

## 第六章 陳良宇案查辦研析與紀檢功能檢視

中共前上海市市委書記陳良宇，生於上海灘「買辦」家庭，<sup>1</sup>幼年生活優渥、課業優良。大學選讀解放軍後勤工程學院，希能藉此進入國家軍官序列，惟因父親美國特務背景，申請加入共產黨遭拒，一度面臨生命低潮。後因刻意鑽營加入「上海幫」，<sup>2</sup>受汪道涵與江澤民等人提拔，擔任中央政治局委員。在攀上權力高峰時，發生「上海社保基金」弊案，遭判刑 18 年定讞，成為中共建政迄今，層級最高、判刑最久的官員。本章先對其如何在共黨崛起、邁向貪腐，以及中央紀檢組織查辦上海社保弊案過程說明，再由該案例檢視中央紀檢組織反腐功能，最後針對中央紀委會與中央委員會之分工、隸屬關係，進行分析探討。

### 第一節 陳良宇崛起與貪腐

有關陳良宇的生平重要事蹟，以中共官方公布之資料為主幹，並配合其對外公開的工作成果、上海市人大會議決議，作為論述補充。此外，除中共媒體報導訊息，另就香港傳媒採訪所得資料，進行分析比較。雖然媒體報導陳良宇事件，其內容較為跨大或內含諸多臆測，有時會有前後相互矛盾之處，但在本節探討渠出身與求學、入黨與就業、投靠與發展、腐敗與垮台等過程之說明及描述，經與官方資料印證，仍具有引用和參考之價值。

<sup>1</sup> 「買辦」是指 19、20 世紀，幫助歐美國家於中國進行雙邊貿易的中國商人。這類被外商僱用之商人通常外語能力強，一方面可作為歐美商人與中國商人的翻譯，也可處理歐美國家商界與中國政府之雙向溝通。除此，這類型商人還可自營商舖，因此致富者頗眾。

<sup>2</sup> 「上海幫」指中國共產黨內一個非正式派系，源於六四事件後中共領導層的調整，與其首腦為前任主席江澤民有直接關係，其主要成員多從上海市的領導崗位提升至中華人民共和國中央政府和中國共產黨高層，或是在江澤民在位期間被提升，派系印象十分鮮明，例如：吳邦國、黃菊、曾慶紅、賈慶林、周永康、陳良宇等人，但嚴格來說來自上海並非就是上海幫。「維基百科」"<http://zh.wikipedia.org/w/index>。最後修訂 2007 年 6 月 28 日。施為鑒著，《陳良宇傳奇》，香港：文化藝術出版社，2007 年，頁 19。鄭義編著，《上海大風暴-陳良宇倒台與上海幫的末日》，香港：文化藝術出版社，2006 年，頁 78-79。

## 壹、出身與求學

1992 年初，上海市黃浦區區長陳良宇，帶著三位同伴到上海西郊賓館準備打網球，卻不知鄧小平因南巡已住宿該地。渠為了在友人前爭面子，和中央警衛團持槍警衛發生衝突，此事件凸顯出陳員一生衝動好勝的個性。若不是當時上海幫黃菊、吳邦國的幫助，其仕途可能就此結束或被捕入獄。<sup>3</sup>由此事件可以說明，上海幫成員與陳良宇關係密切，影響渠後續發展和命運。

### 一、出生富裕

1946 年 10 月，陳良宇在上海市出生，是家中長子。其父陳更華當時尚在讀書並無收入，但來自家鄉浙江寧波的接濟卻源源不絕，生活環境相當富裕。1948 年，陳更華參加中共執政前最後一屆官費留學考試，高中公費留美資格，因此前往美國芝加哥大學讀書四年。1952 年陳更華學成回中國，便以自由業的身份成為共黨統治下最後一批買辦，此時陳家住上海最繁華地段的豪華公寓裏，過著樓下有印度人擔任門衛的奢華生活。

陳良宇的母親（李謀貞）自幼習中醫，1953 年 7 月迫於共黨幹部之要求，接受上海市鐵路衛生學校推拿理療科教師的工作，自此進入國家幹部的編制。<sup>4</sup>由於陳員母親是上海半軍事化的鐵路系統員工，陳良宇從小就享受了鐵路員工子弟的優惠待遇，而且能直接進入上海最好的鐵路員工子弟小學就讀。

### 二、求學順利

1957 年夏天，陳良宇小學畢業，進入上海市著名的鐵路一中就學，在當時陳員各項的表現和學習成績，屬於中等。1960 年陳良宇初中畢業，順理成章的升入高中，時年僅十四歲，此時

<sup>3</sup> 施為鑒著，前揭書，《陳良宇傳奇》，頁 15-19。

<sup>4</sup> 上海市鐵路衛生學校，後更名為上海鐵道醫學院，成為上海最重要的醫學高校。1963 年歸鐵道部直接領導，1992 年高等院校合併的時候，併入上海鐵道大學。

渠已知努力讀書因而成績優良，其中又以數學與英語最為優異，在全校名列前茅。1963年，年不滿十七歲的陳良宇，如願以償考上了位於四川省之「解放軍後勤工程學院」建築系就讀。<sup>5</sup>

陳良宇大學所讀的科系，雖然表面上叫做結構工程專業，實際上和普通的建築結構工程關係不大，而是軍事上的地下工程和碉堡作業。陳良宇因高中數學和外語基礎都很好，所以在大學基礎課程學習時，表現相當出色，學業成績遙遙領先同班學生。

## 貳、入黨與就業

### 一、入黨被拒

1965年夏天，陳良宇自軍校放假首次回到上海探親，此時來自父親與女友（黃毅玲）的鼓勵，希能申請加入中國共產黨，俾便日後擔任國家幹部。返校後，陳良宇刻意積極表現好人好事行為，1966年3月，被學校評選為建築系的「學雷鋒積極分子」。1966年5月發生文化大革命，1966年底陳更華被認定係留美之「美國特務」，因而沒收了陳家在上海南京路的豪宅。在此同時，陳良宇所讀軍校共黨組織，已經通過對他的初步審查，準備同意他加入共產黨，但是當校方調查人員赴上海瞭解渠家庭背景時，因其父被認定是美國特務身分，故沒有批准入黨申請。

陳良宇從此由一個學雷鋒積極分子、課業優良學生，變成了有不良成分包袱、處處被動的後段學生。這一段經歷是他人生中第一次慘痛的傷疤，影響了日後青年與成年時期的發展。

### 二、就業困頓

陳良宇在解放軍後勤工程學院畢業，因美國特務家庭成分被變相發配，<sup>6</sup>以工程兵的階級分發至川西的「六七一六部隊」<sup>7</sup>報

<sup>5</sup> 中共解放軍後勤工程學院，位於四川省重慶市渝中區長江2路174號，係中共重點高校之一，至今擁有中國大陸最重要的軍事地下建築工程實驗室。

<sup>6</sup> 後勤工程學院當時是共產黨二十三個重要的軍隊學校之一，因此在後勤工程學院畢業，原來在軍隊裏沒有職務的學生，畢業後立即就是副連級幹部，一年後轉升正連級。原來在軍隊裏有職務的，畢業之後起碼晉升二級，連長升營長，副營長升副團長。

到，不僅沒有軍官職務，而且待遇上和大頭兵一樣，這對陳良宇具有軍校大學畢業學歷來說，是非常不公平的一種屈辱。

然而，陳更華在文革中被批鬥了二年之後，1969年忽然莫名其妙地獲得了自由，共黨對於他是否是「美國特務」身分，既沒有結論，卻也不再審查，將他從江蘇常州打發回了上海市。此時，他整天走訪朋友和熟人，努力要把受其牽連之陳良宇弄回上海。直至1970年7月，陳良宇獲准從解放軍六七一六部隊以士兵身份退伍，並藉由其父關係進入上海市彭浦機器廠<sup>8</sup>鍛工車間服務，在環境骯髒、工作勞累的工廠擔任普通工人。

陳良宇從十七歲入伍就學，進入部隊共計七年之久，只因毫無原因認定特務家庭身分，被軍方歧視並發配川西勞動，花了七年時間等於是原地踏步，回到上海市成為沒有任何政治前途的普通工人。1971年春天，陳良宇二十五歲與青梅竹馬女友黃毅玲（二十七歲）結婚，1972年，黃毅玲在上海市鐵道醫學院附屬醫院，產下長子陳偉勵。<sup>9</sup>此時，陳良宇仍僅是上海市一名普通工人，無人推薦加入共產黨，更無力獲取任何黨政資源。

## 參、投靠與發展

### 一、投靠權貴

從1970年到1978年，陳良宇在上海市彭浦機器廠，始終是一名默默無聞的普通工人。1978年，隨著鄧小平提出「幹部年青化、專業化」時代的開始，同年6月，首次由知識份子出身的江貫法擔任該廠廠長兼代理黨委書記。江貫法上台之後，提拔陳良宇到工廠技術科當設計員，從此陳良宇脫離了藍布工裝的工人生活，可以到技術科成為白領職員。此時，渠也遇到了他一生中，

<sup>7</sup> 所謂六七一六部隊，就是在山溝裏進行基礎設施建設的工程兵。這支部隊，也被稱為基建工程兵，前身是由陸軍步兵轉變而來，奉命進行有保密要求、最苦最危險的工程建設。

<sup>8</sup> 上海彭浦機器廠最早成立於1958年，由上海造紙機械廠、上海鍛壓廠、上海鑄造廠三廠合併，當時稱為上海冶金通用機械廠。1959年又並入華海礦山機器廠、東方鋼窗廠和彙通機器廠，正式更名為上海彭浦機器廠，員工數千人係上海國營大廠。

<sup>9</sup> 陳偉勵這個名字一直使用到他中學畢業，後來才更名為陳維力。

第一個對他產生重大影響的人物，時任基建科科長的齊某。

陳良宇從 1978 年底開始，在齊科長照顧下，充滿熱情的投入工作，且不惜利用陳家在醫院系統的關係，照顧齊科長母親病情。齊科長因此對陳員產生了兄弟般的感情，一心要幫助他向上，除協助他申請加入共產黨，並推薦擔任基建科副科長。

1982 年 8 月，陳良宇費盡心思送禮後，如願以償的參加上海市機電一局幹部培訓班，這等於是直接把他送進了上海市機電一局的翰林院深造。<sup>10</sup>這也就意味著，他已經跳出了彭浦機器廠的小格局，從此進入上海市機電體系的幹部系統，乃至上海市領導階層的視野之中。1983 年 3 月，離培訓結業還有一個月的時間，陳員就被上海市機電一局所屬的冶金礦山機械公司，任命為彭浦機器廠副廠長，負責後勤、工會和基建等方面的工作。

1983 年 7 月底，黃菊升任上海市委常委，市工業工作黨委書記，8 月份破格提升的幹部有兩名，一名是蔣以任，從上海柴油機廠副廠長，直接提升到機電一局黨委副書記，另一位就是陳良宇，直接飛升為冶金礦山機械公司黨委副書記。這是汪道涵從自己熟悉的上海市機電部門培植親信做法，也是上海幫逐步形成最早的一個核心。<sup>11</sup>從此以後，機電一局出身的幹部被認為是上海幫的嫡系部隊，機電一局黨校也成為上海幫的黃埔軍校。1983 年 8 月起，以黃菊為首的上海市工業黨委書記，形成了李嘉康、蔣以任、陳良宇、韓國璋、尤逸塵等人的初步核心組織。

## 二、快速發展

1962 年在汪道涵幫助下，江澤民從長春第一汽車廠調回到上海，擔任上海市電器科學研究所副所長，其夫人王冶坪也同時

<sup>10</sup> 上海機電一局黨校創辦於 1978 年 5 月，逐漸發展成上海機電系統乃至上海市的黃埔軍校。

<sup>11</sup> 1983 年 8 月的這次大換班中，原彭浦機器廠黨委書記尤逸塵被任命為機電一局黨委書記助理，後升任黨委副書記。後為上海大眾人事及行政執行經理，1994 年起出任中國汽車電子有限責任公司總經理，是中國汽車工業中的大亨。施為鑒，前揭書，《陳良宇傳奇》，頁 120。

調入該研究所擔任總務秘書。<sup>12</sup>1984年3月，機電一局任命陳良宇擔任上海市電器工業公司黨委書記，陳員發現中央政治局委員江澤民的夫人，在上海市電器科學研究所當總務副主任，上任之後就把她從副主任提升為主任，藉以拉近與江家的關係。

此外，江澤民的小兒子江綿康從部隊退伍回上海市，分發至普通工廠當工人。陳良宇得知後，立即將江員調入上海市電器科學研究所，又讓研究所出資讓江員到上海市業餘工人大學讀書。<sup>13</sup>王冶坪為了答謝陳良宇的幫助，特意去找了上海市長汪道涵，任命陳良宇為上海市老幹部局副局長（1985年1月）。<sup>14</sup>

1985年7月，中央指派江澤民擔任上海市長，同一年黃菊從上海市委秘書長升任上海市委副書記，吳邦國也同時成為市委副書記，陳良宇亦從上海市老幹部局副局長升為正局長。此次升遷自江澤民到陳良宇，都和汪道涵所組成上海市機電一局關係極為密切，上海幫成員因而日趨緊密且黨政影響力日增。

### 三、掌握實權

1988年4月，江澤民在市長任內又任命陳良宇為黃浦區代區長，其主管的區域可以稱為中國大陸第一區，是上海市最繁華的中心城區，根據1990年的統計該區人口約為73萬3千餘人。陳良宇當區長的前兩年，表現得非常勤政和廉潔，經常騎著自行車巡視，每年也都陪敬老院的老人吃飯。<sup>15</sup>陳員在黃浦區區長任

<sup>12</sup> 羅伯特·庫恩(Robert Lawrence Kuhn)，《他改變了中國：江澤民傳》，上海：譯文出版社，2005年，頁74-86。

<sup>13</sup> 江綿康入學時，上海工人業餘大學更名為上海第二工業大學，其實江綿康是由陳良宇安排以上海電器科學研究所名義帶薪讀書的。施為鑒，前揭書，《陳良宇傳奇》，頁133。

<sup>14</sup> 文化大革命期間，汪道涵被打倒。江澤民夫人王冶坪曾經冒著風險，在上海家中收留了汪道涵的女兒，因此汪道涵向來對王冶坪是另眼看待的。陳曉守、蒯樂昊，〈汪道涵與江澤民的師友情誼〉，《南方人物周刊》，2006年1月11日，頁24-25。

<sup>15</sup> 李富昌，劉士安，〈父母失去一個兒子，群眾得到一個公僕-麵疙瘩區長軼事〉，《人民日報》，1990年4月23日。陳良宇當區長的前兩年，經常需要加班完成工作，白天要開會，晚上要應酬，節假日和遇到颱風、洪水等自然災害時候要值班，所以幾乎沒有在家休息的時間。當晚上沒有應酬的時候，就會到區政府食堂要一碗麵疙瘩吃，日子一長，區政府就有人開陳區長的玩笑，稱他為「麵疙瘩」區長。

內，有一些創新做法。例如：首創國內股份制改造，<sup>16</sup>1990年首次推出了國內旅遊節，<sup>17</sup>這些改革創新讓其政績錦上添花。

## 肆、腐敗與垮臺

### 一、邁入腐敗

1989年六四事件之後，江澤民一夜之間，從上海市委書記成為中央總書記，陳良宇從此有中央靠山。陳良宇首先提拔吳明烈<sup>18</sup>擔任黃浦區城市建設辦公室主任，1991年又升他為該區房地產管理局局長，掌握該區房地產發展等重要資源，再從土地開發和改造中謀取自己利益。1992年10月，吳邦國續任上海市委書記，黃菊、陳至立、王立平、陳良宇擔任市委副書記，陳良宇加入共產黨僅12年之久，46歲就成了上海幫獨當一面的大將。

2001年5月，中共國務院正式批覆並原則同意《上海市城市總體規劃（1999-2020年）》案，藉此把上海市建設成為現代化國際大都市和國際經濟、金融、貿易、航運中心。<sup>19</sup>翌年二月，陳良宇正式擔任上海市市長，喊出「一年一個樣、三年大變樣」<sup>20</sup>，大力推動此總體規劃案。渠預計將上海市中心的居民，通通遷往城市邊緣，然後在市中心騰出空地來，改造成高樓大廈。其中有一塊土地，位於上海市中心靜安區的東北部，叫做「東八塊」

<sup>16</sup> 陳良宇的股份制改革，其實根本不是什麼商業行為，而是標準的政府行為。因為黃浦區政府擁有原來企業的全部所有權，將部分股權讓出來，定向募集新的資金，用以發展一個大型的商業聯合體而已。所以說新世界股份制改革，與其說是經濟體制上的傑作，不如說是政府出讓國有企業產權的大膽嘗試。

<sup>17</sup> 從1990年開始，每年九月底至十月初，以南京路為中心的花車遊行，歌舞表演，上海美食，以及黃浦江上幾十條遊輪燈火輝煌地來回游曳。當時還有一個主題叫“做一天上海人”。在旅遊節期間，由黃浦區選出的本地市民將外國遊客請到家中做客，活動結束之夜，則在黃浦江兩岸大放焰火。依據《上海市黃浦區地方誌》，第三篇第七章旅遊業指稱，1990-1992年舉辦的三屆上海黃浦旅遊節，集美食、購物、娛樂及遊玩於一體，向國內外遊客展示黃浦區豐富的旅遊資源，吸引眾多遊客來黃浦，使黃浦區與世界旅遊業接軌。

<sup>18</sup> 吳明烈1949年上海出生，讀書時遇到了「上山下鄉」，被發配到江西農村插隊落戶，1978年病退回上海，在黃浦區擔任房管所工作，經努力求學拿到了大專文憑，獲陳良宇提拔對陳良宇忠心耿耿。劉一辰，〈紅頂商人吳明烈〉，《證券市場紅周刊》，2006年第42期（2006年10月24日），頁52-55。

<sup>19</sup> 上海市政府2003年12月24日，滬府發〔2003〕75號文件：上海市人民政府印發《關於進一步加強城市規劃管理、實施〈上海市城市總體規劃（1999-2020年）〉的綱要》通知。

<sup>20</sup> 〈上海市委市政府召開動拆遷工作推進會議〉，「上海市政府網站」，2005年11月27日。最後瀏覽日：2008年11月10日。<http://209.85.175.132/search?q=cache:vbSnrUxtuQkJ:www.gov.cn>

<sup>21</sup>，陳良宇邁向嚴重貪腐犯罪，就從這塊土地買賣案開始。

2002年5月28日，上海市靜安區人民政府在波特曼大酒店（The Portman Ritz-carlton Shanghai）舉行了靜安區「東八塊」引進外資、改造舊城的簽署儀式。靜安區政府和商人周正毅<sup>22</sup>聯手簽署「滬房地資靜（2002）第19至26號《上海市國有土地使用權出讓合同》」。<sup>23</sup>惟，周正毅所代表之「香港佳運投資有限公司」，根本是子虛烏有的虛構公司，除了沒有在香港註冊登記，也無合約上所註明的「香港金鍾夏馨道16號遠東金融中心1801室」這家公司。該公司連最起碼的外商投資證書都沒有，<sup>24</sup>竟能夠和上海市政府簽訂完成40億人民幣的土地轉讓合約，這個違法合約簽定，是陳良宇和周正毅勾結套利的一個明顯證據。

前述周正毅和陳良軍（陳良宇么弟）利用上海市城建第68號文件，<sup>25</sup>無償取得市中心一大塊土地，該文件的本意是居民遷到開發地區，開發商才能以零地價獲得土地。但周正毅和陳良軍得到土地使用權之後，馬上又把拆遷的工作交給靜安區政府動員公權力強行拆遷。因此東八塊土地上住戶，聯合起來委託了一個專門打拆遷官司的律師鄭恩寵，和靜安區政府對簿公堂，鄭恩寵不僅向上海市檢舉陳良宇貪腐並率民眾上訪北京告狀。

2003年4月29日，周正毅又以「東八塊」土地做抵押，向上海市交通銀行貸款6.5億元、農業發展信用總社貸款3.5億

<sup>21</sup> 「東八塊」土地，東至成都北路、南至北京西路、西至石門二路、北至南蘇州路，占地面積達26.9萬平方米，住戶12,000家。因為這一塊地皮在上海市土地規劃上又劃分成了八塊，因此有了此一個古怪的名稱。

<sup>22</sup> 周正毅出生於上海父親是上海電站輔機廠工人，周是家中的老么，母親多年前就去世，因此家境十分貧寒，因在香港投資獲利而發跡，由於盲目投資造成資金短缺，投入上海東八塊土地開發詐騙案。歐陽逸飛，《上海首富：周正毅問題調查》，新疆：人民出版社，2004年，頁13-19。

<sup>23</sup> 鄭闊，〈周正毅上海地產糾紛案4萬平米土地零出讓金〉，《21世紀經濟報導》，2003年6月4日，頁11-12。

<sup>24</sup> 按照中共外資企業投資辦法，外國公司到中國大陸任何地方投資，都要先辦一份「外商投資批准證書」，俾便對外商投資企業作初步審查。

<sup>25</sup> 2001年2月9日，上海市頒發了「滬建城（2001）第0068號《關於鼓勵動遷居民回搬，推進新一輪舊區改造試行辦法》」。根據這項文件規定，舊區改造過程中鼓勵居民回遷，同時開發商可以享受“土地出讓金為零”的政策。當時正值上海開始大規模舊區改造，故此文件可以解釋為不與民爭利，讓開發商給受影響居民更多合理補償，也可以解釋為政府把舊房拆遷的麻煩轉移到了開發商頭上。



元。渠將所得 10 億元資金，在香港大舉收購上市公司股票，因大額資金來源是上海市銀行的貸款，早就引起了中紀委的注意並進行立案調查。惟據報導該案在調查期間，中央總書記江澤民（上海幫領袖）就周正毅事件作了批示，<sup>26</sup>幫陳良宇突圍解困。

## 二、走向垮臺

2002 年 2 月，陳良宇被任命為上海市市長兼市委副書記，同一時間，黃菊、陳良宇二人之妻（余慧文和黃毅玲），成立「上海市慈善基金會」<sup>27</sup>。來自江蘇的商人張榮坤<sup>28</sup>藉由捐款給該基金會和余慧文等人熟識，再由她介紹陳良宇秘書秦裕、祝均一<sup>29</sup>等人認識，希能將上海市社保基金借給張榮坤所屬企業運用。

陳良宇經由余慧文與張榮坤晤談之後，同意以上海年金中心的名義，和張員的「上海沸點投資發展有限公司」簽訂了八份協定。其中七份稱為《資金運營協定》，共涉及 30 億元的委託運營本金及收益，沸點公司為受託方，福禧公司則為此提供連帶擔保。第八份則為《委託貸款協定》，涉及 4.5 億元的委託貸款本金及收益，借入方仍是沸點公司，並由福禧公司用該公司有關房地產專案的土地等資產提供抵押擔保。八份協定共挪用上海市社保基金 34.5 億元，這就是「上海社保弊案」的核心內容。

接著，在陳良宇和秦裕的操作下，張榮坤的福禧公司共斥鉅

<sup>26</sup> 江澤民認為，「劉金寶、周正毅還有其他類似事件，只能算是上海市委某些環節上的工作失誤，不能看作是直接勾結。黃菊、陳良宇同志主持市委工作，中央是肯定的，雖在工作、作風上有錯誤，但已有認識，不要再揪住不放。上海政局絕不能亂，局部亂也不行，一亂其他地方若跟風肇事添亂，會失控。」沈婷著，《誰引爆周正毅案》，香港：開放雜誌社，2007 年，頁 14-19。

<sup>27</sup> 1994 年黃菊擔任上海市市委書記兼市長不久，夫人余慧文便吵著要出頭露面，因此成立了「上海市慈善基金會」，由當時的上海市政協主席陳鐵迪和余慧文分別擔任理事長和副理事長。

<sup>28</sup> 張榮坤 1973 年出生，和周正毅一樣，幾乎都是赤貧出身，幼時生長在蘇州市上塘街 173 號，蘇州百貨公司的雜品倉庫。2000 年，張榮坤在上海註冊「上海沸點投資發展有限公司」，進駐上海不久，就代表公司參加了上海市慈善基金會舉辦的捐贈活動，一次捐贈 200 萬元人民幣，成為上海民營企業慈善捐贈的狀元，從此獲得余慧文的支持。余慧文對於張榮坤的最大幫助，是將張榮坤介紹給陳良宇的秘書秦裕，這才引出來張榮坤平地發迹，社保案驚天動地的事件。社保案發時，張榮坤擁有「慈善總會名譽副會長」、「工商聯副會長」、「公關協會名譽副會長」、「浦東新區政協委員」、「上海市政協委員」和「全國政協委員」等頭銜。

<sup>29</sup> 上海市勞動和社會保障局的局長祝均一，本身並不是一位官僚，而是一位精明的企業家出身。自稱是技術專家類幹部，把社保基金研究得很透徹。因取得張榮坤的賄賂，建議陳良宇將上海市社保基金投資張榮坤公司，被叛處有期徒刑 18 年。

資 32 億元，收購上海市路橋發展有限公司 99.35% 的股權，獲得滬杭高速公路上海段 30 年的收費經營權。滬杭高速公路上海段股權轉讓給福禧公司一事，路橋公司的上級單位（上海市政工程局）並不知情，直到股權轉讓結束之後才被通知。<sup>30</sup> 顯見陳良宇和秦裕等人，未依法定程序而濫用職權出售市府資產。

2006 年 7 月 16 日，中共中央約請上海市委書記陳良宇和市長韓正到北京談話。<sup>31</sup> 當晚，祝均一在上海、張榮坤在江蘇，被紀檢專案組進行雙規查辦貪腐案。同年 9 月 21 日，中紀委駐上海工作組，向中央政治局常委會呈報《關於上海調查工作報告》，證實了陳良宇涉及違法、違紀行為。9 月 24 日，中央政治局全體會議通過撤銷陳良宇上海市委書記職務，停止中央政治局委員、中央委員職務，<sup>32</sup> 留北京交由紀檢專案組進行雙規審查。

總結，陳良宇生於上海灘買辦家庭，自幼生活優渥，就讀解放軍後勤工程學院時申請加入共產黨，因父親被認定是美國特務遭拒，一度面臨生命低潮。後遇貴人提拔並努力鑽營，短短三年由基層工人升至科長，再接任上海市第一區區長、市長、市委書記、中央政治局委員。陳良宇在攀上權力高峰時，逐漸邁向貪腐，先利用審批土地套利，後再發生「上海市社保基金」挪用弊案，遭判刑 18 年定讞。從渠貪腐犯罪過程，可以證明中共在黨政幹部管理制度上，缺乏對首長監督機制，黨政機關一把手若有貪腐犯罪的動機，機會甚多，風險又低，易於邁向貪腐犯罪。

<sup>30</sup> 王洋，〈審計署發現社保案內情 滬杭高速收費權違規轉讓〉，2008 年 2 月 29 日。「中國網」  
<http://209.85.175.104/search?q=cache:yeiY0V6DCAQJ:www.china.com.cn>

<sup>31</sup> 郎咸平，〈陳良宇曾多方謀脫身：反腐大戰三度增兵建奇功〉，《香港明報》，2006 年 9 月 27 日。  
[http://72.14.235.132/search?q=cache:z\\_AhIRqbLP0J:muzi.com](http://72.14.235.132/search?q=cache:z_AhIRqbLP0J:muzi.com)

<sup>32</sup> 〈中央及地方 2006 年 9 月人事任免一覽〉，「人民網」，2006 年 9 月 13 日。  
<http://72.14.235.132/search?q=cache:wMgpsKmsFa4J:politics.people.com.cn>

## 第二節 陳良宇案查辦過程

中共建政迄2010年，僅有二位政治局委員（陳希同、陳良宇）因涉及貪腐問題，遭中央紀檢組織查辦後移送司法審判，其中陳良宇被判刑18年，打破了所謂「刑不上政治局」之民間說法。<sup>33</sup>惟，中央政治局委員位高權重，即便是中央紀檢組織欲成立專案組調查其弊案，如未獲中央領導階層支持，尚難完成依法、依紀之查辦處理。本節對陳良宇貪腐案查處過程研析，係從社保弊案內容切入，再以中共黨紀、法律規定為對照，說明中央紀檢組織查辦的依據，最後檢視本案查處過程是否依規定之程序進行。

### 壹、社保弊案主要內容

「社會安全」(Social Security)概念，係源自於19世紀以後，世界各國為保障國民基本生活水準，所採取的一種社會政策，其目的在確保國民的生存權利，免於因資源匱乏而遭受生命危險。惟因各國政治、經濟、社會與文化背景差異，而呈現出不同的類型，中國大陸於1980年代中期將其稱為「社會保障」制度。

#### 一、社保基金的內涵

中共社會保障基金簡稱「社保基金」，是國家依據法律和政政策規定，為保障喪失勞動能力的勞工基本生活需要，以事先向勞動者及其所在單位徵繳保險費的形式，集中起來的一種專項基金。其內容包括：基本養老保險、失業保險、醫療保險以及工傷保險、女工生育保險等。2006年該基金已達二兆元，關係中共六億以上投保人的切身利益，<sup>34</sup>故與社會穩定密不可分。

中共的「社保基金」管理，可以分為兩部分，一是現收現付

<sup>33</sup> 嚴震生，〈專家評論：陳良宇下臺破中共慣例〉，「美國之音中文網」，2006年10月26日。

<sup>34</sup> 2006年9月中共社科院統計，其中養老保險參保人員達18,242萬人；醫療保險參保人員達14,966萬人；工傷保險參保人員達9447萬人；生育保險參保人員達6,147萬人；失業保險參保人員達11,001萬人。史寒冰，〈2006年社會保障形勢分析〉，收錄於汝信等主編，《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134-135。

的統籌賬戶，這部分資金由單位和個人繳納，由各級政府的社會保障部門管理；另一就是全國社保基金理事會管理的全國社保基金，這部分資金作為國家長期戰略儲備基金，由中央財政籌集管理。目前涉及「社保基金」挪用弊案的發生，均是地方政府所管理的統籌賬戶基金，且主要集中在安全性和收益性上。<sup>35</sup>

## 二、社保基金制度性問題

中共建政之後，其社會保障制度觀念是受到社會主義意識形態的影響，強調政府應保障勞工生活安全，並且以照顧工人階級為主要施政重點。故自 1949 年起，開始著手規劃社會保障制度，以社會保險為主體，同時頒訂「勞動保險條例」（1951 年制頒）作為執行之依據。其主要內容包括：社會保險、社會救濟、社會福利、優撫安置和社會互助等配合措施。<sup>36</sup>惟，1978 年採經濟改革開放政策之後，在社會主義市場經濟體制催化下，不但促使計畫經濟體制起了重大變化，亦使其社會保障制度從原有「吃大鍋飯」的模式，轉變為「自給自足」之模式，<sup>37</sup>此一結構性的變革加上基金管理制度不善，引發了一些管理者的貪腐問題。

社保基金是廣大勞工的養命錢，故其管理應將安全性視為第一要務，次要才是增值獲利的考量。惟中共在社保基金管理制度的上，監督體制存在漏洞，造成該基金近年遭挪用的弊案頻發（詳見表 6-1），上海市社保基金遭挪用即是明顯案例。中共現行社保基金監管機制，是根據 1999 年 1 月國務院頒布的《社會保險費徵繳暫行條例》和《失業保險條例》建立。社保條例第五條規定：「國務院勞動保障部門，負責全國的社會保險費徵繳管理和監督檢查工作；縣級以上地方各級人民政府勞動保障部門，負責本行政區域內的社會保險費徵繳管理和監督檢查工作。」<sup>38</sup>此一

<sup>35</sup> 劉濤，〈從上海社保案說起〉，《中國保險報》，第 6 版，2007 年 1 月 31 日。

<sup>36</sup> 王益英主編，《社會保障法》，北京：中國人民大學出版，2000 年，頁 23。

<sup>37</sup> 穆懷中，《發展中國家社會保障制度的建立與完善》，北京：人民出版社，2008 年，頁 20-21。

<sup>38</sup> 《社會保險費徵繳暫行條例》，1999 年 1 月 14 日國務院第 13 次常務會議通過，1999 年 1 月

規定，實際上將社保資金的管理與監督雙重責任，繫於各級政府之勞動保障部門。在該部門既當「運動員」又兼「裁判員」的情況下，若無良好外部監督檢查機制，自然容易發生弊端。

美國是全球社會保險基金管理最佳國家之一，早在 1935 年就制定了《社會保障法案》。<sup>39</sup> 根據該法規定，聯邦社保基金的各個賬戶直接開設在財政部內，並由財政部專項管理，徵繳的款項相應地存入各個基金，而不是存入一般的財政賬戶。該國為了保障審計單位工作獨立性不受行政機關干擾，審計長由總統提名，經參議院同意後由總統任命，任期 15 年不得連任。審計長任內除非國會兩院聯席會議決議，或受到眾議員的彈劾，不得以任何理由罷免，且在其退休後仍可以領取全薪。美國對社保基金的監管，法律上給予非常明確的規定，沒有任何可以挪用的餘地，從根本上保障了社保基金的安全，而且審計人員工作權由立法保障，此可作為中共社保基金管理制度建置的參考。

表6-1：中共近年社保基金重大貪瀆案件一覽表

時間 (年/月)	涉案地區 (省市)	挪用侵佔金額 (百萬人民幣)	貪瀆內容與懲處情形
2002/9	海南	20	因詐騙農村社會養老保險金2,000萬元，原海南達龍實業有限公司總經理龍泉潤被判死刑。
2004/3	山西太原	76.59	挪用社保基金7,659萬元，金融詐騙涉案金額近1.8億元。
2006	雲南紅和	60	雲南省紅河州原民政局局長羅理誠挪用6,000餘萬元農村養老保險金。
2006	河南濮陽	24.59	縣勞動和社會保障局挪用下崗職工養老保險金和生活費，修建辦公大樓及勞動培訓中心；另勞動保障局以減免企業應繳870多萬元養老保險費為代價，換取六輛轎車使用權。
2006	黑龍江 阿城	9.18	阿城市社保局將918萬元借給企業用做流動資金和擔保利息。
2006	浙江溫州	6	溫州市勞動保障局計財處挪用社保基金炒股。
2006	四川眉山	12.45	眉山市青神縣政府擠佔挪用社保基金。

<sup>22</sup> 日國務院令第 259 號發佈，自發佈之日起施行。

<sup>39</sup> 董克用主編，《中國經濟改革 30 年(社會保障卷)》，重慶：重慶大學出版社，2008 年，頁 3-9。

2006	湖南益陽	0.69	益陽市大通湖區北州子鎮黨委政府，作假套取社保基金。
2006/5	河北	38.17	河北省電力工司社保中心，原基金管理員秦援非挪用社保基金炒股。
2006/6	上海市	4,450	以上海黨委書記陳良宇為首，挪用社保基金34.5億元，貸給了與黃菊妻子密切的福禧公司；另有10億元違規放給了陳良宇兒子陳維力擔任總經理的華聞上海公司之控股公司。
2006/11	湖北公安	25	公安縣委原副縣長楊政法挪用社保基金炒股。
2006/11	廣州市	700	前廣州市勞動保險公司經理劉雨宏，因涉嫌違規審批社保基金7億餘元非法運營，造成損失5.2億元，被控濫用職權。
2006/11	浙江金華	89	前金華副市長盧福祿挪用社保基金（一說為託管金），由金信信託（現改名為浙商證券）投入股市炒股。
2007/4	四川綿陽	60	社保官員挪用6,000多萬元，共有8名官員被「雙規」。二名在雙規期間內自殺身亡。
2007/5	寧夏	393	寧夏社保基金的管理存在政策執行不嚴格、管理監督不落實，甚至侵佔挪用基金等嚴重違法違紀問題，共涉及社保基金3.93億元挪用。
2007/9	深圳蛇口	40,000	蛇口工業區職工的社會保險養老金長期黑箱作業，招商局、蛇口工業區的官員和中國平安保險公司挪用和侵佔共400億元，金額遠超過陳良宇案。

資料來源：童文薰，〈從『勞動合同法』新制上路--看中共的盤算（3）〉，新紀元週刊，第54期（2008年1月17日），頁64。

### 三、上海社保基金管理問題

回顧上海市社保基金挪用弊案發生原因，1991年上海市按照國家社會保險改革的要求，陸續建立了五項基本社保制度（基本養老、醫療、失業、工傷、生育保險）和企業年金制度。1993年，上海市社會保險管理局成立（簡稱社保局），至此上海開始採取五險合一制度，社會保險資金交由上海市社保局統一管理。<sup>40</sup>上海市財政局沒有參與該基金日常監督管理，僅對基金年度決算進行形式上複核和彙總上報，數額龐大的社保資金從徵繳到發

<sup>40</sup> 陳芳，〈審計報告揭滬社保案驚天內幕〉，《世界財經報導》，2008年3月26日。

放及其管理監督，均操控在社保局內部。<sup>41</sup>此種球員兼裁判，內部自行監督的管理模式，為日後的種種亂象埋下了伏筆。

依據 1997 年 1 月 8 日上海市政府所發布之《上海市社會保障基金審計監督規定》，其中第二條規定：「本規定所稱的社會保障基金，是指由政府部門或者受政府委託的事業組織、社會團體管理的，用於社會保障事業的各類基金和資金。」陳良宇等所挪用 34.5 億元，屬於此社保基金之內。再從同條例第四條規定：「上海市審計局負責組織實施對社會保障基金的審計監督。」故審計局是社保基金審計監督的主管部門。而其審計監督內容，則包括：社會保障基金的支付和使用情況；結餘和專戶儲存情況；基金管理機構提取、上解、下撥、使用管理費用的情況；管理機構直接承辦或者委託金融機構承辦社會保障基金匯繳結算、增值運營的情況；以及國家或者市人民政府規定的其他應當接受審計監督的事項等。<sup>42</sup>其中有關上海市社保局之「提取、上解、下撥、使用管理費用的情況」，以及「管理機構直接承辦或者委託金融機構承辦社保基金運營的情況」自屬審計局監督之範圍。

惟在中共以黨領政的體制下，上海市黨委書記是全市最有實權的黨政領導人，即便依前規定第十五條內容，要求：「審計機關對審計事項作出評價，出具審計意見書，對違反法律、法規、規章有關社保基金徵集、支付、增值運營等規定的行為，需要依法給予處理的，在法定職權範圍內作出審計決定，或者向本級人民政府提出處理意見。」故若社保基金發生被挪用弊端，依據審計局之監督審計報告，本級人民政府、社保基金管理機構，以及審計局均可向上海市黨委書記報告，由渠決定如何處理。

總之，1998 年 6 月中共財政部與勞動和社會保障部，聯合頒布《社會保險基金財務制度》，該制度規定：「社保基金納入

<sup>41</sup> 同前註，陳芳，〈審計報告揭滬社保案驚天內幕〉。

<sup>42</sup> 詳見《上海市社會保障基金審計監督規定》，其中第六條審計內容之規定。

單獨的基金財政專戶，實行收支兩條線管理。」2004年5月，勞動和社會保障部又頒行了《企業年金試行辦法》、《企業年金基金管理試行辦法》，明確規定企業年金運營，採用信託模式。但上海市社保局不僅未將社保基金設立財政專戶，實行收支兩條線管理，又由企業年金發展中心將34.5億元，拆借給不具受託資格的福禧公司，其違規操作且不受監督之原因，才是最應該重視的問題。從本案發生到調查、審判，證明上海市社保基金挪用係陳良宇監守自盜行為，也凸顯出基金管理缺乏外部監督機制。<sup>43</sup>若從審計工作執行分析，中共審計機關在其工作獨立性與保障性方面，落後美國太多，審計機關只是獨立於被審計單位，並未獨立於被審計單位所屬的整個行政權力系統。<sup>44</sup>因此，中共的審計工作制度修改，有必要借鑒美國在審計制度上的優點。

#### 四、上海社保局組織與分工

1949年中共建政後，上海市以單行法規的形式逐步建立起國家機關、社會團體和事業單位工作人員的社會保險制度。90年代起，市政府進一步推進社會保障制度改革，1993年2月，成立市社會保險委員會，下設市社會保險管理局，負責全市城鎮職工的養老保險工作。1998年3月，市委、市政府決定撤銷市勞動局和社會保險管理局，組建市勞動和社會保障局，負責全市勞動和社會保障工作。<sup>45</sup>惟2006年，爆發上海市34.5億元社保基金挪用弊案，經中央紀委會專案組查辦，將前上海市市委書記陳良宇、前勞動和社會保障局局長祝均一等人，撤職並移送法

<sup>43</sup> 上海市社保弊案爆發，上海市十二屆人大常委會第二十八次會議經表決，決定任命宋依佳為上海市審計局局長，免去葛愛玲的上海市審計局局長職務。〈宋依佳為上海市審計局局長〉，「新華網上海頻道」，2006年7月3日。<http://news.xinhuanet.com>

<sup>44</sup> 美國1921年訂定《預算和會計法》和其他國家相關法律的規定，審計機構人員、工作和其獨立性等方面進行制度上的完善。凌豔平，《中美審計機構管理模式比較》，《經濟論壇》，1995年第9期（1995年5月），頁38-39。

<sup>45</sup> 上海市地方誌辦公室主編，《上海人民政府誌-第十章勞動與社會保障》，「上海市政府網站」，最後瀏覽日：2009年9月23日。  
<http://www.shtong.gov.cn/node2/node2245/node72907/node72914/node73026/index.html>



辦。至此，上海市「勞動和社會保障局」再次改組，於 2008 年更名為上海市「人力資源和社會保障局」，沿用迄今（2010 年）。

有關上海市社保基金挪用弊案爆發時（2006 年）的組織架構，記者胡潤峰、楊海鵬等表示，該局當時總計有 18 個處室，與 15 個政務執行單位；<sup>46</sup>中國社會科學研究院研究員鄭秉文卻認為「上海社保局下設 15 個職能處室，另設 18 個事業單位。」<sup>47</sup>研究者自上海市政府檔案資料查詢，顯示該局當時設有 17 個職能處。<sup>48</sup>三者對社保局組織架構看法雖不同，但都認為依據該局之內部分工，管理企業年金的部門是企業年金發展中心。<sup>49</sup>再從該局副局長鮑淡如表示：「上海市企業年金發展中心負責管理上海市的企業年金，其資產配置主要分兩級：一級資產配置是指上海市企業年金發展中心自己投資；二級資產配置是指委託其他機構理財。」<sup>50</sup>由此可以證明，該市企業年金發展中心負責管理全市的企業年金。但該年金中心登記之法人代表張強林（社保局福利保險處處長兼任）卻表示：「該部門管的只是企業年金的政策制定，年金的具體運作是社保基金監管處在管。」<sup>51</sup>沒有人能夠解釋，何以專司社保基金監管的處室，卻成了參與運營的部門，球員兼裁判讓基金挪用弊案因而發生。有關陳良宇上海市社保基金弊案涉嫌人關係，詳如圖 6-1 所示。

<sup>46</sup> 胡潤峰、楊海鵬等，〈上海社保：危險的投資〉，《財經雜誌》，2006 年第 17 期（2006 年 8 月），頁 19。

<sup>47</sup> 鄭秉文，〈中國企業年金的治理危機及其出路—以上海社保案為例〉，《中國人口科學》，2006 年第 6 期（2006 年 12 月），頁 15-16。鄭秉文指稱：上海社保局下設 15 個職能處室，另設 18 個事業單位，即“政務執行機構”的 17 個中心和一個總隊（勞動監察總隊）。

<sup>48</sup> 依據「上海市勞動和社會保障局職能配置、內設機構和人員編制情況」（公文索取號：AB3001000-2004-001）及「上海市檔案資訊網」資料，上海市勞動和社會保障局下設：辦公室、政策法規處、綜合計劃與工資處、勞動關係處、就業處、職業技能開發處、國際合作處、社會事務管理處、勞動爭議仲裁處、福利保險處、勞動保障監察管理處、城鎮養老保險處、農村社會養老保險處、社會化服務管理處、社會保險基金監督管理處、財務處、組織人事處（老幹部處）等 17 個職能處。<http://www.archives.sh.cn:9080/hshjg/zhfjg/200409290045.htm>

<sup>49</sup> 2006 年 8 月，張榮坤接到上海市第一中級人民法院的起訴書，起訴書稱：上海市企業年金發展中心通過委託資金運營和委託貸款等方式先後將 34.5 億元的資金拆借給“福禧投資”及其股東“沸點投資”，用於收購高速公路等資產。要求“沸點投資”歸還本金餘額 34.5 億元及有關利息，並要求“福禧投資”承擔連帶保證責任和抵押擔保責任。周敬青、吳海紅，〈從黨的建設視角解析“上海社保資金案”〉，上海市委黨校 2007 年反腐教材。

<sup>50</sup> 〈滬企業年金今年收益平穩〉，《東方早報》，2005 年 11 月 8 日。

<sup>51</sup> 胡潤峰、楊海鵬等，〈上海社保：危險的投資〉，《財經雜誌》，2006 年第 17 期（2006 年 8 月），頁 19。

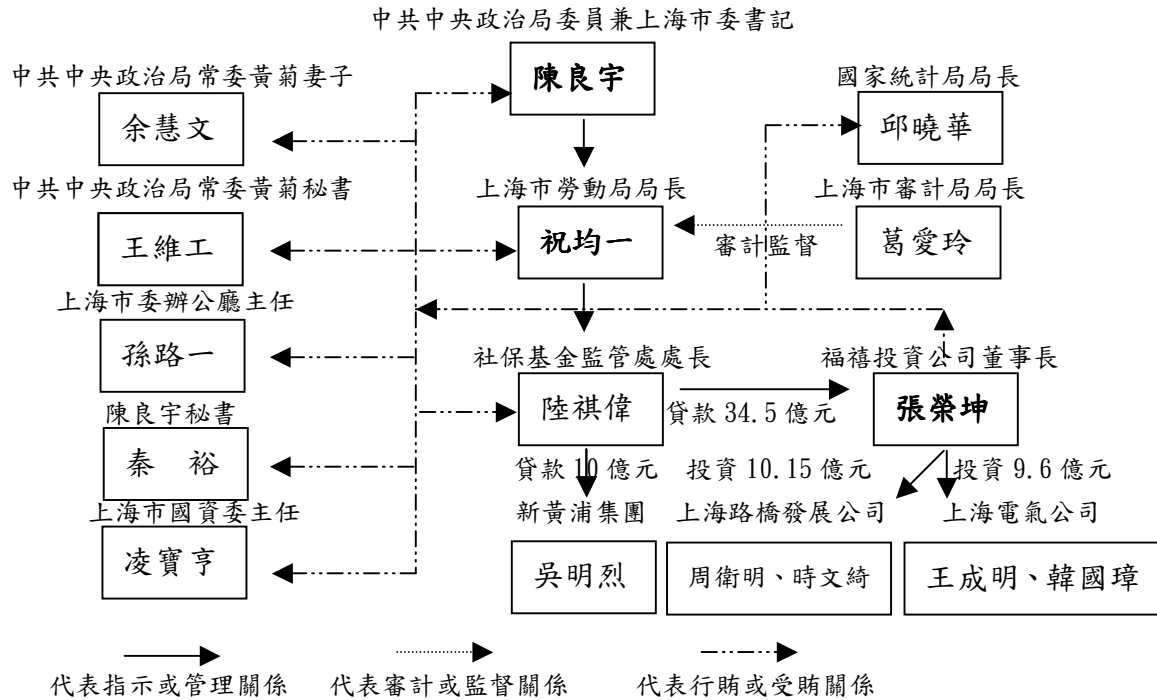


圖 6-1：陳良宇上海市社保基金弊案涉嫌人關係圖

資料來源：研究者依據本研究資料彙整

- 說明一：上海市社保基金弊案遭查辦之黨政官員極多，圖 6-1 列舉其中主要涉案人之關係，有關本案查辦詳細時間、人數與關係等內容，請見本節下一單元「五、上海社保案概述」，頁 298 至 303 之說明。
- 說明二：福禧公司董事長張榮坤，藉由上海慈善基金會名譽副會長名義，與該會副會長余慧文（中央政治局常委兼副總理黃菊夫人）等人接觸，由余慧文引薦上海市黨政官員，進而行賄王維工、孫路一、秦裕與凌寶亨等人。
- 說明三：陳良宇接受余慧文、王維工之推薦，及其秘書秦裕和社保局局長祝均一，對張榮坤商譽的保證。同意將上海市社保基金 34.5 億元，違法借貸給張榮坤運用，購買上海市陸橋發展公司、電氣公司股權。
- 說明四：福禧公司成立於 2002 年 2 月，由自然人股東時文綺、上海沸點投資發展有限公司出資組建，張榮坤任董事長。沸點投資發展有限公司成立於 2000 年 11 月，註冊資本 3,000 萬元，周衛明出資 2,100 萬元，時文綺出資 900 萬元，法定代表人是周衛明。
- 說明五：張榮坤利用社保基金 10.15 億元，取得上海市國資企業「城市投資建設開發總公司」所持有 99.35%路橋公司的股權，該公司的價值 32.07 億

元。2004 年張榮坤投資上海市國資企業「電氣公司」9.6 億元，取得 8.15% 的股份，2005 年電氣公司股票上市，張某立即賺得 6 億元。<sup>52</sup>

說明六：福禧公司張榮坤以民營資本入股國營企業，幫助上海市電氣公司順利完成了艱巨的國企改制任務並在香港股市上市。在上海市電氣公司改制時期，董事長王成明私自將工業用地交給張榮坤，張員以此向銀行抵押貸款，再合夥將土地賣給開發商，為個人牟取了鉅額的利益。<sup>53</sup>

說明七：在上海市社保局局長祝均一主政下，該局曾借給中國華聞控股集團社保基金 10 億元，用於收購新黃浦集團股權，涉及此事的華聞控股常務副總裁王政及新黃浦集團董事長吳明烈，均因此次案件被起訴。不過，由於華聞集團歸還了 10 億元，此事未列入罪行之列。

說明八：前上海市審計局局長葛愛玲未依職責，對該市社保基金進行審計監督調職，改任命宋依佳擔任局長，從此對社保基金帳目進行審計查核。

說明九：社會保險基金監督管理處是社保局內設行政業務處室，其職責是制定本市社會保險基金管理、運營的政策；組織社會保險基金預決算方案編制的有關工作；對社會保險基金管理實施行政監督等。<sup>54</sup>上海市社保案爆發時，社保基金監管處處長由陸祺偉擔任，亦因此次案件被起訴。

上海市社保基金挪用弊案 2006 年爆發後，2008 年根據中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發《關於上海市人民政府機構改革方案的通知》，設立上海市「人力資源和社會保障局」。<sup>55</sup>該局將原上海市人事局、勞動和社會保障局、醫療保險局的有關職責整合成立，機關行政編制為 297 人，局長 1 名、副局長 6 名，黨委書記 1 名、副書記 1 名，正副處級領導職數 75 名。<sup>56</sup>其中有關社會保障業務方面職責包括：統籌建立覆蓋城鄉的社會保障體

<sup>52</sup> 傅濤、楊海鵬、于寧，〈神秘“貸款富豪”張榮坤背後鮮為人知的交易〉，《財經雜誌》，2006 年第 17 期（2006 年 8 月），頁 12。

<sup>53</sup> 〈聚焦上海社保基金案：官商勾結新圖譜〉，「中國廉政文化網」，2006 年 10 月 25 日。  
<http://74.125.153.132/search?q=cache:5XKQYEumozEJ:www.cniciw.gov.cn>

<sup>54</sup> 陳芳，〈審計報告揭滬社保案驚天內幕：201 億助樓市升溫〉，《世界財經報導》，2008 年 3 月 26 日（財經頭條）。

<sup>55</sup> 中共中央辦公廳、國務院辦公廳批覆上海市機構改革方案，經過調整，上海市政府將設置工作部門 44 個，其中辦公廳和組成部門 23 個，直屬機構 21 個；另設部門管理機構 6 個，符合中央對地方政府機構設置的要求。此次將市人事局的職責、市勞動和社會保障局的職責、市醫療保險局的職責，整合劃入市人力資源和社會保障局。〈上海機構改革方案正式公佈 15 委局撤銷〉，《文匯報》，2008 年 10 月 21 日。

<sup>56</sup> 根據中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於印發《上海市人民政府機構改革方案的通知》（廳字〔2008〕17 號）的規定，上海市政府 2009 年 2 月 11 日，批准《上海市人力資源和社會保障局主要職責內設機構和人員編制規定》，（滬府辦〔2009〕15 號）。

系；會同有關部門擬訂社會保險及其補充保險基金管理和監督制度；組織編制社會保險基金預決算草案；按規定做好社會保險基金保值增值的監督管理工作。內部機構設置包含：辦公室（信訪辦公室）；法規處；政策研究室；組織人事處（老幹部處）；財務處；綜合計劃處；人力資源開發與市場管理處；就業促進處（失業保險處）；工資處；調解仲裁管理處；專業技術人員管理處（事業單位人事管理處）；職業能力建設處；軍官轉業安置處；勞動關係處；勞動保障監察管理處；城鎮養老保險處；農村養老保險處；工傷福利保險處；醫療保險處（醫療保險支付處）；定點醫藥監管處；社會保險基金監督處；外國專家與留學人員工作處（國際合作處）共計 22 個處。<sup>57</sup> 以及因應社保基金挪用弊案，新成立之紀委（監察室）與黨委（機關黨委）辦公室。

有關上海市社保基金的維護管理，自爆發社保基金挪用弊案後，市政府立即擬定《上海市社會保險基金財務管理辦法》，並規劃設置「社會保障監督委員會」監管社保基金運營，同時規定定期向社會公布社保基金收支情況。<sup>58</sup> 2008 年該市社會保險經辦機構，包括：社會保險事業基金結算管理中心、醫療保險事務管理中心、失業保險管理中心。<sup>59</sup> 社保基金的運用除接受該市審計局、人民政府審查之外，亦接受市民的外部監督，其中與社保基金之營運使用，以及監督管理較為密切的部門，如次：

（一）信訪辦公室：負責群眾來信、來電、來訪和網上信訪的工作；負責上級轉辦、交辦、督辦等信訪工作；承辦領導交辦的其他工作等。該處業務由該局副局長沙忠飛監管。

<sup>57</sup> 資料來源於中國上海市政府網站內部，有關政府部門主要職責中，對於「上海市人力資源和社會保障局」的介紹。「中國上海市政府網站」，最後瀏覽日：2009 年 9 月 17 日。

<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node2405/node21676/index.html>

<sup>58</sup> 張鳳安，〈上海社保監督委將亮相-能否解決監管難題引關注〉，《21 世紀經濟報導》，2008 年 1 月 22 日。

<sup>59</sup> 〈2008 年度社會保險基本情況〉，「上海市人力資源和社會保障局網站」，2009 年 8 月 18 日。  
<http://www.12333sh.gov.cn>

(二) 財務處：負責局系統部門預決算管理工作，統籌規劃人力資源和社會保障事業發展的各項資金；監管和指導行政事業預算單位財務管理和會計核算工作；局機關行政經費預算、會計核算和財務管理工作等。該處業務由該局副局長張劍萍監管。

(三) 城鎮養老保險處、農村養老保險處、工傷福利保險、醫療保險處（醫療保險支付處）：對上海市民基本養老、醫療、失業、工傷、生育保險等事項提供服務。前列四處業務及後項社會保險基金監督處業務，均由該局副局長鮑淡如監管。

(四) 社會保險基金監督處：負責擬訂社會保險基金監督管理辦法、負責社會保險基金徵繳、支付、運營的監督和綜合管理工作；承擔市社會保險基金監督委員會辦公室日常工作。

(五) 紀委（監察室）：負責局系統黨風廉政建設和組織協調反腐倡廉工作；負責局系統行政監察工作；負責全市人力資源和社會保障系統，開展政風、行風建設及督查工作。該室業務由該局紀委書記黃鴻強主管。

(六) 黨委（機關黨委）辦公室：負責領導黨務活動；黨委會議、黨委書記工作例會及其他全局性重要黨務會議、活動的組織協調工作；上級黨組織，局黨委會決定、決議事項的督查、督辦工作和局黨委交辦的其他工作。該室業務由該局黨委書記兼副局長劉嘉音主管；該局黨委副書記周海洋兼任局長。

總結，中共社保基金因營運管理缺乏專責機構檢核與民間監督，致使管理者擅自挪用現象禁而不止。早在 1994 年，中共原勞動部和財政部曾聯合發文，禁止將社保基金拿到市場上營運，<sup>60</sup>但此規定並未被地方政府落實執行，陳良宇挪用上海市社保基金就是典型的案例。從公共選擇理論分析「上海市社保基金挪用

<sup>60</sup> 原勞動部 1993 年發佈 107 號文件，關於部分社保資金交給社會信貸機構運作，以實現增值的規定，造成了社保資金管理的混亂，原勞動部和財政部 1994 年聯合發文，禁止再將社保基金拿到市場上營運，已經投出去的錢要收回。

弊案」的發生，係因社保基金管理的相關法規不夠完善，又無外部監督機制，官員挪用獲利機會多、風險低。故上海市不是社保基金挪用個案問題，在現有的管理體制下，無論誰作為地方政府一把手，都有可能陷入私自挪用以生利的制度陷阱之中。

## 五、上海社保弊案概述

「上海市社保基金挪用弊案」堪稱自 1978 年大陸改革開放以來，上海市第一大弊案，也是 21 世紀中共第一起涉及中央政治局委員的重大貪腐案件。其查辦結果除懲處了相關涉案官員，並影響了共黨中央政治局常委與「上海幫」的走向。<sup>61</sup> 本案除了陳良宇在天津審理之外，其他已知所涉及的 20 多人，分由吉林、安徽、上海三地法院指定管轄審理。<sup>62</sup> 其中，吉林省法院經辦 10 起，共涉 15 人，均已被判刑；上海市法院經辦 10 起，共涉 11 人，已判決 9 案；安徽省經辦 2 起案件，共涉 2 人。<sup>63</sup>

上海市社保局社會保險基金監督管理處，是該局內設行政業務處室，其職責是制定該市社保基金管理、運營的政策，並對社保基金管理實施行政監督等。<sup>64</sup> 但實際上，這個本應承擔社保基金內部監督職能的處室，並沒有履行其應有的職能。相反地，其所謂的監督職能，體現在對社保資金投資的經費核撥，而未有適法性審核。<sup>65</sup> 國務院審計署 2006 年審計全國社保基金管理情形，提出監管工作存在五大類違規現象：沒有實行專戶管理；違規投

<sup>61</sup> 政大國關中心研究員嚴震生教授表示：「陳良宇並不能因其政治局委員的身份倖免不受革職，身受疾病與弊案纏身的常務副總理黃菊是否會成為下一個整肅的對象，將是觀察的重點。由於黃菊不僅是政治局委員，更是最高權力機構常任委員會成員，層級又高過陳良宇，因此是否會遭整肅不無疑問。即或他能免於遭到革職，但恐怕也難在明年的十七大連任政治局常委。」「美國之音中文網—專家評論」，2006 年 10 月 26 日。

<http://72.14.235.132/search?q=cache:ACY-OhPkUpCJ:www.voafanti.com>

<sup>62</sup> 倪方六，〈上海社保案落幕〉，《鳳凰週刊》，總第 290 期（2008 年 5 月），頁 18-19。

<sup>63</sup> 相關法院審理判決情形，請見本研究表 6-2。

<sup>64</sup> 依據上海市勞動和社會保障局職能配置和機關處室及下屬單位機構設置規定，社會保險基金監督管理處負責管理本市勞動和社會保障各類基金，並組織實施；建立和完善社會保障的各類制度，擬定相關政策和辦法，並組織實施。〈上海市勞動和社會保障局職能配置和機關處室及下屬單位機構設置〉，「上海市政府網站」，最後瀏覽日：2009 年 9 月 25 日。

<http://74.125.153.132/search?q=cache:KnfFChmVW7gJ:www.shanghai.gov.cn>

<sup>65</sup> 陳芳，〈審計報告揭滬社保案驚天內幕：201 億助樓市升溫〉，《世界財經報導》，2008 年 3 月 26 日。

資；用於彌補支付公務缺口；用於構建辦公用房和彌補行政經費；管理混亂和賬目不全等。<sup>66</sup>陳良宇等人所涉及之「上海市社保基金挪用弊案」內容，包含其中一、二與五項之違規情形，至於本案查辦過程，分述如次：

### （一）本案查辦之序曲

2003年9月5日，上海農凱發展(集團)有限公司法定代表人周正毅和陳良軍(陳良宇么弟)，在上海市取得靜安區東八塊土地開發權。渠等尚未對該土地進行開發投資，周正毅隨即以該土地開發權，向中國銀行抵押借貸10億元投入股票炒作，周某此舉被中央紀檢查獲，依虛報註冊資本、操縱證券交易價格罪，判刑3年。<sup>67</sup>在周某2006年5月26日於上海出獄時，中央紀檢巡視組同時也赴上海市進行巡視，發現該市社保局局長祝均一，涉嫌將該市鉅額社保基金，違法借貸給張榮坤控制的上海沸點公司及其他企業使用，開啟上海市社保基金弊案查辦的序曲。

### （二）本案發生之背景

根據上海市金融圈內人士表示，2001年11月陳良宇接任上海市代理市長，渠期望立即獲得政績，職務能更上層樓，因此大力推動該市經濟發展。此時，國內、外企業均希望能獲得上海市開發之專案與貸款，分享發展過程中之利益。但陳良宇為何獨讓福禧公司董事長張榮坤，運用上海市社保基金34.5億元做生意。經由本案之調查、審判，陸續發現其中不乏中共中央常務委員黃菊的妻子(余慧文)與秘書王維工推薦之影響力。從陳良宇

<sup>66</sup> 丁文傑、周立權，〈社保資金管理存漏洞 有效監管體系亟待建立〉，「新華網」，2008年1月10日。<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com>

<sup>67</sup> 〈上海首富周正毅犯罪路線圖〉，「中國評論新聞網」，2007年10月30日。

<http://72.14.235.132/search?q=cache:GUIv8N5mWwEJ:chinareviewagency.org>

〈中央用心良苦，十部委參與查辦周正毅〉「中國評論新聞網」，2007年12月1日。

[http://72.14.235.132/search?q=cache:\\_sjRworKFgwJ:chinareviewagency.net](http://72.14.235.132/search?q=cache:_sjRworKFgwJ:chinareviewagency.net)

中國銀行原副董事長劉金寶利用職權影響違規發放貸款、謀取私利、涉嫌貪污受賄案件。2003年6月，中央紀委監察室對其問題進行了調查，並於2004年1月將此案移送檢察機關立案偵查。鍾雪冰，〈中紀委監察部助查劉金寶案〉，《香港文匯報》，2004年4月11日。

的角度分析，黃菊係中共中央政治局常委兼國務院副總理，又是上海幫重要幹部，經由渠同意也等於獲得中央領導官員的庇護。故在張榮坤起訴書中，曾紀錄：「2002年1月，福禧投資公司為收購上海路橋案，請王維工幫助。王維工邀請了陳良宇與張榮坤一起用餐，席間張榮坤請陳良宇關照，獲得陳員支持。」<sup>68</sup>

其次，陳良宇接任上海市代理市長期間，渠秘書秦裕和上海市社保局局長祝均一，均曾安排張榮坤拜會陳良宇。祝均一和秦裕並保證張榮坤是個非常靠得住的投資者，從來不做冒險生意，因此建議把上海市社保基金借給他生利。秦裕另提出為了使得上海市社保基金投資生意靠得住，可以找個國有的基礎設施賣給他。<sup>69</sup>陳良宇受到幕僚與上海幫高層推薦的影響，方同意社保局挪用上海市社保基金，從此踏進該弊案的泥淖之中。

### （三）本案之核心內容

祝均一得知陳良宇同意將社保基金借給張榮坤投資，立即讓其下屬社保基金監管處處長陸祺偉，以上海年金中心的名義，和張榮坤的「上海沸點投資發展有限公司」簽訂了一系列的協定。本案陸續簽訂的協定共八份，其中七份都稱為《資金運營協定》，共涉及30億元的委託運營本金及收益，沸點公司為受託方，福禧公司則為此提供連帶擔保。第八份為《委託貸款協定》，涉及4.5億元的委託貸款本金及收益，借入方同樣為該公司，並由福禧公司用該公司有關房地產專案的土地等資產，提供抵押擔保。本案委託貸款的年息均為6.8%，加權計算收益；同時約定，如果國家上調存貸利率，則按銀行同期利息上調收益率，貸款條件相當優惠。前述八份協定共涉及挪用上海市社保基金34.5億元，其中大部分協定簽訂於2002年2月前，均未經法定程序辦

<sup>68</sup> 羅昌平，〈上海社保案揭秘：張榮坤打通上海權貴之門〉，《財經雜誌》，2008年第3期（2008年2月），頁10-15。

<sup>69</sup> 施維鑒，前揭書，《陳良宇傳奇》，頁288-289。



理，這就是所謂「上海社保弊案」的核心內容。<sup>70</sup>

接著，在陳良宇和秦裕的操作下，同（2002）年3月26日，於上海市政府一號貴賓廳，市政府秘書長姜斯憲主持了上海市路橋發展公司，股權轉讓協定的簽字儀式。張榮坤的福禧公司共斥資32億元，收購該公司99.35%的股權，獲得滬杭高速公路上海段30年的收費經營權。<sup>71</sup>該《股權轉讓協定》將上海市路橋公司99.35%的股權，以32.07億元轉讓給福禧公司。後者支付現金10.15億元，承擔原上海城市投資建設開發總公司，對上海路橋21.92億元的長期借款擔保責任，並負責借款本息償還。張榮坤和成立僅一個月的福禧公司，自此成為全國視野中的「上海公路大王」。但奇怪的是，滬杭高速公路上海段股權轉讓給福禧公司一事，居然連路橋公司的上級單位上海市政工程局也不知道，<sup>72</sup>等到股權轉讓結束之後，有關方面才通知市政工程局。

#### （四）本案之不法情節

根據上海市技術產權交易相關指標計算，上海市路橋發展有限公司轉讓前，評估其總資產為37億元，負債總額為23.3億元，所有者權益（淨資產）達13.6億元。按照福禧公司投資股權計算，對應資產價值至少也在13.6億元，但本交易福禧公司實際僅支付10.15億元，上海市政府資產因此損失3.5億元（亦即圖利張榮坤3.5億元）。故在張榮坤案件起訴書上記載：「此筆交易張榮坤實際支付10.15億元，獲得了最低價值13.6億元的上海市路橋股權。陳良宇違反決策程序，在沒有充分討論和評估的情況下，擅自決定將上海城市投資建設開發總公司持有的上海市路橋公司99.35%股權轉讓給福禧公司。」

<sup>70</sup> 張榮坤於2002年2月註冊成立，「上海福禧投資控股公司」，註冊資金五億元，用來操作上海社保基金。施維鑒，前揭書，《陳良宇傳奇》，頁290。

<sup>71</sup> 王洋，〈審計署發現社保案內情-滬杭高速收費權違規轉讓〉，2008年2月29日。「中國網」<http://209.85.175.104/search?q=cache:yeiY0V6DCAQJ:www.china.com.cn>

<sup>72</sup> 同前註，王洋，〈審計署發現社保案內情-滬杭高速收費權違規轉讓〉。

惟，張榮坤此筆收購上海市路橋公司款項的來源，亦是來自於上海市社保基金。在渠起訴書中，另載錄「2002年夏，經韓國璋、韓方河的介紹，張榮坤認識了時任上海社保局局長的祝均一。當（2002）年10月，張榮坤就從上海社保局拿到了第一筆2億元的借款，並按約定給予祝均一、韓國璋、韓方河回報。」<sup>73</sup>因此，張榮坤僅藉由向上海市政府官員賄賂與特權關係，即取得上海市政府大額資金，同時又以此資金轉手獲得市府開發投資案的經營權。從前述過程，可以明確判定陳良宇、祝均一等人違法濫權，挪用上海市社保基金並圖利張榮坤。

#### （五）本案之爆發關鍵

張榮坤在前述交易上獲利，絕不僅限於價格上的些許優惠，福禧公司實際上用槓桿收購方式，將滬杭高速上海段30年經營權納入囊中，成為中國公路大王。<sup>74</sup>這個時候，大陸與香港媒體紛紛查詢張榮坤背景，得知渠幼年貧困並無特殊專業能力，其在上海的快速發跡，造成人們普遍的質疑。而此時，秦裕、祝均一和陸祺偉等人，都把張榮坤當成了日常高額消費之買單員。張員為擺脫其傀儡角色，暗中將秦裕等人的受賄醜態錄影，原想作為日後談判籌碼，遂行其逐步自主地動用資金，未料這些錄影卻被中紀委調查組查獲，成為打開「社保案」的重要缺口。<sup>75</sup>

此外，國務院審計署2006年7月，進行上海市財政審計調查，發現上海市大量社保基金，未納入財政專戶實行「收支兩條線」管理方式。基金營運的方式與國家有關政策導向及管理規定不符，甚至大量提供給商人和企業使用，也因此認定存在違法挪用等問題。<sup>76</sup>審計署審計發現在陳良宇的同意下，上海市社保局

<sup>73</sup> 羅昌平，〈上海社保案揭秘：張榮坤打通上海權貴之門〉，《財經雜誌》，2008年第3期（2008年2月），頁10-15。

<sup>74</sup> 蕭春飛、楊金志，〈上海社保案涉案主要人物張榮坤的官商勾結之路〉，「中國新聞網」，2008年4月11日。<http://72.14.235.132/search?q=cache:5fY8p7kJLaAJ:www.cns>。

<sup>75</sup> 施維鑒，前揭書，《陳良宇傳奇》，頁300。

<sup>76</sup> 審計署署長李金華指出：「上海社保案我們查處得非常快，300人用了3天時間就進駐上海對

分別向兩家企業違規貸款，其中福禧公司 34.5 億元，華聞公司 10 億元。此份審計調查資料證明了上海市社保基金不法挪用的問題，<sup>77</sup>張榮坤行賄錄影資料，則是揭開本案不法關鍵。

#### （六）本案查辦之結論

根據上海市大通會計師事務所的審計報告，2002 年福禧公司，本來可獲得近 2,220 萬元的淨利收益。但在這一年，該公司對外的捐贈額，竟高達 2,706 萬元，福禧公司因為捐款至慈善機構，反倒淨虧 486 萬元。<sup>78</sup>其中捐款對象涉及余慧文、陳良宇、秦裕、祝均一和陸祺偉等人，可疑之處，昭然若揭。<sup>79</sup>綜觀，張榮坤以上海市高速公路營運權為融資工具，累計拆借上海市社保資金 34.5 億元，其由捐款賄賂上海市高層黨政官員方式，得手社保基金在前，謀取路橋股權在後，官商勾結當屬無疑。

### 貳、陳良宇貪腐案查辦內容

坊間傳聞陳良宇貪腐案之查辦，係中共高層打擊不同派系的政治鬥爭，俾便建立個人執政威望。<sup>80</sup>研究者針對此節，亦曾詢問中共紀檢、檢察與學術界人員，渠等認為陳良宇確有貪腐之事實，故被司法判刑應屬合理。故本文僅就陳良宇所涉貪腐案件之主要內容、查辦依據及其與紀檢組織的關係進行探討。（有關本案查辦詳細時間、人數等議題，請見下一單元陳良宇貪腐案查辦過程及圖 6-2 彙整說明）

#### 一、查辦依據及流程

依據《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》（以下

---

有關問題進行審計，並用 20 天時間把全國各個省、市的社保資金問題都做了審計。」談佳隆，〈李金華稱 2007 年審計各省市社保基金〉，《中國經濟周刊》，2006 年 12 月 18 日，頁 17-19。

<sup>77</sup> 倪方六，〈上海社保案落幕〉，《鳳凰週刊》，總第 290 期（2008 年 5 月），頁 15-17。

<sup>78</sup> 蕭春飛、楊金志，〈上海社保案涉案主要人物張榮坤的官商勾結之路〉，「新華網」，2008 年 4 月 11 日。<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com>

<sup>79</sup> 王啓廣，〈超級富豪淪陷醜聞漩渦〉，《瞭望東方周刊》，2006 年第 49 期（2006 年 12 月），頁 26。

<sup>80</sup> 楊開煌，〈中共四代領導集體決策運作之分析〉，收錄於徐斯儉、吳玉山主編，《黨國蛻變：中共政權的精英與政策》，台北：五南圖書，2007 年，頁 53。

簡稱《案件检查工作條例》)第十條內容之規定：<sup>81</sup>「紀檢機關對檢舉、控告以及發現的下列違紀問題，予以受理。其中第(二)項規定，屬上級黨委管理在本地區、本部門工作的黨員幹部的違紀問題；以及第(五)項規定，領導交辦反映其他黨員和黨組織的違紀問題。」再依同條例第十六條之規定：「對檢舉、控告以及發現黨員或黨組織的違紀問題，經初步核實，確有違紀事實，並需追究黨紀責任的，按照規定的許可權和程序辦理立案手續。」第十七條之規定：「對黨員的違紀問題，實行分級立案。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。」故以陳良宇遭查辦為例，渠時任共黨中央政治局委員，依據前述之規定，應由中央紀委會負責查辦，惟該案必須經黨中央批准後，方可進行初步核實並立案。

2006年7月5日，中央紀委會會同有關部門，對於上海市社保局違規挪用社保基金問題進行調查，<sup>82</sup>在調查中發現，時任中央政治局委員兼上海市委書記的陳良宇涉嫌嚴重違紀行為。<sup>83</sup>同(2006)年8月24日，中央政治局常委會會議通過中央紀委會對陳良宇有關問題進行初核之申請，該會隨即組成專案組展開了初核調查。9月24日，中央紀委會提出《關於陳良宇同志有關問題初核情況的報告》，中央政治局會議依據此報告，又通過免去陳良宇上海市委書記職務，停止中央政治局委員職務，由中央紀檢組織對其涉嫌違紀問題立案檢查。翌(2007)年7月26日，中央政治局會議審議同意，由中央紀委會專案調查組所提出《關於陳良宇嚴重違紀問題的審查報告》。中央政治局再根據《中

<sup>81</sup> 《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》，係中共中央紀委會1994年3月25日審核通過，自1994年5月1日起施行，係目前中共紀檢組織查辦案件之主要依據。

<sup>82</sup> 依據黃偉，〈查處違紀案件〉，收錄於《2008年上海年鑑》之紀錄，2006年7月5日，中共中央針對上海發生的社保資金嚴重違規使用問題，成立中央“705”專案工作組進行調查。

<sup>83</sup> 夏贊忠(中央紀委會副書記)，〈中紀委就查處陳良宇嚴重違紀案件答問〉，「新華網」，2007年7月27日。此係夏贊忠接受記者採訪，就查處陳良宇嚴重違紀案件回答了記者提出的問題，因陳良宇涉案、查辦內容，中共國內、外報導甚多，其中不乏彼此矛盾之處，故研究者多以中共官方公佈之資料進行探討。[http://news.ifeng.com/mainland/200707/0727\\_17\\_166823.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/200707/0727_17_166823.shtml)

國共產黨章程》與《中國共產黨紀律處分條例》的規定，決定給予陳良宇開除黨籍處分，俟召開中央委員會全體會議時予以追認。另依據《中華人民共和國公務員法》的有關規定，決定給予陳良宇開除公職處分，並移送司法機關依法處理。

2008年3月24日，陳良宇從北京秦城監獄被押往天津，次(25)日上午假天津市第二中級人民法院開庭審理。公訴方來自天津市檢察院第二分院，由檢察長張平發親自帶六名檢察官出庭，指控陳良宇犯有三宗罪行，分別為受賄、濫用職權和玩忽職守。審判長則由天津市第二中級人民法院主管刑事審判的副院長董曉新親自擔任，陳良宇自聘的律師是來自北京的高子程和劉立目。<sup>84</sup>當日庭審過程陳良宇當庭認罪，下午五時全案審理結束，2008年4月11日，天津二中法院以陳良宇涉及受賄、濫用職權二項罪名，判處有期徒刑18年，沒收個人財產人民幣30萬元。<sup>85</sup>陳良宇對此判決未提出異議與上訴，故本案判決確定。

## 二、違法事實及刑責

2002年，陳良宇先違反規定幫助福禧公司從上海市社保局獲取融資，致使上海市34.5億元社會保險基金被違規挪用。後再違反國家公務採購程序規定，擅自決定將上海市城市建設投資開發總公司所持有的上海市路橋發展股份有限公司股權，限期轉讓給福禧公司，導致該股權價值未按規定進行評估而被低價轉讓，造成國家直接經濟損失3.5億元。福禧公司董事長張榮坤藉由賄賂官員方式，獲得社保基金購買滬杭高速上海段30年經營權，其過程是明顯的官商勾結套利行為，造成上海市政府巨額財產損失。2002年至2003年，陳良宇明知其弟陳良軍不具備土地開發的資格和條件，為徇私情同意有關部門違規為陳良軍徵用土

<sup>84</sup> 王和岩、趙何娟、李敏華，〈大幕將要關闔之際，主角登場〉，《財經雜誌》，2008年第7期（總第208期2008年3月31日），頁26-28。

<sup>85</sup> 審判長董曉新接受財經雜誌記者的訪談，對審理本案及陳良宇審判時態度提出說明。同前註，王和岩、趙何娟、李敏華，〈大幕將要關闔之際，主角登場〉。

地，導致 537 畝土地被徵用，其中 183 畝係由耕地轉為建設用地，造成國家直接經濟損失 3,441 萬餘元。陳良軍獲得土地使用權再將變相倒賣，非法獲利 1.18 億元。

天津市第二中級人民法院一審判決，認定陳良宇的犯罪事實內容為：「1988 年至 2006 年，陳良宇利用擔任上海市黃浦區區長，上海市副市長、市長，市委副書記、書記的職務便利，為上海新黃浦（集團）公司、上海申花足球俱樂部等單位在拆遷補償、獲得財政補貼款、解決樓盤閒置問題等方面謀取利益，索取或收受有關單位和個人財物，共計折合人民幣 239 萬餘元。」<sup>86</sup>研究者則認為，依據陳良宇時任上海市委書記之身分，掌控上海市黨政資源，一次挪用該市社保基金即達 34.5 億元，判決書指稱渠僅受賄 239 萬元，其貪腐犯罪金額明顯低估。故研判陳良宇在審判時，當庭承認受賄並主動繳回賄款，應係協商認罪避免貪腐行為被中外媒體持續追查報導，並可爭取較低刑罰。

天津二中法院認定陳良宇所犯受賄、濫用職權兩罪，根據中共《刑法》第三百八十三條、三百八十五條和三百九十七條規定，可處 10 年以上有期徒刑、無期徒刑，並處沒收個人財產，情節特別嚴重的可判處死刑。<sup>87</sup>天津二中法院鑒於陳良宇對其所犯受賄罪有悔罪表現，能夠退繳全部贓款，故酌情從輕處罰，判處有期徒刑 18 年，沒收個人財產人民幣 30 萬元。<sup>88</sup>

本案判決公佈後，翌（12）日中共西北政法大學刑法學教授馮衛國，對該案的判決作了詳細解讀。渠認為天津二中法院對陳良宇的判決，是在法定刑責幅度範圍內，符合《刑法》規定和法律精神。<sup>89</sup>對於陳良宇外傳權色交易部分，沒有得到法律的懲處，

<sup>86</sup> 田雨、吳晶，〈陳良宇一審兩項罪名獲刑 18 年〉，「新華網」，2008 年 4 月 11 日。  
<http://72.14.235.132/search?q=cache:UviudYxRZZoJ:big5.xinhuanet.com>

<sup>87</sup> 陶短房，〈審判陳良宇體現中國法治社會進步〉，「中國網」，2008 年 4 月 11 日。  
<http://72.14.235.132/search?q=cache:FstWucbhBIJ:www.china.com.cn>

<sup>88</sup> 田雨、吳晶，〈陳良宇一審兩項罪名獲刑 18 年〉，「新華網」，2008 年 4 月 11 日。  
<http://72.14.235.132/search?q=cache:UviudYxRZZoJ:big5.xinhuanet.com>

<sup>89</sup> 姜來，〈陳良宇的起伏人生：從中央政治局委員到階下囚〉，《法制週報》，2008 年 7 月 23 日。

係因「性賄賂」在中共現行《刑法》裏還沒有相應的罪名，根據罪刑法定的原則，因此免予起訴，但作為黨員和領導幹部，搞權色交易必將受到黨紀嚴懲。

### 三、本案法條引用釋義

#### （一）受賄罪

中共《刑法》第三百八十五條規定：國家工作人員利用職務上的便利，索取他人的財物，或者非法收受他人財物，為他人謀取利益的，是受賄罪。

中共《刑法》第三百八十六條規定：犯受賄罪的，根據受賄所得數額及情節處罰。其中，個人受賄數額在十萬元以上的，處十年以上有期徒刑或者無期徒刑，可以併處沒收財產；情節特別嚴重的，處死刑，並處沒收財產。索賄的從重處罰。

#### （二）濫用職權罪與玩忽職守罪

中共《刑法》第三百九十七條規定：國家機關工作人員濫用職權或者玩忽職守，致使公共財產、國家和人民利益遭受重大損失的，處三年以下有期徒刑或者拘役；情節特別嚴重的，處三年以上七年以下有期徒刑。

另根據《最高人民檢察院關於瀆職侵權犯罪案件立案標準的規定》<sup>90</sup>：「濫用職權罪」是指國家機關工作人員超越職權，違法決定、處理其無權決定、處理的事項，或者違反規定處理公務，致使公共財產、國家和人民利益遭受重大損失的行為。「玩忽職守罪」是指國家機關工作人員嚴重不負責任，不履行或者不認真履行職責，致使公共財產、國家和人民利益遭受重大損失的行為。

天津二中法院對檢方指控陳良宇的三項罪名，經律師辯護縮減為二項，把其弟（陳良軍）倒賣土地獲利一事，由玩忽職守指控認定為濫用職權，這與其犯罪情節及定罪尚稱相符。

<sup>90</sup> 2005年12月29日，最高人民檢察院第十屆檢察委員會，第四十九次會議通過。

### 參、陳良宇貪腐案查辦過程

陳良宇案件查辦，是 21 世紀中共第一起中央政治局層級官員被以貪腐犯罪偵辦，渠遭判刑 18 年定讞成為中共建政迄今，黨政層級最高、判刑最久的官員。陳良宇涉嫌貪腐傳聞，經海外媒體多年報導，<sup>91</sup> 中共中央一直未有具體查辦動作，直至十七大前，中央紀檢組織於 2006 年 9 月奉准將本案立案，2007 年 7 月完成調查，隨即移送檢察機關偵辦起訴，2008 年 4 月法院判刑定讞，故本案在十七大前夕，完成黨內紀檢體系之查辦。

本案查辦過程與影響，國內外學者與媒體，分從胡錦濤藉此案取得黨政實質權威，或是中央打擊地方諸侯勢力等角度分析，獲致了不同的結論。<sup>92</sup> 惟，本案確實由中央紀檢組織主導查辦，從其查辦過程最能說明中央紀委會與中央委員會之分工、隸屬關係，並可進行中央紀檢組織反腐功能問題探討。故研究者藉本案查辦過程與其組織架構研析，希能對中央紀檢組織反腐功能之研究，有其學術開展的貢獻。另外，對於該組織之反腐設置與職能問題，亦可藉此查辦過程和其他華人政府反腐組織進行比較，提出該組織在反腐執行工作中的問題與改善建議。

研究者受限於本案陳良宇黨政級別高，其起訴、判決書稿或涉及國家其他機密事項，不易取得完整資料。故藉由中共官方發布之新聞、期刊與雜誌報導，進行資料蒐集分析；再就紀檢組織專書所述查辦案件標準流程，與香港媒體採訪所得資料進行比對，期能較完整研判分析陳良宇案偵辦過程。因此，有關陳良宇案查辦過程，本研究除結合媒體報導訊息，同時參考施為鑒 2007

<sup>91</sup> 鄭恩寵認為陳良宇貪腐案被揭發出來，最主要就是上海居民長達 10 年來，前赴後繼地往中央寫信，不怕坐牢、不怕殺頭就是去舉報，到最後他們不得不借助國際媒體。美國之音記者致遠，〈鄭恩寵：陳良宇案件曝光的結果可能是兩種情況〉，「美國之音」，2006 年 9 月 26 日；沈婷，〈誰引爆周正毅案：沉婷鄭恩寵挑戰上海幫紀實〉，香港：文化藝術出版社，2007 年，鄭恩寵序言。

<sup>92</sup> 〈江澤民為何默許胡錦濤撤陳良宇職？〉，《亞洲時報》，2006 年 9 月 29 日頭條新聞；王焜義，〈陳良宇和陳水扁〉，《新台灣新聞週刊》，第 550 期（2006 年 10 月 4 日），頁 10；張謙，〈專家：中共十七大將考驗胡錦濤權力駕馭度〉，「中央社」，2007 年 8 月 28 日。



年1月著《陳良宇傳奇》、鄭義2006年11月編著《上海大風暴—陳良宇倒台與上海幫的末日》香港出版探討陳良宇之專書，希能較完整說明該弊案查辦過程。另再依據中國大陸出版，王炳歧、朱景哲1993年編著《黨紀條規圖表解析》、張士懷2005年著《紀檢監察機關案件調查方法（內部發行）》以及趙清城2006年編著之《紀檢工作》三書所記載紀檢組織查辦案件的流程。藉此紀檢工作之工具書記載，先對紀檢組織貪腐案件查辦的程序和方法，有一概念性說明，俾便檢視陳良宇案查辦過程是否合於程序。另就查辦過程中所顯現出紀檢組織反腐作業缺失、功能不彰問題提出分析，俾作為學術界對於中共中央紀檢組織反腐功能研究之基石，並為日後研究該組織反腐功能建立基礎。

有關紀檢組織查辦貪腐案件詳細流程內容，可查閱本研究第四章第一節「反腐查辦工作之探討」的論述，以及第三章第二節「中央紀檢組織的結構」之分析，以此瞭解中央紀檢組織內部分工情形，再結合第六章第一節6-2之流程圖（頁314），詳細對比中央紀檢組織何時與如何查辦本案。本單元著重於本案查辦過程實質狀況探討，故依據前述香港、大陸專書與媒體報導之資料，說明中央紀檢組織查辦陳良宇弊案，實際過程如后：

## 一、立案

### （一）案件檢查受理

案件檢查，是紀檢監察機關為查明違犯黨紀、政紀案件的事實真相，所進行的檢查活動。至於紀檢監察機關案件受理，是指紀檢監察機關按照規定，接受涉及黨組織和黨員、國家行政機關及其工作人員，和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，並予以恰當處理的過程。

紀檢組織貪腐案件之檢查受理程序，常態可分為：當地機關（例如：上海市紀檢組織）發掘受理，或上級機關（例如：中央

紀檢組織)發掘受理。本案係中央紀檢巡視組在巡視過程中，發現社保基金挪用弊端，交由中央紀檢組織進行案件檢查受理。<sup>93</sup>

## (二) 違紀線索初步核實

初步核實，是指紀檢監察機關在立案之前，按照規定程序對所受理的紀檢監察物件，其違法、違紀行為，進行初步核查、證實的活動。其目的，是要瞭解案件檢查所反映的主要問題是否存在，以作為立案與否之依據。對於初步核實結果，確有違紀事實，需要追究法律責任的，紀檢組織應予以立案調查。

貪腐案件違紀線索之初步核實，通常是由案件檢查受理機關辦理，亦即由貪腐案件線索發掘、受理檢舉之單位，進行初步核實。本案經中央紀檢巡視組於上海巡視發掘線索，交由中央紀律檢查委員會內部之「紀檢監察室」<sup>94</sup>，進行初步核實調查。(請對照本研究第三章，表 3-1 中央紀檢內部組織與分工，紀檢監察室負責查辦違法案件)

## (三) 履行報批手續

紀檢組織立案必須按照《案件检查工作條例》和《調查處理辦法》的規定，辦理批准手續。否則，沒有批准手續的立案是無效的；沒有批准權的機關或個人所批准的立案，同樣也是無效的。本階段之案件查辦過程，是指紀檢組織按照其管轄許可權，對檢舉、控告以及發現的違法、違紀問題，經初步核實認為確有違法事實，需要追究黨紀、政紀責任，決定進行深入調查，並按

<sup>93</sup> 中央紀檢巡視組為提昇巡視功能，已經由原來的五個地方組增加了一個金融巡視組、三個國有企業巡視組，和兩個國家機關巡視組。巡視組發現了官員貪腐案件線索，通常交給中紀委去調查，發揮提供犯罪線索功能。李小萌，〈中紀委官員揭密反腐巡視：不代替查案曾遭恐嚇〉，「新華網」，2008年1月25日。<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com>  
姜潔，〈巡視中發現陳良宇、侯伍杰、徐國健等案件部分線索〉，「人民網」，2007年8月2日。<http://72.14.235.132/search?q=cache:A3DpMAQRQj0J:politics.people.com.cn>

<sup>94</sup> 中紀委監察部編制為800餘人，有負責聯繫中央國家機關和國有大型企業的紀檢監察室四個；負責聯繫華北、中南、西南、西北等地的紀檢監察室四個。綜合部門包括辦公廳、政策研究、法規建設、宣傳教育、黨風廉政建設、巡視辦、糾正不正之風、執法監察、案件審理、信訪舉報、外事管理等10多個廳室。吳飛等，〈敞門去神秘 我國黨務公開加快〉，「中國網」，2007年10月10日。[http://72.14.235.132/search?q=cache:\\_ClGt1C4TPQJ:big5.china.com.cn](http://72.14.235.132/search?q=cache:_ClGt1C4TPQJ:big5.china.com.cn)

規定辦理批准手續的一種程序性活動。

陳良宇在本案查辦時，任職中共中央政治局委員兼上海市委書記，依據《案件检查工作條例》第十七條第一項規定：「黨的中央委員會委員、中央紀委會委員違犯黨紀的問題，由中央紀委報請中央批准立案。」故本案經中央紀委會呈報初步核實資料，獲中央政治局常委會同意立案調查，<sup>95</sup>依規定完成報批手續。

## 二、調查（查證核實）

調查，是指對客觀情況進行考察瞭解。調查的主體是紀檢組織及其辦案人員；調查的客體是已立案而違犯黨紀、政紀案件所涉及的證人、受侵害人、被調查人等有關人員；調查的任務是蒐集證據，查清案件事實。一般紀檢機關對於違紀案件調查過程，可採取的重要措施如下：<sup>96</sup>

第一，根據《案件检查工作條例》第二十六條規定，被調查人確實犯有嚴重錯誤，已不適合擔任現任職務或妨礙案件調查時，可以建議對其採取停職檢查措施。

第二，根據中共《行政監察法》第二十條第三項規定的「兩指」與《案件检查工作條例》第二十八條第三項所規定的「兩規」，此「兩指」與「兩規」是國家法律和黨內法規，所規定紀檢監察機關在查處違反黨紀、政紀案件時，可採取的調查措施。

第三，經縣以上（含縣級）紀檢監察機關負責人的批准，可以暫予扣留、封存能夠證明違紀行為的文件、資料、帳冊、單據、物品和非法所得等。經縣以上（含縣級）紀檢監察機關負責人批

<sup>95</sup> 中央紀委會副書記夏贊忠，2007年7月26日接受新華社北京記者訪問，表示：「自2006年7月5日開始，中央紀委會同有關部門，對反映上海市勞動和社會保障局違規運營社保基金問題進行調查。在調查中發現，時任中央政治局委員、上海市委書記的陳良宇涉嫌嚴重違紀。8月24日，中共中央政治局常委會議作出了對陳良宇有關問題進行初核的決定。中央紀委隨即組織力量進行了初核。9月24日，中共中央政治局會議審議了中央紀委《關於陳良宇同志有關問題初核情況的報告》，決定免去陳良宇上海市委書記、常委、委員職務，停止其擔任的中央政治局委員、中央委員職務，由中央紀委對陳良宇涉嫌嚴重違紀問題立案檢查。」《人民日報》，第4版，2007年7月27日。

<sup>96</sup> 張士懷著，《紀檢監察機關案件調查方法》，北京：中國方正出版社，2005年，頁52-53。

准，可以對被調查物件在銀行或其他金融機構的存款進行查核，並可以通知銀行或其他金融機構暫停支付。

有關陳良宇案的調查，十屆全國人大五次會議（2007年3月）新聞發言人姜恩柱表示：「中央紀委已經對陳良宇同志違紀問題進行了立案檢查，目前調查工作正在進行當中，有關部門在適當的時候將會公布案件的詳細情況。」<sup>97</sup>另根據中共中央的公布，中央紀委自2006年9月起，對陳良宇涉嫌嚴重違紀問題立案調查。且中央政治局會議於2007年7月26日決定：依據中共《黨章》、《中國共產黨紀律處分條例》的有關規定，給予陳良宇開除黨籍處分，待召開中央委員會全體會議時予以追認；同時依據《中華人民共和國公務員法》的有關規定，給予陳良宇開除公職處分，對陳良宇涉嫌犯罪問題移送司法機關依法處理。<sup>98</sup>

### 三、移送審理

移送審理，是指承辦案件的紀檢監察部門，對經過立案調查並需要追究黨紀、政紀責任的案件，在調查終結後向審理部門移送的活動。其具體內容是：對經過立案調查並需要追究黨紀、政紀責任的案件，提出移送審理並呈報分管領導審批，按照規定整理移送所需的案件材料，向審理部門辦理移送手續。<sup>99</sup>

中央紀委會案件審理室，其職責以案件審理、申訴複查和行政覆議、行政應訴工作為重點，依紀依法審核處理違犯黨紀、政紀的案件。據統計，2003年7月至2008年12月，各級紀檢監察機關共審結違犯黨紀政紀案件85.2萬件，處分88.1萬人。其中，移送司法機關追究刑事責任24,718人，包括了陳良宇、田

<sup>97</sup> 潘曉亮，〈陳良宇同志違紀案正深入調查進展順利〉，「新華網」，2007年3月4日。  
<http://209.85.173.132/search?q=cache:rArRGILgMqgJ:big5.xinhuanet.com>

<sup>98</sup> 〈中共中央決定給予陳良宇開除黨籍、開除公職處分〉，「新華網」，2007年7月26日。  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2007-07/26/content\\_6435299.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2007-07/26/content_6435299.htm)

<sup>99</sup> 中央紀檢巡視組副組長劉振寶說：「中紀委監察部直接負責查處的黨員、黨組織、行政監察對象案件，一般要經過受理案件線索、初步核實、立案調查、案件審理和處理等多個環節。而審理是其中的重要環節，負責審核涉案人違反黨的紀律或行政紀律的事實、證據、定性、處理、辦理等。」「中國評論新聞網」，2007年9月21日。<http://www.chinareviewnews.com>

鳳山、韓桂芝、王懷忠、杜世成、鄭筱萸等大案要案。<sup>100</sup>

綜合前述，依紀檢組織查辦貪腐案件規定之流程，檢視陳良宇弊案查辦過程，確實遵循其程序和方法辦理。其過程為：（詳見頁 314，圖 6-2：中央紀檢組織查辦陳良宇弊案流程圖）

（一）「中央巡視組」至上海市巡視時，發現該市社保基金挪用問題，將此線索交由中央紀檢組織進行案件檢查受理，並進行違紀線索初步核實。

（二）中央紀委會內部「紀檢監察室」初步核實結果，認定陳良宇等官員確有違法可能，依規定將初步核實結果呈報中央委員會（該會閉會期間，由中央政治局常委會代行職權），申請准予立案調查。

（三）本案獲中央政治局常委會同意立案調查後，再由「紀檢監察室」成立專案調查組進行調查，調查結果獲致之結論：「認定陳良宇等官員確有違法、違紀之行為」。

（四）專案組所提本案件相關證據，再經中央紀委會內部「案件審理室」審核，認定確有違法事實，故同意專案組建請中央委員會，將本案移送司法機關起訴、判刑。

（五）中央政治局會議審議了中央紀委會專案組所提出《關於陳良宇嚴重違紀問題的審查報告》並作出決定：「給予陳良宇開除黨籍、開除公職處分，對其涉嫌犯罪問題移送司法機關依法處理。」<sup>101</sup> 本案經由司法程序，逐漸揭露其中查辦過程。

故中央紀檢組織查辦陳良宇弊案過程，經研究者比對分析，均符合紀檢組織查辦貪腐案件作業程序規定，因此繪製 6-2 之

<sup>100</sup> 李玉龍，〈中國紀檢監察機關 5 年處分 88 萬人，陳良宇等被處理〉，《紀檢監察報》，2009 年 4 月 23 日。中央紀檢案件審理室副主任劉振寶，在中外記者首次參訪中央紀檢組織時，說明：「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，它概括為“關口、出口、窗口”。具體而言，“關口”所指的，是中紀委所辦案件都必須經過案件審理室審理，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，是中紀委所有的紀律處分下達，都必須由案件審理室按程序辦理；“窗口”所指的，是案件處理後的社會效果如何，直接影響公民對反腐敗工作的評價。」「中國評論新聞網」，2007 年 9 月 21 日。  
<http://www.chinareviewnews.com>

<sup>101</sup> 〈中共中央決定給予陳良宇開除黨籍、公職處分〉，《人民日報》，9 版，2007 年 7 月 26 日。

流程圖如下，以圖示方式重點說明中央紀檢組織在何時與如何查辦本案的過程與內容。

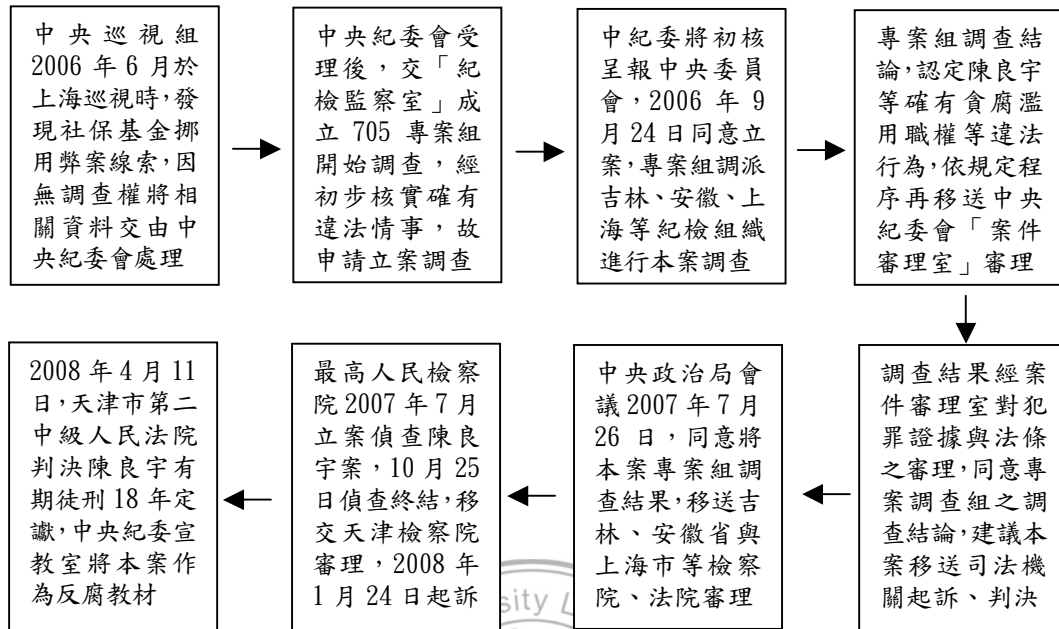


圖 6-2：中央紀檢組織查辦陳良宇弊案流程圖（研究者自繪）

資料來源：研究者彙整王炳岐、朱景哲 1993 年編著《黨紀條規圖表解析》、張士懷著《紀檢監察機關案件調查方法》以及趙清城 2006 年編著之《紀檢工作》同時參考施為鑒 2007 年 1 月著《陳良宇傳奇》、鄭義 2006 年 11 月編著《上海大風暴—陳良宇倒台與上海幫的末日》等專書，並結合官方媒體公布之資料。

說明一：陳良宇貪腐案係由中央紀檢巡視組，於 2006 年 6 月上海市巡視時，發現該市社保基金管理不當遭違規挪用，以及東八塊土地開發貸款弊案線索，因該小組無立案調查權，故將線索移送中央紀委會處理。<sup>102</sup>

說明二：中央紀委會受理中央紀檢巡視組所轉送，於上海巡視所發現弊案之線索，並由該會依據《紀律檢查機關案件檢查工作條例》規定，進行初步核實。經該會「紀檢監察室第七室」，<sup>103</sup>2007 年 7 月 5 日成立 30 人之「705 專案組」，進行初步核實調查。7 月 17 日該組將前上海市社保局長祝均一與福禧公司董事長張榮坤“雙規”接受調查。<sup>104</sup>705 專案組

<sup>102</sup> 2003 年，中紀委、中組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，其領導機構設在中紀委組織下的副部級巡視工作辦公室，由 45 名工作人員組成。巡視組的職責是發現問題而不辦案，只負責向中紀委、中組部報告，兩部委再將報告轉呈中央。其過程規定，詳見本研究第三章第二節。

<sup>103</sup> 在查辦陳良宇案中擔當重要角色的中紀委第七室，其主要負責查辦上海、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陞官。詳見本研究第三章第二節。

<sup>104</sup> 案件經決定進行初核之後，須由承辦案件的中紀委紀檢監察室填寫《紀檢監察機關受理違紀線索和材料登記表》，成立核查組。核查組的最低人數 2 人，在初核階段，即可對核查物件採取“雙規”措施。羅科、王騫，〈走進中紀委〉，《新華澳報》，2009 年 8 月 29 日。

2006年8月24日完成初步核實，認定陳良宇確有違法情事。

說明三：中央紀委會於2006年8月24日完成初核，隨即由專案組提出《關於陳良宇同志有關問題初核情況的報告》，向中央委員會申請立案調查，經中央政治局常委會2006年9月24日會議討論，同意對陳良宇有關問題進行初核之結果，准予立案調查。<sup>105</sup>

說明四：本案紀檢監察室專案組，邀請吉林、安徽省與上海市紀檢組織、審計署、檢察院等機關人員，歷經10個月（2006年9月24日至2007年7月26日）調查。調查結論，認定「陳良宇等確有濫用職權等違法行為」，並依《案件检查工作條例》所規定程序，同步邀請中央紀委會「案件審理室」審理。<sup>106</sup>

說明五：本案經案件審理室對於調查結果之證據能力與法令作適當性審理，<sup>107</sup>審核同意專案調查組之調查結論，由中央紀檢組織提出《關於陳良宇嚴重違紀問題的審查報告》，建議本案移送司法機關起訴、判決。<sup>108</sup>

說明六：中央政治局2007年7月26日委員會議，同意中央紀檢組織提出之《關於陳良宇嚴重違紀問題的審查報告》，本案調查資料移送吉林省、安徽省與上海市等檢察院與法院等司法機關分別審理。<sup>109</sup>2007年8月2日，中央紀委副書記、秘書長幹以勝在新聞發布會上稱：「本案件已經進入司法程序」。

說明七：有關陳良宇涉嫌弊案部分，由最高人民檢察院於2007年7月23日立

<sup>105</sup> 依照中紀委辦案的規定，初核的時限為3個月，初核結束承辦機關須提交初核報告，經初步核實確有違紀問題，而這些問題又必須是可給予黨紀處分以上的，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。其過程規定，詳見本研究第三章第二節。

<sup>106</sup> 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貪腐弊案即由該處審理。本案調查期間，中央紀委副書記兼秘書長幹以勝，2007年2月13日，在國新辦發布會上透露「中央紀委對陳良宇案件的查處進展順利，正在逐步深入。」由此證明，陳良宇案自2006年9月至2007年2月，查辦期間已達6個月，超過《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》第三十九條規定，案件調查時限為3個月，故屬重大且複雜案件。中央紀檢案件審理室則依前條例第四十條規定，提前介入審理，迄2007年7月案件調查與審理工作完成，26日經中央政治局會議通過《關於陳良宇嚴重違紀問題的審查報告》。其過程規定，詳見本研究第三章第二節、第四章第二節。

<sup>107</sup> 依據《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例實施細則》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』。」經由此階段，顯示案件調查告一段落，進入案件適法性與證據力之審查，詳見本研究第三章第一節。審理報告由紀委常委會全體討論，對如何處分形成決議，若涉案人不僅違紀還存在違法情況，黨內處分後，便會由司法機關介入。羅科、王騫，〈走進中紀委〉，《新華澳報》，2009年8月29日。

<sup>108</sup> 依據《中國共產黨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該黨政組織內部之組織部門處理。其過程規定，詳見本研究第三章第二節。

<sup>109</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。」

案偵查，2007年10月25日，該院偵查終結並將案件移交天津市人民檢察院第二分院審理起訴。2007年10月27日該院受理本案，經審查完畢案件材料，於2008年1月24日，依法向天津市第二中級人民法院提起公訴。<sup>110</sup>

說明八：2008年4月11日，天津市第二中級人民法院一審裁定，陳良宇受賄239萬元，瀆職造成官方損失3.5億人民幣，判決有期徒刑18年，沒收個人財產人民幣30萬元。陳良宇接受判決未提出上訴，故本案定讞。

說明九：從本研究第三章第二節中共中央紀檢組織內部分工，印證中央紀檢組織辦理貪腐案件，經由線索發掘、初步核實、申請立案，至「紀檢監察室」查辦、「案件審理室」審理，再送至「宣傳教育室」進行案例宣導。其他如：「辦公廳」負責召開調查進度說明記者會、「法規室」、「研究室」、「監察綜合室」作為後勤支援單位，都和案件查辦有直接或間接相關。

總結，中共紀檢監察組織查辦貪腐案件，必須按照《案件检查工作條例》和《監察機關調查處理政紀案件辦法》等相關的規定辦理。中央紀檢組織對於貪腐案件調查，一般分為：案件受理、初步核實、案件立案、案件調查與移送審理五個主要環節，每個環節都有其程序和要件。<sup>111</sup>研究者結合本研究第四章第一節「反腐查辦工作之探討」與前述相關規定，彙整中央紀檢組織查辦貪腐案件主要程序與條件（詳如圖6-3），分述如后：

### 【第一階段：案件立案】<sup>112</sup>

**案件受理** 是指紀檢監察機關按照規定，接受涉及紀律檢查對象和監察對象，違犯黨紀、政紀行為的線索和材料，並予以恰當處理的活動。紀檢監察機關案件受理並進行檢查，須先填寫《紀檢監察機關受理違紀線索和材料登記表》，並成立核查組，經由該級黨的委員會批准；上級交辦之案件，則須先經由該級分管案件的領導批准。<sup>113</sup>

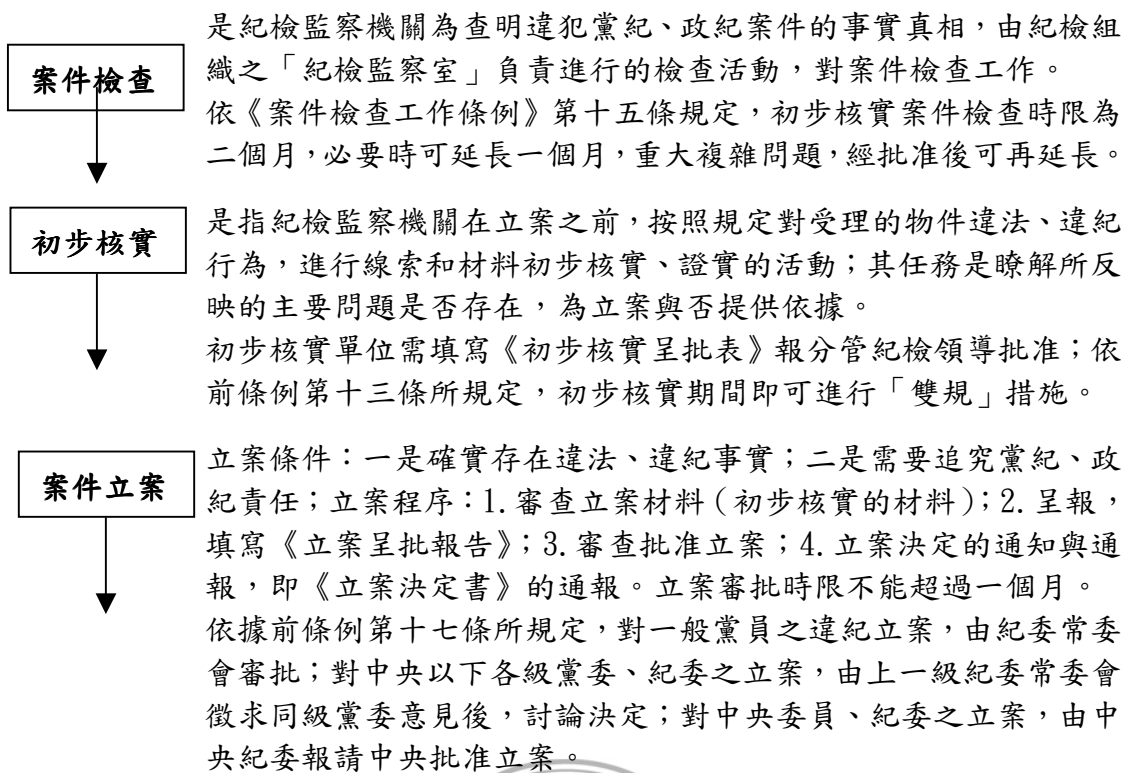
<sup>110</sup> 陳良宇案之刑事部份判決書，2009年2月15日。中共最高人民檢察院法律政策研究室，《中共最高人民檢察院公報》，北京：最高人民檢察院出版，2009年第1期，頁15-17。

<sup>111</sup> 張士懷著，《紀檢監察機關案件調查方法》，北京：中國方正出版社，2005年，頁14。

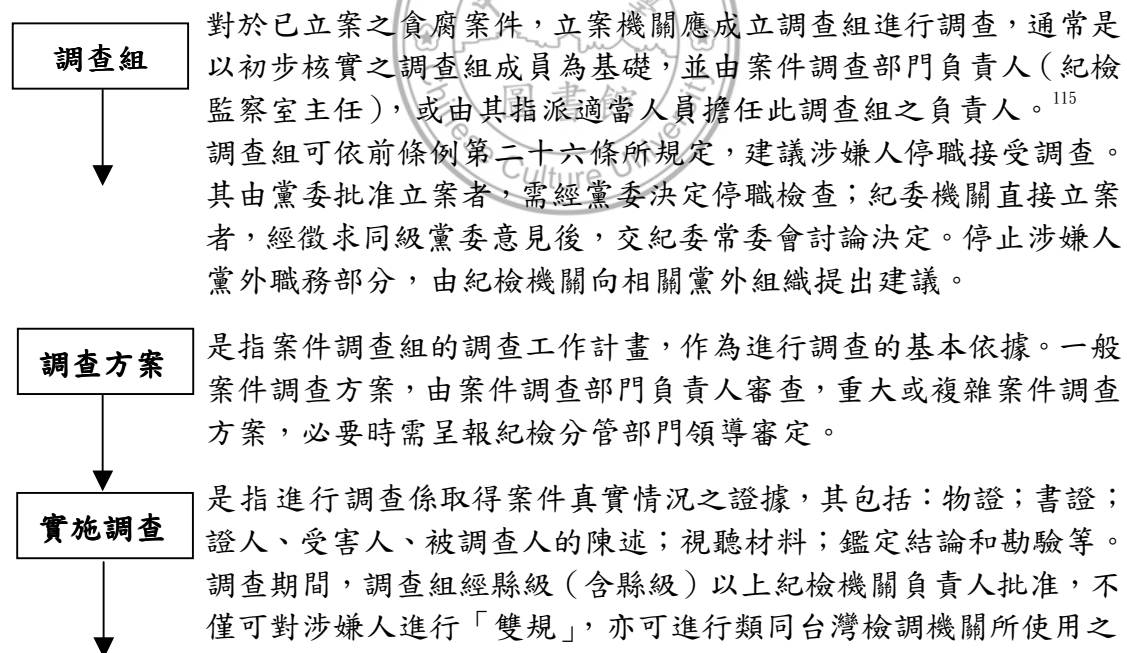
<sup>112</sup> 從中央紀檢組織查辦貪腐案件第一階段「案件立案」之規定分析：陳良宇所涉貪腐弊案係由中央巡視組，於2007年6月在上海巡視時發現弊案線索，交由中央紀檢組織受理。該組織紀檢監察室因此成立「705專案組」，進行案件檢查、初步核實，並於2006年8月24日完成初核，提出《關於陳良宇同志有關問題初核情況的報告》，向中央委員會申請立案調查。經中央政治局常委會2006年9月24日會議討論，同意中央紀檢組織初核之結果，准予立案調查。故陳良宇貪腐弊案其立案程序與要件，均符合紀檢監察機關查辦貪腐案件之規定。

<sup>113</sup> 張士懷著，前揭書，《紀檢監察機關案件調查方法》，第16頁。





## 【第二階段：案件調查】<sup>114</sup>



<sup>114</sup> 從中央紀檢組織查辦貪腐案件第二階段「案件調查」之規定分析：陳良宇所涉貪腐弊案，係經中央政治局常委會 2006 年 9 月 24 日審核同意，並免去陳良宇上海市委書記、常委、委員職務，停止其擔任的中央政治局委員、中央委員職務。中央紀檢組織立案後，分案由紀檢監察第七室主辦調查工作。本案調查歷經 10 個月完成，中央紀檢隨即提出《關於陳良宇嚴重違紀問題的審查報告》，並呈報經中央政治局會議審議。依據《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》第三十九條規定，一般案件調查時限為 3 個月，本案調查長達 10 個月，故屬重大且複雜案件。惟其調查程序與要件，均符合紀檢監察機關查辦貪腐案件之規定。

<sup>115</sup> 張士懷著，前揭書，《紀檢監察機關案件調查方法》，第 36 頁。

查閱、調卷、查扣等措施取得證據。前條例第三十條規定：「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。」第三十九條則規定，案件調查時限為3個月，必要時得延長1個月，若案件重大或複雜，延長時間仍無法完成調查，可報經立案機關批准後，延長調查時間；惟《調查處理辦法》的規定，監察機關調查案件需在6個月內完成，因特殊原因延長不得超過1年。

#### 證據核對

是指調查工作結束，將取得之證據進行查證，使其具備證據能力，再將涉嫌人錯誤事實寫成書面定性資料，見面聽取其意見和申訴。調查組依據所獲證據進行核對，再以該組名義書寫涉嫌人錯誤性質與應付責任之調查定性處理意見，要求涉嫌人簽署並表示意見，若渠拒簽可在紀錄上註明。<sup>116</sup>

#### 調查報告

調查報告是調查組對涉嫌人的問題進行調查核實後，所寫的案件真相、定性處理意見書面綜合材料。該報告是調查組成員充分討論，同時徵求涉嫌人與其組織等方面之意見形成的，最後經承辦案件的紀檢監察室和分管該室業務的領導審議後定稿。<sup>117</sup>

### 【第三階段：移送審理】<sup>118</sup>

#### 審理條件

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，在調查結束後向案件審理部門移送的活動。其條件：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。

#### 移送程序

移送所需材料：1. 分管領導同志移送審理的批示；2. 立案依據（含檢舉資料、有關領導初步核實的批示、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與否定之證據資料）；5. 與被調查人面談所確認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。

移送手續：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，經分管案件調查領導批准後，將案卷移送分管案件審理部門領導簽署後，向案件審理部門移送材料。

<sup>116</sup> 本書編寫組編，《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84。

<sup>117</sup> 本書編寫組編，前揭書，《基層紀檢監察幹部業務知識讀本》，第85頁。

<sup>118</sup> 從中央紀檢組織查辦貪腐案件第三階段「移送審理」之規定分析：中央紀委副書記幹以勝於2007年2月13日，在國新辦發布會上透露：「中央紀委對陳良宇弊案查處進展順利，正在逐步深入。」由此證明，該案自2006年9月至2007年2月，查辦期間已達6個月，超過《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》第三十九所稱，一般案件調查時限為3個月，故本案屬重大且複雜案件。依前條例第四十條規定，因本案件重大且複雜，中央紀檢案件審理室提前介入審理。迄2007年7月案件調查與審理工作完成，26日經中央政治局會議通過《關於陳良宇嚴重違紀問題的審查報告》，決定給予陳良宇「開除黨籍、開除公職處分，對其涉嫌犯罪問題移送司法機關依法處理」，本案隨即移送吉林、安徽與上海檢察院、法院等司法機關分別審理。本案相關移送審理程序與要件，均符合紀檢監察機關查辦貪腐案件之規定。

## 案件審議

案件審理工作的範圍，主要包括：1. 審理本級紀檢監察機關批准或作出處分決定的案件；2. 審理需要呈報上及黨委、紀檢監察機關，同級黨委、政府審批的案件；3. 審理下級紀委呈報的備案案件；4. 審理申訴、複查或複議等案件。<sup>119</sup>

依據《中共中央紀律檢查委員會關於審理黨員違紀案件工作程式的規定》（1991年7月13日公布）其第十八條要求，中央紀檢案件審議採集體審議方式，由案件審理室承辦人提出審理報告，經該室負責同志審核後，提請本級紀委常委會或監察機關部長辦公會議審定。前條例第四十條對於個別重大、複雜的案件，特別規定在調查過程中，案件審理室可提前介入審理。<sup>120</sup>

## 案件執行

依前條例第四十二條規定，案件經審理並報本級紀委常委會討論後，應將調查報告、被調查人對錯誤事實材料的書面意見和檢討材料，以及調查組對被調查人意見的說明材料複製件，送交被調查人所在單位黨組織，要求該黨組織1個月內作出處理決定。

前條例第十七條規定，對於黨員的違紀問題，實行分級立案，在案件審理執行上，亦採分級執行。由本級紀檢機關批准的違紀案件，案件審理部門負責製作「處分決定」，經本級紀檢機關領導簽發後，轉交被調查人組織處理。對於中央委員、中央紀委違紀案件之處分，由案件審理室負責起草案件呈報審批之請示文件，經本級紀檢機關領導簽發後，連同有關材料一併上報審批。如需移交其他部門處理的，案件審理部門負責將處分決定或審查結論、批複或通知以及有關材料移送給有關部門。<sup>121</sup>

### 圖 6-3：中央紀檢查辦貪腐案件主要程序與條件

資料來源：研究者彙整《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》、《監察機關調查處理政紀案件辦法》與本研究第四章第一節資料。

## 肆、陳良宇貪腐案查辦檢視

有關陳良宇貪腐弊案查辦檢視，是藉由本案之查辦過程為例，分從案件線索來源、主導人員、調查核實、重要結論與司法審理等重要流程，進行國家法律與黨內法規適法性的檢視，同時說明紀檢組織在貪腐犯罪案件查辦過程所遭遇之困境。

<sup>119</sup> 中央紀委會 1987 年 7 月 14 日，頒發《黨的紀律檢查機關案件審理工作條例》，其中第十條有關案件審理工作職責範圍的規定。

<sup>120</sup> 提前介入是指案件審理部門和案件審理人員，經批准在案件檢查階段，對案件事實、證據進行初步審核監督的一種方式。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 140-141。

<sup>121</sup> 本書編寫組編，前揭書，《基層紀檢監察幹部業務知識讀本》，第 117-118 頁。

## 一、案件線索來源

研究者從中共官方報導資料，作為陳良宇貪腐案查辦過程線索來源之主要依據，並用以檢視其適法性問題。2007年8月2日，中央紀委會、中央組織部在國務院新聞辦公室聯合召開新聞發布會。中央紀委會副書記幹以勝，於記者會中答覆記者詢問時表示：「準確地說我們是通過巡視發現了陳良宇的問題線索，巡視組沒有辦案的職權，也沒有調查的職權，只能如實反映有關問題。陳良宇這個案件還是在去（2006）年7月，調查上海社保基金案之後，根據巡視提供的線索和進一步的調查，向中央報告以後，由中央決定對他立案檢查。」<sup>122</sup>顯見，本案係由中央巡視組，在巡視中所發現的問題，提供給中央紀檢組織查辦的線索。

依據中共《刑事訴訟法》規定，檢察院負責國內貪腐案件的查辦，但共黨內規《案件檢查工作條例》亦明訂，紀檢組織可以主動發掘，也可以接受上級機關發掘後移送之貪腐案件。惟，中共十六大修改《黨章》，賦予紀檢組織協助黨委「反腐協調」職能，紀檢組織可決定貪腐案件自辦或交由檢察機關查辦。2003年5月，中共中央批准設立巡視組和巡視工作辦公室，與中央紀委會黨風廉政建設室是一個機構兩個牌子，作為工作聯席會議的日常辦事機構。<sup>123</sup>2005年8月，中央巡視工作辦公室，成為中央紀委會內設正局級機構。此階段，陸續設立11個巡視組，其中包括：5個地方巡視組、1個金融巡視組、3個企業巡視組和2個國家機關巡視組，巡視工作進入全面展開階段。<sup>124</sup>故本案線索

<sup>122</sup> 幹以勝在介紹中國政務公開的情況記者會，回答新加坡聯合早報記者提問表示：最近中央紀委會對反映上海市勞動和社會保障局違規使用社保資金的問題進行了調查，在調查過程中發現中共中央政治局委員、上海市委書記陳良宇同志涉及有關問題。根據中央紀委常委會議的精神，按照有關規定，中央紀委對問題進行了初步核查，經查陳良宇同志涉嫌嚴重違反黨的紀律。〈中紀委介紹中國共產黨巡視工作情況（全文）〉，「中國評論新聞網」，2007年8月2日。[http://209.85.175.132/search?q=cache:zgZ\\_5LLYPzGJ:www.chinareviewnews.com](http://209.85.175.132/search?q=cache:zgZ_5LLYPzGJ:www.chinareviewnews.com)

<sup>123</sup> 王霞，〈黨的紀律檢查機關恢復重建三十年成果巡禮（十）〉，《紀檢監察報》，2008年11月27日。<http://72.14.235.132/search?q=cache:R2ULzew-tAsJ:cpc.people.com>

<sup>124</sup> 中外記者2007年9月21日首次參訪中央紀檢組織，中紀委巡視辦公室副主任玄洪雲表示：「中紀委、中組部巡視辦公室行政編制為32人，設有4個處。根據中央安排，巡視辦下面成立了地方巡視組、金融巡視組、企業巡視組以及中央國家機關巡視組。」「中國評論新聞網」，2007

來源係由中央巡視組發掘後移送，其受理程序合於黨內規定。

## 二、調查主導人員

前述陳良宇貪腐弊案線索，是由中央紀檢巡視組至上海巡視時所發掘，該案件後續查辦交由中央紀委會「紀檢監察室」。有關本案查辦主導人之研判：首先，2008年7月17日，中央紀委會、中央組織部巡視工作會議在北京召開，中央書記處書記、中央紀委副書記何勇出席會議，並對十六大以來巡視工作進行了總結，渠指出：「巡視工作在加強對領導班子和領導幹部，特別是主要領導幹部監督方面發揮了重要作用。」<sup>125</sup>再從，2004年迄2008年觀察，中央巡視組年度工作總結等重要會議，何勇均參加並進行工作指示，顯示與中央巡視組工作關係密切。<sup>126</sup>

另從，何勇近期工作調整分析，1986年任中央組織部副部長；1987年任中央監察部副部長；1997年任中央紀委會副書記、監察部副部長；1998至2002年任中央紀委副書記、監察部部長；2003年起，在胡錦濤任總書記時，擔任中央書記處書記兼中央紀委副書記迄今（2010年）。自1987年起，何勇進入紀檢監察工作體系，迄2008年時，已有逾20年紀檢監察領導實務工作經驗。渠任中央紀委副書記期間，其中喬石、尉健行在擔任中央紀委書記時兼任中央書記處書記，但吳官正及賀國強（2007年10

---

年9月21日。<http://www.chinareviewnews.com>

<sup>125</sup> 中央紀檢巡視工作，首要瞭解和掌握領導班子和領導幹部在思想、工作、作風等方面大量真實情況，為中央和各省（區、市）黨委決策提供重要參考依據。譚浩、李亞傑，〈何勇強調以改革創新精神開展巡視工作〉，「新華網」，2008年7月17日。

<http://209.85.175.132/search?q=cache:Pthj9hbcqtoJ:big5.xinhuanet.com>

<sup>126</sup> 〈中央巡視組年度工作總結，何勇：監督要有針對性〉，「新華網」，2004年12月24日。

[http://72.14.235.132/search?q=cache:wswngQCR\\_g8J:big5.xinhuanet.com](http://72.14.235.132/search?q=cache:wswngQCR_g8J:big5.xinhuanet.com)

2005年8月23日，何勇在中央紀委、中央組織部巡視機構人員培訓暨工作動員會上指出，黨中央對巡視工作高度重視，中央領導多次對巡視工作作出重要指示。兩年多來，中央紀委、中央組織部巡視組認真履行職責，巡視工作穩步推進，取得了比較明顯的成效。許雨青，〈加強黨內監督-中紀委中組部組建巡視工作辦公室〉，《中國紀檢監察報網路版》，2005年8月24日。<http://72.14.235.132/search?q=cache:RzvCrkHcyzYJ:www.southcn.com>

李玉龍、張歡，〈何勇出席中紀委中組部巡視工作研討暨2006年工作總結會議並講話〉，《中國紀檢監察報》，2007年2月9日。李玉龍，〈中紀委監察部機關舉行2007年總結表彰暨春節團拜會賀國強出席-何勇講話〉，「監察部網站」，2008年1月29日。

<http://72.14.235.132/search?q=cache:yff26FP-MngJ:www.gov.cn>

月起)擔任中央紀委書記時,則由何勇以中央紀委副書記兼任中央書記處書記,顯見胡錦濤對渠之重視,同時渠又兼任中共中央治理商業賄賂領導小組組長<sup>127</sup>,掌管全國商業賄賂案件查辦。當中央巡視組發現陳良宇案涉及商業賄賂情形,渠在胡錦濤的信任及兼任中央書記處書記職務之便,易於向胡錦濤報告中央紀檢組織查辦本案的訊息,故何勇於本案查辦工作中居於關鍵地位。<sup>128</sup>

本案於上海市查辦期間,中央紀委會現場負責指揮的幹部,據中央社駐香港記者盧健輝報導:「中央紀委會『紀檢監察室第七室』主任姚增科,<sup>129</sup>日前被中國國務院任命為監察部副部長,成為監察部最年輕的副部長,姚員在查辦陳良宇貪腐案中,擔當重要角色」。盧健輝另指稱:「在調查陳良宇案件期間,姚增科腰疾發作,專案組特別為他準備一輛箱型車,渠在車上都是平躺著,下車就由武警揹著,在辦公室內站著、跪著、趴著或躺著工作,為查辦陳良宇案立下汗馬功勞。」<sup>130</sup>

此外,當年(1995年)江澤民查辦政治局委員陳希同(兼北京市委書記),外界一直傳說幕後操盤手是江澤民的幕僚長曾慶紅(曾員1993至1997年,任中央辦公廳主任)。<sup>131</sup>胡錦濤查辦陳良宇案期間,其重要幕僚則是令計畫(令員2003年至2007年,任中央辦公廳副主任、主任,2007年兼中央書記處書記)

<sup>127</sup> 李亞傑,〈堅決查辦商賄大要案-加大對行賄查處力度〉,「中國新聞網」,2007年5月16日。  
<http://72.14.235.132/search?q=cache:OvbqppxRC4J:news.xinhuanet.com>

<sup>128</sup> 上海坊間傳言,2006年10月12至13日,上海市共有九名金融機構的高官被何勇邀請去協助調查,顯見中央紀檢上海社保案專案小組案件查辦,係由何勇親自督戰調查。鄭義編著,《上海大風暴-陳良宇倒台與上海幫的末日》,香港:文化藝術出版社,2006年,頁350。中央專案組近日正在上海徹查與社保案有牽連的房地產開發商,9月30日上午,據可靠消息人士透露,上海已有10多家大型房地產開發商被中紀委找去“協助調查”。目前,中紀委專案小組正由中共中央書記處書記、中央紀委副書記何勇親自督戰開展調查。〈中紀委調查上海地產商-副書記何勇督戰〉,「中國評論新聞網」,2006年10月1日。<http://www.chinareviewnews.com>

<sup>129</sup> 姚增科,1983年畢業於北京師範大學政治經濟系。畢業後就加入中紀委,歷任中紀委第八室一處副處長、第八室副主任、主任、第七室主任,1999年曾經入選中央直屬機關第三屆「十傑青年」。國務院2007年9月28日決定,任命為監察部副部長。

<sup>130</sup> 盧健輝,〈陳良宇案調查主將傳升副監察部長〉,「中央通訊社」,2007年10月12日。  
[http://72.14.235.132/search?q=cache:Age3j7\\_UHroJ:www.cna.com](http://72.14.235.132/search?q=cache:Age3j7_UHroJ:www.cna.com)

〈陳良宇案調查主將榮升副監察部長〉,《香港明報》,2007年10月11日。

<sup>131</sup> 鄭義編著,前揭書,《上海大風暴-陳良宇倒台與上海幫的末日》,頁37。

以及夏勇（夏員 2004 年 5 月任中共中央辦公廳調研室副主任、胡錦濤辦公室常務副主任，2005 年 6 月兼任中央保密局局長）。特別是自 2005 年起，夏勇可以藉保密檢查為名，將手伸向黨與政、中央至地方四個面向，為胡錦濤加長治黨、治國、治軍的雙臂。另一方面，又可以保密為由，策劃陳良宇貪腐案查辦要項於密室，巧妙躲過政敵的窺測。<sup>132</sup>此二人係胡錦濤目前重要智囊，研判亦是查辦陳良宇案中央核心小組的重要成員。

### 三、案件調查核實

至於陳良宇弊案查辦主要過程，鄭義在渠編著《上海大風暴-陳良宇倒台與上海幫的末日》文內指稱，2006 年 6 月中旬中紀委已經進駐上海，7 月中旬又增調了 30 名，8 月 7 日第二次增調 28 名（包括二名中紀委常委），8 月 22 日第三次增調 40 名，其中從軍方紀委借調 7 名委員，<sup>133</sup>總計中紀委派駐上海市已有 130 餘名成員。<sup>134</sup>中紀委進駐上海市後，指揮組設在虹橋的空軍招待所，並包下了陝西南路的馬勒花園飯店，由總參保衛部擔任警衛，<sup>135</sup>故統計在上海市展開查案工作的有：中紀委工作組、中辦和國辦調查組、<sup>136</sup>監察部蹲點組、審計署工作組等反腐組織，<sup>137</sup>均依十六大修訂中共《黨章》之規定，接受中紀委專案組的反腐工作分工聯繫與指導。<sup>138</sup>

<sup>132</sup> 林于國，〈港報指胡錦濤左右手精明幹練且行事低調〉，「中央社」，2006 年 9 月 30 日。

<sup>133</sup> 鄭義編著，前揭書，《上海大風暴-陳良宇倒台與上海幫的末日》，頁 20。

<sup>134</sup> 林喆，〈與腐敗較量—2006 年的特點〉，《學習時報》，2007 年 1 月 15 日。

<sup>135</sup> 為了避免因為上海市委書記陳良宇下台導致上海出現動亂，胡溫在半個月前就做了安排，將武警陝西省總隊總隊長劉洪凱調任為武警上海市總隊總隊長，成功控制這座國際大都市，其手法與當年平定「四人幫」如出一轍。鄭義編著，前揭書，頁 35。

<sup>136</sup> 中共中央持續了近 4 個月的房地產宏觀調控，已進入全面效果清查階段，主要由建設部組織的共 8 支調查組，正在全國範圍內調查各地房地產市場調控的回饋情況。其中，由 6 人組成的上海調查組已於 9 月 25 日到達上海，帶隊人為中紀委駐建設部紀檢組組長姚兵。〈中央樓市調查組進駐上海〉，《香港文匯報》，2006 年 9 月 29 日。

<sup>137</sup> 香港中評社，〈整頓吏治決心已下北京反腐動真格〉，「中國評論新聞」，2006 年 9 月 27 日。  
[http://72.14.235.132/search?q=cache:CfunQp\\_KDEJ:www.chinareviewnews.com](http://72.14.235.132/search?q=cache:CfunQp_KDEJ:www.chinareviewnews.com)

<sup>138</sup> 依據《中國共產黨黨章》第四十四條規定，黨的各級紀律檢查委員會的主要任務，包含協助黨的委員會加強黨風建設和組織協調反腐敗工作。另依據中紀發〔2005〕10 號（2005 年 7 月 26 日）《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定（試行）》，其中第六條規定：「根據同級黨委和上級紀委關於反腐敗工作的總體部署和要求，按照有關部門的職責進行任務分



本案從上海市社保局局長祝均一涉及社保案被查，已有五十多人被紀檢調查組邀請協助雙規調查。<sup>139</sup>被雙規協助調查的人員若被限制行動自由，都由三個人看管，因人手不夠，不少看管人員都從部隊調來。至於上海市紀委機關，針對本案所成立的專案小組，由市委副書記王安順、上海高級人民法院院長騰一龍主導，最初僅能配合中央紀檢查辦工作，<sup>140</sup>直到中紀委常委沈德詠，於2006年11月出任上海市紀委書記才參與偵辦。

陳良宇被宣布遭撤職接受調查後，自恃是高官又對上海市發展有貢獻，更認為有強硬後臺的保護傘，拒不配合中紀委調查。直至心腹陳超賢涉案被中紀委邀請協助調查，渠為保全性命，全盤交待他所知道陳良宇的違法亂紀事宜。<sup>141</sup>同時，上海市新黃浦集團總裁吳明烈，將二十幾年來賄賂陳良宇的明細帳，提送調查

解，明確責任，提出要求，組織落實。」第十六條規定：「有關部門應當支援、配合紀委履行組織協調職責，對經紀委組織協調確定的任務和要求，應當依照法定職責和程式各司其職，各負其責，加強協作配合，並接受紀委的督促檢查。」再從《2008年上海年鑑》之紀錄，上海市社保專案組的主要任務：一是直接查辦中央工作組、中央紀委專案組移交的有關案件；二是配合中央工作組、中央紀委專案組查辦有關案件工作；三是做好“705”專案和“712”專案的有關保障工作。黃偉，〈查處違紀案件〉，收錄於《2008年上海年鑑》。由《黨章》與《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定（試行）》，可見紀檢組織是反腐案件分工聯繫與指導單位。

<sup>139</sup> 本案被紀檢機關要求雙規協助調查的人員，可概略區分為被限制行動自由，以及未被限制行動自由二類，其差異在於涉案程度嚴重與否。雙規措施係中共紀檢組織查辦案件的一種手段，不一定每位接受雙規調查的人員，均會被限制行動自由。若對照台灣檢調單位查辦貪腐案件過程，雙規類同於「約談」性質，有些人被約談後發現涉案嚴重，台灣檢調機關向法院申請羈押，大陸紀檢機關則直接限制涉嫌人行動自由。依據研究者承辦貪腐案件經驗，對於一個涉嫌人所涉及貪腐問題證據取得與鞏固，至少需要訪查三個人以上，方能獲致基礎證據力。故由附錄六表1所列，本案法院審理人數已達20餘人，被雙規之人數眾多。

<sup>140</sup> 中共上海市紀委會第九次代表大會的工作報告中指稱，2006年7月以來，在黨中央、中央紀委和市委的領導下，積極配合中央工作組對社保資金案開展調查，依據黨紀政紀對祝均一等10多名涉案黨員幹部作出開除黨籍、公職等處分，涉嫌犯罪的移送司法機關依法處理。違規使用的社保資金已依法全額收回。〈中共上海市紀律檢查委員會向中國共產黨上海市第九次代表大會的工作報告〉，《解放日報》，2007年6月8日。另據陸委會2006年10月份「大陸情勢雙週報」，中共重要動態中有關「中共持續加強查辦貪腐問題」，指稱陳良宇案查辦過程，中紀委的「工作組」具有強大的職權。以「工作組」上海的活動為例，成員逾百人，且在上海的期間與上海市黨政單位沒有任何聯繫，而以南京軍區空軍司令部為駐地，以陝西北路衡山馬勒別墅為辦公室，直接向中紀委匯報案情。在兩個月的調查期間，共有數百名當地中高級官員被通知前往馬勒別墅接受「工作組」詢問。上海社保局長祝均一、陳良宇前秘書秦裕等人都是在馬勒別墅被「雙規」，然後押離上海。

<sup>141</sup> 陳超賢是陳良宇任職黃浦區時跟隨多年的部屬，是少有的幾個可以自由出入陳家的人，陳良宇私下不方便的事，均交由渠出面，故陳良宇多年來的劣迹他都一清二楚。中紀委調查組查出陳超賢，在黃浦、長寧區任職時利用批地、批專案等收受鉅額賄賂，總值超過五千萬，陳超賢評估，前人大常委會副委員長長成克傑，因受賄金額四千多萬人民幣，最後被判死，以他這樣的官級涉貪如此之巨，定難逃死罪。紀碩鳴，〈陳超賢供出陳良宇涉貪內幕〉，《亞洲週刊》，第21卷1期（2007年1月7日），頁10-12。



組。<sup>142</sup>另依據長春市中級人民法院一審判決秦裕之紀錄：「1998年4月至2006年6月，秦裕在擔任上海市委辦公廳秘書、副主任期間，利用職務便利，為韓國璋、吳明烈、張榮坤等人謀取利益，從中索取、收受賄賂款物折合人民幣682萬餘元。案發後，秦裕坦白了大部分受賄事實，並提供線索致偵破其他重大案件，構成重大立功。」<sup>143</sup>從前列之陳述，本案其他涉案人的供述與證據，落實了中央紀檢查辦陳良宇違法、違紀的事實內容。

2006年8月24日，中央政治局常委會審核通過「中央紀檢調查組對陳良宇有關問題進行初核」的決定。同（2006）年9月24日，中共中央政治局會議通過中央紀委會《關於陳良宇同志有關問題初核情況的報告》。該報告指稱陳良宇涉及：「違規使用上海市社保資金、為一些不法企業主謀取利益、袒護有嚴重違紀違法問題的身邊工作人員、利用職務上的便利為親屬謀取不正當利益」等問題。<sup>144</sup>故通過免去陳良宇上海市委書記、常委、委員職務，停止其擔任的中央政治局委員、中央委員職務，由中央紀檢專案調查組依黨規，對陳良宇涉嫌違紀問題立案檢查。<sup>145</sup>

#### 四、案件查辦結論

2007年7月26日，中央政治局會議通過中央紀委呈報《關於陳良宇嚴重違紀問題的審查報告》，該報告是在2006年9月24日《關於陳良宇同志有關問題初核情況的報告》基礎上，歷時十個月完成的。審議結果根據《中國共產黨章程》、《中國共產黨紀律處分條例》的有關規定，決定給予陳良宇開除黨籍處分，俟召開中央委員會全體會議時予以追認；另又依據《中華人民共

<sup>142</sup> 「新華網-新華時政」引自「千龍網」，〈陳良宇案查處內幕：鐵哥們供出細帳成重要線索〉，2008年4月7日。[http://72.14.235.132/search?q=cache:D1Fcq1\\_yc2gJ:big5.xinhuanet](http://72.14.235.132/search?q=cache:D1Fcq1_yc2gJ:big5.xinhuanet)

<sup>143</sup> 蕭春飛、楊金志，〈原陳良宇秘書秦裕的帶“病”提拔之路〉，「新華網」，2007年12月28日。[http://72.14.235.132/search?q=cache:HeB\\_gqhy8lwJ:news.xinhuanet.com](http://72.14.235.132/search?q=cache:HeB_gqhy8lwJ:news.xinhuanet.com)

<sup>144</sup> 〈中共中央決定對陳良宇同志嚴重違紀問題立案檢查〉，「人民網」，2006年9月25日。<http://209.85.175.132/search?q=cache:tLoon3TygLMJ:big5.people.com.cn>

<sup>145</sup> 〈中共中央決定對陳良宇同志嚴重違紀問題立案檢查〉，「新華社」，2006年9月25日。<http://72.14.235.132/search?q=cache:Xds8NVCTVa8J:news.xinhuanet.com>

和國公務員法》的有關規定，決定給予陳良宇開除公職處分；對陳良宇涉嫌犯罪問題移送司法機關依法處理。<sup>146</sup>

至於中央紀檢專案組調查陳良宇違紀事實，包括：陳良宇在擔任上海市黃浦區區長、市委副秘書長、市委副書記、副市長、代市長、市長、市委書記、中央政治局委員二十年期間之違法、違紀行為。主要違紀事實是：（一）濫用職權支援上海市社保局，違規貸給不法企業主和有關公司鉅額社保基金，危害社保基金安全；（二）幫助不法企業主收購國有公司股權，造成國有資產重大損失；（三）利用職權在專案審批、資金安排、招商合作、土地規劃、職務升遷等方面為他人謀利，本人或家人收受他人財物數額巨大；（四）以權謀私，幫助親屬在經營活動中獲取鉅額非法利益；（五）道德敗壞，利用職權玩弄女性，搞權色交易；（六）包庇身邊有嚴重違紀、違法問題的工作人員。<sup>147</sup>

## 五、司法審理情形

陳良宇所涉貪腐案，經中央紀檢專案組完成調查，案件審理室審核同意專案組之調查結論，呈報中央政治局會議討論通過，除將陳良宇送天津市檢察院指定管轄受理，其他涉案人員分別移送上海市、吉林省、安徽省三地檢察院指定管轄受理。本案移送司法機關審理情形分述如下：

第一部分：上海市檢察院、法院。在上海市十二屆人大五次會議中，上海市檢察院檢察長吳光裕曾提出「上海市人民檢察院工作報告」。該報告紀錄著查辦社保基金案，上海市檢察機關管轄並立案偵查案件有：上海工業投資（集團）有限公司前總經理王國雄和財務部前經理李易曾、華安基金管理有限公司前總經理

<sup>146</sup> 夏贊忠（中央紀委會副書記），〈中紀委就查處陳良宇嚴重違紀案件答問〉，「新華網」，2007年7月27日。此係夏贊忠接受記者採訪，就查處陳良宇嚴重違紀案件回答了記者提出的問題，因陳良宇案查辦內容國內、外報導甚多，其中不乏彼此矛盾之處，故研究者多以中共官方公布之資料進行探討。[http://news.ifeng.com/mainland/200707/0727\\_17\\_166823.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/200707/0727_17_166823.shtml)

<sup>147</sup> 〈中共中央決定給予陳良宇開除黨籍、開除公職處分〉，「新華網」，2007年7月26日。<http://209.85.175.132/search?q=cache:zYz7NWq3Av8J:news.xinhuanet.com>

韓方河、上海市國有資產監督管理委員會前副主任吳鴻政、上海市電氣資產管理有限公司投資部前副部長程彥敏、上海市電氣（集團）總公司前財務總監徐偉、上海市房屋土地資源管理局土地利用管理處前處長朱文錦等七人。<sup>148</sup>

第二部分：安徽省檢察院、法院。最高人民檢察院指定安徽省檢察機關管轄三起案件，分別是：郁國祥<sup>149</sup>收購上海市金山實業投資發展案行賄部分，查獲上海市委會前副秘書長、市委辦公廳前主任孫路一接受郁國祥賄賂（另案處理，已因犯受賄罪被判刑），幫忙攫取了鉅額商業利益；以及上海申花足球俱樂部前董事長郁知非職務侵佔案和上海市長寧區委前副書記、前區長陳超賢受賄案。<sup>150</sup>

第三部分：吉林省檢察院、法院。吉林省雖遠在東北，但「上海社保案」卻承擔了最多的查辦工作，該省 2006 年一度派駐 60 餘名檢察人員在滬辦案，及至 2007 年 6 月底才陸續撤回。<sup>151</sup>2007 年 6 月 14 日，上海市一中法院開庭審理王國雄受賄案的當天，吉林省人民檢察院副檢察長呂英儒，在該院新聞通報會表示：「經中央紀委和最高人民檢察院領導並指揮，吉林檢察機關參與查辦上海社保案，共立案十一件十四人。」此訊息經媒體逐一核對，呂英儒所稱被立案十四人中包括：前上海市社保局局長祝均一；前上海市寶山區區長秦裕；前上海市委副秘書長兼市委辦公廳主任孫路一；前上海市電氣集團股份有限公司董事長王成明、常務副總裁韓國璋，以及同為上海市電氣董事的上海福禧公司董事長張榮坤；明園集團董事長李松堅等人。<sup>152</sup>吉林省高級人民法院院長蔡彰亦表示，已經（和即將）在各地走上法庭的上海社保案涉

<sup>148</sup> 林中明，〈上海社保資金案 7 人被立案偵查〉，《檢察日報》，2007 年 2 月 1 日。

<sup>149</sup> 上海社保案拉下了兩位公路富豪，其一是已廣為人知的張榮坤，其二則是浙江商人郁國祥。郁國祥時任上海山川置業有限公司、上海融建投資發展有限公司實際控制人。

<sup>150</sup> 王聖志，〈安徽省檢察機關管轄的 3 起上海社保系列案辦結〉，「新華網」，2008 年 11 月 27 日。  
<http://209.85.175.132/search?q=cache:Lttc8VnLOA4J:big5.xinhuanet.com>

<sup>151</sup> 楊海鵬、羅昌平，〈陳良宇案梳理〉，《財經雜誌》，總 191 期（2007 年 8 月 6 日），頁 29-32。

<sup>152</sup> 同前註，楊海鵬、羅昌平，〈陳良宇案梳理〉。

嫌人，或為陳良宇重臣幹將，或為穿針引線的掮客，或為煊赫一時的市場作手。隨著貪腐事實漸次披露，由這些涉案者構成的兩條行賄、受賄核心尋租鏈，業已昭然。

總結，關於陳良宇所涉貪腐弊案查辦過程，研究者將其重要事項內容整理分述如下（陳良宇詳細經歷請見附錄六）：

- （一）2006 年中央紀檢組織開始調查上海社保基金案件，於 6 月派出調查組進駐上海，並於 7 月初將上海市財政局長劉紅薇<sup>153</sup>調往財政部，由原上海市審計局長葛愛玲接任，再任命宋依佳擔任審計局長，對社保基金帳目進行審計。
- （二）7 月 17 日，張榮坤和祝均一被勒令接受調查。中央紀檢調查組發現張榮坤涉嫌非法取得上海市電力和華安基金的股權。8 月中旬，上海市電力董事長王成明、副總裁韓國璋相繼因涉嫌違規，被中紀委公開調查。
- （三）8 月 24 日，陳良宇秘書秦裕（寶山區區長）被中央紀檢組織雙規。不久，陳良宇在黃浦區任職時的親信，新黃浦集團總裁吳明烈亦遭調查落馬。
- （四）9 月 24 日，胡錦濤因「上海社保基金」挪用案召開中央政治局常委會議，審議由中央紀委會專案小組調查提出之《關於陳良宇同志有關問題初核情況的報告》，通過對陳良宇立案調查，並免去其在上海市一切黨政職務，停止其在中央擔任的黨政職務。
- （五）9 月 24 日，陳良宇在北京被宣佈雙規，隨即扣押在玉泉山北京衛戍區保衛部第二招待所。11 月被轉送至密雲總參療養院審查，12 月下旬被移送至北京市西郊一所由空

<sup>153</sup> 國家財政部部長助理、前上海財政局局長劉紅薇是前上海市政府副秘書長，曾身兼上海市財政局長、稅務局長等要職，官場上都知劉紅薇是陳良宇背後的女人，與陳良宇關係親密無間，在上海任職時為陳良宇管帳、理財、撥款，成為「小管家」。〈刑事檢控不可避免陳良宇愛將恐怕要進秦城監獄〉，《人民報》，第 7 版，2006 年 10 月 7 日。

軍雷達基地改建的軍方拘留所羈押。<sup>154</sup>

- (六) 2007年1月28日，上海市市長韓正表示已收回社保違規全部資金，連本帶息共計37億元。<sup>155</sup>
- (七) 7月26日，中央政治局會議審議了中央紀委會提出《關於陳良宇嚴重違紀問題的審查報告》，並作出決定：「給予陳良宇開除黨籍、開除公職處分，對其涉嫌犯罪問題移送司法機關依法處理。」<sup>156</sup>
- (八) 10月9日至12日，第十六屆中央委員會第七次全體會議，通過《中共中央紀律檢查委員會關於陳良宇問題的審查報告》，追認中央政治局給予陳良宇開除黨籍的處分。
- (九) 2008年3月24日下午，陳良宇從北京秦城監獄被押往天津。自2006年9月24日，因涉嫌上海社保案被雙規，一年半以後首次面對公眾，接受司法審判。<sup>157</sup>
- (十) 2008年4月11日，天津市第二中級人民法院裁定，陳良宇受賄239萬元，瀆職造成官方損失3.5億人民幣，一審判決有期徒刑18年，沒收個人財產人民幣30萬元。本案上訴期限於4月21日屆滿，陳良宇未提出上訴，故上述判決已發生法律效力。<sup>158</sup>（即本案判決確定）

綜合前述，有關陳良宇貪腐弊案相關涉案人之人際和權力關係，詳如圖6-4所示（陳良宇貪腐弊案涉嫌人權力關係圖）。至於社保基金挪用弊案，主要人物遭法院判刑情形，詳如表6-2（上海社保案人物判決情況一覽）所示。

<sup>154</sup> 羅冰，〈陳良宇罷官內幕：17小時激鬥攤牌，江核心遲遲不肯表態〉，《爭鳴月刊》，2006年第10期（2006年10月），頁11-13。

<sup>155</sup> 季明，〈上海社保違規資金連本帶息37億元是如何追回的〉，「新華網」，2007年1月31日。  
<http://72.14.235.132/search?q=cache:B0UzV-xFmfkJ:news.xinhuanet.com>

<sup>156</sup> 〈中央開除陳良宇黨籍公職〉，「新華社」，2007年7月26日。

<sup>157</sup> 王和岩，〈上海社保案的始末〉，《財經雜誌》，2008年第4期（2008年2月），頁4-7。

<sup>158</sup> 〈陳良宇受賄、濫用職權案一審判決生效〉，「新華網」，2008年4月22日。  
<http://209.85.175.132/search?q=cache:TVmTZ55iODoJ:news.xinhuanet.com>



國銀行貸款炒作股票，造成民怨，紛紛至北京上訪。因東八塊土地開發弊案，陳良宇多次遭民眾舉報、上訪，指稱內有官商勾結，導致中央紀檢巡視組巡視時，發現社保弊案。

表 6-2：上海社保案人物判決情況一覽

姓名	曾任職務	受審時間、地點	罪名	判刑情況
陳良宇	中共中央政治局委員、上海市委書記	2008年3月25日在天津市第二中級法院受審	涉嫌受賄、濫用職權兩項罪名。受賄239萬元	有期徒刑18年
張榮坤	福禧投資控股有限公司董事長	2007年12月27日在吉林省松原市中級法院一審開庭	涉嫌行賄罪、操縱證券市場罪、欺詐發行債券罪	有期徒刑19年
祝均一	上海市勞動和社會保障局局長	2007年9月23日在長春中院受審	受賄約160萬元、挪用公款10億元以及濫用職權罪	有期徒刑18年
陸祺偉	上海市勞動和社保局社保基金監管處處長	2007年9月23日在長春中院受審	受賄100萬元	有期徒刑8年
吳明烈	新黃浦集團董事長	2007年9月23日在長春中院受審(吉林高院二審維持原判)	牽涉華聞收購新黃埔案、受賄1,000萬元	無期徒刑
王政	中國華聞投資控股有限公司常務副總裁	2007年9月23日在長春中院受審	牽涉華聞收購新黃埔案、行賄1,000萬元	有期徒刑3年
韓國璋	上海市電氣股份有限公司副總裁	2007年9月23日在長春中院受審	牽涉上海電氣案、受賄600餘萬元	無期徒刑
李松堅	上海市明園集團董事長、上海市電氣公司非執行董事	2007年9月23日在長春中院受審	牽涉上海電氣案、挪用5,000萬元、行賄70萬元	有期徒刑1年半
王成明	上海市電氣股份有限公司董事長	2007年12月20日在長春中院受審(吉林高院二審維持原判)	牽涉上海電氣案、與嚴金寶陸天明共同貪汙3億元、受賄21萬元	執行死緩
孫路一	上海市委副秘書長、上海市委辦公廳主任	2007年9月25日在長春中院受審	接受郝國祥賄賂500餘萬元	有期徒刑15年
秦裕	上海市寶山區區長	2007年9月25日在長春中院受審(吉林高院二審維持原判)	受賄682萬餘元	無期徒刑、沒收所有財產
王國雄	上海市工投總裁	2007年9月26日在	受賄500萬元	無期徒刑、沒

		上海一中院受審		收個人財產
凌寶亨	上海市國資委主任	2007年9月25日在上海一中院受審	受賄500萬元	有期徒刑8年
吳鴻玫	上海市國資委副主任	2007年9月25日在上海一中院受審	受賄196萬元	有期徒刑11年
韓方河	華安基金總經理	2007年9月26日在上海一中院受審	操縱海欣股價案、受賄超過400萬元	有期徒刑18年
郁知非	上海市國際賽車場有限公司副總經理	2007年1月3日在安徽省蕪湖中院受審	職務侵佔105萬元	有期徒刑4年、罰金30萬元
殷國元	上海市房地局副局長	2008年8月14日上海一中法院審理結束	涉嫌為陳良軍違規批地，收賄3671萬元	死刑，緩刑2年
陳超賢	上海市長寧區區長	安徽省宣城市中級人民法院受審	在任職黃埔區常務副區長期間有腐敗問題	有期徒刑13年
王維工	上海市申能(集團)有限公司副總經理，曾任黃菊秘書	在吉林省長春中院受審	收受張榮坤賄賂933萬元	死刑，緩刑2年

資料來源：新華網 2008 年 4 月 22 日；2008 年 7 月 9 日。南方日報 2009 年 4 月 20 日  
<http://72.14.235.132/search?q=cache:emuS98DJrFUJ:big5.eastday.com>

總結，中央紀檢組織查辦陳良宇貪腐案，至少可以達到查辦高階領導層級幹部，向老百姓宣示共黨與國家領導人反貪腐的決心，爭取民意支持。不過，當反腐案件查辦對象逐漸提高到政治局委員以上層級時，很容易造成派系間衝突而影響到政局穩定，中央政治局常委黃菊秘書王維工受賄被判刑，學者的研判和坊間之傳聞，黃菊亦涉及社保基金挪用弊案，<sup>160</sup>但中央紀檢並無查辦黃菊的動作。本案查辦過程說明，即便陳良宇涉嫌貪腐事證明確，中央或地方紀檢組織仍無法自行立案，需由中央政治局開會討論通過後，再交由紀檢組織組成專案組進行查辦。另外本案查辦亦凸顯出，上海市紀檢、監察與檢察機關，無法依職權主動調查審理一把手貪腐案，顯見中共反腐制度與組織仍不健全。

<sup>160</sup> 寇健文，〈中共十六屆六中全會以來的人事異動〉，《亞太和平論壇專論》，2006 年 12 月 8 日；〈黃菊病情反覆獲准在上海養病〉，《聯合報》，2006 年 12 月 21 日。



### 第三節 中央紀檢反腐功能檢視

依中共《黨章》規定，紀檢反腐工作受到上級紀委與同級黨委的雙重領導，因此造成反腐查辦無法有效監督同級黨政幹部的困擾。故在查辦省部級官員貪腐案件時，多交由中央紀檢組織成立專案組處理，中共清華大學任健明教授曾說：「對省部級官員貪腐案件，100%是中紀委先查，中紀委查處後，一般先給貪腐官員黨紀、政紀處分，構成犯罪的移交最高檢察署。」<sup>161</sup>本節為檢視中央紀檢組織反腐功能，以陳良宇貪腐案查辦為例，探討該組織貪腐案件查辦的功能與現況缺失，同時提出改善方案。

#### 壹、從陳良宇案檢視貪腐案件查辦功能

一提到中央紀委會組織，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出發，政治上是否與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，才是各級紀委的首要監察任務。<sup>162</sup>從中共《黨章》第四十四條規定，可以說明反腐僅是紀檢機關諸多工作中的一項。故以陳良宇案查辦為例，檢視中央紀檢組織反腐功能，顯示出問題如次：

##### 一、中央紀檢與其他反腐組織缺乏合作機制

從本文表 6-1「中共近年社保基金重大貪瀆案件一覽表」，顯見上海市並非挪用社保基金最早、金額最多之城市。另再依據審計署 2008 年 1 號（總第 25 號）公告，截至 2007 年 10 月底，被審計單位追回或歸還被擠佔挪用的社保資金 41.95 億元。審計發現的 117 起涉嫌違法犯罪案件線索，移送紀檢和司法機關查處後，已有 88 人被逮捕、起訴或判刑，104 人受到黨紀政紀處分。

<sup>161</sup> 楊新華，〈懲處高官腐敗秦城監獄服刑成最後特權〉，《民主與法制時報》，2007 年 12 月 31 日。

<sup>162</sup> 徐斯儉，〈軟紀律約束-改革中共黨國體制的內在限制〉，收錄於徐斯儉、吳玉山主編，《黨國蛻變：中共政權的菁英宇政策》，台北：五南圖書，2007 年，頁 146-147。

<sup>163</sup> 審計機關發現前述諸多社保基金遭挪用案件，遍及地方機關與政府，陳良宇是其中黨政職務最高者，但其他挪用社保基金官員未見遭受黨紀與刑法懲處之報導，顯示社保基金挪用查辦基礎不一。若從防腐整體面觀察，凸顯中央紀檢尚未與審計、財政單位合作，對國家財務進行反腐監督並聯合查辦貪腐案件，反腐成功經驗指出貪腐事前預防，遠較事後查處更有效且損失更少。

## 二、中央紀檢調查貪腐案件專業能力令人質疑

依據前列「表 6-2：上海社保案人物判決情況一覽」，陳良宇受賄 239 萬元，判有期徒刑 18 年，沒收個人財產 30 萬元；渠秘書秦欲受賄 682 萬元，判無期徒刑，沒收個人所有財產；祝均一受賄約 160 萬元，判有期徒刑 18 年。前述三人係上海市社保基金挪用弊案最關鍵官員，而陳良宇是當時上海市黨政一把手，社保基金挪用必須經過其同意，但其所收賄賂金額卻低於秘書秦欲，此點顯不合理。中央紀檢「案件審理室」應對此要求「紀檢監察室」查明實際情形並對外公布，以消除人民疑慮。

另從中共官方所公布陳良宇起訴、判刑部分內容分析，渠還涉及濫用職權犯行，造成國家損失 3.5 億元。此顯示渠犯行較秦欲嚴重，為何判刑較其輕？再看祝均一受賄僅 160 萬元亦較陳良宇少，為何判刑和陳員相同？這種判決結果，讓人懷疑中央紀檢組織查辦貪腐案件專業能力，以及該組織案件審理室功能。特別是本案起訴書與判決書未能全文對外公開，說明中共司法判決仍不透明，其調查過程與司法審理結果，確實令人質疑。

## 三、中央紀檢對地方紀檢人事權逐漸掌控

香港大公報和南華早報報導，中紀委常委沈德詠（原任最高人民法院副院長、大法官）2006 年 11 月取代前上海市紀委書記

<sup>163</sup> 〈2006 年度中央預算執行和其他財政收支審計查出問題的糾正結果〉，「人民網」，2008 年 1 月 28 日。http://72.14.235.132/search?q=cache:gZrkzZ6mQkMJ:politics.people.com

羅世謙（羅員仍繼續擔任上海市委副書記，分管紀檢業務），出任上海市紀委會書記。<sup>164</sup>同時，北京市、天津市紀委書記由馬志鵬取代強衛，臧獻甫取代邢元敏，中共直轄市京、津、滬紀委書記，在上海社保案披露後，從地方黨委書記推薦模式，改為直接由中央任命，顯示中央對於地方紀委書記人事權逐漸掌控。

此外，2006年底中央採異地調任方式，調派地方紀委書記計有：徐敬業調重慶市紀委書記、朱國名調廣東省紀委書記、王元華調浙江省紀委書記、劉春良調安徽省紀委書記、葉青純調河南省紀委書記、金道銘調山西省紀委書記、陳文清調福建省紀委書記等。<sup>165</sup>自上海社保案查辦後，地方政府紀委書記任命，逐漸建立由中央指派模式，中央政府對地方政府的掌控更為緊密。

#### 四、中央紀檢查辦貪腐案件有無上限

依據《案件检查工作條例》第十七條之規定：「對黨員的違紀問題，實行分級立案。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。」以陳良宇遭查辦為例，當時渠位居共黨中央政治局委員，故該案查辦必須經由共黨中央批准後，方可進行初步核實並立案。中共中央依此規定於2006年9月24日，召開中央政治局常委會議，審議由中央紀委會陳良宇案專案小組，所調查提出《關於陳良宇同志有關問題初核情況的報告》，通過對陳良宇立案調查，並免去其在上海市一切黨政職務，停止其在中央擔任的黨政職務。

中共黨中央現行選舉制度，由中央政治局委員內選出中央政治局常務委員，政治局常委位階高於政治局委員，故由常委會通過對政治局委員貪腐立案查辦，尚屬合理。惟，本案查辦期間坊間傳聞指稱，中央政治局常委黃菊（上海幫幹部）亦涉案，且其

<sup>164</sup> 〈高院副院長沈德詠接掌上海紀委〉，「中國評論新聞社」，2006年12月4日。  
<http://72.14.235.132/search?q=cache:Wv54tjfqFxQJ:www.chinareviewnews.com>

<sup>165</sup> 〈各省紀委書記調整情況一覽〉，「中新網」，2006年11月23日。  
[http://72.14.235.132/search?q=cache:AMp9D\\_Wu5jQJ:news.enorth.com](http://72.14.235.132/search?q=cache:AMp9D_Wu5jQJ:news.enorth.com)

秘書王維工被查獲受賄 950 萬元。若中央政治局常委涉案，中央紀檢組織如何立案查辦？政治局常委會如何通過對常委立案查辦？中央紀檢組織反腐立案是否有上限，民間因此傳說「刑不上政治局常委」，顯見紀檢組織反腐案件立案程序尚不獨立。

#### 五、中央紀檢貪腐案件查辦涉嫌為政治服務

《人民報》2004 年 7 月 11 日，引用新加坡英文《海峽時報》7 月 10 日訊息，指稱：「上海市委書記陳良宇最近在政治局會議上，指摘總理溫家寶推行的宏觀調控已嚴重傷害長三角，在未來幾年更將阻礙中國經濟的發展，並當場派發相關數據，警告若溫家寶及國務院堅持不改正過來，將須負『政治責任』。」<sup>166</sup>前報導指稱陳良宇公然頂撞中央政治局常委，批評中央既定政策，已然成了不服中央領導的地方諸侯，違背《黨章》第四十四條規定，破壞黨的政策和決議以及黨內團結。中共最高領導人為維護黨內團結與紀律，勢必指示紀檢機關調查陳員貪腐情節，類同於 1995 年江澤民查辦陳希同。<sup>167</sup>故從貪腐案件立案過程，顯示中央紀檢組織獨立性不足，反腐案件查辦易成為政治服務的工具。

本案從另一事例觀察，上海市委會 2006 年 9 月 24 日，得知陳良宇被中央紀檢機關立案雙規調查，同時免除黨政職務，翌（25）日上午立即召開「全市黨員領導幹部大會」。市長韓正在主持會議時指出：「上海市委、市政府堅決擁護中央的決定，要從政治和全局的高度，深刻認識中央決定的重大意義，更加緊密地團結在以胡錦濤同志為總書記的黨中央周圍」<sup>168</sup>此一表態，係

<sup>166</sup> 〈陳良宇政治局會議向溫家寶發難，江澤民有意五年內搞掉胡溫〉，《人民報》，2004 年 7 月 11 日。<http://72.14.235.132/search?q=cache:3JvO1niKwJEJ:renminbao.com>

<sup>167</sup> 就中共以胡錦濤、溫家寶為首的第四代領導集體來說，查辦陳良宇至少可以達到三個目的：一是，查辦國家領導層級幹部，向中國大陸老百姓展示中共反貪腐的決心，爭取民意支持；二是，以打擊貪腐為理由，重挫上海幫，以利胡溫安排目前地方黨委換屆與中共「十七大」的人事布局，排除上海幫等政敵，安排新的領導團隊成員進入「十七大」的權力核心；三是，以反貪腐案為突破口，懲戒坐大的地方領導，宣示中共中央的威信，鞏固胡溫體制的領導權威。許志嘉，〈上海社保基金案多名高幹落馬〉，台北：大陸工作簡報，2006 年 11 月 8 日，頁 17-21。

<sup>168</sup> 董強，〈上海市委黨員領導幹部大會通報陳良宇違紀問題〉，《解放日報》，2006 年 9 月 26 日。

在政治層面上支持共黨中央與最高領導人，藉由中央紀檢組織查辦陳良宇貪腐案，確實對地方黨政首長具有政治立威效果。

## 貳、查辦貪腐案件現況缺失

由於公共政策執行的本質，是對社會公共利益進行權威性分配，其過程是由官員將國家的有限資源進行分配。故在公共政策執行過程中，為避免官員謀求自身利益而出現腐化現象，常伴隨監督措施以確保公共政策有效執行，其中各類型反腐組織設置，即是監督執行單位之預防措施。以中共政治體制分析，擁有公共政策決策、執行能力的是各級黨委書記，若渠同時具有反腐監督權力，就會產生球員兼裁判的疑慮。故從陳良宇貪腐弊案之查辦，檢視中央紀檢組織在反腐工作體制中的缺失如后：

### 一、權責不分難以監督同級首長

無人否認人有自律的能力，但由於「有權力者均易於濫用權力，其使用權力直到有限制方才休止，這是萬古不易的經驗。」<sup>169</sup>所以政治制度設計應將公權力擁有者分散，特別是政策決策權、執行權與監督權分離，分屬不同機構，以達到相互制約和相互監督的目的。中共以黨領政體、黨委獨大體制，決策權、執行權與監督權不分，是反腐工作失敗的主要原因，特別是紀檢組織反腐工作不獨立，難以監督同級首長。陳良宇案之查辦，係中央紀檢組織接獲中央巡視組線索後進行，此過程凸顯出紀檢、審計、人大等黨務、政府與立法監督機關，無法達到監督同級黨委書記之功能，紀檢組織獨立行使反腐立案權的功能仍不彰。

### 二、反腐行動受制於領導人意願

在中共黨委獨大政治體制中，紀檢組織的反腐權能受到嚴格限制，紀檢單位貪腐案件查辦工作開展，必須取決於同級黨委領

<sup>169</sup> 孟德斯鳩著（張雁深譯），《論法的精神》，上海：商務印書館，1961年，頁154。

導人的政治意願。按照中共反腐分級立案的權限規定，紀檢機關在決定貪腐案立案調查時，若達到一定級別的官員，需要得到同級黨委或上一級紀委批准後方可進行，<sup>170</sup>對違紀官員之處分亦由相應層級黨委或紀委決定，紀委反腐只有建議權與執行權。因此，官員貪腐犯罪能否立案以及如何處分，是在政治層面上的決定，它直接取決於各級黨政領導人的反腐意願。例如，2005年下半年，中央紀委會書記吳官政曾找陳良宇晤談，指出上海市不少幹部反映渠秘書秦裕廉政方面有問題，要求其選用黨性強、作風正派的同志當秘書，但渠拒不接受。迄2007年9月，中央紀檢組織查辦陳良宇貪腐案件，就發現秦裕具體貪腐證據，<sup>171</sup>因而提出陳良宇包庇身邊有嚴重違紀、違法問題的工作人員。

### 三、人事和財政缺乏應有獨立性

各級紀檢機關的人事任免權，掌握在同級黨委書記手中，且該機關人員薪資、辦公經費由同級政府財政撥款，故在人事上和財政上缺乏應有的獨立性。此種人事權與財政權受制於被監督對象的工作體制，嚴重限制了紀檢組織對貪腐案件查辦工作之推動，且經常受到人為關說的因素干擾。<sup>172</sup>例如：上海市前財政局長劉紅薇，在社保案中包庇陳良宇挪用社保基金，未對社保基金確實監督管理，造成基金外借之風險。2006年7月本案開始查辦，劉員先遭調離上海財政局，<sup>173</sup>俾便本案財務查辦。

### 四、紀檢查辦案件不受監督易有盲點

<sup>170</sup> 依據《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》，中共中央紀委會1994年3月25日修訂通過，其中第十七條規定，對黨員的違紀問題，實行分級立案。例如，有關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，由中央紀委會報請中央批准立案。

<sup>171</sup> 蕭春飛、楊金志，〈原陳良宇秘書秦裕的帶“病”提拔之路〉，「新華網」，2007年12月28日。  
[http://72.14.235.132/search?q=cache:HeB\\_gqhy8lwJ:news.xinhuanet.com](http://72.14.235.132/search?q=cache:HeB_gqhy8lwJ:news.xinhuanet.com)

<sup>172</sup> 何增科，《反腐新路—中國轉型時期腐敗與反腐敗研究》，北京：中央編譯社，2002年，頁137。

<sup>173</sup> 上海市十二屆人大常委會第二十八次會議經表決，決定任命葛愛玲為上海市財政局局長，免去劉紅薇的上海市財政局局長職務。〈宋依佳為上海市審計局局長 葛愛玲為財政局局長〉，「新華網」，2006年7月3日。

<http://72.14.235.132/search?q=cache:o2nwWDH2jakJ:big5.xinhuanet.com>

從《案件检查工作條例》第三條之規定：「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，對紀檢組織所查辦案件進行監督或瞭解。換個角度分析，紀檢組織查辦案件過程是否依照法定程序、符合法律規定，沒有任何國家機關可以置喙。本研究第四章第三節「反腐使用雙規之探討」，指出紀檢組織查辦案件使用雙規措施，限制官員與人民自由並不合法，且雙規期間曾有被雙規人員死亡案例，因此紀檢組織查辦案件與公檢法機關之間，應有適當的分工，並能接受人大監督為宜。

學者對於中共反腐組織設置，曾建議比照西方三權分立模式，以達到權力之間相互制約，或建立類似香港廉政公署機構，有別於現有的反腐機構模式。<sup>174</sup>但討論中共監督權力歸屬問題，已經觸及政治體制的改革，此屬國家政治敏感議題。1989年6月4日天安門事件，讓中共對政治改革趨向保守謹慎的態度，研究者曾針對中國大陸設置獨立反腐組織此一議題，向中共反腐工作人員、學者、專家進行訪談，其結論均不贊同三權分立方式。<sup>175</sup>基於以上分析，中央紀檢組織反腐工作缺失改善，似乎僅能在以黨領政體制的結構上進行微調，亦即在各級黨政機關中，先將監督權從同級黨委書記手中脫離出來，歸屬紀檢組織，這是一種立即可行的方法。俄共列寧早就主張，共黨各級紀律檢查委員會在體制上，是隸屬於黨的代表大會之下與各級黨委平行的機構，如此方可保持監督組織的獨立性。<sup>176</sup>故紀檢組織反腐功能改善方案，賦予貪腐案件獨立立案、查辦功能，係符合列寧對於共黨監

<sup>174</sup> 里克·斯塔彭赫斯特(Stapenhurst, Rick)、薩爾·龐德(Kpundeh, Sahr John)主編(楊之剛譯)，《反腐敗—國家廉政建設的模式》，北京：經濟科學出版社，2000年，頁26。

<sup>175</sup> 詳見本研究附錄三之訪談紀錄。

<sup>176</sup> 中共中央馬克思、恩格斯、列寧、史達林著作編譯局，《列寧選集(第四卷)》，北京：中國人民出版社，1998年，第694頁。周衛東，《廉政理論研究》北京：中央編譯出版社，2005年，頁50-52。

督組織設置之想法，同時亦與中共政治體制吻合。中共十七大「中央委員」與「中央紀委」，均由全國黨代表選出，二者應維持職級相同、職能不同、分工不同的模式運作，中央紀委會應脫離中央委員會下屬地位，獨立進行貪腐案件立案、查辦工作。

### 參、查辦貪腐案件功能改善方案

學者胡鞍鋼曾對中共官員貪腐犯罪的成本與收益，進行了經濟學的分析：「當公務員從事貪腐犯罪的收益，比其成本或風險大得多時，他就具有貪腐的動機；當潛在的收益足夠大時，他就可能鋌而走險進行貪腐。當公務員廉潔的收益，比其成本或風險大得多時，他就具有廉潔動機；當廉潔潛在的收益足夠大時，他就可能廉潔一生。」<sup>177</sup>故從新制度主義公共選擇理論的角度，去分析並規劃中共反腐制度時，就是促使貪腐犯罪的成本遠遠高於犯罪所得利益，讓廉潔從政的收益長期高於貪腐犯罪所得。

以中共反腐工作改善而言，其首要任務是提高貪腐犯罪案件破案率，貪腐犯罪案件查辦不力，勢必造成官員存有僥倖心理，這也是中共黨政幹部貪腐行為，相對比較普遍的主要原因。至於中央紀檢組織查辦貪腐犯罪案件的改善方案，主要內容如次：

#### 一、制定和實施公職人員財產申報法

不論形勢多麼嚴峻，不論貪污腐化的花樣怎樣變換，貪腐行為絕大部分都會表現在官員財產的膨脹上。故建立財產定期申報公開制度，就可以把官員的財產變化放在陽光之下，讓人民和紀檢機關共同進行有效的監督。當監督機關發現官員財產增加與所得不符，可立即要求渠說明並進行檢查追究，如有隱瞞謊報，依法給予懲處。財產申報制度對於公職人員來說，具有反腐治本的作用，可以促使他們遵紀守法，廉潔自律，減少貪腐犯罪的動機。

<sup>177</sup> 胡鞍鋼，〈5 個貪官 1 個受懲，反腐應提高腐敗成本〉，「新華網」，2002 年 1 月 8 日。  
<http://72.14.235.132/search?q=cache:hybl01ATqBwJ:news.silversand.net>



因此，中央紀檢組織應排除任何阻力，將制定和實施《公職人員財產申報法》及其配套法律。例如：財產來源舉證說明責任、實行金融和不動產交易實名制、公職人員向海外轉移財產事先報審制等，列入反腐制度整體規劃建置方案之中，並提請全國人民代表大會，按照立法程序加以立法確定。

## 二、強化中央紀檢巡視與獨立監督能力

權力必須受到監督與制衡，否則難免導致腐敗，中共中央2003年建立巡視制度，可說是反腐工作的一項重大制度創新。該制度克服了紀檢對黨政的高階幹部，特別是對「一把手」監督普遍薄弱、甚至處於虛化狀態的弊端，填補了反腐工作的一個空白。<sup>178</sup>藉由巡視制度實施，2005年國家食品藥品監督管理局局長鄭筱萸、2006年7月上海市委前書記陳良宇、12月山東省委前副書記兼青島市委書記杜世成等，多位職高權重官員落馬。

中共學界對國內反腐工作有一個共識，要將其重點放在共黨內部，如何解決黨政主要負責人和「一把手」的監督問題。<sup>179</sup>中央巡視組在執行巡視作業上，直屬中央紀委會與組織部，在工作方法上又可找省、縣「一把手」或相關人員談話，此種方式反映出中央紀檢組織可透過巡視作業，對於地方官員進行反腐控制。由於巡視制度是採取由上往下的方式，重點明顯且針對性強，和其他監督制度相比，具有顯著的優點。故對於巡視制度應儘快完成立法，俾使其工作有所依循，同時對於巡視工作人員之升遷、考核與獎懲等事項應有明文規定，以激勵工作士氣。

## 三、查案使用「雙規」等司法性問題妥為規劃

自2006年7月，中央紀檢組織成立專案調查組查辦陳良宇

<sup>178</sup> 所謂「巡視制度」是指中央和省、自治區、直轄市黨委，通過建立專門巡視機構，按照有關規定對下級黨組織領導班子及其成員進行監督的制度。王明高，〈國內外巡視監察制度之借鑒〉，「人民網」，2008年4月3日。

<http://72.14.235.132/search?q=cache:G2ZGpa5CpFcJ:theory.people.com>

<sup>179</sup> 劉亢、郭奔勝，〈監督一把手〉，《瞭望週刊》，2007年第41期（2007年10月），頁28-30。

等人貪腐弊案，先後有五十餘人遭雙規，已有二十餘人經檢察機關、法院審理後判刑。中央紀檢組織能夠迅速完成本案查辦，採用「雙規」措施，限制涉嫌人員行動與通訊自由，是偵辦過程中有力工具。惟紀檢組織查辦案件「雙規」使用之適法性，在前文已說明不符中共《憲法》與《法律》限制人身自由之規定，故對於該組織人員使用「雙規」之適法性問題，宜儘早妥為規劃。

其次，陳良宇社保弊案發生在上海市，理應由上海市檢察機關、法院審理，但本案審理過程卻分為吉林省、安徽省與上海市等機關。中共司法機關審理貪腐案件採指定管轄與異地審理之特殊模式，此僅係行政措施並無法令規定，<sup>180</sup>容易讓人民疑慮其公正性，故貪腐案件經紀檢組織查辦後之司法審理機制，以及審判書全文公布，亦應明訂公開方式避免人為干擾。

綜觀，中央紀檢組織查辦陳良宇案並判以重刑，對紀檢組織反腐工作具有指標意義，且對黨政領導幹部是極佳的反腐震撼教育。<sup>181</sup>台灣曾有學者分析，陳良宇原任中共中央政治局委員、上海市委書記，是中央政治權力核心小組成員與上海市一把手，由於「嚴重違紀，造成惡劣的政治影響」被黨紀與法律處分。其中「嚴重違紀」的部份所指是：涉及上海市社保局違規使用社保資金、為不法企業主謀取利益、袒護嚴重違紀違法工作人員、利用職務便利謀取不正當利益等四件事情；「造成惡劣的政治影響」部份，是挾上海市地方勢力抗拒中央命令。如果中央不作明快的

<sup>180</sup> 1999年遼寧瀋陽市副市長馬向東因豪賭而貪腐案，遭中紀委調查，其妻章亞非賄賂瀋陽市檢察院檢察長劉實，被中紀委查獲。「異地審理」的。這樣做直接的動機，是因為犯罪官員在當地都有很大關係網，於當地審理恐怕影響偵查機關的偵查活動，怕干擾審判機關的公正審理，中共司法機關採取「異地審理」的做法。〈瀋陽驚世巨貪“慕馬案”查處始末〉，「南方網」，2001年10月11日。[http://209.85.175.132/search?q=cache:aoYED3xbdJQJ:www.law-star.com](http://209.85.175.132/search?q=cache:8sbvuUZ9PIUJ:big5.southcn.com田雨,〈蕭揚：改制度保證法院依法獨立行使行政審判權〉,「新華網」,2006年10月26日。蕭揚要求各級人民法院要努力探索行政審判制度改革創新，為構建社會主義和諧社會提供有力的司法保障：一是改革和完善行政案件管轄制度，要通過加大指定管轄、異地審理的力度，防止和減弱非法干預，為人民法院和法官依法獨立公正地審理行政案件創造更加有利的條件。)

<sup>181</sup> 陶短房，〈審判陳良宇體現中國法治社會進步〉，「新華網」，2008年4月12日。[http://209.85.175.132/search?q=cache:pQ\\_RODDdh54J:big5.xinhuanet.com](http://209.85.175.132/search?q=cache:pQ_RODDdh54J:big5.xinhuanet.com)

處理，將對其他地方官員造成惡劣的政治影響，嚴重打擊中央威信。<sup>182</sup>此觀點與研究者從政治角度分析本案，看法相同，本案查辦確有政治影響，可以鞏固中央政權和領導人的威望。

至於中央紀檢組織查辦陳良宇案執行比較(詳如下表 6-3)，係研究者分從：本案查辦執行內容、紀檢執行過程分析與執行法令解析三個面向，進行本案線索來源、案件受理、初步核實、案件立案、案件調查、調查結果與移送審理之過程比較，其結論是中央紀檢組織查辦本案，均符合查辦案件相關程序與規定。

表 6-3：陳良宇貪腐案查辦執行比較

	查辦執行內容	紀檢執行分析	執行法令解析
線索來源	貪腐案件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；2.領導交辦；3.有關機關移送，如：司法、審計機關移送；4.違紀者自述；5.紀檢監察機關發現等。	<b>上海紀檢：</b> 反腐工作開展受制於同級黨委書記。紀委喪失貪腐行為主動發掘能力與受理民眾檢舉、信訪功能。 <b>中央紀檢：</b> 貪腐線索來源係中央紀檢巡視組巡視發現後移送。	依據中央紀委會 1994 年 3 月 25 日發布《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》之規定程序和內容。 本案中央紀檢組織線索來源，符合左列第 1 及第 5 項規定。
案件受理	紀檢機關對檢舉、控告以及下列違紀問題，予以受理：1.同級黨委、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	<b>上海紀檢：</b> 本案受理查辦可依據：1.同級黨委、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等。惟，本案非由上海紀檢組織發掘貪腐線索，中央紀檢巡視組未將本案交由上海紀檢組織受理。 <b>中央紀檢：</b> 本案件受理係依據第 5 項，領導交辦反映其他黨員和黨組織的違紀問題。	依據中紀委 1991 年 7 月 13 日發布《中共中央紀律檢查委員會關於審理黨員違紀案件工作程式的規定》第六條規定。 由中央紀檢受理本案件查辦，符合前列規定。

<sup>182</sup> 楊開煌，〈兩岸制度的新競賽從「陳良宇案」和「和諧社會」說起〉，《海峽評論》，191 期（2006 年 11 月），頁 21-26。

	要時也可以受理。		
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。	<b>上海紀檢：</b> 本案非上海紀檢組織發掘線索，中央紀檢未交辦，上海紀檢組織無法進行初核。 <b>中央紀檢：</b> 本案經初步核實，確有違紀事實需追究紀律責任，故向中央委員會申請立案。	中央紀檢作業符合中央紀委會1994年3月25日發布《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》之初步核實規定程序和內容。
案件立案	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. 是違反共黨黨章、法規、政策，或憲法、法律、法規等行為，具有錯誤性；2. 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. 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處罰性。	<b>上海紀檢：</b> 本案非上海紀檢組織發掘線索並進行初步核實，中央紀檢組織未將本案交由上海紀檢組織立案查辦。 <b>中央紀檢：</b> 本案經初步核實，確有違紀事實，並需追究黨紀責任。按照《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》規定案件立案的許可權和程序，辦理立案手續。	依前條例第十七條規定，對黨員的違紀問題，實行分級立案。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。 中央紀檢組織案件立案作業程序符合前列規定。
案件調查	案件調查過程是指：紀檢組織辦案人員，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。	<b>上海紀檢：</b> 本案調查期間僅擔任協助工作。 <b>中央紀檢：</b> 本案曾調動中紀委工作組、中辦和國辦調查組、監察部、審計署工作組及軍方人員共計200餘人次，期間計有50餘人被「雙規」調查。	中央紀檢案件調查過程，符合前條例第二十三至三十九條之規定。 前條例第二十八條第三項「雙規」規定：可「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」
調查結果	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。 其主要內容包括：1. 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，聽取其意	<b>上海紀檢：</b> 本案僅擔任協助調查工作，未撰寫調查報告。 <b>中央紀檢：</b> 2007年7月26日，中央政治局通過中央紀委專案組呈報《關於陳良宇嚴重違紀問題的審查報告》。其主要違紀	依前條例第三十九條規定：「案件調查的時限為三個月，必要時可延長一個月。案情重大或複雜的案件，在延長期內仍不能查結的，可報經立案機關批准後延長調查時間。」

<p>見和申辯，沒有核實的問題不能寫進錯誤事實筆錄。2. 調查人員與被調查人、證人、受受害人談話時，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，是依法瞭解違紀活動、違紀情節所做的文字紀錄。3. 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。</p> <p>調查結束後，調查人員需撰寫調查報告，其內容包括：1. 立案依據及調查組的簡要情況；2. 主要錯誤事實及性質；3. 有關人員的責任；4. 被調查人對錯誤的態度；5. 處理建議。</p>	<p>事實是：(一) 濫用職權支援上海市勞動和社會保障局，違規貸給不法企業主和有關公司鉅額社保基金，危害社保基金安全；(二) 幫助不法企業主收購國有公司股權，造成國有資產重大損失；(三) 利用職權在專案審批、資金安排、招商合作、土地規劃、職務升遷等方面為他人謀利，本人或家人收受他人財物數額巨大；(四) 以權謀私，幫助親屬在經營活動中獲取鉅額非法利益；(五) 道德敗壞，利用職權玩弄女性，搞權色交易；(六) 包庇身邊有嚴重違紀、違法問題的工作人員。</p>	<p>本案 2007 年 7 月 26 日，中央紀檢專案調查組將調查結果呈報至中央政治局，該局通過中央紀委呈報《關於陳良宇嚴重違紀問題的審查報告》。惟查該報告是在 2006 年 9 月 24 日《關於陳良宇同志有關問題初核情況的報告》基礎上，歷時十個月完成，顯然該案件調查時間較長。</p> <p>本案調查結束後，調查組人員所撰寫之調查報告內容，經中央政治局會議通過，同意移送檢察機關與法院進行後續司法審理。</p>
<p>移送審理是指承辦案件的調查組人員，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移送的活動。</p> <p>案件移送審理須具備之條件：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。</p>	<p><b>上海紀檢：</b>無。由中央紀檢專案調查組主導。</p> <p><b>中央紀檢：</b>因本案涉及違法人數眾多，且為避免陳良宇對上海市檢察機關和法院造成干擾，故將涉嫌人分送上海市、吉林省、安徽省三地檢察院指定管轄受理。</p> <p>陳良宇違法部份則在天津市檢察院調查起訴，並由該市第二中級人民法院審理判決，判處有期徒刑 18 年定讞。</p>	<p>符合前條例第四十至四十四條之規定。</p> <p>陳良宇弊案發生在上海市，理應由上海市檢察機關、法院審理，但本案卻分送吉林省、安徽省與上海市審理，顯示其司法機關審理過程的缺失。</p> <p>中共貪腐案件審理採指定管轄與異地審理之特殊模式，僅係行政措施並無法令依據，易讓人民疑慮其公正性。</p>

資料來源：研究者彙整本研究第四章第一節與第六章第三節資料。

## 第四節 本章小結

本章從陳良宇在共黨中崛起與邁向貪腐過程，說明中共政治體制黨委書記職權獨大的問題，黨委書記反腐工作意願低，紀委書記反腐工作又受至於黨委，因此造成黨政首長貪腐機會多且風險低，容易邁向貪腐犯罪。前文所述，不論陳良宇在上海市土地審批套利、挪用社保基金、廉價出售國有資產，上海市監察、審計、財政與紀檢機關，均未進行有效監督，此顯示出中共反腐組織與反腐制度存在重大缺失。至於中央紀檢組織在查辦陳良宇弊案過程，立案須先報經共黨中央委員會同意（該會休會期間由中央政治局常委會代行職權），調查結論亦須經由該會同意，方能移送檢察院與法院進行司法程序審理。顯見紀檢組織在貪腐案件查辦過程中，仍不能獨立自主作出適法性決定的問題，紀檢組織貪腐犯罪獨立立案與查辦，是其首要爭取之反腐職能。

中共反腐工作現況是紀委牽頭，由於紀檢與監察部門合署辦公，因此絕大多數腐敗案件，都是紀檢先查，構成犯罪的移送檢察院，不構成犯罪的給予黨紀、政紀處分。<sup>183</sup>十六大之後中共《黨章》規定，紀檢組織要協助同級黨委書記維護黨風並協調反腐工作，中共紀檢組織因此進行了體制改革測試，沿著強化紀檢監督權能的方向，採取了中央巡視制度、地方紀委書記由中央指派等方式，確實取得了一些成效。此次中央紀檢組織查辦前中央政治局委員陳良宇貪腐弊案，頗獲國內、外輿論好評，是一明顯例證，此對該組織反腐推動與功能提升具有加分效果。

依據中共十七大通過的新《黨章》，在第十九條「黨的全國代表大會的職權」，第一款和第二款分別規定：「聽取和審查中央委員會的報告」和「聽取和審查中央紀律檢查委員會的報告」；

<sup>183</sup> 王貴秀，〈走出監督的八大誤區〉，《黨政幹部文摘》，2007年第6月，頁23-26；宋偉，〈懲處省部級官員腐敗案件中國模式已形成〉，《民主與法制時報》，2008年1月2日。

第五款和第六款分別規定：「選舉中央委員會」和「選舉中央紀律檢查委員會」。這清楚的說明，共黨中央委員會和紀律檢查委員會，都是全國黨代表大會選舉產生的，都要向全國黨代表大會報告工作並接受審查，兩者應是共黨內部平行的分工機構。

然而，《黨章》第四十三條卻規定：「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」，以及「黨的中央紀律檢查委員會全體會議，選舉常務委員會和書記、副書記，並報黨的中央委員會批准。」如此規定，就把中央委員會與中央紀委會這兩個機構，由平行關係改成了上下級關係，紀檢組織反腐工作的獨立性被破壞。另外第四十五條又規定，黨的地方或基層紀委會，對同級黨委委員處理案件的決定有不同意見時，「可以請求上一級紀律檢查委員會予以複查」。那麼，當中央紀委會對中央委員會處理的案件有不同意見時，又可請求那個「上級紀委會」來複查呢？中央與地方紀委會對中央及地方黨委會之反腐監督，一直處於弱勢軟監督的形態。

故從中央紀檢組織查辦陳良宇案的實例檢視，中共反腐工作規劃，應從《黨章》作必要的修改，堅持《黨章》第十九條的本意，進一步明確規定中央紀委會向全國黨代表大會負責和報告工作，並接受其監督。同時取消與第十九條相矛盾的第四十三條、第四十五條和其他相關規定，並制定和實施《中央及地方各級紀律檢查委員會工作條例》，從而使紀檢組織具有反腐案件查辦的獨立性，充分發揮它應有的反腐功能，對於紀檢組織查辦案件使用「雙規」措施，亦應給予合法性依據。全球各國反腐經驗顯示，獨立的反腐組織與國家領導人的支持，是反腐成功首要條件，紀檢組織反腐工作獨立性改善，不僅可以增加官員貪腐犯罪的風險，同時可以減緩官員貪腐犯罪的動機與機會。

中共反腐工作在毛澤東時期，曾經試圖用思想教育、社會輿論、道德自律和政治運動等方式，對官員貪腐犯罪進行鬥爭，然而收效甚微，其主要原因在於沒有專責反腐組織，且紀委受命於黨委，反腐監督權力失衡。鄧小平時期，即使組建了紀檢監察機關，然而該組織仍不是專責反腐組織，體制上紀委書記從屬於黨委書記的地位，也使其只能是一種內部自我約束的「柔性」監督，缺乏外在「剛性」監督的力度和強度。江澤民於 1989 年六四事件，臨危受命接任國家領導人，渠為了鞏固自己黨政權位，難免與黨政官員利益妥協，造成貪腐問題日趨嚴重。胡錦濤任內已查辦陳良宇等高官貪腐案件，獲得國內外民意的支持，若能再把中央紀檢組織反腐體制改善，將紀檢組織反腐工作改為垂直領導，紀檢組織具有貪腐案件獨立的立案權、查辦權，如此該組織反腐功能必定提升，反腐工作推動一定更有成效，渠亦將成為中國歷史上，反腐制度改革與建立的偉大人物。

