

## 第四章 中央紀檢反腐執行與雙規爭議

公共政策對「執行」(to execute)之定義為：「政策執行機構或組織為完成既定的政策目標，不斷調整施政行為模式，從而將政策內容轉化為政策後果的動態過程。」<sup>1</sup>簡言之，反腐政策執行就是執行反腐行動的演化過程。要達成反腐工作完美執行，包含：(一)確保集中控制具有單一權威的行政體系；(二)一體適用於整個體系的統一規範與原則；(三)絕對的服從或完全的控制；(四)充分的資訊溝通與完善的協調；(五)有足夠的時間去動員行政資源。<sup>2</sup>本章探討中央紀檢組織的反腐工作與執行、該組織與其他反腐組織之互動和分工，以及紀檢組織查辦貪腐案件的流程和使用雙規爭議，以檢視其在反腐執行的問題所在。

### 第一節 中央紀檢的反腐工作與執行

中央紀檢組織反腐工作內容，是根據紀檢組織反腐任務展開後訂定。中共《黨章》第四十四條第一項規定紀檢組織工作任務，第二項則規定紀檢組織的工作內容，其內容為：「對黨員進行遵守紀律的教育，作出關於維護黨紀的決定；對黨員領導幹部行使權力進行監督；檢查和處理黨的組織和黨員違反黨的章程和其他黨內法規的比較重要或複雜的案件，決定或取消對這些案件中的黨員的處分；受理黨員的控告和申訴；保障黨員的權利。」本研究副標題「以偵辦陳良宇案為例」，用該案例檢視中央紀檢組織反腐功能，故中央紀檢貪腐案件的查辦執行，是本研究第二個核心議題。本節研究者依中央紀檢組織

<sup>1</sup> 張國慶著，《現代公共政策導論》，北京：北京大學出版社，1997年，頁167。

<sup>2</sup> Hood, C.C., *The Limits of Administration* (London: John Wiley, 1976), pp.46-49. 楊日青、李培元等譯，《政治學新論》台北：韋伯文化出版社，1999年，頁642。

工作內容，區分為例行性與反腐性工作，著重於反腐工作探討說明，以及貪腐案件查辦執行流程與問題的研析。

## 壹、中央紀檢的例行與反腐工作

### 一、中央紀檢的例行工作

除了前章所述中央紀檢組織的性質與任務之外，中共《黨章》第四十四條第二項，規定了該組織要做好三個經常性的工作：

#### （一）對黨員進行黨紀教育，作出維護黨紀的決定

中央紀委會不僅有檢查和處理違紀黨員的責任，而且要擔負經常對黨員進行遵守紀律的教育工作，因為只有黨員自覺的遵守紀律才能守紀。因此，中央紀委會要向黨員進行普遍的、深入的遵守紀律教育，加強黨員自覺遵守紀律的觀念。同時，還要根據實際情況的需要，作出維護黨紀的有關決定，以求不斷增強共黨組織的紀律性，提高共黨組織的服務能力。

#### （二）檢查和處理違反黨內法規的案件，對違紀黨員處分

一般來說，共黨黨員違反黨章、黨紀的一般性案件，基層紀檢組織可以查辦並做出處理的決定。但是，一旦發生違犯黨紀重要或複雜的案件，基層紀檢組織因工作授權有限無法做出決定，或因某些特殊情況，不宜由基層紀檢書記單獨做出決定。此時，中央紀律檢查機關應當協助基層紀檢組織工作，或自己直接進行查辦和處理。中央紀委會的工作，包括：審批下級紀律檢查委員會報送的案件，檢查、指導下級紀律檢查委員會的工作等。

#### （三）受理黨員的控告和申訴

黨員有權對那些不稱職的，或作風惡劣的幹部提出控告，並建議撤職或罷免；黨員有權直接向上級黨委和紀委直至中央申訴，這是《黨章》規定黨員的基本權利，也是保障黨員民主權力的基本要求。中央紀委會在受理黨員的控告和審查黨員違紀犯法

案件時，要認真進行調查研究，仔細聽取本人的意見，以避免冤、假、錯案發生，保證查辦違紀犯法案件實事求是的原則。

## 二、中央紀檢的反腐工作

中共為求長久執政，面對經濟改革開放之後所造成貪腐日益嚴重的問題，認知必須建立有效能的治理模式。<sup>3</sup>因此，對於中央紀檢組織反腐工作的要求內容，包括：

### （一）信訪工作

信訪工作是共黨紀檢機關，按照職能和規定程序，處理黨員或民眾，來信、來訪問題，受理黨員與民眾控告和申訴的工作。其代表著共黨紀檢機關貫徹執行共黨群眾路線，依靠群眾，促進黨風建設的一項重要工作，是保障黨內、外群眾，充分行使民主權力，對黨組織、黨員，特別是黨員領導幹部進行監督的重要渠道，也是紀檢反腐案件查辦的基礎性工作。

信訪工作的任務是多面向的，但就其基本內容來說，主要是反映信訪情況和解決信訪問題。紀檢機關在反腐工作中藉由信訪舉報，所產生之功能如次：<sup>4</sup>1. 為黨風廉政建設和反腐鬥爭提供大量有價值的意見；2. 為查處違紀違法案件提供大量案件線索；3. 查辦一些情況緊急、易查易結的案件，挽回損失並消除影響；4. 解決涉及群眾切身利益的問題，密切共黨、政府與群眾的聯繫；5. 透過解決大量信訪問題，有效維護社會穩定。

### （二）案件檢查工作

案件檢查工作是指共黨紀檢機關，依照黨章和黨的紀律規定，為查明黨內違紀案件或反映黨紀問題的事實真相，所進行的工作。此項工作是紀檢機關反腐案件查處的重要過程，是嚴肅黨

<sup>3</sup> 俞可平，《治理與善治》，北京：社會科學文獻出版社，2000年，頁8。

<sup>4</sup> 中央紀委宣教室組織編，《紀檢監察業務簡明教程》，北京：中國方正出版社，2003年，頁157-160。

紀的中心環節，中央紀檢機關依照《黨章》和《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》之規定行使檢查權。有關案件檢查工作流程，詳見下一單元「貪腐案件查辦流程」之詳細介紹。

### （三）案件審理工作

案件審理工作是指紀檢機關案件調查結束後，進行違紀案件審核處理工作，該工作是確認被查處之黨員，是否涉及違紀的關鍵過程，也是紀檢組織為了加強內部監督制約而設置的。<sup>5</sup>

案件審理工作的目的，是審查處理黨員違反黨紀案件，其過程先核對事實材料，再審核鑒別證據資料，然後根據共黨的政策和國家的法律、法規，分析認定問題的性質，最後按照《黨章》的規定，處理違反黨紀的黨員。

### （四）反腐教育工作

黨紀教育工作是指紀檢機關，根據黨章所賦予的職責和自身工作特點，在黨內進行反腐教育，以提高黨員能自覺的遵守紀律為主要目的，是有組織、有計畫性的思想引導活動。

紀檢組織反腐教育工作內涵，是根據反腐鬥爭形勢的發展變化，解決黨員幹部在黨風、黨紀方面存在的問題。紀檢機關可藉所偵辦之貪腐犯罪案件，進行實例性解說教育，以引導黨員樹立正確的價值觀，抵禦外界之誘惑力，此是反腐基礎性工作和治本措施。

## 貳、貪腐案件查辦執行流程

「案件查辦」是紀檢監察機關為查明違犯黨紀、政紀案件的事實真相，所進行的活動，其在紀檢監察反腐執行工作中，始終處於最核心位置。本研究副標題是「以偵辦陳良宇案為例」，用該案例檢視中央紀檢組織反腐的功能，故該組織執行貪腐案件查

<sup>5</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33-46。

辦的流程與問題，是本研究第二個核心議題，將於本單元詳細說明。有關紀檢組織貪腐案件查辦流程，通常經過受理、初步核實、立案、調查、移送審理五個階段。<sup>6</sup>分述如后：

### 一、案件受理

是指紀檢監察機關按照規定，接受涉及共黨組織和黨員、國家行政機關及其工作人員，與經由國家行政機關任命的其他人員，違犯黨紀、政紀行為的線索和材料，並予以恰當處理的活動。其主要內容包括：

（一）紀檢機關的受理範圍。紀檢機關對檢舉、控告以及發現的下列違紀問題，予以受理：1. 同級黨委委員、紀委委員的違紀問題；2. 屬上級黨委所管理在本地區、本部門工作的黨員幹部的違紀問題；3. 同級黨委所管理黨員幹部的違紀問題；4. 下一級黨組織的違紀問題；5. 領導幹部所交辦反映其他黨員和黨組織的違紀問題；6. 屬下級黨委管理的黨員和黨組織重大、典型的違紀問題，必要時也可以受理。

（二）行政監察機關的受理範圍。根據行政監察法的規定，具體有四項：1. 檢查國家行政機關在遵守和執行法律、法規和人民政府的決定、命令中的問題；2. 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；3. 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的行為；4. 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。

（三）受理線索來源及形式。受理線索來源主要有：1. 黨員、幹部、群眾或其他組織的檢舉、控告；<sup>7</sup>2. 領導交辦；3. 有關機

<sup>6</sup> 張士懷，《紀檢監察機關調查案件方法》，北京中國方正出版社，2005年，頁14-62。

<sup>7</sup> 最高人民檢察院控告檢察廳副廳長孫立泉表示，據最高人民檢察院舉報中心統計，近年來我國

關移送，如司法移送；4. 違紀者自述；5. 紀檢監察機關發現等。其受理形式主要有：書面形式、口頭形式、錄音錄影形式等。

## 二、初步核實

是指紀檢監察機關在立案之前，按照規定對受理的物件違法、違紀行為進行線索和材料初步核實、證實的活動。其任務是瞭解所反映的主要問題是否存在，為立案與否提供依據。<sup>8</sup>初步核實時限為二個月，必要時可延長一個月，重大複雜問題，經批准後可再延長。<sup>9</sup>

（一）初步核實的要求：1. 對反映涉嫌違紀且線索具體的問題，必須進行初步核實；2. 對署真實姓名的舉報，應優先辦理，並向舉報人反饋辦理結果；3. 初步核實要求迅速、及時、隱密。

（二）初步核實的程序：1. 辦理初步核實手續，即填寫《初步核實呈批表》、報分管領導批准；2. 確定初步核實人員，即根據需要核實的內容、所涉及的專業範圍等，由紀檢監察機關單獨或會同有關部門聯合組成調查組。3. 制定初步核實方案，即調查組應在認真分析線索和熟悉政策法規的基礎上，制定詳細的初核方案，以明確步驟、選擇重點、分工負責。4. 實施初步核實，主要包括初步核實的宣佈、向知情人員或機關單位調查核實、形成初步核實情況報告並提出下一步工作建議。

（三）初步核實結果的處理：1. 經初步核實，對有違紀事實，需追究紀律責任的，應及時辦理立案手續；2. 對雖有違紀事實，

---

檢察機關查辦的職務犯罪案件線索約有 57% 來自群眾舉報。全國檢察機關 2001 年至 2003 年受理的舉報線索分別為 194,450 件，149,497 件和 143,394 件，呈明顯下降趨勢。崔靜，〈我國檢察機關受理的舉報線索近年呈總體下降趨勢〉，「新華網」，2007 年 6 月 13 日。  
<http://72.14.235.132/search?q=cache:fucbNQLN0ogJ:news.xinhuanet.com>

<sup>8</sup> 李衛國等，《國家工作人員舉報知識讀本（監督與預防職務犯罪）》，北京：中國方正，2002 年，頁 158-159。

<sup>9</sup> 依據中央紀委會，1994 年 5 月 1 日發布實施之《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》第十五條之規定。

但情節輕微，不需要追究紀律責任的，應按有關規定提出組織處理或其他處理建議；3. 對反映問題失實的，應按規定予以說明或澄清；4. 對誣告、陷害他人的，應依紀依法嚴肅查處。

### 三、案件立案

貪腐案件的立案過程是案件查辦的開始，其內容係指共黨的委員會（黨組）或紀律檢查委員會，對反映、檢舉和控告黨員和黨組織嚴重違紀的問題。經過初步核實認為確有違紀事實並須給予黨紀處分的，經過一定的批准手續，決定作為黨內違紀案件進行檢查的活動。<sup>10</sup>

（一）立案條件：一是確實存在違法、違紀事實；二是需要追究黨紀、政紀責任。違紀行為有三個基本特徵：1. 違紀是違反共黨黨章、法規、政策，或違反國家憲法、法律、法規、政策和社會主義道德規範的行為，具有錯誤性；2. 違紀行為必須是危害共黨、國家和人民利益的行為，對社會具有一定危害性；3. 違紀是依據共黨紀律處分條例和規定，應當受到追究的行為，具有黨紀處罰性。

（二）立案程序：1. 審查立案材料（初步核實的材料）；2. 呈報，填寫《立案呈批報告》；3. 審查批准立案；4. 立案決定的通知與通報，即《立案決定書》的通報。

### 四、案件調查

是指紀檢監察機關及其辦案人員，按照規定的程序，運用規定的辦法、手段和措施，對已經立案的違犯黨紀、政紀的案件，透過調查蒐集證據，查明違紀事實的活動。<sup>11</sup>本階段是案件查辦最核心之過程，亦是本研究所探討重要議題，其流程詳述如下：

<sup>10</sup> 王炳歧、朱景哲編著，《黨紀條規圖表解析》，上海：人民出版社，1993年，頁208。

<sup>11</sup> 李衛國等，前揭書，《國家工作人員舉報知識讀本（監督與預防職務犯罪）》，頁182-185。

## （一）調查前的準備

1. 組織調查組，選任調查組長（或指定一人負責），調查組人數視案件具體情況而定，但不得少於二人。凡與被調查人有近親關係，或與案件有利害關係的人應迴避。

2. 擬定調查方案，包括：（1）需要查清的主要問題；（2）調查步驟、方法；（3）預定完成任務的時間；（4）辦案人員的組成和領導關係以及應注意的事項。

## （二）調查實施

1. 宣佈立案決定，一般情況下在調查開始時，調查組應會同被調查人所在單位黨組織，或行政機關負責人與調查物件談話。調查組宣佈立案決定之後，被調查人所在單位應積極支援和協助調查組之調查工作。

2. 進行調查蒐集證據，紀檢監察組織查辦案件證據取得，是案件檢查人員依照規定程序，蒐集用以證明案件真實情況的一切事實。其內容主要包括：

（1）物證。指能夠證明案件真實情況的物品和資料（例如：受賄的珠寶、現金財務等）。

（2）書證。指以其記載的內容證明案件真實情況的文字（包括符號、圖畫），例如：有關發票、賬冊、信函、會議紀錄等。

（3）證人證言。指證人就其所瞭解的案件情況所作的陳述，凡是知道案件真實情況的人均可作證人。

（4）受害人的陳述。指受違紀行為直接侵害的人員，就案件事實情況作的控告。

（5）被調查人員的陳述。指被調查人就案件事實作的交待、申辯和同案人員的檢舉。

（6）視聽資料。指可以重現的原始聲響或錄影等，用作證明案件事實的材料，例如：錄音、錄影等資料。



(7) 現場筆錄。指調查人員對案件有關的場所，進行檢查時所作的筆錄。

(8) 鑒定報告。指鑒定人員運用專門知識或技能，對辦案人員不能解決的專門事項，進行科學鑒定後所作出的結論。主要有：筆迹、測謊、財務鑒定等。

(9) 勘驗、檢查筆錄。指公安、司法人員對與案件有關的場所、物品及其他證據材料進行勘驗、檢查時所作的筆錄。

### (三) 案件檢查措施

是指案件檢查中遇到的各種情況，為保證案件檢查工作的順利進行和獲取有效證據，而採取的具有嚴肅性和一定約束力的處理辦法。其內容主要分為組織措施和調查措施：

1. 組織措施，包括停職檢查和暫停其公務活動。

(1) 建議停職檢查、暫停執行職務、調離原工作崗位和辭職、免職等。採取上述措施要經紀檢監察機關領導集體研究後，按有關程序報批。

(2) 暫停公務活動。未經立案機關或調查組同意，不得批准被調查人出境、出國、出差或對其進行調動、提拔、獎勵。

2. 調查措施。根據《案件檢查工作條例》、《行政監察法》及中紀委有關工作規定，調查人員在調查中可以行使以下措施。

(1) 查閱、複製與案件有關的文件、資料、賬冊、單據、會議紀錄、工作筆記等書面資料。

(2) 要求有關組織提供與案件有關的文件、資料等書面資料以及其他必要情資。

(3) 暫予扣留、封存可以證明違紀行為的文件、資料、財務賬目及其他有關資料、物品和非法所得。

(4) 可以提請公安、審計、稅務、海關、工商行政管理等專門機關協助調查。

(5) 對案件涉及的專門性問題，提請有關的專門機構或部門作出鑒定結論。

(6) 要求被監察的部門和人員，就監察事項涉及的問題作出解釋和說明。

(7) 責令案件涉嫌單位和涉嫌人員，在調查期間不得變賣、轉移與案件有關的財物。

(8) 監察機關在調查貪污、賄賂、挪用公款等違反行政紀律的行為時，經縣級以上（含縣級）監察機關領導人員批准，可以查詢案件涉嫌單位和涉嫌人員在銀行或其他金融機構的存款。必要時可以提請人民法院採取保全措施，依法凍結涉嫌人員在銀行或其他金融機構的存款。

(9) 必要時可以對與案件有關的人員和事項進行錄音、拍照、攝影。

(10) 要求有關人員在規定的時間、地點，就案件涉及的問題作出說明，或責令違反行政紀律嫌疑的人員在指定的時間、地點就調查事項涉及的問題作出解釋和說明。（即雙規、雙指措施）

#### （四）調查取證的基本要求

調查取證時必須二人以上，並向被調查單位和被調查人出示有關辦案證明文件。調查取證既要蒐集能夠證明被調查人有違紀行為的證據，也要蒐集能夠證明被調查人無違紀行為的證據，特別要注意蒐集物證、書證、視聽材料等客觀性較強的證據。

#### （五）調查終結

是指在調查取證結束後，對全案進行綜合分析，認定事實，提出定性處理意見的活動。

1. 案件調查取證結束後，調查組分析案情並對蒐集到的證據材料進行系統的審查鑒別，對每個違紀者劃清責任界限。

2. 調查組把經過核實認定的錯誤事實，寫成事實筆錄與被調

查人見面，認真聽取其意見和申辯，調查中沒有核實的問題不能寫進錯誤事實筆錄。與涉嫌人面談時，要說明涉嫌人所犯錯誤性質及應承擔的責任。

3. 調查人員與被調查人、證人、受侵害人談話時，應製作《談話筆錄》或《調查筆錄》。調查筆錄是查辦案件取證的重要手段，是調查人員依法向違紀人、見證人、知情人調查核實問題，瞭解違紀活動、違紀情節所做的文字紀錄。調查筆錄製作的好壞，不但影響辦案效率，而且關係到辦案質量。

4. 被調查人應在錯誤事實資料上簽署意見，拒不簽名的，由調查組在資料上註明。簽署意見時，可告訴被調查人如同意調查結論就簽：前列資料已看，情況屬實，再簽名。如有不同意見，則簽：所寫事實基本屬實，但需向組織申述幾點意見。

#### (六) 撰寫調查報告

調查報告是調查組對被調查人的問題進行調查核實後，所寫的說明案件事實真相，並提出定性處理意見的書面綜合資料，是用文字形式表達出來的調查成果。<sup>12</sup>其基本內容包括：

1. 立案依據及調查組的簡要情況。包括案件線索來源及立案依據；調查組的組成情況，調查啟迄時間及工作大體經過；被調查人的基本情況等。

2. 主要錯誤事實及性質。包括：(1) 每一事實的時間、地點、當事人、原因、後果；(2) 提出定性結論並寫明定性依據，對難以認定性質的重要問題用寫實的方法予以反映。

3. 有關人員的責任。對涉及一級組織的違紀問題，要分別寫清有關領導應負的責任。

4. 被調查人對錯誤的態度。

5. 處理建議。

<sup>12</sup> 依據《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》，第三十四條之規定。

6. 調查組全體成員署名，並寫明調查組的名稱。

有關調查工作進行之時限規定：<sup>13</sup>（1）黨紀案件從批准立案至將調查報告送分管領導審議之日為止，共計三個月，必要時可延長一個月，案情重大複雜的，可報經立案機關批准後再延長。（2）政紀案件的時限為六個月，因特殊原因需延長辦案期限，可以延長但最長不得超過一年。

## 五、移送審理

是指承辦案件的調查組，經過立案調查並追究黨紀、政紀的責任，在調查終結後向案件審理室（審理小組）移送的活動。凡是要作出處理決定或審查結論的案件，調查終結後都必須移送紀委案件審理室進行審理，<sup>14</sup>這是案件檢查工作的必經程序。

（一）移送審理的條件。1. 必須經過立案調查並調查終結；2. 被調查人的錯誤事實已經查清，所需證據確實、充分；3. 需要追究黨紀、政紀責任。

（二）移送審理的資料。1. 分管領導同志移送審理的批示；2. 立案依據：檢舉資料、有關領導關於進行初步核實的批示、初核報告、立案呈批報告、《立案決定書》等；3. 調查報告；4. 全部證據資料（包括對調查的問題所認定之證據資料，也包括對調查問題的否定資料）；5. 與被調查人見面的錯誤事實宣告資料；6. 被調查人對錯誤事實材料的書面意見和檢討資料；7. 調查組對被調查人意見的說明。

（三）移送審理的手續。按規定由調查組承辦人員填寫《案件移送審理登記表》一式兩份後，將案卷移送審理部門。

<sup>13</sup> 依據《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》，第三十九條之規定。

<sup>14</sup> 依據中共中央紀律檢查委員會，1987年7月14日印發，《黨的紀律檢查機關案件審理工作條例》規定。

(四) 審理過程中的補證問題。審理過程中如須個別補證，由審理部門直接辦理。如審理部門認為案件主要事實不清或需由調查組補證的，應提出意見，報經分管審理和案件檢查的領導同意後，由調查組補充調查。

## 六、其他查辦工作重要規定（信訪工作規定）

信訪舉報工作是貪腐案件查辦過程第一個程序，也是群眾參與反腐工作的重要渠道，對案件發掘具有重要功能。故中央紀檢組織於 2008 年 7 月 14 日至 15 日，假山東省濟南市召開全國紀檢監察信訪舉報工作會議，由中央紀委會副書記何勇主持。何勇統計十六大（五年）期間，各級紀檢監察機關透過來信、來訪、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；提供案件線索 105 萬件，其中轉為立案調查的有 36 萬件，有許多成為全國和當地有影響的大案要案，其結果顯示出信訪舉報工作，在反腐案件查辦的重要性。<sup>15</sup>有關中共紀檢組織信訪舉報工作受理範圍、操作程序及要求，分述如后：

### （一）受理範圍

紀檢監察組織信訪工作的受理範圍和工作職責、程序，是依據《中國共產黨紀律檢查機關控告申訴工作條例》和《中華人民共和國行政監察法》作出規定的。

1. 紀檢信訪工作的受理範圍：(1) 對黨員、黨組織違反黨章和其他黨內法規，違反黨的路線、方針、政策和決議，利用職權謀取私利和其他敗壞黨風行為的檢舉、控告；(2) 黨員、黨組織對所受黨紀處分或紀律檢查機關所作的其他處理不服的申訴；(3) 其他涉及黨紀、黨風的問題。

2. 行政監察信訪工作的受理範圍：(1) 對國家行政機關、國

<sup>15</sup> 王少偉，〈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〉，《中國紀檢監察報》，2008 年 7 月 17 日。

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。(2) 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。

## (二) 操作程序及要求

信訪工作執行，主要包括九個環節流程，即閱信；接訪或接聽舉報電話；登記；呈報閱批；信訪案件的辦理；辦結審結；回復回訪；反映情況；統計分析；立卷歸檔。其中涉及貪腐案件查辦之要求：凡屬本級管轄物件的信訪，一般在三個月內辦理結案；凡屬上級交辦要結果的，要在三個月內辦結，並按信訪工作條規所規定的要求向上報結。

## 參、貪腐案件查辦面臨的質疑

1919 年俄共於八大提出，共黨應在蘇維埃 (Soviet)<sup>16</sup> 中取得政治上的絕對統治地位，並對蘇維埃的全部工作進行實際的監督。但十月革命後，列寧 (Nikolai Lenin) 思想發生轉變，認為有必要建立一個與中央委員會平行而不是在其領導下的監察委員會，以便實行對共黨的監督。<sup>17</sup> 監察委員會委員必須在共黨的代表大會上選舉產生，不得在黨委和其他蘇維埃政權中兼職，任職屆滿前也不得調任。

列寧去世後，史達林 (J.V Stalin) 改變了前述俄共監察制度，他將監察委員會變為中央委員會的下屬機構，並以委任制替代了

<sup>16</sup> 列寧所說的蘇維埃 (Soviet) 乃新的國家機關，具有：(一) 工農的武裝力量是和民眾密切聯結的。(二) 是和群眾及大多數人民密接無間的相聯的。(三) 是為民意而選出，因民意而撤換，沒有官僚主義的空架子。(四) 在各項職業間，實現密切的聯繫，而能促進種種深入群眾的改良。(五) 是被壓迫工農階級中最覺悟、最努力、最先進的部份之組織形式。(六) 他兼有會議主義及直接民權二者之長，人民選舉代表同時有立法及行政之權。張聞天等編，《紅色文獻-馬列叢書》，延安：解放社出版，1938年，頁186-187。早在蘇聯十月革命之前，列寧就曾提出「一切權力歸屬蘇維埃」的政治口號，待革命成功之後，蘇維埃就成為該國各級政府的最高權力機關，係一種「議行合一制」的政體代表，「民主集中制」體制的統治架構。

<sup>17</sup> 中共中央馬克思、恩格斯、列寧、史達林著作編譯局編，《列寧選集 (第四卷)》，北京：人民出版社，1995年，第694頁。周衛東著，《廉政理論研究》，北京：中央編譯出版社，2005年，頁50-52。

監察委員的選舉制，監察委員任期屆滿前不得調任的規定也被廢除。從此，監察組織獨立性消失，案件查辦需經中央委員會同意，黨內監督功能降低。現行中共中央紀檢組織在貪腐案件查辦所遭遇之問題，類同史達林創設的監察制度，其主要內容如下：

### 一、為共黨政治和組織服務，公正性受到質疑

一般提到中共各級紀委會組織，外界常將它與所謂的「反腐倡廉」聯繫在一起。其實，中共各級紀檢組織對黨員幹部的監察和監督，首先是從政治角度和組織角度落實，政治上是否與共黨中央保持高度一致，組織上是否搞宗派主義、山頭主義、地方主義，這才是各級紀委的首要監察任務。中共各級紀檢組織的功用，首先是政治監督和組織監督，反腐監督則是次要，而且所謂黨內反腐的功能，還是要為其政治和組織監督的功能服務。從當年江澤民到現任胡錦濤執政期間，先有前北京市委書記陳希同，繼有前上海市委書記陳良宇，都是因為明顯的路線上或者組織上的「叛逆」行為，才被紀檢組織立案調查出嚴重的腐敗問題。<sup>18</sup>中央紀檢組織查辦貪腐犯罪案件具有準司法效力，若是為共黨政治監督和組織監督服務，難免讓人民質疑其公正性。

### 二、需經黨委同意造成查辦作業公平性質疑

中央紀委會前書記尉建行曾對反腐工作表示：「對領導班子成員授權不能太大，更不能形成一個人大權獨攬。在日常政務活動中，要十分注意決策權、執行權和監督權這三者之間的關係，只有將權力界限劃分清楚，才能保證幹部執行職權時的合法合理。」<sup>19</sup>依據中共《黨章》規定，中央紀委會查辦中央委員貪腐案件必須經過共黨中央委員會同意，地方紀委會則必須經過同級黨委書記同意。紀檢組織查辦重大貪腐案件中，被調查的多是地

<sup>18</sup> 高新，〈中共紀委系統的政治保障功能〉，「BBC 中文網」，2007 年 8 月 20 日。

<http://72.14.235.132/search?q=cache:kRgf5sJhP4EJ:news.bbc.co.uk>

<sup>19</sup> 李春暉，〈對反腐敗的幾點認識〉，《前沿雜誌》，1999 年第 9 期（1999 年 9 月），頁 12-16。

方黨政首長有權有勢者，當紀檢組織反腐監督目標是同級黨委書記時，體制上就會面臨軟弱無力之問題。若對同級黨委書記立案時又需經過渠之同意，此時黨委書記可動用公權力抗拒，實在不行就外逃，造成貪腐案件查辦的空隙與公平性受到質疑。

### 三、查辦過程無監督機制與干涉司法質疑

紀檢組織反腐案件查辦過程，雖然不是司法機關查辦案件程序之一部份，但如同司法機關查案流程，且具有限制人民自由之職能。如同前述，紀檢組織在案件調查過程中，有權拘禁、蒐集證據並處罰嫌疑人，其內容遠超過國家行政與黨務機關職權。特別是對嫌疑人採「雙規」<sup>20</sup>措施，造成公民的人身自由權被直接侵犯，此是對當事人和國家司法機關的權力直接侵害。紀檢組織將其調查意見移送檢察院、法院，作為起訴與審判之依據，則是對法院審判權的直接干預。另外十六大《黨章》修改，中央紀檢掌有全國「反腐協調」工作的職權，可以選擇調查貪腐案件或分交檢察院查辦，干涉司法機關查辦貪腐案件。總之，紀檢組織貪腐案件查辦，諸多涉及人民權力與司法公正事項，且沒有監督機制易造成黑箱作業，對國家司法機關查辦貪腐案件造成嚴重干擾。（紀檢對司法機關造成之干擾，詳見第四章第二、三節）

### 四、限制人民行動自由有違憲、違法質疑

依據《案件检查工作條例》規定，中央紀檢組織在案件調查階段可採「暫停嫌疑人公務活動」措施。此時，未經立案機關或調查組同意，不得批准被調查人出境、出國。中共《憲法》規定人民有行動自由，非經法律規定不得限制，紀檢組織所採限制被調查人出境、出國事由，所依據的是黨規而非國法。例如：在廈門遠華賴昌星案東窗事發後，中紀委調查組為了防止有關官員趁

<sup>20</sup> 依照《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》，第二十八條第三款的規定，「雙規」是中共黨紀檢機構的調查組，有權「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。」有關中共雙規之內容與規定，詳情請見本研究第四章第三節。



出國期間外逃，立即宣佈廈門市政府處級以上官員暫時停止出國，官員因公出國需上報中紀委調查組批准。<sup>21</sup>中央紀委會依據黨規限制人民行動自由，有其違背憲法、法律之疑慮。

總結，前文詳細說明中央紀檢組織查辦貪腐案件的規定與流程，對於該組織貪腐案件查辦作業，可以獲得第一手的瞭解，但在查辦貪腐案件面臨的質疑中，紀檢干涉司法獨立成為核心議題。中共 1993 年同意紀檢、監察機關合署辦公，黨務系統紀檢組織可對政府系統國家公務員監督，紀檢直接領導並取代監察機關查辦貪腐案件；2005 年又獲主導國內反腐協調工作權，雖然因此職權擴張，但對司法獨立與干涉的影響卻更加嚴重。

中共反腐工作以黨代政（以紀檢取代監察），凸顯出對依法行政破壞的根源所在，故要豎立並維護依法治國的權威，首先須做到「有法可依、違法必究」，涉及司法貪腐案件的查辦，交由獨立反腐機關承辦，不再受黨務系統干預。全球反腐成功經驗提出兩個結論：一是，監督主體保持對監督客體的獨立，因此有效的監督必須來自外部，<sup>22</sup>中共政府系統的監察機關與黨務系統的紀檢機關，負責黨政官員反腐監督，但又都缺乏反腐工作的獨立性，此是造成反腐績效不彰根本原因所在。其次，是監督主體對監督客體擁有直接懲處權，否則反腐監督將失去效力，<sup>23</sup>中共貪腐案件立案查辦與定罪懲處，均須經過黨委會審核同意，不僅打擊紀檢、監察機關士氣，更對司法機關職權嚴重破壞。2007 年 10 月，胡錦濤在共黨十七大報告，提出「堅定不移發展社會主義民主政治」，主張全面落實依法治國基本方略，中共依法治國基礎應當是，黨與政分開、分治，司法工作獨立不受干預。

<sup>21</sup> 〈賴昌星被捕殃及池魚-中共官場人心惶惶〉，《人民報》，2000 年 12 月 5 日。

<sup>22</sup> 李成言、劉庄振主編，《廉政發展》，北京：北京大學出版社，2004 年，頁 136。

<sup>23</sup> 李成言、劉庄振主編，前揭書，《廉政發展》，頁 136。

## 第二節 中央紀檢的反腐互動與分工

中共參與反腐工作的相關組織，極為複雜龐大，包含：黨務系統、立法機關、行政機關、司法機關、執法機關、審計機關與社會團體等。正因中共反腐工作涉及的機關極為龐雜，從共黨的層面上說，反腐的具體執行者是中紀委；在政府層面，有國務院下設的監察部和國家預防腐敗局；在司法層面，有各級人民檢察院和人民法院。惟自 1993 年紀檢與監察機關合署辦公，監察機關從此受紀檢機關領導，國務院監察部部長和國家預防腐敗局均由中央紀委會副書記兼任，形同紀檢機關下屬機構，此議題業於本研究第三章說明。故本節所探討內容限縮以司法體系為主題，俾便能聚焦分析中共反腐案件執行層面問題，且以中央紀檢組織與人民檢察院、人民法院和公安機關之反腐互動、分工為核心議題。其中反腐互動層面問題的探討，以紀檢機關與公檢法司法機關，在黨政組織的隸屬關係、法令規定為重點；反腐分工層面問題的探討，則以紀檢機關與公檢法司法機關，在黨政活動的實際運作、辦案過程實際分工規定為論述重點。

### 壹、紀檢與司法體系之反腐互動

中國共產黨、政府、軍隊是中國大陸權力結構的三大核心。中共以黨領政、以黨領軍的傳統，又使得共黨的地位，較此權力結構中的另外二個構成要素高出許多，是核心中的核心。<sup>24</sup>在政治活動中，西方民主國家多採取行政、立法與司法三權分立、制衡的政治體制；中共則採黨務系統位階最高的領導體制，其職權優於行政、立法與司法三權，因此司法機關是處於接受共黨黨務系統領導的關係。中共在《憲法》序言規定，中國共產黨代表工人階級和全體人民的利益來領導國家，處於領導地位，中共政治

<sup>24</sup> 趙建民，《當代中共政治分析》，台北：五南圖書出版公司，1997年，頁3。

體制設計如此，在反腐工作執行與規劃亦採此思維。<sup>25</sup>因此，黨務系統的「黨委會」與「紀委會」反腐職權，遠高於同級司法體系之公檢法機關，處於領導地位。特別是黨務系統的紀檢組織，在國家政治結構的系絡中，橫跨黨、政、司法體系以及社會團體，建構著從中央至地方，貫穿全黨、全國的細胞，故在反腐組織互動、分工中，中央紀檢組織發揮著核心作用。<sup>26</sup>

從貪腐案件的查辦執行過程言，紀檢與司法系統的互動特別重要，紀檢組織必須藉由司法系統，完成貪腐案件的偵辦、起訴與審判。而中共所稱司法單位，主要包括：作為國家審判機關與國家法律監督機關之人民法院、人民檢察院，以及承擔部分司法職權或承擔部分司法管理職能，但隸屬國家行政機關的公安機關。<sup>27</sup>其中貪腐犯罪偵查及起訴之權責，屬人民檢察院，其他一般性犯罪案件，則交由公安機關查辦。有關紀檢組織與司法體系之檢察機關、公安機關及審判機關的反腐互動，分述如后：

### 一、紀檢組織與檢察機關之反腐互動

中共《憲法》第一百三十一條規定：「人民檢察院依照法律規定獨立行使檢察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉。」另外在《刑事訴訟法》第十八條第二項前段規定，貪污賄賂罪、瀆職罪，由人民檢察院立案偵查。故在《憲法》與《刑事訴訟法》規定前提下，檢察機關查辦貪腐案件，應不會受到紀檢機關干涉。但在實務工作中，中共的司法獨立不是絕對的司法獨立，司法機關要接受中國共產黨的領導，<sup>28</sup>堅持中國共產黨的領導，是

<sup>25</sup> 依據「中華人民共和國行政管理學大辭典」之定義：「政治體制係指，政治機構和政治制度的總稱。政治機構是指國家政權、政黨組織、社會團體等各類各級政治組織的機構。政治制度則以一定的政治統治理論為依據的、關於社會政治統治體系的階級性質、組織性質和職能以及內部各類各級政治機構的組織形式和職能的政治規範體系。」孫維本主編，《中華人民共和國行政管理學大辭典》，北京：人民日報出版社，1992年，頁2。

<sup>26</sup> 請見本研究第三章第二節說明，及圖3-2、3-3、3-7所示。

<sup>27</sup> 浦興祖主編，《中華人民共和國政治制度》，上海，人民出版社，2005年，頁333。

<sup>28</sup> 中國的司法獨立是指司法機關的獨立，而不是司法人員（主要是指法官與檢察官）的獨立承辦司法案件，中共司法人員受到黨政干預無法獨立辦案，不能稱為絕對的司法獨立。李壽初著，《中國政府制度》，北京：中共中央黨校出版社，2005年，頁280-281。

中共四項基本原則中，最重要的一項原則，此也在《憲法》序言中載明，故對於共黨幹部而言，中共《憲法》與《黨章》對法律均有最高地位。<sup>29</sup>因此，代表共黨的紀檢機關與代表司法的檢察機關反腐互動，基本上是共黨領導司法，紀檢領導檢察。

中共前最高檢察院檢察長賈春旺，曾說：「我國實行共產黨領導下的人民代表大會制度，不是三權分立下的議會制度。在這種政治體制下，對執政黨的監督、對國家機關及其工作人員的監督，不可能採取西方那種分權制衡、黨派對立的模式，而是必須形成一個健全的社會主義監督體系，其中包括由專門的機關實施強有力的法律監督，以保證法律統一正確的實施。」<sup>30</sup>因此，在社會主義監督體系之中，檢察與紀檢機關之反腐互動，需接受共黨領導，且檢察機關以法律統一、正確的實施作為工作重點，並非以貪腐案件查辦、主導者自居。中共《憲法》第一百二十九條和《人民檢察院組織法》第一條，都規定：「人民檢察院是國家的法律監督機關」，這就是中共檢察機關的性質定位。

中共檢察機關的設置，是與其行政區劃及審判機關的體系相對應，分最高、地方各級和專門人民檢察院。其《憲法》規定：「最高人民檢察院領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院的工作，上級人民檢察院領導下級人民檢察院的工作」，以及「最高人民檢察院對全國人大及其常委會負責，地方各級人民檢察院對產生它的國家權力機關和上級人民檢察院負責」，檢察機關既受同級人大監督同時對上級負責，可說是雙重領導體制。另依照中央紀檢設置規定（詳見第三章第二節），中共黨政機關設黨組者均設紀檢組織，最高人民檢察院內部設有黨組，中央紀檢在該機關亦設有紀檢監察組，從事黨紀、政紀與反腐工作。<sup>31</sup>前中央

<sup>29</sup> 李壽初著，前揭書，《中國政府制度》，頁 65。

<sup>30</sup> 賈春旺，〈建構中國特色社會主義檢察理論體系〉，收錄於張智輝主編，《中國檢察—人民檢察院組織法修改問題研究》，北京：北京大學出版社，2005 年，頁 4。

<sup>31</sup> 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、監察部，

紀檢駐最高人民檢察院紀檢組長葉清純，曾在檢察機關加強內部執法辦案監督會議中，表示：「紀檢發現問題應當提出意見或監察建議，但不要干預案件，不要對辦案人員指手劃腳，更不要因為我們的監督，而影響業務部門正常開展工作」<sup>32</sup>顯見檢察院內所設紀檢組織，會對檢察機關查辦案件產生干擾。

中共公安與檢察機關的刑事案件查辦職掌分工，一般刑事案件偵查由公安機關負責，但法律另有規定的除外。因此在中共《刑事訴訟法》第十八條第二項前段，明文規定：「貪污賄賂罪，瀆職罪，國家機關工作人員利用職權實施的非法拘禁、刑訊逼供、報復陷害、非法搜查等侵犯公民人身和民主權力的犯罪，由人民檢察院立案偵查。」顯然，檢察機關自行偵查刑事案件範圍，只限於公職人員的職務犯罪，無法與公安機關相比，所以稱之為有限的偵查權。<sup>33</sup>從另一個角度分析，中共政治體制公安部係國務院部級單位，該機關須向國務院、全國人大負責，並接受領導；最高人民檢察院則直接向全國人大負責，政治體制位階較公安部高一層級，相對主管機關少也比較獨立，由檢察機關負責承辦貪腐案件，是一種較佳的貪腐案件查辦安排。

由於中共將一般犯罪偵查工作，交由公安機關負責，對於貪腐犯罪偵查，特別於《刑事訴訟法》明文規定由檢察機關負責，凸顯出其在貪腐案件查辦中特殊的地位。也因此1989年8月，最高人民檢察院決定將「經濟檢察廳」更名為「貪污賄賂檢察廳」，成為指導全國檢察機關反貪污賄賂的業務中心。同（1989）年8月，廣東省人民檢察院率先成立了「反貪污賄賂工作局」執

---

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。

<sup>32</sup> 葉清純，「認真履行紀檢監察職能加強內部執法辦案監督」，本文係渠在檢察機關加強內部執法辦案監督會議發言，收錄於中央紀檢駐最高人民檢察院紀檢組等編，《檢察機關內部執法辦案監督經驗材料彙編》，北京：中國方正出版社，2004年，頁6。

<sup>33</sup> 卽天啟，〈中共的檢察制度〉，《展望與探索雜誌》，第2卷第9期（2004年9月），頁93。

行貪腐犯罪之偵查與預防工作，藉由立案偵查、指揮偵辦與研究分析等方式，推動反腐工作。此模式經試辦成功，最高人民檢察院 1995 年 11 月 10 日，成立了「反貪污賄賂總局」，作為懲治貪污賄賂犯罪的專門機構。<sup>34</sup>該局與紀檢機關反腐互動最為密切，下設辦公室、偵查一處、二處、業務指導處、指揮中心，其職掌包括：負責對全國檢察機關辦理貪污賄賂、挪用公款、鉅額財產來源不明、隱瞞境外存款、私分國有資產、私分罰沒財物等犯罪案件偵查、預審工作的指導；參與重大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；直接立案偵查全國性重大貪污賄賂等犯罪案件；組織、協調、指揮重特大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；負責重特大貪污賄賂等犯罪案件的偵查協作；研究分析全國貪污賄賂等犯罪的特點、規律，提出懲治對策；承辦下級檢察院反貪污賄賂工作中疑難問題的請示；研究、制定貪污賄賂檢察業務工作細則、規定。<sup>35</sup>

中共十六大提出，要改革、完善共黨的領導方式和執政方式，共黨對檢察機關的領導，透過制定大政方針、推薦重要幹部、發揮黨組織和黨員作用等方式進行。<sup>36</sup>此與西方民主國家多規定國家司法官員，不得參與政黨活動大不相同，中共堅持共黨對檢察機關的政策與人事等領導。從中共《憲法》第六十二條與六十三條規定，全國人大具有選舉、罷免最高人民檢察院檢察長的職權，地方檢察長由同級人大選舉、罷免。因此，中共政治體制人大是同級檢察機關的監督單位，檢察機關向人大負責，人大是國家最高權力機關。但弔詭的是中共政府運行，共黨對司法機關之領導，是通過人民代表大會的法定程序，來引導國家司法機關的活動，通過黨的「政法委員會」協調各司法機關的關係。<sup>37</sup>

<sup>34</sup> 梁國慶，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，北京：人民法院出版社，2000年，頁757。

<sup>35</sup> 反貪污賄賂總局職掌簡介，「中共最高人民檢察院網」，最後瀏覽日：2010年3月9日。

<http://74.125.153.132/search?q=cache:diFoDjYd9IYJ:www.spp.gov.cn>

<sup>36</sup> 陳國慶，〈我國檢察機關的法律地位、職能及其主要特徵〉，收錄於張智輝主編，《中國檢察——人民檢察院組織法修改問題研究（第9卷）》，北京：北京大學出版社，2005年，頁23。

<sup>37</sup> 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮著，《中國大陸政府與政治》，台北：五南圖書出版公司，1999年，

如前文所述，在中共政治體制中，共黨位於國家領導地位，黨委書記總攬全局、協調各方，對檢察機關亦發揮領導作用。檢察機關的重大事項、重要政策等，需報經同級黨委會同意，在辦理重大案件，如立案偵查、審查起訴縣、處級以上官員，也要向同級黨委會請示報告，若辦理貪腐案件，發生有關司法部門意見不一致時，黨務政法部門需進行協調。黨委對檢察機關幹部選任，有實際的決定權，此是中共檢察機關一項重要的制度和特色。<sup>38</sup>至於紀檢原本即是中共黨務系統組成之一，紀委與黨委均由共黨代表選出，具有較高的職權與獨立性。2000年起，中共中央決定地方各級紀委書記由同級黨委副書記兼任，提高紀檢組織在黨內的地位。<sup>39</sup>此證明該組織在中共黨務系統的重要性，亦便於紀委協助黨委書記，進行黨、政、司法反腐協調工作。

因此，紀檢與檢察機關反腐案件查辦的互動，在共黨領導司法體系的前提下，檢察機關需服從黨務系統指揮，若發生執行作業問題，可藉由共黨職能機關政法委進行處理。此外，2005年中共中央又印發《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定（試行）》，強化紀檢組織反腐功能。從此，中央至地方反腐協調工作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（副組長由中央組織部部長擔任），該小組主要參加機構包括：紀檢、組織、監察、審計、政法委、公安、法院、檢察院等諸多部門。中共反腐工作在十六大《黨章》修改後，紀檢組織已獲得「組織協調」黨、政、司法機關的職權，只要省部級高官有貪腐行為發生，中央紀檢即可先於檢察機關立案偵查，或交由該機關進行查處，更加強化了紀檢機關反腐與檢察機關互動中，處於領導及協調的地位。

---

頁 185；朱光磊，《當代中國政府過程》，天津：天津人民出版社，1997年，頁 70-71。

<sup>38</sup> 陳國慶，前揭書，《中國檢察——人民檢察院組織法修改問題研究（第 9 卷）》，頁 23。

<sup>39</sup> 過勇著，《中國國家廉政體系研究》，北京：中國方正出版社，2007年，頁 85。

## 二、紀檢組織與公安機關之反腐互動

中國公安部是全國公安工作的最高領導機構，在中共所謂的公、檢、法系統中排名第一，屬於國務院職能部門並在其領導下從事維護社會治安工作。該部名義上雖隸屬於國務院，因具情治和特務機關屬性，又掌控部分武裝警察部隊，是具有武裝性質的安全保衛、治安管理，及偵查刑事犯罪的機關，故實際上是由中共中央政法委在控管。<sup>40</sup>該部在省、自治區、直轄市設公安廳（局）；省轄市及市轄區、縣、自治縣、縣級市設公安局；市轄區、縣、自治縣、縣級市得在轄區內的鎮、街道及社會治安情況比較複雜的地方，設立公安派出所，是與人民生活極為貼近的政府與司法機關。中共省至縣三級地方公安機關均受同級黨委、人民政府和上一級公安機關的雙重領導。<sup>41</sup>現任公安部長孟建柱十七大選任為共黨中央委員，兼中央政法委副書記、中央綜合治理委員會副主任（主任由中央政法委書記周永康兼任）。<sup>42</sup>

中共宣稱，中國共產黨與國家機關在組織上並沒有行政隸屬關係，共黨不能包辦代替國家政權機關的工作，不能直接向國家權力機關、行政機關和司法機關發號施令。因此共黨對國家事務領導的基本方式與途徑是：使黨的主張經過法定程序變成國家意志；透過黨組織的活動，實現黨的路線、政策與方針。<sup>43</sup>共黨因此在中政府內設黨的委員會，於政府部門內設黨組，<sup>44</sup>加上1958年6月，發出《關於成立財經、政法、外事、科學、文教各小組

<sup>40</sup> 郭崇武，〈中共公安部組織與職掌介紹〉，《展望與探索》，第1卷第6期（2003年6月），頁88。

<sup>41</sup> 郭崇武，前揭書，〈中共公安部組織與職掌介紹〉，頁91。

<sup>42</sup> 孟建柱、周永康經歷，詳見「新華網」，最後瀏覽日：2010年3月11日。

<http://74.125.153.132/search?q=cache:CMIvSJedW9kJ:news.xinhuanet.com>

<sup>43</sup> 浦興祖主編，前揭書，〈中華人民共和國政治制度〉，頁526-527。

<sup>44</sup> 「黨組」其任務是在非黨的組織中，為加強黨的影響，實行黨的政策，並監督黨員在非黨組織之工作而設置，但並非所有政府部門中都設立黨組，如果只是制定政策而不負責下級部門或企、事業單位管理工作者，就設立黨組。例如：計委、財政部、勞動部等；至於鐵道部、民航局、公安部等實行垂直管理的部門，一般設置「黨委」組織。中共黨委可行使對下屬部門、單位的領導權、指揮權和管理權，而「黨組」只負責本部門工作的決策與管理。惟無論「黨組」或「黨委」均須由同級中共委員會指派並接受其指導。詳見王勁松，〈中華人民共和國政府與政治〉，北京：中共中央黨校出版社，1995年，頁345-348。



的通知》，規定「國家大政方針在政治局，具體部署在書記處，具體執行和細節決策屬政府機構及其黨組。」<sup>45</sup>使得一條鞭的領導方式得以確立並沿用至今。<sup>46</sup>故中共國家機關的工作是在共黨各級委員會領導下開展，國務院是國家最高行政機關，<sup>47</sup>公安部反腐工作是在政法委員會與國務院領導下開展，並和人民檢察院、人民法院一起向各級人大代表會負責，接受其監督。

由於公安機關與共黨政法組織關係密切，對於二者間黨政關係探討，可就政法組織沿革看出端倪。1949 年中共建政後，在政務院成立了以董必武為主任的政治法律委員會，統管政務院內司法部、民政部、法制委員會等相關部委，這是最早出現類似政法委員會的機構，不過該機構隸屬政府部門。1958 年 6 月起，共黨的各級政法領導小組全面直接指揮公、檢、法等機關政法工作，成了政法各部門的統一領導者和直接上司。文革中，黨政機關受到全面衝擊，政法領導小組也停止工作，直到 1978 年，政法領導小組才恢復辦公。<sup>48</sup>1987 年十三大決定推進政治體制改革，因此於 1988 年 5 月中央取消了政法委員會，<sup>49</sup>1989 年的六四天安門政治風波，使中共重新思考設置政法委的重要性。1990 年 4 月，中共中央發出《關於維護社會穩定加強政法工作的通知》，決定恢復中央政法委員會並適當調整其職能任務。到了 1995 年，中共中央轉發了《中央政法委員會關於加強各級黨委政法委員會工作的通知》，將政法委提升到「黨委的職能部門」強化了政法委領導政法工作的任務。<sup>50</sup>此後公安、檢察與法院等

<sup>45</sup> 張志明，〈理論的自覺：我黨執政方式的歷史演變〉，《北京日報》，2007 年 9 月 10 日，第 7 版。

<sup>46</sup> 趙建民，前揭書，《當代中共政治分析》，頁 5。

<sup>47</sup> 中國大陸實際的最高決策權不在行政首腦或其所在政府機關或其他機關，是在同級政府的黨委或同一機關的黨組織中。俞可平著，《中國政治體制》，台北：風雲論壇，2001 年，頁 14。

<sup>48</sup> 李銘，〈政法委制度的沿革、現狀與改革〉，《中南民族大學行政學報》，2008 年 6 月，頁 22-23。

<sup>49</sup> 中共中央組織部、中央黨史研究室、中央檔案館合編：《中國共產黨組織史資料第七卷上冊》，北京：中共黨史出版社，2005 年，頁 237-239。

<sup>50</sup> 殷家國，〈基層政法委在履行職責中存在的主要問題及對策〉，《貴州警官職業學院學報》，1996 年第 1 期（1996 年 3 月），頁 33-36。

司法機關業務，由政法組織領導與協調，公檢法工作決策由黨委政法委決定，法院與檢察院對反腐工作僅有執行權，對此種決策模式同級人大亦無權過問，造成司法機關反腐監督弱化。<sup>51</sup>

現任（十七大）中央政法委書記周永康是政治局常委，省級至縣市級政法委書記也是該級黨委會常委。<sup>52</sup>自 1991 年 3 月 2 日，七屆全國人大常委會第十八次會議通過《全國人大常委會關於加強社會治安綜合治理的決定》，中央至縣級均成立社會治安綜合治理委員會並，與政法委員會合署辦公，政法委書記多兼任公安局長，<sup>53</sup>形成了公安局長領導法院和檢察院的模式，因而與紀檢組織反腐工作互動更為密切。紀委係中共黨務系統幹部，紀委書記是各級黨委副書記或常委，藉由黨務系統與黨委常委會可與政法委進行反腐互動。十六大《黨章》修改，又賦予紀檢協助黨委「組織協調反腐敗工作」，公檢法機關係該反腐敗協調小組成員，反腐工作受紀委書記協調，故公安機關在紀檢組織反腐案件查辦過程中，經常配合紀檢組織領導，進行協查工作。

### 三、紀檢組織與法院機關之反腐互動

中共《憲法》第一百二十三條規定：「人民法院是國家的審判機關」，審判就是代表國家意志審理與裁判各類訴訟案件；同法第一百二十六條規定：「人民法院依照法律規定獨立行使審判權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉。」雖然中共憲法如此規定，但在實務工作中，中共的司法獨立不是絕對的司法獨立，法院機關如同前文檢察機關與紀檢紀關互動，要接受中國共產黨的領導。因此，代表共黨的紀檢機關與代表司法的各級法院之間反腐互動，基本上是共黨領導司法，紀檢領導法院。

<sup>51</sup> 李成言、劉庄振主編，《廉政發展》，北京：北京大學出版社，2004 年，頁 204。

<sup>52</sup> 邵健，〈中共中央政法委員會評介〉，《展望與探索》，第 1 卷第 3 期（2003 年 3 月），頁 85。

<sup>53</sup> 楊宏山，《當代中國政治關係》，北京：經濟日報出版社，2002 年，頁 226-229；封麗霞，〈中國政黨與司法關係之回顧與反思〉，收錄於張恆山等著，《法治與黨的執政方式研究》，北京：法律出版社，2004 年，頁 252-260。

中共《法院組織法》規定，審判機關包括：基層人民法院（縣級）、中級人民法院（省、自治區內各地區）、高級人民法院（省級）、最高人民法院（設在北京）與專門人民法院（軍事、海事、鐵路運輸法院）。<sup>54</sup> 人民法院的設置比照中國政府行政區劃設立，分中央、省、地區與縣四級，<sup>55</sup> 院長由本級人民代表大會選舉產生，副院長、庭長、副庭長和審判員由人大常委會任命，各級人民法院對本級人大及其常委會負責並報告工作，下級人民法院的審判工作受上級人民法院監督。<sup>56</sup> 此種內部規定，說明了中共各級法院與人大的關係，惟深入分析，各級地方法官由同級人大及其常委會任命，就會產生地方黨政幹部干預、控制司法的問題，許多案件從受理、審理、裁決到執行，司法審判人員都有可能收到來自地方黨政領導的批條、招呼或直接的指示，且司法人員在人事與經費受制於黨政領導情況下，被迫屈服外來壓力，因而會妨害司法的獨立與公正。<sup>57</sup> 另依照中共中央辦公廳、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），中央紀檢於最高人民法院內部，設有紀檢監察組，從事黨紀、政紀與反腐工作的檢查。

中共 1997 年修訂之《刑法》規定，法院所審理的貪腐犯罪行為，包括：貪污、挪用公款、受賄、單位受賄、行賄、單位行賄、對單位行賄、介紹賄賂、巨額財產來源不明、隱瞞境外存款、私分國有資產、私分罰沒財務罪等。<sup>58</sup>（詳見《刑法》第三百八十二條至三百九十六條）貪腐犯罪案件由檢察院偵查終結後，需追究刑事責任時，向人民法院提起公訴。因此，人民法院與檢察

<sup>54</sup> 浦興祖主編，前揭書，《中華人民共和國政治制度》，頁 338-341。

<sup>55</sup> 周天勇、王長江、王安嶺主編，《中國政治體制改革研究報告》，新疆：新疆生產建設兵團出版社，2008 年，頁 315。

<sup>56</sup> 浦興祖主編，前揭書，《中華人民共和國政治制度》，頁 342。

<sup>57</sup> 王旭，〈論司法權的中央化〉，《戰略與管理》，2001 年第 5 期（2001 年 5 月），10-13 頁。

<sup>58</sup> 梁國慶主編，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，北京：人民法院出版社，2000 年，頁 813-821。

院執行反腐工作，均有《憲法》規定之依據，法院藉由貪腐案件審判，以及審判過程所產生教育效果，與紀檢組織反腐工作產生直接互動。此外紀檢機關尚可藉由黨務系統之政法委員會、立法系統的人大機關，協調貪腐案件而與法院有間接性的互動。

法院系統反腐工作除了司法活動與紀檢互動外，經由人大對同級法院的人事任命、工作監督，人大與黨務系統的關係而有互動產生。中共《憲法》第三條規定，國家行政機關、審判機關與檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。<sup>59</sup>各級人大行使監督權的實質意義，就是對國家行政、審判、檢察機關權力的督促和規範，以確保國家機關能依法辦事，防止權力的濫用與貪腐，國家機關接受人大監督，就是接受人民監督。<sup>60</sup>人大對國家機關的監督，主要通過以下幾個途徑：一是，人大通過制定憲法、法律與地方性法規，規範國家機構的設置、權力界線、活動原則與程序等；二是，人大審議政府工作報告、審批政府工作中的重大事項；三是，人大及其常委會的組成人員，依法對政府工作開展質詢、評議、提出批評、意見和視察工作等；四是，人大對行政領導的行為進行監督，必要時可對不稱職的人員，依法提出罷免。<sup>61</sup>所以人大執行反腐工作，可藉由反腐立法、質詢、評議、視察與罷免等手段，對政府、司法機關進行反腐監督。

共黨對全國人大的領導與控制，分從政策指導、監督與人事任免等三個面向進行。<sup>62</sup>所謂政策指導，意即共黨中央制定好政策方針後，透過各級共黨組織與宣傳系統，傳達至各國家機關來執行；換言之，就共黨與國家政權而言，真正的決策和實權核心

<sup>59</sup> 陳國慶，〈我國檢察機關的法律地位、職能級其主要特徵〉，收錄於張智輝主編，《中國檢察——人民檢察院組織法修改問題研究（第9卷）》，北京：北京大學出版社，2005年，頁17。

<sup>60</sup> 全國人民代表大會常務委員會辦公廳編，《中共人民代表大會文獻資料彙編》，北京：中國民主法制出版社，1990年，頁624。

<sup>61</sup> 浦興祖主編，前揭書，《中華人民共和國政治制度》，頁219。

<sup>62</sup> 趙建民，〈中國大陸民主化可行性分析——中國共產黨與全國人大關係之研究〉，「國科會研究計畫」，1999年，頁4-3。

在共黨中央。<sup>63</sup>中共在人大等非共黨組織的領導機構中，設立共黨的黨組機構，黨組負責實現共黨的路線、方針和政策，指導機關和直屬單位共黨組織的工作，因此兼具傳達、指揮與監督的功能。<sup>64</sup>共黨組組織由書記、副書記與黨組成員合組而成，以書記為負責人，全國人大黨組<sup>65</sup>的人事並非經選舉產生，而是由共黨中央逕行指定，<sup>66</sup>接受共黨中央的指揮與領導。

中共自改革開放以來，各級人大及其常委會為了能堅持共黨的領導，其普遍性的作法為：一、黨委會和黨組定期向同級黨委匯報工作的計劃與情況，並請示其意見和指示。<sup>67</sup>二、重大的監督活動，開展過程必向黨委報告。三、監督過程中若出現任何重大問題，立即向黨委報告。<sup>68</sup>在此過程中，因紀委書記掌管黨紀且是各級黨委會之常委，可藉由人大向黨委報告監督工作時，同步進行反腐工作指示和互動。故在中共現行政治體制，地方國家機關（包括人大及其常委會）直接接受同級黨委的領導，並將黨委的決策透過人大及其常委會，按照法定程序成為國家意志。<sup>69</sup>因此，人大組織雖有《憲法》依據可監督政府工作，但在黨務系統

<sup>63</sup> 所謂的黨中央，按黨章規定最高領導機關，應是「全國代表大會」和它所產生的「中央委員會」，唯由於集會少、人數多，職權行使無法處理日常事務，實權因而落入「中央政治局」與其「常務委員會」的手中，尤其日常九位常委所組成的「中央政治局常務委員會」，更被視為黨中央決策的「領導班子」。楊勝春，〈當前中共『全國人民代表大會』黨政關係運作剖析〉，台北：共黨問題研究，第21卷第10期（1995年10月），頁18。

<sup>64</sup> 依黨章第四十六條規定，黨組的設置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。黨組的任務，主要是負責實現黨的路線、方針和政策，討論和決定本部門的重大問題，團結非黨幹部和群眾，完成黨和國家交給的任務，指導機關和直屬單位黨組織的工作。

<sup>65</sup> 全國人大常委會的辦事機構則成立機關黨組與機關黨委，負責整個辦事機構的黨務工作，機關黨組和機關黨委都受全國人大常委會黨組領導，機關黨組書記一般由全國人大常委會秘書長擔任。全國人大委員會有常設與非常設之分，中共於常設性的委員會設置黨委，非常設性的則成立臨時黨委。張淳翔，〈中共全國人大常委會立法權之研究〉，台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，1999年，頁178-182。

<sup>66</sup> 趙建民，〈中國大陸民主化可行性分析-中國共產黨與全國人大關係之研究〉，「國科會研究計畫」，1999年，頁4-8。

<sup>67</sup> 依據黨章第四十八條規定，黨委與同一部門中的黨組並不同，黨組是駐在部門中的實權機構，有權討論、決定部門中的重大事務；黨委則為事務性的管理機構，負責管理部門中黨員的日常黨務。在對下屬單位實行集中統一領導的國家工作部門可以建立黨委，有關黨委的產生辦法、職權和工作任務，則由黨中央另行規定。

<sup>68</sup> 張煒，〈人民代表大會監督職能研究〉，北京：中國法制出版社，1996年，頁61-74。

<sup>69</sup> 敬延年等編，〈現階段的地方人大〉，北京：中國民主法制出版社，1991年，頁201。

的政策指導、監督與人事任免控制中，其反腐遂行是依據共黨的命令，不是人民所需，反腐工作仍受制於黨委、紀檢組織。

中共除了在人大與政府機關內部，設置共黨黨組和黨委會，黨內更設立「政法委員會」，領導由人大、法院、檢察院、公安部、安全部、司法部、民政部、武裝警察所組成的政法系統。<sup>70</sup>前全國人大常委會委員長彭真，曾指出政法委員會的功能，應是：第一、給黨中央當參謀，進行調查研究，提出意見與工作計畫；第二、當中央決定方針與任務後，應組織政法各部門去執行，統一認識、行動，互相配合；第三、作中央的秘書，承辦中央交辦事項。<sup>71</sup>故中央紀檢組織與司法機關之反腐互動，可藉共黨內部每週召開之中央常委會會議，由中央紀委會書記與中央政法委書記協商。<sup>72</sup>另紀檢組織在人民檢察院與人民法院等機關，均設有派駐紀檢組，該組織可作為反腐工作聯繫與互動的窗口。

總結，中共在反腐的決策與執行結構有兩套，一是憲法所規定的「憲政結構」（即政府系統），另一是共黨所規定的「黨政結構」（即黨務系統）。這二個系統中，黨務系統是核心領導力量，除決定政府工作的政策，並領導政府把共黨的重大決策法律化，俾便具體付諸實施。<sup>73</sup>從圖 4-1 可以說明，共黨中央政治局常委會係中共反腐政策的決策單位，其決策交由全國人大及其常委會進行立法，完成立法再交付國務院相關部門執行。雖然中共《憲法》規定全國人大及其常委會可以監督政府工作，但共黨在政府部門與人大所設各級黨委會與黨組，方是政策實際執行與監督單位。紀檢組織係中共《黨章》所規定之黨紀執掌單位，在以黨領政的體制下，更是反腐工作決策、執行與監督核心機構。

<sup>70</sup> 楊勝春，《中華人民共和國國會之變遷：從毛澤東到鄧小平》，高雄：復文圖書出版社，1997年，頁246。

<sup>71</sup> 彭真，《論新中國的政法工作》，北京：中央文獻出版社，1993年，頁216-217。

<sup>72</sup> 楊開煌，〈中共四代領導集體決策運作模式分析〉，收錄於徐斯儉、吳玉山主編，《黨國蛻變：中共政權的菁英與政策》，台北：五南書局，2007年，頁64。

<sup>73</sup> 徐頌陶、徐明理主編，《走向卓越的中國公共行政》，北京：中國人事出版社，1996年，頁81-121。

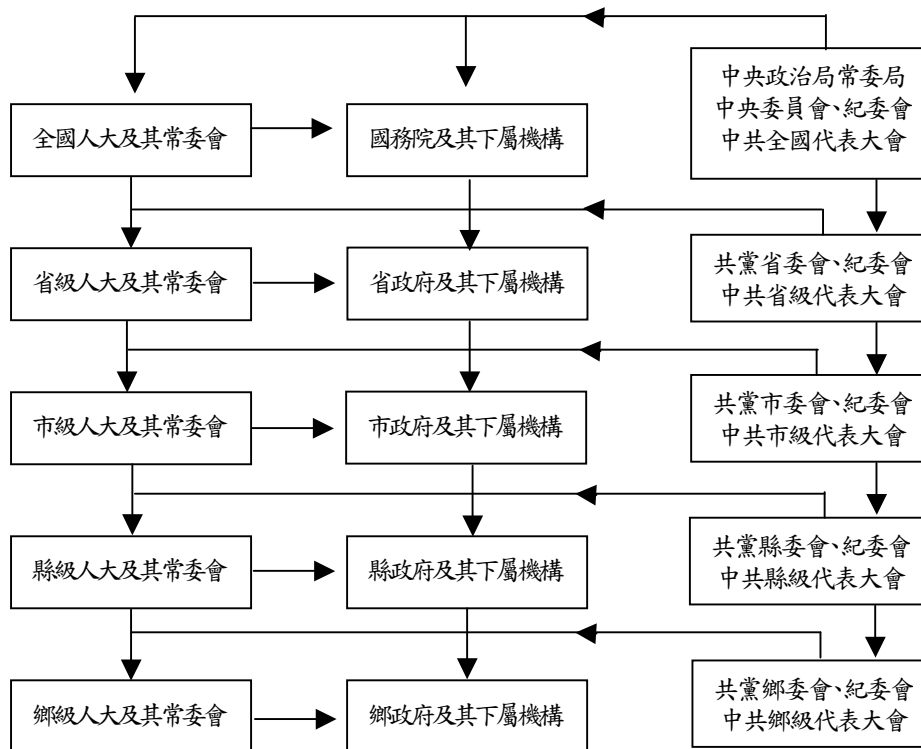


圖 4-1：中國反腐政策決策與執行的實際結構

資料來源：研究者依據，徐頌陶主編，《走向卓越的中國公共行政》，北京：中國人事出版社，1996年，頁102，及本文論述資料彙整編製。

說明一：中共從中央至地方政府的層級，可分為中央、省、地級市、縣與鄉五個層級，國務院所屬行政體系依此分工，由上級政府領導指揮下一層級工作，下級政府對上級負責。人大系統與黨務系統亦遵循此層級分工模式，上級領導下級，下級對上級負責。

說明二：依照中共《憲法》規定，國務院總理、省、縣、鄉長之任命，均需經過同級人大代表大會同意，故依據憲政體制，人大對政府機關有監督管理權能。至於中共各級人大代表的產生，多由同級黨委系統推薦徵選，且人大首長僅是同級黨委會常委，其位階在黨委會書記之下，故在黨政結構中，共黨黨委系統是中共黨、政與人大組織職權最高者。

中國共產黨自認是中國人民的領導核心，是中國社會主義現代化事業的領導核心，因而也必然是政府活動的領導核心，故共黨與政府互動的原則：<sup>74</sup>首先，必須在各級政府中確保共黨的政

<sup>74</sup> 李壽初著，《中國政府制度》，北京：中共中央黨校出版社，2005年，頁80。

治領導，各級政府的一切活動，都必須保證服從共黨的政治領導，貫徹執行共黨的路線、政策、方針。其次，必須在各級政府中確保共黨的組織領導，因此黨委直接管理政府的領導幹部。再次，必須在各級政府中確保共黨的思想領導，使國家機關及其工作人員，贊成、接受並自覺貫徹共黨的主張。此說明了中共以黨領政的黨國體制，也是反腐工作互動與分工的準則。

在此前提之下，各級紀委係由共黨代表選出，且是共黨黨章規定之反腐機關，與政府、司法反腐機關相較，因其具有較大的黨政獨立性和監督權，故在反腐互動關係中，居於核心領導地位。再從蘇共政治體系分析，列寧在蘇共第十二次代表大會中，自工人和農民中選出 75 至 100 名新的中央監察委員，主張渠等享有與中央委員同等的權力，兩個機構的聯席會議是黨的最高代表會議。<sup>75</sup> 由此可見，在蘇共共黨政治體制設計，中央監委與中央委員均由黨代表選舉產生，應具有同等權力。中共中央紀委雖由共黨代表選出，但依照《黨章》第四十三條規定，需接受中央委員會指導，日後應漸次提升紀委獨立性，方能運用監督權監督黨委決策權。即便如此，中央紀檢在中共黨政機關反腐位階，仍高於政府、人大與司法組織，反腐互動亦由紀檢組織主導。

## 貳、紀檢與其他組織之反腐分工

中共建政後，基於以黨領政的意識形態，為避免政府工作脫離共黨中央領導的危險。於 1953 年 3 月 10 日，發布〈關於加強中央人民政府各部門向中央請示報告制度，以及加強中央對於政府工作領導的決定〉，要求政府工作中，主要和重要的方針、政策、計畫等事項，都必須經過共黨中央的討論和批准，方可執行。

<sup>76</sup> 基於此種思維，共黨決定將國家結構採取單一制中央集權模

<sup>75</sup> 李永春、羅健主編，《十一屆三中全會以來政治體制改革的理論與實踐》，北京：春秋出版社，1987 年，頁 271。趙建民著，《當代中共政治分析》，台北：五南圖書公司，1997 年，頁 101-103。

<sup>76</sup> 吳國衛，《當代中國體制改革史》，北京：法律出版社，1993 年，頁 27-28。



式，由中央政府統一領導全國機關，地方各級政府分級分工方式，進行國家事務管理。<sup>77</sup>迄十七大，地方各級行政機關必須接受上一級行政機關的領導，並對上一級政府負責，同時亦要接受同級共黨黨委組織的領導。各級地方行政機關的主要負責人，通常是同級黨委的副書記或常委，他們必須向同級黨委負責並報告工作，所以各級行政機關，事實上也是同級中共黨委的執行機構。<sup>78</sup>中共中央至地方各級紀委與黨委，均由共黨代表選舉產生，係共黨核心管理機構，紀檢組織與司法體系公、檢、法機關的反腐分工，在前述共黨領導司法機關的制度下，分述如次：

#### 一、紀檢組織與公安機關之反腐分工

國人對中共公安人員一般的認知，即是台灣的警察，但實際上中共的警察，包括：公安、邊防、消防、警衛機關的人員等，有些是武警編制佩掛武警銜並非警銜。<sup>79</sup>由於公安部組織情況對外公開資料有限，因此外界仍難全盤瞭解其組織體系與分工，但前公安部部長賈春旺曾表示，部內以局級單位為主，現已知的有二十五個：監察局、警務督察局、人事訓練局、宣傳局（管理督導《人民公安報》、《人民公安》半月刊、《公安研究》月刊、金盾影視文化中心、有關網站等）、安全保衛局、經濟犯罪偵查局、治安管理局、刑事偵查局、出入境管理局、邊防管理局、消防局、警衛局、公共信息（資訊）網絡安全監察局（電監、網監等）、監所管理局、交通管理局、法制局、外事局、裝備財務局、禁毒局、監管局（強制戒毒）、科技局、信息通信局、反恐怖局、行動技術局、證券犯罪偵查局（2002年3月成立，派駐於中國證券監督管理委員會）等，分別承擔職掌內的有關業務。<sup>80</sup>

<sup>77</sup> 浦興祖主編，前揭書，《中華人民共和國政治制度》，頁401。

<sup>78</sup> 俞可平著，《中國政治體制》，台北：風雲論壇，2001年，頁76-77。

<sup>79</sup> 過勇著，前揭書，《中國國家廉政體系研究》，頁77。

<sup>80</sup> 郭崇武，〈中共公安部組織與職掌概述〉，《展望與探索》，1卷6期（2003年6月），頁90。

中共《警察法》第六條規定：「公安機關的職責之一，就是預防、制止和偵查違法犯罪活動。」故偵查犯罪工作屬該機關所執掌。但依中共《刑事訴訟法》第十八條規定，貪污犯罪案件由檢察機關負責偵查，公安機關無權查辦貪污案件，故在貪污案件查辦過程中，公安需接受同級紀檢與檢察機關的領導與分工。另在公安機關領導體制上，上級公安機關只負責下級公安機關的業務領導和隊伍建設指導，偵查刑事（犯罪）權，人事、財政、物資的管理和決定權，實際操在同級黨委、政法委之手，使得上級公安機關的控制力和權威性都只有表面。<sup>81</sup>1982年1月13日，中央印發〈關於加強政法工作的指示〉，政法委書記開始兼任社會治安綜合治理委員會首長，因此又兼任公安局局長職務。<sup>82</sup>故公安機關掌控犯罪案件查辦，與共黨政法系統關係極為密切，紀檢組織可經由政法系統，對公安部門進行貪污案件協查分工。

中共《刑事訴訟法》第十八條雖規定，一般刑事案件的偵查，由公安部門負責，貪腐案件的偵查，由檢察機關負責，惟實務上貪腐案件的查處，仍以共黨紀檢機關為主。因此，紀檢組織為求能夠及時追究違法犯紀的黨政官員，於1989年9月17日，聯合最高人民法院、檢察院、公安部，發布「關於紀律檢查機關與法院、檢察院、公安機關，在查處案件過程中，互相提供有關案件材料」的通知，<sup>83</sup>做為反腐分工基準，該通知主要內容如後：

（一）法院、檢察院、公安機關在接到紀律檢查組織的案件材料和建議後，應及時進行審查。對應立案偵查的應及時立案並通知原送案單位；經過審查，不予立案的應說明不立案的理由，並將材料退回原送案單位。

<sup>81</sup> 郭崇武，〈中共公安部組織與職掌概述〉，《展望與探索》，1卷6期（2003年6月），頁93。

<sup>82</sup> 1982年1月13日，中央頒發〈關於加強政法工作的指示〉，將組織和推動各方面落實「綜合治理」的措施，納入政法系統執掌，此處所謂「綜合治理」是指社會治安綜合治理工作。邵宗海，〈中共決策機制之研究：中共中央領導小組的黨政協調運作〉，「國科會研究計畫」，2005年，頁26-27。

<sup>83</sup> 中紀發[1989]7號，1989年9月17日，聯合最高人民法院、檢察院、公安部發布。

(二) 法院、檢察院、公安機關查處的黨員違法犯罪案件，在依法處理前，有關紀律檢查機關決定要作黨紀處分，法院、檢察院、公安機關應提供有關材料，積極配合。

(三) 法院對犯罪的黨員依法判決後，應將判決書(或裁定書)副本送有關紀律檢查機關。檢察院對違法犯罪黨員的免于起訴或不起訴的決定，副本應送有關紀律檢查機關。

(四) 公安機關在辦理治安管理處罰案件，法院在辦理民事、經濟和行政案件的過程中，發現共產黨員有嚴重錯誤，亦應向紀律檢查機關及時通報情況，提供有關材料以便紀檢機關查處。

至於紀檢組織在辦理貪腐案件過程中，受限於人員編制有限，要求公安機關協助配合調查，是經常發生且不可缺少的。公安機關協助配合的方式，一般有兩種：一是，派出調查人員配合紀檢機關調查案件，依法履行司法職能；其次是，協助辦理紀檢機關所提請屬於職權範圍內的事項。公安機關在偵辦貪腐案中，較為實務的執行分工內容如下：<sup>84</sup>

(一) 配合紀檢機關要求，協助配合向在押的犯罪嫌疑人、被執行刑法罰的罪犯調查取證。公安機關職掌包含刑事犯罪案件調查，也是中共刑事犯罪案件調查的主力，對於貪腐案件調查取證能力，優於其他行政與司法機關。

(二) 配合紀檢機關要求，對與違法、違紀案件有關的人員進行監控與境管。公安機關在省級設公安廳(局)；縣級設公安局；在轄區內的鎮、街道及社會治安情況比較複雜的地方，設立公安派出所，是與人民生活極為貼近的政府機關，對人民居住、生活狀況易於掌控。至於刑事偵查局、出入境管理局、邊防管理局等單位，係中共公安部內設機構，故執行人員監控與境管原本即是公安機關的職掌，易於協助紀檢機關查辦案件。

<sup>84</sup> 張士懷，《紀檢監察機關調查案件方法(內部發行)》，北京：中國方正出版社，頁230-232。

(三)配合紀檢機關要求，協助調查取證。其具體做法包括：  
1. 協助查找重要涉案人員；2. 對涉嫌犯罪的涉案人員偵查、通緝；3. 提供協查過程所取得的資訊和證據；4. 提供刑事案件查辦技術鑑定服務。

此外依據《中國產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》第三十條規定：「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，有關機關應予積極配合。」；《行政監察法實施條例》第十七條規定：「監察機關辦理違法違紀案件，遇有下列情形之一的，可以提請公安機關、司法行政部門予以協助：（一）需要向在押的犯罪嫌疑人、被執行刑罰的罪犯調查取證的；（二）需要阻止與案件有關的人員出境的；（三）需要協助收集、審查、判斷或者認定證據的。」故紀檢組織要求公案機關，於貪腐案件查辦中提供相關協助是於法有據的。

中共政法委員會之組成委員，包括：公安機關、人民檢察院、人民法院、國安機關、司法行政機關及軍方主管政法之政治部等部門負責人。<sup>85</sup>前文已說明，中共政法委書記為辦理綜合治理社會治安業務，通常兼任所轄地公安局局長職務，渠在該級黨務系統，則多為黨委會之常委。政法委書記（即公安局局長）可指揮同級檢察院、法院院長反腐工作，故有關貪腐案件之偵查、起訴與判決等事項，政法相關機關可先藉政法委員會進行協調，再向該級黨委會議報告。紀委書記則可在黨委會議中，依據中共《黨章》之規定，進行反腐機關工作協調，並進行分工處理。

## 二、紀檢組織與檢察機關之反腐分工

中共檢察機關奉行集體領導下的分工負責制，檢察長統一領導檢察院的工作，最高人民檢察院現有 15 個職能部門和政治部、機關黨委、離退休幹部局（與咨詢辦合署辦公），地方檢察機

<sup>85</sup> 邵健，〈中共中央政法委員會評介〉，《展望與探索》，第 1 卷第 3 期（2003 年 3 月），頁 86。

構設置相對應的處、科、室等單位。<sup>86</sup>其中「反貪污賄賂總局」，負責對全國檢察機關辦理貪污賄賂、挪用公款、巨額財產來源不明、隱瞞境外存款、私分國有資產、私分罰沒財物等犯罪案件偵查、預審工作的指導。<sup>87</sup>

中共《刑事訴訟法》第十八條第二項前段規定：「貪污賄賂犯罪，…由人民檢察院立案偵查。」該項後段則規定：「對於國家機關工作人員利用職權實施的其他重大的犯罪案件，需要由人民檢察院直接受理的時候，經省級以上人民檢察院決定，可以由人民檢察院立案偵查。」由此規定可以看出，省級檢察機關方有犯罪案件查辦的立案權，但此處所謂重大案件內容亦未明定。但在《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》第十七條，卻說明對黨員的違紀問題，實行分級立案，其規定如后：（一）黨的中央委員會委員、中央紀律檢查委員會委員違犯黨紀的問題，由中央紀委報請中央批准立案。（二）黨的中央以下各級委員會、紀律檢查委員會常務委員（基層黨委、紀委為書記、副書記）違犯黨紀的問題，與黨委常務委員同職級的黨委委員違犯黨紀的問題，由上一級紀委決定立案，上一級紀委在決定立案前，應徵求同級黨委的意見；其他委員違犯黨紀的問題，由同級紀委報請同級黨委批准立案。可見貪腐案件查辦雖然《刑事訴訟法》規定，由檢察機關承辦，但在實務中還是由紀檢機關主導，其對違紀貪腐黨員明確訂定立案審核標準，經此立案程序方能展開實質調查。

中共《憲法》規定檢察機關代表國家，具有請求審判機關對被告進行審判，追究刑事責任的權力，<sup>88</sup>因此檢察機關與紀檢反腐案件查辦過程關係密切。檢察機關反腐分工，包含：偵辦過程中的協助，及偵查結束後依法提起公訴，並監督審判活動是否合

<sup>86</sup> 梁國慶主編，前揭書，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》，頁 753。

<sup>87</sup> 唐述權，〈最高人民檢察院的主要職責、機構設置及其職責〉，「人民網」，2005 年 11 月 14 日。  
<http://74.125.155.132/search?q=cache:YTivuaiJh6sJ:xf.people.com.cn>

<sup>88</sup> 邵天啟，〈中共的檢察制度〉，《展望與探索》，第 2 卷第 9 期（2004 年 9 月），頁 91。

法。1982年，中共展開打擊重大經濟犯罪活動，各級紀檢組織與檢察機關開始密切合作，查辦重大貪腐、經濟犯罪。為此，中央紀委會於1988年11月21日，發出「關於黨的紀律檢查委員會與國家檢察機關建立聯繫制度」通知，其內容如下：

(一) 共黨的紀檢機關和國家檢察機關應加強工作聯繫，及時交流信息，確定雙方負責聯繫的部門和聯繫人，建立雙方定期和不定期的聯席會議制度。中央層級每二個月召開一次聯席會議，對急需共同研究的問題，可隨時召開。聯席會議的主要內容是：1. 交流打擊經濟犯罪以及其他違法亂紀案件的情況和線索；2. 研究、協調有關政策和法律問題；3. 研究重大案件的查處和需要協調解決的問題。

(二) 紀檢機關在查處案件時，對於經濟犯罪與黨紀、政紀問題交織在一起的大案，檢察機關可提前介入，協同辦案。檢察機關在查處案件中，遇到阻力和困難時，紀檢機關應支持依法辦案並保護檢察人員。

此外，中共中央在推動反腐執行作業中，為進一步加強紀檢監察和檢察機關在反腐工作中的配合與協作，中央紀委會、最高人民檢察院、監察部，又於1993年11月5日，由最高人民檢察院發布「關於紀檢監察和檢察機關在反腐敗鬥爭中加強協作」通知，該通知內容如後：

(一) 中央紀委、最高人民檢察院、監察部建立聯席例會制度，聯席例會原則上每三個月召開一次，特殊情況下，經一方提出，可隨時召開。聯席例會由中央紀委負責召集，中央紀委會分管案件的常委、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：1. 通報各自在反腐工作中的情況以交流資訊；2. 分析反腐工作中的新情況、新問題；3. 研究反腐工作的宏觀對策；4. 討論反腐工作中遇到的

法律、政策問題；5. 研究在工作中遇到的問題，和重大貪污、賄賂等違紀、違法犯罪案件的查處工作。

(二) 對於查處有阻力或涉及黨紀、政紀、法紀交叉的大案，經紀檢監察和檢察機關協商，可由某部門為主調查，另一部門配合調查。必要時，由聯席例會決定交由二機關聯合調查，對觸犯刑律的，由檢察機關依照法律程序辦理。

中共檢察機關是《刑事訴訟法》規定貪腐犯罪偵查機關，因此成為紀檢機關查辦貪腐案件的重要協助力量，在紀檢機關查辦重大貪腐案件的調查階段，檢察機關可配合分工內容如次：<sup>89</sup>

(一) 及時介入。紀檢機關在調查重大貪腐案件時，檢察機關在該紀檢機關統一部署下，依照法律規定，蒐集被調查人和有關涉案人員的違法證據，協助配合紀檢機關調查案件。

(二) 適時採取措施。在紀檢機關總體部署貪腐案件查辦計畫下，檢察機關可以適時對被調查人或者重要涉案人立案，並採取法律措施。檢察機關可以採取的法律措施，通常有：1. 拘留、取保後審或者監視居住；2. 逮捕；3. 搜查犯罪嫌疑人的身體、物品、住處、辦公室和其他有關的地方；4. 凍結犯罪嫌疑人的存款、匯款；5. 扣押物品、郵件等。

(三) 蒐集轉換司法證據。檢察機關蒐集的證據，有以下七種：1. 物證、書證；2. 證人證言；3. 被害人陳述；4. 犯罪嫌疑人、被告人供述和辯解；5. 鑑定結論；6. 勘驗、檢察筆錄；7. 視聽資料。前列證據經查證屬實，可以作為紀檢機關定案的根據。

總之，紀檢組織與檢察機關的反腐分工，可藉由該機關之黨委部門進行，不僅紀檢書記係該機關黨委會常委，參與黨委重要會議，同時可協調反腐分工事項。此外，中央紀檢負責召開中央紀委、最高人民檢察院、監察部反腐聯席例會，可以議決貪腐案

<sup>89</sup> 張士懷，前揭書，《紀檢監察機關調查案件方法（內部發行）》，頁214-216。

件之分工事項，是反腐查辦過程中極為重要的機制，此亦證明中央紀檢在反腐工作中的主導地位，檢察機關接受其分工。

### 三、紀檢組織與法院機關之反腐分工

人民法院是中共國家審判機關，依照《憲法》規定獨立行使審判權，法院執行審判工作，已近貪腐案件查辦最後流程，因此紀檢反腐查辦與法院分工較檢察機關少。紀檢機關查辦移送司法機關的案件，由檢察機關提起公訴，人民法院進行審理，在移送的案件審理過程中，紀檢機關具有協調與監督的責任。<sup>90</sup>紀檢機關對移送司法機關案件的跟蹤監督，主要是適時對辦案的紀律、執行的政策與總體的效果進行監督，其內容概要如次：<sup>91</sup>

（一）紀律的監督。紀檢機關向司法機關移送貪腐案件後，作為黨的紀律檢察機關，紀委應對於司法機關辦案人員履行辦案職責、遵守辦案紀律的情況進行監督。其紀律監督的重點，在以下環節：1. 立案；2. 偵查及採取的措施；3. 起訴；4. 審判。其紀律監督的方法是：1. 瞭解情況；2. 分析原因；3. 及時提醒；4. 必要時核實。

（二）政策的監督。紀檢機關向司法機關移送案件後，應對司法機關在查辦案件中，執行法律、法規，以及共黨和國家政策的情況進行監督。其政策監督的重點是：1. 是否依法辦案；2. 執行法律、法規的寬嚴度；3. 是否依法體現從輕、減輕和從重、加重的規定。

（三）效果的監督。是指對調查的總體效果進行監督，紀檢機關移送的案件，最後的辦案效果，是否有利於改革發展穩定的大局、是否得到人民群眾的認可、是否產生較好的社會效應和影響，這是紀檢機關監督的重點。此外，對案件是否做誇大和不必

<sup>90</sup> 張士懷，前揭書，《紀檢監察機關調查案件方法（內部發行）》，頁 216。

<sup>91</sup> 張士懷，前揭書，《紀檢監察機關調查案件方法（內部發行）》，頁 228-229。



要的宣傳，是否造成不利的影響等，也是效果監督的內容。

總之，從中共黨內法令分析，《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》<sup>92</sup>第三條規定：「紀檢機關依照黨章和本條例行使案件檢查權，不受國家機關、社會組織和個人的干涉。」顯見，當紀檢組織在查辦案件時，國家行政、司法與人大等機關，均無法行使憲法或法律所賦予之職權，對紀檢組織查辦案件干涉；同法第三十條復規定：「案件調查中，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，有關機關應予積極配合。」可見，紀檢組織在查辦案件時，政府部門公安、司法機關檢察院等均應配合紀檢所需。故本節分析中共黨政組織反腐之互動與分工，結論認為：「中央紀檢對黨政其他相關反腐組織，在反腐工作仍將居於領導和協調地位。」

再從中共黨內運作分析，中國共產黨為管理政權方便，將全國分為軍事、政法、行政、宣傳、統戰與群團六大「系統」（又稱「戰線」或「口」），其中政法系統被稱為專政的工具，領導公安、檢察、法院、司法部、安全部與立法機關等部門工作。<sup>93</sup>中央政法委員會係中央直屬機關工作部門，歸中央書記處第一辦公室直接領導。<sup>94</sup>由於政法工作橫跨政治、法律兩大領域，在實務作業中，國家所設公、檢、法機關之領導人多重視中央政法委意見，不重視人大監督審查意見。<sup>95</sup>至於中共反腐執行作業中，中央紀檢組織與公安、檢察及法院分工合作事宜，除在共黨中央書記處可進行協商外，中央組織部與中央政治局常委會議，亦可安排議題討論。

<sup>92</sup> 中共中央紀律檢查委員會，1994年3月25日（中紀發〔1994〕4號）發布，同（1994）年5月1日開始實施之《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》，該條例係中共紀檢組織查辦貪腐案件最重要依據。

<sup>93</sup> 閻淮，〈中國大陸政治體制淺論〉，《中國大陸研究》，第45卷第5期（2002年9月），頁90-93。

<sup>94</sup> 楊勝春著，《中國最高領導班子的左右手-中共中央直屬機構檔案（1949-1998）》，台北：永業出版社，2000年，頁152-156。

<sup>95</sup> 李侃如，《治理中國—從革命到改革》，台北：國立編譯館，1995年，頁156-158。

中共中央自 2000 年起，決定逐步將地方各級紀委書記，從地方黨委常委，改為黨委副書記，如此提高了紀檢組織在黨內的地位。2004 年起，再決定逐步將紀檢派駐機構，從中央紀檢與派駐機構雙重管理，改為中央紀檢直接領導，讓下級紀檢部門直接對中紀委負責，紀檢組織在黨內影響力又再度提升。<sup>96</sup>從本研究第三章第二節「中央紀檢組織設置」以及第五章第一節「反腐首長選任」分析，中央紀檢書記朱德、陳雲等，均與當時國家領導人毛澤東、鄧小平齊名，另外喬石先任中央政法委書記，再升任中央紀檢書記，可見紀檢組織的重要性，及其與政法委組織的密切性。另因紀委委員與書記，係由共黨代表選舉產生，其黨內位階排序均在政法委書記之前。<sup>97</sup>

從 2006 年起，中央紀檢組織陸續查處了陳良宇、劉志華、鄭筱萸等位高權重的貪官，其中依據《黨章》規定，設立運行之反腐敗協調小組，發揮了很大作用。2008 年 2 月，中央反腐敗協調小組領導幹部調整，中紀委書記賀國強和中組部部長李源潮分別擔任正副組長。該小組，紀委部門負責全面的統一協調，組織部門負責腐敗官員的調離免職，審計部門負責對官員財務審計工作，檢察院負責對職務犯罪的預防和查處，政法委協調公、檢、法部門配合案件的偵破查處。<sup>98</sup>由此反腐分工運作，可見中央紀檢在中共反腐分工與互動中，位居核心主導地位。此外該小組的反腐協調工作，較明確規定了黨務、政府、司法等幾個大系統的反腐關係，因此貪腐案件查辦得以及時掌握信息，同時也提升了機構間反腐分工與合作效能。

總結前述，中共對國家政策之決策與執行體制，是採「以黨

<sup>96</sup> 過勇著，前揭書，《中國國家廉政體系研究》，頁 85。

<sup>97</sup> 陳維健、姚蘊慧，〈中國基本國情資料〉，收錄於周陽山主編《中國大陸研究導論》，台北：行政院陸委會，2007年，頁41。

<sup>98</sup> 〈賀國強、李源潮任中央反腐協調小組正副組長〉，「中評社香港」，2008年2月15日。  
<http://www.chinareviewnews.com>



說明二：前述中央委員會 204 席委員之中再進行選舉，選出中央政治局委員 25 人，擔任中央政治局委員者，已進入國家權力核心，約略是國家副總理或軍委副主席層級之職權。中共再從 25 名中央政治局委員，選出政治局常務委員 9 人，能擔任政治局常委者，已進入中共權力最核心組織，其中 1 人擔任共黨中央總書記，是中共共黨與國家法定領導人。

說明三：中央紀律檢查委員會 127 席委員，是中央機關內部與地方紀檢工作實際掌權者；中央紀委會自 127 席委員之中再選出常委 19 人，此是中央紀檢重大政策、制度與貪腐案件決策者；19 名常委之中，再選出 8 名副書記、1 名書記，中央紀委會書記係中共紀檢工作編制最高之領導人。另，中央至地方紀檢書記是同級共黨黨委書記的副手，二者雖都由共黨代表大會選舉產生，但紀檢書記較同級黨委書記在黨政地位中略低。

說明四：1993 年 1 月，國務院監察部與共黨中央紀委會合署辦公，二機關交由中央紀檢組織領導（監察部長由中央紀委會副書記兼任），是中共最主要查辦省部級黨政官員貪腐的反腐組織。

### 參、中央與地方紀檢之反腐互動分工

組織是宇宙萬物之中，人類特有的組合形式，它是人類藉群體力量來達成某種共同目的的組合，也是人類彌補先天缺陷用以克服自然、爭取生存及繁榮發達的利器。故一個完整的組織應該具備一定的組織職掌，明確劃分權責，如此可避免工作重覆或爭功諉過的情形；組織單一指揮系統，可避免政出多門及命令衝突的困境，權責相稱，則可要求權力與責任相對等。<sup>101</sup>自十六大之後，中共紀檢組織體制進行改革，沿著強化監督權的方向，已取得一些成效。例如：中央紀檢組織於 2008 年，完成前中央政治局委員陳良宇貪腐案的查辦，陳員先被停權、雙規後，再移送檢察院、法院起訴判刑，是一明顯例證。有關中共反腐工作執行，中央與地方紀檢組織互動與分工，分析如下：

#### 一、中央與地方紀檢之反腐互動

依據中共《黨章》第二章「黨的組織制度」之規定，下級地

<sup>101</sup> 彭文賢，《組織原理》，台北：三民書局，1996 年，頁 7-9。

方紀檢組織要服從上級中央紀檢組織指揮。<sup>102</sup>再從第八章「黨的紀律檢查機關」規定分析，可以說明中央與地方紀檢組織，其反腐互動是一種上下隸屬關係，且地方紀檢應接受中央紀檢指揮。<sup>103</sup>本研究於第二章業已敘明，中共官員貪腐犯罪現況，人民持續要求政府改善貪腐犯罪惡化問題，中共基於提升反腐效能，故將中央與地方紀檢組織反腐互動與分工，改採取下列措施：

### （一）建立中央巡視地方制度

巡視制度於2001年9月召開的十五屆六中全會提出，其目的在把下一級領導班子，特別是主要負責人的廉政勤政情況作為重要內容，進行監督檢查。<sup>104</sup>中共十六大報告提出「建立和完善巡視制度」的要求，於2003年8月，中共中央與國務院批准中央紀委會和中央組織部組建中央巡視組。藉由巡視制度中央與地方紀檢組織，形成反腐直接領導、分工合作關係，以改善地方紀檢貪腐案件立案，受限於同級黨委會困擾。地方紀檢組織可提供本級（地）黨政組織、官員貪腐資訊，由中央巡視組或上級紀檢立案，因此強化了中央與地方紀檢反腐互動與分工。中央巡視組的工作內容，包括：1. 巡視省級領導班子及其成員，遵守黨的政治紀律、貫徹執行黨的路線、方針、政策的情況；2. 巡視貫徹落實黨風廉政建設責任制，和廉政勤政的情況；3. 巡視貫徹執行民主集中制的情況；4. 巡視各省選拔任用領導幹部的情況。<sup>105</sup>

<sup>102</sup> 中共《黨章》第二章「黨的組織制度」，第十條第一款規定：「黨員個人服從黨的組織，少數服從多數，下級組織服從上級組織，全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會和中央委員會。」同條第四款又規定：「黨的下級組織要向上級組織請示和報告工作。」可見共黨的組織制度規定，下級地方紀檢組織要服從上級中央紀檢組織指揮。

<sup>103</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。…黨的地方各級紀律檢查委員會常務委員會和書記、副書記選舉，由同級黨的委員會通過，報上級黨的委員會批准。」第四十四條規定：「各級紀律檢查委員會要向同級黨的委員會報告案件處理結果…同時向上級紀律檢查委員會報告。」第四十五條規定：「上級紀律檢查委員會有權檢查下級紀律檢查委員會的工作，並且有權批准和改變下級紀律檢查委員會對於案件所作的決定。」前述中共《黨章》條文引用，可說明中央與地方紀檢是一種上下隸屬與指揮工作之關係。

<sup>104</sup> 任建明，〈巡視制度的基本情況〉，《人民論壇》，2008年4月11日。

<sup>105</sup> 梅麗紅，〈紀檢體制5年變革：中央掌控省級紀委書記〉，《學習時報》，2007年4月18日。

中央巡視組的巡視工作情況，直接向中央紀委常委會和中央組織部部務會負責，其經費和組織歸屬中央紀檢組織，與地方黨政機構沒有利益關係。此種中央巡視組的做法，是在不改變紀檢雙重領導體制（紀檢接受同級黨委與上級紀委雙重領導）的前提下，解決人民所詬病之「管得著看不見」的問題。<sup>106</sup>由於巡視制度在一定程度上，割斷了監督者（紀委）與被監督者（黨委）的利害關係，因此對於反腐工作執行是有正面積極意義的。

## （二）改革地方紀委書記的提名權

中共改革紀委書記提名權的探索，始於九〇年代湖南省張家界市，其最重要內容是：「下派紀委書記候選人由上級市紀委提出，考察工作由組織部門承擔，最後由市委常委任免。」此一人事管理關係的變化，使得紀委書記提名權，得以從原來由同級黨委提名，移至上級紀委提名。<sup>107</sup>中央黨校黨建教研部任鐵纓教授，對於地方紀委書記提名權改革，曾表示：「雖然這股從體制內的改革力量在1998年以後無疾而終，但它為2006年省級紀委書記的調整，提供了重要思路。」<sup>108</sup>迄今，地方紀委書記之任用，逐漸改由上級紀委提名。

2006年，在省級黨委換屆中，已調整的15個省（自治區、直轄市）的紀委書記，就有10名來自外地和中央紀委，其中河南、山西、重慶、上海、北京五省市的新任紀委書記來自中央紀

<sup>106</sup> 李成言，〈巡視制度難題待解〉，《人民論壇》，2008年7期（2008年4月），頁20-26。

<sup>107</sup> 從九〇年代以來，在張家界市就已經開始進行將紀委任命權向上收攏的試點，採取將擔任紀委主任人選的提名權交給上級紀委，但仍由該級黨委同意的做法，這樣可以某種程度避免同級黨委用人唯親的弊病。徐斯儉，〈胡溫政府推動了一場民主監督的改革嗎？〉，《台北：國立清華大學當代中國研究中心》，2004年時事分析3，頁4-5。

<sup>108</sup> 〈加強垂直管理“空降”紀委書記凸顯反腐新布局〉，專訪中共中央黨校黨建教研部教授任鐵纓，2007年1月23日。任鐵纓：所謂「張家界模式」，是指「條條或垂直管理」。從1995年到1997年，張家界市紀委把所屬區縣紀委書記的“提名權”由同級黨委改為上級市紀委。1998年出版了《中共張家界市委關於加強紀檢監察工作的幾點意見》，明確建立“下派紀委書記的制度”。但由於種種原因，這種探索在經歷五六年的試驗後悄然停止。在說到張家界模式時就不能不提到「曹克明模式」，即「塊塊或橫向管理」，因曹克明出任首位省委副書記兼任省紀委書記而得名，2001年起在全國推行，中紀委五次全會上明確指出要“逐步做到地方各級紀委書記由同級黨委副書記擔任”。

委系統內部，廣東、浙江、安徽、福建、天津等五省市的紀委書記則是異地調任。<sup>109</sup>無論是中央紀委直接下派還是各省異地調任，實質上都由中央掌握了省級紀委書記的提名權和任命權，從而打破了過去由地方黨委提名本地紀委書記的慣例。

### （三）紀委派駐機構實行垂直管理

長期以來，紀檢機關派駐中央和地方各部門的紀檢組，都實行駐在部門黨組和上級紀委雙重領導的體制。在此管理體制下，紀委組織運作多以部門黨組領導為主，因為紀委派駐機構從工作推動到權益分配，都受到同級黨組的制約，難以形成對派駐單位黨組織有效的監督，所以貪腐案件查辦自然也難以落實。

十六大前夕，中央紀委開始實施派駐機構，由中央紀委「直轄」的試點。<sup>110</sup>2004年2月，中共中央頒布實行《中國共產黨黨內監督條例（試行）》，其第八條明確規定「紀委對派駐紀檢組實行統一管理」並突破向同級黨委報告的限制，規定「黨的地方和部門紀委、黨組紀檢組可以直接向上級紀委報告本地區、本系統、本單位發生的重大問題。」此項規定為各級紀委，全面直轄派駐機構，提供了最重要的法規依據。

## 二、中央與地方紀檢之反腐分工

依據中共《黨章》第四十條之規定，對基層黨員的紀律處分必須經過黨的基層委員會批准，但縣級和縣級以上各級黨的委員會和紀律檢查委員會，有權直接決定給黨員以紀律處分；對中央委員會和地方各級委員會的委員、候補委員的處分，可以先由中央政治局和地方各級委員會常務委員會作出決定，待召開委員會全體會議時予以追認。<sup>111</sup>可見中央與地方紀檢，在反腐執行工作

<sup>109</sup> 吳仁傑，〈中共調整省級紀委書記評析〉，《展望與探索》，5卷3期（2007年3月），頁127-134。

<sup>110</sup> 梅麗紅，〈中國紀檢體制5年變革：中央掌控省級紀委書記〉，《學習時報》，2007年4月18日。

<sup>111</sup> 中共《黨章》第四十四條規定：「對黨員的紀律處分，必須經過支部大會討論決定，報黨的基層委員會批准；如果涉及的問題比較重要或複雜，或給黨員以開除黨籍的處分，應分別不同

上，有明確的權責和分工。再從第四十五條規定分析，上級紀委會有權檢查下級紀委會的工作，並且有權批准和改變下級紀委會對於案件所作的決定。<sup>112</sup>可見中央與地方紀檢組織，反腐執行仍有隸屬關係。由於本論文聚焦於中央紀檢組織反腐功能研究，有關中央與地方紀檢組織之間，其上下隸屬、工作指導關係，前文依據中共《黨章》規定已有說明，但對於中央與地方紀檢組織，貪腐案件查辦之分工，再說明如次：

### （一）貪腐案件查辦之分級立案原則

依據中央紀委會 1994 年 3 月 25 日，公布之《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》，其第十七條規定：「對黨員的違紀問題，實行分級立案。」此亦說明，在紀檢組織查辦貪腐案件立案時，是依涉案人員之層級交由不同紀檢單位承辦，並不是統一交由涉案人所屬紀檢機關查辦。<sup>113</sup>例如：本研究第六章所例舉上海市前市委書記陳良宇貪腐案，雖然陳員隸屬上海市紀檢組織管轄。惟陳員當時具有中央政治局委員身分，依據中共《黨章》規定，其案件須經中央紀委會呈報中央政治局同意後，再由該會成立專案組，指派吉林、安徽等紀檢組織派員進行查辦。

### （二）貪腐案件查辦之特殊立案原則

《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》第二十條規定：「屬於下級紀檢機關立案範圍的重大違紀問題，必要時上級紀檢機關可直接決定立案。」可見中央紀檢組織在貪腐案件查辦

---

情況，報縣級或縣級以上黨的紀律檢查委員會審查批准。在特殊情況下，縣級和縣級以上各級黨的委員會和紀律檢查委員會有權直接決定給黨員以紀律處分。」同條又規定「對黨的中央委員會和地方各級委員會的委員、候補委員，給以撤銷黨內職務、留黨察看或開除黨籍的處分…特殊情況下，可以先由中央政治局和地方各級委員會常務委員會作出處理決定，待召開委員會全體會議時予以追認。」同條複規定「嚴重觸犯刑律的中央委員會委員、候補委員，由中央政治局決定開除其黨籍；嚴重觸犯刑律的地方各級委員會委員、候補委員，由同級委員會常務委員會決定開除其黨籍。」

<sup>112</sup> 中共《黨章》第四十五條規定：「…上級紀律檢查委員會有權檢查下級紀律檢查委員會的工作，並且有權批准和改變下級紀律檢查委員會對於案件所作的決定。」

<sup>113</sup> 張士懷，前揭書，《紀檢監察機關調查案件方法（內部發行）》，頁 34。



過程中職權非常大，除了共黨的中央委員會委員、中央紀律檢查委員會委員，違犯黨紀的問題由中央紀委會承辦，地方黨政官員重大違紀案件，亦可由該組織直接決定立案查辦。<sup>114</sup>

此外，中共中央歷經 13 年的研擬，於 2004 年 1 月中旬正式出爐《中國共產黨黨內監督條例（試行）》並於同（2004）年 2 月 17 日實施。該條例第八條明確規定：「各級紀律檢查委員會是黨內監督的專門機關，中央紀委在中央委員會領導下，各級紀委在上級紀委及同級黨委的領導下進行黨內監督。」此是中共再次確立紀檢組織是黨內監督的專門機關，也再次確認中央紀檢組織在中共反腐工作的重要性，同時說明中央與地方紀檢之反腐分工，地方紀檢必須接受中央紀檢組織的領導。

### （三）貪腐案件查辦之立案核定原則

中共黨員幹部貪腐違紀案件發生，並非均由同級紀委會可以核定該案之立案查辦，依據《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》第二十二條規定，黨的地方各級委員會、紀律檢查委員會的常委，以及與黨委常委同職級黨委委員之違紀問題，須由上一級紀委決定立案，上一級紀委決定立案前，應徵求同級黨委的意見。至於其他委員違反黨紀之貪腐案件，則由同級紀委報請同級黨委批准立案，中央紀委會可對地方黨政官員貪腐案件直接核定立案。<sup>115</sup>貪腐案件立案核定機關，依據前條例之規定，其審批時限不得超過一個月，且紀檢組織之立案機關，一般需要負責該案件的初核與調查工作，中央紀檢組織有權對地方官員貪腐案件核定立案，亦即有權進行案件的初核與調查工作。

總結，中共反腐組織設置，若只能在共黨作為執政黨的前提下，建立一套既要做到堅持共產黨領導，又要克服體制弊端的

<sup>114</sup> 張士懷，前揭書，《紀檢監察機關調查案件方法（內部發行）》，頁 35。

<sup>115</sup> 張士懷，前揭書，《紀檢監察機關調查案件方法（內部發行）》，頁 34-35。

設計，相對顯得十分困難。中共反腐工作改善，首要考量的是組織獨立性與充分授權，進而要求該組織績效並落實權責相稱的概念，因此需建立一套司法機關相互分工制約、合作互動機制。假設，公檢法職能不變，將其反腐業務監督管轄權改隸屬人大機關，各級紀檢監察組織直屬中央紀委會，審計部門直屬人大常委會管理。如此，各反腐組織可獨立履行自己的職責，有授權、有責任並且相互競爭績效，使執法、執紀、審計機關能夠相互制約、合作，從而可改善中共反腐機關之間互動與分工的問題。

### 第三節 中央紀檢反腐使用雙規之探討

中共《憲法》規定，任何公民非經人民檢察院批准，或人民法院決定，不受逮捕拘禁；《刑事訴訟法》第一百三十六條亦規定，凡需提起公訴的，均由人民檢察院審查。同法第七十六條及一百三十七條又規定，檢察機關審查起訴時，必須查明偵查活動是否合法。<sup>116</sup>可見，未經人民檢察院或人民法院批准，不能逕行逮捕拘禁公民。惟實務上，中共紀檢組織為調查黨政官員貪腐行為，在共黨內部規定擁有「雙規」<sup>117</sup>的職權，可依黨規限制涉嫌官員行動，其時間可達數月之長，等同於拘禁。<sup>118</sup>此項紀檢組織所擁有之職權，雖係執行反腐查處工作利器，但在法學界的觀點就是變相羈押，不符合憲法與法律的規定。故本節探討中央紀檢組織反腐案件查辦，使用雙規的特殊性與適法性等問題。

#### 壹、紀檢使用雙規的特殊性

<sup>116</sup> 邵健，〈中共中央政法委員會評介〉，《展望與探索》，第1卷第4期（2003年4月），頁94。

<sup>117</sup> 依照《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》，第二十八條第三款的規定，「雙規」是指共黨紀檢機構的調查組，有權「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。」從這個角度上分析，「雙規」主要是共黨內部的一種權力監督措施。因為，它所依據的是黨內法規，並由共黨紀檢機構來執行，適用的對象是黨內涉嫌貪腐的幹部，但在實務上「雙規」卻不僅僅是一種純粹的政黨內部監督措施。

<sup>118</sup> 徐鵬，〈檢察機關反貪瀆職偵查與“雙規”〉，《檢察文苑》，2007年3月13日。

中共對其所屬公職人員監督體制，與西方民主國家的差異性，研究者認為「雙規」措施的使用是關鍵所在。中共黨政官員貪腐行為暴露之後，是由共黨紀檢組織主持調查，只要掌握了一定的證據，該組織就可以對涉嫌人採取雙規措施。在該措施的支持下，很多貪腐者交了自己的違法、違紀事實，若其行為構成了刑事犯罪，則再移送檢察機關審查提起公訴；如果沒有構成刑事犯罪，則按照共黨內部法規予以處理。此過程亦說明，在貪腐案件查處過程中，透過雙規查明的事實，既可能是法律懲罰的前提性準備，同時也可能是黨內懲罰的主要依據。

再看西方民主國家，任何政黨內部的規則，既不可能對某個黨員採取雙規之類的措施，也不會對國家機關的公權力執行產生影響。其對於貪腐行為的查辦，主要是在國家權力機構中展開，是在國家機關這個層面上進行。雖然各個國家權力機構有政黨方面的傾向，但是政黨之間是相互競爭的關係，國家權力機構之間也是相互監督制衡。因此，政黨內部對於黨員行為的監督，一般不具有強制性的公權執行力規定，更不能限制人身自由。

從中西方政黨對黨員行為監督之規定分析，可以說明中共雙規的特殊性，此點也充分反映了其黨政關係與政治體制的特別。西方民主國家政黨監督體制中，不存在以雙規措施限制人民自由，事實上這也反射出其政治體制中的權力分立與制衡概念。從這個層面上看中共雙規制度，凸顯了其權力監督體制的一個特點，也說明了中共與西方國家權力監督體制差異的關鍵點。

另一方面，中共檢察機關首長之任用，需經由同級共黨領導幹部提名審核，再送人大機關同意任命。雖然檢察院是國家法律所規定之貪腐案件偵查、起訴機關，但貪腐大案主要發生在黨政領導幹部，尤其是那些掌握實際權力的領導幹部，因此造成檢察

機關對提名審核渠之共黨領導幹部，毫無反腐監督能力。<sup>119</sup>從這個層面上分析，共黨紀檢組織以黨內反腐主管機關，對黨政領導幹部貪腐犯罪進行監督查辦，就成為反腐監督的重中之重。

相較之下，西方民主國家的權力監督體制中，由於政黨與國家之間的關係各有所本，其執政黨對國家、社會公共事務的影響，不像中國共產黨那樣巨大而深遠。而且在兩黨或多黨相互競爭的情勢下，政黨之間的相互監督已經比較嚴密而有效，這些因素都決定了在西方民主國家的權力監督體制中，不可能孕育出像中共「雙規」這樣的權力監督措施。

## 貳、紀檢使用雙規的正當性

中央紀委會副書記幹以勝，2007年2月13日，在國務院新聞辦公室發布會上表示：「中央紀委對陳良宇案件的查處進展順利，並說明本案使用雙規，依據的是黨內法規，而不是國家的法律。是一種黨內審查的方式，是對犯錯誤的黨員、違犯紀律的黨員，進行審查的一種方式。」<sup>120</sup>可見紀檢組織貪腐案件查辦使用雙規之措施，僅是依據黨規而非國家法律之行為。

「雙規」最早見於1990年12月9日，國務院頒發的《中華人民共和國行政監察條例》，該條例中明確規定：「監察機關在案件調查中，有權責令有關人員在規定的時間、地點，就監察事項涉及的問題做出解釋和說明。」1997年5月9日，第八屆全國人大常委會第25次會議，通過的《中華人民共和國行政監察法》第二十條第三款的規定：「監察機關有權『責令有違反行政紀律嫌疑的人員，在指定的時間、地點，對調查事項涉及的問題』做出解釋和說明。」《監察法》中「雙指」代替了原行政監察條例

<sup>119</sup> 王金貴，〈雙規與自首：合憲性問題研究〉，《法學期刊》，2005年第8期（2005年8月），頁23-28。

<sup>120</sup> 董宇，〈幹以勝談陳良宇仍呼“同志”雙規不同於司法措施〉，「中新社」，2007年2月14日。  
<http://72.14.235.104/search?q=cache:d1y7BvLrkeQJ:cpc.people.com.cn>

中的雙規，<sup>121</sup>仍是突破黨政官員貪腐犯罪案件的重要手段。

自 1993 年紀檢與監察機關合署辦公，這就意味著採取雙規措施的紀檢調查組，既是共黨紀檢組織人員，同時也具有政府監察部門人員的性質。因此，紀檢人員對貪腐涉嫌人作出雙規的決定，等同於行政監察人員的雙指。<sup>122</sup>紀檢監察組織調查人員依據《中華人民共和國行政監察法》或《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》之規定，查處黨政官員貪腐案件所採行雙指、雙規措施，在共黨內部法令規定上，是正當合法的行為。惟藉由雙指或雙規措施，限制官員或人民行動與通訊自由，仍違背中共憲法與法律之規定。

### 參、紀檢使用雙規的需求性

從紀檢組織查辦貪腐案件，採取雙規措施之結果來看，實際上已成為檢察機關反腐偵查的前置程序。如前所述，透過雙規措施有助於從黨紀、黨規的層面上，要求涉嫌人交代自己的違法、違紀事實，這些資料既是黨內處分的依據，也可以作為檢察機關進行刑事偵查的基礎和依據。<sup>123</sup>同時，透過雙規措施蒐集的證據，還可以作為檢察機關提起公訴、審判機關做出判決的證據。故從此面向說明雙規功能，其既是黨內監督措施，同時也是刑事偵查、審判程序的源頭。共黨內部監督的「雙規」措施，與檢察機構的「偵查起訴」、法院的「審理判決」關係，類同於一條河流的上游與下游，具有「源」與「流」的密切關係。

至於紀檢組織採取雙規措施，為何具有查處貪腐案件的優

<sup>121</sup> 1990 年 12 月 9 日，頒發的《中華人民共和國行政監察條例》，其中雙規規定，於 1997 年 5 月 9 日，通過的《中華人民共和國行政監察法》規定予以廢除，改稱為雙指規定，二者效力相同；《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》，第二十八條亦有雙規之規定，該條例於 1994 年 5 月 1 日起施行。李永忠，〈揭開雙規的朦朧面紗〉，《中華文摘》，2003 年 8 月號，頁 25-26。

<sup>122</sup> 喻中，〈論雙規在我國權力監督體制中的地位〉，《理論導刊》，2006 年第 6 期（2006 年 6 月），頁 30-34。

<sup>123</sup> 紀委監察部法規室編，《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例釋義》，北京：中國方正出版社，2003 年，頁 15-16。

勢，通常可從三個因素進行分析，<sup>124</sup>以此說明雙規措施在反腐案件查辦過程之需求性：

首先，是來自一些基本證據的掌握。查辦貪腐案件的基礎是靠證據，沒有證據紀檢監察機關不能立案調查，不立案也就不能採取雙規措施。貪腐涉嫌人員都明白，凡是被採取雙規措施的，紀檢監察機關都是掌握了自己相當部分的證據，所不明白的是紀檢監察機關掌握證據的多與少，而非有與無。在證據的威力下，不少人為了爭取好的態度換得從寬處理，或多或少都會主動向紀檢組織交代已經掌握或尚未掌握的事實。

其次，是來自涉嫌人員權力的暫停行使。權力在貪腐官員手中，不僅是謀取私利的工具，也是掩蓋違法犯罪的保護傘。當紀檢組織決定對其採取雙規措施後，涉嫌人員的權力行使就暫時被中止了，在這種特殊的時段，一些知情者、受害者，不再受貪腐官員權力的威懾，會大膽向紀檢組織揭發涉案人員違法亂紀內容資訊。

最後，是來自資訊的不對稱。雙規期間涉嫌人員唯一受到的限制是與外界聯繫，這也是外界感到所謂的「神秘」與「特殊」之處。涉嫌人員不瞭解在此期間，自己的違紀、違法問題，哪些已東窗事發，即使在案發前已把對抗紀檢組織調查的方案，研究得再嚴密，口封得再死，但由於資訊的不對稱，也會使其處於一種必然的劣勢地位。具有豐富經驗的紀檢組織辦案人員，就會利用這種比較優勢，從證據上、心理上、時機上精心設計，從中找到其弱點和破綻，予以突破。

紀檢組織在查辦貪腐案件中，為了偵破某些大案、要案，經常採用成立跨部門「聯合專案組」的辦案方式，突破高層官員複雜的貪腐犯罪內容。這種聯合專案組一般都是由共黨紀檢組織主

<sup>124</sup> 李永忠，〈向法制社會過渡的權宜之策——正確認識兩規、兩指〉，《中國黨政幹部論壇》，2003年第9期（2003年9月），頁6-8。

導，檢察機關和其他相關部門配合參與偵查，在這樣的偵查活動中，既可能由共黨的紀檢組織作出雙規決定，也可以由檢察機關依照刑事訴訟法規定，採取其他強制措施。在這種情況下，共黨內部監督的雙規措施，與國家機構採取的法律措施，實際上也是混在一起的。雖然，紀檢機關以聯合專案組形式展開聯合偵查，仍受到一些學者的批評，它在國家法律的層面上，確實也留有非國家司法機關，進行貪腐犯罪調查之爭議。但是，這種辦案方式，至少表明雙規措施與國家的司法機關有至為密切的聯繫。

故，中共最高人民檢察院檢察理論研究所研究員謝鵬程認為：「雙規措施限制人身自由缺少法律依據，但在特別的情況下有其必要性。」<sup>125</sup>中國人民大學行政管理系主任毛壽龍教授亦認為，紀委的改革是在其他政治改革沒有跟上的情況下進行的，相較於其他方面的改革，增強紀檢組織的反腐功能，是一個比較易行的路徑。<sup>126</sup>

#### 肆、紀檢使用雙規的適法性

依據中央紀委會 1994 年 3 月 25 日，發布(中紀發[1994]4 號)之《中共紀檢機關案件檢查工作條例》，其總則第三條規定：「紀檢機關依照黨章和本條例行使案件檢查權，不受國家機關、社會組織和個人的干涉。」由此可見，紀檢機關行使雙規所具有之權威性。<sup>127</sup>此亦證實雙規之規定，並不是政府法律所規定的司法程序，其使用的依據是共黨內部條例，故當紀檢人員使用該條例限制人民自由時，其適法性一直讓法界學者抨擊。

根據雙規作業規定，紀檢調查組有權要求涉嫌違紀的黨員，按調查組規定的「時間、地點」去「作出說明」。若涉嫌人不去，共黨給予批評、警告甚至開除黨籍的處分，都是合理且能被人民

<sup>125</sup> 謝鵬程，〈養官、防腐、三板斧〉，《檢察日報》，2001 年 5 月 23 日，第 7 版。

<sup>126</sup> 邵從，〈中央人事調整省級紀委書記成重點〉，《中華文摘》，2006 年 11 月，頁 23-26。

<sup>127</sup> 劉若南，〈雙規是與非〉，《鳳凰周刊》，2004 年 13 期(總第 146 期，2004 年 5 月)，頁 9-11。

所接受。但實務作業中，凡是被紀檢人員宣佈雙規的涉嫌人，未獲調查人員同意，不得離開規定的地點，等同拘禁限制了人身自由。中共現行刑事案件查辦過程中，涉嫌人被逮捕之後，還可以要求會見律師，但被雙規者沒有這個權利，且被判有罪後，雙規期限也不計入刑期。

中共《憲法》莊嚴宣告：「中華人民共和國公民的人身自由不受侵犯。」、「禁止非法拘禁和以其他方法非法剝奪或者限制公民的人身自由」。共黨十二大以來的《黨章》規定，都明確指示共黨黨員必須在憲法和法律的範圍內活動，故紀檢組織反腐案件查辦亦應遵守憲法前述規定。惟中共憲法或法律均未授權紀檢組織，可採雙規措施拘禁或剝奪、限制公民(包括黨員)的人身自由，因此該組織使用雙規限制人身自由，無疑與國家憲法和法律相悖，從而也與黨章精神相斥，其適法性當然不足。

綜上，在中國共產黨已經成為中國大陸執政黨的情況，必須建立交由國家法定之公安、檢察與法院機關，依法查處犯罪，而不是由共黨的紀檢組織去追究犯罪，並授權其對犯罪嫌疑人採取強制措施。此外，公安、檢察與法院等國家機關，直接接受共黨的領導與人民代表大會的監督，其貪腐案件查辦過程仍有可能發生錯誤。若以共黨內部的紀檢組織直接去追究犯罪，並限制人身自由，又由誰可以監督，如何進行監督？紀檢組織查辦貪腐犯罪的過程，要不要接受國家和人民的監督，又怎樣去界定中央紀檢組織查辦貪腐犯罪活動的適法性？這些涉及基本人權保護的事項，在中共反腐執行制度建置上，尚缺乏法律明確規範。

總合前述，紀檢組織在貪腐案件查辦過程採用雙規措施，最大的缺陷是違背了憲法精神，畢竟其在一定程度上限制了人民行動的自由。因此，研究者認為雙規措施面臨兩種抉擇，一是取消，二是納入法制軌道。從實務面來看，中共實施經濟改革開放政策



以來，黨政官員貪腐問題嚴重，取消雙規措施是一種消極選擇；積極選擇應該是嚴格規範，使之適法化較為適合。例如：將執行雙規措施者，規定具有司法身分之反貪污賄賂部門，或專職反腐工作組織之案件調查部門人員，嚴格限定適用案件類別和執行程序等，並建置學者所稱之專門的《反腐敗法》予以合法化。<sup>128</sup>

### 伍、紀檢使用雙規的問題探討

目前能夠說明雙規效力淵源的，是共黨內部訂定之《中共紀檢機關案件检查工作條例》，因此中共學術界認為雙規是共黨的家法，是共黨機關對其黨員進行監督調查的一種方式，雙規不具司法程序功能，不能限制人身自由。<sup>129</sup>惟雙規措施係中共現行反腐案件查辦工作中的利器，在用與不用兩難之下，研究者將中央紀檢組織，使用雙規措施所面臨的問題，臚列如后：

#### 一、雙規措施違憲、違法

根據中共《憲法》規定，對公民進行拘留或者採取強制措施，必須由國家司法機關執行犯罪調查，並由公安機關依照法律程序實施。現行由紀檢組織或行政監察機關，採取雙規措施限制公民權力，很明顯是違背了憲法規定。此外，紀檢組織查辦貪腐案件採取雙規措施，在一定程度上破壞了司法調查權和獨立權行使的精神，同時導致黨紀和國法相衝突。故無論紀檢監察組織採取何種形式的雙規，都意味著對部分官員的人身自由，進行了非司法過程上的必要限制。總之，中共《憲法》規定對公民進行人身自由之限制，必須有法律位階之明文規定，且需經過全國人民代表

<sup>128</sup> 王明高，〈雙規制度應納入法制軌道〉，《人民論壇》，2007年1月10日。

<sup>129</sup> 北京大學法學院教授賀衛方對雙規持否定態度，渠認為用黨紀進行規範違法官員時，可能導致黨紀和司法權能發生衝突，而在中國現實條件下，很明顯處於弱勢的司法機關不可能與擁有政治權的執政黨抗衡，因此雙規在很大的程度上有人認為是在圍攻搶奪司法權。賀衛方，〈中國司法管理制度的兩個問題〉，《中國社會科學》，1997年第6期（1997年6月），頁117-130。

大會或其常委會來制定，因此無論是由中共中央或是國務院所制定的規定、辦法，去限制人身自由，其主體資格均不適格。

## 二、雙規措施破壞國家體制

對紀檢組織具有雙規權力持贊成態度的人，多認為沒有雙規措施，難以遏制共黨內部的腐敗問題。事實上，當犯罪嫌疑人觸犯國家制定的法律規定時，方能以拘禁或者其他方式限制其人身自由，藉以查清其所涉及之犯罪內容，且依法只能由國家司法機關，檢察院與人民法院依法定程序去查辦貪腐犯罪。檢察院與法院是中國法定貪腐犯罪的查辦機關，若由共黨的紀檢組織查辦刑事貪腐案件，如何稱為「依法治國」的國家？況且，若不是由共黨的紀檢組織親自查辦，就無法有效打擊黨內貪腐問題，那麼誰能提出紀檢組織擁有雙規措施權力之後，何時可以遏止貪腐犯罪的時間表？因此，對於紀檢組織使用雙規措施，除顯現出破壞國家法治的體制問題外，也說明了共黨多年來打擊貪腐犯罪，仍無力解決貪腐犯罪根本問題的責任。

## 三、雙規措施影響貪腐案件查辦

以共黨黨紀規定的雙規措施限制違紀官員自由時，可能導致紀檢組織之黨權和國家機關之司法權適用衝突，而在中共以黨領政體制下，司法機關很明顯處於弱勢地位，無力與擁有高度政治權力的中央紀檢組織抗衡。因此，紀檢組織採取雙規措施，終將破壞了國家司法機關職權，並影響了貪腐犯罪案件的法定程序查辦。另外，紀檢組織採用雙規措施的程序，不受人大與政府監督，以及該組織自行調查貪腐犯罪的結果，可作為檢察院與法院起訴、判決之依據，這些都可能讓貪腐案件接受公正審查起訴，變得更為困難。例如：違紀官員被雙規後，黨委或行政部門對官員的行政或紀律處分，可能會成為中斷起訴的事由，使得有些犯罪官員逃脫法律裁判，將本來從屬於法律範疇的問題，成為敏感的

政治問題，也容易形成政治幕後交易的產生，滋長腐敗和犯罪行為。此外，雙規措施的存在，容易導致出涉嫌人有罪推定，此可能發展到另一個極端，不容易保護到官員的合法權益。

#### 四、雙規措施不受監督易腐化

不受監督的權力是危險的權力，也是易於邁向腐敗的權力。在中國共產黨一直都是執政黨的條件下，查辦犯罪必須建立由國家公安、檢察與法院機關去執行的體制，而不是由共黨的紀檢組織去執行。因為查辦貪腐犯罪過程，包含對犯罪嫌疑人採取強制措施，必須依據人民代表大會制定的法律規定程序，這些過程本身就包含著公安、檢察、法院三機關的互相制約與複雜的監督程序。而且公安、檢察、法院作為國家執法機關，已接受中共的政治領導、人民代表大會的監督，仍會發生錯誤的問題。而紀檢組織之雙規措施，對涉嫌人拘禁或者限制人身自由，又由誰可以監督、怎樣監督呢？中央紀檢組織查辦貪腐犯罪的過程要不要接受國家和人民的監督，又如何去監督？近年來發生數起被雙規之幹部，在雙規期間身亡事件，也讓這些問題部分暴露出來。<sup>130</sup>

#### 五、雙規措施缺乏外部制約

雙規核准手續簡單，又不像拘留等強制措施有法定的時間限制，因此近幾年來常有公安、檢察機關與紀檢部門聯合辦案，等到紀檢組織藉由雙規手段，把問題調查清楚再進入司法程序。由於雙規措施缺乏外部制約，因此在過程中難免存在一些問題，例如：涉嫌人被逮捕之後還可以會見律師，但被雙規者沒有這個權力；法律明確規定羈押的期限，但雙規的期限和次數並未明文規定。因此，紀檢組織就算採取雙規措施，對涉嫌人仍應該有基本

<sup>130</sup> 王忠明，〈四川綿陽兩名官員涉及社保案跳樓自殺〉，《南方都市報》，2007年6月8日；羅昌平，〈河北國投原董事長離奇死亡案雙規期間被毆致死〉，《新京報》，2005年11月11日。

的人權保障，涉嫌人在雙規期間所發生的侵權行為，應可尋求法律救濟，也可進行行政或者黨內覆議性質的救濟。

總結，紀檢組織採用「雙規」措施，具有明顯的中共政治體制特色，也是共黨紀檢組織查辦貪腐案件的重要職權，惟就中共《憲法》與《法律》規定而言，使用雙規措施確有違法之虞。研究者基於十餘年反腐工作實務經驗，並結合本研究第二章之調查結論，認為中共在經濟改革開放之後，諸多反腐制度未能建立完善，造成貪腐問題惡化。故在中共反腐制度建置尚未取得實質性進展前，在司法機關尚未獲得更為獨立的職權，和有效的手段去查辦領導幹部貪腐犯罪前，雙規、雙指措施可能還會在紀檢組織沿用相當一段時間，以作為查辦貪腐犯罪的主要策略。

但反腐工作最終必須建立專責、獨立的組織，且貪腐案件查辦涉及司法行為，必須有法律授權與依據，方能依法行政接受人民的監督。反腐機關設置的出發點是對掌有權力者進行監督，避免有權者濫權謀私而貪腐犯罪，故中共紀委監督黨委是一種權力制衡的設計。但紀委反腐工作依中共《黨章》規定，需聽命於同級黨委，紀委與黨委是否會產生利益交換，以規避貪腐案件查辦，這不僅令人懷疑中央紀檢巡視制度的設計，是否要破壞此種勾結，也再次說明反腐查辦工作獨立性的重要。

## 第四節 本章小結

北歐五國（丹麥、冰島、挪威、瑞典和芬蘭）是世界上最清廉的地區之一，在全球政府清廉度（CPI）評比中，一直處於最清廉的國家排序，同時該地區亦是對貪腐犯罪處刑最輕的地方，例如：芬蘭對貪腐犯罪的最高刑罰是有期徒刑四年。<sup>131</sup> 為什麼中共用死刑懲處貪腐官員，其反腐成效不理想，而北歐不用重典，卻能遏止貪腐犯罪問題。研究者認為貪腐犯罪發生，通常具備有動機、機會與被逮捕之懲處風險評估，三個主要項目，北歐國家已建立了全方位的反腐體系，反腐執行工作做到了有罪必罰，因此打消了官員貪腐僥倖心理，反腐工作執行沒有縫隙，官員貪腐犯罪行為沒有動機與機會，是北歐反腐成功的保證。

北歐國家的反腐成功經驗告訴我們，中共欲改善貪腐犯罪問題的根本出路，在於建構國家反腐組織執行體系，同時加強法律和反腐制度的建設，建制一套完善的制度監控，和規範權力的運作方式。讓反腐機關有效互動、分工合作，黨政官員心中因此形成「當官莫伸手，伸手必被捉」的觀念，如此可以減少貪腐犯罪的動機與機會，想貪腐而不敢貪腐。中共反腐機關的互動與分工，雖以中央紀檢組織為領導核心，但反腐制度與執行仍留有縫隙，造成官員有僥倖心理，貪腐犯罪問題持續嚴重。故依本章前文所述，中央紀檢組織反腐執行與雙規爭議之分析，以及中央紀檢的反腐互動與分工，獲得結論如次：

### 一、中央紀檢組織反腐案件查辦方面

中共各級紀檢組織的功用，首先是政治監督和組織監督，反腐監督則是次要，而且所謂黨內反腐的功能，還是要為其政治和組織監督的功能服務，這就顯示出國家缺乏專責反腐組織的重大

<sup>131</sup> 〈反腐不用重典，北歐為何依然廉政〉，「新華網」，2007年9月11日。<http://www.hq.xinhuanet.com>

問題。另依據中共黨內規定，中央紀委會查辦中央委員貪腐案件必須經過共黨中央委員會同意，地方紀委會則必須經過同級黨委書記同意。紀檢組織查辦重大貪腐案件中，被調查的多是地方黨政首長有權有勢者，故當紀檢組織反腐監督目標是同級黨委書記時，體制上就會面臨軟弱無力之問題。若對同級黨委書記貪腐立案時又需經過渠之同意，此時黨委書記可動用公權力抗拒，實在不行就外逃，造成貪腐案件查辦的空隙與公平性受到質疑。

2003年8月中央巡視制度建立，對於省部級官員貪腐行為查辦，前文已說明中央紀檢組織有多起成功案例，成為查辦貪腐主導力量。若依據《中共紀檢機關案件檢查工作條例》第十七條第一項規定：「黨的中央委員會委員、中央紀律檢查委員會委員違犯黨紀的問題，由中央紀委報請中央批准立案。」；第二項規定：「黨的中央以下各級委員會、紀律檢查委員會常務委員，與黨委常務委員同職級的黨委委員違犯黨紀的問題，由上一級紀委決定立案，上一級紀委在決定立案前，應徵求同級黨委的意見。其他委員違犯黨紀的問題，由同級紀委報請同級黨委批准立案。」由此可見，中央紀檢組織對於地方黨政官員貪腐立案查辦，較無問題，但對中央委員（含）以上層級官員立案，並非該組織自行可決定，須由共黨中央決定。中共建政已六十餘年，反腐查辦最高層級至政治局委員，中共鄰近的台灣、日本與南韓，均有查辦國家領導人貪腐犯罪的紀錄，而中共貪腐問題較前列國家更為嚴重，是否有政治局常委涉貪？中共政治體制黨委獨大，且紀檢組織反腐不獨立，不能自行對官員貪腐行為立案查辦，顯現出政治體制缺乏制衡力量，反腐制度存在漏洞。

## 二、中央紀檢組織與其他反腐機關互動、分工方面

中共對國家政策之決策與執行體制，是採「以黨領政」的模式，不論是改革前或改革後，都沒有脫離其本質。所以探討中共

反腐工作的執行，須從黨、政權力隸屬關係，以及中央與地方互動規定出發，方能獲致較為縝密的結論。中共反腐工作之執行，雖可概略區分為共黨、政府、人大與司法機關的職能，但在以黨領政的原則下，仍以黨委書記與紀委書記為主體。在中共政治體制之中，中國共產黨、政府、軍隊是中國大陸權力結構的三大核心，中共以黨領政、以黨領軍的傳統，又使得共黨的地位，較此權力結構中的另外二個構成要素高出許多，是核心中的核心。

中共在《憲法》規定，中國共產黨代表工人階級和全體人民的利益來領導國家，處於領導地位，中共政治體制設計如此，在反腐工作執行，與反腐組織之間的互動、分工時亦採此思維。故因中央紀檢組織，在中共《黨章》明定是黨內反腐機關，與其他反腐機關互動、分工中，居於核心領導地位。十六大中共《黨章》修改，紀檢組織取得「組織協調」反腐敗工作地位，可協助黨委對同級黨、政與司法機關，進行反腐工作協調與分工，更加強化紀檢組織在中共反腐機關中的領導地位。

### 三、中央紀檢組織反腐使用「雙規」措施方面

紀檢組織採用「雙規」措施，具有明顯的中共政治體制特色，也是該組織查辦貪腐案件的重要工具，惟就中共《憲法》與《法律》規定而言，使用雙規措施限制人民自由，確有違背憲法之虞。研究者基於十餘年反腐工作實務經驗，並結合本研究第二章「中共貪腐犯罪問題現況調查」、第三章「中央紀檢的體制與反腐功能」之結論，認為中共貪腐問題惡化主要原因：首先是，中共在經濟改革開放之後，諸多反腐制度未能建立完善，造成黨政官員貪腐機會大增，且貪腐犯罪被捕的風險極低，貪腐犯罪行為因而增加且問題持續惡化。其次是，在反腐工作執行作業，缺乏專責組織統籌國家反腐資源，規劃反腐分工與合作事項，造成有限資源的浪費，且現行反腐組織缺乏績效考核制度，反腐機關因為有

權無責，形成貪腐官員可採用行賄反腐機關官員而免責，或利用人情關說而免責之僥倖心理。最後是，反腐教育未能落實，特別是地方政府多以反腐圖片展覽等方式敷衍，造成表面式的反腐教育推廣，法治觀念未深植人心。

全球各國反腐成功的經驗告訴我們，反腐懲治是治標，反腐教育是治本，反腐教育推廣雖然費時，短期不易看出效果，但成效最持久。中共反腐教育宣導要向下紮根，特別是中小學生最具道德理想和熱情，對貪腐行為極為反感，可以成為國家社會反腐的種籽，影響上一代與下一代反腐觀念。故從學生時期起，就應建立渠一生拒絕貪腐的觀念，先從鼓勵學生及其親友舉報貪腐，再交由廣大民眾來監督政府官員是否貪腐，最具反腐功效。

總結，從「公共選擇理論」觀察中央紀檢組織反腐工作執行，其本質上是一個反腐制度建設的過程，亦即建立國家廉政體系的過程。改善中共貪腐問題的根本途徑，就是設置專責、獨立的反腐組織，根除官員貪腐犯罪之動機、機會並增加懲處的風險，這是最有效的反腐執行措施，也是人類反腐工作智慧的結晶。故不論一個國家處在什麼樣的發展階段，採用什麼樣的社會制度，官員貪腐的程度有多麼的嚴重，若國家專責、獨立的反腐組織建立完成，對於改善貪腐問題必定會有普遍的效果。因為，專責、獨立的反腐組織建立，旨在將官員貪腐行為由「低風險、高回報」轉變成「高風險、低回報」。當中央紀檢組織反腐獨立性、功能性齊備之後，研究者研判基於人類理性自利的選擇，官員會趨吉避兇，自然而然的選擇清廉行為而不貪腐犯罪。