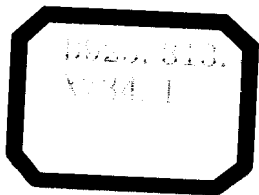


行政证据制度研究

XING ZHENG ZHENG JU ZHI DU YAN JIU

徐继敏 / 著

中国法制出版社



行政证据制度研究

徐继敏/著

中国法制出版社

责任编辑:张雪纯 周林刚

图书在版编目(CIP)数据

行政证据制度研究/徐继敏著. —北京:中国法制出版社,2006. 8

ISBN 7-80226-346-8

I. 行... II. 徐... III. 行政诉讼-证据-司法制度-研究-中国 IV. D925.313.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 089640 号

行政证据制度研究

XINGZHENG ZHENGJU ZHIDU YANJIU

著者/徐继敏

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850×1168 毫米 32

版次/2006 年 8 月第 1 版

印张/9.5 字数/220 千

2006 年 8 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80226-346-8

定价:22.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66031119

网址:<http://www.zgfs.com>

编辑部电话:66032584

市场营销部电话:66033393

邮购部电话:66033288

目 录

引 言	(1)
第一章 行政证据制度基本问题	(9)
一、行政证据的属性	(9)
(一) 什么是行政证据	(9)
(二) 行政证据的属性	(14)
(三) 行政证据制度的特点	(18)
二、行政证据种类	(20)
三、行政证明对象	(25)
(一) 实体性事实	(26)
(二) 程序性事实	(26)
(三) 不需要证明的事实	(27)
四、行政证据排除规则	(30)
(一) 行政证据排除规则的意义	(30)
(二) 确定行政证据排除规则应当考虑的因素	(32)
(三) 行政证据排除规则的内容	(33)
五、行政程序证据与行政诉讼证据	(47)
六、各国行政证据制度的现状及发展趋势	(49)
(一) 美国行政证据制度	(49)
(二) 德国行政证据制度	(62)
(三) 奥地利行政证据制度	(67)
(四) 瑞士行政证据制度	(71)
(五) 西班牙行政证据制度	(72)

(六) 我国澳门特别行政区行政证据制度	(73)
第二章 行政证明责任	(76)
一、证明责任分配的基本法理	(78)
二、诉讼中的证明责任	(81)
三、行政诉讼证明责任与行政程序证明责任的关系	(85)
四、行政程序证明责任分配	(87)
(一) 行政程序证明责任分配应当考虑的因素	(87)
(二) 行政程序证明责任的特点	(89)
(三) 行政程序证明责任分配	(90)
(四) 各种行政行为证明责任分配	(92)
五、行政复议证明责任	(102)
(一) 行政复议证明责任与行政程序证明责任的 关系	(102)
(二) 行政复议证明责任分配	(105)
六、行政诉讼证明责任	(106)
(一) 一些国家行政诉讼证明责任分配办法	(106)
(二) 我国行政诉讼证明责任分配的法律规定及 学者观点	(110)
(三) 确定行政诉讼证明责任应当明确的基本问 题	(116)
(四) 我国行政诉讼证明责任的分配	(120)
第三章 行政证明标准	(124)
一、行政证明标准基本原理	(124)
(一) 行政证明要求是“法律真实”还是“客观 真实”	(125)
(二) 各种证明标准评析	(129)
(三) 证明标准的特点	(134)

二、行政程序证明标准与行政诉讼证明标准	(136)
(一) 行政诉讼证明标准应当与行政程序证明标准基本一致	(136)
(二) 行政诉讼和行政程序应当有一些独有证明标准	(137)
三、行政证明标准的各种观点评述	(138)
(一) 行政诉讼证明标准的特点	(138)
(二) 行政证明标准的种类	(141)
四、确定行政证明标准应当考虑的因素	(146)
(一) 行政案件的类型	(146)
(二) 证明的难易程度	(147)
(三) 行政决定的重要性	(147)
(四) 行政管理的特点	(148)
五、行政证明标准	(148)
(一) 行政许可证明标准	(149)
(二) 行政强制证明标准	(150)
(三) 行政处罚证明标准	(151)
(四) 行政裁决证明标准	(152)
第四章 行政程序证据收集与审查制度	(154)
一、行政程序证据收集制度	(155)
(一) 行政程序证据收集规则	(155)
(二) 行政程序证据收集方法	(156)
二、行政程序言词审理制度	(159)
(一) 言词审理规定方式及适用范围	(160)
(二) 言词审理主持人	(161)
(三) 言词审理参加人	(163)
(四) 言词审理程序	(164)
(五) 言词审理结果	(167)

三、行政程序证据审查制度	(168)
(一) 行政程序证据查证、质证	(168)
(二) 行政程序证据综合审查判断	(171)
(三) 行政程序案卷排他性原则	(173)
第五章 行政证据复议审查制度	(176)
一、行政证据复议审查制度的特点	(176)
二、行政复议证据收集和提供	(178)
(一) 行政复议机关依职权调查原则	(179)
(二) 被申请人提供证据	(179)
(三) 申请人提供证据	(181)
(四) 申请人和第三人申请复议机关调查收集证据	(182)
三、行政复议证据审查判断	(183)
(一) 书面审查制度	(183)
(二) 全面审查原则	(183)
第六章 行政证据诉讼审查制度	(185)
一、人民法院对行政机关认定事实的态度分析	(185)
(一) 各国法院对行政机关认定事实的不同态度 ...	(186)
(二) 法院对行政机关认定事实不同态度的原因分析	(195)
(三) 法院对行政机关认定事实的不同态度对行政证据诉讼审查制度的影响	(200)
(四) 我国确定人民法院对行政机关认定事实的态度应当考虑的因素	(203)
(五) 人民法院对行政机关认定事实的态度	(206)
二、行政诉讼证据提供与调取	(209)
(一) 行政诉讼证据提供和调取规则	(209)

(二) 行政诉讼程序中当事人提供证据的权利和 责任	(217)
(三) 行政诉讼证据提供的要求	(220)
(四) 人民法院调取证据	(229)
三、行政诉讼证据审查规则	(234)
(一) 行政诉讼证据审查基本问题	(235)
(二) 行政诉讼证据审查规则	(242)
四、行政诉讼证据采证	(261)
(一) 行政诉讼采证规则	(262)
(二) 司法认知	(271)
(三) 推定	(276)
(四) 自认	(278)
(五) 证据的证明效力	(284)
尾 论	(293)

引 言

行政权力扩大是世界范围内的趋势，行政权力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。行政国家的出现，导致行政权力膨胀。行政权力膨胀一方面给人们提供了各种各样所需要的“公共物品”，另一方面也带来一系列问题：对民主、自由和人权的威胁；腐败和滥用权力；官僚主义和效率低下；人、财、物等资源大量浪费；人的生存能力和创造能力退化。^① 为了防止行政权力滥用和控制行政权，一些国家建立了司法审查制度，并纷纷出台行政程序法。司法审查制度要求行政机关作出行政行为要收集到一定证据，如美国司法审查制度要求作出行政行为时收集到的证据达到“实质证据标准”。为了实现程序正义，要求行政机关作出行为符合相关证据规则，行政证据制度成为各国行政程序法的重要内容，美国、瑞士、德国、

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”。参见姜明安，《行政法与行政诉讼法》，北京，北京大学出版社 高等教育出版社，2005，第5页。

西班牙、奥地利、日本、荷兰、葡萄牙、韩国和法国等国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证据制度。我国缺乏统一行政程序法，但我国在行政复议法、行政诉讼法及配套司法解释中对行政证据制度作出了规定。行政复议法规定，“被申请人不按照本法第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”。行政诉讼法规定，“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”。行政复议法和行政诉讼法为我国行政机关作出行政行为确立了一项基本原则，即“行政有证在先原则”，要求行政机关在作出行政决定之前，必须收集到充足证据。由此可见，行政证据制度应当是行政程序制度中的重要内容。

在司法程序中，法官往往不能看到、听到或以其它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不很遥远的过去。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。^①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，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号，有一

^① 参见何家弘，“事实断想”，何家弘，《证据学论坛》（第一卷），北京，中国检察出版社，2000，第4—5页。

个司机偶然在市区鸣号，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号并提出是其他司机鸣号，认为警察的处罚无事实依据，后经人民法院审理认定，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。行政程序证据制度不同于一般证据制度，它必须体现行政程序特点，行政证据制度是一类独立的证据制度。

一些国家将行政证据制度主要规定在行政程序法中，我国则将行政证据制度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。与此相适应，学者也将研究视角重点放在了行政诉讼证据领域，对行政程序证据制度研究甚少。行政复议和行政诉讼是一种审查制度，包括对行政机关适用证据规则的审查，行政证据制度主要应当规定在行政程序法中，并且行政程序证据制度与行政诉讼证据制度应当有高度关联性。脱离行政程序研究行政证据，则有可能忽视行政程序的特点，以此研究成果为依据建立的行政证据规则则可能对行政管理不利。研究行政证据制度应当从行政程序证据开始，将行政程序证据与行政诉讼证据融为一体来研究，这样才能理顺行政机关收集、审查、认定证据和人民法院审查行政程序证据的关系。

一、本书选题的主要考虑

不论是大陆法系国家还是英美法系国家，大都制定了自己的行政程序法，并在行政程序法中规定了证据制度。大陆法系国家一般确立行政机关依职权调查案件事实原则，强调行政机关调查、收集和采信证据可以不受当事人请求的约束；美国等国则确立了正式裁决的听证制度、案卷排他原则、不单方接触原则，确定行政机关在证据调查、收集程序中的消极地位，强调当事人在

证据收集、提供和质证环节的作用。在行政诉讼程序中，英美法系国家法院一般对行政机关认定事实采取尊重态度，而大陆法系国家法院一般对行政机关认定事实采取全面审查态度。应该说，各国行政证据制度都是在对本国国情进行研究的基础上建立的，适应各国的具体情况。我国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》对行政诉讼证据制度进行了一些规定，国内学者也对行政诉讼证据制度进行了一些研究。但反省我国关于行政诉讼证据制度的规定和学者对此问题的研究，可以发现存在以下不足：（1）我国行政证据制度的规定方式存在问题。我国将行政证据制度规定在行政诉讼法中，存在逻辑上的问题。行政证据制度应当主要规定在行政程序法中，行政诉讼只是对行政程序证据行为是否符合行政程序法的规定进行审查，我国现行做法存在因果关系错位的问题。从美国、德国、奥地利等国家的情况看，证据制度以行政程序法规定为主。（2）行政诉讼法体现的精神是，人民法院对行政机关认定事实采取全面审查制度，人民法院对行政机关认定事实采取怀疑甚至否定态度，而我国由普通司法机关审查行政案件，这必然导致行政管理和行政诉讼的困难，导致行政诉讼一系列证据制度存在问题。（3）我国学术界将研究视角重点放在行政诉讼证据制度，忽视对行政程序证据制度的研究，一方面是本末倒置，导致研究成果脱离行政管理实际，另一方面导致行政程序证据制度缺乏研究，对行政证据制度的研究缺乏系统性。

行政管理极其复杂，存在各种不同行政行为，不同行政行为的证明责任、证明标准等证据规则应当有所不同，在行政诉讼法中统一规定行政证据制度是不可取的，也是不可行的。本书从研究行政程序证据制度入手，将行政程序证据制度与行政诉讼证据制度结合进行研究，使研究成果反映行政管理的特点，理顺行政程序证据制度与行政证据审查制度的关系，使研究成果具有系统

性。对行政证据制度基本问题、行政证明责任、行政证明标准、行政程序证据收集与审查制度、行政证据复议审查制度、行政证据诉讼审查制度等问题进行研究,通过研究揭示了行政程序和行政诉讼证据制度的基本规律,弥补我国对行政证据制度研究的不足。对主要行政行为证据制度进行研究,可以填补我国对具体行政程序证据制度研究的空白。在实践方面,通过对行政程序中的一系列证据制度问题进行研究,探讨行政程序证据制度的规律,可以为我国制定行政程序法提供一些理论支持,也可以指导行政管理实践活动。从行政程序角度研究行政证据制度,揭示行政诉讼证据与行政程序证据的关系,也可以为我国完善行政诉讼制度提供理论支持,还可以指导行政诉讼实践。

二、本书研究问题的界定

本书研究的证据属于行政证据,是符合法律要求,被行政机关或人民法院用来认定行政案件事实的材料,它存在于一般行政程序、行政复议程序和行政诉讼程序中。因此,本书提及的行政证据包括一般行政程序证据、行政复议证据和行政诉讼证据。很多情况下,一般行政程序证据、行政复议证据和行政诉讼证据是共同的;有时,一般行政程序、行政复议程序和行政诉讼程序也存在特有证据。本书研究的范围仅仅是行政证据,不涉及民事诉讼证据和刑事诉讼证据,但有时为了论证行政证据制度,也进行了少量比较研究,比较行政证据制度与民事证据制度、刑事证据制度的异同。

行政证据制度包括一般行政程序证据制度、行政复议证据制度和行政诉讼证据制度。本书认为,行政证据制度应当以一般行政程序证据制度为基础构建,行政复议证据制度和行政诉讼证据制度是证据审查制度,因此,书中将行政复议证据制度定义为行

政证据复议审查制度，将行政诉讼证据制度定义为行政证据诉讼审查制度。尽管存在一般行政程序证据制度、行政复议证据制度和行政诉讼证据制度的划分，但三者有十分密切的联系，都是行政证据制度。本书将一般行政程序证据制度、行政复议证据制度和行政诉讼证据制度融为整体进行研究。

三、本书的结构

本书由引言、第一至第六章和尾论构成。第一章研究行政证据制度基本问题，包括对行政证据属性、行政证据种类、行政证明对象、行政证据排除规则、行政程序证据与行政诉讼证据的关系、各国行政证据制度的现状及发展趋势等问题进行研究。第二章研究行政证明责任，研究了证明责任分配基本法理、其它诉讼证明责任、行政诉讼证明责任与行政程序证明责任的关系、行政程序证明责任分配应当考虑的因素、行政程序证明责任分配基本原则、各种行政行为证明责任分配、行政复议证明责任、行政诉讼证明责任分配等问题。第三章研究行政证明标准，研究了行政证明标准基本原理、行政程序证明标准与行政诉讼证明标准的关系、确定行政证明标准应当考虑的因素、各类行政行为证明标准等问题。第四章研究行政程序证据收集与审查制度，研究了行政程序证据收集规则和方法、行政程序言词审理制度、行政程序证据审查制度。第五章研究行政证据复议审查制度，研究了行政证据复议审查制度的特点、行政复议证据收集和提供规则、行政复议证据审查判断规则等问题。第六章研究行政证据诉讼审查制度，研究了人民法院对行政机关认定事实的态度、行政诉讼证据提供与调取规则、行政诉讼证据审查规则、行政诉讼证据采证规则等问题。尾论对全书进行总体概括，提出我国制定行政程序法和修改行政诉讼法应当注意的问题。

四、本书的主要观点

经过分析和研究，本书对行政证据制度提出了一些比较明确但不一定成熟的观点，主要涉及：

——行政程序证据制度与行政诉讼证据制度的关系。提出行政程序与行政诉讼程序证据制度总体应当一致，但行政程序与行政诉讼程序又应当有一些独立的证据规则。

——我国应当建立行政证据排除规则，并提出我国行政证据排除规则的具体内容。

——比较分析了西方国家行政证据制度的现状与发展趋势，认为一些制度可以为我国建立行政证据制度所借鉴。

——我国行政证明责任分配的基本原则是“谁主张谁举证”，一些情况可以实行证明责任倒置和其它一些证明责任分配办法。提出了行政许可、行政处罚、行政强制措施、行政强制执行和行政裁决等行政行为的证明责任分配原则。

——提出行政诉讼应当适用行政程序证明标准，除此之外，行政诉讼和行政程序也应当有一些独有证明标准。提出行政证明标准应当不高于刑事和民事案件证明标准，研究了行政许可、行政处罚、行政强制和行政裁决等案件的具体证明标准。

——行政程序应确立行政机关依职权调查案件事实原则，并在行政程序中逐渐引入言词审理制度。

——我国应当放弃人民法院对行政机关认定事实的全面审查制度，人民法院在一些案件中应当尊重行政机关对事实的认定，并在一定范围内实行案卷审查。

——我国行政诉讼证据提供和调取规则应当进行一些调整。法院应受证据复查规则的限制，人民法院应以庭内查证为主，并充分发挥当事人在庭审中的主动性。

——我国应当改变在行政诉讼法中规定行政证据制度的做法，行政证据制度应当主要规定在行政程序法中，行政诉讼法只规定行政证据审查规则。

——我国学者对行政证据制度的研究存在问题。研究行政证据制度应当从行政程序证据制度入手；从行政诉讼角度入手研究，必然会忽视行政管理的特点。

第一章 行政证据制度 基本问题

同样作为证据制度，行政证据制度与其它证据制度有共性，可以借鉴其它证据制度的合理内容。但行政管理的特性决定行政证据制度有自己的特点，探讨行政证据制度的一些基本理论问题，对建立行政证据制度将有重要意义。一些国家建立行政诉讼制度比我国早，行政程序制度也比较发达，他们的行政证据制度对于我国也有借鉴意义。

一、行政证据的属性

近年，证据问题成为法学研究的热点问题，学者们从不同角度对证据下了不同定义。什么是证据？证据是否仅指定案的根据，还是包括其它证据材料？除事实外，其它材料能否成为证据？学者们对这些问题都有论述。相对而言，学者们对什么是行政证据、行政证据的属性和特点是什么等问题研究不多，而这些问题的探讨对正确界定行政证据具有重要意义。

（一）什么是行政证据

我国《刑事诉讼法》第42条第1款规定：“证明案件真实情况的一切事实，都是证据”。我国《民事诉讼法》第63条第2款、《行政诉讼法》第31条第2款也规定了一切证据只有经过查证属实，才能作为定案或认定事实的根据。从我国三大诉讼法