

论中国当代边疆治理现代化的底色

杨明洪

摘要：中华人民共和国成立以来的边疆治理现代化是将社会主义制度植入边疆并将其制度优势转化为治理效能的过程。它走了一条与世界其他国家不同的成功道路，形成有中国特色的边疆治理模式。1949年，中国共产党将人民理念根植于边疆治理之中，由此人民治理方式应运而生。人民治理可以视为边疆民族地区治理现代化的底色，高度概括了当代中国边疆治理现代化的基本经验。中国当代的边疆治理制度和治理体系是在充分凸显人民治理这一底色的基础上不断吸纳改进各种优秀治理办法的结果，是多层次、立体式的边疆治理策略体系。

关键词：边疆治理；现代化；人民治理；底色

中图分类号：C95 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）02—0128—11

解密中国当代边疆治理现代化的成功是一个重要课题，本文从探寻边疆治理现代化的底色来解释边疆治理效能的形成逻辑。现有文献解析边疆治理的主流观点是“族际治理”和“区域治理”策略^①，不过，以往将“阶级—民族”视角作为中国处理民族问题的政治策略的观点^②，既没有专门针对边疆治理问题，又从根本上遮蔽了执政党的历史使命和阶级根源，进而忽视了这一使命和阶级根源对中国当代边疆治理的深刻影响。而海外学者使用“胡萝卜+大棒”范式去分析中国的边疆治理手段更曲解了中国边疆治理的本质。^③显然，需要从边疆治理的层次性出发，寻找边疆治理最深层次的“制度密码”。其实，历史上的国家统治者“君临天下”时，无一例外地把当时已有的边疆治理方式继承下来；即使有所创新，也大多是作一些“边际调整”，不会从边疆各族人民根本利益出发进行全面革新。本文拟对将人民治理视为中国当代边疆治理现代化的底色这一观点做出论述。不妥之处，敬请批评。

一、边疆治理的层次性与边疆治理底色形成

层次性是世界上物质存在的形式之一，边疆治理问题也具有层次性。有的边疆治理问题处于表层，有的处于深层，其余的处于中层。与此相应，解决这些问题的政策措施乃至相关制度安排，也是有层次性的。这就引出边疆治理制度的层次性安排问题。然而，边疆的多重属性导致已有文献中的边疆研究视

基金项目：本文是国家社会科学基金重大项目“全国支援西藏建设的重要文献资料收集、整理与研究”（项目号：22&ZD239）的阶段性成果。

作者简介：杨明洪，男，云南大学西南边疆少数民族研究中心二级教授，四川大学中国藏学研究所专职研究员，四川康藏经济文化研究院院长，主要从事边疆治理和西藏经济社会发展研究。

① 常士阔：《多民族发展中国家的族际合作治理——以亚非发展中国家为例》，《民族研究》2018年第2期；孙勇：《维护西藏地区社会稳定的对策研究》，拉萨：西藏人民出版社，2015年，第69—70页。

② 胡贛栋：《民族与阶级：我国处理民族问题的政治策略》，《开放时代》2014年第4期。

③ Sun Yan (2020). *From Empire to Nation State: Ethnic Politics in China*. Cambridge: Cambridge University Press.

角多为平面展开并未从中细分问题类型，这些文献没有关注不同类型问题的出现、发展和演化轨迹，因而缺乏对边疆治理的层次研究视角。应该看到，以往的研究范式有利于廓清边疆治理概念和解析边疆治理情景模式的诱导和限制。虽有不少学者给出边疆治理概念的定义，但由于其内涵的伸缩性仍然较大，无不影响着边疆治理研究思路的拓展，所以“边疆从地理疆域、历史视角、政治主权等维度，赋予了不同的军事经济文化含义，具有其多元的独特性”，同时也“基于不同学科视角对边疆治理概念的截取、解构和演绎，导致边疆治理的内涵和边界日渐模糊”。^①在此情势之下，在2007—2017年10年间，围绕边疆治理主题的研究出现了32个高频关键词^②，有学者虽以此揭示出当代中国边疆治理研究的认知谱系，但缺乏立体层次概念是其最大的遗憾。而且，在中国，由于边疆地区与民族地区高度重合，民族问题和宗教问题的交织成为边疆治理研究中不可或缺的主题。于是有学者将边疆治理的理论与实践结合起来探讨中国边疆治理的价值取向，由此“族际主义”“区域主义”^③“域际主义”^④以及新近提出的“族际—区域混合主义”^⑤便成为描述和研究边疆治理进路的最常见路径。笔者认为，“族际主义”是以处理民族关系为主线的边疆治理方式，而“区域主义”和“域际主义”则是以处理边疆这一特殊区域的区域性问题的边疆治理方式。至于“族际—区域混合主义”，则是将前述两种方式糅合起来，形成一种综合两者特点的分析方式。尽管“区域主义”和“域际主义”以及二者的融合已在边疆治理思路上有整体性的概念，但由于作为国家特殊区域的边疆治理，其发展、稳定和安全三大问题仍然是国家的主要关注点，因此，这些边疆治理模式研究的思维进路仍然属于平面化的。正如曹李海等所发现的那样，“从国内边疆治理研究高频关键词知识图谱疏密度可以看出集聚中的离散性倾向”，并举例学术界对“民族问题”探讨的结果是“主要集中在国家认同、文化认同、宗教信仰、跨界民族以及民族区域自治制度等相关问题”，而无法收敛至“边疆治理体系科学范畴中展开深度的治理建构”。^⑥

如此看来，治理边疆的问题是多方面和多层次的，其中，必有一种根本力量决定着这些问题的出现。事实上，只有依据边疆问题的内容和特征，采取相应的治理方式，边疆治理才会奏效。因此，边疆问题的状况对边疆治理方式的形成和变迁具有决定性意义。对边疆面临的挑战和问题始终采取“标本兼治”，而所谓“本”即为“根本”。从长远来看，边疆治理首先是对根本问题采取治理措施，这就是边疆治理底色，是治边的基本面，这是边疆治理中最稳定的核心部分。从边疆问题的结构出发，以立体化的思路展开，可以洞察中华人民共和国成立以来边疆治理效能提升的深层根源。中国在边疆民族地区实施民族区域自治制度，本身就是将民族因素与区域因素结合起来的政治制度，因而在边疆民族地区治理有着复杂性，进而要求必须用立体化的视角去研究现实中的民族区域自治。边疆治理的层次性体现出边疆治理过程中解决边疆问题的先后顺序以及在日后边疆治理完善中哪些保留哪些革除的关键命题。就此而言，当前学术界对边疆治理底色关注仍然不够。

中华人民共和国成立之后，中国共产党没有原封不动地将边疆社会状态以及过去的边疆治理制度承接下来，而是将新的边疆治理制度建立在对边疆地区社会改造的基础之上。而对边疆进行社会改造始于阶级分析和阶级斗争，这是中国当代边疆治理的逻辑起点。从这个角度看，民主改革不应简单地理解为一场废除压迫剥削制度的改革，它还是中国边疆治理进入新的历史阶段的标志。因为从此之后，边疆治理不再是中央统治者与地方统治者的联合，而是边疆各族人民与内地各族人民群众之间的联合，并在此

① 曹李海、李月明：《边疆治理研究的认知谱系与深层机理探究》，《实事求是》2018年第2期。

② 曹李海、李月明：《边疆治理研究的认知谱系与深层机理探究》。

③ 常士阁：《多民族发展中国家的族际合作治理——以亚非发展中国家为例》；孙勇：《维护西藏地区社会稳定的对策研究》，第69—70页。

④ 何修良：《新时代中国边疆治理：从“区域主义”到“域际主义”》，《青海社会科学》2022年第1期。

⑤ 朱金春：《“空间层化”与秩序重塑：边疆治理的空间意象与逻辑机理》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2022年第2期。

⑥ 曹李海、李月明：《边疆治理研究的认知谱系与深层机理探究》。

基础上对边疆实施治理，而边疆各族人民与全国人民的联合本身意味着边疆治理所面临的两大问题得到根本性解决（这两大问题是边疆与国家腹地的整合和国家制度在边疆的生根^①）。由于国家的阶级性质发生变化，边疆治理的阶级属性也跟着发生变化。进入社会主义建设时期，中国共产党的领导以及社会主义初级阶段和社会主义市场经济等理论一起决定了国家建设和边疆建设的人民性，而人民包含一切社会主义建设者。因此，在边疆治理中，阶级与人民的概念与范畴虽略有差异，但始终是结合在一起的，由此边疆治理方式就可以概括为“阶级—非人民”治理和“阶级—人民”治理两种，前者是中国古代历史上的边疆治理方式，后者是中国当代的治理方式，既是一种崭新的治理方式，也是根植于马克思主义立场的边疆治理方式。当然，在改革开放前阶级是国家的主导性话语，而改革开放之后阶级话语被人民话语取代。但无论怎样，这两者本身是相通的，旧社会“被剥削、被压迫的阶级”构成新社会人民的基础和主体。本文无意介入这一对概念内涵的讨论，仅利用中国边疆治理的丰富实践经验去说明中国边疆治理的底色特征。值得一提的是，边疆治理的“阶级策略”是中国共产党的“发明”。根据马克思主义关于民族和民族主义的论述，各民族的下层人民与社会上层在利益上是对立的，而各民族底层人民的整体利益是大于各民族之间的利益。这样一来，实践上就可以利用“阶级策略”去平衡甚至抑制各民族之间的权益诉求和民族意识。这是中国当代最基本的边疆治理策略。

再者，当代中国边疆治理的根本制度是国家治理制度决定的。国家治理体系包含着“根本制度”“基本制度”和“重要制度”三个层次。社会主义制度与其他制度有着本质区别，因此，基于社会主义制度形成的边疆治理显然与基于其他制度而形成的边疆治理有重大区别。这一区别在国家治理体系和治理能力现代化上打上深刻的人民性烙印。国家治理体系和治理能力现代化映射在边疆治理上，也使得边疆治理体系和治理能力现代化渐次展示其层次性。在边疆治理现代化上，继续沿着人民治理这一根本思路则是中国边疆治理效能提升的基本进路。而边疆作为一种政治地理空间，其治理的最重要主体的国家阶级属性也决定其根本治理方式的选择。因此，从边疆治理的层次性视角看，边疆治理底色的选择体现为国家治理边疆的过程中执政党在边疆治理中的基本使命，由此造就了中国当代边疆治理的基本骨架。

就边疆治理底色的形成而言，人民治理包括以下几个方面：第一，从治理主体来看，通过民主改革或者其他社会改革，原来被压迫、被剥削的阶级翻身当家作主，以此来构造边疆治理的主体基础。人民作为边疆治理主体对民族、区域都有很大的穿透力，因为这种治理方式是将边疆民族地区原先被压迫、被剥削的广大人民群众与祖国其他地区更广大的人民群众对等结合起来，建立人民自己的政权，成为边疆治理的主人。这样，强调阶级和人民立场带来边疆制度和政策设计偏向于劳动人民。第二，从治理的目标价值追求看，中华人民共和国成立之后的边疆治理以广大人民群众的根本利益为出发点。边疆治理是在中国共产党的执政下进行的，而这一执政党以“为人民谋利益”为建党、治党宗旨。执政党在边疆治理中所坚持的路线、方针和政策，是以维护边疆广大人民群众的根本利益为出发点。第三，从治理的手段体系看，历史上的封建统治者娴熟地使用“恩威并施”的手段治理边疆，国外的边疆治理奉行“胡萝卜+大棒”的政策，当代中国的边疆治理则分别在治边价值、治理主体和治理政策三个层面构建以人民为治理底色的框架，保障边疆地区人民当家作主和根本利益。后文将围绕上述观点阐述。

二、边疆治理价值追求的人民性回应

人民的需要及其变化是边疆地区社会主要矛盾的决定性力量，人民的创造性活动是解决边疆地区社会主要矛盾的主要力量，人民利益的满足是边疆地区主要矛盾解决的成果^②，而主要矛盾则是确定边疆治理的战略重点和设定边疆治理的总任务和总方略的主要依据。边疆治理的总任务是确定边疆治理的总体

① 杨明洪：《论中国当代边疆治理现代化的逻辑及其转换》。

② 陈跃、江亲祥：《论新中国成立以来我国社会主要矛盾变化的人民主体性》，《重庆邮电大学学报（社会科学版）》2020年第4期。

原则和实现目标，也是确定边疆治理总方略的具体依据，而边疆治理的总方略则是设定边疆治理的方向和总体策略。解决边疆地区的主要矛盾定位、确定边疆治理的总任务和总方略设定都回应着边疆治理价值追求的人民性。

（一）解放时期边疆社会主要矛盾定位和边疆治理总任务、总方略设定对人民性的回应

近代以来帝国主义对中国的侵略不仅造成对中国领土和主权的伤害，而且不平等的经济秩序让中华民族长期处于贫困状态。清王朝、北洋政府以及后来的民国政府面对帝国主义对中国的侵略不仅表现得软弱无力，更为严重的是在很大程度上充当帝国主义在中国的代理人，对广大人民群众进行压迫。因此，中华民族与帝国主义、民族大众与封建主义的矛盾是近代以来中国社会的主要矛盾。边疆也不例外，其所遭受的危害甚至表现得更加充分。边疆又是当时国家治理中最为薄弱的环节，不仅没有得到有效治理，而且还出现了前所未有的边疆危机。^①由此决定了反帝反封建是中国革命的总任务，也是边疆治理的先决条件。只有完成这两重历史任务，才能有效防止近代以来出现的边疆危机，然后才谈得上边疆有效治理。尽管后来的民国政府也对边疆治理较为重视，但没有实现驱逐帝国主义势力出中国的历史任务，使边疆治理效果有限，边疆危机也没有解除。为完成这两重历史任务，中国共产党团结一切可以团结的力量，经过浴血奋战，实现了包括边疆在内的全国解放，在全国范围内首次废除了民族压迫和民族歧视制度。内蒙古自治区于1947年5月1日成立，东北三省伴随着1948年辽沈战役的结束而相继解放，新疆于1949年9月25日和平解放，广西于1949年12月11日解放，云南于1950年2月24日解放，海南岛于1950年5月1日解放。边疆地区的解放得到全国及边疆各族人民的广泛支持，这奠定了中国当代边疆治理的政治基础。

（二）“过渡时期”边疆社会主要矛盾定位和边疆治理总任务、总方略设定对人民性的响应

随着全国的解放，中国人民推翻了“三座大山”的统治，但由于生产资料私有制还存在，各民族内部的剥削阶级和剥削压迫制度还存在，人民要求得到彻底解放，并逐步实现向社会主义的过渡。边疆比其他地区更为复杂，分别处于原始社会、奴隶社会、封建社会等阶段，而且，部分边疆民族地区还处于从原始社会向奴隶社会过渡阶段，或是从奴隶社会向封建社会过渡阶段即农奴制社会，也有个别边疆民族地区出现了资本主义经济因素。总体上讲，在阶级分化基础上形成的剥削和压迫制度，成为当时制约边疆民族地区社会生产力的主要矛盾。在边疆民族地区实行社会改革，消灭剥削和压迫制度是广大人民群众的根本愿望。在当时，保障和改善边疆各族人民的政治经济利益，打击和改变了各族社会上层的政治经济利益，从边疆治理的角度是一种崭新的治边策略。

边疆的社会主义改造一般分为两步，第一步是社会变革尤其是民主改革，废除封建制度和奴隶制度以及与此相关的社会制度；第二步是社会主义改造，消灭生产资料私有制，完成向社会主义的过渡。鉴于各民族社会发展很不平衡，社会经济结构复杂，不仅汉族和少数民族有差别，少数民族之间有差别，在同一民族内部的不同地区也有差别，民族关系和阶级关系又往往互相交织，民主改革区别不同民族不同地区的不同情况，实行不同的政策、方法和步骤。对于社会发展程度和汉族地区基本相同的大部分民族地区采取和汉族地区大体相同的方法和步骤，于1956年基本实现了社会主义改造。对于藏、傣、哈尼等民族的封建农奴制地区以及一些情况特殊、条件许可的部分少数民族农业区（如新疆、甘肃、云南某些地区），采取和平协商改革的方法进行民主改革。民主改革完成后，情况特殊、条件许可的部分少数民族农业区，经过合作化和社会主义改造，于20世纪50年代末先后过渡到社会主义；奴隶制和封建农奴制地区，一般是通过互助组、合作社，于50年代末逐步完成社会主义改造。1959年西藏地区完成民主改革后，经过合作化逐步完成了向社会主义的过渡。云南一些处于原始社会的少数民族也直接过渡到社会主义。总之，在“过渡时期”，人民是参与和推动社会主义革命的主体力量，因而是执行和完成“过

^① 徐黎丽、苟长玲：《论国家边疆危机的本质所在》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2016年第4期。

渡时期”任务的主体力量，各族人民当家作主在边疆得到实现，生产条件、生活水平和政治地位得到史无前例的提高。这些为中国当代边疆治理奠定了制度基础。

（三）社会主义建设时期边疆社会主要矛盾定位和边疆治理总任务、总方略设定对人民性的展现

相对而言，边疆民族地区自然条件较差，交通不便，加上王朝时代边疆治理主要目标是政治控制与军事防御，对边疆发展和民生改善不够关心，因此，消灭了剥削和压迫制度并建立社会主义制度后，改善经济文化落后的状况以及满足人民对经济文化发展的需求成为边疆治理的迫切要求。当时“保护和发展生产力”^①成为边疆治理响亮的口号是为明证。这与1956年正式提出社会主义建设时期的主要矛盾是“人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”是一致的。^②加快边疆地区发展成为边疆治理的总任务，依靠人民发展社会生产力是边疆治理的总方略。一方面，国家在边疆地区继续完善各种制度建设，充分调动边疆各族人民发展社会生产力的积极性和主动性；另一方面，用国家的力量支持边疆加快发展，国家对边疆投入大量资金，加快基础设施建设，支持边疆各项事业建设，帮助开发资源，同时，安排祖国内地干部、专业技术人员等到边疆支援建设，调拨大量的物资支援边疆，让边疆各族人民充分感受到社会主义大家庭的温暖。

进入改革开放时期，包括边疆地区在内的整个国家重新将社会主要矛盾定位为“人民群众日益增长的物质文化生活需要与落后的社会生产之间的矛盾”^③，也体现了边疆广大人民群众的愿望。依靠人民进行改革开放仍是边疆治理的总方略，即通过改革来调整制约生产力发展的生产关系，调动边疆各族人民的积极性，解放社会生产力；通过开放，不仅为边疆地区利用国际国内两个市场、两种资源提供了条件，而且还促进了边疆地区的各项改革。当国家转入社会主义市场经济体制之后，中央加大对边疆民族地区财政转移支付力度，支持边疆地方政府向居民提供越来越多的基本公共服务，在部分边疆民族地区实施了对口支援政策，对边疆还实施了相对优惠的扶持政策，特别是多轮西部大开发战略、东北振兴战略以及固边兴边富民计划等的实施，让边疆民族地区更多地分享国家发展的红利。这些为中国当代边疆治理奠定了较好的物质基础。

（四）社会主义新时代边疆社会主要矛盾定位和边疆治理总任务、总方略设定对人民性的展示

经过四十多年的改革开放，中国经济社会取得了长足发展，人民群众的需要朝着更高层次、更多多样化的方向发展，但发展的不平衡、不充分问题变得突出。在这一背景下，党的十九大明确提出中国进入社会主义建设新时代，社会主要矛盾为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^④。但边疆地区的社会主要矛盾转变过程中却有其特殊性：一方面，边疆地区各族人民追求美好生活的需要在日益增长，这与全国没有差别；另一方面，发展的不平衡和不充分在边疆地区表现得更加明显。从国际形势来看，中国实现中华民族伟大复兴的战略全局与世界百年未有之大变局交互激荡，机会与挑战并存，对边疆形势的影响尤为显著，对边疆各族人民的美好生活挑战明显。“不断创造美好生活”成为社会主义新时代边疆治理的总任务，充分适应人民需要和社会发展的变化。

为完成这一总任务，国家对新时代边疆治理的总方略是推动边疆治理体系和治理能力现代化，即一方面全力依靠人民解决发展的不平衡和不充分问题，另一方面正确处理边疆治理与国家治理的关系，提出了“治国必治边”战略思想^⑤，从而将强化边疆治理置于新时代国家发展和中华民族伟大复兴之战略下，进一步明确边疆治理在国家治理中的重要性，为强化边疆治理提供了理论支撑。边疆治理中除全力维护

① 黄一兵：《党探索我国社会主义主要矛盾的实践和启示》，《中共党史研究》2018年第1期。

② 衣保中：《腹边互动与我国历代边疆经济开发》，《史学集刊》2012年第2期。

③ 中央文献研究室：《改革开放三十年重要文献选编》（上），北京：人民出版社，2008年，第212页。

④ 《党的十九大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2017年，第11页。

⑤ 杨明洪：《简释“党的治藏方略”的内涵、来源与地位》，《西藏研究》2019年第4期；杨明洪：《坚持“治边稳藏”战略思想》，《光明日报》2017年3月31日。

国家统一、民族团结和铸牢中华民族共同体意识外，将发展作为解决当前中国日益突出的边疆问题的“总钥匙”和基础，主要是通过维护边疆地区社会稳定和长治久安以及促进经济社会发展，来保障和改善民生。^①从过去建设“四个现代化”到建设“小康社会”，再到未来的建设“全面现代化”，从强调边疆发展到强调边疆稳定安全，再到强调统筹边疆发展与安全，这些治边方略的实施给边疆地区广大人民群众带来实实在在的好处，边疆各族人民正在逐步实现美好生活。这些奠定了中国当代边疆治理走向现代化的基础。

三、边疆治理主体的人民性构建

在当代中国，政府、社会和公民等多元主体构成边疆共治格局，而人民是其核心，即人民是边疆的治理主体。这从根本上区别于历史上的边疆治理主体即统治集团或国家统治集团与边疆民族地区上层阶层联合的统治集团。国家的政治属性决定了人民是中国当代边疆治理的主体，由此形成人民的治理底色。再者，理论上，人民体现中国边疆治理的主体性，根植于马克思主义的阶级分析方法，而在实践上则始于“阶级—人民”主体的构造。仅就边疆治理主体而言，政权建设最能够体现边疆治理主体的人民性。

（一）边疆少数民族的解放拉开人民主体构建的序幕

伴随着解放战争的胜利，边疆地区相继解放，这些地区先后建立了过渡政府。新生政权与边疆社会上层精英进行合作，将他们吸纳到过渡政府中，构造一个有别于国民党统治边疆的各级政权。过渡政府接收了原有工作人员，这部分人员被称为“留用人员”。这是人民主体第一次构造。这样做的好处是，过渡政府在党的领导下成为边疆治理的有效载体，避免了边疆民族地区出现分离的问题，有效地维护了国家统一和民族团结，也有利于从旧政权向新政权平稳过渡，减少社会震荡。过渡政府成立后，一方面积极发展当地经济，保障和改善边疆各族人民的民生；另一方面又对“留用人员”进行大规模的思想改造和组织处理，包括继续清除反动分子和改造“留用人员”，历史事实表明边疆治理的人民主体的第一次构造总体上是成功的。

（二）边疆地区的社会改革是第二次人民主体建构

用马克思主义武装起来的中国共产党在取得政权后，必然要对边疆社会进行彻底的改造。指导对边疆社会改造的理论基础是马克思主义尤其是社会发展阶段理论。当时针对边疆社会处于不同阶段采取了不同的办法。对于尚未出现明显阶级分化的少数民族，采取向社会主义社会直接过渡的办法，对于与内地汉族地区处于相同发展阶段的边疆社会，采取土地改革和消灭官僚资本主义，而对于处于奴隶社会、封建社会及其间的农奴制社会，实行民主改革。经过民主改革，消灭了边疆民族地区的阶级压迫和阶级剥削制度，一些处于原始部落阶段的民族直接向社会主义社会过渡。除内蒙古于1947年5月成立自治区外，在民主改革的基础上，新疆、广西、宁夏和西藏分别于1955年10月、1958年5月、1958年10月和1965年7月成立自治区。边疆民族地区的原有统治集团权威荡然无存。原有社会上层人士，包括各民族中贵族、原政府的官员和宗教界人士都被吸纳进人民政权之中。与边疆治理主体第一次人民性构造相比，第二次构建是通过广大人民群众选举产生的，因此，边疆治理主体的人民性体现得较为充分，其政权属于人民政权，而第一次边疆治理主体的人民性构建是通过协商产生的，因而带有统战性质。但也要看到，在这次构造中，全力依靠底层民众成为边疆治理的基本策略，这为中国当代边疆治理奠定了制度基础。同时，仍然运用超阶级的方法即用统战的办法加强与少数民族精英、宗教界代表人士和其他社会精英的合作，在各级人大、政府、政协等机构中强调民族比例，协调社会各方面的关系。由此产生的结果是，旧政权的上层人士和社会底层人士成为新政权中的同事，这成为第二次人民性建构的重要特点之一。之所以边疆民族地区上层人士能与社会底层人士共同管理政府，因为这些上层人士在党的培养教育下主动完成思想改造，被重新分类进入人民序列。此外，从20世纪50年代开始，大量的干部、工程技术人员、

^① 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。

教师、医生等从内地选派到边疆支援建设。这些支援干部与当地少数民族干部一道，为边疆建设和治理做出了卓越贡献。由此观之，与内地相比，边疆治理的人民主体构造是通过多次完成的。这是由特殊的历史和现实造成的，也是这一时期边疆治理的显著特点。

从社会底层培养民族精英是第二次边疆地区人民主体构造的另外一个显著特点。过去在边疆民族地区，不少社会底层的人被剥夺了接受教育的权利，没有受过学校教育。即使“政教合一”的边疆民族地区，也很少有出生于社会底层的人上升到高级僧人。民主改革之后，从两个方面着手改造传统社会：一是发展党员，同时加强对党员的教育培养，使他们成为边疆地区民主改革的积极分子；二是在边疆民族地区大力培养少数民族干部，特别重视选拔从社会底层出生的人担任各级干部，不少出生社会底层的人做了国家干部、学者和工程师。边疆治理结构中新的民族精英来自社会底层，代表的是基层群众参加国家治理和边疆治理。事实上，与内地相似的情况是，不但社会底层的人可以进入边疆治理队伍，少数民族精英也被吸收入党。这些党员和党外优秀分子便成为党在边疆执政的基础，而且，党组织对他们的培养、选拔、任用的方式也不断得到优化。换言之，支持底层民众反对上层社会以求得自身解放是问题的一个方面，而支持底层民众作为社会上升运动则具有进步意义。^①在解放和进步的感召下，底层民众被动员起来，参与到社会改革与国家政治建设之中，无疑是人民治理构建过程。相对于以前的边疆，当代边疆走上了治理现代化之路，治理效能由此得以提升。

（三）改革开放后边疆经历了治理主体人民性第三次构造

改革开放后，“以经济建设为中心”成为改革开放时代党和国家的基本点，由此边疆治理的人民性得到很大拓展。马克思主义及其中国化的理论在边疆得到广泛传播，党的思想和组织基础得到前所未有的巩固，大批先进分子被发展为党员，在公务员队伍建设中，“革命化、年轻化、知识化、专业化”干部得到培养、选拔、任用，而妇女等特殊身份和特殊经历的干部也得到更多的培养、选拔和任用机会。伴随着市场经济在边疆的快速发展，私营企业、外商投资企业、港澳台商投资企业、股份合作企业、民营科技企业、个体工商户、混合所有制经济组织等各类非国有集体独资的新经济组织以及社会团体和民办非企业单位等新社会组织，即简称“两新组织”，均在边疆地区得到快速发展，“两新组织”中新的社会阶层人士是边疆社会主义建设者。边疆治理主体人民性构建就是把“两新组织”中新的社会阶层人士凝聚起来、组织起来，形成边疆建设和治理的新生力量。同时，伴随着党的民族政策和宗教政策得以在边疆的恢复和完善，党在边疆地区将民族宗教界代表人士团结在自己周围，与他们精诚团结、真诚合作，助推边疆社会主义建设各项事业。此外，改革开放之后，中央对边疆民族地区实施对口支援和东西部协作，继续帮助边疆民族地区加快发展，推动边疆民族地区治理现代化。以各种渠道进入边疆民族地区的干部和专业技术人员以及其他社会成员，不仅仅带来援助的资金、物资，也将内地治理经验带给边疆民族地区，因而边疆民族地区治理结构中又增加了其他地区干部、专业技术以及其他社会成员这一因素。总之，上述这些也仍然是边疆治理主体人民性构造的一环。相对第二次边疆治理主体人民性构造而言，这次构造虽然没有那么复杂，但是边疆治理主体人民性内涵却要宽广得多。

（四）从组织上保障人民当家作主也是边疆治理主体的人民性构建表现

边疆民族地区治理现代化包括权力集中和权力渗透两个过程。前者是指边疆民族地区的社会权力特别是强制性权力向中央集中，而后者则是指现代国家的正式权力通过组织化等各种形式向边疆民族地区基层渗透。因此，组织建设手段的选择充分体现边疆各族人民当家作主，从而凸显其治理的人民底色。党组织是边疆各族人民实现当家作主的组织依托。民主改革后，党担负起全面领导各方面工作的责任。同时，在党的领导下，在边疆依法建立起包括人大、政府、政协组织以及司法机构、监督机构在内的人民政权。从此，边疆治理彻底摆脱了传统方式，在充分保障民族区域自治权益的基础上，“国法”成为

^① 关凯：《反思“边疆”概念：文化想象的政治意涵》，《学术月刊》2013年第6期。

边疆治理的遵循和依据。人民政权是依靠人民的意志和人民的力量建立起来的，从省级层次到各个乡镇均建立起与内地一体化或者说相对应的人民政权，以后其内容得到不断充实，特别是对口支援之后更得到充实完善。如此一来，在党的领导下，党政军机构各司其职，依法行政，既把党的意志贯穿到边疆的各项工作之中，又充分反映边疆各族人民群众的意愿，尊重人民的选择。这样的边疆治理结构从一开始就实现了国家与民族自治地方、内地与边疆、民族与民族之间的利益平衡，而人民当家作主也由此得到体现和充实。进入改革开放时期，党组织发展更加稳健，特别是党的十八大以来全面贯彻从严治党精神，党建步入新时代。作为代表全国各族人民根本利益的政党，中国共产党组织在边疆各个地区、各条战线均发挥着领导核心的作用，治理结构的这种制度安排保证党的意志和决策得到贯彻落实，从而使得边疆治理的人民性在组织上得到充分保障。

四、边疆治理政策选择的人民性表达

边疆治理政策的选择是服务于边疆目标的。在目标确定之后，重要的是治理政策的选择。与边疆治理目标相联系，这些政策可分成两类，一类是实现与内地一体化而采取的一般性措施，一类是针对边疆而采取的特殊措施。历史上边疆的治理走了一条有别于内地的政策选择之路，而民主改革之后的边疆治理便与内地走上一体化的发展之路，即边疆治理的现代化与国家治理现代化融合在一起，因此，边疆治理中更多地体现与内地一体化发展的趋势。国家在边疆采取的与内地一体化的组织、制度和政策等方面的措施是第一类措施，本文暂不对此做出论述。由于国家的性质决定了在边疆的一般性措施的性质，所以，也就直接体现人民治理的本色。同时，边疆还存在一些特殊问题，因而需要采取特殊政策。这些政策又分成三个小类：第一类是解决边疆地区的经济发展水平落后于内地的问題，由此国家对边疆地区实施一系列的发展政策；第二类是解决边疆治理的外部环境问題，这主要体现在周边外交政策；第三类是解决边疆自身的特殊问題，主要包括统战、民族、宗教等政策。第三类政策也从人民这个基点出发，综合考虑各方面情况作出的，总体上或者从更高层次服务于或服从人民群众的根本性利益。因此，边疆治理的政策选择本身也体现出人民治理的底色。

（一）解决边疆发展问题的政策

国家对边疆的发展政策依据“以人民为中心”的发展理念设计。发展政策不仅包括边疆的经济发展，也包括边疆的社会发展；既包括中央和祖国内地支持边疆发展，也包括边疆支持内地促进发展的各种政策。事实上，边疆被解放以后，中央安排各条战线上的干部和技术人员前往边疆帮助建设，调拨大量的物资支援边疆发展，同时，国家也在边疆进行大量投资，帮助基础设施建设和发展工农业生产。支持边疆加快发展成为国家计划的重要组成部分。改革开放之后，坚持发展是解决边疆所有问题的基础和总钥匙，一方面，中央指导边疆省区作好中长期经济社会发展规划，在边疆地区建设一批批重大基础设施和其他能带动边疆经济社会发展的重大工程，并充分考虑边疆民族地区的特殊性，以高强度的财政转移支付方式支持边疆地区各项社会事业发展，实现基本公共服务与全国的均衡化发展，同时，通过实施多轮西部大开发战略、东北振兴战略等重大区域战略，加快边疆地区发展，通过对西藏、新疆、青海以及云南、四川、甘肃涉藏地区实施对口支援，实施东西部经济技术和扶贫协作，以特殊方式支援边疆地区建设，通过实施“固边兴边富民”计划加快边境县域经济社会发展等举措实现强边固边目标。另一方面，推进以市场化为取向的改革，为边疆地区经济社会发展提供良好的条件，发展周边外交关系，实施沿边开放战略和“一带一路”建设，促进边疆地区更好地参与全国统一大市场和参与国际市场提供良好的条件。此外，中央针对边疆经济社会发展制定了大量的优惠扶持政策，包括扶持生产经营、支持民生改善、加快基础设施建设以及提高生活水平等多方面。通过这些政策给边疆的经济社会发展注入了强大的动力，让边疆各族人民分享国家发展的红利，从而建构并强化边疆民族地区对国家的认同。

在实施边疆发展计划的同时，党和国家特别重视正确处理改革、发展和稳定的关系，使它们之间保

持平衡和协调。这是因为维护边疆安全稳定是国家的头等大事，而在安全稳定政策中，坚持以人为本、以人为本，坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民，真正夯实国家安全的群众基础。边疆社会稳定是边疆发展、改革的重要条件，坚持稳定是福、动乱是祸的政策取向。由此，国家站在统筹发展与安全的角度对边疆地区实施了系列化的确保边疆社会稳定和国家安全的政策。

（二）解决边疆自身特殊问题的政策

在边疆地区，民族问题与宗教问题交织在一起，部分少数民族成员信仰宗教。伴随着市场经济在边疆的发展，加上国内外形势对边疆的影响，边疆面临的民族问题、宗教问题和其他社会问题也多起来，而且不断呈现新的特点。为应对这些问题，党的民族政策、宗教政策、统战政策以及其他政策逐渐形成并在实践中得到不断完善，这些政策也充分体现了人民性。

一是党的民族政策体现保障各族人民当家作主和各民族共同繁荣。中国共产党领导的革命，最初是将中国革命纳入到受压迫的民族追求解放的体系之中，国内任何民族都应加入到“打倒反动派，建立新中国”的体系之中，超越狭义民族的界限。在“文革”期间，“民族问题的实质是阶级斗争问题”扭曲了边疆治理的人民性。改革开放以后，党和国家强调“发展是硬道理”，进一步强化对少数民族和民族地区的支持力度，极大地改善边疆民族地区的生活水平。在国家建设中，将少数民族精英吸纳进国家体制内，包括举办民族教育、民族干部培养、民族文化保护等措施，通过一系列物质形态和非物质形态的民族倾斜政策来满足少数民族自身的利益诉求。少数民族有通畅的渠道实现向上的政治流动和社会流动。同时，党的民族政策中又包含着用人民治理方式去平衡少数民族的权益诉求和民族意识。党倡导追求包括民族平等和公民平等在内的社会主义核心价值观。基于民族平等的价值追求，使得民族干部从民众底层产生，少数民族接受较好的教育，并根据民族区域自治法管理本民族内部事务，在政治上实现了与汉族的平等，在文化上实现了与国家主流文化同构。基于公民平等的价值追求，并强调中华人民共和国是“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”，以此铸牢中华民族共同体意识。由于民族平等与公民平等是相互联系的。后者是不区分民族、性别、信仰的平等，是中华民族共同体内部的平等，而前者是民族这个“人群共同体”的具体平等。少数民族的生存权、发展权、少数民族语言使用权、民族风俗习惯和宗教信仰等，需要从个体作为传承的载体中体现，更需要从“人群共同体”作为传承的载体中体现。^①因而，人民治理便成为边疆治理的底色。进入新时代，铸牢中华民族共同体意识成为中国民族工作的主线，围绕这一主题来不断创新推动各项民族工作。

二是党的宗教政策凸显人民群众利益至上的基本理念。中华人民共和国成立后，中国共产党实施宗教信仰自由政策。1949年以前，在一些地方，宗教迫害也不鲜见，也存在宗教机构对民众特别是信众的经济剥削等问题，并成为这些边疆地区经济社会发展长期处于落后状态的原因之一。党的宗教政策的实施使得边疆宗教信仰自由得到制度上的保障，同时社会主义制度在边疆的建立，使宗教存在的社会环境发生了很大变化，宗教场所普遍建立起民主管理制度。而且宗教机构中的大批文化人才走向社会，也走向机关、学校和科研部门，同时，宗教界代表人士开始担任各级人大代表、政协委员，依法有序地参与国家事务和地区事务的管理。再者，新时代以推进“宗教中国化”作为党的宗教工作主线，创新推动各项宗教工作：一方面，引导信教群众移风易俗，普及现代教育和科学技术，打开群众视野，帮助群众树立美好生活信念、形成健康文明的生活方式；另一方面，又倡导宗教界适应时代变化的需要，坚持独立自主自办、不受境外势力操控，以社会主义核心价值观为引领，突出中华文化的浸润，深入挖掘教规教义中有利于社会和谐、时代进步、健康文明的内容，对教规教义做出符合当代中国发展进步要求、符合中华优秀传统文化的阐释。^②这既从根本上维护信教群众的利益，也有利于宗教自身发展。

三是党的统一战线政策突出凝聚各方面力量建设新边疆的理念。从广义上讲，民族工作和宗教工作

^① 朱晓明：《西藏前沿问题研究》，北京：中国藏学出版社，2014年，第569页。

^② 张裔炯：《全面贯彻新时代党的治藏方略》，《人民日报》2020年9月28日。

属于统战工作。在处理民族问题和宗教问题时，通常是使用统战的方式争取少数民族精英和宗教界代表，并与之真诚合作。而在处理其他社会问题时，也采取统战的方式争取社会各界人士。落实到边疆治理中，党将争取各界社会精英与依靠广大人民群众结合起来，构筑边疆治理人民性的基础和领导力量。无论是解放时期，还是民主改革时期和社会主义建设时期，党的统一战线工作都发挥着不可替代的作用。在解放时期，各级党组织与边疆当地的统战人士交朋友，加深他们对中央各项政策的认识，培养他们与祖国的感情，从而更好地发挥他们的作用。在民主改革时期，人民民主统一战线建立起来，通过消灭各种压迫剥削制度、团结中等阶层、与爱国进步上层人士“商量办事”、对未叛乱积极支持民主改革阶级的生产资料实行和平赎买，争取到了最广泛的支持、获得了最广大的力量。边疆的统一战线紧随民主改革的步伐而建立，而作为统一战线的最重要平台，政协各级组织在边疆各地先后成立并依据其章程依法履行政治协商、民主监督、参政议政职能。改革开放后，统一战线用爱国主义和社会主义两面旗帜团结党外知识分子、民族宗教界人士、民主党派、非公人士和港澳台以及海外统一战线的各方面人士。这就是用马克思主义的根本原理和人类实现共产主义的远大理想，发展最广泛的统一战线，团结一切可以团结的人，将各方面的力量汇聚到边疆建设中去，而边疆经济社会发展是边疆各族人民最根本利益所在。

（三）解决边疆治理外部环境的政策

中国陆路边境线长达 2.2 万公里，与 14 个国家接壤。搞好与周边国家和地区的关系是边疆治理的关键性保证举措。第一，解决中国与周边国家的边界问题以实行与周边国家关系正常化。历史证明，与周边国家关系正常化的必要前提是领土边界清晰化。到目前为止，除与极个别国家存在边界争端外，绝大部分勘界工作已经完成，为发展良好的国际关系创造了条件，进而为边疆治理和发展创造了良好的条件。第二，发展同周边国家的友好关系。中华人民共和国成立以来，周边外交政策本着一切为了维护国家利益和边疆各族人民利益，坚持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻，突出亲、诚、惠、容的理念。周边外交围绕体系、安全、秩序三条主线展开，构建命运共同体，构建发展和安全互为支撑、相互促进的新型亚洲安全。^① 这些措施使得中国与周边国家之间的关系得到进一步改善，从而为沿边开放开发和新时代推进“一带一路”建设奠定了坚实的基础。总之，中国边疆治理之所以如此成功，也因为周边外交等各方面政策也凸显着人民群众利益至上的基本理念，为边疆经济发展和民生改善创造了良好的条件。

综上所述，人民治理这一底色是整个边疆治理的基石，是边疆治理现代化的本质。中国当代的边疆治理制度和治理体系是在充分内涵人民治理这一底色的基础上不断吸纳改进各种优秀管用治理办法的结果。与非人民治理比较，以人民治理方式解决中国“国家治理之问”^②，边疆的发展、稳定和安全得到日益巩固和保障，其治理效能显著提升，进而得到的边疆治理绩效是史无前例的。这是边疆治理效能提升的制度密码。

本文认为，首先，边疆人民治理方式有助于认识具有中国特色的边疆治理，提升“四个自信”，同时也有助于认识当前关于边疆治理研究理论出现的问题，尤其是西方理论中涉及中国边疆治理的适应性问题。其次，维护人民治理这个底色是边疆治理走向长治久安的根本方向。因为人民的边疆治理是以中国共产党在边疆的长期执政为基础，以马克思主义“以人民为中心”的发展理念为指导的结果。^③ 而实施增进中华民族共同性的所有政策则是维护人民治理的关键。当然，边疆民族地区治理现代化是非常复杂的，这里虽然寻找“在历史表象背后”^④的实质即人民治理这个底色，但各种表象之间以及这些表象与本质之间的关系是很复杂的。此外，人民治理是边疆治理的底色，不能也不应该取代其他层次的治理。限于篇幅，留待日后研究。

① 魏玲：《新中国周边外交 70 年：继承与创新》，《亚太安全与海洋研究》2019 年第 5 期。

② 中国“国家治理之问”是回答“治理为了谁？谁来治理？依靠谁来治理？”。

③ 赵笑蕾：《新中国七十年来以人民为中心的发展思想的历史跃迁、内在逻辑及创新机制》，《兰州学刊》2019 年第 12 期。

④ 参见金观涛：《在历史的表象背后》，成都：四川人民出版社，1984 年。

The Background of China's Modern Frontier Governance

YANG Ming-hong

(National Centre for Borderlands Ethnic Studies in Southwest China, Yunnan University, Kunming, 650091;
Center for Tibetan Studies, Sichuan University, Chengdu, 610064; Sichuan Kangzang Economic&Cultural
Research Institute, Chengdu, 610000)

Abstract: Since the founding of the People's Republic of China, the modernization of frontier governance is a process of implanting the socialist system into the frontier and transforming its institutional strengths into governance efficiency. It has taken a successful road different from other countries in the world and formed a frontier governance model with Chinese characteristics. The Communist Party of China (CPC), who established the New China in 1949, put the idea of "people" in frontier governance, and "People's governance" came into being. It can be regarded as the "background" of the modernization of governance in frontier ethnic areas, which highly summarizes the basic experience of the modernization of frontier governance in contemporary China. China's contemporary frontier governance institution and system is the result of constantly absorbing and improving various excellent and effective governance methods on the basis of the full connotation of "People's governance", and it is a multi-level and three-dimensional frontier governance strategy system.

Keywords: Frontier Governance, Modernization, People's Governance, Background

[责任编辑：赵蔚平]