法治日报
星期三
2026年11月11日

法学院

09 理论专刊

主编/陈红卫
编辑/刘秀宇
美编/李晓军
校对/张胜利

LEGAL DAILY

在法治轨道上持之以恒推进全面从严治党

□ **周叶中**（武汉大学人文社会科学资深教授、党内法规研究中心主任）

党的二十届五中全会审议通过的《中共中央关于持之以恒推进全面从严治党若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出，“加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。必须坚持把党章作为全党的根本行为规范，深化党的建设制度改革，推动依法治国和依规治党有机统一，为持之以恒推进全面从严治党提供有力制度保障”。贯彻落实全会精神，必须坚持以党的政治建设为统领，在党规之治与国法之治相统一的大法治格局中，以国家法律和党内法规共同构成的法治规范为基础，把政治要求转化为规范依据、把制度约束贯穿履职用权全过程，在法治轨道上持之以恒推进全面从严治党，以法治规范体系的完善和有效实施提升管党治党、兴党强党效能。

完善党内法规体系 夯实全面从严治党的规范基础

第一，立足党规之治与国法之治相统一的大法治格局，以国家法律和党内法规构建的法治规范为依据，是把握全面从严治党理论内涵和制度完善的逻辑起点。中国特色社会主义法治体系既包括国家法律规范，也涵盖党内法规体系。从大法治视角看，管党治党与治国理政的规范需求，应在国家法律和党内法规相互联系的制度格局中统筹把握。尽管国家法律和党内法规在制定主体、调整对象和实施保障等方面各有定位，但二者的出发点和落脚点高度统一，都是为了保障和实现人民的根本利益。推进全面从严治党，要求把管党治党纳入明确、稳定、可执行的规范体系，既依据党内法规规范党的领导和党的建设活动，健全党的全面领导制度体系，又坚持党在宪法和法律范围内活动，以有效贯通依法治国和依规治党的制度功能。

第二，以党章为根本深化党的建设制度改革，以党内法规体系的更加完善夯实规范制度体系，是巩固全面从严治党制度根基、保障党的领导和党的建设的基础工程。《决定》不仅强调必须坚持把党章作为全党的根本行为规范，而且提出完善党内法规制度体系，科学编制党内法规制定工作规划计划，统筹党内法规立改废释，注重系统集成，加强配套衔接，根据持之以恒推进全面从严治党实际需要制定完善党内法规制度，及时补齐制度短板，要求建章立制要针对突出问题，确保便利管用。贯彻落实全会系统部署，应以党章确定的原则和制度为依据，统筹党的组织法规、领导法规、自身建设法规和监督保障法规，促进中央党内法规与配套法规相互贯通。

第三，推进党内法规同国家法律法规的衔接协调，是贯通党规之治与国法之治、凝聚管党治党与治国理政制度合力的关键环节。《决定》不仅强调推动依法治国和依规治党有机统一，而且要求健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制。党规国法的衔接协调，应贯穿党内法规和国家法律的制定规划、起草审核、备案审查和评估清理等各环节，通过信息沟通和工作协同，防止规范抵牾、减少制度空隙。

强化党内法规制度执行 推动制度优势转化为治理效能

第一，以党性修养确立制度认同、以执规能力保障制度实施，是贯通思想建党和制度治党、将党的政治意志转化为全党统一行动的前提条件。《决定》不仅将增强党性确立为全面从严治党的根本性任务，而且对加大党内法规公开力度、加强党内法规制度学习培训、明确履职应知应会纪律法规等作出部署。党内法规是党的性质宗旨和价值追求的制度表达，增强制度执行力，既有赖于对规范的政治意蕴和价值目标的自觉认同，又建立在对规范要求的准确理解之上。党性修养为主动遵规奠定内在基础，执规能力则为准确适用规范提供实践条件，二者共同保障制度要求向履职行为的有效转化。

第二，以民主集中制规范组织运行、以程序约束贯穿决策执行，是发挥党的领导优势、维护党的团结统一的重要制度途径。《决定》不仅强调充分发扬党内民主、有效实行正确的集中，而且对完善党委（党组）议事规则和决策程序、加强重大决策合规合法性审查、规范“一把手”履职用权作出具体部署。实体规范确定职责权限和行为要求，程序规范则为实现履职要求提供重要保障。贯彻执行民主集中制，应以保障党员民主权利和充分讨论为基础，依规形成集体决定，使正确的集中建立在充分发扬民主之上。各级领导干部特别是主要领导干部应带头执行民主集中制，严格执行“一把手”末位表态制。应将党规国法衔接协调要求贯穿重大决策审查全过程，统筹检验决策主体的职责权限、决策内容的规范依据和决策形成的程序要求。对于需要由国家机关实施的决策事项，应当依照法定权限和程序办理，使党组织依规决策和国家机关依法履职有机衔接，以推动党的领导在法治轨道上有效实现。

第三，坚持制度适用的普遍性和平等性，以执行的统一性和持续性维护规范权威，是把制度刚性约束贯穿履职用权、防止潜规则侵蚀党内政治生活的必然要求。《决定》强调，坚持制度面前人人平等、遵守制度没有特殊、执行制度没有例外，把制度的执行和监督贯穿党组织和党员、干部履职全过程、治理各方面。党内法规所承载的党的统一意志，必须通过制度适用的平等性和制度执行的一贯性获得现实体现。各级各类党组织和全体党员都应在各自职责及规范适用范围内接受制度约束。领导机关和领导干部既是制度实施的重要组织者，也是制度约束的重点对象，在权力行使、干部选用和政策执行等关键事项中，应始终恪守制度确定的职责权限和程序要求，以示范执行带动普遍遵循。坚持普遍约束与示范引领相统一，促进规范要求转化为稳定的行为遵循与制度秩序，在执行的统一性、严肃性和持续性中，维护制度权威、巩固党的团结统一。

健全制度执行监督保障 巩固依规治党的制度权威

第一，以党内监督为主导推动各类监督贯通协调，是充分发挥党和国家监督体系整体效能、以严密监督保障党内法规有效实施的制度要求。《决定》对纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接作出部署，要求推动党内监督同各方面监督深度融合、高效联动。制度执行监督的基本功能，在于以规范要求检验履职行为，及时发现和纠正权力运行偏离制度约束的问题。通过各类监督贯通协调，推动党的自我监督与人民监督相互促进，形成他律和自律相结合的管党治党有效机制。

第二，以管党治党政治责任统领党内法规执行责任的落实、以履责程序贯通责任配置与责任落实，是将全面从严治党要求转化为制度执行实效的重要保证。《决定》要求健全各负其责、统一协调的责任体系，对党委（党组）听取领导班子成员履责情况汇报、纪委报告党委（党组）领导班子成员履责用权和自身履行监督责任情况作出程序性安排，并要求优化责任落实考评机制。在管党治党总体责任框架下，应将执规的主体责任、统筹责任、牵头执行责任、配合责任和监督责任落实到具体法规、具体事项和相应主体，明确组织实施、协调推进、检查督促的职责分工。贯通履责报告、日常检查和考核评价，以制度执行的实际成效检验责任落实，形成职责明确、履责有据、考评有序的责任保障机制。

第三，以整改落实纠正执行偏差、以监督成果推动制度完善，是贯通个案纠错与系统治理、促进监督效能向治理效能转化的重要环节。贯彻《决定》关于类案分析回溯、整改通报以及巡视整改和成果运用的要求，关键在于把监督发现的问题转化为具体整改任务，并在整改过程中推动制度完善。在查清事实、厘清成因的基础上，将整改事项、责任主体和完成要求落实到具体履职活动中，以实际执行状况的改善检验整改成效，整改推进的过程也是对同类问题进行回溯分析的过程。整改通报和成果运用进一步扩大个案整改的治理效果，把经实践检验有效的经验运用于同类问题治理，并将制度完善后的实施情况纳入后续监督，使问题纠正、经验运用和规范完善相互促进，以制度实施的持续改进巩固监督整改成果。

第四，以规范问责维护制度刚性、以保障履职激发担当作为，彰显全面从严治党保障和促进党和人民事业发展的鲜明导向。《决定》要求健全干部担当作为激励和保护机制，强调增强执纪问责规范性准确性，并就严肃查处诬告陷害行为，及时开展澄清正名工作作出部署。严明责任通过约束权力防止履职失范，激励担当通过保护正当履职增强治理活力，二者统一于为党和人民事业履职尽责。责任认定应注重事实核实，充分听取意见、保障正当权利，使责任后果与行为性质、过错程度相适应。以规范公正的制度评价实现约束和激励有机统一，推动严格管理与担当作为相互促进，充分激发党员干部干事创业的积极性。



反跨境腐败法的法律属性和鲜明特质

□ **商浩文**（北京师范大学法学院教授）

2026年11月6日，十四届全国人大常委会第二十五次会议审议通过反跨境腐败法。反跨境腐败立法坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平党建思想、习近平法治思想、习近平外交思想，统筹国内法治和涉外法治发展，填补了我国反跨境腐败专门立法的空白。

反跨境腐败法的法律属性

法律属性决定了反跨境腐败法的规范效力边界、适用逻辑及其与刑法等既有法律的衔接方式，是理解整部法律的前提。

一、反跨境腐败法属于反腐败特别法

从立法体系看，反跨境腐败法是我国反腐败国家立法的重要组成部分。我国反腐败立法已形成以刑法、监察法等为核心，以监察法实施条例等为配套的反腐败规范体系。反跨境腐败法针对的是具有跨境因素的腐败行为，其规制对象、程序安排等均围绕“跨境”这一特殊要素展开，在既有反腐败立法框架内属于针对特定领域、特定情形的特别规定。它与一般反腐败立法之间不是普通法与特别法的简单适用关系，而是以专门立法形式对跨境腐败治理作出系统安排，破解了此前相关制度规定较为分散、缺乏系统性的问题。

二、反跨境腐败法属于涉外反腐败法

反跨境腐败法是涉外反腐败法律制度体系的关键一环。其涉外属性体现在两个层面：一是法律适用对象具有跨境性。反跨境腐败法第二条通过五项列举的方式对跨境腐败行为作出界定，以“跨境”为核心要素将各类跨境腐败行为纳入本法适用范围，确保精准识别、有效惩治。二是制度安排以国际合作为重要内容。涉及司法协助、引渡、移管被判刑人、遣返、追赃等国际合作内容。从这个意义上看，它不仅是国内治理规范，也是我国履行《联合国反腐败公约》等国际公约义务、参与全球反腐败治理的国内法律转化。其涉外属性还体现为反跨境腐败法与反外国制裁法等共同构成我国涉外法治的“阻断—反制”工具箱，维护我国国家主权、安全、发展利益。

三、反跨境腐败法属于跨境腐败治理基本法

就位阶与功能而言，反跨境腐败法被学者定位为跨境腐败治理的基本法。主要是它系统划定了跨境腐败治理工作的原则边界、职责和机制、案件办理和国际合作、廉洁合规、法律责任体系等，在跨境腐败治理领域具有基础性、统领性作用。基本法的属性要求其既注重法律的整体性、周延性，又注重特殊性、针对性，为形成国内反腐败与涉外反腐败斗争的闭环提供法治遵循。例如，该法第二章针对跨境腐败特点，明确国家反跨境腐败工作机制由国家监察委员会牵头，并压实工作机制成员单位责任，形成反跨境腐败工作合力。

四、反跨境腐败法是组织法、程序法与义务法的综合法

从规范内容的结构特征观察，反跨境腐败法是一部组织法、程序法与义务法的综合法。所谓组织法，是指其建立了党中央集中统一领导下的国家反跨境腐败工作机制，明确监察调查、刑事司法、行政执法、廉洁合规、国际合作等部门的职责和工作机制；所谓程序法，是指其集中规定了案件办理的有关程序，包括线索发现、取证、追逃追赃、司法协助、反制、阻断等程序性规定，是办理跨境腐败案件的操作指引；所谓义务法，是指其以专章形式为跨境经营企业设定廉洁合规义务，并为不履行廉洁合规义务设定法律责任。

综合而言，反跨境腐败法具有多重法律属性。它既是反腐败特别法、涉外反腐败法与跨境腐败治理基本法的统一，也是组织法、程序法与义务法的综合法。

反跨境腐败法的鲜明特质

反跨境腐败法在立法内容上呈现鲜明的特质，需要认真理解和把握，有助于精准把握立法目的和功能定位。

一、“预防、惩治、反制”一体贯通的体系特质

反跨境腐败法被定位为集预防、惩治、反制于一体的专门性反腐败涉外法律，突破了传统反腐败立法偏重事后惩戒的路径依赖。其一，在预防层面，该法不仅通过“廉洁合规”专章在企业内部治理层面实现了跨境腐败的事前预防，还对防逃和跨境转移腐败资产预警机制等进行了制度安排。例如，第十二条要求加强对公职人员身份的监督整治、完善公职人员在境外存款和投资情况报告制度，建立健全防止涉嫌腐败人员逃匿境外和跨境转移腐败资产预警机制、阻断机制和责任追究机制，将防止人员外逃和资产转移的关口前移，治理重心从单纯的事后追责前移至事前防控。其二，在惩治层面，该法在第五章法律责任部分与刑法、行政处罚法、监察法以及民事法律制度等衔接贯通，建立刑事责任、行政责任、监察责任、民事责任并行的多层次、全方位、衔接配套的法律责任体系。第四十条规定，企业、其他组织和个人实施跨境腐败行为的，对其违法犯罪所得及孳息、收益，应当依法予以没收、追缴或者责令退赔。其三，在反制层面，该法第六条规定，外国国家违反国际法和国际关系基本准则，以反腐败为借口或者不当域外适用其本国有关法律，对我国进行遏制、打压，对我国公民、企业、其他组织采取歧视性限制等不当措施，危害我国主权、安全、发展利益的，我国有权依照反外国制裁法等法律法规和国家有关规定采取反制、阻断等相应措施。该法和反外国制裁法等涉外法治体系相结合，构成“阻断—反制”涉外法治工具箱，为应对境外不当执法和司法提供制度防护。

二、组织协同与系统指引的操作特质

从立法内容上看，反跨境腐败法建立了国家和地方反跨境腐败工作机制。该法第八条规定，国家监察委员会具体履行反跨境腐败职责的机构，负责工作机制日常工作，依法组织和协调查处跨境腐败重大案件，会同有关机关开展反跨境腐败国际合作。有关部门、机构以及其他有关机关按照职责和任务分工，加强工作协同和信息共享，共同开展反跨境腐败工作，搭建了跨境腐败治理的“四梁八柱”，形成了中央与地方联动、多部门协同的组织化治理架构。同时，其在立法内容上体现出系统性指引的特点。立法整合了多源头的线索监测移送、境外证据转化、多元化的追逃追赃手段。既有源头上的健全防逃和跨境转移腐败资产预警机制，也有从证据的境外获取与转化等规定，再到多元追逃、执法司法合作、违法所得没收、资产返还与分享等追逃追赃措施。在一定程度上明确了反跨境腐败工作的全流程，成为办理跨境腐败案件的操作指引。

三、廉洁合规义务法定化的义务本位特质

将跨境经营企业廉洁合规义务上升为法定义务，是反跨境腐败法的另一鲜明特质。该法“廉洁合规”专章从制度建设、风险评估、举报处理、财务管理、第三方管理和员工培训等方面规定了跨境经营企业的法定义务。适用的企业范围不限于大型央企，还包括在境外设立分支机构、子公司或者进行投资活动的境内企业以及境外企业在境内设立的分支机构、子公司。若不履行廉洁合规义务，将面临责令限期改正、暂停相关业务、停业整顿或者吊销相关业务许可证等法律责任。这体现出该法较强的义务本位特征，也体现了通过预防性制度建设进行腐败预防，实现跨境腐败治理中国家与企业共治。同时，该法进一步考虑到义务设定的差异化，明确从事跨境经营业务的境内企业应当根据企业规模、业务范围、风险防控等因素，合理设置廉洁合规管理部门或者人员，兼顾了不同类型企业廉洁合规的实际承受能力。

四、跨境腐败治理与权益保障并重的价值特质

反跨境腐败法为跨境腐败治理提供了重要法律依据和明确指引。同时，该法要求反跨境腐败工作坚持中国共产党的领导，坚持总体国家安全观；应当严格依照宪法和法律，遵守法定程序，尊重和保障人权。例如，第十五条要求有关机关及其工作人员对反跨境腐败工作中知悉的国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息依法负有保密义务，体现了在打击跨境腐败与保障合法权益之间寻求平衡的价值取向。坚持跨境腐败治理与权益保障并重，也为赢得国际社会的认同与信任创造了条件。跨境腐败治理越是深入，越需要以程序规范和权益保障规范权力的行使，这一价值特质既保护被调查人、犯罪嫌疑人、被告人及其相关当事人的合法权益，也是对反跨境腐败工作自身合法性与正当性的维护，并赢得国际社会对中国跨境腐败治理的认可，推动国际合作良性发展。

原创教材开新篇：《监察法学概论》面世

□ **本报记者 柳源远**

11月2日，《监察法学概论》新书发布座谈会暨中国特色监察法学自主知识体系构建研讨会在北京举行。来自教育部、中国纪检监察学院以及全国高校科研机构、出版单位、学术期刊的专家学者齐聚一堂，聚焦这部“中国系列”法学原创性教材，研讨教材的编写特色、学术价值，共商中国特色监察法学自主知识体系构建之策。

从改革实践到原创教材：一门新兴学科的知识建构

《监察法学概论》是中国原创性哲学社会科学重点教材建设工程“中国系列”中国法学教材，由教育部组织编写，经国家教材委员会审核通过，中国政法大学承担编写任务，中国人民大学校长马怀德任主编，中国政法大学副校长刘艳红、武汉大学纪检监察研究院院长秦前红任副主编。

国家监察体制改革是党和国家监督体系的重大制度创新。2018年监察法颁布施行，2022年纪检监察学列为法学门类下的一级学科，2024年监察法完成修改，2025年监察法实施条例完成修订，监察法律制度在实践中不断发展完善。如何把改革形成的制度成果转化为体系化的学科知识，用中国理论阐释中国监察制度，成为纪检监察学科建设必须回答的课题。2024年5月，教材正式立项，编写组历时两年多，完成了这部39万字的原创教材。

全书由绪论和十四章组成，以监察权为核心范畴，贯彻纪法贯通、法法衔接的要求，系统阐释中国特色监察法律制度的基本概念、基本理论和基本制度。教材用一章梳理从秦汉到明清、从近代到中国共产党领导下的监察制度，介绍了瑞典、法国、德国、新加坡的监察制度并作比较，阐明中国监察制度的历史根脉和自主选择。编写期间监察法、监察法实施条例先后修改修订，强制到案、责令候查、管护、禁闭等新的制度措施写入相关法律法规，编写组逐章对照新法新规作出修改。

学界高度聚焦：解读教材的多重价值

中国政法大学校长卢春龙指出，监察法律制度是中国共产党领导下的独特制度创造，必须立足中国实践自主建构知识体系，《监察法学概论》的出版是学习贯彻党的二十届五中全会精神的具体行动，中国政法大学将以原创教材为牵引，加快构建中国特色纪检监察学自主知识体系。

教育部教材局副局长降瑞峰指出，《监察法学概论》和9本纪检监察学教材的编写出版为构建中国特色纪检监察学自主知识体系奠定了基础，要进一步总结实践经验，构建纪检监察学理论；加强交流研讨，讲好用好原创教材；完善教学生态，切实发挥教材育人作用。

教育部课程教材研究所党委副书记、纪委书记韩春勇表示，教材立足国家监察体制改革的中国实践，深入阐释新时代中国监察法治建设的内在逻辑和发展规律，将为高校监察法学教育教学提供有力支撑。

高等教育出版社副社长张丽娜评价，教材完成了从原创性实践、原创性理论到原创性教材的转化，是构建中国特色监察法学自主知识体系的示范性成果。

中国纪检监察学院副院长马春坡谈到，建设监察法学自主知识体系要突出理论引领、彰显中国特色、坚持交叉融合，把新时代全面从严治党的伟大实践作为源头活水。

教材编写特色介绍环节由中国政法大学纪检监察学院院长常保国主持。马怀德介绍，教材因应纪检监察本科人才培养的迫切需要，以监察权为核心范畴搭建完整的知识体系，既是对监察法的高度凝练，也是对监察制度的理论概括。他提出，教材要在使用中不断完善，及时融入党的二十届五中全会关于持之以恒推进全面从严治党的最新部署和新制度新实践。

秦前红谈到，教材需要兼具人才培养和实践指导的品格，作为教科书要概念清楚、适当留白，作为学科标志要提炼标识性概念、彰显理论品格。

自主知识体系：交叉学科的深耕与建设

监察法学作为交叉学科，监察法学自主知识体系建设应当积极回应中国之问、世界之问、人民之问、时代之问，逐步实现能够向世界提供中国智慧和中国方案的原创性理论成果。在这个过程中，原创教材起到了重要的知识载体作用。

西南政法大学校长林维表示，教材是纪检监察学科建设的标志性成果，突破了以监察法单一法律为研究对象的局限，兼具政治性、学术性、交叉性、实践性和教育性。

华东政法大学教授马长山指出，构建自主知识体系的关键是把握中国性和自主性，监察法学有条件成为中国特色哲学社会科学自主知识体系构建的重要突破口。

中国人民大学教授吴付来提出，监察法学转入纪检监察学一级学科后，需要根据新兴学科的特点重新认识知识体系和人才培养要求。

成都理工大学党委副书记、纪委书记唐清利评价，纪检监察原创教材已形成基础性、专业性和综合性相互衔接的体系框架。

分论坛上，来自全国高校和学术期刊的专家学者围绕“持之以恒推进全面从严治党与监察法学学科建设”“中国特色监察法学自主知识体系的理论建构与学术传播”展开研讨，交流各校纪检监察学科建设和人才培养经验。

目前，《监察法学概论》已由高等教育出版社出版发行。与会专家一致认为，这部教材的面世，对于推进中国特色监察法学自主知识体系构建、培养高素质纪检监察人才、服务持之以恒推进全面从严治党具有重要意义。

