

铸牢中华民族共同体意识法治保障的 西藏实践与完善路径

边巴拉姆 嘎松泽珍

[摘要] 铸牢中华民族共同体意识是马克思主义民族理论与中国具体实际相结合的最新成果，符合中国的发展、时代的主题。在“总体国家安全观”的视域下，位于我国西南边陲的西藏是重要的安全防线，铸牢西藏地方各族群众的中华民族共同体意识具有重要意义。而铸牢中华民族共同体意识的本质内涵之一就是用法治思维和法治方式解决民族问题、规范引领民族关系。西藏由于多元的文化特性及发展中面临的特殊矛盾，在坚持“依法治藏”铸牢中华民族共同体意识、践行多元一体法治保障的地方实践中，存在解决民族事务的综合或专门法律的立法层级低、现行法的可操作性不强、立法效能的有效评估缺失、社会的法治意识参差不齐等现实困境，需进一步结合协同治理的理念模式，通过完善立法、加强民族事务治理法治化、提升社会普法力度等途径，为铸牢中华民族共同体意识提供坚实的法治保障。

[关键词] 铸牢中华民族共同体意识；法治保障；西藏经验；民族认同

[中图分类号] D633

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-557 (X) (2022) 03-0141-10

一、问题的提出

2014年5月，第二次中央新疆工作座谈会上，提出“在各民族中牢固树立国家意识、公民意识、中华民族共同体意识”。在同年9月召开的第四次中央民族工作会议上，习近平总书记提出“积极培养中华民族共同体意识”。2017年，党的十九大把“铸牢中华民族共同体意识”写入新修改的《党章》，作为党带领全国各族人民实现中华民族伟大复兴的思想引领。2019年，在全国民族团结进步表彰大会上，习近平总书记多次强调以铸牢中华民族共同体意识为主线做好各项工作，是实现中华民族伟大复兴

的根本保证。2021年,第五次中央民族工作会议上确定了以铸牢中华民族共同体意识为主线,推进新时代党的民族工作高质量发展的指导思想、战略目标、重点任务以及政策举措。《国家人权行动计划(2021—2025年)》提出,“坚持和完善民族区域自治制度,铸牢中华民族共同体意识,支持民族地区加快发展,保障各少数民族的合法权益。”“全面贯彻落实民族区域自治法,健全民族工作法律法规体系,确保各族公民在法律面前人人平等,反对一切形式的民族歧视。”^①由此,铸牢中华民族共同体意识是中国共产党带领56个民族在探索和总结实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中提出的具有前瞻性的民族理论,是马克思主义民族理论中国化的最新成果,符合中国的发展、时代的主题。

西藏作为我国的西南边疆地区,文化上有着较为浓厚的宗教信仰和独特的风俗习惯,传统文化仍然是影响藏族群众的主流价值观念之一,行为规范也在一定程度上受到传统文化的影响,并且在内部群体中仍然存在部分狭隘的民族主义者和分裂主义者,尤其是在西方一些反华势力的暗中操控和支持下,极易成为西方反华势力打击中国崛起的重要工具,通过制造事端扰乱社会治安、扰乱民心,影响西藏的长治久安与国家安全,影响中华民族伟大复兴中国梦的实现。同时,在西藏铸牢中华民族共同体意识,是全面依法治国的应有之义,也是中央第六次、第七次西藏工作座谈会明确提出的“依法治藏”的主要目标。“只有树立对法律的信仰,各族群众自觉按法律办事,民族团结才有保障,民族关系才会牢固”^②。应通过法治这层外部效力保障认同与团结,进而达到在铸牢西藏地方中华民族共同体意识的目的。在全球化背景下,国家间、民族间的交往交流交融更加深入,西藏也面临着整体社会的转变,传统习俗、信仰、观念也正在与外来文化发生碰撞,处在接纳与被接纳的重要阶段。因此,通过完善法治体系,强化制度保障来加强藏族群众对法治的认同,进而强化国家认同、民族认同、文化认同极为关键。

目前,对铸牢中华民族共同体意识的深化研究多在教育学、民族学、历史学、政治学、哲学等领域进行,研究视角主要呈从国家整体观,到民族地区,再到某个具体民族地区的宏观到微观的层级分布。笔者以“西藏铸牢中华民族共同体意识”为精确主题词,以2014年4月至2021年12月为时间段,在中国知网内搜索出共114篇文章,其中2018年1篇,2019年7篇,2020年29篇,2021年77篇。由此可知,学界以西藏铸牢中华民族共同体意识为研究对象的热度正处于整体上升阶段。内容主要有:有关西藏铸牢中华民族共同体意识的原则^③、路径^④、重大意义研究^⑤,相关研究较为

① 中华人民共和国国务院办公厅:《国家人权行动计划(2021—2025年)》(全文),2021年9月9日。

② 张锦花、扎西:《新时代党的治藏方略语境下西藏铸牢中华民族共同体意识探析》,《西藏民族大学学报》(哲学社会科学版)2021年第2期,第77页。

③ 方晓玲、周娟和宋博瀚在《在西藏如何铸牢中华民族共同体意识:指导原则与路径》(《西藏研究》2020年第3期)中提出要在共同参与、共性与个性相统一、促进民族“三交”等原则下培育西藏各族群众的中华民族共同体意识。

④ 苏发祥和马妍以历史学为视角在《论西藏铸牢中华民族共同体意识的历史基础》(《中国藏学》2021年第1期)中,认为西藏铸牢中华民族共同体意识既是时代的要求也是历史发展的必然,应当将石器时代考古发现、汉藏民族形成和王朝治理体系三个方面论述作为西藏铸牢中华民族共同体意识的历史基础。张兴堂和王少明在《西藏高校开展中华民族共同体教育的思考》[《西藏大学学报》(社会科学版)2020年第4期]中提出,西藏高校开展铸牢中华民族共同体意识的教育是增进西藏各族青年“五个认同”的重要条件和路径,也是新时代治藏方略的重要举措。

⑤ 次旦扎西和周国超在《论西藏铸牢中华民族共同体意识的重大意义、存在挑战及实践路径》[《中央民族大学学报》(哲学社会科学版)2021年第3期]中认为,铸牢西藏地区中华民族共同体意识是群众增进“五个认同”的行动载体,也是西藏坚决反对分裂祖国的体现。

丰富。本文认为有必要从完善法治保障的视角,研究西藏铸牢中华民族共同体意识的发展之路。

二、多元一体:铸牢中华民族共同体意识法治保障的模式

习近平总书记在2019年全国民族团结进步表彰大会上指出,“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相互兼收并蓄、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。”^①从而形成中华民族“多元一体”的格局,“一体”亦是56个民族形成的中华民族共同体,“三个相互”概括了中华民族从“多元”到“一体”的内生动力。铸牢中华民族共同体意识,是基于发展逻辑和历史事实的新时代民族工作的科学指南,对于团结全国各族人民实现中华民族伟大复兴具有重大指导意义^②。

“中华民族共同体意识是中华民族多元一体格局的深刻表征,是中华各民族的政治共识和文化认同,用鼓舞人心的力量推动中华民族伟大复兴中国梦的实现。其本质内涵之一就是用法治思维和法治方式解决民族问题、规范引领民族关系。”^③整体而言,铸牢中华民族共同体意识的法治保障体系在立法、执法、司法与普法等方面的研究已经取得不少成绩,并逐渐形成多元一体法治保障模式,即在宪法《民族区域自治法》(一体)统摄下的各领域、各行业、各地区综合与专门立法(多元)构建的铸牢中华民族共同体意识法律体系,以及其监督实施体系等构造的多元一体法治保障模式。

通过查询全国人大版国家法律法规数据库,截至2021年1月1日,以民族团结为主题进行搜索,发现现行有效的法律规范共27部^④。与第二次新疆工作座谈会之后有关民族团结主题的立法相比,2014年5月29日之前的立法数量相对不多,其中《宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会关于促进民族团结进步创建活动的决定》在2018年修订,《拉萨市民族团结进步条例》在2019年修订。在这27部现行有效的有关民族团结的立法文件中,有关中华民族共同体意识的内容大多在具体条文中有所提及。从地方民族团结立法条文中涵盖的中华民族共同体意识相关表述中可以看出,地方民族团结立法进程的加快,也是“中华民族共同体意识”概念提出之后的深化和发展。其中自治区层面的法律法规共11部^⑤,

① 习近平:《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,北京:人民出版社,2019年,第7页。

② 王延中、宁亚芳、章昌平、彭福荣:《中华民族多元一体格局形成的经济、文化、心理因素析论》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2021年第9期,第1—2页。

③ 姜红:《提升民族事务治理法治化水平——铸牢中华民族共同体意识》,《光明日报》(理论版)2021年10月22日。

④ 其中5部是在2014年5月29日之前制定出台。

⑤ 《西藏自治区第四届人民代表大会第六次会议关于维护祖国统一、加强民族团结、反对分裂活动的决议》(1988年)、《西藏自治区民族团结进步模范区创建条例》(2020年)、《关于进一步加强民族团结维护社会稳定为新疆的开发建设创造更加良好的社会环境的决议》(2000年)、《新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会关于依法严厉打击严重暴力犯罪,坚决维护民族团结和社会稳定的决议》(2009年)、《新疆维吾尔自治区民族团结进步工作条例》(2016年)、《关于坚决贯彻落实社会稳定和长治久安总目标 坚定维护民族团结 坚决反对民族分裂的决议》(新疆2017年)、《宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会关于促进民族团结进步创建活动的决定》(2018年)、《宁夏回族自治区促进民族团结进步工作条例》(2020年)、《云南省民族团结进步示范区建设条例》(2019年)、《贵州省促进民族团结进步条例》(2015年)、《青海省促进民族团结进步条例》(2019年)。

自治州层面的相关法规共 11 部^①, 涉及自治县层面的共有 5 部^②。

近年来, 有关民族团结的地方立法数量不断增多, 在这些立法文件中有关“铸牢中华民族共同体意识”的表述也经历了不断发展到逐步成熟的过程。从 2014 年第二次中央新疆工作座谈会至今, 铸牢中华民族共同体意识范畴中的“铸牢”是从“牢固树立”“积极培养”发展而来的。中华民族共同体意识是新时代民族工作的理论主线和指导方针, 为了深入开展民族工作, 铸牢中华民族共同体意识, 必须有相应的法律规范作保障。

三、西藏经验: 多元一体法治保障模式的地方实践

对于“多元一体”的中华民族发展格局, 重要问题在于厘清“一体”的中华民族整体的意识与各具“多元”之一的本民族自我意识之间的关系。在交往互动过程中, 藏族与其他民族成为命运共同体^③。西藏民主改革以来, 西藏的法律从过去为政教合一的统治阶级服务转变为为人民服务。“西藏自治区的成立是对民族区域自治制度的贯彻统一, 在全国少数民族聚居地方, 推进全国法制的进程, 1965 年 9 月在拉萨举行了西藏自治区第一届人民代表大会, 并且会议通过了《西藏自治区各级人民代表大会和各级人民委员会组织条例》。”^④ 西藏的法治建设正式整合到中国共产党带领下的中国特色社会主义法治共同体中。西藏地方政府紧跟国家法治理念, 经历了从“‘法制’到‘法治’再到‘全面依法治国’的法治观发展”^⑤, 并不断完善地方法治体系, 如 2012 年颁布了《拉萨市民族团结进步条例》(2019 年 11 月 30 日修订)。该条例是根据社会主义法制原则和“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的民族工作主题, 以宪法等法律为指导, 以规范和调整拉萨市各民族关系为任务, 以维护民族团结和国家统一、保障各民族政治、经济、文化和社会等合法权利和利益为宗旨, 率先制定出台的一部法律文件, 在完善中国民族立法体系方面迈出了重要步伐。从民族立法体系构建来看, 《拉萨市民族团结进步条例》的制定实施, 体现了中华民族大家庭和睦共处、共同发展进步的立法价值取向。^⑥ 随着中华民族伟大复兴进程的不断推进, 铸牢中华民族共同体意识这一新时代民族工作的主题不断清晰, 西藏自治区于 2020 年 1 月颁布《西藏自治区民族团结进步模范区创建条例》, 依法加强民族团结进步, 增强群众心理上、情感上对祖国的认同, 为新时代铸牢中华民族共同体意识奠定了

① 《云南省迪庆藏族自治州民族团结进步条例》(2010 年)、《果洛藏族自治州民族团结进步条例》(2014 年)、《海北藏族自治州民族团结进步条例》(2014 年)、《海南藏族自治州民族团结进步条例》(2016 年)、《甘孜藏族自治州民族团结进步条例》(2016 年)、《海西蒙古族藏族自治州促进民族团结进步事业条例》(2016 年)、《黄南藏族自治州民族团结进步条例》(2016 年)、《玉树藏族自治州民族团结进步条例》(2017 年)、《拉萨市民族团结进步条例》(2019 年)、《阿坝藏族羌族自治州民族团结进步条例》(2019 年)、《凉山彝族自治州民族团结进步条例》(2020 年)。

② 《察布查尔锡伯自治县促进民族团结条例》(2015 年)、《前郭尔罗斯蒙古族自治县民族团结进步条例》(2019 年)、《云南省寻甸回族彝族自治县民族团结进步条例》(2019 年)、《北川羌族自治县促进民族团结进步条例》(2020 年)、《循化撒拉族自治县民族团结进步条例》(2020 年)。

③ 张锦花、扎西:《新时代党的治藏方略语境下西藏铸牢中华民族共同体意识探析》,《西藏民族大学学报》(哲学社会科学版)2021 年第 2 期,第 77—78 页。

④ 边巴拉姆:《依法治藏:西藏现代化治理转型的法治保障》,《中国藏学》2016 年第 4 期,第 120 页。

⑤ 魏治勋:《百年法治进程的基本逻辑与执政党角色——纪念中国共产党成立 100 周年和“依法治国”方略提出 24 周年》,《法学论坛》2021 年第 1 期,第 53 页。

⑥ 边巴拉姆:《加强民族团结 促进和谐社会 谱写西藏法制建设新篇章》,《西藏日报》2012 年 10 月 8 日。

法律基础。但以“协同治理”理念检视，多元一体法治保障模式的西藏经验还存在一些困境。

（一）综合与专门立法层级较低

虽然西藏出台了相关法律法规，并在有关条文中规定了中华民族共同体意识，但是在其条文规范中相关表达并不具体也不充分，且颁布主体层级不高。因此，加快制定层级较高的立法规范，为地方民族团结立法提供指引，从而推进各地民族团结工作的实施，防止各地区的民族团结立法之间出现冲突，以保障立法的统一性和执行力就显得十分紧迫和必要。

（二）藏族习惯法尚有残存

藏族习惯法是藏族群众在长期的社会生活中反复实践，并为多数人认可的行为准则。习惯法规定了群众在日常生活中的相互之间的权利与义务，在藏族社会历史发展中起到了不可忽视的治理社会的作用。在全面推进依法治国的背景下，国家法强调整体国家法律体系，体现的是国家意志，具有普适性；而习惯法所体现的是本地方民族普遍成员的意志，具有地域性、民族性的特点，代表的是少数群体的利益。由于传统和现实因素，在西藏部分地区习惯法仍然鲜活地存在于人们的日常生活中，在社会实践中习惯法仍然是当地社会重要的调解机制，例如学界有不少学者研究关于藏族“赔命价”的问题，认为这种习惯法近年来正在回潮甚至在扩张。

从认同论的视角，习惯法的顽强生存折射出某一群体中还有部分人对本土文化的心理认同，对国家法的陌生或者不完全信任，这种认同不是对中华文化的认同，只是多元文化中对个体文化的认同，不利于国家法在西藏的实施，会削弱国家法律的权威、国家的权威，从而影响铸牢中华民族共同体意识的进程。因此，在现实中如何实现习惯法和国家法之间的互动融合，或者说探索解决原始约定俗成与现代法治双重治理社会现象的路径，从而实现建设多元一体的中国特色社会主义法律体系，这在民族法学界是亟待更深层次探究的问题，当然也是目前西藏强化法治保障、铸牢中华民族共同体意识的困境之一。

（三）现行立法的可操作性不强，民族区域自治法未能明显发挥作用

铸牢中华民族共同体意识作为法律原则之一，能够为法律规则的制定提供理论支撑。然而，自中华民族共同体意识的首次提出至今已有八年之久，在相关立法操作中，没有将此原则进行实操性落实和细化，而是将政策中的原则照搬到法律条文之中，从而出现了法律规则可执行性不强的问题。多地的地方立法在民族团结立法文件中都提到了“中华民族共同体意识”，并将其表述为“铸牢”“离不开”“打牢”。但是，具体就措施而言，并没有指出使各族人民形成铸牢共同体意识的具体方法，甚至关于破坏共同体意识的行为是否以及如何承担法律责任也未涉及。这样的规定更具宣示性，过于泛化而可执行性差。

因此，对于原则性条款，基于其概括性和抽象性，应当将其细化成为能够遵守执行的具体法律规则。将铸牢中华民族共同体意识扩展到生活中的各个环节，从而为中华民族共同体意识的充分发展提供坚实的基础。

(四) 缺失对立法效能的有效评估

对相关法律条文的实施进行效果评价,能够挖掘法律条文中的问题和空缺并促使其不断完善,而此有待立法后评估环节给予保障。目前,对已经出台的关于民族团结地方立法,并没有有效的立法后评估,该法中存在的宽泛、缺漏相应法律责任的问题,也未作进一步的修订和改进条款。已颁布施行的民族团结立法虽然按照国家政策的调整作出了修改或废止,但并非基于立法效能评估而进行的修改。贯彻落实铸牢中华民族共同体意识除了立法将其列入法律条文外,仍需对其进行法律评估,并不断充实完善,落实到执行环节中,从而产生切实良好的社会效果。

(五) 旧制度的影响导致实际执法落实难

从旧西藏的法律文化可以看出,佛教思想始终贯穿于西藏传统法律。吐蕃时期的“十善之法”与佛教所主张的十种善行基本相同,帕木竹巴时期的“十五法”更是凝结着佛教之不杀生思想,佛教思想在历史上的社会治理方面发挥了一定的作用。与此同时,我们也理应看到过去西藏“政教合一”制度和封建农奴思想残余的影响,这种影响不仅阻碍信徒建立正确的宗教观和信仰观,而且极易成为宗教极端分子的手段,把信徒对藏传佛教的信仰推向偏激,最终阻碍依法铸牢中华民族共同体意识的建立。例如2008年的“3·14”事件,2011年的四川、青海等地的自焚事件,就是民族分裂主义分子利用信徒的情感,以宗教信仰为煽动的突破口,妄图达到分裂祖国的目的。因此,应当用中国特色社会主义法治思想引导信徒、管理宗教事务,在推进藏传佛教中国化进程中使其成为推动铸牢中华民族共同体意识的助推器,挖掘并发挥藏传佛教的积极因素。

(六) 普法宣传难度大、成效差

改革开放以来,西藏在各方面取得了巨大成绩,但西藏地区仍然不同程度存在法治意识淡薄的情况。一方面,地理及交通等因素仍制约着西藏群众与外界交流,影响推动西藏内部、西藏与其他兄弟民族地区之间的交往交流交融。因此,西藏整体社会变迁较内地缓慢,群众思想较保守,尚未自主形成法律意识和自愿接受法律规范的观念。另一方面,农牧民群众对国家通用语言掌握率偏低,从而制约了其认识和理解国家法律法规的能力。“从法理逻辑上看,纳入国家法律的框架中,在发展性思维角度和多民族统一国家特征视角下,实施国家通用语言文字的教育政策,是与其他形式的国民教育一起形成的一个互补且通融的体系,从而支持民族区域自治制度的不断良性运转。”^①另外,西藏当前普法宣传力度和成效还有待加强。自“七五”普法工作开展以来,西藏通过形式多样的普法路径开展法治教育工作,“据统计,五年来,全区各级各部门累计开展各类法治宣传教育活动17.9万余场次,发放宣传资料2560余万份,受教育群众3280万余人次,为加快推进西藏经济社会高质量发展奠定了坚实法治基础。”^②从这些数据看,不可否认西藏在普法工作上投入了一定的心血,但整

^① 青觉、吴鹏:《国家通用语言文字教育:多民族国家认同建构的基础性工程》,《贵州民族研究》2020年第9期,第177页。

^② 王杰学:《为推进高质量发展奠定坚实法治基础——我区“七五”普法工作综述》,《西藏日报》2010年4月13日第2版。

体上是“自上而下的政府主导型普法”，这与较高要求的全面推进依法治国还有一定的距离，这种“普法教育模式既没有个体成员立场的制度安排与理念设计，也没有社会成员有效的参与”^①。普法工作应当是政府主导，社会积极参与。普法教育作为公民认同和理解法治的主要途径，是培育和塑造公民法权意识的重要方式，也是铸牢中华民族共同体意识的有效手段。

四、协同共治：铸牢中华民族共同体意识法治保障的完善路径

在中国社会治理现代化历程中，“协同治理”始终站在人民立场上。社会各主体产生协同合作意愿的内生动力，以国家治理体系完善和治理能力提升的制度设计和安排，确保治理个体有效参与合作，并积极作为。^② 党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提到的“创新社会治理体制”，可看出对传统“管制—命令”管理模式作出的改变，新时代“分担—协同”治理模式的出现，是提高公共服务水平、变革其供给方式的应有之路^③。所以，在全面推进依法治国的背景下，西藏应当重视所在地域社会的特殊因素，通过内力与外力相结合的形式，结合协同共治的社会治理方式，完善有关法律制度，保障良法善治之前提，引导民族事务法治化方向，抓紧民族团结是各族人民的生命线这一命题，实现习惯法与国家法的互动融合，丰富和凝练中国特色社会主义法治体系，增强群众对祖国的认同和对法律的认识，使西藏各族群众能够获得法律的力量感、特定价值的认同感以及真实自我的实现感，最终形成自愿崇尚和遵循法律，实现公平正义与良好秩序，促使民众、社会和政府之间合作型信任关系、良性互动关系的形成，从而实现高效可控的韧性治理^④。

（一）完善立法体系，提升专门立法层级，实现习惯法与国家法的良性互动

国家长治久安和兴旺发达依赖于社会的有效治理，其治理效果最终要受制于治理表象的制度逻辑^⑤。国家治理中必然的价值追求体现在社会共同体普遍遵循的法律规范中，良法善治要求运用法律的思维贯彻在国家制度执行体系中，遵循国家治理的原则和规律以便最大限度地提高国家治理的效能。^⑥ 坚持并完善《民族区域自治法》是西藏铸牢中华民族共同体意识的法律依据，《民族区域自治法》是保障实施民族区域自治制度这一基本政治制度的核心依据。因此，《民族区域自治法》应根据时代需求，以铸牢中华民族共同体意识作为指导思想，完善理论内涵、配套制度，体现法律与时俱进、统筹兼顾的理性内涵，调动地方发展的内生动力，进一步解决民族地区“先进的制度安排、落后的经济基础”之矛盾，缩小西藏与内地发达地区经济、文化、社会等方面存在的差距，彰显民族区域自治制度之优越性，使其成为西藏各族群众对中华法治文化认同的催化剂，强化群众对国家、民族、社会主义制度的认同，实现铸牢中华民族共同体意识这一时代主题。

① 高雪敏：《中国公民普法教育演进研究》，复旦大学博士学位论文，2014年，第27—30页。

② 赖先进：《国家治理现代化场景下协同治理理论框架的构建》，《党政研究》2020年第3期，第106页。

③ 吴春艳、李朝阳：《从管理到治理：中国共产党社会管理模式的转变》，《甘肃理论学刊》2014年第4期，第46—47页。

④ 刘琼莲：《中国社会治理共同体建设的关键：信任与韧性》，《学习与实践》2020年第11期，第29页。

⑤ 夏志强：《国家治理现代化的逻辑转换》，《中国社会科学》2020年第5期，第4—9页。

⑥ 沈宗灵、张文显：《法理学》，北京：高等教育出版社，2009年，第196—197页。

同时为了弥补立法级别不高的缺陷,国家应加快制定级别较高的民族团结法或民族团结进步法等法律法规,以细化宪法中关于铸牢中华民族共同体意识的相关措施及法律责任,在全国范围内形成铸牢中华民族共同体意识的有力举措。对于最高权力机关制定的“促进民族团结法”,一方面能够更有效地向各民族传递铸牢中华民族共同体意识的思想,另一方面还能更好地指引地方机关民族团结相关立法工作,这也是坚持和落实依法治国在立法层面的要求。是从现实层面落实法律保障民族团结的体现,有助于用法治化、民主化的手段管理民族事务。

《民法典》第十条规定:“处理民事纠纷,应当依照法律;法律没有规定的,可以适用习惯,但是不得违背公序良俗。”在法律没有规定的范围内,我们是否应当考虑将这种不违背“公共秩序”和“良好习俗”的习惯沿用至除民法之外的其他法,将习惯法作为法律的有效补充?在西藏残存至今的有些习惯,其功能上具备一定的积极规范作用,比如“赔命价”的习惯,从吐蕃时期延续至今,我们是否应当反思它之所以顽强存在的价值?能否成为对当下法律制度瑕疵的适当补正?一方面,立法机关也许可以思考将这种具备顽强生命力的习惯融入国家法。另一方面,对陋习,可通过不断完善法治内容的形式对其进行改进。

(二) 增强立法的可操作性与前瞻性

在有关中华民族共同体意识的地方性法规中,都缺乏对铸牢中华民族共同体意识具体措施的细致规范,其中较为具体的条文也只是规定要加强宣传教育、培养意识,或者规定表彰突出贡献者,缺乏可操作性。需要进一步具体规范铸牢中华民族共同体意识的落地措施,而非简单罗列原则性条款。

铸牢中华民族共同体意识的具体措施,可以从以下三方面考虑:第一,权利保护方面。权利保护的相关条款可以增加在民族团结立法中,包括经济发展权、政治文化权利等保护政策。但权利保护内容要有必要的限度要求,须依照宪法,体现公平原则,在合理合法的范围之内。^①法律规范保护相关权利有利于人民树立中华民族共同体意识,赋予和保护人民的权利,才能使人民自觉地遵守相应的法律义务、政治义务^②,自发地维护民族团结,进而有利于中华民族共同体意识的巩固和形成。第二,义务性行为与禁止性行为规定方面。用法律规范明确对有助于铸牢中华民族共同体意识的行为予以鼓励或纳入义务范围;而对于破坏铸牢中华民族共同体意识的行为予以禁止。比如文化交流活动中有维护民族团结、尊重各民族的文化习俗的义务,禁止文学影视作品中出现宗教极端思想和煽动民族分裂的情节等。第三,法律责任方面。法律规则具有严密的逻辑结构,包括假定条件、行为模式和法律后果,这也是法律规范的具体体现。其中法律责任是法律规则不可或缺的内容,同样,在细化相关法律规则时,为避免法律形同虚设,应包括违反规则应负的法律后果。

(三) 构建切实有效的立法效能评估制度

对立法工作进行评估,可以促进法律实施取得更好的现实效果。效果评估能够更有效地发现制

^① 常安:《习近平中华民族共同体建设思想研究》,《马克思主义研究》2018年第1期,第42—44页。

^② 孟融:《论中国国家认同的法律维度》,《公法研究》2016年第2期,第140—142页。

度上存在的问题，从而为促进制度的完善提供解决措施。立法评估制度的改进，是在实践层面对铸牢中华民族共同体意识的落实，让更多的人体会到法律不是虚无缥缈的存在，而是在现实生活中真切切地为人民所拥护和赞扬的好法。

（四）突破旧制度的制约，依法加强民族事务治理

“民族事务是涉及民族因素的公共事务”^①，包含民族地区的语言、风俗习惯、宗教信仰等内容，能否依法解决与治理民族事务关乎民族团结、铸牢中华民族共同体意识以及国家安全。西藏地方民族事务工作应当立足新时代中国社会主要矛盾，把握与理解习近平总书记在2014年9月第四次中央民族工作会议上提出的我国现阶段民族工作阶段性特征是面临“五个并存”，将铸牢中华民族共同体意识当作理论导向，需要从坚持党对民族事务的领导、建立配套法规制度、依法引领藏传佛教中国化方向、提高民族事务管理能力与水平等方面完善民族事务法治化，从而为强化铸牢中华民族共同体意识提供路径。

首先，坚持党对民族事务的领导。这是历史和人民的选择，也是中国特色社会主义的制度优势。在全面推进依法治国的进程中，依法管理民族宗教事务应当坚定不移地坚持中国共产党的领导。其次，建立配套法规制度。良法是善治的前提，西藏应当在现有宪法、《民族区域自治法》《宗教事务条例》等法律法规的框架下，考虑“在地社会”现象特点，嵌入铸牢中华民族共同体意识的深层内涵，完善配套法律制度，体现法规的时代性、前瞻性与预见性。再次，依法引领藏传佛教中国化方向。法治化是引领藏传佛教与社会主义社会相适应的重要途径。“上世纪五六十年代在扎什伦布寺，十世班禅大师提出要完成从‘以教治教’到‘以法治教’的转变，这表明藏传佛教僧人若违反国法的，不是依教规，而是必须依法处理。”^②藏传佛教应与时代主流价值观念相呼应，理应强化“依法治教”的理念，强化信徒对国家的认同，淡化文化的特殊性，用中华优秀传统文化丰富和完善藏传佛教教义。最后，提高民族事务管理能力与水平。党的十九大报告提出推进国家治理能力和治理体系现代化，民族事务治理能力和治理体系同样也是该命题中的应有之义，而治理能力和治理水平关乎能否实现国家既定目标，西藏应当紧扣全面建设社会主义现代化国家的主题，创新民族工作制度，坚持问题导向，以民族政策作为引领，把握民族事务治理能力和治理体系现代化的关键节点。

（五）全面破解普法宣传教育难题，促进普法工作效果的提升

“广义上的普法，是指全社会所有宣传教育活动，涵盖一切清晰法律概念、公民法律意识提高、法律行为改变、法律知识增加的法律社会化活动都可以称为普法。”^③由此，西藏应厘清普法工作的本质、价值定位以及路径选择，破解当前对普法工作理论局限的困境，“健全党委领导、政府主导、

^① 彭谦、马雅琦：《法治视域下的民族事务治理：困境分析与路径选择》，《北方民族大学学报》（哲学社会科学版）2019年第4期，第1页。

^② 沈桂萍：《坚持藏传佛教中国化方向 铸牢中华民族共同体意识》，《中国西藏》2021年第5期，第37页。

^③ 高雪敏：《中国公民普法教育演进研究》，复旦大学博士学位论文，2014年。

人大监督、政协支持、部门各负其责、社会广泛参与、人民群众为主体的工作体制机制,实行普法责任制”^①,通过广告标语、教育讲座、知识竞赛等路径,特别是借助西藏自治区刚刚发布的《西藏自治区法治宣传教育条例》作为普法宣传的制度保障,呈现西藏自民主改革以来法治建设的成果,丰富法治宣传内容,使公民自觉依靠法律约束行为,扭转目前自上而下的政府推进型普法现状,以政府推进型和社会浸润型相结合,最终实现群众有需求、政府积极回应、群众主动接受的互动型的普法现状,进而有利于铸牢中华民族共同体意识。

五、结 语

铸牢中华民族共同体意识法治保障需要不断完善法治体系,加快形成完备的法律规范体系和党内法规体系、高效的法治实施体系、有力的法治保障体系。在西藏自治区,铸牢中华民族共同体意识是国家长治久安和稳定发展的基石。“也是今后我国相当长时期民族研究的战略方向”^②。在全面推进依法治国的背景下,西藏应当立足历史因素与现实因素,破解法治保障中的难题,在中央主导下制定和实施促进民族团结进步法,建立和完善多元一体的法治保障模式。通过内力与外力相结合的形式,以协同共治的社会治理方式为重点,立足于立法工作、法律实施、效能评估、民族事务、普法宣传五个维度,探索出铸牢中华民族共同体意识法治保障的合适路径,为新型民族关系的发展提供公平公正、及时有效的法治保障,也为中华民族伟大复兴的实现注入强大的法治动力与活力。

[本文责任编辑(特约) 杜冰梅]

[作者简介] 边巴拉姆,中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员、西藏大学政法学院兼职硕士生导师;嘎松泽珍,西藏大学政法学院2020级硕士研究生。(北京 100007)

^① 《西藏自治区法治宣传教育条例》(2021年9月29日西藏自治区第十一届人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过),《西藏日报》(汉文版)2021年9月30日第5版。

^② 徐杰舜:《铸牢中华民族意识:中国民族研究战略方向的反思》,《湖北民族学院学报》(哲学社会科学版)2018年第3期,第9页。

The Practice in Tibet and the Perfecting Approach of the Legal Guarantee of Consolidating the Sense of Community for the Chinese Nation

sPen-pa lHa-mo, sKal-bzang Tshe-sgron

Abstract: Consolidating the sense of community for the Chinese nation is a foresighted theory with more content of ethnic unity, and it also the latest achievement of the combination of Marxist ethnic theory and China's practice, according with China's development and the theme of the times. From the perspective of "a holistic view of national security", Tibet is an important security barrier in China's southwest border. Consolidating the sense of community for the Chinese nation has important implications, and one of the essential connotations is using the legal framework and legal methods to reconcile the ethnic issues and lead the ethnic relations. The implementation of "governing Tibet by law" and consolidating the sense of community for the Chinese nation continues to run into difficulties in practice, due to the region's uniquely multicultural characteristics. Attempts to apply practicable laws on the ground are currently inadequate, with laws governing ethnic minority issues being too restricted in legislative reach and poor oversight. Public understanding of these laws is also limited, which further undermines their efficacy. This paper recommends that future efforts to implement these laws should work with the communities and their systems of cooperative management in order to consolidate the sense of community for the Chinese nation.

Keywords: Consolidating the sense of community for the Chinese nation; Legal guarantee; Experience of Tibet; Ethnic identity

The Inclusiveness and Research Value of Hexi Tibetan Buddhist Culture

—A Case Study of the Periods of Tubo and Xixia

dGra-vdul, WANG Zhen-yu

Abstract: Since the Tubo culture was gradually spread into Hexi in the middle of the Tang Dynasty, Tibetan Buddhist culture had been existed and developed in Hexi for more than 1,000 years, and there are abundant cultural relics of Tibetan Buddhism. The Tibetan Buddhism culture in Hexi region is the crystallization of the common wisdom of all ethnic groups, mainly Tibetan and Han, and the concrete embodiment of the inclusiveness, richness and harmony of the Chinese nation. Owing to the inclusiveness formed in the exchange and fusion of various ethnic cultures represented by Han culture in Hexi region, Tibetan Buddhist culture spread to Mongolia in the north and to the Central Plains in the east, and Hexi region gradually became the bridge through which Tibetan Buddhist culture spread to north and east. Under the background of "the Belt and Road Initiative", systematically sorting out the Tibetan Buddhist culture remains in Hexi area, and continuously deepening the study of Tibetan Buddhist culture in Hexi can not only reveal the understanding of the relationship between