

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 美國國會彈劾柯林頓總統個案研究

The Impeachment of President William J. Clinton: A Case Study

doi:10.30390/ISC.199905\_38(5).0002

問題與研究, 38(5), 1999

Issues & Studies, 38(5), 1999

作者/Author：鄒念祖(Byron N Tzou)

頁數/Page：17-30

出版日期/Publication Date：1999/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199905\\_38\(5\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199905_38(5).0002)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 美國國會彈劾柯林頓總統個案研究

鄒念祖

(國立政治大學國際關係研究中心  
第二研究所研究員)

## 摘要

一九九八年初獨立檢察官在調查瓊斯的民事訴訟案中，發現民主黨藉柯林頓總統作偽證、妨礙司法、及濫用職權，乃向眾議院報告，眾議院司法委員會決議控告柯林頓四項罪名，案經眾議院討論，議員多以黨的認同作為討論及投票的取向，對該四項罪名接納兩項，以二百二十八對二百零六票認定柯林頓犯有偽證罪，以二百二十一對二百一十二票認定其妨礙司法罪，並將案情於一九九九年一月十一日送達參議院。

參議院依憲法自訂審判程序，聽取檢方及被告的控詞及辯護，聽取證人的證詞，參院也辯論過應否打消彈劾以及應否申誠，共和民主兩黨議員多從政治立場與角度辯論及詮釋憲法對彈劾的寓意與目的。二月十二日唱名投票，對偽證罪之控告，四十五票贊成有罪，五十五票反對；對妨礙司法罪，贊成與反對票數相等，均為五十票。時共和黨議員只有五十五人，而彈劾則需六十七票方可成立，參院在兩項罪名上均未能湊足使柯林頓去職的票數，因之彈劾案到此結束。

**關鍵字：**美國憲法、彈劾總統、柯林頓總統、約翰生總統、尼克森總統、獨立檢察官

\* \* \*

## 壹、前言

美國開國二百多年，國會進行過彈劾總統兩次，①一為一八六八年彈劾約翰生 (Andrew Johnson) 總統，投票結果，三十五票贊成彈劾，距法定的三十六票，僅差

註① 有些學者認為美國曾有三位總統被彈劾過，其中一位總統是 Richard Nixon，但 Richard Nixon 總統的彈劾案在眾議院司法委員會通過後，便因 Nixon 辭職而終止，假如眾議院沒有接受司法委員會的建議 (Nixon 如果不辭職，眾議院可能接受，也可能不接受)，而說 Richard Nixon 總統曾被彈劾過，則用詞似乎不夠周延，因此有些著作又說成美國有兩位總統曾被彈劾，因 Nixon 案並未留下太多文獻可供日後研究，所以本文採後一說法，稱美國歷史上有兩位總統曾被彈劾。



一票。其次是一九九九年國會進行彈劾民主黨籍柯林頓（William J. Clinton）總統，因柯案事涉緋聞，案情高潮迭起，成為美國社會人人談論的話題，其後眾議院所控柯林頓的兩項罪名，未能在參議院通過，彈劾才告結束。

因為美國憲法規定彈劾總統的條文，簡單而抽象，用在實務上時，便問題叢生。首先在程序上，國會便無所適從，雖然一八六八年留下簡單條例，但仍不足以應付當時的彈劾審判；其次在實體法上，對彈劾的內容，不僅檢辯雙方意見不同，即使學者專家也有不同的見解。

本文擬從程序法與實體法兩方面來探討、分析、綜合整個案件的過程與內容，整理成一個完整的個案。在整個案情裏，可得知獨立檢察署角色的重要、以及彈劾審判與民刑訴訟不同之處何在，同時也可觀察到議員們如何在抽象的法律架構下，表現其政治行為與個人的價值觀。

由於彈劾總統只有一例在先，歷史上，理論文獻並不多見，只有遇到實際案件，才會發現問題，從而解決問題，詮釋理論。在柯林頓案彈劾期間，兩黨議員的協商溝通，使案件順利進行，為未來程序創下先例，一些法律教授對進行中的實務所發表的意見，彌足珍貴，此外檢辯雙方的言詞辯論，精采非常，重要媒體均有詳細報導。這些都是本文的資料來源。<sup>②</sup>

在沒有探討程序法與實體法之前，先須敘述案情的概略。

## 貳、案情摘要<sup>③</sup>

一九九四年五月六日，瓊斯（Paula Jones）女士向聯邦地方法院阿肯色東區分院提起民事賠償自訴（Jones v. Clinton），控告當時的州長柯林頓，狀稱柯林頓曾於一九九一年令警衛把她叫去一旅社的房間內，她拒絕了柯林頓要求她做不願做的事，後來瓊斯加薪被拒，最後導致失去了工作。<sup>④</sup>

聯邦最高法院裁定可繼續對現任官員進行訴訟，一九九七年冬，瓊斯的律師向法院呈遞一張證人名單，希望藉證人的證詞，指出柯林頓亦曾對其他女士有同樣行為，以表示瓊斯所言不假。

十二月五日，瓊斯的律師把白宮實習生陸文斯基（Monica Lewinsky，下稱陸女）女士的名字列入證人名單中，十一日法官萊特（Susan Webber Wright）諭令「凡總統與之有、或提議要有、或設法求得性關係之州或聯邦職員」，瓊斯均有權自該職員處詢問有關柯林頓行為的訊息，十九日法院傳喚陸女於一九九八年元月出庭作證。

註② 本文正當參議院審判彈劾時於紐約市撰寫，正式記錄如 *Congressional Record* 或 *Congressional Weekly* 尚未出版，故本文多採用當時之報章雜誌資料，尤以 *The New York Times* 最多。

註③ 主要摘自檢方共和黨眾議員 Asa Hutchinson 的控詞 (*The New York Times*, January 15, 1999, pp. A18~19) 及柯林頓律師 Charles F.C. Ruff 的答辯詞 (*The New York Times*, January 20, 1999, pp. A26~28)，並參照閱讀本文所引其他各文獻整理而成。

註④ 一九九八年十一月十三日，柯林頓同意付給瓊斯八十五萬美元以交換瓊斯撤回訴訟。見 *The New York Times*, February 13, 1999, p. A10.



柯林頓與陸女確曾在不短時期內有不可告人的親密關係，柯林頓知悉陸女的名字在證人名單上以後，教唆陸女在調查時說前往白宮是送文件，柯林頓並未直接要求陸女說謊，但陸女知道柯林頓的意思是要她勿說出她與柯林頓之間的關係。柯林頓曾誤導他的律師為陸女在瓊斯案中呈遞不實口供，又叫他的至友喬登（Vernon Jordan）替陸女謀取工作。

一九九八年一月十七日，瓊斯的律師盤問（depose）柯林頓，柯林頓說他與陸女的關係不是「性關係」定義中的關係，第二天，柯林頓召見他的秘書柯瑞（Betty Currie），告訴她說他與陸女之間沒有不正常的關係，暗示柯瑞將來在被調查時應該怎麼說，柯林頓也曾向其他同仁散布不實訊息。他在電視上對全國民眾說他與陸女沒有性關係，但後來許多證據顯示對他不利的時候，他承認與陸女有「不正常」（inappropriate relations）的關係。

獨立檢察官調查的重點在於發掘柯林頓自己以及使陸女在瓊斯案中作不實的證詞，同時柯林頓的言行是否誤導司法調查，冀圖作出不正確的調查結果。眾議院根據調查報告，從而對柯林頓總統提起彈劾。

### 叁、彈劾的程序

美國憲法第一條第二項第五款稱眾議院「有提出彈劾案之權」，同條第三項第六款又規定：「參議院有審判一切彈劾案之權……。美國總統受審時，最高法院院長應為主席，無論何人，非經出席參議員三分之二的同意，不能被判有罪。」但在實際運作上，其程序就比這些條文所規定的複雜多了。就彈劾柯林頓總統一案而言，不僅參眾兩院進行彈劾，獨立檢察署也參與其事。

獨立檢察署的設置是根據一九七八年的獨立檢察官法（Independent Counsel Act）設立的。在一九七〇年代，尼克森（Richard Nixon）總統為掩飾水門事件而將負責調查的特別檢察官柯克斯（Archibald Cox）免職，引發國會的不滿，因而國會訂定了獨立檢察官法。<sup>⑤</sup>獨立檢察官由三位法官遴選一位法界人士，送請司法部長任命之，對特定事件進行獨立調查，其調查之對象固然已經特定，但在該事件範圍內，其職權非常廣大而少有拘束，法界人士對此現象曾引以為憂。<sup>⑥</sup>在柯林頓一案中獨立檢察官的表現確實引起不少批評，甚至有廢除獨立檢察署的建議。

現任獨立檢察官史達（Kenneth W. Starr）於一九九四年就職，最初的職務是負責調查柯林頓在阿肯色州州長任內有關土地買賣與利益輸送的疑點，根據獨立檢察官再授權法（Independent Counsel Reauthorization Act of 1994），<sup>⑦</sup>史達的職務於一九九八年一月十六日擴大為調查在瓊斯的民事訴訟案中，「證人陸文斯基是否作偽證，

註⑤ 見David, K. Fremon, *The Watergate Scandal in American History* (Springfield, New Jersey: Enslow Publishers, 1998), p. 76, and passim.

註⑥ 1988年聯邦最高法院在Theodore Olson一案中確認Independent Counsel Act的合法性，大法官Antonin Scalia發表不同意見，她認為深不可測的獨立檢察官威脅憲法以及法律下我們所有人的自由，見Anthony Lewis, "The Knock on the Door," *The New York Times*, January 1, 1999, p. A19.



或其他人唆使其作偽證，妨礙司法，恐嚇證人或其他違反聯邦法的行為。」並將調查結果向國會報告。<sup>⑧</sup>

史達率屬下三十位律師及十位調查員，全力對陸女進行調查，因而揭發了陸女與柯林頓的一段緋聞，轟動全美。獨立檢察署曾盤問（deposition）過陸女至少二十二次之多，盤問柯林頓好友喬登五次，白宮祕書柯瑞八次，問過柯瑞八百五十個問題。<sup>⑨</sup>獨立檢察署於七月十七日發出傳票要求柯林頓在大陪審團前接受盤問，說明他是否曾唆使陸女在瓊斯案中應說些什麼話，聯邦地區法官莊笙（Norma Hollowing Johnson）放話說，她將不會接受白宮以美國三權分立不能接受盤問的理由，後來柯林頓「自願」接受盤問，但地點是在白宮而非法庭，面對電視攝影機回答問題，且身旁有律師陪同，這跟一般民衆不同。

史達將調查結果寫成了四百四十五頁的報告（referral），連同一萬頁的證詞，八百多頁的旁證，三千四百頁的文件證據，一千八百頁的錄影證詞，八百多頁的聯邦調查局面談記錄，總共三十六箱，於一九九八年九月九日一併送交衆議院。報告中除了非常詳盡地列舉柯林頓作偽證、妨礙司法、濫用職權外，並稱這些罪狀「可能構成了彈劾的因素」。衆議院根據這份報告，開始討論應否對柯林頓提起彈劾。

衆議院司法委員會接獲報告後，即行展開調查。司法委員會於十月五日兩黨議員陳述柯林頓是否有罪及應否彈劾的理由後，以二十一對十六票，建議衆議院為彈劾事件正式展開作業。十月八日衆議院以二百五十八票對一百七十六票授權司法委員會進行彈劾查究，司法委員會於是正式展開聽證（hearing）。十一月五日司法委員會提出八十一個在史達報告後發現的問題要求柯林頓承認或否認。十一月十九日傳喚史達作證說明（testify），十二月八至十日，由柯林頓律師團出席辯護及傳喚證人作證，<sup>⑩</sup>兩造律師並作最後辯護，但司法委員會並未傳喚證人。

柯林頓於十一月二十七日就司法委員會所提之八十一個問題一一作答，唯因答案避重就輕，而且並未表示悔意或認錯，司法委員會甚表不滿。十二月十一至十二日司法委員會對基本上由獨立檢察官建議的四項罪名進行表決，表決結果如下：

第一項偽證罪：控告柯林頓對大陪審團「故意提供偽造、虛假及誤導他人作不實之證詞」；以二十一對十六票通過。第二項偽證罪：控告柯林頓在瓊斯民事訴訟中「故意提供偽造、虛假及誤導證言」；以二十對十七票通過。第三項妨礙司法罪：控告柯林頓在瓊斯民事訴訟中「阻止、妨礙及阻擾司法行政」；以二十一對十六票通過。第四項濫用權力罪：控告柯林頓對司法委員會所提八十一個問題「作出虛偽、假造及誤導的宣誓說明」；以二十一對十六票通過。司法委員會成員投票的取向，大致上是認同自己黨的政策。司法委員會最後作出結論說：「柯林頓破壞了總統此一機構的誠篤，

註⑦ 獨立檢察官法因「尼游案」而停止使用了數月，一九九四年再度恢復使用。

註⑧ Cited by Ann H. Coulter, *High Crimes and Misdemeanors: The Case Against Bill Clinton* (Washington, D.C.: Regnery Publishing, 1998), p. 37.

註⑨ Presentation of Nicole K Seligman, *The New York Times*, January 26, 1999, p. A19.

註⑩ *The New York Times*, February 13, 1999, p. A10.



玷污了總統一職之名，作為總統他背棄民衆對他的信託，其行為敗壞司法與法治，使美國民衆受到明顯的傷害（manifest injury）。」在進行四項彈劾表決前，民主黨員曾提出「申誡」（censure）總統，以代替彈劾，但該提議以二十二對十四票未能通過。<sup>①</sup>

司法委員會將此彈劾建議遞交衆議院，衆議院以各州的彈劾目的及美國制憲前英國國會的先例為藍本，自訂一部彈劾的程序法。<sup>②</sup>衆議院於十二月十八日展開辯論，十九日表決，議員投票大致上仍然以黨的政策為取向。對第一項偽證罪以二百二十八對二百零六票通過；第二項在瓊斯案中作偽證一事，以二百零五對二百二十九票沒有通過。第三項妨礙司法罪以二百二十一對二百一十二票通過；第四項濫用權力及回答司法委員會所提八十一個問題時避重就輕之指控，以一百四十八對二百八十五票未能通過。<sup>③</sup>

在衆議院表決前，民主黨議員再度提出以申誡替代彈劾，但在衆議院共和黨黨鞭荻勒（Tom Delay, R., Tex.）的策劃和反駁之下，最後衆議院以二百三十對二百零四票，拒絕用申誡替代彈劾。<sup>④</sup>

衆議院將彈劾案寫成一百零五頁的司法簡報（legal brief），連同六萬頁文件於一九九九年一月十一日送達參議院，要求參議院同意此彈劾。參議院依憲法第一條第三項第六款之授權，於一月七日正式展開審判（trial）彈劾柯林頓總統案。

參議院審判彈劾案時，依憲法第一條第三項第六款之規定，應由聯邦最高法院院長主持，在柯林頓一案中，聯邦最高法院院長為藍奎斯特（William H. Rehnquist），他既無實質決定權，亦無程序上拘束審判進行之權，他僅僅「主持」審判而已。

參議院在審判彈劾案時，扮演著什麼樣的角色，憲法並無規定。在柯林頓一案中，檢方（衆議院）認為根據憲法，真正的彈劾決定權在衆議院而非參議院，參議院只能就檢方的控告是否屬實加以確定或否定而已。但憲法學者認為參議院的權力不應限於決定是否檢方所控屬實，更有權決定該罪是否構成「重罪及重大行為不檢」，據而使總統去職，可見參議院有大陪審團及法庭之雙重角色。<sup>⑤</sup>衆議員吉曼（Benjamin A. Gilman, R., N.Y.）有不同的看法，他認為在整個彈劾案件中，衆議院才是大陪審團，因為衆議院只能起訴（indictment），不能定罪（conviction）及判刑（sentence）。<sup>⑥</sup>參議院

註① Nancy Gibbs & Michael Duffy, "Special Report Impeachment," *Time*, Vol. 152, No. 25 (December 21, 1998), pp. 20~27; Howard Fineman, "A Crisis at Home," *Newsweek*, December 21, 1998, pp. 22~27.

註② Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis* (Princeton: Princeton University Press, 1996), p. 25.

註③ 參閱 Richard Lacayo, "Washington Burning," *Time*, Vol. 152, No. 26 (December 28, 1998 ~ January 4, 1999), pp. 60~61.

註④ Eric Schmitt, "Democrats' Draft on Censure Uses Harsh Words to Rebuke Clinton for Misdeeds," *The New York Times*, February 6, 1999, p. A8.

註⑤ 見西北大學法律教授 Steven Lubet, "The 100 Clinton's 'Jurors' Are Judges," *Newsday* (New York), January 12, 1999, p. A29.

註⑥ James Dao, "2 Votes in House Are Defended as Not in Conflict," *The New York Times*, January 7, 1999, p. A27.



可以定總統之罪，所以是法庭。參議院的角色從彈劾柯林頓一案來看似與刑庭相似。<sup>①</sup>

至於參議員在審判過程中的角色也具有陪審員與法官的雙重性質。一般訴訟，陪審員與法官的任務是分開的，陪審員決定對所發生之事件被告有無責任，法官則適用法條，確定刑罰。彈劾案中，參議員既要決定被告有無犯罪，又要決定是否將總統免職。

參議員雖也是陪審員，但又與一般法院的陪審員有許多不同之處，一般法院的陪審員必須公平地靜聽訴訟雙方陳述理由，不得發問；陪審員是遴選的，與被告且多是素不相識的人，陪審員對案情不能摻有個人私見。在審判彈劾案時各參議員也靜坐不出聲，聆聽雙方陳述理由，但卻可以間接發問，參議員如果對檢方的控詞或總統律師團的答辯詞有疑問時，可將疑問交給主持人藍奎斯特，由藍奎斯特詢問對方（實務上是藍奎斯特令書記官代為唸出）。全體參議員是當然陪審員，他們與被告（總統）不可能不相識。參議員對彈劾案的決定不是完全根據法理，而是摻雜著政治的動機，參議員常考慮其個人與選民之間的關係，來投票決定是否彈劾總統。即使兩黨共識的審判程序，也是政治妥協下的產物。<sup>②</sup>總之，參議員不僅聽取眾議院司法委員會代表（稱經理 manager，檢方）與總統的律師團（辯方）陳述理由，還要決定總統是否有罪及免職，因之參議員的角色，除了是陪審員以外，也似法庭裏的法官。<sup>③</sup>

憲法規定參議院審判彈劾案，但對審判的程序只有憲法第一條第三項第六款的簡單規定，但這種審判既非刑事，亦非民事，究竟要引用刑事訴訟或民事訴訟的程序法，並無直接的先例可循。雖然一八六八年審判約翰生遺留二十六條規則，但這二十六條也只是個概括的規定，而非詳細的實用手冊，例如對證據的取捨法則、舉證的責任、偽證的定義等均付諸闕如。所以，參議院根據彈劾約翰生總統的程序，略作修改後制訂了程序法，但仍不夠詳細。<sup>④</sup>因之參議院在審判柯案時，是一邊審判，一邊創造程序。

參議院制訂的彈劾程序與民刑訴訟法有相似點，也有不同之處。一般的民刑訴訟是先有程序法，而後才進行實質審判，彈劾案則是審判開始了，然後再邊審邊創造程序，而主席所裁定的程序，參議院尚可以推翻之，這在一般民刑庭中，是沒有的現象。在刑訴中檢方與被告對訴訟進行之程序，應先同意，審判才能進行，但彈劾案件，參議院單方決定進程序，無須與眾議院磋商，眾議院（檢方）唯有遵循而已。<sup>⑤</sup>其他

註① Lubet, *op. loc.*

註② 調查伊朗—尼游 (Iran-Contra) 案追訴前國防部長 Caspar W. Weinberger 的檢察官 James J. Brasnahan 說，在一般的陪審員審判中，問題是被告真的做了某事嗎？檢察官已經證明被告犯了某罪嗎？可是在彈劾案中，問題似乎是被告是誰？我們喜歡他嗎？我們有足夠票數彈劾他嗎？最重要的是，彈劾案對我們自己有什麼影響？原文見 James J. Brasnahan, "Impeachment Case is A Judicial Mass," 載 *Los Angeles Times*, 由 *Newsday* (New York), January 12, 1999, p. A37 轉載。

註③ 在柯林頓案中，參議員 Tom Harkin 對眾議院經理 Bob Barr 一再稱參議員為 juror 不滿，提出抗議，主席 Rehnquist 裁定 Harkin 有理，並說參議院不是 jury，它是此案的法庭，Barr 隨後改口稱參議員為「事實與法律的審問者 (triers of facts and law)」，見 *The New York Times*, January 16, 1999, p. A11.

註④ 此程序法叫做 *The Rules of Procedures and Practices in the Senate When Sitting on Impeachment Trials*, 見 Gerhardt, *op. cit.*, p. 33.

註⑤ 參見執業律師 Ira Reiner, "A Fast Trial, with All the Facts," *The New York Times*, January 6, 1999, p. A23.



程序，例如被告有諮詢律師、有獲知被控罪狀、有召喚證人及對質等權利，這些在彈劾案與民刑案件沒有差別。

在審判過程中，證人未作證前，訴訟雙方可盤問對方證人，這一點是民事訴訟程序獨有的。在刑事訴訟判決案件，須依據沒有合理的懷疑（beyond reasonable doubt），方可定罪，民事訴訟，一般多根據「大量的證據」及「明顯和有說服力的證據」，以決定是非曲直，但彈劾案中並無適用證據的標準，每一個議員都以自己認為合適的標準定罪。至於審級，一般民刑案件是可以上訴的，但彈劾案在參議院即是終審。<sup>②</sup>

在審判柯林頓總統時，參議院的審判程序，曾經過兩黨議員幕後磋商，除了應否傳喚證人以及傳喚多少證人一節留待日後視情形再作商量表決外，其他各項審判程序，參議院於一月六日全體一致無異議通過。根據此項程序，在審判開始前，眾議院經理和總統的律師團都可提出動議（motion）及審查簡報（brief）和對簡報提出反駁，一月十三日檢辯雙方可就任何動議（不包括傳喚證人的動議）在參議院進行辯論，然後由參議院投票表決接受或拒絕該動議，一月十四日言詞辯論開始，雙方各有二十四小時的時間進行說明，參議員可以將問題交付主持審判的聯邦最高法院院長藍奎斯特，經由藍奎斯特提出（實務上是令書記官唸出），要求檢方或辯方回答，時間以不超過十六小時為限，雙方各用八小時。

接著是提出「打消彈劾案」動議的時間。再後，雙方可動議引進新的證據，然後付諸表決，先表決是否打消該動議，如果表決為不打消，那麼再表決該動議的內容是否成立。如果傳喚新證人的動議獲得通過，審判則暫停，以等待取得新證人的證詞，在證詞取得後，參議院再行表決應否傳喚證人親身出庭作證，最後表決柯林頓在兩項彈劾控訴中是否有罪。<sup>③</sup>

一月七日，一百位參議員宣誓審判柯林頓彈劾案。眾議院經理，由司法委員會主席海德（Henry Hyde, R, Ill.）率領，攜帶起訴書（事先已有複印分送各參議員），步入參議院，由海德誦讀控告柯林頓總統的控詞。<sup>④</sup>美國二百多年來參議院第二次審判彈劾總統案正式展開，此後程序多能照兩黨妥協的程序進行。

一月十四日至十六日，檢方陳述起訴的理由與內容，十九至二十日，白宮律師團提出辯護，二十二至二十三日，參議員向訴訟雙方提出疑問，由相關的一方作答，在案件繫屬中，雙方對於是否要傳喚證人都提出說明。參議院民主黨議員反對傳喚證人，而共和黨議員則極力主張傳喚證人，且希望能傳喚到十五位證人到案作證。

共和黨議員稱傳喚證人出庭，事屬必要，陪審員可從證人眉目與言詞間獲得事實

註② 見密西根大學法律學院教授 Yale Kamisar, 紐約大學法律教授 Burt Neuborne, 華盛頓 D.C. 執業律師 Alan I. Baron 的見解, 引自 *The New York Times*, January 11, 1999, p. A12.

註③ *The New York Times*, January 9, 1999, p. A10.

註④ 海德控告詞：「身為美國總統的威廉·傑佛遜·柯林頓，違背其憲法誓詞，未能忠實執行美國總統職務，及未善用其能力以維護美國的憲法，並且違背其忠實執行美國法律的憲法職責，他的此種行為乃是為了個人利益及規避責任，而故意敗壞及操縱美國的司法程序。」世界日報（紐約），1999年1月8日，頁A3 譯文。





真相，陪審員亦可從證人言詞中發現新的證據，證人在參議院的證詞可使參議員們深一層探知事件之來龍去脈。總統律師團則認為獨立檢察官提出的證詞文件等已多達三十餘箱，足以說明事實真相，自無再傳證人之必要，白宮希望審判能儘快結束，故反對傳喚證人。

由於是否要傳喚證人只須參議院過半票數即可通過，共和黨佔有五十五席，議員投票又以黨的政策為依歸，所以民主黨無力阻止，民主黨所能做的只是給共和黨一些難題，例如把投票說成是黨意授權投票而非議員出自內心的公正的行為，不符憲法精神，然而這只能給共和黨難堪而已，不會影響投票結果。

案件繫屬參議院時，眾議院首席經理海德要求與陸文斯基會面，陸女律師拒絕，律師稱陸女與史達曾有協定，不得在獨立檢察署以外機構作證，海德於是要求史達向聯邦地方法院申請緊急令，令陸女接受檢方的面談。一月二十四日，檢方在非辦公室的場所詢問陸女約兩個小時，問及陸文斯基與柯林頓之間關係的一些細節。

史達的行動立即引起民主黨的憤怒，認為檢方詢問陸女一事已背棄了兩黨合作審理彈劾案的精神。檢方應得參議院的允許，方可詢問證人，白宮律師魯夫（Charles F. C. Ruff）駁斥檢方的例行公事的說法是「奇特的無稽之談」。而史達在參議院進行彈劾案審判時，尤不應插手干預憲法賦予參議院的職權，然而海德則說參議院的程序法並無禁止他詢問證人一條，而獨立檢察署也辯說他們的事權是一直繼續提供眾議院資訊。

彈劾案在進行審判時，史達是否可以再參與一些有關彈劾的工作？學者多持否定的看法。哈佛大學法律學院教授催立陪（Laurence E. Tribe）指出聯邦地方法院的指令，引起三權分立的嚴重問題，他指出聯邦最高法院在一九九三年以九比零票判決稱，參議院對所有彈劾案有最終的決定權，意指司法部門不得干預參議院的審判，尤其是地方法院未經任何解釋就迅速批准史達的申請，更有問題。<sup>⑤</sup>民主黨員哈金（Tom Harkin, D., Iowa）遞交主席藍奎斯特一信，對史達向聯邦地方法院申請緊急令以及檢方的面談陸文斯基二事，提出抗議，但藍奎斯特並未表示任何意見。

一月二十五日，十位共和黨參議員由共和黨領袖羅特（Trent Lott, R., Miss.）領銜，致函柯林頓，要求他在宣誓下，提出書面答覆眾議院指控柯林頓的兩項罪名。可是柯林頓並未作答，因為憲法沒有規定說參議員可以向總統提出問題。

參議院民主黨大老柏德（Robert C. Byrd, D., W.Va.）以其自己的聲望與地位，希望登高一呼，放柯林頓一馬，柏德提議要求打消彈劾案，但參議院於一月二十七日以五十六對四十四票拒絕柏德的提議。

同一天，參議院以五十六對四十四票，傳喚三位證人，接受檢方的盤問。二十八日參議院決議參議員可以個別觀看盤問證人的錄影帶，民主黨提議禁止該錄影帶在參

註⑤ Quoted by Neil A. Lewis, "Experts Scold Decision to Question Lewinsky," *The New York Times*, January 25, 1999, p. A17; Anthony Lewis 在 "Mr. Starr's Stunt," 一文中更指責史達的行動是違法的，憲法未規定國會以外的人可參與彈劾，而史達是行政部門的一員，應遵守三權分立的原則，他更引用藍奎斯特的說法，獨立檢察署只能根據法律行使法定範圍內之調查職權，一旦調查任務完成，就應停止進一步行動，見 *The New York Times*, January 26, 1999, p. A23.



議院放映，可是被五十六對四十四票拒絕，民主黨同時又提議即時終止審判，直接對控方所提兩項罪名舉行投票，但共和黨有意拉長審判時間，於是以五十五對四十三票拒絕了民主黨的此項提議。

民主黨議員動議取消一八六八年制訂的祕密審議條例，代之以公開審議方式，公開審議是否應打消彈劾及盤問證人。因為公開審議可以使全國民眾洞察共和黨黨員有關彈劾的言語與動機，不利於共和黨，所以共和黨反對。參議院對應否公開審議最後作成下列兩點決定：第一，關於公開辯論應否打消彈劾，以五十七對四十三票；第二，關於公開辯論應否盤問證人，以五十五對四十一票。要推翻行之已一百三十年的祕密審議條例，需要六十七票，所以兩項動議均沒有通過。

二月一至三日，兩黨六位議員祕密分別盤問三位證人，每位證人由一位民主黨及一位共和黨議員盤問。四日，參議院以七十對三十票否決傳喚陸文斯基親身出席參議院作證，同日以六十二對三十八票允許盤問證人的錄影帶可在參議院放映。二月六日，檢辯雙方分別以盤問錄影帶之內容閉門相互辯論，八日雙方再辯論，九至十二日參議院閉門審議，二月八日，檢辯雙方各有三小時作再度辯論。最後關於贊成彈劾與否的審議，民主黨主張公開，共和黨主張祕密，九日以五十九票贊成公開審議，四十一票反對公開審議，主張公開審議的動議沒有通過。

二月十二日參議院作公開的唱名投票，全體參議員對所控各項罪名一一起立回答「是」或「否」，投票約兩小時，方告結束，彈劾投票結果，最後由主席藍奎斯特正式宣布稱，檢方控告柯林頓第一項偽證罪四十五票贊成有罪，五十五票反對；第二項妨害司法罪，五十對五十票，兩項被控罪名，均未能達到憲法規定彈劾總統須參議院人數的三分之二，也就是六十七票的門檻，整個彈劾案到此劃下歷史性的句點。

彈劾案沒通過，接著是民主黨議員范士丹（Dianne Feinstein, D., Cal.）與共和黨議員班賴特（Robert F. Bennett, R., Utah）提出申誡柯林頓的決議案，申誡決議案要參議員三分之二同意，亦即六十七票，方可通過，但只獲得五十六票贊成，有四十三票反對，整個彈劾程序到此完全結束。

## 肆、彈劾的內容

憲法第二條第四項規定總統及副總統可因「叛逆、貪污、或重罪和重大行為不檢」而被彈劾免職。<sup>20</sup>叛逆罪的定義憲法第三條第三項已有規定，貪污、及重罪和重大行為不檢則未規定。

由憲法第二條第四項的文字上看，重罪和重大行為不檢並不一定是違反普通刑

註<sup>20</sup> “high crimes and misdemeanors” 中文多譯為「重罪及行為不檢」，歷史文獻顯示其正確譯法應為「重罪及重大行為不檢」，見Raoul Berger, *Impeachment: The Constitutional Problems* (Cambridge: Harvard University Press, 1974), Bantam Edition, pp. 340~341.



法的行爲，因爲進行彈劾是政治行爲，其動機也是政治性的。<sup>②</sup>其結果僅使不適於擔任某一職務的官員免職而已，不處罰其身體或身後財產。進行彈劾並非是刑事訴訟，如果被彈劾者在彈劾之後仍有刑事責任，普通法院可以起訴。換言之，即使被彈劾者的行爲依普通刑法並不構成犯罪，國會仍可對其進行彈劾。<sup>③</sup>至於被彈劾者在免職後，普通法院再以同一行爲觸犯刑法爲由加以起訴，是否構成憲法增修第五條禁止一罪二罰（*doubt jeopardy*）的原則，見解不一，如果彈劾不是刑事判決，當然沒有這個問題。

對構成普通刑法罪進行彈劾，其彈劾內容當然可有刑法的規範爲準。至於對並未構成普通刑法罪之行爲進行彈劾，其內容如何，開國元勳在起草憲法時曾提到一些文字，如「企圖顛覆憲法」，「重大危險犯行」等<sup>④</sup>可作參考，憲法最後採用「重罪和重大行爲不檢」一詞，所以漢米爾頓（Alexander Hamilton）在聯邦論第六十五篇中將彈劾的理由作廣泛的解釋，認爲公衆人物的行爲不當，「濫用或違反公衆的信託」時，可構成彈劾的理由。<sup>⑤</sup>

僞證及妨礙司法罪是否爲憲法第二條第四項所稱之重罪及重大行爲不檢，檢方肯定說「是」。在彈劾柯林頓的兩項控狀中，都說柯林頓總統犯了重罪，兩項控狀中的最後一段都說柯林頓「作爲總統已經背叛了信託，其行爲的態度已摧毀了法治與司法，對美國人民造成明顯的傷害」。<sup>⑥</sup>檢方首席經理海德一再強調「總統過分及不名譽的行爲已破壞了他與美國人民信託的盟約，……這是一個公衆的問題，嚴重涉及到公共利益。」海德且暗示，全世界對美國的信託也會因柯林頓的行爲而受影響。<sup>⑦</sup>

總統的職責固然在忠實地遵守美國憲法，履行信託盟約，<sup>⑧</sup>但是否其所有的不當行爲或違法行爲均應彈劾呢？如構成刑法上的違法行爲，自可依刑法起訴。未構成刑事犯罪之不檢行爲，必須「對社會本身已造成立即的傷害」爲要件，方可彈劾。<sup>⑨</sup>可見開國元勳們將彈劾的門檻設得很高，而非所有的行爲不檢均應彈劾，尤其是輕微的行爲不檢不應付諸彈劾。<sup>⑩</sup>

柯林頓總統與陸女的關係，白宮的辯護律師團說，這種行爲並未對國家造成立即

註② 彈劾的本身具有強烈的政治性，議員們藉法律爲名，而實際上是隱藏著政治動機，一八六八年美國國會彈劾約翰生總統即是一例。約翰生總統與國會關於內戰後南方的重建方案，意見不同，約翰生曾否決過二十個重建法案，並且反對憲法增修第十四條適用於州的層次，使憲法增修條文關於人權的保障僅止於聯邦，因此累積國會共和黨議員對約翰生的不滿，一八六八年約翰生總統將其作戰部長 Edward M. Stanton 免職，國會藉口約翰生違反 The Tenure of Office Act 而加以彈劾，雖然參議院最後以三十五（需要三十六票）對十九票未能通過，但卻對彈劾背後隱藏著政治意義作了一個示範的說明，也對 high crimes and misdemeanor 的意義，留下註腳。

註③ Gerhardt, *op. cit.*

註④ Berger, *op. cit.*, pp. 77~82.

註⑤ 本文使用之版本爲 Clinton Rossiter 編目、寫序、作索引之 *The Federalist Papers* (New York: American Library, 1961).

註⑥ *The New York Times*, January 15, 1999, p. A19.

註⑦ *The New York Times*, January 17, 1999, p. A31.

註⑧ 總統就職誓詞：「本人謹誓以忠誠執行美國總統之職務，並盡本人之能力，以維護及遵守美國憲法。」

註⑨ Hamilton 第六十五篇，見註 25, p. 396.

註⑩ Charles Lund Black, *Impeachment: A Handbook* (New Haven: Yale University Press, 1998), pp. 27~41.



的傷害，他們的行為純為私人之行為，即使妨礙司法，也只是個案，並未損害國家體制及司法制度，自不構成彈劾的要件。曾有四百三十位法學家提出看法說：「柯林頓總統是否犯有憲法規定可彈劾的『重罪和重大行為不檢』呢？吾人……相信獨立檢察官報告中所稱之重罪和重大行為不檢……沒有到達此門檻。」<sup>⑥</sup>可見重罪和重大行為不檢不是一般的犯罪及行為不檢。法學家布萊克（Charles Black）也說：「重罪和重大行為不檢在憲法意義上說……是一種嚴重威脅政治社會的行為，因為犯者繼續掌權對政治與社會會造成危險，而且會傳染。」他認為柯林頓的行為尚未構成彈劾的程度。<sup>⑦</sup>

但檢方不同意這種見解。檢方經理格理漢（Lindsey Graham, R., S.C.）說：「什麼是重罪？如果一個重要人物以低級手段傷害別人，怎麼樣？這不是學術性問題，我認為是真理問題，我認為這就是他們所謂重罪的意思，不一定是[刑法上的]犯罪。利用職位，以傷害別人的方式行事，一開始你就是犯了重罪。」<sup>⑧</sup>匹次堡大學教授前法學院院長夏恩（Peter M. Shane）批評格理漢這種彈劾的理由與憲法的彈劾標準不相符。<sup>⑨</sup>

柯林頓律師團的辯護狀中又稱：「柯林頓的行為並非『重大及危險』或『企圖顛覆憲法』，自不屬於重罪和重大行為不檢，彈劾無意作為個人失誤的救濟方法，彈劾是一種使總統免職的手段，因為總統繼續留任將會對國家及我們政府的憲政體制造成重大危險。因之，除了非常特別的例子，彈劾應限於濫用職位，而非與公務無關的個人行為不檢。」<sup>⑩</sup>律師團口頭辯護稱：「普通的民刑錯失可訴諸普通民刑法律，普通政治上的錯失可訴諸投票或民意，只有非常重大的公共失德、嚴重濫用行政權力，才可使用彈劾權，彈劾總統。」<sup>⑪</sup>

自從獨立檢察官一九九八年初調查瓊斯案中傳喚陸女作證以來，陸女與柯林頓之間的緋聞便如抽絲剝繭地一一曝光。獨立檢察官的報告不得不使美國人民及國會議員相信他們的總統會說謊。要想否定，幾乎是不可能的事，而事件如果交付彈劾，其後果如何，實非任何人所能控制，彈劾案一提出，無論通過與否，對總統的聲望，都是一大打擊。因之，眾議院民主黨設計避免彈劾，以其他方式替代之。於是民主黨議員提出申誡（censure）總統的動議，為爭取共和黨的認同，申誡文內容的文句與概念多假借彈劾文，譴責柯林頓總統「在此事件中的行為已違反了信託，降低了總統一職的尊嚴。」但在共和黨黨鞭荻勒的運作下，此動議以二三〇對二〇四票被打消。<sup>⑫</sup>

彈劾案送達參議院後，民主黨參議員希望大事化小，曾數度提出打消彈劾案的動議，然均未獲通過。<sup>⑬</sup>

註⑥ Quoted by *The New York Times*, January 14, 1999, p. A18.

註⑦ Black, *op. cit.*, pp. 39~40.

註⑧ *The New York Times*, January 17, 1999, p. A30.

註⑨ Peter M. Shane, "Republicans Debase Impeachment Process," *Newsday* (New York), January 27, 1999, p. A39.

註⑩ *The New York Times*, January 14, 1999, p. A18~19.

註⑪ 辯護律師 Nicole K. Selgman 的辯詞，見 *The New York Times*, January 26, 1999, p. A19.

註⑫ Schmitt, *op. Loc.*

註⑬ *The New York Times*, February 4, 1999, p. A25.



因為共和黨議員在參議院只有五十五席，不足三分之二足夠票數（六十七票）彈劾柯林頓總統，但柯林頓又確曾犯了偽證及妨礙司法罪，因此有些共和黨議員建議採取一種不使總統免職，但又確定他犯有兩罪的「事實認定」（finding of facts）。這種「事實認定」方法的設計是希望在參議院首先投票，如果多數同意，便可使柯林頓被控的兩項罪名成立，然後再投票以決定柯林頓的去留（需六十七票方可通過）。一月底參議院共和黨領袖羅特指派六名議員認真研究「事實認定」的可行性。

參議院民主黨議員認為「事實認定」是違憲的，他們認為既然判決總統有罪，不用投票當然免職，別無他途，這是憲法的規定。而有些民主黨議員仍主張申誠總統，以結束彈劾案。但共和黨則指責說申誠是政治策略，毫無意義，參議員格拉姆（Phil Gramm, R., Tex.）說：「如果總統無罪，便是無罪，……申誠是政客們的遊戲。」

芝加哥大學法律教授艾思堡（Joseph Isenbergh）詮釋憲法，認為「事實判定」可在憲法裏找到理論基礎，他說憲法第一條第三項第七款規定彈劾判決之結果，最高極限為「免職及剝奪享受美國尊榮，有責任或有酬金職位之資格」，因之，在極限以內之判決，也就是彈劾較輕之罪行，自為憲法所允許。第二條第四項又稱犯重罪及重大行為不檢者應免職，如果犯第二條的重罪時，必須彈劾免職，那麼第一條第三項則可解釋為彈劾輕罪可以不免職，所謂輕罪是指未違反國家體制的罪行。<sup>④</sup>依此詮釋，可判決柯林頓總統確犯偽證及妨礙司法罪，因為不是重罪及重大行為不檢，從而不必免職。

持不同意見的有匹次堡大學法律教授前法學院長夏恩，他指出憲法規定參議院唯一的職責是對眾議院提出的彈劾，投票表決，表決結果是總統免職或不免職，此外沒有規定其他處理方式，參議院既非大陪審團，亦非法院，它只能對眾議院提出的彈劾案行使同意權，參議院可以票決不贊成彈劾案，但卻無權票決確定總統犯罪。<sup>⑤</sup>

耶魯大學法律及政治教授艾克曼（Bruce Ackerman）批評「事實認定」是投機取巧，規避憲法的要求，依照憲法，彈劾總統須參議院三分之二議員的同意才能成立，而「事實認定」只須參議院多數通過即可，因之，他質疑「事實認定」的合法性，他說固然一般審判，法官及陪審員也先認定事實，然後才引用法律條文作最後判決，但認定事實與適用法律是二合一的裁判方式，二者均為裁判的一部分。雖然適用法律決定免除總統職務與否仍須參議院三分之二的票數才能通過，但「事實認定」只須參議院二分之一的票數即可通過，這與憲法規定的三分之二不符，是違憲的。<sup>⑥</sup>

共和黨議員也討論過「事實認定」的合法性，所以建議在「事實認定」的文字中，不談法律問題，然而「認定」二字聽起來便有「判決」的意味，況且認定又未經過一定的合法調查程序，其公正性，不無疑問。<sup>⑦</sup>

註④ Quoted by Neil A. Lewis, "A Suggestion of Conviction Minus Ousting," *The New York Times*, January 26, 1999, p. A17.

註⑤ Peter M. Shane, "A Detour Into Constitution Absurdity," *The New York Times*, January 27, 1999, p. A25.

註⑥ Bruce Ackerman, "Verdict on Clinton Can't Be Split Up," *Newsday* (New York), January 5, 1999, p. A47.

註⑦ "That something labeled 'finding' will sound like - and be intended to sound like - a judgment." See Anthony Lewis, "The Rule of Law," *The New York Times*, February 2, 1999, p. A19.



彈劾案在參議院表決未能通過後，民主黨議員范士丹及共和黨議員班賴特又草擬一份申誡動議，以最強的詞句，譴責美國總統的行爲「無恥、輕率、不可寬恕」，這申誡既不要總統簽字，也不要他表示態度，只是議員們表示他們自己憤慨的情緒，寫成文字，公諸於世，當然就不會引起憲法體制問題，但這個申誡案未能在參議院通過。<sup>④</sup>

## 伍、結 論

一九九九年美國國會彈劾柯林頓總統，是美國開國兩百多年以來第二次彈劾總統的案件。柯林頓總統因暗示其女友白宮實習生陸文斯基在瓊斯控告柯林頓民事案中作偽證，並且以言詞及行動希望導致調查機構作不正確的調查結果，眾議院司法委員會通過控告柯林頓四項罪名，眾議院同意兩項，即柯林頓總統曾作偽證及妨礙司法。

彈劾案交參議院，參議院僅四十五票贊成但有五十五票反對，柯林頓總統作偽證罪未能通過；同時以五十對五十票未能通過妨礙司法罪。在彈劾過程中，曾有議員在參眾兩院分別數度提起「申誡」柯林頓，以替代彈劾，但均未獲通過。

美國憲法僅簡單規定參議院審判彈劾案，但詳細的審判程序是由兩黨議員一邊審判，一邊幕後磋商草擬、交參議院通過的程序。參議院兼有陪審團與法院的雙重功能，它既能決定被告有無犯行，又能處罰被告，因之，參議院整個進行的程序似較偏向刑事法庭的程序。參議員也扮演著陪審員與法官的雙重角色，但與普通法庭的陪審員與法官的角色，又不全然相同，而成爲一種特殊的陪審員。

在實體法方面，憲法僅規定犯有「重罪及重大行爲不檢」者，方可加以彈劾，檢辯雙方對柯林頓總統的行爲是否構成「重罪及重大行爲不檢」，法學界對憲法的見解一般可解釋爲，總統的行爲必須到了足以影響其公務，而使國家或政治、或司法制度、或人民蒙受重大損害時，方構成「重罪及重大行爲不檢」，法界及國會都覺得柯林頓總統確曾在瓊斯案中作偽證及設法掩飾他與陸女之間的非常關係，但也覺得彈劾乃政治體制中的一件大事，而不宜輕率使用。

憲法學者認爲憲法規定總統有重罪及重大行爲不檢時，只有彈劾一途。「申誡」總統代替彈劾，固然可表達國會的譴責，但卻沒有法源。而「事實認定」以多數票決，認定總統犯罪，而不免去其職務，更是逃避憲法規定彈劾案需參議院三分之二多數通過的規定。

彈劾案是政治行爲，但卻披著法律的外衣，國會議員對彈劾程序制訂的爭執，對彈劾內容的辯論與主張，議員們表現對柯林頓的不當行爲之憤怒，以及其投票的取向等，在在都表現出政治性的動機，法律只是獨立檢察官與國會的一個著力點而已。

\* \* \*

（收件：88年4月28日，修訂：88年6月9日，接受：88年6月18日）

註<sup>④</sup> Text of the proposed resolution for censure is in *The New York Times*, February 6, 1999, p. A8.



# The Impeachment of President William J. Clinton: A Case Study

*Byron N. Tzou*

## Abstract

On January 11, 1999, Independent Counsel Kenneth Starr reported to the House of Representatives that President Clinton had committed crimes related to witness Monica Lewinsky's perjury in the civil law suit of Jones v. Clinton. The House began the impeachment process by passing two charges of perjury and obstruction of justice against Clinton. The Senate, after receiving these charges, set down rules for the impeachment trial. Senators listened to the charges brought by the prosecutors (the Representatives of the House) and the responses of the President's lawyers. They deposed witnesses, interpreted the impeachment clause of the constitution, discussed substituting a censure for impeachment, and argued whether or not Clinton had committed any crime. Law scholars also debated the role that the Senate plays and the procedures it uses during impeachment trial. Finally, on February 12, 1999, the Senate rejected the charge of perjury by a 55 to 45 vote and the obstruction of justice by a 50 to 50 vote. The G. O. P., who had only 55 members in the senate, failed to get 67 votes necessary to remove Clinton from office.

Keywords : The Constitution of the United States, President William J. Clinton, President Andrew Johnson, President Richard Nixon, Independent Counsel

