

排污许可中自行监测报告的证据效力探究

王 晶

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2022年6月7日; 录用日期: 2022年6月16日; 发布日期: 2022年7月18日

摘 要

我国日益重视排污许可证制度的实施。虽然法律明确规定了排污单位的自行监测主体责任,但是近年来各种调查与案例却给自行监测数据的质量打上了问号,突出表现为自行监测报告的证据效力问题。现以行政诉讼证据“三性”为切入点进行探究,发现在合法性方面,主要是自行监测报告的形式和取得程序的问题;在真实性方面,主要是社会现实条件、数据造假行为和监测操作不规范的问题;而关联性方面并非自行监测报告证据效力的主要问题。在发现问题后,从学理、制度、规则、社会现实条件四个层面深入分析了问题产生的原因。最后提出了完善自行监测报告的呈现形式、建立完善的环境监测资质管理体系、加强环境执法人员取证过程监管、加强企业信息公开、降低企业监测成本、增强监测人员技能培训等具体完善对策。

关键词

证据效力, 自行监测报告, 合法性, 真实性, 关联性

Research on the Evidence Effectiveness of Self-Monitoring Report in Pollutant Discharge Permit

Jing Wang

School of Law, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jun. 7th, 2022; accepted: Jun. 16th, 2022; published: Jul. 18th, 2022

Abstract

China pays more and more attention to the implementation of the pollutant discharge permit system. Although the law clearly stipulates the main responsibility of self-monitoring of pollutant

discharge units, various investigations and cases in recent years have put a question mark on the quality of self-monitoring data, which is highlighted by the evidence validity of self-monitoring reports. Taking the “three natures” of administrative litigation evidence as the starting point, we find that in terms of legitimacy, it is mainly the form of self-monitoring reports and the procedures for obtaining them; in terms of authenticity, it is mainly social conditions, data fraud and monitoring the issue of non-standard practice; and the relevance aspect is not the main problem of self-monitoring reporting evidence power. After discovering the problem, the author analyzes the causes of the problem from four levels: theory, system, rules, and social reality. Finally, some specific countermeasures are put forward, such as improving the presentation form of self-monitoring reports, establishing a sound environmental monitoring qualification management system, strengthening the supervision of environmental law enforcement personnel in the process of obtaining evidence, strengthening enterprise information disclosure, reducing enterprise monitoring costs, and enhancing monitoring personnel skill training.

Keywords

Evidence Effectiveness, Self-Monitoring Report, Legitimacy, Authenticity, Correlation

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

我国近年来正在推进固定污染源管理体制的改革，排污许可证管理制度即为其中一项较为重要的制度。而该项制度改革的重要内容之一就是建立健全的排污单位自行监测制度。但是近年来环境监测数据造假案件频发，社会公众对于该类案件的关注度日益增长，各环境主管部门、排污单位想要解决纠纷，就需要有效的证据提供支持，从而明晰责任。我国目前的排污许可制度明确了由企业“自证守法”，其中，自行监测数据便是企业排污状况、污染治理成效的客观反映，而由其得出的自行监测报告便是一项企业可以自证清白的强有力证据。虽然相关制度和规则明确要求排污单位对自行监测报告数据的质量负责，并要求行政部门予以审批与监督，要求社会公众予以监督，但排污单位自行监测报告的质量仍然有待考究，突出表现为自行监测报告的证据效力问题。自行监测报告证据效力的模糊使自行监测报告在行政执法当中难以发挥真正的效用，使自行监测制度的落实浮于表面。因此需要探索其存在的问题与成因，总结经验，提出相应的完善对策。

1.1. 研究背景与意义

我国的企业环境监测制度始于二十世纪七十年代，历经了如下三个阶段：

首先是二十世纪八十至九十年代。这一阶段排污单位的环境监测能力较强，主要实行企业监测与政府监测并行的模式。其次是二十世纪九十年代末至 2013 年。这一阶段对于关键污染源排放量统计数据的审查和核定以当时政府所监测到的统计数据为准，政府和环境监督部门逐步变成了环境质量监测工作的主导者[1]。最后是 2013 年至今。这一阶段自行监测逐渐变成企业的法定义务。2013 年，环保部颁布文件要求国家重点监控企业开展自行监测工作。2014 年以来，《环境保护法》《水污染防治法》等法律文件的修订明确了排污单位自行监测的责任和要求[2]。到了 2015 年以后，相关中央、地方制度文件以及技

术指南等文件也陆续出台,自行监测制度逐渐深化,成为了企业的法定义务。

作为生态环境监管执法过程中的重要一环,笔者认为对排污许可自行监测报告的证据效力进行研究和完善,有如下意义:

一方面,明确自行监测报告的证据效力有利于落实排污单位的主体责任。我国现行自行监测制度的实施还是以政府主导模式为主,在环境执法过程中实行自行监测报告检查与现场监测混同检查的模式,使自行监测报告的作用趋于虚设,具有一定的片面性。自行监测报告证据效力的不明晰使得排污单位的法律风险难以有效评估,无法使自行监测报告发挥的最大效力。

另一方面,完善自行监测报告的证据效力规定不仅有利于减轻环保执法部门的压力,降低了对环境执法人员配置的要求,同时还促进了企业与环保部门之间的有益交流,有关部门在监测与报告的过程中既能够宣传最新的环境保护法律法规,提高排污单位的法律意识,又能够及时了解排污单位在自行监测制度的实施过程中所面临的困境与问题,做到实践与立法理论的紧密配合。

1.2. 国内外研究现状

目前国内有关排污许可自行监测报告证据效力的专门研究可以说是处于空白领域,现有的大部分文献还是以研究自行监测制度的实施为主。在中国知网以“自行监测报告”为关键词进行检索未能获得核心期刊文献。将范围扩大后以“自行监测”为关键词进行检索后获得核心期刊文献 56 篇,以“行政诉讼证据”为关键词进行检索后获得核心期刊文献 43 篇。大多数文献研究的内容还是自行监测制度的实施现状、自行监测制度存在的问题以及完善对策、自行监测信息公开的相关研究或者是排污许可制度的监督、证后监管等相关问题,对于自行监测报告以及其作为行政诉讼的证据效力的研究几乎为空白。

关于国外的研究现状,笔者主要以美国为例展开探究。排污许可制度是美国环境治理体系中的一项核心制度。美国《清洁水法》(Clean Water Act, CWA)、《清洁空气法》(Clean Air Act, CAA)等法律明文规定了所有排污单位必须实施该制度,并严格实施自行监测和报告义务。排污单位必须保证提交的自行监测数据及报告真实有效,所以报告还必须由企业负责人签字确认。美国为了严格保障自行监测报告的真实有效性,严厉打击数据造假行为,相关环境法律对企业的谎报、瞒报、篡改、伪造监测数据等行为规定了严厉的法律责任,情况恶劣者还需追究刑事责任。为了鼓励排污单位如实披露违法行为,对于违法轻微者可以适当减轻甚至免除处罚[3]。

美国环保局若要认定排污单位违法行为的开始时间或持续时间,其中一项重要的证据就是排污单位提交的自行监测报告。美国《清洁水法》明确规定,排污企业每个月须向美国环保局或州环保部门提交排污自行监测报告。环保部门可以根据此报告判断排污单位是否存在违法行为以及违法行为的开始时间或持续时间。若排污单位未在规定时间内进行定期检测或者提交报告,则可以认定该企业程序性违法,同样需要受到处罚。美国对于自行监测制度以及报告的相关研究给予了我们许多启示。

2. 自行监测报告证据效力存在的问题

《环境行政处罚证据指南》中规定,书证,是指以文字、符号、图形等在物体上记载的内容、含义或表达的思想来反映案件情况的材料。自行监测报告按照属性应归类于书证。最高院颁布的《关于行政诉讼证据若干问题的规定》对证据审查和采纳的基本标准有所规定,要求当事人进行质证活动时应当围绕证据效力的关联性、真实性和合法性来展开。所以一项证据要被认定具有证明效力,需要同时具备这三个特性。从实施《生态环境监测质量监督检查三年行动计划(2018~2020年)》的结果可以看出,自行监测制度的落实还有待提升,自行监测报告作为证据的效力还存在诸多问题。笔者现以自行监测报告的证据“三性”为切入点对其存在的问题进行分析。

2.1. 合法性问题探究

《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》中提到, 法庭审查证据的合法性, 需要结合具体案情, 分析证据是否符合法定形式, 取得程序是否符合法律、法规、司法解释和规章的要求等。笔者将从上述两个角度来分析自行监测报告证据效力存在的合法性问题。

2.1.1. 自行监测报告形式的合法性问题

学者杨希刚通过研究东北、华北、西北、华东等 7 个区域共 21 家火力发电厂的自行监测工作实施情况, 发现约 71.4% 的电厂自行监测报告不合规范。比如其中一个排污企业委托某第三方监测机构进行脱硫废水项目的监测, 由于对废水中硫化物的监测方法操作不规范, 导致其得出的报告中关于有组织废气监测点位的描述不规范、无组织排放监测中缺少气象参数测试、缺少无组织氨排放限值等等。自行监测报告不能涵盖所要求的监测指标, 造成自行监测报告在形式上不合法[4]。

2.1.2. 自行监测报告取得程序的合法性问题

一是自行监测报告的主体不合法。《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)》对自行监测报告的主体资质有所规定, 要求以手工监测方式开展自行监测的企业, 应当具有两名以上持有省级环保主管部门组织培训的、与监测事项相符的培训证书的人员; 以自动监测方式开展自行监测的企业, 应当具有两名以上持有省级环保主管部门颁发的污染源自动监测数据有效性审核培训证书的人员。我国《检验检测机构资质认定管理办法》对于第三方监测机构的资质也有所规定, 要求从事向社会出具具有证明作用的数据、结果的检验检测机构应当遵守规章的规定, 取得资质认定。但是许多企业自带的监测人员或者是被委托的第三方监测机构的监测人员出现了不符合上述资质认定的现象, 这会导致其出具的自行监测报告失去合法性。

二是自行监测报告的取证过程不合法。程序违法主要指监测报告转化为证据的过程不合法, 即环境执法人员调取报告的过程不合法。因为自行监测报告本身不是证据, 若要将其转化为行政诉讼中的证据, 需要有环境执法人员按照相关法律规定合法取证。而实践中往往会出现环境执法人员因为利益冲突或者是受贿等情况, 导致取证过程违法, 从而导致自行监测报告作为证据失去合法性。

三是自行监测信息公开不规范。2018 年, 生态环境部在长三角地区的四个省市对城市污水处理、纺织印染、造纸、火力发电等行业共 246 家重点排污单位进行了抽检。抽查结果显示, 这些重点排污单位在监测信息的公开方面出现了问题: 一是未完整公开所要求的自行监测数据。有近 71.5% 的排污单位未公开排放污染物的方法、排放污染物的去向以及开展自行监测的原因等。二是有近 37.8% 的企业公开的监测报告结果与原始监测记录不一致。由于企业信息公开不到位, 导致监测报告缺乏社会公众的监督。根据法律相关规定, 重点排污企业应当及时向社会公开排污信息, 受公众监督。但是由于企业未按照法律要求公开数据, 一些采用手工监测的企业主要通过厂区外公告栏的形式公开信息, 给公众获取有效信息带来不便, 从而导致对监测报告的监督缺少了公众监督这一渠道, 这从一定程度上影响了报告的合法性, 并且使公众的环境知情权以及监督权难以得到实现[5]。

2.2. 真实性问题探究

自行监测报告作为书证, 由于其具有易被篡改的特点, 所以对自行监测报告真实性的认定成为了其证据效力认定的重点方向。因为在自行监测报告数据的产生、计算、记录、保存、报告等不同环节中都会产生人为干扰或者非正常操作的风险[6]。

2.2.1. 社会现实条件对报告真实性的削弱

一是硬件设施落后对报告真实性的削弱。大部分企业缺少固定的自行监测场所, 就算是自带实验室,

其环境也是十分简陋，设备配置老旧、未定期检验且不齐全或者是缺少规范的采样、分析仪器等设备，达不到开展监测工作的标准。有些采用自动监测方式的企业还会出现自动联网监测设备安装方位不符合规定、自动监测站房内没有灭火设施等问题。由于企业自带的自行监测设备较为落后，对于部分指标不具备监测能力，导致其只能对一些易于监测的常规指标进行监测，并不能按照要求对所有类型的特征污染物进行监测。由于自行监测项目的不完整性，导致其出具的自行监测报告无法对企业的排污情况有一个准确地反馈[7]。

二是监测人员缺乏专业性对报告真实性的削弱。由于监测工作要求监测人员拥有较高的素质，而大多数企业觉得监测岗位不能创造经济效益，给予的待遇往往不高，因此很难聘请到合适的专职监测人员[8]，大多数监测人员都是兼职人员或临时人员，监测人员缺少专业培训，有些甚至不具备上岗资格，监测水平较低。此外，某些第三方监测机构由于成立时间短或者规模不大，也会存在业务不熟练、对监测项目缺乏认识等问题。这些都会使报告的真实性的无法得到保障。

2.2.2. 数据造假行为对报告真实性的削弱

近年来环境监测数据造假案件频发，许多企业由于主体责任意识不高，对于违法行为的后果认识不清晰，存在人为篡改数据、数据造假、未保存原始监测记录、没有将自动监测设备与环保部门联网等行为，导致自行监测报告失去真实性。比如 2017 年发生在福建泉州的南翼污水处理厂自动监测数据造假案¹：该厂员工在监控室检验数据时，未经许可切断化学需氧量(COD)自动监测设备的采样管，使得应该被监测的实际水样被其他液体代替，从而导致自行监测报告失去真实性。又如 2018 年发生在江西的东江环保焚烧炉烟气数据作假案²：该公司为了避免自动监测设备在损坏或者维修停用时所监测的样本烟气排放量超标，工作人员就把监测设备调至维护状态，使设备对空气进行采样，而另一边焚烧炉还在继续运作，所监测的样本烟气还在继续排放，等设备维修完毕后才调回正常采集模式。这直接导致了监测报告的数据失去真实性。

2.2.3. 监测操作不规范对报告真实性的削弱

自行监测过程是一个遵守特定规范固定相关事实的过程，不规范的操作会对报告的真实性的造成影响，这主要体现在以下两个方面：

一是监测频次不达标。以畜禽养殖行业为例，根据《关于加强固定污染源氮磷污染防治的通知》的相关要求，畜禽养殖行业排污单位废水总排放口总氮、总磷纳入自行监测范围，但畜禽养殖行业排污单位的经济基础基本不高，在实施自行监测的资金、人员等方面压力较大，对于废水总排放口总氮、总磷的监测频次经常达不到要求，导致自行监测报告的内容不真实[9]。

二是技术标准体系尚不完善。随着自行监测技术水平的提升以及监测标准的提高，部分监测项目却出现了技术规范和方法标准等更新不及时的现象，如水泥、火电、钢铁等行业需要开始执行新的污染物排放标准，但是现有的监测技术和设备却无法新的的监测要求[10]。此外，对于挥发性有机物，现有的各项技术指南中，没有明确规定使用的标准气体须为有证标准气体，而且固定污染源 VOCs 手工监测、在线监测等技术标准也尚未发布，可能造成监测过程中所采用的标准气体质量难以把握[11]。上述情况都会直接导致所得出的报告数据内容不真实。

2.3. 关联性问题探究

《行政诉讼证据规定》对证据的合法性以及真实性的审查标准作出了明确规定，但是由于各个行政

¹ 参见福建省南安市人民法院(2017)闽 0583 刑初 1912 号刑事判决书

² 参见江西省丰城市人民法院(2018)赣 0981 刑初 581 号刑事判决书

部门对证据关联性的审查标准各不相同，所以对证据关联性的审查标准尚未作出明确规定[12]。从学理角度分析，自行监测报告在环境案件中的关联性主要体现在：第一，可以通过自行监测报告的数据认定是否存在污染物排放超标导致环境污染的事实；第二，可以通过报告判断是否造成了环境污染损害结果以及损害程度；第三，可以通过报告判断环境污染发生的事实与该损害结果是否存在因果关系。因为自行监测报告的数据是反映污染物排放浓度及排放量的直观数据，与超标排放等违法事实的客观联系及联系紧密程度是不容置疑的。因此，关联性问题并非自行监测报告证据效力的主要问题。在实践中，自行监测报告关联性不足主要体现在报告信息内容与原始信息不一致上，比如监测点位描述与监测点位示意图不一致而缺乏关联等。

3. 自行监测报告证据效力存在问题的成因分析

发现自行监测报告在证据“三性”中存在的问题后，笔者拟从学理、制度、规则、社会现实条件四个层面深入分析问题产生的原因。

3.1. 学理层面的原因

从学理角度分析，由于自行监测制度产生的相关纠纷属于行政诉讼法范畴，所以行政诉讼法中证明责任的分配以及证明标准对于排污单位的行为会产生一定的影响。

3.1.1. 行政诉讼法中证明责任分配的影响

行政诉讼分为主观诉讼与客观诉讼两种不同的诉讼类型。在客观诉讼的情形下，举证责任分配的基本模式是由被告承担举证责任。《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》中提到，原告可以提供证据证明被诉行政行为存在违法性。就算原告提供的证据不成立，也不免除被告对被诉具体行政行为合法性的举证责任。学者刘善春通过理解该条文中的“可以”二字指出，原告对于是否提交证据支持其违法主张是可以选择的，即原告享有的是一种举证权利，而不是举证责任或举证义务。原告在诉讼过程当中进行举证，目的是想削弱被告方证据的证明力。所以不能将原告举证与否与败诉的后果等同。原告进行举证是一种权利，而不是“风险义务”。在此情形下，原告虽然要承担举证义务，但其性质是一种相对义务。相反，对于被告来说这是一种举证责任，其若出现“举证不能”的情形就需要承担败诉的风险[13]。

而在某些情况下，行政相对人即原告一方，常常掌握着对行政执法具有决定意义的证据。例如在环境行政执法中，排污单位自行监测报告的数据是行政机关作出相关决定的重要依据。因此，一些排污单位会在自行监测报告上动手脚，使自行监测报告失去真实性，妄图使被诉行政行为认定的事实失去有效证据的支持，从而达到使行政机关败诉的目的[14]。

3.1.2. 行政诉讼证据证明标准的影响

经过学术界不断地探讨，我国逐步形成了受到最高人民法院认可的行政诉讼证据证明标准。该标准按严格程度从低到高分别为优势证明标准、明显优势证明标准以及排除合理怀疑标准。通过研究、分析与行政诉讼证明标准有关的案件，部分学者发现证明标准在实践中存在证明标准模糊、同类案件证明标准不一、同一案件适用多种证明标准、证明标准适用错误等问题。正是这一系列问题导致在行政诉讼中法官对于证据的审查和认定出现混乱，从而影响裁判。所以在相关环境案件的审理当中，行政相对人因此抱有侥幸心理，更容易忽视对自行监测报告质量的保障[15]。

3.2. 制度层面的原因

我国目前的环境执法活动还停留在政府主导监测的传统模式中，执法人员实行自行监测报告核查与

现场监测混同监管的模式。《排污许可管理条例》(国令第 736 号)第二十九条对行政执法的依据作出了有关规定,若排污单位自行监测数据未与生态环境主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据达成一致,以后者出具的监测数据为准。该条例规定从某种意义上将自行监测报告的证据效力趋于虚设,其本质还是以执法部门的现场监测数据为依据。

3.3. 规则层面的原因

2015 年至今,一些与企业自行监测制度相关的法律法规、中央文件、环保制度文件以及技术指南等相继出台,但其中还有一些不完善的地方。

3.3.1. 行政处罚规则不完善

我国法律对违反自行监测义务的行政处罚主体还只限于违法的企业,并未提及直接责任人员或违规操作人员,不能对直接责任人员起到约束作用[16]。如《排污许可管理办法》(以下简称《办法》)仅对企业违法行为的后果作出了“由县级以上环保主管部门责令改正,处两万元以上二十万元以下的罚款;拒不改正者,依法责令停产整治”的规定。《办法》规定的处罚力度较弱,企业违法成本较低,使得部分企业存在侥幸心理,宁愿选择被罚款而继续实施例如篡改监测报告数据等相比之下收益更大的违法行为。

3.3.2. 监管措施规定不完善

《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)》对于没有正当理由未开展自行监测工作以及对自行监测报告恶意造假的企业,仅规定环境保护主管部门可视情况采取向社会公布、不予环保上市核查、暂停各类环保专项资金补助、建议金融、保险不予信贷支持或者提高环境污染责任保险费率、建议取消其政府采购资格、暂停其建设项目环境影响评价文件审批暂停发放排污许可证共七条管理措施。其中,建议金融、保险不予信贷支持或者提高环境污染责任保险费率和建议取消其政府采购资格,在环保行政机关提出建议之后,有决定权的机关也不一定会采取该建议,因此这四种措施的作用不太大。而向社会公布本质上是一种警告,作为声誉罚,其震慑效果非常有限。剩下的管理措施都是将违反自行监测义务作为其他环境审批的否定性条件,需要结合具体情况具体分析,其效果尚有待考究。由于立法层次低,监管措施有限,对于一些企业来说违法成本低,对企业的震慑作用微乎其微。

3.3.3. 具体污染源的标准规范不完善

以挥发性有机物为例,大部分涉及 VOCs 排放的行业自行监测指南都是近几年刚发布的,比如《排污单位自行监测技术指南 涂装》于 2020 年才开始实行,与此相对应的自行监测技术体系还不成熟,无法实现自行监测工作的全面展开。而已经启动的自行监测工作也存在设置点位不合理、采样方法不合规、监测时段不具有代表性等问题,导致目前针对 VOCs 排放的自行监测报告不能完全真实地反映排污情况[17]。又比如造纸工业,目前企业都将监测重点放在废水上,未重视涉及碱回收炉、石灰窑等有组织废气排放源等造纸废气排放的监测。此外,2019 年 6 月发布的《排污许可证申请与核发技术规范酒、饮料制造工业》(HJ 1028-2019)和 2020 年 1 月发布的《排污单位自行监测技术指南酒、饮料制造(HJ 1085-2020)》中一些对酿酒企业自行监测的要求具体规定也不太一致[18]。这主要是由于具体标准规范规定的缺少和不完善,导致企业对于这些排放源应监测哪些指标、监测频次如何确定等问题不明确[19],使自行监测报告所涵盖的监测内容不全面。截止当下,公开发布了排污许可证申请与核发技术规范的行业共计 75 项,但是有包括工业固体废物和危险废物治理、废弃资源加工工业、专用化学产品制造工业在内的 11 项行业技术规范却无对应的排污单位自行监测技术指南[20],导致这些行业的企业出具的自行监测报告没有规范标准的依据。

3.4. 社会现实条件层面的原因

社会现实条件包括诸多方面，比如企业自行监测的成本过高、企业的主体责任意识淡薄、第三方机构责任不明晰等原因，都会导致自行监测报告的证据效力出现问题。

3.4.1. 企业自行监测成本过高

一方面，企业开展自行监测工作需要支出高额的设备费用和运维费用，还需要配备专门的监测设备、实验场所以及相关监测人员，企业容易负担不起。大部分企业追求利益至上，在实现经济效益最大化的前提下，自行监测的成本相对于企业利润来说占比较低，而篡改自行监测报告、瞒报排污量信息可以使企业节省治理污染的成本、减少排污税费，给企业带来实际好处。而且有些企业赢利不高，甚至还有亏空的情形，因此企业自行监测的自主积极性不高，仅想着依赖于政府有限的经费支持，从而对自行监测采取应付的态度。另一方面，企业为了最大程度地降低行政处罚的风险，对于相关监测数据会有选择地呈现，尽可能减少问题的暴露。这都导致自行监测报告的真实性无法保障。

3.4.2. 企业主体责任意识淡薄

虽然法律已明确规定了企业的主体责任，但是许多企业，尤其是中小型企业，对自行监测工作仍抱有侥幸心理。一方面，许多企业对污染源监测的义务的理解还停留在政府监测的传统思想当中，认为这是行政机关的职责，与他们无关，对于自行监测的要求有较大的抵触情绪。另一方面，企业人员对于环保的社会责任意识淡薄，没有从社会环境利益的角度出发来考虑企业经营管理，导致整个企业都不重视环境保护与自行监测义务。

3.4.3. 第三方机构责任不明晰

许多企业的自有人员和设备无法满足自行监测的要求，常委托有能力的第三方监测机构(运维公司)进行监测^[21]。受委托的第三方机构大多数是市场化的运营商，作为新晋行业，第三方监测机构还处于发展阶段，难免会出现管理制度不完善、监测技术参差不齐、监测程序不规范等现象。对于第三方机构行为的规制不到位，会导致第三方机构出具的报告真实性无法保障。

一方面，法律明文规定，排污单位有义务保证自行监测报告数据的真实性，但与此相反，并未对第三方运维单位有此要求。企业若采取自动监测的方式，大都委托第三方机构进行操作，在市场经济体制下，排污单位和第三方运维公司对于实现经济效益有着共同的利益趋向，不管是身为委托方的排污单位还是身为被委托方的第三方机构都追求利益最大化，企业讲究效益，想投入最低的成本完成任务，受委托的机构自然也就是按照低价格的标准完成任务，对监测出现偷工减料的现象，比如减少监测时间或者降低监测频次等，这势必会导致监测报告的真实性大打折扣。比如2017年发生在湖北黄冈的湖北雄陶陶瓷有限公司自动监测数据造假案³：雄陶公司与第三方运维公司通气，在二氧化硫长时间超标排放的情况下，擅自伪造和篡改自动监测设备得出的数据，对烟气污染源在线监测数据进行造假，从而导致报告数据失真，造成环境污染。

另一方面，从外部关系来看，第三方机构只是排污单位的辅助人，不具有独立的法律地位。第三方机构在自行监测活动中的瑕疵，会被视为排污单位履行自行监测义务的瑕疵。第三方运维机构在监测过程中受到惩罚的原因并不是因为违反了自行监测义务，而是因为违反了技术服务管理规范，对于自行监测活动失真本身，第三方运维公司并不承担行政责任。所以从行政责任角度来讲，相关行政法律规定并不会对第三方机构有所约束，这也是导致第三方机构实施违法行为影响报告真实性的主要原因之一。

³ 参见湖北省武汉市中级人民法院(2019)鄂01民初6127号民事判决书

4. 自行监测报告证据效力的完善对策

在发现自行监测报告证据效力的问题并深入分析其成因后,笔者拟针对存在的问题有针对性地提出完善对策。

4.1. 强化证据效力的合法性

4.1.1. 完善自行监测报告的呈现形式

排污单位在出具自行监测报告时首先要保证其外在的表现形式,即报告必须载明的事项,比如监测项目的名称、监测时间、监测点位、监测方法等。其次,要保证监测对象的完整性,保证监测报告可以涵盖所有要求监测的指标,确保报告形式的合法性。

4.1.2. 完善自行监测报告的取得程序

一是建立完善的环境监测资质管理体系。排污单位在选用自身人员进行手工监测时,一定要选择符合资质的人员。委托第三方监测机构进行监测的,必须要选择已经在环保主管部门进行备案的机构,确保监测主体的合法性。排污单位对第三方监测机构进行全程监督,保障监测质量。环保主管部门对第三方监测机构实施定期检查和抽查相结合的管理模式,检查第三方机构是否存在程序违法、数据造假等问题,检查排污单位是否与第三方机构签订了委托合同。若第三方机构出现违规行为,或者是第三方机构出具的自行监测报告未盖有CMA(中国计量认证)的章^[22],则对其出具的自行监测报告不予认可。另外,当地环保主管部门还应建立第三方机构征信记录,将违法机构和相关责任人员列入失信黑名单,并在相关平台上公开,以供企业选择机构时作为参考,从而建立一套完善的环境监测技术服务资质管理体系。企业在对第三方监测机构做出选择前,可以事先登陆所在地的生态环境局官方网站,查看社会检测机构目录,对其是否获得CMA(中国计量认证)资质进行核查。

二是加强对环境执法人员取证过程的监管。完善相关法律法规对环境执法人员取证过程的规制,对相关执法人员进行业务培训,保证环境执法人员合法取证。

三是加强企业信息公开,推进公众参与监督。强化排污单位信息公开义务的路径主要有两种。一是由环保行政机关实施行政监管,二是由公众行使环境知情权。目前我国主要采取的是第一种路径。但是环保行政机关的人员的数量和能力毕竟有限,信息公开可能会存在监管不全面的问题,因此需要通过公众环境知情权的行使,作为促使企业信息公开的重要补充手段^[23]。排污单位应该提高信息公开意识,对于自行监测信息应严格按照要求的时间、平台进行公开。企业除了在相关部门的官方网站上公开信息以外,还可以充分利用当前发达的自媒体、社交媒体等先进便利条件,比如通过建立微信公众号、官方微博等方式进行信息公开,为公众提供便于获取的自行监测数据。同时,由于自行监测数据的技术性较强,普通公众可能无法理解具体数据代表的含义,还需要企业以及研究机构科学地设计信息公开的内容和方式,将繁琐的的监测数据进行转化,变得通俗易懂,使社会公众参与监督更加便利^[24]。比如可以取常见的指数化方法,基于自行监测等信息建立依证指数,在已有的排污许可证公开指标信息的基础上,构建一个使非环保专业领域的公众也能快速理解的综合判断指标^[25]。公众的环境知情权得以实现,才能更大程度地促使社会公众参与到监督工作中来,同时也为公民提起环境公益诉讼提供支持,保证自行监测报告的合法性。

4.2. 强化证据效力的真实性

4.2.1. 改善社会现实条件

一是降低企业监测成本,完善企业监测设备。政府部门应当给予开展自行监测活动的企业适当的人

力和物力支持,为一些人才短缺的企业配备专业的监测人员,对企业购买及维护监测设备进行适当的经费补贴,建立相应的财政保障机制,实行专款专用,适当降低企业自行监测的成本,解决企业监测设备落后的难题。另外,还要根据监测技术和监测标准的提高不断更新监测技术,加快新型监测仪器的研发,使硬件设施能够跟得上监测技术的发展。

二是增强监测人员的技能培训,提升企业自行监测能力。《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)》对自行监测人员的资质作出了明确规定,因此首先,省级环保主管部门应定期对企业自行监测人员或相关社会人员开展技能培训,或委托有资质的社会培训机构进行培训,并颁发资格证书,保证监测人员持证上岗[26]。其次,还应在培训后对监测人员进行考核,设置统一的行业考核标准,使自行监测活动职业化、正规化,考核不通过的人员不得参与企业的自行监测工作。再者,我国还应建立企业专职环境管理工作人员制度,专门负责整理企业排污数据、填写监测记录、撰写监测报告等工作,对提交的自行监测报告的真实性、完整性负责[27]。

4.2.2. 遏制数据造假行为

一是强化企业主体责任意识。许多企业不注重自行监测报告的真实性,是因为他们对自行监测制度的实施以及相关违法后果还不了解。相关环保主管部门应积极对排污单位进行自行监测制度的宣传,通过官方网站、官方微博、微信公众号等渠道加强对制度政策的解读与宣传,帮助排污单位更好地了解自行监测制度以及他们的主体责任[9]。企业要树立责任主体意识,明确对于违法行为的处罚后果,严格对待自行监测活动,保障自行监测报告真实有效。

二是完善监督管理体系,建立智能管理平台。各级环保部门需要对排污单位的自行监测数据进行严格监管,根据不同的情况,对不同的行业、区域、企业有针对性、有重点地进行抽测和飞行监测[28]。其次,“全国污染源监测信息管理与共享系统”已于2017年底正式上线使用,但还不完善,需要政府部门综合运用物联网、区块链技术,打破数据孤岛,实现设施运行情况、现场监测数据和质量控制、连续自动监测等信息互通,培养覆盖污染源监测全过程的云化计算和综合分析能力,实现关键数据防篡改、核心数据可管控的管理模式,提升污染源监管信息化水平[20],从而实现监测全过程监控和全流程数据追溯,实现现场质控全留痕、保存形成完整证据链,使数据质量达到执法监测的需求[29],从而保证自行监测报告的真实性。

4.2.3. 加强监测过程监管,完善监测技术指南

目前对于排污单位自行监测的监管主要是针对企业是否开展监测、监测方案是否完善等表面环节。如今更需要把监管重心转移到对监测过程的监管上,对企业监测方法的规范性、监测频次等方面进行重点监督,从而使自行监测人员在操作过程中能够有相应的指引和规范。此外,针对某些具体污染源监测过程不明晰的情况,应该尽快完善相对应的自行监测技术指南,明确具体污染源不同的监测方案要求,包括监测点位、指标、频次等,逐步规范和完善不同行业的自行监测程序。对于已发布的技术指南,研究机构应该对排放标准的发展动态及时跟进,相关部门也应根据实践反馈的情况实时跟踪追评,适时修订。

4.3. 强化证据效力的关联性

按照前文所述,关联性问题并非自行监测报告证据效力的主要问题。而且自行监测工作的开展过程中由于一些细微因素的干扰,难免会发生信息混淆的情况。针对实践中出现的问题,相关监测人员在开展自行监测工作前需要对相关设备、监测环境等条件进行审查,充分做好监测的准备工作。

5. 结语

自行监测报告是企业“自证守法”的重要依据,我国企业自行监测制度起步较晚,自行监测报告作为证据其合法性、真实性、关联性出现的问题亟需完善。究其成因,在学理层面,受行政诉讼法证明责任分配和证据证明标准的影响;在制度层面,受政府主导监测的传统模式影响;在规则层面,受行政处罚规则不完善、监管措施规定不完善、具体污染源的标准规范不完善的影响;在社会现实条件层面,受企业自行监测成本过高、企业主体责任意识淡薄、第三方机构责任不明晰的影响。根据自行监测报告证据效力存在的问题及其成因,我们要从完善自行监测报告的呈现形式、建立完善的环境监测资质管理体系、加强对环境执法人员取证过程的监管、加强企业信息公开、降低企业监测成本、增强监测人员技能培训、强化企业主体责任意识、完善监督管理体系、加强监测过程监管等具体方面来不断推进自行监测制度的发展和完善,使得企业自行监测报告能够发挥更大的证明效力。

参考文献

- [1] 付胜楠,王亮,盛文龙,赵明.新形势下企业环境自行监测的历史沿革及重要性[J].石油化工安全环保技术,2019,35(4):48-52.
- [2] 王军霞,刘通浩,张守斌,等.推进排污单位自行监测发挥作用的建议[J].环境保护,2018,46(4):64-66.
- [3] 施川,陈雅翔,梁莎莎,钱钊晖.美国排污许可制度中企业自行监测和报告义务及其责任追究的做法与启示[J].环境与可持续发展,2020,45(11):181-183.
- [4] 杨希刚.火力发电行业开展排污单位自行监测关键问题探讨[J].中国环境监测,2019,35(4):49-155.
- [5] 于华江,储志蕊.重点监控企业自行监测及信息公开制度的完善[J].经济与管理研究,2014(4):113-118.
- [6] 高雷利,李振硕,王婧,王艳梅.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.
- [7] 罗毅.推进企业自行监测 加强监测信息公开[J].环境保护,2013,41(17):13-15.
- [8] 李莉娜,唐桂刚,万婷婷,陈敏敏,景立新.我国企业排污状况自行监测的现状、问题及对策[J].环境工程,2014,32(5):86-89+94.
- [9] 姜彩红,吴根义,姜珊,余磊.畜禽养殖行业排污许可技术规范要点解析[J].环境保护,2019,47(16):27-29.
- [10] 马欢欢,陈瑾,钟秋,茆京来,陈娟.国控重点污染源监督性监测运行项目绩效评价与对策建议[J].环境保护,2017,45(21):68-69.
- [11] 杨静,高冰,李宁,封跃鹏,倪才倩.我国标准气体应用于涉 VOCs 重点行业监测管理中的不足及建议[J].中国环境管理,2021,13(6):113-118. <https://doi.org/10.16868/j.cnki.1674-6252.2021.06.113>
- [12] 刘剑文.论税务行政诉讼的证据效力[J].税务研究,2013(10):56-61.
- [13] 邓刚宏.行政诉讼举证责任分配的逻辑及其制度构建[J].政治与法律,2017(3):132-141.
- [14] 张步洪.行政诉讼举证规则的体系解释[J].国家检察官学院学报,2015,23(4):40-54+173.
- [15] 张扩振.认知理论在行政诉讼中的应用——以证据证明标准为例[J].学术界,2019(12):108-118.
- [16] 马梦青.我国企业自行环境监测的现状、问题及法律规制[J].甘肃社会科学,2015(1):184-186.
- [17] 李莉娜,夏青,秦承华,刘通浩,敬红,潘本锋.挥发性有机物排放监测监管主要问题及对策探析[J].环境保护,2020,48(15):27-32.
- [18] 吕竹明,孙慧,蒋彬,陈晨,吕泽瑜,温婷婷.酿酒工业排污许可管控探讨[J].环境保护,2021,49(9):26-29. <https://doi.org/10.14026/j.cnki.0253-9705.2021.09.007>
- [19] 王军霞,唐桂刚,赵春丽.企业污染物排放自行监测方案设计研究——以造纸行业为例[J].环境保护,2016,44(23):45-48.
- [20] 王军霞,刘通浩,敬红,秦承华,夏青,邱立莉,李莉娜.支撑排污许可制度的固定源监测技术体系完善研究[J].中国环境监测,2021,37(2):76-82. <https://doi.org/10.19316/j.issn.1002-6002.2021.02.09>
- [21] 孙智魁,赵启超,肖军.乳制品厂厂界噪声自行监测实施要点及案例分析[J].中国乳品工业,2021,49(1):61-64.
- [22] 王军霞,敬红,陈敏敏,解淑艳,赵银慧,刘伊曼.排污许可制度证后监管技术体系研究[J].环境污染与防治,

2019, 41(8): 984-987.

- [23] 王社坤, 汪劲. 企业自行监测义务的法律逻辑与制度保障[J]. 环境保护, 2013, 41(17): 19-22.
- [24] 王军霞, 刘通浩, 张守斌, 张迪, 唐桂刚. 推进排污单位自行监测发挥作用的建议[J]. 环境保护, 2018, 46(12): 64-66.
- [25] 王军霞, 赵银慧, 敬红, 刘丽, 卢亚灵. 基于排污许可证执行报告的“依证指数”构建方法研究[J]. 中国环境监测, 2021, 37(4): 26-31. <https://doi.org/10.19316/j.issn.1002-6002.2021.04.05>
- [26] 陈斌. 企业自行监测及信息公开制度设计——基于《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)》[J]. 环境保护, 2013, 41(17): 16-18.
- [27] 王军霞, 唐桂刚, 景立新, 傅德黔, 朱媛媛. 水污染源五级监测管理体制研究[J]. 生态经济, 2014, 30(1): 162-164+167.
- [28] 王军霞, 陈敏敏, 唐桂刚, 景立新. 我国污染源监测制度改革探讨[J]. 环境保护, 2014, 42(21): 24-27.
- [29] 敬红, 王军霞, 刘通浩, 陈敏敏. 持续提升固定污染源监测数据质量的思考与分析[J]. 环境保护, 2022, 50(Z1): 60-63. <https://doi.org/10.14026/j.cnki.0253-9705.2022.z1.010>