

第四章 紀檢委與政府的組織關係

本文透過紀檢、檢察機關的關係，探討紀檢委的調查活動對政府造成何等影響。其實這種黨政關係類型不僅是紀檢、檢察關係而已，紀檢委和政府的關係有幾種類型，而且這些類型各有不同之處。在此，透過各個類型的比較，觀察紀檢委和政府關係中有何特徵。

首先，規定紀檢委和政府關係架構的，有：「黨組紀檢組」、「派駐紀檢組」、「派駐機構統一管理模式」和「合署辦公」等類型。其中，紀檢委行使業務權限的，亦即由於業務部分重疊而產生關係的，有監察部以及人民檢察院等部門。但各個部門中，規定紀檢委和政府關係的架構呈現出不同類型。

由於本章的重點在於以黨代政如何得以實現，並發揮何等影響力的部分，因此將進行分析時，焦點集中在有關部門。在此，著重處理以下三種類型：一、黨組紀檢組，二、合署辦公—監察部類型，三、統一管理模式。至於派駐紀檢組的部分，與黨組紀檢組一同論述。

第一項 黨組紀檢組

在探討黨組紀檢組之前，事先有必要扼要解釋「黨組」一般的內容。按照中共十五大章程的內容，黨組為設立在中央和地方國家機關、人民團體、經濟組織、文化組織和其他非黨組織的黨的領導組織，在這些機關中履行領導權的載體。黨組成員由批准成立黨組的黨的委員會指定，並接受黨委的領導。在政府組織中，黨組書記多為行政首長兼任，並其成員限制在行政正副職的範圍內。¹黨組的任務為「負責實現黨的方針、政策，討論和決定本部門的重大問題，團結非黨幹部和群眾，完成黨和國家交給的任務，指導機關和直屬單位黨組織的工作」²毛澤

¹中共重慶市委組織部課題組，發揮機關黨組織對領導幹部監督作用的研究，收錄於，中共中央組織部研究室編，*組織工作研究文選*（二）（北京：黨建讀物出版社，1998年6月），頁249。

²萬福義主編，*中國共產黨建設大辭典*（濟南：山東人民出版社，2001年5月），頁295。

東曾經以反對「分散主義」為由，提出「一切主要的和重要的問題，都要先由黨委討論決定...次要的問題，可以由政府部門的黨組去辦」³，從這種論述可知，黨組為黨控制政府部門的內設機構。

通常，除了人數較少而沒有餘力的情形之外，凡有黨組織的地方都設置紀檢機關，黨組紀檢組為黨和國家機關黨組下設的紀檢組織。黨組主導其部門的工作，並形成決策中心，與此相比，紀檢組只負責該部門的紀檢檢查工作。

黨組紀檢組和前述派駐紀檢組的工作方式和領導體制採取同樣的制度。就中央級別而言，兩者都接受中紀委和部門黨組的雙重領導，另外根據中紀委和黨組的部署做出：一、制定以及向中紀委和黨組報告年度工作計劃和工作總結。二、及時完成領導交辦的任務，每半年向中紀委和黨組做出工作進度情況等書面報告一次。三、所在部門的黨風黨紀的重大問題，要向黨組請示、報告，同時抄報中紀委。四、黨組、派駐紀檢組和中紀委的日常工作聯繫，通過中紀委有關紀律檢查室。重要問題可直接向中紀委請示、報告等工作。⁴

黨組紀檢組和派駐紀檢組的功能類似，其級別的安排也相同的，在中央國家機關各部委內，其職務設置的方式為如下。

設組長一人（中央國家機關各部委為副部長級，國務院直屬局為正司局長級）。

副組長一至二人（中央國家機關各部委為正司局長級，國務院直屬局為副司局長級）。

合署辦公的監察局局長由紀檢組副組長擔任。

派駐和內設紀檢、監察機構的內設辦事機構統稱室，室設主任一人，副主任

³毛澤東，「反對黨內的資產階級思想」，收錄於，*毛澤東選集*，第五卷（北京：人民出版社，1977年4月），頁95-96。

⁴中央紀委於1991年4月23日發布之「關於中央紀委派駐紀檢組和各部門黨組紀檢組（紀委）若干問題的規定（試行）」，中共中央紀律檢察委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，第八卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁167-168。

一至二人。至於級別，以中紀委的規定為標準。⁵

與派駐紀檢組所不同的，就是黨組紀檢組被定位為所在部門的內設機構。之所以稱為內設機構，是因為「黨組紀檢組組長由所在部門黨組或由中央紀委向所在部門黨組提出人選，經中央紀委考察同意後，由所在部門黨組報中央任免」⁶亦即在人選的安排上，部門黨組擁有一定的權限，且是歸屬於部門黨組內的事務。

黨組紀檢組這種機構設置的方式，到 1993 年 5 月發布的「中央紀委、監察部關於中央直屬機關和中央國家機關紀檢、監察機構設置的意見」之後，除了一些國務院直屬機構以及國務院直屬事業單位之外，幾乎改為派駐紀檢組的方式。⁷但中央紀委提出的人選方案，畢竟不外於所屬部門的專業人士，如現任最高人民法院審判委員會委員、二級大法官的李玉成，兼任中紀委駐最高人民法院紀檢組組長職務一事，可知派駐紀檢組組長不一定具備紀檢機關的專業背景，且實際上可以說屬於黨組紀檢組組長產生的方式。無論黨組紀檢組或者派駐紀檢組，事實上人事安排的權限上未有差距。

那麼若黨組還保留人事安排上的影響力時，紀檢組成員能否對黨組成員實施監督是一個棘手的問題。為了彌補被領導者監督領導者的尷尬局面，以及由此產生的監督不力等情形，中紀委試著引進新的領導體制，那就是統一管理模式。

第二項 統一管理模式

⁵中央紀委、監察部於 1993 年 5 月 18 日發布之「關於中央直屬機關和中央國家機關紀檢、監察機構設置的意見」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，第八卷，頁 192，以及中央紀委於 1991 年 4 月 23 日發布之「關於印發『中共中央紀委關於派駐紀檢組和各部門黨組紀檢組（紀委）若干問題的規定（試行）』的通知」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，第六卷（北京：中國方正出版社，2001 年 6 月），頁 684。

⁶1991 年 4 月發布之「中共中央紀委關於中央紀委派駐紀檢組（紀委）若干問題的規定（試行）的通知」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，第六卷，頁 685。

⁷撰者註，屬於國務院直屬事業單位氣象局、國家地震局或者國家民族事務委員會等原先保留或設立黨組紀檢組的部門，也後來改設派駐紀檢組。

2001年9月十五屆六中全會做出「紀律檢查機關對派出機構實行統一管理」的決定，將原來由紀檢監察機關和所在部門雙重領導的方式改為紀檢機關統一管理的模式，並在2002年10月28日召開的派出機構統一管理試點工作會議上，決定對駐衛生部、國家藥品監督管理局、國家工商管理總局紀檢監察機構實行統一管理的試點方案。該試點方案不同於黨組紀檢組以及派駐紀檢組之處，在於取消部門黨組對於紀檢組的領導，改為中紀委和監察部直接領導紀檢組的方式。如此做法「有利於使派駐機構保持相對的獨立性，增強權威性，強化派駐機構的監督檢查職能」⁸，也符合「加強對駐在部門領導班子及其成員的監督」的主要目的。⁹理論上，能夠改善對於部門領導成員無法監督的制度上之困境，統一管理模式的實施被視為加強黨內監督的一項重大舉措。水利部發布的「關於開展2004年度公務員考核工作的通知」中有：「駐部監察局的幹部不再參加我部組織的年度考核」部分，¹⁰這是繼統一管理模式出台後，監察局（紀檢組）脫離政府部門影響力的實例。但這種改善仍然包含缺點，亦即當紀檢組成員本身涉及違法行為時，作為負責向黨組、中紀委做出請示和報告的紀檢組，能夠隱瞞自己的行為。例如，河南省黃金管理局紀檢組長水國芳涉嫌貪汙受賄的案例顯示，當紀檢組長違法時，紀檢組本身難以對此展開調查，此時，只有上級紀委的介入才能對此加以處理，基本上黨組無法採取任何行動。

可謂無論為黨組紀檢組、派駐紀檢組以及統一管理模式，凡是政府部門的紀檢機關皆無法對應紀檢組成員違法時的狀況。

部門紀檢組和紀檢委被賦予的職權相同，理論上能夠採取的措施也相同。但由於紀檢組組長兼任黨組成員等人事部署的原因，事實上對黨組成員展開監督有一定的困難，因此無法充分發揮應有的職權能力。基於同樣的理由，黨組也難以對紀檢組成員加以處置，因此最後仰賴紀檢委的介入才能解決的情形較多。如此

⁸人民日報（內地版），2004年4月8日，第一版。

⁹2004年4月7日，吳官正在中央紀委監察部派駐機構統一管理工作會議上的講話，同前註。

¹⁰「關於開展2004年度公務員考核工作的通知」，水利部人事勞動教育網，<http://ple.chinawater.com.cn/gwygl/20041223/200412230048.asp>

情況使得黨組紀檢組的角色變為請示、報告等屬於較為靜態的紀律監督，無法積極地展開調查活動。亦即，權限僅涉及監督這種局部的方面以及起因於組織形式的職能不健全之故，紀檢組的角色受到限制。但職能接近的政府部門裡，它的角色不僅如此，是因為有些政府部門拉攏紀檢組並賦予職權行使時的一種抗衡功能角色。

在人民檢察院（以下稱為檢察機關）內，紀檢組承擔「檢察機關內部履行監督的職能部門角色，為了扮演監督角色，紀檢組擁有檢查權、調查權、建議權和處分權。」¹¹紀檢組的監督針對檢察機關的違法執紀行為，但作為法律監督機關，檢察機關的執法活動不應受到外來的任何干擾。即使紀檢組按照黨內監督的規定進行監督，也無法排除影響刑事訴訟法程序的可能性。雖然 2000 年發布的「人民檢察院監督工作條例」第六條規定：「人民檢察院監察部門在本院檢察長和上級檢察院監察部門的領導下行使職權」部分，¹²不同於雙重領導以及統一管理模式，排除紀檢委領導的空間，似乎確立自我完善的體制。但由於合署辦公之故（後述），處於檢察院監察機關體制最頂端的卻是最高人民檢察院派駐紀檢組，照理說，該紀檢組接受中紀委和最高人民檢察院長（黨組）的雙重領導。¹³領導關係的如此設計，仍然保留中紀委影響刑事訴訟程序的空間。另外由於人事部署的安排，無法排除紀檢組成員參與檢察行為的可能性，兩者界線如此模糊的情形，能否讓檢察活動保持應有的獨立方面還是不能不打上問號。

第三項 合署辦公

按照中共官方的說法，合署辦公為「中央紀委、監察部合署，實行一套工作

¹¹葉青純，「認真履行紀檢監察職能加強內部執法辦案監督」，在檢察機關加強內部執法辦案監督座談會的講話，中央紀委駐最高人民檢察院紀檢組、最高人民檢察院監察局編，*檢察機關內部執法辦案監督 經驗材料彙編*（北京：中國方正出版社，2004 年 2 月），頁 5。

¹²人民檢察院監督工作條例第五條，張益槐，*中國大陸監察制度*（台北：唐山出版社，1998 年 4 月），頁 222。

¹³「中共中央紀律檢查委員會關於中央紀委派駐紀檢組和各部門黨組紀檢組（紀委）若干問題的規定（試行）」，中共中央紀律檢察委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，第六卷，頁 683。

機構、兩個機關名稱的體制。合署後的中央紀委履行黨的紀律檢查和政府行政監察兩項職能，完成紀檢、監察兩項任務，對黨中央全面負責」。¹⁴合署辦公這種組織改換，以黨代政的類型中屬於最直接的一種，其具體表現主要分為：一、成員的同時擔任政府相關部門官員，二、中紀委對監察部擁有決策權，三、相關規定互用、管轄範圍擴大，四、垂直關係的強化。以下分別進行論述。

一、成員同時擔任政府相關部門官員

以現任中紀委副書記的何勇之經歷為例，觀察其成員的兼任方式。基本上監察部部長在中紀委當中任副書記一職，現任監察部部長的李至倫在中紀委裡兼任副書記一職，序列為何勇之下。當何勇任紀委副書記、監察部長時，李至倫任中紀委常委一職。因此無論在中紀委或者監察部內，兩者關係始終保持領導和被領導的關係。中紀委和監察部之間確立的兼任機制和人際關係的縱向聯繫，可將部長辦公會的討論內容等事項都可透過紀委副書記獲得。

表 4-1：成員同時擔任政府相關部門官員－以何勇為例

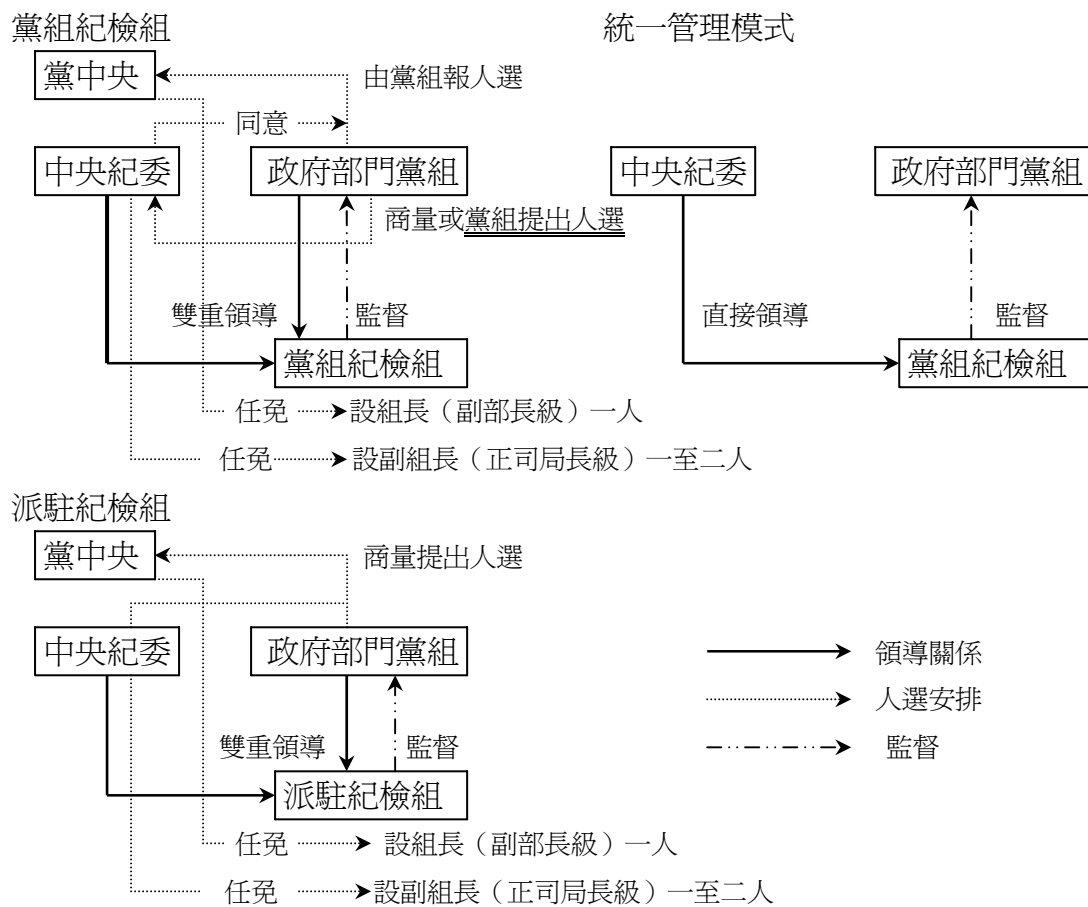
1992 年 10 月－1997 年 9 月 中央紀委常委，監察部副部長
1997 年 9 月－1998 年 3 月中央紀委副書記，監察部副部長
1998 年 3 月－2002 年 11 月中央紀委副書記，監察部部長
2002 年 11 月－2003 年 3 月中央書記處書記，中央紀委副書記，監察部部長 2003 年 3 月 中央書記處書記，中央紀委副書記 ¹⁵

資料來源：胡馳、周潔，*中國共產黨紀律檢察機關機構沿革及領導人、歷次中央紀委全會專輯*（北京：中國方正出版社，2004 年 2 月），頁 138、193、254~255。

¹⁴ 「關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機構設置有關問題的請示」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，第八卷，頁 186。

¹⁵ 中共十六次全國代表大會選舉產生的中紀委之序列為：書記（1 人）、副書記（7 人）、秘書長（1 人）、常務委員會委員（18 人）、中紀委委員（121 人），書記、副書記、秘書長兼任常務委員和委員，胡馳、周潔編，前引書，頁 254。

圖 4-1：紀檢組和政府之領導體制



資料來源：1991年4月23日發布的「中共中央紀委關於中央紀委派紀檢組和各部門黨組（紀委）紀檢組若干問題的規定（試行）的通知」，中共中央紀律檢察委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，第六卷，頁683-685，自行整理。

二、中紀委對監察部行使決策權

1994年11月印發「關於合署後的監察部開展工作的若干意見」的通報規定，重要問題需經監察部部長同意或部長辦公會討論後，提交中央紀委常委會審議。

中紀委常委會審議的內容為如下：

- 一、對正、副部級幹部違紀問題的立案調查和紀律處分
- 二、有關行政監察工作的重要部署和召開全國性的行政監察專題會議
- 三、向國務院和全國人大重要請示、報告

四、國務院及國務院領導同志交辦的重要事項

五、代國務院起草和報國務院批准的行政法規

六、部長辦公會認為需報中央紀委常委會審議的其他事項¹⁶

雖監察部仍屬於政府序列，並國務院領導下進行工作。但上述審議範圍使得中紀委常委會完全掌控監察機關的重要業務，似乎取代了國務院領導的實際意涵。

重大問題由中央紀委常委集體討論決定的方式，使得原有的監察部部長辦公會制度只能處理，重要性較低的議題。另外，不擔任行政監察領導職務的紀委副書記或常委，也分管範圍內的監察工作的情形，¹⁷使得監察職權受到侵蝕。

三、相關規定互用、管轄範圍擴大

紀檢機關負責黨內監督，監察機關負責政府部門行政監察工作，嚴格而言，雙方所依據的規定不同。但部長辦公會至中紀委常委會議的機制，實際上使得紀檢機關分管本來不屬於其管轄範圍的事務，可謂在管轄權的問題上，監察機關似乎沒有決定權。從「具有管轄權的紀檢監察機關雙方經過協商決定，若仍不能解決的，應報請其共同的上一級紀檢監察機關，由該上一級機關指定」的論述也可知監察機關的困境。¹⁸基本上合署後的紀檢機關和監察機關之間發生管轄權衝突之可能性不大，但若發生爭議時，最後擁有決定權的仍然是中紀委。

身兼監察機關的紀檢機關，利用行政監察法的有關權限，可尋求其他行政機關的協助。該法第 22 條規定：「監察機關在辦理行政違紀案件中，可以提請公安、審計、稅務、海關、工商行政管理等機關予以協助。」¹⁹該規定包含著，紀檢機關透過公安機關能夠向在押的人進行訊問等協助內容。本來，中紀委發布的規範

¹⁶1994 年 11 月 24 日發布之「關於合署後的監察部開展工作的若干意見的通報」，中共中央紀律檢察委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，第八卷，頁 213。

¹⁷吳秀玲，*中共行政監察制度之研究*，（台北：台灣大學三民主義研究所博士論文，1998 年），頁 178。

¹⁸本書編寫組，*紀檢監察業務程序問答*（北京：中國方正出版社，2003 年 4 月），頁 192。

¹⁹同前註，頁 295。

與公安機關合作的有關規定中，不包括上述內容項目，而不外乎「互相提供有關案件的材料」的協作項目。因此雖紀檢機關可利用監察職能，但上述協助內容純粹屬於監察機關的權限，而不是紀檢機關。

總之，合署辦公不僅將紀檢機關的管轄範圍擴大，且透過依據的互用獲得了擴大其權限的空間。

四、垂直關係強化

在監察機關而言，除既有的同級政府（黨委）及上級監察機關的領導之外，又多了紀檢委的領導，且合署後的上下級監察機關的關係，實際上已變成上下級紀檢機關間的關係。²⁰這種關係的改換使得原來的上下級監察機關的領導關係力度，獲得強化。例如：上級紀檢機關有權檢查下級紀檢機關的工作、改變其對案件所作決定，並可透過同級黨委改變經下級黨委批准的紀檢案件，以及複查下級紀委未獲得下級黨委同意或持有異議或拖延解決的紀檢案件。²¹

藉著紀檢機關的職權，監察權可提高自身的功能。但換言之，這是喪失監察機關的獨立性而換來的，其是非的判斷應是由關注的視角而定。

監察部和中紀委之間的合署辦公，設計了多項有利於中紀委的機制，形成一種中紀委領導的格局。檢察院紀檢組由於負責對於刑事訴訟程序的內部監督任務，因此也擁有一種影響力，中央紀委駐最高人民檢察院紀檢組組長葉青純的「發現問題應當提出意見或監察建議，但不要干預案件，不要對辦案人員指手劃腳更不要因為我們的監督而影響業務部門正常開展工作。」²²講話，無疑透露出這種可能性。紀檢委和這些相關部門的合作架構，使得政府執法部門的獨立性嚴重受損，但與此同時，紀檢組有必要監督刑事訴訟程序的狀況，倒反映出只有公安、

²⁰張益槐，前引書，頁 246。

²¹同前註，頁 246。

²²葉青純，「認真履行紀檢監察職能加強內部執法辦案監督」，在檢察機關加強內部執法辦案監督座談會的講話，中央紀委駐最高人民檢察院紀檢組、最高人民檢察院監察局編，前引書，頁 6。

檢察、法院三機關的刑事訴訟構造無法正常運作，²³因此可以說其實檢察院紀檢組處於非常尷尬的位置。就喪失獨立性而言，監察部的狀況其實也是相當嚴重的，但若監察部基於利己主義的考量來行事，藉著中紀委的強大職權能夠達成自己的目的。

²³陳瑞華，*刑事訴訟法的前沿問題*（北京：中國人民大學出版社，2002年11月），頁243-244。