

憲政運作下罷免與彈劾制度之意義

國家政策研究基金會

wanyi@scu.edu.tw

由於總統涉及貪腐弊案，立法院擬發動罷免與彈劾總統之提案。而罷免與彈劾雖皆係憲法所規範之制度，惟兩者的意義與內涵不同，本文謹分析先進民主國家彈劾與罷免制度之意涵，明述我國法制中罷免及彈劾總統之規定，並說明彈劾總統不以其涉及內亂與外患為限。以下謹依憲法與政治學相關學理與制度精神說明之。

一、罷免制度

1. 民主先進國家罷免制度之制度意涵：美國建國先賢 Madison 說到：「如果人是天使，則毋需組織政府；如果由天使來統治人類，那政府既不需有外在的控制，也不需有內在的控制。在建構一個由人來管理人的憲法時，最大的困難在於，你必須能夠控制統治者；其次，你才能控制政府。」共和國之總統與君主國之元首不同，總統的職位並非神聖不可侵犯（Unverletzlichkeit des Monarchen），仍應負其相關的政治責任與法律責任。共和國之總統，依憲法規定賦有實權，且其權限來自於民主機制的選舉制度，故對於其錯誤的政策與違法之行為，應分別課予政治責任與法律責任（陳耀祥，2006：63）。

英國 Lord Acton 爵士曾言：「權力使人腐化，絕對的權力，絕對的腐化。」故於共和國的制度設計，避免掌權者權力慾望的無限擴張，遂透過對於掌權者的權責監督(制衡機制)，以防憲政運作的腐化與沉淪。

2. 我國罷免總統之規定：基於共和國之解職可能性，我國憲法設有「罷免」與「彈劾」兩種使總統於任期內去職之機制。

(1) 所謂的「罷免」(recall)，係指人民對於總統政治責任的追究，不必有違法的事由。換言之，係對於依法選出的總統，得於任期未滿之前，令其去職之制度。因此，罷免有時被稱為「門後的槍」(隋杜卿，2002：452)，課予行政官員相關的責任。

(2) 依據我國現行憲法增修條文第二條第九項之規定：「總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一提議，全體立法委員三分之二之同意提出後，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。」

(3) 透過全體公民對總統、副總統所進行的罷免程序，本身即具對總統行使信任投票的意涵。經由罷免過程的民意檢驗，使不適任之總統去職，或使其重獲民眾支持以強化執

政的正當性。故就「罷免」之制度性質而言，由立法院提案，並經人民投票決定在位者之去留，此乃政治之運作，而非司法的審判調查過程，加上罷免的使用欠缺制衡之機制，易遭濫用而形成政黨惡鬥，因此罷免總統之發動，往往設有較高之門檻，我國憲法增修條文規範規定三分之二以上立委同意始得提出總統罷免案，其理即在於此。

二、彈劾制度

「彈劾」(impeachment)之一般意義，為「國家執掌糾彈之機構，對於違法失職人員，向有權審判彈劾事件機關，所提出之控訴。」；或是「有權彈劾之機關代表國家，對於政府官吏進行監督，以使違法失職人員受到處分的一種作用。」

(1)西方彈劾制度的源起：其源起可溯及至十四世紀的英國，國會用以懲戒涉嫌收賄、脅迫、威嚇，或是對於未遵行服從義務的文官。後來英國因為有「不信任投票」的制度，以及普通法院可以起訴官員違法行為，遂使彈劾制度的使用，日漸減少(隋杜卿，2002:442-445)。

(2)美國彈劾制度：在美國對於總統的彈劾範圍極廣，但以追究

總統的刑事責任為主(例如尼克森與柯林頓)。在程序上先由眾議院提出彈劾案，然後再交由參議院審判(此為政治審判，非為司法系統的法律審判)(李惠宗，2006：160)。

(3)我國總統副總統彈劾制度：現行憲法增修條文第二條第十項之規定：「立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。」此一規定明顯地將我國總統的彈劾制度定位為「法律責任」的追究，但憲法增修條文並未明文規定彈劾總統的事由，故在我國現行憲法規範之下，並不限於內亂罪與外患罪¹。然，此次修憲，將彈劾總統的審理機關移轉至司法院大法官所組成的「憲法法庭」，並以判決方式為之。雖憲法增修條文未明列其彈劾之事由，但從彈劾案交由司法機關審理及裁判的規定看來，彈劾的提出主要是追究總統的法律責任，也就是當總統違法、失職時，方可提出彈劾案。基此，若要提出彈劾總統案，其彈劾事由，就必須比罷免事由更具體、更嚴謹，應以「重大法律責任」為前提，否則將淪為政治惡鬥之手段。

¹現行「立法院職權行使法」第四十二條，係依1997年第四次修憲完成之憲法增修條文訂定，然而2005年6月第七次修憲，憲法增修條文已改為「立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。」，刪除「犯內亂或外患罪」之文字。是故，「立法院職權行使法」第四十二條應依現行憲法增修條文修改，以符憲法規定。

三、各國之總統罷免制度

國家	體制	選舉方式	發動機關	決定機制
奧地利	任期六年，連選得連任一次。	人民直選，絕對多數。	聯邦總統於任期屆滿前，得以人民複決投票罷免之。國民院須有議員總數過半之出席，且須得投票三分之二通過，聯邦國務總理即應召開聯邦大會。	若人民複決投票，拒絕罷免總統時，視為聯邦總統之新選舉，國民院應即解散。遇此情形，聯邦總統之任期，仍不得超過十二年。
羅馬尼亞	任期四年，連任一次。	人民直選，絕對多數。	總統嚴重違反憲法條款所規範的行為。經參眾兩院聯席會議在與憲法法院協商後(諮詢性意見)，以參、眾議員的多數表決暫停總統職務，總統可向議會解釋被指控的行為。	三分之一以上的參議員和眾議員可以聯合提出停止總統職務的建議並且立即通知總統。總統停職通過後，應於三十天內舉行有關解除總統職務的公民投票。
巴基斯坦	連任一次	間接選舉(由兩院議員及省議會議員合組成選舉人團)	總統因身體或精神狀況不適任，或是被控違反憲法或其行為嚴重違法失職者。經任一議院總額過半數議員之連署，得向國民會議議長或參議院院主席提交罷免聲請書。案由應詳列不適任或被指控之事由。參議院主席收到此案後，三日內將副本轉呈給總統。議長收到提案後七日至十四日內召集兩院聯席會議。此會議可調查罷免之理由與指控。總統有權於調查過程進行時親自或由其派代表接受調查。	於討論調查結果後，兩院聯席會議以全體三分之二以上多數通過決議，認為總統因違背憲法或嚴重瀆職不再適任，則總統應於決議通過後立即停職。並於三十日內再行改選。
南非	總統任期五年，連任一次。	間接選舉，國民大會選出。	嚴重違反憲法與法律、嚴重的錯誤行為，或無力執行其職位者。	三分之二以上的國民大會成員決議。免除總統職務後，三十日內補選。

以色列	總統任期五年，連任一次。	間接選舉，國會選出十名議員連署。絕對多數。	如發現總統之行為舉止與其總統之崇高地位不符者。經二十位以上的國會議員向國會內務委員會聯名控告，並經內務委員會四分之三多數票通過建議案，國會才能罷免總統。總統先到內務委員會答辯，內務委員會才可建議罷免。總統應先得到聽證機會，國會才可罷免。總統可授權委任代表出席，但議員不可擔任總統代表。而國會與內務委員會可傳訊總統親自出席。	國會罷免總統之決議案須有四分之三國會議員之多數表決通過，並於內務委員會通過多數決後二十日內生效。
-----	--------------	-----------------------	---	--

資料來源：(林水波，2002：261-263)

四、各國之總統彈劾制度

國家	彈劾事由	追訴機關及提出	審判機關及其決定	彈劾之處分
美國	叛逆罪、賄賂罪或其他重罪	眾議院有提出彈劾之權	參議院議員三分之二以上之同意	免除其職位
法國(第五共和)	叛國行為	兩院議員絕對多數表決通過	司法院	免除其職位
俄羅斯	叛國罪、其他重罪	國家議會代表三分之一以上提議	國家議會及聯邦議會，每一院三分之二以上的多數	撤銷總統職務
菲律賓	違憲、判國、受賄、貪污舞弊、其他嚴重罪行或違反公眾的委託	全體眾議員至少三分之一的贊同票	參議院	革職、彈劾和判罪
南韓	違背憲法或法律	國會議員過半數之提案	國會議員三分之二贊成	免其公職
巴西	普通犯罪及逃責罪	眾議院議員三分之二之多數通過	關於普通犯罪案，應受聯邦最高法院之審判。關於逃責罪，應受聯邦參議院審判；參議院議員三分之二票決	懲罰以免職及禁止執行其他公務八年為限

新加坡	因身心疾病、故意違反憲法、叛國、濫權而犯貪污之不法行為、詐欺、被信或背德行為	總理或國會四分之一以上議員提出總統不適任動議，必要時附調查報告。經國會全體議員過半數通過，最高法院院長應指派成立調查庭	調查庭向議長報告總統因身心疾病或犯相關罪行而永遠不能視事時，國會得以四分之三以上通過決議免除總統職務	免除總統職務
墨西哥	叛亂罪及重大普通犯罪	眾議院以其出席議員過半數之同意	參議院組成大陪審團以審判一切控訴。以其出席議員三分之二多數之同意，決定被告有罪	免職及褫奪其就任其他任何公職之資格
葡萄牙	職務上違反刑事法律	經由五分之一國民議會議員提議且經三分之二議員同意	最高法院	自動喪失總統職位並不得再度參選
愛爾蘭	重大行為失檢	任一議院三十名以上議員簽署之動議，始予受理。任一議院之採納該項提案，應有該院全體議員三分之二所支持之決議，方為有效。	國會任一議院對總統提出控訴，應由另一議院進行調查，或將此控訴案交付調查。如調查結果，經調查控訴案，或交付調查議院全體以三分之二以上支持之決議案。	解除總統職務
智利	損害國家之榮譽及安全，或已公然違反憲法及法律	十人以上、二十人以下之眾議員提出，並經在職眾議員之多數決	在職參議員三分之二以上之多數決	解除現職，五年之內無論是否經公開選舉，均不得再擔任其他公職

資料來源：（隋杜卿，2002：458-464）

參考文獻：

李惠宗，2006，〈對總統罷免、彈劾及倒閣權行使之法理〉，《月旦法學雜誌》，第136期，頁152-165。

林水波，2002，《憲法政治學》。台北：元照出版有限公司。

陳耀祥，2006，〈論總統彈劾案由司法院大法官審理之憲政意義〉，《臺灣民主季刊》，第3卷，第1期，頁59-76。

隋杜卿，2002，〈罷免與彈劾總統之研究〉，收錄於高朗、隋杜卿主編，《憲政體制與總統權力》，頁439-485。台北：財團法人國家政策研究基金會。