

多元共治：边疆治理现代化的路径选择

黄小军¹

【摘要】：多元化是现代社会的显著特征。要治理好边疆并实现其现代化发展，需要打破原有的单一性、直线型、扁平化的治理模式，以适应现代社会的多元发展诉求。这对于推进边疆治理现代化，进而融入国家治理现代化和顺应全球发展现代化而言，都具有重要现实意义。为此，有必要转变治理思路和开拓治理路径，通过协调多元利益诉求差异、完善多元主体协同关系、促进多元资源充分整合、创新多元有效治理方式，以多元共治的路径推动边疆地区的现代化进程，实现边疆地区的现代化发展。

【关键词】：多元共治 边疆治理 治理现代化

【中图分类号】：C95 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1000-8691（2021）01-0046-07

党的十九届四中全会审议通过的《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》明确指出：“加强边疆治理，推进兴边富民。”这表明，边疆治理是国家治理的应有之义，推进国家治理现代化离不开边疆治理的现代化。自中华人民共和国成立尤其是改革开放以来，中国的边疆治理逐渐形成了现有的体系和能力。随着脱贫攻坚全面胜利，边疆治理取得了显著成效。但是，从国家治理现代化的战略目标要求看，边疆地区治理过程中的一些老问题尚未完全根治，新的问题又随着时代变迁、社会主要矛盾的变化不断涌现，新旧问题的交织给新发展阶段的边疆治理带来了双重挑战，特别是传统治理模式与现代化要求之间张力凸显。要治理好边疆并实现其现代化发展，需要打破原有的单一性、直线型、扁平化的治理思维和治理方法，以适应目前更加复杂化、多元化、立体化的时空条件。为此，多元共治不失为一种实践尝试。我们应在这种尝试过程中所取得有益经验的基础上，进一步优化多元共治的治理思路和治理举措，不断推动边疆地区的现代化进程，实现边疆地区的现代化发展。

一、多元共治在边疆治理现代化进程中的时代价值

边疆治理现代化是边疆治理的时代要求，边疆治理通常指国家处理边疆事务，从而促使边疆地区融入现代文明进程，推动国家现代化发展的一系列实践活动。这一含义至少包括四个层次：其一，边疆治理现代化是一个时间过程，具有连续性和动态性；其二，所涵盖的治理内容包括经济、政治、文化、社会、生态、安全等各方面，具有丰富性和复杂性；其三，所涉及的治理主体包括党的各级组织、政府部门、社会机构、民间组织、人民群众等主体，具有多元性和差异性；其四，所产生的影响不仅关系到边疆自身的现代化发展，还关系到国家治理现代化的实现，甚至关系到全球治理现代化的演进，具有系统性和全局性。这就决定了在推进边疆治理现代化的过程中，要立足现代社会的多元多样多变的现实，走多元共治的治理路子，在统筹兼顾中前行。

（一）推进边疆治理现代化的现实需要

作为政治、历史、地理性概念的边疆，在政治、历史、地理意义上首先均是指国家疆域的边缘性部分，在长期以来的历史演进中扮演着服从中央和服务中心地带的角色，特别是在王朝国家统治时期，形成了边疆资源朝贡于中央区域的传统，致使边

¹作者简介：黄小军，男，云南省社会科学院党组成员、副院长，研究员，主要从事马克思主义中国化研究。

基金项目：云南省哲学社会科学规划重大项目“习近平新时代中国特色社会主义思想在云南的实践研究”（项目号：ZDZB201901）和云南省社会科学院；中国（昆明）南亚东南亚研究院重点学科建设项目“边疆治理理论研究”（项目号：2020XKJS11）的阶段性成果

疆地区在发展过程中逐渐滞后，呈现出位置偏僻、物质贫穷、经济缓慢、文化落后、社会异质、观念保守、不够稳定等特征。从现实来看，边疆贫困问题最直接的反映是经济发展滞后，直观表现为基础设施条件低下，传统产业发展低迷而新兴产业尚处起步阶段，人民群众收入水平较低，物质生活条件有限，整个地区的经济发展速度不高，经济收益远落后于发达地区。政治、文化、社会、生态、安全等各方面处于发展不充分、协同度不高、整合性不强的状态。总的来说，边疆地区仍然相对落后于发达地区，各方面发展不平衡不充分的矛盾比较突出。

自实施脱贫攻坚以来，边疆地区的贫困治理能力明显提升，贫困状态得到根本性扭转。但是，截至2020年3月，全国还有52个贫困县未摘帽、2707个贫困村未出列、建档立卡贫困人口未全部脱贫。¹这意味着，贫困问题仍是边疆治理中的最“短板”和最“弱项”，只有彻底啃下这块“硬骨头”，并稳定住、巩固好既得成果，才能使边疆地区真正踏出现代化的重要一步。在解决物质贫困之后，这些地区还要防止贫困反弹，改变思想观念、文化生活、社会公共服务、生态环境保护、边境安全稳定等方面的滞后样貌。边疆地区只有全方位地摆脱贫困，才能加速步入现代化发展的轨道。对此，运用多元共治的思路及举措，可以有效治理边疆发展过程中不平衡不充分的现实问题。

（二）融入国家治理现代化的内在要求

党的十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标，并首次提出“国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题。作为国家疆域的重要组成部分，边疆治理自是国家治理的应有之义，边疆治理现代化自是国家治理现代化的内在要求。从边疆与国家关系的视角来看，需要重新审视边疆的定位，即从原有的“边疆—国家”视角移步为“国家—全球”视角，重新对边疆的地位和区位进行把脉。新视角决定新定位，放眼全球和立足中国，就可以视边疆为国家对外开放的重要门户，把对边疆长期处于边缘的视角转向开放前沿的视角，充分体现出边疆的战略地位及其战略作用，体现出边疆治理在国家治理现代化中的重要功能和潜在价值。

正因为如此，习近平总书记在考察云南时对云南区位进行把脉，指出尚欠发达的云南同时也是中国面向南亚东南亚的辐射中心、环印度洋地区的大通道和桥头堡；在考察广西时对广西区位进行把脉，指出广西是构建面向东盟的国际大通道，是打造西南中南地区开放发展新的战略支点，是21世纪海上丝绸之路和丝绸之路经济带有机衔接的重要门户；在考察新疆时对新疆区位进行把脉，指出新疆是反恐维稳前沿，其中的很多古城是丝绸之路的“明珠”；在考察吉林时对吉林区位进行把脉，指出吉林是面向东北亚的国际合作沿边省份，是东北地区对外开放的示范区。可以说，边疆地区的治理与国家治理现代化紧密关联，没有边疆治理的现代化，也就没有国家治理的现代化。

（三）顺应全球治理现代化的必然选择

我们所处的时代是一个全球化时代，生产要素在全球的充分流动及由此生成的联系，使人类历史真正进入到“世界历史”的阶段，正如马克思曾经预言的那样：“各个相互影响的活动范围在这个发展进程中越是扩大，各民族的原始封闭状态由于日益完善的生产方式、交往以及因交往而自然形成的不同民族之间的分工消灭得越是彻底，历史也就越是成为世界历史”²。在全球化进程中，一方面，世界各国各地区的联系由于多种生产要素的重新组合及再生产，不断加速着经济全球化和区域一体化的历史进程。在这样的趋势下，多元化也逐渐成为全球化的衍生特征。另一方面，整个世界越是联系就越是相互依赖，世界各国各地区的治理都将与全球的治理发生着千丝万缕的联系。特别是像中国这样的发展中大国，目前形成的有效的治理模式正在为全球治理提供中国方案和中国智慧。最突出的表现为中国实施的成功的精准扶贫战略，正在为解决世界贫困问题提供有益借鉴。2020年脱贫攻坚任务完成后，中国提前10年实现联合国2030年可持续发展议程所确定的减贫目标。习近平总书记指出：“世界上没有哪一个国家能在这么短的时间内帮助这么多人脱贫。”³以坦桑尼亚驻华大使凯鲁基为代表的外国政要也表示：“消除贫困是可持续发展的首要目标。中国是全世界减贫最成功的国家，对实现全球减贫目标作出了积极贡献。”⁴这意味着，中国的贫困治理不仅为适应世界发展潮流提供了有益选择，也为推动世界和平发展提供了有益经验。在今日世界之中国的时代背景下，边疆治理现代化自然是顺应全球治理的必然选择。

概而论之，多元共治之“多”在于面对多元化的治理内容，采取多元治理方式，发挥多元主体的功能和价值，多元共治之“共”在于围绕边疆治理现代化的目标及国家治理现代化的总目标、力促形成共识、共同发力。

二、多元共治在边疆治理现代化进程中的成效经验

在中国边疆治理现代化的进程中，多元共治的实践虽然处于起步阶段，但取得了可喜成绩，积累了诸多有益经验，为后期多元共治的深入实践奠定了良好基础。总体上说，多元共治在边疆治理的初步实践主要以党建为引领，充分调动边疆地区人民群众的能动性，着力解决民生问题，促进民族团结繁荣，联防固边保障边疆社会稳定和谐。

（一）边疆特色党建兴起，兴边工程深入推进

从边疆治理现代化的实践成效看，得益于对党建统领治边工作的认识和站位逐渐提高、基层战斗堡垒的作用发挥、“党建+”模式的逐渐成型、地方特色党建的不断开展，边疆地区党建工作取得了如下成绩。

首先，由于重视党的建设，党组织建设不断朝着科学化、规范化、标准化的要求发展，广泛地建立起了活动阵地，提供了开展工作和活动的基础条件。其次，在制度化、责任化、监督化的党建工作中，基层党组织的领导力、组织力、凝聚力、战斗力更加凸显，在边疆治理过程中发挥了引领、指导、参与、带动、示范等作用，与人民群众形成治理边疆的合力。再次，通过创新党建机制，因地制宜地形成和推动了一批党建+模式，如党建+扶贫双推进、党建+河长制双提升、党建+群团工作同开展、党建+产业振兴同致富、党建+生态旅游促发展等，推动了党建工作向基层下沉。最后，结合边疆地方特色打造了一批亮点突出的党建品牌，如云南的边疆党建长廊建设、国门党建、红旗飘飘党建工程等，体现了党建工作的区域特点和时代特色。

从以上做法来看，党建工作已经为多元共治边疆的实践起到了统领作用，彰显出中国共产党领导的巨大优势，显示出中国特色社会主义制度的本质特征。因此，在未来的边疆治理中必须强化这个优势和本质，并把这一优势和本质融入到边疆治理的各环节和全过程。

（二）脱贫攻坚致富群众，富边工作成效显著

“决不让一个贫困群众掉队，确保到2020年农村贫困人口全部脱贫”，这是党和政府对全国人民做出的庄严承诺。边疆治理，归根结底是为人民服务。实施精准脱贫和打赢脱贫攻坚战，就是立足边疆长期处于贫困的实际，通过帮助贫困群众挪穷窝、换穷业、拔穷根的治本之策，实现边疆人民群众对美好生活的向往。在坚持党的领导的前提下，积极肯定并充分发挥人民群众的主体能动性，调动人民群众参与到脱贫攻坚的过程，实际上也反映了多元共治的内在要求。在脱贫攻坚工作中，基础设施建设、易地扶贫搬迁、产业培育、劳动力转移就业、电商扶贫、教育扶贫、医疗扶贫等举措的实施，使边疆地区的人民群众在摆脱贫困的过程中使自己富裕起来，使边疆地区经济社会发展起来。

从脱贫攻坚取得的成效来看，一方面，扶贫工作已经大大改善了边疆地区的物质经济条件，为多元共治边疆提供了厚实的物质经济基础。另一方面，扶贫工作充分体现出以人民为中心的价值取向，为多元共治边疆确立了价值导向和价值旨归，只有始终把边疆人民群众的冷暖和安危放在心上，才能真正把边疆治理好。

（三）依法管理民族事务，稳边事业向好发展

中国边疆地区大部分是少数民族较多的地区，如何处理好民族关系、处理好民族事务，事关国家稳定、社会进步、人民安居乐业。习近平总书记在中央民族工作会议重要讲话中，第一次对中国特色解决民族问题的正确道路作出了“八个坚持”的精辟概括。其中最重要的两条分别是坚持和完善民族区域自治制度、坚持依法治国。意味着，一方面坚持和完善民族区域自治这

一基本政治制度，坚决贯彻落实《中华人民共和国民族区域自治法》，保障少数民族的合法权益，帮助少数民族适应现代化的治理要求，民族团结进步示范区数量不断增加，民族理论和政策研究不断完善。另一方面，必须坚持用法律保障民族团结，切实提高民族事务法治化水平。当前，边疆地区民族团结稳定、繁荣发展的事实正充分体现出边疆民族事务的治理向好发展。

从依法稳边取得的成效看，民族事务的依法治理，必须充分考虑其特殊性。民族事务治理，无论是治理主体、治理内容，还是治理方式，都与民族因素密切相关，必须坚持从实际出发。正如习近平总书记所强调的，全面推进依法治国，必须从中国实际出发，同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应，既不能罔顾国情、超越阶段，也不能因循守旧、墨守成规。换言之，依法治理民族事务是国家治理现代化题中应有之义。依法管理民族事务，就要善于运用法治思维和法治方式，不断提升依法治边的效能。

（四）联防联控不断完善，固边任务持续落实

边疆地区处于反西化、反分裂、反渗透的前沿，面对日趋复杂的国际形势、更加多变的边境局势、不断聚焦的社会矛盾、趋于隐蔽的分裂活动、影响团结的安全隐患等现实状况，固边任务更加艰巨、固边责任更加重大。对此，在近年探索联防联控治理边疆的过程中，边疆地区通过大力发展边疆经济、着力改善边疆民生、持续增进边疆民族团结、着重开展边疆意识形态安全工作、巩固加强边疆国防军队建设、依法化解民族矛盾纠纷等综合性举措，有效维护了边疆地区的安全稳定，逐渐形成了军警民社多元主体联防联控的工作机制，有效保障了边疆地区的繁荣发展。

从联防联控取得的成效看，边疆地区现处于比较稳定的发展状态，但是在世界百年未有之大变局的时代背景下，边疆战略地位及战略功能也随着世界格局的变化而不断调整。特别是随着中国综合实力和国际影响力的显著提升，中国边疆地区的地缘政治功能更加凸显，面对强敌环伺中国、遏制中国崛起、猜疑中国壮大的多重挑战，如何通过边疆治理巩固边疆的安全稳定，并在此基础上推进边疆治理现代进程，仍然是一个复杂的问题，亟待需要集中多方智慧和多方力量形成更加成熟的联防联控体制机制。

三、多元共治在边疆治理现代化进程中面临的挑战

在多元共治的思路引导下，边疆治理现代化正朝着既定目标发展，但多元共治的深入实践还面临着不少困难，主要体现为多元利益诉求、多元主体关系、多元治理方式、多元资源整合的矛盾不同程度地存在，给多元共治带来了挑战。

（一）多元利益诉求矛盾凸显

随着社会的变迁，尤其是数字化、网络化、信息化、智能化的快速发展，人们对现有社会制度的认同已从过去单纯的情感认同逐步转变为利益认同和法理认同，对于自身现实利益的实现及其实现的方式有了更明显的自觉性。在市场经济的助推下，人们对利益的认识更为实际而理性，对自己切身利益的关注有时重于对社会集体利益的考量。尽管个人利益的实现从根本上来说不能脱离社会利益的创造，但竭力从社会利益的创造中获取属于自己的那部分，已成为这个现代社会的表征。实际上，这也是现代社会推崇理性、法治、个人、平等、自由等观念的必然结果。加之人口的流动和互动，多元利益的诉求不仅前所未有地凸显，而且不同诉求之间的矛盾也前所未有地凸显。这进一步导致了社会价值观的多元化，而多元价值观念又反过来加剧了利益诉求的冲突。

在边疆治理现代化进程中，这一问题与边疆自身的特殊性相互交织后给治理边疆带来了新的挑战。随着现代社会的利益格局不断演变和调整，边疆地区的利益格局也必然发生相应变化。作为以经济利益为主要表现形式的社会利益形态，利益格局一般包括收入分配、政策实施、公权约束等方面，利益格局的和谐稳定取决于收入分配的合理性、政策实施的公平性、公权约束的有效性。⁵而这几个主要方面也正是边疆治理的重要内容。受历史因素的影响，边疆地区往往属于欠发达地区，收入水平整体

偏低且收入分配差距较大，政策实施过程中尚存在衔接脱离的问题，公权约束力也在一定程度上受到腐败问题和作风问题的消极影响。由此，边疆治理过程中的多元利益诉求就受到整个利益格局的牵制，一旦无法实现或实现不到位就势必加剧矛盾。这一矛盾也恰恰是治理边疆及实现边疆治理现代化的基础性问题。

（二）多元主体关系面临困境

在中国长期的边疆治理过程中，国家一直是边疆治理的唯一主体。随着国家发展战略的调整及实施，现在边疆地区参与治理的主体逐渐向多元化态势发展，党组织、政府部门、城市社区、农村社区、社会机构、民间组织、少数民族群众等共同构成边疆治理的主体，但这些具体主体的内部或主体之间，由其地位及价值功能的不同而形成不同的关系形态。加之因为多元利益诉求的矛盾存在，致使多元主体关系面临不完全协同或不协同的困境，具体表现为：一是在治理的具体问题上尚未完全达成共识。比如在道路修整、合作社集资与分红等问题上，相关治理主体因立场不同而意见不一。二是在治理方式上尚未达成一致。比如在流动党员管理、村民德育教育等问题上，相关治理主体因视角不同而思路不同，对具体治理的方式存在争议。三是主体之间存在多种多样的矛盾纠纷，相互拆台、不够配合。以上不协调的主体关系在不同程度上阻碍了边疆治理的进度或者影响了边疆治理的质量。这就意味着，需要构建并完善更加协同有效的多元主体关系，全面增强边疆治理的整体力量，形成并强化边疆治理的主体协同效应，才能以共治推进边疆的现代化发展。

（三）多元资源整合亟待加强

边疆治理现代化不只是某一方面的现代化，而是全方位的现代化，这就要调动一切资源并使多元资源在整合中作用于全方位的治理。诚然，社会发展过程中出现的“碎片化”形态正在解构着传统的生产方式、交往方式和生活方式，成为治理困境的症结。现实中人们可以直观感受到的知识精英化、媒介小众化、消费高端化等现象，实质上都是碎片化的典型表征。从边疆治理的构成资源来看，人员、信息、技术、产业、社会组织等资源的分布大多呈现出散状特点，因而造成协同困难、各行其是、有心无力等困境。具体来看，一是人力资源缺乏有效整合，要么人才不愿来、来了留不住，要么人才种类单一、难以构建专业化队伍，要么人才团队之间缺乏有效沟通与合作。二是土地资源缺乏有效整合，土地使用权限不清、闲置土地无法利用、能用土地利用率低的问题都比较突出。三是技术资源缺乏有效整合，既缺乏先进、成熟、适用的技术，也缺乏对现有技术进行联合升级转型的能力。四是资金资源缺乏有效整合，特别是在招商引资后如何谋划资金的使用问题上，还存在着缺乏通盘考虑、高效运用和借资增殖的情况。总之，在当今“资源为王”的时代，如何利用自身资源优势，并整合其他资源，将资源效益最大化，成为边疆治理过程中亟需思考的课题。

（四）多元治理方式呼吁创新

边疆治理内容、要素、主体的多元化决定了边疆治理方式的多元化，多元化的边疆治理方式又影响着边疆治理的实效性。从边疆治理相对滞后的现实看，很大程度上也反映出治理方式的相对滞后。一方面，是治理思维方式的滞后；另一方面，是治理实践方式的滞后。就前者而言，一定程度上存在的等靠要、墨守成规、跟风模仿、单一片面的思维方式限制了边疆治理的思路创新。特别是在有的地区，囿于传统生产方式和生活方式而随遇而安、小富即安，缺乏远大目标、革新动力和创新精神。从根源上来说，原有生产方式和生活方式的固执性保留，势必养成相对保守的思维模式。再说后者，如果治理思维方式发生了转变，但治理实践方式尚未对现代化治理诉求作出转型回应，也会影响边疆治理的成效。在信息化、媒体化、数字化、智能化的时代，一些边疆地区依然处在网络媒介技术短缺和信息技术运用能力薄弱的阶段，导致边疆治理具体实践方式存在一定的片面化、单线型、效率低的状况，如基层党建具体工作开展方式、产业发展方式、集体经济组织建设方式、社会组织合作方式、生态环境治理方式等，都存在不同程度的治理效能低下。因此，创新治理方式成为推进边疆治理现代化的一大诉求，而适应多元化发展趋势的多元治理方式，将可以促使多元利益诉求、多元主体关系、多元资源整合的充分实现。

四、多元共治在边疆治理现代化进程中的路径优化

面对现代化发展的要求，以多元共治推进边疆治理现代化，已不失为一种路径选择，问题的关键在于优化多元共治的路径，通过协调多元利益诉求差异、完善多元主体协同关系、创新多元有效治理方式、促进多元资源充分整合，不断提升边疆治理能力和治理效能，不断融入国家治理现代化的战略大局。

（一）协调多元利益诉求差异

针对边疆地区多元利益诉求矛盾凸显的问题，在治理过程中应运用现代化的思维方式和治理举措对准利益冲突点，不断协调诉求差异。

从“利治”着手，优化边疆利益格局。在收入的初次分配和再分配上要更加公平，不断增强人民群众的获得感；在政策实施上要更加精准，不断增强党和政府的公信力；在公权约束上要更加有力，不断增强党、政府、人民群众的向心力；在协商机制上支持和帮助人民群众养成协商意识、掌握协商方法、提高协商能力，推动形成既有民主又有集中、既尊重多数人意愿又保护少数人合法权益的城乡社区协商机制。

从“法治”着手，推进边疆全面法治。法治思维和法治手段是现代化社会的重要特征，也是治理边疆的重要途径，可以有效缓解社会矛盾冲突。在具体实践中，要在边疆加大法治教育和宣传力度，让全面法治的思想在边疆地区落地生根，形成知法、懂法、用法、守法、护法的全面法治机制，引导边疆地区法律人士做好普法工作，深入推进法治进社区、法治进乡村、法治进学校、法治进企业等系列活动，养成依法办事、依法解决纠纷、依法维护正当权益的思维和习惯。

从“德治”着手，提振边疆精神面貌。边疆治理现代化不仅是物质文明的现代化，也包含精神文明的现代化。为此，要不断适应现代化精神文明进步发展的需要，以“德治”的柔性弥补“法治”的刚性、弥合“利治”的间隙。要以社会主义核心价值观为根本导向，大力弘扬中华优秀传统文化和社会主义先进文化，将社会主义核心价值观融入居民公约、村规民约，内化为边疆人民群众的道德情感，外化为服务社会的自觉行动。不断加强民族团结，铸牢中华民族共同体意识，建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境，创建民族团结进步示范社区，因地制宜设置村史陈列、非物质文化遗产等特色文化展示设施，突出乡土特色、民族特色。

（二）完善多元主体协同关系

完善多元主体协同关系，一方面，需要各主体进行准确的自我定位及发挥相应的功能；另一方面，需要各主体内部以及各主体之间形成通力合作的关系。

从主体自身来看，一要各级党组织充分发挥统领作用。当前党建工作中“制度上墙”“职责上墙”“规约上墙”越来越明确规范和公开透明，体现出边疆党建的制度建设趋于完善，而现在更需要做的是把党建制度转化为治理效能，也就是把墙上的制度、职责、规约等内容化为内心自觉和行动自觉，使“做在面上”转为“做到实处”，以实干信服人、发动人、凝聚人，以实干统领其他主体推行共建共治共享。二要提升政府服务效能。各级政府部门要把服务党和人民作为第一职责，以人民为中心主动做好服务边疆治理的政务工作，提供以人民需求为导向的精细化、人性化、全方位覆盖的公共服务，把集中力量办大事的制度优势转化为为民服务办小事的治理效能。三要社区发挥联结功能，无论是在城市社区还是在农村社区，社区工作人员要扮演好“联络员”的角色，汇集政府、企业、街道、居民的信息数据，根据居民需要分类传输信息，并定期做好社区管理的经验总结和规律总结，提升服务效能。四要民间组织大力支持，基于边疆地区实行现代化治理的现实需要，提供志愿者服务、深化对口帮扶、带动转移就业等，统筹经济效益和社会效益的协同发展。五要人民群众深度参与，通过教育引导激发人民群众的主人翁意识，鼓励人民群众发挥首创精神，在干事创业致富的过程中主动融入边疆治理现代化进程，并在边疆治理现代化进程中实现对美好生活的向往。六要少数民族群体激发内生动力，把民族元素转化为现代化的经济产业、文化产业和旅游产业，把民族精神融入现代化的改革创新精神之中，与脱贫致富同步实现，与民族复兴同频共振。

从主体关系来说，各个主体内部要通过自我教育、自我管理、自我整合增进治理边疆的共识，并努力形成统一行动。各主体之间要通过对话协商凝聚推进边疆治理现代化的共识，在协调合作中共同解决矛盾问题。总之，多元主体要充分发挥主体能动性，致力于形成多元共治、多元平台、多元服务、多元参与、多元分享的多元主体协同共治的新格局。

（三）促进多元资源充分整合

为有效解决边疆治理现代化进程中出现的“碎片化”问题，构建系统化整体性的治理结构，必须从多元资源的整合入手，使人员、信息、权力、平台等资源实现既集成又联动、既分工又协同的关系，从整体上推进边疆治理的现代化。

鼓励人员互动，吸引人才到边疆贡献才智和实现价值，为边疆治理提供人力资源；加强观念互通，促进思想的交流和碰撞，生成新思维、新思路、新观点、新办法，为边疆治理提供智力支持；增强技术互学，向发达地区学习和引进现代化的生产技术、信息技术、管理技术等，为边疆治理提供技术支撑；促进产业互补，充分利用边疆地区的产业基础和资源优势，把文化资源、生态资源、旅游资源等充分融合，推动形成新兴产业体系，打造具有边疆区域特色的产业品牌，为边疆治理提供产业支柱；推进文化互融，在传承边疆地区优秀传统文化的基础上与现代文明成果相互交融，特别是借助边疆面向多国的区位优势，加强与周边国家和地区的文化交流，推动文化事业和文化产业的创造性转化和创新性发展，为边疆治理提供精神动力；形成经验互鉴，通过开展边疆治理的理论研讨会、实践经验分享会、思路举措交流会等形式，加强边疆治理问题一原因、思路一对策、个性一共性等方面的经验交流及互鉴，增强对边疆治理的规律性认识，为边疆治理提供有益启发。

通过多元资源的充分整合，不仅能够实现资源共享，还能够实现资源整合成果的扩大及共享，最终促成边疆治理过程中纵向到底、横向到边的协同发展、共同发展、持续发展。

（四）创新多元有效治理方式

边疆治理现代化要适应多元化社会特点，就要在治理方式上进一步创新，实现多元治理内容、多元治理主体、多元资源整合的相互统一，提升边疆治理的实际效能。

以大格局谋划推进。边疆治理现代化不仅要全面解决边疆自身建设发展的全方位问题，还要妥善处理边疆治理与国家治理、全球治理的统一关系。为此，只有从全球大视野、全国大布局、边疆大格局出发进行科学谋划和整体推进，才能避免短板效应带来的负面作用。科学谋划和整体推进，就要实施规范化、标准化、体系化的治理规划，不断深化党建工作、政府服务工作、社区便民工作、民间组织工作等各领域各行业各部门的规范化、标准化、体系化建设，以此推动形成更加公平正义的治理格局和更加和谐繁荣的治理局面。

以大党建提供保障。随着“党建+”模式的逐渐成熟，“党建+产业”“党建+合作社”“党建+物业”“党建+社区”等治理方式正在普遍推行，但构建大党建格局，还需要优化已有的“党建+”模式。在牢牢把握党建工作“围绕中心，服务大局”的定位基础上，从全方位、精细化、智慧化上下功夫，体现党建工作科学谋划、精准施策、勇立潮头的优势，以“大党建”引领“大融合”，为多元共治提供核心领导和坚强保障。

以大共建开创格局。一是继续深化供给侧结构性改革。把提高供给质量和效益作为主攻方向，破除无效供给，淘汰化解传统落后产能，倒逼“僵尸企业”退出市场，努力向高端产业挺进，全力培育新动能，加快产业转型升级，推动产业发展向智能化、绿色化、服务化迈进。二是搭建群众共建共治共享平台。利用平台设置诚信、文创、互助、金融等内容，开展诚信互评互督、文化创意交流、日常生活互助、金融在线小助手等平台，使群众参与其中、享受其中。三是完善“一窗受理，集成服务”的政务办理和公共服务。运用新兴技术，降低制度性交易成本、管理服务成本、中间环节成本，借鉴上海“一网通办”、山东“一次办好”、浙江“最多跑一次”等地区的高效经验。四是构建平安边疆的公共安全体系。强化联防联控，预防在前确保“不

出事”，治理即随确保“解决事”，全力压实党政责任、部门监管责任、属地管理责任、单位主体责任、员工岗位责任、社会协同责任，着力堵塞边疆地区易发多发的安全漏洞。并且，健全综合应急救援体系及专业化队伍，提升应对突发紧急事件的能力。

以大数据激发智慧。现代化发展离不开信息技术的运用和创新，数字化治理是推进边疆治理现代化的重要方式。要实现数字化治理，一要综合运用互联网、大数据、云计算、区块链等信息技术，建立健全高效互通的服务平台，如“掌上办”“社情通”“云服务”等，为政府决策、社区服务、群众参与等提供数据信息支撑。二要统一数据标准和技术规范，建设统一的信息库，力促实现信息互通，“让数据多跑腿，让群众少跑路”。三要提升信息系统改造，既降低信息数据的运用成本，又保障信息数据的安全，使信息数据更好地为边疆治理现代化服务。

五、结语

中华人民共和国成立以来，在党的领导下，边疆地区的治理已经发生了翻天覆地的变化，治理政策、治理规模、治理力度前所未有，尤其是随着中国崛起而迅速步入现代化建设发展的轨道。今日中国的发展已经处于一个把社会主义现代化强国建设作为战略目标的新时代，只有加快把中国特色社会主义制度的巨大优势转化为国家治理效能，才能实现国家治理体系和治理能力的现代化。作为重要战略组成部分，边疆地区肩负着加快自身治理现代化，并推动国家治理现代化进程的重任。为此，在这个以多元化为显著特征的时代，多元共治正在成为边疆治理现代化的路径选择，通过多元化的治理思路和治理模式以解决利益诉求矛盾、主体关系困境、资源整合不力、治理方式落后等问题，最终以多元共治的方式进行全面的、全方位的、全过程的边疆治理，从整体上推进边疆治理现代化。

参考文献：

- [1] 马大正：《当代中国边疆研究(1949-2019)》，北京：中国社会科学出版社，2019年。
- [2] 邢广程等：《中国边疆发展报告(2019)》，北京：社会科学文献出版社，2019年。
- [3] 罗彩娟：《中国西南边疆治理模式研究》，哈尔滨：黑龙江人民出版社，2014年。
- [4] 宋培军：《中国边疆治理的“主辅线现代化范式”思考》，北京：社会科学文献出版社，2015年。

注释：

- 1 习近平：《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/06/content_5488175.htm。
- 2 《马克思恩格斯文集》（第1卷），北京：人民出版社，2009年，第540-541页。
- 3 习近平：《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》。
- 4 《国际政要学者积极评价中国脱贫攻坚成果》，http://news.cnr.cn/theory/gc/20171104/t20171104_524012208.shtml。
- 5 参见汪玉凯：《对利益格局要有准确把握》，《北京日报》2013年2月18日，第18版。