


# 腐败与制度之“笼”

F u b a i Y u Z h i d u Z h i L o n g

——国外反腐经验与启示

杨绪盟 黄宝荣 编著


 人 民 出 版 社

# 腐败与制度之“笼”

F u b a i Y u Z h i d u Z h i L o n g

## ——国外反腐经验与启示

杨绪盟 黄宝荣 编著

 人 民 出 版 社

责任编辑：王世勇

### 图书在版编目（CIP）数据

腐败与制度之“笼”：国外反腐经验与启示 / 杨绪盟，黄宝荣  
编著. —北京：人民出版社，2014.7

ISBN 978-7-01-013691-2

I. ①腐… II. ①杨…②黄… III. ①反腐倡廉—研究—  
世界 IV. ①D523.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第142974号



腐败与制度之“笼”  
FUBAI YU ZHIDU ZHI LONG  
——国外反腐经验与启示

杨绪盟 黄宝荣 编著

人民出版社 出版发行  
(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2014年7月第1版 2014年7月北京第1次印刷

开本：710毫米×1000毫米 1/16 印张：16.75

字数：208千字 印数：0,001—5,000册

ISBN 978-7-01-013691-2 定价：46.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话：(010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印刷质量问题，我社负责调换。

服务电话(010) 65250042

## 序

2014年年初,习近平同志在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上强调:“全党同志要深刻认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性,以猛药去疴、重典治乱的决心,以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气,坚决把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底。”习总书记的重要讲话,站在前所未有的高度表达了中央坚决惩治腐败的决心和力度,同时也让全国人民对惩治腐败充满期待和信心。

据媒体统计,自中国共产党十八大闭幕以来,已有33名副省(部)级以上官员因严重违法违纪遭到调查,其中包括2名副国(国家领导人)级官员、2名中国共产党十八届中央委员、3名中国共产党中央候补委员。

腐败问题,是世界上公认的“顽疾”。腐败问题,并非今日才有,也并非中国独有,是一种社会历史现象。目前,在反腐败力度不断加大的同时,我们依然清醒地看到,当前我国有些腐败现象蔓延的势头还没有得到有效遏制,有些领域中的腐败问题还相当严重,反腐败形势依然复杂而严峻。究其原因,许多人归咎于市场经济的负面影响、社会转型时期的矛盾或人性的弱点等。但从政治学的基本理论和世界各国反腐败斗争的实践中便会发现,腐败的广度、深度和持续时间的长短取决于它所处制度环境的好坏。

其实,再粗心的观众也会发现这样一个事实,那就是所有因贪腐

## 腐败与制度之“笼”

——国外反腐经验与启示

而落马的官员都有一个共同的特征：权力不受制衡。这个事实也可以用另外一句话来表述，即官员手中的权力没有被关进制度的笼子里。把权力关进制度的笼子，正是反腐的门道所在。

事实上，综观古今中外的反腐败历程，曾经不断出现过所谓严刑反腐、运动反腐、高薪反腐制度等各种尝试，虽然一时取得成效，但往往不可避免地走向了死胡同。“将权力关进制度的笼子里”，制度反腐被证明是最行之有效的反腐方式。只有建立科学严密的反腐倡廉制度体系，形成科学的权力授权和制衡关系，通过规章制度，更重要的是组织体系上的完善，才能使制度产生整体的同向的合力，有效、稳固、长期地推动反腐倡廉工作。

所谓“把权力关进制度的笼子里”，就是建立使权利能够制约权力的制度，就是要在相应的制度中建立以权利赋予和剥夺权力、制约和限制权力的一整套程序。没有这样的程序，没有具备这种程序规定的制度，把权力关进制度的笼子里就是一句空话。以权利制约权力，是权力监督权力的必要前提和基础。没有这个前提和基础，权力监督权力就会成为现实中的权力与权力合流。

依靠制度建设根治腐败是邓小平政治体制改革思想的重要内容，2005年1月中国共产党中央制定并下发的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》明确指出，制度不健全是腐败现象滋生蔓延的重要原因之一，同时提出要通过制度改革和创新达到从源头上防治腐败。2014年1月13日至15日召开的中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议进一步强调：2014年，党风廉政建设和反腐败工作要深入贯彻党的十八大和十八届二中、三中全会精神，认真贯彻习近平总书记系列讲话精神，坚持党要管党、从严治党，加强党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导，聚焦中心任务，推进改革创新，加强反腐败体制机制创新和制度保障。

然而，制度的建设和完善不可能一蹴而就。

很多有识之士意识到,闭门造车、闭目塞听断然搞不好反腐败工作,我们必须以宽广的胸襟和视野借鉴世界各国反腐败的有益经验,加大制度创新力度,只有这样,才能将党风廉政建设和反腐败斗争推向深入。有鉴于此,本书试图深入分析国外部分反腐案例,从建立和完善具体制度的角度进行考量,试图论述如何真正能够使党员干部做到不敢腐、不能腐、不想腐,通过惩戒、防范机制,使领导干部能自觉敬畏权力、慎用权力,真正做到“将权力关进制度的笼子里”,逐步实现国家治理体系和治理能力的现代化,不断提升我国的廉洁环境。

2014年3月,中央纪委内设机构进行了整合和调整,将原有机构整合成“国际合作局”,组织《联合国反腐败公约》实施工作等,加强国际间在反腐方面的合作力度。我国与世界各国的反腐败合作一直在进行,中央纪委在《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年总体规划》中,明确提出要加强反腐败国际合作。中国利用《联合国反腐败公约》平台开展反腐败追逃追赃国际合作取得积极进展。截至2013年5月,中国已与49个国家签订民、刑事司法协助类条约,与36个国家签订了引渡条约。从长远看,国际反腐败的合作是一种趋势。

本书着重分析了部分国家在预防和惩治腐败上的制度设计和实践效果。第一,美国的弹劾制度。美国独立后,弹劾制作为民主传统被写进宪法,并演化为立法监督行政、司法的重要机制,为防止行政权的滥用,维护权力分立和制衡体制起到重要作用,使得国家反腐无禁区,即使贵为总统、州长、法官也免不了失去名誉、下台甚至是锒铛入狱的命运。弹劾制度在美国表现出其独特的政治魅力。第二,法国的新闻舆论监督。巴尔扎克早年说过这样一句话,“在法国,报刊是国家的第四权力。”法国是世界上新闻舆论监督最为发达的国家之一,其艰难的发展历程,以及当今相对先进和成熟的制度、机制都为其他国家提供了宝贵的经验。第三,英国的党际监督。英国的政党制度,在其制度设计和发展过程当中,比较注重政党之间的监督,即党际监督,让

## 腐败与制度之“笼”

——国外反腐经验与启示

腐败问题在政党层面上得到遏制。英国的经验,对于完善和发展我国的多党合作制度,充分发挥我国政党制度的民主监督作用,具有一定的借鉴意义。第四,韩国的公职人员财产登记制度。在亚洲,韩国的财产申报制度全面、系统,堪称典范。财产登记制度是现代法治国家普遍推行的一种反腐利器,素有“阳光法案”、“终端反腐”之美誉。作为一项比较有效的预防公职人员腐败的制度,有助于建立透明的行政环境,增强社会对官员的监督,为当代许多国家广泛实施。第五,德国的反腐败立法。德国是一个传统的法治社会,严谨的规则体系和立法使人们自动按照规则行事,使得德国在治理官员腐败上有法可依,惩处得当。一方面,德国把廉政法制建设纳入整个国家的立法体系;另一方面则力图将立法做到严密具体。德国防治腐败的机制和举措,给了我们一个启示,即反腐败是一项系统工程,必须通过机制、制度的建设,既治标又治本。

当然,中国肯定不可能完全照搬西方的政治制度,清除腐败要结合中国的国情,反腐制度建设也必须以中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信为基础。但我们仍然相信,民主、法治、监督与现代制度是反腐败的关键所在。从这个意义上说,本书所介绍的西方经验作为“它山之石”,定有其现实意义。

本书第一章、第三章由杨绪盟同志撰稿;第二章、第五章由黄宝荣同志撰稿,第四章由外交学院青年教师葛英同志撰稿;在写作过程中还参考了国内外学者的相关研究成果和媒体报道,特别是郑宪、邱永文、于迎丽、刘想树、李秋高、张怀海、李征等同志的有关论述给了作者很多启发,在此一并表示感谢!

成书仓促,错误在所难免,敬请各界指正。

作者

2014年7月于北京

# 目 录

序 / 1

## 第一章 反腐无禁区:美国的弹劾制度 / 1

第一节 美国弹劾制度的由来和内容 / 2

第二节 美国历史上著名的弹劾案 / 9

第三节 美国弹劾制度所体现的法治精神 / 23

第四节 启示与思考 / 33

## 第二章 新闻舆论监督:“在法国,报刊是国家的第四权力” / 47

第一节 西方新闻舆论监督的内涵与发展历史 / 48

第二节 法国新闻事业的发展与现状 / 58

第三节 法国新闻舆论监督案例 / 77

第四节 我国新闻舆论监督的发展及其存在的问题 / 87

第五节 启示与思考 / 100

## 第三章 党际监督:英国的经验 / 106

第一节 政党制度与党际监督 / 107

第二节 反对党制度 / 119



## 腐败与制度之“笼”

——国外反腐经验与启示

第三节 影子内阁 / 130

第四节 议会内的党际监督机制 / 139

第五节 启示与思考 / 150

## 第四章 财产申报和公开:韩国的公职人员财产登记制度 / 157

第一节 韩国公职人员财产登记制度的内容 / 158

第二节 韩国公职人员财产登记制度发展过程和典型事件 / 169

第三节 韩国的公职人员财产登记制度的特点 / 181

第四节 启示与思考 / 185

## 第五章 反腐败立法:德国《利益法》等法规的制定与作用 / 211

第一节 反腐败立法的普遍性 / 212

第二节 德国反腐败法的内容 / 228

第三节 德国反腐败法的特点:预防与惩治的典范结合 / 235

第四节 案例剖析 / 241

第五节 启示与思考 / 248

## 第一章 反腐无禁区：美国的弹劾制度

弹劾是西方国家议会对政府官吏和法官犯罪或有严重失职行为进行控告和制裁的制度。现代弹劾制度起源于13世纪的英国，当时英国议会不仅弹劾大臣，而且还两次弹劾并废黜国王。此后，没有任何人敢于把个人权力置于议会之上。在王权显赫的年代里，弹劾被认为是议会对付专制的、除战争之外的最强有力的武器。可以说，英国之所以能比较顺利地走上民主宪政之路，弹劾制度的形成和发展起到了不可替代的作用。

弹劾，作为“西方议会器械库中最为重要的一件重型武器”，对于防止权力的滥用，维护权力分立和制衡的宪政体制发挥了重要作用。正是因为它非常重要，所以很少被使用。继英国之后，弹劾作为监督政府和法官的一种手段被许多国家普遍采用，对维护这些国家的宪政制度，保障公民的权利和自由，防止权力的滥用和腐化发挥着重要作用，并以其特有的足够的威慑力，让官员望而生畏、谨言慎行。某些高级官员出于对可能遭到弹劾的担心、惧怕，因而被迫辞职者司空见惯。但是，在西方政治发展的一个时期内，人们曾普遍认为弹劾制度已经走向衰落，特别是随着责任内阁制的发展，弹劾制度在英国被完全抛弃。不过，在美国，随着行政权的扩张，为防止行政权的滥用，维护权力分立和制衡体制，弹劾制度

展现出了其独特的政治魅力。美国二百多年来的弹劾实践赋予了弹劾制度丰富的内涵，对其他国家具有重要的启发意义。

## 第一节 美国弹劾制度的由来和内容

弹劾制度是美国政治制度的重要组成部分，是国会对总统、副总统、法官和合众国的所有文职官员等国家行政、司法高级官员的犯罪失职行为进行控告、审判和制裁的制度。弹劾制度体现了分权与制衡的基本原则和精神。这项制度源于中世纪的英国，由移民带到北美，成为殖民地人民与宗主国英国进行斗争的工具之一。美国独立后，弹劾制作为民主传统被写进宪法，并演化为立法监督行政、司法的重要机制。

### 一、美国弹劾制度的发展历史

其实，如同西方的其他政治制度一样，最早的弹劾制度起源于古希腊和古罗马。弹劾制度最初萌芽于古希腊时期，约在公元前12至公元前8世纪的荷马时代，一种原始的军事民主制度——为贵族占有的民众大会。在梭伦担任执政官后对雅典的政治进行改革，他把全体雅典人按照财产的多寡分为四个等级。在这四个等级的公民中，一、二等级的公民可以担任执政官和其他官职，第三等级只能担任低级官职，第四等级不能担任官职。但是，四个等级的公民都有权参加治理城邦的民众大会，有权成为审判团的成员。

公元前508年，克利斯提尼登上雅典的政治舞台，他在雅典的民主政治建设中最重要的一项内容就是创设了“陶片放逐法”。如果雅典的公民们认为某一个人威胁到了大家的安全，就会将他们希

望逐出城邦的人名字刻在陶器碎片上,进行投票。随后计算陶片数量,若被放逐的数量超过6000片,便依照上面的人名分别堆放,陶片数目最多的人就会被放逐,被放逐者必须10日内离开城邦,流放10年。“陶片放逐法”虽然是一种过激的政治手段,如果从平民的角度来思考,在当时没有更好方法来阻止暴君的统治的情况下,也是可以理解的。尽管对少数有权的人来说不公平。此外,被放逐者不被视为犯罪,他的财产不被没收,10年期满回来,以前的权利随之恢复,社会地位丝毫不受影响。这样就不会激化有权者和平民间的矛盾。“陶片放逐法”被人们普遍认可,成为民主方式的预防措施或肃整措施。这种“陶片放逐法”成为现代弹劾制的肇始。

现代弹劾制是民主宪政的产物,美国的弹劾制度可追溯到13世纪的英国大宪章。1215年6月,英国贵族联盟攻占伦敦,但他们没有推翻国王,而是逼迫国王约翰签订了一个被后人视为宪政之母的《大宪章》。《大宪章》共63条,规定了国王和贵族、平民之间的权利与义务。为了防止国王反悔,《大宪章》第61条规定,由贵族推举25人组成一个特别委员会,以监督《大宪章》的执行。如果该委员会中的4人发现国王或政府大臣有违反《大宪章》的行为,应立即奏请国王改正;国王不在则见其大法官,陈述国王的错误,并要求迅速设法改正;如果40天后仍未见纠正,该4人应报告给25人委员会,经委员会多数同意后,可以联合全国人民,采取一切必要手段强迫国王改正错误。这一规定实际上包含着弹劾机制。《大宪章》在面世后一个世纪内,被重新颁布或确认了38次,两个世纪后达44次。13世纪中期,英国出现了议会(1236年,“议会”一词首先出现于官方文件)。在英国议会长年累月与王室的冲突中,弹劾是议会除去国王宠臣的有效手段。当年的英国,弹劾案一经成立,被弹劾者不仅可能被判处罚金,甚至还可能判入监狱,甚至判处死刑,这就是历史上所称的英国式弹劾。17世纪是王室和议会冲

突最激烈的时期，著名的宠臣如克兰菲尔德、培根、斯特拉福、白金汉公爵和劳德大主教等都受到过弹劾，斯特拉福和劳德并被判处死刑。

然而，这种偶然产生并被视为英国议会与王权斗争产物的弹劾制度却并未在英国这片土地上长久地生长下去。至1688年“光荣革命”过后英国确立了君主立宪政体，《权利法案》和《王位继承法》等法律文件最终确立了议会的权威地位，国家的主权重心已无可挽回地从国王转向了议会。议会无需再利用弹劾权打击王权。可是，遭到抛弃的弹劾制度并未完全被历史的车轮碾得粉碎。17世纪晚期，伴随着英国殖民者大量迁往北美殖民地，这颗被英国议会抛弃的已经无用的棋子却被北美人重新拾了起来，并赋予其在“新大陆”举足轻重的角色。

经过一个时期的探索和完善，美国独立后，美国人对弹劾的运用渐入佳境。弹劾作为传统，也被当时13州中的8个州编进了宪法或法典中，首次以正式文件的面貌出现。这些州的新宪法均明确规定了弹劾的对象为行政官员和司法官员，对被弹劾官员的惩罚是撤销职务。剩下的5州中特拉华和弗吉尼亚只明确规定州长在职期间不得被弹劾。对提出弹劾指控的机关，各州都规定为众议院，而对于行使弹劾指控的机关，各州都规定为众议院，而对于行使弹劾审判权的机关，各州的规定则很不一样。正是由于各州对“由哪个机关行使弹劾审判权”意见不一，1787年制宪会议也就这一问题展开了讨论。

在当年的制宪会议上，与会的政治家们为美国制定了一部新宪法。宪法明确规定按照三权分立的原则组织政府，而弹劾制度作为体现这一原则的重要制度也被写进新宪法。在确定弹劾制的诸多问题时，制宪者们围绕着由哪个部门拥有弹劾权、弹劾罪的范围以及弹劾对象和对弹劾罪的处罚三个方面展开了激烈的讨论，最后终于

达成共识。经过反复讨论，代表们一致同意国会保留弹劾权，而削弱它在总统选举方面的作用，以防止国会独裁，使得弹劾堕落成政治的附属品。对于弹劾罪的范围和对弹劾罪的处罚，代表们在保留殖民地传统的影响的同时，将“渎职”、“营私舞弊”等模糊不清的词语更换并最后形成了今天我们所熟知的美国宪法第2条第4项的规定：“总统、副总统和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到弹劾并被定罪时，应予以免职。”至于什么是“重罪”，什么又是“轻罪”并无固定用法。

关于弹劾程序，美国宪法也作了明确规定。众议院有权提起弹劾案，参议员负责审理。参议员审理弹劾案时，由参议员议长担任审判长，但如弹劾的对象是总统，得由联邦最高法院首席法官担任审判长进行审理。无论何人受审，未经出席议员三分之二以上的多数通过，不得对其判处惩罚。此外，经参议院审判过的弹劾案，若被弹劾者的行为构成犯罪，则应就处罚部分移送联邦最高法院审判。

从美国弹劾制的历史实践来看，弹劾，这种制度已经从英国的议会反抗王权的斗争工具完全转变成了立法对行政和司法的制约机制。而自宪法明确了弹劾制后，自1789年宪法生效以来，众议院曾16次弹劾政府官员，其中7位官员遭判决解职（其中一人在参议院完成审判前辞职）。美国历史上，国会仅对三位总统进行过弹劾调查，但是没有一个最后被罢免。由弹劾使用频率不高的状况可以看出，享有弹劾权的立法机关对国家精英阶层的过失行为的惩罚是分外谨慎的。这也使得有些人把这种骇人的权力戏称为“生了锈的大口径手枪”。但是，弹劾作用的大小绝不能单凭运用次数的多少来衡量。国会的弹劾权作为一种“终极武器”，对维护美国的宪政制度，保障公民的权利和自由，防止权利的滥用和官员腐化发挥着重要作用。不仅如此，弹劾制的存在本身就具有足够的威慑力，至

少可以防止国家官员明目张胆地违法犯罪。毕竟，在信息爆炸的今天，在媒体作用日益壮大的今天，对于一个官员的惩罚绝不会只因弹劾的失败而彻底告终。舆论与名誉才是政治生活中真正杀人于无形的利器。因此，西方学者普遍认为，对于弹劾制度，宁可置而不用，不可弃而不置。

## 二、美国弹劾制度的内容

在美国，弹劾制度无论在弹劾对象、审判人员还是在具体程序上，都有非常明确的规定，并且与英国相比，有着很大的不同。从弹劾对象来看，英国国王和所有臣民都可以被议会弹劾；美国宪法规定，弹劾对象仅限于总统、副总统、法官和联邦文职官员。事实上，纵观美国弹劾历史，弹劾的对象主要是总统、副总统和法官。从审判人员来看，在英国弹劾案的审理只要 12 个贵族院成员出席并同意；而美国弹劾案的审理必须要求三分之二的上议院成员出席并同意。从弹劾程序来看，英国弹劾案由下院起诉，上院独立审判，提起程序较美国相对简化。实践中，美国弹劾总统的法律程序一般可以分为众议院提出弹劾案的程序和参议院审理弹劾案的程序。

我们重点介绍一下美国弹劾制度运作的程序设定。

弹劾制度一旦运作起来，其核心问题是弹劾程序规则如何设定。目前，在弹劾案提起、表决等基本规则方面，各国均有比较成熟的规定。一般而言，弹劾案多由议会的下院（众议院）提出，也有的国家是由“两院”共同提出。

在美国，总统弹劾提出的程序是从众议院司法委员会的调查开始，到众议院将弹劾决议案（包括弹劾指控）提交给参议院为止。这个阶段主要包括 7 个步骤：（1）众议院司法委员会讨论是否进行正式弹劾调查，在此过程中，可以举行听证会，并往往要进行激烈

的辩论。(2)司法委员会对正式弹劾调查的决议进行投票表决,该决议获得相对多数票即可通过。(3)众议院表决司法委员会关于正式弹劾调查的决议案,以决定是否授权司法委员会进行调查。(4)司法委员会进行正式弹劾调查,包括举行听证会和辩论,尤其要听取被弹劾调查者一方的辩护。(5)司法委员会讨论并表决关于弹劾指控的议案。(6)众议院对司法委员会通过的弹劾指控进行审议、辩论和表决,每项弹劾指控只需要获得相对多数票就能通过。(7)众议院将通过的弹劾议案提交参议院。

参议院在收到弹劾议案之后,必须在最高法院首席大法官的主持下,对每项弹劾指控进行听证。众议院的公诉人和被弹劾审判者的律师陈述各自的立场及其理由,并进行辩论;双方还可以要求传唤证人。随后参议员们进行秘密辩论,在参议院多数议员同意的情形之下,也可以进行公开的辩论。最后是参议院的投票表决。这是参议院审议弹劾案的程序,也是整个总统弹劾的法律程序的结尾步骤。按照规则,必须对每项弹劾指控分别进行投票。只有经出席参议员三分之二多数同意,才能作出定罪和免职的判决。否则,就应宣布总统无罪。

美国弹劾制度的一个重要特点就是弹劾制度启动与政治动机有密切关系。

宪政史上一些著名的弹劾案件表明,弹劾制度的启动,往往以现实政治考虑居多,所以弹劾罪名也以政治性质居多。

英国宪政史上著名的1640年斯特拉福弹劾案发生时,虽然下院议员们轮番揭发国王宠臣斯特拉福的罪行,但都是一些笼统的叛国罪之类,谁也指不出他违反了哪些具体法律。最后议会下院只能通过《剥夺公权案》,以任何企图篡改现存宪法和政府体制的行为都是叛国罪的名义,将斯特拉福绳之以法。不难看出,议会弹劾绝对专制主义积极支持者斯特拉福的真实动机,是希望借此削弱查理一



世的专制统治力量。

美国历史上针对总统的弹劾程序共启动过3次。其中以1868年安德鲁·约翰逊总统弹劾案、1998年克林顿总统弹劾案较有代表性，两者都是在众议院获得通过之后，在参议院被否决。安德鲁·约翰逊被国会弹劾，表面原因是约翰逊蔑视国会权威，在国会通过一项否定总统对内阁官员有解职权的法律后，他仍然坚持把陆军部长解职，因而激起众议院的愤怒与不满，以至于投票决定弹劾他。实际原因却是总统与共和党激进派之间的政见之争，在后人看来，他对战后南方各州过于仁慈。国会中的共和党激进派希望以弹劾的方式迫使约翰逊去职，改变其战后重建计划。正因为如此，在随后的参议院表决中，有7名共和党人确信这些弹劾条款背后有着政治动机，他们超越了党派界限，投票支持判约翰逊无罪。于是，当时出现了35票对19票的投票结果，比定罪和罢免总统职务所需的三分之二票数只少一票，就这样，弹劾案在参议院表决未获通过，约翰逊得以保住总统职位。

同样地，有人也认为比尔·克林顿弹劾案从一开始就不是纯粹个人隐私问题，也不是纯粹的法律问题。两党在这场风波中采取的立场主要出于党派政治的动机，而不是法律正义或者道德正义的动机，即使后者并非一点也不存在。1998年11月间的形势是，如果克林顿在即将来临的议会中期选举之前被逐出白宫，民主党在选举中将肯定失去更多的席位。“将依法取代克林顿完成本届任期的在任副总统戈尔是否能够为民主党重整旗鼓是十分令人怀疑的”。在这种情形下，整个民主党很可能会在美国政治历史上又一次进入低谷，共和党会趁机稳定在国会的多数控制，左右选民，并且极有可能在2000年秋季的总统大选中获胜。所以，“单独来说，克林顿与莱温斯基的关系是两个成年人之间的隐私，它涉及道德和当事人的家庭问题，却不是法律问题，也不是政治问题。”从这个意义上