

《诉讼举证责任丛书》

# 行政诉讼举证责任

宋纯新 主编

中国方正出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼举证责任/宋纯新主编. —北京:中国方正出版社, 2001. 3

ISBN 7-80107-458-0

I. 行… II. 宋… III. 行政诉讼—举证责任—中国 IV. D925.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 10319 号

# 行政诉讼举证责任

(全一册)

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编:100813)

北京京安印刷厂印刷

开本:787×960 毫米 1/32 印张:8.875 字数:162 千字

2001 年 3 月第 1 版 2001 年 3 月北京第 1 次印刷

印数:1—5000 册(套) 定价:399.00 元(丛书) 13.60 元(全一册)

(该书如有印装质量问题,请与本社出版部联系)

# 前 言

法律文化的发展，是社会进步和人类文明的体现。

伴随着我国社会主义民主和法制的加强，从二十世纪八十年代中后期起，“举证责任”这一诉讼原则，即“谁主张，谁举证”，渐已成为公民、法人和其他组织依法维护自己的诉讼权利和合法权益的自觉行动。正是为了适应这种社会法治的发展，满足人们这种法治诉讼的要求，在新世纪的开端，我们撰写了《诉讼举证责任丛书》（以下简称《丛书》）。

诉讼举证责任，是指在诉讼活动中，当事人（包括公民、法人和其他组织乃至控辩诸方）对自己的主张必须提供相应的证据，以证明自己主张的权利和事实，举不出证据或举证不能，将承担可能败诉的责任。为什么举证、如何举证、举什么证？则正是《丛书》问

世的目的。

《丛书》包括刑事、民事、经济、行政等各类案件的举证责任概述、当庭举证规则、举证责任的分担、举证程序的运作和个案的举证范围、证据的管理，等等。《丛书》力求翔实、简洁、明了、精炼，使之具有客观性、规律性、规范性、实用性的特点。因而，《丛书》是广大公民、法人和其他组织诉讼举证、引导胜诉的指南，同时也是侦察员、预审员、检察员、审判员及辩护人、代理人 and 诉讼参与人等履行“举证责任”必备的工具。

《诉讼举证责任丛书》系法苑新著，尚需在实践中检验和完善。囿于实践和水平所限，缺点乃至错误在所难免，恳请广大读者赐教。

编 者

2000 年 12 月

行政诉讼举证责任,是指在行政诉讼程序中,人民法院开庭审理和裁判行政纠纷案件时,强调当事人当庭举证责任的行为规范。行政案件的举证责任包括两个方面:

(一)行政诉讼举证责任的一般规定。具体是指行政诉讼案件举证责任的概念、意义、目的、规则、分担、范围、运作程序、证据管理,等等。

(二)常见行政案件举证责任规范。主要是指原告对自己的主张和请求、被告对自己的反驳或反诉、有独立请求权的第三人对自己的主张、无独立请求权的第三人对自己的参诉意见,举证加以证明的行为规范。

# 第一章 行政诉讼举证责任概述

## 第一节 行政诉讼举证责任的概念及意义

实行和强调当事人“当庭举证”，是“保障”行政当事人诉讼权利的重要内容。在行政诉讼活动中，当事人对其主张的事实和请求，应当依法举证；举不出证据的，将承担败诉的不利后果。因此，当事人承担举证责任，实行“当庭举证”，不仅在行政诉讼中占有重要地位，而且对于充分发挥庭审功能作用，保障诉权和审判权的有效行使，迅速查明案件事实，公正审判案件，具有重要作用。

行政诉讼举证责任，是指在行政诉讼活动中，当事人对自己的主张必须提供相应的证据，以证明自己主张的权利和事实，举不出证据，将有可能承担败诉的责任。

行政诉讼中的举证责任，从惯例讲，一般包括三层含义：一是“谁主张，谁举证”。当事人提出的主张，即原告提出的诉讼请求和所根据的事实、被告答辩和对原告诉讼请求提出的反驳与反诉所根据

的事实，有独立请求权的第三人提出的自己有独立请求权的事实等，都要通过举证来加以证明。二是举证责任的转移。当事人的举证责任不是固定不变的，往往呈现随着对案件事实的证明程度而导致对事实证明的转移，使举证责任随着当事人主张的权利和事实，不断地从原告转移到被告，再从被告转移到原告。三是举证责任的倒置。是一种在举证责任上的变通规定，即当主张事实的当事人在客观上难以和无法提供证据的情况下，诸如一些特殊的侵权案件，致举证责任由对方承担所发生的举证责任的倒置。“谁主张、谁举证”、“举证责任的转移”、“举证责任的倒置”等，是“辩论式”经济审判方式的“当庭举证”适用的原则。这些原则对于保障庭审质量，提高审判水平，扩大审判的社会效果具有积极意义：

首先，使诉权和审判权在诉讼证据制度上的混淆得到解决。根据《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条规定的“谁主张、谁举证”的原则，在“辩论式”审判方式中实行当事人举证，法官听证，该由当事人举证的证据，一律由当事人当庭举出；法律规定由人民法院收集的证据，由主审法官有限度地依职权调取，解决了法院“包揽查证”的诉权与审判权混淆的问题。

其次，有利于提高审判水平。通过当事人“当庭举证”使审判效率、庭审质量、诉权行使和处理公正等整体审判水平得到提高。因为当事人对案件

最了解,对所需证据和到哪里去收集最清楚,对为证明自己的诉讼请求而举证最积极,不仅保证了当事人举证权利的充分行使,加快了审判速度,提高了审判效率,而且双方当事人彼此之间所举之证,反驳之证,从不同角度去认定和否定主张的事实,为防止先入为主、主观臆断、法官客观听证和采信证据、处理公正奠定了基础。

第三,保障律师诉讼代理作用的正确发挥。在传统的审判活动方式中,由于律师的诉讼代理活动,主要是靠查阅法院“包揽查证”的卷宗,往往出现律师与法官讼争的现象。这种代理权与审判权混淆的状况,影响了律师诉讼代理作用的正确发挥。“辩论式”审判方式,实行当事人当庭举证,把律师诉讼代理行为的主要基点引导和规范到积极为被代理人查证举证上,变过去同法院“对峙”为与对方当事人之间互相举证、质证及讼争,发挥了律师诉讼代理的正确作用。

此外,通过实行当事人举证责任,特别是“辩论式”行政审判方式中的“当庭举证”庭审规则,强化了当事人的诉讼意识,限制和制约了一些滥用诉权的行为,减少了不必要的讼累,增强了群众的法制观念,扩大了审判的社会效果。

## 第二节 行政诉讼举证责任的分担

行政诉讼举证责任的分担，在“辩论式”行政审判方式的“当庭举证”程序中，是指就当事人的请求所主张的事实，当事人自行举证与人民法院查证的具体分工。民事诉讼法第六十四条规定：“当事人对自己提出的主张，有责任提供证据”。从法律规定的本意讲，当事人举证责任的分担，同时具有这样三个特点：一是谁主张，谁举证；二是当事人的主张包括权利主张和事实主张，故对其主张均需举证；三是对每一权利的主张和事实的主张，不能双方承担举证的责任。民事诉讼法第六十四条还规定：“当事人及其诉讼代理人因客观原因不能自行收集的证据，或者人民法院认为审理案件需要的证据，人民法院应当调查收集”。这一规定，是指人民法院依职权调取当事人及其诉讼代理人因“客观原因”不能自行收集的证据和“认为审理案件需要的证据”。因此，就行政诉讼举证责任的分担而言，有两种情况：一种是当事人之间，即原告、被告、有独立请求权的第三人之间，就原告主张的事实、被告反诉主张的事实、有独立请求权的第三人主张的事实所负有的举证责任的分担问题；二是当事人与法院之间，就当事人诉讼请求主张的事实所负有的举证责任的分担问题。这里所说举证责任的分担，即当事

人举证与人民法院举证的分工范围。

当事人的举证范围，在案件事实方面，应具体包括：证明争议的行政法律关系发生、变更、终止等事实的证据；证明妨碍争议的行政法律关系发生、变更、终止等事实的证据；证明不履行（或不当履行）法定或约定的义务及事实的证据；证明日常生活常识、定理等事实的证据。在诉讼程序制度方面，应具体包括：证明案件是否已经调处、仲裁的证据；证明案件是否已由其他法院受理或审理过的证据；证明诉讼主体资格的证据；证明具备申请回避、财产保全、先予执行等司法请求的证据，等等。同时，对有些事实，当事人无需举证：如一方当事人对另一方当事人陈述的案件事实和提出的诉讼请求，明确表示承认、众所周知的事实；根据法律规定或已知事实必然能推定出的另一事实；已为人民法院发生法律效力裁决所确定的事实以及当事人所持的有效公证书所证明的实事。

人民法院依职权调取的证据范围，在涉及国家秘密方面，具体应包括：证明党、政、军秘密和国防情报、科学技术成果、国家的重大政治和经济决策、国家秘密事件或秘密文件等证据；在涉及个人隐私方面，具体应包括：证明个人隐私、秘密情况（如个人存款、债务、疾病、夫妻关系、家庭关系等）、身份、名誉等证据；在涉及专业技术方面，具体应包括：证明案件事实或程度的物证和现场勘验、司法鉴定等证据；在其他方面，具体还应包括：当

事人之间所举之证相互矛盾、真伪难辨、不能认定的；证人因故不能出庭作证要求当面向法院陈述事实或法院认为应当询问证人的；当事人年迈体弱又无经济能力请诉讼代理人的；法院认为审理案件需要调取其他证据的，等等。

### 第三节 行政诉讼当事人举证 的法律责任

在行政诉讼活动中，当事人提出的诉讼请求，是其行使诉讼权利的一种方式。因此，根据“谁主张，谁举证”的原则，当事人在行使诉讼权利的同时，必须承担通过举证以证明其诉讼请求的责任。

行政诉讼当事人的举证责任，不同于法律中的权利和义务的概念，而是指在行政诉讼中负有举证责任的当事人，对自己提出的主张，必须通过自己举证加以证明的责任，以供人民法院审理案件对自己主张的事实，作出有利的认定；相反，对自己提出的主张，提不出足以证明的证据，在人民法院审理案件时，则会出现对自己主张事实的不利认定。主张，就是经济诉讼活动中的当事人，为维护自己的合法权益，提出和要求人民法院认定的事实。具体包括原告提出的诉讼请求所依据的事实，被告答辩、反驳和反诉所依据的事实，有独立请求权的第三人提出和所依据的事实。因此，行政诉讼当事人的举

证责任，即通过举证对自己的“主张”加以证明的责任。

当事人举证的法律责任，是“以事实为根据，以法律为准则”，既是诉讼和审判的行为准则，也是当事人“谁主张，谁举证”应当遵循的一项根本原则。当事人举证的法律责任，具体应当包括：一是举证真实责任。凡是当事人所举之证，必须合法、客观、真实、可靠，并全部在一审举出，不得伪造、隐匿、毁灭或指使、贿买他人作伪证，否则，将承担法律责任。二是举证时限责任。举证时限问题法律没有明确规定，因而导致了当事人举证在时间上的随意性。比如可在“当庭举证”阶段、裁判前任何阶段、乃至无限期地举证，也可以在一审、二审、再审时举证，必然出现拖延审期、影响审限，使裁判在审级中反复变更等问题。明确举证时限责任，正是“辩论式”行政审判方式改革举证活动方式的重要内容，实行举证最后时限，超过时限举不出证据、故意有证不举或举证不能的后果责任，一律由当事人自负。但是，这也不能绝对化。对当事人在二审、再审举出新的证据如何处理？从实践看，应根据实际情况而定：有的进行调解；有的不能达成调解协议，而证明的事实又是相对独立的，应告知其另行告诉；有的证明的事实与原审认定的事实有牵连，可能引起裁判结果改变的，应以事实不清，发回重审。三是举证不能的责任。“不能”，是指当事人因客观原因不能自行收集证据和法院依职权也收集不到证据

的情形。在这种情况下，无疑会因所主张的事实得不到证明，而承担不利于自己的后果。因此，就最终的法律后果而言，当事人举不出证据，即使是客观事实，（当然更不用说有证故意不举），在一审都将承担败诉的责任。

## 第二章 行政诉讼当庭举证规则

### 第一节 行政诉讼庭审证明方式的改革

“当庭举证”，是由主审法官在庭审中，指导当事人当庭进行举证的庭审活动。庭审中的“当庭举证”，是“法庭调查”、查明案件事实的继续和深入，改革过去“由法官庭上出示当事人庭前提交证据”的活动方式，实行当事人自己当庭举证。过去，当事人举证，一般是指原、被告双方，将所主张或反驳的证据举出并在庭审前提交法院，即完成举证任务；然后由法官在庭上出示证据，这是改革前庭审中的举证方式。现行的“辩论式”审判方式则不同，较之过去“纠问式”差异有二：一是当事人举证的活动方式不同。当事人不必将要举的证据在开庭前就提交法院，而是在庭审调查阶段用以证明自己主张的事实或反驳的理由时，当庭公开举出。二是法官出示证据的活动方式不同。由法官出示所有证据的活动方式，改为仅仅当庭出示依法应由法院调取的证据。这一差异，有助于抑制法官的职权主义行为，

有利于提高当事人行使自己举证、主张、反驳等诉讼权利的积极性和主动性。“当庭举证”是在通过包括原告增加诉讼请求、被告提出反诉或第三人提出独立请求、决定合并审理在内的当事人的陈述、反复陈述后，审判长适时宣布“当庭陈述”结束，进入法庭调查的“当庭举证”程序。“当庭举证”开始前，由主审法官就如何实行“当庭举证”宣布指导规则。之后，由当事人按照“当庭举证”指导规则依序当庭就自己的主张、反驳、请求举证。

## 第二节 行政诉讼当庭举证规则

“当庭举证”规则，主要是指主审法官指导当事人当庭进行举证的行为规范。其要点如下：

(1) 当事人享有民主、平等、完整、自愿当庭举证的权利；

(2) 明确当事人当庭举证的内容、范围；

(3) 明确当事人当庭举证的顺序；

(4) 明确当事人当庭举证的纪律；

(5) 明确当事人当庭举证的举证责任、举伪证和举不出证据的法律后果；

(6) 被告提出反诉的，实行举证责任转移；

(7) 主审法官及合议庭成员在举证过程中只是“听证”。

主审法官在宣布“当庭举证”指导规则后，即

可传唤证人到庭，宣布证人权利和义务。

### 第三节 行政诉讼证人出庭 作证规则

证人出庭作证规则，是指证人当庭作证的行为规范。证人是直接或间接了解案件情况的自然人，不能指定或代替。生理上、精神上有缺陷，或者年幼、不能辨别是非、不能正确表达案件情况的人，不能作证人。司法人员、辩护人、翻译人员不能充当自己承办案件的证人。

**证人有以下权利：**

- (1) 了解自己证言的询问笔录，提出补充或修正；
- (2) 请求书写证言；
- (3) 请求对因出庭作证支出费用给予适当补偿；
- (4) 对违反法律程序，采取拘留、刑讯、引诱、欺骗等方法取得证言的司法人员提出控告。

**证人有以下义务：**

- (1) 对所知道的案件情况进行作证；
- (2) 遵照司法机关确定的出庭时间准时到庭；
- (3) 在法庭上接受审判人员、当事人和诉讼参与人的询问和发问；
- (4) 如实提供证言；
- (5) 遵守法庭规则。

证人应当对所作的证明负法律责任。如有意作伪证或者隐匿证据，一经查出，根据事实和情节追究该证人的法律责任。

#### 第四节 行政诉讼当事人 举证规则

当事人举证规则，是指行政纠纷案件的当事人，就自己的主张请求或反驳的事实，进行当庭举证的行为规范。当事人“当庭举证”，按照以下规则进行：

(1) 原告按照陈述的事实和理由，当庭举出证明自己“主张”的证据；

(2) 被告按照反驳的事实和理由，当庭举出证明自己“反驳”成立的证据；

(3) 第三人按照参诉意见，当庭举出证明自己参诉意见的证据；

(4) 证人出庭作证，如由两个以上证人出庭作证，应分别传唤证人出庭作证，证人因故未出庭的，应宣读其证言；

(5) 主审法官或合议庭成员当庭出示由法院调取的证据，如勘验笔录、鉴定结论及因客观原因应由法院收集的其他证据等。

在“当庭举证”的运作程序中，双方当事人既可以主动出示对主张某一事实或反驳某一事实的证据，又可以应对方当事人要求出示主张某一事实或