运行的局限,仅以污染源监测数据作为唯一证据难以满足行政处罚或司法诉讼的程序合法性。我国《环境行政处罚办法》也规定经环境保护主管部门认定的有效数据,可以作为认定违法事实的证据。最高人民法院《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》同时明确负有环境保护监督管理职责的部门或其委托的机构出具的监测数据等,经过当事人质证,可以作为认定案件事实的根据。这些规定都表明

在认定排污单位是否违法排污时应注意收集其他相关证据,如自动监控设施的监控记录、校准与检查记录;排污单位污染物排放情况;环保执法时现场监测记录、现场调查询问笔录等相关证据,来形成完善的证据链。但我国尚未有法律明确规定相关证据的收集要求与程序,导致实践中当事人存疑。

四、对策建议

1. 完善现有立法,推进生态环境监测机构与监测人员资质认定透明化

目前各地对生态环境监测机构监管的形式大不相同,有监测资质与能力认定、监测机构登记备案与名录制等方式。如《上海市环境保护条例》中要求辖区内从事生态环境监测的机构应当按照规定向上海市生态环境部备案,备案内容应包括监测机构地址、监测项目、监测人员、监测业务开展情况等信息,可以使监管部门掌握社会环境监测机构的相关信息,为后续监管工作提供保障。可以对有条件的地区进行法律授权,在全国范围内推广备案制,及时掌握监测机构现状。

2. 建立污染源监测全过程全方位监管机制

(1) 实现对污染源监测全过程全方位监管

目前我国局限于对手动监测的实验室阶段进行监管,疏忽了对手动监测的非实验室阶段以及自动监测阶段的监管,应通过立法弥补该监管空白,明确在线监测设备的联网范围,为了防止某一部门的监控设施出现问题而导致在线监测数据不全面或者丢失,应该明确规定安装自动监测设备的排污企业,其自动监测设备应与中华人民共和国生态环境部、省级生态环境主管部门、市级生态环境主管部门全部联网,且每级部门所保留的在线监测数据具有相同的效力。同时通过立法确立污染源监测全过程监管制度,建立统一的监管体系,监管范围应包括从生态环境监测站点的点位布设到样本采集、样本现场分析、运输、保存、实验室中的分析、数据记录、数据传输、编制报告与档案管理的全过程,减少人为干预,防止因某一环节失误造成污染源监测数据的误差。当对污染源监测从站点布设到出示监测数据的全过程都进行有效监管时,污染源监测数据作为证据的合法性效力就毋庸置疑了^[13]。同时,政府并非万能,有限的人力财力资源难以应对政府部门施加的规制任务,庞大的数据信息难以得到全面收集,难以

满足公众的知情权,因此需要在污染源监测监管机制中引入公私合作制度,通过召集志愿者、鼓励支持生态环境公益组织与专业性生态环境机构合作,并将有质量保证的监测数据纳入至全国生态环境监测信息网等,拓宽公众参与污染源监测监督的渠道。通过生态环境监测网络信息公开机制,使公众共享监测成果,扩大公众的社会参与度^[14]。

(2) 确保污染源监测数据的可追溯性

污染源监测数据若作为证据适用必须经得起追溯,但目前我国法律中并未对如何实现监测数据可追溯进行具体的规定。笔者认为,需要在生态环境监测机构质量管理体系中实现其可追溯性,具体包括:第一,要求监测机构对监测进行原始详细记录,包括对生产主体设施的运行情况、监测人员相关执业证书、现场监测时采取的各种手段措施、相关企业负责人的签字、样品运输保存与交接环节中的详细情况等,必要时可以采用音频、视频取证的方法进行长期保存,防止数据被篡改或者丢失^[15];第二,生态环境监测机构与司法机关要实现良好沟通与交流,在司法活动中,监测数据作为证据往往发挥着关键的作用,所以更需要两个部门之间进行沟通。生态环境监测机构应对案件处理流程、证据要求进行充分了解,在采集样本、保存运输与交接、样本分析过程中都保证客观性与合法性,对数据情况记录完善,尽量满足司法审查的需求,防止司法机关要求重测的情况发生。

(3) 完善违法监测责任追究机制

应在未来的生态环境监测条例制定中完善生态环境监测机构违法监测行为的罚则,通过授予生态环境部门监管权,追究生态环境监测机构及其负责人的法律责任。

完善监测数据造假行为刑事责任。目前我国在《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》中,将重点排污单位篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施的违法行为认定为“严重污染环境”,将对生态环境质量检测系统实施的造假行为以“破坏计算机系统罪”论处,纳入刑事责任的范围,这是一个巨大的进步。但仅局限于对重点排污单位的自动监测行为进行规制,忽略非重点排污单位和其他类型监测数据的造假行为。因此,建议完善《中华人民共和国刑法》规定,将所有污染源监测数据造假行为入罪,纳入刑事制裁的范

畴,以此来减少企业监测数据造假行为,确保监测数据的真实可靠。

明确篡改、伪造污染源监测数据的行政责任。在行政机关对企业单位污染源进行监督性监测时,若政府部门所属的生态环境监测机构及其主管负责人员篡改、伪造污染源监测数据的行为构成刑事犯罪,则直接依法追究其刑事责任;情节较轻,尚不构成刑事犯罪的,追究其行政责任。可以在未来立法中明确规定对于不符合污染源监测活动要求,未在规定的排污口安装自动监测设备;对于不依照生态环境监测方法进行监测的行为;对于适用不符合生态环境监测专用仪器、设备设施和计量器的行为;对于未按照规定上传污染源监测数据或者非法向社会发布、传播生态环境监测信息的行为;未按照规定保存原始监测记录的行为;未在采样、运输以及存储过程中依照规范进行的行为;等等。充分考虑各种在生态环境监测中可能出现的违法行为,依照生态环境监测机构及其人员违法行为、污染源监测中的违法行为、干扰自动监测设备的违法行为进行分类,分别为其设定具体的法律责任,对其进行行政处罚。

3. 形成完善的证据链

我国法律中并没有对证据链做出专门规定。学者普遍认为:证据链是由两个或两个以上证据所组成的、环环相扣的、用以证明案件事实的证据集合体。证据链中的证据并不是简单以加法或者组合的形式存在,而是我国法律中所规定的各种证据形式如书证物证电子数据之间形成一种相互递进的连接关系,注重各证据之间的相互逻辑^[16]。在生态环境案件中亦是如此,只有全案证据形成不自相矛盾能够相互印证的证据链,执法部门与司法部门才能依法作出决定。我国《环境行政处罚证据指南》规定了各级生态环境部门在环境行政案件中收集证据的流程与规范,其中规定了生态环境监测报告与自动监控数据审查方式,但主要是针对监测数据真实性与合法性方面的审查,尚未对监测数据关联性审查做出规范,应尽快在立法中予以补充,规定监测数据相关证据的收集。如可以证明违法排污的污染物处理设施运行记录、可以证明自动监测设备正常运行的监控与检查记录、相关调查询问笔录等。

五、结 语

污染源监测数据可以直观地反映排污单位的排污行为,通过分析污染源监测数据证据效力的影响

因素,结合其作为证据使用时在实践中面临的种种质疑,对污染源监测从监测标准到监测机构及人员的资质问题、监测全过程监管以及违法监测责任追究机制的完善等提出初步建议,提升污染源监测数据在实践中的证据效力与证明力。如此一来,既可以避免污染源监测数据目前饱受争议的尴尬处境,也对行政机关与司法机关进行环境监督管理以及环境纠纷处理具有重要意义。

参考文献:

- [1] 洪冬英. 论书证复制件的证据效力[J]. 政治与法律, 2011(6):147-154.
- [2] 张永泉. 书证制度的内在机理及外化规则研究[J]. 中国法学, 2008(5):109-122.
- [3] 施卫忠,王静,沈萍儿. 私文书认证规则探析[J]. 法律适用, 2010(7):68-71.
- [4] 王社坤,苗振华. 环境监测数据的证据属性与证据能力研究[J]. 环境保护, 2016(22):53-55.
- [5] 高雷利,李振硕,王婧,等. 关于污染源自动监测数据用于行政执法相关问题的分析与建议[J]. 环境保护, 2020,48(10):65-69.
- [6] 阎占强. 环境监测机构资质认定评审的改进[J]. 区域治理, 2019(25):47-50.
- [7] 宋广玉. 对环境监测数据造假须依法重罚[N]. 南京日报, 2016-06-21(A08).
- [8] 张忠民,冀鹏飞. 论生态环境监管体制改革的事权配置逻辑[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020,19(6):1-12.
- [9] 叶瑞克,尤丽君,陈佳巍,等. 环境监测数据造假的行为逻辑及因素解析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019(5):79-87.
- [10] 师耀龙. 加强生态环境监测机构监督管理的思考与分析[J]. 环境保护, 2018(23):56-60.
- [11] 赵海荣. 污染源监督性监测工作中存在的问题及建议[J]. 资源节约与环保, 2018(10):89-90.
- [12] 任洋,汪劲. 关于对生态环境监测机构实施全过程监管的法律思考[J]. 环境保护, 2019,47(15):13-16.
- [13] 王海芹,高世楫. 生态环境监测网络建设的总体框架及其取向[J]. 改革, 2017(5):15-34.
- [14] 黄泽莹. 风险信息供应中的公众参与——以我国PM2.5自测活动为例[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2013(5):15-24.
- [15] 廖德兵,李具康. 实现生态环境监测数据可追溯性的常见问题及对策初探[J]. 环境保护, 2019,47(15):17-20.
- [16] 冯爱冰,谢萍. 证据链:认证案件事实的另一视角[J]. 法律适用, 2011(7):65-68.

(责任编辑:许宇鹏)