

# 專訪 中國紀檢監察學院原副院長

# 李永忠

中共十八屆六中全會正在北京召開，全會重頭戲之一是修訂《中國共產黨黨內監督條例（試行）》。著名制度反腐專家、中國紀檢監察學院原副院長李永忠預料，此次修訂將首次把同級紀委對同級黨委特別是常委的監督納入條例，並會在雙重領導體制上有所突破，將人權、事權部分上收，以上級紀委領導為主，改同體監督為異體監督，致力「形成科學的權力結構」，特別是要通過推行試點，落實監督條例，全面從嚴治黨、全面深化改革。

香港文匯報記者  
葛沖 北京報道



李永忠  
受訪者提供



## 制度反腐專家 曾任職中紀委

李永忠，男，1953年出生，四川綿陽人，著名制度反腐專家，原中國紀檢監察學院副院長，曾先後在軍隊紀委、縣紀委、市紀委及中紀委任職，長期潛心於制度建黨、制度監督、制度反腐等領域的研究，著有《略論我國封建社會監察制度》、《必須把制度建設作為黨的根本建設》、《負擔與責任》、《論制度反腐》等。

# 監督條例修訂 助開反腐新局

2003年12月31日，13年磨一劍的《黨內監督條例》終於大功告成。又一個13年即將過去，該條例將首次修訂。李永忠日前在京接受本報專訪指出，受當時形勢所限，條例存在諸多缺陷，此次料將在對同級黨委監督、改進雙重領導體制、轉向異體監督、形成科學的權力結構、吸收成功經驗等五大方面加以修訂。

### 紀委料可監督同級黨委

1982年，十二大政治報告就已明確提出：「對中央以下的同級黨委及其成員實行黨章規定範圍內的監督」。2013年，中共中央總書記習近平在十八屆三中全會報告則進一步去掉「地方」兩字，提出「加強對同級黨委特別是常委會成員的監督，更好發揮黨內監督專門機關作用。」李永忠指出，但是十二大報告和十八屆三中全會的上述精神，在現行的監督條例裡面，卻一直未能體現。

目前施行的黨內監督條例，最大亮點是明確了紀委是黨內監督的專門機關。同時，賦予紀委「對黨員領導幹部履行職責和行使權力情況進行監督」的職責。但在具體的條款上，「對黨委常委、委員，同級紀委和黨委工作部門、直屬機構、派出機關以及相當於這一級別的黨組（黨委）的領導班子及其成員進行監督」；和「對下一級黨組織及其領導班子，特別是主要負責人進行監督」和監督職責，卻只賦予同級黨委，而非同級紀委（見條例第六條三、四款）。

在第八條紀委的監督職責中，並沒有賦予紀委監督同級黨委、下級黨委，同級黨委委員，同級黨委常委的權力和職責。李永忠說，這是13年前制定的監督條例的最大遺憾！無權對同級黨委特別是常委會成員進行及時有效的監督，既已嚴重不適應反腐鬥爭的需要，也不適應黨風廉政建設的需要，更不適應全面從嚴治黨和政治體制改革的需要，因此必須盡快修訂。

這位權威專家分析，此次修訂肯定會在這方面有所突破，強調同級紀委對同級黨委特別是常委會成員的監督，並將之納入條例當中。

### 雙重領導體制或有突破

具體到同級紀委如何對同級黨委展開監督層面，李永忠相信，此次修訂肯定會在改進雙重領導體制上有所突破，其中主要就是引入中央此前通過的「兩為主」（「兩為主」即查辦腐敗案件以上級紀委領導為主，各級紀委書記、副書記的提名和考察以上級紀委會同組織部門為主。），把目前沿用蘇聯模式的同體監督，改變為異體監督。

「當然，它不會把同級黨委的領導完全給去掉，因為現在黨章沒有改，黨章講的是雙重領導，監督條例不可能改變這種雙重領導，但是它可以在以誰為主上有所改進和突破。」李永忠認為，新條例會在以上級紀委領導為主作出具體表述，吸收十八大以來，部分上收下級紀委人權、事權的經驗成果。

### 同體監督改為異體監督

李永忠指出，從公元前221年秦始皇統一中國，到1911年清王朝滅亡，在中國長達2,200多年的歷史中，中國一直施行的是異體監督，搞的都是監察行政。而1949年後，中國開始採用「蘇聯模式」的同體監督，變成了行政監察。監察行政和行政監察四個字相同，但排序不同，監察性質效果迥異，這也導致當前腐敗嚴重。修訂監督條例應充分借鑒古今中外的經驗教訓，將同體監督變為異體監督。

「中國和世界的歷史經驗表明，權力無分解，就無制衡；無制衡，就無監督；無監督，就無民主。」李永忠說，分權制衡，是防止權力腐變的最基本要求。修訂監督條例要借鑒人類文明的有益成果，要加強監督，發展民主，黨內就必須按習近平總書記所強調的那樣，「形成科學的權力結構」。

李永忠相信，修訂監督條例會積極吸收十八大以來加強監督的成功做法。比如，強化巡視、地方紀委的「兩為主」、將按單位派駐改為按大口統一派駐、重大問題報告制度等有益經驗和做法，都會補充到新的條例當中。

## 制度反腐 試點先行

李永忠建議，由權力反腐轉向制度反腐，選擇合適的試點突破，以治本的方式淨化政治生態，點雖小，但卻五臟俱全；勢雖慢，拷貝即能提速。

### 權力結構不改 腐敗難以根治

李永忠指出，制度反腐就是要通過全面深化改革，形成科學的權力結構，來懲治和預防腐敗。他強調，決策、執行、監督三個權力疊加在一起的，就是一個絕對權力，而這種絕對權力會加速地傾向於腐敗。不改變權力結構和用人體制的問題，抓多少腐敗分子最終都難以治本。

36年前鄧小平的「8·18」講話，題目就是《黨和國家領導制度的改革》。李永忠指出，領導制度的核

心，就是權力結構。要解決同級監督、下級對上級的監督問題，關鍵不在文件、政策、條例，而在搞改革試點。

### 改善權力結構 盼啟改革試點

至於具體應怎樣展開試點，李永忠建議有三：一是通過黨代會常任制改革，在黨內設立只管決策的全委會，負責執行的執委會，強化監督的紀委會，來進行分權制衡。二是將紀委的同體監督改為異體監督。三是在現行體制架構不變的情況下，在以上級紀委領導為主方面做一些突破。

「這些方面都有可做的餘地，也是黨章、全國黨代會報告所允許的範圍。希望盡快啟動改革試點。」李永忠說。



內地加強開展反腐倡廉教育，時刻向官員敲響警鐘。資料圖片

## 十八大後反腐呈六大新亮點

十八大以來的三年多時間裡，中央重拳反腐，出爐了一系列反腐新舉措，受到外界廣泛好評。李永忠認為，制度治黨、加強對同級黨委監督、把巡視作為利劍、強化問責、突出監督重點、調動民眾反腐積極性，是十八大以來中央反腐工作的六大新亮點。

### 巡視組具體制優勢

李永忠指出，十八大以來反腐工作的第一大亮點，就是指導思想的明確——制度治黨。習近平一上任就下定了「把權力關進制度的籠子裡」的反腐決心；一年後明確了「形成科學的權力結構」的政改目標；兩年後作出了「制度治黨」、「重構政治生態」的戰略規劃。強調着力構建決策科學、執行堅決、監督有力的權力體系。這些都是黨內分權的思想。目前，軍隊已走在了前面。比如，軍委紀委和審計局在軍改後，直接歸中央軍委領導，實現了監督權和執行權的分離。



中央紀委舉報網站。資料圖片

第二大亮點，「要加強對同級黨委特別是常委會成員的監督」。這比1982年的十二大報告前進了一步，是十八屆三中全會最大亮點，也是新修訂監督條例的重要指引。

第三大亮點，把巡視作為利劍。三年多派出了十輪中央巡視組。而巡視組之所以能夠比各級地方紀委和級派駐紀檢組發揮更大作用，就是因為巡視組是異體監督，而派駐機構是半同體半異體。巡視組的利劍作用，並不取決於其能力素質，而主要取決於異體監督的體制優勢。

### 問責成功要靠改革

第四個亮點，強化問責。王岐山說動員千遍，不如問責一次。新修訂的《問責條例》一是重個人責任，更重組織責任；二是重工作責任，更重政治責任。三是重執行責任，更重決策責任。但是，僅靠問責解決不了權力結構和用人體制不嚴密的問題，問責成功要靠改革。

第五個亮點，突出監督重點。十八大以來查處的170位高官，大都曾擔任過一把手，而他們的主要違紀違法犯罪的問題，也主要發生在擔任一把手期間。這些年來，一把手違紀違法通常佔同級別領導幹部的一半以上。其實，歷次黨章從未有一把手的稱謂，「一把手」的約定俗成，折射出的是「權力過分集中」這一「總病根」（鄧小平語）。產生一把手的體制不改革，一把手還會腐！

### 民眾積極參與反腐

第六大亮點，調動民眾反腐的積極性。推進反腐鬥爭，高層的積極性如果不與基層的積極性相結合，這種積極性就會成為少數人的空忙。為此，中央紀委網站開通了民眾舉報熱線，江蘇淮安創辦的「陽光紀檢」，到今年年初的點擊量就突破3億多人次。說明廣大群眾完全能在反腐鬥爭中實現其廣泛性、積極性和有序性的統一。

## 位卑未敢忘憂國 人微也要敢言真



特寫

1979年，因為敢說敢幹，李永忠在軍隊從事紀檢；80年代初，他轉業到地方紀委；90年代初，他調到中央紀委專門從事反腐敗理論研究。「位卑未敢忘憂國，人微也要敢言真。」是他30多年從事紀檢工作的忠誠和堅守。

李永忠曾任中國紀檢監察學院副院長，是著名制度反腐專家。早在1986年，李永忠就撰寫了《必須把制度建設作為黨的根本建設》一文。但由於觀點過於超前，沒有一家報刊能登。後來，他調到中紀委，又把那篇文章寄給《人民日報》，1994年11月刊在人民日報內刊《理論參考》上。三十多年來，李永忠的文章和觀點，總

是在爭議中一一被證實，慢慢地對其批評聲少了，支持度高了。「作為黨員，特別是紀檢人，要敢說真話。說真話既是黨章、準則的要求，也是有力量表現，還是你認真真理並把握規律的表現。之所以不少人不敢說真話，第一是不尊黨章準則，第二是缺乏勇氣，第三是沒認真真理和把握規律。」李永忠說。