

边疆 & 边疆治理丛书

丛书主编 周平

Frontier &
Frontier
Governance
Series

中国边疆政治学

周平◎主编

Chinese
Frontier Politics



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

边疆
& 边疆治理丛书

丛书主编 周平

Frontier &
Frontier
Governance
Series

中国边疆政治学

周平◎主编

Chinese
Frontier Politics



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国边疆政治学/周平主编. —北京:中央编译出版社, 2015. 9
ISBN 978-7-5117-2788-6

I. ①中…

II. ①周…

III. ①边疆地区—政治—研究—中国

IV. ①D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 237842 号

中国边疆政治学

出 版 人: 刘明清

出版统筹: 董 巍

责任编辑: 侯天保

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612339 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 55626985 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京印刷一厂

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 456 千字

印 张: 30

版 次: 2015 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 108.00 元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 52612349

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

前言

Preface

随着中国的快速崛起，边疆在国家发展中的地位及边疆治理在国家治理中的地位日渐突出。这样的现实状况，又将边疆政治和边疆政治问题的地位和影响前所未有地凸显了出来。面对现实的迫切需求，政治学学科必须肩负起自己的责任，作出积极的回应——对中国的边疆政治现象和边疆政治问题进行全面研究，并在此基础上构建边疆政治的知识体系，建立中国特色的边疆政治学。

在中国的历史上，秦统一中国后王朝国家不仅拥有了前所未有的辽阔疆域，也面临着如何对庞大疆域进行治理的问题，尤其是对疆域内存在巨大差异的各个具体区域进行针对性治理问题。面对这样的形势，王朝国家为实现对远离王朝中央所在区域及传统统治外围区域的有效治理，便将疆域的边缘性区域专门区分出来并采取特殊的措施进行针对性地治理。随着时间的推移，这样一种将国家疆域内具有异质性的边缘性部分划定出来进行专门治理的方式，也就逐渐成为一种国家治理的制度安排。国家疆域内这个稳定化的边缘性区域，就成为了国家的“边疆”。从这个意义上说，边疆就是国家疆域的边缘性区域；边疆是在客观条件的基础上由于国家治理的需要而构建起来的。

在边疆构建起来以后，边疆及边疆治理在国家发展中一直占据着一个十分重要的位置，发挥着十分独特的影响。从总体上看，在国家注重边疆和边疆治理的时候，边疆趋向于巩固和稳定，并在国家发展中产生积极的促进作用，进而成为国家强盛的重要条件。反之，如果国家不注重边疆和边疆治理，边疆的衰弱甚至收缩就难以避免，而衰弱的边疆及其由此引发

的各种边疆问题又会导致国家的衰弱甚至将王朝拖垮。从这个意义上说，对于疆域庞大且疆域的边缘部分与核心区存在巨大差异的国家来说，边疆及边疆治理对国家发展的影响往往是决定性的。

中华人民共和国的成立，在中国边疆及边疆治理的发展历史上具有里程碑的意义。新中国的成立，标志着中国民族国家构建的基本完成。中华人民共和国就是中华民族的民族国家。在全新的民族国家架构中，边疆及边疆治理的性质和地位发生了根本性的改变，获得了新的内涵。执政党和政府也在民族国家的制度框架下，全面加强了边疆治理，尤其是陆地边疆的治理。在边疆治理的全面持续展开并不断取得成效的情况下，边疆得到了巩固和加强，在促进国家发展中发挥了独特的作用。

今天，伴随着改革开放推动下现代化进程的快速推进，中国也在快速地崛起。而国家的快速崛起，又进一步凸显了边疆及边疆治理在国家发展及国家治理中的地位和意义。一方面，中国的现代化和快速崛起与全球化的进程紧密相关。中国在崛起的同时，也越来越融入世界，与其他国家的利益交融在不断深入，国家利益溢出领土范围的现象越来越普遍，日益增多的海外利益对国家发展的影响也越来越突出。在这样的背景下，中国必须从全球的角度来审视自己的边疆和边疆治理，不仅要重视陆地边疆，也要重视海洋边疆、利益边疆及其他的新形态边疆，进而把边疆及边疆治理视为国家发展的重要条件。另一方面，国家在现代化的快速推进的过程中，综合国力和国家的治理能力逐渐增强，尤其是在基本实现小康目标，国家由全面建设时期转为全面发展时期以后，国家完全有能力实现对边疆的全面开发和建设，国家发展目标的实现与全面的边疆治理之间的相关性也变得更为密切。

在这样的情况下，边疆政治及边疆政治问题的治理也逐渐地凸显出来。从某种意义上说，边疆政治问题及其治理的状况直接影响到边疆治理的稳定推进和边疆治理目标的实现。可是，目前的边疆政治研究及其所提供的知识却不能满足边疆治理的需要——现有的边疆政治知识无法为边疆治理提供有效的支持，“现有”与“应有”之间存在着鲜明的反差。边疆治理的现实在呼唤着边疆政治的研究和边疆政治知识体系的构建。

在开展国家社科基金重大项目《中国边疆及边疆治理理论研究》的过

程中，我们对这种“现有”与“应有”之间的矛盾有了较为深刻的认识和体会。为了对日渐突出的现实需要作出积极的回应，我们撰写了目前的这部《中国边疆政治学》。作为一部回应现实需要的理论著作，本书着眼于对中国边疆政治的整体把握，对中国边疆政治现象和政治问题进行全面的论述，构建中国边疆政治的理论框架和知识体系，致力于为中国边疆政治的研究者和对边疆政治抱有感兴趣的读者提供一个中国边疆政治的完整理论框架和知识系统，进而为边疆治理提供理论支持。

全书由周平拟定大纲，多人分章撰写。具体来说，各章撰写的情况如下：第一章、第二章，周平；第三章，陆海发；第四章，白利友；第五章，贺琳凯；第六章，廖林燕；第七章，余翠娥；第八章，张健；第九章，夏维勇；第十章，朱碧波；第十一章，吉凯。各章的撰写完成后，周平对全书进行了统稿、定稿。

在该书的撰写和出版过程中，中央编译出版社的侯天保先生发挥了重要的作用。他不仅对本书进行了认真的编辑，而且对本书的编撰提出了建设性的意见和建议，并最终促成了本书的出版。在此谨对他为本书的撰写和出版所作的贡献，表示诚挚的谢意！

由于时间和水平的限制，书稿中难免会存在不足、缺点乃至谬误，敬请学界前辈、同仁和广大读者批评指正。

周 平
2014 年 10 月

目 录

Contents

第一章 边疆政治与边疆政治学	1
第一节 中国的边疆及边疆政治形态	1
一、边疆是国家疆域的特殊部分	2
二、边疆政治的历史形态	4
三、边疆政治的当代存在	7
第二节 边疆政治研究的兴起与发展	11
一、边疆政治研究的兴起	11
二、边疆政治研究的历史演变	13
第三节 作为一个学科的边疆政治学	17
一、边疆政治学的学科构建	18
二、边疆政治学的性质和地位	22
三、边疆政治学的任务与议题	26
第二章 边疆的形成及发展	31
第一节 中国历史上的边疆构建	31
一、特定历史条件下的边疆构建	32
二、边疆构建对国家治理的影响	36
第二节 王朝国家时代的边疆及其演变	38
一、边疆范围随国家能力变化而改变	39
二、边疆内涵在疆域整合基础上调整	41
三、边疆的面貌在持续的治理中改变	45

四、从无边界的边疆到有边界的边疆	48
第三节 民族国家构建对边疆的影响	51
一、由王朝国家到民族国家的转变	51
二、民族国家构建是长期的过程	54
三、民族国家对疆域和边疆的影响	58
四、民族国家疆域和边疆时代的开启	60
第四节 中国崛起过程中的边疆	61
一、新中国以来边疆发生了巨大变化	62
二、国家崛起对边疆构架形成新的挑战	64
三、国外边疆理论对中国的启示	67
四、崛起中国的边疆日渐多样化	71
第三章 边疆的社会和人民	74
第一节 边疆社会的历史回顾	74
一、古代中国的边疆社会	75
二、近代中国的边疆社会	80
第二节 现代化进程中的边疆社会	82
一、边疆社会的民主改革与社会主义改造	83
二、改革开放与边疆社会的发展	86
三、快速现代化中边疆社会的调适困境	89
第三节 边疆社会的人口及其流动	91
一、边疆社会的人口分布	91
二、边疆社会的人口流动	94
第四节 边疆人民的生活方式	98
一、边疆人民的传统生活方式	98
二、边疆人民生活方式的现代变迁与调适	101
三、边疆人民传统生活方式现代化变迁中凸显的问题	104
第五节 边疆的政治文化	105
一、边疆政治文化的生成环境及特点	105
二、边疆政治文化的核心内容	108
三、社会变迁中边疆政治文化面临的挑战	113

第四章 边疆的政治制度与政府	117
第一节 边疆历史上的政治制度与政府	117
一、古代边疆的政治制度与政府	117
二、近代边疆的政治制度与政府	120
三、历史上边疆政治制度与政府的意义	122
第二节 人民民主政权在边疆的建立和发展	123
一、国家形态的转型与边疆政治发展	124
二、人民民主政权在边疆的建立	126
三、人民民主政权建设在曲折中发展	128
四、人民民主政权的恢复与再造	130
第三节 边疆地区的政治制度	132
一、民族国家的建立与边疆地区政治制度的重构	132
二、边疆地区的政治制度功能	134
三、边疆地区的政治制度运行	136
四、边疆地区的政治制度安全	138
第四节 边疆地区的政府	141
一、民族国家的建立与边疆地区政府形态的变迁	141
二、边疆地区的政府环境	143
三、边疆地区的政府职能	145
四、边疆地区的政府运行	147
第五节 边疆地方政府与中央政府的关系	149
一、边疆地方政府与中央政府关系的本质	149
二、边疆地方政府与中央政府关系的特征	152
三、边疆地方政府与中央政府关系的结构	153
四、边疆地方政府与中央政府关系的类型	155
第五章 边疆的开发与建设	158
第一节 边疆治理视野中的边疆开发与建设	158
一、边疆开发与建设的涵义	159
二、作为边疆治理方式的开发与建设	162
第二节 历史上的边疆开发与建设	164

一、不同王朝国家对边疆的开发与建设	165
二、王朝国家时期边疆的开发与建设的主要策略与成效	168
第三节 新中国成立后的边疆开发与建设	172
一、边疆开发与建设的主要任务和问题	172
二、边疆开发与建设的主要手段与成效	175
第四节 改革开放以来的边疆开发与建设	182
一、“兴边富民”行动对边疆的开发与建设	182
二、“西部大开发”战略在边疆的实施	186
三、在边疆大力发展边贸	189
第五节 边疆的开发建设与国家的边疆战略	191
一、边疆开发与建设的国际国内环境	191
二、边疆开发与治理的主要任务	194
三、边疆开发与治理的主要方式	196
第六章 边疆的民族及宗教问题	200
第一节 边疆存在复杂的民族及宗教问题	200
一、边疆地区民族问题与宗教问题的产生	201
二、时代环境对边疆地区民族问题及宗教问题的影响	204
第二节 边疆民族问题的新特点	207
一、国家认同问题日益凸显	207
二、跨界民族问题不容忽视并在部分区域面临严峻挑战	211
三、民族间冲突与竞争不断加剧	218
四、利益诉求日趋旺盛且非制度化的利益诉求方式日渐升温	220
第三节 边疆宗教问题的新特点	221
一、宗教影响力不断上升	221
二、宗教世俗化的倾向表现较为明显	225
三、境外宗教组织的渗透活动不断加剧，宗教安全问题 日趋恶化	226
四、宗教的极端恐怖主义倾向在一些区域表现明显，严重 威胁边疆安全	229
第四节 边疆民族问题与宗教问题的影响	230

一、对少数民族政治发展的影响	230
二、对多民族国家政治稳定的影响	232
三、对多民族国家政治建设的影响	234
第五节 边疆民族问题与宗教问题的治理	235
一、边疆民族问题与宗教问题的利益机制创新	236
二、边疆民族问题与宗教问题的文化机制创新	237
三、边疆民族问题与宗教问题的政策机制创新	238
第七章 边疆的社会组织及其管理	239
第一节 边疆社会发育与社会组织生成和发展	239
一、边疆社会改造为社会组织的生成和演变提供了土壤	239
二、边疆特殊环境对社会组织具有特别的吸引力	241
三、边疆经济发展为社会组织发展提供了动力	243
第二节 边疆社会组织的类型和特点	247
一、边疆社会组织的类型	247
二、边疆社会组织的特点	252
第三节 边疆社会组织的作用和影响	256
一、社会组织对边疆社会的贡献	256
二、社会组织对边疆社会具有一定的负面影响	261
第四节 境外社会组织在边疆的活跃	263
一、境外社会组织在边疆地区迅速增长	263
二、境外社会组织对边疆社会的影响	265
三、境外社会组织给边疆社会组织管理带来的挑战	268
第五节 边疆社会组织的管理	270
一、树立正确对待社会组织的观念	270
二、加强对社会组织的扶持	272
三、完善社会组织管理的法规	272
四、建立健全社会组织的监督和评估机制	274
五、创新境外社会组织管理制度	275
第八章 边疆的社会与政治稳定	277
第一节 边疆社会的现代化与稳定问题	277

一、边疆社会政治稳定的内涵与特征	278
二、现代化视域中的边疆发展	280
三、边疆社会现代化与政治稳定的关系	282
第二节 边疆社会与政治稳定问题的类型	284
一、政治共同体的稳定	284
二、政治运行过程的稳定	285
三、社会政治秩序的稳定	286
四、社会政治心理的稳定	288
第三节 边疆社会政治稳定的影响因素	289
一、边疆地区经济发展的态势	290
二、边疆传统政治文化与现代化政治生活的矛盾	291
三、错综复杂的民族问题	293
四、边疆特殊的政治地理空间位置	295
第四节 边疆社会政治稳定问题演变的特点	296
一、边疆社会政治稳定的初步形成（1949—1956）	296
二、边疆社会政治稳定的曲折前进（1956—1966）	299
三、边疆社会政治稳定的严重破坏（1966—1976）	300
四、边疆社会政治稳定的恢复发展（1976 年至今）	301
第五节 边疆社会政治稳定问题的影响和治理	303
一、边疆社会政治稳定问题的影响	304
二、边疆社会政治稳定问题的治理	307
第九章 边境的维护与管理	313
第一节 边境的守护与边疆的稳定	313
一、边界管理	314
二、界碑管理	323
第二节 边境地区的管理	325
一、边境管理	325
二、边境应急与处突	332
第三节 口岸管理与边境贸易	335
一、口岸管理	335

二、边境贸易与经济合作	339
第四节 邻国关系与边境外交	343
一、中国与邻国的关系	343
二、边境外交	349
第五节 边境安全与边防体制	352
一、边防体制	352
二、边防武装力量	354
三、边防准武装力量	358
第十章 边疆的安全与防御	359
第一节 边疆的区位特点与安全问题	359
一、地理空间视域中的边疆及其安全风险	360
二、地缘政治视域中的边疆及其安全风险	362
三、民族政治视域中的边疆及其安全风险	364
第二节 边疆安全问题的多样性	366
一、领土主权安全	367
二、军事安全	368
三、政治安全	370
四、经济安全	371
五、文化安全	373
六、社会安全	374
第三节 境外势力的宗教渗透及越境活动	375
一、我国边疆地区的宗教渗透	376
二、宗教渗透与边疆安全风险	378
三、认同政治视域下的宗教安全建构	381
第四节 中国崛起过程中的边疆安全形势	384
一、地缘政治变迁与边疆安全	385
二、社会转型与边疆安全问题	387
三、海洋利益的凸显与海权建构	389
四、利益边疆的拓展与建构困境	392
第五节 在治理中实现边疆的主动安全	394

一、边疆发展是边疆主动安全的基础	395
二、风险化解是边疆主动安全的前提	397
三、协同共治是边疆主动安全的关键	400
四、创新边疆架构是建构边疆安全的重要依托	402
第十一章 边疆的治理	405
第一节 边疆治理与国家发展	405
一、边疆问题的主要内容和形式	406
二、边疆治理与国家发展	409
三、国家的治理与边疆地方政府的治理	411
第二节 历史上边疆治理的回顾与反思	415
一、历代王朝国家的边疆治理思想	415
二、历代王朝国家的治边策略和措施	418
三、中国边疆治理实践的历史回顾与反思	421
第三节 边疆治理在国家发展中意义的凸显	426
一、国家治理视域中的边疆构建	426
二、“核心—边缘”模式与边疆重要作用的形成	429
三、边疆在国家发展中的意义	430
四、边疆争夺对国际秩序的影响	434
第四节 当代边疆治理的创新与重构	438
一、边疆治理的价值重构	438
二、边疆治理的理论重构	441
三、边疆治理的实践重构	444
第五节 构建完备的边疆治理体系	447
一、治理体系与边疆治理体系	447
二、构建完备的边疆治理制度体系	448
三、构建完备的边疆治理结构体系	450
四、确立边疆治理的目标体系	452
参考文献	454
一、著作	454
二、论文	457

第一章 边疆政治与边疆政治学

边疆是国家疆域的边缘性部分。边疆居民组成的边疆社会，与核心区社会或内地社会之间存在着许多根本性的差异。这样的差异将边疆社会凸显为一种特殊的社会形态或社会类型。在特定社会的基础上，构建一套以公共权力为核心的政治机制对社会进行管理，以保证社会的稳定和有序运行，是人类发展演变的基本规律。在边疆社会的基础上，自然便形成了具有特定内涵的边疆政治。在边疆社会基础上形成和运行的边疆政治，是国家范围内的区域政治或地方政治中的一种特殊类型。它虽然存在于边疆，对边疆社会具有根本性的影响，同时也对整个国家的政治和治理具有重要影响。随着边疆与核心区的联系日渐紧密，以及边疆及边疆治理在国家发展和国家治理中的地位的凸显，边疆政治的研究也逐渐浮出水面。今天，边疆及边疆治理在国家发展和国家治理中的地位更显重要和突出，边疆政治现象和边疆政治问题受到了越来越多的关注。可是，现行的边疆政治研究及其所提供的知识，却无法满人们了解边疆政治现象和边疆政治问题，进而形成解决现实问题的需要。在这样的条件下，构建边疆政治学，形成完整的体系化的边疆政治知识体系，既十分必要也十分迫切。

第一节 中国的边疆及边疆政治形态

就一般意义而言，边疆就是国家疆域的边缘性部分。中国的边疆，既具有一般的国家边疆的性质和特点，也具有由中国的历史和文化所赋予的特定内涵。所以，不论是历史上的边疆还是今天的边疆，都是国家疆域中

一个十分特殊的区域。这样一个特殊区域中存在的边疆社会，又构建和塑造了一个具有特定内涵的边疆政治形态。这样的边疆政治形态，不仅相对于国家政治或中央政治来说是特殊的，而且相对于非边疆地区的地方政治来说也是十分特殊的。正是由于如此，它被界定为一种特殊的政治形态，或特殊的政治类型。

一、边疆是国家疆域的特殊部分

在中国的词汇中，“边疆”是一个复合概念，由“边”和“疆”两个单词组成。而构成“边疆”一词的“边”和“疆”本身，又各自有着特定的涵义；具有特定涵义的两个词结合在一起，不仅构成了一个新概念——“边疆”，也奠定了“边疆”概念的基本涵义。因此，对构成“边疆”概念的两个词的不同理解，就会引出“边疆”概念的歧义。令人遗憾的是，这样的现象不仅确实存在，而且还较为突出。

“边疆”之“疆”，既有界的涵义，也有疆域的涵义。一些人往往取“疆”之“界”的涵义，从而将“边疆”界定为“边界”或“靠近边界”的地方。在边疆研究中，对“边疆”的如此界定虽然算不上多数，但却实实在在地影响了人们对“边疆”概念的理解，进而导致对现实边疆的误解。其实，在“边疆”概念中的“疆”，其义为疆域。从这样的意义来看，“边疆”乃疆域的边缘性部分，或边缘性疆域。在英语语汇中，表示“边疆”的“frontier”和“border land”，其基本涵义也是如此。

说到疆域，就不能不谈国家。因为疆域并非一般意义上的地理空间，而是与国家不可分割地联系在一起，疆域乃国家之疆域。离开了国家，就无所谓疆域。“国家”本质上是人类社会创造出来的政治形式——是人类创造的若干种政治形式中的一种。人类创造了“国家”，并以国家的方式管理和治理社会，从而进入到了国家时代。时至今日，人类社会仍然处于国家时代。而且，这样的时代还会长期延续。回顾人类社会的政治历史，“国家”不仅是人类社会创造的政治形式，也是人类迄今为止创造的最为有效的政治形式。然而，国家并不仅仅是一种政治形式。国家这样的政治形式稳定运行并充分发挥作用以后，它就会将国内的居民整合为一个统一的政治团体，从而有了政治共同体的属性。不仅如此，国家还占据或控制着一定的地理范围——这是国家存在和发展的前提条件，从而进一步

成为政治地理空间单位。国家占据和控制的地理范围，就是国家的疆域。^①

边疆乃国家的边疆。就一般意义而言，它就是国家疆域的边缘性部分。离开国家这个本体和基础，边疆既无从定义，边疆的本质也无法得到揭示。但是，边疆乃国家疆域之边缘部分的定义，并不意味着任何国家都有边疆，或者说，并非任何国家都要将自己疆域的边缘性部分专门区分出来，并将其界定为“边疆”。

只有那些国家疆域规模较大且疆域的边缘性部分与核心区之间存在着重大的或本质性的差异的国度，国家才会为了治理的需要——对不同的区域采取不同的方式进行治疗，将疆域的边缘性部分与核心区或腹地区分出来，并将其界定为“边疆”。一个国家如不具备上述两个条件，就无须将疆域的边缘性部分划定为“边疆”。也正因为如此，有的国家有“边疆”，有的国家则无“边疆”；有的国家曾经将疆域的边缘性部分界定为边疆，但随着疆域自身的范围、性质等发生了根本性的变化，就不再延续这样的做法，边疆也就逐渐地从国家治理的思维中淡出，逐渐地成为一个历史的概念。

中国的边疆也是如此。回顾历史可以发现，中国的边疆是在秦统一中国并因此而面临着空前的庞大疆域的情况下，王朝中央为了对疆域内与核心区——传统的统治区域——具有明显区别的边缘性部分进行有效的政治统治和治理而确定的。拥有庞大疆域的王朝，为了对明显具有异质性的边缘性疆域进行有效的统治，采取了特殊的制度安排和政策，从而逐渐将疆域的边缘性区域区分出来和固定下来。这样的区域就逐渐被称为“边疆”。

在边疆形成的时候，王朝国家的核心区或腹地主要是中原。相对于这样的核心区而言，边疆不仅在地理面貌方面与中原迥异，有着完全不同于中原地区的地理特征，而且远离王朝的核心区，这种地理空间上的距离又由于山川阻隔和交通不便而更显遥远。汉代的班固就认为，作为边疆的夷

^① 今天的许多著作乃至教科书，都将“疆域”等同于“领土”。这不仅是不恰当的，而且还蕴涵着对“领土”的误解。其实，领土与主权之间存在着不可分割的关系。领土是主权的管辖的地理范畴，要通过主权来界定，因而必须以主权概念和主权体制的形成为基础。国家的主权是17世纪才形成的，而国家的主权体制的形成则更晚。而国家的疆域则与国家这种政治形式的构建联系在一起，什么时候有了国家，什么时候就有了国家的疆域。国家早在数千年前就存在了。中国的边疆也已经两千多年了。