

行政  
调查  
法制  
研究

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: X200208049

UDC\_\_\_\_\_

# 厦门大学

## 硕士学位论文

### 行政调查法制研究

——法治和人权视野下的审视

The Administrative Investigation Legal System Research

——Government by Law and under the Human Right Field  
of Vision Carefully Examines

### 李延军

李  
延  
军

指  
导  
教  
师  
:  
朱  
福  
惠  
教  
授

指导教师姓名: 朱福惠 教授

专业名称: 法律硕士

论文提交日期: 2005 年 11 月

论文答辩时间: 2005 年 12 月

学位授予日期: 2005 年 月

答辩委员会主席\_\_\_\_\_

评 阅 人\_\_\_\_\_

厦  
门  
大  
学

2005 年 11 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名： 日期： 年 月 日

导师签名： 日期： 年 月 日

## 中文摘要

行政调查是行政管理中的一项重要内容,对于行政主体行使职权、履行职责来说必不可少。但行政调查又常常以限制或剥夺公民权利为代价,而且我国现行行政法律中有关行政调查的法律规范非常缺乏,在行政执法的实践中,行政调查权的滥用是一个较为普遍现象。因此,规范和控制行政调查,构建现代化的行政调查法律体系就成为追求法治和人权的当代中国必须完成的一项重要任务。基于此认识,本文从行政调查的现实矛盾入手,分析了行政调查的基本理论问题,概括了行政调查的法律原则和法律依据,并从程序和司法救济两方面提出了对行政调查的控制措施。首先,本文对行政调查的概念、种类和性质进行了分析,认为将行政调查从广义的角度理解为“是行政主体为实现行政目的,履行行政职责而收集、整理和分析各种资料的活动”是合乎法理并且有利于中国行政调查法制健康发展的。本文认为,行政调查在当今法制体系中具有相当的独立性,完全有必要将其作为一种独立的行政行为加以研究和规制。行政调查作为兼具程序意义和实体意义的行政行为,应当遵循行政实体法的一般原则和行政程序法的一般原则。本文重点对行政合法性原则和比例原则在行政调查中的具体应用进行了探讨。行政调查的法律依据也是构建行政调查法制的重要问题,根据强制性行政调查和任意性行政调查对公民权利与自由的干预和影响程度的差异,本文提出了两者在法律依据上的不同要求。最后,从规范和控制行政调查的角度,本文论述了行政调查的法定程序和法律救济体系。在行政调查的启动环节,应坚持事前通知为原则,突击调查为例外;通过表明身份、出示调查文件并说明理由、在适当时限内完成调查、制作书面的调查笔录、告知当事人享有的权利和救济的途径等程序达到对行政调查的法律规制。此外,应当拓宽行政调查法律救济途径,并对救济方式进行更深入的完善,这也是控制行政调查权的重要内容。

**关键词:** 行政调查; 行政法制; 人权保障

## Abstract

The administrative investigation is an important content in administrative management, which is necessary for the administrative main body to exercise the power and to fulfill the responsibility. But the administrative investigation frequently limits or deprives the rights of citizens as the price, moreover at present in our country the legal standards which is related to the administrative investigation in administration law lacks extremely, so in the administrative law enforcement practice, the abuse of administrative right of inspection is a universal phenomenon. Therefore, the standard and control of administration investigation to construct the legal system of modernized administrative investigation becomes an important task which the government must fulfill to pursue rule by law and human rights in Contemporary China. Based on this understanding, this article dwells on the contradiction of administrative investigation, analyzes the elementary theories of administrative investigation, summarizes the legal principles and basis of administrative investigation, and provides the controlling measures of administrative investigation from two aspects of procedure and the judicature.

The first part analyses the concept, type and the nature of administrative investigation, advocates to understand the administrative investigation from the generalized angle as " the administrative investigation is the activity of collecting , reorganizing and analyzing materials of the administrative main body for the realization of administration goal, fulfillment of the administrative responsibility.

The key part of this article probes into the concrete application of the administrative validity principle and the proportion principle in the administrative investigation. The legal basis of administrative investigation is also an important question in constructing the legal system of administrative investigation. According to the intervention the rights and freedom of citizens and the influence difference of compulsory administrative investigation and the haphazardness administrative investigation, this article proposed the different requirements of the two kinds of investigation from the angle of legal basis.

Finally, from the angle of standardizing and controlling administration investigation, this article elaborates the legal procedure and the legal relief system of

the administrative investigation. In the start link of administrative investigation, should persist anticipation as a principle and attacks as the exception; Through indication of status, presentation of the investigation documents and reasons, complement of the investigation, the manufacture of written investigation record in a suitable time limit, informing of the right and relief procedure which the litigant enjoys to achieves the aim of the legal rule on administrative investigation. In addition, we must open up the legal relief way of administrative investigation and carry on a more thorough consummation to the relief way, which is also an important content to control the administrative right of inspection.

**Key words:** Administrative investigation; Administrative legal system;  
Guarantee of human rights

目 录

引 言 .....	1
<b>第一章 问题的提出</b> .....	2
<b>第一节 行政调查的现状</b> .....	2
一、典型案例的反思 .....	2
二、行政调查的现状 .....	3
<b>第二节 行政调查的突出问题</b> .....	5
一、行政调查法律体制与宪政之间的冲突 .....	5
二、行政调查权与人权保障之间存在冲突 .....	6
三、行政调查权与高效的行政管理之间的冲突 .....	7
<b>第二章 行政调查的概述</b> .....	8
<b>第一节 行政调查的概念和特点</b> .....	8
一、行政调查的概念 .....	8
二、行政调查的特点 .....	10
<b>第二节 行政调查的种类及其性质</b> .....	11
一、行政调查的种类 .....	11
二、行政调查的性质 .....	13
三、行政调查与相关行政行为的关系 .....	15
<b>第三节 行政调查法制的重要意义</b> .....	17
一、行政调查权的利与弊 .....	17
二、行政调查法制的重要意义 .....	18
<b>第三章 行政调查的基本原则和法律依据</b> .....	20
<b>第一节 行政调查的基本原则</b> .....	20
一、行政合法性原则 .....	20
二、比例原则 .....	24
<b>第二节 行政调查的法律依据</b> .....	26

一、强制性行政调查的法律依据 .....	26
二、任意性行政调查的法律依据 .....	28
<b>第四章 行政调查的规范与控制 .....</b>	<b>30</b>
<b>第一节 行政调查的程序控制 .....</b>	<b>30</b>
一、程序的价值 .....	30
二、行政调查程序的设置 .....	31
<b>第二节 行政调查的正当性考量 .....</b>	<b>35</b>
一、令状主义在行政调查程序中的适用 .....	35
二、行政调查与犯罪侦查不能混同 .....	37
<b>第三节 行政调查的法律救济 .....</b>	<b>38</b>
一、我国行政调查法律救济体系的现状 .....	39
二、我国行政调查法律救济体系的完善 .....	40
三、相关法律制度的完善 .....	41
<b>结 语 .....</b>	<b>43</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>44</b>
<b>致 谢 .....</b>	<b>46</b>



## CONTENTS

<b>Introduction</b> .....	1
<b>Chapter 1 Question proposes</b> .....	2
<b>Subchapter 1 The typical instance</b> .....	2
Section 1 Typical case reconsidering .....	2
Section 2 Administrative investigation present situation .....	3
<b>Subchapter 2 The administrative investigation present situation</b> .....	5
Section 1 Between administrative investigation law system constitutional government contradiction .....	5
Section 2 Between the administrative right of inspection and the human rights safeguard has the conflict .....	6
Section 3 Between administrative right of inspection and highly effective administration conflict .....	7
<b>Chapter 2 Administration investigation outline</b> .....	8
<b>Subchapter 1 Administrative investigation concept and characteristic</b> .....	8
Section 1 Administrative investigation concept .....	8
Section 2 Administrative investigation characteristic .....	10
<b>Subchapter 2 Administrative investigation type and its nature</b> .....	11
Section 1 Administrative investigation type .....	11
Section 2 Administrative investigation nature .....	13
Section 3 Administrative investigation and correlation administrative action relations .....	15
<b>Subchapter 3 Administrative investigation legal system vital significance</b> .....	17
Section 1 Administrative right of inspection advantage and shortcoming .....	17
Section 2 Administrative investigation legal system vital significance .....	18
<b>Chapter 3 Administrative investigation basic principle and                     legal basis</b> .....	20
<b>Subchapter 1 Administrative investigation basic principle</b> .....	20
Section 1 Administrative valid principle .....	20
Section 2 Proportion principle .....	24

<b>Subchapter 2</b>	<b>Administrative investigation legal basis</b> .....	26
Section 1	Compulsory administrative investigation legal basis .....	26
Section 2	Haphazardness administrative investigation legal basis .....	28
<b>Chapter 4</b>	<b>Administrative investigation standard and control</b> .....	30
<b>Subchapter 1</b>	<b>Administrative investigation procedure control</b> .....	30
Section 1	Procedure value .....	30
Section 2	Administrative investigation procedure establishment .....	31
<b>Subchapter 2</b>	<b>Administrative investigation right consideration</b> .....	35
Section 1	Make shape principle in administrative investigation procedure being suitable .....	35
Section 2	Administrative investigation and the crime detection cannot Confuse .....	37
<b>Subchapter 3</b>	<b>Administrative investigation legal relief</b> .....	38
Section 1	Our country administration investigation law relief system present situation .....	39
Section 2	Our country administration investigation law relief system consummation .....	40
Section 3	Related legal system consummation .....	41
<b>Conclusion</b>	.....	43
<b>Bibliography</b>	.....	44
<b>Expresses thanks</b>	.....	46

## 引 言

行政调查是行政机关获取信息、取得证据材料以及查明事实真相的重要手段和措施，是行政管理中不可或缺的权能，在各国行政管理工作中大量运用。对于有着强大行政权传统的我国，行政调查更是伴随行政管理的触角伸向社会生活的各个领域。但是在我国法律体系中，目前有关行政调查的法律制度却比较缺乏。在行政管理的某些领域虽有行政调查的规定，但是这种规定往往语焉不详，有时甚至自相矛盾，这与行政调查的重要地位不相适应；同时，与行政调查相关的学术研究工作开展得也不够广泛。更为重要的是，在构建法治国家和和谐社会的今天，行政调查中的人权保障问题还没有受到应有的关注和重视。这造成了实务中行政调查权对公民基本人权的侵犯和不适当的干预频频发生，并因此引发了诸多的社会冲突和矛盾。本文以法治和人权为观察视角，对行政调查中的有关问题进行深层次的探讨。

## 第一章 问题的提出

### 第一节 行政调查的现状

#### 一、典型案例的反思

案例 1: 2005 年 9 月 28 日上午, 在北京市北四环北侧的中关村段, 一名刚毕业的大学生蒋某骑着自行车跑业务, 行至北四环北侧的中关村段时, 因为累了便停在路边歇息。这时, 一辆警车在蒋某身后停住, 下来 3 位公安民警, 对蒋某进行盘查并要求蒋出示身份证、暂住证和自行车发票。因蒋某未随身携带身份证、暂住证和自行车发票, 便连人带车被数名派出所民警带到派出所, 扣留了 9 个小时后蒋某才得以释放出来。据蒋某称, 在 9 小时的扣留时间中, 民警将其手机扣下, 也不让他打电话, 只递过来一张白纸, 让蒋某写下自己的姓名, 后蒋某便被关入一个有铁门锁着的小屋内直至释放。事后, 海淀区公安分局的外宣处负责人对外表示, 这是一次正常盘查。<sup>①</sup>

案例 2: 2002 年 8 月 18 日晚 11 时许, 陕西省延安市宝塔公安分局万花派出所民警接群众电话举报, 称辖区居民张某夫妇在家中播放黄碟, 4 名民警遂前去调查。他们找借口进入张某家中, 在查处过程中与张某夫妇发生冲突, 两民警受伤。民警后以妨碍警方执行公务为由, 将张某带回派出所, 张某向派出所交了 1000 元暂扣款后被放回。事件发生后, 记者到万花派出所采访, 贺所长称张某曾阻挡民警的执法行为, 并抡起一根木棍砸向一名民警, 致使该民警手被打肿。张某承认在争执过程中将棍子抡向对方。关于为什么会发生冲突, 张某说, 那 4 个人没有戴警帽, 也没有佩戴警号和警徽, 他不知道来人是派出所民警, 对方要拿自己的东西, 他当然不愿意。在时隔两个月后, 张某被陕西省延安市公安局宝塔分局以涉嫌“妨害公务”罪刑事拘留。2002 年 10 月 23 日下午, 记者来到负责此案调查的宝塔公安分局治安大队, 询问为什么会在两个月后才突然拘留张某, 治安大队说, 张某涉嫌“妨害公务”的依据, 是派出所认定的, 并且承认这

<sup>①</sup> 作者不详. 大学生未带身份证, 被警察拘留九小时. 新京报 2005-10-1(7).

期间他们并没有就此事调查过当事人张某。<sup>①</sup>

上述案例中所涉及的“盘查”是1995年《中华人民共和国人民警察法》赋予公安机关的一项行政调查权<sup>②</sup>。在公安行政管理中，每天都发生着大量的盘查行为，但有关于“盘查”的争议却从未止息。上述媒体的报道虽只是众多盘查行为中的一个片段，但是透过该事件，我们可以清楚的看到行政调查权与公民权的尖锐冲突和矛盾，警方和被调查人对同一行为过程的不同感受反映了当前针对行政调查的两种不同视角和不同需求。而在发生于陕西延安的警察入户调查案中，警察的调查权实施过程使得调查权与公民权在理论上的矛盾成为实实在在的“冲突”。

事实上，上述事件并非突发性、偶然性事件，它是当前我国现行行政调查法制的缩影，具有相当的代表性。对上述事件中警方的调查行为，媒体和公众进行了激烈的批评和抨击。但是我们知道，冲动的言论无论富有怎样的感染力，都无法成为推动社会发展的源泉。对行政主体的调查行为仅仅的以“对”或“错”进行评价是不恰当、不全面的。我们有必要反思事件背后透露出的更深层次的法律问题，有必要把行政调查放在法治和人权的大背景下进行审视和解剖。

## 二、行政调查的现状

行政调查作为一种依职权行政行为，目前被广泛运用于公安、监察、审计、统计、海关、工商、税务等绝大多数行政机关的工作之中。而行政调查的职权基础是国家法律授予行政主体的调查权。德国行政法学的创始人奥托·麦耶说：“没有行政法的制度，就没有法治国家；没有行政决定的制度，就没有行政法。”<sup>③</sup>行政决定构成行政活动的主要内容，行政决定制度则成为行政法制的重要制度。正确的行政决定并非凭空产生，它来源于对信息的全面收集，对情报的正确分析。正所谓“信息之于规制，犹如血液之于生命（Information is the life's blood of the regulator process）”，在政府分工日益细密和专业的今天，行政调查权作为一种重要行政权力，是行政机关获取情报、制定决策、取得证据、进而作出一系列具体行政决定所必须的管理权能，对行政管理的顺利实施的具有重要意义。

<sup>①</sup> 作者不详.“夫妻在家看黄碟”报道受到广泛关注[EB/OL].[http:// www.legalinfo.gov.cn.htm](http://www.legalinfo.gov.cn.htm),2005-10-13

<sup>②</sup> 《中华人民共和国人民警察法》第九条.

<sup>③</sup> 转引自陈新民.中国行政法学原理[M].北京:中国政法大学出版社,2002.132页.

但回顾我国现代意义上行政法制的历史，行政调查虽身为行政调查权能之下的具体履行活动而被频繁运用，我国法律体系对其却并无系统、完善的规范（甚至在某些行政活动中根本就不存在相应规范），多数情况下只是由各个部门法针对各种行政管理工作的实际需要各自制定相关的行政调查规范。这种规范虽具有较强的针对性，但因缺乏共同的法律原则和法律依据的规范与指导，难免顾此失彼甚或自相矛盾；同时由于我国多年来对行政法治的忽视，特别是对行政程序法治的忽视，无论理论界还是实务界对行政调查都较少给予关注。迄今为止，在行政法教科书中专章讨论行政调查者几乎没有，就是在行政程序的相应部分介绍只言片语的也为数不多。在对行政调查活动的认识和实施上就不可避免的呈现一种较为混乱的状态。关于何谓行政调查，如何缓和行政机关的行政调查权与宪法规定的公民基本权利之间的冲突，行政调查与其他行政行为之间有何关系，行政调查权的配置和程序设定应遵循何种原则，行政调查的双方当事人之间是何种关系以及公民受到行政调查行为侵害后如何进行法律救济等基本问题，学者们莫衷一是，各执一词。理论研究的现状与行政调查在行政实务中运用之广泛相比，显得极不协调。实务中，调查机关和调查人员更是普遍存在以实用主义为判断行政调查制度优劣的唯一标准，以好用为选择调查措施的首要条件的现象；宪政观念和人权保障并没有纳入行政调查立法的视野，在执法过程中当然也就更不可能被考虑到。在这种混乱与极不协调之下，行政肆意和行政专横也就不足为奇了。

历经多年不懈的努力，“法治”、“依法治国”、“有限政府”的观念终被社会所普遍接受，“依法治国”更被写入我国宪法，成为基本的法治原则。建设社会主义法治国家能否最终取得成效，主要取决于依法行政。依法治国要求各国家机关都严格依法（包括宪法）行使其权力，依法处理国家事务，谨守法制原则。从实践看，依法治国的重点和难点也在于行政主体依法行政。行政权行使的特点之一就是首长负责制，就是命令和服从。同时，行政事务的繁杂性和紧迫性，要求行政主体必须强调办事速度，强调行政效率，法律因此给予行政机关在行使职权时以较大的自由裁量权。行政方式上的这些特殊性，使行政权的运作往往更多体现的是个人的意志而非法律的精神。在我国，因法律制度的缺位，行政调查活动中这种行政的先天不足更是被发挥到最大化，被调查人（如本文开始提到的蒋某）

常常在懵懵懂懂中就丧失了人身自由。

## 第二节 行政调查的突出问题

进入二十一世纪后，现代科技的发展，一方面使得社会资讯流通更为迅速、快捷，人类社会成为小小“地球村”，另一方面，也使得政府对社会的控制能力下降，资讯和人口的快速流动给行政管理带来了前所未有的压力。速度、效率、自由、开放等新价值观，冲击人们的固有观念，也在冲击着行政调查的传统方法和固有内容。诸多因素的交织，使原本就先天不足的行政调查法律制度雪上加霜。

当前我国行政调查法制存在的突出问题，主要表现为：

### 一、行政调查法律体制与宪政之间的矛盾

众所周知，行政法产生于宪法，是宪法的具体化。被誉为英国行政法奠基人的威廉·韦德就曾经说过：“整个行政法其实可以看作是宪法的分支，因为它直接产生于法治、议会主权、司法独立等宪法原则，它对决定国家与公民之间的权力平衡贡献殊多。”<sup>①</sup>但是与此同时，我们看到，在我国行政调查法律制度的构建中立法者却甚少关注宪法的价值体系和理论框架在行政调查中的意义。行政调查活动的过程往往涉及公民的自由权、隐私权和财产权，而这些权利皆是各国宪法普遍规定的公民基本权利，也是一国宪政体制的基础。我国现行宪法第三十七条规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体。”同时第三十九条又规定：“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。”关于“逮捕”及一系列限制或剥夺公民人身自由的刑事措施的合法性问题，1996年修订的《中华人民共和国刑事诉讼法》及其配套制度已经作出了回答。但是除此之外，我国行政法律制度中还存在着其他功能相似的行政措施（如上述事件中涉及到的“盘查”），这些行政措施正是行政调查的核心内容，但是时至今日，关于什么是“非法搜查”、什么是“非法侵入”，在相应的行政调查法律制度中并没有给予回答，更遑论在强制性调查中秉承宪法

<sup>①</sup> [英] 韦德.行政法[M].徐炳译,北京:中国大百科全书出版社,1997.7.

理念，平衡公民的自由权和住宅权与行政调查权之间的冲突了。

无论我们把行政法看成是“控权法”抑或“平衡法”，法治都是行政法存在的根基和前提。所谓法治应当是“以法而治”，而“以法而治”应当首先是“依宪法而治”，行政调查如不能在源头上奠定宪法基础，难免会让人对其合法性、正当性产生怀疑。

## 二、行政调查与人权保障之间存在冲突

虽然早在 1215 年，现代意义上的第一个人权保障的法律文件——《自由大宪章》就已经出现，但人权保障在我国却经历了由强烈抨击、拒绝到逐步接受、认可的曲折而漫长的历程。“《世界人权宣言》第 2 条规定，人权是无论被承认与否都在一切时间和场合属于一切人的权利，人们仅凭自己作为人类一员的身份就可以享有这些权利，而不论相互之间有何差异。“人权”并非法律概念，各国对其涵义的认识也各有不同，但这不妨碍各国都将人权保障作为法治的重要内容和目标。我国对人权保障的认识起步较晚，但随着时代的发展和社会的进步，我们也已经认识到人权保障是法治的重要标志之一，要走依法治国的道路，人权保障是不可回避的内容。作为国家根本大法的《宪法》中也明确规定：“国家尊重和保障人权。”同时，1997 年，我国签署了《公民权利和政治权利国际公约》。近年来，公约批准的条件日见成熟，中国最高层已经多次郑重表态，中国致力于尽快批准该公约。《公民权利和政治权利国际公约》作为国际人权文件的组成，规定了公民个人所应享有的基本权利和基本自由，其中包括生命、自由和人身安全的权利，家庭、住房和通信不受任意干涉的权利。但正如前文所述，由于制度和理念上的缺失，我国行政调查中的行政肆意和行政专横并不鲜见，人权在行政强制权面前要么黯然失色要么无处容身，在现行行政调查的框架内，我们很难找出行政调查权尤其是强制性调查权在公民基本人权面前的“避让”之意；在行政调查的实务中，我们最经常看到的也是“突击检查”、“夜入民宅”等情形的出现。

可以预见，一旦《公民权利与政治权利公约》获得全国人大的批准，那么如何在行政调查法律制度中贯彻人权保障的理念、如何化解人权保障与行政调查的冲突将成为行政法制的的一个重要课题。



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库