

附錄五、中央紀檢反腐工作法規修訂

中共行政監督制度大部分是從 80 年代改革開放之後，逐步發展建置起來的，目前主要有：行政訴訟制度、行政復議制度、國家賠償制度、行政監察制度、紀律檢查制度、舉報制度和信訪制度等。¹本研究探討中共貪腐問題，故以其反腐監督相關制度與法令為研究內容，另因中國共產黨是中國大陸唯一的執政黨，共黨的各級領導機關，是實際上的權力機關。依據中共《黨章》第四十四條之規定，「黨的各級紀律檢查委員會的主要任務是：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。」所以，從內部反腐監督角度分析，共黨內部紀律檢查和行政監察很難分開，二機關於 1993 年合署辦公，黨員領導幹部既要受黨內紀檢制度的約束，又要受行政監察制度的拘束。

關於紀檢監察機關，為執行內部反腐監督工作，所修訂與建立之法規，概略可分類為：一、綜合類法規；二、案件檢查和調查方面的法規；三、信訪、舉報與申訴的法規；四、案件審理和執行方面的法規；五、其他法規。

一、綜合類法規

行政監察是國家行政機關自身的督促檢查，具體的說，就是政府的監察機關依法對國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員實施監察。1997 年 5 月 9 日，中共第八屆全國人大常務委員會第 25 次會議，通過《中華人民共和國行政監察法》至此，中共行政監察制度，原則性的規定建立。²

《行政監察法》制訂內容是以共黨的基本路線為指導，以憲

¹ 俞可平著，《中國政治體制》，台北：風雲論壇出版公司，2001 年，頁 165。

² 中華人民共和國行政監察法，由國家主席江澤民以第 85 號令發布，同上，頁 183。

法為依據，總結了監察工作經驗，及其工作職責與法律責任，期能強化監察職能的法令。此法不僅成為監察機關行使職權的有力武器，也是該機關依法履行職責的法律保障和行為準則，故稱為是行政監察的基本法律。³依據《行政監察法》規定，監察部的主要職責包括：

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

另依據《中華人民共和國憲法》及《中華人民共和國行政監察法》規定，監察部從事監察工作，享有檢查權、調查權、建議權和行政處分權。茲分述如下：

- (一) 檢查權：是指對監察對象貫徹執行國家法律、法規和政策的行為，以及對違反行政紀律的行為進行檢查。
- (二) 調查權：是指對監察對象違反國家法律、法規和政策的行為，以及違反行政紀律的行為進行調查。
- (三) 建議權：是指監察機關可以對國家行政機關違反國家法律、法規和政策的行為，向有權處理的機關提出處理建議；可以對如何提高行政工作效能提出建議；對

³ 中央紀委宣教室、法規室編寫，《全國黨內法規知識競賽試題》，北京：中國方正出版社，2004年，頁13-14。

監察對象模範執行國家法律、法規、政策和遵守行政紀律的行為，作出顯著貢獻的個人或單位，向有權處理的機關提出建議。

- (四) 行政處分權：監察部根據檢查、調查的結果，對拒不執行法律、法規或者違反法律法規和人民政府決定、命令的行為，對違反行政紀律的監察對象，可以向有關部門提出監察建議，予以糾正和處理；也可以作出監察決定，直接給予責任人警告、記過、記大過、降級、撤職、開除的行政處分。

至於前文所述，中共反腐工作主導部門是共黨紀律檢查機關，「黨的紀律」是共黨各級組織和全體黨員必須遵守的行為規則，是維護共黨團結統一、達成任務的保證。共黨紀律檢查工作包括：政治紀律、組織人事紀律、宣傳紀律、經濟紀律、保密紀律、群眾紀律、外事紀律等。⁴ 各級紀律檢查機關之職掌，可從中共十七大修訂之《黨章》第七章「黨的紀律」、第八章「黨的紀律檢察機關」之規定，得知該機關反腐工作職權，包括下列各項：⁵

(一) 監督權

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

1. 參加、列席和召集有關會議權。
2. 初步核實權，黨的地方和部門的紀委(紀檢組)發現同級黨委(黨組)或它的成員有違犯黨的紀律的情況，有權進行初步核實，並直接向上級紀律檢查委會報告，任何組

⁴ 中央紀委宣教室、法規室編寫，《全國黨內法規知識競賽試題》，北京：中國方正出版社，2004年，頁1-2。

⁵ 趙清城編，《紀檢工作》，北京：中共黨史出版社，2005年，頁14-15。

織或個人不得干預和阻撓。⁶

3. 反映報告權，地方紀委可以不經過同級黨委同意，直接向上級紀委反映情況。
4. 請求復查權，各級紀律檢查委員會如果對同級黨的委員會處理案件有不同意見，可以請求上一級紀律檢查委員會予以復查。
5. 提出申訴權，紀律檢查委員會如果發現同級黨的委員會，或它的成員有違犯黨的紀律的情況，在同級黨的委員會不給予解決或不給予正確解決的情況下，有權向上級紀律檢查委員會提出申訴，請求協助處理。
6. 對擬提拔任用的領導幹部提出審核意見權。
7. 巡視權，紀委根據工作需要，可選派部級幹部到地方和部門巡視。

（二）檢查權

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

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

（三）調查權

是指紀檢機關對檢舉、控告和檢查中，發現黨組織或黨員有

⁶ 有關紀檢監察工作中，受理、初步核實；立案；調查與移送審理等作業規定，詳見《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》之規定。

關違紀問題進行初步核實，或經初核後發現黨組織或黨員有違犯黨紀的行爲，需要給予一定的黨紀處分而決定立案後，實施調查、取證的權力。紀檢機關在調查過程中，有權採取下列措施：

1. 查閱、複製與案件有關的文件、資料、賬冊、單據、會議紀錄、工作筆記等書面材料。
2. 要求有關組織提供與案件有關的文件、資料等書面材料以及其他必要的資料。
3. 要求有關人員在規定的時間、地點就案件所涉及的問題作出說明。
4. 必要時可以對案件有關的人員和事項進行錄音、拍照、攝像。
5. 對案件所涉及的專門性問題，提請有關的專門機構或人員作出鑒定結論。
6. 經縣級以上(含縣級)紀檢機關負責人批准，暫予扣留、封存可以證明違紀行爲的文件、資料、賬冊、單據、物品和非法所得。
7. 根據中辦發〔1997〕17號規定，在紀檢監察機關合署辦公後，經縣級以上(含縣級)紀檢機關負責人批准，可以監察機關名義，對被調查物件在銀行或其他金融機構的存款進行查核。
8. 調查中，如需公安、司法機關和其他執法部門等提供與違紀案件有關的證據材料，有關機關應予積極配合。
9. 建議或決定被調查人停職檢查，調查組認爲被調查的黨員幹部確犯有嚴重錯誤，已不適宜擔任現任職務或妨礙案件調查時，可建議對其採取停職檢查措施。

(四) 建議權

是指紀檢機關對被檢查物件的違紀行爲進行調查後，向被檢

查單位或上級主管部門，以及其他有權受理的單位提出處理意見的權力。主要包括：

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

（五）黨紀處分權

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

1. 有權作出處分決定，在特殊情況下，縣級以上(含縣級)紀律檢查委員會有權直接決定給黨員以紀律處分。「特殊情況」主要指以下幾種情況：犯錯誤的黨員，由於工作機密程度較大，不宜由支部大會討論；黨的基層組織癱瘓，或該組織領導人與犯錯誤人有直接牽連；縣級和縣級以上各級黨委和紀律檢查委員會，直接檢查處理案件中的特殊案件。
2. 有權批准處分，一般情況下，各級紀委對黨員的處分，擁有批准許可權。
3. 有權改變處分，上級紀律檢查委員會有權改變下級紀律檢查委員會的處分決定，處份若已經得到同級委員會批

准，其改變必須經過上一級黨的委員會批准。⁷

以上所述，不論共黨紀檢機關或行政監察機關之職掌等規定，均屬中共反腐工作綜合類法規主要內容，也是中共反腐法令規定的法源依據，研究者整理中共近 10 年（1997 至 2007 年）反腐綜合類主要法規如表 1，可以看出中共反腐法令規定，正逐項健全設置中。

表 1：中共反腐綜合類主要法規

| 修訂時間 | 法規名稱 | 主導（發文）部門 |
|------------|-----------------------|-------------------|
| 2007.10.21 | 中國共產黨章程（17 大部分修改） | 中共全國黨代表大會 |
| 2007.4.4 | 行政機關公務員處分條例 | 2007 年國務院第 495 號令 |
| 2005.4.27 | 中華人民共和國公務員法 | 2005 年國家主席第 35 號令 |
| 2003.8.27 | 行政許可法 | 2003 年國家主席第 7 號令 |
| 1997.10.1 | 中華人民共和國刑法 | 1997 年國家主席第 83 號令 |
| 1997.5.9 | 中華人民共和國行政監察法 | 1997 年國家主席第 85 號令 |
| 1997.3.28 | 共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行） | 中共中央（中發〔1997〕9 號） |

資料來源：研究者依據中央紀委紀檢監察研究所《中國共產黨反腐倡廉文獻選編》，北京：中央文獻出版社，2001 年；與新華社資料彙整。

二、案件檢查和調查方面的法規

中共中央紀委會 1994 年 3 月 25 日，以（中紀發〔1994〕4 號）發佈《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》，該條例共七章五十個條文，是中共迄今反腐案件檢查和調查最主要且最重要的法規。其中第三條規定：「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。」顯示紀檢機關在反腐案件檢查和調查中的權威性。

該條例除第一章總則與第七章附則外，其反腐作業規定內容：第二章，規定案件受理和初步核實；第三章，規定經初步核實屬實之案件立案程式；第四章，規定組成調查組調查案件注意

⁷ 中央紀委宣教室編，《中國共產黨紀律檢查簡論》，北京：中國方正出版社，2003 年，頁 102-103。

事項；第五章，規定調查完畢案件之移送審理做法；第六章，對辦案人員案件調查之保密、迴避要求。其中最具反腐工作殺傷力的，是第四章第二十八條內容規定，紀檢監察組織在調查案件時，可採取八種措施調查取證，有關組織和個人必須如實提供證據，不得拒絕和阻撓。八種措施內第三項，可採用「雙規」措施進行調查取證，此措施成為中共紀檢監察組織，迄今反腐調查過程重要手段。⁸

其次，2004年1月中旬歷經13年的研擬，《中國共產黨黨內監督條例》試行條文正式出爐，中共建黨第一部監督黨員的法令終於完成。這部新出爐的法令，被視為是解決中共內部嚴重貪腐問題，所提出的「反腐鬥爭宣言」。與此同時，2月19日中共又公布，試行7年後正式施行的《中國共產黨紀律處分條例》作為配套法令，對於這二項反腐規定的先後推出，一項規範事前監督工作，一項側重事後違紀處分，大陸學者專家及媒體都給予高度肯定，認為反腐鬥爭將會進入一個全新的階段。⁹《中國共產黨黨內監督條例》內容共分5章、47個條文、6,600餘字，就反腐監督工作來看，有5項特點：¹⁰

（一）確立各級紀委為共產黨黨內監督專門機構

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。

（二）明確規定監督重點是各級領導班子的主要負責人

⁸中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例，第二十八條規定：「凡是知道案件情況的組織和個人都有提供證據的義務。調查組有權按照規定程式，採取以下措施調查取證，有關組織和個人必須如實提供證據，不得拒絕和阻撓。」其中第三項又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。

⁹黃朴，〈制度反腐的里程碑〉，《法制與社會雜誌》，2004年第5期，頁3-6。

¹⁰中央紀委法規室編，《中國共產黨黨內監督條例試行》，北京：中國方正出版社，2004年，頁104-105。

在中共現行體制下，各級黨委一把手權力相當大，監督條例因而將監督重點置於一把手。第三條規定，黨內監督的重點物件是各級領導機關和領導幹部，特別是領導班子主要負責人。

（三）明確規定 10 項監督制度

第三章明白規範 10 項監督制度，包括：集體領導和分工負責；重要情況通報和報告；述職述廉；民主生活會；信訪處理；巡視；談話和誡勉；輿論監督；詢問和質詢；罷免或撤換要求及處理。

（四）首次規定黨代表的監督責任

第十一條規定，各級黨代表在代表大會閉會期間，要對其選出的黨的委員會進行監督。過去，中共各級黨代表的功能幾乎就只在開會期間選舉、投票時才能展現，監督條例賦予黨代表平時的監督功能，也是共產黨過去所沒有的規定。

（五）賦予輿論監督的法律地位

第三十三條規定，在黨的領導下，新聞媒體要按照有關規定和程式，發揮輿論監督的作用。對一向強調新聞媒體作為共黨喉舌的中共而言，這是首次把新聞媒體作為輿論監督力量的地位，賦予法律的保障。

總體來看，中共黨內監督等條例的更新與制訂，代表反貪腐工作的法制化、制度化，有助於中共反腐工作效能提升（詳如表 2），但只是將現行監督工作法制化，對於解決中共當前貪腐問題，權力過度集中並未發揮決定性的作用。如何將中共各級領導權力結構改組，化解權力過度集中沒有制衡的一元領導體制，以及真正獨立於黨委領導之外的紀律與輿論監督力量，才能更有效遏阻嚴重的貪污腐敗問題。

表 2：中共反腐案件檢查和調查方面的主要法規

| 修訂時間 | 法規名稱 | 主導（發文）部門 |
|--------------|---|---------------------|
| 2005. 11. 22 | 中央紀委關於完善查辦案件協調機制，進一步改進和規範“兩規”措施的意見 | 中共中央（中發〔2005〕28 號） |
| 2005. 9. 26 | 關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定（試行） | 中央紀檢（中紀發〔2005〕10 號） |
| 2003. 12. 31 | 中國共產黨紀律處分條例 | 中共中央（中發〔2003〕18 號） |
| 2003. 12. 31 | 中國共產黨黨內監督條例（試行） | 中共中央（中發〔2003〕17 號） |
| 1994. 3. 25 | 中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例 | 中央紀檢（中紀發〔1994〕4 號） |
| 1994. 3. 25 | 中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例實施細則 | 中央紀檢（中紀發〔1994〕4 號） |
| 1989. 9. 17 | 關於紀檢檢查機關與法院、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 | 中央紀檢（中紀發〔1989〕7 號） |

資料來源：研究者依據中央紀委紀檢監察研究所，《中國共產黨反腐倡廉文獻選編》，北京：中央文獻出版社，2001 年；與新華社資料彙整。

三、信訪、舉報與申訴方面的法規

中共稱「信訪」，係指人們依照其權利和義務，運用寫信或上訪等形式，向社會組織及其管理者，反映個人或集體的某種願望和要求，並由有關組織處理的活動。具體地說，中共的信訪是指公民、法人或者其他組織採用書信、電子郵件、傳真、電話、走訪等形式，向各級黨的機關、立法機關、行政機關、司法機關、人民團體、企事業單位及其領導人和工作部門反映情況，提出建議、意見或者投訴請求，依法由這些組織處理的活動。¹¹

由於中共經濟改革開放之後，人民爭取權益問題日增，各級黨政系統內部調解與解決問題功能不足，信訪成為民眾主要投訴請求的管道。中共國家信訪局周占順局長表示：在最近 10 年以來信訪量逐年增加，2003 年全年信訪超過 1,000 萬件，到了 2005 年增加為 3,000 萬件，但中共學者普遍認為，信訪不能解決問

¹¹ 陳於平，〈我國的信訪制度及其完善〉，《理論與探索》，2006 卷 6 期，頁 130-132。

題，雖然所提內容 98% 基本屬實，但能解決者僅有 0.2%。¹²至於，中央紀檢信訪室 2006 年 1 月至 11 月，從收到的信訪舉報中，篩選出大量案件線索，共編寫《來信來訪摘報》211 期，對反映省部級幹部問題的情況綜合反映 10 次，在查辦大案要案工作中，發揮了不少的作用。¹³故信訪工作在反腐作業上，仍因與民眾直接接觸，民眾可直接糾舉不法而有其功能。

「舉報」就是公民、黨員或者有關的團體，對黨政機關及其幹部，可能的違法亂紀行為之報告和控訴。¹⁴中共紀檢機關受理對黨員、黨員幹部和黨員組織的檢舉和控告，是一項法定的職責，故縣以上紀委設控告申訴工作部門，專人處理信訪、舉報與申訴工作。

從 1988 年，深圳市檢察機關創建中共第一個舉報中心，迄今中共已經建立全國性的舉報網絡體系，形成了民間的反腐有力機制，舉報成為人民與違法犯罪鬥爭的銳利武器。據統計，檢察機關和紀檢監察機關查處的腐敗和犯罪案件中，80% 以上來源於舉報。¹⁵江澤民曾給予舉報充分的肯定，表示：「反腐敗鬥爭有一條重要經驗，就是堅決相信和依靠群眾，把發動群眾舉報和專門機關依法查處結合起來。這樣做的好處是，既有助於發現問題，又有助於有秩序地進行，這條經驗，要繼續堅持下去。」，這是中共最高領導階層對舉報工作的評價，也是對該工作的殷切期望。

中共的「申訴、控告」制度，基於其特殊的制度設計僅是行

¹² 周永坤，〈信訪潮與中國糾紛解決機制的路徑選擇〉，《暨南學報》，2006 年第 1 期，頁 52-70

¹³ 鍾紀聞，〈充分發揮信訪舉報職能作用〉，《中國紀檢監察報》，2007 年 1 月 6 日。中央紀檢信訪室，2006 年加強信訪資訊反映工作，全年共編寫《信訪簡報》309 期，《情況交流》16 期，《信訪工作資訊》6 期，《紀監信專文》12 期。該室另透過資訊例會等形式，針對信訪舉報中反映招投標違紀違法問題、煤炭行業存在的問題、農村基層黨風政風的主要問題，等 6 個方面進行綜合分析，並向中央紀委監察部和有關部門作了專題反映，對解決信訪問題和開展專項治理工作有推動作用。

¹⁴ 俞可平著，《中國政治體制》，台北：風雲論壇出版公司，2001 年，頁 192。

¹⁵ 李衛國，《國家工作人員舉報知識讀本》，北京：中國方正出版社，2002 年，頁 2。

政系統內部的監督而已，而無外部監督的性質，亦即公務員對於涉及本人之行政處分，或行政機關及領導人侵犯合法權益的行為，如有不服者及如受其侵害者，可以向監察機關申訴，後者則可向上級行政機關或監察機關提出控告。¹⁶故有關中共反腐案件信訪、舉報與申訴方面的主要法規，在反腐工作中是屬於配套措施（詳見表3）。

依據人民檢察院 2006 年受理舉報、控告、申訴案件情況統計，全年舉報案件計 191,977 件，控告 85,875 件，申訴 121,051 件，處理舉報案件計 191,733 件，控告 85,502 件，申訴 119,254 件，¹⁷惟申訴與控告多屬個人權益受損提出，對於反腐工作助益較舉報少。

表 3：中共反腐案件信訪、舉報與申訴方面的主要法規

| 修訂時間 | 法規名稱 | 主導（發文）部門 |
|--------------------------|---|---------------------|
| 2007. 12. 10 | 地方黨委委員、紀委委員開展黨內詢問和質詢辦法（試行） | 中共中央（中辦發〔2007〕13 號） |
| 2005. 4. 5 | 加強和改進輿論監督工作的實施辦法 | 中共中央（中宣發〔2005〕16 號） |
| 2005. 1. 5 | 信訪條例 | 2005 年國務院第 431 號令 |
| 1996. 4. 24 | 中共中央紀委監察部關於紀檢監察機關接待處理集體上訪的暫行辦法 | 中央紀檢（中紀發〔1996〕4 號） |
| 1996. 2. 15 | 中紀委監察部關於保護檢舉、控告人的規定 | 中央紀檢（中紀發〔1996〕6 號） |
| 1993. 8. 22 | 中國共產黨紀律檢查機關控告申訴工作條例 | 中央紀檢（中紀發〔1993〕8 號） |
| 1991. 8. 23 | 監察機關舉報工作辦法 | 1991 年監察部第 3 號令 |
| 1980. 3. 3 2006. 8. 1 | 各級黨委組織部門處理來信來訪工作暫行條例（前條例停用，改實施「黨委組織部門信訪工作暫行規定」） | 中共中央（中組通〔2006〕23 號） |

資料來源：研究者依據中央紀委紀檢監察研究所，《中國共產黨反腐倡廉文獻選編》，北京：中央文獻出版社，2001 年；與新華社資料彙整。

¹⁶ 詹中原，〈中共公務員制度之研究（四）——保障制度〉，《國政研究報告》，2003 年 7 月 31 日。

¹⁷ 中國發展門戶網 www.chinagate.com.cn，2008 年 1 月 24 日。

<http://72.14.235.104/search?q=cache:rTf2t2kLtG0J:cn.chinagate.com.cn>

四、案件審理和執行方面的法規

中共中央認為紀檢機關在案件審理工作的任務，是審查處理共黨黨員、黨組織和行政監察對象違犯黨紀、政紀的案件和申訴案件，核對違犯黨紀、政紀案件的事實材料，審核鑒別證據，根據共黨的政策和國家的法律、法規以及黨紀、政紀條規，分析認定案件的性質，按照規定的程式，正確地處理違紀黨員、黨組織和監察對象。¹⁸故中央紀委為了保證查辦案件品質，正確執行共黨紀律工作，1991年7月13日，將試行4年的《關於審理黨員違紀案件工作程式的規定(試行)》，作了進一步的修改正式頒發，要求各級紀律檢查機關必須遵照新規定審理案件。

另外，1995年4月，中共中央辦公廳、國務院辦公廳聯合發布了《關於黨政機關縣(處)級以上領導幹部收入申報的規定》，首次要求黨政領導幹部申報收入，接受監督。2000年12月，中紀委決定在省部級現職領導幹部中，實行家庭財產報告制度，2001年，紀委和中組部聯合發佈了《關於省部級現職領導幹部報告家庭財產的規定(試行)》。但這一規定對財產申報的範圍和力度要求都顯得過於鬆散，其中：只要求申報收入，並未要求申報所有財產；向組織人事部門申報，申報資料不對社會公開(詳見該規定第三條規定)，這無疑抑制了財產申報制度本來應當具有的反腐功能及效果。

官員財產申報制度起源於230年前的瑞典，一般學者對其有「陽光法案」、「終端反腐」之稱，1883年，英國制定了世界上第一部有關財產申報的法律。¹⁹目前，財產申報制度是許多國家杜絕和懲治公職人員腐敗行為的一種常用手段，只要發現官員個人財產與其正常收入之間存在差距，官員就必須作出解釋與說

¹⁸ 中央紀委宣教室編，《基層紀檢監察幹部業務知識讀本》，北京：中國方正出版社，2004年，頁212-213。

¹⁹ 蔣碩亮，〈關於建立領導幹部個人財產申報制度的現實思考〉，《華中理工大學學報》，2000年1期，頁14-25。

明，如不能提供合法所得的證據，即便沒有證據證明是非法所得，也會被認定是灰色收入而治罪，故官員公開收入情況與其奢華生活狀態有明顯不符，就會被質疑是否貪腐。世界上一切實行財產申報制度的國家，其申報制度都是以憲法或法律為基礎構建起來的，申報主體完整、範圍非常廣，對於不實申報的處罰非常嚴厲。而中共截至目前財產申報規定，都是以政策的形式發佈，剛性不足，申報主體不夠完整，可操作性不強。²⁰因此，中共黨政官員貪腐問題處理，留有制度漏洞，反腐績效未能有效提升，中共反腐案件審理和執行方面的主要法規雖有更新（詳如表4），但執行面仍有落差。

表4：中共反腐案件審理和執行方面的主要法規

| 修訂時間 | 法規名稱 | 主導（發文）部門 |
|--------------|---------------------------|---------------------|
| 2006. 9. 24 | 關於黨員領導幹部報告個人有關事項的規定 | 中共中央（中辦發〔2006〕30號） |
| 2006. 4. 6 | 關於中共中央紀委派駐紀檢組履行監督職責的意見 | 中央紀檢（中紀發〔2006〕8號） |
| 2005. 2. 1 | 財政違法行為處罰處分條例 | 2005年國務院第427號令 |
| 2004. 12. 12 | 國有企業領導人員廉潔從業若干規定（試行） | 中央紀檢（中紀發〔2004〕25號） |
| 2004. 9 | 關於中共中央紀委、中共中央組織部巡視工作的暫行規定 | 中央紀檢（中紀辦發〔2004〕18號） |
| 1995. 4. 30 | 關於黨政機關縣（處）級以上領導幹部收入申報的規定 | 中共中央（中辦發〔1995〕8號） |
| 1991. 7. 13 | 關於審理黨員違紀案件工作程式的規定 | 中央紀檢（中紀發〔1991〕5號） |
| 1988. 9. 13 | 國家行政機關工作人員貪污賄賂行政處分暫行規定 | 國務院第21次常務會議 |
| 1987. 3. 28 | 關於處分違犯黨紀的黨員批准許可權的 | 中央紀檢（中紀發〔1987〕5號） |

²⁰ 中國國家預防腐敗局副局長（監察部副部長）屈萬祥2007年9月13日於國家預防腐敗局成立新聞發佈會上表示，我們一直在抓緊研究財產申報制度，在適當時候將建立財產申報制度。中國公安部門正在更換第二代公民身份證，這項工作要在明（2008）年12月30日前完成。第二代公民身份證的更換，為中國實行金融實名制打下了非常好的基礎，這對於國家把握公民財產資訊，使每一個公民都有準確而唯一的帳戶，使中國央行等機構能夠準確核實到金融機構進行業務的當事人身份資訊，有至關重要的作用。

| | | |
|--|------|--|
| | 具體規定 | |
|--|------|--|

資料來源：研究者依據中央紀委紀檢監察研究所，《中國共產黨反腐倡廉文獻選編》，北京：中央文獻出版社，2001年；與新華社資料彙整。

五、其他法規

中共自 1993 年，反腐鬥爭開始考量「治本」問題以後，在其反腐措施中有一個突出的特徵，就是以法律與制度改革為中心，制定反腐相關法律規定，從預防和嚴懲腐敗層次上同時推進。中共中央 2005 年 1 月（中發 [2005]3 號）頒布《建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系實施綱要》，指出了注重治本、加大預防反腐的精神。該實施綱要對於中共反腐工作目前做法，與未來規劃，有明確的說明，也成為胡錦濤主政下反腐主要策略。²¹胡錦濤反腐策略堅持，教育、制度、監督並重，教育是基礎，制度是保證，監督是關鍵，三者統一於懲治和預防腐敗體系之中，相互促進，共同發揮作用，既要從嚴治標，更要著力治本，懲防並舉，注重預防。²²故近年來，中共在反腐工作上，著重相關單位橫向聯繫與合作，盡量減少反腐工作執行中的縫隙（詳表 5）。

從國際觀察分析一個國家或地區，腐敗由嚴重到高度廉潔，一般需要經過以下三個階段。這三個階段分別是：從高發、嚴重腐敗到高發趨勢被徹底扭轉；扭轉之後到取得成功（所謂成功有兩個標準：腐敗被控制到較低或很低的水平，且這種低水平腐敗狀態是可持續的）；成功之後的保持。中共保持高壓反腐態勢已經進行了二十多年，但依然沒有徹底扭轉腐敗高發的趨勢，中央紀委提交十七大的報告提出了一些原因：「一些反腐倡廉法規制度和政策措施落實得不夠好，反腐倡廉工作存在薄弱環節，有效

²¹ 劉峰岩，〈建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系實施綱要〉，《中國紀檢監察報》，2007 年 8 月 29 日。（劉峰岩係中央紀委副書記）

²² 侯通山主編，《建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系實施綱要 118 項制度解讀》，北京：中國方正出版社，2005，頁 9。

預防腐敗的措施和辦法還不夠多。」研究者認為這些原因確實存在，但還是在微觀層面，最關鍵的原因在於體制上，而且是宏觀的政治體制。

中共現今的政治體制中最突出的問題到底是什麼呢？一言以蔽之，1980年8月，鄧小平在政治局擴大會議《黨和國家領導制度的改革》講話中指出的：「『權力過分集中』的政治體制，其主要危害是妨礙社會主義民主制度和黨的民主集中制的實行，妨礙社會主義建設的發展，妨礙集體智慧的發揮，容易造成個人專斷，破壞集體領導，也是在此的條件下產生官僚主義的一個重要原因。」²³實質上，權力過分集中的危害還不僅於此，它是有效監督制度不可能設計出來或者監督制度總歸要失靈的根本原因，也是腐敗嚴重化且難以控制的根本原因。²⁴

表5：中共反腐工作其他法規

| 修訂時間 | 法規名稱 | 主導（發文）部門 |
|--------------|--------------------------|--------------------|
| 2005. 7. 26 | 關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定（試行） | 中央紀檢（中紀發[2005]10號） |
| 2005. 1. 3 | 建立健全懲治和預防腐敗體系實施綱要 | 中共中央（中發[2005]3號） |
| 1998. 11. 21 | 關於實行黨風廉政建設責任制的規定 | 中共中央（中發[1998]16號） |
| 1997. 3. 28 | 中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行） | 中共中央（中發[1997]9號） |

資料來源：研究者依據中央紀委紀檢監察研究所，《中國共產黨反腐倡廉文獻選編》，北京：中央文獻出版社，2001年；與新華社資料彙整。

²³ 鄧小平，〈黨和國家領導制度的改革〉，《人民日報》，1980年8月18日。鄧小平在中共中央政治局擴大會議上的講話。關於國務院負責人選的調整，中央做這樣的考慮，原因一是權力不宜過分集中；二是兼職、副職不宜過多；三是著手解決黨政不分、以黨代政的問題；四是從長遠著想，解決好交接班的問題。

²⁴ 任建明，〈2008年及今後五年反腐敗工作展望〉，《紀檢宣傳教育參考》，2008年1期。