

一、近期中共加強貪腐查處作為觀察

中央警察大學公共安全學系副教授游智偉主稿

- 中共反腐肅貪係為重建社會對黨國體制的信任、清查下級官員隱瞞政情行為及避免新一輪政治鬥爭。
- 政法系統貪腐弊病嚴重影響社會穩定，近期中共重點查處對象逐漸轉向政法官員，今年已有 62 名官員遭雙開，聚焦「對黨不忠誠」、「兩面人」等。

(一) 前言

習近平上臺後，中共強化查處貪腐的政策與行動從未停止，此現象與中共自改革開放後逐漸產生並擴大的體制內貪腐有相當程度的關連性，但更重要的原因應為當貪腐成為結構性問題之際，其副作用的影響更為深遠，例如社會對黨國體制的信心將被逐漸侵蝕，而由於官員切實上報真實情況的可能性將隨之降低，故決策者掌握真實狀況的能力與可能性也將降低。

實際上，中共查處貪腐的行動與前述兩個原因息息相關，特別是近期強化清查政法系統的變化。2019 年爆發的「孫小果案」更重挫大陸社會對中共黨國體制——特別是對負責維穩之「政法系統」——的信心，該案犯人並不具備特別的家世背景，其家人卻可透過人際關係的網絡使犯人兩度逃脫死刑，最終成為地方惡霸。該案顯示中共政法系統內部的問題相當嚴重，而如同中共官媒的形容，這些問題將「影響社會對法治公平正義的信心」。

整理今（2021）年 10 月中旬以前中共中紀委與國家監委網站關於「審查調查」的資料，涵蓋時序為 2014 年至 2021 年中旬，共計 1,132 案，並檢視遭黨紀政務處分之中共官員被控訴理由與其主管業務性質後發現：第一，中共反腐肅貪政策的目的並不在於查處貪腐行為，因為貪腐很可能是中共體制內的結構性問題，而這類政策的目的則是在於要求官員必須如實報告政情與個人行為。第二，因為「怠政」與「八項規定」、「廉潔紀律」或「營利活動」而被查處的中共官員數量佔所有案例的比例極低，顯示查處「怠政」並不是這類政策的重點。第三，

中共對貪腐問題的查處逐漸轉向政法系統，除政法系統累積的副部級以上官員為最多者之外，更重要的是根據中紀委網站的資料，政法官員被查處的數量於 2020 年便已超過其他類別。第四，中共反腐肅貪政策轉向查處政法官員的原因可能在於這類官員直接面對社會大眾，因而可能導致社會對黨國體制的信心快速崩解。第五，從中共透過反腐肅貪行動整肅體制內官員的傾向來看，中共黨政體制與政策過程的更大問題可能是位處中央的決策者無法切實取得第一線的真實資訊，也因此多數案例均控訴中共官員違背「初心」，而這類控訴的實際行為則包括向上級隱瞞個人信息與主管/經手政務資訊、「對黨不忠誠、不老實」或「做兩面人」等。

（二）習近平上臺後查處貪腐之作為及傾向

1. 從未停止且持續擴大的整風運動

從 2012 年年底通過《關於改進工作作風密切聯繫群眾的規定》（以下簡稱「八項規定」）開始，習近平任內的整風運動便從未停止，「八項規定」也延續迄今。此外，中共中央辦公廳於 2015 年 4 月印發《關於在縣處級以上領導幹部中開展「三嚴三實」專題教育方案》（以下簡稱「三嚴三實」），要求幹部作風應「嚴以修身、嚴以用權、嚴以律己，謀事要實、創業要實、做人要實」。再次，2016 年 2 月 24 日，中共中央辦公廳發布《關於在全體黨員中開展「學黨章黨規、學系列講話，做合格黨員」學習教育方案》（以下簡稱「兩學一做」），最後，中共政治局於 2019 年 5 月召開會議討論推動「不忘初心、牢記使命」主題教育。

實際上，從「八項規定」開始的整風運動，中共逐步將規範目標從黨員幹部的個人行為擴大到提升黨員的思想純潔性。「八項規定」與「三嚴三實」均著重在黨員的個人行為，「八項規定」本身僅止於規範查處黨員幹部違反形式主義、官僚主義、享樂主義、奢靡之風等四個問題；「三嚴三實」則要求黨員幹部嚴格看待個人行為，並減少形式主義與官僚主義的風氣。從 2016 年的「兩學一做」開始，中共更重視規範黨員幹部的思想純潔性，例如要求黨員研讀習近平對改革發展穩定、內政外交國防、治黨治國治軍的重要思想、中共

黨中央治國理政新理念，再如要求黨員著眼於中華民族偉大復興的「擔使命」及嚴守黨規黨章與黨中央決策的「找差距」。

2.以反腐肅貪為手段暗示官員需如實報告政情與個人行為

前述整風運動的傾向與特徵也反映在遭到黨紀政務處分的中共官員上，中共中紀委的網站資料刊載自 2014 年迄今共 1,132 黨紀政務處分案件，包括 140 案涉及中管幹部、132 案涉及中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部與 860 案涉及省管幹部。即便這些數據未完整反映歷年因貪腐落馬的中共官員，但也可窺見中共查處貪腐的偏好與控訴原因。

首先，這些遭受黨紀政務處分之中共官員被控訴的理由五花八門，若以前述四個整風運動的內容檢視，大致可歸納如表一列舉的 12 項理由。第一，「八項規定」與廉潔紀律仍是中共賴以整治官員貪腐的重要工具，但從兩者的使用頻率及分布來看，打擊貪腐應該不是中共加強查處貪腐的主要目標。先以「八項規定」來說，「八項規定」與其他 10 項控訴理由的重複比例介於 69.29%至 91.18%之間，¹重複比例則從 2015 年的 48.57%提升至 2021 年的 70.83%。而廉潔紀律與其他 10 項控訴理由的重複比例則維持在 91.18%以上，重複比例則從 2015 年的 68.57%提升至 2021 年的 82.77%。兩者相較顯示中共更偏好以定義更模糊的「廉潔紀律」作為控訴官員貪腐的工具，這除反映貪腐為中共官場的結構性問題以外，更反映中共較偏好以模糊理由控訴這些官員，若以明確理由控訴特定官員，可能導致不在計劃內之官員也同樣遭受控訴，因而肅貪反腐可能不是中共這一系列行動的最主要目標。

其次，最值得關注的也許是「初心」類的罪名，這類罪名最早出現於 2015 年，其使用頻率或次數為這些罪名中成長最快者。這類控訴的實際行為均包括向上級隱瞞個人信息與主管/經手政務資訊，多數包括「對黨不忠誠、不老實」或「做兩面人」的控訴。單就案例數量來說，被控訴「初心」的案例數量計有 980 個案例，為表一僅次於「廉潔紀律」的第二類。相較之下，存在時間更久的「怠政」或「懶政」問題反而不是中共關心的重點。從這樣的比較來看，一

¹ 因「政治野心」的控訴理由僅有一個案例，故忽略不計。

般認為習近平透過強化反腐肅貪與整風運動處理官員怠政/懶政問題的觀察可能不精確，中共更在乎的可能是下級官員是否隱瞞政情或私人行為，實際上，COVID-19 的爆發與這類行為的關連性極高，這也是中共長年存在的黨政問題。

3. 查處對象：對政法系統的查處越來越嚴厲

表二呈現遭受黨紀政務處分的中共官員層級與其主管業務屬性。中紀委網站將這些官員區分為三類：「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」、「中管幹部」與「省管幹部」，從分布比例來看，省管幹部被查處的人數最多，其次則是中管幹部，最後才是「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」，但「省管幹部」的數量最多與其官員總數佔所有中共官員總數之最有相當程度的關連性；值得留意的則是「中管幹部」與「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」幹部的比例，從母群體的數量來看，前者的數量應遠少於後者，但從資料相對完整的 2016 年起算，前者為 172 人，後者為 114 人，顯示其中應有人為刻意操作，導致「中管幹部」被查緝的數量不但多於「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」，同時也不符合母群體大小比例。

這個現象與前述「初心」類的控訴理由可能有相當程度的關連性，亦即相較於「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」或其他控訴罪名，中共更難容忍「中管幹部」未如實上報政情與個人行為。同樣以 2016 年後來看，172 名被控訴的中管幹部中，共 139 名被控訴「初心」罪名，而在「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」中，僅 96 名被控訴此罪名。即便兩者數字差異明顯，這個現象也呼應前述中共反腐肅貪的重點在於清查「未如實上報政情與個人行為者」，中共對「中管幹部」的重視程度又高於其他兩者。

進一步來說，仔細檢查表二可發現表面上，主管內政議題（含應急、民政、糧食、農業、藥品、醫院、環保等相關單位與地方一把手）的官員落馬最多，但這應該也與這類官員的總體數量最龐大有關。若扣除這類官員，令人意外的一個傾向則是政法系統的官員落馬數量為近兩年之最，並已於 2020 年超越任職於國企類別的官員。先從官員級別來說，在「中管官員」類別中，政法系統的副部長或部長以上是被查處最多

者，共計被查處 3 名（孫力軍、孟宏偉與馬建），其次才是包括宣傳、科研、教育單位在內的教育類別。

從整體數字來看，政法系統在今（2021）年 10 月前已有 62 名官員遭到雙開，這個數字已大幅超越國企類別（51 名），顯示政法系統已經成為中共反腐肅貪最主要的目標，這個現象可能源於政法系統造成的弊病已影響到社會穩定，政法系統被查緝人員的數量於 2020 年超越國企背景官員，該年 7 月中共政法委召開「全國政法隊伍教育整頓試點工作動員會」，該場會議首要的兩個重點便是：「清除害群之馬、深查執法司法腐敗」與「整治頑瘴痼疾、全面防範化解廉政風險」，並以 5 個市級與 4 個縣級的政法單位與兩間監獄作為試點單位，其後於 2021 年起由下而上逐級在全中國大陸政法系統展開²。

表二的數據變化與傾向也與中共政法委 2020 年 7 月召開的試點工作會議與後續發展相似。從 2020 年開始，被查處的政法系統官員便超越其他類別的官員，實際上，這可能與 2019 年爆發的「孫小果案」有相當程度的關連性，央視與新華網將該案定性為「關係社會對法治公平正義的信心」³。因而 2020 年 7 月開始啟動的「全國政法隊伍教育整頓試點工作」也在 2021 年取得相當程度的成效，根據中共司法部新聞稿，2021 年至 6 月 8 日止，共有 12,576 名員警主動向紀委系統投案、紀委監委系統立案調查違紀違法警員共 27,364 名、處分違法違紀警員共 72,312 名⁴。

（三）結論：不變的目的與轉變中的目標

在缺乏問責制（accountability）與透明度（transparency）的社會中，貪腐往往是結構性問題，這個現象在中國大陸也不例外。從改革開放以來，中共官員的貪腐便從未停止，1980 年代出現的「官倒」開始，

² 人民法院新聞傳媒總社，「陳一新在全國政法隊伍教育整頓試點工作動員會上強調突出『四項任務』、抓好『三個環節』扎實開展教育整頓試點工作」，中共最高人民法院，2020 年 7 月 8 日，詳見：<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-239981.html>。

³ 「被判死刑卻『死而復生』再作惡 孫小果的背後都有誰？」，新華網，2021 年 1 月 31 日，http://www.xinhuanet.com/legal/2021-01/31/c_1127045878.htm；該案摘要：孫員原為中共武警學校學員，生母與繼父均為員警，孫員分於 1994 與 1997 年犯下刑案，1997 年犯案之際應在監服刑，但卻因其母關係非法取得保外就醫資格；1997 年刑案原已死刑定讞，但最終在其父母透過私人關係奔走下違法改判為死緩，並在監獄中獲得特殊待遇及提早於 2010 年假釋，最後於 2019 年 3 月因故意傷人案再度被捕，因而牽連 19 名雲南政法官員在過去 20 年間對該案的違法處置。

⁴ 「陳一新：全國第一批政法隊伍教育整頓取得『四個階段性成效』」，中共司法部，2021 年 6 月 10 日，http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/gwxw/xwyw/ywzfyw/202106/t20210610_427220.html。

中共官場的貪腐逐漸擴大成為結構性問題，這也反映為何習近平上臺後的反腐肅貪運動始終未能有停歇或降溫的第一個原因。

其次，第二個導致反腐肅貪運動不斷持續的原因則是貪污問題導致中國大陸民眾對官員與政府的信任度下降。江澤民與胡錦濤時期的中共以高速經濟成長為誘因吸引民眾對政府的支持，但習近平時期的中國大陸逐漸失去維持高速經濟成長的利基與國際環境，新興的社會壓力與經濟轉型的瓶頸出現，前者例如基本工資的成長，後者如高新技術與工業製程對原有經濟發展模式的箝制，導致習近平不再能以高速經濟發展作為政權合法性的主要基礎。當經濟發展無法再成為政權合法性的主要基礎時，習近平的選擇便有限，其中一個選擇為民族主義，另一個選擇則是重建社會對黨國體制的信心與期待，從未停止或減少的反腐肅貪運動便源於後者考量所致。

大抵來說，中共推動反腐肅貪的目的並未改變，均為嘗試彌補體制內的結構性貪腐所造成的權威損害，及恢復社會對黨國體制的信心、提升決策者對政策過程的掌握能力，但無可避免帶來政治鬥爭的可能性與質疑，反而造成中共官員相互包庇與結盟，促使中共更著力推動反腐肅貪政策。然而，隨著社會資訊流通速度的增加，中共更逐漸重視政法系統內在貪腐問題。不獨立與作為維穩主要手段的司法與檢調機構本身便有嚴重的貪腐問題，而由於渠等直接面對民眾與社會，而其不當作為更易使大陸社會質疑黨國體制的正當性，這應該是近年中共反腐肅貪政策轉向政法系統的主因之一。

1. 為何近年強化查處對政法系統：嘗試降低貪腐帶來的副作用

當貪腐成為常態之際，貪腐帶來的第一個副作用便是社會對黨國體制的信心將被侵蝕。平心而論，「孫小果案」對中國大陸社會對黨國體制信心的傷害更甚於其他事件，因為孫員的家庭背景並沒有任何一個中共高幹，反映中共黨國體制的貪污與徇私舞弊實際上是結構問題，體制內的個人-不論身份可透過其關係連結而成的網絡使法律體系無效化，這便是中共重視「孫小果案」與因此針對政法系統展開肅清的原因。

貪腐帶來的第二個副作用則是決策者無法切實地掌握真實狀況。當貪腐成為體系內的結構性問題之際，官員切實上報真實情況的可能

性將隨之降低，因為回報真實情況可能影響本身或其他官員的仕途，亦可能導致上級察覺情況有異，這也是為何在中紀委歷年查緝的反腐肅貪案件中，「初心」類的控訴罪名-實際行為包括向上級隱瞞個人信息與主管/經手政務資訊、「對黨不忠誠、不老實」或「做兩面人」—為最多者。

貪腐帶來的第三個副作用則是政治鬥爭的延續。實際上，近年中共對政法系統的查處不但隨著「孫小果」案的爆發而強化力道外，查處層級也逐步提升。查處層級的提升可能與前兩個因素有相當程度的關連性，在貪腐為結構性問題的前提下，官員相互包庇或組成「攻守同盟」、違反「組織紀律」串供與隱瞞案情便為無法避免的現象，這些現象最終可能導致這些官員形成新興的政治集團以抗衡執政者與中紀委的查處。實際上，近期對中共公安部前副部長孫力軍的查處也是另一個重要個案。在孫力軍案爆發後不久，中共紀委也宣布對司法部前部長傅政華立案調查，從時間序來看，孫力軍與傅政華兩案應有相當程度的關連性，這兩案可能涉及派系鬥爭與政治穩定，因為中紀委在孫力軍案的控訴中提及「政治野心」，而這是中紀委網站表列的1,132案中唯一一件，而過去中共官員被控訴「政治野心」的案件則均與派系鬥爭有關。

2. 查處偏好反應的最大問題：決策端的中共中央未必完全掌握真實資訊

大抵來說，中共持續查處貪腐的目的在於盡可能地降低官員貪腐造成的副作用，特別是維持社會對黨國體制的信任、提升決策者對真實狀況的掌握能力、以及避免新一輪的政治鬥爭。實際上，若從政策過程的角度檢視這個狀況，中共中紀委網站臚列的案例反而暗示著中共黨政運作的困境，而此困境造成的後果甚至較怠政更為嚴重。

「初心」的實際行為包括向上級隱瞞個人信息與主管/經手政務資訊、「對黨不忠誠、不老實」或「做兩面人」，這些現象反映的是中共中央或上級機關無法切實瞭解真實情況-也就是在政策過程的決策端中，賴以進行決策的資訊很可能是不完整或充滿高度偏差，這個現象將導致決策端的任何決定-不論決策者或決策品質的素質多高-最終均將失去品質，因為第一時間輸入決策端的資訊便充滿高度偏差，其後

產出的政策也無法切實回應實際問題的需要，面對實際問題的第一線人員更無法以此解決問題，因而必須重新調整或放棄執行政策。

另一種隱瞞個人信息或主管/經手政務資訊可能導致的後果則是災難性的，前述的「孫小果案」即是一例，近年另一個很顯著的案例則是 COVID-19 的擴散。根據中共官媒資料，至少在 2019 年 12 月 27 日，武漢當地醫生已確定病毒在人類之間的傳染性⁵，中共國家衛生健康委員會於 2019 年 12 月 31 日、2020 年 1 月 8 日、1 月 19 日三度派遣專家小組赴武漢調查，湖北與武漢衛健委均否認有醫護人員遭到感染⁶。中共官媒報導的內容指出至少湖北當地的官員未在第一時間反應實際情形，這種隱瞞主管/經手政務資訊的結果造成 COVID-19 的擴散。

表一 遭到黨紀政務處分之中共官員被控訴之理由*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	總計
八項規定	0	3	19	27	61	208	201	240	759
政治野心	0	0	0	0	0	0	0	1	1
對抗組織審查	0	1	19	29	58	214	208	209	738
營利活動**	0	1	2	6	19	86	111	114	339
廉潔紀律	0	6	22	42	95	298	282	289	1034
政治紀律	0	6	22	37	76	260	237	249	887
組織紀律	0	7	21	35	82	267	258	264	934
工作紀律	0	3	12	19	32	152	135	163	516
生活紀律	0	4	5	18	38	164	142	142	513
初心***	0	3	21	29	93	294	273	267	980
怠政****	0	0	0	1	2	11	13	20	47
攻守同盟	1	1	1	1	4	6	10	10	34
總計	1	35	144	244	560	1960	1870	1968	

⁵該醫生表示：「在我的堅持下，老兩口的兒子也來醫院做了檢查，一看 CT，肺部也有類似症狀，但是症狀不重。哪有一家子三個人得一樣的病？說明這病可能有傳染性，他們三人的 CT 情況，也給我一種感覺：這不是一般病毒。於是做了很多排除檢查，血象檢查是病毒感染，但跟我們常見的一些病毒不一樣…當時發現人傳人，只是不明顯。比如前述一家三口，兒子平時不太和老兩口一起住，老人生病後，兒子才回去照顧了幾天，然後帶來看病、發現問題，並且一家人病狀基本相同，可以確定是人傳人了。就是說有傳染性，不是那麼狠而已。比如華南海鮮市場，當時相互間沒有傳得很厲害。詳見：「警報是這樣拉響的-對話『疫情上報第一人』張繼先」，新華網，2020 年 4 月 20 日。

⁶ 2019 年 12 月 31 日派遣的專家詢問是否有醫護人員遭到感染，湖北衛健委與武漢衛健委均否定回答，湖北衛健委甚至公開反問「是否懷疑我瞞報？」；1 月 8 日再度派遣的第二批專家也面臨類似現象。詳見：「新冠肺炎 甩冤枉？專家揭湖北瞞報人傳人延誤防控」，法國廣播電臺，2020 年 2 月 27 日。

*總案例數為 1,132，惟所有案例均被控訴兩項以上理由。同時，因控訴理由的種類過多，故本表並未窮盡所有控訴理由，僅以「八項規定」、「三嚴三實」、「兩學一做」、「不忘初心、牢記使命」等整風運動的內容為主。

**含：營利、牟利、謀利、牟取利益、謀取利益等關鍵字。

***含：初心、黨性、理想信念等關鍵字。

****含：怠政、懶政、決策部署等關鍵字。

資料來源：「審查調查」，中共中央紀委國家監委網站。

表二 遭到黨紀政務處分之中共官員的層級與主管業務屬性*

層級	業務屬性	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	總計
中央 一級 黨和 國家 機 關、國 企和 金融 單位 幹部	政法	2	22	0	0	0	0	1	4	29
	外事	0	0	0	0	1	0	0	0	1
	統戰**	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	能源***	1	1	0	1	0	1	1	0	5
	國企****	4	3	2	4	0	11	4	10	38
	教育*****	1	3	1	2	2	0	5	3	17
	人大	0	1	0	0	0	0	0	1	2
	政協	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	交通	0	2	0	1	0	1	5	0	9
	金融	1	6	0	2	1	8	6	18	42
	經濟*****	0	3	0	1	0	1	1	4	10
	內政*****	0	1	2	0	0	3	3	3	12
	小計		9	42	5	11	4	25	26	43
中管 幹部	政法			3	8	2	3	1	8	25
	外事			1	0	0	0	0	0	1
	統戰**			1	2	0	1	0	0	4
	能源***			1	1	1	2	0	2	7
	國企****			0	2	2	4	1	3	12
	教育*****			0	1	1	1	0	2	5
	人大			4	4	3	4	1	3	19
	政協			2	2	2	3	2	5	16
	交通			0	1	0	0	0	0	1
	金融			1	6	1	0	2	0	10
	經濟*****			1	1	0	1	0	0	3
	內政*****			11	17	12	11	8	10	69
	小計			25	45	24	30	15	33	172
省管 幹部	政法					9	43	44	50	146
	外事					0	2	1	1	4

層級	業務屬性	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	總計
	統戰**					0	3	5	2	10
	能源***					2	4	5	6	17
	國企****					12	46	36	38	132
	教育*****					14	32	23	19	88
	人大					8	36	28	23	95
	政協					9	35	25	22	91
	交通					5	4	12	6	27
	金融					1	3	6	5	15
	經濟*****					8	23	11	19	61
	內政*****					26	80	78	83	267
	小計					94	311	274	274	953
總計	政法	2	22	3	8	11	46	46	62	200
	外事	0	0	1	0	1	2	1	1	6
	統戰**	0	0	1	2	0	4	5	2	14
	能源***	1	1	1	2	3	7	6	8	29
	國企****	4	3	2	6	14	61	41	51	182
	教育*****	1	3	1	3	17	33	28	24	110
	人大	0	1	4	4	11	40	29	27	116
	政協	0	0	2	2	11	38	27	27	107
	交通	0	2	0	2	5	5	17	6	37
	金融	1	6	1	8	3	11	14	23	67
	經濟*****	0	3	1	2	8	25	12	23	74
	內政*****	0	1	13	17	38	94	89	96	348
	小計	9	42	30	56	122	366	315	350	1290

*並未窮盡所有案例，僅以中共中紀委網站在 2021 年 10 月 10 日以前刊載者為主，案例總數為 1,132；
惟因部分地方一把手可能同時兼任其他單位（例如宣傳部或統戰部）主管，因而重複計算。

**含港澳臺辦等相關單位。

***含水力、電力、水電、核能等相關單位。

****含央企、地方國企、供銷合作社等相關單位。

*****含教育單位、科研單位、傳媒與宣傳單位、文化與旅遊等相關單位。

*****含國資委、建設、國土、統計、發改委、貿易等相關單位。

*****含應急、民政、糧食、農業、藥品、醫院、環保等相關單位與地方一把手。

資料來源：「審查調查」，中共中央紀委國家監委網站。