

# 论中国边疆治理现代化的历史起点、 阶段性与保障条件

——从边疆治理“元问题”说起

杨明洪 孙 勇

**摘要：**边疆治理“元问题”是研究边疆治理现代化的关键，对这些“元问题”的理解需要从中国边疆治理的实践出发加以考察。边疆治理现代化表现为国家政治制度与公共生活之间的同构同步，边疆与国家腹地之间关系的一体互动。边疆治理的现代化虽起源于近代中国，但其真正得到大规模推进始于中华人民共和国成立后的全面社会改革，此为边疆治理现代化的历史起点。这一社会改革支撑国家对边疆的治理，使得中国当代的边疆治理彻底从历史上的边疆治理窠臼中脱离出来，此框定了边疆治理的目标价值取向的人民性。边疆治理现代化的进程与国家现代化的进程呈现出强的相关关系和阶段性，画出了一道与中国“站起来”“富起来”和“强起来”的历史进程相一致的历史曲线。当前，边疆治理现代化面临极其复杂的国际国内环境，成为国家治理现代化的短板和弱项，更需要提供有力条件，强化保障措施。

**关键词：**边疆治理现代化；边疆元问题；历史起点；阶段性；条件和保障

**中图分类号：**D6、C95 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691(2021)06—0039—11

中国当代的边疆治理面临双重任务，一是补齐国家战略的“短板”<sup>①</sup>，二是促使边疆地区实现从传统到现代的转变<sup>②</sup>。前者是在国家战略中提升边疆治理的地位，并采取措使边疆治理水平与国家发展目标相适应。后者是依据国家治理体系与治理能力现代化的要求，相应推动边疆治理体系和治理能力现代化。围绕边疆治理问题，学术界已经取得丰硕的成果。这些研究成果主要集中在三个领域：

一是对边疆治理现代化内涵与特征的研讨，青觉、吴鹏从内涵、价值和路径三个方面全面梳理了中国边疆治理现代化问题<sup>③</sup>，同时，也从理论的角度分别从主体系统、对象系统、方法论系统分析了边疆治理现代化的路径问题<sup>④</sup>。刘永刚在合法性系统视域下研究了中国边疆治理体系的转型与重组。<sup>⑤</sup>曹亚斌引入全球治理视角探讨当代中国边疆治理的重构与转型。<sup>⑥</sup>二是对推进边疆治理现代化途径的研

**基金项目：**本文是国家社会科学基金重大项目“十八大以来党中央‘治边稳藏’战略思想的理论体系研究”（项目号：16ZZD051）的阶段性成果。

**作者简介：**杨明洪，男，云南大学民族学与社会学学院二级教授，四川大学中国藏学研究所专职研究员，主要从事边疆治理和西藏经济社会发展研究。

孙 勇，男，四川师范大学华西医边研究所所长，教授，主要从事边疆问题研究。

① 周平：《强化边疆治理补齐战略短板》，《光明日报》2015年8月10日，第13版。

② 李诚：《加快推进边疆治理现代化》，《社会主义论坛》2020年第1期。

③ 青觉、吴鹏：《新时代边疆治理现代化研究：内涵、价值与路向》，《中国边疆史地研究》2020年第1期。

④ 青觉、吴鹏：《边疆治理现代化的理论探索：基于整体性系统论的分析框架》，《西北民族研究》2020年第3期。

⑤ 刘永刚：《合法性系统视域下中国边疆治理体系的转型与重组》，《新疆社会科学》2015年第5期。

⑥ 曹亚斌：《全球治理视域下的当代中国边疆治理研究：一项研究框架》，《世界经济与政治论坛》2015年第3期。

讨。方盛举、刘华林分析了边疆治理现代化进程中的“党建治边方略”<sup>①</sup>及文化戍边方略<sup>②</sup>，吕朝辉和陈宇分别从“合力治边”<sup>③</sup>、“规制稳边”<sup>④</sup>以及“依法治边”<sup>⑤</sup>的角度研究边疆治理现代化。三是探究边疆治理现代化的价值取向和外部条件。马元喜从国家利益实现、巩固和获取的角度讨论边疆治理现代化的价值取向。<sup>⑥</sup>姚德超、冯道军在“一带一路”战略视野下探讨边疆治理现代化的条件。<sup>⑦</sup>丁忠毅从命运共同体建设角度审视陆地边疆治理现代化。<sup>⑧</sup>上述研究从不同层面揭示边疆治理现代化的实践路径，特别是将中国当代和现实的背景植入其分析中，提出了诸多富有创建性的见解和具有解释力的分析框架。然而，离开对边疆治理现代化“元问题”的探讨，就无法辨清边疆治理现代化的方向。当今世界处于“百年未有之大变局”，亟待拨开层层迷雾，从头出发，重新研究边疆治理的基本概念、基本问题。<sup>⑨</sup>

### 一、边疆治理现代化的“元问题”及其当代性

本文所探讨的“元问题”需要从总体上把握。其前置的含义是指“特定范围的起始论点”，其过程的含义是指“比起点更近一层的探究”，其整体上的含义是指“从个别到一般的基本研究”。现有对中国边疆治理现代化的定义均是从“边疆治理”这一概念开始的。较先给出“边疆治理”定义的是周平。他写道：

国家有边疆，因而就有边疆问题。边疆问题产生并存在于边疆，影响却不限于边疆，会波及整个国家。不仅影响着国家的稳定，也影响着国家的盛衰；不仅影响着国家的现在，

也会影响国家的将来。对于国家来说，边疆问题是全局性的、根本性的、战略性的问题。因此，国家必须运用政权的力量，动员其他社会力量，运用国家和社会的资源，去解决边疆问题，这就形成了边疆治理。从本质上看，边疆治理是一个运用国家权力并动员社会力量解决边疆问题的过程。<sup>⑩</sup>

周平这一段带有阐释的定义得到较多认同，并为相关学者所拓展。方盛举认为：“所谓‘边疆治理’，一般而言，就是指运用国家权力，有序调动、统筹国家和社会各方面资源，解决边疆问题之过程的综合呈现。”<sup>⑪</sup>由此可以看出，“边疆问题”成为定义“边疆治理”的关键，解决“边疆问题”的过程就是边疆治理的过程。这里需要进一步追问，什么是“边疆问题”呢？如果没有把什么是“边疆问题”弄清楚，仍然无法明晰“边疆治理”的含义。笔者认为，“边疆问题”属于概念集或者问题集。进一步说，它是中国边疆治理及其现代化的“元问题”。只有抓住其核心问题，才能深化对其内涵的认识。马大正认为：“所谓边疆治理，就是运用国家权力，动员社会各类组织，调动国家和社会资源，实现对边疆地区的人和地的全方位管辖。”<sup>⑫</sup>这里将所谓的“边疆问题”归结为“边疆地区的人和地的全方位管辖”，似乎太笼统了一些。方盛举则用“八个去”（在经济领域“去边缘化”、在社会领域“去封闭化”、在政治领域“去异质化”、在文化领域“去落后化”、在自然生态领域“去脆弱化”、在交通方面“去末梢化”、在开放方面“去末端化”、在公共服务方面“去低端化”）间接表述“边疆问题”（包括边疆治理）的

① 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。

② 方盛举：《边疆现代化视域下的文化戍边方略》，《思想战线》2019年第6期。

③ 吕朝辉：《合力治边：助推边疆治理现代化的重要方略》，《中南大学学报（社会科学版）》2019年第4期。

④ 吕朝辉：《边疆治理体系现代化视域下的规制稳边研究》，《湖北行政学院学报》2018年第5期。

⑤ 陈宇：《依法治边与中国边疆治理现代化的进程》，《学术探索》2017年第11期。

⑥ 马元喜：《新时代边疆治理现代化的价值纬度取向析论》，《贵州师范大学学报（社会科学版）》2018年第4期。

⑦ 姚德超、冯道军：《论“一带一路”战略视野下边疆治理现代化》，《内蒙古社会科学》2016年第1期。

⑧ 丁忠毅：《命运共同体建设视域下陆地边疆治理现代化研究》，《广西民族研究》2017年第3期。

⑨ 需要说明的是绝大多数研究者论及的“边疆治理”不包括海疆，或者仅附带着议论海疆和其他需要研究的“边疆”，本文遵从这一惯例。

⑩ 周平：《我国的边疆与边疆治理》，《政治学研究》2008年第2期。

⑪ 方盛举：《边疆治理在国家治理中的地位与作用》，《探索》2015年第6期。

⑫ 马大正：《中国边疆学构筑命题的提出与突破》，《中国史研究动态》2020年第1期。

含义。<sup>①</sup>这八个方面虽然较为全面地刻画了“边疆问题”，但仔细分析，这些问题中有些可能是全国性问题，只不过表现于边疆地区而已。针对中国陆疆的治理，吕文利写道：“边疆治理是指在中国共产党的领导下，各级政府为实现边疆的安全、稳定和发展，依法对边疆区域内的公共事务进行管理和处置的活动及其过程。”<sup>②</sup>其仍然未完全讲明“边疆问题”究竟是什么。

因此，有必要明确地给出边疆问题的具体内容。笔者认为，所谓“边疆问题”，就是由前后继起的两大问题组成：一是处理国家政治制度与公共生活之间关系的问题，二是边疆与国家腹地之间关系的问题。前者与一般意义上的国家治理有着相同的内涵，后者则是边疆治理的特殊内涵。如此一来，边疆治理现代化的制度逻辑就显示出与国家治理的差异性。边疆治理聚焦于解决这两大关系，即既要解决国家政治制度与边疆的公共生活的关系，又要处理边疆与国家腹地的关系。

在实现边疆治理现代化的背景下，边疆的实际公共生活是对国家政治制度在边疆治理中的反映。即使在王朝国家时代，边疆治理也是不断将中原的文物制度向边疆渗透，使得边疆的公共生活有更多的中原文化特征，“德化天下”<sup>③</sup>这种努力一直存在。而进入现代国家即民族国家（也称为主权国家）阶段后，即从“中心—四夷”关系走向“中央—地方”关系，同时，伴随着历史进程的推进，中央政府对边疆的控制力明显上升。这时的边疆有确定的边界，在国家边界之内的领土范围内，边疆与内地进入到国家政治制度一体化系统之中，以至于从政治制度上看，无法分清内地与边疆的界限。当然，要完全做到边疆与内地一致，也有一个过程。应当指出的是，这里也有中国国家政治制度自身的特点，因为在中国，边疆尤其是陆地边疆地带基本上都是民族聚居区，民族区域自治制度是这里的基本政治制度。从这一点上看，边疆与内地的政治模式并不完全相同。但是，无论是否在民族自治地方，社会公共生

活都要能够体现国家政治制度的属性和特点。然而，边疆社会公共生活要充分体现国家政治制度的属性和特点，有一个相当长的过程。这是因为：第一，国家治理是否能够与日益变化的社会相适应。边疆地区社会变迁使国家与社会、公民之间的关系被逐步重塑是一个长期的过程。第二，国家治理的理念随着社会变迁也发生变化。这也是长期的过程。国家治理的理念从“权力本位”向“权利本位”转变<sup>④</sup>，使得边疆社会公共生活的关注点发生深刻的变化。基于这两点，处理边疆地区的国家政治与社会公共生活之间的矛盾成为边疆治理的核心问题之一。

另一方面，边疆与国家腹地的关系是关涉国家治理的大事。在王朝国家时期，虽说“有疆无界”是一个常态化的现象，但哪一个王朝不希望自己的疆域广大呢？史学家已经充分阐释边疆的盈缩与中原王朝的实力有着密切的关系。而且，占据中国古代的边疆治理思想是“天下观”。这一治边理念一直影响着中原统治者治国治边。按照古人的“天下观”，边疆是边缘，而且这个边缘是无界的，边缘之外是“绝域”或者“海外”，边缘之内是“海内”，“海内”即为王朝统治之域。然而，由于实际控制力量的限制，针对边疆地区，国家统治者通常采取不同的方式进行统治，其目的是维护边疆以及边疆民族建立的政权之间的关系，实现国家“大一统”的理想。进入民族国家阶段，边疆治理需要处理边疆与国家腹地之间政治关系较弱这一历史遗留问题，尤其是防止出现边疆分裂。近代以来，某些边疆地区出现分裂主义势力，虽然说是中国从王朝国家走向现代民族国家（主权国家）过程中出现的问题<sup>⑤</sup>，但主要与近代以来殖民主义侵略中国的活动密不可分。这表明，无论是近现代的中国边疆治理，还是当代的中国边疆治理，均需要将防止边疆地区从祖国中分裂出去作为边疆治理的关注核心。事实上，世界上的不少国家也面临这一问题。

边疆治理涉及的上述两大问题贯穿历史与现实，因而是边疆治理的“元问题”。如果将其推演

① 方盛举：《边疆现代化视域下的文化戍边方略》。

② 吕文利：《新时代中国边疆治理体系与治理能力现代化：意蕴、内涵与路径》，《云南社会科学》2021年第1期。

③ 原文是“陛下方以德化天下，奈何杀行义之人？”参见欧阳修等：《新唐书·列传》（第四十一），北京：中华书局，1975年。

④ 夏志强：《国家治理现代化的逻辑转换》，《中国社会科学》2020年第6期。

⑤ Sun Yan, *From Empire to Nation State: Ethnic Politics in China*, New York: Cambridge Press, 2020, pp. 298-302.

至中国当代边疆治理实践,自然会提出边疆治理“元问题”的当代性。所谓当代性,指的是边疆治理“元问题”在当代边疆治理实践中的意蕴,包括边疆治理的科学内涵、边疆治理现代化的历史起点与阶段性等基本问题。同时,当代性还指中国当代边疆治理的实践性,包括边疆治理的道路选择与条件保障等内容。边疆治理现代化要能够顺利推进,并不可能在历史的框架下轻易完成,而是需要将历史的丰富经验与当代边疆治理的复杂现实结合起来,在充分借鉴人类优秀文明成果的基础上,坚持马克思主义及其中国化的前提下进行。从这个角度讲,边疆治理现代化是推动边疆治理“元问题”不断提升当代性。这也是思考边疆治理现代化的重要视角。

## 二、边疆治理现代化的历史起点及其特征

中华人民共和国成立之后,中国共产党在中国执政成为边疆治理现代化的起点。中国共产党没有将旧中国遗留下来的治理方式全盘接受下来,而是依据马克思主义的基本原理,在对边疆地区的社会进行全面改造的基础上开启了对边疆的治理。20世纪50年代初在边疆地区进行了全面社会改革,包括“民主改革”“土地改革”以及其他社会改革。从中国革命取得的成功经验中,中国共产党依据阶级分析和阶级斗争的理论建立起“没有剥削阶级”的社会成为当时边疆治理所要建立的基本社会制度。同时在实践中,针对那些没有出现阶级分化的部落和地区,没有采取“划阶级”等措施,而是使其直接向社会主义社会过渡,并将其称为“直过民族”<sup>①</sup>。在社会改革中有破有立,不是简单地推翻旧有的社会制度(剥削制度),而是建立起由中国共产党领导的人民政权,以实现和保障边疆各族人民当家做主。因此,边疆治理现代化的历史起点始于此时,而逻辑起点则是边疆地区的全面社会改革。

反过来看,尽管在这之前,包括清王朝和国民政府在内的中央政权对边疆治理进行了某些改革,也实施了不少现代化的边疆治理措施,但从边疆治理的“元问题”考量,还没有开启真正意义上的边

疆治理现代化,因为这些措施将维护边疆与国家腹地的关系作为重点,而比较忽视解决国家政治制度与边疆公共生活的关系问题。虽然清王朝和国民政府也对边疆社会进行了改造,但都不伤筋动骨,以至于中央政权在边疆的机构设置和举措出现“空悬”,无法落地,国家政治制度与边疆的公共生活成为“两张皮”。这样一来,历史上一再出现的边疆与国家腹地之间的脆弱关系在当时并未得到强化。因此,解决国家政治制度与边疆的公共生活的关系成为更为基础性的工作,而中国共产党领导全国各族人民在边疆民族地区实施全面的社会改革成为边疆治理现代化的历史起点。

通过这一社会改革支撑国家对边疆的治理,使得中国当代的边疆治理彻底从传统中走出来,脱离了历史上的边疆治理窠臼。历史上,历代国家统治者治理边疆民族地区秉持“因俗而治”<sup>②</sup>而多采取“羁縻”政策。这是国家统治者与边疆地区上层统治者的联合,他们通过一定形式联合起来对边疆人民进行统治,而不是从边疆人民利益出发实施边疆治理。中华人民共和国的边疆治理就是从消灭这种剥削和压迫制度出发,建立起边疆地区各族人民与祖国内地各族人民的“人民民主专政”,实现“共同团结奋斗,共同繁荣发展”。如此,边疆地区各族人民与祖国内地各族人民的根本利益就永远牢固地连接在一起。有了根本利益上的一致性,边疆与祖国内地之间的关系就发生了颠覆性的改变,边疆与国家腹地之间的关系就走上了一体互动的良性过程,国家的政治制度便逐渐移植到边疆的公共生活之中。

值得重视的是,近代以来,中国在从王朝国家转向主权国家的过程中,西方殖民主义者入侵了中国,并且有目的地扶持那些试图脱离国家的地方政治集团,由此造成个别边疆地区出现了分裂主义势力,也出现分裂边疆的活动。这些都对中国边疆治理带来了极大挑战。排除分裂势力影响这一因素一直是边疆治理现代化的追求;反过来,这样一些特殊因素也在影响着边疆治理现代化的进程。如1951年中央人民政府与西藏原地方政府签署的“十七条协议”明确规定:“有关西藏的各项改革事宜,中

<sup>①</sup> 崔晨涛:《新中国70年“直过民族”跨越式发展与社会主义民族理论创新》,《广西民族研究》2019年第5期。

<sup>②</sup> “因俗而治”典出《辽史》,其原文为“至于太宗,兼制中国,官分南、北。以国制治契丹,以汉制待汉人……因俗而治,得其宜矣。”参见(元)脱脱:《辽史》卷45志第15《百官志一》,北京:中华书局,1974年。

央不加强迫。西藏地方政府应自动进行改革，人民提出改革要求时，得采取与西藏领导人员协商的方法解决之。”<sup>①</sup>也就是说，社会改革是必然，只是“中央不加强迫”。但不幸的是，当时旧西藏的不少社会上层误认为只要他们服从中央政府，就可以不进行社会改革，像过去那样永久地统治西藏。当他们确认社会改革是迟早的事，其对西藏的统治会随着社会改革而结束，他们就掀起了武装叛乱，撕毁“十七条协议”。这个典型的事例说明在“和平解放”西藏之后，仍然有一部分人代表的是旧西藏农奴主阶级的利益，企图将原来阶级问题转化为主权问题，即不承认历史上西藏是中国的一部分。众所周知，1959年西藏政治分裂集团发动的武装叛乱被平定之后，中央依然一度保留了其首领的政治身份。但其中部分人逃亡境外后，几十年来在西方反华势力的支持下，一直向境内渗透，从事分裂祖国的活动。由此，西藏以及四省涉藏地区一直困扰于境外达赖集团和境外敌对势力的分裂破坏活动。进入新时代后，推动西藏治理现代化依然不能不重视这一干扰性因素的存在。“治国必治边，治边先稳藏”就是在这一背景下提出的战略思想。<sup>②</sup>当然，中国其他边疆地区也存在类似的分裂主义活动的问题。这也是国家治理现代化不能不面对的矛盾和问题。党的十九大报告再次提出：“加快边疆发展，确保边疆巩固、边境安全。”<sup>③</sup>党的十九届四中全会决议中进一步提出：“加强边疆治理，推进兴边富民。”<sup>④</sup>这些都是上述思想的具体体现。

同时，由于边疆地区又多是民族聚居区，民族之间的关系成为边疆治理所要面对的重要问题。中国处理民族问题的理论和政策虽然有自己的特点，也没有全盘照搬前“苏联模式”，但总体上采取了与苏联大体相当的办法和步骤，进行民族识别并在此基础上对少数民族实施优惠扶持政策。对各民族实施优惠扶持政策，确实对边疆民族地区经济社会发展有着巨大的促进作用。党的民族政策和宗教

政策经过实践的检验，符合中国的实际，应当继续遵照执行，同时也需要“与时俱进”，在总的原则之下对一些政策措施予以修整和改进。这是当代推进边疆治理现代化必须考虑的问题。

仅就从历史上的边疆治理窠臼中脱离出来的命题而言，中国的边疆治理现代化被打上“阶级—人民”的治理底色，形成“阶级—人民”治理范式，与历史上的“阶级—非人民”治理方式有着鲜明的对比。“阶级—人民”实际上体现的是中国当代边疆治理的价值指向，因而构成边疆治理的“底色”。这一“底色”是由中国现有的国体决定的。中国的国体是“人民民主专政”<sup>⑤</sup>，它映射在边疆治理上必然表现出“阶级—人民”治理的“底色”。可以说，中华人民共和国成立以来，中国陆地边疆治理的“元问题”的过程集合，就在于国家治理边疆的起始原因是由这一关键要素所决定。这也是边疆治理“元问题”的一个前置性起点，其依据是《中华人民共和国宪法》对国体的规定。从国家公民的身份出发，边疆民族地区的人群既带有“阶级—人民”的身份，又带有某一特定民族的身份。“人民民主专政”和民族区域自治的政治实践则分别从一定层面强化其“阶级—人民”和民族身份。虽然民族文化强烈地影响着边疆地区作为个体和群体的行为，但“阶级—人民”身份具有非常强的穿透力，超越民族身份。边疆治理的这一“底色”将当今的边疆治理与历史的边疆治理区别开来。历史上的边疆治理是国家统治者与边疆政治精英联合起来统治边疆各族人民，即使这种联合不那么紧密，国家统治者也不会关心边疆各族人民生活改善和社会进步。作为一个整体，统治阶级与被统治阶级的利益是对立的，并通常以民族利益的形式展现出来。而作为边疆治理的基本方式，中国当代的“阶级—人民”治理框定了边疆治理的目标价值取向的人民性。换句话说，国家治理所要做的是维护国家和边疆各族人民的根本性利益，是在谋求根本性利益一致基础上解决边疆

① 中央文献研究室等编：《西藏工作文献选编》，北京：中央文献出版社，2005年，第44页。

② 杨明洪：《简析“党的治藏方略”的内涵、来源与地位》，《西藏研究》2019年第4期。

③ 习近平：《谈治国理政》（第3卷），北京：人民出版社，2020年，第26页。

④ 新华社：《（受权发布）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》，[http://www.qstheory.cn/yaowen/2019-11/07/c\\_1125202003.htm](http://www.qstheory.cn/yaowen/2019-11/07/c_1125202003.htm)。

⑤ 这是中华人民共和国宪法规定的。在党的十九大报告中也写道：“我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”。参见习近平：《谈治国理政》（第3卷），第28页。

问题。<sup>①</sup>在边疆治理的实践中,无论是“区域治理”还是“族际治理”,都是植根于“阶级—人民”治理,或者说“阶级—人民”治理是边疆治理现代化的“底色”。

当然,“族际主义”治理方式在实践上也极易强化个别民族的民族意识,因为它照顾了边疆民族地区的特殊性,依靠民族身份施政,因而在某种程度上使增强中华民族共同体意识无法完全实施,为此,有学者建议将其导向到“区域治理”。<sup>②</sup>同时,由于人们保持着对国家经受“以阶级斗争为纲”的集体记忆,人们对“阶级—人民”治理范式保持谨慎态度。这一谨慎的态度演化到现在,人们希望将“阶级—人民”治理仅仅作为边疆治理的“底色”,而且,在这个“底色”上引入当代边疆治理的经验现代化理念,在国家内部包容地处理好未来的边疆治理问题,其中包括“区域治理”还是“族际治理”,形成“底色”与“辅色”相得益彰的格局,避免“底色”取代“辅色”成为中国当代边疆治理的“主色”。这一“底色”是由边疆治理现代化的历史起点所给定的。

综上,中国边疆治理现代化是围绕边疆治理“元问题”而展开的,20世纪50年代初在边疆地区进行的包括“民主改革”“土地改革”以及其他社会改革在内的全面社会改革是国家政治制度与公共生活之间同构同步的起点,而边疆治理的“阶级—人民”取向则是边疆与国家腹地之间一体互动的新起点和新方式。

### 三、边疆治理现代化的阶段性及其特征

面对史实的过程集合体,所有的“元问题”都是可以前溯的。当今所有的现代化是对现代性的外化<sup>③</sup>,国家这一历史的产物在15世纪之后走向现代性的必然,导致了所有国家不可自外于国际体系,由此国家的性质与形态都发生了很大的变化。尽管

笔者将边疆治理现代化的历史起点定位在中华人民共和国成立后实施的全面社会改革(民主改革),但从近代溯源的角度来讲,边疆治理现代化“启蒙”实例的开启则要早得多。康熙二十八年(1689)的中俄签订《尼布楚条约》成为中国历史的转折点,因为这一条约规定清王朝与沙皇俄国的部分疆界,这个条约的法理则是源自1648年成形的威斯特伐利亚条约体系(Westphalian System)。这样一来,秉持“天下观”的清王朝不再是“有疆无界”的“天朝大国”,而是不得不逐渐放弃朝贡体系并融入条约体系的世界诸国之一;此后,一系列与其他国家条约的签订,使得清王朝的“边界”逐步明晰起来。若单从国家形态上考察,条约体系在全球铺开并成为国际体系之后,清王朝渐渐从“王朝国家”向“主权国家”过渡。<sup>④</sup>有了国家的“边界”,边疆治理方式相应发生变化,即以“边界”作为参照体系,其疆土的内部边缘地区成为国家的边疆,对其治理成为保住疆土的必要手段。

当边疆治理的“元问题”从个别到一般的视野时,可以看到,从晚清开始到民国时期,随着“共和”观念深入人心,原先在王朝下的“臣民”转变为国家的“国民”或者“公民”。国家与国民之间的关系成为中国当时社会变革的主线,处于边疆地区的“国民”或者“公民”也不例外,但北洋时期的民国政府孱弱,军阀混战连年,边疆治理现代化的步伐缓慢。而之后的南京民国政府推行边疆现代化也较为努力,特别是面对日本的入侵,对边疆治理也做出很多努力。如1941年国民政府颁布《边疆施政纲要》<sup>⑤</sup>,提出战时边疆政策,包括边疆治理和边疆开发的方略,也包括“设置边政研究机关,敦聘专家,搜集资料,研究计划边疆建设问题,以贡献政府参考”。同时,边疆地方政府也加强了对边疆的开发和治理。<sup>⑥</sup>虽然如此,但南京民国政府代表的是那个时代统治阶级的利益,在推进边疆治

① 这是中国共产党所宣示的“以人民为中心的发展思想”最明显的体现。参见汪晓东、李翔、马原:《江山就是人民 人民就是江山》,《人民日报》2021年6月28日,第1版。

② 周平:《陆疆治理:从“族际主义”转向“区域主义”》,《国家行政学院学报》2015年第6期。

③ 郭台辉:《四种绝对主权形态的时空架构 评〈利维坦的诞生:中世纪及现代早期欧洲的国家与政权建设〉》,《社会》2010年第3期。

④ 李大龙:《中国疆域诠释视角:从王朝国家到主权国家》,《中国社会科学》2020年第7期。

⑤ 《关于加强国内各民族及宗教间之融合团结以达成抗战胜利目的之施政纲要》,简称《边政施政纲要》。

⑥ 周平:《我国的边疆与边疆治理》。

理现代化的作为上仍然十分有限。<sup>①</sup>因为他们不可能对边疆民族地区进行全面的改革，无法像中国共产党那样去领导全国各族人民消灭存在于边疆地区的人压人，人剥削人的政治经济制度，实现广大劳动群众翻身做国家和社会的主人。

中国共产党成立中华人民共和国并在20世纪五六十年代完成对中国边疆民族地区的社会改造基础上的边疆治理，是中国历史上最深刻的一次边疆治理方式变革。这是边疆治理现代化的第一阶段。在这一阶段，马克思主义理论作为边疆治理现代化的理论，指导中国边疆民族地区的人民群众从被压迫的境地彻底地解脱出来，成为国家和社会的主人，走进现代化，也从此改写了边疆治理的图谱。这一时期的边疆治理方式变革体现在以下方向：首先是建立起与内地一体化的政治制度。在民族识别的基础上，在民族聚居区建立了民族区域自治制度，建立了从最基层的社区到省级地位相当的各级党组织，以及与内地一致的政府、司法（法院、检察院）和人大、政协、监察等国家机构。这些制度和机构的建立在边疆民族地区具有“开天辟地”的意义。其次，建立起与祖国内地相同的经济制度，即在土地改革的基础上，建立起社会主义经济制度，边疆各族人民成为边疆经济建设的主人，与此相应，经济建设的成果由边疆各族人民共同享有。再次，中国其他地区给予边疆人民和边疆地区多种支援，中央对边疆各族人民和边疆经济社会发展予以特殊关照。由此可见，边疆治理的目标和手段从这一时期起都发生了翻天覆地的变化，边疆与祖国内地的关系更加亲密。

20世纪70年代末80年代初，伴随着中国进入改革开放时代，中国边疆治理进入了第二次现代化。第二次现代化不是对第一次现代化的否定，而是在继承第一次现代化的基础上进行全面的改革和完善。中国边疆治理第一次现代化给第二次现代化奠定了坚实的基础。若要细分，边疆治理现代化的第二阶段也可以划分为两个小阶段。20世纪70年代末到90年代中期，可视为第一小阶段。其背景是中国改革开放处于探索初期，还没有将中国经济

体制定位到社会主义市场经济上，因此，包括边疆治理在内的各项改革处于“摸着石头过河”的阶段。虽然如此，这一小阶段非常明确的目标是“发展”或者是说让边疆地区尽快富裕起来。因此，发展成为边疆治理的首选目标，甚至在很多地方成为当时边疆治理的唯一目标。1994年，中国经济体制改革的目标定位为建立社会主义市场经济，从此，中国边疆治理现代化进入另一个小阶段。“发展”继续成为中国边疆治理的重点对象，而“稳定”和“安全”成为边疆治理的另外两大主题，由此，中国边疆治理现代化进入全面治理的新阶段。但当时边疆治理的大环境又与第一次现代化时期大相径庭。20世纪五六十年代，边疆民族地区的社会改造完成后不久，便与全国一道实行传统的计划经济。在这种经济体制之下，祖国内地给予边疆地区大量的援助均是在全国“一盘棋”中进行的，或者说是计划经济的一部分。20世纪90年代中期以来，伴随着社会主义市场经济的发展，地区利益、部门利益相继出现。除了关注边境的“稳定”和“安全”外，中央采取了更为特殊的对口支援等措施来加快边疆地区经济社会发展。实现经济的现代化成为中国边疆治理现代化的基础，也成为其推动力。因此，在这一小阶段中，中国的边疆治理现代化得以快速推进。

党的十八大以来，进入新时代，边疆治理取得前所未有的成就，国家进一步进入边疆地区的公共生活之中，边疆与国家腹地的关系得到进一步巩固和发展，为加快实现中华民族伟大复兴奠定了坚实的基础。同时，新的国际国内形势下，边疆治理现代化也面临着前所未有的挑战。与党中央提出的“四个全面”相适应，中国的边疆治理进入现代化的新阶段，即开启中国边疆治理现代化的第三阶段。主要特征表现在以下几个方面：

其一，边疆治理现代化成为时代主题。国家治理体系与治理能力现代化，不仅成为中国推进现代化建设“四个全面”的战略部署之一，而且成为中共十九届四中全会的主题。边疆治理是国家治理的组成部分，边疆治理体系和治理能力现代化成为国家治理体系和能力现代化的重点。因此，如果国家

<sup>①</sup> 20世纪30年代后，国民政府较为重视对西南边疆及边疆民族的治理，曾经组织较大规模的边疆民族调查，成立了若干个边政管理机构，重视发展西南边疆民族地区的经济和教育，其治理观念和政策的超越历史，同时也存在不少局限性。参见马玉华：《论国民政府对西南边疆及边疆民族的治理》，《中国边疆史地研究》2008年第3期。

治理现代化是继“四个现代化”之后的“第五个现代化”成立<sup>①</sup>，那么，边疆治理现代化将在中国“第五个现代化”中扮演十分重要的角色。由此，中国边疆治理现代化将有过去未曾出现的推动力。

其二，国家对边疆治理现代化的支撑能力显著增强。经过改革开放以来40多年的改革发展，中华民族走向伟大复兴的趋势不可逆转。中国经济取得长足发展，成为世界第二大经济体，人均GDP接近中高收入阶段，积累较多治理边疆的资源。进入新时代，践行新发展理念，把握新发展格局，不仅将高质量发展作为全国经济发展的目标，也将其作为边疆地区经济发展的目标。在此背景下，中国边疆治理现代化将在一个较为宽松和有底气的环境中进行。这也是历史上未曾有的。

其三，推进边疆治理现代化的体制机制建设成为重点。中华人民共和国成立特别是改革开放以来，中国边疆治理积累了正反两方面的经验和教训，良好的治理办法已经或者正在成为长期坚持的制度，经过实验被证明不成功的办法已经或者正在退出。无论是中国边疆治理的目标和边疆治理的体系，还是治理的手段，都达到较先前更为完善的程度。尽管所面临的挑战可能是史无前例的，但国家积累了丰富的国家治理经验，已构建起相对完善的边疆治理体制机制。因而，国家应对边疆治理中较大风险的能力不断增强。

其四，当前中国边疆治理面临着新的挑战 and 冲击。这是中国边疆治理现代化难以回避的。这些新的挑战 and 冲击来自全球化逆流，来自世界上一些国家对中国和平崛起的强烈反应，也来自周边国家和地区应对世界体系被扰动后出现的反应。利用所谓的“边疆问题”遏制和挑战中国历来不乏先例。凡此种种问题，都给当今中国边疆治理带来不利影响。因此，在新时代，中国边疆治理现代化不可能在敲锣打鼓中实现，需要在克服巨大困难中推进。

综上，中国当代的边疆治理现代化经历了三个阶段，而每一个阶段都有其特征。这是由国家形态的演化和治理方式的转变决定的。应该看到，边疆治理现代化的这三个阶段之间有递进关系，也有叠加效应。随着边疆治理空间的扩展，边疆治理现代化也面临着更为复杂的局面。这一过程回应了边疆

治理现代化的两个重要方面，即国家政治制度与公共生活之间的同构同步，边疆与国家腹地之间关系的一体互动。

#### 四、持续推进边疆治理现代化的条件和保障

党的十九大报告明确提出，到2035年实现国家基本现代化，到2049年实现国家全面现代化。国家现代化包含边疆地区现代化，需要国家治理现代化予以支撑，更需要边疆治理现代化的支撑。当前，边疆治理现代化是国家治理现代化的短板和弱项，提升边疆治理有效性面临极为复杂的国际国内环境，边疆地区社会在全面建成小康社会之后也面临极其复杂的局面，经济发展、社会进步、民生改善、生态保护、强边富民等一系列问题相当尖锐复杂。在此背景下，边疆治理现代化进一步向前推进，实现国家政治制度与公共生活之间的同构同步，边疆与国家腹地之间的关系的一体互动，更需要有坚实的条件和保障。

##### （一）持续推进边疆治理现代化的条件

边疆治理现代化的实现不仅仅是边疆治理目标、政策和手段的选择，也不是简单地应用新型治理手段，还需要有利的条件。从国际形势来看，中华民族伟大复兴不可能在一帆风顺中实现，遏制中国和平崛起的逆流不断涌现，尤其是域外势力挑动周边国家给边疆的发展、稳定和安全造成某些不利影响，以中国的涉边、涉疆、涉藏、涉港、涉台等议题作为工具，给中国制造麻烦。边疆治理现代化的环境并不宽松，尤其需要恰当应对。为此，保障边疆治理有内外两个方面，对内要形成一个引领治理体系更新和提升的核心，对外则是构建使边疆实现发展、稳定和安全的周边环境。进而，在这两者之间加快边疆地区的高质量发展，同步推进边疆治理现代化与边疆经济现代化，因为高质量发展是边疆治理的内容和基础。

推动边疆高质量发展是边疆治理现代化的基础性条件。推动实现边疆地区高质量发展将边疆治理现代化深深植根于发展基础之上。发展是边疆长治久安的重要基础。进入新时代，中国形成了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念、新发展格局和高质量发展模式，这也成为指导边疆发展的理

<sup>①</sup> 周文彰：《数字政府和国家治理现代化》，《行政管理改革》2020年第2期。



念和推动边疆发展的方式指引。2020年8月,习近平总书记在中央第七次西藏工作座谈会上强调西藏要走高质量发展之路。<sup>①</sup>2021年3月,习近平总书记参加青海代表团审议时指出“高质量发展不只是一个经济要求,而是对经济社会发展方方面面的总要求;不是只对经济发达地区的要求,而是所有地区发展都必须贯彻的要求;不是一时一事的要求,而是必须长期坚持的要求。各地区要结合实际,因地制宜、扬长补短,走出适合本地区实际的高质量发展之路”<sup>②</sup>。因此,高质量发展是边疆发展必须长期坚持的一条重要原则。因此,高质量发展这一原则对边疆发展有三方面的意义:第一,对发展的对象和内容作出规定,边疆发展是针对“经济社会发展方方面面”;第二,对坚持这一原则的时间作出要求,“不是一时一事的要求,而是必须长期坚持的要求”;第三,对贯彻这一要求的方式作出说明,即“结合实际情况,因地制宜、扬长补短,走出适合本地区实际的高质量发展之路”。发展与治理有着某种交叉关系,但并非可以等同。边疆治理现代化需要边疆发展予以支持和保障,即在发展中治理,在治理中发展。

边疆空间的整合是边疆治理现代化的必要条件。首先,主次边疆的联动机制构造是边疆空间整合的重要举措。新疆、西藏等边疆省区的治理就是典型例子。无论是中央第五次西藏工作座谈会还是第六七次西藏工作座谈会,均将四省涉藏州县纳入“涉藏工作”范围。如果说西藏是主边疆带,那么西藏之外的四省涉藏州县是次边疆带。<sup>③</sup>将西藏和四省涉藏州县放在一起谋划,体现边疆治理现代化中重视主次边疆的空间联动机制构建。2021年6月,习近平总书记考察青海时指出,青海是稳疆固藏的战略要地。<sup>④</sup>这进一步深化了边疆空间整合的思想。其实,中国边疆治理中也涉及外来因素的影响。国际反华势力对中国的和平崛起进行遏制是全方位

的,在中国边疆尤其注重对西藏、新疆等地区的渗透破坏。当前,所谓的“西藏问题”和“新疆问题”是中国与西方势力斗争的重点领域。

其次,周边命运共同体的构建为新时代边疆治理现代化提供有力的外部条件。一个国家的边疆必然与周边国家发生关系,搞好中国边疆治理以及推进边疆治理现代化必然涉及如何处理与周边国家的关系。中国奉行和平崛起的国家发展战略,尊重他国主权和领土完整,致力于发展与周边国家的睦邻友好关系,努力营造边疆治理现代化的良好外部环境。2013年首次召开周边外交工作座谈会,提出周边外交的基本方针是“与邻为善、以邻为伴”和“睦邻、安邻、富邻”,而周边外交要突出体现“亲、诚、惠、容”的基本理念,“将构建命运共同体勾勒周边外交的美好愿景,以亲诚惠容作为基本理念,将亚洲安全观视为维稳之道,实现和平发展作为根本路径”。<sup>⑤</sup>

再次,以“一带一路”倡议作为构建周边命运共同体和全方位对外开放的重要平台,为边疆治理现代化提供新契机。“一带一路”改变了中国边疆地区的地理区位。在国内18个参与“一带一路”建设的省份中,9个边疆省份全部在其中。由此不少边疆地区成为对外开放合作的前沿。在“一带一路”倡议引领下,仅“六大经济走廊”,即中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅六大经济走廊,就给边疆发展带来极大机遇,包括发展外向型经济和引进国外资金、技术和管理经验。当然,如此规模的对外开放也将边疆暴露在某种风险之中,边疆治理的复杂性和难度上升。在这一点上,也需要加快推进边疆治理现代化为“一带一路”建设创造条件。<sup>⑥</sup>实践中的双向推动,让边疆治理现代化和“一带一路”建设推进双向增效。以共同构建人类命运共同体为先导,依托“一带一路”平台,构建周边命运

① 《全面贯彻新时代党的治藏方略 建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏》,《人民日报》2020年8月30日,第1版。

② 《坚定不移走高质量发展之路 坚定不移增进民生福祉》,《人民日报》2021年3月8日,第1版。

③ 孙勇:《维护西藏社会稳定对策研究》,拉萨:西藏人民出版社,2015年,第12页。

④ 新华社:《习近平在青海考察时强调 坚持以人民为中心深化改革开放 深入推进青藏高原生态保护和高质量发展》,《台声》2021年第12期。

⑤ 孔铨佑:《习近平周边外交思想和中国周边外交理论与实践创新》,《求是》2019年第8期。

⑥ 姚德超、冯道军:《论“一带一路”战略视野下边疆治理现代化》,《内蒙古社会科学》2016年第1期。

共同体给边疆治理现代化提供前所未有的机遇和外部条件。

## (二) 持续推进边疆治理现代化的保障

中国共产党处于领导地位，有超强的领导能力和政治动员能力，因此，将边疆治理上升为党的治国方略，便于发挥执政党政治动员能力和社会整合能力的优势，能够有效地将边疆治理的制度优势转化为治理效能。这是边疆治理的本质体现，也是边疆治理“元问题”的总前提。边疆治理在国家治理中的地位抬升反映在如下两个方面：

其一，将边疆治理现代化上升为党的治国方略成为边疆治理现代化的关键性保障。党的十八大以来，在“四个全面”这一治国理政思想的引领下，边疆治理从理论到实践都经历跃升性的变迁过程。<sup>①</sup>针对西藏和新疆，1980年中央召开了第一次西藏工作座谈会，将西藏治理从一般省区治理上升为国家层面的治理，而2010年中央召开了第一次中央新疆工作座谈会，又将新疆治理从一般省区治理上升为国家层面的治理。党的十八大以后，中央于2014年和2020年分别召开第二次和第三次新疆工作座谈会，于2015年和2020年召开中央第六次和第七次西藏工作座谈会。西藏、新疆治理上出现的新特点集中反映了“党的治藏方略”和“党的治疆方略”得以提出并持续得到升华。中央第六次西藏工作座谈会首次提出“党的治藏方略”，并将其概括为“六个必须”，而中央第七次西藏座谈会再次阐述“党的治藏方略”，将其概括为“十个必须”。中央第二次新疆工作座谈会首次阐述了“党的治疆方略”，而第三次新疆工作座谈会则将“党的治疆方略”概括为“七个坚持”。无论是“治藏方略”还是“治疆方略”，都是新时代对边疆治理认识上的提升。考虑到西藏、新疆是“块头”很大的边疆民族自治区，中央对这两个边疆地区的治理方略代表边疆治理的总体趋势。事实上，党的十八大以来，如前所述，其他边疆民族地区也得到中央不同程度的关注，不少方面被上升为中央的重点工作对象。

同时，在边疆治理所涉及的专门事务方面，中

央于2014年、2015年、2016年和2021年先后召开周边外交、民族、边海防、统战、宗教等会议，将这些专门领域问题的解决作为边疆治理的经常性工作。此外，针对扶贫问题，从2015年开始在全国范围内发起最大规模的脱贫攻坚行动，多次召开专门性会议。三区三州是连片深度贫困地区，2017年开始被纳入国家重点扶贫攻坚计划。针对生态环境恶化问题，中央进行全面动员和部署，打响“碧水蓝天保卫战”，内蒙古、新疆、西藏等边疆地区被确定为“生态屏障”。针对“富民兴边”，国家层面的会议也多次召开，并从2000年开始实施多轮规划建设。这些专门性领域中的问题，主要存在于边疆地区，而在非边疆地区也存在，中央专门研究和部署专项性工作。诸如此类的会议既在理论上有了新的阐述，又在工作上有新的部署，意味着边疆治理上升为当代治国方略再次得到实现，从而成为了党中央的集体意志。

其二，坚持党建引领为边疆治理现代化的坚强政治保障。“党的建设”是中国革命和建设三大法宝之一，一直是执政党的核心工作。2014年中央民族工作会议指出“做好民族工作关键在党、关键在人”，“没有坚强有力的政治领导，一个多民族国家要实现团结统一是不可想象的”。<sup>②</sup>2021年中央民族工作会议强调“加强和完善党的全面领导，是做好新时代党的民族工作的根本政治保障”<sup>③</sup>。而中央西藏、新疆工作座谈会也反复强调党的政治领导是做好西藏、新疆工作的关键。方盛举专门发文阐述，在新时代的边疆治理实践中提炼出“党建治边方略”。这一方略的“要旨在于通过建设边疆治理体系中的党组织系统，来实现整个边疆治理体系的结构优化和系统能力的提升，进而推动边疆治理现代化”<sup>④</sup>。具体而言，通过党建促进边疆治理高效化，通过党建促进边疆治理协同化，通过党建促进边疆治理法治化，通过党建促进边疆治理民主化。而贺东航则将党的十八大以来党建的新举措概括为政治势能的构造。他将政治势能划分为价值性政治势能、制度化政治势能、体制性政治势能和一元化

① 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。

② 《中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在京举行》，《人民日报》2014年9月29日，第1版。

③ 《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》，《人民日报》2021年8月29日，第1版。

④ 方盛举、刘华林：《边疆治理现代化进程中的党建治边方略》。

政治势能四种类型,并认为这四种类型的政治势能在不同的国家治理层面和领域分别采取不同的实践路径以及呈现相异的表现形式,但四者之间的政治逻辑相互一致。在政治逻辑上,党通过政治势能将意志从上层输送到下层,当地方党委和政府识别这一政治势能,便会借势采取相应的行动。党通过在国家和社会等各个领域的政治势能的发挥,实现了从上至下的意志灌输,推动了公共政策的有效执行,进而实现了良好的治国理政效果。<sup>①</sup>因此,无论是通过党建来实现边疆治理的高效化、协同化、法治化和民主化,还是营造一种政治势能来促成前述两类边疆问题的解决,最终都会使得边疆治理向现代化方向前进。

综上,持续推进边疆治理现代化的保障和条件均是从边疆治理“元问题”出发而提出的。一方面,通过加快边疆地区高质量发展,构造良好的外部环境,为国家政治制度与公共生活之间的同构同步创造条件,另一方面,促进边疆地区与祖国其他地区各族人民实现交往、交流和交融,推动边疆与国家腹地之间关系的一体互动。同时,通过将边疆治理上升为党的治国方略,实现党建引领,保障上述各个方面能够在战略上得到好的架构以及相关举措得以落地。

## 五、结 论

中国当代的边疆治理现代化是现代国家构建的未竟事业,是中国共产党领导全国各族人民建设现代化国家的重要组成部分。边疆治理从属于国家治理,边疆治理现代化理应成为国家治理现代化的重要组成部分,并遵从和服务于国家治理现代化的需要。然而,边疆治理现代化“并非只是单方面仰赖于国家治理的价值赋予与路径指导”<sup>②</sup>。因为与非边疆地区的国家治理相比,边疆治理有其独特的内涵。边疆治理本身包含两个相互联系的方面:一是处理国家政治制度与公共生活之间的关系,

二是边疆地区与国家腹地之间的关系。相应地,人们可以将边疆治理现代化视为现代国家对边疆治理的价值、目标、手段等方面的现代性增强过程,其中,重点是国家政治制度与公共生活之间的同构同步,边疆与国家腹地之间关系一体互动。前者是用国家政治制度去改变边疆的公共生活,使之最终形成与国家政治制度相一致的地区公共生活。后者是边疆与国家腹地之间实现经济、政治和文化的整合,使边疆成为国家的一个有机部分,即实现国家全方位的一体化。这是一个较长的历史过程,而在这一过程中,国家对边疆治理的价值、目标、手段等方面的现代性要求不断增强。边疆治理面临大量复杂尖锐的问题,是当代中国国家治理的短板和弱项,因此,中国边疆治理现代化的核心不在于是否建立了与中国其他地区相同的机构(当然,这一点也重要),而在于是否将边疆的“元问题”置于边疆治理的中心议题,并采取相应的举措加以处理。

以此为观察问题的标尺,中国边疆治理现代化的历史起点为20世纪五六十年代完成对中国边疆民族地区的社会改造。通过这一社会改革支撑国家对边疆的治理,使得中国当代的边疆治理彻底从传统中走出来,从而使其从历史上的边疆治理窠臼中脱离出来。中国边疆治理现代化的进程与中国现代化的进程呈现出强的相关关系,即画出一道与中国“站起来”“富起来”和“强起来”的历史进程相一致的历史曲线。与国家发展的阶段性相联系,边疆治理现代化也体现出阶段性,不同阶段以不同方式回应了边疆治理现代化的上述两个重要方面,即国家政治制度与公共生活之间的同构同步,边疆与国家腹地之间的关系的一体互动。当前,边疆治理现代化面临极其复杂的国际国内环境,成为当前国家治理现代化的短板和弱项。在此背景下,边疆治理现代化进一步向前推进,更需要有良好的条件和坚实的保障。

[责任编辑:赵蔚平]

<sup>①</sup> 贺东航、孔繁斌:《中国公共政策执行中的政治势能》,《中国社会科学》2019年第4期。

<sup>②</sup> 青觉、吴鹏:《新时代边疆治理现代化研究:内涵、价值与路向》。

theory development is analyzed, such as “the rapid growth of ‘Chineseness’ ” and “the deepening integration of Chinese philosophy, western philosophy and Marxist Philosophy”. In the long run, the theory system of philosophy with Chinese characteristics may be an open and inclusive philosophical complex formed by Chinese philosophy, Western philosophy and Marxist philosophy, or a highly integrated philosophy based on the three philosophical resources.

**On the Historical Starting Point, Stages and Guarantee of the Modernization of Frontier Governance in China**  
..... **YANG Ming-hong & SUN Yong ( 39 )**

The “meta-problem” of frontier governance is the key to studying the modernization of frontier governance. The understanding of this “meta-problem” needs to be analyzed from the practices of China’s frontier governance. The modernization of frontier governance in China is manifested in the isomorphic synchronization between the political system of China and the public life in frontiers, and the integrative relationship between the frontiers and the rest of the country. Although the modernization of frontier governance was originated in lately 19th century, the actual large-scale promotion of modernizing frontier governance began with the comprehensive social reforms after the founding of the PRC as the historical threshold for the modernization of frontier governance in China. Through the social reform to support the frontier governance, contemporary frontier governance in China has completely stepped out of tradition by separating it from the historical limits of and framing the affinity to people as the goal value orientation of frontier governance. The modernization of frontier governance has a close correlation with the modernization of the country, which has shown a synchronic relationship and drawn a historical curve consistent with the historical process of “standing up”, “growing rich” and “becoming strong”. At present, the modernization of frontier governance is facing extremely complicated international and domestic environments, which have become the weaknesses and hindrances of modernizing national governance. Therefore, it is more necessary than ever to provide strong conditions and strengthen safeguard measures.

**Construction of Intra-Party Regulation System within Departmental Party Committees**  
..... **JIN Cheng-bo ( 56 )**

It is a major innovation to grant the Party committees of the central government agencies the right to make intra-Party regulations under certain conditions in revising Intra-Party Regulations in 2019. Article 10 of the Regulation sets out a principled provision for departmental Party committees to formulate intra-Party regulations. Article 10 can be used as the basic compliance with the stipulated expressions of “Approval by the Party Central Committee”, “Relevant Central State Organs”, “Departmental Party Committees”, “Specific issues”, “Essentially necessary” and other normative analysis. On this basis, it discusses the main body, contents and procedures of intra-Party regulations of the departmental Party committees and establishes a system for them within the departmental party committees, which will provide a reference for the future.

**The Jurisprudence and Practical Application of the Principle of Cyber Sovereignty: Further Thoughts on International Legal Regulation of Cyber Espionage** ..... **HUANG Zhi-xiong & SUN Yun-yun ( 69 )**

In the current process of establishing rules and regulations for cyberspace, international legal regulation of cyber espionage has become a focal issue, and the great power game around it has been heating up. The United States, out of the desire to maintain its hegemony in the cyber domain, continues to advocate the Dichotomy between cyber political espionage and cyber economic espionage in international law, arguing that the former does not violate international law while the latter should be prohibited. Meanwhile, the exposure that the United States repeatedly conducted cyber surveillance and economic espionage further highlights the double standards and hegemonism nature of the aforementioned claims. The two types of cyber espionage that the United States strives to distinguish are not explicitly provided for in the existing international rules, but they both make harm to the sovereignty and security of other countries