

國立政治大學政治學系碩士論文

指導教授：寇健文 博士

中共中央紀委組織-中央巡視制度之探究

研究生：侯凱翔 撰

民國一百零四年一月

誌謝

能夠完成這篇論文，最要感謝的是指導教授寇健文老師的敦敦教誨。撰寫論文的過程難免倦怠，但老師仍時時刻刻鞭策我持續前進，從充滿不確定性的題目到能夠突破層層困境寫完，萬分感謝；也感謝口試委員蔡中民老師與張執中老師，在大綱口試時用自身經驗給我許多撰寫建議，讓我能夠即時做出調整。人生能得幾位明師指導，真是幸運。

感謝我的父母，讓我在政大的兩年半無後顧之憂的攻讀碩士學位。感謝陪伴我的瑞萱，總是無時無刻激勵我，是我在論文征途上最大的動力來源。家人永遠是我最大的後盾。

感謝兩岸菁英暨學人蹲點研究獎助計畫，讓我有充足的經費能夠赴中國大陸進行蹲點研究。尤其是陳德昇執行長協助安排，以及徐斯勤教授與薄智耀教授等評審肯定我的研究計畫。也感謝宗憲老師、光旭老師的適時激勵，另外感謝這段時間師長以及同學們的協助，讓我在蹲點時期能夠快速適應上海、南京的生活。

感謝擔任研究助理與教學助理期間，給我幫助的單位與朋友。中國大陸研究中心、中共政治菁英資料庫的同仁夥伴。書瑗學姊、帥涵學長、奕霖學長的教導與鞭策，菁英資料庫妍瑾、琬茹、立欣、教雍、景文、文茜、正霆、詠之等學弟妹工作上的全力配合；以及政經室哲昕、若寧、力紘、鈺玳等同仁鄰近座位的包容。

也要感謝在研究所當中最好的兩位朋友，顯明與李嘉，無論是學術上的討論或是公共議題的激辯都帶給我非常大的啟發；也感謝政治碩 101 級的同學以及這段時間認識的長官以及優秀夥伴等，我們曾在各種場域共同奮鬥，克服困難，共同思辨，認識你們真的是相當幸運。

政治大學的專業訓練相當紮實。依稀記得當年放榜考上政大政治所的情景，如此感動與敬畏交織的心情，獲益良多的我如今更加敬佩這所學校。光陰似箭，轉瞬之間兩年半的時光已過，我會永遠記得景美河畔陽光、四維堂的端正以及指南山腳環山道的好漢坡。

我將記取校歌歌詞，要有服務的精神，要有豐富的智能。畢業在即，吾將以校訓親愛精誠為宗旨，繼續努力進前。

勉勵自己不忘初衷

「做什麼像什麼，不夠好就更好」

中華民國一〇四年一月十八日星期日

摘要

本研究旨在以歷史制度主義同時注重制度靜態與動態之觀念分析中共巡視制度之演變。研究者除了文獻分析外，輔以訪談的方式探究巡視制度真實的運作，並歸納巡視制度正式成立以來的中央巡視組組長名單進行敘述性統計。以瞭解巡視制度之全貌。

在研究者整理出實際的巡視制度流程後，歸納出巡視制度具有保密性、公開性、菁英性、權威性、鞏固性與效率性六種特徵。另外，研究者亦從分析歷屆中央巡視組組長的背景，歸納出巡視菁英甄補的規律與趨勢。研究者發現巡視制度有擴張化與梯隊接班的趨勢，重複擔任巡視組組長的機率也相當高。據此，本文亦歸納出擔任中央巡視組組長的必要條件與加分條件，供未來研究者參考。

最後，本文指出巡視制度確實有利於弭平民怨，進而鞏固領導人自身權力與中共的合法性。其垂直領導的優勢，更導致中央對地方的控制越來越強。然而，正面看待巡視制度雖有利於肅貪，卻隱含著資源的消耗、權力鬥爭的陰影、紀委系統權力坐大、治標不治本等問題，不利於巡視制度長久發展。但隨著腐敗對中共政權的威脅性日漸增強及職務型領導者仍有權力鬥爭之需求，在反腐機制選擇受限的情況下，擁有垂直領導特質之巡視制度仍會比其他制度更受領導者親賴。

關鍵字：黨內監督、監督機制、反腐機制、巡視制度、中央巡視組

註：本文獲得兩岸國際菁英蹲點研究獎助計畫之獎助

目錄

誌謝.....	i
摘要.....	ii
目錄.....	iii
表目錄.....	vi
圖目錄.....	vii
第壹章、緒論	1
第一節、研究背景與研究問題	1
一、研究背景與研究問題.....	1
第二節、文獻回顧與探討	5
一、比較研究之角度探索巡視制度.....	5
二、巡視制度之工作概況與權力關係.....	9
三、巡視制度的有效性.....	12
第三節、主要論點	15
一、制度遺產制約巡視制度之發展.....	18
二、關鍵時刻巡視制度之選擇.....	20
三、巡視制度反饋對其發展之影響.....	22
第四節、研究設計與章節安排	24
一、歷史研究法.....	24
二、半結構式訪談法.....	25
三、訪談對象.....	26
四、訪談題綱.....	27
第貳章、巡視制度之歷史與結構分析	29
第一節、巡視制度的歷史	29
一、中共建政前後的巡視制度.....	29
二、江澤民時期的巡視制度.....	30
三、胡錦濤時期的巡視制度.....	31
四、習近平時期的巡視制度.....	32
第二節、巡視制度的組織結構與職權	38
一、「探索時期」的巡視制度.....	38
二、「試點時期」的巡視制度.....	39
三、「正式時期」的巡視制度.....	41
四、「強化時期」的巡視制度.....	44
第三節、巡視制度結構演變之分析	46
一、巡視制度具有政治鬥爭之性質.....	46

二、主要構成在中組部與中紀委之間擺盪.....	47
三、巡視制度擴張程度明顯上升.....	48
四、中央對巡視制度的掌握力越來越強.....	49
五、巡視組之職權是有彈性的.....	49
第參章、巡視流程實際運作分析	51
第一節、強化時期前的巡視制度工作流程	51
一、「探索時期」的巡視制度.....	51
二、「試點時期」與「正式時期」前期的巡視制度.....	52
三、「正式時期」後期.....	53
第二節、強化時期巡視制度的工作流程	55
一、巡視準備.....	55
二、巡視瞭解.....	57
三、巡視匯報.....	62
四、巡視反饋.....	63
五、移交督辦.....	64
第三節、比較各時期巡視過程	65
一、巡視前階段.....	65
二、巡視階段.....	67
三、巡視後反饋階段.....	69
第四節、巡視制度工作流程之分析	71
一、保密性.....	71
二、公開性.....	72
三、菁英性.....	72
四、權威性.....	73
五、鞏固性.....	73
六、效率性.....	74
第肆章、巡視制度行為者分析	75
第一節、歷屆領導中央巡視組的上層機構	75
一、中央巡視工作領導小組與巡視辦公室領導人.....	75
第二節、試點時期的中央巡視組	77
第三節、正式時期的中央巡視組	79
第四節、強化時期的中央巡視組	87
第五節、巡視制度之行動者分析	98
一、巡視制度透明度持續上升.....	98
二、巡視制度菁英甄補走向制度化.....	99
三、垂直領導特徵越顯提升.....	102
四、巡視制度受領導人影響甚深.....	105
五、巡視制度持續性困難.....	106

第伍章、結論	111
第一節、制度遺產影響巡視制度之發展	111
一、保密特性之傳承.....	111
二、菁英特性之傳承.....	111
三、菁英甄補之傳承.....	112
四、巡視制度有利於鞏固一黨專政.....	113
第二節、關鍵時刻修正巡視制度之運作	113
一、民氣可用.....	113
二、紀檢改革特效藥.....	114
三、巡視制度趨勢.....	114
第三節、回饋效果與制度瓶頸	115
一、打虎成果豐碩導致政治聲望提升.....	115
二、巡視制度未來瓶頸.....	115
第四節、巡視制度受到重用的原因與預測	116
參考文獻	118



表目錄

表 1-1 本文訪談對象總攬	26
表 1-2 本文訪談題綱	27
表 2-1 中共巡視制度大事記	34
表 3-1 各階段巡視工作方式比較	68
表 4-1 歷屆巡視工作辦公室領導成員	76
表 4-2 歷屆中央巡視工作領導小組領導成員	77
表 4-3 1999-2002 年的巡視組組長（公開部分）	79
表 4-4 2003-2004 年巡視組組長名單	81
表 4-5 2005-2007 年巡視組組長名單	83
表 4-6 2008 年巡視組組長第一輪名單	85
表 4-7 2008 年巡視組組長第二輪名單	86
表 4-8 2010 年巡視組組長名單	88
表 4-9 2011-2012 年巡視組組長名單	89
表 4-10 2013 年巡視組第一輪巡視組組長名單	92
表 4-11 2013 年巡視組第二輪巡視組組長名單	94
表 4-12 2014 年巡視組第一輪巡視組組長名單	96
表 4-13 2014 年巡視組第二輪巡視組組長名單	97
表 4-14 各時期透明度整理表	98
表 4-15 巡視制度之分析	102

圖目錄

圖 1-1 巡視制度發展路徑圖	23
圖 2-1 試點時期的巡視制度結構	39
圖 2-2 試點時期的巡視制度結構	40
圖 2-3 正式時期的巡視制度結構（前期）	41
圖 2-4 正式時期的巡視制度結構（後期）	44
圖 2-5 強化時期的巡視制度結構	45
圖 2-6 中央巡視組歷屆數量趨勢圖	48
圖 4-1 歷屆中央巡視組長平均年齡趨勢圖	99
圖 4-2 中央巡視組(中組部與中紀委)背景統計趨勢	100
圖 4-3 歷屆中央巡視組組長重複擔任比重分析	101





第壹章、緒論

第一節、研究背景與研究問題

一、研究背景與研究問題

「反腐倡廉」一直中共的施政主軸之一，從鄧小平時期「一手抓改革開放，一手抓懲治腐敗」的「兩手抓，兩手硬」之政策。¹到江澤民時期，「八個堅持、八個反對」。²胡錦濤時期在國際場合宣示「反腐事關人心和黨生死存亡」，³皆顯示幹部腐敗問題極需解決。

第五代領導人習近平亦是如此。上任後馬上頒佈「習八規」，⁴要求幹部必須解決「四風」問題。⁵配合「黨的群眾路線教育實踐活動」，⁶不只多位黨、政府、人大、政協官員落馬，反腐政策亦深入保守的軍方體系，⁷種種跡象皆顯示「反腐倡廉」政策已達到前所未有的高點，反腐機制的應用越顯急迫。

在「反腐」受到歷任領導人重視的情況，針對各級機關與領導幹部之反腐機制「黨內監督」政策便受到強烈的關注。2003 年中共中央頒佈《中國共產黨內監督條例（試行）》全文，明確列出十項反腐監督制度，包含集體領導和分工負

¹「試論鄧小平反腐敗理論的核心及基本內容」，**廉政網**，<http://www.gaoyao.gov.cn/gylz/news/shownews.asp?NewsID=140>。

²「八個堅持，八個反對」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64171/4527671.html>。

³在國際反貪局聯合會第一年年會暨會員代表大會上，胡錦濤聲稱：反腐，是當前中國政府的首要任務，「胡錦濤：打擊腐敗是首要任務」，**BBC 中文網**，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_6070000/newsid6075600/6075620.stm；胡錦濤曾表示反腐事關黨的生死存亡且若做不好則可能亡黨亡國，「胡錦濤：反腐事關人心和黨生死存亡」，**京華日報**（北京），<http://news.sina.com.cn/c/2011-07-02/012522742802.shtml>；「胡錦濤：反腐解決不好可致亡黨亡國」，**新華網**（廣州），<http://news.163.com/12/1108/10/8FPJD72L00014JB5.html>。

⁴「中共中央政治局召開會議審議關於改進工作作風、密切聯繫群眾的有關規定，分析研究二〇一三年經濟工作，中共中央總書記習近平主持會議」，**人民日報**（北京），2012 年 12 月 5 日，第 1 版。

⁵「貪污腐敗、脫離群眾、形式主義、官僚主義」等四風見於習近平當選總書記後舉行的中外記者會中，「人民對美好生活的嚮往就是我們的奮鬥目標」，**人民日報**（北京），2012 年 11 月 16 日，第 4 版。

⁶「深入紮實開展黨的群眾路線教育實踐活動，為實現黨的十八大目標任務提供堅強保證」，**人民日報**（北京），2013 年 6 月 19 日，第 1 版。

⁷「中央軍委印發加強自身作風建設十項規定」，**人民日報**（北京），2012 年 12 月 22 日，第 4 版；「大陸軍方整頓軍警牌車」，**鳳凰網**，<http://blog.ifeng.com/article/27489470.html>。

責、重要情況通報和報告、述職述廉、民主生活會、信訪處理、巡視、談話和誠勉、輿論監督、詢問和質詢、罷免或撤換要求及處理等。在十項監督制度中，研究者發現「巡視制度」近年來受到特別關注。從江澤民時代的「試點巡視」，胡錦濤時代的「正式巡視」，到習近平時代的「強力巡視」，顯現制度隨著時間推移越來越受到中共中央的重視。⁸

1990年3月，在江澤民的任期上中國共產黨第十三屆六中全會通過「中共中央關於加強黨同人民群眾的聯繫的決定」，開啟了巡視組的組建之路。⁹接著在1996年1月，出台《中共中央紀委關於建立巡視制度的試行辦法》開始進行巡視試點。¹⁰中共十六大更是將「改革和完善黨的紀律檢查體制和建立和完善巡視制度」的重大決策寫入了十六大報告全文中。¹¹

胡錦濤時代開始，巡視機構由中共中央紀委、中央組織部聯合成立。巡視組正式躍上歷史的舞台。接著訂入《中國共產黨黨內監督條例（試行）》之中成為十項反腐機制之一，¹²胡錦濤不僅親自過問，¹³更認為巡視制度是不可替代的重

⁸「《中國共產黨黨內監督條例（試行）》全文」，人民網，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2344222.html>。

⁹原文第六點第五條之決定表示中央和各省、自治區、直轄市黨委，可根據需要向各地、各部門派出巡視工作小組，授以必要的權力，對有關問題進行督促檢查，直接向中央和省、區、市黨委報告情況，可吸收有經驗、有威望的老同志參加。「中共中央關於加強黨同人民群眾聯繫的決定」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65389/4441853.html>。

¹⁰1996年4月至1998年8月間先後派出了七批巡視組，以18個省份和中央國家機關作為首要目標。1999年中共中央組織配合黨風教育運動推出「三講」教育專項巡視組到各地區部門進行巡視。2001年至2003年，中央紀委和中央組織部又派出三批巡視組對八省、區進行試點巡視，「中央巡視組解析：巡揪貪官約談中牽出線索」，瞭望東方周刊（上海），2013年7月1日，http://news.Xinhuanet.com/legal/2013-07/01/c_124934291.htm。

¹¹江澤民在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告，第五章第八點明確寫出：「改革和完善黨的紀律檢查體制，建立和完善巡視制度」，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。

¹²本文明確說明將對所在委員會及其派駐機構、派出的巡視機構的工作進行監督及對所在委員會常委、委員和派駐機構、派出的巡視機構的負責人進行監督，「中共中央關於印發《中國共產黨黨內監督條例（試行）》的通知」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182145/11001449.html>；「十七大關於《中國共產黨章程（修正案）》的決議」，新華網，<http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104101/6410786.html>。

¹³「黨中央高度重視巡視工作胡錦濤總書記親自過問」，新華網，<http://news.Xinhuanet.com/video/>

要力量。¹⁴加上中央巡視工作領導小組的成立，顯見其制度相當受重視。

習近平上任後更是如此，除了派出中央巡視組進行密集巡查，更罕見地公布各組的組長名單、巡視對象與聯絡方式。¹⁵官方媒體亦罕見公布「揭秘中央巡視組工作內容和流程」、¹⁶「圖解中央巡視組受理群眾舉報工作流程」、¹⁷「中紀委詳解中央巡視工作如何開展」，¹⁸此外，中共中央紀律委員會和監察部網站也特別將巡視制度制為專題。¹⁹並造成大量高官落馬。前所未見的反腐作為，海外媒體也為之震動。²⁰這些都顯示中共歷屆領導人對於「巡視制度」寄予相當高的厚望。²¹制度化的趨勢明顯。

其次，2003年中共中央頒佈《中國共產黨黨內監督條例（試行）》全文，列出十項反腐監督制度，²²檢視各種監督機制，大抵可以分為兩種類型，一種類型較為空泛，包括集體領導和分工負責、重要情況通報和報告、述職述廉、談話和誠勉、輿論監督、詢問和質詢、罷免或撤換要求及處理、民主生活會等八項，這八項皆無專門機構運行機制；第二種類型則是有專門的機構運行其機制，例如信訪機制專責機構為國家信訪局，巡視機制則有中央巡視工作辦公室。顯見這兩個監督機制是較為具體而且受重視的。比較信訪制度與巡視制度的發展，我們仍然

2007-08/02/content_6464804.htm。

¹⁴「探索巡視與多種監督的最佳結合」，**人民網**，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49151/9738127.html>。

¹⁵「10個中央巡視組信息全公佈組長均為正部級（名單）」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/n/2013/0605/c64371-21738743.html>。

¹⁶「圖解：揭秘中央巡視組工作內容和流程」，**中國網**，http://news.china.com.cn/2013-06/06/content_29047593.htm。

¹⁷「獨家：圖解中央巡視組受理群眾舉報工作流程」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/n/2013/0723/c64371-22292924.html>。

¹⁸「中紀委詳解中央巡視工作如何開展」，**人民網**，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/1028/c1001-23347835.html>；「盤點巡視組近十年工作：揪出陳良宇等“老虎”」，**北京晨報**（北京），<http://business.sohu.com/20130604/n377897918.shtml>。

¹⁹「突出紀檢監察特色架起與群眾溝通橋樑」，**人民日報**（北京），2013年9月3日，第1版。

²⁰「中國中紀委圖解巡視流程 強調震懾力」，**BBC 中文網**，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/10/131028_zhongjiwei.shtml；「王岐山部署第二輪巡視 再選十地強化對一把手監督」，**中國新聞網**，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2013-10/1986801.html>。

²¹「軍隊巡視機構正式成立 保密性超中央巡視組」，**人民網**，<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2013/1120/c1011-23595946.html>。

²²「《中國共產黨黨內監督條例（試行）》全文」，**人民網**，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2344222.html>。

可以明顯的發現巡視制度比起信訪制度更受到中共中央的重視，舉例來說中共中央設立中央巡視工作領導小組並由政治局常委、中紀委書記兼任組長的作法觀之，信訪局作為副部級單位的重要性比起巡視制度就低得多。²³

因此，我們發現，無論從縱向的時間發展還是橫向的機制比較。巡視制度都是其他機制難以比擬的。如此備受重用的巡視制度正好襯托出本文的研究問題——**巡視制度為何會受到中共中央的特別重視？**

多年來，許多學者採用「歷史途徑」與「制度途徑」研析巡視制度的發展與運作。然而，受限於中國大陸研究上的限制，未能真實的呈現巡視工作的運作邏輯，若有所描述也只是點到為止，無法呈現事實全貌，當然，這也是中國大陸許多研究的通病，由於國家力量過於強大，又有意識形態性質的審查機制，使得研究者必須要調整研究方向，文章往往難以涉及制度缺陷，更不用說攸關於領導人權力大小、政治鬥爭、派系政治等敏感性議題。

因此，過去的研究者對於巡視制度之研究就會鎖定在制度靜態的觀察，或者是比較古今的巡視制度，試圖以古非今，或者是去純粹檢視這個制度的效能給些建議。儘管偶爾也會提巡視制度的權力關係，但總是如蜻蜓點水般輕輕略過。偏偏權力關係的背後成因又會牽涉到政治行動者，無法精準地撰寫論述，這樣研究產出甚為可惜。倘若在巡視制度的靜態層面，資訊來源就已經受限，動態層面又不能夠細談，我們便無法瞭解巡視制度的全貌。

據此，我們可以說過去研究巡視制度的著作偏重靜態制度的描繪，忽略政治過程的動態面向，分析過於主觀，缺乏客觀性與可靠性，容易混淆價值判斷(Value Judgment)與事實判斷(Fact Judgment)。故本文將會實際訪談與巡視工作相關的受訪者，在不受限制之學術氛圍狀態下撰寫本文，並且以社會科學方法加以分析，以填補過去研究不足的地方，幫助外界瞭解當今巡視制度之實際運作。

²³中華人民共和國國家信訪局於2000年2月13日成立，其依據惟中華人民共和國國務院印發的《國家信訪局職能配置、內設機構和人員編制規定》，其前身為中共中央辦公廳國務院辦公廳信訪局，為副部級單位。

第二節、文獻回顧與探討

巡視組作為黨內監督機制與反腐敗研究相關聯，故研究者以中文「黨內監督」、「監督機制」、「反腐機制」、「巡視組」、英文「Inner-party Supervision」、「Anti corruption」、「inspection team」、等關鍵字在臺灣博碩士論文知識加值系統、臺灣期刊論文索引系統、中文電子期刊服務(CEPS)、中國學術期刊暨學位論文全文資料庫(CJTD)、數位化論文典藏聯盟資料庫(PQDT)、開放存取資源圖書館(OALIB)、Google 學位論文、百度文庫進行搜尋。發現有關於黨內監督、監督機制、反腐機制之文獻皆相當多，而專門探討巡視組的論文 2005 年左右逐漸增多，但幾乎為中國大陸地區之論文，這些文獻受限於中國大陸研究上的限制，未能真實的呈現巡視工作的運作邏輯，無法呈現事實全貌。難以涉及制度缺陷，更不用說攸關於領導人權力大小、政治鬥爭、派系政治等敏感性議題。且我國並沒有專門研究巡視制度之案例，多為討論紀檢體系進而順帶提及，西方亦尚未有巡視制度之學術探討。

研究者綜觀各文獻主要可以將文獻分為三類，第一類為比較制度分析巡視制度之文獻，第二類為巡視制度之工作概況與意義，第三類為巡視制度之效能，而這幾類文獻中可以在以更細緻的歸納進行分類，筆者謹分別敘述如下：

一、比較研究之角度探索巡視制度

(一)、中國歷代巡視制度對現今巡視制度之影響與借鑑

許多學者從比較研究的角度切入主題，認為中國傳統文化對現今巡視制度有相當的影響。前面有提到中共學者對於研究紀檢體系相當敏感，若要避免碰觸敏感議題，以歷史研究做為入手，較不會有政治上的顧慮。因此，許多中國大陸學者從歷史層面觀察當時巡視制度的運行。例如王義《巡視制度的歷史考察及借鑒意義》、修福金《關於完善巡視制度的思考與建議》、張孟英《關於完善巡視制度的思考》，²⁴劉慧、胡增文《淺談巡視制度》，²⁵等著作均認為巡視制度的淵源從

²⁴張孟英，「關於完善巡視制度的思考」，*天府新論*，第 S1 期（2005 年）。

²⁵劉慧、胡增文，「淺談巡視制度」，*市場週刊（理論研究）*，第 04 期（2007 年），頁 136~137。

受中國歷朝歷代巡視制度影響甚深，其文章皆會提及巡視制度西漢，成熟於唐代、明代。

例如王義之著作認為必須借鑑古代的運作方式，以定期、不定期，明巡、暗巡，巡查、揭發「三個結合」等方式才能使現今巡視制度更好，且巡視制度是每個朝代之君主必須採用有效監督地方官員之利器，可以在政治清明層面有積極的作用。²⁶修福金甚至歸納了古代巡視制度的幾個特性，包含古代出巡官員權威性，代表皇帝行使監察權「以小監大、以卑督尊」；出巡時間延長性，漢代巡視期間有4個月的工作時間，唐代則為半年，明代則超過半年，時間越來越長；單位流動，不長駐一地無固定的場所；出巡官員職責明確，「大事奏裁，小事立斷」。並認為當今巡視制度必須借鑑古代巡視制度加強巡視的權威性、保證巡視時間、定期輪換巡視人員。²⁷

學者劉望道的著作《關於完善黨內巡視制度的思考》亦有類似看法，其文章認為巡視制度最早出現於中國，具有悠久的歷史自成一體系，最早從「舜」的時候「五載一巡狩」就已經有巡視制度，所以目前的巡視制度必須要借重中國古代巡視制度與目前國外的監察經驗，例如巡視時間上依民眾需求增加「不定期」巡視，明察配合暗訪，加強巡視制度的責任。²⁸

此外，學者邱永銘、朱蓬華《略論我國古代監察制度的運行機制和方式》則認為中國古代封建統治者為了實現對官員活動過程的全程監督，精心策劃了一套事前、事中、事後三層次相結合的嚴密的監察方式。這樣的制度對中央集權的鞏固有積極性作用，有力維護了封建專制主義中央集權統治，並歸納四大職責職責「一是彈劾不法，考核官吏；二是審錄複查案件，平反冤獄；三是廣施恩惠，救濟貧乏，考察政教民情，檢查地方各種政務；四是薦舉人才」，其功能多元多樣。

²⁶王義，「巡視制度的歷史考察及借鑒意義」，*西華師範大學學報(哲學社會科學版)*，第05期(2004年)。頁60~62。

²⁷「修福金委員:關於完善巡視制度的思考與建議」，*中國網*，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/290475.htm>。

²⁸劉望道，「關於完善黨內巡視制度的思考」，*惠州學院學報*，第29卷第5期(2009年10月)，頁42~45。

武軍銜的《中國共產黨黨內巡視官員的廉潔保障的現況》則淺談了巡視組官員腐敗的動機，並依中國古代的巡視經驗提出經費獨立、工資待遇的提升、公開權力的運行機制等消除腐敗動機，避免重蹈覆轍。³⁰滕婕《試論黨內巡視制度的運行及完善》認為巡視機制若要重視實效必須從幹部隊伍、範圍、責任與其他監督機制的協調下手。³¹比較的幅度逐漸擴大。

人民日報社論王明高《國內外巡視監察制度之借鑑》、朱妍麗《中國古代巡視制度與國外巡視制度比較之借鑑》則提出巡視制度是中國獨創性之制度，從中國古代巡視之經驗反觀現今的巡視制度，認為「中國古代巡視制度的發展經歷了漫長的歷史過程，萌芽於原始社會，形成於漢代，完備於盛唐，強化於明清，歷代相沿，久盛不衰，一直是統治階級強化其統治地位的有效監察手段。」³²較有突破的是學者開始拿西方的監察制度，例如西方監察專員制度，在這幾份文獻中學者們提出獨立監察行使職權、流動性、制定明確法律之重要性，期望能夠保障巡視官員的廉潔度。³³但可惜的是沒有列點逐一比較，只是以淺談的方式加以補充。

此類著作以袁悅平《巡視制度的歷史考究與巡視制度的借鑑》與 2012 年湖南師範大學碩士付佳所著碩士論文《中國共產黨巡視制度對中國古代巡視制度的借鑑與發展》為其論述集大成。³⁴其認為中國大陸目前的巡視制度借鑑了中國古代巡視制度的做法，認為其受中國古代巡視制度的影響很大，是一種上級對下級

²⁹邱永銘、朱蓬華，「略論我國古代監察制度的運行機制和方式」，**上海大學學報（社會科學版）**，第 05 期（1999 年 5 月），<http://wenku.baidu.com/view/abf7a949cf84b9d528ea7af4>。

³⁰武軍銜，「中國共產黨黨內巡視官員的廉潔保障的現況」，上海師範大學碩士論文（2013 年），頁 38~47。

³¹滕婕，「試論黨內巡視制度的運行及完善」，**許昌學院學報**，第 06 期（2008 年），頁 11~13。

³²王明高，「國內外巡視監察制度之借鑑」，**人民論壇**，http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2008-04/01/content_48329575.htm。

³³朱妍麗，「中國古代巡視制度與國外巡視制度比較之借鑑」，**理論導報**，第 08 期（2010 年 8 月），頁 20~21。

³⁴袁悅平，「巡視制度的歷史考究與巡視制度的借鑑」，**湖南廣播電視大學學報**，第 04 期（2007 年 4 月）。

的制度。又其文將古代巡視制度演進分為萌芽階段、形成階段、完備階段、強化階段，文章中對照了古今巡視制度的對照，對照兩者的基本特點加以剖析作出比較研究，充分展現出目前的巡視制度是依循著中國歷朝歷代的巡視經驗演變而來。包括專職的巡視部門、獨立的監察機制、明確的巡視官員的權限、察糾並舉的考核方法、人員迴避制度、相關經費保證，皆參考古代制度的運行。比較範圍較為完整清晰。³⁵

(二)、中共建政前後時期巡視制度之歷史探討

除了中國歷代研究與西方之對比，亦有少數的文獻在探討中共建政前後所建立的巡視制度之分析，以歷史描述的方式敘述巡視制度在中共建黨以來的發展。例如梁顯森《新民主主義革命時期中國共產黨的巡視制度研究》之碩士論文詳細說明了中共新民主主義革命時期巡視員任用條件、巡視之任務、工作職權與紀律，希望中共參考當時經驗妥善建立巡視制度，其文認為巡視制度充分體現了中共中央對地方的主導地位，控制性大為提升，是「最大限度集權」的展現；³⁶李三星、李小蘇《民主革命時期中國共產黨的巡視制度》、³⁷劉峰《安徽地區中共巡視制度與工作研究（1923-1935）》則以中共建政前後時期巡視制度的發展概論做出了細微的說明，說明現今巡視制度一定程度的受到影響。³⁸而中共濟南市委台灣辦公室副主任張端武在《巡視制度研究》一文中也闡述了中共革命時期的巡視制度之介紹，提出首席特派員負責制的建議，首次使用類似調研的方式去瞭解巡視制度。³⁹

這些文獻對早期的巡視制度之研究有很重要的助益，主要展現在認為巡視制度確實受到中國大陸歷朝歷代制度改革之影響。

³⁵付佳，「中國共產黨巡視制度對中國古代巡視制度的借鑒與發展」，湖南師範大學碩士論文（2012年），頁24~33。

³⁶梁顯森，「新民主主義革命時期中國共產黨的巡視制度研究」，鄭州大學馬克思主義碩士論文（2010年），頁35~41。

³⁷李三星、李小蘇，「民主革命時期中國共產黨的巡視制度」，上海黨史與黨建（2003年11月），頁17~22。

³⁸劉峰，「安徽地區中共巡視制度與工作研究（1923-1935）」，蘇州大學中國近代史碩士論文（2010年4月），頁108~123。

³⁹張端武，「巡視制度研究」，http://www.360doc.com/content/09/0322/23/26005_2887047.shtml。

二、巡視制度之工作概況與權力關係

(一)、巡視制度的工作方法與流程

除了用比較制度的方式描繪巡視制度，亦有許多文獻著重在現今巡視工作的概況，例如張書林《論建立和完善黨內巡視制度》系列文章中敘述中共巡視制度發展與組織架構。⁴⁰學者李輝的《當代中國反腐敗制度研究》部分章節、儲洪彥的《中國共產黨黨內巡視制度之研究》、王宏琳《我國巡視制度的建立與完善》以及傅遜《黨內巡視制度與反腐倡廉研究》。

傅遜《黨內巡視制度與反腐倡廉研究》文中參照了目前的官方文獻不少著墨在了巡視制度的工作概況。包含聽取匯報、列席會議、召開座談會、個別談話、調閱複製有關資料、會議記錄、是受理群眾來信來訪、問卷調查、暗訪等等，成為下情上達的直通車也視瞭解幹部的顯微鏡，更是預防腐敗的重要砝碼。認為反腐倡廉建設，是保持中共政權先進性的重要手段，需要高度重視。其工具政治性、政策性都很強，而且工作內容還是工作對象都具有極其鮮明的特殊性。⁴¹

儲洪彥的《中國共產黨黨內巡視制度之研究》將巡視制度的流程分為事前準備、展開巡視、匯報反饋、督促整改四階段。認為應該要做到全面做好思想工作，準確查找主要問題、認真審視幹部政績，公正評價巡視對象、適當公開巡視報告，逐步推進監督透明、創新工作思路，優化巡視服務機制、健全工作制度，完善長效運轉機、提高整改質量，讓巡視制度能夠健全發展。⁴²

聶宇則在《黨內監督制度的創新-巡視制度的研究》則進一步將巡視工作過程問題產生原因歸咎於設計不完善、經驗尚且不足等原因。並提出解決辦法為「聚焦」、「客觀」、「提升人民水平」、「反饋」等作為，而觀其流程則認為最重要的視需要「暢通言路」，否則提出再好的建議也會被那些形式主義所淡化，另外亦認

⁴⁰張書林，「論建立和完善黨內巡視制度」，*學習論壇*，第23卷第11期(2007年11月)，頁19~23。

⁴¹傅遜，「黨內巡視制度與反腐倡廉研究」，中國石油大學馬克思主義理論與思想政治教育碩士論文(2008年)，頁10~20,33。

⁴²儲洪彥，「中國共產黨黨內巡視制度之研究」，海南師範大學馬克思主義理論與思想政治教育法學碩士論文(2009年8月)，頁25~33；王宏琳，「我國巡視制度的建立與完善」，*決策探索*，第11期(2007年11月)，頁32~33；傅遜，「黨內巡視制度與反腐倡廉研究」，中國石油大學馬克思主義理論與思想政治教育碩士論文(2008年4月)，頁8~20。

為各級媒體在巡視制度的運作中不僅要做喉舌，更重要的是要做聚光燈，將各級黨委、政府及其幹部置於聚光燈下讓巡視制度更能有效發揮作用。⁴³

學者李輝的《當代中國反腐敗制度研究》則說明巡視組具體程序，包括向巡視前會向同級紀檢機關的信訪、審計、人事等部門瞭解被巡視地區等等，簡略的說明巡視組的工作範圍與流程。⁴⁴

此外，我國文化大學李世明博士之作《中共中央紀檢組織反腐功能研究-以偵辦陳良宇案為例》中，以中共中央紀律委員會之鉅觀角度，探討中央巡視辦公室之職能，描述巡視組組織編制，並描述部分查案過程。其著重的點在於陳良宇之案件被查知過程。整體的說明了中共紀檢體系的概況，可以說是一相當完備之論述。⁴⁵

政治大學徐時喆之碩士論文，《中共黨內監督機制改革之研究：胡錦濤時代》則歸納官方文件對於巡視工作人員的工作內容、條件、巡視對象、頻率、亦對於巡視制度的起源有所闡述。⁴⁶但這些文獻在提及巡視制度之部分僅僅是以中共的官方文件作為其研究的主要分析對象，以敘述性論述為主較少深刻的針對巡視制度之突破。

另外，對於巡視制度工作流程，媒體有時反而整理得比學術論文更加細緻，例如一般雜誌期刊時有針對巡視工作的流程進行報導。例如《檢查風雲》「中央巡視組發現的高官腐敗案線索」、⁴⁷《瞭望新聞周刊》「中央巡視組：監督工作任重道遠」、⁴⁸《廉政瞭望》「與一位巡視員對話」、⁴⁹《新京報》「揭密中央巡視組」

⁴³聶宇，「黨內監督制度的創新-巡視制度的研究」，東北大學公共管理學系碩士論文（2005年），頁8。

⁴⁴李輝，**當代中國反腐敗制度研究**（上海：上海人民出版社，2013年），頁128~130。

⁴⁵李世明，「中共中央紀檢組織反腐功能研究-以偵辦陳良宇案為例」，中國文化大學政治學系博士論文（2009年），頁131~133。

⁴⁶徐時喆，「中共黨內監督機制改革之研究：胡錦濤時代」，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文（2011年），頁72。

⁴⁷陽春橋，「中央巡視組發現的高官腐敗案線索」，**檢查風雲**，第4期（2012年），頁12~14。

⁴⁸「中央巡視組：監督工作任重道遠」，**瞭望新聞周刊**（上海），<http://www.qinfeng.gov.cn/info/1004/67278.htm>。

⁴⁹孟盛，「與一位巡視員對話」，**廉政瞭望**，第24期（2008年），頁12~19。

等、⁵⁰《文摘報》「巡視組的帳單」，⁵¹一定程度的體現了巡視制度現實的工作流程，用揭密的角度突現，但可惜的是受限於中共新聞的侷限，許多著作無法深刻的點名巡視制度之問題，甚為可惜。

（二）、巡視制度的權力關係

其次，開始有許多學者將研究方向轉移到巡視制度的相關網絡關係與權力結構上，例如學者劉貴封在其研究著作《進一步提高巡視工作科學化水平》中從工作流程中，提出「動機論」，也就是巡視工作的過程涉及「巡視組黨組織」、「巡視組」、「被巡視的對象」三種主體。而三者對於巡視工作的動機若不得當，容易產生假公濟私、惡意欺瞞甚至隱喻巡視組作為政治打手的可能。因此提出巡視報告須公開、建立問責制、約束激勵體制、加強跨部門合作等政策建議，屬於較為深刻的探討，試圖突破言論之限制。⁵²

學者王艷文在《中國特色行政監察新舉措的創建與完善》一文中亦認為必須建立責任制，比較特別的是作者特別強調必須要持續採取「兩個不」的策略思維，即「各部委的紀檢組長、監察局長不從所在部門產生，由中紀委直接委派；各試點單位不受同級黨組領導，而由中紀委直接領導」，略提其人事安排，但著墨不深。⁵³

學者趙捷、黃建新、曾起郁《黨內巡視工作制度研究:探源、解析、改進》一文除了問責制度的建立與結構調整外，亦提出查帳制度的重要性。認為現實情況下巡視組對於一把手的壓力往往消散於「班子成員」中，且巡視工作以「談話」為主不以「查找」為主的做法，恐怕只是「巡而不視」。⁵⁴孫月霞的《我國黨內巡視制度的理論與實踐研究》以紀委雙重領導的困境入手，點出了巡視制度垂直

⁵⁰ 「揭密中央巡視組」，**新京報**，<http://www.chinanews.com/gn/2013/06-04/4888716.shtml>。

⁵¹ 「巡視組的帳單」，**文摘報**，2011年9月20日，B版，頁28~29。

⁵² 劉貴封，「進一步提高巡視工作科學化水平」，**中共山東省省委黨校學報**，第34卷第6期（2011年12月），頁51。

⁵³ 王艷文，「中國特色行政監察新舉措的創建與完善」，**山西農業大學學報**，第7卷第1期（2008年7月），頁66。

⁵⁴ 趙捷、黃建新、曾起郁，「黨內巡視工作制度研究:探源、解析與改進」，**廣州大學學報（社會科學版）**，第8卷第10期（2009年10月），頁21。

領導的優越性。⁵⁵

雖然有提到部分權力關係，但未能深入剖析其權力結構，多等到 2013 年中共官方主動公布後部分新聞媒體才開始進行歸納與追蹤，尚無學術上的產出。而巡視制度主體與客體之人事背景也沒有學者加以歸納剖析，實為可惜。

三、巡視制度的有效性

(一)、巡視制度有效之原因

除此之外，亦有許多文獻著重於巡視制度效能之檢視，2010 年湖南大學公共管理碩士劉輝奇之著作《巡視監督制度有效性分析》則對巡視制度的有效性進行分析，其論述認為巡視制度的有效性仍顯不足，首先有流於形式之弊、真實情況難以瞭解、巡視效應遞減之問題，尚須要進行制度改革。⁵⁶

學者龍太江《權力監督體系中的權力監督:職能定位與職能開發》與吳述林《淺議巡視監督的地位和作用》一文則認為巡視制度為其他監督機制的整合應用機制，其主動性有效於解決過去制度監督無力之情況。⁵⁷

聶宇則以公共管理的角度分析巡視制度的利弊得失。儘管當時巡視制度僅僅正式運行兩年，其作者認為中共巡視工作取得較好成效的原因在於各省組織的擴增及經費的支持上，有利於促進領導班子作風轉變、清廉勤政，可以解決領導班子內部監督難以制約的問題。⁵⁸而學者王艷文在「中國特色行政監察新舉措的創見與完善」一文則認為巡視制度在權力行使的過程中發揮作用，「事中監督」已顯示其制度的優越性。⁵⁹

其次，中國大陸學者劉望道亦在 2008 年所撰寫的文章中認為巡視制度填補了監督制度的一個空白，此空白即對一把手的監督。且一定程度上割斷了監督者

⁵⁵孫月霞，「我國黨內巡視制度的理論與實踐研究」，南京農業大學公共管理碩士論文，2008 年 6 月，頁 34~47。

⁵⁶劉輝奇，「巡視監督制度有效性分析」，湖南大學碩士論文，(2011 年)，頁 39~51。

⁵⁷龍太江，「權力監督體系中的權力監督:職能定位與職能開發」，廣州大學學報(社會科學版)，第 5 期(2011 年)，頁 5~9；吳述林，「淺議巡視監督的地位和作用」，江淮，第 02 期(2005 年)，頁 27。

⁵⁸聶宇，「黨內監督制度的創新-巡視制度的研究」，頁 8。

⁵⁹王艷文，「中國特色行政監察新舉措的創建與完善」，頁 66。

與被監督者的利害關係，隨著前河北省委書記程維高、前天津檢察院檢察長李寶金、前上海市委書記陳良宇落馬，巡視組打貪已取得顯著的成績。⁶⁰

文化大學李世明博士之作則認為巡視制度克服中高階幹部，即對「一把手」的監督。⁶¹學者徐靜村之文章《巡視制度是監督一把手良藥》亦認為巡視工作是監督一把手的重要舉措，朱良華的《權力監督視野中的巡視制度》亦提出相同觀點。⁶²這些文獻表明了巡視制度對於監督高官是相當有效的，主要展現在對於「一把手的監督」以及「垂直領導」克服過去「雙重領導」之困境。但可惜的是未能凸顯巡視工作流程有辦法監督高官的工具性，未能以權力及行為人的角度加以檢視。

(二)、巡視制度有效之疑慮

其次，除了效能原因，也有許多學者提出效能的疑慮。政治大學徐時喆之碩士論文著作則以陳良宇事件檢視巡視組織功能，認為巡視組只停留在提供意見而實際權力仍握在黨的手裡，難以保證中共的執政基礎。⁶³因此，巡視制度對於一把手的監督是否真的有成效，仍須讓制度更加深化在加以發掘。

馬祥佑則以機制理論的角度提出看法，認為巡視政策的效能仍需存疑，其缺點在於黨委可能操縱或封鎖消息，有時也難以解決中央地方訊息不對稱的美意。從資訊不對視的角度切入，認為目前的改革其實還是沒有辦法解決中共政體所隱含的困境。⁶⁴

王仰文的文章則觀察巡視制度之運作，特別著重巡視民意表達的制度設計，配合習近平上台以來的群眾路線，強調民意表達對於巡視組效能的重要性。⁶⁵在劉望道的文章中也有提到類似的觀點，強調巡視組訊息溝通機制比需要強化，真

⁶⁰劉望道，「關於完善黨內巡視制度的思考」，*惠州學院學報*，第29卷第5期（2009年10月），頁42~45。

⁶¹李世明，「中共中央紀檢組織反腐功能研究-以偵辦陳良宇案為例」，頁131~133。

⁶²徐靜村，「巡視制度是監督一把手良藥」，*檢查風雲*，第21期（2006），頁36~37；朱良華，「權力監督視野中的巡視制度」，復旦大學公共管理碩士論文（2007），頁3~20。

⁶³徐時喆，「中共黨內監督機制改革之研究：胡錦濤時代」，頁72。

⁶⁴馬祥祐，「論「中國共產黨黨內監督條例（試行）」從機制設計理論角度分析」，*中國大陸研究*，第51卷第2期（2008年6月），頁18~22。

⁶⁵王仰文，「黨內巡視制度民意表達問題研究」，*河南師範大學學報*，第37卷第3期（2010年5月）頁40~42。

正的瞭解民意，且巡視報告也可以考慮適度公開，因此是否有效仍是取決於官民溝通機制是否暢通。⁶⁶學者焦建國《巡視制度與防止「錢穆制度陷阱」》、《巡視能否管住高官》認為制度制衡的無限增加，有時可能前後矛盾甚至適得其反，巡視制度應該避免巡視形式主義之弊端，增加激勵與約束機制，凸顯巡視制度可能只有過水之疑慮。這是相當重要的論述，瞄準的是巡視制度之持續性的問題，⁶⁷這些文獻給予筆者相當的啟發。

檢視完過去的文獻，筆者認為這些學術研究多著重於靜態的組織歷史與政策建議，侷限於敘述，無意解釋巡視組受到重視的根本原因。多年來，許多學者採用「歷史途徑」與「制度途徑」研析巡視制度的發展與運作。然而，受限於中國大陸研究上的限制，未能真實的呈現巡視工作的運作邏輯，若有所描述也只是點到為止，無法呈現事實全貌。這是中國大陸許多研究的通病。一方面受制於中國大陸政治環境，另一方面純粹的文獻檢閱也讓過去學者的研究範圍無法擴大，甚為可惜。

再者，巡視制度新聞的大量出現其實是在習近平上台後的這段時間，而這段時間尚無研究者加以研究，幾乎都是新聞雜誌進行報導，有時淪為捕風捉影之作。因此，成為研究者在此巡視制度領域持續擴展的利基。若能藉此統整中共歷任領導人對於巡視制度演變之影響，應能使得巡視制度領域的研究更加完善，甚至具有預測性。

因此，筆者認為欲回答到本文研究問題，除了必須從實際訪談的角度去強化制度、歷史等靜態層面去證實過去這些學者的「認知」是否正確，尚需要拓展到非正式組織與制度的影響。例如巡視組相關的人事、監督對象、政策推動者等行為者的角度觀之。

筆者認為唯有同時注重巡視組的靜態與動態層面才能夠全面的回答到巡視

⁶⁶劉望道，「關於完善黨內巡視制度的思考」，頁 42~45。

⁶⁷焦建國，「巡視制度與防止錢穆制度陷阱」，**中國黨政幹部論壇**，<http://www.dzlt.com/200402ZDJSYJ/2012/212/12212111450IIAJKH13ID90FEA91BJA.html>；焦建國，「巡視能否管住高官」，**時事報告**，（2003 年 10 月）。

制度為何能被鞏固的核心問題。站在前人的基礎上，筆者將以挑脫純粹文獻檢閱之方式，以質化訪談的方式在巡視制度的演變中取得更貼近事實的成果。這就是本文的貢獻。

第三節、主要論點

研究者在本文中期望找出究竟有哪些因素會導致巡視制度受到重用與實際工作方式。欲瞭解制度的發展，需要先瞭解制度研究之發展，從中找到適合研究巡視制度之方法。綜觀制度研究的發展，其論述經過 1960 年代行為主義時期的洗禮，⁶⁸新制度主義（Neo-institutionalism）已是政治學界研究制度的共識。擺脫過去單純描繪靜態組織的枷鎖，開始研究制度相關行為人對制度的影響，其中「歷史制度主義」可以說是融合各學說的集大成論述。⁶⁹其主要蛻變在於修正了制度主義過度的「法制形式主義」與「方法論的集體主義」較為靜態的研究。新制度主義內涵不只是注重靜態面的正式組織，亦注重動態因素，即為政治制度與個體行為者之間為一種相互影響並相互依賴的互動模式，稱為中層理論（meso theory）。⁷⁰

歷史制度主義可研究在特定時間點下行為者之行為以及實存制度環境的內外限制，進而解釋特定制度的形成、維持與變遷發展。「路徑依循途徑」作為歷史制度主義主要論點，展現出一個好的研究途徑去研究每個制度面臨抉擇背後深層原因。⁷¹簡單來說，路徑依循途徑說明一個制度會受到制度遺產、關鍵時刻（Critical juncture）、回饋效果（Feedback effects）三種層次的交互作用，⁷²進而

⁶⁸ Isaak, Alan C., *Scope and Methods of Political Science: An Introduction to the Methodology of Political Inquiry*, pp. 44~45.

⁶⁹學者

指出真正從政治學傳統中發展出來，最早成為方法論意義上的新制度主義又具有重大影響的就是歷史制度主義，Peters, B. Guy, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (Bloomsbury: Continuum, 2011), p. 64；Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5 (December 1996), pp. 936~957.

⁷⁰何思因、吳玉山主編，*邁入二十一世紀的政治學*（台北：中國政治學會，2000年），頁171~178。

⁷¹蔡相廷，「歷史制度主義的興起與研究取向。—政治學研究途徑的探討」，*臺北市立教育大學學報*，第41卷第2期（2010年11月），頁39~54。

⁷²黃宗昊，「歷史制度論的方法立場與理論建構」，*問題與研究*，第49卷第3期（2010年9月），頁157~158。

影響制度下一個時間點的路徑選擇範圍並持續影響制度的未來。其發展筆者僅分別敘述如下：

1950 年代前，政治學的發展處於傳統時期，學者 Peters 認為舊制度主義時期的研究普遍以法律、憲政、組織結構、歷史為主要分析單位，具有強烈的規範性因素。⁷³1950 年代後，「行為主義革命」興起配合「政治科學化運動」，批判過去傳統的研究僅僅是一種描述，無法進一步的去解釋與預測許多問題，其資料蒐集也欠缺特殊研究方法無法驗證其可靠性，且過去規範性的研究太過空泛抽象帶有過多的價值判斷使得政治學無法成為一門科學。

所以這些學者主張行為主義時期的政治學應該要效仿自然科學，以實證主義之原則建立系統化的科學知識，具體而言就是以科學方法作為分析工具，以實際政治為分析對象，以個人行為為分析單位，認為應該要根據可觀察的政治現象，以量化研究為主建立經驗性通則以解釋並預測政治現象。⁷⁴

然而，行為主義時期的科學化發展太過極端，最終引起了反行為主義的浪潮，主要展現在政治學與自然科學的根本差異，過於強調科學方法反而排除掉過去原有的制度分析，扼殺了學者的創造力。⁷⁵政治學應該涵蓋政治制度與意識形態，適當的擁有價值判斷，而非整個研究過程均為價值中立，價值判斷難以避免。也就是說政治學無法像自然科學一般，強調是一種經驗性、規律性、可驗證性的研究，社會科學根本無法像自然科學一樣建立通則。

因此，新制度主義便是在「後行為革命」(The Post-behavioral Revolution) 這樣的大背景下產生。新制度主義同時反思行為主義時期的矯枉過正也修正過去傳統時期的缺失，同時重視正式與非正式制度的影響，並保留行為主義時期價值中立的研究方法，在價值判斷的分析中讓蒐集資料與研究方法保持客觀。⁷⁶讓研

⁷³ Peters, B. Guy, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (Bloomsbury: Continuum, 2011), pp. 6~11.

⁷⁴ Isaak, Alan C., *Scope and Methods of Political Science: An Introduction to the Methodology of Political Inquiry*, pp. 38~43.

⁷⁵ 任德厚，政治學（臺北市：自刊，1992），頁 33~34。

⁷⁶ Peters, B. Guy, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (Bloomsbury: Continuum, 2011), p. 2.

究焦點再次回到「制度中心」，避免行為主義「見樹不見林」與傳統研究「見林不見樹」之缺失，達到「見樹又見林」之境界。⁷⁷

新制度主義主要分為三種，分別是理性選擇制度主義、社會學制度主義與歷史制度主義三種，理性選擇制度主義主要採取算計途徑（calculus approach），即假設行為者具備完全理性，以經濟性自利作為在制度規則下達成個人目標；社會學制度途徑則採取文化途徑（culture approach）表示制度是內生於文化中，制度會形塑個人的偏好與認知，而歷史制度論則是結合算計途徑（calculus approach）與文化途徑（culture approach），修正理性選擇論的完全理性為有限理性，提出路徑依循模式（path dependence）的折衷論述作為研究制度的方式，而綜觀新制度主義各學派，研究者認為新制度主義當中的「歷史制度主義」學派作為其子學派理性抉擇制度主義及社會學制度主義的折衷，⁷⁸可以說是融合各學說的集大成論述。⁷⁹相當適合使用來解析巡視制度的發展，可以同時解決靜態與動態層面的缺失，以利我們瞭解巡視制度的發展。

而歷史制度主義可以研究在特定時間點下行為者之行為以及實存制度環境的內外限制，進而解釋特定制度的形成、維持與變遷發展。而「路徑依循途徑」（path dependence）作為歷史制度主義的重要理論，展現出一個好的研究途徑去研究每個制度面臨抉擇背後深層原因。⁸⁰簡單來說，路徑依循途徑說明一個制度會受到制度遺產、關鍵時刻（critical juncture）、回饋效果（feedback effects）三種層次的交互作用，⁸¹進而影響制度下一個時間點的路徑選擇範圍並持續影響制

⁷⁷ 參見郭承天，「新制度論與政治經濟學」，何思因、吳玉山主編，*邁入二十一世紀的政治學*，頁 171-198；蔡相廷，「歷史制度主義的興起與研究取向。—政治學研究途徑的探討」，頁 39-54。

⁷⁷ Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5 (December 1996), pp. 936-957.

⁷⁸ Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5 (December 1996), pp. 936-957.

⁷⁹ 學者 Peters 指出真正從政治學傳統中發展出來，最早成為方法論意義上的新制度主義又具有重大影響的就是歷史制度主義，Peters, B. Guy, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (Bloomsbury: Continuum, 2011), p. 64.

⁸⁰ 蔡相廷，「歷史制度主義的興起與研究取向。—政治學研究途徑的探討」，頁 39-54。

⁸¹ 黃宗昊，「歷史制度論的方法立場與理論建構」，頁 157-158。

度的未來。筆者謹以此理論發展本文主要論點。並分別說明如下：

一、制度遺產制約巡視制度之發展

歷史制度主義之路徑依循模式（path dependence）中心思想即為制度與歷史有相當強的「因果關係」也就是說制度擁有延續性，並不是憑空產生的而是鑲嵌於制度體系的演化過程。⁸²學者 Hall 和 Taylor 定義制度為「嵌入政體或政治經濟組織結構中的正式或非正式的程序、規則、規範與慣例」即是一個重要的例證，⁸³ 所謂的正式規則規範，即是在當時的時空下對於制度制定所產生的框架。也就是說歷史對於制度的生成相當重要，制度遺產具有支配性作用，套用學者 Pierson 之言：「歷史制度主義是歷史的，它認為政治發展必須被理解為一種隨時間而發展的過程；同時 它又是制度主義的，它強調時間過程中當下的主要政治意涵鑲嵌於制度之中」。⁸⁴而學者 Levi 所提出的定義更為貼切「路徑依賴指出，一旦一個國家或地區沿著一條道路發展的話，那麼扭轉的成本 將是非常昂貴的。其他的選擇也是存在的，但是特定制度安排所築起的壁壘將 阻礙初始選擇的轉換。也許最好的比喻是一棵樹而非路徑，在同一個樹幹上，有許多不同的分枝及細枝；雖然可以轉向或從一個樹枝爬到另一個樹枝，當所 選擇的分枝已死時，就算要攀爬到另一個樹枝也須依循原有的分枝。」⁸⁵

因此，歷史的變遷作為路徑選擇的過程，行為者在過去時間點所選擇的路徑往往會造成下一個時間點路徑的選擇範圍。我們可以說制度的發展必然會受到過去國家的指導方針而發展，而重視指導思想的中共影響制度的發展的程度更勝於其他民主國家，我們可以從法規與領導人的發言略知一二。例如根據中華人民共和國憲法序言的七段：「中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下，在馬克思列

⁸²胡婉玲，「論歷史制度主義的制度變遷理論」，*新世紀智庫論壇*，第 16 期（2001 年 12 月），頁 86~90。

⁸³ Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5 (December 1996), pp. 936~957.

⁸⁴ Pierson, Paul, "The Path to European Integration A Historical Institutionalist Analysis," *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2 (April 1996), pp. 123~163.

⁸⁵ Levi, Margaret, "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis," *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Vol. 28 (August 1997), pp. 19~41.; 蔡相廷，「歷史制度主義的興起與研究取向—政治學研究途徑的探討」，頁 58~61。

寧主義、毛澤東思想指引下，堅持人民民主專政...」，⁸⁶習近平曾表示「解決中國的問題隻能在中國大地上探尋適合自己的道路和辦法」、「我們共產黨人是堅定的馬克思主義者，我們黨的指導思想就是馬克思列寧主義、毛澤東思想和中國特色社會主義理論體系」⁸⁷這樣的言詞充分的可以體現黨的指導思想是深入影響各個層面的，任何新的制度都要受制於意識形態的影響，擺脫指導思想的制度是不能夠存在的。

套用本文研究問題，我們可以說巡視制度的發展過程必然會受限於中共的政治體制，研究者認為從「巡視組」被定位在「黨內」監督的線索中可以得知「黨國框架」便是制度發展的框架。我們可以套用學者 Pierson 和 Levi 的說法，將中國大陸比喻成世界大樹的一根樹枝，其樹枝上的巡視制度是其樹枝上的小樹枝，也就是說巡視制度跑不出中共政體的框架中，必須依循著母幹所訂出的法律方向生長。進一步來說，也就是中國共產黨無意以跳脫一黨專政的監督方式，例如利用反對黨或獨立司法機構等進行監督，避免動搖到共產黨的領導。

因此，研究者認為中共當局設計這種監督制度目的在於強化「一黨專政」的政治體制。舉例來說，從 2012 年 11 月十八屆中共中央政治局第一次集體學習時習近平發表的重要講話表示：「近年來，一些國家因長期積累的矛盾導致民怨載道、社會動盪、政權垮台，其中貪污腐敗就是一個很重要的原因。大量事實告訴我們，腐敗問題越演越烈，最終必然會亡黨亡國！」⁸⁸顯而易見，筆者推論中共設計反腐制度需要顧慮「避免亡黨」，而遵循一黨專政的巡視制度便是滿足制度遺產的最佳選擇，也是領導人願意採用這項制度的重要原因之一。可稱之為「有限度反腐」作為，這個限度在於如果巡視制度的反腐觸及了瓦解共產黨的底線，將會被限縮功能以保障中共繼續執政。

⁸⁶ 「中華人民共和國憲法」，1982 年 12 月 4 日，http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/constituicao/index_cn.asp。

⁸⁷ 「習近平：解決中國的問題隻能在中國大地上探尋適合自己的道路和辦法」，新華網，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/1013/c1024-25825659.html>。

⁸⁸ 「習總書記上任“兩談”反腐昭示反腐決心」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1123/c241220-19674335.html>。

此外，因為歷史是演進的，歷史脈絡也會持續的發生轉變，以巡視制度為例，胡錦濤時期的巡視制度必然會受到江澤民時期對於巡視制度之轉變制約，習近平則會受到胡錦濤時期的制約，這種動態的結構亦是我們不能夠忽視的。而這種先後關係又能稱為「時間序列」，我們需要檢視歷史發展的順序用來檢視變項間的因果關係，以系統性的解釋巡視制度的發展。⁸⁹

二、關鍵時刻巡視制度之選擇

歷史制度主義另外一個相當重要的概念是關鍵時刻（critical juncture），也就是說在重大的時刻可能導致歷史產生變遷，而這樣的變遷可能是深化制度也有可能產生斷裂，套用學者 Levi 的說法就是樹枝上的節點，而外界所發生的事件會影響這個節點使得樹枝也就是制度的生長方向產生轉變。⁹⁰在這種關鍵時刻，能夠影響制度制度的行動者可能隨著外在環境的轉變進而改變制度的走向，但也有可能出現「報酬遞增」（increasing returns）的現象，也就是制度採用後隨著時間的推進發生自我強化的機能，進入制度穩定期，此時政治人物會從自利的角度選擇制度的走向，多數時刻較有可能選擇維持現狀或者做出微調，而非主動廢立制度。⁹¹

我們直接從「關鍵時刻」切入巡視制度的發展，筆者將時間軸區分鉅觀和微觀兩種層次觀之。首先，綜觀改革開放以來的發展，儘管中國大陸國力日漸增加，群體性事件卻日漸頻繁，已進入社會衝突的高發期，⁹²種種跡象顯示中國大陸民眾怨氣已深，領導階層必須採取相應作為。中共當局必須利用有效的工具讓民眾

⁸⁹ Pierson, Paul and Theda, Skocpol, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," *Political Science: The State of the Discipline*, Vol. 3 (August 2002), pp. 693~721. ; 林國明, 「到國家主義之路: 路徑依賴與全民健保組織體制的形成」, *臺灣社會學刊*, 第 55 期(2003 年), 頁 13~14; 蔡相廷, 「歷史制度主義的興起與研究取向. 一政治學研究途徑的探討」, 頁 61~62。

⁹⁰ Thelen, Kathleen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, No. 1 (June 1999), pp. 369~404..

⁹¹ North, Douglass C, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 101; 蔡相廷, 「歷史制度主義的興起與研究取向. 一政治學研究途徑的探討」, 頁 61~62。

⁹² 于建嶸, 「當前我國群體性事件的主要類型及其基本特徵」, *中國政法大學學報*, 2009 年第 6 期(2009 年), 頁 114~160; 「陸頻傳攻擊 學者: 改革難度高」, *中央通訊社*, <http://www.cna.com.tw/news/acn/201311060437-1.aspx>。

覺得中國共產黨具有改革決心，而反腐正符合這樣的政策目標。

改革開放以來中國大陸的腐敗狀況不斷惡化，甚至衝擊了中共執政的合法性，多項的調查研究都顯示腐敗現象成為了中國大陸民眾最關心的議題之一。⁹³這樣的問題反映在與世界相比官員數最多的中國大陸，貪腐問題更被凸顯。⁹⁴而官員的腐敗主要展現三個層次。首先是「貪汙洗錢」。隨著中共的經濟發展快速，許多貪腐資金亦開始流向海外，許多官員透過民間企業假投資真洗錢，或者「官倒」挪移公共資產，掏空國庫作假帳。其中又以國營企業的問題最為嚴重，而「裸官」現象更時有所聞，⁹⁵甚至波及官員配偶或子女均移居外國的公職人員，例如 2012 年因為受賄貪汙落馬的前政治局委員、重慶市委書記薄熙來。其次就是「賣官弼爵」。最明顯的例子就是 2014 年年初落馬的原解放軍總後勤部原副部長谷俊山與前中央軍委副主席徐才厚，⁹⁶皆涉嫌貪污、受賄、挪用公款、濫用職權犯罪案。第三，「私生活糜爛」。許多官員私生活不檢點，坐擁情婦與私生子時有所聞，近年來甚至發展出「公共情婦」的名詞，牽連諸多官員，例如 2014 年年中落馬的前政治局常委、政法委書記周永康。正因為腐敗問題相當嚴重，嚴重損害了中共政權在人民之中的威信，「反腐倡廉」便成了歷來領導者必須要做的重大事。⁹⁷

在這樣的大背景下，每位領導者的上任皆有必要強化巡視體制的應用，也就是前面所提到了制度「報酬遞增」(increasing returns)，越來越深化反腐制度，且多項反腐機制當中巡視制度又做為領頭羊，因此，筆者便能夠推論巡視制度對於大案、要案的辦案能力最能夠讓民眾體會到政府改革的決心，進而弭平民怨，鞏固領導體系。

⁹³ 過勇，「透析 20 多年之怪現狀：中國高官腐敗呈現十大趨勢」，**中國經濟時報**，2003 年 6 月 2 日。

⁹⁴ 根據中共中央黨校周天勇教授按照美國聯邦和地方政府標準計算，中國大陸約有 7000 萬人是廣義的公務員，平均每十八人就供養一位公務員。楊繼繩，**中國當代社會階層分析**（南昌：江西高校出版社，2011 年），頁 284~285。

⁹⁵ 「中共重拳整治“裸官”和乾部兼職」，**新華網**，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/13/c_1112800419.htm。

⁹⁶ 「分析：谷俊山案凸現中國軍隊貪腐頑症」，**BBC 中文網**，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/01/140115_china_military_corruption；「新聞人物：中國軍中“大老虎”徐才厚」，**BBC 中文網**，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/world/2014/06/140630_china_xucaihou_profile。

⁹⁷ 「盤點近年最著名三位貪官“公共情婦”」，**人民網**，http://news.xinhuanet.com/legal/2013-12/24/c_125906423_5.htm。

其次，中共政治制度經常跟隨領導人的更替而產生變化，我們縮短時間的間距觀察巡視制度的發展，若領導人更替的時間點切入，我們或許可以推測巡視組有利於鞏固領導人的權力，從胡錦濤上任初期巡視制度的正式成立，和習近平上任立即派出兩輪巡視組進行稽查及擴充業務至軍方可以發現。因此，研究者推論巡視制度有利於領導人在上任之初鞏固自身權力。

三、巡視制度反饋對其發展之影響

回饋效果（feedback effects）對於制度的發展也可能有關鍵性的影響，任何的領導者都會從制度實際執行的效能去評估制度發展的走向，我們試著觀察巡視制度的回饋效果層面。從文獻檢閱我們可以瞭解巡視制度的主要功效在於對「一把手」具有監督作用。經筆者歸納，巡視制度在胡錦濤就任期十年間，查辦八位副部級以上高官，⁹⁸而習近平就任以來至 2014 年 8 月應用巡視組所查辦的副部級官員已達十九位之多。⁹⁹若再更細緻觀察，可以發現對於一把手的監督效能，主要的原因在於巡視組的人事安排。綜觀巡視制度的任命模式可以發現，中央巡視組不僅是中央政府任命，其成員階級通常較被監督者的階級高，具體而言，研究者認為中共的肅貪的主管機關過去經常面臨「雙重領導」的困境。¹⁰⁰而巡視制度卻擁有「垂直領導」的優勢，故能成為跳脫困境的肅貪良方。¹⁰¹

⁹⁸根據公布的新聞資料：胡錦濤時代巡視組查辦高官分別是原山西省委副書記侯伍杰、原江蘇省委常委徐國健、原天津市人民檢察院檢察長李寶金、原安徽省省長何閻旭、原中央政治局委員，上海市委書記陳良宇、原山東省委副書記杜世成、原貴州省政協主席黃瑤、原遼寧省人大常委會副主任宋勇，「新變化令中央巡視組更具影響力和威懾力」，**中國經濟周刊**，2013 年 7 月 22 日，http://paper.people.com.cn/zgjzk/html/2013-07/22/content_1274201.htm。

⁹⁹根據人民網報導習近平上任至 2014 年 8 月已有 19 位副部級以上官員於巡視後落馬，「十八大後中央巡視覆蓋 31 省區市 19 高官巡視後落馬」，**法治日報**，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0812/c70731-25447757.html>。

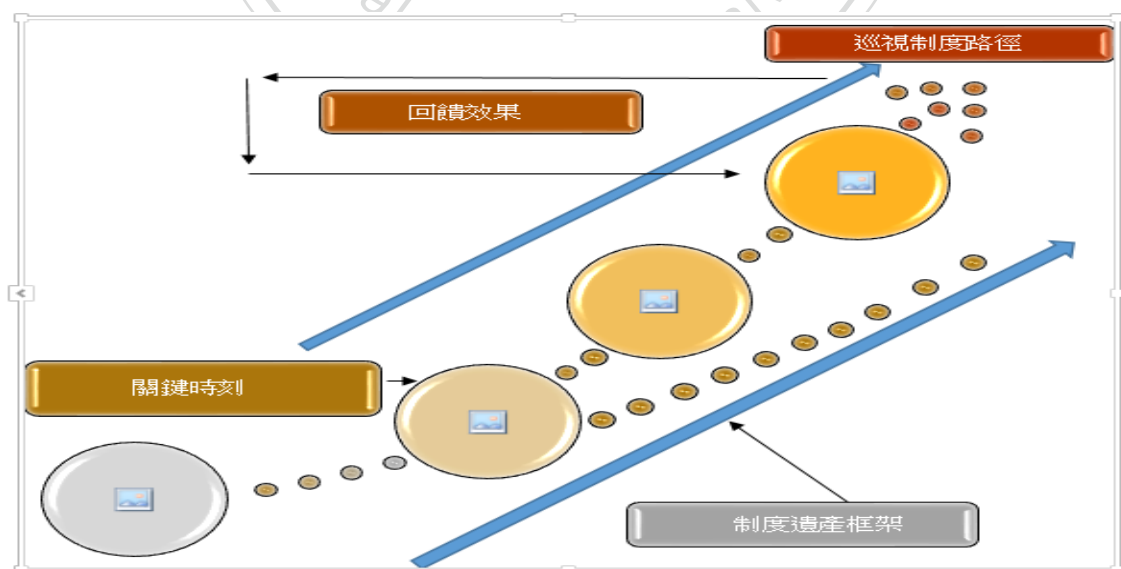
¹⁰⁰即紀委機構的常委必須聽命於應受監督的黨委書記，這種制度一定程度提高政治干預的機率，此制度始創於中共元老陳雲。蔡文軒，「重塑黨國體系？中國大陸地方「大部制」改革的探討」，**公共行政學報**，第 41 期（2011 年 12 月），頁 92~94。

¹⁰¹ 2013 年年底十八屆三中全會《決定》提出，「強化上級紀委對下級紀委的領導。查辦腐敗案件以上級紀委領導為主」，四天後中紀委常委侯凱出任上海市紀委書記，被視為「中紀委加強對地方紀委垂直領導」的起始之作，侯凱為中共十八大之後第一個擔任中央巡視組組長的官員，同時，也是第一位執掌巡視組的現任中紀委常委，「中紀委“打虎”80 年：朱德是第一任中紀委書記」，**人民網**，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2014-01/17/c_12601965_1_3.htm。

回到歷史制度主義，制度變遷的過程就是不斷被其他制度形塑的過程，會有「變」與「常」的成分，有時屈從於規則有時又得被外界的變化所干擾，而「變」與「常」之間又存在著許多種制度變遷的模式，包括「取代」(displacement)、「轉換」(conversion)、「層疊」(layering)、「漂移」(drift)四種，前兩者較注重在「變」也就是在關鍵時刻 (critical juncture) 改變的層次，而後兩者則著重在「常」也就是路徑依循 (path dependence) 制度依循的層次，而這些都是直得我們關注巡視制度之演變需要注意的面向。¹⁰²

然而，制度遺產、關鍵時刻 (critical juncture)、回饋效果 (feedback effects) 三種層次並不能夠完全分開來看。這些層面皆會交互影響，甚至是環環相扣。從上面的論述，我們可以歸納出巡視制度的發展路徑會同時受到反腐民意的鞭策以及中共黨國體系之限制兩者的拉扯，又會受到制度本身反腐成效之回饋進行路線修正。在中共黨國體系與反腐民意間，領導者便有決策巡視制度發展方向的空間。但一定程度的也必須受到上位者本身權力大小的制約。其次是巡視反腐成效涵蓋了兩個層次，分別是制度反腐有沒有讓許多高官落馬與民眾究竟對於政策抱持著支持或懷疑的態度。皆會影響領導者是否重用巡視制度。

圖 1-1 巡視制度發展路徑圖



¹⁰²黃宗昊，「歷史制度論的方法立場與理論建構」，頁 166~167；Streeck, Wolfgang and Kathleen, Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (Wellington Square: Oxford University Press, 2005). pp. 31.

資料來源:研究者自行繪製

綜上所述，經過歷史制度主義理論的分析，筆者推論巡視制度受到重視的原因如下:第一，巡視制度有利於鞏固一黨專政的政治體制；第二，巡視制度的效能有助於弭平民怨；第三，巡視制度有利於領導人鞏固自身權力；第四，垂直領導的優勢使得巡視制度有效，進而被領導階層所重用。並在本文中加以探索證明之。

第四節、研究設計與章節安排

制度發展的過程通常牽涉歷史的演變。本文將主要的研究範圍設定在 1990 年至 2014 年間，約莫在中共十三大到中共十八屆四中全會間。研究對象是中共中央巡視制度，不包含省級以下巡視工作的運行，具體而言舉凡中央巡視制度之歷史發展、人事背景、工作流程皆涵蓋在內。而地方巡視制度則受限於整體資源的不足無法加以探勘。以巨觀的角度切入，凝視整體巡視組之運作與發展。

總體而言，本文的研究方法以歷史研究法為主包含少許的敘述性統計，訪談為輔。筆者謹說明如下:

一、歷史研究法

本研究經由文獻資料的蒐集，瞭解巡視組成立至今的來龍去脈，重建過去的時空脈絡，以利探索為何巡視制度會受到中共政治體制的重用。本文使用各大學術搜尋引擎查詢相關學術期刊論文進行文獻檢閱，並蒐集過去中共政府部門有關於巡視制度的官方文件，利於理解巡視制度的前因後果。例如「中共中央關於加強黨同人民群眾聯繫的決定」、¹⁰³「中紀委第六次全體會議公報」、¹⁰⁴中共官方正式發佈與巡視組相關內容之文件。官方新聞資料也是我們搜尋的重點，因為媒體在共產國家屬於宣傳利器一定程度代表黨的意志，故包括人民日報、新華社、中

¹⁰³ 「中共中央關於加強黨同人民群眾聯繫的決定」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65389/4441853.html>。

¹⁰⁴ 「中紀委第六次全體會議公報」，人民網，<http://www.people.com.cn/GB/channel1/11/20000804/172007.html>。

國共產黨新聞網等官方媒體，例如「王岐山出席 2013 年中央巡視工作動員暨培訓會議並講話」、¹⁰⁵「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」、¹⁰⁶「中央巡視組開展第二輪巡視，包括廣東湖南等地」等官方新聞資料。¹⁰⁷此外，本研究亦會參考各國新聞媒體對於巡視制度的評論分析，作為文獻檢閱的一部分，例如台灣中國時報「反腐玩真的！中央巡視組將掀官場大地震」、¹⁰⁸美國 BBC 中文網「中共中央巡視組：重慶「蒼蠅腐敗」突出」，¹⁰⁹等新聞資訊、環球時報英文版「Officials of Three Gorges Dam operator abused power, conducted secret bids: CCDI」等。¹¹⁰透過分析這些文件的內容，研究者得以找出中共高層對於巡視制度的規劃方向，另外，為了加強論述之說服力，研究者應用官方公布的巡視組組長人名錄或檢索過去新聞，並透過「國立政治大學中共政治菁英資料庫」詳細的背景歸納系統做出簡單的敘述性統計分析。

二、半結構式訪談法

其次，本研究也將透過半結構式訪談的方式，進一步對回答研究問題所需資料進行更深入的挖掘，藉以補充歷史研究法可能出現的遺漏。研究者藉由訪談加強理解巡視制度成立至今發展路徑與工作流程，配合立意抽樣與滾雪球抽樣的方式進行研究。

本文獲得 2014 兩岸國際菁英蹲點研究獎助計畫之獎助，赴中國大陸蹲點，以上海、南京地區做為主要訪談地區，並以上海、南京地區的重點大學院校以及政府幕僚單位進行探訪，訪談的對象皆與巡視制度有一定淵源，訪談對象主要研

¹⁰⁵ 「王岐山出席 2013 年中央巡視工作動員暨培訓會議並講話」，新華網，http://news.xinhua.net.com/politics/2013-05/17/c_115813442.htm。

¹⁰⁶ 「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。

¹⁰⁷ 「中央巡視組開展第二輪巡視 包括廣東湖南等地」，人民網，<http://news.sina.com.cn/c/2013-10-23/173528512845.shtml>。

¹⁰⁸ 「反腐玩真的！中央巡視組將掀官場大地震」，中國時報，<http://news.msn.com.tw/news3343719.aspx>。

¹⁰⁹ 「中共中央巡視組：重慶「蒼蠅腐敗」突出」，BBC 中文網，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/09/130928_china_corruption.shtml。

¹¹⁰ Wang, Yi-qiong, "Officials of Three Gorges Dam Operator Abused Power, Conducted Secret Bids: CCDI," *Global Times*, February 19, 2014, <http://epaper.globaltimes.cn/2014-02-19/45628.htm>.

究反腐機制之學者，這些學者有些與中共政府有非常深的淵源，有些曾長期研究反腐或擔任政府相關智庫工作，有些則是本身就在被巡視單位工作，有些則兼任地方官員。因此，研究者藉由與研究紀檢體系相關概念的學者建立關係，藉此推薦其他訪談對象，深入訪談已釐清本文的研究問題。

三、訪談對象

研究者於 2014 年赴中國大陸蹲點，以上海、南京地區做為主要訪談地區，並以上海、南京地區的重點大學院校以及政府幕僚單位進行探訪，深入訪談了八位相關人士，本文分析皆以編號方式呈現。如下表

表 1-1 本文訪談對象總攬

編號	受訪人員背景	性別	地點
A	政府背景濃厚單位學者	男	上海
B	政府背景濃厚單位學者、反腐敗機制相關學者	男	上海
C	巡視組被進駐單位人員	男	上海
D	重點院校研究反腐敗機制相關學者、巡視組被進駐單位人員	男	上海
E	重點院校研究反腐敗機制相關學者	男	上海
F	重點院校研究反腐敗機制相關學者	男	上海
G	重點院校研究反腐敗機制相關學者	男	上海
H	重點院校研究反腐敗機制相關學者	女	南京

資料來源:作者自行整理

四、訪談題綱

研究者以此研究問題與訪談對象規劃訪談題綱如下：

表 1-2 本文訪談題綱

1. 依您的實際瞭解，巡視制度近年來是否特別受到重用？
2. 依您的實際瞭解，巡視制度的反腐功能展現在哪裡？
3. 依您的實際瞭解，巡視制度是否適合中共的政治體制？原因為何？設置在「黨內監督」當中是否有利於鞏固一黨專政的政治制度？原因為何？
4. 依您的實際瞭解，巡視制度的發展是否有利於調解民怨？能否細說是在哪個層面？巡視制度的「打老虎」作為是否有利於平息民怨？
5. 依您的實際瞭解，巡視制度是否對領導人具有工具性？又為何領導人具有控制工具的能力？巡視制度是否有利於鞏固領導人自身的權力？為何在胡錦濤上台初期以及習近平上台初期特別受到重視？
6. 依您的實際瞭解，巡視制度是否對於監督「一把手」（泛指副部級以上高官）具有作用？請您說明原因為何？
7. 依您的實際瞭解，中央巡視組成員的任命是否有其條件？條件為何？有無特殊的要求或限制？這樣的任命方式原因為何？
8. 依您的實際瞭解，巡視制度是否打破了雙重領導？又是如何打破的？且巡視制度人事任命中的「垂直領導」是否有利監督高官，原因為何？其成效對於組織發展產生了什麼樣的改變？
9. 依您的實際瞭解？巡視制度在胡時代與習時代的差異為何？過去不只是反腐而現在主要為反腐的原因為何？
10. 依您的實際瞭解，在巡視組組建與推動過程中，是否有遇到什麼困難，如何解決？
11. 依您的實際瞭解，巡視制度的產生對中國大陸高官的行為是否產生改變？又若產生改變其改變為何？

12. 依您的實際瞭解，巡視制度的缺點為何?有無辦法改進?

13. 依您的實際瞭解，巡視制度未來的走向為何?

資料來源:作者自行整理

本文共分為五章，第一章緒論，說明研究問題，文獻回顧，詳細整理過去研究巡視組之研究產出，並歸納出過去學者對此議題之看法，接著主要論點論證歷史制度主義之發展在詳細的定義本文的研究假設，最後說明本文的研究方法與設計。

第二章到第四章是本文的第二部分，從靜態與動態的角度切入，提供讀者瞭解中共改革開放後巡視制度之變遷史、工作職權、工作流程及人事異動，並穿插研究者訪談內容回答本文的研究假設，試圖給讀者巡視制度真實全貌。第五章為本文結論，統整本文的研究成果。



第貳章、巡視制度之歷史與結構分析

第一節、巡視制度的歷史

為了讓讀者瞭解中共現今巡視制度的歷史發展，研究者在本章中將以領導人屆期作為檢視巡視制度發展的依據進行整理，主要可以分成四個時期，分別為中共建政前後「探索時期」、江澤民「試點時期」談起，歷經胡錦濤前期的「正式時期」再到胡錦濤後期與習近平前期的「強化時期」。

本章我們歸納出了巡視組的概況。首先，我們歸納後發現巡視制度具有政治鬥爭性質。其次，我們發現巡視制度的主要構成部分在中組部與中紀委之間擺盪；第三，我們發現巡視制度的擴張程度逐漸的上升，第四，我們發現中共中央對於巡視組的掌握力越來越強；第五，我們認為巡視制度之職權是具有彈性的。在此，我們先從瞭解巡視制度的歷史開始，能對於巡視制度的改革有基本的瞭解，筆者謹分別敘述如下：

一、中共建政前後的巡視制度

起初，中國共產黨為了與地方單位保持聯繫，在 1922 年中共二大的《中國共產黨章程》中規定「中央執行委員會得隨派員到各處招集各種形式的臨時會議，此項會議應以中央特派員委主席」開啟了中共建立巡視制度之根源。¹並於 1925 年中共第四屆執委會再通過《組織問題議決案》，以「中央特派巡行的指導員」派至各地監督日常黨務工作，以因應中共日漸重多的組織工作，而指導員最主要的工作就是傳達中國共產黨的指導思想。²1927 年 11 月起為了因應組織的機密聯絡，通過《最近組織問題的重要任務議決案》開始建立各級黨部的「巡視指導制度」，並要求「中央，省委，縣委，市委必須經常的有一人巡視下級黨部直

¹中共中央文獻選集（第一冊）（北京：中共中央黨校出版社，1989），頁 96；中央檔案館編、中國革命博物館編，中國共產黨黨章匯編（北京：人民出版社，1979 年 6 月），頁 7。

²中共中央組織部、中共中央黨史研究室、中共中央檔案館，中國共產黨組織史資料（第八卷）（北京：中共黨史出版社，2000），頁 67；梁顯森，「新民主主義革命時期中國共產黨的巡視制度研究」，頁 7~10。

至支部小組的工作，³這樣的工作形式維持到了1928年。1928年10月中共中央發出《巡視條例》通令各級幹部遵守，並在《中央通告第七號-關於黨的組織-創造無產階級的黨和其主要路線》將巡視制度確定為上級指導下級幹部的主要方法。⁴嗣後，在1931年5月中共六屆二中全會與四中全會正式通過《政治決議案》與《中央巡視條例》強調各級幹部要加緊巡視工作並制定巡視員的任用標準與基本法規。

接著1932年1月中共中央要求各級應要普遍建立巡視制度與固定經常巡視的巡視員，⁵整體而言巡視員代表中央指導與監督下級，具有相當大的權力和威信，⁶也因此造成了此時期中共中央應用此機制壓制與打壓與中央路線不同的幹部，使得巡視制度帶有負面意涵。這樣的問題促使1938年毛澤東掌政後對中共的巡視制度作出調整。⁷

毛澤東掌權後，1938年中共第六屆六中全會上中共中央提出《關於各級黨部的工作規則與紀律的決定》指出巡視員對於下級黨委有不同意見時，應向下級黨委建議，而無決定與強制下級黨委執行之權力」這便是對前段巡視制度之運行效能進行修正。然而隨著抗日戰爭的如火如荼與國共之間的角力，六屆六中全會後巡視組便未再派出，一直到改革開放後才開始運作。⁸

二、江澤民時期的巡視制度

江澤民時代巡視組重新運作，可稱之為試點時期。可追溯至1990年中國共產黨第十三屆六中全會通過的「中共中央關於加強黨同人民群眾的聯繫的決定」。⁹其內文表示中央和各省、自治區、直轄市黨委，可根據需要向各地、各部

³中央檔案館編，**中共中央文件選集(第三冊)**(北京:中共中央黨校出版社,1989),頁534~538。

⁴中共中央組織部、中共中央黨史研究室、中共中央檔案館編，**中國共產黨組織史資料(第八卷)**(北京:中共黨史出版社,2000),頁236;劉輝奇，「巡視監督制度有效性分析」，頁10~11。

⁵中央檔案館編，**中共中央文件選集(第八冊)**(北京:中共中央黨校出版社,1991),頁81。

⁶劉峰，「安徽地區中共巡視制度與工作研究(1923-1935)」，頁18~21。

⁷梁顯森，「新民主主義革命時期中國共產黨的巡視制度研究」，頁12~16。

⁸中央檔案館編，**中共中央文件選集(第十一冊)**(北京:中共中央黨校出版社,1991),頁769;孫月霞，「我國黨內巡視制度的理論與實踐研究」，頁9。

⁹「中共中央關於加強黨同人民群眾聯繫的決定」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.people.com.cn/G/B/64162/64168/64566/65389/4441853.html>。

門派出巡視工作小組，但並沒有太多的運行。直到 1996 年中共第十四屆中央紀律委員會第六次全會作出「根據工作需要，選派部級幹部到地方和部門巡視」的決定才有初步的制度運行，¹⁰公報全文提到中央紀律檢查委員會可根據工作需要，選派部級幹部到地方和部門巡視，其任務是瞭解省、自治區、直轄市和中央、國家機關部委領導班子及其成員貫徹執行黨的路線、方針、政策以及廉政情況，並直接報告中央紀委，中央紀委及時報告黨中央。此時期亦出台《中共中央紀委關於建立巡視制度的試行辦法》至此巡視制度才初步走向制度化階段。¹¹

嗣後，巡視組開始進行試點，1996 年 4 月至 1998 年 8 月間派出了七批巡視組，以 18 個省份和中央國家機關作為首要目標進行巡視，1999 年中共中央組織配合黨風教育運動推出「三講」教育專項巡視組到各地區部門進行巡視。¹²一直持續到中共十六大，由江澤民進行試點總結，將「改革和完善黨的紀律檢查體制和建立和完善巡視制度」寫入了十六大報告全文中。¹³此時期巡視組巡視基本上屬於過水性質，並沒有受到太大的關注。

三、胡錦濤時期的巡視制度

2003 年 8 月中央巡視辦公室由中共中央紀委、中央組織部聯合成立。同時組建 5 個巡視組至遼寧、雲南進行巡視試點，隨後各級省市陸續設立了 121 個巡視機構加強巡視。¹⁴2003 年兩機構聯合下發了《關於中共中央紀委、中共中央組織部巡視工作的暫行規定》，並明確將巡視制度訂入《中國共產黨黨內監督條例（試行）》之中成為十項反腐機制之一，¹⁵2004 年中央巡視組組長任克禮更直接

¹⁰ 「中紀委第六次全體會議公報」，人民網，<http://www.people.com.cn/GB/channel11/11/20000804/172007.html>。

¹¹ 「中共中央紀律檢查委員會關於建立巡視制度的試行辦法」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/71380/71382/71384/4858128.html>。

¹² 「中央巡視組解析：巡揪貪官約談中牽出線索」，瞭望東方周刊（上海），2013 年 7 月 1 日，http://news.Xinhua.net.com/legal/2013-07/01/c_124934291.htm。

¹³ 江澤民在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告第五章第八點明確寫出：「改革和完善黨的紀律檢查體制，建立和完善巡視制度」，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。

¹⁴ 「周淑真：巡視工作的歷史沿革、現實成就和制度創新」，中國共產黨新聞網，<http://theory.People.com.cn/BIG5/n/2014/0711/c40531-25270898.html>。

¹⁵ 「中共中央關於印發《中國共產黨黨內監督條例（試行）》的通知」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.>

受訪於瞭望新聞周刊，將巡視組的工作概況讓更多人瞭解，¹⁶2007年中共十七大召開，《中國共產黨章程（修正案）》將巡視制度正式寫進黨章。¹⁷

2008年起，中央紀委、中央組織部亦將中央巡視組增至10個，同時期軍方也開始規劃巡視制度的可行性，此時期總政、軍委紀委組成調研論證小組，對軍隊進行調查研究試圖擴展巡視制度之版圖。¹⁸2009年中共出台《中國共產黨巡視工作條例（試行）》更具體規定了巡視工作的 workflows，加速制度化進程。¹⁹同年11月，中共中央成立「中央巡視工作領導小組」，將中央紀委、中央組織部巡視工作辦公室和巡視組更名為「中央巡視工作領導小組辦公室」及「中央巡視組」。²⁰大幅提高巡視制度之位階，將其提升至領導小組的高度。

2010年起制定《中央巡視工作領導小組工作規則》和《中央巡視工作領導小組辦公室工作規則》，隨後再出台《中央巡視組工作規則（試行）》和《關於被巡視地區、單位配合中央巡視組開展巡視工作的暫行規定》，進一步完善巡視制度，促進被巡視地區、單位配合中央巡視組工作，保證巡視工作順利開展。²¹中央權力更加趨於集中化。但巡視作為有限，並沒有多大的成效。

四、習近平時期的巡視制度

2013年5月，習近平對巡視制度做出指示要求中央巡視組落實監督責任，敢於碰硬，發揮震懾力，遏制腐敗現象蔓延的勢頭。²²同月，中共中央政治局常

people.com.cn/GB/64162/71380/1_02565/182145/11001449.html。

¹⁶ 「任克禮：巡視組非“欽差大臣”重點監看省級領導」，人民網，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/3066957.html>。

¹⁷ 「十七大關於《中國共產黨章程（修正案）》的決議」，新華網，<http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104101/6410786.html>。

¹⁸ 「中央軍委巡視工作領導小組辦公室負責同志答記者問」，解放軍報，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/1030/c83083-23372929.html>。

¹⁹ 「中共中央印發《中國共產黨巡視工作條例（試行）》」，人民日報（北京），2009年7月12日，第2版。

²⁰ 「2009年巡視：發現涉及100多名廳處級乾部違法線索」，人民網，<http://www.big5.anhuinews.com/zhuyeguanli/system/2010/01/08/002567201.shtml>。

²¹ 「中國共產黨巡視工作發展的回顧與思考」，中央紀委監察報，http://www.ccdi.gov.cn/lzlt/llyj/jdzy/201309/t20130927_10891_1.html。

²² 「習近平：中央巡視組要敢於碰硬」，京華時報，<http://news.sohu.com/20130601/n377689100.shtml>。

委王岐山在中央巡視工作動員暨培訓會議上強調巡視要發現問題並形成震懾遏制腐敗現象蔓延勢頭，²³隨後中共中央頒布《中央紀委中央組織部關於進一步加強巡視工作的意見》和《中央巡視工作 2013—2017 年規劃》。²⁴

2013 年 6 月中共中央部屬習近平上任後的第一輪巡視，並罕見公布組長名單、聯絡方式、工作流程。²⁵同年九月份再派出第二輪巡視組，並公開反饋資訊。同時中共中央軍委會也開始部屬巡視，出台《中央軍委關於開展巡視工作的決定》和《中央軍委巡視工作規定（試行）》對軍隊建立巡視制度、設置巡視機構、開展巡視工作作出總體部署。²⁶

2013 年 10 月 24 日，中共中央召開中央巡視工作動員部署會，中央政治局常委、中紀委書記王岐山再度提出要求，中央巡視組要切實肩負起發現問題的責任。對重大問題應該發現而沒有發現就是失職，發現問題沒有客觀匯報就是瀆職。²⁷隨後在中紀委常委會上表示，將再改進中央和省區市巡視制度，做到對地方、部門、企事業單位「全覆蓋」。²⁸2014 年 1 月，中紀委召開第三次全會，王岐山表示將實行巡視組組長不固定、巡視對象不固定、巡視組與巡視對象關係不固定，建立巡視組組長庫，一次一授權。同時「專項巡視」首次出現在官方文件中，隨後中央巡視組第三輪巡視，再次大幅度改革巡視制度的運行。²⁹同年 7 月中央國家機關工委出台《中央國家機關紀檢巡視工作辦法（試行）》，巡視工作更

²³ 「王岐山出席 2013 年中央巡視工作動員暨培訓會議並講話」，新華網，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-05/17/c_115813442.htm。

²⁴ 「周淑真：巡視工作的歷史沿革、現實成就和制度創新」，中國共產黨新聞網，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2014/0711/c40531-25270898.html>。

²⁵ 「10 個中央巡視組信息全公佈組長均為正部級」，中國共產黨新聞網 <http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n/2013/0605/c64371-21738743.html>。

²⁶ 「經習近平主席批准 中央軍委印發《中央軍委關於開展巡視工作的決定》《中央軍委巡視工作規定（試行）》」，人民日報（北京），http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/10_30/c64094-23370557.html。

²⁷ 「王岐山在中央巡視工作動員部署會上強調：突出發現問題強化震懾作用」，人民日報（北京），<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1024/c64094-23308899.html>。

²⁸ 「中共反腐觸角延伸 巡視實行「全覆蓋」」，BBC 中文網，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/11/131114_china_corruption_inspection_spread.shtml。

²⁹ 「王岐山在十八屆中紀委三次全會上的工作報告」，新華社，http://www.gov.cn/ldhd/2014-01/27/content_2577038.htm。

細緻化。接著，第四輪巡視也如火如荼地展開。³⁰2014年8月中旬中央巡視工作領導小組成員、辦公室主任黎曉宏受訪表示，巡視組對省工作由指導變領導，也就是說實施準垂直化管理，加強垂直領導。³¹此外中共中央還對巡視組提出了關於「兩職」的要求：「如果在巡視當中有重大問題不能發現是失職，如果發現了沒有如實報告是瀆職」，大大的提升巡視工作的責任性。³²

為了讓讀者能夠更輕易理解巡視制度的演變，研究者謹製作巡視制度之大事記如表 2-1:

表 2-1 中共巡視制度大事記

時間	單位/場合	文件/人物	主要內容
1922	中共第二次全國代表大會	中國共產黨章程	規定「中央執行委員會得隨派員到各處招集各種形式的臨時會議，此項會議應以中央特派員委主席」
1925	中共第四屆執行委員會	組織問題議決案	以「中央特派巡行的指導員」派至各地監督日常黨務工作
1927/11	中共中央	最近組織問題的重要任務議決案	要求「中央，省委，縣委，市委必須經常的有一人巡視下級黨部直至支部小組的工作
1928/10	中共中央	巡視條例	通令各級幹部遵守
1928/10	中共中央	中央通告第七號-關於黨的組織-創造無產階級的黨和其主要路線	確定巡視制度為上級指導下級幹部的的主要方法
1931/5	中共六屆二中全會	政治決議案與中央巡視條例	制定最早的工作法規

³⁰ 「中央國家機關工委出台紀檢巡視工作辦法」，中國新聞網，<http://www.chinanews.com/gn/2014/07-23/6418167.shtml>。

³¹ 「中央對省級巡視工作由“指導”變“領導”」，南方都市報，http://epaper.oeeee.com/A/html/2014-08/13/content_2145003.htm；「巡視組準垂直化管理指導便領導」，北青網，<http://news.ynet.com/5.61/1408/9287134.html>。

³² 「中央巡視組：蘇榮白恩培等高官被查線索均由巡視獲得」，中央紀委監察部網站，<http://big5.eastday.com:82/gate/big5/news.eastday.com/c/20141114/u1a8444109.html>。

時間	單位/場合	文件/人物	主要內容
1938	中共第六屆六中全會	關於各級黨部的工作規則與紀律的決定	修正巡視工作內容
1990/3/12	中共第十三屆中委會第六次全體會議	中共中央關於加強黨同人民群眾的聯繫的決定	中央和各省、自治區、直轄市黨委，可根據需要向各地、各部門派出巡視工作小組。
1996/1/24	第十四屆中央紀律委員會第六次全會	江澤民發表講話	根據工作需要，選派部級幹部到地方和部門巡視，隨後制定「中共中央紀委關於建立巡視制度的試行辦法」，先後派出了七批巡視組巡視。
2000	中共中央三講教育工作會議	江澤民、胡錦濤出席	配合黨風教育運動推出「三講」教育專項巡視組到各地區部門進行巡視。
2001-2003	中央紀委和中央組織部		中央紀委和中央組織部派出三批巡視組對八省、區進行巡視。
2002/11/8	中共十六大	江澤民發表講話	十六大政策報告總結試點:宣示建立和完善巡視制度。
2003/7/3	中央紀委、中央組織部巡視工作會議	中央紀委書記吳官正	開拓創新建立起科學有效的巡視制度。
2003/8	中共中央紀委、中央組織部		中共中央紀委、中央組織部巡視組正式成立，並派出五個巡視組對省級高官進行巡視。
2003/12	中共中央	印發了《中國共產黨黨內監督條例(試行)》的通知	巡視制度列入十項反腐機制中。
2004/12/10	瞭望新聞周刊	中央巡視組組長任克禮受訪	說明巡視組的任務和職責。

時間	單位/場合	文件/人物	主要內容
2007/10/21	中共十七大	《中國共產黨章程（修正案）》	巡視制度列入黨章。
2008	中央紀委、中央組織部		中央同意增設 5 個巡視組，增至 10 個，同時軍方對於巡視制度展開前期調研。
2009/7/13	中共中央	中國共產黨巡視工作條例（試行）》印發	工作條例明確規定巡視制度的規則。
2009/11	中央巡視工作領導小組辦公室	《中央巡視工作領導小組工作規則》和《中央巡視工作領導小組辦公室工作規則》	成立「中央巡視工作領導小組」，將中央紀委、中央組織部巡視工作辦公室和巡視組更名為「中央巡視工作領導小組辦公室」及「中央巡視組」。由中央政治局常委、中紀委書記賀國強擔任組長
2010/4	中央巡視工作領導小組及辦公室	中央巡視組工作規則（試行）》和《關於被巡視地區、單位配合中央巡視組開展巡視工作的暫行規定》	進一步完善巡視制度，促進被巡視地區、單位配合中央巡視組工作，保證巡視工作順利開展。
2010/5-2013	中共中央軍委會常務會議，全軍巡視試點工作部屬暨巡視幹部培訓會議		軍方巡視正式試點。
2011/9	湖北省		爆發巡視組 20 天 80 萬事件。
2012/11	中共十八大	中央巡視工作領導小組	中央政治局常委、中紀委書記王岐山接任組長

時間	單位/場合	文件/人物	主要內容
2013/5/17	中央巡視工作動員暨培訓會議	中紀委書記王岐山講話	講話中指出，巡視組組長不是「鐵帽子」，一次一授權。
2013/5	東方早報	總書記習近平講話	習近平要求中央巡視組敢碰硬。
2013/6	中共中央	《中央紀委中央組織部關於進一步加強巡視工作的意見》和《中央巡視工作2013—2017年規劃》	「中央巡視組」第一輪巡視，並公布組長名單、聯絡方式、工作流程。
2013/9			中央巡視組第二輪巡視，第一輪反饋。
2013/10	中共中央軍委會	《中央軍委關於開展巡視工作的決定》和《中央軍委巡視工作規定（試行）》	對軍隊建立巡視制度、設置巡視機構、開展巡視工作作出總體部署。
2013/10/24	中央巡視工作動員部署會	中紀委書記王岐山講話	王岐山要求，中央巡視組要切實肩負起發現問題的責任。對重大問題應該發現而沒有發現就是失職，發現問題沒有客觀匯報就是瀆職。
2013/11/14	中央紀委常委會	《中國共產黨巡視工作條例（試行）》 王岐山發表講話	改進中央和省區市巡視制度，做到對地方、部門、企事業單位全覆蓋。

時間	單位/場合	文件/人物	主要內容
2014/1	十八屆中央紀委三次全會	中紀委書記王岐山	實行巡視組組長不固定、巡視對象不固定、巡視組與巡視對象關係不固定，建立巡視組組長庫，一次一授權。「專項巡視」首次出現，並中央巡視組第三輪巡視。
2014/7	中央國家機關工委	中央國家機關紀檢巡視工作辦法（試行）	在巡視方式落實，常規巡視與專項巡視相結合的方式，巡視工作更細緻化。
2014/8	中央紀委監察部網站	中央巡視工作領導小組成員、辦公室主任黎曉宏	發布巡視組對省工作由指導變領導，實施準垂直化管理，中央巡視組第四輪巡視。

資料來源:第二章第一節引述內容自行整理。

回顧巡視制度之歷史，我們很明顯的感受到巡視制度的演進區分為「探索時期」、「試點時期」、「正式時期」與「強化時期」，而這三個時期正好符合領導人更替的三個階段。

第二節、巡視制度的組織結構與職權

檢視完巡視制度的歷史發展，接下來我們來看巡視制度的組織結構與職權，從第一節歷史演進的角度我們區分為「探索階段」、「正式階段」與「強化階段」，在本節中我們以此四階段闡述巡視制度的組織結構之演變：

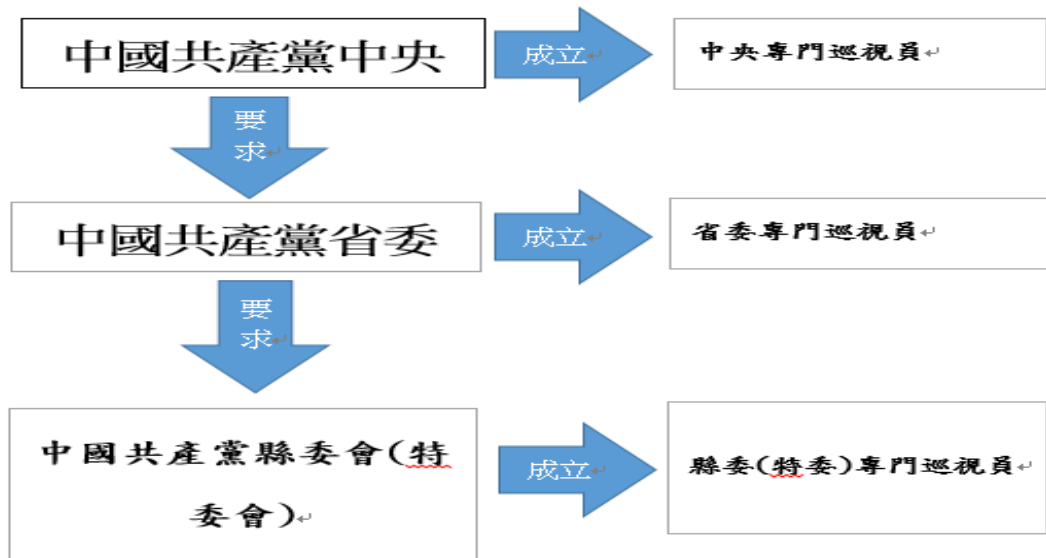
一、「探索時期」的巡視制度

在中共建政前後階段，巡視制度主要的發規來源為 1928 年 10 月 8 日通過的《巡視條例》與 1931 年 5 月 1 日中共正式通過的《中央巡視條例》，而主要的職權與任務大致上為傳達中共的意識形態以及主要政策方針，並檢查各地幹部的領導方式。而各地的政治經濟狀況也要考察，甚至要選拔幹部與執行教育計畫，可以說幾乎是中共中央的代理人與傳話筒，是中共中央對各地考黨部考察與指導工

作的全權代表並對中共中央負起絕對的責任，向上報告所見所聞。³³

而其結構指要求中央，省委，縣委，特委需要成立專門巡視員，但其法規當中並沒有詳細說明巡視制度的位階，只知道巡視組是由上級機構向下派駐。如圖 2-1 示：

圖 2-1 試點時期的巡視制度結構



資料來源：根據本章說明自行繪製

二、「試點時期」的巡視制度

根據 1996 年 3 月 13 日中共中央頒布的「中共中央紀律檢查委員會關於建立巡視制度的試行辦法」，表明將根據中共中央紀委第六次全會所作出「中央紀律檢查委員會根據工作需要，選派部級幹部到地方和部門巡視」之規定建立巡視組進行試點，而此時期中央巡視組之職權與結構包括：³⁴

(一) 試行時期之職權

1. 列席省、自治區、直轄市黨委常委或部（委）黨組的會議及其他有關會議。
2. 直接找省、自治區、直轄市和中央、國家機關部委領導班子成員談話。
3. 根據工作需要，召開有關人員參加的座談會或找有關人員談話。

³³ 「巡視條例」，1928 年 10 月 8 日；「中央巡視條例」，1931 年 5 月 1 日。

³⁴ 「中共中央紀律檢查委員會關於建立巡視制度的試行辦法」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71384/4858128.html>。

4.查閱會議記錄和有關材料。

(二) 試行時期之任務

1.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執行政治紀律的情況。

2.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廉政情況。

3.將巡視情況直接報告中央紀委，重要情況由中央紀委報告黨中央。

(三) 試行辦法之結構

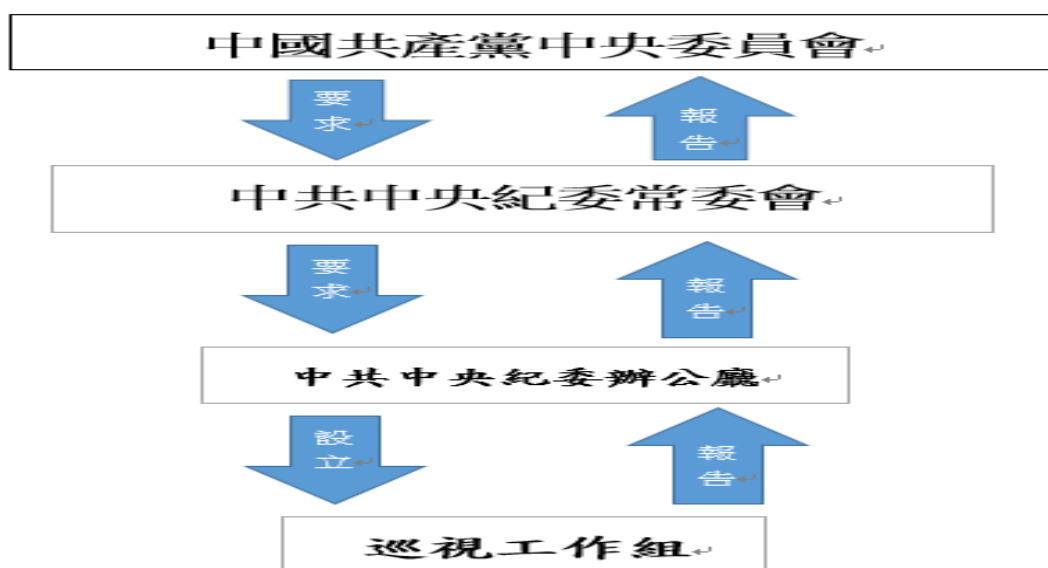
1.巡視幹部直接對中央紀委常委會負責。

2.中央紀委辦公廳負責巡視幹部的組織、聯絡、協調和情況綜合工作。

3.巡視工作期間，由中央紀委有關紀檢監察室派出一名工作人員協助工作。

由以上摘自「中共中央紀律檢查委員會關於建立巡視制度的試行辦法」的資料觀之，我們可以很明顯的理解巡視制度在試點時期的結構與職權，是一種層級代理的模式，由中共中央委員會委託中紀委試點巡視制度，而主要成員皆由中央紀委辦公廳選任。而巡視組出巡後若發現了重要的訊息，則將巡視情況報告給中央紀委常委會知道，若有重要情況則由中央紀委報告給中共中央，並非直接向中央委員會報告。如圖 2-2:

圖 2-2 試點時期的巡視制度結構

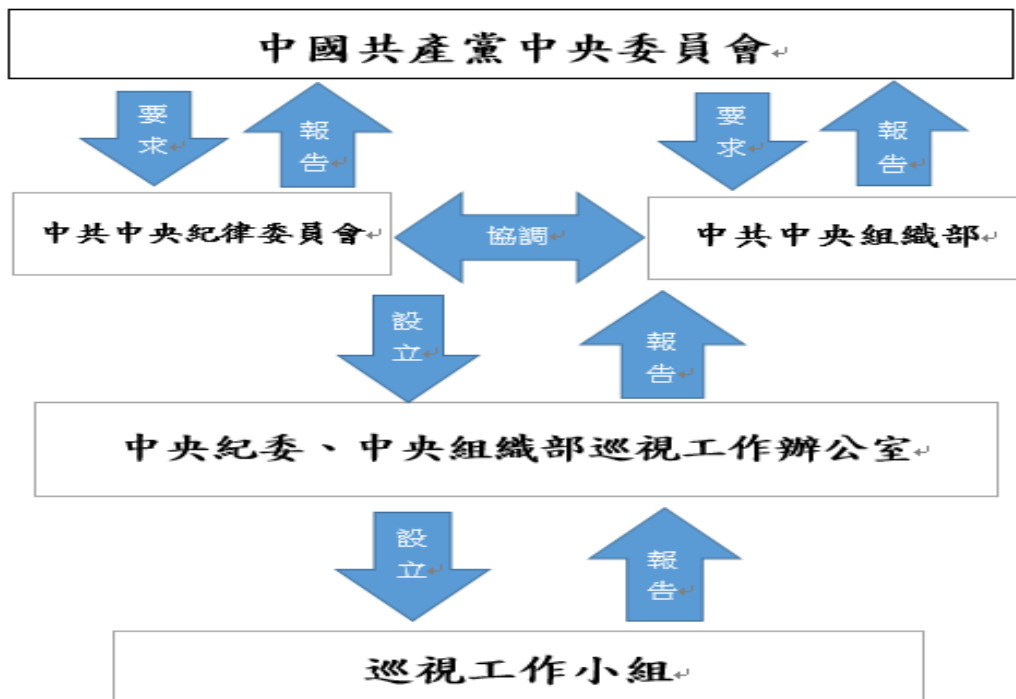


資料來源：中共中央紀律檢查委員會關於建立巡視制度的試行辦法（筆者自行整理）

三、「正式時期」的巡視制度

胡錦濤時期巡視制度的組織結構，2003 年中共中央紀律委員會與中央組織部聯合下發了《關於中共中央紀委、中共中央組織部巡視工作的暫行規定》。加重了中共中央組織部的角色，有別於試行階段只有在選定參加巡視的具體人選中央紀委辦公廳會提出名單時，規定需要徵求中央組織部意見，最終決定權在於中央紀委常委會。此次修正將中央組織部對於巡視制度的影響再度提升，由中央紀委與中央組織部共同成立巡視工作辦公室，相互協調決定巡視工作之人選，而巡視工作組向兩單位同時匯報。如圖 2-3 示：

圖 2-3 正式時期的巡視制度結構（前期）



資料來源：筆者根據本章說明自行繪製

2009 年中共出台《中國共產黨巡視工作條例（試行）》，此階段的重大變革在於中共中央巡視工作領導小組的確立，且更具體規定了巡視工作的工作流程。主要分為幾層，由中共中央委員會成立中央巡視工作領導小組，另外再下轄中央

巡視工作領導小組辦公室作為日常機構。同時辦公室與中紀委與國家監察部為同套人馬協調中央巡視組的運行，中央巡視組則指導省巡視組查案。³⁵

（一）、正式時期（後期）的機構設置

- 1.黨的中央和省、自治區、直轄市委員會成立巡視工作領導小組，分別向中央和省、自治區、直轄市委員會負責並報告工作。
- 2.巡視工作領導小組下設辦公室，為其日常辦事機構。辦公室設在同級黨的紀律檢查委員會。
- 3.中央和省、自治區、直轄市委員會設立巡視組，承擔巡視任務，向巡視工作領導小組負責並報告工作。
- 4.巡視組設組長、副組長、巡視專員和其他工作職位。巡視組實行組長負責制，副組長協助組長工作。

此時期中央組織部的角色比起過去是弱化的，主要展現在中共中央成立「中央巡視工作領導小組」。將中央紀委、中央組織部巡視工作辦公室和巡視組更名為「中央巡視工作領導小組辦公室」。值得注意的是省級系統也開始成立巡視組，省級巡視組主要是服從省委體系的領導，而中央巡視組對於省級巡視組的控制較弱，只有指導之作用，另外中央巡視組除了向中央領導工作小組匯報外，在特殊情況下，可以直接向派出巡視組的黨組織主要領導匯報巡視情況，形成一條特殊管道。筆者僅說明其職責如下：

（二）、中央巡視工作領導小組職權

2009年11月中共中央成立「中央巡視工作領導小組」，將中央紀委、中央組織部巡視工作辦公室和巡視組更名為「中央巡視工作領導小組辦公室」及「中央巡視組」。中央巡視工作領導小組，負責向中央負責並報告工作。中央巡視工作領導小組主要職權包括：³⁶

³⁵ 「中央軍委巡視工作領導小組辦公室負責同志答記者問」，**解放軍報**，2013年10月30日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/1030/c83083-23372929.html>。

³⁶ 「發現問題形成震懾：中央巡視工作如何開展」，**紀檢監察網**，<http://202.206.48.97/jiwei/content/?478.html>。

- 1.貫徹黨的中央委員會有關巡視工作的決議、決定
- 2.研究決定巡視工作年度和階段計劃、方案
- 3.聽取巡視工作匯報
- 4.研究巡視成果的運用，提出相關意見、建議
- 5.向黨中央報告巡視工作情況
- 6.對巡視組進行管理和監督
- 7.研究處理巡視工作中的其他重要事項

(三) 中央巡視工作領導小組辦公室職權

中央巡視工作領導小組辦公室作為領導小組的日常辦事機構，機構設置在中央紀律委員會辦公室，與中華人民共和國監察部中央巡視工作辦公室屬一套人馬兩塊招牌。主要負責中央巡視工作領導小組與中央巡視組的協調工作。³⁷

- 1.承擔綜合協調、政策研究、制度建設等工作
- 2.向中央巡視工作領導小組報告巡視工作中的重要情況、向中央巡視組傳達巡視工作領導小組作出的決策和部署
- 3.配合有關部門對巡視人員進行培訓、考核、調配、任免、監督和管理
- 4.配合巡視組對黨中央和中央巡視工作領導小組決定的事項進行督辦
- 5.辦理中央巡視工作領導小組交辦的其他事項

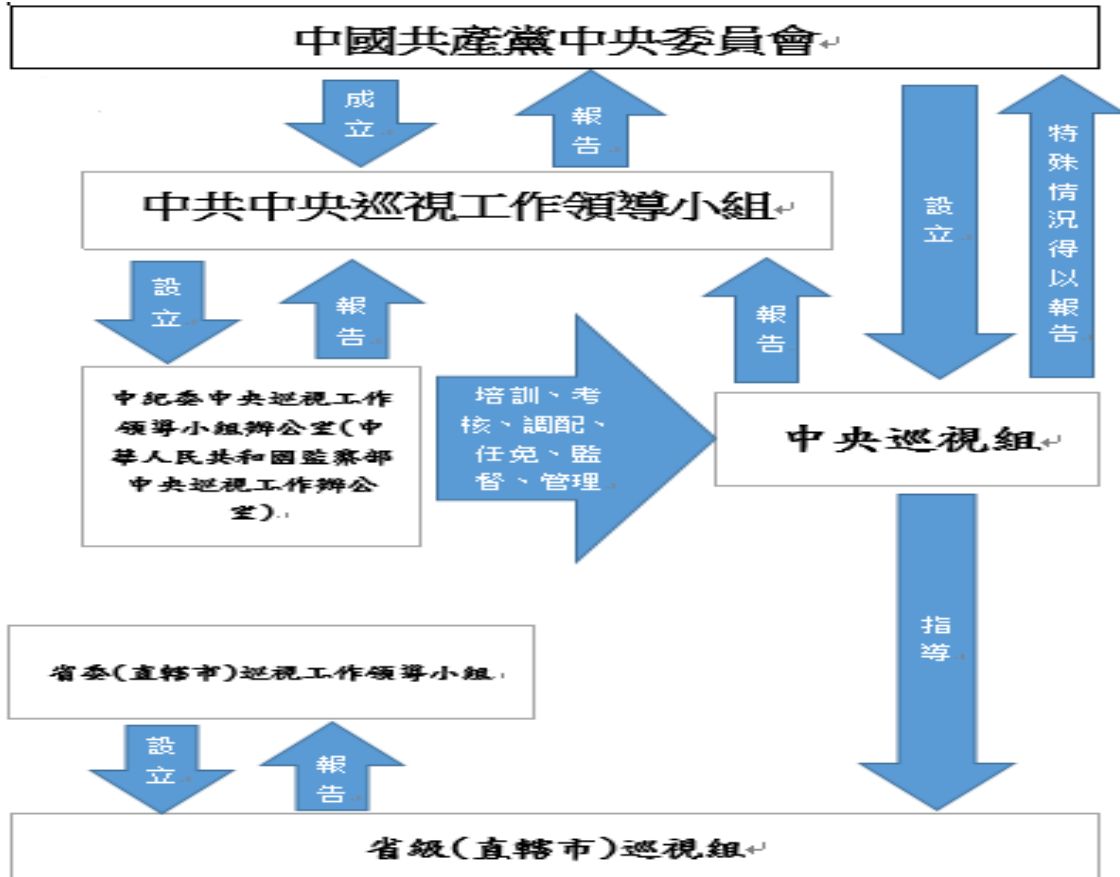
(四)、中央巡視組職權

中央巡視組是由中共中央負責成立，負責巡視任務的執行，並向巡視工作領導小組進行匯報。其工作重點與職權，習近平曾提出「一個中心、四個著力點」的論點。首先，一個中心指的是以為黨風廉政建設為中心，四個著力點首先為要著力於發現領導幹部是否存在權錢交易、以權謀私、貪污賄賂、腐化墮落等違紀違法問題；第二，是否存在形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風等違反中央八項規定精神的問題；第三，領導幹部是否存在對涉及黨的理論和路線方針政策等重大政治問題公開發表反對意見、搞「上有政策、下有對策」等違反政治紀

³⁷「圖解中央巡視工作如何開展」，新華網，http://news.xinhuanet.com/photo/2013-11/04/c_125646320.htm。

律的問題；第四，是否存在買官賣官、拉票賄選、違規提拔幹部等選人用人上的不正之風和腐敗問題。³⁸如圖 2-4 示：

圖 2-4 正式時期的巡視制度結構（後期）



資料來源:根據本章說明作者自行繪製

四、「強化時期」的巡視制度

十八大後中共中央頒布《中央紀委中央組織部關於進一步加強巡視工作的意見》和《中央巡視工作 2013—2017 年規劃》。³⁹而最主要的變革在於中央巡視組對於省級巡視組的控制從「指導」轉變為「領導」，與各省專門成立「五人小組」專門聽取省級巡視組的匯報。筆者僅分別說明如下：

(一) 中共中央對省級巡視工作由「指導」變「領導」

中央巡視工作領導小組成員、辦公室主任黎曉宏在 2014 年 8 月受訪時表示：

³⁸ 「堅持發現問題不動搖堅持四個著力不放鬆——中央巡視工作領導小組辦公室主任黎曉宏答記者問」，中國紀檢監察報，<http://csr.mos.gov.cn/mos/cms/html/122/401/201404/41129.html>。

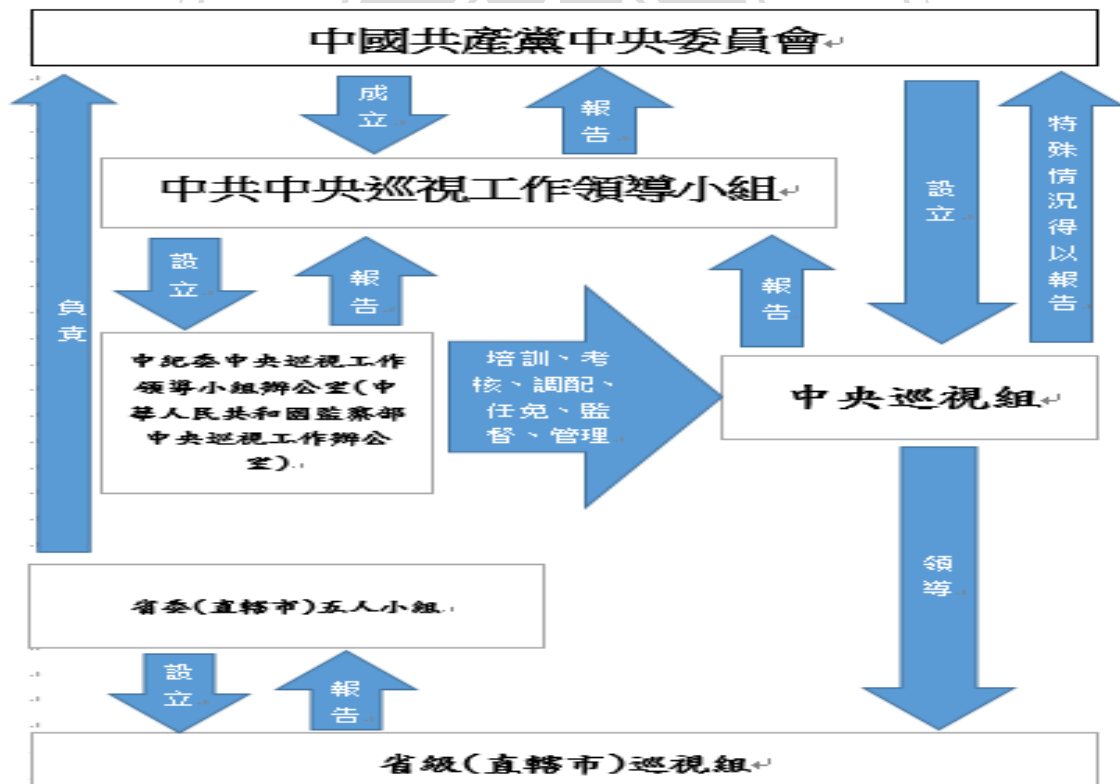
³⁹ 「周淑真：巡視工作的歷史沿革、現實成就和制度創新」，中國共產黨新聞網，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2014/0711/c40531-25270898.html>。

「一些地方存在著貫徹中央精神不及時，執行問題線索報送制度不落實，以及不適應巡視「新打法」，因循「老套路」，巡視效果不明顯等問題」顯見過去地方巡視組，無法貫徹執行中央命令，需要以準垂直化的管理機制加以控制。⁴⁰而「領導」二字由習近平總書記親自提出並加以明確，這樣的管理模式大大的擴張了中央巡視組對於地方巡視組的控制力道。

（二）中共中央要求省級巡視組成立「五人小組」

其次，中央紀委監察部網站於 2014 年 8 月 21 日起刊登遼寧省委召開「五人小組」會議，中央對各省省委要求建立省委五人小組專門聽取巡視工作匯報。有別於過去省級巡視組向省委常委會報告的慣例，直接向由地方黨政一把手、黨委副書記、紀委書記、組織部長組成，使得負責層級拉高。經手人數減少，有助於中央政府加深對於地方的控制，如圖 2-5 示：

圖 2-5 強化時期的巡視制度結構



資料來源:根據本章說明作者自行繪製

⁴⁰ 「中央對省級巡視工作由「指導」變「領導」」，文匯報，<http://news.wenweipo.com/2014/08/13/IN1408130028.htm>。

第三節、巡視制度結構演變之分析

綜上所述，從中共建政前後「探索時期」、江澤民「試點時期」，胡錦濤前期的「正式時期」再到胡錦濤後期與習近平前期的「強化時期」。四大時期的巡視制度產生相當不同的變化，可以從巡視制度歷史的演進以及巡視制度組織結構的演進觀之，初步的觀察出幾個現象：

一、巡視制度具有政治鬥爭之性質

由歷史層面觀之，可以察覺出巡視制度在早期就以經展現了政治鬥爭的特質，若以毛澤東掌權前後作為分界點，也就是 1938 年中共第六屆六中全會上中共中央所提出《關於各級黨部的工作規則與紀律的決定》做為分割點。這份文件明顯的就是針對過去巡視幹部權限過大所做出的修正。具體而言，巡視制度在此時期權力有過大的趨勢，容易被中共中央的領導人操控用來打擊異己，甚至亦用來罷免無法貫徹中央意志的官員。筆者僅以兩個例子說明如下：

首先，根據文獻記載。1929 年中共的「八月失敗」事件便是如此，當年中共元老杜修經不顧永新聯席會議的決定向湘南冒進，造成中共主力崩潰。中央巡視員賀昌便根據杜修經的報告，向中共中央報告「四軍對省委向南湘南，向北湘東發展的戰略都不能認意的接受，死守著羅肖山脈，毛澤東的保守觀念在中間作怪，影響太深，大有共產閥之趨勢」。毛澤東隨後便遭到削權拔除紅四軍主要領導位置。由此可見當時巡視員的意見容易流於主觀，常以個人判斷加諸於巡視資料中向中共中央匯報。

其次，中共六屆四中全會後，政治局常委王明向全國派遣大批巡視員，壓制和打擊持不同意見的幹部，推行左傾「教條主義」路線。⁴¹這樣的作法帶給不同派系的地方成員很大的壓力，特別是王明與毛澤東在實踐革命的路線本質上擁有衝突之時。故毛澤東在鬥爭取得勝利後就必須要建立起巡視幹部的「指導」之原

⁴¹ 梁顯森，「新民主主義革命時期中國共產黨的巡視制度研究」，頁 13~15；穆生高，賀昌文集（北京：中共黨史出版社，2006 年），頁 166。

則，而不能強硬的直接令其人事與政策轉向，保留地方與中央的議價空間。

從這段歷史我們可以清楚的瞭解到，巡視制度本身就容易被高層領導人所控制，具有相當大的政治鬥爭的應用空間。因此，我們可以推論巡視制度復活後，政治鬥爭應用的本質就有可能顯現。

綜觀巡視制度的代表作，「陳良宇案」便令人玩味。⁴²許多媒體都指稱中共調查上海市委書記陳良宇根本上還是基於政治需要。⁴³雖然在陳良宇的辦案細節中未能看出巡視組的辦案過程，一般而言陳良宇所屬的上海幫為當年胡溫體系的主要競爭對手。因此，我們便能推斷政治鬥爭之制度遺產很有可能透過巡視制度繼承到每個高官落馬之事件。

二、主要構成在中組部與中紀委之間擺盪

由組織層面觀之，巡視制度的構成不曾擺脫中央紀律檢查委員會與中央組織部的影響。毛澤東時代前後巡視制度之職權與組織部門的淵源較深，主要的原因在於當時巡視員的任務主要不是在辦理肅貪，而是在貫徹中共中央的政策有關。然而，改革開放後，隨著社會條件的轉換，「反腐倡廉」成為顯學，復活的巡視制度便轉型成肅貪重新出發。儘管如此，中共仍未完全丟棄革命時期巡視制度之功能，仍希望透過保留組織部門的參與，確保官員的資訊能夠被掌握升遷的組織部所瞭解，雖然主軸有所轉變但仍一定程度的繼承過去的模式。

整體而言，中共建政前後的巡視制度是組織部掌握較高的主導權力，到了江澤民「試點時期」中紀委又幾乎掌握了巡視制度的主導權，而胡錦濤上任後的「正式時期」中央組織部又被拉抬了地位，幾乎與中紀委同階掌握巡視制度。

到了 2009 年設立中央巡視工作領導小組後，儘管幹部仍然是由中紀委與中組部所構成，但中紀委所掌握的權力比起中組部還要高一點，紀檢體系掌握了其領導小組辦公廳，而中組部只剩下領導小組成員職務之兼任。整體而言，巡視制

⁴² 「中央巡視組十年揪出陳良宇黃瑤等一批“老虎”」，*京華時報*，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0624/c1001-21944415.html>。

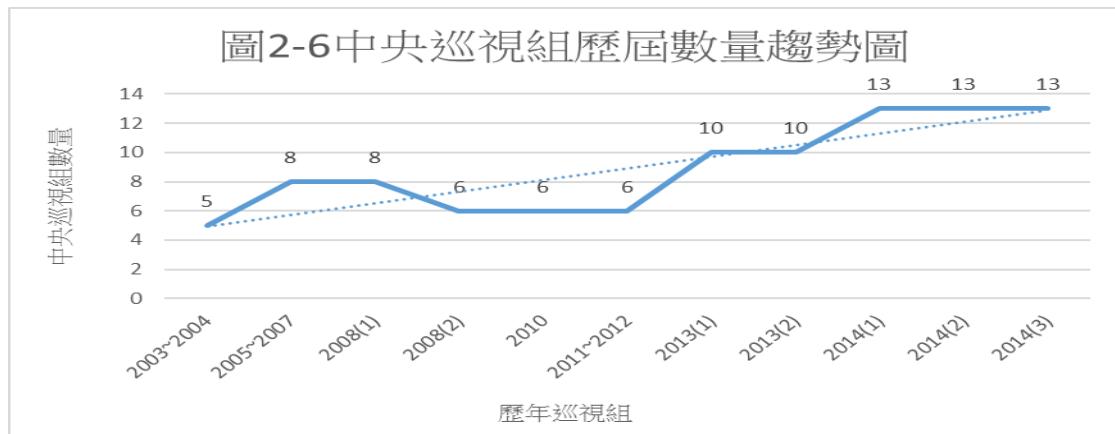
⁴³ 「陳良宇案暴露中國政治體制問題」，*BBC 中文網*，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_5390000/newsid_5393000/5393044.stm。

度從毛、江時代的「三講」到胡、習時代的「反腐」，功能的轉變是影響中組部與中紀委影響巡視制度地位的主要原因，貫徹政策時重視組織部門，貫徹反腐時則以中紀委為主，我們可以說巡視制度的權力在中紀委與中組部兩單位間來回擺盪。目前則是因為著重反腐，故中紀委系統站了上風。

三、巡視制度擴張程度明顯上升

巡視制度的法源依據從 2003 年《中國共產黨黨內監督條例（試行）》一直到十七大《中國共產黨章程（修正案）》列入黨章，明顯的看出巡視制度法源依據的向上提升，各項法律的出台更是深化了巡視工作的規範，法源依據也越來越趨於詳細。我們從巡視制度之靜態與動態層面亦能發現，正式成立十年以來巡視類別的增加相當明顯，巡視對象從只以地方為巡視單位，後來擴大到國有企業、中央部會、大專院校，甚至能夠再分為常規巡視與專項巡視兩種類別，展現功能多元化的趨勢。且數量更是一大指標。2003 年巡視組正式成立以來，首次出巡派出了五組巡視組。接著增派出了三個特別巡視組。到了 2008 年開始中央巡視組維持在六組，到了十八大後，首輪巡視派出了十組，大幅增加的趨勢顯現，同年第二輪巡視更增加到了十三組。2014 年派出的三組也都維持在十三組的數量。由此可見 2003 年至 2014 年一路成長從 5 組到 13 組，皆能夠看出組織擴張的軌跡。如圖 2-6：

圖 2-6 中央巡視組歷屆數量趨勢圖



資料來源：由筆者根據本章表格自行整理之。

四、中央對巡視制度的掌握力越來越強

從中共建政前後「探索時期」開始歸納，可以發現儘管探索的階段而且運行體系較為混亂，但是中共中央所派駐的巡視組似乎無法去直接指導到省級以下的巡視員運作。江澤民「試點時期」則尚無地方巡視制度的運作，只有中央巡視制度之試點，此時期明顯的可以感受到層級代理的結構。直至胡錦濤前期的「正式時期」中共中央能夠直接掌握巡視成員的任命就能夠發現，層級代理的結構從此被打破。中央巡視組甚至能夠在特殊的情況下越過領導小組向領導人匯報，這都展現了中央權力對於巡視組的影響一再提升。

到了胡錦濤後期與習近平前期的「強化時期」，主要展現在中央巡視組對於省級巡視組從「指導」變「領導」與要求省級巡視組成立「五人小組」等作為，領導比起指導加深了中央巡視組對省委巡視組的控制，其次，向五人小組匯報不同於以往向省委常會報告之作法，一定程度的封鎖消息，查案訊息顯得更加保密。這些都顯示中央對於地方的掌控力越來越強大，這種趨勢值得我們關注。

五、巡視組之職權是有彈性的

中共建政前後「探索時期」主要工作為確立下級黨委正確的政治、組織及工作路線，保證中央路線百分之百執行。江澤民「試點時期」，除了瞭解省、自治區、直轄市和中央、國家機關部委領導班子及其成員執行政治紀律的情況外，另一條即為瞭解省、自治區、直轄市和中央、國家機關部委領導班子及其成員的廉政情況。

習近平「強化時期」頒布四大工作重點，包括圍繞黨風廉政建設和反腐敗鬥爭，落實反形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風及八項規定，第三是違反黨的政治紀律問題，第四是要著力發現是否存在選人用人上的不正之風和腐敗問題。⁴⁴整體而言都維持比較有彈性的規定，讓未來的領導者可以隨其形式的改變

⁴⁴ 「中央巡視組江西尋“老虎”官場上下氣氛緊張」，人民網，<http://news.qq.c>

擴大解釋範圍。

除了這五點初步的歸納，我們在接下來的幾章中會更加詳細的理解巡視制度之運作，並搭配訪談內容加以分析。



第參章、巡視流程實際運作分析

歸納完巡視制度之歷史與結構，本章將探討巡視制度每個階段的工作流程，包括中共建政前後的「探索時期」，改革開放後的「試行時期」、「正式時期」與「強化時期」，本章開始筆者會已訪談所知鑲嵌入巡視制度之工作流程，以利我們瞭解全貌。我們在本章中歸納出了巡視組的六大特性，包括保密性、公開性、菁英性、威權性、鞏固性與效率性六大特性。筆者僅分別敘述如下：

第一節、強化時期前的巡視制度工作流程

一、「探索時期」的巡視制度

探索時期的巡視制度主要以 1928 年通過的《巡視條例》與 1932 年通過的《中央巡視條例》為主，其內容規定巡視員的工作方法大致可以分成三個階段：

（一）出發前階段

根據《中央巡視條例》規定，應先透過三個條件挑選巡視員，分別是 1. 其成員需有三年以上之黨籍、2. 忠實刻苦，能正確地傳達黨的路線，為黨的總路線之執行鬥爭，3. 過去曾在地方黨部任職等三項條件，且這些巡視員在出發前對於所巡視的地方必須作充分的準備，與中共中央充分討論並確認任務。

（二）巡視階段

具體工作有要向省委與幹部做個別教育工作，解釋黨內重要問題的路線，盡量參加會議，且不只是要與重要官員談話，也要找基層幹部談話，其次幹部意見與自我批評的檔案要盡可能的保留，設法送給中央，另外也幫助地方培訓巡視員。

（三）反饋階段

巡視員在巡視的過程中需要做巡視日記，每兩個星期向中央報告一次，每一次報告都會給予即時回答並給予新的工作指示，且回到中央後必須作出詳細的書面報告，並提出具體的工作意見。

此時期的巡視制度，整體而言簡略的，為了因應戰爭時期故工作流程注重保

密過程，比較注重意識形態的傳達。

二、「試點時期」與「正式時期」前期的巡視制度

試點時期主要是透過 1996 年 3 月印發的《中共中央紀律檢查委員會關於建立巡視制度的試行辦法》但此時期的詳細作法並沒有辦法查詢到，只能概略的分成三個階段：

（一）出發前階段

同樣的需要篩選巡視員，其條件分別是 1. 參加巡視的干部從已經離開領導崗位的正部級干部及個別副部級干部中選派。2. 要挑選黨性強，作風好，敢於堅持原則。3. 年齡在 70 歲以下，健康狀況較好和有較高社會聲望的老同志。由中央紀委辦公廳會同幹部室提出名單，並征求中央組織部意見，再由中央紀委常委會研究確定。例如有「曹青天」及「反腐鬥士」之稱的原江蘇省委副書記曹克明，¹原河南省人大常委會主任任克禮等，²皆是社會中具有聲望且年齡、級別符合者。

（二）巡視階段

可列席省、自治區、直轄市黨委常委或部（委）黨組的會議及其他有關會議。其次，直接找省、自治區、直轄市和中央、國家機關部委領導班子成員談話。亦可根據工作需要，召開有關人員參加的座談會或找有關人員談話並查閱會議記錄和有關材料。舉任克禮率領巡視組赴北京的新聞為例，我們可以看到巡視組會與北京市領導班子成員見面，當時出席的有中共中央政治局委員、市委書記劉淇以及時任市委副書記王岐山、市人大常委會主任于均波、市政協主席程世峨、市委副書記龍新民、強衛、杜德印、陽安江等省一把手。除了向任克禮簡報外，也聽取中央巡視組的指示。³

¹「江蘇原政協主席曹克明逝世習近平胡錦濤送花圈」，文匯網，<http://news.wenweipo.com/2014/09/05/IN1409050026.htm>。

²「中紀委，中組部巡視組長任克禮：當前巡視工作的幾點思考」，人民網，<http://www.people.com.cn/BIG5/lilun/40533/3030495.html>。

³「中紀委中組部巡視組在京巡視 監督檢查領導班子」，國際在線，<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/3821/2005/01/17/301@425031.htm>。

(三) 回饋階段

只規定若遇有重要情況及時請示、匯報。

三、「正式時期」後期

正式時期後期主要以 2009 年 7 月公布的《中國共產黨巡視工作條例(試行)》為主，同樣的可以分為三階段：⁴

(一) 出發前階段

其規定巡視組開展巡視前，中央巡視組應當向同級紀檢監察機關和組織、人事、審計、信訪等部門瞭解被巡視地區、單位黨組織領導班子及其成員的有關情況。並根據被巡視地區、單位的情況制定巡視工作方案，並報巡視工作領導小組辦公室備案，且需要提前 10 個工作天將巡視工作安排書面通知被巡視地區、單位，並協調安排巡視組進駐有關事宜。而其法規也有規定巡視人員選拔之規定，分別為：

- 1.政治堅定，同黨中央保持高度一致，認真學習馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和“三個代表”重要思想，深入貫徹落實科學發展觀，堅決執行黨的路線方針政策，具有履行職責所需要的政治理論水平
- 2.堅持原則，依法辦事，實事求是，公道正派，聯繫群眾，清正廉潔，組織紀律性強，嚴守黨的秘密
- 3.有強烈的事業心和責任感，思想敏銳，有一定的工作經驗，熟悉黨務政務和政策法规
- 4.有較強的調查研究和文字綜合能力
- 5.身體健康，能勝任工作要求。

例如，2010 年派出的原江西省長黃智權、天津市人大常委會主任房鳳友、中央機關工委副書記張德鄰、全國人大財經委員會副主委徐光春及全國人大教科副主委金炳華等人。這些人的聲望及官階，甚至是健康狀況皆符合

⁴ 「中國共產黨巡視工作條例(試行)」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/182420/12300957.html>。

這樣的規定。⁵

（二）巡視階段

巡視組進駐被巡視地區、單位後，應當向被巡視地區、單位的黨組織領導班子及其成員通報開展巡視工作的計劃安排和要求，說明巡視目的和任務，且依靠被巡視地區、單位的黨組織開展。被巡視地區應當通過當地主要新聞媒體公佈巡視工作的監督範圍、時間安排以及巡視組的聯繫方式等有關情況。例如 2010 年周聲濤帶領中央第一巡視組巡視四川，10 月 12 日四川日報便公布了周聲濤的重要講話。省委書記劉奇葆主持會議並作表講話、省委副書記、省長蔣巨峰、省政協主席陶武先、省委副書記李崇禧均出席會議聆聽周聲濤的指示。⁶

（三）回饋階段

巡視瞭解工作結束後，巡視組應當寫出巡視報告，將巡視情況向巡視工作領導小組匯報，並且針對瞭解、掌握的重要情況和問題提出處理建議。且巡視報告經巡視工作領導小組同意後，巡視組應當在 15 個工作日內向被巡視地區、單位黨組織領導班子反饋巡視期間瞭解的情況和問題，有針對性地提出改進意見，最後，被巡視地區、單位應當自收到巡視組反饋意見之日起 60 個工作日內將整改方案通過巡視工作領導小組辦公室報送巡視工作領導小組，並且自整改方案報送之日起 12 個月內報送整改情況報告。舉 2011 年中央巡視組組長周聲濤巡視四川的反饋來說，根據紀載當次的巡視日期是從 2010 年 10 月 10 日至 2011 年 1 月 8 日，2 月 16 日召開反饋會議，儘管有些許延誤，但比起過去的巡視已有逐漸走向公開化，均透過省委機關報對外發佈新聞消息。⁷

⁵ 「中央巡視組展開新一輪檢查」，大公網，<http://202.55.1.83/news/10/04/20/ZM-1245901.htm>。

⁶ 「中央巡視組四川開展巡視工作 周聲濤劉奇葆講話」，四川日報，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64 093/117005/12931762.html>。

⁷ 「中央巡視組反饋四川巡視情況 劉奇葆主持會議」，四川日報，http://big5.news.cn/gate/big5/ww.w.sc.xinhua.org/content/2011-02/17/content_22082989.htm。

第二節、強化時期巡視制度的工作流程

本時期以 2013 年中央紀委監察部所公布的巡視五大步驟為主，並承襲了 2009 年 7 月公布的《中國共產黨巡視工作條例（試行）》等規定，筆者僅分別以巡視準備、巡視瞭解、巡視匯報、巡視反饋、移交督辦五個階段，⁸配合訪談成果補充現有的運作狀況，比較其法律與現實的出入，僅分別敘述如下：

一、巡視準備

根據中央監察部公布的流程，第一步驟為巡視準備，即「向中央紀委監察部機關和中央組織部、審計署、國家信訪局等瞭解被巡視地區、單位黨組織領導班子及其成員的有關情況，研究制定巡視工作方案，向被巡視地區、單位印發巡視通知等。」研究者認為此階段最重要任務即是巡視對象應該如何選擇？大概有兩種可能性，一種是由下而上「根據貪腐情況之情報選擇巡視對象」，另一種是由上而下「領導人以其個人偏好選擇巡視對象」。

「我認為巡視組選定地點的過程可能會選擇針對某些來信較多的機構優先派駐，來信較多通常會代表問題比較嚴重，當然網絡匿名舉報也是有的」（D 受訪者）

「中紀委系統現在有匿名網路舉報，有可能先由此管道得知風聲才決定要查哪裡」（C 受訪者）

「只有一些少數的、個別的官員是例外，像是安徽的倪發科，或者是政協副主席蘇榮，聽說過去就是刻意刁難下屬，所以下屬不停透過管道上訪，也許巡視組也是這種管道」（F 受訪者）

⁸ 「中央紀委監察部網站詳解中央巡視組工作流程」，新華網，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/28/c_117902845.htm。

「我認為透過網站的實名舉報是巡視組選擇地點主要採納的因素，應該沒有匿名舉報這回事」(G 受訪者)

我們先來理解「根據貪腐情況之情報選擇巡視對象」，這個「對象」包含「單位」與「人」兩個概念，而單位可能是省分或者部門。而我們可以從以上訪談資訊得知中共中央在選擇巡視對象時多從國家信訪局與網路兩種管道蒐集資料。也就是說平日所受到檢舉的資訊量越多，中央巡視組就會優先選擇該單位。

至於網路舉報的部分，究竟是屬於實名舉報或者匿名舉報則有不同的觀點，G 受訪者認為並沒有匿名舉報，而 D 受訪者則肯定的說出具有匿名舉報的功能。針對此點矛盾，研究者至中央紀委監察部網站，以北京市舉報網站為例，其內容有「實名舉報」亦有「匿名舉報」，而匿名舉報之欄位可以不填寫，原則是可以用採用匿名舉報的，可得知監察部門其實能夠理解實名舉報的門檻過高，一般人民會有所顧忌故另外開放以匿名的方式舉報，所以可以推論無論實名或匿名應都是中共中央從網路得知資訊的重要管道。⁹

「目前看來這一系列巡視組反腐所抓的人，也是有權力鬥爭的疑慮的，像是現在有些舊勢力的人就落馬了」(C 受訪者)

「從這幾輪的反貪來看巡視組，我想一般而言大多是有針對性的，像是周永康案先前落馬的官員也幾乎與周都有牽連...」(F 受訪者)

「巡視制度也屬於傳統權力的運行，類似東廠、西廠等特別辦事機構」(F 受訪者)

⁹ 「舉報查詢」，中共中央紀律檢查委員會，中華人民共和國監察部舉報網站，https://www.12388.gov.cn/ht ml/index_formAnonymous.html。

「中國固有的傳統，新王上任一定要有自己的班底，中共政權的建立仍然沒有這種宮廷鬥爭的傳統... 國內也是要建立班底的，一定的慣例就是利用腐敗拔除一些人的職務，你看胡錦濤上任也有一批人下台，江澤民時代也是...」(G 受訪者)

其次「領導人以其個人偏好選擇巡視對象」也是其重要的選擇因素之一，簡單而言就是巡視對象的選擇具有「政治鬥爭」的性質。許多訪談對象認為巡視制度是一個非常好用來進行權力鬥爭的工具，也就是說從中央巡視組選擇巡視單位時，就已經依照領導人的偏好優先鎖定了特定對象。從許多受訪者將巡視組以古代東廠做為比喻，將巡視組幹部比喻為錦衣衛可以得知。我們還是可以說領導者有相當大的空間可以介入巡視對象的選擇，容易做為政治鬥爭的工具，這點符合筆者在前章所歸納的特質。

二、巡視瞭解

根據中央監察部公布的流程，第二步驟為巡視瞭解，即「向被巡視地區、單位通報巡視目的和任務，公佈巡視組監督的範圍、工作安排和聯繫方式，通過各種渠道瞭解被巡視地區、單位存在的問題。巡視期間，發現領導幹部涉嫌嚴重違紀違法等問題，及時向中央巡視工作領導小組報告。」

「巡視組的運作是分開來的，假如要巡視的是上海，一樣是要查上海，幹部個別得知以後可能自己訂機票，然後上海的賓館已經安排好了，很有可能你的同事也要去上海巡視，但你們兩個各自不知道對方會去，你們可能在飛機上碰到，但也不會得知為何去上海，更多是到了賓館才怎麼你也來了，而到飯店後才會在集中至同一個地點，公布上級任務，這時候巡視幹部才會知道

這次巡視主要工作是什麼，主要地點與對象是誰」（B 受訪者）

在中共中央選定巡視對象後，便開始組織巡視工作的人員。而由以上這段談話我們可以很明顯地瞭解到巡視組幹部在接受命令時的工作流程。我們發現巡視組幹部在接受任務訊息時，完全採取單線聯絡的方式，在抵達特定地點前絲毫不知道任務內容，不事先告巡視組知地點、對象、工作同仁、詳細任務。簡單來說，這樣的設計避免了巡視組幹部與巡視對象可能的聯絡的機會，工作流程可以說是密不透風。在巡視組抵達並公布任務後，中共中央迅速在網路上公布巡視組的名單、聯絡方式與進駐單位，以迅雷不及掩耳的速度震懾官員。抵達前具有「保密性」。

接下來我們來探討巡視組抵達後，巡視組的工作方式。此時期仍然承襲了《中國共產黨巡視工作條例》之規定：¹⁰

1. 聽取被巡視地區、單位黨委（黨組）的工作匯報和有關部門的專題匯報。
2. 根據工作需要列席被巡視地區、單位的有關會議，列席被巡視黨組織領導班子的民主生活會和述職述廉會。
3. 受理反映被巡視黨組織領導班子及其成員問題的來信、來電、來訪等。
4. 召開聽取意見座談會。
5. 與被巡視黨組織領導班子成員和其他幹部群眾個別談話。
6. 調閱、復制有關文件、檔案、會議記錄等資料。
7. 對被巡視黨組織領導班子及其成員進行民主測評、問卷調查。
8. 以適當方式對被巡視地區、單位的下屬單位或者部門進行走訪調研。
9. 對專業性較強或者特別重要問題的瞭解，可以商請有關職能部門或者專業機構予以協助。巡視組對反映被巡視黨組織領導班子及其成員的重要問題，可以進行深入瞭解。巡視組不干預被巡視地區、單位的正常工作，不查辦案件。

¹⁰ 「中國共產黨巡視工作條例（試行）」，人民日報（北京），2009年7月13日，第二版。

「本單位幾個月前就進駐了巡視組，進駐兩個月，會個別找大家去談話，其實是有達到震懾效果的」

這個階段研究者認為可以分為兩種層次，「巡視組主動瞭解」與「巡視組被動瞭解」。巡視組為主動方通常會召開工作會或座談會邀請被巡視單位的主要領導幹部出席，舉例而言，若巡視單位為省，出席人員包含省委正副書記、所有省委常委，政府省長、副省長黨組成員、省政協、政協正副主席、即所有副省級以上之幹部都會出席。¹¹此外，巡視組可以列席任何會議，亦可以依照工作需要調閱文件與約談相關人事，給予組織相當大的壓力。研究者在訪問這些單位的人員時，相當程度地感受到受訪者的憂心，主動出擊的巡視組給人似乎掌握了很多證據的神祕感，震懾被巡視單位。

其次，我們從「巡視組被動瞭解」層次切入，簡單來說就是巡視組接受外界主動檢舉時所採取的工作流程。而這種工作流程可以再區分為兩種模式，一種主要對象為組織內成員舉報，另一種為組織外成員舉報。若要受理外界的舉報一般而言會有一個常態工作的地點。

「巡視組進駐的時候會放一個大箱子在辦公室門口，只要有要檢舉就可以過去投，不過可能會有監視器，所以也需要承擔些成本」(G 受訪者)

「巡視制度最重要的是不能有監控設備，不然大家就不會去揭發了」(F 受訪者)

由此可知，巡視組進駐的地點通常會設立一個辦公室，並受理收信的工作。

¹¹ 「中央第三地方巡視組來我省開展巡視回訪工作省委舉行工作匯報會石宗源孫曉群強衛東講話 林樹森王正福寧延令王富玉等出席」，貴州日報，<http://gzrb.big5.gog.com.cn/system/2010/04/20/010780374.shtml>。

有時也會專門開設地點，供一般民眾申訴，例如 2014 年 8 月中央巡視組進駐上海長寧區委黨校，便受理民眾填寫登記單並繳交投訴材料。¹²

但我們也能從受訪者的觀點得知，若要親自前往舉發的確需要相當大的勇氣，於是這就產生了「投訴風險」的問題，大家都會擔心前往檢舉會不會暴露身分，或者是會產生人身安全的疑慮。

「巡視制度的有效一定程度的牽扯所謂的內部鬥爭，在精英高度競爭的狀況下有時候為了自己往上爬或是被欺負心有不甘，會去檢舉同僚或長官。」(G 受訪者)

「基本上向巡視組檢舉，大多問題應該傾向於菁英矛盾，互相有仇所以透過巡視制度去舉發，一般老百姓與這些官員沒有直接的利益關係，也沒有仇，而且中國大陸的政府也不是隨便能進的，所以以體制內為主是正常。」(F 受訪者)

「我認為網路舉報對中國民眾而言風險較小，相反的循體制內機制風險較大，萬一舉報內容被發還當事人要檢舉的對象，那就慘了，體制內的菁英互相競爭會讓反腐更加有效。」(C 受訪者)

「巡視制度多為老幹部去舉報，原因在於向巡視組反映要有所本，而體制內的人和老幹部較有可能掌握弊端，進而向巡視組投訴，相對來說，一般民眾平常對於政治就不是很關心，故巡視制度多是叫好但不親自參與，體制內爆料者反而更多。」(E 受訪者)

¹² 「中央巡視組在上海工作現場曝光」，文匯網，2014 年 8 月 8 日，<http://news.wenweipo.com/2014/08/08/IN1408080070.htm>。

「...民眾也可以直接舉報，有點類似過去社會的「攔轎」喊冤、控告，而這樣的制度以體制內的舉報為多也是正常，因為爆料要有所本，你不能沒有證據就去打電話，這樣巡視組仍會要求你拿出證據的。」(D 受訪者)

「... 如果一個人一無所有就會直接去舉報了，舉個例子「情婦」通常會直接找紀委爆料，有的直接坐在紀委辦公前抗爭。」(D 受訪者)

「巡視組公布電話後，就可以打電話，然後巡視組就會跟你約在外面碰面，比如咖啡廳拉等等，有效避免地方施壓，地方想壓下來的案子就容易用巡視制度破解」(B 受訪者)

因此，欲降低投訴風險只有兩種辦法。一者自己本身具有權勢背景不怕有安全疑慮，另一種就是投訴者需要掌握非常關鍵且具體的證據。而受訪者也告訴我們如果你沒有足夠的證據去證明官員有問題，僅是主觀表述，巡視組將不會受理檢舉，這無形間就決定了門檻。因此，就會造成巡視組主要受理對象多為組織內部成員與退休幹部的現象，原因在於通常老幹部或者同僚所掌握的具體事證比起一般老百姓較多，當然重要的老幹部與組織幹部的背景權力也較大，較不易遭受到生命財產的威脅。

反觀，中國大陸的民眾根本就沒有直接到政府機關洽公的習慣，政府機關本身也如同衙門一般，並非隨意就可以進入的。且一般民眾與高官也沒什麼直接的利益關係，除非真的是被貪官害到一無所有，否則難以義無反顧的前往舉發。這也是 D 受訪者提到通常高官情婦願意前往檢舉的原因，寧願魚死網破也要讓負心人倒台。

當然，除了特定地點的受理外，中央巡視組也可以在非定點接受投訴。這就是 2013 年開始中共中央巡視組開始公布其連絡方式的主因，所有的人透過電話的聯繫另外與巡視組幹部約地點進行投訴，例如喝咖啡等等，能夠有效避免特定

地點被監控的風險，故理所當然的成為多數人舉報的管道。

三、巡視匯報

根據中央監察部公布的流程，第三步驟為巡視匯報，即是「巡視瞭解結束後向中央巡視工作領導小組報告巡視情況，主要反映巡視發現的問題、提出意見建議。」

在這個階段，中央巡視組除了向中央巡視工作領導小組進行會報以外，2014年8月份中共中央要求各省建立五人小組專門聽取省巡視組的工作匯報，而此「五人小組」由省委書記、省長、省委副書記、紀委書記、組織部長所構成，取代過去向省委常委會匯報的制度。這種制度具體做法是先由省委巡視工作領導小組、省委「五人小組」聽取「專項匯報」，再由省委常委聽取巡視情況「綜合匯報」，希望能夠增強保密性與效率性。¹³而這樣的制度顯示中共中央希望增強巡視制度的保密性，深怕資訊外流，讓這些貪官有機可趁。

而在這個階段，中央巡視組除了向中央巡視工作領導小組匯報外，還有沒有其他的管道可以讓領導人知道，也是相當重要的議題。2014年7月2日光明、騰訊、新浪等媒體刊出中央巡視組發現問題可以直接向習近平匯報之新聞，報導認為在特殊情況下，副省部級官員的一般違紀違法行為更加嚴重和影響重大的情況，各巡視組可以直接向中共中央總書記匯報，而中共中央委員會也可以越過中央巡視工作領導小組直接聽取各巡視組的工作匯報。

而根據《中國共產黨巡視工作條例（試行）》的文件中，有寫出在特殊情況下，巡視組可以直接向派出巡視組的黨組織主要領導同志匯報巡視情況。¹⁴這段法律條文中有兩點保持著模糊性，其一就是所謂的「特殊情況」有多特殊？這點取決於中央巡視組組長本人的認知，其二，說所謂的「主要領導同志」是誰？也

¹³ 「內地多省建「五人小組」聽巡視匯報 書記省長領銜」，大公網，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2014-08/2690621.html>。

¹⁴ 「中國共產黨巡視工作條例（試行）」，人民日報（北京），2009年7月13日，第二版。

可以很彈性，根據中共中央政治局常委會的責任分工，以及中共中央巡視工作領導小組的領導人，我們可以推測所謂如果有所謂的越級報告，就是越過中紀委書記本人，也就是中央巡視組直接跳過王岐山向習近平會報。

研究者認為，預留這樣的缺口也是相當正常的，所謂可以重要的跳過王岐山直接向習近平匯報的問題，當然就是跟中紀委本身有關係而必須加以迴避之問題。為未來產生和中紀委書記本人相關的腐敗案件做出準備，以制衡中紀委書記的權力。¹⁵

四、巡視反饋

根據中央監察部公布的流程，第四步驟為巡視反饋，即「向被巡視地區、單位反饋巡視發現的問題，提出整改的意見建議。反饋工作應體現從嚴治黨的精神，嚴肅認真，形成震懾。」

十八大以來，中共中央巡視組每輪巡視都會進行反饋，並製作公開的反饋狀況一覽表公開於網路上供民眾與被巡視單位參閱。¹⁶而巡視制度的反饋模式，從2013年到2014年間也有不同層次的變動，其差異在於2014年開始中央巡視組會先向「一把手」進行反饋，再向「領導班子」反饋，凸顯一把手的責任性，這點有部分學者在新聞上發表其觀察，中國社會科學院中國廉政研究中心副秘書長高波就認為「這進一步體現了黨委書記是黨風廉政建設「第一責任人」的要求，以及黨委特別是主要負責同志要帶頭擔當主體責任的導向。」¹⁷

¹⁵ 「中央巡視組發現問題可越級直接向習近平匯報」，光明網，<http://news.qq.com/a/20140702/002270.htm>；「察時局解惑| 中央巡視組真會“越級”向習大大匯報嗎」，察時局網，<http://chuansongme.com/n/568062>。

¹⁶ 「十個地區單位針對首輪中央巡視反饋通報整改情況」，中國新聞網，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/0221/c70731-24430990.html>；「2014年中央巡視組首輪巡視反饋情況一覽表」，中國共產黨新聞網，<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0709/c64371-25256433.html>。

¹⁷ 「今年首輪巡視先向“一把手”反饋報告措辭更嚴厲」，法制晚報 <http://big5.chinanews.com:89/gn/2014/07-21/6408359.shtml>。

五、移交督辦

根據中央監察部公布的流程，第五步驟為巡視督辦，即「對中央巡視工作領導小組決定的事項，依據幹部管理權限和歸口管理、各司其職的原則，分別移交中央紀委、中組部有關部門或中央有關職能部門處理並及時督辦。對被巡視地區、單位的整改情況，以適當方式開展監督檢查。」

「據我所知立案以後，由民眾舉報巡視組的有四成以上」(B 受訪者)

具體而言此階段就是將資料移交各部門進行查處，對於違法違紀之官員予以「雙規」方式進行調查，並立案審查。而從訪談成果也發現了一項特點，那就是立案審查前後的不同。在案件立案審查前確實如前段所提，主要是由老幹部和組織內部成員舉報為主，而立案後，民眾舉報門檻與風險隨即下降，大量的材料願意主動提供線索予中央巡視組進行調查，甚至由民眾舉報的超過四成。接著，我們繼續來探討巡視完成後民眾對於巡視組打擊貪官的看法：

「巡視制度增加了老百姓對於政治體制的信心以及決心，講白話一點就是合法性。」(A 受訪者)

「對領導人而言，巡視制度是一種效率工具，能在最短時間內為其政治利益加分，而效率有時能夠增加統治正當性的，且效率也比正當性更為重要，有點類似台灣的選舉主義，以安定為先。」(C 受訪者)

「原則上來講巡視制度這樣的反腐讓民眾對於共產黨的信心提升了。」(D 受訪者)

「巡視組民意當然是相當支持的，但是這種制度基本上是治標不治本，但是在現行的狀況下只能這麼做才能避免動搖政體，也可以順勢鞏固領導核心。」

(E 受訪者)

「你們不能從鞏固一黨專政來理解問題，這是西式的想法，我們中國本來就是憲法規定共產黨就是執政黨，從合法性來理解會有問題的，但是對國家信心的增加是無庸置疑的」(B 受訪者)

我們可以說貪官落馬後，巡視組普遍的風評是相當好的。受訪者基本上皆同意巡視制度能夠鞏固中共政權。尤其是民眾對於領導者產生信心，進而認同國家與中國共產黨。

而巡視組反腐效率的凸顯也在訪談中表露無遺，回應到本文，就能夠理解為何領導人喜歡使用這一個政策工具，因為巡視制度快速的打擊貪腐的能力正是能夠在領導人繼位初期最能快速鞏固權力的獨特制度，不僅如此，透過官員落馬所空出的職位，重新安排人事，掌握決定權，也都是巡視制度能夠吸引領導者加以應用的主要原因。

第三節、比較各時期巡視過程

敘述完巡視制度各階段的工作流程後，我們進而比較巡視制度在各階段的不同，筆者僅以巡視前階段、巡視階段、巡視後反饋階段說明如下，以充分理解巡視制度之演變。

一、巡視前階段

(一) 巡視成員條件之演變

歸納巡視成員的條件，從年齡層面觀之，中共建政前後的規定最為寬鬆，只需要三年的黨齡歷練，1996 年巡視制度復出後，規定趨嚴，規定年齡需要在七

十歲以下且較有社會聲望之幹部，到了 2009 年後新規定不加限制年齡，只規定身體必須要健康。儘管如此，研究者歸納後發現此時期雖然沒有規定年齡，但實際上的運作仍承襲著過去的年齡規定，成為了巡視成員條件的潛規則，這點筆者在下一章會詳細說明。

其次，我們檢視了巡視成員經歷的規定。探索時期規定其成員必須要在地方黨部有工作經驗才能錄用。試點時期開始則更詳細的規定必須要是從已經離開領導崗位的正部級幹部及個別副部級幹部中選派。到了正式時期，雖然還是挑選副部級以上的幹部來擔任巡視組組長的工作，但是後期開始出現還在工作崗位上並擁有實權的幹部出任，也不一定要有足夠的地方歷練才能夠出線。最明顯的例子就是時任中紀委委員、審計署副審計長侯凱，以 50 歲的年齡出任中央第九巡視組組長，甚至在出任組長後還升任上海市委常委兼紀委書記，再者，其個人背景幾乎都在審計體系內工作，只有一年掛職擔任河北省香河縣的副縣長之虛職。顯見中共中央對於組長的選擇已無硬性規定是否離開工作崗位，也將地方歷練的長短做為任用標準的情形加以弱化。¹⁸

第三，筆者發現中共挑選巡視官員的意識形態越來越重，從探索時期簡單的傳達理念到試點時期轉變為要挑選黨性強、作風好、敢於堅持原則的人。正式時期更形成具體的要求，包括巡視員需要遵循馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」的重要思想、科學發展觀並嚴守黨紀與機密、政治堅定，同黨中央保持高度一致等，都顯示巡視組成員對於其黨性堅強與否，中共中央給予明確的指標加以定義。

更重要的是在 2009 年後，其規章將公道正派、清正廉潔、強烈的事業心和責任感、思想敏銳熟悉黨務政務、政策法規及有較強的調查研究和文字綜合能力等能力增加在其條件中，對於巡視組成員的要求越來越多，頗有走向專業化之感。整體而言，我們可以說中央巡視組組長的任用隨著條件的增多，任用制度化

¹⁸ 「侯凱接替楊曉渡執掌上海紀委」，文匯網，<http://news.wenweipo.com/2013/11/20/IN1311200029.htm>。

的趨勢是明顯的。

(二) 巡視選擇資訊來源之演變

若比較各階段選擇巡視組資訊來源，可以發現其規定越趨繁瑣。在探索時期只有簡單的強調成員需要充分的準備並與中共中央充分討論並確認任務。到了試點時期則強化了一些流程，具體而言要求由中央紀委辦公廳會同幹部室提出名單，並征求中央組織部意見，再由中央紀委常委會研究確定等簡單程序，所以實際運作起來會比較彈性。

到了正式時期後，中央巡視組則被硬性規定需要先向同級紀檢監察機關和組織、人事、審計、信訪等部門瞭解被巡視地區、單位黨組織領導班子及其成員的有關情況。再根據被巡視地區、單位的情況制定巡視工作方案，更重要的是要在出發前 10 天將巡視工作安排書面通知被巡視地區、單位。但這部分根據研究者的訪談，其法定工作流程與實際運作之狀況仍有部分出入。

隨著網路時代的來臨，研究者發現實際操作時網路舉報往往比起過去的管道更加具有隱密性與方便性，網路管道的應用在當代具有相當程度的影響。其次，研究者對所謂的提前 10 個工作天將巡視工作安排書面通知被巡視地區、單位這點存疑。因為這不符合巡視組之保密性原則，且容易使得被巡視地區提前準備，將不利於自己的證據銷毀。綜合訪談的結果，研究者認為巡視制度的實際運作應是領導小組辦公室在瞭解那個單位的問題比較嚴重，先制定被巡視地區、單位的情況制定巡視工作方案，再提報中央巡視工作領導小組審核後，密函要求工作人員先抵達被巡視地，抵達後再告知幹部調查任務，接著才告知被巡視單位準備接待並對外公布巡視組的聯繫方式。所以並不會先告知被巡視地方，以利保密達成最大效果。

二、巡視階段

(一) 巡視組工作方式

接著我們歸納其工作方法的變化。探索時期工作的有很濃厚的戰爭保密以及

宣傳、教育之性質，例如向省委與幹部做個別教育工作，解釋黨內重要問題的路線、考察刊物、幫助地方培訓巡視員等，甚至還要進行各地政經狀況考察。而在試點時期則以參加會議、幹部談話、查閱資料為主。到了正式時期則是更具體的規定其內涵，例如從試點時期直接找省、自治區、直轄市和中央、國家機關部委領導班子成員談話，擴及到要與其他幹部群眾個別談話。從「查閱會議記錄和有關材料」到「調閱、復制有關文件、檔案、會議記錄等資料」等皆更加具體。

此外，到了 2009 年後巡視組也可以對幹部進行「民主測評」與「問卷調查」，並對於其家人，同僚、部屬、長官等要進行談話，也能夠以適當方式對被巡視地區、單位的下屬單位或者部門進行走訪調研。根據公開資料個別談話包括家庭情況，例如子女、愛人的職業、收入等，對於部屬階層則側重「對省委和省委領導的意見」。「因人施問」各有不同的訪談技巧可以運用。¹⁹研究者認為各階段基本上都沒有脫離訪談、調資料、參加會議、調研等四大步驟。最大差別在於巡視組是否接受民眾舉報以及其資訊透明度之差別。2009 年後法規上具體規定了巡視組會受理反映被巡視黨組織領導班子及其成員問題的來信、來電、來訪等提升其保密程度，對內受理體制內幹部的舉報。

習近平上任後的巡視組在這個基礎上開闢新區提供民眾檢舉，最重要的是提供了巡視組的舉報電話，大大的降低舉報門檻。儘管如此，根據我們的訪談發現政治菁英仍然比起一般民眾有更多的機會，原因在於有所本的舉報本身就是個很高的門檻，一般民眾仍難以跨越。此外，巡視組抵達後的公開程度，習時代也遠比過去都還要公開，從巡視成員、巡視對象、聯絡方式等各方面都是由官方主動匯整公開，有別於以往的被動方式，大大的提升巡視制度的透明度。如附表 3-1：

表 3-1 各階段巡視工作方式比較

¹⁹ 「中央巡視組掌握地方實情方式揭秘：聽街談巷議」，人民網，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0604/c1001-21722605.html>；馬培偉，「淺談巡視訪談中的提問技巧」，法治與社會，2010 年 10 月，頁 157。

階段	年代	受理 群眾	聯繫 公開	巡視 成員	巡視對 象
探索時期 (中共建政前後)	1931~1928	無	無	無	無
試點時期與正式時期前期(江 澤民與胡錦濤前期)	1996~2009	無	無	被動 公開	被動公 開
正式時期後期與強化時期(胡 錦濤後期與習近平前期)	2009~今	有	有	主動 公開	主動公 開

資料來源:根據本章說明作者自行繪製

三、巡視後反饋階段

(一) 巡視組的反饋程序

接著，我們進入巡視反饋的階段，我們可以發現各時期的巡視組都有即時回報的特性。具體而言，在探索時期規定巡視員在巡視的過程中皆需要做「巡視日記」，而且每兩個星期就要向中共中央報告一次。每一次報告都會給予即時回答並給予新的工作指示，回到中央後必須作出詳細的書面報告，並提出具體的工作意見。到了試點時期則規定巡視組若遇有重要情況就可以及時請示、匯報。

到了 2009 年後規定則更為具體，除了在巡視瞭解結束後需向中央巡視工作領導小組報告巡視情況，主要反映巡視發現的問題、提出意見建議之外，也出現了時間的限制，例如規定巡視組應當在 15 個工作日內向被巡視地區、單位黨組織領導班子反饋巡視期間瞭解的情況和問題，有針對性地提出改進意見。且被巡視地區、單位亦要在收到巡視組反饋意見之日起 60 個工作日內將整改方案通過巡視工作領導小組辦公室報送巡視工作領導小組，並在 12 個月內報送整改情況報告。對於提高效率相當有幫助。

其次，我們也發現隨著規範的越來越多，巡視制度仍保留著制度缺口，那就

是特殊情況下，那就是巡視組可以直接向派出巡視組的黨組織主要領導同志匯報，保留著垂直領導的特性，直通最高領導者。強化了中央領導人對於地方的控制程度。

（二）巡視制度反饋內容

為了更深入探討巡視制度反饋之內容，筆者整理了幾個階段的反饋內容。然而探索時期與試點時期的反饋均為內部資料，並沒有對外界公開。主要能夠查詢的部分從 2012 年開始，逐漸有媒體會發布各省反饋之新聞稿，而到了習近平上台後，官方媒體與中央紀委監察部更主動將之整理成表格，以利外界瞭解各單位的主要問題。

具體而言，筆者觀察了幾個案例，包括 2012 年「中央巡視組向山西反饋巡視回訪情況」²⁰「中央巡視組反饋對我省巡視回訪情況」，²¹「中央巡視組反饋對湖南省巡視回訪情周強主持」，²²等新聞，此時期的巡視新聞主導權掌握在地方手中，較不會明確的點出省府的毛病，較注重改進層面，維持較好的形象。

相對的，2013 年開始的巡視反饋，官網就開始整合各單位在巡視時的「問題」與「意見」完全公開，例如「2013 第一輪巡視組查出的作風和腐敗問題一覽」。²³而到了 2014 年巡視反饋又更加細緻。不僅製作一覽表外更細緻的匯整歸納那些省分犯了那些錯誤。²⁴

而比較 2013 年與 2014 年的反饋，²⁵不難發現 2014 年的巡視組反饋比起過去增加了反饋對象的層次感。會先向「一把手」反映，再向「領導班子」進行反

²⁰ 「中央巡視組向山西反饋巡視回訪情況」，**山西日報**，http://news.ifeng.com/gundong/det ail2012_06/20/15429291_0.shtml。

²¹ 「中央巡視組反饋對我省巡視回訪情況」，**河南日報**，http://newspaper.dahe.cn/hnrb/html/2012-06/22/content_732840.htm?div=-1。

²² 「中央巡視組反饋對湖南省巡視回訪情周強主持」，**湖南日報**，http://www.gov.cn/gzdt/2012-06/12/content_2158737.htm。

²³ 「巡視組查出的作風和腐敗問題一覽」，**文匯網**，<http://news.wenweipo.com/2013/09/28/IN1309280037.htm>；「中央第二輪巡視組反饋情況一覽表」，**人民網**，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0224/c1001-24450132.html>。

²⁴ 「2014 年中央巡視組首輪巡視反饋」，**中國網**，http://big5.china.com.cn/guoqing/zhuanti/2014-07/17/content_32979094.htm。

²⁵ 「2014 年中央巡視組首輪巡視反饋情況一覽表」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.People.com.cn/n/2014/0709/c64371-25256433.html>。

映，且「傳達了習近平的講話精神」例如：²⁶

「中央第七巡視組組長項宗西，副組長劉卒向海南省委書記羅保銘傳達了習近平總書記關於巡視工作的重要講話精神，並反饋了巡視情況；7月10日，項宗西代表巡視組向海南省領導班子進行了反饋」²⁷

「中央第十巡視組組長令狐安，副組長胡新元、劉實向科技部黨組書記、副部長王志剛傳達了習近平總書記關於巡視工作的重要講話精神，並反饋了巡視情況；令狐安代表巡視組向科技部領導班子進行了反饋」²⁸

整體而言，強化了對於「一把手」的監督力，所傳達的內容也比以往要具體許多。²⁹

第四節、巡視制度工作流程之分析

據此，在我們討論完巡視制度的工作流程並比較各階段的不同後，我們可以很明顯地歸納出巡視制度工作流程的幾個特性，研究者謹分別敘述如下：

一、保密性

探索時期巡視員因應戰爭的保密作風一直沿用到現今的巡視制度。但實際操作已經從過去的全階段保密，修正為只在巡視組抵達前保密。也就是說巡視幹部在到巡視地點前完全不知道巡視工作的細節，一直到抵達巡視地點後才被告知行

²⁶ 「今年首輪巡視先向“一把手”反饋報告措辭更嚴厲」，**法制晚報**，<http://www.chinanews.com/gn/2014/07-21/6408359.shtml>。

²⁷ 「中央第七巡視組向海南省反饋巡視情況」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0711/c64371-25268042.html>。

²⁸ 「中央第十巡視組向科技部反饋巡視情況」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0709/c64371-25259214.html>。

²⁹ 「圖解 2014 年中央巡視組首輪巡視反饋情況」，**中央紀委監察部網站**，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2014-07/15/content_2717393.htm。

動細節。

如此作法既能杜絕巡視組成員與巡視單位成員有預先聯絡的可能，也讓巡視組成員無從與巡視組內成員建立關係。並應用「三不固定」的思維貫徹工作保密性，維持巡視組長不固定、巡視的地區不固定和巡視單位不固定的工作方式。如此作為震懾了貪腐官員，因為，你永遠不知道巡視組會派誰來，什麼時候來，為什麼而來。對各單位領導班子形成相當大的壓力。

二、公開性

巡視制度不只有「保密性」，也同時具有「公開性」。看似矛盾卻是中共中央為了適應社會改變而轉變。尤其是當網路已經成為社會大眾與政府互動的主要平台，適度的透明公開讓民眾覺得政府是有在做事的，而且也能夠用以對貪腐官員造成一定程度的壓力。

綜合我們的歸納，巡視制度的公開性主要被應用在巡視組到達被巡視地點後。具體而言，從巡視組組長、副組長的背景、聯絡電話、進駐單位、開會新聞稿、反饋紀錄、違法違紀官員名單等資料，政府皆採取主動公開的方式刊登於主要報紙及官方網站。

這種公開的方式在習近平上任後尤其應用的淋漓盡致，讓民眾瞭解到巡視組是確實有在工作，跳脫以往巡視工作只是過過水的形象。一旦形式主義的疑慮不在，巡視制度便能夠大大的拉近與一般人民的距離，更不用說這些公開的資訊亦震懾了貪腐的官員，反腐壓力使得官場風氣轉變，進而達到了肅貪的目的。因此，巡視制度的公開性反而給予中共政權穩定更多的籌碼。

三、菁英性

儘管官方一直想要引進一般民眾的監督力量，研究者仍然認為巡視制度具有強烈的菁英性質。只有退休老幹部與體制內政治菁英有足夠的條件能夠像巡視組進行檢舉。體制內人士相對於體制外一般民眾更容易掌握具體事證，使得一般民眾難以跨越這一道關卡。

其次，體制內菁英也比起一般民眾更有檢舉動機。許多政治菁英會為了仕途的順遂檢舉長官與同僚，這為巡視制度帶來豐沛的檢舉資料。反觀，一般民眾若無切身相關的案件，在中共封閉的政治體系中參與檢舉是相當危險的事。一般而言會選擇忽視或者寧願吃虧也不願惹禍上身。一直要到官方將案件正式立案之後，民眾才敢出來說話。而我們都知道立案之後的官員基本上已無翻身的可能，顯見民眾對於舉報對於自身安全是有相當顧慮的。因此，我們認為巡視制度的菁英性質相當明顯。

四、權威性

由工作流程觀之，我們可以很明顯的感受到中央巡視組是被充分授權的。特別是從中央巡視組能夠隨意參加會議、調閱文件、約談相關人士等作為，相當具有權威，被巡視單位幾乎無從制約。

這樣的特性主要展現在兩個層面，首先是前章節提到的「組織結構」，中央政府派出單位本身對地方政府就有壓力，更何況是巡視制度的位階直通層峰。且近年來巡視制度的改革大大的加強中央對地方的控制，強化「條」的領導，弱化「塊」的干預，甚至留有越級報告的空間，讓想利用資訊不對稱徇私枉法的官員無法得逞。

另一層面就是「人」的位階，巡視組組長比起這些單位首腦的位階高，年齡也較大。這樣垂直化的設計讓地方一把手也無法招架，也就是說巡視制度「垂直領導」的設計克服了過去紀檢體系「雙重領導」的困境。故我們說巡視制度是具有權威性的特質。

五、鞏固性

從巡視制度的反饋觀之，巡視制度有利於鞏固中共政體、鞏固領導人權威、鞏固民心。人民看到了巡視制度抓到了貪官，進一步的肯定中共當局的執政，進而鞏固領導人基礎，這樣的趨勢是明顯的。

一方面巡視制度利於中央政府對於地方情況的掌握，另一方面地方官員也被

巡視制度震懾。新上任的領導人根基尚未穩固之前，巡視所調查的材料就是一部「百官行述」，誰敢反抗中央的政策，領導人就能夠依其把柄對其威脅利誘。此外這些官員因為根本不曉得那些資料掌握在中央手中，所以對於中央的政策必然會嚴加遵守。

因此，最高領導者對於各部門與地方的掌控力透過巡視制度直線上升，進而鞏固自身權力的趨勢是明顯的，所以對於領導人而言巡視制度應用的誘因便會提升，越來越受到重視。

六、效率性

研究者發現巡視制度是相當有效率的。首先，從限制反饋天數與增加巡視密集度以及能夠在短時間內讓這麼多官員落馬，效率極快。巡視制度能夠在剛繼任的短期內達到效果，朔造出領導人改革反腐的形象，有助於威望的提升。這對新上任的領導人來說，是極大的誘因。

第肆章、巡視制度行為者分析

檢視完巡視制度的歷史、結構與職權、與工作流程。我們發現了幾個重大的特質。分別是巡視制度具有政治鬥爭之性質、主要構成在中組部與中紀委之間擺盪、中央對巡視制度的掌握力越來越強、巡視組之職權是有彈性的四個重要的特質。也歸納出保密性、公開性、菁英性、權威性、鞏固性、效率性等六大特性。儘管如此，這些都是從靜態層面加以歸納，尚無動態層面的思考。因此，我們必須以新制度途徑注重「行為人」的層面持續分析，才能參透巡視制度的全貌。

因此，在這章我們以巡視組重要的人事背景作為分析單位。包含歷屆中央巡視組主要主管機構之領導人與歷屆中央巡視組組長之背景資料，為求資訊完備，以下資料皆為作者透過新聞一一檢索搜尋所構成，並透過「國立政治大學中共政治菁英資料庫」所蒐集的資料進行研究。

在本章，我們發現了幾個現象。首先我們證實了巡視制度的透明度是持續上升的。其次，我們歸納出中央巡視組擴張化的發展趨勢。第三，我們更發現巡視組的菁英爭補走向制度化，包括中央巡視組組長有梯隊接班的規律出現，背景有擁有中組部與中紀委的情況提升，重複擔任組長比例固定化三項發現。第四，垂直領導強化，受最高領導者影響深，以及未來發展的可能困境等。筆者僅分別說明如下：

第一節、歷屆領導中央巡視組的上層機構

一、中央巡視工作領導小組與巡視辦公室領導人

中央巡視組的上級機構，在 2003 年正式成立後曾經是中紀委與中組部共同成立巡視工作辦公室，一直到 2009 年另外成立中央巡視工作領導小組後。中紀委與中組部聯合工作辦公室便移轉到中紀委主導，成立中央巡視工作領導小組的辦公室。我們匯整中紀委、中組部巡視工作辦公室主任、中央巡視工作領導小組辦公室主任等人事異動。在歷屆巡視工作辦公室主任的部分依序為張友民、張偉、強衛東、王鐵、黎曉宏等，從這幾人的履歷可以很明顯的發現其成員構成通

常都會有中紀委以及監察部的工作經驗。但黎曉宏的背景較為不同，並沒有在監察部與中紀委系統擔任要職的經歷，反而是在習近平上任後首輪巡視擔任中央第七巡視組副組長後，才接任辦公室主任一職，有一點空降的意涵存在。筆者認為這樣的人事安排一則習近平希望領導中央巡視組的主管最好要有實際參與巡視工作的歷練，也有可能是不信任原本巡視工作辦公室的運作，如表 4-1:

表 4-1 歷屆巡視工作辦公室領導成員

姓名	職務	任期
張友民	中紀委、中組部巡視工作辦公室主任	2003.06-2005.11
張偉	中紀委、中組部巡視工作辦公室主任	2005.11-2008.02
強衛東	中央巡視工作領導小組辦公室主任	2008.02-2011.01
王鐵	中央巡視工作領導小組辦公室主任	2011.01-2013.11
黎曉宏	中央巡視工作領導小組辦公室主任	2013.11-今

資料來源:國立政治大學中共政治菁英資料庫自行查詢

2009 年中共中央成立中央巡視領導小組的作為提升了巡視制度的位階。其組織設立至今，其首腦皆是由中共中央政治局常委、中紀委書記兼任。最早 2009 年 11 月由政治局常委、中紀委書記賀國強擔任組長，中央組織部部長李源潮、中央紀委副書記何勇二人擔任副組長。李源潮時任中組部部長、中央書記處書記，而何勇時任中央紀委副書記、監察部部長之職務。

2012 年十八大後中央巡視工作領導小組組長由現任中共中央政治局常委、中央紀律檢查委員會書記王岐山擔任，中央組織部部長趙樂際與中央紀律委員會副書記趙洪祝任副組長。原則上維持中紀委書記接任組長之職務，副組長一人由中組部部長兼任。原則上除了維持我們在前章提到的巡視組是由中紀委與中組部擺盪的趨勢，但主要還是由中紀委系統主導整個巡視制度。如表 4-2:

表 4-2 歷屆中央巡視工作領導小組領導成員

姓名	職務	任期
中央巡視工作領導小組組長（中央政治局常委、中紀委書記）	賀國強	2009.11-2012.11
	王岐山	2012.11-今
中央巡視工作領導小組副組長（中組部長、中央書記處書記）	李源潮	2009.11-2012.11
	趙樂際	2012.11-今
中央巡視工作領導小組副組長（中央紀委副書記）	何勇	2009.11-2012.11
	趙洪祝	2012.11-今

資料來源:國立政治大學中共政治菁英資料庫自行查詢

第二節、試點時期的中央巡視組

為了更詳細瞭解巡視制度主要行動者之人事，我們根據可查詢的公開資訊，從試點時期談起，瞭解中央巡視組近 20 年來之中央巡視組組長的人事異動，以利我們透徹瞭解巡視制度之運作。主要從其原職務、任職年齡、中紀委或中組部經歷、與巡視單位之關係、巡視對象等層面切入。

試點時期的中央巡視組主要展現的是意識形態的傳達。1999 年年初，第一批中央巡視組的主要工作為「三講」教育，根據當時的媒體批露共包含了 15 個省、自治區、直轄市與 66 個國家機關單位，而此次巡視一共 260 多人。¹但主要名單皆不可查詢，只能從個別的新聞去做歸納。所謂的「三講」最早始於 1995 年 11 月 8 日，江澤民的談話「根據當前幹部隊伍的狀況和存在的問題，在對乾部進行教育當中，要強調講學習，講政治，講正氣。」²而受到特別重視的是三

¹ 「中央巡視組陸續分赴“三講”教育單位」，光明日報，<http://big5.gmw.cn/g2b/www.gmw.cn/01gmr/b/1999-03/31//GB/18012%5EGM1-3105.htm>。

² 「講學習，講政治，講正氣」，中國共產黨新聞網，<http://dangshi.people.com.cn/GB/221024/221027/14907106.html>。

講的主軸有一部分特別針對「法輪功」而來。³意識形態之功能較重，著墨於指導作用，或許有一部分的考察幹部與督促檢查，但實質成效並不明顯。⁴而此時期雖然有為數不少的巡視組組長，但名單幾乎是完全不公布，只有少數幾位有在新聞上露出，分別是尚文、⁵李伯勇、⁶李明豫、陰法唐四位。⁷儘管人數很少，綜觀其經歷不難發現儘管中共中央在 1996 年就印發文件限制巡視組組長之年齡在 70 歲以下，但陰法唐明顯超過這條界線，我們可以說此時期的限制可能較不硬性規定。

我們從公開資料能夠對此時巡視組的運作去探之一二。前全國人大法律委員會副主任委員李伯勇與西藏自治區政協主席陰法唐過去的受訪資料給予我們許多訊息。李伯勇表示「在經過實際巡視後，希望省委書記定期找每一位常委談一次心，並認為省委領導與省人大、政府、政協領導之間要多多談心。」⁸我們可以發現此時期在意識形態的宣傳上採用類似於輔導、交心的方式與領導談話，藉以發現問題解決問題。

此外，從後來媒體上公開 1999 年陰法唐率巡視組赴河北巡視期間，程維高主動寫信給巡視組，檢舉省紀委書記劉善祥搞串聯、鬧派性，⁹顯示儘管三講巡視的工作以意識形態為主，但幹部們互相檢舉應是常態，巡視組組長必須扮演一定程度協調之角色。

可惜的是，試點時期的公開資料太少，較難以進行統整歸納，只能從少許案

³ 「中央、國家機關第二批“三講”教育單位負責人和巡視組組長會議強調自我剖析是深入開展“三講”教育的關」，**人民網**，<http://www.people.com.cn/BIG5/channel1/10/20000601/84774.html>。

⁴ 唐吉符、王景，「淺議巡視組在三講教育中的作用」，**黨建雜誌**，第 10 期（2000 年），頁 33

⁵ 「中央“三講”教育巡視組來閩遼寧省委原副書記尚文同誌任巡視組組長」，**閩西日報**，<http://www.people.com.cn/BIG5/channel1/10/20000531/83832.html>。

⁶ 「紀念中國共產黨成立七十八周年座談會在京舉行 江澤民講話」，**新華網**，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2000-12/31/content_486043.htm。

⁷ 「《財經》：程維高曾阻撓中央赴河北省巡視組工作」，**財經雜誌**，http://www.qingdaonews.com/big5/content/2003-11/20/content_2314072.htm。

⁸ 「中央巡視組組長李伯勇談“三講”教育巡視工作」，**光明日報**，<http://news.sina.com.cn/comment/2000-1-31/58190.html>。

⁹ 陰法唐，「《財經》：程維高曾阻撓中央赴河北省巡視組工作」，**財經雜誌**，<http://news.sina.com.cn/c/2003-11-20/11102173935.shtml>。

例去瞭解片段。如表 4-3:

表 4-3 1999-2002 年的巡視組組長（公開部分）

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
不詳	尚文	中共遼寧省紀律檢查委員會書記	67	有	無	不詳	不詳
不詳	李伯勇	全國人大法律委員會副主任委員	67	無	無	無	湖北
不詳	李明豫	全國人大常委	58	無	無	無	交通部、民航總局
不詳	陰法唐	全國人大常委、全國人大內務司法委員會委員	77	無	無	無	河北

資料來源:筆者根據本章段落自行整理

第三節、正式時期的中央巡視組

從正式時期開始，隨著巡視制度公開性的提升，可查詢之名單變多。但 2013 年以前的資料仍有些不齊全，故研究者透過網路新聞一一核對檢索才能夠釐清全貌。相對的，2013 年以後的資料則較為齊全，原因在於中共十八大後中共中央主動公開巡視組組長的背景以及連絡方式，讓搜尋資料較過去容易。因此，研究者大致上蒐集到了十年來近十輪的巡視組名單。並且歸納了其擔任年齡、背景職務以及巡視對象，試析之。

2003 年起中共中央首次派出了五組巡視組，組長為曹克明、祁培文、任克禮、賈軍、左連璧等正部級待離退之幹部。其中原江蘇省委副書記、政協主席曹克明最為外界所知的新聞是其查處「無錫鄧斌非法集資案」的過程，其案最後甚至牽出落馬的北京市市委書記陳希同引起轟動。¹⁰反腐鬥士「曹青天」的地位在

¹⁰ 「反腐鬥士」曹克明去世 曾查案牽出陳希同案，大公網，<http://news.takungpao.com.hk/ma>

中共黨內屹立不搖。¹¹

曹克明在海南平反的冤案更是受到媒體關注，特別是與海南億萬富豪孟克非之妻莊麗敏舉報之過程，孟克非的妻子莊麗敏為了闖進巡視組駐地，必須開出賓士顯示自己有一定身分才能夠避免被誤認為一般「上訪戶」被擋下，¹²在這段訪問中巡視制度的「菁英性」表露無遺，顯示身分地位對於是否能夠檢舉成功造成影響，形成一般老百姓難以跨越的障礙。

原中紀委常委祁培文則在巡視天津時查出天津市人民檢察院原檢察長李寶金受賄案，¹³另外包括成克傑案、胡長清案、湛江走私案等皆由祁培文領銜。比較特別的是其受訪時曾經表示有受過具體威脅：「這個地方沒有你做的事，玩一玩回去吧。你要是不回去，沒有好下場。」這段訪談恰恰證明了中央巡視組所面對的地方壓力，政治菁英有可能因為巡視組的調查進行反撲。此外，祁培文也分享了部分辦案經驗，認為，在中央巡視組被賦予的所有權限當中「個別談話」與「街談巷議」最能有效的瞭解狀況。¹⁴

原河南省人大常委會主任任克禮則主導吉林、山西的巡視，¹⁵並在人民日報發表了「這些官員為何不講真話？」之社論，引起了很相當大的迴響。¹⁶點出紀檢體系最急需要解決的就是「批評領導，官位難保；批評同級，關係難搞；批評下級，選票減少」，¹⁷

inland/focus/2014-09/2715803.html。

¹¹ 「王岐山派專人赴南京送別“反腐鬥士”曹克明」，騰訊新聞，<http://news.qq.com/a/20140905/030295.htm>。

¹² 「紀委書記曹克明自述首度曝光談及瀋陽慕馬案等大案」，南方周末，2014年10月17日，<http://app.morningpost.com.cn/print.php?contentid=110867>；「億萬富豪五年反腐悲欣路」，南方周末，2006年9月7日，<http://www.southcn.com/weekend/commend/200609070007.htm>。

¹³ 「披露：李寶金吹呼自己在天津能幹招致中紀委懷疑」，新華網，http://news.xinhuanet.com/legal/2008-01/24/content_7484658.htm。

¹⁴ 「中央巡視組長鞠躬流淚咋令人無限感慨？」，新華網博客，<http://scc5986.home.news.cn/blog/a/0101002E82D40D0160B0FEFC.html>。

¹⁵ 「中央巡視組返京述職 中紀委中組部反腐新規將出」，南方網，<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/news/china/zgkx/200401150173.htm>。

¹⁶ 任克禮，「這些官員為何不講真話？」，人民日報 <http://www.people.com.cn/BIG5/guandian/35560/3036362.html>。

¹⁷ 「任克禮批一些高幹不講真話」，文匯報，<http://paper.wenweipo.com/2004/12/30/CH0412300004.htm>。

原監察部部長左連璧在巡視後受訪則表示，深入民間聽取街談巷議的重要性，比如到茶館喝茶或去公園晨練，明查暗訪中都會得到許多訊息。另外也提到了巡視工作的耗時程度，為了釐清 300 多人的訪談比對，查一個問題，需要翻看大半年的記錄，近兩尺高厚的一疊資料，需要相當細心與繁瑣的比對才能看出端倪。¹⁸

檢視巡視組正式運作後的首輪組長，大抵可以發現這些組長的年齡處在 70 歲以內，且均為離退幹部。這些組長大多有在中紀委與監察部任職的經歷，但也不排除像任克禮這樣德高望重的幹部加入巡視行列。此外，我們也發現在試點階段已經開始採取異地監督的方式進行巡視進行工作，參見表 4-4:

表 4-4 2003-2004 年巡視組組長名單

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
一	曹克明	原江蘇省委副書記	69	有	無	無	海南、湖北、廣東
二	祁培文	原中央紀委常委	67	有	無	無	天津、貴州、四川
三	任克禮	原河南省人大常委會主任	67	無	無	無	吉林、山西
四	賈軍	原中央國家機關工委常務副書記	67	有	無	無	江蘇
五	左連璧	原監察部副部長	67	有	無	無	甘肅

資料來源：「中央巡視組工作揭秘：主要監督省級領導」，南方新聞網，<http://news.sina.com.cn/c/2006-06-08/095610100252.shtml>。

到了 2005 年起中共中央再次派出了巡視組，此次除了原本的五個地方巡視

¹⁸ 「左連璧：明查暗訪 懲防“高官”腐敗」，人民網，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/3238418.html>。

組以外，又再增加了巡視金融、企業與機關三類型的巡視組。其組長包括張德鄰、祁培文、閻海旺、黃遠志、房鳳友、劉仲黎、滕久明、黃智權等，原巡視組除了祁培文外全部退休。

其中中央國家機關工委原副書記、曾任重慶市委書記的張德鄰赴廣西、河南等中南地區進行巡視，¹⁹培文赴四川等西南地區，²⁰原銀監會副主席，黨委書記閻海旺赴東北巡視。²¹第四組黃遠志赴江蘇、浙江等華東地區，²²並提出到了被巡視地方後，應該要公開對「幹部」講明巡視任的目的和要求，並公佈電話、住址等。²³而天津市委副書記房鳳友則進駐西北地區進行巡視。

此兩年的巡視工作是分為幾輪，尚無資訊可以查詢。此外，新增的三個巡視組，根據可查詢資料，首屆金融巡視組曾進駐中國農民銀行，²⁴企業巡視組曾進駐中國國電集團，²⁵機關巡視組曾進駐民航局。²⁶部分媒體報導此時期巡視組完成了對 9 家國有銀行、4 家國有資產管理公司、4 家國有保險公司、2 家國有證券公司以及 5 家國有企業的巡視。²⁷參與金融巡視的是全國政協經濟委員會主任、前財政部長劉仲黎。巡視中國國電集團的是中紀委委員滕久明，巡視民航局的是原江西省長黃智權。

這樣的變革是相當新穎的。具體而言，此輪巡視與過去的巡視最重大的變革

¹⁹ 「中央紀委中央組織部第一巡視組聽取廣西工作匯報」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.people.com.cn/GB/64114/64115/4790760.html>。

²⁰ 「中央紀委中組部巡視組來川祁培文作重要講話」，**四川在線(成都)**，<http://news.163.com/07/0323/09/3A8QEMUK00011229.html>。

²¹ 「中紀委中組部巡視組來黑龍江墾區考察」，**黑龍江省農墾社會保險事業管理局網頁**，<http://www.hljnsi.com/xxlist.asp?id=1301>。

²² 「中紀委中組部巡視組反饋巡視情況」，**搜狐新聞**，<http://news.sohu.com/20070419/n249543912.shtml>。

²³ 「黃遠志強調提高巡視質量推動反腐倡廉」，**湖北日報**，<http://news.sina.com.cn/c/2005-01-27/06404962192s.shtml>。

²⁴ 「巡視組"回頭看"農行劉仲黎稱農行整改取得成效」，**中華工商時報**，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4641762.html>。

²⁵ 「中央紀委、組織部企業巡視組在國電集團系統開展巡視和調研」，**中國電力行業門戶網站**，<http://www.chinapower.com.cn/newsarticle/1033/new1033365.asp>。

²⁶ 「黨的十六大以來中國民航大事記」，**中國民用航空局網站**，http://www.caac.gov.cn/a1/200710/t20071022_8542.html。

²⁷ 「中央派巡視組進駐中國移動不接受單位吃喝邀請」，**搜狐新聞**，<http://news.sohu.com/20080422/n256440955.shtml>。

就是跳脫以往只以省作為巡視單位的目標，擴展到了其他部門。此時期若以人事背景觀之則可以發現此時期較為特別的是金融巡視組組長劉仲黎的年齡超過 70 歲還擔任巡視組組長一職，格外突出。但檢視其經歷可以發現這並非他首次超齡擔任職務，2000 年時劉仲黎就曾超過正部級幹部任職年齡界限擔任全國社會保障基金理事會理事長，2003 年又當選為第十屆全國政協常委、經濟委員會主任，故筆者認為 2005 年擔任巡視組組長應屬於特例，且其擔任金融巡視組組長亦能借重其財經專業，善用曾經擔任國家財政部部長之經驗。藉此我們可以說中共中央在考量專業部會的巡視幹部，會參酌其專才背景，避免在完全沒有概念的情形下進駐查案。參見表 4-5:

表 4-5 2005-2007 年巡視組組長名單

組別	組長	職務	擔任年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
一	張德鄰	中央國家機關工委原副書記	66	無	無	無	廣西、河南(中南地區)
二	祁培文	原中紀委常委	67	有	無	無	四川(西南地區)
三	閻海旺	原銀監會副主席，黨委書記	66	無	無	無	遼寧省、黑龍江(華北東北地區)
四	黃遠志	中央紀委委員	65	有	無	無	浙江省、江蘇省(華東華南地區)
五	房鳳友	天津市人大常委會主任	64	無	無	無	(西北地區)
金融	劉仲黎	全國政協常委、經濟委員會主任	71	無	無	無	中國農民銀行
企業	滕久明	中央紀委委員	61	有	無	無	中國國電集團
機關	黃智權	原江西省長	63	無	無	無	民航局

資料來源:筆者根據本章段落自行整理。

接著，研究者根據可查詢名單找出 2008 年中共中央共派出兩輪巡視組。首輪巡視與 2006~2007 年一樣都是派出五組巡視組與三組特別部門巡視組，與 2006~2007 年不同的是原本的金融、企業與機關三組，個別再多增加了幾組由不同組長帶領的巡視組。顯然中共中央認為有必要加強個別部門的巡視進而擴張特殊部門巡視組。此外，我們再比較 2008 年首輪與第二輪巡視，我們發現第二輪比第一輪巡視又增加了第六巡視組巡視省份，這些特徵都可以說是巡視組範圍的擴張的具體例證。

從人事部分觀之，本輪巡視包含黃遠志、房鳳友、劉峰岩、閻海旺、張德鄰、黃智權、騰久明、劉豐富、蔡長松、韓寓群、李傳卿共十一位，²⁸黃遠志、房鳳友、閻海旺、張德鄰、黃智權、騰久明等人都是 2006~2007 年巡視的老班底。而 2008 年第二輪巡視張德鄰屆齡退休，由首輪巡視機關的李傳卿接任，首輪巡視企業的蔡長松新增至第六巡視組擔任組長。由前幾輪的巡視我們發現巡視組原則上出現新舊班底互相交織的狀況，也就是說不會有一輪巡視組全部都是沒有巡視經驗的幹部出現。²⁹此時期的年齡層面並沒有太大的變動。此外，每一輪巡視的對象比過去明確許多，一輪一地的方式成形。

²⁸ 「中紀委中組部巡視組來我省開展巡視工作」，**吉林日報**，2008 年 4 月 10 日，A1 版；「中紀委中組部巡視組通報在津巡視情況」，**新華網**，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/tj.news.cn/gov/2008-09/30/content_14_539097.htm；「中央金融巡視組開展對集團回訪工作」，**中國光大集團網**，http://www.ebchina.com/ebchina/htmlDocument/2009-09-09/detail_317.shtml；「中央巡視組進駐中國移動大唐中鋁等三家央企」，**世紀經濟報**，<http://www.cctime.com/html/2008-4-20/200842014887353.htm>；「中央紀委、中央組織部中央國家機關第一巡視組向環境保護部領導班子反饋巡視意見周生賢表示，要認真制定整改方案，落實整改措施，抓出整改成效」，**中國環境報**，<http://www.cfej.net/?thread-4359-1.html>；「國家稅務總局黨組聽取中央紀委、中央組織部第二巡視組反饋巡視意見」，**國家稅務總局官方網站**，<http://202.108.90.131/Sun iT/202.108.90.130/n1481/n1484/n1491/c148955/content.html>。

²⁹ 「中央巡視組擴軍派駐六省查貪官」，**鳳凰網**，<http://news.sina.com/ch/phoenixtv/102-101-101-102/2008-11-19/14493437235.html>。

此時期巡視組也讓許多貪官落馬，一般認為前上海市委書記陳良宇、前山西省委副書記侯伍傑、江蘇省委常委徐國健、前天津市人民檢察院原檢察長李寶金、前山東省委副書記杜世成、前安徽省副省長何閏旭等高官的落馬，從巡視得到相當多的資訊，被視為巡視組的代表作。³⁰

具體而言，2007年8月2日中央紀委副書記、秘書長幹以勝在國務院新聞辦公室新聞發布會上發布。在上海社保資金案之後，中共中央根據巡視組提供的線索決定對陳良宇立案檢查，³¹但細節不明，一般輿論也將此事件歸納為政治鬥爭的成分較高。侯伍傑則是因嫖娼被北京警方調查，針對其個人的舉報也約來越多最被中央巡視組掌握，由中央紀委立案調查。李寶金則是被巡視組探聽到，其人吹噓自己在天津怎麼能幹，甚至講出「來天津你們想辦什麼事兒就找我，市長辦不了的事兒我都可以辦。」以及從與李寶金接觸的商人那聽到「你不給他辦，他辦你」等此狂妄之語而行動。而徐國健則是由群眾向巡視組反映的情況被中紀委立案調查。³²這些案例凸顯巡視組調查的細緻性，掌握各方面資訊進而行動。參見表4-6、表4-7：

表 4-6 2008 年巡視組組長第一輪名單

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
一	黃遠志	中央紀委委員	68	有	無	無	吉林省
二	房鳳友	天津市人大常委會主任	67	無	無	查無	查無
三	劉峰岩	中央紀律檢查委員	68	有	無	無	重慶市

³⁰ 「中央紀委監察部通報 2009 年查辦案件工作有關情況」，新華社，http://www.gov.cn/jrzg/2010-01/07/content_1505084.htm。

³¹ 「中央巡視制度巡視組發現陳良宇等貪腐線索」，中國評論，<http://hk.crntt.com/doc/1010/2/1/5/101021519.html?coluid=7&kindid=0&docid=101021519>。

³² 「中央巡視組尋出的那些貪官專家：注意對乾部言談舉止分析」，京華時報，http://www.xiaoganxn.jcy.gov.cn/mtjj/201306/t20130624_1140494.shtml。

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
		會副書記					
四	閻海旺	原銀監會副主席，黨委書記	69	無	無	查無	查無
五	張德鄰	中央國家機關工委原副書記	69	無	無	無	天津市
金融	黃智權	原江西省長	66	無	無	無	中國光大銀行
企業	騰久明	中央紀委委員	64	有	無	無	中國移動、中鋁、大唐公司
	劉豐富	中央紀律檢查委員會委員	65	有	無	無	
	蔡長松	中央紀律檢查委員會委員	67	有	無	無	
機關	韓寓群	山東省委員會副書記	65	無	無	無	環境保護部
	李傳卿	國家質量監督檢驗總局黨組書記	65	無	無	無	國家稅務總局

資料來源：筆者根據本章段落自行整理。

表 4-7 2008 年巡視組組長第二輪名單

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
一	黃遠志	中央紀委委員	68	有	無	無	青海省
二	房鳳友	天津市人	67	無	無	無	安徽省

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
		大常委會主任					
三	劉峰岩	中央紀律檢查委員會副書記	68	有	無	無	貴州省
四	閻海旺	原銀監會副主席，黨委書記	69	無	無	無	海南省
五	李傳卿	國家質量監督檢驗總局黨組書記	65	無	無	無	廣東省
六	蔡長松	中央紀律檢查委員會委員	67	有	無	無	山東省

資料來源：「中央巡視組擴編至 6 個防止 4 萬億投資成貪官大餐」，環球時報（北京），<http://news.big5.enorth.com.cn/system/2008/11/20/003793312.shtml>。筆者根據本章段落自行整理。

第四節、強化時期的中央巡視組

進入強化時期後，巡視組的結構有所轉變，具體而言巡視組結構上不像過去另外以地區與巡視特殊部門另外做出區別，而是將巡視組欲巡視的省分與單位放在一起。例如第一、二、三巡視組過去皆為巡視地方，現在改為巡視人民銀行與中糧集團等單位。不去區份巡視地方與部門的差異，一視同仁。

人事背景部分，2010 年到 2012 年的巡視，黃遠志與閻海旺屆齡退休，新增了張文岳、徐光春、金炳華三位巡視組組長，張德鄰在期間以 71 歲高齡屆齡退休。³³此外，此時期的巡視組組長亦首次出現有在中央組織部任職的經歷，³⁴孫

³³ 「中央巡視組展開新一輪檢查」，大公網，<http://202.55.1.83/news/10/04/20/ZM-1245901.htm>。

³⁴ 「新任巡視組組長亮相，多個巡視組陸續開展工作」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/95111/11481646.html>。

曉群於 2000 至 2004 年擔任中共中央組織部副部長，跳脫過去部分成員多為中紀委的任職經歷。我們可以推論中共中央有意讓中央組織部成員參與巡視工作培養考核幹部的經驗。

接著研究者檢閱巡視組組長與被巡視單位的關係，我們可以說檢閱這幾輪的巡視巡視組組長幾乎與地方、部門毫無關係。除了少數人在經歷早期有關，但都不會影響到巡視工作的規避。例如儘管我們發現徐光春與巡視對象過去有地域的相關，但只是早年曾經在北京東方紅煉油廠工作，都屬於非常低層次的關聯，應屬於特例，原則上不影響異地監督的巡視概念。³⁵參見表 4-8、4-9:

除了巡視制度之成員，我們無法忽略因為巡視制度所落馬的高官數量。根據筆者所查詢到的公開資料，胡錦濤在位時期，據可查詢資料中央巡視組共調查了陳良宇、侯伍杰、李寶金、杜世成、黃瑤、宋勇等副部級以上高官，而根據可靠統計，胡錦濤時期落馬的副部級以上官員共有七十八人，³⁶巡視組所查辦的官員並不算多，甚至可以用極少來形容，整體看不出巡視制度的效果的特別性。參見表 4-10:

表 4-8 2010 年巡視組組長名單

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
一	黃智權	原江西省長	68	無	無	無	中國人民銀行
二	房鳳友	天津市人大常委會主任	69	無	無	查無	查無
三	張德鄰	中央國家機關工委原副書記	71	無	無	無	中糧集團
四	張文岳	前遼寧省人大常委會主	66	無	無	無	江蘇省

³⁵徐光春曾於 1969 年到 1972 年於北京東方紅煉油廠工作，「徐光春」，國立政治大學中共政治菁英資料庫，<http://cped.nccu.edu.tw/node/1138375>。

³⁶涂謙，「中國省部級幹部腐敗現象的實證研究一以十六大以來 72 名落馬省部級官員為例」，當代中國政治研究報告（2011），頁 236~246。

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
		任					
五	徐光春	全國人大財經委員會副主任委員	66	有	無	北京	北京市
六	金炳華	全國人大教科文衛委員會副主任委員	67	無	無	無	河南省

資料來源:筆者根據本章段落自行整理。

表 4-9 2011-2012 年巡視組組長名單

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
一	周聲濤	全國人大常委、民族委員會副主任委員	67	有	無	無	山西、湖南、四川
二	房鳳友	天津市委副書記、天津市人大常委會主任	70	無	無	無	雲南省、廣西、湖北、
三	孫曉群	原任中共中央直屬機關工委常務副書記	67	無	有	無	新疆、貴州、重慶
四	張文岳	原中共遼寧省委書記、省人大常委會主任	67	有	無	無	海南、江蘇、江西、陝西
五	徐光春	原中共河南省委書記、省人大常委會主任	67	無	無	北京	北京、西藏、河北、寧夏

六	金炳華	全國人大教科文衛委員會副主任委員	68	無	無	無	山東、河南
---	-----	------------------	----	---	---	---	-------

資料來源:筆者根據本章段落自行整理。

2012年11月中共十八大召開，習近平總書記上任後巡視組成員背景相較於過去相當公開，具體而言2013年6月派出中央巡視組進行首輪巡視時就公布各組組長的聯絡方式，³⁷我們可以很明確的查到名單與成員背景。

組織結構層面很明顯的相較於過去的巡視更加擴大，巡視組由原先的六組擴張到十組。人事方面，我們發現此時期整體年齡層開始下降，出現了劉偉、薛延忠、陳際瓦三位六十歲以下接任巡視組的例子，逐漸有了個別年輕化的趨勢。

此外，此時期各巡視組比以往展現了更強而有力的巡視，瞄準副部級以上幹部一把手。2013年首輪巡視第二巡視組杜德印於同年六七月間，對湖北省進行了巡視，查出存在個別領導幹部以權謀私。湖北省副省長郭有明以及湖北省政協副主席陳柏槐涉嫌違法違紀。³⁸

中央第四巡視組亦於6月進駐內蒙古開展巡視工作。6月底便查出內蒙古自治區黨委常委、統戰部部長王素毅涉嚴重違紀。巡視組受理其情婦聯名舉報貪污受賄近億元，包養女大學生、女記者數名，房產數十套等罪狀。³⁹而第五巡視組在河南省委原書記徐光春帶領下查出重慶原副市長譚棲偉涉不雅視頻案，⁴⁰觀其過程可以發現譚棲偉被調查視相當臨時的，從同年3月其人仍參加了全國兩會，4月亦密集亮相政治活動可以看出，巡視組迅速出手，幾乎在沒有預期的狀態下

³⁷ 「10個中央巡視組信息全公布組長均為正部級」，中國共產黨新聞網，<http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n/2013/0605/c64371-21738743.html>。

³⁸ 「湖北副省長郭有明被查或由巡視組發現線索」，京華時報（北京），<http://news.163.com/13/1128/02/9EO0USOR00014AED.html>；「湖北省政協原副主席陳柏槐嚴重違紀違法被“雙開”」，中國共產黨新聞網，<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0307/c64371-24564046.html>。

³⁹ 「湖北省政協原副主席陳柏槐嚴重違紀違法被“雙開”」，大公網，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2013-07/1734101.html>。

⁴⁰ 「重慶原副市長譚棲偉被雙開被指涉不雅視頻案」，法制晚報，<http://www.china-news.com/gn/2014/09-02/6555109.shtml>。

行動。⁴¹

第六巡視組則是在遼寧省委原書記張文岳的帶領下查出貴州遵義市委書記廖少華腐敗案。巡視組用了一個月的時間處理廖少華嚴重違法違紀案，此案被證明是巡視中發現的案件，在移交給中央紀委後，採取優先辦理的程序採取調查措施。⁴²第七巡視組查出中國出版集團腐敗案，包括中國出版集團副總裁王俊國、中版教材有限公司總經理羅爭玉、世界圖書出版北京有限公司總經理張躍明都被立案調查。⁴³

重慶市原市長王鴻舉帶領的第八巡視組則查出江西省副省長姚木根腐敗案以及查出江西人大常務副主任陳安眾通過其特定關係人收受巨額賄賂，最後甚至牽出了十八大以來首位副國級幹部全國政協副主席蘇榮腐敗案。⁴⁴

我們舉蘇榮這個典型一把手的例子。曾任青海、甘肅以及江西三個省分的省委書記。在落馬前，其過去有關幹部包括江西省副省長姚木根、省委秘書長趙智勇、省人大副主任陳安眾接連落馬。巡視組早就從這些問題中掌握了蘇榮的所有犯案證據，⁴⁵順藤摸瓜的調查卻隱藏的密不透風，甚至落馬前四天其人還在青海考察玉樹災後重建。⁴⁶

這些大案要案皆明確說明是那個巡視組主導辦案的，與過去相當不同。公開透明的趨勢在十八大後更加明顯，也實際落實在各方面的工作上。參見表 4-10、

⁴¹ 「重慶人大副主任譚棲偉被免曾信風水炸橋頭隧道」，**法制晚報**，http://big5.cen.cn/gate/big5/district.ce.cn/newarea/sddy/201405/13/t20140513_2807891.shtml。

⁴² 「中央巡視組查出遵義原書記廖少華嚴重違法違紀線索」，**中國新聞網**，<http://www.chinanews.com/gn/2013/11-05/5466668.shtml>。

⁴³ 「中國出版集團副總涉嫌違紀被查巡視組曾查出問題」，**每日經濟新聞**，<http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/20140326/014718611336.shtml>。

⁴⁴ 「江西副省長姚木根分管領域曾遭中央巡視組通報」，**新京報**，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0323/c70731-24710089.html>；「江西人大原副主任陳安眾被雙開」，**文匯網**，<http://news.wenweipo.com/2014/05/21/IN1405210017.htm>；「全國政協副主席蘇榮已被免職」，**BBC 中文網**，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/06/140625_surong.shtml；「中央巡視組：蘇榮白恩培等高官被查線索均由巡視獲得」，**中國新聞網**，<http://big5.chinanews.com:89/gate/big5/www.chinanews.com/fz/2014/11-14/6775003.shtml>。

⁴⁵ 「副國級領導蘇榮被查的 5 個看點！」，**新華博客**，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/jijunlingjizhe.home.news.cn/blog/a/0101003E42AB0CFE440C5FFE.html>。

⁴⁶ 「陸政協副主席蘇榮落馬 4 天前還露面」，**中時電子報**，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140614003104-260409>。

表 4-11：

表 4-10 2013 年巡視組第一輪巡視組組長名單

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
一	劉偉	山東省政協主席	55	無	無	無	中國儲備糧管理總公司
二	杜德印	北京市人大常委會主任	62	無	無	無	湖北省
三	孫曉群	中直機關工委原常務副書記	69	無	有	無	水利部
四	薛延忠	山西省政協主席	59	無	無	無	內蒙古省
五	徐光春	河南省委原書記	69	有	無	無	重慶市
六	張文岳	遼寧省委原書記	69	有	無	無	貴州省
七	馬鐵山	廣西壯族自治區政協原主席	67	有	無	無	中國出版集團
八	王鴻舉	重慶市原市長	68	無	無	無	江西省
九	陳光林	內蒙古自治區政協原主席	67	無	無	無	中國進出口銀行
十	陳際瓦	廣西壯族自治區政協主席	59	有	無	無	中國人民大學

資料來源：筆者根據本章段落自行整理。

2013 第二輪巡視在同年 11 月份展開。⁴⁷ 檢閱其人事背景，此輪巡視出現 51

⁴⁷ 「第二輪中央巡視組聯繫方式」，文匯網，http://news.wenweipo.com/2013/11/02/I_N1311020042.htm。

歲接任組長的年輕幹部審計署副審計長侯凱，首位六零後出現，更凸顯年輕化的趨勢，嗣後，更是升任上海市委常委，更上一層樓。筆者認為中共中央任用巡視組組長的思維自此之後有新的轉變，不一定只用待退幹部，反而可能藉此途徑培養更理想的紀檢人才。另外，筆者也發現此階段擁有中紀委與中組部經歷的首度達到八成，專業化的趨勢更加凸顯。

此輪巡視組成果也相當豐碩。中央第五巡視組原河南省委書記徐光春查出雲南副省長沈培平涉礦產領域貪腐以及雲南省委常委張田欣違紀案。⁴⁸根據沈培平案許多媒體的報導，中央第五巡視組向雲南省反饋巡視情況時指出：「幹部群眾反映領導幹部黨風廉政建設的問題較多，巡視組收到反映一些領導幹部的問題線索，已按規定轉中央紀委、中央組織部有關部門處理。」此時沈培平就坐在現場聆聽報告。且落馬前六天他還在瀾滄拉祜族自治縣指導第二批黨的群眾路線教育實踐活動。凸顯巡視組的保密程度之強。⁴⁹

由河南省政協主席葉冬松帶領的中央第六巡視組則查出山西省副省長杜善學腐敗案，⁵⁰此外還有曾擔任山西省委員會常委的中國科協黨組書記常務副主席申維辰，⁵¹鎮動山西官場，最後甚至牽出山西省委副書記金道銘與山西省政協副主席令政策腐敗案。

第八巡視組巡視廣東亦讓廣東省委原常委、廣州市原市委書記萬慶良落馬，並清查裸官問題。⁵²第十巡視組則由廣西壯族自治區政協主席陳際瓦在進駐湖南

⁴⁸ 「雲南副省長沈培平被查事涉礦產領域」，財新網，<http://china.caixin.com/2014-03-10/100649266.html>；「雲南省委常委、委員張田欣涉嫌違紀被免職」，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2014-07/12/c_1111584222.htm。

⁴⁹ 「沈培平落馬是追究其舊“賬”？」，中國評論月刊網路版，<http://hkmag.crnnt.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=36&docid=103064432>；「雲南副省長沈培平被調查 曾私自調動警力引發群體事件」，新京報，<http://big5.china.com.cn/gate/big5/ml.china.com.cn/html/guanzhu/20140310/324902.html>。

⁵⁰ 「山西官場一日倒兩“虎” 杜善學落馬或與中央巡視有關」，齊魯晚報，<http://www.chinanews.com/gn/2014/06-20/6303403.shtml>。

⁵¹ 「太原居民 6 年堅持舉報申維辰被中央巡視組接待」，法制晚報（北京），<http://news.163.com/14/0418/13/9Q4AHF8O0001124J.html>。

⁵² 「王岐山怎樣挑選“反腐尖兵”“隊長”？」，新浪專欄，<http://news.sina.com.cn/zl/zatan/2014-08-01/14522006.shtml>。

48 天後，查出湖南省政協原副主席童名謙違紀案。⁵³參見表 4-11:

表 4-11 2013 年巡視組第二輪巡視組組長名單

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
一	陳光林	內蒙古自治區政協原主席	67	無	無	無	商務部
二	李景田	中央黨校原常務副校長	65	無	有	無	新華社
三	楊曉渡	上海市紀委書記	60	有	無	無	國土資源部
四	項宗西	寧夏回族自治區原政協主席	66	有	無	無	吉林省
五	徐光春	原河南省委書記	69	有	無	無	雲南省
六	葉冬松	河南省政協主席	55	無	無	無	山西省
七	馬鐵山	廣西壯族自治區原政協主席	67	有	無	無	安徽省
八	張文岳	原遼寧省委書記	69	有	無	無	廣東省
九	侯凱	審計署副審計長	51	有	無	無	三峽集團
十	陳際瓦	廣西壯族自治區政協主席	59	有	無	無	湖南省

資料來源:筆者根據本章段落自行整理。

十八大後的兩年間，巡視省份已經達到了全覆蓋。2014 年起中共中央將常規巡視與專項巡視分開，專項巡視的定義為，其對象與常規巡視的總體保持一

⁵³ 「湖南政協副主席童名謙被查距巡視組進駐僅 48 天」，南方都市報，<http://www.yicai.com/news/2013/12/3245165.html>。

致，任何的單位皆可以涵蓋。⁵⁴例如巡視國家體育總局、中國科學院、中國第一汽車集團公司等。⁵⁵明確化了機關巡視的應用。

2014年巡視組人事也有多項變革，2013年11月中紀委宣示將建立中央巡視組組長庫，並實行「三個不固定」政策。即巡視組組長不固定、巡視的地區和單位不固定、巡視組與巡視對象的關係不固定。組長至此再也不是「鐵帽子」，而必須經由一次一授權的方式加以任命。⁵⁶因此，也出現了巡視組副組長升任巡視組組長的狀況，例如過去原中紀委第五室主任，中央組織部第一企業金融巡視組副組長張化為便在2014年第二輪巡視被提升為中央巡視組副部級巡視專員巡視國家體育總局，打破過去任命的邏輯。與過去相同的是這些組長均與被巡視單位毫無關係，保持異地監督的優越性。

另外，2014年巡視組也有相當的成果，查出了包括遼寧省政協主席陳鐵新、原海南省委常委、常務副省長譚力、原安徽省政協副主席韓先聰，原天津市政協副主席武長順等違法違紀問題。⁵⁷據研究者統計習近平上任至2014年9月間，以查辦的副部級幹部共有四十一位，其中十九位為巡視組巡視過後落馬，成效相當驚人。⁵⁸如表4-12、4-13。

總體來說，習近平上任後至2014年8月止，41位落馬的副部級以上官員就有18位是巡視制度巡視後落馬的，如表4-14：

⁵⁴ 「中央黨校教授：建議專項巡視房地產腐敗」，**新浪香港**，<http://news.sina.com.hk/news/20140805/9-3327538/1.html>。

⁵⁵ 「中央巡視組2014年首輪巡視已全部進駐(表)」，**中央紀委監察部網站**，<http://gd.people.com.cn/BIG5/n/2014/0401/c123932-20907811.html>；「中央今年第二輪巡視組組長名單及聯繫方式一覽表」，**人民網**，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/0730/c1001-25370720.html>。

⁵⁶ 「中紀委：中央巡視組組長非鐵帽子一次一授權」，**中國新聞網**，http://news.ifeng.com/ma inland/special/zhongyangxunshizu/content-3/detail_2013_11/05/30979431_0.shtml。

⁵⁷ 「遼寧省政協副主席陳鐵新落馬被查」，**BBC中文網**，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/07/140725_china_liaoning_corruption.shtml；「海南省委常委、副省長譚力被查」，**新京報**，2014年7月9日，<http://news.hexun.com.tw/2014-07-09/166443603.html>；「安徽省政協副主席韓先聰涉嫌嚴重違紀違法被調查」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n/2014/0712/c64371-25272997.html>；「天津市政協副主席武長順涉嫌嚴重違紀違法被免職」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n/2014/0724/c64371-25338620.html>。

⁵⁸ 「盤點41隻落馬“大老虎”四大特徵引關注」，**人民網**，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/0806/c1001-25409311.html>。

表 4-12 2014 年巡視組第一輪巡視組組長名單

組別	組長	職務	任職年齡	中紀檢經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
一	楊鬆	湖北省政協主席	64	無	無	無	甘肅省
二	徐光春	河南省原省委書記	70	有	無	無	北京市
三	馬鐵山	廣西壯族自治區原政協主席	68	有	無	無	寧夏自治區
四	張文岳	遼寧省原省委書記	70	有	無	無	山東省
五	王明方	安徽省政協主席	62	無	無	無	天津省
六	張基堯	全國政協人口資源環境委員會副主任	69	無	無	無	新疆自治區 新疆生產建設兵團
七	項宗西	寧夏回族自治區原政協主席	67	有	無	無	海南省
八	歐陽淞	中央組織部原副部長	66	無	有	無	河南省
九	王正福	貴州省原政協主席	67	有	無	有	福建省
十	令狐安	審計署原副審計長	68	有	無	無	科技部
十一	陳光林	內蒙古自治區原政協席	68	無	無	無	遼寧省
十二	董宏	中央文獻研究室原副主任	61	無	無	無	復旦大學
十三	朱保成	中央紀委駐農業部紀檢組組長	64	有	無	無	中糧集團

資料來源:筆者根據本章段落自行整理。

表 4-13 2014 年巡視組第二輪巡視組組長名單

組別	組長	職務	任職年齡	中紀委經歷	中組部經歷	與巡視單位關係	巡視對象
一	項宗西	寧夏回族自治區原政協主席	67	有	無	無	廣西自治區
二	張文岳	寧省原省委書記	70	有	無	無	上海市
三	馬鐵山	廣西壯族自治區原政協主席	68	有	無	無	青海省
四	葉冬鬆	河南省政協主席	56	無	無	無	西藏自治區
五	吉林	北京市政協主席	52	無	無	無	浙江省
六	王正福	貴州省原政協主席	67	有	無	無	河北省
七	劉偉	山東省政協主席	56	無	無	無	陝西省
八	張基堯	全國政協人口資源環境委員會副主任	69	無	無	無	黑龍江省
九	杜德印	北京市人大常委會主任	63	無	無	無	四川省
十	令狐安	審計署原副審計長	68	有	無	無	中國科學院
十一	張化為	中央巡視組副部級巡視專員	查無	有	無	無	國家體育總局
十二	徐光春	原河南省委書記	70	有	無	無	江蘇省
十三	朱保成	中央紀委駐農業部紀檢組組長	64	有	無	有	中國第一汽車集團公司

資料來源:筆者根據本章段落自行整理。

第五節、巡視制度之行動者分析

一、巡視制度透明度持續上升

無論從歷史法律的演進或從研究者搜尋巡視組組長的過程，我們都可以明顯的發現時間越往前推進，巡視制度整體而言越來越透明。具體而言包括巡視組成員名單、巡視對象、巡視反饋之內容、被巡視落馬者，這些都是巡視制度透明化之明顯例證，受訪者 D 亦表示類似概念：

「透明度的提升也是一點，過去胡錦濤時代巡視組的透明度與現在根本不能比，過去巡視組有沒有真的去調查都不一定，但現在調查期間，包括地點以及結案後所有的過程都要寫成長篇大論，與過去是相當不同的。」（受訪者 D）

整體來說，最顯透明的階段就是中共十八大習近平擔任總書記後，巡視組成員資訊的公開讓巡視組成員不再像過去一樣神秘，公開性明顯，符合我們在上一章所歸納的特性。如表 4-14：

表 4-14 各時期透明度整理表

時期	巡視成員名單	巡視對象	巡視反饋	被巡視落馬
探索時期	不公布	不公布	不公布	無
試點時期	多數不公布	不公布	不公布	無
正式時期	被動公布	被動公布	不公布	被動公布
強化時期(胡)	被動公布	被動公布	被動公布	被動公布
強化時期(習)	主動公布	主動公布	主動公布	主動公布

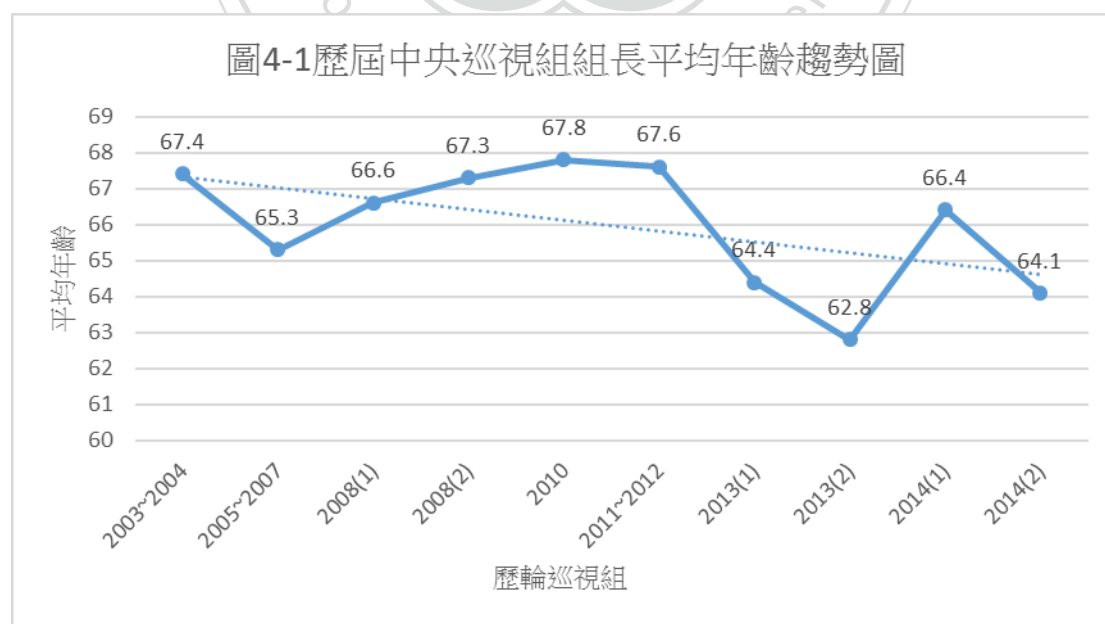
資料來源：筆者自行整理

二、巡視制度菁英甄補走向制度化

接著從政治菁英甄補的層面切入，1996 年的試行條例規定年齡在 70 歲以下，健康狀況較好和有較高社會聲望的幹部。儘管到了 2009 年的辦法當中尚無規定年齡，但原則上中央巡視組組長皆是由尚未年滿 70 歲的官員中選任。我們從中央巡視組組長的平均年齡看出整體年齡有下降趨勢，另外我們也能從標準差發現屆次越前差距越大的趨勢已經顯現，除了退休年齡者以外，另外安排了年輕的幹部加入巡視組組長的行列。

舉例來說最早在 2005 年中央紀委委員，曾擔任重慶市委副書記的藤久明以 61 歲之姿擔任組長。習近平上任後於 2013 更派出山東省政協主席劉偉與河南省政協主席葉冬松以 55 歲的年齡擔任巡視組組長。嗣後，更出現年僅 51 歲的審計署副署長侯凱和 52 歲的北京市政協主席吉林出任。從筆者統計歷屆中央巡視組之標準差也得以證明近年來個別安排年輕幹部進入巡視組的趨勢是明顯存在的，尤其是習近平上台以後更加明顯。筆者認為這樣的安排符合中共幹部「梯隊接班」的規律，培養年輕的幹部傳承巡視之經驗，如圖 4-1:

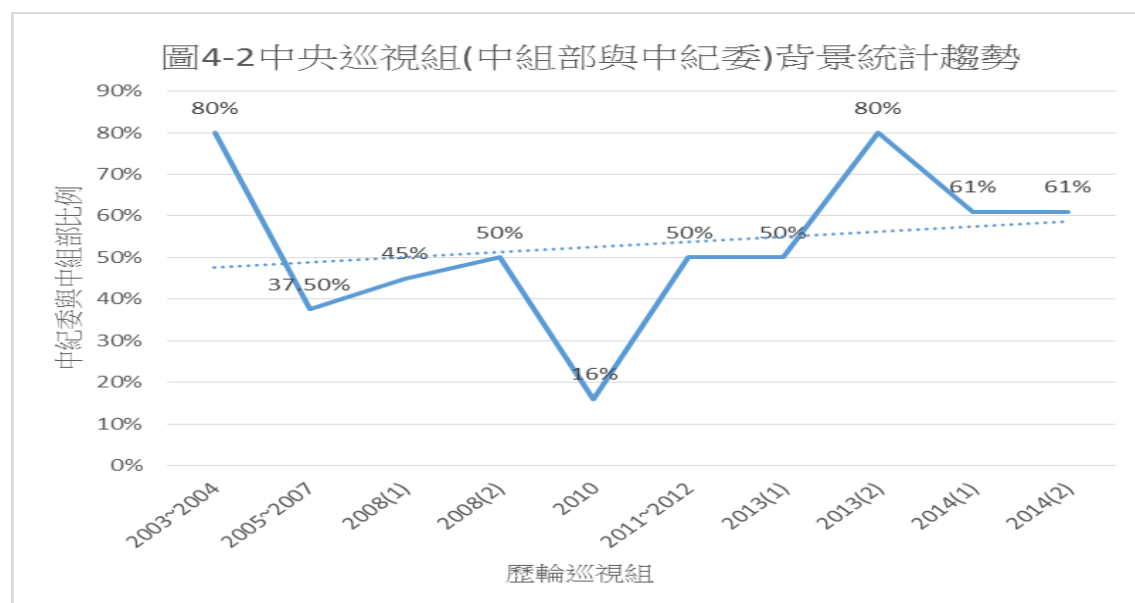
圖 4-1 歷屆中央巡視組組長平均年齡趨勢圖



資料來源:由筆者根據本章表格自行整理之。

在成員背景方面，除了巡視組組長多為正部級與副部級以上幹部之外。筆者發現，每一輪巡視大約會有逾半成員擁有中紀委與中組部之經驗，這點在習近平上任後更加穩定。儘管在 2008 年第一輪巡視才佔了 16%，但整體而言，幾乎有 70% 的時間，擁有這些經歷者是過半的。而且呈現逐漸上升的趨勢，如圖 4-2:

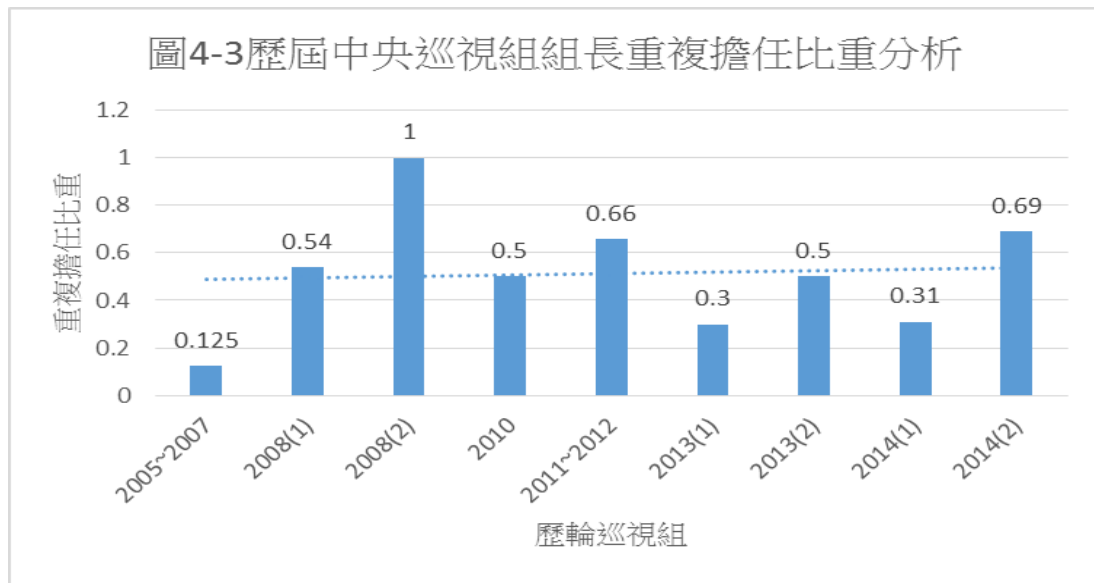
圖 4-2 中央巡視組(中組部與中紀委)背景統計趨勢



資料來源:由筆者根據本章表格自行整理之。

此外，研究者發現，歷屆巡視組都會有部分成員有重複巡視的情況發生，有傳承的意味存在，由老幹部帶新幹部一起巡視，甚至有連續做幾輪巡視組組長的現象出現，目的為了防止新老交替出現新手無法掌握問題的現象發生。例如廣西壯族自治區原政協主席馬鐵山與寧夏回族自治區原政協主席項宗西就連續三次擔任巡視組組長之職務，而 2008 年的第二輪巡視，所有的巡視組組長更全數擔任過組長職務，總體而言，多數組長也都擔任過連續兩次以上。根據筆者統計，高達 51% 的機會會重複擔任巡視組組長，而且有逐漸上升的趨勢。如圖 4-3 與表 4-15:

圖 4-3 歷屆中央巡視組組長重複擔任比重分析



資料來源:由筆者根據本章表格自行整理之。

值得注意的是，研究者發現。在習近平上任前，所有擔任中央巡視組組長者皆為待退幹部，或者在巡視後安排到人大、政協這樣的虛職機關任職。但習近平上任後，出現了三名特例。分別是 2013 年第二輪去國土資源部巡視的楊曉渡，在巡視後從上海市委常委暨紀委書記升任中央紀委副書記。相同的，51 歲進駐三峽集團的侯凱，從審計署副審計長升任上海市委常委兼任紀委書記。另外還有張化為，從專任副部級巡視員升任巡視組組長並巡視國家體育總局。

這三項特例相當有趣，從這三者的案例，我們發現巡視組組長似乎成為了紀檢體系升職的跳板。此外，這些人巡視的單位都屬於專項巡視，而非巡視省分。筆者推論這樣的安排可能是顧慮這些組長的資歷與年齡都較為稚嫩，無法制服地方大員所做出的特殊歷練安排。但這樣的趨勢若以「梯隊接班」的角度切入，便是很正常的升遷，這一部分的發展值得未來學者持續觀察。

「巡視制度有效的原因其中之一在於它是一種動態的結構，下面的人不知道上面派了哪些人來巡視，所以產生震懾效果」(E 受訪者)

「巡視組的有效性在於中央政府的決心，而這種制度對於官員產生很大的影響，原因在於它是一個不固定制度，不定期與不確定性對官員來說產生很大的壓力」（F 受訪者）

此外，巡視組成員之背景與巡視對象幾乎毫無關係，充分發揮異地監督之效果。維持巡視組長不固定、巡視的地區和單位不固定、巡視組與巡視對象的關係不固定等「三不固定」的方式，就算貪腐幹部能夠憶測部分成員可能從中紀委體系出線，但三不固定隨機分配就能夠充分避免巡視組官員徇私的可能，官員賄賂的成本也隨著三不固定政策的任命模式隨之提高。

表 4-15 巡視制度之分析

巡視組時序	組長平均年齡	組長年齡標準差	組長最低年齡	組長有中組部與中紀委比例
2003~2004	67.4	0.89	67	80%
2005~2007	65.3	2.97	61	37.5%
2008 (1)	66.6	1.75	64	45%
2008 (2)	67.3	1.37	65	50%
2010	67.8	1.94	66	16%
2011~2012	67.6	1.21	67	50%
2013 (1)	64.4	5.19	55	50%
2013 (2)	62.8	6.23	51	80%
2014 (1)	66.4	2.9	61	61%
2014 (2)	64.1	6.18	52	61%

資料來源:由筆者根據本章表格自行整理之。

三、垂直領導特徵越顯提升

無論從靜態的結構或者動態的人事制度觀之，中央巡視組本身擁有中共中央任命的優勢，且其任命成員級別幾乎都能比擬地方黨政一把手，且年齡經驗也都超過這些被監督幹部。過去中共肅貪主管機關過去經常面臨的「雙重領導」的困

境，⁵⁹巡視制度以「垂直領導」的優勢跳脫此困境。⁶⁰據此，我們也可以從訪談成果檢視巡視制度垂直領導的相關細節，筆者謹分別敘述如下：

「巡視制度可以克服官僚（紀委）體系原本的情性，透過這種反科層的結構，讓反腐更加有效」（A 受訪者）

「在中國傳統情理法的社會，互相認識就帶有情感，要互相舉發是很困難的，比如說我這個紀委認識你，知道你有犯錯，但我還是不願意得罪你，畢竟我們認識，但巡視組就不同，比如說我從陝西調來，我根本完全不認識妳這個上海的，我當然可以放心辦你。」（A 受訪者）

「現在的巡視制度，由中央批准不必再與這些地方省委協調，人抓走了只要備案即可，凸顯了紀委的能力提升」（B 受訪者）

巡視制度的效能不只在於其垂直領導的設計，而是亦帶有反層級節制的特徵存在，學者 M.Weber 所提的科層化仍屬於層級節制的範疇，⁶¹而所謂的反科層基本上帶有「越級」工作的意味存在。這點我們可以由中央巡視組對於省級巡視組由「指導」變成「領導」以及省級巡視組直接向省委五人小組進行匯報，跳脫省委常委省控制省級巡視組的運作模式，以及前文所提到的中央巡視組可向部分領導越級報告的制度缺口可以得知。我們可以說目前中共所作的變革不只是垂直領導的強化，也同時充滿著越級控制的工作方式，共同點就是都是由中央政府掌握主導權，走向「頂層設計」的運作模式。

⁵⁹蔡文軒，「重塑黨國體系？中國大陸地方「大部制」改革的探討」，頁 92~94。

⁶⁰「中紀委“打虎”80 年：朱德是第一任中紀委書記」，人民網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2014-01/17/c_126019651_3.htm。

⁶¹吳庚，*韋伯的政治理論及其哲學基礎*（台北：聯經出版社，1993），頁 61；Weber, Max, *The Theory of Social and Economic Organization* (Eastford: Martino Fine Books, 2012). pp. 329~341.

這樣的變革最主要是為了避免組織產生科層化的兩大缺陷，「組織僵化抗拒變遷」與「資訊不對稱」的問題。

2014年8月中央巡視工作領導小組成員、辦公室主任黎曉宏說：「一些地方存在著貫徹中央精神不及時，執行問題線索報送制度不落實，以及不適應巡視「新打法」，因循「老套路」，巡視效果不明顯等問題」，⁶²這段聲明指的就是過去省級巡視組太過僵化且抗拒變遷。因此必須透過垂直領導的改革模式，提升巡視制度之效能。

「過去紀委系統產生了信息不對稱的問題，而且地方一把手還要負責下屬的紀律問題所以通常不願意把下屬的過失讓上面的知道，而巡視制度改變了這項弊端，問了問就講了出來，而且現在一把手也不必負連帶責任了，比較有利於查案。」（A 受訪者）

「巡視組的出現，得以解決過去下情難以上達的紀委紕漏，讓中央能夠更瞭解地方官員到底在幹什麼，過去都沒有親眼見到，現在能夠親眼所見，反腐能力當然增強。」（C 受訪者）

其次，巡視制度的資訊的不對稱更是顯而易見，過去的巡視行動相當程度的受制於地方一把手的壓制。巡視組調查材料經常遭到以把手與省委高官扣留或忽略，深怕受部屬違法牽連，擋到了自己的升官路。而另一方面，這些高官也因為與這些官員有同僚情感或者是深怕受到牽連，不忍檢舉之，產生許多問題。科層化體制中的「資訊不對稱」問題在巡視制度中表露無疑，引發「逆向選擇」的問題。⁶³也就是說底層巡視組可能因為種種人情壓力知情不報，甚至是勾結官員產

⁶² 「中央對省級巡視工作由「指導」變「領導」」，文匯報，<http://news.wenweipo.com/2014/08/13/IN1408130028.htm>。

⁶³ Jensen, Michael C. and William H. Meckling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, No. 4 (October 1976), pp. 306-310.

生更大的危害降低巡視制度之效能。

四、巡視制度受領導人影響甚深

中共的政治體制主要受到領導人（團體）居於特定的目的所做出決定的影響甚深，⁶⁴尤其是個人視野與權力格局的牽制。⁶⁵這點也能夠適用巡視制度的發展脈絡，領導人換屆之時皆會產生變動。而領導人在做出巡視制度改革之決策時，需要考量的是過去的「傳統」、個人的「權力」以及環境的「需要」三個層面。而個人的權力對領導人而言是首要之重

「巡視制度是需要強人政治推動的。」（A 受訪者）

「習近平與胡錦濤時代的制度沒有改多少，習時代只是把巡視制度改落實了有辦法發揮實效，效果也就出來了」（B 受訪者）

「常委會想必與地方的連結已經沒有過去那麼深了，而且有達成一定共識，習才有辦法能夠大力地去反腐，所以常委的團結程度一定程度的會反映巡視組反腐力度。胡的根基不穩而習的根基較穩。」（D 受訪者）

「現在的常委應該是相對穩固的，所以才有可能大動作使用巡視組，一般來講習掌握了過半的實力，可以說習的權力是鄧小平以來的新高點。」（G 受訪者）

幾位受訪者不約而同地認為，巡視制度相當程度的取決於領導人的影響力。

⁶⁴ Peters, B. Guy, *Institutional Theory in political Science* (New York: Pinter, 1999), pp. 32~33.

⁶⁵ 寇健文，*中共菁英政治的演變-制度化與權力轉移 1978~2010*（台北：五南出版社，2010年），頁 80~83。

我們去比較胡錦濤與習近平兩個時代，很明顯的可以觀察到最明顯的差別在於「透明度」的提升，追根究柢就是對於巡視制度的「宣傳層面」。我們都知道中共中央的宣傳部門具有相當的政治性，刻意的宣傳巡視組成效在中共政體中具有高度的政治意義。習近平時代高密度的宣傳代表著中共中央將頻繁的使用這項政策工具去反腐，也代表著習近平擁有權力掌握宣傳體系與巡視制度，進而可以推論習近平的權力比起胡錦濤要大。

探討習近平權力大小時不可避免一定會觸碰到政治局常委會的運作。鄧小平掌權以後中共一直都有集體決策的傳統，其政治局常委會決議時一人一票，所以我們可以推論習近平在巡視制度之議題上至少掌握了政治局常委過半的實力，甚至可以推論習近平的權力基礎比起胡錦濤之權力要更穩，常委會沒有明顯的分歧存在。

五、巡視制度持續性困難

「我認為比較不會有持續性的問題，因為基本上一個地方巡視了以後，大概四五年內都不會來巡視，不會一直來，有點像是選舉一樣，我來巡一次大概可以保證未來兩三年內應該比較不會出現貪腐的案件，這是制度上有規定的，除非有特殊事件，中央才會給予專項巡視，像是這次進駐復旦的巡視組就是如此，而且正好配合領導人上任週期，挺合適的」(D 受訪者)

「原則上持正面看法，不認為這個制度不能走得長久。」(A 受訪者)

「我認為巡視制度還是屬於非常態的」(F 受訪者)

在前幾章，我們歸納出巡視制度在許多層面呈現規則化的趨勢，但也明顯的

可以發現巡視制度受制於領導人的權威與換屆。這樣的制度能否持續的發展，也讓這些受訪者產生爭辯。從過去的報導看來，巡視制度多因為站在反腐的制高點所以受到支持與歡迎，根據中國青年報在 2014 年 7 月的調查，透過「民意中國網」和「手機騰訊網」對 20 萬人進行的一項線上調查結果顯示 95.9%受訪者希望中共當局繼續加強巡視工作力度。⁶⁶但有趣的是筆者發現多數受訪者並不看好這項制度的存續性。研究者僅分別敘述如下：

（一）、取決於領導人權力與決心

首先，前面幾章，我們明顯的歸納出巡視制度一定程度的受到領導人的權威之影響，凸顯出一個問題。那就是巡視制度可能因為領導人的替而影響制度的應用，這是巡視制度必須要憂慮的：

「巡視制度背後最重要的是領導階層的決心，人民的支持作為後盾，而反腐敗對官員而言勢必是不舒服的，我們就是要讓官員覺得不舒服，需要的是為人民服務而不為自己謀私利的官員留下來」（B 受訪者）

「巡視制度基本上仍是人治制度，治標不治本」（C 訪談者）

「一般民眾對於這個制度抓人當然是覺得高興，但是我覺得壓根也沒覺得貪腐是一件壞事，只是覺得抓的不是自己。而且我覺得人們並不是相信巡視組這種制度，而是相信習近平，要不胡錦濤時代也有巡視組，怎沒有人像現在一樣去包圍體育總局這樣的情況，顯見相信的是人而非制度，仍是屬於人治。」（G 受訪者）

⁶⁶ 「民調：95.9%受訪者力挺中央繼續加強巡視力度」，中國青年報，<http://news.sohu.com/20140722/n402543287.shtml>。

「我覺得人們並不是相信巡視組這種制度，而是相信習近平，要不胡錦濤時代也有巡視組，怎沒有人像現在一樣去包圍體育總局這樣的情況，顯見相信的是人而非制度，仍是屬於人治。」(G 受訪者)

也就是說巡視制度一定程度的有「人治」的問題，因此有可能對於巡視制度的持續性產生影響。

(二)、耗費過多人力物力

其次，受訪者也提出了一個重要的問題，那就是制度成本的問題。具體而言現行的紀檢體系已經難以負荷巡視工作的運行。過去的紀檢系統通常屬於閒缺，而習近平上台以來反腐力道的加大讓這些公務員的工作量大幅增加，這也是巡視制度難以長久運行的原因之一。

「巡視制度不可長久，原因在於消耗太多人力物力，以運動式的反腐模式，導致現在紀委體系的工作非常繁重，甚至連好好吃頓飯都難，而且就算現在的領導做得好，那下一屆呢?」(C 受訪者)

「人力與物力雖然消耗巨大，但是跟這些貪官的腐敗所得比起來，反腐還是要繼續做的，持續性還是足的」(B 受訪者)

(三)、王岐山權力過大威脅常委平衡

其次，我們在前面幾章也提到了中央巡視工作領導小組的組長是由中紀委書記兼任，隨著中紀委書記的權力日漸增強，會不會出現如同過去中央政法委權力過大的情形出現，值得關注。

「巡視制度一旦權力越來越大，恐怕有打破常委權力平衡的疑慮，如果是李

鵬來做應該就，你懂得…所以沒有預測性」(F受訪者)

(四)、反腐過頭產生顛覆性危機

反腐過頭亦有可能會產生顛覆性危機，這點在2014年5月曾經在媒體上有過一番爭辯，許多輿論指向反腐過頭了，應該會有所調整，甚至有傳出退休高層對反腐力度頗有微詞，認為習近平的反腐運動走的太快太遠，⁶⁷出現所謂的「反腐過頭論」，「赦免腐敗論」，「大老虎聯手反撲論」，「反腐上限論」等論點。⁶⁸但同時官媒也打出應該要破除這種論調的文章，從湖北日報發出的「破除反腐過頭論」之社論，並由中國共產黨新聞網轉發可知對於要不要持續反腐，幹部內部是有雜音的。⁶⁹此外，中央巡視組也經常在巡視過程中收到威嚇，恐嚇組長們沒有好下場，⁷⁰這些都是中共高層必須要警惕的。

「巡視組這樣反腐，抓了一大票人，如果抓得太多，也是會引起官員反彈的，故不會長久」(C受訪者)

(五)、治標不治本，中共法治化的過渡期工具

治標不治本，這點在中共中央的官方論述早已出現。⁷¹連中共政治局常委、中紀委書記也認為反腐要先治標，尚無法達到治本的程度。⁷²換句話說，如果環境已經不需要有反腐之作為，巡視制度也有可能隨著反腐的落幕而停擺，這視制

⁶⁷ 「反腐過頭江澤民胡錦濤都催趕緊收手」，**世界日報**，<http://www.boxun.com/news/gb/china/2014/04/201404030240.shtml#.VE27SfmUdUU>。

⁶⁸ 「人大政協應加強反腐監督」，**法制晚報**，<http://news.163.com/14/1022/14/A95UHVMV00014Q4P.html?f=search>。

⁶⁹ 「湖北日報特約評論員：破除“反腐過頭”論」，**湖北日報**，<http://cpc.people.com.cn/pinglun/BIG5/n/2014/0528/c78779-25077010.html>。

⁷⁰ 「中巡組接恐嚇信：沒好下場」，**聯合新聞網**，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/9112071.shtml>。

⁷¹ 虞崇勝，「中國反腐秘笈：以治標促治本」，**人民論壇**，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0822/c112851-25517639.html>。

⁷² 「王岐山告誡巡視組：既要明察也要暗訪」，**中國新聞周刊**，http://news.ifeng.com/shendu/zgxwzk/detail_2013_11/12/31179207_0.shtml。

度必然會碰到的問題。

「至於巡視制度有沒有持續性，我認為處在一個氛圍，最主要是人民希望反腐敗，而巡視制度有效所以才要用，經歷了機制改革就特別有用了，你看去年巡視制度光是巡視一輪就抓了一萬兩千個官員」（B 受訪者）

「巡視制度他只重視事後懲罰而不是事先預防，只有走向類似西方的代議式民主才有可能事先預防」（G 受訪者）

（六）、時間一長巡視制度本身即可能腐化

「我認為這種制度是不可持續的，當然如你所說的他耗費了過多的人力與物力，更何況這種制度時間久了也變成了一種權力集團，難道到時候又要成立一種制度來制衡他嗎？找巡視組來巡視自己，不過王岐山也講得很明他也知道這是治標而不治本，但是也沒辦法。我所希望的還是回歸憲政從人大的監督著手。」（G 受訪者）

「我認為民眾對巡視制度的信任度並沒有報載的那麼高，像是體育總局的包圍事件我認為也不是這麼重要，因為對於習來說體育方面不牽涉核心利益，我認為巡視制度的打擊面主要會鎖定在東南沿海經濟發達省分以及地方實力雄厚的地點，巡視制度至少會讓這些地方大員乖乖聽話，當然大多數的人都認為這是與江時代遺留的家族性腐敗有關」（F 受訪者）

最後，制度本身如果因為長期的獲得權力加上沒有一個制度加以制約，很可能會產生制度腐化的疑慮。具體而言，巡視大員可能因為手握大權又無人能夠監督逐漸腐化，因此需要更好的配套措施才能夠讓巡視制度更有持續性。

第五章、結論

從第二章到第四章之間，我們分別敘述了從靜態層面與動態層面的方式分析巡視制度，包括巡視制度之歷史、組織結構、工作流程、人事背景以及巡視制度的未來，以全面性的瞭解巡視制度。在這一章裡，我們將整理前面各章的分析，匯整我們的研究發現並回答我們在第一章所提出的研究問題—巡視制度為何會受到中共中央的特別重視？研究者最終歸納成三大層次，分別敘述如下：

第一節、制度遺產影響巡視制度之發展

歷史的變遷作為路徑選擇的過程，行為者在過去時間點所選擇的路徑往往會影響下一個時間點路徑的選擇範圍。巡視制度亦是如此。在前面幾章，我們從靜態與動態層面分析巡視制度的發展，發現了中共當局在改革巡視制度之時，繼承了過去不少的制度，當然這也限縮了巡視制度的發展，筆者僅分別敘述如下：

一、保密特性之傳承

從前段文章，我們歸納出巡視制度之保密特質。這樣的特質始於中共建政初期的戰爭階段。此工作方式一直到試點時期巡視制度復活後繼續沿用。目前的巡視制度便是在過去的基礎上做出修正，保密特性在實際工作流程中一直存在，例如我們發現事實上巡視幹部在到巡視地點前是完全不知道巡視工作細節的，一直到抵達巡視地點後才被告知行動細節。其次，從巡視組能夠做到保密不外流，貪腐官員多是在毫不知情下突然被帶離也能夠證明。

事前杜絕巡視組成員與巡視單位成員有預先聯絡的可能，也讓巡視組成員無從與巡視組內成員建立關係。應用「三不固定」的思維貫徹工作保密性，事後毫不透漏，執行周密，足以對付貪官汙吏。這都是過去巡視制度對現存制度留下的制度遺產。

二、菁英特性之傳承

我們也發現巡視制度的菁英性質。具體而言，只有退休老幹部與體制內政治

菁英有足夠的條件能夠像巡視組進行檢舉。這項特質亦是從戰爭時代就流傳下來，主要對象維持黨內菁英幹部。原因在於體制內人士相對於體制外一般民眾更容易掌握具體事證，使得一般民眾難以跨越這一道關卡。其次，許多政治菁英會為了仕途的順遂檢舉長官與同僚，為巡視制度帶來豐沛的檢舉資料。相對的，一般民眾若無切身相關的案件，在中共封閉的政治體系中參與檢舉很可能會惹禍上身。儘管有街談巷議，後來更開放受理民眾檢舉，但主體仍是以政治菁英為重。

然而，這樣的特質本身與政治競爭是環環相扣的，政治場域中若能夠藉由某項制度消滅對手，政治鬥爭的本質便有可能顯現。儘管在本文中我們無法證實目前的巡視制度是否真的隱含著權力鬥爭，但我們仍能夠說掌握巡視機器的官員有很大的彈性能夠決定誰該落馬，有極大的操作空間可以進行政治鬥爭。

三、菁英甄補之傳承

根據筆者的歸納，我們大致可以歸納出中央巡視組組長的任命條件：必要條件為：（一）副部級以上幹部（二）未滿七十歲（三）滿足異地監督之需求。其次，加分條件為（一）擁有中紀委與中組部資歷（二）曾經擔任巡視工作者（三）一定程度的社會聲望（四）黨性堅強。

根據巡視制度相關歷史文件以及我們對於歷屆中央巡視組之歸納，我們發現儘管後來的文件中沒有規定以七十歲畫線離退，但實際上運作卻仍是以此為基準繼續運行。其次，根據歸納巡視組組長必然要有副部級以上之資歷，2014 年第二輪巡視的張化為，儘管過去未擔任過副部級幹部之職務，但出巡時仍會掛上副部級巡視專員的頭銜，顯示地位皆必須要提升至副部級才有監督的能力。而在出巡的時候這些巡視組組長必須要與巡視對象毫無關係，這些都是成為巡視組組長的必要條件之一。

在加分條件部分。研究者統計歸納後發現。巡視組組長若有中組部或中紀委資歷較有機會進入中央巡視組擔任組長。其次，曾擔任過巡視組組長者有 51%

的機會再重複擔任之。至於在社會聲望與黨性堅強的部分，雖然無法加以以測量但前者可以歸納為幾個指標，包括清廉正直、民眾擁護、公道正派等等。後者也可以概括出嚴守黨的紀律、政治堅定、保密性等幾個指標。

四、巡視制度有利於鞏固一黨專政

根據筆者訪談歸納，巡視制度根本上是不可能突破一黨專政的框架的。相反的巡視制度有利於鞏固一黨專政的政治體制。首先，巡視制度的反腐功效受到民眾極為肯定，進而反映在人民對於中共政權的統治合法性進而提升。而這樣的基礎主要建立在巡視制度的「鞏固性」與「效率性」兩個特性之下。一方面有助於鞏固政權基礎，另一方面也能在短時間內處理腐敗的棘手問題，成功的轉移部份施政的挫敗，避免民眾對於執政黨失去信任進而讓共產黨陷入倒台的危機。因此，巡視制度便成了領導人們信任而且必須要重用的反腐工具。

第二節、關鍵時刻修正巡視制度之運作

一、民氣可用

改革開放以來中共雖然擁有龐大的經濟成就，但社會矛盾也越來越深。為了弭平民怨，中共當局除了出動中央巡視組打擊貪腐外，整體制度也因應外在環境改變的「關鍵時刻」有所調整。主要展現在公開性與效率性兩項特點中。

巡視制度的「保密性」作為制度遺產，相對的後來的「公開性」便是關鍵時刻為了適應環境而產生的變革。當民智漸開，媒體傳播業越顯發達，尤其是網路已經成為社會大眾與政府互動的主要平台之時，適度的透明公開有助於下情能夠上達。當然，民眾的監督也對貪腐官員造成相當大的壓力。目前巡視制度主要展現在巡視組到達被巡視地點後，從巡視組組長、副組長的背景、聯絡電話、進駐單位、開會新聞稿、反饋紀錄、違法違紀官員名單等資料，政府皆採取主動公開的方式刊登於主要報紙及官方網站。避開過去形式主義之情況，反而使得中共政權受到肯定，達到鞏固政權之效果。另外，若從政治菁英的角度切入，「透明度」

的提升，追根究柢就是關於中共對於宣傳部門的應用有所轉變。因此我們推論這代表著習近平擁有權力掌握宣傳體系與巡視制度，進而可以推論習近平的權力比起胡錦濤要大。

其次，巡視制度的高「效率性」亦是環境變遷所產生的結果。習近平上台後為了快速解決民怨並同時鞏固自身權力，將巡視制度進行變革，包括擴增巡視組、建立三不固定、短期間內讓多官員落馬，效率極快。巡視制度能夠在剛繼任的短期內達到效果，朔造出領導人改革反腐的形象，便有助於威望的提升。此外，新上任的領導人根基尚未穩固之前，巡視所調查的材料就是一部「百官行述」，誰敢反抗中央的政策，領導人就能夠依其把柄對其威脅利誘，個人權威更加提升。

二、紀檢改革特效藥

中共當局為瞭解決過去紀檢系統雙重領導之困境，做出了許多層面的改革。巡視制度便是在這種大環境下重新被強調的。「組織結構」層面，中央政府對於地方政府原本位階就較高，加上近年來巡視制度的改革多是加強中央對地方的控制，強化「條」的領導，弱化「塊」的干預，例如中央巡視組對於省級巡視組從「指導」變「領導」與要求省級巡視組成立「五人小組」，甚至留有越級報告的空間直通層峰。讓想利用資訊不對稱徇私枉法的官員無法得逞。另一層面，就是「人」的位階，巡視組組長比起這些單位首腦的位階高、聲望高、年齡也較大。「垂直領導」之設計克服了過去紀檢體系「雙重領導」的困境，成了紀檢改革的特效藥。

三、巡視制度趨勢

巡視制度的擴張主要展現在多元化與增量化兩層面。首先，正式成立十年以來巡視類別的增加相當明顯，巡視對象從只以地方為巡視單位，後來擴大到國有企業、中央部會、大專院校，甚至能夠再分為常規巡視與專項巡視兩種類別，展現功能多元化的趨勢。其次，自 2003 年巡視組正式成立以來，從一開始的五組到現在的十三組巡視組，大幅增加的趨勢顯現。我們亦發現這些年來中共中央開

始安排年輕的幹部擔任中央巡視組組長。從筆者統計歷屆中央巡視組之表準差得以證明「梯隊接班」的趨勢是明顯存在的，尤其是習近平上台以後更加明顯。

研究者也發現諸多的改革都是在習近平上任後變動最大，反應巡視制度受到最高領導人之影響很深。在前面幾章裡，我們不難看出巡視制度的發展對於中共中央領導人能夠影響的層面逐漸增廣，展現在巡視制度位階的提升、越權報告的制度缺口、垂直領導的強化等。更同時擁有有利於領導人更動的「彈性」、政治鬥爭的「工具性」、制度「保密性」等特質，讓領導人既可縮又可放，又能夠忠誠執行任務，都讓領導人對於此政策工具愛不釋手。既能夠反腐也能夠震懾政敵讓地方大員不敢肆意妄為，又有利於領導人鞏固自己的權力。這些都是讓領導人選擇巡視制度的誘因之一，遇到像習近平一樣的強勢領導者，加速巡視制度的鞏固是可以預期的也正在發生中。

第三節、回饋效果與制度瓶頸

一、打虎成果豐碩導致政治聲望提升

巡視制度亦展現對於「高官」的監督性，特別是黨政一把手的監督。過去中共中央透過組織變革，逐步增加對於地方巡視組的控制，縮減地方官員對於巡視組的影響力，這都有利於中央掌握地方輿情，建立一套直屬於中央的調查系統，讓中央掌握了全國官員之動態。

若再配合垂直領導的優勢，打擊大量高官之工具性便被發揮的淋漓盡致，據統計，習近平時代掌權一年半就已經有 19 位官員是因為巡視制度之效用而落馬，幾乎佔了落馬官員的一半。其次，隨著民眾大力支持，中共統治合法性隨之上升，領導人的威望亦越來越高，這樣的成果更加鞏固領導者使用巡視制度的意念，進而鞏固巡視制度的發展。

二、巡視制度未來瓶頸

儘管如此，經過歸納後我們仍發現巡視制度未來還是有許多瓶頸需要克服，

首先，前面幾章，我們明顯的歸納出巡視制度一定程度的受到領導人的權威之影響。這凸顯出一個問題。那就是巡視制度可能因為領導人的交替而影響制度的應用，若不是正派的領導者便容易變成政治鬥爭的工具。

其次目前的巡視制度耗費過多人力物力，就制度成本而言，現行的紀檢體系已經難以負荷巡視工作的運行，巡視制度未來仍否會因此疲乏可以持續關注。第三，隨著中紀委書記的權力日漸增強，會不會出現如同過去中央政法委權力過大的情形出現，甚至變成第二權力核心，這對於中共政權可能有不利的發展。

第四，巡視制度反腐過頭亦可能會產生顛覆性危機。中共內部原本對要不要持續反腐是有雜音的。但不解決也是沒路可走，陷入反腐亡黨，不反也亡黨的困境中；第五，巡視制度只是治標而非治本。巡視制度只是暫時性的措施，最根本還是需要進行政治改革，強化民眾參與才是治本之道。最後，制度本身如果因為長期的獲得權力，加上沒有一個制度加以制約，很可能會產生制度腐化的疑慮，這些都是巡視組運作會碰到的困境。

第四節、巡視制度受到重用的原因與預測

回到我們的研究問題-巡視制度為何會受到中共中央的特別重視?筆者大致上可以歸納三個原因:首先，近年來幹部腐敗對於中共政權的威脅性比起過去更高，中共必須加強反腐力道，反腐機制的應用就會增加；其次，江澤民後的領導者都屬於職務權力型領導，這種領導者仍有政治鬥爭之需求。因此，巡視制度如此好用的鬥爭工具便會受到領導人依賴，受到重用；第三，新任領導者因為受限於黨國框架，可以選擇的反腐工具並不多。又細數其他九項制度多為空泛之制度，只有巡視制度垂直領導之特質較為明顯，這就是為什麼其他的機制難以比擬巡視制度之原因。

接著我們回到歷史制度主義的大視野預測未來巡視制度之走向。筆者認為未來巡視制度仍會持續做出改革。主要會展現在三個層面：一、巡視組數量與巡視對象將持續增加；二、巡視組幹部梯隊接班的態勢；三，巡視制度向中央垂直領

導的方向持續深化。但必須注意的是中共當局並不會將巡視制度作為走向司法獨立的試金石，巡視制度必然會持續作為鞏固一黨專政的齒輪，為黨國機器的運轉盡心。完全無意跳脫中共政體的框架。而在這樣的改革中，筆者認為如何避免巡視制度出現濫權，將是巡視制度未來發展的最大考驗，這也是未來的學者們必須要持續關注的部分。

綜上所述，我們在本文中同時關注巡視制度之靜態與動態層面，並使用訪談方法可謂是研究巡視制度的新嘗試，幸運的我們能夠歸納出幾個新發現，包括中央巡視組真實的運作流程、巡視制度特質、中央巡視組組長任命邏輯初步探究、巡視制度之困境等等，這些初步的成果供未來有志於研究巡視制度的學者們參考。



參考文獻

中文

- 「《中國共產黨黨內監督條例（試行）》全文」，**人民網**，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2344222.html>。
- 「《財經》：程維高曾阻撓中央赴河北省巡視組工作」，**財經雜誌**，http://www.qingdaonews.com/big5/content/2003-11/20/content_2314072.htm。
- 「10 個中央巡視組信息全公布組長均為正部級」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n/2013/0605/c64371-21738743.html>。
- 「2009 年巡視：發現涉及 100 多名廳處級乾部違法線索」，**人民網**，<http://www.big5.anhuinews.com/zhuyeguanli/system/2010/01/08/002567201.shtml>。
- 「2014 年中央巡視組首輪巡視反饋」，**中國網**，http://big5.china.com.cn/guoqing/zhuanli/2014-07/17/content_32979094.htm。
- 「2014 年中央巡視組首輪巡視反饋情況一覽表」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0709/c64371-25256433.html>。
- 「2014 年中央巡視組首輪巡視反饋情況一覽表」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0709/c64371-25256433.html>。
- 「人大政協應加強反腐監督」，**法制晚報**，<http://news.163.com/14/1022/14/A95UHV00014Q4P.html?f=search>。
- 「八個堅持，八個反對」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64171/4527671.html>。
- 「十七大關於《中國共產黨章程（修正案）》的決議」，**新華網**，<http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104101/6410786.html>。
- 「十八大後中央巡視覆蓋 31 省區市 19 高官巡視後落馬」，**法治日報**，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0812/c70731-25447757.html>。
- 「十個地區單位針對首輪中央巡視反饋通報整改情況」，**中國新聞網**，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/0221/c70731-24430990.html>。
- 「大陸軍方整頓軍警牌車」，**鳳凰網**，<http://blog.ifeng.com/article/27489470.html>。
- 「山西官場一日倒兩“虎” 杜善學落馬或與中央巡視有關」，**齊魯晚報**，<http://www.qilu.com/zt/2014/08/14/102214A95UHV00014Q4P.html>。

w.chinanews.com/gn/2014/06-20/6303403.shtml。

「中央、國家機關第二批“三講”教育單位負責人和巡視組組長會議強調自我剖析是深入開展“三講”教育的關」，**人民網**，<http://www.people.com.cn/BIG5/channel1/10/20000601/84774.html>。

「中央“三講”教育巡視組來閩遼寧省委原副書記尚文同志任巡視組組長」，**閩西日報**，<http://www.people.com.cn/BIG5/channel1/10/20000531/83832.html>。

「中央今年第二輪巡視組組長名單及聯繫方式一覽表」，**人民網**，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/0730/c1001-25370720.html>。

「中央巡視制度巡視組發現陳良宇等貪腐線索」，**中國評論**，<http://hk.crntt.com/doc/1010/2/1/5/101021519.html?coluid=7&kindid=0&docid=101021519>。

「中央巡視條例」，1931年5月1日。

「中央巡視組：監督工作任重道遠」，**瞭望新聞周刊**（上海），<http://www.qin Feng.gov.cn/info/1004/67278.htm>。

「中央巡視組：蘇榮白恩培等高官被查線索均由巡視獲得」，**中央紀委監察部網站**，<http://big5.eastday.com:82/gate/big5/news.eastday.com/c/20141114/u1a8444109.html>。

「中央巡視組2014年首輪巡視已全部進駐（表）」，**中央紀委監察部網站**，<http://gd.people.com.cn/BIG5/n/2014/0401/c123932-20907811.html>。

「中央巡視組十年揪出陳良宇黃瑤等一批“老虎”」，**京華時報**，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0624/c1001-21944415.html>。

「中央巡視組反饋四川巡視情況 劉奇葆主持會議」，**四川日報**，http://big5.news.cn/gate/big5/www.sc.xinhua.org/content/2011-02/17/content_22082989.htm。

「中央巡視組反饋對我省巡視回訪情況」，**河南日報**，http://newspaper.dahe.cn/hnrbs/html/2012-06/22/content_732840.htm?div=-1。

「中央巡視組反饋對湖南省巡視回訪情周強主持」，**湖南日報**，http://www.gov.cn/gzdt/2012-06/12/content_2158737.htm。

「中央巡視組四川開展巡視工作 周聲濤劉奇葆講話」，**四川日報**，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/117005/12931762.html>。

- 「中央巡視組向山西反饋巡視回訪情況」, **山西日報**, http://news.ifeng.com/gundong/det ail201 2_06/20/15429291_0.shtml。
- 「中央巡視組在上海工作現場曝光」, **文匯網**, <http://news.wenwei po.com/2014/08/08/IN1408080070.htm>。
- 「中央巡視組江西尋“老虎”官場上下氣氛緊張」, **人民網**, <http://news.qq.com/a/20130723/000658.htm>。
- 「中央巡視組返京述職 中紀委中組部反腐新規將出」, **南方網**, <http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/news/china/zgkx/200401150173.htm>。
- 「中央巡視組長鞠躬流淚咋令人無限感慨?」, **新華網博客**, <http://scc5986.home.news.cn/blog/a /0101002E82D40D0160B0FEFC.html>。
- 「中央巡視組查出遵義原書記廖少華嚴重違法違紀線索」, **中國新聞網**, <http://www.chinanew s.com/gn/2013/11-05/5466668.shtml>。
- 「中央巡視組展開新一輪檢查」, **大公網**, <http://202.55.1.83/news/10/04/20/ZM-1245901.htm>。
- 「中央巡視組組長李伯勇談“三講”教育巡視工作」, **光明日報**, <http://news.sina.com.cn/comment/2000-1-31/58190.html>。
- 「中央巡視組陸續分赴“三講”教育單位」, **光明日報**, <http://big5.gmw.cn/g2b/www.gmw.cn/01gmr/1999-03/31//GB/18012%5EGM1-3105.htm>。
- 「中央巡視組尋出的那些貪官專家：注意對乾部言談舉止分析」, **京華時報**, <http://www.xiaoganxn.jcy.gov.cn/mtjj/201306 /t20130624114049 4.shtml>。
- 「中央巡視組掌握地方實情方式揭秘：聽街談巷議」, **人民網**, <http://politics.people.com.cn/n/2013/0604/c1001-21722605.html>。
- 「中央巡視組發現問題可越級直接向習近平匯報」, **光明網**, <http://news.qq.com/a/2014070 2/002270.htm>。
- 「中央巡視組進駐中國移動大唐中鋁等三家央企」, **世紀經濟報**, <http://www.cctime.com/html/2008-4-20/20084201488 7353.htm>；
- 「中央巡視組開展第二輪巡視 包括廣東湖南等地」, **人民網**, <http://news.sina.com.cn/c/ 2013-10-23/173528512845.shtml>。
- 「中央巡視組解析：巡揪貪官約談中牽出線索」, **瞭望東方周刊(上海)**, http://news.Xinhua net.com/legal/2013-07/01/c_124934291.htm。

- 「中央巡視組擴軍派駐六省查貪官」，**鳳凰網**，<http://news.sina.com/ch/phoenixtv/102-101-101-102/2008-11-19/14493437235.html>。
- 「中央金融巡視組開展對集團回訪工作」，**中國光大集團網**，http://www.ebchina.com/ebchina/htmlDocument/2009-09-09/detail_317.shtml。
- 「中央派巡視組進駐中國移動不接受單位吃喝邀請」，**搜狐新聞**，<http://news.sohu.com/20080422/n256440955.shtml>。
- 「中央紀委、中央組織部中央國家機關第一巡視組向環境保護部領導班子反饋巡視意見周生賢表示,要認真制定整改方案,落實整改措施,抓出整改成效」，**中國環境報**，<http://www.cfej.net/?thread-4359-1.html>。
- 「中央紀委、組織部企業巡視組在國電集團系統開展巡視和調研」，**中國電力行業門戶網站**，<http://www.chinapower.com.cn/newsarticle/1033/new1033365.asp>。
- 「中央紀委中央組織部第一巡視組聽取廣西工作匯報」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.people.com.cn/GB/64114/64115/4790760.html>。
- 「中央紀委中組部巡視組來川祁培文作重要講話」，**四川在線（成都）**，<http://news.163.com/07/0323/09/3A8QEMUK00011229.html>。
- 「中央紀委監察部通報 2009 年查辦案件工作有關情況」，**新華社**，http://www.gov.cn/jrzg/2010-01/07/content_1505084.htm。
- 「中央紀委監察部網站詳解中央巡視組工作流程」，**新華網**，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/28/c_117902845.htm。
- 「中央軍委印發加強自身作風建設十項規定」，**人民日報（北京）**，2012 年 12 月 22 日，第 4 版。
- 「中央軍委巡視工作領導小組辦公室負責同志答記者問」，**解放軍報**，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/1030/c83083-23372929.html>。
- 「中央國家機關工委出台紀檢巡視工作辦法」，**中國新聞網**，<http://www.chinawebs.com/gn/2014/07-23/6418167.shtml>。
- 「中央第七巡視組向海南省反饋巡視情況」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0711/c64371-25268042.html>。
- 「中央第二輪巡視組反饋情況一覽表」，**人民網**，<http://politics.people.com.cn/n/>

2014/02 24/c1001-24450132.html。

- 「中央第十巡視組向科技部反饋巡視情況」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0709/c64371-25259214.html>。
- 「中央第三地方巡視組來我省開展巡視回訪工作省委舉行工作匯報會石宗源孫曉群強衛東講話 林樹森王正福寧延令王富玉等出席」，**貴州日報**，<http://gzrb.big5.gog.com.cn/system/2010/04/20/010780374.shtml>。
- 「中央對省級巡視工作由“指導”變“領導”」，**南方都市報**，http://epaper.oooo.com/A/html/2014-08/13/content_2145003.htm。
- 「中央對省級巡視工作由「指導」變「領導」」，**文匯報**，<http://news.wenweipo.com/2014/08/13/IN1408130028.htm>。
- 「中央黨校教授:建議專項巡視房地產腐敗」，**新浪香港**，<http://news.sina.com.hk/news/20140805/-9-3327538/1.html>。
- 「中共中央印發《中國共產黨巡視工作條例（試行）》」，**人民日報（北京）**，2009年7月12日，第2版。
- 「中共中央巡視組:重慶「蒼蠅腐敗」突出」，**BBC 中文網**，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/09/130928_china_corruption.shtml。
- 「中共中央政治局召開會議審議關於改進工作作風、密切聯繫群眾的有關規定，分析研究二〇一三年經濟工作，中共中央總書記習近平主持會議」，**人民日報（北京）**，2012年12月5日，第1版。
- 「中共中央紀律檢查委員會關於建立巡視制度的試行辦法」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71384/4858128.html>。
- 「中共中央關於加強黨同人民群眾聯繫的決定」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65389/4441853.html>。
- 「中共中央關於印發《中國共產黨黨內監督條例（試行）》的通知」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182145/11001449.html>。
- 「中共反腐觸角延伸 巡視實行「全覆蓋」」，**BBC 中文網**，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/11/131114_china_corruptionn_inspection_spread.shtml。
- 「中共重拳整治“裸官”和乾部兼職」，**新華網**，<http://news.xinhuanet.com/politi>

cs/2014-10/13/c_1_112800419.htm。

「中巡組接恐嚇信：沒好下場」，**聯合新聞網**，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/9112071.shtml>。

「中紀委，中組部巡視組長任克禮：當前巡視工作的幾點思考」，**人民網**，<http://www.people.com.cn/BIG5/lilun/40533/3030495.html>。

「中紀委：中央巡視組組長非鐵帽子一次一授權」，**中國新聞網**，http://news.ifeng.com/mainland/special/zhongyangxunshizu/content-3/detail2013_11/05/30979431_0.shtml。

「中紀委“打虎”80年：朱德是第一任中紀委書記」，**人民網**，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2014-01/17/c_126019651_3.htm。

「中紀委中組部巡視組反饋巡視情況」，**搜狐新聞**，<http://news.sohu.com/20070419/n249543912.shtml>。

「中紀委中組部巡視組在京巡視 監督檢查領導班子」，**國際在線**，<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/3821/2005/01/17/301@425031.htm>。

「中紀委中組部巡視組來我省開展巡視工作」，**吉林日報**，2008年4月10日，A1版。

「中紀委中組部巡視組來黑龍江墾區考察」，**黑龍江省農墾社會保險事業管理局網頁**，<http://www.hljnksi.com/xxlist.asp?id=1301>。

「中紀委中組部巡視組通報在津巡視情況」，**新華網**，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/tj.news.cn/gov/2008-09/30/content_14539097.htm。

「中紀委第六次全體會議公報」，**人民網**，<http://www.people.com.cn/GB/channel1/11/20000804/172007.html>。

「中紀委詳解中央巡視工作如何開展」，**人民網**，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/1028/c1001-23347835.html>。

「中國中紀委圖解巡視流程 強調震懾力」，**BBC 中文網**，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/10/131028_zhongjiwei.shtml。

「中國出版集團副總涉嫌違紀被查巡視組曾查出問題」，**每日經濟新聞**，<http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/20140326/014718611336.shtml>。

「中國共產黨巡視工作條例（試行）」，**人民日報**（北京），2009年7月13日，第二版。

- 「中國共產黨巡視工作條例（試行）」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/182420/12300957.html>。
- 「中國共產黨巡視工作發展的回顧與思考」，中央紀委監察報，http://www.ccdi.gov.cn/lzlt/llyj/jdzy/201309/t20130927_10891_1.html。
- 「中華人民共和國憲法」，1982年12月4日，http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/constitutioncao/index_cn.asp。
- 「今年首輪巡視先向“一把手”反饋報告措辭更嚴厲」，法制晚報，<http://big5.chinanews.com:89/gn/2014/07-21/6408359.shtml>。
- 「今年首輪巡視先向“一把手”反饋報告措辭更嚴厲」，法制晚報，<http://www.chinanews.com/gn/2014/07-21/6408359.shtml>。
- 「內地多省建「五人小組」聽巡視匯報 書記省長領銜」，大公網，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2014-08/2690621.html>。
- 「分析：谷俊山案凸現中國軍隊貪腐頑症」，BBC 中文網，http://www.bbc.co.uk/hongwen/trad/china/2014/01/140115_china_military_corruption。
- 「反腐玩真的！中央巡視組將掀官場大地震」，中國時報，<http://news.msn.com.tw/news3343719.aspx>。
- 「反腐鬥士」曹克明去世 曾查案牽出陳希同案」，大公網，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2014-09/2715803.html>。
- 「反腐過頭江澤民胡錦濤都催趕緊收手」，世界日報，<http://www.boxun.com/news/gb/china/2014/04/201404030240.shtml#.VE27SfmUdUU>。
- 「天津市政協副主席武長順涉嫌嚴重違紀違法被免職」，中國共產黨新聞網，<http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n/2014/0724/c64371-25338620.html>。
- 「太原居民6年堅持舉報申維辰被中央巡視組接待」，法制晚報（北京），<http://news.163.com/14/0418/13/9Q4AHF8O0001124J.html>。
- 「王岐山出席2013年中央巡視工作動員暨培訓會議並講話」，新華網，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-05/17/c_115813442.htm。
- 「王岐山在十八屆中紀委三次全會上的工作報告」，新華社，http://www.gov.cn/ldhd/2014-01/27/content_2577038.htm。
- 「王岐山在中央巡視工作動員部署會上強調：突出發現問題強化震懾作用」，人

- 民日報(北京), <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1024/c64094-23308899.html>。
- 「王岐山告誡巡視組：既要明察也要暗訪」, 中國新聞周刊, http://news.ifeng.com/shendu/zgxwzk/detail_2013_11/12/31179207_0.shtml。
- 「王岐山怎樣挑選“反腐尖兵”隊長?」, 新浪專欄, <http://news.sina.com.cn/zl/zatan/2014-08-01/14522006.shtml>。
- 「王岐山派專人赴南京送別“反腐鬥士”曹克明」, 騰訊新聞, <http://news.qq.com/a/20140905/030295.htm>。
- 「王岐山部署第二輪巡視 再選十地強化對一把手監督」, 中國新聞網, <http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2013-10/1986801.html>。
- 「左連璧：明查暗訪 懲防“高官”腐敗」, 人民網, <http://politics.people.com.cn/GB/1026/3238418.html>。
- 「民調：95.9%受訪者力挺中央繼續加強巡視力度」, 中國青年報, <http://news.sohu.com/20140722/n402543287.shtml>。
- 「任克禮，這些官員為何不講真話?」, 人民日報, <http://www.people.com.cn/BIG5/guandian/35560/3036362.html>。
- 「任克禮：巡視組非“欽差大臣”重點監看省級領導」, 人民網, <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/3066957.html>。
- 「任克禮批一些高幹不講真話」, 文匯報, <http://paper.wenweipo.com/2004/12/30/CH0412300004.htm>。
- 「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」, 中國共產黨新聞網, <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。
- 「全國政協副主席蘇榮已被免職」, BBC 中文網, http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/06/140625_surong.shtml。
- 「安徽省政協副主席韓先聰涉嫌嚴重違紀違法被調查」, 中國共產黨新聞網, <http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n/2014/0712/c64371-25272997.html>。
- 「江西人大原副主任陳安眾被雙開」, 文匯網, <http://news.wenweipo.com/2014/05/21/IN1405210017.htm>。
- 「江西副省長姚木根分管領域曾遭中央巡視組通報」, 新京報, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0323/c70731-24710089.html>。
- 「江蘇原政協主席曹克明逝世 習近平胡錦濤送花圈」, 文匯網,

<http://news.wenweipo.com/2014/09/05/IN1409050026.htm>。

「巡視條例」，1928年10月8日。

「巡視組"回頭看"農行劉仲黎稱農行整改取得成效」，**中華工商時報**，
<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4641762.html>。

「巡視組的帳單」，**文摘報**，2011年9月20日，B版，頁28~29。

「巡視組查出的作風和腐敗問題一覽」，**文匯網**，<http://news.wenweipo.com/2013/09/28/IN1309280037.htm>。

「巡視組準垂直化管理指導便領導」，**北青網**，<http://news.ynet.com/5.61/1408/9287134.html>。

「沈培平落馬是追究其舊“賬”？」，**中國評論月刊網路版**，<http://hkmag.crntt.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=36&docid=103064432>。

「周淑真：巡視工作的歷史沿革、現實成就和制度創新」，**中國共產黨新聞網**，
<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2014/0711/c40531-25270898.html>。

「披露：李寶金吹呼自己在天津能幹招致中紀委懷疑」，**新華網**，http://news.xinhuanet.com/legal/2008-01/24/content_7484658.htm。

「侯凱接替楊曉渡執掌上海紀委」，**文匯網**，<http://news.wenweipo.com/2013/11/20/IN1311200029.htm>。

「突出紀檢監察特色架起與群眾溝通橋樑」，**人民日報**（北京），2013年9月3日，第1版。

「紀委書記曹克明自述首度曝光談及瀋陽慕馬案等大案」，**南方周末**，
<http://app.morningpost.com.cn/print.php?contentid=110867>。

「紀念中國共產黨成立七十八周年座談會在京舉行江澤民講話」，**新華網**，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2000-12/31/content_486043.htm。

「胡錦濤：反腐事關人心和黨生死存亡」，**京華日報**（北京），<http://news.sina.com.cn/c/2011-07-02/012522742802.shtml>。

「胡錦濤：反腐解決不好可致亡黨亡國」，**新華網**（廣州），<http://news.163.com/12/1108/10/8FPJD72L00014JB5.html>。

「胡錦濤：打擊腐敗是首要任務」，**BBC 中文網**，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_6070000/newsid6075600/6075620.stm。

- 「軍隊巡視機構正式成立 保密性超中央巡視組」，**人民網**，<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2013/1120/c1011-23595946.html>。
- 「重慶人大副主任譚棲偉被免曾信風水炸橋頭隧道」，**法制晚報**，http://big5.ce.cn/gate/big5/district.ce.cn/newarea/sddy/201405/13/t20140513_2807891.shtml。
- 「重慶原副市長譚棲偉被雙開被指涉不雅視頻案」，**法制晚報**，<http://www.chinanews.com/gn/2014/09-02/6555109.shtml>。
- 「修福金委員：關於完善巡視制度的思考與建議」，**中國網**，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/290475.htm>。
- 「海南省委常委、副省長譚力被查」，**新京報**，<http://news.hexun.com.tw/2014-07-09/166443603.html>。
- 「副國級領導蘇榮被查的5個看點！」，**新華博客**，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/jijunling_jizhe.home.news.cn/blog/a/0101003E42AB0CFE440C5FFE.html。
- 「國家稅務總局黨組聽取中央紀委、中央組織部第二巡視組反饋巡視意見」，**國家稅務總局官方網站**，<http://202.108.90.131/Sun iT/202.108.90.130/n1481/n1484/n1491/c148955/content.html>。
- 「堅持發現問題不動搖堅持四個著力不放鬆——中央巡視工作領導小組辦公室主任黎曉宏答記者問」，**中國紀檢監察報**，<http://csr.mos.gov.cn/mos/cms/html/122/401/201404/41129.html>。
- 「探索巡視與多種監督的最佳結合」，**人民網**，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49151/9738127.html>。
- 「深入紮實開展黨的群眾路線教育實踐活動，為實現黨的十八大目標任務提供堅強保證」，**人民日報**（北京），2013年6月19日，第1版。
- 「第二輪中央巡視組聯繫方式」，**文匯網**，<http://news.wenweipo.com/2013/11/02/IN1311020042.htm>。
- 「習近平：中央巡視組要敢於碰硬」，**京華時報**，<http://news.sohu.com/20130601/n377689100.shtml>。
- 「習近平：解決中國的問題隻能在中國大地上探尋適合自己的道路和辦法」，**新華網**，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/1013/c1024-25825659.html>。
- 「習總書記上任“兩談”反腐昭示反腐決心」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.com.cn>。

people.com.cn /n/2012 /1 123/c241220-19674335.html 。

「貪污腐敗、脫離群眾、形式主義、官僚主義」等四風見於習近平當選總書記後舉行的中外記者會中，「人民對美好生活的嚮往就是我們的奮鬥目標」，**人民日報**（北京），2012年11月16日，第4版。

「陳良宇案暴露中國政治體制問題」，**BBC 中文網**，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_5390000/newsid_5393000/5393044.stm 。

「陸政協副主席蘇榮落馬 4 天前還露面」，**中時電子報**，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140614003104-260409> 。

「陸頻傳攻擊 學者：改革難度高」，**中央通訊社**，<http://www.cna.com.tw/news/accn/201311060437-1.aspx> 。

「揭密中央巡視組」，**新京報**，<http://www.chinanews.com/gn/2013/06-04/4888716.shtml> 。

「湖北日報特約評論員：破除“反腐過頭”論」，**湖北日報**，<http://cpc.people.com.cn/pinglun/BIG5/n/2014/0528/c78779-25077010.html> 。

「湖北省政協原副主席陳柏槐嚴重違紀違法被“雙開”」，**大公網**，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2013-07/1734101.html> 。

「湖北省政協原副主席陳柏槐嚴重違紀違法被“雙開”」，**中國共產黨新聞網**，<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0307/c64371-24564046.html> 。

「湖北副省長郭有明被查或由巡視組發現線索」，**京華時報**（北京），<http://news.163.com/13/1128/02/9E00US0R00014AED.html> 。

「湖南政協副主席童名謙被查距巡視組進駐僅 48 天」，**南方都市報**，<http://www.yicai.com/news/2013/12/3245165.html> 。

「發現問題形成震懾：中央巡視工作如何開展」，**紀檢監察網**，<http://202.206.48.97/jiwei/content/?478.html> 。

「雲南省委常委、委員張田欣涉嫌違紀被免職」，**新華網**，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2014-07/12/c_1111584222.htm 。

「雲南副省長沈培平被查事涉礦產領域」，**財新網**，<http://china.caixin.com/2014-03-10/100649266.html> 。

「雲南副省長沈培平被調查 曾私自調動警力引發群體事件」，**新京報**，<http://big5.china.com.cn/gate/big5/ml.china.com.cn/html/guanzhu/20140310/324>

902.html。

- 「黃遠志強調提高巡視質量推動反腐倡廉」，**湖北日報**，<http://news.sina.com.cn/c/2005-01-27/06404962192s.shtml>。
- 「新任巡視組組長亮相，多個巡視組陸續開展工作」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/95111/11481646.html>。
- 「新聞人物：中國軍中“大老虎”徐才厚」，**BBC 中文網**，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/world/2014/06/140630_china_xucaihou_profile。
- 「新變化令中央巡視組更具影響力和威懾力」，**中國經濟周刊**，2013年7月22日，http://paper.people.com.cn/zgjjzk/html/2013-07/22/content_1274201.htm。
- 「經習近平主席批准 中央軍委印發《中央軍委關於開展巡視工作的決定》《中央軍委巡視工作規定（試行）》」，**人民日報（北京）**，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/1030/c64094-23370557.html>。
- 「試論鄧小平反腐敗理論的核心及基本內容」，**廉政網**，<http://www.gaoyao.gov.cn/gylz/news/shownews.asp?NewsID=140>。
- 「圖解：揭秘中央巡視組工作內容和流程」，**中國網**，http://news.china.com.cn/2013-06/06/content_29047593.htm。
- 「圖解 2014 年中央巡視組首輪巡視反饋情況」，**中央紀委監察部網站**，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2014-07/15/content_2717393.htm。
- 「圖解中央巡視工作如何開展」，**新華網**，http://news.xinhuanet.com/photo/2013-11/04/c_125646320.htm。
- 「察時局解惑|中央巡視組真會“越級”向習大大匯報嗎」，**察時局網**，<http://chuansongme.com/n/568062>。
- 「億萬富豪五年反腐悲欣路」，**南方周末**，<http://www.southcn.com/weekend/commend/200609070007.htm>。
- 「盤點 41 隻落馬“大老虎” 四大特徵引關注」，**人民網**，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/0806/c1001-25409311.html>。
- 「盤點巡視組近十年工作：揪出陳良宇等“老虎”」，**北京晨報（北京）**，<http://business.sohu.com/20130604/n377897918.shtml>。
- 「盤點近年最著名三位貪官“公共情婦”」，**人民網**，http://news.xinhuanet.com/legal/2013-12/24/c_125906423_5.htm。

「獨家：圖解中央巡視組受理群眾舉報工作流程」，中國共產黨新聞網，<http://nfw.people.com.cn/n/2013/0723/c64371-22292924.html>。

「遼寧省政協副主席陳鐵新落馬被查」，BBC 中文網，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/07/140725_china_liaoning_corruption.shtml。

「舉報查詢」，中共中央紀律檢查委員會，中華人民共和國監察部舉報網站，https://www.12388.gov.cn/html/index_formAnonymous.html。

「講學習，講政治，講正氣」，中國共產黨新聞網，<http://dangshi.people.com.cn/GB/221024/221027/14907106.html>。

「黨中央高度重視巡視工作胡錦濤總書記親自過問」，新華網，http://news.Xinhuanet.com/video/2007-08/02/content_6464804.htm。

「黨的十六大以來中國民航大事記」，中國民用航空局網站，http://www.caa.gov.cn/a1/200710/t20071022_8542.html。

于建嶸，「當前我國群體性事件的主要類型及其基本特徵」，中國政法大學學報，2009 年第 6 期（2009 年），頁 114~160。

中央檔案館編，中共中央文件選集(第八冊)(北京：中共中央黨校出版社，1991)。

中央檔案館編，中共中央文件選集(第十一冊)(北京：中共中央黨校出版社，1991)。

中央檔案館編，中共中央文件選集(第三冊)(北京：中共中央黨校出版社，1989)。

中央檔案館編、中國革命博物館編，中國共產黨黨章匯編(北京：人民出版社，1979 年 6 月)。

中共中央文獻選集(第一冊)(北京：中共中央黨校出版社，1989)。

中共中央組織部、中共中央黨史研究室、中共中央檔案館，中國共產黨組織史資料(第八卷)(北京：中共黨史出版社，2000)。

王仰文，「黨內巡視制度民意表達問題研究」，河南師範大學學報，第 37 卷第 3 期(2010 年 5 月)頁 40~42。

王宏琳，「我國巡視制度的建立與完善」，決策探索，第 11 期(2007 年 11 月)。

王明高，「國內外巡視監察制度之借鑑」，人民論壇，http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2008-04/01/content_48329575.htm。

王義，「巡視制度的歷史考察及借鑑意義」，西華師範大學學報(哲學社會科學版)，第 05 期(2004 年)。頁 60~62。

- 王艷文，「中國特色行政監察新舉措的創建與完善」，**山西農業大學學報**，第 7 卷第 1 期（2008 年 7 月），頁 66。
- 付佳，「中國共產黨巡視制度對中國古代巡視制度的借鑒與發展」，**湖南師範大學碩士論文**（2012 年），頁 24~33。
- 任德厚，**政治學**（臺北市：自刊，1992）。
- 朱妍麗，「中國古代巡視制度與國外巡視制度比較之借鑒」，**理論導報**，第 08 期（2010 年 8 月），頁 20~21。
- 朱良華，「權力監督視野中的巡視制度」，**復旦大學公共管理碩士論文**（2007），頁 3~20。
- 何思因、吳玉山主編，**邁入二十一世紀的政治學**（台北：中國政治學會，2000 年）。
- 吳庚，**韋伯的政治理論及其哲學基礎**（台北：聯經出版社，1993）。
- 吳述林，「淺議巡視監督的地位和作用」，**江淮**，第 02 期（2005 年），頁 27。
- 李三星、李小蘇，「民主革命時期中國共產黨的巡視制度」，**上海黨史與黨建**（2003 年 11 月），頁 17~22。
- 李世明，「中共中央紀檢組織反腐功能研究-以偵辦陳良宇案為例」，**中國文化大學政治學系博士論文**（2009 年），頁 131~133。
- 李輝，**當代中國反腐敗制度研究**（上海：上海人民出版社，2013 年）。
- 孟盛，「與一位巡視員對話」，**廉政瞭望**，第 24 期（2008 年），頁 12~19。
- 林國明，「到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成」，**臺灣社會學刊**，第 55 期（2003 年），頁 13~14。
- 武軍銜的，「中國共產黨黨內巡視官員的廉潔保障的現況」，**上海師範大學碩士論文**（2013 年），頁 28~47。
- 邱永銘、朱蓬華，「略論我國古代監察制度的運行機制和方式」，**上海大學學報（社會科學版）**，第 05 期（1999 年 5 月），<http://wenku.baidu.com/view/abf7a949cf84b9d528ea7af4>。
- 胡婉玲，「論歷史制度主義的制度變遷理論」，**新世紀智庫論壇**，第 16 期（2001 年 12 月），頁 86~90。
- 唐吉符、王景，「淺議巡視組在三講教育中的作用」，**黨建雜誌**，第 10 期（2000 年），頁 33。

- 孫月霞，「我國黨內巡視制度的理論與實踐研究」，南京農業大學公共管理碩士論文，2008年6月，頁34~47。
- 徐時喆，「中共黨內監督機制改革之研究：胡錦濤時代」，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文（2011年），頁72。
- 徐靜村，「巡視制度是監督一把手良藥」，**檢查風雲**，第21期（2006），頁36~37。
- 涂謙，「中國省部級幹部腐敗現象的實證研究—以十六大以來72名落馬省部級官員為例」，**當代中國政治研究報告（2011）**。
- 袁悅平，「巡視制度的歷史考究與巡視制度的借鑑」，**湖南廣播電視大學學報**，第04期（2007年4月），頁236~246。
- 馬培偉，「淺談巡視訪談中的提問技巧」，**法治與社會**，2010年10月，頁157。
- 馬祥祐，「論「中國共產黨黨內監督條例（試行）」從機制設計理論角度分析」，**中國大陸研究**，第51卷第2期（2008年6月），頁18~22。
- 寇健文，**中共菁英政治的演變-制度化與權力轉移 1978~2010**（台北：五南出版社，2010年），頁80~83。
- 張孟英，「關於完善巡視制度的思考」，**天府新論**，第S1期（2005年）。
- 張書林，「論建立和完善黨內巡視制度」，**學習論壇**，第11期（2007年11月），頁19~23。
- 張端武，「巡視制度研究」，http://www.360doc.com/content/09/0322/23/26005_2887047.shtml。
- 梁顯森，「新民主主義革命時期中國共產黨的巡視制度研究」，鄭州大學馬克思主義碩士論文（2010年），頁7~41。
- 郭承天，「新制度論與政治經濟學」，何思因、吳玉山主編，**邁入二十一世紀的政治學**，頁171~198。
- 陰法唐，「《財經》：程維高曾阻撓中央赴河北省巡視組工作」，**財經雜誌**，<http://news.sina.com.cn/c/2003-11-20/11102173935.shtml>。
- 傅遜，「黨內巡視制度與反腐倡廉研究」，中國石油大學馬克思主義理論與思想政治教育碩士論文（2008年），頁8~33。
- 焦建國，「巡視制度與防止錢穆制度陷阱」，**中國黨政幹部論壇**，<http://www.dzlt.com/200402ZZDJSYJ/2012/212/12212111450IIAJKH13ID90FEA91BJA.html>。
- 焦建國，「巡視能否管住高官」，**時事報告**，（2003年10月）。

- 陽春橋，「中央巡視組發現的高官腐敗案線索」，**檢查風雲**，第4期（2012年），頁12~14。
- 黃宗昊，「歷史制度論的方法立場與理論建構」，**問題與研究**，第49卷第3期（2010年9月），頁157~158。
- 楊繼繩，**中國當代社會階層分析**（南昌：江西高校出版社，2011年）。
- 虞崇勝，「中國反腐秘笈：以治標促治本」，**人民論壇**，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0822/c112851-25517639.html>。
- 過勇，「透析20多年之怪現狀：中國高官腐敗呈現十大趨勢」，**中國經濟時報**，2003年6月2日。
- 趙捷、黃建新、曾起郁，「黨內巡視工作制度研究：探源、解析與改進」，**廣州大學學報（社會科學版）**，第8卷第10期（2009年10月），頁21。
- 劉峰，「安徽地區中共巡視制度與工作研究（1923-1935）」，蘇州大學中國近代史碩士論文（2010年4月），頁18~123。
- 劉望道，「關於完善黨內巡視制度的思考」，**惠州學院學報**，第29卷第5期（2009年10月），頁42~45。
- 劉貴封，「進一步提高巡視工作科學化水平」，**中共山東省省委黨校學報**，第34卷第6期（2011年12月），頁51。
- 劉慧、胡增文，「淺談巡視制度」，**市場週刊（理論研究）**，第04期（2007年），頁136~137。
- 劉輝奇，「巡視監督制度有效性分析」，湖南大學碩士論文，（2011年），頁10~51。
- 滕婕，「試論黨內巡視制度的運行及完善」，**許昌學院學報**，第06期（2008年），頁11~13。
- 蔡文軒，「重塑黨國體系？中國大陸地方「大部制」改革的探討」，**公共行政學報**，第41期（2011年12月），頁92~94。
- 蔡相廷，「歷史制度主義的興起與研究取向：一政治學研究途徑的探討」，**臺北市立教育大學學報**，第41卷第2期（2010年11月），頁39~54。
- 穆生高，**賀昌文集**（北京：中共黨史出版社，2006年）。
- 龍太江，「權力監督體系中的權力監督：職能定位與職能開發」，**廣州大學學報（社會科學版）**，第5期（2011年），頁27。
- 儲洪彥，「中國共產黨黨內巡視制度之研究」，海南師範大學馬克思主義理論與思

想政治教育法學碩士論文 (2009 年 8 月), 頁 25~33。

聶宇, 「黨內監督制度的創新-巡視制度的研究」, 東北大學公共管理學系碩士論文 (2005 年), 頁 8。

英文

Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5 (December 1996), pp. 936~957.

Isaak, Alan C., *Scope and Methods of Political Science: An Introduction to the Methodology of Political Inquiry* (California: Harcourt College Pub, 1997).

Jensen, Michael C. and William H. Meckling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, No. 4 (October 1976), pp. 306-310.

Levi, Margaret, "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis," *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Vol. 28 (August 1997), pp. 19~41.

North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990).

Peters, B. Guy, *Institutional Theory in Political Science* (New York: Pinter, 1999).

Peters, B. Guy, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (Bloomsbury: Continuum, 2011).

Pierson, Paul, "The Path to European Integration A Historical Institutional Analysis," *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2 (April 1996), pp. 123~163.

Pierson, Paul and Theda, Skocpol, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," *Political Science: The State of the Discipline*, Vol. 3 (August 2002), pp. 693~721.

Streeck, Wolfgang and Kathleen, Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (Wellington Square: Oxford University Press, 2005).

Thelen, Kathleen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, No. 1 (June 1999), pp. 369~404.

Wang, Yi-qiong, “Officials of Three Gorges Dam Operator Abused Power, Conducted Secret Bids: CCDI,” *Global Times*, February 19, 2014, <http://epaper.globaltimes.cn/2014-02-19/45628.htm>.

Weber, Max, *The Theory of Social and Economic Organization* (Eastford: Martino Fine Books, 2012).

