

## 第五章 準司法權的行使

在描述中紀委的沿革部分，略提中紀委在調查活動中的協作範圍擴大到檢察機關，同時在第三章第六節介紹中紀委具備一種準司法權。本來作為黨的司法權，黨紀處理事物的範圍比法律還大，因此紀檢、檢察之間並不是每個案件都能合作。基本上案件交叉可分為三種類型：一、違反黨紀，不違反法律（如拖欠黨費、未參加支部會議等），二、違反黨紀和法律（如貪污），三、不違反黨紀，違反法律（兩規措施）。第一個狀況純粹屬於黨紀處理的範圍，因此雙方不會產生衝突或糾紛。第二個狀況時，黨紀處分後採取移送法辦的方式。第三個狀況不同於其他兩者之處，就是黨的司法權侵犯檢察機關職權，在聯合辦案的架構下雙方進行調查時，兩規的行使無法期待以互相尊重對方的辦案依據為前提的合作。在此，針對作為黨的司法權之「兩規」措施具有何等權限進行具體分析。

### 第一節 兩規措施

在紀檢機關調查大案要案時，往往出現「兩規措施」這個字眼。中紀委也「實踐證明，正確採用這項措施對於突破案件具有十分重要的作用，應當繼續依法採用」的說法肯定其作用。<sup>1</sup>在受到開除黨籍處分的副省長級以上的幹部中（見表五）使用兩規以及聯合辦案（兩規的一種配套措施，在下一節後述）的實際運用情形其實絕無僅有，只有河北省原省委常委、常務副省長叢福奎而已。兩規措施的這麼少量的運用的原因何方，仍然不知其謎，但至少從案件處理時間（表六）可推論，兩規措施似乎被採取於破案難度大，案情比較複雜的案件。

---

<sup>1</sup>「中共中央紀委、監察部關於紀檢監察機關依法採用『兩指』『兩規』措施若干問題的通知」。中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，第六卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁848。

表 5-1：今年來受到判刑的副省級以上幹部

辛業江	海南省人大原副主任 1998 年 5 月因犯受賄罪被判處有期徒刑 5 年。
陳希同	原中央政治局委員、北京市原市長 1998 年 7 月因犯貪汙罪、玩忽職守罪被判處有期徒刑 16 年。
姜殿武	河北省原人大副主任 1998 年 12 月因犯受賄罪被判處有期徒刑 10 年。
徐炳松	廣西壯族自治區人民政府副主席 1999 年 8 月因犯受賄罪被判處無期徒刑。
孟慶平	湖北省政府原副省長 1999 年 12 月因犯受賄罪被判處有期徒刑 10 年。
胡長清	江西省原副省長 2000 年 2 月因受賄罪、行賄罪、鉅額財產來源不明罪被判死刑，同年 3 月在南昌執行。
成克傑	全國人大原副委員長 2000 年 7 月因犯受賄罪被判處死刑，同年 9 月在北京執行。
慕綏新	瀋陽市原市長 2001 年 8 月因犯受賄罪、鉅額財產來源不明罪被判處死刑，緩期 2 年執行。
劉知炳	廣西壯族自治區常委、自治區政府副主席 2002 年 6 月因犯受賄罪被判處有期徒刑 15 年
王樂毅	海關總署原副署長 2002 年 9 月因犯受賄罪被判處有期徒刑 13 年
李紀周	公安部原副部長 2001 年 10 月因受賄罪、玩忽職守罪被判處死刑，緩期 2 年執行
許運鴻	中共寧波市委原書記 2000 年 10 月因犯濫用職權罪被判處有期徒刑 10 年
叢福奎	河北省原省委常委、常務副省長 因受賄索賄被“雙開”並已移送司法機關處理
王懷中	安徽省原副省長 因涉嫌受賄被依法逮捕
秦昌典	重慶市人大原副主任 2002 年 4 月因玩忽職守罪被判處有期徒刑 6 個月，緩期 1 年執行
周文吉	寧夏自治區原政協副主席 因以權謀私被開除黨籍、撤銷職務
李大強	湖北省原副省長 2000 年 9 月因受賄和接受禮金被開除黨籍和公職
李嘉廷	雲南省原省長、原省委副書記 涉嫌受賄被開除黨籍、公職，移送司法機關查處

資料來源：貪官檔案，正義網，<http://www.jcrb.com/zyw/tgda/index.htm>。

表 5-2：從逮捕至公訴、一審判處時間

	逮捕		公訴		一審判處	合計
辛業江	96 年 12 月 27 日	10 月	97 年 10 月 25 日	7 月	98 年 5 月 26 日	17 個月
陳希同	98 年 2 月 27 日		不 明		98 年 7 月 31 日	5 個月
姜殿武	97 年 11 月 1 日	7 個多月	98 年 6 月 23 日	5 個多月	98 年 12 月 7 日	12 個月
徐炳松	98 年 6 月 3 日		不 明		99 年 8 月 27 日	14 個月
孟慶平	98 年 4 月 23 日	8 月	98 年 12 月	12 月	99 年 12 月 1 日	20 個月
胡長清	99 年 10 月 10 日	4 月	00 年 2 月 1 日	2 週	00 年 2 月 15 日	4 個月
成克傑	00 年 4 月 25 日	2 月	00 年 6 月 26 日	1 月	00 年 7 月 31 日	3 個月
劉知炳	01 年 12 月 5 日	25 日	01 年 12 月 30 日	6 月	02 年 6 月 24 日	7 個月
李紀周	99 年 12 月	14 月	01 年 2 月 28 日	8 月	01 年 10 月 22 日	22 個月
許運鴻	99 年 10 月 13 日	7 月	00 年 6 月 16 日	4 月	00 年 10 月 17 日	11 個月
叢福奎	01 年 4 月 29 日	4 月	01 年 8 月份	1 年 8 月	03 年 4 月 29 日	24 個月

續，表 5-2：從逮捕至公訴、一審判處時間

王懷中	02 年 10 月 14 日	11 月	03 年 11 月 13 日	1 個多月	03 年 12 月 29 日	12 個多月
秦昌典	00 年 6 月 7 日	6 月	00 年 12 月 12 日	1 年 4 月	02 年 4 月 26 日	22 個月
李嘉廷	01 年 10 月 10 日		不 明		03 年 5 月 9 日	19 個月

資料來源：貪官檔案，正義網，<http://www.jcrb.com/zyw/tgda/index.htm>，公訴以及一審判處時間不明者一律除外。

「兩規」措施的使用以及使用時的調查體制等，其實讓紀檢機關具備超越法律規範的職權，這種強制性色彩符合破案難度較大的案件。在此，首先概括分析兩規的性質和作用。兩規是指 1994 年 3 月中紀委發布的「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」（以下簡稱爲條例）第二十八條第三項所規定的「要求有關人員在規定的時間、地點就案件所涉及的問題作出說明」部分。「條例」出臺後被取代的 1988 年 5 月發布「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例(試行)」中，未有被調查人在何等環境接受調查的詳細規範，不同之處是調查主體在調查時間的控制上具有一定的強制性。後來逐漸建立有關兩規的詳細規範，下列爲 1998 年 6 月「中共中央紀委、監察部關於紀檢監察機關依法採用『兩指』『兩規』措施若干問題的通知」特作的三項規定：<sup>2</sup>

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

該規定的內容重點規範兩規的手段，第一項的司法手段指司法權的行使，主要由人民法院和人民檢察院行使，公安機關、國家安全機關和監獄也行使部分司法權，<sup>3</sup>因此紀檢機關未被授與跟上述機關同等權力。另外，第三項缺乏即時制止上述手段的必要措施，雖然仍有途徑追究紀檢機關的違紀行爲，<sup>4</sup>但該規定中

<sup>2</sup>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 848。

<sup>3</sup>浦法仁，*法律小辭典*（上海：上海辭書出版社，2003 年 5 月），頁 481。

<sup>4</sup>中紀委於 1993 年 8 月印發之「中國共產黨紀律檢查機關控告申訴工作條例」第七、八條中規定，

未有明確指示處理方法。

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

使用「兩規」措施必須具備下列條件：

第 1 項、已經掌握了違紀案件中涉嫌違紀的黨員的部分嚴重違紀事實及證據，已具備給予其紀律處分的條件，但仍有重要問題尚待查清；

第 2 項、涉嫌違紀的黨員有串供、翻供或者外逃的嫌疑，或者可能隱匿、銷毀證據，或者有其他妨礙案件調查的行爲。

第五款、決定對涉嫌違紀的黨員使用「兩規」措施的，辦案人員應向其宣讀有關規定和必須遵守的紀律。對涉嫌違紀的黨員帶至「兩規」地點的交通工具、通信工具、證件、貨幣及可能危及安全的物品，由紀檢機關暫爲登記保管。使用兩規措施後，紀檢機關應告知涉嫌違紀的黨員所在的單位和家屬。

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

第 2 項部分的問題爲如何劃分紀律處分的條件以及妨礙案件調查的行爲，妨礙調查的行爲之認定由紀檢機關來判斷，雖該規定第四項：「紀檢機關決定對所轄地方或者部門的領導班子成員和其他重要領導幹部實行『兩規』的，應由紀委書記或者分管案件的副書記批准，並向同級黨委報告」等部分顯示，使用條件的認定並不是調查部門一手包辦的，經過一定的手續，但仍然無法排除擴大解釋等可能性。另外，由供到證的反貪偵查模式普遍存在的情形下，<sup>5</sup>「仍有重要問題尚待」的條件，會否爲獲得證據提供方便，仍然無法排除其可能性。

---

有關紀檢機關成員違反紀律行爲時的檢舉、控告等程序，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，第六卷，頁 713。

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

第五項暫時保管的規定包括通信工具，此舉限制與外部（包括律師在內的）聯繫的機會，若紀檢機關未履行告知義務，就等同於綁架。由於兩規為黨內監督的措施，因此不屬於刑訴法中的監督架構，也沒有聘請律師等保護自己的機會。第七項規定似乎被調查人有義務如實地答覆，由於妨礙案件查處行為的標準極為模糊，<sup>6</sup>因此「被檢查人要自覺地接受組織的檢查」這種前提下，<sup>7</sup>任何防禦自己的嚐試可能被視為妨礙調查的行為。

原來的兩規除了任意決定訊問時間和地點之外，未有詳細的內容。但隨著附帶規定的增加，兩規本身似乎已經獨立發展成一套案件檢查規範似的。這些規定濃厚地反映出兩個特點，那就是缺乏紀檢機關從事違法執紀活動時的制衡機制。與此同時無可避免地涉及一個問題，那就是具有相當功能的刑訴法和「兩規」如何劃清界線，或者可以說刑訴法的執行機關（司法機關）和紀檢機關如何互相配合對方的辦案程序，還有會否發生雙方的職權重疊甚至侵犯的狀況，並如何處理的問題。

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

## 第二節 聯合辦案

論述何謂聯合辦案之前，首先應處理聯合辦案這種調查組織形式何以存在的問題，以解釋聯合辦案賴以存在的基礎。以多種辦案機關參與為主要特徵的聯合辦案組之形成，表示多種機關能夠按照各個辦案依據參與調查並做出處分。在此，首先從瞭解有何等規章依據以及各個規章之間的關係等問題入手。

---

<sup>6</sup>例如，「中共中央紀律檢查委員會關於對妨礙違紀案件查處的黨組織和黨員黨紀處分的規定（試行）」第三條中有：「凡屬妨礙案件查處的行為，都是違犯黨的紀律」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，第六卷，頁 656。

<sup>7</sup>「中共中央紀律檢查委員會關於對妨礙違紀案件查處的黨組織和黨員黨紀處分的規定（試行）」第六條，同前註，頁 657。

「聯合辦案制是指對於案情複雜、涉及面較廣的案件，採取黨紀、政紀、法紀檢查機關共同參與檢查或者由其中兩辦案制度或方法。」<sup>8</sup>上述黨紀、政紀、法紀分別為針對黨員的黨的紀律、針對國家行政機關工作人員的行政紀律以及針對一般公民的法律，其檢查主體分別為紀檢機關、行政監察機關以及公安機關、人民檢察院、人民法院的三個機關。至於檢查客體方面，黨紀案件檢查的對象主要涉及到各級黨組織以及各級黨委、紀委、人大、政府、政協、法院、檢察院、工會、共青團、婦聯、武裝部等機關團體和各類企事業單位中的中共黨員。政紀的主要對象有國家行政機關及其工作人員和由國家行政機關任命的其他人員。法紀的對象為一般公民。執紀依據如此亂立使得案件調查主體的管轄範圍、客體的類型以及調查標準等問題極為複雜錯亂。一般而言，黨紀、政紀、法紀重疊的情形較為普遍，最為嚴重的情形係在國家行政機關任職的中共黨員觸法的場合，因為法紀當中最嚴重的處分為死刑，而黨紀處分中最嚴重的清除出黨處分並沒有權力執行死刑。案件交叉的情形可分為黨紀、政紀交叉；黨紀、法紀交叉；政紀、法紀交叉；黨紀、政紀、法紀交叉的四種類型。其複雜程度可見一斑。這種多種規範的並存可謂為聯合辦案賴以存在的根本基礎，但同時面對如此複雜的執紀環境，在形式上各個調查機關有必要整頓其調查隊伍。因為如果各個執紀機關展開調查時，互相脫節、易於導致重複辦案以及調查取證難等問題隨之產生，這是所謂獨立辦案制的問題。獨立辦案制是指「黨紀、政紀或法紀檢查機關，按照分工負責的原則和監督檢查的權限對違反黨紀、政紀或法紀的機關或個人獨立行使立案、檢查、處理權限的辦案制度。」<sup>9</sup>聯合辦案形成的客觀背景，雖然有起因於案件本身的複雜性一面，但更大的原因應是有利於彌補這種獨立辦案制本身的缺陷，以發揮調查上的優勢。除了能夠克服上述問題之外，其優勢表現還有：各個機關可對案件的來龍去脈掌握清楚、克服重複辦案以節省人力和物力並加快辦案

---

<sup>8</sup>同前註，頁 125。

<sup>9</sup>魏明鐸主編，*中國共產黨紀律檢查工作全書*（石家莊：河北人民出版社，1992 年 10 月），頁 127。

速度、可發揮各機關的專業優勢等內容。

但解決各種機關之間的職能重疊、程序劃分的問題之際，多種機關的介入將會導致「聯合辦案如果領導不力，有可能產生意見不一或者互相推諉的現象」等問題。<sup>10</sup>對於聯合辦案具備的這種先天性問題的答案就是如「主辦機關要有集中，黨的紀律檢查機關加強政治思想的領導」的紀檢機關牽頭領導的方式。<sup>11</sup>

以由紀檢監察機關牽頭多方聯合為主的聯合辦案制的設計，<sup>12</sup>似乎是合理又有效的調查途徑，一方面能夠集中辦案質量以發揮上述優勢，另外還有：「如果我們與檢察機關聯合辦案，他們運用法律手段充分發揮其監督的威攝力對被調查人員實施監控，案件則會很容易得到突破。」<sup>13</sup>、「紀檢機關以其作為黨的紀律檢查機關的特殊地位，對涉及一些組織與領導幹部的問題有著其權威性，檢察、監察、審計、工商、銀行、稅務等部門雖具有司法、行政、經濟懲罰手段，但對於涉及到某些組織和領導幹部的問題，往往會遇到阻力，給辦案造成一定的困難。...在這種情況下，如果採用聯合辦案的方式，充分發揮紀檢機關思想政治工作的優勢，對排除阻力，加快辦案速度將是一個極大的促進」等優勢，<sup>14</sup>這些優點充分顯示作為身兼黨政機關的紀委之獨特地位。此外，中紀委之所以擁有特殊地位，它在調查階段時已獲得黨中委的批准，亦即該調查為獲得共識的，是全黨的意志，這是特殊地位和思想政治工作優勢之意涵。但同時紀委的獨特地位造成另一個調查技術上的問題，如前所述，兩規帶有刑訴法強制性措施的色彩，它的行使產生權限重疊的可能。那麼當紀檢機關發揮自身的優勢時，無可避免地涉及到其他執法機關的職權範圍，或者可以說優勢的發揮包含利用或者侵犯其他機關的職權來提昇本身的調查功能之意涵，這種情形可見於與行政監察機關合署辦公的紀檢委。另外，單純地從提昇功能的完整性的角度來看，檢察院紀檢組和檢察

---

<sup>10</sup>同前註，頁 127。

<sup>11</sup>同前註，同頁。

<sup>12</sup>本書編寫組，《紀檢監察業務程序》（北京：中國方正出版社，2003 年 4 月），頁 247。

<sup>13</sup>魏明鐸主編，前引書，頁 126。

<sup>14</sup>同前註，頁 126。

機關的互補關係也具有類似的架構。聯合辦案制不如這些機關般，擁有常規的黨政關係架構，這是一種臨時性的，非常規的互動裝置。但仍然具備以黨為優先的考量。

這種考量也反映在人事部署的安排上。在一般情況下，調查組設組長一人，副組長一人或若干人，調查組的組長和副組長由承擔案件的紀檢機關或黨組織指定，組長應由參加調查組的牽頭單位負責同志擔任。<sup>15</sup>如前所述，聯合辦案組通常由紀檢委牽頭的場合為多，那麼聯合辦案組組長的人選，基本上由紀檢委方面安排上任。另外，具體的協作規範中也可見調查中的主從關係，例如：「對於查處有阻力或涉及黨紀、政紀、法紀交叉的大案要案，經紀檢監察機關和檢察機關協商，可由一個部門為主調查，另一部門進行配合，必要時由聯席例會決定由紀檢監察機關和檢察機關聯合調查，對觸犯刑律的，由檢察機關依照法律程序辦理。」<sup>16</sup>此規定進一步明確雙方在執行監督時的互動模式。雖然這些舉措完善了聯合辦案制度，但如前面所曾反覆強調的，雙方的權限衝突無法避免的情形下，此動作恐怕會繼合署辦公牽動的領導體制改換後，動搖檢察機關在刑訴法中的地位。當然若在偵查工作上產生不利的影響，對檢察機關而言沒有「積極配合」的必要，但問題恰恰在於檢察機關可能無法積極做出拒絕的動作，在兩規措施的行使無法避免破壞法律程序的情形下，檢察機關依然保持雙方的合作關係。

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

雖然在法理上雙方之間沒有合作空間，但聯合辦案這種架構依然存在，那麼

---

<sup>15</sup>同前註，頁 111。

<sup>16</sup>「中共中央 最高人民檢察院 監察部關於紀檢監察機關和檢察機關在反腐敗鬥爭中加強協作的通知」第五款，中國檢察年鑑編輯部，*中國檢察年鑑 1994 年版*（北京：中國檢察出版社，1995 年），頁 358。



實踐中出現哪些具體問題，以下分析實例，觀察其表現為何。

### 第三節 實例

實際上，在達成破案的共同目的下，聯合辦案制架構中的紀檢機關和檢察機關的關係頗為和諧，兩者之間少見程序違法所引起的緊張關係，甚至舉行表彰大會等機會予以高度讚許。雖然「兩規」措施的行使本身為觸法，但檢察機關在場而毫無過問的情形，不僅凸顯其法律監督功能的喪失，進而隱約可見以破案為優先的一種職權主義思維。

以下介紹的實例為檢察機關包括在內的聯合調查組，針對省級領導人或者由中紀委實施「兩規」的案例。這些案例從被調查人的級別、調查單位層次來判斷是重大的案件，後來分別發佈中紀委的案件通報。<sup>17</sup>由於採取「兩規」措施並資料齊全的案件極為有限，因此挑選這些案例的原因完全出於資料上的考量。

#### 一、叢福奎案

叢福奎為原河北省省委常委、常務副省長，第九屆全國人大代表及河北省人大代表。他的基本案情和處理結果分別為如下。

自 1997 年初至 2000 年 6 月，利用職務便利，為他人謀取利益，索取、非法收受錢款共計 936 萬餘元人民幣。依照「中國共產黨紀律處分條例（試行）」和「國家公務員暫行條例」的有關規定，2001 年 3 月，經中央紀委監察部決定，並報中共中央、國務院批准，給予開除黨籍和行政開除處分。2003 年 4 月河北省張家口中級人民法院依照「中華人民共和國刑法」，以受賄罪判處死刑，緩期二年執行，剝奪政治權利終身，並沒收個人全部財產。<sup>18</sup>

叢福奎專案組為典型的紀委牽頭，多種機關協助的聯合辦案模式。探討辦案

---

<sup>17</sup>中紀通[2001]8 號「關於李真嚴重違紀違法案件的通報」，中央紀委監察部案件審理室，*黨紀政紀案例參考第 3 輯*（北京：中國方正出版社，2002 年 6 月），頁 20。

<sup>18</sup>中央紀委監察部案件審理室編，*黨紀政紀案例參考第 4 輯*（北京：中國方正出版社，2003 年 7 月），頁 8-10。

主體內容之前，事先從 2002 年 10 月 12 日在石家莊召開的查辦李真叢福奎等案總結表彰大會中，瞭解一下對於該聯合辦案模式的破案做出何等總結。

中紀委副書記劉麗英：「李真、叢福奎等案成功查辦，是中央領導高度重視，中紀委、最高人民法院、最高人民檢察院和河北省委、省政府正確決策、堅強領導的結果，是廣大人民群眾積極參與、大力支持的結果，是有關地方黨委、政府和有關部門密切配合、通力合作的結果，是全體辦案人員共同努力的結果。」

河北省委書記王旭東：「李真、叢福奎等案的成功查辦，是在黨中央的正確領導和中紀委以及最高人民法院、最高人民檢察院的直接組織指揮下取得的」

「省委研究決定，利用李真、等典型案例，在全省黨員幹部中集中開展警示教育活動，這是推進我省黨風廉政建設和反腐敗鬥爭的一項重要舉措，黨員幹部要引以為鑒，警示自己，努力加強黨性鍛煉和修養，牢固構築起拒腐防變的思想道德防線。」<sup>19</sup>

由上可知，他們認為各方的積極參與和合作促成該案的破案，但王旭東所稱「...最高人民檢察院的直接組織指揮下取得的」的部分，恐怕違背事實。因為就如前所述，聯合辦案組實施「兩規」的同時，檢察機關的法律監督功能完全被迫停止。（至於「兩規」實施的實際過程，在後面加以詳細的論述。）總之，檢察機關的指揮實際上形同虛設。

另外，將此案件列為典型案例並拿來作為宣傳教育教材以期加強思想道德的做法，濃厚地表現出著重於預防作用的考量。中共一向強調靠著提高黨員個人的自覺性來作為防腐的重要途徑，中共為何這麼需要呼籲思想道德的重要性，這個設問裡已隱藏著防腐機制的缺陷。但總言之，從加強黨性的訴求優先於違法執紀的思維，可見似乎執紀單位和一般黨員守法的標準不同。

---

<sup>19</sup> 「查辦李真叢福奎等案表彰大會在石召開」，河北日報電子版，  
<http://www.hebeidaily.com.cn/200201012/ca175616.htm>，2002 年 10 月 12 日。

前述的不同標準其實沿用到辦案主體內。有時候，辦案主體的組織內容左右程式是否合法，因此事先有必要剖析一下其陣容。

首先，從河北日報 2002 年 10 月 13 日的「查辦李真、叢福奎等案先進集體和先進個人名單」報導，<sup>20</sup>瞭解一下主體陣容以及聯繫的情形：

獲得集體一等功 四個單位

中央紀委監察部第六紀檢監察室辦案組  
廊坊市人民檢察院  
石家莊市橋西區人民檢察院  
唐山市中級人民法院

獲得集體二等功 十一個單位

中央紀委監察部審理室審理組  
山西省陽泉市看守所  
山西省陽泉市第二看守所  
唐山市人民檢察院公訴處  
衡水市人民檢察院公訴處  
石家莊市欲華區人民檢察院  
張家口市人民檢察院公訴處  
張家口市人民檢察院  
河北省財政廳  
河北省審計廳

獲得集體三等功 十八個單位

北京市朝陽區紀委辦案組  
山西省陽泉市公安局監管處  
山西省陽泉市平定縣看守所  
河南省安陽市看守所  
秦皇島市撫寧縣人民檢察院  
張家口市宣化區人民檢察院  
張家口市沽源縣人民檢察院  
邢臺市橋西區人民檢察院  
邢臺市邢臺縣人民檢察院  
邢臺市人民檢察院法警支隊  
張家口市人民檢察院監所處  
張家口市人民檢察院法警支隊  
廊坊市中級人民法院  
秦皇島市撫寧縣人民法院  
衡水市深州市人民法院  
衡水市冀州市人民法院  
武警河北省總隊第五支隊汽車中隊  
武警河北省總隊第八支隊

先進個人一等功

葉曉穎 最高人民法院刑事審判第二庭代理審判長  
陳繼如 北京市紀委常委  
楊戰玉 哈爾濱市人民檢察院副檢察長  
高貴君 最高人民法院審判監督庭副庭長  
王其江 河北省人民檢察院副檢察長  
趙新元 張家口市人民檢察院檢察長  
龐祥海 承德市人民檢察院代檢察長  
王俊清 張家口市人民檢察院檢察員  
蘭池軍 張家口市人民檢察院反貪局助理檢察員（第四屆中國優秀青年衛士）

<sup>20</sup> 「查辦李真、叢福奎等案先進集體和先進個人名單」，河北日報電子版，  
<http://www.hebeidaily.com.cn/200201012/ca175618.htm>，2002 年 10 月 13 日。

劉宏 衡水市人民檢察院副檢察長（2003年感動河北十大年度人物）  
金榮海 衡水市桃城區人民檢察院檢察長  
李會生 邢臺市反貪局局長  
梁瑞琴 石家莊市橋東區檢察院檢察長  
張玉岩 邢台市人民檢察院檢察長  
於義坤 邯鄲市人民檢察院檢察長  
常榮才 唐山市中級人民法院副院長  
穆思山 河北省人民法院副院長  
田志和 省刑偵緝捕行動科科長<sup>21</sup>

該名單還包括在後面進行分析的「李真案」部分，例如山西省陽泉市看守所為李真被異地關押的地方。至於河北省的哪些市級單位參與叢福奎專案組以及河南省安陽市看守所是否參與等都無法獲知，但十一個河北省內市級行政區中涉及七個市級行政區的各檢察院以及法院，另外還有武裝警察的參與來看可知其範圍極為廣泛。

叢福奎專案組當中，公安機關並未參加這次的專案組，<sup>22</sup>這是符合針對貪汙賄賂案件的處理要求，可謂專案組的調查作業基本上主要由紀委和檢察院兩者來執行。第六紀檢監察室為分管地方紀檢監察工作的部門，它的有關調查方面的職責為：負責承辦所聯繫地區中央管理的幹部違法違紀案件和其他重要、複雜案件的查處工作；綜合、協調、指導所聯繫地區的紀檢、監察工作等。<sup>23</sup>該辦案組的組長為前述中紀委副書記劉麗英，至於副組長人選方面無法獲知。但由檢察機關的人員來擔任的可能性較高，因為在「李真案」專案組擔任副組長的就是河北省檢察院檢察長侯磊，侯磊在與「李真案」有關的叢福奎專案組裡，兼任副組長的

---

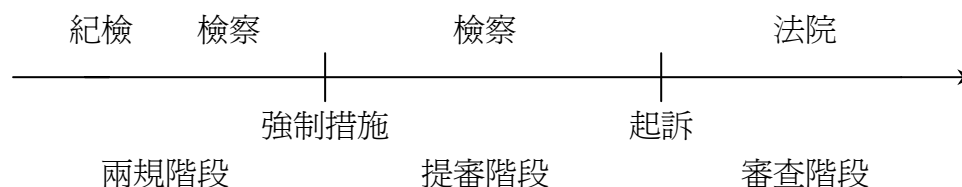
<sup>21</sup>由於二等功（81名）、三等功（113名）以及嘉獎（159名）部分人數過多，因此省略。另外一等功獲獎人總共有42名，但在上面僅列出可知其職務的，無法獲知的則省略。

<sup>22</sup>出席會議的有：中紀委副書記劉麗英、最高人民法院副院長劉家琛、最高人民檢察院黨組副書記兼副檢察長邱學強、監察部副部長幹以勝、國家稅務總局紀檢組長賀邦靖、河北省委書記王旭東、副書記趙世居、副書記兼紀委書記張毅、省委常委兼常務副省長郭庚茂、省委常委兼秘書長王學軍、省人大常委會副主任韓葆珍、省政協副主席韓立成、省檢察院檢察長侯磊、石家莊陸軍指揮學院院長許和震、省武警總隊副政委徐崇政，其中未見公安機關的代表，因此未出席的可能性高。河北日報電子版，同前註。

<sup>23</sup>參閱吳秀玲，*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82。

可能性無法排除。但該專案組當中有從黑龍江省檢察院抽調來的辦案人員，<sup>24</sup>因此可知該專案組的編制為紀委牽頭檢察機關協助的組織格局。這表示紀檢、檢察兩機關同時處於「兩規」階段。概念圖為如下：

圖 5-1：聯合辦案的刑事訴訟流程



在「叢福奎案」中，專案組行使「兩規」措施時，固然有違反刑訴法規定的可能，那麼接下來的問題應為「兩規」具備何等違法性質以及檢察機關其中有何等不妥當行為，亦即未有以提前介入來進行法律監督的兩點。刑訴法的強制措施按照訊問時間的長短以及其方法分為具有階段性的內容，因此從「兩規」實施的時間來衡量其性質為何是一個可行的途徑。在此首先探討「兩規」實施的時間部分。由於沒有關於「兩規」如何終結的規定，因此何等狀況才能稱為「兩規」的結束其實是個問題。若辦案主角的轉換可作為其指標，刑事拘留的開始足以顯示檢察機關接替主角地位，同時刑事訴訟程式的啟動表示犯罪嫌疑人正式置於司法機關的管理下，並脫離「兩規」的控制。

上述刑事拘留以及逮捕的實施使得這兩者與「兩規」做出嚴格的區別，但在兩規措施只能由紀檢機關使用的限制下，<sup>25</sup>檢察機關不能以配合紀檢機關辦程式為由從事越權行為，法理上檢察機關仍然有必要在刑訴法的有關規定中尋找參與辦案的依據。面對此狀況，除了上述的刑事居留以及逮捕之外，檢察機關能夠使用的強制措施為傳喚、拘傳、取保候審、監視居住這四項而已。各措施的依據以及使用條件為如下：

<sup>24</sup>專案組還有中紀委某紀檢室以及從天津市紀委黑龍江省紀委抽調來的十餘名辦案人員，參閱王有波，「叢福奎的不歸路」，人民網，<http://www.people.com.cn/GB/paper81/10464/953073.html>。

<sup>25</sup>中共中央紀委辦公廳關於印發「關於紀檢機關使用兩規措施的方法（試行）的通知」第三項，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 853。

表 5-3：「叢福奎案」兩規實施的前後動態

2000 年 6 月 24 日	初核報告經中央紀委簽批後，直送中央。
2000 年 6 月 25 日	經中央領導同志批准，叢福奎案專案組成立。
2000 年 6 月 27 日	正在醫院住院的中央紀委副書記劉麗英拔掉針頭，直接從醫院出發，親自率領親自帶領中紀委某紀檢室以及從天津市紀委黑龍江省紀委和黑龍江省檢察院抽調來的十餘名辦案人員奔赴石家莊。
2000 年 6 月 27 日	被中央紀律檢查委員會雙規（即兩規，撰者註），在當天下午，在河北省委及有關部門的配合下，專案組順利地對叢福奎及其秘書徐勇採取了雙規措施。
2001 年 4 月 19 日	因涉嫌受賄罪被河北省人民檢察院依法刑事拘留。
2001 年 4 月 29 日	依法逮捕。
2001 年 5 月 16 日	中紀委發出通報：中央紀委、監察部研究決定並報請黨中央、國務院批准，給予叢福奎開除黨籍、開除公職處分，移送司法機關依法處理。

資料來源：「查辦叢福奎大事記」，正義網，<http://www.jcrb.com/zyw/n1/ca6845.htm>。撰者註，正義網為最高人民檢察院主管，中國檢察日報社主辦的網站。劉天明，「墮落的靈魂—河北省人民政府原常務副省長叢福奎經濟犯罪實錄」，人民網，<http://www.people.com.cn/GB/paper83/9702/893869.html>，自行整理。

## 傳喚

第 92 條規定：對於不需要逮捕、拘留的犯罪嫌疑人，可以傳喚到犯罪嫌疑人所在市、縣內的指定地點或者到他的住處進行訊問，但是應當出示人民檢察院或者公安機關的證明文件。

傳喚、拘傳持續的時間最長不得超過十二小時。不得以連續傳喚、拘傳的形式變相拘禁犯罪嫌疑人。

## 拘傳

第 50 條規定：人民法院、人民檢察院和公安機關根據案件情況，對犯罪嫌疑人、被告人可以拘傳、取保候審或者監視居住。

## 取保候審、監視居住

第 51 條規定：人民法院、人民檢察院和公安機關對於下列情形之一的犯罪嫌疑人、被告人，可以取保候審或者監視居住：

- （一）可能判處管制、拘役或者獨立適用附加刑的；

(二) 可能判處有期徒刑以上刑罰，採取取保候審、監視居住不致發生社會危險性的。

取保候審、監視居住由公安機關執行。

第 58 條（取保候審、監視居住的法定期限及其解除）

人民法院、人民檢察院和公安機關對犯罪嫌疑人、被告人取保候審最長不得超過十二個月，監視居住最長不得超過六個月。

在取保候審、監視居住期間，不得中斷對案件偵查、起訴和審理。對於發現不應當追究刑事責任或者取保候審、監視居住期限屆滿的，應當及時解除取保候審、監視居住。解除取保候審、監視居住，應當及時通知被取保候審、監視居住和有關單位。

資料來源：劉家琛主編，*新刑事訴訟法條文釋義*（北京：人民法院出版社，1998 年 6 月），頁 116、128、143、243。

由於叢福奎自 6 月 27 日至翌年 4 月 19 日，接受長達約十個月的「兩規」措施，因此單單就從刑訴法的觀點來看，檢察機關只有採取法定期限十二個月的取保候審時才不會違反規定。但從根據司法實踐，對於可能判處死刑、無期徒刑或者三年以上有期徒刑的犯罪嫌疑人、被告人不能適用取保候審、監視居住的情形，<sup>26</sup>以及執行監視居住和取保候審的公安機關未參與等情形來判斷，<sup>27</sup>應該可以理解為未執行監視居住和取保候審。

似乎沒有監視居住和取保候審的可能性這個事實，其實等於檢察機關參與辦案的法律依據不存在了，那麼檢察機關沿著何等程式辦案是一個問題。這問題應該從「兩規」的性質來尋找答案較為妥當。「兩規或兩指，實際已經演變成爲正式羈押措施之外的變相羈押」<sup>28</sup>和「...客觀上造成了長期拘禁的後果」<sup>29</sup>等論述可

<sup>26</sup>劉家琛主編，*新刑事訴訟法條文釋義*（北京：人民法院出版社，1998 年 6 月），頁 129。

<sup>27</sup>在上述「查辦李真、叢福奎等案先進集體和先進個人名單」中，除了河南省安陽市看守所之外沒有公安機關，但一般而言看守所沒有承擔執行取保候審以及監視居住的功能。

<sup>28</sup>陳瑞華主編，*未決羈押制度的實證研究*（北京：北京大學出版社，2004 年 3 月），頁 26。

<sup>29</sup>樊崇義主編，*刑事訴訟法實施問題與對策研究*（北京：中國人民公安大學出版社，2001 年 9 月），

知，「兩規」就是變相羈押。由於檢察機關在「兩規」的黨內監督程序的架構下參與辦案，因此檢察機關無法擺脫變相羈押的涉嫌。檢察機關的越權行為並不是它主動造成的產物，應當理解為紀檢機關壟斷法定程序的結果，這種狀況同時顯示檢察機關作為法律監督機關無能糾正違法執紀的狀況。

其實喪失法律監督功能的表現還不至於針對監視居住和取保候審這些強制措施中約束力屬於較為輕的措施上，因為上述羈押為「司法機關依法將犯罪嫌疑人或被告人關押在一定的場所，限制人身自由措施的總稱」，<sup>30</sup>通常適用於刑事拘留和逮捕後的羈押，<sup>31</sup>如此一來雖然河北省人民檢察院做出的刑事拘留決定可視為開始，但就實質內容而言，決定刑事拘留之前的待遇就已相當於刑事拘留或逮捕，且「兩規」期間遠超過刑事拘留和逮捕後羈押的期限規定。<sup>32</sup>

與「叢福奎案」相比，以下介紹的「李真案」的特徵表現在紀檢機關介入逮捕後的刑訴法程式階段。首先，從「李真案」內容開始，進而分析辦案過程。

## 二、李真案

李真為原河北省國稅局局長黨組書記、局長（正廳級），他的基本案情和處理結果分別為如下。

李真自 1992 年 8 月至 1999 年 12 月，在擔任河北省委辦公廳秘書、副主任、省國稅局副局長、局長期間，利用職權之便，接受他人的請託，為他人謀取利益，索取和非法收受財物折合人民幣共計 676 萬餘元，美元 16 萬餘元。夥同他人侵吞中國東方租賃公司河北辦事處人民幣、中興電子公司和尼瓦利斯有限公司股份，共計折合人民幣 2967 萬餘元，李真從中分得財物共計折合人民幣 270 萬餘元。

---

頁 135。

<sup>30</sup>浦法仁、李江弘編寫，*刑事訴訟小辭典*（上海：上海辭書出版社，2004 年 5 月），頁 437。

<sup>31</sup>在西方國家的刑事司法實踐中，實行逮捕與羈押分離制，逮捕實施後是否羈押須另行由司法審查決定，樊崇義主編，*刑事訴訟法實施問題與對策研究*，頁 129。劉家琛主編，前引書，頁 313。

<sup>32</sup>根據刑訴法第 134 條，拘留羈押的時間最長為三十七天。逮捕後羈押的時間根據第 124 條、126 條和 127 條規定可將本來兩個月的時間延長為七個月。



2002年8月30日，唐山市中級人民法院對李真經濟犯罪案做出一審判決：依法判處死刑，剝奪政治權利終身。李真不服，提出上訴。2003年10月9日，河北省高級人民法院在唐山對李真受賄、貪汙一案公開宣判，依法裁定駁回李真上訴，維持一審對李真的死刑判決。<sup>33</sup>

在前面已提及，該專案組的組長以及副組長分別為中紀委副書記劉麗英和河北省人民檢察院檢察長侯磊，另外後來為了加強專案的領導和協調力度而成立的案件領導小組中，劉麗英任組長、最高人民檢察院副檢察長趙登舉和侯磊任副組長。此外，負責實際調查業務的2.23專案調查組的組長由中紀委第六室副主任劉森、副組長由最高人民檢察院從哈爾濱市檢察院抽調的高級檢察官楊戰玉擔任。雖組織上採取「由最高人民檢察院立案，河北省人民檢察院主辦，中紀委配合調查涉及有關幹部的問題」的形式，<sup>34</sup>但從2.23專案組高層的人事部署情形，應該可以說是屬於紀檢牽頭型的聯合辦案組模式。

案件領導小組和專案調查組的關係以及各別所負責的業務內容，在現有的資料中無法充分瞭解。但從「領導小組決定從北京、江蘇、山西、黑龍江等省市的紀檢、檢察、公安等部門抽調得力的預審能手、偵查專家...」<sup>35</sup>「劉麗英和趙舉登聽取領導對查辦李真案進展情形的匯報」<sup>36</sup>以及「專案組經中紀委和最高人民檢察院領導批准後，在河北省國稅局召開了李真案件的通報會」的內容可知，<sup>37</sup>案件領導小組統籌有關調查事項全局，充當決策和指揮中心。而專案調查組所負責的為有關偵查業務方面的事務。在進一步剖析之前，先瞭解一下「兩規」前後的時間關係。

根據新華網內容，自3月1日至3月30日有二十九天的時間，即使檢察機關執行拘留措施也符合拘留期限三十七天的規定，檢察機關之所以未採取拘留措

---

<sup>33</sup>「貪官檔案－李真」，正義網，<http://www.jcrb.com/zyw/n60/ca158098.htm>。

<sup>34</sup>喬雲華著，*地獄門前與李真刑前對話實錄*（北京：新華出版社，2004年10月），頁325。

<sup>35</sup>同前註，頁337。

<sup>36</sup>同前註，頁332。

<sup>37</sup>該通報會號召全省國稅系統幹部踴躍舉報李真和其他人員的經濟犯罪行爲，並公佈了專案組受理舉報的電話。會後，舉報信明顯增多。同前註，頁336。

施的原因是「李真為省、市兩級人大代表，因此採取強制措施需要經兩級人大許可後才能進行，在這個時候適值人大常委會即將在北京召開，河北省人大常委會的有關人員，即將赴北京參加兩會，難以做到向人大對李真採取強制措施的提請，而無法對他直接採取強制措施」<sup>38</sup>但是「如強制性行政措施的收容審查、行政拘留、司法拘留、監視居住、取保候審等，都必須在事後經該級人大主席團或常委會許可。」<sup>39</sup>的規定顯示，檢察機關有權行使逮捕以外的其他強制措施，此時並不會受到「在司法機關有證據認為人大代表有犯罪行為時，逮捕或審判之前必須報請代表大會主席團同意，閉會期間報請常委會同意。」<sup>40</sup>此種規定的約束。顯然，檢察機關除了逮捕之外沒有其他考量，可以說兩規能夠解決報請時間問題並具有足以替代逮捕手段的內容，但畢竟這不能成為檢察機關參與辦案的理由，而且參與的依據都不存在。另外，自從 3 月 30 日開始的異地關押至次年 10 月 30 日的移送法院起訴，總有長達十八個月的逮捕後羈押時間，雖然逮捕後的羈押期間最長為七個月，如果沿用刑訴法第 128 條的逮捕後偵察羈押期限的重新計算規定，羈押期間也可以延長。但這階段的問題不是羈押時間的長短，而是紀檢機關介入逮捕後羈押。上述的領導小組成立的時間為 3 月 28 日，是執行逮捕的前兩天。該小組的領導劉麗英在 6 月 7 日親自與授命擔任主審官的是唐山市人民檢察院副檢察長陳曉穎談話，<sup>41</sup>從兩者的互動可知，中紀委牽頭的聯合辦案依然持續，並參與逮捕後的羈押。照理說，執行逮捕的同時中紀委介入的依據自動喪失，若中紀委的參與視為「兩規」還在持續的話，中紀委自己違反「關於紀檢機關使用『兩規』措施的辦法（試行）」的規定。該規定第六款有「不准使用司法機關的辦公、羈押場所和行政部門的收容遣送場所」部分，河北日報 2002 年 10 月 13 日報導的「查辦李真、叢福奎等案先進集體和先進個人名單」中，山西陽

---

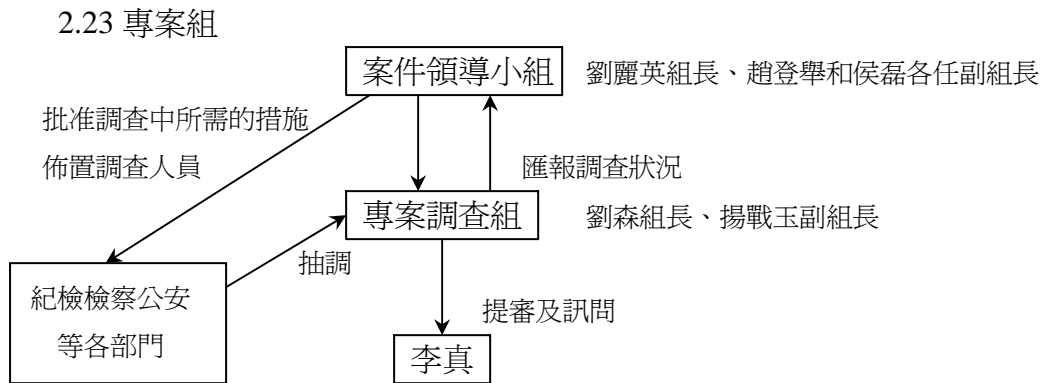
<sup>38</sup>曉鳴，「李真特大受賄案全景披露」，*民主與法制*（北京），2003 年 4 月，第七期，頁 14。

<sup>39</sup>同前註，頁 206。

<sup>40</sup>蔡定劍，*中國人民代表大會制度*，第四版（北京：法律出版社，2003 年 6 月），頁 206。

<sup>41</sup>曉鳴，前引書，頁 19。

圖 5-2：專案組組織關係



資料來源：喬雲華著，*地獄門前與李真刑前對話實錄*（北京：新華出版社，2004年10月），頁332-339。自行整理。

表 5-4：「李真案」兩規實施的前後動態

1998年6月25日	中紀委六室向中紀委副書記劉麗英寫出「關於反映河北省國稅局局長李真有關問題的情況匯報」。
2000年2月17日	中紀委六室起草了「關於建議檢察機關對李真立案偵查並採取司法措施的請示」，得到了中紀委領導的批准。
2000年2月23日	劉麗英帶領中紀委六室辦案人員到最高人民檢察院，向最高人民檢察院主要領導通報李國庭一案和李真涉嫌受賄犯罪的有關情況，提出了由最高人民檢察院對李真一案進行立案查處的意見。 中央紀委、最高人民檢察院決定，組成聯合辦案組，對李真涉嫌經濟犯罪案件進行全面調查。
同年3月1日	專案組決定，先依據中國共產黨查辦黨員幹部違紀案件的有關規定，對李真採取兩規措施。
同年3月29日	河北省第九屆人民代表大會常務委員會第十四次會議審議「河北省人民檢察院關於提請許可逮捕犯罪嫌疑人、省人大代表李真的報告」
同年3月30日	河北檢察院依法逮捕後，在山西陽泉看守所進行異地關押 <sup>42</sup> 。
2001年10月30日	移送法院起訴。
2001年9月14日	中紀委做出「關於給予李真開除黨籍處分的決定」。
2001年12月12日	中紀委監察部發出「關於李真嚴重違紀違法案件的通報」。

資料來源：「追尋李真人生軌（七）」，引自檢察日報，正義網，

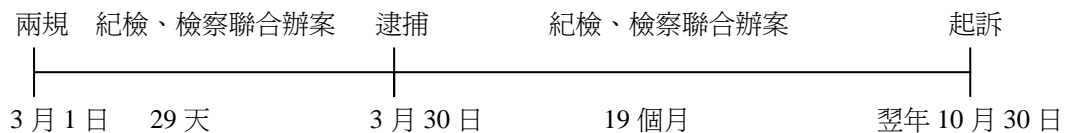
<http://www.jcrb.com/zyw/n69/ca162727.htm>，2003年11月23日。曉鳴，「李真特大受賄案全景披露」，*民主與法制*（北京），2003年4月，第七期，頁18~19。「查辦李真、叢福奎等案先進集體和先進個人名單」，河北日報電子版，

<sup>42</sup>同註 137。

<http://www.hebeidaily.com.cn/200201012/ca175618.htm>，2002 年 10 月 13 日。喬雲華著，  
《地獄門前與李真刑前對話實錄》（北京：新華出版社，2004 年 10 月），頁 325。

泉市看守所獲得集體二等功。從此可知民主與法制以山西省某市看守所的用詞報導的應是陽泉市看守所。

圖 5-3：李真案刑事訴訟流程



整理上述兩個案例，以下幾點為主要問題所在。

- 一、中紀委執行變相羈押或者參與逮捕後羈押，違反刑訴法規定。
- 二、檢察機關在刑事拘留之前或者無法提請強制措施的情形下，參與等同於變相羈押（拘留）的兩規措施。違反刑訴法規定。
- 三、檢察機關參與兩規措施，違反「關於紀檢機關使用『兩規』措施的辦法（試行）」。
- 四、中紀委參與移送看守所之後的程序，違反「關於紀檢機關使用『兩規』措施的辦法（試行）」。

兩個實例的分析中凸顯出來的，不僅是中紀委壟斷刑訴法程序和挪用檢察機關職權的情形，檢察機關也藉著中紀委行使「兩規」來突破法律規定，以達成破案的目的。雙方之間存在一種互補或依賴關係，在聯合辦案這種本來雙方互不相讓，且其衝突無法避免的架構下，似乎無法看見侵犯對方辦案程序所導致的糾紛或者緊張的局面。反而雙方對於彼此之間存在的權限挪用一事完全若無其事，在破案的共同目標之下，雙方的合作既和諧又始終暢通無阻。另外，為了解決報請時間問題而採用兩規措施的做法，衝擊著人身特別保護權的實際作用。<sup>43</sup>當然「人

<sup>43</sup>根據憲法第 74 條和代表法第 30 條規定：「縣以上各級人大代表，非經本級人民代表大會主席團許可，在本級人民代表大會會議閉會期間，非經本級人大常委會許可，不受逮捕或者刑事審判」，蔡定劍，*中國人民代表大會制度*，頁 205。

民代表大會只能對由它產生的國家機關及其組成人員實施監督，而不能對非國家機關的政黨實施監督。」<sup>44</sup>而且兩規措施的行使，純粹可視為針對黨員幹部的違法違紀案件，但兩規措施具有變相羈押以及長期拘禁的色彩，以及檢察機關利用聯合辦案架構參與的情形，使得人大代表的人身特別保護權形同虛設。

「我國現階段出現的腐敗絕不是根本制度性的腐敗，腐敗現象同黨的宗旨和社會主義制度根本不相容的」，<sup>45</sup>叢福奎和李真的貪汙腐敗的形成不是本文所處理的範圍，因此對於上述論述的準確性與否方面採取迴避的態度。但就司法腐敗的形成而言，已經難以說成制度性因素無關。其實新華社記者喬雲華的著作「地獄門前與李真刑前對話實錄」之定位為「這本書以三個代表重要思想為指導，根據黨的十六大精神和中紀委的反腐倡廉工作部署寫作，反映了黨中央反腐敗的決心和懲治腐敗的成果」，<sup>46</sup>是屬於「警示教育圖書」。雖然中央紀委監察部案件審理室編的「黨紀政紀案例參考」包羅各地市級以上的典型案例，李真的案件通報也收編於此，<sup>47</sup>但如李真般被拿來利用並出版警示教育圖書的例子仍然為十分罕見的。黨中央的如此作為不禁思考為何需要這種宣傳教育一事，其實中共防腐鬥爭的歷史中，自從建國初期的劉青山、張子善以及改革開放後的陳希同、成克杰等，防腐倡廉的宣傳教育的典型教材從未缺位過。這是否意味著兩件事，即現階段出現的腐敗還是根本制度性的腐敗，因此才需要以警示教育的方式進行預防措施？但無論宣傳教育的目的和意義為何，迴避司法腐敗問題的這種警示教育，難免引起自欺欺人的批判，同時若繼續採取如此姿態，腐敗的改善應是遙遙無期的事情。

---

<sup>44</sup>同前註，頁 371。

<sup>45</sup>劉麗英，警鍾長鳴 防微杜漸（前言），喬雲華著，前引書，頁 2。

<sup>46</sup>同前註，頁 4。

<sup>47</sup>中央紀委監察部案件審理室編，*黨紀政紀案例參考第 3 輯*（北京：中國方正出版社，2002 年 6 月），頁 20。

#### 第四節 行使準司法權的其他方式

兩規以及聯合辦案所引發的弊端出於「不違反黨紀、違反法律」之黨內監督規範的存在，由於兩規和刑訴法之間的矛盾是顯而易見的，因此較為容易成為焦點。但紀檢委發揮影響力的途徑不僅是這種違法的方式，其實仍有完全「不違反黨紀及法律」的方式，那就是紀檢委和檢察機關在查處案件過程中互相提供案件材料的機制。該機制不同於聯合辦案之處，則是紀檢、檢察機關各個保持互不侵犯權限的原則，但恰恰這原則的存在，反而讓檢察機關無法追究黨內監督過程中可能存在的違法執紀行為，進而無法排除將非法取證的材料當作進行審查時的依據之危險。在此，紀檢委如何透過提供立案材料的環節，向檢察機關的調查發揮影響，以及保障影響力行使的配套措施方面進行分析。

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

一、在檢查過程中，發現需由法院、檢察院、公安機關依法查辦的違法犯罪案件，或在黨紀處理後，還需追究刑事責任的...把立案材料移送法院、檢察院、公安機關。

二、法院、檢察院、公安機關在接到紀律檢查機關或黨委（黨組）的案件材料和建議後，應及時進行審查

三、法院、檢察院、公安機關查處的黨員違法犯罪案件，在依法處理前，有關紀律檢查機關或黨委決定要作黨紀處分，需要法院、檢察院、公安機關有關材料的，法院、檢察院、公安機關應積極配合。<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup>本書編寫組，*紀檢監察辦案程序規定*（北京：中國方正出版社，2003年7月），頁312。

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

1998年12月修訂的「人民檢察院刑事訴訟規則」有關規定為如下：

第264條規定：人民檢察院對公安移送的案件進行審查後，在法院做出判決之前，認為需要補充提供法院審判所必需的證據的，可以書面要求公安機關提供。

第256條規定：人民檢察院審查案件的時候，對公安機關的勘驗、檢查，認為需要複驗複查的，應當要求公安機關複驗複查，人民檢察院可以派員參加；也可以自行複驗、複查，商請公安機關派員參加，必要時也可以聘請專門技術人員參加。

第258條規定：人民檢察院對物證、書證、視聽資料、勘驗、檢查筆錄存在疑問的，可以要求偵查人員提供物證、書證、視聽資料、勘驗、檢查筆錄獲取、製造的有關情況。必要時也可以詢問提供物證、書證、視聽資料的人員並製作筆錄，對物證、書證、視聽資料進行技術鑑定。

第265條規定：嚴禁以非法的方法收集證據，以刑訊逼供或者威脅、引誘、欺騙等非法的方法收集的犯罪嫌疑人供述、被害人陳述、證人證言，不能作為指控犯罪的根據。人民檢察院審查起訴部門在審查中發現偵查人員以非法方法收集犯罪嫌疑人供述、被害人陳述、證人證言的，應當提出糾正意見。同時應當要求偵查機關另行指派偵查人員重新調查取證，必要時人民檢察院也可以自行調查取證。<sup>49</sup>

另外，刑訴法第87條也規定：「人民檢察院認為公安機關對應當立案偵查的案件而不立案偵查的，或者被害人認為公安機關對應當立案偵查的案件而不立案偵查，向人民檢察院提出的，人民檢察院應當要求公安機關說明不立案的理由。人民檢察院認為公安機關不立案的理由不能成立的，應當通知公安機關立案，公

---

<sup>49</sup>陳瑞華，*刑事訴訟的前沿問題*（北京：中國人民大學出版社，2002年11月），頁326-327。

安機關接到通知後應當立案」。<sup>50</sup>可以說，檢察機關對於公安機關的失職行爲所導致的非法取證以及影響立案材料準確性的事項，能夠採取相當程度的控制並排除其負面影響。當然，再完整的規範也未確立其執行的保障，亦即若檢察機關附和、坐視公安機關的失職行爲，以及檢察機關企圖隱瞞本身的非法訊問、刑訊逼供等違法行爲而不會受到法律制裁，那就會減弱其實際作用。

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

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

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

第47條 刑訊逼供的，給予開除處分；情節較輕的，給予記大過、降級或者撤職處分。<sup>51</sup>

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

---

<sup>50</sup>劉家琛，前引書，頁232。

<sup>51</sup>「檢察人員紀律處分條例（試行）」，中華人民共和國最高人民檢察院網站，[http://www.spp.gov.cn/site2005/scripts/pageRead.asp?d\\_id=200408101109590000](http://www.spp.gov.cn/site2005/scripts/pageRead.asp?d_id=200408101109590000)。



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

不同於公安或檢察機關，紀檢委的調查屬於黨內監督，又不是刑訴法所規定的監督主體，因此完全不受法律約束。雖然中國共產黨紀律處分條例第 134 條規定：「...案件偵查、起訴、審理、審判活動中徇私舞弊或者枉法裁判的，或者刑訊逼供、暴力取證的...對負有直接責任者，給予嚴重警告或者撤銷黨內職務處分；負有主要領導責任者，給予警告或者嚴重警告處分。情節嚴重的，對負有直接責任者，給予留黨察看或者開除黨籍處分；負有主要領導責任者，給予撤銷黨內職務或者留黨察看處分」。<sup>52</sup>但是即使發生失職行為，基本上無法追究其刑事責任。另外，即使有意執行處分，能否進行處分是另外一回事，因為若失職行為出自於黨委的決定，可能難以對此行為做出處分。如該條例第 50 條：「拒不執行黨和國家的方針政策和重大工作部署、決定，或者故意作出與黨和國家的方針政策和重大工作部署、決定相違背決定的，對直接責任者，給予嚴重警告或者撤銷黨內職務處分；情節嚴重的，給予留黨察看或者開除黨籍處分」的規定，<sup>53</sup>無法排除只要黨內認為需要違法執紀行為而明知故犯的可能。可以說黨內監督的約束十分薄弱，因此始終存在立案材料的內容帶有瑕疵或者嚴重偏向性的可能。

檢察機關既沒有手段確定弊端的存在，又被紀檢委以「建議」的方式提出黨的見解。即使被告人在審查起訴階段提出任何異議，由於屬於黨內監督階段之故，檢察機關也無可奈何。再者中國共產黨紀律檢查機關控告申訴條例第 41 條

---

<sup>52</sup>中共中央，*中國共產黨紀律處分條例*，（北京：中國方正出版社，2004 年 1 月第一版），頁 44。

<sup>53</sup>同前註，頁 16。

第三款也要求控告、申訴人「接受黨組織的正確處理意見，不得提出黨章、制度、政策規定以外的要求」，<sup>54</sup>顯然，黨內監督排除依照法律提出異議的途徑。

「爲了及時、嚴肅地使那些違法犯罪的黨員受到黨紀和法律的追究」的目的，<sup>55</sup>促使紀檢委和檢察機關的互相協作，這協助機制將本來屬於不同體系的黨內監督和法律監督銜接起來。紀檢委的黨內監督幾乎沒有受到限制、監控以及事後監督，與受到各個制約的檢察機關相比，其調查活動的自由度可見一斑。但與自由度成正比的是非法取證的可能性，由於檢察機關無法干涉紀檢委的監督活動，必須單方面接受黨內監督的檢查結果，亦即檢察機關有著將可信度方面存疑的材料當作審查依據的風險，紀檢委則以提供材料的方式影響檢察機關追究刑事責任與否。從移送立案材料的機制中，隱約可見紀檢委的黨內監督優先於法律監督的思維。

---

<sup>54</sup>本書編寫組，*紀檢監察辦案程序規定*，頁 152。

<sup>55</sup>「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」，同前註，頁 311。