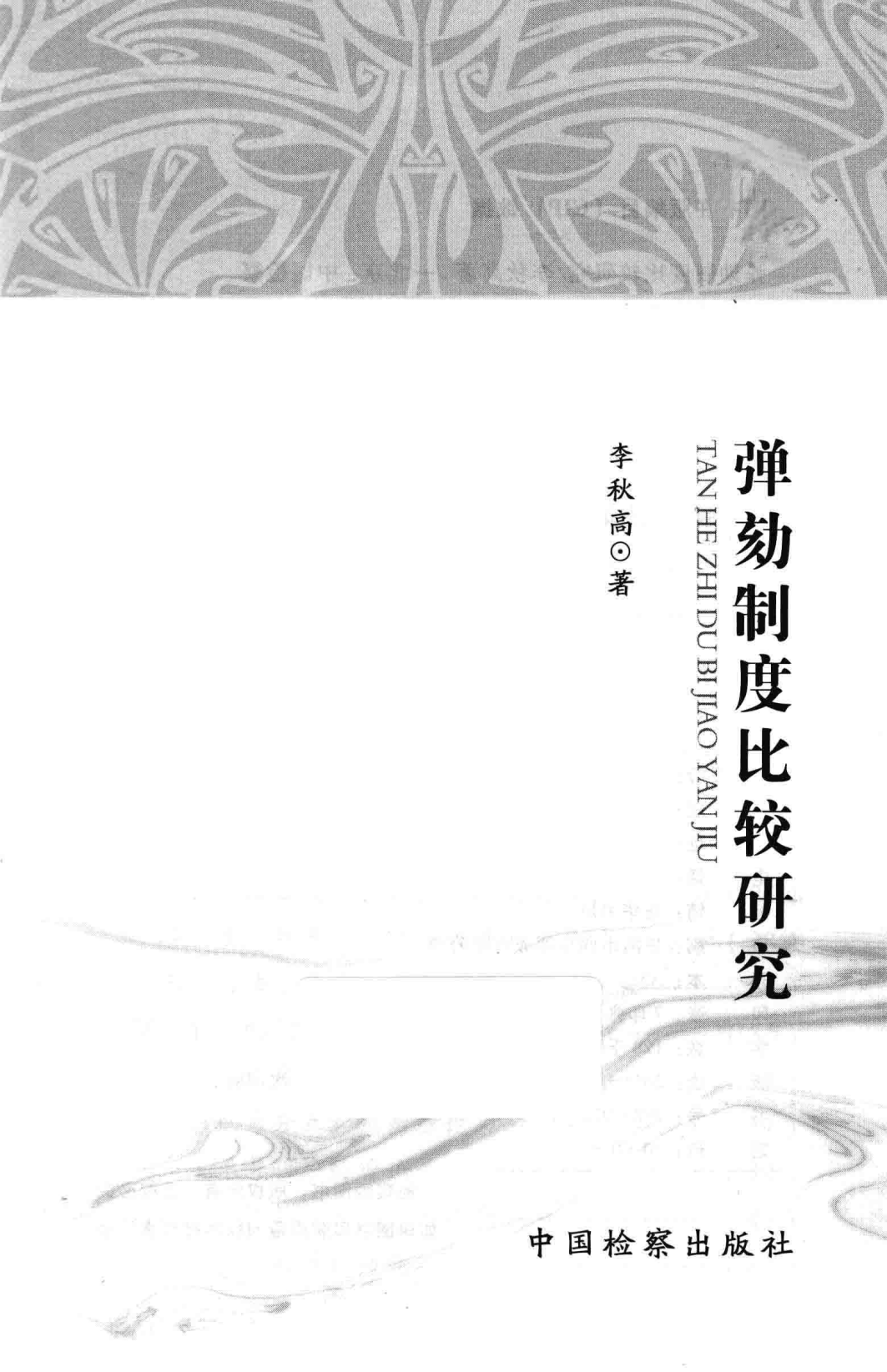


弹劾制度比较研究

TAN HE ZHI DU BI JIAO YAN JIU

李秋高◎著

中国检察出版社



弹劾制度比较研究

TAN HE ZHI DU BI JIAO YAN JIU

李秋高◎著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

弹劾制度比较研究/李秋高著. —北京: 中国检察出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0522 - 4

I. ①弹… II. ①李… III. ①弹劾 - 政治制度 - 对比研究 - 世界 IV. ①D911

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 156944 号

弹劾制度比较研究

李秋高 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话: (010)68630385(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: A5

印 张: 7 印张

字 数: 128 千字

版 次: 2011 年 9 月第一版 2011 年 9 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0522 - 4

定 价: 20.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

目 录

引 言	(1)
第一章 弹劾制度的一般理论	(5)
第一节 弹劾、弹劾权的概念	(6)
一、弹劾与弹劾权	(6)
二、弹劾与罢免	(11)
三、弹劾与不信任投票	(16)
四、弹劾与刑罚	(21)
第二节 弹劾制度的要素分析	(24)
一、行政性要素：权力性质的行政性	(24)
二、立法性要素：立法机关的主导性	(28)
三、司法性要素：弹劾程序的准司法性	(31)
第三节 弹劾制度的理论基础	(34)
一、人民主权的理论	(34)
二、权力分立和制衡理论	(37)
三、正当程序的理论	(40)
第四节 弹劾制度的基本功能	(43)
一、救济的填补功能	(43)

六、美国弹劾制度述评	(108)
第二节 特设机关模式（以日本为例）	(110)
一、弹劾的对象	(111)
二、弹劾的理由	(114)
三、弹劾的程序	(118)
四、弹劾的效力	(122)
五、日本弹劾制度述评	(123)
第四章 弹劾制度的主要模式及其评价（下）	(126)
第一节 专门机关模式（以联邦德国为例）	(126)
一、弹劾的对象	(127)
二、弹劾的理由	(130)
三、弹劾的程序	(131)
四、弹劾的效力	(136)
五、联邦德国弹劾制度述评	(137)
第二节 混合模式（以我国台湾地区为例）	(139)
一、弹劾的对象	(140)
二、弹劾的理由	(143)
三、弹劾程序	(147)
四、弹劾的效力	(153)
五、桃园县府代理县长许应深等弹劾案 剖析	(154)

六、我国台湾地区弹劾制度述评	(158)
第五章 弹劾制度的几个相关问题研究	(168)
第一节 弹劾制度与司法制度	(168)
一、弹劾法律主义	(168)
二、严格规则主义及其局限	(173)
三、司法性在弹劾制度中的表征	(177)
第二节 弹劾制度与政党政治	(179)
一、弹劾政治主义	(179)
二、政党政治对弹劾制度的影响	(182)
三、弹劾制度对政党政治的规制	(189)
第三节 弹劾制度与新闻自由	(192)
一、弹劾制度与新闻参与	(193)
二、弹劾制度与新闻保障	(196)
三、弹劾制度与新闻自律	(198)
结语	(201)
参考文献	(203)
后记	(215)

引 言

—

“西方政治思想史描绘的是一套价值——正义、自由、平等和私有权神圣不可侵犯——的发展和阐发，多少世纪以来这些价值的意蕴一直受到考查和争论；但同样重要的还有这样一个历史，它所争论的是必须有什么样的制度结构和程序，这些价值才能在实践中实现并相互和谐。……相反，这些价值有可能冲突，而且现实世界中可见的利害冲突是如此尖锐，以致政府结构的性质对政府决定的实际内容至关重要。因此，自古以来人们一直关注着政治体系的制度性系统阐述，关心在多大程度上制度促进了这些被认为是政体之核心的价值。”^① 维尔在其著作《宪政与分权》最前面的这一段论述中，指出了宪政制度与宪政价值之间的联系，突出强调了宪政制度对于宪政价值实现的重要意义。

^① [英] 维尔：《宪政与分权》，苏力译，生活·读书·新知三联书店 1998 年版，第 1 页。

我国学者孙增举指出：“我们传统是不缺乏宏大的价值原则，但却轻视不弃微末的具体制度和程序建设，须知宏大的宪政制度就是由许许多多细微的甚至是琐碎的具体小制度合力而成。”^① 这真实地指出了我国宪政建设中存在的最为突出的问题，过于重视宏大的价值宣扬，而轻视具体的制度建设。民主一直是我国宪法的核心价值追求。1999年我国宪法修正案规定：中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。2004年我国宪法修正案规定：国家尊重和保障人权。至此，宪政的基本价值体系，即民主、法治和人权在我国宪法中得以构成。那么，造成我国“有宪法而无宪政”状况的真正原因就是：促使这些价值得以实现的宪政制度建设还不完善。^② 因此，在我们建设社会主义宪政国家的过程中，关键就是要加强制度建设，从而促进宪政价值的实现，以达到宪政国家的宏伟目标。

宪政制度是一个大的复杂体系，由许多具体的小制度构成。不同制度具有不同的价值取向，不同价值取向在相互之间必然会产生冲突和矛盾，这些冲突和矛盾又会表现为不同制度相互之间的冲突和矛盾。因此，在整

① 孙增举：《中国宪政建设若干问题探讨》，载《甘肃社会科学》2005年第1期，第158页。

② 中国目前是否有宪政是一个存在争论的问题。学界比较一致的看法是：虽然我国的宪政建设还不太完善，但已经开始建设宪政国家，处于宪政的初始阶段。

个宪政体系中，必须对不同制度相互之间的冲突和矛盾进行整合和调和，只有这样，宪政的价值才可能通过不同制度的合力而达成。宪政的单个具体制度只是宪政体系中的一个“小螺母”，但是，往往其又具有“一发而动全身”之力量。从这个意义上说，对于具体制度的研究并不容易，必须注意它与其他宪政制度的相互联系与影响。这样，也为我们进行某项具体制度的研究提供了基本思路，必须在整个宪政体系中对某项制度进行综合的横向研究。按照多数学者的说法，进行具体制度的研究，就是要建构制度与制度相互之间的“强固理论”。

二

弹劾，作为“西方议会器械库中最为重要的一件重型武器”，对于防止权力的滥用，维护权力分立和制衡的宪政体制发挥了重要作用。正是因为它非常重要，所以很少被使用。曾几何时，人们认为弹劾制度已经走向衰落，特别是责任内阁制的发展，弹劾制度在英国被完全抛弃的时候。行政权的扩张成为时代不可逆转的潮流，为防止行政权的滥用，维护权力分立和制衡体制，弹劾制度以其独特的魅力，再一次展现出光彩。近些年，克林顿总统弹劾案、卢武铉总统弹劾案、阿罗约总统弹劾风波等不断地刺激人们的眼球，弹劾制度在宪政体制中的作用需要人们更为细致的思考。

法律是制度的骨干，在现代法治社会更是如此。弹劾制度同其他制度相比，更为深刻地体现了法治的要求。例如，弹劾制度对于弹劾的理由、对象、主体和程序等都有明确的法律规定，严格地体现了法律形式主义的要求。在弹劾制度中，法律对于弹劾权的明确界定，缩小了弹劾权主体在弹劾权行使过程中进行自由裁量的空间，从而实现对权力的有效控制。从这个意义上说，弹劾制度体现了宪政——限制国家权力——的核心思想。从宪政实践来看，弹劾权作为立法机关手中的一项重要权力，是对行政机关、司法机关进行监督的主要手段。但是，为了防止权力的失衡，使之立法机关不凌驾于行政机关、司法机关之上，有必要对弹劾权进行严格限制。弹劾制度中弹劾权行使的准司法程序设计，可以说是对弹劾权主体的权力进行限制的深刻体现。

然而，宪政中如此重要的一项制度，我国却历来缺乏对它的研究。据目前笔者掌握的资料来看，最早介绍弹劾制度的文章是李昌道先生 1980 年发表的《美国总统弹劾制度研究》。后来，虽然陆续有一些关于弹劾制度的文章，其中，胡肖华教授的《论西方宪政中的弹劾制》一文，比较系统和全面地介绍西方社会的弹劾制度。但是，一般文章仅为制度的简单介绍，并没有挖掘制度背后的深层理论。我国对弹劾制度的研究还极为薄弱。

第一章 弹劾制度的一般理论

理论来源于实践，实践以理论为指导。随着实践的发展，理论日趋完善。同时，理论的完善又不断推进实践的向前发展。目前，在世界上已经有一百多个国家建立了弹劾制度，从这些不同国家的弹劾制度实践中归纳出普遍的一般理论是困难的。然而，这些国家的这种制度之所以都称之为弹劾制度，显然其存在一些共通的东西。马克思主义的唯物辩证法告诉我们，任何矛盾着的事物，都是普遍性和特殊性、共性和个性的统一。所以，从这些不同地域的制度中归纳出普遍的一般理论是可行的。弹劾制度的一般理论是对弹劾制度的抽象概括，主要涉及弹劾制度的概念、要素、功能及其存在的理论基础等基本问题。揭示弹劾制度的一般理论，对于正确认识弹劾制度的实质，建构科学、合理的弹劾制度具有重要意义。因此，首先有必要对弹劾制度的一般理论进行简要的阐述。

第一节 弹劾、弹劾权的概念

“研究任何制度或任何法律，都不可忽略其结构背后的概念，否则是无法了解那制度或法律的，至多只知其然而不知其所以然。从这些概念当中，我们才能体会法律的精神，明白为什么会有这样的法律。”^①概念是法律的基础。概念的地位是如此重要，在弹劾制度研究之初，显然有必要对一些相关的概念进行辨析。但是，我们需要注意的是，某一具体词语一旦被用来描述具体对象之后，被描述的对象并不会一成不变。因此，我们需要用发展的眼光来看待概念问题。一个同一的概念，在不同的历史时期，可能表达不尽相同的内涵。

一、弹劾与弹劾权

“弹劾”的字样，有考证的是最早出现在公元前 641 年的“乔康宪法”（Draconian Constitution）中。它的原意是把妨害国家的行为，除刑事法律所定者外，控之于民意机关而受之审判。^②弹劾，在英语中是 Impeachment，原有检举、告发和非难的意思。在《中国大百科

① 瞿同祖：《中国法律与中国社会》，中华书局 2003 年版，第 1 页。

② 陶百川、陈少廷：《中外监察制度之比较》，中央文物供应社 1982 年版，第 27 页。

全书·政治学》词条中，弹劾是指“议会控告违法失职的行政首脑、高级行政官员或高级司法官员等国家公职人员，并追究其法律责任的活动。它是议会监督其他国家机关的一种重要方式，也是对国家公职人员的一种特别刑事诉讼程序”。

对于弹劾的概念，中西方学者的定义有一个明显的不同。中国学者一般认为，弹劾只是一种控诉，不包括处罚、惩戒或罢免在内。中国学者之所以不将审理包括在弹劾之内，有着很深的历史渊源。我国学者一般将我国古代的御史向君主纠弹某一官吏的不端或不法行为称之为弹劾，而古代的这种御史的纠弹是不包括惩戒的，因为这种纠弹是否采纳或进行惩戒完全取决于君主的意志。在这种传统意识的影响下，我国学者一般只是将提出弹劾包括在弹劾程序之中，而将审理程序排除在外。例如，台湾学者阮国华认为：弹劾二字的意义，是指议会对于服务于政府公务人员的违法失职行为，提起诉讼，而要求审理与惩戒。^① 张荣林说：弹劾权者，乃监察机关或民意机关，对于违法或失职之政府官员所行使之一种控诉权。^② 陶百川的定义就更简单明了：弹劾只是一

① 阮国华：《弹劾权之检讨与展望》，载《法律评论》第18卷第3期，第10页。

② 汤金造：《我国现行弹劾制度研究》，国立政治大学公共行政研究所硕士论文，第2页。

种控诉，不包括处罚、惩戒或罢免在内。^①

与中国学者认为弹劾只是一种控诉，不包括惩戒的狭义界定不一样，西方学者一般认为，提出弹劾和审理弹劾是弹劾程序不可缺少的两部分。《英国百科全书》将弹劾定义为：一种为追究犯罪的议会司法程序，在这程序中，贫民院是控诉者，贵族院是法官。^② T. Erskine 是这样描述弹劾程序的：“在弹劾中，贫民院，作为国家的代表，发现犯罪，然后，作为控诉者，在贵族院面前支持他们的指控。而贵族院，执行高级法院的功能，审理、裁判上述指控。”^③ 显然，西方学者普遍认为，弹劾不仅只是一种控诉，还包括对控诉的审理。

基于西方法律思想和弹劾实践的影响，我国台湾地区的学者有将弹劾进行广义解释的趋势。张寒剑等在《中华民国监察院之研究》一书中认为：“弹劾权者，乃监察机关或民意机关，为典正法度，维持官纪，对违法或失职之公务员依法向有权管辖机关举控，使负公法责任，而儆效尤及来兹之权力也。”林纪东说：“弹劾，谓监察院对于中央及地方公务人员之违法失职者，叙明其事实理由，向掌管罢免或惩戒机关提出，予以罢免或惩

① 陶百川：《比较监察制度》，三民书局1978年版，第209页。

② V. L. Dryer, Q. C., *Impeachment And The Sommers Case: A Crown Memorandum*, *HeiOnline* - 1U. Bri. colum. L. Rev. 265 (1959 - 1963) .

③ *Parliamentary Practice*, 16th Ed. , p. 40.

戒，以维护国家与人民利益，而儆官邪之制度也。”^①虽然他们没明确指出应该将审理程序包括在弹劾程序之内，但他们强调了罢免、惩戒等实际效果，而这些实际效果的取得显然只有在审理程序之后才能得出的结论。也就是说，他们是认为弹劾包含着弹劾的提出和审理两方面。

基于上述学者的定义，弹劾的概念可以分解为以下几方面的内容：

1. 弹劾的主体：弹劾的主体即弹劾权的行使机关。各个国家弹劾权的行使机关各不相同，美国为参议院和众议院、日本则成立专门的临时性机构即弹劾追诉委员会和弹劾裁决委员会、芬兰为国会和最高法院等。但是，所有国家的弹劾主体都是由两部分组成，即弹劾的提出主体和弹劾的审理主体。

2. 弹劾的对象：弹劾的目的在于防止国家权力的滥用和腐化，因此，弹劾所针对的对象一般是国家权力的行使者。如美国为总统、副总统和合众国文职官员；阿根廷为总统、副总统、部长和法官；丹麦为国务员；巴基斯坦、印度和叙利亚仅以总统为弹劾对象。总的来说，虽然各个国家的弹劾对象并不相同，但有一个共同的特点，都是仅针对国家极为重要的官员。

^① 黄一鑫：《五权宪法体制下公务员惩戒制度之研究》，文化大学三研所博士论文，第1页。

3. 弹劾的理由：弹劾的理由是中外有异、古今不同。美国为叛国、贿赂或其他重罪和轻罪；菲律宾为违宪、叛国、贿赂或其他重罪；法国为叛逆罪；巴西为普通犯罪或逃责罪。^① 由于弹劾对象的高级别，弹劾的理由一般规定得非常严格，仅限于严重的犯罪和不当行为。

4. 弹劾的程序：“公正性乃是诉讼的生命”^②，诉讼公正包括实体公正和程序公正。程序公正和实体公正具有密切联系，程序公正是实体公正的保证，没有公正的程序就很难有公正的实体，实体公正又是程序公正的目的，没有实体的公正，程序公正就没有价值。弹劾的程序对于保证公正的实现有重要意义。各个国家对弹劾程序都有严格的规定，几乎近似于司法审判程序。

5. 弹劾的后果：弹劾必须包括惩罚，没有惩罚，则弹劾没有实效。对被弹劾人员的惩罚一般仅为免职，不包括刑事责任或行政处分。因为根据现代宪政理论，认为三权分立的政治体制是保持良好宪制的“重大秘密”。追究刑事责任为司法机关的权力，而行政处分权力则属于其他国家政权机关的权力，司法机关不应予以干涉。

① 巴西宪法第 89 条规定：总统违反宪法，尤其破坏下列事实的行为，均构成逃责罪：一、联邦的存立；二、立法权、司法权以及各邦在宪法上权利的自由行使；三、个人、政治及社会权利的行使；四、国家安宁；五、行政廉洁；六、预算法；七、公企的保管及合法使用；八、司法判决的执行。

② 朱光磊：《以权力制约权力》，四川人民出版社 1987 年版，第 51 页。