

行政相对人证明协力义务研究

方鹤

海南大学, 海南 海口 570100

DOI:10.61369/SE.2026010021

摘 要： 行政相对人证明协力义务，是发生在行政程序中由行政相对人负担的以提供信息、配合调查等配合行为为内容的公法义务。作为联结行政主体与行政相对人之间的纽带和桥梁，证明协力义务是解决证明困难的重要工具，其对于提高行政效率、促进结果公正、维护公共利益等具有相当重要的意义。证明协力义务的设定主体必须合法，遵循法律保留原则；证明协力义务的设定内容必须合理，应当符合比例原则。行政相对人违反证明协力义务，需要相应的法律后果，主要是证据法上的不利益，具体表现为不利推定。此种不利推定在法律性质上是属于可反驳的事实推定，可以相应降低行政机关的证明标准，但不得产生证明责任倒置的结果。

关 键 词： 证明协力义务；比例原则；不利推定；证明责任倒置；降低证明标准

A Study on the Obligation of Administrative Counterpart to Assist in Proof

Fang He

Hainan University, Haikou, Hainan 570100

Abstract： The duty of administrative parties to cooperate in evidence collection is a public law obligation imposed during administrative proceedings, requiring parties to provide information, cooperate with investigations, and perform other collaborative actions. Serving as a vital link between administrative authorities and parties, this duty is a crucial tool for resolving evidentiary difficulties. It plays a significant role in enhancing administrative efficiency, promoting fair outcomes, and safeguarding public interests. The authority establishing the duty to cooperate in evidence must be lawful, adhering to the principle of legal reservation. The content of this duty must be reasonable and comply with the principle of proportionality. Violations by administrative parties entail corresponding legal consequences, primarily evidentiary disadvantages manifested as adverse presumptions. Such presumptions constitute rebuttable factual presumptions in legal nature, which may lower the administrative agency's burden of proof but must not result in a reversal of the burden of proof.

Keywords： obligation to prove collaborative efforts; principle of proportionality; adverse presumption; inversion of the burden of proof; lowering the standard of proof

一、问题的提出

2021年颁布的《中华人民共和国海警法》，其中第35条规定，“海警机构办理海上行政案件时，有证据证明当事人在海上实施将物品倒入海中等故意毁灭证据的行为，给海警机构举证造成困难的，可以结合其他证据，推定有关违法事实成立，但是当事人有证据足以推翻的除外。”^① 时任中国人民武装警察部队司令员的王宁，在关于《中华人民共和国海警法（草案）》的说明中指出，“考虑到海上执法环境特殊，调查取证难，执法成本高，为便利相对人，提高海上执法效能，规定了海上行政执法的特殊证据规则。”^② 即为海上行政执法的特殊证据规则。在阅读相关文献时发现，该法条所涉及的法理，既有其适用场景的特殊性，但更具有一般性，应当从更大的维度去研究其法理本质。关于该法条，现有直接研究数量较少，仅有2篇期刊，并且大多研究者的

眼光仅落在法条末端的推定效果上，忽略了其法律效果的法理基础。如王珂教授认为，“特殊证据规则是为解决海上行政执法中证明困难的一项新的证据规则。特殊证据规则的理论基石是推定规则，但其运行逻辑与推定规则并不相同，本质上仍是一种完整的证明。”^③ 罗恒博士则认为，“《中华人民共和国海警法》第35条就海警机构海上执法中设定的特殊推定证明规则属于立法明确规定的事实推定，并未降低行政案件证明标准，是对一定条件下当事人具有积极合法性抗辩事由赋予的举证责任，转移的是相关案件中部分违法事实构成要件成立的举证责任与说服责任。”^④ 然而，学者们忽略的问题是，为何可以产生前述法律效果。通过阅读相关文献，对比其他领域，发现该法条实际上是证明妨碍制度在海警法上的立法体现。违反证明协力义务并构成证明妨碍才是引起此种法律效果的源头。为此，本文不局限于海上行政执法的特殊行政领域，拟从一般行政程序法的角度出发，对一般行政程

基金信息：2024年海南省研究生创新科研课题“海上行政执法特殊证据规则研究”（课题批准号：Qhys2024-265）。

序中的行政相对人证明协力义务进行研究。

二、行政相对人证明协力义务的界定

“概念乃是一切生命的原则，因之同时也是彻底的具体性。概念的各要素是不可分离的，概念的每一要素只有从其他要素出发并且结合其他要素才能被把握。只有采取下述方式这种概念的思考才确实可靠：一方面应在其诸多要素中来展开概念，另一方面应从这些要素出发反复反思每项要素与其余全部要素之间的脉络关联。”^②按照上述法学方法，对“行政相对人证明协力义务”进行拆解，可以得到几方面的概念要素，即“行政相对人”、“证明”以及“协力义务”。其中，“协力义务”是主语，“行政相对人”、“证明”是修饰限定词。因此，行政相对人的证明协力义务是指发生于行政程序中由行政相对人负担的向行政机关提供相关信息并配合查明事实的一种公法义务。

协力义务，是一种公法义务。所谓协力，从语义学分析的角度，“协”，是指共同，协助，帮助。“协力”则是指合力，共同努力。戢太雷在其博士论文中，通过对现有文献进行梳理和辨析的基础上，从概念的法律要素、目的要素、功能要素出发，提出了行政相对人协力义务的定义，即“行政相对人协力义务，是指基于维护公共利益或者达致特定行政目的，行政相对人根据法律的规定，具有的协助行政主体作出一定行为或不得作出一定行为的义务。”^③行政相对人的协力义务，内容既可能是协助行政机关实现某种公益目的、履行行政机关公共服务职能的协助行为。而更多意义上是为实施行政法律行为准备条件，辅助其他行政法律行为的作出。本文所研究的证明协力义务，仅局限于此种以提供信息、配合调查等内容的协力。

三、设定证明协力义务的现实必要性

（一）克服证明困难的手段

为作出妥当的行政决定，行政机关一般需要进行相应的事实调查，遵循职权调查主义原则。行政调查的实质在于行政主体为了实现一定的行政目的，依照其职权对特定的行政相对人进行的了解有关信息、收集有关证据，或者认定处理有关行政事件所依据的行政活动。^④行政调查的核心任务始终是收集信息、认定事实，作为行政决策、决定的物质基础。^⑤然而，现实中却常常遇到取证受阻、调查困难的情况。或是因为行政领域的特殊性，或是因为证据材料的偏在性，行政机关因此而证明困难，无法作出相应的行政处理。通过构建行政主体与行政相对人的在信息、证据调查方面的协作关系，可以弥补行政主体的能力短板。相较于拥有公权力的行政主体，行政相对人作为相关行政事项的直接参与方或利益相关者，往往对事务的具体细节、核心要件具有更强的认知，或更易掌握与行政行为合法性、合理性相关的核心基础性资料。从制度功能定位来看，设立行政相对人证明协力义务，本质上是通过规范化的制度设计，引导行政相对人将其所持有的证据资料向行政机关主动呈交，形成行政主体公权力调查与相对人

私域信息提供的协同合力，能够极大地减少行政机关出现收集证据困难、认定案件事实困难等情况的发生。

（二）克服证明困难的手段

在行政程序法方面，不仅应当注重程序对行政权的控制和行政相对人权利的保障，而且注重保障行政活动的顺利进行，促进行政效率的提高。^⑥从行政活动的全流程来看，证据获取与事实认定是行政行为作出的前提基础，此环节的成本投入直接决定了整体行政成本的高低与行政效能的优劣。就行政主体维度而言，如果行政相对人拒不配合，甚至以积极方式阻碍行政调查与取证工作，行政机关为实现事实认定的准确性，必须追加投入大量的人力、物力与财力资源，如扩大调查范围、延长调查周期、增设调查环节等，这不仅会导致行政成本的攀升，更会引发行政程序的拖延，进而影响行政行为的及时性，损害行政相对人的合理预期与社会公众的信赖利益。行政相对人证明协力义务的设立，可以降低行政成本并提升行政效能。若行政相对人主动履行证明协力义务，积极向行政机关提供相关证据资料，能够有效缩短行政机关的调查周期，减少不必要的资源内耗，实现行政成本的精准管控与行政效能的显著提升。不过，课以行政相对人证明协力义务，并非单纯偏向行政主体的效率诉求，而是在行政效率提升与相对人权益保障之间寻求动态平衡的制度选择。

（三）实现公正结果的保障

行政公正是行政程序法的基本原则之一，它对提高行政行为的可接受性具有重要的法律意义。^⑦为实现行政行为的正当结果，需要进行说理，即事实理由、依据理由和裁量理由。事实理由是用于支持行政行为所依赖的事实的各种证据，是行政相对人认同、接受行政行为的客观基础，失去这一客观基础，行政权就不能发挥预期的效益。如果不能向行政机关揭露真实的相关信息与事实情况，行政机关也无法据此作出能被相对人接受的行政决定或处理。即行政相对人拒不提供与其案件有关的信息和证据材料，行政机关只能通过掌握的有限资料和事实作出行政决定，难免和实际情况产生出入，作出不符合案件真实、不符合相对人预期的行政决定。这样，既浪费了行政资源，也可能引起行政纠纷，实是不利于行政公正的维护。

因此，行政相对人负担一定程度的证明协力义务，实有必要。通过设置一定程度的证明协力义务，能够提升行政相对人对行政行为的认同感，减少行政争议的发生。更为关键的是，行政相对人证明协力义务的履行过程，本质上是行政机关与相对人之间的信息互通、意见协商过程，这一过程不仅保障了行政程序的透明度，更强化了行政机关的责任意识，推动行政机关在作出行政行为时更加审慎、规范。可以说，行政相对人证明协力义务所承载的功能，不仅为行政相对人履行义务提供了基础前提，更是行政民主化的重要表征，为良法善治目标的实现提供了坚实的程序保障与主体支撑。

四、证明协力义务的设定原则

（一）设定权限合法

“行政立法形式正当性的一项重要内容就是不能越权立法，

而判断行政立法是否越权首先必须确定行政立法的权限，其实质就是确定立法权与行政权的界限。现代法治的核心是依法行政，即行政权依据法律而行使，而法律优先原则和法律保留原则是依法行政的重要内容，也是确定行政立法权限的原则。”^[8]立法权限合法是为行政相对人设定证明协力义务的基本前提和应有之义。

行政相对人的证明协力义务依法设置，首先应当遵循法律保留原则，即根据立法法第11条的规定，属于只能由法律来规定的事项。“所谓法律保留原则，是指行政行为必须有法律的依据，也即行政机关只有在法律有明确规定的情况下，才能作出积极的行政行为，否则就构成违法。”^[9]根据适用范围的不同，法律保留原则被划分为了不同的学说，具体包括侵害保留说、全面保留说、重要事项保留说、机关功能说、权力行政保留说等。^[10]德国通说采重要事项保留说。“我国宪法的国家权力结构虽然与权力保留说更具有亲和性，但考虑到自身的发展阶段，按照务实进取、循序渐进的原则，现阶段至少应当采取侵害行政法律保留的立场。侵害保留是实行法律保留的底线，关乎法治国家的根本存在目的。没有侵害保留，就意味着公民的自由并非由立法机关保障并确定界限，而是拱手让与行政机关相机而定。”^[11]然而，证明协力义务涉及多个行政领域，既有干涉行政的行政处罚、行政征税等，也有给付行政的行政许可、社会救助等，还有正在蔚然兴起的合作行政。但至少在干涉行政领域，依据侵害保留说，相对人的证明协力义务的设定必须仅由法律规定。而在给付行政领域，学者们则产生较大的分歧。本文认为，在给付行政领域亦有法律保留原则的适用。因此，在行政程序法出台之前首先需要做的工作，是对其他低位阶的法律规范进行清理，仅在一般行政程序法以及各行政领域的法律中，如行政处罚法、税收征收管理法、行政许可法、社会救助法等法律中来设置符合其行政行为特点的证明协力义务。

（二）设定内容合理

行政相对人的证明协力义务设置必须合理，首先应当遵循比例原则。^[12]比例原则的宗旨是要解决实质正义的问题，其在行政相对人证明协力义务领域有较大的适用空间，同时也是判定其是否具有合理性、合乎实质正义的一个主要指标。

行政相对人协力义务的设定需要具备合理性。从维护社会公共利益和保障行政相对人根本权利出发，必须对行政相对人证明协力义务的义务范围进行限定，即证明协力义务需要科学设置。证明协力义务属于一种法定的公法义务，是一种法律上的负担。因此，设置的义务对于行政相对人而言不能过于苛责，对行政机关目的的实现应当是合比例的。以下行政相对人的协力义务的设置可以被看作是不合理的：首先是欠缺客观可能性的义务内容，即属于行政相对人根本不可能完成的任务。如果行政相对人根本没有完成任务的可能，客观上难以实现，即不适宜纳入到协力义务的范畴。其次，仅应当由行政主体来完成的工作。最后，也不得通过设置义务来变相卸除行政机关的职权调查义务和证明责任。

五、违反证明协力义务的法律效果

行政相对人违反证明协力义务，应当承担相应的不利后果。

然而，具体何种后果，有时法律并未规定或是语焉不详，而且在不同行政法领域的违反效果也有所不同。那么，如何在将来的行政程序法中确定合适的法律效果呢？可供参考的方法是，一方面可以纵向提炼各个领域法律效果的共通性，一方面可以横向借鉴诉讼法上对违反证据协力义务的法律效果的法律规范和学说观点。

在给付行政行为领域，违反证明协力义务的法律效果不难规定。以行政许可为例，如果申请许可相对人使用不真实信息，提供虚伪材料，违反证明协力义务的，那就可以让其失去本次受益资格，使其预期受益结果落空，直到其提供真实信息和材料予以配合。这几乎是不言自明的道理。

然而，违反义务法律效果的设置困难常常出现在干涉行政领域。通过观察我国税收征收管理法第35条^③和海警法第35条^④可以发现，行政相对人违反证明协力义务的法律效果都指向了推定，分别是“税务机关有权核定其应纳税额”以及“（海警机构）可以推定有关违法事实成立”，呈现出相似的一面。在海上行政执法领域，最初在海警法草案中设定的法律效果跟正式出台的海警法并不相同。海警法草案第32条规定的法律效果是“可以适当降低案件证明标准或者由当事人承担相反事实的证明责任”^⑤。然而，立法者最终在2021年正式生效施行的法律文本中采用了“推定”作为法律效果的立法模式。采取这样的立法技术虽然使得法律效果的表述变得简洁，但实际上也增加了适用上的困难，因为不够明确，推定具体会产生怎样的影响，不得而知，从而给海警执法人员造成了法律适用上的障碍。^⑥学者们对使用推定来作为违反证明协力义务的法律效果并无争议，但关于推定能带来的法律效果的具体内容上，尤其是能否转移证明责任上产生了较大的分歧。本文认为，推定是可以用来作为干涉行政领域中违反证明协力义务的法律效果。其本质上是对相对人在证据法上施加的不利益，在法律性质上属于可以反驳的事实推定，即相对人可以反证予以推翻。通过适用该推定规则，可以相应地降低行政机关的证明标准，但不得产生证明责任倒置的结果，即最终证明责任必须由行政机关承担。

注释：

①参见2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议关于《中华人民共和国海警法（草案）》的说明。

②[德]卡尔·拉伦茨：《法学方法论》[M]，黄家镇译，商务印书馆2020年版。

③《中华人民共和国税收征收管理法》第35条：纳税人有下列情形之一的，税务机关有权核定其应纳税额：

- （一）依照法律、行政法规的规定可以不设置帐簿的；
- （二）依照法律、行政法规的规定应当设置帐簿但未设置的；
- （三）擅自销毁帐簿或者拒不提供纳税资料的；
- （四）虽设置帐簿，但帐目混乱或者成本资料、收入凭证、费用凭证残缺不全，难以查帐的；
- （五）发生纳税义务，未按照规定的期限办理纳税申报，经税务机关责令限期申报，逾期仍不申报的；

（六）纳税人申报的计税依据明显偏低，又无正当理由的。

税务机关核定应纳税额的具体程序和方法由国务院税务主管部门规定。

④《中华人民共和国海警法》第35条：“海警机构办理海上行政案件时，有证据证明当事人在海上实施将物品倒入海中等故意毁灭证据的行为，给海警机构举证造成困难的，可以结合其他证据，推定有关违法事实成立，但是当事人有证据足以推翻的除外。”

⑤中华人民共和国海警法（草案）第32条：“海警机构办理海上行政案件时，有证据证明当事人在海上实施故意毁灭证据的行为，给海警机构举证造成困难的，可以适当降低案件证明标准或者由当事人承担相反事实的证明责任。”

⑥参见罗恒：《论海警机构办理海上行政案件中推定规则的适用》，载《政法学刊》2022年第4期。

参考文献

-
- [1] 王珂，韩文琦．试析海上行政执法中的特殊证据规则[J]．中国人民警察大学学报，2023，39(07):53-58.
- [2] 罗恒．论海警机构办理海上行政案件中推定规则的适用[J]．政法学刊，2022，39(04):46-53.
- [3] 戢太雷．行政相对人协力义务研究[D]．中南大学，2022.
- [4] 黄学贤．行政调查及其程序原则[J]．政治与法律，2015，(06):15-28.
- [5] 余凌云．行政调查三题[J]．浙江学刊，2011，(02):52-59.
- [6] 王成栋．论行政法的效率原则[J]．行政法学研究，2006，(02):24-28+126.
- [7] 章剑生．论行政公正原则[J]．法商研究（中南政法学院学报），2001，(05):86-93.
- [8] 曾祥华．法律优先与法律保留[J]．政治与法律，2005，(04):35-41.
- [9] 黄学贤：《行政法中的法律保留原则研究》，载《中国法学》2004年第5期．
- [10] 王贵松．行政活动法律保留的结构变迁[J]．中国法学，2021，(01):124-144.
- [11] 周佑勇．《行政法原论（第四版）》[M]．北京大学出版社2024年版．