

新时代我国边疆治理现代化的逻辑转换困境 与转换路径^{〔*〕}

杨明洪

(云南大学 民族学与社会学学院, 云南 昆明 650091)

〔摘要〕边疆治理现代化是边疆治理制度由旧转新的过程。内含于国家治理现代化但又不同于一般的国家治理,边疆治理现代化生成有其自身的制度逻辑。边疆治理有其自身特殊的使命,需要着重解决国家政治制度与边疆社会公共生活的衔接问题以及边疆与国家腹地的整合问题。对上述两大问题形成的内在张力及其当代困境进行检视,能够揭示我国边疆治理的制度逻辑与未来选择的可能性道路。与一般意义上的国家治理相比,边疆治理的差异性决定边疆治理现代化必然遵循双重逻辑转化,一是从“权力本位”转向“权利本位”,二是从“边疆本位”转向“国家本位”。然而历史遗留问题和现实挑战阻碍了逻辑转化进程,造成当今边疆治理面临极大的困境。为此,未来边疆治理这一逻辑转换仍然需要坚持以“国家本位”为先决条件,既重视边疆治理的资源输入和能力建设,更重视逻辑建构,不断向“治理取向重构”“治理结构重组”“治理体系重构”和“治理能力重塑”注入制度逻辑转换的力量。

〔关键词〕边疆治理;现代化;制度;逻辑

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2022.10.005

一、引言:文献述评与问题提出

边疆^{〔1〕}治理效果历来为人关注,其本质上取决于边疆治理效能的释放。而治理效能的释放依赖于治理制度的转化,边疆治理现代化正是治理制度由旧转新的过程。因此,提升边疆治理效果的关键在于推进边疆治理现代化。新中国的成立开辟了中国边疆治理现代化的新篇章,而改

革开放以来社会主义事业在中国得到全方位的发展,进一步加速了边疆治理现代化进程。由于现有研究文献常常将边疆治理划归到地方治理范畴中,致使边疆治理通常不在国家治理研究的主流视野之列,但“边疆治理与地方治理的深层差异,提醒我们必须更加关注边疆治理的实际,并超越以往的经验,从更广阔的中国社会分析中寻找边疆治理的增长空间”。^{〔2〕}考虑到边疆治理

作者简介:杨明洪,云南大学民族学与社会学学院教授,四川大学中国藏学研究所专职研究员,四川康藏经济文化研究院院长。

〔*〕本文系国家社会科学基金重点项目“构建促进全体人民共同富裕的区域新形态及其区域政策优化研究”(22AZD020)的阶段性成果。

内含于国家治理中,^[3]所以学术界在研究边疆治理现代化问题时,往往将国家治理研究的主攻方向直接移植到边疆治理研究中,进而形成边疆治理能力和边疆治理效果两方面的研讨成果,以下分述之。

边疆治理能力得到较大程度的提升是边疆治理现代化的显性结果之一,这一逻辑意味着用边疆治理能力去阐述边疆治理效能。张欣阐释了边疆治理能力的含义,指出“边疆治理能力是边疆地区的政权机构管理公共事务、处理公共问题、发展公共利益的能力,是国家能力在特殊区域(边疆地区)中的具体投射,核心是对国家权力的综合运用”。^[4]吕朝晖认为,对现代化边疆治理能力结构内涵的深刻理解应凸显以下四重维度:层次维度的现代化边疆治理能力结构针对不同层级政府提出具体能力要求;体系维度的现代化边疆治理能力结构包括边疆治理价值理念的革新能力、组织体系的形塑能力、制度体系的建构能力、政策体系的调适能力、技术方法体系的开发能力等;功能维度的现代化边疆治理能力结构包括边疆治理的拱卫能力、支撑能力、辐射能力、自强能力等;领域维度的现代化边疆治理能力结构包括边疆经济治理能力、民生治理能力、社会治理能力、民族和宗教治理能力、安全治理能力、认同治理能力等。这四重维度边疆治理能力结构的相辅相成及内在统一,构成基本完整的现代化边疆治理结构。^[5]郭纹廷关注到边疆少数民族干部的能力问题,探讨了新时代边疆少数民族干部在治理能力现代化方面存在的不足及提升路径和措施。^[6]王砚蒙、朱碧波将边疆治理能力分为边疆防卫能力、民族关系处理能力、边疆秩序建构能力,当代边疆治理能力的重构,不但要完善边疆秩序建构能力,更要提升推动边疆发展的能力和完善公共服务供给的能力。^[7]张剑源探讨了边疆治理中的国家能力,他认为“根据当代中国边疆治理的实际情况,学习能力、安全保障能力、贯彻执行能力、回应能力、创新和促进发展的能力、团结的能力等,应当是国家边疆治理

应具备的基本能力”。^[8]如此看来,学界给出的边疆治理能力概念内涵相差较大,甚至相互之间存在冲突。究其原因,是学者们对边疆治理概念本身并没有形成共识。

边疆治理效果是指边疆治理的有效性。如果边疆治理现代化没有带来有效性的提高,则毫无意义。因此,边疆治理有效性比边疆治理能力更进一步,是边疆治理现代化的最终成果显示。正是在这个意义上,青觉、吴鹏指出,“我国边疆治理制度之内在优势,只有在转化为具体的边疆治理效能时才具有实际意义”。^[9]这是推动边疆治理现代化的目标追求。这样一来,就将边疆治理有效性的提升与对边疆既有制度的有效执行结合起来理解。有效执行现有制度,包括有效的执行体制机制的建立和执行能力的提升。因此,有学者便从改革体制机制和建设执行能力入手,从边疆治理制度逻辑出发阐释边疆治理的有效性。如青觉、吴鹏认为,把国家治理的制度优势转化为治理效能的应然逻辑就是边疆治理的现代化,因为“新时代推进边疆治理现代化是建构‘强边疆’与落实边疆治理制度内在优势的必然选择”,而“构建先进的政治制度,只是现代国家建设的第一个步骤,接下来必须要考虑如何将之落地,并实行有序持久运行的问题”。^[10]此外,边疆治理的有效性还必须充分考虑边疆的异质性,这关乎制度设计和政策制定,是边疆治理取得成效的关键。胡佳玲认为,减小异质性可以增加边疆与国家整体治理体系的吻合度,有选择地对异质性因势利导,坚持以“合为纲、异而治”的治理方略,对异质性从国内和国际两个层面进行调适以优化边疆治理。^[11]中国边疆尤其是陆路边疆与内地之间的异质性,是一个客观的存在,是边疆治理的现实环境,要改变这一客观的现实环境以提升治理的有效性是一个长期的过程。

如前所述,学界针对边疆治理能力与边疆治理效果进行了颇多研究,还有不少学者就边疆治理的基本概念、^[12]必要性、^[13]衡量维度、^[14]推动路径^[15]等议题形成了各自见解。这些研究为进

一步研讨边疆治理现代化问题提供了坚实的基础和开阔的研究视野。同时,我们也应该看到虽然边疆治理现代化要遵从和服务于国家治理现代化,但是,边疆治理现代化“并非只是单方面仰赖于国家治理的价值赋予与路径指导”。^[16]因为与国家治理相比,边疆治理有其独特的内涵。笔者认为,边疆治理本身包含两个相互联系的方面,一是处理国家政治制度与边疆社会公共生活之间的关系,二是处理边疆与国家腹地之间的关系。^[17]前者与一般意义上的国家治理有着相同内涵,是解决边疆社会公共生活中国家政治的深化问题,后者则体现边疆治理的特殊内涵,是解决国家政治制度与边疆原有制度的衔接问题。无论哪一方面,其着眼点都放在提升边疆治理的有效性上。^[18]事实上,边疆治理中的上述这两个方面相互关联,又相互调适,从而形成一种连接机制,这是理解边疆治理逻辑的关键,也是边疆治理现代化特殊性的体现。

二、国家政治制度与边疆社会公共生活的衔接及其困境

国家政治制度与边疆社会公共生活的衔接关系,反映了边疆治理与国家治理的共同性。在这种关系中,边疆治理的要义是权力在国家与社会、公民之间进行横向配置。这一配置过程起源于20世纪50年代和60年代边疆地区的社会改革(包括民主改革和其他社会改革)。这场改革重构了边疆地区人们的共处方式与行动范式。第一,人们不再受传统规则的束缚。例如,国家实施宗教信仰自由政策的一个明显结果是,作为边疆的居民个体,无论其身份来源怎样,他/她都有选择信仰宗教和不信仰宗教的自由。这样一来,宗教通常的行为规范逐渐退居次要位置,国家正式的制度、政策和法律开始主导边疆地区人们的共处方式与行为范式。而且随着越来越多的人接受良好的现代教育,他们的宗教观念和传统观念趋于淡漠,甚至不少民众彻底放弃信仰宗教,选择成为共产党员。当然,这并不表明这样

的社会对宗教不尊重或对宗教信仰自由不尊重。人们的共处方式与行为范式的变换改变了边疆地区国家政治运作的基本架构。第二,原有社会上层人士甚至宗教人士不再主宰边疆社会经济生活。经过20世纪50年代和60年代的社会改革,在“解放”和“进步”的口号下,原有社会上层被剥夺原有的社会特权。^[19]这一场社会改革以及随后的社会主义改造使得边疆社会的整个关系发生根本性改变。原来掌握边疆社会政治权力和财富的人群成为国家治理下的国家公民。在“政教分离”的政策下,寺院和僧人虽然还保持其宗教活动场所和神职人员的地位,但被转换为国家治理下的社会基层单位和国家公民,而不是像民主改革前位居社会上层。第三,在国家疆界范围之内,各类人群的统一公民身份得以确立,相应的公民权利也被赋予。公民有管理国家事务的权力和责任,有国家基本制度和法律赋予的各项公民权利。历史上,国家治理边疆的方式是通过其代理人即边疆地区的各级各类政权去实施。在此基础上,普通民众接触到的是国家的代理人而不是国家本身。而当民主改革完成后,党的组织从边疆省、自治区扩展到市、县、乡、村,国家权力逐步深入到基层,使边民充分地感受到国家就在身边,而且是无所不在,最终形成边疆治理逻辑转换的社会基础。

国家政治制度与边疆社会公共生活之间的关系,源于国家政治发展的主导性价值在边疆治理上的投射,这是边疆治理的首要问题,也是国家治理的必备内容。在边疆,国家政治制度的安排是服从国家政体和国体,但主要聚焦于国家权力的归属和配置,而边疆社会公共生活的展开是遵从于国家政治制度的安排,也聚焦于国家权力的运作和规范。处理国家政治制度与边疆社会公共生活这一关系的基本模式不外两种,一种是基于公民权利为核心的模式,一种是基于国家权力为核心的模式。在未进入现代国家阶段以前,即王朝国家形态下,国家治理完全是依据皇权展开的,臣民听命于皇权,连同边疆治理在内的国

家治理展示的是“权力本位”特征。而进入现代国家阶段,即民族国家形态下,国家与公民之间的关系被重塑,国家的权力被限制,公民得到相应的权利,国家、社会和公民三者关系得以框定,连同边疆治理在内的国家治理展示的是“权利本位”特征。之所以发生这样大的变化,是因为市场经济的发展使得国家治理不得不贯彻市场逻辑,让市场成为资源配置的决定性力量。这一逻辑形塑了国家政治与公共生活。市场逻辑的展现本质上是建立在尊重个人权利的基础上,使得与公民、国家两者都有紧密联系的社会组织拥有相应的法定权利,进而让市场因素和方式渗透到国家治理的各个方面。^[20]这样一来,国家权力在政府、社会和公民之间进行配置,并形成各自的权利范围和义务责任,重塑了国家政治与公共生活。显然,边疆治理现代化涵盖了从国家“权力本位”转向公民“权利本位”的问题。如何在国家政治制度和相应的法律框架下,构建基于公民“权利本位”的治理制度,并展开公共生活,这是国家治理现代化逻辑转换影响边疆治理现代化逻辑转换的决定性问题。

然而,中国的边疆治理要实现这一逻辑转换,还有不少挑战。其中,最大的挑战来自历史惯性。第一种惯性是国家治理的历史惯性。“权力本位”是中国古代国家治理的基本逻辑,^[21]也必然延伸至边疆治理。“权力本位”逻辑的有效性在于地方控制系统的完善和发达,使各地方的民众始终处于被支配地位,王朝统治者对民众的反抗予以压制甚至打击,对边疆实行“剿抚兼施”“恩威并重”。在边疆得到解放后,边疆进入与内地一体化的政治、经济和文化建设之中,在完成社会主义改造的同时,边疆与全国一道进入传统的计划经济时代。这种经济体制的特点,一是中央高度集权,二是计划深入各个领域。前者造成在处理中央和地方关系上,多半将地方置于无权的地位,尽管中国多次发生中央与地方的权力关系调整,^[22]一些权力在中央和地方之间进行反复收放,但总体上仍是中央集中绝大部分权

力。这种权力结构安排,也进一步强化了边疆治理的“权力本位”逻辑。后者是基本上将社会资源都控制在政府之手并进行计划配置,这也进一步强化了边疆治理的“权力本位”逻辑。改革开放之后,市场经济逐步得到发展,最终边疆与全国一道建立起社会主义市场经济体制。顺应这一经济体制的变革,中央对边疆治理的逻辑开始向“权利本位”转变。然而,由于改革的非平衡性以及改革进入深水区遇到的巨大阻力,边疆治理的“权力本位”难退场和“权利本位”难进场同时存在,边疆治理始终处于转变的过渡阶段。可以说,历史上的“权力本位”思想无不深刻地影响着我国边疆治理进程,成为中国当代边疆治理的障碍。在这种情势之下,边疆治理的逻辑转换取决于国家治理逻辑的转换,而这一转换正是在国家治理体系和治理能力现代化进程中徐徐展开。不过,转换比较缓慢,遇到重大公共安全事件(例如非典和新冠肺炎疫情等),某些已经被放弃的办法又回到边疆治理的“工具箱”之中,并且重大事件过后非常手段并没有随之消失,这是边疆治理现代化逻辑转换的历史障碍。

第二种惯性是边疆地方的历史惯性。这是边疆前现代社会的意识形态对国家政治制度在边疆社会公共生活植入的影响。大部分边疆地区开启现代化是在新中国成立后,而在此之前,这些地区处于封建社会、封建农奴制社会、奴隶社会甚至阶级分化不明显的部落社会。新中国成立之后,国家针对这些地区分别实施了民主改革,尤其对处于部落社会的少数民族实行向社会主义社会直接过渡。不仅如此,全球化、市场化也对边疆社会形成越来越多的冲击。在中央的关怀和内地的支援下,边疆经济得到快速发展,原有社会意识形态在很大程度上得到现代化的涤荡,边疆社会也在改革开放中走向开放。然而,我国边疆尤其是陆路边疆地带地处偏远,社会封闭要完全被打破仍然需要较长的时间。原有社会意识形态尤其是前资本主义社会的意识形态仍然有一定市场,特别是在一些外来因素的

影响下,原有意识形态可能在一定范围内复兴,原有社会势力可能在一定范围内复活,对国家政治制度与边疆社会公共生活的融合造成不同程度的阻碍。

原有社会意识形态、原有社会制度以及原有的权力关系在边疆存续了近千年,其影响深刻且长久,推进边疆治理现代化首先要消除这些历史惯性对边疆治理的严重影响。此外,还要应对现实挑战。英国学者波兰尼认为,当今社会是从一种基于互惠和再分配的资源配置向一种基于市场价格配置资源转变过来的社会,追求利益的动机代替追求生存成为支配性的原则。^[23]这一过程也在当代边疆地区发生,尤其是市场经济在边疆的发展深刻影响着边疆社会,致使边疆社会公共生活瓦解,同时加剧了普通社会成员与传统的集体生活若即若离的状态,“原子化”倾向逐渐明显。边民自我意识不断增强,个性化日渐突出,给社会共同体意义上的“有机团结”带来潜在挑战。其一,由于民族作为社会资源的分配依据广泛存在于公共生活之中,不同民族之间的利益竞争逐渐显露,那些还没有归属于“56个民族”的待识别民族极力想挤入名单之中,以及各地争相申报认证成为少数民族乡、县便是明证。^[24]其二,由于市场经济和其他因素造成收入和财富分配在不同群体之间出现了较大差距,社会阶层和群体之间的利益纷争也日渐显露。其三,国家政策调整加速了资源和机会在不同地区、不同人群之间的分化和组合,接近政策的群体和地区能够获得较多的政策资源和发展机会。其四,伴随着沿边开放开发尤其是“一带一路”倡议的实施,边疆地区之间、边民之间由于抓住市场机会和政策机会的能力差异而出现较为明显的利益竞争态势。客观看待这些问题就会发现,边疆地区经历着社会变迁带来的压力,边疆治理现代化在国家治理体系中处于薄弱环节,因此,边疆治理必须构建有效纾困机制。

在此背景下,边疆治理制度的重构需要克服种种障碍和困境。但现有思路中,简单将公共管

理中的社会管理移植至边疆治理是不可取的,这一思路非但无法完全解决边疆治理中的特殊问题,反而可能加重问题的严重程度甚至引发新的问题。边疆治理固然需要回应国家对社会管理及其体系构建原则的路径指导,但边疆治理的历史任务与边疆面临的情势,使得边疆治理现代化的内涵与社会管理及其体系建构存在重要区别。朱金春认为,治理理论强调的多元治理主体、协同共治等体现其“工具理性”的主张有助于增强边疆治理的成效,但是对政府作用的质疑与限制所呈现出的“价值理性”则使其难以达成边疆治理的目标。治理理论所表现出来的工具理性与价值理性的割裂使其在边疆治理领域,既有一定的适用性,但同时也存在限度。为此,理解边疆治理应该将之置于国家治理现代化的视野与路径中,加强制度建设,以制度理性推进边疆治理的现代化。^[25]因此,边疆治理现代化的逻辑转换还应在“国家本位”前提下进行,即以“国家本位”作为完成这一转变的先决条件。而“国家本位”正是边疆与国家腹地整合的逻辑。

三、边疆与国家腹地的整合及其挑战

处理边疆与国家腹地之间的关系体现了边疆治理区别于国家治理的特殊性。在这种关系中,边疆治理的要义是权力在中央和作为国家构成部分的边疆之间进行纵向配置。其实,这里还存在一种横向的权力配置关系,即内地与边疆地区之间的权力及其资源配置关系。

传统的边疆治理在处理边疆地区与国家腹地整合问题上包含两个重要层面。第一,“有疆无界”。众所周知,在王朝国家时期,国家有疆域,处于疆域的边缘性地带被定义为“边疆”,但缺乏“边界”,因而“边疆”是伸缩性很大的概念。历史书籍通常展现的是“边疆”的具体位置及其变化,与王朝的实力及王朝统治者的理念有密切的关系。这种情势下的边疆治理无非是维持边疆与王朝中央政权的某种隶属政治关系。当然,还存在王朝统治者按照“儒家”标准将某些边疆

地区视作“内化”地区,并通过“改土归流”等政策直接进行统治,不再以“边疆”标准视之。第二,“中心本位”。中心即为国家的腹地。周平认为,在历史上的边疆治理即王朝国家的边疆治理中,边疆治理都是围绕着核心区的治理展开的。^[26]这是由中国王朝国家时代的“天下观”决定的。这一观念将“天下”分成“中国”与“四夷”,由此形成“中心—外围”的格局,中心是统治者所倚重的区域,而外围则是向外推进的区域,外围与中心之间的关系,靠中心(腹地)文明对外围地区的感化和外围对中心文明的向往去实现,也靠国家对外围地区的军事威慑力维持。当然,多数情况下是两者兼而有之,或先长期军事征服,尔后以德教化之。当然,在中国历史上,国家中心区域也处于不断变化中。

一旦国家形态从王朝国家过渡到民族国家之后便“有疆有界”,边疆成为国家疆域的一部分,边疆治理成为国家治理的重要组成部分。从晚清开始,中国开始构建现代国家。而现代国家有两个显著特点,对外显示其主权,对内实行“以族聚民”。^[27]大约从中俄签订《尼布楚条约》开始,中国逐步走上主权国家的道路。^[28]随后,出于挽救国家危亡,知识界开始引进“民族”概念,并以“中华民族”实施“以族聚民”,增加内聚力。^[29]进入中华人民共和国时期,新的现代国家定型,边疆治理成为新中国的战略任务,但却面临“边疆本位”和“中心本位”两种边疆治理选项。“边疆本位”和“腹地(中心)本位”分别代表将边疆和中心区域作为制定边疆治理战略的出发点和核心点。这两种认识都着眼于边疆治理,并在不同时期形成主导性的政策取向。就当前的边疆治理现状而言,周平认为,“中华人民共和国成立后,国家按照民族国家的制度要求调整了对边疆的看法,加强了包括开发和建设在内的边疆治理。但是,在整个国家治理格局中,边疆治理受到重视的程度远远不够,边疆治理在国家治理中长期处于从属地位。”^[30]青觉、吴鹏认为,“传统的边疆治理在国家政治生活中居于次要位

置,它主要是服务于国家核心区域的利益和诉求,治理行动主要是围绕着国家核心区域的治理需要而展开,更加强调作为‘整体’利益下‘部分’利益的身份归属。”^[31]即边疆被置于次要位置,造成边疆地区长期得不到开发和发展,边疆地区的民众生活水平得不到改善和提高。与上述认识对应,存在两种思路来提高边疆治理效能,一种是“边疆本位论”。中国当代边疆治理的对象是边疆,国家针对边疆制定的治理措施也应针对边疆问题,这似乎给“边疆本位论”提供了充分的证据。另一种是“中心本位论”。这种观点认为,治理边疆的措施离不开对国家腹地的观照,似乎解决边疆问题的出发点仍在于支撑国家中心区域。笔者认为,这些都是偏狭的极端化思路,被实践证明是不利于提高边疆治理效能的方式。

由于边疆治理本质上属于国家治理,具有极强的国家属性,所以在现代化构建中,“国家本位”是边疆治理的基本逻辑。无论是边疆还是腹地都属于国家的有机组成部分,是国家治理逻辑的延伸。边疆的治理范围是边疆,但边疆治理的影响并不只在边疆这一地理范围内,而在边疆与国家腹地的关系上。这是因为“边疆问题”虽然产生于边疆地区,但其影响却超出边疆,乃至形成全国性的影响。周平指出:“国家有边疆,因而就有边疆问题。边疆问题产生并存在于边疆,影响却不限于边疆,会波及整个国家。不仅影响着国家的稳定,也影响着国家的盛衰;不仅影响着国家的现在,也会影响国家的将来。对于国家来说,边疆问题是全局性的、根本性的、战略性的问题。”^[32]显然,在现代国家构建中,边疆治理现代化是实现边疆治理逻辑从“边疆本位”和“中心本位”向“国家本位”转变。边疆治理的逻辑是“国家本位”,即从国家的视角或国家的整体利益最大化去制定边疆治理的方略。由此边疆治理的逻辑更加清晰,即从全国的角度看待“边疆问题”,又从解决“边疆问题”去服务于国家大局。2013年,习近平“治国必治边”的重要论述

对这一认识作出深刻阐述,强调不仅要通过解决“边疆问题”去服务于国家大局,还要动用国家资源、社会和市场的力量去解决“边疆问题”。两者相辅相成,应超越“边疆本位”和“腹地(中心)本位”,形成“国家本位”。

然而,实现边疆地区与国家腹地整合还有不少挑战。政治分裂势力的分裂活动加剧了处理这一问题的难度。虽然分裂势力只出现在我国陆路边疆带的少数几个点位上,但影响着国家全局。第一,这几个点位所处边疆省区幅员辽阔,战略位置十分重要,虽然经济总量占全国比重不大,但产生的政治和社会影响非常大。第二,这些地区是少数民族聚居区,都实行民族区域自治制度,民族问题、宗教问题、发展问题和生态问题等交织在一起。政治分裂势力在境外反华势力的支持下对这些地区渗透和破坏,常常打着“民族”“宗教”“生态”和“人权”的旗号,抹黑党的民族政策和宗教政策,进而破坏社会主义国家的基本制度。第三,这些地区已成为境外反华势力遏制中国和平崛起的前沿阵地,境外反华势力正在将“分化”和“西化”这些地区的经验向中国其他地区移植。在这种背景下,实现边疆地区与国家腹地的整合将面临巨大挑战,尤其是分裂势力在境外反华势力的支持下对个别边疆民族地区的分裂、渗透对边疆治理形成严峻的挑战。

从中国边疆政治分裂势力的形成和演化来看,阻碍边疆地区与国家腹地整合的力量不外乎有两种,一种是来自边疆地区内部,一种是来自边疆地区外部,主要是中国境外。前者是一种历史遗留,历史上统治和压迫各族人民的利益集团,在中国共产党领导全国各族人民推翻旧统治阶级过程中不愿意退出历史舞台,转而依靠境内和境外各种势力的支持,与国家力量进行对抗。存在于中国边疆的这股力量,持续影响着边疆社会稳定和国家安全,国家政治制度与边疆社会公共生活的衔接也受到阻碍,从而导致边疆治理现代化迟滞。来自境外的力量本质上也是历史遗留。因为近代以来,西方殖民主义千方百计将中

国变为殖民地,进行殖民统治。从历史的角度看,西方列强入侵中国首先入侵的是中国边疆地区,边疆地区深受帝国主义的压迫和剥削,社会处于落后状态,同时帝国主义者边疆地区埋下许多隐患。新中国成立后,西方殖民主义者并不甘心,企图利用这些旧势力的残余思想,在边疆兴风作浪,支持境内政治分裂势力从事分裂国家的活动。直至今日,西方列强仍然对边疆治理形成强烈冲击,并按照他们的利益设计遏制中国的和平崛起。两股力量的汇合,给中国边疆治理带来极大挑战。在这种情势下,中国边疆治理现代化再次发生逻辑转化,边疆治理体系和治理能力现代化的核心和重点将放在遏制和消灭边疆分裂势力上。边疆治理的三大主题即发展、稳定和安全。虽然国家腹地也会面临稳定和安全的问题,但边疆地区的稳定和安全问题通常有自己的特殊性,其中最核心的就是处理分裂主义问题。

综上所述,笔者认为边疆治理现代化必须紧抓两条线索,第一条是解决国家在边疆的“在场”问题,即国家的政治、经济、文化制度在边疆的落地问题。这实际上是国家整合的视角,有利于实现边疆与国家腹地的整合。边疆治理现代化的第二条线索是解决国家政治制度与边疆社会公共生活的衔接问题。以前是处理国家与其在边疆的代理人之间的关系,那时边疆地区的人民只与国家在边疆的代理人之间发生关系,只知道国家在边疆的代理人,而不知道国家统治者,或知之甚少。因此,边疆治理现代化的核心在于实现国家与边疆人民直接对接。鉴于这一特殊情况,虽然国家治理现代化决定了边疆治理现代化的走向,即从“权力本位”向“权利本位”转化,但它的前提应该是“国家本位”,这是两条线索的交汇点。

四、新时代中国边疆治理现代化的逻辑转换路径

虽然当代中国的边疆治理已经向世人展示了一幅善治画面,边疆治理的有效性得到史无前例的提升,边疆治理效果有力支撑了中华民族的

伟大复兴进程,但是与国家治理现代化相对应,边疆治理现代化远远没有完成其历史任务,还面临不少障碍、矛盾和问题。不仅是边疆治理资源、治理能力等显性要素尚比较缺乏,更重要的是边疆治理制度“内卷化”仍明显存在,制度逻辑仍不清晰。^[33]事实上,这些隐性因素已成为制约边疆现代化顺利推进的关键性因素。因此,随着中国特色社会主义进入新时代,既要重视边疆治理的资源输入和能力建设,更要重视其逻辑建构,不断向“治理取向重构”“治理结构重组”“治理体系重构”和“治理能力重塑”注入制度逻辑转换的力量。

(一)边疆治理取向重构:明确边疆治理的方向

“大一统”是传统边疆治理中最基本的政治伦理,也是铸牢中华民族共同体意识的政治伦理线索之一。“大一统”是五千年中华文明史凝聚出来的最重要的国家治理思想遗产,对当今的边疆治理价值取向具有重要影响,与前文所论及的“国家本位”有相通之处。这一思想既有利于促进边疆与国家腹地之间的整合,又有助于促进国家政治制度与边疆社会公共生活的融合。因此,在推进边疆治理现代化的过程中,需要将中国古代的“大一统”思想与当今的“国家本位”逻辑融合起来,形成鲜明的边疆治理价值取向,由此决定边疆治理的方向。

从边疆治理现代化研究的现状看,不少论者简单地社会治理尤其是一般意义上的公共管理思路移植到边疆治理上,形成一种“去国家主义”的边疆治理思路。例如,姚德超认为,从现代治理理论及其实践的角度看,边疆治理现代转型的关键在于以公共治理权力为轴心合理调适国家与社会关系,实现边疆治理从“国家主义”到“国家社会互构”的转型。^[34]实际上,这种思路隐含着一种典型的“去国家主义”。笔者认为,虽然在国家治理现代化研究上,力图避免国家治理成为国家统治或国家管理的“加强版”已经成为学术界的基本共识和社会各界的共同期待,^[35]

但在边疆治理现代化问题研究上,要坚持“国家主义”的视角,因为边疆治理不是简单的社会治理,社会治理仅是其中的重要任务之一。一些边疆地区的实践也已经证明,现有国家社会管理的理论与方法在解决边疆治理所面临的问题时常常力不从心,有些在解决国家治理与边疆地区社会公共生活衔接的问题上有用武之力,而在解决边疆地区与国家腹地之间的关系方面则显得束手无策。事实上,在古今中外的边疆治理场景中,国家从不“缺席”,始终“在场”,但问题仍摆在那里。换句话说,国家在边疆拥有主权是一回事,而生活在边疆的国家公民对国家的认同则是另外一件事。按照前文所揭示的逻辑,解决国家权力在边疆的合法性与解决国家权力在边疆地区的落地变得同等重要。从边疆治理的实践来看,国家在边疆治理中“离场”,其后果无法设想。因此,虽然“去国家主义”回应了“新公共管理主义”的某些要求,但在边疆治理中的适应性却被打上了问号。换言之,“国家主义”方式仍是必要的选择。

然而,仅仅解决边疆治理现代化的逻辑转换还不够,还得将“国家主义”的边疆治理价值取向建立在社会主义现代化国家建设这个平台上。无论是边疆还是内地,都应把工作的出发点和着力点放在建设社会主义现代化国家上。这样一来,全国都将力量汇聚到一点,就能在处理国家政治制度与边疆社会公共生活的衔接以及推进边疆与国家腹地的整合时,拥有社会主义现代化建设这一支撑点。这是从边疆与内地、边疆与整个国家之间的利益一致角度去认识的。

(二)边疆治理结构重组:改善边疆治理的功能

“开放性”是治理结构重组的基本逻辑。“开放性”针对的是边疆治理从“权力本位”向“权利本位”转变以及边疆治理的社会环境问题。改革开放这个既定前提将边疆治理带入一种开放状态,既包括对国外的开放,也包括对国内其他地区的开放,两个层面的开放使得中国边

疆治理获得了前所未有的机遇。资源、信息和观念源源不断地向边疆地区输入,反过来,边疆在接受外来输入的同时,向内地和国外输出的规模也越来越大。这样一种双向的资源、信息和观念的输入与输出,既给边疆治理带来强大的物质基础,又使得边疆治理结构大不同于过去。近年来,“一带一路”建设倡议的提出,使得一些原先在地理空间上处于优势的边疆地区成为对外对内开放的前沿,由此带来的资源、信息和观念的大规模输入和输出,进一步加速了边疆治理的现代化进程,同时也使得边疆治理面临更大的挑战。应对这些挑战,需要不断优化边疆治理结构,主要包括以下几个方面:

一是边疆治理主体结构重组。为适应边疆社会变迁以及国家治理现代化的发展趋势,边疆治理要从一元走向多元,社会、市场要与国家(政府)一道成为边疆的治理主体,只有这样的主体结构才是优化的结构。这是学界的普遍看法,但关键点不在这里,或者说边疆治理绝不是照抄内地的做法,而是有其特殊要求和考虑,即按照边疆治理现代化的“国家本位”逻辑,从处理边疆日趋复杂的关系和问题出发,完善由国家创设的各种制度和机制。这是中国边疆治理现代化主体结构重组的关键。目前,从中央到地方,各种治理制度和政策以及相应的机构都先后建立起来,但这些来自国家的各种制度的创设和完善、各种政策的实施和调整,以及各种机构的上下左右协调都面临许多困难。因此,边疆治理结构重组需要进一步强化国家制度、政策和机构运作的协调性,以此建立与社会、市场的协同治理。这方面有很大的提升空间,有赖于制度顶层设计、运作协调和运作规范。在制度的顶层设计方面,可行的路径是依据国家的边疆治理价值取向对战略目标进行设定。在运作协调方面,可行的路径是依据管理过程中激励相容的原则去协调各方面的关系。在运作规范方面,可行的路径是推动立法和制度建设。

二是边疆治理资源结构重组。毫无疑问,边

疆治理资源主要由中央供给,于是形成了“总体供给模式”。^[36]但凡涉及边疆地区的改革和发展举措出台,中央便输入与之匹配的资源,既包括资金等物质形态的资源,也包括人力资源甚至智力资源。中央将民族因素、地域因素、生态因素等边疆所拥有的特殊因素纳入考量,单独计算中央向下转移支付的额度,同时通过公共服务均等化和标准化以及相应财政事权、支出责任划分,以保障边疆民族地区有足够资源来实现治理和发展。这是资源由中央到边疆的纵向输入过程,连带也输入了国家意志。新中国成立尤其是改革开放以来,中央实施了对口支援西藏、新疆、青海、云南、四川、甘肃涉藏地区的政策,加上东西部协作,使得内地资源横向输入边疆。近年来对口帮扶政策也开始在东北地区实施,加大了沿海发达地区向东北地区的输入。对口支援和东西部协作丰富了边疆治理资源,也强化了边疆与国家腹地的横向联系,从而优化了边疆治理资源结构。此外,充分利用市场化和“一带一路”建设等机会,促进边疆地区资源开发和经济社会发展,也是优化边疆治理资源结构的重要途径。因此,在中国边疆治理资源结构重组中,除中央继续保持大力度投入外,关键是增强边疆地区的资源开发能力和进一步发挥对口支援和东西部协作的作用。

(三)边疆治理体系重构:提升边疆治理的依托

“协调性”是边疆治理体系重组的基本逻辑。根据前文所揭示的边疆治理现代化逻辑,重构边疆治理体系,要考虑边疆治理制度与国家治理制度的衔接。“治国必治边”,长期将边疆治理体系置于国家治理体系之外的做法不可取,反过来,只将边疆治理体系纳入国家治理体系而不考虑其异质性的做法也不可取。因此,这里存在国家治理中处理普遍性与特殊性关系的问题。边疆治理现代化在区域上的非均衡性和异质性,决定了一个政策不可能解决边疆治理中的所有事情,需要差异化政策去处理不同边疆的特殊矛盾。

盾和问题。以内地为参照系,可以将中国边疆分成两类:一类是实现了与内地一体化发展的社会结构,另一类是其社会结构与内地有较大差异的。边疆治理与一般意义上的社会治理有着对应关系,是一个复杂系统。同时,边疆治理还牵涉到国家与边疆关系,这不仅仅是简单的央地关系,也是较为复杂的政治关系。^[37]也就是说,边疆治理体系较为复杂,提升这一体系的协调性成为最基本的取向。

一是边疆治理体系与国家治理体系的协调性,这是最重要的方面。现有的边疆治理的相关制度是镶嵌在国家制度之中的,而国家制度分成根本制度、基本制度和重要制度。根本制度包括社会主义制度、中国共产党的领导制度、马克思主义的指导思想制度、人民代表大会制度。根本制度是管总的、管全局的制度。基本政治制度包括中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等;基本经济制度包括公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,以及社会主义市场经济体制;基本法律制度是指中国特色社会主义法律体系。而重要制度不是一般制度,其对维护根本制度、基本制度,推进根本制度、基本制度的遵守和执行,推动中国特色社会主义制度的坚持和完善发挥着重大作用。边疆治理的相关制度主要处于基本制度和重要制度的层次上,最具代表的是民族区域自治制度,而在新疆还有生产建设兵团制度。因此,边疆治理是国家治理中较为特殊的部分。

二是边疆治理体系的协调性,这是关键环节。边疆治理体系可以分成组织体系、制度体系和政策体系。这些体系并非孤立存在或各自为政,而应该是一个有机统一、相互协调、整体联动的运行系统。但现实中它们之间的非协调性也显而易见,梳理这些关系成为当务之急。同时,在组织、制度和政策内部,也存在一个提升协调性的问题。例如,在边疆治理政策中,针对边疆发展、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。增进协调性的关键是党的建设,因为党能够超然于地区利益和部门利益而维护国家利益,同时,也在政治生活中发挥决定性作用。由此,有学者提出了“党建治边方略”,^[38]这正确地反映了新时代边疆治理的方略。

(四) 边疆治理能力重塑:提升边疆治理的效能

“匹配性”是边疆治理能力重塑的基本逻辑。推动国家政治制度与边疆社会公共生活的衔接以及实现边疆与国家腹地的整合,需要边疆治理能力的提升。所谓“匹配性”有三层含义。第一层含义是边疆治理能力要与边疆治理体系相匹配,这是前文所讨论的边疆治理体系匹配性问题。应该说,自中华人民共和国成立尤其是改革开放以来,边疆治理制度得到建立和完善,形成了体系化的边疆治理制度。党的十八大以来,中央不断强化边疆治理制度建设,又形成一系列有效的边疆治理制度,体现了社会主义制度优势。但在现实中,边疆治理的制度优势并没有自动转化为边疆治理效能。将制度优势转化为治理效能,最关键的中间变量是边疆治理能力。因此,重塑边疆治理能力是提升边疆治理效能最有效的途径。第二层含义是边疆治理能力要与国家发展根本取向相匹配。我国已经实现第一个百年奋斗目标,踏上了全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程,中华民族伟大复兴的历史进程不可逆转。同时,我国也面临着世界百年未有之大变局,机会和挑战并存,其中最大的挑战来自境外威胁。西方针对我国边疆地区,变着花样施加影响,造成边疆治理的复杂性达到空前程度,而且这些趋势会持续相当长的时期。在国家发展的新征程上,我们必须统筹中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局。当前的边疆治理能力与理想的要求之间有相当大的差距。第三层含义是边疆治理现代化两大逻辑之间的匹配。推动国家政治制度与边疆社会公共生活的衔接是逻辑上

从“权力本位”向“权利本位”转变,而实现边疆与国家腹地的整合是逻辑上强烈观照“国家本位”,两者之间存在一定的张力。因此,必须实现两者相匹配,才能重塑边疆治理能力。

当然,边疆治理能力可以从多角度考察。从治理主体角度讲,过去人们强调的是提升政府能力。其实,这里还有一个与社会、市场协调配合的问题,即政府调动社会和市场的力量,充分发挥其作用,但又不至于在边疆复杂环境中被社会和市场力量所牵制的问题。因此,需要通过改革,正确处理政府与市场关系,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,让市场回归本位;正确处理政府与社会的关系,让公民以主体身份参与到社会治理中去,让公民回归本位。从权力运行角度讲,过去人们强调的是给边疆地方赋权。其实,这里还有一个权力规范问题,即防止权力被落后思想意识侵蚀的问题。权力规范意味着在权力运作中体现国家政治属性和人民性,体现国家政治制度的基本要求,体现为边疆人民谋求福祉,保障决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调。权力被侵蚀来源于边疆现实中存在的分裂主义思想和极端主义思想,摆脱这些影响成为边疆治理能力提升的底线。从治理技术能力讲,过去人们强调的是对上级制度和政策的执行力,其实还有治理技术的学习和应用能力问题。当代治理科学发展迅猛,技术手段的改善对于提升治理有非常大的作用。因此,需要加大技术投入和学习培训力度,提升边疆治理技术能力。

五、结束语

边疆治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。推进边疆治理现代化依赖于逻辑转换。逻辑转换并非只发生在当今,而是延续了较长的历史,至少开启于新中国成立之初,加速于改革开放之后。进入社会主义现代化建设新时期以来,这种转换速度更进一步,边疆治理现代化进程加快,边疆治理的有效性得到史无前例的提升。然而现实中,边疆治理

逻辑转换面临许多挑战甚至困境。这些困境的实质是普遍性和特殊性之间的矛盾与冲突。边疆治理第一个方面的含义即国家政治制度与边疆社会公共生活之间的衔接,是矛盾的普遍性,与国家治理现代化有共通之处;而边疆治理第二个方面的含义即边疆与国家腹地之间的整合,则是矛盾的特殊性,这两者之间形成一定张力。边疆治理第一个方面的矛盾处理是实现逻辑从“权力本位”向“权利本位”转换,边疆治理第二个方面的矛盾处理是实现逻辑从“边疆本位”转向“国家本位”,但边疆治理的历史遗留问题和现实挑战阻碍了逻辑转化进程,因此,这一逻辑转换仍然需要坚持以“国家本位”为先决条件,将这两个方面汇聚在一起。也就是说,尽管解决国家政治制度与边疆社会公共生活的衔接问题,与解决边疆与国家腹地的有机整合问题,在某种程度上存在一定张力,但从逻辑上讲,前者的逻辑转换要以后者的逻辑转换为先决条件。这是边疆治理现代化不同于国家治理现代化的特殊性。那种简单将公共管理的一般原理照搬到边疆治理之中的做法并不可取。

当前,边疆治理现代化仍面临不少障碍、矛盾和问题,摆脱这些困境需要从边疆治理矛盾的普遍性和特殊性之间的关系入手,既要重视边疆治理的资源输入和能力建设,更要重视逻辑建构。基于此,未来边疆治理要坚持“国家主义”的边疆治理取向,提升边疆治理结构的“开放性”、边疆治理体系的“协调性”、边疆治理能力的“匹配性”,不断向“治理取向重构”“治理结构重组”“治理体系重构”和“治理能力重塑”注入制度逻辑转换的力量,进而有效缓解甚至化解边疆治理矛盾的普遍性和特殊性之间的张力。

当然,逻辑转换是边疆治理现代化的深层次问题。边疆治理体系和治理能力现代化的推进依赖这一深层次问题的解决,但并不等于这一问题一旦得到解决,边疆治理现代化就大功告成。从现实来看,边疆治理体系处于不断完善之中,边疆治理能力也处于提升之中。因此,需要将这

两方面的现代化推进,与边疆治理现代化的逻辑转换结合起来,才能进一步提升边疆治理能力,从而形成更强的边疆治理效能。这需要学界的进一步研究。

注释:

[1] 本文仅限于陆疆,暂不涉及海疆。特此说明。

[2] 青觉、吴鹏:《边疆治理现代化的理论探索:基于整体性系统论的分析框架》,《西北民族研究》2020年第3期。

[3] 王蜀:《国家治理体系现代化视阈下的边疆治理创新研究》,《中共贵州省委党校学报》2014年第3期;周平:《国家崛起与边疆治理》,《广西民族大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期。

[4] 张欣:《论边疆治理能力的内涵与维度》,《贵州社会科学》2020年第5期。

[5] 吕朝晖:《现代化边疆治理能力结构的四重维度》,《云南行政学院学报》2020年第5期。

[6] 郭纹廷:《新时代如何提升边疆少数民族干部治理能力》,《党政干部论坛》2020年第7期。

[7] 朱碧波、王砚蒙:《论中国边疆治理的体系转型与能力重构》,《湖南师范大学社会科学学报》2014年第6期;王砚蒙、朱碧波:《论我国边疆治理的体系转型与能力重构》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2014年第6期。

[8] 张剑源:《边疆治理中的国家能力》,《西南边疆民族研究》2017年第2期。

[9][10][16][31] 青觉、吴鹏:《新时代边疆治理现代化研究:内涵、价值与路向》,《中国边疆史地研究》2020年第1期。

[11] 胡佳玲:《边疆治理的逻辑进阶研究——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。

[12] 马元喜、谢雪莲:《边疆民族地方治理能力的现代化建设》,《广西民族师范学院学报》2018年第5期。

[13] 姚德超、冯道军:《边疆治理现代转型的逻辑:结构、体系与能力》,《学术论坛》2016年第2期;周平:《论我国边疆治理的转型与重构》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2010年第2期。

[14] 张欣:《论边疆治理能力的内涵与维度》,《贵州社会科学》2020年第5期;吕朝晖:《现代化边疆治理能力结构的四重维度》,《云南行政学院学报》2020年第5期。

[15] 陈宇:《依法治边与中国边疆治理的现代化进程》,《学术探索》2017年第11期;徐罗卿、徐汉滨:《边疆民族地区治理能力现代化的制约因素》,《佛山科学技术学院学报(社会科学

版)》2016年第5期;彭晓帅:《嵌入性视角下我国陆地边疆治理能力提升研究》,《学术探索》2016年第2期;张焱:《中间权力网络与边疆多民族地区的治理现代化》,《广西民族研究》2015年第6期;吕朝晖:《合力治边:助推边疆治理现代化的重要方略》,《中南大学学报(社会科学版)》2019年第4期。

[17][33] 杨明洪:《论中国当代边疆治理现代化的逻辑及其转换》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第5期。

[18] 杨明洪、孙勇:《论中国边疆治理现代化的历史起点、阶段性与保障条件——从边疆治理“元问题”说起》,《云南社会科学》2021年第6期。

[19] 凯凯:《反思“边疆”概念:文化想象的政治意涵》,《学术月刊》2013年第6期。

[20][21][35] 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。

[22] 毛泽东:《论十大关系》,《人民日报》1976年12月26日。

[23][英] 卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,杭州:浙江人民出版社,2007年,第141-171页。

[24] 特别指出的是,2014年中央民族工作会议宣布民族识别工作基本完成任务,今后不再识别新的民族。

[25] 朱金春:《治理理论在边疆治理中的适用性及其限度——基于工具理性与价值理性的分析》,《学术探索》2019年第10期。

[26][30] 周平:《强化边疆治理,补齐战略短板》,《光明日报》2015年6月10日。

[27][29] 冯育林:《以族聚民:国民整合与中华民族建构的发端及遇合(1895—1925)》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期。

[28] 李大龙:《中国疆域诠释视角:从王朝国家到主权国家》,《中国社会科学》2020年第7期。

[32] 周平:《我国的边疆与边疆治理》,《政治学研究》2008年第2期。

[34] 姚德超:《边疆治理现代转型:从“国家主义”到“国家社会互构”》,《学理论》2017年第4期。

[36] 孙勇、甘娜、陈朴:《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。

[37] 刘永刚:《合法性系统视域下中国边疆治理体系的转型与重构》,《新疆社会科学》2015年第5期。

[38] 方盛举、刘华林:《边疆治理现代化进程中的党建治边方略》,《云南社会科学》2020年第3期。

[责任编辑:刘姝媛]