

【民族学研究·铸牢中华民族共同体意识研究·党的二十大精神研究】

中国当代边疆治理中的“政治势能”构造研究*

杨明洪

(云南大学 民族学与社会学学院,云南 昆明 650091)

摘要:党的十八大以来所出现的高强度“政治势能”给边疆治理及其现代化推进以强烈的影响,从而昭示边疆治理现代化进入新的历史阶段。关注边疆的“政治势能”是一个重要的视角。关注性政治势能是因边疆治理中的关注力改变而形成的势能,价值性政治势能是因边疆治理中的目标追求改变而形成的势能,一元化政治势能是因领导体制变化而形成的势能,机制性政治势能是因机制运作效能提升而形成的势能。大体上讲,关注性政治势能和价值性政治势能偏重于边疆治理的决策和政策效果评估,但对边疆治理过程的其他环节也有深刻影响。而机制性政治势能和一元化政治势能偏重于边疆治理的决策执行,但对边疆治理过程的其他环节也有深刻影响。因此,“政治势能”贯穿于边疆治理的全程,并对边疆治理形成全方位的影响。“政治势能”的构造成为边疆的一种中国特色治理模式,是中国当代边疆治理的“治理密码”。

关键词: 边疆治理; 政治势能; 现代化

DOI: 10.13568/j.cnki.issn1000-2820.2023.02.007

中图分类号: C95

文献标识码: A

文章编号: 1000-2820(2023)02-0049-10

一、引言:问题的提出

边疆^①治理现代化通常在两种状态下推进:一种是常规下实现自然推进,另一种是通过“政治势能”来强势推进。贺东航将所谓“政治势能”定义为“公共政策发文的不同位阶所展示出不同强弱的政治信号”^[1]。如果跳出公共政策的范畴,单独考察边疆治理也会发现,不单是公共政策发文的位阶所形成的政治信号强弱有别,而且中央最高层通过其他方式也可以释放强弱不同的政治信号,进而对政策执行施加不同的影响。因此,整个边疆治理推进过程中都会普遍面临政治势能。虽然边疆治理作为中央事权,并与一定的政治势能相联系,但党的十八大以来所出现的政治势能给边疆治理及其现代化以强烈的影响,从而昭示边疆治理现代化进入新的历史阶段。

虽然说边疆治理本质上是将制度优势转化为治理效能,但现实中的制度优势并不可能直接转

化为边疆治理效能,因为中间有一个能量转化机制。笔者将“势能”“动能”和“效能”引入边疆治理分析之中,形成边疆治理的“治理势能”“治理动能”和“治理效能”概念。“治理效能”既指作为结果的效果显示,又指作为过程的治理执行力。前者是治理效果的有利性,后者是治理行为的目的和手段的正确性。“治理势能”来源于“制度优势”,也来源于其他相关政治议程。因为“制度优势”就是指此制度较之其他制度所具有的“正势能”,或者说优势是一种“势能”;^②其他种种方式政治议程,包括诸如中央最高领导层对边疆治理或者边疆治理进程中某一个侧面的重视,都可能形成某种“治理势能”。而“治理动能”是边疆治理决策后相关政策执行所具有的能量,也是“治理势能”与“治理效能”之间的中间变量,与“治理势能”的能量成正比,与治理过程中的“摩擦力”成反比。所谓的“摩擦力”是一个比喻的说法,这里笔者将其用于指代边疆治理过程中各种不利的制度性和技术性因

* 收稿日期: 2021-06-16

基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目“全国支援西藏建设的重要文献资料收集、整理与研究”(22&ZZD239)。

作者简介: 杨明洪(1968—),男,四川南部人,经济学博士,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,从事边疆治理现代化研究。

①考虑到学术界对中国边疆的认定范围存在着争议,本文将所称“边疆”界定在海南、广西、云南、西藏、新疆、甘肃、内蒙古、辽宁、吉林和黑龙江等10个省、自治区和直辖市,有时也将与边疆省份有关联的青海放入。特此说明。

②参见贺东航、孔繁斌《重大公共政策“政治势能”优劣利弊分析兼论“政治势能”研究的拓展》,《公共管理与政策评论》,2020年第4期,第52-59页。

素。制度性因素包括现有体制机制以及其他因素,例如习惯、习俗和文化等因素,对边疆治理政策造成的不利影响;而技术性因素则是执行政策用到的技术手段和物质条件,例如,在网络时代下的边疆治理,对网络基础设施和网络技术的利用等可能直接影响边疆治理效果。一般而言,人们将这些制度性因素和技术性因素即“摩擦力”视为边疆治理的外生性变量,也就是说,在一定社会阶段和条件下,“摩擦力”是不变的。笔者认为,这些制度性因素和技术性因素总是在不断变化的,其变化的动力既可能来源于其本身的变化,也可能来源于“治理势能”。“治理势能”增强的情况下,“治理动能”加大,它对制度性因素和技术性因素的变革要求就会增大。从狭义上理解,边疆治理的制度性因素和技术性因素的变革本身就被视为现代化。

从中国边疆治理的实践来看,常规下的自然演进可能使得国家治理中的“条块关系”出现“制度空置、空转、失灵”等问题。在中国,一方面,五级政府的政治架构使得决策所需要的信息传递链条特别长,而相应的决策执行链条相对其他国家较长。反过来,中央决策所需要的真实信息也难以获得。另一方面,部门林立导致治理遇到横向协调问题也往往严峻。相对而言,边疆远离核心区域,无论信息的传递还是人的素质和意识,加上现有的软硬基础设施薄弱,都是与内地无法比拟的。因此,“钝化”现象在边疆地区比较普遍。例如,1978年之后中国政治格局发生变化,尤其是十一届三中全会以后内地贯彻中央拨乱反正的精神如火如荼地开展,而西藏直到1980年中央第一次西藏工作座谈会召开之后,才慢慢地跟上祖国内地的节奏。在这种情势下,边疆治理需要一种高强度的政治势能去推动,而中央第一次西藏工作座谈会释放强烈的政治信号,开启西藏的改革开放之路。这是第一次通过构造高强度的政治势能推动边疆治理。再如,习近平在中央第七次西藏工作座谈会上讲道:“中央第六次西藏工作座谈会以来,……解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多过去想办而没有办成的大事。”^①这实际上是自觉运用中国共产党的政治势能来推

动边疆治理的典型案列。因此,关注边疆的政治势能是一个重要的视角。

就政治势能本身而言,在现有分类基础上结合边疆治理的基本内涵,将政治势能进一步归纳为关注性政治势能、价值性政治势能、一元化政治势能和机制性政治势能,并与现有分类有所区别。^②关注性政治势能是因边疆治理中的关注力改变而形成的势能,价值性政治势能是因边疆治理中的目标追求改变而形成的势能,一元化政治势能是因领导体制变化而形成的势能,机制性政治势能是因机制运作效能提升而形成的势能。大体上讲,关注性政治势能和价值性政治势能偏重于边疆治理的决策和政策效果评估,但对边疆治理过程的其他环节也有深刻影响,因为价值性政治势能显示边疆治理中的“走势”,而关注性政治势能显示边疆治理中的“声势”。而机制性政治势能和一元化政治势能偏重于边疆治理的决策执行,但对边疆治理过程的其他环节也有深刻影响,因为一元化政治势能显示边疆治理中的“权势”,机制性政治势能显示边疆治理中的“定势”。因此,政治势能贯穿于边疆治理的全程,并对边疆治理形成全方位的影响。本文接下来分别作较为详细的阐述,并提供边疆治理中政治势能构造方面的证据和过程。

二、关注性政治势能的构造

边疆治理被高度关注具有决定性的影响。而长期不被关注的后果必然是问题丛生。议程设置是公共决策的起点。而议程设置的起点则主要是高层的关注。在当代,边疆治理之所以被置于中国当代国家治理的重要位置,主要是边疆问题及其解决受到国家高层的关注。一旦被长期高频率关注,边疆治理则被赋予高强度的政治势能。尤其是党和国家领导人通过其行为展示,以形成边疆治理中的“声势”。

第一,通过中央高级别会议制造关注性政治势能。党的十八大以来,中央分别于2015年和2020年召开第六次和第七次西藏工作座谈会,2015年和2020年召开第二次和第三次新疆工作座谈会。这些会议较为突出的特点有:一是规格

^①本文拓展了贺东航教授的分类法。他的分类是价值性政治势能、制度化政治势能、体制性政治势能和一元化政治势能。参见贺东航、孔繁斌《重大公共政策“政治势能”优劣利弊分析兼论“政治势能”研究的拓展》,《公共管理与政策评论》,2020年第4期,第52-59页。

高。作为最高决策机构的中央政治局,其常委全体出席,作为总书记的习近平就相关工作重大理论和政策问题作出阐述,并就相关工作提出要求。会后,中共中央(有时和国务院联合)专门发文对相关工作阐述重要性和对工作目标和任务、战略性举措和相关责任落实等工作作出规定。二是参加会议人数多。与会议主题相关工作的领导、中央工作部门和地方以及军队、中央企业等人员参加,多达数百人。座谈会一般选定部委、省区市和中央企业交流发言。三是传播广。除主要媒体对会议作专门报道外,中央和地方有关部门要组织领导、专家对会议决定的内容作辅导培训。这些会议的特点决定了其给政策执行传递了最强烈的政治信号,而体制内政策执行者能轻易地得到其政治信号,将政策执行力度提升,体制外的行为者也能捕获其政治信号,改变其行为方式。有学者揭示,很多政策在座谈会的筹备调研阶段就得到解决,而开会的意义就是制造声势。^①

第二,通过最高领导人活动制造关注性政治势能。党和国家最高领导人的言行无不影响着国家治理效能和社会公众的行为方式。这是中国的政治优势。大体来讲,主要有以下几个方面:一是最高领导人的边疆省区考察。党的十八大以来,习近平分别于2013年和2019年考察甘肃,2013年和2022年考察海南,2014年考察新疆,2014年和2019年考察内蒙古,2015年和2020年考察云南,2016年考察黑龙江,2017年和2021年考察广西,2018年考察整个东北三省,2020年考察吉林。最高领导人对边疆的考察总体上多于过去。^②值得重视的是,2021年6月,习近平考察青海时提出

“青海是稳疆固藏的战略要地”^③,从空间联系的角度将青海、新疆、西藏联系起来,尽管青海并不是边境省份。这既深化了边疆治理认识,也同样制造了边疆治理的政治势能。二是最高领导人参加“全国两会”边疆省份代表团审议。习近平分别于2013年参加西藏代表团审议,2015年参加广西和吉林代表团审议,2016年参加黑龙江代表团审议,2017年参加新疆和辽宁代表团审议,2019年参加甘肃代表团审议,2018—2022年连续5年两会期间参加内蒙古代表团审议。三是最高领导人给边疆地区人民写信和接见。给边疆地区人民回信和接见来自边疆的人民是党和国家领导人与边疆人民交流的一种方式。党的十八大以来,习近平给来自边疆地区人民的写信和回信比较频繁。据不完全统计,针对云南,2014年1月和2019年4月,习近平两度回信贡山县独龙江乡群众,^④2021年8月,习近平回信沧源县边境村老支书们;^⑤针对西藏,2017年8月至2019年6月,习近平先后给第二次青藏高原综合科学考察队、隆子县玉麦乡牧民卓嘎和央宗姐妹、西藏民族大学、2019年中国西藏发展论坛或者发贺信或者回信。^⑥针对内蒙古,2017年10月,习近平给苏尼特右旗乌兰牧骑队员们回信,^⑦2015年2月,习近平给内蒙古军区边防某团回信。^⑧针对新疆,2014年9月和2017年1月,习近平分别给尉犁县兴平乡达西村^⑨、于田县库尔班·吐鲁木长女托乎提汗·库尔班回信^⑩。此外,2020年7月,习近平给中国石油大学(北京)克拉玛依校区毕业生回信,肯定他们到边疆基层工作的选择。2015年9月,习近平在北京会见基层民族团结优秀代表。^⑪总之,最高领导人的相关活

①参见朱晓明《西藏前沿问题研究》,北京:中国藏学出版社,2014年,第20页。

②据不完全统计,邓小平于1981年8月考察过新疆。江泽民于1990年8月和1998年7月分别考察过新疆,胡锦涛于2006年9月和2009年8月分别考察过新疆。江泽民于1990年7月考察过西藏,分别于1990年11月和1996年10月考察过广西。胡锦涛2006年7月考察过西藏。

③参见黄童欣《五年两次回信,习近平牵挂的这个地方发生大变化》,《人民日报》,2019年8月3日,第1版。

④参见《习近平回信勉励云南省沧源县边境村的老支书们,引领乡亲们永远听党话跟党走 唱响新时代阿佤人民的幸福之歌》,《人民日报》,2021年8月21日,第1版。

⑤参见张云《从四封信件看习近平治边稳藏思想的时代内涵》,《中国藏学》,2019年第4期,第5-11页。

⑥参见新华社《习近平总书记给内蒙古自治区苏尼特右旗乌兰牧骑队员们的回信》,2017年11月21日,第3版。

⑦参见《习近平给内蒙古军区边防某团一连官兵回信,勉励官兵为筑牢祖国安全稳定屏障再立新功》,《人民日报》,2015年2月18日,第1版。

⑧参见《习近平给新疆尉犁县兴平乡达西村回信》,《人民日报》,2014年9月17日,第1版。

⑨参见《库尔班·吐鲁木:热爱党、热爱祖国、热爱中华民族大家庭的模范》,《光明日报》,2019年10月15日,第3版。

⑩参见央广网《习近平总书记会见基层民族团结优秀代表时发表重要讲话》,网址:http://china.cnr.cn/news/20151002/t20151002_520039015.shtml。访问日期2021年2月22日。

动制造了非常强大的关注性政治势能。

第三,通过边疆民族重大活动制造关注性政治势能。从活动形成的影响力来讲,重大政治活动常常能够制造非常强的政治势能,而在边疆民族地区,则是五个自治区的成立“十周年大庆”事件。中央代表团都会到场祝贺,这已是一个惯例。代表团的“规定动作”包括:向自治区赠送纪念品,会见当地离退休老同志和各族各界群众代表,慰问部队、武警和政法系统代表,参观当地举办的大型成就展,与当地各族干部群众一起观看文艺晚会。党的十八大以来,这些庆典活动的显著特点是中央代表团规格有所提高,从而增加政治势能的强度。时任中央政治局常委、全国政协主席的俞正声率领中央代表团分别于2015年9月、2018年8月和2017年9月出席西藏自治区成立50周年、新疆维吾尔自治区成立60周年和内蒙古自治区成立70周年大庆活动。而俞正声率领中央代表团则于2018年12月分别出席宁夏回族自治区^①和广西壮族自治区成立60周年大庆活动。相关资料显示,相比于上一轮的“十年大庆”,当时中央派出的代表团阵容,更显强大。阵容变强由此构造的政治势能也在变强。

第四,通过高级领导人的活动制造关注性政治势能。除党和国家最高领导人外,中央其他高级领导人针对边疆治理的活动也能制造关注性政治势能。党的十八大以来,时任中央政治局常委、国务院总理李克强以及时任中央政治局常委、全国政协主席俞正声、汪洋先后到边疆民族地区从事考察等活动。见于新闻报道的情况是,李克强分别于2013年7月考察广西,2014年3月考察内蒙古,2014年3月和2017年6月考察辽宁,2017年1月和2022年5月考察云南,2018年2月和2022年6月考察吉林,2018年7月考察西藏,2019年2月考察内蒙古,2019年3月考察海南,2019年8月考察黑龙江,2022年5月考察广西;俞正声分别于2013年5月和2014年3月考察新疆,2013年8月和2016年8月考察西藏,2013年7月考察甘肃,2014年5月考察云南;汪洋分别于2018年5月和2022年5月考察甘肃,2018年12月考察广西,2019年3月考察新疆,2021年4月考察内蒙古,2021年6月考察黑龙江,2021年8月考察西藏,2022年7月考察青海。此外,这些领导参与涉及边疆民族地区

活动也具有相同功效。例如,新闻报道俞正声的有,2014年12月会见《我从新疆来》作者及书中部分人物,2015年8月给中国新疆发展论坛发贺信,2015年10月出席“新疆若干历史问题研究”座谈会,2017年7月出席全国第一次对口支援新疆工作会议,2013年10月给德国柏林中国西藏文化周开幕式发贺信,2014年8月出席对口援藏20周年电视电话会议,2014年8月给中国西藏发展论坛发贺信,2016年11月出席中国西藏文化保护和发展协会第三届代表大会。再如,新闻报道汪洋的有,2022年8月出席第三次对口支援西藏工作座谈会。

总之,虽然这些事件不同于正式文件,主要是领导人的口头表达甚至是以某种姿态出现,但有着其特殊意义,它是边疆治理的中国特色。第一,造成某种声势。党和国家领导人尤其是最高领导层的活动均在国家主流媒体上反复传播,释放强烈的政治信号。第二,在中央领导与地方之间形成强大的信息流,一方面中央领导了解边疆相关情况,也了解中央关于边疆治理政策的执行情况,便于边疆治理决策;另一方面,地方也了解中央关于边疆治理的信息尤其是边疆治理政策走向。对边疆治理来讲,这种双向面对面的交流,形成某种政治势能。

三、价值性政治势能的构造

价值牵引是在全国全社会形成一个关涉民族、国家、政党、社会的前途和命运的最大公约数,以便对人们的行为有一个引领作用。离开这一点,人们的行动将会出现偏离方向和重点。价值性政治势能是决定边疆治理的方向和重点选择,而这一选择既决定于执政党的历史使命,也与边疆治理所面临的现实问题紧密联系。因此,边疆治理过程实际上是边疆治理价值的赋予过程。党的十八大以来,边疆治理实践表明,价值能量赋予成为边疆治理政治势能增强的一条重要的途径。

首先,将边疆治理置于国家现代化和发展目标之下,从理论上构造边疆治理的价值性政治势能。国家现代化和发展目标是边疆在内的全国各族人民更为根本性的奋斗目标,这一目标的激励作用更加显著。2012年,党的十八大报告确定了

^①宁夏回族自治区本身并不临边,但作为五个自治区之一,“十年大庆”活动与其他民族自治区是一样的。特此说明。

“两个一百年”奋斗目标。2017年,党的十九大报告清晰擘画全面建成社会主义现代化强国的时间表和路线图,而2020年召开的十九届五中全会按照党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出的分两个阶段推进的战略安排,分别给出2035年和2049年的时间节点的战略目标,即“基本现代化”和“全面现代化”。而对国家发展目标定位于为“实现中华民族伟大复兴”,并在党的十九大作出了“我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标”^[44]的战略判断。2022年,党的二十大报告阐述了“中国式现代化”的基本特征,并对全面建设社会主义现代化国家再次进行“总的战略安排”^[45]。“中华民族”入宪凸显“中华民族”于实现国家发展的主体^①。无论是推进国家现代化,还是实现国家发展目标,都不能不重视边疆问题。边疆虽然位于国家的边缘地带,但因其所处的战略位置,对于这两者至关重要。^②正是从这个意义上习近平于2013年提出“治国必治边”的重要论述。这一论述的要义是从“治国”的角度看待“治边”,并以“治边”服务于“治国”,而“治边”本质上就是解决边疆问题的过程。“治国必治边”因而成为新时代边疆治理的理论支点^③。也正是在这个认识的基础上,边疆治理被提升为党的治国方略。党的十九大立足社会主要矛盾的变化和实现“两个一百年”的奋斗目标而明确提出“加快边疆发展,确保边疆巩固、边境安全”^[46]。2019年,十九届四中全会在明确国家治理现代化“三步走”总体目标的基础上将边疆治理作为实现国家治理现代化的重要内容之一,明确提出“加强边疆治理、推进兴边富民”^[47],这进一步凸显了边疆治理在国家治理中的重要战略地位。而在《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》一文中,习近平提出“要考虑国家安全因素,增强边疆地区发展能力,使之有一定的人口和经济支撑,以促进民族团结和边疆稳定”^[48]。

新疆和西藏是两个典型的边疆地区,西藏、新疆治理与国家现代化推进以及与实现中华民族伟大复兴休戚相关。针对西藏,中央第六次西藏工作座谈会提出“把人心和力量凝聚到实现‘两个一

百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦上来”^[49],而中央第七次西藏工作座谈会则提出“引导各族群众看到民族的走向和未来,深刻认识到中华民族是命运共同体”^[10]。针对新疆,中央第二次新疆工作座谈会提出要“最大限度团结依靠各族群众,使每个民族、每个公民都为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量,共享祖国繁荣发展的成果”^[11]。而中央第三次新疆工作座谈会则提出“新疆自古以来就是多民族聚居地区,新疆各民族是中华民族血脉相连的家庭成员”,中国共产党的初心是“包括新疆各民族在内的中华民族谋复兴”^[12]。

如此一来,包括西藏、新疆在内的边疆治理被全面纳入国家现代化建设和实现中华民族伟大复兴的大框架之中。这种目标设定超越“就边疆治理谈边疆治理”的思维定势,从而有更高的价值追求。第一,从国家现代化建设和实现中华民族伟大复兴这个大局看待边疆治理,彰显边疆治理的价值,可以更多地从全国调用边疆治理资源来治理边疆;第二,从国家现代化建设和实现中华民族伟大复兴这个大局谋划边疆治理,跳出边疆治理中“头痛医头、脚痛医脚”的旧循环;第三,从国家现代化建设和实现中华民族伟大复兴这个大局贯彻落实边疆治理的方针政策,可以避免执行中“钝化效应”,提升执行效率。

其次,将边疆治理置于以人民为中心、逐渐实现全体人民共同富裕目标之下,从实践上形成一种价值性政治势能。以人民为中心、逐渐实现全体人民共同富裕是边疆治理的出发点和落脚点。由于边疆地区集中地处边远地区、欠发达地区、少数民族地区和生态脆弱地区等特征,所以,在我国全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程中,既要兴边又要富民,推动边疆地区与祖国一道实现共同富裕是一项重大课题,是边疆治理中首先要面对的问题。习近平指出“我们必须把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置,脚踏实地,久久为功,向着这个目标更加积极有为地进行努力”^[13]。因为实现包括边疆地区在内的国家现代化是中国人民的根本利益所在,

①参见周平《中华民族的“全民一体”属性》,《思想战线》,2021年第1期,第1-13页。

②参见杨明洪、王周博《我国陆地边境地区“空心化”的类型、成因与治理》,《四川师范大学学报》(社会科学版),2020年第6期,第13-24页。

③参见金万鹏《“治国必治边,治边先稳藏”战略思想的精神旨趣》,《西藏研究》,2013年第4期,第7-13页。

而中国共产党本身是中国人民根本利益的忠实代表。以人民为中心、逐渐实现全体人民共同富裕作为边疆治理的出发点和落脚点,彰显中国共产党治理边疆的价值追求。党的十八大以来,习近平总书记多次就边疆治理的价值追求作出精辟阐述。例如,2020年1月习近平在云南考察时指出“必须坚持以人民为中心的发展思想,全面落实党中央各项惠民政策,抓住人民群众最关心最直接最现实的利益问题,全力做好普惠性、基础性、兜底性民生建设”^[14]。同时,还指出“要实施好促进民族地区和人口较少民族发展、兴边富民行动等规划,不断提高各族群众生活水平”^[15]。再如,2015年习近平参加广西代表团审议时指出“要把扶贫攻坚抓紧抓准抓到位,坚持精准扶贫,倒排工期,算好明细账,决不让一个少数民族、一个地区掉队”^[16]。还如,2021年4月习近平在广西考察时指出“要在新起点上接力奋斗,推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”,“在全面建设社会主义现代化国家的新征程上,一个民族都不能少,各族人民要心手相牵、团结奋进,共创中华民族的美好未来,共享民族复兴的伟大荣光”^[17]。

总之,虽然历史上的国家统治者也尽全力治理边疆,但其所追求的主要是国家统治者的集团利益,^①而中国当代的边疆治理,其所追求的不仅是作为整体的中华民族如何实现伟大复兴的问题,还有作为中华民族每一个成员如何在实现伟大复兴中实现共同富裕的问题。相较于历史,中国当代的边疆治理优势显然是后来居上,治理效能更为强大。由此政治势能便从中国当代的边疆治理中得以释放出来。这种政治势能是一种精神感召力或者是精神境界,既正向激励边疆治理的决策沿着中华民族伟大复兴和逐渐实现共同富裕的正确道路前行;同时也激励着边疆治理政策执行者进一步提高执行力和执行效率。

四、一元化政治势能的构造

一元化政治势能对边疆治理的议程设置、决策及其执行都起着决定性作用。其根本原因是,中国边疆治理最鲜明的特征是中国共产党作为国家的政治领导力量,全方位地担负起边疆治理的重任。党的十八大以来,领导体制的变化给边疆

治理带来的效能提升是显而易见。贺东航教授认为,“一元化政治势能是通过党的全面领导实现党委领导一切”^[18]。其本质是通过全体党员对党的领袖、下级对上级、全党对中央以人民群众对执政党的政治认同和自觉追随而发挥作用。

首先,将边疆治理上升为党的治国方略,形成党中央的集体意志。党的十八大以来,在“四个全面”这一治国理政新方略的引领下,边疆治理从理论到实践都经历跃升性的变迁过程。^②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,中央分别召开了第二次和第三次新疆工作座谈会,召开了第六次和第七次西藏工作座谈会。在西藏、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”,而于第七次西藏工作座谈会再次阐述“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”,而中央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,西藏、新疆之外其他的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,中央分别于2014年和2021年召开两次民族工作会议,2016年和2022年召开全国宗教工作会议,2015年和2022年召开中央统战工作会议,2014年和2021年召开全国边防工作会议和全国边防基础设施建设工作会议,2013年召开周边外交工作会议,等等,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扶贫攻坚动员,中央多次召开专门性会议。“三区三州”

^①参见杨明洪《试论边疆的“二重属性”》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版),2020年第2期,第100-112页。

^②参见杨明洪《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,第8-16页。

是连片深度贫困地区,从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。诸如此类的这些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党的治国方略再次得到实现,从而形成党中央的集体意志。

其次,注重“党政职能优化协同高效”,形成政治组织上的优势。党的十八大报告上提出“要更加注重改进党的领导方式和执政方式,保证党领导人民有效治理国家”,而党的十九大报告则提出注重“党政职能优化协同高效”^①。讲“优化”,就主要是科学设置党和国家机构,合理配置职能,坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责,其目标是实现科学合理,权责一致。讲“协同”,主要是加强机构配合联动,避免政出多门、责任不明、推诿扯皮,以实现党政之间和部门之间有统有分、有主有次。讲“高效”,主要是提高党政军群各类组织的效率效能,以实现履职到位、流程通畅。党的十九届三中全会提出,完善坚持党的全面领导制度。^②党的二十大报告提出“推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,提高行政效率和能力”^③。因此,进入新时代,边疆治理所依托的组织体系明显地优于过去。组织体系所发挥的政治势能明显得到提升。而发挥组织优势,则主要是通过党建来实现。具体而言,通过党建促进了边疆治理高效化,通过党建促进了边疆治理协同化,通过党建促进了边疆治理法治化,通过党建促进了边疆治理民主化。^④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统一,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。^⑤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

边疆问题的解决,最终都将促进边疆治理向现代化方向前进。

最后,边疆治理的相关工作“五级书记一起抓”,形成中央治边意图的落地优势。过去的边疆治理中也不乏好的方针、政策和相应的措施,但难在贯彻落实上。中国共产党的最大优势是实行党中央的集中统一领导,从中央到地方,不仅组织体系完备,而且地方服从中央,由此中央的意志贯彻到地方也非常通畅。在这个体系中,“书记”是各级党组织的“主心骨”,在中央层面,总书记亲自部署作出决策;在地方层面,各级党委十分重视贯彻落实党中央的决策部署。从中央到地方“五级书记一起抓”,表明边疆治理被置于各级党委和政府议事日程、工作先后次序的重要位置,也在边疆治理中保障信息的转递、决策和政策执行等方面有其独特的优势。这样的组织体系,有利于统一思想,形成共识,便于上下一起行动。党的十八大以来,通过实施“四个全面”战略布局,坚持“四个自信”,做到“两个维护”,党的组织优势得到充分发挥,并形成一种政治势能。边疆治理的方针、政策由此得到最彻底的贯彻落实。总之,这些方面是边疆治理中前所未有的位势抬升,对边疆的决策和政策执行等多方面形成一种政治势能。

总之,一元化政治势能构造虽源于中国共产党领导人民进行新民主主义革命,在这一时期,体现其显著的优势,而在社会主义建设时期,这一优势也被保留下来,并在中国特色社会主义建设进入新时代中得到实践上的强化和优化。它的特点是通过强化党的领导,保障边疆治理决策始终沿着正确的政治方向,边疆治理战略和战术得以谋定,边疆治理资源得到充分调动,边疆治理政策得到最高效率的执行,从而形成非常高的政治势能。

五、机制性政治势能的构造

体制机制从来都是边疆治理中一种难以用物质来衡量的软实力,而边疆治理的体制机制构建则可以形成某种政治势能,因为治理边疆作为中央承担的事项,其间蕴藏着多个层次、多个领域、多个环节的信息。与此相应,边疆治理必然要动

①参见崔言鹏、高新民《中国特色党政关系构建的理论背景、历史进路和新趋势》,《理论导刊》,2018年第8期,第4-12页。

②参见方盛举、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,第2-10页。

③参见贺东航、孔繁斌《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》,《中国社会科学》,2019年第4期,第4-20页。

用国家资源解决边疆的发展、稳定和安全问题。从组织的角度来看,这些体制机制均是对治边机构进行建立或者结构性调整,以形成一种治理体制机制上的政治势能。

一是通过区域性工作“领导小组”机制制造机制性政治势能。如果说中央西藏、新疆工作座谈会是一种边疆治理的工作机制,那么,西藏和新疆工作“领导小组”机制进一步完善则是党的十八大以来为提高治理西藏、新疆的能力而做出的重要制度安排。党的十八大以来,统筹协调机制主要是通过其议事规则的完善和调整以及工作方式的变革,使得其治理效能提升。2008年拉萨“3·14事件”发生不仅影响西藏的稳定、发展和安全,还影响了四省涉藏州县经济社会发展,此后及时完善中央西藏工作“领导小组”机制。党的十八大以后的中央西藏工作“领导小组”机制不仅发挥其综合协调作用,而且在社会稳定、宗教工作、经济社会发展、涉藏外事等方面建立健全专项性统筹协调机制。2009年乌鲁木齐发生“7·5事件”后,新疆的稳定和安全形势造成新疆治理不再是边疆省份一隅的事情,而是涉及全国稳定和安全的重大事情。中央新疆工作的“领导小组”机制得到完善,尤其是中央第三次新疆工作座谈会将中央新疆工作协调小组的职责定位为“承担形势研判、政策研究、协调指导、督促检查,对重大问题及时提出工作意见”^[21]。同时,党的十八大以后,新疆治理的统筹协调机制构建做出新的探索,最初是由政法口转至民族事务管理口,最终是连同国家民委一起归口至统战口,均由中央主管统战工作的国家领导人负责,并在统战部门下设专门职能机构。这些措施无疑强化了与西藏治理的协调性,即将西藏与新疆治理的统筹协调放在同一平台之上。这样一来,作为两个最大的边疆民族自治区,其治理的统筹协调性得到进一步强化。西藏和新疆治理的中央统筹协调机制的建立体现出处理西藏和新疆治理更多依靠中央的特点,由此形成西藏治理和新疆治理中的某种政治势能。

二是通过专项性治理机制制造机制性政治势能。专项性治理机制则将边疆治理与国家整体治理紧密联系起来。国家安全、统战、民族、宗教和其他经济社会发展方面的专项性治理所体现的是国家治理的整体性,而这些问题不仅在内地存在,也在边疆地区存在。因此,边疆治理由此从属于

国家治理。虽然如此,边疆治理中的政治势能并没有由此减弱,反而有所增强。因为某些专项性治理虽然针对全国,但论问题的严重性和复杂性往往在边疆为甚,由此演化出抬升边疆治理的政治势能。此外,还形成其他边疆治理机制。例如,从1995年开始,中央对西藏实施了以“分片负责,对口支援、定期轮换”为内涵的对口支援西藏政策。从1997年开始,中央开始实施对口支援新疆政策。从2011年开始,中央开始实施对口支援青海政策。从2015年开始,中央实施对口支援四川、云南和甘肃三省涉藏州县政策。对口援藏成为这些边疆民族地区经济社会发展的重要动力。从边疆治理的角度看,对口支援是动员国内相对发达地区的援助资源,以加快边疆地区的发展,本质上是一种边疆治理机制,是国内动用全国的资源治理边疆。还如,“富民兴边”计划始于2000年,针对边境县的基础设施、民生改善和生态保护等方面给予特别的建设项目予以支持。又如,党的十九大以来,进一步强化边防和边境安全,实施“强边战略”。从边疆治理的角度来看,这仍然是中央动用国家的资源集中解决沿着边境线地区突出问题的一种方式。

三是通过纪律检查机制制造机制性政治势能。巡视机制本身是全国一体化的纪律检查机制,边疆与内地之间并无区别,但在边疆治理之中无意形成一种特殊的政治势能。这种特殊的政治势能的形成是通过巡视制度的实施,将已形成的边疆治理战略和政策置于被检查的清单。过去的边疆治理强调边疆地区的党员干部政治“过硬”,而对其他方面的要求则采取“软性化”处理。党的十八大以来,中央对边疆民族地区的党员干部从全面治党的角度提出新的要求,而这一要求的贯彻落实除加强思想政治和组织工作等手段外,纪律检查机制的强化则是新的强有力手段。这一手段将边疆地区“党要管党,从严治党”落到实处,包括落实责任、中央重大决策部署和相关纪律责任等方面成为巡视的重点。对各级党组织“一把手”的监督措施的出台,昭示边疆治理中权力合法依规使用的重要意义。这样一来,边疆治理尤其是边疆治理的方针和政策的执行被置于纪律检查的之中,边疆地区党员干部的行为规范得到非常大的提升,进而带动边疆社会向有序方向发展。

总之,边疆地区特殊问题应对要求以特殊方

法去解决,由此形成了较之于内地的独特机制,而这种独特机制又突出边疆治理的重要性,进而形成机制性政治势能。

六、讨论与结论

政治势能是贯穿于边疆治理的决策、决策执行、政策效果评估和政策修正全过程,并非仅仅体现在公共政策执行之中。后者是现有文献所强调的方面^①。因此,本文的研究较之于前人有所拓展。然而,价值性政治势能、一元化政治势能、体制性政治势能和关注性政治势能又在从决策到政策修正的这一过程中各有所侧重。大体上讲,体制性政治势能和一元化政治势能偏重于边疆治理的决策执行,但对边疆治理过程的其他环节也有深刻影响。而价值性政治势能和关注性政治势能偏重于边疆治理的决策和政策效果评估,但对边疆治理过程的其他环节也有深刻影响。

政治势能的构造成为边疆的一种中国特色治理模式,是中国当代边疆治理的“治理密码”,也是中国贡献于世界边疆治理的中国方案、中国智慧。梳理现有资料,边疆治理中的政治势能是分别通过对价值性政治势能、一元化政治势能、机制性政治势能和关注性政治势能的构造来实现的。从性质来讲,政治势能总体上属于软性的、自上而下的治理方式。但它与硬性治理、自下而上是结合起来的,并非“单打一”。就这两者的配合而言,人们常见到的是,硬性的治理政策和措施需要通过软性的政治势能去强化,包括形成程度不同的声势,给边疆治理创造条件。鉴于边疆治理涉及的主体和利益以及相关情况的复杂性,没有政治势能在硬性治理之外施加强烈影响,其硬性治理要形成如此高效的治理效能以至于创造如此显著的治理绩效,简直无法想象。当然,不可能只有政治势能的构造,而无硬性治理措施。两者是相得益彰的。边疆地方党委和政府在实践中有很多自主性的实践,一方面,在推动本地地区的治理上发挥了极其重要的作用;另一方面,具有普遍意义的治理办法和举措,结果提炼加工,进而成为其他边疆地区治理的借鉴性举措,从而发挥对边疆治理的

作用。

边疆治理显然比一般意义上的国家治理显得更为复杂,通过构造政治势能来治理边疆,能够收到一般性治理办法所不能的功效。^②一方面,边疆治理中的政治势能以非制度化的政治信号,能迅速激活地方政府官员“讲政治”的敏锐意识,达到提升执行效率的目的,从而推动边疆治理效能提升;另一方面,又通过“中央集中+地方竞争”这一中国特色的国家治理模式去发挥作用。在后者,“地方竞争”是关键,“中央集中”是前提。如前所述,边疆治理多半属于中央事权,“中央集中”保证了边疆治理沿着正确的方向,也使得边疆治理有充足的治理资源。而“地方竞争”的实质是在官员晋升机制下的政绩竞争。高强度的政治势能给“地方竞争”以强烈影响,边疆地方政府及其领导人,既要保证中央的决策部署落到实处,同时又要在这个前提下尽可能多出政绩。

参考文献:

- [1] 贺东航,孔繁斌.中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J].中国社会科学,2019(4):4-25.
- [2] 习近平出席中央第七次西藏工作座谈会并发表重要讲话[N].人民日报,2020-08-30(01).
- [3] 人民网.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[EB/OL].(2021-06-09)[2021-06-01].<http://dangshi.people.com.cn/n1/2021/0609/c436975-32126824.html>.
- [4] 习近平.决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017.
- [5] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-26(01).
- [6] 习近平.决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017:37.
- [7] 党建网.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[EB/OL].(2019-11-11)[2021-06-01].http://www.dangjian.cn/djw2016sy/djw2016wkzt/wkzt2016xi-hy/201911/t20191111_5313430.shtml.
- [8] 习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是,2019(24):1-2.

^①参见贺东航《中国共产党领导国家成长的复线逻辑——一项历史政治学的考察》,《东南学术》,2021年第4期,第1-11页。

^②参见杨明洪《反“边疆建构论”:一个关于“边疆实在论”的理论解说》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版),2018年第1期,第133-144页。

- [9] 中央第六次西藏工作座谈会在京召开[N]. 中国西藏, 2015(10):4-6.
- [10] 中央第七次西藏工作座谈会在京召开[N]. 中国民族教育, 2020(10):5.
- [11] 中央第二次新疆工作座谈会在京召开[N]. 今日民族, 2014(6):1-4.
- [12] 中央第三次新疆工作座谈会在京召开[N]. 中国民族, 2020(9):1.
- [13] 习近平关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明[N]. 人民日报, 2020-11-04(01).
- [14] 谱写好中国梦的云南篇章——习近平总书记云南考察在当地干部群众中引发热烈反响[N]. 人民日报, 2020-01-23(01).
- [15] 习近平春节前夕赴云南看望慰问各族干部群众向全国各族人民致以美好的新春祝福祝各族人民生活越来越越好祝祖国欣欣向荣[N]. 人民日报, 2020-01-22(01).
- [16] 人民网. 习近平参加广西代表团审议[EB/OL]. (2015-03-09)[2021-06-01]. <http://politics.people.com.cn/n/2015/0308/c1024-26657035.html>.
- [17] 习近平在广西考察时强调解放思想深化改革凝心聚力担当实干建设新时代中国特色社会主义壮美广西[N]. 人民日报, 2021-04-28(01).
- [18] 贺东航, 吕鸿强. 新时代中国共产党治国理政的政治势能[J]. 东南学术, 2019(6):1-11.
- [19] 习近平. 决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 北京: 人民出版社, 2017:24.
- [20] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(01).
- [21] 中央第二次新疆工作座谈会在京召开[N]. 今日民族, 2014(6):1.

[责任编辑:王正良]

"Political Potentiality" in China's Contemporary Border Governance

YANG Ming-hong

(School of Ethnology and Sociology, Kunming, Yunnan, 650091)

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the high-intensity "political potentiality" term has had a strong impact on the border governance and its modernization, which indicates that the modernization of border governance has come a new historical stage. To focus on the concept is an important perspective. The potentiality formed is out of the focus in border governance, the change of goal pursuit, the change of leadership system, and the improvement of mechanism operation efficiency. Generally speaking, the political potentiality concerning focus and value weighs on the decision-making and policy effect evaluation, but also has a profound impact on other links in the process of border governance. The potentiality concerning institution and centralization weighs on the implementation of border governance, but also has a profound impact on other links in the process. Therefore, political potentiality runs through the whole process and has an all-round impact on border governance. The construction of political potentiality has become a border governance model with Chinese characteristics, and is the "governance code" of China's contemporary border governance.

Keywords: Border Governance, Political Potentiality, Modernization