

行政证据通论

Researching on Administrative Evidence

徐继敏◆著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政证据通论/徐继敏著. —北京:法律出版社, 2004. 7

ISBN 7-5036-4997-6

I. 行… II. 徐… III. 证据—研究—中国 IV. D925.013.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 066850 号

法律出版社·中国

责任编辑/伍远超

装帧设计/温波

出版/法律出版社

编辑/法律应用出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/陶松

开本/787×960 1/16

印张/23.5 字数/416 千

版本/2004 年 7 月第 1 版

印次/2004 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法律应用出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/yingyong@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939643

传真/010-63939650

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.chinalawbook.com

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

中法图北京分公司/010-62534456

中法图上海公司/021-62071010/1636

中法图苏州公司/0512-65293270

中法图深圳公司/0755-83072995

中法图重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 7-5036-4997-6/D·4715

定价:38.00 元

目 录

导论 行政与证据制度	1
一、行政与行政证据制度的提出	1
二、行政证据制度是独立的证据制度	3
三、我国行政程序法应当围绕证据制度展开	6
四、行政程序证据制度与行政诉讼证据制度的关系	8

〔上篇 行政证据总论〕

第一章 行政证据基本问题	13
一、证据及证据的属性	13
二、行政证据	20
三、行政证据应当重点研究的问题	21
第二章 有关国家和地区行政证据制度的现状及发展	31
一、美国行政证据制度	31
二、德国行政证据制度	41
三、奥地利行政证据制度	45
四、瑞士行政证据制度	48
五、西班牙行政证据制度	49
六、我国澳门特别行政区行政证据制度	50

〔中篇 行政程序证据制度〕

第三章 行政程序证据制度基本问题	55
------------------	----

一、行政程序证据论	55
二、行政程序证明论	85
第四章 行政许可证据制度	139
一、行政许可证据制度基本问题	139
二、行政许可证明对象	142
三、行政许可证明责任	147
四、行政许可证明标准	150
五、行政许可证据的审查判断	152
第五章 行政强制证据制度	154
一、行政强制基本问题	155
二、行政强制措施证据制度	158
三、行政强制执行证据制度	166
第六章 行政处罚证据制度	169
一、行政处罚证据制度基本问题	169
二、行政处罚证明对象	173
三、行政处罚证明责任	176
四、行政处罚证明标准	179
五、行政处罚证据收集与采证规则	185
第七章 行政裁决证据制度	191
一、行政裁决基本问题	191
二、行政裁决证据制度的特点	195
三、行政裁决证明责任	197
四、行政裁决证明标准	199
第八章 行政复议证据制度	201
一、行政复议与证据制度	201
二、行政复议证据制度的特点	204
三、行政复议的证明对象	206
四、行政复议证据收集与提供	208
五、行政复议证明责任	211
六、行政复议证明标准	214
七、行政复议证据的审查判断	215

〔下篇 行政诉讼证据制度〕

第九章 行政诉讼证据制度基本问题	219
一、人民法院对行政机关认定事实的态度	219
二、行政诉讼证据制度的规定方式	236
三、行政诉讼证据制度的特点	237
第十章 行政诉讼证明责任	242
一、有关国家关于行政诉讼证明责任分配办法及观点	242
二、确定行政诉讼证明责任应当明确的基本问题	249
三、我国行政诉讼证明责任的分配	253
第十一章 行政诉讼证据提供和调取	257
一、行政诉讼证据提供和调取规则	257
二、行政诉讼程序中当事人提供证据的权利和责任	264
三、行政诉讼证据提供的要求	267
四、人民法院调取证据	275
五、行政诉讼证据的保全	280
第十二章 行政诉讼证据审查与采信	282
一、行政诉讼证据审查基本问题	282
二、行政诉讼证据审查规则	290
三、行政诉讼证据的采信	306
第十三章 行政诉讼证明标准	349
一、行政诉讼证明标准与行政程序证明标准的关系	350
二、行政诉讼证明标准的各种观点	351
三、确定行政诉讼证明标准应当考虑的因素	357
四、行政诉讼证明标准	359
附：主要参考文献	364
后记	369

导论 行政与证据制度

一、行政与行政证据制度的提出

“一天早晨,某君骑车上班,路见一个过马路的老妇被一骑车的年轻人撞倒。年轻人没有停车,跑了。此君是位善良人,便下车看老妇摔得怎样,并将老妇送到附近的医院。然而,老妇的儿子闻讯赶到医院之后,老妇一口咬定该君就是撞伤她的人。双方争执不休,只好来到派出所。警察极尽询问调解之能事,最后裁定该君当赔老妇200元钱。该君气昏了头,大呼天理,大骂警察。”这是何家弘教授在《证据学论坛》第一卷卷首白话的“‘事实’断想”中所描述的一个案例,用以论证司法实践中“以事实为根据,以法律为准绳原则”的不合理,从而提出在司法活动中应将“以证据为基础,以法律为准绳”作为原则。^①笔者无意于评价该原则在诉讼程序中是否合理,但此案例却使笔者清楚意识到,这不是一个诉讼中的证据问题,而是行政程序中的证据问题,是警察在行政程序中应当如何运用证据规则的问题。这里面至少涉及老妇与“该君”的陈述能否作为证据、陈述的证明力、行政程序中的证明责任和证明标准等问题。如果按照民事证据规则,仅凭老妇的陈述很难责令“该君”赔偿老妇,因为老妇的陈述达不到优势的证明标准,执法警察应当收集相关证据才能作出决定,如收集伤害现场的物证和证人证言等。但行政法的基本原则之一是效率原则,执法人员进行像司法程序一样的调查取证,有可能查清事实,但长时间调查和较高费用支出损害的是行政效率和社会公益,这是行政程序所不允许的。笔者赞同警察的

^① 何家弘主编:《证据学论坛》(第一卷),中国检察出版社2000年版,第3页。

处理方式,警察可以认为老妇单方陈述已达证据充足,可以作出决定。由此案可以看出,证据制度在行政程序中具有重要作用,行政程序证据制度不同于诉讼证据制度。

我国行政诉讼法第32条规定,被告对作出的具体行政行为负有举证责任,应当提供作出该具体行政行为的证据和所依据的规范性文件。第33条规定,在诉讼过程中,被告不得自行向原告和证人收集证据。行政诉讼法的规定为我国行政机关作出行政行为确立了一项基本要求和原则,即“行政有证在先原则”。该原则要求行政机关作出行政决定之前,必须收集到充足的证据,收集到的证据在可能后置的行政诉讼程序中也能达到充分的程度。行政复议法对“行政有证在先原则”也作出了类似的规定。该法第23条第1款规定,行政复议机关负责法制工作的机构应当自行政复议申请受理之日起7日内,将行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件发送被申请人。被申请人应当自收到申请书副本或者申请笔录复印件之日起10日内,提出书面答复,并提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料。第24条规定,在行政复议过程中,被申请人不得自行向申请人和其他有关组织或者个人收集证据。第28条第1款第4项规定,被申请人在按照本法第23条的规定提出书面答复、提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料的,视为该具体行政行为没有证据、依据,决定撤销该具体行政行为。行政行为后置的行政诉讼程序和行政复议程序都要求在行政程序中建立证据制度,帮助和促使行政机关在作出行政行为时达到行政诉讼和行政复议程序对证据的要求。这就要求我们对行政程序证据制度进行思考,建立反映行政行为特点,符合证据学规律的行政证据制度。

行政复议程序是区别于一般行政程序的行政程序,它是公民、法人或者其他组织认为行政行为侵犯其合法权益,向行政机关提出行政复议申请,行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定的一类行政程序。行政复议机关对原行政行为的审查包括对原行政机关认定事实的审查和适用法律的审查。前者主要针对原行政机关对事实的认定是否清楚、证据是否确实充分。行政复议机关如何对待原行政行为作出机关对证据和事实的认定,行政复议机关在行政复议程序中是否可以收集新的证据,行政复议机关收集的证据的效力如何,这些问题都值得思考和研究。与一般行政程序不一样,行政复议程序是严格的法律审查程序,是裁决行政争议的程序,证据制度应当是行政复议程序中的核心制度。

行政诉讼是人民法院对行政行为进行审查的诉讼程序,与民事诉讼和刑事诉讼程序一样,证据制度在行政诉讼程序中具有重要地位。我国在行政诉讼法

颁布实施十多年后,由最高人民法院于2002年6月4日通过了《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》,该《规定》对行政诉讼程序中的举证责任分配和举证期限、提供证据的要求、调取和保全证据、证据的对质辨认和核实、证据的审核认定等作出了规定。《规定》的出台和实施,对于完善行政诉讼中的证据制度无疑是有益的。但《规定》也不能说完美,《规定》确认的一些证据制度值得进一步思考和研究,有一些重要的证据制度也未在《规定》中体现,如行政诉讼的证明标准等。另外,《规定》仍然保留了人民法院对行政机关认定事实的严格审查制度,严格的证据审查制度要求行政机关在行政决定作出前都必须要有充足的证据,否则在行政诉讼中就会承担败诉的后果,这与行政行为效率原则相悖。基于效率原则的要求,行政机关不是在任何情况下都必须收集到充足证据才作出行政行为,应当为行政机关设置一些简易程序,允许行政机关采用较宽松、灵活的证据规则。这就要求人民法院在行政诉讼程序中对行政机关认定的事实和所采用的证据采取尊重的态度,这也是一些国家司法审查制度所采用的规则。

在有行政程序法的国家,其行政程序法都有关于证据的规定,而这些有关证据的规定都是针对行政程序的,属于行政证据。^①一些主要程序制度和原则围绕证据制度展开,一些专门程序更是主要关于证据制度的程序。可以说,证据制度是世界各国行政程序法规定的重要内容,很多制度围绕证据制度展开。

行政证据制度包括行政程序证据制度和行政诉讼证据制度。相对而言,我国学者对行政诉讼证据制度研究多一些,对行政程序证据制度研究甚少。当然,相对于刑事证据和民事证据的研究而言,行政证据制度研究属薄弱环节。行政证据制度研究在我国为什么被忽视,不外有几种可能:一是认为行政程序中不存在行政证据,只存在行政机关对事实的认定问题;二是将行政证据与一般证据制度等同,认为民事与刑事证据制度的原则可以应用于行政证据制度,没有必要单独对行政证据制度进行研究;三是认为行政证据制度较简单,研究的意义不大。实际上,行政证据是一类运用远比司法证据更频繁的证据,行政证据涉及的原则和制度问题极多,应当对其进行深入研究。

二、行政证据制度是独立的证据制度

在民事诉讼中,当事人的作用是收集和提供证据,人民法院认定证据;在刑

^① 从能收集到的各国行政程序法中可以看出,美国、瑞士、德国、西班牙、奥地利、日本、荷兰、葡萄牙、韩国和法国等在其行政程序法中都有关于行政证据制度的规定,奥地利普通行政程序法还设专章规定了证据制度。

事诉讼中,公安机关和检察机关收集和提供证据,也可能判断证据,但不认定证据,犯罪嫌疑人、自诉人和被告等只提供和收集证据,人民法院认定证据。因此,在司法程序中,证据的收集、提供和认定主体是分离的,当事人或检察机关收集证据,在庭审程序中由当事人或检察机关提供证据,最后由法官认定证据。而在行政证据行为中,行政机关可能要收集证据、认定证据和提供证据,行政机关具有三重身份:证据的收集者、证据认定者和证据提供者(在行政诉讼和行政复议中的证明责任承担者)。行政机关在调查程序中要收集证据,在作出行政决定时又要对证据进行审查和认定,最后在行政诉讼或行政复议程序中还要将在行政程序中收集到的证据向法庭和行政复议机关提供,承担举证的责任。行政机关在行政证据行为中的三重身份决定了行政证据制度应当不同于司法程序中的证据制度。

行政效率是行政程序的一项基本原则,要求行政机关对行政事务即时处理,低效率在行政程序中是不公正的表现之一。行政机关作出行政行为不能像司法机关作出裁判一样有几个月甚至十几个月的时间,多数情况要求行政机关即时作出行政行为,少数情况行政机关可以不当场作出行政行为,但其作出行为的期限一般也较短。这一方面是行政机关面临的事务众多,基于效率的要求要及时处理;另一方面是行政相对人的要求,行政相对人也不希望行政机关对行政事务久拖不决。这一特点必然要求行政证据举证和认定程序不同于司法程序,行政程序中的证明标准要低于或至少不能高于司法证明标准。

具体行政行为要受司法审查,我国学者还在研究并建议将行政诉讼的审查范围扩大到抽象行政行为。司法审查包括对行政机关适用法律审查和认定事实审查。行政程序后置司法审查程序带来对案件事实的二元审查制度。行政机关作出行政决定时首先要对案件事实进行审查,并按照证据规则认定事实并据此作出决定;在行政诉讼程序中法官要对行政机关认定的事实进行审查,并根据自己对证据和事实的判断作出判决。对同一案件事实存在两类国家机关前后分别认定的局面,法官是否应当尊重行政官员对事实的认定?法官是适用法律的专家,但对于事实的认定能力是否比行政官员强则不一定。行政管理涉及相当多的专业技术问题,对这些问题的认定,行政官员往往比法官更有水平,更重要的是,行政官员很多情况下能亲自看见或感知案件事实,其认定事实应当比较准确。这就出现在行政诉讼中如何对待行政机关认定的事实的问题,这就要求行政诉讼中的证据制度不同于民事诉讼和刑事诉讼中的证据制度。

近几年我国学者提出了行政国家的问题。^①行政权力的扩大已是世界范围内的趋势,我国的情况更是如此。行政权力已涉及社会生活的各个方面,人们从出生到死亡无时不和行政权力发生关系,我国法律主要靠行政机关执行,相对于司法而言,行政行为的数量大得多。行政机关运用证据规则处理行政事务的频率大于司法机关。相对于行政程序而言,在司法程序中,法官往往不能看到、听到或以其他方式直接感知案件事实,因为案件都是发生在过去的事情,未曾亲身经历者通过各种途径所看到的只能是“虚拟”的事实。法官在审理案件的时候,根本无法看见发生在过去的事实,包括比较遥远的过去和很不遥远的过去。他们所能看到和听到的,只是各种各样的证据。法官的任务就是要通过这些证据去查明和认定案件事实。由此可以看出,以“事实”为根据的说法其实并不科学。^②而行政程序则不一样,多数情况下,行政官员在作出决定时直接接触了案件事实,直接感知了案件事实,这时行政官员很容易形成内心确信,证据似乎并不那么重要。但困难之处在于,行政官员不仅要自己形成内心确信,还要用证据向行政相对人、行政复议主持人和法院证明案件事实,而由于行政管理事务的复杂性,要做到这一点有时是很困难的。在我国南方的一个城市禁止汽车在市区鸣喇叭,有一个司机偶然在市区鸣喇叭,执法的警察当场认定其违法并作出罚款决定。该司机坚持认为自己未鸣喇叭并提出是其他司机鸣喇叭,认为警察的处罚无事实依据,后经人民法院审理认定,该行政处罚证据不足,撤销了该行政处罚决定。此案中,司机确有违法行为,但因警察收集不到证据而不能处罚,这对行政管理是不利的。很显然,行政管理适用一般证据规则是不行的,需要建立适应行政程序需要的证据规则。行政证据的大量应用要求对行政证据制度进行系统研究,从理论上给行政实践以支持,在我国即将制定行政程序法的今天,对行政证据制度进行系统研究显得十分迫切。

① 姜明安教授认为,资本主义国家已进入“行政国”阶段。由于科技的进步和生产关系的调整导致了社会经济的迅猛发展,而社会经济的发展,又同时导致了大量的社会矛盾和社会问题的产生,如垄断、环境、交通、失业、罢工等等。为了解决这些不断出现,并且越来越多、越来越频繁产生的社会矛盾和社会问题,资本主义国家不得不增设大量的行政机构和行政人员,以便对国家的经济生活和社会生活进行干预。与此相适应,政府的行政权力大为膨胀,行政职能大为增加。过去,政府的职能通常限于国防、外交、治安、税收等纯行政“事务”,现在则要介入贸易、金融、交通、运输、环境、劳资关系以及工人的失业保险、养老保险、工伤事故等领域。过去,政府的权力限于执行、管理,现在则不断侵入立法和司法的领域;政府自己制定法规和规章,行使“准立法权”,政府自己裁判自己在管理中发生的纠纷争议,行使“准司法权”。姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社 1999 年版,第 4 页。

② 何家弘主编:《证据学论坛》(第一卷),中国检察出版社 2000 年版,第 4~5 页。

三、我国行政程序法应当围绕证据制度展开

行政程序法律制度的构建在形式上着重规定行政主体实体权力运用必须遵循的过程,着重规定行政主体程序义务以限制其滥用权力,本质上则是一个以公民程序性权力制约和抗衡行政实体权力的活动,这正是现代民主制度的重要表现。^①要实现行政程序法的功能,需要设计一系列的制度,如行政公开制度、听证制度、言词审理制度等,这些制度的建立不可能随心所欲的确定,而应当围绕调查收集证据、质证、证明责任、证明标准等具体制度展开。

(一)行政程序步骤和顺序的确定应围绕证据制度展开

行政程序的目的是确定案件事实和在此基础上正确适用法律,并在此过程中保障行政相对人参与行政程序的权力以实现程序正义。案件事实的确定是正确适用法律的前提和基础,而案件事实的确定应当围绕各种证据制度来展开,包括证据调查和收集的制度、证明责任、证明标准、证据排除规则、质证和认证、案卷排他性原则等。应当以这些证据制度为基础来确定行政程序的步骤和顺序,否则行政程序则会变得空洞和难于操作,也不能满足行政程序对证据规则的要求。

确定行政程序步骤和顺序时,首先要确定的是我国采用什么样的调查取证制度,调查取证制度不同,行政程序的步骤和顺序则应当不同。行政程序中的调查取证制度主要有两种类型,一是以德国、奥地利、瑞士等国为代表的行政机关依职权进行调查取证的制度;二是以美国为代表的辩论式的调查取证制度。前者规定行政机关是行政程序的决定者,享有调查的裁量权,对证据问题负有全面的调查和审查判断的责任。行政机关可以自行决定调查证据的范围,不受当事人所提供证据和要求的约束。在此种程序中,当事人可以向行政机关提供证据,但调查取证程序的进程由行政机关控制。后者基本上实行谁主张谁举证,从程序的设置上来看类似于诉讼程序中的辩论式诉讼,在此种制度中,行政程序的进程受行政机关和当事人双方的影响。我国确定行政程序的步骤和顺序,采用什么样的调查取证制度很重要。

确定行政程序步骤和顺序时还应当确定的是对证据的质证和证据审查制度。质证和证据审查制度决定了在行政程序中是否实行言词审理或言词审理的范围多大,决定了当事人、证人、鉴定人等是否参与证据的审查并质证等。

^① 杨海坤、黄学贤著:《中国行政程序法典化》,法律出版社1999年版,第75页。

(二) 区分一般行政程序与特殊行政程序应围绕证据制度展开

一般行政程序是指行政程序法中规定适用于所有行政行为的行政程序,一般行政程序仅规定行政行为的基本原则和基本程序规则等。特殊行政程序指行政程序法中规定的适用于特定种类行政行为的程序。各国行政程序法大都规定有一般行政程序与特殊行政程序,或是将行政程序分为几种类型。^①一般行政程序与特殊行政程序如何区分和设计,其适用范围如何划分等,应当围绕证据制度来展开。一般行政程序规定适用于对证据制度无特殊要求的程序,而对证据制度有特殊要求的,应当适用特殊行政程序。

美国将裁决程序分为正式裁决程序和非正式裁决程序,而行政机关大量裁决采用的是非正式裁决程序,非正式裁决程序的范围非常广泛,包括从完全没有任何程序的口头谈话,到几乎接近审判型的听证程序在内。^②例如行政机关进行的协商、和解、观察、调查、签订合同、发动追诉、决定不追诉、回答问题、提出建议和指导、举行非审判型的听证,都是非正式程序。而法律特别要求行政机关根据听证记录作决定的情况并不多。^③美国采用非正式裁决程序的标准应当是案件事实简单,不需要举行正式听证会就能确定案件事实的案件。

联邦德国行政程序法规定的要式行政程序是一类特殊行政程序,它不同于一般行政程序的地方是实行言词审理,要求证人、鉴定人等参加言词审理并提供证据和质证,并要求在商议及表决时,仅允许参加过言词审理的委员在场。从联邦德国行政程序法对要式行政程序的设计来看,其适用的只是案件事实存在较大争议的案件,一般案件则不适用该程序。

区分一般行政程序与特殊行政程序应当围绕证据调查和确认的难易来进行,特殊行政程序一般是对证据制度有较特殊要求的程序制度。

① 王万华学者认为,美国、奥地利、意大利、瑞士和荷兰行政程序法中只规定有一般行政程序,而德国、日本、西班牙、葡萄牙、韩国和我国台湾地区、澳门地区则是采用一般规定与特定行政行为程序并存型,对特定种类行政行为的程序作出特别规定。王万华:“行政程序法典化之比较”,载《法学》(沪)2002年第9期,第24页。实际上,美国行政程序法中规定的行政程序包括规章制定程序和裁决程序,裁决程序又分为正式裁决程序和非正式裁决程序。

② 刘莘教授认为,美国联邦行政程序法基于对行政行为的两种分类,即将行政行为分为裁决和制定规章,但每一种行为的程序又都分为正式和非正式,这样就有了四种程序,即正式裁决的程序和非正式裁决的程序,正式制定规章的程序和非正式制定规章的程序,但实际上还不只四种程序。刘莘:“美国行政程序法概念辨析”,载《行政法学研究》1999年第2期,第82页。

③ 王名扬著:《美国行政法》(上),中国法制出版社1995年版,第536页。

（三）内部程序内容的确定应当围绕证据制度展开

行政程序法不可能只规定外部行政程序,各国行政程序法都有内部行政程序的规定。美国案卷排他原则的确立更多的是基于内部行政程序的考虑,“决定者必须听证”是美国正当法律程序原则的基本要求,但在行政实际中存在行政内部的请示、批准和监督等制度,有时就会出现实际的决定者不是听证主持人的情况,为了充分发挥听证的作用,约束决定者的主观随意,美国行政程序法确定了案卷排他原则,要求决定者必须受听证程序所作案卷的约束。而案卷排他原则本身是行政程序中的一项重要证据制度。而联邦德国行政程序法规定有行政机关间职务协助的内部程序,其中主要的是关于事实协助调查和证据协助收集的规定。

我国制定行政程序法考虑的不应当是应否规定内部行政程序的问题,应当考虑的是规定哪些内部行政程序的问题。内部行政程序不外行政机关间的职务关系、同一行政机关内部部门和人员之间的职务关系等。确定内部行政程序应当围绕有利于案件事实的查清、有利于收集证据、有利于正确认定证据和案件事实来进行。

（四）确定行政主体与相对人在行政程序中的关系应围绕证据制度展开

行政主体与相对人在行政程序中关系的核心是当事人是否参与行政程序及在什么时候参与行政程序的问题。

当事人参与行政程序是正当行政程序原则的要求,同时也是行政程序中各类证据制度的要求。当事人是否参与行政程序及何时参与行政程序应当取决于证据制度的需要。如实行言词审理的证据制度,则不仅要求当事人参与行政程序,当事人在行政程序中还有权向证人、鉴定人发问,有权在勘验时在场并发表意见等。如确定行政机关依职权调查证据的制度,当事人是否参与行政程序则取决行政机关的意志,根据行政机关的安排进行。如采用听证程序,则要求当事人参与行政程序并发表意见和看法。

当事人参与程序取决行政程序中证据制度的确定,行政程序采用不同的证据制度则当事人参与行政程序的机会和条件则不一样,当事人与行政机关在行政程序中的关系也就不一样。

四、行政程序证据制度与行政诉讼证据制度的关系

行政诉讼是行政程序后置的诉讼程序,它对行政行为适用法律和认定案件事实是否正确进行审查。行政诉讼是复查性诉讼,这就决定了行政诉讼证据制

度与行政程序证据制度应当有关联性。

行政程序与行政诉讼的主要证明对象都是实体性案件事实,如行政处罚案件中的行政相对人是否实施违法行为的事实,行政许可案件中的申请人是否符合颁发许可证条件的事实。不论是行政程序还是行政诉讼,实体性案件事实都是同一的。行政诉讼只不过审查行政机关对实体性事实的认定是否正确。因此,行政程序与行政诉讼在证明责任、证明标准等方面有共同性。

行政诉讼证据制度应当以行政程序证据制度为基础建立。其原因有以下几点:首先,从程序的先后顺序来看,先有行政程序后有行政诉讼,应当先规定行政程序证据制度,以它为基础来构建行政诉讼证据制度。其次,行政管理都需要经过行政程序,但不一定要经过行政诉讼程序,只有少数行政行为才会被提起行政诉讼。每一个行政行为都需要证据制度来规范,建立行政程序证据制度更具有普遍意义。再次,行政诉讼是复查性诉讼,包括复查行政机关是否满足行政程序证据规则的要求,行政诉讼证据规则的内容主要是行政程序证据规则。行政诉讼证据制度以行政程序证据制度为基础,应当在行政程序法中规定行政证据制度,行政诉讼法中只附带规定证据制度(主要是证据审查制度)。当然,我国目前的行政证据制度主要规定在行政诉讼法和最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》中,这有现实需要。在行政程序法未制定,行政程序法律制度不完善的情况下,我国建立了行政诉讼制度,为保证行政诉讼的正常进行,在行政诉讼法及司法解释中规定证据制度是必要的。但随着行政程序法律制度的完善,行政证据制度应当主要规定在行政程序法中,行政诉讼证据制度应当与行政程序法的规定相吻合。

与行政诉讼法规定证据制度相适应,我国学者对行政诉讼证据制度进行了一些研究,但对行政程序证据制度研究较少。从行政诉讼入手研究行政证据制度存在一个问题,为诉讼证据制度而研究行政证据制度,会导致行政证据制度脱离行政程序特点的现象发生,使建立的证据制度过多地考虑诉讼程序的特点,而忽视行政程序的特点,影响行政管理的正常进行。笔者认为,研究行政证据制度应当从行政程序证据制度入手,将行政诉讼证据制度与行政程序结合到一起进行研究,研究成果才能更好地指导行政实践。

上篇 行政证据总论

- ☐第一章 行政证据基本问题
- ☐第二章 有关国家和地区行政证据制度的现状及发展

