

兩岸廉政專責機構 之比較研究

以中華人民共和國監察部與 中華民國法務部廉政署為例*

曾建元**、林忠毅***

收稿日期：2018年3月23日

接受日期：2019年3月25日

* DOI:10.6164/JNDS.201906_18(3).0003

本文原題「兩岸廉政制度之比較」，宣讀於臺灣公共行政與公共事務系所聯合會與義守大學公共政策與管理學系於2017年6月2日假高雄市義大皇家酒店論語廳舉辦之2017年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨《公共行政的創新與改革》國際學術研討會「國防廉政與防貪機制(III)」場次，感謝司法院前副院長、國立臺灣海洋大學海洋法律研究所兼任教授城仲模教授的評論。

** 國立臺灣大學國家發展研究所法學博士，國立中正大學傳播學系訪問學者、凱達格蘭基金會新臺灣國策智庫諮詢委員兼兩岸關係組召集人，E-mail: yuan0317@chu.edu.tw。

*** 國立臺灣大學國家發展研究所法學碩士，法務部廉政署中部地區調查組科員，E-mail: r02341037@ntu.edu.tw。

摘 要

中華人民共和國目前仍處於威權政治體制，國家部門相互之間無法形成有效的制約。在中國共產黨權力貫穿黨、政、軍三大系統的狀況下，各個系統與官僚均缺乏有效的監督及制衡機制，貪腐乃成爲中華人民共和國國家治理的普遍問題，自也同時阻礙了中華人民共和國往現代化國家的進程發展。

我國自法務部廉政署成立以來，在國際透明組織的清廉印象指數的表現上一向使中華人民共和國難以望其項背，雖在亞洲四小龍當中僅勝過南韓，但穩定成長的表現顯示，我國對於貪腐問題所挹注的努力，正反映在所獲得的成績中。

本文針對兩岸主要的中央政府反貪腐專責機構：中華人民共和國的監察部與中華民國臺灣的法務部廉政署的職權與功能作一比較性研究，運用文獻分析法及比較研究法，從兩岸政治及發展歷程，比較彼此制度的異同，對照發掘出各自問題的癥結，期能歸納出各自的利弊得失與提出改革的可行性建議。

關鍵詞：監察、廉政、貪腐、黨國體制、制衡

壹、緒論

貪腐，是造成一個國家政治風氣敗壞的根源，亦是公務員萬惡之淵藪。而維持國家公務人員的廉潔，是世界各國普遍重視的問題，也被視為一國競爭力的重要象徵。國際透明組織（Transparency International, TI）於 2017 年 1 月 25 日公布了全球 176 個國家及地區的清廉印象指數（Corruption Perceptions Index），其中我國排名第 31 名，在亞洲，僅次於新加坡、香港、日本、不丹，整體清廉指數呈現穩定上升的趨勢（臺灣透明組織協會，2017）。此外，在瑞士洛桑國際管理學院（International Institute for Management Development）所發表的 2016 年《世界競爭力年報》（IMD World Competitiveness Yearbook）中，臺灣則排名第 14，新加坡、香港及日本亦位居前茅，而歐美國家在政治情勢上更是相對穩定，經濟亦能呈現穩定成長，在清廉指數及整體競爭力表現上均能領先其他國家。（國家發展委員會，2016）由此可知，清廉指數與國家競爭力之良窳是有高度關聯性的。清廉指數越高的國家或地區，呈現出的國家競爭力則越強。

何謂腐敗？國際間有聯合國大會 2003 年通過之《聯合國反腐敗公約》（*United Nations Convention against Corruption*），提供了防制的準則，卻未對「腐敗」提出一個明確的定義，然而在起草過程中，則曾經有過定義的嘗試，而給予了我們一個理解的方向。《聯合國反腐敗公約》的立法倡議近期可溯自 1999 年《黎巴嫩反腐敗初級報告》（*Lebanon Anti-Corruption Initiative Report*），這是由黎巴嫩我們承擔責任組織（Kulluna Massoul, We Are All Responsible）和美國國際開發總署（United States Agency for International Development）共同合作完成的研究，將「腐敗」定義為「個人或者官員偏離職責，利用其權力地位達到私人目的或者牟取私人利益的行為」，此一定義得到聯合國毒品

和犯罪問題辦事處國際犯罪預防中心 (Centre for International Crime Prevention, Office of Drug Control and Crime Problem Office, United Nation Office at Vienna) 《反腐敗全球計劃》 (*Global Programme against Corruption*) 的認可, 而在《聯合國反腐敗政策手冊草案》 (*United Nations on Anti-Corruption Manual*) 中, 將腐敗界定為「為私人目的濫用權力」, 而不特意區別公共部門與私人部門。(Centre for International Crime Prevention, Office of Drug Control and Crime Problem Office, United Nation Office at Vienna, 2001: 7; 朱景文主編, 2006: 675) 儘管如此, 在中文世界裡, 還是存在多數將貪腐和政府部門聯繫在一起的觀念, 舉例而言, 奧地利華裔學者陶在樸在〈新的痛苦指數——貪污與腐化〉一文中, 對「貪腐」所作的定義, 即代表了中文世界普遍的看法, 即: 「貪腐是一種政府犯罪, 而政府犯罪, 是一種不易控制的犯罪, 尤其是當政府高層人士從事此種犯罪時, 對其控制尤為困難」; 「貪腐是各種成分組成的毒藥, 在人道上, 貪污腐敗使人性扭曲, 並導致人權遭受不斷侵害; 在民主上, 貪污損害民主體質, 最後使經濟建設的成就化為烏有; 在道德上, 貪污腐蝕人心使社會增長墮落; 在經濟上, 貪污扭曲市場機能, 惡化分配, 增加稅民的負擔」(陶在樸, 2003)。本文所討論的貪腐或腐敗問題, 即限縮於政府的範圍。

維持我國政府機關的清廉, 為法務部廉政署的職責。我國廉政署於 2011 年於總統馬英九任內成立, 構想源自於香港的廉政公署及新加坡的貪污調查局。成立係肇因於 2010 年臺中角頭命案,¹ 發現有數名警察平時即素行不佳而與黑社會角頭有所來往, 其後爆發之臺灣高等法院法官集體收賄等案件,² 乃令政府決心成立廉政署以澄清吏治,

¹ 2010 年 5 月 28 日, 翁奇楠在日月生物科技公司遭到槍擊後不治身亡; 陪同在旁的角頭賴榮振也受波及身亡。事件發生後臺中市議員黃國書在議場上披露槍擊當時有 4 名警官在場, 當地治安與警紀問題受到全國關注。

² 2010 年在臺灣爆發的司法貪瀆弊案。臺灣高等法院法官陳榮和、李春地、蔡光治、

打擊貪腐。廉政署專責我國各公務機關的防貪、反貪及肅貪工作，並指導全國各政風機構的業務推行。在廉政署成立後，接連破獲許多社會矚目的案件，如前內政部營建署長葉世文收賄案、³ 新竹縣五峰鄉公所集體貪瀆案，⁴ 晚近 2015 年有新北市前副市長許志堅涉及都市更新弊案，⁵ 逐漸令民眾體認到廉政署在防止公務員貪瀆不法上扮演著不可或缺的角色。

中華人民共和國在國際透明組織的清廉印象指數，在亞洲國家中則相對落後。從 2001 年的 57 名，到 2014 年下滑到第 100 名，腐敗狀況在此期間不斷惡化，並未隨著習近平的打貪而讓外界對中華人民共和國的清廉印象有所提升。儘管中華人民共和國 2015 年的排名大幅上升到了第 83 名，分數卻只增加一分（*Mini vande Pol, Simon Hui and Vivian Wu, 2016*），此一現象顯示，習近平大規模的反腐行動並未出現明顯效果，排名上升純為排名相近的其他國家退步所致。2016 年中華人民共和國略升至第 79 名，2017 年再升至第 77 名（臺灣透明組織協會，2018），還是有些許的進步。然整體來說，中華人民共和國屬於嚴重腐敗的國家，清廉指數低盪難以突破，自然也伴隨著外界對於習近平「名為打貪，實為鬥爭」的質疑。

中華人民共和國本身亦有其廉政監察組織，2018 年 3 月第十三屆全國人民代表大會第一次會議第五次修憲後，通過《監察法》並廢止

板橋地檢署檢察官邱茂榮等 4 名法官，涉嫌透過白手套謝燕貞、黃賴瑞珍，收受前立法委員何智輝賄款，將何智輝涉及的銅鑼工業區開發弊案，在二審時，由 15 年刑期改判為無罪。

³ 2014 年 6 月在桃園市八德區合宜住宅案中，葉世文曾向遠雄建設事業股份有限公司索賄新臺幣 2,600 萬元，其中 1,600 萬元在葉世文辦公室、住所中查獲。葉世文坦承收賄。

⁴ 五峰鄉長葉賢民和公所多位官員，涉嫌接受飲宴、性招待等不正利益，再以綁標、洩露底價和以規格標等方式，將道路維護等工程發包給特定廠商。

⁵ 2015 年 4 月，許志堅為了協助業者加速都市更新計畫審議，收受建商賄賂數百萬元。

《行政監察法》，設立了國家監察委員會，取代了原先國務院下的監察部，而各級地方行政區，亦有平行於各級地方政府之各級監察委員會的設立。在監察部的時代，單純從國家體制的角度觀之，則屬政府內部行政監察，係在中央及各級行政區內分設監察機關，對其政府工作人員進行監督，並受所在人民政府和監察部的雙重領導。1993年，監察部與各級監察機構和中國共產黨中央紀律檢查委員會和所屬各級紀檢組織合署辦公，在原有的黨國體制之上，又進一步強化了共產黨對監察部門的直接控制關係，使黨的紀檢組織實質領導行政監察機關，紀檢系統的權力更加膨脹，卻反因紀檢自身內部監督機制鬆散，而無法發揮其有效作用。蓋監察部在國務院序列底下，依法僅能對政府官員進行監督，紀檢機關隸屬共產黨系統，可監督共產黨黨員和具有黨員身分的公務員，自1993年紀檢與監察合署辦公後，則可同時監督黨政部門，但實際上紀檢與監察職權有所不同，理論上僅監察部門擁有國家公權力，但其範圍受限於法律規定，行政處分權僅限於警告、記過、記大過、降職、撤職及開除等，而紀檢對於黨內之處分，竟然存在事實上形同國家治外法權的情形，不受法律之監督，而更擁有人身強制之權力，因而監察部對於嚴重個案的懲戒權力，明顯不及紀檢機關。合署後兩者權責混淆，形成紀檢以國家行政監察名義濫用權力的問題。再者，由於雙重領導體制，各級監察機關雖受監察部之領導，另一方面卻仍未能超然於同級行政機關之外，使得監督力道難免受到來自地方行政首長之干預。在紀、監黨政合署辦公後，紀檢機關在中華人民共和國的反腐體系上，乃較監察機關更具有重要性及主導性(張益槐，1998：259-273)。

中華人民共和國修憲前之監察部與中華民國臺灣的法務部廉政署與其下各政風機構，均在各級政府機關部門中設置，皆具有雙重領導之性格。政風機構除受廉政署的直接指揮從事廉政業務外，亦受所在機關的首長領導從事與機關業務相關的廉政工作；中華人民共和國紀

檢監察機關合署辦公後，在本級政府首長和監察部的雙重領導外，更又有本級黨委和上級紀委的雙重領導，可稱之為雙重之雙重領導，在反腐的獨立性上更受質疑。

本文觀察臺灣廉政署及機關內的政風體制工作現行運作情形，並將臺灣的廉政制度與歷史背景結合，與中華人民共和國監察部進行比較，再進一步分析修憲後國家監察委員會和地方各級監察委員會的制度設計和可能作為。關於兩岸制度的比較研究，儘管兩岸無論是在政治制度、人口數量、國土大小、經濟規模等客觀條件都極端不一樣，論者或許因此質疑兩者是否具備可比性。事實上，國際透明組織的清廉印象指數和瑞士洛桑國際管理學院的世界競爭力評比，兩項在國際上具相當公信力的國家評比，就是將全球各個規模大小不同、文化、價值存在巨大差異的國家放在同一標準下進行比較，各國在改善其國際指標排名上，也都有其不同的策略或方法，有的有效，有的效果不彰，如果純粹從制度設計和調整的角度切入，我們是可以看出其個別的成效；而兩岸政府與政治比較研究上之所以可以具有學術上的價值，原因有二，第一，兩岸都是華人國家，主要的民族都是漢民族，文化和社會習性相近；第二，兩岸原都是黨國專制體制，但在政治發展上，臺灣在 1990 年代利用全球第三波民主潮的浪頭向憲政自由民主體制轉型，中華人民共和國則以六四屠城對抗此一轉變。不同的歷史抉擇，造成兩岸制度上的對比；第三，臺灣實施的《中華民國憲法》，原本就是為大中國的治理所規劃的，《中華民國憲法》的制度構想及其在臺灣的實踐，正可用以對照中華人民共和國的制度設計和統治經驗，不過，在有關本文所欲討論的廉政專責機構此一主題上，本文側重於行政內部監察即行政監察的面向，蓋中華人民共和國的監察機關最初係於國務院下設監察部，廉政屬於監察部專管；中華民國的監察機關基於五權憲法原理，係獨立於行政院外而與其平行，屬於行政外部獨立監察，廉政專責機構則設於行政部門之法務部下，因此在廉政

制度上，兩岸間具有可比性的機關為監察部和法務部廉政署，而非監察部與監察院。反倒是中華人民共和國的監察部升格為國家監察委員會後，而有更多的行政外部獨立監察的色彩，此時方與我國的監察院有可比性，但這一部分已非本文研究的範圍。

法國啓蒙思想家孟德斯鳩 (Montesquieu, 1961: 154) 嘗言：「從事物的性質來說，要防止濫用權力，就必須以權力約束權力」。兩岸皆為華人社會，臺灣原本也是黨國威權體制，中華民國在臺灣走向民主化後，清廉表現遠較中華人民共和國為佳，民主政治下的政黨動態制衡，容易形成有助於廉政的政治生態，但除此之外，制度性的靜態制衡，也必然扮演重要的因素。中華人民共和國雖非民主體制，但如能建立制度性的靜態制衡機制，至少也能有助於現階段廉政的發展。就制度而言，對岸的監察部和我國的廉政署都存在著「雙重領導」的問題，本文希冀能從兩岸各自的制度經驗出發，經由對比，能對兩岸的廉政制度有更多的認識，更希望藉由比較兩岸反腐敗專責機構與其職權、功能設計上的異同，看到兩岸各自在克服行政干預、追求廉政獨立性等方面的努力，而能對於反腐敗的制度精神有所掌握，或許還能發掘出兩岸制度發展可供相互彼此間參考之處。因此本文之研究，重心乃在於兩岸政體與反腐敗專責機構之制度比較，在研究途徑上，乃屬於舊制度主義或稱舊制度論，研究目的在於理解兩岸兩種制度 (institution) 與其相關規則 (rule) 的關係和其整個價值預設，故而非屬新制度主義 (New institutionalism) 下關於制度選擇和政策目的因果關係的社會科學研究。本文研究之重心乃不在解釋制度設計與政策實踐的關係，而是嘗試論證權力制衡機制在憲政民主或黨國威權體制國家廉政制度中的作用。

貳、中華人民共和國監察機關設立原因與沿革

一、中華人民共和國的腐敗問題

近年來，中華人民共和國所發生的貪污事件，已有日趨嚴重的現象。2015年，檢察機關突出查辦大案要案，查辦之貪污賄賂、挪用公款100萬元以上案件4,490件，與2014年相比上升了22.5%；查辦涉嫌犯罪的原縣處級以上幹部4,568人，與2014年相比上升了13%，其中原廳局級以上769人；查辦受賄犯罪13,210人，查辦為謀取不正當利益「圍獵」幹部等行賄犯罪8,217人。針對群眾反映強烈的嚴重不作為、胡亂作為問題，查辦國家機關工作人員瀆職侵權犯罪13,040人（王曉飛，2016）。另根據國際透明組織於2017年3月發布的調查報告顯示，有73%的中華人民共和國受訪者認為在2014至2016年間，中華人民共和國的貪污情況日趨惡化（Pring, 2017: 8-9）。

由上述可知，無論是在規模、人數及犯罪性質上，中華人民共和國的腐敗程度皆十分驚人。何以經濟高度發展的中華人民共和國，貪腐問題卻是層出不窮地發生，歸根究柢，黨國體制是根本原因。共產黨在中華人民共和國壟斷了所有國家資源，不存在對其制衡的力量，而其為了鞏固自身利益和特權，共產黨則利用自身的權力創造出大量貪腐的機會，使得以權換錢在中華人民共和國成為共產黨官員結構性貪污最貼切的表述。

中華人民共和國在習近平陸續就任共產黨總書記、國家主席後，積極展開反腐打貪的工作，眾多官員因違法違紀行為而遭查辦，受到開除黨籍、公職或移送司法機關偵辦等處分。2015年習近平的打貪成果下，共有30萬名官員因為貪腐而受懲處，其中前公安部部長、中共中央政治局常務委員兼政法委員會書記周永康以「受賄罪、濫用職權罪、故意泄露國家秘密罪」遭判處無期徒刑（徽徽，2016）。然而，此

種整肅貪腐風氣的行爲，並未讓中華人民共和國整體的廉政風氣向上擡升，整體官員貪腐的情形仍然相當嚴重。在中華人民共和國宣稱要加強規範招標制度、加強廉政機構反腐倡廉的功能、司法部門嚴格執法的同時，貪腐問題卻仍然腐蝕國家的根源。

1989年六四天安門學生運動爆發，共產黨日益嚴重的腐敗問題遭受許多批判，人們直指病因在於黨國體制下特權與腐敗的連結，故而反特權、反腐敗的主張在天安門廣場上引起人民的熱烈回應。在六四鎮壓過後，共產黨爲避免天安門學運再度重演，乃大舉收縮言論管制尺度，高度鼓勵經濟發展以轉移民怨，以此轉化其政權的統治正當性基礎，此舉則使得共產黨黨官的貪腐捲土重來而更加明目張膽、肆無忌憚，並且更加迅速累積財富。中華人民共和國在江澤民時代以後，形同以縱容貪腐來獎勵鎮壓，使黨國權貴進以突變爲政治經濟利益共同體，同時大舉收買知識階層作爲共產黨的政策辯護者，給予政權的忠誠者以經營上的特權，於是形成中國共產黨與其依附者間的恩庇侍從（patron-client）關係。腐敗竟維繫了中國共產黨政權的存續，成爲其舉國皆知卻不得公開承認的秘密，鄧小平 1985 年所說「讓一部分人先富起來」，成爲共產黨合理化其貪污腐敗的藉口（曾建元，2017：117-119）。

中華人民共和國爲反腐倡廉，1987年於第六屆人大第二十次會議決議在國務院底下設立監察部，並在各地方政府設置相應的行政監察部門，主要職責爲對國家行政機關、各級地方行政機關、國營企業等工作人員進行監督，然因受到同級黨政首長及上級監察和黨政機關的兩個雙重領導，難以超然獨立行使職權。尤其紀檢及監察兩套人馬有疊床架屋之嫌，故於 1993 年起將各級行政監察機關與各級黨的紀律檢查部門合署辦公，成爲一個機構兩塊牌子。黨的紀檢部門，職責爲維護共產黨黨內的紀律，對共產黨進行自我監督。紀檢先後由劉少奇、朱德、陳雲，至近年來的賀國強、王岐山等共產黨重要幹部擔任領導

職務，並自 2002 年中共十六大起，中紀委書記均由中央政治局常務委員兼任，為國家最高層級核心幹部。《中國共產黨章程》第八章規定中央紀律檢查委員會為中國共產黨最高紀律檢查機關，依據中國共產黨的相關紀律規定，對共產黨的各級組織和黨員的違紀案件進行查處，紀檢自中央至地方均設有組織對從政黨員進行反腐事務。紀檢地位的提升顯見中國共產黨對於反腐敗的重視。然而，如前所述，中央紀檢的反腐成果並不理想。

中華人民共和國反腐難以展現其成果的主要因素在於中華人民共和國黨政一元化的領導體制。中華人民共和國除國家承認並由共產黨統一戰線工作部控制的 8 個民主黨派，不承認任何其他政黨，共產黨則集黨、政、軍系統於一身，藉著高度集權的優勢，對中華人民共和國各個部門與各項工作進行管控。在此種模式下，不論是行政部門、司法部門或立法部門，抑或是社會團體，均受共產黨的政治領導，共產黨乃成為權力凌駕於國家和法律的 political monster。此觀之《中華人民共和國憲法》序言：「中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下，在馬克思列寧主義、毛澤東思想指引下，堅持人民民主專政，堅持社會主義道路，不斷完善社會主義的各項制度，發展社會主義民主，健全社會主義法制。」，即可說明共產黨為中華人民共和國法定執政黨的特殊地位。即使中華人民共和國官方說法為人民民主專政，然以實際情況觀之，非共產黨以外的團體幾無自主空間，不存在公民社會，軍隊與政府機關均由共產黨派駐政治委員及黨委員書記領導，無任何黨外的監督制衡力量，乃使得共產黨可以有效藉任何黨內決策機制維持國家的運作。此種黨、政、軍三位一體的體制，一切以共產黨的利益為優先考量。為了鞏固此種統治模式，中華人民共和國極力防止西方式的獨立媒體、司法獨立、選舉民主制度等觀念的傳播。

整體而言，中華人民共和國政治體制是以黨政軍一體化的威權領導體制。凡是涉及國家機關及政治制度的相關法律，均由全國人民代

表大會常務委員會向共產黨中央匯報，再由共產黨中央做出決策，使共產黨的決策能透過法定程序成為國家政策，等同巧妙地利用制度讓黨意凌駕於國家之上，也能確保社會控制的手段能透過立法程序，合法地鞏固共產黨的統治，使任何意圖顛覆此種模式的反抗人士或團體，皆得以依照共產黨所制定的法律進行鎮壓。中華人民共和國聲稱在一黨專政下實施人民民主，但事實上，只要人民擁有了自由的民主（liberal democracy），就不可能接受法定執政黨即一黨專政體制。面對民智日開的情形，共產黨為了防微杜漸，只好無限期地堅持一黨專政及威權控制。

二、中華人民共和國廉政制度

中華人民共和國於 1949 年建國之後，即由政務院成立人民監察委員會，負責監督政府機關及公務人員，維護黨風、黨紀以及反腐職能，並在中央直屬各機關及大型國營企業設置監察通訊員，在各級地方政府相應設置各級人民監察委員會。1954 年，國務院將人民監察委員會調整為行政監察機構，設立中華人民共和國監察部。1959 年，由於國家管理體制調整，監察部遭到撤銷。在 1986 年的第六屆人大常委會第十八次會議，在國務院的提案下，而於 1987 年恢復中斷了 20 年的監察部，這也是行政監察法制化的起源（鄧小平，1993：160）。

依照中華人民共和國的憲政體制，中國共產黨處於國家領導的地位，監察部門的工作亦須在政府及黨的領導下進行。原《行政監察法》第 7 條規定：「國務院監察機關主管全國的監察工作。縣級以上地方各級人民政府監察機關負責本行政區域內的監察工作，對本級人民政府和上一級監察機關負責並報告工作，監察業務以上級監察機關領導為主。」顯示行政監察機關行政「雙重領導」的特色，即地方行政監察機關既對本級人民政府負責，同時亦須受上級監察機關的領導。然而，由於中華人民共和國以黨領政，黨政分際不明，國務院監察部門雖負

責行政監察工作，在遇到共產黨黨員的風紀問題時，則須服從與讓位於黨的紀律檢查委員會的領導（李世明，2008：154-158），紀檢實際上握有對監察部門的領導權力，而當 1993 年監察與紀檢合署而強行結合，監察部門的作用也就不如紀檢來得鮮明。主要因素在於行政監察部門雖係依據原《行政監察法》而為，具有概念較為明確、強調走群眾路線、分工較為清楚、注重監察工作的專業性等 4 項特點，但因中共行政體制混沌交錯，黨政分際不明，在層層節制、環環相扣的行政監督系統中，行政監察僅是其下的一個次級系統，尤其大多數國家公務員均為中共黨員，當公務員有違反風紀之行為，監察部門因須受紀檢機關的領導，其獨立的行政監察裁罰功能退位於紀檢，一旦黨務系統有意包庇，此則無異為公務員多了一層違法亂紀而不受國法懲罰的保障，換言之，自從它和紀檢機關合署辦公之後，其，或許因為監察部的黨員領導幹部擔任紀檢常委，加強了領導力量，但另一方面，監察的獨立性則更式微了（吳秀玲，1999：243）。反腐敗被廣泛地認為是針對政府官員而設，而中國共產黨籍官員在理論上應比一般官員擁有更高的道德標準，一旦犯貪污罪，所受的刑事制裁卻較犯相同罪名的一般官員為輕。第二是反腐敗的執法對象和範圍通常會循著上位者的政治傾向而改變。這兩項中華人民共和國反腐敗的特色，無疑阻礙了中華人民共和國反腐敗的進展，亦使一般民眾對於政府的雙重標準感到憤怒，而難以相信中華人民共和國政府的反腐政策與作為（Manion, 1996）。

中華人民共和國特色的政治制度，正是共產黨歷經反封建、大革命、改革開放的過程中，所自行發展的。中華人民共和國原來的反腐體制，係由政府自身的行政監察系統國務院監察部、共產黨的中央紀律檢查委員會所合署組成，2018 年修憲後，監察部升格為獨立機構國家監察委員會，仍由中央紀檢以合署辦公方式組成，實際上則使中央紀檢的權力再向上一臺階。從此觀之，中華人民共和國的反腐敗體制

無法從單純的法律觀點切入，必須整體觀察其黨政系統。

參、中華民國廉政制度沿革

動員戡亂時期，為防堵共產主義在臺灣蔓延，政府制定《動員戡亂時期保密防諜實施辦法》及《機密保防工作實施細則》，進行保密防諜工作。1954年，於各級行政機關、學校設置安全室，在國家安全局的指揮下，對學校的教員、行政機關內的公務員做思想查核、忠誠調查及安全保防等工作。這時期安全室以「防止共產主義蔓延」為主，「防腐肅貪」為次要之業務。1961年，組織重組，改隸屬於司法行政部調查局，因當時正值政府全力發展經濟、建設各項民生設施之時期，貪瀆案件層出不窮，故於1963年制定《戡亂時期貪污治罪條例》，期能藉嚴刑峻法嚇阻公務員貪腐不法行為。1968年，調查局接受命令，指示應於保防工作中，新增政治風氣調查此一工作職掌，由專人負責端正政風、遏止貪腐之職掌。1972年在沈之岳擔任調查局長期間，配合新任行政院長蔣經國行政組織與人事精簡的政策，將原有專事保防工作的安全處（第二處）裁撤，所有業務併入人事處，下設人事處第二辦公室，調查局派往各機關的保防工作人員即大多來自於人二室。人二室仍承襲安全處的業務，並因業務上受調查局指揮監督，故即使附屬於各單位之人事室（處），仍從事著保防教育、忠誠調查、安全防護、保密防諜等情治色彩濃厚之工作。但因其組織本身無明確法律定位，各機關組織中亦無人二室的業務職掌規定，故其存在一直飽受批評。在國家安全局的指導下，安全處室的所有行為既不經立法程序，也不需向立法院負責，即使組織改組成人二室後由調查局負責指揮監督，在機關內之權力甚至凌駕機關首長之上，且其所提查核報告常影響員工之考績升遷，使大多數人均認人二室為思想控制者而敬而遠之（許介麟，1996：23-26）。

安全處和人二室的存在，確保了國民黨政權對戰後臺灣的意識形態控制，也藉此鞏固了當時領導者的統治基礎。比起防制機關內部貪瀆行為，監控機關內部人員的思想及維護國民黨政權的利益才是當時人二室的主要任務。也由於人二室的思想查核控制是國民黨政權「白色恐怖」統治的機制之一，致使大部分的公務員對其均敬而遠之，無友善的觀感。「爪耙仔」、「秘密警察」等，常為人們用來作為人二室的代名詞（顧慕晴、鑑傳慶，2007：1-16）。

安全室及人二室本是時代下的產物，為因應國家緊急狀態時期的言論和思想控管，在沒有法治基礎下設立此種保防監察機關，自亦欠缺外部的監督，僅由國家安全局及調查局做指揮控管。無論如何，人二室此種思想查核及忠誠調查工作，對人民基本權之侵害甚鉅，既未依法行政，也缺乏民意機關的監督。

終止動員戡亂後，依據《動員戡亂時期保密防諜實施辦法》所成立的人二室已失所附麗，存在的合法性與正當性均遭受質疑。然而，即使忠誠調查及思想查核此種備受爭議的工作已無存在之合理性及必要性，原有人二室的預防貪瀆、政治風氣調查工作及機關安全維護工作，依然是政府認為機關內不可或缺的。為了讓執行此項工作的機關幕僚單位法制化，1992年6月16日立法院三讀通過《政風機構人員設置條例》，所有行政機關及公營事業的人二處、室改制為政風處、室，並於法務部下設置政風司掌管全國政風機構的考績、升遷等（羅曉平，2004）。

如前所述，2010年一連串政府執法部門高階公務員涉及不法貪瀆及影響風紀的事件，不僅造成舉國譁然，更甚著，使人民對於公權力產生高度的不信任感。時任總統馬英九遂召開記者會，宣布在法務部底下成立廉政署。同年12月9日《法務部廉政署組織法草案》於立法院第七屆第六會期司法及法制委員會第十六次全體委員會議審查完竣，復於2011年4月1日立法院第七屆第七會期第七次會議經逐條表決完

成三讀立法程序，同年 4 月 20 日公布制定《法務部廉政署組織法》，行政院並核定法務部廉政署於 2011 年 7 月 20 日成立。

廉政署的成立，根據總統馬英九的政策方針，係為了符合國際之趨勢。馬英九總統在其任內，通過了《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》，顯示國際公約的落實對政府來說，係與國際接軌的重點工作。而聯合國的《反腐敗公約》第 6 條與第 36 條特別要求締約國能夠成立一個或數個肅貪與防貪機構，即使我國並非聯合國的會員國，然而我國現行《憲法》第 141 條提到：「尊重條約及聯合國憲章」，故而積極回應聯合國《反腐敗公約》的期待，裁撤法務部政風司，在法務部底下成立廉政署。

法務部廉政署係依據聯合國《反腐敗公約》之標準成立，為我國第一個專責反腐敗機構，在組織定位上，廉政署隸屬於法務部，層級為中央三級機關。在機制設計上，廉政署專責公務員貪瀆業務，相較於調查局的業務包含毒品、重大經濟犯罪、洗錢防制、內亂外患等法定職掌，廉政署則不涉入政治偵防及國家安全等情治工作，對於企業背信、掏空、毒品犯罪等亦無權介入，而係投入所有資源於提升國家廉政風氣並杜絕公部門的貪腐行徑。

至於在行政層級上，總統馬英九於宣示廉政署成立時，明白表示廉政署將為設置於行政院底下的三級機關，並無參照香港或新加坡的方式，讓廉政署直屬於總統或行政院長，係因我國採取的是大陸法系，大陸法系檢察官是偵查的主體，與香港、新加坡源出於英美法系有所不同，如果將廉政署直屬行政院長或總統，反而會把以檢察官為偵查犯罪主體的制度打亂（總統府，2010）。然而，廉政署署長係由法務部長提名，再報請行政院長任命，在機關的獨立性則可能不若香港廉政公署般自主。再者，廉政署為全國政風機構的最高管轄機關，身為三級機關層級，在人力資源有限的情況下，卻得掌理全國包括總統府、五院政風處在內的所有政風機構業務，是否適合即遭受質疑。過往許

多學者即對此批評廉政署的層級過低，難以擺脫行政上級的介入而發揮獨立辦案的精神，而認為應將廉政署直接隸屬於總統或監察院，方能從外部監督各行政機關。然而由於廉政署職司犯罪偵查，而於大陸法系國家偵查主體係檢察官，隸屬於檢察署及行政院，倘將廉政署設立於監察院底下，如何進行跨院的合作且遵循《憲法》權力分立的原則，更成為困難的問題。

在廉政署的財政預算上，廉政署的經費需經法務部報請行政院，再由立法院審議通過，因此亦受科層體制之限制及立法院預算與決算審議權的制約。而在偵查犯罪的獨立性上，廉政署廉政官雖依據《刑法》、《法務部廉政署組織法》、《貪污治罪條例》等法享有獨立的偵查權，但在搜索、扣押、通訊監察等侵害人權甚深的強制處分上，此等權力的行使仍屬檢察官及法官之職權，仍須依《刑事訴訟法》由廉政官向檢察官或法院提出申請，並在檢察官的指揮監督下方能行之，在辦案的強制性上亦受有節制而無自主權，此皆使廉政署地位和《聯合國反腐敗公約》第 36 條規定的獨立性廉政專職機構尚有若干距離，為此，廉政署則設計出駐署檢察官之機制，由各地方檢察署派駐檢察官於廉政署，而由駐署檢察官指揮廉政官和司法警察進行獨立的犯罪偵查（法務部，2010：2-3）。

廉政署成立後，由於將全國政風機構納入管轄，遂頒布有《法務部廉政署協調各機關政風機構配合辦理貪瀆案件查察作業要點》，藉此要點作為廉政署與全國政風機構結合情資以打擊貪腐。該要點第 2 條即規定各機關政風機構發掘之貪瀆情資或線索，應陳報廉政署調查，並應隨時與廉政署保持聯繫，以掌握後續偵處情形；第 4 條更規定廉政署為調查重大貪瀆案件之必要，除得指定特定查處機動小組查察外，並得協請主管機關政風機構，遴派政風人員組成任務編組，協助辦理案件查察。上述兩項即確立政風單位若在機關內發掘出貪瀆之情資，即應報給廉政署為後續之立案調查，並於必要時配合廉政署協助

辦理案件之查察。

廉政署與調查局同屬法務部底下之三級機關，亦均有權偵辦對於公務員貪瀆行為之業務。在情資的獲取上，調查局因《法務部廉政署協調各機關政風機構配合辦理貪瀆案件查察作業要點》之規定，不再接受由政風單位所陳報之情資，致使過往依賴政風機構提供情資的調查局減少情資來源。法務部雖將廉政署與調查局定位成可以互相支援並分擔肅貪業務，但在實務上兩者的權限無法完全劃清界線，也可能出現彼此互相爭奪案源，抑或是偵辦相同案件卻互不知的情況。兩機關間如何能毫無芥蒂的合作仍有待明確的規則釐清彼此的權責，原本預期的「交叉火網，分進合擊」效果不甚明顯，除了少數案件彼此會協調辦案或分享情資，其餘肅貪案件仍是以各自的資源進行，無法達到整合的效果。

我國自解嚴後民主政治迅速發展，歷經 1990 年 3 月野百合學生運動、國是會議、廢除《動員戡亂時期臨時條款》，通過《憲法增修條文》，國會全面改選、省市長民選、總統民選等等，臺灣完成了民主轉型（曾建元，2002），更突顯出兩岸在政治體制上的分歧。我國廉政制度乃相較於中華人民共和國，在政黨政治和文官政治中立之間，而擁有一定獨立行使職權的空間，而無虞受制於特定政黨的擺布。

肆、中華人民共和國修憲前監察制度存在問題

在黨政合一、監察紀檢合署的情況下，事實上，中華人民共和國黨國體制下的廉政專責機構，與其說是監察部或國家監察委員會，倒不如說是黨的中央紀檢。在修憲前的監察部階段，作為一行政內部監察機制，中華人民共和國監察制度乃存在著監督責任不明確、執行工作效率不佳等問題，從而嚴重影響紀檢 / 監察機關是否能有效扮演中華人民共和國黨政部門內部反腐敗的角色。如能克服上述問題，則對

於共產黨及各行政機關的權力運用將產生一定的規制。茲將紀檢 / 監察機關存在問題歸納如下：

一、體制缺乏一定之獨立性

依據《中國共產黨章程》及原《行政監察法》等相關法規的規定，紀檢 / 監察機關存在兩重的雙重領導問題，在黨的系統內，需接受同級黨委及上級紀檢的雙重領導；在政府的系統，則需接受同級政府首長和上級監察機構的雙重領導。上級機關以實際紀檢 / 監察的業務領導為主，至於同級黨委則對於紀檢 / 監察機關的人事任免、辦公經費財政等握有主導權。因此，能否對於同級黨委、政府首長及領導幹部進行有效監督，最終僅取決於上級紀檢及同級黨委間的權力角力過程，帶有濃厚的政黨色彩，而缺乏其他更為客觀和有利的支持。

雙重領導的另一特點是，下級 / 監察機關需服從上級紀檢 / 監察機關的領導，下級黨委亦需接受上級黨委的領導。因此，一旦上級紀檢 / 監察機關受到同級黨委的限制，無法以相對獨立的方式進行反腐敗的工作，下級紀檢 / 監察機關自然也會跟隨上級紀檢 / 監察機關的領導。本質上，雙重領導體制的主控權仍掌握在黨委的身上，因此對於同級黨委和各地方政府首長無法做出有效監督，只有往更上一層紀檢 / 監察機關陳報，方有查處貪腐案件的可能性，這也就無形中加大了反腐敗的困難度。

二、紀檢 / 機關的人員進用機制

為避免紀檢 / 監察人員利用職位職權牟取私利，中華人民共和國實施公務員交流制度、輪崗制度，亦即臺灣所稱的輪調制度。依據《國家公務員職位轉換（輪崗）暫行辦法》規定，將輪崗重點定為擔任領導職務的公務員，目的除增加職務歷練外，更有促進國家行政機關的廉政風氣的作用。

目前中華人民共和國紀檢 / 監察機關的人員編制屬於國家公務員編制序列，人員組成基本上由公務員考試或外部單位調入，但數量不及由內部行政級別增補，故多數紀檢 / 監察機關存在著人員流動性差的缺點，隨之帶來人員老化嚴重、知識技能無法與時俱及欠缺專業知識等弊端（陳躍華，2011：13-14）。輪崗制度並未具體落實在各級紀檢 / 監察機關中，致使反腐效果大打折扣。長期以來，紀檢 / 監察機關被當成一定級別行政幹部的養老處所，在新血難以進入的情況下，現有紀檢 / 監察人員的組成難以勝任國家賦予的反腐敗重任。

三、「雙規」和「雙指」措施的不合法性

「雙規」及「雙指」是調查案件時限制人身自由的一種措施，本身不屬於司法上的強制處分，也不是法定的偵查職能。在實際工作上，係由紀檢 / 監察機關的人員變相地以軟禁限制被調查人的行動，或動用武裝警察看守受此措施的受調查人。依據《中國共產黨紀律檢查機關工作條例》第 28 條、《監察機關調查處理政紀辦法》第 30 條及原《行政監察法》第 20 條之規定，雙規及雙指的具體核心即為「根據辦案的需要，調查組有權按照規定程序，責令被調查人和有關人員，在規定的時間、地點，就案件的有關問題作出解釋和說明，凡是知道案件情況的組織和個人都有如實提供的義務」（張步文，2005）。雖然中紀委及監察部指出雙指和雙規與司法偵查機關使用的強制措施有本質上的區別，然而究其內容觀之，無異為一種帶有濃厚強制處分色彩的限制人身自由之措施。

四、重肅貪績效而忽略預防教育的重要性

中華人民共和國紀檢 / 監察機關相較於預防教育的業務，認為預防工作投入成本至回收的績效難以具體衡量，且無法收到立即效果，因此更著重於立竿見影的肅貪績效，自然也無法針對機關提出具體性

的防貪建議，進而難以將反腐倡廉的風氣深植於公務人員甚至是一般民眾的觀念中。

另外，不同於香港廉政公署或我國廉政署對於公共關係的重視，紀檢／監察機關因為機關性質、行事的敏感性及機密性，被稱為「中國官場的神秘人群」，使社會敬而遠之，而不利與民眾間的接觸。整個紀檢／監察機關的工作職責及程序等，均非一般民眾所能知悉，故實際工作上亦無法獲得群眾的支持，民眾亦無動力主動關心紀檢／監察的工作情況，如獲悉貪腐情報時自然難以期待群眾能主動報予紀檢／監察機關，故在社會支持這一領域，遠不及於臺灣或香港的表現。

五、選擇性懲罰的問題

中華人民共和國反腐機關的嚴重問題，還存在著一定程度的選擇性懲罰問題。如同前述，中國共產黨黨員理論上應比一般官員擁有更高的道德標準。然而，一旦共產黨籍官員犯罪，所受的刑事制裁卻較犯相同罪名的一般官員或民眾為輕。再者，雙重領導的問題也是造成選擇性懲罰的主因，雙重領導對於紀檢／監察機關的獨立性產生的限制，具體落在紀檢／監察機關發現貪瀆線索後，查案與否仍受制於黨委的領導權。例如涉及職位較高的領導官員或部門重要的公務人員，便需要紀委常委以及同級黨委開會討論決定立案與否，在這過程中即有許多運作的空間，對於紀檢／監察的制度落實產生了相當大的侷限（李輝，2013）。

另外，紀檢對於違反黨紀人員，僅能執行黨內的紀律處罰如警告、開除黨籍等，監察機關則能開除公務人員的職位，均無牽涉到刑事責任。如亦同時違反刑事責任，則需移由司法機關偵辦，然在紀檢／監察階段的證據蒐集、移送罪名等等，亦有運作的空間，既能使違反之人員減輕己身之罪責，同時也讓紀檢／監察人員完成工作，而造成選擇性懲罰的另一個縱放的問題。

伍、兩岸制度之比較

本節比較兩岸廉政制度上的異同，主要立論基礎在法治國原則的實踐。以下則就制度的源起；職權的劃定；雙重領導體制；權力的制衡；與司法機關的關係五個面向，就兩岸廉政專責機構做一制度上的比較和了解。先由制度源起說起，進以了解制度上對於廉政專責機構的設計原理，此則分就職權的劃定、內部行政監督問題，以及外部的權力制衡三個面向來討論，最後則就犯罪事件的處理，就其與司法機關的權限劃分關係來進行比較研究。基本上，涵蓋了廉政專責機關的制度內外機制。

一、制度的源起

兩岸兩個廉政專責機構的制度設計，最早期均非是僅因為廉政的理由而建立者。中華人民共和國的行政監察制度，原係由中國共產黨的紀檢組織投射至政府部門而成立；我國廉政署的前身為政風司，而政風制度起源於機關內設置之安全處室，主要工在於避免共產主義之蔓延。然因為實際執行任務上的偏差，造成工作重點從實體「安全維護」變成「思想監控」，更造成所謂的「白色恐怖」。從這點即可看出，兩者原先制度設計的目的，均是為了政治紀律與領導統御。

二、職權的劃定

廉政署為我國整合反貪、防貪及肅貪之專責機關，負責全國政風機構業務之督導、考核及協調等工作。依據《法務部廉政署組織法》第2條規定，廉政署主要業務職掌如下：(1)國家廉政政策之擬訂、協調及推動。(2)廉政相關法規制訂，修正之研擬及解釋。(3)貪瀆預防措施之推動及執行。(4)貪瀆或相關犯罪之調查及處理。(5)政風機構

業務之督導、考核及協調。(6)政風機構組織、人員管理之擬議及執行。(7)法務部本部政風業務之辦理。(8)其他廉政事項。

另外，全國政風機構在廉政署的領導之下，依據《政風機構人員設置管理條例》第 10 條之規定，秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督。可見政風係機關內的幕僚單位。特色是除了受上級政風機構指揮監督外，亦受所在機關的長官指揮命令，從事易茲弊端業務的查核、貪瀆的預防宣導、機關安全的維護、公務員貪瀆的查處等等。具體展現在各政風機關的廉政宣導、廉政會報檢討機關易滋弊端之業務，以及協調民眾之陳情抗議等業務。

中華人民共和國紀檢的任務，鄧小平在中國共產黨第十一屆第三次中央委員全體會議的會前中央工作會議上曾有過宣示：「各級紀律檢查委員會和組織部門的任務不只是處理案件，更重要的是維護黨規黨法，切實把我們的黨風搞好。」（鄧小平，1994：147）不但要查處違反共產黨黨紀案件，更要對共產黨的組織以及黨員進行紀律教育。1992 年 10 月江澤民於中國共產黨第十四次全國代表大會提出之政治報告《加快改革開放和現代化建設，奪取有中國特色社會主義事業的更大勝利》中，明確提出反腐敗鬥爭是密切聯繫黨同人民群眾的重大問題，1993 年 1 月紀檢與監察合署（李谷城，2006：113），反腐敗工作日益重大，乃有現行《中國共產黨章程》第 46 條第 1 款規定：「黨的各級紀律檢查委員會是黨內監督專責機關，主要任務是：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，協助黨的委員會推進全面從嚴治黨、加強黨風建設和組織協調反腐敗工作」，以及第 2 款：「黨的各級紀律檢查委員會的職責是監督、執紀、問責，要經常對黨員進行遵守紀律的教育，作出關於維護黨紀的決定；對黨的組織和黨員領導幹部履行職責、行使權力進行監督，受理處置黨員群眾檢舉舉報，開展談話提醒、約談函詢；檢查和處理黨的組織和黨員違反黨的章程和其他黨內法規的比較重要或複雜的案件，決定

或取消對這些案件中的黨員的處分；進行問責或提出責任追究的建議；受理黨員的控告和申訴；保障黨員的權利。」

監察機關的職責，依據原《行政監察法》第 18 條的規定，可簡述如下：「對國家行政機關在遵守和執行法律、法規及政府的決定、命令中的問題進行檢查和處理；受理公民、法人和其他組織對國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員違反行政紀律行為的檢舉和控告，對違反行政紀律的行為進行專門調查並做出相應處理；對不服主管行政機關給予行政處分的申訴等。」

三、內部行政監督問題

依據中華人民共和國原《行政監察法》第 7 條之規定，行政監察機關實行雙重領導體制，既要對同級人民政府負責並對其進行工作報告，也必須對上一級監察機關負責並進行工作報告，且接受上級監察機關的領導。各級行政監察機關既要受制所在機關內的行政管理體制，又要盡可能地維持行政監察機關的超然獨立。此種體制本意是使上級行政監察機關透過檢查工作、複核申請等方式，監督下級行政監察機關依法執行職務，並於下級行政監察機關行使職權受到干擾時，得以幫助下級行政監察機關減少其阻力。

紀檢的雙重領導體制，則是依據《中國共產黨章程》第 43 條所規定：「黨的中央紀律檢查委員會在黨的中央委員會領導下進行工作。黨的地方各級紀律檢查委員會和基層紀律檢查委員會在同級黨的委員會和上級紀律檢查委員會雙重領導下進行工作」。原意係為各級黨委根據實際情況，協助及指導各項紀檢的工作，讓其能在相對獨立的情形下展開工作，有效地行使其反腐敗的職權。但是在合署辦公後，在實務工作上卻出現了難以監督同級黨委的情形，使紀檢機關的相對獨立性遭受嚴峻的挑戰。

在紀檢、監察機關合署辦公後，由於工作程序的繁瑣，造成監察

機關反腐敗的效率降低。特別是紀檢 / 監察機關既要接受國務院的政務系統領導，亦必須接受上級紀檢 / 監察機關的指導進行反腐敗業務。上級單位過多的情況下，造成執行反腐敗工作的獨立性不足，讓許多學者認為雙重領導體制是紀檢 / 監察制度設計中一個非常基礎的缺陷，而起不到有效打擊貪腐的本職功能（李世明，2008：157-158）。

臺灣的廉政署則是在成立後，依據《法務部廉政署組織法》第2條之規定，對於原本配置於各政府機關內的政風機構進行業務之督導、考核及協調，人員管理之擬議及執行。且因廉政署並未像調查局般在全國各地有調查處、站及機動工作組蒐集貪瀆之情資，唯有倚賴各行政機關內的政風機構送來的情資，將各政風機構送來的貪瀆線索進行審查並決定是否立案。此種「一條鞭」的體制設計，讓廉政署可以有效地運用政風機構的資源，強化其在肅貪上的權能。

然而，政風機構在機關內，除辦理廉政署所交辦之業務外，更需依據機關首長的指示，從事與機關業務結合的廉政業務。以財政部各區國稅局政風人員為例，除辦理貪瀆案件之查處外，亦須依據機關首長的指示，辦理易產生稅務弊端的業務清查、重大稅務活動的安全維護、採購監辦等事宜。

中華人民共和國紀檢 / 監察機關與廉政署轄下各政風機構此種雙重領導體制最大的影響，在於紀檢 / 監察機關內的黨委或是政風機構所屬的機關首長是否支持廉政業務的推展，甚至是在機關內公務人員出現貪瀆行為時，能否以維護機關風紀為優先支持函送至司法機關，而非以家醜不外揚、官官相護的心態進行包庇。而在機關內反腐敗機構函送違反貪瀆規定的公務人員時，必然會面對受函送人員的怨懟，更可能使其他機關內基層公務人員或高階長官對於機關內的反腐敗單位敬而遠之，均是此種雙重領導體制可能面臨到的困境。

各政風機構同時面對兩種組織承諾及接受兩種指揮系統，既要扮演好幕僚的角色協助機關改善廉政風氣，亦必須從事肅貪查弊的工

作，在一定的情況下與機關站在對立面，往往因此產生角色的衝突及價值觀的混淆。從過往的政風司直到廉政署成立後，這樣的角色衝突依然存在，政風人員必須揣摩機關首長的意圖方能決定是否第一時間函送司法機關偵辦（李旺政，2003：3-5），便可能影響到立案的時機及證據的影響力。此種角色衝突亦是紀檢／監察機關內的人員所面對到的問題，造成在與機關內其他公務人員互動時的微妙情勢。

四、權力的制衡

臺灣廉政署在己身的行政監督系統上包括視察室、廉政審查會及中央廉政委員會，在外部則由立法院、司法體系把關廉政署的業務，促使廉政署之廉政人員依法行政，避免濫權。

視察室為任務編組，係源於法務部政風司的內部調查及監察單位，由法務部指派檢察官兼辦主任一職，對於廉政官及全國政風人員的行政違失或刑事責任負有調查之權。

廉政審查會為廉政政策以其專業背景提供諮詢及評議，並針對已經調查而結案存參的案件進行事後審查監督，以確認處理過程有無失當。透過此外部評議的機制，讓全民均能監督廉政署所辦理案件，以提升案件處理的透明度及公正性，並能減少不當的政治干擾。

中央廉政委員會係行政院為統籌廉政政策，以決定國家廉政走向而設的討論平臺，由法務部負責秘書業務。肇因於廉政業務牽涉層面相當廣泛，舉凡檢察、調查、考試；主計、審計及監察等系統，各政風機構又分散於各行政機關，廉政政策難以統合推動。透過中央廉政委員會及外聘廉政委員的機制，審議廉政決策及重大措施，檢討肅貪、防貪、公務倫理、企業誠信、反賄選、行政效能及透明化措施，並督導考核廉政工作執行情形。

中華人民共和國紀檢／監察機關的監督主要源自於同級黨委、政府首長、人大、政治協商會議以及上級紀檢／監察機關的監督。從實

務運作來看，人大及政協對政府各部門的監督僅僅止於每年一度的工作匯報，而無有效的實質監督影響力。上級紀檢 / 監察機關由於中華人民共和國幅員廣闊，亦難以起到應有的監督效用。更甚者，同級黨委因為許多工作上的需要，也無法對於紀檢 / 監察機關實施有效的監督，造成在內部監督上的空窗出現。

五、與司法機關的關係

紀檢 / 監察機關於刑事犯罪的各偵查階段中，一旦發現犯罪線索，則需先行展開調查並對違紀人員進行初步核實，若在調查中發現了違法犯罪事實，待立案並查明相關違紀、犯罪證據後，則將其移交檢察機關的反貪污賄賂部門，讓案件進入司法偵查階段。這種反腐調查模式實質上使得紀檢 / 監察部門與檢察院反貪部門之間在分工上形成了一種主次先後的關係。紀檢 / 監察機關此種由黨的紀檢先行啟動，檢察機關反貪污機構再跟進的調查模式，案件線索往往都是由紀檢機關在黨風黨紀監察過程中發現或接受舉報獲得的，故紀檢 / 監察機關在案件整體調查中能掌握高度主導權。近年來多數案件係基於紀檢 / 監察調查權的強力介入而啟動，紀檢機關往往先行對涉案黨員、領導幹部的全部貪腐事實進行調查，而不像過往區分違紀或違法的案件事實分別調查。然而，由於中華人民共和國《憲法》、《刑事訴訟法》和原《行政監察法》並未給予紀檢 / 監察機關如同司法機關般的偵查權力，導致紀檢 / 監察機關在前期的調查過程中，即使已經扮演了反貪污賄賂機關的角色而調查犯罪事實蒐集證據，反貪污賄賂機構在立案偵查後，仍要對證據進行審慎的核實與調查。這樣的調查模式弊病之處，在於對同一案件進行重複調查造成了司法資源的浪費，另一方面則是實務上經常出現紀檢 / 監察機關所蒐集的證據在審判中出現難以被採信的情況，而易造成被告翻供的情況（彭志剛，2016）。

我國廉政署與各政風機構的調查模式，則是依據民國 100 年 8 月

1 日頒布之《法務部廉政署協調各機關政風機構配合辦理貪瀆案件查察作業要點》，對貪瀆案件的偵查及辦理做了明確規範。其中第 2 條即規定：「各機關政風機構發掘之貪瀆情資或線索，應陳報本署調查，並應隨時與本署保持聯繫，以掌握後續偵處情形。」此項明確表明政風機構發掘之貪瀆情資，應陳報廉政署為後續之立案偵查，而調查局實務上也依此項規定，而不再收受由政風單位移送之貪瀆線索。再者，依據同要點第 5 項，政風機構遇有非廉政署的司法偵察機關如檢察或司法警察機關來機關調卷、會勘，或遇有機關內人員受調查局、警察或檢察機關通知、傳喚、詢問、訊問、拘提或逮捕時，均應第一時間通報廉政署。此種制度讓廉政署可以隨時掌握機關內其他司法機關的一舉一動，也讓其能確保機關內大部分的貪瀆情資均係由政風機構挖掘、陳報，避免有漏案的可能性。故而我國廉政署及各政風機構與司法檢察機關間亦呈現出主次先後的關係。各政風機構在機關內挖掘貪瀆線索後，則蒐集相關證據並移往廉政署各調查組立案偵查，再由駐各調查組的檢察官複訊後，移由檢察機關決定起訴與否。

我國的《憲法》及《刑事訴訟法》並未給予各機關內的政風人員司法警察權，僅能以行政調查之方式進行。唯有具廉政官身分之人員於辦理貪瀆案件時，方能行使司法警察權。故政風人員在蒐證上有著先天上的困難，也造成肅貪上的困境。此種行政肅貪的調查模式在調查完犯罪事實及蒐集證據，移由廉政署立案後，廉政官亦須針對案件事實及政風單位移送的證據進行審慎的核實與調查，再移由駐署檢察官偵訊後，認為需移送檢察機關者再行移送。由此可見此種主次先後的關係，讓不具司法警察權的政風人員所整理的犯罪事實及證據仍須透過具司法警察權的廉政官再行調查及做成筆錄，與紀檢監察機關的情形相似而造成司法資源的浪費，且因政風人員不具司法警察權，讓其在機關內所作的訪談筆錄依據《刑事訴訟法》之規定，原則上不具證據能力，也易使政風人員在製作案件的訪談筆錄時出現敷衍心態，

而不利案件的後續偵辦。

陸、中華人民共和國紀檢 / 監察機關的改革方向

卓越的反腐敗機構應當具備的四大特徵，即獨立、權威、廉潔、專業。這四個特徵也是研究反腐機構所應建立的框架（任建明、張君翼，2016）。綜合上述，對於我國廉政署及中華人民共和國紀檢 / 監察機關反腐制度的探討和比較，則可將我國廉政署較為穩定的表現歸因如下：一是在獨立性上，作為執法部門，擁有相較之下不受干擾的獨立辦案權限；二是在權力制衡機制上，除廉政審查委員會、視察室之外，更需依《刑事訴訟法》所定程序由檢察官決定貪瀆案件是否起訴，再由法院決定罪責有否，形成廉政署、檢察機關、法院分別負責調查、起訴、審判，互相配合、制約的穩定機制而能避免廉政人員的濫權；三是秉持著「肅貪、預防、教育」三管齊下的模式，將預防及宣導工作納為廉政署工作的主軸；四是與各政風機構的互補關係，藉由跨足各種領域如國稅、工程、教育及交通等的政風機關，挖掘貪瀆情資並在機關內部進行預防工作，讓廉政署得以擁有精於多種領域的人員進行廉政工作。

藉此，本文認為未來中華人民共和國紀檢 / 監察機關的改革方向應從以下方面著手：

一、建立獨立、專業的廉政專責機構

鑒於中華人民共和國政治體制採黨國體制的現狀，紀檢及監察機關難以完全切割，但面對貪腐案件的隱蔽性及複雜性等問題，自應對紀檢 / 監察機關的職能問題重新進行盤整。省級以下紀檢 / 監察機關的財政審議權及人事任免權收歸省級機關，以保持人事及財政上的一定獨立性，方能擺脫對市縣地方人民政府財政的依賴，避免地方保

護主義等外部因素對貪瀆犯罪偵查的干擾。黨的紀檢應將職責嚴格限定在違反黨紀的案件上，將涉及貪瀆等職務犯罪的案件，則應以監察部門名義為之，且在體系上，紀檢 / 監察機關必須獨立於同級黨委和人民政府，以避免受到同級黨委和政府的干涉(段曉博, 2009: 111-112)。

二、重視預防及教育的廉政工作

我國廉政署借鏡香港廉政公署的經驗，建立起「反貪、防貪及肅貪」的廉政工作準則，而此種工作方式依據近年來我國在清廉印象指數的排名驗證，是行之有效的。故中華人民共和國紀檢 / 監察機關應改變過往重視肅貪績效而輕預防教育思想。加強與社會及政府各機關間的聯繫，針對各機關的業務性質研提防弊措施，方能防患於未然。同時則應加強對公民尤其是學生的反腐敗教育，爭取民意的支持，從基層教育紮根廉政的重要性。近年來中華人民共和國已逐漸體認到預防勝於事後執法的重要性，然而由於種種因素，使得中華人民共和國無法採用像香港廉政公署般獨立反貪腐機構的模式，不論是紀檢、監察或預防腐敗局，本質上均無法脫離黨國的體制設計，再加上對於網路、報紙書刊的監控，使得某些訊息是透過過濾機制後方釋放出來，例如僅有某些層級以下官員的貪腐事蹟才會被公諸於世，眾多因素箝制了中華人民共和國在反腐敗上的力道 (Manion, 2015)。

三、摒除非法的「雙規」和「雙指」措施

雙規與雙指此種侵害人身自由權利甚深的措施，不僅容易使國家的機關威信受到國際的質疑，同時與《中華人民共和國憲法》的第33條「中華人民共和國公民在法律面前一律平等」的原則相抵觸。隨著中華人民共和國法治觀念的進步，除非依據嚴格法律程序的限制，否則此種措施本不應為非司法偵查機關的紀檢 / 監察所能逕行發動。然在實務上，雙規與雙指已是行之有年的偵查手段，一旦此種措施被取消，

紀檢 / 監察機關在反腐的力道上亦可能失去的基礎，亦是必須加以考量的問題。從形式法治國的原則而論，限制人身自由的行政手段，最終要由司法控制，中華人民共和國雖無獨立司法，仍強調黨領導下的司法責任制（范明志，2018）。就此而言，中華人民共和國黨政當局實也根本不必擔心司法脫逸控制，卻能做到某種程度的司法制衡和監督。

四、雙重領導體制的檢討

中華人民共和國修憲前的紀檢 / 監察部及我國政風機構均有雙重領導體制，即除了接受來自上一級廉政機關之命令指揮外，前者需接受同級地方人民政府首長和地方黨委書記之領導，後者則有所屬行政機關首長的監督。簡而言之，中華人民共和國監察部和我國的廉政署，都是在行政機關本身的編制內設置廉政單位，以內控的行政監察方式，在機關內以專案稽核、專案清查為機關找尋可能產生弊端之處。監察部或廉政署兩岸的廉政機關均無司法警察權，但又被期待著在機關內行使與司法警察相類似的紀律維持工作，才折衷成以行政調查的方式執行業務，而對岸則以相當於政黨超法自治的原則，讓紀檢可以行使排除國家管轄的事實上的司法警察權。

中華人民共和國針對監察雙重領導問題的改革方案，則已實現於第五次修憲，簡言之，即將監察由行政內控改為獨立於行政之外，成為與各級人民政府平行之機構，而僅存在監察部門內部的垂直領導關係，跟本斷絕了政府首長干預的可能性。只是，如果監察部門不能脫離共產黨紀檢的附身，共產黨各級黨委的民主集中制領導關係和黨政關係，就會成為監察獨立的後門或漏洞，而這正是缺乏政黨間競爭與制衡的黨國體制的根本問題。

臺灣政風單位在沒有法律明文規定賦予行政調查權的環境下，機關內部的廉政工作則就必須藉由機關首長賦予的監督權，始能對於機關內公務人員進行查察、維持廉政紀律等工作，也就必須視機關首長

對於廉政業務的支持與否，來決定廉政單位能否順利推展工作，而這也是廉政業務有時難以推展之處。解決之道在於完善法制面的規範，以我國政風人員為例，政風人員在機關內所能行使的僅有行政調查，然此種行政調查卻無法源之依據，致使在啓動行政調查時，一旦首長或業務單位刻意阻擾，即會無法順利推展廉政相關業務。「廉政人員職權行使法」如能立法通過，將使政風人員行使行政調查時擁有法定職權，而免於受到非必要之干預。

五、建立完善監督制衡機制

絕對的權力帶來絕對的腐敗。紀檢／監察機關為執行廉政工作，握有強大的調查權力，但也因此產生濫用的風險。因此，對岸應建立工作的監督及制約機制，以確保從事紀檢／監察人員能依照法律規定從事反腐工作，維持己身的廉潔性。此可借鏡我國廉政署的制衡機制，即於內部設立廉政委員會，對廉政署業務提供諮詢審查意見，而在內部亦設立監督委員會，由紀檢／監察人員定期向監督委員會匯報工作進度、案件內容及指派人員等等，藉以確認處理過程有無失當，提升案件處理的透明度及公正性，加強對紀檢／監察人員工作情況的掌控，同時，也透過媒體的監督和課責效果，使紀檢／監察人員在重大案件的辦理過程中，藉由公眾監督老實做好依法治國。

柒、結論

貧富差距作為政治貪腐起因的解釋變項，只有在部分民主體制(包括威權體制與轉型中的政體)中才成立(林宗弘、韓佳，2008：56)，原因在於制度的權威和有效性還不穩定，提供了有權力者尋租的機會，我國在民主轉型過程中，也曾經有過黑金政治的現象，直到民主鞏固之後，方才有廉政專責機構的設立，換言之，我國歷經了長達半

世紀的國家緊急狀態後，現已轉型為憲政民主自由法治之國家，通過政黨政治穩定的生態平衡作用，在法治架構下的相互監督和競爭，政府機關已難以再成為惡意操作而用以打擊政治上特定對象的政治工具，因為常任文官必須考慮枉法濫權在政黨輪替後遭到報復的政治風險，這也是廉政署至今能成為我國維護公務人員官箴的專責機構的重大因素。相較而言，中華人民共和國走過改革開放階段黨政官員以權換錢的歷程，形成權貴國家資本主義，黨國權貴和官員擁有了相對於民間普羅大眾優越的經濟生活條件，驅使貪官污吏逐利的動機，不在於經濟需求，直言之，就是制度的空隙提供了貪腐的誘因，所以廉政機構的設立和有效運作，必須強化對於權力的制衡監督作用。在一黨專政下，不存在政黨間的相互監督和競爭，反腐的工作乃更依賴於黨國自身內部權力制衡監督機制的發揮，除必須排除黨內自我監督帶來的弊病，更必須避免紀檢／監察成為當權者打擊政敵的黑手，但無論如何，對岸反腐敗工作的進行，就因一黨專制和黨政不中立，而在先天上即處於劣勢。任憑習近平上台以來如何致力於反貪打腐，在國際透明組織的清廉排名，遲遲未見顯著的提升，這裡就顯示出專制體制的侷限。

自 2013 年 11 月共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》後，共產黨對於紀檢雙重領導的問題上，則更加強調突出上級紀檢領導權，尤其在查處腐敗案件，則要以上級紀檢為主，線索處置和案件查辦，在向同級黨委報告的同時必須向上級黨委報告而各級紀委書記、副書記的提名和考察以上及紀檢會同組織部門為主，2017 年 10 月第十九次全國代表大會修改《中國共產黨章程》，在第 45 條第 1 款增寫了「上級黨的紀律檢查委員會加強對下級紀律檢查委員會的領導」，第 4 款規定：「黨的中央和地方紀律檢查委員會向同級黨和國家機關全面派駐黨的紀律檢查組。紀律檢查組組長參加駐在部門黨的領導組織的有關會議。他

們的工作必須受到該機關黨的領導組織的支援。第 46 條第 1 款則將紀檢由黨內監督專門機構重新定位為黨內監督專責機關。習近平也十九大報告《決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利》中，預告了將監察部升格為國家監察委員會的修憲方案。2018 年 3 月第十三屆全國人民代表大會第一次會議進行《一九八二年憲法》第五次修憲，增訂第三章第七節第 123 至 127 條，將監察部升格改制為國家監察委員會，為與國務院平行的國家機構，不再從事各級政府的內部行政監察，而是與各級政府和司法機關平行的獨立監察機關，全國人大同時訂定《監察法》，賦予各級監委會以調查權和人身留置權等強制處分權，如此一來，不但一舉解決了過去雙重領導的問題，確認監察權為一獨立機關，也通過立法，解決了監察紀檢合一後監察權非法濫用的問題。

修正後的《中華人民共和國憲法》與國監委相關的條文如下：

第 123 條 「中華人民共和國各級監察委員會是國家的監察機關」。

第 124 條 「中華人民共和國設立國家監察委員會和地方各級監察委員會。監察委員會由下列人員組成：主任，副主任若干人，委員若干人。監察委員會主任每屆任期同本級人民代表大會每屆任期相同。國家監察委員會主任連續任職不得超過兩屆。監察委員會的組織和職權由法律規定。」

第 125 條 「中華人民共和國國家監察委員會是最高監察機關。國家監察委員會領導地方各級監察委員會的工作，上級監察委員會領導下級監察委員會的工作。」

第 126 條 「國家監察委員會對全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會負責。地方各級監察委員會對產生它的國家權力機關和上一級監察委員會負責。」

第 127 條 「監察委員會依照法律規定獨立行使監察權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉。
監察機關辦理職務違法和職務犯罪案件，應當與審判機關、檢察機關、執法部門互相配合，互相制約。」

配合修憲，全國人大也同時通過了《中華人民共和國監察法》。

修憲後新設的國監委，是中華人民共和國在反腐敗廉政建設上的重大突破，國監委的成立，代表中華人民共和國的監察制度由行政部門內控的行政監察，向外部的獨立監察的轉變，而因為國監委領導地監委的關係被明定於《中華人民共和國憲法》，與各級監委同級的地方政府首長，從而喪失了水平領導同級監察部門的地位，監委乃成為全國一條鞭垂直領導的獨立機構，而根本改變了監察部時期的雙重領導體質。共產黨仍舊通過紀檢嚴格控制國監委，但在十九大修改的新黨章中，如本文開頭所言，共產黨已以強化上級紀檢領導權的方式，空洞化同級黨委對紀檢的領導權，使雙重領導事實上已朝向垂直領導，修憲之舉，使紀檢化身的監察部門，與紀檢同步提高地位，而《中華人民共和國監察法》的立法，則賦予監察人員監督、調查、處置之準司法權，以往紀檢 / 監察機關最為人所詬病的雙規和雙指作為，則都被合法地被吸收在《監察法》賦予監察人員的調查訊問、搜索扣押、人身留置等權限當中。

國監委從國家行政機關獨立出來後，其地位與臺灣的監察院類似，但國監委卻是一廉政專責機構，總攬反腐敗的政策規劃與行銷以及腐敗貪瀆案件的調查，如此一來將使反腐敗的力道和效果更加顯著。平心而論，在中華人民共和國的黨國體制之下，當前的國家監委制度，已是他們所能選擇的廉政專責機構最佳形式了。相形之下，廉政署雖為我國廉政專責機構，事實上，其性質乃相當於行政監察，為內部監察，因而存在雙重領導的問題，下轄的各政風機構必然在工作

上會受到所屬機構長官的牽制，但另一方面，這自然又會對於機構內部的廉政工作就近產生腐敗預防的效果。我國有獨立於行政體系的監察院，相較於對岸的國家監委會，我國監察院並不承擔反腐敗的廉政政策業務，監察範圍也不限於廉政，而包括立法之外的所有公務人員和國政的監察，但若將廉政署由法務部劃歸監察院，使廉政工作在政策面和行政調查上能與監察權整合，也不失為我國政府組織改造上一條可供參考的方向，而在我國相對平衡的政黨政治生態下，讓具有獨立機關性質的監察院來主持廉政，或許較之現行制度，更能獲取政治中立性和公信力。

參考文獻

一、中文部分

- 王曉飛（2016）。〈最高法：2015年41名原省部級以上幹部被立案偵查〉，《人民網》。北京：人民日報社，2016年3月14日。
- 朱景文（編），2006。《全球化條件下的法治國家》。北京：中國人民大學出版社。2006年11月1日。
- 任建明、張君翼（2016）。〈中國反腐敗機構改革研究——基於中國香港和中國內地間的比較〉，《北京航空航太大學學報》，第29卷第1期，北京：北京航空航太大學，頁1-8。
- 吳秀玲（1999）。《中共行政監察制度之研究》。臺北：國立臺灣大學三民主義研究所博士論文。民國88年7月。
- 吳惠林、周亞貞（2006）。《中國經濟改革的表象與真相》。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。2006年5月31日。
- 李谷城（2006）。《中國大陸改革開放新詞語》。香港：香港中文大學出版社。2006年1月1日。
- 李世明（2008）。《中共中央紀檢組織反腐功能研究——以偵辦陳良宇案為例》。臺北：中國文化大學政治學研究所博士論文。2008年12月。
- 李旺政（2003）。《政風人員角色衝突及其因應策略之研究》。高雄：國立高雄師範大學成人教育研究所在職專班碩士論文。
- 李輝（2013）。《當代中國反腐敗制度研究》。上海：上海人民出版社，2013年10月12日。
- 法務部（2010）。〈法務部廉政署規劃報告〉，臺北：法務部，民國99年9月17日。
- 林民凱（2014）。〈論中共行政監察制度——以國務院監察部與紀

- 律檢查委員會為例》，《社科法政論叢》2：93-122，高雄：財團法人中華勞資事務基金會。
- 林宗弘、韓佳（2008）。〈政治貪腐的制度理論：以亞洲各國為例的分析〉，《臺灣政治學刊》12(1)：53-99，臺北：臺灣政治學會，2008年6月。
- 段曉博（2009）。〈香港廉署制對內地職務犯罪偵查的借鑒意義〉，《河南科技大學學報》27(2)：108-112，洛陽：河南科技大學。2009年4月。
- 范明志（2018）。〈西方「司法獨立」為什麼在中國走不通〉，《求是網》，北京，2018年1月15日。
- 張步文（2005）。〈雙規雙指：相對合理性與適法有限性〉，《河北法學》2005(1)：4-7，石家莊。2005年1月。
- 張益槐（1998）。《中國大陸監察制度》。臺北：唐山出版社，1998年3月15日。
- 許介麟（1996）。《戰後臺灣史記（卷二）》。臺北：文英堂出版社，1996年9月。
- 陳躍華（2011）。《大陸地區紀檢監察機關與香港特區廉政公署之比較》。北京：中國政法大學碩士學位論文。
- 陶在樸（2000）。〈新的痛苦指數——貪污與腐化〉，《新世紀智庫論壇》9：89-92，臺北：財團法人臺灣新世紀文教基金會，2000年4月30日。
- 彭志剛（2016）。〈論中國反腐敗調查模式的本土化問題〉，《北大法寶》網，北京：北京北大英華科技有限公司、北京大學法制資訊中心。
- 曾建元（2002）。《一九九零年代臺灣憲政改革之研究——民族主義與民主轉型的觀點》。臺北：國立臺灣大學國家發展研究所博士論文，民國91年7月31日。

- 曾建元 (2017)。〈習近平主政以來中華人民共和國的反腐打貪機制及其成效〉，《臺灣國際研究季刊》13(2)：113-135。臺北：臺灣國際研究學會。2017年夏季。
- 張雁深 (譯)，Montesquieu (原著) (1961)。《論法的精神》(上冊)。北京：商務印書館。1961年11月。
- 國家發展委員會 (2016)。〈2016年IMD世界競爭力我國排名全球第14名〉。臺北：國家發展委員會。民國105年5月31日。
- 鄧小平 (1993)。〈組成一個實行改革的有希望的領導集體〉(1989年5月31日)，《鄧小平文選》，第三卷。北京：北京人民出版社。1993年10月1日。
- 鄧小平 (1994)。〈解放思想，實事求是，團結一致向前看〉(1978年12月13日)，《鄧小平文選》，第二卷。北京：北京人民出版社。1994年10月1日。
- 徽徽 (2016)。〈中國30萬貪官跑不掉，習近平：老虎蒼蠅一起打〉，《地球圖輯隊》網。臺北：天空傳媒股份有限公司，2016年3月7日。
- 顧慕晴、鑑傳慶 (2007)。〈民主化過程中官僚體系轉變的探討(1972-1992)——以我國政風機構為例〉，臺灣公共行政與公共事務系所聯合會2007年會暨《公共治理的理論與實踐》學術研討會論文。臺北：世新大學行政管理學系。2007年6月2日。
- 總統府 (2010)。〈總統主持設立「廉政署」記者會〉。臺北：總統府，民國99年7月20日。
- 臺灣透明組織協會 (2017)。〈臺灣透明組織公布2016年世界各國「清廉印象指數」〉。臺北：臺灣透明組織協會。2017年1月25日。
- 臺灣透明組織協會 (2018)。〈臺灣透明組織公布2017年世界各國

「清廉印象指數」)。臺北：臺灣透明組織協會。2017年2月22日。

二、英文部分

Centre for International Crime Prevention, Office of Drug Control and Crime Problem Office, United Nation Office at Vienna. (2001). “Draft: United Nations Manual on Anti-Corruption Policy”, Vienna, June 2001.

Pring, Coralie. (2017). *People and Corruption: Asia Pacific– Global Corruption Barometer*. Berlin: Transparency International, International Secretariat, March.

Manion, Melanie. (2015). “Institutional Design and Anti-Corruption in Mainland China.” *Routledge Handbook of Political Corruption*, Oxford: Routledge, 242-252.

Mini vande Pol, Mini vande Pol, Simon Hui and Vivian Wu. (2016). “China Improves by 17 Places in Transparency International’s 2015 Corruption Perception Index.” *Global Compliance News*, Washington, D.C., February 3.

A Comparative Study of Anti-Corruption Institutions: China's Surveillance Department and Taiwan's Agency Against Corruption

Chien-Yuan Tseng & Chung-Yi Lin***

Abstract

China currently still has an authoritarian system in which the branches of government are unable to effectively exert mutual restraints on power. Because the party, government and military systems are controlled by the Communist Party of China, administrative power is not subject to proper checks and balances, allowing corruption to flourish and creating an obstacle to China taking her place as a modern developed country.

According to the Corruption Perception Index released by Transparency International, Taiwan has performed better than China since the Agency Against Corruption was established. Although among the Asian Four Little Dragons Taiwan's ranking surpasses only South Korea's, steady improvement reflected in international evaluations shows

* Ph. D. in Law, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University
Visiting Scholar, Department of Communication, National Chung Cheng University.
E-mail: yuan0317@chu.edu.tw.

** Master of Law, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University
Officer, Agency Against Corruption, Ministry of Justice.
E-mail: r02341037@ntu.edu.tw.

that anti-corruption efforts in Taiwan have had some success.

This article compares the anti-corruption institutions of Taiwan and China, using documental and comparative analysis to examine differences in political systems and historical development. The study aims to reveal the crux of the problem and to raise feasible recommendations for reform.

Keywords: Supervision, Anti-Corruption, Corruption, Party-state System, Check-and-Balance