

浅论生态环境执法证据的诉讼转化和效力问题

◆马翔馨

(西北政法大学法治学院/法律硕士教育学院, 陕西 西安 710000)

【摘要】为正确审理生态环境损害赔偿案件,最高人民法院发布了《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》,其中第九条明确了相关职能部门或机构在行政执法过程中形成的事件调查报告、检验报告、检测报告、评估报告、监测数据等,经当事人质证并符合证据标准的,可以作为认定案件事实的根据。但如何理解“可以作为认定案件事实的根据”,还需进一步明确。本文通过分析本条数据和报告的证据内涵、从程序衔接角度和证据种类角度理解数据和报告的证据含义、从公文书证角度判断报告和数据的证据效力,从而对该条的相关证据做出正确理解。

【关键词】执法证据;诉讼转化;证据效力;报告;证据涵义

具有环境资源保护监督管理职权的行政机构及其委托的机构在行政执法过程中形成的调查报告、检验报告、检测报告、评估报告、监测数据等在生态环境损害赔偿诉讼中的证据资格和证据效力问题,在实践中争议较大。《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》第九条对此专门作出规定。该条主要解决两个问题:一是行政执法程序与本诉讼程序关联时的证据转化问题;二是数据和报告的证据种类、证据资格和证据效力的判断问题。

一、生态环境行政执法程序和司法程序的证据衔接问题

生态环境损害赔偿诉讼是一种主体特殊的侵权诉讼。诉讼前,作为原告的行政机构或者其他行政主管部门可能已经根据相关行政管理法律规定,启动了行政调查和执法程序,采取了行政管理措施并作出了行政处理决定。因此,生态环境损害赔偿诉讼和诉前的行政调查和执法程序具有高度关联性,不可避免地涉及行政执法程序和司法程序的衔接问题,尤其是行政执法证据与诉讼证据的对接、转化和认可等问题。此外,即使行政机构提起生态环境损害赔偿诉讼之前没有针对环境污染和破坏生态行为启动专门的行政执法程序或者作出行政处理决定,其在对生态环境的监督管理过程中制作和获得的监测数据,形成的专项报告等,在诉讼中作为证据材料提交后能否直接归入公文书证,证据效力如何判断等,都是亟待解决的难点和重点问题。解决这些问题,需要对行政程序和诉讼程序衔接中证据问题的立法和司法解释发展作简要梳理。从刑事诉讼法正式承认符合条件的行政执法证据可以作为刑事诉讼证据使用,到《若干规定》明确调查报告、检验报告、检测报告、评估报告、监测数据等环境资源行政执法证据在生态环境损害赔偿诉讼中的使用规则,立法和司法解释的发展大体经历了三个阶段。

第一阶段是通过证据转化的方式明确行政执法证据和刑事诉讼证据的衔接问题。《刑事诉讼法》(2012年修正)第52

条通过立法解决了行政证据和刑事证据的衔接适用问题。具体到环境资源管理领域,执法证据的证据方法又具有了一定特殊性。首先,环境监督管理部门在日常环境监测过程中会产生大量记录环境实时变化的数据信息;其次,环境污染事件发生后,环保、农业、林草、渔业和海洋等主管部门往往会成立调查组进行调查,通过各种检验、检测和评估等技术方式最终形成检测、检验数据(报告)、监测数据(报告)和事件调查报告等。这些数据和报告在形式上不同于传统的法定证据方法和种类,但又是环境执法中查明环境污染和生态破坏原因、程度和损失等案件事实的重要方式。鉴于此类证据材料对环境行政执法的重要意义,原环境保护部2010年制定的《环境行政处罚办法》第32条第1款关于环境行政处罚证据种类的规定中,明确将监测报告列为环境行政执法的证据种类之一;第36、37条规定中,也专门将在线监测数据和现场监测数据作为可以在行政执法中使用的证据。考虑到行政执法程序中收集的此类报告和数据进入刑事诉讼程序后难以重新收集,为发挥环境资源行政执法部分的取证优势和专业技术能力,加强环境行政执法和刑事司法的有效衔接,2013年《环境污染刑事司法解释》正式以司法解释的方式将监测数据和检验报告作为刑事诉讼的证据方法。2016年《环境污染刑事司法解释》进一步放宽了环境监测数据和检测数据的证据资格条件。

第二阶段是以公文书证的证据规则解决行政证据在民事诉讼中的使用问题。我国权力机构或者具有公共管理职能的社会组织行使公共管理职权过程中获取或者制作的证据资料,不论最终是否在行政行为中作为定案证据,都可能被当事人在民事诉讼中使用,这些证据资料的证据能力和证明力是否适用于一般民事主体相同的证据规则,一直是审判实践中的难点问题。对此,《民事诉讼法司法解释》第114条明确了公文书证相对于私文书证证据力的特殊性,为权力机构

在行政执法程序中制作的文书如何适用于民事诉讼提供了基本依据。随后制定的《环境侵权司法解释》第10条进一步依据公文书证的证据规则对环境行政执法中形成的特殊证据材料的证据效力进行确认。

第三阶段是《若干规定》确定生态环境行政执法中形成的特定数据和报告的证据效力。造成生态环境破坏的侵权行为，一般都会存在违反环境资源管理规定的情形，相关行政主管部门通过行政执法程序追究违法行为人的行政法律责任后，对造成生态环境损害的赔偿问题，需要通过提起诉讼的方式解决。这就产生了与刑行衔接追究违法行为人的刑事责任类似的环境资源执法程序与生态环境损害赔偿诉讼程序的衔接问题。行刑衔接中证据材料一般是行政机构在行政执法程序中通过多种途径获得，而生态环境损害赔偿诉讼程序中行政证据的使用问题，既有相关行政主管部门在行政执法程序中调查收集的证据材料，也有行政管理部门在日常的监督管理过程中制作形成的证据材料。既有针对违法行为作出行政处理决定中作为认定案件事实的证据材料，也有虽在行政调查和执法程序中形成，但最终没有据此作出行政处理决定的证据材料，其中有相当数量是以公文书等形式呈现。因此，生态环境损害赔偿诉讼涉及的行政程序证据审查认定，同时存在程序衔接的证据转化问题和非程序衔接的公文书证据效力认定问题。

二、生态环境行政证据在诉讼中的证据内涵问题

证据法学上一般把证据含义分别表述为证据材料、证据资格(证据能力)、证据效力(证明力)。本规定所涉及的行政机构在行政执法过程中形成报告和数据类证据，究竟属于何种层次的证据，也是本条规定的核心价值所在。

(一)关于数据和报告的证据内涵

本条关于数据和报告的证据内涵始终存在不同的理解和认识。大体上可以分为两种意见，一种意见认为，此类报告和数据是行政执法机构在行政管理过程中制作和获取的，在民事诉讼中应当作为定案根据，只要经过当事人质证，法院不再审查其证据资格和证据效力，即推定具有完全的证明力，除非有相反证据推翻，必须采信。另一种意见认为，此类报告和数据虽然是行政执法机构在行政管理过程中制作和获取的，但进入到民事诉讼程序后，并不当然具有完全的证据资格和证据效力，仍然需要在当事人质证后，按照民事诉讼的证据规则进行审查认定，符合定案证据标准的，可以作为认定案件事实的根据。本文认同第二种观点。

(二)从程序衔接角度理解数据和报告的证据含义

关于行政程序和行政诉讼程序之间的衔接问题，行政诉讼是对行政程序合法性的审查，二者是监督和被监督关系，并无功能上的递进和配合。行政程序与一般的民事诉讼亦无衔接问题，二者涉及的行为对象、法律关系和权益影响等

方面存在根本不同。一般的民事诉讼中事实认定如关联某些行政行为，可以通过民事诉讼证据规则予以解决；民事诉讼程序和行政程序针对同一民事纠纷的，如涉及行政行为效力判断，可以通过行政诉讼解决，因此二者并无配合衔接的问题。但存在一定程度的程序和证据衔接问题。

进入刑事诉讼程序的行政证据最终能否在刑事诉讼中作为认定案件事实的证据，并不具有当然性，需要法官对证据效力进行具体的审查判断。《若干规定》参考了这一思路，同时考虑了生态环境损害赔偿诉讼的特点。生态环境损害赔偿诉讼本质上仍然属于实现民事赔偿责任的民事公益诉讼，虽然不存在刑事诉讼的侦查机构、公诉机关和审判机构严密的分工制约问题，对进入诉讼程序的证据没有刑事诉讼的条件严格，但也并非对证据资格没有任何限制。事实上，同样是事件调查报告、检验报告、检测报告、评估报告、监测数据，如果不是特定机构在行政执法程序中形成的，同样也会受到比较严格的证据资格条件限制。生态环境损害赔偿诉讼与前置行政执法程序的证据衔接，除证据资格的认可功能外，还表现在证据效力方面。主要区分两种情况，第一种情况是，行政机构在行政程序完结后，作出具体行政行为，如行政处罚、行政强制措施等，该行政行为认定事实的证据进入生态环境损害赔偿诉讼，虽然仍需要法院重新审查认定，但考虑到行政行为的存在，如无相反证据或者该证据的合法性上存在违法和重大瑕疵，原则上应当认可该证据的证据效力。第二种情况是，行政机构虽然启动了行政程序，并进行了调查取证，但并未作出具体行政行为，行政程序中形成的证据进入生态环境损害赔偿诉讼，人民法院需要对该证据进行审查认定，行政机构和行政程序不作为判断该证据证明力时考虑的特殊因素。

(三)从证据种类角度理解数据和报告的证据含义

证据的法定种类，也称法定证据方法，是指我国三大诉讼法对各种证据形式的规定，这是我国证据立法的一个特点。对本条规定的数据和报告的证据种类归属问题，存在不同视角。大体有三类：一是将监测数据和检验报告等证据材料作为新的证据种类。二是根据监测数据和检测报告等证据材料的具体特征，将其归入最为类似的法定证据种类。三是根据监测数据和检测报告等证据材料的制作主体，将其归为书证中的公文书证。由此可以看出，数据和报告在实践中呈现出的复杂样态，很难用单一标准对其证据属性进行判断，三种观点从不同视角对数据和报告的证据种类进行界定和解读，为解决这一问题提供可以互相借鉴的思路。首先，对于监测数据，可以根据不同情况归入书证和电子数据；对于属于需要鉴定的专门性问题，如果以检测报告、检验报告和评估报告的形式出具意见，则视为与鉴定类似的检验类证据，审查规则可以参照鉴定意见；对行政机构

出具的不涉及需要鉴定的专门性问题判断的报告类证据材料,包括检测报告、检验报告和事件调查报告等,可以归入公文书证,按照公文书证的证据规则审查认定。

三、从公文书证角度理解生态环境执法证据的诉讼效力

之所以将公文书证单列,是因为本条规定的数据和报告多数情况下可以归入书证类证据,书证的证据规则对报告和数据的证据效力认定意义重大。书证有两个重要分类,直接影响不同书证的证明力,一是公文书证和私文书证的划分,二是处分性书证和报道性书证的划分。所谓公文书证,是指我国权力机构或其他依法具有社会管理职能的组织在其职权范围内制作的文书。如民政部门制作的结婚证书、公安机关制作的身份证明、行政处罚决定、不动产登记证书等。私文书证是指公民、企业和社会团体等非公共职能机构制作的与其职能无关的文书,如平等主体之间的合同、公司的决议、我国权力机构作出的与其公共管理和服务职能无关的文书等。因公文书证是依据法律授权,由享有相应职权的特定工作人员按照法定程序或方式制作,具有较强的规范性和可信性,较之私文书证具有更高的证明力。

公文书证的真实推定是形式证明力推定还是实质证明力推定,这一问题的进一步厘清,又涉及公文书证的另一分类问题。根据文书记载的内容是否具有设立、变更或者终止一定法律关系的意思表示,公文书证又可以分为处分性公文书和报道性公文书。处分性公文书是指以设立、变更或者终止一定法律关系的意思表示为内容的公文书,如许可证、处罚决定书、产权证书等。报道性公文书,也称记录性公文书,是指仅记载某一客观事实,或者公共管理机构的观念表示或者认识的公文书,如本条规定的监测数据、调查报告等。我国《民事诉讼法》及司法解释虽然没有区分处分性公文书和报道性公文书,但考虑到公文书证分类对其证据效力的复杂影响,《民事诉讼法司法解释》第114条关于真实性推定和反证规则的规定,在实践中存有进一步解释的空间。对处分性公文书,其记载的主要内容实际上是处分性

行政行为,因涉及行政行为的效力问题,原则上不能简单地通过相反证据即推翻公文书的实质证明力,而是应当通过法定程序否定所涉行政行为的效力。但该公文书中记载的行政行为认定的事实,则可以采用反证规则,即有相反证据足以推翻的,可以否定。对报道性或记录性公文书,还可以进一步划分,如果记载事项属于行政机构观念表示的准行政行为,如本条规定的事件调查报告,则适用实质证明力推定规则和反证规则;如果记载事项属于一般事实记录、描述的,如本条规定的监测数据,则可以适用实质证明力推定规则。但否定实质证明力时,采用《民事诉讼法司法解释》第93条免证事实中关于反驳规则的规定,即否定此类公文书的实质证明力,无需采用反证规则中反证者承担相反事实的本证责任,其提供的反驳证据只要达到动摇公文记载内容真实性的程度,即可否定公文书的实质证明力。之所以如此,主要是考虑到我国目前行政管理和执法的实际情况。

四、结束语

正是由于证据概念内涵的多义性,导致了立法、理论和司法实践中表述和理解的复杂性。要审理好生态环境损害赔偿案件,正确认定相关证据效力,还需在正确理解本条的基础上,具体在审判实践中综合判断。

参考文献:

- [1]杨立新.环境侵权司法解释对分别侵权行为规则的创造性发挥——《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》第3条解读[J].法律适用,2015(10):30-35.
- [2]姜亚行.民事诉讼证据法学初论[J].法律科学(西北政法学院学报),1991(03):58-63.
- [3]丛选功,范锦芳.环境行政执法中证据的收集[J].环境科学动态,1993(04):8-11.

作者简介:

马翔馨(1990—),女,回族,新疆昌吉人,硕士研究生,研究方向:民商法。