

[文章编号] 1672-7320(2010)05-0728-05

英国行政特别调查法治及其结构功能

刘 军

[摘要] 英国议会2005年通过《调查法》。行政特别调查是英国部长基于《调查法》对社会关切的重大事件的调查制度。不同于行政调查,行政特别调查在目的、主体、原则、程序以及功能等方面具有特殊性。行政特别调查不仅是事实发现机制,还是特殊的治理机制,在现代英国社会发展中发挥着不可替代的重要作用。

[关键词] 重大事件;行政法;调查;治理

[中图分类号] DF6 [文献标识码] A

一、行政特别调查及其历史发展

英国议会于2005年正式通过《调查法》(Inquiries Act 2005),标志着行政特别调查制度正式建立。行政特别调查制度是英国中央政府部长(大臣),对引起公共关切的特定事件,以特殊的组织与程序进行的,以实现其政治与法律职能的一种特殊调查制度。2009年6月,英国首相布朗在议会下院宣布成立独立调查委员会对伊战决策问题的调查就是其例。

英国法治史上,有议会就有特别调查。不过,本文仅只选取从19世纪末往后的发展历史,因为这个时间段是议会与中央行政皆具有特别调查职能时期。议会特别调查在19世纪前后的一段时间,其调查依据不是明确法律,而是惯例。它针对的都是以监督政府为目的的社会重大急迫事件,如部长贿赂案、泄露预算秘密案以及煤矿灾难等。调查程序先由议会两院通过一个调查决议,后成立一个议会特别调查法庭,“法庭的职责只是公正的查明事实和责任,不能对调查案件做出处理决定”^[1](第130页)。

英国议会特别调查委员会主要由议员组成,其组织的不公正性暴露是“在1913年下院的委员会调查马可尼公司事件中自由党政府成员的行为,并在做结论时得出三个彼此矛盾的报告时,对这些委员会的使用遭到人们的怀疑”^[2](第642页)。议会对特别调查的改革由此启动。改革首先指向调查组织形式,将调查实施权委托给有行政背景的英王或大臣,由他们任命调查裁判所,并赋予其高等法院同等的权力,对破坏、拒绝调查的行为,可以采取必要的强制性手段,对情节严重者还可以藐视法庭罪予以追诉等。这些变革为1921年《调查裁判所证据法》所确认。至此,议会特别调查执行权向行政的转移完成,决定权继续保留,调查法制初步确立。这一模式一直维持到2005年被《调查法》取代。从开展的情况看,在议会主导调查时期,实际进行的调查并不多。“在80多年的时间里,仅任命了24个调查裁判所。”^[2](第643页)

实际上,从19世纪末开始,部门行政法不断制定与实施,使这些部长也有条件和必要在自己管辖内行使特别调查权,如1871年的《铁路规制法》中关于部长对铁路事故的调查权,它并不只是为法律实施服务,主要是满足部长政治角色需要,以实现法律与社会的动态均衡。以部门法为基础,不同特别调查的权力配置还有法定调查与非法定调查的区分,前者法律为其配置了必要的强制手段,而后者只能以柔性手段为之。由于产生拖延问题,成为后来以效率为改革取向的一个重要动因。

在特别调查由议会与政府分享时代, 议会有权随时介入部长调查的事项, 事实上, 这种介入非常有限, 甚至出现不断退出调查的趋势。引起这一变化的最为明显的事实是: 20 世纪以来社会在技术、决策等各种发展着的风险因素渗透下而诱发的社会重大事件呈增强趋势。在这样的情况下, 议会很难应付挑战, 如专业能力不足以及决定程序的僵化、迟滞等, 都不适合人们对特别调查的诉求。因此, 新情况迫使议会不得不面临第二次更深入的改革以寻找出路。而部长主导的特别调查所引发的, 不是数量扩张问题, 而是调查手段不足所引起的调查效率问题, 对此, 多数认为应通过一个基本法律框架来解决效率提升。正是在这样的背景下, 宪法事务部几乎用去一年时间在 2004 年完成一个名为《高效率调查》的报告, 就特别调查改革, 提出了整体方案, 重点对程序与实体进行完善, 取消议会特别调查, 重新确定部长的调查权限, 确立人权保护等。这些努力的最终目的, 正如下院公共行政委员会的一个报告标题所示, 就是实现一种“经由调查的治理”^[2](第 647 页)。特别调查为行政更多的运用以实现这一目的。

2005 年议会通过《调查法》, 1921 年《调查裁判所证据法》随之被取代, 标志行政特别调查进入新阶段, 议会特别调查决定权也终结其使命。

二、行政特别调查程序的主要构成

《调查法》的程序结构主要包括: 调查组织、调查转换、调查(实施)程序、调查报告、苏格兰、威尔士与北爱尔兰(权力下放区的调查)、共同调查、补充、一般规定、最后条款等。重点分析如下:

(一) 调查对象

《调查法》第 1 条指出, 特定事件已经引起或可能引起公共关切, 或者公众关切特别事件可能发生的, 是部长特别调查的范围。判断公共关切的存, 部长享有裁量权。社会关注度、调查成本、成功的可能性以及人权保障都是裁量的重要因素。调查主要涉及的社会领域是: 导致死亡的各种事故调查, 其中包括交通、生产、雇用与建筑等领域; 重大医疗事故; 严重的行政失职; 政府财政问题, 如严重的欺诈等。特别调查数量虽不多, 但覆盖面广, 具有典型意义。

(二) 委托调查

特别调查以委托方式实施。《调查法》所指委托主要是法官、律师和其他专业人员, 后者如医生或其他专家。组织方式, 可以为主席制, 组成一个调查委员会, 也可为独任制。法官的范围是: 上诉法院法官、英格兰与威尔士高级法院法官、巡回法官、高等民事法庭的法官以及郡治安法官。委托前必须完成相应的咨询程序, 如委托上诉法院法官的, 应咨询上诉法院的高级法官等。咨询情况不影响部长的委托。另外, 受托法官必须公正, 实行回避制度。对技术性强的调查往往委托法官以外的其他专业人员, 譬如, 有公共行政领域的经验, 独立且受人尊重的, 都可以被委托, 以利于事实发现。如对曾经发生的疯牛病事件的调查所委托的就是相关领域的专业人员。所有委托应先征求被委托方的同意。在委托关系成立后, 任何一方都可以提前终止委托, 只要符合相应的形式要求即可。

(三) 调查方法

对“司法性”的方法与“调查性”的方法灵活适用。这两种不同的方法来自历史经验。“司法性”方法, 不限于基于法官身份主持的调查, 其他身份主体调查也可以适用, 取决于公正的需要, 这种方法可以采取交叉询问、传唤证人等对抗性方式, 以保证取证公正, 不足的是, 在时间等方面的投入较大; 而“调查性”方法往往是单方性的, 因取证灵活, 在时间与成本上具有优势, 但公平性比不上前者。实践中, 多数调查采用具有效率性的“调查性”程序, 而针对比较重大突出的政治性事件, 则采用“司法性”的程序, 并由法官主持, 以求形式公正。由法官主持是因为人们相信法官具有公正、权威与经验的的优势。例如, 2004 年伊战期间, 对国防部生化武器专家证人凯利博士之死, 由职业声誉很高的法官 Hutton 勋爵主持, 加之采“司法性”调查程序而取得成功。

(四) 调查时限

是部长委托授权的重要内容 受组织方式 调查范围与调查方法的不同选择等影响 使得时限实际

变得不确定。如,布朗对伊战调查期限宣布一年。该期限在反对党看来,它只是执政党政府为利于自己而选择的重要政治时间窗口,因为一年以后大选已经结束,工党命运基本确定,再公布调查结果已经无关大局,而在大选前启动调查又可以获得不小的民意支持。所以,如果调查涉及政治因素太多,期限问题在《调查法》中的约束性就会相应弱化,可能变成有关各方的博弈工具而已。

此外,对事实发现度的考虑也影响期限。如 1974 年一艘名叫 FV-Gaul 的渔船在大海中失事,有 36 人失踪,1974 年完成技术调查,1999 年发现新证据,当时副总理决定启动特别调查,之后由于调查技术的不断提高,新的证据不断出现,又对事实重新认定,直到 2004 年才提出最终调查报告。英国议会的相关报告也显示,多数调查少则持续数月,多则数年,也就是说,对事实真实性的追逐影响到调查期限。

(五)法律保障

基于效率与人权考虑,《调查法》完善了过去立法保障的不足。现在只要是基于《调查法》启动的调查,在实施中,调查主席享有法定的强制权,这一权力在过去非法定调查中是不具有的,现在则可以采取通知(notice)以及命令(order)形式,要求证人到一个确定的地点提供文件、证据等。当这些手段不足以应付时,调查主席可寻求司法以强制执行,也可追责以加强保障。强制执行是指部长可请求法官支持以实现没有被对方遵守的调查通知或命令。而追责是指被调查方不配合调查,甚至出现对证据的隐匿、更改或其他破坏行为的,可以起诉,由法官追究其相应的法律责任。

在救济权利中,无论实体还是程序权利受损,证人、参加者(与调查有利害关系)以及社会公众都可以提起司法审查。在 1998 年对星期日流血事件的调查中,士兵希望秘密调查,而主持调查者塞维勒勋爵要求,这些士兵必须提供证据,但不保证调查不公开其姓名。这些士兵对此不服提出司法审查申请,法院以该调查行为干涉公民的基本权利为由否决了这项调查措施。

另外,值得注意的是,《调查法》对救济时效的特别处理。任何人若希望挑战部长关于调查所做的决定,或者调查小组的决定,都必须在得知这一决定后的 14 天之内提起司法审查(第 38 条)。这一规定的积极意义在于:它提供了及时保护,违法调查因此可被及时阻止。可以说,公共利益优先性并没有强调,相反,为公益与私益平衡提供了平等法律保护。

(六)调查报告的公布

调查报告是《调查法》的直接目的。调查报告基本内容包括事实认定,根据授权要求,有的还包括调查建议。调查期限较长,涉及问题复杂的,为满足公众期待,《调查法》要求调查提出中期报告,使调查情况能及时反馈社会。公布程序包括三个相关的环节,即调查委员会向部长提交报告、部长公布报告以及部长向议会(联合王国)或权力下放区议会报备报告。这里的重要部分是部长所行使的调查报告公布权。

《调查法》要求调查报告充分公开。但在下述情况下属于法定不公开以及裁量的不公开。法定公开包括:制定法所规定、强制性的公共义务要求、法治以及公共利益。当以公共利益为由不公开时,构成裁量不公开,但必须事先考虑下述情况:不公开是否会对公共关切的缓解不利;能否能避免伤亡、国家经济利益或安全等方面危害与损失等。当这些因素被充分考虑之后,仍有公共利益需要不公开的,可以不公开。布朗宣布对伊战调查的决定时指出,公开除最高机密以外的所有信息,但调查过程不公开。总之,公开与否是部长裁量权力。另外,《调查法》第 38 条规定对调查报告的内容不能诉诸司法审查。

三、行政特别调查的治理功能

行政特别调查是以社会关切指向的社会重大事件为对象。因而,与应急机制或法律责任机制的作用对象可能同一,但各自功能差异比较明显。行政特别调查往往是对它们功能不足的重要补充,而时机成熟性是其介入调查的重要前提。时机成熟性是指在重大应急机制或法律责任机制启动或作用之后,社会关切依然没有消除,特别调查程序才具备启动条件。

在现代,治理观念兴起。相对于规制,治理在主体、方式对象与效果等多个方面具有更丰富的含义。因此,从治理视角来审视其功能属性更具合理性。比较而言,国外学者是从多主体视角对治理展开研

究,内容上涉及其方法与效果的多样性。“实质上,治理是将不同的公民偏好意愿转化为有效政策的方法手段,以及将多元社会利益转化为统一行动,并实现社会主体的服从”^[3](第21页)。这里就蕴含着对社会作为治理主体性以及治理方法多样性的认可。也许正因如此,英国议会下院2004年提出报告《通过调查的治理》将调查的意义与实质的治理(governance)联系起来。

(一)部长为治理提供调查事实,一种近似公共“产品”的提供

部长通过调查之上的调查,重新发现事实,使其与社会关切联系起来,为新的治理创造可能。

为此《调查法》第2条确立了调查的非确定责任原则,它是指这种调查所确定的事实不会用来决定任何与调查有关人员的民事或刑事责任。这一规定有利于消除证人不敢作证的担心,使调查最大化的接近事实真相。这正是特别调查的比较优势所在。另外,特别调查之调查为Inquiry,含有证据辨明之意,而其他调查之调查为Investigation,侧重发现(找到)证据之意。这表明,特别调查证据来源具有多样性、审视性,如刑事调查的证据,可在听证基础上为特别调查所用;另外,调查方法以及证据规则的灵活性与适应性,如传闻证据的适用允许等,这些法律条件都有利于事实发现,是治理的基本前提和关键。

(二)治理主体与途径

行政特别调查中,对公共关切的缓解,社会与部长在治理中各自发挥作用。具体表现为社会自治与权力根治两种形式。

社会自治。社会关切的缓解有些时候,只能主要依靠社会自治。而政府的作用就是为自治提供条件。这种情况主要发生在政府能力有限、关切对象的不可避免性以及关切成因及其解决的主观属性,因此,就治理而言,部长提供的事实只是最低度的权力参与。其实,社会本身潜藏治理的能力。对此杰斐逊1789年说过,“无论何时,一旦民众充分知情,那么,他们就能被他们的政府委以重任。”^[4](序言)它揭示了社会“知情”对于其角色承担的重要性。因而,行政特别调查作为促成政府与社会实现良性互动的重要机制,其中就隐含对社会治理主体性的承认。治理效果发生,以对调查报告的认同为前提。当然,即使对调查不认同,可能影响治理效果,这也是“法律非万能”的有限性之无奈。因此,只要坚持调查公正,对调查的认同与否,则属于软治理范畴(没有客观标准),但却是现代治理不可忽视的环节。

权力根治。在英国,特别调查引致对制度问题根治是不容怀疑的制度逻辑。这是由特别调查的使命以及部长责任制运行的必然结果。如前所述,特别调查动力(压力)不仅来自民众,也是来自议会。人们不仅关注调查的过程,更重要的是,关注由调查结果带来的相应变化,尤其当特别调查涉及制度问题或责任时,它必然促成法律或政治程序的展开。最终可能导致部长的政治责任或法律责任,如部长或内阁辞职、政策措施的修订,以及相关法律的修订等。下面是一个真实案例:

1993年4月夜18岁的英国黑人斯蒂芬劳伦斯在等公共汽车时被人刺死,随后5名嫌犯被捕,但后来没有定罪。被认为是种族原因对警察与检察署处理案件造成影响。1999年内政部委托威廉麦克富森展开调查,调查报告反映官员的系列错误,如到达现场不提供第一时间的帮助、不按明显的线索彻查案件、不及时逮捕嫌犯、存在制度上的种族歧视等。该调查是警察服务制度变革的分水岭,对警察的运行模式、训练以及人事制度产生重大影响,最终推动了《2003刑事审判法》的颁布。

在风险社会,行政特别调查能不断提供变革社会的能量,是英国社会充满活力重要因素。对部长而言,特别调查意味着责任承担,而消极对待调查的政治风险或许更大。对社会而言,调查是走向善治新的开端,相对于依靠公民理性的公民自治,它所导向的治理则更为根本与有效。

四、建设中国特色调查法治的努力方向

社会重大事件及其调查已经成为影响我国社会发展一个重大法治问题。结合英国经验,我国的制度建设应在如下方面取得突破:

(一)专门调查制度的确立

需要建立针对社会重大事件的专门发现与预防机制 专门调查以重大事件为对象 但不是任何重

大事件都必须诉诸专门调查,另外,对于可能发生的重大事件也可以成为专门调查的对象。从这个意义上说,我国目前尚缺乏重大事件专门调查制度。

以 2007 年国务院制定的《安全生产事故报告与调查处理条例》为例,它对重、特大事故之标准、调查主体、调查内容以及处理问题作出了一般规定。它具有一定的发现与预防功能,但不是严格意义上的专门调查制度,只是个案处理机制。另外,它在调查目的、范围、主体上与专门调查也存在着明显的差异。实践中,其明显缺陷是预防性不足。如,山西省作为产煤大省最近几年政治与经济变化所以引人关注,主要与其矿难频出有关。在法治社会,重大事件在同一地区不断发生,匪夷所思。其原因虽复杂,但可以肯定,以发现与预防为目的的专门调查制度缺失是一个重要因素。

(二) 扩大专门调查的社会领域

社会领域具有广泛性、复杂性。除安全生产领域,与政府责任有关的社会其他领域也已暴露专门调查制度的匮乏。不是这些领域不存在重大事件,而是缺乏对其应有专门调查的深刻认识。三鹿奶粉事件、瓮安事件等,涉及制度、人权、民生而引起社会强烈关注,由于规范调查缺失,致使各种应急调查草草登场,不仅不能治标,反有害法治。

(三) 重视调查治理的实践理性

专门调查不只是对社会与制度问题的单纯发现,它还具有促进治理的实践意义,是社会发展的必要动力机制。调查治理性作为英国经验的启示,其实现条件可能比较复杂特殊,至于是否适用于我国,理论上还有待于进一步研究。就我国目前而言,已经看到由调查带来的显著变化,如对三鹿奶粉事件的调查,导致对食品质量免检制度的废除。

在转型发展的中国,重大事件具有不可避免性,如何克服它,如何消除现有调查的盲从、无序,如何建设中国的调查法治,这些问题是急需研究解决。

[参 考 文 献]

- [1] 王名扬:《英国行政法》,中国政法大学出版社 1987 年版。
- [2] [英] A. W. 布拉德利、K. D. 尤因:《宪法与行政法》下册,程洁译,商务印书馆 2008 年版。
- [3] 罗豪才:《软法与公共治理》,北京大学出版社 2006 年版。
- [4] [美] 理查德·C. 博克斯:《公民治理》,中国人民大学出版社 2005 年版。

(责任编辑 车 英)

The Special Administrative Investigation in Britain & Its Structure and Function

Liu Jun

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072 Hubei, China)

Abstract: The UK parliament passed Inquiries Act in 2005. The Special Administrative Investigation directed by the Minister is the system based on the UK Inquiries Act, whose main goal is to investigate the major events of the social concerns. The Special Administrative Investigations is so called the special, mainly lying in its these basic aspects, such as the goal, the main body, the specific principles and methods of the implementation. The Special Administrative Investigations is not only a fact-finding mechanisms, but also a special governance mechanisms, in the development of modern British society which plays an important and irreplaceable role.

Key words event; administration law; investigation; governance