

当前云南边疆问题综合治理研究

——以维护社会稳定为中心¹

鲁 刚

（云南民族大学，云南 昆明 650500）

【摘 要】：边疆治理是国家治理中非常重要的组成部分，而边疆稳定则是边疆治理中的重中之重，对边疆乃至国家的稳定和发展有着重要的意义。云南省特有的地缘格局和边界民族构成，导致云南边疆治理具有多重特点，难度也较大。文章以云南边境沿线地带作为重点，依次从地缘环境、民族关系、突出社会问题几个主要层面，借鉴现有研究成果并综合来自境内外的最新信息和动态变化，就其基本情况、目前存在的主要问题及其对边疆稳定的影响和冲击，进行分析研究并提出对策建议。

【关键词】：云南；边疆综合治理；社会稳定

【中图分类号】：D67 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1000—5110（2018）01—0014—08

云南省特有的地缘格局和边界民族构成，导致云南边疆治理具有多重特点，难度也较大，影响云南边疆稳定的因素也较为复杂。作为社会整体稳定的重要组成部分，边疆民族地区的社会稳定，自古就是人们密切关注的焦点之一。早在纪元前的西汉时期，便已有人指出：“中国（内地）与边境，犹如肢体与腹心也。夫肌肤寒于外，腹肠疾于内，内外之相劳，非相为助也。唇亡则齿寒，肢体伤而心潜恒。故无手足则肢体废，无边境则内国害。”^{①②}这些流传千载的至理名言，迄今仍有十分深刻的借鉴意义。

一、影响云南边疆稳定的相关因素和主要问题

云南边疆民族地区尤其是边境沿线地带面临的问题，主要又体现在地缘环境、民族关系、突出社会问题等几个主要方面。

（一）地缘环境对云南边疆稳定的负面影响

1. 缅北战乱与民族地方武装问题

近年来，缅甸北部掸邦、克钦邦一带此起彼伏的战乱纷争是云南边境地区所处地缘环境中的最为突出问题之一，不仅对我方边境地区的社会稳定造成巨大冲击，还严重威胁着我国的领土主权并直接危及我边境沿线人民群众的生命安全。其中，2009年的“果敢事件”和2011年克钦邦战乱最具代表性。对我国边疆稳定的负面影响集中在以下几个方面。

¹ [作者简介] 鲁 刚，男，云南昆明人，云南民族大学教授，研究方向为边疆社会问题。

[基金项目] 2008 年国家社科基金重大特别委托项目“西南边疆历史与现状系列研究项目”成果。

² ① 桓 宽. 盐铁论·诛秦[M].

其一，以 2012 年 4 月 29 日~5 月 2 日的“缅北大撤退”作为节点，标志着境外伊洛瓦底江上游曾经热火朝天的中缅合作大型梯级电站建设项目陷入全面停工瘫痪，造成的损失高达上百亿人民币。

其二，对中缅印度洋油气管道建设及其运营管理构成巨大安全隐患。随着克钦邦战乱不断蔓延扩大，油气管道境外段成为缅甸政府与“克钦独立军”等民族地方武装政治博弈的筹码，加之油气管道起点位于大规模民族宗教冲突中的若开邦，致使油气管道的建设和建成后的运营管理面临“两头起火”的重重危机。

其三，对“国际大通道”建设造成冲击和影响。缅甸自古就是我国西南内陆地区通往东南亚、南亚地区和印度洋的重要桥梁。云南“国际大通道”建设四大出境公路之一的中缅印国际公路境外段，是继 2007 年由我方投资完成腾密二级公路（腾冲—密支那）172 公里的改扩建之后，又与缅甸政府签订协议，合作共建由缅北重镇克钦邦首府密支那通往缅印边境班哨约 375 公里的密班高等级公路。由昆明至瑞丽口岸进入缅方境内后，由木姐经腊戍至缅甸中部水路交通枢纽曼德勒，一线西行抵达孟加拉湾皎漂港，另一线南下缅甸新首都内比都、仰光或北上密支那的中缅高等级公路和“泛亚铁路”中南半岛片区西线上段中缅国际铁路，也在积极推进中。

然而这一总体战略中占据重要地位的道路交通网路，因缅北战乱影响而搁置下来。2012 年 4 月底“板瓦事件”爆发，致使中缅印国际公路下段腾密二级公路被切断，上段缅印密班公路建设无法开工，作为交通纽带的伊洛瓦底江上游密松、其培两大电站建设项目成为悬于境外的“孤岛”而被迫放弃；与中缅油气管道相配套的境外段高等级公路与国际铁路建设，因缅北局势动荡由我国商务部宣布“暂缓施工”，前景渺茫。

其四，克钦邦战乱持续不断升级，对中缅边境沿线地区的边境贸易、边境旅游和边境经济合作造成巨大的冲击和影响，引起我方边民前所未有的强烈反应。2013 年 1 月 11 日，上千名来自我方境内的景颇族边民，自发集聚在盈江县那邦口岸前声援境外的克钦族同胞，手举标语呼喊口号抗议缅甸政府军对“克钦独立军”发动军事进攻，要求我国政府采取切实有效的措施制止缅甸政府军的侵略行为，其中还有人声称如果缅军再不停火，将出境帮助境外同胞抗击缅甸军。^①

2. 积重难返的毒品问题

毒品问题的地缘化，首先便表现在“金三角”地跨缅、老、泰三国的特殊地理区位上，使得其毒品问题本身就具有十分典型的地缘化特征。其次是以缅甸北部地区为主体的“金三角”毒品，不仅严重危害所涉缅、老、泰三国，而且随着吸毒活动的蔓延扩散和走私贩毒跨国犯罪的猖獗，致使包括我国和越南、柬埔寨、印度、孟加拉，以至马来西亚、新加坡等在内的周边邻国深受其害。二是毒品问题的国际化。作为与西亚“金新月”和南美“银三角”并驾齐驱的世界三大毒源地之一，“金三角”地区所产毒品，20 世纪 90 年代初中期最盛时曾经达到全球鸦片和海洛因总产量的 75%~85%，以后虽然随着禁毒工作的推进和阿富汗等国毒品生产的迅速膨胀，逐步让位于“金新月”紧随其后，^②但仍在世界毒品市场上占有重要的地位而具有十分显著的国际化属性。“金三角”毒品问题及其治理，不仅是联合国等国际社会密切关注的焦点之一和全球禁毒战略的重要组成部分，也成为美国等西方国家以毒品“受害国”作为口实试图强行介入的借口。例如在 2003 年前后，美国就曾以流入其国内毒品黑市的海洛因大部分来自“金三角”为由，图谋武装入侵并就此占领缅甸北部地区。

3. 南海主权争端对中越边境地区的影响

南海诸岛自古就是我国的领土并得到国际社会的公认，延至二战末期，又在《开罗宣言》《波茨坦公告》等国际条约中加以确定。1967 年联合国东南亚大陆礁层探测团提交报告中称在南海海域发现大量油气构造后，立即引起南海周边国家的密切关注，纷纷出手抢占岛屿和海域开发油气资源，使得南海由此陷入“六国七方”的纷争之中。因而南海争端，实质上是我国与南

^①云南部分景颇族人要求缅甸停火否则越境保障克钦族[N]. 新京报, 2013-01-13.

^②联合国毒品和犯罪问题办公室. 2011 年世界毒品报告[Z]. 2011-06-25.

海周边部分国家围绕南海诸岛主权归属和海洋资源开发权属产生的争议问题。

面对越南等南海周边国家争抢我国海洋领土的无理行径，继 1974 年 1 月在西沙永乐群岛海域爆发中越“西沙海战”，我国海军痛击入侵的南越（阮文绍政权）军队并就此牢牢控制住西沙群岛海域后，在南沙问题上，我国政府从一贯主张以和平方式谈判解决国际争端的基本立场出发，采取克制态度谋求通过和平谈判妥善解决南海争端问题。80 年代，确立了“主权归我，搁置争议，共同开发”的基本原则，积极与包括越南在内的南海相关国家开展外交协调和磋商，2002 年 11 月在柬埔寨金边，签署了以“通过友好磋商和谈判，以和平方式解决领土和管辖权争议，而不诉诸武力或以武力相威胁”作为基本原则的《南海各方行为宣言》，对于缓和地区局势和推动共同发展发挥了十分重要的作用。

然而在巨大的经济利益等诸多复杂因素的驱动下，尤其是 2009 年 7 月在泰国普吉岛举行的东盟峰会上，美国签字加入《东南亚友好条约》并高调宣称“重返东南亚”以来，南海局势呈现出逐步恶化的发展态势。在中越关系日趋紧张的同时，我国与菲律宾之间在黄岩岛问题上的矛盾也凸显出来，致使南海争端成为当前的一大热点问题。

除此之外，老挝境内由印度支那战争期间遗留下来的亲美反共武装“王宝集团”残余部队、缅甸民族分裂主义组织“文蚌同盟”（世界泛克钦组织）等境外敌对势力，也是现阶段地缘环境中影响云南边境地区社会稳定的重要隐患。

（二）当前云南民族关系中存在的主要问题

云南是我国少数民族人口与族别最多的边疆省区之一，民族关系历来占有十分重要的地位。现阶段云南边疆地区的民族关系，经新中国建立初期的曲折发展，到改革开放以来逐渐步入了有史以来的最好时期。但与此同时，由于诸多复杂原因，也还存在一系列的隐性或显性问题，从不同的角度和层面，对当前云南边疆地区的民族关系和社会稳定，造成程度不一的负面影响，有的还从较深层次上构成潜在巨大隐患。

1. 贫困与发展不平衡问题

贫困问题是现阶段云南边疆民族地区最突出的问题之一，特别是在边境沿线地区，具有贫困面大、贫困程度深和整体性贫困特征明显的三大特点。

贫困面大。在云南边境沿线 25 个州市中，属国家级贫困县的达 16 个，包括怒江州贡山、福贡、泸水县，保山市龙陵县，临沧市镇康、沧源县，普洱市澜沧、西盟、孟连、江城，西双版纳州勐腊县，红河州金平、绿春县，文山州马关、麻栗坡、富宁县。合计占云南边境县市总数的 64%。

贫困程度深。一是在国内生产总值上，云南边境沿线 25 县人口 666.95 万，占全省总人口 4601.6 万人的 14.49%；生产总值 684.98 亿元，仅占全省生产总值 7224.18 亿元的 9.48%；人均生产总值 10364 元，仅为全省人均 15752 元的 65.79%。^①农村居民人均纯收入 2016 年云南全省为 4026 元，边境沿线地区 25 县市平均 3198 元。^②再就是整体性贫困：一是在云南边境沿线地区，整体上都处于贫困状态。尽管经济发展水平不尽一致，各县市之间的贫困程度上也有一定的差异，福贡、贡山、西盟等 7 个边境县农村居民人均纯收入不足 2300 元；其二是对于自古以来便聚居在边境沿线地区的相当一部分少数民族而言，则呈现为近乎全民族的整体性贫困。较典型的如贡山县独龙江畔的独龙族，怒江大峡谷沿岸贡山、福贡两县的怒族，德宏州西部景颇山的景颇族，临沧、普洱两市南部边境沿线阿佤山区的佤族、拉祜族，西双版纳州境内勐海县布朗山一带的布朗族和景洪市基诺山的基诺族，以及沿中缅边界从怒江州延伸到保山、德宏两州市西部山区的傈僳族等等。

^①①云南统计年鉴（2011）[Z]. 北京：中国统计出版社，2011.

^②②云南统计年鉴（2016）[Z]. 北京：中国统计出版社，2016：563.

2. 公共服务供给严重不足的问题

医疗卫生方面。云南边境沿线地区大部分地处低山丘陵热带亚热带河谷丛林湿热地带，自古以来就是疟疾和伤寒等疫病流行的高发区，对当地少数民族的生存与发展产生重大影响，“看病难”是一个十分突出的问题。

教育资源的配置不足。这是众所周知的热点问题，不仅严重制约着人口素质的改善和提高，成为整个云南边疆民族地区经济社会发展的“瓶颈”，而且与贫困问题相互交织，引起连锁反应，对边疆民族地区的社会稳定构成冲击和破坏。据调查，教育资源配置严重不足，主要表现在基础教育设施配置上。少数民族多分布在边远山区、居住分散、交通不便、群众生活困难，学校教学基础设施底子薄、投入需求大，而各级地方财政供给能力普遍较差，直接导致学生入学率、巩固率、升学率偏低，“控辍保学”工作难度巨大。教育事业发展严重滞后，除制约人口科学文化素质的提高和影响经济社会发展等普遍性问题外，在云南边境沿线地区，最突出的问题之一是直接造成部分少数民族青少年流往境外打工或者从事非法经营。

3. 利益关系与涉及民族因素的群体性事件

当前，我国正处于社会转型加速期的特定历史阶段，利益主体趋于多元，各种利益关系日益复杂，利益纠纷和矛盾剧激增多，有的还引发较大规模的群体性事件甚至是流血冲突。这些利益纠纷和冲突，尽管在性质上绝大部分都属于非对抗矛盾，与民族矛盾和民族冲突无关，但由于地处边疆多民族杂居区，利益纠纷和冲突的双方或多方当事人往往分属不同的民族，由此蒙上民族的色彩，在一定范围内对民族团结造成负面影响；以 2008 年发生在中缅边界下段边境地区普洱市孟连县勐马镇性质上是一起由当地佤族、傣族等少数民族胶农与企业（勐马橡胶公司）之间因经济利益纠纷而引发的大规模群体性事件——“7·19 事件”最为典型。

综上所述，贫困问题、农村公共服务和公共产品供给严重不足，在内地性质上一般属发展不平衡问题，从中反映出来的主要是需要体现以人为本、公平公正和关爱弱势群体的问题。但在边疆民族地区，还具有一重特殊的含义，这就是在地区和城乡之间发展不平衡的同时，还存在一个民族之间发展严重不平衡的问题。至于由整体性贫困而引申出来的“政治上的平等与经济上的不平等”和“法律上的平等与事实上的不平等”等相关命题，尽管在理论上还可以作进一步的深入研究和探讨，但作为客观事实并从深层次上影响到民族关系与民族团结的隐性问题，至少应从为实现我国各民族共同繁荣发展的民族关系基本原则出发，从思想理念上加以认真审视和理解认识，在现有的基础上加大力度采取更加有效的措施予以尽快解决。

（三）云南沿边境地区的突出社会问题

根据实地调查所得结合相关资料，在现阶段云南边疆民族地区尤其是边境沿线地带的各种社会问题中，重点为毒品吸贩、艾滋病疫情外，还有走私贩卖枪支弹药、拐卖妇女儿童以及跨国界非法流动等其他社会问题，在一定程度上有较为充分的表现。

1. 毒品问题

现阶段云南边境沿线地区的毒品问题，主要反映在吸食和走私贩卖毒品两个主要层面上，具有吸毒人员分布广、人数多、毒品的主流品种不断发展演进和各种形式的走私贩毒活动猖獗等较显著特征。

大致说来，毒品吸食活动方面，在云南边境地区各州市特别是沿边各县市，自 20 世纪 80 年代吸毒活动死灰复燃并蔓延扩散开来之后，空间上以中缅边界中下段保山、德宏、临沧、普洱和中、缅、老 3 国结合部西双版纳 5 州市较为突出，其次是中越边界云南段我方一侧红河、文山 2 州，再次是中缅边界上段怒江州一带。其中，尤以中缅边界中段的德宏州一带为最，在州内部分县市，吸毒活动在分布面上已达到或超过辖下政区的一半，有的甚至高达 80% 以上。与此同时，通过边疆与内地日趋频繁的交流互动，吸毒活动进一步从边境沿线向云南靠内地区和全国范围内蔓延扩散。

在走私贩毒活动方面，以中缅边境地区作为重点，涉及中老、中越边界沿线的走私贩毒活动。经过 20 多年来的发展演进，也已从最初主要是从境外走私渗透入境在边境沿线地区就地消化，逐步形成兼具毒品过境地、集散地与终端消费市场于一体的基本格局。其中，在境内外毒品犯罪集团相互勾结甚至是国际贩毒组织插手其间的大宗走私活动屡禁不绝的同时，各种形式的中小批量走私贩运和边境沿线地区境内外边民的零星夹带日趋频繁，每年查破的毒品案件和抓获的涉毒犯罪嫌疑人均达数以万计。

作为近年来出现的新情况和新动向，一方面是随着境外局势的变化，毒品走私贩运的通道，已由以往主要是取道中缅边界中段德宏、临沧、保山一带渗透入境，然后沿滇缅公路进入云南靠内地区再辗转外省区直至海外，演变为由中缅边境下段普洱、西双版纳一带入境沿昆曼公路北上昆明，甚至是大跨度、远距离迂回到中缅边界上段怒江州片马口岸和中老、中越边界沿线再走私渗透入境的“西线压力不减、东线渗透加剧”和毒品“多头入境、全线渗透”的严峻态势。另一方面是在中小毒贩的走私贩毒活动中，尤其又以利用缅甸、老挝等外籍和来自四川大凉山及新疆等地的少数民族怀孕、哺乳期妇女等“特殊人群”，采用“体内藏毒”的方式夹带运送毒品的犯罪活动呈日趋猖獗的明显趋势，给毒品缉查和涉案人员的处理带来操作与法律上的诸多难题，致使此类贩毒活动愈演愈烈。而所贩毒品的种类，也从最初以鸦片、海洛因为主，逐步转化为以“冰毒”等化学合成新型毒品占据绝大多数。

2. 艾滋病疫情

1990 年初，国家卫生部召开新闻发布会宣布，截至 1989 年底，有关部门在“滇西边境部分农村”发现艾滋病病毒感染者 146 例，^①约占当时我国艾滋病感染者人数总和的 95%以上，由此在全国乃至世界上引起轰动。经了解，卫生部宣布发现批量艾滋病感染者群体的“滇西边境部分农村”，实际上是指德宏州境内瑞丽、陇川、盈江 3 县市的部分乡镇，而在首批检出的 146 名艾滋病感染者中，绝大部分都是因共用针头注射海洛因受到感染。

时至今日，艾滋病疫情已蔓延到了云南省内全部 16 个州市及其辖下 129 个县区。传播的方式同样是先由境外缅甸、泰国、印度、越南等周边邻国辗转传入我国境内，然后又由边境沿线向云南靠内地区和外省区蔓延扩散；传播途径最初多在吸毒人员中间交叉感染，以后发展成为以性传播占据主导地位，即由“特殊人群”向普通人群大面积扩散。从而与毒品问题一道，成为当前云南边境地区以至全省范围内，危害边疆稳定、经济社会发展和人民群众公共安全的突出社会问题之一。

3. 其他较突出的社会问题

其一，走私贩卖枪支弹药。在国际上，走私贩卖枪支弹药被称为“军火走私”，常与各种类型的杀人、抢劫、绑架勒索等黑社会暴力恐怖活动和毒品犯罪交织在一起。云南边境地区走私贩卖枪支弹药的犯罪活动，最初多以红河、文山两州辖下的中越边境沿线地带为高发区。枪支弹药的来源，前期主要是中越边境战争期间流散民间的双方军用装备，以后多从越方走私入境，曾于 20 世纪 70 年代末~90 年代初猖獗一时。1992 年夏秋“平远严打”时，从在当时有“新中国建立以来全国范围内最大的贩毒贩抢黑窝点”之称，位于中越边界靠内地区的文山州砚山县平远镇一带，就缴获海洛因 896 千克、鸦片 85 千克，各种枪支 964 支（其中军用枪支 353 支）、子弹 39662 发、手榴弹 261 枚以及手雷、地雷、爆破筒若干枚（支）。^②再往后，虽经多次专项斗争查缉打击有所收敛，但每年在全省各地仍有较大数量的查获，云南被公安部确定为非法持有、私藏和走私贩卖枪支弹药违法犯罪活动的重点省区之一。随着 2009 年 8 月缅北“果敢事件”和 2011 年 6 月克钦邦战乱的相继爆发并持续至今，从中缅边境沿线境外流入的枪支弹药明显增加。据《云南年鉴（2017）》的官方公布数据，2016 年度，仅驻守在中缅边境沿线地区的武警公安边防部队，就查获直接来自境外缅北果敢地区的计有冲锋枪 21 支、子弹 977 发、手榴弹 34 枚。^③

其二，拐卖妇女儿童。据有关资料，历年来云南全省被拐妇女儿童，截至目前已累计达到一万多人。在边境沿线地区，最初是由来自安徽、四川、贵州等外省区和云南靠内地区的“人贩子”，将大批妇女儿童拐往内地，以后又发现有犯罪分子将边境地区的妇女拐往境外，再往后是境内外的“人贩子”相互勾结起来，在把境外妇女拐入境内卖往内地的同时，不断把边境沿

线地区的各民族妇女拐往境外，最终形成“跨国界双向交叉拐卖”的特殊格局，^⑤给案件的侦破和被拐妇女儿童解救，都带来较大的困难。

其三，跨国界人口非法流动。云南边境沿线地区的跨国界非法人口流动呈现跨国双向交叉流动的显著特征，既有境内人员非法流往境外，又有境外人员大批流入我方境内。在空间分布上，无论是流出还是流入，均以滞留边境沿线地区境内外口岸和交通线城镇地带以打工、经商为主，有的还深入到周边邻国的靠内地区直至辗转流往第三国。来源上，从我方流出的人员，除边境沿线和来自云南靠内地区的城乡居民外，几乎囊括了全国近 30 个省市，而尤以广东、福建、湖南、湖北、四川、浙江、江苏等省较多；流入人员则在缅甸、老挝、越南三国人员占绝大多数的同时，还广泛涉及泰国、印度、孟加拉国、尼泊尔、不丹和斯里兰卡等众多周边国家。在流动的方式上，部分属以边境旅游、探亲访友、商贸活动为由，经办理相关手续持证出（入）境后便就此滞留下来，即合法出（入）境而非法滞留，更多的属非法越境和非法滞留的“三非人员”。在动机上，多为经济利益的驱使，并掺杂有我方边民历史上的外流与近年来的陆续回归，边境沿线地区边民之间的通婚联姻，以及各类犯罪分子的偷渡逃亡和在“蛇头”带领下，以日韩、澳新、欧美及其他西方国家作为终极目的地的各种偷渡活动等复杂情况。^⑥

二、维护云南边疆社会稳定的对策建议

维护社会稳定不仅是一个庞大的系统工程，而且由于所处地理区位和自然与人文环境的诸多差异，在边疆与内地和不同的边疆民族地区之间，维护社会稳定时代内涵和历史使命也不尽一致。针对上列地缘环境、民族关系、社会问题 3 个对云南边疆民族地区社会稳定影响较大的主要方面及其存在问题的应对策略和治理，提出对策。

（一）地缘环境新变化视野下关于缅北局势和民族地方武装问题的对策和建议

近年来发生在云南境外缅甸北部的战乱纷争，主要是民族地方武装与缅甸政府之间的矛盾，而根源则是盘根错节的民族问题。在今后相当一段时间内，得以彻底解决的希望十分渺茫。国家有关部门应高度重视，积极调解斡旋，制止事态进一步恶化，在缅北地区实现持久和平的相对稳定局面。从预期效果看，我方介入调停斡旋，通过努力实现以“高度自治”为基本特征的民族区域自治，促使缅北局势逐渐缓和下来，不仅是迄今为止解决缅甸民族问题唯一可行途径，而且有望取得“三赢”甚至是“多赢”的效果。其中，对于缅甸新政府，最重要的是可以使其在不违背《宪法》规定的“联邦不分裂”基本原则前提下，从日益陷入困境的克钦邦战场上解脱出来，为在全国范围内解开“死结”陆续实现民族和解树立样板厂而对于缅北民族地方武装来说，则在各自的控制区内，通过实现民族区域自治真正获得当家作主和生存与发展的合法权益，并从法律制度上得到切实保障长期稳定下来，从而在性质上区别于以往作为临时地方政府和军事控制区的“特区”设置。仅就目前的情况而言，既是其上层集团维护既得利益的真实愿望表达，同时也是中缅边境沿线地区数以万计各民族群众，得以告别流离失所的苦难生涯重返家园安居乐业的迫切期盼。

对于我国来说，通过积极介入调停斡旋，在缅北地区率先促成民族和解，境外局势和平稳定，有利于维护我国西南边疆安全和边境地区社会稳定。

（二）加快经济社会发展维护民族团结的建议

1. 坚持以人为本，加强社会事业建设

^⑤①正视现实加强监测控制蔓延：卫生部有关负责人就云南艾滋病疫情答记者问[N]. 健康报，1990-02-08.

^②当代云南编辑部. 当代云南大事纪要[M]. 北京：当代中国出版社，2007：546.

^③云南年鉴（2016）[Z]. 昆明：云南年鉴社，2017：113.

^④鲁刚. 云南边境地区跨国人口流动的现状、问题及对策研究[A]. 鲁刚. 人文论丛[C]. 昆明：云南大学出版社，2007.

^⑥①鲁刚. 云南边境地区跨国人口流动的现状、问题及对策研究[A]. 鲁刚. 人文论丛[C]. 昆明：云南大学出版社，2007.

坚持以人为本，改善民生，大力发展社会事业，是加强民族团结和维护边疆稳定的又一重要环节，云南边境沿线地区各级党委、政府要在现有的基础上，积极争取国家和省的支持，加强农村基层公共卫生体系建设，大力发展民族教育事业，不断健全完善“新农合”“新农保”等社会保障制度，尽快解决公共服务和公共产品供给严重不足的问题。以保障和改善民生为重点，建立健全农村三级医疗卫生服务网络，大力促进教育公平，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，努力办好人民满意的教育，紧紧抓住“一带一路”倡议、重点扶持“连片特困地区”和“精准扶贫”等项国家重大战略组织实施的契机，让边疆各族人民共享改革开放的成果，充分享有党和国家的惠民政策。

与此同时，要进一步完善以农村为重点的社会保障制度，加快新型农村社会养老保险制度覆盖进度，支持贫困地区加强社会保障服务体系建设。加快农村养老机构和服务设施建设，支持贫困地区建立健全养老服务体系，解决广大老年人养老问题等。

2. 协调利益关系，妥善处置群体性事件

对于利益关系与涉及民族因素的群体性事件，要适应我国社会结构和利益格局的发展变化，形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制。坚持把改善人民生活作为正确处理改革发展稳定关系的结合点，正确把握最广大人民的根本利益、现阶段群众的共同利益和不同群体的特殊利益的关系，统筹兼顾各方面群众的关切，转变维稳观念和方式，认真做好涉及民族因素的群体性事件的预防和处置工作。在各种错综复杂的利益主体和利益关系中，始终以“人民的满意度”作为出发点和最终的归宿，牢记党的宗旨和历史使命，把最广大人民群众的切身利益，放到高于一切、重于一切的突出位置。

针对边疆民族地区群体性事件的不同类型、不同性质和不同主体，要从维护群众切身利益的角度出发，做好群众工作，体现公平正义之外，在基层党组织和政府工作上，不断强化认识，建立组织机构，明确工作原则，分清职责任务，提高社会管理能力。具体来说：一是要加强和完善联系群众的工作机制，通过变“上访”为“下访”，认真做好矛盾纠纷“大排查，大调处”工作，及时发现和化解关系群众切实利益的矛盾和纠纷，努力把各种矛盾和问题解决在基层和萌芽状态；二是要建立健全党和政府主导的维护群众权益机制，完善信访制度，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道，化解矛盾纠纷；三是要建立健全重大决策社会稳定风险评估、维护社会稳定预警和重大社会安全事件应急处置等工作机制，不断完善处置预案，有效减少和化解不稳定因素；四是及时处置群体性事件，防止事态蔓延升级，充分发挥工会、妇联、共青团等群团组织的作用，做好相关人员的帮教工作。

与此同时，还要着力培养各种群众性的社会组织，降低矛盾冲突对政府单方面冲击的力度和压力，进一步拓宽民意诉求的表达渠道，发挥社会安全阀的作用和功能。

3. 强化国家认同意识，维护边疆稳定

维护民族团结和边疆民族地区的社会稳定，还要大力加强社会主义精神文明建设，进行爱国主义和维护民族团结的思想教育。要通过加强思想道德建设，引导广大干部群众树立正确的世界观、人生观、价值观，倡导讲文明、树新风的良好风尚；有针对性地进行马克思主义唯物论、无神论和科学发展观的教育，提高广大干部群众识别和抵制唯心主义、封建迷信、拜金主义等各种不良思想侵蚀的自我防范能力。

与此同时，在云南边境地区，一方面要坚持开展民族团结的宣传教育和争创活动，使广大人民群众牢固树立“汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，少数民族与少数民族也相互离不开”的“三个离不开”思想观念，发扬各民族人民同呼吸、共命运、心连心的历史传统，为维护边疆民族地区的和谐稳定奠定坚实的思想基础；另一方面还要从边境沿线地区跨境民族占据人口绝大多数的实际出发，在充分尊重各少数民族内部文化认同、民族认同以至宗教认同的基础上，采取措施进一步强化以中华民族和社会主义中国作为标志与旗帜的国家认同意识，不断增强中华民族的内聚力和各兄弟民族之间的互聚力，从社会文化的更深层面上，为维护边疆稳定夯实基础。

（三）继续深化突出社会问题治理的对策建议

1. 继续深入推进“禁毒防艾人民战争”

自 2005 年打响“禁毒防艾人民战争”以来，云南边境沿线地区的毒品问题治理和艾滋病疫情防治，业已举世瞩目的重大进展，就近年来出现的毒品违法犯罪活动反弹和艾滋病蔓延等相关问题，提出初步看法和对策建议如下。

首先，以毒品违法犯罪活动较大幅度反弹而论。从总体上看，尽管可以探究的原因很多，但最主要的是与占据境外“金三角”毒源地绝大部分的缅甸北部地区连续不断的战乱纷争直接相关，致使各大民族地方武装为求自保而拼命扩军备战，纷纷把目光转回到毒品上来，进而导致包括传统毒品和新型毒品在内的毒品生产出现较大幅度反弹，由此对我方境内造成新一轮的冲击。基于这一情况，建议国家有关部门果断决策及时介入进行调停斡旋，促使日趋恶化的缅北战乱尽快平息下来，通过区域自治的方式实现民族和解，为境外毒品问题的治理提供较为有利的环境，通过从源头上萎缩境外毒品的生产减轻对我境内的渗透和压力。

其次，在边境沿线地区的毒品和艾滋病问题治理上，建议将禁毒防艾工作与“一带一路”倡议、“澜湄次区域合作”机制和“连片特困地区”扶持两大国家战略层面上的重大举措更加紧密结合起来。其中，包括加快贫困地区的经济社会发展，铲除滋生毒品违法犯罪活动和艾滋病疫情蔓延扩散的土壤；强化农村医疗卫生和社会保障等公共服务与公共产品的供给，按新一轮国家扶贫《纲要》的要求，建立县、乡、村三级医疗卫生服务网；逐步提高农村最低生活保障水平，加快建立健全新型农村社会养老保险制度的步伐和农村养老机构和服务设施建设等。

其三，对于仍处于上升势头的新型毒品吸食活动，毒品犯罪分子利用缅甸、老挝等外籍和四川大凉山及新疆少数民族怀孕、哺乳期妇女运送毒品，以及艾滋病疫情正由吸毒和娱乐场所服务人员等“特殊人群”向普通人群大面积蔓延扩散等新情况、新动向、新问题，要在引起高度重视的同时，积极开展深入细致的调查研究，采取措施予以有效控制和及时解决，将“禁毒防艾人民战争”深入持久地开展下去。

2. 坚持开展其他突出社会问题的综合治理

对走私贩卖枪支弹药、拐卖妇女儿童等突出社会问题要予以足够重视，采取各种针对性措施加以综合治理。其中，在走私贩卖枪支弹药问题上，要在继续保持高压严打态势的基础上，根据形势的发展，注意加强中缅边界沿线特别是中上段受境外战乱影响较大的德宏、保山、怒江州边境地区的查缉工作。在打击拐卖妇女儿童问题上，基于近年来受缅北战乱影响和冲击，不断有境外各民族边民流入我方境内投亲靠友滞留下来，因而要特别留意防范犯罪分子趁火打劫，以招工和介绍对象等为名进行拐卖犯罪活动；而在跨国界人口非法流动的治理方面，鉴于走私贩毒、艾滋病疫情传播、跨境赌博、走私贩卖枪支弹药以至跨国拐卖妇女儿童等各种类型的违法犯罪活动和社会问题，均莫不与此息息相关，因而更是要从加强边境管理人手进行更加深入全面的综合治理。云南边境沿线地区作为境内犯罪分子偷渡外逃的传统通道之一，也是应予加强力度打击防范的一大重要领域。