



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

周平

中国边疆治理研究

AN INVESTIGATION ON
CHINA'S FRONTIER ADMINISTRATION

周平

著



经济科学出版社
ECONOMIC SCIENCE PRESS

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 中国
边
疆

中国边疆治理研究

AN INVESTIGATION ON
CHINA'S FRONTIER ADMINISTRATION

周 平

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国边疆治理研究/周平等著. —北京: 经济科学出版社, 2011. 10

(教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0700 - 5

I. ①中… II. ①周… III. ①边疆地区 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 092515 号

责任编辑: 解 丹

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

中国边疆治理研究

周 平 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 29.25 印张 550000 字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0700 - 5 定价: 75.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学同自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前言

本书是教育部重大课题攻关项目“边疆多民族地区构建社会主义和谐社会研究”（项目批准号：05JZD0036）的最终成果。在开展“边疆多民族地区构建社会主义和谐社会研究”的过程中，我们除了完成了本著作外，还发表了论文30篇，完成专著2部（其中的1部已出版），完成研究报告8份，向党委和政府有关部门提交了咨询报告10份。

在项目申报时的课题设计中，最终成果是一部题为《边疆多民族地区构建社会主义和谐社会研究》的著作。但是，随着课题研究的展开和不断深入，我们深深地认识到：边疆多民族地区构建社会主义和谐社会是一个宏大的主题，涉及边疆多民族地区建设和发展的方方面面，而且是一个长期的过程，在不同的条件下有不同的内涵。通过一部著作对如此重大的主题进行有深度的研究，是一个难以企及的目标，很可能形成一部虽然面面俱到但却浅尝辄止的书稿，在构建和谐社会这个主题上已经汗牛充栋的论著当中进行徒劳的低水平重复；边疆多民族地区构建社会主义和谐社会的根本问题，是要实现有效的治理。只有通过长期的、有效的边疆治理，才能实现在边疆多民族地区构建社会主义和谐社会的目标。

我国的边疆面积广大，战略地位重要，整个国家的稳定和发展都与边疆的状况直接相关。边疆治理既是重大的现实问题，又是重大的理论问题。而我国却缺乏对边疆治理的系统研究，甚至连“边疆治理”的概念都没有建立起来。如果我们将研究集中于边疆治理这个前沿性的重大问题，就能在忠实于原设计的基础上有所发展和提升，不

仅能够促进边疆多民族地区社会主义和谐社会的构建,而且能够拓展研究领域,促成新兴的边疆学研究的形成,为边疆多民族地区的学科创新和学科发展找到新的增长点。这样的研究对于拓展社会科学的领域和观点创新、体系创新,解决国家经济社会发展中重大的现实问题,以及推动学科的发展都具有重要的意义;并且,也符合教育部《重大课题攻关项目管理办法》中要“把握学科前沿,开展深入、系统的创新性研究”和“力争取得具有重大学术价值和社会影响的标志性成果”的要求。

基于这样的认识,我们把最终成果的主题定位于我国的“边疆治理”,并对其进行了全面而深入的研究,最终形成了《中国边疆治理研究》一书。本书对项目其他研究成果进行了总结和概括,并与其他成果形成一种互补关系,从而使各类成果形成一个有机的整体。其中,专题论文和专题著作对有关边疆多民族地区构建社会主义和谐社会涉及的理论问题和实际问题进行了有深度的讨论,在全面体现本项目内涵的同时把研究引入了深入;咨询报告在对边疆多民族地区构建社会主义和谐社会中一些突出的重大问题进行深入研究的基础上提出相关的政策建设,使课题研究为党和政府的决策服务;最终成果则在深入研究和概括其他基础成果的基础上,进行理论构建,使其他成果中体现出来的观点创新系统化,实现了体系创新,形成系统性、典型性的创新成果。

本书从我国边疆面积广大、边疆问题突出和边疆治理意义重大,但目前还缺乏系统研究的实际出发,既突出了重大的现实问题的研究,又注意理论构建和理论上的概括;既注重该项研究对我国边疆治理的实际意义,又注重学术观点创新和体系创新;既把重心确定在当代中国的边疆治理研究,又回溯了历史并注重挖掘边疆治理的历史资源,从而构建了一个边疆治理研究的完整体系。全书共十二章,基本上分为三个部分,形成一个完整的结构。

第一部分,即第一章至第三章,构建了一个边疆治理研究的理论平台。第一章分析了边疆概念的形成和特点,对比了中西方的边疆观,全面梳理了中国边疆概念的发展和演变,明确了边疆概念的当代含义;考察了边疆问题的性质、特点和演变过程;界定了传统的边疆治理的

内涵和特点,以及现代治理概念引入边疆治理后的新边疆治理观。第二章全面梳理了历史上的边疆治理思想,详细分析了历史上主要的边疆治理方略,回顾了从秦到中华民国的边疆治理实践,总结了历史上边疆治理的经验、教训和留给当代的启示。第三章分析了民族国家边疆治理与王朝国家边疆治理的区别,考察了当代边疆治理的主要举措,概括了当代边疆治理的主要成就,讨论了当代边疆治理中的一些价值性命题。通过这些分析和论证及相应的理论构建,为当代边疆治理的重大问题的研究,搭建了一个理论平台。

第二部分,即第四章至第十章,具体考察了当代边疆治理中的若干现实问题。当前,我国的边疆治理面临着一些重大问题,这些问题是我国当代边疆治理必须面对的全局性问题,也是边疆治理必须解决的重大问题,它们构成了边疆治理的主要内容。本书对其中的主要问题进行了具体的考察。其中,第四章考察了边疆治理中的开发和建设问题,并提出了边疆开发和建设的若干设想;第五章考察了边疆的民族问题和宗教问题,对解决边疆突出的民族宗教问题的方式进行了探讨;第六章考察了边疆的发展和稳定问题,分析了边疆发展中产生稳定问题的各种因素,并提出了治理的对策;第七章考察了边疆多元文化的共生、冲突和协调问题,形成了实现多元文化多声部合奏的新思维;第八章考察了边疆的民族认同与国家认同的关系问题,提出在边疆治理中实现认同整合的思路;第九章考察了边疆社会管理和社会控制问题,提出了在边疆加强社会管理和社会控制的设想;第十章考察了周边国家关系对边疆治理的影响,提出了利用周边关系变化的机遇加强边疆治理的思路。在考察这些重大现实问题的过程,着重于现状描述,机理分析和解决问题的路径探讨。

第三部分,即第十一章至第十二章,提出并论证了改善我国边疆治理的基本设想,对边疆治理研究进行了提升和拓展。第十一章把我国的边疆治理放到国际比较的视野中进行研究,考察了其他国家在边疆治理上富有特色和成效的实践,进行了边疆治理的国际比较,概括了国外边疆治理的基本模式,总结了国外边疆治理给我们提供的启示;第十二章对我国的边疆治理进行了全面的总结和反思,提出要适应我国在整体上由国家建设时期向国家发展时期转变的形势,通过边疆治

理的转型和重构来提升边疆治理的层次和水平的新思维，特别提出和论证了我国边疆治理要根据形势的变化，进行理论重构、制度重构和实践重构，进而在国家战略层面建立边疆建设战略的设想，以实现我国边疆治理新的飞跃。

在这样的有机结构中，本书既深入地讨论了边疆治理的若干基本理论问题，又全面地讨论了边疆治理中的重大现实问题；既总结了历史上边疆治理的经验教训，发掘了边疆治理的历史资源，又将我国的边疆治理放到国际背景下进行比较和分析；既对当代边疆治理过程进行了梳理和反思，又对边疆治理提出理论构建、制度构建和实践构建的设想；既进行了学术性的探讨，又寻求改善边疆治理的思路和对策，使理论研究为现实服务，从而构建了一个边疆治理研究的完整体系，开拓了一个新的学科领域，为今后进一步的研究奠定了坚实的基础。

摘要

边疆乃国家疆域的边缘性部分。但只有那些疆域范围较大，而且边缘性部分与核心区（或腹地）有着较大差异的国家，才会将疆域的边缘性部分认定为“边疆”。中国是世界上最早重视边疆的国家，边疆观念蕴涵着特定的历史背景所赋予的丰富内涵，并在不同的历史条件下有不同的含义。民族国家构建完成以后，中国的边疆观念发生了深刻的变化，海洋边疆、空中边疆、利益边疆的观念逐步形成，但以陆地边疆为主要内容的传统边疆观仍然占据着统治地位。

中国边疆面积广大，战略地位显要，民族构成复杂，对整个国家的影响巨大。在这个特殊的环境中产生和存在并对整个国家产生影响的矛盾和问题，就是所谓的边疆问题。国家解决边疆问题的过程，就是边疆治理。边疆问题本身是变化着的，边疆治理也必须不断地向前发展。当前，边疆治理必须引入现代治理观念，构建以国家为主体、多方参与的多元治理结构。

历史上的中央政府都很重视边疆的治理，形成了“守中治边”与“守在四夷”，“来则御之，去则守之”及“修文德以来之，被声教以服之”的边治思想，以及一系列因时因地制宜的边治方略。历史上边疆治理的思想、方略，成功的经验和失败的教训，都是当代边疆治理的宝贵财富。

中华人民共和国的成立标志着中国进入了民族国家边疆治理时代。面对突出而复杂的边疆问题，国家采取强有力的边疆治理措施，并取得显著成效。在边疆建设了巩固的人民政权，实现了国家制度的统一；促进了边疆建设的发展，改善了人民生活；边疆的社会面貌发生了根

本改变，与内地社会的同质性显著增强；改善了民族关系，加强了族际间的政治整合；巩固了国家边防，维护了边疆的稳定和国家的主权，从根本上改变了边疆的面貌。

边疆的开发和建设、民族问题和宗教问题、发展与稳定、多元文化的协调、少数民族的民族认同与国家认同、边疆社会的管理和控制、边疆治理与周边国家的关系，是长期存在并对边疆和整个国家具有根本性影响的重大边疆问题。这些问题既是边疆治理必须面对的重大现实问题，也是边疆治理的重要任务。从某种意义上说，当代的边疆治理就是解决这些问题的行动和过程。从现实的情况来看，当代的边疆治理在解决这些问题的过程中，已经取得了显著的成效，也面临着严峻的挑战；既积累了丰富的经验，也有值得记取的教训。将来进一步的边疆治理，仍然必须面对这些问题。在解决这些问题的过程中，既要坚持长期坚持的原则，也需要不断的开拓创新。

许多国家特别是疆域广大的国家，对边疆治理都十分重视。其边疆治理方面的经验，尤其是边疆开发中的自由市场模式、政府计划主导模式、政府市场混合模式和西方多元治理模式，以及把经济建设与政治建设、文化建设和社会建设结合起来，充分发挥市场和社会的作用，在边疆地区建立增长极，推动边疆共同发展的成功经验等，都能为中国的边疆治理提供有益的借鉴。

中国当代的边疆治理已经走过了六十年的历程，边疆治理的思路、方针、成效以及优势和不足都已充分显露出来，改革开放的新形势又对边疆治理提出了新的要求。从总体上看，边疆治理已经取得了巨大的成就，但不完善。而国家建设和发展的新形势又对边疆治理提出了新的要求，因此，必须促成边疆治理的转型，对边疆治理进行重构。

跨入21世纪后，中国已经由国家建设时期进入国家发展时期。唯有对国家建设时期构建起来的边疆治理进行重构，才能适应国家发展时期的新形势和新要求。边疆治理的重构，包括理论重构、制度重构和实践重构。理论重构是基础，制度重构是核心，实践重构是最终的归宿。今天重新构建边疆治理模式，是为了完善边疆治理，适应新的时代对边疆治理的要求，提升边疆治理的水平，建设强大

的边疆。

为了凸显边疆建设的地位，尽快缩小边疆与内地的差距，建设强大的边疆，必须建立一个国家层面的边疆建设战略。用二十年的时间，从根本上改变边疆地区的落后和贫困面貌，显著缩小边疆地区与内地的差距，使边疆的经济社会发展达到内地的中等水平，努力建设一个经济繁荣，政治稳定、社会进步、生活富裕、民族团结、边防巩固、山川秀美，具有可持续发展能力的强大边疆。

Abstract

Frontier is the verge of a country, and only that of a vast country, which has a great diversity between its inner land and border land, can be called as a “frontier”. China is the first country among those that have valued the importance of frontier. Different historical backgrounds have made the word “frontier” rich in meaning that varies according to different historical ages. After China was established as a nation-state, its understanding of frontier has profoundly changed. Such ideas as ocean frontier, space frontier and interest frontier have come into being, but the land frontier conception is still dominant over the others.

China’s frontier has great influence on the whole country, for it is vast, strategically important, and populated by various ethnic peoples. The contradictions and issues, existing with these characteristics and exerting great impacts on the whole territory, are called frontier problems. For the state, frontier administration means the efforts to solve the problem. As the problems themselves are changeable, the frontier governing system ought to keep up with times. For the time being, the Chinese frontier administration has to introduce a modern comprehensive system that is state-oriented and multilaterally participated.

The central governments of all dynasties in Chinese history had attached great importance to frontier governance and had formed such frontier governing thoughts as “defending the inner land and governing the verge areas”, “guarding the bordering areas”, “resisting invasions in war times and taking guarding measures in peace times”, and “employing cultural and moral education to enlighten the people living in verge areas”. Additionally, there were some other flexible measures and policies. The historical frontier governing thoughts, policies, strategies, successful experiences and painful lessons have paved a way for modern frontier governance.

The establishment of the People's Republic of China indicated that China had come into a frontier governing age of a nation-state. In face of a tense and complicated situation related to its frontier, China was fairly successful in handling it by taking effective measures. The state achieved many accomplishments in governing border areas such as consolidation of people's regime and unification of the national institution, enhancement of its frontier development and improvement of people's life, radical change of frontier society and narrowing of the gap between its border land and inner land, improvement of relations and strengthening of the political conformity among ethnic peoples, and consolidation of its national defense and strengthening its frontier stability and national sovereignty. Those achievements radically changed the social conditions of China's border areas.

The lasting frontier problems that have great impact on China's border land, and the whole country are found in the areas ranging from the development and construction of the border areas, the issues of ethnicity and religion in the frontier, the development and stability of the frontier society, the coordination of diverse cultures, the ethnologic and national identity of ethnic groups, and the administration and control of frontier society, to frontier administration and its relations with neighboring countries. Those mentioned above are the existing problems of Chinese frontier administration. To solve them is the first and most important task of the government. To some extent, modern frontier administration can be regarded as the proceeding and process of handling those problems. Realistically speaking, although modern frontier administration has made marked achievements, it is still in face of tremendous challenges. It has acquired rich and valuable experience, and drawn some lessons that are worth appreciating. Those problems cannot be avoided in further governmental frontier administration. While they are being solved, the principle of consistence and innovation is constantly required.

Many countries, especially those of vast territories, have been attaching a great deal of importance to their frontier administration. From them, China can obtain invaluable references, including methods of free market, government planning, government and market combination and western multi-governance in developing their border lands. China can use patterns of economic and political construction combination, and cultural and social construction combination for making a good use of market mechanism.

The modern frontier administration of P. R. C. has a history of more than sixty years, during which the strengths, together with the shortcomings, are evident

considering the guidelines, policies, and effects. Generally speaking, it has made great progress, but is far from perfection. However, the new circumstances of China's opening-up policies and its national development and construction demand more and more on its frontier administration. It is necessary for the state to transform and reconstruct its frontier governing system.

After the coming of the 21st century, China has transferred itself from the previous national construction age to a national development age. The circumstances and requirement of the new age can only be respectively conformed and met by reconstructing the frontier governing system that is passed down from the previous age. The reconstruction of frontier administration contains theoretical, systematic and practical reconstructions among which the first is the basic, the second is the core and the third is the ultimate goal. To reconstruct the Chinese frontier administration system is to perfect it and let it meet the requirement of the new age, and to make the Chinese border land more powerful.

A national strategy for constructing frontier is required in order to emphasize the importance of frontier construction, narrow the gap between the border land and the inner land and make Chinese frontier more powerful. These arrangements have to be performed in twenty years. The poor living conditions and poverty in the border areas have to be radically changed. The gap between the border land and the inner land has to be remarkably narrowed. The frontier economy has to be pushed to the middle level of the inner land. Then in store is a powerful and promising frontier which is economically prosperous, politically stable, socially advanced, ethnically united and whose frontier defense is firmly consolidated.

目 录

第一章► 边疆与边疆治理的界定	1
一、边疆概念的含义	1
二、边疆概念的历史演变	8
三、边疆问题及其演变	18
四、边疆治理的概念及其发展	27
第二章► 边疆治理的历史回顾	34
一、历史上的主要治边思想	34
二、历史上的主要治边方略	45
三、历朝的边治实践	57
四、对历史上边疆治理的反思	65
第三章► 边疆治理的当代发展	75
一、民族国家时代的边疆治理	75
二、边疆治理的主要举措	85
三、边疆治理的主要成就	97
四、边疆治理中的几个价值性问题	100
第四章► 边疆的开发和建设	107
一、边疆开发和建设的含义	107
二、边疆开发和建设的环境	116
三、边疆开发和建设的模式	125
四、边疆开发和建设的途径	134