

# 以边疆治理现代化推进国家治理现代化

——《中国的边疆及边疆治理》读后

王 浦 劼

近日悉心研读周平教授领衔新著《中国的边疆及边疆治理》<sup>①</sup>,收益良多,愈感作品研究精深、见解精湛、论证精当。作为国家社会科学基金重大项目的研究成果,作品积作者经年心血,从历史与逻辑、规范与实证的有机结合,系统梳理学界边疆治理理论和观点,构建国家治理和发展意义上的边疆治理理论体系,丰富了国家治理理论研究,推进了边疆治理研究,实为国家治理现代化研究的精品力作。

## 一、边疆是国家之边疆

在国家治理的叙事和研究中,边疆是政治家和学者必须面对的重大问题,对于超大规模的国家治理来说,尤其如此。

从历史发展来看,中国的中央集权大一统国家始立于秦。自秦以降,国家疆域便置于中央王朝的全面管控之下,边疆即成国家之边疆。中央政权重视经略边疆,并且采取特殊方略来应对边疆治理突出问题。近代以来,社会和国家转型时面临边疆治理危机,应对危机和优化边疆治理,成为中央政权关注焦点和学界研究重点。

新中国成立以来,国家高度重视边疆的发展和治理,在贯彻落实党的边疆政策的同时,持续推进了相关学术研究。从既有研究课题和成果来看,我国的边疆治理研究大都从历史、文化和地理的角度切入展开,一般把边疆地区等同于民族地区,主要关注民族问题和稳定问题。对边疆的这一认知,塑造了文化学或人类学的叙事方式,进而构建了相应的边疆研究范式。这些范式和研究,在我国的边疆治理研究中发挥了积极作用,取得了显著成就,产生了重要影响。

随着研究的深化,人们逐步认识到,国家边疆并非天然存在的,历史和实践表明,国家的特定区域是在国家结构和治理中被界定为边疆的,边疆本质上是国家之边疆,是国家疆域的特定区域。因此,如果忽略了国家本质对于边疆的决定性,忽略了国家政权与政治共同体对于边疆治理的前提性,忽略了边疆治理与发展的国家治理意义,那就很难深刻准确地把握边疆治理。

周平教授领衔的新著基于边疆发生、发展和变化的历史规律,从国家主权与边疆治理的互动关系出发,透彻地分析和阐发国家的政治和地理空间属性,在国家治理的核心区与边缘区的结构性基座上,把国家边疆界定为国家占据或控制的地理空间的边缘性区域,从而在国家与边疆的政

<sup>①</sup> 该书是周平教授主持完成的国家社会科学基金重大项目“中国的边疆及边疆治理理论研究”的最终成果,全书共10章60余万字,2021年由中国社会科学出版社出版。

治本质联系上揭示了边疆的国家属性,创设了分析边疆现象的崭新范式,这构成了该作品的首要特色。

## 二、边疆治理本质上是国家治理

从边疆为国家之边疆的立论出发不难推知,在当代全球版图上,边疆是诸多国家主权力所能及和彼此确认的边缘区域,那么,边疆的国家性,合乎逻辑地使得边疆治理成了国家治理。

遵循这样的理论逻辑,周平教授领衔的新著把国家应对各种边疆问题的行动和过程纳入国家治理的框架,原创性地提出了“边疆治理”的新概念,并定义“边疆治理”为:国家运用政权力量广泛动员社会资源,应对和解决边疆突出问题的行动和过程。照此定义,凡是国家运用政权的力量应对边疆问题的行动和过程,皆属于边疆治理范畴。这就使得不同历史阶段和各种形态的边疆治理,本质性地统一归于国家治理,由此,国家治理是为边疆治理之魂,边疆治理则是国家治理之形。

于理论建构的规则而言,边疆治理与国家治理本质联系的理论抽象,当需证之于边疆治理的历史和现实经验。为此,作者系统梳理了古代王朝时期的边疆和边疆治理思想、方略与制度,于历史深处予以反复验证。自秦以来,中国的边疆治理实乃国家治理的特殊形态,国家治理是为边疆治理的本质规定。

边疆治理与国家治理本质联系的理论抽象,更需证之于新中国建立以来,尤其是新时代以来我国边疆治理的实践。为此,作者以新中国建立以来,尤其是新时代以来我国边疆治理的实践,充分而精当地证明了国家治理与边疆治理的共同性和共通性。

边疆治理与国家治理本质联系的联系抽象,亦需证之于世界范围内的国家治理实践。作品显示,在世界范围内,那些疆域规模较大、边疆地位凸显的国家,不同区域的差异往往比较突出,外部环境相对复杂,国家政权常常面临错综复杂的矛盾和问题,常常运用中央政权的强大力量,积极应对矛盾和问题,维护边疆的稳定和巩固。

由此,该书在理论与经验的结合上,论证了边疆治理与国家治理本质同一性,进而在国家治理与边疆治理之间构建了紧密的理论逻辑,创建了全新的概念工具和分析框架,由此构成了该作品的另一显著特色。如同我国边疆研究名家马大正先生所言,周平“率先提出了‘边疆治理’这一概念,并对我国边疆治理的概念、价值取向、战略等问题进行了系统性的论述,这对于我国边疆治理研究具有开创性的意义”<sup>①</sup>。

## 三、以边疆治理现代化推进国家治理现代化

历史和现实证明,国家与边疆、国家治理与边疆治理的有机联系和良性互动,可以为国家稳定发展和边疆有效治理创造有利条件,反之亦然。因此,边疆与国家的政治共同体,治理和发展命运紧密相连、休戚与共。

随着改革开放的深入发展,在新时代,中国共产党适时提出,完善和发展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。由此,边疆治理在国家治理中的地位得到了前所未有的凸显。党的十九大报告提出,“加快边疆发展,确保边疆巩固、边境安全。坚持陆海统筹,加

<sup>①</sup> 马大正:《当代中国边疆研究(1949—2014)》,第484页,中国社会科学出版社,2016年版。

快建设海洋强国”；党的十九届四中全会报告提出，必须“加强边疆治理，推进兴边富民”。这就表明，边疆治理现代化是国家治理现代化的题中应有之义，国家治理现代化是边疆治理现代化的时代定位和发展指南。

基于国家治理与边疆治理的现代化关联，周平教授从历史发展与当代实践的不同维度，分析阐述了优化边疆治理的现代化意义和对策路径，由此构成了《中国的边疆及边疆治理》的现代化取向特色。

按照该书的论述，我国的边疆治理现代化研究，应该致广大而尽精微。

第一，深刻把握国家治理背景下边疆治理发展的特点和规律。如同作者所言，边疆是国家疆域的边缘性区域，因国家治理的需要而确定，具有突出的建构性和政治性，并处于不断发展变动的过程中。一方面，在既定的疆域形态中，边疆与核心区的分界线会因国家治理成效的积累而渐次向外推移（在前主权时代，边疆的外部分界线也可能向内推移），国家也可基于疆域内不同区域在发展中形成的新的差异性和国家治理的需要而重新划定边疆的范围。另一方面，在疆域形态发生改变的情况下，边疆的形态就随之变化，并日渐多样化。今天国家的边疆在领土边疆的基础上又出现利益边疆、战略边疆、太空边疆，从而在主权性的硬边疆的基础上又出现非主权性的软边疆，就是国家疆域形态的变化而导致的。据此，作者联系国家及其治理形态的历史演变，在一般理论意义上，揭示了国家治理现代化之边疆治理的规律性。

第二，深刻把握中国治理现代化对于边疆治理现代化的引领意义。作者指出，当代中国的边疆及边疆治理是全方位和多角度的。首先，陆地边疆占据着重要和特殊的位置，是边疆治理的主要领域。国家根据形势的变化和边疆问题的演变，采取了不同的治理策略并取得了良好的治理绩效，但总体上是围绕族际关系开展的，核心是协调族际关系。今天，陆疆的性质和地位已发生了重大变化，单一的“族际主义”取向已不适应形势发展的需要，为此，作者建议以“区域主义”的取向取而代之。其次，新中国成立后，国家按照领土主权原则对海洋疆域行使了管辖权。今天，中国须高度重视海洋国土，加强对海疆的维护和治理。再次，我国融入世界的程度达到了前所未有的水平，国家活动的范围和国家利益遍及全球，并在若干区域聚积甚至形成节点，且海外利益越来越具有核心利益的特征，“利益边疆”应该成为国家维护自己海外利益的新概念。最后，边疆处于国家疆域的边缘，面临着复杂的安全形势。中国快速的现代化和崛起，既触动了既定的国际格局和地缘政治关系，也导致了深刻的利益关系调整，这些因素结合在一起，使得边疆的安全形势日渐复杂，安全风险的压力越来越突出，需要深入研究。

由此可见，在新形势下，我国的边疆和边疆治理产生了许多新变化，生成了许多新课题，所有这些变化和课题，都需要在中国式现代化的总体引领下，通过边疆治理的理论创新和科学决策来解决，因此，必须深刻把握中国式现代化对于边疆治理现代化的引领地位和意义。

第三，切实遵循国家治理现代化要求科学构建边疆治理理论。当前，构建适应国家发展需要的边疆及边疆治理理论的任务十分紧迫。作者提出，构建新型的边疆及边疆治理理论，必须以全球视野、战略眼光来审视中国的边疆和边疆治理，必须根据国家发展所处的时代条件和国际国内形势来提出自己的边疆和边疆治理理论，才能推进疆域和边疆治理实践的创新。作者关于边疆和边疆治理理论建设的这些主张，实际上勾画了科学构建边疆治理理论的总体思路。

按照这一思路，作者提出了当前科学构建边疆治理理论的实施路径：一是从国家疆域出发，论述中国边疆的性质、特点和形态；二是阐明边疆和边疆治理的基本概念；三是对历史上的边疆状况及边疆治理进行系统的梳理；四是分析论述民族国家构建背景下的边疆架构转型；五是阐发当代中国的陆地边疆及其治理理论；六是阐发当代中国的海洋边疆及其治理理论；七是对当代中

国的海外利益维护进行论述;八是对当下边疆安全风险及其管控进行论述;九是对从国外边疆理论的新变化及应对中获得的启示进行论述;十是对边疆及边疆治理理论创新进行论述。

第四,切实按照国家治理现代化的要求经略边疆。原创性理论范式的构建,与边疆治理现代化问题解决有机结合,是该书的重要特色。针对我国边疆治理现代化发展的症结,作者提出,在国家治理现代化的总体进程中推进边疆治理现代化,需要着力关注以下几个方面。

一是在前所未有的巨大空间场域中发展和崛起的中国,不能让边疆因治理不力而成为国家发展的战略短板,必须通过系统且有效的治理使其成为国家发展的新增长点。

二是在国家疆域的范围內把具有明显异质性的边缘性区域区分出来,并采取有针对性的政策和措施进行治理。随着时代的发展,在深入研究传统的陆地边疆治理的同时,要特别关注日渐突出的海洋边疆的治理和不断发展的利益边疆。为此,该书对于这些不同类型的边疆治理进行了专项论述,对于边疆安全挑战和应对进行了国家治理意蕴的解析,从而为发展中的国家边疆治理提供了现代化意义上的治理对策。

三是把国家现代化的发展与边疆现代化建设和治理有机结合起来。国家治理与边疆治理现代化在两个层面上有机结合起来。一方面,在国家发展中治理边疆,在边疆治理中发展国家。另一方面,在边疆自身治理与发展的有机结合中,推进边疆治理的现代化,进而推进国家治理现代化。

四是在坚持中国边疆治理主体性和本土性的同时,把全球治理与国家治理有机结合起来。一方面,在构建人类命运共同体中,把国家治理与边疆治理现代化有机结合起来。另一方面,合理借鉴国外的边疆治理经验,把我国边疆治理的理论构建与国外边疆和边疆治理的有益经验和理论阐释结合起来,致广大而尽精微,基于广阔的国际视野践行中国特色的边疆治理。

今天,我国已开启全面建设社会主义现代化新征程。与此同时,国家间的竞争日益激烈,中国的发展面临着百年未有之大变局。在新的形势下,中国的疆域状况和发展环境日益复杂,边疆治理的新情况、新问题不断出现,边疆治理现代化的任务日益繁重,构建和完善中国特色、中国风格和中国气派的边疆治理原创性理论的学术使命空前迫切和重要。周平教授领衔的国家社会科学基金重大项目研究及其成果,创造性地开拓了承担这一使命的路径,取得令人瞩目的成就。我们热切期待,周平教授团队对边疆和边疆治理的持续研究取得更大的成果,为我国的边疆治理理论研究做出更大的原创性贡献。

作者:王浦劬,北京大学政府管理学院(北京市,100871)

(责任编辑:阳军)