

美國國會的彈劾制度

陳 治 世

彈劾是民意代表行使司法權以監督公職人員，嚇阻其違法失職，並且於其違法失職後予以懲罰。被彈劾者主要是政府文官，特別是高級官吏和任終身職的人員。

中國於秦代始置御史大夫，以維持官常，可以說是彈劾制度的嚆矢。這制度經歷代因襲，現在仍然實施，監察院是提出彈劾案的主要機關，國民大會和司法院公務員懲戒委員會，則分別負責審理彈劾案件。

十四世紀時，英國已有雛形的彈劾制度，實施也頗有成效，一八〇五年，國會彈劾麥維爾勳爵(Lord Melville)沒有具體結果，國王權力從此衰弱，內閣制度又迅速形成，以致國會後來不再採用彈劾手段了。

美國的彈劾制，於十八世紀末開始實施，不因英國廢棄該制度而大受影響，它雖然沒有達到制憲者的期望，只不過是革免腐敗失職的法官的工具而已(註一)。但是，由於它可以隨時利用，尼克森又因怕被彈劾而辭職了，它在美國政府制度中的重要性，仍是不可否認的，也是研究美國政府與政治者應該繼續注意的。

美國制憲會議與彈劾制度

一七八七年，美國聯邦制憲會議在費城進行時，各與會代表對於彈劾制度問題，面臨下列三個主要疑難，一是行政首長應不應該受彈劾？二是那些罪行應該列入被彈劾的範圍？三是國會參院應不應該有審判彈劾案的專屬權力？由於當時有不同的意見，這些問題引起了許多爭論。

(一)可受彈劾的人員問題 美國制憲會議的規則之一，是祕密進行討論和表決，誰也不得洩漏會中的祕密，因而會議沒有留下紀錄，現在只有麥迪遜(James Madison)的私人札記，可供研究會議情形的參考。依照他的札記，儘管北美洲殖民地政府有彈劾制，各殖民地獨立後，許多邦的憲法也含有這一制度，各代表仍是意見紛歧。一七八七年七月廿日，會議開始考慮行政首長應不應該受立法機關彈劾的問題，有十位代表參加並發表意見，三位反對，七人贊成(註二)，反對的主要理由是：第一、這種彈劾制會破壞三權分立的基本制度，立法機關如果以彈劾為武器，行政機關難維持其獨立；第二、定期的選舉，已足以使總統於任內避免違法失職；第三、總統的行為必由其屬僚實行，設立制度以懲罰其屬僚就可以達到目的。贊成者則強調三點：一是誰也不應居於法律正義之上，傑瑞(Elbridge Gerry)

特別指出行政首長行為「無誤」的觀念，絕對不可以採用；二是行政首長犯嚴重罪行的機會很多，他的權力又很大，藍道府(Randolph)曾說，總統在戰時掌握軍經大權，往往濫用，不可不加預防；三是定期選舉不足以防止總統違法濫權，應先予警戒。投票表決時，沒料到竟有八票贊成，只有兩票反對(註三)。

這一投票結果，決定了憲法應規定設立彈劾制度，因而那些罪行應受彈劾和參院不應行使審判權等問題，都必須跟着加以決定，反過來說，如果先決定行政首長不應受彈劾，則其他問題就用不着考慮了。此外，依照麥迪遜札記的記載，魏爾遜(James Wilson)曾提議參議員的任期應和總統的相同，參議員也應在受彈劾之列，雖然會議原來的意思，是以行政首長為彈劾的主要對象。

(二)可受彈劾的罪行 會中最初認為總統因為「惡劣行為」(Mal-act)或腐敗行為或因「惡劣行為與疏忽職守」，經確定者必須去職，後經細節委員會(Committee of Details)改為「因叛國、賄賂或腐敗」(Treason, bribery or corruption)等字，議案轉到十一人委員會時，又經改為「叛國或賄賂」字樣。梅遜

George Mason) 以為這些字包含的範圍過狹，而主張使用「不良的行政」(Mal-administration)，但麥迪遜說這是太籠統的標準，應採用「叛國、賄賂或其他對國家的重罪和輕罪」。幾經思考和折衷，最後才決定了現用的文字，即「叛國、賄賂或其他重罪與輕罪」(Treason, bribery or other high crimes and misdemeanors) (註四)。

(二)參院的專屬審判權 美國各邦在殖民地時期，已有大同小異的彈劾制度，大致可分為三種：一是由議會下院提出彈劾案，由法院負責審判，如維吉尼亞和馬利蘭是；二是彈劾案由議會下院提出，由上院議員和法官組成的特別法庭審判，如紐約和南卡羅萊那是；三是由議會下院控訴，由上院審理，大多數邦採用這一制度。一七八七年制憲會議中的各代表，都贊成由國會眾院提出彈劾案，但對於審判機關則眾說紛紜，莫衷一是，麥迪遜和兵克內 (James Madison and Charles C. Pinckney) 兩人認為，如果參院獨自行使彈劾案的審判權，一定迫使行政部門依賴國會，三權分立的基本精神將會喪失，所以竭力反對這一提議，主張由聯邦最高法院法官和各州最高法院院長組成法庭，以審判彈劾案，但會議最後仍然通過原案，決定由參院審判。

彈劾的對象

美國憲法第二條第四項規定：「總統副總統及合眾國政府之文官受叛國罪、賄賂罪或其他重罪輕罪之彈劾與定讞時，應受免職處分。」可見國會彈

劾權行使的對象，是總統副總統和聯邦政府的文官 (Civil officers)，不包括陸海空軍等武職人員，因為按一般情形說，當武職人員違法失職時，常受較嚴厲的軍法處罰，由軍事法庭審判，而且軍隊的性質、紀律、戰時習慣、榮譽觀念等，都有其特點，武職人員違法行為由軍事機關管轄，也比較恰當，不應由議會經由複雜的程序來處理 (註五)。

可是所謂文官，又指那些官員呢？自從聯邦政府成立以來，經參院審判的彈劾案共十三件，其中一案牽涉總統 (註六)，一案牽涉部長，一案牽涉參議員，十案牽涉聯邦法官，沒有以低級文官為對象的彈劾案。這一事實表示，聯邦政府行政部門以總統副總統和閣員為彈劾對象，遇有低級文官違法失職時，可以免職，使其去位，並可依一般法律程序加以制裁，無需經由彈劾的程序 (註七)。

美國憲法第三條第一項訂明：最高法院與下級法院的法官於盡忠職守時得終身任職。所以法官一經任命，除非經由國會彈劾，不能使他去職。美國聯邦政府成立以來的十三件彈劾案，竟有十件的對象是法官，這十件的四件經判決被彈劾者有罪 (註八)，便可以證明唯有以彈劾為手段，才可以撤免腐敗失職的法官。但是，法官為彈劾的主要對象，本來不是制憲者的原意，可能已經違背以國會制衡行政部門的憲法原意，何況國會近年來的立法事務不斷增加，為了彈劾總統或閣員，而採用複雜的程序，而曠日費時，而延誤立法工作，乃是不得已的事情，如果只是為了彈劾

法官，那就弊多利少了。往大處看，便應採用比較簡單方便的方法以撤免法官 (註九)，可惜國會的三次努力都失敗了。第一次是修改並簡化彈劾程序，第二次是修改憲法條文，限制聯邦法官的任期，第三次企圖以司法審判方式使違背「盡忠職守」的聯邦法官去職，都是徒勞無功。一九四一年十月廿二日，眾院以二四票對一二二票通過了一份法案，訂明法官可經判決有罪後免職，但這法案未得參院同意 (註十)。因此，聯邦法官現在固然仍是彈劾權行使的對象，恐怕以後仍然繼續是主要對象。

「合眾國政府之文官」是否包括國會議員？如果是，國會議員是不是彈劾權行使的對象？一九九九年，參議員布勞提 (William Blount) 受眾院彈劾，參院後來以十四票對十一票決定對本案無管轄權，彈劾案便被撤銷了，以後再也沒有議員受彈劾的事例，絕大多數研究美國國會彈劾制度的學者，便認為議員當然免受彈劾，或強調議員不是「合眾國政府之官員」 (註一一)，而國會各議員也不願多受約束，向來避究以法律規定自己是可受彈劾的官員。

議員不在彈劾之列，是不是制憲者的本意？魏爾遜代表曾在制憲會議中表示：「參議員與行政首長有相同任期，應同樣受彈劾權拘束而撤職。」批准憲法的州大會，曾有反對國會參院有審判彈劾案的專屬權力的，其反對的主要理由，是恐怕參院行使這一權力時不能公正，會偏袒議員。可見制憲時一般人接受的意念

是可以彈劾議員。如果從另一方面看，也可略知這一意念的來源。原來制憲代表關於彈劾制度的意念，直接來自北美洲各殖民地的政治制度，間接來自英國本土推行的制度。在英國，國會下院於王親大臣破壞法律或治理不善時，向上院提出控訴，由上院審判處罰，以濟普通法律之窮（註一一）。一六二〇年，孟皮遜議員（Sir Giles Mompesson）遭受彈劾。一六八〇年，薛穆爾（Sir Edward Seymour）議長也被彈劾。英國政府的閣員部長，必為國會議員，英國彈劾權的主要對象，又是王親大臣閣員和部長，議員當然在可受彈劾之列。海士廷士（Warren Hastings）於一七七四年任英國的印度首任總督，其司法和財政政策曾遭反對，等到他退休返英後，被拜克（Edmund Burke）以重罪指控，於一七八七年遭受彈劾，直到一七九五年才經判定無罪。這一彈劾案轟動英國時，美國制憲會議正在進行，會中多數代表想必知道了，受了它或多或少的影响，聯邦論（The Federalist）中第六十五篇的說明可以佐證。

又考彈劾權行使的目的，不但在懲罰違法者，撤除他藉以濫用權力的職位，並且要防止他再取得同樣的權力（註一三）。美國的國會議員，經同院全體議員三分之二同意後，可被開除（憲法第一條第五項第一款），而且到一九八〇年底止，已有廿一次議員被除籍的實例，但被除籍者並不喪失再當選的資格，以除籍為手段不能達到彈劾的全部目的，紐約哈林（Harlem）區選出的黑人國會議員鮑維爾（Adam C. Powell）

，經眾院三分之二議員表決開除後，於同一選區再當選為眾議員，便是顯例，如果他被彈劾而喪失議席，便沒有重任議員的可能了（註一四）。

不過無論制憲者的本意怎樣，彈劾制度原來的目的為何，英國的彈劾制對美國聯邦制憲者的影響又有多大，美國一百九十年的行憲歷程，已使美國人接受了一七九九年先例，幾乎人人都承認國會議員不是彈劾權的行使對象，不管這是對的或是錯的，是好的或是劣的，除非有極端特殊的原因，今後國會不會改變這一事實，總統和法院又不能改變這一事實。

可為彈劾原因的罪行

依照美國憲法第二條第四項的規定，可為彈劾原因的罪行有四種，一是叛國罪（treason），二是賄賂罪（bribery），三是其他重罪（other high crimes），四是其他輕罪（misdemeanors）。美國憲法第三條第三項第一款訂明：「叛國罪之範圍，僅限於對合眾國進行作戰，或依附於合眾國之敵人，予敵人以協助與便利等行為。」這已為叛國罪下了明確的定義，其含義已無庸置疑。賄賂罪的含義亦可從一般刑法的定義中求得，而最常見的定義則為：「公務員或仲裁人，因對於職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益而成立」普通賄賂罪；「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」不以受政府委任者為限；「職務上之行為，指在職權範圍內所應為或得為之行為尚未違法者」；「要求，向對方求為給付賄賂或利益；一經要求

，即已成立，不問對方允諾與否」；「期約，相互約定期間交付賄賂或利益；乃雙方意思已合致而尚待屆期交付」；「收受，他人交付而受領其賄賂或利益」；「賄，財也。賂，遺也。賄賂，以財物遺贈於人也」；「不正利益，指賄賂以外足以供人需要或滿足人慾望一切有形無形之利益而言，不以經濟上之利益為限」（註一五）。這一定義，亦應為美國法學家所接受，所以叛國和賄賂兩罪的含義，從不發生解釋或適用上的困難或爭論。

可是何謂重罪？何謂輕罪？美國憲法固然未加予界定，其他法律也沒有定義，更未分別列舉罪行。依照韋氏大辭典的註解，輕罪是「次於重罪的罪；重罪輕罪間的區別，現在純是任意的，沒有任何邏輯上的基礎，仍為英制所維持，並為美國法律所規定」（註一六）。又按玻璃蓮泰字典的詮釋，「一種罪行是重罪或輕罪，通常是按法律所定的刑罰而定，一般說來，所有可被判死刑或於州獄中服刑的罪都是重罪」（註一七）。卜略克字典也有近似上述意義的說法（註一八）。因此，重罪輕罪的含義或區別為何，常於彈劾案中引起爭論，儘管過去已有十三件彈劾案例，還是不能消除爭論的根源。其中原因之一，可能是這些罪名最初不是出自普通刑法。一三八六年，英國的塞福克（Earl of Suffolk）彈劾案進行時，「重罪和輕罪」首次使用（註一九），經四百多年使用後，這些罪名包括濫用職權、疏忽職守、侵犯議會特權、腐敗、背信等，只適用於彈劾案。可見議會所處罰的行為，是足以影響政府安全

和效能的政治性罪行，不是一般普通法的罪行，和刑事上的可否追訴無關。也許因為這一考慮，美國聯邦制憲會議希望使彈劾權成為國會制衡行政首長的政治工具，以防止或懲處違法失職的官員。但是，一八〇五年二月九日，共和黨人使用這工具對付最高法院法官蔡斯（Samuel Chase）時，他辯稱沒有從事任何罪行，不違反法律規定，終獲判定無罪。詹遜（Andrew Johnson）總統受彈劾時，他的律師強調除非他有重大罪行，不應被判有罪，一八六八年五月廿六日，國會參院最後確認他是無罪的。

以上兩例，表示彈劾案的判決須以法定罪行為依據，未犯法定罪行不得判決為有罪，因此，可為彈劾原因的罪行為何的問題，便可以有擴大和縮小的解釋。早在一八六八年，詹遜彈劾案的眾院代理人小組主席賓翰（John Bingham）說：所謂重罪輕罪，就其本質說，是政府基本原則之一，指相當妨害公共利益的行為，含有違反憲法或法律、或不遵守誓言或妨害公職等意義；不正當的目的和動機，雖不明顯違法，却已濫用自由裁量權，亦在重罪輕罪含義內（註二〇）。一九七〇年四月十五日，眾議員福特（Cerald Ford）提案彈劾最高法院法官道格拉斯（William O. Douglas），說明所謂可受彈劾的罪行，是在特定時間眾院多數主張又經參院出席議員三分之二認為嚴重而應予判罪的行為（註二一）。賓翰和福特的論調，顯然是擴大的解釋，和歷次彈劾先例並不一致。

然而另一方面，過去的十三件彈劾案都只說

某人有過失行為，即妨礙政府其他部門的權力、公共福祉或其職務的行為，眾院的彈劾書（Articles of impeachment）也很少強調被彈劾者的犯罪行為，書中指出違反某一法條或使用「罪行、犯罪的」（Crime, Criminal）之類字眼，只佔八十三種經提及的行為中的三分之一（註二二），大多數彈劾書說，被彈劾者的行為違反其誓言、職責或已嚴重損害民眾對其執行公務的能力和信心。例如一八六八年的眾院彈劾書，共列十一項，第一至第三項說詹遜總統革免陸軍部長史添屯（Edwin M. Stanton），是故意違反任期法；第四至第八項指控詹遜和湯馬士（Thomas）將軍陰謀破壞該法；第九項責備詹遜企圖違背一八六七年國會通過的陸軍撥款法；第十項稱總統「侮辱、譏諷、怨恨、輕視並且責備國會」；第十一項綜述以上各點，作籠統的陳述（註二三）。又如一九七四年，為了彈劾尼克森總統，國會眾院司法委員會於七月廿七日以廿七票對十一票通過的彈劾建議案第一條，就是使用「應受彈劾審判並予免職」等字眼；同月廿九日，該委員會以廿七票對十票通過建議案第二條，指責尼克森總統濫用職權；同月三十日又以廿一票對十七票通過建議案第三條，控訴尼克森總統拒絕提供各項有關證件，特別是關於水門（Watergate）事件的證物。因為尼克森總統於八月八日辭職，這一建議案已通過的三條未提交眾院院會審議，未通過的其餘各條也不再提交該委員會表決。儘管這樣，我們從此已經可以知道，彈劾書與依據普通刑法的起訴書是不同的。

原來彈劾制度的目的，和刑法處罰的有別，前者偏於維護政府體制，後者在處罰犯罪者以維護社會安全，如果可受彈劾的罪行，以刑法上可追訴的行為為限，則很可能因為標準太低，限制過嚴，許多嚴重影響國家體制的行為能夠逍遙於彈劾制度之外，以致普通刑法未禁止的破壞憲政體制的行為，沒有適當的預防和懲治，造成違背彈劾制度基本精神的情形。所以美國國會彈劾書不提行為的「犯罪性」（Criminality），國會又不直接對被彈劾者科以刑罰，只重視被控行為是否妨害行為人的職務，或者是否破壞國家體制，並且於答案為「是」時予以免職，乃是合理的，妥善的，符合一般彈劾制度主旨的。

彈劾案的進行程序

關於彈劾案的進行程序，美國憲法中只有第一條第三項第五款作如下的規定：「參議院有審判一切彈劾之權。因審判彈劾案而開會時，全體參議員應宣誓或作代誓之聲明。合眾國總統受審時，最高法院院長應為主席。」除此以外，沒有進一步的訂明。在將近兩百年的歷史中，國會曾經處理的彈劾案固然不多，每一彈劾案的處理過程又未盡相同，所以直到現在還沒有完整的彈劾案程序規則，以便眾院彈劾時遵循。下文姑從（一）彈劾案的提出，（二）眾院的處理，和（三）參院的審判等分別說明。

（一）彈劾案的提出 美國憲法第一條第二項第五款訂明：「眾議員……並有提出彈劾案之權。」照這些文字看，好像只有眾院可以提出彈劾案

但在事實上，彈劾案現在可由三種人員或機關提出：一是總統向國會衆院致送咨文或書信，要求調查某人的行爲，並且彈劾他，例如一七九七年七月三日，亞當士 (John Adams) 總統致函衆院，要求彈劾布撈提參議員 (Senator William Blount)；又如一八〇三年二月四日，傑佛遜 (Thomas Jefferson) 總統致書衆院，請求彈劾聯邦法官丕客凌 (John Pickering)。

二是由議員提出決議案，要求進行調查某人的行爲，或由衆院司法委員會提出報告。開始彈劾的普通動議，依議事規則所定，只需一票而已。三是由地方立法機關或人民向國會提出請願案，請求彈劾某官員，例如一七九六年四月廿五日，人民請願要求彈劾聯邦法官特那 (George Turner) (註二四)。以上表示行政首長、地方議會、一般人民都可以發動彈劾案，雖然美國憲法沒有關於這項的明文或隱含規定。彈劾案可以由這麼多方面提出，應該是利多弊少的。

(二) 衆院的處理 衆院收到請求彈劾某人的案件後，先是交由一個特設委員會作初步調查，布撈提、丕客凌和蔡斯三個彈劾案，就曾經過這樣的調查。自司法委員會於一八一三年成立後，彈劾案總是由這委員會處理。委員會調查期間，被指控者可否列席委員會答辯，可否向委員會作書面陳述，可否延聘律師列席委員會備詢，都由委員會自行決定；委員會也可以決定傳喚何人和詢問那些證人。司法委員會所處理的第一個彈劾案，是丕克 (Peck) 案。委員會調查時，准許丕克列席並且質問證人。委員會於一八七六年調

查貝納普 (William Belknap) 戰爭部長案時，也准許他列席，他也親自到會作證。這裡應該特別指出的是，無論委員會的態度怎樣，都絕對不得強迫任何人爲不利於己的作證，因爲這種強迫是違反美國憲法第五修正案的。

委員會調查結束後，先在會中表決是否向院會提出彈劾建議的報告，決定提出這種報告時，不一定附上彈劾書，可以只是建議彈劾，待後提出罪狀，例如衆院通過彈劾布撈提參議員案，送達參院以後，才補送罪狀。一九一二年，司法委員會處理阿啟昂 (Robert Archbald) 案時，向院會提出彈劾建議的報告，同時附上罪狀。以後委員會就曹隨蕭規，至不不變 (註二五)。

衆院院會對於委員會的建議，正如對於其他法案一樣，不受報告的拘束，可以獨立決定，委員會建議彈劾時，院會固然可以辯論表決，委員會不建議彈劾時，院會仍可推進彈劾案。例如一九三三年，司法委員會建議彈劾聯邦法官婁德北 (Harold Louderback)，院會却不予重視。此外，院會對於委員會所提的罪狀，也可加以修正，一八〇四年的蔡斯案，一八六八年的詹遜案，都是實例。

彈劾建議和各個罪行的審議，通常先由全院委員會 (Committee of the whole) 負責，會中可有辯論，可作修正，然後向院會提出報告，要求或者不要求採納彈劾的決議。院會須先以點名表決的方式，表決彈劾決議案，決議案如通過，才對各罪行投票，都是有出席議員過半數同意便可通過。一經決定彈劾，就以投票方式，或以

決議案或授權議長決定一個代理人小組，小組人數向來是奇數，約爲五至十一人，包括司法委員會領袖和支持彈劾案的兩黨議員，他們並且互推一人爲主席。最初的實例是，代理人步行到參院，宣布衆院已採取的行動，例如衆院於一八六八年決定彈劾詹遜總統後，由衆議員史梯文士和賓翰 (Theadus Stevens and John Bingham) 列席參院並且高聲宣布：「現在列席參議院各位議員眼前，以衆議院和美國人民名義宣布，依重罪和輕罪彈劾美利堅合衆國總統安德魯·詹遜。」較晚的實例，則是衆院先送咨文一份到參院，再由代理人小組主席列席宣布。

衆院試行彈劾某人，如果第一次未能通過，其後仍可以對同一人進行彈劾程序，例如一八六七年十二月，司法委員會長達千頁的報告，因爲不敘明足以構成彈劾的特殊原因，竟被院會以一百票對五十七票打消了。不久詹遜總統撤免陸軍部長史添屯，司法委員會再提彈劾案，結果院會以二百廿八票對四十七票表決成立，移送參院審理 (註二六)。

(三) 參院的審判 一八六八年三月二日，參院審理詹遜總統彈劾案時，通過其彈劾案審判程序，定下規則廿五條。到了一九三五年，參院增加規則一條。這些程序規則，大致和刑事訴訟的相似，可簡述如後：

審判開始前，案中被告得對控訴提出抗辯，說他不是憲法所定的可受彈劾的法官，布撈提參議員就曾這樣抗辯。被告也可以辯稱其行爲不在憲法規定的叛國罪賄賂罪及其他重罪輕罪範圍內

。遇有這種抗辯時，衆院代理人於獲得衆院同意後，可以向參院提出答辯。

依照慣例，審判彈劾案時由副總統或臨時議長任主席。按憲法第一條第三項第五款的規定，「合衆國總統受審時，最高法院院長應爲主席。」審判開始前，主席主持各參議員宣誓。主席像法院的庭長，得頒發一切必要的命令，得強制證人到場。他執行議事規則，除經參議員要求或自行主張付諸投票表決的以外，他對一切證據問題的裁決有絕對效力，儘管證據的可靠性問題通常都交付投票表決。參議員不直接詢問被告或證人，有問題時只以書面交給主席，由主席發問。被告和衆院代理人都可以提出物證，指定證人，詢問證人，交互詰問證人。被告是否親自作證，是否聘請律師和法律顧問，可以自行決定。審判過程中的事項，都不經辯論，便付表決，表決採用點名方式。對最後的有罪無罪作表決前，每一參議員可有十五分鐘辯論時間。又按憲法第一條第三項第五款所定，「無論何人，非經出席參議員三分之二之同意，不能被判有罪。」參議員對各罪行分別投票，如果沒有任何一種罪行經三分之二議員同意確定，則被告無罪，彈劾案就結束了。對有罪無罪問題投票時，可不依彈劾書所列罪行次序，例如一八六八年五月十六日，參院表決詹遜總統彈劾案時，共和黨激進分子促使最高法院院長先表決彈劾書的第十一項。這一項排在最後，包含抽象籠統的綜合性語句，所以那些激進人員認爲最易贏得大多數參議員贊同。投票結果，卅五票同意總統有罪，十九票認爲總統無罪，

一票之差，未達五十四位出席議員的三分之二，使激進分子功敗垂成。參院休會十天後，於五月廿六日復會，才表決彈劾書第二第三項。第二項的表決結果仍是卅五票對十九票，第三項的竟減爲卅四票對十九票。激進分子用盡手腕，還是不能增加一張同意有罪票，最後只好以過半數表決變更議程，決定「法庭無限期休會」而收場（註二七）。

參院如有出席議員表決任何一項行爲是罪行，則被告判決爲有罪，隨即革免其職務。必要時，參院對於是否剝奪其將來担任有榮譽、責任、酬金的公職的資格問題，得再行投票，再投票時採多數決原則（註二八）。

彈劾案審理時，依美國憲法第三條第二項第三款的规定，不採用陪審制。彈劾案表決時，依美國憲法第一條第三項第五款的意義，担任主席的副總統或最高法院院長，都不得參加投票，因爲這兩人都不是參議員。

彈劾案結束前，如果國會已休會，則於次一會期開始後繼續進行。彈劾案未成立或未經判決前，被指控者如果已畏罪辭職，通常彈劾程序跟着終止，例如尼克森總統辭職後，衆院司法委員會不再表決原定要表決的彈劾罪行；一八七三年，聯邦法官戴拉海（Mark Delahay）辭職。一九二六年，英吉利（George English）法官辭職，其彈劾程序都先後停止了。停止，是因爲彈劾的初步目的「免職」，已隨被控訴者辭職而達到了。但是，被控者辭職並不當然能夠阻止彈劾程序繼續進行（註二九），例如一八七六年，戰

爭部長貝納普於三月二日上午十時辭職，參院於是發生是否仍有管轄權的辯論，下午三時，以卅七票對廿九票表決：被彈劾者雖已辭職，仍可受衆院彈劾，受參院審判，最後以點名表決貝納普有罪。

以往的歷次彈劾案，從衆院建議彈劾時起，到參院判決時止，費時最短的是一個月，如立特（Ritter）案，最長的超過一年，如萊客凌案和蔡斯案。

彈劾制的主旨

彈劾政府文官，究竟要達到什麼目的？只要使他去職？或者還要使他終生不能再任公職？或者如果他有普通刑法上的罪行，還要給予他刑法上的處罰？

在英國，被彈劾者經判決有罪後，不但撤免他的公職，還可以定他的刑罰，甚至可以處以死刑。也就是說，英國以前採用的彈劾制，要達到上述三種目的。

在中華民國，現行彈劾制的目的，大致和英國舊制的相同，細節却不一樣，因爲職司彈劾的監察院，只提出彈劾案，審議彈劾案的司法院公務員懲戒委員會和國民大會，最多只是撤免被彈劾者的職務，普通法院才能判處被彈劾者的刑罰。

在美國，其憲法第一條第三項第六款規定：「彈劾案之判決，以免職及剝奪享受合衆國榮譽、有責任或有酬金職位之資格爲限，但被判有罪者應受法律上之公訴、審訊、判決及處罰。」依照這規定，被彈劾者經判決有罪後，固然喪失現

職，也喪失重任聯邦公職的資格，還會受刑法上的處罰。但他的刑事責任，國會不追訴，須由普通法院論處，他的生命和自由還受適當法律程序的保障，包括大陪審團的保障。

從英國彈劾制的起源看，尤其從美國過去對彈劾制的運用看（請特別注意詹遜總統彈劾案），彈劾制畢竟是一種政治武器，幾乎每一件彈劾案都起自政治原因，策動彈劾案者是基於政治考慮，投票贊成或反對彈劾者，主張或反對作有罪判決者，除極少數例外人物外，又何嘗不受政治考慮的影響？所以把可受彈劾的罪刑和刑法上可追訴的罪刑分開，兩種罪刑分由兩種不同的機關處理，給予被彈劾者國會以外的司法保障，實有其優點，也有其必要。美國的彈劾制，和中華民國的彈劾制一樣，確有上述長處。

儘管美國的彈劾制，有可讚揚的優點，在事實上却未達到制憲者的目的，因為自從行憲以來，歷時近兩百年，受彈劾的十三人中十人是聯邦法官，和制憲者以行政首長為主要彈劾對象的原意相去頗遠。然而，如果從另一角度看，把中國的刑期無刑的理想來解釋美國的事實，也許可以說美國的彈劾制早已發生嚇阻作用，聯邦行政首長和其他文官，因為怕被彈劾，都知所自愛，守分守法，善盡職責，以致彈劾制只是置而不用，或者可以少用了。

彈劾制度與美國政治

出席美國制憲會議的南卡羅萊那邦代表丘克內（Charles Pinckney）曾說：「彈劾制」在黨派

影響下，終會將總統免職去職務」（註三〇）。紐約邦代表漢米屯（Alexander Hamilton）寫道：彈劾案的「性質可以很適當地稱為政治的，因為它們主要是關涉社會的直接損害，彈劾案的進行，因而很少不激發整個社會的忿怒，把社會分為或多或少對被告友好或不利的兩黨，在許多實例中，和原有的派系發生關係，並支持此方或他方的全部敵意、偏心、影響和利益。在這些情形下，就常有最大的危險，就是判決由黨的相對實力所決定，不是按無罪或有罪的真實確證來決定」（註三一）。現在一般人也能了解，美國國會衆院是政治機關，參院是政治機關，行政部門也是政治機關，這些機關裡的主要人員全是政治人物，憑政治因素取得其職位，使用政治方法來執行其職務，無時不在考慮政治問題。其中衆院有提案的大權，參院操審判彈劾案的大權，無論冠冕堂皇的權力根據為何，那些以搞政治為本職的議員，怎能撇開政治？

以上所說的是一般理論，未必和事實相符。關於美國彈劾制的事實又是怎樣的呢？請看，美國第二件彈劾案是針對不客凌（John Pickens），由傑佛遜總統主動，向國會提出要求，其主要動機是打擊失勢的聯邦黨。由於相同的政治動機，不久聯邦黨人的最高法院法官蔡斯，也遭受彈劾的惡運。詹遜總統被彈劾的主要理由無他，只是他忽視文官任期法（Tenure of Office Act），把戰爭部部長史添屯免職而已，這顯然是出於政黨利益的衝突和鬥爭（註三二）。一九七〇年，福特衆議員提出彈劾最高法院法官

道格拉斯案，時論者曾說，一百二十名贊成提案者，都是共和黨人和南方民主黨人（Dirksen-Rats），彈劾案的作用，不是專對道格拉斯，而在打擊自新政以來民主黨政府在內政措施的自由主義。福特自己後來坦白承認，他的提案是因參院拒絕同意任命兩位最高法院法官的緣故（註三三）。

其次，個人的政治利益，當然也在彈劾案中佔重要位置，所以美國憲法訂明參院於總統受審時，以最高法院院長為主席，免致身為總統繼任人的參院議長因本身利益而作不公正的處理，如由他任主席，他的態度實難超然。審判詹遜總統時，副總統本已出缺，臨時議長魏德（Benjamin Wade）投票贊成有罪，詹遜總統的女婿田納西州民主黨參議萊特遜（David P. Patterson）則投票贊成無罪（註三四）。這兩例可以證明個人不能脫離政治的束縛。

另一方面，應該受彈劾而倖免於難的人，也是由於政治的原因。一九二一年五月，哈鼎（Warren Harding）總統的海軍部長，勾結內政部長，把洛磯山區懷奧明州內的一個印第安人保留區的油權，轉讓給辛克萊煤油公司，從中賺混舞弊，不幸紕漏全部暴露，彈劾哈鼎總統之聲四起，但他會逢迎拍馬，在參眾兩院的人緣很好，終於風風雨雨一陣以後，衆院並沒有採取彈劾他的步驟。

一九七四年七月底，國會衆院司法委員會通過彈劾尼克森總統的幾項罪狀，八月八日，尼克森辭職了，不久，繼任的總統福特赦免了尼克森

在任總統期間的一切刑事責任。諸如此類和彈劾有關的事件，如果說不是政治考慮的結果，特別是政黨政治所促成，誰能相信。

結論

美國的彈劾制度，於一百九十四年前建立。在美國制憲會議開會時，中國的監察彈劾制度，未曾對會中代表發生直接影響，北美各邦的制度，顯然對於提出和審判彈劾案的機關的決定影響至大，英國國會當時的彈劾制度的目的，未經會議採納。會議最後於憲法中訂明的，是參酌各制而改良的彈劾制，非移植英制的結果。

儘管美國的彈劾制已經改進，行憲後的實施情形，還是和制憲者的初意頗有出入，無論是好是壞，總是一般人所說的「走了樣」，例如他們希望以行政首長為彈劾的主要對象，而後來的事實則是被彈劾者以聯邦法官佔最多數。實則這和其他國家憲法演變近似，不足為奇。

美國的彈劾制度有沒有達到預期的目的？這是見仁或見智的問題，不能有確定的答案。如果只以行政首長為彈劾對象，彈劾制度的效果是不是較佳？會不會減輕工作已很繁重的國會的負擔？這些也是假想的問題，無法求得答覆。

在一百九十三年歲月中，除一九七四年將要彈劾尼克森總統的討論案外，國會只處理了十三件彈劾案，應是好的現象，表示聯邦政府的文官絕大多數能潔身自愛，不肖之徒如鳳毛麟角，也表示國會未曾因彈劾案而誤其立法任務。過去這麼多年是這樣，預料今後不會有彈劾案件激增

的情形。然而不管怎樣，總是不應輕易開始彈劾程序。

縱使「文官」一詞可以解釋為包括國會議員，今後要改列國會議員為可受彈劾者，恐怕沒有可能，因為多數國會議員必定反對這種改變，而且大多數美國人民已接受過去的解釋。筆者認為，除非國會議員任職終身，無需以彈劾為手段來懲治其違法失職行為，應由普通法院和選民來裁決，像鮑維爾（Adam Powell）那樣的眾議員，應是極少的例外。

什麼是重罪？什麼是輕罪？憲法條文不界說，一般法律定義又未盡一致，容易引起爭議，似應設法加以確定，但是，因為「重罪」「輕罪」是憲法使用的文字，修改不易，過去又未曾因而發生嚴重弊端，大多數人仍然認為還沒有用九牛二虎之力以修憲的必要。

就整體看，彈劾制度在美國政治制度中，雖然仍有其重要性，但是，從今以後，如果有所改變，應是實施的小節，不會是原則性的基本的更張。

註釋

- 一、Raoul Berger, Impeachment: the Constitutional Problem (New Haven: Harvard University Press, 1973), p. 1.
- 二、Rufus King, Gouverneur Morris and Charles Pinckney 二人反對，Morris 後來改變意見為贊成。William M. Da-

vie, Benjamin Franklin, Elbridge Gerry, James Madison, Edmund Randolph, George Mason and James Wilson 等七人贊成。見 Congressional Quarterly, March 1974, p. 59.

- 三、同註二。
- 四、Raoul Berger, op. cit., pp. 73-75.
- 五、Joseph Story, Commentaries on the Constitution of the United States (New York: Da Cape Press, 1970), pp. 258-9.
- 六、國會眾院曾於一八四三年討論 Tyler 總統的行動應不承受彈劾。見 Congressional Quarterly, March 1974, p. 7.
- 七、Paul Fenton, "The Scope of Impeachment Power", in U. S. House Judiciary Committee, Impeachment Selected Material, October 1973 (Government Printing Office), p. 663
- 八、Earl L. Shoup, The Government of the American People, p. 426.
- 九、Congressional Quarterly, March, 1974, p. 7.
- 一〇、同註九。
- 一一、J. Story, op. cit., pp. 259-261.
- 一二、W. S. Holdsworth, A History of English Law, pp. 383-384.
- 一三、秦修民譯，托克維爾著，美國的民主（今日世界），頁一〇五。

- 一四、Raoul Berger, op. cit., p. 215.
 一五、陳煥生, 刑法分則實用(台北、漢苑、民
 六五), 頁二五至二七。
 一六、Webster's New International
 Dictionary, 2d ed., p. 1569.
 一七、Ballentine's Law Dictionary, p.
 495.
 一八、Black's Law Dictionary, 4th ed.
 (1974), pp. 1150-1 有類似的註釋。
 一九、Raoul Berger, op. cit., p. 59.
 二〇、J. Story, op. cit., p. 271.
 二一、Raoul Berger, op. cit., p. 53.
 二二、Congressional Quarterly, March
 1974, p. 32.
 二三、Alfred H. Kelly and Vinfred
 A. Harbison, The American Con-
 stitution, (N. Y.: W. W. Norton,
 1963), p. 473.
 二四、E. L. Shoup, op. cit., p. 425.
 二五、Congressional Quarterly, March
 1974, pp. 10-11.
 二六、A. H. Kelly and V. A. Harbison,
op. cit., pp. 472-473.
 二七、Ibid., pp. 476-477
 二八、參院審理彈劾案規則第四條, 該條文見
Congressional Quarterly, March
 1974, p. 14.
 二九、E. L. Shoup, op. cit., p. 427;
Congressional Quarterly, March
 1974, p. 30.
 三〇、Raoul Berger, op. cit., p. 95.
 三一、The Federalist (N. Y.: Modern
 Library, 1937), pp. 423-4.
 三二、Congressional Quarterly, March
 1974, pp. 4-5.
 三三、Raoul Berger, op. cit., p. 94.
 三四、Congressional Quarterly, March
 1974, p. 7.

全知少年文庫

兒童少年最佳讀物

青少年們的百科全書
 中小學生的常識寶庫
 暑期最優良之讀物!
 學校最佳圖書設備!

- 內容清新 • 文字顯明
- 印製精美 • 售價低廉

二十集 每集十冊 定價九〇元

臺灣商務印書館發行

大學叢書 新聞編輯學

作者：荊溪人

定價：一二三元

本書內容豐富，取材新穎，舉例翔實，共廿五萬言。為新聞權威著作之一，大專新聞及傳播科系必修課程用書。作者從事新聞編輯工作廿五年，擔任總編輯工作十一年，現任世界新聞專科學校教授，兼編輯採訪科主任。

臺灣商務印書館發行