

# 從中共反腐論國法 與黨規之競合關係

A Study of the Coopetition Relationship between National Laws and  
Party Rules Based on China's Crackdown on Corruption

江岷欽 (Jiang, Min-Qin)

實踐大學企業管理學系講座教授

李世明 (Lee, Shyh-Ming)

台北海洋技術學院助理教授

向來憂國多浮議，誰省官家億萬緡。

——宋·蘇洞《金陵雜興二百首》

## 摘要

根據國際透明組織公布的「清廉印象指數」與「全球行賄指數」顯示，中國大陸在全球主要的 28 個經濟體中，被列為貪污嚴重地區；另依世界銀行的治理品質報告，被評為「治理不彰」等級，顯見問題之險峻。大陸歷任黨政領導人，三令五申嚴懲貪污，甚至採用死刑作為威嚇手段，但是問題未能有效改善。從大陸查辦貪污組織而言，包括：紀委、監察、公安與檢察機關；至於法令方面，包含：黨規、行政法、刑法和憲法，查辦案件投入極為龐大。但因查辦貪污黨規與國法競合，形成多頭馬車、權責不清的掣肘現象，國法未被優先引用。中共堅持同一層級之中，共黨黨委職權，大於行政、立法與司法權。因此，在黨國體制的治理下，查辦貪污法規競合，黨規優於國法。

關鍵詞：貪污、紀律檢查委員會、檢察院、公安

## 壹、前言

根據國際透明組織 (Transparency International, 簡稱 TI) 的清廉印象指數 (Corruption Perceptions Index, 簡稱 CPI) 顯示, 大陸自 2008 年至 2014 年的世界排名分別為第 72 名、79 名、78 名、75 名、80 名、80 名以及第 101 名; 另依全球行賄指數 (Bribe Payers Index, 簡稱 BPI) 顯示, 在全球主要的 28 個經濟體中, 大陸的「行賄排名」在 2008 年與 2011 年分別為 21 名以及 27 名, 被列為貪污嚴重地區。<sup>1</sup> 此外, 世界銀行研究報告指出, 大陸的「治理品質指數」(quality index) 排名為第 31 名, 得分只有第 1 名瑞士的半數, 被評為「治理不彰」(poor governance) 等級。無論在「國家擄綁」(state capture) 層面, 抑或「行政貪污」(administrative corruption) 層面,<sup>2</sup> 均呈現惡化情況, 顯見貪污問題之險峻。

就歷史發展的角度而言, 自 1978 年起鄧小平主導中共經濟改革開放, 大陸開始快速經濟發展, 但官員貪污問題亦同步惡化。這種現象不僅造成國家每年數百億元人民幣損失, 更加劇人民對執政者的質疑, 從而造成群眾抗爭不斷發生。<sup>3</sup> 根據中國社會科學院近年調查顯示, 大陸官員貪污腐敗持續嚴重, 已成為人民最關心的社會問題。<sup>4</sup> 因此, 司法機關的檢察院、政府系統的監察部、公安部, 共黨組織的紀律檢查委員會 (簡稱紀委), 都加入查辦貪污工作。但

<sup>1</sup> 清廉印象指數 (CPI) 共計 10 分, 得分越高代表越清廉, 低於 2 分表示貪污問題極嚴重, 高於 5 分表示較不嚴重。新加坡在世界前 10 名內, 得 9 分以上, 成為華人政府反貪工作典範; 香港 1997 年後, 仍維持世界前 20 名內, 得 8 分以上; 台灣排 30 至 40 名, 得 5 至 6 分區間; 中國大陸排名大多在 70 至 80 名左右, 得分約 3 至 4 分, 被歸類為貪腐嚴重政府。江岷欽、侯漢君、李世明「從公務員財產申報規定的觀點評析中共反貪腐的困境」, *國會月刊* (臺北), 第 40 卷第 7 期 (2012 年 7 月), 頁 27-29。國際透明組織 (TI) 每年調查統計, 各國清廉印象指數 (CPI) 得分並公布, 但行賄指數 (BPI) 不定期公布, 本文所引用均是最新公布資料。

<sup>2</sup> 國家擄綁 (state capture), 係指少數企業或類似實體, 透過大規模非法、不透明方式, 提供私人利益給予政府官員與政治人物, 藉以形塑對其有利之政策環境與遊戲規則。這類行為之具體案例, 包括上開企業具備掌控國會表決、行政裁定與司法判決之能力, 以及透過公權力設定障礙阻絕競爭對手等。近期世界銀行的相關研究, 則以「親信資本主義」或「裙帶資本主義」(crony capitalism) 涵攝前揭概念。行政貪污, 亦稱基層貪污或微型貪污 (petty corruption), 指涉公務人員收受不法利得, 因而扭曲政府法規與公共政策應有之執行作為。行政貪污最常發生在基層公務執行與不法賄賂的連結上, 例如稅務員收賄放行逃稅個案, 不肖員警收賄包庇不法業者。http://www.answers.com/topic/state-capture; Vinay Bhargava and Emil Bolongaita, 2004, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*, Washington, D.C.: The World Bank, pp. 24-25.

<sup>3</sup> 陳永發, *中國共產革命七十年* (修訂版下) (臺北: 聯經出版, 2010 年), 頁 925-939; 胡鞍鋼, *中國: 挑戰腐敗* (浙江: 人民出版社, 2002 年), 頁 40; 鄧小平, *鄧小平文選* (第 3 卷) (北京: 人民出版社, 1993 年), 頁 300、325。

<sup>4</sup> 從《人民網》每年進行的「兩會調查」中, 可以看到 2002 到 2014 年的 13 年間, 「反腐倡廉」共 12 次名列網民關注的「兩會熱點」前三名。溫紅彥、黃慶暢、徐雋, 「依法治國: 護航中華民族偉大復興」, *人民日報* (北京), 2014 年 10 月 21 日, 第 1 版; 孫立平, *守衛底線* (北京: 社會科學文獻出版社, 2007 年), 頁 274。

在「黨委一元化領導」<sup>5</sup>的要求下，政府與司法機關查辦貪污，均受制於共黨黨委；貪污案件的查辦範圍與程度，主要取決於黨規而非國法。換言之，大陸在共黨的領導下，查辦貪污的顯性機制雖為國法，但是隱性機制的黨規卻具有決定性作用。這種現象，相當符合雷格斯 (Fred W. Riggs) 針對開發中國家所建構的菱柱模式 (the prismatic model) 特徵：結構重疊、形式主義、異質性觀點以及社會轉型 (overlapping, formalism, perspectives of heterogeneity, and social transformation)。<sup>6</sup>

本文係以中共反腐的機制為研究旨趣，論述在共黨的領導下顯性國法與隱性黨規，兩者之間的競合關係。

## 貳、大陸查辦貪污的「國法」

1954年9月，大陸首部《憲法》規定：全國人民代表大會（簡稱全國人大）是行使國家立法權的唯一機關。歷經1975與1978年所修改的憲法，以及現行1982年版憲法，仍將國家立法權歸於全國人大。另根據憲法和相關法律，國務院及其所屬各部門，可以制定各種行政法規和規章。<sup>7</sup>故有關查辦貪污案件的國家法律規定，依主管機關層級之不同而有所區分。相關規定，詳如下述。

### 一、憲法規定

1954年9月，第一屆全國人大第一次會議通過首部憲法，並將其定位為國家法律，最高位階的根本大法。憲法對於查辦貪污案件的規定，一直維持「人民檢察院對國務院所屬各部門、地方各級國家機關、國家機關工作人員和公民是否遵守法律，行使檢察權」且「依照法律規定獨立行使檢察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉，僅向全國人大及其常委會負責」。還規定「任何公民非經人民檢察院批准或決定，或是人民法院決定，並由公安機關執行，不受逮捕；禁止非法拘禁和以其他方法，非法剝奪或者限制公民的人身自由」。由此可見，依大陸憲法的規定，檢察院是查辦官員貪污違法行為的法定機關。

<sup>5</sup> 中國共產黨的一元化領導體制，既包括黨的中央對其下屬機構的統一領導，亦涵蓋共黨組織對同級國家機構的統一領導。毛澤東將這種共黨一元化領導體制，概括為：「大權獨攬，小權分散；黨委決定，各方去辦；辦也有決，不離原則；工作檢查，黨委有責」的32字方針。薄一波，若干重大決策與事件的回顧（下卷）（北京：中央黨校出版社，1993年），頁651；張明軍、吳新葉、李俊，當代中國政治社會分析（北京：中央編譯出版社，2008年），頁44。

<sup>6</sup> Wen-Shien Peng (彭文賢), December 2008, "A Critique of Fred W. Riggs' Ecology of Public Administration," *Public Administration Quarterly*; Vol. 32, Issue 4, p.528。

<sup>7</sup> 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，中國大陸政府與政治（臺北：五南圖書，1999年），頁469。

## 二、刑法相關規定

大陸對貪污犯罪與處罰的相關規定，主要依據《刑法》第八章「貪污賄賂罪」，以及第九章「瀆職罪」所列條列。早期制定的反貪法規，例如：懲治貪污條例（1952年）及其補充規定（1988年）等條文，因納入刑法而廢止。另依《刑事訴訟法》第3條規定，對刑事案件的偵查、拘留、執行逮捕，由公安機關負責；檢察機關直接受理的案件偵查、提起公訴，由檢察院負責；除法律特別規定，其他任何機關、團體和個人，都無權行使這些權力。第18條第2項則規定，貪污賄賂罪、瀆職罪，由檢察院立案偵查。依據憲法與刑事訴訟法之規定，檢察院查辦貪污於法有據，可以主導貪污案件的查辦。

## 三、行政相關法規

大陸現行《憲法》規定，國務院職權包括：「領導和管理民政、公安、司法行政和監察等工作」遂於1986年恢復設立監察部，辦理行政監察事務。監察部依據《行政監察法》規定，對國家行政機關、公務員，和國家機關所任命其他人員實施監察工作。故依據憲法授權，各級監察機關可依照行政監察法的規定，對貪污官員犯罪行為調查。另在公安部《人民警察法》第42條規定，人民警察執行職務，依法接受人民檢察院和行政監察機關的監督。因此，從國家行政法的規定，監察部亦可進行貪污案件查辦工作。

以大陸國家權力分工的角度而言，國務院（政府）掌行政，全國人大管立法，最高檢察院與法院代表司法，一府（政府）、二院（檢察院、法院）都要向人大負責，接受其監督。<sup>8</sup> 國務院下設監察與公安部，故檢察院的位階高於監察、公安二部，可領導其進行查辦貪污案件。但1980年1月為了加強法制建設，中共中央發布《關於成立中央政法委員會的通知》，正式成立了中央政法機關。1982年將政法機關定位為黨委管理的工作部門，負責聯繫、指導政法各機關的工作。<sup>9</sup> 政法機關的職責包含：組織、協調、指導維護社會穩定的工作；支持和監督政法各部門（公安、國安與司法部和檢察院、法院）依法行使職權，指導和協調政法各部門依法相互制約、密切配合；督促、推動大要案的查處工

<sup>8</sup> 李壽初，中國政府制度（北京：中央黨校出版社，2005年），頁135；浦興祖，中華人民共和國政治制度（上海：人民出版社，2005年），頁47。

<sup>9</sup> 中共為管理政權方便，將全國分為軍事、政法、行政、宣傳、統戰與群團六大系統，其中政法被稱為專政的工具，領導公安、司法、安全部、檢察、法院與立法機關工作。閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，中國大陸研究（臺北），第45卷第5期（2002年9月），頁90-93；張明軍、吳新葉、李俊，當代中國政治社會分析，頁47。

作，研究和協調有爭議重大、疑難案件等。<sup>10</sup> 因此與貪污案件查辦有關的檢察院、公安部，都是其聯繫、指導的對象，可藉此要求或協調貪污案件的查辦。

在共黨政法部門所管的公、檢、法機關中，政法委書記多兼任社會治安綜合治理委員會主任及公安機關首長，形成公安領導檢察院的現象。<sup>11</sup> 各級政法委書記透過同級黨委組織部門，可對政法部門領導幹部，進行考察、任免的制度，<sup>12</sup> 因此有效掌控了公、檢、法首長的任命，進而有助貪污案件查辦的控制。故從憲法、刑事訴訟法與國家行政法規的國法層次而言，檢察院應是國法規定查辦貪污案件的機關。但在實務工作中，檢察院受制於共黨政法系統。

### 參、大陸查辦貪污的黨規

大陸是典型的「列寧主義式黨國體制」(Leninist Party-State) 政權，其政治權力運作的核心在中國共產黨，以黨領政與黨管幹部，都是「黨國體制」的基本概念。<sup>13</sup> 因此在 1975 與 1978 年《憲法》條文中，規定中國共產黨是全中國人民的領導核心，必須擁護其領導。中國共產黨雖然宣稱要遵守國法，但黨內規定優先於國法，此是領導幹部的主張也是事實。<sup>14</sup> 至於查辦貪污案件的黨內規定，依黨內分工，區分如後。

<sup>10</sup> 朱光磊，當代中國政府過程（第 3 版）（天津：人民出版社，2008 年），頁 40-41、133-135；楊光斌，中國政府與政治導論（臺北：五南圖書，2007 年），頁 80-85；謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，中國大陸政府與政治，頁 377；中央紀委書記王岐山 2014 年 11 月提出，目前一些黨組織依法執政、辦事的觀念和能力不強，有法不依、以權壓法現象依然嚴重，一些黨員幹部以言代法、違法亂紀、徇私枉法問題突出。王岐山，「堅持黨的領導，依規管黨治黨，為全面推進依法治國提供根本保證」，人民日報（北京），2014 年 11 月 3 日，第 3 版。

<sup>11</sup> 在中國大陸的政治環境中，機關首長的級別，往往體現著一個機構的地位。18 大中央政法委書記是政治局委員（16、17 大是政治局常委），最高法院院長與檢察院檢察長，僅是中央委員會委員，低了一至二個層級。省、縣市政法委書記，負責社會治安綜合治理工作，因而兼任本地公安局局長。封麗霞，「中國政黨與司法關係之回顧與反思」，收錄於張恆山，法治與黨的執政方式研究（北京：法律出版社，2004 年），頁 252-260。2012 年起省級首長換屆，政法委書記兼公安首長的情形，逐漸減少。王衛國，「省級政法委書記兼任公安首長減少」，南都日報（廣東），2012 年 7 月 5 日，AA19 版；2003 年以來，各地公安廳（局）長由同級黨委政法委書記兼任，成為普遍現象，這種對公安機關「高配」的人事配置屢受爭議，被視為不符合法治精神。2010 年 4 月，中組部下發文件，要求省級政法委書記不兼任公安廳（局）長。李晶晶，「29 省級政法委書記不再兼任公安廳長」，新京報（北京），2015 年 1 月 21 日，A7 版。

<sup>12</sup> 楊光斌、李月軍，當代中國政治制度導論（北京：中國人民大學出版社，2007 年），頁 200。18 屆 3 中全會雖同意推動司法管理體制改革，省以下地方法院、檢察院人、財、物統一管理，但黨管幹部制度未變。

<sup>13</sup> 陳永發，中國共產革命七十年（修訂版下），頁 1026；周陽山，中國研究導論（臺北：陸委會，2007 年），頁 34；高輝，「中共政治體制發展」，收錄於周陽山，中國研究導論，頁 298。

<sup>14</sup> 唐德剛，毛澤東專政始末（1946-1976）（臺北：遠流出版，2005 年），頁 18-23；金太軍、張勁松、沈承誠，政治文明建設與權力監督機制研究（北京：人民出版社，2010 年），頁 119；鄧小平，鄧小平文選（第 1 卷）（北京：人民出版社，1994 年），頁 270。

## 一、黨章規定

《中國共產黨黨章》是由共黨全國代表大會通過，具有最高的權威和約束力，也是黨內政治生活和規定的基本準則。<sup>15</sup> 鄧小平認為：「國要有國法，黨要有黨規；黨章是最根本的黨規，沒有黨規國法就很難保障。」<sup>16</sup> 因此，中共依法領導國家，所依之「法」不僅包括國家法律，也包含黨內法規。共黨內部的法規原是規範黨內事務，但中國共產黨在大陸的特殊地位，黨內法規對黨務的調整，必然影響和涉及國務。<sup>17</sup> 例如：憲法規定向人大負責的行政和司法機關，在黨委一元化領導下改向黨委負責，查辦貪污工作形成黨規優先於國法的現象。

《黨章》中有關反貪腐的相關規定，主要載於第七章「黨的紀律」與第八章「黨的紀律檢查機關」。《黨章》第44條規定「黨的各級紀律檢查委員會的主要任務是，維護黨的章程和其他黨內法規；協助黨的委員會加強黨風建設和組織協調反腐敗工作」。紀委有黨章的授權，要協助黨委加強黨風建設和組織協調反腐敗工作，遂成為共黨內部主要查辦貪污組織。除此之外，各級黨委與紀委委員都由黨代表大會選出，任期相同並向黨代會負責，也都是黨內主要領導階層。<sup>18</sup> 職是之故，紀委在黨內職務安排，比同級其他部門略高，以突顯其重要性。<sup>19</sup> 藉此，共黨黨委仍可掌控貪污查辦工作，紀委亦可組織、協調司法和行政機關調查貪污案件。

《黨章》第46條規定「在中央和地方國家機關、人民團體、經濟、文化組織和其他非黨組織的領導機關中，可以成立黨組；黨組發揮領導核心作用」。因此，在每一個政權機構，黨組都凌駕於行政領導之上、人民代表大會之上，實施絕對領導。<sup>20</sup> 另根據中紀發〔1985〕28號文件，中央紀委要求在今（1985）年內，把應建的紀委機構建立起來，做到凡是有黨組（委）的地方，

<sup>15</sup> 范平、姚桓，中國共產黨黨章教程（北京：中國方正出版社，2010年），頁9-11。

<sup>16</sup> 鄧小平，鄧小平文選（第2卷）（北京：人民出版社，1983年），頁147。

<sup>17</sup> 姜明安，「論中國共產黨黨內法規的性質與作用」，北京大學學報（哲學社會科學版）（北京），2012年第3期（2012年5月），頁114-120；共黨總攬全局、協調各方，同人大、政府、政協、審判機關、檢察機關依法依章程履行職能、開展工作。18屆4中全會通過，「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，人民日報（北京），2014年10月29日，第1版。

<sup>18</sup> 朱光磊，當代中國政府過程（第3版），頁23-24；趙建民，當代中共政治分析（臺北：五南圖書，1997年），頁3。

<sup>19</sup> 依據《中共中央關於省級領導班子配備的幾點原則意見的通知》（1982年10月，中發〔1982〕46號），在規定省級領導班子的配備時，把省紀委書記列為省級領導班子，紀委內設機構的幹部級職，可以比同級其他黨務部門配的略高。為此，中央紀委、中央組織部曾聯合下發了《關於黨的各級紀委內部機構和幹部職務設制的若干規定》（1988年6月，中紀發〔1988〕8號）。中央紀委宣教室編，紀檢監察組織簡明教程（北京：中國方正出版社，2002年），頁43。

<sup>20</sup> 楊繼繩，中國改革年代的政治鬥爭（2版）（香港：天地圖書有限公司，2011年），頁32；李侃如（Kenneth Lieberthal），治理中國：從革命到改革（北京：中國社會科學出版社，2010年），頁245。

都要有紀檢組（委）或紀檢員。<sup>21</sup> 故從中共黨章與政治體制設計，可以得知「黨組（委）」係控制該機關的內設機構，「紀委」負責機關內部的紀律檢查工作。<sup>22</sup> 由此可見，僅有紀檢組（委）與黨組（委），是共黨基於管理需要而普遍設置的領導機構，二者只是在工作任務與分工上有所不同。

## 二、紀委查辦貪污工作規定

紀委基於黨章規定，職掌黨政官員政治與工作紀律，因而成為具有實權的機關。中央紀委自 1927 年創設，直到 1982 年才比照中央委員，改由全國黨代表直選委員，並由共黨的一個工作部門，提升為三大領導機構之一。<sup>23</sup> 文革後，陸續查辦了政治局委員陳希同、陳良宇、薄熙來、徐才厚和退休常委周永康，違反黨紀、貪墨行為。再將渠等開除黨籍、移送法辦，<sup>24</sup> 證明紀委查辦貪污職能，已不容小覷。

紀委依據《黨章》和《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》（以下稱《紀檢機關案件檢查工作條例》）第 3 條的規定「紀檢機關依照黨章和本條例行使案件檢查權，不受國家機關、社會組織和個人的干涉」。從此條文說明，共黨內部的工作規定，其位階如同國家法律。同條例第 28 條則規定，紀委為調查黨政官員貪污行為，擁有「兩規」的職權，可限制涉嫌人行動數月之長，等同

<sup>21</sup> 詳見中紀發〔1985〕28 號文件（1985 年 9 月），此是中央紀委關於貫徹執行中辦發〔1984〕33 號文件的通知。依據 1984 年 9 月，中辦發〔1984〕33 號文件，中共中央辦公廳轉發中央紀委《關於紀律檢查機關組織建設幾個問題的請示的通知》。其要點是：「為了便於各級紀委履行職責，我們意見省、地、縣一級紀委書記，應是同級黨委副書記的幹部。中紀委派駐中央國家機關各部委的紀檢組長，一般應是副部長級幹部，紀檢組副組長應是司局級幹部。」

<sup>22</sup> 中央紀委於 1991 年 4 月，發布《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》。中央紀委會辦公廳編，中國共產黨黨風廉政建設文獻選編（第 8 卷）（北京：中國方正出版社，2001 年），頁 20、167-168。

<sup>23</sup> 周衛東，廉政理論研究（北京：中央編譯出版社，2005 年），頁 203-204；趙建民，當代中共政治分析，頁 3。

<sup>24</sup> 政治局委員陳希同、陳良宇、薄熙來、徐才厚四人貪腐行為，均經中央紀委調查後，移送司法機關處理。周永康因涉嫌貪腐違紀，2014 年 7 月 29 日遭中央紀委立案審查，同年 12 月 5 日移送司法機關處理，評論員，「堅決懲治腐敗 嚴肅黨紀黨規」，人民日報（北京），2014 年 12 月 6 日，第 1 版。「全國政協副主席、中共中央統戰部部長 令計劃涉嫌嚴重違紀接受組織調查」，2014 年 12 月 23 日下載，《中央紀委監察部網站》（北京），2014 年 12 月 22 日，[http://www.ccdi.gov.cn/ajcc/201412/t20141222\\_48865.html](http://www.ccdi.gov.cn/ajcc/201412/t20141222_48865.html)

於拘禁。<sup>25</sup> 紀委憑藉「兩規」職權的運用，成為查辦貪污案件的主角。<sup>26</sup>

1989年「六四」風暴，鄧小平認為因貪污問題滋生，使群眾對黨和政府喪失了信心。大陸為了強化查辦貪污工作，1993年1月將紀委與監察機關合署辦公，實行「一套工作機構、二個機關名稱」的體制。<sup>27</sup> 合署後的紀委，履行共黨紀律檢查和政府行政監察兩種職能，且可對國家公務員（包含非共黨黨員）與黨員的貪污案件查辦。<sup>28</sup> 自此，紀委又可依據《行政監察法》第20條的規定，責令違反行政紀律涉嫌人，在指定的時間、地點，就調查事項涉及的問題作出解釋和說明。紀委與監察機關合署辦公，取得監察工作職權，查辦貪污案件擁有國家行政法規可資依循。

2002年11月（16大）起，黨章明確規定各級紀委新增「組織協調反腐敗工作」任務，開始領導公、檢、法機關查辦貪污。2013年11月（18屆3中全會），又同意查辦貪污案件以上級紀委領導為主，提昇紀委查辦貪污工作相對獨立性。除此之外，中共中央還曾通過《中國共產黨黨內監督條例（試行）》、《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定（試行）》、《關於完善查辦案件協調機制，進一步改進和規範「兩規」措施的意見》與《中國共產黨巡視工作條例（試行）》等重要查辦貪污案件內規。<sup>29</sup> 由此共黨內部反貪規定建制過程，說明了紀委主導查辦貪污案件的職權明確，組織地位居於首要。

### 三、政法委查辦貪污工作規定

中共建政後在政務院設政法指導委員會，聯繫並指導政務院有關部門的工作，下轄公安部、檢察院和法院。1958年6月，中共中央決定成立有關領導小

<sup>25</sup> 所謂兩規，最早見於國務院頒發的《中華人民共和國行政監察條例》（1990年12月），條例中規定：監察機關在案件調查中，有權責令有關人員在「規定的時間與地點」，就監察事項涉及的問題作出解釋和說明。依照《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》第28條第3款的規定，「兩規」是指紀檢監察機關的調查組，在查辦案件過程中，有權「要求有關人員在規定的時間、地點，就案件所涉及的問題作出說明。」王金貴，「雙規與自首：合憲性問題研究」，法學（華東政法大學），第285期（2005年8月），頁62-65；徐鵬，「檢察機關反貪瀆職偵查與雙規」，檢察文苑（北京），2007年3月13日，頁19-32。

<sup>26</sup> 姚兵，紀檢監察工作是一門科學（北京：中國建築工業出版社，2006年），頁299；李永忠，「雙規：特殊的組織措施和調查手段」，黨政幹部文摘（北京），2003年第12期（2003年12月），頁20；喻中，「論雙規在我國權力監督體制中的地位」，理論導刊（陝西），2006年第6期（2006年6月），頁17-19。

<sup>27</sup> 楊海蛟，回顧與展望：改革開放以來的中國政治發展（北京：人民出版社，2008年），頁576；本書編寫組，基層紀檢監察幹部業務知識讀本（北京：中國方正出版社，2005年），頁32。

<sup>28</sup> 詳見1993年4月，中發1993〔4〕號文件。此後紀檢和行政監察機關，統稱為紀檢監察。

<sup>29</sup> 相關法規詳見：2003年12月，中共中央通過《中國共產黨黨內監督條例（試行）》中發〔2003〕17號；2005年7月，中央紀委制定《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定（試行）》中紀發〔2005〕10號；2005年11月，中央紀委起草《關於完善查辦案件協調機制，進一步改進和規範「兩規」措施的意見》中辦發〔2005〕28號；2009年7月，中共中央印發《中國共產黨巡視工作條例（試行）》中發〔2009〕7號。

組直接對政治局負責，政法領導小組是其中之一，且此制度模式沿用至今。<sup>30</sup> 因此在大陸，公安和檢察院的工作和體制上，須接受共黨的政法委員會領導。<sup>31</sup> 其中包含：查辦貪污案件，督促、推動大要案的查處工作，研究和協調有爭議重大、疑難案件等。<sup>32</sup>

1993 年 11 月，最高人民檢察院發布《關於紀檢監察和檢察機關在反腐敗鬥爭中加強協作通知》，中央紀委、最高人民檢察院、監察部建立聯席會議制度，由中央紀委主導貪污案件的查處工作。1996 年 1 月（14 屆 6 中全會），中央紀委提出反腐領導體制和工作機制：「黨委統一領導，黨政齊抓共管，主要領導親自抓，紀委組織協調」本案經中央討論列入 15 大報告<sup>33</sup> 並延用至 18 大。1999 年 4 月，中央印發《中共中央關於進一步加強政法幹部隊伍建設的決定》，再次強調政法委員會是同級黨委所領導的工作部門，其經費一律由國家和地方財政支付。<sup>34</sup> 1999 年 11 月，最高人民檢察院印發《最高人民檢察院關於檢察機關反貪污賄賂工作若干問題的決定》的通知，其中載明：反貪污賄賂工作必須堅持共黨的領導；各級檢察院要積極支持紀委對有關案件的協調；要案初查，需要接觸被查對象或進行必要調查前，要向黨委主要領導同志報告，立案要向黨委請示。<sup>35</sup> 此決定可說明，檢察院查辦貪污案件，要接受共黨領導、紀委協調，向黨委請示立案。

從 15 至 18 屆全國黨代表大會，都同意維持「黨委統一領導、紀委組織協調」的反貪工作機制，因此黨內反貪規定都依此進行規劃。由於紀委負責組織協調反貪工作，故在實際查辦貪污案件過程中，資訊通常先被反映到紀委，由其先行介入查辦。如所查問題確實嚴重，則給予當事人黨紀和行政處分，然後移交司法部門處理。<sup>36</sup> 中央黨校王貴秀教授，曾對中共反腐工作現況表示：「我們目前反腐敗的機制是紀委牽頭，由於紀委與監察部門合署辦公，因此絕大多數腐敗案件都是紀委先查，構成犯罪的移送檢察院，不構成犯罪的給予黨

<sup>30</sup> 楊光斌、李月軍，當代中國政治制度導論，頁 198-199；邵宗海、蘇厚宇，具有中國特色的中共決策機制（臺北：韋伯文化，2007 年），頁 107-108。

<sup>31</sup> 李侃如（Kenneth Lieberthal），治理中國：從革命到改革，頁 221；金太軍、張勁松、沈承誠，政治文明建設與權力監督機制研究，頁 651；楊光斌，中國政府與政治導論，頁 80-85。

<sup>32</sup> 朱光磊，當代中國政府過程（第 3 版），頁 40-41、133-135；楊光斌，中國政府與政治導論，頁 80-85。

<sup>33</sup> 楊海蛟，回顧與展望：改革開放以來的中國政治發展，頁 659。

<sup>34</sup> 詳見 1999 年 4 月，《中共中央關於進一步加強政法幹部隊伍建設的決定》中發〔1999〕6 號。

<sup>35</sup> 詳見 1999 年 11 月，最高人民檢察院印發《最高人民檢察院關於檢察機關反貪污賄賂工作若干問題的決定》的通知（高檢發〔1999〕27 號），其中第 1、16 與 21 項的規定。

<sup>36</sup> 柯宇倩，中共換代：從第四代到第五代（香港：領袖出版社，2012 年），頁 196；李曉明，控制腐敗法律機制研究（北京：法律出版社，2010 年），頁 390。

（政）紀處分」。<sup>37</sup> 說明了紀委在查辦貪污案件的重要性。

綜上所述，大陸的國家權力結構，是以中共中央為核心的「六大領導班子」，<sup>38</sup> 在黨務系統中共有五大職能部門，包含：組織、宣傳、統戰、對外聯絡和政法委員會。<sup>39</sup> 從黨內關係分析，紀委是領導班子，政法則是工作班子；中央紀委書記多由政治局常委兼任，高於政法委書記由委員兼任，<sup>40</sup> 紀委還可依據黨章規定，領導政法機關查辦貪污案件。故從黨規與現況的說明，可確認大陸貪污案件查辦，紀委優先於政法委，當然就領先於檢察院和公安。

## 肆、大陸查辦貪污國法與黨規之競合

大陸政府對外宣示憲法是國家根本大法，但堅持制定憲法的全國人大和所有國家機構，必須接受共產黨的領導。<sup>41</sup> 1978年改革開放以後，中國共產黨的領導，仍是全方位的掌控，包括政治、組織和思想上領導，執政只是共黨對國家的政治層面領導。<sup>42</sup> 故以查辦貪污案件的制度與過程分析，從公安、檢察院與紀委的角度觀察，黨權明顯大於行政權、司法權，黨規在實質作用上凌駕於國法之上。茲就法律層面、工作制度與組織配置等面向，論證如下。

### 一、法律層面分析

法治精神（rule of law）以及依法而治（rule by law），皆為實踐公平治理之重要機制。法治國家要求，包括憲法在內的法律具有至高地位，不允許也不承認有高於它的任何權威形式。所有的行為、組織（含政府、執政黨）及個人都必須遵守法律，如果有組織或個人超越法律之上，則國家運作係屬人治而非

<sup>37</sup> 王貴秀，「走出監督誤區加強對權力的制約和監督」，發展論壇（北京），2003年第12期（2003年12月），頁20-22；宋偉，「懲處省部級官員腐敗案件中國模式已形成」，民主與法制時報（北京），2008年1月2日，第5版；李成言、劉庄振，廉政發展（北京：北京大學出版社，2004年），頁141-142；楊光斌，中國政府與政治導論，頁85。Senturia, J.J. *Encyclopedia of Social Science*, Vol. VI (New York: The Macmillan Company & the Free Press, 1993), pp.23-25.

<sup>38</sup> 即：中央委員會（含政治局、政治局常委會和書記處）、中央紀委會、全國人大及其常委會、國務院、中央軍委會和政協全國委員會。朱光磊，當代中國政府過程（第3版），頁23。

<sup>39</sup> 景杉，中國共產黨大辭典（北京：中國國際廣播出版社，1991年），頁33；孫行，中國共產黨黨務工作大辭典（北京：中國展望出版社，1989年），頁39。

<sup>40</sup> 文化大革命結束後，中央紀委書記陳雲、喬石均兼任中央政法委書記。雖然16、17大中央政法委書記由政治局常委兼任，但18大又改為政治局委員兼任，中央紀委書記仍是政治局常委兼任，高出政治局委員一個層級。李世明，「中共中紀委書記選任之研析」，展望與探索雜誌（臺北），第11卷4期（2013年4月），頁60。

<sup>41</sup> 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，中國大陸政府與政治，頁59；浦興祖，中華人民共和國政治制度（上海：人民出版社，2005年），頁201-202。

<sup>42</sup> 金太軍、張勁松、沈承誠，政治文明建設與權力監督機制研究，頁151；中國大陸憲法確立了中國共產黨的領導地位，堅持共黨的領導是黨和國家的根本所在、命脈所在。18屆4中全會通過，「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，人民日報（北京），2014年10月29日，第1版。

法治。中共黨章規定，共黨必須在憲法和法律的範圍內活動，且以明文規範憲法和黨章的法律位階。<sup>43</sup>但基於「黨管幹部」的體制下，共黨對全國領導幹部<sup>44</sup>的任免、提拔、調動、審查和懲戒，都遵循黨委集體討論決定，並由共黨組織批准。<sup>45</sup>因此憲法長期被官員當作政治綱領，卻鮮少被當作法律，更遑論被視為維護自我權利的手段。<sup>46</sup>

大陸檢察院查辦貪污案件，依據《刑事訴訟法》第 117 條第 2、3 項的規定：「傳喚、拘傳持續的時間，最長不得超過 12 小時；案情特別重大、複雜，需要採取拘留、逮捕措施的，傳喚、拘傳持續的時間不得超過 24 小時。不得以連續傳喚、拘傳的形式，變相拘禁犯罪嫌疑人」。司法機關認為「傳喚」屬非強制性措施，「拘傳」則是強制措施中最輕微的一種，可見檢察院查辦貪污案件，僅有 24 小時的關鍵時間，可詢問涉嫌人並獲取筆錄證據。但若從查辦案件實務面分析，貪污行為是隱密性極高的智慧型犯罪，以傳喚過程取得書面證據相當困難。查辦機關若無明確證據，涉嫌人絕不輕易承認貪污犯行。故檢察院一般不會輕易針對貪污犯罪嫌疑人，進行案件「立案」<sup>47</sup>調查，亦不過度奢望藉由傳喚、拘傳等措施，可以取得關鍵證據。<sup>48</sup>

公安機關依據《人民警察法》第 9 條規定，對違法涉嫌人擁有「留置審查權」，被盤問人的留置時間自帶至公安機關之時起，不超過 24 小時；在特殊情況下，經縣級以上公安機關批准，可以延長至 48 小時。公安機關在刑事犯罪偵查過程中，對犯罪涉嫌人的留置，可以規避刑事訴訟法僅有 24 小時規定。但無論刑事訴訟法或人民警察法的國家法律規定，都不是中共查辦貪污案件主要引用法規，紀檢監察機關使用的黨內規定，才是查辦貪污案件的首要考量。

紀委依據黨內《紀檢機關案件检查工作條例》第 28 條規定，為調查黨政

<sup>43</sup> 中國大陸憲法序言明確規定，實行改革開放方針，堅持四項基本原則，其中包括堅持共產黨的領導。金太軍、張勁松、沈承誠，*政治文明建設與權力監督機制研究*，頁 465；李壽初，*中國政府制度*，頁 64-65。

<sup>44</sup> 領導職務是指機關中，具有組織、管理、決策、指揮職能的職務。按其權責大小，可分為正職與副職，正職主持全面工作，副職在正職領導下，分管常務工作或某方面工作。詳見《中華人民共和國公務員法》，2005 年 4 月 27 日中華人民共和國主席令第 35 號；詳見《公務員職務與級別管理規定》，中發〔2006〕9 號，第 12 條規定。（2006 年 4 月 9 日，中發〔2006〕9 號），第 12 條規定。

<sup>45</sup> 楊繼繩，*中國改革年代的政治鬥爭*（2 版），頁 35；謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，*中國大陸政府與政治*，頁 465。

<sup>46</sup> 蔡定劍，「中國社會轉型時期的憲政發展」，收錄於徐斯儉、吳玉山，*黨國蛻變：中共政權的菁英與政策*（臺北：五南圖書，2007 年），頁 28-31。

<sup>47</sup> 在中國大陸立案是偵查的起始程序，一旦決定立案偵查就獲得程序上的合法性，此是判斷偵查行為和相應的強制性措施，合法性的主要程序法依據之一。倪培興、陸劍凌，「檢察職能論綱」，收錄於張智輝，*中國檢察：人民檢察院組織法修改問題研究*（第 9 卷）（北京：北京大學出版社，2005 年），頁 100。

<sup>48</sup> 王建明，「職務犯罪偵查措施及其立法完善」，收錄於張智輝，*中國檢察：刑事訴訟法修改問題研究*（第 10 卷）（北京：北京大學出版社，2006 年），頁 123。

官員貪污行為，擁有「兩規」的職權，可限制涉嫌人行動；或是以《行政監察法》第 20 條的規定，可責令被調查人和有關人員「兩指」。「兩規」和「兩指」是紀委查辦貪污可用措施，復因監察部長僅是中央紀委副書記，須接受書記的領導，所以紀委辦案更受重視。<sup>49</sup> 對於「兩規」措施，中央紀委多次提案修改，2005 年 11 月印發《中央紀委關於完善查辦案件協調機制，進一步改進和規範「兩規」措施的意見》通知，<sup>50</sup> 規定「『兩規』措施的使用期限，不得超過案件調查時限（即 3 個月）。確需延長使用期限的，按批准使用『兩規』措施的程序報批，延長期限不得超過 3 個月」。因此紀委查辦貪污案件，擁有 6 個月限制涉嫌人行動的時間，重大案件檢察院通常會交由紀委查辦。

檢察院查辦貪污案件，受限於僅有 24 小時的傳喚時間，故在調查過程中，不得不借用紀委「兩規」辦案。如此，不僅規避了法律規定，也導致依靠紀委查辦的結果。<sup>51</sup> 從前述查辦貪污案件法令說明，印證了黨規優先於國法；另從最高人民檢察院與中央紀委年度報告，所統計查辦貪污案件數與人數，紀委明顯多於檢察院。<sup>52</sup> 因此，從查辦貪污案件統計，再次印證了黨規優先於國法。

## 二、工作制度分析

18 大全國黨代表大會（2012 年 11 月）修改的黨章，在總綱中加入反貪工作宣示：「黨風問題、黨同人民群眾聯繫，是關係黨生死存亡的問題」。指明了黨風問題關係共黨存亡，反貪因而成為黨內核心工作，對於貪污案件的查辦，需交由共黨領導班子親手掌控。故在查辦貪污案件的制度設計，紀委優先於檢察院和公安部。除此之外，中央紀委書記多由共黨政治局常委兼任，監察部

<sup>49</sup> 王全寶，「解密中共「雙規」制度：司法不成熟反腐需要締造紀檢利器」，中國新聞周刊（北京），2013 年第 34 期（2013 年 8 月），頁 9-11；李曉明等著，控制腐敗法律機制研究，頁 194。

<sup>50</sup> 2005 年 11 月，經中央政治局常委會議討論同意，以中央辦公廳印發《中央紀委關於完善查辦案件協調機制，進一步改進和規範「兩規」措施的意見》的通知，中辦發〔2005〕28 號，是目前關於「兩規」措施公布最新的規範。根據當前反腐敗鬥爭形勢和查辦大案、要案的需要，「兩規」措施必須堅持使用，同時要減少和慎重使用，通過不斷完善反腐敗體制機制，待條件成熟後，最終停止使用。邵景均，新中國反腐簡史（北京：中共黨史出版社，2009 年），頁 182-184。

<sup>51</sup> 倪培興、陸劍凌，「檢察職能論綱」，收錄於張智輝主編，中國檢察：人民檢察院組織法修改問題研究（第 9 卷），頁 118；經濟合作與發展組織（OECD）著（清華大學國情研究中心譯），中國治理（北京：清華大學出版社，2007 年），頁 64-65。

<sup>52</sup> 李曉明，控制腐敗法律機制研究，頁 197-198；楊海蛟，回顧與展望：改革開放以來的中國政治發展，頁 595；李世明，「中共中央紀檢組織反腐功能研究——以偵辦陳良宇案為例」（臺北：文化大學政治系博士論文，2008 年），頁 44-46。

長、公安部長與最高檢察院檢察長僅是中央委員，<sup>53</sup> 職級之間有一段的差距。

最高人民檢察院前檢察長賈春旺，曾說：「我國實行共產黨領導下的人民代表大會制度，不是三權分立下的議會制度」。<sup>54</sup> 故在中共政治體制中，共黨居於國家領導地位，黨委書記總攬全局、協調各方，對檢察機關亦發揮領導作用。檢察機關在辦理重大案件，如立案偵查、起訴，縣（處）級以上官員，要先向其請示報告。<sup>55</sup> 50 年代初期，共黨在中央政府內部設置黨委會，政府部門內部設立黨組；又加上 1958 年 6 月，發布「大政方針在政治局，具體部屬在書記處，執行和細節決策屬政府機構及其黨組」的規定。<sup>56</sup> 使得共黨一條龍的領導方式，得以確立並延用至今。<sup>57</sup> 18 屆 3 中全會（2013 年 11 月），通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」其中第 35 項指出，完善黨和國家領導體制，充分發揮黨的領導核心作用；第 36 項提出，加強黨對黨風廉政建設和反腐敗工作統一領導，黨委負主體責任，紀委負監督責任。可見共黨是國家領導核心，黨委是反貪工作核心的政策，仍然沒有改變。

2000 年起，中共中央決定地方各級紀委書記由同級黨委副書記兼任，提高紀委在黨內的地位；<sup>58</sup> 2005 年又印發《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定（試行）》，落實其反貪工作職能。從此，中央至地方反腐協調工作辦公室設在紀委，中央反腐協調小組組長由中央紀委書記擔綱（副組長由中央組織部部長擔任）。參加該小組的機關，包括：紀委、組織、監察、審計、政法委、公安、法院、檢察院等。<sup>59</sup> 只要得知官員貪污行為，紀委即可先於檢察院進行調查，或交由該機關查處。中央黨校林喆教授因而指出，最高檢下設的反貪局

<sup>53</sup> 中共將國家公務員的級別，分為領導與非領導職務共 27 個等級，級別與職務之間有一定的對應關係。其中：國務院總理為 1 級；副總理、國務委員，為 2 至 4 級；中央部長級、地方省級正職幹部，為 4 至 8 級。詳見《中華人民共和國公務員法》，2005 年 4 月 27 日中華人民共和國主席令 35 號令，第 16 條規定；《公務員職務與級別管理規定》（2006 年 4 月 9 日，中發〔2006〕9 號），第 12 條規定。另根據 1993 年 9 月，中共中央組織部發布「關於中國共產黨機關參照試行《國家公務員暫行條例》的實施意見」，共黨中央政治局常委，比照國家公務人員等級第 1 級。

<sup>54</sup> 賈春旺，「建構中國特色社會主義檢察理論體系」，收錄於張智輝，中國檢察—人民檢察院組織法修改問題研究（北京：北京大學出版社，2005 年），頁 4。

<sup>55</sup> 李成言，廉政工程：制度、政策與技術（北京：北京大學出版社，2006 年），頁 226-228；陳國慶，「我國檢察機關的法律地位、職能及其主要特徵」，收錄於張智輝，中國檢察：人民檢察院組織法修改問題研究（第 9 卷），頁 23。

<sup>56</sup> 毛澤東，「對中央決定成立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知稿的批語和修改」，黨史通訊（北京），1987 年第 10 期（1987 年 10 月），頁 36；本書編輯組，建國以來毛澤東文稿第 7 卷（北京：中央文獻研究室，1987 年），頁 268-269。

<sup>57</sup> 趙建民，當代中共政治分析，頁 5。

<sup>58</sup> 過勇，中國國家廉政體系研究（北京：中國方正出版社，2007 年），頁 85。

<sup>59</sup> 馮梯雲，新時期紀檢監察工作指南（北京：人民日報出版社，2009 年），頁 135；楊海蛟，回顧與展望：改革開放以來的中國政治發展，頁 618-619。

主要分管科處級幹部，中央紀委則是廳局級以上幹部。<sup>60</sup> 大陸官員亦認為貪污案件八成以上是紀委先查，而省（部）級官員貪污案件，百分之百皆是中央紀委先查。<sup>61</sup> 紀委優先於檢察院查辦貪污案件，有共黨黨規與組織制度層面的依據，形成了查辦貪污案件的慣例，此亦促成了反貪黨規實際上優先於國法。

共黨必須在憲法和法律的範圍內活動，而憲法和法律又是在共黨的領導下制定的，因此共黨與人大的關係存在某種緊張狀態。<sup>62</sup> 理論上，共黨的權力和人大的權力，各有其運行範圍，但是這兩種權力最終整合於黨委一元化領導中。<sup>63</sup> 全國人大前委員長吳邦國，2011年3月在全國人大會議聲明：「中國應五不搞，不搞多黨輪流執政、不搞指導思想多元化、不搞『三權鼎立』和兩院制、不搞聯邦制、不搞私有化。」<sup>64</sup> 因此檢察院對檢察權的行使，是在中共的領導和控制之下進行。雖然根據憲法的規定，檢察院可以獨立行使職權，但這並不意味這種制度設計，會削弱或擺脫中共的領導。<sup>65</sup> 故從前述查辦貪污案件的工作制度設計，證明了紀委查辦貪污職權大於檢察院，反貪黨規優先於國法。

### 三、組織配置分析

華人執政較具實績與代表性的政治實體，有大陸、臺灣、香港與新加坡四地。基於四地華人政府，具有同文、同種之共通性，人民生活方式近似，故其反貪工作與法規較具參考性。其中，新加坡「貪污調查局」隸屬總理，香港「廉政公署」向特首負責，二地都是專責、獨立的反貪組織。臺灣則有檢察、調查與廉政機關隸屬行政院，還有五院層級的監察院，多管齊下執行反貪事務。大陸在組織層面：同一層級的紀委、檢察、監察與公安系統，由紀委組織協調反貪工作，但決策權在黨委手中；<sup>66</sup> 至於法規層面：新加坡、香港與臺灣都

<sup>60</sup> 孫乾、王晟，「反腐專家解析中國反腐機構職能分工及腐敗案調查程序」，京華時報（北京），2012年12月14日，第12版。

<sup>61</sup> 宋濤，「反腐敗的中紀委模式已經走向成熟」，黨政論壇雜誌（上海市委黨校），2007年第6期（2007年6月），頁11-12。

<sup>62</sup> 胡偉，「黨內民主與政治發展：開發中國民主化的體制內的資源」，復旦學報（社會科學版）（上海），1999年第1期（1999年1月），頁9。

<sup>63</sup> 金太軍、張勁松、沈承誠，政治文明建設與權力監督機制研究，頁538-539。

<sup>64</sup> 李成，「通往中南海之路：十八大前高層領導群體」（香港：明鏡出版社，2012年），頁247-248；吳邦國，「在11屆全國人大四次會議上作的常委會工作報告」，人民日報（北京），2011年3月11日，第2版。

<sup>65</sup> 陳國慶，「我國檢察機關的法律地位、職能及其主要特徵」，收錄於張智輝，中國檢察：人民檢察院組織法修改問題研究（第9卷），頁23；謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，中國大陸政府與政治，頁377。陳菲，「中央批准成立新反貪總局 集中精力查辦大案要案」，2014年11月3日下載，《新華網》（北京），2014年11月2日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/02/c\\_127169811.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/02/c_127169811.htm)；朱劍陵，「陸打腐升級，新設反貪總局」，中國時報（臺北），2014年11月4日，第A15版。

<sup>66</sup> 張士懷，紀檢監察機關調查案件方法（北京：中國方正出版社，2005年），頁31-33；詳見《黨章》第44條規定；《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》第17條的規定。

制定了，國法層級的反貪污特別法律，作為查辦貪污的法令依據。<sup>67</sup> 執政黨的黨規，無論在形式上或實質上，都不足以超越國法，更不可能與國法競合。

根據前述國際透明組織（TI）的統計顯示，華人執政地區中，新加坡反貪績效最佳，其次是香港。臺灣的排名變動不大，屬中度廉潔國家，大陸排名與得分都屬後段不及格國家。中共政府反貪多年，得分仍低、排序在後，顯示貪污問題相當嚴重，且未能從根本有效改善。故以華人政府反貪組織配置分析，大陸反貪工作組織配置及其獨立性不足，是主要原因。18 屆 3 中全會雖決議，查辦貪污案件以上級紀委領導為主，提昇查辦貪污相對獨立性。然而，能否立案查辦官員貪污，決定權仍在同級黨委，不准立案就沒有後續的查辦。黨委取得「立案決定權」，形成查辦貪污保護傘，貪腐問題因而未能有效改善。<sup>68</sup>

反觀臺灣、香港與新加坡，反貪法令及工作執行，可依法行政並擁有獨立的人事權和預算權。查辦貪污案件較不易遭受，政治與人為的干預，故總體成效較好。大陸在反貪組織配置與分工上，因國法與黨規相互競合而抵銷作用，黨規優先於國法已成為查辦案件慣例。<sup>69</sup> 職是之故，共黨和政府在查辦貪污過程，易有政治介入與人為干預，其真實性與公正性備受質疑。

中央紀委編制約一千名工作人員，<sup>70</sup> 最高人民檢察院檢察官編制僅三百多

<sup>67</sup> 李世明，「我國肅貪組織結構功能之研究」（臺北：臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，2002 年），頁 73-89。

<sup>68</sup> 北京清華大學胡鞍鋼教授統計，只有 10-20% 的腐敗案件得到處理，6.6% 的黨員領導幹部受到刑事懲處。經濟合作與發展組織（OECD）著（清華大學國情研究中心譯），*中國治理*，頁 66；卡內基國際和平基金會（Carnegie Endowment for International Peace）裴敏欣教授統計，自 1982 至 2007 年，每年約有 13 至 19 萬官員，因瀆職受到黨紀處分。其中 80% 被警告，6% 被追究刑事責任，但只有 3% 會進牢。Carnegie Endowment Policy Brief, No.55, October 2007；另根據陳小平博士（《中國法律文摘》主編）統計，2006 年涉嫌瀆職、犯罪官員，免於刑事訴訟或宣告緩刑的高達 95.6%，2006 到 2010 年的平均數，也高達 85.4%，這些官員犯罪後幾乎不必負法律的責任。柯宇倩，*中共換代：從第四代到第五代*，頁 193。中央紀委書記王岐山 2015 年 1 月 12 日，在「18 屆中央紀委第 5 次全會工作報告」指出：「建立省區市黨委常委會研究巡視工作、“五人小組”聽取巡視情況彙報、黨委書記有關巡視工作講話向中央巡視工作領導小組報備制度，初步形成上下聯動、全國“一盤棋”格局。」巡視工作強度、力度提升，有助於改善黨委干預的問題。

<sup>69</sup> 王貴秀，「走出監督誤區加強對權力的制約和監督」，*發展論壇*（北京），2003 年第 12 期（2003 年 12 月），頁 20-22；李成言、劉庄振主編，*廉政發展*，頁 141-142；楊光斌，*中國政府與政治導論*，頁 85；經濟合作與發展組織（OECD）著（清華大學國情研究中心譯），*中國治理*，頁 65；宋偉，「懲處省部級官員腐敗案件中國模式已形成」，*民主與法制時報*（北京），2008 年 1 月 2 日，第 5 版。

<sup>70</sup> 馬利德著（Richard McGregor）（樂為良譯），*中國共產黨不可說的秘密*（*The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*）（臺北：聯經出版，2011 年），頁 180-185；李世明，「中共中紀委組織、功能演變及反腐困境」，*展望與探索*（臺北），12 卷 9 期（2014 年 9 月），頁 61-62。在 2007 年的媒體開放日上，中央紀委通報其在編人員 800 人左右，2014 年中央紀委又開放學者走訪，座談時表示工作人員約有 1,000 人。王妹，「中紀委編制：700 人直接負責“打虎拍蠅”」，*新京報*（北京），2014 年 12 月 11 日，第 18 版。

人；<sup>71</sup> 全國紀檢監察幹部約五十萬人，<sup>72</sup> 檢察院反貪幹警僅四萬人。<sup>73</sup> 顯見紀委組織編制人數多於檢察院，相對能有較充足人力查辦貪污案件。紀委在反貪的組織配置，明顯優於檢察機關，依此面向舉例分析，說明黨規與國法的競合，黨規亦優先於國法。

## 伍、結論

向來憂國多浮議，誰省官家億萬緡（宋·蘇洵·金陵雜興二百首）。<sup>74</sup>

政府係基於公共信託 (public trust)，經由合法程序之授權，具有權威性分配社會價值的權力。政府既是國家意志的執行機關，也是國家主權的外顯形式，故其代表社會整體利益，對人民進行管理，具有法定的權威性和拘束力。相對於政府，政黨行為不具法定權力，不論是民間團體的形式，或是某一階層的集團組織。其「利益匯集」與「利益表徵」的功能，大都反映部分社會成員的利益，其政策綱領亦僅對局部體制具有約束力，不及於整體成員。<sup>75</sup> 因此，就法治國家的制度設計而言，政黨不宜也不應擔任管理社會公共事務的主角，並發揮指導或監督的作用。尤其貪污案件查辦過程涉及強制行為，政黨的介入更為不宜。就此而論，大陸政府的查辦貪污「紀委以黨領政的工作模式」，確

<sup>71</sup> 最高人民檢察院 2013 年 7 月，下發《關於加快推進檢察人才六項重點工程的意見》，到 2020 年高檢院將選拔培養檢察業務專家 350 人以上，省級檢察機關培養選拔 1,500 人以上，地市級以下檢察機關培養選拔檢察業務尖子和辦案能手 3.5 萬人以上。徐盈雁，「高檢院發文要求加快推進檢察人才六項重點工程」，檢察日報（北京），2013 年 7 月 24 日，第 1 版。

<sup>72</sup> 1987 年 8 月 15 日，國務院發布《關於在縣以上地方各級人民政府設立行政監察機關的通知》（國發〔1987〕74 號），規定省級人民政府設監察廳（局），人員配置 60-100 人；省轄市配置 20-50 人；縣級配置 10-15 人，僅縣級（含）以上監察人員 1987 年就有 6 萬多人。監察部編，中國監察年鑒 1987-1991（北京：中國政法大學出版社，1993 年），頁 8-9；中央紀委 2014 年 7 月統計，全國紀檢監察機關中，查辦案件的執紀監督人員，占總編制比例平均達到 57.6%。姜潔，「省級紀委大幅增設紀檢監察室」，人民日報（北京），2014 年 7 月 3 日，第 11 版。中央紀委常委黃曉嵐（兼監察部副部長），2014 年 8 月 7 日，在《中央紀委監察部網站》接受「信任不能代替監督，用鐵的紀律打造過硬紀檢監察幹部隊伍」訪談時，表示：「全國現有 50 多萬專職紀檢監察幹部」。

<sup>73</sup> 中國大陸檢察系統查辦貪污人員編制，最高人民檢察院反貪局副局長王建明表示，全國檢察機關反貪幹警人數有近 4 萬人。王建明，中國反貪工作概況（節錄本）（北京：最高人民檢察院，2003 年），頁 2；最高人民檢察院副檢察長王振川在「國際反貪局聯合會」演講中說，全國反貪工作人員有 3.6 萬人。宋偉，「國際聯手圍剿腐敗公害 腐敗資產追回機制成焦點」，民主與法制時報（北京），2006 年 10 月 29 日，第 6 版；最高人民檢察院 2004 年 9 月 10 日，發布《2004-2008 年全國檢察人才隊伍建設規劃》，預訂 2008 年全國檢察人員 20 萬人。目前（2006 年），我國檢察人員總數 205,303 人，被任命為檢察官職務有 163,069 人。王學成，「檢察人員分類管理問題研究」，收錄於張智輝，中國檢察：刑事訴訟法修改問題研究（第 11 卷）（北京：北京大學出版社，2006 年），頁 337。

<sup>74</sup> 緡，係指舊時穿錢的繩子，亦指成串的金錢。例如唐·張籍，賈客樂詩：金多眾中為上客，夜夜算緡眠獨遲。

<sup>75</sup> 姜明安，「論中國共產黨黨內法規的性質與作用」，頁 114-120。

實存在檢討、改善空間。否則，黨政高層反貪、肅貪的憂時之論，難免流為浮議，容易與官員因貪墨而累積「官家億萬緡」的現象，形成強烈的諷刺對比。茲就改善之道，論述如下。

### 一、黨規與國法層面

大陸查辦貪污的程序中，雖然在形式上國法與黨規並重，但實際上卻是黨規優先於國法。北京大學姜明安教授認為，相關黨規有必要轉為國法，以增加其正當性與適法性。<sup>76</sup> 這種觀點，堪稱允當。

事實上，中共憲法與法律都未授權紀委可藉「兩規」方式，拘禁或剝奪、限制公民的人身自由。雖然 1993 年 1 月，紀檢與監察機關合署辦公，紀委因此擁有監察機關職能，依法可使用「兩指」措施。但紀委使用「兩規或兩指」，仍不能限制人身自由，此有《憲法》和《刑事訴訟法》的法律層面問題。除此之外，中共將貪污案件查辦權交由紀委主導，政黨與政府功能不同且與國家法律規定相悖，其適法性顯然不足。法治國家要求國內法律具有至高地位，法律不承認有高於它的任何權威，因此查辦貪污案件黨規與國法的適用性不同，遵守國法高於黨規的原則，方能建立依法行政的法治國家。

中共檢察院有 24 小時傳喚（拘傳）、公安機關有 24 小時留置審查涉嫌人的規定，都是比較符合人權觀念的立法，不宜再延長留置時間。紀檢監察查辦貪污案件，所引用行政監察法「兩指」措施，已規定不得對涉嫌人實行拘禁。故查辦貪污案件，應強化蒐證能力及偵訊技巧，傳喚前的調查取證極為重要。先蒐集相當明確的證據，再利用搜索時查扣物品強化證據能力，同時傳喚涉嫌人到場說明，此是查辦貪污較有效且合法的模式。非法拘禁除了有損國法、人權，還有可能引發其他弊端，遑論法律程序錯誤，其結果常被認定是錯誤。

就黨國體制治理而言，中共在查辦貪污官員過程中，短期內必然鞏固以黨領政的制度。維持中央紀委書記位階，高於最高檢察院檢察長，並由紀委系統主導查辦貪污案件。在此前提之下，中共可以考量由全國人大制定特別法，立法擴大授權紀檢監察查辦貪污職能，藉以強化查辦貪污的合法性。中共迄今堅持不用三權分立的執政體制，共黨黨權必定大於行政、立法與司法權；因此，查辦貪污的規定應盡量結合現況，避免產生黨規凌駕於國法之上的現象。

### 二、組織制度層面

中共在查辦貪污的組織制度上，宜增加獨立性，並解決雙重領導的困境。

<sup>76</sup> 姜明安，「三類黨規有必要轉為國法」，法制晚報（北京），2014 年 6 月 20 日，第 A5 版。

中共黨章規定，紀委查辦貪污案件，受同級黨委與上級紀委雙重領導。雖然黨委與紀委都由黨代表選出，二者任期相同且都要向黨代表負責，但紀委查辦貪污受同級黨委實質牽制，形成了不願監督黨委的弊端。<sup>77</sup> 若此雙重領導制度不變，紀委就不容易對同級黨委監督。從中共中央大力推動中央紀委巡視工作，可以說明紀委接受雙重領導的模式，在組織與制度層面都有問題。

由於共黨組織是將權力集中於各級黨的委員會，紀委書記是黨委常委，故不能脫離同級黨委會的領導。中共政治體制設計的基本原則，堅持黨委一元化的領導，若將紀委從「雙重領導」變成「垂直領導」。在黨內可能會脫離黨委系統，進而牽制該系統的工作，破壞了一元化領導體制。<sup>78</sup> 因此，貪污案件的查辦，黨委書記仍將處於核心位置。但從組織層面的監督與制衡思考，應有相對獨立的工作機構，方能避免黨委書記獨大的弊端。中央政法委書記 18 大時，恢復由政治局委員擔任，若總書記兼管政法工作，其職權擴大至司法系統將更難監督。<sup>79</sup> 故參照 11 至 15 大時，交由中央紀委書記兼管政法工作，不僅有助查辦貪污案件，且對總書記也有較大監督、制衡能力。

中共憲法雖規定，各級政府組織經同級人大授權，對其負責並接受監督，但國家組織必須接受中國共產黨的領導，這是不可動搖的原則。<sup>80</sup> 因此查辦貪污案件，紀委優先於國家司法機關，這是共黨一貫的組織制度。18 屆 3 中全會雖同意，紀委查辦貪污以上級紀委領導為主，以取得更為獨立的工作地位，但在工作經費編列仍無主導權。<sup>81</sup> 共黨如能將紀委的人事、財物與工作獨立，才能對黨政首長，進行真正的監督制衡。若仍堅持黨委一元化領導的制度，在黨

<sup>77</sup> 徐斯儉，「『軟紀律約束』改革中共黨國體制的內在限制」，收錄於徐斯儉、吳玉山，*黨國蛻變：中共政權的菁英與政策*，頁 147-148；張彥玲，*直面挑戰：加入 WTO 後黨風廉政建設問題研究*，頁 236-237；王永祥、劉世劍，*中國現代監察制度史論*（福建：人民出版社，1998 年），頁 272-280。

<sup>78</sup> 中央紀委書記與總書記具有分庭抗禮的權力，勢必在日常生活中，形成某種政治領導權的競爭，將不利共黨一元化領導體制。徐斯儉，「『軟紀律約束』改革中共黨國體制的內在限制」，頁 152；李成言，*廉政工程：制度、政策與技術*，頁 57-58。

<sup>79</sup> 一般認定中央紀委和政法委書記都是具有實權職務，寇健文，「中共『十八大』中央政治局常委人選」，收錄於陳德昇，*中共「十八大」精英甄補*（新北市：INK 印刻文學，2012 年），頁 110-113。中國大陸政法大學訴訟法研究院名譽院長樊崇義認為，過去政法委工作是政治局常委專人分管，現在不是常委專人分管，而是升格為由總書記直接分管，這對政法委的工作是加強而不是削弱，說明政法工作的重要性。宋識徑，「政法委改革加速，減少案件干預」，*新京報*（北京），2014 年 10 月 23 日，第 A8 版；2015 年 1 月 20 日政治局常委習近平、劉雲山、張高麗三人出席中央政法工作會議，「習近平就政法工作作出重要指示」，*人民日報*（北京），2015 年 1 月 21 日，第 1 版。亦有學者認為中央政法工作，18 大已回歸由中央紀委書記王岐山兼管，但因渠未參加此重要會議，故是否兼管政法分工尚待觀察。

<sup>80</sup> 浦興祖，*中華人民共和國政治制度*，頁 201-202；張明軍、吳新葉、李俊，*當代中國政治社會分析*，頁 43。

<sup>81</sup> 中央紀委書記王岐山 2013 年 11 月 27 日，在北京召開部分中央和國家機關紀檢組長座談會，針對 18 屆 3 中全會決定的反腐制度表示，駐在單位的紀檢工作經費，仍列在該單位預算中。姜潔，「強化監督執紀提高履職能力」，*人民日報*（北京），2013 年 11 月 28 日，第 1 版。

代表選舉黨委和紀委時，可再擴大差額選舉的比例，藉此選出較佳的領導幹部。

### 三、工作監督層面

中共查辦貪污的相關措施，應提高其資訊透明度與程序正義，以化解黑箱疑慮，避免淪為政治鬥爭的工具。

中央紀委副書記王德瑛指出：「各級紀檢監察機關的主要領導，不僅要對紀檢監察工作全面負責，而且要把查辦案件作為重中之重。」<sup>82</sup> 顯見案件查辦是紀委工作中最重要的一環。但紀委查辦貪污案件的標準為何，如何監督？當資訊不透明時，其查辦貪污行為，常落入權力鬥爭打手的傳聞。<sup>83</sup>

新任共黨總書記剛完成權力接班時，其職權影響力可能尚未完全鞏固，在此時刻推出查辦貪污官員的訴求，通常有助於其權力的鞏固。因為此種行動，可以清除非嫡系人馬，或藉此樹立其領導威望。故無論是否能得到普遍的認同，即便只能在局部或個別案例得到成功，都有利於總書記鞏固其權力。<sup>84</sup> 從江澤民到習近平掌政，陳希同、陳良宇、薄熙來、徐才厚、周永康和令計劃，傳聞都是因路線上或組織上的行為，才被紀委查辦出貪污問題。<sup>85</sup> 各級紀委查辦貪污案件，缺乏工作監督與資訊公開的規定，難免讓不同派系與人民質疑其公正性。

當大陸公安、檢察院與法院辦理貪污案件，其過程仍有可能發生錯誤，依法要接受共黨的領導與人大的監督。紀委查辦貪污案件過程，要如何監督？如何界定其適法性與公正性？這些涉及法定保護人民的事項，在紀委查辦貪污案件工作體制上，缺乏明文規範也未被透明監督。因此，基於紀委由黨代表選出，宜設置黨代表監督工作機制，向其負責並接受監督。

<sup>82</sup> 姜華宣、張尉萍、蕭姓，中國共產黨重要會議紀事（1921-2006年）（北京：中央文獻出版社，2006年），頁684-685。

<sup>83</sup> 矢板明夫，習近平：共產中國最弱勢的領袖（臺北：天下雜誌，2012年），頁86-87；周陽山，中國研究導論，頁196-197。

<sup>84</sup> 徐斯儉，「『軟紀律約束』改革中共黨國體制的內在限制」，頁156。楊開煌教授認為陳希同、陳良宇與薄熙來案的狀況完全不一樣，雖然都是中央整地方諸侯，但陳希同與陳良宇案的權力鬥爭因素比較多。而薄熙來的案件，則有可能從「經濟諸侯」發展成為「政治諸侯」所以共黨中央一定要明快處理。柯宇倩，中共換代：從第四代到第五代，頁221。

<sup>85</sup> 矢板明夫，習近平：共產中國最弱勢的領袖，頁64、109；陳德昇，中共十七大政治精英甄補與地方治理（新北市：INK出版有限公司，2008年），頁31；寇建文，中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移1978-2004（臺北：五南圖書，2005年），頁149；Sharon LaFraniere and John F. Burns, "The Bo Xilai Scandal and The Mysterious Neil Heywood," *The New York Times*, April 11, 2012.; 范世平，「習近平打貪，老虎一批換一批？」，聯合報（臺北），2014年7月31日，第A16版；聯合報社論，「周永康的問題豈僅是貪腐而已」，聯合報（臺北），2014年8月1日，第A2版；中國時報社論，「法治比打老虎更重要」，中國時報（臺北），2014年8月4日，第A15版。「全國政協副主席、中共中央統戰部部長 令計劃涉嫌嚴重違紀接受組織調查」，2014年12月23日下載，《中央紀委監察部網站》（北京），2014年12月22日，[http://www.ccdi.gov.cn/ajcc/201412/t20141222\\_48865.html](http://www.ccdi.gov.cn/ajcc/201412/t20141222_48865.html)

究實而論，政黨的規範對象是其黨員不是全體民眾，而政府則是經過憲法授權，執法的公權力具有全面的外部性與約束力。惟不論在體制上抑或實務中，中國共產黨卻是實際的政令頒布者，地方各級政府和幹部，對於黨指示的重視程度，往往高於政府的政令。<sup>86</sup> 近年來，中共雖在政治體制改革方面有所著力，但是政改最具關鍵的政權制度化調整（亦即，黨權是否願意自我節制以釋放出更多的社會動力），因事涉權力分配問題，遲遲未有進展。<sup>87</sup> 子曰：必也正名乎。大陸查辦貪污的體制與措施，理應提高其正當性與適法性，落實國法大於黨規的法律位階原則，強化透明公開的程序正義，具體改進黨委的監督制衡機制，貪污腐敗的問題才能從根本有效地遏制與改善。

<sup>86</sup> 楊光斌、李月軍，當代中國政治制度導論，頁 61。

<sup>87</sup> 陳國慶，「我國檢察機關的法律地位、職能及其主要特徵」，收錄於張智輝，中國檢察：人民檢察院組織法修改問題研究（第 9 卷），頁 327。