

## 第七章 結論

中共從經濟改革開放之後，黨委書記擁有審批權力，因而增加「貪腐機會」，若自認從事黨政工作極為辛勞，但報酬遠較民間企業低，可能產生「貪腐動機」自行由所管業務取得補償，另因掌控轄內公共政策之決策、執行與監督權能，因此「評估被查獲貪腐風險極低」，故易於邁向腐敗，前文所述陳良宇貪腐犯罪，即是新制度主義理性抉擇途徑一個明顯理性抉擇案例。因此，中共如減少國家干預與管制，就可減少貪腐的「機會條件」，如提升公職人員榮譽並給予適當薪資調整及退休保障，就可減少貪腐的「動機心理」，如完成專責反腐組織設置，就會「提升貪腐風險」，進而增加貪腐難度，減緩貪腐問題。本文藉由政治系統理論概念與理性抉擇途徑，檢視中共貪腐問題，針對中央紀檢組織反腐功能之研究，提出研究發現、成果與後續研究建議。

### 第一節 研究發現

本研究以新制度主義理性抉擇途徑，檢視中共中央紀檢組織反腐之功能。發現中共官員邁向貪腐，多基於政府反腐工作制度設計不當，造成了貪腐機會多、懲處風險評估低、又自認高付出低報酬之心態，經過理性自利思考後選擇貪腐。故從中共反腐工作面向，提出中央紀檢組織反腐功能研究之發現，臚列如后：

#### 一、紀檢反腐作業政治體制扭曲

從本研究第三章中共中央紀檢組織黨內地位（圖 3-1），可以證明中央紀委會與中央委員會之委員，均由共黨全國代表大會選舉產生，二者地位相等。故在政治體制設計概念上，中央紀檢組織具有監督功能，對於擁有行政功能之中央委員會，其政策執

行與監督應有制衡功能。惟在實際操作上，共黨各級黨委書記是該級黨政機關公共政策決策者，不僅指揮黨、政官員，且對紀檢書記的提名與任用，擁有建議權及領導權。同時對於紀檢組織之人員進用、經費使用與反腐案件立案查辦等，具有控制權，造成紀檢監督與反腐作業，從政治體制隸屬關係上，即產生扭曲。

中共建政師法俄共政治體制，列寧曾明確主張共黨紀檢監察機關與行政決策機關，二者地位平行，監察機關負有監督行政決策機關的職責和權能。但毛澤東私心自用，以政治運動方式反腐，矮化紀檢組織反腐職能，造成該組織在黨內監督制衡的功能喪失。故中央紀檢組織反腐工作遂行，若不採西方三權分立之制衡體制，必須重建黨內監督制衡體制，方能獲得改善。

## 二、紀檢組織首長任用與領導制度不當

反腐組織的形象及其獨立性，從一開始就取決於該首長的任命與解職。反腐組織的設置，基本上是對執政黨行政體系進行監督，故其首長不宜由執政黨從黨內遴選，若其任命是由執政黨派系利益所決定，此機關將迅速喪失反腐功能和民眾的信任。依中共十七大政治體制，各級紀律檢查委員係由共黨代表選舉產生，但紀委書記則由同級黨委書記推薦，並接受黨委領導，如此過程所產生之紀委書記受制於黨委書記，對反腐監督工作顯不適當。

由本研究第五章（表 5-1：中央紀律檢查委員會歷任書記任（兼）職分析）顯示，中共建政近 60 年來，七位中央紀委會書記僅有朱德與陳雲在當時的黨政系統中，具有與中央總書記齊名之聲勢與地位，較能獨立行使紀檢職權。另觀察中央紀委會副書記、常委，迄今沒有升任中央紀委會書記的紀錄，此亦顯示紀檢體系並無計畫性培育中央紀委會書記之規劃，相對於中央委員會則是有計畫的培植中央政治局委員、常委等領導人才。

## 三、紀檢反腐執行與案件查辦黑箱作業

中共十七大報告中，胡錦濤談到黨政腐敗問題時，指出：「為確保權力正確行使，必須讓權力在陽光下運行。」這是中共建政以來首次領導人提出「權力在陽光下運行」。由於中共政府行政資訊不透明問題由來已久，故其貪腐的問題也經歷了一個由高到低再到高的波浪式發展過程，<sup>1</sup>並且在某些方面還呈現出蔓延惡化的趨勢。紀檢組織貪腐案件查辦，在立案過程即需同級黨委同意，造成人民對紀檢辦案選擇性之質疑，及其查辦為政治服務的傳聞，反腐黑箱作業不受監督，紀檢自身亦容易產生貪腐。

從政治經濟學和資訊經濟學層面分析，腐敗產生的結構性根源有兩個不對稱性，一為「資訊不對稱性」，另一是「權力不對稱性」。要讓權力能在陽光下運行，亟需針對上述兩個不對稱性進行制度控制，首先是更加「透明」，也就是要將所有涉及到公共利益、服務等資訊披露，以降低資訊不對稱性，同時減少人們獲得資訊的成本和時間；其次是加強「制衡」，即權力必須受到監督，包括同級的水平制衡和上下級的縱向監督。本文第二章貪腐印象指數（CPI）得分愈高的國家，如：新加坡、香港等，其政府均已完成反腐機構設置與反腐行政資訊透明法制的建立。

#### 四、紀檢反腐工作績效考核未建制度

本研究第五章中共反腐組織態勢（SWOT）分析，中央紀檢具有黨政較高獨立性與地位，是目前最佳且最適當設置專責反腐組織之機構。惟紀檢機關執掌，包括：政治、組織、人事、宣傳、經濟、保密、群眾、外事等紀律監督項目，反腐僅是其諸多工作裡的一項協助性質工作，不是專責的反腐組織，故中共反腐工作應設置專責的反腐組織。此外，中央紀檢既然是中共黨政最重要的反腐組織，但該組織不需為國家反腐工作成果不彰負責，缺乏績效考核制度形成有權無責之現象，反腐執行缺乏獎懲。

<sup>1</sup> 請見本研究第二章，表 2-8、2-9 國際透明組織（TI）年度調查報告。

本研究第六章以陳良宇案查辦為例，說明陳員遭當地律師鄭恩寵公開舉報貪腐，歷經多年之後，其貪腐行為才由中央紀檢巡視組發現線索，交由中央紀委會組成專案調查組進行查辦，之後再移送檢察機關起訴、法院審判。在此期間，上海市所設置之紀檢監察機關、檢察院反貪局、審計部門與人大機關，均不能發揮應有之反腐監督功能。中共缺乏對反腐組織的工作績效考核制度，反腐工作無獎懲就無激勵與責任，其功能也就日漸萎縮。

### 五、紀檢組織反腐工作管理機制不當

反腐專責組織的設立，常被民眾質疑是黨政領導人派系鬥爭之工具，要打破此種窠臼，首先要提升反腐組織的獨立性。特別是該組織的監督與考核機制，應交由國會與民間所組成之「廉政諮詢審查委員會」負責主導。如此，不僅該組織不會受制於被監督的行政體系，同時亦可吸引民眾加入反腐行列。其次，專責反腐組織必須每年定期發表「反腐工作白皮書」，將年度工作成果公開讓民眾檢驗，藉以確定該組織是否達到設定之工作目標。

中共《黨章》規定，各級紀檢組織在管理上實施同級黨委與上級紀委雙重領導的機制，這是削減紀檢組織對同級黨、政機構監督權力的措施。此種作法不僅在管理制度上是錯誤的，而且會強化各級黨委幹部，在工作上的本位主義以及貪腐機會。

### 六、紀檢組織反腐專業人員素質混亂

在犯罪學領域中，貪腐犯罪算得上是最具有專業性與隱密性的白領高智慧型犯罪，沒有足夠的專業知識和技能支撐，無法有效查辦貪腐案件。因此，對於反腐專業人員的遴選，及其任職後的專業技能訓練就格外重要，故應有常設的訓練場所，以定期與專案並重之方式進行人員訓練，俾利專業技能的提昇。中共反腐工作幹部多由共黨組織或政法部門人員調派，造成人員素質不一，反腐人才專業度不足，此是反腐查辦執行上的一大隱憂。

中國自古即有「為政之道，要在得人」中共反腐政策若制定完成，能不能落實執行，其決定因素在於人才，故對反腐工作專業人員，要從公開遴選、任用訓練、技能提升到退休撫卹，有一套完整人事制度，方能留住優秀人才，提升反腐整體效能。

總而言之，中共自 1978 年實施經濟改革開放政策以後，社會環境大幅改變，出現了嚴重的貪腐問題。從近年查辦貪腐案件之數據顯示，此已不是一種個別的、偶然的案例，而是一個普遍性的現象，不少官員選擇藉由貪腐來滿足個人利益和需求。從理性抉擇途徑角度分析，此亦說明現行中央紀檢組織反腐制度和組織設置，存在著重大的缺陷誘使官員從事貪腐行為獲利。

研究者另從政治系統理論觀察中央紀檢組織反腐功能的問題，從該理論五個面向：1. 環境體系、2. 輸入功能、3. 轉換功能、4. 輸出功能、5. 回饋功能。分析中共因經濟改革開放，造成環境體系大幅改變，因而在反腐工作輸入、轉換、輸出與回饋的變化，以說明中央紀檢組織反腐的功能問題如后：

### 一、環境體系面向

首先是政府經濟體制轉變，由計畫經濟邁向市場經濟體制，國家經濟環境的改變促使社會環境亦隨之轉變，但中央紀檢組織反腐相關配套制度卻未建立，造成貪腐犯罪日趨嚴重。其次是中央紀檢雖是中共最核心反腐機關，但並非是專責的反腐組織，可以統整全國反腐工作，反腐工作政府環境體系不佳。另因，中共菁英進入黨政機關服務，渠與民間企業工作相較，薪資普遍偏低且差距頗大，導致官員有薪資不公平心態，一有貪腐機會就易選擇貪腐行為謀取自己利益。

### 二、輸入功能面向

本研究第二章，研究者從中共社會科學院、最高人民檢察院

的調查與學者專家深度訪談，所獲一致性結論，即人民持續要求政府改善貪腐問題。再從全球性跨國民間組織之調查，如：國際透明組織(TI)、洛桑國際管理學院(IMD)、世界經濟論壇(WEF)與國際貨幣基金(IMF)之年度統計資料，亦顯示中共貪腐問題嚴重，因而影響國家整體競爭力。國內外不同組織對中共貪腐問題調查之結論，認為中共政府無法滿足人民反腐之需求，故獲得支持的力量有限。惟因國家經濟發展成功，人民整體生活大幅改善，故對政府仍輸入支持的力量。假設國家經濟發展停滯或衰退，社會貧富差距擴大，此時社會穩定性就會變差，若貧富差距是因貪腐問題所造成，就會因民怨而影響政府執政。

### 三、轉換功能面向

中共現行政治體制黨委系統獨大，因而紀檢人員之任用、工作經費與反腐立案調查，均受制於黨委書記之反腐意願。紀委與黨委權力失衡，反腐政策的轉換形成又缺乏外部監督，導致貪腐犯罪案件之查辦，被質疑行政黑箱作業。此外，共黨內規授權紀檢組織調查貪腐案件時，可採用「雙規」措施，逕行對黨政官員羈押詢問。雙規雖是查辦貪腐犯罪利器，但因違反中共《憲法》、《法律》之規定，又涉及侵害人身自由，且雙規措施不接受國家任何機關監督，因而遭人民與學界詬病濫用私刑。故紀檢組織反腐政策在轉換過程與輸出時，必須接受人大機關與人民監督，其產出之政策才能免於黑箱作業之質疑，並易於推動執行。

### 四、輸出功能面向

中共《黨章》第四十四條規定，各級紀律檢查委員會的任務是：「維護黨的章程和其他黨內法規，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況，協助黨的委員會加強黨風建設和組織協調反腐敗工作。」可見紀檢組織工作項目多元，反腐僅係其諸多工作之一項。雖然近年來中共重大貪腐案件均由中央紀檢組織主導

查辦，因而建立起反腐查辦名聲。惟該組織工作人員僅具黨職或行政職務，並非司法專業人員，從事司法查緝貪腐犯罪，難免讓人懷疑其適法性問題，其調查結果之輸出亦有合法性的疑慮。此外紀檢組織查辦貪腐案件具有司法工作性質，若再處理政府一般行政事務工作，則行政、立法與司法分權分工制度被破壞，查辦的中立性將被質疑，反腐工作可能被認定是執政者打手。

## 五、回饋功能面向

文化大革命之後，中國社會、文化傳統價值失範，道德約束失序，強國家弱公民的非均衡社會發展，造成民間監督力量被壓制。近年來中共年度社會問題調查結果公布後，人民均不滿國家貪腐惡化問題，故從政治系統理論分析，反腐系統人民回饋訊息的功能正常。惟人民反腐回饋意見，是否再次被輸入需求項目，亦或是執政者敷衍了事，因行政不公開且民間的監督力量被壓制，人民對政府反腐需求僅能提出回饋訊息，無法監督執行。

總結，研究者檢視中央紀檢組織反腐功能，所獲結論：「中央紀檢組織因制度性缺陷，導致反腐工作獨立性、專業性與功能性不足，貪腐問題未能有效控制。」另因中共長期存在的黨政不分、以黨代政體制，在國家權力運行時，黨委書記權力不受制約與監督，是破壞反腐工作之根源所在。因為真正有效的反腐監督，必須滿足兩個條件：第一，監督主體保持對監督客體的充分獨立，因此有效的監督必須來自外部；第二，監督主體對於監督客體擁有直接的懲罰權，否則監督就喪失了效力。此外，全球各國反腐的經驗告訴我們，反腐工作單靠查辦案件的手段，不過是揚湯止沸的權宜措施，釜底抽薪之道是藉由反腐教育宣導與制度建立，將反腐思想深植於民心，方能克盡全功。

## 第二節 研究成果

有關中共貪腐問題的探討，中外學者曾從不同角度進行研析，但對於中央紀檢組織反腐功能的研究，迄 2010 年仍然少有學術性質的討論。本文先從 1978 年，中共經濟改革開放前、後，有關貪腐問題的變化，進行量化分析統計，證明中共貪腐問題日趨惡化。為求論述正確，再由中共社科院、國際透明組織 (TI)、國家競爭力 (IMD)、世界經濟論壇 (WEF)、與國際貨幣基金 (IMF) 等機關發布的統計資料，證實了中共貪腐問題日趨嚴重。

對於中央紀檢組織的體制與反腐功能，研究者查閱中共官方、媒體報導資料，紀檢工作專書，詳細說明該組織內部架構與分工，雖然部分內容缺乏中共官方文獻印證，但已是相當完整具有參考價值的資料。1993 年中共紀檢與監察機關合署辦公，黨務紀檢組織能夠領導、替代政府監察機關反腐工作，凸顯出其黨政不分的政治體制問題。此外，紀檢組織在反腐工作中，尚可領導司法檢察機關，證明中共司法機關不獨立，工作聽命於黨務系統的事實。紀檢查辦貪腐案件時使用「雙規」措施，限制人民行動、通訊自由，也讓人質疑其「依法治國」的標準為何。

由陳良宇案查辦過程與內容說明，可以證明紀委書記對同級黨委書記貪腐案件的查辦，因為工作不獨立而監督無力，以及中共對媒體的控制問題。有關本案查辦情形中共媒體甚少報導，官方僅在紀檢對新聞媒體工作會報，告知部分已查辦之結果，不公布起訴、判決書。至於本案司法的判決，陳良宇是前上海市黨委書記，掌握黨政實權和資源，但查獲其僅受賄 239 萬元判刑 18 年，較其秘書秦裕受賄 682 萬元判無期徒刑，顯然不合常理。

綜合前述，研究者針對中共貪腐問題，進行中央紀檢組織反腐功能之研究，除說明該組織在中共反腐工作的地位與重要性，並與其他反腐組織特性進行比較，證明該組織在中共反腐工作中

的優勢。另再以該組織查辦陳良宇貪腐案的過程為例，證明其在貪腐犯罪查辦中，具有的反腐職能與不易取代的原因。至於研究所獲成果，總結本文第二章至第六章之論述，臚列於后：

### 一、提出政府貪腐的程度與其國家競爭力相關之數據

本研究第二章，先從中共經濟改革開放，經濟體制由計畫模式改為市場模式，所形成的社會環境變遷，貪腐犯罪惡化問題，進行整體性分析。繼而再提出中共內部與國際反腐組織，針對中共貪腐問題調查，所獲致之共同結論「貪腐問題持續嚴重」，作為政府應提升反腐工作效能之依據，最後將政府清廉度與國家競爭力的相關性進行論證，證明貪腐程度與國家競爭力相關。

北京清華大學教授胡鞍鋼指出，中共政府因官員貪腐，造成國家每年近兆元人民幣損失，影響國家經濟發展。國際透明組織所作貪腐印象指數(CPI)報告，中共歷年反腐評分低於新加坡、香港與台灣，顯示出中共貪腐犯罪問題較前述國家嚴重。同期洛桑國際管理學院調查國家競爭力、世界經濟論壇雜誌調查全球競爭力，與國際貨幣基金組織調查國民所得報告，均呈現出清廉度越高的政府，其國家競爭力與國民所得越高之正相關關係。不同跨國性組織與中共學者、研究者之調查結論一致，可驗證研究者主張「政府清廉度與國家競爭力相關」之論述正確。

### 二、提出歷任中央紀委會書記選任分析並建資料庫

本研究第三章，先說明中共紀檢組織的性質、沿革與任務，再對歷任中央紀委會書記與副書記的選任進行分析。從中共中央組織結構探討，中央紀檢委員與中央委員均由共黨全國黨代表大會選出，其地位應相等，故中央紀委會書記與中央委員會總書記，位階應一致職掌不一致。但實務上，中央紀委會書記均由中央政治局常委兼任，且其並非從中央紀委會內部之副書記或常委升任，或渠僅擔任中央紀委會書記的工作職務。此顯示，中央紀

委會書記之選任，受中央委員會總書記影響，中央紀檢組織獨立性不足，依附在黨委系統之中。

特別的是中央紀委會副書記何勇，自十六大起由中央書記處總書記胡錦濤提名，擔任中央書記處書記兼中央紀委會副書記迄十七大。何勇因擔任中央書記處書記與胡錦濤互動密切，渠任中央紀委會幹部逾 20 年對紀檢業務熟悉，胡錦濤藉由渠即可充分掌控中央紀委會。2006 年中央紀檢組織查辦陳良宇貪腐案，研判何勇是本案中央紀委會與中央書記處工作聯繫的關鍵人員。

### 三、提出中央紀委會反腐 SWOT 整合分析以說明其優勢

研究者從中央紀檢組織反腐工作優勢、劣勢、轉機與威脅，進行該組織反腐態勢整合（SWOT）分析。結論認為：（一）中央紀檢組織相較於檢察機關、監察機關具有較高獨立性，執行反腐工作有其優勢；（二）黨委書記集決策、執行與監督權力於一身，黨內沒有制衡機制，政治體制扭曲造成紀委職能無法遂行，是反腐最大劣勢；（三）地方紀委書記提名任用，逐漸脫離同級黨委書記控制，顯現紀檢反腐工作有其改善轉機；（四）紀檢反腐司法權能的缺漏，仍是反腐工作嚴重威脅。對於中央紀檢組織反腐功能的研究，採反腐組織態勢（SWOT）整合分析，需要有充分資料才能進行，目前此種整合分析尚無學者提出類似論點。

### 四、提出反腐專責組織最佳隸屬機關及提升功能方案

有關中共反腐專責組織隸屬問題，本研究第五章列舉中國大陸清華大學、北京大學與中央黨校等教授，對於反腐專責組織之隸屬及設置見解，並進行分析比較。中共學者對反腐專責組織隸屬檢察院、人大與國務院，有不同主張和論點，迄 2010 年尚無一致性看法。研究者認為中共反腐專責組織之設置與隸屬，在共黨維持以黨領政制度下，為保持反腐工作最高之獨立性，不宜設在司法、人大與政府機關，維持現況是最佳選擇。反腐工作由中

央紀檢組織負責，目前以強化其在黨內監督制衡職能，以及由黨外人大、輿論監督考核機制，作為提升該組織反腐功能方案。

#### 五、提出反腐制度建置與績效考核對反腐執行的關係

中共近年來雖陸續制定了反腐相關法律與黨內規定，但反腐作業中重要工具，例如：財產申報、財產來源舉證說明等制度，尚未建置完成。全球各國反腐經驗提出，政府若實施公務員財產申報制度，容易掌控官員財產訊息，因而獲得反腐成功，中共財產申報制度未能建置完善，留給官員貪腐縫隙。此外，中央紀檢組織反腐工作，必須建立一套公平的績效管理制度，每年對外公布中央至地方年度反腐工作成果，接受人大與民眾的監督檢視。此種反腐資訊公開，可讓中央紀檢首長與成員，拿成績換考績，拿考績換職位，績效考核對於反腐組織效能提升非常重要。

總結，中共貪腐問題持續嚴重，主因是未設置獨立專責的反腐組織，在中共維持以黨領政的體制下，對於中央紀檢組織反腐的功能，必須賦予其貪腐案件獨立立案與查辦的職權，此對於反腐工作執行，是最基本的要求。1978年，中共曾以部分地區進行經濟改革實驗，獲致成功經驗而推展到全國，全國經濟發展因而改善。因此研究者認為，中共採取先前經濟發展成功的模式，經歷一個地區先廉潔起來的過程，也就是選擇條件最適當的地區作為「反腐示範地區」，為其創造反腐工作有利條件。只要在一部分地區先取得反腐成功，那就可作為其他地區，乃至於整個國家反腐工作參考模式，讓反腐工作能邁向成功的道路。

### 第三節 後續研究建議

中國是最早建立反腐監察制度，並將其置於國家主要政治體制的國家。秦漢時監察機關一度受宰相直接領導，又受皇帝的驅使，採雙重領導方式，結果出現宰相擁權自重，行政權與監察權集於一身的弊端。漢武帝時削去宰相領屬監察大權，逐漸轉為皇帝直接統領御史台，監察機構獨立於宰相府之外，不受行政機關的牽制，監察機構從雙重領導形成垂直的單一領導體制。此後，歷代相傳，直至民國初期，國父孫中山先生主張「五權分立」體制，監察組織仍然獨立於行政機構之外，且同為五院之一。惟，自本研究對中共紀檢體制之分析，中共反腐監察制度又回復至皇帝掌權之概念，中央至地方黨委書記擁有該級政府最高的行政、立法、司法與監察權力，由渠掌控反腐監察工作的實施。

本研究第二章，華人執政地區反腐組織績效的比較，新加坡和香港均優於台灣與中國大陸，顯見兩岸政府雖歷經數千年之反腐監察工作體驗，但對於廉能政治建立，似乎幫助不大。究其落後主因，是反腐組織獨立性與反腐工作執行之差異，故本他山之石可以攻錯之理，藉新加坡與香港反腐成功的經驗，研究者提出對中央紀檢組織反腐功能後續研究，建議如次：

#### 一、從菁英理論探討中央紀委會書記之選任

中共每屆中央委員、政治局委員與政治局常委改選，國內外學者均進行選前預測與選後研究分析。其中有的從派系關係、有的由扈從脈絡、有的從年齡、經歷等項目評分，經多年之研究與資料建置，對於中央政治局委員、常委的產生及其背景，逐漸建立起一種經驗分析模式，其準確度亦日漸提昇，頗具參考價值。國人對進入中共中央政治局的官員，其背景分析愈詳細周延，愈能掌握其行為和思考方式，有益於兩岸建立互動關係。

至於中央紀委會書記與常委之徵選，目前甚少有學者研究探討，並進行長期深入的觀察，故該會幹部之選用較無可供分析的資訊。在中共政治體制架構上，中央紀委會書記與中央委員會總書記地位平行，均由中共全國黨代表選舉產生，具有全國高度的代表性。雖然中央總書記擁有全國絕大部分黨政權能，惟中央紀委會書記，若因反腐工作而獲得輿論與民意的支持，對總書記及其所屬行政團隊將具重大影響力。因此，對於中央紀委會書記之選任，在中共政治菁英研究中，具有其價值與必要性。

## 二、從組織結構功能理論探討中央紀檢組織功能

組織結構功能論者認為，反腐組織架構與其功能存在互動關係，而兩者又都受體系外環境的影響和制約，新的環境元素輸入，會導致機構功能的強化或喪失，進而引發組織結構的重組和重新定位。1978年中共經濟改革開放後，針對貪腐惡化問題，雖然於1993年將中央紀檢組織與國務院監察部合署辦公，由紀檢機關領導監察機關，中央紀檢組織可以對全國共黨黨員與行政官員進行反腐查辦。惟反腐調查工作的啟動與執行，受制於黨委系統，反腐組織獨立性不足，反腐制度留有缺失，造成反腐查辦作業有盲點，此節是中共反腐組織結構功能的根本問題。

政治系統理論認為人類社會的進化，主要是一種適應能力的增強，而其中政治體系的運行，需要組織內、外部，某種程度的整合與穩定性，以避免或減少衝突與解組。故從組織結構功能理論觀察中央紀檢組織反腐的功能，可分別從經濟、政治、社會和文化四大面向進行研析。本研究多聚焦於中央紀檢組織在政治、經濟體系中反腐功能之探討，後續研究者可從社會和文化面向為主題，進行不同角度之觀察。

## 三、從權力制約理論研究黨委書記與紀委書記權責劃分

俄共對於國家監察組織的構想，是在黨政權力機關之外，建

立一個黨政合一的最高監察機關，這個機關具有對黨政所有機構進行監督的權威和權力，因此「中央監察委員會」被設置建立。為保證該監督機構任務真正得以實施，俄共先後通過《關於監察委員會的行為與目的》等決議，賦予監察委員會之職權及地位為：「由黨的代表大會選舉產生，與同級黨委平行行使職權；享有對國家公務的參與權、檢查權、質詢權、查處權等基本權力；該會所作的決議，同級黨委必須執行，不得隨意撤銷；監察委員不得兼任其他職務，任期內不得調離等。」這些規定充分體現了俄共採取體制內以權力制約權力，防止權力濫用的思想。

中共中央紀檢組織的設置，雖然師法俄共監察制度，但中共紀檢監察組織受同級黨委書記領導，因而喪失內部獨立監督功能。若從俄共權力制約理論，深入研究共黨黨委與紀委權責，應可對中共反腐組織之建置與功能提昇，擬具可行改善方案。

總論，本研究探討中共中央紀檢組織反腐功能，研究結論除說明該組織因制度缺陷，獨立性不足造成反腐執行困境，績效不彰。同時從貪腐與國家競爭力相關性、中央紀委會的書記選任、反腐組織 SWOT 整合分析，以及該組織隸屬、架構分工、制度建置與案件查辦等項目進行分析，獲致了新的啟示和發現，此對中共貪腐犯罪之學術研究，應有參考價值與新的方向。國內有關中共經濟犯罪之學術研究，因資料取得不易原本就少有學者探討，貪腐犯罪又屬經濟犯罪最隱密的一環，其研究投入與產出相對就更少，故此問題的改善尚需就學理與實務層面持續投入研究。最後，感謝師長們對本研究之指導並安排中共反腐學者與工作人員接受訪談，對於問題的確認、資料的蒐集幫助極大。