

统一多民族国家的宪制变迁

常安◎著

总主编 贾宇

西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书

民族宗教法律问题 主编 穆赤·云登嘉措



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

统一多民族国家的宪制变迁

常安◎著

总主编 贾宇

西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书

民族宗教法律问题 主编 穆赤·云登嘉措

中国民主法制出版社
2015年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

统一多民族国家的宪制变迁/常安著. —北京: 中国民主法制出版社, 2015. 6
(西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书/贾宇总主编)
ISBN 978-7-5162-0866-3

I. ①统… II. ①常… III. ①宪法—法制史—研究—中国 IV. ①D921.02

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 119160 号

图书出品人: 刘海涛

出版统筹: 陈晗雨

责任编辑: 程王刚

书名/ 统一多民族国家的宪制变迁

作者/ 常 安 著

出版·发行/ 中国民主法制出版社

地址/ 北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话/ (010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/ (010) 63056975 63292520

http: //www. npcpub. com

E-mail: flxs2011@163. com

经销/ 新华书店

开本/ 16 开 710 毫米×1000 毫米

印张/ 19 字数/ 350 千字

版本/ 2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

印刷/ 北京盛源印刷有限公司

书号/ ISBN 978-7-5162-0866-3

定价/ 45.00 元

出版声明/ 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

本书系国家社科基金“以现代政治秩序建构为中心的西藏民主改革法理解读研究”(14BMZ002)、司法部2012年国家法治与法学理论部级课题“兵团与新疆社会稳定发展法律问题研究”(12SFB3005)与西北政法大学青年学术创新团队的阶段性研究成果

西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书

编 委 会

主 任 委 员

贾 宇

副主任委员

郭 捷 王 瀚

委 员

(排名不分先后, 以姓氏笔画排序)

王 瀚	王 健	王 麟	王政勋	王周户
冯卫国	闫晓君	汪世荣	李少伟	李永宁
李万强	张学安	杨宗科	宣炳昭	贾 宇
郭 捷	郭富青	韩 松	强 力	穆兴天

编委办主任

王 健

西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书

总 序

西北地区的国家安全与社会稳定发展，是一个长期的社会工程，但从根本上讲，还是要深入贯彻实施依法治国方略，以法治的方式来保障国家安全、民族团结、边疆稳定。例如，针对境内外敌对势力策动的恐怖事件以及分裂分子策动的“法律战”攻势，我们除了采取政治、经济、文化方面的举措，更重要的是从立法、执法、司法等多个层面建立完善的反恐法律机制，并针锋相对地加大反分裂立法的力度。欲处理好西北地区民族与宗教问题，合理调整和分配西北地区跨越式发展中的各种利益，须通过法治的途径进行。而在当下丝绸之路经济带的宏伟战略目标中，西北地区作为丝绸之路经济带分布在我国的主要沿线地区，其稳定发展和对外开放的程度，同样是重中之重。

西北政法大学是国家按大区设置的五所政法院校之一，是西北地区从事法学研究和培养法律人才的主要基地，设有“服务西北地区稳定发展与国家安全高级法律人才”博士点，法学一级学科硕士点授予权涵盖全部二级学科专业，拥有10个省级重点学科和2个省级哲学社会科学重点研究基地，在从事西北地区稳定发展与法治建设所需要的刑法学、法理学、经济法学、宪法学与行政法学、民族法学、国际法学等方面均具备雄厚的研究实力。学校长期坚持服务国家重大现实战略需求的学科发展方向，在反恐法律制度、反分裂法律制度、西北地区民族宗教法律制度、西北地区经济社会发展法律问题研究及中亚地区法律制度等方面积累了丰富的研究成果。

正是在上述良好的前期研究基础之上，2012年，“服务西北地区稳定发展与国家安全高级法律人才”博士点成功获批。围绕博士点建设，学校充分整合现有研究资源，开展了一系列研究活动，拟出版的“西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书”，即是学校在“服务西北地区稳定发展与国家安全高级法律人才”博士点建设的一项阶段性成果。

围绕西北地区稳定发展与国家安全中的一系列重大政治、法律命题，结合博士点建设中的具体建设方向，丛书的研究主题主要包括以下几个方面：

一是反恐怖主义法律问题研究。该部分研究就反恐怖主义的基本法理、

反恐怖主义立法研究、反恐怖主义刑事政策研究，以及从刑事政策的角度，研究西北地区基层反恐怖主义联防机制、西北地区城市反恐怖主义紧急应对等目前反恐工作亟须解决的现实问题等，力争成为国家处理西北地区反恐事务的高层次智库，用专业知识为国家西北地区的安全与稳定发展服务。

二是西北地区民族宗教法律问题研究。该部分研究围绕民族宗教法律问题基本理论、民族区域自治法的理论与实践、少数民族权利保障法律问题、民族宗教治理法律制度的历史经验、民族宗教事务法治化等关涉民族宗教事务处理的理论与现实命题，展开了深入研究。

三是西北地区环境资源与经济社会发展法律问题研究。西北地区的环境资源保护与经济社会协调发展，既是经济问题，也是法律问题。因此，该部分研究主要围绕西北地区环境资源可持续利用、经济社会协调发展中的诸如生态保护与利益补偿、和谐劳动关系建构、地方政府法治建设等问题而展开。

四是西北地区对外开放法律问题研究。西北地区作为丝绸之路经济带在我国的主要沿线分布地区，其稳定发展和对外开放的程度，直接影响到整个丝绸之路经济带战略的实施。该部分研究将紧密围绕这一国家整体部署，围绕丝绸之路金融合作与发展法律问题、中亚边贸法律问题、上海合作组织法律问题、中亚地区政治法律制度等问题进行研究。

作为“服务西北地区稳定发展与国家安全高级法律人才”博士点建设的重要内容，丛书的核心宗旨在于服务于西北地区国家安全与稳定发展、丝绸之路经济带法律保障等重大政治、法律问题的研究，理论探讨与应用对策并重，强调西北地区的问题立场，但又服务于全国整体大局。古语云：“夫作事者必于东南，收功实者常于西北”，西北地区的稳定发展，关系到整个国家的安定团结。西北地区的法治建设，也是整个国家法治建设的重要组成部分。值此丛书出版之际，我衷心希望丛书的出版，能够为西北地区的稳定发展、国家安全的理论研究及政策筹划作出贡献。

特此为序。

贾 宇

西北政法大学校长、教授、博士生导师

一、民族宗教问题处理与西北地区稳定发展

在我国稳定发展与国家安全战略格局中，西北地区处于非常重要的地位。特别是在目前中央部署的“一带一路”建设中，她既是丝绸之路的起点和重要通道，也是“一带一路”经济带的核心区。因此，西北地区的稳定发展，直接关涉整个国家的稳定发展大局，即所谓“西北安，则天下安”。而西北地区的稳定发展，则必须面对西北地区民族众多、宗教流派复杂这一重要区情特点，全面地考察民族的、宗教的、边疆的、国际的、历史的因素；其稳定发展对于做好民族团结、社会稳定工作，对于打击“三股势力”和恐怖主义犯罪，具有重大意义。

首先，我国西北地区自古以来就是多民族聚居，除汉族外，几乎所有的少数民族都有在西北地区工作、生活的。维吾尔族的总人口已经超千万，回族、蒙古族、藏族等少数民族都以百万计，“大杂居，小聚居”的特点非常明显。如新疆维吾尔自治区全区人口中，汉族人口 8746148 人，占总人口的 40.1%，各少数民族人口 13067186 人，占总人口的 59.9%。在青海省，汉族人口为 2983516 人，占 53.02%，各少数民族人口为 2643206 人，占 46.98%。其中，藏族 1375062 人，占 24.44%；回族 834298 人，占 14.83%。西北地区的民族结构决定着民族团结问题，关系到社会的稳定、国家的长治久安。

在我国西北地区，宗教文化源远流长，信教群众众多，对社会生活产生着现实的重大影响。伊斯兰教、藏传佛教具有鲜明的地域特征，是民族文化的重要组成部分。在西北地区，清真寺等宗教场所星罗棋布、为数众多，宗教仪式和宗教活动成为信教群众交流思想、文化熏陶的重要途径。宗教习俗依然在社会生活中发挥着重要作用。尤其是近年来，宗教在社会生活中的影响力正在不断高涨，发展速度世所少见。同时值得注意的是，一些宗教极端主义势力趁机浑水摸鱼，在信教群众中散布异端邪说，制造社会矛盾。因此，加强宗教问题对策的研究，无疑是维护西北地区稳定发

展和国家安全的迫切要求。

因此，西北地区的民族宗教问题处理，关系到西北地区稳定发展乃至整个国家的稳定发展。作为西北地区的学者，有责任也有义务对于西北地区的民族宗教问题解决之道展开系统研究。

二、通过法治化解决民族宗教问题

民族宗教问题处理，乃至整个西北地区的国家安全与社会稳定发展问题处理，无疑是一个长期的社会工程，需要采取政治、经济、法律、文化等多方面的举措。也牵涉到诸多复杂的国际、国内难题，但从根本上讲，还是要深入贯彻实施依法治国方略，以法治的方式来解决民族宗教问题。

1997年9月，中国共产党第十五次全国代表大会将“依法治国，建设社会主义法治国家”作为基本治国方略正式予以确认。1999年3月15日九届全国人大第二次会议通过宪法修正案，将其正式载入根本大法，表明了中国人民对于法治作为一种基本治国方略的选择。2014年10月23日，中国共产党十八届中央委员会第四次全体会议上，又通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，就加快建设社会主义法治国家作了全面安排和整体部署。依法治国，被视为坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

西北地区占我国领土近三分之一，其治理无疑是整个国家治理的重要内容，也自然必须遵循依法治国的基本方略。而民族宗教事务作为西北地区国家治理的重要内容，也自然同样要遵循依法治国这一基本方略。西北地区民族众多、宗教流派复杂，这一重要区情现实，也要求西北地区的法治建设和法学研究，对如何从法治角度解决民族宗教问题作出及时有效的制度和理论回应。

近年来，在少数民族地区，各民族的习俗（习惯）出现回潮现象，如藏区的“赔命价”，在处理矛盾纠纷中它们发挥着现实的作用，其法律意义值得深入研究。当一些宗教极端主义势力在信教群众中散布异端邪说、制造社会矛盾时，理论界对于处理宗教问题的法律问题的研究还比较落后，在面对一些破坏宗教信仰自由和利用宗教的名义危害国家安全的行为时，往往力不从心，缺乏法律上的对策。这些都表明对于民族宗教事务处理的法治化，亟须从理论与实践层面进行全面系统的深入研究。

历史的经验和现实的要求表明，通过法治化，可以有效解决民族宗教法律问题。要做好民族宗教事务工作，正确地处理推行民族政策与保障社

会公平正义的关系，在保障公民的宗教信仰自由的同时，防止极端宗教势力对国家安全与稳定发展造成威胁，不仅要加强民族宗教政策的研究，还要在法治建设上做文章。只有法治，才能从根本上维护各民族的利益，维护国家统一、民族团结与边疆稳定。

三、加强民族宗教法律问题研究、回应西北地区法治建设现实命题

鉴于民族宗教法律事务处理在西北地区法治建设中的重要性，鉴于民族宗教问题的解决，对于我国西北地区乃至整个国家的稳定发展与国家安全的重要意义，西北政法大学提出了将民族宗教法律问题研究作为我校特色学科加以重点建设的发展战略。而作为“服务西北地区稳定发展与国家安全高级法律人才”博士点建设成果的“西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书”，也将“民族宗教法律问题”作为整个丛书的核心组成部分。

在学校的大力支持下，经过这几年的努力，西北政法大学的民族宗教法律问题研究在学科建设、人才培养、现实应用研究等方面均取得了一系列的可喜成绩，形成了良好的发展局面。2011年4月17日，陕西省民族问题与民族法研究会在我校挂牌成立，受到省法学会、省民委的高度重视，有效拓展了我校民族法学科的影响力；2013年，利用教育部增补法学二级学科硕士点的机会，学校成功申报了民族法硕士点，在高层次民族法专业人才培养方面取得重大突破；民族宗教研究教学队伍建设工作也逐步展开，尤其是在学校进行的“服务国家特殊需求博士人才培养项目”的申报工作中，民族宗教法律问题研究及其学科建设，起到了重要的支撑性作用。上述工作和成绩，充分显示了大力打造民族宗教法律问题研究综合学科的战略举措对于学校发展所具有的重大意义。

2015年，学校整合校内外从事民族法律问题的研究力量，成立了跨学院的实体研究机构：西北政法大学民族宗教研究院。研究院下设民族区域自治法研究所、少数民族权利保障法律问题研究所、民族问题研究所、宗教问题研究所等研究机构。学校并建有西北地区最大的民族宗教法律问题研究信息中心。我们坚信，西北政法大学的民族宗教法律问题研究从民族、宗教问题的视角提出问题，以法学思维和法律手段解决问题的特点，必将成为西北政法大学乃至全国的特色研究；民族宗教研究院也必将成为西北地区乃至全国民族宗教法律问题的研究基地。

四、民族宗教法律问题丛书的研究规划

作为“西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书”的重要组成部分

分,“民族宗教法律问题”丛书将围绕民族宗教法律问题基本理论、民族区域自治法的理论与实践、少数民族权利保障法律问题、民族宗教治理法律制度的历史经验、民族宗教事务法治化等关涉民族宗教事务处理的理论与现实命题展开深入研究,运用理论知识为西北地区的稳定发展与法治建设提供智识支持。

在民族宗教法律问题基本理论方面,丛书将从民族与法律、宗教与法律的基本关系、统一多民族国家的宪制建构、平等权与少数民族权益保护、宗教信仰自由与政教分离等问题出发,运用规范分析、比较分析、跨学科分析的研究方法,就民族宗教法律问题研究中所涉及一系列理论难题展开研究。

在民族区域自治法的理论与实践方面,丛书将从民族区域自治法的历史渊源、民族区域自治的法制建设及其发展、民族区域自治法的法律关系、民族区域自治权、民族区域自治法的实施及其存在的问题等方面展开研究;并就新中国成立初期我国民族区域自治制度的奠基历程,新疆等地区民族区域自治制度的实践进行专题研究。

在少数民族权利保障法律问题方面,丛书将就少数民族权利保障的一般理论,少数民族权利保障的实证分析,我国西藏、新疆等地区少数民族公民权利保障的巨大成就等问题进行研究。如从多元主义理论出发,就我国西北地区少数民族权利的多元表达机制进行深入研究;从平等权、政治权利、人身自由、经济权利、妇女权利保障等人权基本理论出发,对西藏民主改革这一世界人权发展史中的史诗性变革进行研究;以及对我国西北地区的少数民族权利保障进行实证分析等。

在民族宗教治理法律制度的历史经验方面,丛书将着力于西北地区各民族的法律文化史、中国少数民族法律治理史等领域的研究。中国历来是一个多民族共生共存的国家,历朝历代的统治者为解决民族问题、维护国家统一,进行了长期的努力。在这一过程中,既有成功的经验,也有许多失误的教训,这些经验和教训都是我们今天面对现实民族问题的宝贵财富。丛书将就近代内蒙古社会变迁与法制改革研究,近代西北少数民族地区社会转型研究,西夏法制对中华法系的传承与创新等问题展开深入研究。

民族宗教法律问题并非纯粹的理论研究,而是有显明的现实指向。西北地区是一个多民族杂居共处、多宗教同传并存的地区,由于历史原因和国际国内形势,民族、宗教问题复杂而敏感。目前是我国改革开放的攻坚期,也是社会矛盾凸显期,民族地区也不例外,民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力纷纷粉墨登场,严重危害社会稳定、法律尊严和国家

统一。探索解决这些问题的法治途径，是法学研究工作者和民族问题研究工作者共同的义不容辞的责任和使命。民族宗教事务法治化，也由此被定位为民族宗教法律问题丛书的核心研究内容。丛书将就藏传佛教与藏族社会，藏族习惯法“回潮”问题，西北基层多民族地区的社会稳定与社会治理，世界上主要国家宗教事务管理的宪法实践等问题进行系统研究；进而为西北地区民族宗教问题的法律解决之道提供理论支持与对策方案。

总体来讲，本丛书的研究原则和切入点为“三兼顾、三为主”，即历史问题研究与现实问题研究兼顾，以现实问题研究为主；基础研究与应用研究兼顾，以应用研究为主；全国性问题研究与区域性问题的研究兼顾，以区域性（西北地区）问题研究为主。我们衷心希望，在各级领导的关怀下，在各位研究人员的共同努力下，丛书能够成为法学、民族学、宗教学等众多学科有良知、有责任的研究者，探索我国民族宗教问题解决之道的重要阵地；为我国法学、民族学、宗教学等学科的发展，为我国西北地区乃至全国的稳定发展、法治建设及国家安全作出自己独特的智识贡献。

穆赤·云登嘉措

西北政法大学民族宗教研究院院长、博士生导师

序

常安博士于2007年至2010年在西南政法大学法学理论专业攻读博士学位，他的博士论文主要是从宪法学理论出发，思考中国这样一个多民族大国从清末立宪以来的民族治理、国家建构以及相应的宪法制度演进问题。在论文答辩时曾引起一番“热论”，论文答辩后也取得了一些荣誉和成绩。从博士论文选题始，常安博士就在“民族与宪法”领域展开了不懈探索，其相关学术作品也颇受学界好评。近日，欣闻其博士论文经大幅增订后，即将纳入“西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书”出版，作为他的博士论文指导老师，我由衷地感到欣慰，并非常乐意把他的这本学术专著推荐给大家。

在我国，少数民族人口已经超过1亿，民族自治地方占了我国领土将近64%，也正因为如此，“统一的多民族国家”被认为是我国的基本国情，并写进了现行宪法序言。民族区域自治制度，也被视为我国基本的政治制度。但客观上讲，我国民族治理法律问题方面的研究到现在仍然较为单薄，也无法与民族治理问题在我国国家治理体系中的重要性相符，可以说颇有进一步深入研究的理论空间。

常安博士在博士论文选题始，就立志于从公法学理论角度，对国家统一、民族团结、边疆稳定等重大政治法律命题进行理论思考。这是我们法学研究面向本土、面向实践的一种体现，也是法学学者关注中国本土法治实践与法治变迁的一种理论担当。任何一个国家的法律制度，尤其是宪法制度设计，都首先是基于本国解决特定政治命题的现实需求，同时也受本国特定历史传统、国情民情乃至族裔情况等因素的制约。我国作为一个多民族大国，民族治理在我国国家治理体系中居于重要地位，在依法治国的大背景之下，如何探索多民族大国的民族治理法治化之道，也应成为一个重要的法学研究命题尤其是宪法学命题。我们的法学研究，尤其是法理学、宪法学研究，也应该多关注类似于民族治理、边疆治理这样一些原本被我们视为民族学、政治学、边疆学等学科研究对象的领域；应该多对我

国当下国家治理中的一些重点、难点问题给出法学理论层面的解读与回应。唯如此,我们的法学研究才能在竞争激烈的学术市场中赢得一席之地,我们的法学研究也才能够跟得上大国崛起、民族复兴的矫健步伐。常安博士在这本专著中,运用法学理论知识,对清末民初政局鼎革、西藏民主改革等涉及近代以来中国边疆治理中的一些重要议题,给出了自己的宪法学解读。如清末立宪作为我国立宪运动的起点,除了学界惯常讨论的诸如君宪与共和之争、地方自治、司法制度等宪法制度建构中的常见内容,还有其他重要内容,如所谓的“平满汉畛域”问题;清末民初政局鼎革之际的一些宪法性文件,例如《清帝逊位诏书》,以往常被学界忽视。该书也就其在国家统一、民族团结中的法理意义进行了专门解读;对于西藏民主改革这一世界人权史上的史诗性变革,同时也堪称西藏古今之变的重要政治法律事件,法学界包括民族法学界以往一直缺乏足够的关注。常安博士敏锐地把握住这一西藏政治发展和我国涉藏外宣事务中的节点议题,运用人权基本理论、政教分离宪法原则等宪法学原理,对西藏民主改革从宪法学角度进行了全面深入的解读,有力地反驳了西方国家和分裂分子对我国的所谓“西藏人权问题”的无端指责。可以说,这是将法学研究服务于我国重大政治、法律战略的一种可贵尝试,也是主动思考本国宪制变迁中独有宪法命题的本土化研究立场的一种体现。

以往法学界关于民族问题的研究,多集中于自治权、少数民族权益保护、少数民族习惯法等领域;其也常被视为一个单独的学科领域“民族法”,如同民族研究在我国常被归入一个专门的学科范畴“民族学”。常安博士在该书中,把民族问题处理视为一国宪制建构的重要内容,并挖掘了清末“平满汉畛域”与边疆新政、五族共和、南京国民政府的相关制度建构、新中国成立后民族区域自治制度的奠基等民族治理制度实践中的宪制意蕴。其实际上是把民族治理的相关宪法制度设计不仅仅视为一种地方治理制度或者特殊的少数人权利保障制度,而更是从一个统一多民族国家的国家建构巩固程度层面进行解读。这更加凸显出,一国进行宪制建构的首要任务在于整合而非分权。正如我们常常把行政区划、民族区域自治制度、特别行政区制度等涉及地方治理的宪法制度,用“国家结构形式”这样一个宪法学理论范畴来统摄。但即使从字面意思来理解,所谓结构,其要义首先同样在于合,而非分。合,可以说是分的基础与前提。所以,我国的民族区域自治制度,是民族自治与区域自治的一种结合,而非单纯的民族自治,必须以国家统一为前提。民族区域自治机关,既是行使自治权的自治机关,也是一级地方机关,上级国家机关与它的关系是领导与被领

导关系，而非分权关系。民族自治地方，也是我国国家领土神圣不可分割的一部分。正是在这个意义上，新中国成立初期民族区域自治制度的奠基，是我国少数民族权利保障的重要体现，更是实现了清末以来我国这样一个统一多民族国家的现代民族国家建构的质的飞跃。作者在该书第五章中，对于民族区域自治制度的奠基历程这一我们经常认为是民族政策学或者民族史的研究内容，从宪法理论层面进行了系统研究。正是对于民族治理制度建构中所体现的宪制意蕴的强调，也使得本书与传统的民族法研究著述在研究思路、研究重心等方面均体现出明显的差异。实际上，鉴于我国统一多民族国家这一基本国情现实，鉴于民族治理在我国国家治理体系中的重要地位，民族与法律问题的研究也亟须更多不同研究机构、不同学科研究力量的参与。

这种对国家结构形式含义中“合”的维度的强调，以及把国家建构视为宪制安排核心内容的理路，按照现在的学科划分似可视为宪法学研究与政治学研究的一种结合，但同时也可认为是对宪法政治功能的强调。诚如作者所指出的，现代政治是宪法政治，宪法作为国家的根本大法，其制度设计与具体实践是实现民族国家建构和国家民族整合的重要方式。宪法本身作为一个特定政治共同体的最高政治纲领，其核心任务正是整合、巩固民族国家这一政治共同体。该书对于宪法的政治维度而不仅仅是权利维度、司法维度的强调，实际上并未削弱宪法作为法的属性的一面，而是恰恰凸显出宪法在现代国家治理体系中所承担的核心职能。正是缘于这种从政治功能角度对于宪法的国家建构意蕴的重视，作者在该书中的宪法制度历史梳理中，对于以往中国宪法史研究中缺乏足够关注的一些内容进行了细致研究。如对于清末立宪中所体现的从古典王朝到现代民族国家的宪制转型，《清帝逊位诏书》在国家统一和民族团结方面的法理意义，北洋政府时期和南京国民政府时期关于边疆治理的宪法实践等问题，均进行了深入探讨。对于我国民族区域自治制度这一重要的宪法制度，作者在书中主要分析的是，新中国成立初期，通过民族识别、民族干部培养、民族自治地方设置、少数民族地区民主改革等一系列民族治理政策落实民族区域自治制度的奠基历程。尤其是少数民族地区的民主改革，更被作者视为民族区域自治制度在新中国成立初期的奠基历程中最重要一环和确保民族区域自治制度社会主义属性的最关键所在。实际上，新中国成立初期民族治理实践中对于平等、社会主义、人民民主、政教分离等政治原则的强调，即使放到现在，仍然具有巨大的启迪意义。

今天，民族区域自治制度作为我国民族治理的基本宪法制度，在我国

宪法体制安排中具有重要地位。对于民族区域自治制度的渊源,学界的研究一般从马列主义民族、政治理论和中国共产党在苏区和边区的民族治理早期实践出发进行梳理,这无疑是非常重要的。但该书对于民族区域自治制度的历史沿革研究,并未就此而止,而是将民族区域自治制度视为中国这个多民族国家在清末开始的民族治理转型和民族国家构建上的一种制度演进的结果。正因为如此,作者在该书中首先分析了清末立宪中“平满汉畛域”问题和边疆新政问题,指出清末立宪既是我国立宪运动的起点,也是民族治理转型和民族国家建构的开端。然后对于清末民初五族共和这一宪法思潮的形成过程及其制度实践进行了细致梳理,对于南京国民政府的国族主义话语建构与边疆新政的实施效果,作者也进行了客观分析。也正是在这样一种长时段的宪法史梳理的基础上,民族区域自治制度在我国近代以来民族治理转型与民族国家建构中所实现的质的飞跃由此得以凸显,使我们对于一个多民族大国的民族治理与国家整合的制度建构之艰辛,有着更为清楚的体察。

民族治理,无疑是一个非常复杂的话题,民族与法律问题的研究,单纯依赖法学的知识资源也显然不够。该书处理的主题又是从清末立宪开启的我国民族治理转型与民族国家建构之路到当代中国的民族治理与国家建构这样一个长时期的宪法制度变迁历史。因此,该书在写作过程中必不可少地借助了其他学科的一些研究方法。如国家建构概念在当下学界即更多地运用在政治学研究领域,而边疆新政、民族识别、少数民族地区民主改革等则更多地被视为边疆史或者民族政策学的研究内容。该书第一章,对多民族统一国家的法政思想源流的梳理,还涉及中国古典政治思想史等方面的内容。这种跨学科的交叉综合研究,似乎更贴合国家治理包括民族治理的现实。我们强调通过法律的国家治理,但其前提是所制定的法律必须符合国家治理的自身规律;即法之理在法外。而法律人要想在国家治理和依法治国进程中发挥更为重要的作用,首先需要具备更为整全的知识结构和更为综合的职业素质,这也是党和国家提出培养复合型法律人才的初衷。

当然,必须指出的是,本书所处理的是一个长时段的宪制变迁历史,涉及中国古代政治思想史、近代中国民族关系史、民族政策学、政治学等多个学科的知识资源。这既为该书写作提供了寻求学术突破的理论空间,又意味着写作上的直接困难与学术风险。因为其涉及多个学科,现实、历史错综复杂,对作者的知识面、阅读范围、现实问题洞察力、历史视野等均有较高的要求。因此,该书在一定程度上只是作者从事民族与宪法问题

研究的开始，该书所涉及的一些研究内容也有进一步细化的可能。例如，大一统的法政思想与制度建构，在我国这样一个统一多民族国家的形成中所起的作用；新中国成立初期民族治理宪法制度建构的当代启示；西藏民主改革的法理解读等，均可进一步挖掘甚至专题成书。另外，由于该书的研究方法主要以宪法史的梳理与分析为主，即集中于对于清末立宪以来我国民族治理转型与民族国家建构方面的宪制变迁历史的研究。所以该书一方面在理论抽象上有所不足，另一方面对微观、实证的维度重视不够。在此，也希望作者在以后的研究中就上述方向能够作出进一步的深入研究。

作为常安博士的博士生导师，我衷心希望他能够继续发扬严谨求实、勇于探索的学风，在学术研究之路上不断取得佳绩；也希望在包括民族治理在内的国家治理研究领域，法学研究者的声音越来越多。

特此为序。

付子堂

西南政法大学校长、博士生导师