

边疆&边疆治理丛书

丛书主编 周平

Frontier &
Frontier
Governance
Series

当代中国 陆地边疆治理

方盛举◎主编

The Frontier Governance of
Contemporary China



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

本书是“中国陆地边疆治理协同创新中心”的研究成果，
得到该中心的出版资助。

边疆
& 边疆治理丛书
丛书主编 周平

Frontier &
Frontier
Governance
Series

当代中国 陆地边疆治理

方盛举◎主编

The Frontier Governance of
Contemporary China



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

当代中国陆地边疆治理 = The Frontier Governance of Contemporary China / 方盛举主编. —北京:中央编译出版社, 2017. 12

(边疆 & 边疆治理丛书 / 周平主编)

ISBN 978 -7 -5117 -3303 -0

I. ①当…

II. ①方…

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(2017)第 070157 号

当代中国陆地边疆治理

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 侯天保

责任印制: 刘 慧

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)52612346(馆配部)

传 真: (010)66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京紫瑞利印刷有限公司

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数: 340 千字

印 张: 21.75

版 次: 2017 年 12 月第 1 版

印 次: 2017 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 95.00 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)55626985

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话: (010)55626985

序 言

陆疆治理的实质就是从异质性走向同质性的过程。陆地边疆治理是国家治理的重要组成部分，陆疆治理具有特殊性，存在诸如边疆开发和建设、国家安全、民族与宗教、政治认同、中华文化认同等特殊问题，形成了与国家核心区治理的巨大差异。陆疆治理的过程就是逐步消除陆地边疆与国家核心区之间的显著差距，最终达到“同”的理想状态。几千年来，中国的文化传统十分强调“天下大同”的社会理想。陆疆治理过程也浸润着“大同”的愿景诉求。“同”不是什么都一样，而是指陆疆与腹地之间在经济社会发展层面没有悬殊差别，显现出趋近性和相似性；在精神心理层面没有隔阂和冲突，呈现出一致性和和谐性。陆地边疆与腹地之间由较大的异质性逐渐走向同质性，是陆地边疆治理的重要使命，也是陆疆治理现代化的必然要求。通过陆地边疆治理所要达到的“同”，我们认为主要有以下方面：

奋斗目标同向，即指整个陆地边疆治理在总体目标与方向上与国家治理具有一致性。当前陆地边疆治理的奋斗目标就是建设中国特色社会主义，实现伟大的中国梦；

科学发展同步，即指整个陆疆治理都必须坚持以创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念引领跨越式发展，坚持“五位一体”同步发展，超常规发展；

社会和谐同创，即指构建人人参与社会治理的体制机制，有效协调各方面利益关系，最大限度地增加社会和谐因素，保持边疆社会长期和谐稳定；

民族团结同心，即指边疆各民族都能正确看待中华民族一体多元的辩证关系，自觉确立起中华民族共同体的意识，并在这个前提下能够做到和睦相处、和衷共济、和谐发展；

民族文化同彩，即指边疆各民族创造的文化都是中华文化的有机组成部分，都应得到尊重和发展，都拥有出彩的机会和权利；

美丽家园同建，即指要把生态文明建设纳入边疆治理“五位一体”总体布局，努力建设美丽边疆，实现边疆各民族永续发展；

边疆安全同担，即指边疆各民族、各组织，甚至是每个公民，都是边疆国家安全的维护者、促进者，都应依法履行自己的安全职责，担当保护国家安全的使命。

—

陆地边疆治理是高度理性化的国家行动，必须设计正确而明确的价值目标作为治理的方向。国家治理现代化的总体要求以及陆地边疆的区情决定了陆疆治理的价值目标应该是富裕边疆、法治边疆、文明边疆、和谐边疆、平安边疆、美丽边疆和开放边疆。

富裕边疆，就是通过有效的经济和社会治理，实现边疆基础设施的现代化、产业体系的高端化、民生保障的完善化，使各族群众享有与发达地区人民同等程度的物质文明和富足生活。

法治边疆，就是在边疆治理中真正确立国家法律的最高权威地位，形成以法治思维和法治方式解决边疆问题的习惯；依法严格规范地方政府的权力，形成“法无授权不可为”的施政自觉；充分尊重和保障各族群众的公民权利，形成“法无禁止即可为”的社会共识。

文明边疆，就是在边疆的文化治理中，凝练形成各族群众高度认同的共同理想和愿景。在各族群众中建立起先进的价值观认同。不断提升各族群众的科学素养和道德水平。

平安边疆，就是在边疆的社会治理中，有效保障边疆政治稳定和社会稳定，打造良好的社会治安，维护边疆经济的平稳发展和文化的安全。

和谐边疆，就是通过政治治理，实现边疆地区各民族间的和衷共济、

和谐发展，各宗教间的和顺共处、互鉴发展，各阶层间的自由流动、交融发展，干群间的一体同心、共享发展，军民间的深度融合、协作发展。

美丽边疆，就是在美丽中国的整体框架下，科学定位边疆的生态功能与责任，通过有效的生态治理，在边疆培育形成先进的生态文化，打造形成绿色的生产生活方式，建设形成优良的生态环境。

开放边疆，就是利用边疆的区位和资源优势，建构更多的经贸合作平台和人文交流平台，提高域内外自然资源、资本、技术、人力、商品、信息等边疆的聚集程度和流动速度，打造边疆在国家对外开放战略格局中的独特优势和地位。

二

我国九个陆地边疆省区都属于多民族地区，少数民族人口相对比较集中居住在边疆省区，所以，长期以来人们都习惯于把陆地边疆地区称为“边疆民族地区”，自然而然地把陆地边疆治理置于民族问题的治理视角中加以审视和谋划，就连中央政府制定边疆治理政策基本都自觉不自觉地由国家民委来聚居承担和负责，由此边疆治理政策，大都会带上民族工作与民族政策的思维角度与思维习惯。

“长期以来，我国的民族关系被定位为主体民族与少数民族的关系，民族政策着眼于少数民族和少数民族地区的发展，以求达成协调少数民族与主体民族关系的目的。在此情况下，直接涉及陆地边疆治理的各项政策，也就着重于调整族际关系，或者说，以调整族际关系为主要内容。这样的陆地边疆治理，可称之为‘族际主义’的治理。”^①

族际主义的陆疆治理模式形成以来，对于协调边疆地区民族关系、促进边疆的政治与社会稳定，促进边疆的开发和建设等发挥了重大的作用。但长期实行族际主义的边疆治理模式，也造成了诸多问题，而且有些问题呈现出越来越突出的趋势。“一是边疆地区主体民族与少数民族、少数民族与少数民族之间的关系被固定化、刚性化；二是促进了某些民族群体利

^① 周平：《陆地边疆治理：从“族际主义”转向“区域主义”》，载《国家行政学院学报》，2015年第6期。

益要求的发展,进而使民族政策的边际效用降低;三是由于有区别的族际政策导致边疆地区各个少数民族享受政策所带来的好处存在差异,一些区域内相邻少数民族的关系出现了新的紧张。”^①

当前,把以往族际主义的陆疆治理模式转型为区域主义的治理模式正当其时。所谓区域主义的陆疆治理模式,不是要抛弃民族问题的解决和民族关系的协调。而是把边疆治理的视野从以解决民族问题、协调民族关系为出发点和落脚点,转到关注边疆的重大公共问题的解决上来,仅仅把解决民族问题、协调民族关系只看成边疆治理客体中的一个问题,而不是焦点问题。也就是民族问题只是“边疆问题系统”中的一个问题而已,过去我们的思维习惯是把民族问题当成了边疆问题的全部,所以造成很多边疆问题一直没有得到很好的解决,也相应地制约了民族问题的解决。区域主义治理模式的特点在于形成了系统思维,即把全部边疆问题纳入到一个系统中加以审视和谋划,其中民族问题只是这个问题系统中的一个子问题,它和别的边疆问题存在着密切的关联性。区域主义的边疆治理模式,就是要着眼于从系统思维的角度,从整体上提出解决“边疆问题系统”的方案。在解决“边疆问题系统”的过程中自然而然地把民族问题化解掉。可见,区域主义治理模式并不是要取代族际主义的治理模式,而是在充分吸收族际主义治理模式优点和长处的基础上,进一步的升华和完善。

边疆问题系统主要包括以下子问题:边疆的开发和建设问题、边疆的国家安全问题、边疆的民族与宗教问题、边疆的政治认同问题、边疆的中华文化认同问题、边疆的生态保护问题、边疆的特殊社会问题等。区域主义的边疆治理模式就是要把上述边疆问题纳入一个盘子里,以系统论的方法来设计整体解决方案,获得“ $1+1>2$ ”的治理效能。

三

我国边疆的基本区情是仍然处于社会主义初级阶段的低层次,边疆各族群众日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾已经成

^① 周平:《陆地边疆治理:从“族际主义”转向“区域主义”》,载《国家行政学院学报》,2015年第6期。

为边疆社会的主要矛盾。因此，通过边疆开发和建设，进一步解放和发展生产力，提高边疆经济社会发展程度，仍然是边疆社会的首要问题。边疆的开发和建设要以发展壮大边疆地区的经济实力，缩小与内地经济发展之间的差距为目标。党的十九大报告也明确要求“加快边疆发展，确保边疆巩固、边境安全”^①。

要加大边疆的开发和建设力度，边疆地区必须主动融入和服务国家发展战略。国家发展战略决定着国家发展的大趋势，边疆地区主动融入和服务于国家发展战略，就是顺势而为、借势发展的高明之举，能够起到事半功倍的经济治理效果。边疆地区的党委政府要花更大的力气研究、谋划、建设融入和服务国家战略的平台、管道以及体制机制。今后如何借助自身的区位、资源优势融入和服务“一带一路”建设，是边疆加大开发和建设力度的重中之重。

要加大边疆的开发和建设力度，边疆地区必须用足用活用好国家给予的开发和建设政策。长期以来，国家给予边疆地区很多倾斜、照顾、优惠政策，今后这样的政策仍然会不断地出台和实施。这种类型的政策是促进边疆开发建设的重要推动力，要提高对这些政策贯彻实施的责任心建设和能力建设，在充分尊重政策原意的条件下，有创造性地展开政策的实施，争取用足用活用好这些政策。

要加大边疆的开发和建设力度，边疆地区必须加大改革步伐，促进边疆的开发和建设。按照“四个全面”的战略布局，全面深化边疆地区各领域的改革，是加大边疆开发和建设力度的根本动力。要以最大的执行力、最持久的创新力贯彻落实国家在各领域的改革方案，坚决而坚定地排除既得利益者设置的改革阻力和障碍，借助全面深化改革的推动力，加大边疆的开发建设力度。

要加大边疆的开发和建设力度，边疆地区必须扩大开放的程度，以大开放促大开发、大建设。扩大开放是促进一个地区开发建设的主要推动力之一。要借助边疆的区位和资源优势，引进更多的内资和外资，进一步扩大经济领域、社会事业领域、城市公用事业领域、环境生态保护领域等的

^① 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第33页。

投资空间。要加大边境自贸区、边境经济合作区、边境经济开发区等开放平台的建设。坚决打击政府部门的不作为、乱作为、设租寻租等阻碍开放事业进步的现象，最大限度地消除官僚主义作风，营造一个行政成本低、社会成本低、交易成本低、生产成本低的投资环境，建设一个最有利于开放事业快速发展的现代服务型政府。

要加大边疆的开发和建设力度，边疆地区必须创新制度与政策为边疆开发和建设提供持续动力。制度创新、政策创新是加大一个地区开发建设步伐的重要推动力。边疆地区的党委政府要善于向发达国家、发达地区学习，积极借鉴别人的优秀制度成果和政策成果。要结合本地具体领域、具体行业开发建设实践的重大需要，通过提高自主性、主体性来促进制度创新和政策创新的能力。

四

“政治认同，是政治建设的重要范畴，是政治发展的重要前提。所谓政治认同，即社会成员在一定的政治生活和政治发展中所产生的情感和意识上的归属感，具体体现为政党认同、国家认同、制度认同、体制认同、理想认同、政策认同、宗教认同，等等。政治认同既是把社会成员团结和组织起来的重要凝聚力量，又是激励和促进社会成员共同奋斗与前进的重要思想基础，同时还是社会成员共同遵循的价值目标和理想归宿。”^①

良好的政治认同是一个国家团结凝聚、平安稳定、和谐发展的前提和基础。我国边疆民族地区政治文化的多样性、复杂性、异质性，决定了边疆各族群众政治认同仍然存在诸多的缺陷和不足，与富裕边疆、和谐边疆、平安边疆、法治边疆、文明边疆、美丽边疆、开放边疆的价值追求有很大差距，需要花更大的气力、更多的智慧来改善边疆各族群众的政治认同。正因如此，习近平总书记在中央第六次西藏工作座谈会上明确要求：“必须全面正确贯彻党的民族政策和宗教政策，加强民族团结，不断增进各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会

^① 包心鉴：《当代中国的政治认同》，载《光明日报》，2014年4月9日，第13版。

主义的认同。”^①

建立健全边疆基本公共服务体系，持续改善民生，这是改善边疆民族地区政治认同的物质基础。改善民生是赢得民心的基础。边疆各族群众的民生如果长期得不到改善，那么伟大祖国的向心力、中华民族的凝聚力、中华文化的自信力、中国共产党的动员力、中国特色社会主义的号召力等都可能出现流失。改善民生，最根本的是建立健全基本公共服务体系，并且随着经济的发展不断提高基本公共服务的标准。

增进和维护边疆社会公平正义是改善边疆民族地区政治认同的心理基础。社会公平正义是社会成员最基本的精神需求，是一个社会团结凝聚的前提条件，是社会共同体存在和发展的基本保障。一个社会只有提供给其成员较高水准的社会公平正义，才能满足其精神及心理的需要，进而增进对社会共同体的向心力和凝聚力，增进对社会政治系统的认同感。相反，社会公平正义流失，普遍的社会成员感到公平正义需求没有得到满足，最直接的后果是容易导致社会心理失衡，进而导致社会行为失范，再进而导致社会矛盾增多、社会问题累积，最终导致社会秩序崩塌和社会稳定丧失。我国边疆经济社会发展的落后性、社会阶层的复杂性、民族及宗教的多样性等，决定了边疆各族群众对社会公平正义的需求更为强烈和迫切，只有切实增加和维护边疆的社会公平正义，才能凝聚民心，改善政治认同。

完善军民、警民共建制度，建立合作治边的情感纽带，这是改善边疆民族地区政治认同的重要方法。发端于革命战争年代的“军民鱼水关系”理论与实践，为保证战争与革命的胜利发挥了重大作用。在新时期这一理论指导下的创新实践就是军民、警民共建制度的实施。军和警都拥有强大的组织资源、先进的思想文化资源、一定的物质资源，边疆民族地区各种形式的军民、警民共建活动，不仅使各族群众受益，而且使军队的工作和警察的工作都从中受益，频繁的交往互动，有利于各族群众建立起对人民军队和警察的情感认同，进而建立起对党和政府的政治认同，达到改善政治认同的目的。

^① 《习近平总书记在中央第六次西藏工作座谈会上的讲话》，载《人民日报》，2015年8月26日，第1版。

积极推进新农村指导员制度、大学生村官制度等，为边疆基层植入先进的文化基因。中共中央组织部在全国实施了“大学生村官制度”，在应届大学生中选拔大批大学毕业生到农村基层一线挂职任职；一些边疆省区实施了“新农村指导员制度”，定期从各级党政机关、事业单位、国有大中型企业选拔大批干部下到农村基层一线任职挂职。不管是大学生村官，还是新农村指导员，进驻最基层的村社，不仅帮助村社脱贫致富、发展生产，更为重要的是形成了“精英下乡”的制度安排，给封闭落后的边疆基层乡村社会带去了现代的知识和思想观念、文明的生产生活方式等，在潜移默化中播撒了先进的文化基因，而且这批大学毕业生和机关干部，是带着帮扶村社使命到农村工作，在爱心与关怀的心理场域下，基层各族群众也特别容易建立起对下乡精英的情感认同，进而改善乡村社会的政治认同。

完善对口支援制度，这是改善边疆民族地区政治认同的重要途径。新中国建立以来，为了帮助边疆民族地区的发展，我国各级党委政府相继建立了对口支援边疆民族地区的制度。由发达省区或发达城市对口支援相应的边疆民族省区，在公共基础设施、教育、技术、人才、资金、产业等方面进行支持和帮扶，这项制度的推行，加快了边疆民族地区经济社会发展进程，加深了边疆地区对中央政府和发达地区的情感认同，改善了各项政治认同。当然，由于对口支援制度的规范化、标准化、精细化程度不高，也存在对口支援工作比较粗放、效果不理想、效益较差等情况。如果进一步完善对口支援制度，充分发挥其对边疆民族地区的治理潜能，不仅有利于加快边疆的经济社会发展，更能够改善边疆社会的政治认同状况。

大力推进精准扶贫政策，补齐政治认同短板。边疆民族地区是我国贫困发生率最高的地区，这些年来，我们主要采取“大水漫灌”式的扶贫政策和措施，手段和方法粗放，导致扶贫收效不理想。尽管付出了很多人财物资源，但边疆地区的贫困人口仍然很高。国家在“十三五”期间，决定转换了扶贫的方式，主要依靠精准扶贫方法来解决困难群众的脱贫问题。贫困地区和贫困人口真正脱贫致富了，不仅能补齐协调发展的短板，而且也能补齐政治认同的短板。贫困人口从“被边缘化”的心理状态回归到和全国同步建成小康社会的心理状态，非常有利于确立正

确的政治认同。

五

国家安全是国家的各个领域均不受内外破坏性因素的威胁，而按照既定的规则和秩序平稳运行的状态。导致国家安全问题的因素来自内外两个方面，从国家内部来说，有自然资源贫乏、自然灾害多发、经济发展落后、财富分配不均、社会阶层流动性不畅、社会公平正义丧失、政府治理能力低下等；从外部来说，有殖民主义、霸权主义、强权政治、干涉主义等因素。当然，内部因素是根据，外部因素是条件，对国家安全威胁最大的还是内部因素，外部因素是重要的影响因素。“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂。”^①我国当前面临的国家安全问题极其严峻，国家安全挑战是全方位的。我国边疆民族地区的国家安全威胁尤为突出，主要包括政治安全威胁、国土安全威胁、军事安全威胁、经济安全威胁、文化安全威胁、生态安全威胁和资源安全威胁等。党的十九大报告中指出：“统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则。必须坚持国家利益至上，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全，完善国家安全制度体系，加强国家安全能力建设，坚决维护国家主权、安全、发展利益。”^②维护边疆民族地区的国家安全，化解各种安全威胁，必须拓展新思路，打造新方法。

要高度重视边境地区的新型城镇化建设，实现从“屯垦戍边”到“建城戍边”的跨越。屯垦戍边作为一项极富中国特色的治边政策，早在2000多年前的西汉王朝就开始实施。新中国成立以后，党和政府继承和

^① 习近平：《坚持总体国家安全观，走中国特色国家安全道路》，载《人民日报》，2014年4月16日，第1版。

^② 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第24页。

创新了屯垦戍边政策，先后组织数十万人民解放军转业官兵和知识青年扎根边疆，特别是边境地区参加垦荒垦殖、发展生产，这一制度一直延续到今天。屯垦戍边制度对于加快边疆经济发展，促进民族团结，维护国家安全等方面发挥了重大作用。当前随着边疆以工业化、城镇化、市场化为内容的现代化进程的推进，屯垦戍边制度的局限性逐渐显现，须转型为“建成戍边”，即在我国边境地区加快新型城镇化建设，只要环境条件和资源条件许可，应该尽可能在边境一线规划发展更多的城镇和城市。城镇和城市具有聚集资本、商品、技术、人口、人气等功能，更为重要的是它还发挥着戍边功能。

打造边疆文化长廊，构筑维护边疆文化安全的防御体系，形成“文化戍边”的格局。边疆文化长廊是以边疆人文地理为前提，以主要交通线穿越的县（市、区、旗）、乡（镇）、村、户为基础，以文化活动中心为基点，连点成线、线连成片，形成一条有较大文化设施密度，各具民族文化特色，基本满足各族人民文化生活需要，适应改革开放和经济发展需要的“廊”形文化地带，包括建设文化设施、开展文化活动、培训文化活动的活动人才、加强文化市场管理等诸多方面。边疆文化长廊建设，传承和传播了优秀中华文化，增强了边疆各族群众的中华文化认同和中华民族认同，有效抵御了消极文化的侵蚀或渗透，维护了国家文化安全。

打造边疆党建长廊，构筑维护边疆政治安全的防御体系。历史经验证明，堡垒最容易从内部被攻破。边疆国家安全的最大威胁来自我们党自身。如果边疆党的基层组织涣散、思想僵化、能力下降、作风漂浮、脱离群众，不能团结凝聚民心，不能组织动员群众，那么边疆的国家安全将受到最大的威胁。所以在边疆打造坚实的党建长廊，以“强组织、建阵地、聚人心、固边疆”为主要内容，以“政策支边、产业富边、组织固边、民主兴边、文化活边”为主要措施，切实增强边疆党组织的能力和活力，真正使边疆基层党组织成为维护民族团结、边疆稳定与国家安全的政治堡垒和组织堡垒。

要高度重视边疆民防体系建设，形成军防体系与民防体系有机结合的边疆国防体系。我国边疆地区都驻扎着一定数量的军警部队，以这些部队为主体构建起了国防体系中的军防体系。在国防体系的结构中，还应该存

在一个由民兵组织为主体的民防体系。民防体系由于其群众性强，涉及面广，使其具有很多军防体系不具备的功能和作用。近年来，党中央要求把推动军民融合深度发展作为重大的国家战略，不仅指装备科研生产、后勤保障、国防动员等物质层面的深度融合，也指军民在精神层面、关系层面的深度融合，这就要求部队与地方之间发展良好的互助合作关系，做到军民之间心心相印、心灵相通，以部队为主形成国防体系中的军防体系，以地方为主形成国防体系中的民防体系。军防体系与民防体系相互分工、相互协作、相得益彰，将构筑效能强大的国防体系。

六

民族问题和宗教问题是边疆治理的主要客体。在当前我国处于社会主义处级阶段的历史条件下，我国民族问题的实质就是不同民族之间的关系问题，包括：汉族与少数民族之间的关系问题、少数民族与少数民族之间的关系问题。新中国建立以来，我国边疆对民族问题的治理遵循了先进的理念：民族平等、团结、共同繁荣理念；设计了较科学的制度：民族区域自治制度；实施了合理的政策：干部政策、帮扶政策、宗教信仰自由政策、语言文字政策、风俗习惯政策等，民族关系总体上是和谐的，宗教关系总体上是和顺的，但由于民族间自然属性和社会属性的差异是长期存在的，民族间事实上的不平等也不是很短时间能够解决的，于是隔阂型民族问题仍然广泛地存在着。21世纪以来，受市场经济大潮的冲击，边疆各民族的利益主体意识和权利主体意识迅速觉醒，这使以利益争夺、权益维护为特点的矛盾型民族问题较快地滋生和蔓延。因此，当前我国边疆地区隔阂型民族问题和矛盾型民族问题是普遍存在的，若治理不当，或者治理失效，隔阂型民族问题将恶化为矛盾型民族问题，而现有的矛盾型民族问题则恶化为冲突型民族问题，这对维护边疆的民族团结、经济发展、社会稳定等是很不利的，甚至对整个国家的安全及其现代化事业都是不利的。因此我国边疆治理必须把有效治理民族问题和宗教问题作为一个极其重要的任务。有效治理民族问题和宗教问题，必须“全面贯彻党的民族政策，深化民族团结进步教育，铸牢中华民族共同体意识，加强各民族交往交流

交融，促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起，共同团结奋斗、共同繁荣发展。全面贯彻党的宗教工作基本方针，坚持我国宗教的中国化方向，积极引导宗教与社会主义社会相适应”^①。

提高边疆各级党委政府领导民族工作、宗教工作的能力。实践证明，一个地方党委政府如果政治责任感很强，又非常熟悉民族政策和宗教政策，还能够有效地、创造性地实施政策，那么这个地方的民族工作和宗教工作会开展得富有成效，民族关系和宗教关系都较和谐。相反，地方党委政府对于民族工作和宗教工作的能力不足，则会造成民族问题和宗教问题治理成效不佳，在民族和宗教问题上总是会出现或者或那的一些问题。所以，有效促进民族和谐和宗教和顺的关键是提高边疆地方党委政府领导民族工作和宗教工作的能力。

在边疆民族地区大力发展协商民主。民族关系、宗教关系是边疆最显著的政治关系，由于民族关系和宗教关系中又掺杂着阶层关系、干群关系、政党关系、军民关系、边境线内与边境线外的关系等，所以边疆的民族、宗教关系呈现出特别复杂的特点。协调这种政治关系仅仅靠现有的四个基本政治制度是不够的，还要依靠发展广泛多层制度化的协商民主，以丰富多彩的各种形态的协商民主形式来化解民族间、宗教间的隔阂，来协调民族间、宗教间的利益关系，这样才能使和谐民族关系、和顺的宗教关系始终有丰富的、可靠的、适用的制度保障。

加强对少数民族精英人士和宗教精英人士的统战工作。统一战线工作不仅是过去革命取得胜利的法宝，也是当前建设事业顺利推进的法宝。改革开放 30 多年来，边疆少数民族的阶层分化较为严重，少数民族精英人士的内涵和结构都已经发生了重大变化，已经形成了一批在少数民族群众中掌握话语权的政治精英、经济精英、知识精英、文化精英和宗教精英，这些精英分子构成当今少数民族精英人士，所以要根据少数民族阶层关系的变化，及时甄别和确定出新时期少数民族精英人士，把他们中的具有典型性、代表性的人士纳入统一战线对象，通过他们政治作用的发挥来维护民族关系的和谐和宗教关系的和顺。

^① 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版，第 40 页。

构筑促进各民族、各宗教交往交流交融的制度管道和平台。通过频繁交往、平等交流，才能达到彼此关系交融的境界，进而促进民族关系和谐、宗教关系和顺，这是民族宗教关系发展的规律。民族间、宗教间的交往，不能仅限于经济交往和政治交往，还应该大力发展文化交往、社会交往等方式，要让每种交往方式都建立制度化的管道和平台，形成平等交流的规则和氛围，在相互尊重、包容差异的基础上逐渐形成手足相亲、守望相助的交融关系。我们曾亲自体验过云南五大宗教领袖在一个学历班上共同学习和共同探讨学问的过程中加深了解、加深友谊，形成和谐宗教关系的历程。

七

以党和政府为核心的多元化的治理主体，通过整合社会资源，依法有效解决社会性问题的过程就是社会治理。当前边疆的社会性问题主要包括：毒品问题、艾滋问题、跨境犯罪问题、跨境赌博问题、跨境非法婚姻问题、“三非”问题、偷越国境问题等等。这些社会性问题如果不加以认真对待和有效解决会演化成为政治性问题，从而危害国家安全、边疆稳定、民族团结。解决这些社会性问题，必须推进边疆社会治理的现代化，当前的关键是促进边疆社会治理的科学化、民主化、法治化和精细化。

提高边疆党委政府社会治理的能力。党委政府是边疆社会治理的核心主体，是解决边疆社会性问题的决定因素。提高边疆地方党委政府的社会治理能力，才能有效解决问题，从而维护边疆社会的长治久安、和谐稳定。边疆地方党委政府需要的能力主要有：捍卫社会公平正义的能力、疏导平衡社会心理的能力、规范社会行为的能力、化解社会矛盾的能力、解决社会问题的能力、协调社会关系的能力、维护社会秩序的能力。

提高边疆社会治理的科学化水平。社会治理是一种具有客观规律性的活动。要实现边疆社会治理的科学化水平，就必须在实践中不断探究边疆社会治理的规律。边疆社会性问题有其特殊性，决定了边疆社会治理也存在着特殊的规律，需要在实践中不断地加以观察、体验、思考，最后透过复杂的现象，寻找到真正的本质。看到了本质就接近了规律，就容易制定

出科学化水平较高的社会治理政策。

提高边疆社会治理的民主化水平。边疆社会性问题的复杂性、艰巨性、长期性决定了只靠党委政府肯定解决不好。边疆社会治理的民主化，就是要鼓励各种社会组织及其公民广泛参与到社会治理的进程中来，“打造共建共治共享的社会治理格局”^①，从公共政策问题的确认到公共政策制定，从公共政策执行到公共政策评估，最后再到公共政策调整或终结，都应该充分把社会组织及其公民中蕴藏的财力、物力、人力、知识、技术、智慧等资源，吸引和吸收到社会治理过程中来。当然，边疆社会治理民主化水平的提高也包括要规范社会组织和公民参加行动，要始终在法治的范围内活动。

提高边疆社会治理的法治化水平。法治是治国理政的根本方式，当然也就是边疆社会治理的根本方式。提高边疆社会治理的法治化水平，首先意味着在边疆社会治理中必须确立国家法律的最高权威地位，要养成以法治思维和法治方式解决边疆社会性问题的习惯；其次意味着必须依法严格规范边疆地方政府的权力，在社会治理行动中必须形成“法无授权不可为”的施政自觉；再次意味着在边疆社会治理中必须充分保障边疆各族群众的公民权利，真正形成“法无禁止即可为”的社会新风尚。

提高边疆社会治理的精细化水平。精细化的社会治理是相对于粗放式的社会治理而言的。过去治理边疆社会问题，习惯于粗放式的治理方式，结果造成很多后遗症，即解决了一个社会问题，结果带来了诸多社会问题的滋生或者恶化。因此，必须借鉴企业管理中的精细化管理理念和方式。边疆社会治理的精细化，要求治理目标的明晰化、治理过程的程序化、考核标准的精确化、治理主体之间的协同化、治理行为的法治化、权力与责任的清单化。总之，就是在边疆社会治理中注重细节的成败。

方盛举

2017年11月4日于云南大学东陆园

^① 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第49页。