

# 新时代边疆治理的时空转换与边疆治理现代化的推进

何修良

**摘要:** 中国新时代社会主要矛盾转化和外向性发展把边疆推置到一个更大的发展舞台和更广的空间之中,边疆的时空转换促使边疆形态变化和新的边疆观形成。由此给予了人们把传统定点的、静止的边疆治理认知,放置到由多样领域、多层空间的更为广阔的经济往来、社会互动与文化交往交流交融的形成过程之中去观察边疆治理现代化的契机。在理念上,新时代边疆治理跳出了传统认识与叙事的“古”与“今”历时态维度的观察,继而转向联系、联络与网络式的交往交流世界的“中”与“外”的共时态的开放性视角思考,需要在连续性的时空转换和多元间的关系调整中理解边疆治理的时代地位。在这一时空转换中重新认识边疆治理现代化,无论是学术界研究指出的边疆治理取向的区域主义、域际主义,还是元问题、共同体主义,在内容上都一致地指向了突出边疆性这一内容的治理,就是要突出边疆区域本身具有的特征以及在其治理与发展中的主体性功能,在国家治理统筹下,边疆治理回到根据边疆本身特征进行治理的路径上。基于此,边疆治理现代化需要从强化边疆发展的时序性思维、空间性特征、外部性因素、差异性现状和过程性内容等五个方面展开,不断推进边疆治理现代化进程。

**关键词:** 新时代;“一带一路”;边疆观;边疆治理

**中图分类号:** C95 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000—8691(2024)02—0109—10

习近平总书记2023年6月2日在文化遗产发展座谈会上强调:中华文明具有突出的统一性,从根本上决定了中华民族各民族文化融为一体、即使遭遇重大挫折也牢固凝聚,决定了国土不可分、国家不可乱、民族不可散、文明不可断的共同信念,决定了国家统一永远是中国核心利益的核心,决定了一个坚强统一的国家是各族人民的命运所系。<sup>①</sup>中国是世界上唯一延续与保持古老文明的国家,在悠久的历史发展过程中,形成了疆土辽阔的统一多民族国家,这构成了中国不同于世界上任何一个国家的独特国情,也型构了中国式现代化的内在基因和鲜明特色。党的二十大报告指出:从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全

**基金项目:** 本文是国家社会科学基金项目“我国边境抵边村寨空心化问题的生成机理与跨越路径研究”(项目号:22BMZ083)、中央民族大学“中华文明的突出特性与中华民族共同体研究专项”、教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国近代边疆学术史资料整理与研究”(项目号:22JZD035)的阶段性成果。

**作者简介:** 何修良,男,中央民族大学管理学院副教授,国家安全研究院研究员,主要从事边疆理论与边疆治理研究。

<sup>①</sup> 《习近平在文化遗产发展座谈会上强调 担负起新的文化使命 努力建设中华民族现代文明》,新华网 [http://www.news.cn/politics/leaders/2023-06/02/c\\_1129666321.htm](http://www.news.cn/politics/leaders/2023-06/02/c_1129666321.htm)。

面推进中华民族伟大复兴。并且再次强调加强边疆地区建设,推进兴边富民、稳边固边。<sup>①</sup>边疆治理现代化作为中国式现代化的重要组成部分,有着特殊的地位与意义。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹两个大局,着眼国家事业发展全局,提出了具有鲜明实践特色、理论特色、时代特色的“治国必治边”这一边疆治理的战略思想,对边疆地区发展与治理进行了一系列战略部署,形成了边疆治理现代化的战略指导思想,边疆治理进入到中国式现代化建设的新时代。纵观中华人民共和国成立以来党和国家的重要政治文献,如此系统地阐述边疆治理的战略地位和全面部署落实边疆治理方略,还是历史第一次,为推进边疆治理现代化指明了方向。

边疆治理现代化处在旧世与新时转化之中,呈现出转型的新时代特征进而需要做好迎接新时代边疆治理变迁的理论转化与效能提升的准备。深入分析新时代视野下的边疆治理的时空转换与治理现代化推动,既有助于在本体论与认识论上明确边疆研究视角,也有助于在边疆治理方略和策略上明确价值取向与思维模式进而促进边疆治理现代化发展。

### 一、新时代边疆治理的时空转换与边疆治理现代化的面向

新时代,边疆被赋予了多重涵义,从原来边缘、缓冲与贫困地带被推至对外开放的最前沿。相对应地,边疆治理也被置于新时代中国社会主要矛盾转变、“一带一路”倡议与国家全方位对外开放的新高地进而所生产的新的政治地理空间之中,时空转化使得边疆的知识议题越来越凸显出新空间意义,进而彰显了新时代内涵。

新时代凸显了边疆治理重要性。新时代中国特色社会主义的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,不平衡不充分发展主要集中在西部欠发达区域,其中大部分是边疆区域,这促使国家调整发展战略进而把边疆区域放在了首要发展位置。同时外向发展的“一带一路”以“路”“桥”“廊”“带”为空间纽带而展开,实现了路路相通、桥桥相连、廊廊相接、带带相依的空间再塑,中心与边疆、国内与国外因互通互联而被“时空压缩”,相对稳定的、线性的边疆认知被打破。作为化解社会主要矛盾的重点区域和“一带一路”倡议综合效应的先行区,边疆区域既需要通过自身发展实现与内地一体化发展的进程,也需要凭借自身战略地位实现中国与周边国家、地区的密切合作。边疆与内地、边疆与沿线各国以及沿线各国毗邻的其他国家在经济社会发展、区域公共事务治理等方面联系与交往日益增多,各种资源要素在边疆区域流动和配置,为边疆治理注入了巨大的制度红利、政治能量和物质资源,边疆日益成为国家发展的新增长极<sup>②</sup>。

面对今日世界转型的新语境,中国越来越深入地融入世界并受世界影响,国家的发展与治理需要置于世界竞争和全球格局中进行谋划与发展。边疆区域切中肯綮了国家发展的客观需求,向国内、国外两个方向开放,成为沟通国内外的空间节点。边疆治理的重心也随之发生了改变,边疆构成了对外开放战略、周边国家外交战略、兴边富民战略等一系列布局 and 战略实施的牵动带、核心区和支撑点,边疆所遵循和服务于国家核心区的“边缘/核心”模式得到了改变,边疆形势与问题的性质、国家发展对边疆治理的要求等都发生了根本转变,边疆在治国理政与国家发展中的效用不断增强,日益发挥出主导性的关键作用并显现出“刚性制约的特征”<sup>③</sup>。边疆治理在国家治理的战略地位被提到了前所未有的高度,国家对边疆治理发挥的更大作用给予了强烈期待,边疆治理成效直接攸关国家治理。可以说,今天的边疆治理在国家发展与治理中的作用与意义比以往任何时代都突出。

新时代重塑了对边疆治理的认知。边疆治理内涵变化与丰富,既取决于国家边疆治理的战略观,也

① 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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第22页。

② 周平:《陆地边疆:国家发展的新增长极》,《新视野》2017年第5期。

③ 周平:《边疆发展须要国家战略的推动》,《中国边疆史地研究》2019年第2期。

取决于边疆区域的内外部空间变化与环境影响。新时代边疆治理打破了国内“核心/边缘”的物理二元结构,形成了横到边境、竖到空中的网络圈层的边疆治理结构,其治理边界在不断扩大和形塑。“今日之新丝路乃是从权力的中心高调地向其外部世界做一种深度的开拓和延展,借助各类新的空间沟通技术,包括铁路、公路、桥梁乃至于空中的运输,再加上虚拟的互联网连接技术,使得中国版图的东西之间相互真正连接在一起,并各自向海上和陆地,通过贸易和文化的交流而不断向外做一种本意上关系友善型的延展。”<sup>①</sup>边疆从区域之间走向了国家之间,从地方性空间走向了全球性空间,所承载的空间意义也在发生改变,不在于管制边疆,而在于“生产”边疆<sup>②</sup>。

空间意味着分类。全球化时代,边疆流动性涌现,边疆治理空间不断进行重新再生产。新时代边疆治理被置于广阔空间场域之中,边疆治理由此可被划分为“向内看”与“向外看”两个方向与层次,前者从“边疆看中国”,以纵横交错式网络布局的东西南北大动脉的交通格局,将促使边疆区域到次边疆直至核心区域真正实现“边疆与中心的一体化”进程,边疆作为表述的主体由此成为认识现代中国发展与治理的出发点与落脚点;后者从“边疆看世界”,以中国意识引导积极姿态向外部世界拓展的新发展,逐渐由边疆到中心、由外向内的发展模式转换为由中心至边疆、由内向外的模式,重塑中国成为整个世界发展格局枢纽作用进而通过边疆实现中国“内”与“外”发展的有机融合。作为出发点的边疆区域会更加强烈地体现在以中国为主体的发展与治理阐释上,对边疆的理解从原来“中心/边缘”内部视角走向了“边疆/区域”“国家/国家”的全球视角,边疆治理的内容也从原来的静止、单线的平面疆域治理走向了动态、复合的立体疆域治理。

新时代边疆治理日益复杂。新时代边疆治理面临的机遇和挑战可谓“关系千万重”,“中国的海上丝绸之路和陆上丝绸之路与民族宗教矛盾复杂、热点问题众多的‘世界动荡之弧’有着较高的空间吻合性”<sup>③</sup>。“三股势力”、跨境民族问题与社会问题、毒品走私、边境冲突、跨境生态问题等非传统安全因素可能牵一发而动全身,一些周边国家还存在着政权更替、宗教冲突、社会动荡等区域性安全问题,边疆问题变得更复杂、更敏感、更脆弱,“危险边疆”性质更加突出,这给边疆治理带来了极大的困难。

反观边疆区域本身,“‘一带一路’有可能对原有的战略形成某种程度的解构,从而导致原有战略的边际效用递减,甚至会形成地缘政治资源增量与存量的对冲,进而影响到中国地缘政治资源的增加”<sup>④</sup>,这势必使边疆治理面临着越来越大的挑战进而折射到各个层面上,边疆地区公共问题的复杂性、面临风险的不确定性在新时代地缘政治关系的调整和板块的重组面前难以预测;边疆社会发展的不充分不平衡性以及地缘政治带来各种利益博弈之间的错综复杂性对边疆地区的冲击难以估计;边疆区域在新时代与外面联系与合作治理的复杂性空前加大且难以确定。同时随着对外开放深入推进,边疆区域问题寻求解决的方式日趋多元化、国际化和合作化,边疆治理问题的解决与沿线国家和地区越来越紧密地联系在一起,这些风险会在边疆与周边国家、区域的交流与合作中变得更加复杂、多样、隐蔽,无疑加剧了边疆治理的难度。

总体上,新时代边疆治理现代化处在一个时空交错的新阶段:边疆治理不仅要关注长期传统治理范式的历史性因袭,也需要重视现实的空间变化带来的多元面向,其边疆空间的塑造范围更为广阔、形式更为灵活、内容更为多样,边疆区域的文化对话、经济往来与互动场域随着新时代发展越来越开阔,边疆治理现代化既要处理好边疆区域之间、边疆与内地之间的关系,还要处理好边疆区域与沿线国家关系进而处理好“边疆与中国”与“边疆与世界”的双重任务。

① 赵旭东:《互惠逻辑与“新丝路”的展开——“一带一路”概念引发的人类学方法论的转变》,《探索与争鸣》2016年第11期。

② Fassin, D.(2011). Policing Borders, Producing Boundaries: The Governmentality of Immigration in Dark Times. *Annual Review of Anthropology*, 40, 213-226.

③ 杜德斌、马亚华:《“一带一路”:中华民族复兴的地缘大战略》,《地理研究》2015年第6期。

④ 周平:《“一带一路”面临的地缘政治风险及其管控》,《探索与争鸣》2016年第1期。

## 二、新时代边疆治理现代化的特征与内容

新时代边疆认知的时空转变，直接改变了边疆地位与角色。“地理形态促进社会经济发展，社会经济发展反过来重塑地理形态，相辅相成地推动着‘边疆’的定位转换。”<sup>①</sup>这就需要正确地认识边疆治理现代化的特征和内容。

### （一）边疆治理现代化认知的视角与转向

新时代在空间上纵贯边疆，所产生的跨境交流与互动向边境线之外更远处纵深发展进而连接起了对外开放、周边外交和人类命运共同体，并不断涌现出在个体与社会层次上的流动、跨境与跨界的各类边疆现象与问题，边疆日益成为跨境研究、地缘政治和国际政治的分析单位而逐步形成了新的边疆观。

实际上，当此前处于边疆区域的主体开始处在有利于自身发展的地位以及以往与其互动紧密但又不受关注的区域成为关注的焦点时，边疆治理理念的改变也就在所难免。本质上，边疆是一种变动性的存在实践，边疆“总是在适应国家治理和发展需要的过程中，不断地变化、调整和再构建”<sup>②</sup>。新时代中国日益增长的国家利益、意志和影响力构成了边疆形态变化的内在动因，边疆形态演变为“一个立体性结构”<sup>③</sup>。向外，“一带一路”以宏大的区域范围和“互联互通”的运作机制所并联起来，使得边疆以“地缘为框”，又是以“开放为架”<sup>④</sup>，被放置于一个有着空间纵深的长链条之中，使其作为一个中心参与到不同国家、区域之间交流交往之中，边疆的发展不仅是国内经济社会发展的需要，也是国际合作所需，越来越具有惠及邻国的溢出效应，国家利益随着交流交往而扩展到世界的每一个角落。可谓，“一带”的概念改变了边疆治理从传统静止的“点”的研究思维，转向更为广阔视野和宽泛意义的“带”上的观察与理解。“一路”观念则促使学界转换视角从外部环境阐释边疆治理，即从区域视角、全球化视角来看待边疆治理的时代性继而理解中国的新时代特征。向内，“边疆/内地”“国内/国外”等因道路通达而使得彼此距离再次被缩短，次边疆地位突出，边疆与中心的认知悄然改变，边疆治理被扩大置于国家未来发展战略需要、区域治理发展与地缘政治影响的地理空间、跨区域互动与合作等时代背景与未来发展之中，空间上的左右并联与层级上的上下贯通消解了交往交流的壁垒，边疆治理空间的界限日益模糊，加速了传统“边缘/中心”线性二分法的瓦解。

这就需要在新时代理解边疆时转换视角，把原来一种定点、静止、固化的边疆治理认知，放置到由不同形式、不同层次、不同内容的领域、走廊、道路的更为广阔的经济往来、文化互动与变化的形成过程之中去关注和理解，这构成了今天边疆治理现代化认知的显著性思维转向。

### （二）边疆治理现代化的特征

新时代边疆日益发挥出通道、节点与“之间”的性质，边疆治理的认识从过去边疆治理的“点”的特征走向了今天“面”的属性。具体表现在两个方面：其一是“边疆不边”。新时代时空转变，边疆逐渐生成了某种主体性的力量与核心的地位，形成了中国经济发展的独特优势，其发展战略突出了以边疆地区为核心区，逐步推动边疆地区传统观念下的边缘定势、封闭定势转向开放包容<sup>⑤</sup>。集中体现在“去边疆化”，新时代重构了边疆发展的中心，边疆地区进入到“本位视角”的“去边疆化”进程，逐渐“脱离‘中心’对‘边缘’固有‘边疆’角色设定的程序”<sup>⑥</sup>。“去边疆化”的本身也就是“再中心化”，边疆地区向中心地区趋同，由边疆由欠发达区域向内地经济社会发达的区域对接，边疆的主体性地位与功

① 朱金春：《“一带一路”战略与中国边疆形态的重塑》，《北方民族大学学报》2016年第2期。

② 周平：《国家崛起与边疆治理》，《广西民族大学学报》2017年第3期。

③ 许建英：《“一带一路”倡议与中国新边疆观》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》2018年第5期。

④ 张蕴岭：《中国的周边区域观回归与新秩序构建》，《世界经济与政治》2015年第1期。

⑤ 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。

⑥ 冯建勇：《“一带一路”的中国边疆研究新视角》，《新疆师范大学学报（人文社会科学版）》2016年第1期。

能得到更全面呈现继而促进中国边疆辽阔区域的充分均衡发展。如果历史话语中所阐释的“边疆内地化”<sup>①</sup>是内在诉求,那么“去边疆化”则是寻求边疆主体性蜕变,边疆的存在不再遵循二元关系的比照和划定,开始走向发挥自身主体性程度进行治理的取向和路径。其二是“超越边疆”。边疆治理逐渐成了国家治理与全球治理的联结与贯通,边疆治理现代化的实现需要超越国家视角进而形成世界性视野,因此需要超越边疆地区本身来认知与设计。“超越边疆”<sup>②</sup>消弭了“边缘”与“中心”固化的国家与地方的二元哲学对立关系,边疆以自身姿态走出历史桎梏和走向世界,边疆治理提升到了国家、周边国家乃至更远的区域的治理层面,超越了传统边疆的地理纬度、经济纬度、政治纬度和文化纬度,边疆以充分发挥自身优势成为影响国家治理与国际合作的重要因素进而重塑中国在世界舞台的作用与地位。基于此,边疆治理现代化至少表现出三个方面的显著性特征。

第一,边疆治理现代化是边疆区域治理系统与外部环境相适应的过程。新时代边疆观认知的演变表明,边疆治理理念既是边疆区域在内外部环境以及所带来的秩序变化的时代反映,也折射了边疆治理指向范围变化的特征,在治理影响的变量上,内部性的因素开始逐步为国内外双重性因素所替代。边疆自身内部发展与外部环境之间存在着相互支撑和互相转化的关系,表现出共同演化的特征,包括边疆区域与非边疆区域之间、边疆区域与国外边疆区域或其他地方区域之间的环境关联。边疆治理体系的科学性和发展性,取决于边疆区域与外在环境之间的适度张力和动态平衡。边疆治理现代化的过程,需要通过整体学习、积极适应与自动创新以谋求与外部环境作最佳交流与互动,以此实现通过主动改革与变迁继而带动结构与功能的调整,逐渐适应外部环境的变化与国家发展的要求,并在此过程中生成适合自身改革与发展的环境。这将促使我们去认识国家治理与全球地缘变迁过程形成的多重关系对边疆治理变化的作用与趋势,以及重视在这过程中所呈现的权力格局与社会秩序对边疆治理的影响。

第二,边疆治理现代化是系统性的变革过程。随着边疆变成国家发展的前沿区域和对外发展的阵地,其本身的治理体系被不断放在一个开放系统中去审视、设计和实现。边疆区域的治理体系开放性呈现出与其他区域不同的特征,它不仅是政治、经济、社会系统构成的一般性系统,还是外部因素诸如地缘政治、跨界文化等构成的特殊系统,它所涉及的治理目标与价值、结构与功能、制度与措施、治理工具与治理技艺、治理主体与行动者的心理等诸多层面,均与众不同,既决定了边疆治理现代化的难度,也决定了边疆治理现代化的实现需要整体性、系统性地完善与变革。边疆治理现代化并非单一因素、单一领域、单一层面、单一主体的变革,因为一个领域、一个因素、一个层面或一个主体因素的变化都会影响其他方面的变革。因此治理现代化是一个系统工程,涉及诸多变革之间的相互配套与精准匹配。同时边疆治理现代化系统性意味着要实现不同系统耦合、平衡与统一,就会遭遇更多复杂性和不确定性。

第三,边疆治理现代化是一个不断创新的过程。边疆治理现代化本质上是一项社会实践化工程。边疆治理现代化的目标价值、体制机制、制度政策、资源配置以及社会动员,最终都需要落脚到解决问题的实践过程中,并且解决边疆问题过程涉及多样内容,既需要国家层面的边疆治理战略顶层设计和政策体系的搭建,优化制度措施,完善治理体系,也需要边疆地区各种具体问题的针对性解决,增强执行能力,提升治理水平。一方面,边疆社会的变化使得边疆问题呈现“结构不良”特征<sup>③</sup>,寻找解决问题的理念与方式难度增加,需要更有创新性的切中肯綮的治理理念与途径。另一方面,治理现代化本身就是一个不断创新的过程,而边疆治理的特殊性与复杂性以及新时代边疆面临的新任务与新问题,使其治理现代化需要更大的创新勇气与创新实践。边疆治理创新不仅仅意味着创新治理观念、改革治理体制与机制、创造服务机制以及完善服务供给方式,也需要在此基础上实现治理能力、治理绩效和质量的改善与提升。

① 张萍:《边疆内地化背景下地域经济整合与社会变迁——清代陕北长城内外的个案考察》,《民族研究》2009年第5期。

② 熊坤新、平维彬:《超越边疆:多民族国家边疆治理的新思路》,《中国边疆史地研究》2017年第3期。

③ 美国学者把政策问题分为构建恰当的问题、构建适度的问题、构建结构不良的问题。结构不良问题是指决策是多主体特征、备选方案无限、多种价值冲突、结果具有高度不确定性等特征。具体参考,[美]威廉·N.邓恩:《公共政策分析导论》(第4版),北京:中国人民大学出版社,2011年,第56页。

### （三）边疆治理现代化的内容

新时代边疆治理在角色与职能上发生了改变，一方面，“当代中国的边疆治理也在国家治理和国家发展中扮演着重要的角色。长期边疆治理中形成的治理方式和治理文化，已经成为国家治理文化的重要组成部分”<sup>①</sup>，这是边疆治理现代化议题形成与实现的前提性逻辑。另一方面，新时代赋予了边疆治理多重任务，不仅承担着维护国家安全和加快边疆发展的任务，也不断延伸出区域合作与治理、塑造周边命运共同体等新使命<sup>②</sup>。这两方面构成了理解边疆治理现代化推进的理论起点与关键任务。

近些年，学术界聚焦边疆治理的价值取向研究，为边疆治理现代化内容界定提供了思想源泉。随着中国现代化的快速发展，传统边疆治理的“族际主义”取向的局限性凸显，制度绩效边际递减，难以适应时代发展对边疆治理的需求，有学者提出了边疆治理向“区域主义”取向转变<sup>③</sup>，以解决边疆区域的全部性问题，目标是促进边疆发展、安全与稳定。随着国家对外发展不断推进，国家发展的空间场域不断扩大，有学者指出，“区域主义”取向缺陷也不断显现：边疆治理的空间性质的行政区划假定，使得空间的指向较为单一化和内敛化，难以概括和描述出当今各类边疆问题的辐射范围与问题性质，进而导致边疆区域“对内地”与“对外域”关系特征的兼顾分析阙如，需要走向域际主义边疆治理取向<sup>④</sup>，继而解决“内域际”与“外域际”的“域际关系”的边疆问题是主要内容。还有学者从铸牢中华民族共同体意识叙事视角出发，认为区域主义取向在现实中有可能导致中央与边疆、边疆治理和国家治理以及边民和非边民之间产生新的二元结构，不利于中华民族共同体建设。因此主张以“共同体”视角重新审视边疆治理<sup>⑤</sup>，推动跨地区的多元治理合作，从而打造边疆治理共同体的新格局，以跳出地方主义陷阱和打破新的二元结构。还有学者从中国边疆治理现代化的历史起点、阶段性与保障条件出发阐释了边疆治理的“元问题”，指出“边疆治理现代化表现为国家政治制度与公共生活之间的同构同步，边疆与国家腹地之间关系的一体互动”<sup>⑥</sup>，进而凸显出中国当代的边疆治理制度和治理体系的人民治理这一底色<sup>⑦</sup>。

无论是边疆治理取向的“区域主义”“域际主义”，还是“共同体”导向、“元问题”思维，在内在逻辑与内容指向上都聚焦了边疆治理现代化“边疆性”的学术考量与实践化认知，回答边疆性如何被塑造及其产生的影响，并将边疆治理的特殊逻辑与其他领域的社会进程进行区分，将边疆区域作为主体性实践进行建设与发展，进而寻找到自身发展的进路。所谓“边疆性”，即某一区域在中国历史与现实空间中所处的结构性附属关系，及其在这种关系中具有的反馈性与主体性，即它既处于地理层面的边缘性位置，但本身具有影响中心及其政策的重要能力<sup>⑧</sup>。边疆本身具有反馈性与主体性以及本身内在的区域性特征构成了“边疆性”的主要内容，这形成了边疆治理现代化的出发点与落脚点<sup>⑨</sup>，其出发点是指边疆

① 周平：《边疆发展须要国家战略的推动》。

② 有人把边疆治理在“一带一路”建设中的功能总结为8个方面：“五路”先行体验区、周边自贸区对接区、“早期收获”先行区、六大经济走廊结合区、多重国际区域合作机制重叠运作区、“五通”首试区、中国边城五大发展理念示范区和周边命运共同体融合区等。参见高歌：《把我国边疆地区建成“一带一路”综合效应先行区》，《国际商务研究》2018年第2期。

③ 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3期。

④ 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。

⑤ 罗强强、孙浩然：《治理共同体与共同体治理：超越既有的边疆治理研究传统》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》2023年第3期。

⑥ 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。

⑦ 杨明洪：《论中国当代边疆治理现代化的底色》，《云南社会科学》2023年第2期。

⑧ 袁剑：《“中华民族”的地缘之维——共同体意识构筑中的“人—地关系”与思想史路径》，《中央社会主义学院学报》2019年第6期。

⑨ 边疆性与现代性并不是二元对立。国内学者研究指出，国家性到地方性、一致性到异质性，边疆性呈现出更多面向，其并不意味着对边疆性的“现代性为锚”的否定，甚至都不构成对现代性的否定。相反，是一种补充，是对中国边疆本身的复杂性的强调，其反过来又指向对现代性叙事的思考：国家性与一致性并不必然是现代性的全部应有之意，地方性与异质性却也可能释放现代性的潜能。参见刘玺鸿：《以现代性为锚：边疆性概念的得与失——云南瑞丽某抵边村的民族志考察》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》2023年第3期。

治理现代化是基于边疆地区本身的现代化,有着特殊的逻辑与进路,其落脚点是指边疆治理现代化最终是实现具有边疆性质特征的现代化,呈现出鲜明特色的现代化。

在边疆治理现代化的语境中,“边疆性”就是要突出边疆区域本身具有的特征以及在其治理与发展中的主体性功能。其内在本质可以从两个方面理解:一方面,边疆治理遵循与服从于国家治理,边疆治理现代化成为国家治理现代化的重要部分,并遵从和服务于国家治理现代化的需要,“人们可以将边疆治理现代化视为现代国家对边疆治理的价值、目标、手段等方面的现代性增强过程”<sup>①</sup>,这框定了边疆治理现代化的国家性特征。另一方面,边疆治理现代化有着自身的特征、发展规律与实现路径,并非仅依赖于国家治理的价值指引与途径指导。新时代的时空转换使得“边疆治理研究需要关注由空间变化带来的新议题,不仅研究和解决不同边疆区域政治、经济、生态的协调发展问题,也要研究权力结构、社会机制、区域治理的变迁和文化交流、融合及在地化问题”<sup>②</sup>,这决定了边疆治理现代化的边疆性特征。随着全球化加剧,流动性日益成为边疆发展的重要动力,传统边疆固守边界线的“墙”的功能式微,不断发挥出联结、交流的“桥”的功能,进而彰显出自身特色的“进步地方感”(progressive sense of place)<sup>③</sup>,边疆开始成为一种比较优势资源或催化剂进而具有自身的发展优势。这种优势体现在,一方面边疆地位彰显与本身进步的地方感为边疆现代化注入了新动力。另一方面边疆治理现代化推进的基础需要立足边疆,凸显边疆特性,以此解决边疆区域亟待解决的问题。因此“边疆性”内在地包括边疆区域内在的主动性与主体性特征,主要体现为边疆地区作为自身发展的主体,积极响应中央对边疆区域现实发展与需求的战略与策略,并着眼于自身实际,结合国家战略发展并积极融入其中的在地谋划和积极实施,进而转化成为边疆治理现代化的内在动力与主体行为。

从“边疆性”理解边疆治理现代化是理解与认识国家治理现代化的重要窗口,对现有研究的知识增进有着重要意义,就是把现有的研究中关于边疆治理的特征、矛盾及困境等各种解释放置于一个统一的解释框架内进行把握。具体来说,以边疆安全与稳定、开放与发展为首要价值的边疆治理与边疆新时代边疆时空转换过程中边疆多样功能始终存在结构性张力。这种张力尤其体现在边疆发展诉求的在地化与国家资源按行政区划而非需求配置的矛盾,导致边疆发展与国家要求的不匹配而无法达到最优边疆治理绩效,这塑造了边疆与国家互构的主导逻辑和制度脚本。首先,国家治理转型以边疆社会发展为基础,新时代边疆成为新的增长点和国家外向发展的前沿区域,从而使得从外部视角或世界性角度来谋划和推动国家治理与发展的时代性前所未有地显现,边疆区域的治理与发展重要性因其自身地位的改变而显得更加重要,因此边疆治理现代化被提高到新时代发展的诉求上。其次,边疆区域发展中的不稳定因素对国家治理形成挑战。如果边疆发展过程的社会发展的不充分不平衡以及社会结构分化、民众获得感未能在治理层面得到及时回应,将会引发边疆社会的不稳定,边疆可能成为各种社会问题集中爆发的重要场域。基于此,理解新时代边疆治理现代化要实现两个超越——一是超越地方治理的范畴,从国家治理的角度统筹边疆的地位、功能与价值的实现,进而超越边缘与中心、城乡二元空间结构的想象,在全国统筹发展的视野下理解与谋划边疆治理,消解因边缘与中心、城市与乡村二元划分所导致的治理的目标替代与绩效偏差。二是边疆治理现代化推进要更多基于从边疆内部的机制层面与运行层面讨论其影响因素并安排治理设计。基于此,可提出“调适性均衡”的边疆治理现代化特质。国家新发展格局、区域协调发展战略等国家治理理念的提出都是在一定程度上回应了边疆治理层面所面临的挑战,由此体现出国家治理的“调适性”,而均衡则是调适背后的结果,“均衡”不仅指向经济发展倚重与转向,更指向边疆治理层面资源分配的平衡以及对边疆民众需求的回应,不仅指向边疆地区与其他区域同步共频,更指向边疆区域自身现代化特色的塑造与实现。

① 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》。

② 何修良、刘海龙:《“一带一路”视野中边疆治理的空间思维分析与研究转向》,《青海民族研究》2020年第2期。

③ 朱凌飞、陈滢至:《边界地方感与边民身份建构:以中缅边境猴桥口岸黑泥塘村为例》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2022年第2期。

新时代边疆与内外部环境关系上的转变需要对边疆治理理念的再认识与再探索,围绕边疆治理外部环境的变迁,新时代边疆治理理念在认识论、本体论层面有了新的见解。在理论层面,边疆治理跳出了传统认识与叙事的“古”与“今”历时态维度的观察,继而转向联系、联络与网络式的交往交流世界的“中”与“外”的共时态的开放化视角思考,在连续性的时空转换和多元间的关系调整中理解边疆治理的时代地位,探索边疆治理真正的内生动力与优化路径,以此把边疆治理现代化放在了国内外的语境下进行思考和谋划,即如何更好地理解全球化时代的边疆治理及在中国实践特征,构成了整全性地认识“边疆之中国”与“中国之世界”的关键前提,进而使边疆治理现代化成为贯通历史与现实、国内国外发展实践的一种新的可能性。在实务层面,边疆各省份意识到自身新时代发展的战略作用与节点地位,明确定位并出台规划,利用自身边疆区域优势和优化边疆治理推动本区域的对外开放与发展,并产生了显著性效果,进而积极改变边疆区域治理“凹陷洼地”现状,缩小与国家层面要求之间的差距。综上所述,新时代边疆治理不再因自身的边缘地位被人们忽视,而是不断汇聚成中国立场的边疆力量并在某种程度上成为理解边疆治理现代化与中国发展的内在动力与未来愿景。

### 三、新时代推进边疆治理现代化着眼点与发力点

按照边疆时空转换与边疆治理的内容转变审视边疆治理现代化,还有很多问题需要解决,其根本原因在于边疆治理仍受传统语境下治理理念和逻辑的影响,边疆的区域问题诸如政治风险、区域合作、跨境治理、生态风险等被搁置,难以进入到边疆治理的正式政策问题议程中,区域资源精准配置机制、多元治理良性互动平台及空间网络联合治理规范机制与制度功能等都尚未形成,“竞合”失效、制度导引功能不足、治理绩效不彰等区域治理问题逐渐凸显,边疆治理处在传统边疆治理理念、结构、功能不断遭受冲击和现代边疆治理体系还未形成的转型过渡期。因此新时代边疆治理现代化,亟需从多样视角进行理解,即边疆治理现代化不仅是一种事务,还是一种特定的情景、目标与愿景;边疆治理现代化不仅是一种过程,还是一种特定的结构、状态与理念;边疆治理不仅是一种体系,还是一种特定的话语、能力与关系;边疆治理不仅是一种趋势,还是一种特定的历史、现实和未来。基于此,至少需要从五个方面推动边疆治理现代化进程。

#### (一) 强化时序性思维推进边疆治理现代化的时代性

伴随着边疆内地一体化的进程和对外开放加速,边疆区域原有的静态社会结构转变日益提速,这是边疆治理现代化的时代性要求。面对新时代,需要有效地把边疆区域传统静态的社会构成适时转化为一种动态性社会构成进行治理,进而让不同层次的边疆主体都积极参与并从中获益,这是当前边疆社会治理的前提。推动边疆治理现代化需要在变动社会中理解边疆问题的发生过程并且在动态中把握边疆社会变化进而提出有针对性的治理之道。新时代边疆治理的时空转换在治理理念与方式上需要动态化治理,即边疆治理从传统的固定内部视野转移到更为广阔的散点式的道路拓展、区域跨越与文化互动之中,不断融入国家的新发展格局之中,无论是治理内容还是治理方式,都需要注重不同边疆区域所处的阶段性与发展的变化性,进而把边疆治理内容、理念、方式的过程性演变纳入边疆治理结构中并根据变化的规律提出动态化调整,凸显边疆治理过程在社会矛盾转变和国家外向发展中的内容面向和政策选择。

#### (二) 突出空间性特征推动边疆治理现代化的创新性

传统边疆治理空间性思维阙如,“传统的边疆治理遮蔽甚至扼杀了边疆治理的空间想象,即时间(历史)消解了空间,边疆治理呈现出明显的去空间化特征”<sup>①</sup>。新时代边疆的中心属性日益生成并发挥作用,边疆治理现代化既需要更好地在边疆区域与内地、与域外的联结中建构自身治理的主体性选择,也需要在这一过程中充分认知国家利益外溢的空间以及涌现出来的新型边疆形态对边疆区域冲击的认识与回应,

<sup>①</sup> 赵超:《“一带一路”建设中边疆治理的空间政治分析》,《探索》2016年第3期。



其中重点是解决好“内域际”与“外域际”<sup>①</sup>问题，前者重点在于构建主边疆与次边疆之间的联结进而形成整体性的治理体系，促进边疆与内地一体化发展，而后者在于立足地缘政治、边疆区域与周边国家的交流交往，发挥边疆主体性功能进而贯通国家治理与全球治理，通过内与外联系的视角阐释边疆在国家发展中的多重职能、结构性角色继而提升边疆治理的创新性。

### （三）注重外部性因素推动边疆治理现代化的整体性

新时代边疆治理的新空间意义凸显，作为边疆问题存在的稳定状态的环境不复存在，边疆治理问题的解决与跨境国家和地区甚至弥散到更远的地方联系在一起，治理方式越来越突出区域化和不同主体合作，理解边疆问题性质与特征需要在广阔的开放情境中把握。其过程表现为，边疆治理需要将国家内部因素、区域间关系、区域发展的动力与全球性行为体互动等联系起来，通过国家、市场和公民的各种行为主体之间的互动重塑边疆治理的角色与治理结构，对边疆治理需要置于多元主体参与的“多中心”视角进行思考，不宜采取“防止境外势力渗透”“杜绝社会不稳定因素产生”等结论而简单拒绝跨国力量、非国家行为体等参与<sup>②</sup>，应转变为以边疆与内地、边疆与周边国家之间多层次区域间关系调整为主要内容的治理，进而形成多层次区域功能空间、网络化治理决策模式、多元参与合作机制和多重价值目标综合平衡的治理模式与特征。

### （四）把握差异性现状推进边疆治理现代化的精准化

中国边疆地区并非统一的均质化地理空间，而是具有鲜明的内部差异性特征，这既是边疆性的体现，也是精准治理的内在要求。边疆区域在国家层面既有统一发展的整体性要求，也需要有不同区位层面的发展要求与内在诉求，要完成的任务和解决的问题的理念与途径也不尽相同，这决定了不同边疆区域必须采用适合自身的发展目标与措施。这可从不同边疆省份在“一带一路”倡议中的定位看出，如云南省边疆治理主要围绕建设面向南亚东南亚辐射中心的地位展开，新疆边疆治理承担着深化与中亚、南亚、西亚等国家交流合作的重任。因此新时代边疆治理要从边疆地区与内地发展过程、发展与治理目标、发展与治理方式的差异性出发，因地制宜，精准施策，遵循区域任务的不同和治理方式的多元继而体现出差异化治理理念，立足边疆不同区域的历史与现实，直面边疆问题，根据不同边疆区情特征、内在功能和内容类型，明确治理的程序与方式，有针对性地优化不同区域的治理政策，提升边疆治理的精准性。

### （五）强调过程性内容推进边疆治理现代化的有效性

传统边疆治理社会的特征表现为低度的不确定性和低度的复杂性，边疆问题认知脉络清晰，治理结构简单，边疆问题的规律也比较好把握并能够通过“目标—组织—制度”的一般性治理措施就取得良好绩效。新时代边疆问题复杂性和不确定性增加，边疆问题认知难度增加，传统的治理政策对边疆治理的边际效用在降低。当边疆治理需要满足国家对外发展的新要求 and 满足边疆地区发展的基本诉求时，必须与特定时空下边疆问题的性质、模式和未来走向之间的关系全部加以权衡，即需要从边疆治理的具体过程来理解，治理过程性立足对不同边疆区域在新时代空间变化中所呈现出的新内涵、新要求与新特征进行描述与分析，对时空转换带来的边疆问题的一般性治理规律与实践经验进行总结与提炼，进而清晰地认识边疆问题性质的变化规律与演变特征，通过去粗取精、去伪存真、由此及彼，由表及里来探索新时代边疆治理的普遍性内容，不断构建边疆治理体系科学化和治理能够现代化的实践框架，提升治理效能。

[责任编辑：赵蔚平、陈慧妮]

① 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。

② 曹亚斌：《全球治理视域下的当代中国边疆治理研究：一项研究框架》，《世界经济与政治论坛》2015年第3期。

## The Spatiotemporal Transformation and Modernization Advancement of Frontier Governance in the New Era

HE Xiu-liang

(School of Management, Minzu University of China, Beijing, 100081)

**Abstract:** The transformation of the main social contradictions and the outward development in the new era of China have pushed the frontier into a larger stage of development and a broader space. The spatiotemporal transformation of the frontier has led to changes in its form and the formation of new frontier perspectives. This gives us the opportunity to observe the modernization of border governance by placing traditional fixed and static notions of frontier governance into the process of broader economic exchanges, social interactions, and cultural exchanges and integration across diverse fields and multiple layers of space. In terms of concept, frontier governance in the new era transcends the traditional understanding and narratives of the diachronic dimensions of “ancient” and “present”, shifting towards a contemporaneous open perspective of connectivity, linkage, and networking in the world of “native” and “foreign” interactions. It requires understanding the epochal status of border governance in the context of continuous spatiotemporal transformations and adjustments in diverse relationships. In this spatiotemporal transformation, the modernization of frontier governance is re-recognized. Whether it is regionalism, inter-domain, or meta-issues and communalism proposed by the academic research on borderland governance orientation, they all point to the governance content emphasizing the “frontier nature”. It is necessary to highlight the characteristics of the frontier itself and the main function in its governance and development, and return to the path of governance according to the characteristics of the frontier under the overall planning of national governance. Therefore, the modernization of frontier governance needs to be approached from five aspects: strengthening temporal thinking, spatial characteristics, external factors, current differences, and process-oriented content to continuously advance the process of modernizing frontier governance.

**Keywords:** New Era, Belt and Road Initiative, Frontier View, Frontier Governance