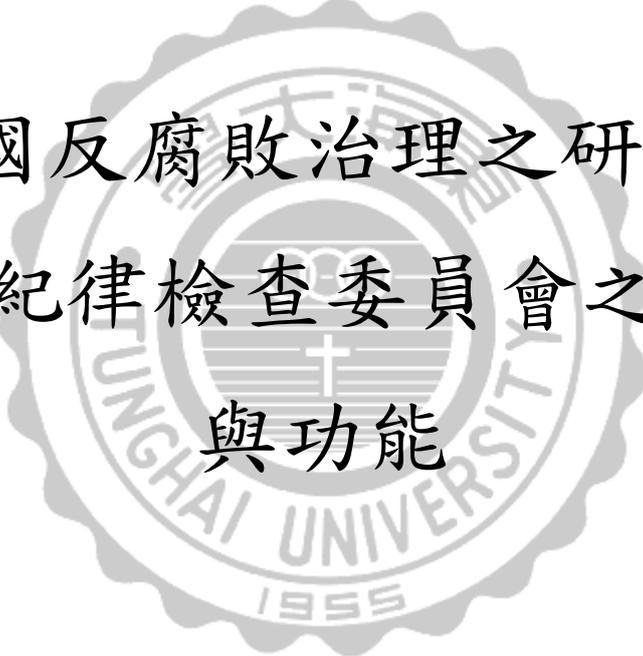


東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：柯義龍 副教授



中國反腐敗治理之研究—
中共紀律檢查委員會之角色
與功能

碩士班研究生：吳新生

中華民國一〇二年六月一日

謝 誌

民國 100 年，適逢個人花甲之齡，心生時不我予的急遽感，想起人生是否還有甚麼事此時不做，必然留下遺憾。猶記得民國 62 年暑假，從東吳畢業，考取了東吳法律研究所，由於家庭經濟因素，無法繼續學業。服完兵役，一頭栽進公職，匆匆 38 年轉眼流逝。其間幾度想回學校，重拾書本，充實人生，宥於環境因素，未能如願。到了 60 歲，工作不再那麼忙碌，家庭大致穩定，公餘之暇可資運用。摯友陳曉杭離開公職，繼續攻讀碩、博士，並數度鼓勵我回學術殿堂繼續深造。適時詹朝郎先生跟我提起東海有個公共事務碩士專班，很適合像我這樣子的對象就讀，因緣際會下我報考了專班。口試時，專班魯主任、柯老師、邱老師問我報考專班的動機，我如實地向老師報告：我想在有生之年，完成年輕時未能完成的心願。感謝東海給了我這個機會，讓我在這把年紀還能夠回到校園，成就人生的願望。

當一個學期讀完，發現老師交代要讀的書籍及相關資料實在太多，一時之間還來不及消化，第二學期倏忽即至，心裡感覺頗不踏實；加上多年來身心的透支，下班後趕往上課常感力不從心，精神不濟。在與愛妻小玲商量後，於 101 年 2 月底第二學期開學前，向學校辦了休學，打算在休學期間，將老師上學期交代的書籍資料好好地加以消化後，再繼續往後的課業。沒想到隔了兩天，同學趙誠名打了個電話給我，告訴我邱瑞忠老師上課時點名，特別問起我。邱老師認為我不應該中斷學業，否則很容易半途而廢，那就太可惜了。誠名在電話中也懇切婉勸，希望我能堅持下去，同他一起畢業。也就是這麼一通電話，讓我回心轉意，即刻註銷休學，重新回到學校。在此特別要感謝邱老師，他似乎感受到學生的懦弱，及時拉我一把。邱老師不幸於 102 年 4 月 2 日遽爾離世，每當想起他對學生的愛護與關懷，熱淚兩行，不能自已。

在東海的這兩年，收益匪淺，恩師史美強、邱志淳、邱瑞忠、林鐘沂、柯義

龍、孫本初、陳秋政、項靖、傅恆德等教授，不但在學問上，傾囊相授，展現了人師「傳道、授業、解惑」的氣度與格局，更在做人處事上，樹立了良好的典範，提供了學生邁向成功的鑰匙。邱瑞忠與柯義龍兩位指導教授在論文指導上，採取了一種容許學生犯錯的態度，鼓勵學生勇於嘗試，讓我擴展了多元的視野與胸懷。邱志淳和黃信達兩位教授對個人論文提出了鞭辟入裡的意見與觀點，個人對於恩師們無私無我的指導與包容，滿懷感激，在此謹致上最高的謝忱與敬意。另外，同事周宜巍與專班陳美甜小姐在細節上耐心的指點與熱誠的協助，使得論文得以順利出爐，也要在此說一聲：感恩喔！

從起心動念、四個學期苦心孤詣的學習、無數個挑燈夜戰，加上多到數不清的來回文字校正，若沒有愛妻小玲的陪伴、指點、鼓勵與支持，是一步都走不下去。而家母與大哥、二妹、二妹夫、三妹等家人，或在資料的提供，或在意見的指正，甚至到國外幫我蒐集相關的資料與書籍等等，都令我深刻感受到親情的摯愛與可貴，更讓我覺得我是這個世界上最幸運也最富足的人。

最後，我想向在天國的父親稟報：

爸爸，兒子沒讓您失望，想念您，永遠以您為榮！

摘 要

中國自 1978 年改革開放以來，經濟快速發展，國際地位提升，迄今已成世界第二大經濟體，儼然一付「和平崛起」之態勢。然而由於其黨政「一把手」缺乏監督機制，予官員「權力尋租」之機會，「以權謀私」橫行，導致貪腐叢生，對於中共政權之穩定構成嚴重威脅。為加強整飭腐敗，除原有的中央紀委監察部、人民檢察院反貪局等反腐敗機構外，於近年更增設了國家預防腐敗局，上述機構採取「中國特色」的反腐倡廉制度，推動各項工作，加大反腐力度，惟實際成效不盡理想，「前腐後繼」如脫韁之馬，難以控制。此種結果一般認為係以中央紀委監察部牽頭的反腐敗機制設計出了問題，殊值深入研究與探討。

關鍵字：中國特色、權力尋租、反腐敗、一把手



The Study On the Anti-Corruption Governance in China— The Role and Function of The CPC Central Commission For Inspection Discipline

Abstract

Wu, Hsin-Sheng

China is now the world second largest economy due to its economic reform since 1978. China's international status has been upgraded with the gesture of so called "peaceful rise". However, reform and growth have created opportunities of corruption.

Lack of monitoring mechanism encourages official rent seeking and abuse of power which pose a serious threat for the stability of the regime. In order to cope the unbridled situation, the National Bureau of Corruption Prevention is formed and acts as an anti-corruption agency in recent years in addition to Central Commission for Discipline Inspection and the Ministry of Supervision, and People's Prosecution Anti corruption Bureau.

With the nature of so called "Chinese character" these agencies have not been able to perform effectively to solve the grievances of Corruption. Such results are generally considered to be a design problem in anti-corruption mechanism led by the Central Commission for Discipline Inspection and the Ministry of Supervision, worthy of further research and exploration.

Keywords: Chinese Character, Official Rent Seeking , Anti-Corruption, Officer in Charge

目 錄

第一章 緒 論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究問題與架構.....	5
第三節 研究途徑與方法.....	7
第四節 研究流程與章節安排.....	9
第五節 研究範圍與限制.....	11
第二章 文獻回顧與探討.....	13
第一節 反腐敗治理理論探討.....	13
第二節 工具理性與價值理性.....	26
第三節 反腐敗治理態樣.....	31
第一節 中國反腐敗情勢.....	41
第二節 中國反腐敗機構.....	53
第三節 中國反腐敗趨勢.....	67
第四章 中共紀律檢查委員會之職掌與機制.....	73
第一節 中共中央紀律檢查委員會之沿革.....	73
第二節 中央中央紀律檢查委員會之組織.....	91
第三節 中央中央紀律檢查委員會之運作.....	101
第五章 中國反腐敗治理成效.....	121
第一節 國外對中國反腐敗成效觀察.....	121
第二節 中國國內對反腐敗成效觀察.....	131
第三節 數據呈現結果.....	138
第六章 結 論.....	145
第一節 研究發現.....	145
第二節 建 議.....	148
第三節 後續研究建議.....	149
參考書目	i
附錄、中國反貪腐大事紀.....	ix

表圖目次

表：

表 4-1 中紀委主要政策和配套措施.....	74
表 4-2 十八大中紀委領導幹部資歷.....	94
表 4-3 中紀委組織編制.....	95
表 5-1 1995 年至 2012 年國家清廉度(CPI)調查排名表.....	140
表 5-2 1995 年至 2012 年國家清廉度調查(CPI)清廉指數得分表.....	140
表 5-3 2000 年至 2013 年國家競爭力(IMD)調查排名表.....	141
表 5-4 2000 年至 2013 年國家競爭力(IMD)政府效能調查.....	142
表 5-5 中國社科院 2004 年至 2011 年社會問題嚴重性調查排序.....	143

圖：

圖 1-1 研究架構圖.....	7
圖 1-2 研究流程圖.....	10
圖 3-1 國家預防腐敗局組織圖.....	66



第一章 緒 論

第一節 研究動機與目的

中共自 1949 年建政迄今，歷經 64 年，前半期由於僵守共產主義，實施計畫經濟，採取鎖國閉關策略；復以，三反五反、文化大革命等政治鬥爭頻仍，各項建設停滯，經濟發展倒退，導致國內民生凋敝，人民生活痛苦不堪。1978 年，當時的領導人鄧小平為挽救岌岌可危的中共政權，甘冒大不韙而進行改弦更張，由極端榨取式的經濟制度，走向廣納性經濟制度（吳國卿、鄧伯辰，2013：467），開啟中國門戶，全力發展經濟。改革開放後，中國經濟持續高速增長，儼然已成「世界工廠」。2010 年中國國內生產總值(GDP)超過日本，躍居全球第二位。中國已成為世界最大的出口國和製造國，就以外匯存底觀之，中國擁有四兆美金，居世界第一，而其中有四分之一的資金購買了美國的公債。再加上，中國近年來對於歐債國家頻頻紓困，總金額高達數千億美元，2012 年 6 月 18 在墨西哥洛斯卡波斯舉行的 G20 第七次高峰會議上，中國挹注國際貨幣基金會（IMF）430 億美元，並指定用於紓緩歐債問題，獲得國際間相當的重視。另據美國「國家情報會議」2012 年 12 月 10 日發布「全球趨勢 2030」報告，預測 2030 年前中國將成為全球經濟龍頭。¹

由於經濟快速發展，相關市場機制及法規相對滯後，在這種半統制經濟、半市場經濟的雙重體制下，政治體制改革沒有及時跟進，市場經濟成了權貴壟斷經濟，市場經濟的天然開放性被權力的封閉性所阻隔，經濟利益集團變相成為權貴利益集團，公有制經濟異化為官有制經濟實體。權貴經濟既不同於社會主義經濟，也有別於資本主義經濟，權貴經濟成為最壞的經濟，這種經濟是對一般民眾

¹ 賴昭穎編譯（2012 年 12 月 10 日）。美國「國家情報會議」發布「全球趨勢」報告。聯合報，第 1 版。

經濟與政治的雙重掠奪，因而權力尋租現象應運而生，腐敗在各個領域迅速蔓延。

根據中共當局公布的數據，近三年來，每年因為貪腐被查處的數量都超過十萬，而數據底下未被揭發的數字將更為驚人。胡星斗曾經指出：按照世界平均腐敗程度推算，中國仍有高達百分之九十九的腐敗金額沒有被查出，也就是說中國的貪官實際查處率不到百分之一。²而根據國際透明組織公布的 2012 年度世界各國「腐敗指數」(corruption index) 排名，中國位居第 80 名，屬於高度腐敗國家。

據統計，2012 年，中共各級紀檢監察機關共接受信訪舉報 1306822 件(次)，其中檢舉控告類 866957 件(次)。初步核實違紀線索 171436 件，立案 155144 件，結案 153704 件，處分 160718 人。通過查辦案件，為國家挽回經濟損失 78.3 億元。執法監察工作中，2012 年 1 月至 11 月，全國共受理工程建設領域違紀違法問題舉報 1.11 萬件，立案 5956 件，查實 5022 件，3780 名黨員幹部受到黨紀政紀處分，331 名黨員幹部受到組織處理，1097 名黨員幹部被移送司法機關；糾正土地和礦產資源開發中的違法違規問題 2.75 萬個，3891 人受到黨紀政紀處分；糾正環境保護違法違規問題 2.21 萬個，305 人受到黨紀政紀處分。2012 年，監察部還直接參與調查處理了 6 起特別重大責任事故案件。糾風工作中，全國共查處違法違規強制征地拆遷案件 427 件，437 人受到責任追究；受理亂收費、亂罰款、亂攤派等損害農民利益問題 5511 件，2227 人受到責任追究；查處各類學校亂收費問題涉及金額 4.8 億元，清退 3.4 億元；查處食品安全問題 1.12 萬件，8428 人受到責任追究，藥品安全問題 5036 件，3009 人受到責任追究；參與檢查保障性住房專案 3.6 萬個(次)，查處違紀違法問題 340 件，382 人受到責任追究；查處公路「三亂」問題 1671 件，1876 人受到責任追究。³

² 胡星斗是根據下列數據計算中國的腐敗黑數：世界平均的腐敗額占 GDP 的 3%，假如中國是世界的平均腐敗程度，那麼，應查出的腐敗金額為 7000—8000 億元，而最高人民檢察院公佈的 2005 年查出的腐敗金額，僅為 74 億元，約占應查出的 1%，所以說腐敗黑數為 99%。2012 年 9 月 1 日，取自：http://blog.sina.com.cn/s/blog_6f37a0fe0100n4op.html。

³ 中共中央紀委監察部 2013 年 1 月 9 日召開 2012 年全國紀檢監察機關查辦案件工作情況新聞發佈會 2013 年 3 月 21 日，取自：<http://www.mos.gov.cn/mos/cms/html/3/21/201301/26376.html>

中國最高人民法院前院長肖揚在其 2009 年出版的《反貪報告》中曾引用有關部門的統計資料稱，1988 年至 2002 年的 15 年間，資金外逃金額高達 1913.57 億美元，年均 127.57 億美元。⁴

根據 2003 年中共機關報人民日報報導，該年上半年有 8300 位官員逃離中國；6500 位在國內與境外銀行都有秘密金融帳戶的官員，從中國人間蒸發不知去向，其中三分之二皆為國營企業的高階主管。（林佳誼，2013：226）

事實上，盛行於中國各個角落的大規模的貪污已成為攏絡官員對黨效忠的必要手段，更成為凝聚鞏固中共黨國體制的黏著劑，為恩庇侍從主義的統治模式做了最佳的詮釋。

中共總書記習近平 2012 年 11 月 19 日在政治局學習會議談及具體的腐敗問題時，用「物必先腐，而後蟲生」起頭，稱「近年來，一些國家因長期積累的矛盾導致民怨載道、社會動盪、政權垮臺，其中貪污腐敗就是一個很重要的原因。大量事實告訴我們，腐敗問題越演越烈，最終必然會亡黨亡國！」習近平說：「近年來我們黨內發生的嚴重違紀違法案件，性質非常惡劣，政治影響極壞，令人怵目驚心。」他要求：各級黨委要旗幟鮮明地反對腐敗，更加科學有效地防治腐敗，做到幹部清正、政府清廉、政治清明。他特別強調，各級領導幹部特別是高級幹部要自覺遵守廉政準則，既嚴於律己，又加強對親屬和身邊工作人員的教育和約束，決不允許以權謀私，決不允許搞特權。⁵

由上述前後任中國領導人的談話中可知，中共的腐敗問題伴隨著經濟快速成長，已成為中共政權存亡絕續最大的挑戰與考驗。中共領導人深知腐敗現象不但影響經濟持續發展，更斷傷其國際信譽，嚴重威脅中共政權之絕續存亡，故將反腐敗工作拉高到中共能否繼續執政的高度，積極透過黨政機制，採取各種方法與手段，推動行政審批制度、公共資源配置市場化、財政管理體制、經費使用管理

⁴ 第一財經日報（2011）。最高法前院長曝 15 年間腐敗資金外逃可能超 1.5 萬億，2012 年 9 月 6 日，取自：<http://news.infol.com/110616/101.1277>。

⁵ 物必先腐而後蟲生習近平承認腐敗怵目驚心。2013 年 2 月 13 日，取自：<http://www.wenxuecity.com/news/2012/11/18/2086192.html>

改革、行政機關和國有企業事業單位財務管理等各項改革，加大力度懲處預防，試圖扭轉此一頹勢。中共將這一套以中共中央紀律檢查委員會「牽頭」⁶的反腐敗系統稱為具有「中國特色」⁷的社會主義反腐倡廉體制，迅速建立了「紀委」在反腐敗工作上的權威。由中國各地普遍流傳的一則段子，⁸就可以了解「紀委」在內地民眾心目中的地位。一位新同志剛到紀委工作就犯了嚴重錯誤，有天他接到通知，電視台記者要來採訪該市廉政先進典型，領導要他通知幾位口碑不錯的局長到紀委辦公室接受訪問。快下班了，年輕同志通知各單位時說得比較簡單：「請你們局長明天到紀委來一趟。」就這麼一句，結果闖下了大禍。國土局長接到通知後大小便失禁，心臟病突發，不省人事；交通局長當晚即失蹤了，據說已逃往加拿大；工商局長連夜殺死情婦，他以為情婦出賣了他；衛生局長服毒自殺，還留下要檢舉的人的名單。年輕人在寫給領導的檢討中說：這慘痛的一切都是我工作方法簡單造成的，痛定思痛，我深感內疚，特做檢討！⁹段子雖然誇張，卻也有幾分寫實。所謂具有「中國特色」的社會主義反腐倡廉制度內容為何？它究竟是一個什麼樣的模式？這個模式其合法性與正當性又為何？中國內地及國外人士對此一制度之看法如何？其具體成效有那些？有無改進的空間？上述疑問在在引起世人的好奇與矚目，亦係促成作者撰寫本文之動機。

近年來，中國「和平崛起」，積極爭取躋身強權之林，而兩岸交往日益頻繁，中國對我之影響隨之加深。一個走穩定溫和路線的中國，符合我國長期發展利益之所在。惟中國面對其國內嚴重的腐敗問題，一直苦無良策，而各方研究中國腐

⁶ 牽頭在現代漢語詞典中的解釋：出面臨時負責某事；領頭：例如由研究所～，十幾個科研單位參加，召開了有關人才流動的討論會—這件事請你牽個頭吧。檢索時間：2012年08月28日。取自：<http://zh-cn.oldict.com/%E7%89%B5%E5%A4%B4/>。

⁷ 領導為大陸上流行的語詞，在現代漢語詞典中的解釋：1.帶領並引導朝一定方向前進。2.在單位擔任領導的人。3.指領導機關。在此處應指擔任領導的人檢索時間：2012年08月28日。取自：<http://cidian.xpcha.com/1fc688beonp.html>。

⁸ “段子”本是相聲中的一個藝術術語，指的是相聲作品中一節或一段藝術內容，而隨著人們對“段子”一詞的頻繁使用，其內涵也悄悄地發生了變化，人們主觀地將其融入了一些獨特的內涵，現在該詞除了有原來的意思，還是聲樂類節目或文學作品的俗稱，也指敘述一個故事。檢索時間：2012年08月28日。取自：<http://hanyu.iciba.com/wiki/244036.shtml>。

⁹ 許開禎（2010），省委班子，南京：江蘇文藝出版社第182頁。

敗問題之學者，或將研究焦點擺在兩岸反貪制度之比較，¹⁰或偏重中國反腐敗現象之研究，¹¹對於中國究竟如何治理腐敗及其具體作為與外界評價等方面較少著墨，故激起作者對於中國腐敗問題及其反腐敗作為之興趣，有心在此一領域進行研究。其次，研究者從事貪瀆偵查實務工作多年，深切了解公務員貪瀆侵蝕國本之嚴重性，更能體會貪瀆治理是一項艱鉅的系統性工程，除須建立獨立健全的偵辦單位並配置精幹專業的偵查人員，持續不斷地加強重大貪腐案件的發掘與偵辦外，更需要政治、社會、教育、文化等各方面資源的配合，始能有所寸進。今藉研究中國在反腐敗工作的點點滴滴，瞭解中國在反腐敗工作之缺失，期能提供個人工作所得就教於各界，乃研究者探討此一議題之目的。

第二節 研究問題與架構

壹、研究問題

根據中國共產黨組織工作辭典解說：中共中央紀律檢查委員會是中國共產黨最高紀律檢查機關。1949年11月根據中共中央的決定設立。1955年3月中國共產黨全國代表會議決定設立中央監察委員會，代替中央紀律檢查委員會。「文化大革命」開始後，中共的紀律檢查機關被衝垮，中共中央九大正式取消紀律檢查機關。1978年12月，中共十一屆三中全會決定重新設立中央紀律檢查委員會，在中共中央委員會領導下進行工作，每屆任期五年。主要任務是：維護黨的章程和其他黨內法規，協助黨的委員會加強黨風建設，檢查黨的路線方針政策和決議的執行情況；對黨員進行遵守紀律的教育，作出關於維護黨紀的決定；檢查和處

¹⁰ 陳仲偉（2008）。**兩案廉政工作之比較**。淡江大學國際事務與戰略研究所碩士。范忠賢（2010）。**兩岸反貪機制建立與比較研究**。國立中興大學國際政治研究所碩士。

¹¹ 謝基財（2006）。**從國際反腐觀點探討中國大陸腐敗狀況**。國立中興大學國際政治研究所碩士。管佳寧（2009）。**中國腐敗問題之形成與影響**。淡江大學中國大陸研究研究所碩士。

理黨的組織和黨員違反黨章和其他黨內法規的比較重要或複雜的案件，決定或取消對這些案件中黨員的處分；受理黨員的控告和申訴等。根據工作需要，它可向中央一級黨和國家機關派駐黨的紀律檢查組或紀律檢查員。

既然中共中央紀律檢查委員會僅是中國共產黨最高紀律檢查機關，在本質上，它是一個中國共產黨內部的機構；在職能上，它以檢查黨的政策執行及維護黨的紀律等工作為主軸，何以在實務操作與任務部署上，卻由這麼一個黨的機構擔負起政府反腐敗的主要任務？具有反腐敗職能的機構還有那些？中共中央紀律檢查委員會在中國反腐敗工作上所扮演的角色及所能發揮的功能是什麼？此一模式其合法性與正當性為何？這套制度實施以來能否有效治理中國國內日益洶湧的腐敗情勢？在國內與國外之看法為何？有無進一步改善的空間？這些都是研究者在本文中探究的問題。

本文係以中共中央紀律檢查委員會面對其國內日益嚴重的腐敗問題，如何統合協調各個職能單位推動反腐敗工作，其所採取的方法與手段之合法性與正當性等做為主要研究問題，期能透過理論的探討與實務的辯證，在反腐敗工作這個面向上，找出適合中國的可行方案與可以努力的方向。

本文研究問題細目有：

- 一、中國腐敗問題之現況與原因。
- 二、何謂中國特色的社會主義反腐倡廉體制？其合法性與正當性為何？
- 三、中國反腐敗機構推動了那些反腐敗作為？實際成效如何？
- 四、國內與國際間對於中國反腐敗工作之看法如何？
- 五、對於中國反腐敗工作的建議。

貳、研究架構

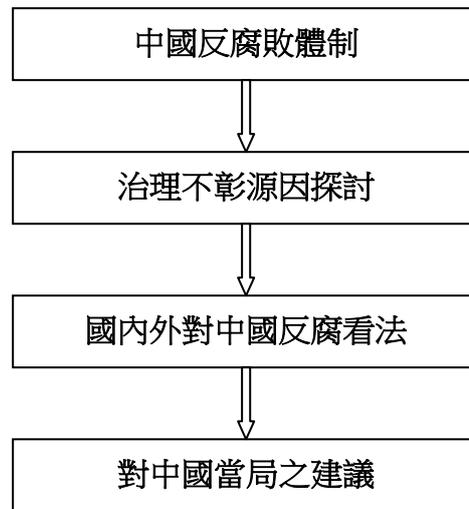


圖 1-1 研究架構圖

資料來源：研究者自行繪製

本論文之研究架構係以中國反腐敗體制核心單位中共中央紀律檢查委員會為研究對象，探討其工作成效不彰之原因，佐以國內外對於該體制之評價，進而對中國當局提出建議，做為其建構具合法性的反腐敗機制之參考。

第三節 研究途徑與方法

壹、研究途徑

腐敗問題是一個政治現象，任何國家都會面臨官員腐敗的困擾，尤其是國家經歷轉型過程期間，腐敗問題更形凸顯。緣於中國歷史悠久，朝代更迭不知凡幾，官場腐敗文化更是源遠流長。中共改革開放後，從統制經濟轉型至市場經濟，然

而仍保留了公有制之精神，行政干預經濟領域，無所不在，致使權力尋租猖獗，腐敗現象愈演愈烈。中共為抑制國內日益氾濫的腐敗問題，採取以黨的紀律檢查機關主導、輔以監察部、人民檢察院、審計署等政府職能單位配合執行的反腐敗體制，由於「以黨代政」、「黨政不分」，造成指揮體系紊亂，組織疊床架屋，形成先天上的限制。而紀委的「雙規」措施，雖能震懾官員腐敗氣勢，又因任意剝奪人身自由引發違反人權的爭議，平添其合法性與正當性的疑慮，對於中國反腐敗構成嚴峻的挑戰。

本文將就中國腐敗問題之型態、根源、現況，及其反腐敗主體力量—中共中央紀律檢查委員會之沿革、更迭、具體作法與缺失等，通過歷史研究途徑，展開有系統的梳理與研究，期能清楚呈現中共腐敗現況及其原因所在，並就其反腐敗體制之設計、成效與評估，提出客觀的看法與中肯、可行的建議。

貳、研究方法

一、次級資料分析法

本文將針對中國目前黨政幹部腐敗現象及其成因與影響、主要反腐敗機構之沿革、任務、與其他具有相同職能之機構相互間之關係、中共紀委監察部等反腐敗機構具體做法、運作與成效等方面，透過各種管道，分別從中國、香港、澳門、美加等地，廣泛蒐集相關期刊、論文、書籍、雜誌、報紙、網路論述等資料，仔細篩選、過濾後，採用次級資料分析法，試圖從各個角度探討其中的立基點與正當性，找出各項問題之可能答案。

二、比較分析法

比較分析法是以比較對照的方法，將所蒐集到的資料加以比對整理，找出其異同，藉以歸納其因果關係。本論文在論及國內外對於中國反腐敗之看法一章

中，將根據國際透明組織針對世界各國之反腐敗工作，實地訪問相關人士所得到的結果加以統計分析，分別計算出各國廉政指數之數據資料，就香港、新加坡、臺灣、中國等四個華人政府之反貪成效，以表列方式加以比較，並分析其原因。

三、歷史研究法

是從歷史資料中，如日記、信函、遺物等，利用觀察和測量的方法，將史料有系統地組織、解釋，使各自分立不相關連的史實發生關係，以研究過去所發生的事件或活動，尋求一些事件間的因果關係，以便做為瞭解現在和預測將來的基礎。中國共產黨成立中華人民共和國迄今已 64 年。此期間，隨著國內外政經情勢變化，其反腐敗機構有所更迭，反腐敗作為亦不斷推移翻新。本文將針對其主要反腐敗機構之沿革、職掌、更迭及其反腐作為等情形，從縱向與橫向等角度，深入分析研究，以瞭解其組織布局之目的與策略。

第四節 研究流程與章節安排

一、研究流程

本文的研究流程由確立研究動機與目的開始，形成概念，進而為相關資料與文獻分析，提出研究方法，並依據研究目的基礎深入分析探討，提出研究結果與建議。

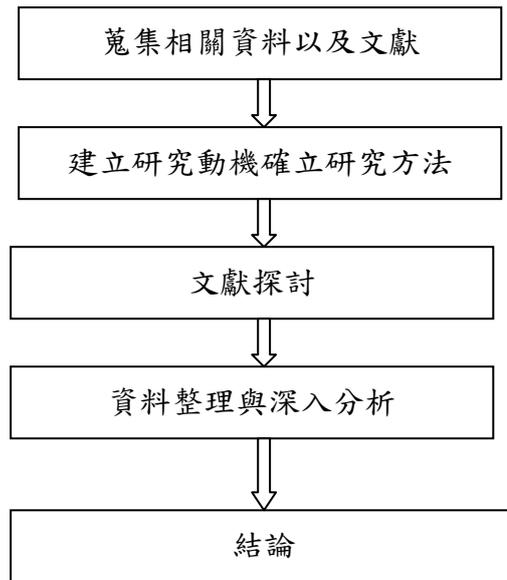


圖 1-2 研究流程圖

資料來源：研究者自行繪製

二、章節安排

本文第一章緒論，包括研究動機與目的、研究問題與架構、研究途徑與方法、研究流程與章節安排、研究範圍與限制，第二章文獻回顧與探討，包括反腐敗理論探討、工具理性與價值理性、反腐敗的態樣，第三章中國反腐敗工作現況，包括中國反腐敗情勢分析、中國反腐敗機構、中國反腐敗工作趨勢，第四章中共紀律檢查委員會之組織與職掌，包括中共紀律檢查委員會之沿革、中共紀律檢查委員會之角色、中共紀律檢查委員會之功能，第五章中國反腐敗工作之觀察，包括國外對中國反腐敗工作之觀察、中國內部對中國反腐敗工作之觀察、綜合評價，第六章結論，包括研究發現、建議、後續研究建議。

第五節 研究範圍與限制

本文以中共 1949 年建政後，在大陸地區所實施的反腐敗為研究主題，以中共中央紀律檢查委員會為研究標的，就其組織沿革、變遷及其在反腐敗所擔任的角色及功能等細節，進行深入的研究，以徹底了解中國反腐敗工作之邏輯與預期目標，並就其合法性與正當性進行理性的探討，同時提出具體建議，供各界參考。是故，對於非中國地區之相關機構與做法，以及 1949 年前的中國歷代所施行的反腐敗制度，則非本文研究之範圍。

中國反腐敗機構所出版的書籍、發佈之訊息，及兩岸、國外學者所著作的專書及學術論文為本文探討之主要素材，另參考網路上所發佈的訊息與專文等內容，針對該等機構各項作為進行瞭解與分析。惟上述作為實際運作模式與成效，非實地觀察與檢驗，難以窺得全貌。囿於研究者職務關係，不克親身前往大陸進行觀察與驗證，恐影響研究深度與效果，是為本文的研究限制所在。



第二章 文獻回顧與探討

第一節 反腐敗治理理論探討

壹、腐敗的涵義

腐敗可以簡單定義為「以權謀私」，此為許多人共通的看法（展江，2007），但學者對腐敗問題研究角度的不同，於是人言人殊，缺乏一個為學術界普遍接受的定義。牛津當代大辭典（The New Oxford Illustrated English – Chinese Dictionary）對腐敗的解釋是：（道德性）墮落的、邪惡的、賄賂的、被收買的、敗壞的、腐壞的、變質的、污損的。國語日報辭典對其的解釋為：腐爛敗壞、精神不振或思想陳腐。漢書食貨志：「太倉之粟，陳陳相因，充溢露積於外，腐敗不可食。」由此可知，腐敗的最初含義是「腐爛」，主要指動物蛋白質因化學或生物反應而分解。這個詞被用到政治上，用來描述貪腐（政治腐敗），指利用公共權力或職務之便，牟取職權以外的利益，或做出某些違反社會道德的行為。

Heidenheimer（1970）認為腐敗是「公職人員把公共部門當作企業，尋找公共權力需求曲線上最大化本企業收入的點的行為」；Rose - Ackerman（2001）等人則從政治體制、歷史與文化傳統、選舉制度上分析腐敗定義，提出民主選舉並非制止腐敗的必要條件，認為對腐敗的接受程度不同，導致腐敗定義的巨大差別。比如在某些東方國家，把業務交給熟人，親戚朋友，「禮尚往來」為社會所接受，而在另外一些國家，這些行為都屬於腐敗。

Jain（1998:41-45）定義了兩種不同類型的腐敗：一是政府資產的濫用，稱為「行政腐敗」；二是在決策中的權力濫用，以改變經濟中不同資產的回報率，稱為「政治腐敗」。並指出腐敗需要三個基本要素：第一：政府官員擁有在決策過程中隨意設計和制定管制政策的權威；第二：權力的隨意性使得行為主體有意

願與能力濫用權力；第三：在政治、管理和法律制度之內，政府官員擁有運用權力去「抽租」或「造租」的經濟激勵。基於以上認識，Jain（1998）把腐敗定義為「政府官員為了個人利益，濫用政府權力或出賣政府資產的行為」。顯然，這一定義是狹義的，因為它侷限於公共權力領域，且許多非政府部門人員同樣可以通過所掌控的資源配置權，進行腐敗操作。

Abed & Davoodi（2000）將轉型經濟時期的腐敗，分為兩大類：一是「國家捕獲」，主要是指公共部門或私人部門的個人、群體或企業為了其自身利益，通過向政府官員提供非法的、秘密的個人報酬的方式來影響法律、規章、法令和政府其他政策的制定。二是「行政性腐敗」，主要指通過向政府官員提供非法的、秘密的個人報酬的方式為政府或非政府的參與者提供報酬，故意扭曲法律、法規和規章的執行。Kaufmann（2000）認為在國家捕獲和行政性腐敗之外，還存在著另一種腐敗，是指企業在沒有向政府官員提供非法的、秘密的報酬的情況下，對法律、法令、規則和規章制度的制定施加影響。它不是通過向政府官員行賄的方式，而是利用企業自身所具有的在產權、規模、市場勢力、與政府部門的關係等方面的優勢來施加影響。

美國蘭德（RAND）公司研究院院長 Robert Klitgaard（1998）認為，腐敗（Corruption）係壟斷（Monopoly）、課責（Accountability）及自由裁量權（Discretion）三種因素加減的關係。並提出腐敗方程式：

$$\text{腐敗} = \text{壟斷} + \text{自由裁量權} - \text{課責}$$

當政府官員享有壟斷權與自由裁量權，卻不須要對權力的行使承擔責任時，就產生了腐敗。壟斷包括能源、鐵路、交通、電信、國家壟斷性服務部門等，自由裁量權則涵蓋黨務、行政審批、財政稅收、金融機關、司法等；因此，有健全的課責制度才能使權力與責任相互結合，權力與責任是環環相扣的，高度的負責精神與審慎地運用權力可杜絕腐敗。所以反腐敗即是，1.減少壟斷，加強競爭。2.增加責任，強化監督。3.減少自由裁量權，健全法治。（王壽林，2005）

學者謝平、陸磊（2005）的研究發現，腐敗行為至少需要三個必要條件：

第一，腐敗群體掌握了某種稀缺（存在供求缺口）資源，由此可以追求市場實現；第二，掌握稀缺資源的群體，必須具有某種壟斷性，由此可以用侵占消費者剩餘以實現供給者剩餘的最大化；第三，文化上的接受性，即公眾對於腐敗交易的認同程度。鄒薇（2006）認為，每個公職人員在行為之時，都會把他從公職上正當的既得收益與腐敗受賄所可能得到的預期收益做比較，當某人從事腐敗活動的效用超過他把時間及其他資源用於從事其他活動所能帶來的效用時，他就會從事腐敗活動。這就是說，某些官員因腐敗而犯罪，並不是因為他們的基本動機與別人有什麼不同。某些國家之所以腐敗泛濫，不是由於這些國家的國民喜好此道，而是由於在既定的社會經濟政治制度下，腐敗的私人收益與社會收益之間、私人成本與社會成本之間存在巨大的差距，以致腐敗成了一種合乎經濟理性的行為。

歸納上述中外學者之見解，可以將腐敗定義為「為了私人利益濫用公共權力」。「私人利益」不僅包括接受金錢或者有價值的財產，還包括權利的增加和地位的晉陞、未來獲得好處的允諾，或者給予親朋好友的利益也可以被視為私人利益。對於給予親明好友的優待，或者所謂的「裙帶關係」，也經常使用「公共權力」，由受命於其所在部門的官員來行使。這公共權力由各類型的公部門行使，例如司法、公共採購、商業管理，公用事業以及政府服務等等。「濫用」是指悖離公共角色的正式義務（與公眾預期確定的或行為準則確定的非正式義務相對應）的行為。

本文認為，要形成腐敗行為，應該要具備四個條件：腐敗的機會、腐敗的動機、腐敗的收益和腐敗行為受到懲罰的風險。本文認同「腐敗還可以是一種在遊戲規則之外的尋租行為」和「腐敗是一種行為，在該行為中，公職行為被以違反博弈規則的方式來使用，以獲取個人收益結合」的思想，將腐敗界定為「當事人用一種不被其他人所預期的方式違反遊戲規則，並能從中獲取不合理收益的行為」。

貳、腐敗問題的理論

本部分將重點述評關於腐敗研究的以下五個方面的理論文獻：

一、尋租理論

從經濟學的角度解釋官員腐敗的理論主要來自於 Tullock、Krueger、Bhagwati等人發展起來的尋租理論。Tullork (1967:224 - 232) 提出了尋租的基本理論和思想， Krueger (1974:291 - 303) 正式提出「尋租」的概念。Bhagwati (1982: 988 -1002) 提出「直接的非生產性尋利活動」的概念，進一步擴展與深化了尋租理論。對於尋租的形成機制，可用一句話來概括—「權錢交易」，正是在這個意義上，尋租理論經常被用於研究腐敗問題。

學者運用該理論對官員腐敗的解釋是：腐敗實質上是設租與尋租行為的產物。設租是權力個體在政府對經濟活動的干預和行政管理過程中阻止供給增加，形成某種生產要素的人為的供給彈性不足，造成權力個體獲取非生產性利潤的環境和條件。尋租活動是個體利用合法或非法手段獲得特權以占有租金的活動。這些活動引發的資源配置不當所帶來的成本，可能遠大於限制商品供給所帶來的潛在收益（如果有收益的話）。由此可見，政府對經濟的干預活動創造了人為的可由各利益集團通過賄賂，收買官員攫取的收益。然而單純利用尋租理論對腐敗行為的詮釋，並無法涵蓋全面。它在說明租金由何而來的同時，沒有妥適地說明租金為何而來，或者說尋租理論暗含了製造稀缺的權力是外生的這一假定，而沒有解釋權力本身，所以只要消除這種權力就能消除腐敗。

官員製造稀缺的權力本身就是內生的，它是所有社會成員理性選擇的必然結果，尋租理論並不能解釋所有的腐敗現象。因為依該理論，尋租行為是一種非生產性的社會再分配活動，且這種行為會產生社會成本，因而只能給社會帶來不良的負效應。但特別是原來實行計畫經濟的國家在經濟轉型中的經驗顯示：腐敗也有可能是一種生產性的活動而有一定的正效應。

Appelbaum & Katz (1987:685 -699) 提出的「設租」理論認為，「由於監管者自身可能成為尋租者，則尋租者本身將成為設租者，並因此內生決定租的規模」。他們從監管者、企業和消費者的多元博弈為分析工具，結論如下：第一，租的規模由各利益主體的談判能力決定；第二，在企業可自由進入或退出市場的前提下，監管者利用企業作為尋租工具；第三，當某些企業「尾大不掉」成為市場主導力量時，監管者與企業分享所尋得的租。與此相關聯的是資源配置中的腐敗理論，Baumol (1990:893 -921) 就此建立了一個「理性行為」模型，提出如果政府干預以質量要求或市場進入形式出現，經濟主體就有積極性賄賂官員，並進行非法市場交易，把資源配置於非產出性領域。基於這樣一個邏輯，經濟主體

在選擇是否尋租與是否支付租金的行為必然遵照「理性行為」進行，即這是特定制度背景（預算約束）下的最優抉擇，與倫理上是否合理無關。

南旭光（南旭光、孟衛東，2009：127 -131）基於入門費（一種租金）的形式提出了腐敗在官僚體制的各科層間生成的模式，並以此研究信貸發放過程中產生的高層腐敗（審批腐敗）和基層腐敗（支付腐敗）問題，以及研究官僚作風腐敗行為對企業融資及經濟績效的影響。

尋租理論不能全面解釋腐敗問題，因為腐敗之所以被認定是非法的或非道義的，是由於腐敗的公職人員作為公共權力的代理人，違背了公共權力的委託人的意願，可能侵害委託人的利益，公共權力的委託人必然會對代理人的行為進行回應包括監督、限制和懲罰，因而在探討腐敗問題時，務必要考慮到委託人這一重要約束因素。

二、委託—代理理論

Rose Ackerman（2001）以「委託—代理」的框架把「腐敗」正式納入經濟學研究領域，對腐敗進行定量研究，認為腐敗是「代理人接受的非法第三方支付的行為」。與尋租理論所描繪的腐敗行為結構相比，多了「委託人」這一重要因素，即代理人利用資訊優勢與腐敗行為的隱蔽性，謀求私人利益而違背委託人的意願。

委託—代理理論建立在非對稱資訊博弈論的基礎上，主要研究的委託—代理關係是指一個或多個行為主體，根據一種明示或隱含的契約，指定、僱傭另一些行為主體為其服務，同時授予後者一定的決策權利，並根據後者提供的服務數量和質量對其支付相應的報酬。授權者就是委託人，被授權者就是代理人。委託人面臨的問題是如何根據所觀測到的變量來獎勵或懲罰代理人，以激勵代理人選擇對委託人最有利的行動。由於代理人存在資訊優勢，這個獎懲機制理應由委託人設計，否則這個委託—代理關係中的交易就難以成立。但是，委託人在機制設計過程中（從更廣義的合約問題上看，委託—代理理論稱為「機制設計」問題、合約理論），必須先要考慮代理人的「參與約束」或「個人理性約束」，即代理人從接受契約中得到的預期收益不小於不接受契約時所能得到的最大預期收益，這個最大預期收益就是保留收益。其次是應滿足代理人的「激勵相容約束」，即委託人希望代理人選擇的最優行動與代理人效用最大化的行動一致。

由於委託－代理關係在社會中普遍存在，因此委託－代理理論被用於解決各種問題，官僚體制下的多層委託－代理關係存在許多弊端，由於利益不一致、權力壟斷、資訊不對稱、契約不完全、監督乏力等問題，容易引起經濟鏈失靈。既然腐敗在一般的意義上就是指政府官員以公共權力為依託，利用公共權力非法謀取私利的行為。因而，如果把政府官員視為有權行使公共權力的社會代理人，則腐敗則是官員獲取「所有未陳報上司而由代理人接受的支付」的行為。因此，尋求激勵的影響因素，設計最優的激勵機制，將會越來越廣泛地被應用於社會生活。根據委託－代理理論出發，從不同的腐敗主觀傾向觀察，可以將腐敗分為立法腐敗和官僚腐敗。

對立法腐敗的研究有三個研究方向：一是尋找立法代理人，通過立法保護壟斷地位；二是通過已有的壟斷地位影響政策設計，以獲取更高的利潤（Kurer,1993）；三是代理人可以完全控制立法委託人，由此最大化私人利益（Jain,1988）。立法腐敗有兩個關鍵性討論環節，第一，立法保護特定既得利益集團的動機何在；第二，立法者尋求腐敗租金的能力背景何在。對於官僚腐敗而言，其前提是代理人與委託人之間存在資訊不對稱，因而代理人可以忽略委託人的利益而濫用權力。Shleifter&Vishny（1994：995 -1025）提出了一個競爭性腐敗模型，認為在一個缺乏透明度和司法有效監督的經濟中，腐敗和竊盜行為必然泛濫。這種腐敗是一種收入再分配形式，並且在一定程度上有助於提高行政官員的效率。

存在委託－代理人關係就無法避免監督問題。事實上，在非對稱資訊的情況下，委託人對代理人訊息的瞭解程度可以由委託人自己選擇。譬如通過僱傭監工或花更多的時間和精力，委託人可以在一定程度上更多的瞭解代理人的資訊，從而加強對代理人的激勵和監督。但資訊的獲取又是需要成本，委託人面臨著選擇最優監督力度的問題。

三、合謀理論

合謀是在解決多代理人締約問題時的一個棘手問題，它會嚴重影響到機制的實施效果。Tirole（1986: 181 -214）指出，不受監督的權力會誘發腐敗，但是監督權力的權力也有可能腐敗。在經濟生活中，委託人為了處罰一些低效率的代理人，常常會使用具有資訊優勢的監管者。

但是監管者卻並非總是忠誠地為委託人服務，他們有可能被低效率的代理人收買，與代理人合謀攫取委託人的利益。合謀與勾結會給社會福利帶來損失，因而如何在制度設計中解決合謀問題，一直為政治家和學者們努力的目標之一。

以Laffont & Tirole為代表的經濟學家運用「博弈論」和「不完全契約理論」，把合謀理論引入了產業組織內研究。在研究產業組織內的激勵理論的過程中，建立了組織內合謀行為的一般分析框架，奠定了組織內合謀理論的研究模式。在他們的研究模式中，一般由委託人、監管者和代理人等三個層級組成，能夠產生兩種類型的合謀：其一是做為代理人之間的謀合，即高效率的代理人和低效率的代理人，在委託人面臨著效率與資訊租金的權衡時，可能會結成聯盟，從而出現混同均衡的狀況，這時產生第一類合謀。其二是擁有資訊優勢的監管者（包括事中的監督者和事後的審計者），可能和代理人在激勵不足時結成聯盟，從而形成第二類合謀，即代理人和監管者之間的合謀。這也是現實中大量存在的兩類合謀。儘管合謀並不等於合謀腐敗，但是合謀理論為研究合謀腐敗提供了重要的分析工具和框架。

Holmstrom & Molgmm (1990:85-105) 認為，監管者與市場主體之間實際與潛在的合謀往往以隱藏資訊披露的方式存在，而這必然導致對最終委託人的現實損害，或者委託人無從對代理人行為構成約束。由於東窗事發是遲早的事情，於是「再談判」機制出現了，當局不得不對原有的嚴格監管條件實施「讓步」，預算約束相應軟化。Wallis (2004) 描述了一種更隱性的系統性腐敗，也就是說，當政治家試圖利用自身影響來維持或加強他們的政治地位，如通過依靠銀行或者與銀行合謀，只將貸款放貸給那些支持執政黨的人，而不貸款給不與執政黨合作的人。吳一平 (2006:106-117) 從博弈論角度闡釋上下級官員之間集體腐敗行為的形成，由於缺乏一個獨立的監管機構，一般都是上級官員作為下級官員監督者，彼此容易合謀腐敗，形成集體腐敗。

由實際發生的案例證明，組織內的合謀問題非常嚴重。但是專門研究合謀腐敗的經濟學文獻卻很少，特別是對合謀腐敗形成機制，合謀腐敗成員之間關係以及合謀腐敗制約因素的經濟學研究文獻，更是無

法滿足反合謀腐敗的實際需要。

四、法經濟學理論

法與經濟學的研究誕生於20世紀60、70年代，在此後得到了長足的發展。它主要研究法律規範與經濟活動及其績效之間的關係。Cooter & Rubinfeld (1989: 1067 - 1097) 指出「對待法律，就像對待價格一樣，將其視為影響人們行為的一種激勵機制」。後來法與經濟學的發展開始關注於反向的因果關係，即從經濟學到法學。儘管在傳統的經濟學框架內「法律體系是一個成功的市場經濟必不可缺的條件」已經成為了不爭的事實，但絕大多數經濟學家也認為，即使在一個完善的正式法律體系庇護下，市場失靈也在所難免。

1998年，來自美國哈佛大學和芝加哥大學的四位學者La Porta、Lopez-de-Silanes、Shleifer & Vishny (1998: 1113 -1155) 提出了一些關於立法和執法量化的指標，將法律制度對金融體系的影響進行了研究。以此為起點，圍繞著法律與金融相互關係的研究漸漸多了起來，可以分成兩部分：一是研究法系、外部投資者保護和金融三者之間的關係，稱為公司治理的法律理論；二是研究投資者保護與金融發展和經濟增長的關係，稱為金融發展或經濟增長的法律理論。據此，學者們對法律執行效率與金融發展、法律與企業的融資能力、法律與企業規模等具體的問題進行深入研究。Beck 等人 (2003:653-676) 則對法律作用於金融發展的機制進行了回答，認為法律起源通過政治機制和適應機制影響金融發展。政治機制認為不同的法系在政府權力與私人權利分配方面存在不同，適應機制認為在適應持續變化的商業及市場環境方面，法系之間存在很大不同。學者朱凱、陳信元 (2007:28-40) 指出，無論是隱性的還是顯性的銀行腐敗，其後果最終由公司承擔，在銀行腐敗程度很高的情況下，企業負債實際成本甚至超過了股權融資成本，企業將傾向於採用股權方式融資。由於金融腐敗涉及國家在發展進程中最稀缺的資源—資金的配置，因而對經濟增長的影響比一般的人員腐敗更為直接。金融機構通過尋租製造稀缺，提高融資成本，從而扭曲資源價格，導致資源錯誤配置，由此造成金融資源使用效率不彰。

正因為腐敗合同往往是在法律允許的範圍以外進行的，才無法獲得法律層面的執行保障。腐敗的官員可能有意延誤排隊的進程以收取更多的賄賂(Myrdal, 1968)，這其中部分原因是因為腐敗合約在法律上是不被允許的。從這個意義上看，法和金融理論應該涉及到合約設計的問題，同時也涉及到金融監管執法的問題。

五、制度經濟理論

制度組織的有效運作，需以組織內部結構的影響力不均勻分佈為前提條件，這樣也就出現了權力，而且制度組織的運作總是以權力來貫徹執行，而權力操作的空間存在也為腐敗提供了寄生的場所。所以，阿克頓對於權力與腐敗之間的關係，留下了亙古的名言：「權力導致腐敗，絕對的權力導致絕對的腐敗」(Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely)。¹²

Nas Price & Weber (1986: 107 -119) 提出了「政策導向腐敗」的概念：一是腐敗不是一種孤立現象，而是一定政策的產物，如果政策導致腐敗行為淨福利為正，則腐敗是有利的；二是因政策與腐敗有關，因此政策設計必須建立在福利最優化的分析框架內。Frye & Shleifer (1997: 354 - 358) 研究了制度差異與腐敗程度之間的相關性，系統地概括了二種權力結構下的腐敗特徵：一是法律主導型權力結構，政府在法律之下提供最低程度的公共品，市場規制程度低，腐敗程度也較低；二是行政主導型權力結構，政府扶持企業，由此導致有組織的腐敗。

吳一平(2006)認為造成腐敗不斷擴大的一個重要原因是激勵機制效率低下，也就是激勵契約設計不合理。因為銀行的紀檢部門缺乏獨立性，對於長一級的高級經理人員的腐敗行為無法制約，如果依法辦事的話，可能會受到打擊報復，因此通常的做法是不聞不問，有的甚至合謀腐敗。鄒薇(2006)認為，腐敗之所以長期泛濫，並不是由於政府有意容忍或助長它，而是由於政府沒有把握住腐敗的癥結所在，沒有從根本上動搖和消除腐敗的制度基礎，只是就事論事地採取表面措

¹²百科名片(2012)·阿克頓勳爵,2012年9月12日,取自:<http://baike.baidu.com/view/1533849.htm>。

施，試圖畢其功於一役，結果適得其反。

本研究認為制度對於人的行為選擇具有支配作用，在不同的制度約束下，行為選擇不同，而且現實中的個人或組織都是在具體制度約束下的最大化選擇。今天中國腐敗之所以日趨嚴重，就是因為在「黨高於一切，缺乏制衡機制」的政治體制下運作的結果，再加上「兩軌制」的經濟管制措施，給了黨政主管幹部上下其手的機會，貪腐因而愈演愈烈。面對此一現象，若不從頂層設計下手，而僅在週邊打轉，充其量只是「走過場」，其成效將極其有限。

參、腐敗治理理論

「治理」(Governance)是目前公共行政或公共管治的重要理念，也是國際上對政府行政能力的主要研究取向。在眾多治理的指標中，反貪污腐敗是十分重要的指標。1989年世界銀行以治理危機描述當時非洲的情形，此後「治理」一詞便被廣泛使用。英國學者Rhodes認為「治理」意味處理公共事務的機能不再由政府所獨任，而由包括企業、非政府組織在內的民間社會各種力量共同的投入和參與，跟政府部門形成新的治理格局，並列舉六種不同的治理定義：（一）小型國家(As the Minimal State)，治理意指國家需削減公共開支，以最小的成本取得最大的效益；（二）公司管理(As Corporate Governance)，治理意指指導、控制和監督企業運行的組織體制；（三）新公共管理(As the New Public Management)，治理意味著將市場的激勵機制和私人部門的管理手段引入政府的公共服務；（四）善治(Good Governance)，治理即是強調效率、法治、責任的公共服務體系；（五）社會控制體系(As a Socio-cybernetic System)，治理是政府與民間、公共部門與私人部門之間的合作與互動；（六）自我組織的網路(As Self-organizing Networks)，治理是建立在信任與互利基礎上的社會協調網路（曹俊漢，2009:87）。

聯合國「全球治理委員會」¹³(Commission on Global Governance)於1995

¹³ UN Commission on Global Governance · 1995 · Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance · Oxford: Oxford University Press, pp · 30~31.

的報告中將治理定義為：「治理是各種或公或私的個人和機構，在處理他們的共同事務的諸多方式的總和，它是使相互衝突或不同利益得以被調和並採取聯合行動的持續過程。它包括了有權迫使人們服從的正式機構和規章制度，也包含了非正式各種安排：而前述這些機制，均基於人民和機構的同意或符合他們的利益而設置。」（俞可平，2000）。

根據世界銀行(World Bank)，治理的指標，包括了：政府的選擇、監督與更迭的程序，其指標則為「（傾聽）聲音與負責任」以及「政治穩定與缺乏暴力」；政府有效的組成與實施良好的政策，其指標則為「政府效率」與「法規素質」公民對治理其經社互動不同制度之尊崇，其指標為「依法行政」與「貪污的管控」。（Bevir, Mark.,2009: 97-98）而「善治」(Good Governance)的經社條件，也包括決策參與之平等；執政者之反應：試圖獲取廣泛之共識；執政者之擔當：依法行政；生產式的利用資源；以及保障權利。

在前述的定義下，俞可平列出善治的基本要素有以下十個：（一）合法性 (Legitimacy)：指的是社會秩序和權威被自覺認可和服從的性質和狀態。（二）透明性(Transparency)：指政治資訊的公開性。（三）責任性(Accountability)：指人們應當對其自己的行為負責。（四）法治(Rule of Law)：指法律是公共政治管理的最高準則。（五）回應(Responsiveness)：是責任性的延伸。（六）有效性 (Effectiveness)：指管理上的效率。（七）公民參與性 (Civic participation/Engagement)：指公民的政治與社會活動的參與。（八）穩定性 (Stability)：指國內和平、人民團結、公共政策的連貫等。（九）廉潔性(Cleanness)：指政府官員奉公守法，清明廉潔，不以職權尋租。（十）公正性(Justice)：指全民政治和經濟上權利的平等。

腐敗治理理論一般分為兩大類：一種是從特定的制度結構（如監督的直線結構還是傘型結構）和訊息結構出發，就官員的微觀行為進行腐敗的優化分析；第二種是對某些特定國家和地區（如前蘇聯，東歐，印度，韓國和中國等）的腐敗進行實證研究。前一類文獻的優勢是從腐敗的微觀制度出發，研究腐敗發生的內在邏輯，並在理論上尋找解答，但是忽視了宏觀面的動態影響，因而往往把腐敗做為既定因素進行分析；後一類文獻注意到了更為宏觀的經濟體制、政治制度甚至文化對腐敗的塑造作用，但一般又拘泥於單純的個案研究，客觀上帶給我

們一種模糊的概念—在發展中國家或轉型經濟國家，腐敗是必然產物。

如果我們從解決市場失靈的角度討論政府干預，那麼無論是產權問題，還是契約問題，都需要政府採取價格管制、數量限制或准入控制作為次優手段。因此，從福利經濟學的角度出發，只有在政府當局對其政策實施無法進行完備的控制時，腐敗才可能發生。從這一規範角度出發，反腐敗的對策應該是當政者必須設計激勵機制降低官僚利用資訊優勢進行尋租的可能性。Andvig & Moene (1990: 63 - 76) 提出了腐敗的自我實現多重均衡與高薪養廉理論，設計一個官員對於現存腐敗的「反應曲線」，發現了多重穩態均衡（高腐敗程度和低腐敗程度）的存在性。關於對策，認為應該持久地提高官員收入，實行高薪養廉，以實現腐敗市場的低水準均衡。這樣，在政策決策機制設計上，官員之間的競爭是非常關鍵的，首先存在企業必須與之打交道的最優官僚機構數量的問題；其次存在不同機構間的最優職能重疊問題。機構交叉可以形成相互間的競爭機制，有利於公共政策的制定和執行效率提高；但是機構重疊也會形成相互獨立的尋租行為，導致社會成本進一步提高。因此，這裡存在最優設計問題。

Benson & Baden (1985:314-410) 從產權角度分析腐敗，認為如果在市場上不存在私營機構對政府定價的競爭(即單純的國有產權)，則官員腐敗的可能性就非常高；相反，如果政府僅僅是眾多買家中的一個，腐敗基本不可能發生。關於腐敗行為的激勵機制，他們認為，腐敗所能帶來的好處、被發現的概率和懲罰力度是關鍵因素。他們考慮了四種監督來源：一是媒體；二是同級政府部門內部的其他官員監督；三是建立新的政府機構監督實體；四是競選機制。其基本思路是所有腐敗行為都是一種成本收益分析下的理性行為，因此機制設計必須立足於加大腐敗成本，降低腐敗收益。Flatters & Macleod (1995:397-417) 的激勵機制設計模型，認為公務員薪資與受賄金額具有完全替代關係。這樣，賄賂的存在與可獲得性可以促進公務員更加恪盡職守，發現不法行為並尋租。那麼其政策設計的關鍵在於允許適度腐敗，打擊過度腐敗。

Liew (1992:427-443) 提出了一個經濟犯罪與腐敗模型，重點分

析行賄者與受賄者關係，提出了腐敗是不法行為的一種保險機制的論斷，即行賄人為避免自身經濟犯罪行為穿幫而向監管人員提供租金；而監管人員則基於「貪贓」而「枉法」，成為保險機制的提供者。進一步分析得出兩個基本結論：第一，把資源配置到打擊經濟犯罪上可以降低經濟犯罪，但提高了監管人員尋租的概率，從而加劇了腐敗。第二，把資源配置到打擊監管人員受賄行為上，可以使經濟犯罪和腐敗同時從高位均衡下降到低水位。因此，Liew 的論點是優先打擊受賄者。Bowles & Garoupa提出了懲罰與腐敗預期收入的相關性模型，認為對受賄的罰金越高，行賄者認為權力腐敗越稀缺，因而提供的賄賂會水漲船高，這就增加官員的腐敗傾向，甚至會形成攻守同盟的「犯罪集團」，因此有必要設定一個最優懲罰，而不是最大懲罰。

Kaufmann (2001: 34 -56) 從體制轉型角度研究了反腐敗機制設計問題，認為轉型過程中的設計粗略和權力處置不當是腐敗的重要來源，因此必須實行充分而全面的經濟自由化，全面取消宏觀經濟的行政管制，建立高度透明的會計原則等。Fan & Grossman (2002: 195 -206) 很技巧地在中國的腐敗與反腐敗間提出了平衡思路：在中央—地方分權體制下，一定程度容忍腐敗有利於經濟增長和體制改革是對官員收入的補償；同時必須「有選擇地」治理腐敗，可以對官員構成足夠的激勵。Tanzi (1998) 提出了反腐敗的綜合戰略，他認為反腐敗是一場戰爭，至少存在四個前線：一是國家領導集團的承諾；二是降低私營部門的腐敗需求；三是減少政府部門的腐敗供給；四是加大對腐敗行為的監控與懲治力度。胡鞍綱 (2001) 也從權力監督、改革行政審批制度，限制壟斷等角度提出了宏觀方案設計。謝平、陸磊 (2005) 認為，金融監管官員的貪贓與枉法行為受三個生變量的影響：紀律檢查機制、預期工資和懲罰力度，所以反腐敗的激勵機制設計應該從以上三個角度考慮。很顯然，如果機構本身的監督和激勵等治理結構有重大缺陷，導致機構自我約束失靈，就必然會產生腐敗行為。

第二節 工具理性與價值理性

壹、源起

19 世紀對近代人類社會發展的思考，出現兩股極端性的看法，其一為抱持著自然主義的進化論或是歷史哲學思維，對於人類社會的發展感到樂觀，以黑格爾（Georg Hegel）和馬克思（Karl Marx）為其代表；另一觀點則以尼采（Friedrich Nietzsche）的悲觀論調為代表，宣佈上帝的死亡、虛無與重估一切價值，力圖抗拒啟蒙以來理性的價值束縛。在這樣的時空背景下，德國社會學家韋伯（Max Weber）對於人類現代社會的分析，試圖從理性模式中取用與轉換，進行社會科學式的「理性」（rationality），並從此出發，闡釋並分析近代西方社會的理性化進程，藉以客觀省思西方資本主義社會的發展趨勢。韋伯著力於理性的研究，將人類的社會行動層面區分為四種不同的理性類型：「目的理性」（zweckrational）、「價值理性」（wertrational）、「情緒性」（affektual）以及「傳統性」（traditional）行動（Weber，1998：56），前兩者表現為合乎理性的行動，而後兩者表現為非合乎理性的行動。其中，價值理性主體基於宗教或道德，強調文化與價值，體現有意識但無條件、無論成就的行動。而目的理性意指「行為者以目的、手段和附帶後果為指向，並同時在手段與目的、目的與附帶後果，以及最後在各種可能的目的之間做出合乎理性的權衡，然後據此而採取的行動」（Weber，2005：34）。相對於社會的個體行動層面，韋伯也對於社會結構面之合理性進行了分類，即「形式理性」（instrumental rationality）與「實質理性」（substantive rationality）兩種模式，這是相對於目的合理性與價值合理性的兩個概念。形式理性強調社會朝向手段的合適性和有效性，不論目的恰當與否的合理性；而實質理性，則是強調意識與價值的合理性。

韋伯面對現代西方社會的發展趨勢，以其合理化（rationalisation）理論進行歷史的分析，並獨樹一格的將焦點置於宗教問題上，嘗試藉由宗教倫理的相關討論，揭示西方社會合理化的進程，其分析路徑可簡單的視為：從宗教力量（新教倫理，the protestant ethic）著手，進入到資本主義精神（the spirit of capitalism）與現代世俗文化的討論（Weber, 2002: 69），進而對於現代社會的合理化事實進行反省。

韋伯認為世界的合理化趨勢涉及新教的教義與該教義呈現的倫理觀（如禁欲觀、天職觀等），尤其在經歷 16 世紀路德（Martin Luther）的宗教改革運動之後，世俗化的結果讓宗教內涵具有現實生活的意義，更提供了後來西方合理化與資本主義精神的支持來源。

在韋伯的認知中，「新教倫理」原來代表著價值理性，並於特定的歷史環境場域中與西方文明中特有的目的理性有其「選擇性的親和」（elective affinity）關係，係作為西方近代資本主義興起的前提要件。然而目的—形式理性逐漸獲得其獨立性與自主性，現代社會越趨於強調行動層面的目的與工具理性，致使原存於資本主義發展初期的新教倫理基礎意義，隨著資本主義的發達與成熟而逐漸被世人所遺忘，其結果是目的理性逐漸取代了價值理性。

基於此一體認，韋伯對於現代西方社會合理化進程作出了反省，他認為現代西方社會的發展體現為價值—實質理性領域的限縮，而目的—形式理性領域卻無限擴張，實際表現在現代國家中經濟體系與科層行政管理體系的強勢與發達。工具理性的擴張對人類社會所造成的影響，一方面的確為人類帶來的至高的行事效率以及物欲的高度滿足，人們從中感受到更為舒適與便捷的生活，然而目的合理性的普及，將人類生活世界固有的價值與信念也納為手段欲達成的目的，行動與制度越來越講求效率化與科學化，甚至將人性價值與自由問題棄置不顧，導向主體能動與自主性的喪失，韋伯冠以「鐵牢籠」（Iron Cage）描繪著現代人類身處工具理性禁錮的困境。

貳、公共事務的倫理

無論是把公共事務當做是學科或活動，還是將之視為是一種科學或藝術，總是離不開「人」這個元素，也就是說，公共事務倫理的核心是人的問題。大致上說，啟蒙運動以來的典範，就是一般所認為的「理性」(reason)。固然學界對理性的性質因採取不同的立場，而對社會現象的本質產生不同的見解，但除了極少數例外(Dryzek,1990:4)，人具有理性能力這個立論，似為一般所接受。如果能夠超越主觀主義與客觀主義的爭論，將理性視為能夠選擇最有效的方法達成既定目標的能力，同時也把理性這一個具體概念(conception)視為是立基於自我反省的自主性與解放的人類能力(human capacity for self-reflective autonomy and emancipation)(Keat, 1981:3)，則以「理性」整合公共事務發展以來的各種倫理標準，不失為一可行的途徑。學者柯義龍(2009:121-125)主張，有四個倫理指標可以統合在包括工具理性與實質理性的「理性」概念之下，即：(一)經濟上的合理性(economically reasonable)；(二)程式上的合法性(procedurally legal)；(三)政治上的可行性(politically feasible)；(四)道德上的最高命令性(morally imperative)。經濟上的合理性，即是符合效率、經濟效益原則，即一般所稱的「成本效益分析」(cost-benefit analysis)，意指其所達成價值與其所犧牲的價值之間的比例(ratio)為正數(positive)(Dinnito&Dye,1987:4)；程式上的合法性，如韋伯(Max Weber)提倡理性的科層組織(rational bureaucracy)，認其為達成既定目標的最有效方法，主因在於其權威基礎來自於一套客觀標準、非人化的規則(impersonal rules)；政治上的可行性，則主要在於強調公共事務運作於政治系絡中(political context)的事實，尤其是在民主社會中，最好是把政策視為是社會程式(social procedure)，其乃眾多而非單一的努力之累積性結果(Wildavsky,1979:7)；哲學家John Rawls 提出「正義即公平」(justice is fairness)的「正義理論」(theory of justice)，認為從道德人欲進入良好社會秩序，必會根據人人有自由、機會平等

的原則來建構文明社會(Rawls,1971：60；蕭武桐，2000：104-114)，雖然巴柏(Benjamin Barber)批評其建構理論的方法，乃哲學家所建構的自由、平等觀念用來產生政治，而非認自由、平等觀念從政治中產生(Barber,1988：7)，但吾人確可以看出羅爾斯堅持西方憲政民主對自由、平等的道德承諾(moral commitment)。

這四個倫理標準無論在實務上或研究上或許有衝突的地方；但不可諱言的，在實務上或研究上這四個標準確實常被有意或無意的交互運用，或擷取當中幾個標準予以整合的嘗試。在行政學的研究上，Rosenbloom在所著「公共行政：瞭解公共部門的管理、政治與法律」(Public administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector)中，即企圖整合公共行政的管理、政治、與法律三個面向在一個架構中。他認為管理面向強調的價值是效率、效能、與經濟效益；政治面向著重於代表性、政治回應性、以及責任；至於法律面向則強調程式的正當過程(procedural due process)、美國憲法所保障的個人實質權利與法律的平等保護、以及衡平(equity)(Rosenbloom, 1989:chap. 1)；韋伯主張理性的科層組織，但同時也提出「責任倫理」(ethic of responsibility)的觀念，要求人重新覺醒到、意識到一個自主而又負責的人，才是人類社會的主宰(高承恕，1989：113)。

以人類的理性為中心，不偏於客觀主義所主張的工具理性，也不偏於主觀主義所主張的實質理性，一方面可以契合啟蒙運動以來西方文明的主流思潮及其生活方式；另一方面可以矯正產生理論與實務(practice)脫節的兩種人類思想的盲點：即(一)自戀(narcissism)；(二)理念的具體化(reification)。巴柏說到，人類思想有一種自戀的自然傾向，意即我們人類經常會內省地思索我們自己的意識過程，而無視於種種意識標的的客體(objective)(Barber，1988:3)，所以當我們對理性採取某種立場，很容易就陷入自己意識過程的苦思冥想，而無從落實，理論與現實的連鎖性即在無形中鬆動；所謂理念具體化，意指將理論當成現象實體(蕭全政，1988：49；Harmon，1981:6)。雖然理論或典範的形成，並不必然與社會實體具有「相同構造」(isomorphism)，惟人類常因堅守自己所建構的理論或典範(commit to theory or paradigm)，而忽略了社會現象實體乃經由包括研究者在內的互為主體過程的客體化(objectivation)(Harmon，1981:41)，而誤認理論與現象互相對稱。

參、反腐敗體制與理性之探討

國家存在價值在於：維護人民生命、財產安全，保障人民的權利，增進人民的福祉，並盡可能地幫助每一位公民實現其潛能。為了達成上述目標，國家設置各式各樣的公務機構，賦予特定的功能與職權，進行完善的分工與設計，採取成本最低、效率最高之治理方式，積極推動相關具體政策，回應民眾的需求。為順應追求效率的價值取向，公共治理主流模式背後的治理意識必然要包含工具理性的決策思維。所謂工具理性意指，僅著重於達成目標之手段的思考，對於目標本身不做反省，此亦意味著，將價值的辯證排除在決策的過程之外。職此之故，一項政策是否能夠實現社會公義？其是否為公共利益的體現？以及政策能否實現社會長遠的利益？似乎並非公共治理主流模式從事決策時考量的重點。

深究工具主義的決策思維，其中隱含著一種邏輯：公共治理只要致力於最佳手段的追求，就是實踐民主政治的最大助力。誠如Simon所言：「所謂的行政理論，就是關注於組織應該如何建構與運作，以便有效率地完成其工作」，進而他又補充：「行政的根本原則就是理性，而所謂的理性就是，在各種備選方案中選擇最能夠達成目的者，以及在各種結果相同的備選方案中選擇成本最低者。」，言下之意其實就是效率(Simon,1997: 45)。但是，此種只重手段卻對於實質理性（目標價值）缺乏反省的邏輯，亦可造就如同二次大戰期間的德國納粹主義，效率極高的公共官僚成為屠殺猶太人的劊子手的可怕結果。所以，公共治理實務人員不應僅具工具性的思維能力，否則不但無助於民主自由的實踐，反將成為戕害民主自由的助力。

以中共中央紀律檢查委員會為核心主體的中國反腐敗體制，為因應國內日益高漲的貪瀆腐敗情勢，無視憲法正當法律程序的最高指導原則，以犧牲民眾人身自由的權益為代價，換取公權力追求事實之呈現，便宜行事地以「雙規」¹⁴「兩指」¹⁵手段，進行案件的調查。此種只顧效率，缺乏人文的反省能力與價值思維，

¹⁴ 中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例第 28 條第 3 款：要求有關人員在規定的時間、地點就案件所涉及的問題做出說明。雙規措施之產生背景係因檢察機關對於腐敗案件最初並無充分證據，難以依法偵辦的情況下，遂由紀委採取雙規措施，變相非法拘禁偵訊，利用兩造資訊不對稱的氛圍下，進行案件的偵辦。此一違反人權的舉措，引起國際的矚目與關注。

¹⁵ 中華人民共和國行政監察法第 20 條第 3 項規定，「兩指」是指「責令有違反行政紀律嫌疑的

其在理性尺度上，可謂十足地工具理性算計，實已悖離了目的（價值）理性之精神與倫理要求，更與人權至上的普世價值背道而馳。這是研究者在探討中國反腐敗治理過程中，經常縈繞心頭的問題。

第三節 反腐敗治理態樣

壹、反腐敗體系的類型

沒有監督的權力必然產生腐敗。因此，完備的反腐敗體系是廉潔政府的必要條件。各國對於反腐敗工作均極為重視，在治理設計上，大致分為下列三種類型：

一、反腐敗體系多元制

以英國為例，英國反腐敗的機構數量眾多，主要包括英國議會、英國議會監察專員署、英國國民保健署反欺詐處、國民保健監察專員、地方政府監察專員、處理嚴重犯罪辦公室等機構。作為判例法國家，英國往往針對一類問題制定相應的法律、措施，在設置反腐機構時也秉持類似的實用主義態度，從而使得英國的反腐敗機構呈現出多層次、分散性、且職能各異的特點。如英國議會主要職能在於監督政府和公務員尤其是高級公務員；議會監察專員署作為獨立的機構，其管轄範圍僅限於公民由於中央行政機關的不良行政而使利益受到侵害時的投訴。儘管英國沒有全國性的統一的反腐敗機構，然而英國從議會到政府各部門的各種監督機構構成了多層次的反腐敗力量。另如紐西蘭亦然，1962年紐西蘭議會頒佈行政監察專員法，設立行政監察專員公署。該機構奉行精簡原則，僅在南、北兩島最大的城市奧克蘭和克賴斯特徹奇設立分支機構。每個分署配備七名工作人員，設一名助理行政監察專員負責分署的工作。1990年成立的反重大欺詐調查

人員在指定的時間、地點就調查事項做出說明，但是不得對其實行拘禁或變相拘禁。

局是在總檢察直接領導下調查重大、複雜欺詐案件的一個完全獨立的政府部門。反重大欺詐局在進行偵查時採取搶先行動策略，取得卓著的成效。

二、反腐敗體系單一制

新加坡採用此一體系，由一個擁有獨立、完整的秘密調查權的國家強力部門-貪污調查局擔任反腐敗重任，這是新加坡廉政建設最具特色的機構、體制措施。新加坡貪污調查局成立於 1952 年，是該國調查懲治腐敗和商業賄賂的專門機構，具有獨立、完整、秘密的調查處置權，是新加坡最具威力的國家強力部門。該局既是行政機構又是執法機構，擁有獨立的權力，可以行使「預防貪污賄賂法」所賦予的特別權力，調查任何人的貪污受賄罪。調查局成員的地位、身份、權力有嚴格的法律保障，薪水也比同級官員高。調查局官員被視為特別官員，持有局長簽署的委任證書，作為行使職權的憑證。調查局的主要任務是受理和調查對政府和私營機構貪污賄賂犯罪的舉報、調查公共服務部門和政府法定機構以及企業公司中的任何貪污嫌疑、負責向國家總檢察署提請起訴包括行賄受賄在內的貪污案件、檢討政府部門的工作程式、提供預防和減少貪賄犯罪的方案。新加坡貪污調查局的機構設置，主要內設行動部和行政與特別支援部兩個部門，分別由一名副局長協助局長領導該部門的工作。行動部負責案件的調查，又分為五個調查組，其中有一個由精英組成的「特別調查組」(SIT) 專門負責處理重大和複雜的案件。行動部設有情報小組，負責收集和綜合情報，同時執行外勤調查，以支援行動部調查工作所需的資料。行政與特別支援部是貪污調查局的綜合服務機構，主要負責職務犯罪預防、貪污調查局工作方針和工作計畫的制定以及日常的行政管理與人事安排等。貪污調查局的在編人員不到 100 人，均為大學以上學歷，具有豐富的法律、經濟、會計等專業知識。貪污調查局做為新加坡反腐敗、反商業賄賂的專門機構，人數不多，但行動高效，果敢有力，效果顯著。該局每年都會接到民眾近千起投訴和舉報，對於署名的舉報和投訴，必須在一個星期內給予答

復。一旦決定調查的案件，必須在 48 小時內展開調查。除非案情複雜，所有的貪污賄賂案件必須在三個月內調查結束。國際透明組織亞太部東亞區高級主任廖燃認為新加坡貪污調查局成功因素為：明確的戰略目標、跨部會的合作、專注於特定的目標、問責與獨立、充分授權、充分的資源投入、人員素質、預算獨立。

(康弘，2011：244-249)

三、反腐敗體系黨政混合制

在共產黨一黨專政的國家中，共產黨就像是「政府中的政府」(Government of the Government)，¹⁶在每一個行政、立法和司法等官方政府所有層級裡，都有一個與它平行的共產黨組織，共產黨掌握高階的職務，而且事實上決定所有的政策。是故奉行共產主義的國家，其反腐敗工作均由共產黨內部特設機構擔綱，指揮協調政府行政或司法等各部門，推展反腐敗業務。中國就是目前實施反腐敗體系黨政混合制的代表，其反腐敗體系建立在以中共中央紀律檢查委員會為核心，由該委員會指揮協調國務院下的監察部、國家預防腐敗局、國家審計局、公安部的相關部門、人民檢察院下的反貪污瀆職局等單位，建構而成所謂具有「中國特色」社會主義反腐倡廉體系。

貳、反腐敗的模式

根據學者林喆(2009：262-296)的分析，自古至今，各國反腐敗的基本模式，可分為重法促廉、低薪清廉、高薪養廉、以法導廉等四大模式。

一、重法促廉

重法促廉是封建社會中外各國統治者常用的一種反腐敗模式，它係以嚴刑峻

¹⁶ 倪達仁(2006)。政治學(一版四刷)(Austin Ranny)。台北：雙葉書廊有限公司。第 280 頁。

法的方式達到官吏奉公廉政的目的的理論或措施。它的理論依據是以報復刑論。認為對於觸犯法律者或罪惡之人，若不科以重刑而從輕發落或不了了之，是將促其一犯再犯甚至變本加厲，且受害人無法從其所受的懲罰中得到利益或補償，因此唯有以重刑示之，才能杜絕或減輕犯罪行為的出現。重法促廉作為一種反腐敗的措施，常以一整套嚴厲的法律制度（包括嚴厲的法律規定、嚴密的司法組織及嚴酷的司法人員）為其主要內容。古代刑罰的殘酷令後人嘆為觀止，各類刑罰主要是生命刑、肉體刑和侮辱刑，如中國西周時墨、宮、剕、大辟等五刑，秦代時的戮、磔、棄世、定殺、梟首、腰斬、抽筋、鑊烹、絞、剖腹、夷三族等。這些刑罰的實施過程極其殘忍，它們在毀壞個人的肌體或毀滅其生命時，不僅竭力使被施刑者在肉體上處於極度痛苦之中，而且使其人格或精神在受辱中不復存在。如此懲治性的示範確實有其震撼人心的威懾力，每一酷刑、酷吏、酷制的運用都能一定程度上遏制腐敗之風，使貪官汙吏的違法行為在一段時期內有所收斂。然而從歷史上看，重法促廉措施的反腐敗效果往往是短暫的。

二、低薪清廉

低薪清廉是一種以低薪制度與良好的倫理準則規範政府官員行為，倡導清明廉政之風的理論與措施。低薪清廉的理論基礎有二：一是性善論，二是以德去刑論。前者認為，人性本善，惡行是後天環境影響的結果，因此要使人們避免惡行，關鍵在於除去人們的物質欲望而喚起他們內心的善念。如中國古代哲學家孟子認為，人先天具有善端，包括仁、義、禮、智四德，惻隱之心，仁之端也；羞惡之心，義之端也；辭讓之心，禮之端也；是非之心，智之端也。¹⁷為政者若以德治為本，便能安民於天下。孔子竭力主張以德服人，反對以刑去惡，謂：

為政以德，譬如北辰，居其所而眾星拱之。

導之以政，齊之以刑，民免而無恥；導之以德，齊之以禮，有恥且格。（論

¹⁷ 孟子，告子。

語，為政)

低薪清廉並不排斥法制的規範作用，它也常常藉著法律的力量推行清廉措施，但是它既不將法律推向極端，也不僅僅只是依靠法制的力量實現反腐敗的目的，而是主要採取道德教化、思想教育、信仰理想的灌輸等方法，或以聖人權威的感召與清官的示範作用，乃至行政命令去抑制和整治官吏的腐敗行為。低薪清廉模式宣傳一種獻身精神或敬業精神，努力培養官吏們的盡職、忠誠的責任心。由於這一模式實施上的低成本，故極易為各個時代的統治者所提倡。中國封建社會曾出現過諸如包青天（包拯）、海青天（海瑞）、況青天（況鍾）之類的清官典型，及隋文帝、唐太宗、康熙這些提倡節儉、懲治貪官、力扶清官，且身體力行的君主，然而，就他們所處的那個年代的官吏陣容的整體情況，除了隋文帝在位的二十四年間可稱得上是以低薪清廉方式治腐外，其他的朝代並沒有出現過此一模式。

三、高薪養廉

高薪養廉是一種以對國家工作人員或公務員實行高薪制，來保證其廉潔奉公行為的反腐敗工作的理論或措施。高薪養廉的理論基礎是性惡論。它認為，人類趨樂避苦的本性使人可能產生不擇手段滿足個人欲望的內在行為趨向。當一個人擁有一定的公職權力，而依據這一權力可以滿足自己的某種需求時，必然難以抗拒公權私用的誘惑。由許多貪汙、受賄的案件顯示，即使是經過嚴格考試招聘或逐級提拔，視為道德品質和業務素質良好的官員，倘若一直處於低微的報酬或清貧的生活待遇之中，他很難忠於職守，保持自身的清廉和敬業精神。當各種現金、禮物、回扣、酬謝、贊助、投資等好處迎面而來時，它們不可能不對個體構成一種強烈的誘惑，長久處於這類誘惑之中，尤其是當缺乏嚴厲的制裁措施時，個體公職行為便有可能偏離軌道。除非出現較高的成本，即他要為之付出的代價將遠高於他透過正常途徑滿足需要所付出的代價。因此，要確保國家工作人員的廉潔，就必須盡可能提高他們的薪津（包括退休養老金等待遇），使腐敗

行為的成本核算顯現出得不償失的結果。高薪養廉論否定了那種將官吏的清廉行為視為僅僅可以透過信仰、理想教育、政治思想工作而建立起來的觀點。它指出，道德的內化必須通過必要的物質力量促成，高報酬、高待遇是吸引人才和確保官員廉潔的重要條件。新加坡前財政部長胡賜道曾明確表示，與其讓官員們採取不法途徑獲取錢財，不如給予優厚待遇。前總理李光耀說得更直截了當：

不給政治領袖一筆可與私人企業相當的薪酬，就得把物色人才的範圍局限在才能較差或成就較小的範圍內，國家也將蒙受損失。（劉洪期，1989：3-95）

二十世紀 80 年代以來，高薪養廉的觀念為越來越多的國家所接受。許多國家付出優厚的物質待遇確保政府官員享有較優越的生活，使他們不至於為了某些蠅頭小利而捨棄已享有的地位和待遇。在實務中，一批被譽為「廉潔之國」，如奧地利、瑞典、瑞士、新加坡、智利等國，都推行了以政府官員的高薪制度為特點的反腐敗措施。

從總體上看，高薪養廉不失為反腐敗的一種積極措施，但是僅有高薪制而不對享受高薪的公務人員附加相應的責任，高薪制便有可能導致私欲或權力的擴張，出現「越富越不負責任」、「越富權力越大」的現象。從各國高薪養廉的實施過程看，新加坡等國高薪制的成功之處在於，除了高薪制外，還配合嚴明的法律制度，它們對政府人員的公務行為和私人經濟行為所應承擔的義務或責任作出了明確的規定，並對違法行為予以嚴厲的法律制裁。如新加坡反貪污法規：受賄的公職人員有權（這種權利或權力實質上也是一種義務）逮捕向他行賄的人，將後者扭送到最近的警察局，否則在沒有充分理由的情況下，他將被視為犯罪，並處以 500 美元以下的罰款或 6 個月以下的有期徒刑，或兩者併處。¹⁸

¹⁸ 《新加坡反貪污法》，引自《國外反貪污法規選》，中國高級檢察官培訓中心、最高人民檢察院經濟檢察廳編，1993年印刷，第168頁。

四、以法導廉

以法導廉是一種運用法的手段，在社會內部形成以法制為主要手段的多層次監督機制的反貪腐的理論和措施。它與重法促廉模式的主要區別，在它強調法制在社會各種治廉手段中的主導地位，力圖以法制為中心建立不同層面的權力制約制度，形成一種內在的權力制約機制；重法促廉也將法制視為治廉的主要社會控制手段，但是它更注重法的懲治功能，強調唯有以嚴刑酷法才能保證官吏的清明廉正。以法導廉的關鍵在於，強調必須在社會結構中形成一種內在的以法律為主導的制約機制，使公職權力在其運行的一些重要環節上受到應有的制約。

綜觀現代一些國家或地區以法導廉的經驗，它們所採用的方式(制度、措施、法規)從形式和內容上說，都有許多相似之處。其共同特點是：具有較為完善的廉政立法，有一部或多部防止公職人員貪污受賄，或以貪污受賄為重點的法律文件。不少國家除了在本國的刑法典中專門設有賄賂罪、貪污罪及禁止公務人員參與某些經濟活動的規定外，還特別頒布了針對性較強的法律、法規、法令或法案。從名稱上看有幾類：

(一)直稱「反(或預防)腐敗法」。如：美國國際反腐敗和良政法(2000)、涉外腐敗行為法(2000)、微觀經濟實體自立和國際反腐敗法(2000)；愛爾蘭公共機構腐敗行為法(1899)；印度預防腐敗法(1988)；愛沙尼亞反腐敗法(1999)，新加坡預防腐敗法(1960，已修訂多次)。

(二)以防止某類腐敗形式為名，如泰國反貪污法(1975)；甘比亞資產財產評估和預防腐敗活動法(1982)；烏拉圭反對濫用公共職權(腐敗)法(1998)；埃及關於非法收入的法律(1975)；也有國家在制訂了防止腐敗法后又頒布了以某類腐敗形式為名的反腐敗法，如英國早在1889年已有公共機構腐敗行為法，1916年又制定了《防止賄賂法》；加拿大繼調查腐敗法(1998)后又有外國公務官員腐敗法(1998)；越南在1988年防止腐敗法后又有反貪污法(1998)；巴基斯坦在1947年防止腐敗法后頒布

了防治腐敗條例(1958)，1998年又頒布了反貪污法；韓國2001年頒布了反腐敗法和預防外國官員在國際商業活動中賄賂法；南非繼防治腐敗法後又有2004年預防和懲治腐敗行為法；宏都拉斯有預防腐敗法，1994年又有伯利茲城公共生活領域腐敗預防法等。

(三)以法律編號為形式。如日本1944年法律第4號，1955年法律第121號，1957年法律第142號，1963年法律第159號，1964年法律第170號，1987年法律第81號，哥倫比亞1995年6月6日190號法關於保持公務領域道德標準和消除腐敗條款等，都是為預防腐敗而制定的。

(四)以反腐敗機構命名。如馬爾他常設反腐敗委員會法（1988制訂，1995修訂）；澳大利亞西澳大利亞州反腐敗委員會法(1988)；桑比亞反腐敗委員會法(1996)；泰國反腐敗組織法(1999)；厄瓜多爾市民控防腐敗委員會法(1999)等。許多國家在制訂了防止腐敗法後又對反腐敗機構進行了專門立法。

(五)以道德法或倫理法的形式對公職人員的行為進行規範，或與反腐敗法相配套。如美國政府行為道德法(1979)、行政部門職員道德行為標準(1989)、文官制度法、申報財產真實情況法、眾議院議員和雇員道德準則、國防部人員行為準則、涉外反賄法案、官員道德標準法案等；加拿大公職機關利益衝突和離職規則(1985)；墨西哥公職人員財產登記法、公務員職責法；英國榮譽法典、反腐化法、文官部行政官員條例；法國公務員總法、關於公務員的權利與義務的第83-634號法等；瑞士公務員章程聯邦法、國民院法規、聯邦行政、州政府組織與管理聯邦法；奧地利國家官員法；匈牙利禁止不正當收入法；紐西蘭1988年國家部門法；日本國家公務員法、關於整肅政府機關綱紀的決定；愛爾蘭公職道德法(1995)和公職規則法(2001)；英國內閣成員規則等。

腐敗現象產生的原因是多方面的，它是權力者、權力的對象和權力所處的環境綜合作用的結果。世界各國政府在反腐敗的過程中建立了種種制度，採取了多種手段，其中不乏成功的範例，如美國、新加坡、瑞典、瑞士、英國、澳大利亞等國。這些國家不僅制定了一整套完善的法律法規，建立了政府官員的財產申報制度，規定了他們接受禮品或競選費用資助的限額，以及禁止經商或兼職活動的範圍，而且建構了行之有效的反腐機構和社會監督網絡。西方社會大多數國家反腐倡廉的有效性基於其特定的社會制度，如多黨制、政治多元化、新聞自由和三權分立。

以法促廉做為反腐敗的一種措施，常常與其他措施相互結合使用。英國、中國、波蘭等國家在實施低薪清廉模式時，與以法促廉措施相結合；而美國、瑞典、瑞士、新加坡等國和香港在對公務人員實行高薪贖買政策的同時，與較為完備的立法、執法和司法制度相配合。如此多種措施的結合使用，已成為當今世界反腐浪潮中引人矚目的一種有效的對策，受到越來越多的國家的青睞。





第三章 中國反腐敗現況

第一節 中國反腐敗情勢

在中共體制下，反腐敗問題往往是黨的政治路線和中心任務的反映。1978 以前，政治運動不斷，以「階級鬥爭為綱」，使得政治問題成為中共幹部問題類型的主流，每次政治運動興起必然伴隨相關問題類型的幹部的落馬。三反五反、反右、四清、文革等等。改革開放後，在經濟社會蓬勃發展的同時，由於處於急劇轉型期，腐敗現象也呈現燎原態勢。中共重視反腐敗工作和黨風廉政建設，並根據腐敗的不同特點，加強對制度反腐和法制反腐的積極摸索。

壹、以黨紀和政紀處分為主的權力反腐階段（1978～1988 年）

1978 年中共十一屆三中全會之後，開始實行對內改革對外開放的政策，中國社會由此進入了深刻的轉型過程之中。這一階段腐敗現象產生的主要背景如下：

一、工作重心轉向以經濟建設為中心。中共十一屆三中全會將全黨的工作重心轉移到經濟建設上來，逐步確立了以經濟建設為中心、堅持四項基本原則、堅持改革開放的「一個中心，兩個基本點」的基本路線。一方面，中國社會生產力獲得釋放，經濟數據亮麗；但另一方面，以經濟建設和 GDP 增長速度做為領導幹部主要考核指標和晉陞標準的基準，以及「摸著石頭過河」的改革特點，容易使黨政幹部動用各種非傳統手段發展經濟，包括合法、非法、尋找政策縫隙、遊走在法律邊緣以及忽視環境、社會長遠利益和道德約束在內等方法，從而為不肖黨政幹部利用職權謀取不正當利益提供了機會環境。

二、經濟體制從計劃經濟逐步轉向商品經濟。工作重心轉移以後，經濟體制改革也從計劃經濟向商品經濟轉型，並逐漸向建立社會主義市場經濟體制的改革目標邁進。此種轉型，一方面維持了中國經濟較高的年均增長率，人民生活水準、綜合國力顯著增強；但另一方面，轉型時期帶來的社會控制鬆動、宏觀政策變化、經濟結構變動以及群體利益的調整等因素，使轉型過程中產生了一些嚴重的社會和政治問題，腐敗現象的凸顯就是其中最為棘手的一個問題。

三、改革開放引發人們的價值觀發生巨大變化。實施改革開放政策，不僅在經濟和物質生活領域上如此，在思想觀念也隨之產生了巨大的改變。不少黨政幹部在經濟利益的驅使下，開始追求利己主義、享樂主義，腐敗之風逐漸滋長蔓延。

這一階段腐敗現象的主要特點：

(一)出現「官倒」現象。¹⁹係官員利用手中的權力資源獲取經濟利益的「權力尋租」現象的雛形。計劃經濟體制下政府掌握絕大部分社會資源，因而領導幹部擁有巨大的資源支配權。由於過去計畫控制較嚴，這種權力用於「尋租」的現象雖然存在但不明顯。改革開放過程中，經濟體制轉型與政府掌握社會資源的矛盾開始凸顯，在價值觀失衡的情況下，由於對經濟利益私人佔有的欲望和需求，促使個人或集團在不均等的社會經濟結構中牟取自身經濟利益，「權力尋租」轉化為「官倒」現象。

(二)經濟領域的腐敗逐漸顯現。一些地方政府利用「價格雙軌制」等改革形成的縫隙透過所屬企業涉足商業領域，利用審批權或引進設備等機會受賄牟利。據統計，從 1982 年開展打擊經濟領域嚴重經濟犯罪的專項運動至 1983 年 4 月底，全國立案審查各類經濟犯罪案件約 19.2 萬件，全

¹⁹官倒是 1980 年代在中國大陸出現的詞彙，是指有官方背景的倒買倒賣的投機者。當時，中國進行的經濟改革過程中，一些官員或官員的親屬，利用權力，利用價格雙軌制等謀取利益。在 1989 年中國大陸的六四運動時期，「打倒官倒」是示威的學生和民眾的重要訴求之一。後來該詞彙逐漸淡出中國的日常用語。

國投案自首、坦白交待各種經濟違法犯罪問題的約 2.4 萬人。²⁰

(三)腐敗以「權情交易」形式為主。人們利用各種人情關係拉關係、走後門、批條子為自己謀利，這主要是由於在中國傳統的熟人社會結構和關係文化中，宗族勢力和親情關係是群體活動的主要載體所致。

(四)腐敗的數量、規模和層次較改革開放前有所增加，但還不及後來的嚴重程度。高官腐敗案的涉案金額也都不大，如 1980 年前商業部部長王磊因為在北京豐澤園飯店白吃白喝被檢舉而受到通報批評，²¹江西省前省長倪獻策成為改革開放以後第一個受到司法懲處的高官。²²

(五)反腐敗之形式仍以「嚴打」等「運動反腐」為主，懲處方式主要是以黨紀、政紀的處分為主。繼 1982 年「嚴打」之後，1983 年中共又展開了為期三年半的「整黨」運動。從 1982 年到 1986 年，全黨共有 650141 人受到各種黨紀處分，其中開除黨籍 151935 人。1985 年和 1986 年，處分省軍級幹部 74 人，地師級幹部 635 人。²³

針對新形勢下腐敗現象高漲的危險跡象，以鄧小平為核心的中共第二代中央領導班底感到焦慮，進行了反腐倡廉建設的一系列措施。1982 年，鄧小平就嚴肅地指出：「我們自從實行對外開放和對內搞活經濟兩個方面的政策以來，不過一兩年時間，就有相當多的幹部被腐蝕了。捲進經濟犯罪活動的人不是小量的，而是大量的。」²⁴他十分贊同陳雲「執政黨的黨風問題是有關黨的生死存亡的問題」的論斷，²⁵強調幹部在端正黨風問題上要起表率作用。他還特別強調「兩手抓」方略，在此後的「南方談話」中明確指出：「在整個改革開放過程中都要反

²⁰ 中共中央紀律檢查委員會：《關於打擊經濟領域中嚴重犯罪活動工作的報告》，《人民日報》1983 年 7 月 27 日。

²¹ 敢於向特權挑戰的人—記北京豐澤園青年廚師陳愛武，中國青年報 1980 年 10 月 16 日。

²² 清洗腐化墮落分子維護黨的肌體健康中紀委決定開除倪獻策黨籍通報全黨要求黨員領導幹部做遵紀守法模範，人民日報 1987 年 5 月 29 日。

²³ 羅忠敏：通向廉政之路—中國反腐敗的歷史思考與現實對策，中國方正出版社 1998 年版，第 178 頁。

²⁴ 鄧小平文選第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 402 頁。

²⁵ 陳雲文選第 3 卷，人民出版社 1995 年版，第 273 頁。

對腐敗」，「要堅持兩手抓，一手抓改革開放，一手抓打擊各種犯罪活動。這兩隻手都要硬」。他憂慮地提出：「經濟建設這一手我們搞得相當有成績，形勢喜人，這是我們國家的成功。但風氣如果壞下去，經濟搞成功又有什麼意義？會在另一方面變質，反過來影響整個經濟變質，發展下去會形成貪污、盜竊、賄賂橫行的世界」。²⁶

分析改革開放以來腐敗問題出現的原因，鄧小平除了強調特權現象、官僚主義、黨風不正等因素外，還深刻地指出了黨的思想政治教育工作薄弱致使資產階級自由化思潮氾濫的因素：「十年最大的失誤是教育，這裏我主要是講思想政治教育，不單純是對學校、青年學生，是泛指對人民的教育。」²⁷1989年9月，他再次明確指出：「多年來，我們的一些同志埋頭于具體事務，對政治動態不關心，對思想工作不重視，對腐敗現象警惕不足，糾正的措施也不得力。腐敗現象很嚴重，這同不堅決反對資產階級自由化有關係。」²⁸

同時，經過對1982年「嚴打」²⁹和1983年「整黨」³⁰等「運動反腐」的認真總結，並吸取了正反兩方面的經驗教訓後，鄧小平逐漸強調「制度反腐」的重要性：「對幹部和共產黨員來說，廉政建設要作為大事來抓。還是要靠法制，搞法制靠得住些。」³¹

1978年12月，中共中央成立了以陳雲為第一書記的中共中央紀律檢查委員會，著重以制度反腐。1979年11月，中共中央、國務院頒佈「關於高級幹部生活待遇的若干規定」；1980年2月，中共十一屆五中全會正式通過「關於黨內政治生活的若干準則」。1979年，擔任國家法律監督職能的最高人民檢察院得以重建；6月，五屆全國人大二次會議通過刑法、刑事訴訟法，其中對腐敗現象列專項制裁；1986年12月，六屆全國人大常委會第十八次會議決定設立監察部，與

²⁶ 鄧小平文選第3卷，人民出版社1993年版，第379、378頁。

²⁷ 鄧小平文選第3卷，人民出版社1993年版，第306頁。

²⁸ 鄧小平文選第3卷，人民出版社1993年版，第325頁。

²⁹ 「嚴打」係中國大陸用語，即嚴厲打擊取締之意。

³⁰ 「整黨」係整頓黨務之意。

³¹ 鄧小平文選第3卷，人民出版社1993年版，第379頁。

中共中央紀律檢查委員會合署辦公，實行「一套工作機構、兩個機關名稱」的體制，中共的反腐敗工作正式進入新的階段。

貳、以制度建設為主的法制反腐階段（1989～2002 年）

進入 20 世紀 90 年代，腐敗現象的發展出現高峰期。這一階段腐敗現象產生的主要背景有：

- 一、社會主義市場經濟尚處在初步完善的過程當中。由於轉型在此階段仍未完成，市場規則和平等、開放、法制的理念還沒有真正規範起來。很多國有企業在「抓大放小」的改革中被企業管理層收購為私有企業，其中造成的國有資產流失轉入私人腰包，少數幹部則從中撈取間接好處；「拜金主義」、「一切向錢看」的社會風氣使少數幹部「入股」企業，充當企業「保護傘」；在賑災救濟、農村徵用土地、城市住房拆遷補償中，大肆中飽私囊；企業為求購稀缺物資或獲得基礎設施建設、工程承包招投標專案，不得不採取行賄手段。
- 二、資本的規律在經濟活動中越來越「贏者通吃」。國家推動市場在資源配置中起基礎性作用的政策目標，使資本在經濟活動中的作用日益凸顯。但在多領域、全方位的開放環境中，一部分內外資本與貪官污吏相互勾結，運用資本工具和政策槓桿，在市場上特別是在股市、房市上大肆套利，改革開放的成果未能普遍嘉惠一般底層民眾。
- 三、社會不公和貧富差距逐漸擴大。在前一階段的經濟體制改革中，為了快速發展經濟，對「效率」的追求比「公平」多了一些，造成社會不公和貧富差距逐漸擴大。同時，少數掌握權力資源的官員利用「權力尋租」和「權錢交易」等腐敗手段攫取暴利，使社會不公和貧富差距擴大現象更形凸顯，加重了民

眾的不滿情緒。

這一階段腐敗現象的主要特點：

- (一)從「小貪小案」轉成「大貪大案」。高官腐敗案頻傳，不少案件都已「刑上省部級」。據中央紀委向中共十六大所作的工作報告披露，自 1997 年到 2002 年間，共查處縣（處）級幹部 28996 人，廳（局）級幹部 2422 人，省（部）級幹部 98 人，平均每年查處省（部）級幹部近 20 人。其中全國人大常委會原副委員長成克傑、公安部原副部長李紀周、國土資源部原部長田鳳山、河北省委原書記程維高、雲南省委原書記李嘉廷、江西省原副省長胡長清、安徽省原副省長王懷中等省部級官員的一系列貪腐案件，引發民眾對中共當局在反腐敗工作不力的質疑。³²
- (二)從「權情交易」趨向「權錢交易」。隨著市場經濟的發展，私營企業的數量迅速增加，經濟和社會結構的變化也影響著人們的交往方式，一些商人為了在競爭中謀求特殊利益，運用各種手段賄賂國家公職人員，為其非法行為充當「保護傘」，例如賴昌星「廈門遠華集團走私案」被揭露的李紀周、石兆彬；因「無錫新興公司非法集資案」被揭露的王寶森、陳希同等，都是「權錢交易」、「官商勾結」的典型案例。
- (三)「單一犯罪」轉變為「集團犯罪」。處於官場體系中的官員腐敗，已不可能單獨犯案。因此一個腐敗官員的周遭，往往是「拔出蘿蔔帶起泥」。例如透過河北李真案的調查，就從中發現廳局級幹部 8 人、其他黨政領導幹部 39 人的違紀違法案件。還有北京的陳希同、王寶森、鐵英、黃紀誠集團犯罪案，瀋陽的慕綏新、馬向東集團犯罪案，廣西的成克傑、徐炳松、李恩潮集團犯罪案等，都是一掃一大片。同時，腐敗官員的配偶、子女、親屬乃至秘書等身邊工作人員也常會共同涉及腐敗行為。
- (四)反腐形式從「運動反腐」轉向「制度反腐」。反腐方式從黨紀、政紀處

³² 中共中央紀律檢查委員會向黨的第十六次全國代表大會的工作報告，人民日報 2002 年 11 月 20 日。

分向司法制裁轉變，反腐敗工作也由運動式逐步轉入制度化、規範化軌道。自 1989 年「兩高一部」發出「關於貪污、受賄、投機倒把等犯罪分子必須在限期內自首坦白的通告」和「關於有貪污賄賂行為的國家行政機關工作人員必須在限期內主動交代問題的通告」、清理整頓公司、查處廈門遠華案件等專項鬥爭開展以後，中共開展制度建設懲治腐敗。1997 至 2002 年止 5 年間，全國紀檢監察機關共立案 861917 件，結案 842760 件，給予黨紀政紀處分 846150 人，其中開除黨籍 137711 人，被開除黨籍又受到刑事追究的 37790 人。³³

中共十三屆四中全會以來，以江澤民為核心的第三代中央領導集體，亦再三強調反腐敗工作。江澤民曾提及腐敗產生的根源和本質：「從本質上說，腐敗現象是剝削階級和剝削制度的產物」。由於國家還處在社會主義初級階段，又處於由計劃經濟體制向市場經濟體制轉變的時期，生產力發展水準、科技文化水準還不高，法制和各方面的具體制度還不完善等原因，就使得「消除腐敗現象必然要經歷一個很長的歷史過程」。為此，他主張反腐倡廉工作要逐步實現民主化、制度化、法制化，「要通過體制創新逐步剷除腐敗現象滋生的土壤和條件」；要加強黨的思想政治建設，「從思想上築牢反腐倡廉、拒腐防變的堤防」。³⁴同時，他提出了「懲治腐敗，要作為一個系統工程來抓，標本兼治，綜合治理，持之以恆」的總體思路，³⁵「堅持標本兼治，教育是基礎，法制是保證，監督是關鍵。通過深化改革，不斷剷除腐敗現象滋生蔓延的土壤。黨委統一領導，黨政齊抓共管，紀委組織協調，部門各負其責，依靠群眾的支持和參與」，才能有效遏制腐敗現象。³⁶

在中共中央、國務院大力推動下，反腐敗工作從側重治標轉向標本兼治、逐步加大治本力度。各地區各部門針對腐敗現象易發多發的部位和環節，主動地改

³³ 中共中央紀律檢查委員會向黨的第十六次全國代表大會的工作報告，人民日報 2002 年 11 月 20 日。

³⁴ 江澤明文選第 3 卷，人民出版社 2006 年版，第 175、176、189、190 頁。

³⁵ 江澤明文選第 1 卷，人民出版社 2006 年版，第 326 頁。

³⁶ 江澤明文選第 2 卷，人民出版社 2006 年版，第 46 頁。

革體制機制和制度，力圖從源頭上預防和治理腐敗。中共中央制訂了「中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）」等多項新規定，進一步規範了領導幹部的從政行為。並推出「黨政領導幹部選拔任用工作條例」和「深化幹部人事制度改革綱要」等規範，各地區各部門推行公開選拔、競爭上崗、任前公示等選拔任用黨政領導幹部的制度，以及幹部交流、迴避、重點崗位輪換等制度。部分省（區、市）和市（地）實行了由黨的委員會全體會議無記名投票表決下一級黨委、政府領導班子正職擬任人選的制度。使得一些腐敗案件多發的部門和領域（如海關、金融、建築等），案件多發的情勢有所遏制。

參、標榜以懲治和預防並舉為主的體系反腐階段（2003 年以後）

在胡錦濤總書記接下黨中央領導權後，標榜反腐敗工作進入了一個建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防體系階段，從注重法制、制度建設向教育、制度、監督並重，從懲治為主向懲治和預防並舉轉變。這一階段腐敗現象產生的主要背景有：

一、經濟基礎和所有制結構發生了根本的變化。中國改革開放 30 多年來，原來的單一公有制已被多種所有制經濟並存所取代。據中國國務院國資委的統計，截至 2005 年底，國有企業已經實行政策性關閉破產專案 3658 家，需要退出市場的國有大中型特困企業和資源枯竭礦山，已有近三分之二實施了關閉破產。除已列入國務院總體規劃的近 2000 家國企外，其餘約 10 萬戶國企將失去特殊照顧，轉而選擇市場化的退出方式。³⁷與此同時，非公有制經濟逐漸成為中國經濟的重要組成部分。到 2002 年，非國有經濟在國內生產總值中所占比重約為百分之四十八點五，外商和港澳臺投資企業在國內生產

³⁷ 10 萬國企將以市場化方式退出，市場報 2006 年 8 月 30 日。

總值中所占比重約為百分之十五；全社會就業總數為 7.374 億人，其中非國有經濟吸納的就業量為 3.09 億人，占全社會就業總量的百分之四十二，占城鎮就業總量比重則在百分之七十以上。³⁸

二、社會轉型和階級階層的結構發生了很大的變化。據統計，1978 年，中國社會居民收入差距的基尼係數為 0.317，2009 年則上升到 0.47，已經超過了國際公認的差距合理警戒線 0.4 的上限，³⁹ 百分之一的家庭佔有了全國財富的百分之四十一點四，成為全世界貧富差距最大的國家。另據統計，2008 年城鎮居民人均可支配收入 15781 元，而農村居民人均純收入為 4761 元⁴⁰。2008-2009 年度中國的灰色收入高達 9.3 萬億元人民幣，等於該年度 GDP 的百分之三十。這筆鉅額財富的百分之六十三集中在最富有的百分之十的家庭中。這類灰色收入主要就是來自掌權者對公共權力和公共資源的濫用與掠奪，在 9.3 萬億元中佔了 5.4 萬億元。⁴¹

三、在體制轉型、制度變遷中社會風氣發生了巨大變化。改革開放 30 多來，在經濟社會轉型、體制轉換的巨大制度變遷中，社會的經濟成分、組織形式、就業方式、分配方式等都跟著有所改變，社會所面臨的主要矛盾與問題也不同，社會階層進一步分化和細化，利益要求也日益多樣化，使人們的價值觀念、道德標準呈現多元化。一部分人喪失了原先的世界觀、價值觀、人生觀，黨政官員生活腐化、作風糜爛，導致了「腐敗文化」的產生。

這一時期腐敗現象的主要特點：

(一)「一把手腐敗」現象突出。目前一些規章制度還不健全，在一定程度上造成「一把手」權力過分集中而監督不力的現象，一旦「一把手」出問題，多是大案要案。如中央政治局前委員、上海市委前書記陳良宇涉及上海市勞動和社會保障局違規使用社保資金案、國家統計局前局長邱

³⁸ 汝信等主編（2007 年）。中國社會形勢分析與預測，社會科學文獻出版社，第 282 頁。

³⁹ 中宣部理論局編。理論熱點面對面—如何統籌協調各方面的利益關係，學習出版社，2007 年版，第 65 頁。夏業良，中國財富集中度超過美國。財經國家周刊。2010 年 8 月 1 日。

⁴⁰ 中華人民共和國 2008 年國民經濟和社會發展統計公報，人民日報 2009 年 2 月 27 日。

⁴¹ 王小魯等，關於灰色收入的研究報告。北京中國新聞周刊。2010 年第 29 期。

曉華、北京市前副市長劉志華、公安部前部長助理鄭少東和經偵局前副局長相懷珠、最高人民法院前副院長黃松有、國家開發銀行前副行長王益等，一系列位高權重的官員不斷受到查處。

(二)集團犯罪形成氣候。與「一把手腐敗」緊密相關的現象就是某些地方領導層集體性腐敗，其嚴重後果是導致既得利益集團的形成。在這樣的環境下，正直的幹部在開展正常工作時，受到的干擾和阻力很大。

(三)經濟類案件持續頻發並向各領域延伸。在黨政幹部違紀案件中，金融、證券、建築、房地產、土地批租出租等領域要案不斷發生，涉案金額越來越大。如 河南省人大常委會前副主任、鄭州市委前書記王有傑將評估為 3700 萬元的國有資產以 2600 萬元的價格賤賣，自己從中謀取巨額「好處」。被當地群眾稱為「程賣光」的漯河市委原書記程三昌等腐敗官員在短短 3 年內將全市百分之九十以上的國有企業出售，程三昌賺取暴利後攜鉅款潛逃國外。⁴²此外，腐敗現象向各領域如走私、黃賭毒等不法集團延伸，如 2005 年查處福建福州以凱旋（中國）集團董事長陳凱為首的黑社會性質犯罪集團，共查處凱旋集團核心成員及涉案的黨員幹部 113 名，其中以陳凱為首的黑社會性質組織成員 21 名，黨員幹部 76 名，其他人員 16 名。⁴³

(四)涉案地點和逃亡地點向海外發展。如 2004 年被公安部發佈 A 級通緝令緝獲的吉林省延邊朝鮮族自治州交通運輸管理處前處長蔡豪文，利用職務之便，挪用公款 350 余萬元，先後 27 次到境外參與賭博，將公款作為賭資，揮霍一空。⁴⁴中國銀行廣東開平支行前行長余振東，與他人盜用約 20 億元後，2001 年遁逃海外，直到 2004 年才被引渡回國受審。⁴⁵據商務部一份調查報告，近幾年來外逃官員數量大約為 4000 人，攜走資金約 500 億

⁴² 王有傑：河南落馬級別最高官員，四川法制報，2006 年 1 月 5 日。

⁴³ 福州陳凱黑社會一案被通報，新華社電訊，2005 年 9 月 14 日。

⁴⁴ A 級通緝犯蔡豪文昨日落網，京華時報，2005 年 2 月 7 日。

⁴⁵ 餘振東涉嫌侵吞 20 億受審為首例押回外逃貪官，北京晨報，2005 年 8 月 17 日。

美元。⁴⁶

(五)「59 歲現象」、「39 歲現象」和「26 歲現象」併存。繼 2002 年中國建設銀行前行長王雪冰因貪污罪被判入獄 12 年之後，2005 年 59 歲的中國建設銀行前行長張恩照也因 19 次受賄 415 萬元一審被判 15 年；⁴⁷39 歲左右的縣處級幹部貪腐犯罪出現頻率陡升；低齡公職人員職務犯罪現象也陸續出，成為人們廣為關注的「26 歲現象」。如 2006 年大慶市銀行儲蓄代辦員 26 歲的陳明峰和 25 歲的劉福彪，利用職務之便提取儲戶存款人民幣 43 萬，並大肆揮霍公款近 10 萬元等案。⁴⁸

(六)反腐敗形式開始以建立健全教育、制度、監督並重的懲治和預防腐敗體系的體系反腐」為主，懲處方式也轉變為以司法追究為主。中共十六大以來，從貫徹落實科學發展觀、加強黨的執政能力建設和黨的先進性建設的戰略高度，深入分析了當時黨風廉政建設和反腐敗鬥爭面臨的形勢，提出了一系列重要思想。胡錦濤指出：「各級黨委、政府和紀律檢查機關一定要堅定不移地貫徹標本兼治、綜合治理、懲防並舉、注重預防的反腐倡廉戰略方針，抓緊完善懲治和預防腐敗體系，把反腐倡廉工作融入經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設和黨的建設之中。」⁴⁹

根據最高人民檢察院工作報告統計，2003~2007 年，全國檢察機關共立案偵查貪污賄賂、瀆職侵權犯罪案件 179696 件 209487 人；2007 年有罪判決數與立案數的比率比 2003 年提高了 29.9 個百分點。5 年中，共立案偵查貪污受賄 10 萬元以上、挪用公款 100 萬元以上案件 35255 件，涉嫌犯罪的縣處級以上國家工作人員 13929 人（其中廳局級 930 人、省部級以上 35 人）；大案、要案占立案數的比例分別從 2003 年的百分之四十八點六和百分之六點三上升為 2007 年的百分

⁴⁶ 外逃貪官帶走 500 億美元，新華社電訊，2005 年 8 月 5 日。

⁴⁷ 中國建設銀行原行長張恩照被控受賄 415 萬元受審，新京報。2006 年 9 月 30 日。

⁴⁸ 大慶一貪污案再度印證「26 歲現象」，檢察日報。2005 年 7 月 31 日。

⁴⁹ 胡錦濤：全面加強新形勢下的領導幹部作風建設 把黨風廉政建設和反腐敗鬥爭引向深入，人民日報，2007 年 1 月 10 日。

之五十八點三和百分之六點六；完善境內外追逃追贓機制，對在逃的 5724 名職務犯罪嫌疑人已抓獲 4547 名，追繳贓款贓物 244.8 億多元。⁵⁰從 2007 年 11 月至 2012 年 6 月，全國紀檢監察機關共立案 64 萬多件，結案 63 萬多件，給予黨紀政紀處分 66 萬多人，涉嫌犯罪移送司法機關處理 2.4 萬多人。

中共十八大後，習近平接掌中共總書記、中央軍委及國家主席，反腐敗工作進入新階段。習近平再三強調，「要把權力關進制度的籠子裏」，「要堅持老虎、蒼蠅一起打，既堅決查處領導幹部違紀違法案件，又切實解決發生在群眾身邊的不正之風和腐敗問題」。中央紀委也先後印發「關於 2013 年元旦春節期間改進工作作風加強廉潔自律的通知」、「關於深刻領會中央八項規定精神實質進一步改進紀檢監察機關工作作風的通知」、「認真學習貫徹習近平總書記厲行勤儉節約反對鋪張浪費重要批示精神的通知」等文件，要求各級紀檢監察機關把落實八項規定作為一項嚴肅政治任務。⁵¹中共中央政治局常委、中央紀委書記王岐山 2013 年 5 月 27 日出席全國紀檢監察系統開展會員卡專項清退活動電視電話會議時指出，黨風問題是關係黨生死存亡的重大問題，加強黨的作風建設是反腐敗的治本之策。在當前黨風廉政建設和反腐敗鬥爭嚴峻複雜的形勢下，各級紀檢監察機關要深入貫徹中央紀委二次全會精神，持之以恆落實八項規定，進一步明確定位，轉變職能、轉變作風，全面履行黨章賦予執紀監督的職責。中央紀委在王岐山的指示下，下發「關於在全國紀檢監察系統開展會員卡專項清退活動的通知」，飭令紀檢監察系統在職幹部職工要在 2013 年 6 月 20 日前自行清退所收受的各種名目的會員卡，做到「零持有、零報告」。積極展開自清，作為所有公務人員的典範，

⁵⁰ 賈春旺：最高人民檢察院工作報告，人民日報，2008 年 3 月 23 日。

⁵¹ 習近平上台後中共中央政治局 2012 年 12 月 4 日根據習近平指示，提出了「要改進調查研究，切忌走過場、搞形式主義；要輕車簡從、減少陪同、簡化接待。」、「要精簡會議活動，切實改進會風；提高會議實效，開短會、講短話，力戒空話、套話。」、「要精簡檔簡報，切實改進文風，沒有實質內容、可發可不發的檔、簡報一律不發。」、「要規範出訪活動，嚴格控制出訪隨行人員，嚴格按照規定乘坐交通工具。」、「要改進警衛工作，減少交通管制，一般情況下不得封路、不清場閉館。」、「要改進新聞報導，中央政治局同志出席會議和活動應根據工作需要、新聞價值、社會效果決定是否報導，進一步壓縮報導數量、字數、時長。」、「要嚴格文稿發表，除中央統一安排外，個人不公開出版著作、講話單行本，不發賀信、賀電，不題詞、題字。」、「要厲行勤儉節約，嚴格執行住房、車輛配備等有關工作和生活待遇的規定。」等八項規定。

藉以禁絕享樂主義和奢靡之風。上述一連串作為顯示新領導人上臺後，堅決推動「制度反腐」「依法反腐」之決心，這將是今後中國反腐敗的體系路徑。

第二節 中國反腐敗機構

在防治腐敗工作實務中，中國係以「黨委統一領導、黨政齊抓共管、紀委組織協調、部門各負其責」的領導體制和工作機制。反腐敗的職能機構，主要有中國共產黨紀律檢查機關、國家司法機關、政府監察機關、審計機關和預防腐敗工作專門機構。此外，人大、公安、金融等其他有關部門和機構，也在自身職責範圍內依法承擔預防腐敗的相關工作。上述具有不同職能的機構，他們共同承擔著開展反腐敗工作。⁵²

由於中國實行「一黨專政」，中國共產黨為中國唯一的執政黨，「以黨領政」、「以黨代政」的黨國體制未曾改變，故不能單純地從法律觀點，來觀察中國的反腐敗機構，必須統合其「政法委系統」等體系，以及各單位所實際掌管的職能加以剖析，方能辨明究竟是那些機構負責中國反腐敗的主要工作。⁵³

壹、最高人民檢察院

一、最高人民檢察院反貪污賄賂總局

據最高人民檢察院前外事局局長葉峰在 2000 年亞洲預防犯罪基金會第 8 屆國際大會指稱：「中國的檢察機關依照『中華人民共和國憲法』第 129 條至 133 條的規定設立，依照憲法和法律規定，人民檢察院是國家的法律監督機關，其職

⁵² 李源（2012）。中國開展防治腐敗工作簡況，2012 年 9 月 6 日，取自：<http://fanfu.people.com.cn/n/2012/0906/c64372-18936861.html>。

⁵³ 有學者認為：中國共產黨是反腐敗的支柱性主體，其他參與者僅是反腐敗的一般性主體。張大能、李健（2010）。反腐倡廉建設幾個問題探析，*攀枝花學院學報*，27（2），7。

能有批准逮捕、提起公訴、偵查貪污賄賂犯罪和國家工作人員的瀆職犯罪等案件、監督偵查工作、審判工作和刑罰執行工作等。其中，直接立案偵查起訴貪污賄賂犯罪案件，是檢察機關的一項重要工作。早在 1951 年，『反貪污、反浪費、反官僚主義』鬥爭中，就曾查處了一批國家機關工作人員貪污賄賂犯罪案件。1979 年以來，檢察機關不斷積累經驗，根據新時期反貪鬥爭的需要，檢察機關創立了貪污賄賂犯罪舉報中心，開創了檢察工作中專門機關與群眾路線相結合的新路子；成立了反貪污賄賂專門機關『反貪污賄賂工作局』，具體承擔受理舉報、實施偵查、預防貪污賄賂犯罪工作」。

最高人民檢察院於 1995 年 11 月 10 日成立了「反貪污賄賂總局」，下設偵查部、偵查指揮中心、預防犯罪中心等機構。領導、協調全國的反貪污賄賂工作，直接辦理重大複雜、高級官員的貪污賄賂案件。最高人民檢察院「反貪污賄賂總局」及分設在各地方檢察院的「反貪污賄賂工作局」，均由檢察官擔任局長。

反貪污賄賂局是人民檢察院下設的法律監督機關，是人民檢察院下設的專門對國家工作人員貪污、受賄等職務犯罪進行偵查的職能機構，是檢察機關履行法律監督職責的重要組成部分。反貪污賄賂局的職權主要是對刑法第 8 章規定的國家工作人員貪污賄賂、挪用公款、巨額財產來源不明、私分國有資產等 12 種犯罪進行立案偵查的工作。因此，反貪污賄賂局是法律明確授權的偵查機關，有偵查權，可進行專門的調查工作和強制性措施的法定偵查機關反貪機構，惟因缺乏獨立性和授權不充分，功能難以彰顯。

最高人民檢察院反貪污賄賂總局現任局長陳連福，副局長：徐進輝、馬海濱、孫忠誠、王利民。下設辦公室、偵查一處、偵查二處、業務指導處、指揮中心。負責對全國檢察機關辦理貪污賄賂、挪用公款、巨額財產來源不明、隱瞞境外存款、私分國有資產、私分罰沒財物等犯罪案件偵查、預審工作的指導；參與重大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；直接立案偵查全國性重大貪污賄賂等犯罪案件；組織、協調、指揮重特大貪污賄賂等犯罪案件的偵查；負責重特大貪污賄賂等犯罪

案件的偵查協作；研究分析全國貪污賄賂等犯罪的特點、規律，提出懲治對策；承辦下級人民檢察院反貪污賄賂工作中疑難問題的請示；研究、制定貪污賄賂檢察業務工作細則、規定。

反貪污賄賂總局立案標準如下：

- (一)貪污案 貪污罪是指國家工作人員利用職務上的便利，侵吞、竊取、騙取或者以其他手段非法占有公共財物的行為。涉嫌下列情形之一的，應予立案：
- 1.個人貪污數額在 5000 元（指人民幣、以下同）以上的。
 - 2.個人貪污數額不滿 5000 元，但具有貪污救災、搶險、防汛、防疫、優撫、扶貧、移民、救災款物及募捐款物、贓款贓物、罪沒款物、暫扣款物、以及貪污手段惡劣、毀滅證據、移轉贓物等情節的。
- (二)挪用公款案 挪用公款罪是指國家工作人員利用職務上的便利，挪用公款歸個人使用，進行非法活動的，或者挪用公款數額較大、進行營利活動的，或者挪用公款數額較大、超過 3 個月未還的行為。涉嫌下列情形之一的，應予立案：
- 1.挪用公款歸個人使用，數額在 5000 元至 1 萬元以上，進行非法活動的。
 - 2.挪用公款數額在 1 萬元至 3 萬元以上，歸個人進行營利活動的。
 - 3.挪用公款歸個人使用，數額在 1 萬元至 3 萬元以上，超過 3 個月未還的。
- (三)受賄案 受賄罪是指國家工作人員利用職務上的便利，索取他人財物的，或者非法收受他人財物，為他人謀取利益的行為。涉嫌下列情形之一的，應予立案：
- 1.個人受賄數額在 5000 元以上的。
 - 2.個人受賄數額不滿 5000 元，但具有下列情形之一的：因受賄行為而使

國家或者社會利益遭受重大損失的；故意刁難、要挾有關單位、個人，造成惡劣影響的；強行索取財物的。

(四)私分國有資產案

私分國有資產罪是指國家機關、國有公司、企業、事業單位、人民團體，違反國家規定，以單位名義將國有資產集體私分給個人，數額較大的行為。涉嫌私分國有資產，累計數額在 10 萬元以上的，應予立案。

偵查羈押期限（指經人民檢察院正式批准逮捕後）：

1. 對犯罪嫌疑人逮捕後，不得超過 2 個月。
2. 案情複雜、期限屆滿不能終結的案件，可以延長 1 個月。
3. 對符合刑事訴訟法第 126 條規定情形的，可以延長 2 個月。
4. 對犯罪嫌疑人可能判處 10 年有期徒刑以上刑罰，依照刑事訴訟法第 126 條延長期限屆滿，仍不能偵查終結的，可以再延長 2 個月。

根據規定，人民檢察院應當自接到公安機關提請批准逮捕書後的 7 日之內，作出批准逮捕或者不批准逮捕的決定；但在刑事訴訟法中還規定，對於流竄作案、多次作案、結夥作案的重大嫌疑分子，提請審查批准的時間可以延長至 30 日。也就是說，若公安機關於 9 月 11 日或 12 日提請人民檢察院審查批准，人民檢察院可以在 10 月初再作出是否逮捕的決定。

最高人民檢察院除了在中國境內進行肅貪工作外，還積極介入國際反貪工作。該院前外事局局長葉峰，除了擔任國際反貪局聯合會秘書長外，還在 2004 年 9 月 6 日被國際檢察官聯合會第 6 屆年會暨會員大會選為國際檢察官聯合會副主席。葉峰，法學博士，2005 年第 10 屆全國人大常委會第 15 次會議任命為最高人民檢察院檢察委員會委員，長期代表中國參與國際反貪司法合作。⁵⁴國際檢察官聯合會創建於 1995 年，是世界上唯一的國際性檢察官組織。70 多個國家

⁵⁴ 2005 年 4 月 28 日京華時報、2006 年 10 月 23 日新華網。

的檢察官組織和 90 多個國家和地區的檢察官加入了這一聯合會。中國最高人民檢察院為該聯合會的創始團體會員。由於積極參與該會活動，以致促進了中國檢察官與國際社會的打擊有組織的跨國犯罪、反貪污賄賂、反欺詐的交流與合作。國際反貪局聯合會是一個獨立的、非政府的、非營利的、司法性的國際組織，也是當今世界唯一的由各國負責偵查、起訴貪污賄賂犯罪的專門機構組成的國際組織；其成員主要包括各國負責偵查、起訴貪污賄賂犯罪的專門機關，諸如廉政公署、反貪局、反嚴重欺詐局等。其宗旨是推進「聯合國反腐敗公約」的實施，促進國際反貪污賄賂合作。聯合會設主席 1 人、副主席 5 人、秘書長 1 人，總顧問 1 人和執行委員會委員若干名，共同負責聯合會的決策；首屆年會暨會員代表大會，於 2006 年 10 月 22 在北京開幕。

二、最高人民檢察院瀆職侵權檢察廳

最高人民檢察院瀆職侵權檢察廳負責對全國檢察機關辦理國家機關工作人員瀆職犯罪和國家機關工作人員利用職權實施的非法拘禁、刑訊逼供、報復陷害、非法搜查的侵犯公民人身權利的犯罪以及侵犯公民民主權利的犯罪等案件的偵查、預審工作的指導；參與重大瀆職侵權犯罪案件的偵查；直接立案偵查全國性重大瀆職侵權犯罪案件；組織、協調、指揮跨省市的重特大瀆職侵權犯罪案件的偵查以及個案協查工作；研究分析瀆職侵權犯罪的特點和規律，提出懲治對策；承辦下級人民檢察院瀆職侵權檢察部門工作中重大、疑難問題的請示；研究、制定瀆職侵權檢察業務工作細則、規定。最高人民檢察院瀆職侵權檢察廳現任廳長李文生、副廳長李忠誠。內設：辦公室、瀆職案件檢察處、侵權案件檢察處、偵查處。

三、最高人民檢察院職務犯罪預防廳

最高人民檢察院職務犯罪預防廳負責對全國各地方各級人民檢察院職務犯罪預防工作的指導；對國家機關工作人員職務犯罪預防工作進行研究、分析並提出職務犯罪的預防對策和檢察建議；負責預防職務犯罪的法制宣傳工作；負責中

國檢察機關對檢察環節中其他社會治安綜合治理工作的指導；承辦下級人民檢察院有關職務犯罪預防工作疑難問題的請示；研究、制定職務犯罪預防工作細則、規定。最高人民檢察院職務犯罪預防廳現任廳長宋寒松，副廳長：陳正雲、高雲濤。內設：辦公室、預防處。

截至 2011 年 10 月，最高人民檢察院在中國 11 個省的 247 個檢察院正式設立職務犯罪預防局，還有 74 個檢察院正在擬設籌備申辦中。在已設立的 247 個職務犯罪預防局中，有正處級兩個、副處級 8 個、正科級 52 個，共有編制 743 人，平均每個局配備了 3 人。

四、最高人民檢察院國際合作局（外事局）

據 2012 年 10 月 22 日中國檢察日報報導，「截至 2011 年 10 月，中國已與 33 個國家締結了引渡條約，與 47 個國家締結了刑事司法協助條約，並與有關國家根據公約、雙邊條約或者在互惠基礎上就多起案件開展了有效合作。中國最高人民檢察院作為在公約框架下開展國際司法協助的中央聯絡機關，先後與外國司法檢察機關簽署了 100 多個雙邊合作協議或司法合作備忘錄。」。

最高人民檢察院的涉外司法協助外逃追緝工作，以外逃貪官為主，由該院國際合作局（外事局）負責。該局負責檢察機關的對外交流和有關國際司法協助，指導全國檢察機關開展國際交流的工作；負責全國其它地區的檢察機關與港、澳特別行政區依法進行聯繫和相互協助的工作；負責全國檢察機關涉外個案協查工作的管理；負責最高人民檢察院與外國檢察機關合作協議或議定書的文本起草、談判及簽定等對外協調、管理工作；編譯有關資料，掌握有關國際司法動態。現任局長郭興旺；副局長李新。下設辦公室、國際交流處、司法協助處。

貳、公安部

一、公安部二局（經濟犯罪偵查局）

公安部二局（經濟犯罪偵查局）是在 1998 年正式成立，其前身是「經濟文化保衛局」，為專責打擊經濟犯罪的專門機構，也是中國公安部門負責緝捕外逃經濟犯罪嫌疑人的公安最高部門之一，公安部五局（刑事偵查局）則是緝捕外逃各類犯罪嫌疑人的公安另一最高部門。與公安部此兩單位相類似的追緝外逃貪官的其他機關，包括前述最高人民檢察院國際合作局。公安部二局（經濟犯罪偵查局）與證券犯罪偵查局，採取兩塊牌子、一套領導隊伍的管理形式。1998 年該局正式成立擾亂市場秩序和侵犯知識產權犯罪偵查處。2002 年 5 月 11 日，經中央機構編制委員會批准，公安部決定成立公安部證券犯罪偵查局，局長由經濟犯罪偵查局局長兼任。根據中共中央治理商業賄賂專項工作領導小組的要求，公安部成立了由時任常務副部長的白景富任組長的「打擊商業賄賂領導小組」，並在該局設立了辦公室。此外該局於 2002 年正式成立洗錢犯罪偵查處，處長吳衛華。

另該局騙取出口退稅犯罪偵查處（五處）的處長是車瑤華。顧道先、胡安福（正局、一級警監調任武警學院黨委副書記、正軍職少將副院長）曾任該局局長。前任局長鄭少東原是部長助理，1980 年從警，長期從事刑事偵查工作，曾擔任廣東省公安廳刑偵局長、黨委副書記、副廳長，任內指揮偵破東星輪千萬港幣大劫案、張子強特大暴力犯罪團夥案、長勝輪特大海上搶劫殺人案等重大刑事案件。2005 年 3 月任公安部黨委委員、部長助理兼經濟犯罪偵查局局長。2009 年年初因涉貪瀆被雙規除名調查法辦，改由孟慶豐接任。孟慶豐，1957 年 6 月生、山東沂南人，原任浙江省公安廳巡視員、副廳長⁵⁵。內設機構：行動隊、辦公室、打擊商業賄賂辦公室、政治處（思想宣傳教育）、偵審指導處、反洗錢和經濟犯罪情報處（情報信息資料

⁵⁵ 2008.5.6.浙江省公安廳門戶網站、2009.5.26.武漢市公安局網站經偵處訊息。

分析及對策研究)、洗錢犯罪偵查(該處於 2002 年正式成立)、金融詐騙犯罪偵查處、破壞金融管理秩序犯罪偵查處、假幣犯罪偵查處、公司犯罪偵查處、騙取出口退稅犯罪偵查處(五處)、偷逃抗稅犯罪偵查處、擾亂市場秩序和侵犯知識產權犯罪偵查處(該處於 1998 年正式成立)、國防工業保衛處。

二、公安部五局(刑事犯罪偵查局、國際刑警組織中國國家中心局)

公安部五局(刑事犯罪偵查局)負責刑事偵查工作,是公安工作的重要組成部分,是打擊刑事犯罪的專職部門。迄 2006 年 2 月,全中國刑警總數近 15 萬人,分屬於公安部,省、自治區、直轄市公安廳,地、市、州公安局,縣、市、區、旗公安局 4 級公安機關。在公安部設刑事偵查局;在省、自治區、直轄市公安廳設刑偵(警)總隊;在地、市、州公安局設刑偵支隊;在各縣、市、區、旗公安局設刑偵大隊。此外,還有一級派出機構,就是縣、市、區、旗刑偵大隊向轄區內派駐若干個責任區刑警隊,責任區刑警隊是公安機關最底層的實戰單位。上級刑偵部門對下級刑偵部門在業務工作上負有指揮、指導、協調的職責。據公安部 2006 年 2 月 11 日發布的「公安刑偵工作簡介」中指稱:公安部刑事偵查局分管轄危害公共安全、侵犯公民人身權利、侵犯公民財產權利等 114 種刑事案件。主要職責是:掌握刑事犯罪動態,收集、通報、交流刑事犯罪情報,研究制定預防、打擊對策;組織、指導和監督地方公安機關打擊刑事犯罪的偵查辦案工作;承辦上級交辦案件;制定刑事技術、刑偵信息工作的發展規劃,組織刑事技術、刑偵信息技術推廣應用,為重大疑難刑事案件提供技術和信息支援等。

在反貪工作方面,協助檢察反貪部門執行犯罪嫌疑人的逮捕與追緝外逃任務。據中國公安部門發布的訊息指稱:「中國於 1984 年加入國際刑警組織,至今已通過該組織發出了近 400 個『紅色通緝令』。從 1993 年起,中國公安部門通過這一渠道,先後從國外押解、引渡犯罪嫌疑人 200 多名」,當然其中有一些犯罪嫌疑人是貪官。

五局現任局長白少康，陝西西安人，1962年生，1984年北京大學法律系畢業後即開始刑警生涯。歷任：陝西省公安廳刑偵處副科長、科長、副處長，刑警總隊副總隊長、政委（正處級）、刑偵局副局長（正處級）、政委（副廳級）。2006年7月任陝西省公安廳黨委委員、副廳長，係公安部特邀刑偵專家，還兼任西北政法大學、中國人民公安大學、中國刑事警察學院等高等院校客座教授，陝西省刑法學研究會副會長。曾在陝西省公安廳副廳長任內，偵破周正龍「華南虎照片」案。

三、公安部十二局（行動技術局、原技術偵查局）

該局指導貫徹執行技術偵查工作的方針、政策、研究制訂有關的規章制度，負責對技偵隊伍分級進行管理培訓，承辦和協調對重大案件使用技偵手段的工作，組織管理各地技偵機構的技術裝備等工作。在各省公安廳設有行動技術總隊、各市局設行動技術支隊。「技術偵查」簡稱「技偵」，在中共最先用於國家安全機關和公安機關的偵查，具有以下特點：

- (一)手段的秘密性。技術偵查一般是秘密進行的，所以技術偵查又被稱為秘密偵查措施，但又不同於秘密偵查，因為技術偵查只是秘密偵查的一個組成部分。
- (二)對象的特定性。技術偵查主要針對兩種犯罪對象：一種是可能對犯罪嫌疑人處罰很重的刑罰，另一種是高科技、隱蔽性和組織性犯罪，此類犯罪給社會造成危害性極大，並且犯罪人的反偵查能力較強，往往給偵查機關破案帶來很大的難度。
- (三)特定的技術性。技術偵查通常要借助於專門的技術設備和技術器材，例如麥克風偵聽、手機偵聽、密拍密錄、密搜密取、郵檢、外線跟踪等。程序的嚴格性。由於技術偵查手段極容易侵犯他人的某些權利，因此執行時需要向有關部門進行申報、審批。

以貪污賄賂案件為例，中共技術偵查規範主要依據於偵查機關內部的規章制度。1989年，最高人民檢察院、公安部曾發布「關於公安機關協助人民檢察院對重大經濟案件使用技術偵查手段有關問題的答復」規定：「對經濟案件，一般均不使用技術偵查手段。對於極少數重大經濟犯罪案件主要是貪污賄賂案件和重大的經濟犯罪嫌疑分子必須使用技術偵查手段的，要十分慎重地經過嚴格審批手續後，由公安機關協助使用」。根據此規定，檢察機關在偵查貪污賄賂犯罪時，如果需要運用技術偵查手段，則必須由公安機關或安全機關協助，因為在法律沒有授權的情況下，它不能擅自採用技術偵查手段。

參、監察部

根據中華人民共和國行政監察法規定，監察部主管全國監察工作，對國務院各部門及其公務員、國務院及國務院各部門任命的其他人員和各省、自治區、直轄市人民政府及其領導人員實施監察。依該法第十八條規定，監察機關對監察對象執法、廉政、效能情況進行監察，履行下列職責：

- 一、檢查國家行政機關在遵守和執行法律、法規和人民政府的決定、命令中的問題；
- 二、受理對國家行政機關及其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及其公務員和國家行政機關任命的其他人員違反行政紀律的行為；
- 四、受理國家行政機關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。

監察機關按照國務院的規定，組織協調、檢查指導政務公開和糾正損害群眾利益的不正之風工作。

根據中華人民共和國行政監察法第十七條規定，監察部可以辦理各省、自治區、直轄市人民政府監察機關管轄範圍內的監察事項，必要時也可以辦理各級監察機關管轄範圍內的監察事項。

另中華人民共和國行政監察法和中華人民共和國行政監察法實施條例的規定，監察部在國務院有關部門設立了派駐監察局（監察專員辦公室）。其職責是：

- (一)檢查被監察部門在遵守和執行法律、法規和國務院的決定、命令中的問題；
- (二)受理對被監察部門和人員違反行政紀律行為的控告、檢舉；
- (三)調查處理被監察部門和人員違反行政紀律的行為；
- (四)受理被監察人員不服行政處分決定或者行政處分復核決定的申訴；
- (五)受理被監察人員不服監察決定的申訴；
- (六)督促被監察部門建立廉政、勤政方面的規章制度；
- (七)辦理監察部交辦的其他事項。

1993年2月，中共黨中央、國務院同意中央紀委、監察部合署辦公，實行一套工作機構、兩個機關名稱的體制。合署後的中央紀委履行黨的紀律檢查和政府行政監察兩項職能，對黨中央全面負責；監察部按照憲法規定仍屬於國務院的序列，接受國務院的領導。

肆、中共中央紀律檢查委員會（中紀委）

中共 17 大（2007 年 10 月）通過的中國共產黨黨章第 44 條規定，中國共

產黨各級紀委會的任務是：「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。」中共前總書記胡錦濤亦曾在第 16 屆第 2 次中央紀委全會（2003 年 2 月），指出紀檢組織的職責：「一方面，要通過黨章和其他黨內法規，維護黨的團結統一，保證黨的政治路線貫徹執行；另一方面，要協助黨的委員會加強黨風建設和組織協調反腐敗工作，純潔黨的組織和隊伍。」⁵⁶ 可以說明中共因官員貪腐日益嚴重，黨內再賦予紀檢組織「協助黨委會加強黨風建設和組織協調反腐敗工作」的職掌，故其在貪腐案件查辦作為如下（李世明，2011：39-40）：

一、協助黨委會加強黨風建設

中共第十一屆三中全會（1978 年 12 月）談到各級紀檢的任務時，鄧小平指出：「各級紀委會和組織部門的任務，不只是處理案件，更主要的是維護黨規、黨法，切實把我們的黨風搞好。」時任中央紀委會書記的陳雲，也指出：「中央紀委會的基本任務，就是要維護黨規、整頓黨風。」文革之後，中共最有實權的二位領導人，對紀檢組織具有反腐查辦職掌、任務，看法一致，此觀念也一直沿用迄今。1976 年文革結束，有關反腐組織的重建，首先於 1977 年 8 月，中共十一大黨章修改，恢復紀委會設置並強化反腐功能；遲至 1978 年 3 月，第五屆全國人大會議通過，重新設立檢察院；至於監察機關，到 1987 年才恢復設置。依據中共黨章的規定，紀檢組織具有黨內反腐職能，係維護和執行共黨紀律的專門機關，但在中共「以黨領政」的體制之下，其反腐重要性卻明顯優於檢察與監察組織。

二、組織協調反腐敗工作

紀檢具有「組織協調反腐敗工作」職能，是十六大黨章修改之後，新增加的

⁵⁶ 本書編寫組（2004 年）。**基層紀檢幹部業務知識讀本**。北京：中國方正出版社，頁 13。

反腐工作任務。此項新任務的賦予，讓紀檢組織反腐查辦取得下列的便利性：一是，有利於發揮樞紐功能，形成反腐的力量整合，將相關機關的力量集中起來，使他們積極配合協力完成反腐任務。二是，有利於發揮監督主體作用，促進反腐工作的落實，可以建立專案工作組進行反腐全面檢查、指導，並就專案工作的執行進行專項檢查，推動反腐任務的落實。三是，有利於發揮反腐的主動性，提高反腐工作的層次和水平，可以在反腐任務方面瞭解全局、掌握情況，並將反腐整體工作推向更高的層次和水平。（趙清城，2005：11-13）⁵⁷16 因此，中共《黨章》賦予紀檢職權組織協調反腐敗工作，對其貪腐案件查辦執行，具有整合共黨、政府與司法機關的依據與加分效果。中央紀委現任書記：王岐山。副書記：趙洪祝、黃樹賢、李玉賦、杜金才、吳玉良、張軍、陳文清、王偉。新聞發言人：崔少鵬。監察部現任部長：黃樹賢。

紀檢監察部門與人民檢察院反貪污賄賂局的職能不同，反貪污賄賂局是有法律明確授權的偵查機關，有偵查權，可進行專門的調查工作和強制性措施的法定偵查機關。紀檢監察部門則是對黨員和國家機關內部的工作人員的違紀違法行為的舉報和處理（作出相應的黨紀、政紀處理），屬於內部監督機關。然而在實際運作上，紀檢監察部門卻是負責反貪污腐敗的核心機構。

伍、國家預防腐敗局（國家預防腐敗局）

「國家預防腐敗局」2007年9月6日正式成立，該局係由中紀委牽頭，納入監察、檢察系統。機構編制33人，名義上屬於國務院直屬機構，但實際上由中紀委直接領導，這是國家預防腐敗局特殊之處，即中紀委、監察部、國家預防腐敗局三個機構合署辦公（址設北京市宣武區廣安門南街甲2號），三塊牌子，一套人馬，由中紀委統領。局長由監察部部長兼任，副局長兩位，其中一位由監察部副部長兼任，另設一位副部長級專職副局長主持日常工作。下設辦公室作為

⁵⁷ 趙清城（2005）。《紀檢工作》。北京：中共黨史出版社。

辦事機構，承擔日常工作，辦公室設綜合處、一處、二處、三處、四處。

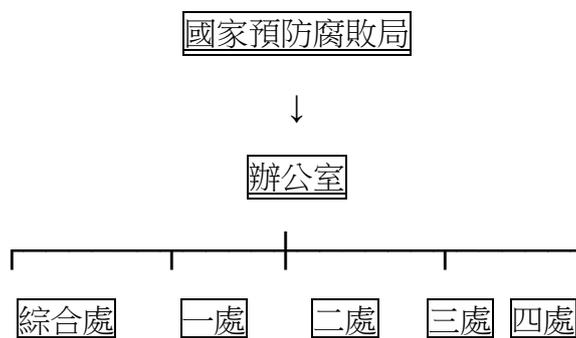


圖 3-1 國家預防腐敗局組織圖

資料來源：研究者自行繪製

國家預防腐敗局現任局長黃樹賢，1954 年生，中國江蘇揚中人，南京大學哲學系畢業。中國共產黨黨員，現任監察部部長。黃樹賢歷任中共揚中縣委書記，1987 年 6 月當選共青團江蘇省委書記、中共江蘇省紀委常委、副書記；1998 年，出任中共江蘇省紀委副書記、省監察廳廳長；2001 年 2 月任監察部副部長。2002 年 11 月任中央紀委常委，監察部副部長。2007 年 10 月任中央紀委副書記、監察部副部長。2007 年 12 月任中央紀委副書記，第 29 屆奧運會監督委員會主任。第十六、十七屆中央紀委委員、常委，第十七屆中紀委副書記。

陸、國家審計署

國家審計署成立於 1983 年，隨後在部門企業事業單位內部設立內部審計機構，形成了政府審計單位、內部審計和民間執業審計共存的審計體系。國家審計署於 2001 年開始公佈年度中央預算執行審計報告，並於 2004 年起，針對特定組織與公共基金使用情形進行評估的專門審計報告，要求領導幹部對審計發現的違規現象與腐敗行為負責。

柒、中國紀檢監察學院

中國紀檢監察學院是中國監察部直屬事業單位，座落北京市海淀區原中關村國際教育園區，始建於 2010 年 10 月 11 日，它是中國第一所反腐敗的學院，也是世界第一所反腐敗學院。中國紀檢監察學院是中國反腐敗幹部的教育訓練機構，也是官方的學術機構，主要從事「紀檢監察」工作理論方面的研究。

第三節 中國反腐敗趨勢

中國為了顯示預防和懲治貪腐之決心，於第十屆全國人民代表大會常務委員會第十八次會議決定：批准於 2003 年 10 月 31 日在第 58 屆聯合國大會上通過「聯合國反腐敗公約」，2003 年 12 月 10 日由中國外交部副部長張業遂代表中國政府簽署「聯合國反腐敗公約」，並於 2005 年 12 月 14 日正式生效。中國簽署「聯合國反腐敗公約」，除為各國反腐敗的國際合作提供了國際法依據，更有助於解決涉外腐敗案件所涉及的調查取證、人員引渡、資金追回等問題。

多年來，中國在「國際透明組織」(Transparency International)的「清廉度」排名一直停滯不前。⁵⁸2009 年 12 月在多哈舉行的「聯合國反腐敗公約」第三屆締約國大會，會議的目的是敦促各國建立履約審議機制。中國外交部副部長宋濤代表中國出席會議，並表示支持。這意味著反腐不力帶來的不只是國內的政治壓力，更會有國際上的政治與輿論壓力。目前國際社會反腐敗治理正朝向如下幾個途徑演進，⁵⁹亦為中國今後的反腐敗治理提供了努力的方向。

⁵⁸ 中國近五年（2008-2012）在國際透明組織清廉度排名如下：2008 年第 72 名、2009 年第 79 名、2010 年第 78 名、2011 年第 75 名、2012 年第 80 名。

⁵⁹ 何增科（2010）。國際社會反腐敗的一些新趨勢，2012 年 9 月 10 日，取自：<http://www.zzdjw.com/gb/165261/1209540/1340102.html>。

一、腐敗的定義進一步擴張，反腐敗的領域也隨之擴大。

「國際透明組織」(Transparency International, 簡稱 TI), 是推動全球反腐敗運動, 對腐敗問題研究最具權威性的國際性非政府組織。在該組織大力倡導下, 腐敗的定義從濫用公共權力謀取私人利益的行為擴展到了濫用受委託的權力謀取私人利益的行為。新定義將腐敗行為主體從公職人員擴展到所有受委託的代理人, 腐敗發生領域從政府組織擴展到了企業和第三部門(處於政府組織和私人企業之外的部門, 非營利組織是第三部門的主體)。如此一來, 將私人企業的職業經理人、非營利組織和社會企業的領導層濫用受委託的權力謀取私人利益的行為均納入腐敗定義的範圍之中。反腐敗不僅需要關注公部門和公共權力的腐敗行為, 同時也要關注私人企業和公民社會領域的腐敗現象。

二、各國逐漸接受「預防勝於治療」的觀念, 普遍重視腐敗犯罪預防。

在 20 世紀 90 年代以來召開的歷屆國際反貪污大會中, 反腐敗「預防勝於治療」的觀點日益深植人心。這既是對以往國際社會反腐敗成功經驗的詮釋, 也成為反腐敗國際立法的一個普遍趨勢。新加坡 1985 年便制定了專門的「預防貪污賄賂法」, 對可能發生腐敗的重點領域、重點人員進行了細密的規定。法國於 1993 年設立了跨部門的「預防貪污腐敗中心」, 在腐敗犯罪的預防方面發揮了重要的作用。在近年來通過的一些國際組織反腐敗公約中, 預防腐敗措施都佔有一定比例。例如, 「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」第 31 條、歐洲理事會「打擊貪污腐敗二十項指導原則」第 1 項、美洲國家組織「美洲反腐敗公約」第 3 條等都設有專門的章節條款規定腐敗犯罪的預防監督機制。2003 年通過的「聯合國反腐敗公約」第二章「預防措施」共設 10 條規定了腐敗犯罪的預防措施。這顯示國際社會對腐敗犯罪預防的高度重視, 設立腐敗預防的專責機構和研究機構對腐敗犯罪進行綜合性預防已經構成國際反腐敗戰略相當重要的一環。

三、國際社會開始聚焦跨國賄賂、海外行賄等腐敗行為。

20 世紀 70 年代曝光的美國企業海外行賄醜聞嚴重損害了美國的國際形象和國家利益。有鑒於此，美國在 20 世紀 70 年代末率先通過了「海外反腐敗法」，依法懲治美國公司的海外行賄行為。在美國公司抱怨由此產生的不公平競爭之下，美國政府施加壓力迫使歐盟國家和經濟合作組織其他成員國先後通過了打擊國際商業交易中的賄賂行為的法律。「聯合國反腐敗公約」也正式將賄賂外國公職人員行為列入刑事犯罪之中。打擊國際商業交易中的賄賂行為有利於維護公平競爭的國際經濟秩序，亦有助於維護發展中國家公職人員職務行為的廉潔性，因此得到了國際社會的普遍接受。

四、國際社會透過道德立法和道德管理，防範公職人員職務行為中可能出現的利益衝突。

在政府對企業、市場和社會的管理中，公職人員所面臨的外部誘惑日益增多，為了防範公職人員的私人利益影響其公正履行職務行為，美國、加拿大等許多國家制定了公務員行為守則或預防和處理公職人員利益衝突的道德立法。這些道德立法的內容包括公職人員財產申報與公開、接受外部宴請的申報與審批、禮品饋贈的估價與登記、明確需要迴避的情形、離職後再就業的限制、對遊說原工作部門的限制等。同時，這些國家都有專門的機構就上述事項對公務員進行培訓、教育，並受理相關申報事宜。如美國政府道德署就在美國公務員道德管理中就發揮了重要功能。

五、反腐敗刑事處罰走向「輕刑化」和「有罪必罰」原則相結合的趨勢。

近年來，國際社會刑罰理念對非暴力性經濟犯罪，例如偷盜、貪污、賄賂等貪利性犯罪日益傾向於「輕刑化」，即廢除死刑，剝奪自由刑，短則 1 天，最高一般不超過 10 年。同時採取罰金、沒收財產、取消從業資格、在一定期限內喪

失獲得公共契約的資格等經濟處罰手段，使得犯罪者得不償失甚至傾家蕩產。這樣，既可達到懲罰這類非暴力性經濟犯罪的目的，又為這些罪犯重新融入社會或回歸社會提供了機會。與「輕刑化」趨勢密切相關的是實行「有罪必罰」。懲處貪污賄賂等腐敗行為不以是否達到特定數額為依據，只要有貪污賄賂等腐敗行為就構成了刑事犯罪，即使數額很小的腐敗行為也難逃刑事法律的制裁，同時還會面臨民事法律的制裁。與嚴刑峻法和低定罪率導致選擇性地懲處腐敗犯罪相比，「輕刑化」和「有罪必罰」相結合能夠更好地發揮刑法的預防和嚇阻功能，更有效地打消腐敗分子的僥倖心理。

六、國際反腐敗刑事處罰已將法人責任納入處罰範圍，實行「雙重責任」處罰原則的新趨勢。

繼「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」首次明文規定法人刑事責任之後，「聯合國反腐敗公約」再次明文肯定了法人的刑事責任。公約第 28 條規定，各締約國均應確定法人參與根據本公約確立的犯罪應當承擔的責任，法人責任不應影響實施此種犯罪的自然人的刑事責任。在追究腐敗犯罪中，針對法人的刑事責任，同時還規定，凡建立和完善內部合規性檢查機制或監控機制，並主動發現和報告腐敗案件者可豁免其刑事責任，這是許多國家相關法律的普遍做法。這種運用胡蘿蔔與棒子相結合的辦法，可促使各種法人的負責人主動完善內控機制，積極查處和報告腐敗案件以免受法律追究。

七、將反腐敗與治理改革相結合，以增加透明度、參與度、問責度並推動法治。

治理與統治的最大差異在於，政府不再是公共事務管理的唯一主體，私人企業和公民社會成為公共事務管理中新的主體，單向的命令和服從日益讓位於多主體透過協商對話討論的合作管理。良好的治理或者說善治應該是多主體的合作管理，充分體現透明度、參與度、問責度和法治等基本價值。從統治走向治理是當

今國際國內政治生活中的一個重要趨勢。腐敗的猖獗與缺乏良好的治理，或者說與治理不善有著密切的關係，凡是專斷的管理、封閉神秘化的管理、人治化的管理和缺乏參與的管理都會充斥著腐敗。因此，聯合國、世界銀行等國際組織無不將反腐敗與治理改革結合在一起來討論。對腐敗與治理狀況的測量、評估、診斷和預警成為國際反腐敗工作的一個重要元素。透明國際等國際組織對各國和地區的清廉程度的國際排名、世界銀行應邀對有關國家的腐敗與治理狀況的診斷性調查和分析、法國等國家的腐敗預防中心對導致腐敗風險的因素的分析等，均對有效防治腐敗發揮積極的作用。從治理改革的角度推動反腐敗制度建設成為國際反腐敗的一個重要努力方向。

治理改革意味著以更大的透明度、更多的公民參與、更有力的社會監督、更廣泛的公平競爭、更好的法治為方向推動系統配套的制度改革與創新。近年來，許多國家進行反腐敗制度創新的探索，取得了豐碩的成果。在增強透明度建設方面，許多國家透過立法保證了公民的知情權和資訊獲取權，實行了公職人員財產申報和公開制度以及金融實名制，實施了預算公開和城市規劃公開等。在促進公民參與方面，一些國家實行了參與式預算、參與式決策、城市規劃中的公眾參與、社區參與、公民陪審團等多種形式的公民參與制度實踐，收到了良好的效果。在推動社會監督方面，印度等國實行的公民報告卡制度、社會審計等創新舉措，也收到了很好的效果。在推動更多的公平競爭方面，許多國家實行行政審批制度改革和規制改革，建立公私夥伴關係，實行政府購買服務、合同外包等，破除壟斷、鼓勵競爭、打擊不正當競爭，提高了公共服務品質。在走向更好的法治方面，立法過程對公眾開放，實行公開的公眾諮詢，加強司法系統的獨立性和職業性，成為許多國家共同的努力方向。

八、腐敗問題全球化的趨勢，促成全球腐敗治理機制的建立。

經濟活動的全球化伴隨著國際商業活動中賄賂行為的日益活躍，貪官外逃、

贓款外流、離岸洗錢等犯罪動態引起世界各國的高度關注。腐敗行為的全球化意味著對腐敗問題需要進行全球治理。這些年來，經過各國政府和民眾的共同努力，一種全球腐敗治理機制正在形成。各國政府、民間組織、國際組織乃至許多社會活躍人士都成為重要的全球腐敗治理的主體。各種區域性和全球性的反腐敗公約、條約成為全球腐敗治理的基本行為規範，並促使各國積極進行國內法的修改。全球腐敗治理中的國際合作不斷提升，2003年通過的「聯合國反腐敗公約」揭示反腐敗國際合作機制已告成形。外逃貪官引渡、資產追回和返還、聯合偵查、司法協助等國際合作機制的逐步形成與完善，對於推動國際反腐敗工作開展，作用日益顯現。



第四章 中共紀律檢查委員會之職掌與機制

第一節 中共中央紀律檢查委員會之沿革

自 1927 年 5 月至 1928 年 7 月期間，中共曾短暫成立中央監察委員會，⁶⁰惟成立不久旋告無疾而終。1949 年 11 月中共建政後，另成立中共中央紀律檢查委員會，至 1955 年 3 月撤銷中央紀律檢查委員會，恢復中共中央監察委員會；1966 年因中國境內政治運動頻仍，該機構失去功能，形同解散；直到 1978 年 12 月再度成立中共中央紀律檢查委員會，行使職權迄今。本研究以 1966 年為分水嶺，將中國共產黨中央紀律檢查委員會分為兩個時期。

一、建政初期的中紀委（1949 年～1966 年）

中共中央紀律檢查委員會（以下簡稱中紀委）組織建設以及任務的執行，無可避免地必須配合各個時期中共的主要政策。上述主要政策之執行以採取狂風暴雨式的政治動員形態為主，且此時期的政治動員的實施有如跑馬燈般更迭頻繁，此一傾向也引發了配套措施的替換以及執行範圍的變更。在中紀委本身的制度建設尚未完善的情形下，政策的游移不定嚴重影響中紀委的制度建設以及檢查業務的遂行（原田俊介，2005：8-25）。

無論當時的主要政策的內容為何，其配套措施都環繞中紀委所負責的項目，可謂形成一種政策上的主從關係。主要政策和配套措施的關係如表 4-1：

⁶⁰ 1927 年 4 月 27 日至 1927 年 5 月 10 日，中國共產黨召開了第五次全國代表大會。陳獨秀在報告中指出：「我們的黨目前還不是一個有完善組織的黨，而是各個共產主義者的小組」，因此，在組織工作方面，最主要的是使中央成為強有力的中央。」五大選舉產生了中央監察委員會，委員七人，候補三人，以中央監察委員王荷波為主席，其他人分別為：中央監察委員許白昊、張佐臣、劉峻山、周振聲、蔡以忱等人；候補中央監察委員楊培生、蕭石月、阮嘯仙。這是中共歷史上最早設立的紀律檢查機構。

表 4-1 中紀委主要政策和配套措施

年日	主要政策以及措施
1951.12	精兵簡政增產節約 一反貪汙、反浪費、反官僚主義。(三反運動)
12.1	中央：關於實行精兵簡政增產節約反對貪汙反對浪費反對官僚主義的決定
1952.6	中央：關於在三反和整黨運動中處理黨紀問題的指示
1952.2	整黨運動 一與三反運動結合
1952.3	中央：關於在三反運動中黨員犯有貪汙、浪費、官僚主義錯誤給予黨內處分的規定
1952.4	國務院：懲治貪汙條例成立
1952.8	中央：關於在複審工作中和在繼續處理三反運動中的黨紀問題的指示
1953.1	新三反運動
1953.1.5	中央：「關於反對官僚主義、反對命令主義、反對違法亂紀的指示」
1953.1	中紀委：「關於貫徹中央關於反對官僚主義、反對命令主義、反對違法亂紀的指示」的通知
1955.5	中央：「關於全黨必須更加提高警惕性加強反革命分子和各種犯罪分子進行鬥爭的指示」
1955.8.6	監察委：「關於黨的各級監察組織必須積極參加肅清暗藏反革命分子的鬥爭的指示」
1956.1	農業合作化
1.12	監察委：關於加強黨在農業合作化中的監察工作的決定
1.12	監察委：關於處理農村共產黨員違反黨的紀律問題的幾項規定
1957	整風運動 一整頓官僚主義、宗派主義，主觀主義
4.27	中央：「中國共產黨中央委員會關於整風運動的指示」
1958.3.3	中央：關於開展反浪費反保守運動的指示
1958.3.2	監察委：關於各級監委積極參加反浪費、反保守運動的通知
1960	農村三反運動 一反貪汙、反浪費、反官僚主義
5.15	中央：「關於在農村中開展三反運動的指示」
8.10	監察委：「關於農村三反運動中幾個具體政策問題的意見」
1961.9	中央：關於輪訓幹部的決定
1963	五反運動 一反貪汙盜竊、反投機倒把、反鋪張浪費、反分散主義、反官僚主義運動
1963.3.1	中央：關於勵行增產節約和反對貪汙盜竊、反對投機倒把、鋪張浪費、分散主義、官僚主義運動的指示
6.10	
11.8	監察委：關於各級監委必須參加五反運動和農村社會主義教育運動的通知 監察委：關於五反運動中對貪汙盜竊、投機倒把問題的處理意見的報告

資料來源：中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編 第四卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁86，第五卷，頁106、108、128、133、155、

原本作為手段的這些內容不時成為各個時期的主要政策，1953 年 1 月開始的新三反運動為典型例子。由於這些政策的要求、範圍以及力度具有相當的彈性，因此實際操作千變萬化。而當這些「手段」成為主題時，往往走向極端的方向，成為案件處理工作上的難處。政治運動似乎是萬能的，隨著運動漸入佳境，中紀委的檢查工作也突飛猛進。1953 年 11 月 11 日時任中紀委副書記錢瑛在第二次全國紀檢工作會議上所作的報告中，說道「新三反時期改進和加強群眾來信、來訪的工作…由於黨中央的號召，各級黨委的重視，群眾覺悟的不斷提高，群眾的來信來訪超過過去兩三年的總數，1953 年 1 月到 9 月收到的群眾來信即等於過去兩年的四倍、接待的來訪則超過過去兩年的十五倍以上，百分之七十到八十的反映狀況基本或部分確實。」⁶¹若新三反運動帶動中紀委檢查工作的提昇，容或沒有任何爭議的空間，但與日常的檢查工作之落差，難免遭到外界一些質疑。若僅僅從「由於黨中央的號召…群眾覺悟得不斷提高」來解釋未免過於天真，這種激增的現象反而顯示檢查工作的問題所在。

中共第二次全國黨的監察工作會議總結中，⁶²對於檢查處理的問題有諸多的檢討，其中，處理案件上的偏差和錯誤，以「不調查、不研究、主觀臆斷、捕風捉影、騙聽騙信、先入為主、查不清事實」⁶³的情形下發生，並將黨內是非問題看成黨內的反革命分子、政治歷史問題看成反革命問題、不同意見的爭論看成破壞黨的團結、任用私人看成包庇反革命分子、兩性關係問題錯誤看成腐化墮落、反右派鬥爭中思想動搖看成投降叛變。雖此時期已有 1952 年 4 月發布的「中華人民共和國懲治貪汙條例」這種較為明確的規範，但該總結經驗足以顯示，規範的操作上往往出現偏差，這種現象應當可視為導致處理案件激增的其中原因。但在

⁶¹ 「兩年來黨的紀律檢查工作的基本總結和今後工作的意見」1953 年 11 月 11 日，中共第二次全國紀檢工作會議上所作的報告，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第四卷（北京：中國方正出版社，2001 年 6 月），頁 29。

⁶² 1955 年 3 月 31 日中共全國代表會議通過了「關於成立黨的中央和地方監察委員會的決議」，決定成立黨的中央和地方各級監察委員會，代替各級黨的紀律檢查委員會，胡馳，周潔，中國共產黨紀律檢查機構沿革及領導人、歷次中央紀委全會專輯（北京：中國方正出版社，2004 年 2 月），頁 6。

⁶³ 1957 年 3 月 20 日第二次全國黨的監察工作會議總結，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第四卷，頁 109。

偏差現象的背後，還是不能不注意中央所提出的要求，如「但許多地區至今對這一工作仍然重視不夠，向中央反映情況也很少。」⁶⁴「…並須將肅清暗藏反革命分子的工作，放到當前工作的首要議事日程上來，如同過去參加『三反』『五反』等偉大政治運動一樣。」⁶⁵從這些通知以及指示可知，影響中監委的程度以及在日常工作中被要求的力度。而即使提出的要求過於嚴苛，假如其方針帶有模稜兩可的內容，終究無法付諸實施並難以避免偏差。例如「調動一切可能調動的力量來為社會主義建設服務」這個方針，期望一方面盡量吸收包括具有資產階級背景的族群，但另一方面需要排斥剝削階級的思想作風和生活方式之影響，那麼在進行篩選時，不難想像做出適當的判斷難度。因此在缺乏政治警惕性，不懂得階級鬥爭的觀點去分析問題的例子中，出現：「有的對混入黨內的現行反革命分子認為情節不算太嚴重，工作一貫表現尚好，年歲輕，有改造前途，而不清除出黨」的情況。⁶⁶

為了因應案件激增不得不大幅度擴充工作人員的數量，全國監察幹部從1955年監委成立時的七千多人，1956年年底一下子增加到一萬四千人左右，⁶⁷此一措施或許有助於監察組織建設，但不可避免的負面效果則是出現幹部素質的問題。1956年2月的中共中央監委關於第一次全國黨的監察工作會議的報告提出：幹部質量少、質量差、調動頻繁、專職幹部不能專用等問題，在1957年的上述工作會議總結中再一次被提及。雖監委的機構確實逐漸建立起來，但快速的機構建立和其素質的提昇之間無法保持同步平穩的發展。

1959年以後隨著政治環境的嚴峻形勢，中監委的工作開始面臨「說假話」、「有意造假」、「欺騙隱瞞」等所謂的浮誇風，而有些監察組織也開始「有意或無

⁶⁴ 中紀委於1953年1月發布之「關於貫徹『中央關於反對官僚主義、反對命令主義、反對違法亂紀的指示』的通知」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉改建設文獻選編，第五卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁604。

⁶⁵ 中共中央監察委員會於1955年8月6日發布之「關於黨的各級監察組織必須積極參加肅清暗藏反革命分子的鬥爭的指示」，同前註，頁613-614。

⁶⁶ 中共中央監察委會於1956年5月做出之「關於案件審查工作座談會的討論總結」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉改建設文獻選編，第四卷，頁94。

⁶⁷ 中共中央監察委會於1956年5月做出之「關於案件審查工作座談會的討論總結」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉改建設文獻選編，第四卷，頁107。

意地向黨委隱瞞真實情況，封鎖消息」⁶⁸1960年3月的「中央監察委員會關於各級黨委監委進一步加強向黨委反映情況工作的意見」中，提出的「六怕」現象足以反映出當時「大躍進」下的政治氣氛，其內容為如下。

- 一、怕積極反映違法亂紀的情況，會「動搖領導的決心」。
- 二、主張黨委監委應該著重瞭解和反映工作中的成績而不應該著重反映缺點和錯誤，否則，怕說是「指導思想右傾」。
- 三、不敢反映領導幹部的違反紀律的行為，怕說是「反黨」，怕打擊報復。
- 四、不敢反映群眾運動中發生的問題，怕說是「潑冷水」。
- 五、不敢反映、也不願意檢查安排群眾生活中發生的問題，怕搞不好被說是「否定成績」、「否定大躍進」。
- 六、不敢反映幹部強迫命令、違法亂紀問題，怕「打擊幹部積極性」⁶⁹如此情況下，與「必須發揚實事求是的作風，忠誠老實，絕不說假話，絕不隱瞞事實真相」的行為之要求發生嚴重的衝突，但中監委視「動搖領導的決心」的態度為一種對黨不信任的態度，因此嚴肅地批判「黨的監察幹部中的右傾思想和個人主義思想」，並提醒「如實地向黨委反映，就不會犯右傾機會主義錯誤」。

在大躍進時期，即使監察工作所能發揮的空間極其有限，但中紀委保持了基本的黨性。在大躍進這種「左」的政治環境下，中監委處理的焦點也是極左」的案件，這些是在大躍進中出現的五風問題⁷⁰。「死官僚主義分子，即不顧黨的政策，不顧群眾死活，作了不少損害人民群眾利益的壞事，一意孤行、屢教不改

⁶⁸ 中共監察委員會於1959年5月發布之「關於加強黨的監察工作的幾項意見」，同前註，頁117。

⁶⁹ 1960年3月中央監察委員會關於各級黨委監委進一步加強向黨委反映情況工作的意見，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉改建設文獻選編，第四卷，頁125-126。

⁷⁰ 是指共產風、浮誇風，命令風、幹部特殊風、對生產瞎指揮風，參閱中共中央於1960年11月15日發布之「關於徹底糾正五風問題的指示」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉改建設文獻選編，第五卷，頁215。

的分子。對於這種人，應當根據中央的規定，把他們撤離原來的領導崗位。」⁷¹

「…頑固地抗拒黨的政策分子，應該給予必要的處分，以平民憤」⁷²。若這些意見指的是大躍進本身也並不為過，但中監委只能處理有些過火的案件而已，當面對大躍進規模如此大的運動時，中監委的作用顯得軟弱無力。

大躍進的結束，讓中監委獲得穩定的檢查工作環境，對中監委而言，終於得到發揮最起碼的黨性之機會。但這個政策調整和經濟調整路線的時期，中監委卻難以翻身。1962年12月中央監察委員會關於貫徹執行八屆十中全會的決定努力做好當前黨的監察工作的報告中有關「反黨分子、違法亂紀分子、右派分子以及反壞分子，利用我們總結工作的經驗，進行甄別工作的時機，積極進行翻案活動，猖狂地向黨進攻」部分，⁷³應可視為1962年8月底在北京召開的八屆十中全會的預備會議上，毛澤東所做的關於階級、形勢、矛盾和黨內團結的講話之總結。在此，毛澤東強調「階級鬥爭必須年年講、月月講、天天講」以及批判「黑暗風」、「單幹風」、「翻案風」，⁷⁴在監察工作的報告中，「單幹」被視為破壞人民公社集體經濟，走資本主義道路，翻案活動被視為不良傾向，甚至資產階級思想的泛濫時，加強黨員幹部的監督之內涵也受到侷限。1965年9月的中央監委關於召集各中央局監察組組長座談會情況的報告，未見「猖狂地向黨進攻」般的尖銳言詞，情勢似乎有所緩和。但此時由於適逢社會主義教育運動時期，運動本身帶有以階級鬥爭為綱的思維，整體而言仍然無法擺脫左的陰影。除此之外，監察幹部需要參加四清蹲點。⁷⁵這種學習活動與1958年9月的「中共中央、國務院關於幹部

⁷¹ 中央監察委員會於1961年7月發布之「關於當前黨的監察工作幾個問題的意見」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉改建設文獻選編，第四卷，頁135。

⁷² 中央監察委員會於1961年8月14日做出的「關於農村整風整社組織處理，案件甄別工作座談會情況的報告」，同前註，頁131。

⁷³ 中央監察委員會於1962年12月28日做出之「關於貫徹執行八屆十中全會的決定努力做好當前黨的監察工作的報告」，同前註，頁146。

⁷⁴ 「黑暗風」是指劉少奇，周恩來、陳雲等人對國民經濟困難形勢所作的估計，「單幹風」是指鄧子恢等人對農村地區實行的責任田之支援，「翻案風」是指彭德懷等人要求對自己的歷史重新進行審查之行為，中國共產黨編年史編委會，中國共產黨編年史1958-1965，第六卷（太原：山西人民出版社，2002年），頁2394。

⁷⁵ 1965年7月20日「中共中央改進領導方法問題的指示」中說明，領導幹部到基層單位蹲點，為的是瞭解真實情況，取得解決問題的經驗，這是領導四清運動的重要方法。四清運動則是

參加體力勞動的決定」以及 1961 年 9 月的「關於輪訓幹部的決定」具有異曲同工之妙，面對四清蹲點這種本來與檢查業務不相關的活動，將「日常工作的力量勢必有所減弱」⁷⁶但從「監察工作是四清運動的一項內容，在運動過程中，做好了組織處理工作，也就是辦好了案件，搞好了運動也就是搞好了監察工作」部分可見，在政治運動中，中監委因應中央的政策的同时，也限制了日常工作的能量。

中監委在各個時期的政治運動的要求下，一向配合黨中央的政策行事，但整體政治環境的動盪，也嚴重影響了中監委穩定的制度建設。雖偶爾可見中監委在極為有限的形勢下，試圖堅定立場並提昇自身的價值，但整體而言中監委只能扮演比較消極的角色。1966 年 5 月至 1979 年 10 月的文革期間，由於「黨和國家遭到建國以來最嚴重的挫折和損失。黨的監察工作被全盤否定」之故，⁷⁷中監委的工作完全停止。1969 年 1 月 31 日中共中央組織部業務組向中共中央提出「關於撤銷中央監察委員會的建議」，1969 年 2 月加碼提出「關於中組部中監委機關人員下放勞動的報告」，1969 年 4 月第九次全國代表大會通過的黨章中，取消黨的監察機關的條款，1969 年 7 月毛澤東批示「原則同意」取消中監委等這一系列的動作，導致「肆意踐踏黨內民主和黨規黨法、瘋狂破壞黨的紀律檢查工作」的結局。

二、恢復紀檢以後（1979 年以後）

紀委的主要任務之一就是處置貪污腐敗，若將貪污腐敗行為視為違反黨的紀律的範疇，那麼與此有相當程度地重疊的國家法律相關規定，同樣也可做為衡量貪污腐敗的指標。中共黨章第三條規定，黨員必須履行的義務中有「自覺遵守黨的紀律和國家法律」部分，同時黨章的總綱中有「黨必須在憲法和法律的範圍內活動」部分，那麼紀委將違法行為視為等同於違反黨紀的行為的同時，必須考量

社會主義教育運動，四清分別為清政治、清經濟、清組織、清思想。

⁷⁶ 中央監委於 1965 年 8 月 28 日做出之「關於召集各中央局監察組組長座談會情況的報告」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉改建設文獻選編，第四卷，頁 158。

⁷⁷ 胡馳、周潔，中國共產黨紀律檢查機關機構沿革及領導人、歷次中央紀委全會專輯（北京：中國方正出版社，2004 年 2 月，頁 25。

與執法機關之間如何協調適用的問題，也就是黨紀和法律的競合問題。

紀委組織恢復之際，適值改革開放政策啟動，為了適應外在環境變化所帶來的需求，從組織重建階段至現在，中紀委持續對黨內監督機制進行摸索和探討。在此過程中，中紀委的任務逐步形成為黨風廉政建設以及反腐敗鬥爭兩項，另外為了順利進行該兩項任務，逐漸走上制度化、法規化的道路，並完善有關規章制度。在此，就有關通知、規定、中紀委會議的決議以及發言等內容，或可從中追索中紀委發展的軌跡。

1977年8月的第十一次全國代表大會通過的黨章重新恢復了設置黨的紀律檢查委員會的條款，1978年12月的十一屆三中全會選舉產生了以陳雲為首的新的中紀委。⁷⁸1979年1月召開的中紀委第一次全體會議中，討論並擬定了「關於黨內政治生活的若干準則」，以及通過了「中共中央紀律檢查委員會關於工作任務、職權範圍、機構設定的規定」，初步勾勒出其職權任務。由於文革的破壞及其後續的影響，中紀委必須迅速著手組織重建以及防左的工作，以鞏固穩定的政治環境，並保證四個現代化順利進行。除了這些任務之外，平反業務等文革所遺留下來的巨大歷史懸案也歸由中紀委處理。文革所帶來的嚴重破壞，摧毀了黨內的紀律觀念，在既有的規章制度付諸闕如的情況下，中紀委必須快速恢復其機構和確立思想觀念，以營造安定團結的政治局面。雖此時期的中紀委在黨內所能發揮的作用並不明顯，且為了達成政治穩定的任務內容方面，面對「左派」的殘餘勢力，中紀委負責政治穩定的目標卻相當的清楚。

1981年3月通過的中紀委第三次全會的決議中，時任中紀委第一書記陳雲在1980年11月的座談會中提出的「執政黨的黨風問題是有關黨的生死存亡的問題」之意見，⁷⁹成為紀檢工作的指導思想。陳雲之所以提出上述意見，主要是針對官僚主義以及經濟等領域的不正之風，這些傾向逐漸成為破壞政治安定的不穩

⁷⁸ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁12。

⁷⁹ 陳雲，陳雲文選（香港：三聯書店，1996年7月第一版），頁83。

定因素。反之，對「左派」的警惕，亦相對成為其中的一部份。例如，在上述座談會上列為黨內不正之風的八個主要表現裡，有關「左」的僅有一項而已。其他七個表現，⁸⁰隨著改革開放的深化，趨向複雜化。可以說從防「左」至查「右」的轉折已經開始。

對中紀委而言，1980年代初至90年代初這段時期處於曲折發展的階段，這主要是兩個方面的矛盾所致。第一個為產生黨風、改革開放對立的認識。第二個是以自律廉潔為主的規定不符合現實要求。第一個矛盾浮現於1984年8-9月份召開的省市區紀檢工作座談會，該座談會「糾正了把端正黨風與改革、開放、搞活對立起來的錯誤認識。」⁸¹另外，在1986年又產生「黨內和社會上出現了把紀檢工作同改革對立起來的錯誤觀點。對此，中央紀委即時進行了批評和糾正」的現象。這種觀點的產生，一方面顯示紀委處於在改革中如何自我定位的困境，面臨思考「如何使紀檢工作成為促進改革的重要力量」這問題，另一方面暗示著腐敗現象的存在及其蔓延。

腐敗行為的滋生和第二個矛盾是分不開的。1983年10月召開的十二屆二中全會通過的「中共中央關於整黨的決定」中，將黨內的各種問題歸咎於「資本主義腐朽思想和封建主義殘餘思想的影響和侵蝕」⁸²1984年12月發出的「中共中央紀律檢查委員會關於堅決糾正新形勢下出現的不正之風的通知」裡，指出「一些國家機關、機關工作人員和企事業單位鑽改革的空子」的是新的不正之風。三年後的1987年10月中紀委向十三大的工作報告中，也有「我們黨完全有力量消除黨內的腐敗現象，能夠經得起改革開放的考驗，但也有些黨員經不起腐朽思想的侵蝕和誘惑而腐化變質。」⁸³這些論述，將問題歸咎於個人的思想問題或資產

⁸⁰ 其內容為：1.對黨中央的路線陽奉陰違；2.任人唯親、拉幫結派；3.在經濟領域中濫用權力；4.搞特權、謀私利；5.官僚主義；6.弄虛作假、欺上瞞下；7.對不正之風不抵制等，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第四卷（北京：中國方正出版社），中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，2001年6月，頁179。

⁸¹ 胡馳、周潔，前引書，頁93。

⁸² 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第三卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁371。

⁸³ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第一卷（北京：中

階級自由化所帶來的弊端，同時將腐敗視為個別的、局部的問題。因此在這個階段，以自律為主的廉政建設仍然被視為有效的途徑。1983年4月的「中共中央紀律檢查委員會關於充分運用宣傳工具加強黨性、黨風、黨紀教育的通知」、1986年2月的「端正黨風問題匯報提綱」以及同年發出的「中共中央紀委關於整頓紀律的通知」等皆傾向於思想教育以及宣傳作為解決途徑。但相關通知的密度反而顯示缺乏強制性制裁措施的這些紅頭文件，其所能發揮作用極其有限。

到了二十世紀80年代末期至90年代初，基於十年來的經驗累積，除了上述思想教育方面的領域之外，後來被稱為紀檢工作四項職能之一的懲處，相關規章制度終於出爐，就如中紀委副書記陳作霖在1989年1月的全國紀檢工作會議上所說的「紀檢工作逐步走上制度化、規範化的軌道。」⁸⁴主要的規定有1987年7月發布的「黨的紀律檢查機關案件審理工作條例」、1988年5月的「紀律檢查機關案件检查工作條例（試行）」、1990年7月的「共產黨員在經濟方面違法違紀黨紀處分的若干規定試行」等。

雖然制度化、規範化有所進展，但1990年6月中紀委印發「妨礙違紀案件查處的黨組織和黨員黨紀處分的規定（試行）」第三條：「...同時違犯政紀或違紀法律的，黨組織可建議並移送行政機關或司法機關予以處理。」⁸⁵顯示，當黨內規章制度無法有效處置腐敗時，必須將觸犯刑律的案件移送法辦。除了該規定外，有關移送法辦的規定有1988年11月的「中紀委、最高人民檢察院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」，以及1989年9月的「中紀委，最高人民法院、最高人民檢察院、公安部關於紀律檢查機關與法院、檢察院、公安機關在查處案件過程中互相提供有關案件材料的通知」等。這些初步規劃聯繫方法的規定間接顯示，黨內規章制度已經無法將不正之風涵蓋在黨內監督範疇加以糾正，因此黨紀處分有必要和法律制裁相互連結。

國方正出版社，2001年6月），頁298。

⁸⁴ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第四卷，頁270。

⁸⁵ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁656。

將違反法律的案件移送法辦，執行法律制裁本身其實並沒有甚麼問題。惟在此須探討的問題有兩點，第一點為上述「通知」的法律效力。第二點為移送舉報、處分材料的規定是否洽當。

關於法律效力方面，由於人民法院、檢察院，公安部非黨的組織，上述機關的活動必須限制在法律的框架下，因此黨紀和法律如何銜接即成為棘手的問題。前述「案件材料的通知」為中紀委、最高人民法院等聯名發布，且「聯繫制度的通知」並無發布單位，⁸⁶因此兩項「通知」的法律效力值得商榷。亦即以黨政一體的方式發布的「通知」，不僅其約束力不夠明確，且「通知」的單位也極為模糊。⁸⁷

至於其內容方面，1989年9月發布的上述「互相提供有關案件材料的通知」第三項：「法院、檢察院、公安機關查處的黨員違法犯罪案件，在依法處理前，有關紀律檢查機關或黨委決定要作黨紀處分，需要法院、檢察院、公安機關提供有關材料的，法院、檢察院、公安機關應積極配合。」的規定⁸⁸。在該「通知」法律效力存疑的情況下，公檢法三機關仍然需要配合紀檢機關的處分決定，此舉有損公檢法的獨立性，同時無法排除處理案件時受到紀委影響的可能性。雖然在此階段無法獲知，中紀委如何看待黨內規章制度和法律的矛盾，但中紀委卻以聯名發布「通知」的方式，讓公檢法機關協助並完善黨內規章制度。這種拉政府機關墊背的手法，在1993年的中紀委、監察部的合署辦公時，徹底地改觀。

1993年2月22日，中共中央、國務院以中發[1993]4號文件批轉中央紀委、監察部「關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機構設置有關問題的請示」。黨中央、國務院同意中紀委和監察部的合署，實行一套工作機構，兩個機關名稱的

⁸⁶ 「聯繫制度的通知」並未發布單位名稱，「案件材料的通知」有中紀委、最高人民法院、最高人民檢察院，公安部的發布單位名稱，形成對比，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，頁250、260。

⁸⁷ 國務院的行政法規有：條例、規定、辦法（依效力為序）國務院各部委有：實施細則、規定、辦法。1990年7月發布的「中國共產黨黨內法規制定程序暫行條例」第四條將黨內法規名稱分為：黨章、準則、條例、規則、規定、辦法、細則，同前註，頁230。

⁸⁸ 中央紀委、監察部研究室編，紀檢監察機關辦案權限、程序和方法（北京：中國方正出版社，2003年12月），頁239。

體制。就如同「合署後的中央紀委履行黨的紀律檢查和政府行政監察兩項職能」般，⁸⁹中紀委不再迴避黨內監督和法律管轄的矛盾，開始公然行使不屬於黨的行政監察權。

據上述「請示」，中紀委、監察部合署辦公的目的為：「有利於更加集中力量抓好黨風、廉政建設，落實『兩手抓，兩手都要硬』的戰略方針，有利於發揮黨政監督機關的整體效能，避免工作上的交叉和重複，精簡機構和人員，提高工作質量和效率。」請示中的「兩手抓」為鄧小平曾經反覆論述，每次的內涵均有所不同，由於接著有「兩手都要硬」的部分，因此所指的可能是鄧小平 1992 年 1 月 18 日至 2 月 21 日展開南巡時的談話，其內容為改革開放以及打擊各種犯罪活動。但南巡講話同時強調：「廉政建設要作為大事來抓。還是要靠法制，搞法制靠的住些。」⁹⁰雖然鄧小平所說的「法制」內涵模糊，但若指的是法律至上原則，那麼號稱依循「兩手抓」戰略方針的「請示」的精神，恐怕就前後矛盾。

中紀委和監察部合署辦公的目的，在「請示」中歸於行政組織的整頓，以集中力量提高工作質量和效率，並沒有說明其他原因。若只尋求整頓組織的目的，可由行政監察主導進行整頓，如此才符合法制的要求。但合署辦公措施明顯悖離過去黨政分離的要求，到底何等因素造成這種轉折。在此，還是有必要回顧政治體制改革前後的背景，以尋找其中變化的蹤跡。

在 1987 年 10 月召開的十三大，時任總書記的趙紫陽作了「沿著有中國特色的社會主義道路前進」的報告。該報告指出：「黨的紀律檢查委員會不處理法紀和政紀案件，應當集中力量管好黨紀，協助黨委管黨風。」⁹¹報告中的法紀是指包括刑法的一般法律，其執行主體為公安、檢察院以及法院三個機關，政紀是指行政法，其執行者為行政監察機關，即監察部。該報告的性質無疑是在意圖將黨政分開的政治體制改革的脈絡上所提出的方針。除此之外，1988 年 7 月黨中央

⁸⁹ 「關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機構設置有關問題的請示」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，頁 186。

⁹⁰ 中共中央文獻編輯委員會，鄧小平文選，第三卷（北京：人民出版社，1993 年 10 月），頁 379。

⁹¹ 魏明鐸，中國共產黨紀律檢查史（石家莊：河北人民出版社，1993 年 1 月），頁 435。

同意並轉發「中央紀委關於逐步撤銷國務院各部門黨組紀檢組和中央紀委派駐紀檢組有關問題的意見」。文件原則規定，撤銷黨組的部門，黨組紀檢組或中央紀委派駐紀檢組應隨之撤銷。黨組為政府機關中設立的黨的機關，接受黨委的領導，因此紀委對於政府部門的影響力似乎有所降低。但 1988 年 3 月發布的「中紀委、監察部關於黨的紀律檢查機關和國家行政機關在案件查處工作中分工協作的暫行規定」中，規定「紀律檢查機關認為需要給予黨紀處分的行政監察機關的監察對象，行政監察機關應將調查報告，主要證據，與本人見面材料轉給紀委，由紀委就黨紀問題作出處理」⁹²由此可知，雖然削弱組織上的關係，但透過紀委監察之間的聯繫制度的確立，紀委對監察部門的影響力依然活躍，若趙紫陽報告著重於改善紀委統一處理政紀、法紀的混亂局面的話，確有其整頓的意義，但畢竟其改革仍不無法鞏固行政監察機關的獨立性。若其政改路線順利進行，或許還有監察機關獲得以法為後盾的穩定發展的空間，但由於「六四」天安門事件後的政治形勢的急轉直下，隨著趙紫陽路線遭到批判否定，黨風廉政建設的途徑也再度面臨重新思考。

在黨內當權派認為導致天安門事件的民主化運動「所涵蓋的任何要求皆與言論的多元化、擴大參與決策的機會和以法治來保證前兩項需求的落實即制度化聯繫在一起的。」⁹³中共的鎮壓意味著否定這三個要求，同時以往的政改路線徹底遭到刨除。經過「六四」風波後的 1989 年 8 月，江澤民在全國組織部長會議上的講話中指出「政治體制改革的目的…決不是削弱和淡化黨的領導。」以「不可低估趙紫陽同志的錯誤所造成的危害」的說法根本否定「六四」前所實施的政改路線。1989 年 11 月十三屆五中全會通過的「中共中央關於進一步治理整頓和深化改革的決定」第 38 項中有「必須堅決克服腐敗現象…不這樣做，黨就無法樹立起崇高的威望：不這樣做，黨就必然會嚴重脫離群眾，甚至有蛻化變質的危險。」

⁹² 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，頁 243-244。

⁹³ 小島朋之，中國共產黨的選擇（東京：中公新書，1991 年 11 月），頁 28。

⁹⁴又「依照黨章從嚴治黨，採取堅決有力的措施，痛下決心，排除阻力，克服各種腐敗現象和官僚主義作風，恢復和發展黨和人民群眾的血肉聯繫」的論述。⁹⁵足見在中共的認知中，腐敗現象的蔓延使得黨和人民之間產生隔閡，將之視為導致「六四」的遠因之一。因此中共在顧及這方面的考量，並且盡快取得政治穩定的情形下，須以不同於政改途徑完成從嚴治黨。因為政改涵蓋黨政分離，即法治，所以黨風廉政建設的途徑自然傾向於以紀檢機關為主的設計。例如在組織方面，1991年4月發布的「中紀委關於中央紀委派駐紀檢組和各部門黨組紀檢組（紀委）若干問題的規定（試行）」中，將過去決定撤銷的派駐紀檢組和黨組紀檢組又重新恢復。雖然上述已說明組織的有無未必影響紀委功能的強化，但這種轉變至少表明此時期的方針有異於政改路線。

除了上述規定外還有「合署後的監察部保留部長辦公會制度，除重大問題由中央紀委常委集體討論決定外，其他問題由部長、副部長和部長辦公會按規定的職權範圍進行處理」部分。⁹⁶過去的聯繫制度，僅規定為了調查的方便互相要提供必要的協助，並無按照調查內容限制調查主體。由於重大問題的解釋權歸於誰，如何劃分等問題並不明確。另外，通常監察部部長兼任中央紀委副書記並參加常委會，例如1992年10月任中紀委副書記的曹慶澤，從1993年3月兼任監察部部長。這樣的人事佈署，能否發揮監察部門的獨立性還是存疑，因此上述「請示」的限制恐怕導致紀委控制監察部門職權的局面。實際上，合署之後的監察機關的工作出現某種限制或困難是有跡可尋的，在1994年8月召開的進一步發揮紀檢監察兩項職能工作會議上，尉健行稱「雖然整體上業務沒有減少，但監察機關領導成員直接掌握的情況確實比過去少了，向政府匯報工作有一定的困難。」

⁹⁷承認監察部門的業務減少，同時顯示紀檢機關強化審批權限方面的影響力。

1992年1月的「關於黨的紀律檢查機關和國家行政監察機關在案件查處工

⁹⁴ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第三卷，頁463。

⁹⁵ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第三卷，頁463。

⁹⁶ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，頁186。

⁹⁷ 尉健行，進一步發揮紀檢監察兩項職能工作會議上的講話，轉引自，吳秀玲，中共行政監察制度之研究（台北：台灣大學三民主義研究所博士論文，1998年），頁181。

作中分工協調的補充規定」，雖然是合署辦公之前發布的，但該規定列出有關聯合查辦時的方法。其第六項為：「紀律檢查機關和行政監察機關同時受理的案件，雙方應通報各自的立案決定，並協商檢查、調查案件的辦法。一方可邀請另一方聯合查辦，並確定主辦機關，或者由一方進行查處，並將查處結果通報另一方。在作出處分決定前，雙方應充分交換意見，盡可能使黨紀、政紀處分相協調。」⁹⁸該規定似乎仍然保留監察機關成為主辦機關的可能，而實際運作則無從得知。但通常聯合辦案（以下將聯合查案改稱為後來廣泛被使用的聯合辦案一詞）基於權威性、政治思想方面的領導等考量，由紀委擔任主辦機關的情形為多。聯合辦案這個架構之確立，讓紀委以主辦機關的角色積極參與調查環節，擁有能夠影響監察機關的機制。

1993年8月的中央紀委第二次全會上江澤民發表有關廉政建設的講話，重申反腐敗鬥爭為保證改革開放和經濟建設的重要工作，同時提出幾項原則和要求。其中，反腐敗鬥爭要嚴格依法辦案以及懲治腐敗靠法制等主張為不同於過去的內容。另外，尉健行也在該全會上的講話中表示，「經濟行為的多樣化以及改革和建設的發展導致法規、政策以及立法工作相對滯後的矛盾，這矛盾給以權謀私的人以可乘之機，也給反腐敗等工作帶來許多困難。未解決這矛盾，一方面要抓緊各種法律法規的制定和完善，另一方面要加強政策研究。」⁹⁹尉健行似乎透露，面臨監督客體行為的多樣化以及複雜化，用以往的途徑已經管不住種種矛盾，因此必須以制定法律的手段來完善。雖然過去有提及法律的論述，但那些論述無異確認「八二憲法」的原則性內容，例如黨必須在憲法和法律的範圍內活動的原則，增強法制觀念，嚴格依法辦事等。到此時期之前，中共的官方語言中鮮少出現「法律」用詞，通常用「法規」一詞。由於「法規」和「黨法」這提法難以分明，因此過去大量出現的「法規」無法輕易地和「法律」畫上等號。這一次除了出現法律的提法之外，面對隨著行為多元化所帶動的監督主體的多樣化，必

⁹⁸ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，頁265。

⁹⁹ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，頁327。

須以法律來規範主體間的互動，因此可謂形勢的變化牽動法律的出現，且同時為法律背書。

但嚴格而言，承認法律的必要性和其制定至有效行使之間存在一段距離。監督主體的多元化表示將執行法律制裁的公安、檢察以及法院三機關納入反腐敗的行列，至於如何與這三機關建立互動模式，成為此時期廉政建設的新課題。其實，早在 80 年代後期出現有關聯繫制度的通知，初步規範移送法辦等辦法。此次在反腐敗鬥爭的號召下，1993 年 11 月發布「中紀委、高檢院、監察部關於紀檢監察機關和檢察機關在反腐鬥爭中加強協作的通知」。其中第五項稱：「對於查處有阻力或涉及黨紀、政紀、法紀交叉的大案要案，經紀檢監察機關和檢察機關協商可由一個部門為主調查，另一部門進行配合，必要時由聯席例會決定由紀檢監察機關和檢察機關聯合調查，對觸犯刑律的，由檢察機關依照法律程式辦理。」¹⁰⁰採用聯合調查的方式與 1992 年 1 月的有關紀檢機關和行政監察機關的分工協調補充規定雷同，但這次組織聯合調查的範圍進一步擴大到國務院體系之外的檢察院，可謂其影響力投射到司法機關。與此同時可能產生的問題為，該規定中的「觸犯刑律的依照法律辦理」部分；雖該部分似乎尊重刑事訴訟法規定，但不可忽略的是調查主體的多元化涉及刑訴法的管轄問題。由於必須加強政治思想的領導，在聯合調查時，由紀檢監察機關牽頭並扮演主要調查者角色的機會為多，管轄界線模糊的情況下，無法排除紀檢機關侵犯檢察機關職權的可能性。

合署辦公出發點是為了強化紀檢機關功能，但如此發展未必有助於以法律至上原則為前提的法制化，反而使其發展增添了複雜性，此具體表現顯現在弱化監察、檢察職能以及反腐敗工作中存在任意性變數等方面。

那麼為何不能堅守以法律至上原則做好制度建設？其實背後另有其他考量。例如 1993 年 8 月舉行的中紀委第二次全會的會議上，尉健行做出的報告上有「要重點查辦黨政領導機關、領導幹部和司法部門、行政執法部門、經濟管理部門及

¹⁰⁰ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，頁 268。

其工作人員的違法違紀案件」部分¹⁰¹，如該報告顯示腐敗現象蔓延在作為監督主體的公檢法三機關、行政監察機關中。為此，各級黨組織和紀檢機關有必要加強處理。

針對以上機關的反腐敗作為，司法機關的腐敗不應當成為由中紀委監督執法機關的理由，也不該是否定法制化的理由。但中紀委的思維中，似乎縱容否定法制化，反腐敗的成效不如換取政治穩定來得重要。「反腐敗必須從改革發展和穩定的全局高度來認識把握」，¹⁰²足以說明反腐敗之目的主要在於維護政權的穩定。儘管沒有明確否定法制化，但法制化的方向以及其著重點的不同最後導致法制化的錯位。其中，社會主義精神文明建設的有關論述可謂是迴避法制化論述的典型案例。1996年10月的十四屆六中全會審議通過「中共中央關於加強社會主義精神文明建設若干重要問題的決議」，該決議指出將包括民主法制觀念為主要內容的公民素質的顯著提高做為今後十五年的主要目標。自1990年代中期，在中紀委會會議公報等官方文件中出現的「把廉潔自律工作逐步納入法制化軌道」等有關法制化的論述，¹⁰³可視為因應精神文明建設所呼籲的主張並試圖落實在法規條文中的。在此，為了解廉潔自律工作的性質以及它在反腐敗鬥爭中居於何等位置，有必要進一步概括黨風廉政建設和反腐敗鬥爭的關係。

1996年10月在中紀委第七次全會上，尉健行做出題為「加強黨風廉政建設、推動社會主義精神文明建設健康發展」的報告。其中，以首先要搞好黨風的提法將黨風廉政建設當作文明建設的核心。至於反腐敗鬥爭，將它視為加強黨風廉政建設、促進文明建設的一項非常重要的工作。廉潔自律工作為形成反腐敗鬥爭三項工作格局的一環，而其他兩項為查處違紀違法案件、糾正部門和行業不正之風。由於廉潔自律的主要內容僅停留在行為規範上的要求，¹⁰⁴且是強調黨政領導

¹⁰¹ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第四卷，頁330。

¹⁰² 於1994年2月的中紀委第三次全會上，尉健行做出「深入持久反腐敗為改革、發展和穩定服務」的報告，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第四卷，頁350。

¹⁰³ 於1996年1月28日發表的中紀委第六次全會公報，同前註，頁428。

¹⁰⁴ 1993年10月發布的「中共中央、國務院關於反腐敗鬥爭近期抓好幾項工作的決定」中，自

幹部自覺執行，帶頭跟腐敗現象作鬥爭的，堪稱沒有具備制裁措施的內容，使得廉潔自律的要求僅止於確認廉潔自律本身的重要性的層次。所謂法制化所指的不是法律制度，而是法規和制度，¹⁰⁵性質上均為黨內法規的範疇。由此可見，將法制範圍限定在廉潔自律，且它的定位仍然為黨內法規。真正需要法制化的查處違紀案件以及糾正不正之風的部分未被納入法制化的射程，中紀委級極為巧妙地迴避自身的法制化要求。

1997年9月召開的黨的第十五次全國代表大會上，江澤民發表所謂依法治國的報告，其中有「逐步實現社會主義民主的制度化、法律化」部分，進一步肯定法律的作用。在2004年9月黨的第十六屆四中全會通過的「中共中央加強黨的執政能力建設的決定」中，也有依法執政的提法及法制化的目標。如果上述「統一管理模式」係延續黨的十六大以來胡錦濤高度重視監督問題這個脈絡上，「中國共產黨黨內監督條例」和決定對省領導班子進行巡視之後的又一舉措，¹⁰⁶那麼反腐敗的途徑似乎又轉為紀委主導的黨內監督的方向。

黨風廉政建設和反腐敗工作的發展，朝向促進制度化、法規化。但中共仍不願完全遵循依法行政原則來處理監督事務，極力以廉潔自律以及黨內監督的途徑加以解決，排除全面導入法律制裁的方式。雖為了法律途徑來尋求解決時的需要，確立了移送法辦等與司法機關聯繫的一些制度，同時推出讓紀檢委向司法機關施加影響的一些措施，將司法機關執法的空間盡量壓縮，相對的，紀檢委可透過各種管道能夠影響司法機關的執法活動。1979年以來的紀檢委的發展從未將

律廉潔五條規定的內容有：一、不准經商辦企業；二、不准在各類經濟實體中兼職；三、不准買賣股票；四、不准在公務活動中接受禮金和各種有價證券；五、不准用公款獲取各種形式的俱樂部會員資格，也不准用公款參與高消費的娛樂活動，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第三卷，頁530-531。

¹⁰⁵ 1998年1月的中紀委第二次全會報告中有「要健全法制」部分，該部分所列的有：「中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）」、「中國共產黨紀律處分條例（試行）」、「關於領導幹部報告個人重大事項的規定」等法規和制度，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第四卷，頁488。另外，廉潔自律五條規定基本上屬於黨紀處理範圍內，參閱，「關於黨政機關縣（處）級以上幹部違反廉潔自律『五條規定』行為的黨紀處理辦法」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷，頁728。

¹⁰⁶ 人民日報2004年4月8日，第一版。

監督權力移交給司法機關，紀檢委的監督權威高於執法機關，可謂這是黨優先於政府的一個體現。

第二節 中央中央紀律檢查委員會之組織

觀察中紀委如何處理貪污腐敗問題之前，有必要針對紀檢委的組織與其機構設置的情形等加以說明，因為中紀委擁有的特殊權限以及其行使時所必要的步驟，足以影響處置腐敗的運作，尤其是對執法機關更有引導的作用。在此，就中共官方發布的黨風廉政建設有關文獻加以分析，以呈現紀檢委組織之概梗。

一、任務

根據中共十五大黨章第四十四條規定，紀委的主要任務為：「維護黨的章程和其他黨內法規，協助黨的委員會加強黨風建設，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況。」¹⁰⁷胡錦濤在 2005 年 1 月 11 日的中紀委第五次全體會議上強調：「反腐倡廉能力是黨的執政能力的重要體現，是鞏固黨的執政地位的重要保障。」¹⁰⁸若提高黨的執政能力為黨的方針，那麼加強反腐敗的力度以協助政策的執行為紀委最重要的任務。為了維護黨章和黨內法規，紀委進行紀律教育，檢查處理違反黨紀的案件，決定或取消對這些案件中的黨員的處分，受理黨員的控告和申訴。¹⁰⁹以上內容通常被總結為紀檢機關的教育、監督、懲處、保護四項職能，其中，保護的意涵是採取有效措施保護辦案人員和舉報人，並嚴肅處理報復行為以支援執紀人員依法辦案，¹¹⁰另外還有：「為了保障檢舉、控告人依法行使

¹⁰⁷ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第一卷（北京：中國方正出版社，2001 年 6 月），頁 733。

¹⁰⁸ 人民日報（內地版）2005 年 1 月 12 日，第一版。

¹⁰⁹ 十五大黨章第四十四條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第一卷，頁 733。

¹¹⁰ 中央紀委發布的「中共中央紀委、最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、監察部關於採

檢舉，控告的權利，維護檢舉，控告人的合法權益」的內容，¹¹¹可謂監督的一個附帶功能。若將包含保護的監督作為事中監督，那麼教育為著重於防範的，以宣傳、培訓為主要途徑的警示教育，即事先監督。

中共黨章四十四條：「受理黨員的控告和申訴，檢查處理違反黨紀的案件，決定或取消對這些案件中的黨員的處分」，相當於監督和懲處職能，也是紀委任務中最重要環節。具體而言，由「受理」、「立案調查」、「審理」、「處理」等四個部分構成。在各個環節的具體職權內容容後進行分析。

二、組織

中央紀律檢查委員會自 1982 年 9 月中共第十二次全國代表大會恢復運作後，經過每一屆黨代會選舉產生中央紀律檢查委員，中紀委全體會議選舉常委和書紀、副書紀並報黨的中央委員會批准，紀委的每屆任期與同級黨委會相同。¹¹²

1982 年 9 月，中共第十二次全國代表大會選舉出第十二屆中央紀律檢查委員會。第一書記：陳雲。第二書記：黃克誠。常務書記：王鶴壽。書記：王從吾、韓光、李昌、馬國瑞、韓天石。常務委員會委員：馬國瑞、王從吾、王鶴壽、李昌、李之璉、李正亭、陳雲、黃克誠、韓光、韓天石、蔡順禮。

1987 年 10 月，中共第十三次全國代表大會選舉出第十三屆中央紀律檢查委員會。書記：喬石。副書記：陳作霖、李正亭、尚洪達。常務委員會委員：王德瑛、喬石、劉麗英、李正亭、尚洪達、陳作霖、郭林祥、傅傑。

1992 年 10 月中國第十四次全國代表大會選舉出第十四屆中央紀律檢查委員會。書記：尉健行。副書記：侯宗賓、陳作霖、曹慶澤、王德瑛、徐青、劉錫榮、傅傑、李至倫、張惠新。常務委員會委員：王光、王德瑛、劉麗英、安啟元、李

取有力措施保護執紀執法辦案人員合法權利的通知」，中央紀委監察部研究室編，紀檢監察機關辦案權限、程序和方法（北京：中國方正出版社，2003 年 12 月），頁 245-246。

¹¹¹ 中央紀委於 1996 年 2 月 15 日發布的「中共中央紀委、監察部關於保護檢舉、控告人的規定」中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷（北京：中國方正出版社，2001 年 6 月），頁 805。

¹¹² 十五大黨章第四十三條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第一卷，頁 732-733。

至倫、何勇、陳作霖、侯宗賓、徐青、曹慶澤、尉健行、彭綱、傅傑。

1997年10月中共十五大選舉出第十五屆中央紀律檢查委員會組成人員。書記：尉健行。副書記：曹慶澤、何勇、夏贊忠、劉麗英、劉錫榮、傅傑、李至倫、張惠新。常務委員會委員：尉健行、曹慶澤、何勇、夏贊忠、劉麗英、傅傑、李至倫、馬馭、祁培文、李登柱、趙洪祝、彭綱、劉錫榮、吳定富、張惠新。秘書長：吳定富。

2002年10月中共十六大選舉出第十六屆中央紀律檢查委員會組成成員。書記：吳官正。副書記：何勇、夏贊忠、張樹田、劉錫榮、張惠新、劉峰岩、馬馭、干以勝、李至倫。常務委員會委員：干以勝、馬馭、馬志鵬、王振川、劉峰岩、劉家義、劉錫榮、吳官正、吳毓萍、何勇、沈德詠、張樹田、張惠新、趙洪祝、夏贊忠、黃樹賢、解厚銓、吳玉良、李至倫。秘書長兼新聞發言人：干以勝。

2007年10月14日，中共十七大選舉產生第十七屆中央紀律檢查委員會書記：賀國強。副書記：何勇、張惠新、馬馭（女）、孫忠同、幹以勝、張毅、黃樹賢、李玉賦。常務委員會委員：干以勝、馬馭（女）、王偉、令狐安、孫忠同、杜學芳（女）、李玉賦、吳玉良、吳毓萍（女）、邱學強、何勇、張軍、張毅、張紀南、張惠新、屈萬祥、賀國強、黃樹賢、蔡繼華。委員127名。

2012年11月14日，中共十八大選舉產生第十八屆中央紀律檢查委員會委員130名。2012年11月15日，中國共產黨第十八屆中央紀律檢查委員會第一次全體會議選舉產生第十八屆中央紀委員書記、副書記、常務委員會委員人選，隨後得到中國共產黨第十八屆中央委員會第一次全體會議批准：書記：王岐山。副書記：趙洪祝、黃樹賢、李玉賦、杜金才、吳玉良、張軍、陳文清、王偉。常務委員會委員：王偉、王岐山、劉濱、江必新、杜金才、李玉賦、吳玉良、邱學強、張軍、張紀南、陳文清、周福啟、趙洪祝、侯凱、俞貴麟、姚增科、黃樹賢、黃曉薇（女）、崔少鵬。

第十八屆中央紀委員書記王岐山，男，漢族，1948年7月生，山西天鎮人，

1969年1月參加工作，1983年2月加入中國共產黨，西北大學歷史系歷史專業畢業，大學普通班學歷，高級經濟師。現任中央政治局常委，中央紀律檢查委員會書記，國務院副總理、黨組成員。新出爐之十八大中紀委領導幹部之資歷列表如後：

表 4-2 十八大中紀委領導幹部資歷

現職	姓名	前職
書紀	王岐山	國務院副總理
副書紀	趙洪祝	浙江省委書記
副書紀	黃樹賢	連任
副書紀	李玉賦	連任
副書紀	杜金才	解放軍上將
副書紀	吳玉良	連任
副書紀	張軍	一級大法官
副書紀	陳文清	連任
副書紀	王偉	連任
秘書長	崔少鵬	中共中央紀律檢查委員會宣教室主任

資料來源：維基百科，20121207。出自：

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%85%B1%E4%BA%A7%E5%85%9A%E7%AC%AC%E5%8D%81%E5%85%AB%E5%B1%8A%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E7%BA%AA%E5%BE%8B%E6%A3%80%E6%9F%A5%E5%A7%94%E5%91%98%E4%BC%9A>

一般而言，副書紀以上的中紀委成員的各個經歷都十分豐富，但可分為兩種類型；一是升到省部級職務後轉入中紀委任委員的具有地方背景的；二是在共青團或解放軍中升到部級職務後同樣轉入的具有中央背景的。

除了在重大案件的處理親自指揮的情形之外，實際負責調查相關業務工作的是紀檢監察室等各個部署，按照「關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機關設置有關問題的請示」的內容，合署後的中紀委組織編制如下：

表 4-3 中紀委組織編制

機構名稱	級別	負責範圍以及職務內容
第一紀檢監察室	司級正職 或部級副職	工業和信息化部、國資委、統計局、煙草專賣局、糧食局、特大型公司的紀檢案件
第二紀檢監察室	同	財政部、證監會等財經系統的紀檢案件
第三紀檢監察室	同	公檢法及科技部、教育部系統的紀檢案件
第四紀檢監察室	同	農林、建設、交通系統的紀檢案件
第五紀檢監察室	同	西北、西南地區的紀檢案件
第六紀檢監察室	同	東北，華北地區的紀檢案件
第七紀檢監察室	同	華東地區的紀檢案件
第八紀檢監察室	同	華中華南地區的紀檢案件
辦公廳	同	起草工作計劃，報告、總結、通知、通報和有關文件
研究室	同	工作，政策和理論研究
法規室	同	起草、解釋紀檢監察法規，答覆有關政策法規問題
宣傳教育室	同	黨風黨紀教育和紀檢幹部教育培訓
案件審理室	同	審理、復查案件
案件監督管理室	同	監督辦案流程
信訪室	同	處理群眾來信
幹部室	同	現職人員人事業務
離退休幹部局		離退休幹部組織工作及退撫福利事項
機關黨委、 機關事務管理局		財務資產管理後勤服務及其他行政工作
監察綜合室	同	收集、綜合行政監察工作情況和處理日常行政監察業務
執法監察室	同	監督檢查貫徹執行黨的路線、方針、政策和國家法律、法規
黨風廉政建設室	同	監督檢查、綜合分析黨風廉政建設的情況
糾正不正之風室	同	履行國務院糾正行業不正之風辦公室的職責
外事局		對外聯絡，工作機關及系統出訪團組的翻譯、服務工作、國外有關部門來訪的翻譯、服務工作
績效管理監察室	同	有關績效之規劃、管理
預防腐敗室	同	預防腐敗之規劃、督導

資料來源：關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機關設置有關問題的請示，，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁185。2002年度中央紀委、監察部招考簡章。出自：人民網，

<http://www.people.com.cn/G B/kejiao/23 0/39 1 7/3 920/200 1 1 1 03/5 97223.html>

除了上述室、局之外還有培訓中心等事業單位：中國紀監學院、中央紀委監察部杭州培訓中心、資訊中心，電化教育中心、中國紀檢監察報 中央紀委監察部機關報、中國監察雜誌社、中國方正出版社、紀檢監察研究所。¹¹³每個室設主任一人，配正局（司）長級或副部長級幹部；副主任二至三人，配副局（司）長級或正局（司）長級幹部。¹¹⁴

根據中共黨章及行政監察法之規定，中央紀委監察部向中央和國家機關 56 個部門派駐了紀檢監察機構。其中，向 36 個部門同時派駐了紀檢監察機構（即雙派駐機構），向 20 個部門派駐了紀檢或監察機構（即單派駐機構）。在 2004 年中央紀委監察部對雙派駐機構實行了統一管理，2005 年完成對單派駐機構的統一管理工作。¹¹⁵

（一）雙派駐機構：

國家教委、地質礦產部、建設部、冶金工業部、化學工業部，郵電部、對外貿易經濟合作部、文化部、廣播電影電視部、中國人民銀行、海關總署、中國科學院、中國社會科學院、新華通訊社、人民日報社、最高人民檢察院、國家計委、國家科委、民政部、司法部、財政部、交通部、水利部、農業部、衛生部、國家體委、審計署、最高人民法院、國家地震局、外交部、公安部、國家安全部、鐵道部、中國民用航空總局、國家海洋局。

（二）單派駐機構：

人事部、勞動部、新聞出版署、國務院僑務辦公室、國家工商局、國家旅遊局、國務院機關事務管理局、國家環保局、國家土地局、中國紡織總會、中國氣象局、中國核工業總公司、中國兵器工業總公司、中國船舶工業總公司、中國航空工業總公司、中國行天工業總公司、中國有色金屬工業總

¹¹³ 張益槐，中國大陸監察制度（台北：唐山出版社，1998 年 4 月），頁 135-136。魏明鐸主編，中國共產黨紀律檢查工作全書（石家莊：河北人民出版社，1992 年 10 月），頁 582。

¹¹⁴ 中央紀委，中共中央組織部於 1988 年 6 月 6 日發布的，關於頒發『關於黨的各級紀委內部機構和幹部職務設置的若干規定』的通知，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，頁 160。

¹¹⁵ 劉宋斌。中國共產黨廉政反腐紀事。北京：中國方正出版社。2009 年 9 月，頁 582。

公司、中國海洋石油總公司、中國工商銀行、中國人民建設銀行。

中紀委的組織編制的網絡，可分為黨中央的各個系統、國務院各部委以及各省級黨委、政府的四個方面。其中，負責各個地區的紀檢監察室的存在為比較特殊的，因為每個省委組織中皆有省級的紀檢機關，本來在各省的管轄範圍內負責紀檢業務的就是這些紀檢機關，中紀委的紀檢監察室應當不必過問。但由於其領導體制的設計，使得省級紀檢機關無法針對同級黨委展開監督，此時作為上級紀委的各個紀檢監察室必須直接插手，針對省級領導的問題進行調查。

三、監督對象與管轄範圍

紀委受理檢舉、控告、申訴的範圍是：對黨員、黨組織違反黨章和其他黨內法規，違反黨的路線、方針、政策和決議，利用職權謀取私利和其他敗壞黨風行為的檢舉、控告，¹¹⁶黨紀案件檢查的對象主要涉及到各級黨組織以及各級黨委、紀委、人大、政府、政協、法院、檢察院、工會、共青團、婦聯、武裝部等機關團體和各類企事業單位中的中共黨員和黨組織。¹¹⁷當然一個紀委的管轄不是包含所有的各級黨組織，是分層管理的。其具體情形如下：

- (一)同級黨委委員、紀委委員的違紀問題。
- (二)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。
- (三)同級黨委管理的黨員幹部的違紀問題。
- (四)下一級黨組織的違紀問題。
- (五)領導交辦的反映其他黨員和黨組織的違紀問題。

屬於下級黨委管理的黨員和黨組織重大、典型的違紀問題，必要時可以

¹¹⁶ 「中國共產黨紀律檢查機關控告申訴工作條例」第三條，中央紀委監察部研究室編，前引書，頁4。

¹¹⁷ 魏明鐸主編，前引書，頁122。

受理。¹¹⁸

就中紀委而言，管轄範圍為中央級的違紀問題，即在國務院各部委、各直屬機構、各辦事機構等任職的黨員和這些組織的紀檢組成員、省級黨委委員（含省紀委）以及在省級政府任職的黨員以及紀檢組成員。即使非屬黨工人員，但只要具有黨員身分就會受到黨紀的約束。與此同時，中紀委本身難以向黨中委進行監督，是因為「中紀委在黨中委的領導下進行工作」¹¹⁹這可謂是民主集中制原則使然。其實這種情形在各級黨組織中普遍存在，並非只有中紀委單獨面臨此種困境。但省級以下層級的違紀案件可由中紀委出面解決，而對於黨中央委員會委員的違紀案件，雖屬中紀委管轄範圍，但卻難以解決。

處於領導體制最頂端的黨的中央委員會委員基本上不受中紀委的監督，「只打蒼蠅不打老虎」是指反腐敗工作中的偏向性，但領導體制的設計如此，必然陷入難以捋虎鬚之困境。同樣的，紀委監督黨委也面臨相同的境遇，使得以黨委書記為首的黨組織在各個行政區域中享有相當程度的獨立性，並能夠有效地排除來自於同級紀委的調查。

例如前河北省委書記程維高在接受中紀委的調查之前，對於揭發他的問題的石家莊市建委原工程處處長郭光允從 1995 年 11 月進行包括非法羈押、勞教和開除黨籍的打擊報復，其過程當中，紀委領導幹部也參與提審，¹²⁰俟中央三講教育巡視組於 1999 年到了河北，負責人陰法唐重視後，這件事才浮上檯面，逐漸受到中紀委的注意，2003 年 8 月中紀委宣佈開除程維高的黨籍。這種情況剛好屬於上述第 5 項的「領導交辦的反映其他黨員和黨組織的違紀問題」的濫用，也是領導體制破壞紀檢工作正常運作的典型例子。可見辦案業務的領導最後歸結於黨委的情形，足以影響紀檢辦案工作的內容。

¹¹⁸ 「中國共產黨紀律檢查工作案件檢察工作條例」第十條，中央紀委監察部研究室編，前引書，頁 4。

¹¹⁹ 十五大黨章第四十三條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，頁 655。

¹²⁰ 張君，「程維高與他的諸侯統治」，民生與法制（北京），2003 年，第十期，總第 396，頁 7。

四、領導體系

中紀委的調查活動的不公正可歸結於黨中委，這是案件處理上的偏向性的形式呈現出來。但是實際上到底有那些案件受到不公正處理，因其涉及到內部運作而無從得知，惟制度設計中隱含著這種必然的結果。

黨中委到底透過那些途徑貫徹其意向？此時應特別關注的就是業務以及人事上的領導關係。業務上如何行使影響力的架構上問題，將在業務程序部分進行論述。在此，僅描述一般的領導內容以及人事權的歸屬方面。

上下級紀委之間的領導關係，基本上屬於黨內監督執行單位間的業務聯繫，但可以發現規範雙方互動的一般性規定中，也出現黨委參與的場合。其實考慮到黨委進行領導的立場，黨委的出現並不足為奇，但監督工作中的獨立性還是受到一些限制。上下級紀委的領導規範如下：

- (一) 傳達領導機關有關紀檢工作的指示、決定、工作部署，並對下級紀委的工作經常進行檢查。
- (二) 在貫徹黨的紀檢工作方針、政策及紀檢業務方面進行指導，交流經驗。
- (三) 幫助解決下級紀檢工作中的困難和問題。
- (四) 對下級紀委報批的案件的處理意見及時審定，對下級紀委與同級黨委處理意見不同、下級紀委請求複查的案件認真予以複查。
- (五) 下級紀委發現同級黨委或它的成員有違犯紀律的問題而該同級黨委不予解決或不予正確解決時，上級紀委對下級紀委提出的申訴，應堅持原則，在認真核實情況的基礎上實事求是地予以解決。注意經常考察下級紀委領導幹部的情況，對於下級紀委主要領導幹部的任免、調動，負責地提出意見，幫助搞好下級紀委領導班子建設，做好培訓下級紀委幹部的工作等。¹²¹

從上述的論述可知，紀委在辦案過程當中處處可見同級黨委介入的情形。其

¹²¹ 萬福義主編，中國共產黨建設大辭典（濟南：山東人民出版社，2001年5月），頁478。

實同級黨委在辦案業務中，透過審批權限的行使，發揮絕對性的影響力，扮演極為重要的角色。

同級黨委可透過人事權影響紀委調查業務，任免、考核等內容皆是人事權的範圍，「省、自治區、直轄市紀委換屆時，紀委書紀、副書紀、常委候選人由省、自治區、直轄市黨委提出，徵得中央紀委同意後，報中央審批。黨大會閉會期間的省級紀委書紀、副書紀的調整也如此。」¹²²黨政領導幹部的選拔由同級黨委（黨組）或上級組織（人事）部門主持，¹²³如此一來，同級黨委的意志紀委要不埋單，恐怕也很困難。

選拔任用一般經過考察、醞釀、討論等過程，就醞釀而言，在呈報之前，應當「在黨委（黨組）…等有關領導成員中進行」後，¹²⁴須按照幹部管理權限由黨委（黨組）集體討論做出任免決定，屬於上級黨委管理的幹部，本級黨委可以提出選拔任用建議。¹²⁵可見最後決定權仍歸黨委。這些領導架構無異將雙重領導變成以同級黨委領導為主，使得紀委完全依附於同級黨委。¹²⁶面對領導體制所引起的監督缺陷，如何有效地找出並去除腐敗現象，這是黨風廉政建設的一個關鍵議題。為此，中紀委規定一些非常規的辦法，其中「巡視制度」就其靈活性以及權威性而言，可謂具有代表性的途徑。

根據 1996 年 3 月中紀委常委會通過的「中共中央紀委關於建立巡視組制度的試行辦法」規定，「巡視制度」的內容為已離開領導崗位的正部級幹部到地方

¹²² 「關於省、自治區、直轄市紀委和中央，國家機關各部門紀檢組（紀委）領導幹部任免審批程序的通知」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，頁 175。

¹²³ 「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」第九條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第八卷，頁 219。

¹²⁴ 「黨政領導幹部選拔任用工作條例」第三十條，詳見新華網，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695422.htm。

¹²⁵ 「黨政領導幹部選拔任用工作條例」第三十二條，詳見新華網，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695422.htm。

¹²⁶ 黃宏、王壽林，「正視問題，健全黨內監督」，中國黨政幹部論壇（北京），1998 年 10 月，頁 36。周雲華，毛政相，「關於改革和完善黨的紀律檢查體制的思考」，求索（長沙），2002 年 5 月，頁 77。

和部門巡視的制度。¹²⁷巡視幹部年齡限為七十歲以下，先由中紀委辦公廳和幹部室提出名單後，徵求中央組織部意見，由中紀委常委會研究確定。¹²⁸巡視幹部的任務為瞭解省、自治區、直轄市和中央、國家機關部委領導班子及其成員的政治紀律和廉政情況。為了執行上述任務，巡視幹部享有列席黨委常委或部委黨組的會議、直接找領導班子成員談話、召開有關人員參加的座談會或有關人員談話的權利。至於巡視時間為視任務需要而定。¹²⁹

「巡視制度」所針對的對象，就國家機關部委而言是指部正副級職務，公務員級別中相當於三到五級，不包括級別二級以上的職務，即國務院副總理、國務委員以及國務院總理。巡視幹部本身的最終級別為正部級，因此或許即使是資深的老幹部也似乎得重視級別的輕重，無法突破黨中央的階級性。

第三節 中央中央紀律檢查委員會之運作

中共 16 大進行黨章修改，各級紀委的主要任務中，增加了協助黨委組織協調反腐敗工作的職責，藉以強化紀檢反腐職能。2008 年 2 月起，中央反腐敗協調小組長由中央紀委書記賀國強擔任、副組長由組織部長李源潮擔任。中央組織部長控管全國人事任用、升遷等作業，僅能擔任紀委書記反腐工作副手，顯見紀檢組織在黨政機關定位極高。至於該小組的主要成員，囊括了：紀委、組織、審計、監察、政法委、公安、檢察院、法院等諸多重要部門，其目的在加強對於貪腐犯罪的查處力度。由此小組所參加的成員可見，紀檢委是黨、政與司法機關，反腐查辦工作的領導者與發動機（原田俊介，36-44）。

¹²⁷ 「中共中央紀委關於建立巡視組制度的試行辦法」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政文獻選編，第六卷，頁 810。

¹²⁸ 「中共中央紀委關於建立巡視組制度的試行辦法」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政文獻選編，第六卷，頁 810。

¹²⁹ 「中共中央紀委關於建立巡視組制度的試行辦法」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政文獻選編，第六卷，頁 810。

一、權限

(一) 檢查權

- 1.有權列席、參加或召集有關會議。¹³⁰
- 2.詢問權：對紀檢活動之任何一環節有權詢問，被檢查的黨組織或黨員有義務回答詢問，不得以任何理由拒絕。
- 3.檢舉權：發現同級黨委會委員之違反黨紀行為，有權向同級黨委會檢舉之。發現中委會委員、中紀委常委之違反黨紀，經中紀委瞭解確認後，有權向中委會檢舉之。¹³¹
- 4.上級紀委有權檢查下級紀委的工作。¹³²

(二) 調查權

調查組有權按照規定，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，不得拒絕和阻擾。

- 1.查閱、複製與案件有關的文件、資料、帳冊、單據、會議記錄、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情况。
- 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.必要時可以對與案件有關的人員和事項，進行錄音、拍照、攝影。
- 5.對案件涉及的專門性問題，提請有關的專門機構或人員作出鑑定結論。
- 6.經縣級以上（含縣級）紀檢機關負責人批准，暫予扣留、封存可以證明違紀行為的文件、資料、帳冊、單據、物品和非法所得。

¹³⁰ 十五大黨章第四十五條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政文獻選編，第一卷，答，頁 733。

¹³¹ 張益槐，中國大陸監察制度（台北：唐山出版社，1998 年 4 月），頁 253。

¹³² 十五大黨章第四十五條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政文獻選編，第一卷，頁 733-734。

- 7.經縣級以上（含縣級）紀檢機關負責人批准，可以對被調查對象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。
- 8.收集其他能夠證明案件真實情況的一切證據。¹³³

（三）建議權

- 1.有權對被調查對象之主管黨委或政府部門，提出停止被檢查對象之黨職，及含政府職務在內之其他黨外職務的建議。¹³⁴
- 2.凡屬妨礙案件查處的行為，都是違犯黨的紀律。同時違犯政紀或違犯法律的，黨組織可建議移送行政或司法機關予以處理。¹³⁵
- 3.調查中，若發現違紀黨員同時又觸犯刑律，應適時將案件材料移送有關司法機關處理。¹³⁶
- 4.有權提出建議，有關黨組織如無正當理由，應予採納。¹³⁷
- 5.黨的地方各級紀委和基層紀委若對同級黨委處理案件的決定有不同意見，可以請求上級紀委予以複查。
- 6.若發現同級黨委或它的成員有違犯黨的紀律的情況，在同級黨委不給予解決或不給予正確解決時，有權向上級紀委提出申訴，請求協助處理。

138

¹³³ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」第二十八條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編、第六卷，頁 737。

¹³⁴ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」第二十六條，同前註，頁 736。

¹³⁵ 「中共中央紀律檢查委員會關於對妨礙違紀案件查處的黨組織和黨員黨紀處分的規定（試行）」，第三條，中央紀委監察部研究室編，紀檢監察機關辦案權限、程序和方法（北京：中國方正出版社，2003 年 12 月），頁 226。妨礙案件查處的行為：違反黨章、「準則」和國家法律、法規的手段，對抗、阻擾、幹擾、破壞對於違紀案件的查處，使案件查處工作不能順利進行的行為。「中共中央紀律檢查委員會關於對妨礙違紀案件查處的黨組織和黨員黨紀處分的規定（試行）」，第二條，同前註，頁 226。

¹³⁶ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」，第三十七條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷，頁 739。

¹³⁷ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例實施細則」，第十一條，同前註，頁 745。

¹³⁸ 十五大黨章第四十五條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政文獻選編，第一卷，頁 734。

7.地方黨委和部門的紀委（紀檢組）發現同級黨委（黨組）或它的成員有違反黨的紀律的情況，有權進行初步核實，並直接向上級紀委報告。¹³⁹

（四）處分權

- 1.調查案件的黨紀處分，一般均以調查報告方式，送交被檢查人所在單位黨組織，以建議其做出某種黨紀處分；但在特殊情況下，縣級以上紀檢機關要對被檢查人做出直接黨紀處分。
- 2.各級紀委在一般情況下，對所屬範圍內的黨員各有不同程度的批准處分權限。¹⁴⁰
- 3.有權批准和改變下級紀律檢查委員會對於案件所作的決定，若要改變下級紀委的決定，已得到同級黨委的批准，這種改變必須經過它的上級黨委批准。¹⁴¹

上述調查權第 6、8 項內容可見於刑訴法第 114 條：「在勘查，搜查中發現的可用以證明犯罪嫌疑人有罪或者無罪的各種物品和文件，應當扣押」¹⁴²，以及第 117 條：「根據偵查犯罪的需要，可以依照規定查詢、凍結犯罪嫌疑人的存款、匯款。」¹⁴³這兩條規定的主要實施主體為檢察機關和公安機關，其他機關並無這些權限。

除此之外，調查權第 3 項內容「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」的所謂「兩規」措施，不僅涉及刑訴法的有關規定，其實在第二章部分提到的負責檢察院內部監督的紀檢組也擁有相同的權限。¹⁴⁴「兩規」措施是否在紀檢組的內部監督所需要，當然是視情況而定的。但實踐中「兩規」

¹³⁹ 「中共中央紀律檢查委員會關於重申和建立黨內監督五項制度的實施辦法」，第一款，中央紀委監察部研究室編，前引書，頁 37。

¹⁴⁰ 張益槐，中國大陸監察制度（台北：唐山出版社，1998 年 4 月），頁 254。

¹⁴¹ 十五大黨章第四十五條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政文獻選編，第一卷，頁 734。

¹⁴² 劉家琛主編，新刑事訴訟法（北京：人民法院出版社，1998 年 6 月），頁 284。

¹⁴³ 劉家琛主編，新刑事訴訟法（北京：人民法院出版社，1998 年 6 月），頁 291。

¹⁴⁴ 「人民檢察院監察工作條例第 18 條第三款，中華人民共和國最高人民檢察院網站，出自：http://www.spp.gov.cn/site2005/scripts/pageRead.asp?d_id=200106230049480700

措施往往用於貪污腐敗的調查中，那麼與監督範圍限定在「必須是檢察活動中的行為」、「具行政意義的行為」¹⁴⁵的紀檢組的活動如何劃定界線，以及「兩規」的執行會否壟斷刑訴法程序等問題，隨著紀檢委和刑訴法權限的重疊安排而引起衝突。如此設計使得紀檢委的調查威力獲得提昇，也有利於辦案的解決，但同時潛藏著黨紀和法律的矛盾。

二、行使程序

（一）受理、初步核實

受理條件如同前述管轄範圍，因此不再重覆。受理違紀問題後，做出是否進行初步核實的決定。需要初步核實的，應及時派人進行，必要時也可委託下級紀委辦理。初步核實可採取下列措施：

- 1.查閱、複製與案件有關的文件、資料、賬冊、單據、會議記錄、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情況。
- 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.必要時可以對與案件有關的人員和事項，進行錄音、拍照、攝像（即錄影）。
- 5.對案件所涉及的專門性問題，提請有關的專門機構或人員作出鑑定結論。
- 6.收集其他能夠證明案件真實情況的一切證據。經初步核實，確有違紀事實，需要追究黨紀責任的，應予立案。¹⁴⁶

¹⁴⁵ 張益槐，中國大陸監察制度（台北：唐山出版社，1998年4月），頁222。

¹⁴⁶ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」，第十三條、第二十八條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷，頁734、736-737。

（二）立案

立案的批准權限係是否啟動調查的一個關口，「黨的中央委員會委員、中央紀律檢查會委員違犯黨紀問題，由中央紀委報請中央批准立案。」¹⁴⁷的規定可知，凡是中央不批准的，就不能調查。同時，「屬於下級紀委立案範圍的重大違紀問題，必要時上級紀委可直接決定立案。」¹⁴⁸的規定，可理解為給予紀委立案決定權。但上級紀委決定立案時，是否必要同級黨委的批准並沒有明確的規範。一般立案的決定由紀委常委會會議討論決定，¹⁴⁹然後經過黨委的批准才能付諸實施。

（三）調查

立案後，中紀委組織調查組，調查組可採取前述八項調查權限。調查中需要公安、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。¹⁵⁰調查結束後，調查組應經集體討論，寫出調查報告。

（四）審理

審理部門在本級黨委、紀委決定或批准決定之前，需要進行審理。此時應指定承辦人，審理特別重大複雜的案件時，審議組需要二人以上。經過審理部門的集體審議後，寫出審議報告。所徵求的有關部門意見以及審理報告和下級紀委或黨委報來的材料皆是紀委常委會審批的內容。¹⁵¹

¹⁴⁷ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」，第十七條，第一、二款，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷，頁 734。

¹⁴⁸ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」，第二十條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷，頁 735。

¹⁴⁹ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例實施細則」，第十八條，同前註，頁 221。

¹⁵⁰ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」，第三十條，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷，頁 213。

¹⁵¹ 「黨的紀律檢查機關案件審理工作條例」，第二十條、第二十一條、第二十三條、第二十五條、第二十六條，中央紀委監察部研究室編，前引書，頁 123-124。

（五）移送審理

移送審理時所需要的材料為如下：

1. 分管領導同意移送審理的批示
2. 立案依據
3. 調查報告和承辦紀檢室的意見
4. 全部證據材料
5. 與被調查人見面的錯誤事實材料
6. 被調查人對錯誤事實材料的書面意見和檢討材料
7. 調查組對被調查人意見的說明¹⁵²

一般情況下，案件經過審理並在紀委常委會討論後，調查報告、書面意見等的複製件，送交被調查人所在單位黨組織做出處理決定。¹⁵³亦即處分決定權在黨組織手中，而不是紀委。但在特殊情況下，紀委可以直接做出處分決定。此時，黨組織只是被徵求意見而已。由於中紀委紀檢室處理的案件大都是屬於特殊的案件，因此可直接做出決定。

從以上的分析中可知，若焦點放在黨中央委員和中紀委的關係，那麼中紀委獨立發揮其權能空間不大。但若將兩者視為合而為一的監督主體，能夠行使部分檢察職權的中紀委之威力，其他執法機關根本無法比擬的。這是中紀委作為監督機構擁有強大力量的環境基礎，同時如此情形意味著不受到其他執法機關的牽制，使得中紀委成為危脅之來源。

在前述中紀委沿革部分，涉及紀委在調查活動中的協作範圍擴大到檢察機關，同時提及紀委具備一種準司法權。本來作為黨的司法權，黨紀處理事物的範圍比法律還大，因此紀檢、檢察之間並不是每個案件都能合作。基本上案件交叉

¹⁵² 「黨的紀律檢查機關案件審理工作條例」，第四十一條，中央紀委監察部研究室編，前引書，頁 215。

¹⁵³ 「黨的紀律檢察機關案件審理工作條例」，第四十二條，同前註，頁 215。

可分為三種類型：一、違反黨紀，不違反法律（如拖欠黨費、未參加支部會議等）；二、違反黨紀和法律（如貪污）；三、不違反黨紀，違反法律（兩規措施）。第一個狀況純粹屬於黨紀處理的範圍，因此雙方不會產生衝突或糾紛。第二個狀況時，黨紀處分後採取移送法辦的方式。第三個狀況不同於其他兩者之處，就是黨的司法權侵犯檢察機關職權，在聯合辦案的架構下雙方進行調查時，兩規的行使無法期待以互相尊重對方的辦案依據為前提的合作。按照慣例，最高檢下設的反貪局主要分管科處級幹部的貪腐行為，而中紀委近年來則主要是分管廳局級以上幹部的貪腐行為。但這一慣例「分工」，並未見諸於官方公開資料。在此，針對做為黨的司法權之「雙規」措施具有何等權限進行進一步的分析。

三、「雙規」措施

在紀檢機關調查大案要案時，往往出現「雙規」（又稱兩規）這個字眼。紀委也「實踐證明，正確採用這項措施對於突破案件具有十分重要的作用，應當繼續依法採用」的說法肯定其作用。¹⁵⁴「雙規」運用的原因在於針對案件偵查難度較高及案情較為複雜的案件。

「雙規」措施行使及使用時的調查體制等，其實讓紀檢機關具備超越法律規範的職權，這種強制性模式符合破案難度較大的案件。在此，首先概要分析雙規的性質和作用。「雙規」是指 1994 年 3 月中紀委發布的「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」（以下簡稱為條例）第二十八條第三項所規定的「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」部分。「條例」取代了 1988 年 5 月發布「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例（試行）」，二者對於被調查人在何等狀況接受調查等規範，均未做詳細之說明；不同之處是調查主體在調查時間的控制上具有一定的強制性。後來逐漸建立有關雙規的詳細規

¹⁵⁴ 「中共中央紀委、監察部關於紀檢監察機關依法採用『兩指』『兩規』措施若干問題的通知」。中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷（北京：中國方正出版社，2001 年 6 月），頁 848。

範，下列為 1998 年 6 月「中共中央紀委、監察部關於紀檢監察機關依法採用『兩指』『雙規』措施若干問題的通知」做如下規定：¹⁵⁵

- (一)不准使用司法手段，不准使用司法機關的辦公、羈押場所和行政部門的收容遣送場所。
- (二)不准修建用於「兩指」「兩規」措施的專門場所。
- (三)嚴禁搞逼供、誘供，嚴禁體罰或者變相體罰，嚴禁打罵、侮辱人格和使用械具。

該規定的重點規範雙規的手段，第一項的司法手段指司法權的行使，主要由人民法院和人民檢察院行使，公安機關、國家安全機關和監獄也行使部分司法權，¹⁵⁶因此紀檢機關未被授予和上述機關同等權力。另外，第三項缺乏即時制止上述手段的必要措施，雖然仍有途徑追究紀檢機關的違紀行為，¹⁵⁷但該規定中未有明確處理方法。

茲從 2000 年 1 月的「關於紀檢機關使用『兩規』措施的辦法（試行）」中的一些具體辦法中分析其特徵。

使用「雙規」措施必須具備下列條件：

- 第 1 項 已經掌握了違紀案件中涉嫌違紀的黨員的部分嚴重違紀事實及證據，已具備給予其紀律處分的條件，但仍有重要問題尚待查清；
- 第 2 項 涉嫌違紀的黨員有串供、翻供或者外逃的嫌疑，或者可能隱匿、銷毀證據，或者有其他妨礙案件調查的行為。

第五款 決定對涉嫌違紀的黨員使用兩規措施的，辦案人員應向其宣讀有關規定和必須遵守的紀律。對涉嫌違紀的黨員帶至「兩規」地點的交通工

¹⁵⁵ 中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷（北京：中國方正出版社，2001 年 6 月），頁 848。

¹⁵⁶ 浦法仁，法律小辭典（上海：上海辭書出版社，2003 年 5 月），頁 481。

¹⁵⁷ 中紀委於 1993 年 8 月印發之「中國共產黨紀律檢查機關控告申訴工作條例」第七、八條中規定有關紀檢機關成員違反紀律行為時的檢舉、控告等程序，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷，頁 713。

具、通信工具、證件、貨幣及可能危及安全的物品，由紀檢機關暫為登記保管。使用兩規措施後，紀檢機關應告知涉嫌違紀的黨員所在的單位和家屬。

第七款 涉嫌違紀的黨員應當按照紀檢機關的要求，在規定的時間、地點就案件所涉及的問題做出解釋和說明，如無正當理由而予以拒絕，或者有其他妨礙案件調查的行為，按照「中共中央紀律檢查委員會關於對妨礙違紀案件查處的黨組織和黨員黨紀處分的規定（試行）」處理。

第 2 項部分的問題為如何劃分紀律處分的條件以及妨礙案件調查的行為，妨礙調查的行為之認定由紀檢機關來判斷，雖該規定第四項：「紀檢機關決定對所轄地方或者部門的領導班子成員和其他重要領導幹部實行『兩規』的，應由紀委書記或者分管案件的副書記批准，並向同級黨委報告」等部分顯示，使用條件的認定並不是調查部門一手包辦，尚須通過一定的手續，但仍然無法排除擴大解釋的可能性。另外，由供到證的反貪偵查模式普遍存在的情形下，¹⁵⁸「仍有重要問題尚待調查」的條件，會否為獲得證據提供方便之門，甚難排除其可能性。

第五項暫時保管的規定包括通信工具，此舉限制與外部（包括律師在內的）聯繫的機會，若紀檢機關未履行告知義務，就等同於綁架。由於兩規為黨內監督的措施，因此不屬於刑訴法中的監督架構，也沒有聘請律師等保護自己的機會。

第七項規定要求被調查人有義務如實答覆，由於妨礙案件查處行為的標準極為模糊，¹⁵⁹因此「被檢查人要自覺地接受組織的檢查」這種前提下，¹⁶⁰任何防禦自己的嘗試可能被視為妨礙調查的行為。

兩規除了任意決定訊問時間和地點外，未有詳細的內容。但隨著附帶規

¹⁵⁸ 陳衛東主編，刑事訴訟法實施問題調研報告（北京：中國方正出版社，2001年5月），頁42。

¹⁵⁹ 例如，「中共中央紀律檢查委員會關於對妨礙違紀案件查處的黨組織和黨員黨紀處分的規定（試行）」第三條中有：「凡屬妨礙案件查處的行為，都是違犯黨的紀律」，中共中央紀律檢查委員會辦公室編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編，第六卷，頁656。

¹⁶⁰ 「中共中央紀律檢查委員會關於對妨礙違紀案件查處的黨組織和黨員黨紀處分的規定（試行）」第六條，同前註，頁657。

定的增加，兩規本身似乎已經獨立發展成一套案件檢查規範。這些規定缺乏約制紀檢機關違法執紀的制衡機制。為了緩和外界的疑慮，中共中央辦公室 2005 年發出「中央紀委關於完善查辦案件協調機制，進一步改進與規範兩規措施的意見」的中辦發 2005 年 28 號文件，對於兩規措施的使用條件、使用權限、審批程序等項目加以進一步規範，最重要的是將兩規措施的使用期限限制在三個月，最長不得超過六個月。然而從近期中紀委偵辦的前政治局委員、前重慶書記薄熙來及前鐵道部部長劉志軍等人，受到兩規的期限均超過六個月的例子來看，紀檢機關違法執紀情況迄今仍無絲毫改善。與此同時無可避免地涉及一個問題，那就是具有法律功能的刑訴法和「雙規」如何劃清界線，或者可以說刑訴法的執行機關（司法機關）和紀檢機關如何互相配合對方辦案程序，以及發生雙方職權重疊甚至侵犯的狀況如何處置的問題。

四、聯合辦案

當雙方起衝突時，聯合辦案這個制度是觀察雙方如何因應的最佳題材。為該制度的架構下雙方處於同一個時間和地點共同辦案，比起移送法辦的狀況沒有時滯的問題，所以能夠清楚地突顯出雙方的處理態度。

中央紀律檢查委員會經常採取「聯合辦案」的模式處理重大的貪腐案件，在論述聯合辦案之前，首先應處理聯合辦案這種調查組織形式何以存在的問題，以解釋聯合辦案賴以存在的基礎。以多種辦案機關參與為主要特徵的聯合辦案組之形成，表示多種機關能夠按照各個辦案依據參與調查並做出處分。在此，首先從瞭解有何等規章依據以及各個規章之間的關係等問題入手。

「聯合辦案制是指對於案情複雜、涉及面較廣的案件，採取黨紀、政紀、法紀檢查機關共同參與檢查或者由其中兩辦案制度或方法。」¹⁶¹上述黨紀、政紀、法紀分別為針對黨員的黨的紀律、針對國家行政機關工作人員的行政紀律以及針

¹⁶¹ 「中共中央紀律檢查委員會關於對妨礙違紀案件查處的黨組織和黨員黨紀處分的規定(試行)」第六條，同前註，頁 125。

對一般公民的法律，其檢查主體分別為紀檢機關、行政監察機關以及公安機關、人民檢察院、人民法院的三個機關。至於檢查客體方面，黨紀案件檢查的對象主要涉及到各級黨組織以及各級黨委、紀委、人大、政府、政協、法院、檢察院、工會、共青團、婦聯、武裝部等機關團體和各類企事業單位中的中共黨員。政紀的主要對象有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。法紀的對象為一般公民。執紀依據如此紊亂使得案件調查主體的管轄範圍，客體的類型以及調查標準等問題極為錯綜複雜。一般而言，黨紀、政紀，法紀重疊的情形較為普遍，最為嚴重的情形係在國家行政機關任職的中共黨員觸法的場合，因為法紀當中最嚴重的處分為死刑，而黨紀處分中最嚴重的清除出黨處分並沒有權力執行死刑。案件交叉的情形可分為黨紀、政紀交叉；黨紀、法紀交叉；政紀、法紀交叉；黨紀、政紀、法紀交叉等四種類型，其複雜程度可見一斑。此一多種規範的並存可謂為聯合辦案賴以存在的根本基礎，但同時面對如此複雜的執紀環境，在形式上各個調查機關有必要整頓其調查團隊。因為如果各個執紀機關展開調查時，互相脫節，易於導致重複辦案以及調查取證困難等問題隨之產生。聯合辦案形成的客觀背景，雖然有起因於案件本身的複雜性，但更大的原因應是有利於彌補獨立辦案制的缺陷，以發揮調查上的優勢。除了能夠克服上述問題之外，其優勢表現還有：各個機關可對案件的來龍去脈掌握清楚、克服重複辦案以節省人力和物力並加快辦案速度、可發揮各機關的專業優勢等特點。

但解決各種機關之間的職能重疊、程序劃分的問題之際，多種機關的介入將會導致「聯合辦案如果領導不力，有可能產生意見不一或者互相推諉的現象」等問題¹⁶²。對於聯合辦案具備的這種先天性問題的答案就是如「主辦機關要有集中，黨的紀律檢查機關加強政治思想的領導」的紀檢機關牽頭領導的方式。¹⁶³

以紀檢監察機關牽頭多方聯合為主的聯合辦案制的設計，¹⁶⁴似乎是合理又有

¹⁶² 魏明鐸主編，中國共產黨紀律檢查全書（石家莊：河北人民出版社，1992年10月），頁127。

¹⁶³ 魏明鐸主編，中國共產黨紀律檢查全書（石家莊：河北人民出版社，1992年10月），頁127。

¹⁶⁴ 本書編寫組，紀檢監察業務程序（北京：中國方正出版社，2003年4月），頁247。

效的調查途徑，一方面能夠集中辦案質量以發揮上述優勢，另外還有：「如果我們與檢察機關聯合辦案，他們運用法律手段充分發揮其監督的威攝力對被調查人員實施監控，案件則會很容易得到突破。」¹⁶⁵、「紀檢機關以其作為黨的紀律檢查機關的特殊地位，對涉及一些組織與領導幹部的問題有著其權威性，檢察、監察、審計、銀行、稅務等部門雖具有司法、行政、經濟懲罰手段，但對於涉及到某些組織和領導幹部的問題，往往會遇到阻力，給辦案造成一定的困難。…在這種情況下，如果採用聯合辦案的方式，充分發揮紀檢機關思想政治工作的優勢，對排除阻力，加快辦案速度將是一個極大的促進」等優勢，¹⁶⁶這些優點充分顯示做為身兼黨政機關的紀委之獨特地位。此外，中紀委之所以擁有特殊地位，它在調查階段時已獲得黨中委的批准，亦即該調查為取得共識的，是全黨的意志，這是特殊地位和思想政治工作優勢之意涵。但同時紀委的獨特地位造成另一個調查技術上的問題，如前所述，「雙規」帶有刑訴法強制性措施的色彩，它的行使產生權限重疊的可能。當紀檢機關發揮自身的優勢時，必然涉及到其他執法機關的職權範圍，或者可以說優勢的發揮包含利用或者侵犯其他機關的職權來提昇本身的調查功能之意涵，這種情形可見於與行政監察機關合署辦公的紀委。另外，單純地從提昇功能的完整性的角度來看，檢察院紀檢組和檢察機關的互補關係也具有類似的架構。聯合辦案制不如這些機關般，擁有常規的黨政關係架構，這是一種臨時性的，非常規的互動裝置，仍然具備以黨為優先的考量。

這種考量也反映在人事部署的安排上。在一般情況下，調查組設組長一人，副組長一人或若干人，調查組的組長和副組長由承擔案件的紀檢機關或黨組織指定，組長應由參加調查組的牽頭單位負責同志擔任。¹⁶⁷如前所述，聯合辦案組通常由紀檢委牽頭的場合為多，聯合辦案組組長的人選，基本上由紀委方面安排上任。另外，具體的協調規範中也可見調查中的主從關係，例如：「對於查處有阻

¹⁶⁵ 魏明鐸主編，中國共產黨紀律檢查全書（石家莊：河北人民出版社，1992年10月），頁126。

¹⁶⁶ 魏明鐸主編，中國共產黨紀律檢查全書（石家莊：河北人民出版社，1992年10月），頁126。

¹⁶⁷ 魏明鐸主編，中國共產黨紀律檢查全書（石家莊：河北人民出版社，1992年10月），頁111。

力或涉及黨紀、政紀、法紀交叉的大案要案，經紀檢監察機關和檢察機關協商，可由一個部門為主調查，另一部門進行配合，必要時由聯席例會決定由紀檢監察機關和檢察機關聯合調查，對觸犯刑律的，由檢察機關依照法律程序辦理。」¹⁶⁸此規定進一步明確雙方在執行監督時的互動模式。雖然這些舉措完善了聯合辦案制度，但如前面所曾反覆強調的，雙方的權限衝突無法避免的情形下，此動作恐怕會繼合署辦公牽動的領導體制改換後，動搖檢察機關在刑訴法中的地位。當然若在偵查工作上產生不利的影響，對檢察機關而言沒有「積極配合」的必要，但問題恰恰在於檢察機關可能無法積極做出拒絕的動作，在兩規措施的行使無法避免破壞法律程序的情形下，檢察機關依然保持雙方的合作關係。

檢察機關的訴訟活動環境有其先天的不足，不足的原因在於刑訴法中不受到法律約束的紀檢機關的存在。如此情形不僅提供紀檢機關能夠恣意活動的空間，加上隱藏著在紀檢機關干預的可能性之下，法律程序被壟斷或者權限被挪用的危險。紀檢和檢察雙方之間沒有劃清必要的界線，這種情況下也無法期待以互相遵守對方辦案程式為前提的合作。

五、紀委的優先地位

「雙規」以及聯合辦案所引發的弊端出於「不違反黨紀、違反法律」之黨內監督規範的存在，由於兩規和刑訴法之間的矛盾是顯而易見的，因此較為容易成為焦點。但紀委發揮影響力的途徑不僅是這種違法的方式，其實仍有完全「不違反黨紀及法律」的方式，那就是紀委和檢察機關在查處案件過程中互相提供案件材料的機制。該機制不同於聯合辦案之處，則是紀檢、檢察機關各個保持互不侵犯彼此權限的原則，但恰恰這原則的存在，反而讓檢察機關追究黨內監督過程中可能存在的違法執紀行為，進而無法排除將非法取證的材料當作進行審查時的依

¹⁶⁸ 「中共中央最高人民檢察院監察部關於紀檢監察機關和檢察機關在反腐敗鬥爭中加強協作的通知」第五款，中國檢察年鑑編輯部，中國檢察年鑑1994年版（北京：中國檢察出版社，1995年），頁358。

據之危險。在此，紀委如何透過提供立案材料的環節，向檢察機關的調查發揮影響，以及保障影響力行使的配套措施方面進行分析。

1989年7月發布的「關於紀律檢查機關與法院、檢察院、公安機關在查處案件過程中互相提供有關案件材料的通知」規定提供案件材料的具體步驟。這些規範的內容，極為有利於紀委，因為就與檢察機關的關係而言，確立紀委的結論優先於檢察機關的制度設計。

- (一)在檢查過程中，發現需由法院、檢察院、公安機關依法查辦的違法犯罪案件，或在黨紀處理後，還需追究刑事責任的…把立案材料移送法院、檢察院、公安機關。
- (二)法院、檢察院、公安機關在接到紀律檢查機關或黨委（黨組）的案件材料和建議後，應及時進行審查。
- (三)法院、檢察院、公安機關查處的黨員違法犯罪案件，在依法處理前，有關紀律檢查機關或黨委決定要作黨紀處分，需要法院、檢察院、公安機關有關材料的，法院、檢察院、公安機關應積極配合。¹⁶⁹

這些規定使得檢察機關根據紀檢委所取得的立案材料進行審查，可謂存在著檢察機關單方面接受黨內檢查結果的機制。這種制度設計，與檢察機關對於公安機關偵查活動的司法控制相比，形成明顯的對照。

2012年11月22日修訂、2013年1月1日實施的「人民檢察院刑事訴訟規則（試行）」有關規定為如下：

第377條規定：人民檢察院對偵查機關移送的案件進行審查後，在法院做出生效判決之前，認為需要補充提供法院審判所必需的證據的，可以書面要求偵查機關提供。

第369條規定：人民檢察院審查案件的時候，對公安機關的勘驗、檢查，認

¹⁶⁹ 本書編寫組，紀檢監察業務程序（北京：中國方正出版社，2003年4月），頁312。

為需要復驗、復查的，應當要求公安機關復驗、復查，人民檢察院可以派員參加；也可以自行復驗、復查，商請公安機關派員參加，必要時也可以聘請專門技術人員參加。

第 370 條規定：人民檢察院對物證、書證、視聽資料、電子數據及勘驗、檢查、辨認、偵查實驗等筆錄存在疑問的，可以要求偵查人員提供獲取、制作的有關情況。必要時也可以詢問提供物證、書證、視聽資料、電子數據及勘驗、檢查、辨認、偵查實驗等筆錄的人員和見證人並製作筆錄附卷，對物證、書證、視聽資料、電子數據進行技術鑑定。

第 379 條規定：人民檢察院公訴部門在審查中發現偵查人員以非法方法收集犯罪嫌疑人供述、被害人陳述、證人證言等證據材料的，應當依法排除非法證據並提出糾正意見，同時可以要求偵查機關另行指派偵查人員重新調查取證，必要時人民檢察院也可以自行調查取證。

另外，刑訴法第 87 條也規定：「人民檢察院認為公安機關對應當立案偵查的案件而不立案偵查的，或者被害人認為公安機關對應當立案偵查的案件而不立案偵查，向人民檢察院提出的，人民檢察院應當要求公安機關說明不立案的理由。人民檢察院認為公安機關不立案的理由不能成立的，應當通知公安機關立案，公安機關接到通知後應當立案」。可以說，檢察機關對於公安機關的失職行為所導致的非法取證以及影響立案材料準確性的事項，能夠採取相當程度的控制並排除其負面影響。當然，再完整的規範也未確立其執行的保障，亦即若檢察機關附和、坐視公安機關的失職行為，以及檢察機關企圖隱瞞本身的非法訊問、刑訊逼供等違法行為而不會受到法律制裁，那就會減弱其實際作用。

對此，2004 年 6 月最高人民檢察院發布的「檢察人員紀律處分條例（試行）」¹⁷⁰第 59 條規定：「故意作出違背案件事實的勘驗，檢查、鑒定結論的，給予開除處分；情節較輕的，給予降級或者撤職處分」，牽制檢察機關的失職行為。其他

¹⁷⁰ 「檢察人員紀律處分條例（試行）」於 2007 年 5 月 14 日曾就該條例第 15 條做修正，餘無變動。

主要的有關規定為如下：

第 43 條規定「非法拘禁他人或者以其他方法非法剝奪他人人身自由的，給予記過或者記大過處分，情節較重的，給予降級或者撤職處分，情節嚴重的，給予開除處分」

第 44 條：非法訊問犯罪嫌疑人、被告人或者非法傳訊他人的，給予記過或者記大過處分；情節較重的，給予降級或者撤職處分；情節嚴重的，給予開除處分。

第 47 條：刑訊逼供的，給予開除處分；情節較輕的，給予記大過、降級或者撤職處分。¹⁷¹

該處分條例所指的紀律，並不是黨紀以及法律，而是在檢察機關內的處分標準，但該處分不僅止於紀律處分，還牽扯到法律制裁。例如，第 19 條「凡被判處三年以上有期徒刑的，給予開除處分」，以及第 16 條「受到開除處分的…其行政任務、級別自然撤銷，其法律職務依法罷免或者免除，不得再被錄用為檢察機關工作人員」載有明確的處分規範以及標準。

檢察機關能夠間接控制公安機關的偵查活動，其擔保為對於檢察機關的法律控制之可能性，然後得以實現針對檢察機關司法控制的途徑就是律師的介入。雖然在偵查階段存在律師介入的種種困難，而這些阻礙因素影響審查起訴階段以後的訴訟活動，但只要案件進入到審查起訴階段，律師對於檢察機關的失職行為展開事後監督。因此可以說檢察機關的偵查活動相當程度地受到法律的約束。

與公安或檢察機關不同的是紀委的調查屬於黨內監督，不是刑訴法所規定的監督主體，因此完全不受法律約束。儘管中國共產黨紀律處分條例第 134 條規定：「…案件偵查、起訴、審理、審判活動中徇私舞弊或者枉法裁判的，或者刑訊逼供、暴力取證的…對負有直接責任者，給予嚴重警告或者撤銷黨內職務處分；負有主要領導責任者，給予警告或者嚴重警告處分。情節嚴重的，對負有直

¹⁷¹ 檢察人員紀律處分條例（試行），中華人民共和國最高人民檢察院網站，出自：
http://www.spp.gov.cn/site2005/scripts/pageRead.asp?d_id=200408101109590000.

接責任者，給予留黨察看或者開除黨籍處分；負有主要領導責任者，給予撤銷黨內職務或者留黨察看處分。」¹⁷²但是即使發生失職行為，基本上無法追究其刑事責任。另外，即使有意加以處分，能否進行處分是另外一回事，因為若失職行為出自於黨委的決定，可能難以對之做出處分。如該條例第 50 條：「拒不執行黨和國家的方針政策和重大工作部署、決定，或者故意做出與黨和國家的方針政策和重大工作部署、決定相違背決定的，對直接責任者，給予嚴重警告或者撤銷黨內職務處分；情節嚴重的，給予留黨察看或者開除黨籍處分」的規定，¹⁷³無法排除只要黨認為需要違法執紀行為而明知故犯的可能。可以說黨內監督的約束十分薄弱，因此始終存在立案材料的內容帶有瑕疵或者嚴重偏差的可能。

檢察機關既沒有手段確定弊端的存在，又被紀委以「建議」的方式提出黨的見解。即使被告人在審查起訴階段提出任何異議，由於屬於黨內監督階段之故，檢察機關也莫可奈何。再者中國共產黨紀律檢查機關控告申訴條例第 41 條第三款也要求控告、申訴人「接受黨組織的正確處理意見，不得提出黨章、制度、政策規定以外的要求」，¹⁷⁴顯然，黨內監督排除依照法律提出異議的途徑。

「為了及時、嚴肅地使那些違法犯罪的黨員受到黨紀和法律追究」的目的，促使紀委和檢察機關的互相協作，這協助機制將本來屬於不同體系的黨內監督和法律監督銜接起來。紀委的黨內監督幾乎不受限制、監控以及事後監督，與受到各個制約的檢察機關相比，其調查活動的任意性可見一斑。但與任意性成正比的是非法取證的可能性，由於檢察機關無法干涉紀檢委的監督活動，必須單方面接受黨內監督的檢查結果，亦即檢察機關有著將可信度存疑的材料當作審查依據的風險，紀委則以提供材料的方式影響檢察機關追究刑事責任與否。從移送立案材料的機制中，隱約可見紀委的黨內監督優先於法律監督的思維。凡此皆為外界詬病及質疑之處，亦為中共難以自圓其說的地方。

¹⁷² 中共中央，中國共產黨紀律處分條例（北京：中國方正出版社，2004 年 1 月第一版），頁 44。

¹⁷³ 中共中央，中國共產黨紀律處分條例（北京：中國方正出版社，2004 年 1 月第一版），頁 16。

¹⁷⁴ 本書編寫組，紀檢監察辦案程序規定（北京：中國方正出版社，2003 年 4 月），頁 152。

綜上分析，我們可知中共中央紀律檢查委員會之特性如下：

一、政治性

中共中央紀律檢查委員會為中共負責紀律維護的內部組織，以維護中國共產黨之利益為最高原則，具有濃厚政治性。

二、特殊性

中共中央紀律檢查委員會推動反腐作為過程，刻意迴避刑事偵查正當法律程序，大量採取「雙規」措施，創造「不對稱的偵訊情境」，達到其預設的目標。

三、絕對性

中共中央紀律檢查委員會假協調之名，行指揮之實，直接偵辦貪腐案件，儼然實質的「偵查主體」，其所做的決定不但左右檢察院之起訴，更對未來法院判決有其絕對性的影響。

四、任意性

中共中央紀律檢查委員會對於具體個案之處理，除有權決定是否予以黨紀處理外，尚掌握是否將「調查材料」移請行政部門政紀處分或移送檢察院依法起訴之權限，裁量空間極大，故常見重大貪腐案件，因身分特殊或影響中共利益而長期延宕或不了了之。



第五章 中國反腐敗治理成效

第一節 國外對中國反腐敗成效觀察

2012年5月21日美國紐約時報以「太子黨的商業帝國」為題，指出：證據在不斷顯示中共現任或前任高層官員的親屬聚斂了大量財富，他們經常在跟國家密切相關的企業當中扮演中心角色，包括金融、能源、國家安全、電信和娛樂行業的企業。許多「太子黨」也為跨國公司和熱切盼望跟中國做生意的富豪們擔任中間人。比如說，總理溫家寶的兒子溫雲松就是一家國有企業的老總，¹⁷⁵這家企業吹噓說很快就會成為亞洲最大的衛星通信運營商。胡錦濤的兒子胡海峰曾經管理着一家壟斷了安檢掃描設備的國企，¹⁷⁶在中國的機場、港口和地鐵都要用到這種掃描設備。2006年，馮紹東，黨的第二號人物吳邦國的女婿幫助美林獲得了一項高達美金220億的工商銀行公開上市交易，這也是世界上第二大的IPO交易。許多這些高層領導家屬的收入或許是完全合法的，但是問題是不可能區分他們的合法和不義之財，因為沒有對官員及其家屬的財產公示。有關利益衝突的法律很弱或者根本不存在。並且有關政治菁英涉足商業的消息在新聞媒體上受到嚴格審查。中共當局努力掩蓋的分贓系統，對中共的合法性提出了根本的挑戰。隨着國營企業跟所謂「紅色貴族」階層的糾結越來越緊密，這也可能反噬越來越根深蒂固的菁英。他們還指出，為保護這些人的自身利益，國家政策存在被現任或前任領導顛覆的潛在可能。中共不太可能再邁一大步，因為過去和現任高層官

¹⁷⁵ 溫雲松（英文：Winston Wen），中國總理溫家寶之子，美國西北大學凱洛管理學院工商管理碩士。溫雲松現為優創科技有限公司創始人、新天域資本公司（New Horizon Capital）創始合夥人與創投基金 CMT China Value Capital Partners 的創始合夥人、中國衛星通信集團董事長。

¹⁷⁶ 胡海峰本科就讀於北方交通大學（現北京交通大學）計算機與科學技術系。清華大學經濟管理學院第一屆 EMBA 畢業生，曾經在中糧集團任職，也曾擔任威視股份有限公司（Nuctech Co.）總經理。2008年1月晉陞為母公司清華控股有限公司黨委書記。2009年10月，任清華大學副秘書長。[2]2010年4月，任浙江清華長三角研究院黨委書記。

員的家屬已經深深嵌入國家的經濟結構。在過去二十年裏，商業和政治已經如此緊密勾結在一起，中共實際上已經有效地將整個裙帶資本主義的生態系統體制化。哈佛大學中國問題專家 Roderick MacFarquhar 說，「他們不想公開這一切，否則將是一場海嘯。」¹⁷⁷

2012 年 10 月 8 日英國金融時報報導「過去 30 年，中國公眾的普遍看法是，中國中低層幹部存在嚴重腐敗和不法行為，但掌管整套體制的高層菁英還是廉潔的。薄熙來案推翻了這種判斷。」¹⁷⁸一位研究中國問題近 30 年、現已退休的西方資深外交官向英國金融時報吐露心聲。他說，薄熙來案令他終於頓悟到，中國官員上下一般黑。薄熙來案沒有體現出威權主義中國的菁英統治優勢和自我糾錯能力，反而凸顯出其領導人如何凌駕于法律之上、以及問責的嚴重缺失。

2012 年 11 月 4 日法新社發出特稿指出，中共第 18 次全國代表大會，也就是 18 大，即將在 8 日召開，將指定未來 10 年的新領導班子。這個新領導層將面對腐敗引發日漸高漲的民怨，以及來自異議人士和維權人士，越來越勇敢的抨擊挑戰。去（指 2011 年）年 9 月 21 日，廣東陸豐烏坎村爆發大規模暴力示威潮，掀起長達 3 個月的抗爭活動，村民不畏當地官吏和警察的鐵腕措施，最後成功迫使汕尾市委書記下台，並且爭取到落實村普選和真正的村民自治。烏坎村代表楊稽茂向法新社表示，他要向即將在未來這個星期接任共黨總書記，並且在明年成為國家新主席的習近平傳達一項訊息。楊稽茂表示，如果當政者不全面掃除並且懲治貪腐，那麼情況只會更加惡化，只會鼓勵更多人貪腐，而新政府領導人也會變得貪腐。¹⁷⁹

2012 年 11 月 5 日南德意志報的文章指出，在中國，有權就意味著有錢。共產黨高官及其子女被稱為中國的紅色貴族。近年來貪官外逃成風，高級別官員貪污受賄被曝光的報導不斷。尤其是薄熙來家族資產的曝光，引起了一系列連鎖反

¹⁷⁷ 紐約時報，2012-05-21。出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2012/5/21/2118576.html>

¹⁷⁸ 金融時報，2012-10-08。出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2012/10/08/2024038.html>

¹⁷⁹ 黃啟霖，中央廣播電台。2012 年 11 月 4 日。出自：<http://tw.news.yahoo.com>

應。在中共 18 大召開的前幾天，德國的柏林日報再次談到中國貪官的腐敗問題。美國卡內基國際和平基金會的中國問題專家裴敏欣估計，中國被貪污的資金至少占其國內生產總值（GDP）的 3%。柏林日報寫道：「這筆錢的很大一部分流往國外。中國央行 2011 年發佈的一份報告稱，貪官轉移到國外的資金超過 900 億歐元。成千上萬的貪官逃往國外。中央黨校的反腐專家林喆相信，超過百萬的官員將配偶及子女送往國外，並從中國將錢轉到國外供養著他們的家人。」北京大學法學教授賀衛方說，「政府領導人試圖給人留下這樣的印象，即腐敗問題只發生在基層政府。」但是中國的腐敗實際上已經達到最高層。對於最近紐約時報公佈國務院總理溫家寶的家族財產的報導，中國媒體隻字不提。相關的網站也被遮罩。¹⁸⁰

2012 年 11 月 5 日英國每日電訊報刊登報導，就中國當時將進行的權力交接與美國的總統大選做了比較，謂「黨對國家行政、司法、立法三大部分保持絕對權威的時間越長，官員的腐敗就越根深蒂固，要打破他們權力網就更難。」¹⁸¹報導進一步指出，「正如溫家寶的事例顯示，共產黨高層的家人掌握了經濟戰略制高點，正在積攢巨額財富。任何新領導人要打破他們的利益王國將在掌權者家族之間引起紛爭。僅此一點就會讓新領導人無法真正改革。」

2012 年 11 月 25 日美國華盛頓郵報發表社論指出，中共領導人談腐敗聽起來似乎僅僅是「黨紀失敗」。習近平有關反腐的那些警告就只能是空談。¹⁸²該報所指的就是 11 月 17 日習近平在十八屆中共中央政治局第一次集體學習時有關反腐問題的講話。習近平當時表示，「物必先腐，而後蟲生。」他稱事實證明，腐敗問題越演越烈，最終必然會亡黨亡國。該報社論認為，習近平就這一威脅說的對。腐敗在中國政府、商業和社會普遍存在，並且隨著中國快速經濟增長愈發猖獗。但是，習近平任內就阻止腐敗不會有所作為，其中緣由並不難找。中國看

¹⁸⁰ 德國之聲，2012-11-03。出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2012/11/03/2062374.html>。

¹⁸¹ 英國國家廣播電臺 BBC 於 2012-11-05。出自：
<http://www.wenxuecity.com/news/2012/11/05/2065584.html>

¹⁸² 文學城，2012-11-25。出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2012/11/25/2094729.html>。

似擁有法院、律師和審判的法律體系，但是尚有待形成真正的法治。法治的定義就是任何人、任何黨派都不能凌駕於法律之上。但是在當今中國，黨則高高在上超越法律。中共經常利用法律懲罰那些挑戰其權力壟斷（專制）的人。該報引述兩個例子說明中共「尊貴」的地位。第一是薄熙來的倒臺。薄是中共菁英當中的崛起之星，結果被發現他的妻子牽涉謀殺英國商人這一醜聞。薄熙來濫權被曝光後更是令許多中國人震驚，凸顯出中共體制的運作方式：使位高權重之人更富足並得到保護。薄這樣的人「失足」是例外，而不是普遍現象。習近平在他 2012 年 11 月 17 日的演講中似乎也承認到這一點，他說：「近年來我們黨內發生的嚴重違紀違法案件，性質非常惡劣，政治影響極壞，令人觸目驚心。」第二個例子就是紐約時報所披露的溫家寶總理家屬在商界斂聚數十億美元的財富，即便溫家寶自己在講話中「懇求」黨內官員家屬不要利用權力之便謀私利。社論還稱，在一個真正的民主國家，媒體可以自由揭露不法行為，不受束縛。而在當今中國，儘管可以發現一些揭秘新聞，但都已受到當局的制裁，以便他們在毒奶粉之類的醜聞中操縱社會的憤怒。當局也設立的記者報導不可逾越的紅線，其中也包括讓一些最高官員就此負責。當溫家寶財富故事被曝光後，中共當局迅速在網路對此進行審查。這似乎對「我們必須警覺」這樣的口號似乎也有所限制。比如毛澤東時代中國就是一次貧困落後的社會主義試驗，這種試驗經過一代人的努力最終很大程度上已經轉變成為一個龐大的資本主義引擎。其中動力還方興未艾。但是缺乏法治則是深層次缺陷，會削弱中國進步之支柱。只要這種情況不變，習近平有關反腐的那些警告就只能是空談。

2013 年 1 月 11 日英國經濟學人評論說，中國公民不再滿足於經濟增長和口號。他們渴望政治變革。習近平將如何處理日益增長的改革壓力將決定中國的未來。如果習近平知道什麼是對中國好的東西，他將得到一個正確的答案。對於自由的西方人，終結審查和勞教制度是一種道義責任。對於習近平，一個務實的專制者，計算則是不同的，但是如果他知道什麼是對他和他的國家好的東西，他將

得到同樣的答案。共產黨努力通過鎮壓維持控制正在導致不穩定，而不是穩定。改革具有風險，但是逃避改革更加有風險。習近平清楚的瞭解人心的力量，特別是在腐敗和官員奢侈問題上。在他視察地方的時候，他避免通常的考究宴會。媒體用「四菜一湯」描述他的更節儉更開放的作風。但是反腐敗的口號將不再能夠安撫中國人民。習近平需要開始改變整個制度。一張網上支援南方週末罷工的照片顯示十幾個男男女女舉著一個標語牌上面寫道，「四菜一湯不是真正的改革。媒體自由才是真正的改革。」¹⁸³

中共新任總書記習近平上臺後掀起的反腐浪潮引發海內外媒體關注，但哈佛大學費正清中國研究中心教授馬若德（Roderick MacFarquhar）認為，新領導班子無法深入反腐，推動大規模政改的希望也不大。馬若德說，既得利益集團在中共的腐敗體制內已經根深蒂固，習近平不希望因冒險改革而觸發巨變，導致政權顛覆，「讓自己成為中國歷史上的戈巴契夫」。因此，中共內部改革的可能性很小，恐怕要靠大規模突發事件從外部觸發改革。中國三次重大過渡都以國難為契機。馬若德上週四（17日）在新加坡國立大學李光耀公共政策學院發表公開演講，以「過渡時期的中國」（China in Transition）為題，回顧了中國從清朝末年至今的三次重大過渡：第一次是從封建帝制轉向民主共和，第二次是從民國初期走向中共建國，第三次則是從毛澤東時代邁進鄧小平時代。而這三次過渡，又都以國難（national trauma）為契機而開啟，例如甲午戰爭慘敗、日軍侵華及國共內戰、以及十年文革浩劫。馬若德從歷史推斷，當下的第四次過渡，即從經濟現代化向政治現代化的過渡，恐怕也要經歷類似的過程。前不久沸沸揚揚的《南方週末》新年獻詞事件，就一度被解讀為爭取媒體自由的改革契機。但馬若德認為，《南周》事件的平淡收場，正說明儘管中國有大批心向改革的專業人士，但目前仍無法形成氣候，因為強大的中共政權不會輕易交出言論掌控權。馬若德說：「中國的記者、律師、大學教授……這些接受了良好教育的專業群體，希望受到外國同

¹⁸³ 英國國家廣播電臺 BBC，20130111。出自：
<http://www.wenxuecity.com/news/2013/01/11/2171935.html>

行的尊敬，但這在現今體制下是辦不到的，所以他們才要改革，要抗議。但中共也知道，放鬆對媒體的管控，等於放鬆對國家的控制。如果要延續政權，那某些事情就絕對不允許發生。」儘管中共仍然對媒體保持高度控制，但當局的力量也同樣受到網路時代的衝擊。馬若德指出，在網路輿論的壓力下，中共被迫要對某些社會事件作出回應。如果將來有影響力更大、範圍更廣的腐敗醜聞或是民生事件發生，倒是可能成為改革的觸發點。另一方面，中共也遭受來自內部的嚴峻挑戰，貪污腐敗的氾濫和意識形態的欠缺，正讓這一看似強大的政治體制變得脆弱。馬若德強調，從上到下滲透全黨的腐敗問題，使中共不再像毛澤東建國初期那樣具有權威性和合法性；而鄧小平在文革後只專注於經濟改革，也讓中共喪失了可以將人民和黨團結在一起的意識形態，「許多人從外面接受新思想的同時，也開始和執政黨唱反調，這正是六四事件和法輪功事件發生的原因。」馬若德說，習近平上任後，又重申了鄧小平創立的「有中國特色的社會主義」意識形態，但從中共黨員到普通老百姓，實際上並不理解，也不信奉這一「主義」。¹⁸⁴

李允傑於 2012 年 11 月 20 日以「反貪腐必須有外部監督」為題為文投書中國時報，認為中共貪腐問題是長期的結構性問題，近年來更加嚴重。自十四大以來，每屆都高喊反貪腐，但是中共貪腐問題卻日趨嚴重。中共囿於腐敗案件快速累積的民怨，侵蝕了其經濟發展政績的認同感和支持度，特別是大陸社會排富氛圍有逐漸上升趨勢，違紀事件往往又和黨員有連結，因此不得不大力倡導幹部監督與反腐。官員在缺乏強有力的外部監督下，面對金錢難以抗拒。官場的「尋租」、「潛規則」，各級貪官的索賄或受賄，已是政商關係共生結構的現象。陳良宇、劉志軍、薄熙來等貪腐指標大案只是冰山一角，查辦特大案件的宣示意義大於實質效果。中共要解決這盤根錯節的結構性貪腐問題，不能再走「以黨治黨」的老路，必須要有外部的監督機制與透明化政策。所謂透明化政策包括公職人員財產公開申報等陽光法制；外部監督機制包括司法獨立，擺脫以黨領司法以及開放新

¹⁸⁴ 文學城，20130121。出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2013/01/21/2190091.html>

聞自由，透過媒體監督力量讓更多貪官現形。中共內部整肅貪腐的決心，必須配合有力的外部監督機制，才能讓官員不敢貪、不能貪、不願貪。¹⁸⁵

2012年11月20日旺報刊登孫效孔所寫「反貪腐才能解救大陸金融」乙文，孫效孔指出：中國金融體系中最大的問題，就是公有資本壟斷了金融市場。歸納世界各國的經驗得知，這種體制往往是貪腐的溫床。習李時代既然以杜絕貪腐為己任，就必須深思改變這種公有壟斷的金融結構。大陸在銀行業務方面，以資產總額計算，國家掌控機構所占比高達63%，而由官方掌控的前50大銀行，總資產更可能超過全體銀行的75%。銀行資金是以計劃形式由上到下進行分配，因此決定權就向省級分行和總行集中，信貸投放也向大城市和大企業集中。國有銀行以及股份制商行也都傾向於「大城市、大企業」的戰略，而許多大企業獲得信貸後，反而將資金拿去投機，王岐山要打擊的權錢交易，就是由這些管道衍生而出。要去除公有銀行機構的壟斷，首先要將官股釋出，使現存公有銀行與政府脫鉤。其次要降低主要銀行的規模，對銀行跨省經營予以限制，拆解全國性銀行成為地區性銀行。在雷厲風行抓銀行貪腐的同時，大陸必須向上摸到貪腐的根，才能達到銀行業為實體經濟服務的目標。¹⁸⁶

李英明於2012年11月28日以「解決貪腐透明問責」為題為文投書旺報，文中指出：大陸反貪機構，從黨到政，名目繁多，甚至疊床架屋且相互掣肘，大陸網民經常抱怨的反貪腐越反越多的現象，就與這種多重層疊相互矛盾的反貪機制設計有關。反貪要得出成績，必須使反貪機構能獨立於行政權和黨權之外，擁有獨立的地位才能奏效。且反貪腐不能只樹立一些負面樣板，而必須通過頂層或上層建築的設計，使頂層及各級黨政決策者能以社會整體及長遠利益為念，不會只著眼於短期及眼前利益。而其中的關鍵在於，必須明確黨政體系對社會大眾的負責制，讓社會大眾能產生有效的外部監督效果。並強調大陸深化改革的困難，主要在於黨政權力條塊鑲嵌於多元利益糾葛之中，在被制約的同時，其政策主張

¹⁸⁵原文:反貪腐必須有外部監督，國家政策研究基金會，網址: <http://www.npf.org.tw/post/1/11653>

¹⁸⁶原文:反貪腐才能解救大陸金融，國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/1/11660>

往往只反映出某些本位性的利益，改革開放以來黨政體制內的權力分散化，更使得縱向橫向的權力條塊和多元利益形成複雜的連動關係，從而使得許多「改革」只反映某些黨政官僚群體的利益。產生打著改革旗幟，卻以政策傾斜包裹利益攫取的「政策貪腐」的現象，要改變這種「政策貪腐」現象，就必須建立政策透明，官員財產透明及人大和政協問責機制。¹⁸⁷

日本產經新聞記者矢板明夫 2012 年 12 月 9 日發自井岡山的報導，江西省井岡山是中共前領導人毛澤東發跡地點，中共井岡山黨校 2005 年成立，卻被當地人認為是「貪腐官僚豪宅」。中共黨校規定進修期間不准帶秘書、自己洗衣服，體驗中共創黨時期的艱苦精神。不過，當地居民對中共井岡山黨校的評價很低，因為校舍豪華程度如五星級飯店，還有武警 24 小時戒備，只要遊客或居民一靠近，馬上會遭到武警驅趕。井岡山居民說，每天都有高官模樣的人進出這座學校，因此被當地人稱為「貪腐官僚豪宅」。報導引述中共改革派老幹部的說法，這種集中中共官員進修的地方，其實就是喝酒和傳授貪腐竅門的場所。根據這名中共老幹部說法，中共官員互相傳授的竅門包括「用死亡親戚銀行帳戶就不容易被查」等，如此躲避中共紀律檢查委員會的追查。這名老幹部認為，當權者腐敗的最大原因是沒受到媒體與在野黨監督，就算實施道德教育，結果也是可想而知。¹⁸⁸

2012 年 12 月 9 日中國時報刊登李沃牆所撰「重塑清廉政治兩岸課題」乙文中提及，根據路透社最近的報導指出：中國大陸近十年有高達三.七九兆美元來自於貪汙、犯罪或避稅行為的資金被偷偷帶出，金額大至足以造成其經濟的不穩定。這些行為導致中國在二〇一一年的損失就高達四七二〇億美元（二千年為二〇四七億美元）。尤有進者，部分中共官員的貪腐及揮霍無度，堪稱世界之最，連前國家主席胡錦濤也不得不公開承認已到「生死關頭」，更強調：「貪腐問題解決不好，就會對黨造成致命傷害，甚至亡黨亡國」。歷史上因貪腐亡國所在不少，如中國歷史上的唐、宋、元、明等朝代末期，都是貪腐之風極盛，成為亡國的主

¹⁸⁷原文:解決貪腐透明問責，國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/11689>

¹⁸⁸中央社，2012-12-07。出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2012/12/07/2114865.html>

因之一；而幾年前的泰國塔信政權因貪腐而被推翻，往例斑斑、足為佐證。¹⁸⁹

紐約時報中文網財經評論員王強於 2012 年 12 月 10 日以「反腐，新政還是又一場運動？」為題發表文章指出：近來一系列地方官員因貪腐接受調查或被「雙規」事件讓外界多少有些應接不暇。據不完全統計，在短短不到一個月的時間裏，已有近 20 名地方官員或因涉嫌違紀，或被舉報，而被中央或地方紀委調查。尤其引人關注的，是剛剛在十八大上當選中央候補委員的四川省委副書記李春城涉嫌嚴重違紀接受組織調查，使他成為十八大之後第一位被中紀委指名調查的高層官員。這給外界習李新班子上臺後嚴厲治黨和打擊腐敗的印象。王強接著提出質疑：「不過，看似雷厲風行的此輪懲治腐敗，是動真格的，還是又一次運動式的表面功夫？抑或只是更為複雜的政治派系鬥爭的產物？」近年來，由於權力濫用、行賄成風以及決策不透明等原因，公眾對於腐敗的容忍度正趨於極限。黨的高層領導者們一直擔心，一旦經濟惡化，黨就會陷入難以拯救的危機之中。解決腐敗問題能阻止執政威信地位的大幅度下滑，而民間也樂見於中共確實能在澄清吏治上邁出步伐。王強進一步指出：外界擔心，在過去 30 多年中，表面上看，中共反腐幾乎沒有一天間斷過，而且也宣稱在 1990 年代中期就形成了反腐敗要標本兼治、綜合治理、通過制度創新從源頭上預防和治理腐敗的反腐敗新思路。但近年來的事實說明，反腐敗經常是口號式的，或者經常被作為政治派系鬥爭的工具。結果往往是越反越腐，腐敗越盛。顯然，所謂整體性改革實質上重點在政治體制改革。沒有實質性的政治改革，中國就無法實現真正的法治化，而在權力仍然左右市場的情況下，反腐敗的內外部力量軟弱無力，靠單純採取一些法律法規等制度建設、改革重組反腐敗機構、優化幹部任命制度、高層訓誡或者「殺雞儆猴」式的重大案件查處，難以治本。¹⁹⁰

英國金融時報 2013 年 1 月 6 日刊發題為「助王岐山反腐一臂之力」的文章說，在中共十八大上，幾乎所有領導人都以某種方式表達對腐敗的極度痛恨，並

¹⁸⁹原文: 重塑清廉政治兩岸課題，國家政策研究基金會，網址: <http://www.npf.org.tw/post/1/11742>

¹⁹⁰紐約時報中文網財經評論員王強，2012-12-10。反腐，新政還是又一場運動？

向世界證明中國正在努力根除腐敗。文章表示，中國政府已經將王岐山從經濟管理者的職位調到打擊腐敗的崗位上，而王岐山是西方人眼中最優秀的經濟改革家，並將助王岐山反腐一臂之力。¹⁹¹

中共十八大習近平上位後厲言腐敗亡黨危機，大陸掀起反腐浪潮，網路微博曝光一系列貪腐官員，外媒也曝光中共太子黨斂財內幕。中國國內外許多人士對中共把王岐山這樣一位有著豐富金融實踐經驗的要員放在紀委書記的職位，主管反腐事務感到不解，認為這會削弱金融體系的改革。大家原本猜想他可能會做主管經濟和金融的常務副總理，協助未來的總理李克強。

有分析認為，中共如此安排，由王岐山來主管反腐，卻也是個不錯的人事安排。要扼制腐敗的高發態勢，就必須有一個強勢人物不可。這是由時勢決定的。另一方面，當下經濟和金融領域的腐敗現象也非常嚴重；而且不管何種形式的腐敗，只要涉及到金錢交易，在貨幣虛擬化的趨勢下，總是更多地與金融有關，所以，選擇一個懂經濟和金融的官員主管反腐敗，亦有利於反腐的推進。

基於上述考慮，王岐山是一個恰當人選。這不在於他在過去表現出了所謂解決棘手難題的能力，而在於，在新的執政團隊中，沒有人比他更適合擔任這一職位。王岐山做事的果敢乾脆，相對開明和開放的思想，與改革派和知識界良好的私人關係，再加上熟悉金融，使他能夠突破目前的反腐瓶頸，開啟制度反腐新局。

不過，美媒華盛頓郵報專欄作家 David Ignatius 日前撰文稱，2013 年世界上最難的工作當首推新任中紀委書記王岐山，因為他接受了在中國反腐這項「幾乎不可能實現的任務」。

腐敗是全球性痼疾，中國更是疾患深重，如中共多番自陳，腐敗易發多發，反腐形勢嚴峻。不過，正因積弊已深，而過往用「藥」不足，一些全球普遍採取的基本制度一旦付諸實施，則更容易見效。對中國最普通也可能相當有效的一味治腐良藥，就是實施「陽光法案」，亦即官員財產公示制度。

¹⁹¹ 金融時報，2013 年 1 月 6 日。出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2013/01/06/2161874.html>

中國的制度性反腐，確實相當艱巨複雜。在更深層次上，這取決於如何通過加速改革與全面改革，建立較為完善的市場與法治體系，加快朝向現代國家的轉型，剷除滋生腐敗的制度性土壤。而在基本層次上，則需要按依法治國的原則，推行一套防治腐敗的制度措施，切實有效地打擊和遏制腐敗。

輿論普遍認為，腐敗只要真反就有希望，而反腐敗的關鍵是領導，如果領導真的想反腐敗，那麼反腐敗鬥爭總會取得一定成效；如果領導不想反腐敗或假反腐敗，那麼反腐敗就別想有什麼真實的效果。

綜合國外輿論與學者看法，均認為中國長期以來的反腐僅淪為運動式的表演，面對制度性的腐敗，中共除了應及時建立內部監督機制，同時也要開放外部的輿論監督，使權力的行使得以透明化，減少黨政官員貪腐的機會，增加貪腐曝光的風險。

第二節 中國國內對反腐敗成效觀察

中央紀律檢查委員會研究室主任李雪勤於 2012 年 11 月 1 日在人民日報發表「反腐倡廉走出中國特色道路（思考十年）」乙文，文中極力頌揚中國近 20 年來的反腐敗成效。李雪勤指出：自 1993 年中國開展反腐敗鬥爭以來，可以分為前十年和後十年——十六大召開前的十年，反腐敗的工作方針採取的是標本兼治、綜合治理、逐步加大治本力度；工作內容主要是領導幹部廉潔自律、查辦違紀違法案件、糾正部門和行業不正之風；工作策略採取的是標本兼治、側重治標，有效遏制腐敗現象滋生蔓延的勢頭。而十六大召開後這十年，反腐敗的工作方針採取的是標本兼治、綜合治理、懲防併舉、注重預防；工作內容主要是懲治腐敗和預防腐敗兩手抓；工作策略採取的是懲防併舉、注重預防，從源頭上剷除腐敗現象滋生蔓延的土壤。懲治和預防腐敗體系的提出，使得反腐敗國家戰略得到了進

一步完善。2005年，頒佈了懲治和預防腐敗體系實施綱要，繼而制定了2008年到2012年的五年工作規劃，2013年到2017年新的五年規劃也正在制定中。這樣，通過五年一個規劃的方式來總體部署反腐倡廉工作。這個懲治和預防腐敗體系既是中國的反腐敗國家戰略，也是中國的國家廉政體系。在構建懲治和預防腐敗體系過程中，從源頭上防治腐敗工作的領域得到了很大拓展。十六大以前，反腐敗的重點放在「三機關一部門」（即黨政領導機關、行政執法機關、司法機關、經濟管理部門）。十六大以後，反腐敗逐步融入各項工作之中，不僅防治經濟、政治領域的腐敗，也防治文化、社會等領域的腐敗；不僅解決黨政機關中的腐敗問題，也解決社會上包括企事業單位中利用受委託權力謀取私利的腐敗問題；不僅查辦縣處級以上領導幹部中的腐敗案件，也查辦發生在群眾身邊的基層的腐敗案件，實現了反腐敗領域的全覆蓋。¹⁹²

李雪勤對中國反腐敗體制高度的認同與樂觀看法代表了中國官方的觀點，然中國學術界、輿論界與民間意見領袖卻有迥然不同的聲音。

清華大學公共管理學院副研究員、廉政與治理研究中心副主任過勇於2010年9月3日在「完善中國反腐敗體制和機制的幾點建議」中提出：中國的大部分腐敗案件都是由紀檢監察機關進行初查的，但是國家法定偵查機構卻是檢察機關或受其委託的公安機關，這造成了案件調查方面的權責不對稱。由於紀檢監察監督是內部監督，紀檢監察機關在收集證據的方式和手段上必然受到嚴格的限制，只能運用部分調查取證的手段和內部強制措施。例如，紀檢監察機關無權對腐敗嫌疑人進行拘留，無權對腐敗嫌疑人以及可能隱藏罪犯或者犯罪證據的人的身體、物品、住處和其他有關的地方進行搜查等。這樣可能就會出現一種尷尬的現象，就是紀檢監察機關由於調查手段的限制無法完全掌握涉嫌腐敗的官員的全部情況，不會將其移交給檢察機關，而檢察機關在大多數情況下無法直接立案調查。在這個過程中，紀檢監察機關所使用的「雙規」等紀律手段也成為外界詬病

¹⁹²中央紀律檢查委員會研究室主任李雪勤於2012年11月1日在人民日報發表「反腐倡廉走出中國特色道路（思考·十年）」乙文，出自：

<http://www.nbc.gov.cn/article/rdzz/201211/20121100019284.shtml>

的焦點。紀檢監察和檢察機關在案件調查方面的「權責不對稱」造成了雙方角色的尷尬。是以，過勇建議：中紀委、監察部在中國的廉政建設和反腐倡廉工作中發揮著領導核心和統籌協調的作用，這是多機構的反腐敗體制能夠有效發揮作用的重要保障。但是在具體的工作職能方面，可以在憲法、中國共產黨黨章和行政監察法等規定的範圍內做一些調整。中紀委、監察部繼續承擔頒佈有關法規文件，制定戰略規劃，協調各機構間的職能；加強廉潔教育工作，並將教育對象擴大到全社會；儘量減少對腐敗案件的直接調查，儘早將腐敗線索移交給檢察機關反貪部門；將內部審計納入到紀檢監察機關工作職能中去，將其作為紀律檢查和行政監察的重要手段，亦即將更多的腐敗案件查處工作移交給檢察機關。¹⁹³惟上述建議已超越中國共產黨執政核心理念之底限，依現行做法：案件的調查和定性係由黨的紀檢部門來進行，如果觸犯法律，依法懲治也必然是在依紀懲戒之後，而對其法律公訴也是由政黨與監察機關聯合辦公所形成的機構來完成，而在這個機構中，政黨是絕對的主體力量，故過勇此一建議在可預期的未來實現的可能性微乎其微。

河南省廉政評價研究中心副主任、研究員胡楊於 2010 年 12 月 1 日以「中國特色反腐模式轉型的內在邏輯與發展路徑」為題，針對中國反腐敗以中國共產黨為推動核心之節，提出：以共產黨為本位的反腐體系存在著一些體制性困境，如在反腐推動力上，過分依賴黨組織和領導人推動，不可避免地會壓制或削弱其他組織力量參與的主動性和積極性；其次，在權力制約協調的結構配置上，政黨本位的反腐體制容易使黨內權力缺乏有效的監督機制，紀檢監察機構也可能遭遇權力擴張和缺乏制約的組織困境，黨內權力與國家權力結構之間無法形成良性的制約協調機制；其三，在不斷強化黨的動員力量的同時，政黨本位也可能使反腐體系逐漸呈現封閉性、單一性的特徵，導致社會參與的角色困境。¹⁹⁴

針對中國鐵道部原部長劉志軍因腐敗被開除黨籍移送司法機關處理，中共喉

¹⁹³ 國外理論動態 2010 年第 8 期。出自：<http://www.chinareform.net/2010/0903/20735.html>

¹⁹⁴ 國家預防腐敗局，20101201。出自：
<http://www.nbc.gov.cn/article/lltt/201012/20101200011326.shtml>

舌人民日報旗下環球時報於 2012 年 5 月 28 日發表社評說，中國無法「根治」腐敗，關鍵要控制到民眾允許的程度，反腐敗需要依靠「發展」。¹⁹⁵顯示中共雖再三強調反腐之迫切性，但實際上卻對反腐敗治理充滿了無力感。

中共 18 大召開前夕，官方媒體連續發文強調該黨 17 大以來執政黨的反腐決心和成績。但是，新華社公佈的腐敗官員受到黨紀政紀處分的人數遠遠超過移送法辦的人數，箇中奧秘耐人尋味。新華社 2012 年 10 月 15 號報導列舉了來自中共中央紀律檢查委員會監察部的一組數字：2007 年 11 月至 2012 年 6 月，全國紀檢監察機關共接受信訪舉報 660.6 萬餘件(次)，立案 64.3 萬餘件，結案 63.9 萬餘件，給予黨紀政紀處分 66.8 萬餘人。這種數字只提到受到黨紀和政紀處分的人數高達 66.8 萬，沒有提到其中有多少人被移送法辦。新華社 2012 年 10 月 8 日的一篇關於中紀委負責人賀國強講話的報道指出，據統計，從 2007 年 11 月至 2012 年 6 月，全國紀檢監察機關共立案 64 萬多件，結案 63 萬多件，給予黨紀政紀處分 66 萬多人，涉嫌犯罪移送司法機關處理 2.4 萬多人，堅決查處了薄熙來、劉志軍、許宗衡等一批重大違紀違法案件。這篇報道中提到的幾個數字與前一篇報道提到的數字吻合，但同時引人注目地出現了「涉嫌犯罪移送司法機關處理 2.4 萬多人」這樣一個官方統計數據，跟受到黨紀政紀處分人數差距懸殊。

中國問題學者胡星斗並不這樣認為。他對美國之音表示，之所以大部分遭查處的貪腐官員不能移送法辦與中共黨內和政府內的權力網有關，被移送法辦的官員通常是沒能得到權力網庇護或者被邊緣化的人。他說：「犯了錯誤，甚至違法犯罪了，因為有權力網罩著，很多領導幹部也可以免於刑事追究。這種情況在中國太多了。我也曾經有過計算。在中國，大概只有百分之一不到的貪官被查處。就是貪官的查處率大概只有百分之一。」¹⁹⁶

胡星斗表示，中紀委在查辦腐敗案件方面做出了很大努力，有很多功勞，但

¹⁹⁵ 環球時報，20120528。 出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2012/05/28/2154829.html>

¹⁹⁶ 葉兵，10.15.2012，美國之音。 出自：

<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/far-more-corrupt-officials-disciplined-by-party-than-punished-by-law-20121015/1526896.html>

是它查處腐敗官員的力度遠遠跟不上腐敗案件滋生的速度。他根據自己平日了解的情況指出，有些級別較低的科級幹部以及有些富裕地方的村幹部的犯罪金額也很驚人，由於有上級政府裏有高級別官員保護，依然得以逍遙法外。而有些市一級腐敗官員，在省裏或中央有保護傘，即使有再多檢舉信，也沒有受到查處，或者只用黨紀政紀處分從輕發落。

這位關注中國反腐倡廉進展的學者指出，要從根本解決中國日益惡化愈演愈烈的腐敗問題，不能光靠中紀委這樣的黨內機構，需要從制度上入手，加強司法獨立和媒體監督，並且要制定和實施陽光法，在法律上確立官員財產申報和公開制度，將領導幹部的財產攤在陽光下由國民監督。

香港蘋果日報於 2012 年 12 月 2 日刊登了一篇「溫家寶名裂的悲劇正是制度性腐敗的悲劇」的文章，直接指出中國之所以成為貪賄大國，實係制度性腐敗。¹⁹⁷制度性腐敗的一個特徵，就是想獨善其身都不可能。為官兩袖清風，整個官場都容不得你，從基層中層高層莫不如是。

2012 年 12 月 19 日，由經濟觀察報主辦的「2012 年度觀察家年會暨第二屆中國改革峰會」在北京召開，張維迎做了「反腐敗的兩難選擇」的專題演講。在演講中，他表示，如果腐敗問題不解決，可能會亡黨，但是不太可能亡國。張維迎指出，當前中國反腐敗面臨兩難選擇，如果措施過於強硬，輕則政府官員可能會消極怠工，使政府處於癱瘓和半癱瘓狀態，重則導致政府官員造反。但是，如果這樣，老百姓可能不答應。中國能否走出這個兩難選擇？既取決於領導人的智慧和膽略，也取決於普通民眾的理智和耐心。

張維迎進一步指出，過去十年中國的腐敗呈現了兩個變化，第一個變化從創造價值的腐敗到毀滅價值的腐敗，上個世紀 80 年代、90 年代，所謂腐敗很大程度上民間從政府官員手裏面贖買權利，通過這種贖買使得資源得到更有效的利用，原來不能使用的資源，現在民營企業可以使用，所以他們創造了更大的價值。

¹⁹⁷ 蘋果日報，20121202。出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2012/12/02/2107298.html>

但是，現在的腐敗已經不是這樣的腐敗，而是政府官員濫用權利，特別是已經本來釋放到民間的權利進行腐敗。80年代、90年代的腐敗是與體制改革相關聯的腐敗，腐敗的過程當中，也是釋放了政府的一部分權利。所以，在某種意義上也推進了中國的市場化改革。但是，過去十年的腐敗是與體制倒退相關聯的腐敗，腐敗變得越來越嚴重，但是體制離市場化程度反而越來越遠。80年代的腐敗，90年代的腐敗，由商賄賂官的腐敗，而過去十年的腐敗，很多已經變成了由官來賄賂官的腐敗，我們叫買官賣官，當然商業賄賂官員仍然存在，但可能比起買官賣官商業賄賂可能已經不是最重要的。其次就是反腐敗的措施越來越大，但是，腐敗也變得越來越嚴重。在搜索百度新聞各年關於反腐敗這個詞的文章，2003年的時候總共 11900 篇，2004 年上升到 76200 篇，05 年 73330 篇，06 年 106000 篇，2010 年二十四萬六千篇.....到今年有八十六點一萬篇。人民網反腐敗的文章也有類似的發展趨勢，十六大以來，已經有 70 多位省部級官員落馬了，都是因為腐敗問題，或者與腐敗相關。這樣算來，平均每年有 7 或 8 位省部級幹部被抓，這在歷史上可能在任何一個國家也是少有的。所以，反腐的力度應該是越來越大。但是同時腐敗的越來越嚴重。張維迎舉了個例子：河南省交通廳廳長先後四位都因腐敗落馬，第一位落馬是 1997 年抓的時候受賄金額 30 萬，第四位 2011 年，去年 11 月抓的時候，受賄金額 3000 萬，14 年間增加了 100 倍，年平均增長率 39.8%。而這個期間，中國人均 GDP 的名義增加是 12.9%。我們看到腐敗金額的增長遠高於 GDP 的增長。當然，他表示這只是一個特例，但是就觀察來看，這個例子也許代表了中國腐敗嚴重程度的一個基本特點。¹⁹⁸

中國維權律師唐吉田 2012 年 12 月 20 日對美國之音說，中國的貪官數量絕對不是一個小數目：「實際上處理的數量是微乎其微的。由於權力不受制約，不受監督，可以說，真正不沾染社會惡習的官員比例不是像想像的那麼高。我們不能說，貪官越反越多，但是，跟公眾的期待相比，真正被繩之以法的還是太少。」

¹⁹⁸本文來源：財經網 2012 年 12 月 20 日 <http://comments.caijing.com.cn/2012-12-20/112378734.html>

2012年12月27日，中共喉舌中國青年報發表「讓新提拔官員公開財產為何更可行」一文，提出官員財產公示要用「老人老辦法，新人新辦法」的方式，經過20年左右的過渡期，逐步實現全體官員的財產公開，基本實現整個幹部隊伍的廉潔化。這對中國這個超大型國家來說，速度不算慢，而算快。對此，有輿論認為，這個喜訊傳來，估計很多官員喜極而泣。就在人們坐享官員財產公示的大戲之際，官員財產公示依然成為百姓望梅止渴畫餅充饑的誘餌。

中國官員財產公示的「陽光法案」在中國老百姓殷切的呼喚下一次次地落空，面對「太子黨」及既得利益集團強大的杯葛，官員財產公示依然是反腐過不去的「坎」。從嚴治官，少不了官員財產公示這一反腐倡廉的利器，這樣才能讓官員不想貪、不敢貪也不能貪，才能贏得民眾的信任，才能彰顯與既得利益切割、有「革自己命」的勇氣。應看到，官員財產公示只是官員民選制的副產品，它能否建立不是看官員的好惡，而是取決於民意的分量。只有讓官員的去留沉浮更多地取決於民意時，官員才不得不通過財產公示來自證清白。

2013年1月2日，中共官媒新華社同步官網新華網發表題為「對個別高官反腐調查疑『爛尾』」的文章，直言不諱地指出，在網路反腐的強大震懾下，許多地方、部門能夠迅速回應並處理。那些級別較低、腐敗性質嚴重的幹部很快就有了調查處理結果，而個別級別較高或者身份「特殊」的官員，卻有成為「爛尾工程」的嫌疑。²⁰⁰

中共長期保持反腐的高壓姿態，每年都要查處一大批貪腐官員，卻一直給人以「越反越腐」的感覺。究其原因，正是「特權」使然。特權讓黨紀處理公然代替法律懲罰，對不同身份的國民進行選擇性執法，如此特權主義繼續下去，將使民眾對中共的信任、信心再次崩塌。身為中共旗手的官媒新華網能幡然醒悟，公

¹⁹⁹申華.美國之音.12.20.2012。出自：

<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/chinese-corrupted-officials-20121220/1568759.html>

²⁰⁰文學城，2013年1月2日。出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2013/01/02/2155282.html>。

然指出當前中國反腐敗治理所面臨的盲點，充分顯示中國的反腐敗制度存在根本性的問題，已到了非徹底檢討不可的地步。

北京的律師浦志強 2013 年 1 月 8 日對美國之音說：「胡溫十年執政沒有能夠給中國提供最需要的市場秩序和最重要的制度資源。我們耽擱了十年，尤其是最近這五年，周永康負責社會治安綜合治理；然後（最高法院院長）王勝俊搞『三個至上』，其實是把中國司法的公信力推上了一個特別特別不堪的程度。」王勝俊的「三個至上」是指人民法院要堅持「黨的事業至上，人民利益至上，憲法法律至上」。浦志強律師說，新領導人上臺，要解決未來中國以什麼樣的形象出現在國際舞臺，首先必須解決司法公正和人權保障的問題。中國反腐實際上完全是在黨控制之下實施的，這一過程不能指望其公正，因為黨控制的紀檢以及公檢法等部門嚴格按照黨的意志行事。

一般認為，中國領導人將中國共產黨的利益凌駕國家利益與人民利益之上，使得整個反腐敗體制嚴重往維護黨的利益傾斜，缺乏權力制衡與監督，乃造成長久以來中國反腐敗成效不彰之主要原因。

由上述觀點可知，中國學者及維權人士認為：中國腐敗問題嚴重，反腐敗的工作不能單靠中紀委這樣的中共黨內機構，需要從制度上下手，例如加強司法獨立和媒體監督，並且制定和實施陽光法案，在法律上確立官員財產申報和公開制度，將領導幹部的財產攤在陽光下由國民監督，始能有效減少腐敗之發生。

第三節 數據呈現結果

透過公正的國際民間機構連續多年的統計分析及中共中央社會科學研究院一項較為科學的統計資料，或可做為中國反腐敗治理之客觀評價。

一、具公信力之國際民間機構之分析研究

國際透明組織(Transparency International, 下稱「TI」)理事會主席彼得·艾根(Peter Eigen), 在 2000 年出版《制約腐敗》一書指出:「貪污使全球數百萬人貧困加劇, 如果任由其發展, 將剝奪人類生存的最基本需要: 希望。」依據瑞士洛桑管理學院(International Institute for Management Development, 下稱「IMD」)的國家競爭力調查報告與國際透明組織的政府清廉度報告, 進行二種報告數據比對分析, 發現凡是競爭力名列前茅的國家, 一定也是廉潔度高的國家。北歐的瑞典、挪威、芬蘭, 亞洲的新加坡、香港, 都是明顯的例子。²⁰¹

(一) 國際透明組織所公佈的貪污印象指數(英文簡稱 CPI)是企業界問卷調查和國家風險分析者評估後的合成變數, 該指數由可信的資料來源使用多種抽象方法和不同的方法論所構成, 這些印象指數增加我們對於不同國家真實貪污水準的瞭解。²⁰² 2012 年 12 月 8 日該組織發表 2012 年「貪污印象指數報告」, 從全球 174 個國家和地區統計分析中, 丹麥、芬蘭、紐西蘭等三個國家排名第一(三國均各得 9.0 分)。華人政府中, 新加坡(8.7 分, 排名第 5)與香港(7.7 分, 排名第 14)因反腐成果良好, 獲得肯定; 我國得分 6.1 分(排名第 37), 及格; 中國得分 3.9 分(排名第 80), 不及格。²⁰³ 2012 年洛桑國際管理學院(IMD)發表全球競

²⁰¹ 前法務部王部長清峰, 於總統府月會向總統、副總統與五院院長等專題報告〈推動廉政倫理, 重建乾淨政府〉, 2008年6月23日。 www.vhyl.gov.tw/upload/NewsInfo/file1_267_4908973.doc。

²⁰² 清廉度調查(Corruption Perception Index)簡稱 CPI, 譯為「貪腐印象指數」是針對各國公部門貪腐情況進行評比, 該指數旨在探測人們對於各國公務人員與政治人物貪腐程度的實質感受, 指數 10 分是滿分, 分數愈高代表愈清廉, 低於 5 分即表示不及格, 列為貪腐地區。2011 年貪腐印象指數, 彙整了來自世界銀行、世界經濟論壇等 13 個不同機構所進行的貪腐調查資料。這些調查資料之所以能被選擇納入建構貪腐印象指數, 是因為它們符合下列兩項條件: (一) 係以國家為分析單位進行跨國貪污程度評比排序, (二) 係測量整體的貪污狀況, 國際透明組織網址: <http://www.transparency.org>。

²⁰³ 貪腐印象指數中的「貪腐」係指「濫用公職謀取私利」(the abuse of public office for private game), 其所採用的分項指標主要是詢問受訪者有關濫用公權力謀取私人利益的問題, 並側重於公務人員在採購的過程中是否接受賄賂, 但這些問題並沒有細分是行政或政治貪腐原因所致, 也沒有區別貪腐案件的大小。臺灣透明組織(TI-Taiwan), 2012 年 12 月 14 日。 <http://www.tict.org.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=100391>。

爭力排名，在 59 個國家和地區中，我國名列第 7，中國第 23，新加坡與香港分居第 4、1 名，從二個不同組織調查結果，顯現出清廉度越高的國家，其國家競爭力越強（江岷欽、侯漢君、李世明，2012：26-43）。

國際透明組織從 1995 年開始每年發佈全球清廉指數排行榜，1995 年，中國的排名是第 40 位，這說明中國的腐敗程度一直處於上升趨勢。過去 10 年來，中國一直處於國際透明組織製作的全球腐敗地圖中的重度腐敗國度行列，被標示為紅色或深紅色。²⁰⁴（見表 5-1、5-2）

表 5-1 1995 年至 2012 年國家清廉度(CPI)調查排名表

國家	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
新加坡	5	5	3	3	4	4	5	5	5	5	5	4	6	7	7	9	7	3
香港	14	12	13	12	12	14	15	15	16	14	14	14	15	15	16	18	18	17
中華民國	37	34	33	38	39	35	35	34	35	30	29	27	28	28	29	31	29	25
中國	80	75	78	80	72	73	71	78	71	66	59	57	63	58	52	41	50	40
國家總數	174	182	178	180	180	180	163	159	146	133	102	91	90	99	85	52	54	42

資料來源：研究者參考國際透明組織(TI)年報彙整

表 5-2 1995 年至 2012 年國家清廉度調查(CPI)清廉指數得分表

國家	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
新加坡	8.7	9.2	9.3	9.2	9.2	9.3	9.4	9.4	9.3	9.4	9.4	9.2	9.1	9.1	9.1	8.7	8.8	9.3
香港	7.7	8.4	8.4	8.2	8.1	8.3	8.3	8.3	8.0	8.0	8.2	7.9	7.7	7.7	7.8	7.3	7.0	7.1
中華民國	6.1	6.1	5.8	5.6	5.7	5.7	5.9	5.9	5.6	5.7	5.6	5.9	5.5	5.6	5.3	5.0	5.0	5.1
中國	3.9	3.6	3.5	3.6	3.6	3.5	3.3	3.2	3.4	3.4	3.5	3.5	3.1	3.4	3.5	2.9	2.4	2.2
國家總數	174	182	178	180	180	180	163	159	146	133	102	91	90	99	85	52	54	42

資料來源：研究者自國際透明組織(TI)年報彙整

說明：

- 一、新加坡反腐排名持續在世界前10名之內，成為華人政府反腐工作之典範顯示華人執政地區，亦可達到政治清明的境界。新加坡與香港對於公務員財產來源不明問題，要求公務員負舉證說明責任，財產來源不合理又說明不清，即被視為不當收入而定罪。
- 二、香港的反腐法令與機制周延，1997年之後雖轉由中國管理，但國家清廉度調查仍維持

²⁰⁴紐約時報，2012-12-09。出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2012/12/09/2118576.html>。

世界前20名之內，此可作為臺灣與大陸反腐工作法令與制度建置的參考。

- 三、我國國家清廉度調查，排名維持30至40名左右，得分約在5至6分區間，屬於中度廉潔國家。惟因政府反腐執行工作多頭馬車，廉政與調查人員無查辦搜索權，故雖有考試任用人員，反腐成績顯然落後於新加坡與香港，此顯示臺灣在反腐查辦的立法授權尚待加強。
- 四、中國國家清廉度排名經常在70名左右，得分約3至4分間，屬於中度貪腐國家（貪腐印象指數低於2分表示貪污嚴重，高於5分表示及格），雖然中國近年經濟發展快速，全球競爭能力日漸提升，但在反腐法令、制度建立方面，尚需多加努力。

（二）洛桑國際管理學院(IMD)國家競爭力報告

洛桑國際管理學院(IMD)對國家競爭力所作的定義：「一個國家創造資源附加價值，並增進全體國民財富的實力。此實力包括三項要素：1. 資產物與過程。2. 內引性與外張性。3. 全球性及地區性。」其中的資產物是指國家創造國民財富之資源；內引性係指國家有利於國內外投資生產的政經環境；外張性則是國家應用國際經濟市場環境的因素；全球性與地區性，則代表產業之跨國發展策略面向定位。²⁰⁵有關國家競爭力的分析，全球國家多認定該學院發布的評比結果，具有規模與參考性，表5-3、5-4即以該學院的年報統計數據作為分析基礎。

依洛桑國際管理學院(IMD)自2000年至2013年所發表的評比結果，就新加坡、香港、中國及我國四個華人政府之排名列表如下：

表 5-3 2000 年至 2013 年國家競爭力(IMD)調查排名表

國家	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
新加坡	5	4	3	1	3	2	2	3	3	2	2	6	3	2
香港	2	2	1	2	2	3	3	2	2	6	4	10	2	12
中華民國	11	7	6	8	23	13	18	18	11	12	17	20	16	17
中國	21	23	19	18	20	17	15	19	31	24	29	12	12	30
國家總數	60	59	59	58	57	55	55	61	60	60	59	26	26	47

資料來源：洛桑國際管理學院(IMD)國家競爭力年報彙整

註1：瑞士洛桑國際管理學院(IMD)國家競爭力調查，係依據：1.「經濟表現(economic performance)；2.「企業效能」(business efficiency)；3.「政府效能」(government

²⁰⁵ 詹中原，國家競爭力之 Who, What and How?, 臺北：《國政評論》，2002年3月。

efficiency)；4.「基礎建設」(infrastructure)，四大項目進行評核。

註2：IMD定義的國家競爭力(national competitiveness)，係指：一個國家在其經濟與社會結構中，透過操控原有稟賦和創造附加價值的程序、對內吸引力和對外擴張力，以及國際與國內型經濟來增加附加價值，並進而增加國家財富的能力。

表 5-4 2000 年至 2013 年國家競爭力(IMD)政府效能調查

國家	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
新加坡	3	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
香 港	2	1	1	1	2	2	2	2	2	3	3	4	4	3
中華民國	8	5	10	6	18	16	20	24	19	18	20	24	20	18
中 國	41	34	33	25	15	12	8	17	缺	21	22	30	35	32
國家總數	60	59	59	58	57	55	55	61	60	60	59	49	49	47

資料來源：洛桑國際管理學院(IMD)國家競爭力年報彙整說明：

- 一、政府效能評分項目，內含：財政情勢、財政政策、法規體制、企業法規與社會架構，共計五個項目評分之總合。我國歷年政府效能項目的評分，均落後於總體排名及企業效能評分，顯示在國家競爭力評分中，民間表現優於政府。
- 二、對比表三、表四內容，可見中國與我國國家競爭力的整體排名，優於政府效能單項成績，此顯示出政府效能不佳，影響了國家競爭力。若從新加坡與香港的成績觀察，則顯示出政府效能優於國家整體效能，此亦說明政府效能良好，可提升國家競爭力。

當全球化時代來臨，世界各國處於高度的經濟競爭中，此時政府效能項目就顯得更為重要，它不僅受到國內人民廣泛關注，且成為國外資金投入的參考。另由於國際企業和組織，愈來愈重視因官員的貪腐行為，所造成企業之間不公平競爭問題，故成立全球性的非政府組織進行反腐研究。在二十一世紀全球化經濟活動中，跨國投資與合作的企業日益增加，官員貪腐行為已不僅僅是國內的政治、經濟與社會問題，因此如何預防貪腐成為爭取外資的國際性議題。

二、中國內部調查

中國中央社會科學研究院為瞭解社會整體形勢，每年針對大陸社會狀況進行調查分析，同時進行次年度社會問題預測。該項年度調查資料中，有關黨政領導幹部對社會形勢評估的問卷調查，因具有反映民意的

代表性及實務工作資訊，經統計所得數據成為檢視執政成果的指標，受到政府與學者重視。因而社科院每年都將該項調查，作為政府施政成果重點研究項目，藉以發掘並解決社會問題。另外，社科院為求調查結果具代表性，於大陸進行跨省、縣、鄉與村的住戶民眾抽樣問卷調查，每年度有效抽樣問卷數量達7000份以上，誤差值在296以下，以符合統計推斷的科學要求。²⁰⁶

2011年12月，中國中央社會科學研究院在該院發表2012年《社會藍皮書》，並對2012年大陸社會形勢進行分析與預測。該書中指出2011年貪腐問題持續嚴重，成為大陸人民選出第4嚴重的社會問題，除了民生議題的物價、房價與就業問題之外，官員貪腐一直是政府未能解決的嚴重社會問題。²⁰⁷再從2004至2011年社會問題調查排序（詳如表5-5），「貪腐」問題經常名列前茅，足見民眾對官員貪腐成性現象之厭惡與反感。

表 5-5 中國社科院 2004 年至 2011 年社會問題嚴重性調查排序

年份	最嚴重	次嚴重	三嚴重	四嚴重	五嚴重	六嚴重	七嚴重	八嚴重	九嚴重	十嚴重
2011	物價上漲	疾病就醫	收入差距	貪污腐敗	就業失業	房價過高	缺	缺	缺	缺
2010	房價過高	物價上漲	收入差距	疾病就醫	就業失業	貪污腐敗	環境污染	教育改革	缺	缺
2009	物價上漲	疾病就醫	收入差距	就業失業	房價過高	貪污腐敗	社會保障	環境污染	教育改革	社會治安
2008	收入差距	貧困問題	貪污腐敗	發展差距	社會風氣	就業失業	缺	缺	缺	缺
2007	社會治安	收入差距	看病難貴	貪污腐敗	就業失業	社會風氣	教育不公	發展差距	土地糾紛	農民負擔
2006	看病難貴	就業失業	收入差距	貪污腐敗	養老保障	教育收費	住房價格	社會治安	社會風氣	環境污染
2005	社會治安	收入差距	貪污腐敗	社會風氣	就業失業	發展差距	看病難貴	農民負擔	教育不公	缺
2004	收入差距	社會治安	貪污腐敗	物價上漲	農民負擔	就業失業	社會風氣	貧困	國有企業	發展差距

資料來源：研究者彙整2004年至2011年中國社會形勢分析與預測公布資料，汝信、陸學藝等編。《2004-2011年：中國社會形勢分析與預測》。北京：社會科學文獻出版社。

綜合上述國內外之觀察與權威機構所做的數據統計資料可知，中國

²⁰⁶汝信、陸學藝等編（2007）。《中國社會形勢分析與預測》。北京：社會科學文獻出版社，頁19。

²⁰⁷李培林、陳光金等，「2012年《社會藍皮書》發布暨中國社會形勢報告會」，北京：中國社會科學研究院，2011年12月19日，<http://webcache.googleusercontent.com>。

雖然自稱建立了中國特色的社會主義倡廉反貪體系，亦即以中共中央檢查委員會為核心所建立的反腐敗隊伍，並積極進行倡廉反貪教育，偵處重大貪污案件等各項作為。但由於制度建設的不足，以及中央與地方政治活動中恩庇侍從體制之滲透，腐敗現象愈趨嚴重，對於中共政權的威脅，與日俱增。



第六章 結 論

第一節 研究發現

自改革開放三十多年來，在中共中央紀律檢查委員會牽頭的所謂「中國特色」的社會主義反貪倡廉的反貪行動中，偵辦了包括北京市委書記陳希同、上海市委書記陳良宇、重慶市委書記薄熙來等在內的省部級幹部等數以萬計的重大貪腐案件，然黨政官員貪腐情勢依然如故，且有「愈反愈腐」之勢，造成人民對於中共反腐敗作為之決心產生懷疑，大陸社會對於官員貪腐的容忍度也已面臨「一觸即發」的臨界點。

方勵之於 1989 年 4 月 4 日發表一篇紀念「五四」的文章〈從北京天文台看中國民主進程〉，從利瑪竇來華開始，梳理一部三百年「科學注入史」，結論是：這一段科學注入也許有助於我們更長的歷史背景上來理解今天的民主困境。第一，對中國的民主進程似還可以不必太悲觀，與三百年的科學注入史相比，七十年的民主注入時間雖已不短，但還不致令我們完全氣餒；第二，現代化和民主化的基本原則與基本標準，像科學的原則與標準是一樣，是普世的，無所謂「東法」或「西法」之分，只有落後與先進之分，正確與錯誤之分；第三，阻礙現代化和民主化注入中國文化的錯誤觀念，與阻礙科學注入中國文化的錯誤觀念是相同的，即各種版本的「中國特色」論。這段論述，可以概括為一句方氏名言：「不存在一個所謂中國特色的現代化，就像不存在有中國特色的物理學一樣。」時至今日，「中國模式」這個怪胎始終禍害全球，我們才得以返觀方勵之的先見之明，超越了許多理論學家和人文學家。²⁰⁸方氏的上述說法，使得外界對於中共動輒以

²⁰⁸ 蘇曉康，普世價值的中國先知-追悼天文學家方勵之，1010504 聯合報 D3 版。

「中國特色」為名，排除民主的程序與人權觀念，遂行一黨專政的用心，有了更為深刻的認識。所謂「中國特色」的社會主義反貪倡廉體制只不過是中國共產黨掩人耳目的說詞，對於中國官僚貪腐風氣之治理無法產生正面的效果。在中國，反腐敗的權力與渠道完全被共產黨壟斷，社會與民間缺乏獨立自主的制約公共部門預算花費、消除腐敗行為的常規和寬廣的制度化管道。正本清源的做法，應該是建立民主的、有效的、講求人權符合世界潮流的反腐敗體制。

整飭貪瀆乃政府治理中極為重要的一環，各國司法調查或檢察機關本於職責，依據相關的法規，針對涉嫌貪瀆的官員進行偵查、追訴，以達到澄清吏治之目的，並促使每一位官員均能發揮服務熱誠，建構具有效能的服務型政府。中國同樣設有貪瀆犯罪的專責檢肅機構，各地人民檢察院普設「反貪污賄賂局」，專責受理國家工作人員貪污賄賂、挪用公款等之偵查工作，為法律上所賦予具有偵查權之正式法定反貪機構。中共若有心整飭貪腐，即應積極充實反貪污賄賂局之人力、設備等資源，使其有能力足堪擔負反貪的重任始為正辦。

中共運用負責維護中共黨紀及黨的利益的中共中央紀律檢查委員會凌駕法定機構反貪污賄賂局，居於指揮的地位，協調各相關職能單位執行各項反貪策略與行動。同時便宜行事地避開相關法律規定正當的刑事偵查程序，以「雙規」（又稱「雙指」或「兩規」、「兩指」）取代法律，變相剝奪人民人身自由，再輔以「立功從輕」、「勞動教養」等措施，處置貪腐案件，使得以中共中央紀律檢查委員為核心的反腐敗體系淪為中共內部權力鬥爭的工具。此一作法實係「工具理性」的策略，企圖採取最經濟的方法達到最快速的效果，或已收到短期震懾的目的，但其執行過程，對於人權的藐視與法治的輕忽，缺乏現代政治的正當性，令國際及國內人士側目，嚴重影響其國際聲譽，亦埋下了國家動亂不安的因子。

貪腐是人性的一部分，任何制度都有貪腐機會，但是中國的腐敗無法改善，成為「政治之癌」²⁰⁹，源自一黨集權，這是制度性的腐敗，不通過制度性改革，

²⁰⁹何增科（2008）。政治之癌-發展中國家腐化問題研究。北京：中央編譯出版社。

根本無藥可治。且共產黨精心組成與絕對控制的政府貪腐成習，再由黨來壟斷反腐敗的國家機器，這樣的反腐敗體制，非但陷入邏輯上「二律背反」的困境，在實務運作上，亦絕無可行性。因為再鋒利的刀也砍不到刀背上，再高明的外科大夫也不能給自己動手術。²¹⁰ 回顧自中紀委成立的幾十年裏的所謂的反腐成就，與其說中紀委是為清除黨內腐敗而產生，不如說是中共黨內核心層為維護自身的既得利益與穩定而設立的清除異己的工具。

是以，中共當局必須走出「工具理性」的迷失，在「工具理性」與「價值理性」二者間取得平衡。採取回歸法治的策略，摒棄「以黨代政」、進行政治改革、實施官員財產申報制度、放寬民眾與媒體的限制，建構有利公民監督的環境。能夠如此，方可改善當前腐敗現象，化解民怨沸騰的政治危機。

中國前國務院總理溫家寶於2013年1月31日前往北京市西城區牛街西裏二區探訪民情，在與當地民眾座談，談到對行政權力的監督制約機制不完善時，他指出，權力過分集中又得不到制約，是滋生腐敗的根源。濫用權力、權錢交易、官商勾結等腐敗現象屢見不鮮，一些領導幹部出現以權謀私、貪污賄賂等腐敗案件，影響惡劣。並強調，治理國家必須依靠民主和法治。²¹¹

溫氏上述談話已然指出中國反腐敗今後必須要走的方向，若中國新的領導人習近平能夠虛心接受上述溫氏之建議，並立時務實改革，建立廉政典章制度，「依靠民主和法治」，積極推動反腐敗行動，當可逐步脫離中國日益惡化的「腐敗螺旋」，朝著世界大國的目標邁進。

²¹⁰江春男，中共反貪貪成習。蘋果日報，2013年3月1日，A24版。

²¹¹世界日報，2013年2月1日。出自：<http://www.wenxuecity.com/news/2013/02/01/2210894.html>

第二節 建議

鑒於現行反腐敗體制無法有效遏止中國日益嚴重的貪腐問題，而一步到位的上層建築政治翻新工程似乎遙不可及，在此一過度階段，個人僅就目前中國反腐敗阻力較少、立即可行的方案，提出下列建議供參：

一、腐敗案件之偵處回歸法制。依照現行法律，反貪污賄賂局是人民檢察院下設的法律監督機關，是人民檢察院下設的專門對國家工作人員貪污、受賄等職務犯罪進行偵查的職能機構，而中紀委屬中共內部負責維護黨紀的專門機構。是以，反貪污賄賂局應獨立依法執行反腐敗職責，中紀委、監察部則繼續承擔頒佈有關法規文件，制定戰略規劃，協調各機構間的職能；加強廉潔教育工作，並將教育對象擴大到全社會；中紀委應避免直接調查腐敗案件，並將所有的腐敗線索移交檢察機關反貪部門；另將內部審計納入到紀檢監察機關工作職能，將其做為紀律檢查和行政監察的重要手段，亦即將腐敗案件之查處工作回歸檢察機關。

二、即刻立法實施「公務員財產申報制度」。從世界各國實際實踐的經驗中，「公務員財產申報制度」已成為杜絕與懲治官員貪腐的重要手段與策略。它能夠在制度框架中使公務員的不法財產無所遁形，只要公務員的財產與其合法收入之間存在差距，公務員就必須做出合理的解釋并提供證據證明其財產合法，否則將承擔相關的法律責任。事實上，中共全國人大在 1988 年就起草了「國家行政工作人員報告財產和收入的規定草案」，1994 年，人大又將「財產收入申報法」列入立法項目，由於內部既得利益集團反對激烈，所以拖到今天仍然無法進入立法程序。而目前所實施的中華人民共和國公務員法關於

兼職原則禁止及不得兼薪之規定，以及關於領導幹部申報個人事項有關規定等，均無法達到公務員財產公開的目的。

三、提升新聞媒體網絡的監督功能。貪腐起源於祕密，祕密可以產生特權幫派，可以私相授受，可以用權力去交換金錢，若沒有強大的外部監督機制，是無法對抗貪腐勢力。缺乏揭發這些秘密的管道，將使得貪腐的官僚高枕無憂而更形肆無忌憚。中國現有的新聞媒體皆隸屬於黨政機關，因而對同級黨委及政府不能行使監督權。且對於媒體採訪行動事前須宣傳部門批准，事中須由幹部同行陪同，事後報導文稿須經審核，限制了新聞媒體網絡的監督功能。由最近媒體網路在重大腐敗案件上貢獻等諸多事實，證明了新聞媒體網絡的監督是反貪最有效的利器。中國若能開放媒體的管制，停止對網路的封鎖，相信更能強化新聞媒體網絡的監督功能，對於日益升高的貪腐氣勢之遏止將產生立竿見影之功效。

第三節 後續研究建議

本研究原擬實地赴陸，協調中共中央紀律檢查委員會、省紀律檢查廳、縣(市)紀律檢查局等三個層級機構中，各覓妥三名合計九名幹部，進行面對面無結構式的訪談，藉由雙向溝通與交流中，獲取第一手資料，以釐清研究問題的相關疑義。然因兩岸目前仍處於分治的狀態，彼此尚未建立相互信賴的機制，公務機關間的業務接觸與協調溝通，缺乏正式的管道與法律上的支撐。加上中國共產黨對於黨員幹部的對外發言有極其嚴格的管制與監視。是以，當研究者在找尋訪談對象時即遭遇到重重困難，故無法按照原訂計畫進行相關的訪談工作。待將來兩岸關係進一步解凍，中共取消對於其黨政成員對外發言之限制，或可就本研究主題對於當地業管人員進行訪談，以提升研究論述之品質，此為對後續研究之建議與期許。

參考書目

一、專書

中共中央紀律檢查委員會辦公廳編（2001）。中國共產黨黨風廉政建設文獻選編第八卷。北京：中國方正出版社。

中央紀委、監察部研究室編（2003）。紀檢監察機關辦案權限、程序和方法。北京：中國方正出版社。

中共中央（2004）。中國共產黨紀律處分條例。北京：中國方正出版社。

中宣部理論局（2007）。理論熱點面對面—如何統籌協調各方面的利益關係。北京，學習出版社。

江澤民（2006）。江澤民文選第3卷（2006年版）。北京，人民出版社。

汝信、陸學藝（2007）。中國社會形勢分析與預測（2007年版）。北京，社會科學文獻出版社。

戎撫天（2012）。薄熙來—性、謊言、金錢、毒殺與權力鬥爭。臺北：商訊出版事業公司。

宋趙來（2011）。中國為什麼—中國當前六大困惑。臺北：靈活文化事業有限公司。

宋趙來（2010）。中國策—新世紀、大視野與我們的治國方略。武漢：武漢出版社。

李秀娟（2007）。中國反腐敗立法構建研究—以聯合國反腐敗公約為視角。北京：中國方正出版社。

何增科（2008）。政治之癌—發展中國家腐化問題研究。北京：中央編譯出版社。

林喆（2009）。權力腐敗與權力約制（修訂版）。濟南：山東人民出版社。

柯義龍（2009）。治理的憲法意含及其理論基礎（初版）。台北：麗文文化事業。

胡鞍鋼（2001）。腐敗與發展。杭州：浙江人民出版社。

胡馳、周潔（2004）。中國共產黨紀律檢查機關機構沿革及領導人、歷次中央紀委全會專輯。北京：中國方正出版社。

高承恕（1989）。理性化與資本主義：韋伯與韋伯之外。台北：聯經出版事業公司。

- 徐家林、鄭純余、陳靜、卞莉莉 (2009)。中國共產黨政反腐倡廉史論。北京：中國方正出版社。
- 許開禎 (2010)。省委班子。南京：江蘇文藝出版社。
- 曹俊漢，(2009)。全球化與全球治理理論發展的建構與詮釋。台北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 康弘 (2011)。反腐敗：權力制約和監督 (第一版)。北京：中國方正出版社。
- 張益槐 (1998)。中國大陸監察制度。台北：唐山出版社。
- 張明 (2010)。中國共產黨紀律處分條例簡明表釋。北京：中國方正出版社。
- 陳雲 (1995)。陳雲文選第 3 卷 (1995 年版)。北京，人民出版社。
- 陳瑞華 (2002)。刑事訴訟的前沿問題。北京：中國人民大學出版社。
- 萬福義主編 (2001)。中國共產黨建設大辭典。濟南：山東人民出版社。
- 趙清城 (2005)。紀檢工作。北京：中共黨史出版社。
- 鄧小平 (1993)。鄧小平文選第 3 卷。北京，人民出版社。
- 潘小濤 (2011)。國情—黨國體制。香港：圓桌文化公司。
- 劉洪期 (1989)。外國廉政之道與腐敗之風 (1989 年版)。北京，新華出版社。
- 劉宋斌 (2009)。中國共產黨廉政反腐紀事。北京：中國方正出版社。
- 歐斌、余麗萍、李廣民 (2007)。國際反腐敗公約與國內司法制度問題研究。北京：人民出版社。
- 謝平，陸磊 (2005)。中國金融腐敗的經濟學分析。北京：中信出版社。
- 蕭全政 (1988)。政治與經濟的整合。台北：桂冠圖書公司。
- 蕭武桐 (2000)。行政倫理。台北：國立空中大學。
- 羅忠敏 (1998)。通向廉政之路—中國反腐敗的歷史思考與現實對策。北京，中國方正出版社版。
- 魏明鐸主編 (1992)。中國共產黨紀律檢查全書。石家莊：河北人民出版社。
- Barber, Benjamin (1988). *The Conquest of Politics: Liberal Philosophy in Democratic Times*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dinnito, Diana M., & Dye, Thomas R. (1987). *Politics, rationalism, and Social Welfare* (2nd Ed.). Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall, Inc.

- Dryzek, John S. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. New York: Cambridge University Press.
- Harmon, Michael M. (1981). *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman, Inc.
- Heidenheimer A J. (1970). *Political Corruption: Readings in Comparative* [M]. New York: Holt Reinhart.
- Jain A K. (1998) *Models of Corruption* [M] // Jain A K. *Economics of Corruption*. Norwell, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- Keat, Russell (1981). *The Politics of Social Theory: Habermas, Freud and the Critique of positivism*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Myrdal G. (1968) *Asian Drama* [M]. New York: Random House Inc..
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Robert Klitgaard (1998). *Controlling Corruption*. New York : University of California Press.
- Rosenbloom, David H. (1989). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (2nd ED.). Singapore: McGraw-Hill Book CO.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization* (4th Ed.). New York, N. Y.: The Free Press.
- Tanzi V. (1998). *Corruption and Budget: Problems and Solutions* [C] // Jain A K. *Economics of Corruption*. Nowell, Massachusetts: Kluwer Academic Publisher.
- Wildavsky, Aaron (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown and Company.

二、 期刊論文

- 王小魯 (2010)。關於灰色收入的研究報告。北京中國新聞周刊，29。
- 江岷欽、侯漢君、李世明 (2012)。從公務員財產申報規定的觀點評析中共反腐敗的困境。國會月刊，40 (7)，26-43。
- 朱凱、陳信元 (2007)。銀行腐敗與公司資本結構決策。金融研究，1，28-40。

- 李世明（2011年）。中共紀檢在反腐工作的角色探討。《**展望與探索**月刊》，9（9），39-40。
- 吳一平（2006）。經濟轉軌、制度缺失與銀行內部腐敗。《**制度經濟學研究**》，7，106-117。
- 南旭光、孟衛東（2009）。信貸融資中審批腐敗與支付腐敗比較研究。《**華東經濟管理**》，1，127-131。
- 展江（2007）。輿論監督的反腐敗功能。《**中國青年政治學院學報**》，（2），2-3。
- 張君（2003）。程維高與他的諸侯統治。《**民生與法制**》，（10）396。
- 張大能、李健（2010）。反腐倡廉建設幾個問題探析。《**攀枝花學院學報**》，27（2），7。
- 許立一（2008）。公共治理主流模式的反思：以傅柯對治理意識的解構為途徑。《**空中行政學報**》，19，22-28。
- 黃宏、王壽林（1998）。正視問題，健全黨內監督。《**中國黨政幹部論壇**》，35-37。
- 詹中原（2002）。國家競爭力之 Who, What and How?。《**國政評論**》，2002年3月。
- 鄒薇（2006）。腐敗問題的制度透視與經濟學分析。《**經濟評論**》，3，56-64。
- Andvig J C., & Moene K O.(1990)How Corruption May Corrupt[J]. *Journal of Economic Behavior and Orgnization*, 13, 63 - 76.
- Baumol W J.(1990)Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive [J]. *Journal of Political Economics*, 98 (5), 893 -921.
- Beck T., Demirgu-Kunt A.,& Levine R.(2003) Law and Finance: Why Does legal Origin Matter?"[J]. *Journal of Comparative Economics*, 31 (4), 653-676.
- Benson B L.,& Baden J.(1985)The Political Economy of Governmental Corruption: The Logic of Underground Government [J]. *Journal of Legal Studies*, XIV (2), 319 -410.

- Bowles R., & Garoupa N. Casual Police Corruption and the Economics of Crime [J]. *International Review of Law and Economics*, 17(1) , 75 -87.
- Cooter R., & Rubinfeld D.(1989)Economic Analysis of Legal Dispute and their Resolution [J].*Journal of Economic Literature* , 27 , 1067 - 1097.
- Daniel Kaufmann.(2001)Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies [J]. *Finance & Development*, 38 (3): 34 -56.
- E. Appelbaum, Katz E.(1987)Seeking Rents: The Political Economy of Rent Seeking[J].*Economic Journal*, 97(387) , 685 -699.
- Fan S.,& Grossman H.(2002) Incentives and Corruption in Chinese Economic Reform[J]. *Journal of Policy Reform*, 4 (3): 195 -206.
- Flatters F., & Macleod W B.(1995)Administrative Corruption and Taxation [J] · *International Tax and Public Finance*, 2 (3), 397 -417.
- Fryer T, A Shleifer.(1997) The Invisible Hand and the Grabbing hand[J].*American Economic Review*, 87 (2): 354 - 358.
- Homstrom B, Molgmm P. (1990)Regulating Trade among Agents [J]. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146, 85 -105.
- Jain A K.(1980) An Agency Theoretic Explanation of Capital Flight [J]. *Economic Letters*, 28 (1), 41 -45.
- Jagdish N, Bhagwati.(1982)Directly Unproductive, Profit - seeking(DUP) Activities [J].*Journal of Political Economy* , 90 (5),988 -1002.
- Kurer Oskar.(1993)Clientism, Corruption, and the Allocation of Resources [J]. *Public Choice* , 77 (2), 259 - 273.
- Kruger A O.(1974)The Political Economy of Rent - Seeking Society [J]. *American Economic Review*, 64 (3), 291 - 303.
- La Porta R., Lopez - de – Silanes F., & Shleifer A, Vishney R W. (1998) Law and Finance[J].*Journal of Political Economy*, 106: 1113 -1155.
- Liew L H.(1992)Corruption as a Form of Insurance [J]. *European Journal of Political Economy* ,8(3), 427 - 443.
- Nas T F., & Price A C.,& Weber C T.(19860 A Policy – Oriented Theory of Corruption [J]. *American Political Science Review* , 80 (1), 107 -119.
- Shleifer A., & RW Vishny.(1994)Politicians and firms[J]. *Quarterly*

Journal of Economics, 109 (4), 995 -1025 。

Susan Rose - Ackerman.(2001). Trust , Honesty and Corruption: Reflections on the State. Building Process [J]. *Archives of European Sociology*, 42(3):526 – 570.

Tullock Gordon.(1967)The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft [J].*Western Economic Journal*,5(3),224 - 232.

Tirole J.(1986)Hierarchies and Bureaucracies: on the Role of Collusion in Organizations [J].*Journal of Law, Economics and Organization*,2(2), 181 -214.

三、研究計畫

Abed G T, Davoodi H R.(2000). *Corruption, Structure Reform, and Economic Performance in the Transition Economics* [R]. International Monetary Fund. IMF' Paper.

Kaufmann D. (2000) . *Governance and Corruption* [R] //Vinod Thomas , et al. *The Quality of Growth*. The World Bank, Washington DC.

Wallis John. (2004) .*The concept of Systematic Corruption in American Political and Economic History* [R]. NBRF Working Paper.

四、學位論文

吳秀玲 (1998)。中共行政監察制度之研究。台灣大學三民主義研究所博士論文，台北。

范忠賢 (2010)。兩案反貪機制建立與比較研究。中興大學國際政治研究所碩士，未出版，台中。

原田俊介 (2005)。中共黨政關係之研究：中央紀律檢查委員會的運作分析。國立政治大學東亞研究所碩士，未出版，台北。

許素蓮 (2009)。論中國大陸貪污腐敗現象的權力制衡機制。中國文化大學政治學研究所碩士，未出版，台中。

陳仲偉（2008）。**兩案廉政工作之比較**。淡江大學國際事務與戰略研究所碩士，未出版，台北。

游國鑣（2003）。**兩案肅貪機制與策略之比較研究**。世新大學行政管理學系碩士，未出版，台北。

管佳寧（2009）。**中國腐敗問題之形成與影響**。淡江大學中國大陸研究研究所碩士，未出版，台北。

謝基財（2006）。**從國際反腐觀點探討中國大陸腐敗狀況**。國立中興大學國際政治研究所碩士，未出版，台中。

Bevir, Mark. (2009). *Key Concepts in Governance*. Los Angeles: SAGE.

五、譯著

吳國卿、鄧伯辰（2013）。**國家為什麼會失敗**（Daron Acemoglu、James A. Robinson 原著）。新北：衛城出版社。

林佳誼（2013）。**黑錢的真相**（Laurence Cockcroft 原著）。臺北：商周出版社。

林榮遠（1998）。**經濟與社會·上卷**（Weber, Max 原著）。北京：商務出版社。

胡景北（2005）。**社會學的基本概念**（Weber, Max 原著）。上海：上海人民出版社。

倪達仁（2006）。**政治學**（一版四刷）（Austin Ranny）。臺北：雙葉書廊有限公司。

彭強（譯）（2002）。**新教倫理與資本主義精神**（Weber, Max 原著）。西安：陝西師範大學出版社。

樂為良（譯）（2012）。**中國共產黨不可說的秘密**（Richard McGregor 著）。臺北：聯經出版事業公司。

六、網路等電子化資料

王壽林（2005）。腐敗的防治對策－如何從源頭上根除我國的腐敗現象，2012年9月5日，取自 <http://myy.cass.cn/file/200512011576.html>。

李源（2012）。中國開展防治腐敗工作簡況，2012年9月6日，取自：

<http://fanfu.people.com.cn/n/2012/0906/c64372-18936861.html>。

何增科（2010）。國際社會反腐敗的一些新趨勢，2012年9月10日，取自：

<http://www.zzdjw.Com/gb/165261/1209540/1340102.html>。

杜榕（2012）。賀國強改革開放30多年來我們走出了一條中國特色反腐倡廉道

路，2012年9月6日，取自：<http://www.szhgh.com/html/43/n-13043.html>。

俞可平（2000）。〈治理和善治引論〉，《天府評論—行政法論壇》，2012年2月28

日，取自：<http://sex.ncu.edu.tw/course/Michel%20Foucault/link/foulink02.htrn>。

[htrn](http://sex.ncu.edu.tw/course/Michel%20Foucault/link/foulink02.htrn)。

行政院研考會委託台灣公共治理研究中心，公共治理指標，台灣公共治理研究中

心，2012年2月6日，取自：<http://www.tpgrc.org.tw/content.php?f=93>。

程宏毅（2012）。推進政務公開創造條件讓群眾監督政府，2012年08月28日，

取自：<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/17494171.html>。

李培林、陳光金等，「2012年《社會藍皮書》發布暨中國社會形勢報告會」，北

京：中國社會科學研究院，2012年12月19日取自：

<http://webcache.googleusercontent.com>。

附錄、中國反貪腐大事紀

年度	排名	貪污印象指數	調查國家數	中國反貪腐大事紀
1995	40	2.2	41	<ol style="list-style-type: none"> 1. 5月11日撤銷前河北省高級人民法院院長平義杰職務。 2. 7月4日中央紀律檢查委員會對前北京市委書記陳希同案進行審查；撤銷前北京市副市長王寶森黨籍。 3. 8月2日撤銷前湖北省副省長陳水文職務。 4. 9月29日罷免前北京市委書記陳希同第8屆全國人大代表職務。 5. 11月11日最高人民檢察院反貪污賄賂總局成立。
1996	50	2.4	54	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1月26日中央紀律檢查委員會第6次全體會議在北京召開。 2. 2月6日國務院召開第4次反腐敗工作會議。 3. 2月8日前北京市人大常委會黨組副書記鐵英被開除黨籍。 4. 4月19日前廣東省人大常委會副主任歐陽德遭開除黨籍。 5. 6月24日前廣東省人大常委會副主任歐陽德被判15年有期徒刑。 6. 10月11日中央紀律檢查委員會第7次全體會議在北京召開。 7. 12月26日前北京市政協副主席黃紀誠被開除黨籍。
1997	41	2.9	52	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1月6日前海南省人大常委副主任韋澤芳被開除黨籍。 2. 1月27日中央紀律檢查委員會第8次全體會議在北京召開。 3. 1月31日國務院在中南海召開第5次反腐敗工作會議。

				<p>4. 8月29日前北京市委書記陳希同被開除黨籍。</p> <p>5. 10月22日前貴州省政協副主席常征遭開除黨籍。</p>
1998	52	3.5	85	<p>1. 6月14日廣西壯族自治區政協副主席徐炳松被逮捕。</p> <p>2. 7月13日前河北省人大常委會副主任姜殿武被開除黨籍。</p> <p>3. 7月15日前廣西省高級人民法院副院長潘宜樂被判處15年有期徒刑。</p> <p>4. 10月9日前廣東省人大常委會副主任于飛被開除黨籍。</p> <p>5. 12月8日前河北省人大常委會副主任姜殿武被判處10年有期徒刑。</p> <p>6. 12月29日中央紀律檢查委員會查處前湖北省副省長孟慶平違法違紀案。</p>
1999	58	3.4	99	<p>1. 12月2日前湖北省副省長孟慶平被判處10年有期徒刑。</p> <p>2. 12月7日中央紀律檢查委員會查處前雲南省高級人民法院院長孫小虹走私進口汽車案。</p> <p>3. 12月25日前雲南省高級人民法院院長孫小虹遭撤銷職務。</p>
2000	63	3.1	90	<p>1. 7月31日前全國人大常委會副委員長成克傑因受賄案遭北京第1中級人民法院判處死刑。</p> <p>2. 8月8日前寧夏回族自治區政協副主席周文吉被開除黨籍。</p> <p>3. 9月14日執行前全國人大常委會副委員長成克傑死刑。</p> <p>4. 9月25日前湖北省副省長李大強被開除黨籍及職務。</p> <p>5. 12月25至27日中央紀律檢查委員會第9次全體會議在北京召開。</p>
2001	57	3.5	91	<p>1. 2月27日前公安部副部長李紀周及廈門遠華走私案涉案人員做出行政查處。</p>

				<p>2. 9月26日中央紀律檢查委員會對前雲南省委副書記兼省長李嘉廷、前福建省委副書記兼廈門市市長石兆彬違紀案進行調查</p> <p>3. 9月27日中央紀律檢查委員會第10次全體會議在北京召開；罷免前雲南省委副書記兼省長李嘉廷全國人大代表職務。</p> <p>4. 10月22日北京第1人民中級法院對公安部副部長李紀周受賄案做出1審判決。</p> <p>5. 12月6日中央紀律檢查委員會對前廣西省政協副主席劉知炳違法案進行調查。</p>
2002	59	3.5	102	<p>1. 1月23至25日中央紀律檢查委員會第11次全體會議在北京召開。</p> <p>2. 3月18日前福建省委副書記兼廈門市市長石兆彬遭判處有期徒刑13年。</p> <p>3. 6月24日前廣西省政協副主席劉知炳被判處有期徒刑15年。</p> <p>4. 9月16日中央紀律檢查委員會通報前遼寧省高級人民法院院長田鳳岐違法案。</p> <p>5. 11月4至5日中央紀律檢查委員會第12次全體會議在北京召開。</p> <p>6. 11月5日中央紀律檢查委員會對前中國建設銀行行長王雪冰違紀案進行調查。</p>
2003	66	3.4	133	<p>1. 2月17至19日中央紀律檢查委員會第13次全體會議在北京召開。</p> <p>2. 3月27日國務院召開廉政工作會議。</p> <p>3. 4月10日前雲南省委副書記兼省長李嘉廷案開始審理。</p> <p>4. 4月23日前山東省政協副主席潘廣田1審被判無期徒刑。</p> <p>5. 4月25日中央紀律檢查委員會對前</p>

				<p>貴州省委書記劉方仁違法案進行審查。</p> <p>6. 4月29日前河北省常務副省長叢福奎被判死刑緩期2年執行。</p> <p>7. 5月15日遼寧省安東市人民法院判決前遼寧省高級人民法院院長田鳳岐無期徒刑，褫奪公權終身。</p> <p>8. 6月20日北京市高等人民法院對前雲南省委副書記兼省長李嘉廷案維持死刑緩期2年執行之原判。</p> <p>9. 8月9日前河北省人大常委會主任程維高被開除黨籍。</p> <p>10. 12月2日中央紀律檢查委員會通報前遼寧省副省長劉克田違法違紀。</p> <p>11. 12月10日山東省濟南市中級人民法院開始審理前安徽省副省長王懷忠受賄案；北京市第2中級人民法院判處前中國建設銀行行長王雪冰有期徒刑12年。</p> <p>12. 12月19日山東省濟南市中級人民法院1審判決安徽省副省長王懷忠死刑，褫奪公權終身。</p>
2004	71	3.4	146	<p>1. 1月11至14日中央紀律檢查委員會第14次全體會議在北京召開。</p> <p>2. 2月12日最高人民法院核准安徽省副省長王懷忠執行死刑。</p> <p>3. 2月13日國務院召開第2次廉政工作會議。</p> <p>4. 6月15日北京市第2中級人民法院開始審理前貴州省委書記劉方仁受賄案。</p> <p>5. 8月4日北京市高等人民法院駁回前貴州省委書記劉方仁上訴，維持1審無期徒刑判決定讞。</p> <p>6. 8月31日浙江省杭州市中級人民法院判決前浙江省副省長王鐘麓有期徒刑12年。</p>

				<p>7. 9月19日中央紀律檢查委員會對前國土資源部部長田鳳山案進行審查。</p> <p>8. 9月20日中央紀律檢查委員會第14次全體會議在北京召開。</p> <p>9. 11月4日中央紀律檢查委員會查處前黑龍江省政協主席韓桂芝違紀案。</p> <p>10. 12月9日天津市第2中級人民法院判決前湖北省省長張國光有期徒刑11年。</p>
2005	78	3.2	159	<p>1. 2月4日遼寧省鞍山市中級人民法院判決前遼寧省副省長劉克田有期徒刑12年。</p> <p>2. 2月16日國務院召開第3次廉政工作會議。</p> <p>2. 4月1日遼寧省高級人民法院駁回前遼寧省副省長劉克田上訴，維持有期徒刑12年判決。</p> <p>3. 7月12至13日長春市中級人民法院對前中國銀行副董事長劉金寶受賄案進行審理。</p> <p>4. 9月14日中央紀律檢查委員會查處前河南省人大常委會副主任王有杰違法違紀案。</p> <p>5. 12月15日北京市第1中級人民法院判處前黑龍江省政協主席韓桂芝死刑，緩期2年執行。</p> <p>6. 12月27日北京市第2中級人民法院判處前國土資源部部長田鳳山無期徒刑，褫奪公權終身。</p>
2006	70	3.3	163	<p>1. 4月4日北京第1中級人民法院因前四川省副省長李達昌濫用職權判處有期徒刑7年。</p> <p>2. 2月24日國務院召開第4次廉政工作會議。</p> <p>3. 6月11日前北京市副市長劉志華被免除職務。</p>

				<p>4. 8月25日前安徽省省長王金山免除前副省長何閩旭職務。</p> <p>5. 9月24日前上海市委書記陳良宇因涉及上海社保基金挪用案遭革職。</p> <p>6. 10月12日國務院免去前國家統計局局長邱曉華職務。</p> <p>7. 11月3日北京第1中級人民法院判決前中國建設銀行董事長張恩照有期徒刑15年。</p> <p>8. 12月12日前北京市副市長劉志華被開除黨籍。</p> <p>9. 12月24日中央紀律檢查委員會查處前山東省委副書記兼青島市委書記杜世成違法違紀案。</p>
2007	72	3.5	180	<p>1. 2月28日撤銷前國家統計局局長邱曉華等3人全國政協委員職務。</p> <p>2. 3月1日中央紀律檢查委員會查處前國家食品藥品監督管理局局長鄭筱萸違法違紀案。</p> <p>3. 6月22日北京市高等法院判處前國家食品藥品監督管理局局長鄭筱萸死刑，褫奪公權終身。</p> <p>4. 7月26日中央政治局審議中央紀律檢查委員會所提「關於陳良宇嚴重違紀問題的檢查報告」。</p> <p>5. 9月13日國家預防腐敗局掛牌成立。</p> <p>6. 10月11至12日中央紀律檢查委員會第15次全體會議在北京召開。</p> <p>7. 12月17日山東省臨沂市中級人民法院判處安徽省前副省長何閩旭死刑，緩期2年執行，褫奪公權終身。</p>
2008	72	3.6	180	<p>1. 4月11日天津中級人民法院以受賄罪、濫用職權罪等罪名，判處前上海市委書記陳良宇有期徒刑18年。</p> <p>2. 6月間前中央紀律檢查委員會查處前國家開發銀行副行長王益受賄案。</p>

				<p>3. 6月間前河南省政協副主席孫善武因收賄案遭開除黨籍及免除職務。</p> <p>4. 10月18日河北省衡水市中級人民法院判決前北京市副市長劉志華死刑，緩期執行2年。</p> <p>5. 10月間中央紀律檢查委員會查處前財政部副部長朱志剛受賄案。</p>
2009	79	3.6	180	<p>1. 1月21日河北省高級人民法院維持前北京市副市長劉志華死刑，緩期執行2年。</p> <p>2. 3月間前吉林省人大常委會副主任米鳳君因收賄案遭開除黨籍。</p> <p>3. 5月28日天津市中級人民法院判處前吉林省人大常委會副主任米鳳君死刑，緩期執行2年，褫奪公權終身。</p> <p>4. 7月13至14日全國各省市政府紀律委員會書記會議在北京召開。</p> <p>5. 8月21日中央紀律檢查委員會針對前最高人民法院副院長黃松有立案調查。</p> <p>6. 8月24日中央紀律檢查委員會針對前浙江省紀律委員會書記王華元立案調查。</p> <p>7. 8月27日中央紀律檢查委員會開除前廣東省政協主席陳紹基黨籍及所有職務。</p> <p>8. 9月19日中央紀律檢查委員會全體會議在北京召開。</p> <p>9. 10月24日中央紀律檢查委員會針對前貴州省政協主席黃瑤立案調查。</p> <p>10. 12月31日中央紀律檢查委員會針對前公安部部長助理兼經濟犯罪偵查局局長鄭少東違紀案立案調查。</p>
2010	78	3.5	178	<p>1. 1月18日南京市中級人民法院判處前福建省常委兼秘書長陳少勇無期</p>

				<p>徒刑，褫奪公權終身。</p> <p>2. 1月19日河北省廊坊市中級人民法院判處前最高人民法院副院長黃松有無期徒刑。</p> <p>3. 2月10日山東省濰坊市中級人民法院判處前河南省政協副主席孫善武死刑緩期執行2年，褫奪公權終身。</p> <p>4. 4月3日中央紀律檢查委員會通報前浙江省人大常委會副主任張家盟違紀違法。</p> <p>5. 4月15日北京市第1中級人民法院判處前國家開發銀行副行長王益死刑，緩期執行2年，褫奪公權終身。</p> <p>6. 5月10日河南省信陽市中級人民法院判處前財政部副部長朱志剛無期徒刑。</p> <p>7. 7月23日重慶市中級人民法院判處前廣東省政協主席陳紹基死刑，緩期執行2年，褫奪公權終身。</p> <p>8. 8月24日陝西省西安市中級人民法院判處前公安部部長助理兼經濟犯罪偵查局局長鄭少東死刑，緩期執行2年，褫奪公權終身。</p> <p>9. 9月9日山東省棗莊市中級人民法院判決前浙江省紀律委員會書記王華元死刑，緩期執行2年，褫奪公權終身。</p> <p>10. 10月間中央政治局委員康日新因挪用公款炒股被革職及開除黨籍。</p> <p>11. 11月19日北京市第1中級人民法院判處中央政治局委員康日新無期徒刑，褫奪公權終身。</p> <p>12. 12月9日四川省成都市中級人民法院判處前貴州省政協主席黃瑤死刑，緩期執行2年，褫奪公權終身。</p>
2011	75	3.6	180	<p>1. 1月6日前內蒙古自治區政府副主席劉卓志因賣官案遭革職。</p>

				<p>2. 2月12日鐵道部部長劉志軍因嚴重違紀遭革職。</p> <p>3. 12月20日福建省廈門市中級人民法院判處前浙江省人大常委會副主任張家盟無期徒刑，褫奪公權終身。</p>
2012	80	3.9	174	<p>1. 3月15日因違紀案免除前重慶市委書記薄熙來職務。</p> <p>2. 4月10日中央紀律檢查委員會對前重慶市委書記薄熙來案立案調查。</p> <p>3. 7月2日北京市第1中級人民法院判處前內蒙古自治區政府副主席劉卓志無期徒刑，褫奪公權終身。</p> <p>4. 7月16日中央紀律檢查委員會針對前吉林省副省長田學仁違法違紀案立案調查。</p> <p>5. 9月28日前重慶市委書記薄熙來遭開除黨籍。</p> <p>6. 11月14日中共十八大選舉產生第十八屆中央紀律檢查委員會委員於春生等130名，11月15日舉行第十八屆中央紀律檢查委員會第一次全體會議選舉產生書記王岐山、副書記黃樹賢等人。</p> <p>7. 中共總書記習進平11月15日在政治局學習會議提出：「腐敗問題越演越烈，最終必然亡黨亡國。」要求加強防治腐敗，做到幹部清正、政府清廉、政治清明。</p> <p>8. 12月2日四川省委副書記李春城涉嫌嚴重違紀遭雙規，成為十八大後第一位落馬的部級高官。</p>

資料來源：

1. 國際透明組織（Transparency International）網站資料，網頁：

<http://www.transparency.org/>

2. 中國反腐倡廉大事紀，主編：蔣建華，中國方正出版社發行，網頁：

<http://dangshi.people.com.cn/GB/146570/198299/199521/>>