

“一带一路”背景下的我国边疆治理结构重塑^{*}

肖 军^{1,2}

(1. 贵州民族大学 马克思主义学院, 贵州 贵阳, 550025; 2. 云南大学 政府管理学院, 云南 昆明, 650091)

摘 要: 边疆作为国家主权领土幅员的边缘部分, 是国家发展与治理过程中必须慎重对待的区域。随着我国内外环境的变化, 边疆与边疆治理的功能日益显现。边疆治理的现代化不仅是推进“一带一路”倡议的重要保障, 也是国家治理现代化的重要组成部分。在历史上, 我国的边疆治理长期处于“边缘”服务于“中心”的结构之中。随着“一带一路”倡议的提出, 传统治理结构已难适应新形势的发展需求。随着中国的战略崛起与海外利益的拓展, 中国的边疆治理结构必须打破“边缘”服从“中心”的固有态势, 重塑边疆治理结构, 将中国内陆与边疆、陆地与海域、地理空间范围中的国家以及治理体系与治理能力现代化高度契合于“一带一路”倡议发展的需要。

关键词: “一带一路”倡议; 边疆治理; 结构重塑

中图分类号: D67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0681 (2020) 04-013-007

作者简介: 肖军, 贵州民族大学马克思主义学院副教授, 云南大学政府管理学院博士后, 硕士研究生导师, 主要研究方向为民族政治与边疆治理。

DOI:10.16273/j.cnki.53-1134/d.2020.04.003

边疆治理不仅是“一带一路”建设的题中之义, 也是国家治理的内在要求。在“一带一路”背景下, 边疆治理在国家的发展战略中被赋予了新的内涵, 而传统的边疆治理结构难以适应新形势的发展需求, 此时就应构建新的边疆治理结构来适应国家整体发展战略的需要。因此, 在回溯中国传统边疆治理结构的基础上剖析边疆治理在“一带一路”倡议中的地位, 阐述构建新型边疆治理结构的意义以及探究构建新型边疆治理结构的途径, 不仅是对学理问题的回应, 也是对中国治理现代化的时代回应。

一、我国传统的边疆治理结构

很久以前, 中国就是一个疆域辽阔的大国。自汉以后, 中国历代王朝将王朝的中心区域与边缘区域进行区分, 并设置专门机构对边缘地区实施统治和治理, 使得边疆以及边疆治理在国家整体治理的框架中扮演着重要角色, 并对国家的稳定和发展产生了重大影响。中原王朝不断通过武力征服、权威臣服、道义说服以及和亲政策等举措管理王朝边疆事务, 其目的都是希望通过上述举措稳定边疆局势进而巩固王朝权力。客观上讲, 中国历史上的王朝国家依靠自身强大的国力、权势的向心力、权力的威慑力和文化的感召力对处于边缘地区的边疆开展治理, 在一定程度上赢得了边疆异质性地区人民的臣服、归附、依赖甚至融合。

边疆与边疆治理又和民族国家密不可分。在近代中国, 辛亥革命推翻了长达二千多年的君主专制制度, 使得民族国家理念逐渐深入人心。民族国家理念的形成促使中央政府思考边疆以及边疆治理等议题。然而由于国力羸弱, 国家在管控边疆事务方面力不从心, 也就甬谈对边疆地区的有效治理, 导致边疆地区滋生了各种不利于稳定与民族团结的问题。边疆地区的发展滞后、潜在危机与冲突对国家的整体发展形成制约、构成挑战。同时, 边疆地区对赓续国家权力也发挥了关键作用, 在长达十四年的抗日战争中, 边疆

收稿日期: 2020-03-28

^{*} 基金项目: 2019 年度国家民委“一带一路”区域与国别研究中心“东南亚研究中心”项目《南亚地缘政治对“一带一路”的影响研究》(项目编号: SE2019Y04)。

在抵御外敌入侵与维护国家主权方面功不可没。周平先生认为,“从总体上看,边疆在粉碎日本帝国主义灭亡中国的幻想,实现中华民族的凝聚和民族国家的构建方面,发挥了十分重要的作用”^①。

中华人民共和国成立后,新生政权从战略高度审视边疆与边疆治理。为促进边疆民族地区的发展,国家在少数民族聚居区实施了民族区域自治制度。在国家权力引导下,边疆地区的政治生态和社会形态发生了巨大变迁。整体而言,边疆地区人民已经逐步构建起对国家以及对作为国家民族共同体的中华民族的认同和接受。但是,我们要充分认识到边疆地区的社会经济发展相对滞后现象和文化差异态势在短时期内无法消弭,甚至在边疆地区还存在稍许蔑视或无视国家主权的分裂主义现象。因此,边疆治理不仅在国家发展中具有重要意义,而且也是国家治理现代化的内在要义与基本诉求。在国家提出“一带一路”倡议的背景下,边疆治理在国家的发展战略中被赋予了新的内涵,而传统的边疆治理结构难以适应新形势的发展需求,这就需要构建新型的边疆治理结构来适应新形势的发展需求。我们应将边疆治理纳入到国家治理的整体框架之中,有效对接“一带一路”建设的发展需求,进而助力中华民族伟大复兴。

二、“一带一路”背景下的边疆与边疆治理

边疆与国家主权范围内的领土幅员有着密切关联,边疆与国家行政权力辐射的广度也有着千丝万缕联系。一般来讲,边疆是国家领土的边缘部分,距离核心地区有着较远的地理距离,在政治权力分配上处于外围,经济社会发展相对滞后、信息通讯与交通基础设施发展缓慢,有着潜在的冲突风险。然而,边疆的内涵与外延在很大程度上伴随着一国国力和现代化治理能力的变化处于动态的发展之中。因此,在“一带一路”背景下我国需要对边疆与边疆治理进行再思考。

(一)“一带一路”凸显海洋边疆的重要性

长期以来,中国对边疆以及边疆治理的认知仅限于陆地边疆,而没能从战略上重视海洋边疆,即使在外国舰利炮的冲击后中国也在陆疆和海疆的固防上存在长期争议。时至今日,随着综合国力的快速提升和民族复兴步伐逐步加快,中国的发展已经与世界紧密相连,中国日益增强的经济影响力已经从本土拓展到世界,而中国经济发展的一个重要环节就是海洋经济。然而,快速发展的海洋经济需要与中国的海洋利益相契合。因此,国家的“十二五”规划明确指出:“坚持陆海统筹,制定和实施海洋发展战略,提高海洋开发、控制、综合管理能力”^②。近些年,随着海洋经济的发展,中国的海洋利益边疆也在不断拓展。国家倡导的“21世纪海上丝绸之路”在推动中国与大洋国家展开深入合作之时,也呼吁世人高度关注中国的海洋利益边疆。中国海洋能源资源开发力度不断加大。自20世纪90年代中期开始,中国从石油净出口国转变为净进口国,对石油资源的进口与日俱增。目前,中国已经成为世界最大的原油进口国。中国经济的快速增长与能源资源消费已经密不可分。为了确保能源资源的可持续性发展,中国已经考虑减少对进口能源的依赖,以及不断注重开发海洋能源资源。随着中国对海洋资源开发的推进,包括越南、马来西亚、菲律宾、日本等与中国有海域争端的国家也在加快海洋资源开发的力度,这就需要中国采取有力、有理、有节与有利的举措来维护中国的海洋边疆利益,避免中国领海主权遭受侵蚀的同时推进中国海洋经济战略践履。目前,中国已经在国家海洋局下设了海事监督部队、海事警务处、边境管制局、海事局、渔业执法部门等机构来维护中国的海洋利益。随着“一带一路”倡议的深入践履,我国亟需完善边疆治理结构来维护中国的海疆利益。

(二)“一带一路”助力国家“利益边疆”的拓展

我国提出的“丝绸之路经济带”倡议,旨在不断推动中国与相关国家借助区域合作框架、通过双边和多边合作方式积极主动地与其他开展经贸合作,打造政治互信、文化包容与经济融合的命运共同体。随着“丝绸之路经济带”倡议的推进,中国传统的囿于“领土边疆”的理念应被打破,进而进入“利益边疆”拓展的时代。其实,随着中国经济社会的迅速发展及综合国力的快速提升,中国在融入国际社会之时,其国家利益已经不再局限于固有领土的范畴。在“一带一路”框架下,中国与世界的联系越发紧密,交往越发频

^①周平.我国边疆研究的几个基本问题[J].思想战线,2016(5):64-72。

^②新浪网.十二五规划:推进海洋经济发展.http://news.sina.com.cn/c/2011-03-16/143222125839_3.shtml[EB/OL],2011-03-16。

繁,人员、资金、技术、资本将不再限于国门之内而是在世界范围内流动;信息技术的便捷化更是使得原来具有异质性边缘部分的边疆成为国家开展对外合作的信息交流平台;各国为了打造利益共同体,将不遗余力地促进快捷的交通运输设施建设,这不仅将缩短各国之间交往的地理距离,更将促使边疆地区成为国家开展对外合作的窗口。

“一带一路”倡议使中国与世界的联系更为密切,也使得中国的国家利益与参与各国相互交融,不断拓展中国的“利益边疆”。然而,随着“利益边疆”的拓展,边疆治理的难度也将增大。随着国家利益的扩展,中国不仅要维护传统的“领土边疆”以巩固主权,还要维护日益拓展的“利益边疆”以防止侵蚀。在政治互信方面,中国要积极向沿线国家宣传自己的政策主张与和平发展的理念,不仅要让沿线国家对中国的理念给予理解与支持,更要让沿线国家认识到自身的发展与中国发展的高度契合;在经济融合方面,虽然中国对能源和市场的需求与日俱增,但是沿线国家亟需中国的技术、资金和人才,这为中国与沿线国家开展互利合作奠定基础。同时,随着经济利益的拓展,中国应当构建维护资源供应、能源供给和运输通道等方面的安全体系。随着海外经济合作力度不断深化,中国在不断加强与各国之间的经贸合作时,也增加了中国海外经济能力投放的风险。近年来,中国在非洲一些国家的投资面临来自当地武装组织和恐怖分子的侵袭,甚至有工作人员付出了生命的代价,给我们敲响了警钟。随着海外利益的拓展,中国政府需在加强与当地国家开展安全保卫工作之时,找合适之机建立维护海外利益的安全机构,适时开展安保工作来维护中国海外利益的安全。由此可见,战略崛起中的中国需要高度重视海外“利益边疆”,并将“海外利益攸关区域”纳入到国家现代化治理的框架中去。

陆上“丝绸之路”经济带的实施与推进将促进中国进一步密切与东南亚、南亚、西亚、欧洲等地区的联系。正在建设的亚欧大陆桥将使得中国与沿线国家的商品、技术、人才和资金流动更加便捷和频繁,诸多产业的优化重组将更为频繁,进而促进中国与亚欧国家在经济商贸方面快速融合。同时,“21世纪海上丝绸之路”建设的推进密切了中国与太平洋、印度洋、以及部分大西洋国家在政治、经济、安全等领域的关系。一方面,“丝绸之路”倡议的有效践履将助推中国经济快速融入世界,并激活若干区域经济;另一方面,中国经济高度融入全球将打破传统的领土边疆理念,将拓展中国的利益边疆。维护国家日益拓展的“利益边疆”需要国家在更大的地理空间中关切安全与发展。国家的经济和军事实力、维护域外利益的意志力、动员国民的号召力以及国家的决策能力都必须在一个更为广阔的地理空间给予考量。周平先生指出,“中国在越来越融入世界和海外利益日渐凸显的情况下,国家利益的边界必然随之向外延伸”^①。

(三)与“一带一路”相随的国家治理现代化凸显边疆的战略牲

“丝绸之路”经济带倡议的实践给中国引领全球经济发展提供了新的契机,也是中国作为负责任大国的积极尝试。随着中国国际影响力的扩大以及国际社会对中国期望的提高,中国的国家治理能力就成为外界普遍关注的议题。针对此议题,习近平总书记于2014年在省部级专题研讨班的重要讲话中指出,“国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现,两者相辅相成”^②。就国家权力而言,中国的中央权力比较大,有能力集中社会资源加强对边疆地区的支援和建设。然而,中国长期以来的边疆治理都依赖于中央的政策调控和政府政策的直接执行,没有发挥边疆地区建设性资源的积极功效,没能发挥边疆民众在边疆治理中的主观能动性,而是在很大程度上将边疆视为国家治理的边缘部分。

随着中国的战略崛起和中华民族伟大复兴进程的推进,中国需要将国家治理和国家发展相融合并根据环境的变迁适时调整国家治理的理论、框架、方式以及目标。“一带一路”倡议的推进需要国家从认知上重视边疆在国家整体发展中的战略性地位,在治理体系上将边疆治理纳入国家整体的治理框架中,在实践上充分调动边疆民众的参与积极性并发挥边疆社会在国家治理现代化中的重要作用。在“三股势力”猖獗的地区,边疆治理现代化可以有效促进该地区“善治”目标的实现。边疆治理现代化能最大化地实现边疆地区的稳定、繁荣与发展,限制或消弭边疆社会中的不确定因素,降低边疆地区的风险。在“一带一路”

^①周平.国家治理须有政治地理空间思维[J].探索与争鸣,2013(8):11-16.

^②习近平.完善和发展中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化[N].人民日报,2014-02-18.

背景下,边疆治理现代化可以将中国的沿海与内陆、东部与西部、国内与“丝绸之路”带沿线国家进行有效链接,凸显边疆在国家治理现代化中的战略地位。

三、新时期重塑边疆治理结构

就世界主要国家治理现代化的经验来讲,边疆治理体系和治理能力现代化的关键在于国家能够重视边疆以及从战略高度给予边疆治理的顶层设计,并着手解决边疆治理现代化基础的边疆治理结构。在“一带一路”背景下,中国传统的边疆治理结构难以适应经济社会发展的需要,并且这种治理结构的滞后性严重影响中国边疆治理的现代化。因此,重塑边疆治理结构就成为边疆治理现代化的基础和“一带一路”建设有效推进的基本条件。

(一) 重塑边疆治理的主体结构

基于中国政府权力的庞大和集中,中国长期以来在推进边疆治理议题上主要依靠各级政府,形成了政府主导的“一元化”治理主体结构。然而,中国的战略崛起需要国家应时突破传统的“一元化”治理主体结构,塑造与当前国家宏大战略发展相匹配的由政府主导的包括市场、社会、媒体和个人都能参与的“多元化”边疆治理主体结构。陈进华先生认为,“现代化治理主体是多元的,党、政、企、社、民、媒等都需要参与到国家治理中”^①。陈进华先生在阐述不同主体应发挥不同的功能之时,也强调了我国的治理必须接受党的领导与公众的监督。在边疆治理的具体实践中,应发挥政府对多元治理主体的引领与协调功能才能有效避免治理的失灵。

政府主导的多元主体协同治理结构能够促使政府、个人、社会、媒体与市场构建起协同治理机制,推动多元主体在边疆治理中展开有效互动并实现资源共享,更为有效应对开放格局下边疆地区日益频发的复杂性事宜,进而破解边疆地区长期存在的安全、稳定与发展难题。囊括了政府、市场、社会、媒体与个人的治理结构拥有权力依赖、利益链接与信息共享的特征。随着“一带一路”倡议的深入践履,为有效应对边疆日益复杂的态势,多元而非一元的边疆治理主体结构必须成为构建当代边疆治理类型的结构基础。长期以来,在传统边疆治理理念的影响下,我国边疆治理主体结构主要体现为在党的领导下实施的政府单一主体治理结构,使得政府在边疆治理结构中扮演着大包大揽的角色。改革开放以来,伴随中国综合国力的提升,国家针对边疆地区的目标已经不再仅仅限于巩固边疆、维护稳定,而是注重推广政治、经济、文化、和谐社会与生态文明“五位一体”的建设发展模式。当前,边疆地区事务的多样性、复杂性与多变性日益显现,仅实施政府治下的单一治理结构是不能适应边疆治理的现实需要的。

推进政党、政府、社会、市场、媒体与个人协同治理的边疆治理主体结构,需要国家和政府相信并认可市场、社会、媒体以及个人的治理能力,通过顶层设计、战略构建、制度规范、政策疏导和资金技术支持等途径不断规范市场、社会、媒体以及个人等主体参与边疆事务的方式与行为,进而运用分权或授权的方式不断完善各个主体在边疆治理中的权力、责任与利益分配机制。伴随经济社会的快速发展与“一带一路”倡议的不断推进,社会、市场、媒体以及民众会在积极参与边疆治理并获得了一定话语权,在边疆治理中发挥出一定积极作用。客观讲,这些多元主体参与边疆治理是“国家—政府”治理结构的有效补充,使得传统的边疆治理结构受到强劲冲击。在推进边疆治理结构转变时,我们也应厘清以下几个问题:第一,厘清多元主体的来源与合法性,合理界定各主体的权利与责任;第二,平衡各主体的发展进度,对发展缓慢的治理主体给予政策引导和支持;第三,在推进各主体发挥建设性作用之时谨防境外势力的渗透。承认多元主体在边疆治理结构中的作用,并不等于否定“国家主义”治理结构,而是要求政府转变边疆治理的理念,顺应时代发展要求,进一步丰富与完善边疆治理的方式与功能,形成在党的领导下由政府主导的包括市场、社会、媒体与民众共同参与的边疆治理主体结构。

(二) 重塑边疆治理的认知结构

随着经济社会的快速发展,中国以昂扬姿态在国际社会中迅速崛起,以包容胸怀拥抱世界。随着国家的崛起,边疆与边疆治理在国家发展的进程中不可避免地“边缘”走向“核心”,在国家发展与治理中起

^①陈进华.治理体系现代化的国家逻辑[J].中国社会科学,2019(5):23-39.

着举足轻重的作用。在国家对外交往不断密切以及国家利益不断拓展的背景下,边疆不仅成为“一带一路”建设的支撑,也是国家实施周边战略的基础,更是国家对外战略实践的桥头堡。边疆地区得到有效的治理,才能实现边疆地区的稳定与发展,才能为国家的更好发展提供坚实的支撑和强有力的保障。

随着综合国力的快速提升,中国通过和平崛起来实现中华民族伟大复兴的抱负已相当明晰。在不断发展的过程中,中国以开放包容的胸怀拥抱世界。随着中国与各个国家与地区的交流与合作不断密切,中国的海外利益也遍及全球。中国当前倡导的“一带一路”倡议助推中国与周边国家及地区在诸多领域的合作日益深入,使得中国的边疆地区成为中国开展周边及区域合作的桥头堡,使得边疆从昔日的“边缘”地带成为在新时期拥有与领土幅员核心区相媲美的地位。在“一带一路”合作框架下,中国不断拓展的陆疆与海疆利益以及其他边疆利益也日益显现,这就需要国家将这些不断拓展的利益纳入国家的发展与治理框架中来。在此情形下,边疆所指称的就不再固于传统的“边疆民族地区”,也不再局限于国家领土幅员的边缘地区,而是显现出一种立体式、多元化与复杂性并存的复合结构。这样一来,在国家对外交往与合作的宏大战略指引下,这种复合结构的边疆在国家发展中的地位自然是传统意义上的边疆难以企及的。

就传统而言,治理一般是在国家领土疆域范围之内展开。国家会因毗邻地区的领土和边疆地区的归属进行角逐。在王朝时期,国家主要依靠武力通过战争的形式来获取领土和巩固边疆。王朝对边疆地区的治理往往是在王朝强盛之时才能有效,而在王朝国力衰落之时对边疆地区的治理往往会显得鞭长莫及;在民族国家时代,国家采用武力抑或通过协商来拓展边缘地带;在全球化时代,随着科学技术的便捷和经济社会的迅猛发展,国家的活动已经超越一国既有的领土范围。这样一来,至少会形成两种态势:第一,国力强盛且边疆治理有效的国家便会超越既有领土范围将国家“利益边疆”拓展到更为广阔的地区甚至全球;第二,国力羸弱且边疆治理失效的国家不仅会遭受边疆领土的损失,还可能面临国家主权遭侵蚀的危险。前者如美国已经将其战略利益与海外利益拓展至全球,后者如前苏丹在多种诱因的驱使下使得国内冲突不断,进而导致国家分裂。换言之,一个国家的治理与国家的发展有着密切关联。为顺利推进“一带一路”建设和实现中国的战略崛起,我国需要高度重视边疆与边疆治理,推动边疆治理的现代化转型,进而不断推动国家治理的理念、方式、技术与目标等形成的治理结构与国家发展的环境相适应。

国家治理的现代化离不开有效的边疆治理。经济社会发展带来的变化,要求国家有现代化的治理理念、框架、工具与方式来应对快速发展的国内社会以及日益复杂的国际与地区局势。边疆因处于国家固有领土的边缘地带,因宗教、民族、发展以及文化等多方面的差异而往往矛盾显现、问题复杂、形势多变,滋生了诸多复杂的边疆问题。为推进边疆治理的有效实施,国家需要从战略高度重视边疆治理,转变传统的边疆治理方略,加强边疆治理应对策略的顶层设计,在现代化的边疆治理理念下运用与时俱进的边疆治理工具和方式,有计划、有组织、有目标地逐步推进边疆治理。

(三) 重塑边疆治理体系

边疆治理体系的现代化是国家治理现代化的重要议题。现代化的边疆治理体系不仅有益于丰富治理现代化的内容,也有助于国家治理能力的现代化构建。治理体系主要包括了价值观念、制度设计与治理模式。客观而言,中国传统边疆治理体系也囊括了价值观念、制度设计与治理模式,但并没有给予系统的整合,也就难以契合边疆治理现代化的需求。因此,实现“一带一路”背景下边疆治理的现代化建设就需要重塑价值观念、制度设计与治理模式。

首先,要重塑价值观念。传统边疆治理的目标与任务主要是为实现边疆地区的稳定与安全,进而巩固国家统一与实现政治稳定。因此,“安全”与“稳定”便在国家传统的边疆治理体系中处于绝对主导地位,相对就忽视了发展成效,也在很大程度上使得民主、公平、正义、平等与法治等价值处于从属或被忽视的境地。传统边疆治理的价值观念对新中国成立后的边疆治理举措有着重大影响。然而,随着“一带一路”建设的不断推进,传统的边疆治理价值体系难以引领我国边疆治理现代化的现实需求,这就需要重塑边疆治理的价值体系。实际上,边疆治理体系现代化的价值追求与中国特色社会主义的价值追求是一致的,其核心就是要实现党的领导。党提出的社会主义核心价值观的基本内容,这其实就是国家治理的价值理念,那

就是富裕边疆、法治边疆、文明边疆、和谐边疆、平安边疆和美丽边疆^①。边疆治理体系的价值追求至少囊括了高效规范、安全稳定与成果共享。高效规范领域的价值包括治理主体规范、治理政策规范、经济发展有序；安全与稳定的价值追求要求在主体方面是实现国家、社会、市场与个人的安全与稳定，在内容方面实现政治、经济、文化、生态以及军事等领域的安全与稳定；成果共享的价值追求要求共享发展成果、共享和谐成果以及共享创新成果等。边疆治理体系现代化的价值追求需要根据现实发展情况进行调试。目前，在“一带一路”背景下我国边疆治理的价值观念应确立为“高效规范、安全稳定、文明有序与成果共享”。

其次，加快推进边疆治理的创新制度设计。边疆治理体系与治理能力的现代化集中体现为制度设计与制度操作规范。能够设计适应时代发展的制度体系并能使之行之有效，深刻影响着边疆治理体系的转型与重塑。实际上，边疆治理制度的科学设计与规范操作有益于提高制度层面的整合力度，也是边疆治理体系能否重塑的关键。当然，边疆治理的制度建设是一项长期复杂的系统工程，不仅涉及党的领导、人民当家作主，还涉及依法治国与社会发展。第一，不断深化党在边疆治理制度建设中的引领作用。“党在改革进程中‘总揽全局、协调各方’的作用无可替代，同时作为大脑和中枢，党中央必须有定于一尊、一锤定音的权威”^②。第二，不断革新现有制度的功能与效力。在党的领导下，我国创建的具有自身特色的民族区域自治制度经过不断充实，在推进边疆治理现代化的征程上已经并将长期发挥积极作用。第三，巩固与完善边疆治理的法治体系，不断推进各项有涉边疆治理制度的规范化、程序化与制度化。第四，应势适时推动制度创新，对边疆地区民众的社会服务需求、边民流动以及自主管理等方面的制度都要不断革新。第五，整体谋划，推动各项制度有效整合。边疆治理的各项制度必须服务于国家治理现代化和国家整体发展的战略大局，实现不同领域与不同层次制度的有机整合与有效衔接。

再次，重塑边疆治理模式。传统的边疆因其治理主体不同而产生了国家-政府型治理模式、市场主导型治理模式、社会型治理模式以及地方主导型治理模式。长期以来，中国的边疆治理模式主要是国家-政府型治理模式。国家-政府型治理模式是以计划的方式来引领边疆治理，强调政策的执行力和对相关程序的尊崇，主要依靠国家与政府的强制性力量来开展相关治理活动。这种治理模式使得权力的分布呈现出“中心”向“外围”递减的趋势，在一定程度上会降低国家的治理效能，进而导致国家治理能力的弱化。这种治理模式的特征是政府在边疆治理中处于绝对优势，而使得其他因素难以有效发挥积极效能。国家治理体系现代化的内在要求呼吁边疆治理模式的转变。边疆治理模式的结构转变缘于传统边疆治理权力中心的力量正在发生变化，使得边疆治理模式理应由传统的单一模式转变为“多元协作”型模式，在积极发挥政府、市场、社会以及个人能动性的基础上不断构建区域协作治理模式与国际合作治理模式。“政府应该在充分发挥主导作用的同时，积极动员社会力量，充分与非政府组织、私营部门等在沟通、协商基础上进行协同——协同各种力量来共同应对现实的挑战，在多元共治中寻求治理绩效最大化”^③。

（四）推动边疆治理能力重塑

党的十八届三中全会明确提出实现国家治理能力现代化的目标。边疆治理能力现代化也是国家治理能力现代化不可或缺的重要组成部分。边疆治理能力的提升也是提升边疆治理效率的重要保障。缺乏有效的治理能力，边疆治理价值就难以深入推进；缺乏有效的治理能力，边疆治理的创新制度就难以高效践履；缺乏有效的治理能力，边疆治理模式就难以正常运转；缺乏有效的治理能力，边疆治理的现代化体系不仅难以发挥效用，也终将难以为继。因此，重塑边疆治理能力与实现边疆治理能力现代化是推动边疆治理转型的关键。在构建完善的治理体系后，治理体系效能的有机转化呼吁高效的治理能力。

首先，加强制度执行力。制度设计在治理体系中居于关键地位，而制度执行力又是检视制度设计效能的关键。因此，治理体系效能的发挥取决于制度执行力的成效。制度执行力在一定程度上与制度设计具有同等重要的地位。再完善的制度如得不到有效的贯彻执行，也不能发挥任何效能，甚至会产生负面影响，

①方盛举，苏紫程.论我国陆地边疆治理的价值追求[J].思想战线,2016(3):105-113.

②姜卫平.必须坚持党对一切工作的领导[N].人民日报,2019-01-09.

③周平.陆疆治理:从“族际主义”转向“区域主义”[J].国家行政学院学报,2015(6):22-28.

因为它使得人们对制度产生良好效能的期望破灭。我们现在的很多边疆治理制度,在执行力方面仍然面临诸多挑战,为实现国家治理能力现代化,我们必须有推动各项边疆治理制度深入践履的勇气与魄力,应对这些挑战。总体而言,我国的民族区域自治制度、基层自治制度、边疆文化教育制度以及边疆人事制度等在我国边疆地区已经得到了很好的贯彻落实,但仍需要不断探究深入践履的途径与渠道。一方面应不断完善制度执行中的指标落实,突出制度执行过程中的重点,减少并消除制度执行过程中不必要的效能耗损;另一方面应分清制度执行过程中的主次,不断对制度执行过程中的功能进行开发,并将其最大限度地转化为制度的治理效能。

其次,提升“元治理”能力。在开展治理的过程中,在各个治理主体的协作遇到瓶颈时,各个治理主体由于立场与利益诉求的不同会导致彼此产生分歧,进而使得协作治理遭遇困境,此时就需要构建一种“元治理”模式。“网络治理、科层制治理以及市场治理都存在失灵可能性。而元治理就是为了克服治理失灵而展开的自我管理”^①。“元治理”强调政府在治理中的协调主体地位,强调政府协调市场、媒体与社会各个治理主体关系的职能,以便使得治理体系达到平衡协调的状态,进而使得治理体系在良好的制度设计中实现良性发展。“元治理”能力可以克服治理失效或不可治理的困境,在保障治理制度的完整性与凝聚力、完善治理结构、增强治理功能以及有效落实制度执行力等方面发挥积极作用。在边疆治理能力重塑的过程中,切实落实“元治理”能力不仅有利于协调各个治理主体,发挥最大治理效能,也有益于边疆治理能力的现代化构建。

再次,不断革新现代治理技术。俞可平先生认为,“在社会政治生活中,治理是一种偏重于技术性的政治行为”^②。传统边疆治理注重围绕政府权力来推进各项政策的践履,而对治理技术的重视不足,这不利于“一带一路”框架下我国边疆现代化治理能力的建设。因此,随着“一带一路”建设的深入推进,影响边疆发展与治理的各种因素在边疆地区相互交织,要实现边疆治理能力的效能转换就必须依靠现代治理技术。一是依法广泛应用信息技术。在互联网与大数据快速发展的时代,依法科学地利用现代信息技术不仅能拓展边疆治理思路,更能提高边疆治理能力。二是不断提升“软”治理技术。一方面对各个治理主体展开沟通,形成良好的制度化的沟通渠道,在平等、坦诚与互信的基础上推进各个治理主体达成合作愿景。另一方面在各个治理主体遇到分歧时通过有效的协商,找寻到各种共赢的渠道,实现治理资源的最优化配置与实现治理效能的最大化。为提升“软”治理的效能,在注重规则性技术在协作过程中运用的同时,也要注重引领与加强各个治理主体在推进边疆治理过程中的行为性技术。高效能的治理技术不仅能推动边疆地区经济社会的快速发展,也有益于实现边疆治理能力的现代化。

四、结语

面对国内外环境的变化,在国家推进“一带一路”建设与实现国家治理现代化的框架下,边疆与边疆治理在国家发展与治理中的地位日益显现。这种变化已经具有全面性、根本性和结构性的特质。边疆的内涵不断变化、外延不断拓展,边疆的范围更为广阔、形态更为多样。这样一来,就需要国家重新审视边疆与边疆治理在国家发展与治理现代化中的地位与意义,打破将边疆与内地关系界定为“边缘—核心”的传统结构,打破长期以来政府在边疆治理中的一元结构,在新时期通过多元互动使得边疆地区的快速发展与边疆治理的有效推进来促进核心地区的发展并促进国家治理现代化的有效践履。故此,边疆与边疆治理对于国家发展和治理的意义,就在本文所阐述的新型结构中得到凸显。

(责任编辑:程军年)

^①Bob Jessop. The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development[J]. International Social Science Journal, 1998, 50(155):29-45.

^②俞可平.中国治理变迁 30 年(1978-2008)[J].吉林大学社会科学学报,2008(5):5-17.