

建构中国特色边疆治理话语体系 与推进边疆治理现代化*

■ 史云峰

摘要:建构中国特色边疆治理话语体系与推进边疆治理现代化,是一个充满道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的宏大命题,在当前具有重大的理论意义和现实意义。60多年来,国内对相关研究取得了丰硕的成果,根据大致的历史脉络和特点,可分为三个阶段。解决矛盾和问题或破解难题是建构中国特色边疆治理话语体系与推进边疆治理现代化的逻辑起点和实践要求,当前边疆治理存在的问题体现在民主政治、社会稳定、经济民生、宣传文化、生态文明和党的建设等各个层面。要把建构中国特色边疆治理话语体系与推进边疆治理现代化置于国家及国家治理的总体框架中进行分析 and 拓展,抓住边疆治理研究的根本和核心,在理论上拓展边疆治理研究的视野,在实践上更加贴近于国家治理和边疆治理的需要。

关键词:边疆治理;现代化;话语体系

党的十八届三中全会提出的“国家治理体系和治理能力现代化”,其中蕴含着边疆治理体系和治理能力现代化的重要内容和深刻内涵,为边疆治理指明了根本原则和政治方向。作为统一的多民族国家,中国边疆地域辽阔、少数民族聚集、战略地位重要,民族问题和边疆治理事关祖国统一和边疆巩固,事关民族团结和社会稳定,事关国家长治久安和中华民族繁荣昌盛。进入21世纪以来,国际社会结构和格局趋于多极化复杂化,国际政治经济新秩序正在进行深刻调整,中国发展环

境、整体安全、边疆形势和周边局势面临着前所未有的变化,时代演变和社会变迁带来的各种非传统安全问题和稳定问题尖锐地挑战着我国既有的边疆治理秩序,给传统边疆治理体系和治理能力提出了严峻挑战,亟待调整边疆治理的方式,转变传统的边疆战略,构建新的治理结构。因此,建构中国特色边疆治理话语体系与推进边疆治理现代化,是一个充满中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的宏大命题,在当前具有重大的理论意义和现实意义。

一、建构中国特色边疆治理话语体系的学术史梳理及研究动态

中国历代王朝对边疆地区的长期治理和施治,积累了宝贵经验和历史教训。1921年中国共产党成立后,在社会主义革命与建设、改革开放新时期的各个历史发展阶段,在理论和实践上都高度重视民族问题和边疆治理,体现出治国理政、治国治边的大视野、大思路、大战略。在探索和实践中国特色社会主义的过程中,不断提升党和国家边疆治理体系和治理能力,不断丰富和完善中国特色边疆治理话语体系。60多年来,国内对相关研究取得了丰硕的成果。根据大致的历史脉络和特点,可分为三个阶段:

1. 第一阶段为1949年至1989年的40年,为学术研究奠基期。新中国伊始,党和国家就积极推进马克思主义民族理论创新和实践创新,吸取中国古代治理边疆的宝贵经验并积极施治;国家有序开展对全国少数民族生存历史和状况的大规模

* 本文系作者主持的西藏自治区哲学社会科学专项资金重大项目“党的治藏方略与西藏治理现代化研究”(项目号:17ADJ001)的阶段性成果。

调查活动,高度重视民族关系、民族问题、民族工作,进行民族识别。国家民委主编出版的《中国少数民族》、《中国少数民族简史丛书》、《中国少数民族语言简志丛书》、《中国少数民族自治地方概况丛书》、《中国少数民族社会历史调查》(总称为“民族问题五种丛书”,1958-1991)、谭其骧主编的《中国历史地图集》(1975年出版内部版,1982年起陆续出版1—8册)为开展相关研究提供了丰富的基础资料。此阶段的研究,前期基本停留在少数民族社会状况的调查,以及边疆少数民族的族源、历史活动、社会形态、民族治策及古代民族关系方面,整体特点属于“边疆史地”研究;后期也逐渐向边疆的现实研究转变,研究领域扩大,比如对国家在少数民族地区颁布的涉及经济、文化、宗教等方面的一系列政策所引起边疆社会的发展与变革及社会结构转型,现实边疆出现的新问题、新形势进行研究(戴逸,1986;马大正,1984,1985,1992)^[1]。

2. 第二阶段为1990年至2009年的20年,为学术研究创立期。此阶段的历史背景主要有:世界范围内苏联解体中的民族问题因素和多民族国家治理失误引发的危机或分裂,国内有2008年西藏拉萨的“3·14”事件和2009年新疆乌鲁木齐的“7·5”事件,这些都充分说明随着地缘政治格局的变迁和边疆社会的深刻转型,我国边疆地区各种非传统安全和社会稳定问题挑战着既有的边疆治理秩序,对相关研究提出了更高要求。国家社会科学基金重大特别委托项目分别于2005、2008和2009年启动“新疆历史与现状综合研究项目”、“西南边疆历史与现状综合研究项目”和“西藏历史与现状综合研究项目”,体现了党和国家对相关研究的高度重视,这一切也促使边疆治理研究重心转向边疆现实的研究。相关研究提出要构建中国边疆学,倡导边疆研究的学科化(马大正,1998;李治亭,2003;吴楚克,2005;罗崇敏,2007;方铁,2007);边疆民族地区要在政治认同、行政体制、文化传统、经济发展进行整合(马戎,2005)。此阶段研究的特点是研究者思想逐步解放,不断开发新的研究领域,使得原来以历史学为主导的边疆治理研究向多学科综合研究的方向发展,拓展研究广度和深度,研究运用新方法新视角^[2]。

3. 第三阶段为2010年后特别是党的十八大以来,为学术研究形成期。“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局、“全面深化改革”、“推进国家治理体系与治理能力现代化”、“中国特色解决民族问题的正确道路”、“加快构建中国特色哲学社会科学”等宏大命题和重大战略提出并积极实施,为相关研究提供了大背景和现实基础。国家社科基金重大项目《中国边疆治理及边疆治理理论研究》(主持人为周平,研究时间为2011-2016年)目的在于建立适应国家发展需要并与世界地缘政治环境相适应的、具有前瞻性的边疆治理理论和边疆战略,并与国家治理理论和国家战略实现整合和统一。在指导思想和研究方法方面,提出当前深化对中国古代边疆治理研究具有十分重要的学术意义和现实意义(马大正,2016);中国古代边疆治理研究面临深化与拓展的重任,要不断深化传统内容研究,从更长时段来拓展研究视野,注重中外边疆治理比较研究,推动研究方法多元化,理顺研究与决策的关系(马大正,2016;方铁,2008,2015)。在学术观点创新方面,提出中国地理边疆的治理由边疆发展、边疆稳定、边疆安全三大基本问题构成(周平,2011)、边疆问题是中国地缘政治中最主要的因素,也是中国“国际关系”的主体和主题(郑永年,2011)、中国边疆观念的“变”与“不变”(周平,2012)、族际关系是影响边疆治理的重要因素(方铁,2012)、从中华民族“民族构建”和凝聚力变化的视角来检验中国民族政策的社会实践(马戎,2013)、中国大陆边疆的软治理与硬治理(方盛举,2013)、国家治理中的边疆构建(周平,2013)、在国家治理中构建政治地理空间思维(周平,2013)、边疆成为国家发展的战略短板,应在国家战略层面重视边疆治理(方铁,2015)、边疆治理的一般客体与特殊客体(方盛举,2015)、边疆治理是参与者、利益得失、策略、信息四个要素的博弈过程(方铁,2016)。此阶段研究的总体特点是更加注重以马克思主义为指导思想,研究方法更趋科学,相关研究更加深入,研究成果更加丰富,更有实践价值和指导意义^[3]。

国外关于中国民族问题和边疆治理研究方面。其中以美国研究成果最为突出,其不同阶段有不同的研究重点:20世纪60年代之前对中国疆

域、地区和民族的研究多有宏观性;20世纪70年代开始对中国地区和民族的研究偏重于多样性和差异性研究,研究范围也转向为中国各民族和各地区,这也逐渐成为美国学界研究中国的主流。其研究特点是从各个视角全面概述传统中国的世界秩序尤其是周边关系(费正清,1968);以中国北部少数民族和边疆治理为重点,区域研究的取向凸显出美国政府在其全球战略上的总体性布局(拉铁摩尔,2005;托马斯·巴菲尔德,2011);具有深厚的国际比较视野,研究成果对政府决策具有重大影响(弗雷德里克·斯塔尔,2004)。随着全球化进程加速和国际政治经济秩序的调整,边疆和边疆治理的概念、内涵和范围也发生重大变化,出现了“战略边疆”“利益边疆”“虚拟边疆”的概念。相关研究成果通过译介进入中国后,其研究范式受到好评,从一定程度上推动了相关研究^[4]。

总括来看,当前相关研究还是过多关注于微观视角和细小问题,重大和深层次问题研究不够,缺乏边疆治理现代化实践和中国特色边疆治理体系建设所需要的大视野、大思路、大战略。今后的研究走向要以国际社会民族关系变动和民族治理的实效、中国基本国情和时代特征、我国民族工作新的阶段性特征为研究背景,紧扣“全面深化改革”、“国家治理体系与治理能力现代化”、“中国特色解决民族问题的正确道路”、“加快构建中国特色哲学社会科学”等重大时代命题,拓展研究领域,提倡深度研究;采用新的研究视角与新的研究方法;重视对重大问题、复杂问题和整体性问题的研究;提倡多学科综合研究。

二、当前中国边疆治理存在问题的突出表现和治理目标

坚持问题导向是马克思主义的鲜明特点,也是党中央治国理政新理念新思想新战略的鲜明主题。问题是创新的起点,也是创新的动力源。解决矛盾和问题或破解难题是推进边疆治理现代化与中国特色边疆治理话语体系建设的逻辑起点和实践要求。

1.民主政治层面。边疆治理与国家主权和国家安全密切相关。边疆治理好坏与否对维护国家主权有重大影响,对国家的领土完整有直接影响,对国家政治稳定会带来重大影响。当前社会上就“如何处理我国民族问题”存在不同认识和杂音,

需要更加清醒认识民族区域自治制度是马克思主义民族理论与中国基本国情和时代特征相结合的理论创新和实践创新,具有丰富内容和深刻内涵,是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是中国特色解决民族问题的正确道路的制度保障。

2.社会稳定层面。边疆地区的长治久安是国家稳定和国家安全的压舱石、风向标。良好的边疆治理效能能够大幅度降低国家治理成本,从而推动国家整体的治理能力和治理能力体系现代化。当前边疆地区涉外工作虽然在显著增强,成效明显,但西方敌对势力西化、分化中国的战略并没有改变,利用边疆问题、民族问题、宗教问题向中国施压的态势并没有改变;边疆地区社会大局总体稳定可控,但稳中有变数、稳中有风险、稳中有隐患,特别是“藏独”“疆独”势力不断变换手法、制造事端,企图在所谓“独立”问题上取得突破。

3.经济民生层面。边疆地区有效的经济治理有利于实现边疆民族地区与内地之间的经济良性互动,实现整个国民经济可持续发展的格局,与周边国家地缘经济关系的加深也将大大拓展我国经济的发展空间和发展容量。当前边疆地区经济发展进入快车道,民生改善力度加大,城乡面貌发生巨大变化,但是由于特殊的自然环境条件和历史原因,边疆地区当前经济社会发展阶段仍然整体滞后,总体层次低,依赖性特征明显;在扶贫攻坚的背景下,边疆地区贫困面广,集中贫困程度深,贫困问题突出;在公共服务均等化和基础设施建设方面,边疆地区基本公共服务体系不完善、水平低,基层基础设施欠账多、差距大。

4.宣传文化层面。边疆治理影响中华文化认同建设,增强“五个认同”、提升中华文化的活力是边疆治理的重要职责。当前现代文明已进入边疆地区群众生活,但宗教的消极影响仍然存在,分裂势力利用宗教所产生的负面影响短期内难以根本消除,广大群众现代生产和生活的思想观念和方式亟待提高。当前,牢牢掌握意识形态工作的领导权、管理权、话语权,牢牢掌握反分裂斗争的主动权,有利于教育引导广大群众摆脱落后观念、克服陈规陋习,有利于边疆社会发展层次和整体形态的提升。

5.生态环境层面。边疆地区的环境治理和生态文明建设关系着美丽中国建设。从自然环境和资源禀赋来看,边境地区是我们国家天然的生态安全屏障,因此国家也从战略层面提出了具体要求,边境地区生态保护与建设力度不断加大,生态安全屏障建设初见成效。但是整体来讲,边境地区生态环境比较脆弱,环境治理任务具体而艰巨,应对气候变化、抵御自然灾害的能力还比较弱。

6.党的建设层面。党和国家是边疆治理中制度体系安排和制度实施的决策者、执行者,基层政权、干部队伍和人才队伍是推进边疆治理现代化的基础力量和重要保障。当前边疆地区党的建设得到不断加强,从严治党、制度建党效果明显,各族干部无私奉献、积极作为。但毋庸讳言,边疆地区“四风”问题不同程度存在,从严管党治党任重道远,官员能力与边疆治理现代化要求不相匹配,基层组织政权建设和干部人才队伍建设还面临一些亟待破解的难题。

三、建构中国特色边疆治理话语体系与推进边疆治理现代化的政治方向与重点问题

建构中国特色边疆治理话语体系与推进边疆治理现代化要置于国家及国家治理的总体框架中进行分析 and 拓展,抓住边疆治理研究的根本和核心,在理论上拓展边疆治理研究的视野,在实践上更加贴近于国家治理和边疆治理的需要。

1.坚持马克思主义的指导地位和政治方向。加强对重大问题的分析研判,深入分析当前社会上就“如何处理我国民族问题”存在的照搬苏联模式、我国民族理论过时论、照搬美国等西方国家处理民族问题和边疆治理方式等不同认识和杂音。边疆治理话语体系和话语权建设可以有利于巩固和完善边疆治理现代化的意识形态基础、合法性前提、社会条件和制度环境。研究者必须坚持马克思主义的指导地位,把维护国家根本利益作为研究的根本出发点,以科学严谨、探索求实的良好学风,理顺研究与决策的关系,准确把握国家发展对边疆观和边境治理的要求,构建适应国家发展需要的新边疆治理观,注重前瞻性、战略性和可操作性,为正确决策提供扎实可靠的研究成果。

2.突出以史为鉴、经世致用的根本原则和边疆治理的大视野、大思路、大战略。科学总结中国历史上的治边思想、方略和治策,以及成功的经验和失败的教训,突出对历代治边政策的内涵与外延进行深入研究,对传统的边疆治理观进行扬弃,继承其积极合理因素,做到以史为鉴,继往开来。突出边疆是中国这个统一多民族国家不可分割的部分,“宁失千军,不失寸土”的古训仍有重要现实意义;突出统筹陆疆与海疆、领土边疆与利益边疆、现实边疆与战略边疆,将海疆治理和“建设海洋强国”作为边疆治理研究的重点和新的学术增长点,实现国家发展与边疆治理的有效整合,构建完整的边疆体系;突出处理好发展与稳定的关系,高度重视边疆在国家发展中的意义,加强对我国边疆长治久安和发展问题的深入研究;突出中央政府的权威和民族区域自治制度的实践这两者的统一是维系统一多民族国家最为重要的因素;突出大力增强民族凝聚力和国家向心力,增强“五个认同”;突出边疆地区基层政权、干部队伍和人才队伍建设的重要性^[5]。

3.重点分析中国特色边疆治理话语体系形成的理论渊源和实践基础。重点论述中国特色边疆治理话语体系立足于中国几千年历史进程中形成的中华民族多元一体格局与边疆治理特殊性的国情实际和时代特征,把马克思主义民族理论与中国的民族传统和治理经验进行有效整合,既有历史渊源和文化传统,又有实践基础和理论创新;着重从中华民族“民族构建”和凝聚力变化的视角来检验和反思新中国成立以来解决民族问题和边疆治理的实效,在检验和反思的基础上实现理论创新和实践创新。

4.坚持问题导向和注重基础研究与应用研究有机结合。以国际社会民族关系变动和民族治理的实效、中国基本国情和时代特征、我国民族工作新的阶段性特征为研究背景,调查和把握当代中国民族关系和边疆治理中存在的新情况、新问题和新动态,对各民族认同意识演变的分析,并与其他国家的民族关系的理论探讨和政策实践进行比较,既从实际出发,把握大局,又凝聚心智,开拓实践,提出解决问题的正确思路 and 有效方法,从而建构中国特色、中国风格、中国气派的

边疆治理话语体系。

5. 强调不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力。突出完善和发展中国特色社会主义制度在边疆治理中的根本作用和原则方向,并把其与推进和实现边疆治理体系和治理能力现代化作为一个整体,置于国家及国家治理的总体框架中进行分析 and 论述;强调必须通过加强顶层设计,不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力;明确坚持和完善民族区域自治制度是边疆治理的根本原则和制度保障,同时要进一步做到“两个结合”,即坚持统一和自治相结合,坚持民族因素和区域因素相结合^[6];着力提高制度的实效性和其所发挥的治理能力,注重民主政治层面的秩序建构能力、经济社会层面的发展推动能力和民生保障层面的公共服务供给能力,注重公民参与的协同共治模式。

6. 倡导运用多学科研究方法。坚持微观研究与宏观研究相结合,从更长时段来拓展研究视野,宏观考察历史进程的内在联系,总结历史教训和发展演变规律,对边疆民族地区经济社会发展和具体治理为微观个案进行典型剖析,真正把握寓于历史事实中、隐于历史现象背后的历史本质;坚持理论研究、实证研究和决策研究相结合,以理论分析为出发点,对治理个案进行实证研究,决策研究注重政策建议;坚持调查研究和比较研究,对民族边疆地区经济社会变化进行调查,借鉴国外典型的边疆治理理论和观念,与其他国家的民族关系理论探讨和治理政策实践进行比较。

参考文献:

[1] 戴逸. 加强边疆开发史研究[J]. 新疆社会科学, 1986(5): 4-10. 马大正. 边疆与民族[M]. 哈尔滨: 黑龙江教育出版社, 1992.

[2] 马大正. 20世纪的中国边疆研究——一门发展中的边缘学科的演进历程[M]. 哈尔滨: 黑龙江教育出版社, 1998; 吴楚克. 中国边疆政治学[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 2005; 罗崇敏. 中国边政学新论[M]. 北京: 人民出版社, 2006; 李治亭. 建构中国边疆学的科学实践——评《中国边疆研究论稿》[J]. 中国边疆史地研究, 2003(3): 95-100. 吴

楚. 试论中国边疆政治学与边政学、民族学的关系[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2008(4): 54-58; 方铁. 试论中国边疆学的研究方法[J], 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2008(5): 16-22. 周平. 我国的边疆与边疆治理[J], 政治学研究, 2008(2): 67-72.

[3] 周平. 中国边疆治理研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2011; 马戎. 中国民族关系现状与前景[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014; 方铁. 方略与施治: 历朝对西南边疆的经营[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015; 孙勇. 维护西藏地区社会稳定对策研究[M]. 拉萨: 西藏人民出版社, 2015; 郑永年. 边疆、地缘政治和中国的国际关系研究[J], 外交评论(外交学院学报), 2011(6): 12-20; 周平. 国家视阈里的中国边疆观念[J]. 政治学研究, 2012(2): 62-72; 周平. 中国边疆治理研究[M]. 北京: 经济科学出版, 2011; 周平. 中国的崛起与边疆架构创新[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2013(2): 15-22; 周平. 多民族国家的族际政治整合[M]. 北京: 中央编译出版社, 2012; 周平. 对民族国家的再认识[J]. 政治学研究, 2009(4): 89-99.

[4] 【美】拉铁摩尔. 中国的亚洲内陆边疆[M]. 唐晓峰, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2010. 于沛. 从地理边疆到利益边疆——冷战结束以来西方边疆理论的演变[J]. 中国边疆史地研究, 2005(2): 31-38. 杨成. 利益边疆: 国家主权的发展性内涵[J]. 现代国际关系, 2003(11): 17-22.

[5] 马大正. 不断深化中国古代边疆治理研究[N]. 人民日报, 2016-11-14(16).

[6] 习近平同志在中央民族工作会议上的讲话. 中办通报, 2014(31).

作者单位: 西藏自治区党委党校
责任编辑: 木子