

共軍紀檢體系的反腐功能、發展與限制

Anti-Corruption Function of PLA's Discipline Inspection System and Its Development and Limitation

賴世上 (Shi-Shan Lai)

備役上校

摘 要

習近平掌權後，進行大規模反貪腐；共軍除積極查辦貪腐官員外，並配合「國防軍事改革」，調整各級紀律檢查組織，輔以巡視、派駐、宣教等作為，展現從嚴治軍決心。本文除概述共軍紀檢體系的發展歷程外，並從相關法規探討其組織結構、運作流程與相關作為，進而分析其反腐功能與面臨限制。共軍紀律檢查組織接受同級「黨委」、上級「紀委」雙重領導，不僅沒有獨立審案權力，更欠缺民主的外部監督機制，引起「同體監督」、「整肅異己」的批評。

關鍵詞：反貪腐、紀律檢查、紀律檢查委員會

Abstract

Xi Jinping's administration, a large-scale “anti-corruption campaign” has begun in the political system. In addition to aggressively investigating corrupted governmental officials, the PLA has adjusted the discipline inspection organizations at its all levels, as well as conducting patrolling, stationing and teaching work in line with the military reform. An analysis summarizing the history of the discipline inspection system, this paper explores its organizational structure, operational processes and related actions from the view of relevant laws and regulations, and then analyzes its anti-corruption function and the limitations. PLA's discipline inspection organizations accepts the two leaderships both in the same level “Party Committee” and the superior “Discipline Inspection Commission”. Not only does it have no independent power of trial, but also lacks external oversight mechanisms. Thus, the criticism of “one body supervision” and “purging dissent” had been happening.

Keywords: Anti-Corruption, Discipline Inspection, Discipline Inspection Commission

壹、前 言

習近平掌權後，提出「中國夢、強軍夢」的發展願景，要求共軍做到「聽黨指

揮、能打勝仗、作風優良」目標，展現「專政柱石」之黨軍角色，然而共軍的「柱石」角色，除必須面對國際局勢與安全威脅新挑戰外，更因為前任軍委副主席徐才厚、郭伯

雄貪瀆違法事件，以及陸續查辦貪腐案件而黯然失色；面對嚴峻的內、外挑戰，中共提出「深化國防和軍隊改革」《以下簡稱「軍改」》，除宣布裁軍30萬，積極推動軍委領導機關與軍種、軍區改革與調整，以期強化「能打勝仗」戰力，同時結合黨中央「反貪腐」政策，調整軍隊紀檢、政法組織，建立監督制衡與稽核機制，符合「作風優良」期許。同時擔任軍隊最高紀律檢查機構的「中央軍委紀律檢查委員會」《以下簡稱「軍紀委」》受中央軍委、中央紀律檢查委員會《以下簡稱「中紀委」》雙重領導，並向軍委機關、部門和戰區派駐「紀檢組」，力圖建立制度化監督機制。另外，共同擔任軍隊反貪腐的機構，還包括中央軍委政法委員會《以下簡稱「軍政法委」》¹、審計署、巡視工作領導小組等單位。

習近平掌權初期曾說：「加強對權力運行制約和監督，把權力關進制度的籠子裡。」² 續於2015年11月〈軍委改革工作會議〉上說：「著眼於推進依法治軍、從嚴治軍，……重點解決軍隊紀檢、巡視、審計、司法監督獨立性和權威性不夠問題，編密紮緊制度籠子，努力剷除腐敗現象滋生蔓延的土壤。」³ 據此將原隸屬政工體系的紀檢、政法部門，以及原受後勤體系管轄的審計部

門，成為中央軍委直屬單位，力圖建立制度化的軍隊監督體系；問題是「黨國體制」下政權體系與黨軍特性，不僅缺乏多元民主的外部監督機制，即使是黨內紀檢、政法體系，亦只是黨委領導下的權責部門之一，儘管中共近年大量訂頒（修訂）反腐廉政法規，擴大查辦貪腐案件，同時加強巡視、派駐、檢舉、宣教等作為，但「同體監督」陰影仍在，藉反腐整肅異己的批評，時有所聞。本文基於歷史經驗分析，除概述共軍紀檢體系的發展歷程外，從相關法規中探討其組織結構、運作流程與相關作為，進而研析其反腐功能與限制。本文所稱共軍紀檢體系主要是指「軍紀委」、軍隊各級「紀委」及其辦事機構外，亦涵蓋軍隊「政法委」、「巡視工作組」與審計部門等反腐相關協辦單位；此外共軍紀檢體系除具有反腐職能外，另亦負責黨紀、黨風維護與命令貫徹督導檢查等工作，後者並不在本文探討範圍。

貳、共軍紀檢體系的歷程與發展

中共建政前共軍紀檢體系並未建立專責紀律檢查組織，而是依附在各級「黨委會」下執行。中共建政後，軍隊雖曾建立「黨監察委員會」，但基本上仍屬政工部門辦事機構之一，甚至淪為黨內派系鬥爭的工具。後

1 政法工作涵蓋政治、法律兩大領域，屬黨務機關之一。共軍配合黨中央「政法委」設立，於1982年初成立全軍政法工作領導小組，由「總政」副主任兼小組長，成員則有保衛部長、軍事檢察院長、軍事法院院長；2003年後團級以上單位普遍成立政法工作領導小組，續於2007年改銜為「政法委員會」，成員擴及司令、後勤、裝備部門的副職領導。詳見紹健，〈中共中央政法委員會評介〉，《展望與探索》月刊，第1卷第3期，2003年3月，頁83-88。

2 〈習近平在十八屆中央紀委二次全會上發表重要講話〉，《新華網》，2013年1月22日，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/22/c_114461056.htm〉（檢索日期：2017年1月10日）

3 〈習近平在中央軍委改革工作會議上強調：全面實施改革強軍戰略，堅定不移走中國特色強軍之路〉，《解放軍報》，2015年11月27日，版1。

於文化大革命期間廢除，直到1978年鄧小平掌權後，隨著中共中央紀律檢查體系重整，共軍在各層級機關、部隊建立相對應的「紀律檢查委員會」，由政治部副主任兼任「紀委會」書記，由各級政治部紀律檢查部（處、科）兼辦日常工作。茲分期概述如次：

一、草創與建軍初期(1927-1949)

中共於1921年建黨，到1949年建政期間「為尋求生存發展，中共黨紀委組織多屬臨時性質，工作注重黨內財務的檢查。」⁴ 軍隊方面，1927年建軍同時建立軍隊中黨的組織，據以推動軍隊政治工作。1930年10月，中共頒佈《工農紅軍政治工作暫行條例草案》的《黨務工作暫行條例草案》，提出成立「黨務委員會」，委員由各級黨代表大會選舉產生，「黨務委員會」職責之一就是「討論並決定對破壞黨章和違反黨的道德職責和任務黨員的處罰。」⁵ 1937年8月中共因應納編國軍抗戰，訂頒《關於改編後黨及政治機關的組織的決定》，在師、團及總部、師直屬隊，組織黨的委員會，由委員會負責監察黨的道德和黨紀律執行。⁶ 換言之，此一時期軍隊紀律檢查工作，主要是由黨務委員

會、黨的委員會兼辦。在抗戰坐大發展過程中，對於「黨紀的種類、查處程序，以及處分批准權限等，有比較明確規定。」⁷ 然此一時期，黨紀查處對象僅止於團級以下黨幹、黨員，而查辦的案件都是個人貪瀆、不當男女關係等一般軍法紀案件，對中共黨史上赫赫有名的「延安整風運動」⁸，卻不見當時黨委會下的紀檢單位有任何實質作為。

二、建政與文革時期(1950-1976)

中共建政後，於1950年6月決定各級軍區與團級以上部隊，成立「紀委會」，受同級黨委、上級軍區（部隊）「紀委會」與同級地方黨委、紀委三重領導；惟最上層中央軍委，並未設立「紀委會」，全軍紀律檢查工作由總政治部掌管，各級「紀委會」日常工作由同級政工部門的組織部協辦。⁹ 儘管軍隊紀檢體系已見雛形，然建政初期「三反五反運動」¹⁰ 中，仍不見實質組織效能。韓戰後，共軍開始推動建政初期的軍隊現代化改革；在紀檢組織體制方面，1955年6、9月分別成立「武裝力量監察部」、「解放軍黨的監察委員會」，前者由葉劍英擔任部長，屬於軍隊編制領導機構，後者由羅榮桓擔任

4 李世明，〈中共中紀委組織、功能演變及反腐困境〉，《展望與探索》月刊，第12卷第9期，2014年9月，頁57。

5 劉鵬，〈人民軍隊的紀律檢查機構的歷史演變〉，《黨史文匯》月刊，2015年2月，頁47。

6 中央檔案館編，《中共中央文獻選輯（第11冊）》（北京：中共中央黨校出版社，1991年），頁312-313。

7 張建用，〈延安時期軍隊黨的紀律檢查工作論述〉，《西安政治學院學報》，第24卷第4期，2011年8月，頁62。

8 毛澤東為打倒當時以王明為首國際派、並消除張國燾勢力，於1942年3月在黨校開學典禮上發表「整頓三風」（反對主觀主義以整頓學風、反對宗派主義以整頓黨風、反對黨八股以整頓文風）講話，續發動歷時三年的政治清洗運動，最有名的是當時馬列主義研究學者王實味發表一篇「野百合花」雜文，而遭到批鬥。見徐瑜，《中共文藝政策析論》（臺北：中國文化大學出版部，1986年），頁122-124。

9 劉鵬，〈人民軍隊的紀律檢查機構的歷史演變〉，頁49。

10 1951年底到1952年10月，中共在黨政機關工作人員中開展的「反貪污、反浪費、反官僚主義」，以及在私營工商業開展的「反行賄、反偷稅漏稅、反盜騙國家財產、反偷工減料、反盜竊國家經濟情報」鬥爭的統稱。

書記，屬於黨派駐軍隊監督機關。¹¹ 根據當時訂頒《關於軍隊各級黨的監察委員會工作概則（草案）》等相關法規，成立各級黨的監查委員會，具體規定各級「監委」領導體制、任務、職權、工作制度，以及處分批准權限等作業準則，惟並未改變依托「黨委」與「政工部門」的格局，難以發揮公正、獨立辦案效能。

文化大革命期間，1967年7月林彪提出「砸爛總政閻王殿」，權管監察、紀檢的總政治部被軍事管制，軍隊各級「監委」亦同時撤除。直到1969年12月，總政治部恢復辦公，同時在總政治部組織部設紀律檢查處，局部恢復軍隊紀律檢查工作。綜觀此一時期，制度設計強調黨委控制，共軍紀律檢查工作主要依託黨委與政工部門，以致在黨內權力鬥爭陰影下，難以擺脫時建、時廢坎坷命運。

三、恢復與調整時期(1977-2012)

1977年8月中共「十一大」修訂《黨章》第13條：「黨的中央委員會，地方縣和縣以上、軍隊團和團以上各級黨的委員會，都設立紀律檢查委員會。」各級「紀委」由同級黨委會選舉產生，負責檢查黨員和黨員幹部執行紀律的情況。基本上恢復「文革」以前，紀檢機構組織職能。1982年「十二大」的《黨章》進一步規定：「紀委委員由

同級黨代表大會選舉產生。」這一規定沿用迄今，使「紀委」形式上擺脫依附「黨委」的組織地位，某種程度提高「紀委」地位和權威。¹² 1987年「十三大」，時任總書記趙紫陽，為貫徹黨、政分開原則，提出：「黨的紀律檢查委員會不處理法紀和政紀案件，應當集中力量管好黨紀，協助黨委管好黨風。」¹³ 由此可知，此一階段黨和軍隊的紀檢工作，主要以黨紀、黨風維護為重點，較少涉及貪瀆、違法等政紀、法紀案件。

在軍隊方面，1980年11月共軍成立「軍紀委」，首任書記由時任總政治部副主任甘渭漢兼任（此兼任慣例，沿用至2016年「軍改」前），初期「軍紀委」下設辦公室、紀律檢查處、案件處理處、調查研究處、來信來訪處等「一室四處」，到了1990年後「軍紀委」辦事機構整編為「紀律檢查部」併入總政治部序列；另根據2005年頒行《中國人民解放軍監察工作規定》規定：「軍隊紀律檢查(組織)部門依照本規定對軍隊單位和現役軍官、文職幹部，及從事管理工作的士官、文職人員實施監察。」換言之，黨的紀檢部門兼辦行政監察工作，就像「中紀委」辦事機構與國務院監察部的關係，二者是「一套人馬、兩塊招牌」¹⁴。其次，在法規建設方面，共軍於1983年訂頒《軍隊紀律檢查委員會條例》，具體規定團以上各級紀律

11 馬浩亮，〈軍隊紀檢監察改革的回望與前瞻〉，《大公網》，2014年11月3日，〈<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2014-11/2810767.html>〉（檢索日期：2017年1月10日）

12 按照《黨章》規定，「黨委」、「紀委」均由同級黨代表大會選舉產生，形式上兩者屬同級單位，然實際上各級紀委書記只是黨委委員之一，尤其各級部隊紀委書記通常由副政委兼任，紀委辦事機構也附屬於政工部門之下，所以實質上「紀委」的地位仍低於「黨委」。

13 中紀委宣教室，《中國共產黨紀律檢查簡論》（北京：中國方正出版社，2003年），頁68。

14 「一套人馬、兩塊招牌」是中共慣用組織模式；如「中央軍事委員會」與「國家軍事委員會」，以及「中央臺灣事務辦公室」與「國務院臺灣事務辦公室」等各級「臺辦」系統。

檢查委員會的設置、產生辦法、領導關係、主要任務、職權範圍、工作制度、自身建設等，以法規形式規範各級部隊紀檢工作運作。《軍隊紀律檢查委員會條例》以附屬《政工條例》形式頒發，顯示紀檢工作仍屬政治工作一部分，現行2010年版共軍《政工條例》，第五章（44-51條）仍將紀律檢查機關納入；未來《政工條例》再修訂，「紀律檢查」專章是刪除或調整，值得後續觀察。

參、共軍紀檢體系的職責與運作

「組織結構是組織內部構成部分，或系統各個部分之間，所建立起來的互動關係模式。」¹⁵ 組織設置目的是要達成組織目標，從內部結構來看，共軍紀檢體系既是黨紀檢體系的次體系，更是軍隊內部紀律維護（黨紀、軍紀）的職能部門，也是達成組織目標的載體；從外部結構來看，它必須鏈結黨的政法體系，與軍隊軍法、審計、保衛等部門協調互動，才能完整呈現組織角色與實際運作過程。

一、組織目標

組織目標就是組織的宗旨或綱領，除說明建立這個組織的目的外，揭示組織的性質、類別和職能。中共《黨章》第44條規定，黨的各級紀律檢查委員會任務是：「維護黨的章程和其他黨內法規，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況，協助黨委員會加強黨風建設和組織協調反腐敗工作。」共軍「紀檢組織」是中共黨紀檢體系的一環，各級「紀律檢查委員會」是該

單位的紀檢部門。2010年《政工條例》第13-6條，提出紀律檢查和監察工作的內容，包括黨章、黨規維護，政策、命令執行督導檢查，以及加強黨風廉政建設、反腐、巡視工作協調等。為法制化軍隊紀檢工作，同年還頒行《軍隊紀律檢查委員會工作條例（草案）》，具體規範其職責（摘要）：¹⁶

（一）維護黨的章程和其他黨內法規，檢查黨的路線、方針、政策，中央軍委決議、命令、指示，以及上級黨委和紀委的決議、指示在本單位的執行情況，協助黨委加強黨風廉政建設和協調反腐敗工作。

（二）調查分析、宣導教育本單位黨風、黨紀，同時制定並執行反腐倡廉制度與教育，作出關於維護黨紀的決定。

（三）監督黨領導幹部履行職責、行使權力和廉潔自律情況。

（四）查處違反黨的章程和黨內法規，裁定單位內黨紀處分，呈報同級黨委或上級黨委、紀委審批違犯黨紀案件。

（五）受理黨員控告和申訴，保障黨員的權利。

從上述職責可知，共軍紀檢機關主要負責黨紀、黨風維護與反腐倡廉工作，透過調查、監督、查處、教育等作為，達成組織目標；此外，為明確權責，《條例（草案）》還列述「紀委」書記、委員的職責，以及案件審批權限，同時對軍隊「紀委」的領導關係、工作原則、內容、程序等提出具體規範。

二、組織結構

根據中共《黨章》相關規定，「中紀

15 郭瑞華，《中共對臺工作機制研究：政府過程的觀點》（臺北：國立政治大學東亞研究所博士論文，2009年7月），頁161。

16 〈中國共產黨軍隊紀律檢查委員會工作條例（草案）〉全文，《解放軍報》，2010年10月9日，版2。

委」由全國黨代表大會選舉產生，各級「紀委」由所屬單位黨員代表大會選舉產生，任期都是5年；「中紀委」受中央委員會領導，各級「紀委」則受同級「黨委」和上級「紀委」雙重領導。《黨章》雖然沒有明定軍隊紀律檢查相關條文，但根據23條軍隊授權條文，¹⁷中央軍委可訂定軍隊相關組織與法規。例如定期修頒的《政工條例》，以及2010年9月新頒《軍隊紀律檢查委員會工作條例（草案）》明確規定，團級以上單位設置「紀委」受同級「黨委」和上級「紀委」雙重領導，各級「紀委」名額一般為7～13人，設立書記、副書記，營、連級的黨「總支部」與「支部」單設紀律檢查委員，由同級黨代表大會選舉或同級「黨委」決定產生。其中掌管全軍紀檢工作的「軍紀委」不是選舉產生，而是由中央軍委任命，「軍紀委」書記依慣例由總政治部副主任兼任，副書記由四總部副政委（副總參謀長）與總政紀檢部部長兼任，委員則由總政幹部部長、組織部長、軍事檢察院長，總後財務部長、審計

署長等職務人員兼任，¹⁸原各大軍區、各軍兵種、三大軍校的紀委書記多由本單位副政委兼任，大多數具「中紀委」委員黨職。¹⁹具有「中紀委」委員身分的紀委書記，並非「軍紀委」委員。換言之，「軍紀委」沒有遍及全軍的組織體系，不像「中紀委」成員囊括從中央部委到地方省、市紀檢部門負責人，顯示共軍紀律檢查組織雖是「合議制」委員會型態，實質上仍是「幕僚制」的組織地位，「中紀委」與「軍紀委」的成員、組織、地位比較（如附表1）。

軍改後，「軍紀委」成為軍委直屬單位之一，原書記杜金才由兼任改為專任，並於2017年2月底交卸，改由軍委後勤保障部政委張升民中將接任；²⁰另原瀋陽軍區政治部主任楊成熙、原軍委辦公廳副主任宋丹，接任專職副書記職務，²¹從行政級別來看，「軍紀委」仍屬「正大軍區級」²²，分別受軍事系統「中央軍委」與黨務系統受「中紀委」雙重領導。此外，中共於2009年訂定《巡視工作條例（試行）》²³，該《條例》授權中

17 《黨章》23條：「中國人民解放軍的黨組織，根據中央委員會的指示進行工作。……軍隊中黨的組織體制和機構，由中央軍事委員會作出規定。」

18 馬浩亮，〈軍隊紀檢監察改革的回望與前瞻〉。

19 賴世上，〈從中共「十八大」軍委改組研析共軍人事布局趨勢〉，《空軍學術雙月刊》，第633期，2013年4月，頁89-92。

20 〈許其亮出席中央軍委紀委擴大會議並講話〉，《中國軍網》，2017年2月28日，〈http://www.mod.gov.cn/topnews/2017-02/28/content_4773975.htm〉（檢索日期：2017年3月6日）

21 〈軍委紀委舉辦派駐紀檢組幹部集中培訓〉，《解放軍報》，2016年5月6日，版3。

22 根據共軍《軍官軍銜條例》第11條，軍官職務等級編制軍銜，「正大軍區級」職等是上將、中將，「軍紀委」是軍委的部門之一，書記（領導）是上將軍銜。詳見吳恆宇，〈中共軍隊大軍區正職的編制與晉升模式〉，《國防雜誌》，第25卷第5期，2010年10月，頁21-29。

23 2013年在習近平、王岐山「深化反腐鬥爭」指導下，除調整巡視編組、擴充職權外，並著重點線索發掘。到了2015年8月正式頒行，具體規定巡視的對象包括各級黨、政、司法、企業等部門；其中第40條提出，共軍「黨組織實行巡視制度的規定，由中央軍委參照本條例制定。詳見張執中，〈中共中央巡視組反腐機制評析〉，《展望與探索月刊》，第13卷第3期，2015年3月，頁23-30。

附表1 中共「中央紀委」與「軍委紀委」比較表

區分	中央紀委	軍委紀委
成員	◆委員由黨代表選舉，書記由委員選舉，報中委會核備。 ◆人數多達130人，涵蓋黨、政、軍、群各領域，各領域紀檢負責人兼副書記。	●委員、書記均由軍委主席任命。 ●人數不定，通常包括軍委機關單位副政委、政法、審計、財務等單位主管，未將軍種、戰區、軍委直屬軍校各紀委書記納入。
組織	◆設常務委員會。 ◆設案調、宣傳、行政三大部門，近30個局（室）單位。 ◆與國務院監察部合署辦公。	●未設常務委員會。 ●設辦公廳、10個派駐紀檢組，辦公廳應是軍或副軍級單位。 ●辦公廳由總政紀檢部移編。
地位	◆為政府最高紀檢單位，領導黨、政、軍、群各領域紀檢部門。 ◆書記是政治局常委之一，是黨和國家領導人，並兼任中央巡視工作領導小組長、反腐敗工作協調小組組長等。	●軍隊紀檢部門，受軍委、中紀委雙重領導。 ●書記副是大軍區級，不是軍委委員，兼中紀委副書記虛銜。 ●軍隊「巡視領導小組」由軍委副主席兼任，軍紀委兼任「巡視領導小組」辦事機構。
性質	委員制	幕僚制

作者製表。

央軍委制定軍隊、武警巡視相關規定；2013年10月中央軍委發布《關於開展巡視工作的決定》、《巡視工作規定（試行）》²⁴，由軍委副主席許其亮擔任「巡視工作領導小組」組長，「軍改」之前，副組長由總政主任、副主任（軍紀委書記）兼任，組員則包括副總參謀長、總政主任助理，以及總後、總裝副政委等；「領導小組」視需要派遣「巡視組」展開全軍巡視工作。從成員來看，「領導小組」由軍委級首長編成，位階高於「軍紀委」。此外，軍改後「軍紀委」成立10個「紀檢組」，以單獨派駐或聯合方式，派駐五軍種、五戰區和軍委直屬機關。²⁵ 預判未來「紀檢組」將成為「軍紀委」轄下正式編制，並依層級納入軍隊紀檢體系（如附圖1）

，「巡視組」屬非常態的任務編組，以計畫派遣方式實施，重點在「巡視單位黨委領導班子監督，以發現問題、反映問題、推動問題解決職能。」²⁶（「巡視組」與派駐「紀檢組」比較如附表2）。

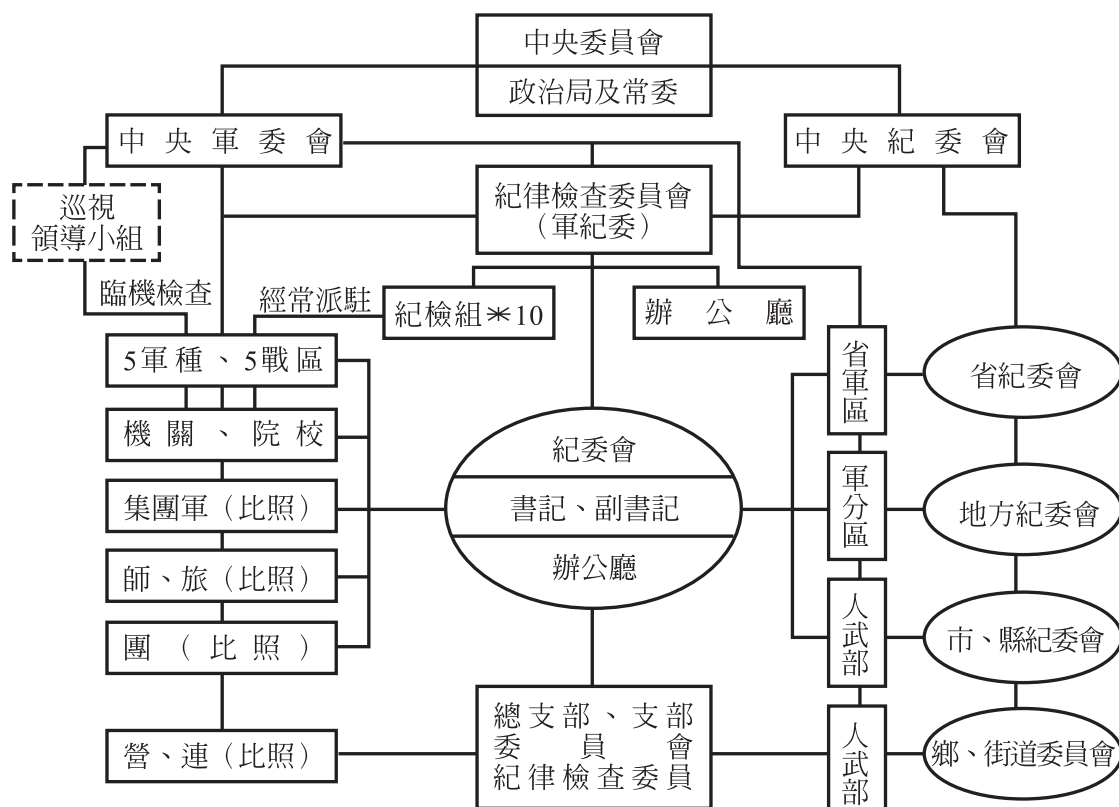
三、運作流程

組織形式只是組織靜態關係的描述，雖可表述上、下隸屬關係，以及簡單的左、右協調關係，並不能貫穿組織內部各部門業務流程，無法呈現與組織外部相關體系的互動關係。共軍紀檢工作除了傳統黨紀、黨風與政策、命令貫徹監督外，更重要的是配合黨、政體系，達成軍隊「反腐倡廉」目標；此一目標達成，除了軍隊紀檢體系內部結構外，亦須鏈結審計、政法（軍司法）、保衛

24 〈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）」〉，《解放軍報》，2013年10月30日，版2、3版。

25 〈軍委紀委舉辦派駐紀檢組幹部集中培訓〉，《解放軍報》，2016年5月6日，版3。

26 〈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，版3。



附圖1 共軍紀律檢查體系研判表

資料來源：根據〈政工條例〉第44-46條：〈軍隊紀律檢查委員會工作條例（草案）〉繪製。

附表2 共軍「巡視組」與「紀檢組」比較表

區分	巡視組	紀檢組
設置依據	◆中央軍委依據《中央巡視工作條例》，訂頒《關於開展巡視工作的決定》、《巡視工作規定》。	●依據《黨章》第43-4條規定與授權。 ●2014年11月24日中央軍委改革工作會議：「組建新的軍紀委，向軍委機關和戰區分別派駐紀檢組。」
組織成員	◆設領導工作小組，軍委副主席兼任組長，並由「軍紀委」辦公廳兼辦日常工作。 ◆軍種比照設置若干巡視組。 ◆巡視組採任務編組，設組長、副組長、巡視專員等，根據每次巡視任務個別授權。	●隸屬「軍紀委」，受書記、副書記領導，辦公廳負責日常工作。 ●設置10個紀檢組，屬於建制編制。 ●紀檢組設組長、副組長、紀檢員等，組長最高是副大軍區職，且大多是政工幹部轉任。
職責運作	◆由上而下派出，側重事前、事中監督，以及回訪複查。 ◆監督黨委領導班子，著重點於現存問題、反映問題。 ◆不直接偵辦案件，將發現線索移交紀檢部門處理。	●由上而下派駐，輔助單位紀檢工作。 ●監督各級黨組織和全體黨員，著重點於黨風廉政建設和反腐敗檢查。 ●採取單獨派駐和聯合派駐的方式，派駐軍種、戰區與軍委機關。 ●可協助偵辦案件。
性質	計畫性執行	經常性工作

資料來源：根據本文研究整理繪製。

（保防）等相關單位，才能窺探其動態組織結構與權力運作。

（一）內部組織與作業流程

根據《軍隊紀律檢查委員會工作條例（草案）》規定，共軍各級「紀委」產生方式不盡相同。

1. 「紀委」組織設置：首先，在部隊層級方面，團級以上單位「紀委」由同級黨代表大會選舉產生，呈報上級「黨委」、「紀委」備案，書記、副書記，由同級「黨委」報上級「黨委」批准，「紀委」成員增補、免除，委員由同級黨委批准，書記、副書記報上級「黨委」批准。其次，機關部門方面，原總參、總裝、總後「紀委」書記、副書記由中央軍委決定，委員產生，以及所屬下級單位「紀委」設立、組成、許可權和產生辦法，由該總部「黨委」決定。師級以上單位司令、政工部門「紀委」書記、副書記，由本單位「黨委」決定，委員則由該機關「黨委」決定；不同的是後勤（聯勤）、裝備部門「紀委」由同級黨代表大會選舉產生，行使低於本單位「紀委」一級的權力。由此顯示，儘管共軍試圖按部隊、單位性質律定「紀委」產生與派任方式，然實際透過「黨委」集體領導的決策模式，以及「民主集中制」議事或選舉設計，無論「紀委」是選舉產生，抑或「黨委」派任，共軍各級「紀檢組織」都難以脫離當權者實質掌控。

2. 辦事機構設置：「軍改」前，各級「

紀委」辦事機構設於政治機關下的紀律檢查部（處），原總政治部轄管「紀檢部」，除職掌共軍監察部職責外，並兼任「軍紀委」辦事機構，設置紀律檢查局、行政監察局、案件審理局，以及軍委巡視領導小組辦公室等單位。「軍改」後，新成立的「軍紀委辦公廳」設置兩位專職副書記，從「中紀委」下設案件查辦、宣傳教研、行政管理三大部門的組織設計，²⁷ 結合原「紀檢部」機構設置，除增設10個派駐「紀檢組」外，研判「軍紀委辦公廳」比照設置案件審理、巡視、信訪、宣傳教研，以及內部行政管理等次級部門。

3. 案件查辦流程：中共於1994年3月訂頒《紀律檢查機關案件檢查工作條例》提出：受理和初步核實、立案、調查、移送審理等五大案件查辦流程，並於〈附則〉授權軍隊「可參照本條例精神作出規定」。共軍將這五大審理程序，摘要納入《軍隊紀律檢查委員會工作條例（草案）》，內容除受理核實、立案外，將調查、審理程序合併，另將移送調整為決定或批准處分。案件經核實、立案後，紀檢部門應協調成立調查組調查，過程視需要可對涉案人，採取「雙規」²⁸ 或停職措施，完成調查後，移送案件審理部門，研擬黨紀處分、銷案處理或移送司法機關起訴的意見。「紀委會」根據審理意見召開會議，依權責決議處分，抑或呈報同級「黨委」或上級「紀委」，上級「紀委」對下級請示事項，移交案件審理部門審理，並

27 李世明，〈中共中紀委組織、功能演變及反腐困境〉，《展望與探索》，頁57、63-65。

28 「雙規」是中共進行紀律檢查的調查行動作為之一。根據《紀律檢查機關案件檢查工作條例》第28條第3款「要求有關人員在規定的時間、地點就案件所涉及的問題作出說明。」黨對涉案嫌疑人在接受檢察機關調查前採取隔離審查，並限制人身自由。程序上，只要紀檢承辦單位（人）向「紀委」（常委或書記）提出建議核准後，即可實施；尤其「雙規」沒有時間限制，可能是無限期拘押，超乎法律檢察機關刑事強制措施，易造成冤、錯、假案，嚴重迫害「人權」。

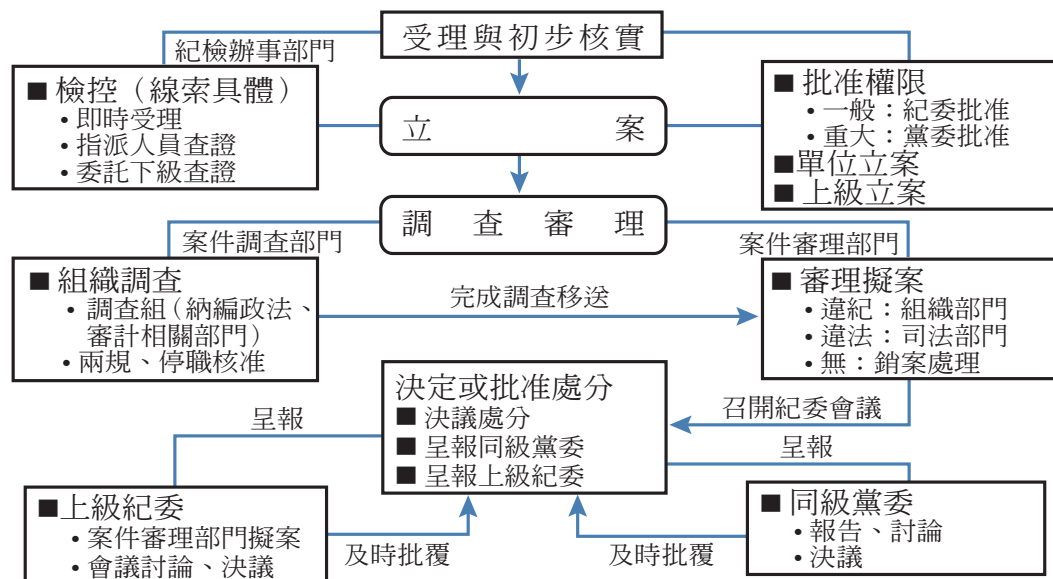
對審理意見進行集體討論，形成處理意見並及時批覆。（如附圖2）值得注意的是，從受理、立案、調查、審理，到處分、移送作業流程中，必須先獲得權責部門（領導）審批，提供黨政、派系力量介入空間。

（二）單位協調與查案鏈結

共軍各級紀律檢查委員雖是軍隊紀檢工作專責機關，然因貪腐查辦不同於一般黨紀案件，無論是案件徵候發掘、信訪或檢控情資的查證，乃至於立案後調查、審理過程，以及後續移送軍（司）法部門，需要審計、情治、檢調等部門協助。這些單位至少包括軍隊的保衛（保防）、軍司法機關，以及主管財務、預算審核的審計部門。

1. 單位協調：審計部門原隸屬總後勤部，軍檢、軍法、保衛部門受「軍政法委」督導，由總政治部管轄；「軍改」後，「軍

政法委」脫離總政治部成為中央軍委15個部門之一，負責領導、管理與協調軍隊的政法工作。2016年7月中央軍委訂頒《各級黨委政法委員會設置方案》規定：全軍「軍政法委」除書記、專職副書記外，委員包括軍事法院、軍事檢察院，以及「軍政法委」所屬各局主要領導，²⁹團級以上部隊（單位）比照成立「政法委」，受同級「黨委」與上級「政法委」雙重領導。首任「軍政法委」書記，由軍事檢察院院長兼任，並設置專職副書記，一改以往「總政」管轄紀檢、政法的傳統，凸顯兩大反腐體系的獨立角色。「軍政法委」督管的軍事檢察院、軍事法院，分別受政權機關的最高人民檢察院、最高人民法院雙重領導，將以往軍種（單位）配置，調整為戰區（區域）設置，建立垂直領導管理體系。³⁰「軍政法委」轄下的另一單



附圖2 共軍紀檢案件處理流程圖

資料來源：根據《軍隊紀律檢查委員會工作條例（草案）》

29 〈建立健全軍隊政法工作體系：軍委政法委員會負責人就「各級黨委政法委員會設置方案」答記者問〉，《解放軍報》，2016年7月25日，版2。

30 〈石家莊軍事檢察院，正式調整組建運行〉，《河北法制報》，2016年7月13日，版5。

位是保衛局，主要負責安全保衛、重大刑事案件偵防、調查工作；「軍改」前，總政治部保衛部設置保衛局（教育與政治審查）、第一偵察局（保密防諜案偵辦，受國安部指導）、第二偵察局（又稱刑事偵察局，負責重大刑案偵辦，受公安部指導），其他還有警衛局、軍事監獄等單位。「軍改」移編後，保衛局內設單位雖有調整，但根據《政工條例》17-6條，保衛工作包括指導和協調對……反動勢力分裂、破壞、滲透活動的防範和處理工作；領導全軍刑事偵查和刑事科學技術工作，……。應不影響其原有調查與偵防角色職能。³¹此外，共軍審計署早於2014年11月「軍改」前，先脫離總後勤部直屬中央軍委管轄，³²展開全軍派駐審計工作，逐步建立垂直管理體系；審計署下設綜合局、事業審計局、裝備審計局、基本建設審計局等機構，各軍區、軍兵種設審計局，各集團軍設審計處，在本級首長和上級審計機關領導下，負責本級單位的審計工作。³³事實上，共軍早在90年代就開始建立審計制度，然因組織體制缺陷，³⁴難以發揮審計的防腐效果。共軍檢討審計相關問題，於2016年底重新修頒《審計工作條例》，明確規範軍隊審計監督體制、職權、事項、程序和工

作制度，使獨立審計權獲得法制保障。³⁵

2. 查案鏈結：紀檢單位發現涉貪案件後，即依立案、調查、審理、處分程序展開內部查辦，除「立案」屬於「黨委」或「紀委」權責決定外，其他包括調查、審理、處分（移送）等程序，視需要協調審計、政法（軍法、保衛）等相關單位執行，更由於貪瀆案件可能涉及公務預算、收賄、洗錢等，可能牽連涉案人家屬或非軍職關係人等對象，整個查辦過程除密切協調軍內審計、政法部門外，甚至國務院體系下的公安、國安、網管、金融、經濟等部門，都是必要的協辦機關。

肆、共軍紀檢體系的反腐作為

據統計共軍自2014迄今，至少有60人以上副軍級以上高階軍官，因涉貪案件立案審查、移送軍檢起訴或自殺身亡。³⁶顯示軍隊貪腐問題嚴重；為加強軍隊廉政建設與反腐作為，「軍紀委」除積極查辦貪腐案件外，也透過法規、巡視、派駐、信訪、教育等作為，期發揮反腐效果。

一、訂定防貪、廉政法規

共軍除2010年修訂《軍隊紀律檢查委員會工作條例（草案）》，做為軍隊紀檢工作基

31 詳見王冠德，〈共軍預防犯罪工作的理論、機制與實踐〉，《國防雜誌》，第21卷第2期，2006年4月，頁87-95。

32 〈習近平主席簽署命令—解放軍審計署劃歸中央軍委建制〉，《解放軍報》，2014年11月7日，版1。

33 〈軍委審計署派駐全覆蓋〉，《大公報》，2015年12月2日，A版。

34 〈新設三部門、嚴打軍老虎：組建軍委紀委、政法委、審計署，貫徹依法治軍從嚴治軍〉，《文匯報》，2015年11月27日，A7版。另見李璐，〈論軍隊審計體制順應國家審計體制改革的模式選擇〉，《武漢理工大學學報（訊息與管理工程版）》，第28卷第4期，2006年4月，頁151-152。

35 〈新修訂的《軍隊審計條例》發佈〉、〈在強軍興軍偉大征程中肩負起審計監督的歷史使命：軍委審計署審計長郭春富就新修訂的《軍隊審計條例》答記者問〉，《解放軍報》，2016年12月21日，版1、2。

36 〈中共十八大以來的反腐敗工作〉，《維基百科》（檢索日期：2017年1月10日）

礎法規外，因應廉政建設與反腐工作需要，中共近年來公布施行多項相關法規；考量軍隊體系特殊性，這些法規大多於〈附則〉中授權中央軍委可根據相關法規，結合軍隊與武警部隊實際情況，制定具體規定。例如共軍根據《巡視工作條例（草案）》，定頒《中央軍委巡視工作規定》，據以執行軍隊巡視工作；又如眾所熟知《中央軍委加強自身作風建設十項規定》，就是根據中共中央2012年12月公布的《關於改進工作作風及密切聯繫群眾的八項規定》所制訂。另外除了法規外，共軍根據中共中央頒行的《建立健全懲治和預防腐敗體系2013-2017年工作規劃》³⁷，提出《貫徹〈工作規劃〉精神，深入推進軍隊懲治和預防腐敗體系建設工作規劃》，要求軍隊各級紀律檢查組織落實執行黨風廉政建設和反腐敗工作。

二、查辦貪腐、違紀案件

繼徐才厚之後，2016年7月25日，中央軍委前副主席郭伯雄「以受賄罪，判處無期徒刑，剝奪政治權利終身，並處沒收個人全部財產，追繳的贓款贓物上繳國庫，剝奪上將軍銜。」³⁸ 曾任空軍政委田修思上將、前

武警司令員王建平上將，涉嫌嚴重違紀、受賄罪，被立案審查；³⁹ 前國防大學校長王喜斌上將，亦因涉嫌職務犯罪，已終止第十二屆全國人民代表大會代表職務。⁴⁰ 另外前蘭州軍區副政委范長秘、前武警副司令員牛志忠，亦因涉重大違紀問題，於「十八大六中全會」遭開除黨籍。2017年3月初，中共「兩會」召開期間，國防大學校長張仕波上將、政委劉亞洲上將雙雙去職，其中劉亞洲（1952年10日生）未屆滿65歲離退，引發媒體諸多揣測；⁴¹ 另如空軍副司令員陳東中將、武警副司令員潘昌杰中將，前總政治部副主任張樹田上將亦遭調查，甚至有上百位將校遭約談傳聞。⁴² 這些傳聞目前雖然沒有獲得中共官方證實，但查辦徐才厚、郭伯雄兩位前軍委副主席貪腐案，將會牽連更多行賄、受賄的案件，所以近期「落馬」的田修思、王建平、王喜斌、范長秘、牛志忠等，將不會是最後被查辦的共軍高階將領，端看中共領導人後續查辦決心。

另外，根據「中紀委」對外公布資料：「截至2016年10月，全國累計查處違反『中央八項規定』精神問題146,431起，處理

37 詳見王智盛，〈中共「建立健全懲治和預防腐敗體系2013-2017年工作規劃」之評析〉，《展望與探索月刊》，第12卷第2期，2014年2月，頁34-39。

38 〈郭伯雄一審被判處無期徒刑〉，《解放軍報》，2016年7月26日，版1、3。

39 〈空軍原政委田修思因涉嫌嚴重違紀被立案審查〉，《中國軍網》，2016年7月9日，〈http://www.81.cn/jwgz/2016-07/09/content_7144271.htm〉（檢索日期：2017年1月10日）。〈王建平涉嫌受賄犯罪，軍事檢察機關已立案偵查〉，《中國軍網》，2016年12月29日，〈http://www.81.cn/big5/////jwgz/2016-12/29/content_7429714.htm〉（檢索日期：2017年1月10日）

40 〈王喜斌、虞海燕等人的全國人大代表資格終止〉，《新華網》，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/24/c_1120526932.htm〉（檢索日期：2017年2月24日）

41 〈劉亞洲被提前免職，張仕波回應「自動退休」〉，《新唐人網》，2017年3月4日，〈<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2017/03/06/a1314582.html>〉（檢索日期：2017年3月5日）

42 〈空軍副司令陳東中將隨團出訪，破「落馬」謠傳？〉，《博聞社》，2016年11月24日，〈http://bowenpress.com/news/bowen_148136.html〉（檢索日期：2017年1月10日）

196,947人，給予黨紀處分98,836人。」⁴³顯示中共不僅深度查辦貪瀆高官，也廣度糾處違犯風紀小吏，惟公布資料並未區分部門（單位），難以得知軍隊違法（規）具體數據；不過從中共主動公布查辦高官貪腐案件來看，習近平已然牢牢掌控黨、政、軍權力，充分展現統軍、執政信心。

三、展開巡視、派駐工作

「巡視」與「派駐」是上對下查貪、反腐的重要手段；前者由「巡視領導小組」以任務編組方式巡迴展開，後者是由「軍紀委」編成「紀檢組」輪派駐查。首先，在「巡視」方面，「巡視領導小組」成立後，逐次展開「原七大軍區、四總部」，以及海軍、空軍、二炮與直屬單位巡視，並於2016年5月，「對海、空、火箭軍、軍事科學院、國防大學、國防科學技術大學和武警部隊黨委班子及其成員開展回訪式巡視。」⁴⁴換言之，共軍在完成巡視全覆蓋後，再次展開另一次巡視工作（中共通稱「回頭看」）；另外除「中央軍委巡視組」外，新成立的陸軍領導機構與戰略支援部隊，亦各自編成兩個巡視組，對所屬集團軍與軍級單位展開巡視，⁴⁵顯示共軍巡視工作以層級、複式的方

式展開。其次，在「派駐」方面，2016年5月初，「軍紀委」編組10個「紀檢組」，以「單獨派駐」與「聯合派駐」方式，派駐軍種、戰區與軍委機關；共軍對外宣稱：「實行派駐監督，在我軍歷史上是第一次。」⁴⁶然而各紀檢組成員，主要以原「四總部」與「七大軍區」裁併政工單位將級人員為主，⁴⁷顯示共軍「紀檢組織」仍與政工體系關係密切。

四、擴大信訪、檢舉管道

信訪是指通過書信或走訪等形式，向上級反映情況、提出建議、意見或投訴請求的活動（類似民主國家「陳情」）。根據「中紀委」公布資料：「2016年全國紀檢監察機關接受信訪舉報253.8萬件次，處置問題線索73.4萬件，……處分41.5萬人。」⁴⁸共軍於2006年頒行《軍隊信訪條例》第11條提出軍隊信訪事項包括「建議、申訴、控告、權益請求，以及軍隊單位和人員違法、違紀行為的檢舉、揭發」等。⁴⁹目前軍隊信訪工作由軍委辦公廳信訪局負責，並通報紀檢、政法單位，查辦違法、違紀信案件。「軍紀委」為了直接掌握信訪資訊，擴展反腐觸角，先於2016年2月開設信訪舉報專線電話及專用信

43 〈中央八項規定出臺四年，查處問題14.6萬起〉，《人民日報》，2016年12月4日，版1。

44 〈中央軍委巡視組對7個大單位開展回訪巡視〉，《人民日報》，2016年5月18日，版4。

45 〈巡視利劍常出鞘，初始即嚴肅軍威：陸軍黨委首輪首次巡視工作全面展開、戰略支援部隊黨委首輪巡視工作正式啟動〉，《解放軍報》，2016年5月4日，版3。

46 「單獨派駐」即對規模較大單位『一對一』監督；「聯合派駐」則是『一對多』，即對規模相對較小、人員較少的幾個軍委機關由一個紀檢組同時一體監督。〈軍委紀委舉辦派駐紀檢組幹部集中培訓：許其亮會見並講話〉，《解放軍報》，2016年5月6日，版1。

47 如原「總政直屬工作部」副政委侯文超、原廣州軍區聯勤部副政委常信民少將、原河南省軍區政治部主任朱利少將等。〈軍紀委紀檢組派駐五戰區〉，《大公報》，2016年5月6日，版2。

48 〈中央紀委通報2016年全國紀檢監察機關紀律審查情況〉，《中紀委》，〈http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201701/t20170104_92295.html〉（檢索日期：2017年1月10日）

49 〈解放軍四總部發佈「軍隊信訪條例」〉，《解放軍報》，2006年8月19日，版1。

箱，受理對軍隊單位、軍隊管理的人員違反黨紀軍紀問題的檢舉控告，以及軍隊黨員、幹部不服黨紀軍紀處分的申訴。⁵⁰爾後又於6月15日在「軍事綜合資訊網」（軍內網頁）開闢「軍委紀委網」，包括「要聞、重要決策、黨紀黨規、紀律審查、監察工作、巡視工作、廉政教育、廉苑論壇、建言獻策、網上舉報等版塊欄目。」⁵¹外界雖無從窺見該網頁內容，然網頁內容大部分與「中紀委」網頁類同，⁵²其政策宣導、廉政教育，大於紀檢、反腐案件查辦效果。

五、加強宣教、研究作為

在宣教方面，歷來宣傳、教育作為，貫穿中共所有戰略方針、政策推動、群眾運動，乃至派系鬥爭（如延安整風運動、文化大革命等），反腐倡廉既是政策，也是運動。中共在「十八屆六中全會」期間，為營造「從嚴治黨」氛圍，連續公開播映八集大型「反貪腐」紀錄片。⁵³除彰顯習近平掌權後「反貪腐」成效外，並宣示強化黨內監督力度，展現反貪腐決心與能力。共軍紀檢與宣傳部門，根據中共中央（中央軍委、中紀委、中宣部）指導，展開各種形式宣傳教育；例如「十八屆六中全會」後，中央軍委

政治部以「廉政反腐」為主題，分別編組宣講團到全軍各單位宣講。⁵⁴此外以「反腐敗」為關鍵詞，搜尋「中國軍網」出現3,384筆相關資料，網頁同時以「反腐肅紀年度觀察」設置熱點專題，透過報導、專題、圖解、漫畫等方式，實施「反腐倡廉」宣傳教育。⁵⁵另《解放軍報》亦結合黨和軍隊的時事活動，以報導、評論、論壇等形式，實施宣傳教育。其次，在研究方面，早在2011年共軍在國防大學、西安政治學院、後勤工程學院、軍事經濟學院等單位成立各專業領域「反腐倡廉研究中心」，並出版大量文獻、法規、專書，同時亦有相關論文、專題發表。⁵⁶另以「廉政教育」為關鍵詞，檢視1988-2016年《中國期刊網》計有710篇研究論文，值得注意的是2012年11月習近平接班掌權後，短短4年有310筆論文，佔全部總數43.6%，顯示此一時期反腐教育與研究獲得相對重視。

伍、共軍紀檢體系的反腐限制

2017年初，習近平在中共「十八大中紀委」第七次全體會說：「腐敗蔓延勢頭得到有效遏制，不敢腐的目標初步實現，不能

50 〈軍委紀委開設信訪舉報專線電話和專用信箱〉，《解放軍報》，2016年2月16日，版1。

51 〈軍委紀委網正式上線運行〉，《解放軍報》，2016年6月16日，版1。

52 「中紀委」與國務院監察部合署辦公，網址<http://www.ccdi.gov.cn/>，選單內容有「領導活動、黨紀法規、紀律審查、巡視工作、訊息公開、監督曝光、再現訪談、網上展館」等8項（檢索日期：2017年1月10日）

53 這一套紀錄片由「中紀委宣傳部」製作，於2016年10月17-25日在「央視CCTV」首播，各集主題依序為：人心向背、以上率下、踏石留印、利劍出鞘、把紀律挺在前面、拍蠅懲貪、天網追逃、標本兼治；影片可於You Tube下載檢視。

54 〈全軍學習貫徹黨的十八屆六中全會精神宣講團分赴各單位宣講〉，《解放軍報》，2016年11月16日，版1。

55 <<http://search.chinamil.com.cn/search/milsearch/stouch.jsp#>>（檢索日期：2017年1月10日）

56 劉鵬，〈改革開放以來軍隊反腐倡廉建設研究述評〉，《軍事歷史研究》，2014年第1期，2014年1月，頁22-30。

腐的制度日益完善，……。」⁵⁷事實上，查辦貪腐的警示威懾，只發揮「破」的短期作用，惟有透過良好的組織制度，才能發揮「立」的長期效果。共軍將原「四總部」分成15個職能部門，雖可產生分權制衡效果；然弔詭的是組織分權，卻創造軍委主席更大的集權，致使代表公權力的「紀檢」、「政法」體系，反成了個人集權工具。只是軍隊紀律檢查組織不僅位階偏低，加上長期依附政工體系包袱仍在，尤其在「黨委」與上級「紀委」雙重領導，形成複雜的權力平臺，除影響其獨立的糾審權外，更因欠缺民主監督機制，侷限共軍各級紀律檢查組織反腐功能。

一、歷史經驗複製

在「黨軍一體」體制架構下，共軍「紀檢組織」一方面是軍隊建制單位，另一方面也是黨派駐軍隊監察機關。根據這個基本屬性，「紀檢組織」長期依附在黨務、政工體系之下，儘管組織制度迭有調整，法令規定亦多如牛毛，但仍無法獲得獨立辦案權力與能量；尤其在中共黨史、軍史中，風紀維護、反腐倡廉議題，經常糾結於路線、權力鬥爭之中，以群眾運動方式呈現。

(一)在黨政總體政策方面

由於反貪腐、肅風紀是站在道德至高點的政策主張，常被當權者拿來做為排除異己手段。中共建政前「延安整風」如此，

建政後「三反、五反運動」亦復如此。前者起因於毛澤東與當時另一領導人王明路線分歧；後者則以階級鬥爭形式，打擊當時還存在少部分私營經濟。當前習近平反貪腐，一方面源於共產黨專政與高度經濟發展副作用，另一方面則藉機清除江澤民遺留軍中派系力量，⁵⁸並以政治運動方式，展開肅貪行動。學者宋永毅認為：「在經濟和世界接軌、中國已到處是『花花世界』的今天，習近平還想憑藉毛式政治運動來解決中共病入膏肓的腐敗問題，前景並不樂觀。」⁵⁹事實上，「政治運動式」反腐作為，確實可收立竿見影之效，但唯有將紀律檢查組織納入獨立的司法體系，解禁外部輿論監督力量，才能建立制度化反腐肅貪機制。

(二)在軍隊分體作為方面

以往共軍紀檢體系時而專注黨內風紀，時而兼辦部隊督察、監察工作，其中建政初期軍事現代化中，同時建立「武裝力量監察部」、「解放軍黨的監察委員會」，是共軍紀檢體系制度化程度較高時期，然因「文革」政治動盪，軍隊「紀檢組織」遭到嚴重破壞。鄧小平掌權後的歷任領導人，逐漸恢復、建立紀檢體系；軍隊紀檢體系則沿襲以往由政工體系掌控，各單位「紀委」書記是由副政委兼任，承擔「紀委」日常工作的只是政治部轄下的紀檢部(處、科)，位卑言輕，糾處同僚都不容易，遑論監察長官；

57 〈全面貫徹落實黨的十八屆六中全會精神，增強全面從嚴治黨系統性創造性實效性〉，《人民日報》，2017年1月7日，版1。

58 詳見陳煥森，〈習近平鞏固軍權與共軍高階將領貪腐事件之研究〉，《展望與探索》，第13卷12期，2015年12月，頁72-98。

59 宋永毅，〈評點中國：毛澤東的「三反」和習近平的「反腐」〉，《BBC中文網》，2014年9月8日，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/focus_on_china/2014/09/140908_cr_maoxi_anticorruption>（檢索日期：2017年1月10日）

由於政工體系長期掌控軍隊黨務、人事、紀檢、政法、保衛，以致防腐的政工部門反而變成貪腐溫床。「軍改」後，「軍紀委」脫離政工體系管轄，以派駐「紀檢組」方式，強化各層級反腐能量，然組織位階偏低、作業準則制約等，限制其反腐的實質功能。

二、組織結構缺陷

在中國官場文化中，官署機構層級與領導者級別高低，是展現組織權威、能力最直接的方式。共軍各級紀律檢查組織雖脫離長期依託的政工體系，「軍紀委」成為中央軍委直屬工作部門，表面上強化獨立性與權威性，然在「黨委集體領導」、「民主集中制」框架下，限制共軍各級紀律檢查組織反腐功能。

(一)受同級「黨委」領導限制

由於各級「紀委委員」與「黨委委員」都是由單位黨代表選舉產生，理論上「兩委」應該平起平坐，然《黨章》第43條卻又規定「紀委」在同級「黨委」和上級「紀委」雙重領導下進行工作，尤其軍隊各級「紀委」書記，通常由副政委兼任，在軍隊階級森嚴、指揮關係與保密要求嚴格情況下，軍、政主管何為？軍隊紀律檢查組織既不了解，也不能問、不敢問，當然無法監督同級「黨委」與掌握軍政大權的主官。為弭補結構上缺陷，於是有「巡視」與「派駐」作為，兩者都是由上而下督察體系，某種程度降低「同體監督」困境，但仍無法擺脫人事安排、考核，以及作業程序等權力運作限制。

(二)「軍紀委」位階偏低的限制

「軍紀委」成員是由軍委主席任命，

不像「中紀委」，以及其他黨政單位「紀委」是由黨代表選出，選出的成員通常涵蓋所屬下級單位「紀委」書記或副書記；由此可知「軍紀委」只是中央軍委的幕僚機關，並不存在「委員制」代表精神；再從級別與地位來看，「軍紀委」僅是「正大軍區級」單位，書記既不是軍委委員，在黨內也只是近乎虛銜的「中紀委」副書記。相較於「中紀委」書記王岐山是政治局七常委之一，常務副書記趙洪祝是中央書記處書記，所轄若干正部級副書記、副部級的常委、秘書長、室主任等，⁶⁰其職等位階都足以指導、管轄派各駐紀檢組長、以及各單位「紀委」書記；相比而言，「軍紀委」不僅位階偏低，而且只是一個幕僚單位，而各大單位「紀委」書記（副政委）都是「副大軍區級」職等，僅低「軍紀委」書記半級，其所派駐的「紀檢組」位階最高只是「副大軍區級」（詳見附表1、2），就中國官場與軍隊科層傳統而言，共軍紀檢體系不僅難以完全擺脫「黨委」控制，且位階偏低更限縮實際反腐效能。

三、權力操作運用

權力(power)雖然是一個複雜的概念，通常「包含了某人或某團體，藉威脅或獎懲，來影響他人或團體的行為」。⁶¹顯見權力含有影響力(Influence)定向概念。從共軍紀檢體系地位、查辦程序來看，一方面隱藏選擇性查辦弊端；另一方面獨立性、權威性仍然不足，更因欠缺民主監督機制，易於造成冤錯假案，甚至淪為整肅異己工具。

(一)隱藏選擇性查辦弊端

軍隊各級紀律檢查組織，在「黨委

60 李世明，〈中共中紀委組織、功能演變及反腐困境〉，《展望與探索》，頁57。

61 林嘉誠、朱浚源，《政治學辭典》（臺北：五南圖書公司，民國79年），頁288。

集體領導」與「民主集中制」框架下，貪腐案件從紀律檢查組織立案審查，到政法系統起訴、判決，都必須獲得同級「黨委」或上級「紀委」的批准，而同級「黨委」書記、副書記與成員，可能具有上級「黨委」或「紀委」委員的身分，從而形成複雜的權力載臺，加上資訊不透明因素，難免產生選擇性查辦的問題。前國防大學政委劉亞洲曾在內部講話批露：「徐才厚在彌留之際說，大軍區正職將領中，沒有給我送錢的只有兩個人，一個是劉源，一個是劉亞洲。」⁶² 這個訊息如果屬實，除透漏共軍嚴重貪腐問題，顯示存在選擇性辦案弊端。

(二)仍受「黨委」實質控制

除「軍紀委」是主席任命外，軍隊各級「紀委」成員提名、選舉（配票）都是由黨組織部門操辦，甚至連經費預算、人事考核、工資福利等也掌握在同級「黨委」手中；儘管「巡視」、「派駐」可彌補「同體監督」限制，但「巡視」非常態，而「派駐」除位階偏低外。此外，在人員選、訓、用等方面，也潛在專業性不足、個人未來經管發展顧慮等問題；例如「原任河南省軍區政治部主任的朱利少將已調任駐東部戰區紀檢組組長。」⁶³ 以副大軍區副職幹部職等，監督上將編階戰區（軍種）單位，位階明顯偏低；又如編組成員仍以原政工體系轉任為主，是否仍存在人際關係包袱，以及短短兩天講習

即派駐赴任，專業素養能力明顯不足。

(三)欠缺民主監督機制

中共各級紀檢單位審查程序，不僅「雙規」授權寬鬆、沒有基本人權保障，更欠缺公開透明的外部監督機制，審查過程刑求逼供、牽連無辜，時有所聞。⁶⁴ 尤其是軍隊屬於相對封閉的組織，軍隊紀檢體系立案、審查的貪腐案件，可能產生冤錯假案，甚至淪為權力、派系鬥爭工具。尤其「黨國體制」下，黨規凌駕國（軍）法，對內既欠缺超然的司法體制，對外也沒有多元的輿論監督，⁶⁵ 反貪腐只是領導人糾處現存傾斜官僚體制政治指導，難以徹底形成制度化的廉政機制，共軍「軍紀委」、「軍政法委」改革，乃至調整審計、加強巡檢等措施，也只是短期治標作為；當領導人更替，抑或黨內外情勢轉變，都可能讓這些「改革」再面臨調整。

（收件：106年2月8日，接受：106年4月7日）

62 〈徐才厚：將領只有2人沒送錢 他（谷俊山）則送上自己女兒〉，《聯合新聞網》，2016年8月11日，<<https://udn.com/news/story/4/1888398>>（檢索日期：2017年1月10日）

63 〈軍委機關部門和戰區官兵熱議派駐監督工作〉，《解放軍報》，2016年7月18日，版7。

64 〈人權報告聚焦中國雙規制度下的刑訊逼供〉，《紐約時報中文網》，2016年12月7日，<<http://cn.nytimes.com/china/20161207/china-torture-human-rights-watch/zh-hant/>>（檢索日期：2017年1月10日）

65 詳見趙建民，〈法治治國長路迢迢：評中共十八屆四中全會〉，《展望與探索》，第12卷11期，2014年11月，頁1-4。

參考文獻

中文部分

專書

中央檔案館編，1991年。《中共中央文獻選輯（第11冊）》。北京：中共中央黨校出版社。

中紀委宣教室，2003年。《中國共產黨紀律檢查簡論》。北京：中國方正出版社。

林嘉誠、朱浚源，1990年。《政治學辭典》。臺北：五南圖書公司。

徐瑜，1986年。《中共文藝政策析論》。臺北：中國文化大學出版部。

學位論文

郭瑞華，2009。《中共對臺工作機制研究：政府過程的觀點》，臺北：國立政治大學東亞研究所博士論文。

期刊論文

王冠德，2006/4。〈共軍預防犯罪工作的理論、機制與實踐〉，《國防雜誌》，第21卷第2期，頁87-95。

王智盛，2014/2。〈中共「建立健全懲治和預防腐敗體系2013—2017年工作規劃」之評析〉，《展望與探索月刊》，第12卷第2期，頁34-39。

李世明，2014/9。〈中共中紀委組織、功能演變及反腐困境〉，《展望與探索》月刊，第12卷第9期，頁52-75。

李璐，2006/4。〈論軍隊審計體制順應國家審計體制改革的模式選擇〉，《武漢理工大學學報（訊息與管理工程版）》，第28卷第4期，頁150-152。

吳恆宇，2010/10。〈中共軍隊大軍區正職的編制與晉升模式〉，《國防雜誌雙月刊》，第25卷第5期，頁21-29。

張執中，2015/3。〈中共中央巡視組反腐機制評析〉，《展望與探索月刊》，第13卷第3期，頁23-30。

張建用，2011/8。〈延安時期軍隊黨的紀律檢查工作論述〉，《西安政治學院學報》，第24卷第4期，頁61-63。

紹健，2003/3。〈中共中央政法委員會評介〉，《展望與探索》月刊，第1卷第3期，頁83-88。

陳煥森，2015/12。〈習近平鞏固軍權與共軍高階將領貪腐事件之研究〉，《展望與探索》，第13卷12期，頁72-98。

趙建民，2014/11。〈法治治國長路迢迢：評中共十八屆四中全會〉，《展望與探索》，第12卷11期，頁1-4。

劉鵬，2015/2。〈人民軍隊的紀律檢查機構的歷史演變〉，《黨史文匯》月刊，頁47-51。

劉鵬，2014/1。〈改革開放以來軍隊反腐倡廉建設研究述〉，《軍事歷史研究》，2014年第1期，頁22-30。

賴世上，2013/4。〈從中共「十八大」軍委改組研析共軍人事布局趨勢〉，《空軍學術雙月刊》，第633期，頁83-99。

報紙

2006/8/19。〈解放軍四總部發佈「軍隊信訪條例」〉，《解放軍報》，版1。

2010/10/9。〈中國共產黨軍隊紀律檢查委員會工作條例（草案）〉全文，《解放軍

報》，版2。

2013/10/30。〈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）」〉、〈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》，版2、3。

2014/11/7。〈習近平主席簽署命令一解放軍審計署劃歸中央軍委建制〉，《解放軍報》，版1。

2015/11/27。〈新設三部門、嚴打軍老虎：組建軍委紀委、政法委、審計署，貫徹依法治軍從研治軍〉，《文匯報》，A7版。

2015/11/27。〈習近平在中央軍委改革工作會議上強調：全面實施改革強軍戰略，堅定不移走中國特色強軍之路〉，《解放軍報》，版1。

2015/12/2。〈軍委審計署派駐全覆蓋〉，《大公報》，A版。

2016/2/16。〈軍委紀委設置信訪舉報專線電話和信箱〉，《解放軍報》，版1。

2016/5/4。〈巡視利劍常出鞘，初始即嚴肅軍威：陸軍黨委首輪首次巡視工作全面展開、戰略支援部隊黨委首輪巡視工作正式啟動〉，《解放軍報》，版3。

2016/5/6。〈軍委紀委舉辦派駐紀檢組幹部集中培訓：許其亮會見並講話〉，《解放軍報》，版1。

2016/5/6。〈軍紀委紀檢組派駐五戰區〉，《大公報》，版2。

2016/5/6。〈軍委紀委舉辦派駐紀檢組幹部集中培訓〉，《解放軍報》，版3。

2016/5/18。〈中央軍委巡視組對7大單位回訪巡視〉，《人民日報》，版4。

2016/6/16。〈軍委紀委網正式上線運行〉，

《解放軍報》，版1。

2016/7/13。〈石家莊軍事檢察院正式調整組建運行〉，《河北法制報》，版5。

2016/7/18。〈軍委機關部門和戰區官兵熱議派駐監督工作〉，《解放軍報》，版7。

2016/7/25。〈建立健全軍隊政法工作體系：軍委政法委員會負責人就「各級黨委政法委員會設置方案」答記者問〉，《解放軍報》，版2。

2016/7/26。〈郭伯雄一審被判處無期徒刑〉，《解放軍報》，版1、3。

2016/10/28。〈「中國共產黨第十八屆中央委員會第六次全體會議公報」確認王珉、呂錫文、范長秘、牛志忠開除黨籍的處分〉，《人民日報》，版1。

2016/11/16。〈全軍學習貫徹黨的十八屆六中全會精神宣講團分赴各單位宣講〉，《解放軍報》，版1。

2016/12/4。〈中央八項規定出臺四年，查處問題14.6萬起〉，《人民日報》，版1。

2016/12/21。〈新修訂的《軍隊審計條例》發佈〉、〈在強軍興軍偉大征程中肩負起審計監督的歷史使命：軍委審計署審計長郭春富就新修訂的《軍隊審計條例》答記者問〉，《解放軍報》，版1、2。

2017/1/7。〈全面貫徹落實黨的十八屆六中全會精神，增強全面從嚴治黨系統性創造性實效性〉，《人民日報》，版1。

網路資訊

宋永毅，2014/9/8。〈評點中國：毛澤東的「三反」和習近平的「反腐」〉，《BBC中文網》，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/focus_on_china/2014/09/140908_cr_maoxi_anticorruption>。

紐約時報，2016/12/7。〈人權報告聚焦中國雙規制度下的刑訊逼供〉，《紐約時報》，<<http://cn.nytimes.com/china/20161207/china-torture-human-rights-watch/zh-hant/>>。

馬浩亮，2014/11/3。〈軍隊紀檢監察改革的回望與前瞻〉，《大公網》，<<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2014-11/2810767.html>>。

博聞社，2016/11/24。〈空軍副司令陳東中將隨團出訪，破「落馬」謠傳？〉，《博聞社》，<http://bowenpress.com/news/bowen_148136.html>。

新唐人網，2017/3/4。〈劉亞洲被提前免職，張仕波回應「自動退休」〉，《新唐人網》，<<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2017/03/06/a1314582.html>>。

新華社，2012/11/18。〈中國共產黨章程〉，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/18/c_113714762.htm>。

新華社，2013/1/22。〈習近平在十八屆中紀委二次全會上發表重要講話〉，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/22/c_114461056.htm>。

新華社，2017/2/24。〈王喜斌、虞海燕等人的全國人大代表資格終止〉，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/24/c_1120526932.htm>。

解放軍報社，2016/7/9。〈空軍原政委田修思因涉嫌嚴重違紀被立案審查〉，《中國軍網》，<http://www.81.cn/jwgz/2016-07/09/content_7144271.htm>。

解放軍報社，2016/12/29日。〈王建平涉嫌受賄犯罪，軍事檢察機關已立案偵查〉，《中國軍網》，<<http://www.81.cn/>

big5/////jwgz/2016-12/29/content_7429714.htm>。

解放軍報社，2017/2/28。〈許其亮出席中央軍委紀委擴大會議並講話〉，《中國軍網》，<http://www.mod.gov.cn/topnews/2017-02/28/content_4773975.htm>。

聯合新聞網，2016/8/11。〈徐才厚：將領只有2人沒送錢他（谷俊山）則送上自己女兒〉，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/4/1888398>>。