

以县治边：中国边境治理的行政单元

夏文贵¹

【摘要】：近年来边境在国家治理和国家发展中的地位空前提升，由此将如何认识进而优化边境治理的问题凸显了出来。中国的边境并不是一个独立的地理空间范围，而是分属于不同的行政区划。作为完整意义上的基层政权建制，县域是界定和划分边境的基本空间单位，140个边境县和58个边境团场共同构成了狭义上的边境区域。在这样的空间场景中，县域的公共性问题，也是国家的边境问题；县一级的地方政府，也是边境政策的落实主体；县域的治理过程，也是边境治理的基础环节。总之，沿边地带的县域治理，构成了中国边境治理的基本行政单元。为此，给予边境县以特殊性的关注和支持，是攸关国家边境治理成效的关键所在。

【关键词】：县域 边境 边境治理 边疆治理

【中图分类号】：C95 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1000—8691（2021）02—0119—07

一、问题的提出

边境是民族国家时代特有的政治地理空间现象。在传统认识中，边境是国家这个权力集装箱的外壁，边境治理关乎国家主权和领土安全。近年来，随着国家对外开放力度的持续加大、国家发展对外依存度的不断提升，边境及边境治理的功能从原初的安全拱卫延伸到了开放流通层面。从这个意义上来说，边境既是国家的“墙”，又是国家连通外部的“门”，在国家疆域格局中具有独特的地位和意义。

特别是伴随沿边开发开放政策的制定与实施，“兴边富民”行动的深入推进及重大成效的取得，“一带一路”倡议的提出与实践，党的十九大报告首次针对“加快边疆发展，确保边疆巩固、边境安全”的宣示，党的十九届四中全会关于“加强边疆治理，推进兴边富民”¹的强调，国家决策层提出“治国必治边”的论断，等等，边境及边境治理在国家治理和国家发展中的地位被前所未有地凸显出来。这样一来，加强边境及边境治理研究，更好地契合并实现对国家治理和国家发展战略的及时回应，进而提供有效的理论供给和知识供给，就显得十分重要和紧迫。

同时，这样的现实形势也将“如何认识我国的边境治理”的问题凸显了出来。这不仅是一个理论问题，也是一个现实问题。这是因为，推进和完善中国的边境治理实践，进而充分发挥其在国家治理和国家发展中的重要作用，首先就要全面而准确地把握边境治理的本质和逻辑。

面对这个看似简单却内涵深刻的问题，现有的研究也给出了一定的解释。一是，把边境治理看作是围绕边界要素而展开的“跨境”事务治理。二是，把边境治理看作是民族地区治理的范畴。三是，把边境治理看作是边疆治理的一部分。四是，把边境治理看作一个从边疆治理领域逐渐独立出来的特定领域。此外，有研究者从边境县域治理的视角，提出边境县的治理要实现“县治”与“边治”的统一⁽¹⁾，一定程度上涉及到了边境治理的本质属性。然而，这些认识并不够全面，也不够准确。诚然，从理论的假设层面上来看，边境就是紧邻边界的纵深性区域，是国家领土空间的边缘地带，边境治理是国家治理的有机组成部分。但在现实维度上，国家版图之中并不存在一个单独被划分出来的称为“边境”的空间范围；国家的疆域治理格局也从未专门规

¹作者简介：夏文贵，男，云南大学政府管理学院副教授、硕士生导师，主要从事地方政府与边疆治理研究。

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指数化研究”（项目号：16ZDA058）的阶段性成果

划出一个独立于地方治理之外的“边境治理”板块。这表明,“如何认识我国的边境治理”的问题还远未得到有效解决,尤其面对边境及边境治理地位在国家治理和国家发展中日趋增强的形势下,要能够形成对边境治理问题的准确把握和系统认知,就有必要对该问题予以专门探究。

二、县域是界定边境的行政空间基础

边境与国家边界相生相伴。这是因为,作为民族国家时代特有的地理空间现象,边境以国家边界为其界定、确认、划分和言说的核心基点及参照。只要有国家边界的划分和区隔,必然就有边境的存在。在空间形态上,“边境与边界存在的形态不同,边界为‘线’,边境为‘面’,即边境是基于边界线所划定的一定的‘区域’”⁽²⁾。可以认定,围绕国家边界这一核心要素,边境的空间分布往往呈现为一种由“线”而“面”的区域形态——它首先是一条线,然后沿领土内侧延伸至一定区域范围,从而形成“线”“面”结合的空间形态,并意指与国家边界直接相毗连的特定地理空间区域。

然而,在漫长的传统国家条件下,国家有边陲而无国界⁽³⁾,因而也不存在真正意义上的边境。国家边界是近代主权领土体制下的产物,标示着国家之间明确的主权领土分隔;而“‘边陲’则指涉一种动态的向度,是一种随实力消长而收缩或扩张的弹性区域,隐含的则是一种可有可无的消极治理心态”⁽⁴⁾。边陲的这种特点,是在特殊的历史背景及发展历程中形成的,主要取决于传统国家疆域治理的二元性,即受封建王朝以华夏为中心的夷夏观的深刻影响。虽然中原地区在秦代以后就建立了中央集权的郡县体制,但远离王朝腹地的边陲之地往往游离于这一体制之外,并借重于朝贡、册封、和亲、盟约、互市、教化、羁縻等方式来进行管控⁽⁵⁾,即便在个别边陲地区设置郡县或实施了类似于此的制度安排,但其选官任用形式及具体运作过程仍有别于内地,并呈现出了相较于内地较大的灵活性和宽松性。这样一来,传统国家对边陲之地的治理便多处于治与不治之间,国家疆域范围也因此会伴随国家实力的消长而呈现出盈缩变化。

近代以降,中国开启了主权体制的民族国家的建构进程,特别是1949年中华人民共和国的成立及其初期一系列现代国家建构活动在全国范围内的有序推进,标志着这一历史进程基本上已经完成。在此条件下,国家疆域逐渐获得了较为恒定稳固的地理空间范围及其外部边际。尤为重要的是,在新的国家政权建设过程中,形成于中国历史上的中央集权体制,不仅实现了向边缘及边境地带的延伸和拓展,而且通过全面系统的行政建制体系,把国家占据和管辖的各个疆域部分,完全纳入到了统一的国家制度体制及其治理进程之中。

事实上,通过行政建制体系设置行政区域,是国家实施疆域治理的重要方式。“国家本身占据着一个较大的地域范围。为了实现对国家的有效治理,国家往往将全国划分为若干个区域并在各个区域建立从属于中央政府的地方政府。”⁽⁶⁾正是这样的制度安排,有效实现了国家范围内各个疆域部分的连接、整合和治理,并贯通了中央与地方、核心区与边缘地带之间的联系。在此过程中,县这一特定的制度安排及其实践具有独特意义。一方面,自秦代确立中央集权的郡县体制伊始,“地方政府曾经先后经历了郡县制、州县制、府县制等发展阶段,但县一直是地方政府的基本单元”⁽⁷⁾。另一方面,受几千年历史传统的影响,时至今日县制仍是中国国家疆域治理的基本层级结构,所有的国家治理意志和目标,最终都要依靠县并以县治的形式来贯彻落实,正所谓“郡县治,则天下治;郡县安,则天下安”。

当然,在传统国家时代,受王朝的治理力量、资源、技术、观念等限制,“‘王权止于县政’,官僚组织体系只到县,县以下实行乡村自治”⁽⁸⁾。在这种情况下,正式的国家权力系统到县这一层级便终止了,其未能进一步向乡村延伸和渗透,县实际能够发挥的作用就显得较为有限。步入民族国家时代以来,这种状况发生了根本性改变。“与传统国家形态不同,民族国家的政治制度具有统一性和渗透性的特征。”⁽⁹⁾民族国家国家政权建构的高度一体化和同质性,使得县这一传统行政单元在现代国家的政治制度安排及其治理结构中,又有了更进一步的发展,其不仅在纵向层面扮演着承上启下的角色,而且还成为了国家治理与各个疆域部分治理的重要连接点。尤其对于边境这一国家疆域的最边缘部分来说,县级行政建制在该区域的设置,构成了把边境纳入国家领土和国家治理范畴的基本行政单元。

具体而言，作为国家疆域结构中的特殊组成部分，边境虽然处于国家疆域之最低端，但其同样是分属于不同的行政区划，并要在一定的行政建制条件之下来进行治理。而把边境纳入到一定的行政区划后，其不仅获得了明确的区域范围，为日常认知提供了具体的参照标准，而且也为边境治理确定了明确的行政范畴及地方治理主体。在此基础上，便分别形成了与国家行政建制层级相对应的不同意义的边境：宏观边境，即辖有国家边界的省级行政区域，包括省、区；中观边境，即辖有国家边界的设区的市行政区域，包括市、地、州、盟；微观边境，即拥有国家边界的县级和乡级行政区域，涉及县（市、区、旗）、乡（镇）。总体上，国家对边境区域的划分和治理，就是在这样一种行政区划之内并依托相应的行政单元来展开和实现的。

不过，就实际情形来看，随着行政层级的下移，辖有国家边界的边境政区的边境属性往往会显得更为突出和完备。这取决于，宏观和中观意义上的边境概念太过宽泛，而且多与实际情况不相切合，其中的许多行政区域往往远离国家边界，包含着大量的非边境区域，因而并不属于严格意义上的边境范畴。相对来说，微观边境才是最严格意义上的边境地区，并且更为靠近国家边界，也是各种边境要素体现最为明显和集中之地，构成了国家边境治理的基本区域范围。

在国家的边境治理实践中，通过县来确认、划分进而治理边境，是较为普遍且行之有效的做法。这是因为，在中国现行的行政建制体系中，乡镇不是完整意义上的基层政权建制，因而理应将其统一纳入县域范畴。相对而言，只有县级政区才是最恰当的边境地方，其同时涵盖了较为完备的政权要素和边境要素，是直接对接和承续国家边境治理任务的基础性行政单元，与之相应的边境地区的县域治理——边境县治理则构成了国家边境治理的具体实践形式。正因为如此，中国与周边国家签订的陆地边界管理协定，便是以毗邻双方边界的县级行政区来认定边境；兴边富民行动也是以 140 个边境县及 58 个边境团场作为主要实施范围；国务院《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》，同样是以县为基本单位来组织实施的；9 个边疆省区出台的《边境管理条例》等地方性法规，也多以县域来界定边境。

按照以上逻辑，把县作为界定、划分和治理边境的行政空间基础，就具有了多重意涵：首先，边境作为一种区域形态，本身是抽象和空泛的，必须对应到一定的行政区划，具体来说是县的行政框架体系之中，才能进一步得以确认并把边境治理落到实处。从这个意义上来说，边境区域的县域所辖有的行政空间范围，同时也就是边境的地理空间范围。而于县的行政架构之下治理边境，便是最为直接的边境治理实践形式及体现。其次，通过县来确认和治理边境，就把边境治理变为了国家治理的一部分，并确保国家治理意志在边境地区的有效实现。最后，县级国家政权在边境地区的建构及其实践，还蕴涵着深刻的国家边地建构逻辑：不仅从县的“面”的维度宣示了国家主权的边境在场，还使得国家的控制、力量 and 影响，通过政权、政党、制度、法律、政策等直接下沉到了“边”，并且直抵沿边一线的村寨、社区、家庭及边民，于真正意义上把国家与边境融合在了一起。

三、县治问题是边境治理的基本内容

边境治理以边境问题为目标指向，边境问题规定着边境治理活动的实践趋向及特点。但不同于其他区域问题，边境问题总体上涉及两个层面，一是边境地区的特有问题的，二是一般性的区域问题，是边境属性和地方属性的有机统一。在边境场域中，边境特有问题是基于边界要素而引发的，一般多体现为具有明显边界特性或跨境特质的边境问题，因而是边境地区特有或独有的、内涵显著的边境属性；在以县为基本划分和治理单位的边境空间内，边境地区的一般区域问题则表现为普遍性的县域问题或地方治理问题，即与其他非边境区域一致或相似的一般性县域（地方）事务和问题，具有鲜明的县域（地方）属性。然而，由于县域问题又存在于特定的边境空间场景之中，因而也是边境问题的重要组成部分，相应的县域问题的治理，便构成了边境治理内容的一部分，并从根本上支撑着其他特殊性的边境问题的治理。

边境问题的这种双重属性表明，在边境这一特定地理空间场景中所展开的治理实践活动，分别就围绕着边境特有问题的治理，以及一般性县域（地方）问题的治理而展开，相对于一般区域治理是共性与个性的有机结合。在边境治理过程中，针对边境特有问题的治理，主要就体现为这样两个层面的实践维度：“在‘地’的维度上，一方面要围绕边界、界标、界碑等主权标志物，实施边防、固边、界标与界碑的维护、非法通道监控等排他性治理；另一方面要围绕口岸、边境经济合作区、边

境贸易区、边民互市贸易点，开展开放性治理。在‘人’的维度上，要针对跨境流动人员、社会组织进行规约和管理，同时要
对边民、跨境民族等群体实施管理和动员。”^①显然，边境治理所蕴涵的这种独具一格的实践逻辑，是由边境特有
问题固有的突出边界特性或跨境特质所赋予的，并由此而迥异于其他非边境区域的治理。此外，尽管边境区域同内地或其他边疆地区相比存在显著的差异性和异质性，但其根本上仍然是国家的一个区域或地方，因而必然要涉及一般性地方事务和问题的治理，主要包括公共服务体系建设、基础设施建设、产业发展、生态环境保护、贫困治理、民族团结进步、开发开放等领域，其构成了边境治理实践的重要维度。

但是，从已有的研究情况来看，研究者有关边境治理的理论旨趣和问题指向，无不多聚焦于“跨境”问题层面，并以“是否
是跨境问题”^②作为确定边境治理议题的基本标准。其中，较为典型的议题多涉及边防建设、出入境管理、边境管控、非法跨境
活动、跨境务工、跨界民族、跨国婚姻、边境难民、“三非”人员、边境互市贸易等内容。当然，由于这些特殊性的边境现象和
问题，往往都具有极为突出的边境属性，并常常以鲜明的边界特性或跨境特质呈现出来，因而更容易被关注和强调。而相比之
下，那些同处于边境区域之内的一般县域（地方）事务和问题，以及那些边界特性或跨境特质不够明显的其他问题则很少
被纳入研究视野。这固然不乏一定的合理性和必然性，但却有悖于客观实际，并在一定程度上弱化甚至忽略了县治问题在边
境治理中的重要意义，进而造成了对边境治理的认知偏差。

事实上，边境地区的一般县域（地方）事务和问题是极为重要的边境治理实践范畴之一。从某种意义上来说，边境治理主
要就是依托县域空间内的一般性地方事务和问题的治理来推进的。国务院印发的《兴边富民行动“十三五”规划》，对于基础
设施建设、保障和改善民生、发展优势特色产业、生态文明建设等方面的整体规划，就体现了对边境地区一般地方事务及其治
理的重视。与此同时，边境地方政府同样意识到了一般地方事务及其治理的重要性。例如，云南省2017年颁布实施的“边
境管理条例”就专门规定，省人民政府及边境州（市）人民政府要加大对边境地区财政转移支付的力度，对边境县域的产
业发展和基础设施建设要加大投入和提供优惠政策。此外，云南省实施的《云南省深入实施兴边富民工程改善沿边群众生
产生活条件三年行动计划（2015—2017年）》直接聚焦于沿边一线行政村范围内的基础设施建设、公共服务水平提升、村
寨环境整治、产业培育发展等，以期通过这些举措达成沿边群众生产生活条件的根本性改观。同样，边境基层政府也特
别强调县域内社会公共事务和问题的治理，而且在各种重要的地方性文件材料中均有所体现，如国民经济和社会发
展“十三五”规划、党委工作报告、政府工作报告、部门工作计划或总结等，涵盖了基础设施、现代农业、新型工业、
新型城镇化、科教兴县、扶贫攻坚、生态文明、全面深化改革和依法治县等内容体系。

综上可知，在以县为划分和治理单元的特定边境场域中，边境特有问题的治理，以及边境地区的县域问题及其治理，并
非孤立存在或单向度的治理过程，而是共存于同一边境空间并互为支撑的，二者形成了边境治理中的“一体两面”，并常常面
临“一身二任”的治理要求：既要立足“县”的层面来解决好边境地区的一般性地方事务和问题，同时又要立足“边”的视
阈来处理好边境地区的特有问题的治理。而且，一方的有效治理往往能够为另一方创造条件、提供保障；反之，任何一方面的
治理不足，都将影响到另一方面的治理效果，并造成整体边境治理绩效的弱化。

一方面，处理好边境地区的特有问题的治理，能够为县域问题的治理创造良好条件。现实中，由于边境特有问题的治理具有
突出的边界特性或跨境特质，因而其往往与边境的安全及秩序息息相关。在一个社会中，“秩序是先于其他一切价值的”^③。
边境安全的维护，首先要以边境秩序的供给为基础，包括边境秩序的建构、维系和发展，其是边境治理得以有效开展的前提
和条件。显然，对边境特有问题的有效治理可以为边境地区一般县域问题的治理提供良好的秩序基础及环境条件。除此之
外，边境特有问题的某些特殊性边境事务，诸如边民互市点、口岸、边境城市、边（跨）境经济合作区等的治理和发展，
则又多关联着边境内联外接的地理空间功能的发挥。对于这些特定事务和问题的有效治理，则在深层次上关联着边境区
域内县域问题的治理程度及水平，进而影响着边境地方治理的广度、深度和效度。

另一方面，解决好边境地区的县域问题，又能够为边境特有问题的有效治理奠定基础。同其他非边境区域一样，作为一般
性的地方事务和问题，边境地区的县域问题主要聚焦于该区域内的一般性社会公共事务和问题，涵盖经济、政治、文化、
社会、

生态等领域和方面，因而是更为基础性的系统工程。在某种意义上可以认为，针对这些事务和问题而形成的治理实践是更为全面系统的国家边境治理的体现，直接攸关边境治理的程度和水平。这样一来，处理好边境县域内的一般性地方事务和问题，促进边境经济社会的全面发展和进步，可以为振兴边境、富裕边民、巩固边防，以及达成睦邻安边的边境治理总体目标奠定坚实的物质基础。而且，同一边境场域下的县域事务和问题，并不是孤立存在并单独实施治理的，其还常常关联着边境特有问题的治理，同时又由于县治问题及其治理的涉及面较为广泛、更具基础性意义，因而最终更能够为夯实边境特有问题的治理提供有力保障。

概而言之，边境治理所指向的边境问题形式，既有边境地区的特有问题，也包括一般性的地方事务和问题。但要强调指出的是，在以县为基本划分和治理单元的行政框架体系下，边境治理很大程度上就是依托一般县域（地方）事务和问题的治理而展开的，县域问题的治理则构成了边境治理的基本内容。而边境特有问题的治理，并不能涵盖或体现边境治理的基本内容。因而，在特定的边境空间场景中，无论是作为一般性区域问题形式的县域问题，还是作为特殊性边境问题形式的边境特有问题的治理，都是边境治理中不可或缺的重要方面和基本议题，二者共同构成了边境治理的重要实践范畴。

四、县域治理是边境治理的重要形式

如前所述，在中国的疆域治理格局中，边境地区的县域治理形成了边境治理的具体行政依托和直接实践形式。这也表明，边境治理的实践活动是寓于边境场域下的县域治理过程之中的，并在治理主体、治理过程和治理方式等多个维度均有所体现。

（一）县级政府是落实边境治理的直接行政主体

在中国，面对广袤的疆域范围，为保证国家治理的有效性，通常是通过行政区划的方式，把各个疆域部分划分为不同层级的行政区域来进行治理的。通过这样一种制度安排及其实践逻辑，为达成国家疆域的有效整合、确保国家疆域治理的有效性奠定了坚实基础。在此过程中，承载和行使国家权力的各级政府（广义），即“一级地方承担和行使国家权力并履行地方治理职责的整体”^①，是直接担负国家疆域治理职责的核心政治主体，包括中央政府、地方政府和基层政府。边境作为国家疆域格局中一个特殊而重要的组成部分，国家治理中的相关制度安排、建制体系及其结构功能，同样会在这里得到完整体现，并构成了边境治理的基础性行政载体。

虽然，相较于内地或其他边疆地区，边境的差异性和异质性是显而易见的。但在国家统一的行政区划及其建设背景下，边境区域的设制建政，则是把其直接纳入国家统一政权体系的重要连接点，极大促进了边境与内地的一体化进程。于是，同其他非边境区域一样，沿边区域的国家不同层级的政府单元都是居于主导地位的边境治理主体，并在角色、地位和作用等方面被赋予了不同的治理职责。一是，中央政府居于国家治理的最高层级，对边境治理发挥的是一种宏观性的主导作用，包括权力授予、法规制定、政策供给、资源配置，以及处理边境地区的国防、军事、外交等特定事宜或问题。二是，边境地方政府，包括辖有国家边界的省级和地市级政府，其处于国家行政链条的中间环节，对国家的大政方针及法规政策负有传导督促、贯彻落实的职责，对国家有关边境区域的专项治理政策和其他边境治理事项负有统筹安排的职责，其对边境区域发挥的是一种中观性的治理功能。三是，边境基层政府，包括辖有国家边界的县级和乡级政府，其承担了对辖域范围内的边境事务和问题进行直接治理的功能。县级边境政府便在边境治理中处于承上启下的地位，中央和地方对于边境区域的治理，最终都要通过县级边境政府来承载和落实。“县域不仅是具体落实上级任务、从事实际管理的一级政府，而且是一级权能完整、具有资源（特别是土地）经营权和相对独立治理权的政府。”^②因此，作为一级权能完整的基层核心治理主体，边境县政府便成为了边境治理的具体实施主体、直接责任主体和最终实现主体，直接攸关国家边境治理的实现程度及水平。

（二）县级政府过程保障了边境的常规性治理

边境治理是运用国家权力并调配各种资源来解决边境问题的政治过程，涵盖了边境特有问题的治理和一般性地方问题的治

理两个方面。其中，相较于边境治理中的特有问题及其治理，一般性地方问题及其治理是具有基础性和普遍性意义的实践维度及治理范畴，构成了边境常规性治理的主导形式。但也要看到，在以县为行政依托的边境治理条件下，边境特有问题及其治理同样是县域治理的重要方面，并需要纳入常规性治理过程中才能保障其治理效果。总体来看，边境区域的这种常规性治理最终是在县级政府过程中得以实现和完成的，其主要包括以下两个基本环节：

一方面是执行上级政策。通常情况下，“政府过程一般被理解为政府决策的运作过程，主要包括政府的政策制定与执行”。⁽³⁾然而，在具体的国家治理实践中，政府的治理层级与治理自主性之间往往形成了一种正比关系，即伴随行政层级的渐次递减，其相应的政策创制权限和能力也将变得较为有限。因此，在基层政府这一层级，其政府过程很大程度上就表现为对国家或上级政府政策的组织实施和贯彻落实。而且，国家或上级的制度创设、法规方略、政策举措等，也是基层政府过程展开的基本依据。在这一点上，县级边境政府的治理过程也是如此，其承担了大量来自上级政府的各种政策执行任务和要求，包括一般性的区域治理政策安排，以及专项性的边境治理政策。

另一方面是解决辖域问题。由于地理区位、自然条件、经济社会、民族宗教等的不同，不仅边境与非边境区域之间存在显著的异质性，各个边境区域之间也具有明显的差异性。尽管如此，边境区域内的一般性地方治理问题和边境特有问题的治理，必然都要在国家统一的法制和政策框架下来实施治理。特别是对于边境特有问题的治理，同样不能脱离既定的国家治理框架体系，以及相应的一般地方治理逻辑。事实上，在县的行政架构规制下，针对边境特有问题的治理除了要实施专项性治理之外，现实中往往还需要与常规性治理相结合，并将其纳入一般地方治理过程，即边境地区的县级政府过程，才能保障应有的治理效果。从这个意义上来说，常规性治理才是边境治理中的常态和主导形式，而专项性治理不过是常规性治理的补充形式，或常规性治理在边境区域的创造性转化和运用。

（三）边境问题的有效治理要以县域治理方式为基础

中国是单一制的中央集权制国家，从中央到地方均体现着整齐划一式的治理特点。与此相对应，便形成了一种普遍性的治理方式在全国范围内的贯通和实施，为国家各区域部分的治理提供了基本范式，并成为各个地方在所属辖域内贯彻国家意志、落实国家方略、执行国家政策，以及推进区域的安全、稳定和发展的的重要手段。边境治理作为国家治理的重要组成部分，自然也要依循普遍性治理方式来展开。在以县为行政空间基础的边境场域中，这种普遍性治理方式主要是以县域治理方式的形式表现出来的，它是普遍性治理方式在县级边境政区范围内的转化实施，构成了边境治理过程有效推进的主导手段和常规方法。

具体而言，边境空间场景下的这种县域治理方式，既包括行政方式、政策方式、法律方式、文化方式等一般形式，同时还有结合具体的边境特有问题的治理而创制和实施的一些特定方式。前者是普遍性治理方式在边境县域的集中体现和具体形式，但又由于边境本身的独特区域特质以及各个边境区域之间的实际差异，其也面临因地制宜执行或调适运用的内在要求。后者主要是针对特有边境问题而采取的一种差别化和专门性的特定治理手段，具有明显的针对性、临时性、个性化、非常规性等特点，比较典型的有军事防御、边境管控、双边协同、联席会议、护边员制度等形式。相比之下，后者属于前者的补充形式及辅助手段，并且要以国家及地方治理的一般逻辑及其规制为基础，才具有实际意义并真正发挥作用，因而其本质上仍从属于县域治理方式。总体而言，边境问题的有效治理，就是以这种同时兼有一般性和特殊性内涵的县域治理方式为基础来展开和实现的。

五、结论与讨论

作为国家治理中的特殊组成部分，边境治理最终是通过县域治理来推进和完成的。这种以县域为基础来划分和治理边境的实践范式，可以概括为“以县治边”模式。因此，只有从县的视阈出发，或者说只有立足地方治理语境来讨论边境治理，并把边境治理与地方治理结合起来，进而形成“以县治边”的总体认知，才能对边境治理做出客观、全面、准确的理解和认识，这同时也是更好适应国家发展的新形势及新要求的理性之选。但是，现有边境区域的既有资源禀赋及其条件的先天不足、经济社会发展水平的普遍不高、边境基层政府自身治理能力的相对薄弱等，使得边境县的治理受到了较大限制，远不能有效适应国家

治理和国家发展对边境治理的期待及要求。有鉴于此,在国家层面给予边境县以特殊的关注和支持,是攸关国家边境治理成效的关键所在。一是予以边境县特殊定位和特定政策支持,不将其简单同一般县域一概而论。二是赋予边境县政府与其职责和使命相匹配的职权,实现权责统一和一致。三是投入更多资源于边境地区,从根本上改善边境地方面临的资源瓶颈困境。

注释:

1 《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》,《人民日报》2019年11月31日,第6版。

2 白利友:《论边疆治理的比较研究》,《思想战线》2018年第5期。

3 吴羽:《边境管理法律制度通义》,北京:法律出版社,2016年,第5页。

4 [英]安东尼·吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽、赵力涛译,北京:生活·读书·新知三联书店,1998年,第63页。

5 高杨:《主权的地理之维——从领土属性看中国民族国家之形成》,《历史法学》2010年第3卷。

6 方铁:《论中国古代的治边方略》,《思想战线》2017年第1期。

7 周平:《中国地方制度析论》,《江汉论坛》2013年第6期。

8 徐勇、高秉雄:《地方政府学》,北京:高等教育出版社,2005年,第27页。

9 徐勇:《现代国家建构中的非均衡性和自主性分析》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2003年第5期。

10 孙保全:《论中国民族国家构建过程中的边疆整合》,《中南大学学报(社会科学版)》2017年第3期。

11 孙保全、夏文贵:《中国边境治理研究:从单一视角转向复合视角》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

12 刘雪莲、刘际昕:《从边疆治理到边境治理:全球治理视角下的边境治理议题》,《教学与研究》2017年第2期。

13 [美]格伦·蒂德:《政治思维:永恒的困惑》,潘世强译,杭州:浙江人民出版社,1988年,第112页。

14 周平:《当代中国地方政府与政治》,北京:北京大学出版社,2015年,第20页。

15 折晓叶:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》2014年第1期。

16 胡伟:《政府过程》,杭州:浙江人民出版社,1998年,第1页。