

“中华民族”作为国家民族的法治建构*

邵六益 孙 纭

作为一个多民族国家，中华大地上的各族人民在长期的交流交往交融中形成了自在的中华民族；近代以来在共御外侮的救亡图存中形成了更为紧密而自觉的中华民族。新中国成立后，在中国化马克思主义民族理论指导下，借助民族解放，各民族实现了真正的平等，从而打造了社会主义的民族大家庭，实现了近代以来仁人志士所追求的旧邦新造的时代任务。2018年3月11日，十三届全国人大一次会议第三次全体会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，宪法序言第七和第十自然段增加了“中华民族伟大复兴”的内容，这是“中华民族”首次被写入宪法，改变了“中华民族”概念在宪法文本中缺位的状况，“中华民族”逐渐具有政治法律上的规范性含义，在中华民族的国家民族建设过程中，具有里程碑式的意义。在新时代铸牢中华民族共同体意识的大背景下，中华民族共同体法治研究的关键，就是要完成从中华民族的历史文化和社会研究，向政治法律研究的转向，致力于中华民族作为国家民族的法治建构过程。

一、民族与国家民族

得益于特殊的地理条件，在中华民族先民们共同生活的土地上，孕育出互补性极强的不同经济生产方式，农耕文明、草原文明、海洋文明交汇，形成了一个内聚的共同体。中国各族人民的辛勤劳动塑造了富庶、人口稠密的中原地带，形成了农耕地带对游牧地带的吸引力，这是古代大一统的重要的政治经济基础。^①不同经济生产方式之间的互动交流，既承载着多元经济形态间的互补功能，又在文明演进的过程中塑造了古代中国超越地域和族群的社会共识；特别是，“江南”的意向对边疆各族人民乃至世界都有着强烈的吸引力，逐渐从一种地理概念演进成为一种文化隐喻，在清朝统治时期还具有特殊的正统化意义。^②各地区、各群体在交往的过程中，彼此间不同的生产生活方式和风俗习惯会产生一定程度的冲突，因此，历朝政权都要对上述交往、互补、共生和竞争关系进行协调，发展出各种以统一为核心追求的制度安排。

古代中国的整合不仅依赖于文化层面的认同，更重要的是制度上的整合，这种古代中国的制度构成也就是苏力所说的“大国宪制”问题。^③在古代中国的边疆治理中，羁縻制度曾经作为中央政权对边疆少数民族管理的间接治理范式，促进了多民族的融合，对国家治理发挥着重要作用；后来随着国家治理能力的加强，中央政权采用“改土归流”，以增强中央对边疆社会的整合

* 本文是国家社科基金重点项目“促进民族团结进步法制保障研究”（项目批准号：24AZD071）、司法部省部级课题“民族地区复合型法治人才培养研究”（项目批准号：22SFB5006）的阶段性成果。

① 参见苏力：《大国与大一统，以及帝国》，《开放时代》2023年第1期。

② 参见杨念群：《何处是“江南”——清朝正统观的确立与士林精神世界的变异》，生活·读书·新知三联书店2017年版。

③ 苏力：《大国宪制：历史中国的制度构成》，北京大学出版社2018年版，第76页。

能力。无论是因俗而治的羁縻制度，还是加强中央集权的改土归流，都有明确的制度安排。^①古代政权的很多措施在一定时期是相当有效的，对塑造中华民族大一统共识起到了重要作用，很多智慧时隔千年仍然可以为今人所吸收。然而，现代民族国家作为威斯特伐利亚体系的产物，依赖于主权边界和公民认同，通过宪法和法律保障公民权利与义务，以代议制或选举制度赋予其政治合法性，是一个具有统一身份的现代国家。

在现代民族国家浪潮下，传统中国遭遇“三千年未有之大变局”多民族整合的传统方式不敷需要，难以应对民族主义的挑战。现代民族主义往往先于民族实体的构建；民族是依托国家和民族主义话语得以建构的想象共同体。^②随着民族主义进入中国，不同族群的自我认同生发出来，晚清中国面临较强的分裂压力，打造一个中华民族的共同体认同是维系国家的重要任务。晚清至民国的政治精英都力求统一，却并未完成这个任务；^③直到新中国成立后才完成了现代国家的塑造的任务，并找到了解决民族问题的正确道路，经过民族识别奠定了56个民族共同生活的基本格局，并在阶级认同的基础上打造了社会主义大家庭。改革开放后，阶级叙事逐渐弱化，具有政治意义的“民族”概念又开始为学界所争议，^④例如，有学者认为应该对民族进行“去政治化”后的“文化化”的改造，淡化56个“民族”的政治含义。

周平教授认为，将组成中华民族各个部分的民族群体也定位为“民族”，会直接影响中华民族的凝聚和团结，因此他主张区分两种民族，关注每个民族之上的“国家民族”。^⑤马戎先生甚至为新词语的使用给出了详细的具体建议：比如从国族的角度使用中华民族，同时保留56个民族的说法；或者直接把56个民族改为族群，而仅仅用民族来指代中华民族。^⑥在那篇引发众多关注的文章中，马戎先生更是建议直接将国内的各民族改为“族群”。^⑦胡鞍钢教授等人将这种主张提炼、概括为“第二代民族政策”。^⑧无论是马戎还是胡鞍钢的主张，在当时都引发了争议，争议的核心是，在我国同时流行的“中华民族”和作为56个民族的“民族”是什么关系？这实质上指向多民族国家中的“民族”和“国族”的关系问题。铸牢中华民族共同体意识的提出，为学术研究和相关争议指出了新的方向。潘岳先生近期撰文明确指出，铸牢中华民族共同体意识的提出，就要求把中国化马克思主义民族理论的重心从“各民族”拉回到中华民族这个“国家民族”的层次。^⑨从这个角度来说，铸牢中华民族共同体意识、推动中华民族共同体建设，实质上就是在打造中华民族的国家民族。

二、作为普遍性命题的国家民族建构

现代国家建立在人民主权之上，但人民主权并非一蹴而就的单一环节。以社会契约实现人

① 参见关凯：《族群政治》，中央民族大学出版社2007年版，第224—228页。

② 参见[英]埃里克·霍布斯鲍姆：《民族与民族主义》（第2版），李金梅译，上海人民出版社2020年版，第17—18页。

③ 参见黄兴涛：《重塑中华：近代中国“中华民族”观念研究》，大象出版社2023年版。

④ 参见关凯：《国家视野下的中国民族问题》，《文化纵横》2013年第3期。

⑤ 参见周平：《再论中华民族建设》，《思想战线》2016年第1期。

⑥ 参见马戎：《关于民族研究的几个问题》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2000年第4期。

⑦ 参见马戎：《理解民族关系的新思路——少数民族问题的“去政治化”》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2004年第6期。

⑧ 参见胡鞍钢、胡联合：《第二代民族政策：促进民族交融一体和繁荣一体》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版）2011年第5期。

⑨ 参见潘岳：《铸牢中华民族共同体意识理论与实践》，《中华民族共同体研究》2024年第12期。

民主权的思想实验其实包含两个过程，首先是确定哪些人可以组成共同体的“社会契约”，然后才是在这个共同体范围内让渡权利、形成权力的“政治契约”：社会契约确定一群人的集合，而政治契约确定了政权的组织形式。^①可以说，“社会契约”是“政治契约”的前提和基础。那么，又是什么形成社会的共识，维持共同体的内外之分，识别“社会契约”的“社会”？近代以来，民族就是最为普遍的识别原则。1648年，《威斯特伐利亚和约》确立了现代民族国家的基本结构。^②与帝国之下可以包容不同民族身份不同，现代民族国家，即便是多民族的现代国家，都以塑造统一的公民身份为基本原则，在民族事项上则以打造国家民族为基本诉求。

（一）现代国家宪制中的民族问题

民族的理想化形态有两种，文化伦理意义上的民族和政治法律意义上的民族：一类是具有国家形态或者披上了国家外衣的政治民族，一类是以历史文化共同体而存在的文化民族。^③作为移民国家的美国，非常注重塑造公民对国家和宪法的政治认同，美国宪法并没有给“民族”留下空间。美国的国家整合依赖于联邦和州基本框架，所有的美国公民都被赋予了同样的身份，无论是在议员选举还是总统选举中，只有公民身份而没有民族，不同种族的差异也在南北内战后的第十三、第十四修正案后被统一化为公民的权利义务问题。美国不以民族区分民众，而是赋予每个成员美利坚合众国公民的身份，包括白人在内的所有族群一起构成了美利坚民族，形成一个公民身份基础上的政治法律共同体。^④美国宪法规定美国公民平等地享有公民权利，政府也只是对拥有公民身份的成员负责，而不论这个成员具体来自哪个民族，超过公民身份之外的救济非政府的职责，而是由民间或半民间的社会机构承担。^⑤通过强调公民对国家和宪法的政治认同，美国宪法构建其第二种意义上的民族。

美国的合众为一的过程也涉及族群整合问题——更多表现为种族问题，总体而言，美国在族群整合上的基本政策上，经历了从以盎格鲁-撒克逊文化为核心的同化政策，到熔炉政策，再到文化多元主义的演进。在17世纪初，最先定居在美洲大陆的盎格鲁-撒克逊人将达尔文进化论发展为民族优越论，主张本民族是最优秀的民族，将本民族的文化定义为主流文化，认为其他民族的文化只能作为亚文化存在。这种“社会达尔文主义”还催生了系统的同化政策，盎格鲁-撒克逊人通过法律、教育等试图强制同化其他民族，以实现对其他民族的整合。19世纪中后期的工业化浪潮与20世纪两次世界大战带来的移民潮，加速改变了美国以盎格鲁-撒克逊为主体的人口结构，美国的民族政策也转向多文化共存。1908年，伊斯雷尔·赞格威尔（Israel Zangwill）的戏剧《熔炉》在美国大获成功，“熔炉理论”被美国社会广泛接受，也标志着美国民族整合理论向文化融合的范式转换。^⑥

① 参见李猛：《自然社会：自然法与现代世界的形成》，生活·读书·新知三联书店2015年版，第431页。

② 帝国在“一战”后向现代民族国家的转型并非线性的单一逻辑，而是双方互相博弈的复线历史过程，20世纪体现出民族国家与帝国相互纠缠的历史。参见梁展：《帝国的想象：文明、族群与未完成的共同体》，生活·读书·新知三联书店2023年版，第2—3页。

③ 参见周平：《多民族国家的族际政治整合》，中央编译出版社2012年版，第1页。

④ 参见翟志勇：《中华民族与中国认同——论宪法爱国主义》，《政法论坛》2010年第2期。

⑤ 参见贺金瑞、燕继荣：《论从民族认同到国家认同》，《中央民族大学学报》（哲学社会科学版）2008年第3期。

⑥ 朱碧波：《美国族际政治整合模式研究》，《理论月刊》2017年第6期。

需要指出的是，美国虽然是联邦制国家，但是在反对地方的分裂、维系联邦政府的权力方面不遗余力；不仅美国宪法本身就是追求集权的产物，美国还在长达数年的内战后重塑更为稳定的联邦国家。1776年美国独立战争后建立的是较为松散的邦联体制，但美国国父们意识到邦联制的问题，因而在1787年美国立宪时，受命修改邦联条例的各州代表齐聚费城后就达成共识，超越了各州的授权而决定一起制定一部全新的联邦宪法。著名的《联邦党人文集》就是写给纽约州人民，呼吁纽约州人民接受新宪法、通过新宪法，以实现美国宪法通过所需要的四分之三多数同意条件的政治文献。《联邦党人文集》前14篇都在论证联邦的必要性，汉密尔顿等人传递了一个朴素的命题，那就是在大争时代，大国比小国更有优势，而且美国的地缘政治决定了其要成为一个大国。^① 联邦党人为了解决分裂危机、建立统一的多民族国家，确立了中央权力是直接来源于美国公民而非地方权力的宪制思路。美国国会由美国公民普选产生，不允许任何民族拥有独立的区域或在某一区域内实行“民族自治”。^② 正如甘阳先生所指出的：“凡以地域权力为基础而无中央权力的政治体制无一不以内乱外患而瓦解，绝不可能长治久安”，中央权力与公民个体的认可直接相关，从而践行了“公民个体为本”的基本思路。^③

塑造美利坚民族不仅诉诸法治的文治，也离不开战争这种武功，美国历史还以事实告诉美国人，不管是谁，只要想分裂美国，就必须承受武力征服的代价。南北内战确立了美国宪制的一条基本原则，任何一个地方或者势力，主张独立或者追求分裂，所面对的就是整个国家的军事征伐。这不仅体现在美国应对族群问题上，也表现在打击恐怖主义与保障恐怖主义者人权问题的争议上。在“9·11”事件后，能否对恐怖分子甚至其家属刑讯逼供，以获取恐怖分子的暴恐行为信息、保护美国，成为美国学界关注的问题，理查德·波斯纳（Richard Posner）认为，宪法并非自杀契约，不能以为保护某些人的权利而自缚手脚、坐等国家的解体。^④ 波斯纳对宪法的理解其实也带有某种意义上施米特绝对宪法的意味，那就是宪法对人权的保障不能消灭宪法本身所依附的国家。这一点在中国宪法中也是如此，就如陈明辉教授指出的那样，我国现行宪法中的“国家”含义首先是作为永久共同体的国家，即宪法序言历史叙事中的中华民族共同体。^⑤ 这种意义上的国家规范在宪法之中，却高于宪法文本。

以宪法中的自由平等权利为基础的国家塑造过程，本质上是一种以政治权利为进路的塑造机制，除此之外，还有社会革命塑造机制途径。与自由主义的政治革命不同，社会革命强调在革命的过程中不仅应当赋予民众一种形式上的权利，还要求进行社会经济层面的平等化，典型的就法国与俄国的以社会革命为核心的现代化进程。^⑥ 法国大革命通过《人权宣言》将第三等级构建为法兰西民族的政治主体，拿破仑时期颁布的《民法典》以法律平等化消解封建等级制，同时通过对外战争强化“法兰西民族”的集体认同。当然，法国的社会革命是以资产阶级的平

① 参见[美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆2017年版。

② 贺金瑞、燕继荣：《论从民族认同到国家认同》，《中央民族大学学报》（哲学社会科学版）2008年第3期。

③ 参见邵六益：《迈向规范性的共同体研究——中华民族法治构建初论》，《中华民族共同体研究》2024年第6期。

④ 参见[美]理查德·波斯纳：《并非自杀契约：国家紧急状态时期的宪法》，苏力译，北京大学出版社2010年版。

⑤ 陈明辉：《何谓“国家”——我国现行法上的三种国家概念》，《西南民族大学学报》（人文社会科学版）2025年第1期。

⑥ 参见[美]西达·斯考切波：《国家与社会革命：对法国、俄国和中国的比较分析》，何俊志、王学东译，上海人民出版社2007年版，第4—5页。

权破解封建主义的束缚，仍然带有明显的局限性；在1870年以前，法国宪法频繁更迭，也在某种程度上表明，法国社会的经济平等化、民族认同的宪制化进程未能完成，始终伴随着政治结构的脆弱性。相较之下，俄国革命呈现出更加复杂的民族整合困境。列宁基于“民族自决权”原则的宪制设计承认各民族联邦主体的平等地位，试图以制度包容性实现多民族的整合；在斯大林时期，宪制转向强化中央政权、消解民族自治权。至苏联后期，加盟共和国经济发展失衡，宪制承诺与社会现实的脱节最终引发双重解体——既是联盟国家的崩溃，也意味着苏维埃民族整合模式的失败。

俄罗斯虽然继承了苏联的绝大多数遗产，国内民族数量仍有一百多个，但是在解决民族问题时采取了与苏联时期不同的做法：既然已经无法借用社会主义的阶级认同，那么也就自然更为倚重宪法的公民身份认同。全民公决通过的1993年《俄罗斯联邦宪法》在前言中明确指出：“我们，在自己土地上由共同命运联合起来的多民族的俄罗斯联邦人民，确认人的权利和自由、公民和睦与和谐，维护历史形成的国家统一，依循普遍公认的各民族平等和自决的原则……”^①此外，俄罗斯还出台了一系列保障民族权利、调整民族关系的政策和法律，特别是普京总统在2012年12月签署的《2025年前俄罗斯国家民族政策战略》，提出在保持俄罗斯国内各民族文化和语言的同时加强各民族之间的团结；^②有学者视其为俄罗斯的第二代民族政策的核心文本。^③2013年8月25日，俄罗斯联邦政府颁布了《巩固统一的俄罗斯民族和俄罗斯各族文化发展（2014—2020）纲要》。这些法律和政策无一例外都强调各民族的公民权利平等，从而确立人权或者公民权对于民族权利的至上性，以淡化各个民族或者族群的身份认同，强化俄罗斯国家民族的意识。其中，最有标志性的事件是，从1997年开始，俄罗斯联邦政府在新发放的公民身份证上取消了自1934年以来一直标明的“民族”栏，使公民在国家那里首先以个人存在，而不再以他/她所属的群体而被国家治理。

（二）塑造国家民族的民国实践

中国自古就是一个统一的多民族国家，从而形成了规范性的古代宪制制度，但是古代的文化凝聚、宪制整合难以应对近代以来的内忧外患。梁启超于1902年提出了中华民族的概念后，中华民族概念得到了更多的关注，但是这种认同更多是上层精英所关注的，较少触及底层人民。如何将上层精英的文化概念，变成一个全体国民都可以接受或者对普通人有影响的概念，是中华民族的国家建构的重要组成部分。其中，法律手段是重要的切入点，在某种意义上可以说，文化意义上的中华民族作在近代以前更多集中于上层精英的认可；当这一共同体要走向民间，就需要借助政治法律的手段打造公民认同基础上的国家和国族认同，这一使命在民国时期已有一些探索。

自1840年开始的一系列对外抗争的失败，迫使当时的统治者和知识分子重新考虑国家建构问题，力图建立一个更加强大的国家。革命者开始提出了“驱除鞑虏，恢复中华”的主张，但

① 张建华：《“民族认同”抑或“公民认同”：苏联的教训与当代俄罗斯的经验》，《国外社会科学》2018年第5期。

② 参见程春华、贾明川：《俄罗斯民族关系与冲突预警监测体系：背景、内涵与效用评估》，《中央民族大学学报》（哲学社会科学版）2019年第2期。

③ 参见何俊芳、王浩宇：《俄罗斯联邦“第二代”民族政策战略内涵及其走向分析》，《宁夏社会科学》2016年第1期。

随即转向五族共和理论。^①学界关注的“清帝逊位诏书”也明确表达出维系国家领土完整和民族统一的意愿，“即由袁世凯以全权组织临时共和政府，与军民协商统一办法，总期人民安堵，海内又安，仍合满、汉、蒙、回、藏五族完全领土为一大中华民国”^②。中华民国虽国力孱弱，但是在维护民族团结方面还是作出了一些努力。北洋政府在宪政立法的实践中继承和发扬五族共和的理论，无论是1913年10月31日通过的《中华民国宪法草案》（又称《天坛宪草》），还是1914年5月1日公布的《中华民国约法》（又称《袁记约法》），都在很大程度上延续了1912年南京临时政府的《中华民国临时约法》（又称《临时约法》），在国民、国体、国土等方面确认统一的国家结构，即主张国家由国民组成，而非民族；主权属于国民全体，而非民族；包含边疆在内的国土必须统一，而不许边疆民族独立。

民国之初的三个宪法文本虽有本质不同，具体措辞也不大一样，但是在确立民主共和国的政体、维护国家疆域的完整、保障法律面前人人平等方面，却基本上能够形成共识（见表1）。例如，《中华民国约法》第一条规定的“中华民国由中华人民组织之”与《中华民国临时约法》的第一条基本相同，同样强调“中华人民”的整体内涵；第二条“中华民国之主权，本于国民之全体”，也与《中华民国临时约法》第二条含义相当，仅区别于“属于”与“本于”的措辞差异。又如，通过立宪维护国家领土完整与民族团结是各部宪法的共识，《中华民国临时约法》第三条规定，“中华民国领土，为二十二行省、内外蒙古、西藏、青海”；《中华民国宪法草案》在领土问题上没有像《中华民国临时约法》一样采取列举方式；《中华民国约法》第三条规定，“中华民国之领土，依从前帝国所有之疆域”则是对中华民国继承清帝国疆域的一种宪法确认，再一次重申了国家领土、疆域的完整与不受干涉。^③

表1 民国宪法文本的比较

宪法文本	国民	国体	国土
《中华民国临时约法》 (1912年)	第一条 中华民国，由 中华人民组织。	第二条 中华民国之主 权，属于国民全体。	第三条 中华民国领土，为二十 二行省、内外蒙古、西藏、青海。
《中华民国宪法草案》 (1913年)	第三条 凡依法律所定 属中华民国国籍者， 为中华民国人民。	第一条 中华民国永远 为统一民主国。	第二条 中华民国国土依其固有之 疆域。国土及其区划，非以法律 不得变更之。
《中华民国约法》 (1914年)	第一条 中华民国由中 华人民组织之。	第二条 中华民国之主 权，本于国民之全体。	第三条 中华民国之领土，依前 帝国所有之疆域。

资料来源：民国几份“宪法”文本的出处，可参见陈茹玄编著：《增订中国宪法史》，河南人民出版社2016年版，附录部分。全文同，以下不再逐一说明。

塑造公民认同与国族认同是一个问题的两个面向，国族认同要求超越各个民族或者族群身

① 参见关凯：《族群政治》，第235页。

② 参见杨昂：《清帝〈逊位诏书〉在中华民族统一上的法律意义》，《环球法律评论》2011年第5期。

③ 经历辛亥革命后的中华民国却在1913年的《中华民国约法》中强调与清帝国疆域的延续性，似乎有些令人困惑，但深思之后也不难理解：袁世凯是清末到民国“和平”转型的获益者。《清帝逊位诏书》对具体人物的提及，除皇帝和太后外，唯有袁世凯，且三次提到“袁世凯”，“特命袁世凯遣员与民军代表讨论大局，议开国会，公决政体”，“袁世凯前经资政院选举为总理大臣，当兹新旧代谢之际，宜有南北统一之方，即由袁世凯以全权组织临时共和政府，与民军协商统一办法，总期人民安堵，海宇又安，仍合满、汉、蒙、回、藏五族完全领土，为一大中华民国”，袁世凯对这汇总延续性的强调，实际上也是在突出自己在这种延续性叙事中的地位。

份，寻找到一个共同的身份，在现代只能是公民或者人民。《中华民国约法》第四条还专门规定，“中华民国人民，无种族、阶级、宗教之区别，法律上均为平等”，没有提及“民族”，却谈到种族、阶级、宗教上的差别，或许也是有意淡化民族因素的影响，突出公民平等的宪制理念。不仅如此，在民国一些具体立法中也体现出这一思路。例如，1912年颁布的《蒙古待遇条例》强调“不以藩属待遇”“应与内地一律”，体现了从帝政时代的羁縻政策到民国时代五族平等、咸与共和的一种民族治理宪政理念的转变。这些做法虽然对广大少数民族群众的生活处境并未有多少实质性的改善，但对于缓解当时边疆地区的紧张局势、维护国家领土的完整还是有一定意义的。毕竟在新中国完成国家的“代表建国”到“民主立国”之前，国家与各族人民的政治关联仍然离不开少数民族上层头人这个群体。^①

三、民族识别和中华民族大家庭

1930年代，面对日本帝国主义的入侵，国民政府在“三民主义”的指导下，提倡蒋介石主张的以“宗族论”为基础的中华民族建构理论，当时的学术界也围绕“中华民族是一个”展开了广泛的讨论。^②这些政策和理论主张有着塑造共同性的目标，但这些方案缺少能够调动人民的可行性措施，未能找到“多”与“一”之间的联结点。与此同时，中国共产党人则从马克思主义民族理论出发，基于革命实践发展完善了自己的民族理论，从民族自决转向民族解放政策：为真正解放各民族而推进民族识别工作，摸清了我国56个民族的家底，并以“区域+民族”的民族区域自治制度，基本完成了现代多民族国家的单一制国家建构。

（一）各民族共商国是，建立新中国

近代以来的现代国家建设中，借助政治方式吸纳少数民族上层是正当性构建的重要方式。北洋政府就在一些具体法律中贯彻落实五族共和思想，对少数民族人士参与国家管理做了具体规定，如1912年的《参议院议员选举法》和《众议院议员选举法》对于蒙古、西藏、青海地区各盟、各部参议员、众议员名额、选举办法的规定；《众议院议员选举法》对众议院资格认定中有一条规定是，“有值五百元以上之不动产者。但于蒙藏青海，得就动产计算之”。然而，也必须看到，民国政制对少数民族的吸纳仅限于上层，且存在大民族主义的问题，这些问题直到新中国成立后才真正得以解决。1949年10月1日，首都30万军民齐聚天安门广场，参加庆祝中华人民共和国中央人民政府成立典礼——开国大典。一般认为，开国大典标志着中华人民共和国的诞生，其实新中国的基本宪制架构已经在1949年9月份召开的中国人民政治协商会议上确定了，正是基于此，政治宪法学认为在宪法缘起研究中应该更为关注新政协颁布的共同纲领：新中国宪制结构定型于中国共产党领导下的新政治协商会议。^③新政治协商会议的重要之处在于获得了各族人民的参与和支持，是从革命到宪制的重要转折。

中国共产党人非常关注对少数民族的整合。在红军长征经过民族地区的时候，中国共产党

^① 从上层头人到现代代表的转变，是新中国成立之后完成的，参见邵六益：《从“中国各族人民”到“中国人民”的社会主义塑造（1949—1954）》，《开放时代》2023年第3期。

^② 参见马戎：《“中华民族是一个”——围绕1939年这一议题的大讨论》，社会科学文献出版社2016年版。

^③ 参见陈端洪：《第三种形式的共和国的人民制宪权——论1949年〈共同纲领〉作为新中国建国宪法的正当性》，载陈端洪：《制宪权与根本法》，中国法制出版社2010年版，第183—254页。

“中华民族”作为国家民族的法治建构

人意识到少数民族问题的重要性和特殊性，为中国共产党不仅是无产阶级的先锋队，同时要成为中华民族先锋队的“两个先锋队”理论的提出奠定了基础。^①1948年4月30日，中共中央发布《纪念“五一”劳动节口号》，提出召开政治协商会议、成立民主联合政府等政治主张，得到包括少数民族在内的社会各界的热烈响应。各民主党派和各界民主人士陆续秘密来到解放区的哈尔滨和当时统战部所在地的河北李家庄。1949年1月31日，北平和平解放后，新政协筹备会改在北平召开，七届二中全会后中共中央也从西柏坡迁到北平。1949年6月15日，新政协筹备会在北平成立，筹备会陆续收到要求参加新政协的团体或个人的来信。

由于边疆民族地区大多还没有解放，加之交通不便，少数民族代表赴北平开会存在巨大的困难。但是，在中国共产党伟大领袖毛主席的感召、中共中央的周密安排和各族人民的积极协助下，第一届中国人民政治协商会议仍然邀请到28位少数民族代表，他们克服艰难险阻，甚至冒着生命危险，千方百计上北平，历史上第一次在一起共商国是、共襄建国大业。少数民族代表和各界民主人士，取道香港甚至苏联等地、辗转来到北平，参加全国各族人民的民主大联合。正是有各族人民的参与，才保证了新中国是各族人民缔造的新中国，而不再是历史上少数人的政权，奠定了新中国的人民性基础。

1949年9月21日，由各族代表组成的中国人民政治协商会议第一届全体会议召开。新政协代行全国人民代表大会的职权，代表全国人民宣告中华人民共和国的成立，选举产生了由毛泽东任主席的中央人民政府委员会，通过了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称“《共同纲领》”)。这是中国历史上第一次由各族人民掌握自己命运、谋划国家政治制度的创举，不仅意味着新中国的诞生，也意味着中国人民从过去的臣民翻身成为国家的主人。中国共产党通过召开新政协，汇聚全国人民的共同意志与智慧，采取共商国是的方式建立共和，表明中国共产党人不仅善于破坏一个旧世界，更善于领导各族人民一起建设一个新世界。新中国成立后，中国共产党带领各族人民走上社会主义发展道路，实现了各族人民在振兴中华的总目标下的国家统一、民族团结、社会进步，形成了中国历史上空前的民族大团结的局面，中华民族共同体凝聚力空前增强，中华民族的面貌焕然一新。

不过，1949年政协确立的新中国的现代国家架构，仍然存在两个需要提升的地方。第一，在吸纳多民族参与新中国建设的过程中，对于中国有多少民族并没有形成共识。晚清民国时期，民族称谓混乱、认同模糊，“五族共和”的简单化表述难以涵盖中华民族的多样性，西南、西北地区大量族群身份亟待被科学界定，这种混乱不清的状况也使各民族实际上的平等难以实现。第二，对各族代表的吸纳机制，仍然建立在对各族人民的传统代表上，并未完成现代国家所要求的人民主权要求，借助新中国的制度建设完成从中国各族人民到中国人民的整合和塑造后，才真正完成了新中国的现代国家建构。

(二) 民族解放与民族识别

中国共产党最初受马克思主义民族理论的影响，提倡民族自决，以期解放各族人民。随着革命实践的发展，特别是中国共产党在领导军队长征、途经民族地区的过程中，逐渐意识到简单提及民族自决可能带来的问题，1936年豫海回族自治县成立，标志着中共陕甘宁边区政府已

^① 参见本书编写组：《中华民族共同体概论》，高等教育出版社2023年版（2025年重印），第39页。

经开始探索有自己特色的解决民族问题的正确道路。新中国要建立包容更多群体的共和国，民族共和是重要的维度。新中国成立之初，为了最大限度地凝聚共识，既避免了纯粹的无产阶级专政所带来的同质化与关门主义，即避免完全的无产阶级专政而将其他阶级排除在外，1954年宪法和1982年现行宪法都提到我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家，“八二宪法”序言第六段还专门提到“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，实质上即无产阶级专政”，也避免了按照纯粹依据代表人数而导致的汉族主导状况，在国家结构上则考虑到中国的民族状况而未采取苏联式的联邦制，进而选择坚持和完善民族区域自治制度，并且在国内民族政策上不再强调民族自决。1949年10月，中共中央就少数民族问题向中国人民解放军第二野战军前线党委发出指示，不应再强调少数民族的“自决权”，而应强调中国各民族的友爱合作与互助团结，转而提倡“中国各民族的友爱合作和互助团结”，以便形成统一的作为整体的“中国人民”。^①新中国的宪制要实现统一多民族国家的现代建构，民族共和与阶级共和是经纬线，民族共和的第一步是要发现民族，搞清楚新中国民族的家底，在社会主义民族理论基础上推进的民族识别工作发挥了重要的作用。

1950年代初，中央人民政府开始了大规模的民族识别工作。中央派出调查组分赴全国各地调查、科学地甄别少数民族，对当时含混的民族名称和成份进行辨别。这一工作大体上经历了四个阶段：（1）开端阶段（新中国建立—1954年），1953年第一次全国人口普查时，根据登记的信息，全国大致有400多个“民族”，经过第一阶段的识别，确认了38个少数民族；（2）高潮阶段（1954—1964年），在这个阶段，除了在全国开展广泛的调查外，主要解决了土家族的识别，确认土家族是与汉族不同的单一民族，经过本阶段的调查研究又在全国范围内新确认了15个少数民族；（3）中止阶段（1965—1978年）；（4）重启阶段（1978—1990年），“文化大革命”结束后，民族识别工作逐步恢复，这个阶段的民族识别工作主要是对民族成份因“文革”再次变得混乱的民族重新辨别分类。^②1979年，基诺族被识别为单一民族，成为我国最后确认的单一民族，自此确立了56个民族的中华民族大家庭的基本格局。

新中国开始民族识别工作主要基于以下两方面的考虑。第一，新中国成立后，少数民族人民意识逐渐觉醒。虽然中国自古以来就是一个多民族的国家，但少数民族的地位并不突出。近代以来，国民党反动统治以大汉族主义对少数民族采取民族压迫的政策，抹杀和否认各个民族在历史上的贡献。^③毛主席在《论联合政府》中指出：“国民党反人民集团否认中国有多民族存在，而把汉族以外的各少数民族称之为‘宗族’。他们对于各少数民族，完全继承清朝政府和北洋军阀政府的反动政策，压迫剥削，无所不至。”^④在这种环境下，少数民族长期被漠视，民族认知混乱。新中国推行民族平等政策，力图构建一个团结、统一的中华民族大家庭，少数民族不再感受到压迫，除了敢于承认自己的民族身份外，也希望能对具体的民族身份有一个清晰的认知。第二，为了建设和巩固新生政权，实现各族民众当家作主的制度愿景，就要对国家境内各区域的行政体制及其所涵括的民众进行全新的整合，凝聚各区域民众对新中国的国家认同，塑

① 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第1册，中央文献出版社1992年版，第24页。

② 参见黄光学、施联朱：《中国的民族识别：56个民族的来历》，民族出版社2005年版，第104—117页。

③ 同上书，第59—60页。

④ 《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第1083—1084页。

“中华民族”作为国家民族的法治建构

造新中国的国民，“造国民”比“造民族”意义更为重大。^①也只有在这个基础上才能够进行超越身份关系的平等的人大代表选举，进而在政治体制上形成一个能够代表全国各族人民的最高权力机关，而新中国之初，国家对中国有多少民族、各自名称和人口都不清楚，开展民族识别工作，势在必行。^②

民族识别工作为我国民族结构奠定了理论基础，成功解决了我国处理民族问题的先决性条件缺失的问题，是促进民族团结的一大创举，其重大意义主要体现在以下三个方面。第一，从现实意义来看，民族识别工作确立了国家的民族构成和民族区域分布，稳固了新生的政权，解决了最高权力机关的组织难题，促进了各民族成员对新中国的国家认同，有助于充分发挥各民族成员的主人翁意识，为社会主义建设打下了坚实的基础。^③第二，民族识别工作的完成为我国民族学和民族理论的发展构建了完整的框架，让新中国的民族问题的研究不再是“空中楼阁”，促进了民族学科的发展，对后期的民族学知识产生了深远的影响。^④第三，中国的民族识别工作还具有重要的国际意义，为其他国家处理民族问题提供了可借鉴的经验。^⑤值得注意的是，新中国的民族工作中充满辩证逻辑：一方面，通过民族识别确认56个民族的基本格局；另一方面，又积极强化中华民族的宪制基础，推动中华民族一体多元的宪制构造，即中华民族的国族建构。

四、新中国的国家民族建构

国家民族的建构与维系，本质上是依托宪制机制实现的现代化命题，“民族对国家的认同是通过一套完整的制度化机制来实现和保障的”，民族国家与“一套保障民族成员控制国家政权的民主制度”紧密相连。^⑥民族共和与阶级共和是新中国重要的宪制结构，从而将工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及各民族人民吸纳到共和体制中。^⑦在民族共和方面，确立民族区域自治制度放手发动群众、广泛动员群众，充分发挥各民族群众的主人翁意识。依托人民代表大会制度实现各族人民群众的政治参与，是民族共和的重要实现方式。从1949年《共同纲领》到“五四宪法”，基本完成了“中国各族人民”到“中国人民”的塑造，^⑧由此奠定了中华民族作为国家民族的公民基础，此后数次修改的宪法文本都确认了新中国国家民族的基本架构；尤其是“八二宪法”对民族问题所进行的阐述，为中华民族整体性构建提供了具体的制度安排。这一维系中华民族大团结的宪制结构的核心在于培育和巩固中国人民共同的身份认同，以民族区域自治制度为实现路径，既避免了“民族自决”和联邦制可能的问题，也超越了西方“多元文化主义”的局限性，形成了中国特色国家民族建构模式。

① 参见马戎：《民国时期的造“国民”与造“民族”——由王明珂〈民族与国民在边疆：以历史语言研究所早期民族考察为例的探讨〉一文说起》，《开放时代》2020年第1期。

② 参见费孝通：《简述我的民族研究经历与思考》，《中央民族大学学报》（哲学社会科学版）2000年第1期。

③ 黄光学、施联朱：《中国的民族识别：56个民族的来历》，第123页。

④ 同上书，第124页。

⑤ 同上书，第124—125页。

⑥ 参见周平：《民族国家与国族建设》，《政治学研究》2010年第3期。

⑦ 参见强世功：《中国香港：政治与文化的视野》，生活·读书·新知三联书店2014年版，第189—190页。

⑧ 参见邵六益：《从“中国各族人民”到“中国人民”的社会主义塑造（1949—1954）》，《开放时代》2023年第3期。

(一) 国家民族的“人民”认同基础

1953 年 1 月 13 日,《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》决定在当年召开由人民普选方式产生的各级人民代表大会,并在此基础上召开全国人民代表大会。在中华大地上第一场真正的民主选举中,全国各族人民通过普选的方式选出了自己的代表,并由他们组成了全国人民代表大会,成为国家的最高权力机关。新政协与人民代表大会的区别在于:前者的代表虽然来源于各族人民,但并非基于选举而产生;经过普选后产生的人民代表大会,则实现了各族人民在政治上的平等参与。在这个意义上,在主权代表者这个问题上,从 1949 年到 1954 年经历了一个质的飞跃。中华民族的国族建构与“中国人民”作为国家主人的政治生成之间互相支撑。以当前公法学界更为关注的三部宪法文本 1949 年《共同纲领》、“五四宪法”和“八二宪法”序言为例,我们会发现其对“中国人民”“中国各族人民”“全国人民”“我国人民”的使用有所不同(见表 2),从其中的变化中也可以看出中华民族的国族建构的人民基础维度。

表 2 三部“宪法”文本序言中相关表述

比较语汇	《共同纲领》	“五四宪法”	“八二宪法”
“全国人民”	……全国人民……(第 5 句) ……全国人民……(第 6 句)	……全国人民代表大会…… (第 3 段) ……全国人民……(第 4 段)	—
“我国人民”	—	我国人民……(第 2 段) ……我国人民……(第 3 段) 我国人民……(第 4 段) ……我国人民……(第 6 段)	—
“全国各族人民”	—	—	……全国各族人民…… (第 11 段) 全国各族人民……(第 13 段)
“中国人民”	中国人民……(第 1 句) 中国人民……(第 2 句) 中国人民民主专政…… (第 3 句) ……中国人民政治协商会议…… (第 4 句) 中国人民政治协商会议…… (第 5 句) 中国人民政治协商会议…… (第 6 句)	中国人民……(第 1 段) ……中国人民政治协商会议 共同纲领……(第 3 段)	中国人民……(第 2 段) ……中国人民……(第 4 段) ……中国人民……(第 5 段) 中国人民和中国人民解放军…… (第 6 段) 中国人民……(第 8 段) ……全中国人民…… (第 9 段) 中国人民政治协商会议…… (第 10 段)
“中国各族人民”	—	—	中国各族人民……(第 1 段) ……中国各族人民…… (第 5 段) ……中国各族人民……中国 各族人民……(第 7 段) ……中国各族人民…… (第 13 段)
“我国各民族”	—	我国各民族……(第 5 段)	—

第一，只有《共同纲领》和“五四宪法”序言中出现了“全国人民”“我国人民”的表述，“八二宪法”的序言中并未出现。《共同纲领》序言规定，“中国人民政治协商会议代表全国人民的意志，宣告中华人民共和国的成立，组织人民自己的中央政府”。“五四宪法”序言第二段规定，“我国人民在过去几年内已经胜利地进行了改革土地制度、抗美援朝、镇压反革命分子、恢复国民经济等大规模的斗争”。从法律语言的严谨性、概念的明确性来说，“全国人民”并不明确；“人民”之前必须有一个明确的界定才能确定其范围，比如“中国人民”，抑或“美国人民”。也许有人会问，美国宪法学的经典阿克曼宪法三部曲不就是以“我们人民”命名的吗？阿克曼的宪法三部曲以“我们人民”（we the people）命名，这是阿克曼学术表述时的简略概括，美国宪法文本对人民是有界定的，美国宪法原文以“*We the people of the United States*”开启的。在“八二宪法”时，就不再具有模糊的“全国人民”“我国人民”的表述，第11、13段中虽然有“全国各族人民”的说法，却是出现在“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家”的上下文中，前面有了中华人民共和国的限定，所以后面提到的全国各族人民自然指的是全中国的各族人民。“八二宪法”的这一规定表明，人民并非一个地理概况上的“全国”的人民，而是经过政治塑造之后的“中国”的人民。

第二，除了“中国人民”这个主体以外，“八二宪法”中还有“中国各族人民”的表述，两者之间显然是有差别的。《共同纲领》和“五四宪法”序言中都没有出现“中国各族人民”或“全国各族人民”的说法，“五四宪法”仅仅有“我国各民族”的提法；“七五宪法”序言最后一句“全国各族人民团结起来，争取更大的胜利！”而“七八宪法”中仅有“我国各族人民”的相关论述。那么，为什么“八二宪法”同时出现了“中国人民”和“中国各族人民”两种不同的表述，特别是在序言第一段中使用了看似凸显差异性的“中国各族人民”的表述；以及什么时候用“中国人民”，什么时候用“中国各族人民”？笔者曾经在研究中指出，这不仅是为了呈现中国各族人民的历史贡献，更是为了明确中国人民的形成得益于中国共产党的领导，特别是在新中国成立后的社会主义塑造中形成的事实，同时也与中华民族从自在到自觉的变化相一致。^①除此之外或许还有一个原因，“八二宪法”是在“文化大革命”后的拨乱反正的背景下制定的，为了纠正政治运动中民族工作的错误，1980年代的有关立法在民族关系方面的规定有“矫枉过正”的倾向。^②

第三，在“八二宪法”对中国人民的规定中，突出了中国共产党的领导地位。序言第一段中提到中国各族人民创造历史中国后，很快就进入近代史的叙事；一进入近代史叙事逻辑，中国人民就与中国共产党的领导和塑造密不可分。比如第五段提到1949年后，“以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民”取得新民主主义革命的胜利，建立了新中国；第七段提到“中国共产党领导中国各族人民”取得历史性成就的指导思想，确认“中国各族人民将继续在中国共产党领导下”实现中华民族伟大复兴，这本身就意味着，中国人民的形成需要在中国共产党领导之下完成。正是在这里，我们发现了中美两国塑造国家民族的区别：如果说美利坚民族建立在“公民个体为本”的公民自由主义法治逻辑之上的话，中华民族则建立在“中国人民”社会主义的逻辑之上；“如果说西方国家的民族由公民构成因而是‘公民民族’的话，中华

① 参见邵六益：《从“中国各族人民”到“中国人民”的社会主义塑造（1949—1954）》，《开放时代》2023年第3期。

② 参见郝时远：《新时代坚持和完善民族区域自治制度》，《中南民族大学学报》（人文社会科学版）2021年第11期。

民族就是由56个民族构成的“民族的民族”^①。周平教授所讲的“民族的民族”，指的是中华民族相对于56个民族的总体性，但需要明确的是，新中国在打造中华民族的这种整体性的时候，阶级同质性的标准不可忽视，阶级性是社会主义的重要内核，社会主义下的公民的政治认同，建立在无产阶级的实质平等上，而非自由主义下的形式权利认同上。简言之，宪法所保护的公民权利义务，首先要符合人民民主专政的主体范畴的要求，宪法第一条所规定的“工人阶级领导”的国体条款是后面宪法第二章“公民的基本权利和义务”的前提。如果借用政治宪法学的表述，宪法对公民权利的保障属于宪定权的范畴，而宪法第一条所确立的工人阶级的领导，则是规定谁是主人、谁是敌人的政治问题，属于确定制宪权主体范畴的规定。

（二）国家民族的制度基础

新中国统一多民族国家的建构离不开具体的制度基础，民族区域自治制度是新中国单一制的国家建构的基本框架，也是中国共产党民族政策的源头。^②以往法学界对民族区域自治制度的研究聚焦在“1984年”的《民族区域自治法》，从法律文本的角度理解民族区域自治制度，以及从法律的出台时间理解法律精神，导致研究中存在两大局限。第一，对民族区域自治制度的解读局限于《民族区域自治法》的法律文本，无法理解民族区域自治制度的前因后果。不少人热衷于宣扬《民族区域自治法》序言最后一段话所规定的“《中华人民共和国民族区域自治法》是实施宪法规定的民族区域自治制度的基本法律”，却很少注意到这段话措辞中的“实施宪法规定的”民族区域自治制度，也就是说，理解民族区域自治制度首先要诉诸宪法，宪法在国家和民族问题上的目标首先是维系统一的多民族国家。第二，陷入“八十年代”的基本价值预设之中，忘却了民族区域自治制度始于1950年代的事实。八十年代的法学研究中都带有较为明显的时代特征，1984年的《民族区域自治法》也更为关注（少数民族的）权利保护，以及在改革开放的背景下更为关注社会经济条款。然而，民族区域自治制度远早于《民族区域自治法》，对民族区域自治制度的理解必须要超越民族区域自治法——民族区域自治法只不过是民族区域自治制度的确认而已。民族区域自治制度形成于新中国成立前，并在1965年西藏自治区成立后基本定型。1949—1965年，民族区域自治制度在没有专门立法的情况下不断发展，直到1984年在新中国成立35年后才有了一部专门立法。在这么长的时间中没有所谓的专门立法，似乎也没有阻碍民族区域自治制度的实践，原因何在？一则，无论是宪法还是法律，都是对政治经济生活的确认，不是法律决定制度的形成发展，而是制度的发展推动法律的废改立；^③二则，民族区域自治制度首先是由宪法性法律规定的，在新中国的历部“宪法”中均得以规定。

1949年《共同纲领》专门有民族政策一节，第五十一条规定，“各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治”，确立了在少数民族聚居的区域实施民族自治的基本原则，《共同纲领》为新中国成立后处理民族问题奠定了法律基础。经过民主革命与社会主义改造后修订的“五四宪法”在总纲第三条第四款明确指出，“各少数民族聚居的地方实行区域自治。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”；并且在第二章第五节以一节的篇幅对民族自治地方的自

① 参见周平：《“中华民族”建设：尚未完成的历史任务》，《探索与争鸣》2018年第4期。

② 参见中共中央统一战线工作部、国家民族事务委员会组织编：《习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想学习读本》，人民出版社、民族出版社2025年版，第73页。

③ 冯象：《政法笔记》，北京大学出版社2012年版，第16—24页。

治机关进行了相关的规定，足以体现1950年代我国对民族区域自治制度建构的重视。与“五四宪法”一样，改革开放之后制定的“八二宪法”在总纲和具体条款中继续规定民族问题，民族区域自治条款移到了第四条第三款，第三章第六节以专门的篇幅规定民族自治地方的自治机关。此外，“八二宪法”还明确地指出国务院的职权之一就是“领导和管理民族事务，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利”（第八十九条第十一款），契合了“文革”结束后国家恢复国家民委建制的基本精神。

1984年制定的《民族区域自治法》对民族区域自治制度产生了深刻的影响。第一，《民族区域自治法》涵盖了民族自治地方的建立与自治机关的组成、自治权的范围与界限、司法机关的工作指引、民族自治地方内的民族关系、上级机关和民族自治地方之间的关系等多个方面的内容，为民族事务的法治化提供了确切的法律依据。有学者评价它“既承担了具体落实宪法所规定的民族区域自治制度的立法任务，又是其他民族事务治理的法律规范的上位法依据”^①。第二，《民族区域自治法》促进了民族地区的经济发展和社会进步。改革开放之后，经济建设成为社会主义建设的中心，我国的民族地区也在改革开放的“春风”中步入一个大力发展经济的年代。《民族区域自治法》中有大量经济建设条款，直接促进了民族地区的经济发展与社会进步。但也要看到的是，《民族区域自治法》自身也存在一些问题，特别是在“去政治化”背景下的经济条款，不仅无法实现对社会主义实质平等的追求，反而可能加剧经济发展自身的分化逻辑，^②这也酝酿了新时代适时修改法律、完善民族区域自治制度的契机。

五、新时代中华民族共同体建设

近代民族国家理念兴起之后，欧美国家由于历史的“后发优势”，反而比早熟的中国更先一步转型为现代国家，但“一个民族应该建立一个国家”的信条不太可能真实存在。民族特别是国家民族首先是人为塑造的，欧美各国也都完成了各国的国家民族建设，无论是法兰西民族，还是美利坚民族，抑或德意志民族，都不仅仅是先天就如此的，而必定是后天建构出来的，作为国家民族的“中华民族”也属于这一类。^③“中华民族”超越了56个民族的身份归属，赋予各族人民群众一个共同的政治身份。^④在中华民族的国族认同框架下，每一个中国公民都有两种层次的认同，低层次的是对身份证和户口簿所登记的本民族的认同，更高层次是对中华民族的身份认同。^⑤中华民族利益和全国各族人民的根本利益是一致的，各民族“一荣俱荣、一损俱损”，只有凝聚为强大的中华民族共同体，才能维护各民族的利益。^⑥

（一）多个层面的“中华民族”

铸牢中华民族共同体意识提出后，中华民族成为一个重要的标识性概念，但中华民族的法

① 钱锦宇：《论民族事务治理现代化的逻辑——以〈民族区域自治法〉序言为中心的阐发》，《云南社会科学》2022年第2期。

② 参见邵六益：《铸牢中华民族共同体意识视野下〈民族区域自治法〉的凝聚功能研究》，《中南民族大学学报》（人文社会科学版）2024年第10期。

③ 参见马戎、关凯：《国家建设视角下的中国民族问题——马戎教授访谈》，《学术月刊》2015年第8期。

④ 郝时远：《中华民族的伟大复兴——中国共产党民族理论与民族政策的理论性与实践性》，《云南民族大学学报》（哲学社会科学版）2011年第6期。

⑤ 参见王延中：《建构民族认同与国家认同间的和谐关系》，《中国党政干部论坛》2014年第5期。

⑥ 参见马戎、关凯：《国家建设视角下的中国民族问题——马戎教授访谈》，《学术月刊》2015年第8期。

律内涵仍不确定。习近平总书记在“10·27”集体学习中提到《中华民族共同体概论》教材，^①该教材开篇对中华民族进行界定：“中华民族是中华大地各类人群浸润数千年中华文明，经历长期交往交流交融，在共同缔造统一多民族国家历史进程中形成的、具有中华文化认同的民族实体。”^②这个中华民族概念提出了“民族实体”概念，比2023年版《中华民族共同体概论》教材定义中作为落脚点的“人们共同体”更进一步；但这个定义本身仍然接近于描述性界定，延续了历史学叙事逻辑：古代中国以华夏汉族为中心，吸引东夷、南蛮、西戎、北狄等少数民族相互交流交往，塑造自古以来的“大一统”国家，这个意义上的“民族”相当于古希腊时代的“ethnos”，所指代的是依赖血缘或地理位置联系在一起的一种群体。^③

当前，我们所说的“56个民族”中的“民族”与古汉语意义上的“民族”有一定的联系和区别，这需要我们区分人类学社会学文化意义上的民族，与政治学法学意义上的民族的差异。从群体性特征来看，“56个民族”中的“民族”是指马戎先生提到的“族群”(ethnic groups)，是在某个“国家内部具有不同体质、语言、习俗特征的群体”。^④从现代国家建设和政治整合的角度来说，国家民族一定是经过政治过程后天塑造的共同体。事实上，在新中国的民族识别工作中，56个民族不仅仅来自历史文化，而是一种政治认定的结果；在此基础上形成的中华民族认同，是现代国家政治法律意义上不可分割的人造物。也就是说，国家民族不仅仅是一个历史文化上的概念，更是一个政治法律上的概念。铸牢中华民族共同体意识需要增强全国各族人民的国家意识、公民意识、法治意识，以及对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同。^⑤铸牢中华民族共同体意识所强化的中华民族认同，就属于这种超越56个民族的国家民族认同，是建立在国家意识、公民意识这种“去(民族)身份化”的强调一体的政治认同上的。

在铸牢中华民族共同体意识的主线下，新时代对国家民族的构建不能再仅仅依靠历史叙事，还必须以国家力量为国家民族的塑造创造条件，推进中华民族伟大复兴的进程。^⑥铸牢中华民族共同体意识需要综合利用多种手段，法治手段必不可少。自从铸牢中华民族共同体意识提出以来，学术界从多维度产出了许多高质量的学术成果，从人文社科的各个领域推动了中华民族共同体发展，但这些成果大多是以总结性质的描述性研究进路展开，这种研究进路由于缺乏正当性论证，而无法独自承担阐述现代国家民族的政治理论的重大任务。相较于人类学民族学或社会学研究，聚焦于规范性研究的法学研究则能承担丰富研究视角、补充正当化论证的功能。能否正确运用法治思维和法治方式解决民族问题、提升民族事务工作治理现代化水平，不仅关乎当前铸牢中华民族共同体意识的成败，也关乎国家治理体系和治理能力现代化全局，关乎中国式现代化的建设前景。在2021年中央民族工作会议上，习近平总书记指出，必须坚持依法治

① 参见习近平：《铸牢中华民族共同体意识 推进新时代党的民族工作高质量发展》，《求是》2024年第3期。

② 本书编写组：《中华民族共同体概论》，第2页。

③ 参见郝时远、朱伦、常士闾、彭萍萍：《热话题与冷思考——关于“国族—国家”建构与民族政治发展理论的对话》，《当代世界与社会主义》2013年第5期。

④ 参见马戎、关凯：《国家建设视角下的中国民族问题——马戎教授访谈》，《学术月刊》2015年第8期。

⑤ 参见中共中央统一战线工作部、国家民族事务委员会：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，民族出版社2022年版，第54—55页。

⑥ 参见郝时远：《中华民族的伟大复兴——中国共产党民族理论与民族政策的理论性与实践性》，《云南民族大学学报》(哲学社会科学版)2011年第6期。

理民族事务，推进民族事务治理体系和治理能力现代化。^①民族事务治理法治化不仅是现代治理体系中的一个重要环节，也是治理现代化得以实现的前提和基础，中国的多民族国家的成功整合，是顺畅治理的前提。在合众为一种的多种因素中，唯有民族因素是近代以来大家公认的、进入宪法之中的、具有国家建构意义的异质性因素。

（二）“铸牢”的名与实

党的十八大以来，铸牢中华民族共同体意识逐渐成为国家治理的重要目标，并在法治建设中得到充分的体现。2018年宪法修订首次将“中华民族”写入序言，明确提出“实现中华民族伟大复兴”的奋斗目标。不少立法直接写入了“铸牢中华民族共同体意识”这一政策性表述，例如，2021年10月通过的《中华人民共和国陆地国界法》第11条明确规定，“国家加强陆地国界宣传教育，铸牢中华民族共同体意识，弘扬中华民族捍卫祖国统一和领土完整的精神”；特别是2023年修订的《中华人民共和国立法法》第8条规定，“立法应当倡导和弘扬社会主义核心价值观，坚持依法治国和以德治国相结合，铸牢中华民族共同体意识，推动社会主义精神文明建设”。在立法法做出明确规定后，后续相关立法中写入“铸牢”的越来越多，几乎成为一种普遍做法。然而，在当前立法中所写入的“铸牢中华民族共同体意识”条款，与2018年修宪中写入“中华民族”的做法接近，局限于一个固定搭配中使用的“铸牢”，停留在法律原则的规定之中，并没有对“铸牢”进行法律规则上的界定，具体所指并不清晰。在我国法治实践中，作为原则存在的“铸牢”不太容易发挥直接的作用；因为部门法在适用中一般只关注具体的规定，很少使用原则性条款来裁判。就“铸牢”的法治实现来说，关键不是象征性地规定“铸牢中华民族共同体意识”，而是要在具体制度上做出改革。

例如，就目前民族工作中最重要问题之一的国家通用语言文字来说，宪法第十九条“教育条款”第五款规定，“国家推广全国通用的普通话”。这是从全国的教育工作的角度来说的，涉及全国的教育工作；但是宪法第四条“民族平等条款”第四款规定，“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由”；而且宪法还在第一百三十九条专门规定，“各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。人民法院和人民检察院对于不通晓当地通用的语言文字的诉讼参与人，应当为他们翻译。在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区，应当用当地通用的语言进行审理；起诉书、判决书、布告和其他文书应当根据实际需要选择当地通用的一种或者几种文字”。从推动国家通用语言文字的普及来说，宪法三处涉及语言文字的规定可能带来多种解释，既可以为当前国家大力推动的国通语工作提供依据，也可能导向对各民族语言文字的保护，毕竟从体系解释的角度来说，一般会认为宪法总纲中的条款的重要性是有先后顺序的：第十九条属于教育条款，但是第四条是国家建构中的民族平等条款，属于政治权利问题；不仅如此，第十九条仅仅规定了“普通话”，并未涉及文字。因此，未来修改宪法时，加入“铸牢中华民族共同体意识”固然重要，但并不能直接解决一些实践中的具体问题。

正是因为宪法在这一规定上的复杂性，就国家通用语言文字的司法适用来说，2018年修宪后、新修订的几大诉讼法的规定仍然保持了原状。如2018年10月修订的《刑事诉讼法》第九条第二款规定：“在少数民族聚居或者多民族杂居的地区，应当用当地通用的语言进行审讯，用

^① 参见中共中央统一战线工作部、国家民族事务委员会：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，第29页。

当地通用的文字发布判决书、布告和其他文件。”2023年新修订的《民事诉讼法》第十一条仍然规定：“各民族公民都有用本民族语言、文字进行民事诉讼的权利。在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区，人民法院应当用当地民族通用的语言、文字进行审理和发布法律文书。人民法院应当对不通晓当地民族通用的语言、文字的诉讼参与人提供翻译。”可以看出，诉讼法中的规定接续的是宪法第一百三十九条，而不是执行宪法总纲推广国家通用语言文字的原则性规定。当然，宪法是否直接写入“铸牢中华民族共同体意识”，在实践中的影响也并没有那么直接。例如，连续多年的全国人大备案审查工作都对民族地区的通用语言文字问题进行了审查——尽管有研究认为审查依据上存在缺陷，^①关键还是看法律工作者如何解释宪法。

对宪法中的“铸牢”、民族团结进步条款的解读，不能限于字面上的解读，而应该采取多种解释方式关注实质，充分发掘宪法在铸牢中华民族共同体意识方面的作用。^②虽然《民族区域自治法》以专章形式规定了自治机关的组成与职权、自治权的具体内容等内容，但该法是实施宪法的基本法律，对《民族区域自治法》的理解仍需回到宪法精神；我国宪法以“统一的多民族国家”的叙事确立了中华民族共同体的法理基础，因此，《民族区域自治法》的立法精神就不仅仅是保障少数民族权益、维护民族区域自治地方的自治权，而是要维护国家统一。与其他宪法性法律一样，《民族区域自治法》的首要目的在于维系国家合众为一的宪制结构。与时俱进地实施《民族区域自治法》，就是要从铸牢中华民族共同体意识的角度，发掘《民族区域自治法》在维护中华民族整体性方面的整合功能。^③从法律体系的完善的角度来说，铸牢中华民族共同体意识除了要求我们充分发挥《民族区域自治法》的作用外，另一个直接的切入点就是推动民族团结进步事业的发展。当前，许多地方都已经制定了与民族团结进步相关的法律规范，自2014年《海北藏族自治州民族团结进步条例》颁布实施以来，各地方已陆续出台了27部地方性民族团结进步的专门法规，其中，地方性法规10部，单行条例17部。在此基础上，2023年全国人大常委会也将全国层面的立法民族团结进步促进法列入了立法规划之中，2024年党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》又明确提出要“制定民族团结进步促进法”，这不同于仅仅适用于民族区域自治地方的《民族区域自治法》，而是适用于全国各族人民的法律，一定会在中华民族的国族建构中发挥重要的作用。

六、结语

中国自古以来就是一个多民族的国家，诉诸历史和文化一直是界定中华民族的重要做法，但仅此是不够的，还需要有中华民族的制度建设。新中国成立后，通过统一多民族国家的宪制建设和社会主义民族关系的发展，中华民族已从观念和文化共同体逐渐转变为政治法律上的民族实体，中国的统一多民族国家的宪制确立了以人民为基础的公民认同，通过将中华民族共同体意识转化为政治法律上的身份，并借助民族区域自治制度，中华民族共同体意识得以维系和

^① 参见李俊：《作为备案审查依据的“铸牢中华民族共同体意识”——以对民族自治地方立法的审查实践为例》，《云南社会科学》2025年第2期。

^② 参见邵六益：《宪法如何铸牢中华民族共同体意识——现行宪法民族团结条款研究》，《西南民族大学学报》（人文社会科学版）2023年第1期。

^③ 参见邵六益：《迈向规范性的共同体研究——中华民族法治构建初论》，《中华民族共同体研究》2024年第6期。

“中华民族”作为国家民族的法治建构

强化，最终初步实现国家民族的构建，中华民族建构中的人民性也是中华民族国族建构不同于西方的重要特质。但需要指出的是，新中国成立后中华民族建构工作暂时告一段落，而少数民族的构建仍在继续，三次民族识别某种程度上就是在对少数民族进行政治构建，这种时间差不仅确定了中华民族的内部的多元结构，而且客观上影响了中华民族的内部凝聚，“削弱和侵蚀了中华民族认同的发展，甚至导致了中华民族的虚拟化”^①。民族关系的内部张力“随着各个民族的权利和自身的发展而增强”，从而中华民族的巩固程度，就“取决于中华民族整体与各个民族关系的状况”。^②一段时间以来，民族领域的工作难点在于，中华民族与五十六个民族之间的关系存在复杂性，这部分源于中华民族的概念与民族的概念几乎同时传入中国，未能形成自然的包容关系。除了这种概念传入的“同时性”外，就像前面所说的那样，又存在各民族的政治构建时间晚于、时段长于中华民族政治构建的“时间差”问题。

21世纪以来，民族工作展现出新的局面，国家的民族政策优化调整引起了社会的广泛关注。在市场经济和对外开放的格局下，民族工作面临“五个并存”的复杂局面：改革开放和社会主义市场经济带来的机遇和挑战并存，民族地区经济加快发展势头和发展低水平并存，国家对民族地区支持力度持续加大和民族地区基本公共服务能力建设仍然薄弱并存，各民族交往交流交融的趋势增强和涉及民族团结因素的矛盾纠纷上升并存，以及反对民族分裂、宗教极端、暴力恐怖斗争成效显著和局部地区暴力恐怖活动活跃多发并存。面对新形势，党中央对民族政策作出了重大判断，即以铸牢中华民族共同体意识为党的民族工作和民族地区各项工作的主线，使在政治维度上提倡作为国家民族认同的中华民族的建构，成为重要的研究议题。

当然，在强调政治法律意义的同时，不能忽视中华民族在文化和人类学层面上的实质存在。近代以来关于“中华民族”的论述中存在政治学概念与民族学概念的“时间差”，这提醒我们在推动中华民族共同体意识的法治建构时，需要平衡两种进路之间的张力：既要通过法治手段巩固中华民族的政治法律地位，也要尊重和保护各民族的文化差异，避免用国家民族完全取代文化和人类学意义上的民族。民国时期，人类学意义上的民族认同与政治学意义上的国民认同之间就存在着较大的张力，吴文藻先生提出文化上多元、政治上一体的观点，以包容不同维度的民族含义，既能够呼应顾颉刚先生提倡“中华民族是一个”的初心，也能够与费孝通先生等人坚持的民族观点相契合。^③吴文藻先生的主张在今天仍旧具有一定的指导意义，在中华民族作为国家民族的法治建构过程中，需要兼顾政治法律与文化认同的双重维度，以实现中华民族共同体的包容性与凝聚力，为中华民族的伟大复兴提供坚实保障和生机勃勃的动力。

第一作者系中央民族大学法学院副教授

第二作者系中央民族大学法学院硕士研究生

① 周平：《论中华民族建设》，《思想战线》2011年第5期。

② 周平：《“中华民族”建设：尚未完成的历史任务》，《探索与争鸣》2018年第4期。

③ 转引自黄兴涛：《重塑中华：近代中国“中华民族”观念研究》，第309—314页。