

JIAOTONG YUNSHU
XINGZHENG ZHIFA DE
ZHENGJU CHENGXU HE WENSHU ZHIZUO SHIWU



交通运输行政执法的 证据、程序和 文书制作实务

杨继勇 曹永胜 著



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

0191314
215

交通运输行政执法的证据、程序 和文书制作实务

杨继勇 曹永胜 著



西南政法大学图书馆



1837196



人民交通出版社股份有限公司

China Communications Press Co., Ltd.

内 容 提 要

本书立足于交通运输行政执法的实际,对执法程序中的证明对象、责任、标准、证据收集方式和审查,以及交通运输行政许可、处罚、强制措施等程序,进行了系统阐述,并介绍了相关法律文书的制作、重点问题和注意事项,对交通运输执法有着较强的指导作用。

图书在版编目(CIP)数据

交通运输行政执法的证据、程序和文书制作实务 /

杨继勇,曹永胜著. — 北京:人民交通出版社股份有限公司,
2017.9

ISBN 978-7-114-14097-6

I. ①交… II. ①杨… ②曹… III. ①交通运输管理—行政执
法—证据—中国 ②交通运输管理—行政执法—行政程序—
中国 ③交通运输管理—行政执法—法律文书—中国 IV.
①D922.14 ②D926.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 199671 号

书 名:交通运输行政执法的证据、程序和文书制作实务

著 作 者:杨继勇 曹永胜

责任编辑:陈 鹏

出版发行:人民交通出版社股份有限公司

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址:<http://www.ccpres.com.cn>

销售电话:(010)59757973

总 经 销:人民交通出版社股份有限公司发行部

经 销:各地新华书店

印 刷:北京盈盛恒通印刷有限公司

开 本:787×1092 1/16

印 张:15.25

字 数:351 千

版 次:2017 年 9 月 第 1 版

印 次:2017 年 9 月 第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-14097-6

定 价:35.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书,由本公司负责调换)

前 言

《交通运输行政执法的证据、程序和文书制作实务》立足于交通运输执法的实际,对交通运输行政执法程序证据的证明对象、证明责任及证明标准、证据收集方式与审查,以及交通运输行政许可、行政强制措施、行政处罚、行政强制执行的程序进行系统的介绍和阐述,并对交通运输行政许可、行政强制措施、行政处罚、行政强制执行涉及的执法文书的制作、重点问题、注意事项等进行介绍和探讨。本书结合《行政诉讼法》、最高人民法院的相关司法解释,对证明对象的确定、证明标准等问题进行认真研究。力求做到不仅注重对行政执法证据规则的阐释,而且关注和总结交通运输执法实务中的具体运用;不仅注重对实务操作进行指导和研究,而且对可能出现的疑难问题进行探讨,并通过案例进行阐释。作者的许多思想和观点根植于交通运输执法的实践,本书具有很强的可操作性,对交通运输执法具有很强的指导意义。

本书撰稿分工如下:杨继勇撰写第一~三章、第六~十章,曹永胜撰写第四、五章。

第一编 交通运输行政程序证据

第一章 交通运输行政程序证据概述.....	3
第一节 交通运输行政程序证据的概念及特征.....	3
第二节 行政程序证据与行政诉讼证据.....	7
第三节 交通运输行政执法程序证据的法定种类.....	9
第四节 行政程序证据的学理分类	18
第二章 交通运输行政执法程序证据的证明对象	25
第一节 交通运输执法程序证明对象的概念和特征	25
第二节 交通运输行政执法程序证明对象确定	26
第三节 交通运输行政执法程序证明对象的主要内容	33
第三章 交通运输行政程序中的证明责任及证明标准	49
第一节 交通运输行政程序中的证明责任	49
第二节 交通运输行政程序的证明标准	55
第四章 交通运输行政执法证据的收集	69
第一节 交通运输行政执法取证概述	69
第二节 按照证明对象确定收集证据的种类	72
第三节 一般书证及询问笔录、证人证言的收集.....	74
第四节 视听资料及电子数据的收集	80
第五节 通过勘验、检查的方法收集物证.....	87
第六节 鉴定意见的收集	94
第五章 交通运输行政执法程序证据的审查	99
第一节 交通运输行政执法程序证据审查概述	99
第二节 交通运输行政执法程序证据审查的环节、任务和方法	103
第三节 具体行政证据的审查认定.....	108

第二编 交通运输行政执法的程序与文书制作

第六章 交通运输行政执法的程序和文书概述.....	123
第七章 交通运输行政许可程序及文书制作.....	130

第一节	申请程序及文书·····	130
第二节	许可受理程序及文书制作·····	133
第三节	许可审查程序及文书制作·····	136
第四节	许可决定程序及文书制作·····	145
第八章	行政强制措施程序及文书制作·····	150
第一节	交通运输行政强制措施适用的条件及程序·····	150
第二节	行政强制措施适用的相关法律文书·····	151
第九章	交通运输行政处罚程序及文书制作·····	162
第一节	行政处罚简易程序·····	162
第二节	行政处罚的一般程序·····	167
第三节	行政处罚一般程序适用的相关法律文书·····	173
第十章	交通运输行政强制执行程序及文书制作·····	211
第一节	交通运输行政强制执行适用的条件及相关规定·····	211
第二节	交通运输执法机关实施行政强制执行适用的程序·····	212
第三节	申请人民法院强制执行·····	216
第四节	行政强制措施适用的相关法律文书·····	223



第一编

交通运输行政程序证据

“先取证后裁决”是行政法的一项基本原则,交通运输行政执法也不例外,任何交通运输行政执法决定的作出,必须基于清楚的事实和充分的证据。尽管我国目前尚无独立的行政证据法,但并不等于没有证据规则,《行政处罚法》《行政诉讼法》《交通行政处罚程序规定》等法律法规,对证据取得的方式、程序以及证明标准等方面,都作了比较全面的规定,交通运输行政程序证据符合客观真实性、关联性、合法性的要求,满足不同具体行政行为的证明标准。其基本程序是:发现有关证据—对照法律法规确定适用的法律规范—认定该行为事实是否构成违法以及其他待证事实(证明对象)—完善证据—证据证明事实(具体行政行为依据的事实)—审查证据—作出具体行政行为。

第一章 交通运输行政程序证据概述

第一节 交通运输行政程序证据的概念及特征

一、交通运输行政程序证据的概念

一切以证据说话,证明案件真实情况的一切事实都是证据。交通运输行政程序证据是证据的一种。交通运输行政证据是在交通运输行政执法中用来证明案件事实的根据。行政法律制度要求行政机关作出具体行政行为先取证后裁决,所以行政证据一般在行政程序中应用。但是当事人对具体行政行为不服的,有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。在行政复议、行政诉讼程序中,行政机关作为被申请人、被告负有举证责任,所以行政证据也可能在行政复议、行政诉讼程序中应用。交通运输行政程序证据包括交通运输行政机关在行政程序中用以证明待证事实,以及交通运输行政案件办理程序的证明材料。具体而言,包括交通运输行政机关^①对当事人违法行为应予行政处罚,或者符合法定条件应予实施行政强制或者予以许可、行政确认等的事实,以及交通运输行政机关作出或者实施这些行政行为的步骤、方式、时限、顺序等方面的材料。《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第2条、第4条、第14条等对行政执法取得的证据与行政诉讼证据进行了区分。

二、交通运输行政程序证据的特征

交通运输行政程序证据具有以下特征:

1. 证据运用、审查的职权性

除行政许可之外,交通运输行政主体收集证据是依据职权主动进行的。不论是其主动收集的证据还是相对人提供的证据,都由交通运输行政机关自己审查,并依据其认可的证据作出

^①根据《行政许可法》第23条、《行政强制法》第70条的规定,法律、法规(《行政强制法》规定为行政法规授权)授权的具有管理公共事务职能的组织在法定授权范围内,以自己的名义实施行政强制,适用行政机关的有关规定。《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》第2条规定:“本规定所称行政执法机关,是指依照法律、法规或者规章的规定,对破坏社会主义市场经济秩序、妨害社会管理秩序以及其他违法行为具有行政处罚权的行政机关,以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能、在法定授权范围内实施行政处罚的组织。”按照上述规定,行政法规授权的公路管理机构、道路运输管理机构、海事管理机构、航运管理机构可称为行政执法机关。

决定。虽然按照《行政强制法》《行政处罚法》等法律法规的规定,交通运输行政机关应当告知当事人作出具体行政行为的事实、理由和依据,当事人依法享有陈述申辩或者听证的权利,但是最后的决定权仍归属于交通运输行政机关,交通运输行政机关也无需请求第三者作裁判。

2. 证据运用、审查的技术性和专业性

交通运输行政事实更多具有技术性和专业性。如《道路危险货物运输管理规定》明确规定,专用车辆技术性能符合国家标准《营运车辆综合性能要求和检验方法》(GB 18565)的要求,道路运输管理机构许可时对车辆要进行审核,再如发生公路损坏案件要由公路管理机构进行勘察作现场笔录等。由此决定了行政证据具有技术性和专业性。交通运输行政机关收集证据的方法手段具有多样性,法律法规赋予其依法调查、证据先行登记保存、必要时可以扣留当事人的车辆和工具等物品,因此查证举证能力强。而且因为行政行为复杂多样,不同的行政行为的证据需要不同的证明标准和举证义务,如公路管理机构对涉路施工行为是否符合公路工程技术标准进行的现场勘验检测、对超限运输车辆通行证真伪的鉴定等活动,都是具有技术性和专业性的。专业性是行政主体的优势,而这种优势通过行政证据制度可以得到很好的体现。

3. 证据运用、审查的效率性

交通运输行政主体所处理的事务数量庞大,由此决定它不能用像法院一样的证明程序来处理案件。司法审判追求的首先是公平,同时兼顾效率;行政执法则不然,首先追求的是效率,同时兼顾公平。行政证据的效率性可以从行政主体单方收集证据作出的决定中体现,例如《行政处罚法》规定了行政处罚决定的简易程序和行政处罚决定的当场执行程序,无不体现行政程序证据运用和审查的效率性。而且行政主体作出的具体行政行为都可能要接受司法审查。行政突出效率,决定了行政程序中的证据规则比诉讼程序中的证据规则更注重效率。

三、交通运输行政程序证据的有关规定

目前,因为我国没有“行政程序法”,所以对行政程序的种类、取证方式、证明标准等没有完整的规定。行政程序证据的规定散见于一些单行的法律、法规和规章中,如《行政处罚法》第36条规定了证据收集的一般要求,即必须全面、客观、公正地调查,收集有关证据;必要时,依照法律、法规的规定,可以进行检查。第37条规定了收集证据的方式,行政机关在调查或者进行检查时,执法人员不得少于两人,并应当向当事人或者有关人员出示证件。行政机关在收集证据时,可以采取抽样取证的方法;在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下,经行政机关负责人批准,可以先行登记保存,并应当在7日内及时作出处理决定,在此期间,当事人或者有关人员不得销毁或者转移证据。并规定了询问笔录、检查笔录等证据的种类。《行政强制法》规定,为防止证据损毁,依法对公民的人身自由实施暂时性限制,或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。第18条规定了听取当事人陈述和申辩、制作现场笔录及方法等。

就交通运输专业方面的规章而言,《交通行政处罚程序规定》就行政处罚方面证据取得的方式、程序等方面的规定比较全面,第15条规定了证据收集的一般要求、证据的种类;第16条规定了调查收集证据的一般程序和文书;第17条、18条规定了回避的要求和程序;第20条、21条及第三节规定了当事人陈述申辩、听证(即质证程序);第19条、第22条规定了证据的审查。

关于证据的种类,按照《行政诉讼法》的规定,行政诉讼证据的形式有8种,分别是书证、物证、视听资料、电子数据、证人证言、当事人的陈述、鉴定意见、勘验笔录和现场笔录。《湖南省行政程序规定》行政程序中的证据也借鉴了《行政诉讼法》对行政诉讼证据的分类。同时结合《行政处罚法》第37条的规定,行政程序证据还应当包括检查笔录和询问笔录两种。《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第10条第四项规定:“被告提供的被诉具体行政行为所依据的询问、陈述、谈话类笔录,应当有行政执法人员、被询问人、陈述人、谈话人签名或者盖章。”将行政程序中的询问笔录、当事人陈述申辩等证据均归为行政诉讼证据的书证。所以,目前行政机关一般借鉴或参照《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》中的证据规则。其核心在于人民法院是具体行政行为及其依据的证据审查的最终机关,人民法院对行政程序证据的审查规则将决定行政机关作出的具体行政行为是否成立具有重要意义。

四、有关规定对行政程序证据的要求

行政程序证据的属性是指证据内涵的具体表现,目前比较统一的要求是合法性、真实性和关联性。如《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第39条规定“当事人应当围绕证据的关联性、合法性和真实性,针对证据有无证明效力以及证明效力大小,进行质证。”

(一)行政程序证据的合法性

行政程序证据的合法性必须具备法定形式,由法定的主体依照法定程序收集和运用证据材料。

行政程序证据的合法性主要包括以下四个方面:

第一,交通运输行政程序证据必须由交通运输行政执法人员依照合法的程序和方法收集或提供材料,收集证据必须符合法定程序。例如,《行政处罚法》第37条规定:“行政机关在调查或者进行检查时,执法人员不得少于两人,并应当向当事人或者有关人员出示证件。”“行政机关在收集证据时,可以采取抽样取证的方法;在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下,经行政机关负责人批准,可以先行登记保存,并应当在7日内及时作出处理决定,在此期间,当事人或者有关人员不得销毁或者转移证据。”《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第10条、第15条、第55条均规定,书证、现场笔录以及证据的取得应当符合法律、法规、司法解释和规章的要求。再如《行政强制法》第18条规定了现场笔录制作的方式和内容。

第二,行政程序证据必须有合法的形式。《行政诉讼法》第33条规定了8种^①证据形式:书证、物证、视听资料、电子数据、证人证言、当事人的陈述、鉴定意见、勘验笔录和现场笔录。尽管该证据形式是由《行政诉讼法》规定的,但是由于行政审判是对具体行政行为最终的审查程序,而且《交通行政处罚程序规定》第15条也明确规定,证据包括书证、物证、视听材料、证人证言、当事人陈述、鉴定结论、勘验笔录和现场笔录。所以,路政、运政、海事等行政执法证据形式应当符合上述规定。同时,在交通运输行政执法中,即使有些事实或材料与案件有一定的关联,如果不符合法定的证据形式,也不能作为认定案件事实的根据。

^①根据2014年11月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》修正,修正后的《行政诉讼法》将行政诉讼证据由原来的7种增加为8种,增加了“电子数据”的证据形式。

第三,交通运输行政程序证据必须有合法的来源。在交通运输行政执法中,物证、书证可以出自任何公民或有关场所,但当事人的陈述申辩必须出自当事人本身;鉴定意见必须出自专业的行政机关或者聘请有关专业机构等。

第四,交通运输行政程序证据必须经法定程序查证属实。如《行政处罚法》按照规定的一般程序实施行政处罚,调查终结后,交通运输主管部门、公路管理机构、道路运输管理机构负责人应当对调查结果进行审查,根据不同情况,分别作出决定。对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚,交通运输执法机关的负责人应当集体讨论决定。交通运输主管部门、公路管理机构、道路运输管理机构作出较大数额罚款^①、责令停产停业、吊销执照方面的行政处罚决定之前,应当告知当事人有要求举行听证的权利;当事人要求听证的,公路管理机构应当组织听证。

(二)行政程序证据的真实性

行政程序证据的真实性是行政程序证据的本质特征。它是指案件发生、发展过程中遗留下来的、客观存在的,并不以人的意志为转移的事实。正确理解行政程序证据的真实性,应当注重和把握两方面的内容:一是由行政案件本身的客观性决定的,任何一种交通运输行政违法行为或者其他与交通运输行政有关的活动都是在一定的时间和空间内发生的,只要行为发生,就必然和周围的事物发生各种各样的作用,从而留下各种不以人的意志为转移的证据。例如,损坏公路设施留下的各种实物或痕迹等。再如,当事人申请涉路施工许可,必然向公路管理机构提交申请书及相关资料。这些案件的发生、发展过程中遗留下来的事实,是客观存在的,也是不以人的主观意志为转移的,都可以作为查明案件真实情况的证据。二是没有客观依据的任何事实,都不能作为定案的根据。这就要求交通运输执法人员不能将个人主观的判断、假设、推理、臆想等作为办案依据。同时,行政证据的来源必须具备真实性,对于匿名信、小道消息、道听途说等,如果无法查证,就不具备真实性。

(三)行政程序证据的关联性

行政程序证据的关联性,亦即行政程序证据的相关性,是指行政程序证据必须与案件事实存在实质性的联系,从而对证明案情有一定的作用。行政程序证据的关联性是一种客观属性,根源于证据事实与案件事实之间的客观联系。

要正确认识和把握行政程序证据的关联性,应当把握以下三个方面:

一是一切用来证明行政案件的证据,都必须与案件事实之间有着客观联系。即证据事实

①各省市自治区根据实际,对“较大数额的罚款”分别作出规定。例如:

河北省规定:“对从事非经营活动的公民处以 500 元以上罚款,对从事非经营活动的法人或者其他组织处以 5000 元以上罚款;对从事经营活动的公民处以 1000 元以上罚款,对从事经营活动的法人或者其他组织处以 10000 元以上罚款,在作出行政处罚决定之前,应当告知当事人有要求举行听证的权利;当事人要求听证的,应当组织听证。”

吉林省规定:“对个人处以 1000 元以上罚款的,对法人或者其他组织处以 5000 元以上罚款的,在作出行政处罚决定前,应当告知当事人有要求举行听证的权利,当事人要求听证的,应当组织听证。”

上海市规定:“对非经营活动中的违法行为处以 1000 元以上罚款,对经营活动中的违法行为处以 3 万元以上的罚款。”

四川省规定:“对非经营活动中的违法行为处以 1000 元以上罚款,对经营活动中的违法行为处以 20000 元以上罚款。”

要与案件事实有联系,这种联系是不以交通运输执法人员的主观意志为转移的,是真实的联系。例如,证明当事人实施违法行为的证据,一个人只能对自己的违法行为及危害后果承担法律责任,该联系即为该违法行为是由当事人实施的,或者该危害后果是由违法行为所导致的,存在直接的不以人的意志为转移的因果关系。

二是证明相对人违法应当受到行政处罚或者行政许可申请符合法律规定等方面的证据,必须与案件的事实存在着内在的、必然的联系。即这里的特定对象仅限于行政案件中证明相对人违法或申请人的申请合法的证据。

三是证据事实与行政案件事实之间的联系具有多样性和复杂性,有的容易判断,有的不容易判断。因此,交通运输行政执法人员在调查和收集证据时要从实际出发,客观地进行分析、判断和认定,从而防止错案的发生,保证案件办理质量。

第二节 行政程序证据与行政诉讼证据

一、行政诉讼证据与行政程序证据的区别

由于行政程序与行政诉讼程序是两个不同的法律程序,就交通运输执法而言,行政程序是指交通运输主管部门及执法机构行使行政权力,作出行政行为所应遵循的方式、步骤、顺序和期限的总和。行政诉讼程序是指当事人因具体行政行为发生争议,以自己的名义参加诉讼,以及人民法院审理案件依法应遵循的方式、步骤、顺序和期限的总和。行政诉讼证据与行政程序证据是不同的法律程序中的证据。同时,二者在基本理念和制度设计上存在着差异。行政程序的类型是多样的,就交通运输执法而言,存在着行政处罚程序、行政登记程序、行政许可程序、行政强制程序、行政处罚程序等,不同的行政程序对证据的要求也不一致。例如,在公路路政行政处罚程序中,公路管理机构主要是依据职权或法律法规授权获得其据以作出行政处罚决定的证据。通常情况下,只有在法有明文规定时才可以要求行政相对人提供证据,或者使行政相对人承担不提供证据的不利后果,如《公路安全保护条例》第65条规定,“未随车携带超限运输车辆通行证的,由公路管理机构扣留车辆,责令车辆驾驶人提供超限运输车辆通行证或者相应的证明。”如果当事人不能或者拒绝提供,将可能承担其车辆被扣留并被给予行政处罚的不利后果,同时还可能承担证据方面的不利后果^①。而且,除非法律另有规定,行政相对人也可以受“不自证有责”原则的保护,即可以拒绝于己不利的证据^②。在超限运输车辆行驶公路的行政许可中,申请人有提供其申请符合法定条件的证明责任,交通运输行政机关主要负责

^①《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第59条:“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,人民法院一般不予采纳。”按照该规定,如果当事人拒绝在行政程序中提供有利于其的证据的,诉讼程序中提供,将失去意义。

^②虽然学界强调,行政相对人也可以受“不自证有责”原则的保护,即可以拒绝于己不利的证据,交通运输行政执法机关按上述原则,更有利于规避行政诉讼风险,但是也要注意,我国《行政处罚法》第37条也明确规定:“行政机关在调查或者进行检查时,执法人员不得少于两人,并应当向当事人或者有关人员出示证件。当事人或者有关人员应当如实回答询问,并协助调查或者检查,不得阻挠。”所以,对于行政处罚案件,不完全适用行政相对人“不自证有责”原则。

依法对其申请是否符合法定条件进行审查。行政诉讼证据与行政程序证据具体的区别有以下五个方面:

第一,性质不同。从性质上看,行政证据具有行政执行性,属于行政程序制度的内容;行政诉讼证据具有司法审查性,是司法制度的重要组成部分。具体来说,行政证据的调查收集主体是行政机关,是交通运输行政机关据以作出具体行政行为的事实依据;而行政诉讼证据的调查收集主体是法院,是据以对具体行政行为作出判决和裁决的事实依据。前者是交通运输行政机关运用行政权调查收集的事实和材料,后者主要是法院运用审判权调查收集的材料。行政证据主要是形成性证据,在交通运输行政机关作出具体行政行为之前,公民、法人或者其他组织之间不存在现实的行政法律关系。行政证据的作用正是为了证明公民、法人或其他法定的权利义务的真实性,证明行政法律关系各个构成要素的客观性。而行政诉讼证据主要是审查性证据,是对已经使用过的证据进行复查,以查明是否存在不合理或不合法的情况。由此可见,行政证据和行政诉讼证据是两种不同性质的证据。

第二,目的不同。从目的上看,交通运输行政机关运用行政证据的目的是把国家法律、法规、规章的规定正确实施于相对人,也就是说之所以要调查、运用证据,是为了使国家机关行使其法定的管理权力,即交通运输行政机关在行政程序中运用证据的目的是为了确保其作出的行政行为合法适当。行政诉讼证据则是要证明交通运输行政机关所作出的具体行政行为的正确性,即确认交通运输行政机关行为的合法性。而且行政相对人运用证据的目的也各不相同。行政相对人在行政程序中运用证据的目的是为了取得有利地位,比如取得行政许可或者免除某种义务。行政相对人运用行政诉讼证据的目的是为了胜诉。法院运用行政诉讼证据是为了查明案件事实,准确地作出裁判。

第三,范围不同。行政证据仅限于作出行政决定,实施行政行为的客观事实根据。例如,行政处罚证据仅限于作出行政处罚的客观事实根据,即能够证明应受行政处罚的违法行为案件的证据,而不包括行政处罚的适用过程及处罚决定文书等证据。但是在行政诉讼证明中,根据《行政诉讼法》第34条的规定:“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。”可见,行政诉讼证据不仅指相对一方当事人违法的证据(具体行政行为的事实依据),而且也包括作出具体行政行为的实体内容和程序过程及相关的法律文书,另外还包含了法律论据即规范性文件。可见,行政诉讼证据范围比行政证据范围要广泛得多。

第四,证明对象不同。行政证据的证明对象是行政事务,范围广泛,在交通运输领域包括行政许可、行政强制、行政处罚等,行政证据所要证明的是行政法律事实,既包括事实根据,也包括能引起行政法律关系产生、变更或消灭的法律事实。一般来讲,行政主体收集到证据以作出行政行为,它不再刻意收集证明这些行政行为是否是合法的证据,而诉讼证据的证明对象是与被诉具体行政行为合法性有关的事实。这既包括实体问题,也包括有关的行政诉讼程序问题,如期限、管辖等。总的说来,在行政诉讼证据中,一类是与行政证据有承接关系的,另一类是没有关联的。

第五,调查取证的阶段不同。行政证据的调查取证不仅只能发生在行政诉讼程序启动之前,而且只能严格限定在行政机关作出具体行政行为之前这一阶段。这是由行政合法性原则和“先取证、后裁决”的程序规定所决定的。而行政诉讼证据的调查取证虽发生在行政诉讼程



序启动之后,但一般应界定在从法院立案到第一审诉讼程序庭审结束前这一阶段,二审法院在审查被诉行政行为合法性时,一般不重新调查、收集行政诉讼证据。

二、行政诉讼证据与行政程序证据的联系

由于行政程序证据可能进入诉讼程序而成为行政诉讼证据,因此,两者之间有密切的关系。

首先,行政程序证据是潜在的行政诉讼证据,如果行政相对人对具体行政行为不提起诉讼,据以作出具体行政行为的证据也就无法进入行政诉讼程序,从而不能由潜在的行政程序证据转化为现实的行政诉讼证据。但是,一旦行政相对人对具体行政行为提起诉讼,据以作出具体行政行为的证据也就进入行政诉讼程序,成为行政诉讼程序证据的重要组成部分。行政程序证据有两类,一类为证明行政相对人是否合法的事实证据;另一类为具体行政行为适用法律、法规及程序方面的证据材料。这两类证据材料进入诉讼程序后,均要向法院提交。

其次,行政程序证据是行政诉讼程序的复审对象。行政诉讼主要是一种复审程序,即此前(行政程序中)一般已经经历了完整的行政程序(如行政许可程序、行政强制程序、行政处罚程序等)。行政审判是一种由法院对被诉具体行政行为的复审。在行政诉讼中,法院对被告的合法性的审查是从认定事实、适用实体法律和程序法律以及依法适当行使行政裁量权的证据等方面进行的。其中,认定事实的审查主要是立足于审查行政程序中的行政机关认定事实的证据,因为行政程序中认定的事实同样是证据证明的事实。在证据规则上的突出体现是,行政审判的事实认定是以行政程序中收集的证据为前提和基础,对其在获取和处理证据及得出的事实结论上是否符合法律要求进行审查。因此,行政程序证据是行政诉讼中的复审对象,法院对涉诉的行政程序证据的效力再审查。

再次,行政程序证据与行政诉讼具有延续关系。在行政诉讼中存在着对行政程序中证据活动的尊重问题。例如,《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第59条规定:“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,人民法院一般不予采纳。”该规定典型地体现了行政诉讼程序对行政程序的尊重,即行政程序是法定程序,行政相对人有尊重行政程序的义务,倘若有关法律赋予行政机关要求相对人提供证据的权力,行政相对人在行政程序中拒不提供而在行政诉讼中提供证据的,人民法院在行政诉讼程序中可以否定此类证据的效力。

此外,行政程序证据与行政诉讼证据在证据形式、处理上也有相似性。例如,与行政诉讼程序证据一样,行政程序证据也不外有书证、物证、视听资料、证人证言等形式。在行政程序中也存在认证、质证等,如排除不真实的或者非法的证据,对证据的证明力进行认定等。相比较而言,在行政程序中可以借鉴行政诉讼证据制度进行取证、质证和认证。

第三节 交通运输行政执法程序证据的法定种类

按照目前的相关规定,交通运输行政程序证据的种类包括:书证、物证、视听材料、电子数据、证人证言、当事人陈述、鉴定意见、勘验笔录和现场笔录。



一、书证

(一) 书证的概念

书证是指以文字、符号、图形等形式记载的,能够表达人的思想和行为的,用来证明事实的有关情况的材料和物品。书证是交通运输行政执法中最常用和最常见的一种证据。具体包括以下几个方面:一是证明当事人基本情况以及资格、资质的文书资料,如身份证、驾驶证、从业资格证等;二是当事人陈述和证明案件事实的文书,如陈述申辩书、行政许可申请书等;三是交通运输行政机关在管理过程中所作出的具体行政行为,大都是以书面形式作出的,这些书面材料是与当事人之间产生行政法律关系的重要凭证,如询问笔录、行政许可文书或凭证、行政许可补正通知书、违法行为通知书、行政处罚决定书、听证通知书、扣留(暂扣)车辆通知书等;四是其他载有文字、符号、图形、表格等内容的物件。

关于书证的种类,有的学者认为,当事人陈述等不属于书证^①。但是《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第10条关于书证的要求中,将被诉具体行政行为所依据的询问、陈述、谈话类笔录列入书证的范围予以规范。

(二) 书证的特征

1. 书证具有直接证明性

书证由于有具体、明确的思想内容,所以通常情况下,能够依据其内容直接判明其与案件事实的联系。书证一般不需要通过任何媒介或中间环节来对其加以分析和判断,这是书证与物证的一个重大区别,而后者在多数情况下都要经专业鉴定人员进行鉴定,甚至通过特殊鉴定手段和方式来对其加以审查、分析和判断。书证作为一种体现证明价值的直接途径,其本身是证明内容与证明过程的有机统一。书证能够以其独特的客观化、具体化、形象化和固定化的文字、符号和图画本身所体现的思想内容起到证明案件事实的作用,如行车证对该机动车所有权关系、技术参数的证明,驾驶证对驾驶人员的身份、住址等的证明。因此,书证依其本身所具有的形式和内容,便可直接进入认证过程,而不必像物证那样必须以鉴定或勘验等特殊环节来作为进入认证过程的必要前提。正是由于书证具有这一优点,使其在各类证据中具有非常重要的意义。因此,在交通运输执法实践中,一旦能够收集到书证,便对认定案件事实具有积极的、显著的效果和证明价值。

2. 书证具有稳定性

书证不仅内容明确,且形式上也相对固定,稳定性较强,如当事人申请许可提供的材料、交通运输执法人员通过调查按规定复制的书面材料等,一般不受时间的影响,易于长期保存。只要作为书证载体的物质材料本身未遭毁损,即使是经历了很长的时间,其特定的思想内容仍然能够借助有关的文字、符号或图画等起到应有的证明作用。在英美法系中,其最佳证据规则的适用对象便是书证,因为书证并不像当事人陈述、证人证言、被告人供述和辩解、被害人陈述等

^①何家弘.新编证据法学[M].北京:法律出版社,2003.



证据形式那样常常会因为时过境迁和时间的推移而被淡忘或产生记忆模糊的现象,从而影响其证明价值。

3. 书证具有物质性

作为其所反映的内容的物质载体,书证以纸张最为常见,但也包括诸如布帛、皮革、金石、竹木等其他物质材料。

4. 书证具有思想性

作为以人类文明发展的象征——文字、符号或图画等来表述和反映人的思想、内心世界或信息传递的物质材料,书证是人的有意识的思想的反映;就书证的内在形式而言,书写或刻印在纸张等物体上的文字、符号或有关图案必然反映出一定的人的思想、事件或人的行为等内容。

二、物证

(一)物证的概念

物证,是指以其内在属性、外部形态、存在状况或空间方位等客观存在的特征证明案件事实的物体和物体痕迹。

(二)物证的特征

1. 物证具有较强的客观性

物证是客观存在的物体和痕迹,是以物质的存在形式证明案件事实的,因此,与其他证据相比,特别是与证人证言、询问笔录、当事人陈述等,具有较强的客观性。物证中储存着各种各样与案件事实有关的信息,可以为查明和证明案件事实提供重要的依据。正如美国著名法庭科学家赫伯特·麦克唐奈所说:“物证不怕恫吓。物证不会遗忘。物证不会像人那样受到外界影响而情绪激动。物证总是耐心地等待着真正识货的人去发现和提取,然后再接受内行人的检验与评断。这就是物证的性格。”^①在交通运输行政执法中,实际使用物证证明有关事实时,可能并不直接出示作为物证的实物,如超限运输的车辆及其货物、损坏的公路及设施,以及勘验现场时,对某些难以移动或易于消失的物品、痕迹需要拍摄照片、绘制勘验图、制作勘验笔录,在运用时往往是出示这些照片、勘验图、勘验笔录。记录有物证特征的照片、勘验图、勘验笔录虽然具有物证的证明效力,但作为物证发挥证据作用的,并不是这些照片、勘验图、勘验笔录,而是被拍摄照片、绘制勘验图、制作勘验笔录所固定和保全下来的物品形状或痕迹。

2. 物证的证明通常具有间接性

物证也被称为“哑巴证据”,物证不能自己直接向执法人员和法庭证明案件事实,必须借助于其他证据,与其他证明手段结合起来,才能证明案件的主要事实,因此物证的证明具有间接性。任何一个间接证据,都只能从某个侧面证明案件的某一局部事实或个别情节,而不能直接证明案件的主要事实。因为对于交通运输行政案件,要证明的主要事实不仅是行政违法行

①阿尔弗雷德·刘易斯.《血痕弹道指纹探奇》[M].何家弘,译.北京:群众出版社,1991.

