



# 美国总统弹劾：历史与现实

袁征

【摘要】在包括特朗普在内的美国45位总统中，曾有3人遭到弹劾，但至今尚无总统被弹劾下台。事实上，无论是1999年的克林顿弹劾案，还是近期的特朗普弹劾案，其背后都有着强烈的党派斗争色彩。在政治极化的大背景下，总统弹劾越来越成为美国政治斗争的工具，而这又进一步加剧了华盛顿党同伐异的紧张态势，使得两党对抗更趋激烈。

【关键词】总统弹劾 制度设计 选举政治

【中图分类号】D815 【文献标识码】A

2019年12月18日，在美国华盛顿，议员就针对美国总统特朗普的弹劾条款进行投票。新华社发

2020年1月15日，美国国会众议院投票决定向参议院提交对总统特朗普的弹劾书。由此，特朗普弹劾案正式进入参议院审理阶段，这也是美国历史上第三次对现任总统进行弹劾。虽然美国参议院最终否决了指控特朗普的两项弹劾条款，但这次弹劾产生的影响也不容忽视。

## 美国总统弹劾的制度设计

美国总统既是国家元首和行政首脑，也是武装力量的总司令。应当说，在美国的政治体制中，总统是大权在握的。从立国开始，如何防范大权在握的总统滥用权力、独断专行，是美国制度设计的重要考量。

1787年，美国制宪会议推出《美国宪法》草案，为美国政治制度奠定法理基础。而贯穿《美国宪法》的一项重大指导原则便是权力制衡。按照这一原则，美国建立了“三权分立”政治架构。制宪会议一方面要赋予总统必要的行政权力，以便建立起一个强大的中央集权政府，避免此前邦联体制下一盘散沙的状况再次出现；另一方面要防止大权在握的总统滥用权力、独断专行。本着这些考虑，制宪者采用了总统制，即在加强总统权力的同时，注重总统和国会之间的牵制。鉴于欧洲历史曾出现暴君专制，制宪者担心总统权力过度膨胀，因此除了对总统的任期、选举乃至权力作出规定外，还特意

设置了弹劾制度。

《美国宪法》对于弹劾的实施作出了明确规定。比如，将弹劾文职官员包括总统和副总统的权力赋予美国国会。众议院“独自拥有弹劾权”，即众议院负责发起弹劾的程序；参议院“独自拥有审判一切弹劾案的权力”。不过，其并没有对参议院审判的形式作出太多的描述。《美国宪法》规定，总统弹劾由最高法院首席大法官主持；而其他官员的弹劾则由副总统主持。所有的弹劾案都必须获得参议员三分之二多数的支持。被定罪的官员将被除去公职，不能再担任其他的联邦职位。除此之外，有罪的官员将依法受到刑事起诉、审讯和惩罚。

尽管《美国宪法》允许对任何联邦官员进行弹劾，但长期以来美国已形成一种规则，即这种弹劾并不包括国会议员自身。《美国宪法》具体描述了可被弹劾的几种情况：总统、副总统以及合众国的所有文职官员，因叛国、贿赂或其他重罪和轻罪而受弹劾并被定罪时，应予以免职。不过，《美国宪法》并没有对“重罪和轻罪”作出具体的界定，这使人们感到困惑。叛国和贿赂这样的罪行很容易理解，但“重罪和轻罪”却很难界定：是限定为刑事犯罪行为，还是包括那些滥用权力或者背信弃义但又不构成犯罪的行为呢？对此界定的含糊性给了国会自行解释的空间。换句话说，就是国会无权解读哪些犯罪行为是可以引发弹劾的。在初制宪法时，一些制宪者有意将“治理不善”纳入弹劾的范围，但有人担心弹劾的

权力被过于频繁地使用，不利于政治的稳定。由于意识到弹劾可以被当作政治斗争的武器，所以为了保持美国政府的稳定，要求弹劾在获得三分之二多数参议员支持的情况下才能算成功。正是因为弹劾程序非常复杂和严格，所以成功弹劾联邦官员的例子在美国历史上并不多见。

依照《美国宪法》的规定，结合多年积累的经验，美国当前的弹劾程序大致如下。首先，众议院授权司法委员会展开调查，司法委员会举行听证会以及收集、调查所受指控的证据。随后，由司法委员会投票通过弹劾的罪名。其次，如果大多数众议员支持至少其中一项的弹劾指控，那么弹劾案就会提交到参议院进行审议。主持参议院审判的官员或是副总统，或是最高法院首席大法官（如果弹劾案针对总统，则由首席大法官主持，否则由副总统或参议院临时议长来主持），其带领参议员宣誓，要求他们不偏不倚地扮演陪审员以及法官的角色。参议员听取众议院指定代表就弹劾指控进行陈述，随后，受到指控的官员或者其代理人则被允许就受到的指控向与会参议员提出口头辩护以及反驳。需要注意的是，如果多数参议员投票表决结束审判，那么审判随时可以在没有认定有罪或无罪的情况下终止。最后，在听取完所有的证据之后，参议员将进行辩论。辩论过后，参议院会对弹劾的各项罪名进行投票表决。

## 美国历史上的总统弹劾案

弹劾一般是在极端情况下行使的特殊权力。自1789年《美国宪法》实施以来，众议院共启动过62次弹劾程序，正式通过弹劾决议的有19次，但最终只有8位联邦法官被认定有罪而去职。根据《美国宪法》，联邦议员也是可以弹劾的，但在实际操作中，开除才是处理行为不当的国会成员的主要方式，因为众议院或参议院可以独自决定开除某个议员。

时至今日，包括特朗普在内的美国45位总统中，有3人曾遭到过弹劾。安德鲁·约翰逊于1868年遭到弹劾，比尔·克林顿于1999年遭到弹劾，唐纳德·特朗普于2020年遭到弹劾。约翰逊和克林顿被参议院认定为无罪，没有被弹劾下台。值得一提的是，“水门事件”被披露后，众议院也发起了对尼克松的弹劾程序，但尼克松迫于巨大压力而于1974年宣布辞职（尼克松于众议院就弹劾条款投票前夕宣布辞职。如果不宣布辞职的话，那么其很可能会成为被弹劾下台的第一位美国总统）。

第一，安德鲁·约翰逊总统弹劾案。在1865年亚伯拉罕·林肯遭到暗杀后，来自南方的副总统约翰逊继任总统。上台后，约翰逊打着重建南方的旗号，推行维护和恢复南方奴隶主特权的政策，拒绝给予黑人平等的权利。这不仅引发了南方广大民众的强烈反对，也损害了北方资产阶级的利益，导致了共和党的担忧和不满。随着共和党激进派在1866年底的选举中大获全胜，共和党控制的国会和约翰逊围绕南方重建的斗争越发激烈，进而逐渐发展到双方争夺军事长官的任免权。约翰逊认为自己作为武装部队总司令，有权撤换军事长官，因此撤换了倾向共和党激进派的陆军部长埃德温·斯坦顿。而国会认为这种做法违反了1867年的《官职任期法》（该项法令规定，所有由参议院认可的联邦官员不能被总统解职，除非获得参议院的批准），藐视了国会的权力。

1868年2月，众议院通过了弹劾安德鲁·约翰逊的决议案，并任命委员会准备弹劾的指控。1868年3月，众议院通过了11项弹劾指控。其中10项指控总统违背了《官员任期法》，即在解除官员职务之前没有获得参议院的同意。而另一项则是指控约翰逊试图削弱国会的权力。最后，在最高法院首席大法官的主持下，参议院对约翰逊弹劾案进行了审议。当时，参议院中居于主导地位的是激进的共和党人，其对约翰逊准备将南部邦联回归合众国却没有给予黑人平等的权利而感到愤怒。35名参议员投票认定约翰逊有罪，而19名参议员投票认定约翰逊无罪，最终，约翰逊以1票之差没有达到三分之二多数而被宣告无罪。7名温和的共和党人担心免去总统的职务将会对总统制造成长久伤害，从而破坏传统的权力制衡机制，因此没有投票支持弹劾，使得约翰逊逃脱被弹劾下台的命运。应当说，对于约翰逊的弹劾在很大程度上表明了法度的考量，也体现了政治的较量。

第二，“水门事件”与尼克松辞职。“水门事件”是美国历史上较为严重的政治腐败行为，对美国的政治生活产生了深远的影响。“水门事件”的发生和1970年成立的一支跨机构特遣小组“水管工”直接相关。1972年，“水管工”小组的一些成员进入尼克松竞选连任的委员会。同年6月17日，包括该委员会首席安全顾问詹姆斯·麦克德在内的5人，偷偷潜入位于首都华盛顿的水门大厦民主党总部，偷拍文件、安装窃听器，刺探民主党的竞选策略和活动情况，结果被当场抓获。这一事情发生后，尼克松竞选班子开始极力掩盖事实真相。一方面，白宫公开表示，这只不过是一场平常的盗窃案，几乎不值得关注；另一方面，尼克松紧急召开会议，



商讨如何将这件丑闻掩盖过去。相关人员开始销毁记录,以免留下对尼克松不利的证据。不过,媒体仍然对这一蹊跷的事件给予了高度关注。在这其中,《华盛顿邮报》发挥了重要作用。得益于时任联邦调查局副局长马克·费尔特提供的重要线索,《华盛顿邮报》的两位记者鲍勃·伍德沃德以及卡尔·伯恩斯坦率先披露了“水门事件”丑闻。之后的调查越来越明确显示,那些“水管工”成员的非法举动获得了政府高层官员的认可,同中央情报局以及总统连任委员会关联密切,而相关机构正在极力掩盖他们与此事的牵连。

尼克松的行为——对于入室盗窃行为的掩盖、拒绝交出证据,使得公众对于尼克松政府的信任度下降,最终导致1974年7月30日众议院司法委员会发布了三条弹劾总统的理由:妨碍司法公正、滥用总统权力、藐视司法委员会的传呼。1974年8月4日,尼克松迫于压力公布了三盘录音带。录音带明确揭示:从一开始,尼克松就积极地采取措施阻止联邦调查局对于水门大厦入室行窃的调查。除此之外,录音带中还出现了大段的空白,有许多迹象表明这些空白是由尼克松本人在交出录音带之前亲自将一些关键性段落抹去造成的。显然,这种销毁证据的做法违反了美国刑法。因此,依据《美国宪法》,国会开启了对总统的弹劾。可以说,尼克松的所作所为彻底破坏了国会中一些议员对于总统的支持。由于众议院已经有人提出了弹劾案,虽然没有最终付诸表决,但获得半数通过将没有任何问题。眼见众议院提出弹劾不可避免,参议院定罪的可能性也非常大,尼克松于1974年8月9日宣布辞职,成为美国历史上第一位辞职下台的总统。

第三,比尔·克林顿弹劾案。在克林顿任职的8年间,各种丑闻传言不断。1997年底,调查“白水案”的独立检察官肯尼斯·斯塔尔在得知克林顿与白宫实习生莫妮卡·莱温斯基有染后,将注意力转到克林顿的私生活方面,以寻求调查的突破口。1998年1月,克林顿在保拉·琼斯案件中宣誓作证(保拉·琼斯是前阿肯色州政府职员,其自1991年起指控克林顿在任州长期间对其进行性骚扰),成为美国历史上第一位为民事案作证的在任总统。克林顿否认与白宫实习生莫妮卡·莱温斯基有染,并试图加以掩盖;而莫妮卡·莱温斯基也否认与克林顿有任何不正当关系。但没有预料到的是,斯塔尔以同意免除莫妮卡·莱温斯基作伪证的指控为条件,换取莫妮卡·莱温斯基的合作;而克林顿也同意通过闭路电视在陪审团前作证。1998年8月17日晚,克林顿对全国发表电视讲话,首次承认和莫妮卡·莱温斯基有“不太适当的

关系”,并请求原谅。需要注意的是,在斯塔尔提交给众议院长达445页的调查报告,提出可能作为弹劾总统的依据主要是作伪证、妨碍司法公正、左右证人以及滥用权力,但没有一项指控与“白水案”相关。随后,众议院审议该报告,司法委员会举行听证会。依据斯塔尔的报告以及司法委员会提出的4项弹劾条款,党派政治色彩浓厚的众议院最终决定以作伪证和妨碍司法公正两条理由弹劾克林顿。不过,众议院的投票基本上都是以党派划线而定。克林顿由此成为继约翰逊之后美国历史上第二位被弹劾的总统。

1999年1月7日,参议院开始对克林顿弹劾案进行审理。同年2月12日,经过审理后,参议院否决了弹劾克林顿的指控。有关作伪证的最终投票结果是55票对45票,未能获得通过。这其中,10名共和党议员加入民主党议员阵营,投出了反对票。而有关妨碍司法公正罪名的最终投票结果是50票对50票。出现这样的结果并不出乎人们的意料。1998年是国会中期选举年,共和党借题发挥,目的就是让民主党陷入尴尬的境地,从而在选举中能够获得更多的政治收益。然而,共和党意外地在众议院失去了一些席位,这一结果让其大失所望。很多美国民众对共和党人大肆玩弄党派政治、决定弹劾总统,表示十分反感。不仅如此,对于斯塔尔和国会在个人私生活方面大做文章的做法也表示十分不满。美国人非常强调个人的自由和隐私,而共和党人竭力将克林顿性丑闻政治化的做法,背离了美国人的主流价值观。当时的多项民意调查显示,大多数公众并不赞成弹劾克林顿。

### 从特朗普被弹劾看美国的选举政治

自上台以来,弹劾特朗普的声音就一直没有平息过。民主党对于2016年特朗普的胜选准备不足,颇有切肤之痛。包括希拉里在内的许多民主党人认定特朗普是依靠不正当手段窃取了总统宝座,因此,其紧紧抓住“通俄门”不放。而特朗普颇具争议的个人品质以及飞扬跋扈、自行其是的行为方式一度为主流建制派所不齿,民主党人对于特朗普上台执政后逢奥巴马必反、不断讨好共和党右翼的做法颇为愤怒。2019年4月19日,美国司法部在官网上公布了特别检察官罗伯特·穆勒对特朗普团队“通俄门”的调查报告,即《穆勒报告》。2019年8月,当民主党人对于《穆勒报告》认定特朗普及其团队的行为不构成犯罪的结论颇为失望之时,有情报官员匿名指控特朗普在2019年7月和乌克兰总统通电话

时，暗示以扣押对乌援助为要挟，促使对方调查前副总统拜登及其家人。这一检举引发了对特朗普滥用职权、谋取个人政治利益的舆论风暴（因为拜登是特朗普2020年总统大选中的主要竞争对手）。2019年10月31日，美国众议院以232票对196票通过决议，正式发起对特朗普的弹劾调查。2019年12月18日，众议院投票通过弹劾特朗普的两项指控，分别为滥用总统权力以及妨碍国会调查，正式发起了对特朗普的弹劾。2020年1月15日，众议院投票通过将弹劾决议案提交参议院的决定，并提名7名民主党资深议员出任弹劾诉讼人。2020年1月16日，参议院开启特朗普弹劾案的审理，由最高法院首席大法官罗伯特负责主持和监督审理，由众议院议长佩洛西所选定的7名弹劾诉讼人指控特朗普存在的违法行为。2020年2月5日，美国参议院分别举行两项投票，最终否决了指控特朗普滥用职权以及妨碍国会调查的两项弹劾条款。

特朗普弹劾案与克林顿弹劾案略有不同。当年独立检察官斯塔尔的报告建议弹劾克林顿。而穆勒的报告则没有认定特朗普有罪，是后来的匿名检举触发了民主党人弹劾特朗普的决心。另外，指控也并不一样，1999年的克林顿弹劾案主要是指控作伪证以及妨碍司法公正，而这次的特朗普弹劾案主要是指控滥用职权以及妨碍国会调查。当然，这两次的弹劾也有着很多的相似之处。其一，就弹劾程序而言，审理框架非常相似。即参议员前3天关注指控，随后3天聚焦被控方的反驳和自我辩护，随后是辩论、投票，最后由最高法院首席大法官宣读结果。其二，各方都知道弹劾的最终结果，但还是要继续推进。在克林顿弹劾案中，虽然参众两院的多数席位都掌控在共和党手中，但仍不足以达到三分之二多数；而目前共和党占据参议院100席中的53席，共和党议员在反对弹劾特朗普的立场上没有松动。换句话说，要实现成功弹劾需要67票，需要多达20名的共和党议员转换立场来支持弹劾，这无疑是不可能的。其三，两党斗法，表面上打着维护法治的旗号，但实际上是党派之争。特朗普心知肚明这一点，因此指责民主党人的“猎巫行动”。实际上，民主党人也清楚很难扳倒特朗普。早在2019年夏秋之际，民主党内部在是否启动弹劾程序上就出现了分歧，以佩洛西为首的民主党人多少有些犹豫不决。然而，明知道不可能弹劾成功，但还是要推进，其背后就是政治算计。换句话说，弹劾特朗普和即将到来的美国大选密切相关，具有明确的政治动机。

显然，民主党人将弹劾特朗普作为选举的重要工具，即

搞臭特朗普及共和党人，塑造对自身选举有利的氛围，增强民主党基本盘的凝聚力，争取更多选民的支持，从而在2020年的大选中占得先机。事实上，这样的先例也并不是没有，“水门事件”就是代表性的个案。当年，在刚刚调查时，主张罢免尼克松的支持率很低，但随着滥用权力新证据的发现，公众弹劾总统的呼声逐渐上升。在1974年的国会选举中，“水门事件”余波中的一批民主党候选人胜选，使得民主党在参众两院占据巨大优势。回溯历史，总统弹劾都会损害当事人的声誉。到目前为止，凡是受到弹劾的总统的所在党，都在下届大选中失利。

不过，民主党人要想实现这一目标，就目前来看，其实并不容易。自2019年12月18日众议院投票决定弹劾特朗普以来，民意平稳，支持弹劾特朗普的比例并没有明显的增长。尽管特朗普的支持率一直徘徊在40%左右，但基本盘依旧牢固，共和党内对他的支持依旧居高不下。同时，特朗普一直试图兑现承诺，向选民彰显自身的努力。此外，特朗普是在任总统，手中资源相对较多，可以在特定时间推出举措，拉抬自己的选情。而民主党方面还没有出现强有力的竞选人。无论是拜登、桑德斯，还是沃伦，要不年龄偏大，要不缺乏个人政治魅力。更致命的是，这些民主党候选人没有提出让人耳目一新的施政纲领。

事实上，这次弹劾虽然没有成功，但也产生了不容忽视的影响。其一，弹劾会对2020年的大选产生直接影响。现今，美国两党还处在初选阶段，弹劾特朗普的影响尚未充分显现出来。其二，在美国政治极化的大背景下，总统弹劾越来越成为政治斗争的工具。未来，总统弹劾出现的几率将会进一步上升。其三，加剧党派之争，华盛顿党同伐异的紧张态势将进一步加强，两党对抗更趋激烈。人民政协网

（作者为中国社会科学院美国研究所研究员、博导）

#### 【参考文献】

- ① [美] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著：《联邦党人文集》，北京：商务印书馆，1980年。
- ② 《〈尼克松回忆录〉：从“水门事件”看美国政治丑闻》，新华网，2019年6月18日。

责编 / 孙渴 美编 / 陈媛媛