

您的位置：比较政治研究网>实证分析

罢免制度与弹劾制度比较研究

作者：李秋高 来源：《法学杂志》(京)2007年4期第149~151页

来源：《法学杂志》(京)2007年4期第149~151页

作者简介：李秋高，广州大学法学院讲师

内容提要：罢免制度与弹劾制度是中西方国家监督制度的重要组成部分。罢免制度与弹劾制度并不存在本质上的不同，两者主要在技术操作层面存在区别：罢免案是通过议决的方式来决定，而弹劾案是通过准司法程序来审理。因此，罢免制度同弹劾制度存在相互转化和借鉴的可能。

关键词：罢免制度/弹劾制度/监督制度

一、罢免制度与弹劾制度概论

民主政治是现代政治的核心内容。民主政治不仅是一种政治理念，即一切国家权力来自于人民，国家的一切权力要受人民约束；民主政治还是一种制度安排，即通过什么样的制度安排上述政治理念才能得以实现。这些制度主要为两项，即选举制度与监督制度。对于这个问题，孙中山先生有着经典的阐述：如果将代议制民主比作一部机器，选举权是机器的发动动力，监督权是机器的制动力，机器仅有发动动力，没有制动力，就不完整，就不能被人们有效地利用于做功。代议民主制下，若人民只有选举权，没有监督权，就好比人民对国家这台机器只能发动，不能制动，人民就不能有效地控制国家机器及其官员。^①在这里，孙中山先生强调了监督对于民主的重要意义，监督制度对于民主制度的不可或缺性。因此，要建设现代民主政治，建立完善的监督制度必不可少。

通常说来，监督制度包括社会监督和国家监督。社会监督是指公民和社会群众组织、人民团体等对国家机关及其工作人员违反法律和人民意志，侵害公民权利等行为实施的监督。国家监督是指在政治领域，国家权力对公民或国家权力相互之间进行的横向或纵向的监督活动。“没有权力作监督的后盾，监督就会丧失权威性、约束力和强制性，此种监督只能是软弱无力的。”^②因而，对于监督的概念，人们一般取狭义的理解，仅指国家监督。具体来说，国家监督包括立法机关、行政机关、司法机关和专门机关等的监督。在国家监督中，议会监督是一种最高层次的监督。立法权和监督权是议会最重要的两项权力。从历史渊源来看，监督权是议会具有的比立法权更古老的权力。因为在早期议会产生的时候，其职权是从监督政府财政开始的。^③严密监督政府的每项工作，并对所见到的一切进行议论，乃是代议机构的天职。^④监督权是各国代议机构普遍具有的一项权力。从世界范围来看，在代议机构监督制度体系中，罢免制度与弹劾制度又是最具有震慑力的。因为代议机构的其他监督权，如质询、听证等，主要为对事的监督；而罢免和弹劾，则主要为对人的监督，具有更大的惩罚性，更具有约束力和强制性。因此，在现代民主政治中，罢免或弹劾制度的有效运行具有重大意义。

二、罢免制度与弹劾制度之比较

罢免制度与弹劾制度是民主政治发展的产物，其共同的核心内容是追究特定违法或失职官员责任并剥夺其职务的手段。因而，弹劾制度与罢免制度在本质上并没有什么重大区别，两者都是国家监督制度的一部分。弹劾制度与罢免制度的主要区别在于制度技术操作层面上的不同。具体而言，二者的区别为：

首先，理论基础不同。罢免与选举具有密切联系，有学者认为，罢免权是“选举权的一种延伸形态或展开形态”。^⑤

民主宪政要求人民的代表要由人民选举产生；另一方面，选举出的代表的行为又要体现人民意志。如果选举出的代表的行为不能体现人民意志，那么，人民就要有必要的救济手段。否则，选举就没有任何意义。罢免制度就是这样的一种救济手段。在最初，罢免权是直接由人民来行使。后来，代议制度的发展，开始由人民的代表机关来代表人民行使罢免权。但是，由选民直接行使罢免权的机制依然被保存。罢免作为一种直接民主形式逐渐演变为一种直接民主和间接民主相结合的混合形态。因而，可以这样认为，罢免制度的理论基础是人民主权理论，弹劾制度的理论基础是权力分立和制衡理论。具体而言，权力分立是弹劾制度得以产生的前提。弹劾制度的实质是立法机关对行政机关、司法机关进行的一种监督制度。同时，为防止立法机关弹劾权的滥用，又对弹劾权进行了诸多限制。在美国制宪会议上，一直存在着这样的争论，认为将弹劾权赋予国会是否使国会掌握了过多的权力，从而影响了立法权、行政权和司法权之间的平衡。为了防止国会权力的专横，宪法对国会的弹劾权进行了较多限制。一是将弹劾权在参、众两院进行了分配，使参、众两院在弹劾权的行使上形成制约；二是对可弹劾的行为和弹劾程序进行严格限制。弹劾制度是权力分立和制衡机制中的重要环节。正如有学者所认为，弹劾制度是西方宪政国家置“分权和制衡”理论于政治实践的有益尝试和典范。^⑥

其次，两者决议的程序不同。罢免制度是民主制度发展的产物，是人民主权的体现。罢免体现的是一种自上而下的监督方式，如人民对人民代表或人民代表对国家官员的监督，因此，在罢免程序的设计中，往往对罢免主体权力的行使限制较少。罢免是由罢免主体通过议决的方式来确定的，罢免主体拥有较多的自由裁量权。弹劾制度的理论基础是权力分立和制衡，弹劾体现的是一种平行的监督，是机构之间的相互监督，一般为立法机关对行政机关或司法机关的监督。因此，弹劾要求比罢免更严格的程序。弹劾是由弹劾主体通过准司法程序的审理方式确定的。正如台湾学者陈志华教授所指出：“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。”^⑦ 弹劾程序的准司法性质主要体现在以下三方面：

一是弹劾案的提出机关和审理机关分别设置。一般说来，两方国家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，如同民事、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，防止其对行政权和司法权的侵害具有重要意义。

最后，罢免和弹劾制度之区别还体现在两者所针对的对象等方面。弹劾所针对的往往是国家中极其重要的官员，如总统、副总统等，而罢免的对象一般没有明确的限制，包括所有的国家官员，也包括人民选举产生的代表。

三、全国人大罢免制度运行障碍分析

虽然我国《宪法》中规定了全国人大的罢免权力，但是，到目前为止，全国人大还没有真正行使过一次这样的权力。如果一项制度从它诞生之日起就没有实际运行过，那么我们在思考该制度赖以存在的环境的同时，还需要反思该制度本身。

“过于强调人大行使监督权的依据而忽视了人大制度本身的变革，难以揭示出人大制度变革以及具体职权有效行使背后的因素。”^⑧ 对于全国人大罢免制度的研究同样需要如此，我们不仅要研究罢免制度的法律规范，更要注重于罢免制度在实践中的运行情况。全国人大罢免制度运行障碍的主要原因为：

首先，全国人大罢免制度缺乏有效的启动机制。有效的监督要求监督者既要有监督能力，又要有监督动力。前者是监督者能监督的问题，后者是监督者想监督的问题。前者只是涉及到监督制度实施得好不好的问题，后者却是涉及到监督制度是否能启动的问题。西方弹劾制度将弹劾机关分为两部分，即弹劾案的提出机关和弹劾案的审理机关。这样，就有效地解决了弹劾制度的启动问题。当然，这里也包括政党竞争与新闻自由所贡献的力量。罢免制度的启动是由人大代表来启动的，人大代表提出罢免案是一种职业道德义务，显然，在驱动罢免案的内在动力上与弹劾案相比存在一定的差距；另外，罢免所针对的对象往往是国家的高级官员，从利害关系上考量，代表提出罢免案也还是需要足够的勇气的；再一方面，“没有调查就没有发言权”，要启动罢免制度，建立完善的人大代表的调查制度是前提。正是基于这些原因，使得我国罢免案的启动较为艰难。

其次，全国人大罢免制度缺乏可操作性。虽然全国人大罢免制度对于罢免的主体、罢免的对象都有明确规定，但是，对于罢免的理由却没有规定。1989年，湖南省人大罢免副省长杨汇泉时，曾因罢免理由的不确定而提请全国人大解答。全国人

大认为，罢免并不要求特别的理由，是否罢免完全根据代表对事情所作的判断决定。全国人大的罢免制度所针对的对象都是国家高级官员，显然，对他们的罢免案要慎之又慎，因为他们往往涉及到一个国家的稳定和社会的发展。这样一来，代表们就很难把握罢免的理由。西方国家的弹劾制度一般都严格限制弹劾的理由。如法国，弹劾的理由只为叛国罪。

再次，全国人大的权威性需要加强。监督主体必须具有权威，监督对象不能凌驾于监督主体之上，否则，这种监督就不是有效的监督。虽然在法律效力上，全国人大在我国具有最高法律地位与权威。但是，在实践中，全国人大的权威还需要加强。监督制度的运行是一个发现事实与适用法律的过程，实质意义上是监督主体与监督对象之间博弈的过程。只有依靠罢免主体在实现中具有的巨大权威，才可能推动罢免制度的有效运行。

四、完善全国人大罢免制度的路径选择

完善全国人大的罢免制度，我们需要在大胆吸收西方弹劾制度优秀成果的基础上，立足于中国宪政的现行制度，进行适应性改造，批判性地吸收。只有这样，建构的新制度才会有创造力和生命力。在借鉴弹劾制度的基础上，本文为完善全国人大的罢免制度构想了一基本思路。

首先，明确定位，建立人民代表制度下的弹劾制度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是实现社会主义民主的基本形式，我们必须予以坚持。为保证国家机构始终以实现人民的意志和利益为宗旨，始终以保障人民当家做主为目标，我们必须以人民代表大会为基础建立全部国家机关。全部国家机关依法行使其权力，对人民代表大会负责，受人民代表大会监督。人民代表大会制度是民主集中制原则的充分体现，既保证了人大统一行使国家权力，又明确划分了国家的行政权、审判权、检察权，兼顾了民主和效率，使国家机关分工又合作，协调一致地开展工作。显然，以三权分立和制衡为理论模式的弹劾制度不适合于我国的国情。但是，我们并不反对“以人民主权为基础的权力划分和不同权力执掌主体的相互配合与监督”。^⑨因此，在人民代表大会制度下，建立专门弹劾机关，行使弹劾权，从而对行政权、审判权、检察权进行监督是可行的，也是为充分发挥人民代表大会制度优越性所必需的。坚持人民代表大会制度，我们必须确立在人民代表大会制度下建立弹劾制度的基本定位。

其次，转化全国人大的罢免制度。全国人大的罢免制度同西方议会的不信任投票制度和弹劾制度具有许多相似的地方。不信任投票制度和弹劾制度从目前看来，都还运转尚好，但为何我国全国人大的罢免制度却还存在不少问题呢？主要原因就是全国人大的罢免制度可操作性差。虽然法律详细规定了罢免的表决程序，但没有规定罢免前的调查等程序，罢免很难启动；另一方面，监督者必须具有权威，就单个的人大代表而言，没有能力与罢免对象进行对抗，实际上也就造成了他们不敢监督的现象。因此，我们必须增设权威性启动机构，赋予其一定的调查权。当独立性的罢免提出机构建立的时候，审诉分离的弹劾模式得以建构，罢免制度实际上已经完成了转化为弹劾制度最为重要的一步。

再次，制度整合，建立具有生命力的弹劾制度。宪政制度是一个复杂体系，弹劾制度只是其中的一部分，它必须和其他制度具有相当程度的亲和力，才可能生存，进而发挥其效力。因此，我们在弹劾制度建构时，需要精心设计，仔细求证。既要考虑弹劾制度同其他监督制度的联系与区别，从而建立一个疏而不漏、重点监督和一般监督相补充、横向监督与纵向监督相结合的监督体系，又要充分考虑弹劾制度与其他宪政制度之间的冲突与和谐，使之与其他制度相互补充、相互配合和相互促进，从而形成一个高效、有序的宪政运行体系。在这里，我们首先必须确立一个有关人民主权、选举制度、行政首长负责制等与弹劾权之间具有内在关联的“强固理论”，^⑩从而以该理论为指导，建构中国的弹劾制度。只有这样，弹劾制度与其他宪政制度才能得以很好整合，建立的弹劾制度才具有生命力。

注释：

①蔡定剑：《国家监督制度》，中国法制出版社1991年版，《前言》。

②[美]威尔逊：《国会政体》，商务印书馆1986年版，第164页。

③蔡定剑：《国家监督制度》，中国法制出版社1991年版，第2页。

④蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社2003年版，第363页。

⑤林来梵：《从宪法规范到规范宪法》，法律出版社2001年版，第135页。

⑥胡肖华：《论西方宪政中的弹劾制》，载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》，1995年第6期。

⑦陈志华：《中华民国宪法》，三民书局1996年版，第294页。

⑧陈家刚：《人大监督的制度与实践》，载《人大研究》2005年第4期，第22页。

⑨李龙：《宪法基础理论》，武汉大学出版社1999年版，第290页。

⑩林来梵：《从宪法规范到规范宪法》，法律出版社2001年版，第137页。

本站所收集的文章版权归原作者和刊物所有，如果涉及版权问題，请联系我们。

[\[关闭窗口\]](#)