

总体国家安全观视角下的边境安全及其治理

方盛举 张增勇¹

【摘要】：边境安全是指边境地区未受外部威胁、也不因受到来自外部的危险因素影响而遭受损失的动态稳定状态。在百年未有之大变局的世情下，中国边境安全同时受到内生型和输入型两大风险的挑战。在推动形成全面开放新格局的新时代，边境安全在总体国家安全格局中的地位越来越重要，边境安全的综合安全特点决定了没有边境安全就不存在总体国家安全。确保边境安全必须强化边境军民的国家、国土、国民、国安、国防等意识；建立健全党政军警民五位一体合力治边体制机制；主动经略和塑造周边安全环境。

【关键词】：总体国家安全观 边境安全 边境安全治理

【中图分类号】：C95 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1000—8691(2021)02—0100—09

十九大报告提出：“加快边疆发展，确保边疆巩固、边境安全。”这份党的重要文献明确提出了“确保边境安全”的重大政治任务。¹边境安全是总体国家安全格局中的重要组成部分，其关系到维护国家主权、安全、发展利益的战略大局，确保边境安全不仅是边疆各级党委政府的份内职责，也是边疆各类社会组织及边民的应尽义务。由于中国边境地区及其周边邻国的地缘政治环境较复杂，加之当下又处于百年未有之大变局的世情下，导致边境安全面临的形势和环境较为严峻。为确保边境安全这一重大政治任务的实现，必须居安思危、未雨绸缪，加快推进边境安全治理体系与治理能力现代化，有效解决和处置各类边境安全问题，防范和化解各类边境安全风险。

一、中国边境安全面临重大风险挑战

安全是指没有受到威胁，也没有危险和损失的动态稳定状态，有两种理解：一是主观方面的安全，即指治理主体在主观上不存在恐惧感，处于无风险状态；二是客观方面的安全，即治理客体在客观上不受外来威胁，处于无风险状态。^②安全和稳定都是发展的前提和基础。尽管安全与稳定的内涵比较相近，但两者还是有明显的区别，前者侧重于对外部危险因素的有效避免和控制，后者侧重于内部平稳状态的控制。

安全是国家和社会都在持续追求的主要价值目标。安全是一种状态，但不是静止状态，而是动态的平衡状态。既然是动态平衡状态，那就存在维持平衡状态的各种因素发生改变的可能性。当这些因素中的某个或某几个发生改变，这种平衡状态就会打破，平衡丧失，则导致不安全状态。因此，安全平衡状态不是一劳永逸的，更不是永恒的，是需要不断加以营造、维护和管控的，这就是安全治理。

在中国通常把具有国境线的省级行政区称为陆地边疆，简称边疆。按这个标准划分，中国共有广西、云南、西藏、新疆、甘肃、内蒙古、黑龙江、吉林、辽宁 9 个陆地边疆省区。在陆地边疆省区内，可以根据离国境线的远近差异，进一步把省级行政区划分为边境地区、次边境地区和非边境地区 3 种类型。陆地边疆省区下辖的具有国境线的州市级行政区称为边境州市；边境州市下辖的具有国境线的县级行政区称为边境地区，不具有国境线的其他县级行政区称为次边境地区；陆地边疆省区下辖的

¹**作者简介**：方盛举，男，云南大学政府管理学院院长、特聘教授、博士生导师，国家社会科学基金重大项目首席专家，主要从事地方政府与边疆治理研究。

张增勇，男，云南大学边疆治理研究中心副教授，主要从事边疆治理研究。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“我国边疆治理体系和治理能力现代化的系统理论及其指数化研究”（项目号：16ZDA058）的阶段性成果

不具有国境线的州市行政区都属于非边境地区。

中国 9 个陆地边疆省区中共有 140 个边境县，58 个团场，沿着 2.2 万公里的国境线形成了边境地区。中国边境地区直接与 14 个邻国接壤，居住在国境线附近的跨界民族有 35 个。中国边疆地区的经济社会发展水平整体较低，民族文化、宗教文化、地域文化复杂而多元。某些西方大国为围堵遏制中国，频繁插足中国周边事务，在周边布局和构筑遏华体系，造成周边地缘政治环境较为恶劣。上述因素直接导致中国边境面临的安全风险与挑战很大。处置和管控不当将对整个国家安全带来严重威胁或危害。

从实践层面上看，目前中国边境安全面临的风险挑战主要有两类：

（一）内生型的边境安全风险

该风险是指由于国内法律政策和各种具体措施的原因而导致边境地区出现潜在或显在安全问题的一切影响因素。如随着国家改革开放政策的实施，国民流动更加频繁和方便，内地人来到边境地区经商、旅游、就业、定居或从事其他活动，给边境地区带来活力和繁荣的同时，也给边境安全带来隐患，从而增加了边境安全治理成本。按照事物发展的哲学逻辑，内因是事物发展的决定性因素，决定事物的发展方向和性质，边境安全的国内因素是最为重要的内因，边境安全治理应高度关注和重视内因。

根据边境安全治理客体的不同，可分两类：一类是来自边境域内的安全治理影响因素。来自边境域内的安全影响因素是指边境域内的危害安全治理的人为影响和隐患。由于地缘和人缘非常熟悉，来自边境域内的安全治理影响因素对边境安全治理危害性更大、隐蔽性更强。另一类是来自国内非边境地区的安全治理影响因素。这类安全治理因素是指来自国内非边境地区的国民出于多样性动因来到边境地区，大多数进行合法活动，但不排除一些人可能从事非法活动。

“三股势力”是边境安全的重大风险隐患。“三股势力”是指民族分裂势力、宗教极端势力和暴力恐怖势力。“‘三股势力’具备明显的分裂主义特征，以传播宗教极端主义为口号，以制造暴力恐怖活动为手段，以破坏各国社会稳定和民族团结为目标，以建立政教合一的神权国家为根本归宿。”^①20 世纪 90 年代初，东欧剧变和苏联解体后，“三股势力”逐步在世界蔓延，中国也深受其害，“据不完全统计，自 1990 年至 2016 年底，‘三股势力’在新疆等地共制造了数千起暴力恐怖案（事）件，造成大量无辜群众被害，数百名公安民警殉职，财产损失无法估算。”^②近年来，中国加大对“三股势力”的打击力度，“依法开展反恐主义和去极端化斗争，有效遏制了恐怖活动多发频发势头”^③。但“三股势力”渗透和破坏活动仍然不同程度地存在着，对我边境安全构成重大风险隐患。

民族问题与宗教问题诱发边境安全风险。中国边境地区大多是少数民族地区，也是各类宗教活动比较活跃的地区。民族间、宗教间有可能因利益诱因或价值观诱因而产生矛盾，如果这些矛盾管控、调节、引导得当，则发展为民族和谐、宗教和顺关系。如果这些矛盾管控、调节、引导不当，则可能演化成为社会安全问题。特别是国内外一些别有用心的人，经常把本属于不同民族公民间的矛盾泛化为民族问题，把本属于不同信教群众之间的个体矛盾泛化为宗教问题，这些以民族问题、宗教问题为幌子的煽动和炒作，容易给边境安全埋下风险隐患。“边境地区绝大多数是少数民族聚居区，民族宗教问题突出，历来是国内外敌对势力渗透、分裂、颠覆的重点地区。”^④

民生问题诱发边境安全风险。边境地区边民的就业、医疗、教育、社保、住房、收入等民生问题始终是保证边境安全稳定的前提和基础。民生凋敝、边民生计困难，必然诱发和激发出各种不安全、不稳定因素，造成边境安全稳定问题每况愈下，因此，没有边民生生的基本保障和持续改善，要谈边境安全就是一句空话。“从解决边疆危机的基础来说，民心安全最根本。民心安全的根本在于利益平衡和一致。”^⑤保障和改善边民的民生水平，赢得边民民心，始终是边境安全治理最基础、最有效的办法。

地方政府公信力流失导致边境安全风险。公信力是边境地区地方政府最重要的合法性基础，决定着边民对政府的信任度、认同度、顺从度、配合度等。当地方政府的公信力低于一定的临界值，则容易形成“塔西佗陷阱”，公众会对地方政府产生疏离甚至对立情绪，即使是一个微小的导火索，也可能诱发社会政治的不稳定。一般来说，导致地方政府陷入“塔西佗陷阱”的因素包括：政绩长期不佳，民生改善缓慢；政府部门及其官员与民争利，且不能兑现承诺；官僚主义、形式主义、享乐主义和奢靡之风、腐败等。

（二）输入型的边境安全风险

该种风险包括境外反华势力组织策划的渗透、破坏、颠覆、分裂等活动。边境地区长期以来是中国国家治理较薄弱的区域，加之民族关系、宗教关系复杂，经济社会发展水平相对落后，与周边国家的地缘政治关系较敏感，是国际上反华势力进行渗透和破坏活动的重点地区。一方面境外反华势力派人秘密潜入我边境地区，进行思想文化渗透，要么打着宗教活动的幌子进行传教活动，要么打着公益慈善 NGO 的旗号对我边境地区的群众开展有不良内容的培训活动，或者捐赠不良图书、音像制品等。另一方面，境外反华势力以帮助边民出境务工、投资、求学等为诱饵，拉拢和策反我边民为其提供各类情报信息对边疆治理带来风险。

周边国家突发公共事件对中国边境地区造成安全风险。中国周边邻国大多是欠发达国家，自然灾害、公共卫生事件、社会安全事件多发频发，且周边国家的应急管理能力普遍较弱，这些突发公共事件一旦发生，对我边境地区的冲击将是大概率的，由此形成边境安全的重大风险。如周边国家若发生自然灾害或军事冲突，会引发大批难民涌入我边境地区，冲击和破坏边境地区既有的社会秩序，形成重大边境安全风险。以疫情为主的突发公共卫生事件，对我边境地区人民生命健康和财产安全造成很大冲击，成为重大边境安全风险。

外籍人员涌入我边境地区带来安全风险。中国边境地区经济社会持续发展，边民生活水平持续改善，均强烈吸引周边国家国民涌入我边境地区就业和生活。由于周边国家对国民出境大都采取严控政策，且办理出境手续成本较高，造成邻国国民经常选择非正式渠道和方式进入我边境地区。一种是非法入境、非法就业、非法居留的“三非”人员，另一种是通过非法事实婚姻形成的外籍新娘。这些外籍人员的涌入，一是形成很多无法溯源和管理的流动人口，恶化了边境社会治安，冲击着劳动力市场秩序；二是在边境地区形成以地缘、族缘关系聚集成成的流动人口社区，从长期来看，这些人口具有聚群成族趋势，当其实力壮大到一定程度后会逐渐向当地政府提出利益诉求，甚至政治诉求。亨廷顿生前提出深刻警示：“当今世界，对社会安全的最大威胁来自移民。”^③若我们不能未雨绸缪，把这些问题解决在萌芽状态，将来可能对我边境基层政权形成政治安全风险。

跨境犯罪产生边境安全风险。西南边疆和西北边疆分别紧邻世界两大毒品产地“金三角”地区和“金星月”地区，尽管通过国际社会，特别是中国政府的持续努力，毒品问题有所缓解，但跨境毒品犯罪并未得到根治，毒品吸食和贩卖活动在部分边境地区依然存在，不仅危害边民的生命健康，而且带来了一系列次生社会问题，如危害社会治安、诱发艾滋病、致贫返贫问题严重等。

另外，中国与周边国家除了经济社会发展水平存在差异外，还存在法律制度和执法体系的很大差异，这给境内外一些人从事跨境犯罪活动提供了机会和空间，如跨境走私活动较为猖獗，组织非法偷越境活动从未间断，从国内组织人员出境赌博、卖淫嫖娼屡禁不绝，贩卖人口现象也时常出现等，这些跨境犯罪活动冲击了边境地区的社会秩序，恶化了边境地区的社会安全环境。

二、边境安全是总体国家安全不可或缺的部分

总体国家安全是一个系统性、层次性、有机性、关联性等相统一的安全结构体系。根据领域属性差异，可以把总体国家安全分为政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安

全、生物安全 12 个领域；根据疆域属性差异，可以把总体国家安全分为腹地安全、陆疆安全、海疆安全等；根据目标属性差异，可把总体国家安全分为传统安全与非传统安全等。很明显，边境安全是根据疆域属性的差异来划分的，其属于陆疆安全的次级层次。由于构成陆疆的边境地区所面临的安全风险和挑战最为严峻，所以边境安全的状况基本上可以代表陆疆安全的状况。作为疆域安全范畴的边境安全包含着 12 个领域的安全问题，同样也包含着传统安全问题与非传统安全问题。可见，边境安全是总体国家安全最集中、最直接、最典型的反映，透过边境安全这扇窗就可以概览总体国家安全的全貌。

第一，边境安全对总体国家安全具有重大影响，边境安全治理是国家安全治理的重点领域。

边境安全是国家安全的第一道屏障。屏障，本意是指屏风或阻挡之物，常被引申为保护遮蔽之含义。作为国家疆域的边沿性地带，边境地区从地理空间上构成了国家安全的第一道屏障，对一切输入型的安全风险或安全威胁进行筛查和过滤，为保障总体国家安全提供了战略缓冲地带，成为保障总体国家安全的第一道防线。边境地区既是国家的边缘性地区，也是对外开放的前沿性地区，直接与周边国家接壤；既是中国走向世界的陆上辐射中心，又是周边国家进入中国腹地的陆上必经通道。如何把来自周边国家的各种不安全因素有效过滤掉，切实保障国家安全，既是边疆地方政府的重大政治任务，也是边境安全治理的职责目标。

维护边境安全是国家安全治理的重大任务。党的十九大把“确保边境安全”写入报告，说明边境安全是国家安全治理的重大政治任务。国家安全治理的基本规律之一是坚持全面治理、综合治理、系统治理。全面治理是指国家安全治理涉及腹地核心区安全、陆地边疆安全、海洋边疆安全等整个国家疆域的安全治理，边境安全是其中不可或缺的一个方面；综合性治理是指国家需要组织动员各种可能的资源和力量，使用各种可能的手段和方法展开全方位治理活动，而不是单个部门“唱独角戏”，边境安全治理同样是一个综合使用多种资源和手段的治理进程。

系统治理是指国家安全治理必须充分考虑治理客体之间的相关性，把其作为一个完整的系统，从追求整体最优的角度来研究设计治理方案，而不是碎片化的治理。边境安全治理同样需要坚持系统思维，要把可能引发边境安全的各种相关问题放到一个系统、一个盘子中，从追求整体最优的目标提出系统解决方案。边境安全治理是国家安全治理在边境地区的直接体现。边境安全治理是国家安全治理的有机组成部分，是国家安全治理在边境地区的具体实践和直接展开。缺少边境安全治理的国家安全治理，必然出现结构功能的障碍，直接损害国家安全治理的整体功效。

边境安全不仅直接影响边疆稳定和发展，而且影响整个国家的稳定和发展。边疆稳定和发展仰仗边疆安全，边疆安全的关键和重点在于边境安全。“在民族国家为主体的世界格局中，边疆地区始终是国家主权安全的战略要地。”^①边境地区的安全隐患、安全风险得到有效防范和化解，边境地区的安全问题得到有效解决和处置，将带来边疆的稳固和长治久安，不仅为边疆的经济社会发展创造了良好的环境，同时也促进了边疆各族群众安全感、幸福感和获得感的增加。边疆稳固和长治久安，使整个国家可以在不受边疆问题干扰、妨碍和牵制的条件下集中全部精力和资源，实现聚精会神搞建设、一心一意谋发展的良政善治状态。

第二，边境安全治理深刻地影响着国家安全治理现代化进程。

边境安全治理现代化是国家安全治理现代化在边境地区的体现。国家安全治理是国家治理的重要领域，边境地区是国家疆域中最容易受到境外不安全因素威胁和渗透的地区，由此，边境安全治理是国家安全治理的短板和弱项，提高国家安全治理的整体效能，必须首先从补短板、强弱项开始，因此，边境安全治理在国家安全治理体系中地位十分突出，它是“木桶原理”中的短板，须优先补齐，才能保证国家安全治理的整体效能和系统效应。

边境安全治理能力是国家安全治理能力在边境地区的具体体现和反映。国家安全治理能力是指国家在整体安全领域对危害和影响国家安全的一切因素进行控制和处置的整个过程中所体现出来功能性力量，即通过国家安全治理实践过程所显示出来的

功能性力量。此功能性力量不是靠中央政府直接对边境地区进行国家层面的安全治理实现的，而是依靠边境地区地方政府依法实施安全治理来实现的。边境地方政府安全治理能力是国家安全治理能力的重要内涵，是国家安全治理能力在边境地区的直接体现和反映。

第三，边境安全直接影响一些国家重大战略的安全实施。

为实现国家的高质量发展，进入新时代以来国家先后推出一系列重要发展战略，其中与边疆发展有直接相关性的有“一带一路”建设、“全面开放新格局”建设、“周边命运共同体”建设、新时代西部开发战略等。这些战略任务能否顺利、安全展开和推进，与边境安全有密切关系。

中国边疆及其边境地区在国家现代化进程中发挥着多重功能：一是“一带一路”建设的核心区；二是连接国内市场与国外市场的重要大通道；三是中国经济、政治、文化等影响力辐射周边国家的桥头堡；四是国家推进沿边开放新格局的门户；五是与周边国家进行全方位全领域交往交流的合作平台；六是国际地缘政治斗争的前沿等。可见在“一带一路”建设、“全面开放新格局”建设、“周边命运共同体”建设、新时代西部大开发等国家战略实施中，边疆及边境的多重功能是否得到充分有效发挥，离不开边疆及边境安全稳定环境的营造和安全基础的夯实。

没有边疆安全和边境安全这个基本条件，国家系列战略的实施会受到钳制、干扰和妨碍，国家战略的实施成本将大幅增加，实施成效将大幅降低，在严重的情况下，边疆及边境安全问题有可能完全阻滞国家战略的实施。“‘新疆分裂势力’、‘藏独’等活动基本上都是以边境地区为主阵地的，这些问题的存在一方面严重影响了边境地区正常的生产生活秩序，另一方面牵制了国家快速发展的精力。”^①为确保国家战略的安全、顺利推进，必须加强边疆及边境安全治理，有效解决边境安全问题，坚决防范化解边境安全风险。

第四，边境安全治理是边疆治理的核心问题。

边境安全治理在边疆治理中处于重中之重的地位。“伴随非传统安全问题从非战略高度进入到国家安全战略的高度，安全治理成为边疆治理理论的核心。”^②政治学的视角下，陆地边疆是具有国境线的省级行政区，边境地区通常是指具有国境线的县级行政区。显然，边境地区属于陆地边疆的一部分，是最具有陆地边疆属性的边沿性行政区域，其涉边、涉外、涉民（族）、涉教、涉贫（困）等特性，决定了在安全治理问题上，边境安全治理是陆地边疆安全治理最核心、最关键的部分。从关键要素法（KPI）的角度看，边境安全治理的绩效可以决定陆地边疆安全治理的绩效，陆地边疆安全治理的核心在于边境安全治理。

边疆治理是国家政权本着国家利益至上原则对边疆的国家事务和社会事务进行管控和处置，以期达到边疆政治安全、经济发展、社会稳定、生态良好等目标。因此，边疆治理应始终确保边疆及边境地区的安全稳定，边疆及边境安全是实现边疆之治的关键指标，是边疆治理成效的直接体现。边境地区是最具有代表性、典型性的边疆区域，边境安全对于边疆安全，乃至国家安全都具有重大而显著的影响。边疆安全是边疆治理的核心问题，边疆安全基本上是通过边境安全治理来实现和确保的，从这个意义上讲，边境安全是中国边疆治理的核心问题。

三、以总体国家安全观为指导推进边境安全治理能力建设

边境安全治理是以政府为主导的多元治理主体，在分工协作的基础上依法处置边境安全问题，防范化解边境安全风险，确保边境安全稳定的活动和过程。边境安全治理是个综合性概念，可以依据不同划分标准进行分类：一是根据治理客体的功能领域来划分，主要包括边境经济安全治理、边境政治安全治理、边境社会安全治理、边境文化安全治理、边境生态安全治理、边境国土安全治理等；二是根据治理客体的属性来划分，主要包括传统安全问题治理和非传统安全问题治理。

边境安全治理是由多元主体在分工协作基础上共同承担的。从政府层级上来说，中央政府、边疆各级地方政府，特别是边境县级政府、边境乡镇政府等在边境安全治理中都分别承担不同的综合治理职责。从职能领域上来说，军队系统、公安系统、国安系统、海关系统等，也分别依法承担着不同领域的安全治理职责。鉴于边境安全治理的特殊性、复杂性、艰巨性，为了提升边境安全治理效能，治理主体不限于上述国家机关，还需要其他主体积极参与边境安全治理全过程，包括边境地区的各类企事业单位、群团组织、社会组织及边民等，甚至还得与邻国各级政府及其民间力量进行跨国或跨境的区域合作治理。只有多元治理主体进行持续的协同合作，边境安全治理效能才可能取得理想效果，这也是边疆治理现代化的发展趋势和基本要求。

边境安全治理能力是边境安全治理体系所具有的处置边境安全问题、防范化解边境安全风险的本领。边境安全治理能力是确保边境安全稳定的前提和基础，推进边境安全治理能力建设，是边疆党委政府必须提上议事日程的重大政治任务。笔者认为应该从三个方面展开：一是解决政治认同问题；二是建立健全体制机制的问题；三是优化周边安全环境的问题。

（一）强化边境地区军民的国家、国土、国民、国安、国防等意识

加强边境安全治理和提升其治理效能是边境地方政府特殊而重要的职责。边境安全治理是维护国家安全的体现，国家安全与否直接体现在国家主权是否得到尊重和保障，因此，边境安全治理能力建设必须体现国家主权至上原则，这也是边境安全治理能力建设的底线思维。

维护国家政治安全是边境安全治理的首要任务。政治安全是国家存在和发展的前提条件。根据国家主权至上原则，安全首先是指国家政治安全。政治安全主要是指国家完整领土、统一主权、政权体系、政治制度、政治秩序以及主流意识形态、政治活动等方面免受境外威胁、侵犯、颠覆、破坏的客观状态和主观内心感受。政治安全的核心是政权安全、政治制度安全等。政治安全是国家安全的根本，决定和影响国家经济安全、文化安全、社会安全等各领域，其他各领域的安全最终要靠国家政治安全来加以保障。^①边境地区是国家安全的“过滤网”，边境地方政府安全治理效能及其治理能力为国家安全直接提供屏障和隔离作用，成为国家安全隐患和影响因素的“绝缘体”和“过滤器”。在政治安全治理方面，重点是要解决政治认同问题，“在我国边疆地区，‘认同危机’是威胁安全的内生性、实质性因素。”^②解决政治认同问题，必须牢固树立国家、国土、国民、国安、国防等意识。

强化国家意识。国家意识，即国家认同意识，是政治认同的主要构成要素。政治认同是“社会成员在一定的政治生活和政治发展中所产生的情感和意识上的归属感”。^③政治认同在国家治理中起着深层次的持久性作用，是维护国家政治秩序与政治稳定的文化心理基础。在边境地区由于相对封闭的地域文化的长期浸染、跨境民族的客观存在等原因，导致边民的国家认同容易受到本民族认同、在地权威认同等冲击和软化，因此，应该强化边民国家认同，牢固树立国家意识，培植深厚的爱国主义情怀，才能引导和激励边民自觉自愿地、不计个人得失地去捍卫国家利益和国家安全，主动而自发地与危害边境安全的人和事做斗争，确保边境的安全稳定。可见，强化边民国家意识是边境安全治理的重大任务。

强化国土意识。国土是国家领土的简称，是构成国家的三大要素，是国家之所以生存和发展的支撑条件，也是由国家力量直接管辖的地理空间范围。国土需要通过主权国家之间的条约或协定确定边界来决定界限并由主权国家所管的地区。^④国家领土的完整性，不仅是一个国家团结统一的象征，也是国家主权权威性和尊严的体现，还是国家治理有效性的直接反映。一个强大的、独立自主的国家一定是领土主权完整的国家。确保国家领土主权的完整性是边境安全治理的重大任务，没有国土安全，就没有边境安全，总体国家安全就岌岌可危了。捍卫边境国土安全仅靠政府和军队的力量是远远不够的，还需要组织动员人民的力量，只有广大边民有强烈的守土固边的意愿，国土安全才能有民心、民意、民愿的基础，确保国土安全才能成为现实。作为边境国土直接守护者的地方政府，为捍卫国家领土不受外来侵犯或侵占，确保国家领土的完整性，必须对边境广大军民进行国土意识的教育，增强广大军民对国土神圣不可侵犯的强烈意识。

强化国民意识。国民是国家公民的简称，国民是一种政治身份，是在法理上既承担国家赋予的责任义务，同时又享有国家

给予的权利的政治个体。边民是国民的一种类型，是因居住在边境地区而获得特殊权利义务关系的国民。国民不是含义单纯的自然人，而是在社会中具有特定权利义务关系的政治人。国民作为一种政治身份，不仅强调其对社会和他人所承担的权利义务关系，更强调其对国家整体所承担的权利义务关系。边民作为一种身份特殊的国民，不能只强调其居住的自然属性，还要强调其作为守土固边主体、主角、主人的社会属性和政治属性。所以强化边民的国民意识，实质就是强化其对国家承担的责任意识、使命意识、义务意识。边民不仅仅要享受因国家力量保护而形成的安宁有序的生产生活环境，也要作为边境地区治理主体，主动承担加快边境发展、维护边境稳定安全的国民责任。增强边境地区广大军民的国民意识，才能焕发出其自觉捍卫边境安全的积极性、主动性和创造性。

强化国安意识。边境安全治理应放在总体国家安全观之中来考量。习近平总书记提出的总体国家安全观是新时代边境安全治理的基本遵循，确保边境安全，必须强化边境地区军民以总体国家安全观为核心内容的国家安全意识。一是牢固树立人民安全至上的理念，把确保边民的生命财产安全作为边境安全治理的出发点和落脚点；二是牢固树立政治安全是根本的理念，坚决捍卫国家政权安全、制度安全等，为确保人民安全筑牢可靠根基；三是牢固树立经济安全是基础的理念，把打击危害国家经济安全的行为作为边境安全治理的基础性工作；四是牢固树立军事、文化、社会等安全是保障的理念，把积极做好军事斗争准备、严防境外文化渗透、防范化解社会安全风险等作为边境治理的常态化工作；五是牢固树立安全命运共同体理念，要兼顾境内境外安全，在确保我边境安全的同时，也要照顾支持周边国家的安全关切，营造共同安全的环境；六是牢固树立统筹传统安全与非传统安全的理念，在夯实政治、军事、国土安全的同时，应该更加重视经济、文化、社会、生态、资源、生命等领域的安全工作。

强化国门意识。国门是指国家门户的简称，国门有两重含义：一是指阻挡外部力量的侵犯或窥视，即国门的安全保卫功能；二是连接内部与外部的通道，即国门的沟通交往功能。我边境地区以国门为界，真正实现了与周边邻国的“零距离”接触，通过国门我们可以直接影响邻国及其边民，同时也直接受邻国及其边民的影响。国门意识，就是对家园的安全保卫意识，就是对外开放交流意识，就是国家形象塑造和传播意识。增强广大军民的国门意识就是要随时防范境外敌对势力通过我边境国门所实施的渗透、破坏、颠覆、分裂活动；就是要敞开国门，以更加开放的胸怀拥抱、融入和主导全球化发展；就是通过国门主动输出我们的优秀文化，提高国家文化软实力，在周边国家塑造我国国家形象，提升周边对我国的认同程度和理解程度。强化边境地区广大军民的国门意识，不仅对境内可以提高边境安全治理的针对性和有效性，而且在境外塑造了有利于我边境安全治理的周边环境，把边境安全治理的范围从国内延伸到了周边邻国，大大降低了我国边境的安全风险，同时也降低了边境安全治理的成本。

（二）完善边境地区“党政军警民”五位一体合力治边体制机制

边境安全治理是一项系统工程，是多元主体合作共治的过程，这也是国家治理现代化的内在要求。形成多元共治的体制机制，一方面可以尽可能整合各种治理资源，毕竟充裕的治理资源是取得良好治理效能的前提条件；另一方面，可以把多元治理主体组织动员到一个完整的分工协作体系之中，避免了各自为战的碎片化的治理状态，形成了 1+1>2 的系统效应和整体效能。可见，在边境地区形成多元治理主体的合作共治格局是推进边境安全治理现代化的重要环节。中华人民共和国建立以后，边境治理实践逐渐形成了在党的全面统一领导下，政府发挥主导作用，军队承担边境国防安全，警察队伍承担社会安全，边民以个体形态或组织形态承担着政府不宜承担的各类事务。这一实践基础上探索形成的党政军警民五位一体合力治边组织架构体系，是最具中国特色的治边体系，笔者认为这是多元主体合力治边体制机制的 1.0 版本。笔者希望进一步推进这一体制机制的现代化进程，逐渐发展成为多元主体合力治边体制机制的 2.0 版本，使其更符合新时代边境安全治理的新要求。

在边境安全治理中，边疆地方党委根据总体国家安全观的要求以及边境管理的法律法规，对边境安全事务承担着总揽全局、协调各方的职责。边疆地方党委涉及省区级党委、边境州市级党委、边境县级党委。所谓总揽全局，是指各级地方党委定期对本辖区内的边境安全面临的新形势、新风险和新问题进行战略研判，并研究制定相应的政策；协调各方，是指各级党委在自己辖区范围内组织动员党政军警民各方力量，在科学分工的基础上形成职责清单，在履行职责过程中，一方面指导各方力量做到

各司其职、各负其责、各行其权，另一方面督促或激励各方力量提高站位、服从大局、相互补位、化解矛盾、主动协同、形成合力。

党政军警民合力治边体系中的“政”是指广义政府，涉及边疆省区、边境州市、边境县域等三级政府所涵盖的人大机构、行政机构、监察委、司法机构以及人民政协机构等。这些机构都在自己的法定职责体系范围内分别承担着相应的边境安全治理职责。其中，以省州（市）县乡四级行政机构承担的边境安全治理职责最为繁重。边疆地方党委制定的边境安全治理大政方针需要靠这四级行政机构及其相关职能部门起主导作用来负责具体落实落细。边境安全治理中，边境县域政府和抵边乡镇政府的安全治理职责最为关键，他们处于边境安全治理的第一线，负责直接处置各种边境安全问题，防范化解各种安全风险。

“军”是指人民解放军，是保卫国家安全的主要武装力量。在中国边境地区，为确保国界安全、捍卫国家领土主权完整、警戒外来入侵或挑衅、维护边境秩序，人民解放军系列军种中专门建立有边防部队，一般驻扎边境地区主要战略要地，专司边境安全防卫职责，这是确保边境安全的主要武装力量。

“警”是指武装警察、公安警察等，武装警察属于现役部队，是国家的重要武装力量。中国边境州市、边境县域都驻扎一定规模的武装警察部队，承担着域内重要设施的守卫、重要目标的警戒或警卫、处置突发社会安全事件等。这是保卫边境安全的重要武装力量。边境地区的公安警察，主要承担边境地区社会治安管控、社会矛盾调处、出入境边防检查、边境巡逻执法、涉外边防合作、打击跨境犯罪等职责。公安警察是边境地区管辖范围最广、联系基层群众最多、与当地社会生产生活融入最深、承担安全治理任务最繁重的治理主体。

“民”包含两个层面，一是个体形态的民，二是组织形态的民。在边境安全治理中，他们都是重要的治理主体，对边境地区自然地理、人文风俗、社会关系等情况最为熟悉，与周边邻国的民间交往与联系最为密切，所以他们在提供有效信息、参与管理边境安全事务、参与处置边境安全问题、参与防范边境安全风险等方面都可以发挥独特功能。“真正的铜墙铁壁是什么？是群众，是千百万真心实意地拥护革命的群众。”^①当然从推进边境治理现代化的趋势上看，应该鼓励和教育引导个体形态的民向组织形态的民发展，即提高边民的组织化程度，这是提高治理效能的内在要求。

加强边境安全治理，关键在于完善党政军警民五位一体合力强边固防体制机制，取决于两个重要环节：一是5个治边主体的职能分工是否科学合理；二是5个治边主体的协同程度是否具有较高水准。从当前边境安全治理的实践来看，“党政军警民”5个治理主体的职能分工总体上是科学合理的，没有出现职能交叉、推诿扯皮等现象而导致的系统性边境安全危机。但5个治理主体的协同性却暴露出很多问题，制约了“合力”的生成。一是边疆地方党委大都把总揽全局、协调各方的职责交由同级政法委具体负责，导致协调各方的权威性不足，影响了协调力；二是边境地区的边防部队、武警部队等属于军队系统垂直管理，不受边疆地方党委领导和节制，可能导致这两个治理主体合力治边的协同意愿和协同力受到影响；三是作为合力治边参与主体的“民”，目前大都处于个体形态，组织化程度不足，这也会制约着合力治边的协同程度。

解决上述“五位一体”协同程度不足的问题，需要进行体制机制的创新：一是以党的权威性提高合力治边的协同度。由边疆地方党委牵头成立省州（市）县三级边境安全委员会，由同级党委书记亲自任委员会主任，提高边疆地方党委总揽全局、协调各方的权威性；二是以契约提高合力治边的协同度。委员会成员单位共同讨论制定工作章程，以定制化的方式明确各治理主体的职责分工和协同义务；三是以会议机制提高合力治边的协同度。边境安全委员会定期召开边境安全形势的研判会、会商会、信息交流会、决策会等；四是以联谊、共建等机制提高合力治边的协同度。以拥军爱民为主题，在重大节日举办党政军警民的联谊活动，鼓励各种形式的“军民共建”“警民共建”等活动；五是以提高“民”的组织化程度来提高合力治边的协同度，如吸收加入民兵组织，加入群团组织、加入志愿者组织等。边境地区党委政府要重视上述组织的建设和发展，他们是边境安全治理最为持久和深厚的力量。

（三）主动经略和塑造周边安全环境

“中国边境安全问题同时也带有明显的全球化或国际化特点中国的边境安全研究不仅要具有中国视角，还应具有国际视角。”^①当前中国正在从大国走向强国的进程中，西方强国对中国的崛起一直持防范竞争态度，近来无所不用其极地使用除战争之外的所有手段打压、遏制、阻挠中国的发展，使中国边疆特别是边境地区面临着从所未有的安全风险和挑战。我们认为化解边境安全治理的困局，不能眼睛一直向内，在有效防范和化解内生型安全风险的同时，应该眼睛向外，主动出击，全面加强同周边国家的跨境安全治理合作。主动与周边国家的中央政府、地方政府、民间组织等发展全方位、多层次、立体化的外交关系，不仅与其建立经济领域、文化领域的紧密合作关系，也要建立安全领域的紧密合作关系，把安全合作治理的体制和机制逐渐建立和完善起来，做到安全信息共享，跨境安全事件合作处置，为中国边境的安全治理营造良好的周边环境。“‘和合主义’的理论范式，是解决‘异质’状态中多元冲突的最有价值的现实示范是获得世界范围内更多认同的‘安全话语’。”^②中国政府与民间力量在与周边的安全合作治理中应该坚持亲诚惠容理念和以邻为善、以邻为伴的周边外交方针，在长期的合作治理实践中逐步积累互信关系，逐步把周边国家塑造成为中国边境安全治理的最佳合作伙伴。

注释：

1 《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33页。

2 刘雪莲、欧阳皓玥：《从共存安全到共生安全：基于边境安全特殊性的思考》，《国际安全研究》2019年第4期。

3 沈毅：《反对宗教极端主义，有效打击“三股势力”》，《中国宗教》2018年第6期。

4 国务院新闻办：《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》白皮书，www.gov.cn/zhengce/2019-03/18/content_5374643.htm。

5 国务院新闻办：《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》白皮书。

6 许建海：《正确处理民族团结与边防稳定的关系》，《国防》2006年第5期。

7 余潇枫、徐黎丽、李正元：《边疆安全学引论》，北京：中国社会科学出版社，2013年，第7页。

8 Samuel P. Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, New York: Simon & Schuster, 2004, p. 181.

9 余潇枫、徐黎丽、李正元：《边疆安全学引论》，第22页。

10 王亚宁：《论研究中国边境安全的必要性》，《中国公共安全》2015年第1期。

11 余潇枫、徐黎丽、李正元：《边疆安全学引论》，第25页。

12 谈振好：《确保国家安全的根本大计》，《中国社会科学报》2019年5月16日，第8版。

13 余潇枫、徐黎丽、李正元：《边疆安全学引论》，第23页。

14 包心鉴：《当代中国的政治认同》，《光明日报》2014年4月9日，第13版。

15 周平：《论国家疆域的治理》，《思想战线》2015 年第 4 期。

16 毛泽东：《毛泽东选集（第一卷）》，北京：人民出版社，1991 年，第 139 页。

17 王亚宁：《论研究中国边境安全的必要性》。

18 余潇枫、徐黎丽、李正元：《边疆安全学引论》，第 24 页。