

# 治理效能背景下党内法规对政府和社会资本合作的影响

戴传利

党的十九届四中全会提出“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”。治理效能是指政府在履行其公共职能过程中所展现的执行能力、服务质量以及公共政策的实施效果。随着中国深化改革与推进现代化治理体系建设,政府在优化公共服务、基础设施建设以及促进社会经济发展方面不断探索新模式,政府和社会资本合作(Public-Private Partnership,以下简称PPP)作为一种创新的合作模式,正日益成为党和政府在公共服务领域的重要选择。与此同时,党内法规作为中国共产党内部治理的重要制度工具,不仅仅在党内运作中发挥作用,更在国家治理体系中起到了推动规范化、透明化和效能化的关键作用。随着中国在推动PPP模式中不断深化改革,党内法规在确保治理效能、优化资源配置、规范政府行为等方面产生重要的溢出效应。对这一问题加以研究,对丰富国家治理体系和治理能力研究具有重要的理论和实践意义。

党内法规能够促进PPP项目的长期可持续性。党内法规在强化政府对PPP项目长期监督和管理的责任方面发挥了积极作用,确保项目的可持续发展,防止出现短期行为或“急功近利”的现象。如在山东省的“山东省农村环境综合整治PPP项目”中,党内法规对项目建设和运营过程中,必须注重环境保护和可持续发展。项目的执行不仅仅关注短期效果,更加强调长期的生态效益和社会回报。根据中国财政部发布的《PPP项目实施情况报告》,2021年,超过65%的PPP项目都采取了长期合同管理机制,并在项目实施期间进行定期评估和修正。这些机制的建立和完善,都离不开党内法规对党员可持续性和长期目标发展观的要求的强调。

党内法规可以提高PPP项目实施的纪律性和执行力。党内法规对党组织和党员领导干部执行力和纪律性的要求,使得各级党委和政府能够高效地推进PPP项目,确保项目按时完成,避免延误或资源浪费。根据国家PPP项目专家委员会的数据,2019年,全国超过70%的PPP项目能够按预定时间和预算完成,这在很大程度上得益于党内法规对政府决策和执行的纪律性要求。

党内法规对PPP模式具有重要的规范作用。党内法规是党在国内外政策、法规和决策中的核心依据,涵盖了党和政府各项决策行为的原则与规范,对PPP模式具有重要的规范引领作用。一是引领PPP模式政策方向与发展导向。党内法规对领导干部的

行为约束,会影响领导干部对社会资本参与公共事业、基础设施建设的总体态度和发展方向。地方党委和政府会在免费思维的影响下,限制社会资本的进入,特别是对重要的、关系到国家安全或社会稳定的项目,会对社会资本的参与设定更为严格的审查程序和限制条件。如《中国共产党纪律处分条例》规定的不正确政绩观的追责条款,会影响领导干部在推动PPP债务融资模式的适用态度,增强合规性和合法性意识,避免责任风险。二是预防腐败与促进廉政建设。在PPP项目中,党内法规对领导干部遵守廉洁纪律要求,会促使政府和社会资本之间的合作遵守廉政规定,确保公共资源的合理利用。如《党风廉政建设责任制实施细则》等纪律要求,倒逼地方政府和企事业单位在PPP项目中强化廉洁自律,特别是规范了政府采购、招投标等环节,要求确保项目的透明度和公正性,避免腐败行为;《中国共产党党内监督条例》要求党组织加强对腐败行为的监督,党内监督自然要覆盖到PPP项目,确保政府行为合法合规,并防止腐败行为的发生。严格的党内法规更进一步强化了招投标、合同签订、资金安排等合法合规性要求,防止不当利益输送或腐败现象。例如在北京市的“北京市轨道交通项目PPP模式”中,党内法规和政策的推动促使政府在招标过程中加强了公开性和透明度。政府在项目规划、评审以及签订合同时,严格执行“阳光政府”政策,公开各项招标信息,所有项目的财务审计报告和相关文件也都通过公共平台进行披露。该做法不仅提升了公众对政府决策的信任,也避免了潜在的腐败行为。三是促进PPP政策透明与公众参与度。党内法规要求决策机构在作出决策前或决策后定期发布相关信息,增加外部和党内对决策过程的了解,可以明确规定决策过程的各项程序,包括提案、讨论、审议、决策和执行等环节,确保各个环节公开透明、规范运行,从而提高决策的透明度;党内法规也可能规定一定程度的公众参与机制,从而有助于保证PPP项目的透明性和公众参与性。

党内法规有助于促进PPP法律法规的统一性与协同性。党内法规在加强政府部门与社会资本合作的统一性和协同性方面,尤其在项目选择、审批和实施过程中起到了至关重要的作用。党内法规的政策导向使得政府能够在法律框架内合理规划PPP项目,并在此过程中避免出现政策冲突和行政干预。根据财政部发布的《政府和社会资本合作(PPP)项目实施管理办法》,2018年全国PPP项目总

投资规模已达15.6万亿元,涉及的项目涵盖了基础设施、公共服务等多个领域。这一增长的背后,党内法规的规范引领和相关政策的协调起到了关键作用,确保了各级政府和社会资本之间的合作能够规范、高效地进行。在2017年,中国出台了《关于推进政府与社会资本合作的指导意见》,该意见明确规定,PPP项目的实施必须遵循“依法依规、公平竞争、风险共担、利益共享”的原则,推动了社会资本的积极参与。例如,在深圳的“深汕特别合作区基础设施建设PPP项目”中,项目的立项、审批、建设和运营中,领导干部都严格遵循党内法规和法律要求,确保了项目实施的合法合规性和项目资金的透明性。

党内法规对PPP模式具有风险防范和调控作用。PPP项目往往涉及巨大的资金和复杂的法律关系,因此风险防范尤为重要。一是增强PPP项目的合规性和避免法律风险。在我国,党内法规与法律体系的关系是一体推进、互相贯通的,党内法规要求更严于法律。党内法规的严格要求会促使党政领导干部加大对PPP项目合规性和合法性的审查力度,确保项目符合国家法律、法规及相关政策。这不仅有助于避免社会资本的不当行为,也为政府提供法律支持,减少项目实施过程中的法律风险。二是有助于促进市场与政府职能的平衡。PPP模式的实施往往涉及市场化运作与政府职能之间的平衡。党内法规要求领导干部担当作为,在推动PPP项目的同时,保持公共管理职能的完整性,避免将公共服务过度交由市场主导。保障政府在项目中的决策权和监管权,防止社会资本主导决策时忽视公共利益。如《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出要积极推进政府和社会资本合作,并建立健全相关政策法规。强调政府应当构建规范透明的PPP市场环境,并强化政府的社会责任和公共服务职能。

党内法规对PPP项目的影响是全方位的。它不仅引领了政府和社会资本之间的规范合作关系,也为党委和政府提供了更高效的治理工具,确保PPP项目的透明性、合规性、可持续性,提高了基础设施等领域投资的治理效能。在党内法规的推动下,PPP模式的实施更加稳健,为中国的基础设施建设和公共服务项目注入了更多的信任和活力。

【作者单位:省委党校(安徽行政学院);本文系国家社会科学基金项目“治理效能背景下我国PPP债务融资监管困境及法律因应研究”阶段性成果,项目编号:20BFX049】

党的二十届三中全会再次强调,完善党的自我革命制度规范体系。而党的自我革命制度规范体系与共产党人理想信念是辩证统一的,当前学界关于这个角度的研究尚付诸阙如。

## 党的自我革命精神 根源于党的信仰

党的自我革命就是要不断革去自身腐化变质的部分,清除害群之马、铲除寄生虫、割除毒瘤、刀刀向内、刮骨疗毒,让自己健康、强大、历久弥坚,永葆旺盛的生命力。一个党没有自我革命精神,就可能日渐腐化、堕落,致党心、民心尽失,而失自己的命,这方面苏共即是前车之鉴。我党之所以能够自我革命,因为党的信仰坚如磐石,党没有自己的私利可言,无私无畏,且党的主体始终是康健的。革命理想高于天,马克思主义信仰正是党自我革命最深层动力。

马克思主义信仰同任何信仰一样,如果不注意时时砥砺,就会逐渐被消磨以致消失。新形势下,我党面临着“四大考验”“四种危险”,特别是世界正经历百年未有之大变局,以美国为首西方反华势力正利用一切机会对我国进行极限施压,对共产党人形成严峻考验。在此背景下,必须时时刻刻注意信仰的淬炼,筑牢信仰的根基。马克思主义信仰是党自我革命的动因也是结果。通过党的自我革命,可以磨炼信仰,进而坚定信仰。新时代新征程上,必须持续坚持发扬彻底的自我革命精神,把党的伟大自我革命进行到底,以永葆对马克思主义信仰的绝对忠诚。

## 权力的制约监督是 维护党员干部信仰的重要保障

完善权力监督制约机制是完善党的自我革命制度规范体系内容的重中之重。党员领导干部无疑是党自我革命制度规范体系要针对的最重要的对象,对其权力的监督制约要形成闭环,这是维护党员领导干部信仰的筑底工程。党的十八大以来制约监督权力的笼子日渐扎实紧密,相关党内法规制度建设突飞猛进,针对党员领导干部这个“关键少数”约束全面从严。《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例》《中共中央关于加强“一把手”和领导班子监督的意见》等制约监督权力系统配套党内法规陆续出台,并注意以全面从严治党最新经验和精神再改进、完善相关党内法规。如《中国共产党巡视工作条例》于2015年8月发布,2024年1月中共中央政治局会议已第二次修订,并于2月发布。

全面制约党员领导干部用权,要建立权力清单制度,同时监督一定要到位。监督到位才能保证制度执行到位,违纪违法才会被第一时间发现和制止。动员千遍,不如问责一遍。权力任性很重要的原因是执纪问责缺失,使其违纪违法无代价。典型问题要公开曝光,使问责形成制度,成为常态。《中国共产党问责条例》强调:“实行终身问责,对失职失责性质恶劣、后果严重的,不论其责任人是否调离转岗、提拔或者退休,都应当严肃问责。”党委主体责任、纪委监督责任一个都不能少,层层压紧压实,彰显法规约束的刚性、没有余地性,以吓阻和震慑已犯错误、正在犯错误或将要犯错误的党员领导干部。习近平总书记指出:“党的执政地位,决定了党内监督在党和国家各种监督形式中是最基本的、第一位的。”在这方面,要用好用足巡视巡查利剑,同时结合其他监督方式。

## 完善自我革命制度规范体系是保持党员干部信仰根本之策

党员领导干部信仰体系主要有:制度、组织、活动、情感、观念等五个层面。这五个层面,缺一不可,任何一个层面薄弱都意味着信仰衰落。同时五个层面之间相互渗透,相得益彰。通常信仰确立过程是:首先是观念认同、接受,居于核心层;再引出对信仰对象的情感,这一层环绕核心层,但亦属内在感受;而后有信仰活动,表现于外,与人的内在相呼应;然后为组织,是信仰共同体的构架和运行。镜头由个人放大至整个共同体;最后为制度层,这是框定信仰个人及共同体的言行界限、准则、运行机制。党员领导干部理论上早已确立马克思主义信仰,问题是如何永葆其信仰生机?故坚定党员领导干部信仰,不是依信仰确立的顺序,而是反其道行之,即从制度入手,抓住信仰中面临的主要矛盾、矛盾的主要方面,形成相应的制度。一制欲,必须把权力关进制度的笼子,这是首要的;二端正“三观”,必须营造信仰“宜居”的环境。

制度建设贯穿党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、反腐败斗争各方面,从而形成党的自我革命制度规范体系。党的自我革命制度规范体系是由党内法规制度建构的。党的二十大报告指出:“坚持制度治党、依规治党,以党章为根本,以民主集中制为核心,完善党内法规制度体系,增强党内法规权威性和执行力,形成坚持真理、修正错误、发现问题、纠正偏差的机制。”党内法规制度有数个层次,从上到下有:党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则、规范性文件等。总体上,下位是上位的展开、执行与分解,越落越细,越具操作性,越深入党员干部政治生活、工作、学习、日常生活实际。因此,要上到下,特别是从下来完善党的自我革命制度规范体系。党的自我革命制度规范体系越是完善,对党员领导干部马克思主义信仰的托举越是有力。

【作者单位:安徽财经大学马克思主义学院;本文系安徽省哲学社会科学规划项目“新时代党员领导干部马克思主义信仰体系研究”阶段性成果,项目编号:AHSKY2021D01】

# 论党的自我革命制度规范体系之信仰意蕴

李国昌

# 新时代党内巡视制度的三重逻辑

黄志勇

## 新时代党内巡视制度的历史逻辑

中国古代巡视制度是巡视制度的智慧宝库。巡视制度是古代监察制度的重要组成部分。从实践效果来看,中国古代巡视制度一方面通过监察百官、整顿吏治强化了中央对地方的监管,另一方面有利于中央及时了解地方民情民意以及社会动态进而采取措施调和矛盾,最终达到维护稳定、巩固政权之功效。但是,中国古代的巡视制度根本上是为了巩固专制主义中央集权服务,甚至可以说中国古代巡视制度的发展过程就是巩固和强化君主集权制度过程的结果。但是不可否认的是,中国古代巡视制度产生和发展的过程为中国共产党建立、发展和完善党内巡视制度提供了历史经验和智慧。

中国共产党百年实践为巡视制度提供宝贵经验。巡视制度的诞生与规范。1922年,党的二大确立了“特派员”制度,具备了巡视制度的雏形。1925年通过的《组织问题决议案》成为了中央部署推进巡视工作的开端及重要标志。1928年,党的六大再次强调了巡视指导工作,随后便发布了党内第一部《巡视条例》。1931年,党中央通过《中央巡视条例》,细化了巡视制度的基本内容,标志着党内巡视制度正式建立。巡视制度的探索与缓滞。新中国成立以后,党成立了党的中央和地方各级监察委员会,对巡视制度开展了深入探索。“文化大革命”开始后,党在党内监督等重要问题上做出较大调整,专门的监督机构也被撤销,对巡视制度的探索就此中断。巡视制度的恢复与重构。进入改革开放时期,党中央决定成立中央纪律检查委员会并先后多次颁布文件推动开展恢复和重建党内巡视制度的工作。2009年,专门规范巡视工作的《中国共产党巡视工作条例(试行)》颁布实行,为巡视工作制度化和规范化发展提供了规范指引。至此,巡视制度历经探索初步实现制度化重建。巡视制度的创新与深化。党的十八大以来,习近平总书记强调新时代巡视工作在政治高度上突出党的领导,在政治定位上聚焦全面从严治党,在政治要求上抓住党的建设。2017年修订的《中国共产党巡视工作条例》明确提出,“深化政治巡视,聚焦坚持党的领导、加强党的建设、全面从严治党,发现问题、形成震慑,推动改革、促进发展”。

## 新时代党内巡视制度的实践逻辑

巡视制度是党坚持人民立场加强群众监督的重要举措。关注民生热点,及时回应群众诉求。巡视工作始终坚持聚焦民生,准确把握并切实解决了人民群众关心的热点和难点问题。例如,在脱贫攻坚工作期间,

2024年,中共中央印发了修订后的《中国共产党巡视工作条例》,明确规定“巡视工作是上级党组织对下级党组织履行党的领导职能的政治监督”,首次从党内法规的高度强调巡视工作是政治巡视而非业务巡视。从理论、历史和实践的维度对新时代中国共产党党内巡视制度的理论基础、历史渊源、发展轨迹、时代内涵及实践功能作出考察分析,有助于更好地认识和理解巡视制度的本质属性和职能定位,对新时代巡视制度的理论研究和实践运行具有重要意义。

## 新时代党内巡视制度的理论逻辑

马克思主义党内监督思想是巡视制度的理论起点。1847年,马克思和恩格斯起草了第一个无产阶级政党章程《共产主义者同盟章程》,其中第二十一条、第三十条等规定已经初具党内监督思想的雏形。尤其是在巴黎公社运动失败之后,马克思特别注意到公务人员权力的监督问题。马克思认为公众和公务人员存在天然监督和被监督的关系,包括中央政府在内的所有公务权力应当时刻处于公众的监督之下。因此,一方面要实行具备代表大会制度作为最高的监督形式,使选举制度具备监督功能,以普选方式选出公务人员,这些人员可以随时被选举者撤换;另一方面,要实现和保证党内民主和党员地位平等,即党内所有党员无上下级之分,权利和义务一律平等,而且党员干部要善于倾听不同意见,党员则要敢于监督和批评党员干部,积极营造一个党内政治民主的氛围。随后,马克思和恩格斯指导建立了德国社会民主党并在党内探索建立了监察制度对党员和党员干部进行监督,这是无产阶级政党党内监督制度发展的一次飞跃。列宁在继承马克思主义党内监督思想的基础上,结合俄国无产阶级政党和社会主义国家创立与建设实际,形成了较为完备的党内监督理论。列宁强调要将党的纪律约束作为党员工作和活动的准则,对于“一切可疑的、不可靠的和不定性的俄共党员都必须清除出党”。同时,列宁强调要以领导干部为监督重点,弥补以往对领导层监督和制约松懈的问题,特别是如果不对中央领导机关中的重要领导人行使权力的行为加以规范,一旦其以权谋私将对党和国家的事业造成危害。1920年,俄共(布)建立了中央监察委员会作为专门的党的监督机构,该机构具有较高的独立性以及参与权、监察权、质询权等诸多权力,起到了防止滥用权力和防范滋生腐败的作用。马克思、恩格斯和列宁的党内监督思想是对无产阶级政党建设的有益探索,对中国共产党党内巡视制度建设具有重要的理论指导意义。