

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年
周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

使用大字体察看本文
阅读次数: 289

全国人大调查权研究

朱福惠

内容提要: 调查权是立法机关固有的权力, 由于议会调查权的行使能够有效地发挥监督政府的作用, 因此, 外国宪法和法律都对议会调查权作出规定。我国宪法和法律也赋予县级以上各级人民代表大会组织特定问题调查委员会的权力, 同时, 宪法还规定全国人民代表大会有监督权和重大事项决定权, 这些权力的行使说明全国人大的调查权具有宪法依据。由于我国宪法没有明确规定人大的调查权, 人大行使调查权的组织和程序也缺乏相应的法律规定, 不利于全国人大充分行使这一权力, 本文分析了人大调查权难以启动的原因并提出完善调查权的立法建议。

关键词: 调查权 特定问题调查委员会 监督权 宪法依据

一、议会的调查权

调查权(Investigative power)是指法定的国家机关查明相关事实并根据调查的事实追究法律责任或作出决定的权力。立法机关、行政机关和司法机关都有调查权, 但不同机关行使调查权的目的和程序不同, 立法机关的调查权是与其立法职能相关的权力, 我国有学者认为, 议会的调查权是指议会为了立法和监督政府工作, 组织专门机构对政府行为进行调查的权力。[①]

议会的调查权起源于英国。在中世纪, 由于议会监督国王的需要, 对国王大臣的违法和失职行为有调查事实的权力, 这种权力可以视为议会调查权的开端。在英国, 十四世纪时, 议会取得批评和监督国王政府的权力, 1333年, 由于拨给羊毛业的一笔补助金被全部挪用于战争目的, 1340年, 议会指派了一个委员会调查, 这次调查被认为是议会行使调查权的先例。[②]由于议会监督政府的手段主要是质询和弹劾, 如1367年议会王室官员的弹劾。[③]议会为了有效行使这些权力, 必须对受质询和弹劾的政府官员的违法事实进行调查, 以取得足够的证据。以后, 英国议会为了监督国王政府, 经常运用调查权来取得行政部门的相关信息和证据, 在议会的调查权面前, “即使是最狂妄君主下的最狂妄的行政官员们也将在其调查下颤抖, 必须在议会对自己的行为加以说明并且请求议会对自己的过失予以宽恕。”[④]英国议会对行政部门的监督产生的调查权, 作为先例被美国所接受。制宪者有意使立法机关成为行政部门的监督者, 在费城制宪会议上, 乔治·梅森强调国会成员不仅是立法者而且他们拥有质询的权力, 查理斯·平克尼列出了一份国会特权的清单, 其中包括有权对侵犯议会特权的人处以监禁、对拒绝接受质询的行政官员以藐视国会罪追究其刑事责任。在第一届国会期间, 国会对罗伯特·莫里斯在大陆会议期间任财政主管时的行为进行调查, 为此众议院组成了由三名成员组成的调查委员会进行调查, 参议院则要求总统任命三名专员对此事进行调查, 众议院于1791年2月16日向国会提交了调查报告。[⑤]1792年, 当时, 众议院成立了一个7人委员会, 专门调查克莱尔将军在与印第安部落作战时失败的原因。此后, 国会调查就成为美国立法和行政关系中经常化的现象。[⑥]晚近美国国会对水门事件、伊朗门事件以及9.11恐怖袭击事件的调查均产生了重大影响。

在宪政条件下, 国家机关行使的权力必须要有宪法依据。国外议会调查权的宪法规定可以分为三种情况: 一种是宪法不对议会调查权作出明确的规定, 而通过法院的宪法解释阐明议会调查权的合宪性。如美国宪法没有规定国会的调查权(Congressional Investigative Power), 有学者认为国会调查权的行使必

须与其法定工作任务相关,或者符合其立法意图。[⑦]因此,国会的调查权隐含在宪法条文中,是国会履行立法权所固有的权力。美国联邦最高法院对国会的调查权予以支持,最高法院在肯定国会拥有调查权的同时,也指出调查权的行使不能破坏三权分立的原则,更不能侵犯个人自由。1881年,最高法院在科尔本诉汤普逊一案的判决中提出:国会有调查权,但是,调查事项应限于国会的立法权范围,而且调查权的行使不能破坏三权分立的原则。[⑧]第二种是在宪法中明确规定议会的调查权,宪法在规规定议会的组织和职权时,对议会的调查权作出了规定。如西班牙宪法第76条规定,众议院和参议院(在一定情况下两院联合)可以任命调查任何公共事务的委员会。希腊宪法第68条第2款规定,议会根据议员的要求决定设立由议员组成的各种调查委员会。意大利宪法第82条规定,各院可以从本院议员中任命一个调查委员会,该调查委员会与司法机关相同的权力和限制进行调查和研究。葡萄牙宪法第181条规定,议会依照议事规程设立各类议会委员会,并可成立调查委员会或其它专门委员会。瑞典王国政府组织法第十二章第6条规定,议会应当选出一名或数名督察专员,负责根据议会的指示对公务员执行法律与其它法规的情况进行监督。第三种是宪法没有规定议会的调查权,议会的调查权由宪法惯例创设或由法律作出规定。如英国议会的调查权和调查程序由议会法规定。

由于议会的调查权是行使立法权所固有的权力,所以议会调查权的范围必须有明确的界限,从外国宪法和法律的规定来看,调查权的范围大致相同,一般来说,议会的调查可以分为针对行政部门的经常性调查、针对某些特定事项的特定问题调查和对某些公众关注的问题或与议会职能相关的问题进行的调查三种。前两种调查的目的显然与议会的立法权和监督权有关,而关于公众关注问题的调查或与议会职能相关问题的调查与监督权无关。有学者认为,美国国会的调查权主要有四个方面的意图:即满足立法需要,监督行政部门,向公众告知事件的真相,维护国会自身的公正、荣誉、名誉和地位。[⑨]欧洲大陆国家的宪法多数规定议会的调查权仅仅限于公共事务、监督政府以及公务员执法情况。各国宪法和法律虽然对议会调查权的范围有不同的规定,但其基本原理具有相同的性质,即议会的调查权主要围绕对行政部门的监督和与对立法和行政管理有关的重大问题情况的掌握两个方面进行。对行政部门的监督在宪政国家被视为议会经常行使的宪法职能。英国有学者认为,仅仅把议会的职能理解为立法是一个重大的误解,事实上,立法事务只占议会事务的一半左右;议会的其它职能包括向政府提出质询、审议政府的报告并进行辩论和组成有关问题的调查委员会等等。[⑩]显然,议会的其它职能大部分与监督政府有关。从国外议会调查权运用的实际情况来看,议会的调查主要涉及到对行政部门的经常性监督和对特定事项的调查。对行政部门的经常性调查主要是议会的各常设委员会在自己的权力范围内对相应的政府机构展开的调查,如2004年英国下院公共账目委员会对属于王室的兰开斯特公爵领地和康沃尔公爵领地的账目展开调查。英国女王伊丽莎白二世和王储查尔斯每年分别从这两处领地获得巨额收入,由于王室享有的纳税减免部分要由国库承担,因此调查这些账目的目的在于审查王室是否有违反税法的行为。英国议会下院外交事务委员会2003年7日发表有关对伊拉克情报问题的调查报告,认为英国政府在使用有关伊拉克大规模杀伤性武器情报过程中确实存在“不适当”之处,但“没有蓄意误导国会”。2005年巴西众议院政治伦理委员会对总统府民事处处长迪尔休从银行受贿以及失职进行调查。2003年美国参议院财政委员会、众议院能源和商务委员会对安然公司破产倒闭的调查。至于特定事项的调查,一般是指国内发生了严重的政治、经济、社会和安全问题,或者产生了重大的突发事件造成人民生命财产重大损失,议会需要通过调查掌握事件产生的原因以明确行政部门是否存在违法失职的行为,调查还可以分析议会是否需要制定新的法律或者采取必要的措施以应对未来可能出现的同类问题。如2004年俄罗斯议会成立别斯兰人质事件原因调查委员会,该委员会会于2005年12月公布了事件的初步调查报告,认为俄有关方面在防范和解救人质过程中存在不足和疏忽。报告指出:俄罗斯印古什共和国和北奥塞梯共和国俄护法机关执行俄联邦内务部指示不力。当时俄内务部不断向两个共和国内务部领导人通报可能发生恐怖袭击的情况,责成其采取专门行动计划和增加警力,但这些指示没有得到执行。调查委员会还指出,在现场设立的封锁线没有制止住别斯兰市一些居民冲进学校解救人质,造成331人死亡的严重后果。调查委员会最后建议成立反恐国家体系以维护国家的安全。[?]2003年12月,立陶宛议会决定成立总统调查特别委员会调查总统帕克萨斯的行为是否对国家安全构成威胁和妨碍国家权力机关正常运转等。9.11恐怖袭击事件发生后,美国国会成立独立调查委员会对事件发生的原因以及总统领导下的国家安全部门的工作进行了调查,并作出了相应的结论。

议会是体现民主的国家机关,由于议会的组成人员多达数百人,因此由议会全体议员来行使调查权显然是不可能的。因此,各国议会都成立了数量不等的各种委员会,由这些专门委员会来行使调查权。一般来说,专门委员会中的常设性委员会的调查权主要适用于相应的政府部门,是一种经常性的监督手段;而根据议会的决定成立的调查委员会属于临时性的委员会,主要适用于重大问题的调查,这些问题不属于常设性委员会的调查范围,或者认为该问题必须由议会调查以向公众公布相关信息。以英国为例,二十世纪英国议会委员会比较规范和成熟,分为全院委员会和专门委员会,专门委员会又可以分为常设和临时委员会两种。议会对行政部门的监督和调查权由专门委员会来行使,英国议会曾设置公共帐目委员会(Public Accounts Committee)和有关估价和工业国有化的若干选任委员会(Select Committees)监督行政部门的活动。上世纪七十到八十年代,议会尝试采用其它委员会行使调查行政部门的方法,下院于1979年对各种委员会进行改组,在下院设置14个选任委员会和4个分委员会,使之行使监督相应行政部门的职能。[?]除此之外,议会还可以组织某些特定问题的专门调查委员会以调查包括首相在内的政府官员的行为是否违法,

并向议会提交相关的调查报告。议会调查的程序往往由会议议事规则或者国会法规定，议会委员会和调查委员会可以举行听证、传唤证人、收集相关的文件和政府档案。在美国，根据国会法的规定，委员会的调查使用诉讼程序规则，如果行政官员拒绝国会的调查，国会对其施加刑事处罚，可以处100美元以上1000美元以下罚款，或者处以1个月以上32个月以下的监禁。[?]议会委员会通过调查查明事实真相以后，应当向议会提交调查报告，调查报告可以就行政官员的法律责任以及相关的立法措施向议会提出建议，由议会全体会议依照法定程序作出决定。

议会的调查权是立法机关履行立法和监督职能所固有的权力。在宪政国家，议会的调查权发挥了极为重要的作用，在某种程度上可以说议会的调查是制约和监督行政机关的主要手段。从理论上讲，议会的调查之所以是必需的和适当的，主要与议会的宪法地位和议会的立法与监督职能有关。从议会的宪法地位来看，首先，在代议制民主下，议会是民选的民意机关，也是立法机关。按照近代的宪法法理，立法机关必须要监督行政部门，这是责任制政府的必然要求。而要行使宪法上的监督权，就要了解和掌握行政部门的工作及其相关信息，以分析行政机关及其官员是否忠于职守，所以议会的调查是监督政府所必不可少的权力，缺乏这种权力，议会的监督就可能成为空谈。其次，议会为了实现其立法职能，必须对已经发生的重大问题进行调查，通过调查发现发现问题之发生或者政府官员之违法与失职是立法不足造成的，议会可以修改相关法律或者制定新的法律予以补救，当然，议会还可以通过调查发现与其职能相关的问题而作出某些重要的决定。

既然议会的调查权是必不可少的权力，那么调查权如何在实践中发挥其应有的作用显得尤为重要。从议会调查权行使的实践来看，议会的调查之所以能够发挥作用，主要原因在于：其一，议会的宪法地位得到了尊重和维护。代议制度的产生是民主政治发展的要求，是对传统君主专制的否定。议会制定法律、决定重大问题并监督其它国家机关是宪法赋予民选代表机关的职权，这些职权的行使显示出议会作为民主制机构所应有的权威。正因为议会的地位崇高，所以宪法和法律对议员的选举、议员的资格以及议员的权利均作出明确的规定，以保障议会真正能够代表选民的意志，能够担当立法和监督的重任。议会的产生和运作获得选民的信用是议会调查权能够发挥实际作用的基础。其二，议会的意志不受其它意志的支配，能够公正独立地行使监督权。议会既然是民选的代表机关，那么议会的权力除受到宪法的限制以及选民意志的影响外不受其它政治机构的左右，由于现代民主政治具有政党政治的特色，政党在议会中扮演了重要的角色，但政党只能依法在议会内按照法定程序进行活动，议会对行政机关的监督虽然受到政党政治的影响，但议会对政府的监督是一种宪法监督，是履行宪法职责的行为，党派属性不能改变议员的法律地位和宪法责任。因此，议会独立行使监督权是调查权能够发挥作用的前提。再次，议会的调查具有不可替代性。议会的调查权是议会基于立法者和监督者的地位而产生的权力。行政部门的调查不能取代议会的调查，尤其是需要追究行政官员的责任时，议会的调查才能显示出公正性和说服力。如上文所述，议会对行政部门的调查是掌握行政机关及其官员是否履行职责以及是否违法的必要手段，如果没有调查，议员不能了解相关的信息，也不了解发生重大事件的原因，就不能掌握证据和了解事件真相，不仅不能有效地监督行政，而且也不能制定适当的法律来管理公共事务。

二、我国人大调查权的宪法依据

我国宪法没有明确规定人大的调查权，但规定人大可以组织特定问题的调查委员会。宪法对人大组织调查委员会的规定始于1954年宪法，该宪法第35条规定：全国人民代表大会认为必要的时候，在全国人民代表大会闭会期间全国人民代表大会常务委员会认为必要的时候，可以组织对于特定问题的调查委员会。1975年宪法和1978年宪法则没有再作规定。现行宪法第71条规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会，并且根据调查委员会的报告，作出相应的决议。”宪法在规定全国人大及其常委会有组织特定问题调查委员会的时候，没有对地方国家权力机关作出相应的规定。地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法第31条对县级以上人大组织调查委员会作出了规定：“县级以上的地方各级人民代表大会可以组织关于特定问题的调查委员会。”但无论是宪法还是地方政府组织法都没有对特定问题调查委员会的组成及其工作程序作出规定。全国人民代表大会议事规则(以下简称议事规则)用专章规定调查委员会，其中第46条是关于特定问题调查委员会的组成及程序方面的规定：“主席团、三个以上的代表团或者十分之一以上的代表联名，可以提议组织关于特定问题的调查委员会，由主席团提请大会全体会议决定。调查委员会由主任委员、副主任委员若干人和委员若干人组成，由主席团在代表中提名，提请大会全体会议通过。调查委员会可以聘请专家参加调查工作。”议事规则在宪法第71条的基础上将调查委员会的组成和程序具体化，其目的在于使调查委员会的规定具有可操作性，并且进一步明确人大的调查职能。

虽然宪法没有明确人大有调查权，但从宪法对人大调查委员会的规定以及人大的职权来分析，我国人大的调查权符合其国家权力机关的宪法地位，是人大履行宪法职能所必不可少的权力。

1、调查权是立法机关固有的权力。

立法机关制定法律需要对与立法相关的问题有明确的了解，这是不言而喻的。首先，法律要有效地调整社会关系，就必须符合社会情况和客观需要，如果法律的规定不符合实际情况就有可能导致执法困难而难以发挥其功能。其次，已经制定的法律可能不能适用日益变化的社会意识和社会生活，导致法律存在漏洞。

立法权的行使是代表机关的主要职能，然而立法权的行使必须要有调查权的配合，否则立法权将脱离社会实践，丧失代表机关的崇高地位和应有的权威。从立法权与调查权的结合来看，可以从两个方面来理解人大调查权在立法中的作用：第一，如果发生了某些重大的社会事件，而这些事件可能涉及到法律的执行或者需要制定法律来规范社会生活，那么人大必须掌握足够的信息，以取得可靠的资料来说明产生重大事件的原因及其法律后果，再决定是否修改法律或制定法律。如2003年“非典”产生严重社会影响，对公民的生命和财产构成严重威胁；孙志刚案件所产生的行政执法问题及法律责任问题；余祥林案件所产生的刑事司法问题；小煤矿的非法开采以及严重的矿难事故。这些事件的发生都产生了广泛而深刻的社会反响，人大作为民选的国家权力机关有义务进行调查并向公众公布调查结果。第二，如果发生了严重的政治事件或者涉及到行政管理的重大社会事件，这些事件的发生可能涉嫌行政部门违法失职或者贪污腐败，那么人大必须按照法定程序决定是否组织特定问题的调查委员会介入事件的调查。其目的在于通过对事件的调查查明政府官员的行为是否应当负法律责任，同时对是否需要完善行政管理体制作出决定。

我国宪法和立法法规定全国人大及其常委会行使国家立法权，立法法第8条对立法权的范围作出了规定，凡涉及到刑事、民事、国家机构以及公民基本权利的事项只能制定法律。全国人大及其常委会在制定和修改法律时必须对国际国内存在的问题有足够的了解，对已经发生的社会问题和政治问题的原因有相关的信息和资料。因此完全有必要运用调查权来获取这些信息和资料。现在的问题是，立法机关的调查是否会与行政部门的调查相冲突，或者说立法机关的调查与行政部门的调查是一种重复调查，这种观点不符合宪法对人大职能的规定。人大调查的问题必须是与其立法权、监督权和重大事件决定权相关的问题，也就是说人大调查是人大作为民选的代表机关履行基本职能所必需的权力。调查事件的真相是人大作为国家权力机关向选民负责的表现，可以提高人大立法和监督的有效性。所以，行政机关对事件的调查不能代替人大的调查。

2、监督权与调查权不能分离。

根据宪法，我国各级人大是国家的权力机关，其它国家机关均由同级人民代表大会选举产生，向它负责、受它监督。宪法和地方政府组织法均规定县级以上人大及其常委会有质询权和罢免权。

宪法将监督其它国家机关的职责授予代表机关，既是西方宪政国家议会的通常作法，也符合我国人大的宪法性质。人民代表大会是民主制机构，代表选民的意志，根据宪政的一般原理，代表机关监督行政机关和司法机关体现了民主政治的价值，即民选的代表机关具有较强的民意基础和政治合法性。英国学者戴雪认为：“大概言之，巴力门中之众议院所有愿望，在长久时期内，必不立异于英国民众所有，至少总不反对选民所有。是何以故？则以能构成众议院的大多数者必能代表全国人民的大多数故。”^[1]美国学者德沃金则强调：“在一个运作良好的民主体制中，宪法中设立的民主条件足够能满足司法实践的需要，因而当允许中央和地方的立法者们拥有行使宪法所赋予的权力时就不存在某种不公正性。”^[2]同时，民选代表对行政和司法机关的监督是“政治性”的任务和“不偏不倚”态度的最好机制。汉密尔顿在论述参议院对弹劾案的审判权时，对国会作为民主机构在监督其它机关中的不可替代性作用作了一般性论述：政府官员的失职和犯罪是“对某种群众委托的滥用或背离。”“关系所有从政人员政治声誉和政治生命如此深远的群众委托，其重要性和敏感性不言自明的。”“如果将弹劾案交给国会以外的机关去审理，”很难设想这些人会以不偏不倚的态度对待其行为需要受审查的人。”^[3]

我国人大对其它国家机关的监督虽然在具体的制度设计和程序上与西方宪法相比存在较大的区别，但人大作为民选机关监督其它机关的原理具有一致性。事实上，宪法和议事规则规定人大代表可以对国务院及国务院各部门提出质询案，受质询的机关必须负责答复。可以依法对由全国人民代表产生的其它国家机关负责人提出罢免案，罢免案可由主席团提交各代表团审议，或者组织特定问题的调查委员会。质询在某种程度上具有向行政部门调查相关情况的作用。可以设想，如果人大代表在提出罢免案后，如果人大不对罢免的事实予以澄清，很难说人大能够客观和公正地作出是否罢免的决定。所以，从宪法和法律对人大的监督职能的设定来看，人大的调查权具有宪法依据。

3、重大问题的决定权需要调查权辅助。

代议机构除立法与监督权外，还有决定国家政治生活和经济生活中的重大问题。根据我国宪法和全国人民代表大会组织法的有关规定，我国人大对重大问题的决定权包括：审议一府两院工作报告并作出相应

的决定；决定一府两院组成人员；决定行政机构的设置及其职权；审议国民经济计划和国家预算并作出相应的决定等等。全国人民代表大会及其常委会要对这些重大事项作出决定，必须了解相关的情况。因此，从宪法赋予人大的决定权来看，调查权也是必不可少的权力。

由民选的代表机构来决定国家的重大问题是近代宪政体制区别于古代专制政治的标志之一，近代宪政国家都将重大人事任免以及国家预算等纳入议会的权力范围。然而代表机关对重大问题的决定更加需要掌握所决定问题的必要的信息和材料。因此，西方国家的宪法和法律规定议会常设委员会有权对应当决定的重大问题进行调查，此种调查主要是经常性调查，即议会在作出重大决定前要求委员会掌握一些必要的信息。同时，议会的常设委员会还对自己权限范围内的问题要求政府部门接受询问，或者对自己已经作出的决定的执行情况进行调查。议会对重大问题的决定权所进行的调查有些具有监督政府的性质，但两者并不完全等同。

我国宪法对人大的决定权作出了较为全面的规定，其决定权的范围是极为广泛的。因此，人大为履行这一职能有必要对由其决定的事项进行调查。围绕决定重大问题而产生的调查与人大的一般调研工作有实质上的区别，调研一般围绕立法、法律的实施以及选举状况等问题进行，不涉及到监督权和决定权，只是掌握某些情况和数据，供人大参考。而围绕决定权、监督权和立法权而产生的调查权具有准司法的性质，调查人员的调查行为对被调查人具有强制性，调查而获得的信息、资料和证据可以成为代表机关行使罢免权的直接依据。

三、我国人大调查权难以启动的原因

从人大调查权的宪法依据来看，全国人大及其常委会的调查权应当是一种至关重要的权力。但从我国人大的实践来分析，此种调查权从来没有行使。近年来，地方人大根据地方政府组织法的规定作出了几次组织特定问题调查委员会的尝试，从而引发了理论界和实务界对中国人大调查权的关注。

我国地方人大组织调查委员会的实践始于1997年湖北省荆州市人大常委会对杂交水稻种子经营情况的调查。通过调查委员会的调查，该市人大常委会认为地方政府及其部门在杂交水稻种子违法经营过程中存在制止不力、执法不严的行政责任，因此责令相关部门分清责任后严肃查处。[?]2000年4月，合肥市人大常委会决定对历时三年零两个月才作出终审判决的汪伦才案件进行调查。由于此案可能涉及司法不公等问题，市人大常委会决定成立特定问题调查委员会。调查委员会于2000年8月向市人大常委会递交调查报告，认定个别司法人员不能公正司法使案件性质不能得到正确的认定，安徽省合肥市第十二届人大常委会第二十次会议审议通过了《关于汪伦才案件调查报告的决议》，要求严肃查处汪伦才案件有关责任单位和责任人。[?]2003年3月，成都市锦江区人大常委会组织特定问题调查委员会，调查天华公司内部纠纷问题。调查委员会报告表示区政府有关部门在指导和审批原化试厂的改制过程中，是依照国家有关法律和政策执行的，改制的程序是合法的，没有发现政府工作人员有失职、渎职行为。2003年8月，人大常委会召开会议，审议并通过了特定问题调查委员会的调查报告。[?]

地方人大组织特定问题调查委员会主要根据地方政府组织法的规定，呈现出以下几个特征：第一，特定问题调查委员会主要由人大常委会来组织，地方人民代表大会尚未产生组织特定问题调查委员会的先例；第二，地方人大常委会组织的调查委员会在人员的组成上比较复杂，邀请政府相关部门以及技术专家参与调查；第三，调查中虽然通过调查委员会调取证据和材料，但没有通过听证和辩论，也没有采用质询、询问等法定的调查方式；第四，组成调查委员会基本上是人大主任会议或者常委会提议，没有人大代表提出动议的情形。第五，调查委员会在查处司法不公事件时，实际上是实行“个案监督”，没有就司法中存在的普遍性问题提出解决的方案或者作出相应的决议，也没有及时启动罢免程序。从以上特征分析，地方人大组织特定问题调查委员会所调查的问题，不是国家政治生活中的重大问题，而是具有局部性的问题；由于组织调查委员会的均为市级或者县区级人大，均没有立法权，因此调查的内容与立法权无关。然而，地方人大组织特定问题调查委员会的实践具有非常积极的意义，尤其是在全国人大长期没有启动调查程序的情况下，公众对组织特定问题调查委员会持乐观态度，认为地方人大的实践能够推动我国法治建设的进程。

地方人大组织特定问题调查委员会的实践说明，由权力机关调查某些重大事件具有可行性，而且也符合我国法治发展的进程。由于全国人大及其常委会没有运用调查权的实践，法律界人士多次呼吁全国人大对某些事件组成特定问题调查委员会，如孙志刚案和余祥林案件发生后，引起人们普遍关注，一些人士主张由全国人大组织特定问题调查委员会进行调查，以弄清事实真相，向公众作出说明并且依法作出相应的决定，但全国人大没有对此作出回应。全国人大及其常委会之所以没有组成特定问题的调查委员会调查这类事件，其原因主要有：

首先，宪法规定全国人大及其常委会有组织特定问题调查委员会的权力。议事规则对全国人民代表大

组成特定问题调查委员会的程序作出了明确的规定，但全国人大全体会议周期较短，在发生重大事件时又不可能紧急召集，所以全国人大的此种权力没有行使的机会。全国人大常委会虽然是常设机构，但议事规则没有对常委会组成特定问题调查委员会作出程序方面的规定，全国人大常委会会议事规则第21条规定：常务委员会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会，并且根据调查委员会的报告，作出相应的决议。这一条是对宪法第71条的简单重复，没有对程序问题作出规定，导致全国人大常委会难以启动调查工作。当然，全国人大常委会可以借鉴地方人大常委会的作法，但在当前的权力框架范围内启动调查权仍有困难。

其次，全国人大及其常委会缺乏行使调查权所必不可少的权力空间。虽然宪法赋予全国人大及其常委会以崇高的宪法地位和广泛的权力，但是广泛的权力并不意味着具有行使权力的权威。在立法权和决定权方面，由于宪法和法律的规定比较明确，全国人大及其常委会的行使空间较大；在监督权的行使上，由于宪法和法律的规定比较宏观，程序也比较粗糙，加上在我国的政治体制中，监督往往要经过政治程序，全国人大及其常委会必须在启动法律程序之前进行全面的协调，以取得监督的管辖权。全国人大常委会的组成人员大多具有丰富的政治经验，洞悉政治运作机制，在权力空间较小的情况下不会为此启动特别监督程序。至于调查权，虽然有宪法和法律的规定，属于国家权力机关固有的权力，但是调查权属于代表机关的“准司法权”，权力的行使往往比较严肃，如听证、质询、辩论和取证等都具有一定的强制性，容易冲击现行行政管理体制，所以，全国人大常委会对此持慎重态度是可以理解的。

再次，宪法和法律对人大调查权的范围不够明晰。我国宪法和法律只规定全国人大及其常委会有组织特定问题调查委员会的权力，但没有规定经常性调查的权力，即全国人大及其常委会在监督一府两院过程中，需要行使罢免权时，宪法和法律没有调查程序。议事规则明确全国人大各代表团和代表在开会期间可以依法提出询问和质询，却没有规定专门委员会的调查权，因此询问和质询缺乏经常性调查的特征，不容易取得必要的信息和资料，在某种程度上阻碍了人大调查权的行使。

四、建构人大调查机制

人大调查权的完善应以适应我国社会主义民主政治建设和法治建设的进程为基本目标，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，人民代表大会是人民行使权力的法定机构。因此，改革必须有利于人大启动调查程序，以解决我国政治生活和社会生活中的重大问题，通过调查权的改革建构人大的调查机制。

我国宪法和法律没有明确地规定人大的调查权，在中国法理念下不利于人大行使这一权力。我国代议制度的历史比较短暂，没有代议制民主的历史资源。因此，需要宪法有明确的规定，人大要在宪法和法律规定不明确的情况下行使权力存在较大的困难。西方国家议会的调查权可以从英国的先例中取得理论支持，而不需要通过宪法作出更加详细的确认，即使这样，欧洲大陆部分国家的宪法还是对议会的调查权从范围、原则到程序都作了规定，其目的在于使议会行使调查权具有合宪性。我国宪法只规定全国人大组织特定问题调查委员会，调查委员会是临时性机构，不是常设机构，其调查的内容往往是国内发生重大影响的事件。所以特定问题的调查权并不是代表机关完整意义上的调查权，或者说仅仅是调查权的一部分。事实上，代表机关的调查权较多地运用在经常性调查方面，即代表机关的常设或专门委员会针对特定行政部门或者发生与特定行政部门相关事件的调查，其主要作用在于经常监督行政和司法的活动。然而，我国宪法规定了人大的质询权和罢免权，但没有规定人大围绕质询权和罢免权而行使调查权。实践中，人大主要将其它部门已经调查的事实和结论予以认可，人大并没有决定违法事实是否存在以及违法责任的分配等本应当属于人大职权范围内的事务。如果人大通过质询后不对事实进行调查就转入罢免程序，从法律上来讲是违背公正原则的。所以，通过宪法和法律进一步明确规定人大调查权是极为必要的，从宪法和法律的规定来看，人大的调查权可以分为三种：一种是特定问题的调查；第二种是经常性调查，即对行政和司法部门是否履行职责和违法的调查；第三种是一般调查，也就是调研，即人大与其职能相关的某些问题进行的收集资料和数据调查，这种调查不具有“司法性”和强制性，法律可以不作规定。在这三种调查中，前两种是人大调查权的核心部分，由于特定问题调查和经常性调查具有“准司法”的性质，调查将追究行政机关和司法机关及其官员的法律责任，因此宪法和法律必须对此作出详细的规定，以保障全国人大及常委会有效地行使这一权力。

在明确规定人大及其常委会调查权的基础上，应当对特定问题调查程序进一步具体化，必要的时候可以修改两个议事规则或者制定人民代表大会调查法。如上文所述，议事规则规定主席团、三个以上的代表团以及十分之一以上的代表联名才能提出调查委员会的动议，提出动议后由大会主席团提请大会全体会议决定。这一规定重视了主席团和代表团的作用，但对十分之一以上的代表提出动议则比较苛刻，不利于发挥代表的监督作用。全国人大现有代表二千多人，要由二百多名代表提出动议是比较困难的，地方人大组织特定问题调查委员会的实践也证明，人大常委会提出调查动议的可能性和可操作性较强，由人大代表提出调查委员会的动议几乎不可能，说明法律对组织调查委员会的规定不够全面和科学，应当从发挥代表作用的角度进行适当的修改。全国人民代表大会组织法规定：“全国人民代表大会或者全国人民代表大会常

务委员会可以组织对于特定问题的调查委员会。调查委员会的组织和程序，由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会决定。”这一规定实际上将组织调查委员会的程序由人大及其常委会自行决定，但是调查委员会的组成及其运行涉及到许多重要的政治问题，需要由法律来作出规定以便于实施。从实践的角度来看，以下几个问题必须由立法来明确：第一，关于特定问题的范围，即哪些问题的发生需要组织特定问题调查委员会。法律可对特定问题以概括式和列举式相结合的方式作出规定，为全国人大及其常委会组织调查委员会提供法律依据。第二，调查委员会的工作程序。调查委员会调查的问题都是特定问题，这些问题或者是具有全局性的问题，或者是具有重大影响的问题，因此调查委员会必须有相关的权力来获取证据和信息，所以调查程序应当包括辩论、听证、传唤证人、搜集证据等具有司法属性的权力。调查委员会的组成人员主要应当由代表组成，必要的时候可以由司法机关协助。第三，调查委员会报告的效力。调查委员会的性质是临时性委员会，特定问题调查完成后即可解散，但调查委员会的报告在分析资料和证据的基础上，对国家机关应当承担的法律责任必须作出说明，以便于人大根据调查报告作出相应的决定，所以调查报告必须向公众公开，这是人大民选代表机关的性质所决定的，也是人民代表向人民负责的表现。同时，调查委员会的报告对我国立法以及公共管理中存在的问题可以提出建议，全国人大可以对这些建议进行表决并决定是否采纳。第四，调查委员会的法律保障和行使权力的限制。调查委员会对特定问题的调查涉及到立法、执法和司法方面的问题，调查的结果可能会对其它国家机关及其主要官员造成不利影响，因此，有必要对调查委员会及其组成人员提供法律上的保障，包括通过法律规定非经全国人民代表大会决定不能解散调查委员会，调查委员会行使调查权时可以采用必要的司法措施，对抵制调查或者拒不提供证据的公民和法人经过人大常委会批准施加制裁等。当然，调查委员会行使权力时必须遵守宪法和诉讼法等法律，并具有保守秘密和保障人权的义务。

赋予专门委员会以调查权。我国有学者提出，在完善全国人民代表大会监督权和调查权的过程中，应当充分发挥各专门委员会的职能作用。全国人民代表大会组织法规定：对属于全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会职权范围内同本委员会有关的问题，进行调查研究，提出建议。因此，从法律规定我国人大的职权来看，专门委员会行使调查权是有法律依据的，而且专门委员会还有调查的实践，如教科文卫委员会和内务司法委员会曾经组织过调查小组对相关事项进行调查并提出过调查报告。〔?〕目前，人大各专门委员会的调查主要以调查研究、立法调查和个案监督为主，前两者实际上是一种一般性调查，没有监督权的性质。作为民选代表机关常设性委员会的调查权应当围绕对一府两院相关部门的经常性调查为主。之所以应当以经常性调查为主，是因为：第一，人大专门委员会是人民代表大会的常设性委员会，对政府相关职能部门的情况比较了解，在人大常委会领导下开展工作，便于开展经常性监督活动。第二，人大专门委员会的组织结构有利于行使听证、询问等具体的调查活动，容易获得相关的材料。第三，人大专门委员会的调查可以在程序上与人大的质询权和罢免权相衔接，与全国人大及其常委会的监督权结合，有利于全国人民代表大会及其常委会经常性地开展监督活动和决定国家重大问题。

围绕人大调查机制的完善而形成的立法措施最终需要从观念上认识人民代表大会调查权的重要作用才能真正产生实效。长期以来，人大需要有崇高的宪法地位，有宪法赋予的广泛职权，但是人大权力的行使受到诸多客观因素的制约，导致监督权、宪法解释权、重大事项决定权等基本权力的实际行使与人大的宪法地位不相称。所以，从观念上转变对人大的认识具有重大的意义。除了观念上的问题之外，还须充分考虑我国人大体制上的特色，我国的人大不同于西方国家的议会，人大全体会议时间短，且实行兼职代表制，因代表人数众多导致召集成本高，这些特征决定了全国人大行使监督权和调查权比较困难。由于人大代表产生机制的问题，许多代表缺乏监督的理念和实际锻炼，不容易启动法律程序。同时，我国的政治监督机制相对发达，政治机关和行政机关的调查更具权威，从而牵制了人大调查权的行使。况且人大调查权的行使具有监督和对抗的性质，与我国现行的政治协调机制不完全兼容，导致调查权的独立行使极为困难，这些都是加强和完善人民代表大会制度迫切需要进一步进行理论论证的问题。

注释：

〔1〕 田穗生、高秉雄、吴卫生、苏祖勤著：《中外代议制度比较》，商务印书馆2000年版，第175页。

〔2〕 周伟著：《各国立法机关委员会制度比较研究》，山东人民出版社2005年7月版，第53页。

〔3〕 程汉大著：《英国政治制度史》，中国社会科学出版社1995年版，第109页。

〔4〕 Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power. Report for Congress April 2, 2003.

〔5〕 Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power. Report for Congress April 2, 2003.

[⑥] 金灿荣：《美国国会的监督功能》，载《教学与研究》2003年第2期。

[⑦] Syracuse J. Legis, An Overview of Congressional Investigation of the Executive: Procedures, Devices, and Limitations of Congressional Investigative Power, Syracuse Journal of Legislation & Policy, Syracuse Journal of Legislation & Policy Spring, 1995.

[⑧] 金灿荣：《美国国会的监督功能》，载《教学与研究》2003年第2期。

[⑨] Syracuse J. Legis, An Overview of Congressional Investigation of the Executive: Procedures, Devices, and Limitations of Congressional Investigative Power, Syracuse Journal of Legislation & Policy, Syracuse Journal of Legislation & Policy Spring, 1995.

[⑩] D. Yardley, Introduction to British Constitutional Law, London, 1984, p.24.

[11] <http://news.qq.com/a/20051229/000008.htm>, 访问日期2006年1月6日。

[12] D. Yardley, Introduction to British Constitutional Law, London, 1984, p.25.

[13] 周伟著：《各国立法机关委员会制度比较研究》，山东人民出版社2005年7月版，第607页。

[14] [英]戴雪著：《英宪精义》，雷宾南译，中国法制出版社2001年版，第155页。

[15] [美]罗纳德·德沃金著：《自由的法：对美国宪法的道德解读》，刘丽君译，上海人民出版社2001年版，第41页。

[16] [美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆1980年版，第332页。

[17] <http://www.jingzhou.gov.cn>, 访问日期：2006年2月10日。

[18] 参见《人民日报》2000年10月18日第九版。

[19] <http://www.chinalaw.gov.cn>, 访问日期：2006年2月10日。

[20] 周伟著：《各国立法机关委员会制度比较研究》，山东人民出版社2005年7月版，第658页。

来源：中国公法网（原载于《现代法学》2007年第5期）

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

[RSS](#)