

# 民族复兴进程中的统战治边方略

丁忠毅 黄一鑫<sup>1</sup>

**【摘要】**统一战线是新时代国家治理和中华民族伟大复兴的重要法宝。中国共产党在边疆解放、建设和改革实践中高度重视发挥统一战线的策略性和战略性功能,逐渐形成了富有历史底蕴和鲜明中国特色的统战治边方略。统战治边方略坚持大团结大联合的本质要求,运用统一战线运作的制度化平台和组织网络,采用民主协商和合作治理方式,求同存异、聚同化异,在促进边疆地区政治整合、资源整合和制度化合作治理等方面具有显著优势。当前统战治边方略运行仍然面临多重挑战。适应中华民族伟大复兴战略需要,更新思维理念、完善边疆大统战工作格局、创造性服务边疆治理重大战略任务、改善网络空间场域统战工作质效,是新时代促进统战治边方略显著治理优势向边疆治理效能转化的现实选择。

**【关键词】**统一战线 边疆治理 治边方略 国家治理

**【中图分类号】** C95 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000—8691 (2021) 02—0109—10

中国边疆空间规模的超大性、治理客体的多元性和治理形势的复杂性,使边疆治理规模和治理负荷<sup>1</sup>具有显著的超大性特征。自古以来,化解边疆治理规模和治理负荷超大性特征带来的治理难题,有效发挥边疆对国家发展的战略支撑作用,是国家治理的重大战略课题。中国共产党在领导中国革命、建设和改革的百年历史进程中,充分借鉴吸收王朝国家边疆治理历史经验教训,形成了一系列具有中国历史底色、符合边疆实际的治边方略,为实现边疆有效治理提供了重要保障,为中华民族伟大复兴提供了重要支撑。近年来,学术界对中国共产党的党建治边方略<sup>②</sup>、文化戍边方略<sup>③</sup>、治藏方略、治疆方略进行了较系统的研究,为深入理解中国共产党兴边固边强边的成功之道提供了重要视角和理论资源。然而,在有关中国共产党治边方略的诸多研究中,虽然有研究探讨了人民政协在边疆治理中的功能<sup>④</sup>,但鲜有成果对统一战线这一党治国理政的重要法宝在边疆治理中的显著优势、面临的挑战和优化路径等问题进行系统分析。在实现中华民族伟大复兴的关键时期,着眼边疆地区和民族地区高度重合的现实国情,有效发挥党不同治边方略的独特优势,持续推进边疆治理体系和治理能力现代化,铸牢边疆地区各族人民中华民族共同体意识,是顺利实现民族复兴的基本战略需要。本文拟聚焦于中华民族伟大复兴进程中的边疆治理实践,检视统一战线在新时代边疆治理中的显著优势、面临的挑战,探寻其优化路径,致力于为更好地发挥统一战线在边疆治理中的效能提供必要的理论参考。

## 一、统战治边方略的内涵

“以党建国”“党建国家”是中国在传统帝制国家解体后建构现代国家的基本路径。<sup>①</sup>正如亨廷顿所言:“不是政党反映国家意志,而是政党缔造国家。”<sup>②</sup>在现代国家建构过程中,中国共产党逐渐成为领导社会革命、促进国家现代转型的核心力量。为有效应对复杂的革命形势、艰巨的革命与建设任务,中国共产党创造性地将马克思主义统一战线基本原理同中国国情相结合,先后建立了国民革命统一战线、工农联盟统一战线、抗日民族统一战线和人民民主统一战线,有效整合了各种政治社会力量,联合了一切可以联合的力量,为实现不同历史阶段所肩负的历史使命提供了重要力量和保障。毛泽东同志曾高瞻远瞩地告诫全党,统一战线的策略“是马克思列宁主义的策略”<sup>③</sup>,并将其视为中国革命的重要法宝。中华人民共和国成立伊始,统一战线便

<sup>1</sup>作者简介:丁忠毅,男,四川大学国际关系学院教授、博士生导师,主要从事边疆治理、中国政府与政治研究。

黄一鑫,男,四川大学国际关系学院政治学理论硕士生,主要从事中国政府与政治研究。

**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指数化研究”(项目号:16ZDA058);国家社会科学基金青年项目“国家治理视域下东西部对口扶贫协作的运行机制与优化策略研究”(项目号:17CZZ015)的阶段性成果

内生于国家政治结构和政治生活<sup>(4)</sup>，成为制宪开国的重要制度机制。改革开放以来，统一战线更是作为一种政治发展战略，逐渐成为中国共产党领导下的政治整合和社会整合机制，形塑了以中国共产党为领导核心，各种社会政治力量“大团结、大联合”的“伞状”政治结构，作为领导核心的中国共产党是伞的伞毂，伞的骨架是各民主党派、人民团体和政协其他各界别，伞面则是这些团体所联系的人民群众。<sup>(5)</sup>经过长期演进和完善，统一战线已经成为当代中国特有的国家治理机制和战略，成为国家治理在各个领域有序有效展开的重要平台和机制，成为“中国之治”的重要制度支撑和实现中华民族伟大复兴的重要法宝。

边疆地区既是拱卫国家核心区域发展的重要政治地理空间，又是国家外向性发展的战略支撑性空间。边疆地区在国家空间治理格局中的结构性特征<sup>(6)</sup>，以及中国边疆地区与少数民族聚集区高度重合的现实国情，决定了边疆治理既面临与核心区治理同样的治理客体，又面临诸多特殊客体<sup>(7)</sup>，由此使边疆治理面临更为复杂的治理环境和更为艰巨的治理任务。中国共产党作为使命型政党<sup>(8)</sup>，始终将维护国家统一和民族团结、促进边疆民族地区经济社会发展作为重要使命，并在借鉴中国历史上历代政权边疆治理方略的基础上，创造性地将统一战线运用于边疆解放和治理，有效凝聚边疆地区的民心民智，链接、整合边疆治理的多元主体，逐渐形成了富有历史底蕴、独具中国特色的统战治边方略。

所谓统战治边方略，是指在中国共产党的领导下，遵循大团结大联合的本质要求、治理逻辑和价值理念，运用统一战线的组织平台和制度体系，发挥各民主党派、人民团体、新兴社会阶层等多元主体的积极性，团结动员这些团体所联系的人民群众，以民主协商和合作治理的方式，治理边疆的具有较高稳定性的方法、策略和战略的总和。具体而言，可从治理逻辑、治理主体、制度平台、治理方式等方面系统把握和理解统战治边方略的基本内涵。

第一，统战治边方略的治理逻辑。纵观统一战线发展演进的历史，大团结大联合始终是其基本主题和本质要求。统一战线作为国家治理的重要方式，其基本逻辑即为在中国共产党的领导下，团结联合一切可以团结联合的社会阶层和社会主体，着力解决国家治理过程中的人心向背、力量对比这一最大的政治问题，从而最大程度形成共识、凝聚人心、汇聚力量，推动国家的良政善治，提高国家治理效能。统战治边方略，是统一战线在边疆这一国家治理的特殊空间场域的具体展开，其治理逻辑同样是坚持和实现统一战线大团结大联合的本质要求，在尊重边疆地区广泛存在的多样性基础上，聚同化异，凝聚共识，增进团结，从而调动边疆地区社会各阶层、各方面的积极性，不断巩固党在边疆地区的执政基础，促进边疆地区的有效治理。

第二，统战治边方略运行的多元主体及其结构。统一战线的运行，是中国共产党统战体系和统战对象交互作用的过程，其主体既包括承担主体责任的党委、承担具体组织和统筹协调工作的党委统战部门等统战主体，也包括各民主党派、人民团体及其联系的广大群众。因而，在国家治理视域下，统一战线的重要特征便是在中国共产党的领导下发挥多元治理主体的积极性，构建多元治理格局，形成多元治理合力。统战治边方略的运行，将统一战线所链接的多元主体以制度化方式作用于边疆治理实践，逐渐形成多元主体共同守边固边、稳边兴边的治理格局和体系。在这些多元主体中，中国共产党始终处于领导地位，是统战治边方略运行的领导力量，引领边疆治理方向，供给边疆治理权威。其他主体又可以分成两个层级：一是组织化的统战对象，如各民主党派、各级工商联等政党和组织；二是组织化的统战对象所联系的广大人民群众和致力于中华民族伟大复兴的爱国者。

第三，统战治边方略运行的主要制度平台。统一战线的运作，主要通过中国共产党领导的多党合作与政治协商制度展开。中国共产党领导的多党合作与政治协商制度作为中国三大基本政治制度之一的政治地位的确立，为统一战线的制度化运作提供了政治保障。在多党合作制度维度，中华人民共和国成立后，各民主党派在边疆地区主要城市建立组织，发展成员，广泛凝聚边疆地区社会各界力量，多党合作制逐渐建立并有效运转，成为党在边疆地区政治吸纳和社会整合的重要制度平台。在人民政协制度维度，人民政协是中国最广泛的爱国统一战线组织<sup>(1)</sup>，在中央设置全国委员会，在边疆和内地县级以上政府一体化设置相应级别的政协地方委员会，各级政协委员会是统一战线运行的基础性制度平台。边疆地区县、市、省三级政协委员会也就成为统战治边方略运行的基础性制度平台。通过这一平台，统一战线一方面将边疆地区各民主党派、各界别精英吸纳进人民政协组织，构建边疆地区不同社会群体意见和利益表达的制度化平台，寻求不同群体利益的“最大公约数”<sup>(2)</sup>；另一方面，发挥政协委员广泛调研，参政议政的积极性，既为边疆治理决策提供智力支持，又促进政协各界别之间的协商交流，增进政治共识，强化“五个认同”，持续厚植党在边疆地区的执政基础，提升党的执政能力。

第四，统战治边方略蕴含的基本治理方式。统一战线运行的重要特点是在尊重差异性的原则下，通过多元主体商量、协调、沟通等方式，将不同意见、反对意见内部化，将分歧转化为共识。<sup>③</sup>在这一意义上，统一战线既是中国特色协商民主运行的制度平台，又是“软治理”<sup>④</sup>的重要方式和载体，还是合作型治理的基本机制。基于统一战线运行的重要特点，统战治边方略内含两种基本治理方式：一是民主协商的治理方式。统一战线各主体在中国共产党的领导下，通过统一战线的制度化平台，民主参与边疆治理事务，并就边疆治理的重要问题进行民主协商，协调多元利益，达成政策共识。二是合作型治理方式。统战治边方略的运行，使统一战线所链接的多元主体，以合作而非竞争的政治关系模式，协调权力关系、配置政治权利<sup>⑤</sup>，协同推进边疆治理，成为中国大陆地边疆最主要的合作型治理方式。

## 二、统战治边方略蕴含显著治理优势

近百年来，统一战线在革命、建设和改革时期总体呈现出策略、战略和治道三重面相<sup>⑥</sup>，“具有人才荟萃的智力优势、民主协商的政治优势、协调关系的组织优势、联系广泛的资源优势”<sup>⑦</sup>，成为中国之治的重要制度保障。

在边疆地区，中国共产党对统一战线的创造性运用，为边疆的和平解放、政权建设的顺利推进和有效巩固提供了重要政治保障。在革命时期，针对边疆地区普遍存在民族问题错综复杂，地方军阀势力、封建势力和宗教势力强大，党组织基础薄弱等特点，中国共产党高度重视发挥统一战线的重要作用，以尽可能少的军事行动实现了边疆的和平解放。以云南和平解放为例，中国共产党的中央和地方组织对以龙云、卢汉为首的地方实力派代表人物，以西双版纳进步人士刘昆府、滇南哈尼族“咪哩王”李和才等为代表的各民族上层人士开展有力的统战工作，争取到他们的广泛支持，促成了昆明起义和云南和平解放。<sup>①</sup>边疆解放后，巩固边疆政权、维护国家统一，内在地需要在边疆地区建立崭新的、一体化的国家政治制度和政治体系。以承认和保护多元为前提，以协调和凝聚多元力量为使命，以实现人民当家作主为目标的统一战线，成为中国共产党在边疆地区政权建设的重要机制。<sup>②</sup>以西藏为例，昌都战役胜利之后，人民解放军的军事行动基本结束，为了使昌都地区社会秩序迅速安定，中共西藏工委在对昌都地区少数民族上层人士进行成功统战的基础上，团结昌都人民于1951年1月正式成立广泛吸收藏族人民参加的昌都地区人民解放委员会这一具有统一战线性质的政权组织形式，为西藏民族区域自治制度的建立做了实践探索和重要准备，积累了重要经验。

改革开放以来，统一战线逐渐成为中国特色社会主义制度框架的重要组成部分，其在国家治理中的功能不再局限于策略范畴，而是逐渐上升到战略高度，其蕴含的显著制度优势日益有效转化为国家治理效能。边疆地区在国家治理空间格局中的特殊地位，及其在民族、宗教等领域呈现的多元性特征，使统一战线在边疆治理中的制度优势更加凸显，在强化边疆地区政治整合、社会整合和资源整合等方面发挥了重要政治功能。

### （一）统战治边方略在边疆政治整合中具有显著优势

政治整合是政治共同体构建政治秩序、供给政治有效性的基本路径。在中国特色党政体制中，边疆地区的政治整合至少包含两重要义：一是将边疆地区多元的利益主体吸纳到既有政治结构中，“以防出现独立的政治团体、政治运动或政党”<sup>③</sup>，从而促进边疆地区政治稳定，构建良好的政治秩序，其核心要求是强化对中国共产党的认同，维护和巩固党在边疆地区的执政地位；二是针对边疆地区多民族聚居的基本国情，“通过国家制度安排和政策手段”，构建多民族群体的链接纽带，将各民族整合进统一的政治共同体，其核心问题是化解民族认同和国家认同的张力，不断强化边疆社会不同族群的国家认同。<sup>④</sup>这两个方面的政治整合既各有侧重，又互构互促。在边疆治理现代化进程中，发挥不同政治整合制度和政策的独特优势，以政治整合的有效性改善政治输出的有效性，是提升边疆治理效能的必然要求。统一战线的性质和使命决定了其具有将不同阶级阶层的社会人士、不同政治主张的社会力量纳入国家政治体系，从而具有巩固政权的社会支持基础的功能，是培养和巩固政权与不同社会群体之间联系的纽带<sup>⑤</sup>，在边疆政治整合中具有显著优势。

首先，统一战线为吸纳不同社会群体进入政治体系提供制度平台和通道。统一战线在边疆地区的长期有效运行，将民主党

派、无党派、民族、宗教、新的社会阶层、海内外侨胞等社会各界的代表人士吸纳进新疆各级人民政协组织，并主动适应边疆社会变迁，通过发挥工商联、共青团、工会、侨联等人民团体的作用，不断吸纳“两新组织”和新的社会阶层代表，提高统战广度和力度，扩大政治吸纳范围，拓宽政治参与<sup>⑥</sup>，有效避免新的社会力量徘徊或游离于既有政治体系之外，最大程度地压缩国外势力和国内分裂势力的政治社会动员空间，从而维护党在边疆地区的一元化领导，巩固党的执政基础，促进边疆地区政治社会稳定。

其次，统一战线是促进新疆各族人民将其对本民族的认同包容于国家认同的重要制度平台。一方面，统战治边方略充分体现了中国共产党在宪制框架下对边疆地区民族构成、民族文化多样性和差异性的尊重，体现了中国共产党对各民族保持自我特性与合法权利的有力保障，并力图以统一战线为平台铸牢中华民族共同体意识，不断强化各民族对中华民族的认同，从而使各族人民对本民族的认同包容于中华民族认同；另一方面，统战工作是中国共产党特殊的群众工作，蕴含着群众路线的基本精神<sup>①</sup>，具有显著的民心政治特点。在边疆治理过程中，统一战线这一特殊群众工作机制的有效运转，有利于党的民族宗教政策在边疆地区得到更好的贯彻落实，更好地构建平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，充分体现和维护各民族利益，从而在更好地保护各民族根本利益的过程中强化各族人民的国家认同。

## （二）统战治边方略在整合边疆治理资源中具有显著优势

国家治理的资源主要包括权力（权威）、财政、人力、制度和技术等具体资源，其总量和结构是影响国家治理能力和水平的关键变量<sup>②</sup>，也在很大程度上影响国家治理方式的选择<sup>③</sup>。边疆在国家发展中的重要意义<sup>④</sup>，使边疆治理在国家治理中的地位前所未有地凸显出来<sup>⑤</sup>。推进边疆治理体系与治理能力现代化，既需要在总量维度满足边疆治理所需的各类资源，又需要优化资源结构，改善资源供给质量。然而，当前中国陆地边疆治理面临着经济、政治和社会资源总量不足<sup>⑥</sup>以及结构欠优等突出矛盾，从而既直接影响边疆治理目标的实现，又影响边疆治理方式的现代转型。统战治边方略因其基本的治理逻辑和可以联结多元治理主体等方面的特征，在整合边疆治理资源方面具有显著优势。整体而言，统战治边方略的基本治理逻辑便是践行大团结大联合的主题和本质要求，秉持求同存异和聚同化异的理念，发挥统一战线的组织网络和制度优势，不断扩大统一战线的广度、深度和力度，实现从政治领域到经济文化社会领域、从社会基层到中上层群体、从边疆地区到整个国家乃至海外的广泛团结和联合，最大限度汇聚边疆治理的力量。

首先，统战治边方略有利于凝聚边疆地区政治权力运行的共识性资源。多元性与异质性显著是中国边疆地区的重要特征，求同存异、聚同化异，强化政治共识与决策共识，既是提升边疆治理有效性的基本要求，又是促进边疆治理体系与治理能力现代化的政治保障。统一战线的重要政治功能就是通过凝聚共识，包容社会的多元化，实现求同存异、聚同化异。共识是一元和多元的统一，既有多元的意蕴，又是迈向一致的桥梁。<sup>⑦</sup>统一战线在边疆地区的有效运转，通过对中国特色协商民主资源的发掘和开发，既使边疆地区不同政治社会力量能够坚守四项基本原则这一当代中国的基本政治共识，又参与到边疆地区重大公共政策决策过程中，达成基本政策共识，从而持续供给边疆地区政治权力运行的共识性资源。

其次，统战治边方略有利于凝聚边疆治理的人力资源。一方面，通过对民主党派、党外知识分子、人民团体等力量的团结与联合，统战治边方略链接了社会各界精英，为边疆治理汇聚了多元智力和人力资源，为优化边疆治理的智力与人力资源结构提供了制度化平台；另一方面，统一战线在边疆地区的有效运行，为在边疆地区“党管干部”“党管人才”目标的实现提供了重要途径和制度保障，使边疆各类干部和人才能够在党的领导下奉献和服务边疆治理。

再次，统战治边方略有利于培育边疆治理的社会资本。统一战线在边疆地区的有效运行，有助于推动各民族、各宗教、各阶层等社会各界的团结和合作，在链接各种经济资源、化解边疆治理的经济资源匮乏困境的同时，促进各民族交往交流交融，增进文化跨界融合与社会心态互释<sup>⑧</sup>，培育边疆治理的社会资本。

## （三）统战治边方略具有促进多元主体制度化合作治理的显著优势

20 世纪 90 年代以来，构建政府与市场、社会间的合作治理关系，日益成为国家治道变革和治理能力建设的 choices。合作治理因其具有发挥不同治理主体优势、提升治理民主性等优势而成为“理想治理图景”。<sup>①</sup>在边疆治理中，构建多元主体共治共享的治理格局成为边疆治理体系和治理能力现代化的重要维度。然而，从中国陆地边疆治理的实践来看，政府、市场和社会等多元主体共治共享格局远未形成，<sup>②</sup>在当前诸多合作治理实践中，依托统一战线所形成的合作治理格局和模式具有显著优势。

一是统战治边方略内含的合作治理具有较高的制度化水平。相较于其他合作实践，统战治边方略内含的合作治理实践因为统一战线运行的制度化而在治理领域、合作方式和合作平台等方面具有较高的制度化水平，促进了合作治理的常态化和持续性。

二是统战治边方略链接的治理主体更具广泛性和代表性。根据中国共产党的相关党内法规和统一战线实践，统战治边方略连接了包括民主党派、党外知识分子、少数民族、新的社会阶层等在内的多元治理主体。相较于边疆治理的其他合作治理模式，统战治边方略所连接的治理主体更加多元，能够更加鲜明地体现边疆地区的多样性特征。

三是统战治边方略内含的合作治理具有较高的治理效能。统战治边方略在运行过程中，在党委统一领导、统战部门牵头协调下，秉持求同存异、和而不同的理念，通过平等对话、民主协商、教育引导等方式，有效协调不同治理主体间的利益差异，寻求边疆人民利益和愿望的最大公约数，将分歧转化为共识，从而减少因不同治理主体的利益分化和矛盾导致的治理低效或失效，极大地提升边疆治理效能。通过制度化的合作治理，统战治边方略使边疆地区多元治理主体在中国共产党的领导下，以制度化的合作治理有效化解中国边疆地区治理形势复杂性、治理客体多元性带来的超大治理负荷难题，为边疆地区的有效治理提供了重要支撑。

### 三、统战治边方略显著治理优势的发挥面临多重挑战

长期以来，特别是党的十八大以来，中国共产党站在厚植执政的阶级基础、扩大执政的群众基础，促进国家治理体系和治理能力现代化以及实现中华民族伟大复兴的战略高度，不断推进统一战线工作体制机制改革，使统一战线蕴含的制度优势不断转化为中国共产党治国理政的显著效能。随着边疆治理在国家治理全局中地位的凸显，统一战线积极适应国家安全与发展对边疆治理提出的新的战略需要，为中华民族伟大复兴进程中的边疆安全与发展提供了重要支撑，有力推动了边疆治理体系和治理能力的现代化。但当前统一战线在边疆地区的运行过程中仍然面临多重挑战，从而制约其蕴含的显著治理优势向边疆治理效能的转化。

#### （一）认知偏差制约统战治边方略有效运转

思想和认识是行动的先导，认知偏差将导致实践的偏差甚至偏向。统战治边方略的有效运行，首先需要在认知层面正确认知其在边疆治理现代化中的显著优势和战略作用。习近平总书记在中央统战工作会议上指出，一些地方和领导干部对党的统一战线工作的认识存在“过时论”“麻烦论”“危险论”“无关论”“被动论”等 5 种错误论调。<sup>③</sup>这些错误论调在边疆地区仍然在不同程度上、不同范围内存在。具体而言，主要表现为以下方面：

一是对统一战线的定位存在认知偏差。一些地方和领导干部仍然将统一战线视为一种“过渡性”和“暂时性”的策略，更多在政策和策略层面来认知统一战线在边疆治理中的地位。<sup>④</sup>他们因而更多注重统一战线的工具理性<sup>⑤</sup>，难以从统一战线作为革命、建设、改革的重要法宝，巩固党的执政地位的重要法宝，以及全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的重要法宝的战略高度，审视统一战线的重要战略价值。

二是片面地认为统战工作是统战部的工作。在实践中，统战部门牵头协调统战工作，一些领导干部便片面地认为统一战线工作与己无关，与己所在单位无关，导致党委统战部在统战工作实践中“单打独斗”“包揽天下”，大统战格局建设难以有效推进，统战工作合力难以形成。

三是片面强调统战工作的一致性。有效协调一致性与多样性的关系，是促进统一战线工作高质量发展、发挥统战治边方略显著治理优势的必然要求。然而一些干部过分追求一致性，而对多样性和多元性缺乏必要的尊重，从而脱离边疆地区民族、宗教、文化等诸多领域存在广泛的多元性这一实际，难以实现对多元力量的有机整合，制约边疆治理能力的提升。

## （二）大统战工作格局建设滞后

构建党委统一领导、统战部门牵头负责、有关方面各负其责的大统战工作格局，是统一战线工作适应新时代社会发展变化，提高统战工作有效性、系统性和科学性的必然选择，也是促进国家治理体系与治理能力现代化的内在要求。党的十八大以来，特别是2015年中央统战工作会议召开以来，各级党委大都成立了统战工作领导小组，统一要求统战部部长由同级党委常委担任，并在党和国家领导机构改革中普遍加强了统战部门的力量，从全国层面来看大统战工作格局已经基本建立。<sup>①</sup>但初步建构起来的大统战工作格局在边疆地区实践运行中也面临一些新的问题。

一是各级党委统战工作领导小组的领导协调功能尚未有效发挥。领导小组是中国共产党治国理政的重要机制，其重要功能在于强化党的领导和协调各方力量<sup>②</sup>，从而促进重要目标任务的实现。在统战工作中，党委领导小组尚面临成员单位责任不明、议事规则不健全、监督反馈机制不健全等突出问题，从而影响其领导协调功能的发挥。

二是党委统战部“单兵作战”的传统工作机制具有较大的运行惯性。一方面，一些统战部门仍然习惯于做具体的统战工作，牵头协调有关方面协同做好统战工作的能力亟待提高；另一方面，有关方面的统战职责尚未明晰界定，且一些机构未能从边疆治理全局认识统战工作的战略性功能，谋划职责范围内的统战工作，履职意识不强、能力不足等问题相对突出。

三是基层党组织的统战工作力量不足，制约统战治边方略治理优势在基层一线的发挥。当前乡镇、学校、医院和部分国有企业，普遍缺乏专门的统战工作机构和专职工作人员。为加强基层统战工作，一些县级人民政协尝试向乡镇派驻机构或工作人员，一些乡镇党委也配备专职统战工作人员，但总体而言，基层党组织的统战工作力量普遍薄弱，不利于做好边疆民族地区基层一线各领域代表人士的统战工作。

## （三）网络空间场域的统战工作面临较大挑战

现代信息通讯技术和互联网的广泛普及应用，使网络空间场域成为边疆治理必须关注的新型空间场域。网络空间场域既是“思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器”<sup>③</sup>，也是集中反映边疆人民群众的利益诉求和政治愿望的重要场域和平台，还是各种思想交流交锋的重要空间场域。适应网络社会的发展，做好网络空间场域的统一战线工作范围，构筑网上网下同心圆<sup>④</sup>，是统战治边方略有效运行的必然要求。然而，受多种因素的交互影响，当前统战治边方略在网络这一空间场域的有效运行仍然面临以下阻滞因素：

一是边疆地区各级统战部门信息化建设相对滞后。面向统战各领域完备的“互联网+统战”和“大数据+统战”的交互式工作平台仍未普遍建立，一些已经建立起来的信息化平台也未能有效利用，部分边疆地区统战部门网站的一些栏目、微博、微信平台长期未能更新，一些栏目内容单调、枯燥，缺乏必要的吸引力和亲和力。

二是部分统战干部的网络统战意识和能力不足。一些统战部门和干部开展工作往往囿于座谈会、联谊会等传统工作方式，对互联网和新媒体的发展以及统战形势的新变化认识不足。部分统战干部网络统战治理能力不足，信息技术运用、网络传播策略设计、网络舆论引导等方面的技能难以适应网络统战工作开展的新要求，专业化水平亟需提高。

三是针对网络统战领域的工作机制尚需健全完善。部分边疆地区统战部门将网络统战简单化、形式化，片面地认为网络统战就是部门网络平台建设和统战内容宣传，缺乏与统战对象之间的有效沟通，难以调动网络统战对象的积极性和主动性；部分

边疆地区没有形成统战部门与宣传部、网信部等多部门的协同统战机制，往往存在一些领导干部和工作人员懂宣传但不懂统战、懂网信技术但不懂统战、懂统战但不懂宣传和网信技术的突出问题，影响网络大统战格局的形成，制约线上统战工作的有效开展。

#### （四）统战治边方略服务边疆治理重大战略任务的深度广度亟待拓展

“只有立足于时代去解决特定的时代问题，才能推动这个时代的社会进步。”<sup>①</sup>中华民族的伟大复兴，赋予边疆地区前所未有的战略任务，并将边疆治理在国家治理中的地位和作用置于前所未有的重要地位。统战治边方略只有更好地服务于国家发展赋予边疆地区的重大战略任务，才能更好地体现其治理优势，也才能为统一战线发展赢得更大的战略空间。长期以来，统一战线各级组织主动将边疆治理的重大战略任务作为履职的重要内容，为兴边固边强边提供了重要保障。如2015年，中央统战部印发《关于统一战线服务“一带一路”战略的意见》，专门针对边疆民族地区特点提出了具体要求，以更好发挥边疆地区在“一带一路”倡议实施中的重要战略支撑空间功能。<sup>②</sup>新疆、西藏、云南等边疆省区统一战线广泛组织宗教界、民主党派和无党派人士、侨界、非公有制经济界等各界代表人士，宣传中国共产党的民族政策、宗教政策，积极引导各族人民交流交往交融，促进宗教与社会主义社会相适应，为强化边疆地区民族、宗教治理做出了重要贡献。

但与中华民族伟大复兴对边疆治理和统一战线工作提出的新要求相比，当前统战治边方略服务边疆治理重大战略任务的深度和广度还亟待进一步拓展。如在“一带一路”建设过程中，有效发挥统一战线联系的海外华人华侨资源优势和地缘优势，强化对边疆民族地区“一带一路”建设政策与规划的推介，促进边疆民族地区各族民众与“一带一路”沿线国家的民众实现民心相通，有效强化海外民众对“一带一路”倡议和中国民族、宗教政策的正面认知，从而既为“一带一路”倡议在边疆地区的顺利实施汇聚海外共识和资源，又为边疆地区中华民族共同体建设营造良好的外部尤其是周边环境，是统战治边方略亟需破解的重要实践课题。又如，在中华民族共同体建设过程中，一些边疆地区统战部门和领导干部，仍然停留在“解决民族问题”的层次，尚未站在铸牢中华民族共同体意识的全局和高度，谋划边疆民族地区的民族宗教事务，在肯定各民族独特性基础上强化中华民族的整体性。诸如此类问题的存在，不利于统战治边方略的治理优势向边疆治理效能转化。

## 四、民族复兴进程中发挥统战治边方略显著治理优势的路径选择

中华人民共和国经过70余年的发展，“我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标”。<sup>③</sup>在实现中华民族伟大复兴的关键时期，从国家治理的空间场域来看，边疆已经成为新时代国家发展的战略短板。<sup>④</sup>这亟需发挥统一战线的显著治理优势，持续优化统战治边方略，不断推动统战治边方略显著治理优势转化为边疆治理效能。

#### （一）以思维理念更新促进统战治边方略有效运行

针对当前统战治边方略运行中认知偏差及其对统战治边方略有效运行的掣肘，需要以思维和理念的优化为先导，持续推动统战治边方略运行效能的提升。具体而言，需要重点培育和树立以下思维和理念：一是强化辩证思维。习近平总书记指出：“我们党建立统一战线，是基于一致性和多样性的存在，巩固和发展统一战线，核心是正确处理一致性和多样性的关系。”<sup>①</sup>在边疆这一特殊空间场域中，面对经济社会转型过程中的多元利益分化和诉求、多元的民族特性和宗教信仰，统一战线的运行尤其需要妥善处理多样性与一致性的辩证关系，用辩证思维把握群众差异化利益诉求和多元化文化认同，在坚持政治底线和政治共识基础上“找到最大公约数，画出最大同心圆”，促进边疆地区政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐，维护边疆地区的安全与稳定。二是强化战略思维。统战治边方略不仅关乎边疆地区的稳定与繁荣，而且关乎国家的发展稳定和战略大局，需从国家发展全局出发推进统战治边，结合“百年未有之大变局”下内外环境的变化，找准新时代统战治边方略的目标、重点、难点和着力点。三是强化系统思维。所谓系统思维，就是要在把握系统之间、构成系统的各要素间、系统与要素间联系的基础上认识和改造世界。在统战治边方略中，系统思维一方面表现为各治理主体相互协作、相互配合和相互促进，另一方面则表现为结合边疆治理的顶层设计和重大战略任务，整合边疆治理资源，避免统战治边方略中相关政策的分隔化

和碎片化，提升统一战线各项政策的协同性和耦合性。四是强化精准治理思维。针对边疆地区面临的特殊矛盾和发展难题进行分类施策，是提高边疆治理精准度和有效性的内在要求。<sup>〔2〕</sup>在边疆地区，统战工作需要立足不同边疆区域的特性进行精准治理，即针对不同类型社会群体的特点制定不同的统战政策。特别需要结合当地文化习惯，借助本土传统习俗和社会网络，提出具有边疆特色的统战政策，开展更为精准的统战实践。

## （二）以深化体制改革加快构建边疆地区大统战工作格局

构建大统战工作格局是从中华民族伟大复兴战略全局高度发挥统一战线在国家治理中的显著制度优势的政策实践，也是发挥统一战线在新时代的“治理之道”<sup>〔3〕</sup>作用的制度构架。构建责任明确、协同高效的大统战工作格局，可从以下方面着力：一是完善党委统战工作领导小组制度。制度是治理的客观环境和基本依据。需结合边疆实际，进一步明确领导小组的权责归属、工作程序和考评标准等内容，优化领导小组的工作体系，促进领导小组工作制度化、规范化。二是科学配置边疆地区统战工作相关部门的职责权力。边疆地区党委需聚焦全局，减少具体事务的处理，给予其他相关部门政治性和方向性的领导；统战部门需围绕牵头协调职能，加强政策研究和实地调研，特别是针对边疆地区民众的特殊诉求，制定和供给统战工作的总体策略和具体政策，如民族宗教事务委员会等政府部门需更加集中于专门性业务，提升决策能力和执行效能，提高应对特殊事务的综合能力和专业化水平。三是建构边疆地区各级统战部门和相关责任单位统战工作权责清单。“权责清单制度是中国政府职责体系构建过程中的一项创新性制度安排。”<sup>〔4〕</sup>有必要根据边疆地区统战工作的核心任务和特殊要求，建立完善统战部门和相关单位的统战工作权责清单，明确各统战主体不可推卸的政治责任，并通过严格的责任追究机制倒逼统战工作落实。四是强化统战部门与相关责任单位的日常沟通联系与工作协作，拓展统一战线的组织空间。围绕民族、宗教、新的社会阶层人士等统一战线重点工作和领域，通过部门间联席会议制度、专题研讨会、部门会商等方式，创设如“统战+宣传”等统战与其他部门的协作治理机制，强化部门联动，理顺部门关系，打破部门壁垒，实现既分工负责、归口管理，又协同合作、互相配合，避免相互推诿、各自为政的现象，增强统战工作合力。五是强化基层统战工作。针对基层统战力量薄弱问题，可实行统战工作网络化管理，由各级统战部门就辖区内各社区、村社配备统战工作联络员，明确属地管理责任，实现乡镇对县负责、村对乡镇负责的两级责任制全覆盖。同时，围绕乡村振兴、抵御宗教渗透、民族团结创建、舆论引导等方面内容，由统战工作联络员牵头协调，组织动员乡镇非公企业、民族和宗教代表人士、新乡贤等社会力量广泛参与，完善合作治理模式。六是加强边疆地区统战工作队伍建设。当前边疆地区统战队伍既有“量”的不足，也有“质”的问题。在扩大边疆地区统战队伍的同时，要严把人才标准，强化政治能力和业务能力，注重健全培训机制培育人才、探索科学评价机制识别人才、利用已有资源留住人才、完善使用机制发挥人才作用。

## （三）创造性服务边疆治理重大战略任务

边疆治理效能事关中华民族伟大复兴战略全局。要有效克服中国边疆治理的超大规模和超强负荷难题，需要在中国共产党的领导下，把握统一战线大团结大联合的本质要求，坚持求同存异、聚同化异的理念，发挥统一战线制度化平台和组织网络优势，汇聚边疆治理的资源，形成边疆治理的合力。十八大以来，执政党统筹“百年未有之大变局”和中华民族伟大复兴战略全局，针对边疆治理的突出问题和新时代推进边疆治理体系与治理能力现代化的内在要求，对新时代边疆治理的核心任务和战略举措进行了全面部署和规划，主要包括守边卫国、维护社会稳定与长治久安、加快经济社会发展、保障和改善民生、加强民族团结、铸牢中华民族共同体意识、建设法治边疆、强化生态环境保护、打造国家开发开放和发展新的增长极等诸多方面。<sup>〔1〕</sup>这些战略任务为新时代边疆地区统一战线工作重心的确定指明了方向。统一战线工作如何创新工作理念和方式，更好运用其蕴含的显著治理优势服务边疆治理重大战略目标的实现，是提升统战治边方略运行效能的重大课题。首先，在明确自身优势基础上探索服务边疆治理重大战略任务的差异化和创新性路径。不同治理主体参与国家治理的优势具有显著差异性，并具有不同的功能限度。在服务边疆治理重大战略任务过程中，统一战线需找准自身优势，坚持有所为、有所不为，创新服务方式、服务载体和服务内容，着力以差异化治理体现精准治理，以更好发挥其在边疆治理中的“杠杆作用”<sup>〔2〕</sup>，推动边疆治理效能的提升。其次，在统筹中华民族伟大复兴战略全局和边疆地区特性中服务边疆治理重大战略任务。统战治边方略的运行，既要体现在全国范围内一体化运行的基本逻辑和要求，又要探索其在边疆地区有效发挥其效能的体制机制，在坚持政治一体化要求和政策在地化的



统一中，明确服务边疆治理重大任务的重点工作和目标任务，找准制约因素，寻求国家发展战略在边疆地区的实现路径，从而更好地服务边疆治理重大战略任务，推动治理优势向治理效能转化。

#### （四）创新网络统战工作

网络疆域已成为继陆、海、空、天之后的“第五疆域”。与边疆地区相关联的网络空间，成为边疆治理必须重点关注和持续用力的新场域。<sup>(3)</sup>针对这一挑战，可从以下三个方面寻求化解之道。一是加强边疆地区各级统战部门信息化建设。适应网络化和信息化时代的边疆治理需要，加大边疆地区统战工作信息基础设施建设力度，完善统战工作信息系统，强化网络统战工作的信息技术支撑。充实完善网络统战基础数据库，为网络统战工作形势研判、政策制定、业务开展和绩效评估提供精准、科学、动态的大数据支撑。二是建立完善部门间网络统战协调联动机制。围绕舆情研判、风险防范、民族宗教工作等内容，加强与网信、公安、宣传、民族宗教等部门的协调配合，共建共享统战信息资源<sup>(4)</sup>，形成“统战+网络”的工作格局，提高网络统战的合作治理效能。三是运用大数据、云计算等技术手段，搭建交互式网络统战工作平台，优化网络平台内容和服务功能，利用网络热词、网络语言塑造简单易懂，具有地域特色、适应本土知识的统战话语，增强网络统战的亲和力，更好吸引各族各界人士参与网络空间的交流互动，开展网上建言献策和参政议政，实现与广大统战对象的有效沟通，强化引领引导疏通，扩大统战工作的网络话语权。

综上所述，统战治边方略在边疆治理中具有显著的制度优势。持续加强边疆地区统一战线建设，发挥统战治边方略的显著优势，是补齐边疆治理短板的现实选择。但毋庸置疑的是，任何治理主体和治理模式，都有其能力和功能限度，统战治边方略只有与党的其他治边方略协同共进，才能更好适应中华民族伟大复兴对边疆治理提出的新的战略需要。

#### 注释：

1 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017年，第14—18页。

2 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。

3 方盛举：《边疆治理现代化视域下的文化戍边方略》，《思想战线》2019年第6期。

4 马宇飞：《论陆疆治理中政协的功能》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2016年第6期。

5 任剑涛：《以党建国：政党国家的兴起、兴盛与走势》，《江苏行政学院学报》2014年第3期。

6[美]塞缪尔·P.亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为译，上海：上海人民出版社，2017年，第69页。

7《毛泽东选集》（第1卷），北京：人民出版社，1991年，第155页。

8 肖存良、林尚立：《中国共产党与国家建设——以统一战线为视角》，上海：复旦大学出版社，2013年，第289页。

9 景跃进、陈明明、肖滨主编：《当代中国政府与政治》，北京：中国人民大学出版社，2016年，第87页。

10 丁忠毅、黄一鑫：《次边疆治理：历史镜鉴与实践意蕴——以西部边疆地区为中心的考察》，《云南社会科学》2020年第3期。

---

11 方盛举、王志辉：《我国边疆治理的一般客体与特殊客体》，《思想战线》2015 年第 5 期。

12 唐皇凤：《使命型政党：新时代中国共产党长期执政能力建设的政治基础》，《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018 年第 3 期。

13 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民政协重要文献选编(中册)》，北京：中央文献出版社、中国文史出版社，2009 年，第 506 页。

14 马宇飞：《论陆疆治理中政协的功能》，《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2016 年第 6 期。

15 陈明明：《现代国家建设视域下统一战线的三重面相：策略、战略与治道》，《统一战线学研究》2019 年第 6 期。

16 方盛举、吕朝辉：《中国陆地边疆的软治理与硬治理》，《晋阳学刊》2013 年第 3 期。

17 徐理响：《合作型政治：统一战线与政治整合的中国逻辑》，《统一战线学研究》2020 年第 4 期。

18 陈明明：《现代国家建设视域下统一战线的三重面相：策略、战略与治道》，《统一战线学研究》2019 年第 6 期。

19 张献生：《挖掘和发挥蕴藏于统一战线之中的制度优势》，《人民政协报》2020 年 5 月 19 日，第 3 版。

20 周涛、吴祁蕃、蒋文忠：《一九四九年昆明起义述论》，《思想战线》1989 年第 5 期。

21 林尚立：《中国共产党与国家建设》，天津：天津人民出版社，2017 年，第 127 页。

22 景跃进、陈明明、肖滨主编：《当代中国政府与政治》，北京：中国人民大学出版社，2016 年，第 87 页。

23 高永久、左宏愿：《论现代国家建构中的民族政治整合》，《南开学报(哲学社会科学版)》2018 年第 1 期。

24 阎小骏：《中国何以稳定：来自田野的观察和思考》，北京：中国社会科学出版社，2017 年，第 123 页。

25 张献生：《统一战线在国家治理中的功能作用》，《江苏社会主义学院学报》2017 年第 4 期。

26 李照修：《统一战线与群众路线内在逻辑的四重维度》，《求实》2014 年第 12 期。

27 钟杨、韩舒立：《行政吸纳与治理资源的生成：基于人民调解专业化的研究》，《行政论坛》2020 年第 1 期。

28 王沪宁：《社会资源总量与社会调控：中国意义》，《复旦学报(社会科学版)》1990 年第 4 期。

29 周平：《边疆在国家发展中的意义》，《思想战线》2013 年第 2 期。

30 周平：《国家崛起与边疆治理》，《广西民族大学学报(哲学社会科学版)》2017 年第 3 期。

31 周平：《陆地边疆治理面临资源困境》，《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2017 年第 4 期。

- 
- 32 蒋德海：《凝聚共识：国家治理现代化中统一战线的使命及其实现》，《统一战线学研究》2020年第3期。
- 33 马进：《国家认同：文化解释视角的探讨》，《甘肃社会科学》2016年第2期。
- 34 丁忠毅：《府际协作治理能力建设的阻滞因素及其化解——以对口支援边疆民族地区为中心的考察》，《理论探讨》2016年第3期。
- 35 方盛举：《论我国陆地边疆的合作型治理》，《社会科学研究》2015年第4期。
- 36 陈喜庆：《关于科学认识和运用统一战线法宝的几个问题》，《人民政协报》2019年7月10日，第8版。
- 37 鲁法芹、赵彩燕：《论作为国体的统一战线》，《当代世界社会主义问题》2014年第1期。
- 38 张艳娥：《构建治理型统战新格局——国家治理能力现代化视阈下的统战工作创新》，《中央社会主义学院学报》2014年第6期。
- 39 阚秀玲：《大统战工作格局的体制机制研究》，《山西社会主义学院学报》2020年第3期。
- 40 周望：《超越议事协调：领导小组的运行逻辑及模式分化》，《中国行政管理》2018年第3期。
- 41 李宗建：《党的十八大以来习近平意识形态工作新思想》，《社会主义研究》2016年第2期。
- 42 吴晶、王思北、胡浩：《汇聚起建设网络强国的磅礴力量——习近平总书记在全国网络安全和信息化工作会议上的重要讲话引起热烈反响》，《人民日报》2018年4月23日，第1版。
- 43 习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2007年，第235页。
- 44 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。
- 45 《习近平谈治国理政（第三卷）》，北京：外文出版社，2020年，第12页。
- 46 周平：《强化边疆治理补齐战略短板》，《光明日报》2015年6月10日，第13版。
- 47 《十八大以来重要文献选编（中）》，北京：中央文献出版社，2016年，第561—562页。
- 48 丁忠毅：《十八大以来习近平关于边疆治理的重要论述研究》，《社会主义研究》2019年第1期。
- 49 潘岳：《统一战线与国家治理现代化的思考（上）》，《人民政协报》2020年9月2日，第8版。
- 50 朱光磊、赵志远：《政府职责体系视角下的权责清单制度构建逻辑》，《南开学报（哲学社会科学版）》2020年第3期。
- 51 丁忠毅：《十八大以来习近平关于边疆治理的重要论述研究》。

---

52 陈明明：《现代国家建设视域下统一战线的三重面相：策略、战略与治道》，《统一战线学研究》2019 年第 6 期。

53 吴剑明、刘寒雁：《云南建设国际性信息枢纽的网络边疆内涵探析》，《思想战线》2012 年第 5 期。

54 孟庆莲：《新时期网络统战工作的阻滞因素及其协同治理路径选择》，《湖南省社会主义学院学报》2020 年第 3 期。