

区域协调发展视阈下的边疆治理及其现代化

罗强强 孙浩然

摘要：当前，学界通过将“国家主义”“域际主义”等新视角引入边疆治理研究，虽然在一定程度上弥补了“区域主义”取向存在的不足，但依然缺乏对边疆治理同国家治理以及同其他地区治理之间关系的科学审视。区域协调发展视阈提倡打造一种常态化的边疆治理区域协作模式，超越了“域际主义”取向的边疆治理理念。它既强调统筹边疆地区内部和国家内部各区域的力量与资源，又注重区域间合作以及边疆地区同国家整体之间的协调，是对“域际主义”取向的新发展。在这种理念下，推动边疆治理现代化不仅需要构建相应的政策体系，增强边疆省份及自治区内部各级政府和部门间的互动、加强边疆地区同次边疆地区和祖国内地的合作，同时要继续深化边疆治理同国家治理全局的融合以及协调推进国内治理与国际治理。

关键词：边疆治理；区域协调发展；区域统筹；现代化

中图分类号：D6 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）04—0109—09

2022年7月，习近平总书记在考察新疆时，对坚决贯彻党中央决策部署，完整准确贯彻新时代党的治疆方略进行了部署，并多次对边疆社会稳定、凝聚边疆人心、改善边疆民生等问题进行强调^①，他在党的二十大报告中指出：“加强边疆地区建设，推进兴边富民、稳边固边”^②。这些重要指示反映了党中央对边疆治理的高度关注，为学界研究边疆治理提供了总方向。当前，随着研究的不断深入，“区域主义”取向存在的不足逐渐显现出来，学界出现了“国家主义”和“域际主义”等研究边疆治理的新视角，将当前边疆治理研究的重点聚焦在如何推动边疆与国家腹地的整合，提出了基于“域类”来明确边疆问题性质与治理措施的边疆治理理念，创新了对边疆治理的理解方式。但是，这些观点对实现边疆地区同祖国其他地区治理的平衡与一体化关注不足，与中国式现代化所追求的发展与治理平衡要求尚存差距。^③区域协调发展战略不仅直面各区域间的经济差距，还内含实现不同区域公共服务均等化与社会治理一体化等价值导向，既为促进边疆地区与其他地区的协作提供了依据，又为推动边疆治理与国家治理的融合更

基金项目：本文是国家社会科学基金高校思政课研究专项“西北民族地区高校大学生中华民族共同体意识培育路径研究”（项目号：20VVSZ090）、国家社会科学基金项目“西部边疆地区基层干部治理能力提升机制研究”（项目号：22BZZ069）、云南大学新一轮双一流建设重大项目—中国乡村社会大调查（CRSS）的阶段性成果。

作者简介：罗强强，男，云南大学政府管理学院教授、博士生导师，主要从事民族地区社会治理、民族社会学研究。

孙浩然，男，云南大学政府管理学院博士研究生，主要从事民族地区社会治理研究。

① 本报评论员：《完整准确贯彻新时代党的治疆方略 建设团结和谐繁荣富裕文明进步安居乐业生态良好的美好新疆》，《人民日报》2022年7月16日。

② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》，北京：人民出版社，2022年，第32页。

③ 王江成：《中国式现代化的三个目标意涵》，《中国社会科学报》2023年3月1日。

新了理念。因此，从区域协调发展的视阈重新审视当前的边疆治理是铸牢中华民族共同体意识的当务之急和时代之需。

一、边疆治理：从“区域主义”到区域协调发展

无论是王朝国家对整体国家地缘格局与文化格局的考虑，还是中华人民共和国成立以后，中国共产党解决以往边疆少数民族受压迫受歧视等现实问题的实践，都推动了边疆治理“族际主义”取向的发展，为陆地边疆地区的社会稳定提供了“元政策”。但是，“族际主义”取向的视角在一定程度上导致了新的民族关系紧张与不平衡，在今天很难再用于充分认识日益复杂的边疆现实和指导边疆治理。学界也由此展开了对“族际主义”取向的反思，普遍开始以一种更具开放性的眼光来整体地看待边疆问题和边疆治理，提出了边疆治理的“区域主义”取向。^①

“区域主义”取向改变了以往学界对边疆治理的认知，避免了“族际主义”取向可能出现的“民族”与“边疆”连用或混用的认识不足，开创性地以边疆整体发展为研究前提，并在研究中系统整合了边民利益保障、边疆制度改革、边疆治理理念以及民族关系问题等，确定了根据边疆问题的特点探索针对性区域政策的研究目标，奠定了以全面性、综合性的研究视角看待边疆问题与审视边疆治理的研究方向，为边疆治理的研究提供了新视角与新思维，因此，“区域主义”取向也逐渐成为学界研究边疆治理绕不开的话题。

随着研究的不断深入，“区域主义”取向存在的不足也愈发显现出来。第一，“区域主义”取向使边疆治理的主体“狭隘化”。“区域主义”取向在以行政区划确定边疆治理的对象和范围的同时，又在研究过程中将边疆治理主体限制为边疆省（自治区）、市（州）、县及生产建设兵团团场的政府及群众，忽略了“次边疆”与“主边疆”的互动和互构关系，也缺乏对中国同境外接壤国家共同解决部分边境问题的考虑。^②第二，“区域主义”取向使边疆治理的对象“特殊化”。虽然“区域主义”取向淡化了民族问题在边疆治理全局中的重要性，但却在研究中过度突出了边疆地区，没能在真正意义上从国家整体的角度审视边疆治理，容易在研究中重新滑入“族际主义”取向的逻辑预设，或者产生边疆治理与国家治理的“二元结构”以及边民与非边民的“二元结构”。第三，“区域主义”取向有可能导致边疆治理“封闭化”。尽管“区域”在不同研究领域意义有所不同，但无一例外都指向了某一具体或抽象的特定“区间”，这种基于特定空间区域的研究视阈可能会导致在研究过程中将边疆治理置于国家治理全局之外，误入“边疆本位”的错误逻辑。

针对“区域主义”取向的不足，运用“国家主义”和国家整合等视角研究边疆治理逐渐得到学界的重视，提出边疆治理的展开就是国家权力不断将原本失序的“平滑空间”转变为“纹理空间”和“强国家空间”的过程，^③以“国家在场”的原则界定边疆区域和边疆治理的演进逻辑，指出国家是边疆治理的本质性规定，认为边疆治理的首要功能在于彰显国家属性与实现国家目的^④，从而将边疆治理研究的重点聚焦在如何推动边疆与国家腹地的整合以及实现“边疆本位”到“国家本位”的转变^⑤，提出了“合为纲、异而治”的逻辑进路^⑥，以铸牢中华民族共同体意识为导向推进新时代边疆治理，综合运用情感治理与文化治理应对边疆治理难题^⑦。由此不难看出，学界在反思“区域主义”取向的过程中，已经明显在尝试超越以往研究

① 周平：《中国的边疆治理：族际主义还是区域主义？》，《思想战线》2008年第3期。

② 高永久、崔晨涛：《“一带一路”与边疆概念内涵的重塑——兼论新时代边疆治理现代化建设》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2018年第2期。

③ 朱金春：《“空间层化”与秩序重塑：边疆治理的空间意象与逻辑机理》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2022年第2期。

④ 刘永刚、侯红霞：《边疆治理的“国家在场”与新时代中华民族共同体建设》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2023年第1期。

⑤ 杨明洪：《新时代我国边疆治理现代化的逻辑转换困境与转换路径》，《学术界》2022年第10期。

⑥ 胡佳玲：《边疆治理的逻辑进路研究——基于边疆异质性的分析》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2020年第1期。

⑦ 方盛举、吕朝辉：《论中国陆地边疆的软治理模式》，《云南行政学院学报》2016年第1期。

经验，并认识到需要从国家治理全局的高度来探索边疆治理的增长空间。然而，将边疆治理简单纳入国家治理体系的做法同样不可取，地方治理依然需要考虑到本地区的特殊性。换句话说，要在统筹边疆治理普遍性与特殊性的基础上，打造一个中央政府与边疆地方政府同时为元治理者的“双核治理”模式^①，或从边疆地区内部、边疆地区与其他地区之间的“内域际”以及中国同其他国家的“外域际”三个层面，推动边疆治理从“区域主义”逐渐转变为“域际主义”^②。

边疆问题产生于边疆地区，但其影响范围显然早已超出了边疆地区。在这一前提下，解决边疆问题已然成为服务于国家整体利益的重要举措，边疆治理越来越同国家治理高度绑定。“国家主义”“域际主义”等一系列新研究范式的提出，在一定程度上弥补了“区域主义”取向的不足。但是，如果边疆与内地之间在诸多领域都没有差异性，国家也就不会将疆域的边缘部分界定为边疆^③，边疆治理更是不复存在。此外，“域际主义”取向同样没能完全摆脱“区域主义”的孤立视角，其中关于“域态”和“域类”的讨论也主要服务于边疆治理的多元主体重构，缺乏对边疆治理同国家治理全局以及同其他地区治理之间关系的科学审视。

因此，学界亟需一种可以实现边疆治理同国家治理有效衔接的研究新路径，进而提升边疆治理与非边疆地区治理的协调性及一体化进程，共同为国家的整体利益服务。边疆治理既可以被理解为党中央领导边疆地区并实现国家主导性价值纵向深入边疆的过程，也可以被理解为边疆地区以及其他非边疆地区之间或者边疆地区内部各区域之间的横向协作过程。这意味着在边疆治理研究过程中，学者们需要更多地关注边疆地区与国家整体的“衔接”、边疆地区与非边疆地区之间的“协调”、边疆地区内部各区域的“统筹”等，探索如何发挥好各区域在实现国家治理体系和治理能力现代化过程中的功能，合理统筹边疆治理体系的特殊性与国家整体治理体系的普遍性，推动各区域共同实现治理现代化。即学界应当以区域协调发展的视阈重新审视边疆治理，从而达到对国家“落地”和边疆“在场”的兼顾，实现边疆治理与非边疆地区治理的协调发展。区域协调发展视阈提倡打造一种常态化的边疆治理区域协作模式，超越了“域际主义”取向基于“域类”来明确边疆问题性质与治理措施的边疆治理理念。同时，在边疆治理主体的确认上，区域协调发展视阈拓展了“域际主义”取向对内域际和外域际的分类，更直接地明确了国家整体、国内各区域、边疆地区内部各区域在处理边疆问题中的地位及功能，打造不同维度的边疆治理共同体，为高效解决各类边疆问题提供了组织基础。总而言之，区域协调发展视阈既强调统筹边疆地区内部和国家内部各区域的力量与资源，又注重区域间合作、境外合作以及边疆地区同国家整体之间的协调，是对“域际主义”取向的新发展。

二、区域协调发展视阈下边疆治理的维度与内容

区域协调发展战略是中国共产党十六届三中全会提出的“五个统筹”之一。总体来看，区域协调发展战略以东部、中部、西部和东北这四大板块为载体，确立了推进西部大开发、振兴东北老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展、支持革命老区和边疆地区发展、健全区域协调互动机制等目标。区域协调发展战略不仅直面各区域间的经济差距，还内含缩小不同区域人民群众享有的公共服务差距，以及实现公共服务均等化与社会治理一体化等价值导向。而边疆治理也不仅是边疆社会治理，还包括边疆经济发展、对民族和宗教事务的治理、边疆安全治理以及深化对国家和中华民族共同体的认同等内容，任何一项治理内容的影响范围都可能随着边疆地区对国内非边疆地区的不断开放而扩大，亟需区域间通过互助协作来共同应对。

区域协调发展理念为当前边疆治理研究提供了新思路：第一，坚持从国家治理现代化全局的角度研

① 曹亚斌：《全球时代的边疆治理：新特质、新结构、新空间》，《西北师大学报（社会科学版）》2023年第2期。

② 何修良：《新时代中国边疆治理：从“区域主义”走向“域际主义”》，《青海社会科学》2022年第1期。

③ 周平：《全球化时代的疆域与边疆》，《中国边疆史地研究》2014年第3期。

究边疆治理,解决国家政治、经济、文化制度与边疆地区各项制度的衔接问题,既防止边疆治理在国家治理中长期处于从属地位,又不能将边疆治理过度特殊化,明确如何从国家立场支持边疆治理和实现国家意志在边疆地区的落地。第二,均衡发挥边疆治理与非边疆地区治理的比较优势,推动其形成合理分工、有序互动的局面,从而共同服务于整体层面的国家治理体系与治理能力现代化,通过治理资源合理分配等策略,缩小边疆地区同非边疆地区在治理体系构建和治理能力建设方面的差距,明确如何从区域关系的立场支持边疆治理和实现区域间的合作。第三,统筹边疆地区内部多元主体的协商与合作,包括边疆省份及自治区之间、边境县与非边境县之间的协作,合理调配边疆地区内部的各种治理资源,明确如何从边疆地区自身的立场实现内部治理要素的有序流动以及国家权力在边疆地区的落地。上述三个要求分别从宏观、中观、微观三个层面反映了对地方与国家衔接以及地区与地区之间协作的价值追求,体现着实现国家与地方共同发展的目标以及区域协调发展的意涵。

坚持区域协调发展理念需要率先明确区域所指。“区域主义”取向是在地理意义上划分“区域”,认为包括位于国家疆界附近的省、自治区及其下辖的各县、市、建设兵团团场等均可以被理解为边疆地区。^①而“域际主义”则认为区域的所指由边疆问题的性质及影响范围所决定,如在边疆非传统安全问题治理中,区域指代所有边疆地区,而在边境跨国犯罪治理中的区域则指代边境地区。^②但是,这种定义方式导致因为当某种边疆问题影响范围扩大时,“域际主义”取向下的区域范围也会随之扩大,甚至超出边疆地区而到达祖国内地,在这种情况下就会让学界误以为边疆治理只存在于某种范围的区域内,而“区域主义”以行政区划定义区域的理念则相对更符合传统意义上对边疆和内地的认知。基于此,笔者认为,区域协调发展视阈下的边疆治理研究所涉及的区域,就是指中国的行政区划,位于中国陆地边境线附近的省、自治区以及其下辖的各级县、市、建设兵团团场都可以在各自的语境下被视为边疆地区或称为边疆区域^③,接壤边疆省、自治区的西北与西南各省、自治区或部分邻近地区则为次边疆地区或称为次边疆区域^④,其他接壤东北边疆和内蒙古自治区的省、直辖市以及其余未与陆地边疆省份或自治区接壤的省、直辖市为祖国内地或称为祖国内地区域。在此界定下,笔者将从宏观、中观和微观三个维度来探讨边疆治理的内容。

(一) 宏观维度: 边疆地区与国家整体的衔接

运用区域协调发展视阈研究边疆治理的关键在于将边疆治理更好地纳入一般性的国家治理格局之中,改变边疆与国家或非边疆地区的二元叙事逻辑。推动宏观层面的边疆地区与国家整体衔接是实现边疆治理现代化的重要保障,反映了当前边疆地区对内地和国外双向开放后,边疆问题越发成为影响国家治理全局和协调国内外治理的因素,边疆治理的国家属性也在同国家治理全局融合、同跨境治理相协调的过程中不断加深。

将边疆治理融入国家治理全局的本质在于防止过度凸显边疆治理与边疆问题的特殊性。第一,边疆是国家的边疆,应当站在中国看边疆,而非站在边疆看边疆。边疆地区是国家疆域的边缘性地带,也是拱卫国家整体安全的门户,对边疆地区的定位必须要立足于国家整体,否则便可能误入“地方主义”陷阱。从这个意义上看,边疆治理与国家治理全局的融合就是要在国家整体的框架内明确和完善边疆治理政策体系、制度体系、价值体系,解决国家政治、经济、文化等制度与边疆地区各项制度的衔接问题,防止边疆治理与国家治理全局的割裂。第二,边疆治理是国家治理的一部分,应当从为国家治理体系和治理能力现代化服务的角度,正确审视作为中国地方治理组成部分的边疆治理。边疆治理现代化是实现国家治理体系和治理能力现代化的关键要素之一,也是边疆地区各省份及自治区的多元主体更好地为国家谋

① 周平:《陆疆治理:从“族际主义”转向“区域主义”》,《国家行政学院学报》2015年第6期。

② 何修良:《新时代中国边疆治理:从“区域主义”走向“域际主义”》,《青海社会科学》2022年第1期。

③ 本研究涉及的边疆地区包含广西壮族自治区、云南省、西藏自治区、新疆维吾尔自治区、甘肃省、内蒙古自治区、黑龙江省、吉林省、辽宁省及其下辖的各县、市、建设兵团团场等。

④ 本研究涉及的次边疆地区省份、自治区包含宁夏回族自治区、青海省、四川省、贵州省。

稳定、促发展的目标，边疆治理与国家治理全局的融合就是边疆地区落实党中央各项指示，引导边疆的地方性价值主动向国家主导性价值靠拢的过程，也是党中央结合边疆现实，开展自上而下的全面领导，并合理协调各区域优势，对边疆地区予以部分政策倾斜的过程。既依靠边疆治理现代化增强国家整体的治理能力，又立足国家治理全局，带动边疆地区和其他非边疆地区的协调发展，不断强化边疆治理和国家治理的协调性。

此外，新时代中国边疆地区对祖国腹地和国外的双向开放既为边疆治理带来了发展机遇，但也面临着新的安全问题挑战。这就要从推动国内治理和国际治理协调发展的角度来认识边疆地区的地位，从国内外两个视角确立边疆治理体系，形成全球性思维。例如，边疆地区尤其是边境地区一直是跨国犯罪的高发地带，为了更好地应对此类问题，理应从狭义上的边疆省份、自治区及其下辖边境县的各部门、公安机关与当地群众合力共治，转变为广义上的由党中央提倡的国际合作共治。通过中国与邻国的官方对接，开展针对边境地区犯罪活动的联合行动倡议，实现边疆安全治理和国外临近地区安全治理的协调发展，从而更好地拱卫国家安全和区域安全。

（二）中观维度：边疆地区与非边疆地区的合作

边疆地区与非边疆地区合作是以区域协调发展视阈研究边疆治理的题中应有之义，主要表现为边疆地区与次边疆地区以及边疆地区与祖国内地的合作。推动中观层面的边疆地区与非边疆地区的合作是实现边疆治理现代化的重要内容，既反映了部分边疆问题的辐射范围已经超出了边疆地区，仅依靠整合边疆地区的治理资源已经难以妥善应对，又拓宽了边疆治理的战略纵深，打造各区域间合作的治理格局。

1. 边疆地区与次边疆地区的协作

对边疆地区与次边疆地区的协作可以从两个方面进行理解：第一，中国庞大的疆域版图决定了中国边疆地区绝不能被视为一个高度同质化的地区，而应将其视作不同政治、经济、文化、民族等复杂成分相互交融且带有区域特点的系统，边疆省份及自治区之间存在的异质性因素意味着仅依靠边疆省份及自治区之间互动并不能完全处理好全部边疆问题，而相似的地域文化和社会环境，却使得次边疆地区省份及自治区往往能够更为高效地支持边疆地区提升治理能力和扩充治理资源，如甘肃省、宁夏回族自治区以及青海省因同处祖国西北地区且相互毗邻，于2019年构建起宗教工作协作机制，共同致力于维护好宗教领域的和谐稳定，通过不断提升宗教事务管理法治化、规范化水平，积极引导宗教和社会主义社会相适应，为强化党中央对边疆地区的政治辖治与整合提供了助力，解决了中央权威与国家意志因空间距离增加而弱化的梗阻问题^①。第二，边疆治理和次边疆地区治理具有显著的互构性特征，次边疆地区是应对边疆问题的第二道防线，也是联结祖国内地与边疆地区、实现边疆治理与国家治理融合的桥梁。无论是边疆地区还是次边疆地区，其治理问题都会对彼此产生强烈的“蝴蝶效应”与“连锁效应”，一旦边疆问题未得到有效控制，最先受到波及的往往是次边疆地区省份或自治区；若次边疆地区缺乏常态化的治理体系与治理能力现代化建设，则边疆地区就可能沦为“孤岛”，甚至会反过来受到部分次边疆问题的影响。

2. 边疆地区与祖国内地的整合

无论是治理能力还是治理资源，总体而言祖国内地都较边疆地区有着显著优势，伴随着边疆问题影响范围的逐渐扩大以及边疆与内地交流互动的日益频繁，整合边疆地区和祖国内地治理资源已成为国家治理现代化的重要议题。第一，通过边疆地区与祖国内地的整合能够为边疆地区提供高质量的治理资源支持。祖国内地始终是边疆问题的后方指挥中心和保障中心，相比于次边疆地区，祖国内地对边疆地区的支援力度往往更大，为边疆治理提供了许多高质量人才队伍、治理技术和资本等要素，在控制边疆问题影响范围和促进边疆治理等方面起到了重要作用。第二，通过边疆地区与祖国内地的整合能够将边疆

^① 丁忠毅、黄一鑫：《次边疆治理：历史镜鉴与实践意蕴——以西部边疆地区为中心的考察》，《云南社会科学》2020年第3期。

治理更好地纳入一般性的国家治理格局之中。祖国内地支持边疆治理的过程，也是祖国内地了解边疆地区，缩小边疆地区同祖国内地在治理体系构建和治理能力建设方面差距的过程，这一方面能够改变内地与边疆之间的二元叙事逻辑，营造内地各省市协同应对边疆地区发展与治理难题的局面，推动边疆地区吸取祖国内地先进有效的治理经验，处理好边疆地区的一般性治理问题；另一方面，还可以解构边民与非边民的“二元结构”，消解边民身份的政治意涵。不仅如此，无论是制度体系建设还是治理的价值取向，祖国内地同党中央和国家整体的契合度往往要高于边疆地区，所以，祖国内地对边疆地区的横向支持也更有助于国家主导性价值和党中央政策方针在边疆地区的落实，从而推动边疆治理与国家治理的高度融合。

（三）微观维度：边疆地区的内域互动

边疆治理领域的区域协调，首先指的就是边疆地区内部各区域的协调，主要表现为边疆省份及自治区之间以及边疆省份或自治区下辖各县、市、兵团之间的协同治理。推动微观层面的边疆地区内域互动是实现边疆治理现代化的重要前提，反映了解决边疆问题并非某一边境地区或单一边疆省份、边疆自治区的责任，需要边疆地区以共同体的意识加以应对。

1. 边疆省份及自治区内部的统筹

对边疆省份及自治区内部的统筹需要从三个方面进行理解：第一，协调内部各区域共同防范边境问题。随着当前国家发展与国际局势变化，仅依靠边境县的治理资源并不能有效解决好一些边境问题，对边境问题的解决理应成为边疆省份或自治区及其下辖各区域共同的责任，各级政府与群众都是严防边境问题扩大化的主体。其次，协调各区域共同应对带有地域性特点的治理问题。如在西北边疆地区解决中华民族共同体认同等问题，同样是边疆省份或自治区内部各级政府与群众共同的责任，通过边疆省份或自治区政府协调下辖各州、市、兵团的力量，及时输入配套资源，妥善处理带有地域性特点的边疆问题。最后，协调各区域共同解决一般性治理问题，如提升易地扶贫搬迁群众的生计能力等问题。因此，边疆省份及自治区内部的统筹就是协调其内部各区域力量，形成微观层面的治理优势互补，打造边疆省份及自治区内部的边疆治理共同体。

2. 边疆省份及自治区之间的互动

理解边疆省份及自治区之间的互动，首先需要理性认识边疆地区与边疆问题，边疆地区以及边疆问题的部分特点不能随着边疆治理纳入国家治理全局之中而被彻底忽略。第一，应依靠边疆省份及自治区之间的互动解决传统边疆问题。国家政策方针与指导性价值如何与地方更好地融合，一直是地方治理需要解决的重要问题，特别是在边疆地区，诸如落实铸牢中华民族共同体意识、巩固脱贫攻坚成果等党中央指示，有必要通过边疆各省份及自治区的互动来总结经验并提炼出更适应边疆地区的治理策略。此外，边疆各省份及自治区都在保卫国家传统安全方面发挥着重要作用，如在解决跨境民族问题时，边疆各省份及自治区的互动合作仍是可行的思路。第二，应通过边疆省份及自治区之间的互动应对边疆新问题。进入新时代，边疆地区越来越成为中国全方位高水平对外开放的前沿口岸，特别是在“一带一路”倡议提出后，边疆省份及自治区对外开放的力度不断加强，东北边疆、西北边疆、西南边疆分别成为冰上丝绸之路以及陆上丝绸之路经济带的主要承载地区，与国外的交流日益频繁，一些非传统安全问题在此过程中进一步凸现，同样需要从边疆各省份及自治区互动的角度考虑治理策略，打造涵盖全部边疆地区的治理共同体。

综上所述，区域协调发展视阈下的边疆治理包含三个维度，宏观维度的边疆地区与国家整体的衔接、中观维度的边疆地区与非边疆地区的合作以及微观维度的边疆地区内域互动。其中，宏观维度反映了边疆治理同非边疆地区治理的共性，微观维度承认了现实边疆问题的特殊性，中观维度是对边疆治理和边疆问题特殊性与一般性的兼顾。以区域协调发展这一视阈审视边疆治理的本质就在于将边疆治理更好地纳入一般性的国家治理格局之中，理性审视边疆治理的区域性特点。因此，以宏观维度的边疆地区与国家整体的衔接为前提，以中观维度的边疆地区与非边疆地区的合作为依托，以微观维度的边疆地区内域

互动为基础,不断推进边疆治理体系和治理能力现代化,才能更好地实现边疆治理的良性发展。

三、区域协调发展视阈下边疆治理现代化的着力方向

既有的边疆治理暴露出了一些短板与不足,当前推进陆地边疆治理体系与治理能力的现代化依然面临着系列窘境与挑战。但是,区域协调发展视阈却为边疆治理现代化提供了新思路,即既要着眼于宏观上的边疆治理资源的调度与整合,又要将整体的国家治理视为由边疆治理等若干地方治理单元连接而成的统一体,推动区域间的协作与增强各区域间的协调性,并在微观维度的边疆治理空间内强调基层治理现代化对整个边疆治理现代化的重要意义。

(一) 确保国家在场:推动边疆治理与国家治理全局的全面镶嵌

首先,边疆地区要确保支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度在边疆地区得到坚决贯彻落实,不断增强边疆民族地区治理能力,^①边疆地区的各级党委应当自觉向党中央靠拢,学习并落实党中央的各项方针政策,以铸牢中华民族共同体意识为主线,在推动边疆治理现代化的过程中感知国家,将现有的边疆治理相关制度镶嵌于国家制度之中,严格制定和完善有利于国家治理体系和治理能力现代化的边疆政策,进而实现边疆治理能力定位同全面建设社会主义现代化国家相匹配。其次,党中央要继续保持对边疆治理的总体供给模式^②,在完善或颁布涉及边疆治理改革与发展举措时,将边疆地区现实存在着的诸多问题纳入考量,从服务国家治理全局的角度对边疆治理制度体系进行顶层设计,按照具体问题来设置中央对边疆地区的转移支付额度等。理性看待边疆地区的特殊治理问题及需求,加强边疆地区基层政权建设,肯定边境乡镇在边疆治理中的“一线”地位^③,积极推动边疆地区和其他地区的公共服务均等化以及资源要素合理流动,既保障边疆地区有足够资源来开展治理,又推动国家主导性价值与边疆地区价值的融合。

需要注意的是,边疆治理与国家治理全局的融合还内含边疆治理与跨境治理的协调。当前,边疆地区与境外的接壤国家在打击跨国贩毒、走私等犯罪行为方面业已形成紧密协作,包括在2021—2022年,边疆地区还成为中国外防疫情输入与打击非法入境行为的前线,党中央为此向边疆地区尤其是边境地区投入了大量警备资源。同时,中国还积极支援印度与缅甸等国抗击疫情,并直接派遣医疗人员进入接壤国境内,以达到防止国外疫情进入西南边疆地区的目的。一些学者将印度、缅甸等国同中国疆域接壤的地区视作浸润了中国安全利益的“软边疆”^④,国家对“软边疆”的治理同样能降低边疆地区的守边压力,通过加强国际间战略合作,改善与邻国的关系,构建起由国家提倡的常态化跨境边疆合作共治格局,建立互联互通的边境治理信息库,打造民间互助网络,同样是推动边疆治理与国家治理全面镶嵌的重要着力点。

(二) 把握整体视野:实现边疆治理与全国区域治理的步调一致

首先,应构建边疆地区与次边疆地区整体安全和共同发展的协同治理体系,鼓励社会组织跨区域合作交流以及不同区域政府部门的官方对话,疏通区域间合作通道,调动次边疆地区的优势治理资源,全力协助临近的边疆省份及自治区解决边疆问题,将次边疆地区定位为控制边疆问题的战略缓冲区域,拓展国家应对边疆问题的战略纵深,着力将边疆问题的影响范围控制在边疆地区内部或次边疆地区,共同拱卫国家稳定与整体安全,防范边疆问题向内地延展,改变边疆地区的封闭化治理理念,为实现内地治理与边疆治理的相互促进提供基础。此外,还要立足国家治理全局来重新审视次边疆治理,做好对次边

① 评论员:《持续推进边疆治理体系现代化》,《云南日报》2020年8月3日。

② 孙勇等:《胡焕庸线以西巩固脱贫成果与双循环高质量发展探究——以改建非典型二元结构为视点》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第3期。

③ 丁羽、周圆:《边镇治边:中国式现代化视域下边疆治理能力现代化的实践路径》,《社会科学家》2022年第10期。

④ 谢贵平、张会丽:《中国边疆学研究41年(1980—2020):脉络与展望》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2022年第11期。

疆地区的空间谋划,关注次边疆地区的规划与发展,发挥好次边疆地区在推动边疆治理和非边疆地区治理一体化进程中的枢纽作用与衔接功能,借助次边疆地区同时联结祖国内地和边疆地区的特殊区位优势,构建新的空间联动格局,共同构成中观意义上的祖国内地—次边疆地区—边疆地区治理共同体,实现次边疆地区各级政府对边疆问题的常态化关注,打破边疆治理孤军奋战的局面。

其次,应继续深入开展祖国内地各省份对口支援边疆地区的政策,推动对口支援政策与东西部协作等制度的协调配合,畅通祖国内地对边疆地区的支援渠道,内地各级政府积极对接边疆地区各级政府或社会组织,加快促进祖国内地的人才队伍和其他各种治理资源对边疆地区与次边疆地区的横向输入,提升边疆治理能力、丰富边疆治理资源,并借此增强祖国内地对边疆现实情况的了解,既为妥善解决边疆问题提供助力,又增进边疆地区与祖国内地的联系,实现边疆治理同内地治理的高度融合。但是,对边疆地区与祖国内地的整合,还需要在立足国家治理全局的基础上,激发边疆地区的主动性和创造性,增强边疆地区对本地治理资源的开发能力和对祖国内地援助资源的使用能力,把握好对口支援政策提供的契机,提高边疆治理与非边疆地区治理的协调性。

(三) 聚焦边疆定位: 夯实内域共治与边疆整体协调的实践基础

从治理主体的角度看,对边疆省份及自治区内部的统筹在于提升各级党委或党组统揽全局和协调各方的领导能力、各级政府的治理能力以及打造多元主体共治格局,处理好政府、市场与社会的关系。边疆地区各级党委或党组必须绝对服从党中央的各项指示,及时发现并上报问题,预估可能造成的影响。在处理边境问题时,需要开展广泛动员,构筑利益共享、责任共担、体系共建、服务共筑的保障体系,构建多元主体互动机制。从治理体系的角度看,对边疆省份及自治区内部的统筹在于立足国家治理全局,实现不同政策、不同体系之间的协调,如在边疆发展、稳定和安全三个领域的政策,既有各自解决问题的针对性问题,也有相互配合协调、发挥合力的问题^①。为此,同样要发挥各级党委或党组的领导能力,协调边疆治理的组织体系、制度体系和政策体系,在发展中谋稳定,在稳定中保安全,在安全中促发展。

不仅如此,边疆省份及自治区之间也应当共同促进边疆区域的协调发展,构建边疆区域间相互支撑的政策体系,探索边疆跨区域治理和边疆地区间的协同治理等模式,搭建信息共享平台,传递边疆治理经验,共同构建风险应对体系、服务保障体系、区域互动机制和合作网络,鼓励不同边疆省份及自治区内部社会组织的交流互动,打造应对边疆各类安全问题和实现边疆地区稳定的治理共同体,共同为国家整体安全和国家治理全局服务。随着党中央各种治理制度、政策以及相应机构在边疆地区的建立,边疆地区各省份及自治区还共同面临着国家政策、制度等的落地、实施、完善、创新等难题,如何在边疆地区强化国家制度、政策和机构运作的协调性,如何提升国家政策实施的规范性,同样需要边疆地区各省份及自治区展开互动。在继续保障上述体系常态化建设的同时,整合各边疆省份及自治区的治理资源,聚焦边疆地区在拱卫国家整体安全中的突出地位,结合本地现实,全力推广打造《兴边富民行动“十三五”规划》提出的“以沿边境乡镇为重点梯次推进”,“形成边境地区夯实前沿、以边带面、从线到片的空间格局”,^②增强边疆地区各省份及自治区的协调性,形成具有中国特色的边疆治理现代化路径。

四、结 语

当前,随着研究的不断深入,边疆治理的“区域主义”取向存在的不足愈发显现出来,学界也就此提出了一系列新理念,将“国家主义”、国家整合、“域际主义”等视角引入边疆治理研究,创新了对边疆治理的理解方式,但却依然没能完全摆脱“区域主义”的孤立视角,很难对边疆治理同国家治理全局以及同其他地区治理之间关系进行科学审视。因此,学界亟需一种可以将边疆治理同国家治理全局有

① 杨明洪:《新时代我国边疆治理现代化的逻辑转换困境与转换路径》,《学术界》2022年第10期。

② 国务院办公厅:《国务院办公厅关于印发兴边富民行动“十三五”规划的通知(国办发〔2017〕50号)》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-06/06/content_5200277.htm,2017年6月6日。

效衔接的研究新视阈，进而推动边疆治理与非边疆地区治理的协调以及边疆治理同国家治理的融合。

区域协调发展战略不仅直面各区域间的经济差距，还内含缩小不同区域人民群众享有的公共服务差距、实现公共服务均等化与社会治理一体化等价值导向，对当前高效解决边疆问题和继续拓展边疆治理的研究视阈具有重要意义。从宏观维度上看，区域协调发展视阈下的边疆治理就是明确如何从边疆治理与国家治理融合的角度，推动边疆治理现代化和实现国家意志在边疆地区的落地。从中观维度上看，区域协调发展视阈下的边疆治理就是明确如何从边疆地区与次边疆地区的协作以及边疆地区与祖国内地的整合两个方面，支持边疆治理和实现区域间的优势互补与合作。微观维度的区域协调发展视阈下的边疆治理就是明确如何从边疆省份及自治区内部的统筹以及边疆省份及自治区互动这两个方面，实现治理要素的有序流动以及国家权力在边疆地区的落地。因此，应当首先以宏观维度的边疆地区与国家整体的衔接为前提，将现有的边疆治理相关制度镶嵌于国家制度之中，将边疆治理能力定位同全面建设社会主义现代化国家相匹配，积极推动边疆地区和非边疆地区的公共服务均等化以及资源要素合理流动，加强跨国治边合作与“软边疆”治理。其次，以中观维度的边疆地区与非边疆地区的合作为依托，关注次边疆地区的规划与发展，打破中央权威因空间距离增加而弱化的局面，加快促进祖国内地的人才队伍和其他各种治理资源对边疆地区的横向输入，共同构成祖国内地—次边疆地区—边疆地区的治理共同体。最后，以微观维度的边疆地区内域互动为基础，立足国家治理全局，提升各级党委或党组统揽全局和协调各方的领导能力，打造多元主体共治格局，实现不同政策、不同体系之间的协调，以推进边疆治理体系和治理能力现代化。

Frontier Governance and Modernization from the Perspective of Regional Coordinated Development

LUO Qiang-qiang & SUN Hao-ran

(School of Government, Yunnan University, Kunming, 650500)

Abstract: The academic community has incorporated new perspectives such as “nationalism” and “inter-regionalism” into the study of frontier governance. Although to some extent, these new perspectives have made up for the shortcomings of the “regionalism” orientation, there is still a lack of scientific examinations of the relationship between frontier governance, national governance, and governance in other regions. The perspective of coordinated regional development advocates the creation of a normalized regional cooperation model for frontier governance, which goes beyond the “inter-regionalism”-oriented concept of frontier governance. It emphasizes coordinating the forces and resources of frontiers and various regions within the country and pays attention to inter-regional cooperation and coordination between frontiers and the country as a whole. It is a new development of the orientation of “inter-regionalism”. Under this concept, promoting the modernization of frontier governance entails multiple aspects. It involves establishing an effective policy framework and fostering better collaboration among government departments at all levels within frontier provinces and autonomous regions. It is crucial to strengthen cooperation between frontiers, sub-frontier regions, and the inland of the country. Moreover, it necessitates deepening the integration of frontier governance with national governance and coordinating efforts to enhance domestic and international governance.

Keywords: Frontier Governance, Coordinated Regional Development, Regional Coordination, Modernization

[责任编辑：字荣耀]