

# “包容性法治”的中国实践及其全球指引



□ 张清 武艳

习近平总书记在文化传承发展座谈会上指出，中华文明具有突出的包容性。包容性是中华文明源远流长、绵延不衰的重要保障。在中华文明体系中，中华法治文明源远流长、博大精深，同样具有突出的包容性。笔者认为，“包容性法治”可以为中国式现代化提供坚实的法治保障，展现出鲜明的时代特色和实践价值。在中国式现代化进程中，包容性法治不仅是一种法治理念，更是一种治理智慧，能够为全面建设社会主义现代化国家提供重要的理论支撑和实践指引。

## 包容性法治的时代内涵与特征

包容性法治具有鲜明的时代内涵，奠基于中国优秀传统法律文化和世界法治文明成果。包容性法治的核心要义在于强调法治建设要体现多元共治、利益均衡、权利保障和价值整合。这一理念根植于中华优秀传统法律文化，吸收借鉴了人类法治文明有益成果，同时立足于当代中国法治实践，具有鲜明的中国特色和时代特征。从理论渊源来看，包容性法治理念汲取了中国传统“和合”文化精髓，体现了“天下为公”的政治理想和“民惟邦本”的治理思想。同时，这一理念也融入了马克思主义关于人的自由全面发展的理论追求，体现了社会主义法治的人民性和公正性。在实践基础上，包容性法治是对改革开放以来我国法治建设经验的总结提升，是对新时代法治实践需求的积极回应。

包容性法治具有鲜明的时代特征，一是强调多元主体的共同参与，注重发挥政府、市场、社会等各方力量在法治建设中的积极作用；二是注重多元价值的协调统一，追求自由与秩序、效率与公平、创新与稳定的动态平衡；三是关注多元利益的统筹兼顾，既保护大多数人的根本利益，也照顾少部分群体的特殊需求。在价值取向上，包容性法治坚持以人为本，将保障人民权益作为法治建设的出发点和落脚点；坚持公平正义，通过制度设计确保权利公平、机会公平和规则公平；坚持和谐共存，促进不同群体、不同区域、不同领域的协调发展；坚持开放包容，在保持中国特色社会主义法治道路的前提下，吸收借鉴国内外法治建设有益经验。

## 经济社会文化生态领域的包容性法实践

在经济建设领域，包容性法治主要体现在为各类市场主体提供公平法治环境方面。具体而言，包容性法治在经济领域的实践包括：第一，完善产权保护制度，平等保护各种所有制经济产权和合法权益；第二，健全市场准入负面清单制度，确保各类市场主体



张清

□ 包容性法治具有鲜明的时代内涵，奠基于中国优秀传统法律文化和世界法治文明成果。包容性法治的核心要义在于强调法治建设要体现多元共治、利益均衡、权利保障和价值整合。包容性法治根植于中华优秀传统法律文化，吸收借鉴了人类法治文明有益成果，同时立足于当代中国法治实践，具有鲜明的中国特色和时代特征。

权利平等、机会平等、规则平等；第三，加强反垄断和反不正当竞争执法，维护公平竞争的市场秩序；第四，建立健全社会信用体系，营造诚实守信的市场环境。这些措施体现了法治对不同市场主体的包容性保护，为中国经济高质量发展提供了制度保障。特别值得一提的是，在促进新质生产力发展方面，包容性法治注重平衡创新与监管的关系，一方面，通过加强知识产权保护激励科技创新，另一方面，通过完善监管规则防范新技术带来的风险，这种包容审慎的监管模式为创新发展留下了足够空间。

在社会治理领域，包容性法治主要体现在构建多元共治的社会治理体系方面。首先，在民生保障方面，包容性法治注重保护弱势群体权益，通过完善社会保障立法，健全养老、医疗、失业等保险制度，加强对老年人、残疾人、儿童等特殊群体的法律保护。其次，在基层治理方面，包容性法治强调多元主体参与，通过完善村民委员会组织法、居民委员会组织法等法律规范，保障基层群众自治权利；通过建立健全社会组织法律制度，发挥社会组织在社会治理中的积极作用；通过完善矛盾纠纷多元化解机制，形成诉讼、仲裁、调解等多种方式相互补充的纠纷解决体系。再次，在公共服务方面，包容性法治注重均衡发展，通过制定基本公共服务标准，推动公共服务均等化；通过完善教育、医疗等领域的法律法规，保障每个人都能享有公平的发展机会；通过健全乡村振兴法律制度，促进城乡融合发展。

在文化建设领域，包容性法治主要体现在促进文化多样性保护和文化产业发展方向。一方面，包容性法治注重保护传统文化遗产，通过完善文物保护法、非物质文化遗产保护法等法律法规，建立多层次的文化遗产保护体系；通过加强传统文化领域的法治保障，促进优秀传统文化的创造性转化和创新性发展。另一方面，包容性法治支持文化产业健康发展，通过完善文化产业促进法、电影产业促进法等法律法规，为文化产业创新发展提供制度保障；通过加强知识产权保护，激励文化创新活力；通过建立健全文化市场管理制度，促进健康有序的文化市场环境。特别值得注意的是，包容性法治在文化领域还体现在对待不同文化态度的开放性上，既坚持社会主义先进文化前进方向，又尊重差异、包容多样；既弘扬主旋律，又提倡多样化，这种包容的文化法治观为文化繁荣发展创造了良好环境。

在生态文明建设领域，包容性法治主要体现在统筹经济发展与环境保护方面。首先，包容性法治注重代际公平，通过完善环境保护法、生态文明建设促进法等法律法规，建立最严格的生态环境保护制度，为子

孙后代留下绿水青山；通过健全生态补偿机制，平衡生态环境保护者与受益者之间的利益关系。其次，包容性法治强调区域协调，通过建立健全流域治理、区域协同治理等法律制度，克服地方保护主义，推动跨区域环境协同治理；通过完善生态保护红线制度，统筹优化生态空间布局。再次，包容性法治关注利益均衡，通过完善环境公益诉讼制度，保障公众环境权益；通过健全环境影响评价制度，协调项目建设与环境保护的关系；通过建立生态环境损害赔偿制度，落实谁污染谁付费原则。

## 包容性法治的全球视野与人类关怀

2025年9月1日，国家主席习近平在“上海合作组织+”会议上提出全球治理倡议。全球治理倡议不仅为建设更具包容性、伙伴精神和务实导向的国际合作指明方向，也为构建一个更加公平、有效应对挑战的全球治理体系注入强大信心和动力。包容性法治主要体现在以下两方面领域：

在国际法治领域，包容性法治主要体现在参与全球治理体系改革和建设方面。一方面，中国积极参与国际规则制定，在气候变化、网络安全、外空等领域新兴领域，秉持共商共建共享原则，推动制定公平合理的国际规则；在世界贸易组织改革、国际金融体系改革等领域，中国坚持维护发展中国家利益，推动完善全球治理体系。另一方面，中国大力推动国际法治合作和区域协调，通过加强司法协助、引渡条约等国际合作，共同打击跨国犯罪；通过参与国际商事争端解决机制建设，为国际贸易合作提供法治保障；通过推动“一带一路”法治合作，促进沿线国家法律交流与协调。

在涉外法治建设方面，包容性法治主要体现在统筹国内法治与涉外法治方面。加快构建中国特色涉外法治体系，这需要秉持开放包容的态度，既要符合中国国情，又要与国际通行规则相衔接。首先，在涉外立法方面，注重借鉴国际先进经验，在商事、金融、海事等领域，参考国际通行规则完善我国涉外法律法规；在知识产权、环境保护等领域，对接国际高标准经贸规则，提升制度型开放水平。其次，在涉外司法方面，提升国际公信力，通过完善国际商事法庭建设，为国际商事纠纷提供高效解决途径；通过加强涉外司法人才培养，提升涉外审判专业化水平；通过深化司法国际合作，增强我国司法的国际影响力。再次，在法律服务方面，推动双向开放，一方面吸引境外知名律师事务所设立代表机构，提升我国法律服务国际化水平；另一方面支持我国律师事务所走出去，为企业和公民海外发展提供法律服务。

【作者分别为扬州大学法治社会研究院院长兼首席专家，扬州大学法治社会研究院特聘研究员、江苏省常州市金坛区人民检察院检察官。本文系国家社科基金重大项目“习近平法治思想研究”（20ZD004）、国家社科基金重大人才项目“在法治轨道上推进市域社会治理现代化研究”（22VRC008）阶段性研究成果】

## 完善包容性法治体系的路径选择

完善包容性法治体系，首先要建立健全包容性立法机制。这意味着立法过程要广泛听取各方意见，兼顾不同群体利益诉求。一要完善公众参与立法机制，进一步拓宽公民参与立法的渠道，通过听证会、论证会、网络征求意见等多种方式，让立法更好地反映民意、集中民智；建立健全立法协商机制，就重大立法事项广泛听取各方面意见。二要健全利益均衡评估机制，在立法过程中引入利益影响评估制度，全面分析立法可能对不同群体产生的影响；建立立法后评估制度，及时发现问题并加以完善。三要完善区域协同立法机制，探索建立区域协同立法工作机制，推动京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区等区域开展协同立法；建立健全区域法律冲突协调机制，促进法律规范统一。

执行是法治实施的关键环节，优化包容性执法体系对实现包容性法治至关重要。优化包容性执法体系，一要推行包容审慎监管，特别是在新经济业态、新模式领域，建立包容审慎监管制度，为创新发展留出足够空间；完善行政执法自由裁量权基准制度，防止选择性执法、差异化执法。二要创新执法方式，推广运用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制性执法手段；建立健全行政执法和解制度，促进行政争议实质性化解。三要加强执法监督，完善行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度；健全行政执法投诉举报和处理机制，及时纠正违法或不当执法行为。

司法是维护社会公平正义的最后一道防线，完善包容性司法制度对保障各方合法权益具有重要意义。一要加强司法便民建设，完善跨域立案诉讼服务机制，减轻当事人讼累；健全司法救助制度，帮助困难群众维护合法权益；推进诉讼服务中心转型升级，提供一站式诉讼服务。二要促进司法专业化与大众化相结合，一方面推进司法专业化建设，提高司法质量和效率；另一方面完善人民陪审员、人民监督员制度，保障人民群众参与司法、监督司法。三要加强涉外司法能力建设，健全国际商事纠纷解决机制，提升涉外司法公信力；加强外国法查明机制建设，提高涉外法律适用准确性；培养高素质涉外司法人才，满足涉外司法需求。

包容性法治强调多元主体参与、多元利益平衡、多元价值协调统一，既是对传统法治理论的创新发展，也是对中国式现代化实践的深刻总结，更为深入落实全球治理倡议提供方向指引。展望未来，包容性法治建设仍然任重道远。我们需要进一步深化对包容性法治理论内涵的认识，完善包容性法治制度体系，创新包容性法实践路径。特别是在数字经济、人工智能、生物技术等新兴领域，更需要秉持包容性法治理念，平衡创新与监管、发展与安全、效率与公平的关系。

【作者分别为扬州大学法治社会研究院院长兼首席专家，扬州大学法治社会研究院特聘研究员、江苏省常州市金坛区人民检察院检察官。本文系国家社科基金重大项目“习近平法治思想研究”（20ZD004）、国家社科基金重大人才项目“在法治轨道上推进市域社会治理现代化研究”（22VRC008）阶段性研究成果】



北京师范大学法学院教授熊跃敏：  
拓展普通共同诉讼范围



现行法下连带债务共同诉讼形态归类存在诸多障碍：连带债务系复数之债的定性使连带债务人无“共同诉讼的必要”，与固有必要共同诉讼不符；若连带债务人抗辩事由仅对自身有效，亦与类似必要共同诉讼“判决合一确定”所要求的同胜同败相异；而归类普通共同诉讼又受管辖权与被告同意合并审理的限制，且普通共同诉讼人独立性原则或使共通事实等认定不一。共同诉讼从必要共同诉讼人“绝对相互牵连”的“合”至普通共同诉讼人“绝对相互独立”的“分”之间，应有多样化制度安排，以寻求“裁判统一性”与“当事人主体性”的平衡。为此，应拓展普通共同诉讼范围，并依共同诉讼人牵连程度不同将其分为实质普通共同诉讼与形式普通共同诉讼两种类型。连带债务共同诉讼属实质普通共同诉讼，对共通事实等的审理例外适用牵连性原则，合并审理无需被告同意；允许法院依职权追加案外连带债务人为无独立请求权第三人，使本诉判决在追偿之诉中对其产生效力。

中国政法大学法治政府研究院教授赵鹏：  
行政机关处理个人信息应予类型化规制



数字化背景下，行政机关处理个人信息的行为对个体权利的影响日益深远。在个人信息权已获法律确认并被纳入权利保护范围的背景下，有必要重新思考行政机关处理个人信息行为的性质，并探讨如何对其进行规范。对个人信息权的理解不应仅强调其防御性面向，还需兼顾信息交流对社会关系建构的现实意义。鉴于行政机关的个人信息处理行为广泛渗透于各类行政活动中，难以完全实现标准化，规范此类行为可采取有限类型化思路：对存在较高权利侵害风险的信息处理活动，应予以类型化界定并通过单行法的具体授权确立其合法性；对于侵权性较低或难以标准化的信息处理活动，则允许基于法定职责推定处理权限。针对法律授权明确性不足的问题，可通过强化行政自我规范、运用“告知—同意”规则及完善程序与组织保障机制加以弥补。

云南大学法学院教授张剑源：  
构建“嵌入式实质纠纷解决”模式



过往对基层司法与纠纷解决的研究，一直存在形式与实质的二分。基于变迁视野的观察发现，基层司法与纠纷解决在当代更多呈现出了形式与实质相互融合的特点。一方面，随着传统纠纷解决模式的弱化，纠纷越来越多地被诉诸人民法院和正式法律程序，纠纷解决过程越来越需要“以形式填补实质之不足”；另一方面，基于基层社会纠纷解决的具体语境，实质考量依然是司法实践应对和解决纠纷过程中极为重要的选择，“以实质补足形式之局限”在基层纠纷解决过程中依然发挥着重要作用。基层司法与纠纷解决过程中形式与实质的融合，建构起了一种有别于过往的“嵌入式实质纠纷解决”模式。这一模式呈现了基层司法与纠纷解决的实践图景，揭示了法律和司法在应对纠纷和诉讼时候的实践过程和特征。作为一个解释和分析框架，“嵌入式实质纠纷解决”提供了一个重新思考和定义基层司法与纠纷解决的进路。

西南政法大学刑事侦查学院副教授向静：  
以多维度证据链条构建明知推论



运输毒品犯罪的主观明知认定面临证明困境，导致推定规则泛化适用，致使证明标准隐性降低，错案风险显著攀升，亟需推动证据证明方式在明知认定中回归。通过实证分析百份运毒案件裁判文书，结合证据印证理论与心理学原理，发现案发证据体系可靶向因反侦查行为、犯罪动机、临检反应等明知证明核心事实，搭建起立体印证的间接证据证明体系，最终以“固定涉毒事实—多维证据指向—评估证明标准”的递进式证明路径证实行为人主观明知。该路径与推定存在本质差异，前者证明责任始终由公检机关承担，严格遵循间接证据定案的法定证明标准，通过多维度证据链条形成明知推论，确保认定结论的唯一性，以期促进禁毒实效与程序正义的协同平衡。

（以上依据《法学评论》《法学研究》《现代法学》《证据科学》，陈章选辑）

# 建构中国特色政法研究新范式



□ 在全面构建中国哲学社会科学自主知识体系的时代背景下，本书的出版对构建中国法哲学自主知识体系具有重要的学术价值，对推动中国特色的法治理论发展具有重要的理论意义：一是构建了一套政法研究的学术范式。二是实现了政法学领域的多重理论创新。三是向世界展示了中国司法体制的特点，以清晰的逻辑与翔实的论证，打破了国际社会对中国司法体制的认知偏差。

代“政刑”到近代“政法”再到现代“政法”的概念史变迁，挖掘古典政法传统中“民为邦本”“天下太平”“变法图强”“综合为治”“防患未然”“情理法融合”等思想精髓。在政法理论上，作者从政法机关的相互关系上，提炼出政法机关“自成一体、分工负责、互相配合、互相制约”的规范化原理；在政法机关外部关系上，总结出“社会治理优先、基层治理优先、前端治理优先”等原理；在执政党与政法机关关系上，梳理出“宏观领导、归口领导、法治化领导”的规范化原理，构建起一套扎根中国土壤、彰显中国智慧的政法理论框架，为中国法哲学自主知识体系的完善提供了关键学术支撑，让中国政法研究拥有了真正属于自己的理论话语与分析范式。无论是对“党统一领导下分工负责、互相配合又互相制约”的政法体制原理剖析，还是对“法治轨道论”等认知范式的理论阐释，都将本土实践升华为具有学术形态的法学知识，为中国法哲学自主知识体系补上了关键一环。正如书中所强调，政法研究能丰富法学范畴、命题与理论，这正是构建中国法哲学自主知识体系最坚实的“本土根基”。

其次，本书实现了政法学领域的多重理论创新。在理论层面，本书的突破体现在三个关键处：其一，作者突破“国家法中心主义”，提出多元主义法律观，将党内法规、社会规范纳入法治体系视域，呼应了党的二十届三中全会和四中全会对“四类规范体系”

代表了一种法治运行体制和社会治理方式。中华人民共和国是中国共产党领导的人民民主专政国家，法治是国家治理的基本方式。中国的政法体制代表了公安、检察、审判、司法行政、国家安全等国家机关之间的相互关系和制度安排。长期以来，国际社会对中国政法体制的认知多停留在表面，而本书以“可感知、可理解”的学术表达，打破了这种信息差。一方面，它清晰呈现中国政法体制的独特逻辑——比如将审判、检察、公安等机关界定为“政法机关”的制度安排，以及七十多年实践中验证的“破解法治难题、维护社会长期稳定”的优越性；另一方面，它系统梳理中国政法的治理技术与话语体系，从“枫桥经验”“网格化治理”等前端治理技术，到“平安中国”“社会治理共同体”等特色话语，让国际社会能直观看到中国司法体制“立足本土、服务治理”的鲜明特色，为世界法治文明贡献“中国方案”。书中系统呈现中国政法体制的演进脉络——从新中国成立初期专政逻辑下的体制构建，到改革开放后稳定逻辑下的体制转型，再到新时代治理逻辑下的体制完善，完整展现中国司法机关与党委及其政法委之间的规范关系，以及政法机关分工负责、互相配合、互相制约的运行机制。同时，书中深入解读“平安中国”“法治中国”建设中的司法实践，如多元化纠纷解决机制、司法责任制改革、政法公共服务体系建设等，用客观事实与理论分析向世界证明，中国司法体制是符合中国国情、保障人民权益、维护社会公平正义的有效制度安排，为国际社会理解中国司法打开了一扇全新的学术窗口。

《如何理解政法：范畴、传统和原理》的出版，不仅是黄文艺教授个人学术生涯的重要成果，更是中国法哲学理论研究与自主知识体系建设的重要突破。相信这部著作将为法学界、政法实务界带来很多的学术启发，也将助力国际社会更准确、全面地认识中国政法制度与法治发展道路。

（作者为中国人民大学出版社编审）



□ 方明

“政法”是中国法治实践的标志性范畴，是中国国家治理体系的显著特色，代表着一种独特的政治法律意识形态、制度安排和治理实践。”中国人民大学法学院教授黄文艺所著《如何理解政法：范畴、传统和原理》一书在序言中开宗明义地说明了我国政法的含义。在全面构建中国哲学社会科学自主知识体系的时代背景下，本书的出版对构建中国法哲学自主知识体系具有重要的学术价值，对推动中国特色的法治理论发展具有重要的理论意义。

习近平总书记强调，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。在当代中国全面推进依法治国的法治语境下，以中国法治实践为根基的政法理论显示出了勃勃生机。

首先，本书构建了一套政法研究的学术范式。北京大学法学院教授朱苏力曾将中国的法学研究分为政法法学、诠释法学、社科法学，其中政法法学是指用政治话语讨论法律和法治的核心概念，更多的是代表一种政治话语体系。而黄文艺教授对政法学开辟了一条新的路径：立足中国法治实践与法律传统，打破“西方中心主义”的认知局限，从范畴、传统、原理三个核心维度系统阐释“政法”这一中国法治场域的标识性概念。在政法概念的范畴上，作者指出广义的现代政法体制是指在中国共产党领导下，政法机关和各种治理主体共同建设平安中国和法治中国的治理架构，并阐释作为“良政善治”的政法范畴的核心要义，如在良政方面，把法治作为良政不可或缺的重要元素；在善治方面，注重法治和其他治道的相辅相成。在政法传统上，作者考察“政法”从古