

中美彈劾案審理制度之比較

楊 日 青*

摘 要

本文旨在比較「中美彈劾案審理制度」之優劣，探討美國制度是否有可資我國借鏡之處？故分別就審理機關，審理程序、審理結果之處分方式三個主題，先介紹美國之制度，再述評我國制度之缺失，進而對缺失提出改進意見，冀供憲政改革之參考。

壹、前 言

吾人常見論者批評監察院監察功能不彰，並譏諷監察院之彈劾權「不敢打老虎，祇敢拍蒼蠅」；但對於攸關監察委員工作士氣，及彈劾權行使效果之彈劾案審理制度，則甚少分析討論。

本文擬比較中美彈劾案審理制度，探討美國之審理程序與審理結果，是否有可資我國借鏡之處？茲就審理機關、審理程序與審理結果三個主題，先討論美國，再述評我國，分別論述於后。

貳、美國彈劾案之審理

(一) 審理機關

美國獨立後，於費城召開制憲會議時，各州制憲代表對於聯邦採取彈劾制度，並由眾院提出彈劾案，均無異議。但由那一個機關審理，則曾引起爭議。有主張採納維吉尼亞州與馬

* 作者為本校政治系教授

利蘭州之方式，由最高法院審理者；有主張採納紐約州與南卡羅萊納州之方式，由聯邦參院議員與最高法院法官合組特別法院審理者；但美國憲草既已明定，最高法院法官由總統任命，若又令最高法院法官審理，或與參議員共同審理彈劾案件，可能使總統任命之法官來審判總統，實有背法理，亦難臻公正之境（註一）。故多數代表乃決定仿效英國制度，採取由下院提出彈劾案，由上院負責審理之議會彈劾制度。因而在美國憲法中明文規定，眾院有權提出彈劾案（一條二項三款），參院有權審理彈劾案（一條三項六、七款）。

（二）審理程序

美國憲法第一條第三項第六款規定：「參議院有審判彈劾案之權，……非經出席參議員三分之二同意，不得將受審者定罪。」此一條款確定審理彈劾案之機關為參院，但參院之審理程序則僅有原則性之規定，具體可行之審理程序，仍有待參院之內規及審理彈劾案之實例予以充實。一九八六年以前，參院對彈劾案之審理，大致如下述三項程序進行：

其一、先行宣誓：參院接到眾院送達之彈劾書後，不以立法機關之議事程序，而以司法機關之審判程序進行。參院因審理彈劾案而開會時，主席及全體參議員應舉行宣誓，以保證審理之公正。總統受審時，由最高法院院長擔任審判長。其他官員受審時，由參院議長（即美國副總統）擔任審判長（註二）。參議院規則規定，主席得裁決所有證據問題和附帶問題，唯有參議員要求表決時，則須交由參院決定（註三）。

其二、參院開始審理時，就像法庭審判刑事犯一樣，先由眾院彈劾訴追人代表眾院發言，相當於檢察官在法庭對刑事犯進行控訴。被彈劾人得親自出席答辯，亦得不出席而委請律師辯護。雙方均可提出物證，請求傳喚證人出席作證，並得交互詰問證人，進行對質。整個過程，以公開方式進行（註四）。

註一：Elliot's Debates, The Madison Papers Containing Debates on the Confederation, Vol. V., (1937) PP.5228-9.

註二：美國憲法第一條第三項第六款；詳細規定看「參議院審理彈劾案件規則」(Rule of procedure and practice in the Senate when sitting on impeachment trials); Harold Zink, Government and Politics in the United States (N.Y.: Macmillan Co.,1951) P.396.

註三：陶百川著，比較監察制度（三民書局民國六七年七月），頁二一一二二。

註四：李鴻禧譯、水木惣太郎著，「有關各國議會彈劾制度之比較研究」，憲政思潮季刊，第三八期，民

中美彈劾案審理制度之比較

其三、雙方辯論過程中，參議員不直接詢問被彈劾人及證人，有問題時，通常以書面交給主席，由主席發問。辯論結束後，由參議員對有罪、無罪作點名表決，在表決之前，每位參議員有十五分鐘發言時間。最後參議員就彈劾書所列各項罪狀分別進行表決（不必依先後順序），倘無任何一項經出席參議員三分之二同意，表決通過，則被彈劾者無罪，得繼續任職。如一八六八年，參院審理強森總統彈劾案時，共和黨激進派議員為使彈劾案易於通過，曾要求先行表決彈劾書第十一項，因激進議員認為，該項用詞抽象籠統，最易贏得多數參議員贊同。但五月十六日表決結果，以三五票認為總統有罪，十九票認為總統無罪，仍因一票之差，未達五四位出席議員的三分之二同意，該項罪名被否決。經過十天後，再表決彈劾書第二項第三項，結果第二項仍以三五票對十九票被否決，第三項竟減為三四票對十九票。激進派用盡手腕，始終無法使其多增一票，最後不得不以普通多數決變更議程，以「法庭無限期休會」(to adjourn as a tribunhal "without day")，結束對強森總統彈劾案之審理程序。而強森總統亦因未受有罪之裁決，得以繼續任職。倘彈劾書中有任何一項罪狀經出席參議員三分之二同意，表決通過，則被彈劾者有罪，隨即免職（註五）。

一九八六年以後，參院對彈劾案的審理程序略有變動。即聽證與蒐證工作，不再在參院院會中進行，而由參院議決設立的兩黨特別調查委員會負責蒐集證據。自一九八六年以來，先後被眾院彈劾之三位聯邦地方法院法官克萊勃恩(Harry E. Claiborne)、漢思亭(Alcee L. Hastings)、尼克森(Walter L. Nixon)，參院均按上述方式審理，先由參院院會議決成立兩黨特別委員會(special bipartisan committee)，由民主共和兩黨參議員各六人組成的十二人調查委員會（又稱彈劾案調查小組），負責聽證、蒐集證據。然後由調查小組向全院提出簡報，但不作是否定罪之建議。調小組報告之後，參院再定期在院會中聽取眾院訴追人與被彈劾官員辯護人雙方辯論及答詢。最後由參院院會唱名表決，以裁決被彈劾官員是否有罪、應予免職（註六）。

國六六年六月，國民大會憲政研討委員會發行，頁二五。

註五：陳治世著，「美國國會的彈劾制度」，東方雜誌，復刊第一五卷第一期，民國七〇年七月一日出版，頁三三。A.H. Kelly and V.A., Harbison, *The American Constitution* (N.Y.: W.W. Norton & Company, 1963) PP.476-477。

註六：*Congressional Quarterly Almanac*, Vol. XLV, (Washington D.C.: Congressional quarterly Inc . 1989) PP.229-235; *Facts on File, Weekly World News Digest With Cumulative Index*

參院之所以議決變更審理程序，旨在為院會保留時間，以便繼續其正常的立法工作（註七）。

在彈劾案審理程序方面，有兩個問題值得進一步探討。

第一、被彈劾者已辭職、或經司法審判宣告無罪，是否可阻卻參院審理該彈劾案？根據實例，答案是否定的。

一八七六年，參院審理陸軍部長貝爾克奈彈劾案時，貝氏辯護人以被彈劾者已辭職喪失文官身份為由，要求參院免予審理，參議員有附和者，但此一問題付諸表決時，參院仍以三七票對二九票拒絕其要求，表示辭職並不能阻卻參院對該彈劾案之繼續審理。不過，參院未達以出席參議員三分之二以上的同意通過彈劾案。結果，裁決貝爾克奈無罪。（註八）

在司法審判時宣告無罪，而參院仍依彈劾程序審理並裁決有罪免職者，最佳實例為漢思亭(Alcee L. Hastings)案。一九七九年，漢思亭由卡特總統任命為聯邦地方法院法官。一九八八年八月三日，他因索賄及偽證等十七項罪名，被眾院以四一三比三的壓倒多數通過彈劾案。參院審理時，漢思亭曾以該案業經陪審團「宣告無罪」為由，要求參院拒絕受理。他辯稱，眾院再行彈劾，構成重複論告，這是因為他是黑人，所以成為種族歧視的犧牲者，「這不公平」。但眾院首席彈劾訴追人布雷恩(Jahn Bryant)眾議員表示，行憲二百年來，不得重複論告原則，從未適用於彈劾程序。他並指出，有充分證據證明，由於漢思亭說謊，才造成陪審團誤判。布雷恩進而質問，「難道他應被容許在謊言下，以偽誓偽證獲利？」「允許一個腐敗的法官繼續留在法院，對全體美國人來說，是公平的嗎？」結果，參院以九二比一之絕對多數贊成受理彈劾案。最後，參院於一九八九年十月二十日，以三分之二以上參議員之同意，裁決漢思亭有八項罪名成立，應予免職。另三項無罪，六項擱置，未作表決（註九）。自一七八九以來，在陪審團宣告無罪後，而被眾院以同一事由提案彈劾，且被參院裁決有罪免職者，漢思亭是第一人（註一〇）。

(New York: Oxford, 1989) P.803.

註七：Facts on File, 1989, P.216.

註八：Homer C. Hockett, The Constitutional History of the United States 1776–1826 (N.Y.: Macmillan Co., 1965) PP.310–311.

註九：C.Q. Almanac, 1989, PP.229–233; Facts on File, 1989, P.216.

註一〇：Facts on File, 1989, P.803.

中美彈劾案審理制度之比較

第二、參院審理彈劾案究竟是司法性裁判？抑為政治性裁判？學者有不同見解。

主張彈劾為司法性裁判者認為，依憲法第二條第四項規定，彈劾之原因為「叛國、賄賂，其他重罪或劣行（Misdemeanors有譯為輕罪者）」，無一不屬刑法罪名（註一一）；而且參院接到彈劾案後，不以立法機關之立場依立法程序作議決，而以司法機關之立場依司法程序作有罪或無罪之裁決；再者參院審理彈劾案時，參院議長或最高法院院長行使審判長職權，眾院之彈劾訴追人行使檢察官之公訴權，與被彈劾官員之辯護人相互辯論，並得交互詢問證人，整個過程與司法審判程序極為類似（註一二）。

主張彈劾為政治性裁判者認為，彈劾制與罷免制同為民主的撤免官員制度，其原始目的在處理普通法院無法公正審理之高級官員的違法失職案件，自英美之彈劾制起源而觀，即具有高度之政治性；且美國不以法院而以政治機關—國會為審理機關，制裁以免職及剝奪任用資格等懲戒處分為限，不得科以刑罰，對違法犯罪官員之處罰，則權在法院（註一三）。此種規定，顯然旨在防止國會因黨派之爭，而造成對被彈劾者的政治處罰；此外，制憲當時，不少人認為彈劾具政治性作用，紐約州推派的制憲代表漢彌爾頓即曾明白表示，彈劾屬「政治性……其判決由黨的相對實力所決定，而非依據有罪無罪的確實證據來決定。」（註一四）來自南卡羅萊那州的制憲代表比克尼（C.C. Pinckney）亦曾表示，彈劾行動「在黨派影響下，終會將總統免去職務。」（註一五）在實例中，雖然一八六八年對強森總統之彈劾，並未使強森總統去職，但該彈劾案起於黨派之爭，乃是公認的事實。甚至一八〇三年的傑佛遜總統建議國會彈劾比克林（John Pickering）法官，以及一八〇四年國會彈劾聯邦最高法院法官蔡斯（Samuel Chase），其主要原因就是州權派不滿聯邦派在大選中失敗，仍要把持司法機關。這兩個彈劾案件，亦被認為具有濃厚的政治動機（註一六）。

註一一：姚淇清著，「美國國會彈劾權之運用」，法令月刊，第二八卷第十一期，民國六十六年十一月，頁三。

註一二：Harold Zink, *Government and Politics in the United States* (N.Y.: Macmillan Co., 1951)P. 396.

註一三：李鴻禧譯，前揭文，憲政思潮季刊，第三八期，民國六十六年六月，頁二一。

註一四：The Federalist (N.Y.: Modern Library, 1937)PP.423—424; Roal Berger, *Impeachment: The Constitutional Problems* (Mass, Cambridge: Harvard Uni. Press, 1974)PP.79—80.

註一五：Roal Berger, op. cit., P.95.

註一六：Congressional Quarterly, March, 1974, PP.4~5.

哈佛大學著名法學教授柏吉爾(Roal Berger)深入研究英美彈劾制度後，對眾議員拜雅德(James Bayard)在一七九八年彈劾參議員布朗特案中所作之起訴陳述，深表支持。拜雅德表示，「彈劾純屬一種政治性程序(a proceeding purely of a political nature)，其目的不在處罰被告，而在護衛國家，彈劾既不罰被告之身體，亦不處分其財產，僅在剝奪被告就任政治職位之資格(political capacity office)。」(註一七)柏吉爾認為參院之審理彈劾案，與人身或財產的處罰無涉，故非「刑事」審判，無須嚴格遵守刑事訴訟程序(註一八)。因而彈劾制度中，未定上訴程序，並將憲法中有關總統之赦免權及陪審團陪審之救濟與保障規定，排除於彈劾制度之外(註一九)。

一九八九年，在參院審理對漢思亭法官之彈劾案時，扮演首席彈劾訴追人角色的共和黨眾議員布雷恩曾簡明有力地說：「彈劾不是一種司法過程，其目的不是在處罰個人，而是一種保護社會，防範官員腐化的補救之道。」(註二〇)

台大教授姚淇清亦認為，「彈劾程序與一般刑事訴追不同，應求迅速決定，以免曠時稽日，影響國家安定，故其政治性質，重於司法性質。」(註二一)西德法學教授羅文斯坦(Karl Loewenstein)亦認為，彈劾制度是由國會行使的「政治司法」(politische justiz)，它是一種「政治性質的裁判」(註二二)。

筆者認為，參院審理彈劾案之程序，大體上乃依刑事訴訟程序進行，但並不完全相同；唯參院審理彈劾案之作用，乃在濟司法之窮，政治性超越司法性。

(三) 審理結果

美國行憲以來，二百年間，眾院提出之彈劾案祇有十六件，參院審理者僅十五件，其中一件，因眾院所彈劾之對象是參議員，故參院拒絕受理。在參院審理之被彈劾官員中，一人

註一七：Roal Berger, op.cit., pp.83-84; Francis Wharton, Criminal Law, 6th ed. (Philadelphia: Kay and Bros., 1968) PP.262~263.

註一八：Roal Berger, op.cit., P.84.

註一九：美國憲法第二條第二項第一款；第三條第二項第三款。

註二〇：Facts on File, 1989, P.216.

註二一：姚淇清著，前揭文。

註二二：蘇俊雄譯，「權際控制與彈劾制度」，憲政思潮季刊，第三八期，民國六六年六月出版，頁三七。

中美彈劾案審理制度之比較

為總統、另一人為陸軍部長，其餘十三人均為法官。

茲將美國有史以來十六件彈劾案之相關資料，列表如左：

表一：美國國會彈劾及審理案件簡表（註二三）

案號	案名	被劾職位	被劾理由	眾院彈劾時間	參院審理時間	審理結果
1	William Blount案	田納西州參議員	叛國罪	1797.7.7	1798.12.17— 1799.1.14	決定不予受理， 因其為參議員
2	John Pickering案	聯邦地方法院法官	酗酒瀆職	1803	1803.3.3— 1804.3.12	被判有罪免職
3	Samuel Chase案	聯邦最高法院法官	煽動非法裁判	1804	1804.11.30— 1805.3.1	被判無罪
4	James H. Peck案	聯邦地方法院法官	濫用職權	1830	1830.4.26— 1831.1.31	被判無罪
5	West H. Humphreys案	聯邦地方法院法官	支持南方獨立	1862	1862.5.7— 1862.6.26	被判有罪免職並 剝奪公職就任資格
6	Andrew Johnson案	第十七任總統	違反任期法非難國會	1868	1868.2.25— 1868.5.26	被判無罪
7	William W. Belknap案	陸軍部長	貪污受賄	1876	1876.3.3— 1876.8.1	被判無罪
8	Charles H. Swayne案	聯邦地方法院法官	濫用職權	1904	1904.12.14— 1905.2.27	被判無罪
9	Robert W. Archbald案	聯邦商務法院法官	濫用職權 貪污受賄	1912	1912.7.13— 1913.1.13	被判有罪免職並 剝奪公職就任資格
10	Alston G. Dayton案	聯邦地方法院法官	失職	1914.6.12	1915	被擱置未作判決
11	George W. English案	聯邦地方法院法官	濫用職權為己圖利	1926.4	1926.12.13	自行辭職眾院要 求參院終止審判
12	Harold Louderback案	聯邦地方法院法官	濫用職權為己圖利	1933	1933.5.15— 1933.5.24	被判無罪
13	Halsted L. Ritter案	聯邦地方法院法官	收受賄賂	1936	1936.4.6— 1936.4.17	被判有罪免職
14	Harry E. Claiborne案	聯邦地方法院法官	漏稅詐欺罪	1986.7.22	1986.8.6— 1986.10.9	被判有罪免職
15	Alcee L. Hastings案	聯邦地方法院法官	索賄及偽證罪	1988.8.3	1989.3.16— 1989.10.20	被判有罪免職
16	Walter L. Nixon Jr.	聯邦地方法院法官	偽證罪	1989.5.10	1989.9.7— 1989.11.3	被判有罪免職

註二三：The Encyclopedia Britannica, Vol. 12 (Chicago:Encyclopedia Britannica, Inc., 1961) P.118;
 Congressional Directory, 92 Congress, First Session, 1971, P.363; Congressional quarterly Almanac, 1986, PP.75—78, 1988, PP.74—75; 1989, PP.229—235.

參院對彈劾案之審理結果祇有兩種：其一，眾院對違法官員彈劾指控之罪名，參院經聽證及辯論程序後付諸表決，表決時，若經出席參議員三分之二以上的同意，裁決有罪者，隨即免職；其二，參院表決時，若未達出席參議員三分之二以上贊成有罪，即裁決無罪，被眾院彈劾之官員繼續任職。

美國開國以來之十六件彈劾案，就參院審理之實際結果而觀，除了一人是參議員，故被參院拒絕受理外，眾院對強生(Andrew Johnson)總統之彈劾案，參院表決時，以一票之差，未達出席參議員三分之二以上贊成有罪，故未被判罪而得留任；陸軍部長貝爾克奈(William W. Belknap)，由於證據不足，獲判無罪；其他十三人均為法官，其中四人獲判無罪，一人被參院擋置，一人因辭職而終止審理，被判有罪的法官亦僅七人。可見美國國會所彈劾之件數與人數均極稀少，且被彈劾之對象，百分之八十為法官，而無一及於一般公務員或小官胥吏。法官之所以成為國會彈劾的主要對象，蓋因法官為終身職，且獨立審判，不受任何干涉。為防止法官枉法裁判，違法瀆職，故國會有必要藉彈劾權使其去職。

參院對彈劾案的審理結果，除有罪免職及無罪留任兩種情形外，尚得就被彈劾者，是否褫奪其將來擔任有榮譽、責任、或酬金的公務人員任用資格問題，另行投票表決。此時之表決，採普通多數決原則，即以法定出席議員過半數之同意通過之。但此一表決，非必經程序。在七件定罪的彈劾案中，祇有二件附有褫奪任用資格的處分（註二四）。如果被彈劾之官員尚涉及刑事責任，則由法院行使審問處罰權，參院不得對被彈劾者加以人身或財產之處罰。參院之懲處，以免職與褫奪公務人員任用資格為限。此外，總統對於因彈劾受懲處者，不得行使赦免權（註二五）。

三、我國彈劾案之審理

（一）審理機關

我國憲法規定之彈劾案審理機關有二：一為國民大會，二為司法院公務員懲戒委員會。

註二四：參院審理彈劾案規則第四條，見Congressional quarterly, March, 1974, P.14.

註二五：美國憲法第一條第三項第七款；第二條第二項第一款。

中美彈劾案審理制度之比較

前者負責審理對總統、副總統之彈劾案，後者負責審理對中央及地方公務人員之彈劾案（註二六）。

不過，國民大會代表之原始法定總額有三千餘人，以這樣龐大的機構，令其處理法律問題，未必妥善。因為判斷法律問題，必須根據法理，而需要冷靜的頭腦，國民大會代表未必都是法律專家，而人數又多，很容易受群眾心理的支配、流於盲動（註二七）。縱使第二屆以後之國代人數減為三百餘人，但缺乏法律專家依舊，是否會受黨派操縱？是否難以公正審理總統是否違法問題？不能無疑。

公務員懲戒委員會置委員九至十五人，過去僅需五至七人曾任簡任法官，其他半數以上可由公務員中選任（原公懲會組織法第二條）。民國七四年一月十六日，公懲會組織法經修正公佈後，任用資格排除了缺乏法律專業知識的一般公務員，而將資格限於下列三類人員：一、曾任公懲會委員。二、曾任簡任司法官八年以上，三、曾任大學教授，講授法律主要科目八年以上，且具簡任公務員任用資格者。（第三條）故現已改進過去倍受批評的「外行人做外行事」，有造成不公判決之危險性。且公務員懲戒法亦於民國七四年五月三日修正公佈，公懲委員由司法院長提請總統任命，亦具法官資格，受終身職之保障（第六條）。使公懲委員無後顧之憂，應能發揮公正審理之效果。

關於武職人員之彈劾案，應由何機關審理？是否亦由公懲會審理？法無明確規定，曾引起爭議。唯依憲法七七條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟審判、及公務員之懲戒。」而公務員懲戒之主管機關為公務員懲戒委員會，此於司法院組織法第七條定有明文。且依公務員懲戒法第二二條規定：「懲戒機關對於懲戒事件，認為有刑事嫌疑者，應即移送該管法院或軍法機關審理。」其中所謂「有刑事嫌疑」，送「軍法機關審理」者，當指軍職公務人員而言。可見公懲會對於被彈劾之武職人員具有懲戒權。否則，公懲會能將何種有刑事嫌疑者，移送「軍法機關審理」？

事實上，行憲之初，被彈劾之軍職人員亦移送公懲會審理。據張劍寒教授訪問前公懲會主

註二六：中華民國憲法第七七條，一〇〇條。

註二七：陳茹玄著，中國憲法史（上海：世界書局，民國三六年七月），頁二二四～二二五；薩孟武著，「彈劾制度之研究」，憲法論文集（二），頁六一三；雷震著，制憲述要（友聯出版社），頁二二。

席張鏡影之記錄，曾有軍官侵佔財物案，即由公懲會予以懲戒（註二八）。迨民國三十九年五月十八日，監委李夢彪等四六人彈劾西安綏靖主任胡宗南案送達公懲會，公懲會也行受理，並繼而發出申辯通知。但通知發出後，公懲委員們深感此案涉及軍事，非比過去財務案件。由於公懲委員缺乏軍事知識，難作公正合理審議，乃呈請司法院轉呈總統核示，以決定對於軍官之彈劾案，究竟應移送那一機關審理（註二九）。結果總統於四〇年二月二日（40）台統（一）字第693號代電云：「查現役軍官被彈劾案件，應由何機關審議，舊公務員懲戒法無明文規定……暫仍由軍事機關辦理。」（註三〇）據此，胡宗南案與京滬杭警備總司令湯恩伯被彈劾案，乃至不久前國防部少將軍法局長吳松長，因雷震回憶錄銷毀事件被彈劾案，均移送國防部處理（註三一）。而最令人矚目者，莫過於吳松長被彈案，他不但未受國防部懲戒，不久反而升官，因而引起部份監委與學者不滿，認為國防部有蔑視監察院，且有官官相護之嫌（註三二）。

七九年，大法官會議應監察院聲請，作成「大法官會議釋字第二六二號解釋」，於七月六日由司法院公佈。略謂：「……監察院彈劾權；其範圍較廣。而憲法除就總統、副總統之彈劾程序定有明文外，對於一般彈劾之審議，並未就文職或武職公務員作不同之規定。因此，監察院如就軍人之違法或失職行為成立彈劾案時，自應將該彈劾案連同證據，移送公務員懲戒委員會審議，方符憲法第七十七條之意旨。……」從此，武職公務員如同文職公務員，概由公懲會審理。

（二）審理程序

關於彈劾案之審理程序，分為二種，一為對總統、副總統彈劾案之審理程序，二為對中央及地方公務人員彈劾案之審理程序。對此二者，學界批評甚多，特別值得研討改進，茲分述如下：

註二八：張劍寒等六人合著，中華民國監察院之研究（下）（民國五六年九月出版），頁七七四。

註二九：民國四〇年一月十五日，司法院以（四〇）院台字第十八號呈請總統核示。

註三〇：總統（四〇）台統一字第六九三號代電，見監察院公報，第一卷第四期，頁三一。

註三一：張劍寒等人合著，前揭書（下），頁七七四～七七五。

註三二：聯合報，民國七八年三月一日；民國八〇年六月二六日。

中美彈劾案審理制度之比較

其一，總統、副總統彈劾案之審理程序，憲法並無明文規定，但已有先例可循。民國四十一年一月十二日監委金維繫等九十二人提案彈劾前副總統李宗仁，並經全體監委過半數之同意通過彈劾案，遂移送國民大會審理。國大於四十三年三月常會時，經討論後作是否罷免之投票，當時發票一、四八一張，開票結果，計廢票三八張，不同意罷免票四〇張，同意罷免票一、四〇三張。主席宣告，已超過出席代表三分之二的同意，「副總統李宗仁依法（總統、副總統選罷法第十條及十二條）應予罷免」。主席團並決議，「應正式公告」，並自公告之日起，解除李宗仁副總統職務（註三三）。簡言之，其實際審理程序為1.列入議程。2.討論。3.投票表決，以出席代表三分之二以上的同意通過之。4.公告。

可知國大對副總統李宗仁彈劾案之審理程序與美國有異，不是採取刑事訴訟程序，未經聽證與辯論程序，而是以三分之二以上之多數同意方式議決，此無異是「公權褫奪法」(bill of attainder)式的「立法裁判」，似有「政治判決」之嫌（註三四）。

其二，中央及地方公務人員彈劾案之審理程序，分為下列五個步驟：1.調查：公懲會對移送懲戒案件，得指定委員調查或委託行政或司法官署調查之。公懲委員與被付懲戒人有親屬或利害關係者，應自行迴避，不得參與審理（公務員懲戒法第二一、二九條）。2.停職：情節重大者，得通知其主管長官先行停職（同上法第四條）。3.申辯：通知被付懲戒人於指定期間內提出申辯書，必要時得通知其到場申辯（同上法第二〇條）。此遠不如美國之制度周全合理。美國有公聽會、言詞辯論，以及眾院得推派眾議員擔任訴追委員，出席參院彈劾審判庭，擔任控訴辯論等制度。「我國為求審理之公平合理，似可仿效美國的公聽及言詞辯論制度。4.議決：公懲會「應以委員依法任用總額過半數之出席，及出席委員過半數之同意議決之。」公懲會之議決，「應作成議決書，由出席委員全體簽名，於七日內將議決書正本送達移送機關、被付懲戒人，及其主管長官，並函報司法院及通知銓敘機關。」主管長官收到議決書後，應即為執行（同上法第二七、二八條）。5.再審議：懲戒案件之議決，有公務員懲戒法第三三條各款情形之一者，諸如適用法規有誤，證詞證物虛偽，相關之刑事確定裁判與原議決相異者，發現新證據或重要證據未斟酌者，「原移送機關或受懲戒處分人，得移請

註三三：第一屆國民大會實錄，第二編，第三章「罷免副總統李宗仁」，頁一八六～一九五。

註三四：見同註二七。

或申請再審議」。唯應於法定時間三十日內，以書面敘述理由，連同原議決書影本及證據，向公懲會提出。公懲會認為有理由者，應撤銷原決議，另作決議（同上法第三五、三八條）

再審議不是上訴，並非由上級司法機關再審，而是由公懲會原批人馬再行審理。但由於人未變、觀念未變，再審議之結果亦可能多數不變，以致可能造成再審議制度之實質作用不彰，徒具形式而已。而監察委員對此制度尤感不滿，蓋以監察院認為公懲會對違法官員處分太輕，欲移請再審議時，尚須提出「確實之新證據」等條件。此制似將監察院視為原告，受懲戒人視為被告，將雙方列於訴訟兩造同等地位，使中央政府五院之一的監察院，要受司法院次級機關——公務員懲戒委員會之「審議」及「再審議」，此實與我國憲法設計之五院平等相維之基本制度相違背。此在體制上確為值得檢討之問題。

（三）審理結果

國民大會對被彈劾之總統或副總統的審理，其結果不外兩途，一為以出席國代三分之二以上的同意通過罷免案，撤免被彈劾之總統或副總統的職位，二為否決罷免案，表示監察院之控訴不成立，被彈劾之總統或副總統得繼續留任。

我國自行憲以來，國民大會僅審理過副總統李宗仁之彈劾案一件而已，結果雖予罷免解職處分，但其時李宗仁已放棄職守，遠走美國。對一已不在其位的官員加以彈劾與審理，已無實質意義，雖行使等於沒有行使。過去，祇有一次對副總統李宗仁的彈劾紀錄，未來，我們可以預測，監察院彈劾總統或副總統再由國民大會審理之情事，亦必甚少發生。

至於公懲會對被彈劾公務人員之審理結果，又因政務官與事務官之分而有不同處分。對政務官之處分，僅有撤職與申誡兩種；對事務官之處分，則有撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡六種。此外尚得作不予懲戒處分或免議（被彈劾人業經法院判刑並褫奪公權者）、或不受理（因亡故或非公務員）等決議（註三五）。

唯徵諸實際懲戒案件，吾人可以發現，對政務官之懲戒，僅有申誡處分，尚無撤職之紀錄。而對一般公務人員之懲戒，則以降級、記過為最多。故有被彈劾數次、懲戒數次之官員

註三五：公務員懲戒法第十一條至十六條，二四條至二六條。

中美彈劾案審理制度之比較

，而依然「好官我自爲之」的情形（註三六）。甚至有被彈劾、被懲戒，反而升官的不合理現象存在（註三七）。

爲求進一步瞭解公懲會對被彈劾官員之審理處分情形，以近十二年來（六八年至七九年）之紀錄爲例，製作表二說明如左：

表二：公懲會近十二年來，對彈劾案之審定處分統計表

不 免 受 議 或	懲 不 受 戒 受	審 定 處 分 情 形							階					案 件 數 量	年 份
		申 誠	記 過	減 俸	降 級	休 職	撤 戰	人 合 數 計	委 任	薦 任	簡 任	特 任	人 合 數 計		
10	1	2	2	5	11	3	1	26	10	12	4		26	4	68
			1		6			7	2	1	4		7	4	69
					2			2			2		2	2	70
	1				4			1			2		7	4	71
	1	2	8		4	2	7	24	3	1	3		24	5	72
	1		6		27	7	11	62	7	15	40		62	7	73
	17	2	11		9	5	5	49		3	45	1	49	4	74
		11	20		16	7	3	59	14	19	26		59	7	75
	2				10	1	2	43	2	15	26		43	12	76
	6	5	17		11		1	38	5	17	15	1	38	11	77
2	6	5	13		1	2							19	11	78
	2	8	1	5		1		19	2	8	9		19	11	79
	4	6	8	11		2	3	39	6	19	14		39	10	79
27	47	33	94	5	103	30	36	375	54	116	203	2	375	81	總歷 計年
7.2	12.5	8.8	25.1	1.3	27.5	8			14.4	30.9	54.2				百分 比
19.7		70.7					9.6	100	99.5			0.5	100		

註三六：如台灣省農林廳林務局前局長陶玉田曾因不同事由被彈劾五次，休職記過數次，而仍任官。陳慧麗著，「監察院彈劾權研究」（下），思與言，第六卷第四期，民國五七年十一月十五日出版，頁三八；司法院公報，第六卷第二期，司法院秘書處發行，民國五三年二月十一日出版，頁二五～二六。

註三七：如國防部軍法局前局長吳松長少將，因新店軍事監獄焚毀雷震回憶錄，被監察院彈劾，移送行政院國防部審理，結果不僅未受懲戒，且不及八個月竟晉升爲中將。見監察院公報，第一六四九期，監察院秘書處發行，民國七七年八月十七日出版，頁八九〇；及聯合報，民國七八八年三月十一日。

由表二之統計數字，吾人可得下列四點瞭解：

(一) 公懲會對被彈劾官員之懲戒處分，近十二年來，以降級處分最多，計一〇三人，佔審定總人數三七五人中百分之二七.五，其次為記過，有九四人，佔總數百分之二五.一，受減俸處分者僅五人，所佔比例最少，不及百分之二（且自六十九年後，未再有減俸之處分），休職處分者三〇人，申誠處分者三三人，各佔百分之八左右，經上述休職、降級、減俸、記過、申誠等五種懲戒處分之官員合計共二六五人，佔總數百分之七〇.七。此等官員依法均能繼續任官，故有被彈劾、被懲戒數次，而仍繼續任官者，如前省農林廳林務局長陶玉田，曾因不同事由被彈劾五次，休職、記過數次，而仍留任（註三八）。個人認為，公懲會既然審定官員有違法事實，即應予以撤職處分，否則違法之人可以繼續任官，有縱容官員違法之危險，將不易藉彈劾制度與懲戒制度以收「整肅官邪」、「懲處不法」、「澄清吏治」之應有效果。公懲會似可參考美國參院對彈劾案之審理制度，凡被裁定違法之官員，即予免職處分，不容許其繼續任官，以免賠進政府整體信譽。

(二) 近十二年來，監察院移送公懲會審理之被彈劾官員中，受撤職處分者僅三六人，佔審定總數百分之九.六而已，難怪監察委員有不滿言論，批評公懲會有官官相護、從輕發落之嫌，致使監察院之彈劾權，無法發揮制裁不法、防止官吏腐化之功能（註三九）。

(三) 此外，值得注意者，十二年來，被監察院彈劾之官員中，有四七人被公懲會審定無違法事實，不受懲戒處分，佔總數百分之一二.五。可見公懲會對監察院並非有求必應，這對防止彈劾權的濫用，對守法守份官員之保護，有相當正面作用。

(四) 就官階而言，十二年來，在受懲戒之官員中，以簡任官二〇三人為最多，佔總數百分之五四.二，薦任次之，計一一六人，佔總數百分之三〇.九，委任較少，共五四人，佔總數百分之一四四。因依公懲法規定，薦任職以下公務員之記過、申誠事宜，得由各主管長官逕行為之，故經彈劾移送公懲會之案件不多。最少者為特任官，十二年來，僅有二人，其一為前經濟部長李達海，因處理裕隆汽車公司獨家產製二千西西柴油車案，有失職守，於七

註三八：陳慧麗著，前揭文，頁三八。

註三九：袁晴暉著，「論監察委員的權力」，自立晚報，民國六六年六月二日；馬空群著，「現行監察制度中之重要問題」，聯合報，民國六六年七月十九日。

中美彈劾案審理制度之比較

十七年經公懲會審定，予以申誡處分（註四〇）。其二為前駐哥倫比亞大使何鳳山因虛報賬目違法失職，於六十四年被監察院彈劾，因刑事繫屬中，故遲至七十四年始由公懲會予以撤職處分，其時何氏業已退休，定居美國加州（註四一）。受懲戒之特任官，僅佔總數百分之〇.五而已。此與美國參院之實際審理對象為總統、部長、法官之情形相比，差異極大。

四、結語

「他山之石、可以攻錯」。中美彈劾案審理制度經過比較，我們發現美國彈劾案審理制度確有可資借鏡之處。

就彈劾案之審理機關與審理程序言，現代民主國家關於彈劾案之審理制度，約可分為國會審理制、司法審理制及混合審理制三種。美國之彈劾案，無論對象是總統或法官或其他官員，均由參院舉行公聽會，公開審理，眾院訴追委員及被彈劾人與其辯護律師，均得出席參院彈劾案特別調查委員會及全院會議，公開舉證與辯論。參院對被彈劾官員有權裁決有罪或無罪，若裁決有罪免職時，則須經出席參議員三分之二以上之同意。

我國彈劾案之審理機關因對象而異，對總統副總統之彈劾案由國民大會審理，對一般公務人員之彈劾案則由司法院公務員懲戒委員會審理。此種割裂之審理制度，甚有可議之處。

前已言及，國民大會原有法定代表名額在三千人以上，縱使國家統一前第二屆以後國代人數減為三百餘人，但作為法律問題審判機關，其人數仍嫌過多。而且代表們又未必嫻熟法律，由其表決總統與副總統是否違法的法律問題，難免不受群眾心理之影響，黨派立場之支配，實難期其獨立公正。

公務員懲戒委員會在公懲委員之任用資格及終身職保障方面，雖已獲得改善，但在懲戒程序方面，仍有可議之處。例如公懲會之審議採書卷審方式，被彈劾人只能以書面申辯，監察院提案委員對該申辯書若有異議，亦只能提出書面核閱意見，但不舉行聽證會。雖於必要時得通知被付懲戒人到場申辯，但亦不按司法公開辯論程序進行，審理過程有如黑箱作業，他人無從知曉。監察院若認為處分太輕，雖可移請再審議，以為補救。但前已述及，負責再

註四〇：監察院公報，第一六七三期，民國七八年二月一日出版，頁一九七～一九八。

註四一：司法院公報，第二七卷第十一期，司法院秘書處發行，民國七四年十一月出版，頁六八～六九。

審議者仍為原來的公憲委員，冀其改變原議，自然比較困難。致使再審議制度流於形式，無法發揮應有之功能。

簡易解決之道，厥為仿效美國聽證會制度，或採司法公開審判程序，以解開黑箱之謎，藉以發揮公憲會之公信力；同時應設公務員懲戒覆議委員會，負責覆議不服公憲會議決之案件，以消除不滿或怨懟。

徹底解決之道，當推張劍寒教授所提之上策，修改憲法，仿瑞典之制，採混合組織，由最高法院法官、行政法院評事、監察委員及法學教授各若干人，另選陸海空軍將官及考試委員各一人共同組織彈劾審判委員會，審判委員之地位與職權受妥善之保障。該會內部分兩組行使職權，一旦某組委員違法而被彈劾時，尚有另一組可負責審理。甚至進而可建立覆審制，當提案監委或被彈劾人不服時，可由另一組委員負責重行審議，若前後議決不一時，則由全體彈劾審判委員負責終審，以求慎重。唯對總統、副總統之彈劾案，則應自始即由全體委員共同審理，藉求慎重，以免遷延時日，擾動政局（註四二）。不過為免原告兼理審判，監察委員應該剔除，不宜擔任彈劾審判委員會委員。

就彈劾案審理結果之處分言，美國參院審理結果，若確認被彈劾者違法或有惡行，限於免職，或併科褫奪其任官資格，而不得作其他處分。我國彈劾案審理結果之處分方式，除國民大會對總統或副總統彈劾案之處分，限於罷免與否之外；公憲會對被彈劾公務人員之處分，則方式繁多，但不夠澈底。對政務官之法定處分有撤職或申誡兩種，而實際執行則只有申誡處分和不予處分兩種，迄今尚無政務官受撤職處分者；對事務官之法定懲戒處分有撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡六種。在實際執行之案例中，如表二所列，就公憲會近十二年來受理彈劾案件之審定情形而言，議決撤職處分者不多，僅三六人，佔總數百分之九點六而已，處分最多者為降級與記過，其次為休職與申誡。可見絕大多數被彈劾、被處分之官員，仍能繼續任官，甚至曾發生如前所述，有被彈劾數次而仍留任，甚且升官等不合理情形。如此寬鬆之懲戒制度，不僅使得彈劾權無法收到整肅官邪、防止官員腐化之功效，使監察委員覺得徒勞無功，打擊監察委員工作士氣，而且行政機關主管對屬員應有的懲處權，亦因實際上掌握於監察院與司法院，而不易發揮行政監督之功效。多年來官紀鬆弛，行政效能難以

註四二：張劍寒著，前揭書（下），頁七七六。

中美彈劾案審理制度之比較

提升，此與彈劾及懲戒制度之不盡理想，不無關係。

改進之道，除了監察院應縮小彈劾對象，將彈劾原因限於違法，冀免浮濫之外。關於審理結果的處分方面，亦應配合改善。陶百川先生曾建議，將六種懲戒處分劃成兩截，撤職仍由公懲會掌理，而其他休職、降級、減俸、記過，申誡等五種懲戒處分，則宜由行政機關首長掌理（註四三）。筆者亦認為，公懲會宜仿效美國之審理制度，只就監察院移送之被彈劾官員，僅作是否撤職及是否褫奪任官資格之決定。至於其他五種處分，則宜由行政機關逕自運用。對於政務官之處分，更應參考美國制度，僅保留撤職及褫奪任官資格之處分，而應取消申誡制度。蓋以政務官若被認定有「違法」事實，而受申誡處分，如何能繼續領導屬員？己身不正，又如何能正人服眾？故政務官若被確認違法，即應予以撤職處分。至於政務官之失職或失策情事，則宜由立法院追究其政治責任，監察院與公懲會實不宜僭越。

以上建議，在有形之法令未能作正式修正之前，有關機關在執行上，實亦可以實際行動，建立良好政治慣例方式，以優良之例規彌補我國彈劾案審理制度之缺點。例如關於審理結果之處分，只要公懲會仿效美國採取公開言詞辯論方式，勿枉勿縱，最後僅作撤職及褫奪任官資格與否之決定，擱置其他五種懲戒權之行使，則自然不會再有被彈劾及懲戒數次，而依然「好官我自為之」的流弊存在。

註四三：陶百川、陳少廷合著，中外監察制度之比較（中央文物供應社，民國七一年十二月出版），頁三一三；另陶百川著，前揭書，頁二五九。