

# 一、中共「十八屆四中全會」後反腐制度改革評析

開南大學公共事務管理學系張執中主任主稿

- 「十八屆四中全會」通過「決定」顯示，習試圖從上到下藉由立法、授權、問責三個程序，達到「有法必依、執法必嚴、違法必究」的目標，減少官員濫權貪腐空間。
- 儘管透過民間和媒體監督是國際反腐成功的普遍經驗，但習近平反腐重心依然是整風、建制、巡視與派駐，並透過提高紀檢系統的獨立性與縱向、橫向的覆蓋率，以達到嚇阻效果。

今（2014）年 10 月 20 日至 23 日，中共在北京召開「十八屆四中全會」。外界主要關注全會是否完成黨內對周永康案的處分，以及「全面依法治國若干重大問題的決定」（以下簡稱「決定」）的主要內容，特別是未來中共反腐如何從「運動」走向「制度」。緊接著 25 日召開中紀委十八屆四次全會，規劃未來反腐重點在巡視與派駐制度的全覆蓋、提出重整黨內法規的時間表，與嚴明黨的政治紀律（中共中央紀委監察部網站，2014.10.25），簡單而言就是巡視、派駐、建制與整風四個重心，也逐步勾勒習近平路線與那套制約權力的「籠子」。

## （一）「十八屆四中全會」與反腐

「十八屆四中全會」並無如外界預期審議周永康案，僅通過李東生、蔣潔敏、王永春、李春城、萬慶良、楊金山嚴重違紀問題的審查報告，並確認中央政治局給予六人開除黨籍的處分。若對比薄熙來案的處理，周案公布之初，因不稱周為「同志」，以及立案「審查」取代「調查」，說明黨內對周的調查與違紀定性已有初步成果。依中共黨內程序，如中央政法委副秘書長姜偉的說明，周已無擔任中央領導職務，因此「十八屆四中全會」無須就周案做出決定（BBC 中文網，2014.10.30）；另一方面，周案還須經過中紀委的報告，進入中央政治局審議後，決定

處分方式。12月6日中共中央公布開除周永康黨籍決定，並移送司法機關處理（新華網，2014.12.6）。

不過，綜觀「決定」全文，習試圖從上到下藉由立法、授權、問責三個程序，從過往的「有法可依」，走向「有法必依、執法必嚴、違法必究」的目標，減少領導幹部尋租與濫權貪腐空間，以因應未來經濟社會的發展需求。在立法層面，包括清理有違公平的法律法規條款，強調明確立法邊界（如擴大立法權限從49個「較大的市」，下放到282個「設區的市」），以解決「紅頭文件」的亂象。特別是未來將推進反腐立法，把賄賂犯罪物件由財物擴大為財物與其他財產性利益，改變中共建政以來相關法規將賄賂範圍界定在「財物」的現況（如1952年「中華人民共和國貪污條例」、1988年「關於懲治貪污罪賄賂罪的補充決定」、1997年「刑法」等，目前仍然將賄賂範圍界定為財產、物品、回扣、手續費等性質的「財物」）。

在行政層面，主要推進各級政府事權規範化、法律化，以確立「依法行政」之精神。特別針對各級政府與部門預算外資金與「小金庫」問題，持續推動罰繳分離和收支兩條線管理制度。這些源自計畫經濟時期的制度遺產，包括如「附加費」、「執法返還」等缺乏法源的收費與罰款，與部門利益掛勾，至今仍是「禁而不止」的問題。因此必須著重建立決策終身責任制與保障依法獨立行使審計權，實行審計全覆蓋，並探索省以下地方審計機關人財物統一管理，以解決地方財政的管理漏洞。

為解決海外貪官遣返，「決定」提到擴大國際司法協助覆蓋面。加強反腐敗國際合作，加大海外追贓追逃、遣返引渡力度，以切斷「腐敗份子外逃之路」。如11月北京APEC會議中，大陸將反腐敗列入重要討論，加強APEC成員在跨境調查取證和打擊賄賂、洗錢、走私等跨境犯罪方面的合作。並確認反腐敗執法合作網路（APEC Network of Anti-Corruption Authorities and Law Enforcement Agencies，簡稱ACT-NET）的機構，隸屬於APEC反腐敗工作組，由APEC成員的執法機構組成，作為腐敗案件資訊共用的計畫。各成員國可指定專人擔任聯絡人，參與成員國間反腐的交流與合作。中國大陸將於2014年至2015年間主持反腐執法合作

網路的秘書處工作。將設於中紀委的培訓部門——中國紀檢監察學院，由中紀委副書記陳文清擔任該學院院長。中國大陸希望 APEC 成員及國際社會能夠支援大陸打貪，與各 APEC 成員開展反腐敗執法合作，形成內外連結，鞏固反腐的成果（新華網，2014.11.8；中時電子報，2014.11.9）。

## （二）黨內反腐

依據「決定」內容，中共強調的是「黨的領導」與「黨要管黨」。而黨內法規則是管黨治黨的重要依據。因此一方面強調黨章的根本地位；另一方面則注重黨內法規與國家法律的銜接和協調，提高黨內法規執行力。

中共去（2013）年 11 月公布的「中央黨內法規制定工作五年規劃綱要（2013-2017 年）」提出，到建黨 100 周年時全面建成內容科學、程序嚴密、配套完備、運行有效的黨內法規制度體系，王岐山在中紀委四次會的講話中也再次提出（新華網，2013.11.28；中央紀委監察部網站，2014.10.25）。2012 年 6 月，中共中央印發「中共中央辦公廳關於開展黨內法規和規範性文件清理工作的意見」，啟動了中共歷史上第一次黨內法規和規範性文件集中清理工作（此次集中清理分為兩個階段：第一階段清理的是 1978 年至 2012 年 6 月制定的黨內法規和規範性文件；第二階段清理的是 1949 年至 1977 年前制定的黨內法規和規範性文件）。由中央辦公廳組織實施，中紀委、中組部、中宣部、中央統戰部等 50 多個機關參與，至今兩個階段共梳理出 1,589 件文件。廢止 553 件，宣布失效 600 件，共占 72.6%，由中央宣告停止執行；繼續有效的則有 507 件，其中 42 件需進行修改，解決黨內法規不適應、不協調、不銜接與不一致的問題（新華網，2014.11.18）。

再者，當前中紀委逐步將紀檢體制改革的成果固化為制度，發布「中國共產黨黨內法規制定條例」、「黨政機關厲行節約反對浪費條例」，修訂「中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則」、「中國共產黨紀律處分條例」、「中國共產黨巡視工作條例（試行）」等。特別在巡視制度上，主要做了幾個方面的改造，包括強化上級紀委的領導、擴大巡視範圍，做到對地方、部門、企事業單位全覆蓋，以及中央巡視組

「下沉一級」(意指下管兩級)，盯住省部、地廳兩級班子(新華網，2013.12.25)。因此自「十八大」以來已展開四輪巡視，不到兩年時間已經完成對 31 省市與生產建設兵團的常規巡視。11 月底則展開「專項巡視」(包括文化部、環保部、中國科協、全國工商聯、中國國際廣播電臺、南方航空、中國船舶、中國聯通、中國海運、華電集團、東風汽車、神華集團、中石化等 13 個單位)，強調不拘泥工作流程、巡視類別與條塊級別之限制。中紀委認為此舉得以突破常規巡視過程，目標是完成對中央一級 280 多家地方、部門和企事業單位的巡視全覆蓋(中共中央紀委監察部網站，2014.11.24)。

在派駐方面，「十八屆三中全會」後推動全面落實中紀委向中央一級黨和國家機關派駐紀檢機構，實行統一名稱、統一管理。而派駐機構對派出機關負責，履行監督職責，實現向中央一級黨和國家機關派駐紀檢機構全覆蓋。12 月 2 日習近平主持深改組第七次會議，也審議「關於加強中央紀委派駐機構建設的意見」，透過全面派駐使黨內監督不留死角(新華網，2014.12.2)。在巡視與派駐之外，各級領導幹部的政治紀律仍須透過「整風」來鞏固，並在巡視工作中緊扣「四個著力」(包括理論路線、八項規定與四風、黨風廉政路線、民主集中制與幹部選拔任用等)，迫使黨政領導幹部在思想、政治與行動上與黨中央保持高度一致。

### (三) 結論

從「十八大」以來的演進，中共在反腐工作上透過「整風」樹立幹部的行為準則；調整黨內領導小組，強化核心角色，集中權力推動改革目標；藉由中紀委擴大巡視制度縱向與橫向之涵蓋面，並下管兩級。整體而言，都是向黨中央與總書記集權之過程。另一方面，政法系統歷經退出政治局常委、李東生、周永康案的處理到「依法治國」的提出，重點不在削弱政法系統，而是習近平一手抓政法系統改革。藉由大老虎的落網，使習近平的反腐打破舊有的框架，並獲得道德上的制高點，也具有清除黨內派系，為改革鋪路之效。

今年以來，大陸方面在黨政軍已查處 36 名副省級以上領導幹部，使得「十八大」至今，已有 53 名副省級以上領導幹部因涉及貪腐落馬。

雖然外界普遍認為，系統性建立法治與民主，最大限度減少權力過度集中，增進立法、司法和行政部門之間的相互制約，以及強化媒體和民間監督體制是近現代較發達國家反腐比較成功的普遍經驗。但中共一直按自己的思維與發展邏輯來推動改革，在堅持「黨的領導」與反對自由主義的前提下，習近平時期的反腐依然是整風、建制、巡視與派駐，只是習近平提高了紀檢系統的獨立性與縱向橫向的覆蓋率，讓這樣緊迫盯人方式成為「新常態」，試圖達到「伸手必被捉」的嚇阻效果。因此，「自律」的組織運作能否建立起「他律」的法治精神，仍是未來觀察的重點所在。