

国枫周刊

GRANDWAY WEEKLY



GRANDWAY

2025年第43期

总第847期

2025/11/28



北京国枫律师事务所（北京-上海-深圳-成都-西安-杭州-南京-苏州-香港）

Grandway Law Offices (Beijing-Shanghai-Shenzhen-Chengdu-Xi'an-Hangzhou-Nanjing-Suzhou-Hong Kong)

地址:北京市东城区建国门内大街26号新闻大厦7-8层

Address: 7-8/F, Beijing News Plaza, NO.26 Jianguomenneidajie,

邮编:100005

Dongcheng District, Beijing, China, 100005

电话:010 - 66090088/88004488

Tel: 86-10-6609-0088/8800-4488

传真:010 - 66090016

Fax: 86-10-6609-0016

网址:www.grandwaylaw.com

Website: www.grandwaylaw.com

(本周刊仅供本所内部交流及本所客户参阅之用)

目录 CONTENT

国枫动态 GRANDWAY NEWS	1
国枫业绩 国枫提供法律服务的上能电气向特定对象发行股票项目获得中国证监会同意注册的批复	1
Grandway Performances The project for the issue of shares to specific investors of Sunwoda Electric, for which Grandway Law Firm provides legal services, has obtained the approval from the China Securities Regulatory Commission"	1
国枫荣誉 国枫合伙人胡琪律师获评《商法》2025年度 "The A-List 法律精英：睿见领袖"	4
Grandway Awards Partner Hu Qi of Grandway Law Firm Recognized as "The A-List Legal Elite: Visionaries" by China Business Law Journal in its 2025 List.....	4
国枫荣誉 国枫提供法律服务的安华生物在全国中小企业股份转让系统成功挂牌	7
Grandway Peformances Anhua Biology, for which Grandway Law Firm provides legal services, has been successfully listed on the National Equities Exchange and Quotations (NEEQ)	7
法制动态 SECURITIES INDUSTRY NEWS.....	10
深交所修订《证券投资基金业务指引第1号 - - 指数基金》	10
SZSE Revises Guidelines for Securities Investment Fund Business No. 1 - Index Funds.....	10
两部门就《大型网络平台个人信息保护规定》征求意见	10
Two Authorities Solicit Comments on the Provisions on Personal Information Protection by Large Online Platforms	10
最高法就建设工程施工合同纠纷案件司法解释（二）征意	11
SPC Seeks Comments on Judicial Interpretation on Construction Project Contract Dispute Cases (II)	11
专题研究 RESEARCH ON CURRENT ISSUES.....	12
国枫观察 《医药健康视点周刊（20251117-20251123）》	12
Grandway Insights Weekly News Digest of Healthcare Industries (20251117-20251123).....	12
国枫观察 证券虚假陈述诉讼“攻与防”系列研究文章（九）——股票虚假陈述案件的法律适用之争	14
Grandway Insights Offense and Defense in Securities Misrepresentation Litigation" Series Research Article (VII) — Legal Application Controversies in Securities Misrepresentation Cases	14
律所人文 GRANDWAY COMMUNITY	25
论依规治党的法治创新	25

国枫业绩 | 国枫提供法律服务的上能电气向特定对象发行股票项目获得中国证监会同意注册的批复

Grandway Performances | The project for the issue of shares to specific investors of Sunwoda Electric, for which Grandway Law Firm provides legal services, has obtained the approval from the China Securities Regulatory Commission"



近日，由**北京国枫律师事务所**提供法律服务的上能电气股份有限公司（股票简称“**上能电气**”，股票代码：300827.SZ）申请向特定对象发行 A 股股票项目（以下简称“本次发行项目”）获得中国证监会同意注册的批复。

上能电气本次向特定对象发行股票拟募集资金总额不超过 164,860 万元人民币，扣除发行费用后将用于年产 25GW 组串式光伏逆变器产业化建设项目、年产 15GW 储能变流器产业化建设项目等，投资项目的实施将扩大上能电气生产能力、拓展和完善公司产品体系，有利于增强公司的核心竞争力、持续盈利能力和抗风险能力。



上能电气的主营业务为电力电子设备的研发、生产、销售。上能电气专注于电力电子变换技术，运用以电力电子变换为核心的相关技术为光伏发电、电化学储能接入电网以及电能质量治理提供解决方案。目前上能电气主要产品包括光伏逆变器^Q（PVIInverter）、储能双向变流器（PCS）以及有源滤波器（APF）、低压无功补偿器^Q（SVG）、智能电能质量矫正装置（SPC）等产品，并提供光伏发电系统和储能系统的集成业务。公司的客户主要是光伏发电、电化学储能等新能源领域知名企业。

继成功襄助**上能电气**首次公开发行股票并上市及向不特定对象发行可转换公司债券项目后，**北京国枫律师事务所**继续担任**上能电气**本次发行项目的法律顾问，为其全程提供了专业、优质、高效的法律服务。本次发行项目由国枫合伙人**曹一然律师**负责，签字律师为**曹一然律师、张凡律师、李易律师**，项目组成员还包括**陈志坚律师**。

感谢上能电气长期以来对国枫的充分信任与支持，同时感谢保荐机构**兴业证券股份有限公司**、审计机构公证**天业会计师事务所（特殊普通合伙）**对国枫工作的支持与协作，也感谢为本次发行项目提供指导与建议的各位内核律师和每一位为本次发行项目辛勤付出的国枫同事。

诚挚祝贺**上能电气**本次发行项目顺利获得中国证监会同意注册的批复。



曹一然

国枫律师事务所 合伙人

- 公司收购与兼并业务
- 公司证券业务
- 矿业开发



张凡

国枫律师事务所 律师

- 公司证券业务
- 常年法律顾问业务



李易

国枫律师事务所 律师

- 公司证券业务
- 收购与兼并
- 股权激励

(来源：国枫公众号)

国枫荣誉 | 国枫合伙人胡琪律师获评《商法》2025 年度 “The A-List 法律精英：睿见领袖”

Grandway Awards | Partner Hu Qi of Grandway Law Firm Recognized as "The A-List Legal Elite: Visionaries" by China Business Law Journal in its 2025 List.



2025年11月26日，知名法律媒体《商法》(China Business Law Journal)》发布了2025年度“The A-List 法律精英”榜单，**国枫律师事务所**合伙人**胡琪律师**凭借卓越的专业实力和优秀的客户口碑载誉榜单，获评“**Visionaries 睿见领袖**”。

感谢所有法律同仁对国枫的支持与认可，国枫律师将一如既往，为客户提供卓高效能的法律服务。



胡 琪

胡琪律师，国枫合伙人、国枫杭州办公室主任，毕业于浙江大学和北京大学。现任国联民生保荐内核委员会外聘委员、浙江省律协证券与资本市场专业委员会副主任、浙江省并购联合会副会长、台州商务厅首批跨境投资服务联盟外聘专家、中国技术经济学会人工智能应用专业委员会特邀专家、北京大学法学院法律硕士研究生实践指导教师和上海财经大学法学院实务导师；曾任上海证券交易所首届外部债券专家委员。胡琪律师多次荣获《钱伯斯》、Legal 500、IFLR1000、ALB、asialaw、LEGALBAND、《商法》、《律商联讯》等大奖。

胡琪律师拥有卓越的专业素养与令人钦佩的勤勉精神，主要业务领域为境内外资本市场与金融等，从业近20年，服务数百家企业客户，先后助力多个IPO、并购重组、再融资、投融资、股权激励、债券及资产证券化项目顺利完成并获得客户一致赞誉，包括交大铁发、并行科技^Q、莱斯信息、恒勃股份、基康仪器、毕得医药、联特科技、标榜股份、九丰能源^Q、世华科技、中贝通信、洁美科技、江化微、三维股份、恒久科技、继峰股份^Q、亿利达、慈星股份、三丰智能、雅本化学、以岭药业、浙江永强等IPO项目、九丰能源收购远丰森泰、艾兰得境内外收并购等。她能够在不同的项目阶段根据实际情况迅速准确把握项目重点问题，在面临复杂法律问题时能抽丝剥茧提出切实可行的解决方案，协助客户快速作出合规合理的判断。



CHINA BUSINESS 商 LAW JOURNAL 法

《商法》是专注中国商业及法律服务市场的专业媒体，以深入分析和行业观察著称。“The A-List法律精英”榜单是基于广泛的全球市场调研以及《商法》编辑部多年来对中国法律服务市场的观察与分析严格评选而出，包括“睿见领袖”“律界精锐”和“律师新星”三大细分奖项。

今日官宣的“睿见领袖”，是聚焦在管理成就与社会贡献上均树立典范的法律行业引领者。他们是律所内部运筹帷幄的核心——作为创始人、管理合伙人或战略领头人，为律所创造价值，谋定方向；他们的影响力更辐射至广阔的公共舞台，在立法咨询、行业标准制定、学术教育乃至文化交流等方面担当重任。正是这种融专业能力、战略视野与社会担当于一体的综合素养，铸就了其行业翘楚的地位，完美诠释了当代法律精英的价值与使命。

(来源：国枫公众号)

国枫荣誉 | 国枫提供法律服务的安华生物在全国中小企业股份转让系统成功挂牌

Grandway Performances | Anhua Biology, for which Grandway Law Firm provides legal services, has been successfully listed on the National Equities Exchange and Quotations (NEEQ)



2025年11月27日，由[北京国枫律师事务所](#)提供法律服务的的山东安华生物医药股份有限公司（以下简称“[安华生物](#)”）在全国中小企业股份转让系统挂牌公开转让。此前于9月30日，公司已取得全国中小企业股份转让系统有限责任公司《关于同意山东安华生物医药股份有限公司股票公开转让并在全国股转系统挂牌的函》。



安华生物^Q是一家专注于生物活性物透明质酸钠原料及其衍生物的研发、生产和销售的国家高新技术企业和科技创新型企业。公司秉承“打造全球领先的创新型生物医药公司”的企业愿景，凭借突出的科技创新成果和卓越的产品品质，以微生物发酵技术、酶切、交联等分子修饰技术作为核心竞争力，已发展为全球领先的透明质酸生产商。公司及主要产品取得了国家主管部门、医药相关行政及事业单位、科研院校及企业等客户的高度认可，相继获得国家高新技术企业、山东省专精特新中小企业、瞪羚企业^Q等称号，在透明质酸钠领域具备较为领先的行业地位。

北京国枫律师事务所作为安华生物的法律顾问，为公司本次挂牌提供了全程专业优质的法律服务。本项目签字律师为**合伙人郭昕、律师仲路漫**，项目成员还包括**授薪合伙人谢阿强、律师助理赵普睿、律师助理许景梁**。

感谢安华生物长期以来对国枫的信任与支持，感谢主办券商**民生证券股份有限公司**、审计机构公证**天业会计师事务所（特殊普通合伙）**的支持与协作，也感谢为本项目提供指导的各位内核律师和每一位为本项目辛勤付出的国枫同事。

诚挚祝贺安华生物在全国中小企业股份转让系统成功挂牌！

郭昕
国枫律师事务所 合伙人

- 公司证券业务
- 公司收购与兼并业务
- 金融业务



谢阿强

国枫律师事务所 授薪合伙人

- 公司证券
- 股权投融资
- 常年法律顾问



仲路漫

国枫律师事务所 律师

- 公司证券业务
- 公司收购与兼并业务

(来源：国枫公众号)

深交所修订《证券投资基金管理指引第 1 号 - - 指数基金》

SZSE Revises Guidelines for Securities Investment Fund Business No. 1 - Index Funds

日前，深圳证券交易所发出《证券投资基金管理指引第 1 号——指数基金（2025 年修订）》（下称《指引》），自发布之日起施行。

《指引》共十条，围绕基金管理人开发指数基金并在本所上市交易的准备工作、标的指数质量的具体指标、指数基金业务办理程序等作出针对性规范。此次主要修订内容为：一是明确基金管理人应当做好指数基金产品相关准备工作，符合本所基金管理相关要求。二是取消出具无异议函的程序，要求基金管理人在基金发售前提交标的指数相关材料，符合相关要求的，本所予以办理基金发售业务。三是新增指数基金上市业务安排，明确业务办理程序。

（来源：深圳证券交易所）

两部门就《大型网络平台个人信息保护规定》征求意见

Two Authorities Solicit Comments on the Provisions on Personal Information Protection by Large Online Platforms

近日，国家互联网信息办公室、公安部起草了《大型网络平台个人信息保护规定（征求意见稿）》（下称《征求意见稿》），现向社会征求意见，意见反馈截至 12 月 22 日。

《征求意见稿》提出，对大型网络平台的认定，考虑因素包括：注册用户 5000 万以上或者月活跃用户 1000 万以上；提供重要网络服务或者经营范围涵盖多个类型业务；掌握处理的数据一旦被泄露、篡改、损毁，对国家安全、经济运行、国计民生等具有重要影响。《征求意见稿》要求，大型网络平台服务提供者应当明确个人信息保护工作机构，在个人信息保护负责人领导下开展相关工作，包括制定实施内

部个人信息保护管理制度、操作规程以及个人信息安全事件应急预案；组织开展个人信息安全风险监测、风险评估、合规审计、影响评估等活动，及时处置个人信息安全风险和事件等。

（来源：中国网信网）

最高法就建设工程施工合同纠纷案件司法解释（二）征意

SPC Seeks Comments on Judicial Interpretation on Construction Project Contract Dispute Cases (II)

近日，最高人民法院发出《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（二）（征求意见稿）》（下称《征求意见稿》），现向社会征求意见，征求意见截止日期为 11 月 29 日。

《征求意见稿》规定，建设工程施工合同订立时属于必须招标的工程项目，当事人未进行招标投标而订立合同，起诉时该工程项目不属于必须进行招标的，法院不应以未进行招标认定合同无效。《征求意见稿》明确，具有“已依法登记为企业的承包人订立的建设工程施工劳务分包合同”等三类情形之一，当事人以承包人未取得建筑业企业资质为由主张建设工程施工合同无效的，法院不予支持。《征求意见稿》还提出，建设工程施工合同无效，发包人和承包人就承包人应得折价补偿款达成协议，一方当事人主张按照该协议确定双方权利义务的，法院依法予以支持。

（来源：最高人民法院）

专题研究 RESEARCH ON CURRENT ISSUES

国枫观察 | 《医药健康视点周刊 (20251117-20251123)》

Grandway Insights | Weekly News Digest of Healthcare Industries
(20251117-20251123)

 國楓律師事務所 Grandway Insight
GRANDWAY LAW OFFICES

 國楓律師事務所
GRANDWAY LAW OFFICES

www.grandwaylaw.com
北京 上海 深圳 成都 西安 舟山 南京 苏州 香港

医药 健康 视点

News Digest of Healthcare Industries



17 Nov - 23 Nov 2025
(周刊)

目 录

01 / 新规解读 Analysis of Laws

【关键词】

- 国家药监局发文深化化妆品监管改革
- CDME 发布软组织再生型疝修补补片及神经修复材料产品技术审评要点
- CDE 拟发布《中药提取物质量控制研究技术指导原则》
- 国家药监局拟发布《X 射线计算机体层摄影设备用管组件可靠性评价注册审查指导原则》
- 北京计划发布创新药 CDMO 提质增效措施

03 / 市场资讯 Market News

• IPO • 再融资 • 并购重组 • 投融资动态

05 / 行业热点 Topical issues

- 首个国产阿尔兹海默症双抗获批临床
- 全球首款冻干结核病 mRNA 疫苗获批临床
- GSK 和泽安生物合作开发四款髓系 MCE 新药
- 全球首个 ADC 和核苷酸单体药物智造系统发布
- 诺华疟疾药物临床三期成功
- 和铂医药与辉瑞就 HCAb 平台达成合作

阅读全文

扫描下方二维码阅读国枫《医药健康视点周刊 (20251117-20251123)》全文：



往期回顾

扫描下方二维码阅读国枫《医药健康视点周刊》往期内容



(来源：国枫公众号)

国枫观察 | 证券虚假陈述诉讼“攻与防”系列研究文章（九）——股票虚假陈述案件的法律适用之争

Grandway Insights | Offense and Defense in Securities Misrepresentation Litigation" Series Research Article (VII) — Legal Application Controversies in Securities Misrepresentation Cases



本文聚焦证券虚假陈述案件的法律适用问题，探讨股票虚假陈述案件能否援引《证券法》及《证券虚假陈述若干规定》，并进一步分析上述法律规范中，关于重大性认定、信赖推定规则、连带责任等投资者倾斜性保护规则的适用边界。

作者：何海锋、陈豪鑫、朱泽硕

在证券虚假陈述案件中探讨法律适用的问题，核心是在讨论案件是否可以适用《证券法》及《证券虚假陈述若干规定》，进而是否适用这两部法律文件中关于重大

性认定、信赖推定规则和连带责任等体现投资者倾斜性保护的规则。对于投资者而言，适用《证券法》和《证券虚假陈述若干规定》可以极大程度上减轻其举证责任的压力，在信息披露义务人无法提供反证的情况下，能够提高获得民事赔偿的概率。对于被告方而言，如果不适用《证券法》和《证券虚假陈述若干规定》，案件按照一般的违约纠纷或侵权责任纠纷来审理，较重的举证责任负担可以将大部分的投资者阻拦在民事赔偿的范围之外。当然，《证券虚假陈述若干规定》中还有部分技术性的规定，诸如三日一价的确认、损失的计算等规则，有取舍地适用这些规则，在部分情况下对案件某方当事人也可能更加有利。所以，在证券虚假陈述案件中，“法律适用之争”这一战役是十分关键的。

一、证券虚假陈述案件的法律适用

（一）新旧司法解释对法律适用范围的规定并不一致

由于《证券虚假陈述若干规定》是关于《证券法》的适用的司法解释，二者在法律适用上是一体的。《证券虚假陈述若干规定》第二条对司法解释的适用范围进行了规定。单独审视该规定可能难以对司法解释的适用范围形成概念，但是与《证券虚假陈述若干规定》（2003）的规定对比后，现行司法解释的适用范围将更加清晰。《证券虚假陈述若干规定》（2003）从证券交易场所和交易方式两个维度划分司法解释的适用范围。在发行市场强调“发行人向社会公开募集股份”，在交易市场强调利用证券交易场所的系统进行交易，并明确排除了“在国家批准设立的证券市场以外进行的交易”和“在国家批准设立的证券市场上通过协议转让方式进行的交易”等“非面对面”交易的情形。基于此，在过去的证券虚假陈述诉讼中，被告也经常引用适用范围抗辩，其中最主要的抗辩点包括银行间债券市场不属于适用范围、新三板不属于适用范围、协议转让不属于适用范围等。

现行《证券虚假陈述若干规定》则扩大了司法解释的适用范围，未保留旧司法解释中排除协议转让、非公开发行等“面对面交易”的反面规定，以“证券交易场所”一个标准框定司法解释的适用范围，“行为发生地”即证券交易场所成为识别新司法解释适用范围的单一标准。只要是证券交易场所上的交易，都可以适用该司法解释。对于区域性股权市场中发生的虚假陈述案件，也可以参照适用该司法解释。最高法院民二庭负责人专门撰写文章对此进行解释：“投资者免受欺诈的法定权利不因证券种类而有所不同，只要信息披露义务人实施了虚假陈述行为，就应当赔偿投资者因此造成的损失。按照《规定》第1条的规定，无论是哪种类型的证券，只要信息披露义务人在证券发行、交易过程中实施了虚假陈述，人民法院在确定其民事责任时，都应当

适用《规定》。证券种类包括股票、债券、存托凭证、证券投资基金份额、资产支持证券、资产管理产品等。”“区域性股权市场中的发行和交易方式与全国性证券交易场所相比，主要是私募和协议转让，但其纠纷本质均为当事人一方或第三方实施的欺诈行为，并无本质不同。”[1]

（二）不同的证券种类也影响证券虚假陈述案件的法律适用

尽管现行《证券虚假陈述若干规定》规定的司法解释适用范围较为广泛，但司法实践中，鉴于不同的证券品种的不同特点，法院可能会对部分证券品种仅参照适用司法解释部分规定的内容，对于其他部分内容则不予适用。我国《证券法》第二条采用了列举的方式规定了证券的种类。由于实务中金融业态和金融态监管的差异，《证券法》规定的证券大致可以分为四类：第一类包含股票、公司债券、存托凭证和国务院依法认定的其他证券，这类证券的发行和上市交易都由《证券法》调整；第二类包括政府债券和证券投资基金份额，这类证券只有上市交易才受《证券法》调整；第三类包括资产支持证券和资产管理产品，这类证券的发行和交易不直接受《证券法》调整，而是由国务院根据《证券法》的原则制定规则；第四类是境外证券，这类证券的发行和交易如果扰乱了境内市场的秩序，将受到《证券法》的处理和追究。[2]证券品种的差异也会影响证券虚假陈述案件中的法律适用。后续文章将围绕股票、债券、资产支持证券和域外证券几类品种，对司法解释的适用问题进行探讨。

（三）股票的发行方式、交易方式和交易场所也会影响到法律适用

股票是虚假陈述案件中最典型的一类证券种类，《证券虚假陈述若干规定》字里行间也透露出，这个司法解释是以股票市场为蓝图而设计的。因为股票具有高流动性，集中交易的主要交易方式也为股票市场提供了较为客观的定价机制，股票市场也成为了《证券虚假陈述若干规定》适用的主要阵地。但是，股票的发行方式、交易方式和交易场所多种多样，《证券虚假陈述若干规定》是否适用于全部类型的股票一直以来也存有争议。股票的发行方式可以分为公开发行和非公开发行，公开发行的股票适用司法解释的规定并无争议，但是非公开发行的股票是否能够适用司法解释经历了比较明显的司法观点的转变。股票的交易方式可以分为公开的集中交易方式以及协议转让、做市交易等方式，通过协议转让这种“面对面”交易的形式，以及通过做市交易的方式进行交易，是否适用司法解释，也是实践探索的前沿。股票的交易场所除了上交所、深交所、北交所外，新三板市场和区域性股权交易市场具体该如何适用司法解释，也是值得探讨的问题。

二、非公开发行股票虚假陈述案件的法律适用

(一) 现行《证券虚假陈述若干规定》实施之初，部分法院对非公开发行股票虚假陈述案件适用司法解释规定持否定态度

由于《证券虚假陈述若干规定》(2003)对于非公开发行股票等“面对面”交易方式的排除适用，对于非公开发行的股票是否适用司法解释的争论在现行《证券虚假陈述若干规定》开始实施后也并未停歇。

最典型的是2020年全国法院十大商事案例之一“保千里案”。该案的一审法院深圳中院认为，上市公司采用非公开方式，向特定对象发行股票的行为，属于《证券虚假陈述若干规定》所指证券市场范畴，参与非公开发行股票的投资者属于《证券虚假陈述若干规定》及《证券法》(2014年修订)界定的投资者范围。但二审法院广东高院推翻了一审法院的观点，认为《证券虚假陈述若干规定》调整的是证券市场因虚假陈述引发的民事赔偿法律关系，受侵害的对象是证券市场上的不特定投资者。但对于特定投资者购买股票后因发行人虚假陈述行为受到侵害的，此种情形属于传统“面对面”的交易，与普通侵权纠纷并无本质差异，《证券虚假陈述若干规定》排除了上述情形属于其适用的对象。^[3]

还有在上海金融法院“首例全国首例新三板市场操纵证券交易市场责任纠纷”案中，上海金融法院认为：“证券侵权中依据欺诈市场理论、旨在保护不特定投资者合法权益而确立的因果关系推定原则对于新三板定向增发投资者并不适用。原告系以‘面对面’签订认购协议方式参与投资，应对行为人实施的操纵证券交易市场行为与其遭受的损失之间存在因果关系进行举证。”^[4]也即上海金融法院认为定向增发中的投资者是特定的，不满足欺诈市场理论的前提，不应受到《证券法》及司法解释中特殊归责原则的保护。

但伴随着《证券虚假陈述若干规定》的实施，司法观点正逐渐趋向于统一，即认定非公开发行的股票引发的虚假陈述案件应当适用司法解释的规定。

(二) 多地法院陆续认为新三板市场中非公开发行的股票引发的虚假陈述案件应适用《证券虚假陈述若干规定》

在“亨达股份案”中，最高人民法院认为，亨达股份作为全国股转系统挂牌的非上市公众公司，在全国股转系统采用非公开方式向特定对象发行股票，通过亨达股份定向增发购入股票的豪沃公司属于证券市场的投资者，其以亨达股份在定向增发过程中存在虚假陈述为由提起欺诈发行的损害赔偿诉讼，属于证券虚假陈述责任纠纷，应当适用《证券虚假陈述若干规定》。^[5]

类似的，在“蓝天瑞德案”中，北京市高级人民法院认为，全国中小企业股份转

让系统属于《证券法》第九十六条规定国务院批准的其他全国性证券交易场所，本案蓝天瑞德公司是在全国中小企业股份转让系统挂牌交易的公司；根据《证券法》相关规定，发行证券分为公开发行和非公开发行两种形式，本案蓝天瑞德公司向关某等七人定向发行股票属于非公开发行证券的形式，故关某等七人均属于证券市场的投资者……因此，本案属于《证券虚假陈述若干规定》第一条规定的情形，应适用《证券虚假陈述若干规定》确定案件管辖权。[6]

在“中钰科技案”中，广州中院认为，中钰科技在全国中小企业股份转让系统挂牌，原告通过定向增发投资认购协议方式购买涉案中钰科技股份，本案适用《证券虚假陈述侵权赔偿规定》。[7]

值得注意的是，上述三个案件中发行人是在新三板挂牌的公司。根据“举轻以明重”的原理，因证券交易所的流动性更高、影响范围更广，故证券交易所上市的公司非公开发行股票引起的证券虚假陈述纠纷，更应使用司法解释的规定。

（三）最高法已作出明确裁定，认为上市公司非公开发行股票引发的虚假陈述案件应当适用《证券虚假陈述若干规定》

在笔者代理的“罗平锌电案”中，罗平锌电定向增发股票的投资人向昆明中院提起诉讼，要求上市公司承担证券虚假陈述民事赔偿责任。但昆明中院和云南高院两审法院均裁定驳回了投资者的起诉，其中云南高院认为，投资人通过非公开发行方式认购的股票属于“在国家批准设立的证券市场以外进行的交易”，不适用《证券虚假陈述若干规定》（2003）进行调整。但该案二审判决作出时，现行《证券虚假陈述若干规定》已经施行。

对此，投资人不服两审法院的裁定，委托我们向最高人民法院申请再审。最高法审理过后作出再审裁定，撤销了两审法院驳回投资人起诉的裁定，并指令昆明中院审理该案。最高法在裁定书的“法院认为”部分强调，投资人作为非公开发行股票的出资人，可根据其主张证券虚假陈述行为发生、损害结果形成时施行的《中华人民共和国证券法》关于披露义务人未按规定披露信息或者信息披露资料中存在虚假记载、误导性陈述、重大遗漏应承担民事赔偿责任的规定，提起证券虚假陈述侵权诉讼。

最高法院的裁定一锤定音，确认了上市公司非公开发行股票引起的证券虚假陈述纠纷应当适用新司法解释。

（四）从《证券虚假陈述若干规定》的本身其实也可以解读出股票非公开发行引发的虚假陈述案件适用司法解释的规定

最高法院民二庭负责人自《证券虚假陈述若干规定》的理解与适用中撰文解释道：“原解释将证券类型限定为股票、将大宗交易和协议转让排除在适用范围之外的做法，难以满足审判实践的需要”，并明确“在证券发行市场，发行人实施虚假陈述行为致使投资者认购证券的，因发行人与投资者之间存在合同关系，无论相关证券的发行是公开发行还是私募，都构成合同一方当事人（发行人）对相对人实施了欺诈行为……投资者难以通过撤销合同的方式获得救济……基于上述考虑，《证券虚假陈述若干规定》将欺诈发行和虚假陈述引发的民事赔偿案件统一称之为证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件，一体化进行规范。”^[8]事实上，对于股票而言，无论是公开发行还是非公开发行，只要投资者系以公开信息进行投资决策即符合“市场欺诈理论”的假设前提，理应受到新司法解释的保护。

在“乐视网”案一审判决中，北京金融法院对于非公开发行进行了细致的分析。北京金融法院先是认定非公开发行适用证券虚假陈述司法解释；其次认定“与公开发行股票不同，非公开发行中的信息披露，重在让市场了解公司再融资的启动、进展及结果情况，而不是向市场公开披露发行人的经营和财务信息”，因此非公开发行披露的财务信息其实是“重述的虚假信息”，而不是新的虚假陈述，非公开发行的投资者决策的依据实际上是上市公司公开披露的信息。进一步的，北京金融法院认为，无论是二级市场上的投资者，还是非公开发行的投资者，都受到了公开披露信息虚假陈述的影响，因此应当承担法律责任，只是对于非公开发行中涉及的虚假信息不进行单独的评价。^[9]这一判决非常精准地理解了“定增”的本质。

我们认为，《证券虚假陈述若干规定》既然规定了区域性股权市场中发生的虚假陈述侵权民事赔偿案件可以参照适用，而区域性股权市场的发行和交易方式只能是私募和协议转让，区域性股权市场尚且参照适用司法解释，那么在证券交易场所进行的非公开发行行为更应适用司法解释。

此外，所谓的“上市公司非公开发行新股”也并不存在“非公开”的可能，应属于《证券虚假陈述若干规定》的适用范围。根据《证券法》的规定，向特定对象发行证券累计超过 200 人的，就属于公开发行。由于上市公司股东人数都超过了 200 人，因此上市公司“非公开发行新股”的发行对象累计也超过了 200，属于公开发行。2019 年修订后的《证券法》第 12 条将 2014 年版《证券法》第 13 条中“上市公司非公开发行新股”的表述改为了“上市公司发行新股”，恰恰印证了上述观点。故从非公开发行的本质来看，其也应当适用《证券虚假陈述若干规定》的规定。

三、新三板股票虚假陈述案件的法律适用

(一) 现行《证券虚假陈述若干规定》实施前，有的法院倾向于将新三板市场的协议转让交易相关的虚假陈述案件全部排除在司法解释的适用范围之外

在现行《证券虚假陈述若干规定》实施之前，由于《证券虚假陈述若干规定》(2003)对于协议转让交易方式的适用限制，有的法院倾向于认为在新三板市场通过协议转让方式交易的股票，不适用虚假陈述司法解释的规定。

最为典型的是“白兔湖案”，该案中一审法院安徽省桐城市人民法院认为，白兔湖公司系新三板挂牌企业，而新三板市场与上市公司公开募集资金的方式显然不同，投资人与白兔湖公司是通过协议转让方式进行股票交易的，根据《证券虚假陈述若干规定》(2003)第三条第二项的规定，本案不适用该规定。二审法院安徽省安庆市中级人民法院支持了一审法院的观点。[10]

(二) 现行《证券虚假陈述若干规定》实施前，主流观点倾向于认为新三板市场中的虚假陈述案件适用司法解释的规定

在《证券虚假陈述若干规定》(2003)施行时，就有一些法院认定新三板市场的虚假陈述案件适用司法解释的规定了。例如前文提及的“亨达股份案”。

还有在“新绿食品案”中，上海金融法院认为：首先，《证券虚假陈述若干规定》(2003)并未排除适用于新三板市场；其次，全国中小企业股份转让系统是经国务院批准，依据《证券法》设立的全国性证券交易场所，故新三板市场与其他主板市场法律属性具有共性，亦属于国家批准设立的公开证券交易场所；最后，虽新三板市场在流动性及定价机制与主板市场之间存在差异，但新三板市场在信息披露规则、法律适用依据等方面的特征与主板市场具有共性。故新三板市场发生的虚假陈述责任纠纷案件可以适用《证券虚假陈述若干规定》。[11]

在“时空客案”中，大连市中级人民法院认为：新三板市场属于“国家批准设立的其他证券市场”，新三板市场流动性与主板市场虽存在差异，但不能因此否定其系全国性证券交易场所之属性，因此新三板市场发生的虚假陈述责任纠纷可适用《证券虚假陈述若干规定》(2003)。[12]

(三) 现行《证券虚假陈述若干规定》实施后，司法实践明确确立了新三板市场虚假陈述案件适用司法解释的规则

现行《证券虚假陈述若干规定》实施后，法院对于新三板市场虚假陈述案件适用司法解释的观点也并未发生明显变化。例如前面提及的“蓝天瑞德案”“中钰科技案”。

在“乐视网案”中，该案生效的权利人范围裁定书曾载明：“本案权利人范围为自2010年7月30日（含）至2017年7月10日（含）期间以公开竞价方式买入、并于2017年7月10日闭市后当日仍持有乐视网股票，且与本案具有相同种类诉讼请求的投资者”，该案被告据此提出，新股申购之后股份登记不属于上述权利人范围裁定中“以公开竞价方式”买入的情况，因而不应纳入损失计算范围。对此，北京金融法院认为，新司法解释改变了此前将大宗交易和协议转让等其他交易方式排除在适用范围之外的做法。在证券发行市场，发行人实施虚假陈述行为致使投资者认购证券的，因发行人与投资者之间存在合同关系，无论相关证券的发行是公开发行还是私募，都构成合同一方当事人（发行人）对相对人实施了欺诈行为；在证券交易市场，信息披露义务人实施的虚假陈述致使投资者因此交易证券并遭受损失的，因交易关系发生在投资者之间，信息披露义务人并非投资者交易活动的相对人，无论交易方式是集中竞价交易还是协议转让，都构成合同当事人之外的第三方实施欺诈行为。根据《证券虚假陈述若干规定》第一条，上述情况都属于证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件，由《证券虚假陈述若干规定》一体化进行规范。 [13]

“乐视网案”确认的裁判观点明确推翻了前述“白兔湖案”中法院的观点。在现行《证券虚假陈述若干规定》施行之后，不再将协议转让等交易方式排除在适用范围之外，因此，新三板市场中的虚假陈述案件应当一体化受到《证券虚假陈述若干规定》的规范。

（四）对于新三板市场中做市交易引发的证券虚假陈述，已有法院明确应当适用司法解释的规则

在全国首例新三板做市交易证券虚假陈述案件“ST 行悦案”中，被告方明确辩称：新三板市场的交易方式是协议转让，即便是做市转让本质也属于协议转让，属于《证券虚假陈述若干规定》（2003）第二条规定排除适用的范围。对于该案是否能够适用《证券虚假陈述若干规定》，上海金融法院进行了细致的论述。

对于是否适用司法解释的规则，上海金融法院认为，即便按照《证券虚假陈述若干规定》（2003）第三条第二款规定考量，本案投资者交易方式系“做市方式”，与该条规定的“协议转让”亦性质不同。根据《股转系统业务规则（试行）》和《全国中小企业股份转让系统做市业务管理规定（试行）》的规定，做市方式系通过做市商双边报价并与投资者交易的一种交易方式。虽然做市商在与双边交易时处于交易相对方的地位，但其并非普通交易当事人，做市商作为证券中间商，处于交易组织者地位，其通过双向报价将与证券相关的信息反映在证券价格之中，并在其报价价位上接受公

众投资者的买卖要求，由此发挥做市功能，提高市场流动性。这首先与《全国中小企业股份转让系统有限责任公司管理暂行办法》规定的“协议方式”明显不同，其次与《证券虚假陈述若干规定》（2003）所规定的主要指大宗交易的“协议转让”更非同一概念。上海金融法院认为，该案应当适用《证券虚假陈述若干规定》的相关规定。

具体到因果关系推定规则的适用问题，上海金融法院认为，做市交易方式系在公开市场由做市商双边报价，以其自有资金和证券与投资者进行证券交易，投资者的买卖请求并不直接配对成交。在做市交易中，做市商基于其经验、专业等优势获取更多的信息并进行科学分析和处理，最终反映在挂牌企业的股价上，投资者同样依赖市场价格而做出投资决策。而且，ST 行悦做市商较多，说明该公司获得市场认可，由此具有相当的流动性。在这种情况下，本院认为可以适用“推定信赖原则”。 [14]

结合上述，做市交易本就是比协议转让更具有流动性的一类证券交易方式，本就不属于《证券虚假陈述若干规定》（2003）排除适用的范围。而在现行《证券虚假陈述若干规定》已经将协议转让的交易方式纳入适用范围后，举重以明轻，做市交易更应属于《证券虚假陈述若干规定》的适用范围。

（五）由于新三板市场的特殊性，虽然相关虚假陈述案件应适用司法解释，但具体认定规则仍应视案件情况调整

尽管新三板市场的虚假陈述案件适用《证券虚假陈述若干规定》基本没有异议，但有的法院在案件中指出，在适用司法解释的过程中，要适度调整规则。

在“ST 行悦”案中，上海金融法院一方面认为在场所性质和法律定位上，新三板市场与证券交易所是相同的，都是多层次资本市场体系的重要组成部分，新三板市场发生的虚假陈述侵权纠纷可以适用《证券法》（2005 修订、2014 修正）及《证券虚假陈述若干规定》的相关规定。另一方面上海金融法院还强调：“新三板市场具有一定特殊性，比如新三板市场流动性及价格连续性与主板市场存在差距，投资者准入门槛较高，能否认定为有效市场确实存在争议。这并不表示排除了《证券法》及《证券虚假陈述若干规定》适用。只是具体认定规则需根据案情进行调整，比如在认定虚假陈述内容是否符合重大性标准时，应当尊重创新型中小企业的创业期成长特点，做到宽严适度；在损失计算上，需要根据案情综合考量各项因素、采用不同方法，以合理确定投资者损失。在认定中介机构责任时，需要考虑证券服务机构在新三板公司挂牌交易过程中的具体职能地位有别于主板市场。” [15]

因新三板流动性差、价格连续性不足，法院通常不直接适用《证券虚假陈述若干规定》第二十七条、第二十八条的损失计算方法，而综合参考行业估值方法、专家意

见及市场因素。昌信农贷系新三板挂牌公司，在“昌信农贷案”中 [16]，江苏省高级人民法院参考新三板做市指数变动，结合虚假陈述恶意程度，酌定损失赔偿比例；若股票停牌至摘牌且无法确定基准价，可推定股票价值为零。

因此，虽然新三板市场中的虚假陈述案件适用《证券虚假陈述若干规定》的规则，但是在具体案件中，法院还是会结合案情，对重大性、损失计算等规则进行适当调整。

查看参考文献

- [1] 参见林文学、付金联、周伦军：《〈关于审理证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件的若干规定〉的理解与适用》，载《人民司法》2022年第7期。
- [2] 参见何海峰：《证券法通识》，中国法治出版社2022年版，第20-22页。
- [3] 参见广东省高级人民法院（2019）粤民终2080号民事判决书。
- [4] 参见《全国首例！涉新三板操纵证券交易市场案今宣判》，载“上海金融法院”2022年8月5日，<https://mp.weixin.qq.com/s/xMpz0ybxcwRN10tz2BXGfA>。最后访问日：2025年1月9日。
- [5] 参见最高人民法院（2022）最高法民申99号民事裁定书。
- [6] 参见北京市高级人民法院（2022）京民辖终82、83号民事裁定书。
- [7] 参见广东省广州市中级人民法院（2022）粤01民初2092号民事判决书。
- [8] 参见林文学、付金联、周伦军：《〈关于审理证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件的若干规定〉的理解与适用》，载《人民司法》2022年第7期。
- [9] 参见北京金融法院（2021）京74民初111号民事判决书。
- [10] 参见安徽省安庆市中级人民法院（2021）皖08民终2305号民事判决书。
- [11] 参见上海金融法院（2018）沪74民初125号民事判决书。
- [12] 参见大连市中级人民法院（2019）辽02民初1794号民事判决书。
- [13] 参见北京金融法院（2021）京74民初111号民事判决书。
- [14] 参见上海金融法院（2021）沪74民初1368号民事判决书。
- [15] 参见上海金融法院（2021）沪74民初1368号民事判决书。
- [16] 参见《江苏省高级人民法院公报》2023年第6辑（总第90辑）第22-38页。





陈豪鑫

国枫律师事务所 授薪合伙人

- 公司争议解决
- 金融争议解决



朱泽硕

国枫律师事务所 律师

- 公司争议解决
- 金融争议解决

(来源：国枫公众号)

论依规治党的法治创新

党的二十届三中全会指出：“党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。”为了将中国共产党锻造得更加坚强有力，在中国特色社会主义事业中更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，必须坚持以改革精神和严的举措管党治党，以制度建设为主线，不断完善党的领导制度体系，健全全面从严治党体系。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在党长期执政和国家长治久安的战略高度，注重运用法治思维和法治方式解决大党独有难题，创造性提出“依规治党”方式，并通过党内法规改革创新，推进依法治国和依规治党有机统一，开辟了全面从严治党全面依法治国新境界。习近平总书记将马克思主义法治基本原理同管党治党具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，围绕依规治党“为什么”“是什么”“如何推进”等问题作出一系列重要论述，为党内法规制度建设历史性发展提供了科学指导，推动依规治党由党建论域向法治论域延伸，丰富和发展了习近平法治思想，为马克思主义法治理论创新作出了重要原创性贡献。本文拟从法治价值、法治构成、法治机理、法治形态和法治战略五个方面，对依规治党的法治创新成果进行概括和阐释。

一、法治价值创新：义务优先论

“权利—义务”作为法哲学的标识性理论范畴，不仅是构成全部法律问题的基础，而且是表现和实现法的价值的主要形式。西方法哲学理论围绕权利和义务何为根本的问题产生了两种不同认识：以权利为基础（right-based）和以义务为基础（duty-based）。我国自改革开放以来，伴随社会主义法治建设的加快推进，法学界围绕法律应秉持权利本位（重心）、义务本位（重心）亦或权利义务无本位（重心）等观点展开深入论辩，最终“权利本位”取代“义务本位”被视为法治现代化的基本标志。

“权利本位论”契合法治对人的尊重和保护这一根本价值要求，在权利和义务关系语境中主要表现为权利是目的，义务是手段，法律设定义务的目的是保障权利的实现；权利是第一性因素，义务是第二性因素，权利是义务存在的依据和意义。“权利本位论”不仅厘清了公民权利义务关系，而且进一步衍生出国家机关保障和实现公民权利的职责以及相应职权，是国家法律调整各类权利义务关系的基础。依规治党作为最可

靠、最有效、最持久的管党治党方式，同样主要通过“权利——义务”关系范畴将9900多万名党员和各级各类党组织严密组织起来。尤其在党的语境中，党员义务较权利而言具有程序上、逻辑上的优先和先占地位，党内法规事实上遵循独特的“义务优先”价值逻辑。这是我们党在长期党建实践中取得的重要经验成果和创新制度安排，并在法律“权利本位论”基础上，进一步丰富和发展了社会主义法治价值理论。

从实践来看，党内法规的“义务优先论”主要体现在：一是逻辑上有先后，义务是第一性因素，权利是第二性因素，“党员行使权利必须以履行义务、担当责任、遵守纪律为前提”。此外，党章“先规定党员义务后规定党员权利”，而宪法是“先规定公民权利后规定公民义务”，二者规定顺序的不同深刻反映了管党治党和治国理政的价值逻辑差异，表明党员在党内首先是义务主体，然后才是权利主体。二是数量上不对等，尽管党章第三、四条规定了党员的“八项义务”和“八项权利”，但党内法规义务性规定在总数上明显多于权利性规定，甚至一些权利性规定因进一步增加“积极行使”要求而成为了党员不可推卸的责任，具有权利和义务的双重属性。三是运行中讲主次，回顾依规治党实践，党员义务优先于党员权利“出场”“生效”“评价”“实施”“实现”。当然，义务优先并不意味着可以忽视党员权利。通过认识党内法规的“义务优先论”，深刻理解依规治党的价值机理和法治创新，对于科学构建党内法规制度体系和党内权利义务体系，从党内法规角度助力实现社会主义法治价值等至关重要。

第一，党内法规“义务优先论”取决于我们党作为马克思主义政党的人民性要求，具有独特的“为民”价值取向。共产党作为无产阶级的先锋队，在无产阶级斗争运动中“始终代表整个运动的利益”，是“最坚决的、始终起推动作用的部分”，致力于实现每个人自由而全面的发展。“人民性”可以说是马克思主义政党最鲜明的本质属性。中国共产党是根据马克思列宁主义建立的政治组织，自诞生时起便将为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为初心和使命，在党的革命、建设和改革历史进程中百年如一日地践行“全心全意为人民服务”宗旨，带领中国人民从“站起来”到“富起来”再到“强起来”。党章明确规定：“坚持立党为公、执政为民。”如果说大多数政党、利益集团等制定规章制度，根本动力是为了保障和实现内部成员或少数人的特殊利益，遵循利己主义的价值设定，那么中国共产党的人民立场则从根本上决定了包括依规治党在内的党的全部实践都蕴含“为民”的独特价值取向。党内法规并非为谋求中国共产党自身或内部党员的特殊利益，而是党坚定站稳人民立场的制度保障。对马克思主义政党而言，党性和人民性具有根本一致性。为了贯彻落实党的人民性要求，

特别是保证党员个人利益不损害人民利益，我们党将“坚持民主集中制”作为制定党内法规的一项基本原则，强调“个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央”，以“义务优先”而非“权利本位”来构建党的组织体系和治理体系，甚至号召党员随时准备为党和人民牺牲一切。实践表明，党内法规的“义务优先论”不仅引导全党牢固树立“利民不利己”“利公不利私”的利益观，在制度层面宣示党始终代表和维护最广大人民的根本利益，而且在依规治党实践中切实保证了党的先进性和纯洁性，中国共产党也因此而真正成为讲担当讲奉献而非讲个人得失的人民政党，并在近代中国政党林立的竞争中最终脱颖而出，成为中国人民和整个中华民族的主心骨。

第二，党内法规“义务优先论”是在社会革命进程中从严管党治党的必然产物，是党保证纪律严明、高度集中统一的重要治理安排。立足中国式现代化新征程，党的二十届三中全会提出“保持以党的自我革命引领社会革命的高度自觉”。“社会革命”作为党的一大明确提出的“根本政治目的”，是一种以生产力和生产关系矛盾为基础，涵盖党的政治、经济、社会、文化、生态等领域全方位、深层次变革的社会建设运动，也是贯穿党的革命、建设和改革等历史时期的共同目标使命，构成理解党的全部实践活动的总体性框架。“一场社会革命要取得最终胜利，往往需要一个漫长的历史过程”，特别是在一个拥有 14 亿多人口、幅员辽阔、国情复杂的发展中大国进行社会革命更为艰难，必然对作为领导主体的中国共产党提出更高标准和要求。中国共产党作为世界上最大的马克思主义执政党，面临着永葆初心、维护集中统一、提升执政能力、保持精神状态、自我纠错、涵养政治生态等“大党独有难题”，治本之策在于严明党的纪律、加强党内法规制度建设。早在 1922 年，党的二大通过的《关于共产党的组织章程决议案》便明确指出：“凡一个革命的党，若是缺少严密的集权的有纪律的组织与训练，那就只有革命的愿望便不能够有力量去做革命的运动。”事实证明，党面临的形势越复杂、肩负的任务越艰巨，就越要维护党的团结统一，而只有严明党规党纪，才能确保全党在政治、思想、行动上高度一致，在解决大党独有难题的同时，发挥集中力量办大事的领导优势，为不断夺取党的社会革命新胜利奠定政治基础。因此，为增强党的生命力、凝聚力、战斗力，同时防范党蜕变为追逐个人名利、自行其是、组织涣散的“私人俱乐部”，必须衍生出以严明党规党纪为核心的党建逻辑，这在党内法规层面集中表现为“义务优先”的鲜明价值要求。从这个意义上说，解读“中国共产党为什么能”的治理密码，既在于坚持制度治党、依规治党，更在于党内法规“义务优先”的独特价值设定。

第三，党内法规“义务优先论”从根本上与现代法治价值和法治精神相一致，是依规治党实现社会主义法治价值的创新安排。理解这一点，首先必须区分“价值”和“价值的实现方式”，深入“权利本位论”和“义务优先论”的价值原理进行辨析。从理论上说，现代化的本质是人的现代化，法治建设进入现代化阶段的根本标志在于尊重和保障人权。无论是西方法治理论中的“天赋人权”“社会契约论”，还是马克思主义法治理论“实现人自由而全面发展”“为人民服务”等，归根结底都是为了满足人民对美好生活的向往，最大化实现人民的根本利益。而实现这一法治终极价值，国家法律按照“权利本位论”构建治理框架，通过保障每位公民的合法权利，进而整体上实现人民利益。“没有个人权利，就根本不可能有公共利益”，“权利本位论”是国家法律实现人民利益的价值逻辑和基本方式。对于中国共产党而言，推进党的治理现代化同样应当符合“以人民为中心”这一现代法治价值和法治精神，然而考虑到党的执政党、领导党地位，在价值的具体实现方式上显然无法直接照搬照抄“权利本位论”方式，实践中我们党创造性通过党内法规“义务优先论”压实党员义务、责任和纪律，并辅以政治权利推动党员在党和国家事业发展中进一步履职尽责、担当作为。以利益流动视角来看，过去党员义务和党员权利结构下所产生的“利益差额”，最终没有以党的特殊利益形式留存，而是通过党的领导和执政活动全部对外流向经济社会发展事业之中，转化为人民群众的根本利益。与此同时，我们党在依规治党过程中既坚持“义务优先论”，也自觉坚守“党必须在宪法和法律的范围内活动”的法治底线要求，在党内法规前置审核、备案审查、评估清理等环节加强合法性审查，从而确保党内法规所创设的党员义务不仅满足从严管党治党的实际需要，也符合现代法治的基本精神和发展要求。从这个意义上说，党内法规基于党建特点而创设的“义务优先论”，并没有违背甚至与现代法治价值和法治精神根本一致，和国家法律“权利本位论”共同成为实现人民利益的重要法治安排，丰富和拓展了社会主义法治价值理论。

二、法治构成创新：法治规范二元论

党的二十届三中全会提出：“法治是中国式现代化的重要保障。”关于“什么是法治”问题，从不同维度可以作出不同回答，但“法律之治”在很大程度上已成为国内外人们对“法治”的直观理解。除国家制定法以外，现实生活中还有习惯法、社会自治规范等在发挥着重要作用，但无论是将“法治”解释为“法律之治”抑或“多元法律之治”，其归根结底都是一种“国家法中心主义”的思维。2014年，党的十八届四中全会专题研究全面推进依法治国，首次提出“建设中国特色社会主义法治体系”总任务。其中，全会首次将“党内法规体系”和“法律规范体系”并列纳入中国特色

社会主义法治体系，这不仅推动了党内法规从过去的党建论域向法治论域延伸，而且将社会主义法治从传统的“国法一元论”拓展为“国法党规二元论”，推进了法治构成的理论创新，在党内法规制度发展史和社会主义法治建设史上具有里程碑意义。对此，可以从以下方面进行剖析。

第一，依规治党表明我们党对法治的认知从形式上的“法律之治”转变为实质上的“规则之治”。制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性。鉴于“文革”的教训和经验，邓小平充分认识到制度问题比思想和作风问题更加重要，他深刻指出：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”改革开放以来，伴随党和国家工作中心向经济建设转移，党中央将制度建设摆在治国理政的突出位置，高度重视并加快推进社会主义法治建设。1999年第九届全国人大二次会议审议通过宪法修正案，以根本法形式增加规定“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”。客观来说，受“国家法中心主义”思维范式的影响，过去人们关于“法治”的认识主要停留在“法律之治”。2012年党的十八大报告正式提出“法治是治国理政的基本方式”，要求“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。这彰显了法治作为国家治理方式的功用属性，表明我们党已经注重从法治思维、法治方式等能力层面更加抽象地认识和把握法治。因此，党的十八大以来，党中央将法治思维和法治方式广泛运用于改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等领域。其中在管党治党领域，党中央注重总结和借鉴国家法律建设的普遍性理论和经验，创新提出“依规治党”理念和方式，并建立健全党内法规制定、解释、备案审查、执行等工作机制，不断推进党内法规法治化转型。特别是党的十八届四中全会正式确立党内法规的法治地位，将依规治党纳入中国特色社会主义法治体系，标志着我们党对社会主义法治的认知已经从形式认知深入到本质认知。即“法治”本质上是“规则之治”，法治思维和法治方式实际就是运用规则进行治理的思维和方式，结合不同治理需求、特点和条件，表现出不同的制度实践样态。可以说，依法治国是“规则之治”在国家治理的集中表现，依规治党是“规则之治”在执政党治理的集中表现，二者都是新时代全面依法治国实践的重要组成部分。

第二，依规治党推动中国特色社会主义法治规范由“国法一元论”拓展为“国法党规二元论”。在过去将法治等同于“法律之治”的认知下，我国法治的规范建构任务是形成完备的法律规范体系。经过长期努力，2011年3月，十一届全国人大四次会议正式宣告“中国特色社会主义法律体系已经形成”，社会主义法治实现了从“无法

可依”到“有法可依”的历史性转变。自党的十八届四中全会推动我国法治建设由“依法治国”进入“全面依法治国”新阶段，法治规范的建构任务除“形成完备的法律规范体系”，还要“形成完善的党内法规体系”，中国特色社会主义法治体系总体呈现出国家法律和党内法规相辅相成的二元规范结构。也就是，“法律规范”概念已无法准确指代中国特色社会主义法治的规范构成，而实现对国家法律和党内法规这两种特定规范类型的概念统摄，有必要从理论上创新提炼“法治规范”这一标识性概念。对此，重点需回答两个问题：一是何为“法治规范”？二是我国法治规范何以是“国法党规二元论”？具体来说，“法治规范”是立足法治建设全局而对静态层面可以普遍适用、反复适用的各类制度规范的统称。由于一个国家法治建设的具体模式，是在该国特定历史条件、文化传统、经济社会状况的基础上发展而来，故而国情差异往往导致不同国家对法治规范具体构成的认知存在差异。就我国而言，当代中国治理体系由多元规范类型构成，主要包括法律规范、党内法规、党的政策、国家政策和社会规范，但最终进入法治体系并成为法治规范的只有国家法律和党内法规。究其原因在于法治规范所遵循的独特识别标准：一方面，“依法治权”构成法治规范的实质识别标准。目前理论上衡量“法治”的标准很多，但核心是“权在法下”，即当法的权威与个人意志发生矛盾冲突时，法的权威高于个人意志的治国理政方式便是法治，为此法治规范必须肩负起“治权”这一核心法治任务。考虑到权力的公共属性，以及其以保障和实现人民利益为旨趣，在我国语境下，“权力”既包括国家权力，也指向中国共产党的执政权、领导权。党内法规作为党组织工作、活动和党员行为的基本规范，无疑是共产党“依法执政”不可或缺的规范载体，与国家法律共同满足社会主义法治实践对“依法治权”的规范需要。正如习近平总书记指出，在我国，“领导干部不要当法盲，也不要当党规盲”。另一方面，党和国家意志构成法治规范的形式识别标准。在我国，党和国家意志具有高度一致性。党的十八届四中全会提出建设中国特色社会主义法治体系的总目标，正式表明我国法治规范既不是“国法一元论”，也不是“规范多元论”，而是“国法党规二元论”。可以说，中国特色社会主义法治体系的“国法党规二元论”，为识别我国法治规范提供了清晰具体的形式标准。

第三，法治规范二元论创新回答了我国国家法律和党内法规的相互关系。如何准确定位国家法律和党内法规的关系，是我国法治理论研究的一项基础议题。过去很长一段时间，学术界围绕党内法规概念、党内法规的“法”属性等问题，对国家法律和党内法规关系进行了不同程度地探讨。例如，有的侧重“求同”，将党内法规看作“法律的一部分”或“特殊的法律”；有的侧重“存异”，认为“党内法规就是党内

法规”，将党内法规看作“一种独立的规范类型”。在论证方式上，有的借助法律多元主义、软法等既有理论资源证成党内法规的法属性；也有试图摆脱以国家法律为参照系的认知束缚，通过修正的“法”或“规范”概念统领国家法律和党内法规；等等。尽管这些研究为深入认识和把握国家法律和党内法规关系奠定了重要理论基础，但却未能在理论上将国家法律和党内法规既密切联系又显著区别的复杂关系进行科学定位。从这个意义上说，基于中国特色社会主义法治体系提出的“法治规范二元论”，从“求同”“存异”两方面为科学概括国家法律和党内法规关系提供了一个全新理论框架。在法治规范二元论中，一方面，“法治规范”是前提，表明国家法律和党内法规具有共同的法治规范属性，共同遵循“规则之治”的特点和规律，贯彻尊重和保障人权、规范权力运行、保障民主、维护公平正义、坚持人人平等、追求安定秩序、实现高效治理等现代法治精神和理念，同其他政党规章制度、社会自治规范等存在根本区别。另一方面，“二元论”是关键，表明国家法律和党内法规是相互并列、相互独立的两类法治规范。也就是说，党内法规在制定主体、适用范围、调整对象、强制力量、作用方式、体例形式等方面和国家法律存在明显区别，党内法规既不能同国家法律对立，也不能同国家法律混淆。因此，“法治规范二元论”从理论上完整把握了国家法律和党内法规的异同关系，创新解决了二者关系定位这一我国独有法治难题。

三、法治机理创新：自律型法治论

传统法学理论认为，法治是基于人性恶作出的必要制度安排，依靠国家强制力保证实施，是典型的他律型治理方式；自律则出现在道德治理中，由个人基于对道德规范的认知进行自我调整和约束，他律和自律成为法治和德治在治理方式上的根本区别。勇于自我革命是中国共产党最鲜明的品格和最大优势。依规治党作为中国共产党推进自身治理现代化的法治方式，也是党勇于自我革命的制度化实践，并且“党的自我革命战略思想客观上也在不断创新引领和塑造党内法规制度建设实践，是依规治党不可或缺的重要理论基础之一”。因此，依规治党以党的自我革命为基底，实践中形成了一系列独具特色和优势的自律型法治安排，充分展现我们党在法治机理层面作出的重要法治探索和原创性贡献。

一方面，对“中国共产党”整体来说，“依规治党”本身就是一种自律型法治实践。先发法治国家的政党在其法治化建设中往往不太注重内在的治理力量，更多地依靠国家政权出台政党法等对各政党的活动予以规范，于是基于他律的“依法管党”成为西方国家政党法治化的基本模式。但是中西方党情国情的根本差异决定了“依法管党”模式在我国行不通。中国共产党在探索自身法治化过程中，不仅强调“坚持制度

治党”，还进一步创新提出“依规治党”，将加强党内法规制度建设提升至“全面从严治党”的长远之策、根本之策”地位，着力在法规轨道上推进党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。这充分表明，经过百年实践特别是新时代党内法规制度建设，我们党正式走出了一条以“依规治党”为标志、具有鲜明自律属性的政党法治化新路。也就是说，与“依法管党”完全不同的是，依规治党蕴含权力主体的自我治理理念，其开辟的自律型法治新实践，通过制定和实施党内法规，形成了中国共产党依靠自身力量发现问题、纠正偏差、推动创新、实现执政能力整体性提升的良性治理框架，妥善解决了长期执政条件下党的领导权威守法而不消解权威这一独有法治难题，“为世界政党治理贡献了中国智慧和中国方案”。

另一方面，针对党员个体，依规治党实践中存在诸多富有智慧和特色的自律型治理设计。毛泽东在《论新阶段》中指出：“党的纪律是带着强制性的；但同时，它又必须是建立在党员与干部的自觉性上面，决不是片面的命令主义。”依规治党的最根本要求在于党员自律自觉。为此，我们党围绕增强党员思想觉悟和制度认同，不断探索和创新党内法规制度建设，通过将行为规范和思想引导、制度建设和思想教育、明高线和守底线等统筹结合，在自律型法治建设方面积累了诸多独特做法和有效经验。主要来说，一是在调整内容上，党内法规除规范党组织工作、活动和党员行为外，还会对党员、干部的思想道德进行引导。例如《中国共产党廉洁自律准则》重申党的理想信念宗旨、优良传统作风，“是党员和党员领导干部能够看得见、摸得着、够得着的一个标准”，从而以高标准要求和引领党员、干部对标看齐和廉洁自律，筑牢思想道德防线。二是在规范形式上，我们党既借鉴国家立法经验，也结合党建具体需要，秉持“形式服从内容”原则形成很多富有特色的党内法规体例风格和表现形式。例如党内法规语言中有诸如“山头主义”“团团伙伙”等“党言党语”；党内法规主要以条文形式立规矩，但面对以《关于新形势下党内政治生活的若干准则》为代表的思想性、政治性、综合性很强的立规需要，“有很多问题需要讲讲道理”，则会相应采取段落表述形式。三是在制度建设中，针对党内法规实施“简单化”“片面性”问题，党中央高度重视思想政治工作，从知行合一角度提出制定制度要广泛听取党员、干部意见，党内思想教育应结合落实制度规定进行等，以增强制度认同促进全党自觉执规守规，强调坚持制度治党和思想建党同向发力、同时发力、综合发力。四是在实施方式上，党内法规“依靠党的纪律保证实施”，“保证”二字表明党内法规实施方式具有多元特点，除了最严厉的党纪追责，还有宣传教育、组织引导、制度激励领导示范等柔性方式，体现了党内法规的政治温度和人文关怀。五是在目标设定上，党章规定：

“坚持依规治党，标本兼治。”党内法规既要“治标”，党员应严格遵守党规党纪的行为底线；更要“治本”，党员应将党规党纪内化于心，自觉模范地做到有规必依、执规必严、违规必究，在政治、思想、作风等方面始终过硬。

深刻认识依规治党的自律特色和优势，对于正确理解依规治党的法治机理创新、增强依规治党的自觉性和坚定性具有重要意义。结合马克思主义政党的自我革命理论来说，其一，依规治党建立在党的先进性基础上。区别于国家法律等他律型治理立基于“人性恶”假设前提和利己主义，党内法规面向和调整的是具有先进性品质的现实的、具体的共产党员。特别是在政治先进性上，中国共产党及其党员除了人民利益，没有任何自身特殊利益，这从根本上决定了中国共产党敢于正视和纠正自身一切问题、错误，具有勇于自我革命的意志、决心和能力，并且在不断自我革命淬炼中，党得以始终保持先进性本色。因此，对于中国共产党而言，“依规治党”这一自律型法治不仅可能，而且在创新回答“执政党自我监督”这一世界性难题中发挥着基础性、关键性的治理作用。其二，依规治党贯彻体现党的自我革命精神。依规治党是我们党将自我革命精神和执政党法治建设要求深度融合而形成的原创性法治方案，不仅在制度轨道上切实解决了党的自我革命精神时代化长效化实践化难题，而且将党勇于自我革命的政治优势、精神优势转化为依规治党的制度优势、治理优势，促进了党内法规“制”与“治”相辅相成。例如，全体党员在勇于自我革命精神引领下，内生尊规执规守规护规的认同和自觉，同一切阻碍依规治党的不利因素作坚决斗争；自我革命精神内在蕴含“守正”“革故”“鼎新”等方法和力量，成为引领、创新和深化依规治党实践的强大支撑。其三，依规治党具有激励党员干事创业的独特优势。“坚持自我革命”的真谛在于以“自我”革命掌握革命的主动性、能动性，从而既避免“被革命”，又能“引领”社会革命。面对“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”这一崇高使命和艰巨任务，党的二十届三中全会提出“以调动全党抓改革、促发展的积极性、主动性、创造性为着力点，完善党的建设制度机制”，将激发党的能动性视作进一步深化党的建设制度改革的重要价值旨趣。这意味着，新时代依规治党应当深入贯彻党的自我革命精髓，以激励和引导党员能动地干事创业为根本要求，既调整党员行为，也关注党员思想，既注重规范惩戒、严明纪律底线，也注重发挥理想信念和道德情操的高线引领作用，在强化思想引领、增进自律自觉、激发主观能动性等方面彰显他律型治理所不具备的独特优势。

四、法治形态创新：“大法治”格局论

截至 2024 年底，全党现行有效的党内法规有 3933 部，覆盖党的领导和党的建设

各方面，基本形成了世界上独一无二的超大规模党内法规制度体系。因此，坚持全面依法治国，推进国家治理现代化，必须正确处理依法治国和依规治党的关系。对此，马克思主义经典作家没有提供现成答案，也无法从其他国家政党实践和法治理论中寻找有效答案，只能由我们党在法治实践中不断探索、总结和创新。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在党和国家长治久安的战略高度，运用马克思主义法治基本立场观点方法，统筹谋划和解决管党治党和治国理政过程中的治理协同问题。党的十八届四中全会从中国特色社会主义法治体系整体角度提出“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。习近平总书记指出：“全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局”。党的十九大报告在阐述“坚持全面依法治国”方略时，进一步提出“依法治国和依规治党有机统一”，创新构建起依法治国和依规治党统筹推进、一体建设的“大法治”战略格局和实践形态。可以说，依法治国和依规治党有机统一，深刻揭示了中国特色社会主义法治体系的鲜明特点和突出优势，是我们党为创造人类法治文明新形态作出的一项重大原创性贡献。

第一，依法治国和依规治党有机统一是我国党政关系有机统一的制度化表现，改变了将法治和政治割裂的传统认知。在西方法治理论中，法治应当远离政治，保持“政治中立”，司法是“法官不党”，由此形成一套具有封闭性和欺骗性的法治图景和理论说辞。事实上，法治须臾离不开政治，“每一种法治形态背后都有一套政治理论，每一种法治模式当中都有一种政治逻辑，每一条法治道路底下都有一种政治立场”。即便西方国家试图将自身法治模式包装成放之四海而皆准的“普世价值”，但是其终究不过是地方性实践经验，本质上是三权分立、多党轮替等西方资本主义政治体制框架下的特定法治表现。因此，只有深入理解法治当中的政治，才能正确把握中国特色社会主义法治和西方资本主义法治的本质区别。党的十八大以来，习近平总书记创造性地从政治和法治相统一角度，为中国特色社会主义法治建设把向定调。其中，依法治国和依规治党关系在一定程度上是我国党政关系的制度化表现。也就是说，新时代党政有机统一关系塑造出依法治国和依规治党有机统一这一全新的法治形态。一方面，党建国家的历史逻辑，决定了中国共产党和国家机关在组织设置、人员管理、职权职责、治理过程等方面密切联系、深度交融，党通过统合决策、组织整合、行政协调、人事管理、内部领导和外部监督等领导方式，保证了具有中国特色的党政统合体系高效理性运行。党政关系一致性奠定了依法治国和依规治党的统一性基础，即党内法规和国家法律统一于以人民为中心的根本价值立场，统一于加强党的领导这一根

本政治前提，统一于推进国家治理现代化这一总目标，统一于“依法治权”这一法治要义。另一方面，经历“以党领政”“党政不分”“党政分开”等历史时期，我们党深刻认识到党政之间既适当分工又相互统一协调的重要性。也就是说，推进依法治国和依规治党有机统一，是一种在“求同”基础上“存异”的过程，即明确党内法规“管党治党”和国家法律“治国理政”的功能定位，通过制度差异化分工和协同而发挥二者的互补性作用，进而形成依法治国和依规治党相辅相成的“大法治”特色格局和突出优势。

第二，依法治国和依规治党有机统一具有丰富的法治意涵，是解读“法治中国”整体格局的一个全新维度。“法治中国”作为法治国家建设的“中国版”和中国法治建设的“升级版”，为当代中国法治建设提供了目标遵循。2021年1月，中共中央印发《法治中国建设规划（2020—2025年）》，其中明确提出“坚持依法治国和依规治党有机统一”，为认识和把握“法治中国”整体格局提供了全新视角。一方面，依法治国和依规治党有机统一是“法治中国”的鲜明特色。立足“法治中国”建设，党的十八届四中全会创新提出的“中国特色社会主义法治体系”具有“1+3+1”的结构特点，逻辑上呈现静态意义上的法治规范（法律规范和党内法规）体系和动态意义上的法治实践（制定、实施、监督和保障）体系，“表征着法治运行中的各个环节及其诸要素，亦即中国法治各个系统，彼此衔接、相互贯通、统筹推进的状态和程度”，是一种结构化耦合程度更高的“大法治”系统工程。因此，依托中国特色社会主义法治体系框架，“依法治国和依规治党有机统一”不再局限于“规范”层面党内法规同国家法律的衔接和协调，而是贯穿二者制定、实施、监督和保障全过程的工作联动和治理协同，具有更为丰富、完整、立体的法治意涵，从党规国法关系角度精准把握了“法治中国”建设全局和鲜明特色。另一方面，“坚持依法治国和依规治党有机统一”作为正确处理政治和法治、党和法、依规治党和依法治国关系的根本遵循，以“求同存异”理念贯通管党治党和治国理政，突出和强化中国共产党领导在国家治理现代化中的独特作用，充分彰显了中华文明开放包容的思维特点和文明优势。因此，“依法治国和依规治党有机统一”有效弥补了传统法治的认知局限，从“大法治”角度整合和形成党和国家治理合力，在具体解决坚持和加强党的全面领导、发展全过程人民民主、加强权力监督和制约、推进反腐败斗争、维护法治权威和统一等诸多法治难题时具有突出优势。例如，为跳出历史周期率，我们党在长期实践探索和思考中先后提出“外靠发展人民民主、接受人民监督”和“内靠全面从严治党、推进自我革命”，而坚持“两个答案”特别是在法治轨道上统筹践行“两个答案”，事关党长期执政和国家长治久安，

最终有赖于构建依法治国和依规治党有机统一的“大法治”格局。因此，依法治国和依规治党有机统一作为“法治中国”区别于“法治美国”“法治英国”等的显著标志，是一项具有中国特色、中国风格、中国气派的法治创新原则，为丰富和发展世界法治理论作出了重大原创性贡献。

第三，依法治国和依规治党有机统一是不断创新和发展的“大法治”实践，为创造人类法治文明新形态贡献了中国智慧和中国方案。“依法治国和依规治党有机统一”奠定了中国“大法治”治理格局，为新时代全面推进依法治国、统筹党和国家事业发展提供了整体性框架和建设思路，并在动态指导和解决具体实践难题时，根据不同领域特点和条件往往能进一步衍生更加丰富多元的“大法治”理论和实践新形态。例如在党的全面领导体系中，根据不同领域党政分工和领导方式的特点，党内法规和国家法律协同探索和丰富党的领导制度化法治化具体实践；在纪检监察领域，随着纪检监察体制改革的深入推进，纪检监察机关一体履行纪检、监察两项职责，其规范化、法治化需求催生出纪检监察法规制度建设这一新兴综合法治现象，为依法治国和依规治党有机统一提供了新样本；为巩固党的长期执政基础，我们党坚持完善自我革命制度规范体系，以党内监督为主导，推动人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督、审计监督、统计监督等各类监督有机贯通、相互协调，不断健全党和国家监督体系；等等。从这个意义上说，“依法治国和依规治党有机统一”作为新时代全面推进依法治国的基本原则，将不断引领和创新依法治国和依规治党相辅相成的“大法治”实践形态，成为当前及今后我国法治理论创新和实践创新的重要增长点。此外，从世界法治贡献角度来说，鉴于西方“依法管党”模式的影响，人们不仅难以正视政党自治及其制度化实践，也不可能将其摆在同“法律之治”相提并论的独立地位。故而，“依法治国和依规治党有机统一”和西方国家将政党法治依附在国家法治下的做法根本不同，中国共产党通过统筹谋划和推进依法治国和依规治党，形成“大法治”格局，为其他国家法治建设提供了全新样本，在很大程度上有助于破除人们对政党自治规范的偏见。

五、法治战略创新：依规治党优先论

传统法治理论对政党及其法治在国家法治整体建设中的战略地位和作用重视不足。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央不断深化对党的领导、国家治理、社会主义法治建设等的规律性认识，不仅将依规治党纳入全面依法治国布局中统筹谋划，强调“依法治国和依规治党有机统一”，而且更加注重发挥依规治党的政治引领和制度保障作用，明确提出“依规治党深入党心，依法治国才能深入民心”，将依规治党

的法治地位提升至前所未有的战略高度。正如《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》开篇所指出：“治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。”这深刻指出了“治国必先治党”这一中国式现代化的独特治理逻辑，同时充分表明依规治党在推进国家治理现代化过程中具有极其特殊的地位和作用。也就是说，依规治党的“优先论”是指在法治建设过程中，依规治党较于依法治国而言具有程序上、战略上的优先地位和作用，旨在通过党内法规优先实现“中国共产党之治”，能动地引领和推动“中国之治”。对此，可以从以下方面进一步认识。

第一，党内法规肩负优先擘画政治大局使命。注重从政治上认识和把握法治，是我国法治建设的重要经验。坚持中国特色社会主义法治道路，首先必须把牢正确政治方向，确保法治建设始终立足中国实际，坚持以人民为中心的根本政治立场，紧扣“中国特色社会主义”这一根本前提。而这归结到一点则在于坚持中国共产党领导。“先锋队不是西方政党理论中所言的既存国家制度‘整体的部分’，而是新型国家制度的‘头脑’（先锋）”，中国特色社会主义法治是在中国共产党领导下自主探索和创新塑造的，党的领导既是我国法治建设的根本政治保证，也是法治建设“何以中国”的最本质特征，故而“坚持党对全面依法治国的领导”贯穿全面依法治国实践全过程和各方面，在习近平法治思想“十一个坚持”中居于首位。政治性是党内法规的根本属性，这意味着党内法规制度建设不仅贯穿党的建设各领域，而且紧紧围绕党和国家工作大局，优先在制度上贯彻和反映国家治理的政治任务和政治要求。例如党章作为党的根本大法，“承担着擘画政治大局、保障政治大局、发展政治大局的重任”，不仅阐明政治大局的内涵，包括明确党的奋斗目标、确立党的指导思想、确定党的政治路线、制定党领导国家事业发展的大政方针、提出管党治党和执政治国的基本原则，而且面向全党提出维护政治大局的总体要求，规定党组织和党员服从和维护政治大局的具体职责任务等。而在党章的政治引领下，“宪法作为国家的根本法和治国安邦的总章程，全面承接和转化党章对国家治理的顶层设计，并主要通过其‘总纲’完成了对国家治理的谋篇布局”，继而在宪法统领作用下，各个法律部门在其领域内相应地建章立制，全面贯彻落实党和国家政治大局的法治化要求。

第二，依规治党彰显于党的领导优先保障需要。推进中国式现代化，既要坚持党的全面领导，也要加强和改善党的领导，必须把“提高党的领导水平和长期执政能力”作为党和国家事业发展的首要议题，作为推进国家治理现代化的重中之重。因此，在党的十九届四中全会所擘画的中国特色社会主义制度体系中，“党的领导制度体系”居于“十三个方面”制度体系的统领地位，从而确保把党的领导真正落实到国家治理

各领域各方面各环节。坚持依法执政，推进党的领导制度化法治化，既需要国家法律法规，也需要党内法规制度，二者在制度衔接协调中形成党的领导制度保障合力。尤其党内法规作为规范党的领导活动的专门规章制度，是党的领导制度体系的主要构成。以党领导法治建设为例，中国共产党在法治中国建设中发挥着凝聚法治共识、设定法治目标、把握法治进程、提供法治动力等重要领导作用。推动我国法治建设高质量发展，必须坚持科学立法、严格执法、公正司法和全民守法，而前提则在于坚持党对法治工作的全面领导，提高党领导全面依法治国的能力和水平。为此，党的十八大以来，我们党围绕党领导法治工作，出台了《中国共产党政法工作条例》《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》《中国共产党重大事项请示报告条例》《中国共产党党组工作条例》等基础性、主干性党内法规，在制度轨道上有力保证党正确领导立法、保证执法、支持司法和带头守法。从这个意义上说，党内法规特别是党的领导法规制度，集中反映我们党对长期执政和全面领导的规律性认识，对提高党的领导科学化制度化规范化水平具有重要影响，故而基于党的领导能力的优先保障需要，必须把依规治党置于国家治理的基础性、先导性的战略地位。

第三，依规治党具有优先管权治吏优势。实践表明，“领导干部对法治建设既可以起到关键推动作用，也可能起到致命破坏作用。”在习近平法治思想“十一个坚持”中，“坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍”和“坚持抓住领导干部这个‘关键少数’”都是从“人”这一最根本要素提出的法治原则，充分表明我们党高度重视人的能动性作用。考虑到我国公务员队伍中中共党员比例超过 80%，县处级以上领导干部中中共党员比例超过 95%，而党员、干部是全面推进依法治国以及国家治理现代化的主要组织者、推动者和示范者。因此，如何规范和动员党员、干部，是推进国家治理能力现代化的必然要求，直接关乎我国法治建设事业成败。邓小平同志指出：“没有党规党法，国法就很难保障。”比较来说，党规党纪严于国家法律，是专门约束党员、干部行为的刚性制度，同时也是挺在国家法律前面的制度防线，在保护和激励党员、干部履职尽责、担当作为、干事创业以及发挥先锋模范作用等方面具有国家法律所不具备的制度优势。“八项规定改变中国”的实践充分证明，党风改善会进一步引领和带动政风、民风好转。这就决定了，全面推进依法治国，关键在党，必须把依规治党摆在基础性、关键性位置上，着力发挥其在党员、干部严以用权、模范守法、担当作为等方面的制度保障作用。

第四，依规治党优先论本质上是政党能动性的制度化表现。现代政党肩负着引领方向、凝聚共识、促进发展、加强合作、完善治理等责任，在国家治理和法治建设中

具有广阔的能动作用空间。中国共产党作为我国最高政治领导力量，其能动作用和政治势能尤其不容忽视。党和国家事业进行到哪里，全面从严治党和依规治党便优先跟进到哪里，从而更好发挥中国共产党在国家治理中总揽全局、协调各方的领导核心作用。依规治党优先论破除了过去“国家法中心主义”的思维桎梏，是充分发挥中国共产党能动作用的法治战略新要求。需要注意的是，认识和把握依规治党优先论，不能将其简单地理解为“任何问题都要优先通过党内法规方式解决”。也就是说，应坚持党内法规和国家法律各自不同的制度特点、功能定位和治理权限，厘清二者的制度边界，在管党治党范围内对党内法规作出科学合理的制度安排，并用力推动贯彻实施，从而正确地以依规治党引领和保障依法治国，助力国家治理体系和治理能力现代化。此外，依规治党优先论对政党能动性的高度重视和独特见解，也为丰富和发展法治建设战略理论作出了重要原创性贡献。随着“中国之治”影响力的不断扩大，基于中国经验的依规治党优先论将进一步广为人知，必将促进世界上其他国家和政党在其特定政治体系和法治框架下重新思考“政党应当发挥什么样的能动作用，怎样发挥能动作用”这一重大理论和实践问题，从而带动世界政党治理和法治建设迎来新的发展契机。

（作者：邵帅（1992-），男，安徽安庆人，法学博士，武汉大学党内法规研究中心特聘副研究员，主要研究方向：党内法规学；周叶中（1963-），男，湖南武冈人，法学博士，武汉大学人文社会科学资深教授、博士生导师，主要研究方向：宪法学、党内法规学）

（来源：来源：《法学论坛》2025年第4期“热点聚焦”栏目）