

# 行政诉讼

◎ 蔡小雪 著

## 证据规则及运用



· 行政诉讼的举证责任规则  
· 提供证据的要求  
· 调取和保全证据  
· 质证  
· 认定证据规则中的基本问题  
· 有关认定证据关联性和合法性的规则  
· 有关认定证据真实性的规则

最高人民法院法官审判实务精品丛书

人民法院出版社

最高人民法院法官审判实务精品丛书

**行 政 诉 讼**  
**证 据 规 则 及 运 用**

蔡小雪 著

人民法院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼证据规则及运用/蔡小雪著. -北京: 人民法院出版社, 2006. 12

(最高人民法院法官审判实务精品丛书)

ISBN 7 - 80217 - 398 - 1

I. 行… II. 蔡… III. 行政诉讼—证据—研究—中国 IV. D925.313.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 155154 号

## 行政诉讼证据规则及运用

蔡小雪 著

---

责任编辑 钱小红 赵作棟

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010)85250526 (责任编辑) 85250516 (出版部)  
85250558 85250559 (发行部)

网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>

E - mail [courtpress@sohu.com](mailto:courtpress@sohu.com)

印 刷 保定市中国画美凯印刷有限公司

经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5

字 数 360 千字

印 张 13.5

版 次 2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7 - 80217 - 398 - 1

定 价 27.00 元

---

版权所有 侵权必究



## 最高人民法院法官审判实务精品丛书

### 【丛书特点】

本套丛书立足审判实务,由最高人民法院有丰富审判实践经验及深厚理论功底并参与重要司法解释起草工作的高级法官撰写完成。丛书突出讲法、讲实务、讲案例,对各审判领域审判实践中及司法解释适用过程中出现的疑难问题进行了深入分析并提出解决思路和方法,传递了权威部门、权威人士的声音,便于读者准确把握最高人民法院司法解释的精神实质并掌握审判实务中疑难问题的解决思路。

丛书中现已出版:

### 《刑事审判的一般思路——刑事法律适用问题二十讲》(苗有水 著)

【内容简介】本书包含二十个专题,涉及职务型经济犯罪的司法认定、绑架罪的认定和法律适用难点解析等方面。这些专题分析了当前刑事司法实践中常见的数百个具体的疑难问题,并理论联系实际,对这些具体问题提出了解决的思路和方法。

【作者简介】苗有水,法学博士,高级法官,最高人民法院立案庭审判长。

### 《行政诉讼证据规则及运用》(蔡小雪 著)

【内容简介】本书详细地介绍了最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》的起草背景,结合具体实例对该《规定》适用过程中出现的疑难问题进行了分析并提出了解决思路及方法。

【作者简介】蔡小雪,高级法官,最高人民法院行政审判庭审判长。

### 《死刑片论——死刑复核权收归之际的思考》(刘树德 著)

【内容简介】本书以对死刑复核权的收归为立足点,从死缓适用条件设置、死刑适用条件设置的类型化、法定死刑配置的形式合理性等方面结合审判实务对死刑复核权收归最高人民法院进行了理论与实证的分析和论证。

【作者简介】刘树德,法学博士,最高人民法院研究室法官。

本套丛书中各类审判精品图书将陆续推出,敬请关注。

订购咨询电话:010-85250558 85250548(发行部)

责任编辑:赵作棟 联系电话:010-85250526

E-mail: zzlenn@sina.com

## 作者简介

蔡小雪，男，1954年2月出生，最高人民法院行政审判庭高级法官、审判长。1979年9月考入安徽大学法律系，1983年7月大学毕业，获法学学士学位。1983年8月至1987年6月在铁路运输高级法院工作，先后担任书记员、助理审判员。1987年6月至今在最高人民法院工作，先后任行政审判庭助理审判员、审判员、第三合议庭审判长。参加最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见（试行）》、《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》、《关于行政诉讼证据若干问题的规定》等有关行政诉讼重要司法解释的起草工作。专著有：《行政审判中的合法性审查》、《行政复议与行政诉讼的衔接》、《行政诉讼证据规则及运用》。

合著有：《具体行政行为释论及合法性审查 100 例》、《国家赔偿法释义与讲座》、《中国行政诉讼法教程》、《中国行政诉讼制度的完善》、《基层人民法院法官培训教材（实务卷·行政审判篇）》。在《人民司法》、《法律适用》和《人民法院报》等报刊上发表论文近 100 篇。

## 自序

行政诉讼活动以认定事实、适用法律为基本内容，认定事实是适用法律的前提和基础，法院是凭借诉讼双方当事人提供的证据及法院收集的证据，运用证据规则认定案件事实并作出裁判。因此说，证据制度是行政诉讼的核心内容之一。我国行政诉讼法中有关证据的规定仅有六条，而且规定得比较原则，难以解决行政审判实践中复杂的证据问题，迫切需要对于行政诉讼制度加以改革和完善，制定一套比较系统、详尽和明确的有关证据问题的司法解释，以适应行政审判工作发展的需要。2001年5月，最高人民法院启动了《关于行政诉讼证据若干问题的规定》（以下简称《行政证据规定》）的起草工作，2002年6月4日由最高人民法院审判委员会讨论通过了《行政证据规定》，于同年10

月1日开始施行。《行政证据规定》对有关行政诉讼的举证责任、提供证据的要求、调取和保全证据、质证、认证等诉讼证明活动都做了具体的规定。

笔者是《行政证据规定》的主要起草人之一，参加了起草的全部过程。在《行政证据规定》发布后，笔者到全国各地讲授过对《行政证据规定》的理解与适用问题，同时也发表过一些有关行政诉讼证据规则方面的文章。在讲授过程中，不少法官、行政机关工作人员、律师曾向笔者提出不少有关如何理解与适用《行政证据规定》的问题，也有一些学者对《行政证据规定》提出了一些批评意见，同时也对笔者撰写的有关行政诉讼证据规则的文章提出了一些商榷意见。笔者对这些意见进行了梳理，基于以下三个方面的考虑，决定撰写本书：

第一，介绍起草《行政证据规定》的背景情况。在起草《行政证据规定》时，几乎每一条规定后面都是以一些案例为背景，我们是将对这些案例应当适用何种规则作出一条规定。在理论上和实践中，对这些规则往往存在不同的理论观点，实践中也存在不同的处理方式，这些理论观点或处理方式，很难说哪种正确，哪种错误。由于人们考虑问题的角度不同，在选择的结果上就会不同。我们在起草过程中，也是在多种理论观点或处理方式中，经过多种利益衡量后作出的选择。为了使广大法官、行政机关工作人员、律师以及群众正确理解《行政证据规定》，有必要将起草《行政证据规定》的背景情况作详细的介绍。因此，在撰写这本书的时候，笔者尽可能将起草《行政证据规定》时有争论的问题及理由介绍详细，以帮助读者对《行政证据规定》进行理解。



第二，解决《行政证据规定》中的疏漏问题。全国人民代表大会常务委员会1982年3月8日通过，自1982年10月1日起试行的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第3条第2款规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”也就是说，我国行政诉讼制度的建立，仅仅走过二十多个年头，行政审判实践经验还不够丰富，在审判实践中，一些深层次的问题在起草《行政证据规定》时并未被我们发现，加之我们的理论功底还不够丰厚，实践经验还有所欠缺，对一些问题的疏漏是在所难免的。通过四年多的实践检验，《行政证据规定》中确实存在一些问题，需要进一步研究并加以解决。为此，对同志们提出的这类问题，笔者尽可能地从理论上进行分析，并找出解决问题的方法。

第三，对《行政证据规定》没有规定的问题，提出一些探讨性和研究性的意见。《行政证据规定》从严格意义上讲并没有将行政诉讼中有关证据的所有问题都规定进去。没有规定的问题，一是因为理论争议很大，缺乏有关实践经验，为了稳妥起见暂不作出规定，如有关行政诉讼证明标准等问题；二是在理论上没有争议，但由于我国全面实行这种制度条件尚不成熟，如调取证据令等等，故没有作出规定。为了推进行政诉讼证据规则的研究，笔者对这些问题也作了一些论述并提出了自己的一些观点，供大家参考。

笔者在写作本书时，经常与同事段小京、甘文、王达、梁凤云对一些争议较大的问题进行讨论，从中得到不少启迪，对深入研究有关行政诉讼证据规则及运用问题有很大的帮助，在此向他们表示感谢。上海市黄浦区

人民法院吴偕林副院长、山东省高级人民法院行政审判庭李杰副庭长将他们在《行政证据规定》实施后，所收集的有关证据方面的问题，无私地提供给笔者，对笔者写作本书有很大的帮助，在此特向他们表示感谢。最高人民法院有关领导和同仁长期以来对笔者的指导和帮助，对笔者完成本书也起到不小的作用，对此也向他们表示感谢。

吴秀军先生为本书的出版提供了很多帮助，借此机会向他表示诚挚的感谢。

由于水平有限，不当之处在所难免，敬请读者批评指正。

作者

2006年12月

## 凡例

本书中下列司法解释均使用简称：

- 一、最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》简称为《若干解释》；
- 二、最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见（试行）》简称为《贯彻意见》；
- 三、最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》简称为《行政证据规定》；
- 四、最高人民法院《关于民事诉讼证据的若干规定》简称为《民事证据规定》。

# 目录

## 自序

◁ 1

## 第一章 行政诉讼的举证责任规则

- 第一节 举证责任概念和举证责任分配原则 ◁ 1
- 第二节 关于被告承担举证责任的范围问题 ◁ 7
- 第三节 关于原告、第三人承担举证责任的范围问题 ◁ 21
- 第四节 关于行政诉讼举证期限的问题 ◁ 38
- 第五节 关于行政诉讼中当事人补充证据的问题 ◁ 49

## 第二章 提供证据的要求

- 第一节 关于对当事人提供各类证据要求的问题 ◁ 60
- 第二节 关于对当事人提供特殊证据要求的问题 ◁ 72
- 第三节 关于提交与接受证据和庭前证据交换程序的问题 ◁ 80

### 第三章 调取和保全证据

---

- 第一节 关于调取证据的问题 ◁ 87
- 第二节 关于保全证据的问题 ◁ 102
- 第三节 与鉴定、勘验相关的程序问题 ◁ 110

### 第四章 质证

---

- 第一节 关于行政诉讼质证模式的选择问题 ◁ 119
- 第二节 关于庭审质证的范围问题 ◁ 126
- 第三节 关于质证程序的问题 ◁ 135
- 第四节 关于证人出庭作证的问题 ◁ 149
- 第五节 关于鉴定人和专家辅助人出庭接受询问  
或说明的问题 ◁ 167

### 第五章 认定证据规则中的基本问题

---

- 第一节 证明要求和认证的基本原则 ◁ 176
- 第二节 关于行政诉讼证明标准的问题 ◁ 182
- 第三节 关于审查判断证据的方法问题 ◁ 197
- 第四节 关于认定证据的方式问题 ◁ 203

### 第六章 有关认定证据关联性和合法性的规则

---

- 第一节 关于行政诉讼证据关联性规则的问题 ◁ 208
- 第二节 关于违反法定程序收集的证据的效力问题 ◁ 219
- 第三节 关于案卷主义规则的问题 ◁ 232

## 第七章 有关认定证据真实性的规则

|     |                     |       |
|-----|---------------------|-------|
| 第一节 | 关于行政诉讼最佳证据规则的问题     | ◁ 244 |
| 第二节 | 关于鉴定结论与电子证据的证明效力问题  | ◁ 259 |
| 第三节 | 关于行政诉讼自认规则的问题       | ◁ 271 |
| 第四节 | 关于行政诉讼司法认知和推定的问题    | ◁ 285 |
| 第五节 | 关于排除真实性规则与补强证据规则的问题 | ◁ 302 |

## 附录

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 中华人民共和国行政诉讼法                    | ◁ 312 |
| 最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释 | ◁ 325 |
| 最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定           | ◁ 346 |
| 最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定             | ◁ 362 |
| 最高人民法院关于印发《行政诉讼证据文书样式（试行）》的通知   | ◁ 377 |
| 附：行政诉讼证据文书样式（试行）                | ◁ 377 |
| 主要参考书目                          | ◁ 413 |

## 第一章 行政诉讼的举证责任规则

行政诉讼举证责任是行政诉讼证据制度的重要组成部分，对行政诉讼来说是至关重要的，是保障行政诉讼得以顺利进行的必要前提。关于行政诉讼的举证责任问题，历来是一个争议较大的问题，搞清楚这一问题对行政诉讼举证责任规则的理论以及解决行政诉讼实践中遇到的实际问题，都具有很大的价值。

本章根据行政诉讼举证责任规则中所涉及的举证责任的分配、举证期限及补充证据等问题展开论述。

### 第一节 举证责任概念和举证责任分配原则

#### 一、举证责任的概念

我国行政诉讼法中的有关规定确定了我国行政诉讼证据制度的基本框架，但由于历史条件的限制，该法没有对举证责任的概念作出明确的规定，从而导致我国学者对举证责任的概念一直存在争议。

在学术界不少学者认为，举证责任与败诉的结果密切相关，他们给举证责任所下的定义是，法律上规定诉讼当事人，对应当确认的案件事实，有责任提出证据加以证明。如果不能提供证据，则可能要承担败诉的后果。举证责任不是一般意义上的举证义务或提供证据的权利，它是一种把提供证据同诉讼结果联系起来的诉讼制度，是一种使法院用以查明全部案件事实，也能判断

胜诉和败诉的审判规则。<sup>①</sup>

在学术界也有另一种观点。他们认为，诉讼中的举证责任是指由法律预先规定，在案件事实难以确定的情况下，由一方当事人提供证据予以证明，如果其提供不出证明相应事实情况的证据，则承担败诉风险及不利的法律后果的制度。<sup>②</sup>该观点与前一种观点最主要的区别点是，举证责任不仅可能与败诉的法律后果相联系，也可能导致不利的法律后果。有些学者依据这一观点的基本理论，又将举证责任分为说服举证责任和推进举证责任。所谓说服举证责任，是指这一责任由实体法规则确定，被确定有说服责任的一方当事人对自己的主张必须提供证据充分证明，使法官确信其主张成立。如果承担说服责任的当事人在法定诉讼期间内提出的证据不足以证明其诉讼主张成立，法官则必然得出其主张不能成立的结论。所谓推进举证责任，是指当事人提供证据证明其主张构成法律争端从而值得或者应当由法院进行审理的举证责任。表现为，当事人向法院提供初步证据从而启动诉讼程序。承担推进举证责任的当事人对自己的主张并不必须证明成立，而只需提供证据证明有成立的可能性，或者对对方的主张并不必须证明不成立，而只需提供证据引起合理怀疑，证明其不成立的可能性。如果对方无有力的证据予以反驳，无法合理地否定这种可能性时则对方的主张不能成立。承担说服举证责任的当事人在不能证明自己主张时，只能推定其主张不成立，所承担的是败诉的法律后果。承担推进举证责任的当事人在不能证明自己的主张时，只需要承担不能证明对方主张不成立的不利后果而不是败诉

---

<sup>①</sup> 参见黄杰主编：《中华人民共和国行政诉讼法诠释》，人民法院出版社1994年版，第104页。

<sup>②</sup> 参见姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社2001年版，第347页。



的法律后果。<sup>①</sup>

这两种观点相比较,笔者认为,第二种观点的道理相对充分一些。具体有以下两点理由:第一,在诉讼案件中并非所有的事实都由当事人举证来加以证明,在一些情况下,当事人提出的一个主张并不需要证据加以证明,比如,众所周知或者一目了然的案件事实,案件事实已经由法院在其他诉讼中查明的,有的事实被法律假定为真实的,也有些案件事实因当事人无争议而被视为真实的,这些案件事实法院可以直接确认,免除当事人的举证责任。因此,只有在案件事实难以确定的情况下,才存在举证责任的问题。第二,承担举证责任一方的当事人举证不能并不一定必然的就要承担败诉的法律后果,在有些情况下,仅仅承担对其不利的法律后果。例如,原告提起行政诉讼,起诉时未能提供其符合起诉条件的相关证据,所导致的法律后果不是败诉,而是不能启动诉讼程序这一对其不利的法律后果。又如,一方当事人提出审理案件的法官与另一方当事人具有法律上的利害关系应当回避,但其提供的关于有关利害关系的证据材料不足,所导致的法律后果是回避请求被驳回,也并未导致其承担败诉的法律后果。

但是,根据第二种观点中将举证责任分为说服举证责任与推进举证责任,并以此确定各自的法律后果则有些不妥。承担说服责任一方当事人举证不能都将承担败诉责任的说法,在民事诉讼中是可以成立的,但是,在行政诉讼中,就有些过于绝对,比如,原告在行政诉讼中提出被诉具体行政行为没有认定的有关滥用职权的事实,其举证不能,法院只是对这一事实不予认定,但有可能法院经审查认定被诉具体行政行为存在超越职权、适用法律错误、违反法定程序等违法问题,同样可以判决撤销被诉具体行政行为,原告仅仅承担有关滥用职权的事实没有认定对其不利

---

<sup>①</sup> 参见高家伟:《行政诉讼证据的理论与实践》,工商出版社1998年版,第66~67页;耿宝建:《行政诉讼证据及举证责任》,载《全国法院第十三届学术讨论会获奖论文集》,人民法院出版社2001年版,第654~655页。