法治日报
星期三
2026年11月18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



强化制度刚性，规范“一把手”权力运行

□ 莫纪宏（中国社会科学院大学法学院院长）

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》），对规范“一把手”履职用权作出部署，成为本次全会取得的重大政治成果与制度成果。2026年1月12日，习近平总书记在二十届中央纪委五次全会上发表重要讲话强调：“一个地区、一个部门制度执行得好不好，关键在‘一把手’。把权力关进制度笼子，要重点解决好‘一把手’带头执行制度的问题。党中央关于加强对‘一把手’和领导班子监督的意见，对贯彻执行民主集中制、完善‘三重一大’决策监督机制等提出了明确要求，各级领导班子成员特别是‘一把手’要以身作则、带头执行到位，相关监督也要到位。”“一把手”是管党治党的“关键少数”中的“关键少数”，对“一把手”的监督是权力监督的重中之重，管好“一把手”就抓住了全面从严治党的“牛鼻子”。

《决定》围绕选人把关、决策行权、层级监督、执纪问责四个维度，对涉及“一把手”的内容进行系统制度设计，织密扎紧约束“一把手”权力的制度笼子，从源头破解“一把手”监督难、权力任性、“一言堂”、“家长制”等顽瘴痼疾，为新时代持之以恒推进全面从严治党筑牢制度根基。

严把选任关口，夯实源头治理基础

《决定》明确选拔任用“一把手”注重考察贯彻执行民主集中制素养和能力，这是约束权力的第一道制度闸门。纵观《决定》对“一把手”的表述，第一类聚焦选人用人环节，核心特征是坚持德才兼备、政治为先，将民主作风纳入“一把手”任职资格硬条件，从源头上杜绝独断专行干部走上主政岗位。

选人用人是政治生态的源头。《决定》补齐制度短板，将民主集中制素养纳入“一把手”考察核心指标，把能否虚心听取班子意见、能否坚持集体领导作为干部提拔任用的“硬门槛”。同时，坚持个体强整体优、结构服从功能，选优配强各级领导班子特别是“一把手”。统筹研判班子内部监督效能与“一把手”作风素养，从班子结构上健全权责约束机制。

这一制度设计充分体现了“治权必先治人”的治理逻辑。《决定》从选人用人就立下规矩，把民主集中制素养作为“一把手”的任职前置条件，实现监督关口前移，避免“带病上岗”，从源头上减少权力滥用风险，为后续行权约束、层级监督打下坚实基础。

规范决策行权，划清权力运行边界

在《决定》对“一把手”的表述中，第二类内容占比最重，集中规范“一把手”履职用权与议事决策行为，核心特征是权责法定、程序刚性、集体优先，用严格议事规则破除“一言堂”、“家长制”。这也是贯彻执行民主集中制、规范“一把手”权力运行的核心制度安排。

一是明晰权责清单，严格执行末位表态制度。《决定》强调，健全领导班子权力运行制约机制，规范“一把手”职责权限，执行“一把手”末位表态制。在集体议事时，班子其他成员先发表意见，党政主官最后表态，防止“一把手”率先定调、裹挟班子成员，倒逼主要领导尊重集体意见。同时划定议事权限，明确书记专题会议不得代替党委常委会会议作出决策，堵住程序变通的制度漏洞。

二是立下五个“不得”铁规，划清个人权力与集体领导的红线。《决定》规定，“党委（党组）书记必须发扬民主，认真听取不同意见，正确对待少数人意见，不搞‘一言堂’、‘家长制’，该由集体研究的不得擅自表态，不得用个人意见代替班子集体决定，不得擅自改变集体决定，不得层层要求维护‘一把手’个人权威”。这五个“不得”把集体领导制度细化为不可逾越的行为红线，彻底斩断个人凌驾于组织之上的通道。

上述规定，把民主集中制从原则要求转化为可操作、可核查的议事程序，把“一把手”的决策权牢牢限定在集体领导框架之内，实现权力运行全程有制度、议事环节有程序、决策行为有约束，从运行机制上破解主官独断难题。

织密监督链条，构建双重监督闭环

在《决定》对“一把手”的表述中，第三类着力搭建上下联动、班子互督的立体化监督体系，核心特征是自上而下的监督压实责任、同级内部监督破除“好人主义”，破解“上级监督远、同级监督软”的监督困境，形成对“一把手”全天候、无死角的监督链条。

一方面，压紧自上而下的层级监督责任。《决定》提出两项硬性制度：其一，落实“一把手”述职专题报告管理监督下级“一把手”情况制度。各级主官必须专门汇报管理监督下级“一把手”的履职情况，把管好下级主官纳入第一责任人履职考核。其二，落实党委（党组）对下级党组织“一把手”开展监督谈话制度。上级党组织常态化开展对下级党组织“一把手”的监督谈话，抓早抓小、防微杜渐。两项制度压实上级“一把手”监督下级“一把手”的政治责任，把“一把手”监督变成一级抓一级、层层传导压力的刚性任务，打通自上而下监督的“最后一公里”。

另一方面，激活同级班子内部相互监督。《决定》提出，完善同级监督制度机制，领导班子成员要履行维护民主集中制的政治责任、加强相互监督。发现“一把手”存在作风问题、违规用权问题，应当坦诚提出批评意见；发现重要违纪违法问题，应当第一时间向上级党组织报告。这一制度把同级监督从“软要求”变成“硬责任”，让班子成员敢于监督、能够监督，把对“一把手”的监督嵌入日常班子运行全过程。

自上而下监督与同级班子内部监督，两项监督机制相辅相成，构成完整闭环，补齐了以往监督体系存在的短板，让“一把手”权力始终处在制度监督的聚光灯之下。

强化执纪问责，保障制度落地生效

在《决定》对“一把手”的表述中，第四类聚焦执纪问责与责任落实，核心特征是保持惩治腐败高压态势、压实监督责任，让制度“长牙”、纪律“带电”，确保约束“一把手”的各项制度规定不流于形式。

第一，紧盯“一把手”腐败，保持惩治高压态势。《决定》要求，着力查处“关键少数”特别是“一把手”腐败、年轻干部腐败，严肃查处领导干部家族式腐败、身边人腐败，坚决清除不收敛不收手、肆意妄为的腐败分子。同时，深挖细查“一把手”通过约定代持、“白手套”、政商“旋转门”等新型腐败和隐性腐败，坚决打击利用虚拟货币、跨境资金等实施的腐败行为，坚决破除特权思想和特权行为，持续释放“不论职务高低，只要违纪违法必受严惩”的强烈信号。通过严厉惩治形成强大震慑，倒逼各级“一把手”始终敬畏人民、敬畏组织、敬畏法纪。

第二，压实各方监督责任，保障制度落地生效。《决定》要求建立常态化履职报告制度：县级以上党委（党组）至少每年听取一次领导班子成员履行管党治党责任情况汇报；下级纪委至少每半年向上级纪委报告一次党委（党组）领导班子成员特别是“一把手”履行职责、行使权力情况和自身履行监督责任情况；党委各部门要履职尽责、齐抓共管。这一责任链条把监督“一把手”任务分解到党委、纪委、各工作部门，构建多方联动、齐抓共管的责任格局，确保制度落地执行。

综合梳理《决定》针对“一把手”的全部规定，四项制度环环相扣、前后贯通，形成一套全链条、闭环式的制度治理体系，充分彰显制度设计的科学性、系统性与针对性，凸显管好“一把手”是全面从严治党重中之重的核心精神。

其一，坚持以民主集中制为主线，实现制度一以贯之。《决定》始终把贯彻执行民主集中制作为核心主线，把党的根本组织原则转化为约束“一把手”权力的具体制度，实现制度设计前后统一、逻辑贯通。

其二，坚持全链条闭环治理，覆盖权力运行全过程。《决定》从“入口选拔”到“决策行权”再到“日常监督”最后强调“执纪问责”四个环节层层递进，形成事前准入把关、事中程序管控、事后监督追责的完整治理链条，不留监督盲区、不留制度空白。

其三，坚持抓住领导干部这个“关键少数”带动全局，彰显自我革命的鲜明导向。《决定》牢牢盯住“一把手”这个重中之重，抓住了管党治党的主要矛盾，以“关键少数”示范带动“绝大多数”，推动全面从严治党向纵深推进、向基层延伸。

总之，《决定》对“一把手”的制度规定，是新时代党的自我革命制度规范体系的重大创新成果，是持之以恒推进全面从严治党的重大政治安排。各级党组织要深入学习贯彻《决定》精神，从严把好“一把手”选拔关口、严格规范主官决策用权、健全上下联动的监督网络、保持惩治腐败高压态势，真正把权力关进制度的笼子。通过从严管好“一把手”这一全面从严治党的重中之重，持续净化党内政治生态，不断提高管党治党科学化制度化规范化水平，为推进中国式现代化、实现中华民族伟大复兴提供坚强政治保障。



以高水平涉外法治推动高质量共建“一带一路”行稳致远

□ 梅夏英（对外经济贸易大学副校长）

当今世界进入新的动荡变革期。地缘冲突延宕，世界经济增长动能不足，单边主义、保护主义抬头，国际经贸规则受到前所未有的冲击。同时，新一轮科技革命加速演进，新的产业形态不断涌现，全球治理面临许多过去没有遇到过的问题。在这一严峻复杂的国际环境下，共建“一带一路”是我国深化高水平对外开放、推动构建人类命运共同体的重大顶层设计。法治是最好的营商环境，也是跨境投资最稳固的防护网。高质量共建“一带一路”，迫切需要以高水平涉外法治建设为支撑。

以高水平涉外法治护航共建“一带一路”的新发展

高质量共建“一带一路”对涉外法治提出了新的要求。习近平总书记指出：“法治同开放相伴而行，对外开放向前推进一步，涉外法治建设就要跟进一步。”当前，西方主要经济体频繁动用“长臂管辖”、单边制裁与外资安全审查等手段，阻挠中国企业的跨境投资。涉外法治必须从单一的纠纷处理和权利救济，转向覆盖合作全过程的制度保障与风险治理。

高水平涉外法治体系是抵御地缘政治风险的根本保障。面对外部环境的深刻变革，高水平涉外法治的核心功能在于发挥“安危相易，法相为固”的屏障作用。近年来，我国相继出台反外国制裁法、出口管制法、《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》等法律法规，初步形成了应对单边主义与“长臂管辖”的法律库。在护航“一带一路”的过程中，需进一步理顺国内涉外立法与国际条约的衔接机制，细化司法适用标准，确保我国企业在面对不合理、歧视性的外国单边制裁时有法可依，能够在法律框架内实施正当的反制与抗辩，从而有效维护国家主权、安全、发展利益。

高水平涉外法治体系能够推动涉外法律风险预警与海外利益保护机制常态化。针对沿线东道国政治突变、法律风险以及社会治安隐患，应整合政府、行业协会、智库、法律服务机构的力量，建立健全区域国别风险动态监测与预警平台。深化对东道国外资安全审查、土地、劳工、环境、税收法律的专项研究，帮助出海企业在项目落地前实施穿透式法律尽职调查。同时，充分发挥双边投资协定（BIT）以及多边投资担保机构（MIGA）的保障作用，确立明确的争端解决机制与赔偿标准，防范东道国行政征收或歧视性待遇给我国海外资产造成严重损失。

高水平涉外法治体系是共建“一带一路”的重要制度基石。共建“一带一路”所承载的国际合作价值早已超出了基础设施建设和经贸往来带来的便利。国际政治经济环境变化、地缘政治冲突、制裁与出口管制措施以及跨境数据和供应链监管，都可能影响共建项目的持续运营。不同国家长期合作，不仅要靠利益契合，更要靠规则维系；合作规模越大、领域越广，对稳定制度预期的要求就越高。中国坚定维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，坚定维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，坚持以平等协商处理分歧、以互利合作谋求发展。由此可为共建“一带一路”创造良好的国际环境。

以高水平涉外法治促进共建“一带一路”的新征程

共建“一带一路”跨越不同国家和地区，各国法律传统不同、发展阶段不同，治理方式也各有特点。这样的合作应当建立在相互尊重和平等协商之上，在合作实践中逐步形成共识。共商共建共享落实到法治层面，就是各国共同讨论合作规则、共同维护规则权威、共同分享规则带来的发展机会。

高水平涉外法治建设有助于加强国际经贸规则对接与治理体系变革，推进共建“一带一路”。高水平涉外法治建设不仅要保障实体项目的安全运行，更要承担起推动国际规则互认、提升涉外司法裁判公信力以及保障国际供应链韧性的重要使命，为国际经贸合作注入稳定的制度预期。国际投资和经贸合作周期长、涉及面广，外部环境越复杂，稳定的制度预期越显珍贵。高质量共建“一带一路”应当以规则确定性抵御外部环境的不确定性，让守约者有稳定预期，让长期合作得到制度保障。

高水平涉外法治建设有助于促进国际商事法庭建设，完善诉讼、调解、仲裁三位一体有机衔接机制。共建“一带一路”项目周期长、参与主体多、经营环境差异大，企业仅依靠项目实施后的个案咨询，难以有效控制全生命周期风险。支持国内优秀仲裁机构走出去并在“一带一路”沿线设立分支机构，鼓励国际商事争议优先选择中国仲裁或中国司法管辖。积极培养具备精湛国际法知识、精通外语及沿线法律实务的高素质涉外法治人才队伍，切实提升涉外司法与仲裁裁决的技术水准和文书说理性，增强国际社会对我国法治环境的信任感。同时，积极推动国内法治与高标准国际经贸规则的深度对接，对标《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）等高标准经贸规则，深化国内涉外经贸体制改革。

高水平涉外法治建设有助于推动形成更加公正合理的国际经贸秩序。国家无论大小、强弱、贫富，都享有平等参与国际事务、表达发展诉求的权利。规则不能成为少数国家维护既得优势的工具，更不能成为实施单边制裁和强权政治的外衣。当前，人工智能快速演进、数字贸易持续扩展、绿色转型深入推进，许多国际规则仍在形成之中。规则如何制定，直接影响各国未来的发展空间。广大发展中国家的现实条件和发展诉求，应当得到充分尊重。高质量共建“一带一路”为不同国家共同参与规则讨论提供了广阔平台，也为形成更加公正合理的国际经贸秩序提供了重要实践。

以高水平涉外法治拓展共建“一带一路”的新空间

当前，共建“一带一路”已经进入高质量发展新阶段。高水平涉外法治不仅要保障既有合作项目顺利开展，还应通过规则协调、机制创新和国际合作，为共建“一带一路”开辟更加广阔的发展空间。

高水平涉外法治建设能够提升我国在国际规则制定中的话语权及议程设置能力。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》对扩大高水平对外开放、高质量共建“一带一路”、加快涉外法治体系和能力建设作出系统部署。面向未来，法治保障还要进一步向国际规则协商、合作机制建设和全球治理延伸，在更高层次上体现中国担当。我国应积极借助“一带一路”多边合作平台，在跨境电子商务、数字货币、自动驾驶、绿色能源投资等规则真空领域提出中国方案、贡献中国智慧。

高水平涉外法治建设能够促进我国主动参与新兴领域规则塑造，夯实共同发展的制度空间。人工智能、数字经济等领域的国际规则正在加快形成，这既是全球治理的前沿，也关系着各国未来的发展空间和发展机会。高水平涉外法治建设必须以前瞻性的视野，积极参与并主导新兴领域的规则制定，防范技术滥用与地缘规则封锁，为新兴产业出海保驾护航。我国应立足自身发展实践，同共建国家加强协商，推动形成更加开放包容的规则安排。规则形成应当鼓励创新，并充分考虑不同发展阶段国家的现实条件，避免以安全之名人为设置发展壁垒。

高水平涉外法治建设能够持续提升涉外法治能力，增强涉外法治的实践效能。涉外法治建设的重要任务是将制度优势转化为解决实际问题的能力，使法律规则能够有效回应跨境投资、贸易、金融和技术合作的现实需求。

近年来，我国不断完善涉外司法和国际商事争端解决机制。今后，还应当继续推动国际法治合作机制建设，使各国在发生分歧时有地方讲理、有机制协商、有规则可循。高质量共建“一带一路”是一项跨越时空、连接不同文明与法治体系的宏大系统工程。面对变乱交织的世界，我国将继续坚定地站在历史正确的一边、站在人类文明进步的一边，坚持真正的多边主义、坚持以法治方式推动国际合作。

共探全球数字法治的范式演进与共同未来

第十届『法治中国·湘江论坛』国际学术研讨会举行

□ 本报记者 柳源远

11月8日，由中南大学主办的第十届“法治中国·湘江论坛”国际学术研讨会在湖南长沙举行。本届论坛以“全球数字法治的范式演进与共同未来”为主题，来自国内外高等院校、科研机构和实务部门的百余位专家学者齐聚一堂，共同探讨数字时代权利保障、制度供给与全球数字法治规则协调的新路径。

数字技术正深刻重塑生产方式、治理结构与权利实现机制，数字法治由此成为统筹技术发展、权利保障与全球治理秩序的关键制度形态。本届论坛立足中国式现代化的法治实践，统筹国内法治与涉外法治，聚焦数字法治范式演进中的价值基准、制度供给与规则协调，为构建公正包容、共享共赢的全球数字秩序提供学理支撑。

中国法治实践与数字治理的国际对话

数字中国建设需要法治固本，全球数字治理规则的形成亦呼唤国际对话。既要深度观察中国的数字化转型，也要在文明互鉴与国际对话中凝聚可共享、可共赢的规则共识。

本届论坛开幕式由中南大学校务委员会副主任蒋建湘主持。通过回顾论坛从“法治政府·南岳论坛”发展为“法治中国·湘江论坛”的历程，蒋建湘指出论坛主题与形式的变化回应了国家法治建设的进程，延续了探寻中国法治建设中的真问题的初心。本届论坛立足中国问题与中国经验，与学者共同探讨人类数字生活的治理规则与制度基础。

中国工程院院士、中南大学校长李建成表示，以人工智能为代表的新一轮科技革命正在深刻改变人类生活，推动科研和教育范式变革，重塑社会形态与全球治理体系。数字法治已成为国际治理竞争和人类文明发展的战略制高点。本届论坛通过梳理数字治理的法治脉络，促进互学互鉴、凝聚治理共识。

湖南省立法研究会会长谢勇表示，湖南深入贯彻习近平法治思想，持续推进数字湖南、法治湖南建设；数字时代法治建设应坚持以人为本，统筹创新发展与权利保障，加强学术合作，推动理论研究与法治实践互促共进。

数字法治的范式转型与制度回应

数字法治的范式转型，核心在于以制度规则统筹创新发展、个体尊严与公共利益，实现技术治理与权利保障的规范衔接。第一场主题报告以人类数字共益的价值命题为起点，围绕以风险分级校准规制强度、以程序与责任规则约束技术应用、以司法转型回应新型权利保护需求展开研讨，并在不同法域制度比较中探寻规则协调空间。

第十三届全国人大宪法和法律委员会副主任委员江必新指出，全球数字法治正在发生范式变革，必须统筹兼顾个体尊严、市场创新、公共秩序、国家安全、人类的长远福祉，凝聚面向全人类可共享、可共赢的数字共益。

中国人民大学一级教授、中国法学会副会长王利明强调，人工智能体侵权责任的认定应坚持“责任在人”，按产品和服务性质分类归责，信息服务原则上适用过错责任，对符合产品责任的情形适用严格责任。在多方主体共同参与的场景下，需结合各主体过错程度和行为对损害的原因力，合理划分侵权责任，必要时以因果关系推定规则减轻权利人举证负担。

中央党校（国家行政学院）一级教授胡建森指出，数字化行政需要厘清提供公共服务的数字平台的法律地位及其义务，在技术流程中应落实事先告知、陈述申辩和听证等程序保障，并保留人工沟通渠道。

《中国法学》杂志总编辑、中国人民大学二级教授黄文艺指出，数字法治包含三层内涵：以法律规制数字技术的数字科技治理模式、以数字技术赋能法治的法治运行新形态以及运用数字技术措施开展社会治理的数字技术治理手段。

国务院发展研究中心港澳研究所所长毕雁英指出，全球数字法治立法竞赛已拉开帷幕，跨境数据流动、人工智能、平台治理和数字供应链是规则竞争重点；各方可依托联合国框架、大国对话和多边协定开展合作。

湖南省高级人民法院副院长陈坚指出，数字时代司法面临责任主体认定、电子数据审查和算法审查等问题，应重点关注个人信息、平台劳动者权益和企业数据权益的司法保护，并积极有序推进司法制度转型探索。

数字治理的制度创新与权利保障

自动化决策与平台化治理深度嵌入社会生活，国家、社会与个体之间的权责关系随之调整，数字治理的制度创新由此成为主体权益保障的关键议题。第二场主题报告聚焦人工智能训练、行政监测与数据利用等场景，研讨技术权力边界、权利保障机制以及数字法学知识体系建构。

中国新闻文化促进会副会长段玉萍认为，人工智能训练涉及的作品复制应受著作权人复制权控制，完全由人工智能生成的内容应排除在著作权保护之外；侵权责任需结合服务类型、训练数据来源及获利情况，区分使用者、开发者与提供者的责任。

华东政法大学人权研究院院长胡玉鸿提出，法律职业者必须因应数字时代之需而“变”，同时应坚守服从法律、发展法律、保障人权、维护社会公平正义的初心，恪守清廉准则并切实履职。

北京大学法学院教授、《中外法学》主编王锡锌指出，“算治”中技术权力与国家权力的融合、行政行动的智能化及治理的平台化，对法治形成系统性冲击。应根据权力关系变化发展相应的技术调控机制，推动“算治”与“法治”协同演化。

中国政法大学教授、《比较法研究》主编解志勇指出，数字法学的知识体系包括对传统法学框架的承继、传统二级学科的数字化升级和数字法学自身生成的新知识，并遵循发展、安全、公平、道德四项原则。

南开大学法学院院长宋华琳建议，自动化行政监测可分为辅助类、部分自动化和全自动三类，应按权利干预强度实行差异化控制；同时遵循比例原则，完善审核程序与权利保障，防止过度监测。

中国人民大学吴玉章特聘教授李忠夏强调，数字平台权力的扩张使国家、社会与个体的关系发生调整，相对独立的数字领域可能正在形成，数字人格亦可能从社会人格中分化。

中国人民大学吴玉章特聘教授王锴认为，数据主权是国家对在本土产生或由本国公民产生的数据享有的最终决定权，应将大数据视为公用物，以促进数据合理利用，并提出数据利用的四种方式。

本届论坛还围绕“数字主权、数据跨境流动与全球法治协调”“人工智能时代的知识产权保护”“数字法治的区域国别经验比较”三大议题分单元开展专题研讨。分单元研讨与主题报告相互呼应，探寻数字时代权利保障与规则协调的制度路径，为深化全球数字法治合作、共塑公正包容的数字未来贡献法治智慧。

