

美國國會彈劾權運用之檢討

譚 溯 澄

一 彈劾權在美國憲法中之地位

彈劾權爲一種憲法上之公訴權。西洋源於英國，學者公認之最早彈劾案爲一三七六年英國國會彈劾愛德華三世之大臣勒提密爾(Lord Latimer)，治其舞弊營私罪行^①。美國在英屬殖民地時期，各州已建立彈劾制度。憲法制定初，制憲代表對聯邦彈劾權之歸屬曾生爭辯。時各州制度，大別有三：維吉尼亞州與馬利蘭州由下院提出彈劾案，交法院審理；紐約州與南卡羅萊納州亦由下院提出，但審理則歸於上院與法官合組之特別法庭；其他各州均由下院提出，轉送上院審理。對聯邦憲草規定衆院有提出彈劾案權，各州代表均無異議，爭論處在於審理機關。有主張仿紐約州及南卡羅萊納州之特別法院形式者，即由聯邦最高法院法官與參議院議員合組聯席會議審理；惟憲草既明定最高法院法官由總統任命，今又令最高法院法官參與彈劾案審理，不啻迫使總統任命之法官反而裁判總統，實有礙法理，難臻公正之境^②，故多數代表乃決定仿英之制，由衆院負責提出彈劾案，由參院負責審理彈劾案。開國元勳哈彌爾頓(Alexander Hamilton)辯護現制云：

「將彈劾權分配於議會兩院，使衆院有提出彈劾案之權(the right of accusing)，參院有審判彈劾案之權(the right of judging)，足可避免令同一人既作原告，又爲法官所引起之不便，且能防止議會任何一院因黨派鬥爭所導致之迫害危險。依規定，彈劾案須得參院三分之二多數同意始能定罪，此對無辜者而言，又多一層完善之安全保障。」^③

故美憲一條二項云：「……惟衆院有提出彈劾之權。」同條三項五款云：「惟參院有審判彈劾案之權。」自開國迄今近二百年中，彈劾案僅有十

三件，詳如左表：^④

案號	案名	被劾職位	被劾理由	衆院彈劾時間	參院審理時間	結果
1	William Blount案	田納西州參議員	叛國罪	1797、7、7	1798、12、17至1799、1、14	因原爲參議員決定不予受理
2	John Pickering案	聯邦地方法院法官	酗酒瀆職	1803	1804、3、3至1803、3、12	有罪
3	Samuel Chase案	聯邦最高法院法官	煽動非法裁判	1804	1804、11、30至1805、3、1	無罪
4	James H. Peck案	聯邦地方法院法官	濫用職權	1830	1830、4、26至1831、1、31	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至1862、6、26	有罪
6	Andrew Johnson案	第十七任總統	違反任期法非難國	1868	1868、2、25至1868、5、26	無罪

7	William Belknap 案 部長	陸軍部 貪污受賄	1876	1876、3、3至	無罪
8	Charles H. Swayne 案 法官	聯邦地方 濫用職權	1904	1876、8、1 1904、12、14至	無罪
9	Robert W. Archbald 案 法官	聯邦商務 濫用職權 貪污受賄	1912	1905、2、27 1912、7、13至	有罪
10	Alston G. Dayton 案 法官	聯邦地方 失職	1914、6、12	1915	審理停止 未判
11	George W. English 案 法官	聯邦地方 濫用職權 爲己圖利	1926、4	1926、12、13	基於衆院 要求，審 判終止
12	Harold Louderback 案 法官	聯邦地方 濫用職權 爲己圖利	1933	1933、5、24	無罪
13	Harold L. Ritter 案 法官	聯邦地方 收受賄賂	1936	1936、4、17	有罪

二 美國彈劾權之適用範圍

有關彈劾權之適用範圍，可分兩方面述之：即何人可成爲彈劾之對象？何事可成爲彈劾之理由？依美憲二條四項規定：「總統副總統及合衆國政府之文官，受叛逆罪、賄賂罪，或其他重罪惡行之彈劾而定讞時，應免除其職

美國國會彈劾權運用之檢討

位。」是知美國總統、副總統固成爲彈劾之對象，但「文官」(civil officers)一詞界限如何？由前列十三次彈劾案所示，法官包含在「文官」內。衆院曾先後彈劾最高法院法官一次、聯邦地方法院法官八次、聯邦商務法院法官一次，總計十次，中有四次被參院判爲有罪，予以免職。按美憲規定，對法官保障甚嚴，三條一項云：「……最高法院與下級法院之法官忠於職守者皆受保障，按期領受俸金，繼續服務期中並不得減少之。」只需法官「忠於職守」，便無法使之去職。然何種行爲違反「忠於職守」，由何機關判斷其是否「忠於職守」，憲法皆乏明文規定，故迫使法官去職，惟有用彈劾一途⑤。軍人不在憲法所指彈劾範圍內，因軍人犯罪另有軍法(military law)實施懲治故。又自一七九九年布洛恩案生後，參院因其原任參議員不予受理，遂確立美國國會議員不在彈劾範圍內之法律⑥。

美憲規定彈劾理由有三：一爲叛國，二爲賄賂，三爲其他重罪惡行。何謂叛國(treason)？美憲三條三項云：「背叛合衆國之罪，僅限於與合衆國或其州進行戰爭，或効忠於美國之敵人，或給予敵人以協助及便利等之行爲。」有此準則可循，叛國罪行不易曲解。何謂賄賂(bribery)？憲法雖無明文規定，但因該事非屬抽象，如有賄賂事實發生，不難予以判定。惟「重罪惡行」(other high crimes and misdemeanors)一項，用語曖昧，難述定義。依哈彌爾頓看法，彈劾權範圍主在違法失職，其言云：

「彈劾案所處理之問題，應爲公職人員之失職控訴；換言之，即濫用職權或違反公共之付託。吾人若認定此種案件之性質屬政治性，則極爲適當，因案件中遭受立即損害者，爲社會之本身。」⑦

與哈彌爾頓同時代之麥迪遜(James Madison)，主張總統無能力(incapacity)、過失(negligence)、不忠實(perfidy)等，均可成爲彈劾之理由；並認爲「任意免除無過失之官吏職位，屬於失職行爲，亦應受下議院之彈劾」⑧。此外，歷來參議員中不少認爲對彈劾權之解釋應屬無限者，維吉尼亞州吉爾斯(Senator Giles of Virginia)言論堪作佳證，彼謂

「彈劾權不外乎授予國會兩院以追究盤問其欲追究之政府官員之權。憲法將彈劾權授予衆院，應被認爲係無限制之權。參院對彈劾案之審理，亦復相同。法官之所以遭受彈劾與免職，未必因該法官犯有刑罰

之罪，然却無其他更有效方法（使之去職）……」^⑨
一八六八年衆院彈劾第十七任總統堅森時，衆院彈劾經理人（manager）領袖比幹（John A. Bingham）對「重罪惡行」所作之解釋，與前述吉爾斯理論相仿，言云：

「所謂『重罪惡行』，自其本質言，乃政府基本原則之一或其行為大不利於公共利益，固含有違反憲法、侵犯法律、不遵守任期宣言或損害公職等意義在內；以不正當之目的與動機，雖未明顯違犯法律，但却濫用自由裁量權限者，亦在『重罪惡行』含義內。」^⑩

比幹主張擴張性解釋，代表衆院立場。然當時反對予堅森總統定罪之若干領導參議員，如馮生登（W. P. Fessenden）、杜魯布（Lyman Trumbull）、韓得遜（J. B. Henderson）等，却不同意比幹之言論。馮氏等認為參院在審理彈劾案時，已非政治性團體（a political body），而類似於刑事法庭性質，力主堅森總統並未觸犯任何法定罪行，「重罪惡行」不能僅以政治理由而作隨意解釋，必須總統違反法律上之明定罪行，始符合美憲所謂「重罪惡行」之真意。在參院保守派議員積極反對下，終以一票之差，不足三分之二多數票，堅森總統被判無罪，得以繼續任職^⑪。大法官科蒂斯（Benjamin R. Curtis）曾單就與法官職位有關者表示其看法云：

「依余職言，所謂『叛逆、賄賂或其他重罪』乃指在已有行為中，侵犯美國既成法所明定之重罪而言。」^⑫

此種見解，實與馮生登諸賢之理論具有相同立足點，即「明定罪行」主義。觀諸美國衆院實例，貪污受賄當然構成彈劾原因；法官皮克瑞酗酒濺職，亦曾列為彈劾之理由。

三 美國彈劾之處理程序

彈劾之處理，主要分兩部：一為彈劾案之提出；二為彈劾案之審理。美憲一條二項僅云「衆院有提出彈劾之權」，對如何提出彈劾案並無詳細規定。依實例觀察，衆院提出彈劾案約經左列五步驟：

一、衆院依普通動議程序，提出彈劾動議。依美國國會議事規定，普通動議只需一票已足。此種程序，「也許可予衆院以濫用彈劾權之機會，但衆

院只能起訴，起訴後尚須裁決，裁決可以牽制起訴」^⑬。

二、由有關委員會先行調查。所謂有關委員會情形有二：一為普通常設委員會，以衆院司法委員會（judicial committee）為主；二為特別調查委員會（special investigating committee）。美國衆院議事規則中明定司法委員會審議對美國法官之控訴案以及有關總統職位之議案。

三、調查完畢，由有關委員會決定應否向院會提出報告。如決定向院會提出報告，則提交院會，付諸討論。調查工作進行時，有一基本原则，即國會不得強迫官員為不利於己之作證，因此項要求無異於強使控告自身（self-incrimination）^⑭。

四、院會辯論結果，以普通多數表決，成立彈劾案。即有出席議員二分之一以上之可決，便予成立。

五、起草並通過衆院彈劾書（articles of impeachment），準備證明文件及有關資料，推舉彈劾經理人（manager），成立彈劾經理委員會（committee of manager），負責在參院進行控訴。一八六八年衆院通過彈劾堅森總統時，其彈劾書共含十一款：一至三款言總統罷免陸軍部長，故意違反任期法（the Tenure of Office Act）；四至八款言總統與湯姆士將軍（Major General Lorenzo Thomas）陰謀違反該法案；第九款言總統圖謀破壞一八六七年國會通過之陸軍撥款法（Army Appropriation Act）；第十款言總統企圖「侮辱、諷刺、怨恨、輕視並責備國會」，實則此條僅意指總統攻擊激進派各議員之政治演講而已；十一款綜合以上諸罪，籠統說明^⑮。

衆院提出彈劾案過程中，有兩問題值得注意，其一為被劾人如於彈劾案未提出前已辭職，則是否仍可予以彈劾？一七九七年衆院彈劾參議員布洛恩時，布氏先已被參院運用紀律權（disciplinary power）開除其議員資格，但衆院依然以「重罪惡行」為理由提出彈劾案。一八七六年衆院彈劾葛蘭特總統之陸軍部長伯克納普時，彼亦先行辭職，衆院仍提彈劾案如故。參院審理該案時，伯氏辯護人以被劾人在彈劾案審理時喪失文官身份為理由，請求參院免予審判，表決結果三十七票對二十九票，參院拒絕其請求，認為辭職並不能對彈劾案之提出構成法律上之阻礙條件。美憲法學者一般見解，與參院此項決議相同^⑯。

第二項值得注意之問題爲：對同一人可否於提出首次彈劾案被打消後不久，再行提出另一彈劾案？一八六七年春，於共和黨激進派人士策動下，衆院司法委員會研究可否對堅森總統提出彈劾案。同年十二月司法委員會完成長達千頁之報告，衆院表決以一百票對五十七票打消該案，因報告中未能陳敘足以構成彈劾之特殊原因。不久，堅森總統罷免陸軍部長史坦頓（Edwin M. Stanton）事件發生，衆院認其違反任期法，遂再提彈劾案，結果一百二十八票對四十七票表決成立，移送參院審理^①。是知衆院如對同一人首次彈劾不成，得以不久再提另一彈劾案。

彈劾案移送參院，依美憲一條三項規定：「參院因審判彈劾案而開會，全國參議員俱應宣誓或作代誓之宣言。合衆國總統受審時，最高法院院長任主席。非經出席議員三分之二同意，不得將受審者定罪。」此時參院已成爲一法庭。參院對衆院提出之彈劾案，必須經多數議員贊同，始能受理；否則，縱令衆院已提出彈劾案，亦得因參院反對而拒絕審判^②。參院決定受理後，應將衆院彈劾書副本送交被告人，規定審判時間地點。審判開始，衆院彈劾經理人代表衆院發言，約等於行使一般法庭中之檢察官職權。彈劾案之被告，除須出席答覆問題外，並得聘請律師，代爲辯護；亦可請求傳喚證人，出席作證。整個審判之進行，需以公開方式爲之，禁止秘密審訊。美憲三條二項云：「除彈劾案外，一切刑事案件應以陪審團審判之。」故參院審理彈劾，不採陪審制度；惟參院議員至該案審判終結時，則仿陪審員之制，退席考慮，斟酌商量，而後以秘密投票表決之。最高法院院長任審判主席時，其監督人爲最高法院法官，而後再由最高法院院長主持所有參議員之宣誓。如被告人爲總統以外人員，則參院議長（即美國副總統）任主席，所有監督皆由最高法院院長爲之。總括而言，美國參院審理彈劾案，乃採刑事訴訟手續，並非單依一般立法程序，僅僅表決有罪或無罪。

彈劾審理過程中，亦有兩項問題值得注意，其一爲：參院採用刑事審判程序之基本法理何在？一八六八年堅森總統案中曾爲此激辯。總統辯護人施丹勃（Henry Stanbery）、埃瓦茲（William M. Everts）等力主彈劾案審理爲一嚴格之司法程序，因憲法規定彈劾審判時所用措辭如「審訊」（try）、「定罪」（convicted）、「判決」（judgment）等，均係嚴格之法律用語。如彈劾制度竟墮落至僅爲一個政治程序，則美國傳統上行政、立

法間之制衡關係必將遭受重大之威脅；因國會既可由於政見之不合而迫使總統去職，則行政部門之獨立終將消失，美國政制不復爲總統制，而將逐漸變質爲英國內閣制之「國會至上」矣^③。參院終以三十一票對十九票決議，在「參院保留最後決定權」名義下，將有關法律舉證以及其他審判程序問題諸最高法院院長裁定之。霍斯院長（Chief Justice Salmon P. Chase）支持總統辯護人所持立場，認爲彈劾程序本質應屬嚴格之司法性者^④。

次一值得注意之問題爲：參院審理終結時之定罪表決，可不依彈劾書中所列罪行次序而隨意予以表決？抑或必須按罪行先後而表決之？一八六八年五月十六日堅森總統案表決時，參院共和黨激進派囑咐霍斯院長先行表決彈劾書中第十一款，該款排列最末，用語綜合、抽象而籠統，以共和黨激進派觀之，乃最易贏得大多數參議員之贊同。結果五四人出席中，三五票認總統有罪，十九票認總統無罪，距三分之二多數差一票。休會十日後，五月二十六日復會，始表決彈劾書中第二款及第三款。第二款仍爲三五票對十九票，第三款竟降至三四票對十九票。激進派用盡手腕，終無法使其多增一票，最後不得不以簡單多數變更議程，決定「法庭無期休會」（to adjourn as a tribunal "without day"）而勉強收場^⑤。

四 結論

由堅森總統彈劾案觀之，參院授權由最高法院院長裁定彈劾審判程序，固對被告有利，然此非即意謂參院議員投票表決時，均能放棄其本身之政治立場，因事實上「許多參議員仍準備依其政治信念投票，而不願注重證據」^⑥。對彈劾案之必然遭受政治上，尤其政黨之影響，哈彌爾頓早有先見。彼曾提醒美國公民云：

「……：對此類彈劾案之檢舉，很少不會激發整個社會之感情，使其分裂爲贊成或反對之集團。在若干場合，不免涉及現存黨派；彼此產生仇視與偏袒，傾力以維持己方之利益，並影響案件之審理。因而最後之判決，極易取決於黨派之相對力量，而非爲被告之真正有罪或無罪。此實爲一種異常嚴重之危險。」^⑦

所幸美國政治傳統，黨紀約束不嚴，有時保守派、自由派之別，反駕於

政黨界線之上。諸大政黨中，各黨均有黨內自由派，同時亦均有黨內保守派。影響參議員投票之各種因素，黨紀並非經常佔有絕對重要性^②。故堅森總統案當時，雖然共和黨在國會已有三分之二以上之多數席次，但馮生登，杜魯布，韓得遜等重要參議員却附合黨內激進派以外之立場，甘冒破壞黨紀之罪名，反對判決總統有罪，致使激進派企圖宣告失敗。自美國步入世界列強，與他國密切相連後，如適逢國際重大問題發生而急待處置，則國會參眾兩院自須於國內憲法彈劾權之運用與國際切身重要利害兩者權衡輕重下，而後決定其處置之優先順序。

一旦被參院判決有罪，則依美憲一條三項之規定：「彈劾案之判決，以免職及剝奪其担任美國政府任何有榮譽、責任或酬金職位之資格為限。但對被定罪者得依法予以控訴、審訊、判決及懲罰。」是彈劾案本身不能處以罰金、下獄或死刑等刑罰。於彈劾案處分外，仍有餘罪，則普通法院自可再予追訴之^③。

註①·F. W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, London, 1965, p. 215.

註②·Arthur T. Prescott, *Drafting the Federal Constitution*, Greenwood Press, N. Y., 1968, p. 467.

註③·Jacob F. Cooke (ed.), *The Federalist*, Wesleyan University Press, Middletown, Connecticut, 1961, p. 446.

註④·Compton's Encyclopedia, 1969, vol. 12, p. 60 and Fact-Index; *The Encyclopaedia Britannica*, 1961, vol. 12, p. 118; and Congressional Directory, 92nd Congress, First Session, 1971, p. 363.

註⑤·C. H. Pritchett, *The American Constitution*, McGraw-Hill Book Company, N. Y., 1968, p. 137.

註⑥·Joseph Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, Da Capo Press, N. Y., 1970, vol. II, p. 271.

註⑦·J. E. Cooke, op. cit., p. 439.

註⑧·Edward S. Corwin (ed.), *Constitution of the United States of America*, Prepared by the Legislative Reference Service,

Library of Congress, Washington, 1953, p. 502.

註⑨·Ibid., p. 503.

註⑩·Ibid., p. 504.

註⑪·George H. Mayer, *The Republican Party 1854-1964*, Oxford University Press, N. Y., 1964, p. 164.

註⑫·E. S. Corwin, op. cit., p. 504.

註⑬·薩孟武，*彈劾制度之研究·憲法論文集(一)*·國民大會秘書處編印，五九五頁以上。

註⑭·M. N. McGarry, *The Developments of Congressional Investigative Power*, Octagon Books, N. Y., 1966, p. 14.

註⑮·Alfred H. Kelly and Vinfred A. Harbison, *The American Constitution*, W. W. Norton & Company, N. Y., 1963, p. 473.

註⑯·Homer C. Hockett, *The Constitutional History of the United States 1776-1826*, The Macmillan Company, N. Y., 1965, pp. 310-311.

註⑰·A. H. Kelley and V. A. Harbison, op. cit., pp. 472-473.

註⑱·姚榮鑄，*美國的議會·民國四十七年十一月海天出版社·六四頁。*

註⑲·A. H. Kelley and V. A. Harbison, op. cit., pp. 474-475.

註⑳·Avery Craven and Water Johnson, *The United States: Experiments in Democracy*, Grinn and Company, [N. Y., 1947, p. 433.

註㉑·A. H. Kelley and V. A. Harbison, op. cit., pp. 476-477.

註㉒·Ibid., p. 475.

註㉓·J. E. Cooke, op. cit., pp. 439-440.

註㉔·Leslie Lipson, *The Democratic Civilization*, Current thought series, Vakils Feller and Simons Private LTD., Bombay-1, India, 1964, pp. 137-138.

註㉕·羅志龍，*美國政府及政治·民國五十二年十月五中書局發行·四四頁。*