

司法解释理解与适用丛书

最高人民法院

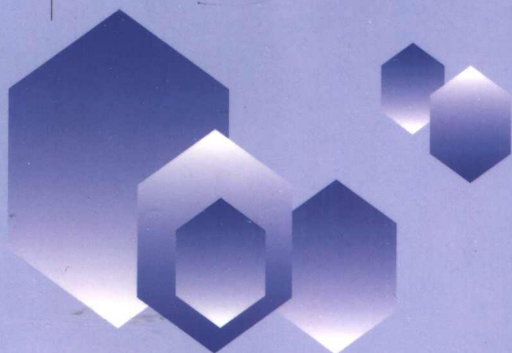
《关于行政诉讼证据

若干问题的规定》

释义与适用

李国光 主编

最高人民法院行政审判庭 编著



人民法院出版社

805

D925.313.5

L31

最高人民法院
《关于行政诉讼证据若干问题的规定》
释义与适用

李国光 主编

最高人民法院行政审判庭 编著



A1028133

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》
释义与适用/李国光主编;最高人民法院行政审判庭编
著. - 北京:人民法院出版社, 2002.9

ISBN 7-80161-385-6

I. 最… II. ①李…②最… III. 行政诉讼-证据-
法律解释-中国 IV. D925.313.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 068748 号

最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》释义与适用

李国光 主编

最高人民法院行政审判庭 编著

责任编辑 吴秀军 杜 澎

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市朝阳区安慧北里安园甲 9 号 (100101)

电 话 65290586 (责任编辑) 65290516 (出版部)

65290543 65290550 65290558 (发行部)

网 址 www.courtpress.com

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市大丰彩印厂

经 销 新华书店

开 本 850×1168 毫米 1/32

字 数 410 千字

印 张 16.75

印 次 2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-385-6/D·385

定 价 30.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与印刷厂联系调换)

前 言

为了进一步深入贯彻实施《中华人民共和国行政诉讼法》，最高人民法院发布了《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》）。这是最高人民法院出台的第一部关于行政诉讼证据问题的重要司法解释，对我国行政审判工作的发展和行政诉讼制度的完善将产生重要而深远的影响。去年5月以来，最高人民法院着手《行政证据规定》的起草工作。在起草过程中，广泛征求了全国人大法工委、国务院法制办、最高人民检察院、部分地方人民法院和大专院校专家学者的意见，并进行了多次调研。在归纳、总结和分析各种意见的基础上，经过多次修改，由最高人民法院审判委员会第1224次会议讨论通过，自2002年10月1日起实施。

《行政证据规定》发布以后，应各地法院的要求，最高人民法院行政审判庭组织编写了本书。参加本书编写的同志有：江必新、赵大光、岳志强、周红耕、蔡小雪、段小京、杨临萍、齐淑奎、马永欣、毛保平、孟凡平、王振宇、甘雯等。本书由孔祥俊、蔡小雪统稿，最后由最高人民法院副院长李国光审定。本书力求对《行政证据规定》每个条款的含义作充分的阐释。由于参加编写的同志较多，时间仓促，其中有些条款来不及作详尽准确的分析，有些问题尚待在审判实践中进一步探索。此书仅供读者参考，不妥之处，恳请批评指正。

编 者

2002年8月26日

凡 例

本书中均将《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》；《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》；《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释（试行）》简称为《贯彻意见》；《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

绪 论

- 一、《行政证据规定》的起草情况和主要特点 (1)
- 二、《行政证据规定》的主要内容 (3)
- 三、《行政证据规定》的重要意义 (9)

释 义 篇

- 一、举证责任分配和举证期限..... (14)
 - 第一条〈被告的举证责任及举证期限〉 (14)
 - 第二条〈被告补充证据〉 (16)
 - 第三条〈被告收集证据〉 (17)
 - 第四条〈起诉人提供符合起诉条件的证据〉 (18)
 - 第五条〈行政赔偿诉讼的举证责任〉 (21)
 - 第六条〈举证责任法律后果的承担〉 (22)
 - 第七条〈原告、第三人的举证期限〉 (23)
 - 第八条〈法院告知有关举证问题的责任〉 (25)
 - 第九条〈法院要求当事人补充证据〉 (26)
- 二、提供证据的要求..... (28)
 - 第十条〈提供书证的要求〉 (28)
 - 第十一条〈提供物证的要求〉 (30)
 - 第十二条〈提供视听资料的要求〉 (31)
 - 第十三条〈提供证人证言的要求〉 (32)
 - 第十四条〈提供鉴定结论的要求〉 (33)

第十五条〈提供现场笔录的要求〉	(35)
第十六条〈提供域外证据的要求〉	(36)
第十七条〈提供外文书证或外国视听资料的要求〉	… (39)
第十八条〈提供涉及秘密的证据的要求〉	(40)
第十九条〈提交证据手续的要求〉	(42)
第二十条〈法院收取证据的要求〉	(43)
第二十一条〈交换证据〉	(44)
三、调取和保全证据	(46)
第二十二条〈法院调取证据〉	(46)
第二十三条〈原告第三人申请调取证据的条件〉	… (49)
第二十四条〈调取证据的期限及申请书样式〉	(53)
第二十五条〈法院对调取证据内容的审查〉	(55)
第二十六条〈委托调取证据〉	(57)
第二十七条〈保全证据〉	(58)
第二十八条〈保全证据的措施〉	(62)
第二十九条〈申请对被告依据的鉴定结论重新 鉴定的条件〉	(64)
第三十条〈申请对法院委托鉴定重新鉴定的条件〉	… (66)
第三十一条〈对鉴定负举证责任的当事人举证不能 的法律后果〉	(69)
第三十二条〈鉴定书的内容〉	(71)
第三十三条〈勘验现场〉	(74)
第三十四条〈勘验的程序〉	(76)
四、证据的对质辨认和核实	(79)
第三十五条〈质证的原则〉	(79)
第三十六条〈被告缺席审判的证据认定〉	(82)
第三十七条〈对涉及秘密证据的质证要求〉	(83)

第三十八条〈对法院调取的证据的质证要求〉·····	(85)
第三十九条〈质证的内容、方式及要求〉·····	(86)
第四十条〈对书证、物证和视听材料的质证要求〉···	(89)
第四十一条〈对证人作证的要求〉·····	(90)
第四十二条〈证人能力的认定〉·····	(92)
第四十三条〈证人出庭作证的手续〉·····	(93)
第四十四条〈行政执法人员作为证人出庭作证〉·····	(95)
第四十五条〈证人出庭作证的要求〉·····	(97)
第四十六条〈证人证言的认定〉·····	(99)
第四十七条〈对鉴定人出庭接受询问的要求〉·····	(100)
第四十八条〈对专业人员出庭接受询问的要求〉·····	(102)
第四十九条〈质证的内容、方式〉·····	(103)
第五十条〈二审证据的质证〉·····	(104)
第五十一条〈审判监督程序证据的质证〉·····	(105)
第五十二条〈新证据〉·····	(105)
五、证据的审核认定 ·····	(108)
第五十三条〈证明要求〉·····	(108)
第五十四条〈证据的审查认定〉·····	(110)
第五十五条〈证据的合法性审查〉·····	(117)
第五十六条〈证据的真实性审查〉·····	(118)
第五十七条〈不能作为定案依据的证据材料〉·····	(122)
第五十八条〈非法证据的概括排除〉·····	(126)
第五十九条〈原告在行政程序后提供的证据的排除规则〉·····	(128)
第六十条〈不能作为认定具体行政行为合法的证据材料〉·····	(130)
第六十一条〈不能作为认定原具体行政行为合法	

的证据材料〉……………	(132)
第六十二条〈不能作为定案依据的鉴定结论〉……………	(133)
第六十三条〈最佳证据规则〉……………	(136)
第六十四条〈电子证据的认定〉……………	(142)
第六十五条〈自认规则〉……………	(144)
第六十六条〈行政赔偿中的让步不构成自认〉……………	(145)
第六十七条〈证据证明效力的认定〉……………	(147)
第六十八条〈司法认知推定规则〉……………	(149)
第六十九条〈妨碍举证的推定规则〉……………	(153)
第七十条〈裁判文书和仲裁裁决的证明力〉……………	(154)
第七十一条〈补强证据规则〉……………	(155)
第七十二条〈证据认定的方式〉……………	(160)
第七十三条〈有误认证的纠正方式〉……………	(161)
六、附则……………	(163)
第七十四条〈对证人、鉴定人合法权益的保护〉……………	(163)
第七十五条〈证人、鉴定人出庭作证、接受询问 的费用支付〉……………	(164)
第七十六条〈证人、鉴定人作伪证的法律责任〉……………	(166)
第七十七条〈诉讼参与人或其他人违法行为的法 律责任〉……………	(166)
第七十八条〈拒绝协助调取证据的法律责任〉……………	(167)
第七十九条〈行政证据司法解释冲突的解决〉……………	(169)
第八十条〈本规定的时间效力〉……………	(169)

适 用 篇

第一讲 行政诉讼证据规则概述……………	(172)
一、行政诉讼证据规则的起草与制定……………	(172)

二、证据规则的主要特点·····	(174)
三、证据的法律地位·····	(176)
四、行政诉讼证据的证明对象·····	(178)
五、证据规则与证据法律体系·····	(180)
六、证据的合法性、真实性和关联性·····	(182)
七、客观事实与法律事实·····	(185)
八、行政诉讼证据规则的价值取向·····	(187)
九、关于证明标准·····	(190)
第二讲 举证责任 ·····	(195)
一、举证责任的概念·····	(195)
二、行政诉讼举证规则及举证责任分配原则·····	(204)
三、举证责任履行规则·····	(225)
第三讲 提供证据的要求 ·····	(238)
一、对当事人提供各类证据的要求·····	(238)
二、关于证据交换制度·····	(247)
第四讲 调取和保全证据 ·····	(251)
一、对法院调取证据权力的限制·····	(251)
二、申请调取证据的要求及程序·····	(259)
三、保全证据条件及其措施·····	(264)
四、与鉴定、勘验相关的几个程序问题·····	(267)
第五讲 质证 ·····	(277)
一、质证模式的选择·····	(279)
二、行政诉讼质证的主体·····	(283)
三、行政诉讼质证的范围·····	(286)
四、行政诉讼质证的内容·····	(287)
五、几种特殊情况的处理原则·····	(288)
六、证人证言制度的完善·····	(292)

七、确立了鉴定人出庭制度·····	(301)
八、建立了专业人员出庭说明制度·····	(304)
第六讲 认定证据的规则 ·····	(307)
一、证明要求和认定证据的基本原则及方法·····	(308)
二、关于认定证据关联性规则的问题·····	(314)
三、关于认定证据合法性规则的问题·····	(318)
四、关于认定证据真实性规则的问题·····	(341)
五、关于认定证据的方式问题·····	(373)
第七讲 行政诉讼的证明标准 ·····	(378)
一、优势证明标准·····	(380)
二、排除合理怀疑的证明标准·····	(383)
三、清楚而有说服力的证明标准·····	(387)
四、证明标准与行政法律关系的不对等程度·····	(389)

附录：相关法律和司法解释

最高人民法院

关于行政诉讼证据若干问题的规定

(2002年7月24日)····· (395)

最高人民法院副院长李国光在公布《最高人民法院

关于行政诉讼证据若干问题的规定》新闻发布会

上的讲话····· (410)

中华人民共和国行政诉讼法

(1989年4月4日)····· (419)

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

(2000年3月8日)····· (430)

最高人民法院

印发《关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》的通知

(1997 年 4 月 29 日) (449)

附: 最高人民法院

关于审理行政赔偿案件若干问题的规定..... (449)

最高人民法院

关于民事诉讼证据的若干规定

(2001 年 12 月 21 日) (455)

最高人民法院

关于印发《人民法院司法鉴定工作暂行规定》的
通知

(2001 年 11 月 16 日) (469)

附: 人民法院司法鉴定工作暂行规定..... (469)

最高人民法院

人民法院对外委托司法鉴定管理规定

(2002 年 3 月 27 日) (474)

最高人民法院 最高人民检察院 公安部

司法部 卫生部

关于印发《精神疾病司法鉴定暂行规定》的通知

(1989 年 7 月 11 日) (477)

附: 精神疾病司法鉴定暂行规定..... (477)

司法部 最高人民法院 最高人民检察院 公安部

关于印发《人体重伤鉴定标准》的通知

(1990 年 3 月 29 日) (483)

附: 人体重伤鉴定标准..... (483)

最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部

关于印发《人体轻伤鉴定标准(试行)》的通知

(1990年4月2日)	(495)
附:《人体轻伤鉴定标准(试行)》	(495)
最高人民法院	
印发《关于人民法院立案工作的暂行规定》的通知	
(1997年4月21日)	(501)
附:最高人民法院关于人民法院立案工作的暂行	
规定	(501)
最高人民法院	
关于严格执行公开审判制度的若干规定	
(1999年3月8日)	(505)
最高人民法院	
关于人民法院合议庭工作的若干规定	
(2002年7月30日)	(508)
最高人民法院	
关于我原驻苏联使馆教育处出具的证明不具有证明	
效力的复函	
(1992年9月22日)	(512)
最高人民法院	
关于被告在二审期间向法院补充提供的作为被诉具	
体行政行为证据和所依据的规范性文件是否作为	
二审判决撤销一审判决依据的批复	
(1995年10月24日)	(513)
全国人民代表大会常务委员会	
关于我国加入《关于从国外调取民事或商事证据的	
公约》的决定	(514)
附:关于从国外调取民事或商事证据的公约	
(1970年3月18日于海牙)	(514)

绪 论

2002年6月4日由最高人民法院审判委员会第1224次会议讨论通过的《最高人民法院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》),于2002年10月1日开始施行。这是我国行政诉讼制度建立以来,最高人民法院出台的第一部关于诉讼证据问题的重要司法解释,对我国行政审判工作的发展和行政诉讼制度的完善将产生重大而深远的影响。

一、《行政证据规定》的起草情况和主要特点

行政诉讼证据是行政诉讼的核心问题之一。我国现行行政诉讼法有关证据的规定比较原则,难以解决行政审判实践中复杂的证据问题,迫切需要对行政诉讼证据制度加以改革和完善,制定一套的比较系统、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月以来,最高人民法院着手《行政证据规定》的起草工作。在起草的过程中,广泛征求了全国人大法工委、国务院法制办、最高人民检察院、部分地方人民法院和大专院校专家学者的意见,并进行了多次调研。在归纳、总结和分析各种意见的基础上,经过多次修改,由最高人民法院审判委员会讨论通过。

这部司法解释有以下几个方面的特点:

（一）体现了司法改革的基本精神

最高人民法院关于《人民法院五年改革纲要》中提出“要进一步完善质证和认证制度”。肖扬院长在 2001 年 7 月全国高级人民法院院长会议上强调：“建立符合行政诉讼特点的举证、质证、认证规则”，是最高人民法院 2001 年改革的重点之一。按照改革纲要的要求，《行政证据规定》突出了改革的精神。内容上力求既能反映审判工作实际，又不简单地迁就现实，保持必要的前瞻性；既能体现法律的原则性，又注意在法律框架内的灵活性，以适应复杂的审判实际需要。同时，还注意吸收证据理论的研究成果，积极借鉴国外成功的证据立法和司法经验。

（二）突出了行政诉讼证据和程序的主要特点

行政诉讼是以对被诉具体行政行为进行合法性审查为核心的诉讼，在许多方面与刑事、民事诉讼有着明显的区别。其中，很重要的内容是审查被告作出具体行政行为时认定的事实和所依据的证据。这就产生了行政程序证据与行政诉讼证据之间的特殊关系。也就是说，行政诉讼审查的证据，主要是行政机关在行政程序中已经作为事实根据的证据，具有很强的“案卷主义”色彩。被告对作出的具体行政行为承担举证责任是行政诉讼证据的一个重要原则。因此，在举证责任的分配、举证期限的确定、证据的收集补充等方面，被告与原告的权利义务有明显的不同，《行政证据规定》体现了行政诉讼证据制度的特色和保护弱者、追求实质上的法律平等的精神。

（三）反映了 WTO 和我国加入 WTO 法律文件的要求

WTO 有关法律文件对相关证据问题作出了明确规定，涉及

行政程序和司法程序，体现了证据裁判主义的正当程序观念。为适应我国加入 WTO 的形势，《行政证据规定》根据 WTO 的要求，在一些条款中作了相应的规定。如规定了“被告在行政程序中依照法定程序要求原告提供证据，原告依法应当提供而拒不提供，在诉讼程序中提供的证据，人民法院一般不予接纳”。如规定了外文书证要说明证据来源、经所在国公证机关证明、我国使领馆认证、翻译机构盖章或者翻译人员签名等。

（四）具有较大的可行性和可操作性

随着行政审判方式改革的深化，各地法院在建立和完善证据规则方面积累了许多经验，《行政证据规定》充分吸纳了各地法院的成熟经验，对一些目前处于尝试阶段的做法，则不急于作出规定，由各地法院继续实践，进一步完善。《行政证据规定》有利于统一各地不尽相同的做法，避免各行其是，落实法制统一原则。此外，《行政证据规定》在体例、结构和内容上尽可能做到科学、系统和具体、明确，并保持相对完整性，便于审判人员适用和操作。

（五）符合司法解释的性质和定位

《行政证据规定》作为适用法律的司法解释，在内容上具有不同于法律的特点。《行政证据规定》按照审判程序的阶段加以确定，便于法院审判和当事人参与诉讼，体现了法律原则范围内的灵活性，使一些规定具有一定的弹性。

二、《行政证据规定》的主要内容

《行政证据规定》全文分为六部分，共八十条，主要包括以下几个方面的内容：

（一）行政诉讼举证责任分配与举证期限

行政诉讼法第三十二条规定：“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依据的规范性文件。”第四十三条规定：“被告应当在接到起诉状副本之日起十日内向人民法院提交作出具体行政行为的有关材料，并提出答辩状。”这两条规定确立了被告对作出的具体行政行为承担举证责任和被告在举证期限内完成举证责任的基本原则。但这两条规定比较原则，实践中，由于我国行政诉讼制度建立不久，不少行政机关及公民、法人或者其他组织对举证责任的内容、不完成举证责任的法律后果、举证期限以及超过举证期限提供证据的法律后果不甚明确，缺乏举证意识。一些审判人员对被告作出的具体行政行为负有举证责任、起诉人对其符合起诉条件负有初步证明责任、超过期限提供证据的后果以及何种情况可以延期提供和补充证据等问题，不是十分清楚。这不仅不利于保护当事人合法权益，而且影响审判效率和司法公正。为此，《行政证据规定》根据行政诉讼法的有关法律规定，在总结审判实践经验的基础上，对行政诉讼举证责任的分配和举证期限问题作出了具体解释：被告对其作出的具体行政行为负有举证责任，应当在收到起诉状副本之日起十日内，提供据以作出被诉具体行政行为的全部证据和依据的规范性文件。被告不提供或者无正当理由逾期提供证据的，视为被诉具体行政行为没有相应的证据。被告及其诉讼代理人不得自行向原告和证人收集证据。原告向人民法院起诉时，应当提供证明其符合起诉条件的相应的证据材料；在起诉被告不作为的案件中，应当提供其在行政程序中曾经提出申请的证据材料；在行政赔偿诉讼中，应当对被诉具体行政行为造成损害的事实提供证据。原告或者第三人应当在开庭审理前或者人民法