

十九大以来中国边疆地区国家治理现代化的实践模式研究

杨燕江 黄小军¹

【摘要】 十九大以来，中国边疆地区国家治理现代化的实践得以高效深入推进，具备了对国家治理现代化实践模式进行总结与阐释的坚实基础和必要条件。其中，绝对贫困问题的解决、新型和谐民族关系的构建、积极健康宗教关系的维系、全域立体安全稳定的持续巩固是中国边疆地区国家治理现代化实践模式形成的基础。具体分析，该实践模式包含理论指导、边疆观念、战略转向、主体协同、动力机制、制度支撑六个主要的结构要素。同时，该实践模式的生成有其必然的系统逻辑、法治逻辑、底线逻辑和世界逻辑。

【关键词】 边疆地区 国家治理 现代化 十九大以来

【中图分类号】 C95 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-8691 (2021) 05-0090-10

一、问题提出

“党的十九大为中国新时代背景下的边疆治理提出了一系列新思路、新理念和新方式，为中国边疆治理体系和治理能力现代化，以及边疆地区的安全、稳定和发展提供了政治遵循。”^①事实上，党的十九大在国家治理现代化历史进程中是一个重要的分界点，之后中国特色社会主义国家治理更趋成熟，国家治理现代化的实践取得了足以载入史册的新的辉煌成就。十九大以来，在国家治理现代化的整体推动下，中国边疆地区国家治理现代化的实践得以高效而深入推进，并全面迈入一个新的发展阶段，取得了新的历史性成效，具备了总结与阐释国家治理现代化实践模式的坚实基础和必要条件。

目前，学界对边疆治理的研究不断深化和拓展，主要集中在以下主题和内容：边疆治理的意义与价值^②，边疆治理的困境与路径^③，历代王朝边疆治理策略与经验^④，边疆安全与治理策略^⑤，中国共产党与边疆治理^⑥，边疆治理与民族共同体建设^⑦等。整体看，已有研究集中体现出边疆治理研究中的“意义—问题—原因—对策”逻辑理路，可将此理路暂且视为边疆治理研究的“事实范式”，即聚焦边疆地方具体事实的发生，基于该事实诊断治理问题，进而分析原因，提出治理的相应对策。

与“事实范式”相对应的是“国家范式”，边疆地区国家治理现代化的实践模式研究，从国家视角审视边疆治理，探索从地方视域的“事实范式”向整体视域的“国家范式”延伸。后者强调国家视野，注重国家与地方整体联动的系统性思维，因应了国家治理现代化的内在逻辑和基本诉求，契合国家治理现代化的战略需求。有研究指出，“当前中国的边疆治理模式值得我们反思，亟需重构和创新”^⑧，治理模式之所以值得反思、重构与创新，主要在于它本身所具有的吸引作用，即应付千差万别的现代社会中的决策问题^⑨。就边疆地区国家治理现代化的实践模式而言，它一方面是对既往治理经验的总结，另一方面又预示着国家治理现代化未来实践进路的方向性和可能性，同时将为具有中国特色的国家治理现代化理论的发展和完善提供独特的“边疆”经验，从而丰富并发展“中国经验”和“中国模式”，对在新阶段新格局背景下全面建设社会主义现代化国家，实现第二个百年奋斗目标具有参考价值及意义。

¹**作者简介：**杨燕江，男，云南省社会科学院博士后在站研究人员，云南师范大学硕士研究生导师，主要从事国家治理现代化研究。

黄小军，男，云南省社会科学院党组成员、副院长，二级研究员，主要从事马克思主义中国化研究。

二、分析框架

笔者假定，十九大以来在中国边疆地区已经形成一个既定的国家治理现代化的实践模式，该模式的形成遵循两个基本路径：一个路径是顶层设计下的实践铺陈，即该模式是顶层设计的结果，治理实践是顶层设计的具体化展开，此路径呼应了十九大以来国家治理现代化中“强化顶层设计”的基本逻辑；另一个路径是实践过程的自然形塑，即该模式是治理实践活动及过程塑造出来的。这两个路径对该模式的形成共同起作用，并行不悖，相互支撑和补充。

本文的目标是，以“十九大以来”为时间界限，以“中国边疆地区”为区域指向，基于国家治理的整体视野，从形成基础、结构要素、生成逻辑三个维度，具体剖析中国边疆地区国家治理现代化的实践模式。其中，“形成基础”聚焦边疆地区绝对贫困问题的解决、新型和谐民族关系的构建、积极健康宗教关系的维系、全域全方位安全稳定的巩固四个方面进行阐述；“结构要素”剖析理论指导、边疆观念、战略转向、主体协同、制度支撑、动力机制六个要素；“生成逻辑”围绕系统逻辑、法治逻辑、底线逻辑、世界逻辑四个维度展开分析。

从理论上讲，“边疆地区国家治理现代化”包含两层基本内涵：边疆地区国家治理的现代化和现代化的边疆地区国家治理。前者意指边疆地区的国家治理面向现代化，以实现现代化为目标；后者意指边疆地区的国家治理在现代化的背景（环境）中进行，边疆地区的国家治理离不开“既有现代化世界”的影响。两者虽有区别，但辩证统一于后者，内蕴着要基于现代化的背景审视边疆地区的国家治理，离开了现代化的场域就不能清楚辨析边疆地区国家治理的实质。与此同时，“边疆地区治理”与“边疆地区国家治理”具有质的差异性，前者的意蕴是基于边疆自身的治理，后者的意蕴则转化为作为国家治理题中应有之义的边疆治理。据此，本研究遵循“现代化——国家治理——边疆治理”相互关联和逐层递进的逻辑，由“远”及“近”、由“大”及“小”地进行分析。

从概念上看，“边疆”是一个包括地理、政治、文化、历史等多重含义的概念，本研究的边疆借鉴宋才发教授的定义，是对以上维度的综合使用，既指在地理位置上的边境地区，也指在政治实体势力范围内核心区域的外围部分，还指文化上具有地方特色的民族地区。^④除此之外，边疆还指随着现代化世界历史进程的推进，各方资源争夺的交叉空间。^⑤因此，本文的边疆地区是一个“大边疆”和“全纳边疆”的概念与范畴。

三、十九大以来中国边疆地区国家治理现代化实践模式的形成基础

一种模式不是凭空生成的，而是一定历史时期内实践积累的结果。十九大以来中国边疆地区国家治理现代化实践模式的形成，基于以下四个问题的整体性、系统性解决。

（一）绝对贫困问题的解决是实践模式形成的根本

现代化的本质是发展问题，现代意义上的国家治理是现代化发展的必然产物，国家治理的范域和对象是现代化发展过程中出现的各类问题，通过对这些问题的解决实现更好的发展，进而不断迈向更高层次的现代化。由此推之，边疆地区国家治理现代化寓意通过解决边疆地区的发展问题，从而推进边疆迈向现代化。“发展是解决一切问题的总钥匙”^①，由于地理、自然、人文、历史等因素影响，边疆地区要解决的最大问题就是贫困问题。解决了贫困问题才谈得上迈向共同富裕，国家治理现代化把“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”^②视为“国之大者”，发展是实现此目标的关键所在。

十九大以来，中国把解决边疆地区的贫困问题作为推进国家治理现代化的重要环节，把实施精准脱贫战略与防范化解重大风险和污染防治共同提升到国家战略的层面统筹实施^③，在前10年脱贫的基础上，集中发力一举攻克了边疆地区的绝对贫困问题，从而解决了阻碍边疆地区实现国家治理现代化的痼疾、顽疾。边疆地区通过解决绝对贫困这个困扰其发展的根本性问题，为国家治理现代化实践模式的形成奠定了根本性基础。

（二）新型和谐民族关系的构建是实践模式形成的核心

中华民族是一个“我中有你、你中有我，而又各具个性的多元统一体”⁽⁴⁾。边疆地区往往是民族聚居区，“本国居民中又包含着复杂的民族成分，一些民族还跨界而居，族际关系复杂”⁽⁵⁾。“边疆”与“民族”这两个范畴往往紧密关联、辩证统一，解决了民族关系问题，在一定程度上就解决了边疆治理问题。民族关系涉及多个维度，在一些国家或地区还存在民族地位不平等、民族歧视等与现代化发展不相容的问题，中国已从根本上解决了这类影响民族关系健康发展的障碍，十九大以来中国重点解决的是各民族文化与中华文化、各少数民族与中华民族多元一体的关系，对应折射出民族关系构建中的“新型”与“和谐”两个维度。

在新型的民族关系构建上，中国着重从文化建设入手，秉持少数民族文化是中华文化的有机组成部分的理念，推动少数民族文化创造性转化和创新性发展，让其焕发出新的生机和活力，促进各民族间文化的深度交流和交融，增强中华文化的吸引力和影响力，积蓄了深沉的民族认同和持久的精神力量，提升了各民族的共同归属感和荣誉感，有效增强了中华民族的文化自信。

在和谐的民族关系构建上，中国以筑牢中华民族共同体意识为指向，以多元一体为基本遵循，既承认“多元”，尊重各少数民族的特性，又重点构筑“一体”，“汉族离不开少数民族、少数民族离不开汉族、各少数民族之间也相互离不开”⁽⁶⁾，“多元”与“一体”辩证统一。以习近平新时代中国特色社会主义思想的认同为统领，通过深化社会主义核心价值观的宣传教育，以新时代科学的思想理论、先进的价值观，引导各少数民族共同体意识的形塑与强化，使大家充分认识到“各民族共同团结进步、共同繁荣发展是中华民族的生命所在、力量所在、希望所在”⁽⁷⁾，以此为边疆地区国家治理现代化实践注入不竭动力。

（三）积极健康宗教关系的维系是实践模式形成的关键

“宗教问题始终是我们党治国理政必须处理好的重大问题，宗教工作在党和国家工作全局中具有特殊重要性。”⁽¹⁾在历史文化与地理区位等因素综合影响下，边疆地区少数民族普遍信仰宗教，中国信仰宗教的1亿多人就主要集中在边疆地区，不同少数民族往往信仰不同的宗教，甚至同一种少数民族信仰不同宗教，世界性宗教与中国本土性宗教以及少数民族原始宗教，在不同时间段或者不同区域交汇共生、并存发展，宗教关系一旦处理不好，就有可能引发民族矛盾，发展为威胁边疆安全与稳定的事件。

十九大以来，国家治理中边疆地区积极健康宗教关系的维系基于五个基本维度：在政府与宗教关系上明确政主教辅基本关系；在社会与宗教关系上着力建立宗教与地方经济社会的有序互动；在国内不同宗教关系上遵循多元平等和友好往来的基本理念；在国内宗教与外国宗教关系上秉持以独立自主、平等互尊的原则进行文明交流互鉴，在内外交往中中国宗教坚决杜绝极端主义并化解宗教冲突⁽²⁾；在信教群众与不信教群众的关系上，坚持相互尊重、平等互助、和谐共处，引导群众“树立正确的国家观、历史观、民族观、文化观、宗教观”⁽³⁾。通过积极健康宗教关系的营造，使边疆地区宗教更好地适应新时代中国特色社会主义的要求，更好适应全面建设社会主义现代化国家的历史趋势。

（四）全域立体安全稳定的持续巩固是实践模式形成的保障

“国家安全是安邦定国的重要基石，维护国家安全是全国各族人民根本利益所在。”⁽⁴⁾边疆安全形势历来复杂多变，随着世情、党情、国情的深刻变化，边疆安全越发严峻，面临新的形势，呈现出新的特点。为此，十九大以来，国家重新全方位审视国家安全，中央决策层的基本判断是国家安全的范畴和内容前所未有地扩大了，国家安全是发展的前提，是国家治理现代化的前置性条件。⁽⁵⁾与此对应，国家治理必须全域立体构筑边疆地区安全稳定屏障。

一是树立起“安全+新发展理念”的新观念，将安全视为发展的前提，边疆地区贯彻新发展理念必须把安全贯穿于“创新、协调、绿色、开放、共享”全领域全过程。二是边疆安全范畴统摄传统安全与非传统安全，既守住领土完整等传统安全，又有

效防范和治理恐怖主义、网络安全、重大传染性疾病、气候变化等非传统安全，特别是“严密防范和坚决打击各种渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动”⁽⁶⁾。三是根据边疆的自然和生态特点，“实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性”⁽⁷⁾，目前中国已在东南西北全边疆领域范围内筑牢立体式生态安全屏障，为国家治理现代化注入新的安全内涵。

四、十九大以来中国边疆地区国家治理现代化实践模式的结构要素

模式在一定程度上可看做是经验的理论化或模型化，包含诸多相互联系且内在统一的结构要素。十九大以来中国边疆地区国家治理现代化实践模式的结构内蕴六大要素。

（一）理论指导：边疆治理实践的新理论

中国的现代化在加速推进，面对日益复杂的边疆治理形势，必然要求产生强有力的能适应形势发展需要的新的理论指导。十九大以来，中国边疆治理走出西方国家自由主义或无政府主义的迷思，充分认识到一个具有统摄力的理论指导的重要性，习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指导地位应势而立，自此边疆治理打开全新的局面。“指导”的路向遵循自上而下的途径，其最佳效果是追求实现自下而上的“认同”，在上下联结中边疆地区达致对习近平新时代中国特色社会主义思想的政治认同、理论认同、价值认同、情感认同。吉登斯认为，包括思想在内的“某种正确的主张，理论上总是有被修改的可能，而且其中某些部分也有被抛弃的可能”⁽¹⁾。因此，持续推进对习近平新时代中国特色社会主义思想的“四个认同”，是边疆地区国家治理现代化实践的必然要求。

其中，政治认同是实现“善治”的关键⁽²⁾，彰显出边疆地区各族群众对国家政治统一的高度认可，对国家政治权威和政治领袖的衷心拥护，以及对中国特色社会主义的制度自信。理论认同体现出边疆地区对习近平新时代中国特色社会主义思想科学性、真理性、权威性的自觉认知，从而坚定对当代马克思主义、21世纪马克思主义的理论自信。价值认同揭示边疆地区在“价值观”维度对国家所实施的治理安排的尊崇，其基本载体是民族区域自治制度在边疆地区的运行，由此而培育出强烈的道路自信。情感认同意味着边疆地区人民在情感上真心实意认识到“马克思主义行”“中国共产党能”“社会主义好”，这是文化的最深层意识里潜藏的民族记忆和经验“图式”⁽³⁾，无疑是文化自信的生动表达。“四个认同”的增强促进“四个自信”在边疆地区的生根发芽，实现“理论一经掌握群众，也会变成物质力量”⁽⁴⁾的治理成效。

（二）边疆观念：国家边疆形态的新拓展

随着现代化世界历史进程的深化发展，迫使“中国的边疆形态已不再局限于领土的范围，边疆形态的多样性越来越突出”⁽⁵⁾。“治国必治边”观念的提出有其必然性，不仅基于边疆治理之于国家治理的重要性而言，也从治理实践中深层次反映出边疆形态拓展的必然性。十九大提出：“加快边疆发展，确保边疆巩固、边境安全。坚持陆海统筹，加快建设海洋强国。”⁽⁶⁾随着全球化程度的加深，边疆观念迅速更新，国家边疆形态全面拓展，在传统的陆、海、空疆域之外，新拓展出“高边疆”“底土边疆”以及“战略边疆”“利益边疆”等新的边疆形态⁽⁷⁾，通过“塑造”实现了从传统边疆到新型边疆，从硬边疆到软边疆的全方位、多领域拓展。“塑造是更高层次更具前瞻性的维护”⁽⁸⁾，理念的“塑造”是逻辑的起点，也是实践的起点。

十九大以来，中国边疆形态的塑造面向的是世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴战略全局，中华民族的伟大复兴必然建立在国家主权和领土的完整之上，应对世界百年未有之大变局必然要形塑全新的边疆形态，所谓“完整”与“全新”当然是对各种边疆形态的全纳，这正应了国家治理现代化对系统治理、综合治理、源头治理的战略选择的内在要求⁽⁹⁾。各种类型的边疆可构成一个小系统，与国家治理的其他系统共同构筑国家治理的整体系统。从系统论的观点出发，唯有遵循“系统+综合+源头”的逻辑，方可实现国家治理效能的最大化。“形塑”后的边疆形态优化了边疆的治理结构，使之在面向国家治理体系和治理能力现代化的要求时更具前瞻性，在面对“两个大局”时更具从容性。

（三）战略转向：边疆治理战略的新趋向

十九大以来，边疆地区在国家治理现代化格局中受到前所未有的重视，而国家治理现代化以“公平”“平等”等为主要价值取向，以“共同富裕”为基本目标，这就从根本上决定了边疆治理战略必须从“边缘—核心”传统模式，向新阶段新格局背景下“前沿—立体”新型模式转变，一方面把边疆治理作为解决国家治理不平衡不充分性的薄弱点，着力补齐边疆地区治理的“短板”，构建平衡联动、协调发展的整体格局；另一方面又把边疆地区治理作为国家治理的“强板”，充分发挥边疆治理在国家改革与发展中的积极促进作用。

就补齐“短板”而言，国家治理实践集中人财物等各类资源支持边疆地区的革命老区、民族聚居区、深度贫困地区发展经济，夯实发展基础，不断朝着趋向与其他较发达地区均衡的方向演进。例如，通过西部大开发举措稳固西部边疆，通过东北老工业基地振兴战略筑牢东北部边疆。就发挥“强板”而论，国家治理在全疆域范围内部署发展战略，例如，在西南部边疆推动云南建设成为面向南亚东南亚辐射中心；在北部边疆推动内蒙古建设成为中国北方重要生态安全屏障；发挥好东北地区沿海沿边优势，打造重点面向东北亚的对外开放新前沿；在南部边疆建设海南自贸港，构建中国开放型经济新高地；在环中国多方位岛礁实施建设，构筑海洋安全新空间格局。整体而论，边疆治理战略的新趋向淡化了核心区与边缘区的单一对立与线性逻辑，转向双向互动与立体思维，为边疆地区国家治理现代化打开了一个全新的局面。

（四）主体协同：边疆治理多元主体协同

协同治理能跨越公共机构、政府等级以及公私领域界限，从而达到其他方式无法达到的公共目标的决策与管理效果。^①由于边疆治理现代化是国家治理现代化的有机构成，由此决定国家是边疆治理的根本性主体，也就是说离开国家语境的边疆治理本质上是伪命题，“所有关于疆域及边疆的议题都是在国家的框架下设置或展开的。离开了国家这个前提和主题，就无所谓疆域和边疆”^②。在国家治理现代化深化之际，前现代化的烙印尚未洗净，后现代化的冲击接踵而来，促使边疆地区国家治理现代化总处于一种紧张的场域之中，各种风险叠加，甚至一些安全稳定隐患难以预测，这就必然要求强化国家的根本性治理主体功能。

国家建构在民族之上，反过来也只有以民族共同体的合力，才能应对边疆治理中的复杂性风险挑战。“在复杂的社会里，只有政治行为才能造就共同体，也只有政治机构才能维系它。”^③国家治理主体功能的发挥，最核心的内容就在于执政党功能的发挥，作为执政党的中国共产党经由历史的检验与人民的选择，必然充当边疆治理的最高政治力量，通过“坚持党对一切工作的领导”，“提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终纵览全局、协调各方”，使边疆治理有了“主心骨”和核心推动力，在治理实践中确认中国共产党是边疆地区国家治理现代化的最高政治权威。习近平总书记指出：“在国家治理体系的大棋局中，党中央是坐镇中军帐的‘帅’，车马炮各展其长，一盘棋大局分明”^④。协同的要义则是，要积极发挥好人民群众、社会组织等各方力量参与治理实践，正如托克维尔所言：“使人人都参加政府的管理工作，则是我们可以使人人都能关心自己祖国命运的最强有力手段，甚至可以说是唯一的手段。”^⑤同时，统筹市场机制与非市场机制，综合集成各方面智慧，形成基于共建共享利益相关者的多元主体协同治理格局，达致边疆治理的倍增效应。

（五）动力机制：以发展解决边疆复杂问题

从现代化历史进程看，边疆地区的一切问题本质上都是发展问题，边疆地区复杂性问题的解决必须依靠发展，以发展筑牢共享基础，以发展维护边疆稳定，以发展保障边疆安全。十九大以来，特别是进入新发展阶段以来，边疆治理全面准确系统贯彻新发展理念，开辟出边疆地区国家治理现代化的新境界。

其一，边疆地区国家治理创新思路与方法，加快边疆地区基础设施建设，特别是交通建设；普遍实施创新驱动发展战略，发展数字经济和特色产业。其二，在双循环战略中，协调疆域内各地区间以及与外部各疆域间关系，如全国对口援建新疆，构建起联动发展态势。其三，更加注重绿色发展，“将边疆置于国家生态屏障的核心地位，在倡导东部地区反哺边疆经济发展的

同时更加注重生态建设在边疆长效发展中的作用”⁽¹⁾，在保护环境的前提下开发利用资源，绿水青山正在变为金山银山。其四，以开放形成发展的新高地，“全方位开放开发边疆和治理边疆”⁽²⁾，边疆地区积极对接长江经济带发展、粤港澳大湾区建设，内蒙古、云南、广西、福建、新疆、黑龙江、辽宁、吉林等主动融入“一带一路”倡议建设⁽³⁾，形成对外开放的新大门，构筑全方位开放的新格局。其五，坚持以人民为中心的导向，边疆治理的成果普遍惠及各族群众，不断增强人民的获得感、幸福感、安全感，边疆地区共同富裕有了更实质性的进展，使西方国家鼓吹的涉疆、涉藏等不实言论不攻自破。由于边疆地区的特殊性，发展还必须是安全发展，是在国家“大安全格局”⁽⁴⁾下的边疆安全发展，构筑起“安全+创新”“安全+协调”“安全+绿色”“安全+开放”“安全+共享”等发展链条。

（六）制度支撑：着力提升边疆治理制度的适用性

制度之于边疆治理的意义非凡，“边疆治理中制度供给的水平与质量直接决定边疆治理的成效”⁽⁵⁾。十九大以来的实践证明，国家发展中的许多问题，要通过制度安排加以解决⁽⁶⁾。边疆地区治理制度既受传统习俗的范畴制约，更超越了传统和地域的视域，承接到国家治理现代化的整体，遵循中国特色社会主义制度和国家治理体系“以马克思主义为指导、根植中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护”⁽⁷⁾的质的规定性，在此基础上实现创造性转化和创新性发展，这是边疆地区国家治理现代化“在面对不断变化着的自然环境、技术环境、经济环境或社会环境时防止僵化和萎缩所必需的”⁽⁸⁾。

具体而论，“以马克思主义为指导”明确了马克思主义作为边疆治理意识形态领域根本制度的定位，以此将边疆各族群众紧密团结在中国共产党的领导之下，“身在边疆，心向北京”。“根植中国大地”揭示出边疆治理制度是符合中国实际和国情需要的，把民族区域自治制度作为国家治理现代化的一项基本政治制度加以落实，该制度在维护国家统一、领土完整，增强中华民族凝聚力等方面都起到了重要作用。⁽⁹⁾与此同时，边疆地区实施基层群众自治制度，人民群众依法行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利，实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，⁽¹⁰⁾激发了边疆地区治理的活力。

“具有深厚中华文化根基”促使边疆地区国家治理现代化的制度支撑包含两个层面：一是正式的硬制度的规范，以各类法律法规为代表，依法治疆成为鲜明特色，牢固树立起宪法在治理中的根本地位，贯通国内法与国际法；二是非正式的以文化浸润为基础的规范，以边疆地区各类传统风俗习惯等不成文的约束为表现。通过正式的显性制度与非正式的隐性制度的结合，边疆治理实现了对中华优秀传统文化的挖掘和阐发，其间重视价值的文化传播，尤其是使社会主义核心价值观“融入社会发展各方面，转化为人们的情感认同和行为习惯”¹¹，以此“构筑各民族共有精神家园、筑牢中华民族共同体意识”⁽¹⁾，使边疆治理制度的运行刚柔相济。以“深得人民拥护”为指向，意味着制度的执行充分发挥群众的主动性和积极性，制度的监督充分依靠群众的主人翁意识，有效降低了各项制度推广的成本⁽²⁾，西南边疆的云南怒江贡山县独龙江流域的治理为此做了很好的示范⁽³⁾。

以上六要素在边疆地区国家治理现代化实践模式构成中发挥不同的功能，各要素环环相扣，紧密联系，相互影响，形成一个闭环。就各要素的相互关系而言，理论指导是其他五个要素的理论源头和思想源泉，是其运行的总的指导原则；制度支撑与理论指导形成双向互动，贯通了从理论到实践的通道，形成边疆地区国家治理现代化的主线，构建起边疆治理的主架构，在此基础上边疆观念、战略路向、主体协同、动力机制围绕主线各就其位，形成基于“理论—制度”互动的边疆地区国家治理现代化实践模式框架。

边疆地区国家治理现代化实践模式的最显著特征就是理论与制度的双向互动，理论是先导，制度是支撑，理论的制度化是实践得以行进的内在机制，在一定程度上边疆地区国家治理现代化就是边疆治理制度体系构建及其运行的现代化，构建规范的国家制度是提升边疆地区国家能力现代化水平的必然选择⁽⁴⁾。

五、十九大以来中国边疆地区国家治理现代化实践模式的生成逻辑

（一）边疆地区国家治理现代化实践模式生成的系统逻辑

系统逻辑强调整体性与联系性。整体性视边疆治理为国家治理不可缺少的有机组成，边疆治理的“一疆一方略”^⑤与国家治理的“全国一盘棋”两相统一。边疆地区在服务国家战略，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局的战略中具有明显的比较优势，成为推动高质量发展的重要环节。虽然目前边疆地区整体发展滞后，但从全国一盘棋的逻辑出发，国家充分发挥中国特色社会主义制度集中力量办大事的优势，在边疆地区取得了像川藏铁路开通、南海岛礁建设等诸多世所罕见的治理奇迹，成为“中国之治”的亮丽名片，也成为“中国经验”的重要部分。联系性即将边疆治理与国家其他区域治理以及各种不同类型边疆治理联动起来，构建治理的完整体系，打造治理的互动态势，在内部形成人才流动、资源互补、政策互通、成果共享的机制。系统逻辑保证边疆治理始终纳入国家治理现代化的轨道上，确保治理不偏离正确的方向性，同时凸显边疆治理本身的意义及价值，有效激发出边疆地区治理的活力。

从内在逻辑看，边疆治理不是孤立地就问题谈问题，而是从国家及社会整体来看待并处理问题^⑥。边疆地区贫困、民族、宗教、安全稳定四大突出问题相互联系、相互影响，甚至在一定条件下相互转化。如果边疆地区解决不了贫困问题，少数民族之间以及少数民族与汉族之间的发展差距和不平衡性就会越来越明显，从而导致各民族间矛盾的产生，破坏和谐的民族关系；民族关系的破坏将直接影响宗教关系的健康发展；而一旦宗教关系被打乱，就会滋生各类不可预测的安全风险及隐患。实际上，如果倒过来，从安全稳定问题入手也能够顺序推论出前面的系列问题，由此四者与国家治理现代化的关系可用一个逻辑线条表示为：贫困问题→民族关系→宗教关系→安全稳定。四者的“正反顺推”逻辑从深层次揭示出边疆地区国家治理现代化的系统性，同时凸显出整体性和复杂性。

（二）边疆地区国家治理现代化实践模式生成的法治逻辑

全面依法治国是国家治理的一场深刻革命^①，是国家治理现代化的必然要求，边疆地区国家治理现代化的实践始终贯穿法治的逻辑，体现出治国必治疆、治疆必依法的内在要求，依法治疆被纳入国家依法治国的整体方略之中。依法治疆最根本的是依宪治疆，维护宪法在边疆地区国家治理现代化中的权威，“必须在遵循宪法精神和基本法律原则的前提下，进一步建立健全具有边疆地域和民族特色的边疆治理法律体系”^②，改变中国古代边疆治理实践中倚重地方势力或传统习俗的弊端，将边疆治理纳入可管可控的范畴，尽可能降低不可预知的治理风险。只有依法治疆，“树立对法律的信仰，各族群众自觉按法律办事，民族团结才有保障，民族关系才会牢固”^③。只有通过法治才能保障国家治理中“公共规则的恒常的、无偏袒的施用”^④，保障边疆治理有法可依，通过法治达到边疆治理的“良法善治”。

“形势在发展，时代在前进，法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展。”^⑤边疆治理的实践是法律体系发展的助推器，同时是法律体系必须涵盖的重要领域。就国内而言，基于边疆的实际和特殊性，要求通过夯实民族团结的法治基础，强化文化认同的法治原则，坚持依法治疆的法治路径，重视习惯法发挥辅助作用的法治模式等，^⑥体现出人文关怀的意向，将国家的意志有效地传递到边疆的各个角落，为边疆治理意欲达到的“公平”和“正义”奠定基础。就与周边国家的关系而言，由于周边国家的法律体系及政策体系与国内存在巨大差异，同时由于各国历史与文化的巨大差异，法治思维成为调节和处理国际关系的一个重要原则，它为有效应对国际争端和外部挑战夯实了法治条件，适应现代化世界历史进程中对法治的诉求。例如，中国按照国际法的一般原则对待旧界约，并遵循国际惯例划界和勘界^⑦，通过海洋法律法规依法维护海洋主权、安全和发展利益，制定反外国制裁法来应对西方干涉中国内政所实施的“单边制裁”。

（三）边疆地区国家治理现代化实践模式生成的底线逻辑

“中国发展仍处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。”^⑧应对变化必须要有底线思维。所谓“底线”就是不能逾越的界限，是不能动摇的原则。边疆是国家主权和领土不可分割的部分，是中国推进国家治理现代化、实施国家发展战略的必备条件。在现代化的场域中，基于边疆的实际，边疆地区国家治理的底线主要涉及三个方面：

第一，边疆地区的安全与稳定是国家治理的重点，其中，安全问题主要指向国家外部，涉及传统与非传统安全，包括海陆

空在内的疆域主权不容许被侵犯，战略边疆、利益边疆等的安全要统筹考量。稳定问题则主要指向国家内部，包括因民族、宗教、文化、发展等引发的的问题。第二，边疆地区的发展是国家治理的关键，边疆地区人类发展指数与中国发达地区差距较大，^⑨边疆地区的发展是国家治理的着力点，边疆地区要通过加快发展速度，全面推进乡村振兴战略，提高经济社会发展质量，坚决“守住防止大规模返贫的底线”。第三，生态文明建设是国家新的战略安排，边疆地区肩负建设生态安全屏障的历史重任，但边疆地区同时是生态脆弱区域，要实现边疆地区的高质量发展，甚至是跨越式发展，一定要守住生态安全的底线。

（四）边疆地区国家治理现代化实践模式生成的世界逻辑

由于边疆长期以来是中国国家治理较薄弱的区域^⑪，中国正面向“两个大局”，积极推进“周边命运共同体”建设和“全面开放新格局”建设，在此背景下边疆地区面临“双圈外部世界”的地缘环境，第一圈是由直接接壤的14个邻国构成的外部世界，第二圈是基于地缘政治和经济格局形成的不特定的其他国家构成的外部世界。这“两个世界”决定边疆地区国家治理现代化的实践是在“当今世界处于百年未有之大变局”的环境中展开的。随着现代化世界历史进程中全球化程度的不断加深，“一切国家的生产和消费都成为世界性的了”，世界发展的趋势是形成一个新的必然的“联合体”。^⑫这个“联合体”是世界联合体，各个国家和地区都不可避免地紧密联结在一起，形成相互作用和影响的网络状世界。边疆地区国家治理现代化实践必须面向“两个世界”共同影响之下的复杂环境，在世界的变与不变中找到定位，保持定力；在世界的危与机中，转危为机，实现超越。

六、结语

“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去继承下来的条件下创造。”^⑬边疆地区国家治理现代化的实践模式同样是在“从过去继承下来的条件”上创造出来的，以此类推，该模式对于今后的边疆治理实践又成为“过去的条件”，是创造边疆治理新的更大成效的条件。十九大以来中国边疆地区国家治理现代化的实践模式，是对边疆治理新的经验的总结、凝练与提升，能为新阶段新格局下边疆治理的深化提供理论和经验的启示，促进边疆治理现代化迈上新的台阶，进而为全面建设社会主义现代化国家注入新的动力。

上文的讨论建立在这样的基础之上，即把边疆地区国家治理作为一个整体，或者说具有整体抽象意义的边疆地区国家治理。实际上，还存在另外一种情况，即由“十九大以来”构成时间维度，组成横坐标；“边疆地区”构成空间维度，组成纵坐标；“边疆地区国家治理现代化的实践模式”成为时空两个维度构成的“治理场域”中的“治理模式点”，它相对于整体抽象意义上的边疆地区国家治理而言，是“多”与“一”的关系。

“治理模式点”随着时空变化而变化，也就意味着边疆地区国家治理现代化，要顺时运势，并非一成不变，而是动态的，治理策略要充分考量时间和空间所形成的客观条件，“一切从中国国情实际和边疆实际情况出发，决不能搞一刀切”^⑭，这样的治理才是精准的，也才可能产生更高的治理效能。

注释：

1 邢广程：《新时代中国边疆治理的新思路》，《边界与海洋研究》2018年第2期。

2 周平：《边疆在国家发展中的意义》，《思想战线》2013年第2期；马大正：《中国边疆研究的回顾与前瞻——马大正先生访谈录》，《中央社会主义学院学报》2021年第1期。

3 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；孙宏年：《中国与周边命运共同体视域下的边疆治理初探》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》2020年第5期。

4 李大龙：《试论历代王朝治边政策的继承与发展》，《青海民族研究》2020 年第 1 期；方铁：《论中国古代的治边方略》，《思想战线》2017 年第 1 期；宋才发：《中国历代王朝西南边疆治理三维探讨》，《民族学刊》2020 年第 3 期。

5 谢贵平：《中国边疆跨境非传统安全：挑战与应对》，《国际安全研究》2020 年第 1 期；丁忠毅：《“一带一路”建设中的西部边疆安全治理：机遇、挑战及应对》，《探索》2015 年第 6 期。

6 高永久、郑泽玮：《“人类命运共同体”视域下西部边境牧区地缘政治治理测量指标构建》，《广西民族研究》2018 年第 5 期；李春晖、丁瑞雪：《中国共产党边疆治理中的中华民族共同体意识》，《民族教育研究》2019 年第 4 期。

7 周平：《铸牢中华民族共同体意识的双重进路》，《学术界》2020 年第 8 期；青觉、徐欣顺：《新时代边疆稳定发展的情感政治学研究——边疆地区铸牢中华民族共同体意识的情感路径分析》，《中国边疆史地研究》2019 年第 1 期。

8 白利友：《国家视野中的边疆与边疆治理》，《探索》2015 年第 6 期。

9[法]阿里·卡赞西吉尔：《治理和科学：治理社会与生产知识的市场模式》，俞可平编：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000 年，第 130 页。

10 宋才发：《中国历代王朝西南边疆治理三维探讨》。

11 张术麟、宋才发：《中国边疆治理法治化的关键》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2019 年第 4 期。

12 习近平：《习近平谈治国理政》（第 2 卷），北京：外文出版社，2017 年，第 457 页。

13 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，北京：人民出版社，2021 年，第 2 页。

14 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，北京：人民出版社，2021 年，第 7 页。

15 费孝通：《中华民族的多元一体格局》，《费孝通文集》（第 11 卷），北京：群言出版社，1999 年，第 381 页。

16 周平：《国家治理视阈中的边疆治理》，《行政管理改革》2016 年第 4 期。

17 《完整准确全面贯彻新发展理念铸牢中华民族共同体意识》，《人民日报》2021 年 3 月 6 日，第 1 版。

18 《解放思想深化改革凝心聚力担当实干建设新时代中国特色社会主义壮美广西》，《人民日报》2021 年 4 月 28 日，第 1 版。

19 《全面提高新形势下宗教工作水平》，《人民日报》2016 年 4 月 24 日，第 1 版。

20 王潇楠：《推进宗教中国化的理论探索》，《世界宗教文化》2020 年第 6 期。

21 《解放思想深化改革凝心聚力担当实干建设新时代中国特色社会主义壮美广西》，《人民日报》2021 年 4 月 28 日，第 1 版。

22 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报

告》，北京：人民出版社，2017 年，第 49 页。

23 习近平：《让多边主义火炬照亮人类前行之路》，《人民日报》2021 年 1 月 26 日，第 2 版。

24 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第 49-50 页。

25 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第 51-52 页。

26[英]安东尼·吉登斯：《现代性自我认同》，北京：生活·读书·新知三联书店，1998 年，第 3 页。

27 俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000 年，第 9 页。

28 经验“图式”不是一般意义上的经验总结，而是一种深层的意义结构，是习近平新时代中国特色社会主义思想作为一种新的指导思想被认同的情感基础，是其获得合理性存在与合法性彰显的内在规定性。

29 马克思：《〈黑格尔法哲学批判〉导言》，《马克思恩格斯选集》（第 1 卷），北京：人民出版社，2012 年，第 9 页。

30 周平：《中国边疆研究的几个基本问题》，《思想战线》2016 年第 5 期。

31 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第 33 页。

32 周平：《国家的疆域与边疆》，北京：中央编译出版社，2017 年，第 59-61 页。

33 习近平：《习近平谈治国理政》（第 3 卷），北京：外文出版社，2020 年，第 218 页。

34 《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2019 年，第 5 页。

35 Kirk Emerson, Tina Nabatchi and Stephen Balogh, “An Integrative Framework for Collaborative governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, No. 1, 2012, pp. 1-28.

36 周平：《国家的疆域与边疆》，第 17 页。

37 塞缪尔·P·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，北京：生活·读书·新知三联书店，1989 年，第 11 页。

38 习近平：《中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征》，《求是》2020 年第 14 期。

39[法]托克维尔：《论美国的民主》（上卷），童果良译，北京：商务印书馆，1988 年，第 270 页。

40 李春晖、丁瑞雪：《中国共产党边疆治理中的中华民族共同体意识》，《民族教育研究》2019 年第 4 期。

-
- 41 张术麟、宋才发：《中国边疆治理法治化的关键》。
- 42 《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，北京：人民出版社，2015 年，第 20 页。
- 43 《坚持系统思维构建大安全格局为建设社会主义现代化国家提供坚强保障》，《人民日报》2020 年 12 月 13 日，第 1 版。
- 44 朱金春：《制度供给与边疆治理现代化：价值取向、问题症结与路径探索》，《内蒙古社会科学》2020 年第 9 期。
- 45 习近平：《习近平谈治国理政》（第 1 卷），北京：外文出版社，2018 年，第 96 页。
- 46 《〈中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定〉辅导读本》，北京：人民出版社，2019 年，第 2-3 页。
- 47 [德]柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，北京：商务印书馆，2000 年，第 197-198 页。
- 48 《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行》，《人民日报》2014 年 9 月 30 日，第 1 版。
- 49 《〈中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定〉辅导读本》，第 48 页。
- 50 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第 42 页。
- 51 习近平：《习近平谈治国理政》（第 3 卷），北京：外文出版社，2020 年，第 300 页。
- 52 L. E. 戴维斯、D. C. 诺斯：《制度创新的理论：描述、类推与说明》，R. H. 科斯、A. 阿尔钦等编：《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，上海：上海三联书店，1994 年，第 301 页。
- 53 《习近平给云南省贡山县独龙江乡群众的回信》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1630482174672215628&wfr=spider&for=pc>, 2019 年 4 月 11 日。
- 54 [美] 弗朗西斯·福山：《国家建构：21 世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强等译，北京：中国社会科学出版社，2007 年，第 2 页。
- 55 例如，内蒙古边疆治理战略是，建设成为中国北方重要生态安全屏障、北疆安全稳定屏障，建设国家重要能源和战略资源基地、农畜产品生产基地。新疆打造向西开放重要窗口，成为丝绸之路经济带核心区。东北边疆治理战略是建设向北开放重要窗口。
- 56 Andrew Dunrise, “Holistic governance”, *Public Policy and Administration*, Vol. 5, No. 1, pp. 4-19.
- 57 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第 38 页。

-
- 58 何祖坤：《边疆治理的根本遵循——学习习近平总书记关于边疆治理的重要论述》，《云南社会科学》2020 年第 5 期。
- 59 习近平：《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017 年，第 148 页。
- 60 John Rawls, A Theory of Justice, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971, p. 235.
- 61 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2014 年，第 9 页。
- 62 张术麟、宋才发：《中国边疆治理法治化的关键》。
- 63 马大正：《中国边疆治理：从历史到现实》，《思想战线》2017 年第 4 期。
- 64 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《人民日报》2020 年 11 月 4 日，第 1 版。
- 65 联合国开发计划署驻华代表团和国务院发展研究中心：《中国人类发展报告（2016）：通过社会创新促进包容性的人类发展》，《人权》2016 年第 5 期。
- 66 方盛举、张增勇：《总体国家安全观视角下的边境安全及其治理》，《云南社会科学》2021 年第 2 期。
- 67 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，北京：人民出版社，2018 年，第 31、51 页。
- 68 马克思：《路易·波拿巴的雾月十八日》，《马克思恩格斯全集》（第 8 卷），北京：人民出版社，2012 年，第 57 页。
- 69 马大正：《中国边疆治理：从历史到现实》。