

國防大學政治作戰學院政治學系政治研究碩士班

碩士論文

中共監察體制改革與反腐作為之研究

**Research on the Reform of CPC's Supervision
System and Anti-corruption**

研究生：蔡侑成 撰

指導教授：田家綺 博士

中華民國一〇七年五月四日

國防大學政治作戰學院政治學系碩士學位論文

口試委員會審定書

中共監察體制改革與反腐作為之研究

Research on the Reform of CPC's Supervision
System and Anti-corruption

本論文係 蔡侑成君（學號 1070720101）在國防大學
政治作戰學院政治學系完成之碩士學位論文，於民國
107 年 5 月 4 日承下列考試委員審查通過及口試及
格，特此證明。

委員兼召集人

洪兆訓

委

員

林志龍

指導教授

田良綺

學系主任

莫大華

中華民國 107 年 5 月 4 日



國防大學

National Defense University

國防大學政治系碩士生論文文責自負聲明書

本人瞭解並保證所撰寫之論文完全遵守著作權法及學術倫理規範，指導教授已善盡告知、審查、監督之義務。論文倘有抄襲、捏造、改作、妨礙他人著作權，或其他一切有違著作權及學術倫理規範之情事，以及衍生相關民、刑事責任者，概由本人負責，與指導教授、論文口試委員及政治學系所有師長無關。

論文題目：中共監察體制改革與反腐作為之研究

研究生：蘇伯成 (簽章)

學號：1070720101

指導教授：田家綺

我已閱讀下方說明，並同時繳交原創性檢測報告。：

☒ 論文原創性檢測報告

☒ 學位論文口試作業規定第肆(六)條

經遭檢舉論文抄襲，且調查屬實者，雖已授予學位，專案報請國防部予以撤銷，並註銷其已發給之結業證書與學位證書。

中 華 民 國 107 年 5 月 4 日



國防大學

National Defense University

謝辭

軍旅生涯之中，有幸在專科班畢業 12 年後，能再重拾書本回到母校進修研究所，心中充滿著珍惜及無限的感念。就讀研究所是督促自己所立下的求學目標，相信只要勇於下定決心，沒有無法完成的事情。兩年研究所的生涯即將邁入尾聲，驀然回首，心中雖充滿不捨，但也滿懷感激。首先，最為感謝指導教授田家綺老師，在論文撰寫期間，提供寶貴意見及題材，並常在百忙之中撥冗給予指導與敦促，令我能在思考邏輯及寫作上更為精進，受益良多，讓此篇論文能更臻於完善，僅此致最深摯之謝忱，提攜勉勵之情，畢生難以忘懷。

在求學期間，除承蒙政治系莫主任及各位師長之教誨及照顧，與期上同學的互動及情誼更是難以忘懷。其中，特別感謝政治系 107 年班國關組同學，琮凱、清華、君則、翰梧，是緣分使我們從相聚相知到相惜，求學過程中，我們共同歡笑、學習，面對各種難題、互相扶持、分工合作，在你們身上學習到許多新知，能認識你們是我這兩年莫大的收穫。此外，昊諭、家和、宗諭、彥平、維珉，有你們的陪伴讓研究所生活充滿活潑與朝氣，我會永遠珍惜這得來不易的緣分，回到部隊後仍然要時常與你們分享生活大小事，同窗情誼永誌在心。

最後，要感謝最愛我的父母親，不時致電關心我的身體及各項叮嚀，也時常在我不在家的時候協助處理家中事務，使我在學習上更能專注且無後顧之憂。接著，是我最愛的老婆雅貴及兩位寶貝女兒昕甯、昕媛，因為有妳們默默的陪伴與支持，讓我在各項學習上能有所堅持順利完成學業，並不時地替我加油打氣及鼓勵，讓我深知妳們是我在遭遇任何困難時的精神後盾，更是促使我不斷向前邁進的最大動力。

時光荏苒，天下無不散之筵席，離別並不是情感的分散，而是政戰學院研究所 107 年班同學力量的擴張。感謝復興崗，孕育我成長茁壯的母校，我以身為「一日復興崗，終身復興崗為榮」。再會！

蔡侑成 謹識

復興崗 107年5月



國防大學

National Defense University

摘要

中共深化國家監察體制改革，係以中共國家主席習近平在 2016 年第十八屆中央紀委第六次全體會議上提到之重大決策，也是中共近年來之重大政治改革。根據中共黨中央決定，在北京市、山西省、浙江省開展試點工作，累積改革經驗。黨的十九大作出新的重大部署，要求監察體制改革試點工作在全國推開，組建國家、省、市、縣監察委員會，同黨的紀律檢查機關合署辦公，對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋。如此的政治改革無非是為了中共長年嚴重的貪腐問題而設計，但面對中共既有不變的黨國體制政體框架，強調以黨領政、黨治大於人治，司法及反腐體系容易形成黨政不分、欠缺其中立性及獨立性，依法行政上有其難度。

然而，中共設立如此強大之反腐權力機關，權力監督機制應如何制約，又或者只是提供執政者更為集權施政的方式，對於遏止貪腐行為是否帶來助益，值予關注。法治是國家治理國政及保障社會人民利益的根本，運用法治來約束國家權力，有效制約與監督權力，是面對避免權力不當濫用的最基本基礎，也是中共面臨國家監察體制改革前之首要問題。

關鍵詞：監察委員會、監察全覆蓋、以黨領政、黨治、反腐體系、權力監督



國防大學

National Defense University

Abstract

The CPC deepens the reform of the national supervision system. It is major decision made by Chinese President Xi Jinping at the 6th plenary session of the 18th Central Commission for Discipline Inspection in 2016. It is also the major political reform of the Chinese Communist Party in recent years. According to the decision of the CPC Central Committee, pilot projects were carried out in Beijing, Shanxi Province and Zhejiang Province, accumulating reform experience. The 19th Party Congress made new major deployments and requested that the reform of the inspection system reform be promoted throughout the country, while establishing national, provincial, city and county monitoring committees. The same party's disciplinary inspection agency office has full supervision of all public officials exercising public power. This kind of political reform is nothing more than the design of a serious corruption problem for the Chinese Communist Party over the years. However, in the face of the CCP, there is an unchanged political framework for the party-state. Emphasizing party leadership, party rule over human rule, the judicial and anti-corruption systems are more likely to suffer from lack of neutrality and independence. There are difficulties in administrative administration.

However, the CCP has established such a powerful anti-corruption authority. How to control the power supervision mechanism, or just to provide ways for the ruler to have a more centralized governance. It is questionable that such a system works on curbing corruption, for the rule of law is the basis for the state to govern the national government and safeguard the interests of the people. Rule of Law is probably the only way to constrain state agencies, exercise control and supervise those powerful agents. It is the most basic basis for preventing abuse of power. It is also the most important issue before the CCP faces the national supervision system reform.

Key word : Supervision Committee, Monitoring full coverage, Party Leadership, Party rule, Anti-corruption system, Supervision of po



國防大學

National Defense University

目錄

目錄	i
表目次	iii
圖目次	iv
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 文獻檢閱與分析.....	5
第三節 研究途徑、方法與架構.....	12
第四節 研究範圍與限制	14
第二章 中共監察體制沿革與制度改革.....	15
第一節 黨國體制之歷史演變.....	15
第二節 中央紀律檢查委員會之體制發展.....	21
第三節 紀委監察之體制改革.....	30
第四節 小結.....	37
第三章 中共推動反腐工作現況與分析.....	39
第一節 中共貪腐問題來源.....	39
第二節 中共反腐體系存在之問題.....	45
第三節 中共反腐體系權力之監督機制	53
第四節 小結	58

第四章 監察委員會體制改革之意涵與影響	59
第一節 中共監察機關深化改革之目標	60
第二節 監察委員會之制度探討	63
第三節 監察委員會之職權配置及其制約貪腐	71
第四節 小結	80
第五章 結論	83
第一節 研究發現	83
第二節 後續研究建議	86
參考文獻	89



表目次

表格 1-1 中共黨國體制相關議題專書、期刊文章彙整表	5
表格 1-2 監察體制改革相關議題專書、期刊文章彙整表	7
表格 1-3 中共貪腐案例相關議題專書、期刊文章彙整表	10
表格 2 共產黨紀律檢查委員會重要歷史演變	27
表格 4-1 國家監察委員會監察對象	66
表格 4-2 中共國家監察體制改革試點試行監察對象統計成效表	76
表格 4-3 中共國家監察體制改革試點試行各項統計表	76
表格 4-4 中共國家監察體制改革試點試行紀委幹部處置分析表	77
表格 4-5 中共國家監察體制改革四種形態查處及留置分析表	78

圖目次

圖 1 研究架構圖.....	13
圖 2-1 中紀委體制重要發展時期圖	22
圖 2-2 中共紀委辦案流程圖	35
圖 3 中共反腐體系架構圖	46
圖 4-1 中共國家權力架構圖	64
圖 4-2 中共監察委員會整合隸屬關係圖	67
圖 4-3 監察委員會之制約貪腐架構圖	74



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

在中共國家主席習近平召開十八大以來，除持續加大推動反腐的政策及力度，「把權力關進制度的籠子裡」。¹進行中央紀律檢查委員會(以下簡稱中紀委)與中共國務院監察部的監察體制改革也相應明顯。但同時面對的是，中共反腐機關眾多缺乏一致的整合性，案件查辦的體制獨立性不足、相對無法行使職權，及機關授權不足等問題也陸續浮出了檯面。因此，許多學者以及紀委監察體系官員，都提出不少「整合監察力量」的主張。中共在 2016 年 1 月召開的第十八屆中央紀委第六次全會議上，中共國家主席習近平釋放了改革的聲音：「要完善監督制度，做好監督體系頂層設計，既加強黨的自我監督，又加強對國家機器的監督」，「要健全國家監察組織架構，形成全面覆蓋國家機關及其公務員的國家監察體系」。²

中共中央辦公廳在 2016 年 11 月 7 日中共中央辦公廳印發《關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案》，以下簡稱《方案》。³《方案》中強調，監察體制改革是事關中共全局重大政治改革，是國家監察制度的頂層設計。中共國家政治體制改革與紀委監察機關是治理貪污腐敗的專職單位，也是其重要指標，透過紀委監察的各項整合來做為此次監察體制改革的一套新制度。同時，根據《方案》目標中的具體內涵是：「實施組織和制度創新，整合反腐敗資源力量，擴大監察範圍，豐富監察手段，實現對行使公權力的公職人員監察全面覆蓋，建立集中統一、威權高效的監察體系，履行反腐敗職責，深入推進黨風廉政建設和反腐

¹ 中央紀委監察部，〈習近平在十八屆中央紀委第二次全會上發表重要講話〉，《中共中央紀律檢查委員會》，2013 年 1 月 22 日。參見

http://www.ccdi.gov.cn/ldhd/gcsy/201312/t20131222_30844.html (瀏覽日期 2017 年 8 月 1 日)

² 常雪梅、程宏毅，〈習近平在中央紀律檢查委員會第十八屆第六次全會議上的講話(全文)〉，《人民日報》，2016 年 5 月 3 日，版 2。

³ 年巍，〈中共中央辦公廳印發一關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案〉，《新華網》，2016 年 11 月 7 日。參見 http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/07/c11198_67301.htm (瀏覽日期 2017 年 5 月 2 日)

敗鬥爭，構建不敢腐、不能腐、不想腐的有效機制」。⁴筆者以《方案》目標中所提到之具體內涵在深化中共監察體制之改革上，提出以下幾點剖析，作為本文之研究動機。

首先在組織和制度創新方面，即建立全新的「監察委員會」，並與紀委合署辦公。根據《方案》內容，先行規劃由省(市)人民代表大會產生省(市)監察委員會，部署京、晉、浙三省市設立各級監察委員會，從體制機制、制度建設上先行先試，並決定自 2016 年 12 月 26 日起正式實施，⁵下一步將會在中共中央層級推行，其地位將與政府單位平行。但此次試點中所提到將由北京市、山西省、浙江省三地人大選出的監察委員會，與過去所不同的是，原本作為政府下轄的監察機關，進而提升到與政府、檢察院、法院所共同並列的地位，引發外界的關注。若在未來試點執行上對打擊反腐成效有所推進，而將試點成果提升至中央層級，設立「國家監察委員會」，並由全國人大選舉選出，使現行人大制度下的一府兩院，轉變為一府一委兩院制度。⁶據此，現行中央級的紀委監察透過改革更名且進而提升其國家位階，並使其各項監察職能手段透過修憲達到法制化、國家化，相對在監察範圍也藉此擴大提升。其新成立的監察委員會與以往體制有何不同，此乃本研究動機之一。

其次在整合反腐敗資源力量方面，目前中共內部在反貪腐的資源力量是分散的，包括屬於黨內的紀委組織，政府的監察系統及預防腐敗局，檢察機關內部的反貪污賄賂、反瀆職侵權機關及職務犯罪預防機關。而政府下轄的審計機關本應當列為反貪腐整合力量之一，以維護中共國內財政經濟秩序，並提高財政資金使用上的效益。但中共前中央中紀委書記王岐山在北京、山西、浙江視導監察體制改革試點工作時強調指出：監察委員會實質上是反腐敗機關，監察體制改革的任務是加強黨

⁴ 中央紀委監察部，〈關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案〉，《全國人民代表大會》，2016 年 12 月 25 日。參見 http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25/content_2004968.htm(瀏覽日期 2017 年 8 月 1 日)

⁵ 張子揚、郭金超，〈中共決定在北京山西浙江開展國家監察體制改革試點〉，《中共新聞網》，2016 年 12 月 25 日。參見 <http://www.chinanews.com/gn/2016/12-25/8104322.shtml>(瀏覽日期 2017 年 7 月 25 日)

⁶ 席志剛，〈國家監察委：點燃政治改革的引擎〉，《中共新聞周刊》，第 43 期，2016 年，頁 15。

對反腐敗工作的統一領導，整合行政監察、預防腐敗和檢察機關查處的貪污賄賂、失職瀆職以及預防職務犯罪等工作力量，成立監察委員會，作為監督執法機關與紀委合署辦公，實現對所有行使公權力的公職人員監察權覆蓋。⁷根據王岐山的講話中，原則上應該是要將政府下轄的監察系統和預防腐敗局以及檢察機關下轄的反貪污賄賂、反瀆職侵權和職務犯罪預防等系統力量整合到監察委員會中，但並不包括審計機關。綜合上述所臚列之機關建制及層面廣大，且涉及到政府和檢察兩大國家機關權力分割調整，除需摒除狹隘的利益觀點與機關本位主義之外，主導貪腐案件偵辦的中紀委也因此次改革提升監督範圍，分析中紀委在監察委員會中所扮演的角色，此乃本研究動機之二。

第三在豐富監察手段部分，根據中共《行政監察法》現行規定，行政監察手段包括了檢察權、調查權、建議權和行政處分權，其手段和強制性均有其限制。例如，在調查權中凍結嫌疑人的銀行帳戶或其他金融機關財產時，必須依程序向地方人民法院提出申請，而不能逕自行使職權作業，更不能對人身自由採取任何限制。也就是說明了行政監察的監察範圍僅限於行政上的違法，而不包括形式上的違法。此外，中紀委因負責黨紀黨規，而監察委員會則專於法律性，所以在設立了監察委員會後，將檢察機關的反貪污賄賂、反瀆職侵權等機關都一併整合，則意味著在現行的行政監察基礎上，增加了公務員的職務犯罪刑事偵查權，就以監察委員會的權力配置來看，不僅擁有獨立的調查權，更有直接的公訴權，承接案件不須再移交檢察院，即可直接向法院提起公訴，顯然是拓展了監察本身職能。但是，如此的強制措施及限制人身自由是否與中共憲法及法律相違背。依據中共《憲法》第37條內容指示，任何公民，非經人民檢察院批准或者決定或者人民法院決定，並由公安機關執行，不受逮捕。⁸致使被調查(偵辦)對象不受法律上的保護，此乃本研究動機之三。

⁷ 高洁，〈王岐山在北京、山西、浙江調研監察體制改革試點工作時強調，實現對公職人員監察全覆蓋，完善黨和國家的自我監督〉，《中共中央紀律檢查委員會》，2016年11月25日。參見http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201611/t20161125_90175.html (瀏覽日期 2017年7月11日)

⁸ 全國人民代表大會，〈中華人民共和國憲法〉，《中國政府網》，1982年12月4日。參見http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/constituicao/index_cn.asp#1999 (瀏覽日期 2018年5月10日)

中共自 1978 年經濟改革開放以來，在經濟上以持續高速發展引起國際社會的矚目，但與經濟快速發展相伴而生的，卻是每年居高不下的貪腐案件，特別是有些貪腐趨向的層級已越來越高，涉案的金額也越來越巨大，且規避犯罪的手法也更為逐漸推陳出新，相對在社會風氣上帶來更多不佳的負面影響。無論如何，中共在進行改革開放迄今，不論情勢如何轉變，中共控制媒體進而控制社會不放始終是其堅持與特徵。⁹中共內部長年處於社會透明化不足，共產黨威權長期以黨領政不容批判，監督體制欠缺獨立性及制衡機制，執法不公、司法腐敗等眾多原因，促使監察體制改革的力量崛起，因「權力使人腐化，絕對的權力使人絕對的腐化」。¹⁰「國際透明組織(TI)¹¹是迄今全球最常被引用參考貪腐指數的非政府組織，在臺灣透明組織於 2018 年 02 月 22 日公布由國際透明組織評比的 2017 年全球貪腐印象指數，以滿分 100 代表高度清廉的國家，在全球 180 個納入評比的國家和地區中，紐西蘭以 89 分第 1 名，臺灣以 63 分排名全球第 29 名，排行亞洲第 4，中共以 41 分排名則為第 77 名」。¹²雖然中共在主席習近平上台後持續強力高壓反腐，但排名比起 2016 年亦僅上升兩位，得分仍未有大幅躍進，說明中共在其國內反腐作為的舉措上仍有許多精進及檢討空間。

二、研究目的

就上述研究動機，本研究主要討論現行紀委監察體制透過整合在反腐執行上所面臨的主要影響，及內部整合產生的問題，解釋其紀委監察改革後之制度、機關整合及職權手段，分析其在試點執行後對於整體反腐之成效。總括本論文研究目的

⁹ Ming Xiao, *The Cultural Economy of Falun Gong in China: A Rhetorical Perspective* (South Carolina University Press, 2011), p.2.

¹⁰ Lord Acton, *Essays on Freedom and Power* (New York World Publishing Co, 1955), pp.27-29.

¹¹ 國際透明組織(英語：Transparency International)從 1995 年開始，根據各種貪腐調查結果，彙整建構以國家評比對象的「清廉印象指數」(Corruption Perception Index，以下簡稱 CPI)，全球同時發布，行之有年後，他成為全球最廣泛被用來衡量貪污情況的社會經濟指標，《廉政署》，2016 年 6 月 1 日。參見 <https://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=435292&ctNode=30778&mp=289> (瀏覽日期 2017 年 8 月 10 日)

¹² 國際透明組織臺灣總會，〈國際透明組織全球型貪腐評鑑清廉印象指數〉，《國際透明組織臺灣總會》，2017 年 1 月 25 日。參見 <http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20170125&Rcg=100041> (瀏覽日期 2017 年 8 月 15 日)

共有以下三點：

- (一) 中共施行監察體制改革背後的實質目的為何。
- (二) 監察體制改革設立之監察委員會在反腐工作上所存在之隱憂。
- (三) 監察體制改革設立之監察委員會整合後對反腐的影響。

第二節 文獻檢閱與分析

文獻檢閱與分析主要係針對所要探討的問題，必要性的蒐整中共官方、國內外智庫相關編撰專書，以及各面向的研究文獻等成果，進而能在邏輯思考上能更為縝密，也可避免產生錯誤。文獻回顧的目的是指將進行的研究計畫找到對於事件的見解與基礎，透由別人的研究中學習，避免概念與程序上與其他研究者犯同樣錯誤，瞭解先前研究者的思想體系，以激發自我理解出新的想法，並整合與摘要建立該領域知識。¹³本論文係以中共黨國體制下所施行之監察體制改革，來探討其反腐作為之研究，考量其體制改革的內、外面臨之環境及人為行事上的各項可能因素，透過貪腐案例反映在反腐作為上如何有效遏制。以下為彙整與本研究關聯之文獻，區分為「中共黨國體制」、「監察體制改革」及「中共貪腐案件」等三部分整理。

表格 1-1 中共黨國體制相關議題專書、期刊文章彙整表

中共黨國體制相關議題專書、期刊文章彙整表			
書名/年分	作者	內容摘要	對本研究助益之處
權力資本雙螺旋：臺灣視角的中共-兩岸研究 /2013 年	吳介民	本書共區分十三章，第二章「黨國」還是「共和國」？中所提到中共黨國的本能是追求一黨專政、政權存續。近年來，中共善於利用「共和國邏輯」，使用變相吸收與管控打壓的雙面策略，鞏固黨國邏輯的正當性和有效性。	本書第二章節可提供本研究在中央監察體制改革下，黨國體制在反腐作為手段上的正當性。但在相對於人民的基本權利是否得以兼顧似乎未提及？及後續在政治上所帶來的影響為何也未有相關論述？可提供本論文之後續研析。

¹³ 韓乾，《研究方法與原理》(臺北：五南出版社，2008 年 11 月)，頁 88-89。

習近平談治國理念/2014年	國務院新聞辦公室、中共中央文獻研究室、中共外文出版發行事業局	黨的十八大以來，以習近平為總書記的黨中央，帶領黨與全國人民開啟了改革開放和現代化建設的新里程。在治國理政新的實踐中，習近平發表了重要論述，提出了許多新思想及新觀點，回應新時代條件下黨和國家發展若干問題，集中展示治國理念和執政方略。	本書內容為堅持和發展中共特色社會主義、實現中華民族偉大復興的中國夢、全面深化改革、促進經濟持續發展、推進國防和軍隊現代化、走和平發展道路、建構新型大國關係及做好周邊外交工作等18章重要講話內容，使其認知習近平各時期、階段性的政策方針及未來走向。
中共威權政治的強國體制：人類歷史無法預見的發展之路/2014年	劉文斌	本書共區分六章節，在第三章第三節所提到經濟開放勢必導向民主化？這理論未必成立，中共的威權體制未來將會走向何方？是否仍邁向極權或者是創造另一個新政體？便須取決其政治體制的發展。	本書所提及黨政一體下的中共，對於極權體制的政體仍始終堅持固守，但似乎未提及人民長久的抑制或是社會變革是否會帶來政治影響或變數？此點有助於本研究再加以探悉。
從中共特色威權體制看習近平反貪腐作為/2014年	劉文斌 鄭仁智	習近平威權體制強調一黨專政，不准許任何足以挑戰甚至是足以批判共產黨的勢力存在，致使共黨獨享所有權力，長期欠缺制衡機制與監督，更是造成貪腐橫行的關鍵因素。	本篇文章說明在威權體制下的中共，檢視其反貪腐作為是否得以成功？但未提及貪腐原因可能為其社會透明化不足及制度面產生重大問題等長久現象，有助於本研究思考邏輯上之分析。

把脈中共： 對習近平的 第一手觀察 /2016 年	林洸耀	本書在第一部分全面剖析習近平：反貪腐老虎蒼蠅一起打，說明從基層做起、痛恨貪腐的習近平提出「正能量」一詞，打擊貪汙、導正社會風氣與充實精神生活將是他任內屬行的政策。但此舉對中共社會將產生何種影響？	習近平的強力反腐不僅帶給人民支持且成效也相對提升，但本書未提習核心政權似乎沒有表面上之穩定，故須持續進行政治改革，打貪反腐鞏固其習核心地位，其改革背後原因之探究，有助於本研究深化其改革之分析。
------------------------------------	-----	---	--

首先在第一部分提及中共黨國體制，說明所屬人民必須嚴格服從國家權威，執政者透過高壓手段及政策制度來進行社會控制，尤其是在政治活動的參與上，給予人民極大的限制。上述文章鮮少說明到以人民的視角檢視其政體的制度正當性，尤其人民本應擁有其自由權、平等權、信仰權等基本權益，如受到侵犯及不公平對待時，顯示了國家以某種手段及意識形態，限制其達到政治訴求。其背後目的將會更加劇社會透明度的不足，人民對政府無法產生信任等。另一方面，說明了執政者的心態必須對於統治階層需要能夠完全掌握權力，控制政府及軍隊的各項運作，方能穩定鞏固其自身地位及政權。本文獻將探討黨國體制下的中共，在一個權力無所不包的政黨體制，結合政府行政機關的專政工具，如軍警、立法、司法機關和官僚體系，對人民實行全面性掌控，將以客觀面向作論點分析及探究。

表格 1-2 監察體制改革相關議題專書、期刊文章彙整表

監察體制改革相關議題專書、期刊文章彙整表			
書名/年分	作者	內容摘要	對本研究之分析
中共中央深化國家監察體制改革試點評述/2016 年	吳秀玲	中共十八大以來，加大反腐的力度，紀委監察作用相應突顯，但同時機關獨立行不夠、權責問題等問題也浮出檯面，無論學者及紀委監察組織都提出了不少監察整合力量的主張。	監察委員會的設立並非獨立機關，仍需接受共產黨之指令及領導，其功能是否能達到解決腐敗？廉政建設之長久問題？又或者與未整合前之問題相同，則有助於本研究深化監察體制改革上之分析。

中共推動監察體制改革試點之意涵及影響/2016年	張執中	北京、山西、浙江推動監察體制改革試點，將監察機關由政府下屬機關提升至平行位階，中共視之為反腐工作力量的整合，以及事關全國的重大政治改革。	中共現行反腐力度相對提升，對於整合後的監察體制是否能為往後反腐打擊帶來豐碩成果無相關論述。但文中所提現行官員有明顯的不作為及緩作為比例現象大為提升，而在監察全覆蓋後是否會有另一波劇烈反彈，這在監察委員會設立後之現象是否更為嚴重，有助於本文監察改革試點之分析探究。
中共共產黨紀律檢查機關監督執紀工作規則(試行)/2017年	人民出版社	中紀委擔負維護黨的章程及黨內法規，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的主要任務，實行書記負責制。	紀委機關監督執紀工作規則(試行)可提供本研究現行紀委體制在線索處置、約訪、核實、立案、審理及監督之各項辦案流程上之了解，其改革後之監察委員會修改規則為何?有助於本研究參考之依據。
國家監察體制改革試點的初步研究/2017年	宋小海 孫紅	中共中央辦公廳印發了《關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案》，目前官方公布的《方案》內容相當概括，國家監察體制改革試點的具體方案及其時間表均沒有公布，預計是有待試點地區的具體探索實踐。	本篇未提及監察委員會合署辦公後，執紀與執法過程及本位性上有那些需要磨合的地方。需要黨紀處分或為國家法律制裁？如何建構出一套平行的程序制度，有助本研究之探悉。

論反腐敗機關之整合 /2017 年	何家弘	現行中共反腐敗體制存在著多元主體、力量分散，職能重疊、工作重複，地方領導獨立不足等現象，故國家監察委員會改革目標就是要整合反腐敗資源力量建立高度集中反腐偵查體制。	文中並未探究國家監察委成立後的權力制衡應如何做？因任何權利都應有一定的形式制約，否則會長期演變為獨裁專制、權力濫用更加腐敗，受害者仍為人民，本文有助於本研究之反腐機關整合過程之啟發。
國家監察委員會改革方案之辨正：屬性、職能與職責定位 /2017 年	魏昌東	本篇說明國家監察制度的改革必須堅持立法體系建設的法治原則導向，且須根據監察權的固有屬性與國家治理的發展需要，進行系統規劃、科學設計，調整試點方案關於監察委員會反腐敗機關的定位設計。	本篇可助於本研究探討監察權成為與立法、行政、司法權相獨立、平行的第四權。然而，在中共的權力架構體系中，立法權仍優位於監察權，監察權無法對其上位權力進行對事監督，而產生監察的灰色地帶。

第二部分說明了監察體制改革，其目的主要為加強黨對反腐工作的統一領導，構建集中統一、權威高效的國家監察體系，對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋。但分析其制度改革背後均可發現，其整合後的監察委員會，在監察主導性、專業本位性，及內部媒合性上產生了一定的問題，文章中似乎未深入提及，以及在深化改革監察範圍擴大的同時，在權力制約上由誰來做抑制及平衡，甚至由誰來監督執政者等相關問題，可提供本文朝此方向邁進，期盼能進一步做論點上的分析，以求研究上之精準。

表格 1-3 中共貪腐案例相關議題專書、期刊文章彙整表

中共貪腐案例相關議題專書、期刊文章彙整表			
書名/年分	作者	內容摘要	對本研究之分析
中共中央紀委組織反腐功能研究-以偵辦陳良宇案為例/2008 年	李世明	本文以政治系統理論從中共內、外部社會環境改變，檢視其貪腐問題在政治系統的變化，並探索紀委組織在偵辦陳良宇案作為反饋檢視案例，並分析其功能。	本文可供本論文研究紀委組織在偵辦貪腐案件程序上所面臨的各種問題，其中與檢察機關及法院三者間所存在的不對等互動關係及媒合機制，可作為整合反腐體系監察機關存在之問題探討。
調查高官貪腐的背後 /2014 年	鐘榮山	書中提到反腐解決不了制度性腐敗，說明中共的決定比一切的法律更管用，尤其一黨專政、禁止公民參與及輿論監督等自由限制，均凸顯出其內政根本問題。	黨國體制所衍生的許多內政問題，說明了中共在各項改革上只是要更控制及抓緊其政權，防範人民違背政府及黨的要求。但書中提到許多高官貪腐的背後隱藏著無比的政治問題及妥協，但卻無說明其明顯之權力鬥爭衍生之結果，有助於本論文後續研究。
大老虎大後台/2015 年	鄒雲偉	本書主要探討貪腐高官背後的政治操作，且並非每位貪官都會得到相對懲罰，書中以河南省為例，說明地方官商勾結嚴重性。以及書中所提到的反腐可能帶來的負面效果，引發民眾對於黨所深化全面改革的憂慮。	書中所提之腐敗案例其背後都會有級別更高的官員，但查腐似乎無更深入後續作為，這似乎為明顯之選擇性反腐，對習近平所推動的反腐政策，強調老虎、蒼蠅一起打，政策似乎相背離，上述案例可供本研究撰寫分析上之舉證。

現代化過程中社會腐敗原因探析/2015 年	孫林晚	本篇說明新的財富、權力來源的開闢以及政治體制輸出的變革是現代化滋生腐敗的三個關鍵因素，另從社會轉型和現代化角度分析大陸社會腐敗現象滋生的原因。	腐敗現象的產生與一個國家的現代化過程存在著很大的關聯性。但書中並無提到個人如果缺乏正常道德規範，腐敗就相對容易產生，應為其重要論述，有助於本研究之發現。
打老虎遇阻內幕/2015 年	金大偉	習近平和王岐山的反腐遭遇江派元老們的聯手阻擊，在內外交困下，無奈妥協服軟。而最初內定周永康判定的死刑，結果僅以十年罪刑定案，此舉嚴重損害黨的形象及執政的合法性。	此書案例對於習近平所提的全面依法治國相對諷刺，在改革推行上似乎僅是口號而已。此書缺漏驗證黨國體制下的法治只是政客操作的工具，對於全面依法治國仍有很大進步的空間，另對於洞悉其制度有莫大幫助。
出賣中共：權貴資本主義的起源與共產黨政權的潰敗/2017 年	裴敏欣	此書對於中共媒體與司法機關已經公開的 260 個貪腐案件進行深度的分析比較，系統性地探索這些貪腐案件牽連的廣度、深度、運作模式、制度與歷史起源，以及對中共國家與共產黨當局造成的危害分析。	大規模貪腐的源頭是 1990 年代中共不完全的產權改革與中央權力下放的結果。書中所提之權貴資本主義為官員腐敗的起源，但從另一角度來看中共，由於處於社會過渡和轉型階段也容易產生腐敗條件，可從多面向分析，故本論文可後續研究其不足之處。

第三部分為瞭解中共貪腐案例，當今中共官場落馬官員涉貪人數之多、級別之高、金額之大，追根溯源貪腐治國係今日亂象之主因。而在習近平執政之後，公開說明了中共面臨最大的威脅就是腐敗，而反腐想要取得根本性的突破，就是必須持續清除最大的老虎來獲得民心的支持，取得正義。但在綜整的文章中，除了提及官員的貪腐、政治利益的交換及妥協案例，鮮少說明到黨大於法的思維似乎操控了一切，甚至更嚴重的衍生了選擇性反腐的亂象，如此更容易使官場政治鬥爭加劇，造成內政及民心不穩。因此，習近平所推動的深化監察政治改革是否為體現所謂的習

核心，排除異己、鞏固其政治地位及權力，將提供本文後續之研究，使探討的立場能更為堅定。故此，上述綜整文獻檢閱對於本研究之關聯、撰寫及研究途徑上，均能給予重要關聯之參考依據，期能預測更多未來發展之可能性，作為本論文主要探究之重點。

第三節 研究途徑、方法與架構

一、研究途徑

探討方法論就是關於研究過程之分析工作，或者對方法(method)及研究途徑(approach)的批判工作。¹⁴本文將研究中共監察體制在專制政權結構中專司監察職能，以及施行的監察委員會對於中共在反腐作為上之影響。有鑑於此，將以歷史研究(Historical Research)途徑為主，從中共行使監察權中的規範，來解釋、分析其改革前之監察體制及反腐作為，以歷史的角度，運用史實的資料與方法，來陳述掌握現行相關制度的演變，結合紀委監察體制的制度史、內外環境變遷等因素，採取客觀且符合真實的資料分析，始能符合本研究之所需。

二、研究方法

本研究採文獻分析法(Document Analysis)是基於以下觀點，知識會不斷地累積。我們可以從他人所完成的事物中學習，並以此為基礎而繼續累積知識。¹⁵運用文獻分析法將現有的文獻資料來源作為分析上的基礎，並且系統性整合，以增進對現象本身的瞭解。本論文主要蒐集方向為中共紀委監察體制在習近平所提倡監察體制改革之反腐作為，透過蒐集中共紀委監察在執行反腐、防貪之機制及作法，與現行試點推行的監察委員會整合相關反腐機關後，因其時空背景、環境、制度及職權層級上均與改革前不盡相同，故深入分析其所存在的缺陷及不足之處，且經由所記載的公開相關論述以及政府出版品、論文、期刊、報章雜誌、官網資訊及中外專書、貪汙事實之記載、論述等作為蒐集文獻，並依據文獻進行分析，歸納整理出合理的

¹⁴ 易君博，《政治理論與研究方法》(臺北：三民書局，1993年)，頁98。

¹⁵ Neuman W. Lawrence 著，王佳煌等譯，《當代社會研究法：質化與量化取向》(臺北：學富文化出版社，2014年)，頁170。

解釋及重點措施，以研判中共在監察改革後之反腐作為。

三、研究架構

本論文研究主要透過現有的文獻資料來源作為分析上的基礎，依據研究目的進行深入探究，以中共黨國體制為核心，運用了修憲制度及黨內組織的職能，來建立從國家至省、市、縣各層級之監察委員會，了解其設立目的、整合效能及所衍生的問題來做研析，對於監察委員會在北京、山西、浙江等三地試點試行中，所發揮的成效做說明，並提出試行改革後之影響作為研究意見。本研究架構如圖 1 所示。

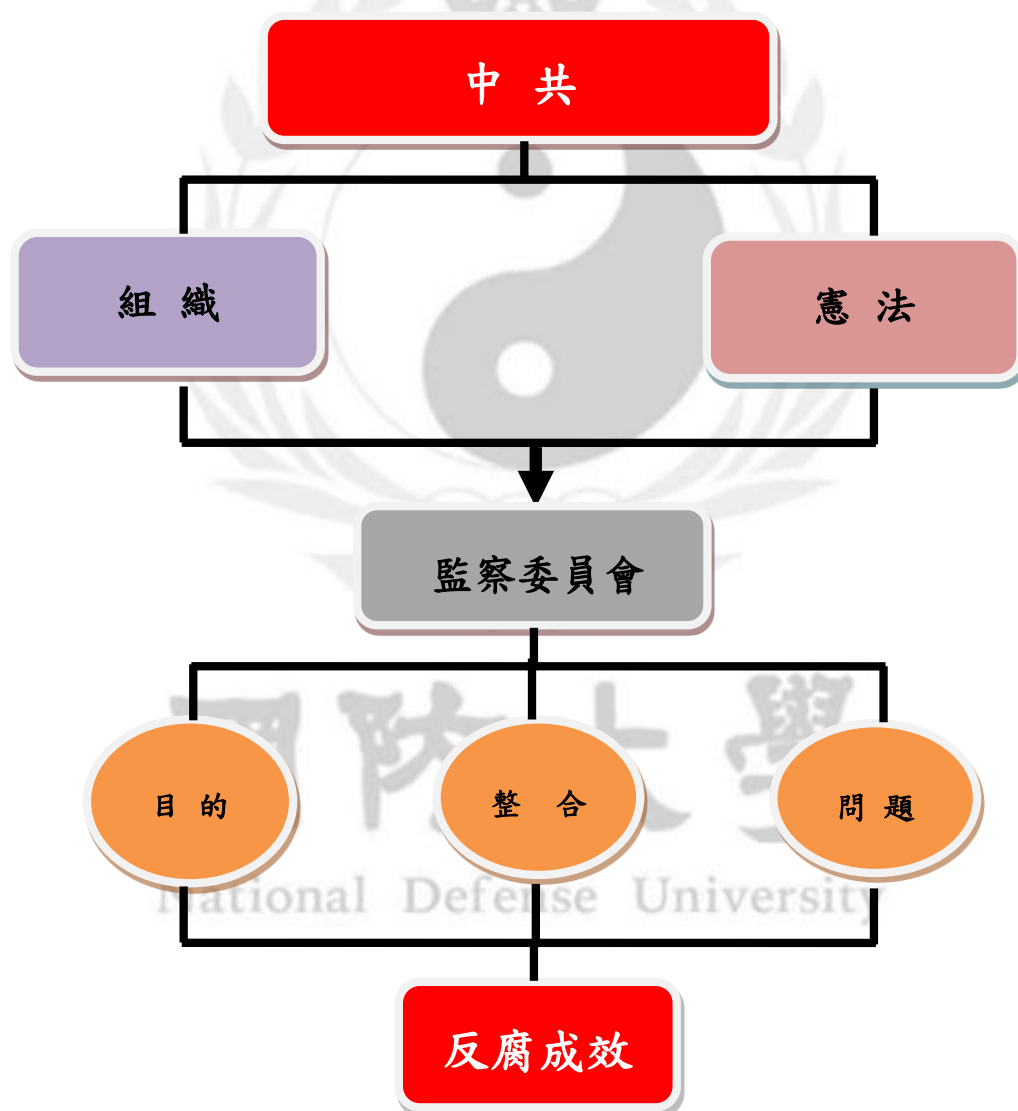


圖 1 研究架構圖

(作者自繪)

第四節 研究範圍與限制

一、研究範圍

本文研究範圍，時間起點為習近平在 2016 年 1 月在第十八屆中央紀委第六次全體會議上，提出「要完善監督制度，做好監督體系頂層設計，既加強黨的自我監督，又加強對國家機器的監督」，「要健全國家監察組織架構，形成全面覆蓋國家機關及其公務員的國家監察體系」。並以《方案》內容，2016 年 12 月 26 日起，部署京、晉、浙三省市設立各級監察委員會，從體制機制、職能制度上先行先試，分析監察委員會的設立及試點的發展是否能以突破過去紀委監察獨立性不足且雙重領導體制等變革；特別係以「人大」授權的方式，藉由改革整合相關反腐體系，實現對行使公權力的公職人員監察全覆蓋，建立集中統一、高度權威的監察體系。接著，係以中共 2018 年 1 月 18、19 日所召開的第十九大二中全會，確立國家監察委員會的地位，監察委將與中紀委合署辦公，並合併多個反腐機關。時間最後是研析中共在 2018 年 3 月 5 日至 20 日所召開的第十三屆全國人大第一次會議上，預將國家監察法的有關編制草案寫入中共憲法，設立監察委員會，除了對自身黨員行為施行監督外，對全國的公職人員也將施行所謂的監察全覆蓋。因此，將依據前揭會議時間內容整理作為本探討之範圍。

二、研究限制

中共對貪腐官員判決等相關審判資訊，當局態度仍維持高度敏感，且其內政在處理貪汙腐敗案件往往宣傳上大於其真實性。因本身並無法接觸到中共相關政府單位，僅能依據現有資料作論證分析，相對地在資料的蒐整及取得明顯不易且易造成限制及缺漏。而在試點設立監察委員會的相關成果，因屬中共重大政治改革，目前僅能依中共官方網站所發佈之報章媒體。對於參考資料來源為臺灣行政院大陸委員會、中央研究院、亞太和平研究基金會等國內及學術單位提供之資訊，以及美國亞洲協會、蘭德公司、布魯金斯協會等，國外單位學者智庫研究之專題報告掌握資訊關注，依現有的資料作分析及實證，盡可能的建立在真實及準確性的基礎上。

第二章 中共監察體制沿革與制度改革

中共黨國體制的發展，往往結合了國內政府行政機關下轄的多項專制工具，如軍隊、警察、官僚體系及國家公務機關等權力機關，對人民實行全面性的專制統治及各項約束。現行中共為了適應國際經濟的變革，加強國內改革開放，因應當前國際局勢的需要，從早期中共列寧式的極權國家，轉變為威權國家的型態，在此變革的歷程中，唯一不變的即是共產黨的絕對領導原則。中共也就基於如此的政權特性，全力維持政黨的運作及權力，以防弊各項對於黨的不利及各項爭謀權利的鬥爭發生。因此，共產黨內部的紀律檢查組織就凸顯出其重要角色。毛澤東曾對紀律工作的重要性，表示：「國家和黨可否不要紀律，如果不要，則亡黨、亡國、亡頭就一定不可避免」。¹⁶對此，中共長久有效運用紀委組織的設置及功能，藉由紀委組織的監督工作來維持黨政事務的各項推展，並將其視為規劃黨的路線保證及統一團結的唯一利器，藉此鞏固黨與群眾聯繫的重要管道，以維護黨員的權利。本章分別就中共黨國體制之歷史演變、中紀委組織之體制發展與紀委監察之整合進行探討。

第一節 黨國體制之歷史演變

政體的選擇應考量及適應該國的國情，對於中共而言，在政體的選擇方面需要考慮的因素，包括長期歷史、國際形勢、文化發展、甚至社會環境等多個面向，這一切的決定均會影響構成國家政體成敗原因與條件的主要關鍵角色。中共黨國體制的形成不能說是歷史的必然，但也絕非靠幾個人異想天開而所作的決定，它的產生自有其客觀的原因、基礎的條件和合理性，故探究其體制的發展脈絡及形成原因，可先從以下幾點分析作說明：

¹⁶ 陳雲，關於黨的文藝工作者的兩個傾向問題，1943年3月10日在延安黨的文藝工作會議上的講話。《陳雲文選(第一卷)》(北京：人民出版社，1995年)，頁123-126。

一、從中國歷史政體上的觀察

「一個自由民主的民族會有一個救星出現；而一個被奴役的民族只會有另一個壓迫者到來」。¹⁷孟德斯鳩認為習慣了專制的人很難體會自由的價值。中國自秦王朝至清朝末，一直施行所謂的君主專制的政體，而封建君主專制政體，從權力歸屬來看，是權力歸屬於君王；從權力的形勢來看，權力是集中統一且獨斷的行使方式。君王受命於天，他的權力來自上天的授予，唯有天命產生重大變化才會使君王喪失權力，在推翻或革命導致君王失去權力之前，君王是唯一的權力擁有者。在此政體中，並無存在任何權力分立的問題，也沒有設立行政權、立法權、司法權等明確劃分，君王才擁有最高的決策權力，其他所有機關都是君權執行的單位。不僅在中央權力架構中，眾權集於君王，而且從中央到地方的關係中，也均為實行君權集中，地方並不屬於獨立的權力中心，君權雖然具有其獨斷性，但君王也會運用法令來控制其王朝，但由於君王本身的地位高於法律，所謂的君制法、臣奉法、民守法，君權不受法令制約，即使君王有意識的遵循法令，那也不過是一種自我約束的行為。

而試探近代中國經歷所謂的重大政體選擇，是在清末新政中君主立憲的首次嘗試，盡管頒布了「欽定憲法大綱」，制定了預備立憲的時間表，但是「皇權永固」仍是政體改革的主導思想。此種選擇是希望在不動搖甚至是強化君王權力的同時，能吸收新的政治力量進入政治體系，實現所謂的君民共治。但是還未等到立憲預備期結束，滿清政權就已經被革命推翻。檢討政體失敗的原因其實是雙方面的，一方面改革的主導者已經喪失了領導改革的權威，另一方面有限開放的政治參與導致了統治者無法滿足也無法控制的權力需求。直至辛亥革命後的民主共和政體的出現，又一次給予中國政體上的選擇，此政體在最開始的時期取得了較為廣泛的認同，由於帝制的覆亡，原本存在分歧的君王立憲派和革命派反而因此迅速達成共識，於是有了共同的選擇，民主立憲的產生。但在此政體運行過程中，卻發現了新的問題，多元政治所必然具有爭議和分歧，與傳統政治運行方式的固有觀念產生了激烈

¹⁷ 孟德斯鳩著，孫立堅、孫丕強、樊瑞慶等譯，《論法的精神-上冊》（陝西：人民出版社，2001年），頁365。

的衝突，新的政府形式根本無法正常運作，而陷入癱瘓之中。抱持激進主義思想的革命派也等不及磨合和漸變的實現，從議會鬥爭轉向武力對抗，軍事對抗使社會的基本政治共識破裂，最後此政體蛻變為個人獨裁。

整個政治制度只構成人民生存環境的一個組成因子，除了少數學識淵博之士會有想改朝換代革命之雄心壯志之外，大多數的一般人民只是被動地接受統治，對於這種統治的產生，人民基本上也無意追究，事實上也無從追究，並不會想任何辦法去改變政策本身，因若不到最後的生存條件受到威脅時，是更不會懷疑所處的政治制度的一切合理性，他們只是服從和適應一種政治制度，本質上是一種趨近於保守的文化。

安全是人民生活最本質的需要，任何一個政權都必須能提供最低限度的秩序來保護國家領土內人民的安全，而當此需求轉變成最迫切時期的時候，其他的價值就明顯退居為次要性，在如此時空背景下的政體選擇，人民理所當然將會把安全和秩序擺置首位。共產黨相信社會主義是人類歷史發展的必然也是全體人民的安全共同利益之所在，其任務是領導人民實現此目標，黨國體制的權力歸屬於黨，權力的設置、組織和運行方式均同時依附在黨的歸屬之下，也就是由共產黨代表人民來管理國家，行使政權。

二、從蘇聯政體經驗上的觀察

中國雖然是第一次世界大戰的參戰國，但除了派出 10 萬勞工，及武裝了段祺瑞的一支參戰軍外，幾乎沒有涉足戰事。然而，第一次世界大戰所帶來的文明破壞和人民的苦難卻讓中國的人民改變了對西方文明的看法，開始反思從前對固有文明的一概排斥是否正確，同時也開始把目光投向新的選擇方向。一黨專政和黨國體制國家最早起源是俄國的布爾什維克黨(1918 年 3 月改稱為共產黨)，和在俄國 1917 年革命之後建立的蘇維埃政權，1917 年俄國十月革命勝利後，蘇維埃政府馬上宣布廢除沙皇俄國和中國政府簽訂的一系列不平等條約，這使苦難中的中國人民開始對列寧所領導的俄國新政權頓時產生了好感，間接引起強烈的興趣。俄國的革命

推翻了一個和中國過去政府一樣專制的沙皇，這一點還不是最主要的問題，新俄國的吸引力來自它建立了一個強大的政府，擊退了列強的武力干涉，同時這個政府對於中國來說還是友善的鄰居，它似乎和中國熟悉過去的俄國和其他西方強國有所不同，強大而友善，這似乎趨近於中國傳統的政治理想。

蘇維埃最早為國人所知是它「工農政府」的性質，這對於長期飽受不平等之苦而又素有平等期盼的中國人民來說具有一定的吸引力，雖然在當時大多數人觀念中「共產主義」尚屬一個可怕的字眼，但是逐漸地有相當多的輿論開始支持俄國革命。他們有的承認列寧政府施政方針合乎民心，有的稱許俄國革命「影響世界思潮增進人民福利者，則極無涯量」。¹⁸正是伴隨著如此對新俄國的好感，蘇俄政體才引發了中國政治家的興趣，他們注意到的更多的是它的權力組織方式。正如國父孫中山所言，「我非常注意你們的事業，特別是你們蘇維埃的組織、你們軍隊和教育的組織，俄國經驗提供新的政體選擇的可能」。¹⁹1919年3月，列寧在黨的八大上明確指出：「蘇維埃雖然在綱領上是通過勞動群眾實行管理的機關，而實際上卻是通過無產階級先進階層來為勞動人民實行管理而不是通過勞動群眾來實行管理的機關」。²⁰也就是由共產黨代表人民管理國家，行使政權。這次大會決議：「共產黨給自己提出的任務是，在勞動者的一切組織(公會、合作社、農業公社等)中起決定性的影響和掌握全部領導。共產黨特別要力爭在現行的國家組織——蘇維埃中實現自己的綱領和自己的全部統治」。²¹蘇俄相信只有共產黨的領導才能保證無產階級專政，保證蘇俄能順利過渡到社會主義。因此當普遍的群眾還沒有覺醒的時候，就由黨來代表他們行使權力，黨國體制具有絕對權力並歸屬於黨，權力面臨高度集中和統一行使為其主要特徵。

¹⁸ 楊奎松，〈社會主義從改良到革命—十月革命對中國社會思想的影響〉，《學術界》，第5期，1987年，頁12。

¹⁹ 孫中山，《孫中山選集》(北京：人民出版社，1981年)，頁504。

²⁰ 周葉中，《代議制度比較研究》(北京：商務出版社，2014年)，頁194。

²¹ 張洪修，《列寧黨的建設思想研究》(北京：中共中央黨校出版社，2017年)，頁89。

三、從國家文化發展上的觀察

孟德斯鳩和盧梭都認為大國適宜發展專制體制，其理由是大國由於地域廣大，更需要強而有力的控制手段才能實現統治。文化發展的失衡對於中國領土廣大上而言，也是一個長久的問題，會造成這種不平衡的原因其實是多方面的。首先，由於中國內部長期處於文化不統一的狀態，在整個歷史經驗上來看，各個朝代幾乎歷經許多分合階段；其次由於國土廣大，交通落後，地區之間的經濟交流也普遍不發達，導致發展受到阻礙及明顯失衡；此外，地形地勢複雜性高，山區、平原、盆地交錯，自然將領土區隔開來，而造成地區及文化特性落差；最後是中國從自古就是多民族國家在廣大的疆域內，分布著眾多民族，這些民族由於具有獨特的文化風俗習慣、生活方式上的差異，也形成了不同民族的部落聚集區。因此，諸多現象都是造成文化及區域不平衡的原因之一。而帝國主義在中國劃分勢力範圍，中國的封建軍閥也分別找尋帝國主義的列強來作為自己的靠山，更為加劇了不平衡的狀況。此外，中共的北方與南方，西部與東部，內地與沿海地區一帶，無論是政治、經濟、文化、交通等方面的發展甚為極端且不平衡。中國幾千年的文化歷史均建立在自給自足的農業經濟基礎之上，一年四季周而復始，農業使用的都是可以再生和反覆利用的資源，故人民長久依存在一種穩定的社會結構中，明顯慣於無變化的社會生活方式。中國並沒有統一的市場的觀念，經濟上的主導地位仍然是基礎農業，工商業基本都集中在東部沿海地區一帶的大型城市，沒有經濟聯繫上作為地區之間的樞紐，各地區之間的關係就顯得相對的鬆散，地區的失衡度也就明顯加大。對於中國這樣一個領土遼闊、文化多元、人口眾多的國家，要建立有效的統治無非是一個巨大的挑戰，倘若無透過政治手段及文化上的高度整合，就更難於追求國家統一而易於產生割據。

四、從國內社會環境上的觀察

中國重視傳統道德文化，長期以來視為是為人處世的基本圭臬。民眾除了服務於道德教化之外，執政者似乎從未把社會發展教育之外的普遍教育作為政府該有

的職責。根據密歇根中共研究，18 到 19 世紀的中國大約有 30%到 45%的男性和只有 2%到 10%的女性具有某種程度的讀寫能力。²²民國建立之初，絕大多數成年人還停留在文盲階段，事實上即使到了 1949 年成年人中的文盲比例還在 80%以上。儘管民國時期學校教育有了明顯的發展，但學校長期的儒學教育模式，集中於倫理方面的教化，單一的教育內容對於開發人類的腦力、智力，以及開拓思想、啟發理性思維基本上並沒有明顯的助益，教育方式的制式和內容的陳舊反而容易培養人們因循守舊的觀念，從而對於新事物的接受程度就容易產生排斥及抵觸。再加上傳統教育所推動的科舉制度已被廢除，教育的實質性似乎已經不再直接和個人的前途產生關聯，社會環境對於教育提供的激勵程度反而已不如往昔，人民也間接降低了學習上的意願。人民缺乏權力正當性的認識，也不具備參與的意識，對政治政策上表現冷漠，人民只關心切身利益，並不會聯想可以通過社會參與政治來實現自我的權利，以至於很快地就接受政體上的統治，因為無論如何，大多數的人也是如此。相反地，西方的民主制度被引進中國時已經達到相對成熟的階段，表現為有社會組織規模的政黨活動、大規模的選舉運動等等，在中國群眾看來，民主需要大眾的參與，要求具有普遍且較高的文化水準及社會環境，如此對於一個知識水準低且有大量文盲的國家，自然在建立民主制度執行上，相對地就會得到較為困難的結論。

從上述四個條件觀察分析中共黨國體制間接形成之歷史原因，黨國體制一直是集權國家所建構的方式，人民不能脫離社會而獨立生存，為了實現最基本的安全和秩序，人民必須建構一個符合所需的政治共同體。而黨國體制正是中共構建政治共同體的方式和選擇，它的出現存在著多方面的因素，無論它有如此的缺陷，但回到當初年代，或許無其他更好的選擇。黨國體制在其國家權力構成上的基礎，將人民主權轉變為人民團體中優秀分子所行使的主要權力，前提是必須要有相對應政治文化上的支持，同時也須借助國家強而有力的武裝力量給予強化及保障。

²² Evelyn Sakakida Rawski, *Education and Popular Literacy in Ch'ing China* (Michigan University Press, 1979), p. 294.

相較於西方國家，美國是一個較無鮮明古代歷史的國家，但人民的創造為美國選擇了一個優良的政體；英國則是一個有歷史的國家，它的歷史奠定了政體選擇的基礎；而法國與德國則經歷了傳統與現代歷史艱難的博弈，最終也走向共和。基於此，似乎可以得到相同的結論，在政體的選擇中，人民佔有絕對的影響因素，但也絕對脫離不了歷史的脈絡及演變，傳統文化與國情環境對政體的選擇仍佔有著不容忽視的制約作用。因為世界上佔有相當一部分的發展中國家，在走向民主現代化過程中都經歷過一個權威政治的階段，而黨國體制在中共的產生仍有其特殊的歷史條件與緣故，在內憂外患的壓迫下，伴隨著新的菁英階段產生，受西方政治的影響因素等，使政黨被推向領導現代化的歷程。而在中共傳統上惟有德者在高位的政治文化作用下，產生了基礎的代表性國家，由一個政黨來代表人民行使權力。總體來說，黨國體制是主權在黨的政體，黨代表人民行使政權，由黨來領導政府，黨國體制中的人民在名義上是國家權力的主體，但事實上則是由黨代表大會來行使一切政權，人民須接受被動員、教育、組織、思想和接受訓練等，人民始終是被規範及限制的對象。

第二節 中央紀律檢查委員會之體制發展

中紀委作為共產黨內設之機關，專職監督檢查黨的組織內部及其成員，是否能有效貫徹執行黨的意志，及時預防及查處違紀黨員並且有效維護黨的權威，而《中國共產黨黨章》即是中紀委組織履行職責的重要準據。該機關是對共黨組織和黨員遵守黨的紀律情況，所進行監督、檢查，並對違反黨紀的黨組織和黨員，執行紀律處理的職能機關。²³

一、紀委制度的歷史沿革

共產黨成立 90 多年來，黨的紀委制度隨著中共革命、建設和改革，不斷地發展而趨向規範和完善的體制，歷史其間共經歷了五個發展時期及重要事件，可參見圖 2-1 整理所示。

²³ 趙清城，《紀委工作》（北京：中共黨史出版社，2005 年），頁 2-4。

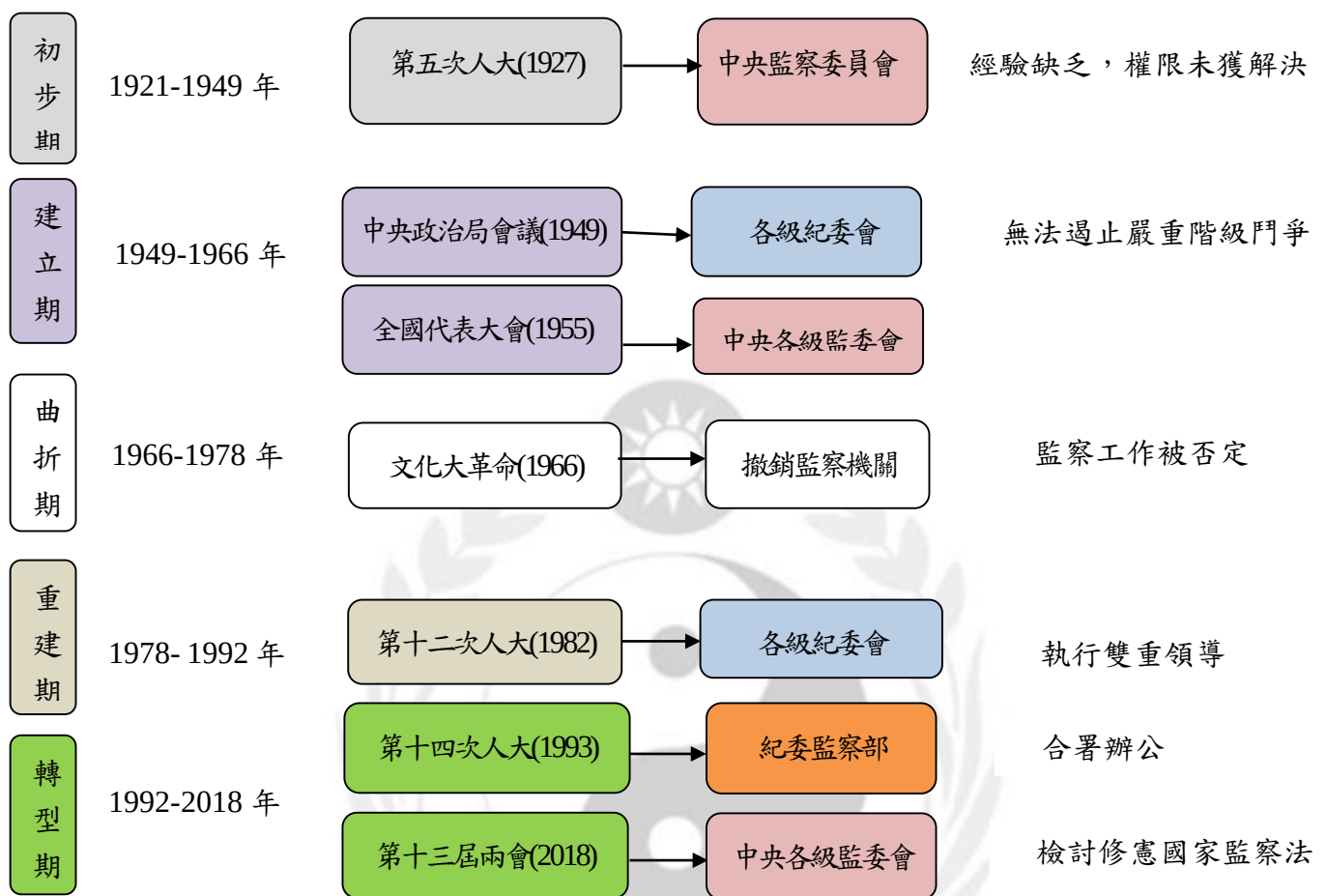


圖 2-1 中紀委體制重要發展時期圖
(作者自繪)

(一)從 1921 年到 1949 年：黨的紀委制度進入初步時期

民主革命時期，共產黨的紀律檢查工作屬於初創時期，共產黨從成立以來，就注意到黨內紀律及監督問題。從 1921 年黨的第一次代表大會上通過了黨的第一個綱領，共十五條，確定了黨的名稱、綱領和組織制度，至於監督問題，地方執行委員會的財政、活動和政策，必須接受中央執行委員會的監督。²⁴1922 年中共第二次代表大會制訂了第一個黨章特別設置「紀律」一章，儘管在當時並還無專門機關執行紀律檢查職能，但共產黨在成立初期已經意識到黨內紀律和監督的重要性。1927 年 4 月至 5 月在武漢召開第五次代表大會第一次選舉，產生了黨內維護和執行紀律的專門機關——中央監察委員會，這是黨的歷史上首次設立的紀律檢查機關。大會

²⁴ 中共中央檔案館，《中共中央文件選集第 1 冊》(北京：中共中央黨校出版社，1989 年)，頁 4。

選舉產生的中央監察委員會正式委員 7 員(王荷波、張佐臣、許伯昊、楊匏安、劉峻山、周振聲、蔡以忱)，候補委員 3 員(楊培森、蕭石月、阮嘯仙)所組成，主席是王荷波，副主席楊匏安。²⁵由於是首次設立黨內監察機關，經驗上較為缺乏，以致於監察委員會的具體任務和工作權限等問題，並沒有直接獲得解決，再加上當時處於革命低潮時期，以至於中央監察委員會未能充分履行本身職責。但是中共在第五次代表大會選舉產生的中央監察委員會和《中國共產黨第三次修正章程決案》的通過，確立了共產黨紀律檢查制度的初步創立，為往後黨的紀委監察機關發展和完善奠定了基礎。1934 年 1 月中共召開第六次代表大會第五次中央委員會全體會議，選舉了中央黨務委員會，負責處理黨務和對黨員的處分問題，並由李維漢擔任書記。

(二)從 1949 年到 1966 年：黨的紀委制度進入建立時期

1949 年 10 月 1 日新中國成立，共產黨從革命黨轉變為執政黨的角色，為了更好地執行黨的政治路線和各項具體政策，保守國家與黨的機密，加強黨的組織性與紀律性。1949 年 11 月 9 日，中共中央發出《關於成立中央及各級黨的紀律檢查委員會的決定》，決定成立中央及各級黨的紀律檢查委員會，並決議由朱德擔任中央紀律檢查委員會書記。1955 年 3 月 31 日通過《中國共產黨全國代表會議關於成立黨的中央和地方監察委員會的決議》認為，目前黨的各級紀律檢查委員會的組織和職權，已不能適應在階級鬥爭的新時期加強黨的紀律任務，因此共產黨全國代表會議決定成立黨的中央和地方各級的監察委員會，代替中央和地方各級黨的紀律監察委員會，藉以加強黨的紀律，加強反對黨員中各種違法亂紀的現象鬥爭，特別是防止向高崗、饒漱石反黨聯盟這一類嚴重危害黨的利益的的事件重複發生。²⁶所以明確規定了各級監察委員會的產生方式、領導體制、主要任務和職責權限等。

²⁵ 王謙，《中共第一個中央級紀委機關誕生始末》(中國：文史精華出版社，2008 年)，頁 14。

²⁶ 中央文獻研究室，《建國以來重要文獻選編第 6 冊》(北京：中央文獻出版社，1993 年)，頁 134。

(三)從 1966 年到 1978 年：黨的紀委監察制度進入曲折時期

1966 年 5 月至 1976 年 10 月文化大革命期間，中共和黨遭受到建國以來最嚴重的挫折和損失，黨的監察機關癱瘓，監察工作被完全否定。1969 年 1 月，中共中央組織部業務組向中央寫了《關於撤銷中央監察委員會機關的建議》，次月又寫了《關於中組部中監察機關人員下放勞動的報告》。1969 年 7 月，毛澤東批示——原則同意，取消了中共中央監察機關，善後工作由中共中央組織部業務組負責處理。

²⁷文化大革命期間，黨的各級監察委員會被撤銷，九大和十大黨章都取消了關於黨的監察機關和黨的紀律條款，黨的紀委工作遭受到全面的破壞。

(四)從 1978 年到 1992 年：黨的紀委制度進入重建時期

1977 年 8 月，黨的第十一次中央委員會全體會議通過的黨章重新規定設置黨的紀委條款，但是由於當時全黨的工作仍處於徘徊階段，黨的紀律檢查工作一時也難以執行。1978 年 12 月，黨的第十一屆三中全會重新揭開了黨和國家歷史的序幕，是共產黨歷史上的重要轉折。會議決定成立中紀委，並選舉陳雲為中紀委第一書記、鄧穎超為第二書記、胡耀邦為第三書記、黃克誠為常務書記、王鶴壽等為副書記。1979 年 1 月，中紀委召開第一次全體會議，討論通過了《中共中央紀律檢查委員會關於工作任務、職權範圍、機關設置的規定》，對中紀委的工作作出了規劃。從此，黨的紀律檢查工作重新發揮了功能。1982 年黨的第十二次中央委員會全體會議，選舉出了 132 人組成的中紀委，第十二屆一中全會選舉產生了由 11 名常務委員組成，陳雲為第一書記、黃克誠為第二書記、王鶴壽為常務書記的中紀委領導機關。十二大通過的黨章對於黨的紀律檢查機關設置及職權、任務都作出了新的規定，使紀律檢查委員會有了更完整的制度。²⁸1987 年 11 月，黨的第十三次中央委員會全體會議，選舉出了 69 人組成的紀律檢查委員會，通過的《中國共產黨章程部分條文修正案》，取消了黨的中紀委的第一書記必須從中央政治局常務委員會委員中

²⁷ 楊溪閣，蔣國海，〈中共中央紀律檢查機關的歷史考察〉，《湖南人文科技學院學報》，第 4 期，2005 年，頁 18-19。

²⁸ 同註 25。

產生的規定。²⁹中紀委逐步撤銷了在國家各機關設立的國家監察組，由國家監察部負責，隨後的中紀委第一次全體會議選舉出 8 人組成的常務委員會，喬石擔任書記、陳作霖、李正亭、蕭洪達擔任副書記。

(五)從 1992 年到 2018 年：黨的紀律檢查制度進入轉型時期

1992 年 10 月，黨的第十四次中央委員會全體會議選舉，產生了 108 名委員組成的新一屆中紀委。中紀委第一次全體會議選舉出由 13 人組成的常務委員會，尉健行擔任書記、侯宗賓、陳作霖等 5 人擔任副書記。十四大新黨章對紀律檢查機關的工作程序進行了調整。十四大還規定實行黨的紀委機關和國家監察機關合署辦公，實行所謂的一套工作機關、兩個機關名稱的體制，對黨中央全面負責。³⁰1993 年 1 月，根據中共中央及國務院的決定，中紀委和國家監察部開始合署辦公，履行紀律檢查和行政監察等兩項職能。1997 年 9 月，黨的第十五次中央委員會全體會議召開，選舉產生由 115 名委員組成的中紀委，同時選出 15 名常務委員，書記由尉健行擔任、副書記韓抒濱、曹慶澤等 6 人。十五大黨章對黨的紀委監察機關規定沒有新的變化。2002 年 11 月，黨的十六大召開，選舉產生由 121 名委員組成的中紀委，其中 19 名常務委員，書記吳官正，副書記何勇、夏贊中等 7 人。十六大黨章對黨的紀律檢察機關的職責和任務作了補充規定，強調「對黨員領導幹部行使權利進行監督」和「保障黨員權利」，「協助黨的委員會加強黨風建設和組織協調反腐敗工作」。³¹反映出了中共在黨的風氣維護及廉政建設上的嚴峻，並堅決展開反腐鬥爭的決心。2007 年 10 月，黨的十七大選舉，產生由 127 名委員組成的中紀委，其中 19 名常務委員，書記賀國強擔任、副書記何勇、馮駁等 9 人。十七大黨章也沒對此做任何修改，黨的紀委監察制度漸漸成形。2012 年 11 月，黨的十八大選舉，產生 130 名委員組成的中紀委，其中 15 名常務委員，書記由王岐山擔任、副書記

²⁹ 本書編寫組，《中國共產黨彙編—從一大到十七大》（北京：中共黨史出版社，2007 年），頁 235-236。

³⁰ 中共中央組織部，《中國共產黨組織資料史第 7 卷》（北京：中共黨史出版社，2000 年），頁 185。

³¹ 同註 29。

趙洪祝、杜金才等 6 員。2016 年 1 月，第十八屆中紀委第七次全體會議審議通過了《中國共產黨紀律檢查機關監督執紀工作規則(試行)》，全會一致認為，制定監督執紀工作規則，是紀委機關貫徹黨的十八大六中全會精神，落實全面從嚴治黨部署，帶頭強化自我約束，把監督執紀權力關進制度籠子，做到正人先正己的實際行動，充分表明了嚴格自律的擔當和決心。³²自十八大以來，主席習近平所提出的四個全面戰略布局，在反腐力度上明顯加強。中共中央辦公廳在 2016 年 12 月 25 日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第二十五次會議通過印發了《關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案》，國家監察體制改革是事關全局的重大政治改革，是國家監察制度的頂層設計。官方稱深化國家監察體制改革的目標，是建立黨的統一領導下的國家反腐敗工作機關。2017 年 10 月，黨的十九大選舉，產生 133 名委員組成的中紀委，其中 19 名常務委員，書記趙樂際擔任、副書記楊曉渡、張升民等 8 員。在十九大報告提出，將試點工作在全國推行，設立國家、省、市、縣各級之監察委員會，同黨的紀律檢查機關合署辦公，實現對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋。同時，主席習近平在黨的十九大報告，將健全黨和國家監督體系作為新時代黨的建設的一項重要任務，強調建構黨統一指揮、全面覆蓋、權威高效的監督體系，把黨內的監督同國家機關監督、民主監督、司法監督、群眾監督、輿論監督貫通起來，增強監督合力。這是對新時代黨和國家監督體系建設作出頂層設計和戰略規劃。³³十八屆中央紀委副書記、監察部部長、國家預防腐敗局局長楊曉渡在十九大期間表示，紀委和監察委合署辦公，反腐敗的力量會更加集中，反腐敗覆蓋面也會更為寬廣，相對紀委和監委的責任也就更為加重。而國家試點試行的階段也為紀委與監察再次轉型為國家監察機關的一個重要里程碑，如表格 2 所示。

³² 羅宇凡、朱金釵，〈中央紀委七次全會審議通過中國共產黨紀律檢查機關監督執紀工作規則(試行)〉，《中國日報中文網》，2017 年 1 月 9 日。參見 http://china.chinadaily.com.cn/2017-01/09/content_27899568.htm (瀏覽日期 2017 年 11 月 12 日)

³³ 高波，〈健全黨和國家監督體系，跳出歷史周期率〉，《中國紀委監察報》，2017 年 11 月 25 日。參見 http://www.ccdi.gov.cn/special/sdjs/pinglun_sdjxs/201711/t20171127_112534.html (瀏覽日期 2017 年 11 月 27 日)

表格 2 共產黨紀律檢查委員會重要歷史演變

召開機關	時稱	時間	重要時勢
第五次全國代表大會	監察委員會	1927 年 4 月	設立中央監察委員會，是中央紀律檢查委員會的前身。
第六次全國代表大會	審查委員會	1928 年 7 月	會議中通過《中國共產黨章程》，將監察委員會改為審查委員會。
中央人民政府委員會第三次會議	中央人民政府政務院人民監察委員會	1949 年 10 月	中華人民共和國成立，中央人民政府委員會第三次會議決定成立中央人民政府政務院人民監察委員會。
中共中央政治局會議	中共中央紀律檢查委員會	1949 年 11 月	中共中央作出《關於成立中央及各級黨的紀律檢查委員會的決定》，成立中共中央紀律檢查委員會。
中國共產黨全國代表會議	中共中央監察委員會	1955 年 3 月	中國共產黨全國代表會議通過《關於成立黨的中央和地方監察委員會的決議》，成立黨的中央和地方監察委員會，代替各級黨的紀律檢查委員會。
第九次全國代表大會	無	1969 年 4 月	黨章取消了黨的監察機關條款，撤銷了中央監察委員會。
第十一次全國代表大會	紀律檢查委員會	1977 年 8 月	黨章重新恢復設置黨的紀律檢查委員會條款，規定各級紀委由同級黨委選舉產生。
第十二次全國代表大會	紀律檢查委員會	1982 年 9 月	黨章規定黨的各級紀律檢查委員會須由同級黨的代表大會選舉產生，另各級紀律檢查委員會在同級黨的委員會和上級紀律檢查委員會的雙重領導下進行工作。
中共中央、國務院	紀律檢查委員會	1993 年 1 月	中央紀律檢查委員會與監察部合署辦公，履行黨的紀律檢查和政府行政監察兩項職能。
第十六次全國代表大會	紀律檢查委員會	2002 年 11 月	改革黨的紀律檢查體制，紀律檢查機關對派機關統一管理。

第十七次全國代表大會	紀律檢查委員會	2007 年 10 月	健全紀委監察派駐機關統一管理，完善巡視制度的要求。
第十八次全國代表大會	紀律檢查委員會	2012 年 11 月	進一步健全紀委監察體制，加強各級紀委監察組織機關，完善紀委監察機關內部機關設置，加強上級紀委監察機關對下級紀委監察機關的領導和工作指導。
第十九次全國代表大會	紀律檢查委員會	2017 年 10 月	健全黨和國家監督體系，強調建構黨統一指揮、全面覆蓋、權威高效的監督體系。
十三屆全國人大一次會議	國家監察委員會	2018 年 3 月	審議通過國家監察法(草案)、設立國家監察委員會，實現反腐敗國家立法，對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋。

資料來源：

中央紀委監察部，〈歷史沿革〉，《中央紀委監察部網站》，2013 年 8 月 28 日。

參見 http://www.ccdi.gov.cn/xxgk/lsg/201712/t20171230_159887.html(瀏覽日期 2018 年 1 月 12 日)

潘維庭，〈陸監察委將誕生，反腐監督全覆蓋〉，《中時電子報》，2018 年 3 月 4 日。

參見 <http://www.chinatimes.com/newspapers/20180304000058-260301>(瀏覽日期 2018 年 3 月 15 日)

二、紀委機關的性質與任務職權

中紀委的組織定位是在中央政治局領導下工作，地方各級紀委會在其黨委的領導下工作，各級黨的紀委會是黨委的一個工作機關。³⁴黨的地方各級紀委和基層紀委由黨的地方各級代表大會或黨員大會選舉產生，在接受同級黨委和上級紀委的雙重領導下工作。黨的紀律檢查機關監督、檢查黨內組織及黨員遵守黨紀的情況，並且對於違紀的黨員行為執行紀律上的處分，這是黨的紀律檢查機關的基本性質，

³⁴ 中央紀委宣教室編，《中國共產黨紀律檢查簡論》(北京：中共黨史出版社，2003 年)，頁 64。

也是別於其他監察機關的主要特徵。中紀委對全體紀委監察人員，在執法過程所要求的「事實清楚，證據確鑿，定性準確，處理恰當，手續完備」，就是紀委機關人員在執法執紀工作中的基本規範。³⁵中共《黨章》第四十四條規定：黨的各級紀委的主要任務是：維護黨的章程和其他黨內法規，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況，協助黨的委員會加強黨風建設和組織協調反腐敗工作。³⁶

黨委承擔黨的反腐工作主要責任，也是其負責人，紀委機關只有協助黨委糾舉黨風黨紀，落實監督責任，並協助黨委查處相關反腐工作，方能有助於養成和保持清廉作風，也才能有效地執行和維護好黨紀。紀委機關的職能隨歷史變化和國家發展不斷地演變調整，但主要在職權上並無太大變革，其主要包括：執紀監督問責權、接訪處置權、案件檢查即稱紀律審查權、黨內處分權。其中，執紀監督問責權是黨內最為凸顯的一項權力，也是紀委機關對外塑造強大權威效力的主要基礎來源。

有此可見，從中共中央至地方紀委與監察的組織架構，依據中共《黨章》等相關規定，中共中央直屬各機關、中央國家機關各機關，³⁷均應設立紀委會，負責該機關及其所屬單位全面的紀律檢查工作；各省、自治區、直轄市黨委及政府機關隸屬的部、委、辦、廳、局等機關，凡是成立黨屬委員會，應均同時設立紀委會；因特性不同及特殊原因無法成立之單位，必須主動呈報上級黨的委員會批准始可。合署辦公之後紀委組織順理成章取得辦案權責，可直接對於黨務、政府官員進行監督工作，提升其反腐職權；而在監察機關在審理相關貪腐案件時，也常需與黨委、紀委共同討論，已取得後續辦案的方向及授權，相對在監委本身的專業性及法定職權上，造成一定影響。可見，中共長期的一黨專政，造成民眾已將共產黨紀委組織視為專司於反腐工作的主要機關，但是中共《憲法》第 129 條已明定法律監督的主管機關是人民檢察院，而非黨內的紀委組織機關。因此，共黨紀委組織直接取代政府監察機關反腐監督職能，此不僅是對政府體制的破壞，也可以看出紀委反腐職權優

³⁵ 王相國，《紀委監察業務簡明教程》（北京：中國方正出版社，2003 年），頁 62。

³⁶ 人民出版社編著，《中國共產黨章程》（北京：人民出版社，2007 年），頁 28。

³⁷ 周陽山，《中國研究導論（上輯）》（臺北：行政院陸委會，2007 年），頁 61。

於監察機關的設計。³⁸

第三節 紀委監察之體制改革

從 1993 年 2 月 22 日開始實行迄今，黨的紀委會和行政監察機關合署辦公(以下簡稱紀委監察部)，中紀委履行黨紀維護工作；監察部仍屬國務院內部單位，接受國務院領導，³⁹至於監察部的主要職責係針對違反國家行政紀律的行為，並且不涉及刑事以及民事上的法律案件為主。合署後，各級紀委監察機關必須接受同級黨委和上一級紀委監察機關的雙重領導之下推展工作，並且還須對本級人民政府負責並報告工作進度。在中共以黨領政的政治體制基礎下，紀委書記可以領導同級紀委和行政監察機關，然而紀委書記的組織運作又多是在同級黨委書記的領導下工作，自難以形成對黨組有效的監督，故黨委書記才是最終有權拍板決定之人。⁴⁰在中共如此特殊的管理體制，雖然經歷了漫長的轉變過程，在整合之後及執法的過程中，仍存在著諸多問題，機關的工作效能也還有許多提升的空間。

一、紀委監察合署辦公後的本位性問題

首先從黨的紀委組織和監察部的職權區別來說明，黨的紀委組織主要負責監督、檢查黨員及其組織的違紀行為，目的在維護黨的規定；而行政監察機關負責檢查、調查和受理國家行政機關及其公務員，目的在於監督行政機關所任命的公務員遵守和執行法律上的維護，並糾舉違反行政紀律的人員及行為。在形式上兩者彼此職能定位是清楚的，但是在當前中共黨國體制的政治氛圍中，大多數的行政機關任命人員往往具有黨員的身分，也就是具有雙重身分。其次，國內所頒布的法令、法規，以及政府的各項決定、命令，往往需透過黨章的思想路線方針來擬訂，在如此情況下，黨的紀委組織與行政監察機關的權力與功能界線上就會產生一定的模糊及重疊性。相對的，從合署辦公的層面上來探討紀委會和監察部兩個機關的整合性

³⁸ 李世明，〈中共紀委在反腐工作的角色探討〉，《展望與探索》，第 9 卷第 9 期，2011 年 9 月，頁 44。

³⁹ 董樂群，《中國大陸行政監察制度之研究》(國立政治大學，國際事務學院碩士論文，2008 年 7 月)，頁 54。

⁴⁰ 黃宏、王壽林，《正視問題健全黨內監督》(北京：中共黨政幹部論壇，1998 年)，頁 36。

問題，合署辦公顯然是一種非典型的黨政關係類型。因為從中共政治的行政體系來看，兩者之間的權力位階並不相等，也就是非平行的隸屬關係，屬於非對等的合署辦公。以中央和國家層面來探討，中紀委書記是中共中央政治局常委，地位列居黨和國家領導人的重要行列；而國家監察部只是國務院下轄的一個機關，位階上顯然是比中央來得低。

另一方面，從人事的組織層面上，監察部長須由國務院總理來提名，並由人民大會來決定，派任仍舊需透過黨的決定來任命。可見在體制的獨立性上來說是嚴重缺乏的。此外，監察部雖為國務院下轄機關，但並未向國務院總理負責，而是轉向中央紀委會的常委會負責，而地方的監察機關更是直接對地方黨的紀委常委會負責。黨的紀委組織領導與具有專業性的行政監察交織在一起，並且可直接領導機關，已明顯造成嚴重的黨政不分情形，自然而然在監察效能及專業的發揮上受到了局限及影響，⁴¹更是不利於民主政治與法治政治的發展。儘管在中共現行的體制下，黨與國家(政府)的關係緊密不分，充分施行黨在國家層面上的政治思想、組織及領導，並且在國家機關設置了相關的管理監督性質的機關，以充分黨對國家的直接領導和管理掌握，但合署可以不等於合併，也可以顯然不等於黨政不分。重點在於要各自處理好職責的定位及隸屬獨立性上的彼此關係，唯有如此，方能符合有效落實合署辦公的目標及體制。但是，在現行現實上的紀委監察彼此隸屬關係上，行政監察獨立性受到「以黨領政」體制上的牽制，行政監察工作將可能從屬於黨的紀律檢查機關，成為黨政機關的附屬品，不再是單純的行政監察機關。⁴²於此，黨在紀委組織架構上，仍擔任其完全領導之角色。

二、紀委監察缺乏獨立性與權威性問題

從中共現行的領導體制觀察，中央紀委監察機關在中央委員會的領導下工作，地方各級紀委監察機關在同級黨委和上一級紀委領導的雙重領導下工作，這種體

⁴¹ 伍勁松，〈我國行政監察制度之缺失與完善〉，《學術論壇》，第6期，2001年6月，頁18-19。

⁴² 周雲華、毛政相，《關於改革和完善黨的紀律檢查體制的思考》(中國：長沙出版社，2002年月)，頁77。

制雖然沒有明確提到由誰的領導為主要，但是在實際的運作過程中，紀委常受制於黨委，而缺少其必要的獨立性和權威性。因為中央紀委是在黨中央委員的領導下工作，導致中央紀委難以向黨的中央委員會進行監督。⁴³《中共黨章》的43條規定，紀委會須接受同級黨委會領導工作，此項規定嚴重破壞紀委組織體制的獨立性。而紀委監察機關在人員編組、活動計畫、預算經費等決定權均落在黨委手上，甚至人事提拔晉升方面影響更為明顯，如此的不平等監督體制，長期下來使得多數的紀委監察機關不敢得罪黨委，更別說是監督，造就了紀委監察體制的嚴重監督罅隙與灰色地帶。據此，處於領導體制的黨中央委員會成員基本上是不會受到中央紀委之監督，使得黨委書記能夠排除紀委之監督，⁴⁴這正是所謂的黨中央領導體制完全涉入紀律檢查工作制度上的嚴重缺陷。

就此而言，各級的紀委發現同級黨委或其成員有違反黨的紀律和國家法令的情況，在同級黨委不正視問題或不打算解決的時候，紀委有權向上一級紀委提出反應協助處理，而在上級紀委的處理原則往往又會與上級黨委溝通聯繫，並且由黨委作出最後決定，如此的監督體制是否能如實的發揮其監督作用，在一來一往的協調聯繫中，不僅容易使犯罪者有足夠時間做好脫罪的萬全準備，更容易與相關的決策者能趁早施行私下利益交換及各種權謀手段，對於執法者在掌握相關證據上就顯得欠缺，長久下來就容易產生官員彼此袒護、犯罪行為惡性循環之現象不斷產生。1989年6月，中共召開黨的第13大4中全會，當時選出新主席為江澤民，中共把維持穩定與團結制定為黨內首要任務。因共產黨為執政黨，國家機關的工作人員以及其他機關所任命的官員均多數為共產黨員。黨、政監察機關分開設置，在工作上勢必出現案件重複調查、機關重複設置、責任不明確與工作不協調等問題。⁴⁵因此在當時，江澤民決定將黨的紀委組織與國家監察機關合署辦公，目的是想先從體制上的整合來解決問題，所採取的首要重要政策。但從現行制度面回顧看來，黨中央

⁴³ 中共中央紀律檢查委員會辦公室編，《中國共產黨黨風建設文獻選編第一卷》(北京：方正出版社，2001年6月)，頁655。

⁴⁴ 張君，〈河北省委書記接受中紀委調查真相〉，《民主與法制》，第10期，2003年，頁7。

⁴⁵ 王關興、陳揮，《中國共產黨反腐倡廉史》(大陸：上海人民出版社，2001年)，頁424。

紀委監察的體制非但沒有明確解決且存在著許多監督上及權責上的問題，從中央層級到地方紀委組織與監察體制，機關的分立、分工到合署辦公的階段過程，均可明顯察覺中共「黨大於政」之領導依然不變，此舉對中共在內政發展上與政府體制的破壞上，影響甚鉅。

三、紀委執行「雙規」的合法性問題

人權觀察組織(Human Rights Watch)⁴⁶在 2016 年 12 月發表的最新報告指出，中共大規模反腐行動中，經常存在刑訊逼供、秘密拘押等侵犯人權的現象，尤以中共黨內的「雙規」⁴⁷最為明顯。依據共產黨內部規定可以有使用「雙規」之職權，可依照黨規限制黨員(官員)行動。⁴⁸雙規一直被中共視為反腐的利器，在紀委組織執行反腐鬥爭中的作用上更為明顯，但囿於現行雙規所實行的機制手法極為隱密，以及相關權力制約上並不完整，使其充滿爭議。因此，雙規的實行並非為長久之計，近年來人民意識抬頭，強調個人隱私及自由度提高，雙規的合法性上再次受到國際及人民的質疑及重視。在人權觀察報告指出，自 2010 年以來至少有 11 人在被雙規時死亡。接受訪談的人員表示，威迫認罪的措施包括長時間剝奪睡眠、食物和水、毆打以及威脅家人等。在雙規制度下，被告常常無法會見律師，家屬從被告失蹤開始也不會收到通知，且對拘押地點、時間、罪名等均不得而知。⁴⁹根據中共《憲法》明文上規定，任何的公民在未經人民檢察院的批准以及人民法院的決定時，均不得遭受逮捕或拘禁；《刑事訴訟法》在第 136 條也明確規定，凡是經提起公訴的犯罪案件，也都需由人民檢察院審查，同時在第 76 條及 137 條文所規定，檢察機關審

⁴⁶ 人權觀察組織(Human Rights Watch)，其目的在捍衛全世界人民的權利，我們小心翼翼地調查虐待事件，廣泛地接露事實，並且給那些有權者施壓，讓他們去尊重權利和確保正義。人權觀察是維護人的尊嚴和推動全人類之人權事業的一個獨立國際組織。

⁴⁷ 「雙規」是中國共產黨在進行黨內紀律檢查方面調查的一項措施，出於《中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例》第二十八條第三款「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」，是黨員在接受檢察機關調查前的黨內調查和限制人身自由，也是一種隔離審查。

⁴⁸ 徐鵬，《檢察機關反貪瀆職偵查與雙規》(北京：檢察文苑，2007 年 3 月)，頁 19。

⁴⁹ 中央社臺北電，〈人權觀察：中共反腐雙規、嚴刑逼供〉，《中央通訊社》，2016 年 12 月 6 日。參見 http://61.219.29.200/gb/www.cna.com.tw/news/acn/2016_12060481-1.aspx (瀏覽日期 2017 年 12 月 8 日)

查起訴時，必須查明偵察活動是否合法。由此可見，如未經人民檢察院或法院所批准，是嚴禁逕行逮捕或拘禁公民。但實務上，依照黨內中央紀委組織所制訂的《紀律檢查機關案件檢查工作條例》，為使黨政官員查辦相關貪腐行為，其擁有雙規的職權。除可依該條例限制涉嫌官員行動，且其時間可達數月之長等同於拘禁。⁵⁰此舉也再次驗證，中共黨紀調查手段遠大於憲法規章的人治亂象。

中央紀委監察組織在查辦案件流程，通常經過案件受理、初步核實、案件立案、調查、移送審理五個階段。⁵¹其內容如圖 2-1 如示：

(一)案件受理：受理是指接受違反黨紀行為的線索和舉證，並予以處理。

(二)初步審核：是指依照規定對受理的違紀違法案件進行初步核查及證實。

(三)案件立案：紀委監察立案是指紀委監察機關按照其管轄權限，對檢舉、控告以及發現的紀委監察對象違法違紀問題，經過初步核實後，認為確實有違紀事實，須追究其黨紀相關責任進行深入調查，並依照規定辦理批准手續。⁵²

(四)案件調查：案件調查是指通過調查所蒐集到的相關舉證，逐一查明違紀事實。

(五)移送審理：移送審理是指對經過立案調查並須要追究黨紀責任的案件，在調查結束後向案件審理機關移送。

(六)申訴複查：對不服從處分決定的申訴，應當由批准處分的黨委或者紀委機關受理；需要覆議複查的，由紀委機關相關負責人批准後受理。⁵³

⁵⁰ 李永忠，〈揭開「雙規」的朦朧面紗〉，《中華文摘》，8月號，2003年，頁25-26。

⁵¹ 張士懷，《紀委監察機關調查案件方法》（北京：中國方正出版社，2005年），頁14-62。

⁵² 中央紀委監察部，〈黨的紀委監察工作基本流程〉，《黨務工作基本流程》，2016年8月17日。參見 http://big5.quanben.io/n/dangwugongzuojibenliucheng_zuixintuwencaiseban/11.html (瀏覽日期2017年12月2日)

⁵³ 劉彥彩，《中國共產黨紀律檢查機關監督執紀工作規則(試行)第44條第一款》（北京：方正出版社，2017年），頁179。

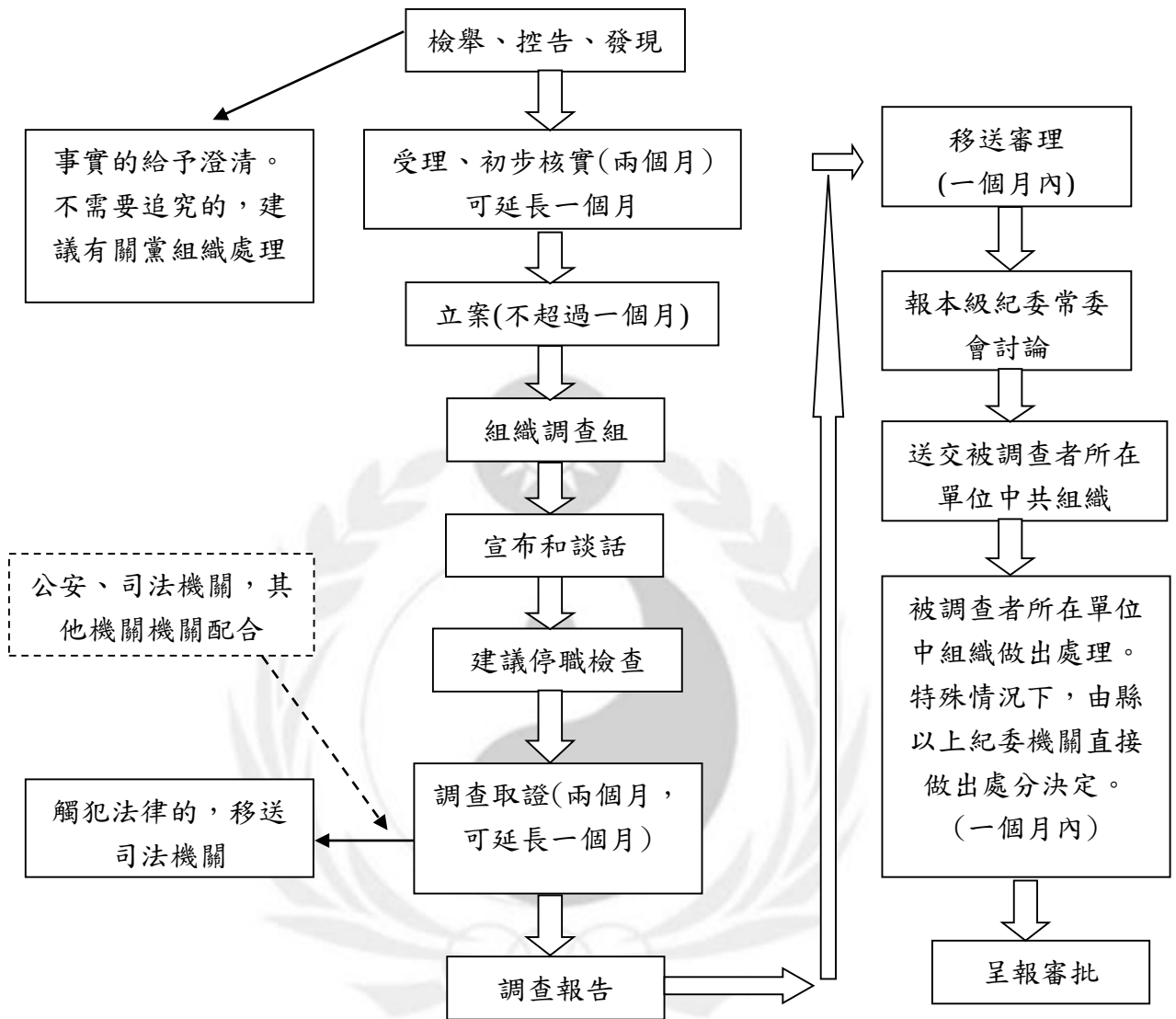


圖 2-2 中共紀委辦案流程圖

資料來源：楊鳳香，《圖解當代中國政治》(香港：中華書局，2011 年)，頁 167。

由此可見，中共紀委組織對黨員所採取雙規的權限，與司法機關對犯罪嫌疑人所採取的強制措施權限是相差甚遠的，司法機關的強制措施——包括拘傳、拘留、逮捕、監視居住等，都是有時間上的限制，而紀委組織的雙規措施原則上卻是沒有時間上的限制。事實上，在中共的憲法及相關法律上均未授權予中央紀委組織可藉雙規的方式來拘禁、剝奪或限制人民的人身、財產自由。在中央紀委與監察機關合署辦公之後，紀委藉此具有了監察機關的相關職權，但前提是不能違背憲法和刑事訴訟法等相關法律限制人身自由及人權。中央召開十八大全體會議時，習近平特別強

調全面依法治國理念，似乎與黨、政府功能及國家法律規定相悖。藉此，中共應必須確實遵守國法高於黨規的最高原則，重新檢討中紀委監察機關在執行雙規時的相關授權問題，是否需透過司法機關的裁定後實施，並規定相關時限、權責等，如此方能符合建立依法治國的原則。

四、內部自我監督性問題

為延續中國共產黨「民眾當家做主」的核心思想，監察機關的監察行為必須緊密聯繫民眾，即將監察工作結合於群眾為監察制度設計理念，⁵⁴如此才能有效得到人民的信任與支持。因絕對的權力導致絕對的腐敗，中紀委監察是專司反腐的機關，如果連紀委監察官員都發生貪腐，那相較於一般官員所產生的影響就更顯為惡劣。因此，預先的防範工作就必須先行考量，所有掌握權力的機關都應該受到有效監督及制衡，紀委監察人員當然也不例外，他們既然是監督的主體，同時也應該列為群眾所監督的對象。而現行紀委監察機關的內部監督工作，存在著幹部受監督的意識淡薄、案件公開機制不健全、內部自我監督主體不明確及責任追究機制不完善等相關問題，均嚴重影響紀委監察工作的形象與推展，也導致了內部各種違紀違法的現象發生，引發社會群眾、媒體質疑聯想其體制「燈下黑」的強烈關注。舉例來說，紀委行使查案辦案等監督權力，基本上都是在內部封閉的狀態下進行，外界和群眾的監督是很難有效介入和實施；另一方面，紀委內部的信訪檢舉處置權、定性量紀權、執法糾風權、幹部任用權等核心權力缺乏程序規範，存在較大的自由裁量空間，容易導致權力行使得不到有效的制約。⁵⁵截至目前 2016 年止，中央紀委通報了至少八起紀委幹部違法違紀的典型案件。⁵⁶中紀委與監察委合署辦公，其職能及權力增加及擴大的同時，自我監督的力度也應該需要加強提升，但是從現實層面來看，執行上存在很大的問題，因中紀委體制仍是由黨政系統所領導，體制本身就缺乏其獨立性，以及黨委權力過分集中等問題仍為不變原則。黨中央紀委雖然也意識到了

⁵⁴ 吳秀玲，〈中共行政監察法評析〉，《中國大陸研究》，第 41 卷第 4 期，1998 年 4 月，頁 44。

⁵⁵ 王篤若，〈查處貪官出內鬼，誰來監督中紀委〉，《阿波羅新聞網》，2015 年 9 月 27 日。參見 <http://tw.aboluowang.com/2015/0927/620240.html> (瀏覽日期 2017 年 11 月 25 日)

⁵⁶ 同註 6，頁 16。

自我監督等嚴重性，中央在 2014 年 3 月，設立了中紀委監察幹部監督室，其目的就是要監督檢查紀委監察幹部遵守和執行黨章，以及是否遵守和執行黨的路線方針政策和決議、國家法律法規等方面的情況；按照管理權限受理有關紀委監察幹部違紀違法問題的檢舉，負責問題線索初核及案件審查工作等。⁵⁷並加強對中紀委監察機關、各省區市、中央和國家機關紀委監察幹部的執紀監督，完善其內部監督機制。但是其成效如何，恐有所保留。因自我監督的能力相當有限，要健全有效的監督就是需要建立公開、透明的監督體制，除了需補強監督管理體系，另一方面也須有條件開放受監督的領域。同時，國家應把政府和官員置於公眾的陽光監督之下，使其受到群眾、媒體全方面的監督及權力上的制約，而當群眾、媒體監督的權力有效制約了官員自我監督的權力時，相信貪腐的現象自然就能有效遏制。至於中紀委監察幹部官員，正人之前務先正己，信任並不能代表監督，惟有能做好自身嚴格執紀的各項規範、要求及擁有良好品性，方能貫徹各項紀委監察工作。

第四節 小結

改革的基本要件是需透過組織面與制度面的檢討創新方能得到改善。在中共以黨領政之政治體制前提下，各級紀委書記之選任原則上係由同級黨委書記推薦，且紀委工作之經費與人事安排均受限於黨委書記，⁵⁸相對的在黨委書記上卻看不到任何監督及制約管理，衍生紀委監察制度的監督缺漏。而從中紀委組織與國務院監察部從分立、分工再到合署辦公的階段過程，充分明顯查察中共在黨國體制下對社會控制上「以黨領政」的政治制度，合署辦公後的紀委組織職權擴大、權力過分集中，產生黨政不分甚至黨紀代替國家法律制裁等嚴重問題；在國務院下轄的監察機關，其職權遭受到限縮及羈絆，行政效益無法有效發揮，致使無法有效監督政府、同級紀委及黨委書記等弊端亂象，罔顧群眾權益，衍生民怨。因此，設立獨立性且

⁵⁷ 中央紀委監察部，〈中央紀委紀委監察幹部監督室〉，《中央紀委監察部機關深化機關改革》，2014 年 3 月 22。參見 <http://www.ccdi.gov.cn/special/zzjgzt/> (瀏覽日期 2017 年 12 月 7 日)

⁵⁸ 董樂群，《中國大陸行政監察制度之研究》(臺灣國立政治大學，國際事務學院碩士論文，2008 年 7 月)，頁 131。

具透明化的監督體制是使國家回歸於法治化的最佳路徑，也是紀委監察改革的首要目的。另一方面，做為執政者應該隨時做好如何接受被監督的一切心理準備，其目的都是盼望政府的行政作為不被濫用致使腐化。如果一個國家對於政府的任何監督機關仍具有掌控及操作上的權力，那麼制定再嚴厲的法令或是再完備的監督制度，也無法為人民福祉帶來根本的效益及有效保障，最終也只會淪為政治官場上彼此權力鬥爭的手段而已。



第三章 中共推動反腐工作現況與分析

中共國家主席習近平於 2012 年 11 月 15 日上任後，在同年 11 月 17 日於中共中央政治局第一次集體學習時，即以「物先必腐，而後蟲生」之說警示官員，強調「腐敗問題愈演愈烈，最終必然會亡黨亡國」。⁵⁹中共自 1978 年經濟改革開放，雖然在全球國際經濟上創造了亮眼成績，但在國內也同步產生嚴重的貪腐問題，間接影響經濟改革、政治穩定及社會發展等多面向問題。中共貪腐現象嚴重影響社會公平正義，如果貪腐問題沒有妥善解決且接連發生，勢必帶給人民價值觀上的嚴重扭曲，滋生不勞而獲的偏差心理。中共社科院與學術單位進行多次社會問題現況調查，其中腐敗、失業與貧富差距擴大等事項，一直是人民最關注的社會問題。⁶⁰因此，在中共新領導人上任之後，面對現行貪汙腐敗的猖獗，相信在治理腐敗以及擬定相關監督政策，應視為現行急迫的首要工作。本章分別就中共貪腐的問題來源、反腐體系制度性的探討，以及反腐體系權力上的制約及監督機制，對中共推動反腐工作現況與分析作探討。

第一節 中共貪腐問題來源

雖然世界上大多數的國家都存在著貪腐的問題，但相較於中共，貪腐的行為確是有日趨上升的現象。中共當前處於現代化過程中社會轉型國家，由於人民在基本價值觀念上的轉變、社會生活品質各方面陸續發生變化，國內政治權力的影響以及人民追求高物質的需求，進而提升貪腐現象的嚴重滋生。然而，中共雖然針對貪腐行為提出相關因應，並試圖建立健全的市場經濟秩序，以及監督、教育等並重的貪腐防範體制，但成效似乎有限，貪腐問題依舊嚴重。本節次首先針對國內外學者對於貪腐的定義作說明，整理提出基本的概念；其次，對於貪腐的各種可能形成原因作探究，將有助於對貪腐的結構做進一步的理解；最後，針對貪腐對中共所產生之影響加以分述。

⁵⁹ 中央紀委監察部，〈習近平在十八屆中共中央政治局第一次集體學習時講話〉，《中國政府網》，2012 年 11 月 19 日。參見 <http://www.gov.cn> (瀏覽日期 2017 年 11 月 1 日)

⁶⁰ 過勇，《中國國家廉政體系研究》(北京：中國方正出版社，2007 年)，頁 21-24。

一、貪腐的定義

「貪腐(corruption)」一詞，囿於國內外政治發展及國內社會文化組成因素之不同，故對於貪腐的定義上也有所差異，因從不同的視角，可以得到不同的意義及認知。因此，亦有學者翻譯為「貪汙」、「腐敗」或「腐化」等用詞，本文所要說明的貪腐即為貪汙與腐敗兩者間之簡稱。國際透明組織(Transparency International)每年所公布貪腐印象指數(corruption perception index，簡稱 CPI)中的「貪腐」係指「濫用公權謀取私利」(the abuse of public office for private gain)。⁶¹首先美國學者 Michael Johnston 對貪腐所下的定義是「濫用在公務上的角色，從而破壞法律規範，以謀取私人利益之謂」。⁶²Samuel P.Huntington 則定義貪腐是「政府官員為達到私己目的而違反公認之規範行為」。⁶³其次，J.S.Nye 則把貪腐定義為「因為試圖替私人謀求一些財富或地位，而違反公務角色所賦予之正式責任的行為，或是該種行為觸犯了某些禁制擴大私人影響力的法規，皆屬貪腐」。⁶⁴Robert C.Brooks 對貪腐所下的定義是「貪腐行為是破壞對某一種公共或民事秩序制度的責任，公共或民事秩序制度是普世利益優先於個別利益，為了個別利益而破壞普世利益，就是貪腐」。⁶⁵接著，中共學者彭文德對貪腐所下的定義，貪汙腐敗是指社會肌體的腐爛變質，其本質是社會公共道德及行為規範的退化。⁶⁶最後，中國共產黨大辭典，貪汙腐敗係指「黨政幹部利用職權違反法律、紀律或道德規範而背離既定的管理宗旨和目標的現象」。⁶⁷很明顯地，國內外學者因歷史文化的差異，對貪腐的界定仍有所差別，因個別研究之領域及學科背景均不相同，對貪腐的理解上也相對不同。而我國學者王鼎銘對「貪腐」以層次性解析為「貪汙」及「腐化」二個層次，「貪汙」再解析為

⁶¹ 同註 11。

⁶² Michael Johnston, *Political Corruption and Public* (America: Wadsworth Inc, Belmont, 1982), p. 8.

⁶³ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), p. 59.

⁶⁴ J.S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *The American Political Science Review*, Vol. 41, No. 2, 1976, pp. 416~422.

⁶⁵ Robert C. Brook, *Corruption in American Politic and Life* (New York: Dodd, Mead, 1910), p. 41.

⁶⁶ 許季榮，《中國大陸經濟開放度與貪腐相關性之研究》(中國文化大學，社會科學系碩士論文，2013年6月)，頁10。

⁶⁷ 同註 66。

「圖利」及「賄賂」二個次層面，較能有系統地描述「貪腐」的相關位置及因果關係。⁶⁸綜上述所整理，雖然國內外不同的研究者，對貪腐的定義皆不相同，筆者概括做出以下二點共同性的說明。首先為貪腐係極少個人或團體謀取利益，因極少個人或團體是和大多數團體的利益是相對的，故為謀取利益而去損害或剝削團體上的共同利益；其次為貪腐都是透過濫用權力所導致的，因權力過於集中或權力過大而缺乏有效的監督機制，而導致濫用權力為個人謀取利益之行為。

二、貪腐形成的原因

關於貪腐，可以解釋為權力在被行使過程中偏離了原本既有目的，而不再為公共利益服務，導致了權力的腐化。雖然衍生貪腐的原因及變數眾多、關係錯綜複雜，但盡可能以較為宏觀的面向來做探討。

(一)道德操守層面

貪腐的個人都隱藏著無比的私慾，如果再加上忽視道德思想教育上的信念，只會讓貪腐的滲透範圍更加擴大。中共前主席江澤民在第十四大中紀委第二次會議中曾說過，「我國在社會主義條件下仍然存在貪污腐敗現象，有種種複雜的原因。我國是一個封建社會歷史很長的國家，封建主義和其他剝削階級影響將長期存在，總要通過各種形式表現出來，我們實行對外開放，借鑑和利用世界各國發達資本主義國家的一切現代文明成果，資本主義腐朽的中西也會鑽進來。我們建立社會主義市場經濟體制，要經歷一個艱難的新舊體制轉換的過程。我們有些地方有些單位對黨員和幹部的思想教育抓的不夠緊，拜金主義、享樂主義和極端個人主義在一部份黨員、幹部中滋長，也是貪污腐敗現象得以蔓延的一個重要原因」。⁶⁹每個人都處於一定的社會關係之中，而權力行使者更是擁有較為複雜的社會關係，導致權錢交易及權力鬥爭的現象就易顯發生，而造成貧富差距嚴重，衍生社會不平衡的心理也就更為加劇。

⁶⁸ 王鼎銘，《貪污腐化成因之實證分析》（臺灣政治學會，臺灣政治學會學術研討會論文，2001年12月15日），頁4。

⁶⁹ 江澤民，《加強反腐敗鬥爭，推進黨風建設和廉政建設》（北京：中央文獻出版社，2004年），頁66。

(二)文化接受層面

中國傳統社會所遺留下來的部分舊有思想，仍深根蒂固地影響著現行社會，其主要可概略分為人情文化、普遍知識落後、言行舉止粗暴、嚮往追求權力等。尤其特以充滿社會人情的中國，人民總是想憑藉私人關係來解決或疏通關於生活及法制上所面臨到的大小問題，藉尋求體制外的方法來解決。尤其中共經濟改革開放後，市場上的經濟效應隱藏著許多彼此利益上的輸送，也帶給傳統社會許多「禮制」上的色彩。人民為了能謀求更好的利益，禮貌性的互相贈送禮金、禮物、禮品，更不忘的有禮節地接受及採取各種潛規則，而官員公權私用，法律上知識淡薄、妄忽職守，在慾望的支配下無所不用其極，其目的就是創造個人最大的利益。長久下來，使得人民道德淪喪、過度依賴物質生活，社會價值也因此遭到扭曲，如此的人情文化，違反社會上一切公平公正原則，也輕易打破了既有的國家規範及法制。因此，貪汙腐敗的行為要如何遏止，人民又該如何對國家政府產生信任。文化的接受度往往與團體生活及其行為舉止緊密的結合在一起，要使其矯正根治，短暫之間談何容易，但貪腐行為視為國家的毒瘤，嚴重破壞國家政治體制及生態，故現行所要面對的就是找尋一條適合時代需求，能加以克制中國特有人情文化的有效途徑。

(三)體制結構層面

中共自建政以來，施行所謂的一黨專政體制，在政治結構上則是充滿鮮明的黨國體制色彩。相較於民主體制，中共在政策面上凸顯出許多問題，包括權力過於高度集中、自我監督能力缺乏、社會透明化不足等。而權力過於高度集中是造成貪腐的一個前提，雖然中共對外宣稱是執行民主集中制，但也只是高層極為少數或包含黨主席的表決權罷了。因此，個別的決策者往往會把利益趨向對於自己有利的方向，進而將國家的資源、財務通過各種手段和方式達到個人受益之目的。如此的一黨獨大、一人獨大的權力過度集中，相對影響其他黨員對於權力的過份追求，進而衍生貪腐風氣蔓延、官員道德敗壞，如此也是導致貪腐行為的重要原因之一。另一方面，不受監督的權力也必然會導致貪腐的產生，外部的監督機關在杜絕貪腐的能力上

雖然有限，但在某種程度上，仍然有威攝及遏制的作用。雖然紀委監察體制目的在查察貪腐黨員的違規、違法行為，但體制上仍受限於同級黨委及上一級紀委的雙重領導，在執法功能上必然受於黨的限制而難以跳脫。接著，中共社會長期的透明化不足也間接影響了媒體的限制、網路、言論自由的基本權利，均掌握在黨的體制下有效運作，如此的體制結構又如何能有效防範貪腐的亂源，以及如何維護人民的根本利益及社會的和諧。

(四)市場經濟層面

中共國內外市場快速進入經濟發展的時期，產品大量被生產及外銷，人民生活普遍獲得提升與改善，但經濟蓬勃發展的同時，政府官員變相的運用職權為個人及家族謀取不當財產，衍生政府與企業間職責關係不清，影響市場經濟的調節及規則，使得弊端日漸嚴重。要對貪腐問題保持高度警惕，「中國大陸存在著滋生腐敗的溫床，如果不加以制止，其後果不堪設想」。⁷⁰同理，經濟開放雖然促進國內發展，但也同時誘發了貪腐的危險因子，中共市場的開放，企業的土地開發、資源的取得往往均需透過政府官員的核准，如此政府干預市場經濟活動的過程中，就容易產生貪腐的機會，因政府多數的規定及決策面都來自於官員所制定，而當政府的決策面涉及到企業或市場的利益時，理所當然資方就會尋求各種管道來向政府官員行使買通或施壓手段，進而影響其行政或立法裁決。如此長久下來，關說、送禮等不當的地下文化就明顯盛行，也使得「尋租」現象更為容易產生。「尋租」現象指的是為了維護自己的經濟利益，或者為了對現有經濟利益進行有利於自己的再分配，而從事的非生產性活動。⁷¹由於行政權力可以創造尋租的條件，於是也就有人在制度變遷和轉軌的過程中，利用權力來造成尋租的可能性。⁷²如此一來，政府及官員的廣泛干涉，構成了市場惡性蔓延的貪腐陋習，官僚間利益藉此崛起，導致國內政治失衡，市場秩序也因此敗壞。

⁷⁰ 陳政一，《九十年代以來中國大陸地方政府貪腐現象》（臺北：秀威資訊科技出版，2006年），頁6。

⁷¹ 邱澤奇，〈代理、交換與尋租〉，《中國社會科學季刊》，第11期，1955年，頁40。

⁷² 楊丞娟，〈權力腐敗與防治〉，《經濟與社會發展》，第3期，2005年，頁29-31。

三、貪腐所衍生之影響

貪腐的問題對於現實生活中具有一定程度的危害，權力的行使中如果不再為大眾公共利益服務，而是成為企業團體或是個人謀取私利的手段或工具，不僅對經濟發展產生影響，進而對於政治環境、社會秩序等層面，均會帶來嚴重的後果。

(一)對經濟發展的危害

腐敗給社會帶來的危害是全方位、多層次、各領域的，其中一個重要方面就是對經濟發展的巨大危害。⁷³眾為多數的貪腐問題，最終危害都會影響到國家市場經濟的發展，會影響到國家資源上的分配，甚至國有資產的流失。貪腐的本質是權力持有者透過不正當的使用來為個人或團體謀取利益。如果是負責國家重要資源分配的機關單位發生貪腐行為，官員濫用個人職權，不僅損失國有資產，國民經濟的損失，更不利於經濟的持續發展，嚴重影響國家整體的經濟實力。

(二)對政治環境的危害

一個國家或政黨如果取得執政的機會，主要係政黨代表能深獲民心的支持及良好的政策理念，但如果貪腐的官員從執政開始就是想利用職權來滿足自己的私利，官官相護、官商勾結、濫用職權等，嚴重損害政黨的形象及政府行政的運作，必然會帶給政黨施政上的負面影響。長久下來，人民對政府失去信任及支持，導致國家安全受到威脅、政治環境也相對受到嚴重破壞。

(三)對社會秩序的危害

貪腐的行為嚴重影響社會的公平正義，如果國家的貪腐現象頻繁，必然會對人民的價值觀產生重要的影響，滋生少數人有不勞而獲的心理，因權力的腐化衍生不公平性，並加劇了社會地位的懸殊性，打擊了積極進取的對象，導致人民缺乏進取的意志，國家人才資源流失，使貪腐效應及違法不正當行為更為普遍，嚴重影響國家社會秩序的穩定，帶來不良的後遺。

貪腐的行為主要在於獲取不當的利益，會構成此行為，發生之原因可分為三大

⁷³ 張建明，〈反腐敗會影響經濟發展嗎？〉，《求是網》，2016年4月15日。參見 http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2016-04/15/c_1118594368.htm (瀏覽日期 2018 年 1 月 15 日)

條件，其所謂之「機會條件」、「動機條件」與「低風險條件」三項，其主要意義在於誘發貪腐首要「機會」，機會掌握後，若行為者之「動機要件」滿足後，即評估是否有風險，若此時為低風險時，即構成貪腐行為。⁷⁴相較於現階段的中共，政府官員貪污行為嚴重、腐敗程度加深，在各個行使公權力的領域上競相透過職權之便來獲取私利，監督體制約束能力不足，衍生不正當行為，導致社會風氣敗壞、行為規範失序，社會公平也產生嚴重失衡。有中共學者指出：「在權力實際上得不到有效監控、民主參與制度不完善的情況下，政治體制存在著諸多缺口和漏洞，對腐敗行為既不能防範於未然，也不能嚴懲逾其後，在反腐敗鬥爭中，甚至不免陷入腐敗份子、腐敗機關反腐敗的尷尬局面中——自然是腐敗之風愈演愈烈」。⁷⁵因此，相較於民主體制的國家中，國內政治公平的競爭性較高，人民可藉由選舉制度及新聞自由等訴求方式，來展現對反貪腐的意念就較為高漲，國家就能透過政府的體制及民意的意見調整來抑制貪腐的政策。而分析現行中共貪腐形成的成因，瞭解貪腐行為對國家及社會的發展均帶來極大的危害，我們得知其各項結構制度的不完備而滋生了貪腐現象，進而影響到國家、政治、經濟、社會、文化等各個層面。很明顯地，如果權力無法受到有效的監督及約束，而任憑掌權者隨意行使不當權力，那麼貪腐的行為勢必會接連的產生。

第二節 中共反腐體系存在之問題

中共反腐體系的組成可以從廣義與狹義兩種角度來探討。從廣義上來說，中共的反腐體系主要包括有中共紀律檢查機關、立法人大、行政監察機關、人民法院之公安機關、司法檢察機關、預算審計機關以及社會團體等⁷⁶。上述之反腐機關主要參與反貪腐制度的運作，且配合受理貪腐案件的調查、審理，並且對貪腐的案件進行相關懲處及預防工作。而從狹義上的角度上來說明，指的是中共中央紀委會，政

⁷⁴ 彭立忠、張裕衛，〈華人四地貪腐程度之比較-以「貪腐成因」為分析途徑〉，《公共行政學報》，第24期，2007年，頁109。

⁷⁵ 陸建華，《中國社會問題報告》（北京：石油工業出版社，2002年），頁136。

⁷⁶ 同註60，頁27。

府下轄之行政監察機關、國家預防腐敗局、審計機關，檢察院下轄之反貪汙賄賂總局、預防職務犯罪及失職瀆職等機關，如圖 3 所示，中共反腐體系結構圖。因上述之機關是專責反貪腐的執行機關，且主要對其懲處及預防貪腐等專職工作。而現行中共反腐體系存在著明顯之職能分散、權責不清、監督管理不彰等制度問題。因此，必須在主要反腐體系之具體職能上，做進一步分析，以瞭解中共在主要反腐工作機關之侷限及權力關係。

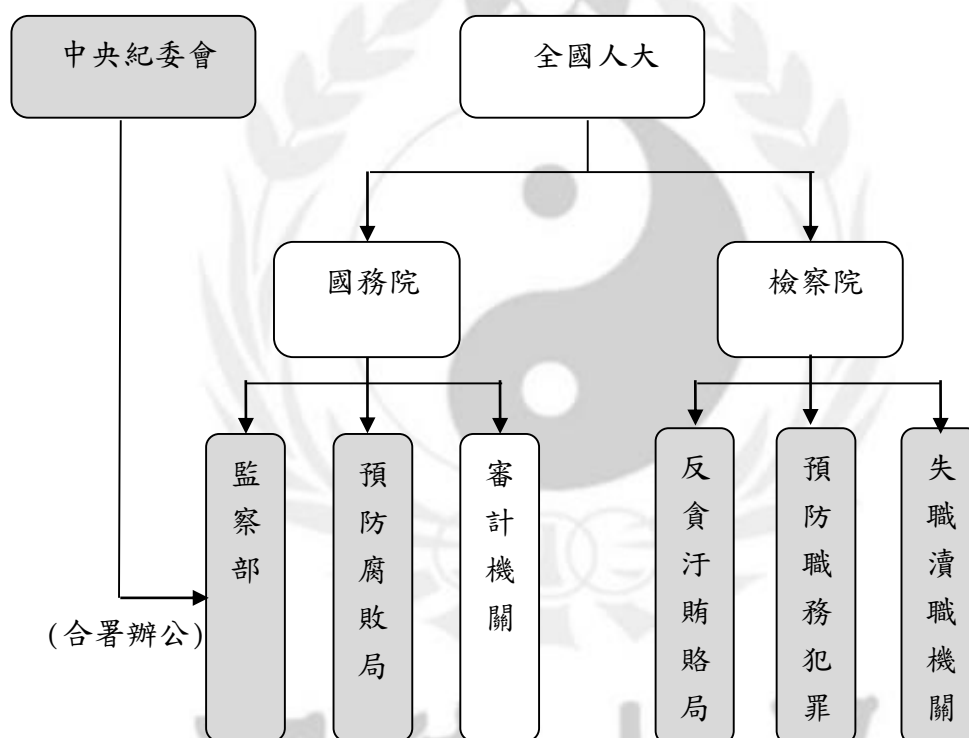


圖 3 中共反腐體系架構圖
(作者自繪)

一、中共反腐體系執行之現況

現行中共最高權力機關為全國人大，其主要制定國家法律之立法工作、重大事項之決定權、監督權，且藉由黨內選舉決定國家新領導人，並監督一府兩院的工作情況，雖然全國人大並無直接參與國內貪腐案件及反腐調查等工作，但其具有指導和監督等職權來行使相關反腐體系之職責。1954 年第 1 屆全國人大同意成立監察部，並按照 1955 年發布《中共監察部組織簡則》所規定的職掌，執行監督國家公

務人員的任務。⁷⁷行政監察從 1993 年開始與黨的紀委會合署辦公同屬一個機關；而至於檢察院，依據中共《憲法》之 131 條規定，人民檢察院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。就法理上來說，檢察院具有其偵查貪腐案件的依法權。而公安機關、法院並無實際參與反腐的相關工作，往往只是在查處、審判貪腐案件中才發揮作用；至於審計機關則是在工作中發現貪腐的線索，提供訊息資源給查處單位，本身並無權限查辦貪腐案件，更不願承擔預防貪腐的職責。藉由以上分析不難發現，全國人大及其常務委員會、法院、公安機關、審計機關等都與反腐體系存在著間接關係，卻都不是直接行使職權的反腐機關。嚴格上來說，中共實際從事反貪腐工作的機關為紀委監察機關與檢察機關為其主要，並且在反腐體系中扮演著重要的角色。紀委機關的職責是對黨的紀律法規、幹部的違法違紀等相關反腐工作的查處、糾正及懲處；檢察機關則負責對貪腐案件進行調查與起訴等工作。

二、中共紀律檢查委員會與國家行政監察機關之職能關係

堅持共產黨的領導，是中共 4 項基本原則中，最重要的一項原則，此也在《憲法》與《黨章》對法律的位階，都有最高地位。⁷⁸中共黨的紀委會與國家行政監察機關是合署辦公，負責黨的紀律檢查、政府行政監察及預防腐敗的職責。紀委會在接到檢舉或發現嫌疑人有貪腐之行為後，會進行初步調查，如果確認其犯罪，下一步則會將案件移送給檢察機關進行調查和起訴。依據《中國共產黨章程》的規定，中共中央紀委會由全國人大選舉產生，在中共中央委員會的領導下工作，每屆任期為 5 年，與中央委員會同步換屆，地方各級紀委接受同級黨委和上一級紀委的雙重領導。

行政監察，係國家行政監察之專門機關，依據法律賦予之監察權限，對於國家行政機關、國家公務員和國家行政機關所認命的其他人員職務進行專門監督視察

⁷⁷ 同註 43，頁 230。

⁷⁸ 李壽初，《中國政府制度》（中國：中央民族出版社，1997 年），頁 65。

之行為。⁷⁹監察部是國務院的體制機關之一，部長由總理所提名，並須由全國人大或其常務委員會通過。而縣級以上地方各級人民政府監察機關負責該行政區內的行政監察工作，並對該級的人民政府與上一級監察機關負責報告工作進度。參照2010年修訂後的《中華人民共和國行政監察法》的相關規定，行政監察機關在處理貪腐案件的職權主要有以下三點，一是調查處理國家隸屬的行政機關、國家公務員和國家行政機關所任命的其他違反行政紀律行為的人員。其次是在工作中具有檢查權、調查權、建議權和行政處分權。第三是在案件調查中具有採取暫扣、封存涉案資料，及建議暫停涉案人員職務，查詢和凍結涉案嫌疑人員和單位的存款，並要求涉案嫌疑人員在指定的時間、地點就調查事項所涉及的問題作出解釋和說明等措施的權力。

直至2007年9月，中共又配合國際反腐工作要求，成立國務院所屬反腐機關「國家預防腐敗局」(副部層級)⁸⁰，列入國務院直屬機關的反腐行列，負責的工作為全國預防腐敗工作的組織協調、綜合規劃、政策制定、檢查指導、國際合作及國際救援等工作；主要指導對象為國家所屬資產單位、社會團體、企業和其他社會組織的防治腐敗工作。

紀委監察機關在各省、市和縣都設有所屬紀委監察機關，各級紀委監察機關可依據工作的需要，向所屬的司法機關、財務機關和行政執法機關派駐紀委和監委。從中央到鄉、鎮、地方，從黨政機關到地方企業，凡是有黨組織的地方均設有紀委，並且地方各級紀委書記必須由同級黨委擔任其職。如此一來，紀委監察機關在調查貪腐案件時，可完全有效的展開查緝調查網，並由地方至中央掌控其反腐脈絡。

三、檢察機關反貪污賄賂總局之職能

依據中共《憲法》第129條規定，檢察機關負國家法律監督之責，且區分為最高人民檢察院和省、市、縣三個層級的地方人民檢察院。依照《人民檢察院組織法》

⁷⁹ 湯唯、孫季萍，《法律監督論綱》(北京：北京大學出版社，2001年)，頁346。

⁸⁰ 馬駿，〈專訪馬駿—為什麼成立國家預防腐敗局？〉，《新華網》，2007年9月19日。參見 http://www.sd.xinhua.org/news/2007-09/19/content_11241466.htm (瀏覽日期2017年11月15日)

規定，人民檢察院一旦發現並確認有犯罪行為時，應立即根據法律程序立案偵查，或移交給公安機關進行偵查。若偵查終結，人民檢察院認為必須對被告追究刑事責任時，應向人民法院提起公訴；如認為不需要追究被告刑事責任時，應對原案進行撤銷。另對於任何人民的逮捕行為，除人民法院決定之外，必須經由人民檢察院的核准。中共為加強對貪腐行為的反貪力度，1989 年在廣東省人民檢察院成立了全國第一個反貪局。此外，於 1995 年 11 月，成立「反貪汙賄賂總局」，作為全國最高懲治貪腐犯罪的專門機關；⁸¹2000 年 7 月，檢察機關又成立「職務犯罪預防廳」，進行貪腐犯罪預防工作，⁸²並指導全國各級反貪局的主要工作。至此，全國各級人民檢察院基本上都成立了反貪局，專職負責對貪腐犯罪的刑事偵查，反貪局在對貪汙賄賂等貪污案件進行偵查時，可依法行使拘傳、候審、監視居住、逮捕等，及刑事強制措施等權力。目前，紀委監察機關和檢察院反貪局在獲取貪腐案件線索或是通報之後，都可以進行獨立調查。不過由於紀委會並無法定的調查權力，如果確認被調查對象有違法違紀之行為時，必須移交給檢察機關進行正式的調查和起訴程序。檢察機關也可以直接立案偵查，但現行中共的貪腐案件大多數均由紀委會先行調查，再移交給檢察機關，檢察機關直接主動立案偵查的貪腐案件所佔的比例則較為少數。

四、紀委監察機關與檢察機關之職能關係

紀委監察機關與檢察機關之間，對處理貪腐案件存有共同目的，但卻存在著競爭。事實上，紀委與檢察機關在處理貪腐案件時，係由紀委機關指揮檢察機關辦案。特別是貪腐案件由檢察機關提起公訴，人民法院進行審理過程中，紀委組織仍具有協調與監督之責，可掌控該案件的查辦。⁸³雖然紀委與檢察早在 1988 年，雙方商議決定在中央紀委與國家檢察機關兩者之間建立聯繫制度及案件移送的制度。1989 年，中共中央紀委會、最高人民法院、最高人民檢察院以及公安部聯合發布

⁸¹ 梁國慶，《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》（北京：人民法院出版社，2000 年 3 月），頁 757。

⁸² 胡鞍鋼，《中國：挑戰腐敗》（杭州：浙江人民出版社，2001 年 1 月），頁 83。

⁸³ 同註 51，頁 214-216。

了《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》。同年，監察部與公安部共同對外發布了《關於監察機關在查辦案件中公安機關予以協助配合的問題通知》。1993 年，中央紀委與最高人民檢察院、監察部三個機關也共同發布了《關於紀委監察機關和檢察機關在反腐敗鬥爭中加強合作的通知》，對相互之間的業務合作、工作協調作了更為妥善的橫向聯繫及具體規定。但在 2005 年 7 月，中共中央又印製了《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定(試行)》，更加確定了紀律檢察機關的反腐主導功能。⁸⁴

五、中共反腐體系存在之現行問題

習近平 2012 年上任以來，對於國內打貪的舉措極為強力，此舉也凸顯出中共在政治權力鬥爭及嚴重的貪腐行為上仍為頻繁。檢討其因，中共反腐體系並未如實發揮其主要功能，甚至產生了監督權力侷限的現象。

(一) 反腐體系監督虛級化

目前中共的主要反腐體系，均存在著監督虛級化的不當問題，也就是反腐體系須同時接受雙重領導，一方面是接受同級黨委的橫向領導，同時也須接受上一級主管機關的縱向領導。這種雙重領導體制，被認為是中共行政管理體制的經驗總結，除有助於地方各級監察機關得到上級監察機關的有力支持外，亦可得到本級人民政府對於組織人事、物質條件的支持。⁸⁵但是，中紀委對黨委的監督，實際上是下級對上級的監督，監督者受制於被監督者，如何有效遏止貪腐行為。行政監察機關、審計機關均隸屬於上級業務主管機關與同級政府，而地方黨委或政府為反腐體系提供財力上的支援，並掌握與反腐體系工作人員利益息息相關的人事權，所以一切的反腐決心均透過黨和政府，相對嚴重影響反腐體系的偵查主動權及中立。

依照《憲法》及《人民檢察院組織法》，檢察院屬於領導機關，獨立於同級政府。但檢察機關如有重大事項及政策，也均需要報請同級的黨委同意，包括立案偵

⁸⁴ 中共中央紀委常委會 2005 年 7 月 11 日討論通過，《關於紀委協助黨委組織協調反腐敗工作的規定(試行)》，以中紀發(2005)10 號通知，於 2005 年 7 月 26 日起施行。

⁸⁵ 同註 39，頁 70-71。

查、審查起訴等。基於黨委書記對同級檢察機關檢察長之選任，有實質的推薦決定權，⁸⁶並且財政大權也均掌握在地方黨委和政府手中，如此就更容易使反腐體系在工作執行上有所顧忌，尤其如果偵查到黨內層級較高的官員時，起訴的難度就更高，這明顯與監督體制職責相悖離。接著，以中共現行的反腐體系運作來看，紀委監察機關的地位明顯優於檢察院，而反貪局又是設立在檢察院的下轄機關，其權威性仍明顯不足。反腐體系的指揮結構、設置及監督體制，均產生極大的問題及改善空間。由此可見，中共中央與最高人民法院、地方各級黨委與地方各級人民法院，確立直接地領導與被領導的關係。⁸⁷

(二) 反腐體系權責不清、職能重疊

中共現行反腐體系，彼此間能互通情報和交換資料，對偵查辦案上可達事半功倍的效用。但是依目前中共反腐的態勢，反腐體系彼此間雖然經過協調，公布了眾多協助配合及合作上的通知規定及條文，但仍常因權責界線不清、各機關職能重疊而產生許多問題，對反腐作為的功能上，反而有人多手雜之現象。舉例來說，從民眾的檢舉申述案件，反腐體系機關均有受理檢舉申訴的相關流程管道及網路窗口，但以民眾檢舉的習慣來說，通常不會只專於一個機關提出，而是會針對多個反腐機關同時提出。如此一來，反腐體系下轄機關均優先以自身的專業特點去分析檢舉申訴的案件，且關注的著力點也都會不盡相同。如檢察機關接獲案件首先會了解是否違法，對於違紀部分關注性就較於低，相對於紀委監察機關想取得另外有利證據，就需要運用其他反腐體系來了解情況，並且重新調查取得。如此不僅降低了反腐機關的工作效率，也增加了人力、時間上的成本，而檢舉申訴當事人也可能因此在反腐體系的調查過程中暴露了身分，造成當事人保密安全上的影響。

⁸⁶ 劉東平，《人民檢察院組織法修改問題研究》（中國：中國檢察出版社，2013年），頁34。

⁸⁷ 陳紅太，〈從黨政關係的歷史變遷看中國政治體制變革的階段特徵〉，《人民網》，2010年2月3日。參見 <http://theory.people.com.cn/BIG5/41038/10918056.html> (瀏覽日期 2017年11月16日)

(三)反腐體系缺乏嚇阻性

在中共反腐工作的邏輯，認為「堅持共黨的領導，是加強反腐倡廉建設的根本政治保證」。⁸⁸但事實上，紀委監察機關的反腐作為較為單一性、缺乏嚇阻性，且無合於法律相關規定的法定職權，紀委機關長期使用的「雙規」手段也早已廣為詬病、飽受質疑。紀委監察機關於法制上無法拘留涉嫌貪腐的嫌疑人，也無法搜查相關犯罪證據，必須協請公安機關、檢察機關等具有刑事偵查權的機關。如此不僅增加了偵辦案件上的難度，浪費時間上的有利條件，已導致使嫌疑人有足夠時間做好串供、逃逸和銷毀犯罪證據等相關的準備。此外，如此與反腐作為相違背的偵辦作為，對於證人或是檢舉人的權利均帶來不良影響，且對於國家及政府打擊貪腐的決心，更是帶來嚴重受挫。

(四)反腐體系職權的合法性

中共中央至地方紀委，係由共黨代表大會選舉產生，其選任依據《黨政領導幹部選拔任用工作條例》規定辦理。⁸⁹現行中共各級反腐體系，對同級黨委、政府工作人員貪污腐敗的現象，在監督上產生嚴重失衡，目前最能有效解決的方法，即是上一級紀委監察部門直接對下級黨政機關實施監督。如此一來，可有效克服被領導者監督領導者的悖離現象發生，且辦案可不再受限於地方黨委、政府，確保其監察獨立性與公平性。而紀委所常採用的「雙規」手段，雖然可在於第一時間防止嫌疑人串供、洩密以及證據銷毀、財產轉移等情況發生，但如此的強制手段卻無遵循法律上的依據且備受爭議。雖然雙規手段在防制及打擊貪污腐敗的作為上有其功效，但剝奪與限制人民的基本自由，則是嚴重違法國家法制且背道而馳。根據中共《憲法》規定，對於公民進行拘留或者採取強制措施，須由國家司法機關執行犯罪調查，並由公安機關依照法律程序執行，故現行由紀委機關採取雙規限制公民權利之行

⁸⁸ 林尚立，〈中國反腐體系的基本框架〉，《文匯報》，2010年1月3日，版2。

⁸⁹ 中央紀委紀委監察研究所編，《中國共產黨反腐倡廉文獻選編》（北京：中央文獻出版社，2002年3月），頁346-363。

為，明顯與中共憲法有違。⁹⁰於此，紀委機關如果要完備嫌疑人的拘留程序，應該主動向人民檢察院或是法院申請批准，否則是嚴禁逕行逮捕或拘禁公民，如此反腐作為才能符合依法治國的精神。

第三節 中共反腐體系權力之監督機制

權力監督機制是現代政治制度的重要組成因子，從近代西方民主政治的發展來看，權力監督機制與貪污腐敗的形成有著密不可分的關係。因此，權力監督機制正是中共需正視的現實問題之一，共產黨要如何妥善處理內部與外部的有效監督與外界所關注的黨委權力高度集中等問題，均會直接影響共產黨執政的前途命運。鄧小平在中國共產黨執政初期就指出，「黨要受監督，黨員要受監督，在中國來說，誰有資格犯大錯誤？就是中國共產黨。犯了錯誤影響也最大。因此，我們黨應該特別警惕。如果不受監督，不注意擴大黨和國家的民主生活，就一定要脫離群眾，犯大錯誤」。⁹¹可見當時鄧小平即已意識到黨在權力的掌控上面臨嚴峻的考驗。本文首先以馬克思對於權力監督上的看法，先行作探討。

馬克思(Karl Marx,1818-1883)對於權力制約與監督思想的主要觀點，馬克思曾說，「歷史從哪裡開始，思想進程也應當從哪裡開始」。⁹²馬克思在權力制約和監督思想的本質是保證人民當家作主，它不是單純為了權力牽絆而實施制約和監督，而是在保證群眾利益一致性的基礎上，為防治權力的變革所實施的制約和監督。馬克思的權力制約和監督思想在內容、原則及結構等方面，馬克思的權力制約和監督思想是與廉政觀、國家觀、權力觀所密切關聯的思想體系。首先在腐敗的本質上，馬克思認為它是私有制的產物，關於國家權力，馬克思認為它來自於群眾，當公共利益與個人利益產生衝突時，權力就會產生變化。第二從原則上，馬克思指出分權制衡理念的科學性，也剖析了它階級分權本質，並指出三權分立學說在反腐敗權力

⁹⁰ 中央紀委監察部，〈新刑訴法對紀委監察機關的啟示〉，《中國紀委監察報》，2013年6月21日。參見 <http://gb.oversea.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?QueryID=7&CurRec=1&DbCode=CCNDme-JJJC201306210072&dbname=CCNDLAST2013> (瀏覽日期 2017 年 11 月 8 日)

⁹¹ 鄧小平，《鄧小平文選第一卷—共產黨要接受監督》(北京：人民出版社，1994年)，頁 270。

⁹² 中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局編，《列寧選集第二卷》(北京：人民出版社，1995年)，頁 43。

制約和監督中的必要非充分條件的地位和作用。第三在結構上，馬克思的權力監督主要是需透過民主政治，實現群眾對國家權力的監督。

綜上所述，馬克思主義權力觀的核心是權力為人民所賦，權力應為民所用。而馬克思對於權力監督的論述並沒有停留在權力運行的表面上，而是深入到對權力本質的追究上。⁹³馬克思係以唯物主義和辯證思維，從國家及社會的內在關係入手，論證了權力的本源在於社會。社會由於權力保障的需要產生了法律，國家是為了維護而由社會的授權而產生。但是，如果國家權力不斷集權化，最後勢必會吞噬法律，進而影響社會權力之運行，使權力無法正常依循在法律所要求的限度裡面。因此，只有確立法治的根本，通過建立良法來監督國家權力，社會的權力才能真正獲得保障。

國家人民是實施權力監督上的重要力量。無論是古代的封建世襲制、資產階級還是無產階級專政，政權的合法化都是中共所需正視面對的問題。因此，雖然中國的古代思想家從未明確強調在權力監督上的重要性，但對民心相悖的關注始終存在。當前中共的反貪訊息主要來源，大為多數來自於人民的舉報及申訴獲得，如果缺少人民的支持，相信政府當局在推動反腐的成效勢必大為降低。而中共在反腐上要取得實效，在健全法治上的制度也相當重要，如何做到以法治來監控權力，法律之前人人平等、黨員官員無特權等依法治國的理念。對於中共而言，仍有許多進步的空間，從權力監督的相關條件可以看出中共現行所需面臨的問題，而在貪腐現象蔓延的同時，中共在健全權力監督體制，以遏制貪腐現象的蔓延就具有十分重大的意義。相對地，對於中共反腐體系的權力監督體制也就彰顯其重要性，不同於西方國家實行的立法權、行政權和司法權的分立制衡，中共所執行的反腐權力監督是透過決策權、執行權、監督之間的制約力量。中共對於反腐的權力制約和監督模式是從權力的本質作為出發點，並將決策權、執行權、監督權以統一配置原則來施行，以力求行政上的效律。由此可見，共產黨在追求高效率、高度統一的執行模式下，

⁹³ 毛益民，〈馬恩論權力制約監督的幾個問題〉，《中國法學網》，2015年11月17日。參見 <http://www.iolaw.org.cn/showNews.asp?id=28167> (瀏覽日期 2018年2月19日)

對於權力的監督體系的要求似乎顯得不甚重視，畢竟黨的決定為最高指導原則，任何團體、任何人均不能違背，導致長久下來，對於貪汙腐敗行為的滋生就更為嚴重。因此，對於中共專司在執行反貪腐的反腐體系機關，在權力監督體系上如何達成一個有效防範腐敗的機制，來做進一步分析探討。

一、從反腐機制檢討制衡機制

不受制約的權力勢必會導致貪腐的現象，而監督體制的建立，雖然無法根絕腐敗的行為，但至少可帶來相當程度的控制及影響。反腐體系在執行貪汙腐敗案件時，如執法不嚴將會嚴重破壞法治的紀律及發展，從另一個面向來看，如此的行為也是造成貪腐蔓延的結果。長久下來，可能使人民對於黨和政府反腐的決心和態度產生疑慮，喪失執政的信心。因此，國家如要提升反腐成效，就必須嚴格制定反腐體系的職權及內外監督機制、責任追究等要求。目前中共在查辦貪腐的違規行為上，法規大多適用在刑法及行政監察法等法律上，黨規上也有相關規範，但是否能嚴格執法才是反腐的關鍵所在。人民法院及人民檢察院等部門是專司作為懲治貪污腐敗的國家司法機關，對履行自身職責、依法辦理貪腐案件，使貪腐的行為對象受到應受的懲罰，而健全執法上的監督工作以及執法的程序紀律也應當重視及強化。

二、從監督層面檢討權力集中化

貪汙腐敗的滋生原因之一來自於權力的高度集中，權力的分立、監督與制衡的目的，就是避免權力過度集中而導致貪污腐敗的行為，這也不失為預防上的一個方式。但中共內部機制所追求的是擁有國家權力及資源，不管如何建構制約的措施，似乎無法根除權力高度集中化的問題。國家權力是掌握在統治者手中的，三權雖因分立而有所制約，但也難以避免官官相護，而且往往在最後或其背後是被某個社會強勢集團或執政黨統一集中操縱的，從而導致權力失衡、失控和權力腐敗。⁹⁴貪汙腐敗的行為大多數都出現在黨員及領導幹部的權力高度集中化所造成，並且在監督上並沒有發揮有效制約。

⁹⁴ 郭道暉，〈社會權力：法治新模式與新動力〉，《學習與探索》，第5期，2009年，頁7。

因此，中共如此的政體在監督層面上大受侷限，如果要接受黨外體制的監督更是不被允許的，導致監督要能有效制約權力，只能先從黨內開始進行及加強，以消弭社會群眾的觀感和反彈。

三、從反腐機制檢討自我監督能力

「誰來監督監督者本身」，對於共產黨而言，相信並無法直接給予答案。對於反腐體系也是如此，2013 年底至 2014 年初，中央紀委會相繼公布遭到黨內部調查的高官，分別是四川省政協主席李崇禧和山西省委副書記金道銘，其前身均擔任紀委體系的官員，因涉嫌嚴重違紀違法而遭到黨內調查。紀委監察機關和檢察機關作為反貪腐的第一線把關者及執法者，雖面臨各項的誘惑挑戰、責任之大不在話下，但對其自身的監督管理應更為自重。中共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大制度，不是三權分立下的議會制度。在這種政治體制下，對執政黨的監督、對國家機關及其工作人員的監督，不可能採取西方那種分權制衡、黨派對立的模式，而是必須形成一個健全的社會主義監督體制」。⁹⁵因此，中央紀委會於 2014 年 3 月，設立了中央紀委監察幹部監督室，其目的就是要監督檢查紀委監察系統幹部遵守和執行黨章以及其他黨內法規，以提升監督者本身的高道德標準及其自律性，但設置上仍明顯趨向於黨內部的自我監督方式，實際成效上仍有待觀察。

四、從司法功能來檢討權力制衡

要有效的防治貪汙腐敗行為及制衡權力，具有獨立性、公正性的司法體系，相信是人民保護自身權益的最後一道防線。司法要能有效運作及彰顯其重要性的前提是要能夠具有司法獨立的功能，要能獨立於其他機關、團體及個人；司法機關行使職權時，僅僅服從法律，不受來自外界的任何干擾。⁹⁶對於貪污腐敗行為及不當權力的制約，能在獨立的體制內行使公權力的審判，並能及時給予最嚴厲的處分來

⁹⁵ 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 10 月），頁 4。

⁹⁶ 蔡劍定，《國家監督制度》（北京：中國法制出版社，1991 年），頁 231。

減少貪腐及不當權力的行為發生。而相較於中共，現行的司法體制仍是由各級政法黨委所領導，且由人大和上一級機關監督，如此的權力一脈相承，對於權力制衡要如何有效制約，貪腐又如何有效落實審判，就算法律能有效遏止一切違法行為的滋生，但司法體系如果無法與政黨區隔獨立的話，司法的高度與人民的期待也就相去甚遠。另一方面，中共法律所規定，「人民法院獨立進行審判」、「人民檢察院依照法律規定獨立行使監察權」，但中共司法機關長久以來的經費來源、人事管理等職權均受同級黨委及政府所掌控，如此設計對於司法機關要有效執行監督職能是面臨一種艱鉅挑戰。有鑑於此，國家機關應對於體制內、外，依照憲法及其法律來行使國家權力，進行有力的制約和監督，而不是受於某一個機關組織或個人之權謀關係。依法治國就是依靠健全的權力監督體系，通過公平、有效、獨立的制約監督，確保社會與公民的權利，防止國家機關逾越其法定的行動範圍。⁹⁷

五、從社會力量檢討監督效力

群眾輿論與新聞媒體的監督，係中共反腐體系之權力制約及監督體制上所需共同面對的首要問題，群眾輿論在社會層面的監督上，逐漸產生共識及普遍的法治意識抬頭，導致檢舉貪腐行為的舉措形成一股重要力量。它是公民參政權中的一項不可缺少的內容，是國家權力監督體系中的一種最具活力的監督。⁹⁸此外，中共的媒體雖然能及時披露貪汙腐敗的現象，對於反貪成效有所提升；但是絕大多數的報導矛頭是針對低級官員，不敢觸及位高權重的官員。⁹⁹為何對於權高的官員不敢觸及，其實理由很明顯；背後的老虎可能反撲，責怪媒介揭露其下屬劣行是和他們過不去。¹⁰⁰很明顯地，中共的媒介主要仍屬國家機關及官方組織所操控，體制上並不會反對其制度，在媒介的宣傳上也不會主動鼓吹任何攸關民族自由、個人價值、民主意識等思想議題，雖然人民對於媒體網路的參與度相對熱烈，且透過網際網路的方式表達意見，但中共始終嚴格把守不利於任何對於黨的不當批判新聞報導及評

⁹⁷ 陳國權、王勤，〈論政府文明中的權力制約〉，《政法論壇》，第6期，2004年，頁3。

⁹⁸ 何清漣，《中國的陷阱》（臺北：臺灣英文出版，2002年），頁34。

⁹⁹ 咎愛宗，《第四種權力：從輿論分析到新聞法治》（北京：民族出版社，1999年），頁54。

¹⁰⁰ 林志昇，《從中國大陸出逃》（臺北：雍尚數位出版，2002年），頁31。

論，均會被中共當局所掌握及糾舉。當然，中共為了要維護黨的良好形象及永續經營，相對於在面對貪汙腐敗的行為監督上也容易產生疏漏及放任。

第四節 小結

綜合以上所述，貪汙腐敗既是違背法律規範亦是破壞國家體制的行為，貪腐行為若得不到應有的懲罰處治，貪腐的現象亦會急速蔓延，說明了中共司法制度規範對於貪腐行為的制約、監督無法如實發揮作用；國家對於規範無法有效落實，進一步導致法治的權威喪失，人民對於司法的信心也不抱持希望。據此，也誘惑更多的官員、公職人員投向貪汙腐敗的行列，促使國家及社會風氣更加的敗壞及不堪。目前中共對於貪汙腐敗的權力制約機制及監督上仍明顯不足，但是國家的任何權力都應該得到有效制衡及監督，並不能有所偏頗，而監督體系需要依靠體制內部與外部同時進行方能有效遏止不當貪腐行為的發生。習近平在中紀委第十八屆二中全會上提出，「反腐敗要堅持老虎、蒼蠅一起打」，既堅決查處黨政幹部違法違紀案件，又切實解決發生在群眾身邊的不正之風。¹⁰¹而不正之風也間接催生了不當的貪腐分子，因個人私慾及自我的道德規範不佳，使得各種腐敗行為一發不可收拾且愈演愈烈，也使更多的官員身陷囹圄、無法自拔。這對於中共反腐體系已清楚說明，對於貪腐的行為及對象，無論金額大小及程度輕重都必須要高度重視及懲處，要有效發揮反腐體系應有的制度及功能，如果國家政府缺乏危機感、官員無法產生共識，那制定再多的法規及規範，恐怕也只是浪費時間及資源。另一方面，中共長期的黨國政體很難去進行改革，但從國家法制面的落實、司法監察的獨立性規則，相信才能有效防範貪汙腐敗的行為及現象，產生有效之反腐作為及影響，而中共如果依舊維持現況制度去執行各項體制改革，相信成效仍是有所侷限而無法突破。

¹⁰¹ 王金雪、秦華，〈習近平：堅持老虎、蒼蠅一起打〉，《人民網-中國共產黨新聞網》，2015年8月14日。參見 <http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n/2015/0814/c385474-27461341.html>(瀏覽日期2017年12月16日)

第四章 監察委員會體制改革之意涵與影響

檢討中共反腐體系長期在共產黨的領導下，衍生中紀委與監察部黨政不分、檢察機關執法功能不彰、職能分散等問題陸續存在。基於此，習近平決定在 2016 年底，於北京市、山西省、浙江省等三地先行推動監察體制改革的試點工作，來改善中共長期嚴重的貪腐現象。2017 年 10 月 29 日，中共官媒新華社對外發表了中紀委向「十九大」所遞交的工作報告全文。報告稱，依《方案》強調，黨的十九大對深化國家監察體制改革作出重大決策部署，在總結北京市、山西省、浙江省改革試點工作經驗基礎上，在全國各地推開改革試點，是貫徹落實十九大精神，推動全面從嚴治黨向縱深發展的重大戰略舉措，對於健全中國特色國家監察體制，強化黨和國家自我監督具有重要意義；¹⁰²另外，黨也規劃將十九大二中全會提前在 2018 年 1 月召開，會議上準備審議國家監察法草案、設立國家監察委員會、產生國家監察委員會之組成人員，實現中紀委和監察委員會合署辦公，也同時確立國家監察委在憲法上的地位，增強其權威性。可見，中共對於監察委員會的修憲及設立，有勢在必行的決心。而從中紀委遞交的報告中可以得知，國家監察委員會將習近平所強力推動的反腐運動，從中共黨內推展到所有公職領域，執行所謂的監察全覆蓋。對象包括國家公務員；由政府委託來行使公共事務職權的公務人員；國企管理人員；公辦的教育、科研、文化、醫療、體育事業單位的管理人員等。¹⁰³儘管如此，此次所設立的監察委員仍是由黨所統一領導，歸屬於在中共黨政一體的既有框架裡，體制上也絕非是獨立的監察機關。相對地，設立如此強大的反腐機關，是否會造成權力上的不當使用，形成所謂的濫權。另一方面，監察委員會實質上的權利究竟有多大，是否會影響司法既有的權威，監督機制如何配置，運作透明等問題，都引來外界的擔憂與關注。因此，本章先行就中共監察機關深化改革之目標，其次針對監察委員

¹⁰² 新華社北京，〈國家監察體制改革試點將在全國推開〉，《新華社》，2017 年 10 月 30 日。
參見 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mrdx/2017-10/30/c_136714271.htm(瀏覽日期 2017 年 12 月 25 日)

¹⁰³ 張建利，〈十八屆中紀委向中共十九大的工作報告〉，《新華社》，2017 年 10 月 29 日。
參見 <http://news.sina.com.cn/china/xlwx/2017-10-29/doc-ifynfrfn0092774.shtml>(瀏覽日期 2017 年 12 月 25 日)

會之制度探討做說明，最後對於其職權配置對貪腐行為的制約，提出相關的分析。

第一節 中共監察機關深化改革之目標

中共十九大二中全會業於 107 年 1 月 18、19 日兩日落幕，此次有別以往不同的是，在期程上明顯提前了近兩個月的時間。分析其中原因之一，可能就是為了先行替國家監察委員會的修憲草案程序上鋪墊，以期望能在 107 年 3 月的中共全國兩會上如期正式展開。屆時設立的國家監察委員會，將會與中共的中央紀委會合署辦公，合併多個反腐機關，並將反腐的對象擴大到國家機關所屬的公務員及工作人員，而非僅侷限於共產黨員，形成所謂的監察全覆蓋。習近平在中共十九大會議上曾提到，「深化國家監察體制改革，將試點工作在全國推開，組建國家、省、市、縣監察委員會，同黨的紀律檢查機關合署辦公，實現對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋」。¹⁰⁴因此，設立國家級的監察委員會已是中共勢在必行的重大政治改革。

事實上，雖然試點監察制度呈現出了中共監察體制改革的基本框架，但是依《決定》中的規定仍須持續藉由試點改革的發展，來累積相關改革上的經驗，並結合社會與民眾輿論的質疑及建議來做適當的調整。因此，雖然中共所推展的監察體制改革，是對於在反腐作為上能加強監督的力度，現行的監察制度在整合上仍然只是多個反腐機關一時的鬆散合作，仍然缺乏必要的獨立性和權威性等問題，無法立即肩負起有效的權力監督和反貪腐作用。據此，其面臨中共監察體制改革之目標方向，可先藉由以下幾點建議先行作探討。

一、監察職權之獨立

中共監察體制改革要有實效性，獨立的監察權是充分且必要的，而觀察此次的改革試點制度中，監察委員會仍需接受人大機關與上一級監察機關的雙重領導。這

¹⁰⁴ 中央紀委監察部，〈習近平：決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2017 年 10 月 27 日。參見 http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm (瀏覽日期 2017 年 10 月 30 日)

意味著監察委員會在設立之後，所行使的監察權仍不具其獨立性，在偵查相關貪腐案件時，需維持接受中共黨政官員之領導。基於此點，可檢討通過機關的獨立體制，人事獨立、財政獨立和偵查辦案獨立等方式，來彰顯監察委員會行使監察權之保障。

二、「超級權力」機關之隱憂

監察委員會兼具有監察權、行政權與司法權，由此可察覺其權力及地位之高，在試點的《決定》中明確了監察委員會具有三項職責、十二項措施、施行監察全覆蓋手段等，也足見其反腐作為及權力之重。再加上與中紀委合署辦公，又增添了執紀黨規之威信，如此的一個位高權重的機關是否會演化為「超級權力」機關，依目前試點的制度來看，對於監察委員會的相關約束上仍是不明確且不充分的，需如何有效制約如此的一個超級權力機關，仍是檢驗中共在監察體制改革過程上的關鍵問題。

三、合署辦公之必要

國家監察委員會與中央紀委合署辦公，形成所謂的，「一套人馬、兩塊牌子」。¹⁰⁵此一制度的設置只是一種過渡性的安排，還是監察體制改革的常態性規劃。可以從中共監察改革的歷史背景來回顧，1987年，黨的十三大做出了以黨政分離為原則的政治體制改革，由此開始在中央到地方撤銷紀委機關。¹⁰⁶可見，監察委員會與紀委合署，並無直接必要性，更何況合署辦公一直存在著黨政不分、以黨領政的不法陋習，也並非長久之計。因此，筆者認為，中共如果將合署辦公模式安排為過渡性規劃，待監察體制改革步入正軌以及樹立權威性之後，可以考慮結束此過渡性的合署模式，使其監察委在行使監察職權上可以更加的獨立及完善。

¹⁰⁵ 李源、高雷，〈尚培詮釋國家監察委員會與中紀委關係〉，《共黨新聞網》，2017年1月9日。參見 <http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0109/c64371-29009575.html> (瀏覽日期 2018年1月5日)

¹⁰⁶ 白皓、楊強強，〈國家監察體制改革進路研究〉，《河北法學》，第35卷第5期，2017年，頁146。

四、整合效用之發揮

監察委員會在整合過程中，一方面存在著如何將現有的檢察機關的反腐、偵查等職能機關整合分配運用，以及人員轉隸至監察委員會的職位安排及安置等。另一方面，也存在著監察委員會體制內的機關及職能如何劃分等問題。綜合上述兩點，對於監察委員會的職能發揮、內外部的監督、協調互助以及工作效能上等，都會對反腐工作帶來重大的關聯及影響，勢必是改革首要面臨之問題。因此，對於整合反腐體系的職能及部門劃分上，都需要考量相關後遺，如此才不易形成多頭馬車不易領導之現象，而在打擊貪腐的專業度上，相信也能帶來最直接的成果。

五、權力監督之設計

誰來監督國家監察委員會，權力越大，責任相對的也就越大。國家監察權力如果沒有納入法治約束且不受任何監督的話，勢必會帶來更大的腐敗現象，在如此位高權重的超級權力機關，相對的應該承擔相應的絕對責任，以及檢討相關權力制約的有效機制。在此次改革的試點方案中，監察委員會有權對地區所有行使公權力的公職人員依法實施監督，¹⁰⁷其具體包括了各政黨機關的黨職工作人員、人大代表、政協代表、以及行政人員等。但回歸於設立監察委員會的初起點來說明，試點的《決定》中，監察委員會是由各級人民代表大會所產生，其權力地位與國務院、檢察院及法院位階同級，也就是說明各級人大及其常委會可直接對下級國家機關，包括監察委員會實施監督。但是作為中共最高的權力機關的全國人大及其常委會，需要時常審查全國範圍的重大議題，可以說是兼任監督國家監察委員會的職能，在監督上屬於被動性為多。進一步言，全國人大在性質上，是無法勝任對監察委員會實質的有效監督及權力制衡，而如果人大及其常委會的監督產生失衡，那麼監察委員會就會處於擁有絕對的權力狀態，必然會再次導向絕對的腐敗。因此，建議可從以下兩點來對監察委員會的權力行使上作制衡機制。第一是嚴格約束行使監察權人員，用

¹⁰⁷ 胡錦光，〈胡錦光，論監察委員會“全覆蓋”的限度〉，《中國社會科學網》，2018年1月16日。參見 http://www.cssn.cn/fx/fx_xzfx/201801/t20180116_3817665.shtml (瀏覽日期 2018年2月7日)

立法條文來對監察委員會的職能權限作抑制，也就是臚列可行使權力的清單，確切做到無授權不可為之的行為，說明清楚對於「不得」採取某些措施，以及「不應」超過必要期限等相關禁止性的規定；另一方面，對於監察委員的責任制也應訴諸於法，明定相關追責機制，來防止監察委員行使監察過程產生的濫用職權等問題。第二是建立實質上內外權力制約監督的機制，內部體制方面，除了監察委員會需接受上級監察機關領導及人大的監督、紀委監察幹部監督室之外；在外部監督方面，應同時接受社會監督、新聞監督、人民的檢舉、網路的輿論等。總體來說，在設立監察委員會之時，就必須對於權力制衡及監督上先行作對策因應，一切的權力都應回歸於法的基本建構上，遵循依法治國的理念。如此一來，方能對於監察委員會的權力制約及監督機制發揮效果，國家權力制約才不會一再的被越權濫用而衍生民怨。

第二節 監察委員會之制度探討

2016 年 1 月，習近平在第十八屆中紀委第六次全體會議講話指出，要健全國家監察組織架構，形成全面覆蓋國家機器及其公務員的國家監察體系，¹⁰⁸說明了監察體制改革的初步構想和必要性。10 月 27 日，黨的十八大六中全會公報強調，各級黨委應當支持和保證同級人大、政府、監察機關、司法機關等對國家及公職人員依法進行監督。首次將監察機關與同級人大、政府和司法機關並列提出。11 月 7 日，中共中央辦公廳印發《關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案》，簡稱《方案》，¹⁰⁹正式拉開了監察體制改革的序幕。12 月 25 日，十二屆全國人大常委會第二十五次會議表決通過《全國人民代表大會常務委員會關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點工作的決定》，¹¹⁰簡稱《決定》。明確了此次監察改革的目的、機制整合、職責權限及相關法律的暫時調整或者停止適用等問題。而《決定》表明試點改革要「為在全國推進國家監察體制改革，

¹⁰⁸ 同註 2。

¹⁰⁹ 同註 3。

¹¹⁰ 張樵蘇，〈全國人民代表大會常務委員會關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點工作的決定〉，《新華網》，2016 年 12 月 25 日。參見 http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/25/c_1120184274.htm (瀏覽日期 2017 年 2 月 19 日)

積極探索實踐，形成寶貴經驗」，並且將此次改革認定為「事關全局的重大政治體制改革」，¹¹¹表明在全國推動監察體制改革已經可以推行。因此，我們可就中共設立監察委員會的組織功能定位、監察範圍及對象、產生機關及監督方式，做進一步的說明。

一、監察委員會之組織架構

依照中共《憲法》、《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》、《人民法院組織法》等法律法規相關規定，中央和地方的各級人民政府、人民法院、人民檢察院，均由人民大會產生。換言之，國家監察委員會如何產生，相對地仍需由全國人民大會及其常委會選舉產生，並對其負責，且接受人民大會及其常委會的監督。在國家體制的定位上，從原本的「一府兩院」格局，修改由「一府一委兩院」，¹¹²即國務院之人民政府、監察委員會、人民檢察院、人民法院。中共增設之國家監察委員會監察權力結構，由以下圖 4-1 表示：

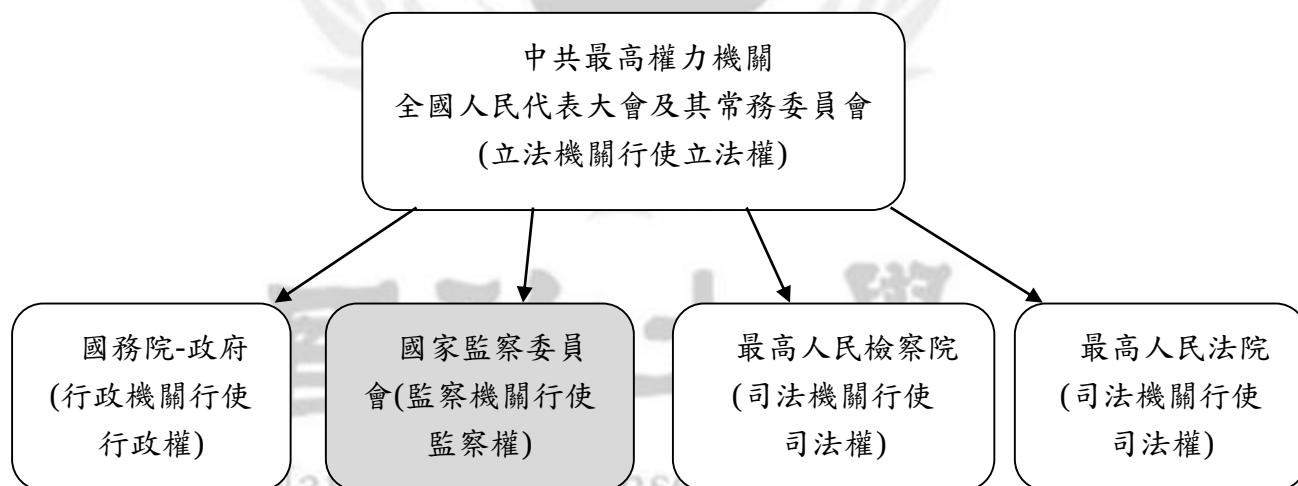


圖 4-1 中共國家權力架構圖
(作者自繪)

從中共國家權力格局觀察，國家監察委員會的設立與國務院、檢察院、法院處於同一級別。監察委員會由本級人大產生，還將接受全國人民代表大會和社會監督。

¹¹¹ 朱英，〈國家監察體制改革試點取得實效〉，《人民日報》，2017 年 11 月 6 日，版 3。

¹¹² 同註 6。

¹¹³但從另一個角度來看，如此重大政治改革，涉及國家憲法及法律的相關依據是否已經到位等問題，需透過全國人民大會來修改、制定或廢止，雖然監察委員會的試點工作已經進行，但是涉及現行諸多法律法規的變動，仍必須透過全國人民大會的授權。中共如果在全國設立國家監察委員會的首要前提，就是需先行完成中共憲法的修憲程序。其中，除了須修改《行政監察法》為《國家監察法》之外，¹¹⁴明確規定國家監察機關的組織體系和職權配置。根據中共憲法相關條文，人民代表大會是人民行使權利的最高機關，人民代表大會可以制定有關國家機關方面的基本法律等。因此，透過人民代表大會授權制定《國家監察法》是必要的，如此一來，方能將「一府兩院」格局調整增加為「一府一委兩院」之重要國家體制。另外，也需同步修改《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》、《人民法院組織法》、《人民檢察院組織法》、《刑事訴訟法》等法律法規，¹¹⁵已完備其合憲性及合法性的立法精神。基於此點，中共於 107 年 1 月 18、19 日，提前召開黨的第十九大二中全會，其目的就是要商討國家監察委的相關修憲議程草案，且盡可能在 3 月能在全國執行，設立國家至地方各級之監察委員會機關，使其國家監察委員會在中共憲法制度的體制下，在打擊貪腐成效上，能更具有其權威性。

二、監察委員會之全覆蓋對象

監察體制改革，需明確其職權範圍及對象，而行政監察對象與國家監察對象不同；前者只對行政機關公務人員和行政機關任命的其他人員實施監察，而後者是對所有行使公權力的公職人員均實施監察，實現所謂的監察全覆蓋，而那些人員是屬於行使國家公權力的公職人員，綜整以下表格 4-1 說明。

¹¹³ 中共紀委監察報，〈中紀委機關解讀：誰來監督國家監察委員會？〉，《鳳凰網》，2017 年 10 月 30 日。參見 http://news.ifeng.com/a/20171030/52850986_0.shtml?_cpb_pindaotj2 (瀏覽日期：2018 年 1 月 10 日)

¹¹⁴ 焦洪昌，〈論國家監察體制改革的修憲保障〉，《北京行政學院學報》，第 3 期，2017 年，頁 14。

¹¹⁵ 馬懷德，〈國家監察體制改革的重要意義和主要任務〉，《國家行政學院學報》，第 107 期，2016 年 6 月，頁 19。

表格 4-1 國家監察委員會監察對象

第一類	共產黨各級機關工作人員
解釋	在中共，共產黨是執政黨、領導黨，行使執政權、領導權，本質上來說就是公權力。因此，共產黨各級機關工作人員是行使公權力的公職人員，屬於監察委員會的監察對象。
第二類	各級人民政府工作人員
解釋	各級人民政府工作人員是公權力的當然行使者，原本就屬於行政監察的對象，現在也屬於國家監察對象。
第三類	各級司法機關工作人員
解釋	法院、檢察院依法行使司法權，因此，法院、檢察院的工作人員也是監察對象。
第四類	各級人大機關工作人員
解釋	人大是權力機關，本身也是監督機關。監察委員會並非監督人大機關，而是監督人大機關的工作人員，因為人大機關工作人員行使公權力，因此也屬於監察對象。
第五類	各級政協機關工作人員
解釋	政協機關工作人員也行使一部分公權力，因此也屬於監察對象。
第六類	民主黨派各級機關工作人員
解釋	依照中共的《公務員法》規定，民主黨派機關的工作人員屬於公務員範疇，也是國家監察對象。
第七類	中共國內之法律法規所授權組織，行使國家公權力的國家工作人員
解釋	中共法律法規所授權之組織，雖然不是國家機關，但在法律法規授權的範圍內，行使一部分屬於國家的公權力。因此，該類組織內行使國家公權力的公職人員，也屬於國家監察對象。
第八類	科教衛生等事業單位的工作人員
解釋	此類別的單位工作人員行使一部份國家的公權力，例如公立大學依法授予學位、公立醫院依法實施衛生防疫等，此類事業單位的工作人員，屬於國家監察對象。
第九類	國有企業管理人員
解釋	國有企業的管理人員，依法享有管理國家企業的權力，因此屬於國家監察對象。

資料來源：

馬懷德，〈國家監察體制改革的重要意義和主要任務〉，《中國共產黨新聞網》，2017 年 1 月 9 日。參見 <http://theory.people.com.cn/n1/2017/0109/c217905-29008252.html> (瀏覽日期 2018 年 2 月 8 日) 作者彙編整理

綜合上述國家監察委員會職權範圍及對象概括來看，中共之所以設立監察委員會，擴大其監察範圍，其目的也就是為了能與紀委監察的監督相銜接，以彌補過去中共紀委監察的監督漏洞。如此一來，將進而實現對所有行使公權力的公職人員及工作人員監察全覆蓋。¹¹⁶

三、監察委員會之整合機關

中共反腐體系長久以來衍生指揮管理困難、反腐力量分散、職能重疊、權限不清等情況，難以形成有效的監督。而針對監察委員會的改革方案，對於現行分散在政府和司法系統之內的反腐機關進行了五合一的橫向整合，即是政府系統的行政監察、預防腐敗和檢察系統的貪汙賄賂、失職瀆職以及預防職務犯罪等五個反腐工作力量整合至國家監察委員會。¹¹⁷而審計機關此次改革並未列入，可能是因為審計機關除了反腐作用之外，在財政資金的專業性上承擔著較重的任務，且審計機制在體制內已較為健全，倘若把審計機關整合到國家監察委員會，依目前反腐現勢來說，可能性較低，¹¹⁸整合圖如 4-2 所示。

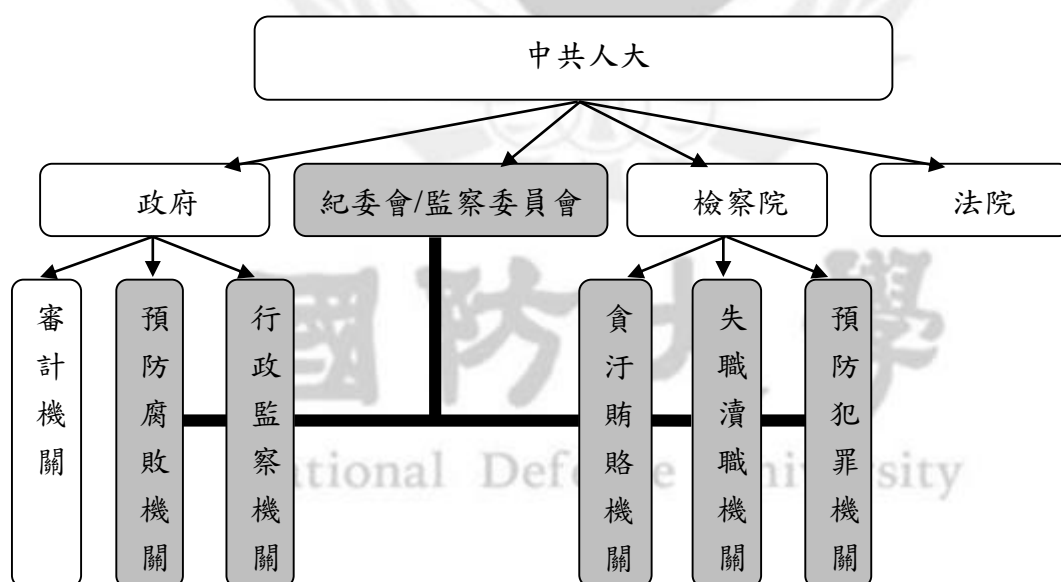


圖 4-2 中共監察委員會整合隸屬關係圖
(作者自繪)

¹¹⁶ 同註 4。

¹¹⁷ 中央紀委法規室、監察部法規室，《國外反腐敗廉政法律法規選編》(北京：中國方正出版社，2002 年)，頁 211。

¹¹⁸ 同註 115，頁 18。

原本各別列屬上述五個機關之職能與權責，也將一併整合至監察委員會。也就是說，監察委員會在設立之後，將具有行使政府、檢察院的執法能力，另外配合中紀委的執紀手段，其權利的擴充及地位，又將再更往上一層，凸顯其更為集權的反貪腐力量。

而在《方案》中提到，黨的紀委會將與監察委員會合署辦公，之所以實行合署辦公，可能主要有以下三個原因作分析。第一是歷史傳承問題，中共從 1993 年開始，中紀委與監察部就已經實行了合署辦公，存在黨內歷史執行上的經驗，對於與監察委員會上的合署辦公上影響也較小。第二是中共可藉此落實黨規執紀與監委執法的有效結合及監督，依據《中國共產黨黨內監督條例》第 26 條的規定，「黨的各級紀律檢查委員會是黨內監督的專責機關，履行監督執紀問責職責，加強對所轄範圍內黨組織和領導幹部遵守黨章黨規黨紀、貫徹執行黨的路線方針政策情況的監督檢查」。¹¹⁹該項規定明確了紀委的職責，概括來說，即監督執紀問責方面的相關問題。另外，根據《方案》內容所提到，試點地區監察委員會按照管理權責，對本地區所有行使公權力的公職人員依法實施監察全覆蓋，賦予懲治腐敗、調查職務違法犯罪行為的權限手段。¹²⁰紀委主要負責違紀問題進行執紀問責，而監察委員會則重於對公職人員的違法問題進行調查、處置，使反腐體系在執紀與執法上能有效結合。第三是黨的紀委會與監察委員會合署辦公，可以解決紀委在執紀上產生盲区問題，紀委執紀問責的對象是中共黨員，有些較高職位的公職人員可能不具有黨員身分，而在政府下轄的監察部門也無法直接對其進行有效監督，如此就可能出現紀委在執紀上產生監察罅隙，對於非具黨員身分的對象以黨紀進行處分，在中共所制定的法令規定上是不合理的。

因此，中央紀委會與監察委員會合署辦公後，監察委員會可對於監察對象實施所謂的全覆蓋，不管對方身分是否為黨員，只要是公職人員、工作人員就可以對其

¹¹⁹ 中國法制編著，《關於新形勢下黨內政治生活的若干準則，中國共產黨黨內監督條例》（北京：中國法制出版社，2016 年），頁 37。

¹²⁰ 中華人民共和國中央人民政府，《關於在全國各地推開國家監察體制改革試點方案》（北京：中共中央辦公廳印發，2017 年），頁 6。

進行監督。如此一來，即可完全解決監督上盲區的問題。但合署辦公之後的監察委員會，如果以紀委監察部的合署先例來看，其監察委員會主導權相信仍然會落在紀委的身上，使其紀委在執紀上能夠更為直接達成必要目的，權力影響範圍更為擴大。畢竟中共以黨領政的政策是長久不變的事實，但伴隨著現行大環境時代的變遷，人民獲取網路資訊的強烈，自我意識明顯提升，在如此的氛圍之下，中共黨政與國政兩者間的磨合是否得以延續仍有待保留。因為中紀委與監察委現行合署理念政策，依照共產黨監察歷史的沿革觀察，在監察委員會往後的體制上，仍不排除有再次分開辦公及體制重整的可能性。

四、監察委員會之監督措施

從中紀委與監察部的合併，在監督問題上一直備受爭議，設立監察委員會的自身監督問題仍然有待落實，在《方案》中提出了解決監察委員會自身監督問題的要求，但仍主要停留於較為宏觀的層面，並無顯著較為具體、有效的措施。對於設立監察委員會的監督問題，應該需有所配套及因應。2017年1月，中央紀委監察幹部監督室，立案查處了中央紀委機關魏健、曹立新等人以及山西省紀委原常務副書記楊森林，廣東省紀委原副書記、省監察廳原廳長鍾世堅等一批嚴重違紀的紀委監察幹部，督辦了山西省監察廳原副廳長謝克敏案和山西省普中市原市委副書記張秀萍案，承擔了有關一案雙查工作。¹²¹可見，從中共監督歷史的借鏡來看，燈下黑的情況仍然屢見不鮮，如何監督執紀者及執政者，也一直是中共不敢去正視面對的最大問題。黨在十八大召開以來，習近平反覆要求紀委要做到自我監督，在第二次會議上提出了「誰來監督紀委」的問題，三次全會上提出要解決好「燈下黑」的問題，五次全會上要求各級紀委機關做好「清理門戶」的工作，六次全會上提出「監督別人首先要監督自己」的重要命題。¹²²可見，查處監督貪腐問題的同時，自身的

¹²¹ 中央紀委監察部，〈中央紀委監察幹部督察室：嚴查違紀紀委監察幹部，堅決防止“燈下黑”〉，《中央紀委監察部網站》，2017年1月13日。參見 http://v.ccdi.gov.cn/2017/01/04/VIDE_mroJbVEaIBgmMDmBjQcd170104.shtml (瀏覽日期 2017 年 10 月 25 日)

¹²² 陳雲，〈陳雲：如何防止紀委“燈下黑”〉，《中國共產黨新聞網》，2017年12月25日。參見 <http://dangshi.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1225/c85037-29726086.html> (瀏覽日期 2018 年 1 月 15 日)

監督問題也存在著至高的風險。對於監察委員會的監督機制上，中共對外說明為人大及常委實施監督並對其負責，但如此強權的監察機關，如果沒有內外機制並行來制約權力，是很容易造成權力濫用的情況。因此，應該在試點試行上就應深加重視，特別是在兩委合署辦公整合之時。因為紀委的權力擴張勢必會帶來一定的潛在風險，如果紀委的監督問題得不到解決，相對後續就會帶來更大的影響。

實質上，在兩委合署辦公體制下結合，如此的權利擴張危險性相對地就會更加大，由於監察委員會不僅執行黨內紀律、行政紀律，還增加執行法律上的權力，倘若紀委權力擴張沒有相關監督機制，那麼危害影響勢必就會更大。雖然，紀委監察在監督系統上增設了紀委監察幹部監督室，制定《紀委機關監督執紀工作規則(試行)》等。但這些政策仍偏向於內部自我監督的措施，外部的監督仍過於缺乏，難以長治久安，畢竟防範燈下黑的情況一再發生，藉由外部的監督措施則是相對必要。

以新加坡處理貪污的制度設計為例，係施行所謂的「雙鑰匙機制」(Two-key System)經驗，該局長由新加坡總統任命，工作則由總理領導，這麼做的主要目的除了確保局長的獨立性之外，另一方面，可以使其減少因為勇於監督和執法，而使自身職位不保的情況所擔心。¹²³而萬一總統和總理兩人之中有其中一位發生問題，局長也可在另一位領導的支持下，繼續領導貪污調查局發揮監督的作用，以達到雙向監督及具備體制獨立性的效果。相較之下，中共監察機關屬於政府內部監督機關，隸屬於被監督的對象，受同級政府和上級監察機關所領導，而監察機關所作出的重要監察決定及提出重要的監察建議，均需要報經同級政府和上一級監察機關同意。依中共 1982 年的《憲法》規定，「最高人民檢察院領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院工作，上級人民檢察院領導下級人民檢察院工作」，以及「最高人民檢察院對全國人大及其常委會負責，地方各級人民檢察院對產生它的國家權力機關和上級人民檢察院負責」，既受到同級人大監督同時對上級負責，可說是雙重領

¹²³ 任建明，〈國家監察體制改革：總體方案、分析評論與對策建議〉，《河南社會科學》，第 6 期，2017 年，頁 12。

導體制。¹²⁴反腐體系作為檢察院的所屬機關，其獨立性缺乏程度就更為嚴重。在如此雙重領導的體制下，監督機關的人事和財政仍受制於同級黨委和政府，缺乏應有的獨立性和權威性，衍生無法有效地落實監督同級黨委領導甚至同級政府部門等問題。

此外，中共監察機關在查辦案件時，往往會受到各層級各方面的壓力，包括黨內及政府高層官員的直接干涉，明顯違背及忽視法制上的要求，對於人民的權益更是罔顧。例如，河北省委原書記周本順曾干涉過轄區的反腐敗工作，他表示「有幾個市級領導、廳級領導本來都應該抓的，最後都在他所謂的把握之下沒有抓」。¹²⁵據此，中共貪腐的情況迄今仍然非常嚴重，黨的高層官員涉入貪腐行為及權力上的鬥爭也更為難以想像。

第三節 監察委員會之職權配置及其制約貪腐

中共設立國家監察委員會的改革目標已經非常明確，即建立黨所統一領導下的反貪腐工作機關，而其中的重點是成立各級的監察委員會。具體而言，中共現行已存在許多反腐機關，且職能手段也不盡相同，而增設監察委員會的必要性，對習近平在對於反腐治理上是否能帶來進一步的功效及加分效果，仍值得後續探究。據此，如分析監察委員會與過去監察機關及反腐體系之差異，可由以下三點作整理。第一是監察委員會涉及到多個機關部門及職權力量的整合問題，並非從原先國家行政監察機關的職權、人員做簡單的調整，同時還涉及到諸多法律的條文調整或暫停適用等問題。第二是監察委員會的位階別於以往反腐機關，依據試點的《決定》中所規定，試點地區監察委員會由本級人民代表大會產生。監察委員會主任由本級人民代表大會選舉產生；監察委員會副主任及委員，由監察委員會主任提請本級人民代表大會常務委員會任免。¹²⁶監察委員會對本級人民代表大會及其常務委員會

¹²⁴ 紹天啟，〈中共的檢察制度〉，《展望與探索》，第2卷第9期，2004年，頁91-92。

¹²⁵ 中國綜合，〈周本順該抓不抓的市委書記，說的是誰？〉，《星島日報》，2016年10月19日。參見 <http://std.stheadline.com/daily/news-content.php?id=1492973&target=2> (瀏覽日期 2017 年 12 月 18 日)

¹²⁶ 中央社臺北電，〈陸人大通過國家監察體制改革試點〉，《中央社》，2017年11月4日。參見 <http://www.cna.com.tw/news/acn/201711040247-1.aspx> (瀏覽日期 2017 年 12 月 29 日)

和上一級監察委員會負責，並接受監督。¹²⁷第三是監察委員會職權擴大，依據試點的《決定》中規定，試點地區新設立的監察委員會按照管理權限，對地區所有行使公權力的公職人員依法實施監察，並履行監督、調查、處置職責。

承上所述，可清楚發現中共在新設立的監察委員會，並非是以原國家行政監察機關做簡單調整，而是整合諸多部門及職能，影響層面甚大。如果國家執政者及其官員操作不慎、濫用職權、藉此增加自我集權力量，將進而失去監察委員會的權威及反腐功能。因此，對於監察委員會的設立，需要能發揮其功能作用，使中共之貪腐行為能有效遏止，可從以下要點作分析。

一、監察手段之職權擴大

現行的行政監察部門的主要職權是行使行政執法權，並不具有刑事偵查權等強制措施，導致其對案件的調查職能只能通過與刑事司法機關配合方能進行。而在《決定》中明確了監察委員會具有以下職權，履行監督、調查、處置職責，可以採取談話、訊問、詢問、查詢、凍結、調取、查封、扣押、搜查、勘驗檢查、鑑定、留置等 12 項措施。¹²⁸監督檢查公職人員依法履職、秉公用權、廉潔從政以及道德操守等情況，並調查涉嫌貪污賄賂、濫用職權、玩忽職守、權力尋租、利益輸送、徇私舞弊以及浪費國家資源等職務違法和職務犯罪行為做出留置及相關懲治的決定，另對涉嫌職務犯罪的對象，可直接移送檢察機關並依法提起公訴。¹²⁹就監察委員會的權力配置而言，不僅具有獨立的調查權，且具有直接起訴的公訴權，案件不再移送檢察院，可直接向法院提起公訴。

值得一提的是，「留置權」一直具有其爭議性，中共監察手段中的留置權本屬於一種行政強制措施，最早是在中共《警察法》的法規中出現，從中共的《行政監

¹²⁷ 王吉全，〈全國人大常委會關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點工作的決定〉，《人民日報》，2016 年 12 月 26 日，版 4。

¹²⁸ 熊秋紅，〈監察體制改革中職務犯罪偵查權比較研究〉，《環球法律評論》，20172 期，2017 年，頁 4。

¹²⁹ 余晨，〈全國人民代表大會常務委員會關於在全國各地推開國家監察體制改革試點工作的決定〉，《新華社》，2017 年 11 月 5 日。參見 http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201711/t20171105_126201.html (瀏覽日期 2018 年 1 月 4 日)

察法》及《刑事訴訟法》中從未表述過，是首次出現在監察體制中。在中共《警察法》規定指出，公安機關的人民警察對有違法犯罪嫌疑的人員，經出示相關證件，可以當場實施盤問、檢查；而經盤問、檢查被指控有犯罪行為及在現場、嫌疑身分不明者，可將其帶至公安機關，並經公安機關授權批准後，對其繼續盤問。¹³⁰而對盤問人的留置時間自帶至公安機關之時起不超過二十四小時，在特殊情況下，經縣級以上公安機關批准，可延長至四十八小時。¹³¹監察體制改革試點中所出現的留置權，留置期間可達六個月以上之久，以彰顯中共對國家監察的手段及地位之重視。依中共當局的說法，留置權可對涉嫌違法犯紀的對象執行留置詢問，具有強制與調查取得相關證據等措施，形式上趨近於中紀委和行政監察機關所採取的雙規調查手段，其目的為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。主席習近平表示，將制定國家監察法，用留置取代目前對違紀黨員採取的雙規措施。¹³²可見，監察委員會的留置措施，可以說是與中共紀委監察機關所施行的雙規作法維持相同的出發點。例如 2017 年 3 月底，山西省的監察委員會針對山西煤炭進出口集團郭海董事長採取留置措施，對其涉嫌嚴重違紀及違法問題進行相關調查，¹³³此案係中共實施試點監察委員會，首例採取留置措施案件。

二、制約貪腐之手段利器

監察委員會的反腐制約，可大方向概括區分為對內與對外兩種功能來執行。對內功能方面可運用兩種措施，其一係監察委員會在行使監督權、調查權與處置權時，運用統一的反腐職權來達到最大的效能，因監督權、調查權與處置權是監察委員會的主要反腐利器，也是其主導性的主要權力。因此，可透過反腐的相關職權手段，使監察權能更有效發揮；其二是監察委員會透過制定相關反腐法規，來建立監察立

¹³⁰ 公安基礎知識，〈公安機關的性質、職能和宗旨〉，《第一文庫網》，2018 年 1 月 31 日。

參見 <http://fanwen.wenku1.com/article/67720098.html> (瀏覽日期 2018 年 2 月 3 日)

¹³¹ 劉梅香，《刑事偵查程序理論與改革研究》(北京：中國法制出版社，2006 年)，頁 136。

¹³² 中央社臺北電，〈中共黨員雙規將成歷史，監察法改留置〉，《中央社》，2017 年 10 月 18 日。
參見 <http://www.cna.com.tw/news/acn/201710180197-1.aspx> (瀏覽日期 2017 年 11 月 15 日)

¹³³ 劉羨，〈山西監察委首案：山煤集團原董事長郭海被“留置”〉，《中國新聞網》，2017 年 4 月 15 日。參見 <http://www.chinanews.com/gn/2017/04-15/8199964.shtml> (瀏覽日期 2017 年 12 月 22 日)

法等相關規定，統合地方各級的監察委員會，落實監察委員會的領導機制，達成反腐有效的約制力量，如下圖 4-3 所示。而對外功能方面，則可透過社會傳達、國際合作，以及學校教育、宣傳、網路檢舉等眾多方式，其反腐作為來共同監督約束中共貪汙腐敗案件。

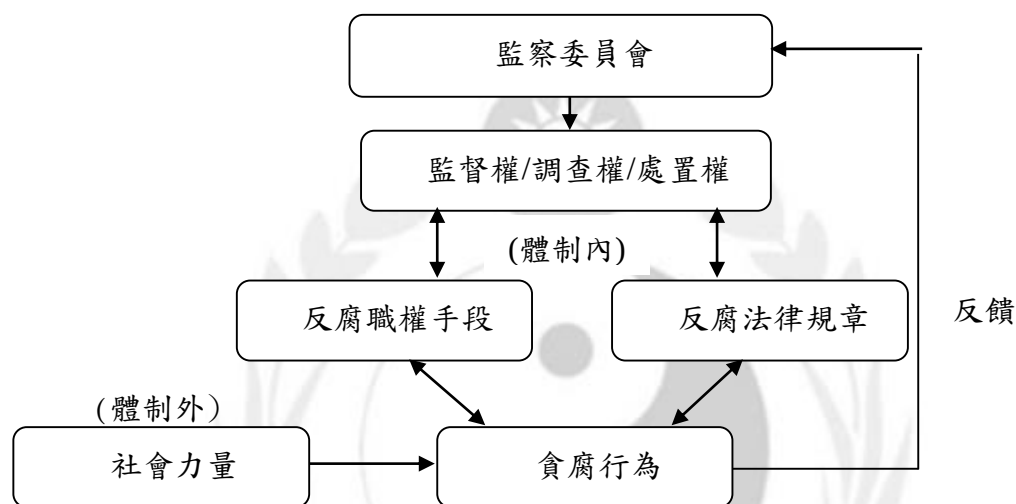


圖 4-3 監察委員會之制約貪腐架構圖
(作者自繪)

三、反腐工作之整合機制

中共所實施監察體制改革在於設立各級的監察委員會，眾多機關內部整合上，是否能有效發揮其應有的反腐功能，需考量多個面向及因素。因此，可從以下三點做討論，第一是運用監察體系的內部關係，整合多種反腐力量，因為在監察體制的改革中，反腐資源力量的整合只是第一步，接下來要研究如何與各反腐力量作磨合，建立監察體系反腐力量彼此之間的良好關係及互動，進而發揮其應有的效用，這將會是監察委員會設立之後，所必須迫切面臨的首要問題。因為如果監察體系內各反腐部門彼此的職權關係沒有加以釐清，資源力量也無法產生共識的話，那麼監察委員會的整合制度，勢必無法發揮影響。第二是監察委員會執法人員的基本素質及本職學能，進而直接影響反腐貢獻的力量，紀委辦案人員長期處理違紀案件，在法律素養上普遍低於檢察機關工作人員；而檢察機關辦案人員在處理職務犯罪案件方面累積一定的經驗，但也存在著與黨政聯繫上較於短缺的現象，因此在這方面就無

法與紀委相比較。但依照中共以黨領政的經驗，普遍為黨的紀委領導監委，如此一來，又形成外行領導內行的現象，對於反腐工作的執行上，勢必又是一大打擊。如果紀委辦案人員和檢察機關辦案人員能相互發揮各自的優勢、揚長避短，相信對於反腐工作勢必能帶來加分的效用。第三是持續加強對監察委員會本身的監督機制與制約。監察委員會同樣需要監督，防止「超級機關」的出現，產生權力嬗變。¹³⁴對監察委員會自身的監督與制約，也是對其充分發揮反腐效能的重要保障。

四、試點試行之反腐成效

根據共產黨中央決定，在北京市、山西省、浙江省開展試點，為在全國推進國家監察體制改革累積經驗。一是牢固樹立四種形態，領導小組充分發揮指導、協調和服務作用，各級黨委、紀委切實擔當起政治責任，負好主責和專責；二是把思想政治工作做在前面，切實提高涉改部門和人員的政治戰力和政治覺悟；三是堅持內涵發展，實現改革效應最大化；四是加強紀委機關、監察機關和司法執法機關的統籌協調，保障改革順利推進。¹³⁵黨的十九大作出新的重大部署，要求深化國家監察體制改革，將試點工作在全國推開，組建國家、省、市、縣監察委員會，同黨的紀律檢查機關合署辦公，實現對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋。¹³⁶而中共自2016年12月26日起正式實施監察改革的試點工作，北京市、山西省、浙江省等三地2016年12月至2017年8月的監察對象合計總數為301.3萬人次。北京市監察對象99.7萬人，未改革前21萬人，增加78.7萬人；山西省監察對象131.5萬人，未改革前78.5萬人，增加總數53萬人；浙江省監察對象70.1萬人，未改革前38.3萬人，增加總數31.8萬人。¹³⁷如表格4-2所示。

¹³⁴ 童之偉，〈對監察委員會自身的監督制約何以強化〉，《法學評論》，第1期，2017年，頁3。

¹³⁵ 張磊，〈中紀委機關報解讀：誰來監督國家監察委員會？〉，《鳳凰網》，2017年10月29日。參見<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/phoenixtv/20171029/22248109739.html> (瀏覽日期2017年11月15日)

¹³⁶ 王吉全，〈國家監察體制改革試點取得實效〉，《人民網》，2017年11月6日。<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1106/c1001-29627809.html> (瀏覽日期2018年1月12日)

¹³⁷ 李芸、張淦鑫，〈一圖讀懂：國家監察體制改革試點工作成效及經驗〉，《中央紀委監察部網站》，2017年11月6日。參見http://www.ccdi.gov.cn/special/sdjjs/tpxw_sdjxs/201711/t20171116_11145.html (瀏覽日期2018年1月11日)

表格 4-2 中共國家監察體制改革試點試行監察對象統計成效表

中共國家監察體制改革試點試行監察對象統計成效表(2016年12月至2017年8月)			
地點	監察對象總數	未改革前	增加總數
北京市	99.7萬人	21萬人	78.7萬人
山西省	131.5萬人	78.5萬人	53萬人
浙江省	70.1萬人	38.3萬人	31.8萬人

資料來源：

李芸、張禕鑫，〈一圖讀懂：國家監察體制改革試點工作成效及經驗〉，《中央紀委監察部網站》，2017年11月6日。參見 http://www.ccdi.gov.cn/tjts/ytdd/201712/t20171222_157441.html(瀏覽日期2018年1月11日)作者彙編整理

中共試點地區的監察委員在調查職務違法犯罪過程運用了相關調查能量和技術、限制出境等措施。在2017年1至8月，北京市處置問題線索6766件，同比上升29.7%；立案1840件，同比上升0.7%；處分1789人，同比上升35.4%。山西省處置問題線索30587件，同比上升40.4%；立案11261件，同比上升26.4%；處分10557人，同比上升11.7%。浙江省處置問題線索25988件，同比上升91.5%；立案11000件，同比上升15.5%；處分9389人，同比上升16.1%。北京市、山西省、浙江省分別追回外國逃亡黨員和國家工作人員12人、9人、10人。¹³⁸如表格4-3所示。

表格 4-3 中共國家監察體制改革試點試行各項統計表

中共國家監察體制改革試點試行各項統計表(2017年1月至8月)				
地點	處置線索/比率上升	立案/比率上升	處分/比率上升	外逃人數
北京市	6766件/29.7%	1840件/0.7%	1789件/35.4%	12人
山西省	30587件/40.4%	11261件/26.4%	10557件/11.7%	9人
浙江省	25988件/91.5%	11000件/15.5%	9389件/16.1%	10人

¹³⁸ 同註137。

資料來源：

李芸、張禕鑫，〈一圖讀懂：國家監察體制改革試點工作成效及經驗〉，《中央紀委監察部網站》，2017年11月6日。參見 http://www.ccdi.gov.cn/tjts/ytdd/201712/t20171222_157441.html(瀏覽日期2018年1月11日)作者彙編整理。

另外，在監察委員會自我監督方面，仍然出現中共有紀委幹部以案謀私、私存線索等違紀違法案件產生。經統計，北京市處置紀委監察幹部違紀問題線索164件，立案11件，給予黨紀政務處分7人，組織處理14人；山西省處置紀委監察幹部違紀問題線索609件，立案82件，給予黨紀政務處分92人，組織處理111人；浙江省處置紀委監察幹部違紀問題線索374件，立案4件，給予黨紀政務處分3人，組織處理4人。¹³⁹由此可見，中共要求堅持黨要管黨、全面從嚴治黨，但黨員及紀委幹部的監督問題長期下來仍無法有效得到解決，產生燈下黑的現象仍然常見。如表格4-4所示。

表格4-4 中共國家監察體制改革試點試行紀委幹部處置分析表

中共國家監察體制改革試點試行紀委幹部處置分析表(2017年1月至8月)				
地點	違紀問題線索	立案	黨紀政務處分	組織處理
北京市	164件	11件	7人	14人
山西省	609件	82件	92人	111人
浙江省	374件	4件	3人	4人

資料來源：

李芸、張禕鑫，〈一圖讀懂：國家監察體制改革試點工作成效及經驗〉，《中央紀委監察部網站》，2017年11月6日。參見 http://www.ccdi.gov.cn/tjts/ytdd/201712/t20171222_157441.html(瀏覽日期2018年1月11日)作者彙編整理。

在2015年9月24日至26日，前中共中央政治局常委、中央紀委書記王岐山，在福建調研會議中強調了四種形態，也就是第一，要經常開展批評和自我批評、約談函詢，讓紅紅臉、出出汗成為常態；第二，黨紀輕處分、組織調整成為違紀處理的大多數；第三，黨紀重處分，重大職務調整的成為少數。第四，嚴重違紀涉嫌違

¹³⁹ 同註137。

法立案審查的成為極少數。¹⁴⁰王岐山所提的四種形態，順利在 2016 年 10 月 27 日的十八屆六中全會通過《中國共產黨黨內監督條例》，因此在監督執紀上與試點工作上做了結合，也執行了相關反腐作為的數據提供參考。在 2016 年 1 至 8 月，北京市運用了四種形態執紀，處理 6546 人，同比增長 47.2%；山西省運用了四種形態，處理 27239 人，同比增長 19.2%；浙江省運用了四種形態，處理 24085 人，同比增長 119.6%。而在留置取代兩規的部分，從 2016 年 1 至 8 月，3 省(市)共留置 183 人，北京市留置 43 人，山西省留置 42 人，浙江省留置 98 人。¹⁴¹如表格 4-5 所示。

表格 4-5 中共國家監察體制改革四種形態查處及留置分析表

中共國家監察體制改革四種形態查處及留置分析表(2017年1月至8月)			
地點	四種形態執紀	比率上升	留置
北京市	6546人	47.2%	43人
山西省	27239人	19.2%	42人
浙江省	24085人	119.6%	98人

資料來源：

李芸、張禕鑫，〈一圖讀懂：國家監察體制改革試點工作成效及經驗〉，《中央紀委監察部網站》，2017 年 11 月 6 日。參見 http://www.ccdi.gov.cn/tjts/ytdd/201712/t20171222_157441.html(瀏覽日期 2018 年 1 月 11 日)作者彙編整理。

中共在設立監察委員會的目的就是要有效杜絕貪腐的現象一再蔓延，但制度再完善，如果無法落實去執行，且官員無普遍共識及素養，那制訂再多的法條規定也宛如是一紙空文，進而失去了監督本身的約束力和生命力。另一方面，中共的監督機制尚未完善，仍無法有效發揮整體功能，對於黨的法律法規不健全、導致懲處力度不足，貪腐現象衍生。據此，中共推動重大政治監察體制改革，現行除了初步得到試點相關表面反腐的數據上升之外，對於爾後的貪腐作為上是否能有效遏止

¹⁴⁰ 曹森、謝磊，〈監督執紀“四種型態”〉，《中國共產黨新聞網》，2017 年 9 月 6 日。參見 <http://theory.people.com.cn/n1/2017/0906/c413700-29519566.html> (瀏覽日期 2017 年 12 月 12 日)

¹⁴¹ 同註 137。

並取得佳績，尤其在中共黨國體制的政體框架下，仍有待觀察主政者的反腐決心意志和毅力。

五、外國地區之監察職權

參考其他國家的監察機關職權設置，可提供中共在設立監察委員會的一個借鑑資源及經驗，以瞭解並弭補自身機關的不足。藉以新加坡、韓國等亞洲現代化國家，相較於中共監察機關的職權設置來做基本說明。

(一)新加坡

新加坡是世界上廉潔指數名列前茅的國家，新加坡反貪污調查局是與中國香港廉政公署齊名的反腐監察機關。反貪污調查局成立於 1952 年，成立之初反腐成效並不顯著，其中原因在於，第一是成立之初的反貪污調查局與檢察機關相牽制，導致獨立性不強；第二是反貪污調查局缺乏整體反腐策略與反腐法律的指導。¹⁴²新加坡自治政府於 1960 年頒布《防止貪污法》，1970 年頒布《反貪污法》。通過兩部主要的反腐法律制定了整個國家的反腐策略，賦予反貪污調查局強大的職權，並使其直接對內閣總理負責，大大提升了反貪污調查局的獨立性。而新加坡反貪污調查局的工作包括三個方面，第一是接受針對公立機關與私營機關貪腐的檢舉；第二是對於貪腐檢舉開展調查；第三是審查政府機關的工作制度，提供廉政機制建設的相關建議。

(二)韓國

韓國於 1963 年將審計院和監察委員會兩機關整合為監察院，以履行國家審計和監察職責，從此建立了較為完善的監察制度。而監察院的地位獨立，直屬總統管轄，監察院院長直接對總統負責。韓國的憲法規定，監察院的主要任務是審計國家預算的收支以及受國家與法律約束團體的財務狀況，監察國家行政機關及公務員履行職務的情況。¹⁴³但由於韓國監察院缺乏反腐策略制定權，導致韓國的反腐成效

¹⁴² 李森，〈國家監察委員會職權的立法配置與邏輯思考〉，《首都師範大學學報》，第 5 期，2017 年，頁 72。

¹⁴³ 李秋芳、孫壯志，《反腐敗體制機制國際比較研究》（中國：中國社會科學出版社，2015 年），頁 45。

運作不彰。監察院為了有效預防和控制貪腐行為蔓延，韓國通過《腐敗防止法》，建立直接向總統負責的腐敗防止委員會，其主要職能在於制定和建議修改政策，提出制度上的改進措施；調查和評估為預防公共機關中腐敗所採取的政策措施進展情況；擬定和執行為防止腐敗而採取的教育和透明度計畫；紀錄總統提出的有關防止腐敗議程；受理對腐敗行為的舉報等。

綜觀以上兩國防治貪腐行為的監察職權設置，之所以成功主要在於其監察權能獨立運作，使司法能有效施行，以及能直接對執政者負責。另一方面，配合時勢適時修正法律規定，以完善貪腐漏洞，如此方能有效遏止國家貪腐行為及風氣的蔓延。

第四節 小結

綜合以上，中共要如何有效的監督執政者及政府，以及制衡權力機關，一直是中共體制內的重大挑戰。但是監察體制的改革，其最終目的除了有效遏止貪腐行為猖獗，另一方面，仍是要維護人民的基本權利不受到侵害，如此設立監察委員會才有其價值及意義。但是檢討目前監察委員會的職權行使上欠缺其獨立性，法治上未能及時完成正式修法，機關整合機制上待須磨合，以及監督體制上仍不夠宏觀等問題尚未解決。因此，中共在長期以黨領政的體制下，執政者要如何實現廉潔的治國環境，並不是藉由改革及監察委員會的設立即可一時達成，其主要方式仍須回歸於監察主體的獨立性，否則監察成效很難以有效實現。進一步言，健全法律制度也是中共現行在反腐作為上需檢討的問題，行使任何的職權都應具備法源上的依據，以法治作為基本原則在監察改革上制定相關的法源規範，以做到有法可依、執法必嚴、違法必究等不變原則。因法律代表了國家的行為規範，也是人民所遵循的行為準則，中共對於反腐工作要有進展成效，透過法治的建立是必要的，貪腐之所以形成，絕大部分均來自於權力行使上的濫權。而要如何規範、制約權力，都是值得研究的重要議題，但始終無法跳脫以法治作為基礎底線，法治要能有效貫徹，需由上至下嚴格遵守及約束，方能得到反腐治本的功效。總體來說，中共監察體制改革之監察職

權擴大，相對在反腐對象統計上明顯提升，但要徹底杜絕貪腐的存在及滋長，除了執政者的反腐意志、法律制度、職權設計等方面檢討之外，最終仍須回歸於每位政府官員自我本身的道德自律及個人修為，如此才是解決腐敗行為最為根本的關鍵所在。國父遺教言：「夫國者人之積也，人者心知器也」。¹⁴⁴說明了中共貪汙腐敗的官場文化，什麼樣的人民、官員造就了什麼樣的社會及政府，如果人民、官員對於個人道德倫理、法律規範置若罔聞、是非不分，那麼設立再多的執法機關、監察委員會也只是為執政者掌握更多權力所用，對於打擊貪腐作為勢必仍為一條既遙遠而漫長的無盡道路。



¹⁴⁴ 孫文，《建國方略建國大綱(九版)》(臺灣：三民出版社，2017年6月30日)，頁3。



國防大學

National Defense University

第五章 結論

貪汙腐敗的行為對於任何一個國家在政策上的推動均帶來絕對的阻礙與傷害，國家經濟上會妨礙成長、減少政府收入，影響公共建設品質；而在國內政治上則會衍生法治不彰、官員橫行、政治不穩，進而傷害政府形象。習近平自 2012 年執政以來，以強硬的手段政策深入國內反腐工作，雖然獲得人民的支持與迴響，在反腐成效數據上也取得可觀的進展。但是，中共近年來所拘捕的貪腐官員，職位相較以往卻是一位比一位更為高階。鄧小平曾經說過，在中國，誰有資格犯大錯？就是共產黨。在黨內，誰有資格犯大錯？想必也是高階黨員。¹⁴⁵因此，伴隨著當前中共經濟改革開放，國內就業機會增加、人民經濟所得開始提升，政府官員進而從工作上增加許多貪腐的機會，雖然中共當局對於反腐工作的推動不曾停歇，但貪腐的案件仍然層出不窮，也因此顯露出中共在反腐作為上的問題，而造成國家諸多不良影響。要如何遏止貪汙腐敗的行為接連發生，檢討權力監督機制及透過監察體制改革是相互對應的，因為一個國家所設立的反腐機構功能與預防貪腐的能量大小，對於國家的貪腐風氣會帶來絕對的影響，而執政者的反腐決心及毅力則更為之重。本文藉由中共監察體制的重大政治改革，檢視試點試行的監察委員會之反腐作為，提出研究發現與後續研究建議。

第一節 研究發現

本研究係以中共在行使國家監察體制過程，分析過去反腐工作及貪腐問題，檢視習近平上任之後，提倡在試點試行所設立監察委員會之重大政治改革，瞭解其設立目的及所帶來之影響。而在貪腐原因部分，除了前述所提之經濟改革開放之外，起因預判為國家黨國體制之架構及雙重領導制度設計不良所造成，進而衍生了官員的貪腐機會增加。故從中共監察體制改革的面向，提出監察委員會在反腐體系整合後，對反腐作為上之研究發現，整理出以下面向臚列說明：

¹⁴⁵ 同註 91。

一、就中共黨國體制的組織面

中共黨國體制的權力歸屬於黨，權力的設置、組織和運行方式均必須依附在黨的歸屬之下，也就是由共產黨代表人民來管理國家，行使政權。習近平自 2012 年上任迄今，所接任的黨政軍職務已達 13 個之多，除了讓自己手中權力能更加集權之外，充分顯現習近平對下屬的不信任感，以及政治地位的不穩定。雖然 2018 年 3 月所召開的十三屆全國人大會議，中共已經透過修憲表決國家主席可不受兩任的限制，表示習近平將會帶領共產黨長期執政的決心。基於此，在黨國體制下共產黨所推行之監察體制改革，變化最大的即是反腐作為執行所謂的監察全覆蓋手段，如配合執政者的長期執政與中共紀委監察體系，黨有絕對權力對所有行使公權力的公職人員實施監察，且無人可倖免。如此的政治改革，背後顯現共產黨的政治目的更為集權專制，也就證明習近平在中共往後執政上，勢必以更加集權、高壓及專制的方式，來鞏固維持其統一領導之地位。

二、就反腐體系整合的制度面

目前中共的主要反腐體系，均存在著監督不當、權責不清、職能重疊等問題。另一方面，反腐體系同時需接受雙重領導，也就是同級黨委及上一級主管機關的領導。相對地在政府系統的行政監察、預防腐敗和檢察系統的貪污賄賂、失職瀆職以及預防職務犯罪等五個反腐體系整合後的監察委員會，可分析將面臨以下幾點問題。第一為監察委員會權力行使恐面臨無限上綱，造成權力無法有效制衡，如果國家權力沒有納入法治的有效約束，恐需承擔失控的風險之外，勢必會帶來更大的腐敗現象。第二為中共監察體制無法獨立，中共政治係以黨領政的體制，長期扮演著球員兼裁判的角色為人民所詬病，監察體制內的監察權無法獨立行使，仍需遵從黨的領導統一指揮，如此的監察權何來的公平正義，為大眾外界所質疑。第三為監督體制不夠完備，監察委員會其監督體制上是由中共最高的權力機關，全國人大及其常委會所監督負責，明顯為黨內監督體制，前述所提之監察體制本身無法獨立，在權力制衡上更是很難做到有效約束。中共前任監察部部長楊曉渡，為此次監察體制

改革首任國家監察委員會主任，同時也兼任著黨中央中紀委副書記職位，需同時聽從黨內人大、政治局常委的指揮及接受中紀委書記趙樂際的領導，如此的監察權行使能否達到獨立及效果，相信答案已經很清楚。楊曉渡在接任國家監察委員會主任一職時曾接受記者訪問，表示國家監察委將與中央紀委合署辦公，直接向中共中央報告工作，接受中共中央黨的領導、監督。同時，國家監察委員會係由全國人大所產生，須向全國人大做專項工作報告、接受人大詢問、質詢以及執法檢查，楊曉渡並表示如此的領導完全符合主席習近平所倡導之中國特色的社會主義。由此可見，國家監察委員會之監察體制設計，除了監察能量受質疑及監督制衡機制被徹底虛級化之外，仍無法跳脫必須由共產黨所完全操控的權力機構。

三、就施行依法憲政的法制面

習近平 2014 年提出四個全面及十八大會議上多次強調全面依法治國理念，接續在十九大宣布成立中央全面依法治國領導小組，以符合憲政體制。筆者認為，中共對外倡導的依法治國、依法憲政理念似乎淪為口號，監察委員會設立配合修憲通過監察法草案，在反腐作為上一切依法行事，是符合依法治國的理念及國家。但實際上並未如此，中共的政法系統在法治的理念上未能落實黨及人民的要求，且如果中共能確遵憲法依法治國，相信當前不會有許多爭取權益的異議人士在囚，因中共對於公民進行的不當拘留或者採取強制措施，已飽受外界撻伐。如今，中共設立國家至各級監察委員會，並透過修憲完成監察法草案的制定，權力行使上可對所有公職人員及非中共黨員實施監察。而中紀委的職權也藉由此次的監察體制改革，確定與監察委員會合署辦公，職權也因此擴大。然而，監察體制勢必又形成了外行領導內行的局面，演變專業監察委須聽從黨職中紀委之領導。如此一來，依法治國的理念及中共憲政法令上再為周延，也僅是提供主政者權力行使的一個工具，人民的權利仍然無法獲得保障。

第二節 後續研究建議

綜觀民主法治的國家，政府的權力來自於國家人民，政府本應對國家人民負責，且為公共利益服務。反觀中共，係以黨領政之治國理念，雖然對外強調國法與黨規相為並重，但實際上黨規始終優先於國法。監察體制改革的設立應強調其監察主體本身的獨立性，但監察制度受到黨治的領導，其反腐成效很難有效實現。因此，對於中共監察體制改革之後續研究方向，建議如次：

一、從習近平長期執政探討中共反腐權力結構

習近平已取消憲法中關於國家主席的任期限制，如此舉動，打破了共產黨在三十年前所做出的政治承諾。筆者認為，對於中共國家主席終身制的任期，對於習近平未來長期執政來看，未必是件好事，因如此的制度不僅衍生民怨，且中共長期封鎖打壓人民的反對言論及意見，嚴重者加以拘捕，在政治上更是產生所謂的一言堂。而對於非領導核心的官員，是否會以反腐的權力鬥爭手段來排除異己，值得後續之觀察。

二、從權力制約探討監察委員會之監督機制

國家權力如果集中到少數人的手中時，容易出現濫用權力等專制的問題發生。於此，國家監察委員會內部整合後的監督機制，將進而影響彼此權力上的制約，因權力制約一直以來是中共最為人民所詬病的問題，國家監察委員會將會是最高層級的反腐權力機構，但僅透過人大、常委少數人的監督，甚至缺乏內部自我監督機制，相信如此的權力制約及監督機制是絕對不夠且不完善的。如果中共能透過社會及媒體等開放監督，以及充分發揮群眾監督、輿論監督等作用，相信成效絕對是最為直接的，但是依目前的中共的政治格局來看，似乎仍有很大的難度。據此，後續研究者可對中共權力制約及監督機制擬訂相關改善觀察方向，對於問題的釐清將可帶來進一步的幫助。

三、從監察委員會設立後探討反腐之走向

監察委員會設立後，權力行使上可對所有公職人員及非中共黨員實施監察全覆蓋，表示上述人員都在黨的嚴密監督之下，人數恐有遽增之現象，而對於國家監察委員會未來的反腐走向是否能如期達到監察依法中立的期許，發揮其設立的價值，維護人民應有的權益，又或者繼續執行選擇性反腐、政治內鬥，具有其後續分析之研究價值。

總而言之，本研究探討中共監察體制改革與反腐作為之研究，研究結論說明中共黨國體制下以黨領政之制度，促使執政者更加集權之外，其體制設計也是間接造成中共長期貪汙腐敗的形成原因。而監察改革設立之監察委員會上缺乏其獨立性，在監督體制上缺乏其權力制衡性。雖然中共在習近平上任後，反腐成效上相較以往有明顯提升，但是在查辦貪腐的體制結構上，應同步提升且合乎其執法的正當性及適法性，深切落實國家憲法至上的法律位階，及強化政黨透明的公開程序，以符人民期許之公平正義，具體有效的改善監察體制監督及制衡機制。如此一來，中共長久貪汙腐敗的問題，方能有效地從根本上來獲得改善及遏制。



國防大學

National Defense University

參考文獻

一、中文文獻

(一)專書

Neuman W. Lawrence 著，王佳煌等譯，2014 年。《當代社會研究法：質化與量化取向》。臺北：學富文化出版社。

人民出版社，2017 年。《中共共產黨紀律檢查機關監督執紀工作規則（試行）》。北京：人民出版社。

人民出版社編著，2007 年。《中國共產黨章程》。北京：人民出版社。

中央文獻研究室，1993 年。《建國以來重要文獻選編-第 6 冊》。北京：中央文獻出版社。

中央紀委法規室、監察部法規室，2002 年。《國外反腐敗廉政法律法規選編》。北京：中國方正出版社。

中央紀委宣教室編，2003 年。《中國共產黨紀律檢查簡論》。北京：中共黨史出版社。

中央紀委紀委監察研究所編，2002 年。《中國共產黨反腐倡廉文獻選編》。北京：中央文獻出版社。

中共中央紀律檢查委員會辦公室編，2001 年。《中國共產黨黨風建設文獻選編第一卷》。北京：方正出版社。

中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局編，1995 年。《列寧選集第二卷》。北京，人民出版社。

中共中央組織部，2000 年。《中國共產黨組織資料史-第 7 卷》。北京：中共黨史出版社。

中共中央檔案館，1989 年。《中共中央文件選集第 1 冊》。北京：中共中央黨校出版社。

中國法制編著，2016 年。《關於新形勢下黨內政治生活的若干準則，中國共產黨黨內監督條例》。北京：中國法制出版社。

中華人民共和國中央人民政府，2017 年。《關於在全國各地推開國家監察體制改革試點方案》。中共中央辦公廳印發。

王相國，2003 年。《紀委監察業務簡明教程》。北京：中國方正出版社。

王謙，2008 年。《中共第一個中央級紀委機關誕生始末》。中國：文史精華出版社。

王關興、陳揮，2001 年。《中國共產黨反腐倡廉史》。北京：上海人民出版社。

本書編寫組，2007 年。《中國共產黨彙編—從一大到十七大》。北京：中共黨史出版社。

江澤民，2004 年。《加強反腐敗鬥爭，推進黨風建設和廉政建設》。北京：中央文

何清漣，2002 年。《中國的陷阱》。臺北，臺灣英文出版。

吳介民，2013 年。《權力資本雙螺旋：臺灣視角的中共/兩岸研究》。新北市：左岸文化出版社。

李秋芳、孫壯志，2015 年。《反腐敗體制機制國際比較研究》。中國：中國社會科學出版社。

李壽初，1997 年。《中國政府制度》。中國：中央民族出版社。

周陽山，2007 年。《中國研究導論(上輯)》。臺北：行政院陸委會。

周雲華、毛政相，2002 年。《關於改革和完善黨的紀律檢查體制的思考》。中國，長沙出版社。

周葉中，2014 年。《代議制度比較研究》。北京：商務出版社。

谷愛宗，1999 年。《第四種權力：從輿論分析到新聞法治》。北京：民族出版社。

孟德斯鳩著，孫立堅、孫丕強、樊瑞慶等譯，2001 年。《論法的精神-上冊》。陝西：人民出版社。

易君博，1993 年。《政治理論與研究方法》。臺灣：三民書局。

林志昇，2002 年。《從中國大陸出逃》。臺北：雍尚數位出版。

林洸耀，2016 年。《把脈中共：對習近平的第一手觀察》。臺北：遠見天下文化出版社。

金大偉，2015 年。《打老虎遇阻內幕》。臺北：領袖出版社。

胡鞍鋼，2001 年。《中國：挑戰腐敗》，杭州：浙江人民出版社。

孫中山，1981 年。《孫中山選集》。北京：人民出版社。

孫文，2017 年。《建國方略建國大綱(九版)》。臺灣：三民出版社。

徐鵬，2007 年。《檢察機關反貪瀆職偵查與雙規》。北京：檢察文苑。

張士懷，2005 年。《紀委監察機關調查案件方法》。北京：方正出版社。

張洪修，2017 年。《列寧黨的建設思想研究》。北京：中共中央黨校出版社。

張智輝，2005 年。《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。

習近平，2014 年。《習近平談治國理念》。中共北京：外文出版社。

梁國慶，2000 年。《國際反貪污賄賂理論與司法實踐》。北京：人民法院出版社。

陳政一，2006 年。《九十年代以來中國大陸地方政府貪腐現象》。臺北：秀威資訊

陳偉華，2003 年。《軍事研究方法論》。桃園縣：國防大學。

陳雲，1995 年。《陳雲文選(第一卷)》。北京：人民出版社。

陸建華，2002 年。《中國社會問題報告》。北京：石油工業出版社。

湯唯、孫季萍，2001 年。《法律監督論綱》。北京：北京大學出版社。

黃宏、王壽林，1998 年。《正視問題健全黨內監督》。北京：中共黨政幹部論壇。

楊鳳香，2011 年。《圖解當代中國政治》。香港：中華書局。

過勇，2007 年。《中國國家廉政體系研究》。北京：方正出版社。

鄒雲偉，2014 年。《大老虎大後台》。臺北：領袖出版社。

裴敏欣，2017 年。《出賣中共：權貴資本主義的起源與共產黨政權的潰敗》。臺北：八旗文化出版社。

趙清城，2005 年。《紀委工作》。北京：中共黨史出版社。

劉文斌，2015 年。《中共威權政治的強國體制：人類歷史無法預見的發展之路》。

臺北：獨立作家出版社。

劉東平，2013 年。《人民檢察院組織法修改問題研究》。中國：中國檢察出版社。

劉彥彩，2017 年。《中國共產黨紀律檢查機關監督執紀工作規則(試行)第 44 條第一款》。北京：方正出版社。

劉梅香，2006 年。《刑事偵查程序理論與改革研究》。北京：中國法制出版社。

蔡劍定，1991 年。《國家監督制度》。北京：中國法制出版社。

鄧小平，1994 年。《鄧小平文選第一卷—共產黨要接受監督》。北京：人民出版社。

鐘榮山，2014 年。《調查高官貪腐的背後》。臺北：財大出版社。

(二)期刊

白皓、楊強強，2017 年。〈國家監察體制改革進路研究〉，《河北法學》，第 35 卷第 5 期，頁 146。

任建明，2017 年。〈國家監察體制改革：總體方案、分析評論與對策建議〉，《河南社會科學》，第 6 期，頁 12。

伍勁松，2001 年。〈我國行政監察制度之缺失與完善〉，《學術論壇》，第 6 期，頁 18-19。

何家弘，2017 年。〈論反腐敗機關之整合〉，《中共高校社會科學》，1 月號，頁 1-7。

吳秀玲，1998 年。〈中共行政監察法評析〉，《中國大陸研究》，第 41 卷第 4 期，頁 44。

吳秀玲，2016 年。〈中共中央深化國家監察體制改革試點評述〉，《展望與探索》，第 15 卷第 2 期，頁 1-8。

- 宋小海、孫紅，2017 年。〈國家監察體制改革試點的初步研究〉，《觀察與思考》，第 2 期，頁 87-92。
- 李世明，2011 年。〈中共紀委在反腐工作的角色探討〉，《展望與探索》，第 9 卷第 9 期，頁 44。
- 李永忠，2003 年。〈揭開「雙規」的朦朧面紗〉，《中華文摘》，8 月號，頁 25-26。
- 李森，2017 年。〈國家監察委員會職權的立法配置與邏輯思考〉，《首都師範大學學報》，第 5 期，頁 72。
- 邱澤奇，1955 年。〈代理、交換與尋租〉，《中國社會科學季刊》，第 11 期，頁 40。
- 孫林晚，2015 年。〈現代化過程中社會腐敗原因探析〉，《濮陽學院學報》，第 6 期，頁 67-69。
- 席志剛，2016 年。〈國家監察委：點燃政治改革的引擎〉，《中國新聞周刊》，第 43 期，頁 15。
- 馬懷德，2016 年。〈國家監察體制改革的重要意義和主要任務〉，《國家行政學院學報》，第 107 期，頁 19。
- 張君，2003 年。〈河北省委書記接受中紀委調查真相〉，《民主與法制》，第 10 期，頁 7。
- 張執中，2016 年。〈中共推動監察體制改革試點之意涵及影響〉，《大陸與兩岸情勢》，頁 1-5。
- 紹天啟，2004 年。〈中共的檢察制度〉，《展望與探索》，第 2 卷第 9 期，頁 91-92。
- 郭道暉，2009 年。〈社會權力：法治新模式與新動力〉，《學習與探索》，第 5 期，頁 7。
- 陳國權、王勤，2004 年。〈論政府文明中的權力制約〉，《政法論壇》，第 6 期，頁 3。
- 彭立忠、張裕衛，2007 年。〈華人四地貪腐程度之比較-以「貪腐成因」為分析途徑〉，《公共行政學報》，第 24 期，頁 109。

焦洪昌，2017 年。〈論國家監察體制改革的修憲保障〉，《北京行政學院學報》，第 3 期，頁 14。

童之偉，2017 年。〈對監察委員會自身的監督制約何以強化〉，《法學評論》，第 1 期，頁 3。

楊丞娟，2005 年。〈權力腐敗與防治〉，《經濟與社會發展》，第 3 期，頁 29-31。

楊奎松，1987 年。〈社會主義從改良到革命-十月革命對中國社會思想的影響〉，《學術界》，第 5 期，頁 12。

楊溪閣，蔣國海，2005 年。〈中共中央紀律檢查機關的歷史考察〉，《湖南人文科技學院學報》，第 4 期，頁 18-19。

熊秋紅，2017 年。〈監察體制改革中職務犯罪偵查權比較研究〉，《環球法律評論》，20172 期，頁 4。

劉文斌、鄭仁智，2014 年。〈從中共特色威權體制看習近平反貪腐作為〉，《展望與探索》，第 12 卷第 4 期，頁 83-110。

魏昌東，2017 年。〈國家監察委員會改革方案之辨正：屬性、職能與職責定位〉，《法務時評》，第 3 期，頁 3-15。

(三)論文

王鼎銘，2001 年。《貪污腐化成因之實證分析》，臺灣政治學會學術研討會論文，碩士論文。

李世明，2008 年。《中共中央紀委組織反腐功能研究-以偵辦陳良宇案為例》，中國文化大學社會科學院政治研究所，博士論文。

許季榮，2013 年。《中國大陸經濟開放度與貪腐相關性之研究》，中國文化大學社會科學系，碩士論文。

董樂群，2008 年。《中國大陸行政監察制度之研究》，國立政治大學國際事務學院，碩士論文。

(四)書報

王吉全，2016 年 12 月 26 日。〈全國人大常委會關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點工作的決定〉，《人民日報》，版 4。

朱英，2017 年 11 月 6 日。〈國家監察體制改革試點取得實效〉，《人民日報》，版 3。

林尚立，2010 年 1 月 3 日。〈中國反腐體系的基本框架〉，《文匯報》，版 2。

常雪梅、程宏毅，2016 年 5 月 3 日。〈習近平在中央紀律檢查委員會第十八屆第六次全會議上的講話(全文)〉，《人民報》，版 2。

(五)網頁資料

中央社臺北電，2016 年 12 月 6 日。〈人權觀察：中共反腐雙規、嚴刑逼供〉，《中央通訊社》。<http://61.219.29.200/gb/www.cna.com.tw/news/acn/201612060481-1.aspx> (瀏覽日期 2017 年 12 月 8 日)。

中央社臺北電，2017 年 10 月 18 日。〈中共黨員雙規將成歷史，監察法改留置〉，《中央社》。<http://www.cna.com.tw/news/acn/201710180197-1.aspx> (瀏覽日期 2017 年 11 月 15 日)。

中央社臺北電，2017 年 11 月 4 日。〈陸人大通過國家監察體制改革試點〉，《中央社》。<http://www.cna.com.tw/news/acn/201711040247-1.aspx> (瀏覽日期 2017 年 12 月 29 日)。

中共紀委監察報，2017 年 10 月 30 日。〈中紀委機關解讀：誰來監督國家監察委員會？〉，《鳳凰網》。http://news.ifeng.com/a/20171030/52850986_0.shtml?cpbpinDaotj2 (瀏覽日期 2018 年 1 月 10 日)。

中央紀委監察部，2014 年 3 月 22 日。〈中央紀委紀委監察幹部監督室〉，《中央紀
檢監察部機關深化機關改革》。 <http://www.ccdi.gov.cn/special/zzjgzt/> (瀏覽日期
2017 年 12 月 7 日)。

中央紀委監察部，2017 年 1 月 13 日。〈中央紀委紀委監察幹部督察室：嚴查違紀
紀委監察幹部，堅決防止“燈下黑”〉，《中央紀委監察部網站》。 [http://v.ccdi.gov.
cn/2017/01/04/VIDEmroJbVEaIBgmMDmBjQcd170104.shtml](http://v.ccdi.gov.cn/2017/01/04/VIDEmroJbVEaIBgmMDmBjQcd170104.shtml) (瀏覽日期 2017 年
10 月 25 日)。

中央紀委監察部，2013 年 1 月 22 日。〈習近平在十八屆中央紀委第二次全會上發
表重要講話〉，《中共中央紀律檢查委員會》。 [http://www.ccdi.gov.cn/ldhd/
gcsy/201312/t2013](http://www.ccdi.gov.cn/ldhd/gcsy/201312/t2013) (瀏覽日期 2017 年 8 月 1 日)。

中央紀委監察部，2012 年 11 月 19 日。〈習近平在十八屆中共中央政治局第一次集
體學習時講話〉，《中國政府網》。 <http://www.gov.cn> (瀏覽日期 2017 年 11 月
1 日)。

中央紀委監察部，2017 年 10 月 27 日。〈習近平：決勝全面建成小康社會，奪取新
時代中國特色社會主義偉大勝利—在中國共產黨第十九次全國代表大會上的
報告〉，《中華人民共和國中央人民政府網》。 [http://www.gov.cn/zhuanti/2017-
10/27/content_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm) (瀏覽日期 2017 年 10 月 30 日)。

中央紀委監察部，2016 年 12 月 25 日。〈關於在北京市、山西省、浙江省開展國家
監察體制改革試點方案〉，《全國人民代表大會》。
<http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25> (瀏覽日期 2017 年 8 月 1 日)。

中央紀委監察部，2013 年 6 月 21 日。〈新刑訴法對紀委監察機關的啟示〉，《中國
紀委監察報》。 [http://gb.oversea.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?QueryID=7&Cur
Rec=1&DbCode=CCND&filename=JJJC201306210072dbnameCCNDLAST2013](http://gb.oversea.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?QueryID=7&CurRec=1&DbCode=CCND&filename=JJJC201306210072dbnameCCNDLAST2013)
(瀏覽日期 2017 年 11 月 8 日)。

中央紀委監察部，2016 年 8 月 17 日。〈黨的紀委監察工作基本流程〉，《黨務工作基本流程》。<http://big5.quanben.io/n/dangwugongzuojibenliuchengzuixintuwencaiseban/11.htm> (瀏覽日期 2017 年 12 月 2 日)。

中央紀委監察部，2013 年 8 月 28 日。〈歷史沿革〉，《中央紀委監察部》。http://www.ccdi.gov.cn/xxgk/lsyg/201712/t20171230_159887.html (瀏覽日期 2018 年 1 月 12 日)。

中國綜合，2016 年 10 月 19 日。〈周本順該抓不抓的市委書記，說的是誰？〉，《星島日報》。<http://std.stheadline.com/daily/news-content.php?id=1492973&target=2> (瀏覽日期 2017 年 12 月 18 日)。

王吉全，2017 年 11 月 6 日。〈國家監察體制改革試點取得實效〉，《人民網》。<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1106/c1001-29627809.html> (瀏覽日期 2018 年 1 月 12 日)。

王篤若，2015 年 9 月 27 日。〈查處貪官出內鬼，誰來監督中紀委〉，《阿波羅新聞網》。<http://tw.aboluowang.com/2015/0927/620240.html> (瀏覽日期 2017 年 11 月 25 日)。

王金雪、秦華，2015 年 8 月 14 日。〈習近平：堅持老虎、蒼蠅一起打〉，《人民網-中國共產黨新聞網》。<http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n/2015/0814/c385474-27461341.html> (瀏覽日期 2017 年 12 月 16 日)。

毛益民，2015 年 11 月 17 日。〈馬恩論權力制約監督的幾個問題〉，《中國法學網》。<http://www.iolaw.org.cn/showNews.asp?id=28167> (瀏覽日期 2018 年 2 月 19 日)

公安基礎知識，2018 年 1 月 31 日。〈公安機關的性質、職能和宗旨〉，《第一文庫網》。<http://fanwen.wenku1.com/article/67720098.html> (瀏覽日期 2018 年 2 月 3 日)。

李芸、張禕鑫，2017 年 11 月 6 日。〈一圖讀懂：國家監察體制改革試點工作成效及經驗〉，《中央紀委監察部網站》。http://www.ccdi.gov.cn/special/sdjjs/tpxw_sdjxs/201711/t20171116_111845.html (瀏覽日期 2018 年 1 月 11 日)。

李源、高雷，2017 年 1 月 9 日。〈肖培詮釋國家監察委員會與中紀委關係〉，《中國共產黨新聞網》。<http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0109/c64371-29009575.html> (瀏覽日期 2018 年 1 月 25 日)。

年巍，2016 年 11 月 7 日。〈中共中央辦公廳印發一關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案〉，《新華網》。http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/07/c_1119867301.htm (瀏覽日期 2017 年 5 月 2 日)。

全國人民代表大會，1982 年 12 月 4 日。〈中華人民共和國憲法〉，《中國政府網》。http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/constituicao/index_cn.asp#1999 (瀏覽日期 2018 年 5 月 10 日)。

余晨，2017 年 11 月 5 日。〈全國人民代表大會常務委員會關於在全國各地推開國家監察體制改革試點工作的決定〉，《新華社》。http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201711/t20171105_126201.html (瀏覽日期 2018 年 1 月 4 日)。

香港廉政公署，2016 年 6 月 1 日。〈國際透明組織(英語：Transparency International)是一個監察貪污腐敗的國際非政府組織〉，《香港廉政公署》。<https://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=435292&ctNode=30778&mp=289> (瀏覽日期 2017 年 8 月 10 日)。

胡錦光，2018 年 1 月 16 日。〈胡錦光，論監察委員會“全覆蓋”的限度〉，《中國社會科學網》。http://www.cssn.cn/fx/fx_xzfx/201801/t20180116_3817665.shtml (瀏覽日期 2018 年 2 月 7 日)。

高洁，2016 年 11 月 25 日。〈王岐山在北京、山西、浙江調研監察體制改革試點工作時強調，實現對公職人員監察全覆蓋，完善黨和國家的自我監督〉，《中共中央紀律檢查委員會》。 http://www.ccdi.gov.cn/special/sbjlcqh/topnews_sbjlcqh/201611/t20161128_90216.html (瀏覽日期 2017 年 7 月 11 日)。

高波，2017 年 11 月 25 日。〈健全黨和國家監督體系，跳出歷史周期率〉，《中國紀檢監察報》。 http://www.ccdi.gov.cn/special/sdjjs/pinglun_sdjxs/201711/t20171127_112534.htm (瀏覽日期 2017 年 11 月 27 日)。

馬駁，2007 年 9 月 19 日。〈專訪馬駁—為什麼成立國家預防腐敗局？〉，《新華網》。 http://www.sd.xinhua.org/news/2007-09/19/content_11241466.htm (瀏覽日期 2017 年 11 月 15 日)。

馬懷德，2017 年 1 月 9 日。〈國家監察體制改革的重要意義和主要任務〉，《中國共產黨新聞網》。 <http://theory.people.com.cn/n1/2017/0109/c217905-29008252.html> (瀏覽日期 2018 年 2 月 8 日)。

陳紅太，2010 年 2 月 3 日。〈從黨政關係的歷史變遷看中國政治體制變革的階段特徵〉，《人民網》。 <http://theory.people.com.cn/BIG5/41038/10918056.html> (瀏覽日期 2017 年 11 月 16)。

陳雲，2017 年 12 月 25 日。〈陳雲：如何防止紀委“燈下黑”〉，《中國共產黨新聞網》。 <http://dangshi.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1225/c85037-29726086.html> (瀏覽日期 2018 年 1 月 15 日)。

張子揚、郭金超，2016 年 12 月 25 日。〈中共決定在北京山西浙江開展國家監察體制改革試點〉，《中共新聞網》。 <http://www.chinanews.com/gn/2016/12-25/8104322.shtml> (瀏覽日期 2017 年 7 月 25 日)。

張磊，2017 年 10 月 29 日。〈中紀委機關報解讀：誰來監督國家監察委員會？〉，《全球新聞》。 <http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/phoenixtv/20171029/22248109739.html> (瀏覽日期 2017 年 11 月 15 日)。

張樵蘇，2016 年 12 月 25 日。〈全國人民代表大會常務委員會關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點工作的決定〉，《新華網》。http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/25/c_1120184274.htm (瀏覽日期 2017 年 2 月 19 日)。

張建利，2017 年 10 月 29 日。〈十八屆中紀委向中共十九大的工作報告〉，《新華社》。<http://news.sina.com.cn/china/xlxw/2017-10-29/doc-ifynfrfn0092774.shtml> (瀏覽日期 2017 年 12 月 25 日)。

張建明，2016 年 4 月 15 日。〈反腐敗會影響經濟發展嗎？〉，《求是網》。http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2016-04/15/c_1118594368.htm (瀏覽日期 2018 年 1 月 15 日)。

潘維庭，2018 年 3 月 4 日。〈陸監察委將誕生，反腐監督全覆蓋〉，《中時電子報》。<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180304000058-260301> (瀏覽日期 2018 年 3 月 15 日)。

曹淼、謝磊，2017 年 9 月 6 日。〈監督執紀“四種型態”〉，《中國共產黨新聞網》。<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0906/c413700-29519566.html> (瀏覽日期 2017 年 12 月 12 日)。

國際透明組織臺灣總會，2017 年 1 月 25 日。〈國際透明組織全球型貪腐評鑑清廉印象指數〉，《國際透明組織臺灣總會》。<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20170125 &Rcg=100041> (瀏覽日期 2017 年 7 月 15 日)。

新華社北京，2017 年 10 月 30 日。〈國家監察體制改革試點將在全國推開〉，《新華社》。http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mrdx/2017-10/30/c_136714271.htm (瀏覽日期 2017 年 12 月 25 日)。

劉羨，2017 年 4 月 15 日。〈山西監察委首案：山煤集團原董事長郭海被“留置”〉，《中國新聞網》。<http://www.chinanews.com/gn/2017/04-15/8199964.shtml> (瀏覽日期 2017 年 12 月 22 日)。

羅宇凡、朱金釵，2017 年 1 月 9 日。〈中央紀委七次全會審議通過中國共產黨紀律
檢查機關監督執紀工作規則(試行)〉，《中國日報中文網》。http://china.china daily
com.cn/2017-01/09/content_27899568.htm (瀏覽日期 2017 年 11 月 12 日)。

二、外文文獻

(一)專書

Acton, Lord, 1955, *Essays on Freedom and Power*. New York, Columbia: World
Publishing Co.

Brook, Robert C, 1910, *Corruption in American Politic and Life*, New York: Dodd, Mead.

Huntington, Samuel, 1968, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale
University Press.

Johnston, Michael, 1982, *Political Corruption and Public, America*, Wadsworth Inc,
Belmont.

Rawski, Sakakida Evelyn, 1979, *Education and Popular Literacy in Ch'ing
China*. Michigan University Press.

Xiao, Ming, 2011, *The Cultural Economy of Falun Gong in China: A Rhetorical
Perspective*. South Carolina University Press.

(二)期刊

Nye, J.S. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *The
American Political Science Review*, Vol. 41, No.2, June, 1976, pp. 416-422.