

第二章 中紀委的沿革

第一節 建國初期的中紀委（1949年~1966）

中共建政以後的中紀委組織建設以及任務的執行，都無可避免地配合各個時期的主要政策。這些主要政策之執行以採取急風暴雨的政治動員方式為多，此時期的政治動員的實施具有政策轉換頻繁及為期短暫的特徵，如此傾向也引發了配套措施的替換以及執行範圍的變更。在中紀委本身的制度建設尚未完善的情形下，政策的朝令夕改衝擊了中紀委的制度建設以及檢查業務的質量。在此將著重闡述在有限的環境下，中紀委留下何等發展痕跡並出現何等問題等事項。

無論當時的主要政策的內容為何，其配套措施都包含著中紀委所負責的項目，可謂形成一種政策上的主從關係。主要政策和配套措施的關係為表一。

表 2-1：中紀委主要政策和配套措施

年日	主要政策以及措施
1951.12	精兵簡政增產節約 — 反貪汙、反浪費、反官僚主義。(三反運動)
12.1	中央：關於實行精兵簡政增產節約反對貪汙反對浪費反對官僚主義的決定
1952.6	中央：關於在三反和整黨運動中處理黨紀問題的指示
1952.2	整黨運動 — 與三反運動結合
1952.3	中央：關於在三反運動中黨員犯有貪汙、浪費、官僚主義錯誤給予黨內處分的規定
1952.4	國務院：懲治貪汙條例成立
1952.8	中央：關於在複審工作中和在繼續處理三反運動中的黨紀問題的指示
1953.1	新三反運動 —
1953.1.5	中央：「關於反對官僚主義、反對命令主義、反對違法亂紀的指示
1953.1	中紀委：「關於貫徹中央關於反對官僚主義、反對命令主義、反對違法亂紀的指示」的通知
1955.5	中央：「關於全黨必須更加提高警惕性加強反革命分子和各種犯罪分子進行鬥爭的指示
1955.8.6	監察委：「關於黨的各級監察組織必須積極參加肅清暗藏反革命分子的鬥爭的指示
1956.1	農業合作化
1.12	監察委：關於加強黨在農業合作化中的監察工作的決定
1.12	監察委：關於處農村中共產黨員違反黨的紀律問題的幾項規定
1957	整風運動 — 整頓官僚主義、宗派主義、主觀主義。
4.27	中央：「中國共產黨中央委員會關於整風運動的指示」

續，表 2-1：主要政策和配套措施

1958.3.3	中央：關於開展反浪費反保守運動的指示
1958.3.2	監察委：關於各級監委積極參加反浪費、反保守運動的通知
1960	農村三反運動 — 反貪汙、反浪費、反官僚主義。
5.15	中央：「關於關於在農村中開展三反運動的指示」
8.10	監察委：「關於農村三反運動中幾個具體政策問題的意見」
1961.9	中央：關於輪訓幹部的決定
1963	五反運動 — 反貪汙盜竊、反投機倒把、反鋪張浪費、反分散主義、反官僚主義運動
1963.3.1	中央：關於勵行增產節約和反對貪汙盜竊、反對投機倒把、鋪張浪費、分散主義、官僚主義運動的指示。
6.10	監察委：關於各級監委必須參加五反運動和農村社會主義教育運動的通知
11.8	監察委：關於五反運動中對貪汙盜竊、投機倒把問題的處理意見的報告

資料來源：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 第四卷*（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁86，*第五卷*，頁106、108、128、133、155、174、179、240、604、613、641、648，*第六卷*，頁64、88。

精兵簡政、增產節約以及農業合作化等政策目的如何實現的手段，構成三反、五反的具體內容，另外，原本作為手段的這些內容不時成為各個時期的主要政策，1953年1月開始的新三反運動為典型例子。由於這些政策的要求、範圍以及力度具有相當的彈性，因此實際操作千變萬化。而當這些「手段」成為主題時，往往走向極端的方向，成為案件處理工作上的難處。一般而言，不能因中央的催促多少而取締多少，但政治運動似乎是萬能的，隨著運動漸入佳境，中紀委的檢查工作也突飛猛進。1953年11月11日時任中紀委副書記錢瑛在第二次全國紀檢工作會議上所作的報告中，說道「新三反時期改進和加強群眾來信、來訪的工作...由於黨中央的號召，各級黨委的重視，群眾覺悟的不斷提高，群眾的來信來訪超過過去兩三年的總數，1953年1月到9月收到的群眾來信即等於過去兩年的四倍、接待的來訪則超過過去兩年的十五倍以上，70-80%的反映狀況基本或部分確實。」¹若新三反運動帶動中紀委檢查質量的提昇，容或沒有任何爭議的空間，但與日常的檢查工作之落差，難免面臨一些質疑。若僅僅從「由於黨

¹「兩年來黨的紀律檢查工作的基本總結和今後工作的意見」，1953年11月11日，中共第二次第二次全國紀檢工作會議上所作的報告，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 第四卷*（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁29。

中央的號召...群眾覺悟得不斷提高」來解釋未免過於天真，這種激增的現象反而顯示檢查工作的問題所在。

1957年3月第二次全國黨的監察工作會議總結中，²可見該檢討的檢查處理上的問題，其中，處理案件上的偏差和錯誤，以「不調查、不研究、主觀臆斷、捕風捉影、騙聽騙信、先入為主、查不清事實」³的情形下發生，並將黨內是非問題看成黨內的反革命分子、政治歷史問題看成反革命問題、不同意見的爭論看成破壞黨的團結、任用私人看成包庇反革命分子、兩性關係問題錯誤看成腐化墮落、反右派鬥爭中思想動搖看成投降叛變。⁴雖此時期已有1952年4月發布的「中華人民共和國懲治貪汙條例」這種較為明確的規範，但該總結經驗足以顯示，規範的操作上往往出現偏差，這種現象應當可視為導致處理案件激增的其中原因。但在偏差現象的背後，還是不能不注意中央所提出的要求，如「但許多地區至今對這一工作仍然重視不夠，向中央反映情況也很少。」⁵、「...並須將肅清暗藏反革命分子的工作，放到當前工作的首要議事日程上來，如同過去參加『三反』『五反』等偉大政治運動一樣。」⁶從這些通知以及指示可知，影響中監委的程度以及在日常工作中被要求的力度。而即使提出的要求過於嚴苛，假如其方針帶有模稜兩可的內容，終究無法付諸實施並難以避免偏差。例如「調動一切可能調動的力量來為社會主義建設服務」這個方針，期望一方面盡量吸收包括具有資產階級背景的族群，但另一方面需要排斥剝削階級的思想作風和生活方式之影響，那麼在進行篩選時，不難想像做出適當的判斷難。因此在缺乏政治警惕性，不懂得階

²1955年3月31日中共全國代表會議通過了「關於成立黨的中央和地方監察委員會的決議」，決定成立黨的中央和地方各級監察委員會，代替各級黨的紀律檢查委員會，胡馳、周潔，*中國共產黨紀律檢查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6。

³1957年3月20日第二次全國黨的監察工作會議總結，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*，第四卷，頁109。

⁴同前註，頁109-110。

⁵中紀委於1953年1月發布之「關於貫徹『中央關於反對官僚主義、反對命令主義、反對違法亂紀的指示』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*，第五卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁604。

⁶中共中央監察委員會於1955年8月6日發布之「關於黨的各級監察組織必須積極參加肅清暗藏反革命分子的鬥爭的指示」，同前註，頁613-614。

級鬥爭的觀點去分析問題的例子中，出現：「有的對混入黨內的現行反革命分子，認為情節不算太嚴重，工作一貫表現尚好，年歲輕，有改造前途，而不清除出黨」的情況。⁷

應付案件激增現象的唯一途徑為人員的大幅度擴充，全國監察幹部從 1955 年監委成立時的七千多人，1956 年年底增加到一萬四千人左右的驚人數量，⁸如此措施或許有助於監察組織建設，但不可避免的負面效果則是幹部質量上的問題。1956 年 2 月的中共中央監委關於第一次全國黨的監察工作會議的報告提出：幹部質量少、質量差、調動頻繁、專職幹部不能專用等問題，在 1957 年的上述工作會議總結中再一次被提及。雖監委的機構確實逐漸建立起來，但快速的機構建立和其質量的提昇之間無法保持同步平穩的發展。

大約 1959 年以後隨著政治環境的嚴峻形勢，中監委的工作開始面臨「說假話」、「有意造假」、「欺騙隱瞞」等所謂的浮誇風，而有些監察組織也開始「有意或無意地向黨委隱瞞真實情況，封鎖消息」⁹1960 年 3 月的「中央監察委員會關於各級黨委監委進一步加強向黨委反映情況工作的意見」中，提出的「六怕」現象足以反映出當時大躍進下的政治氣氛，其內容為如下。

- 一、怕積極反映違法亂紀的情況，會“動搖領導的決心”
- 二、主張黨委監委應該著重瞭解和反映工作中的成績而不應該著重反映缺點和錯誤，否則，怕說是“指導思想右傾”
- 三、不敢反映領導幹部的違反紀律的行為，怕說是“反黨”，怕打擊報復
- 四、不敢反映群眾運動中發生的問題，怕說是“撥冷水”
- 五、不敢反映、也不願意檢查安排群眾生活中發生的問題，怕稿不好被說是“否定成績”“否定大躍進”

⁷中共中央監察委會於 1956 年 5 月做出之「關於案件審查工作座談會的討論總結」，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*，第四卷，頁 94。

⁸同前註，頁 107。

⁹中共監察委員會於 1959 年 5 月發布之「關於加強黨的監察工作的幾項意見」，同前註，頁 117。

六、不敢反映幹部強迫命令、違法亂紀問題，怕“打擊幹部積極性”¹⁰

如此情況下，「必須發揚實事求是的作風，忠誠老實，絕不說假話，絕不隱瞞事實真相」的行為無疑產生嚴重的衝突，但中監委視「動搖領導的決心」的態度為一種對黨不信任的態度，因此嚴肅地批判「黨的監察幹部中的右傾思想和個人主義思想」，並提醒「如實地向黨委反映，就不會犯右傾機會主義錯誤」¹¹。在轟轟烈烈地進行大躍進的時期，即使其實際作用相當令人懷疑，但中紀委保持了最起碼的黨性。在大躍進這種「左」的政治環境下，中監委處理的焦點也是「極左」的案件，這些是在大躍進中出現的五風問題¹²。「死官僚主義分子，即不顧黨的政策，不顧群眾死活，作了不少損害人民群眾利益的壞事，一意孤行、屢教不改的分子。對於這種人，應當根據中央的規定，把他們撤離原來的領導崗位。」¹³「...頑固地抗拒黨的政策分子，應該給予必要的處分，以平民憤」¹⁴若這些意見指的是大躍進本身也並不為過，但中監委只能處理有些過火的案件而已，當面對大躍進規模如此大的運動時，中監委的作用顯得特別無力。

大躍進的結束，讓中監委獲得穩定的檢查工作環境，對中監委而言，可謂終於獲得發揮最起碼的黨性之機會。但這個政策調整和經濟調整路線的時期，中監委卻難以翻身。1962年12月中央監察委員會關於貫徹執行八屆十中全會的決定努力做好當前黨的監察工作的報告中的「反黨分子、違法亂紀分子、右派分子以及反壞分子，利用我們總結工作的經驗，進行甄別工作的時機，積極進行翻案活動，倡狂地向黨進攻」部分，¹⁵應當可視為1962年8月底在北京召開的八屆十

¹⁰1960年3月中央監察委員會關於各級黨委監委進一步加強向黨委反映情況工作的意見，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*，第四卷，頁125~126。

¹¹同前註，頁126。

¹²是指共產風、浮誇風、命令風、幹部特殊風、對生產瞎指揮風，參閱中共中央於1960年11月15日發布之「關於徹底糾正五風問題的指示」，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*，第五卷，頁215。

¹³中央監察委員會於1961年7月發布之「關於當前黨的監察工作幾個問題的意見」，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*，第四卷，頁135。

¹⁴中央監察委員會於1961年8月14日做出的「關於農村整風整社組織處理、案件甄別工作座談會情況的報告」，同前註，頁131。

¹⁵中央監察委員會於1962年12月28日做出之「關於貫徹執行八屆十中全會的決定努力做好當前黨的監察工作的報告」，同前註，頁146。

中全會的預備會議上，毛澤東所做的關於階級、形勢、矛盾和黨內團結的講話之反映。在此，毛澤東強調「階級鬥爭必須年年講、月月講、天天講」以及批判「黑暗風」、「單幹風」、「翻案風」，¹⁶在監察工作的報告中，「單幹」被視為破壞人民公社集體經濟，走資本主義道路，翻案活動被視為不良傾向，甚至資產階級思想的泛濫時，加強黨員幹部的監督之內涵也應該要有所折扣。1965年9月的中央監委關於召集各中央局監察組組長座談會情況的報告，未見「倡狂地向黨進攻」般的尖銳言詞，情勢似乎有所緩和。但此時由於適逢社會主義教育運動時期，運動本身帶有以階級鬥爭為綱的思維，整體而言仍然無法擺脫左的陰影。除此之外，監察幹部需要參加四清蹲點。¹⁷這種學習活動與1958年9月的「中共中央、國務院關於幹部參加體力勞動的決定」以及1961年9月的「關於輪訓幹部的決定」具有異曲同工之妙，面對四清蹲點這種本來與檢查業務不相關的活動，將「日常工作的力量勢必有所減弱」¹⁸但從「監察工作是四清運動的一項內容，在運動過程中，做好了組織處理工作，也就是辦好了案件，搞好了運動也就是搞好了監察工作」¹⁹部分可見，在政治運動中，中監委因應中央的政策的同时，在有限制的環境下，如何彌補日常工作受挫的影響。

中監委在各個時期的政治運動的要求下，一向配合黨中央的政策行事，但這個時期的波折，稱不上向中監委提供穩定的制度建設的環境。雖偶爾可見中監委在極為有限的形勢下，試圖堅定立場並提昇自身的價值，但整體而言中監委只能扮演比較消極的腳色。1966年5月至1979年10月的文革期間，由於「黨和國

¹⁶「黑暗風」是指劉少奇、周恩來、陳雲等人對國民經濟困難形勢所作的估計，「單幹風」是指鄧子恢等人對農村地區實行的責任田之支援，「翻案風」是指彭德懷等人要求對自己的歷史重新進行審查之行爲，中國共產黨編年史編委會，*中國共產黨編年史 1958—1965*，第六卷（太原：山西人民出版社，2002年），頁2394。

¹⁷1965年7月20日「中共中央改進領導方法問題的指示」中說明，領導幹部到基層單位蹲點，爲的是瞭解真實情況，取得解決問題的經驗，這是領導四清運動的重要方法。四清運動即是社會主義教育運動，四清分別爲清政治、清經濟、清組織、清思想。

¹⁸中央監委於1965年8月28日做出之「關於召集各中央局監察組組長座談會情況的報告」，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*，第四卷，頁158。

¹⁹同前註，頁158。

家遭到建國以來最嚴重的挫折和損失。黨的監察工作被全盤否定」之故，²⁰中監委的工作完全停止。1969年1月31日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的建議」，2月寫了「關於中組部中監委機關人員下放勞動的報告」，4月第九次全國代表大會通過的黨章中，取消黨的監察機關的條款。7月毛澤東批示“原則同意”取消中監委這些一連串的動作，²¹導致「肆意踐踏黨內民主和黨規黨法、瘋狂破壞黨的紀律檢查工作」的局面。²²

第二節 恢復紀檢至今（1979年~）

紀檢委的主要任務之一就是處置貪污腐敗，若將貪污腐敗行為視為違反黨的紀律的範疇，那麼與其有相當程度地重疊的國家法律的有關規定，同樣也可作為衡量貪污腐敗的指標。中共黨章第三條的黨員必須履行的義務中有「自覺遵守黨的紀律和國家法律」部分，同時黨章的總綱中有「黨必須在憲法和法律的範圍內活動」部分，那麼紀檢委將違法行為視為等同於違反黨紀的行為的同時，必須考量與執法機關之間如何協作的問題，也就是黨紀和法律的銜接問題。

紀檢委組織恢復之際，適值改革開放政策的起動，為了適應形勢的變化所帶來的要求，從組織重建階段至現在，中紀委對黨內監督機制進行摸索和探討。在此過程當中，中紀委的任務逐步形成為黨風廉政建設以及反腐敗鬥爭兩項，另外為了順利進行該兩項任務，逐漸踏進制度化、法規化的道路，並完善有關規章制度。在此，從有關通知、規定、中紀委會議的決議以及發言等內容，尋找中紀委發展的痕跡。

1977年8月的第十一次全國代表大會通過的黨章重新恢復了設置黨的紀律檢查委員會的條款，1978年12月的十一屆三中全會選舉產生了以陳雲為首的新

²⁰胡馳、周潔，*中國共產黨紀律檢查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25。

²¹同前註，頁25。

²²同前註，頁31。

的中紀委。²³1979年1月召開的中紀委第一次全體會議中，討論並擬定了「關於黨內政治生活的若干準則」，以及通過了「中共中央紀律檢查委員會關於工作任務、職權範圍、機構設定的規定」，初步勾畫了其職權任務。由於文革的糟蹋及其遺毒的影響，中紀委必須著重處理快速的組織重建以及防左的工作，以鞏固安定的政治環境，並保證四個現代化。除了這些任務之外，平反業務等文革所留下來的巨大歷史懸案也由中紀委處理。

文革所帶來的嚴重破壞，淡薄黨內的紀律觀念，且尚未重建可遵照的規章制度等情況下，中紀委必須快速恢復其機構和確立思想觀念，以營造安定團結的政治局面。雖此時期的中紀委在黨內的作用沒有後來那麼明確，且服務於政治穩定的任務內容方面，針對的對象為「左」的殘餘勢力，但無論針對的是甚麼，服務於政治穩定的目標卻相當的清楚。

由於中紀委處於重建時期，因此搞好黨風、嚴肅黨紀時，只能採取將遵守黨的紀律作為自身的言論和行動準則，並透過民主集中制的貫徹來達成的一種自律廉潔的方針。

1981年3月通過的中紀委第三次全會的決議中，時任中紀委第一書記陳雲在1980年11月的座談會中提出的「執政黨的黨風問題是有關黨的生死存亡的問題」之意見，²⁴成為紀檢工作的指導思想。陳雲之所以提出上述意見，主要是針對官僚主義以及經濟等領域的不正之風，這些傾向逐漸成為破壞政治安定的不穩定因素。反之，對「左」的警惕，亦相對成為其中的一部份。例如，在上述座談會上列為黨內不正之風的八個主要表現裡，有關「左」的僅有一項而已。其他七個表現，²⁵隨著改革開放的深化，趨向複雜化。可以說從防「左」至查「右」的轉折已經開始。

²³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（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁12。

²⁴陳雲，*陳雲文選*（香港：三聯書店，1996年7月第一版），頁83。

²⁵其內容為：1.對黨中央的路線陽奉陰違；2.任人唯親、拉幫結派；3.在經濟領域中濫用權力；4.搞特權、謀私利；5.官僚主義；6.弄虛作假、欺上瞞下；7.對不正之風不抵制等，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*，第四卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁179。

對中紀委而言，1980年代初至90年代初這段時期處於曲折發展的階段，這主要是兩個方面的矛盾所致。第一個為產生黨風、改革開放對立的認識。第二個是以自律廉潔為主的規定不符合現實要求。第一個矛盾浮現於1984年8、9月份召開的省市區紀檢工作座談會，該座談會「糾正了把端正黨風與改革、開放、搞活對立起來的錯誤認識。」²⁶另外，在1986年又產生「黨內和社會上出現了把紀檢工作同改革對立起來的錯誤觀點。對此，中央紀委即時進行了批評和糾正」的現象。²⁷這種觀點的產生，一方面顯示紀委處於在改革中如何自我定位的困境，面臨思考「如何使紀檢工作成為促進改革的重要力量」這問題，另一方面暗示著腐敗現象的存在及其蔓延。

腐敗行為的滋生和第二個矛盾是分不開的。1983年10月召開的十二屆二中全會通過的「中共中央關於整黨的決定」中，將黨內的各種問題歸咎於「資本主義腐朽思想和封建主義殘餘思想的影響和侵蝕」²⁸1984年12月發出的「中共中央紀律檢查委員會關於堅決糾正新形勢下出現的不正之風的通知」裡，指出「一些國家機關、機關工作人員和企事業單位鑽改革的空子」²⁹的是新的不正之風。三年後的1987年10月中紀委向十三大的工作報告中，也有「我們黨完全有力量消除黨內的腐敗現象，能夠經得起改革開放的考驗，但也有些黨員經不起腐朽思想的侵蝕和誘惑而腐化變質。」³⁰這些論述，將問題歸咎於個人的思想問題或資產階級自由化所帶來的弊端，同時將腐敗視為個別的、局部的問題。因此在這個階段，以自律為主的廉政建設仍然被視為有效的途徑。1983年4月的「中共中央紀律檢查委員會關於充分運用宣傳工具加強黨性、黨風、黨紀教育的通知」、1986年2月的「端正黨風問題匯報提綱」以及同年發出的「中共中央紀委關於整頓紀律的通知」等皆傾向於思想教育以及宣傳作為解決途徑。但有關通知的續

²⁶胡馳、周潔，前引書，頁93。

²⁷同前註，頁94。

²⁸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*，第三卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁371。

²⁹同前註，頁730。

³⁰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*，第一卷（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁298。

紛狀況反而顯示未有強制性制裁措施的這些規範性文件，其作用方面還是相當有限。

到了 80 年代末期至 90 年代初，基於十年來的經驗累積，除了上述思想教育方面的領域之外，後來被稱為紀檢工作四項職能之一的懲處，相關規章制度終於出爐，就如中紀委副書記陳作霖在 1989 年 1 月的全國紀檢工作會議上所說的「紀檢工作逐步走上制度化、規範化的軌道。」³¹主要的規定有 1987 年 7 月發布的「黨的紀律檢查機關案件審理工作條例」、1988 年 5 月的「紀律檢查機關案件檢查工作條例（試行）」、1990 年 7 月的「共產黨員在經濟方面違法違紀黨紀處分的若干規定試行」等。

雖然制度化、規範化有所進展，但 1990 年 6 月中紀委印發「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：「...同時違犯政紀或違紀法律的，黨組織可建議並移送行政機關或司法機關予以處理。」³²顯示，當黨內規章制度無法有效處置腐敗時，必須將觸犯刑律的案件移送法辦。除了該規定外，有關移送法辦的規定有 1988 年 11 月的「中紀委、最高人民檢察院關於黨的紀律檢查委員會與國家檢察機關建立聯繫制度的通知」，以及 1989 年 9 月的「中紀委、最高人民法院、最高人民檢察院、公安部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」等。這些初步規劃聯繫方法的規定間接地表示，黨內規章制度已經無法將不正之風涵蓋在黨內監督範疇加以糾正，因此黨紀處分有必要和法律制裁相輔相成。

將違犯法律的案件移送法辦，執行法律制裁本身其實並沒有甚麼問題。在此，主要的問題有兩點，第一點為上述「通知」的法律效力。第二點為移送舉報、處分材料的規定是否洽當。

關於法律效力方面，由於人民法院、檢察院、公安部未屬於黨，這三個機關

³¹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*，第四卷，頁 270。

³²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 656。

的活動必須限制在法律的框架內，因此黨紀和法律如何銜接成爲重要的問題。上述「案件材料的通知」爲中紀委、最高人民法院等聯名發布，且「聯繫制度的通知」未有發布單位，³³因此兩項「通知」的法律效力方面存有疑點。亦即，以黨政一體的方式發布的「通知」，不僅其約束力不夠明確，且「通知」的等級也極爲模糊。³⁴

至於其內容方面，1989年9月發布的上述「互相提供有關案件材料的通知」第三項有：「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、公安機關提供有關材料的，法院、檢察院、公安機關應積極配合。」³⁵的規定。在該「通知」法律效力存疑的情況下，公檢法三機關仍然需要配合紀檢機關的處分決定，此舉有損公檢法的獨立性，同時無法排除處理案件時受到一些影響的可能性。雖然在此階段無法獲知，中紀委如何看待黨內規章制度和法律的矛盾，但中紀委似乎以聯名發布「通知」的方式，讓公檢法機關協助並完善黨內規章制度。這種隱約地拉攏黨外機關的手法，在1993年的中紀委、監察部的合署辦公時，徹底地改觀。

1993年2月22日，中共中央、國務院以中發[1993]4號文件批轉中央紀委、監察部「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」。黨中央、國務院同意中紀委和監察部的合署，實行一套工作機構、兩個機關名稱的體制。就如同「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」³⁶般，中紀委不再迴避黨內監督和法律管轄的矛盾，開始公然行使不屬於黨的行政監察權。

³³ 「聯繫制度的通知」並未發布單位名稱，「案件材料的通知」有中紀委、最高人民法院、最高人民檢察院、公安部的發布單位名稱，形成對比，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250、260。

³⁴ 國務院的行政法規有：條例、規定、辦法（依效力爲序）國務院各部委有：實施細則、規定、辦法。1990年7月發布的「中國共產黨黨內法規制定程序暫行條例」第四條將黨內法規名稱分爲：黨章、準則、條例、規則、規定、辦法、細則，同前註，頁230。

³⁵ 中央紀委、監察部研究室編，*紀檢監察機關辦案權限、程序和方法*（北京：中國方正出版社，2003年12月），頁239。

³⁶ 「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。

據上述「請示」，中紀委、監察部合署辦公的目的為：「有利於更加集中力量抓好黨風、廉政建設，落實『兩手抓，兩手都要硬』的戰略方針，有利於發揮黨政監督機關的整體效能，避免工作上的交叉和重複，精簡機構和人員，提高工作質量和效率。」請示中的「兩手抓」為鄧小平曾經反覆論述，每次的內涵有所不同，³⁷由於接著有「兩手都要硬」的部分，因此所指的可能是鄧小平 1992 年 1 月 18 日至 2 月 21 日展開南巡時的談話，其內容為改革開放以及打擊各種犯罪活動。但南巡講話同時強調：「廉政建設要作為大事來抓。還是要靠法制，搞法制靠的住些。」³⁸雖然鄧小平所說的法制內涵稍微模糊，但若指的是法律至上原則，那麼號稱依循「兩手抓」戰略方針的「請示」的精神，恐怕站不注腳。

中紀委和監察部合署辦公的目的，在「請示」中歸於行政組織的整頓以集中力量提高工作質量和效率，並沒有說明其他原因。若只尋求整頓組織的目的，可由行政監察主導進行整頓，如此才符合法制的要求。但合署辦公措施明顯背離過去黨政分開的要求，到底何等因素造成這種轉折。在此，還是有必要瀏覽政治體制改革前後的背景，以尋找促進變化的痕跡。

在 1987 年 10 月召開的十三大，時任總書記的趙紫陽作了「沿著有中國特色的社會主義道路前進」的報告。該報告指出：「黨的紀律檢查委員會不處理法紀和政紀案件，應當集中力量管好黨紀，協助黨委管黨風。」³⁹報告中的法紀是指包括刑法的一般法律，其執行主體為公安、檢察院以及法院三個機關，政紀是指行政法，其執行者為行政監察機關，即監察部。該報告的性質無疑是在企圖黨政分開的政治體制改革的脈絡上所提出的方針。除此之外，1988 年 7 月黨中央同意並轉發「中央紀委關於逐步撤銷國務院各部門黨組紀檢組和中央紀委派駐紀檢組有關問題的意見」。文件原則規定，撤銷黨組的部門，黨組紀檢組或中央紀委派駐紀檢組應隨之撤銷。⁴⁰黨組為政府機關中設立的黨的機關，接受黨委的領

³⁷同前註 3。

³⁸中共中央文獻編輯委員會，*鄧小平文選*，第三卷（北京：人民出版社，1993 年 10 月），頁 379。

³⁹魏明鐸，*中國共產黨紀律檢查史*（石家莊：河北人民出版社，1993 年 1 月），頁 435。

⁴⁰同前註，頁 455。

導，因此看來似乎紀委對於政府部門的影響力有所降低。但 1988 年 3 月發布的「中紀委、監察部關於黨的紀律檢查機關和國家行政機關在案件查處工作中分工協作的暫行規定」中，規定「紀律檢查機關認為需要給予黨紀處分的行政監察機關的監察對象，行政監察機關應將調查報告，主要證據，與本人見面材料轉給紀委，由紀委就黨紀問題作出處理」⁴¹從此可知，雖然削弱組織上的關係，但透過紀委監察之間的聯繫制度的確立，紀委對監察部門的影響力依然持續著，若趙紫陽報告著重於改善紀委統一處理政紀、法紀的混亂局面的話，確有其整頓的意義，但畢竟其改革仍不至於鞏固行政監察機關的獨立性。若其政改路線順利進行，或許還有監察機關獲得以法為循的穩定發展的空間，但由於「六四」天安門事件後的政治形勢的急轉直下，隨著趙紫陽路線的否定，黨風廉政建設的途徑也再度面臨思考。

導致天安門事件的民主化運動「所涵蓋的任何要求皆與言論的多元化、擴大參與決策的機會和以法治來保證前兩項需求的落實即制度化聯繫在一起的。」⁴²中共的鎮壓意味著否定這三個要求，同時以往的政改路線或許能夠栽培的法治萌芽也遭到根除。經過「六四」風波後的 1989 年 8 月，江澤民在全國組織部長會議上的講話中指出：「政治體制改革的目的...決不是削弱和淡化黨的領導。」以「不可低估趙紫陽同志的錯誤所造成的危害」的說法否定導致「六四」的政改路線。同年 11 月十三屆五中全會通過的「中共中央關於進一步治理整頓和深化改革的決定」第 38 項中有「必須堅決克服腐敗現象...不這樣做，黨就無法樹立起崇高的威望；不這樣做，黨就必然會嚴重脫離群眾，甚至有蛻化變質的危險。」⁴³另有，「依照黨章從嚴治黨，採取堅決有力的措施，痛下決心，排除阻力，克服各種腐敗現象和官僚主義作風，恢復和發展黨和人民群眾的血肉聯繫」的論述。⁴⁴可見在中共的認知中，腐敗現象的蔓延使得黨和人民之間產生隔閡，視為

⁴¹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 243-244。

⁴²小島朋之，*中國共產黨的選擇*（東京：中公新書，1991 年 11 月），頁 28。

⁴³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*，第三卷，頁 463。

⁴⁴同前註，頁 463。

這是導致「六四」的遠因之一。因此中共必須顧及這方面的考量，並且盡快求於政治穩定的情形下，需以不同於政改的途徑完成從嚴治黨。因為政改涵蓋黨政分開，即法治，所以黨風廉政建設的途徑自然傾向於以紀檢機關為主的設計。例如在組織方面，1991年4月發布的「中紀委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，將過去決定撤銷的派駐紀檢組和黨組紀檢組重新恢復。雖然上述已說明組織的有無未必影響紀委功能的強化，但這種轉變至少足以表明此時期的方針不同於政改路線。

如在前面已描述一些紀檢機關合署辦公後的職能般，在「請示」中除了上述規定外還有「合署後的監察部保留部長辦公會制度，除重大問題由中央紀委常委集體討論決定外，其他問題由部長、副部長和部長辦公會按規定的職權範圍進行處理」部分。⁴⁵過去的聯繫制度，僅規定為了調查的方便互相要提供必要的協助，並無按照調查內容限制調查主體。由於重大問題的解釋權歸於誰，如何劃分等問題極為模糊。另外，通常監察部部長兼任中央紀委副書記並參加常委會，例如1992年10月任中紀委副書記的曹慶澤，從1993年3月兼任監察部部長。這樣的人事佈置，能否發揮監察部門的獨立性還是存疑，因此上述「請示」的限制恐怕導致紀委控制監察部門職權的局面。實際上，合署之後的監察機關的工作出現某種限制或困難有可尋的端倪，在1994年8月召開的進一步發揮紀檢監察兩項職能工作會議上，尉健行稱「雖然整體上業務沒有減少，但監察機關領導成員直接掌握的情況確實比過去少了，向政府匯報工作有一定的困難。」⁴⁶承認監察部門的業務減少，同時顯示紀檢機關強化審批權限方面的影響力。

1992年1月的「關於黨的紀律檢查機關和國家行政監察機關在案件查處工作中分工協調的補充規定」，雖然是合署辦公之前發布的，但該規定列出有關聯合查辦時的方法。其第六項為：「紀律檢查機關和行政監察機關同時受理的案件，

⁴⁵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。

⁴⁶尉健行，進一步發揮紀檢監察兩項職能工作會議上的講話，轉引自，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181。

雙方應通報各自的立案決定，並協商檢查、調查案件的辦法。一方可邀請另一方聯合查辦，並確定主辦機關，或者由一方進行查處，並將查處結果通報另一方。...在作出處分決定前，雙方應充分交換意見，盡可能使黨紀、政紀處分相協調。」⁴⁷該規定似乎仍然保留監察機關成爲主辦機關的可能，而實際運作無法獲知。但通常聯合辦案（以下將聯合查案改稱爲後來廣泛被使用的聯合辦案一詞）基於權威性、政治思想方面的領導等考量，由紀委擔任主辦機關的情形爲多。聯合辦案這個架構之確立，讓紀委以主辦機關的角色積極參與調查環節，擁有能夠影響監察機關的機制。

1993年8月的中央紀委第二次全會上江澤民發表有關廉政建設的講話，重申反腐敗鬥爭爲保證改革開放和經濟建設的重要工作，同時提出幾項原則和要求。其中，反腐敗鬥爭要嚴格依法辦案以及懲治腐敗靠法制等主張爲不同於過去的內容。另外，尉健行也在該全會上的講話中表示，「經濟行爲的多樣化以及改革和建設的發展導致法規、政策以及立法工作相對滯後的矛盾，這矛盾給以權謀私的人以可乘之機，也給反腐敗等工作帶來許多困難。未解決這矛盾，一方面要抓緊各種法律法規的制定和完善，另一方面要加強政策研究。」⁴⁸尉健行似乎透漏，面臨監督客體行爲的多樣化以及複雜化，用以往的途徑已經管不住種種矛盾，因此必須以制定法律的手段來完善。雖然過去有提及法律的論述，但那些論述不外於確認「八二憲法」的原則性內容，例如黨必須在憲法和法律的範圍內活動的原則，增強法制觀念，嚴格依法辦事等。到此時期之前，中共的官方語言中鮮少出現「法律」用詞，通常用「法規」一詞。由於「法規」和「黨法」這提法難以分明，因此過去大量出現的「法規」無法輕易地和「法律」畫上等號。這一次除了出現法律的提法之外，面對隨著行爲多元化所帶動的監督主體的多樣化，必須以法律來規範主體間的互動，因此可謂形勢的變化牽動法律的出臺，且同時爲法律背書。

⁴⁷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265。

⁴⁸同前註，頁327。

但嚴格而言，承認法律的必要性和其制定至有效行使之間存在一段距離。監督主體的多元化表示將執行法律制裁的公安、檢察以及法院三機關涉入反腐敗的行列，至於如何與這三機關建立互動模式，成為此時期廉政建設的新課題。其實，早在 80 年代後期出現有關聯繫制度的通知，初步規範移送法辦等辦法。此次在反腐敗鬥爭的號召下，同年 11 月發布「中紀委、高檢院、監察部關於紀檢監察機關和檢察機關在反腐鬥爭中加強協作的通知」。其中第五項稱：「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式辦理。」⁴⁹採用聯合調查的方式與 1992 年 1 月的有關紀檢機關和行政監察機關的分工協調補充規定雷同，但這次組織聯合調查的範圍進一步擴大到國務院體系之外的檢察院，可謂其影響力投射到司法機關。與此同時可能產生的問題為，該規定中的「觸犯刑律的依照法律辦理」部分；雖該部分似乎尊重刑事訴訟法規定，但不可忽略的是調查主體的多元化涉及刑訴法的管轄問題。由於必須加強政治思想的領導，在聯合調查時，由紀檢監察機關牽頭並扮演主要調查者角色的機會為多，管轄界線模糊的情況下，無法排除紀檢機關侵犯檢察機關職權的可能性。

合署辦公以及反腐鬥爭後出臺的規定，強化紀檢機關的功能，但如此發展未必有助於以法律至上原則為前提的法制化，反而使其發展錯綜複雜，此具體表現例如有弱化監察、檢察職能以及反腐敗鬥爭中添加隨意性等方面。

那麼為何走向背離法制化的反腐敗鬥爭成為問題，其實背後另外有所考量。例如 1993 年 8 月舉行的中紀委第二次全會的會議上，尉健行做出的報告上有「要重點查辦黨政領導機關、領導幹部和司法部門、行政執法部門、經濟管理部門及其工作人員的違法違紀案件」部分，⁵⁰該報告顯示腐敗現象蔓延在作為監督主體的公檢法三機關、行政監察機關中。為此，各級黨組織和紀檢機關有必要著重處

⁴⁹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 268。

⁵⁰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*，第四卷，頁 330。

理針對以上機關的反腐敗鬥爭。當然，司法機關的腐敗不應當成爲由中紀委監督執法機關的理由，也不該是否定法制化的理由。但中紀委的思維中，似乎縱容否定法制化，反腐敗的成效不如換取政治穩定來得重要。「反腐敗必須從改革發展和穩定的全局高度來認識把握」⁵¹可能說明反腐敗鬥爭的思路。

雖然未有明確否定法制化，但法制化的方向以及其著重點的不同最後導致法制化的錯位。其中，社會主義精神文明建設的有關論述可謂是迴避法制化論述的典型案例。1996年10月的十四屆六中全會審議通過「中共中央關於加強社會主義精神文明建設若干重要問題的決議」，該決議指出將包括民主法制觀念爲主要內容的公民素質的顯著提高作爲今後十五年的主要目標。自1990年代中期，在中紀委會議公報等官方文件中出現的「把廉潔自律工作逐步納入法制化軌道」⁵²等有關法制化的論述，可視爲因應精神文明建設所呼籲的主張並試圖落實在法規條文中的。在此，爲了解廉潔自律工作的性質以及它在反腐敗鬥爭中居於何等位置，有必要進一步概括黨風廉政建設和反腐敗鬥爭的關係。

1996年10月在中紀委第七次全會上，尉健行做出題爲「加強黨風廉政建設、推動社會主義精神文明建設健康發展」的報告。其中，以首先要搞好黨風的提法將黨風廉政建設當作文明建設的核心。至於反腐敗鬥爭，將它視爲加強黨風廉政建設、促進文明建設的一項非常重要的工作。廉潔自律工作爲形成反腐敗鬥爭三項工作格局的一環，而其他兩項爲查處違紀違法案件、糾正部門和行業不正之風。由於廉潔自律的主要內容僅停留在行爲規範上的要求，⁵³且是強調黨政領導幹部自覺執行，帶頭跟腐敗現象作鬥爭的，堪稱沒有具備制裁措施的內容使得廉潔自律的要求僅止於確認廉潔自律本身的重要性的層次。另外，其實法制化所指

⁵¹於1994年2月的中紀委第三次全會上，尉健行做出「深入持久反腐敗 爲改革、發展和穩定服務」的報告，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*，第四卷，頁350。

⁵²於1996年1月28日發表的中紀委第六次全會公報，同前註，頁428。

⁵³1993年10月發布的「中共中央、國務院關於反腐敗鬥爭近期抓好幾項工作的決定」中，自律廉潔五條規定的內容有：一、不准經商辦企業；二、不准在各類經濟實體中兼職；三、不准買賣股票；四、不准在公務活動中接受禮金和各種有價證券；五、不准用公款獲取各種形式的俱樂部會員資格，也不准用公款參與高消費的娛樂活動，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*，第三卷，頁530-531。

的不是法律制度，而是法規和制度，⁵⁴基本上皆屬於黨內法規的範圍。由此可見，將法制範圍限定在廉潔自律，且它的定位仍然為黨內法規。真正需要法制化的查處違紀案件以及糾正不正之風的部分未被納入法制化的範疇，中紀委巧妙地迴避自身的法制化要求。

1997年9月召開的黨的第十五次全國代表大會上，江澤民發表所謂依法治國的報告，其中有「逐步實現社會主義民主的制度化、法律化」部分，進一步肯定法律的作用。在2004年9月黨的第十六屆四中全會通過的「中共中央加強黨的執政能力建設的決定」中，也有依法執政的提法略及法制化的目標。如果上述「統一管理模式」係延續黨的十六大以來胡錦濤高度重視監督問題這個脈絡上，「中國共產黨黨內監督條例」和決定對省領導班子進行巡視之後的又一舉措，⁵⁵那麼反腐敗的途徑似乎又轉為紀委主導的黨內監督的方向。

黨風廉政建設和反腐敗工作的發展，朝向促進制度化、法規化。但中共仍不願完全按照法律至上原則來處理監督事務，極力以廉潔自律以及黨內監督的途徑加以解決，排除全面導入法律制裁的方式。雖為了法律途徑來尋求解決時的需要，確立了移送法辦等與司法機關聯繫的一些制度，但同時讓紀檢委向司法機關施加影響的一些措施的出臺，將司法機關依法執紀的空間盡量壓低，相對的，紀檢委可透過各種管道能夠影響司法機關的執紀活動。1979年以來的紀檢委的發展從未將監督權力移交給司法機關，紀檢委的監督權威高於執法機關，可謂這是黨優先於政府的一個體現。

⁵⁴1998年1月的中紀委第二次全會報告中有「要健全法制」部分，該部分所列的有：「中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）」、「中國共產黨紀律處分條例（試行）」、「關於領導幹部報告個人重大事項的規定」等法規和制度，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*，第四卷，頁488。另外，廉潔自律五條規定基本上屬於黨紀處理範圍內，參閱，「關於黨政機關縣（處）級以上幹部違反廉潔自律『五條規定』行為的黨紀處理辦法」，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728。

⁵⁵人民日報（內地版）2004年4月8日，第一版。