

第三章 中央紀律檢查委員會的組織與功能

觀察中紀委如何處理貪污腐敗問題之前，有必要針對紀檢委的功能與其機構設置的情形等加以說明，因為中紀委擁有的特殊權限以及其行使時所必要的步驟，足以影響處置腐敗的運作，尤其是對執法機關更有指揮性的作用。在此，將分析中共官方發布的黨風廉政建設有關文獻，以呈現出紀檢委的容貌並指出特徵。

第一節 任務

根據中共十五大黨章第四十四條規定，紀檢委的主要任務為：「維護黨的章程和其他黨內法規，協助黨的委員會加強黨風建設，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況。」¹胡錦濤在 2005 年 1 月 11 日的中紀委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。」²若提高黨的執政能力為黨的方針，那麼加強反腐敗的力度以協助政策的執行為可謂目前紀檢委最重要的任務。為了維護黨章和黨內法規，紀檢委進行紀律教育，檢查處理違反黨紀的案件，決定或取消對這些案件中的黨員的處分，受理黨員的控告和申訴。³以上內容通常被總結為紀檢機關的教育、監督、懲處、保護四項職能，其中，保護的意涵是採取有效措施保護辦案人員和舉報人，並嚴肅處理報復行為以支援執紀人員依法辦案，⁴另外還有：「為了保障檢舉、控告人依法行使檢舉、控告的權利，維護檢舉、控告人的合法權益」的內容，⁵可謂監

¹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 733。

²人民日報（內地版）2005 年 1 月 12 日，第一版。

³十五大黨章第四十四條，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，頁 733。

⁴中央紀委發布的「中共中央紀委、最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、監察部關於採取有力措施保護執紀執法辦案人員合法權利的通知」，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 245-246。

⁵中央紀委於 1996 年 2 月 15 日發布的「中共中央紀委、監察部關於保護檢舉、控告人的規定」，

督的一個附帶功能。若將包含保護的監督作為事中監督，那麼教育為著重於防範的，以宣傳、培訓為主要途徑的警示教育，即事先監督。

黨章四十四條言明：「受理黨員的控告和申訴，檢查處理違反黨紀的案件，決定或取消對這些案件中的黨員的處分」，相當於監督和懲處職能，也是紀檢委任務中最重要環節。具體而言，由「受理」、「立案調查」、「審理」、「處理」部分構成。在各個環節的具體職權內容則在後續進行分析。

第二節 組織

中紀委經過黨代會選舉產生，中紀委全體會議選舉常委會和書紀、副書紀並報黨的中央委員會批准，紀檢委的每屆任期與同級黨委會相同。⁶

1997年9月19日十五屆一中全會批准產生的中紀委領導成員為115人，常委以上的成員為如下。⁷

表 3-1：十六大中紀委領導幹部之資歷

| | 現職 | 前職 |
|-----|-----|----------------|
| 書紀 | 吳官正 | 山東省委書紀 |
| 副書紀 | 何勇 | 監察部副部長 |
| | 夏贊忠 | 湖南省委常委 |
| | 李至倫 | 中國共產主義青年團中央委員會 |
| | 張樹田 | 解放軍總政治部群工部部長 |
| | 劉錫榮 | 浙江省委常委 |
| | 張惠新 | 上海市紀委副書紀 |
| | 劉峰岩 | 天津市紀委書紀 |
| 秘書長 | 幹以勝 | 監察部副部長 |

資料來源：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254以及國際關係研究中心人名錄編輯委員會編著，*中共人名錄*（臺北：政治大學國際關係研究中心，1999年7月），頁118、159、289、359、373、567、583，自行整理。

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805。

⁶十五大黨章第四十三條，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，頁732-733。

⁷書紀、副書紀以及秘書長都兼任常委委員。

副書記以上的中紀委成員的各個經歷都十分豐富，但可分為兩種類型；一是升到省部級職務後轉入中紀委任委員的具有地方背景的、二是在共青團或解放軍中升到部級職務後同樣轉入的具有中央背景的。在表三中列出的職務中既未曾任中紀委委員的，又未見曾任這些職稱的副書記以上職務的成員。似乎副書記被定位為政務職，而這些機構的定位為行政職。

除了在重大案件的處理親自指揮的情形之外，實際負責調查相關業務工作的是紀檢監察室等各個部署，按照「關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機關設置有關問題的請示」的內容，合署後的中紀委組織編制為如下。

表 3-2：中紀委組織編制

| 機構名稱 | 級別 | 負責範圍以及職務內容 |
|------------------|---------------|----------------------------|
| 紀檢監察一室 | 司級正職 或部級副職 | 工業系統 |
| 紀檢監察二室 | 同 | 財經、外事系統 |
| 紀檢監察三室 | 同 | 科技、文衛系統 |
| 紀檢監察四室 | 同 | 農林、建設、交通系統 |
| 紀檢監察五室 | 同 | 政法、黨群系統 |
| 紀檢監察六室 | 同 | 東北、華北地區 |
| 紀檢監察七室 | 同 | 華東地區 |
| 紀檢監察八室 | 同 | 中南地區 |
| 紀檢監察九室 | 同 | 西北、西南地區 |
| 辦公廳 | 同 | 起草工作計劃、報告、總結、通知、通報和有關文件 |
| 研究室 | 同 | 工作、政策和理論研究 |
| 法規室 | 同 | 起草、解釋紀檢監察法規，答覆有關政策法規問題 |
| 宣傳教育室 | 同 | 黨風黨紀教育和紀檢幹部教育培訓 |
| 案件審理室 | 同 | 審理、復查案件 |
| 信訪室 | 同 | 處理群眾來信 |
| 幹部室 | 同 | 現職人員人事業務 |
| 老幹部局 | | 離退休幹部組織工作及退撫福利事項 |
| 機關黨委、 機關事務管理局 | | 財務資產管理後勤服務及其他行政工作 |
| 監察綜合室 | 同 | 收集、綜合行政監察工作情況和處理日常行政監察業務 |
| 執法監察室 | 同 | 監督檢查貫徹執行黨的路線、方針、政策和國家法律、法規 |

續，表 3-2：中紀委組織編制

| | |
|-----------|-----------------------------------------------|
| | 和決定、命令的情況 |
| 黨風廉政建設室 同 | 監督檢查、綜合分析黨風廉政建設的情況，履行國務院糾正 |
| 黨風廉政建設室 同 | 行業不正之風辦公室的職責 |
| 外事局 | 對外聯絡工作、機關及系統出訪團組的翻譯、服務工作、 國外有關部門來訪的翻譯、服務工作 |
| 管理局 | 機關財務工作 |
| 兩案審理辦公室 | 不明 |

資料來源：「關於中央紀委、監察部機關合署辦公和機關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*（北京：中國方正出版社，2001年6月），頁185。2002年度中央紀委、監察部招考簡章，詳見人民網，<http://www.people.com.cn/GB/kejiao/230/3917/3920/20011103/597223.html>。

除了上述室、局之外還有培訓中心等事業單位：北戴河紀檢監察幹部培訓中心、北京紀檢監察幹部培訓中心、中央紀委監察部杭州培訓中心、資訊中心、電化教育中心、中國紀檢監察報 中央紀委監察部機關報、中國監察雜誌社 中央紀委監察部主管 中國監察雜誌社出版的重要刊物、中國方正出版社、紀檢監察研究所。⁸在表四中，每個室設主任一人，配正局（司）長級或副部長級幹部；副主任二至三人，配副局（司）長級或正局（司）長級幹部。⁹

至於政府機關內的機構設置方面，根據1993年5月18日發布的「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」內容，大致為如下。

（一）保留中央紀委、監察部雙派駐的：

國家教委、地質礦產部、建設部、冶金工業部、化學工業部、郵電部、對外貿易經濟合作部、文化部、廣播電影電視部、中國人民銀行的金融系統和海關總署、中國科學院、中國社會科學院、新華通訊社、人民日報社、最高人民檢察院

⁸張益槐，*中國大陸監察制度*（台北：唐山出版社，1998年4月），頁135-136。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582。

⁹中央紀委、中共中央組織部於1988年6月6日發布的「關於頒發『關於黨的各級紀委內部機構和幹部職務設置的若干規定』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，第八卷*，頁160。

(二) 監察部已派駐、另設派駐紀檢組的：

國家計委、國家科委、民政部、司法部、財政部、交通部、水利部、農業部、衛生部、國家體委和審計署

(三) 只有派駐紀檢組或監察機構，需增派駐紀檢、監察機構的：

新聞出版署、國務院僑務辦公室、國家工商局、國家旅遊局

(四) 黨組紀檢組改為派駐紀檢組，並保留內設監察機構的：

最高人民法院

(五) 保留黨組紀檢組、派駐監察機構的：

外交部、公安部、國家安全部、鐵道部、中國民用航空總局、國家海洋局

(六) 保留黨組紀檢組、增派監察機構的：

國家地震局

(七) 保留派駐監察機構的：

人事部、勞動部

(八) 中紀委、監察部建議設立黨組紀檢組、監察機構的：

國務院機關事務管理局、國家環保局、國家土地局、中國輕工總會、中國紡織總會、中國氣象局、中國核工業總公司、中國兵器工業總公司、中國船舶工業總公司、中國航空工業總公司、中國航天工業總公司、中國有色金屬工業總公司、中國海洋石油總公司、中國工商銀行、中國人民建設銀行、中國農業銀行、中國銀行、交通銀行、中國人民保險公司

中紀委的組織編制的網絡，可分為黨中央的各個系統、國務院各部委以及各省級黨委、政府的四個方面。其中，負責各個地區的紀檢監察室的存在為比較特殊的，因為每個省委組織中皆有省級的紀檢機關，本來在各省的管轄範圍內負責紀檢業務的就是這些紀檢機關，中紀委的紀檢監察室應當不必過問。但由於其領導體制的設計，使得省級紀檢機關無法針對同級黨委展開監督，此時作為上級紀委的各個紀檢監察室必須直接插手，針對省級領導的問題進行調查。

第三節 監督對象與管轄範圍

紀檢委受理檢舉、控告、申訴的範圍是：對黨員、黨組織違反黨章和其他黨內法規，違反黨的路線、方針、政策和決議，利用職權謀取私利和其他敗壞黨風行爲的檢舉、控告，¹⁰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和黨組織。¹¹當然一個紀檢委的管轄不是包含所有的各級黨組織，是分層管理的。其具體情形爲如下。

- 1.同級黨委委員、紀委委員的違紀問題
- 2.屬上級黨委管理在本地區、本部門工作的黨員幹部的違紀問題
- 3.同級黨委管理的黨員幹部的違紀問題
- 4.下一級黨組織的違紀問題
- 5.領導交辦的反映其他黨員和黨組織的違紀問題

屬下級黨委管理的黨員和黨組織重大、典型的違紀問題，必要時也可以受理。¹²

就中紀委而言，管轄範圍爲中央級的違紀問題，即在國務院各部委、各直屬機構、各辦事機構等任職的黨員和這些組織的紀檢組成員、省級黨委委員（含省紀委）以及在省級政府任職的黨員以及紀檢組成員。可謂即使身爲黨外組織，但只要有著黨員身分就會受到黨紀的約束。與此同時，中紀委本身難以向黨的中央委員會進行監督，是因爲「中紀委在黨中委的領導下進行工作」，¹³這可謂是民主集中制原則所使然的。其實這種情形在各級黨組織中普遍存在，並不是只有中

¹⁰「中國共產黨紀律檢查機關控告申訴工作條例」第三條，中央紀委監察部研究室編，前引書，頁4。

¹¹魏明鐸主編，前引書，頁122。

¹²「中國共產黨紀律檢查工作案件檢察工作條例」第十條，中央紀委監察部研究室編，前引書，頁4。

¹³十五大黨章第四十三條，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，頁655。

紀委面臨的困境。但省級以下層次的違紀案件可由中紀委出面解決，而對於黨中委的違紀案件，雖涵蓋在中紀委的管轄範圍中，但卻難以解決（見圖三）。

處於領導體制最頂端的黨的中央委員會成員基本上不會受到中紀委的監督，「只打蒼蠅不打老虎」是指反腐敗工作中的偏向性，但領導體制的如此設計似乎將這種狀態給固定下來。紀委難以向黨委監督的情形，使得以黨委書記為首的黨組織在各個行政區域中享有相當程度的獨立性，並能夠相當程度地排除來自於同級紀委的調查。

例如原河北省委書記程維高在接受中紀委的調查之前，對於揭發他的問題的石家莊市建委原工程處處長郭光允從 1995 年 11 月進行包括非法羈押、勞教和開除黨籍的打擊報復，其過程當中，紀委領導幹部也參與提審，¹⁴等到 1999 年中央三講教育巡視組到河北，負責人陰法唐重視後逐漸受到中紀委的注意，2003 年 8 月中紀委宣佈開除程維高的黨籍。這種情況剛好屬於上述第 5 項的「領導交辦的反映其他黨員和黨組織的違紀問題」的濫用，也是領導體制破壞紀檢工作正常運作的典型例子。可見辦案業務的領導最後歸結於黨委的情形，足以影響紀檢辦案工作的內容。

第四節 領導體系

中紀委的調查活動中的不公正性可歸結於黨中委，這是案件處理上的偏向性的形式呈現出來。但是實際上到底哪些案件是不正當處理的結果，這是涉及到內部運作而無法獲知。但制度設計中包含著這種危險。

黨中委到底透過哪些途徑反映其意向？此時應特別關注的就是業務以及人事上的領導關係。業務上如何行使影響力的其架構方面，擬在業務程序部分進行論述。在此，描述一般的領導內容以及人事權的歸屬方面。

上下級紀委之間的領導關係，基本上屬於作為黨內監督執行單位之間的業務

¹⁴張君，「程維高與他的諸侯統治」，*民主與法制*（北京），2003 年，第十期，總第 396，頁 7。

聯繫，但可以發現規範雙方互動的一般性規定中，也出現黨委參與的場合。其實考慮到黨委進行領導的立場，黨委的出現並不足為奇，但監督工作中的獨立性還是受到一些限制，在第三節說明的程維高的案例足以說明這種弊端。以下為上下級紀委的領導規範。

- 一、傳達領導機關有關紀檢工作的指示、決定、工作部署，並對下級紀委的工作經常進行檢查。
- 二、在貫徹黨的紀檢工作方針、政策及紀檢業務方面進行指導，交流經驗。
- 三、幫助解決下級紀檢工作中的困難和問題。
- 四、對下級紀委報批的案件的處理意見及時審定，對下級紀委與同級黨委處理意見不同、下級紀委請求複查的案件認真與以複查。
- 五、下級紀委發現同級黨委或它的成員有違犯紀律的問題而該同級黨委不予解決或不予正確解決時，上級紀委對下級紀委提出的申訴，應堅持原則，在認真核實情況的基礎上實事求是地予以解決。注意經常考察下級紀委領導幹部的情況，對於下級紀委主要領導幹部的任免、調動，負責地提出意見，幫助搞好下級紀委領導班子建設，做好培訓下級紀委幹部的工作等。¹⁵

從上述的部分內容可知，紀委在辦案過程當中處處可見同級黨委介入的情形。其實同級黨委在辦案業務中，透過審批權限的行使，發揮絕對性的影響力（在第七節業務程序部分後述），扮演極為重要的角色。

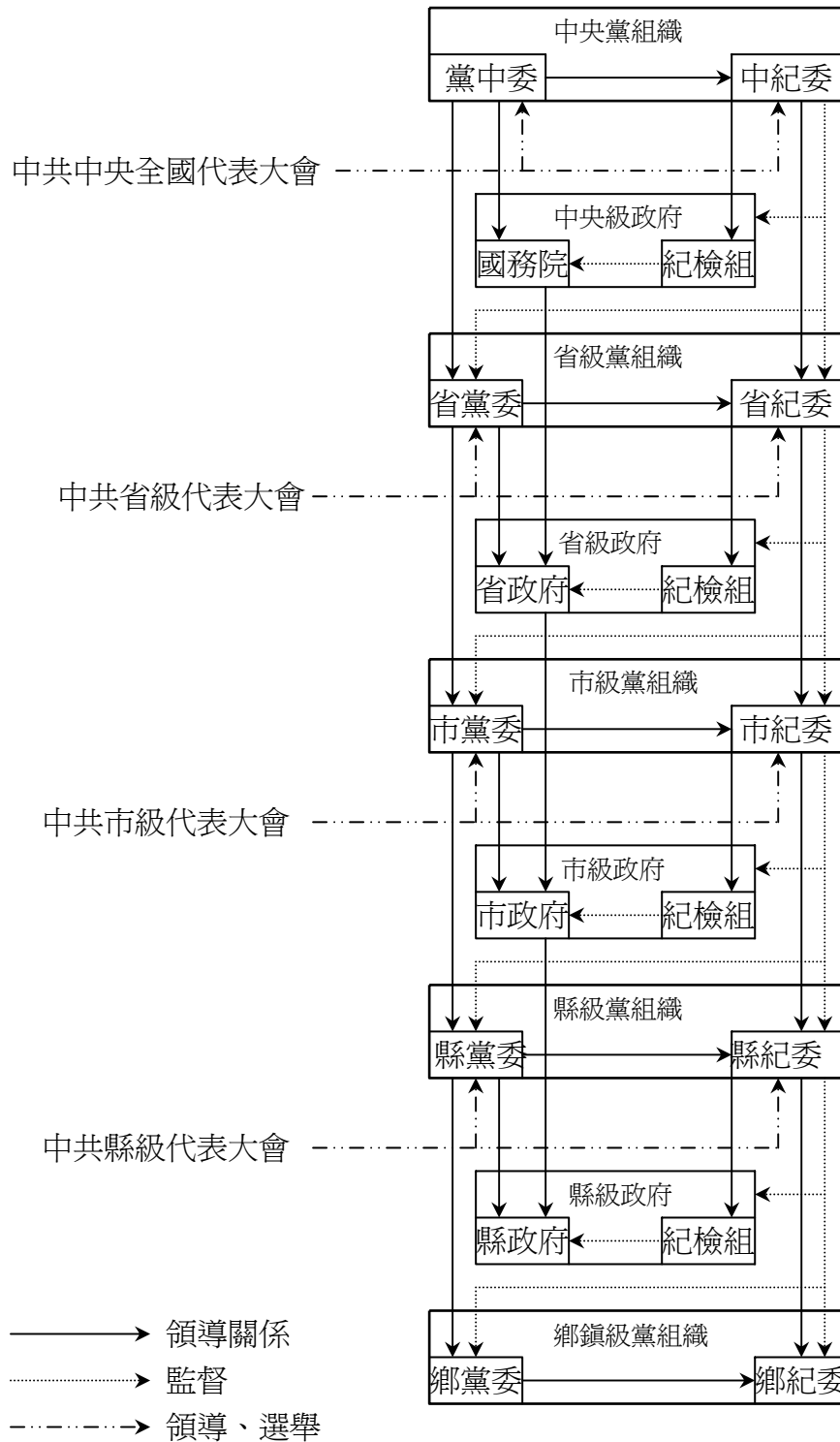
同級黨委可透過人事權的行使影響紀委調查業務，任免、考核等內容皆是人事權的範圍，而如下為任免審批權限的基本內容。「省、自治區、直轄市紀委換屆時，紀委書記、副書記、常委候選人由省、自治區、直轄市黨委提出，爭得中央紀委同意後，報中央審批。黨大會閉會期間的省級紀委書記、副書記的調整也如此。」¹⁶黨政領導幹部的選拔由同級黨委（黨組）或上級組織（人事）部門主

¹⁵ 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478。

¹⁶ 「關於省、自治區、直轄市紀委和中央、國家機關各部門紀檢組（紀委）領導幹部任免審批程序的通知」，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*，第八卷，頁175。

持。17

圖 3-1：黨委和紀委領導、監督體系



資料來源：十五大黨章第四十三條，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，頁 732-733。「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）」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政建設文獻選編*，

17 「黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例」第九條，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 219。

選拔任用一般經過考察、醞釀、討論決定等過程，就醞釀而言，在呈報之前，應當「在黨委（黨組）...等有關領導成員中進行」後，¹⁸須按照幹部管理權限由黨委（黨組）集體討論做出任免決定，屬於上級黨委管理的幹部，本級黨委可以提出選拔任用建議。¹⁹可見最後關口緊緊掌握在黨委手中。這些領導架構形成將雙重領導變為以同級黨委領導為主，使得紀委完全依附於同級黨委的情形提供條件。²⁰

第五節 巡視制度

面對領導體制所引起的監督缺陷的存在，如何有效地找出並去除腐敗現象，這是黨風廉政建設的一個關鍵議題。為此，中紀委規定一些非常規的辦法，其中「巡視制度」就其靈活性以及權威性而言，可謂具有代表性的途徑。

根據 1996 年 3 月中紀委常委會通過的「中共中央紀委關於建立巡視組制度的試行辦法」規定，「巡視制度」的內容為已離開領導崗位的正部級幹部到地方和部門巡視的制度。²¹年齡限制為七十歲以下，人選的方法為中紀委辦公廳和幹部室提出名單後，徵求中央組織部意見，由中紀委常委會研究確定。²²巡視幹部的任務為瞭解省、自治區、直轄市和中央、國家機關部委領導班子及其成員的政治紀律和廉政情況。為了執行上述任務，巡視幹部享有列席黨委常委或部委黨組的會議、直接找領導班子成員談話、召開有關人員參加的座談會或有關人員談話

¹⁸「黨政領導幹部選拔任用工作條例」第三十條，詳見新華網，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695422.htm。

¹⁹「黨政領導幹部選拔任用工作條例」第三十二條，詳見新華網，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695422.htm。

²⁰黃宏、王壽林，「正視問題，健全黨內監督」，*中國黨政幹部論壇*（北京），1998 年 10 月，頁 36。周雲華、毛政相，「關於改革和完善黨的紀律檢查體制的思考」，*求索*（長沙），2002 年 5 月，頁 77。

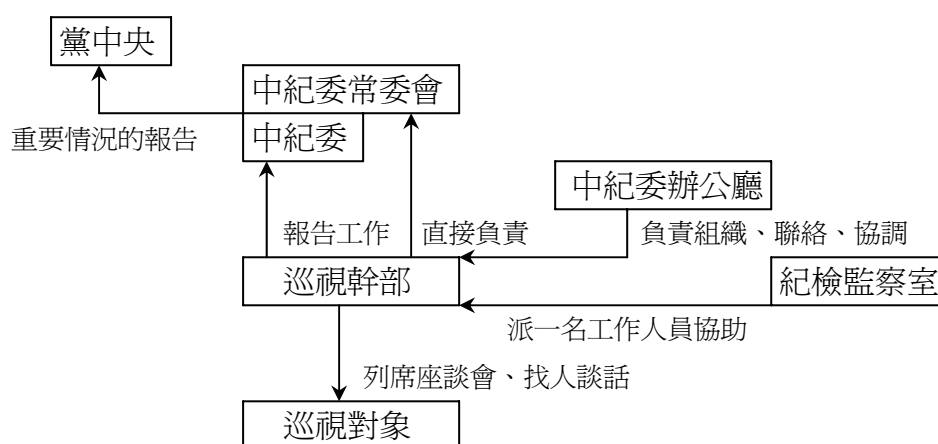
²¹「中共中央紀委關於建立巡視組制度的試行辦法」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政文獻選編*，第六卷，頁 810。

²²同前註，頁 810。

的權利。至於巡視時間為視任務需要而定。²³

「巡視制度」所針對的對象，就國家機關部委而言是指部正副級職務，公務員級別中相當於三到五級，不包括級別二級以上的職務，即國務院副總理、國務委員以及國務院總理。巡視幹部本身的最終級別為正部級，因此或許即使是資深的老幹部也似乎得重視級別的輕重，無法突破黨中央的階級性。

圖 3-2：巡視組領導關係



資料來源：「中共中央紀委關於建立巡視組制度的試行辦法」，中共中央紀律檢查委員會辦公廳編，*中國共產黨黨風廉政文獻選編*，第六卷，頁 810-811。自行整理。

第六節 權限及行使程序

領導架構的設計使得中紀委的調查權限無法到達黨中委，但這樣的關係當雙方在調查上獲得一致的立場時，發揮無比的威力。除了黨中委的後台作用之外，其實還有強化中紀委調查職能的因素，以下透過中紀委的權限內容分析，尋找其因素。

一、權限

(一) 檢查權

1. 有權列席、參加或召集有關會議。²⁴

²³同前註，同上。

- 2.詢問權：對紀檢活動之任何一環節有權詢問，被檢查的黨組織或黨員有義務回答詢問，不得以任何理由拒絕。
- 3.檢舉權：發現同級黨委會委員之違反黨紀行爲，有權向同級黨委會檢舉之。發現中委會委員、中紀委常委之違反黨紀，經中紀委瞭解確認後，有權向中委會檢舉之。²⁵
- 4.上級紀委有權檢查下級紀委的工作。²⁶

（二）調查權

調查組有權按照規定，採取以下措施調查取證，有關組織和個人必須如實提供證據，不得拒絕和阻擾。

- 1.查閱、複制與案件有關的文件、資料、帳冊、單據、會議記錄、工作筆記等書面材料
- 2.要求有關組織提供與案件有關的文件、資料等書面材料以及其他必要的情況
- 3.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
- 4.必要時可以對與案件有關的人員和事項，進行錄音、拍照、攝影
- 5.對案件所涉及的專門性問題，提請有關的專門機構或人員作出鑑定結論
- 6.經縣級以上（含縣級）紀檢機關負責人批准，暫予扣留、封存可以證明違紀行爲的文件、資料、帳冊、單據、物品和非法所得
- 7.經縣級以上（含縣級）紀檢機關負責人批准，可以對被調查對象在銀行或其他金融機構的存款進行查核，並可以通知銀行或其他金融機構暫停支付
- 8.收集其他能夠證明案件真實情況的一切證據。²⁷

²⁴十五大黨章第四十五條，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，頁 733。

²⁵張益槐，*中國大陸監察制度*（台北：唐山出版社，1998年4月），頁 253。

²⁶十五大黨章第四十五條，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，頁 733-734。

²⁷「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」第二十八條，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 737。

（三）建議權

- 1.有權對被調查對象之主管黨委或政府部門，提出停止被檢查對象之黨職，及含政府職務在內之其他黨外職務的建議。²⁸
- 2.凡屬妨礙案件查處的行爲，都是違犯黨的紀律。同時違犯政紀或違犯法律的，黨組織可建議移送行政或司法機關予以處理。²⁹
- 3.調查中，若發現違紀黨員同時又觸犯刑律，應適時將案件材料移送有關司法機關處理。³⁰
- 4.有權提出建議，有關黨組織如無正當理由，應予採納。³¹
- 5.黨的地方各級紀委和基層紀委若對同級黨委處理案件的決定有不同意見，可以請求上級紀委予以複查。
- 6.若發現同級黨委或它的成員有違犯黨的紀律的情況，在同級黨委不給予解決或不給予正確解決時，有權向上級紀委提出申訴，請求協助處理。³²
- 7.地方黨委和部門的紀委（紀檢組）發現同級黨委（黨組）或它的成員有違反黨的紀律的情況，有權進行初步核實，並直接向上級紀委報告。³³

（四）處分權

- 1.調查案件的黨紀處分，一般均以調查報告方式，送交被檢查人所在單位黨組織，以建議其做出某種黨紀處分；但在特殊情況下，縣級以上紀檢機關要對被

²⁸ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」第二十六條，同前註，頁 736。

²⁹ 「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 226。妨礙案件查處的行爲：違反黨章、「準則」和國家法律、法規的手段，對抗、阻擾、幹擾、破壞對於違紀案件的查處，使案件查處工作不能順利進行的行爲。「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）」，第二條，同前註，頁 226。

³⁰ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」，第三十七條，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 739。

³¹ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例實施細則」，第十一條，同前註，頁 745。

³² 十五大黨章第四十五條，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，頁 734。

³³ 「中共中央紀律檢查委員會關於重申和建立黨內監督五項制度的實施辦法」，第二款，中央紀委監察部研究室編，前引書，頁 37。

檢查人做出直接黨紀處分。

2.各級紀委在一般情況下，對所屬範圍內的黨員各有不同程度的批准處分權限。

34

3.有權批准和改變下級紀律檢查委員會對於案件所作的決定，若要改變下級紀委的決定，已得到同級黨委的批准，這種改變必須經過它的上級黨委批准。³⁵

上述調查權第 6、8 項內容可見於刑訴法第 114 條：「在勘查，搜查中發現的可用以證明犯罪嫌疑人有罪或者無罪的各種物品和文件，應當扣押」³⁶，以及第 117 條：「根據偵查犯罪的需要，可以依照規定查詢、凍結犯罪嫌疑人的存款、匯款。」³⁷這兩條規定的主要實施主體為檢察機關和公安機關，其他機關本該無法擁有這些權限。

除此之外，調查權第 3 項內容「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」的所謂「兩規」措施，不僅涉及刑訴法的有關規定，其實在第二章部分提到的負責檢察院內部監督的紀檢組也擁有相同的權限。³⁸「兩規」措施是否在紀檢組的內部監督所需要，當然是視情況而定的。但實踐中「兩規」措施往往用於貪汙腐敗的調查中，那麼與監督範圍限定在「必須是檢察活動中的行爲」、「具行政意義的行爲」³⁹的紀檢組的活動如何劃定界線，以及「兩規」的執行會否壟斷刑訴法程序等問題，隨著紀檢委和刑訴法權限的重疊安排而引起衝突。如此設計使得紀檢委的調查威力獲得提昇，也有利於辦案的解決，但同時孕育著黨紀和法律的矛盾。

³⁴張益槐，前引書，頁 254。

³⁵十五大黨章第四十五條，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，頁 734。

³⁶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 284。

³⁷同前註，頁 291。

³⁸人民檢察院監察工作條例第 18 條第三款，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=200106230049480700。

³⁹張益槐，前引書，頁 222。

二、行使程序

(一)、受理、初步核實

受理條件如同前述管轄範圍，因此不再重述。受理違紀問題後，做出是否進行初步核實的決定。需要初步核實的，應及時派人進行，必要時也可委託下級紀委辦理。⁴⁰初步核實可採取的措施有以下內容。

- (一) 查閱、複製與案件有關的文件、資料、賬冊、單據、會議記錄、工作筆記等書面材料。
- (二) 要求有關組織提供與案件有關的文件、資料等書面材料以及其他必要的情況。
- (三) 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。
- (四) 必要時可以對與案件有關的人員和事項，進行錄音、拍照、攝像。
- (五) 對案件所涉及的專門性問題，提請有關的專門機構或人員作出鑑定結論。
- (六) 收集其他能夠證明案件真實情況的一切證據。⁴¹

經初步核實，確有違紀事實，需要追究黨紀責任的，應予立案。⁴²

(二)、立案

立案的批准權限為是否啓動調查的一個關口，「黨的中央委員會委員、中央紀律檢查會委員違犯黨紀問題，由中央紀委報請中央批准立案。」⁴³的規定可知，凡是中央不批准的，就不能調查。同時，「屬於下級紀委立案範圍的重大違紀問題，必要時上級紀委可直接決定立案。」⁴⁴的規定，可理解為給予紀委立案決定權。但上級紀委決定立案時，是否必要同級黨委的批准一事都沒有明確的規範。

⁴⁰ 「中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例」，第十一條，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209。

⁴¹ 「中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例」，第十三條、第二十八條，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734、736-737。

⁴² 「中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例」，第十四條，第三款，同前註，頁734。

⁴³ 「中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例」，第十七條，第一、第二款，同前註，同頁。

⁴⁴ 「中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例」，第二十條，同前註，頁735。

一般而言，立案的決定由紀委常委會會議討論決定，⁴⁵然後經過黨委的批准才能付諸實施。

（三）、調查

立案後，中紀委組織調查組，調查組可採取前述八項調查權。調查中需要公安、司法機關和其他執法部門等提供與違紀案件有關的證據材料，有關機關應予積極配合。⁴⁶調查結束後，調查組應經集體討論，寫出調查報告。

（四）、審理

審理部門在本級黨委、紀委決定或批准決定之前，需要進行審理。此時應指定承辦人，審理特別重大複雜的案件時，審議組需要二人以上。經過審理部門的集體審議後，寫出審議報告。所徵求的有關部門意見以及審理報告和下級紀委或黨委報來的材料皆是紀委常委會審批的內容。⁴⁷

（五）、移送審理

移送審理時所需要的材料為如下。

- 1.分館領導同意移送審理的批示
- 2.立案依據
- 3.調查報告和承辦紀檢室的意見
- 4.全部證據材料
- 5.與被調查人見面的錯誤事實材料
- 6.被調查人對錯誤事實材料的書面意見和檢討材料

⁴⁵ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例實施細則」，第十八條，本書編寫組，前引書，頁 221。

⁴⁶ 「中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例」，第三十條，本書編寫組，前引書，頁 213。

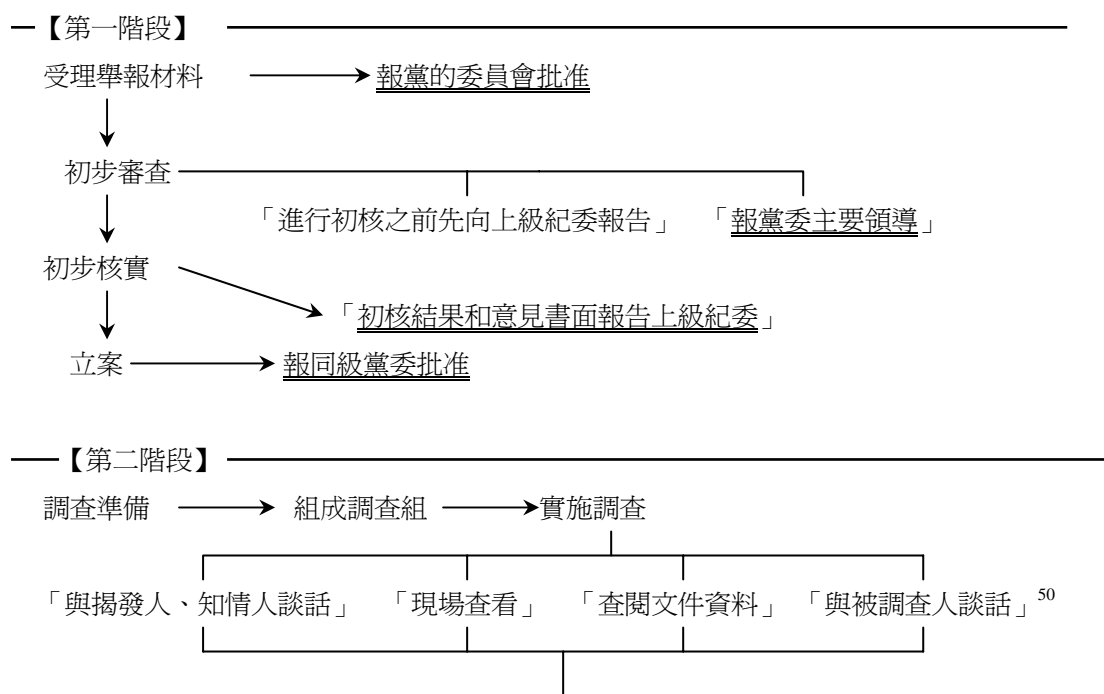
⁴⁷ 「黨的紀律檢察機關案件審理工作條例」，第二十、第二十一、第二十三、第二十五、第二十六條，中央紀委監察部研究室編，前引書，頁 123-124。

7.調查組對被調查人意見的說明。⁴⁸

一般情況下，案件經過審理並在紀委常委會討論後，調查報告、書面意見等的複製件，送交被調查人所在單位黨組織做出處理決定。⁴⁹亦即處分決定權在黨組織手中，而不是紀檢委。但在特殊情況下，紀檢委可以直接做出處分決定。此時，黨組織只是被徵求意見而已。由於中紀委紀檢室處理的案件可謂大都是屬於這種特殊的案件，因此直接做出決定。

從以上的分析中可知，若焦點放在黨中委和中紀委的關係，那麼中紀委獨立發揮其權能空間不大。但若將兩者視為合而為一的監督主體，能夠行使部分檢察職權的中紀委之威力，其他執法機關根本無能相比的。這是中紀委作為監督機構擁有強大力量的環境基礎，同時如此情形意味著不受到其他執法機關的牽制，使得中紀委成為危險的存在。

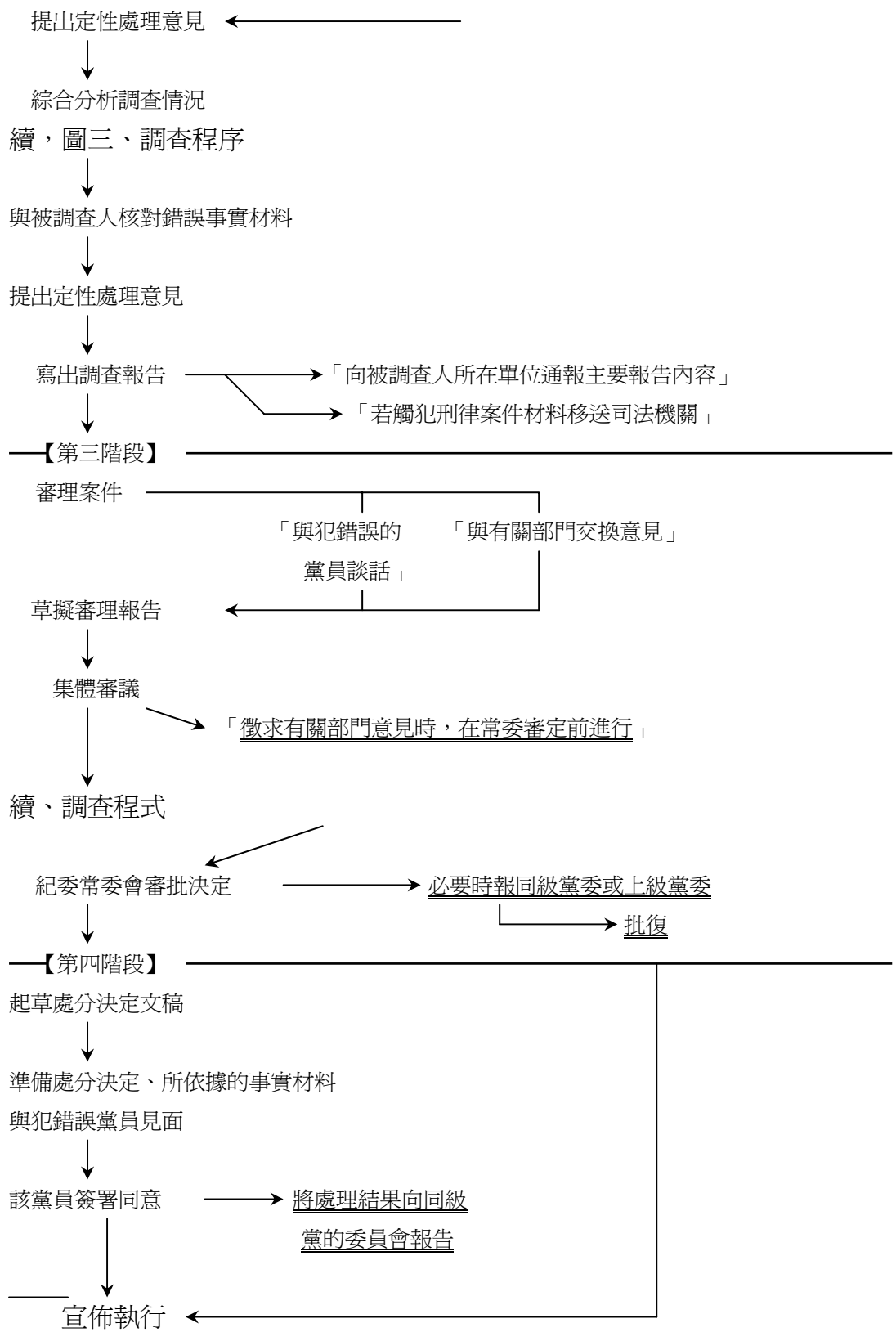
圖 3-3：調查程序



⁴⁸ 「黨的紀律檢察機關案件審理工作條例」，第四十一條，本書編寫組，前引書，頁 215。

⁴⁹ 「黨的紀律檢察機關案件審理工作條例」，第四十二條，同前註，頁 215。

⁵⁰ 其中，需要「兩規」措施的，由紀委書記或分管案件的副書記批准並向同級黨委報告，「關於紀檢機關使用兩規措施的辦法（試行）」，第四款，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 854。



資料來源：中國共產黨紀律檢察機關案件检查工作條例，第 33 條、34 條、37 條。
 黨的紀律檢查機關案件審理工作條例，第 17 條。
 中共中央紀委關於審理黨員違紀案件工作程式的規定，第 14 條、第 17 條、第 23 條、

第 25 條、第 26 條。本書編寫組，*紀檢監察程序規定*（中國方正出版社，2003 年 7 月），頁 209-215、頁 269、頁 275-277。

中央紀委辦公廳關於中央、中央紀委決定或批准的對犯錯誤黨員的處分執行程式的通知。同前註，頁 283。

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辦法（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 854。自行整理。