

罷免／彈劾總統、行政豁免權、 以及國家機密權

施正鋒

淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所教授

壹、憲法條文對於總統的罷免／彈劾、以及行政豁免權

在『中華民國憲法』的文本裡頭（1947），實質上可以讓正副總統解職下台的途徑有二，第一種途徑是直接由國民大會（第27條、第2款）提出罷免案。第二種途徑是先由監察院提出彈劾案決議，也就是需有全體監委四分之一以上提議，全體監委過半決議（第100條），再經過國民大會做第二階段的罷免（第30條）；也就是說，隨著監察院彈劾案而來的國民大會決議，就是實質的罷免案。另外，在有關總統刑事豁免權的條文中（第52條），也間接提及罷免案：

總統除犯內亂或外犯罪以外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。

在第二次憲法增修條文中（1992），由於開始採取總統直選，對於總統罷免的文字規範更為明確，門檻也隨著提高：國民大會提出總統罷免案，需有國大代表總額四分之一提出、總額三分之二同意（第12條）；或是由全體監委三分之二以上決議，再交由國民大會議決（第15條）。

在第三次憲法增修條文中（1994），雖然維持罷免總統的兩個途徑（第1條），不過，經過國大代表總額四分之一以上提議、三分之二同意以後，還必須經過選舉人總額過半投票、有效票過半同意（第2條、第9款）。至於監委對於總統的彈劾案，必須有過半監委提議、全體監委三分之二以上決議，再向國民大會提出（第6條），經過國大代表總額三分之二同意時，

總統即應解職（第2條、第10款）；由文字來看，可以解釋為彈劾案必須經過監察院、以及國民大會兩個機關來議決，當然，我們也可以說，隨著監察院彈劾案而來的是國民大會的實質罷免案。

在第四次憲法增修條文中（1997），保留國民大會的總統罷免權，也就是國大代表總額四分之一以上提議、三分之二同意以後，還必須經過選舉人總額過半投票、有效票過半同意（第2條、第9款）；不過，監察院的總統彈劾權從此改由立法院行使，而且明確指出是對於總統犯內亂、或是外患罪的彈劾案，需經全體立委二分之一提議、全體立委三分之二以上決議，再交由國民大會來議決（第4條、第5款），經過國大代表總額三分之二以上同意，總統應即解職（第2條、第10款）。

在第六次憲法增修條文中（2000），總統的罷免、以及彈劾方式不變，不過，有關把立法院對於總統的彈劾，悄悄地取消內亂、外患等文字（第4條、第7款）。究竟是對於總統的彈劾不再限定內亂、或是外患，還是認為憲法第52條的已有規定明確限定，不用再此多此一舉，仍有相當的解釋空間。

在第七次憲法增修條文中（2005），由於廢除國民大會，總統罷免權轉移立法院行使，也就是全體立委四分之一提議、全體立委三分之二同意後，經過選舉人總額過半投票、有效票過半同意（第2條、第9款）。至於彈劾案，同樣是要經過兩機關、兩階段議決，不過，經過全體立法委員三分之一以上提議、全體立委三分之二決議以後（第4條、第7款），轉而聲請司法院大法官審理，由憲法法庭判決是否解職（第2條、第10款）。

我國憲法對於總統的罷免、以及彈劾，大致上是採取不同的途徑。具體而言，罷免權在總統直選以後，由國民大會單獨行使擴充為兩階段進行，也就是增加選民的同意；此外，隨著國民大會被廢除，罷免權轉交給立法院行使。至於彈劾權，原先是由監察院、以及國民大會作兩機關、兩階段的行使，不過，在第四次修憲之後，第一階段改由立法院行使；在第七次修憲後，由於國大被廢掉，第二階段改由司法院大法官行使。整體來看，

在總統直選的脈絡下，增加選民對於罷免案的複決權限；此外，隨著國民大會被廢除、以及監察院任務單純化，立法院先後接收國大的罷免權、以及監察院的彈劾權，不過，爲了避免立法院對於總統行政權的牽制過度集中，把司法院帶入彈劾權的行使。

不像『美國憲法』（第 2.4 條）對於彈劾總統有實質的規範，也就是叛國、賄絡、以及其他對於國家重大傷害的罪行（*other high crimes and misdemeanors*），相較之下，不知是刻意含混其詞以便製造彈性解釋的空間、還是當年制憲代表有所疏漏，『中華民國憲法』第 52 條的文字並不清楚。在過去威權政治之下，憲法備而不用，用不著過慮；然而，在政權轉移之後，由於朝野藍綠對抗，不管原先立憲的用意爲何、或是文字是否有所新解，左支右絀的憲法條文已經造成政治介入的窘狀，也就是說，政治鬥爭影響憲政對於行政權運作的詮釋，進而可能影響憲政體制的整體性（*integrity*）。

憲法第 52 條的文字由三部分構成，包括總統犯了何種罪行（內亂、外犯）、如何處罰（罷免、解職／彈劾）、以及不受刑事訴究。在這裡，對於總統犯行所做的限制性（*qualifying*、*restrictive*）列舉，究竟是指必須同時因爲內亂／外犯、「以及」被罷免／彈劾，才可以接受刑事訴究？還是說，只要符合內亂／外犯、「或是」被罷免／彈劾其中一種要件，就必須接受刑事訴究？前者的條件較嚴格，也就是說，必須因爲實質上的內亂／外犯罪行、再加上程序上的罷免／彈劾¹，才可以接受刑事訴究。相對地，後者則在罷免／彈劾的程序，另外開了一道實質的罪行門窗，也就是說，如果總統因爲內亂／外犯以外的罪行被罷免／彈劾，就要接受刑事訴究。到底應該採取嚴格、還是寬鬆的解釋？坊間的看法似乎是傾向於接受前者的窮舉（*exhaustive listing*）方式；如果大家經過討論而認爲不妥，那麼，就應該透過修憲的方式，對於總統的舉止再作更詳細的約束。

¹ 不過，「總統除犯內亂或外犯罪以外」與「非經罷免或解職」之間用的是逗點「，」，並非連接詞。

在這裡，憲法第 52 條似乎隱含總統只要犯了內亂／外犯的罪，就可以延伸為必須立即面對罷免／彈劾的命運，也就是說，實質的內亂／外犯罪行自動牽動形式上的罷免／彈劾處罰。問題是，除非罷免／彈劾案確定了，又如何判定總統是否犯了內亂／外犯罪呢？也就是說，總統是否犯了內亂／外犯罪，必須決定於（contingent on）罷免／彈劾案是確定。因此，內亂／外犯與罷免／彈劾彷彿是被當作互為充分必要條件。

其實，美國憲法並沒有罷免總統的制度，而我國憲法對於總統一向有罷免、以及彈劾雙軌機制，問題是，兩者究竟有何差別？原先，罷免似乎是政治解決、而彈劾是法律解決，分別由國民大會、以及監察院／國民大會執行；不過，經過幾次修憲，國民大會被凍結、而監察院成為所謂的準司法機構²，罷免、以及彈劾權已經改為分別由立法院／選民、以及立法院／司法院來行使，也就是說，彈劾的司法意義已經加上相當的政治成分。此時，我們或許應該重新考慮，究竟設計罷免與彈劾的用意何在、以及是否有必要同時保有這兩種制度。

貳、美國憲法對於總統的彈劾

『中華民國憲法』雖然提及總統的罷免，重點其實是在總統的刑事豁免權（第 52 條），相較之下，『美國憲法』（1789）的文本只明確規範總統在何種情況下被彈劾（第 2.4 條）³，並未直接觸及總統的豁免權：

The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

由上述文字看來，儘管『美國憲法』對於總統行為是否可以罷免

² 也就是說，監察院不再是所謂的「民意機構」。

³ 由於在形式上而言，美國總統是由選舉人團（electoral college）產生的，因此，並沒有罷免總統的機制。

(impeachable) 只做起碼的限制性規定，也就是因為不利國家的行為遭到彈劾而解職，不過，除了叛國、以及賄絡以外，還包括所謂的「其他對於國家重大傷害的罪行」，可以被解釋為舞弊、挪用公款、瀆職、濫用權力、干擾司法、以及怠忽職守等等罪行，的確是比『中華民國憲法』所規定的範圍（內亂、外患）較廣。

我們可以看到，這樣的規範，主要的用意在於防範民選總統的行政權被恣意侵犯，也就是說，總統如果犯了與職務相關的錯，並不能使用一般的司法途徑來處理，而是必須採用彈劾／解職的方式來解決，換句話說，針對總統的政治錯誤，不管是否違法（是否有法律上的效應），只能就政治責任作政治處罰，而且，唯一的途徑就是彈劾。此外，美國總統即使被國會彈劾而解職下台，並不一定接著會被司法部門再作刑事／民事上的訴究（包括起訴、審理、以及判刑）。

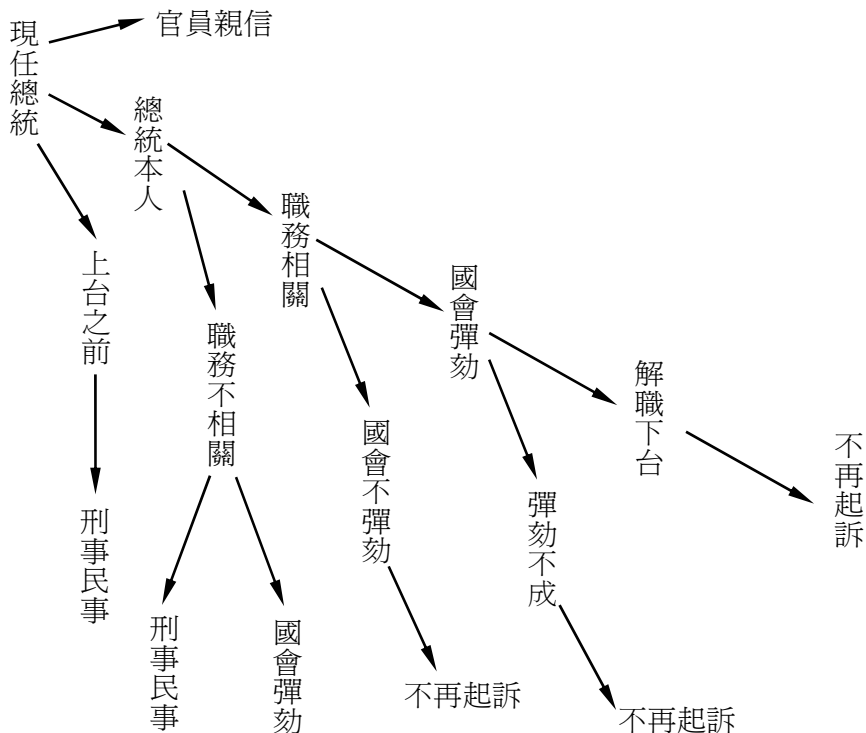


圖 1：美國總統的彈劾

至於與總統職務不相關的私人犯行，譬如謀殺、搶劫、或是強暴，憲法並沒有說不能審判；照理來說，應該是由一般法庭來審理，只不過，究竟是要立即訴究、還是要等到總統下台後才來起訴，仍然有不同的看法；此外，即使美國總統被一般法庭判刑，也不能就保證就不會被國會彈劾。至於總統上台前的刑事／民事責任，也有人主張在總統任期屆滿後才進行訴究。（見圖1）

在這裡，最基本的憲政理念依據就是「三權分立」（*separation of powers*）的精神，擔心立法、行政、或是司法權獨大，恐怕會侵犯到其他部門的權限；因此，如果說行政權不能去侵犯司法權，相對地，司法權也不能侵犯到行政權。面對司法權、以及立法權，總統可以有豁免權（*immunity*）、或是行政特權（*executive privilege*），相對地，司法權、以及立法權如果要求總統的行政課責（*executive accountability*），只能透過彈劾制度來確保其政治責任。

對於總統豁免權的範圍（*scope*），美國學界有幾種立場，第一種看法是只要是與總統職務相關的行為，總統就擁有「絕對豁免權」（*absolute immunity*）。位於光譜極端的看法，是主張不管刑事、還是民事訴訟，總統都沒有豁免權，而且必須立即訴究、不必等到下台。位於兩者之間的看法，主張必須檢驗總統行為背後的動機，也就是「有限豁免權」（*limited immunity*）。（見圖2）

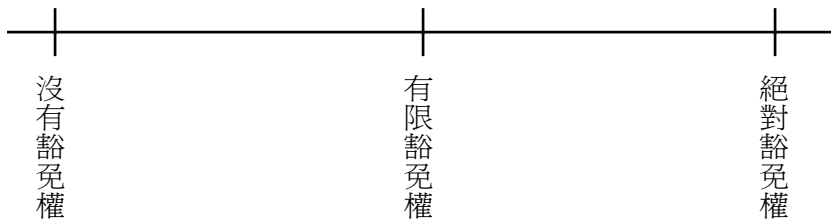


圖2：與總統職務相關的豁免權

主張總統擁有絕對豁免權的理由，是認為如果允許立法、或是司部門對於總統的行為進行動機檢查，將會侵犯到總統的行政權，同時，總統本身也可能會因此行事過度小心，因此，為了避免三權分立的精神被破壞，總統應該被賦予刑事／民事上的絕對豁免權。一般人會擔心總統是否會凌駕在司法之上？答案是不會的，因為，除了媒體的撻伐、以及歷史的針砭以外，還有國會的彈劾機制。當然，如果採取折衷的看法⁴，總統涉及的刑事訴訟不必處理（除非彈劾），至於民事訴訟，有可能要求馬上訴究、或是等總統下台後才訴究，以免干擾總統的行政權。

有關對於總統的訴訟，除了有上述絕對豁免／有限豁免權的分別以外，我們還可以採用永久豁免／暫時豁免權來看，也就是說，除了說總統的行為是否涉及其職務以外，還要看是否會明顯干擾到總統執行憲法賦予的行政權，此時，三權分立的原則才可以適用，並非坐在總統的位置就自動接受獲免權的保護，特別是對於總統的民事訴訟。（見圖 3）

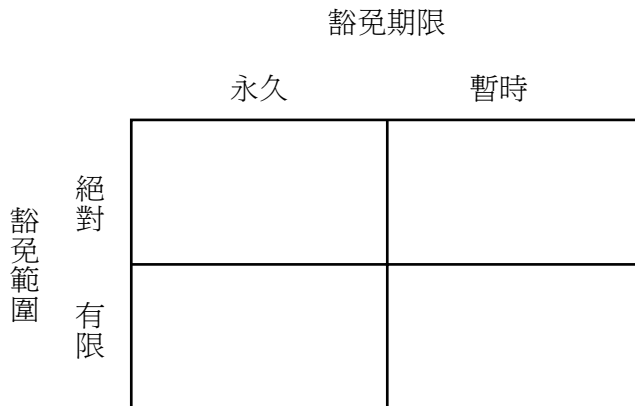


圖 3：總統豁免權的分類

⁴ 當然，就邏輯上而言，也有可能主張不要處理對於總統的民事訴訟，至於刑事訴訟，可以等待總統下台再來訴究、或是馬上訴究；不過，這樣的主張是比較站不住腳，因為民事訴訟是針對人民權益傷害的補償，相對之下，刑事訴訟是涉及對於國家的破壞，後者至少還可以使用彈劾來處理，前者如果一筆勾銷，那麼，就表示人民的權利可以因為國家利益而剝奪。

在 *Nixon vs. Fitzgerald* (1982) 案中，Ernest Fitzgerald 宣稱因為向國會作證、批評空軍而被迫離職，因而連尼克森總統都一起告上。根據聯邦最高法院的判決，總統因為執行職務所造成的損害，應該有絕對的豁免權。聯邦大法官 Lewis Powell 認為，如果總統只享有限的豁免權，舉止勢必要受到司法部門檢視，因而有可能損害三權分立的精神，也就是說，總統的權責相當的大，要去做限制釋是不確實際的，而官司更是會干擾總統履行其官方職責。

在 *Clinton vs. Jones* (1997) 案中，柯林頓 (Bill Clinton) 總統要求在其任內具有民事上的暫時豁免權，以免影響總統職權的行使。最後，聯邦最高法院裁決，不能光是根據三權分立的精神、就暫時不審對於總統的民事訴訟，除非總統能證明民事官司會妨害總統履行憲法所賦予的職權。

參、總統的國家機密權

「行政特權」(executive privilege) 是指行政部門拒絕向立法、或是司法部門提供資訊的權限，包括外交、軍事、執法調查、以及有關決策討論的機密；其中，牽涉到國防、外交機密的部分，又稱為「國家機密權」(state secrets privilege)。雖然美國憲法並沒有直接提及總統的行政特權、或是國家機密權，不過，從開國元勳華盛頓 (George Washington) 以來，美國總統都堅持在三權分立的憲政精神下，隱含 (imply) 著行政部門有權拒絕國會、或是司法部門的侵犯。當然，在實際運作的情況下，總統通常會避免與國會、或是法院正面衝突，衡情量理而選擇性地提供資訊。

美國國會眾議院在 1792 年要求行政部門提供 Arthur St. Clair 將軍遠征印地安人戰敗的情報，當時，華盛頓總統主張有權拒絕揭露有害大眾的資訊。雖然華盛頓總統立下了行政特權的先例，不過，他最後還是同意與國會合作、提供所有的文件。眾議院在 1796 年要求總統提供有關與英國談判簽訂 *Jay Treaty* 的資訊，華盛頓以憲法並未賦予眾議院參與條約簽訂的權利

而加以拒絕；不過，他倒是提到，要是眾議院以彈劾為由來開口，他會欣然配合。

在 *United States vs. Burr* (1807) 案中，Aaron Burr 因叛國而被起訴，國會、以及法院都要求傑佛遜(Thomas Jefferson)總統交出 James Wilkinson 將軍寫給他的信件；傑佛遜斷然拒絕，除了說這是私人信件，而且涉及國家機密。首席大法官 John Marshall 指出，應該是由司法部門經過檢視以後、才來決定文件的揭露釋否會危及國家安全；不過，傑佛遜堅持法院無權判定文件是否涉及國家安全。終究，Marshall 並未逼迫總統交出手中的文件，而傑佛遜也宣稱是自願配合。

在 *United States vs. Reynolds* (1953) 案中，聯邦最高法院認為總統在維護國家安全的情況下，可以拒絕交出軍事、以及外交機密；不過，判決書也警告，總統不能恣意宣稱國家安全遭到威脅而享有絕對的行政特權。

在 *United States vs. Nixon* (1974) 案中，尼克森總統(Richard Nixon)以三權分立為由，拒絕交出可能與水門案件有關的錄音帶。聯邦最高法院再度確認總統享有憲法所賦予的行政特權，特別是有關軍事、外交、以及國家安全的機密，不過，首席大法官 Warren Burger 也指出，總統的行政特權並非絕對的(absolute)、而是看情況而有做條件的(qualified)適用。判決之後的兩個禮拜，尼克森交出錄音帶、以及相關文件；四天後，尼克森請辭下臺。