

第一章 導論

第一節 研究動機和目的

中共主席胡錦濤在 2005 年 1 月 11 日的中央紀律檢查委員會第五次全體會議上強調：「反腐倡廉能力是黨的執政能力的重要體現，是鞏固黨的執政地位的重要保障。」¹ 腐敗現象的滋生和蔓延已經足以動搖中共執政地位。就如陳雲在 1980 年 11 月提出「執政黨的黨風問題是有關黨的生死存亡問題。」²另外，鄧小平曾經以「兩手抓，兩手都要硬」來形容，³並改革開放政策的過程當中不斷地被強調的事實，可見中共視腐敗現象為極其重要。

那麼注意如何解決處理腐敗現象的問題時，其焦點自然放在監督主體上，尤其是紀律檢查委員會的活動，應是值得關注的環節。在此，排除負責行政執法的行政監察部門，以及分別擁有國家檢察權和審判權的人民檢察院和人民法院的原因，是因為沒有這些機關正常運作的環境基礎，該基礎的具體內容為法律至上原則和其落實。中共的「八二憲法」，以及中共黨章規定「黨必須在憲法和法律的範圍內活動」，基本上確定法律至上原則，江澤民等中共歷代領導也確認這個原則，⁴但原則的確認和實踐為另一回事。中共的法制建設的步驟一向遲緩，大陸

¹《人民日報（內地版）》，2005 年 1 月 12 日，第一版。

²1980 年 11 月中共中央紀律檢查委員會召開的第三次貫徹關於黨內政治生活的若干準則座談會期間發表的意見，陳雲，《陳雲文選》（香港：三聯書店，1996 年 7 月第一版），頁 83。

³「我們要有兩手，一手就是堅持對外開放和對內搞活經濟的建設，一手就是堅決打擊經濟犯罪活動」，1982 年 4 月 10 日「堅決打擊經濟犯罪活動」，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 第二卷》（北京：中國方正出版社，2001 年 6 月），頁 328。「搞四個現代化一定要有兩手，隻有一手是不行的。所謂兩手，即一手抓建設，一手抓法制」，鄧小平 1986 年 1 月 17 日「在中央政治局常委會上的講話」，《鄧小平文選 第三卷》（北京：人民出版社，1993 年 10 月），頁 154。「要堅持兩手抓，一手抓改革開放，一手抓打擊各種犯罪活動。這兩隻手都要硬」，1992 年 1 月 18 日—2 月 21 日「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點」，同前註，頁 378。

⁴「黨必須在憲法和法律的範圍內活動，在這個問題上，黨章、憲法的規定完全是一致的」，彭真在六屆全國人大常委會第十八次會議討論決議聯組會上的講話，《人民日報》，1986 年 11 月 27 日，轉載於全國人大常委會辦公廳研究室編，《發展社會主義民主健全社會主義法制—有關重要論述摘編》（北京：法律出版社，1988 年 3 月），頁 231。「黨領導人民制定憲法和法律，並在憲法和法律的範圍內活動」以及「使這種制度和法律不因領導人的改變而改變，不因領導人的看法和注意力的改變而改變」，1997 年十五大時江澤民發表的所謂依法治國的報告，《人民日報》，1997

法學家李步雲在「法學」發表的專稿，題名「從法制到法治二十年改一字」或許象徵著中共邁向法治的步伐程度，⁵而且現今的依法執政或者依法治國的落實狀況也違背原則精神，就如最高人民檢察院院長蕭揚在 2005 年第一期的求是雜誌上強調「要依法執政，而非以黨代政」的論述，⁶以及在黨的領導原則下「法律和黨的政策之衝突」無可避免的情況可知，⁷本來這些法律授權的機關，使其無法充分發揮應有的權限。在不僅無法期望這些機關的自主性，而且其作用也相當程度受限的情形下，無法看重這些機關的作用，而且其要求也過高，不符合現實，因此，目前的階段應是中共能否遵守「八二憲法」，以及中共黨章規定的「黨必須在憲法和法律的範圍內活動」的規定。就紀律檢查委員會而言，作為有維護黨章之責的它，能否按照法律至上原則，以及黨紀規定來處置貪污腐敗現象，這是不帶組織、領導體制更換考量下，最符合現實的途徑，紀律檢查委員會的存在及其重要性基於以上考量。

當然，同樣作為黨組織的紀檢委能否超然於以黨代政的影響，成為值得注意的問題，因此紀檢委執行反腐敗任務時，至少必須保障以下三項條件：

- 一、紀檢委與政府執法部門的職權互不侵犯。
- 二、避免法律和黨的政策之衝突。
- 三、政府執法部門取締紀檢委的違法執紀行為。

這些條件內容為紀檢委遵守「黨必須在憲法和法律的範圍內活動」的黨章規定，同時在非以黨代政的基礎上執行反腐敗任務的必要條件。另外，是否遵守這

年 9 月 22 日，第三版。「黨的領導與依照憲法辦事是一致的。黨領導人民制定憲法，也領導人民遵守和執行憲法，黨自身也要在憲法範圍內活動。各級黨組織及其領導人員必須帶頭遵守憲法，做遵守憲法、維護憲法的模範」，李鵬在全國法制宣傳日座談會上的講話，*人民日報*，2001 年 12 月 4 日，第一版。

⁵李步雲、黎青，「從法制到法治二十年改一字：建國以來法學界重大事件研究」，*法學*（上海），1999 年第七期，頁 2。

⁶求是（北京），2005 年第一期。

⁷Carlos Wing-Hung Lo, "Socialist Legal Theory in Deng Xiaoping's China," *Columbia Journal of Asian Law*, vol.11, no.2 (1997), p. 481; Chen, Jianfu, "Chinese Law Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Development" (Hague: Kluwer Law International, 1999), p. 42; Perry Keller, "Legislation In The People's Republic of China," *U.B.C Law Review*, vol. 23, no. 3 (1989), p. 658; Yu Xing Zhong, "Legal Pragmatism In The People's Republic of China," *Journal of Chinese Law*, vol. 3, no. 29 (1989), p. 79.

些條件不僅可作為紀檢委能否遵守法律的試金石，而且可看出中共法制建設和黨風廉政建設的決心。甚至可判斷紀檢委能否解決腐敗現象。

那麼，紀檢委到底能否以擔保這些條件，與政府執法部門維持良好的互動？或者紀檢委行使權限時，對政府執法部門造成何等影響？這就是本論文探討的主要目的。

第二節 文獻檢閱

論述紀檢委的相關文獻大致可分為兩個部分，第一個為論述制度規範，第二個為透過法律條文的比較加以論述。

屬於第一個類型的論述著重描述包括組織、職權、運作程序的整個紀檢委制度，這些論述的目的是了解制度的概括，同時涉及中紀委制度所隱含的問題。林明昌在「中共紀律檢查委員會之研究」中，針對中紀委領導體制架構的設計指出，存在「某種不受監督的組織和不受監督的黨員」。⁸有關紀檢委的研究中，其實無不提及所謂「雙重領導」的問題，由於紀檢委接受同級黨委以及上級紀委的雙重領導機制，導致被監督者操控監督者的狀況，並產生不受監督的人之問題。吳秀玲「中共行政監察制度之研究」中，認為「黨的領導」貫徹在中共行政監察制度中，由黨控制的雙重領導益形明顯。⁹張益槐也在其論文「中國大陸監察制度」中，以權力結構失衡來形容這種現象，論及領導和被領導關係的錯亂現象。¹⁰從這些論述可知，他們的注意力放在領導關係或者權力關係方面，同時，從林明昌和張益槐將紀檢委和同級黨委的組織關係，改為平等關係來克服紀檢委的功能不彰的主張可知，他們將黨的領導視為紀檢委制度的主要癥結。

至於第二個類型，透過法律條文的比較來論述紀檢委的，基本上屬於大陸刑事訴訟法學界的研究，之所以刑訴法學界關注紀檢委，是因為紀檢機關和檢察機

⁸林明昌，*中共紀律檢查委員會之研究*（台北：政治大學東亞研究所碩士論文，1994年），頁180。

⁹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199。

¹⁰張益槐，*中國大陸監察制度*（台北：唐山出版社，1998年4月），頁281-282。

關之間存在著權限衝突的問題。例如，大陸學者汪建成稱：「此問題不僅違反了憲法，侵犯公民的人身自由權，對刑訴法強制措施的規定造成了直接、間接的破壞。」¹¹陳衛東主編的「刑事訴訟法實施問題調研報告」中也有：「黨的紀委部門越位行使了檢察機關的部分職權，實踐中，檢察機關往往只是機械地接受紀檢部門的處理意見，或檢察機關只是配合紀委部門辦案，自身的獨立性不強」的論述，¹²這些論點純粹從黨紀規定和法律條文的對比而歸納出來的。至於刑訴法如何遭受破壞的部分，大陸學者阮方民的概括十分精簡，他將紀檢委的職務犯罪整理為「暴力取證」、「非法拘禁」、「非法搜查」、「不移交司法機關」四項。¹³由於刑法條文規定的限制，這些內容幾乎無法定罪，加上這些項目的實際運作情況屬於內部運作，因此似乎無法呈現以供人參考，並做出分析。

上述有關紀檢委的論述中，存在如下內容之缺憾：

一、在黨委、紀檢關係的脈落上掌握問題時，似乎沒有觀察紀檢委本身的弊端的。從雙重領導體制的廢除，執行上級紀委單一領導的主張可知，¹⁴在這些論述似乎認為，只要解決權力結構的失衡狀態，就可完善整個紀檢委制度。黨委的領導確實造成紀檢委功能不彰的原因，而且理論上不僅可推測黨委促使紀檢委涉嫌違法執紀行為的狀況，加上如此環境下政府執法部門也應是束手無策。但是，如此理解似乎僅賦予紀檢委單純的執行者角色，紀檢委本身能否按照法律至上原則正常運作的問題，似乎不在考量之內。問題並不是只要加強紀檢委職權就可解決了事那麼簡單，有必要從紀委和執法機關各個規範之比較的面向加以探討，才能凸顯出紀檢委中存在何等問題。

二、雖然汪建成以及陳衛東指出，紀檢委侵犯檢察機關職權問題，但僅止於說明問題的存在及其影響，而缺乏「如何」的部分。黨紀和法律條文的矛盾，以及刑法規定上的空白，已經足以表明紀檢委違法執紀的可能性，但不僅沒有明確

¹¹陳光中主編，*刑事訴訟法實施問題研究*（北京：中國法制出版社，2000年5月），頁81。

¹²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113-114。

¹³阮方民，「紀檢工作人員執紀中職務犯罪研究」，*法學*（上海），1999年第9期，頁42。

¹⁴林明昌，前引書，頁192。張益槐，前引書，頁286。

描述詳細的內容，同時未涉及紀檢和檢察機關如何互動的詳細分析，前述吳秀玲也提及紀檢和檢察機關共同調查的聯合辦案之架構，但並無正面回答架構運作上產生的問題，¹⁵僅止於描述運作架構的存在。相反地，阮方民進一步涉及兩者辦案架構的運作層次，同時他將紀檢、檢察關係解釋為：「檢察機關以紀檢的黨紀執紀程序，代替檢察機關的刑事偵查程序，以規避刑事司法程序對偵查權的約束。」¹⁶但其缺憾為並未提出實例來支持論點。因此，雖然法理上將「中紀委涉及違法執紀的可能性」以及「政府執法部門能否加以取締」兩項議題，可謂解釋得無懈可擊，但是實際上紀檢如何從事違法執紀行為仍然未能了解。

要探討「紀檢委違法執紀的詳細內容」以及「此時的紀檢、檢察關係為何」時，必須按部就班，亦即要找出「違法執紀的具體內容」。前述阮方民提出的四個項目中，吾人無法獲知的則是採取何等「手段」方面，而刑訴法學界中成為關注的現象之一的就是「超期羈押」問題，「超期羈押」的焦點則是「時間」，而不是具體的手段內容。前述四個項目中，「非法拘禁」的屬性包含「時間」，即此部份可與超期羈押畫上等號。在礙於內部操作的限制下，基本上唯能將「時間」作為衡量是否違法執紀的指標，那麼這個「時間」必須按照刑訴法的有關標準來判斷。

第三節 研究途徑和方法

一、途徑和方法

本論文將採用法制研究途徑，以及制度研究途徑分析中紀委的運作。如前所述，過去的有關研究著重分析紀檢委的制度面，但焦點放在制度部分反而無法掌握其本質。由於本論文的問題意識在於中紀委能否遵守法律至上原則處理解決腐敗現象，因此有必要中共這幾十年來，期望奉行的法制建設的發展脈絡來掌握，因為法制建設的發展，導致紀檢委的黨內監督和法律監督的銜接問題，可以說腐

¹⁵吳秀玲，前引書，頁 143。

¹⁶阮方民，前引書，頁 42。

敗現象的處理，已經不是單單紀檢委一個組織的問題，而且按照法律規定的運作，才能保障監督的品質和信賴。法律監督的訴求，使得紀檢委制度的有關研究，要求突破黨內監督的框架，經過與外部組織的關係中尋找，才能檢驗問題所在，並促進從事反腐敗機構的整體發展。在此紀檢委和作為法律監督機關的檢察機關的黨政關係中，試圖觀察紀檢委執行任務時的運作，分析的重點為雙方所依據的黨紀和法律的規範，當然此過程包括黨紀和法律內容的分析，因此使用比較研究的方法。另外，本論文試圖以呈現實際運作的方式支持論點，所以包含以引用取締貪污官吏的個案分析。

另外，本論文將在描述中紀委沿革時，採用歷史研究途徑。在此，主要透過黨中央各個時期的指示、決定和規定，對於中紀委發展造成何等影響方面，進行分析。

上述這些論述以文獻資料分析法來進行，並利用網頁上的資料來加強分析的準確性。由於本論文的實例部分的關鍵為時間的前後關係，因此主要依靠大陸方面的新聞報導內容，這是除了進行實地考察之外，了解中紀委監督行為會否遵守規範的唯一方法。

二、研究範圍

本論文主要從紀檢、檢察的黨政關係的角度，做出中紀委的運作分析。為了探討中紀委違法執紀的詳細內容，以及對於紀檢、檢察關係造成何等影響的部分，因此主要將紀檢委的制度規範作為分析的範圍。此外，規範的形成受到黨的政策的影响，因此有必要從歷史的脈落上掌握，所以中紀委的發展過程也是屬於分析範圍。其範圍涉及到雙方的合作架構的規範。

三、研究限制

本論文所關注的是黨政關係中，呈現出來的中紀委的實際運作狀況，因此論述的範圍集中在這個環節，雖然本論文中論及中紀委的組織和功能等部分，但是

由於本論文的問題意識在於中紀委能否遵守法律至上原則處理解決腐敗現象，所以著重論述影響這些問題的面向。因故，作為紀律檢查委員會的研究，本論文有許多未涉及的部分，例如，紀檢委具有的保護、監督、懲處、教育四種任務內容中，排除保護和教育等部分。

四、章節安排

首先，第二章的中紀委的沿革部分，透過黨中央各個時期的指示、決定、規定，對於中紀委發展造成何等影響方面進行分析。主要內容為黨內監督制度的形成，以及該制度在法制建設的要求下產生何等變化等方面。

第三章中紀委的組織與功能部分，從黨紀規範描述中紀委的任務、組織架構、權限等內容，以期了解紀律檢查制度。

第四章為紀檢委和政府的組織關係部分，探討紀檢委和政府的合作架構，以及其特徵為何方面。

第五章準司法權的行使部分，論述紀檢委擁有的準司法權限的內容，紀檢、檢察機關進行共同調查時的架構，並以實例描述上述準司法權在此架構下如何發揮。

第六章準司法權行使影響力的其他方式部分，在紀檢委如何以不侵犯檢察機關權限的方式行使影響力方面進行探討。

第七章結論部分，對於中紀委運用何等架構以及途徑，來達成破案的目的方面做出整理，並分析其影響。