

## 第三章 中央紀檢的體制與反腐功能

卡爾·馬克斯 (K. Marx) 指出：「無產階級在爭取政權的鬥爭中，除了組織以外，沒有別的武器。」<sup>1</sup>因此，中共歷來重視紀律檢查工作，藉由紀檢組織維持共黨正常運作。毛澤東曾對紀律工作的重要性，表示：「國家和黨可否不要紀律，如果不要，則“亡黨、亡國、亡頭”就一定不可避免。」<sup>2</sup>故中共將紀檢組織設置，視為執行黨的路線保證、維護黨的統一團結有力武器、鞏固黨與群眾密切聯繫的重要條件、維護黨員權力的根本保障。<sup>3</sup>本章分別就中央紀檢組織之體制、反腐功能與結構進行探討。

### 第一節 中央紀檢的沿革、任務與反腐功能

「體制」的定義按照《辭海》的解釋：「是指國家機關、企事業單位在機制設置、領導隸屬關係和管理許可權劃分等方面的體系、制度、方法、形式等的總稱。」<sup>4</sup>簡單的說，體制即是維持社會運行的組織機構和制度法律，其目的是為了分配和掌控利用權與利。例如：計劃經濟體制下「權與利」主要由政府統一掌控和調度，市場經濟體制下則分佈在政府和公眾中，從政府向企業過度。本章以中共紀檢體制為研究範圍，並聚焦以中央紀檢組織反腐功能作為研究核心，研析該組織反腐工作體系、制度、方法、形式等，期能開展國人對中央紀檢組織之認識與研究。至於探討中央紀檢組織體制與反腐功能問題，首先應從瞭解該組織之性質為何，進而檢討其任務，方能再就其反腐功能深入研究。

<sup>1</sup> 中央編譯局，《馬克斯恩格斯選集（第二卷）》，北京：中國人民出版社，1995年，第611頁。

<sup>2</sup> 陳雲，〈關於黨的文藝工作者的兩個傾向問題〉，1943年3月10日在延安黨的文藝工作者會議上的講話。《陳雲文選（第一卷）》，北京：人民出版社，1995年，頁123-126。

<sup>3</sup> 中央紀委宣教室編，《中國共產黨紀律檢查簡論》，北京：中國方正出版社，2003年，頁27-29。

<sup>4</sup> 夏徵農，《辭海》，上海：辭書出版社，1999年，549頁。

## 壹、中央紀檢的性質與沿革

本文所探討「紀律」之含義，就是一種規則、法則或規範的意思。<sup>5</sup>中共對於國家公務員紀律之定義為：「紀律通常是指一定的社會組織，為了維護其整體利益，並保證組織正常運轉，而制定要求每個成員共同遵守的行為規範，是維護社會整體利益、組織利益和成員全體利益的基本準則。」<sup>6</sup> 1921年中國共產黨成立，紀檢組織就負責共黨黨內機構紀律檢查工作，1993年中共為因應貪腐問題日益惡化，決定將共黨的紀檢機關與國家監察機關合署辦公。合署後的中央紀檢監察機關，履行共黨的紀律檢查和政府行政監察兩種職能，成為中共黨政系統最高反腐工作機關。

### 一、中央紀檢的性質

中共的紀律檢查機關，是對共黨組織和黨員遵守黨的紀律情況，進行監督、檢查，並對違反黨紀的黨組織和黨員，執行紀律處理的職能機關。<sup>7</sup>這是紀律檢查機關在中共黨內與其他機關的差異特性，也是紀律檢查機關設置的基本性質。若依紀檢組織基本性質展開，則顯示出其在黨內具有之特性如次：

#### （一）中央紀檢是黨內的「執法」機關

中共黨紀所規定的事項是黨內「法規」，是共黨內部的行動準則，黨規的制定和完善固然重要，更重要的是黨規之維護和執行，維護和執行黨規不僅要靠黨組織和黨員的自覺遵守，還必須有一個強有力的執法機關來保障。依據中共《黨章》規定，紀檢機關就是黨內承擔執法任務，並對黨員和幹部進行監督檢查的專門機關。其中，中央紀委會對全體紀檢監察人員，在執法過程所

<sup>5</sup> 牛津字典裡對「紀律」這個字的解釋為：“branch of instruction or learning ;order maintained among school children, soldiers, prisoners, etc;”英漢雙解活用字典中說：“training of the mind and body to produce obedience and self-control”，中文大辭典定義則為：「紀律是指法則，規律；軍中之法紀，今又泛作規律解」。

<sup>6</sup> 組織部編寫組，《新編國家公務員制度教程》，北京：中國人事，2005年，頁210。

<sup>7</sup> 趙清城，《紀檢工作》，北京：中共黨史出版社，2005年，頁2-4。

要求的「事實清楚，證據確鑿，定性準確，處理恰當，手續完備」<sup>8</sup>，就是紀檢機關人員在執法執紀工作中的基本規範。

## （二）中央紀檢是黨內的「監督」機關

「監督」<sup>9</sup>是維護共黨內部紀律的重要工作，也是防止和克服黨內各種不良現象，保持並發揚黨風的重要保障。中共反腐工作經驗顯示，黨內貪腐案件發生的基本特徵，就是黨政幹部以權謀私，而權力缺乏監督制約，則是以權謀私得以實現的重要條件。因此，要減少黨政官員腐敗現象的發生，必須有專門機構對黨政各級組織及其成員，進行監督檢查。

## （三）中央紀檢是協助黨委加強黨風建設的機關

「黨風」<sup>10</sup>亦即黨的作風，是共黨的各級組織和黨員在政治、思想、組織、工作、生活等方面，體現黨性原則的一貫態度和行為。黨風建設在共黨的建設中，有著最基礎的地位和作用，黨風良好則官員貪腐之風自然消失。共黨《黨章》第四十四條規定，紀檢機關主要工作項目之一，就是協助黨委以教育等方式加強黨風建設，具體部署、貫徹、落實黨委關於黨風建設的決定。

## （四）中央紀檢是保障黨員民主權利的重要機關

中共黨員享有黨章規定的各項權利，包括在共黨的會議上批評黨的組織和黨員；向共黨的組織揭發、檢舉黨的組織和黨員違法亂紀的事實；要求處分違法亂紀的黨員，罷免或撤換不稱職的幹部等。紀律檢查機關則是保障黨員充分行使前述權利的重要機關，藉由受理黨員的控告和申訴，檢查共黨的組織及其成員侵犯

<sup>8</sup> 王相國，《紀檢監察業務簡明教程》，北京：中國方正出版社，2003年，頁62。

<sup>9</sup> 中共黨內監督是指監督主體依據黨章和黨的紀律，在組織內部通過檢查、揭露、舉報等方式作用於監督客體，以保證監督客體的行為在任何情況下都不違背黨的紀律之一種客觀有序的活動。中央紀委宣教室編，《中國共產黨紀律檢查簡論》，北京：中國方正出版社，2003年，頁48。

<sup>10</sup> 黨風即黨的作風，是黨的無產階級性質和世界觀在黨的工作與活動中的表現，是全黨包括黨的各級組織和黨員個人在政治、思想、組織、工作、生活等方面體現黨性原則的一貫的態度和行為。中共北京市委黨校黨建教研室，中共北京市黨校黨建教研室，《鄧小平同志談端正黨風問題》，北京：北京出版社，1982年，頁1-3。

黨員權利的行為，可以保障黨員的民主權利不受侵犯。

## 二、中央紀檢的沿革

中國共產黨自 1921 年 7 月創立，紀檢組織工作體系亦在 1949 年建政初期形成雛型，但真正較為完善，是在 1978 年改革開放之後。有關中共中央紀檢組織之沿革，可從後述反腐工作時空環境差異，觀察黨政領導階層對紀檢組織設置及其因應策略。

### （一）1921 年 7 月至 1927 年 7 月時期

1921 年 7 月，中國共產黨第一次全國代表大會，初步制定了黨的紀律規定，強調「保密紀律」的重要。1922 年第二次全國代表大會通過的《中國共產黨章程》，單列「紀律」一章，提出了政治、組織和保密紀律的基本要求。此期間中共組織屬草創期間，為預防腐敗，創黨時即規定地方委員會的財務、活動和政策，應受中央執行委員會的監督。1927 年 4 月，中共設立共黨內部第一個紀律檢查機構「中央監察委員會」。<sup>11</sup>

### （二）1927 年 7 月至 1937 年 6 月時期

共黨處於中華蘇維埃政府時期，中共第一次大革命失敗，共黨組織遭到嚴重打擊，共黨的監察機關實際上不存在。1928 年 6 月，在莫斯科召開第六次全國代表大會，決議取消「監察委員會」，成立「審查委員會」進行財務檢查，黨紀工作則交由黨員大會或各級黨部執行。<sup>12</sup>

### （三）1937 年 7 月至 1945 年 8 月時期

此時中國遭遇抗日戰爭，1938 年 9 月，中共擴大第六屆六中全會，要求在解放區黨委之下，設立監察委員會辦理黨紀業務。

<sup>11</sup> 中央監察委員會由 10 人組成，首任主席是王荷波。中央黨校，《中共中央文件選集，第一冊 1922-1925》，北京：中央黨校出版社，1988 年，頁 4。

<sup>12</sup> 中央檔案館，《中國共產黨第二次至第六次全國代表大會文件彙編》，北京：人民出版社，1981 年，頁 366。中央檔案館，《中共中央文件選集（8）》，北京：中央黨校出版社，1985 年，第 705 頁。

1945年4月，在延安召開第七次全國代表大會，取消六大所設監察委員會，黨紀工作交由各級黨委直接掌管。<sup>13</sup>

#### （四）1945年9月至1949年10月時期

1947年起，中共陸續取得華北地區政權，此時期共黨致力於國共戰爭，來不及建立專門紀檢機關，紀律工作由各級黨委直接掌管。<sup>14</sup>但為健全監察機構，加強行政監督，華北人民政府設立人民監察院作為行政監督機關，執行反腐任務。<sup>15</sup>

#### （五）1949年10月至1955年2月時期

中華人民共和國1949年10月建政後，中國共產黨首度成為掌理全國範圍的執政黨。1949年11月，中共中央決議通過《關於成立中央及各級黨的紀律檢查委員會的決定》，全國範圍內的紀律檢查機構首次建立，首任中央紀委會書記是朱德。中央紀委會的組織定位是在中央政治局領導下工作，地方各級紀委會在黨委領導下工作，各級黨的紀委會是黨委的一個工作部門。<sup>16</sup>

#### （六）1955年3月至1966年5月時期

1955年3月，高崗、饒漱石等人分裂黨，紀檢無法維持黨的紀律，全國代表大會為加強黨的紀律撤銷紀檢組織，通過《關於成立黨的中央和地方監察委員會的決議》，選出中央監察委員15人，董必武任書記，取代原中央紀委會功能。<sup>17</sup>1962年9月27日，八屆十中全會通過《關於加強黨的監察機關的決定》，認為黨的監察機構建設並健全其職能，有助於對黨內不良傾向的改善。<sup>18</sup>

<sup>13</sup> 王關興、陳揮，《中國共產黨反腐倡廉史》，上海：人民出版社，2001年，頁125-135。中央審查委員會由劉少奇等5人組成。

<sup>14</sup> 中央紀委宣教室編，《中國共產黨紀律檢查簡論》，北京：中國方正出版社，2003年，頁63。

<sup>15</sup> 人民出版社編，《朱德選集》，北京：人民出版社，1983年，頁198-199。

<sup>16</sup> 中央紀委宣教室編，《中國共產黨紀律檢查簡論》，北京：中國方正出版社，2003年，頁64。

<sup>17</sup> 1953年8月，共黨提出過渡時期的總路線，社會上階級鬥爭反映到黨內來，另一方面高崗、饒漱石等人分裂黨，使黨的團結受到威脅，此時紀檢組織已無法維持黨內紀律，故撤銷紀檢組織另設監察組織。王關興、陳揮，前揭書，《中國共產黨反腐倡廉史》，頁228。

<sup>18</sup> 中央文獻研究室編，《鄧小平文選（第一卷）》，北京：人民出版社，1993年，頁254。

### （七）1966年5月至1976年10月時期

1966年毛澤東發動「文化大革命」，使共黨和國家陷入內亂狀態。1969年7月，在康生等人策劃下以精簡機構的名義，撤銷中央監察委員會。九大（1969年4月）和十大（1973年8月）會議，同意取消黨的監察機關及紀律相關條款，反腐工作全面停頓倒退。<sup>19</sup>1969年7月，毛澤東批示「原則同意」取消中央監察委員會機關，並將善後工作交由中央組織部業務組負責處理，<sup>20</sup>此段歷史過程顯示出，中共建政之後反腐工作及其組織設置，仍受共黨領導人人治的影響。

### （八）1976年10月至1982年9月時期

共黨十一與十二大期間，將遭受文化大革命破壞的反腐組織和制度恢復。1977年十一大，通過縣以上恢復設立紀委會的規定，但由於被撤銷的各級紀檢機關一時難以恢復，有關紀律檢查工作只能由各級黨的組織部門來承擔。<sup>21</sup>十一屆三中全會（1978年12月）決議，由陳雲任中央紀委會第一書記、鄧穎超任第二書記、胡耀邦任第三書記，組成百人中央紀委會組織，以維護黨規、黨法與黨風，<sup>22</sup>中央紀檢組織功能逐漸恢復。

1982年9月，十二大選舉產生中央紀委132人，陳雲任第一書記，並建立紀檢機關採「雙重領導」體制。<sup>23</sup>同時於黨章規定，紀委會由同級黨代表大會選舉產生，取消由同級黨的委員會選舉產生，提高了紀檢組織地位和權威。從此，紀檢機關不僅管黨紀

<sup>19</sup> 王年一，《大動亂的年代》，河南：人民出版社，1989年，頁333-337。中共中央文獻研究室編輯，《毛澤東選集（第五卷）》，北京：人民出版社，1977年版，頁140。

<sup>20</sup> 1969年1月31日，中共中央組織部業務組向中央寫了《關於撤銷中央監察委員會機關的建議》；4月，中國共產黨第九次全國代表大會通過的《中國共產黨章程》取消了有關黨的監察機關的條款。安以軒，〈黨的紀律檢查機關產生、恢復與發展回顧〉，「陝西省安康市紀委網站」，2008年6月24日。<http://72.14.235.104/search?q=cache:73Pz9vGtMXAJ:www.akjw.gov.cn>

<sup>21</sup> 同前註，安以軒，〈黨的紀律檢查機關產生、恢復與發展回顧〉。

<sup>22</sup> 中共中央文獻研究室編輯，《鄧小平文選（第二卷）》，北京：人民出版社，1994年，頁147。

<sup>23</sup> 「雙重領導」是依據中共黨章的規定，中央以下的專門監督機關，不僅受同級黨委的領導，同時也受上級監督機關的領導。趙清城，《新時期黨的基層組織工作實務-紀檢工作》，北京：中共黨史出版社，2005年，頁102-109。中共中央文獻研究室編輯，《十二大以來（上）》，北京：人民出版社，1986年，頁87。

還要管黨風，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況。<sup>24</sup>

#### (九) 1982年9月至1989年6月時期

1986年12月2日，全國人大常委會（18次）決定恢復設立監察部，1987年7月1日，監察部正式對外辦公，尉健行任部長。1988年底，全國縣以上監察機關設置工作完成，這是中共改革開放以來，廉政建設和行政監察制度建置的一個重大舉措。

趙紫陽為貫徹黨、政分開的原則，於十三大報告提出：「黨的紀律檢查委員會不處理法紀和政紀案件，應當集中力量管好黨紀，協助黨委管好黨風。」<sup>25</sup>十三大之後，逐步撤銷紀檢機關在國家各部門所設立的紀檢監察組，國家各部門的監察工作，改由國務院監察部負責。1987年11月，十三大選出喬石任中央紀委會書記，並選出8人組成的常委會。在1988年3月召開的中央紀委會第二次全會上，喬石第一次提出了紀檢機關要發揮保護、懲處、監督、教育四項職能。

#### (十) 1989年6月至1992年3月時期

1989年9月，最高人民檢察院發布《人民檢察院舉報工作若干規定》，促使舉報貪腐工作正規化、法制化，此對人民參與反腐監督工作，具有保護與提升效果。<sup>26</sup>中央紀委會、監察部等機構亦隨即成立舉報中心，中央紀委會並依據群眾檢舉，成立中央巡視小組，分赴國家機關、省、自治區查辦貪腐案件，組織轉向強化查辦貪腐案件的功能。

#### (十一) 1992年4月至1997年9月時期

1992年10月，十四大選出尉健行任中央紀委會書記，由13人組成常委會。為了適應市場經濟體制初期的貪腐嚴重問題，共

<sup>24</sup> 中央紀委宣教室編，《中國共產黨紀律檢查簡論》，北京：中國方正出版社，2003年，頁68。

<sup>25</sup> 魏明鐸，《中國共產黨紀律檢查史》，石家莊，河北人民出版社，1993年，頁435。中央紀委會書記喬石，1988年3月20日，在十三大中央紀委第二次全會報告。

<sup>26</sup> 王關興、陳揮，《中國共產黨反腐倡廉史》，上海：上海人民出版社，2001年，頁376-377。

黨十四大之後（1993年1月），黨中央決定黨的紀律檢查機關與國家行政監察機關合署辦公，實行「一套工作機構、二個機關名稱」的體制。合署後的中央紀委會，履行黨的紀律檢查和政府行政監察兩種職能，對共黨中央全面負責，且自此具有對國家公務員（包含非共黨黨員）與黨員進行反腐查辦功能，監察機關附屬於檢紀機關。（詳見本研究第三章第三節，中央紀檢與監察機關職權與合署）監察部依《憲法》規定仍隸屬國務院並受其領導，實行由所在政府和上級紀檢監察機關「雙重領導」的體制。<sup>27</sup>

#### （十二）1997年9月至2002年9月時期

1997年9月，十五大選出尉健行續任中央紀委會書記，由15人組成常務委員會。1998年4月28日，十五大會議決定因應實行政企分開、國有企業自主經營的同時，建立國家稽查特派員和監事會制度，以強化政府對企業的監督。1998年7月31日，北京市市委書記陳希同，遭北京市最高人民法院以貪污罪判處有期徒刑16年，該案是中共建政以來，中央紀委會查辦因貪污行為，受法律懲處最高階幹部（陳希同時任共黨中央政治局委員），至此中央紀委會反腐功能被凸顯。2000年，最高人民檢察院成立職務犯罪預防廳，進行犯罪預防工作，第九屆全國人大會議，同意中央紀委會副書記何勇兼任監察部部長。

2001年10月，瀋陽市「慕馬案」<sup>28</sup>共有122名涉案人員被雙規，62人移送司法機關。該案調查中，發生檢察院檢察長收賄洩密情形，自此，90%以上的高官貪腐案之調查審理，開始實行異地審判，避免受當地官員人為的干擾。

#### （十三）2002年9月至2007年9月時期

<sup>27</sup> 引自1993年4月19日，中發（1993）4號文件。

<sup>28</sup> 慕馬案總涉案達100多人，其中副省級1人，副市級4人，僅黨政“一把手”就有17人。原瀋陽市市長慕綏新、副市長馬向東因涉嫌貪腐，被中央紀委“兩規”後，瀋陽市檢察院檢察長劉實，在馬向東妻子章亞飛的行賄中落水，並以故意洩露國家機密罪和貪污罪、受賄罪被依法判處有期徒刑20年。

2002年11月(十六大),選舉產生的中央紀委會委員121人,吳官正任中央紀委會書記,由17人組成常委會。自2002年,中央紀委、監察部統一管理下級單位的工作模式開始試行,原由中央紀委、監察部和駐在部門的雙重領導,改為直接領導。2004年,中央紀委會同中央組織部制定了《巡視工作暫行規定》,正式組建了專門的巡視機構,對一把手工作進行監督巡視。近年來紀檢組織查處陳良宇、李寶金、杜世成等貪腐案件的線索,就是透過巡視組在巡視時所發現的。<sup>29</sup>

2003年12月10日,中共代表在墨西哥簽署了《聯合國反腐敗公約》,中共反腐工作自此與國際接軌。<sup>30</sup>2007年9月,中共中央決定立案偵查陳良宇嚴重違紀問題,免去其上海市委書記、中央政治局委員等重要職務。<sup>31</sup>同期,備受關注的「國家預防腐敗局」,於9月13日正式宣告成立,成為直屬國務院的副部級反腐行政機關。(該局局長由中央紀委會副書記兼任)

#### (十四) 2007年10月迄今

第十七次全國黨代表大會(2007年10月),選舉產生中央紀律檢查委員127人,中央紀委會第一次全會,選舉賀國強為紀委書記,並選舉了19人組成常委會。胡錦濤曾在中央紀委會第三次全體會議指出:「根據形勢的發展變化,應建立教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系。」<sup>32</sup>這是中共領導階層擬訂之反腐工作最新政策,規劃執行至2012年。

2008年4月11日,中央紀委會查辦陳良宇貪腐案,經

<sup>29</sup> 郭衛民,〈國新辦就中國共產黨巡視工作情況舉行新聞發佈會〉,「中國網」,2007年8月2日。  
<http://74.125.153.132/search?q=cache:cHND2kxQCNCj:big5.china.com.cn>

<sup>30</sup> 2003年12月10日,中共副外長張業遂代表中國政府簽署《聯合國反腐敗公約》(Anti-Corruption Convention),2005年10月27日,十屆全國人大常委會第十八次會議批准加入,截至2006年,已有140個國家簽署了這一公約。「新華網」,2009年3月7日。  
<http://209.85.175.132/search?q=cache:ODE3JzyqQ7kJ:news.xinhuanet.com>

<sup>31</sup> 馬滌明,〈陳良宇案,中央再展現反腐敗決心〉,《澳門日報》,2006年9月26日。  
<http://www.chinareviewnews.com>

<sup>32</sup> 胡錦濤在中共中央紀律檢查委員會第三次全體會議,發表:〈大力弘揚求真務實精神大興求真務實之風 繼續深入開展黨風廉政建設和反腐敗鬥爭〉,「新華網」,2004年1月13日。

移送天津地方法院審理判決有期刑 18 年定讞，該案係中共建政迄今，層級最高官員被判刑最重之案例。此後，共黨中央逐漸掌控地方紀委書記之選任，紀檢反腐角色更突出。

## 貳、中央紀檢的任務

中共十七大（2007 年 10 月）通過的《黨章》第四十四條規定，共黨的各級紀委會任務是：「維護黨的章程和其他黨內法規，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況，協助黨的委員會加強黨風建設。」十六大第二次中央紀委全會，胡錦濤對紀檢組織的任務，明確指出：「黨的紀檢機關的根本職責，是保證黨的政治綱領和政治目標的實現。一方面，要通過維護黨章和其他黨內法規，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況，維護黨的團結統一，保證黨的政治路線的貫徹執行；另一方面，要協助黨的委員會加強黨風建設和組織協調反腐敗工作，純潔黨的組織和隊伍，保證黨的隊伍堅強有力。」<sup>33</sup> 此段論述，可以說明現行紀檢組織的任務，可以區分為：政治性與反腐性二大類。

### 一、中央紀檢政治性任務

#### （一）維護共黨章程和其他黨內法規

維護共黨的章程和其他黨內法規，是紀檢機關四項主要任務之一，也是紀檢機關的最基本工作。中共黨章是共黨各項規章制度的總覽，紀檢機關要維護和執行黨的紀律，首先要全面維護共黨的根本紀律和基本法規，使共黨的各級組織和黨員都能遵守黨章各項規定，如此方能讓全黨工作在預定的軌道中運行。

中共黨章雖不是國家政治規範的一部分，亦不具有國家法令性質，但在實務中，影響和制約著龐大公職人員的政治行為。<sup>34</sup> 中

<sup>33</sup> 本書編寫組，《基層紀檢監察幹部業務知識讀本》，北京：中國方正出版社，2005 年，頁 13。

<sup>34</sup> 中國大陸 90% 以上公務員具有中國共產黨黨員身份，且越是中央單位及高階公務員，中共黨員比例越高。中央紀委宣教室編，《中國共產黨紀律檢查簡論》，北京：中國方正出版社，2003 年，頁 74。

共黨章作為共黨的根本大法，明確規範了共黨內部重大原則和根本制度，但黨章不可能做出詳盡論述和具體規定，因此需制訂黨內法規作為黨章的補充，俾便共黨正常運作。紀檢機關在維護黨章的同時，也負有維護這些黨規、黨紀的重要責任。

## （二）檢查共黨路線、方針、政策和決議的執行情況

中國共產黨是一個擁有七千多萬黨員的大黨，<sup>35</sup>因此在制訂共黨的路線、方針、政策和決議之後，還需要專門的紀律檢查機關，經常對各級組織和黨員貫徹執行黨內決議的情況，進行監督和檢查，中央紀檢即是此項監督和檢查工作最高指導機關。

鄧小平曾指出：「遵守紀律的最高標準，是真正維護和堅決執行黨的政策、國家的政策。」<sup>36</sup>違反了共黨的政策也就違反了共黨的紀律，理所當然要受到查處。因此紀檢機關在維護和執行共黨的紀律過程中，必然要以檢查和維護共黨的路線、方針、政策執行狀況，作為重要工作任務。

## 二、中央紀檢反腐性任務

### （一）協助黨委會加強黨風建設

十一屆三中全會談到各級紀委的任務時，鄧小平指出：「各級紀委會和組織部門的任務，不只是處理案件，更主要的是維護黨規、黨法，切實把我們的黨風搞好。」<sup>37</sup>中央紀委會書記陳雲也明確指出：「中央紀律檢查委員會的基本任務，就是要維護黨規、整頓黨風。」<sup>38</sup>因文革運動紀檢工作停擺之後，中共當時最有實權的二位領導人，對紀檢組織具有反腐任務看法一致。

紀檢組織作為維護和執行共黨紀律的專門機關，必須協助黨

<sup>35</sup> 中央組織部發佈黨內統計資料：截至 2007 年底，全國黨員總數為 7415.3 萬名。「新華網」最後瀏覽日：2009 年 3 月 10 日。[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-11/24/content\\_2255749.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-11/24/content_2255749.htm)

<sup>36</sup> 《鄧小平文選（第三卷）》，北京：人民出版社，1993 年，頁 112。

<sup>37</sup> 《鄧小平文選（第二卷）》，北京：人民出版社，2002 年，頁 147。

<sup>38</sup> 陳雲 1979 年 4 月 1 日，在十一屆三中全會中央紀律檢查委員會第一次全體會議講話，《陳雲文選（第三卷）》，北京：人民出版社，1995 年，頁 240。

委抓好黨風建設的工作，黨風與黨紀密切不可分，二者互為條件、相輔相成。因為黨風端正，黨內不正之風就會衰退，違紀行為就可以減少；黨內不正之風盛行，黨內違紀行為就會滋長。故紀檢部門協助黨委做好黨風建設，也就是執行反腐預防性工作，黨風轉好才能有效地維護和執行紀檢組織的反腐任務。

## （二）組織協調反腐敗工作

組織協調反腐敗工作，是中共十六大《黨章》對各級紀律檢查機關新增加的反腐任務。此項新任務的賦予，讓紀檢組織反腐工作取得下列的便利性：一是，有利於紀檢組織發揮樞紐功能，形成反腐的力量整合，紀委書記可藉由協調反腐工作，將相關機關的力量集中起來，使他們積極配合協力完成反腐任務。二是，有利於紀檢組織發揮監督主體作用，促進反腐工作的落實，紀委書記透過反腐協調工作，可以建立工作組進行反腐全面檢查、指導，並就專案工作的執行進行專項檢查，推動反腐任務的落實。三是，有利於紀檢組織發揮反腐的主動性，提高反腐工作的層次和水平，紀委書記可以在反腐任務方面瞭解全局、掌握情況，並將反腐整體工作推向更高的層次和水平。<sup>39</sup>因此，共黨賦予紀檢組織反腐協調任務，對該組織反腐工作執行具有加分效果。

## 參、中央紀檢的反腐功能

「國家」是人類為求生存，而將個體與團體結合的最典型例子，故在政治學研究中，對於國家如何有效營運生存，曾進行多面向探討。其中所獲共識之一為「紀律」的維護，是保持國家正常運轉的基礎，因此維護國家紀律的組織，就具有保持國家正常營運之功能。至於在中共歷史上，不僅有因紀檢組織工作落實取得勝利的經驗，也有因紀檢組織工作不彰而失敗的教訓。<sup>40</sup>故中

<sup>39</sup> 趙清城，《紀檢工作》，北京：中共黨史出版社，2005年，頁11-13。

<sup>40</sup> 中央紀委紀檢監察所編，《中國共產黨反腐倡廉文獻選編》，北京：中央文獻出版社，2002年，

共為提升反腐效能，在 1993 年將中央紀委會與監察部合署，由紀檢領導監察組織，至此中央紀檢組織所產生的黨政功能如下：

(一) 是執行黨與國家的路線保證；(二) 是維護黨與國家的團結統一有力武器；(三) 是鞏固黨國與群眾密切聯繫的重要條件；(四) 是維護黨員與公務員權利的根本保障。

前所列，是中央紀檢組織在黨政活動中整體性的功能，由於本研究係對該組織的反腐功能進行研究，故僅聚焦於反腐的功能探討。依據 2005 年 1 月 16 日，中共中央頒布現行反腐最高、最新政策《建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系實施綱要》<sup>41</sup> 紀檢組織在此綱要下，可發揮之反腐功能如次：

#### 一、監督懲治功能

查處貪腐官員並繩之以法，最易獲得民眾對政府肯定，同時也最具有威嚇效果，惟查辦貪腐案件必須高官與庶民齊一標準，方能獲得人民信任，前中共中央政治局委員陳希同與陳良宇貪腐案的查辦，即是最好案例。漢光武帝時，縣令董宣為官清廉，執法嚴明，被人們稱做「臥虎」，曾因不畏權勢，依法殺了光武帝姐姐的家臣，渠寧願斷頭而不低頭道歉，獲得「強項令」之美名，董宣做到『有法必依、執法必嚴』，因而取信於民，不僅獲得後世美名，從而有了漢朝人民守法的概念與國家的安定。<sup>42</sup>

十四大以後，共黨中央紀委會每年召開全會，向全黨、全國公布所部署的反腐倡廉工作。同時，中央總書記亦率中央政治局常委參加該全會，除聽取該會工作報告並闡述反腐工作的重大意

---

頁 63-65。

<sup>41</sup> 中央紀委監察部為認真貫徹落實共黨的十六大、十六屆三中全會、四中全會和胡錦濤關於建立健全懲治和預防腐敗體系的精神，按照中央黨建工作領導小組的安排和中央紀委第三次全會的工作部署，2004 年組織專門力量起草了《實施綱要》，並在紀檢監察系統廣泛開發了懲治和預防腐敗體系理論研討活動。10 月 29 日至 30 日，中央紀委監察部召開了建立健全懲治和預防腐敗體系座談會，2005 年 1 月 12 日，召開了學習貫徹《實施綱要》座談會。1 月 16 日印發《建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系實施綱要》的通知至中央與地方機構。

<sup>42</sup> 楊在田，《你不可不知的權謀故事》，北京：中華工商聯合出版社，2006 年，頁 44。

義，提出反腐工作任務。中共為了加強對黨風廉政建設和反腐工作的統一領導，1993年初，將紀檢和監察機關合署辦公，一度被削弱和取消的派駐紀檢組織也陸續恢復建立起來。此種組織體制的改變，可以推進反腐工作監督懲治功能，同時增進共黨與政府組織反腐力量的整合。

1993年，中央紀委十四大第二次全會提出：「加強領導幹部廉潔自律、嚴肅查辦違紀違法案件、認真糾正部門和行業不正之風，三項工作任務。」紀檢與檢察機關反腐依此工作任務，在懲治工作績效上有大幅成長，自1994年起每年均有10萬人以上遭受查處。<sup>43</sup>（詳見表3-1）惟查處貪腐犯罪數量雖大，中共貪腐問題似乎未被有效控制，故藉由全球各國反腐工作經驗證明，僅靠懲治工作無法改善貪腐犯罪問題，反腐必須完備制度並進行教育推廣，三者結合反腐工作的推動才算是完整。

表 3-1：紀檢與檢察機關 1985-2008 年查處貪腐情況<sup>44</sup>

年份	紀檢機關處分情況				檢察機關查處情況			
	查處總 人數 <sup>45</sup>	縣處級 以上	地廳級	省部級	立案總 數	縣處級 以上	地廳級	省部級
1985					28,812			
1986					49,557	700 件		
1987	184,071 (1982-1987 年)				34,851			
1988	25,294	367		37	16,200	194	4	0
1989	40,507	1,675		28	58,926	875	70	2
1990		1,915	129	4	51,373	1,188		
1991	50,184	1,535	86	7	46,219	924	34	1
1992	211,917 (1987-1992 年)				41,600	1,452	65	2
1993					44,540	1,037	88	0

<sup>43</sup> 姜潔，〈三十年來黨的紀律檢查工作發展歷程回顧〉，《人民日報》，2008年10月10日。

<sup>44</sup> 1986年包括各類經濟案件；1987-1993年案件總數包括貪污、賄賂兩項罪名；從1993年開始，包括貪污、賄賂和挪用三項罪名，其中1993年貪污、賄賂兩項罪名的立案總數為30,877；1996年第一欄中所列的紀檢機關查處的案件總人數，不但包括各種政府官員腐敗行為，還包括失職等與腐敗行為為受查處的人數，而非案件數；從1999年開始，該案件總人數包括瀆職罪行為。

<sup>45</sup> 第一欄中所列的紀檢機關查處的案件數，不但包括各種政府官員腐敗行為，還包括失職等與腐敗沒有太大關聯的職務犯罪行為，這些案件大多數沒有公開，只進行了內部黨紀、政紀處分。

1994	131,709	3,854	309	17	50,074	1,827	76	1
1995	147,132	5,333	429	24	51,089	2,262	137	2
1996	165,906	6,371	490	13	46,314	2,699	143	5
1997	669,300 (1992-1997年)				53,533	2,903	265	7
1998	158,000	5,781	410	12	30,670	1,714	103	3
1999	132,447	4,436	327	17	38,382	2,200	136	3
2000	136,161	4,498	331	21	37,183	2,680	184	7
2001					36,447	9,452	2,670	6
1997-2002	846,150	31,516	2,422	98	196,215	18,949	3,358	32
2003	172,649	6,043	411	21	39,562	2,557	167	4
2004	162,032	5,916	415	15	43,757	2,751	198	11
2005	247,440				41,447	2,595	196	8
2006	281,370				33,668	2,736	202	6
2007	518,484 (2002-2007年)				35,255	2,325	167	35
2008	143,000	4,960			33,546	2,502	181	4

資料來源：中國檢察年鑒編輯部編，《中國檢察年鑒(1988至2001年)》，北京：中國檢察出版社，1988至2001年；黃修榮、劉宋斌主編，《中國共產黨廉政反腐史記》，北京：中國方正出版社，1997年，頁11-13；何增科，《反腐新路-轉型期中國腐敗問題研究》，北京：中央編譯出版社，2002年，頁13-16；黃秋龍，《中共兩高報告與大陸貪腐治理情勢之評析》，《展望與探索》5卷4期(2007年4月)，頁5-10；最高檢人民察院檢察長向兩會工作報告；中紀委向全國黨代表工作報告。

說明一：2006年9月26日國務院公布，2005年有11,071人因貪污受賄行為受到開除黨籍處分，其中7,279人移送法辦，另有11萬餘名中共黨員因各種違紀行為受到處分。<sup>46</sup>

說明二：2007年10月，中央紀委會向17大全國代表大會的工作報告，指稱各級紀檢組織所查辦貪腐案件，其重點包括：領導幹部濫用職權、貪污賄賂、失職瀆職；利用人事權、司法權、審批權謀取私利；官商勾結、嚴重侵害群眾利益等。2002年12月至2007年6月，共立案677,924件，結案679,846件(包括十六大前未辦結案件)，黨紀處分518,484人。<sup>47</sup>

說明三：從前表(3-1)分析，紀檢機關處分貪腐人數及層級，遠高於檢察機關。研判此是因為紀檢組織查辦貪腐案件之後，移送檢察機關調查起訴，此可證明紀檢組織在中共現行反腐工作中，居於領導地位。

<sup>46</sup> 文盛堂、李元澤，《2006-2007年：反腐倡聯促和諧》，引自汝信等主編，《2007年：中國社會形勢分析與預測》，北京：社會科學文獻出版社，2006年，頁175-176。

<sup>47</sup> 〈中紀委會向黨的第十七次全國代表大會工作報告〉，「新華網」，2007年10月26日 <http://74.125.153.132/search?q=cache:SAxD3aBT57EJ:big5.xinhuanet.com>

## 二、制度建立功能

中共最核心的政治問題，還是黨政領導體制的問題，現行政治體制是黨委行使「決策權」、政府行使「執行權」、人大行使「監督權」。這三種權力中，決策權是核心，共黨黨委書記掌握這一權力，事實上也就控制了政治領導權，特別是中共採取權力高度集中、全面控制的「全權政府」<sup>48</sup>政治體制。黨委的決策權和政府的執行權在行使過程中，因為決策權缺乏有效的監督制衡，得不到及時的糾正，因而監督權成了政治體制的薄弱環節。另一方面，在人大對某些行政和法律行為監督時，往往最後會監督到黨委頭上，轉變成人大對黨委的直接監督，但人大並非權力最高機關，且人大又受黨委領導管轄。<sup>49</sup>因此，黨的領導與人大監督的關係，便成了一個影響人大監督職能發揮的政治體制難題。

中央紀檢組織要完善國家反腐監督的制度，首先需將紀檢工作及其配套的法律、法規修訂完成，明確規定監督機關及其官員的職責許可權、行為規範，同時實行監督官員之機構與人員專業化；其次，要制定與監督相關的配套法律、法規，例如：《國家新聞法》，可以讓媒體依法監督報導政府行政行為，避免人為干擾；再次，落實《國家公職人員財產收入申報法》並公布申報內容，若發現官員收入與生活顯不相稱，即需官員說明原因；最後，實施《國家舉報法》保障並獎勵舉報人，以擴大民眾參與反腐工作等等，人大系統將反腐法制建立完善，可以提昇政府與紀檢組織反腐功能，並藉由民間力量加強監督的深度和廣度。

<sup>48</sup> 列寧式黨國體制較一般專制威權國家的專制程度更甚，具有集合黨、政、軍、經、文、教、意識形態等一切權力的特色，有人將之稱為「全權主義」或「極權主義」，政治力對社會進行強力滲透，相對地，民間社會卻軟弱無力，此與一般威權專制國家的民間社會仍然有局部對抗政治力的「準反對」(semi-opposition)，實有重大差別。趙建民，《威權政治》，台北：幼獅出版社，1994年，頁124。

<sup>49</sup> 馬克思認為資產階級民主的問題，在於資產階級全面把持政治權力，剝削無產階級，因此強調一切權力歸還給無產階級大眾。然而，在實際運作上，人民大會代表非但不是「最高權力機關」，議行合一也從來沒有成為人民代表大會的運作原則。趙建民，〈中共政治制度的特質〉，收錄於張五岳主編，《中國大陸研究》，台北：新文京開發出版有限公司，2007年，頁132。

### 三、教育推廣功能

正在開發中的國家，一般忙於經濟現代化的經營，通常對於政治發展所追求的制度化、合理化、分殊化與民主化等目標，反而多所輕忽，易造成社會腐敗。<sup>50</sup>基此，鄧小平在1980年8月，提出〈黨和國家領導制度的改革〉一文中，針對反腐監督工作要求：「為了限制和約束濫用權力的現象，要有群眾監督制度，讓群眾和黨員監督幹部，特別是領導幹部。凡是搞特權、特殊化，經過批評教育而又不改的，人民就有權依法進行檢舉、控告、彈劾、撤換、罷免，要求他們在經濟上退賠，並使他們受到法律、紀律處分。」<sup>51</sup>故紀檢組織反腐教育推廣功能，其目的就是要讓民眾與官員發自內心反對貪腐，同時爭取群眾和黨員來監督幹部。因此，中共日後所陸續修訂之《關於黨內政治生活的若干準則》(1980年)；《中國共產黨黨內監督條例》(2003年正式頒布)，都是希望建立黨員和民眾在舉報黨政官員貪腐行為時，共黨內部作業有所明確規定。

檢視中共最近接連爆發，中央政治局委員陳良宇、山東省委副書記杜世成、中國藥監局局長鄭筱萸、黑龍江省人民檢察院檢察長徐發、法院院長徐衍東等，中央至地方高層領導幹部的重大貪瀆與風紀案件。此透露出一個值得注意的警訊，從反腐教育整體機制檢討，身處社會教育最前端的政治局委員，與最底線的司法人員，都發生了風紀淪喪的危機，由此可宣告中共反腐在教育工作上失效。<sup>52</sup>新加坡與香港反腐成功經驗，不斷證明教育是基礎，制度是保證，監督是關鍵，唯有加強思想道德教育和紀律教育，才能健全反腐的思想防線，形成良好的社會反腐氛圍。

<sup>50</sup> 趙建民著，《當代中共政治分析》，台北：五南圖書公司，1997年，頁325。

<sup>51</sup> 鄧小平，〈黨和國家領導制度的改革〉，收錄於鄧小平文選（1945-1982），山東：人民出版社，1983年，頁280-302。

<sup>52</sup> 鄧先培，〈築牢思想道德防線，增強拒腐防變能力〉，《社會主義論壇》，2007年第3期（2007年3月），頁11-12。

## 第二節 中央紀檢的地位與結構

中共《黨章》第三十七條規定：「黨的紀律是黨的各級組織和全體黨員必須遵守的行為規則，是維護黨的團結統一、完成黨的任務的保證，是維護黨的優良傳統作風、保持黨的隊伍純潔性和堅強戰鬥力的有力武器。」由此可見，共黨組織若想正常運轉並發揮功能，需以紀律作為組織活動的基礎，而中共監督黨政組織，維持紀律的機關就是紀檢組織。至於紀檢機關如何在共黨內部與政府組織之間運行，本節先從巨視面說明中央紀檢組織在中共黨政機關中之地位，再就核心面敘明該組織在中共反腐組織中之地位，最後進入微觀面解明該組織內部之結構與分工。

### 壹、中央紀檢在黨政機關中的地位與設置

#### 一、中央紀檢在黨政機關的地位

中共紀檢機構是共黨為完成黨章所賦予的紀律檢查任務，而建立的一整套紀律檢查機關的總稱，是整個紀律工作的載體。中央紀委會是共黨最高紀律檢察機關，向全國黨代表大會報告工作，每屆任期與同級黨的委員會相同。共黨代表大會閉會期間，中央紀委會在中央委員會領導下工作，地方紀委會在同級黨委與上級紀委會領導下工作。<sup>53</sup>

#### （一）中央紀委會是由全國黨代表選舉產生

中央紀委會由共黨全國代表大會選舉產生，每屆人數不同，十七大（2007年10月）中央紀委選出127席，其選任依據中共中央修訂《黨政領導幹部選拔任用工作條例》規定辦理，候選人多由民主推薦過程採無記名投票產生。<sup>54</sup>中央與地方各級紀委，

<sup>53</sup> 浦興祖，《中華人民共和國政治制度》，上海：人民出版社，2005年，頁545。

<sup>54</sup> 1952年2月9日，中共中央發布《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》，其第四條規定中共中央、全國人大常委會、國務院、全國政協、中央紀檢委員等選拔，適用本條例規定；2002年中共中央修訂《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，其第四條維持相同規定，中央紀委紀檢監察

須經共黨代表大會選舉產生，反映出該組織在黨內的重要地位。此亦說明，紀檢機關已不是同級黨委的一個工作部門，而是同級領導班子之一，直接向黨代表大會負責，具有較大的獨立性和權威性。(詳圖 3-1)

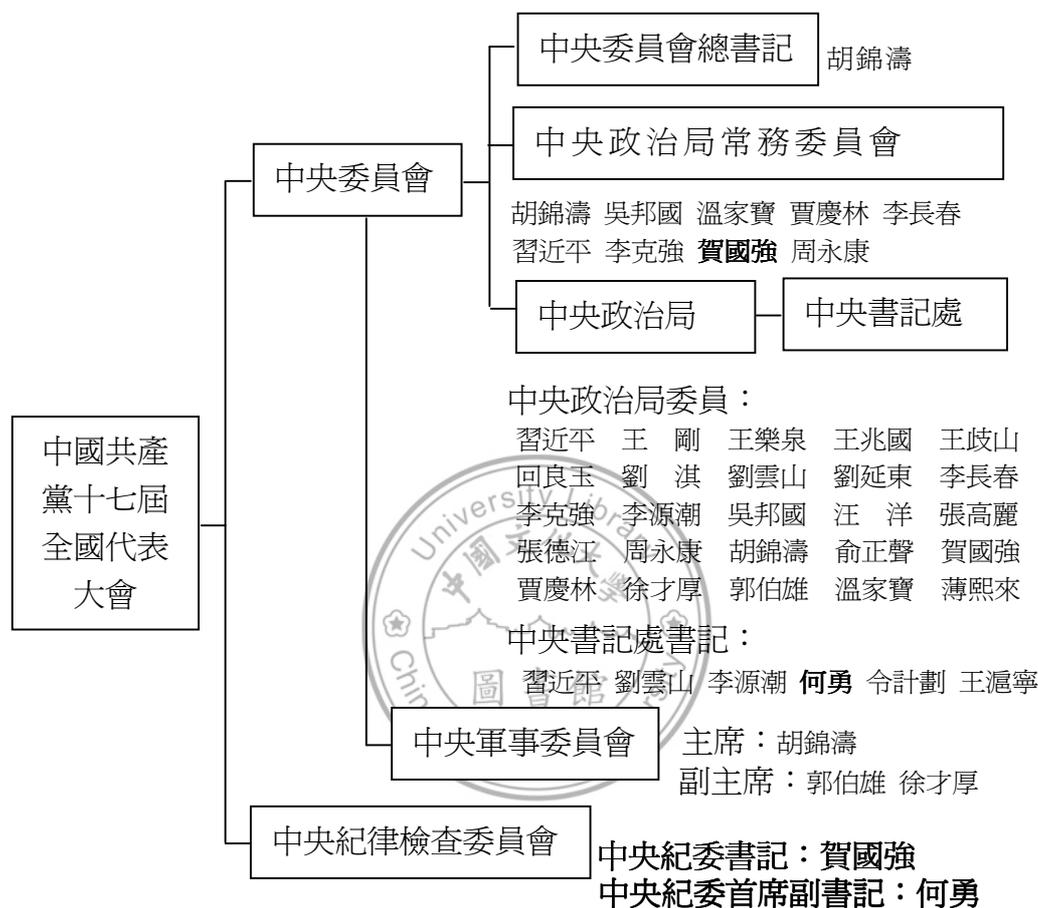


圖 3-1：中共十七大中央權力機構與中央紀檢組織黨內地位

資料來源：研究者修改「新華網-中共中央結構圖」，最後瀏覽日：2009年3月9日

<http://72.14.235.104/search?q=cache:kyvmLDJLuIsJ:news.xinhuanet.com>

研究所編，《中國共產黨反腐倡廉文獻選編》，北京：中央文獻出版社，2002年，頁346-363。中共《黨章》第十一條，對選舉過程規定：「黨的各級代表大會的代表和委員會的產生，要體現選舉人的意志，選舉採用無記名投票的方式，候選人名單要由黨組織和選舉人充分醞釀討論。」中共選舉過程中，候選人產生方式，是攸關選舉成敗最重要的一個環節，中共選舉法規定，不同單位提名的候選人，若以直接選舉產生時，需經選民（或選舉單位）小組「反覆醞釀、協商」，在間接選舉時，則由主席團將名單提交全體代表反覆協商，此是中共選舉與西方選舉的重大差異，趙建民，《當代中共政治分析》，台北：五南圖書，1997年，頁53。2006年6月，胡錦濤在中南海主持中央政治局常委會和政治局全體會議，確定了中共十七大中央委員與中央紀律檢查委員（兩委）人事準備工作和基本原則，並成立專門班子在中央政治局常委會直接領導下，負責共黨的十七大“兩委”人選的推薦、考察與提名工作。中共黨內選舉的具體規則和實際工作步驟，主要包括：選舉單位的劃分、候選人醞釀提名、產生候選人、介紹候選人情況、規定投票方式和當選計票方法、進行選舉、公布選舉結果和確定當選人等，中共中央組織部編著，《中國共產黨組織工作辭典》，北京：黨建讀物出版社，2004年，頁27-29。

說明一：中央紀委會書記賀國強係中共中央政治局常務委員，首席副書記何勇兼任中央書記處書記，二人在中共黨政工作中具有實權。

說明二：中央政治局常務委員由中央委員會全體委員會議選舉產生，中央委員會全體會議閉會期間，由中央政治局常委會代行其職權。中央書記處是中央政治局和常委會的辦事機構，成員由中央常委會提名，中央委員會全體會議通過。該處設立目的是為了便於中央政治局和其常委會，能夠集中精力處理國內外重大事務，同時將黨的日常工作有效地得到解決，通常重大問題由書記處研究後，提交政治局及常委會作最後決定。

## （二）中央紀委會是中央委員會的助手與監督者

中共認為實現共黨的路線和任務，不但要有政治上的一致，還必須有組織上的團結與統一。為了保證共黨組織的團結和統一，共黨的紀律機關絕不允許黨員在組織上與黨相對立，更不允許一切派別和小集團活動，任何分裂黨、瓦解黨、破壞黨的團結統一的嚴重違紀行為，都是必須堅決反對的。故在指導思想與路線、方針、政策以及重大原則問題上，全黨全國必須保持高度一致。黨的各級組織和全體黨員，特別是領導幹部，都要嚴格遵守黨的紀律，絕不允許「有令不行」情況發生。<sup>55</sup>

中共《黨章》第四十三條規定：「黨的中央紀律檢查委員會，在黨的中央委員會領導下進行工作；黨的地方各級紀律檢查委員會、基層紀律檢查委員會，在同級黨的委員會和上級紀律檢查委員會雙重領導下進行工作。」這個規定的涵義之一，就是同級黨委和同級紀委之間，存在著領導與被領導的關係，紀檢機關在共黨的整個事業中，與黨委相比，處在助手位置。<sup>56</sup>

按照中共《黨章》的規定，在共黨的全國代表大會閉會期間，共黨的中央委員會代行其職權，是全黨的最高領導機關。另按照民主集中制的原則，紀委會職司黨內紀律檢查工作，理所當然應

<sup>55</sup> 本書編寫組，《基層紀檢監察幹部業務知識讀本》，北京：中國方正出版社，2007年，頁3。

<sup>56</sup> 1953年11月11日，朱德在中國共產黨第二次全國紀律檢查工作會議上的報告。人民出版社編，《朱德選集（第一卷）》，北京：人民出版社，頁240。

置於同級黨委會的領導下。惟，依據《紀律檢查工作條例》的規定，紀委會如果發現同級黨的委員會或它的成員，有違反共黨紀律的情況，在同級黨的委員會不給予解決或不給予正確解決時，必須忠實地向上級紀委會報告情況，否則就是失職。故紀檢工作既要向同級黨的委員會負責，又要向上級紀委會負責，是在雙重領導下進行工作。

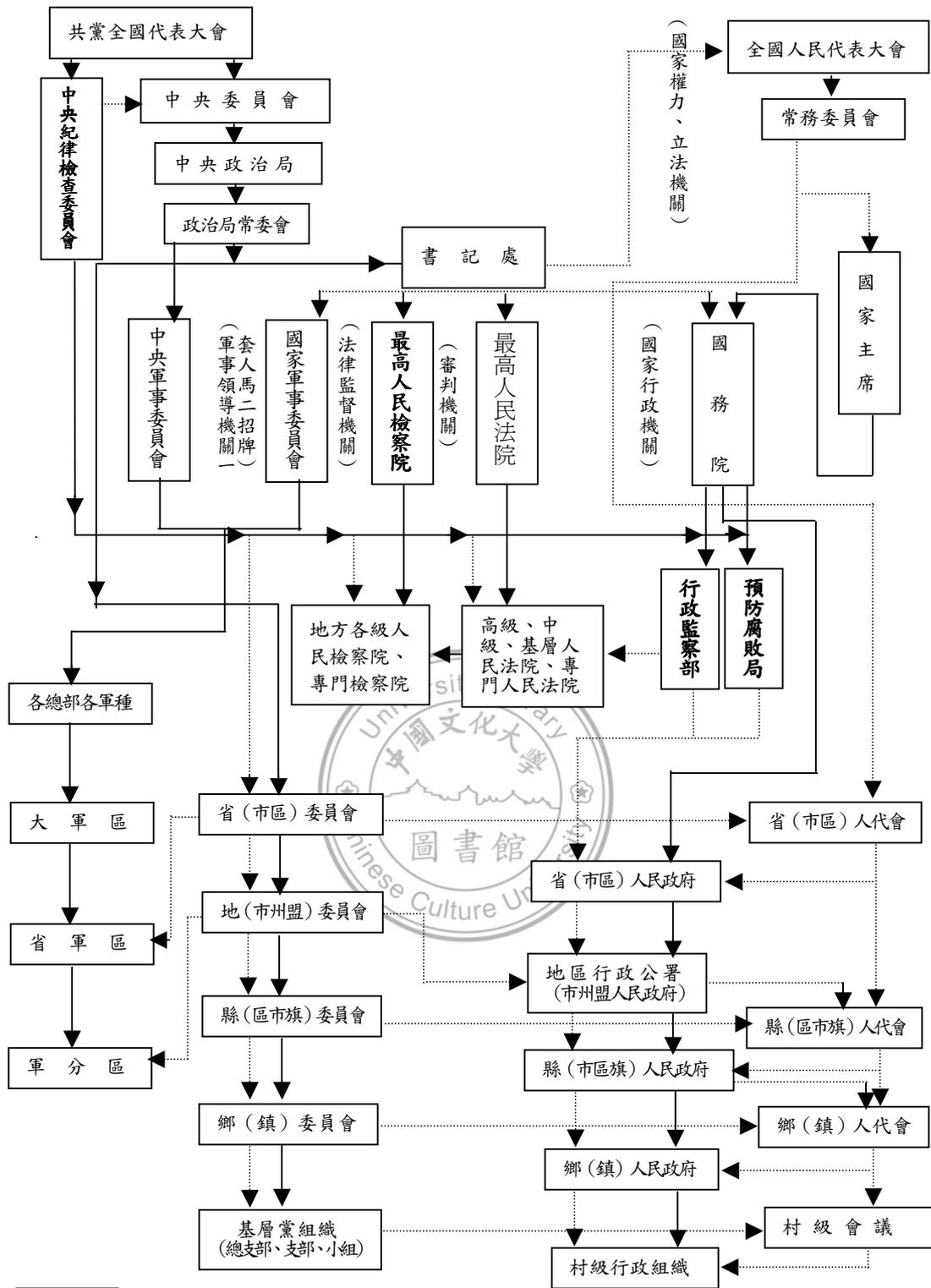
### （三）中央紀委會是黨政紀檢監察工作領導者

中共十四大後（1993年初），黨中央決定將紀律檢查與國家行政監察機關合署辦公，實行「一套工作機構、二個機關名稱」的體制。合署後的中央紀委履行黨的紀律檢查和政府行政監察兩種職能，對黨中央全面負責，監察部依憲法規定仍隸屬國務院並受其領導，實行由所在政府和上級紀檢監察機關「雙重領導」的體制。<sup>57</sup>合署後共黨的紀委會移至其相對的政府監察機關內辦公，紀檢幹部直接擔任監察機關領導職務，實際掌握了監察權的行使，二機構業務單位全部合併，直接受中央紀委會領導，地方各級政府比照中央進行機構合併調整。此外，紀檢組織根據工作需要，可以從中央到地方的共黨組織和國家機關、國營企業，派駐紀律檢查組或紀律檢查員，監督紀律工作。（詳圖3-2）

共黨十六大進行《黨章》修改，各級紀委的主要任務中增加了協助黨委組織協調反腐敗工作的職責，藉以強化紀委反腐職能。2008年2月14日，中央反腐敗協調小組長改由中紀委書記賀國強擔任、副組長由組織部長李源潮擔任，該小組的主要參加機構囊括了：紀委、組織、審計、監察、政法委、公安、檢察院、法院等諸多重要部門，其目的在加強對貪腐犯罪的查處力度。<sup>58</sup>由此可見，中央紀委會是黨政機關反腐工作的領導者。

<sup>57</sup> 引自中發（1993）4號文件。

<sup>58</sup> 姜來，〈中共加強反腐敗-賀國強李源潮領銜〉，《香港：大公報》，2008年2月14日。



實線表示隸屬關係  
 虛線表示監督關係

圖 3-2：中央至地方紀檢組織黨政定位

(研究者修改《展望與探索雜誌》，中國大陸綜覽，2003 年版，頁 23)

說明一：中央紀委會與中央委員會之委員，均由共黨全國代表大會選舉產生，從中共黨政體制設計上觀察，二者地位平等且都具有實權。

說明二：共黨中央紀委會是國務院行政監察部、國家預防腐敗局的上級機關，領導全國黨政紀檢監察工作。

說明三：紀檢組織在中央至地方政府，以及黨、政、軍機構設置相關組織，從事紀律檢查工作，上層紀檢組織可以領導、指揮下層紀檢組織工作。

## 二、中央與地方紀檢在黨政機關的設置

欲探討紀檢組織在黨政機關之設置，依據前圖 3-1：中共十七大中央權力機構與中央紀檢組織黨內地位，以及圖 3-2：中央至地方紀檢組織黨政定位，可以看出中央紀檢與中央委員會，在黨政結構中地位特殊。共黨黨務系統藉由中央至地方，黨政機關內設「黨組」之運作，控管所有黨政機構。故有關「黨組」與「紀檢組」之關係應先釐清，俾便說明現行紀檢工作組織的設置。

中共現行（十七大）《黨章》第四十六條規定：「在中央和地方國家機關、人民團體、經濟組織、文化組織和其他非黨組織的領導機關中，可以成立黨組。黨組發揮領導核心作用，…討論和決定本單位的重大問題，指導機關和直屬單位黨組織的工作。」黨組成員由批准成立黨組的委員會指定，並接受黨委的領導，在政府組織中，黨組書記多為行政首長兼任，且其成員限制為該機關行政正副職的幹部。<sup>59</sup>毛澤東曾以避免分散主義為由，提出「一切主要的和重要的問題，都要先由黨委討論決定，…次要的問題，可以由政府部門的黨組去辦。」<sup>60</sup>故從中共《黨章》與政治體制設計，可以得知「黨組」係控制政府部門的內設機構。

中共凡設「黨組」的機關，除人數較少而未設「紀檢組」之外，通常中央至地方黨政機關均設立紀檢組織，黨組主導該機關

<sup>59</sup> 中共重慶市委組織部課題組，「發揮機關黨組織對領導幹部監督作用的研究」，收錄於，中共中央組織部研究室編，《組織工作研究文選（二）》，北京：黨建讀物出版社，1998年，頁249。

<sup>60</sup> 毛澤東，「反對黨內的資產階級思想」，收錄於，《毛澤東選集（第五卷）》，北京：人民出版社，1977年，頁95-96。

的整體工作並形成決策中心，紀檢組只負責該機關的紀律檢查工作。因此紀檢組需接受同級黨組整體工作領導，紀檢組組長（書記）需參加黨組會議，接受黨委書記領導。<sup>61</sup>至於紀檢組織的設置，根據中共《黨章》和中央發布之文件規定，為適應二十一世紀反腐工作的需要，將其設立準則規劃如後：（詳圖 3-3）

### （一）內設紀檢監察機構

依據中共《黨章》和相關規定，中央直屬各部門、<sup>62</sup>中央國家機關各部門，<sup>63</sup>均應設立機關紀律檢查委員會，負責本部門和所屬單位的紀律檢查工作；各省、自治區、直轄市黨委和政府直屬部、委、辦、廳、局機關，凡成立黨的委員會（含機關黨的委員會或直屬機關黨的委員會），一般均應同時成立紀律檢查委員會；因特殊原因不能成立紀律檢查委員會，必須經由上級黨的委員會或黨的工作委員會批准。

機關編制大、人數較多、實行行業管理的黨政機關，和直屬企業、事業單位，未派駐紀檢監察機構的，應設立黨組紀檢組和行政監察機構。內設紀檢監察機構的形式，依所管業務內容及數量，迄 2000 年主要有四種類型：1. 在黨委或黨組設紀律檢查委員會；2. 設黨組紀律檢查組和內設監察局（室）。3. 設黨組紀律

<sup>61</sup> 中央紀委會於 1991 年 4 月 23 日，發布之「關於中央紀委派駐紀檢組和各部門黨組紀檢組（紀委）若干問題的規定」。中央紀委會辦公廳編，《中國共產黨黨風廉政建設文獻選編（第八卷）》，北京：中國方正出版社，2001 年，頁 20、167-168。

<sup>62</sup> 中共中央直屬機構可分為：「議事協調領導小組或委員會」、「工作部門」、「派出機構」、「辦事機構」與「事業機構」五大類。周陽山總編輯，《中國研究導論（上輯）》，台北：行政院陸委會，2007 年，頁 36。至於中央直屬機關計有：中央組織部、中央宣傳部、中央統戰部、中央對外聯絡部、中央辦公廳、中央黨校、人民日報、中央黨史研究室、中央文獻研究室、中央編譯局、中央國家機關工作委員會、中央直屬機關工作委員會、中央政法委員會、中央社會治安綜合治理委員會、中央政策研究室、中央台灣工作辦公室、中央對外宣傳辦公室（國務院新聞辦公室）、中央外事辦公室、中央保密委員會辦公室（國家保密局）、中央警衛局、中央檔案館（國家檔案局）等。資料來源：國務院中國政要一覽，「中國網」，最後瀏覽日：2009 年 7 月 1 日。  
<http://74.125.153.132/search?q=cache:-mfVYQUBoGwJ:big5.china.com.cn>

<sup>63</sup> 中共同務院「部委機構」計有：外交部、國防部、國家發展和改革委員會、教育部、公安部與監察部等 28 個；國務院直屬機構計有：海關總署、國家稅務總局等 18 個機構；國有資產監督管理委員會直屬特設機構 1 個；國務院「辦事機構」計有：國務院僑務辦公室、國務院港澳事務辦公室等 6 個；國務院「事業單位」計有：新華通訊社、中國科學院、中國社會科學院等 14 個；國務院「部委管理的國家局」計有：國家信訪局、國家糧食局、國家保密局等 10 個。周陽山總編輯，《中國研究導論（上輯）》，台北：行政院陸委會，2007 年，頁 61。

檢查組；4. 設監察局（室）。<sup>64</sup> 中央紀律檢查委員會，係中共層級最高、編制最大的紀檢監察機構。

## （二）派出、派駐紀檢監察機關

中共《黨章》規定，中央紀律檢查委員會根據工作需要，可以向中央一級黨和國家機關，派駐黨的紀律檢查組織或紀律檢查員；《行政監察法》規定，縣級以上各級人民政府監察機關根據工作需要，經本級人民政府批准，可向政府所屬部門派出監察機構或監察人員。紀檢監察機關的派出、派駐主要形式包括：

1. 地區（盟）紀律檢查委員會和監察局。共黨的地區（盟）紀律檢查委員會，是省、自治區紀律檢查委員會派出的代表機關，實行委員會負責制。其委員由黨的地區委員會提名，經省、自治區紀律檢查委員會同意，報省、自治區的委員會批准。

2. 紀律檢查工作委員會。中央紀委會與監察部合署辦公後，於 1993 年 5 月發布「中共中央紀委、監察部關於中央直屬機關和中央國家機關紀檢、監察機構設置的意見」（中紀發〔1993〕5 號），確定中央直屬機關紀工委、中央國家機關紀工委，為中央紀委會的派出機構，領導所屬機關的紀律檢查工作。<sup>65</sup>

3. 派駐紀檢監察機構。各級紀檢監察機關向共黨和國家機關的一些重要經濟部門、意識形態部門、國家司法和行政執法監督部門，派駐紀檢監察機構。派駐紀檢組一般側重於指導駐在部門，和所屬系統的紀律檢查工作，對駐在部門機關紀委的工作給予支持與指導。<sup>66</sup> 依據中共中央辦公廳、國務院辦公廳 2000 年頒

<sup>64</sup> 中央紀委監察部宣教室編，《紀檢監察組織建設簡明教程》，北京：中國方正出版社，2002 年，頁 27-28。

<sup>65</sup> 依據 1988 年 2 月 13 日「中共中央批轉《中央組織部、中央直屬機關黨委、中央國家機關黨委關於加強和改進中央黨政機關黨的工作的意見》的通知」中央直屬機關紀律檢查工作由中央直屬機關工作委員會領導，工委下設紀律檢查辦公室，承辦具體工作；中央國家機關紀律檢查委員會改為中央國家機關紀律檢查工作委員會，受中央紀律檢查委員會和中央國家機關工作委員會雙重領導，領導中央國家機關各部門黨的紀律檢查工作。1993 年 5 月發布「中共中央紀委、監察部關於中央直屬機關和中央國家機關紀檢、監察機構設置的意見」（中紀發〔1993〕5 號），再次確認中央直屬機關紀工委、中央國家機關紀工委，為中央紀委會的派出機構。

<sup>66</sup> 中央紀委監察部宣教室編，前揭書，《紀檢監察組織建設簡明教程》，頁 24-27。

發〈關於印發中共中央紀律檢查委員會、監察部，派駐紀檢監察機構職能配置機構調整和編制配備方案〉的通知（公文廳字〔2000〕26號），於最高人民法院、最高人民檢察院、人民日報社、國家知識產權局、新華通訊社、中國科學院、中國社會科學院、中國地震局、中國氣象局、國家輕工業局、國家紡織工業局、國家電力公司，共12個機關派駐紀檢監察機構。

（三）未設派駐和內設監察機構的政府部門，由該部門的人事工作機構，負責履行行政監察職能，上級行政監察機關對其進行監察業務指導。<sup>67</sup>

#### （四）地方級紀律檢查機構

省、自治區、直轄市、設區的市和自治州、一般縣，均設立紀律檢查委員會；省（區、市）和地（市、州、盟）、縣（市、旗、區）所建立直屬機關，亦設直屬黨的紀律檢查委員會。<sup>68</sup>省、地及縣直屬機關各部門中，機關和直屬單位人數較多，擔負管理職能較重，或對下屬單位實行集中統一領導者，一般設紀檢組或紀委，也可由地方紀委根據工作需要，派駐紀檢檢查組或紀律檢查員。<sup>69</sup>十二大會議決議，縣以上共黨機關設立紀委會或紀律檢查人員，黨總支部和黨支部設立紀律檢查委員，如此不僅使紀檢系統更加完整，更重要的是黨風廉政建設可從基層抓起。<sup>70</sup>

總之，紀檢監察工作涉及黨紀、政紀與貪腐案件的查辦，其內容多元且複雜，因此中共從中央到地方，於共黨、政府內部至國營企業，均有該機構之設置，形成一個完整的反腐網絡。惟，相較於香港反腐人員編制，中共反腐專職人員顯然不足。<sup>71</sup>

<sup>67</sup> 中央紀委監察部宣教室編，前揭書，《紀檢監察組織建設簡明教程》，頁28。

<sup>68</sup> 依據《中共中央關於省級領導班子配備的幾點原則意見的通知》（中發〔1982〕46號）在省級領導班子的配備時，把省紀委列為省一級班子之一。紀委內設機構的幹部職級，可以比同級其他黨務部門配得略高。

<sup>69</sup> 趙清城，《新時期黨的基層組織工作實務-紀檢工作》，北京：中共黨史出版社，2005年，頁1-2。

<sup>70</sup> 詹中原，〈中共黨政的互動關係〉，《台北：國政研究報告》，2003年2月。

<sup>71</sup> 依據中共中央辦公廳、國務院辦公廳，2000年頒發〈關於印發中共中央紀律檢查委員會、監察

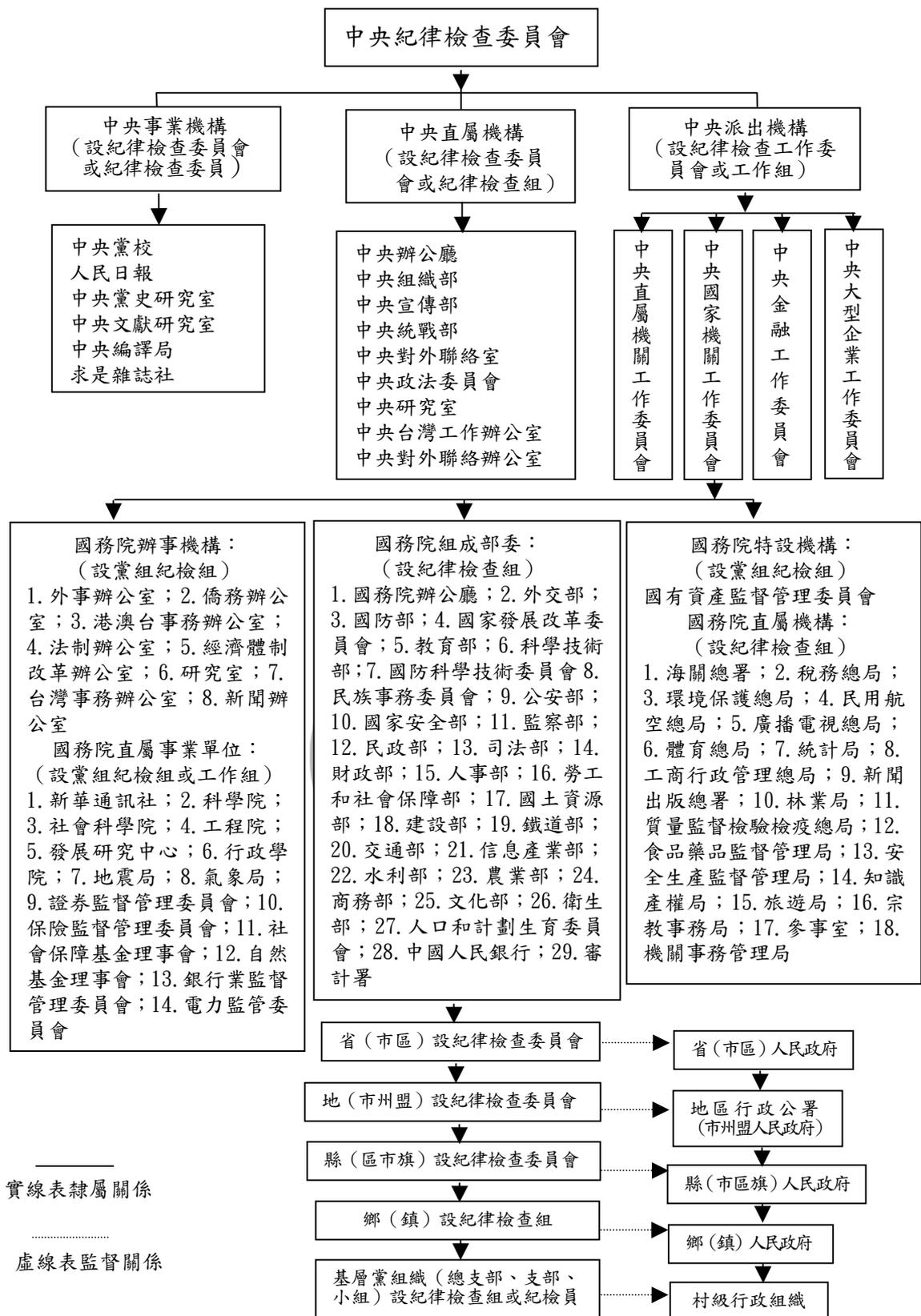


圖 3-3：中央至地方紀檢組織之設置（研究者自繪）

部，派駐紀檢監察機構，職能配置機構調整和編制配備方案》的通知（廳字〔2000〕26號），中共中央派駐紀檢監察機構的總編制核定為642名。中國大陸13億人口編制反腐工作人員642名，相較香港同期人口660萬人編制反腐工作人員1,300名，顯然人力不足。

資料來源：有關國務院內部之國務院組成部委、國務院直屬機構、國務院辦事機構與國務院直屬事業等單位之明細，研究者係參考「中國網」〈國務院組織架構〉彙整，最後瀏覽日：2009年4月17日。[http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2003-07/31/content\\_5204878.htm](http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2003-07/31/content_5204878.htm)  
有關共黨中央直屬部門、中央派出機構與國務院辦事機構等單位之明細，研究者係參考《展望與探索雜誌》，中國大陸綜覽2003年版，23頁之〈中共的政權結構〉，以及44頁之〈中共中央組織人事〉彙整。

說明一：十七大修訂之中共《黨章》第四十三條規定：「黨的基層委員會是設立紀律檢查委員會，還是設立紀律檢查委員，由它的上一級黨組織根據具體情況決定。黨的中央紀律檢查委員會根據工作需要，可以向中央一級黨和國家機關派駐黨的紀律檢查組或紀律檢查員。」中央與地方紀檢組織及監察機關，是上下隸屬的關係。

說明二：中央紀委會1993年5月18日，發布《中共中央紀律檢查委員會、監察部關於中央直屬機關和中央國家機關紀檢、監察機構設置的意見》中央直屬機關、中央國家機關中的一些重要經濟部門、意識形態部門、國家司法和行政執法監督部門可設紀律檢查委員會；國家體委、審計署等設紀檢組；中央國家機關和國務院直屬事業單位、國務院聯繫的企業，機關和直屬單位人數較多，對下實行行業管理的，應設立黨組紀檢組。

說明三：中央紀委會1983年3月2日，發布《中共中央紀律檢查委員會關於健全黨的紀律檢查系統，加強紀檢隊伍建設的暫行規定》，紀檢組織之設置原則為：1. 黨中央直屬機關設立中央直屬機關紀檢委員會；黨中央直屬各部門，是設立機關黨的紀檢委員會還是設紀檢委員，由中直黨委根據各部門具體情況確定。2. 中央國家機關設立中央國家機關黨的紀檢委員會；中央國家機關各部門，是設立機關黨的紀檢委員會還是設紀檢委員，由中央國家機關黨委根據各部門具體情況確定。3. 省、市、自治區，省(自治區)轄市和自治州，縣(旗)、自治縣，相當於縣的市、區，設立黨的紀檢委員會。4. 相當於縣級和縣級以上的大、中型企業、事業單位，設立黨的紀檢委員會。大型企業、事業的下屬單位，建立黨委的，一般應設立紀檢委員會，有的也可設紀檢委員。

說明四：共黨中央設置中央紀委會，國務院所屬機關比照共黨中央所屬機關設置，但位階較中央低一層級；地方政府紀檢組織設置比照國務院，其位階較國務院低一層級，地方基層組織依所管業務及人員多寡，可設紀檢委員或紀律檢查員，此係紀檢組織最基層單位。

說明五：依據《中共中央關於省級領導班子配備的幾點原則意見通知》(中發[1982]46號)在省級領導班子的配備時，把省紀委列為省領導班子之一。紀委內設機構的幹部職級，可以比同級其他黨務部門配得略高。

## 貳、中央紀檢組織內部的結構

中共現行反腐組織，主要包括：共黨的中央紀委會、國務院的監察部、審計署、國家預防腐敗局和司法體系的人民檢察院、人民法院，其中又以中央紀委會代表共黨中央，位階最高且具有實權。惟，前述反腐組織都不是專責的反腐機構，反腐僅是該組織諸多工作項目之一（黨的紀律工作，包含：政治、組織、宣傳、人事、群眾、財經、保密、外事紀律等）。中共反腐工作因無專責組織統籌，因此參與工作的相關組織之間，橫向聯繫與縱向分工易產生縫隙，造成國家反腐資源的浪費。1993年紀檢、監察機關合署辦公，中央紀委會成為黨政最高層級的反腐組織，有關該組織之內部結構與分工如後說明，俾便瞭解其反腐工作之運行。

### 一、中央紀檢組織的內部組成

中央紀檢組織由中央紀律檢查委員，及其案件查辦、教育宣導與行政辦理的相關工作人員所組成。2006年6月，中共中央總書記胡錦濤，在中南海主持中央政治局常委會和政治局全體會議，確定了十七大中央委員與中央紀律檢查委員（兩委）人事準備工作和基本原則，並成立專門班子在中央政治局常委會直接領導下，負責共黨的十七大「兩委」人選的推薦、考察與提名工作。2007年10月21日，共黨全國黨代表和特邀代表，選出371人組成的中共第十七屆中央委員會，和127人組成的中共中央紀律檢查委員會。<sup>72</sup>翌（22）日舉行中央紀委會第一次會議，從中央紀委會委員中選出中央紀委常委19人，再由中紀委常委選出副書記8人、書記1人，報中央委員會批准。<sup>73</sup>中央紀委會編制工作人員迄2009年則有800餘人，<sup>74</sup>其內部各部門編制工作人員的配

<sup>72</sup> 劉思揚、劉剛、孫承斌，〈新一屆中共中央委員會和中共中央紀律檢查委員會誕生記〉，《北京新華社》，2007年10月21日。

<sup>73</sup> 《中國共產黨中央紀律檢查委員會第一次全體會議公報》，《北京新華社》，2007年10月22日。

<sup>74</sup> 羅科、王騫，〈走近中紀委〉，《新華澳報》，2009年8月29日。

置，依功能不同而人數不同。負責案件查辦之紀檢監察 9 室共約 350 人、案件審理室 40 人、巡視辦公室 35 人、信訪室 50 人，其餘 325 人配置在 15 個部門，每個部門約 20 至 30 人。<sup>75</sup>

中共《黨章》規定，中央政治局和它的常務委員會，在中央委員會全體會議閉會期間，行使中央委員會的職權，中央政治局常務委員會，在中央政治局會議閉幕期間，行使中央政治局職權。故在共黨領導國家之前提下，中央政治局常委會成為中國共產黨與中華人民共和國，黨政權力最大的決策單位，是共黨和國家的權力核心。中共中央紀委會常務委員會，在中央紀委會全體會議閉會期間，行使中央紀委會的職權，負責國家重大反腐政策的決策、貪腐案件的審核，亦是中共紀檢組織權力的核心。

中央紀委會內部的分工，紀委書記負責召集紀委常委會議，並主持紀委全面工作，紀委副書記，常委協助紀委書記分管某方面工作，中央紀委副書記必須是同級黨委部長級的幹部，紀委常委必須是同級黨委副部長級的幹部。<sup>76</sup>有關紀檢組織常委數量配置，中央紀委會常委 19 人（十七大選出），省級紀委常委配置 9 至 11 人，其中海南、青海、寧夏配置 9 人，其餘配置 11 人。9 名紀委常委可配置 3 名紀委副書記，11 名紀委常委可以配置 4 名紀委副書記。<sup>77</sup>中央紀委會內部採集體領導和分工負責相結合的制度，部分專職的中央紀委和常委，在中央紀委機關主持工作；部分兼職的要幫助所在地區或單位做好紀律檢查工作，並承擔中央紀委交辦的任務，<sup>78</sup>至於地方各級紀委會的常委，一般是專職

<sup>75</sup> 中央紀檢組織工作人員編制總數 800 人，其中負責查辦案件之紀檢監察 9 室共約 350 人、案件審理室 40 人、巡視辦公室 35 人、信訪室 50 人，屬於較大編制部門（詳見後文所述，中央紀檢組織各部門功能之說明）；剩餘 15 個部門共計 325 人，每一部門約 20 至 30 人，行政編制較小。前述中央紀檢組織各部門工作人員配置總額，研究者曾向中共紀檢、檢察機關、律師與反腐學者等詢問，渠等表示此資料不對外公開，沒有具體詳實數據，僅聽聞前列中央紀檢組織內部編制部門，及其人員配置大約數量。研究者依此資訊進行媒體報導資料比對，其結果尚屬合理，故推斷中央紀檢組織內部各部門工作人員的配置。

<sup>76</sup> 中央紀委宣教室編，《紀檢監察組織建設簡明教程》，北京：中國方正出版社，2002 年，頁 42。

<sup>77</sup> 中央紀委宣教室編，前揭書，《紀檢監察組織建設簡明教程》，頁 132。

<sup>78</sup> 中央紀委紀檢監察研究所編，《中國共產黨反腐倡廉文獻選編》，北京：中央文獻出版社，2002

編制。<sup>79</sup>有關十七大中央紀委會常務委員簡歷，詳如表 3-2。

表 3-2：十七大中央紀委會常務委員簡歷

	前職	現職
賀國強	中央政治局委員、組織部部長	中紀委書記、中央政治局常委
何 勇	監察部部長、組織部副部長	中紀委副書記、中央書記處書記
張惠新	上海市紀委書記	中紀委副書記
馬 馭	國家機關工委紀檢委書記	中紀委副書記、監察部部長
孫忠同	解放軍總政治部副主任	中紀委副書記、軍委紀委書記
張 毅	河北省委副書記	中紀委副書記
黃樹賢	監察部副部長	中紀委副書記
李玉賦	監察部副部長	中紀委副書記、監察部副部長
幹以勝	中紀委秘書長、監察部副部長	中紀委副書記
王 偉	中央巡視工作辦公室主任	監察部副部長
令狐安	雲南省委書記	審計署副審計長
杜學芳	吉林省委副書記	中央國家機關工委副書記、紀檢委書記
吳玉良	中央紀委常委	中紀委秘書長
吳毓萍	中央直屬機關工委委員	中央直屬機關工委副書記、紀檢委書記
邱學強	最高人民檢察院法紀檢察廳長	最高人民檢察院副檢察長
張 軍	二級大法官	最高人民法院副院長
張紀南	中央紀委常委	中組部副部長
屈萬祥	國家預防腐敗局副局長	監察部副部長
蔡繼華	中央紀委常委	總政治部紀律檢查部部長

資料來源：中共中央組織部，《中國共產黨歷屆中央委員大辭典》，北京：中央黨史出版社，2004年；「新華網」中共 17 大自行資料整理。

說明一：中央紀檢常委依分工，其管轄包括：黨務、政府、司法與軍隊系統，可見紀檢組織的設置，在中共黨政軍機關極為完整。

說明二：中央紀檢常委內含組織部副部長或曾任組織部副部長人員，顯示紀檢可藉此瞭解各級幹部人事資料，且紀檢反腐工作需要組織部門協助。

說明三：中央紀檢常委與監察部關係最為密切，除紀委副書記兼監察部部長，紀委常委亦兼監察部副部長，顯示出中央紀檢藉由監察部組織體系，進入國家公務員的監督且領導行政監察機關。

年，頁 100。

<sup>79</sup> 中央紀委會頒布「中共中央紀律檢查委員會關於健全黨的紀律檢查系統加強紀檢隊伍建設的暫行規定」，1983 年 3 月 2 日。

## 二、中央紀檢組織的內部架構

依據中共中央紀委會，1979年1月26日發布〈中共中央紀律檢查委員會，關於工作任務、職權範圍、機構設置的規定〉，中央紀委會全體會議，每半年召開一次，討論提請中央批准的重要文件、重大案件和一個時期的工作部署、工作總結；常務委員會根據工作需要召開，一般每兩個月召開一次，討論中央管理的黨員幹部違犯黨紀的案件、有關黨風問題、中央交辦的工作以及其他重要事項；辦公會議每週召開一次，由專職的書記、副書記、有關的常委、委員和廳、室負責同志參加，處理日常工作中的重大問題。<sup>80</sup>故中央紀委會內部辦事機構，採職能分工架構，主要部門包括：辦公廳、研究室、紀律檢查室、案件審理室與來信來訪室等。<sup>81</sup>另可依據工作需要，設置其他的室或小組，保持該組織之彈性，該組織依此原則將內部結構與分工大致確定。

有關中央紀檢組織內部之架構，自1993年中央紀委會與監察部合署辦公後，視工作需要曾進行多次調整。研究者依據前文紀檢監察組織反腐主要功能「監督懲治、制度建立與教育推廣」以及反腐工作的執行性質歸類，區分為三大部門：第一，是負責案件查辦工作部門，包括，紀檢監察室、案件審理室、中央巡視辦公室、信訪室、案件監督管理室、執法監察室；第二，是負責宣傳、研究工作部門，包括，宣教室、研究室、法規室、黨風廉政建設室、糾正部門和行業不正之風室、預防腐敗室等；第三，是負責行政、管理工作部門，包括，辦公廳、機關黨委、幹部室、監察綜合室、外事局、機關事物管理局、退離修幹部局等。（詳如圖3-4所示）

<sup>80</sup> 中央紀委紀檢監察研究所編，《中國共產黨反腐倡廉文獻選編》，北京：中央文獻出版社，2002年，頁99-101。

<sup>81</sup> 中央紀委紀檢監察研究所編，前揭書，《中國共產黨紀律檢查簡論》，頁101。

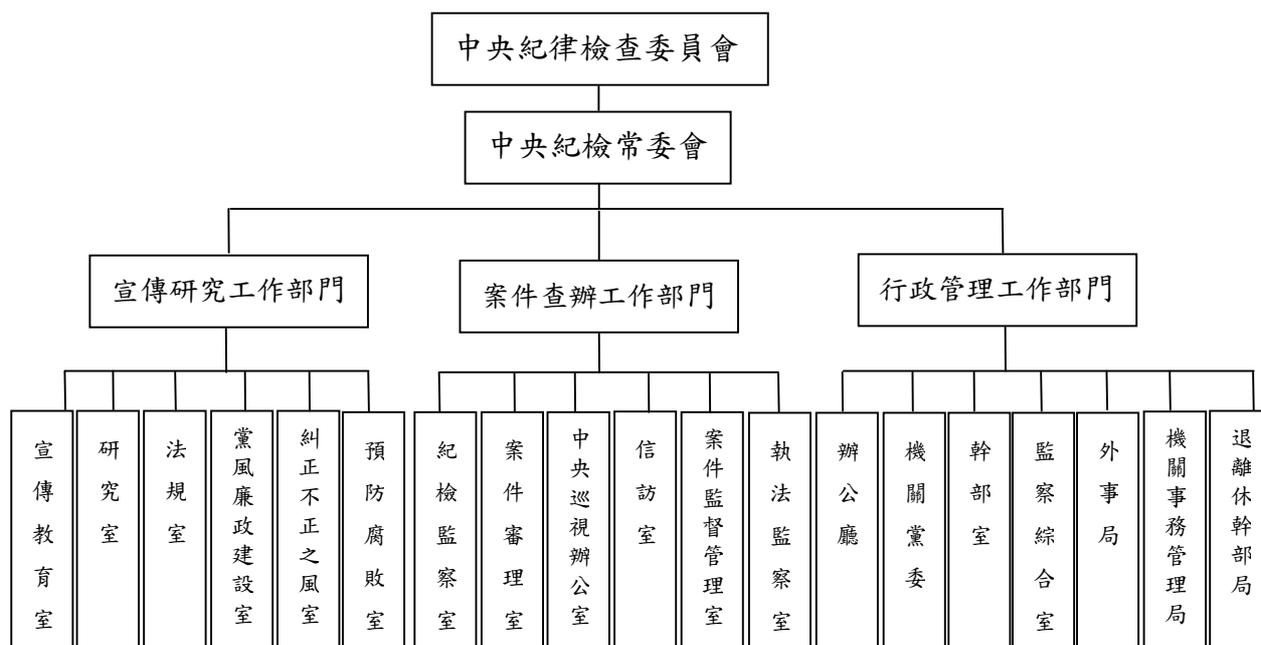


圖 3-4：十七大中央紀檢組織內部主要結構

資料來源：中央紀委宣教室編，《中國共產黨紀律檢查簡論》，北京：中國方正出版社，2003年，頁97-99。中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，《中國共產黨黨風廉政建設文獻選編第八卷》，北京：中國方正出版社，2001年，頁185。「關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機關設置有關問題的請示」。2002年度中央紀委、監察部招考簡章。

說明一：有關中央紀檢組織內部之架構，自1993年中央紀委會與監察部合署辦公後，依據工作需要曾進行調整，圖3-4所列係十七大期間，該組織編制完整資料。例如：2007年9月，經中央編辦批准，中央紀委監察部設立了案件監督管理室；2007年9月國家預防腐敗局成立，該局辦公室又是中央紀委會、監察部內設的預防腐敗室，名稱不同但職能相同。

說明二：圖3-4所列中央紀檢組織內部架構，區分：「宣傳研究工作部門」、「案件調查工作部門」與「行政管理工作部門」。此種區分係研究者依據2005年1月16日，中共中央頒布現行反腐最高、最新政策《建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系實施綱要》，<sup>82</sup>進行分類。

除了前文所列中紀委業務室（局、廳）之外，中央紀檢組織還設有培訓中心與事業單位，包括：機關綜合服務中心、資訊中

<sup>82</sup> 中央紀委監察部為認真貫徹落實共黨的十六大、十六屆三中全會、四中全會和胡錦濤關於建立健全懲治和預防腐敗體系的精神，按照中央黨建工作領導小組的安排和中央紀委第三次全會的工作部署，2004年組織專門力量起草了《實施綱要》，並在紀檢監察系統廣泛開發了懲治和預防腐敗體系理論研討活動。10月29日至30日，中央紀委監察部召開了建立健全懲治和預防腐敗體系座談會，2005年1月12日，召開了學習貫徹《實施綱要》座談會。1月16日印發《建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系實施綱要》的通知至中央與地方機構。

心、電化教育中心、北戴河培訓中心、北京大興培訓中心、杭州培訓中心、中國監察雜誌社、中國紀檢監察報社、行政監察研究所（中國監察學會）。<sup>83</sup>

### 三、中央紀檢組織的幹部配置

中央紀檢組織的領導職務，是指在紀檢監察機關中，具有組織、管理、決策、指揮職能的職務。按其權責大小，可分為正職與副職，正職主持全面工作，副職在正職領導下，分管常務工作或某方面工作。若按其產生方式，可分為選任與非選任，紀檢機關選任的領導職務，主要是指各級紀委的組成人員，包括委員、常委、副書記與書記；紀檢機關非選任的領導職務，包括各級紀檢監察、行政監察機關的領導職務，如：中央紀檢組織之室（局、廳）正副主任、正副處長等職務。<sup>84</sup>圖 3-4 所列中央紀檢組織室（局、廳），設主任一人，副主任二至三人，處級設處長一人，副處長一至二人。<sup>85</sup>現行（十七大）中央紀檢委員共計 127 人，省級紀委委員名額一般為 45 人，所轄黨員和黨組織較少的如寧夏 35 人左右，所轄黨員和黨組織較多的如山東 55 人左右。<sup>86</sup>

根據中共中央、國務院批轉中央紀委、監察部《關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機構設置問題的請示的通知》（中發〔1993〕4 號），以及中共中央辦公廳、國務院辦公廳《關於印發中共中央紀律檢查委員會機關、監察部機構改革方案的通知》（廳字〔2000〕12 號），中央紀委機關設秘書長、副秘書長。秘書長配副部長級幹部（由中央紀委會常委兼任），副秘書長配正局長或副部長級幹部。機關內設室（廳），配正局長或副部長級幹部；

<sup>83</sup> 張益槐，《中國大陸監察制度》，台北：唐山出版社，1998 年，頁 135-136。

<sup>84</sup> 中央紀檢宣教室組織編寫，前揭書，《紀檢監察組織建設簡明教程》，頁 40-41。

<sup>85</sup> 中央紀委、中共中央組織部於 1988 年 6 月 6 日發布「關於頒發『關於黨的各級紀委內部機構和幹部職務設定的若干規定』的通知」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，《中國共產黨黨風廉政建設文獻選編第八卷》，北京：中國方正出版社，2001 年，頁 160。

<sup>86</sup> 羅科、王騫，〈走近中紀委〉，《新華澳報》，2009 年 8 月 29 日。

副主任配副局長或正局長級幹部；室（廳、局）下設處，各處設處長、副處長。<sup>87</sup> 由此可見，十七大中央紀委會書記賀國強係中央政治局常委，屬於國家核心領導階層，中央紀委會副書記何勇兼任中央書記處書記，中央紀委會副書記馬馭兼任監察部部長，中央紀委會領導幹部在中共黨政體制中，位居重要職務。

至於中央紀委會派駐紀檢組、中央直屬機關和中央國家機關內設之紀檢組，編制設紀檢組長（同紀委書記），擔任所在部門行政領導副職級幹部，並參加所在部門黨組（黨委）活動。地方紀檢組織的配置，依據《中共中央關於省級領導班子配備的幾點原則意見的通知》（中發〔1982〕46號），在省級領導班子組成時，須把省紀委書記列為省級領導班子之一。由前所述，紀委內設機構的幹部級職，可以比同級其他黨務部門配的略高，此凸顯紀檢組織的領導幹部，從中央至地方均受到中共中央的重視。

### 參、中央紀檢組織內部的分工

山東《齊魯晚報》2009年8月7日報導，中紀委辦公室位於北京平安里西大街47號，該機關在地圖上沒有標註，查號台也沒有電話登記，整個大院被4公尺多高、1公尺多厚的灰色磚牆包圍著，由軍隊負責保衛，不對民眾、媒體開放，具有特殊性及隱密性。<sup>88</sup> 中共建政初期，中央紀委會在中南海辦公，文革期間該機關取消，1978年恢復紀檢工作借用中央組織部部分辦公室，1993年1月，中紀委和監察部合署辦公，中紀委便搬遷到這座帶著神秘色彩的大院。其中，監察部在西院辦公，中紀委在東院辦公。<sup>89</sup> 在十七大所選出一正八副的中央紀委會書記序列中，除由四位副書記分管紀檢監察第五至八室外，另外的中央紀委會副書

<sup>87</sup> 中央紀檢宣教室組織編寫，前揭書，《紀檢監察組織建設簡明教程》，頁42-43。

<sup>88</sup> 〈中紀委查貪“八大室”揭秘〉，「中國新聞評論網」，2009年8月9日。

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/4/2/6/101042689.html>

<sup>89</sup> 邢婷，〈中紀委室怎樣的部委〉，《環球人物雜誌》，2009年第26期（2009年10月11日）。

記，第一副書記何勇兼任中央書記處書記，協助書記賀國強抓紀委全面工作；馬馭兼任監察部部長，負責政紀的全面事務；孫忠同是解放軍總政治部副主任，負責軍隊的紀檢工作；幹以勝側重紀檢工作的宏觀業務建設，領導案件監督管理室、法規室等部門。前述中央紀檢組織最高層級領導幹部之內部分工，顯示副書記分管黨、政、軍機關業務，而其中紀檢監察室負責查辦貪腐案件，亦由副書記分管業務，更凸顯其在組織內部的重要。

1993年，中共紀檢與監察機關合署辦公，從中央至地方同步進行內部組織整合，中央紀檢、監察部合署時，其內部組織之設置，是採合併職能相似的部門，保留職能不同的部門，加強薄弱部門的原則。<sup>90</sup>合署後，將兩機關原有的13個紀檢監察室，改組成9個紀檢監察室，其中5個室分管中央和國家機關紀檢監察工作，4個分管地方紀檢監察工作；<sup>91</sup>（亦有紀檢監察8大室的說法，如下說明）並將原有的其他部門進行整合。迄2009年，中央紀檢組織內設主要部門，研究者依其與反腐工作執行的性質歸類，區分三大類如下（詳如下表3-3與上圖3-4）：

### （一）有關案件查辦工作部門

#### 1. 紀檢監察室

該室負責承辦幹部違反黨紀、政紀案件，和其他重要、複雜案件的核實、檢查工作並提出處理意見；監督、檢查領導幹部遵守黨章、貫徹執行黨的路線、方針、政策，和國家法律、法規、決定、命令的情況；參加涉及全國性或重要的黨風廉政建設檢查活動，對地方自辦案件查處工作進行協調和指導。<sup>92</sup>中央紀檢監

<sup>90</sup> 梁國慶主編，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，北京：人民出版社，2000年，頁768。

<sup>91</sup> 梁國慶，前揭書，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，頁768。

<sup>92</sup> 2008年1月，中央紀檢針對十七大以來各級紀檢監察機關查處違紀違法案件情形，由第一、二、三、四、八紀檢監察室，分別召開年度工作座談會，中央紀委監察部有關領導分別出席，對進一步做好查辦案件工作和注重發揮治本功能提出了新的要求。王少偉，〈十七大以來各級紀檢監察機關堅決查處違紀違法案件綜述〉，《紀檢監察報》，2008年1月4日。

察室內部，依功能又區分為 9 個紀檢監察室，主導全國貪腐案件發掘調查。其中 5 個監察室負責中央和國家機關紀檢監察工作，分別主管：工業能源、財經外事、文衛科教、交通農林、政法新聞等；4 個監察室負責地方紀檢監察工作：一為西南、西北室，主管西南、西北地區的 10 個省區市及新疆生產建設兵團；二為華北、東北室，分管該室的中紀委副書記還兼管中紀委信訪室的工作；三為華東室，管轄華東 6 省 1 市，分管該室的中紀委副書記還負責治理全國小金庫和全國政務公開工作；四為中南室，負責河南、湖北、湖南、廣西、廣東、海南 6 省區反腐工作。<sup>93</sup>

由於紀檢監察室負責重大貪腐案件查辦，故其內部組成與分工不願對外公佈，即便 2007 年 9 月 20 日，中央紀檢辦公室首次對媒體開放，也僅讓媒體參觀其中案件審理室、巡視辦公室與檔案室，紀檢監察室保持其特殊的隱密性。基於此種原因有關該室之新聞，坊間常有不同報導，<sup>94</sup>例如：《中國時報》記者卍樂義，引用《老年時報》報導，指稱中紀委查辦貪腐案件，係由 8 個紀檢監察室（俗稱八大室，詳如圖 3-5）負責，其中第 1 至第 4 室負責查處中央各部委副部級以上黨員幹部；第 5 至第 8 室負責查處地方副省長級以上黨員幹部。<sup>95</sup>但從政大東亞所原田俊介所撰碩士論文〈中共黨政關係之研究：中央紀律檢查委員會的運作分析〉第 28 頁（表 3-2：中紀委組織編制），中央紀委會紀檢監察

<sup>93</sup> 梁國慶主編，前揭書，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，頁 763-768；羅科、王騫，〈走進中紀委〉，《新華澳報》，2009 年 8 月 29 日。例如：中國紀檢監察報報導：2008 年 2 月 25 日，中央紀委監察部第三紀檢監察室召開京津地區部分高校反腐倡廉工作座談會，說明該室主管文衛科教機關；該報 2007 年 12 月 12 日報導：中央紀委監察部第二紀檢監察室聯繫派駐機構，召開 2007 年工作匯報會，財政部、商務部、審計署等部門紀檢主管參加，說明該室主管經濟監督業務。鐘萍，〈中央金融機構召開座談會專題研究制定金融從業人員行為準則〉，中央紀委監察部第二紀檢監察室有關負責人、金融機構紀檢監察部門負責人及特邀監察員參加會議，《紀檢監察報》，2008 年 7 月 2 日。

<sup>94</sup> 〈中紀委 18 排鐵櫃鎖貪官秘檔〉，「中國評論新聞網」，2007 年 9 月 21 日。  
<http://www.chinareviewnews.com>

<sup>95</sup> 卍樂義，〈中紀委發威，收賄高官紛垮台〉，《中國時報》，2009 年 8 月 10 日。「香港中評社」2009 年 8 月 9 日報導〈中紀委查貪「八大室」揭密〉，《齊魯晚報》2009 年 8 月 7 日報導〈中紀委領銜中國式反貪辦案需要走八道手續〉，亦採用該分類。

室共有 9 室，前 5 室依職能專業分工（其中第 5 室負責政法、黨群機關之貪腐查辦工作），後 4 室依地區分工。<sup>96</sup>以及梁國慶 2000 年主編，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》一書，第 763-768 頁亦記載「中央紀檢組織與監察部合署時，設有紀檢監察室 9 室」。研究者再查閱 1993 年 4 月，中央紀委會第 23 次常委會紀錄，紀檢監察室內部分工共計 9 室。<sup>97</sup>紀檢監察室內部編制與分工前後有所不同，其差異在於負責查辦中央機關之第 5 室，1993 至 2001 年，明列該室負責中央政法、黨群機關之貪腐查辦工作，2009 年媒體所揭露中央紀檢監察室分工，該室已消失。<sup>98</sup>

至於每一紀檢監察室人員編制，依其工作內容及所轄範圍約有 30 至 50 名調查人員，在中央紀檢所有部門中，紀檢監察室編制總人數最多，共約 350 人。<sup>99</sup>由於中央紀檢編制已從上世紀末的 500 多人擴編為 800 多人，中央再增加人員有其困難，該組織工作推動除了內部處室實行靈活調動的機制外，只能選擇不斷向其他系統或下級紀委借調人員。其人員借調規模有時數百人，有時達數千人，其中多為紀檢監察室查辦案件的協力人員。<sup>100</sup>

在查辦陳良宇貪腐案中，擔當主導、協調角色的中央紀檢第七監察室，主要負責查辦上海、江蘇、浙江等華東 6 省 1 市違紀違法案件，該室主任姚增科因查辦陳良宇案職務調動。<sup>101</sup>分管中央紀檢第七監察室業務的中紀委副書記何勇，還負責「治理全國

<sup>96</sup> 原田俊介，〈中共黨政關係之研究：中央紀律檢查委員會的運作分析〉，台北：政治大學東亞研究所碩士論文，2005 年，頁 28。

<sup>97</sup> 依據 1993 年 4 月 13 日，中央紀委會第 23 次常委會議討論通過，該會合署後的紀檢監察室共計 9 個。彭勃、龔飛著，《中國監察制度史》，北京：中國方正出版社，1997 年，頁 344-349。

<sup>98</sup> 謝相文 2009 年 8 月 26 日，指稱《南方周末報》2008 年 8 月 13 日 B9 時局版，將中央紀檢監察室查辦政法委、中組部等單位之分工刻意遺漏，顯示該報未將紀檢監察室分工載明。

<http://74.125.153.132/search?q=cache:l3ycONeTfhUJ:bbs.hsw.cn>

<sup>99</sup> 詳見 2002 年中央紀檢、監察部招考簡章，全年該組織招考 40 人，紀檢監察室佔 17 人，近半數。「人民網」，2001 年 11 月 3 日。

<http://www.people.com.cn.cn/GB/kejiao/230/3917/3920/20011103/597223.html>

<sup>100</sup> 羅科、王騫，〈走進中紀委〉，《新華澳報》，2009 年 8 月 29 日。

<sup>101</sup> 〈陳良宇案調查主將榮升副監察部長〉，《明報》，2007 年 10 月 11 日。2007 年 9 月 28 日國務院任命渠為監察部副部長，成為監察部最年輕的副部長。

小金庫和全國政務公開工作」。<sup>102</sup> 同時何勇亦是中央書記處書記，對於本案查辦情形，便於和中央總書記胡錦濤報告，取得共黨中央支持，故陳良宇案查辦何勇位居指導地位。



圖 3-5：中紀委八大紀檢監察室分工圖

資料來源：明鏡，〈中紀委八大紀檢監察室分工圖〉，《南方周末報》，2009 年 8 月 13 日  
<http://www.infzm.com/content/32854>

貪腐案件查辦經紀檢監察室決定進行初核之後，須由承辦室填寫《紀檢監察機關受理違紀線索和材料登記表》，並成立核查查組。核查查組的最低人數為 2 人，在初核階段即可對核查查對象採取「雙規」措施。依照查辦案件的規定，初核的時限為 3 個月，初核結束承辦機關須提交初核報告，若經初步核實確有違紀問題，而這些問題又必須給予黨紀以上處分的，則會經中紀委分管領導批准後，由承辦室辦理立案審批手續，進入立案程序。在陳良宇貪腐案查辦過程中，自中央紀委會作出初核決定後的一個月，中央政治局便審議通過中央紀委會《關於陳良宇同志有關問題初核情況的報告》，隨後陳良宇貪腐案被立案進行正式檢查。

中央紀委會為避免紀檢監察室幹部，在查辦案件時發生弊端，明確規定：「在機關同一紀檢監察室任局級職務滿五年，或任處級以上職務連續計算滿八年，或者在同一紀檢監察室工作滿

<sup>102</sup> 全國政務公開領導小組第八次會議 24 日在北京召開，中央紀委副書記、全國政務公開領導小組組長何勇出席會議並講話。李亞傑，〈何勇強調：不斷開創政務公開工作新局面〉，「新華網」，2008 年 3 月 24 日。[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/24/content\\_7850437.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/24/content_7850437.htm)

十年的幹部，必須跨室交流。」<sup>103</sup>可見紀檢監察室人員因掌握案件調查之實權，必須以明文規定定期進行調動。也因此對於該室人員升遷給予特別優惠，例如：依據《中共中央關於省級領導班子配備的幾點原則意見的通知》（中發〔1982〕46號）在規定省級領導班子時，省紀委列為其中之一，紀檢組織內設機構的幹部職級，可以比同級其他黨務部門配的略高。<sup>104</sup>另為鼓勵紀檢監察室人員之工作，縣紀委內設的各紀檢監察室級別由股級升格為副科級，與紀檢其他室工作人員職缺相比，其編列又較高。<sup>105</sup>

研究者從紀檢監察室之設置與職務編制，可以判定該室在紀檢組織，貪腐案件查辦工作中的重要地位。惟從中共領導體制的設計，黨委書記在黨政工作中職權獨大，紀委書記難以對同級黨委書記進行貪腐案件查辦。此時上級紀檢監察室人員，就可對下級黨委書記進行反腐案件查辦，特別是對省部級黨委之查辦，故中央紀檢監察室，位於貪腐案件查辦核心地位。

## 2. 執法監察室

執法監察是指紀檢監察機關，依法對共黨組織及其黨員、國家行政機關及其工作人員和其任命的人員，貫徹執行國家法律、法規、決定與命令情況的監督檢查，以維護中央權威，保證黨令、政令暢通；同時促使監督對象正確履行職責，依法辦事，廉潔奉公，恪盡職守，勤政高效地為人民服務。故執法監察是行政監察範疇的概念，其工作目的是避免和限制各級政府機關，及其工作人員的越軌行為，消除政府官員不履行或不認真履行職責的現象，進而提高行政效率，維護國家政權的威信。<sup>106</sup>因此執法監察

<sup>103</sup> 〈中紀委監察部進行史上最大規模的幹部輪崗交流〉，「人民網」，2005年1月28日。

<sup>104</sup> 中央紀委宣教室編，《紀檢監察組織建設簡明教程》，北京：中國方正出版社，2002年，頁43。

<sup>105</sup> 2009年4月30日，中央紀委、中央組織部、中央編辦、監察部、財政部印發了《關於加強地方縣級紀檢監察機關建設的若干意見》（中紀發〔2009〕9號），規定縣級紀委是經同級黨的代表大會選舉產生的領導機關，其書記由同級黨委副職一級的幹部擔任，各紀檢監察室級別將由股級升格為副科級等。

<sup>106</sup> 本書編寫組，《基層紀檢監察幹部業務知識讀本（第三版）》，北京：中國方正出版社，2002年，

室的設置，就是對各級黨政機關及其工作人員，執法和守法情況，實行監督檢查的一個專門部門。

執法監察室與紀檢監察室最大差異，在於該室以政紀、法紀執行情形為工作重點；紀檢監察室以查辦案件為工作重點。執法監察室在執行執法監察工作中，發現有違紀、違法案件，轉交紀檢監察室等相關部門處理。<sup>107</sup>1993年中共紀檢與監察機關合署辦公，中央紀檢執法監察室主任即兼任國務院監察部執法監察司司長，<sup>108</sup>該室編制工作人員20餘人。

### 3. 案件審理室

案件審理室是對移送審理案件的事實、證據、程序、定性及處理意見進行審核把關的部門。<sup>109</sup>該室負責審理之案件，包括：由中央紀委或監察部處理的案件；審理下級紀檢監察機關報送的特別重要或複雜的案件；直接受理司法機關移送的案件；受理黨員、國家工作人員不服黨紀、政紀處分的申訴，和需要複查、複議、複審、複核的案件；承辦監察部在行政訴訟中的應訴事宜。案件審理室目前共設7個處，包含：綜合處、案件審理一處、案件審理二處、調研處、法制協調處、複查一處和複查二處，編制45人。按照案件審理室內部分工，案件審理一處負責審理中央國家機關部委的相關案件，上海市前市委書記陳良宇、原國家統計局局長邱曉華、原國家藥監局局長鄭筱萸等案件，都是由該處負責的；而案件審理二處則主要負責地方各省的腐敗案件。<sup>110</sup>

---

頁135-136。

<sup>107</sup> 彭勃、龔飛著，《中國監察制度史》，北京：中國方正出版社，1997年，頁346。

<sup>108</sup> 中共關於人民居住問題，於2009年5月4日，由住房和城鄉建設部、監察部聯合發布，成立房地產開發領域違規變更規劃調整容積率問題專項治理工作領導小組及其辦公室的通知（建辦規[2009]16號），該領導小組由住房和城鄉建設部副部長仇保興任組長，監察部執法監察司司長傅奎係小組成員。同年（2009年）6月27日，吉林省政府新聞指稱，中央紀委監察部執法監察室主任傅奎在省紀委副書記、監察廳廳長陳蕃等省市紀委領導的陪同下來到雙陽區就紀檢監察工作進行檢查指導。

<sup>109</sup> 高玉潔等編著，《審理監督理論與實踐》，北京：中國方正出版社，2006年，頁85。

<sup>110</sup> 案件審理室副主任劉振寶於2007年9月20日，回答媒體參訪中央紀委會時所指稱。〈中紀委18排鐵櫃鎖貪官秘檔〉，「中國評論新聞網」，2007年9月21日。<http://www.chinareviewnews.com>

案件審理室在中紀委、監察部的日常工作中，具有十分重要的作用，該室副主任劉振寶把它概括為「關口、出口、窗口」。具體而言，“關口”所指的，是紀檢監察室所辦的案件，都必須經過該室審理，才能提交中紀委常委會議、監察部部長會議審議；“出口”所指的，是中央紀委會所有的紀律處分下達，都必須由該室按程序辦理；“窗口”所指的，是案件處理後的社會效果如何，直接影響到公民對反腐工作的評價。<sup>111</sup>紀檢監察室直接查處的黨員、黨組織、行政監察對象貪腐案件，一般要經過受理案件、初步核實、立案調查、案件審理和移送處理等多個環節，因此該室成立也是紀檢組織為了加強內部監督制約而設置的。<sup>112</sup>

依據中紀發〔1994〕4號文件《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》第四十條規定：「凡屬立案調查需追究黨紀責任的案件，調查終結後，都要移送審理。」再依據同條例《實施細則》第四十一條規定：「紀檢監察室在向案件審理室移送案件材料時，應填寫『案件移送審理表』。」案件經由此一階段，顯示調查告一段落，進入適法性與證據力之審查。再由中紀委1987年7月14日，頒發《黨的紀律檢查機關案件審理工作條例》第二十六至二十九條規定，違法或違紀案件，經案件審理室審查後之結果，必須提請本級紀委常委會審批；紀委常委會批准後，交案件審理室後續執行，但若本級紀委會權責無法批示之案件，須由該室再移送上級紀委會、黨委會批示；經批示確定之案件，案件審理室移送司法單位，或黨政組織內部之組織部門處理，所以案件審理室是紀委常委會審定和處理案件的參謀部門。<sup>113</sup>

紀檢監察機關查辦違法案件，審理後移交司法機關，已形成中國式反腐工作慣例，早期對中央紀委會移交的省部級官員貪腐

<sup>111</sup> 同前註，〈中紀委18排鐵櫃鎖貪官秘檔〉，「中國評論新聞網」，2007年9月21日。

<sup>112</sup> 高玉潔等編著，前揭書，《審理監督理論與實踐》，頁33-46。

<sup>113</sup> 本書編寫組，《基層紀檢監察幹部業務知識讀本》，北京：中國方正出版社，2002年，頁102。

案件，按照管理權限由最高檢察院親自立案偵查。隨著中紀委移交案件逐年增多，限於檢察院偵查力量的不足，藉由職務犯罪偵查一體化之辦案機制，最高檢開始將案件指定省市級檢察院立案偵查，<sup>114</sup>陳良宇案交由天津檢察院偵查即是明顯案例。2009年4月，中央紀委會副書記何勇，在江西南昌主持「全國紀檢監察案件審理工作會議」，針對該室目前之工作，指出：「案件審理工作，是堅持從嚴治黨、堅決懲治腐敗、推動經濟平穩較快發展、促進社會和諧的內在要求；是適應反腐倡廉建設新要求、嚴肅認真查辦違紀違法案件的現實需要；是貫徹落實依法治國基本方略、提高依紀依法辦案能力和水平的迫切需要；是貫徹落實黨章和國家有關法律法規、維護黨紀政紀嚴肅性的重要保證。」<sup>115</sup>

#### 4. 中央巡視辦公室

2003年，中央紀委會、中央組織部聯合成立巡視機構，組建了6個中央巡視組，後逐漸擴大為11個巡視組，其領導機構設在中央紀委會巡視工作辦公室，由45名工作人員組成。<sup>116</sup>該巡視工作辦公室副主任玄洪雲，2007年9月接受媒體訪問表示：「目前巡視組的工作人員有一部分隸屬於中紀委，一部分隸屬於中組部；另外還根據需要，從審計、經濟等部門選調幹部。巡視辦公室設有主任1人，副主任2人，下設4個處，行政編制32人，借調10人。」<sup>117</sup>中央巡視組主要職責是檢查省級領導班子，及其成員遵守黨政紀律、貫徹執行黨的路線方針政策的情況及廉政勤政問題等。該組前往某一個省之後，一般停留2至3個月，其間

<sup>114</sup> 依據1988年11月21日，中共中央紀律檢查委員會、最高人民檢察院聯合發布，《關於黨的紀律檢查委員會與國家檢察機關建立聯繫制度的通知》，其中第二項規定：「黨的紀檢機關查處的違犯黨紀案件，經審查已觸犯刑律，需要追究刑事責任的，按照刑事訴訟法關於案件管轄的規定，及時將有關材料(複製件)移送相應的檢察機關，檢察機關要及時進行審查處理。」

<sup>115</sup> 李文亭，〈何勇：切實做好新形勢下案件審理工作推動反腐倡廉深入開展〉，《江西日報》，2009年4月23日。

<sup>116</sup> 梅麗紅，〈十六大以來中國的紀檢體制改革〉，《學習時報》，2007年4月8日。

<sup>117</sup> 〈中紀委18排鐵櫃鎖貪官秘檔〉，「中國評論新聞網」，2007年9月21日。

<http://www.chinareviewnews.com>

會與當地 100 至 200 名幹部進行工作談話，但巡視組僅發現問題而不辦案，只負責向中紀委、中組部報告，由兩部委再將報告轉呈中央。(詳如圖 3-6)

中央巡視組組長一般從已經退下來，但尚未辦理退休手續的省部級正職官員中選任，為了保持隊伍的相對年輕化，中央紀委和中組部每隔一段時間，便對其主要成員進行調整。而巡視組之巡視工作進行均由組長帶隊，採用聽取匯報、列席有關會議、個別談話、召開座談會、民主測評、查閱有關文件數據、受理信訪和專題調研等方式，展開貪腐線索發掘工作。中央紀委會、中央組織部 2008 年派任之中央巡視組幹部，其各組組長如次：地方巡視組組長黃遠志、房鳳友、劉峰岩、閻海旺、張德鄰；金融巡視組組長黃智權；中央國家機關巡視組組長韓寓群、李傳卿；國有重要骨幹企業巡視組組長滕久明、劉豐富、蔡長松。<sup>118</sup>

中共建立內部巡視制度，克服了對中高階幹部，特別是對一把手監督普遍存在薄弱、甚至於虛化狀態的弊端。中共從事反腐問題研究的學者認為，反腐工作要把重點放在黨內，解決共黨領導班子主要負責人，和一把手如何受到有效制約的問題，方能達到事半功倍之效。<sup>119</sup>巡視制度的建立經由專門機構和專職隊伍，實現了人員業務專門化，這就從根本上加強了對省部及地廳級領導幹部的監督，本論文列舉前上海市委書記（中共中央政治局委員）陳良宇貪腐弊案查辦，該案線索即由巡視過程中發現。至於當前巡視工作重點，應加強對權力運行過程的監督，把掌握權力的所有領導幹部，都納入到巡視範圍之中；同時，要深入瞭解被巡視單位主要領導的工作情況，方能有效預防幹部以濫權謀私而貪腐犯罪。

<sup>118</sup> 羅科、王騫，〈走進中紀委〉，《新華澳報》，2009 年 8 月 29 日。

<sup>119</sup> 李成言，〈巡視工作難點在哪〉，《北京：人民論壇》，2008 年 4 月 11 日。

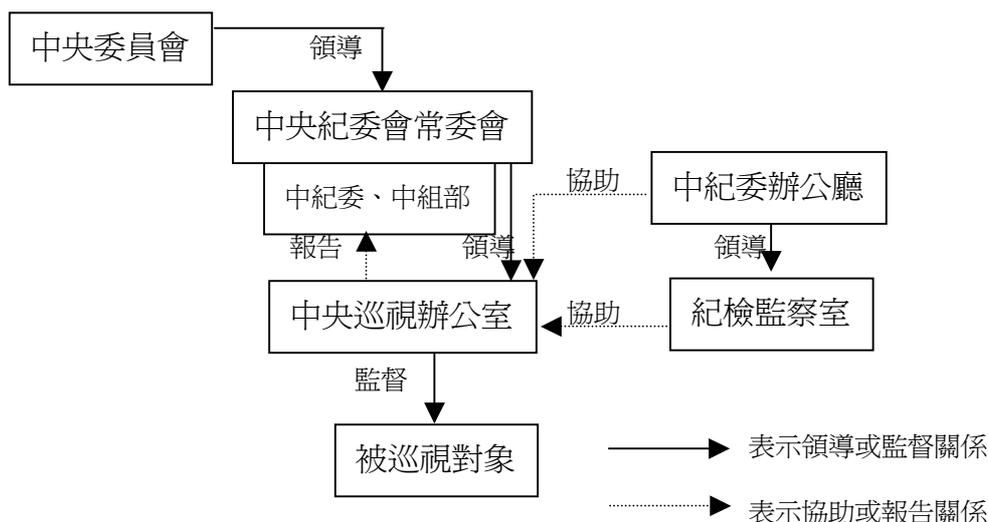


圖 3-6：中央巡視組工作關係圖

資料來源：研究者依據新華網、中國網資料彙整

說明一：中央巡視組巡視對象以省部級幹部為主，主要監督檢查省級領導班子及其成員遵守黨政紀律，貫徹執行黨的路線、方針、政策的情況及廉政勤政情況等。巡視工作採座談、訪談等方式，其職責是發現問題而不辦案。

說明二：中央紀委會辦公廳負責巡視工作地點安排、相關組織聯絡，並指派紀檢監察室人員陪同，以便發掘被巡視對象違紀、違法情事。

說明三：中央巡視組向中央紀委會、中央組織部報告巡視工作結果，中央紀委常委會對中央巡視組反腐工作直接領導。

## 5. 信訪室

信訪室亦稱監察部舉報中心（國家信訪局），編制工作人員 50 人，內設 11 個部門，<sup>120</sup>該室職責包括：（1）負責處理群眾來信、接待工作，辦理群眾舉報事項；（2）受理黨組織、黨員和國家行政機關工作人員，及國家行政機關任命的其他人員，不服處分的申訴，對黨組織、黨員和國家行政機關工作人員及國家任命的其他人員違反黨紀、政紀的檢舉控告；（3）負責轉辦有關部門及領導交辦的信訪案件之承辦、轉辦、督辦工作；（4）做

<sup>120</sup> 中央紀委會信訪室又稱監察部舉報中心（國家信訪局），內設：辦公室、承辦信訪一司、二司、來訪接待司、研究室、督察室、國家投訴受理辦公室、人事教育司、離退休幹部辦公室、機關服務中心、訊息中心共 11 個部門。詳見「國家信訪局網站」，最後瀏覽日：2010 年 4 月 21 日。  
[http://www.gjxfj.gov.cn/2005-01/12/content\\_3552258.htm](http://www.gjxfj.gov.cn/2005-01/12/content_3552258.htm)

好信訪資訊分析、反饋及調研工作；（5）分級負責，分工歸口處理檢舉、控告和申訴；（6）協調處理信訪問題，疏導上訪群眾，維護正常的工作秩序和社會穩定；（7）搞好信訪工作的統計、上報，檔案及時立卷歸檔。

2008年7月14日至15日，全國紀檢監察信訪舉報工作會議在山東省濟南市召開，中央紀委副書記張惠新表示：「信訪舉報作為群眾參與反腐敗鬥爭的重要渠道，始終發揮著重要作用。信訪舉報工作作為紀檢監察工作的第一道工序，地位重要、任務繁重。」會議總結共黨十六大以來，紀檢監察信訪舉報工作的成果，近五年來各級紀檢監察機關透過接收來信、接待來訪、接聽舉報電話以及受理網上舉報等形式，共收到信訪舉報716.9萬件次。各級信訪舉報部門提供案件線索105萬件，其中轉為立案調查的有36萬件，許多成為全國和當地有影響的大案要案。<sup>121</sup>

## （二）有關宣傳、研究工作部門

### 1. 宣教室

紀檢監察宣傳教育是紀檢機關根據中共《黨章》和有關法律、法規賦予的職責，在黨內和政府機關內部進行，以提高黨員幹部和國家機關公務員，自覺遵守紀律為主要目的，之有組織的思想誘導工作。<sup>122</sup>該室編制20餘人，負責宣傳共黨和國家紀檢監察工作的方針、政策；對黨員幹部和行政監察物件進行黨風廉政教育；擬訂中央紀檢監察幹部培訓規劃，組織紀檢監察幹部業務培訓。該室同時需會同辦公廳、監察綜合室，對於中央紀檢主管重大案件進行新聞報導工作，擔任對外新聞發言人。<sup>123</sup>

### 2. 研究室

<sup>121</sup> 王少偉、尹東峰、李亮科，〈一切為了群眾的利益—全國紀檢監察信訪舉報工作會議綜述〉，《紀檢監察報》，2008年7月11日。

<sup>122</sup> 本書編寫組，前揭書，《基層紀檢監察幹部業務知識讀本（第三版）》，頁162-163。

<sup>123</sup> 彭勃、龔飛著，前揭書，《中國監察制度史》，頁348。

中央紀委會副書記張惠新2010年3月9日，在重慶主持「2010年全國紀檢監察調研工作會議」指出：「紀檢研究室是紀檢監察機關負責政策理論研究，和重大課題調研的職能部門，是各級領導進行科學決策的重要參謀助手。」紀檢研究室工作需要採取有效措施，進一步抓好自身建設；要加強學習型研究室建設，加強思想政治建設和業務能力建設，努力建設一支黨性堅強、作風優良、業務精通的紀檢監察調研工作隊伍，為紀檢監察工作科學發展提供決策服務、智力支援和人才保證。<sup>124</sup>該室編制20餘人，負責組織中央紀檢監察重大課題的調查研究工作；負責紀檢監察工作理論和政策研究。例如：十六大中央紀委會第四次全會召開之前，中央紀委研究室舉辦「加強紀檢監察工作，促進黨的執政能力建設」為題的理論研討會，來自省市紀委和中央紀委派駐單位的領導同志，在會上進行工作報告與發言。<sup>125</sup>

### 3. 法規室

反腐法規制度建設，是懲治和預防腐敗體系建設的核心內容與反腐倡廉的治本之策，也是實現依法執政和落實依法治國、完善國家法制建設的重要任務。中共十六大以來，僅中央紀檢、監察部，就辦理法規備案1,300餘件，對600餘件法律、法規草案提出了修改意見。中央紀委、監察部又會同有關單位，對於改革開放以來3,000餘件，涉及黨風廉政建設和反腐敗工作的法規制度，進行了全面清理，確認了需要繼續執行的文件1,100餘件，廢止了不適應形勢需要的文件115件。<sup>126</sup>故法規室工作，一是起草制定中央頒布的反腐倡廉法規，及其制度的實施辦法或細部規定；二是起草制定保障中央重大決策、部署，能貫徹落實的法規

<sup>124</sup> 李婷，〈2010年全國紀檢監察調研工作會議召開〉，《北京：紀檢監察報》，2010年3月9日。

<sup>125</sup> 中央紀委辦公廳、中央紀委研究室編，《認真履行黨的紀律檢查職責，為加強黨的執政能力建設提供有力保證：中央紀委第四次全會專輯》，北京：中國方正出版社，2004年，頁140-150。

<sup>126</sup> 郭惠芳，〈近年來全國紀檢監察法規制度建設綜述〉，《北京：紀檢監察報》，2009年8月10日。

和規範性文件。<sup>127</sup>該室編制 20 餘人，負責省、部級紀檢、監察機關，上報備案的法規和政策規定的備案審查工作；監督檢查紀檢、監察法規和政策規定的實施情況。

### （三）有關行政、管理工作部門

#### 1. 辦公廳

該部門編制 20 餘人，是中央紀檢承上啓下、搞好內外協調的中樞部門。負責：綜合分析中央紀檢監察工作情況；編寫有關信息、要情、通報等內部刊物；起草中央紀委全會工作報告、機關工作計畫、報告和有關文件；組織起草紀檢、監察工作計畫、報告、總結、通知和其他重要文件；負責值班、文件運轉、印刷、督辦、傳真、機要、秘書、通信、檔案、保密和密碼保管等工作，保管並監督使用中央紀委和中央紀委辦公廳印章；承擔中央紀委常委會、全會及有關會議的會務工作；組織、協調機關各廳、室、局的有關工作；負責機關文書處理、機要、檔案、資訊、保密、督查及辦公自動化等工作；負責與中央紀委委員的聯絡工作。<sup>128</sup>

#### 2. 機關黨委

現任（17 大）部門領導由中央紀委會秘書長吳玉良兼任，編制工作人員近 20 人，負責：1. 機關黨員的思想政治工作和職工的政治學習，宣傳和執行黨章及黨的路線、方針、政策；2. 機關黨的組織建設，協助機關領導和有關部門完成各項任務；3. 在機關中發展黨員工作，開展對黨員和黨組織的表彰活動；4. 機關黨的紀律檢查和黨風廉政建設工作，經常對黨員進行黨紀教育，決定對黨員的紀律處分，受理黨員不服紀律處分的申訴和對黨員違反黨紀的舉報及信訪；5. 領導機關工會、工青團工作。<sup>129</sup>以及指

<sup>127</sup> 中央紀委會副書記幹以勝，在全國紀檢監察法規業務培訓班杭州開班致詞內容。〈全國紀檢監察法規業務培訓班在杭州開班〉，《紀檢監察報》，2008 年 4 月 20 日。

<sup>128</sup> 彭勃、龔飛著，前揭書，《中國監察制度史》，頁 344。

<sup>129</sup> 彭勃、龔飛著，前揭書，《中國監察制度史》，頁 349。

導紀檢監察系統組織建設工作，審核紀檢監察機關領導幹部的人選；辦理派駐機構紀檢監察領導的提名工作；辦理紀委領導幹部的任免備案手續；負責機關內的人事和編制管理工作。

### 3. 監察綜合室

該室編制 20 人，主要負責：協助監察部領導處理日常工作，協調監察部領導分管範圍的有關行政事務；以監察部名義召開的會議和部領導召集的其他會議之會務工作；起草有關行政監察工作的文件、函件和部領導講話稿，編發有關行政監察工作的內部刊物和資料；以監察部或監察部辦公廳的名義與中央、國務院各部門和地方各級政府的聯繫，以及對系統的監察綜合室進行業務指導；收集、綜合行政監察工作情況，處理日常行政監察事務，擔負監察部對外新聞發言工作；監察部文件的運轉、催辦以及印刷、管理、彙編工作，保管和監督使用監察部和監察部辦公廳的印章，制發派駐監察機構的印章；行政監察密碼通訊的管理工作。<sup>130</sup>故在中央紀檢組織體系，該室屬於監察部綜合業務承辦單位，主要辦理監察部行政業務，負責起草各種行政監察工作文件和情況報告；承辦中央委員會、中央紀委會交辦的監察工作事項；起草向中央委員會報告監察工作情況彙報。

### 4. 幹部室、外事局、機關事物管理局

三個部門編制工作人員均近 20 人，主管業務較為單純，其中幹部室參與推薦、考察、考核地方紀檢單位，負責退休人員的管理服務工作。外事局，係將原監察部外事辦公室改名，負責外籍人士與國外反腐工作聯繫。<sup>131</sup>機關事物管理局，根據共黨和政府的有關方針、政策，研究擬訂機關事物管理工作的方針、政策和規章制度，並組織實施。

<sup>130</sup> 彭勃、龔飛著，前揭書，《中國監察制度史》，頁 345。

<sup>131</sup> 梁國慶主編，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，北京：人民出版社，2000 年，頁 767-768。

表 3-3：十七大中央紀檢監察部內部組織與分工

機構名稱	級別	領導	業務分工	備註
紀檢監察 一室	司級正 職或部 級副職	趙文波	主要負責聯繫掌管國家經濟命脈的部 委，負責監察、查辦涉及國家發改委、工 業和資訊化部、國資委、安監總局、統計 局、煙草專賣局、糧食局、國家電網等大 型、特大型公司的紀檢案件。	2009 年任命
紀檢監察 二室	同上	李五四	主要負責聯繫中國人民銀行、銀監會、証 監會、保監會、開發銀行、工商銀行等 13 家金融部門的紀檢監察機構。	2007 年任命
紀檢監察 三室	同上	遲耀雲	主要負責聯繫駐教育部、科技部、文化 部、廣電總局、體育總局、新聞出版總署、 社科院等單位的 17 家紀檢監察機構。	2009 年任命
紀檢監察 四室	同上	崔海容	負責衛生部、藥監局、氣象局、鐵道部、 水利部、國土資源部等單位紀檢工作。	2007 年任命
紀檢監察 五室	同上	魏 健	負責聯繫西南、西北地區的 10 個省區市 及新疆生產建設兵團的紀檢工作	2009 年任命
紀檢監察 六室	同上	耿欣秋	華北東北室，負責華北、東北地區省區之 反腐工作。	2007 年任命
紀檢監察 七室	同上	黃曉薇	華東室，紀檢監察工作管轄範圍，包括華 東六省一市之反腐工作。	2008 年任命
紀檢監察 八室	同上	李 輝	負責河南、湖北、湖南、廣西、廣東、海 南等中南六省區之反腐工作。	2009 年任命
中央巡視 辦公室	同上	強衛東	2003 年 8 月，中央紀委、組織部正式組 建專門的巡視工作機構，加強對全國省部 級領導班子和領導幹部的監督，並推動被 巡視地區和單位黨的建設檢查。	2008 年任命， 中央紀委會副 秘書長兼
案件審理 室	同上	劉建華	案件審理一處負責審理中央國家機關部 委的相關案件；案件審理二處則主要負責 地方各省的腐敗案件。	2007 年任命
宣傳教育 室	同上	崔少鵬	負責宣傳紀檢監察工作的方針、政策；黨 風廉政建設和反腐鬥爭的宣傳報導工作。	2008 年任命
信訪室	同上	徐 檣	負責處理群眾來信，接待群眾來訪，接聽 舉報電話，從互聯網上收集群眾舉報；提 供信訪資訊，篩選案件線索等。	2007 年任命
監察綜合 室	同上	王 鐵	負責收集、綜合行政監察工作情況，處理 日常行政監察事務；負責反腐敗抓源頭工 作及組織協調，起草各種行政監察工作文 件和情況報告。	2006 年任命， 中央紀委會副 秘書長兼
執法監察	同上	傅 奎	負責對國家行政機關及其工作人員貫徹	2009 年任命

室			執行黨的路線、方針政策和國家法律、法規、規定、命令的情況進行依法監督；提出執法監察工作的計劃和建議，組織全國性或重要的行政執法監察活動。	
辦公廳	同上	劉 卒	負責綜合分析中央紀檢監察工作情況，起草中央紀委全會工作報告、機關工作計畫、報告和有關文件。	2006年任命，中央紀委會副秘書長兼
研究室	同上	劉明波	組織紀檢監察重大課題的調查研究工作；負責紀檢監察工作理論和政策研究。	2008年任命
法規室	同上	耿文清	一是起草制定中央頒布的反腐倡廉法規，及其制度的實施辦法或細部規定，二是起草制定保障中央重大決策、部署，能貫徹落實的法規和規範性文件。	2007年任命
幹部室	同上	張立軍	研究和掌握紀檢監察組織、領導班子配備和幹部隊伍建設的情況；按照幹部管理許可權，對下級紀檢監察機構的領導成員進行考察、考核，提出調整任免意見；協同有關部門管理下級派駐（出）紀檢監察機構和人員編制；負責本機關機構編制、幹部人事管理等有關工作。	2007年任命
離退休幹部局	同上	曹利民	負責離退休幹部的政治學習、文件傳閱、重要報告、參加有關會議和政治活動等組織工作；負責退休人員的管理服務工作。	2007年任命
機關黨委	同上	吳玉良	指導紀檢監察系統組織建設工作，審核紀檢監察機關領導幹部的人選；辦理派駐機構紀檢監察領導的提名工作；辦理紀委領導幹部的任免備案手續；負責機關內的人事和編制管理工作；負責機關黨務工作。	2008年任命 中紀委秘書長兼機關黨委書記
機關事務管理局	同上	胡新元	根據黨和國家的有關方針、政策，研究擬定機關事物管理工作的方針、政策和規章制度，並組織實施。	2008年任命
黨風廉政建設室	同上	余蠶燭	監督、監察、指導落實黨風廉政建設工作；綜合分析黨風廉政建設情況，提出加強黨風廉政建設工作意見和建議。	2008年任命
糾正部門和行業不正之風室	同上	趙惠令	負責綜合分析行風建設情況，提出加強行風建設、糾正部門和行業不正之風的意見；組織開展糾正部門與行業不正之風的專項治理工作。	2008年任命
外事局	同上	王擁軍	係將原監察部外事辦公室改名，負責外籍人士與國外反腐聯繫。	2007年任命

資訊中心	同上	張榮久	承擔著辦好紀檢監察系統網路的職能	2007年任命
案件監督管理室	同上	田野	2007年9月成立，為加強中紀委內部的制約和監督，對辦案前中後流程進行質量監督。同時，案件監督管理室還擔負起所有案件線索材料的匯總、排查、報告職能，與直接辦案的紀檢監察室對接。	2007年任命
預防腐敗室	同上	于賢成	2007年9月成立，國家預防腐敗局辦公室又是中央紀委、監察部內設的預防腐敗室。目前由國家預防腐敗局專職副局長兼任中央紀委預防腐敗室主任。	2007年任命 預防腐敗室 副主任

資料來源：羅科、王騫，〈走進中紀委〉，「新華澳報」，2009年8月29日；〈中紀委18排鐵櫃鎖貪官秘檔〉，「中國評論新聞網」，2007年9月21日；李本剛，〈進一步完善反腐倡廉“大宣教”機制的幾點思考〉，《紀檢監察報》，2007年3月8日；〈中國共產黨第十七屆中央委員會第一次全體會議公報〉，「新華社」，2007年10月22日；本研究附錄四；「中國軍政在線」、「新華網」、「中國網」資料，最後瀏覽日2009年9月28日。

說明一：中央紀委會直接負責的自辦案件，主要是省部級官員和對全國有重大影響的貪腐案件。當重大貪腐案立案時，往往是由紀檢監察室主任擔任專案組組長，中紀委分管領導則負責協調公檢法等其他部門。<sup>132</sup>

說明二：中央紀委會設秘書長一人，配副部長級幹部官階。設廳、室若干職能部門，廳、室下再設處等內部單位，廳、室設主任一人，配正局（司）長級或副部長級幹部官階；副主任二至三人，配副局（司）長級或正局（司）長級幹部官階；處設處長一人，副處長一至二人。<sup>133</sup>

說明三：各級紀委與同級黨委一樣，由各級黨的代表大會選舉產生，不是同級黨委的職能部門，但黨章又規定紀委在同級黨委的領導下工作。如此，紀委在黨內與組織、宣傳、政法等部門，在黨外與人大、公檢法機關並無明晰的隸屬或協作關係可以遵照，辦案單位彼此間聯繫的渠道不夠順暢。為了改善此種反腐工作聯繫問題，在十六大進行黨章修改，中共各級紀委的主要任務中，增加了協助黨委組織協調反腐敗工作的職責。

總結，中共為強化紀檢組織反腐效能，於十六大進行《黨章》修改，在各級紀檢的主要任務中，增加了協助黨委組織協調反腐敗工作的職責。2005年7月26日，中共中央印發（中紀發〔2005〕10號）《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定（試行）》，

<sup>132</sup> 羅科、王騫，〈走進中紀委〉，「新華澳報」，2009年8月29日。  
<http://74.125.153.132/search?q=cache:IpRZ-4sGL7EJ:www.waou.com>.

<sup>133</sup> 中紀發〔1988〕8號（1988年6月6日），「中共中央紀律檢查委員會、中共中央組織部關於頒發《關於黨的各級紀委內部機構和幹部職務設置的若干規定》的通知」。

隨即中央至各地陸續建立反腐敗協調小組，該小組辦公室設在紀檢機關，日常工作由紀委負責，最高層級的中央反腐敗協調小組組長，由中紀委書記擔綱，主要參加機構，包括：紀檢、組織、監察、審計、政法委、公安、法院、檢察院等諸多部門。<sup>134</sup>由於中共貪腐問題自經濟改革開放以來持續嚴重，中央紀檢組織於1993年1月，業與監察部合署辦公，結合黨政資源打擊貪腐；2005年又被賦予，在黨務、政府、司法體系的反腐分工中，處於「組織協調」的重要地位。因此，確立中央紀檢在中共反腐工作中，位居領導地位，中共查辦、懲處省部級官員貪腐行為，中紀委是「第一關」，只要省部級高官發現貪腐行為，首先已構成違反黨紀或政紀規定，中央紀檢即可先於司法部門立案查處。

本節探討中央紀檢組織的地位與結構，從該組織在中共黨政機關中的地位與設置，以及內部的結構、分工設計，可以證明中央紀檢係中共反腐工作核心機構。惟，該組織貪腐案件查辦執行，未能秉持「獨立行使、不畏強權」之精神，反而存在對政治權威者（黨委書記）的附從關係，故其反腐執行並非源於獨立自主，而是取決於上級交辦，當首長不願反腐，則貪腐自然叢生。本文再從中央紀檢巡視制度的建立，與紀檢監察室內部分工的論述，可以研判該組織仍將是中共貪腐案件偵辦的主導力量。本論文在第六章例舉，中央紀檢組織跨越上海市紀檢，另組中央專案小組查辦陳良宇貪腐弊案。（陳良宇2006年任中央政治局委員兼上海市委書記被查辦）本案中央紀檢藉由「巡視制度」發現貪腐線索，以及紀檢機關「協調反腐敗工作」職能，調動吉林、安徽等檢察機關協查，完成省部級一把手貪腐案偵辦之案例。

<sup>134</sup> 羅科、王騫，〈走進中紀委〉，《新華澳報》，2009年8月29日。  
<http://74.125.153.132/search?q=cache:IpRZ-4sGL7EJ:www.waou.com>.

### 第三節 中央紀檢與監察機關職權及合署

「權力使人腐化、絕對的權力使人絕對的腐化。」(Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely)<sup>135</sup> 此是對掌有權力者，亙古不變的看法。因此，各國政府均對其官員設有反腐監督機制以避免腐化。前章說明中共正遭遇經濟改革開放以來，貪腐問題高度惡化的狀態，中共學者與人民憂慮，經濟發展美好的果實，會因官員的貪腐而變質，故持續要求政府提升反腐組織功能。本節探討中共反腐核心組織紀檢與監察機關職權，再結合中共中央反腐政策，說明二組織合署後所產生之反腐影響。

#### 壹、紀檢與監察機關的反腐職權

中國共產黨《黨章》規定，共黨內部紀律檢查職能是由黨的紀律檢查組織負責；國家《憲法》與《行政監察法》則規定，監察機關主管政府行政監察工作。因此，紀檢與監察是中共法定反腐機關，也是黨務、政府系統反腐工作承辦機關。根據 1993 年中共中央、國務院批轉中央紀委、監察部「關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機構設置有關問題請示的通知」，中央紀檢組織與監察部開始合署辦公，實行一套工作機構，兩個機構名稱，履行兩種職能的體制。<sup>136</sup> 既然紀檢係中共黨內反腐機關、監察係政府反腐機關，二者分管黨員與政府官員紀律，職責分工明確，何以需合署辦公？探究其反腐政策變化原因，更能清楚辨識中共「以黨領政」的體制，以及紀檢職權優於監察機關的設計。

1987 年 10 月召開的中共十三大會議，時任總書記的趙紫陽作了「沿著中國特色的社會主義道路前進」的報告。該報告中指出：「黨的紀律檢查委員會不處理法紀和政紀案件，應當集中力

<sup>135</sup> Lord Acton, *Essays on Freedom and Power* (World Publishing Co, New York, 1955), pp.27-29.

<sup>136</sup> 依據中共中央紀律檢查委員會、監察部，「關於中央直屬機關和中央國家機關紀檢、監察機構設置的意見」，引自中紀發〔1993〕4 號文件，1993 年 5 月 18 日。

量管好黨紀，協助黨委管黨風。」<sup>137</sup>其所稱法紀案件係以公安、檢察與法院承辦之司法案件；政紀案件則由政府監察機關主導之行政監察事務。其後於1988年5月11日，《中華人民共和國監察機關調查處理政紀案件試行辦法》頒布，1988年7月共黨中央同意並轉發「中央紀委關於逐步撤銷國務院各部門黨組紀檢組和中央紀委派駐紀檢組有關問題的意見」。<sup>138</sup>顯示此時紀檢與監察機關的反腐政策、分工規劃，紀檢組織僅負責黨紀維護的工作，有關政府機關政紀維護工作，交由各級監察機構負責。

1989年「六四」天安門事件，中共政治形勢急轉直下，趙紫陽黨政分離路線遭到否定，政治改革停頓反腐政策也隨之改變。<sup>139</sup>「六四」事件之後，同（1989）年6月7日，中央紀委會隨即發出《關於嚴明黨的紀律維護黨的團結統一的通知》在維持團結的前提下，紀檢組織又逐漸掌控政紀與法紀；<sup>140</sup>6月23、24日，召開十三大四中全會，選出江澤民任總書記，此時起維持穩定與團結，成為中共首要政策。此外，中共中央認為中國共產黨是執政黨，國家機關工作人員及其他部門中，由國家機關任命的領導幹部絕大多數都是共產黨員，黨政監察機關分開設置，在工作上勢必出現案件重複調查、機構重複設置、責任不明確與工作不協調等問題。因此黨的紀律檢察機關、國家行政監察機關合署辦公，就是為了從體制上解決這個問題，所採取的重大步驟。<sup>141</sup>

紀檢、監察機關合署辦公後，監察部仍然屬於政府序列，繼

<sup>137</sup> 魏明鐸，《中國共產黨紀律檢查史》，石家莊：河北人民出版社，1993年，頁435。

<sup>138</sup> 王關興、陳揮，《中國共產黨反腐倡廉史》，上海：人民出版社，2001年，頁368；魏明鐸，前揭書，《中國共產黨紀律檢查史》，頁455。

<sup>139</sup> 1989年6月24日，中共十三大四中全會審議並通過，李鵬同志代表中央政治局提出的《關於趙紫陽同志在反黨反社會主義的動亂中所犯錯誤的報告》，指稱渠主持中央工作以來，消極對待堅持四項基本原則、反對資產階級自由化的方針，嚴重忽視黨的建設、精神文明建設和思想政治工作，給黨的事業造成了嚴重的損失。詳見中共十三大四中全會公報。

<sup>140</sup> 「關於嚴明黨的紀律維護黨的團結統一的通知」，1989年6月8日，《人民日報》，1版。1989年11月9日，十三大五中會議公報，指出：「必須充分發揮我們的政治優勢，切實加強黨對治理整頓和深化改革的領導。必須牢固樹立全國一盤棋思想，局部服從整體，小局服從大局，加強組織紀律性，堅決反對分散主義。必須堅決克服腐敗現象，切實加強廉政建設和黨風建設。」

<sup>141</sup> 王關興、陳揮，前揭書，《中國共產黨反腐倡廉史》，頁424。

續在國務院的領導下工作，監察部部長、副部長的任免仍按有關法定程序辦理。合署後的監察部保留部長辦公會制度，除重大問題由中央紀委常委會集體討論決定外，其他問題由部長、副部長和部長辦公會按規定的職權範圍進行處理。<sup>142</sup>此外，監察部內仍保留民主黨派、無黨派人士擔任領導幹部的制度，<sup>143</sup>以凸顯中共維持多黨派合作，以及其他黨派人士共同監督政府的機制。從中央紀檢組織與監察部分立、分工到合署辦公過程，可以證明中共「以黨領政」的體制。合署之後紀檢組織取得依據，可對中共共黨、政府官員（包含政府機關非共黨黨員）進行監督，反腐職權擴大；相對監察機關處理重大問題，需經中央紀委常委會集體討論決定，職權限縮。惟，監察部之機關編制迄今（2010年）仍保留，非共黨黨員之政府官員，仍在其內部任領導職，<sup>144</sup>有關監察與紀檢反腐職權內容，分述如後：

#### 一、監察機關反腐職權

1949年10月中共建政，在黨內設紀檢委員會，各級政府則設監察委員會，分別對黨員與國家機關公務人員履行職責及是否違法失職進行監督。迄1954年第一屆全國人大召開後，監察部依據政務院人民監察委員會基礎成立，並按照1955年發布《中華人民共和國監察部組織簡則》所規定的任務，該部開始執行監督國家機關公務人員履行職責及是否違法失職的職掌。<sup>145</sup>1955年3月，共黨全國代表大會為加強黨的紀律，通過《關於成立黨的中央和地方監察委員會的決議》，取代原中央紀委會功能。1959年4月，國務院監察部和地方各級人民政府的監察機關被撤銷，

<sup>142</sup> 中央紀委監察部宣教室編，《中國行政監察簡論》，北京：中國方正出版社，2002年，頁63。

<sup>143</sup> 王關興、陳揮，前揭書，《中國共產黨反腐倡廉史》，頁426。

<sup>144</sup> 2002至2007年，民建中央副主席、常務副主席陳昌智擔任監察部副部長，「新華網」，最後瀏覽日：2010年4月27日，<http://webcache.googleusercontent.com>。2007年12月23日，國務院任命郝明金（全國政協委員、民建中央常委）接任陳昌智監察部副部長職務，「監察部網站」，最後瀏覽日：2010年4月27日，<http://webcache.googleusercontent.com>。

<sup>145</sup> 王關興、陳揮，前揭書，《中國共產黨反腐倡廉史》，頁230。

轉由中央監察委員會（原紀律檢查組織）負責黨政官員違法失職的監督，文化大革命期間監察委員會又被撤銷。<sup>146</sup>

1987年國務院正式恢復監察部，依法對國家行政機關、國家公務員，和國家行政機關所任命的其他人員實施監察。中共自1978年實施經濟改革開放政策以後，貪污受賄等不正之風日趨嚴重，反腐工作成為監察部主要職責。雖然1989年「六四」天安門事件，影響中共政治改革的推進，1993年監察部與中央紀檢機關合署辦公，但1997年5月9日，中共第八屆全國人大常務委員會第25次會議，仍通過《中華人民共和國行政監察法》授與法源依據。至此，中共行政監察制度，原則性的規定已然建立。

<sup>147</sup>依據《行政監察法》之規定，監察部的主要職責包括：

- （一）檢查國務院各部門和各省、自治區、直轄市人民政府，在遵守與執行法令，和政府的決定、命令中的問題。
- （二）受理對國家行政機關、國家公務員，和國家行政機關任命的其他人員，違反行政紀律行為的控告、檢舉。
- （三）調查處理國家行政機關、國家公務員，和國家行政機關任命的其他人員，違反行政紀律行為。
- （四）受理國家公務員和國家行政機關任命的其他人員，不服主管行政機關給予行政處分決定的申訴，以及法律、行政法規，規定的其他由監察機關受理的申訴。
- （五）法律、行政法規規定，由監察機關履行的其他職責。

另依據中共《憲法》及《行政監察法》之規定，監察部從事監察工作，享有檢查權、調查權、建議權和行政處分權。茲臚列其內容如后：<sup>148</sup>

<sup>146</sup> 程文浩，〈我國腐敗預防工作的戰略選擇〉，收錄於胡鞍鋼主編，《中國：挑戰腐敗》，杭州：浙江人民出版社，2001年，頁216-218。

<sup>147</sup> 中華人民共和國行政監察法，1997年5月9日由國家主席江澤民以第85號令發布實施。

<sup>148</sup> 詳見國務院監察部公告，網址 [www.mos.gov.cn](http://www.mos.gov.cn)，最後瀏覽日：2009年11月10日。中央紀委監察部教材編審委員會，《中國行政監察簡論》，北京：中國方正出版社，2002年，頁84-92。

- (一) 檢查權：是指對監察對象貫徹執行國家法律、法規和政策的行為，以及對違反行政紀律的行為進行檢查。
- (二) 調查權：是指對監察對象違反國家法律、法規和政策的行為，以及違反行政紀律的行為進行調查。
- (三) 建議權：是指監察機關可以對國家行政機關，違反國家法律、法規和政策的行為，向有權處理的機關提出處理建議；可以對如何提高行政工作效能提出建議；對執行法律、法規、政策和遵守行政紀律的行為，有顯著貢獻的個人或單位，向有權處理的機關提出建議。
- (四) 行政處分權：監察部根據檢查、調查的結果，對拒不執行法律、法規或者違反法律、法規和人民政府決定、命令的行為者，可以向有關部門提出監察建議，予以糾正和處理。也可以作出監察決定，直接給予責任人警告、記過、記大過、降級、撤職、開除的行政處分。

## 二、紀檢機關反腐職權

中共紀檢組織在創黨時建立雛型，雖歷經多次組織變革，於1993年紀檢、監察機關合署辦公後，逐漸趨於穩定未再有大幅變化。1980年8月，鄧小平對於黨政幹部紀律要求，曾指出：「對各級幹部的職權範圍和政治、生活待遇，要制定各種條例，最重要的是要有專門的機構進行鐵面無私的監督檢查。」<sup>149</sup> 共黨中央據此原則，設計紀檢機關的反腐職掌，包括下列各項：<sup>150</sup>

### (一) 監督權

是指共黨各級紀檢機關，對同級黨的委員會及其成員和下級黨的委員會及其成員，行使黨章規定範圍內的監督許可權。其監督內容主要有：

<sup>149</sup> 《鄧小平文選（第二卷）》，北京：人民出版社，2002年，頁332。

<sup>150</sup> 中央紀委宣教室編寫，前揭書，《紀檢監察業務簡明教程》，頁204-209。

1. 參加、列席和召集有關會議權。
2. 初步核實權，黨的地方和部門的紀委(紀檢組)發現同級黨委(黨組)或它的成員，有違犯黨的紀律情況，有權進行初步核實，並直接向上級紀律檢查委員會報告，任何組織或個人不得干預和阻撓。<sup>151</sup>
3. 反映報告權，地方紀委可以不經過同級黨委同意，直接向上級紀委反映情況。
4. 請求複查權，各級紀委會如果對同級黨的委員會處理案件有不同意見，可以請求上一級紀委會予以複查。
5. 提出申訴權，紀委會如果發現同級黨的委員會，或它的成員有違反黨紀情況，在同級黨的委員會不給予解決，或不給予正確解決的情況下，有權向上級紀委會提出申訴，請求協助處理。
6. 對擬提拔任用的領導幹部，提出審核意見權。
7. 巡視權，中央紀委根據工作需要，可選派部級幹部到地方和部門巡視。

## (二) 檢查權

是指紀檢機關根據黨章和其他黨內法規，對被檢查物件行使事前、事中與事後檢查的權力，在檢查時可以行使以下權力：

1. 有權參加、列席和召集有關會議。
2. 紀檢機關在紀律檢查活動的任何一個環節，有權向被檢查物件提出問題，被檢查的黨組織和黨員有義務回答其詢問，不得以任何理由拒絕。
3. 紀檢機關在檢查工作的過程中，有權查閱與檢查該事項相關的文件、資料等；有權要求有關組織或個人提供相關的

<sup>151</sup> 有關紀檢監察工作中，受理、初步核實；立案；調查與移送審理等作業規定，詳見《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》之規定。

文件、資料及其他必要情況。

### (三) 調查權

是指紀檢機關在檢舉、控告和檢查工作中，發現黨組織或黨員有違紀問題進行初步核實，或經初核後發現黨組織或黨員有違反黨紀的行為，需要給予一定的黨紀處分而決定立案後，實施調查、取證的權力。在調查過程中，有權採取下列措施：

1. 查閱、複製與案件有關的文件、資料、賬冊、單據、會議紀錄、工作筆記等書面材料。
2. 要求有關組織提供與案件有關的文件、資料等書面材料以及其他必要的資料。
3. 要求有關人員在規定的時間、地點就案件所涉及的問題作出說明。
4. 必要時可以對案件有關的人員和事項，進行錄音、拍照、攝影。
5. 對案件所涉及的專門性問題，提請有關的專門機構或人員，作出鑒定結論。
6. 經縣級以上(含縣級)紀檢機關負責人批准，暫予扣留、封存可以證明違紀行為的文件、資料、賬冊、單據、物品和非法所得。
7. 在紀檢監察機關合署辦公後，經縣級以上(含縣級)紀檢機關負責人批准，可以監察機關名義，對被調查物件在銀行，或其他金融機構的存款進行查核。<sup>152</sup>
8. 調查中，如需公安、司法機關和其他執法部門等，提供與違紀案件有關的證據材料，相關機關應予積極配合。
9. 調查組認為被調查的黨員幹部，確實犯有嚴重錯誤已不

<sup>152</sup> 根據中紀辦發〔1999〕17號規定，〈關於查辦案件中需查詢或者凍結被調查物件存款時應以監察機關名義使用監察文書的通知〉，1999年12月27日。

適宜擔任現任職務，或在職而妨礙案件調查時，可建議對其採取停職檢查措施。

#### （四）建議權

是指紀檢機關對被檢查物件的違紀行為進行調查後，向被檢查單位或上級主管部門，以及其他有權受理的單位提出處理意見的權力。主要包括：

1. 紀檢機關對被檢查人應該履行而未履行職責，有權建議其正當履行；對於被檢查人按有關規定不應當作為的，有權建議其「不為」；對於被檢查人的違紀行為，尚未構成追究黨紀責任程度，紀檢機關有權向被檢查人提出改正或糾正的建議。
2. 紀檢機關在案件調查過程中，若發現違反黨紀同時又觸犯刑責，有權建議移送司法機關處理，有權向司法機關移送有關案件。
3. 紀檢機關有權建議黨外組織對黨員或非黨人士，給予撤銷或改變非黨紀處分。

#### （五）黨紀處分權

是指紀檢機關對被檢查人，按其違紀行為性質和情節輕重程度，給予一定的黨紀處分的權力。主要包括：

1. 有權作出處分決定。在特殊情況下，縣級以上(含縣級)紀委會，有權直接決定對黨員以紀律處分。<sup>153</sup>
2. 有權批准處分。一般情況下，各級紀委對黨員的處分，擁有批准許可權。
3. 有權改變處分。上級紀委會有權改變下級紀委會的處分決定，但處分若已經得到同級委員會批准，其改變必須

<sup>153</sup> 「特殊情況」主要指以下幾種情況：犯錯誤的黨員，由於工作機密程度較大，不宜由支部大會討論；黨的基層組織癱瘓，或該組織領導人與犯錯誤人有直接牽連；縣級和縣級以上各級黨委和紀委會，直接檢查處理案件中的特殊案件。

經過上一級黨的委員會批准。<sup>154</sup>

綜述，分辨監察與紀檢機關職權之差異，在中共「以黨領政」的政治體制下，紀檢機關職權明顯較監察機關廣泛且有實質影響力。特別是 1993 年二機關合署辦公，紀檢機關隸屬黨務系統，可對黨員與公務員（含非共黨黨員）監督，監察機關隸屬國務院，依《行政監察法》之規定，仍只能對政府官員進行監督。其他尚有：紀檢機關可參加、列席和召集有關反腐會議；對擬提拔任用的領導幹部可以提出審核意見，這些職權對反腐工作推動與幹部任用，均有決定性的影響。又例如：監察部部長由中央紀委會副書記兼任，該副書記在工作上必須接收中央紀委會書記的領導，紀檢工作可藉由此種領導關係，將任務交付監察機關。故紀檢組織在中共反腐工作的重要性與主導性，明顯優於監察組織。

## 貳、紀檢與監察機關合署反腐問題

中共政府在人事制度上，把政務類領導幹部和公務類執行幹部，統稱為「公務員」<sup>155</sup>，因此反腐行政監督對象極為廣泛。現行政府機關領導幹部，多數是同級監察幹部的上級長官，且監察機關反腐工作不獨立，故在反腐監督執行上，難免形成不易著手進行之窘境。復因人大部門對政府領導幹部之監督，亦呈現軟弱無力，造成人大與監察機關反腐行政監察工作窒礙難行。

為了解決監察機關反腐監督執行軟弱無力問題，並將政府機關內部非共黨黨員列入紀檢監督範圍，同時整合紀檢與監察機關反腐資源等目的。1993 年 1 月 7 日，共黨中央紀委會與國務院監察部召開合署工作會議，決議建立「一套機構、兩塊牌子、兩項職能」的組織建制。合署之後，共黨的紀委會辦公處所，移至其

<sup>154</sup> 中央紀委宣教室編，《中國共產黨紀律檢查簡論》，北京：中國方正出版社，2003 年，頁 102-103。

<sup>155</sup> 任進，〈我國《公務員法》的基本精神和中國特色〉，《中國黨政幹部論壇》，2005 年第 6 期（2005 年 6 月），頁 31-33。

相對應的政府監察機關內，紀檢幹部直接擔任同級監察機關領導職務，實際掌握了監察權的行使。二機構除了辦公廳名稱分設外，內設部門的業務重大事項決策，直接受中央紀委會常務委員會領導，地方各級監察機關比照中央進行機構合署。<sup>156</sup>

1993年11月5日，中共中央發布「中紀委、高檢院、監察部關於紀檢監察機關和檢察機關在反腐鬥爭中加強協作的通知」該通知第一項規定，中央紀委、最高人民檢察院、監察部建立聯席例會制度，該會原則上每三個月召開一次，由中央紀委負責召集，中央紀委分管案件的常委、最高人民檢察院分管案件的副檢察長、監察部部長(或副部長)應參加聯席例會。例會的主要任務是通報各自在反腐敗鬥爭中的工作情況，研究需要協調的雙方，在工作中遇到的問題和重大貪污、賄賂等經濟違紀、違法犯罪案件的查處工作。其第五項則規定：「對於查處有阻力或涉及黨紀、政紀、法紀交叉的大案要案，經紀檢監察機關和檢察機關協商，可由一個部門為主調查，另一部門進行配合，必要時由聯席例會決定由紀檢監察機關和檢察機關聯合調查，對觸犯刑律的，由檢察機關依照法律程序辦理。」可見自1993年紀檢、監察機關合署辦公後，紀檢機關就掌控了貪腐案件查辦主導權，即便是司法系統的檢察院，亦須參與反腐協調會議接受案件查辦協調。

中共十六大又修改《黨章》第四十四條，增列紀檢機關「協助黨的委員會組織協調反腐敗工作」職責，<sup>157</sup>2005年7月26日，中紀發〔2005〕10號公布《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定(試行)》。其第二條：「紀委協助黨委組織協調反腐敗工作，是指紀委在同級黨委的領導下，按照同級黨委和上級紀委的總體部署和要求，協助同級黨委研究、部署、協調、督促檢查

<sup>156</sup> 姜潔，〈黨的紀律檢查工作30年：始終保持反腐的強勁勢頭〉，《人民日報》，2008年12月2日。

<sup>157</sup> 十五大、十六大黨章，第八章紀律檢察機關修改條文對照，「新華網」，最後瀏覽日：2010年4月27日，<http://webcache.googleusercontent.com>

反腐敗各項工作。」中共修改黨章增加紀檢協調反腐敗工作職權，更確認其在反腐工作的主導地位，無論政府系統的監察與司法系統的檢察機關，在反腐工作上均需接受紀檢機關的協調。

回顧中共自 1949 年 10 月建政以來，行政體系工作往往受制於黨務系統，並接受其領導指揮，反腐工作的職權行使，如前分析亦同。雖然中共各級行政組織，經由同級人民大會授權，對人大負責並接受人大監督，但國家組織必須接受中國共產黨的領導，這是一項不可動搖的原則。<sup>158</sup>故有關中共建政以來，紀檢與行政監察機關之關係，隨著時空環境的不同，有著不一樣的互動機制（詳如表 3-4），研究者將其演進過程，彙整如后：

表 3-4：紀檢組織與行政監察機關之關係演進

時間	中共紀檢與行政監察組織之關係	備註（組織結構）
1949 年 11 月至 1955 年 5 月	組織關係：相互間無直接關係，實際同受同級黨委領導。 職能關係：紀檢機關管黨內的紀律檢查事項，國家的監察機關，管政權內的監察事項，兩者在「黨政雙軌監察制度」下，工作分開。	共黨：各級紀律檢查委員會 政權：各級人民監察委員會（1954 年 9 月前）及監察部（廳、局、組等）
1955 年 5 月至 1959 年 5 月	組織關係：同上。 職能關係：共黨紀檢組織職能擴及兼管違反國家法律、法令事項，與政權之監察機關職能基本重疊。	共黨：各級監察委員會 政權：監察部（廳、局、組等）
1959 年 5 月至 1969 年 4 月	組織關係：政權之監察機關不存在。 職能關係：監察委員會執行黨、政監察工作。	共黨：各級監察委員會 政權：無
1969 年 4 月至 1978 年 12 月	共黨紀檢組織與行政監察機關同時不存在	共黨：無 政權：無
1978 年 12 月至 1987 年 6 月	（共黨紀檢組織恢復設立） 同 1959 年 5 月至 1969 年 4 月之關係	共黨：各級紀檢組織 政權：無
1987 年 6 月	組織關係：相互之間無關係，實際同受同級	共黨：各級紀委會

<sup>158</sup> 浦興祖，《中華人民共和國政治制度》，上海：人民出版社，2005 年，頁 201-202

月至 1993年2 月	黨委領導。 職能關係：紀檢組織集中管黨紀，監察機關管政紀，兩者回到「黨政雙軌監察制度」，工作分開。	政權：1. 監察部及各級行政監察機關 2. 檢察院、法院的反腐部門設立
1993年2 月迄今	(共黨紀檢組織與行政監察機關合署辦公) 組織關係：1. 機關內部，同受同級紀委常委會領導。 2. 機關外部，同受同級黨委、政府及上級「紀檢監察」機關領導。 職能關係：一個機構、兩個招牌，同時行使黨紀、政紀之監察事項。 國務院監察部部長，由中央紀委會副書記兼任，並接受中央紀委會書記在工作上的領導。	共黨：各級「紀檢監察」機關 政權：各級「紀檢監察」機關(包括行政及司法反腐系統) 2007年9月6日，國務院成立「國家預防腐敗局」，從事預防腐敗工作。該局局長由中央紀委會副書記兼任，並接受中央紀委會書記在工作上的領導。

資料來源：王關興、陳揮，《中國共產黨反腐倡廉史》，上海：人民出版社，2001年；研究者自大陸新華社報導彙整。

中共反腐工作體制採「以黨領政」模式，紀委書記可領導同級紀檢和行政監察兩個機關，履行兩項功能。紀檢和監察機關合署辦公，雖然有利於改善反腐工作效能，本章表 3-1 (頁 102) 的統計，也顯示出紀檢組織查辦貪腐案件數量增加，但因中共反腐組織獨立性不足，因此產生新的反腐問題和矛盾如下：

一是，紀委書記統一領導紀檢、監察工作，無形中削弱了政府對監察機關反腐工作的領導，國務院對行政監察機關反腐工作的執行，有不便管、不願管、不想管的為難。

二是，紀檢功能是強調共黨黨紀、政紀監督執行工作，由中央紀委會統一部署反腐工作規劃；監察功能是強調政府的反腐、行政監察執行，需配合國務院規劃反腐工作。紀檢機關依《黨章》規定，向共黨代表大會報告工作；監察機關依《憲法》規定，向人大報告工作，監察機關接受紀檢領導，反腐規劃容易忽視政府行政管理的功能，也削弱了政府行政監察工作的職能。

三是，政府高層幹部多是共黨黨員，監察機關接受紀檢領導後，該機關貪腐案件立案查辦，需經同級紀委常委會審核，共黨幹部增加了一層黨紀機關的保護傘。有些地方會發生以黨紀代替政紀問題，係因政紀懲處經常涉及調降職務、工資與待遇等措施，直接損害當事人權利，<sup>159</sup>此也凸顯出反腐工作獨立性問題。

四是，紀檢、監察合署辦公，由於工作程序、審核環節增加，反而影響監察機關的反腐效率。特別是監察機關接受黨務紀檢系統與國務院政務系統雙重領導，同時黨委書記對同級紀委書記又有工作領導權，監察機關反腐工作上級單位過多，且執行反腐工作獨立性不足，造成反腐功能萎縮。

五是，前述紀檢、監察合署辦公以及反腐新法規制定，強化了紀檢機關的反腐職能，但紀檢在反腐工作直接領導監察機關又代行監察職權，此與《憲法》及《行政監察法》之規定不符，這對國家法制化建立造成影響，反腐工作添加隨意性的可能。

總之，在中共反腐工作的行動邏輯，中國共產黨認為「堅持共黨的領導，是加強反腐倡廉建設的根本政治保證」<sup>160</sup>基於這樣的想法，共黨力圖構建懲治和預防腐敗的工作體系。從 1993 年紀檢監察合署辦公，到 2008 年 6 月 22 日，中共中央印發《建立健全懲治和預防腐敗體系 2008—2012 年工作規劃》內容，充分體現了這個觀點。懲治與預防腐敗體系的構建與運行，都以共黨為主導，並帶動國家和社會的相關體系。另外，從前文的論述我們也可以清晰地看出，貪腐案件的調查和定性，基本上由共黨的紀檢機關來進行。如果觸犯法律，依法懲治也必然是在依紀懲戒之後，且對法律公訴的進行，也是由中央紀檢反腐工作協調之後推動，因此中央紀檢組織是中共反腐工作絕對的主導力量。

<sup>159</sup> 劉俊林、姜士林等著，《國家公務員制度講座》，北京：中國廣播電視出版社，1998 年，頁 120-124。

<sup>160</sup> 林尚立，〈中國反腐體系的基本框架〉，《文匯報》，2010 年 1 月 7 日。

## 第四節 本章小結

通常國內、外反腐專家，為中共反腐工作開出的「良方」中，最典型的觀點有兩種，第一是「治亂世用重典」；第二是「只有建立起三權分立的民主政治才能消滅腐敗」對於這兩種主張，研究者認為並不正確。世界各國推動反腐工作中，許多人都想當然耳，以為加強犯罪處罰，可以遏制腐敗的發生和蔓延，本章前述中共歷任領導人，多次公開表明反腐的決心，把反腐的成敗看作是執政黨的生死存亡抉擇，為此許多貪官被判處死刑。這種廉政大刀向大官頭上砍去的架式，反映了中共從嚴反腐的決心，但「治亂世用重典」的反腐方式，卻被實踐後證明收效有限。中共當前貪腐問題嚴重，不是因為沒有法律，也不是因為現有法律懲罰不夠嚴，其問題癥結在於國家反腐體制有漏洞，特別是中央紀檢組織在反腐工作上，存在不獨立與有權無責的制度漏洞。

事實上，很多開發中國家對貪腐的懲處規定，要遠比已開發國家嚴厲，但如此並無法改變那些國家腐敗的現狀，保留死刑甚至大量採用死刑的國家，並不比已廢除死刑的國家清廉。國際透明組織（TI）清廉度指數（CPI）排行榜上前 20 名的國家，都是完全廢除貪腐死刑的國家，這就是最好的證明。所以，中共反腐的根本出路，是在於建構專責且獨立的反腐組織，加強法律和反腐制度的建置，而不只是祭出死刑。本研究第二章列舉香港和新加坡反腐成功的例子，證明華人政府亦可建立出，完善的反腐制度和專責的反腐組織，因而獲得反腐工作整體的成功。

反腐工作中的第二種迷思，只有建立起三權分立的民主體制才能消滅腐敗。提出這種觀點的人，認為中共每年都有大批腐敗份子落網，但貪腐現象卻無法得到根本性的遏止，所以要根治腐敗，就必須改變其政治制度，建立起西方式的多黨政治和三權分立的監督機制。持這種觀點的人，必須先評估中共政治改革的可

能性與幅度，中共《憲法》雖多次修改，但從未放棄「中國共產黨領導」的原則。實際上，如何建立國家反腐體制並設置獨立有效的反腐組織，用以治理龐大的政府部門和公務員體系，才是反腐工作的關鍵所在，新加坡反腐成功是典型案例。在清廉度指數（CPI）排行榜上敬陪末座的國家，如：巴西、泰國、印度、菲律賓、俄羅斯等等，都是採行民主政治的國家，也都實行了多黨競爭，但這些國家官員的貪腐行為卻極為猖獗。這就說明民主政治不是反腐的保證，貪腐問題發生在全世界所有政治體制，從全球過去幾十年反腐工作的經驗，證明西方民主政治，對遏制腐敗的發生和蔓延，仍有捉襟見肘、力不從心的現象。

從本章探討中央紀檢體制與反腐功能，分析中共參與反腐工作的相關組織，在第一節說明該組織的任務與反腐功能，第二節說明該組織地位與內部結構，第三節說明該組織與監察機關職權與合署。研究者整合前述三節資料，建構中央紀檢組織在中共反腐機關中的關係，詳如圖 3-7 所示。

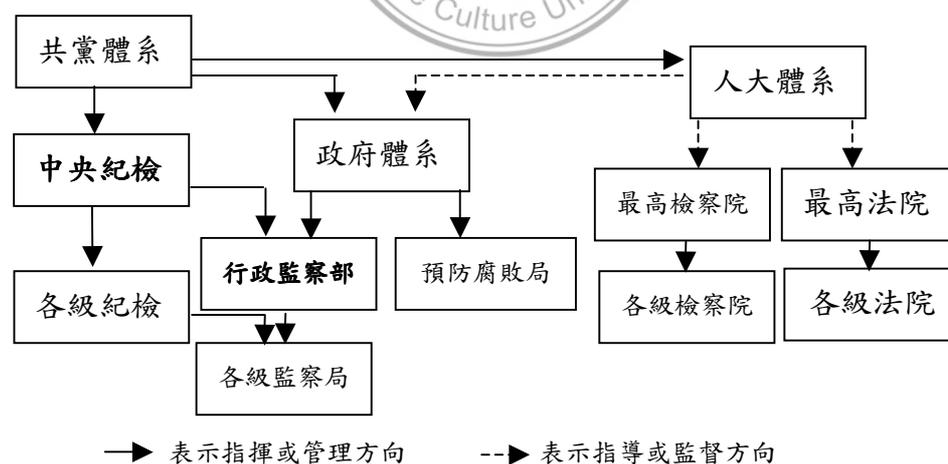


圖 3-7：中共反腐組織架構圖  
（研究者自中華人民共和國政府組織分工，與本章前列資料彙整）

說明一：中共政治體制採「以黨領政」模式，因此黨務系統可指揮政府、人大體系，紀檢是中共《黨章》規定之黨內監察機關，因此中央紀檢是中共反

腐工作中最高的層級。中央紀檢經由紀檢、監察機關合署辦公，可直接領導政府體系之監察部、國家預防腐敗局，再藉由共黨黨務體系內部之政法組織，對人大與公安、檢察院、法院組織進行領導。

說明二：2005年7月26日，中共中央發布《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定（試行）》，從中央至地方紛紛成立反腐敗協調小組，該小組辦公室設在紀檢機關，日常工作由紀委負責。最高層級的中央反腐敗協調小組，組長由中紀委書記擔綱，主要參加機構，包括：紀檢、組織、監察、審計、政法委、公安、法院、檢察院等諸多部門。因此，更加確立中央紀檢組織在中共黨政反腐架構中，位於核心與領導位置。

說明三：黨務體系之中央紀委會與政府體系之監察部，1993年開始合署辦公，自此共黨紀檢組織直接領導政府監察機關，監察部部长由中央紀委會副書記兼任。2007年9月13日國家預防腐敗局成立，該局局長亦由中央紀委會副書記兼任，也接受中央紀委會工作上的領導，故共黨中央紀檢組織，可以直接統領指揮共黨體系與政府體系反腐組織和工作。

說明四：中共人大代表產生多由共黨提名黨員並輔選，故其工作接受同級共黨黨組與政法委指揮，因此由人大機關任命之檢察院與法院院長（司法體系人員），其反腐工作執行會接受共黨系統的指導。另依據中共政治體制設計，人民檢察院查辦重大貪腐案件，必須向同級黨委書記請示報告，再交由紀檢組織協調後執行查辦。

中共參與反腐工作機構雖多，不論黨務系統紀檢機關、政府系統監察機關與司法系統檢察機關，在其法訂職掌中，反腐僅係其諸多工作任務之一，都不是專責的反腐組織。中共迄今尚未建置完成，類同新加坡「反貪局」或香港「廉政公署」的國家級專責反腐工作組織，因此國家整體反腐工作績效一直不彰。本章探討中央紀檢的體制與反腐功能，可以說明紀檢組織是中共現行政治體制中，最可能建立獨立、專責反腐組織的單位。中共各級紀律檢查委員係由黨員代表選舉產生，雖不如人大代表具有執行國家權力的正當性，但在中共堅持中國共產黨領導體制下，中央紀委與中央委員係由全國黨代表選舉產生，具有黨內崇高地位，紀檢機關建立獨立、專責反腐組織，是較有可行性的選擇。

中國共產黨為何每五年改選中央委員與中央紀委？顯見二者職能與分工不同，紀檢於《黨章》中明定反腐職能，符合其設置目的。惟《黨章》第四十三條規定：「黨的中央紀律檢查委員會在黨的中央委員會領導下進行工作。黨的地方各級紀律檢查委員會和基層紀律檢查委員會在同級黨的委員會和上級紀律檢查委員會雙重領導下進行工作。」此項規定，斷喪了紀檢組織反腐工作的獨立性，也對中共反腐體制產生重大的影響。1993年1月確認紀檢、監察機關合署辦公，紀檢機關直接領導監察機關，同（1993）年11月5日，中共中央發布「中紀委、高檢院、監察部關於紀檢監察機關和檢察機關在反腐鬥爭中加強協作的通知」以及2005年7月26日，中紀發〔2005〕10號公布《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定（試行）》確立了紀檢機關在反腐工作中，領導、協調政府監察與司法檢察機關的地位。此種反腐制度設計，違背中共《黨章》總綱中明定：「黨的領導主要是政治、思想和組織的領導」、「黨必須在憲法和法律的範圍內活動」。紀檢機關以黨直接代政，同時違背國家《憲法》與《行政監察法》規定，對於中共法制體制的建立是一種破壞。

若探究中共國家專責反腐機關如何設置，從制度面分析該組織反腐工作的執行，必須獨立於行政、黨務系統，並接受人民的監督。一個最簡單的問題是：我們如何期待紀檢機關查辦共黨首長的弊案呢？當紀檢反腐沒有獨立性，聽令於同一個首長，要如何期待在偵辦官長涉及的貪腐案時，不受官長權力的干擾？本論文第六章列舉陳良宇案的查辦即是典型案例。論述至此，其實所謂「中共反腐機關制度性的解決機制」就十分明顯了，那就是要漸次地將紀檢及檢察系統的反腐部門，從原機關工作分割出來，至少在查辦貪腐案件時，獨立不受行政、黨務系統干擾。