

中华人民共和国法律释义丛书

司法解释释义系列

最高人民法院
关于行政诉讼证据若干问题的规定
释义

王宝发 编著

法律出版社

最高人民法院

关于行政诉讼证据若干问题的规定

法释[2002]21号

《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》

已于2002年6月4日由最高人民法院审判委员会

第1224次会议通过 2002年7月24日公布

自2002年10月1日起施行)

为准确认定案件事实,公正、及时地审理行政案件,根据《中华人民共和国行政诉讼法》^①(以下简称行政诉讼法)等有关法律规定,结合行政审判实际,制定本规定。

1. 何谓行政诉讼证据?它具有哪些特殊性?

答:行政诉讼证据,是指在行政诉讼中用以证明行政案件真实情况的根据,它是诉讼证据制度的重要组成部分,所以它具有诉讼证据所共有的基本特征,也受到一般意义上的证据概念的制约,具备证据的一些共性,比如,具备证据的“真实性、关联性、合法性”这三个基本属性。它有着许多与刑事诉讼证据、民事诉讼证据相同或相似的规则,但行政诉讼证据作为三大诉讼证据的一种,也有不同于其他诉讼证据的一些自身特殊性,主要有:

① 《中华人民共和国行政诉讼法》1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过,1989年4月4日中华人民共和国主席令第十六号公布,自1990年10月1日起施行。

1. 证据范围的广泛性

行政诉讼既应包括其他诉讼中所共有的证据,如书证、物证等,也应包括其他诉讼中未规定的,如现场笔录等。另外,具体行政行为所依据的规范性文件也同样起到一定的证明作用。

2. 证据来源的特定性

行政诉讼中的证据主要来源于行政程序中,并且主要由作为被告的行政机关提供给法院。因此,在行政诉讼中,原告不承担举证责任。这些都决定了行政诉讼证据主要是由被告向人民法院提供的,其所提供的证据,还必须是在行政程序中取得的。

3. 举证责任承担主体的特定性

在行政诉讼中,举证责任是由作为被告的行政机关承担的,它不同于刑事诉讼中由控方提供证据原则,也不同于民事诉讼中谁主张、谁举证的原则。不仅严格规定被告负举证责任,而且对被告补充证据等均严格限制。

2. 行政诉讼证据与民事诉讼证据有何主要区别?

答:行政诉讼证据与民事诉讼证据相比较,主要有以下区别:

1. 举证责任的分担不同。在民事诉讼中一般实行“谁主张谁举证”的原则,原告负有更多的举证责任;而在行政诉讼中则一般实行“谁作出具体行政行为谁举证”的原则,即由被告承担基本的举证责任。

2. 证明对象不同。民事诉讼的证明对象主要是原、被告双方当事人所主张的事实,包括法律事实和相关的证据事实;而行政诉讼的证明对象是被诉的具体行政行为,因此,被诉的行政主体应证明作出具体行政行为的事实根据和法律根据。^①

3. 证明标准不一样,行政诉讼证明标准根据行政案件的性质,

^① 参见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社1999年10月版,第345页。

应有几种不同证明标准。即以明显优势证明标准为原则,其证明标准基本要求低于刑事诉讼而高于民事诉讼;并以优势证明和排除合理怀疑证明标准为补充。

此外,两者证据来源、自认规则、排除规则等也不一样。

3. 行政诉讼证据有哪几种?

答:行政诉讼的证据是指用来证明案件真实情况的一切事实、材料和手段,这是案件真实情况的客观反映。由于对案件真实情况的反映是通过各个方面以各种不同形式表现出来的,因此形成了具有多种表现形式和各自特点的证据。法律上将作为证明案件客观真实情况的事实、材料和手段,按其客观形式、特点所划分的类别,就是证据的种类。根据行政诉讼法第三十一条的规定,行政诉讼证据的种类有:

1. 书证。书证即为作为证据的文书,是指记载或表达某些情况并以其内容或涵义来证明案件事实的文字、符号、图画等材料,用来表达一定的思想并用以证明案件事实的材料如证明、书信、罚款单等。其特征是它通过其表达或反映的思想内容来证明案件的事实。

在行政诉讼中,作为书证的文书主要有行政决定书、公证书、证明书、许可证、执照、通知书等。

2. 物证。物证即作为证据的物品,是指用物品的外形、特征、质量等说明事实的一部或全部的物品。例如假冒他人注册商标的伪劣产品、走私的物品、非法印刷的出版物、达不到国家质量执行标准的药品等。

物证其基本特征是以物品的自然状态来证明案件事实,不带有任何主观内容。作为证据物品都是有形物,既可以为人们所观察,又可以在一定条件下进行比较。在某种情况下,同一物品同时能起到物证和书证的双重作用,如行政处罚决定书。

3. 视听材料。视听材料是指利用录音、录像、计算机储存等手

段所反映出的音响、影像或其他住处证明案件事实的资料,比如用录音机录制的音响、语言,用录像机录取的人物形象及其活动,用电子计算机储存的数据等。

视听资料是随着现代科学技术的进步而发展起来的一种独立的证据种类。其特征是以其音响、影像或其他信息等内容来证明案件的事实,其内容的显示需要借助于科学仪器,并且它一般是以动态的内容来起证明作用的,因而它既有别于书证,又有别于物证。

4. 证人证言。证人证言是指了解案件情况的人以口头或书面的方式,向人民法院所作的与案件有关的事实的陈述。

根据行政诉讼法和本《行政诉讼证据规则》的有关规定,证人必须是自然人,凡是了解案件情况的人,都可以作为证人,但是不能正确表达意思的人不能作为证人。证人在诉讼中享有一定的权利并承担一定的义务。证人有权要求宣读、查阅或修改询问笔录,有权使用本民族的语言文字进行陈述,另外,还有权请求支付作证所需的一切费用。同时,证人负有出庭作证和如实作证的义务。

5. 当事人的陈述。是指当事人在诉讼中向人民法院所作的关于案件事实情况的叙述和承认。

6. 鉴定结论。鉴定结论又称“鉴定人的意见”,是由鉴定人接受委托或聘请,运用自己的专门知识和现代科学技术手段,对诉讼中所涉及的某些专门性问题进行检测、分析、判断后,所作出的结论性书面意见。^①

鉴定结论是全部鉴定过程的最终结果,是法定证据形式之一。由于行政案件涉及许多专业技术管理领域,所以鉴定结论是行政诉讼中运用的极为广泛的一种证据。如卫生监督机构对药品质量的检验证书、医疗事故鉴定结论、文书检验、产品质量检验、环保监

^① 参见卞建林主编:《证据法学》,中国政法大学出版社2002年版,第148页。

测的结论等。

7. 勘验笔录、现场笔录。勘验笔录是指对能够证明案件事实的现场或者对不能、不便拿到人民法院的物证,就地进行勘查、检验、测量、绘图时所作的记录。勘验笔录包括人民法院制作的勘验笔录和行政机关制作的勘验笔录,勘验笔录常常用于涉及土地、山林等自然资源的确权、房地产管理等方面的行政案件。

现场笔录是指行政机关工作人员进行当场处罚或现场采取行政措施所作的记录。现场笔录是行政诉讼特有的一项证据。现场笔录应当经当事人核对签名,当事人拒绝签名的,应由当时在场的证人签名,最后由制作笔录的行政机关工作人员签名后才能作为证据材料向法庭提供。

以上证据经法庭审查属实,才能作为定案的根据。^①

4. 为何制定《行政诉讼证据规则》?

答:随着行政审判工作的进一步深入,我国的行政诉讼证据制度已经越来越不适应行政审判实践。我国现行行政诉讼法对证据的规定过于单薄、笼统、原则。行政诉讼中的证明涉及到一系列复杂的问题,如证据种类的划分、举证责任的分配、证明对象的确定、收集证据与保全证据、证据的对质、辨认以及证据的审核认定。而我国行政诉讼法却只用6条的条文规定了证据制度的框架,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》也仅用6条的条文对证据制度作了进一步细化。此外,还涉及一些零星的行政诉讼证据的司法解释,这些关于行政诉讼证据的法律规定和司法解释,没有一个较为系统和完备的行政诉讼证据规则,人民法院对证据的采集和认定也缺乏应有的透明度。

这种现状不利于行政审判方式改革乃至司法改革的有序推

^① 参见王宝发主编:《中国行政诉讼理论与实务》,天津人民出版社2000年版,第100页。

进。因此,面对目前的有关证据法律规定已经根本无法适应司法现实和司法改革的需要的实际情况,又鉴于全国人大立法周期过长,也为了适应我国行政审判加入世贸组织后的新情况、新要求,最高人民法院有必要先行制定行政诉讼证据规则,以司法解释形式来解释行政审判实践中亟待解决的问题。本《行政诉讼证据规则》是在实践中急需、有关法律规定相对滞后而应运而生的。

本《行政诉讼证据规则》是依据行政诉讼法等有关法律而制定的,是在我国行政诉讼法的基础上,针对有关证据问题存在的某些不足,进行进一步完善和必要补充。

5.《行政诉讼证据规则》的施行有何重大意义?

答:本《行政诉讼证据规则》,体现了司法改革精神,吸取了证据理论新的研究成果,突出了行政诉讼特点,适应入世的要求,是最高人民法院为实现行政审判公正与效率的又一重大举措。该《行政诉讼证据规则》作为我国行政证据法的主要渊源之一,其颁行对于推动行政司法改革,保障当事人便利行使证明权利,促进行政机关依法行政,保证人民法院正确认定案件事实,适应加入WTO新形势,公正、及时审理行政案件具有重要意义。

6.怎样学习、运用好本《行政诉讼证据规则》?

答:本《行政诉讼证据规则》是我国第一部系统的关于行政诉讼证据的司法解释,其内容博大精深。它在行政诉讼实务中不仅地位重要,而且专业性也非常强。对此我们必须要有正确认识。

在学习、运用本《行政诉讼证据规则》时,不仅要结合行政诉讼法及有关程序司法解释学习、结合行政处罚法等实体法、实际案例学习,还应充分认识到证据与其他学科的知识领域紧密相关关系,还要懂得一些逻辑学、哲学、社会学、法医学等领域的知识,彼此融会贯通,才能在诉讼中得心应手地运用好本《行政诉讼证据规则》。

一、举证责任分配和举证期限

7. 怎样理解行政诉讼举证责任的含义?

答:提供证据的责任简称为举证责任。行政诉讼举证责任是由哪一方当事人在诉讼中对诉讼主张有责任提出证据加以证明。如果不能提供证据,则可能导致败诉的一种诉讼制度。

行政诉讼举证责任含义具有双重性,是指行为意义上的举证责任和后果意义上的举证责任。一是行为责任,就是由谁举证;二是后果责任,就是举证不能和举证不足的后果究竟由谁承担。

本《行政诉讼证据规则》第一、二条及第四条第三款规定了被告的举证责任及其举证不能、逾期举证视为“没有相应证据”的法律后果责任。本《行政诉讼证据规则》第四、五、六、七条规定了原告的举证责任及其举证不能、逾期举证视为“放弃举证权利”的法律后果责任。

本《行政诉讼证据规则》明确肯定了行政举证责任具有双重含义,弥补了现行行政诉讼法只规定举证的行为责任而无结果责任之不足,这不仅发展了我国行政诉讼理论,而且对指导行政审判实践有重大指导意义。在审判实践中,举证责任的行为责任是好解决的,关键是要强调后果责任。现在这个举证的后果责任已规定清楚了,在事实难以查清、真伪不明的时候,就由谁负有举证责任,谁就应依本《行政诉讼证据规则》的新规定承担败诉的后果。

8. 怎样理解行政诉讼举证责任分配?

答:根据行政诉讼法和本《行政诉讼证据规则》第一条和第四条第三款明确规定了行政诉讼的被告在实体和程序诉权两方面的举证责任。

根据行政诉讼法第三十二条、四十三条及本《行政诉讼证据规则》第一条第一款规定,“被告对作出的具体行政行为负有举证责

任。”

根据本《行政诉讼证据规则》第四条第三款规定,“被告认为原告起诉超过法定期限的,由被告承担举证责任。”

对原告在本《行政诉讼证据规则》并未设有明文规定其“负举证责任”的字眼,即没有用“举证责任”的提法;仅规定“应提供证据材料”、“提供证据”或“可以提供证据”的规定。比如第四条关于起诉中规定为原告应“提供相应证据材料”;在第五条关于行政赔偿中也规定“原告应当对被诉具体行政行为造成损害的事实提供证据。”;第六条仅规定“原告可以提供证明被诉具体行政行为违法的证据”。

以上表明在行政诉讼中,严格规定了由被告负基本的举证责任,而原告是负有限的部分举证行为。这与民事诉讼中举证责任分配实行谁主张,谁举证的一般分配原则、法定举证倒置的特殊情况及赋予法官一定举证责任自由分配裁量权^①不一样。

9. 何谓“举证期限”? 此规定有何重要意义?

答:所谓举证期限是对举证的时间限制,是指负有举证责任的当事人,应当在法律规定或者法院指定的期限内提出证明其主张的证据,逾期不提出证据的,将承担证据失权不利后果的一项诉讼期间制度。

本《行政诉讼证据规则》第一、二条规定了被告的举证期限,第七条规定了原告举证期限。

举证期限是举证责任制度的重要保障之一,对确保司法的公正与效率有着重要意义,主要体现在:

^① 最高人民法院《关于民事诉讼证据的若干规定》第七条,考虑到实践中举证责任问题的复杂性,在特殊情况下存在不属于法律和司法解释规定的举证责任倒置,而依照法律和举证责任分配的一般规则又无法确定举证责任承担的情形,规定在这种情况下,由审判人员根据公平原则和诚实信用原则,综合当事人举证能力、证据距离等因素,确定举证责任的承担。

1. 能够更有利于公正保护当事人的诉讼权利。通过限制当事人举证期间,有利于防止证据突袭,防止当事人滥用诉讼权利损害对方当事人的利益,有利于当事人诉讼权利的公平保护。

2. 有利于提高诉讼效率。规定当事人在一定期限内提出证据,有利于法院的及时审理,防止诉讼拖延,有效地避免法院的重复劳动,也可以节省当事人的诉讼成本。

综上所述,对当事人提出证据在时间上加以限制,既是审判实践的迫切要求,也是我国行政诉讼现代化的发展要求。

第一条 (被告举证责任与举证时限)

根据行政诉讼法第三十二条和第四十三条的规定,被告对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所依据的规范性文件。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。

被告因不可抗力或者客观上不能控制的其他正当事由,不能在前款规定的期限内提供证据的,应当在收到起诉状副本之日起十日内向人民法院提出延期提供证据的书面申请。人民法院准许延期提供的,被告应当在正当事由消除后十日内提供证据。逾期提供的,视为被诉具体行政行为没有相应的证据。

10. 为何规定由被告对作出的具体行政行为负有举证责任?

答:行政诉讼法第三十二条、四十三条及本《行政诉讼证据规则》本条都规定了由被告对作出的具体行政行为负有举证责任,这一证据规则是行政诉讼特有的,民事诉讼不存在这一规则。主要原因有:

1. 在行政法律关系中,原告和被告处于不平等的地位,他们之间是一种管理与被管理的关系。居于主动地位的行政机关,在其实施行为时无须征得处于被动地位的公民、法人或其他组织的同意。事实上,由于在行政法律关系中双方当事人处于不同的法

律地位,原告无法或很难收集到证据。即使收集到,也可能难以保全。当原告不能举证证明自己的主张时,由原告承担败诉后果是有失公允的。为了体现在诉讼中双方当事人地位的平等性,就应当要求被告证明其行为的合法性,而不能要求处于被动地位的原告承担举证责任,否则将对原告不利。行政法律关系的产生基于行政机关的单方面的行为。行政机关作出某种具体行政行为,一要有事实根据,二要有法律、法规等规范性文件的依据。

2. 在行政程序中一个基本规则是先取证,这些证据文件都在被告处。裁决,即行政机关在应当充分调查收集证据的基础上,根据所查清的事实,依据相关法律作出具体行政行为。因此,在行政诉讼中,诉讼标的是具体行政行为的合法与违法,理所当然的应由行政机关单方面对作出的具体行政行为负举证责任,有责任提供作出该项具体行政行为的充分证据。

3. 在行政诉讼中,核心是对具体行政行为合法性的审查,而具体行政行为是由被告行政机关作出的,被告作出具体行政行为应该是基于有充分确凿证据的基础上,没有充分确凿的证据即实行具体行政行为,其行为即为违法。从人民法院审理行政案件看,主要也是根据行政机关提供的各种材料审查其行为是否合法。因此,理应由被告负举证责任。

4. 从举证能力来看,一般说来,行政机关的举证能力要比原告强,在一些特定情况下,原告几乎没有举证能力,有的案件的证据需要一定的知识、技术手段、资料乃至设备才能取得,而这些又往往是原告所不具备的。比如,是否对环境造成污染,污染的程度多大,某项独创是否获得发明专利,药品管理中伪劣药品的认定等等,这些都是原告无法收集、保全的,因而要求原告举证是超出其承受能力的^①。

① 应松年主编:《行政诉讼法学》,中国政法大学出版社1994年版,第154页。

综上所述,从行政法律关系、行政程序、行政诉讼和举证能力四方面论证,在行政诉讼中,被告理应负举证责任。被告不仅要提供作出具体行政行为的事实根据和法律、法规等规范性文件的依据,而且应对提供的材料加以证明。被告提供的证据如果不足以证明其行政行为是合法时,则有败诉的可能。

11. 在行政诉讼中规定由被告负基本举证责任有何重要意义?

答:现行行政诉讼法及本《行政诉讼证据规则》本条均规定了“被告对作出的具体行政行为负有举证责任”,这样规定有着重要意义,主要体现在:

1. 由被告方负举证责任,有利于保护原告一方的合法权益。行政诉讼是作为原告的行政相对人认为行政主体的具体行政行为侵犯其合法权益而提起的。而行政相对人难以了解行政管理行为的具体依据和有关的专业知识,如果要原告承担举证责任,让其证明具体行政行为的违法性,显然无法胜任,从而无法胜诉,原告在行政诉讼中的诉权就得不到实质性的保护。法律规定由被告负举证责任,当被告不能证明其具体行政行为合法时,应当作出有利于原告的判决,防止公民、法人或其他组织的合法权益遭受不法行政行为的侵害。

2. 由被告方负举证责任,有利于充分发挥行政主体的举证优势。在国家行政管理活动中,行政主体处于主导地位,其对行政相对人作出具体行政行为,不需要相对人同意,由其自行依据法律、行政规范和相应事实作出。因此,行政主体的举证能力比原告强,在诉讼中让举证能力强的一方当事人负举证责任,有利于当事人双方的诉讼地位在事实上的平等,同时也体现了负担公平原则。更重要的是,能够在案件事实难以查清的情况下,迫使行政主体提供证据,其不能提供证据,就说明其行为无据、违法,要承担败诉后果。这样,显然有利于法院尽快查清案件事实,促使行政争议的早日解决。

3. 由被告方负举证责任,有利于促进行政主体依法行政。严格遵守先取证后裁决的原则,从而防止其实施违法行为和滥用职权;其次依法行政是国家行政管理的一项基本原则,这一原则要求国家行政权力的运行必须正确、合法。因此,在行政诉讼中,无论行政相对人能否提供具体行政行为违法的证据,行政主体都有义务提供其作出的具体行政行为合法的证据。因此,根据依法行政这一原则的要求,行政主体在进入诉讼程序之前,作出具体行政行为之时,就应当具有事实根据和法律根据,否则就是非法的或者是无效的。正是基于这一理由,为了保证行政诉讼证据的真实性和合法性,促使行政机关依法行政,行政诉讼法第三十二条同时规定:“在诉讼过程中,被告不得自行向原告和证人收集证据。”

12. 被告对其作出的具体行政行为应当在多长时间内举证?

答:根据行政诉讼法第四十三条和本《行政诉讼证据规则》本条第一款及第二条的规定,被告对其作出的具体行政行为负有举证责任,应当提供据以作出被诉具体行政行为的全部证据和所依据的规范性文件。

根据本《行政诉讼证据规则》本条第一款规定,在一般情况下,被告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。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。

根据本《行政诉讼证据规则》第一条第二款规定,在特殊情况下被告因不可抗力或者其他客观上不能控制的其他正当事由,不能在前款规定的期限内提供证据的,应当在收到起诉状副本之日起十日内向人民法院提出延期提供证据的书面申请。人民法院准许其提供的,应当要求其在正当事由消除后十日内、交换证据之日或者开庭审理前提供证据。被告逾期提供的,视为该具体行政行为没有相应的证据。

另外,根据本《行政诉讼证据规则》第二条规定,原告、第三人

提出其在行政程序中没有提出的反驳理由或者证据的,被告可以在第一审程序中补充相应的证据。

13. 何谓举证期限的延长?被告举证期限延长应具备什么条件?

答:所谓期限的延长,是指当事人和其他诉讼参加人不能或未能在法律规定或者法院指定的期间内完成应该进行的诉讼行为,法院依当事人提出延期申请或依职权主动决定延长期间。

本《行政诉讼证据规则》本条第一款为被告设定了严格的举证期限,但现实情况是复杂的、多变的,故而本《行政诉讼证据规则》本条第二款规定了行政诉讼被告举证期限的延长应具备的条件:

1. 被告因不可抗力或者客观上不能控制的其他事由,这是举证期限的延长的必备条件。这里“不可抗力”是指人们不能预见、不能避免并且不能克服的客观力量,既包括自然现象,也包括社会现象。这里“客观不能控制”是指被告提交证据材料确有困难,不能在举证期限内收集和向法院提交证据。其困难可能是证人外出尚未找到、收集有关证据材料尚需时间等,也可能是有关部门不予配合、对方当事人举证受到阻碍等。

2. 在举证期限内向人民法院提出延期举证之申请,此谓举证期限的延长的形式要件。被告举证期限的延长则完全以当事人申请为原则,法院不依职权确定期间的延长。而且当事人必须在举证期限内即十日内向法院提出延长期限的申请,否则视为当事人同意先前确定的举证期限,超过举证期限未申请期限的延长,亦未提供证据的,视为当事人放弃举证,其法律后果为证据失权。

14. 行政诉讼被告负举证责任范围包括哪些内容?

答:根据行政诉讼法第三十二条和本《行政诉讼证据规则》本条第一款规定,行政诉讼中,被告举证责任的范围包括作出具体行政行为的全部证据和所依据的规范性文件,这意味着行政机关在行政程序中所形成的全部证据都应当移交给人民法院,接受人民法院的审查。举证范围不仅限于事实根据,而且还包括行政主体

作出具体行政行为的法律及行政规范依据。

规范性文件^①属于广义上书证的一个种类,行政诉讼法将规范性文件独立出来,其目的是为了突出它的特殊地位和作用。因为,行政诉讼是对具体行政行为的合法性进行审查的诉讼活动,而法律依据是具体行政行为能否成立、合法与否的一个重要方面。^②

15. 被告不举证为什么可能输掉官司?

答:在行政诉讼法第三十二条、第四十三条规定的基础上,本《行政诉讼证据规则》本条第一款不仅对被告的举证责任、范围和期限作出了规定,而且对逾期举证或“举证不能”法律后果等都作出了明确的规定。如果处于被告一方的行政机关在法定期限内不提供或者无正当理由逾期提供证据,致使人民法院无法查明待证事实真伪的,则被视为被诉具体行政行为没有相应的证据,又根据行政诉讼法第五十四条的规定,“主要证据不足的”,法院应“判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出具体行政行为”。因此,就可能输掉官司。

16. 被告对被诉的具体行政行为负有举证责任是否意味着被告对一切事实都全部负举证责任?

答:被告对作出的具体行政行为负举证责任不等于被告在行政诉讼中对一切事实负举证责任。诚然,行政诉讼的客体是具体行政行为,行政诉讼的基本任务是审查和确认具体行政行为的合法性,从这点上说,证明具体行政行为合法和提供具体行政行为合法的证据的责任只能由被告行政机关承担。然而,在行政诉讼过程中,原告有时会提出具体行政行为违法并侵犯其合法权益的某

^① “规范性文件”一般认为包括四类:一是法律,二是法规,三是规章,四是规章以下的规范性文件(或称普遍的规范性文件)。

^② 参见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社1999年10月版,第348页。

些指控,如被告辱骂侵犯原告人格权、被告砸破原告有关物品侵犯原告的财产权等,原告如提不出相应证据,就要承担败诉的结果。

换言之,原告对被告具体行政行为违法不负举证责任,但这并不意味着原告不负任何举证责任。根据行政诉讼法和本《行政诉讼证据规则》的规定,原告应对诉讼成立要件的部分事实负举证责任,本《行政诉讼证据规则》第四条、第五条、第六条对此作了具体规定。

第二条 (被告补充证据的条件)

原告或者第三人提出其在行政程序中没有提出的反驳理由或者证据的,经人民法院准许,被告可以在第一审程序中补充相应的证据。

17. 为何又允许被告在特殊情况下可以补充相应证据?

答:根据本《行政诉讼证据规则》本条规定,原告或第三人在诉讼中,提出了其在被告实施行政行为过程中没有反驳的理由或证据材料时,被告经人民法院允许可以在第一审程序补充相应的证据。这是因为按一般的行政程序法规则,行政机关在作出裁决前应听取相对人申请。我国行政处罚法也规定,在行政处罚作出以前,当事人有权进行陈述和申辩。行政机关应充分听取当事人的意见,对当事人提出的事实、理由和证据,应当进行复核,成立的应予以采纳。而且,行政机关不得因当事人申辩而加重处罚。针对当事人提出的申辩,行政机关应进一步调查取证,以查明当事人的申辩是否属实。但在实践中,不可否认,确实也有一些相对人在行政行为作出过程中,或漠视自己申辩的权利而在诉讼阶段才又提出,或一时无法提供为自己辩白的理由和证据材料,或故意不提供反驳的理由和证据材料而要等到诉讼阶段才提出意欲使行政机关难堪,而在诉讼中提出了在行政程序中没有提出的反驳理由或者证据,这将使行政机关陷于无言以对的境地。此时应给行政机关一个补充证据的机会,以对抗相对人的临时抗辩。这也符合诉讼

当事人权利对等的原则。^①

18. 被告补充相应的证据应具备哪些条件?

答:根据本《行政诉讼证据规则》本条的规定,被告在诉讼过程中补充相关的证据,必须具备以下条件:

1. 必须是限制在原告或者第三人在诉讼过程中,提出了其在被告实施行政行为过程中没有提出的反驳理由或者证据的;

2. 必须严格界定可以“补充相关的证据”,必须是对行政机关在作出具体行政行为时已经收集到的一定证据,在特殊情况下未能向人民法院提交;

3. 必须经人民法院准许;

4. 必须在第一审程序中补充。

19. 被告补充证据与举证责任有何关系?

答:关于被告补充证据的规定在本《行政诉讼证据规则》体例上仍放在举证责任部分,这说明补充证据是举证的一种形式,是特殊情况下被告举证的继续和补充,是一种举证补救措施,但一定要严格限制。一个重要前提条件,这种补充证据是原告或第三人在诉讼中,提出其在被告实施行政行为过程中没有反驳的理由或证据材料,二是补充证据的期限限定在第一审程序中。

第三条 (被告诉讼中收集证据的限制)

根据行政诉讼法第三十三条的规定,在诉讼过程中,被告及其诉讼代理人不得自行向原告和证人收集证据。

20. 被告及其诉讼代理人能否自行向原告和证人收集证据?

答:行政诉讼法第三十三条规定“在诉讼过程中,被告不得自行向原告和证人收集证据。”本《行政诉讼证据规则》本条对此进一步作出规定,即不仅被告,而且被告的诉讼代理人都不能自行向原告和证人收集证据。

^① 参见张树义主编:《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》释评,中国法制出版社2002年版,第27页。