

宪制中弹劾制度简论

李 秋 高

(广州大学 法学院, 广东 广州 510006)

[作者简介] 李秋高(1976-), 男, 湖南邵东人, 广州大学法学院教师, 法学博士, 主要从事宪法学基础理论研究。

[摘 要] 弹劾制度是西方宪政制度中的一项重要制度。从理论上分析, 弹劾制度由三要素组成, 即行政性要素、立法性要素和司法性要素。行政性要素: 弹劾权性质的行政性; 立法性要素: 立法机关的主导性; 司法性要素: 弹劾程序的准司法性。弹劾制度的功能主要体现为: 救济的填补功能、监督的指向功能和制衡的补强功能。

[关键词] 宪政; 弹劾; 罢免; 监督

[中图分类号] DF2 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)03-0331-05

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。正是因为它非常的重要, 所以很少被使用。曾经几何, 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着人们的眼球, 弹劾制度在宪政体制中的作用需要人们更为细致的思考。

我国民国时期的几部宪法曾经规定过弹劾制度, 如《中华民国临时约法》、《中华民国约法》、《天坛宪法草案》和《中华民国宪法》。虽然我国当前宪法并没有弹劾制度的规定, 但是, 我国伟大的设计师邓小平曾经说过, 有必要建立中国的弹劾制度。在我国监督法起草的过程中, 有学者也提出要建立中国弹劾制度, 并且一度占据了监督法草案的主要内容。因此, 加强弹劾制度研究, 不管是理论还是实践上都具有重要意义。本文就试图对西方弹劾制度进行简要的论述。

一

弹劾制度的要素分析是弹劾制度概念的具体化。弹劾制度是指特定国家机关控告违法失职的国家高级公职人员并追究其法律责任的一项制度。

英国议会的弹劾权来源于英国议会古老的司法权传统。美国制宪会议在弹劾制度的构建过程中, 对于将众议院作为弹劾案的提出机关这一点是没有任何异议的, 但是, 在由谁来审理弹劾案却存在很大的分歧, 主要有三种观点: 一是遵循英国传统, 由参议院作为弹劾案的审理机关; 二是由司法机关, 即联邦最高法院作为弹劾案的审理机关; 三是由参议院和最高法院组成一个联合法庭作为弹劾案的审理机关。制宪会议怀疑联邦最高法院法官是否具有处理如此重大问题所应具有的“突出的坚定性”和“足够的信用和权威”, 同时认为, 如果由法院审理弹劾, 而弹劾后又由法院进行审判处以刑罚。那么, 同一

犯罪就必须接受同一法院的双重审判,这样就剥夺了两次审判可能提供的双重保障。于是,第二、三种观点遭到了否决,第一种观点得到了支持。美国确立了以众议院作为弹劾案的提出机关,参议院作为弹劾案的审理机关的弹劾模式。这种由立法机关来主导弹劾制度的模式被许多国家的所仿效。如菲律宾、印度、韩国等。

弹劾制度立法机关的主导性同立法机关广泛的民意代表性相联系。基于现实的束缚,为实现主权在民的政治理想,人民通过选举制度,组建代议机关。通过代议机关行使立法权,从而把人民的意志转化为法律,要求国家权力依法行使,保证人民当家作主的地位。为保证国家权力在依法设定的轨道上运行,建立了监督制度。于是,现代民主政治的两大支柱,选举制度与监督制度得以建成。弹劾制度作为监督制度的一部分,体现了主权在民的思想。显然,由代表民意的立法机关进行主导就是题中之意了。

议会政治又是政党政治。政党政治作为近现代民主政治发展的产物,对于扩大人民的政治参与,引导和促进民主政治的发展发挥了重要作用。但是,在西方资产阶级国家政党制度中,我们可以看到政党政治的局限性。具体就弹劾制度而言,执政党一般为议会中的多数党,当由执政党来组织政府内阁的时候,那么,由议会实施对政府的弹劾监督就是空谈。因为政党的基本职能就是维护和夺取政权^[1](第 38 页)。正是由于看到了立法机关主导弹劾制度之不足,在大陆法系国家,由独立的宪法法院行使弹劾权成为一股新的潮流。虽然立法机关的主导弹劾制度存在政党政治的弊端,但其广泛的民意代表性是任何其它机构无法比拟的。立法机关主导弹劾权的运行依然是国际社会的主流。

由立法机关主导弹劾制度存在一些变异的模式。在我国台湾地区,对于所谓总统、副总统以外官员的弹劾是由监察院提出和审理。在日本,对于法官的弹劾,则成立专门的弹劾追诉委员会和弹劾裁判委员会负责。台湾地区的监察委员是由总统提名,国民大会任命。日本的弹劾追诉委员会和弹劾裁判委员会委员都由国会从议员中选举产生。从这个意义上说,虽然是间接的,但立法机关在弹劾制度中仍居于主导地位。

既然弹劾权是一种行政权,而弹劾权的承载主体却为立法机关。这似乎同纯粹的三权分立理论相冲突。纯粹的三权分立理论要求立法权、行政权、司法权分别要由三个不同的机构独立行使。这种纯粹的三权分立理念在理论上虽然成立,但在实践中却得到了改造。“只要各个权力部门在主要方面保持分离,就并不排除为了特定目的予以局部的混合。此种局部混合,在某种情况下,不但并非不当,而且对于权力部门之间的互相制约甚至还是必要的。”^[2](第 125 页)因此,确立这样一种将弹劾权置于“立法机构手中以防止行政部门侵权的重要制约手段”不仅可行,而且必要。

二

弹劾制度中的司法性要素是指弹劾程序的准司法性。正如有学者所指出:“弹劾有如司法权的发动程序,具有司法性质,与国民大会之罢免权具有政治性质不同。”^[3](第 231 页)应该说,这位学者认为弹劾具有司法权的发动程序是对的。虽然没有直接说明,但他因此而暗含地认为弹劾权就是司法权却是错的。弹劾的准司法程序和弹劾权是行政权并不矛盾。弹劾制度中的准司法程序设计,是为了保证监督的公平、公正。弹劾权以准司法程序的方式行使,并不能说明弹劾权就是司法权。实质意义上说,弹劾权还是管理权,是一种行政权。

弹劾权在中国传承于古代的御史制度。我国古代御史从秦汉始,其主要职责就是“典正法度、纠弹不法”。我国古代御史的权力是一种典型的行政权。在英国,弹劾权起源于议会古老的司法权。在早期,弹劾权具有行政权和司法权的双重特性。它不仅免除弹劾对象之职权,还处以其刑事责任。但是,随着权力分立思想的产生和发展,司法独立原则为人们普遍接受,弹劾权承载主体的司法职能转移到独立的司法机关手里,处以刑事责任成为司法机关的专有职权,弹劾权中的司法性权力被剥离。但是,原有的司法程序却被弹劾制度继续保留。弹劾程序的准司法性主要体现为:

一是弹劾案的提出机关和审理机关分别设置。一般说来,弹劾案的提出机关是议会的下院,审理机关是议会的上院。有些国家规定,由国民大会提出弹劾案,宪法法院审理弹劾案。有些国家则成立两个专门机构分别作为弹劾案的提出机关和审理机关。尽管各个国家模式不一,但有一点是共同的,就是弹劾案的提出机关和审理机关分别设置。这相当于司法审判中的审诉分离,如我国的刑事诉讼,由检察机关提出控诉,由法院进行审理判决。

二是在形式上,弹劾案的提出必须要有正式的书面文件,宛如民事、刑事案件起诉必须要有起诉书;弹劾案审理后也必须要有判决书。弹劾制度形式上的严格要求,虽然并不具备实质上的意义,但却表明了弹劾的严谨和庄严。

三是弹劾案的审理必须以事实为依据,以法律为准绳。当事人可以聘请律师,在弹劾案的审理过程中,可以对证据提出质证,对相关法律问题进行辩论。特别在美国弹劾制度中,存在大陪审团、传票、作证等,这和司法案件的审理程序具有很大程度的相似性。准司法程序在弹劾制度中的应用,实际上这是弹劾同不信任投票、罢免的根本区别。弹劾制度严格的程序设置并不只是形式上的,对于防止弹劾权的滥用,防止行政机关的权力受到侵害具有重要意义。

如果说英国准司法性的弹劾程序起源于议会古老的司法权传统,那么,美国准司法性的弹劾程序则更多是理性思考的结果。在制宪会议上,美国的制宪者们在讨论弹劾制度时,最担心的莫过于弹劾“裁决屈服于派别间相对力量的大小,而不取决于有无罪责的证明”^[2](第15页)。质言之,如何减少政党政治对弹劾案的负面影响是其中心议题。议会政治又是政党政治。政党政治是现代民主政治发展的必然产物,在现代民主社会,政党政治必然存在。因此,逃避不是办法,重要的是如何减少政党政治对弹劾案的负面影响。准司法性弹劾程序的设置就是其中最为重要的一个办法。同时,弹劾程序仿同刑事审判程序的设计,弹劾案的裁决不是通过议决而是通过审判的方式进行,从而使参与弹劾案裁决的议员认为自己不是议员,而是法官。这种认识对于弹劾案的公正的裁决而免受政党政治的影响极为重要。因此,弹劾制度中的司法性要素是保证弹劾案的公正、谨慎运行之关键性因素所在。而公正、谨慎对于弹劾裁决极为必要,因为它往往涉及的是一个国家最为重要的官员,乃至一个国家政治秩序的稳定。弹劾制度中的司法性要素是弹劾制度的一个重要组成部分,也是弹劾制度同其它制度相区分的重要标志。

三

弹劾制度在整个宪政制度中的存在,决定于弹劾制度功能的发挥。如果一项制度的功能能够被其它制度的功能所替代,那么,这项制度就没有存在的价值。弹劾制度的基本功能是指弹劾制度具有的,而其它制度并不具备的一些重要功能。

(一)救济的填补功能

从理论上说,在封建君主一元专制的体制下,任何人的权利被侵犯都可能得到救济,因为君主可以对任何人施加惩罚,从而给予被侵犯人以救济。然而,从实效性来看,这种救济存在很大问题。随着宪政理论的发展,权力分立的产生,权力对权利的侵害日趋多元,人们需要更多的救济方式。例如,三权分立要求立法权、行政权、司法权由三个分立的机构行使,权力相对独立,互不侵犯。司法独立是指司法机关在审理案件中法官独立审判,只服从法律,不受立法机关、行政机关及其他个人和社会团体的任何干涉。为保持司法独立,就必须给予法官以经济和职业上保障。为此,各国采取了一系列的措施,其中重要的一项就是法官终身制。人不是天使,当然,法官也不是。如果法官实行终身制,那么,如何追究违法违纪法官的责任呢?如果法律没有规定追究他们责任的途径,显然受侵害的权利就不可能得到救济。另一方面,为保证行政机关依法行使行政权,提高行政效率,行政机关一般实行首长负责制。下级行政官员向上级行政官员负责,接受其监督,最后,其实都是向行政最高首长负责,接受其监督。那么,行政最高首长应该向谁负责,接受谁的监督呢?特别是,国家一般都赋予了行政最高首长特别赦免权,如果

行政最高首长滥用权力,侵害公民权力,又通过赦免权赦免了自己,那么,受侵犯的权利就没有救济的途径。有权利必有救济。弹劾制度就是为了补救上述救济缺失而存在的一种监督制度。

弹劾制度的救济填补功能表明,弹劾制度并不是为了对全部受侵害的权利提供救济,实际上它也不可能为全部权利提供救济,它只是对司法救济和行政救济等存在缺失或它们提供救济的实效性存在问题的情况下的一种补救制度。因此,我们需要对弹劾制度的弹劾的对象、弹劾的理由等进行必要的限制,使之与其应该担负的功能相一致。如果弹劾制度担负的救济范围太广,必将影响弹劾制度功能的发挥。如果弹劾制度担负的救济范围太窄,又将降低弹劾制度本身的价值。

(二)监督的指向功能

弹劾制度的监督指向功能主要包括两层含义:一层含义是指“弹劾权是正人之权而非论事之权”^[4](第 23 页),弹劾制度是对人的监督而不是对事的监督。事要人来为,人是为事的主体,两者相互联系,但还有区别。例如,对人的监督则只限于对人的制裁,而不纠正事情的偏差。另一层含义是指弹劾制度监督的对象具有特定性,针对的往往是特定的高级官员。尽管每个国家的弹劾制度的监督对象各有不同,如日本,弹劾的对象为法官和人事官;土耳其,弹劾对象仅为总统;约旦,弹劾对象是各部部长。但是,有一点是共同的,弹劾的对象仅为一部分官员,为特定的高级官员。

弹劾制度监督的指向功能是和其救济的填补功能有密切联系的。前面以美国制度为原型,具体分析了在法官和行政首长侵犯权利而缺乏适当的救济手段时,弹劾制度填补了此种不足。实际上,美国弹劾制度监督的对象也仅限于法官、总统和副总统。虽然美国宪法规定,总统、副总统、联邦政府文官(包括法官)是弹劾的对象,但在美国却从来没有发生过弹劾一般文官的先例。因为对一般联邦文官监督的现有手段已经足以使他们受到惩罚,没有必要求助于复杂的弹劾程序。正是因为这样,美国宪法虽然将一般联邦文官列入弹劾的范围,但在实践中,这样的事情从未发生。

弹劾制度的监督指向功能说明弹劾制度只是整个国家监督制度的一部分,弹劾制度必须和其它监督制度一道才能构成一个完整的国家监督体系。孙中山先生在提出五权宪法初期总是将弹劾权和监察权互换,实际上是将弹劾权等同于监察权。弹劾权和监察权是有区别的,弹劾权只是监察权一部分。弹劾制度监督的只是小部分、重要的政府官员。尽管弹劾制度对于公正的审判具有重要意义,但我们也不能将弹劾对象的范围宽泛化。因为弹劾制度同其它监督制度相比,效率是不高的。它需要耗费漫长的时间,巨大的人力、财力。美国克林顿总统弹劾案,历时长达一年,为此支付的律师费就达几百万美元。

弹劾制度的监督指向功能逐渐为人们所重视。正如前面所论述的,虽然美国宪法将联邦文员列入弹劾的范围,但联邦文员从没有被弹劾过。从这些国家的弹劾制度发展的趋势看,弹劾制度的监督指向功能被突显出来。就一个国家的监督体系而言,有行政监察、司法监督、立法监督等等。但是,一定的监督缺位总是存在,或者说总是会存在一些监督薄弱的环节。弹劾制度的监督指向功能说明了弹劾制度是对某些监督缺位或薄弱之处的补充或强化权力。

(三)制衡的补强功能

权力分立要求区分不同权力的性质,将之分配给不同的主体。立法机关负责制定一般性规范,为社会运行提供基本的行为范式;行政机关则依照法律规范进行社会管理;司法机关负责纠正违法行为,保证法律秩序的稳定。但是,为了防止权力的滥用,必须以权力制约权力。这样,每个机关内不同性质权力的混合就不可避免。“只要各个权力部门在主要方面保持分离,就并不排除为了特定目的予以局部混合。此种局部混合,不但并非不当,而且对于各权力部门之间的互相制约甚至还是必要的”^[2](第 18 页)。后来更是明确指出:“有关弹劾的权力实在是立法机构手中防止行政部门侵权的重要手段”。实际上,有关弹劾的权力还是立法机构手中防止司法部门侵权的重要手段。

在美国制宪会议上,人们还是普遍担心,赋予立法机关弹劾权可能会使其掌握太多的权力,打破权力之间的平衡。从现在看来,这种担心已经完全没有必要,似乎更显示出制宪者的深谋远虑。随着社会的发展,政府成了社会生活的积极参与者,行政权的扩张成为一股国际潮流。“如果说政府的权力曾一

度受到限制的话——政府除了保护法律和秩序,保护私人自由、私人财产、监督合同,保护本国不受侵略之外,没有别的权力——那个时刻早已过去。”^[5] (第55页)行政权的地位已经从三权中突显出来,成为一种中心权力。司法机关由于司法能动,在国家政治生活中的地位日趋提高。因此,加强对他们的制约更为需要。在现代社会,弹劾制度作为“重要宪法制约”,为保证立法机关、行政机关和司法机关相互之间的制约和平衡更具有意义。

英国的宪政实践使制宪者知道,如果立法机关无节制的使用弹劾权,就可能篡夺行政机关和司法机关的权力。于是,他们设计了一些预防机制:一是弹劾权由两院分享;二是参议院只有超过2/3多数才能通过弹劾案;三是严格限制弹劾的理由和程序。这说明,弹劾制度不仅是权力制衡机制的重要一环,而且弹劾制度本身也体现了制衡的要求。英国弹劾制度的发展史告诉我们,弹劾制度的发展史就是议会对王权限制的历史。弹劾制度的制衡功能使之在当前行政权扩张的时代更具有价值。

制衡并不是为了权力之间的完全平等。我们也没有什么方法或标准来判断这个机构拥有与那个机构不多不少正好等量的权力。制衡是为了权力之间的相对平衡,使一方权力不至于失去另一方权力的制约。宪政的制衡机制是一个复杂的制度体系,弹劾制度只是其中的一部分,发挥的只是对制衡的补强作用。

[参 考 文 献]

- [1] [英] 维尔. 宪政与分权[M]. 北京:三联书店, 1998.
- [2] 孙增举. 中国宪政建设若干问题探讨[J]. 甘肃社会科学, 2005, (1).
- [3] [美] 汉密尔顿, 杰伊, 麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 北京:商务印书馆, 2004.
- [4] 贺凌虚. 国父监察权理论的探讨[J]. 中山学术论丛, 1982, (3).
- [5] 何华辉. 比较宪法学[M]. 武汉:武汉大学出版社, 1988.

(责任编辑 车 英)

On Impeachment System

LI Qiugao

(Guangzhou University Law School, Guangzhou 510006, Guangdong, China)

Biography: LI Qiugao (1976-), male, Doctor, Lecturer, Guangzhou University Law School, majoring in constitution.

Abstract: Impeachment system is one of the important parts of western constitutionalism. Impeachment system is composed of three elements, that is the administrative factor, the legislative factor and the judicial factor. The administrative factor expresses that impeaching power is administrative power; the legislative factor expresses that legislation plays an important role in impeachment system; the judicial factor expresses impeachment process possesses quasi-judicial-characteristics. The basic function of impeachment system is the compensatory function of remedies, the oriental function of supervise and the corroborative function of balance.

Key words: constitutionalism; impeachment; removal; supervision