

# 中国宪法文本中的“内”与“外”

常 安

**摘 要** 现行宪法文本中的“内”“外”，是指中国这个社会主义的统一多民族国家对内的国家整合方式、对外的外交政策与世界秩序理解。现行宪法文本中的“内”的叙事维度，主要体现在行政区划的基本设置、统一多民族国家的宪制建构、国家统一和中华民族认同等方面；“外”的维度，则是宪法序言第十二段关于坚持独立自主的对外政策、坚持和平共处五项原则、推动构建人类命运共同体等关涉我国外交原则和世界秩序理解等内容。现行宪法文本中的“内”与“外”，呈现的是国家建设空间维度的一体两面；无论是统一多民族国家对内的国家整合，还是对外的外交政策与世界秩序理解，都是建立在特定的空间理解基础之上的；现行宪法文本中的内、外叙事，正是对这种何谓“中国”、中国“何为”的空间理解与建立在这种空间理解基础上的政治秩序的塑造记载。2018年，将“中华民族伟大复兴”“推动构建人类命运共同体”载入宪法，体现的正是这样一种旨在“统筹国内国际两个大局”，应对“百年未有之大变局”的国际形势，实现“两个一百年”伟大奋斗目标的政治努力。

**关键词** 宪法文本 国家建设 空间 国家结构形式 世界秩序

作者常安，西北政法大学教授（陕西西安 710061）。

中图分类号 D9

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)12-0079-18

## 一、“内”与“外”：宪法文本中的空间叙事

2018年的宪法修改，涉及到爱国统一战线和民族关系、和平外交政策的内容有：“致力于中华民族伟大复兴的爱国者”（序言第十段）、“平等团结互助和谐的社会主义民族关系”（序言第十一段）、“坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略……发展同各国的外交关系和经济、文化交流，推动构建人类命运共同体”（序言第十二段）等。<sup>①</sup>上述内容，在民族学界、国际法学界曾引起一系列热议，但从宪法学视角进行分析的并不多；甚至是现行宪法颁布近四十年来，从宪法学视角对序言第十一段、十二段的讨论，也不算多；这也许和学界习惯性也认为宪法序言法律性不足、更多体现为一种政治修辞的流俗之见有关；但同样是宪法序言，对于第二至六段的历史叙事、第七段的政治纲领宣示的讨论还是颇有一些。那么，序言第十一段关于民族关系的言说、第十二段关于外交政策的宣示，是否只是一种具文？第十一段和第十二段之间，又有何关联？宪法文本的排列，显然并非随意为之，尤其是阐明一国制宪缘由、国家目标和政治理想的宪法序言。

理解现行宪法，时任宪法修改委员会副主任委员的彭真，在代表宪法修改委员会所作的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》（以下简称《报告》），无疑是一个权威性的参考文本。在《报告》中，

<sup>①</sup>《中华人民共和国宪法修正案》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c505/201803/3bd1311cf0944324b6f3a2bfd8c8cb84.shtml>。

彭真就此次宪法修改（全面修改）的背景、过程、指导思想进行了说明，并联系宪法草案在进行全民讨论中所提出的相关意见和问题，重点介绍了此次宪法修改草案的基本内容：人民民主专政制度、社会主义经济制度、社会主义精神文明、国家机构、国家的统一和民族的团结、独立自主的外交政策。在这六大问题中，宪法序言第十一自然段关于民族关系的规定、第十二自然段关于独立自主的外交政策的内容占了三分之一。而当我们回溯新中国立宪史乃至革命根据地的红色宪法时期，就会发现，在宪法典或者宪法性文件中对民族关系、外交政策作出规定，并非自“八二宪法”始。在具有临时宪法之称的《共同纲领》中，就设专章规定了民族政策和外交政策。<sup>①</sup> 在新中国第一部宪法典“五四宪法”中，序言第五段总结了新中国成立以来“我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭”，展望了我国民族团结的未来与经济、文化建设和社会改造过程中对各民族发展特点的重视；第六段则以国家根本大法的方式向全世界宣示，“我国人民同全世界爱好和平的人民的友谊也日见增进，这种友谊将继续发展和巩固。我国根据平等、互利、互相尊重主权和领土完整的原则同任何国家建立和发展外交关系的政策，已经获得成就，今后将继续贯彻。在国际事务中，我国坚定不移的方针是为世界和平和人类进步的崇高目的而努力”。<sup>②</sup>

实际上，早在中国共产党领导人民进行人民民主革命时期，于 1931 年通过的《中华苏维埃宪法大纲》中，作为“我国历史上第一个由劳动人民亲手制定的具有彻底民主主义性质的宪法”，<sup>③</sup> “中国苏维埃政权以彻底地将中国从帝国主义榨压之下解放出来为目的。宣布中国民族的完全自主与独立，不承认帝国主义在华的政治上经济上的一切特权。宣布一切与反革命政府订立的不平等条约无效”。<sup>④</sup> 可以说，现行宪法中的这种就外交政策、世界秩序理解做出规定的宪法叙事模式，其渊源只能是人民革命与社会主义国家建设的政治实践。纵观世界立宪史，虽然在近代宪法时代，几个代表性国家的立宪进程中体现出了一定的世界观，但立宪主要还是被视为一国内部的政治秩序建构问题；外交条款在宪法文本中的出现，更多是二战之后宪法全球化、人权保护国际化的大潮所致。而新中国的《共同纲领》、“五四宪法”中的对外叙事，就时间来说，显然要早于宪法国际化的滥觞，且就立宪关注点而言，也和其他规定外交政策的国家迥然有别。

因此，在宪法文本中就对内的民族事务处理、对外的外交政策彰显做出规定的宪法书写模式，更是基于社会主义的统一多民族国家的立宪传统使然。从“内”的维度，这体现了一个统一多民族国家在经历了近代以来的救亡图存斗争之后如何以社会主义的方式实现政治共同体的整合和国家建设的质的飞跃；宪法文本中关于民族关系、统一战线、中华民族的叙事，首先关涉的是这个具有几千年文明历史的统一多民族国家的国家建设或者国家构成问题。<sup>⑤</sup> 这种“内”的维度和“外”的维度，从某种意义上是互联的；正如关于主权的概念是对内最高的统治权和对外最高的代表权；“外”，也可以理解为“内”如何为自己营造

① 《共同纲领》在总纲第九条规定了各民族“均有平等的权利和义务”，第十一条规定“联合世界上一切爱好和平、自由的国家和人民……共同反对帝国主义侵略，以保障世界的持久和平”；总纲之后，共设六章，其中第六章为民族政策、第七章为外交政策；以上关于《共同纲领》的引文参见中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，中央文献出版社，1999年，第286—287页。

② 以上对于《中华人民共和国宪法（1954年）》的引用来自中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第五册，中央文献出版社，1993年，第521—522页。

③ 许崇德：《中华人民共和国宪法史》，福州：福建人民出版社，2003年，第16页。

④ 《中华苏维埃宪法大纲》（1931）前言。诚如有学者所指出的，该大纲是“我党历史上颁布的第一部宪法性文件。也是在大革命时期确立红色政权之‘政道’的开始，可以说是中国共产党在法理上创设出的‘承认规范’”。参见王旭：《劳动、政治承认与国家伦理——对我国“宪法”劳动权规范的一种阐释》，《中国法学》2010年第3期。

⑤ 在现代国家，成文宪法作为一国治国安邦的总章程、作为根本大法，不可能在其文本中对那些直接制约、甚至规定着本国政治共同体稳定程度的空间、族裔、人口因素，以及必须以一国基本政治法律制度来予以应对的重大、长期、根本问题熟视无睹；相反，它需要将本国人民对于这些重大问题的政治共识，以制宪权的方式，记载于宪法文本之中；并由宪法文本中的特定记载，来塑造和强化一代代人民对于这些重大政治命题的基本认知以及对于政治共同体巩固的宪法忠诚义务。按照苏力的观点，是指“一国以基本政治法律制度，应对的本国的重大、长期和根本的问题，如国家的统一、人民的团结和国内各民族的团结等；都只有通过长期的政治法律实践，并配合相关的经济文化发展，才能予以化解、缓和或解决的麻烦”；但苏力更多的是从与宪法文本对立的政治实践角度来理解国家构成，即进行宪法与宪制的方法论区分。参见苏力：《何为宪制问题——西方历史与古代中国》，《华东政法大学学报》2013年第5期。

一个良好的生存空间与发展环境；当然，作为一个具有五千年文明历史的社会主义的大国，还需要为世界和平、国际治理承担更大的责任；现行宪法文本中外交政策的相关规定，体现的正是对促进全球治理、维护世界和平与正义的负责任的态度以及试图提供一种超越列国竞争的人类命运共同体的世界秩序方案的担当。

在本文中，笔者拟通过对于现行宪法文本中的“内”“外”叙事的解读，来呈现社会主义中国对内如何实现统一多民族国家的国家整合、对外是以一种什么样的世界观自处于世界并为世界提供新的秩序理解的政治场景。从空间的维度来讲，一国的国家建设，正是在其特定的国家治理空间（领土）内部，通过行政区域划分、国族叙事等具体治理手段，将国家内部不同地域、族裔的人口整合成为一个具有内在均质性的政治共同体；对外，则是在“超国家”的空间层面，捍卫自己独立自主、代表特定国家治理空间的唯一性地位、在与其他国家的交往中展示和达致特定的国际治理空间秩序。我国现行宪法文本中关于“内”与“外”的叙事，呈现出的正是国家建设空间维度的一体两面。这种“内”与“外”的宪法叙事模式，和中国古典政治时代的“内”与“外”政治实践模式有一定关联，但并不相同；<sup>①</sup>和欧洲近代民族国家建设和帝国建设中的“内”与“外”的政治张力也不相同；<sup>②</sup>而是呈现出作为“世界上历史最悠久的国家之一”（现行宪法序言第一段第一句）以及将社会主义作为国家的“根本制度”（现行宪法第一条第二款第一句）的人民共和国的独特的国家建设理念和世界秩序理解。

## 二、内的维度：国家结构形式与国家建设

宪法文本是公民基本权利的集中载明和权威宣示，宪法文本中关于国家机构的规定，是为了更好地保障公民基本权利，这是从权利视角对宪法文本的解读。保障公民基本权利，需要法的可诉性，无救济则无权利；因此，司法权必须在一国宪法体系中具有重要地位，这是司法视角下的宪法观。这些都是从不同角度对宪法文本的理解，反映了现代宪法文本设计的某些特点，但遍览世界各国宪法文本，其制宪原旨，首先则是确立、维系、巩固特定时空背景下的政治共同体，而 Constitution 的原意，本身就含有组织、构造之意；现代政治是宪法政治，是通过国家根本大法的形式设置国家机关、规范国家权力，为政治共同体的运行给予宪法保障。因此，一国制宪历程以及由此产生的宪法文本，本身即和国家建设息息相关。国家建设，核心在于构建一套有效的国家治理制度体系、增强“国家制定与实施战略以实现经济和社会目标的能力”，<sup>③</sup>同时，国家建设除了需要注重制度的刚性一面，还需要塑造和强化政治共同体成员的国家认同的柔性一面。最后，作为一个政治共同体的国家，这个政治共同体的完整与统一，也是国家建设的应有之义。而国家建设的上述制度建构、能力强化、认同塑造、维护统一的内容，在宪法政治和成文宪法的时代，均以国家根本大法的方式，表明了特定政治共同体成员对于巩固其所属共同体的忠诚义务和捍卫决心。现行宪法中关于国家结构形式、公民维护国家统一与民族团结的宪法义务规定，均体现着这种国家建设的色彩。因此，阅读宪法文本，除了权利的视角、司法的视角，我们还需要引入国家建设的视角。

在这之中，很能凸现代宪法的国家建设意蕴的，即是宪法文本中对于国家结构形式的规定，而国家结构形式这一马克思主义宪法学的传统概念，也更能凸显国家作为政治共同体内部整合、巩固、维护统一的努力。国家的存在，一般被认为必须有以下四个条件：人民（生活在一个社会里面的集合体）、人民所定居的土地、代表人民的政府、这个政府还需要拥有主权。<sup>④</sup>那么，这个国家以一种什么样的制度安排来

① “内”与“外”，作为一个中国古典政治哲学术语，有指王朝政治中的央地关系，如中国古代的所谓内轻外重、内重外轻的说法，但更多的是指中华文明多元一体发展进程中中心与边缘的互动与变化，详见马戎：《中华文明的“内”与“外”》，《复旦大学学报》2016年第5期；许倬云：《我者与他者》，北京：生活·读书·新知三联书店，2015年。

② 详见孔元：《反思民族国家的内外观：宪法和国际法的视角》，《开放时代》2018年第4期；此文关注到了宪法理论受制于民族国家的思维定式的问题，但主要还是基于欧陆政治世界的一种思想史研究。

③ 欧阳景根、彭红利：《国家建设理论范式的发展与实践创新》，《甘肃行政学院学报》2014年第4期。

④ 参见劳特派特修订：《奥本海国际法》上卷第一分册，王铁崖、陈体强译，北京：商务印书馆，1989年，第96—97页。

彰显主权、实现治理, 如何处理好国家内部整体与各部分治理区域之间的关系, 并以一种什么样的方式确保这个政治共同体的巩固与统一, 便是国家建设中必须考虑的重中之重。在我国现行宪法中, 关于国家结构形式的规定, 主要体现在以下几个方面: 首先是行政区划的基本设置, 其次是统一多民族国家的宪制建构, 再次是关于国家统一和中华民族的制度与认同。

### (一) 行政区划的国家建设之维

行政区划, 也称行政区域划分, “指国家为了便于实行行政管理, 按照一定的原则, 把国家所管辖的领土划分成区域, 并设立相应的地方国家机关, 从而实现国家对全国领土的统一管理”。<sup>①</sup> 行政区划, 是国家结构形式的重要内容, 直接关系到国家治理和行政管理体的运转, 是地方政府各级行政、经济、社会、文化教育等管理体制的前提性结构因素; 是国家主权在国家结构形式层面的一个显著体现。因此, 在现代国家, 行政区划的名称、地位、变更程序等, 都需要具有法定职权的国家机关按照宪法所规定的程序来进行。一国的行政区划表面上看是一个技术问题, 但实际上, 恰恰体现的是主权国家对于其内部国家整合的政治努力。

行政区划, 需要考虑历史地理、政治文化等诸多因素, 关于行政区划的文本变迁, 也体现着历史、现实、未来的勾连。理解中国的行政区划, 以及行政区划背后的国家建设主题, 也需要回溯历史, 理解变迁, 探讨趋势。<sup>②</sup> 在现行宪法文本中, 行政区划被安放在总纲第三十条(第三十一条为特别行政区制度) 规定: “中华人民共和国的行政区域划分如下: (一) 全国分为省、自治区、直辖市; (二) 省、自治区分为自治州、县、自治县、市; (三) 县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。” 其中, 关于省的定位问题, 一直是中国立宪史中的行政区划难点所在;<sup>③</sup> 而“市”, 作为城市社会的行政区划单位, 是否写入宪法文本, 也不乏争议。而且, 如果我们把现行宪法关于行政区划的规定与“五四宪法”做对比的话, 就会发现, 除了在宪法文本上的位置从国家机构前移到总纲, 直辖市和较大的市在“五四宪法”中不下辖县而在现行宪法中则“分为区、县”, 其他内容则一模一样, 甚至是“较大的市”这个在宪法文本和现实政治经济管理理解分歧较大的概念, 也来自“五四宪法”。

新中国成立之初, 由于当时面临的国内政治、军事、经济格局非常复杂, 面临的周边环境也较为严峻, 因此并未在《共同纲领》中就行政区划做出具体规定;<sup>④</sup> 在具体政治实践中, 则沿用解放战争时期形成的中原、东北、华北、西北等军事战略区模式,<sup>⑤</sup> 在省级行政区之上, 则设立了大行政区制的行政区

① 蔡定剑:《宪法精解》,北京:法律出版社,2006年,第229页。

② 行政区域第一次被写入中国的宪法性文件,是在1923年颁布的中华民国宪法,在第十二章专设地方制度,且在该章第一条即规定,“地方划分为省、县两级”。参见夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,北京:法律出版社,2004年,第530页。

③ 中国作为一个统一的多民族大国,在行政区划方面,具有十分悠久的历史、也经历了非常繁杂的变化,从战国时期郡县制的出现,到后来州、路、府的出现,一直到元代确立行省制,到清代的省、府、州、县,但直至清末立宪时期,对于“省”的定位仍然有不同认识。清末立宪中的一个重要环节,即是地方官制改革和地方自治筹办,但部分督抚认为自己的身份系中央监察官而非地方长官,反复强调从元代以来的“行省”制度之“行”的面向(详见关晓红:《清季外官改制的“地方”困扰》,《近代史研究》2010年第5期)。南京国民政府时期,就“省”究竟属于中央政制还是地方制度,是否应当将“市”写入地方制度,也几经反复(参见《中华民国训政时期约法(1931年)》《中华民国宪法草案初稿(1934年立法院拟定)》《中华民国宪法草案(1936年立法院通过)》《期成宪草(1940年)》,夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第834、938-940、989-990、1037-1039页);直至1946年底通过的《中华民国宪法》在第十一章地方制度中设“省”“县”两节,但又同时规定,“市准用县之规定”(夏新华等:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第1114-1115页)。可以说,“省”的定位问题,一直是近代中国宪法文本中行政区划的症结所在;这种症结背后,则是近代中国国家建设的地方困境使然;如果我们再回顾民初时期关于“省宪”的诸多争议,则更可对这种行政区划背后的国家建设方案差异以及不同方案所共同指向的近代中国立宪史的核心命题——国家建设有着一个深切的感受;且应该意识到的是,当时的所谓“省宪”,一方面有军阀地方割据的现实动因,另一方面,必须把它放在近代中国国家建设的大背景之下加以理解;同时,相比于“省宪”,省制可能是更值得关注的主题。

④ 仅规定“中央人民政府与地方人民政府间职权的划分,应按照各项事务的性质,由中央人民政府委员会以法令加以规定,使之既利于国家统一,又利于因地制宜”(第十六条)、“全国各地方人民政府均服从中央人民政府”(第十五条);中共中央文献研究室编:《中华人民共和国开国文选》,第279页。

⑤ 详见范晓春:《新中国初期设立大行政区的历史原因》,《当代中国史研究》2009年第7期。

划。但这种大行政区仅仅是一种过渡，随着全国范围的地方建政与经济建设的逐步开展，这种具有浓郁军事色彩的行政区划模式辖区过大、层级过多等弊端也体现得愈发明显。于是，在1954年3月中国共产党中央委员会提出的宪法草案中，行政区划一节，明确规定“全国分为省、自治区或者自治省、中央直辖市”。<sup>①</sup>1954年6月19日，中央人民政府委员会正式发布文件撤销大区一级行政机构。1954年9月20日通过的新中国第一部宪法典，将行政区划规定在第二章“国家机构”中的“地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会”一节中，其内容为：“（一）全国分为省、自治区、直辖市；（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方”<sup>②</sup>，由此基本奠定了新中国的行政区划宪法体制。现行宪法在行政区划方面，基本承袭自“五四宪法”，仅在所处位置上做了调整，另外在直辖市和较大的市下辖行政区域方面增加了县。关于行政区划在宪法文本中的位置由地方国家机关调整至总纲，在“五四宪法”中，行政区划规定在地方各级人民代表大会的性质、组成、任期、职权等规定之前，旨在强调行政区划的设置，是地方治理的前提基础和必备要件；“八二宪法”在制定时将其调整在总纲中，也是出于类似考虑。<sup>③</sup>而行政区划在宪法制度中的意义，除了作为地方治理的前提基础，更重要的则是国家如何通过行政区划的设置，将内部幅员辽阔、风俗各异的领土、人口整合成为一个牢固的政治共同体，这还不仅仅是一个地方制度层面的主题，而是具有显明的国家建设意涵，其于一国宪制建构中的意义，在我们宪法学研究中还未引起充分的重视。<sup>④</sup>

现行宪法和“五四宪法”在直辖市和较大的市下辖行政区域方面的不同规定，其背后则是新中国成立几十年来工业化、城市化的变迁。“五四宪法”中“直辖市和较大的市分为区”规定，其原因并非是当前城市化进程中常见的“撤县设区”，而恰恰表明了新中国成立初期城市数量不足、规模偏小、且集中于沿海、沿江地区，未能在经济发展中起到充分的辐射与带动作用的境况。“五四宪法”颁布之后，随着国家经济建设的全面推进，有计划地开始在内地布局工业基地以及进行城市化建设。<sup>⑤</sup>因此，在1959年9月第二届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上，通过了《关于直辖市和较大的市可以领导县、自治县的决定》，决定指出：“为了适应我国社会主义建设事业的迅速发展，特别是去年以来工农业生产的大跃进和农村的人民公社化，密切城市和农村的经济关系，促进工农业的相互支援，便利劳动力的调配，决定：直辖市和较大的市可以领导县、自治县”。<sup>⑥</sup>1978年宪法，正式规定“直辖市和较大的市分为区、县”。<sup>⑦</sup>

①《中国共产党中央委员会1954年宪法草案（初稿）》，参见韩大元编著：《1954年宪法与中国宪政》，长沙：湖南人民出版社，2004年，第639页。

②中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第五册，第533—534页。

③根据肖蔚云先生的回忆：“一九八二年宪法把这一条提前，放在总纲中的第三十条，这主要是考虑到要设立特别行政区，把我国行政区域这一条提前，从逻辑上比较适当。先讲我国的行政区域，再写特别行政区，由一般到特殊，顺理成章，条理清楚。”肖蔚云：《我国现行宪法的诞生》，北京：北京大学出版社，1986年，第76页。

④苏力在《大国宪制》一书中，就历史中国的疆域管控和行政区划进行了分析，并质疑“为什么地缘政治考量和实践”在当代中国宪法学术话语中缺失了。这一实践对历史中国影响深远且重大，相关的理论思考和表达即便散乱也源远流长，在中国史学界至今影响广泛，并认为这一现象“最主要的原因或许在于，塑造现代中国宪法学话语和想象力的主要是来自西方的宪法学术”，而欧美各国在19世纪民族国家建设基本完成后也很少在国家构成层面思考地缘政治的问题，参见苏力：《大国宪制》，北京：北京大学出版社，2018年，第267页。笔者以为，除了上述学术世界时空不对称的原因，还有一个原因可能就是行政区划的深入思考需要具备政治学、地理学、历史学、城市规划、环境资源等多学科的知识背景，而这一点则是法学学者所缺乏的，另外，行政区划在宪法学中一直被视为一种地方治理的技术手段，未上升到国家建设层面。

⑤工业化则必然面临一个工业用地拓展的现实问题，与这些城市原有的因为辖区面积不足导致的交通、住房等民生难题叠加在一起。1958年，中央先后将江苏的崇明、青浦、金山等县划入上海市，从而让上海市的管辖面积从606.18平方公里扩展到6185平方公里，扩大了整整十倍。关于这一行政区划调整的具体背景与过程研究，参见王健、贾璐阳：《1958年江苏省十县与上海市的行政区划调整》，《史林》2019年第1期。

⑥《全国人民代表大会常务委员会关于直辖市和较大的市可以领导县、自治县的决定》，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/10/content\\_5004348.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/10/content_5004348.htm)。

⑦《中华人民共和国宪法（1978年3月5日中华人民共和国第五届全国人民代表大会第一次会议通过）》，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content\\_4365.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4365.htm)。

所以,现行宪法中关于行政区划的规定,实际上以“五四宪法”中的相应内容为主,结合了“七八宪法”中关于直辖市和较大的市的辖区规定,这也是社会主义国家对于现代化、工业化、城市化的重视在宪法文本中的体现。现行宪法文本中,较大的市意指“设区的市”,这也符合“五四宪法”以来对于“较大的市”的内涵界定;“八二宪法”颁布之后,从1984年至1994年,中央先后批准了19个市作为“较大的市”。根据原《立法法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定,“在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规”,且具有一定的经济管理的自主权。<sup>①</sup>这些享有地方立法权和一定的经济自主权的“较大的市”,仅占宪法文本意义上的“设区的市”的很小比例,由此也引发了所谓“较大的市”的立法权的合宪性反思。这种文本与实践的差异,在2015年《立法法》、2018年宪法修改中被弥合。<sup>②</sup>限于篇幅,此不细述,只是指出,这种修改,同样是通过法治的国家建设的一个生动例证。

在“八二宪法”制定之时的行政区划框架中,分为省、县、乡三级;地区,并非宪法规定的行政区划,地区不设有一级人大而是仅仅设有省级人的工作委员会;行政公署,则是省政府的派出机构。1982年,中共中央、国务院发布了《改革地区体制、实行市领导县体制的通知》(中发[1982]51号),核心精神为地市合并、市领导县,并在江苏、广东、辽宁等地率先推行。截至2013年年底,有14个省区实现了行政辖区内的全部“地改市”,另外有9省区除自治州、盟外也全部实现“地改市”。<sup>③</sup>截至2020年,全国范围内仅剩黑龙江的大兴安岭、西藏的阿里以及新疆的塔城等七个地区。这种实际上的省、市、县、乡四级体制和“八二宪法”的规定并不一致,也导致了理论界的诸多质疑;但在城市化飞速发展的今天,回归省管县也并不现实。而部分省份曾经大力推行的试图减少行政管理层级的“省直管县”改革,也并未得到全国推广;且在十九届四中全会之后,党和国家大力提倡的是市域治理现代化。市域治理现代化命题的提出,是城市化进程进一步深入的现实需求,更是“市”在我国行政区划体制中地位进一步强化的体现。因此,随着2010年以来我国重启“县改市”“撤县设区”,以及加大边疆地区建市的力度,和西藏昌都、日喀则、那曲等地的撤地设市,尤其是十九届四中全会以来市域治理现代化命题的提出,宪法如何面对“市”,是未来中国在行政区划和国家建设中所必须面对的主题。

## (二)“统一的多民族国家”之宪法叙事

如果说行政区划,是国家建设的结构化安排;那么,统一多民族国家宪法文本中的民族事务安排,则是直面多民族大国国家建设的核心所在——国家认同。国家建设,需要塑造和强化政治共同体成员的国家认同,在单一族裔国家,通过“民族—国家”同一性和“公民—国家”民主性的政治叙事,实现了这种认同塑造;但世界上大部分国家都是多民族国家,如何确立、巩固多民族国家内部不同族裔的公民对其所属国家的认同,便成为多民族国家国家建设中所必须要面对的主题。因此,在多民族国家,关于民族事务处理方面的宪法制度安排,也不仅仅属于少数民族权利保护、特殊地方制度层面的范畴,而需要从国家建设的高度加以把握。

早在新中国成立时的《共同纲领》,即在正文的第五章设专章“民族政策”。现行宪法文本中,序言第一段第二句即是,“中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化,具有光荣的革命传统”;序言第十一段第一句强调,“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”,并具体阐述了社会主义民族关系的特征;在正文第四条,对我国处理民族事务的基本原则进行了系统全面的规定;在国家机构一章中,用十一个条文的篇幅对“民族自治地方的自治机关”进行了规定;加上行政区划、基本权利、国家

① 蔡定剑:《宪法精解》,第230页。

② 2018年的宪法修改,在宪法第三章“国家机构”第一百条增加一款,作为第二款:“设区的市的人民代表大会和它们的常务委员会,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以依照法律规定制定地方性法规,报本省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行”。王晨作关于《中华人民共和国宪法修正案(草案)》的说明(摘要),[http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/06/c\\_1122496003.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/06/c_1122496003.htm)。

③ 刘君德、范今朝:《中国市制的历史演变与当代改革》,南京:东南大学出版社,2015年,第192—193页。

机关、司法制度等方面的条款中涉及民族事务的内容，整个宪法文本，和“民族”主题有关的内容将近五分之一。现行宪法文本中的这一书写特点，是“我国是一个统一的多民族国家的基本国情”在宪法文本中的典型体现，也表明一国的国家建设、制宪安排，不可能是一种纯粹的政治哲学理论推演，或者说是可以完全进行内部循环的法律自创生系统，而是深深地镶嵌在包括疆域面积、地缘政治、经济发展、文化传统，乃至族裔分布、人口特点等特定的时空约束之中。

“中国是世界上历史最悠久的国家之一。中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化，具有光荣的革命传统。”（现行宪法序言第一段）现行宪法序言，阐明了中国作为“统一的多民族国家”之久远的历史根基。“一部中国史，就是一部各民族交融汇聚成多元一体中华民族的历史，就是各民族共同缔造、发展、巩固统一的伟大祖国的历史。各民族之所以团结融合，多元之所以聚为一体，源自各民族文化上的兼收并蓄、经济上的相互依存、情感上的相互亲近，源自中华民族追求团结统一的内生动力。”<sup>①</sup>和《共同纲领》、“五四宪法”不同，现行宪法的历史叙事并未从近代以来中国反帝、反封建的革命历史开始，而是参考了毛泽东同志的《中国革命与中国共产党》一文，<sup>②</sup>追溯到几千年来中国各族人民共同缔造、发展、巩固统一伟大的祖国、共同创造了光辉灿烂的文化的历史，这是以国家根本大法的方式，对几千年来“统一的多民族国家”之历史事实的宪法确认。“一八四〇年以后，封建的中国逐渐变成半殖民地、半封建的国家”（宪法序言第二段第一句）；古老的多民族大国，如何在内有地方割据、外有列强环伺的半殖民地半封建割据下确保住既有的领土、族裔、人口，在列国竞争、适者生存的世界体系中争得自存，是近代中国必须面对的政治主题；同时，在广袤的边疆多民族地区，各族人民首先面临着西方帝国主义的压迫与残害，在各族人民共抗外辱、保家卫国的过程中，对“统一的多民族国家”的心理认同进一步增强。中国共产党成立后，“以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民，在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后，终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国”（宪法序言第五段第一句）。中华人民共和国，是中国各族人民，在以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导下经过了“反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命斗争”所缔造的“各民族平等、团结、互助、友爱的大家庭”。<sup>③</sup>如果说现行宪法序言第一段是对历史中国之“统一多民族国家”的宪法书写，序言第十一段第一句的“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”，则是在宪法文本中对中国各族人民在经历了近代以来面对外辱不屈斗争的可歌可泣的历史、并在中国共产党领导下成功缔造了中华人民共和国的现代中国形成过程的一种铭记。

“人对国家的认可与服从，一定不是国家强力的产物，而是人与国家之间有机互动的结果，其内在的逻辑是：人是国家的主体，建设国家；国家最大限度地满足人的生存与发展基本需求。”<sup>④</sup>作为社会主义的统一多民族国家，对平等、人民性的强调是天然追求。从1949年的《共同纲领》到1952年的《民族区域自治实施纲要》，再到“五四宪法”，都将民族平等、保障少数民族权利视为社会主义制度在民族事务处理方面的基本体现，在现行宪法第四条第一款更是明确规定：“各民族一律平等”“保障各少数民族合法的权利和利益”“禁止对任何民族的歧视和压迫”。现行宪法，系统总结了新中国成立以来民族区域自治制度实施、少数民族权利保障的历史经验，现行宪法第四条第三款规定“各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权”；并在宪法正文第三章“国家机构”部分用足足十一条的篇幅，对民族自治地方自治机关的内涵、组成、职权等进行了全面系统的规定。现行宪法将“根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展”（宪法第四条第二款）视为国家义务；且在第一百一十八条第二款规定：“国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候，应当照顾民族自治地方的利益”；在第一百二十二条规定：“国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文

① 习近平：《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/27/c\\_1125049000.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/27/c_1125049000.htm)。

② 《毛泽东选集》第二卷，北京：人民出版社，1991年，第621—622页。

③ 李维汉：《中国各少数民族和民族关系》，《中国民族》1979年第3期。

④ 林尚立：《现代国家认同建构的政治逻辑》，《中国社会科学》2013年第8期。

化建设事业。国家帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部、各种专业人才和技术工人”。可以说,在少数民族权利保护方面,以社会主义立国的统一多民族国家并未持一种消极应对的做法,而是通过促进边疆多民族地区的经济社会发展、民生福祉改善,实现对少数民族政治、经济、文化权利的全方位保障。<sup>①</sup>新中国成立七十多年来,中国在维护民族平等、保障各少数民族合法的权利和利益、坚持民族区域自治制度、提升民族地区经济社会文化水平、改善民族地区民生福祉等方面取得了举世瞩目的成就,广大少数民族群众对祖国发自内心的认同,共同呵护、巩固“统一的多民族国家”这个中国各族人民的社会主义大家庭。<sup>②</sup>

建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴,五十几个民族一个都不能少。<sup>③</sup>五十几个民族,不是各自孤立的封闭单元,也不是“分其势而众建之”,在社会主义现代化建设的伟大进程中,彼此之间的联系更是得到了前所未有的加强;<sup>④</sup>社会主义国家的政治、经济、文化制度,中国共产党作为带领全国各族人民共同建设社会主义国家的先锋队组织,“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴”(宪法序言第七自然段最后一句)的伟大目标,分别为全国各族人民的大团结提供了制度基础、组织核心与制度愿景。而全国各族人民也只有紧密团结在一起,互助合作,才能实现社会主义现代化建设和中华民族伟大复兴的共同目标;在这个伟大的共同目标之下,全国各族人民同呼吸、共命运、心连心,和睦相处、和衷共济、和谐发展,结成了“平等团结互助和谐的社会主义民族关系”(宪法序言第十一段第二句)。宪法通过对“平等团结互助和谐”的社会主义新型民族关系的强调,以及相应的制度基础夯实、组织力量凝聚、制度愿景供给,进一步巩固、凝聚这个社会主义的“统一的多民族国家”。

### (三) 国家统一与国族彰显

对于一个政治共同体而言,除了通过权利保障、民生福祉来获得政治共同体成员的认同,还需要向政治共同体成员确立政治共同体内在统一、不可分离的理念,将捍卫政治共同体的统一视为其成员的神圣义务,唯此,这个政治共同体才能够在岁月流变、世事变幻中继续延续下去;在面对各种有形无形的风险侵蚀下也不会影响到其自身的巩固程度。因此,维护国家统一和民族团结、捍卫国家安全和巩固国防,同样是一国国家建设必须考虑的内容;甚至可以说,如果没有这些国家建设之“硬规则”的约束和相应的制度支撑、力量保障,这个政治共同体是很难在地缘政治、列国竞争的国际格局中得以生存和发展。因此,有必要在宪法文本的层面,彰显中国人民将捍卫国家统一、领土完整、民族团结视为自身神圣职责的意志和决心。

“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”,这一宪法叙事本身,即意味着统一是基本前提与核心主线,多民族是具体国情和内容。民族区域自治,是单一制下的民族区域自治,是中国共产党领导下的民族区域自治,“各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”(宪法第四条第三款第二句)。民族自治地方的自治机关,同时也是一级地方国家机关,需要遵循民主集中制的国家机构活动原则(宪法第三条第一款)。全国各族人民,都是这个神圣不可分离的“统一的多民族国家”的一

① 新中国成立后,通过少数民族地区的民主改革、废除了少数民族地区旧的封建剥削制度,使广大少数民族公民真正实现了人民当家做主和自主管理本民族内部事务。通过“积极恢复与发展各少数民族地区人民群众的生产事业,解决少数民族地区群众的医疗卫生难题,通过改善生活水准和民生福祉,让少数民族群众实实在在地感受到中央政府的关怀,体会到作为祖国大家庭一分子的归属感”;详见常安:《社会主义与统一多民族国家的国家建设(1947—1965)》,《开放时代》2020年第1期。

② 需要指出的是,我国宪法中的民族区域自治制度,与中国古代羁縻制度有着本质的区别。民族区域自治,强调的是广大少数民族公民作为社会主义国家一分子的当家做主,作为少数民族公民自主管理本民族内部事务;而在古代羁縻制度之下,其所谓“自治”实际上只是部分少数民族上层人士的专利,理解民族区域自治制度,必须把握好其社会主义制度的本质属性和平等性、民主性的核心内涵,而非简单地将其理解作为一种差异化政治安排或者优惠待遇,详见常安:《缔造社会主义的中华民族大家庭》,《学术月刊》2019年第9期。

③ 诚如毛泽东所指出的:“我们要和各民族讲团结,不论大的民族小的民族都要团结。例如鄂伦春族还不到两千人,我们也要和他们团结。”参见毛泽东:《接见西藏国庆观礼团、参观团代表的谈话》(1953年10月18日),《毛泽东文集》第6卷,北京:人民出版社,1999年,第311页。

④ “社会主义制度把各民族组成统一的经济机体,社会主义建设的发展使各民族之间的交通日益方便和频繁,各民族之间经济、文化交流和各民族人员交错杂居的情况日益扩大,民族闭塞性日益消失”,参见李维汉:《关于民族工作中的几个问题(续)》,《民族研究》1980年第2期。

分子，都负有捍卫、巩固这个政治共同体的义务。也正因为如此，现行宪法关于公民基本义务的第一条，即是“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务”；这是因为，民族团结，是各族人民的生命线，是我国各项事业发展的保证和基石，我们要“像爱护自己的眼睛一样爱护民族团结，像珍视自己的生命一样珍视民族团结”<sup>①</sup>。而“在维护民族团结的斗争中，要反对大民族主义，主要是大汉族主义，也要反对地方民族主义”（宪法序言第十一段第三句）；“大汉族主义错误发展下去，往往容易产生民族歧视，狭隘民族主义错误发展下去，往往容易滋生民族分裂倾向”<sup>②</sup>；因此，必须防微杜渐、各去所偏，维护民族团结，捍卫国家安全和统一。

在现行宪法序言第九自然段，台湾问题被单独列出，“台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责”；而宪法第三十一条“特别行政区”的制度构想，最开始也是为解决台湾问题所提出。<sup>③</sup>“台湾问题不仅是一个政治事件，也是一个思想事件，不仅涉及到统一与分裂的内政问题和中国崛起与世界格局的国际问题，也涉及到中华文明能否在未来复兴的人类前途问题。”<sup>④</sup>因此，1980年邓小平同志和中央干部讨论国内外形势和四个现代化必须解决的四个问题时提出，八十年代必须要做的三件大事：“第一件事，是在国际事务中反对霸权主义，维护世界和平”；“第二件事，是台湾回归祖国，实现祖国统一”；“第三件事，要加紧经济建设，就是加紧四个现代化建设”；“即使中间还有这样那样的曲折，也始终是摆在我们日程上面的一个重大问题”。<sup>⑤</sup>《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》也明确指出：“我们还要实现台湾回归祖国，完成祖国统一的大业。”<sup>⑥</sup>所以，宪法序言中对于台湾问题的单独处理，是因为台湾问题是和近代以来中国人民为“国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗”（宪法序言第二段）的现代中国国家建设的历史紧密联系在一起，是关系到中华民族伟大复兴的符号性事件。

2018年的宪法修改，调整充实了两个一百年的奋斗目标，夯实完善了爱国统一战线的内容，“实现中华民族伟大复兴”这一近代以来中华民族最伟大的梦想，被明确写入宪法，团结海内外一切“致力于中华民族伟大复兴的爱国者”共同建设伟大祖国，也成为新时期爱国统一战线的共识。<sup>⑦</sup>而从国家建设的视野来看，“中华民族”被明确载入宪法，其意义则更为深远。国家建设与国族整合，实为一体两面、互为支撑。现代国家，为国家民族的发展提供了坚实的政治屋顶和物理空间；而国家民族的整合和巩固程度，则直接关系到这个现代国家的统一、巩固与凝聚，一国民众作为其国家民族一分子的发自内心的认同感和自豪感，也会有效地增强其作为国家这个政治共同体成员的归属感。当今世界，仍然是列国竞争的时代，代表中华人民共和国的国家民族，只能是中华民族；“中华民族不仅是中华人民共和国的主体，支撑着这个现代国家的制度体系，而且为国家的统一和稳定奠定了社会政治基础。中华民族既是巨大的历史遗产，也是现代中国基础性的政治资源。中华民族越是统一、巩固，国家统一、稳定和发展的基础就越是雄厚”。<sup>⑧</sup>但在2018年宪法修改之前，中华民族在现行宪法文本中的书写，并非一种特别明确的彰显，只能从宪法序

① 习近平：《在参加十二届全国人大五次会议新疆代表团审议时的讲话》，《人民日报》2017年3月11日，第1版。

② 国家民族事务委员会编：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社，2015年，第128页。

③ 根据时任宪法修改委员会副秘书长王汉斌的回忆：“为了给处理台湾问题有法律上的根据，而又不必修改宪法，同时有利于对台谈判，宪法第三十一条规定‘国家在必要时得设立特别行政区’……这是根据小平同志提出的‘一国两制’的伟大构想，为解决台湾问题提供的宪法依据。”《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》，北京：中国民主法制出版社，2012年，第76页。

④ 强世功：《立法者的法理学》，北京：生活·读书·新知三联书店，2007年，第363页。

⑤ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第239—240页。

⑥ 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，《十一届三中全会以来重要文献选读》上册，北京：人民出版社，1987年，第343页。如彭真代表宪法修改委员会作关于宪法修改草案的报告时即指出：“中国共产党去年召开的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》得到全国人民的拥护，为宪法修改提供了重要的依据”；把《决议》第32段至39段与现行宪法序言进行对勘，就会发现这一部分关于如何建设社会主义现代化强国的基本纲领与现行宪法序言的内容具有高度相关性甚至很多地方是直接运用《决议》的原始措辞。如果我们从对一国政治秩序影响、塑造角度来讲的话，《决议》的宪制意义则更为深远；强世功、高金喜等学者曾有关于“不成文宪法”的讨论，但却均未注意到《决议》这一对改革开放以来中国宪法秩序影响深远的文件。

⑦ 王晨作关于《中华人民共和国宪法修正案（草案）》的说明，[http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/06/content\\_5271523.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/06/content_5271523.htm)。

⑧ 周平：《中华民族：中华现代国家的基石》，《政治学研究》2015年第4期。

言的“民族解放”叙事、国歌《义勇军进行曲》中的“中华民族”书写中得以阐发；这显然与中华民族作为国家民族的政治地位是不相称的，也不利于作为中华人民共和国公民的全国各族人民的国家认同塑造。我国是一个统一的多民族国家，中华民族多元一体是我国的基本民族分布格局；如何处理“一体”和“多元”的关系，<sup>①</sup>既是民族学界、政治学界理论研究的范围，也直接关系到统一多民族国家的国家建设巩固问题。“行百里者半九十。中华民族伟大复兴，绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的”；<sup>②</sup>“中华民族伟大复兴”载入现行宪法，是凝聚全国各族人民意志、团结一切可以团结的爱国力量，共同建设社会主义现代化国家，实现两个一百年宏伟目标的现实需要；更是彰显中华民族作为中华人民共和国国家民族地位、促进国族整合和国家建设的长远之计。

### 三、外的维度：宪法文本中的外交政策与世界秩序理解

领土，是国家概念的基本要素之一；现代国家和传统国家的一大区别，即在于是否有清晰的疆域界分还是“有边陲而无边界”；<sup>③</sup>但这种疆域界分和列国并立，并不意味着各国处于闭关锁国、不相交往的状态；相反，当今世界，已经是一个全球民商事交往频繁、跨国公司在部分地区几近发挥“影子政权”功能<sup>④</sup>、各类国际组织和国际条约名目繁多的地球村时代。正是这种国家间的频繁交往，才有了国际法；而同样因为这种频繁的国际交往，以及在这种频繁国际交往过程中对内维护本国国家安全和国家利益、对外给予交往国和国际社会一个稳定的交往预期的需要，外交职能成为政府重要职能之一，关于外交权的配置也成为一国宪法设计中的重要内容之一。

这种一国外交权配置的宪法设计，和外交事务有关，但本质上还属于一国内部政府权力配置或者说内政的范畴。<sup>⑤</sup>在近代宪法时代，立宪，主要还是被视为处理一国的内部政治秩序建构和政治共同体整合问题，即宪法的空间维度之“内”的一面。<sup>⑥</sup>外交政策、外交理念在一国宪法文本中的大范围出现，或者说宪法的空间维度之“外”的一面的呈现，已到二战之后。二战后，以联合国为代表的政府间国际组织制定的《世界人权宣言》等国际人权公约的滥觞，使得加入了上述国际人权公约的国家，在其制宪过程中，必须面对诸如在宪法文本中是否吸收国际人权公约的精神和原则、如何处理宪法与国际人权公约的效力关系等问题。在国际政治、经济生活中，区域合作成为一种潮流；因此，强化区域内国家联系、维护区域团结成为一些国家宪法文本中外交政策的重要内容；也有部分区域性大国，将其试图主导区域内政治经济文化合作、打造区域政治共同体的外交目标载入宪法文本。<sup>⑦</sup>二战给全世界人民造成的巨大的损失与人道主义灾难，也使得德国、意大利、日本这几个发动二战的国家，在其宪法文本中即表明对二战的深刻反思。<sup>⑧</sup>由此，在二战之后，宪法文本的对外维度凸显成为一种潮流；但也许是宪法旨在解决一国内部政治秩序建

① 关于中华民族多元一体格局中一体和多元的关系、中华文化与各民族文化的关系，曾经不乏错误认识；这种错误认识，也给实务工作带来了混乱和危害。因此，在 2014 年的中央民族工作会议上，习近平总书记明确指出，我们讲中华民族多元一体，一体包含多元，多元组成一体，一体离不开多元，多元也离不开一体，一体是主线和方向，多元是要素和动力，两者辩证统一。中华民族和各民族之间的关系，形象地说，是一个大家庭和家庭成员的关系，各民族之间的关系是一个大家庭里不同成员的关系。参见国家民族事务委员会编：《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，第 219 页。

② 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，[http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm)。

③ 安东尼·吉登斯：《民族—国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998 年，第 60 页。

④ 黄河：《全球化转型视野下的跨国公司 with 全球治理》，《国际观察》2017 年第 6 期。

⑤ 如我国宪法中关于全国人大及其常委会、国家主席、国务院的外交职权的规定。

⑥ 如世界历史上第一部成文宪法美国宪法，涉及外交事务的篇幅并不多，且实际上也是内部外交权的权力配置，因而属于内政范畴，一国外交理念和世界秩序的理解，在宪法文本中则并未得到体现。

⑦ 如《巴西联邦共和国宪法（1988）》规定：“为期建立一个拉丁美洲国家共同体，巴西联邦共和国应致力于力拉丁美洲各国人民经济、政治、社会和文化的融合。”参见韩大元、孙谦：《世界各国宪法（美洲大洋洲卷）》，北京：中国检察出版社，2012 年，第 151 页。

⑧ “为世界和平做贡献”（德国宪法序言）、“抵制把战争作为侵犯他国人民自由的方式和解决国际争端的工具”（《意大利宪法》第 11 条）、“不保持陆海空军及其他战争力量、不承认国家的交战权”（《日本宪法》第九条）。参见韩大元、孙谦：《世界各国宪法（欧洲卷）、（亚洲卷）》，北京：中国检察出版社，2012 年，第 177、746 页（欧洲卷），第 494 页（亚洲卷）。

构的观点太深入人心，关于宪法文本的对外维度的研究还很不足，且主要集中于宪法与国际公约的效力关系、欧盟宪法等主题。

我国现行宪法文本中涉外事务方面的内容，主要体现在以下几个方面：序言第六段第四句关于新中国成立后反对帝国主义、霸权主义的斗争，序言第七段关于“开放”的叙事、序言第十二段关于我国对外政策基本原则的系统阐述，总纲第十八条关于外资企业和中外合资企业的规定，第三十二条关于在中国境内的外国人和庇护权的规定，以及国家机构部分关于全国人大及其常委会、国家主席、国务院外交职权的规定。其中序言第十二段中，从“坚持独立自主的对外政策”“坚持和平共处五项原则”“推动构建人类命运共同体”“为维护世界和平和促进人类进步事业而努力”四个方面系统阐述了我国的外交政策。如笔者在本文开头所指出的，宪法序言第十二段这一我国宪法文本中空间叙事之“外”的呈现，第一，其制宪理念相比于二战之后世界立宪史上的宪法国际化潮流自有其渊源；第二，这段“外”的呈现就其内容而言与其他国家宪法文本中对外政策的关注点并不相同，即一个具有几千年历史的负责任的社会主义大国对促进世界发展人类进步的使命担当和达致世界和平的方式的世界秩序理解。

“中国革命、建设、改革的成就是同世界人民的支持分不开的。中国的前途是同世界的前途紧密地联系在一起”（宪法序言第十二段第一、二句）。近代以来，“中国人民为国家独立、民族解放和民主自由”的奋斗历程中，正是“马克思列宁主义在中国的传播并与中国工人运动相结合，中国共产党应运而生”；<sup>①</sup>在抗日战争时期，中国共产党积极倡导和推动建立国际反法西斯统一战线；新中国成立后，明确将“联合世界上一切爱好和平、自由的国家和人民”（《共同纲领》第十一条）作为基本外交理念。十一届三中全会决定将国家的工作重心转移到社会主义现代化建设中来，持久的和平环境为我国的社会主义现代化建设提供了良好的国际条件。<sup>②</sup>十八大以来，党和国家提出了实现中华民族伟大复兴的奋斗目标，同样必须有一个平安定的国际环境；“我们要坚持从我国实际出发，坚定不移走自己的路，同时我们要树立世界眼光，更好把国内发展与对外开放统一起来，把中国发展与世界发展联系起来，把中国人民利益同各国人民共同利益结合起来”，因此必须更好统筹国内国际两个大局。<sup>③</sup>

具体到现行宪法文本的阅读，我们同样需要具有这种“统筹国内国际两个大局”的意识，“内”的维度的国家建设，离不开“外”的维度的外交政策和世界秩序理解。在现行宪法文本中，独立自主是我国外交政策的逻辑起点，和平共处五项原则是我国处理国与国间关系的基本准则，“共同构建人类命运共同体”是我国为世界未来和国际治理提出的中国方案。而要推动构建人类命运共同体，我们就必须在全球治理中坚持国际事务处理民主化的原则，弘扬共商共建共享的理念，坚持所有国家不分大小主权一律平等、反对大国垄断国际事务，对威胁世界和平与人类进步事业的“帝国主义、霸权主义、殖民主义”进行坚决斗争；同时，要充分发挥广大发展中国家在国家政治、经济秩序建构中的作用，要“加强同世界各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争”（宪法序言第十二段第三句第二分句），推动全球治理体系朝着更近公正合理的方向发展。

#### （一）以“独立自主”为我国外交政策的逻辑起点

独立自主，是我国宪法中外交政策的基本原则，也是整个第十二自然段关于外交事务规定的逻辑起点所在：在独立自主的基础上，发展同各国的外交关系和经济、文化的交流；在独立自主的原则下，实行并将坚持实行对外开放；也正因为是独立自主的外交政策原则要求，才要坚决反对帝国主义、霸权主义、殖民主义。这种在外交政策中对独立自主的珍视和坚持，是由我国的国家和社会性质所决定的，<sup>④</sup>是新中国

① 姜辉：《国际共运史视野中的中国共产党》，《党建》2020年第7期。

② 邓小平同志在1986年3月28日会见新西兰总理兼外交部长戴维·朗伊指出：“我们的现代化建设要取得成功，决定于两个条件。一个是国内条件，就是坚持现行的改革开放政策。还有一个是国际条件，就是持久的和平环境。”参见中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（一九七五—一九九七）》，北京：中央文献出版社，2004年，第1109页。

③ 习近平：《更好统筹国内国际两个大局、夯实走和平发展道路的基础》，《论坚持推动构建人类命运共同体》，北京：中央文献出版社，2018年，第3页。

④ “社会主义制度的建立，从根本上消灭了我国屈服于任何外国压迫的社会根源，也从根本上消除了以任何形式对外实行侵略的社会根源”，彭真：《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1982-11/26/content\\_1478478.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1982-11/26/content_1478478.htm)。

成立几十年来我国进行社会主义现代化建设和外交事务处理的经验总结；也是近代以来中国人民为了“国家独立、民族解放和民主自由”的艰辛奋斗历程中所习得的宝贵经验；是对清末北洋南京国民政府在“以夷制夷”“大国调停”等注定失败的外交理念的“另起炉灶”；也是自力更生、艰苦奋斗、天行健君子以自强不息的中华先民们安身立命所在的根本精神在当代中国的发扬光大。

近代中国的外交事务筹办，始于清末。第二次鸦片战争后，于 1861 年创设“总理各国事务衙门”，1864 年刊行《万国公法》，1866 年派使团出访欧洲，1877 年起开始在海外派驻领事设立领事馆，在 19 世纪作为欧洲国际法基本准则的“均势”也被当时的外交主掌者“自觉不自觉地加以运用”。<sup>①</sup>这种“均势”外交，是当时国力羸弱背景下试图通过“以夷制夷”形成均势从而保全和局的一种外交设想；其中最典型的即是执掌晚清外交三十年的李鸿章的联俄治日，其结果则是中国的东北成为日本和沙俄刀俎上的鱼肉。以孙中山为代表的革命派，为了获得西方列强对革命的支持，不惜全盘承认不平等条约和列强在华特权；然而西方列强并未因为孙中山持有其相近的政治理念而对其进行任何实质性的支持，转而选择了袁世凯。北洋政府以及继之的南京国民政府，围绕废约、修约进行了大量外交努力，但中国半殖民地、半封建社会的格局，并未得到改变，南京国民政府寄希望于国际调停来应对日本侵华，但一次次失望而归，蒋介石在废约成功后以五大领袖自居，结果转眼就在雅尔塔会议上被打回原形。<sup>②</sup>正是因为近代以来幻想依靠单纯的外交努力改变半殖民地半封建的社会格局，甚至幻想“以夷制夷”或者对西方列强主持公理抱有希望后的一次次失望，注定了新中国成立后必须采取和旧中国完全不同的外交政策。

新中国成立初期，党中央制定的“另起炉灶”“打扫干净屋子再请客”“一边倒”的外交领域“三大政策”，其核心正是独立自主。“另起炉灶”，是指要彻底摆脱旧中国对西方列强抱有幻想的外交理念、不承认旧中国与西方列强缔结的不平等条约，“在平等、互利和互相尊重领土主权的原则基础上”与世界各国建立外交关系。<sup>③</sup>“打扫干净屋子再请客”，是指要彻底肃清帝国主义势力在我国的残余影响、维护我国的主权独立与领土完整，不急于寻求“承认”这样一种国际法地位的形式要件，<sup>④</sup>而更在意主权和独立自主的国际地位的真正彰显。<sup>⑤</sup>所谓一边倒，是指“联合苏联，联合各人民民主国家，联合其他各国的无产阶级和广大人民，结成国际的统一战线”；<sup>⑥</sup>这是因为在冷战铁幕的大背景下，美国一直秉持着援蒋反共的立场，对新生的中华人民共和国采取封锁和遏制的态度，而“苏联对中共已经明确表示，新中国一经成立即予以承认，并将提供全面援助”。<sup>⑦</sup>这种一边倒，仍然是新中国以独立自主为原则的外交决策，

① 柳宾：《国际法的输入与中国外交近代化的起步》，《天津社会科学》2001 年第 1 期。

② 关于近代中国的外交努力，有论者指责近代中国缺乏先进的外交理念，将近代中国的整体性失败缘由归结为外交失败；也有学者认为近代中国外交史上修约废约的努力因为革命史的宣传而被遮蔽；对此，王尔敏先生基于自己几十年治近代中国外交史的心得，在论及鸦片战争缘由时指出：鸦片战争是英国处心积虑要以武力侵伐，禁绝鸦片害人之物为世界之公义，香港收回不易，国人须知靠什么收回；此诚洞悉世变史鉴之论。参见王尔敏：《弱国的外交：面对列强环伺的晚清世局》，桂林：广西师范大学出版社，2008 年，第 38—39 页。而那种认为西方列强入侵中国是因为中国不懂国际法的，只能说是非蠢即坏。

③ 《共同纲领》第五十五条：“对于国民党政府与外国政府所订立的各项条约和协定，中华人民共和国中央人民政府应加以审查，按其内容，分别予以承认，或废除，或修改，或重订。”第五十六条：“凡与国民党反动派断绝关系、并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府，中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上，与之谈判，建立外交关系。”

④ 周鲠生：“对一个国家的新政府的承认意味着承认国正式表示认定这个政府具有代表它的国家的资格，并愿意同它发生或继续正常关系。一般地说，在国际关系中，一个新政府获得承认必须具有的条件是“有效统治……新政府在其控制的领土内行使有效权力……但帝国主义国家经常把承认当做侵略和干涉政策的手段使用。”参见周鲠生：《国际法》，武汉：武汉大学出版社，2009 年，第 113—115 页。辛亥革命后，南京临时政府之所以不惜全盘接受西方列强的不平等条约和承认列强在华特权，就是源于其过于看重西方列强的承认形式，认为不获得西方列强的承认就无法获得国际社会成员资格所致。

⑤ 关于“打扫干净屋子再请客”，周恩来曾经这样予以说明，“帝国主义总想保留一些在中国的特权，想钻进来。有几个国家想同我们谈判建交，我们的方针是宁愿等一等，先把帝国主义在我国的残余势力清除一下，否则就会留下它们活动的余地。帝国主义的军事力量被赶走了，但帝国主义在我国百余年来经济势力还很大，特别是文化影响还很深。这种情形会使我们的独立受到影响。因此，我们要在建立外交关系以前把‘屋子’打扫一下，‘打扫干净屋子再请客’”。参见《周恩来选集（下）》，北京：人民出版社，1984 年，第 87 页。

⑥ 《毛泽东选集》第四卷，北京：人民出版社，1991 年，第 1472 页。

⑦ 黄庆、王巧荣主编：《中华人民共和国外交史（1949—2012）》，北京：当代中国出版社，2016 年，第 12 页。

维护国家主权和国家核心利益是新中国外交政策制定始终不渝的出发点，1950年中苏签署的《中苏友好同盟互助条约》，和雅尔塔会议后南京国民政府与苏联签订的严重损害中国主权的《中苏友好同盟条约（1945）》有本质的区别。在苏联走上霸权主义全球扩张之路后，毛泽东主席针对国际政治格局的变化，坚决反对任何形式的霸权主义，更是提出了对中国外交局面拓展和改变地缘政治格局具有突破性意义、并对世界和平与发展大局产生深远影响的“三个世界”理论。

现行宪法，进一步明确和发扬了独立自主的新中国外交传统；我国不断加大对外开放的力度，是在独立自主前提下的对外开放。<sup>①</sup>新中国七十多年来，独立自主已成为我国和平外交的基石。独立自主，意味着我国在外交事务中，要坚定不移地走中国特色社会主义道路，加强党中央对外事工作的集中统一领导；独立自主，意味着中国的外交，必须由中国人民自己作主张、自己来处理；独立自主，意味着中国的外交，必须服务于中华民族伟大复兴的宏伟目标，必须抓住国际和平与发展的机遇，集中精力把自己的事情办好；独立自主，意味着我国在外交事务中，必须坚决捍卫我国的正当权益和国家核心利益，“任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果”；<sup>②</sup>独立自主，意味着我国“尊重各国人民自主选择发展道路的权利，维护国际公平正义，反对把自己的意志强加于人，反对干涉别国内政，反对以强凌弱”。<sup>③</sup>

## （二）以和平共处五项原则处理国与国之间的关系

和平共处五项原则，即“互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处”，在现行宪法文本中紧随“坚持独立自主的对外政策”之后。如果说独立自主解决的是新中国外交事务考虑的一个基本逻辑起点问题；那么，和平共处五项原则处理的是新中国如何与社会制度、意识形态、历史传统、经济发展水平迥异的世界各国进行经济文化交往的问题，即在独立自主的基础上如何实现和平共处、加强交流。<sup>④</sup>六十多年来，和平共处原则历经考验、历久弥新，已成为国际公认的处理国与国关系的国际法准则：“1955年，万隆会议通过的十项原则是对和平共处五项原则的引申和发展。上个世纪60年代兴起的结盟运动把五项原则作为指导原则。1970年和1974年联合国大会通过的有关宣言都接受了和平共处五项原则。和平共处五项原则为当今世界一系列国际组织和国际文件所采纳，得到国际社会广泛赞同和遵守”。<sup>⑤</sup>

和平共处五项原则，首先强调的即是互相尊重主权；“主权是国家存在的要件之一，也就是国家作为国际法主体固有的不可或缺的事项。国家所以区别于人类社会的其他组织（如行政组织之省份、自治区）的基本特征，就在于它的主权”；<sup>⑥</sup>因此，国家间交往，首先必须互相尊重彼此的国家主权；互相尊重领土完整、互不侵犯、互不干涉内政，都是互相尊重主权的内涵体现和具体维护机制拓展。<sup>⑦</sup>领土，作为国

① 邓小平同志在和国外政要会谈谈到中国的对外政策，反复强调的即是：中国奉行独立自主的政策，希望欧洲国家也奉行独立自主的政策，我们深信这种政策有利于世界和平。中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（一九七五—一九九七）》，第1109页。

② 习近平：《更好统筹国内国际两个大局、夯实走和平发展道路的基础》，《论坚持推动构建人类命运共同体》，第3页。

③ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017年10月28日，第1版。

④ 和平共处五项原则系1953年12月1日周恩来总理在接见印度代表团时首次提出；周恩来指出：“我们相信，中印两国的关系会一天一天好起来。某些成熟的、悬而未决的问题一定会顺利地解决的。新中国成立后就确立了处理中印两国关系的原则，那就是互相尊重领土主权、互不侵犯、互不干涉内政、平等互惠和和平共处的原则”。参见《周恩来选集（下）》，第118页。1954年6月28日、29日，中国分别与印度、缅甸发表联合声明：“提出将和平共处五项原则作为指导双方国家间关系的基本原则，并共同建议将这五项原则在一切国家之间的关系中加以倡导。此后，和平共处五项原则先后在中国同一百多个国家的建交文件中得到确认。”参见涂坚：《论和平共处五项原则的理论与实践》，《国际问题研究》2005年第1期。

⑤ 习近平：《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界（2014年6月28日）》，《人民日报》2014年6月29日，第2版。

⑥ 周鲠生：《国际法》，第149—150页。

⑦ 主权，意指对内最高的统治权与对外最高的代表权，而领土即是主权作为对内最高统治权之行使空间；互不干涉内政，也是旨在维护一国政府对内最高的统治权。当代世界，仍然是列国共处的世界，所谓“人权高于主权”，很多时候只是为“新干涉主义”掩人耳目；而不平等条约尽管披着条约的国际法外衣，但仍然被视为违反现代国际法理念，就在于它是对国家主权这一现代国际法基础的严重破坏和侵蚀。

家的基本要素之一，是国家存在的物质基础和主权行使的基本空间，一国领土的完整和不可侵犯，是其国家主权完整性的基本体现；而国际社会要维持较长时间的和平与稳定，必须确立互相尊重领土完整、互不侵犯的基本理念。<sup>①</sup> 主权，作为一国对内最高的统治权，不允许任何外来势力对其主权范围的事项进行干涉，自是其题中之义；不干涉原则，也由此成为现代国际法的基本准则之一。<sup>②</sup> 在国际社会中，从国际社会成员资格的角度讲，各国不论大小都是平等的国际法主体，在处理国家间关系时，应该彼此尊重平等相待，而非无视他国平等的国际法主体资格、以强凌弱；而互利，则是平等国家间合作的动力所在；这种合作，应当是平等基础上的合作。<sup>③</sup> 而第五条“和平共处”，则正是各国“互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利”的原则践行的结果。<sup>④</sup>

“坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略”，这是 2018 年宪法修改时增加的内容。这一句，回答的是“中国如何发展、中国发展起来了将是一个什么样的国家”的主题，也是中国人民对世界的庄严承诺。爱好和平，是中华民族几千年来悠久传统；和平，是近代惨遭屈辱的中国对未来的期盼，中国不会将自己曾经的悲惨遭遇强加于其他国家；新中国成立以来，我国一直坚持走和平发展道路，在 1974 年的联合国大会第六届特别会议上，邓小平就代表中国向全世界庄严宣布：“中国现在不是，将来也不做超级大国”<sup>⑤</sup>；这一方针，在几十年内被反复重申，中国的发展，只会为维护世界和平做出更大的贡献。在新时代，“实施互利共赢开放战略，积极拓展出口市场，强化多边双边及区域经济合作，推动对外开放向纵深拓展”，<sup>⑥</sup> 是深化改革开放的进一步体现，也是坚持走和平发展道路的必然要求。

### （三）推动构建人类命运共同体：全球治理的中国方案

如果说和平共处五项原则是旨在实现列国之间的和平共处；那么，人类命运共同体的提出，则是源于全球化背景下各国之间相互依存程度不断加深、且必须携起手来共同应对日益增多的全球性挑战与风险的需要使然。在全球化的时代，各国必须确立一种在人类的整体和长远利益面前是一种命运与共、休戚相关的命运共同体关系，必须弘扬共商共建共享的全球治理理念，共担时代责任、共促全球发展。2018 年宪法修正案，将“发展同各国的外交关系和经济、文化的交流”修改为“发展同各国的外交关系和经济、文化交流，推动构建人类命运共同体”；正是旨在彰显中国把握全球发展的深刻变化，积极参与全球治理事务，愿意与世界各国共同应对全球性挑战。

当今世界，国与国之间的经济交往日益频繁，以“全球市场和高度分工为基础，形成了高度的相互依赖关系，这就意味着一国很难与他国完全隔绝”；<sup>⑦</sup> 只有合作与发展，才能培育全球市场、优化全球资源、实现互利共赢，这种相互依赖、相互塑造共同利益关系，为人类命运共同体的构建提供了坚实的经济基础。同时，“国际力量对比发生深刻变化，新兴市场国家和一大批发展中国家快速发展，国际影响力不断增强，是近代以来国际力量对比中最具革命性的变化。数百年来，列强通过战争、殖民、划分势力范围等方式争夺利益和霸权逐步向各国以制度规则协调关系和利益的方式演进”；<sup>⑧</sup> 因此，摒弃冷战思维、霸

① 《联合国宪章》第二条第四款规定：“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。”参见《联合国宪章》，[http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=296684&tdsourcetag=s\\_pcqq\\_aiomsg](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=296684&tdsourcetag=s_pcqq_aiomsg)。

② 《联合国宪章》第二条第七款规定：“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件。”参见《联合国宪章》，[http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=296684&tdsourcetag=s\\_pcqq\\_aiomsg](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=296684&tdsourcetag=s_pcqq_aiomsg)。

③ 周恩来在万隆会议上指出：“相互之间的贸易来往和经济合作应该以促进各国独立经济发展为目的，而不应该使任何一方单纯地成为原料产地和消费品的销售市场。”《周恩来选集（下）》，第 151 页。

④ 周恩来指出：“根据互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利的原则，社会制度不同的国家是可以实现和平共处的。在保证实施这些原则的基础上，国际间的争端没有理由不能够协商解决。”参见《周恩来选集（下）》，第 151—152 页。

⑤ 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（一九零四—一九七四）》，第 2012 页。

⑥ 《中央政治局召开会议分析研究 2014 年经济工作 习近平主持》，<http://jhsjk.people.cn/article/23733889>。

⑦ 陈伟光、刘彬：《理性认知经济全球化与全球经济治理》，《社会科学》2020 年第 7 期。

⑧ 习近平：《弘扬共商共建共享的全球治理理念》，《论坚持和推动构建人类命运共同体》，第 259 页。

权主义，弘扬共商共建共享理念，也成为全球治理的大势所趋。地球是人类共同家园，世界各国在充满不确定性的风险世界中也必须共同应对和解决一系列全球性难题。因此，在经济全球化、政治多极化、未来风险化的时代，世界各国只有确立人类命运共同体的理念，从全人类整体和长远利益出发，才能为全人类创造更美好的未来。

构建人类命运共同体，需要“坚持对话协商，建设一个持久和平的世界……国家之间要构建对话不对抗、结伴不结盟的伙伴关系。大国要尊重彼此核心利益和重大关切，管控矛盾分歧，努力构建不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的新型关系”。<sup>①</sup>在这个命运共同体中，各国不分大小、强弱、贫富，都是这个共同体平等的成员，平等地享有权益，平等地共同制定规则；共同体内部的矛盾和分析，要通过对话和协商的方式解决；大国，在这个共同体中，要起到模范带头作用，而非以强凌弱或者试图垄断共同体中的话语权；可以说，各国作为平等的共同体成员主体，是人类命运共同体得以形成、发展和巩固的首要前提。

构建人类命运共同体，需要“坚持共建共享，建设一个普遍安全的世界”。<sup>②</sup>安全，是全世界、全人类所面临的共同挑战；对于一个共同体而言，共同应对影响共同体巩固和发展的风险和挑战，是每一个共同体成员责无旁贷的义务和责任；面对恐怖主义、难民问题、全球性公共卫生危机、全球性金融深层次危机等影响世界各国和人类命运的风险与挑战，各国无法独善其身，更不能以邻为壑；而是需要以一种命运与共、休戚相关的人类命运共同体理念，从全人类整体和长远利益出发进行应对风险的经验交流和技术分享。

构建人类命运共同体，需要“坚持合作共赢，建设一个共同繁荣的世界……经济全球化的大方向是正确的。当然，发展失衡、治理困境、数字鸿沟、公平赤字等问题也客观存在。这些是前进中的问题，我们要正视并设法解决，但不能因噎废食。”<sup>③</sup>当前，全球经济发展的确存在着一些症结性问题，如增长动力不足、南北差距拉大、金融市场抗风险能力不足、贸易和投资规则碎片化等，但是，这并非源于经济全球化所致，相反，我们更要通过坚定不移地加大对外开放力度，通过开放合作实现互利共赢。

构建人类命运共同体，需要“坚持交流互鉴，建设一个开放包容的世界……每种文明都有其独特魅力和深厚底蕴，都是人类的精神瑰宝。不同文明要取长补短、共同进步，让文明交流互鉴成为推动人类社会进步的动力、维护世界和平的纽带”。<sup>④</sup>文明冲突论是地缘政治、冷战思维的产物，我们应该坚持文明互鉴交流的理念，推动人类文明发展进步。

构建人类命运共同体，需要“坚持绿色低碳，建设一个清洁美丽的世界。人与自然共生共存，伤害自然最终将伤及人类”。<sup>⑤</sup>地球是人类作为命运共同体所共同生活的家园，我们必须共同呵护，共同应对气候变化、节能减排、低碳发展等世界性可持续发展命题。

#### （四）世界和平和人类进步何以可能：一种世界秩序理解

现行宪法文本序言第十二段第三句的后半句，“坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，加强同世界各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争，为维护世界和平和促进人类进步事业而努力”，阐明了一个理想的世界秩序何以可能的命题。不管是一个国家主权的独立自主、还是国与国之间的和平共处，乃至如何为了人类的整体和长远利益结成命运共同体，都不可能是一帆风顺的。如何推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展？如何改变国际关系中的不公正平等现象？都需要我们对世界和平和人类进步何以可能这一主题，具有一种新的世界秩序理解。

在国际政治领域，有两种根深蒂固的世界秩序观，即是“帝国治下的和平”和“霸权稳定论”；这两种世界秩序观，其实质都是一种建立在种族中心主义、文明等级论、霸权政治正当论基础上的为帝国主义、霸权主义、殖民主义张目的学说。从“罗马治下的和平”到“不列颠治下的和平”，再到“美利坚和

① 习近平：《共同构建人类命运共同体》，《人民日报》，2017年1月20日，第2版。

② 习近平：《共同构建人类命运共同体》，《人民日报》，2017年1月20日，第2版。

③ 习近平：《共同构建人类命运共同体》，《人民日报》，2017年1月20日，第2版。

④ 习近平：《共同构建人类命运共同体》，《人民日报》，2017年1月20日，第2版。

⑤ 习近平：《共同构建人类命运共同体》，《人民日报》，2017年1月20日，第2版。

平”，一部世界史，几乎成为帝国叙事史，似乎如果离开帝国，世界和平便是水中月镜中花；帝国，意味着将自由贸易、民主制度、文明进步从帝国向全球扩张的“文明的使命”；<sup>①</sup>于是，原本建立在巨大的政治、经济利益基础上的殖民行动，在种族主义、文明等级论的帝国理论叙事中，几成全球治理中的学雷锋、送温暖。<sup>②</sup>而在“霸权稳定”论者看来，霸权国家的存在，恰恰是维持世界和平的最有效力量；“尽管在没有霸权国的情况下，各国通过合作建立稳定的自由国际秩序也是可能的，可是这种情况从未出现过……自由国际经济需要一个能致力于自由经济原则的霸权国，就像 19 世纪的英国和 20 世纪美国那样……有了霸权国，合作就更加可行，而不是像有些说的那样与合作对立……公共选择理论表明，如果没有霸权国，公共物品就不可能获得供应”；<sup>③</sup>霸权国，在霸权稳定论者眼中成了保护自由贸易、促进国际合作、为世界各国供应公共物品的世界和平秩序的保护者。国际政治学者们关于霸权国在世界秩序中的作用鼓吹，实际上只是现实国际政治的反映；在现实政治之中，政治家们一边高倡自由国家缔造世界和平，一边进行着殖民扩张、武装干涉的霸权行径。我们以托马斯·伍德罗·威尔逊这位曾经在普林斯顿大学担任政治学教授、在总统任内提出主张民族自决的《十四点计划》、并获得了 1919 年度的诺贝尔和平奖的学者总统为例，仅在 1915 年至 1917 年，就对海地、多米尼加、墨西哥、古巴等国进行多次武装干涉，但在其本人看来，这是美国维护世界秩序的一种方式。<sup>④</sup>

因此，要想实现世界和平和人类进步，我们就必须摒弃这种建立在种族中心主义、文明等级论、霸权政治正当论基础上的旧的世界秩序观来思考一个真正和平的世界秩序究竟如何才能达成？在社会主义国家宪法的制宪者看来，世界和平的达成，当然不可能指望帝国和平论和霸权稳定论，而是必须“坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义”。<sup>⑤</sup>“为了维护和平必须反对霸权主义，不管霸权主义来自哪一方面，我们都反对……和平是有希望的，但和平不会自动来到，需要我们共同努力争取。”<sup>⑥</sup>在霸权主义、帝国主义、殖民主义的旧的世界政治、经济秩序之下，一国或者几国垄断了国际政治的话语权和世界经济财富，广大发展中国家在国际政治中处于被决定的失语状态和单纯的生产原料提供者角色；而要改变这种不公正的国际治理格局和不平衡的经济发展格局；就必须“加强同世界各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争”。也即是说，一个真正有可能实现和平共处、命运共同体的世界秩序的达成，只能建立在对霸权主义、帝国主义、殖民主义的坚决反对，加强世界人民大团结，让广大发展中国家在全球治理中充分发挥作用的基础上。

当今世界，“逆全球化和霸权主义、强权政治抬头，国际社会面临的新课题、新挑战也与日俱增”；<sup>⑦</sup>“同时，国际关系中的不公正不平等现象仍很突出，全球性挑战层出不穷，各种地区冲突和局部战争此起

① 张本英认为：“19 世纪是大不列颠的世纪，面对英帝国的空前强大与繁荣，傲慢的不列颠民族充满着自满（self-satisfied）与自信（self-confident），深信自己的使命就是在全世界促进文明与进步。由殖民达成约瑟夫·张伯伦发明的‘不列颠治下的和平’一词，最恰当地表达了英国人对自由帝国的强烈情感和信念。”参见钱乘旦主编：《英帝国的巅峰》，《英帝国史》第五卷，南京：江苏人民出版社，2019 年，第 256 页。

② 在一些大英帝国史的叙事史中，“英帝国与其说是全球暴力扩张的结果，不如认为是一种‘先进’价值观与制度在全球‘散播’（diffusion）的自然产物。肩负起这个任务的是‘自由’且具有工业家精神的英国白人。英帝国可能本不想承担这份‘责任’，但是，由于殖民地原住民懒散、腐朽的落后状态，使那些具有进取精神的白人殖民者们不得不承担起治理的责任”。殷之光：《叙述世界英国早期帝国史脉络中的世界秩序观》，《开放时代》2019 年第 5 期。

③ 罗伯特·吉尔平：《全球政治经济学：解读国际政治经济秩序》，上海：上海世纪出版集团，2006 年，第 82—84 页。

④ “最终，威尔逊和西奥多·罗斯福一样，都分享了盎格鲁·撒克逊人有权利，甚至是有责任来统治并教养那些非欧世界劣等民族。正如罗斯福的用词，拉丁美洲人，亚洲人，斯拉夫人和非洲人都处于‘种族发展的幼年阶段’，威尔逊几乎使用了同一的语言，说他们正‘处于其政治成长的童年阶段’。”托马斯·本德：《万国一邦：美国在世界历史上的地位》，北京：中信出版集团，2019 年，第 98 页。

⑤ 也正是因为如此，在现行宪法颁布后不到一周（1982 年 12 月 8 日），邓小平在会见美国政界人士时即旗帜鲜明地谈到，“中国的战略概括起来就是反对霸权主义，维护世界和平。美国有不少人问，为什么现在中国也批评美国是霸权主义。你们在黎巴嫩搞的事情，使我们没有办法不讲”。中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（一九七五—一九九七）》，第 875 页。

⑥ 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（一九七五—一九九七）》，第 1149 页。

⑦ 习近平：《坚持可持续发展，共创繁荣美好世界》，《人民日报》，2019 年 6 月 8 日，第 1 版。

彼伏，不少国家的民众特别是儿童依然生活在战火硝烟之中，不少发展中国家人民依然承受着饥寒的煎熬。维护世界和平、促进共同发展，依然任重道远”<sup>①</sup>。“今天，国际社会对任何尝试领土吞并的行为表示反感。即使最强大的帝国也得违心地接受这一惯例。但‘非正式帝国’总是存在的，他们掌控着其他国家和社会的命运，只不过并未实施正式占领……‘帝国已经烟消云散，但帝国主义从未离场’”；<sup>②</sup>而经济殖民主义，借助金融工具、信息工具，正让世界经济的南北鸿沟进一步拉大；正是在这个意义上，现行宪法序言第十二段强调的反对霸权主义、加强世界人民的团结、支持发展中国家为争取经济独立斗争的精神仍然没有过时；而是体现了一个具有几千年历史的社会主义大国不同于帝国和平论、霸权稳定论的新的世界秩序理解。

#### 四、大流动、信息化时代的内、外命题

无论是统一多民族国家对内的国家整合，还是对外的外交政策与世界秩序理解，都表明一国的政治秩序塑造是建立在明确的空间界限基础之上。这其中，最为典型的即是一国内部的行政区划与国家之间的领土界限；而我们熟悉的民族区域自治制度、村民自治制度，则分别是建立在大杂居小聚居、村落聚居的空间基础之上；人类命运共同体国际秩序理念的提出，同样是基于只有一个地球、各国人民命运休戚与共的空间概念理解。现行宪法文本中的内、外叙事，正是对这种何谓“中国”、中国“何为”的空间理解与建立在这种空间理解基础上的政治秩序塑造记载。今天，我们已处于一个人口、资源、金融、信息等诸多社会要素加速流动的“大流动社会”<sup>③</sup>；同时，新技术革命和信息化也改变着我们的生活习惯、商业模式甚至组织管理方式，且“很可能釜底抽薪、彻底颠覆现有的国家理论”<sup>④</sup>；而无论是流动还是信息，都意味着对空间的一种突破，也需要我们对这样一种大流动、信息社会时代的内、外命题，进行深入思考。

例如，从内的维度来讲，撤乡并镇、撤县改区、地区改市，以及东部沿海地区部分城市的行政级别提升，都是针对这种大流动的行政区划和组织管理体制变革；随着城市化进程的深入，宪法如何面对“市”，是我们必须思考的一个行政区划宪制命题。作为一个统一的多民族国家，我国已进入各民族跨区域大流动的活跃期，“以往民族工作所依赖的区域格局、人口构成、民族分布正在发生重大变化，民族工作的对象正在从民族地区扩展到中东部地区，从农牧区扩展到城市”；<sup>⑤</sup>因此，我们才需要推动建立相互嵌入型社会结构和社区环境建设。而将深圳定位为粤港澳大湾区建设的重要引擎、“推动三地经济运行的规则衔接、机制对接……鼓励引导港澳台同胞和海外侨胞充分发挥投资兴业、双向开放的重要作用，在经济特区发展中作出新贡献……吸引更多港澳青少年来内地学习、就业、生活，促进粤港澳青少年广泛交往、全面交流、深度交融，增强对祖国的向心力”<sup>⑥</sup>；则是突破既有行政区划的区域协调发展新机制、通过交往交流交融铸牢中华民族共同体意识的新的治理理念体现。

而从内外互联和外的维度来讲，虽然逆全球化、霸权主义甚嚣尘上，但我们仍然需要“坚定不移全面扩大开放，推动建设开放型世界经济，推动构建人类命运共同体。新发展格局不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环”；<sup>⑦</sup>尤其是在全球范围内深度不确定性公共风险增加、全球性治理难题需要各国共同应对的情况下，我们更需要秉持人类命运共同体的理念。当然，开放并不意味着对国家主权、国家安全的缺乏关注，相反，我们必须坚决捍卫我国的国家核心利益和领土主权完整。同时，全球化背景之下，金融、信息、数据传递频繁，部分霸权国家对他的网络攻击绕过了传统的领土领海领空国界并对他国造

① 习近平：《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界》，《人民日报》，2014年6月29日，第2版。

② 克里尚·库马尔：《千年帝国史》，北京：中信出版集团，2019年，第18页。

③ 刘炳辉：《超级郡县国家：人口大流动与治理现代化》，《文化纵横》2018年第4期。

④ 王绍光：《新技术革命与国家理论》，《中央社会主义学院学报》2019年第5期。

⑤ 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281页。

⑥ 习近平：《在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话》，《人民日报》2020年10月15日，第2版。

⑦ 习近平：《在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话》，《人民日报》2020年10月15日，第2版。

成实质性伤害；<sup>①</sup>我们必须对信息时代的主权、国家安全这样一些无形的空间概念有着足够的意识和理解，铸牢网络、数据安全防线，强化关键信息基础设施保护，捍卫信息主权和高边疆安全。

因此，在这样一个大流动、信息化的时代，我们思考“内”与“外”的命题，一方面，我们需要意识到这是一个万物互联、深度交融的时代，无论是一国内部的区域协作与协调发展、各民族交往交流交融，还是国家间的相互依存与深度合作以及全球性非政府组织在国际治理中作用的日趋重要。另一方面，这种联结的世界，第一，并没有消灭主权，相反意味着主权和国家安全具备了新的内、外空间形态；第二，这种联结的状态不可能不遭遇任何挑战，或者说需要世界各国人民的共同呵护和捍卫；第三，就联结的实现层次而言，基础设施的联结、经济结构的联结固然重要，但更为重要的是人心的联结。

（本文为中宣部宣传思想文化青年英才支持计划项目“社会主义与统一多民族国家的国家建设”、广西中华民族共同体意识研究院开放性课题“铸牢中华民族共同体意识的法治保障研究”（2020GXMGY0105）的阶段性研究成果）

（责任编辑：天竞 编辑：王鑫）

## “Interior” and “Exterior” of the Text of the Chinese Constitution

CHANG An

**Abstract:** The “interior” and “exterior” of the text of the current Constitution refer to the internal ways of national integration, and the foreign policies as well as the understanding of world order of the socialist unified multi-ethnic Chinese nation. The “interior” narrative dimension of the text of the current constitution is mainly embodied in the basic settings of administrative divisions, the constitutional construction of the unified multi-ethnic nation, the national unity and the identity of the Chinese nation. The “exterior” dimension refers to adherence to an independent foreign policy of peace as well as five principles of peaceful coexistence, and promotion of building a community with a shared future for mankind and so on in terms of China’s diplomatic principles and the understanding of world order in the twelfth paragraph of the constitution preamble. Two sides have been presented of a spatial dimension in regards to nation-building in the “interior” and “exterior” of the text of the current Constitution. In 2018, “the revitalization of China” and “promotion of building a community with a shared future for mankind” were enshrined in the Constitution, which reflected such a political effort aimed at “balancing our domestic and international interests”, coping with the international situation of “great changes not seen in a century”, and achieving the “Two Centenary Goals”.

**Key words:** the text of the Constitution, nation-building, space, the form of national structure, world order

<sup>①</sup> 王绍光：《新技术革命与国家理论》，《中央社会主义学院学报》2019年第5期。