

ZHONGGUO  
BIANJING XIAN  
ZHILI YANJIU



中国陆地边疆治理研究丛书 主编 方盛举

# 中国边境县治理 研究——以M县为例

夏文贵◎著

 云南大学出版社  
YUNNAN UNIVERSITY PRESS





中国陆地边疆治理研究丛书 主编 方盛举

# 中国边境县 治理研究

——以M县为例

夏文贵◎著



云南大学出版社  
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国边境县治理研究：以M县为例 / 夏文贵著. —  
昆明：云南大学出版社，2020  
(中国陆地边疆治理研究丛书 / 方盛举主编)  
ISBN 978-7-5482-4231-4

I. ①中… II. ①夏… 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(2020)第261088号

策划编辑：张丽华  
责任编辑：王翌津  
装帧设计：刘雨



中国陆地边疆治理研究丛书 主编 方盛举

# 中国边境县 治理研究——以M县为例

ZHONGGUO BIANJING XIAN  
ZHILI YANJIU

夏文贵◎著

出版发行：云南大学出版社  
印 装：昆明理焯印务有限公司  
开 本：787mm×1092mm 1/16  
印 张：19  
字 数：360千  
版 次：2020年9月第1版  
印 次：2020年9月第1次印刷  
书 号：ISBN 978-7-5482-4231-4  
定 价：88.00元

社 址：云南省昆明市一二一大街182号（云南大学东陆校区英华园内）  
邮 编：650091  
电 话：（0871）65033244 65031071  
网 址：<http://www.ynup.com>  
E-mail：[market@ynup.com](mailto:market@ynup.com)

若发现本书有印装质量问题，请与印厂联系调换。（联系电话：0871-64167045）

# 中国之治的边疆实践 （总序）

—

边疆是指我国领土范围内，国家权力管控效度不理想，治理难度较大，且存在较大管控风险和较多治理挑战的边缘性行政区域。提出边疆概念，明确边疆内涵，界定边疆范围，发掘边疆问题，制定边疆政策，目的是为国家权力有效管控边疆和治理边疆提供认识前提和奠定理论基础。

边疆是一个边缘性地方行政区域。边缘性区域有两层含义，一是指远离国家经济中心、政治中心、文化中心的广大落后地区；二是指紧邻边境线一定范围内的我国土地带。我国边疆不仅是一个边缘性区域，而且是一个边缘性地方行政区域。政治学视角下的区域划分不是为了满足地理认知与研究的需要，而是为了方便国家对地方进行有效管控和治理的需要。毕竟，治理区域的明晰化、责任主体的明晰化、权责关系的明晰化，皆有利于区域治理效能的提高。我们把国家的地理空间划分为中心区域—边疆区域，目的也在于提升国家对边疆的有效管控和治理。边疆区域的范围要划分到何种程度最为合适，与国家的行政区划制度紧密相关，对于我国这样一个国土面积和人口都属于超大规模型的国家，实施区域范围、责任主体、权责关系等明晰化的分级管理是国家治理的必然选择。《宪法》规定我国行政区划分为省级行政区、县级行政区和乡级行政区三级，由此，我们把具有陆上边境线的省级行政区明确地规定为边疆，其治理的责任主体就是省级政府。越是靠近边境线的行政区，其边疆属性越强，如具有边境线的县级行政区和乡级行政区，其

边疆属性最为强大。

边疆是一个有较大失控概率的行政区域。从国家治理的角度把国家地理空间进行“核心区—边疆区”的划分，就是由于国家权力对边疆的管控相对于中心区而言具有更多的难度和挑战性，导致国家权力对这一区域的管控存在着局部的失效、失灵，甚至失败。国家的中心区（也称为腹地）政治关系和社会公共问题相对简单，国家权力的在场效应也非常强大，所以管控难度较小，失控概率也较小。相反，在国家边疆区政治关系复杂，不仅存在国内的民族关系、宗教关系，还涉及跨境民族关系、宗教关系、边民关系等等；边疆区的国家安全挑战更为突出，社会公共问题也极其复杂，政治认同问题、文化认同问题、民族问题、宗教问题、贫困问题、跨境犯罪问题、跨境婚姻问题、“三非”问题等相互交织，治理难度很大。再加上国家权力中心与边疆之间的空间距离遥远，造成国家权力的在场效应相对较弱，一旦国家权力的管控能力出现瑕疵或者问题，边疆的局部失控或者整体失控就存在着较大的可能性。

如果从上述理论界定来理解边疆划分，我国边疆包括9个省级行政区，即广西、云南、西藏、甘肃、新疆、内蒙古、黑龙江、吉林、辽宁。边疆的面积577万平方公里，约占我国国土面积的60%，在陆地边疆生活的人口为2.8亿，约占全国总人口的21%。9个边疆省区与周边14个国家毗邻，国境线长达2.2万公里。不管从我国经济可持续发展的大局来看，还是从国际地缘政治与国家安全格局的构建来看，边疆的战略地位都越来越凸显。

边疆尽管处在国家主权疆域的边缘地带，但对国家中心区域甚至整个国家的安全、稳定和发展来说，其地位和作用极其独特而重要。

第一，边疆拱卫着国家安全。在国家治理中客观地存在着“核心区—边疆区”的划分，核心区是我国人口密度高、社会经济发达的地区，是国家财富的主要聚集区，所以国家核心区的安全是整个国家安全的重中之重。国家安全威胁分为外来型威胁和内生型威胁，目前我国国家安全面临外来型威胁最为严峻，涉及国土安全、军事安全、政治安全、文化安全、社会安全等领域。边疆的存在，为消解外来型国家安全威胁提供了时间和空间转圜余地。如果边疆的国家安全治理有效展开，可以把大量不安全因素消解在边疆内部，防止这些不安全因素向内地核心区的蔓延和扩散，避免了局部性安全风险恶化成为系统性安全风险。可见，边疆不仅是国家核心区的安全屏障，而且也是整个国家安全的缓冲地带。有边疆的存在，国家核心区的财富积累、文明积淀、安宁祥和才成为可能，整个国家的领土主权完整、综合国力增长才成为可能。

第二，边疆是国民经济可持续发展的后盾。这集中体现在以下两个方面：一是边疆为国民经济的持续发展提供源源不断的自然资源。我国边疆虽然地广人稀，但土地、矿产、水能、森林、草原等自然资源蕴藏量较为丰富，大部分自然资源是内地不具有的，这为国民经济的可持续发展提供了坚实的自然资源支撑；二是边疆是内地经济发达地区产业转移的接续地。经过改革开放四十多年的发展，内地经济发达地区为了保证经济的可持续发展，必然要加快调整产业结构，加速产业升级的步伐。边疆因具有独特的优势：丰富的自然资源、相对廉价的劳动力、周边国家前景广阔的市场、熟悉且可预期的投资环境等，当然成为内地产业转移的最佳接续地。内地经济发达地区的产业向边疆转移，既加快了边疆的开发和建设，又为内地核心区提升产业结构腾挪出了发展空间和发展资源，边疆和内地的协调发展，共同推进了国家综合经济实力的增强。

第三，边疆是国家生态安全的屏障。边疆地区大都是我国主要生态功能区，在国家生态系统，乃至全球生态系统中承担着特殊的生态服务功能，发挥着独特的作用，如西南边疆的主要生态服务功能是生物多样性保护、水源涵养、水土保持、生态旅游等；西北边疆的主要生态功能是防风固沙、水源涵养、生态旅游，以及农、畜产品提供等；我国北部边疆的主要生态功能是防风固沙、气候调节、污染消解，以及畜、林产品提供等；我国东北边疆的主要生态功能是土壤保持、防风固沙、水源涵养，以及农、林产品提供等。如果没有陆地边疆独特生态服务功能的发挥，整个国家的生态系统必将处于失衡和紊乱状态，国家的生态安全将遭受严重威胁。

第四，边疆对中华文化的发展发挥着滋养作用。中华文化是全国各民族文化、各地域文化在长期的交流交融中有机融合与发展的结晶和产物。我国少数民族大多生活在边疆区，各民族均有自己独特的文化传统。我国9个边疆省区分布在西南、西北、北部、东北等大跨度地区，由于不同地域的自然地理环境差异较大，导致地域文化呈现出差异性和多样性特征。民族文化和地域文化的异彩多样，为中华文化的涵育和发展注入了源源不断的营养，使中华文化充满着活力和巨大的发展空间。

第五，边疆在周边外交中承担着重要的公共外交责任。公共外交是发生在不同国家的政府与民间、民间与民间之间的外交关系，这有别于政府之间的政府外交。公共外交对加深不同国家国民之间的理解和友谊，树立良好的国家形象，提高国家软实力有重要意义。目前公共外交是我国外交工作的短板。我国边疆与14个国家直接接壤，这14国是典型的周边国家。有些国家如泰国、孟加拉国、乌兹别克斯坦共和国等虽不与我国接壤，但却是我国的

近邻，这些国家也应该算是我国的周边国家。我国边疆省区与周边国家由于存在着地理位置上的相邻或相近性，使双方的经济交往、文化交流等非常频繁。在频繁的经济交往和文化交流中，边疆省区应自觉确立公共外交的意识和责任，扮演好国家公共外交实施者的角色。

进入新时代以来，我国边疆的地位又大大提升，作用又进一步拓展了，主要体现在以下几个方面：

第一，边疆在国家“一带一路”建设中肩负着重大使命和责任。“一带一路”建设是我国为化解从大国转向强国过程中的挑战，而提出的全球化发展思路。我们通过有关国家既有的双边或多边机制，以及行之有效的区域合作平台，在共商共建共享的原则下，积极发展与沿线国家的经济合作伙伴关系，共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。“发挥新疆独特的区位优势 and 向西开放重要窗口作用，深化与中亚、南亚、西亚等国家交流合作，形成丝绸之路经济带上重要的交通枢纽、商贸物流和文化科教中心，打造丝绸之路经济带核心区。”“发挥内蒙古联通俄蒙的区位优势，完善黑龙江对俄铁路通道和区域铁路网，以及黑龙江、吉林、辽宁与俄远东地区陆海联运合作，推进构建北京—莫斯科欧亚高速运输走廊，建设向北开放的重要窗口。”“发挥广西与东盟国家陆海相邻的独特优势，加快北部湾经济区和珠江—西江经济带开放发展，构建面向东盟区域的国际通道，打造西南、中南地区开放发展新的战略支点，形成21世纪海上丝绸之路与丝绸之路经济带有机衔接的重要门户。”“发挥云南区位优势，推进与周边国家的国际运输通道建设，打造大湄公河次区域经济合作新高地，建设成为面向南亚、东南亚的辐射中心。”“推进西藏与尼泊尔等国家边境贸易和旅游文化合作。”<sup>①</sup>可见，在国家的“一带一路”建设规划中，我国陆地边疆省区实际上是“一带一路”的主要承担者、实施者、参与者。“一带一路”倡议的提出和实施，迅速提升了我国边疆的战略地位，一方面为边疆的发展迎来了前所未有的机遇，另一方面国家也赋予边疆省区融入和服务国家战略的更大的使命和责任。

第二，边疆对周边国家承担着辐射功能。这里的辐射是指我国的影响力持续向周边国家传播和扩散的过程。边疆之所以要承担对周边国家的辐射功能，源于以下理由：一是国家实施周边外交战略的需要。以往我国的外交战略以大国外交为重心，近年来，由于我国的快速崛起，引起了一些大国对我

<sup>①</sup> 参见2015年3月28日国家发展改革委、外交部、商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。

国的忌惮和打压，大国外交遭遇很多困局。提升周边外交的战略地位是破解大国外交困局的必然选择。周边外交战略地位的提升，导致边疆在国家外交格局中的地位也相应提升。二是跨境区域治理的需要。随着中国国家实力的提高，国际社会产生了要求中国多承担全球治理责任的呼声。客观地说，我国的国家实力仍然是有限的，不足以承担艰巨的全球治理责任，但又要给国际社会一个积极的回应，这个回应就是跨境区域治理。跨境区域治理也是全球治理的有机组成部分，跨境区域治理做得好可以起到一石两鸟的效果，既回应了国际社会的诉求，又为我国的发展创造了一个安宁的周边环境。三是提高我国软实力的需要。与世界强国相比，我国的软实力仍然存在较大差距。我国对周边国家的影响力比较有限，这就导致一些周边国家时常附和或配合西方大国来打压和牵制我国，更有甚者，某些周边国家的民间力量都可以逼停我国在该国的投资项目，使我们遭受重大的经济损失。为此，提高我国在周边国家的软实力具有迫切性。四是帮助周边国家发展的需要。帮助周边国家实现共同发展，也是我们应尽的国际义务，何况周边国家发展了，和谐周边关系才成为可能，反过来使我们更加集中精力解决内部的改革和发展问题，形成内政和外交的相互促进和良性循环。我国边疆对周边国家承担的辐射功能主要通过经济辐射、文化辐射、教育辐射等方式实现。经济辐射，即要鼓励我国企业加大到周边国家投资的力度，把我国的资本、商品、技术等辐射到周边国家，在互利共赢的前提下实现我国和周边国家的共同发展、共同繁荣；文化辐射，即持续提高我国与周边国家的文化交流频度和强度，增强周边国家官方与民间对中国文化的认知和了解，做到心灵相通；教育辐射，即利用我国丰富的教育资源为周边国家多培养所需的各类专业人才，为周边国家的发展提供人才支撑。

第三，边疆是建成社会主义现代化强国的主战场。党的十九大报告明确提出：“从二〇三五年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。”从目前我国现代化发展程度看，不管从经济发展指标来衡量，还是社会发展指标来衡量，我国边疆都是整个国家现代化发展程度最低的地区。未来30年，如果占国土面积60%、占人口比例21%的广大边疆地区没有达到现代化的标准和水平，那么要谈建成社会主义现代化强国，自然就会成为空话。由此可见，边疆实际上已经成为我国在本世纪中叶建成社会主义现代化强国的最大短板、最大弱项。为补齐这个短板，补强这个弱项，在接下来的30年里，国家必然加强对边疆的开发和建设力度，可以预见，边疆必将成为我国社会主义现代化建设的主战场。



目前,我国政界和学界对边疆治理的理解仅局限在三个方面:一是边疆治理意味着守护好国家主权范围内的领土;二是边疆治理意味着解决好民族问题,处理好民族关系;三是边疆治理意味着维护好边疆的社会稳定。上述边疆治理观具有明显的消极色彩,导致了消极治理模式的逐渐形成:不积极主动地发展边疆地区的生产力,不积极主动积累边疆地区的社会财富,不积极主动推进边疆地区的文化繁荣,不积极主动培育边疆地区的社会力量。在我国面临周边国家的战争威胁的形势下,在我国内地发展程度不高的历史条件下,为迅速增强国家生存和发展的实力,国家在核心区治理与边疆治理的选项上,向核心区治理倾斜是必要的,是可以理解的,毕竟边疆地区面临战争破坏的概率最大,有限的建设资源如果很大部分投入边疆地区,那么好不容易积累下来的社会生产力和财富,最容易在战争中遭到破坏,故而选择优先发展核心区社会生产力,建设资源优先投入到核心区的建设中,是符合国家整体战略利益的。相应的,广大边疆地区也就只能“先放一放”。

在国家治理格局中,对核心区的积极治理取向和对边疆的消极治理取向一旦形成习惯和模式,就会产生巨大的思维惯性。即使在“和平发展、合作共赢成为时代发展主题”的今天,政府乃至全民对边疆治理的理解仍然停留在过去的历史条件和惯性思维下,而没有开辟和发展出新的边疆治理观,更没有形成全新的成熟的边疆治理模式。特别是近40年来,世情和国情都发生很大变化的条件下,构建全新的边疆治理观,探索形成崭新的边疆治理格局显得尤为必要和重要。从世情上看,周边国家新的地缘政治格局在剧烈的变化和重组;从国情来看,以市场经济为导向的改革深入推进,促使区域利益、阶层利益、民族利益等分化,使我国边疆治理面临前所未有的挑战。如果国家政权系统不能适应世情和国情的变化,变革和发展新的边疆治理理念,探索形成新的边疆治理格局,那么,我国边疆治理将面临越来越严重的危机,近年来我国边疆危机事件频发,已经给我们敲响了警钟。

党的十八届三中全会正式提出“推进国家治理体系与治理能力现代化”,党的十九届四中全会系统提出“推进国家治理体系与治理能力现代化”的全面深化改革目标。我国边疆在国家治理格局中因具有特殊地位,发挥着重要

作用，加强边疆治理，推进边疆治理体系与治理能力现代化，正当其时。党的十九届四中全会决议中明确提出了“加强边疆治理，推进兴边富民”的战略任务，这是有史以来党的文件和文献中第一次明确提出“边疆治理”的概念，明确边疆治理的任务。

站在国家治理现代化的视角，我们认为边疆治理就是以政府为主导的多元主体为实现边疆的安全、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。

边疆治理的实质就是从异质性走向同质性的过程。边疆治理是国家治理的重要组成部分，边疆治理具有特殊性，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。边疆治理的过程就是逐步消除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。边疆治理过程也浸润着“大同”的愿景诉求。“同”不是什么都一样，而是指边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。

边疆与腹地之间由较大的异质性逐渐走向同质性，是边疆治理的使命，也是边疆治理现代化的必然要求。通过边疆治理所要达到的“同”愿景，包含以下方面的内容：（1）奋斗目标同向，即指整个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。（2）科学发展同步，即指整个边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。（3）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。（4）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。（5）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构成部分，都应得到尊重和发展，都拥有出彩的机会和权利。（6）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。（7）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。

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边疆的区情决定了边疆治理

的价值目标应该是：（1）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。（2）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。（3）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。（4）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。（5）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。（6）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。（7）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。

边疆作为国家疆域的边缘性区域，存在着特殊的社群、特殊的政治关系、特殊的政治文化、特殊的行政环境等，导致其和国家的中心区域存在着较大的差异性，或者异质性，国家在治理这一区域时面临的问题和挑战要比中心区复杂、艰巨得多，于是国家在治理该区域的过程中不得不设计和推行一些特殊的治理制度、政策、方略。所以，边疆治理有其自身的规律性。充分探究和认识边疆治理的规律，才能提高边疆治理效能，推进边疆治理现代化。本套丛书就是云南大学边疆治理研究中心研究创新团队多年以来探索边疆治理规律的成果展示，希望通过我们持续的学术努力，能够为推进我国边疆治理体系与治理能力的现代化做出理论工作者的绵薄贡献。

云南大学边疆治理研究中心 方盛举

2020年8月5日

# 前 言

边境县就是辖有边界线的县级行政区域。这一地理特性决定了，边境县既具有县域属性，又具有边境属性，因此迥异于内地县或其他边疆县。这样的条件，使得边境县治理具有十分特殊的内涵和逻辑，是一个专门性的治理领域。所谓边境县治理，就是在国家政权主导下，动员和汇聚社会各方力量与资源，以解决或控制各种边境特有问题和一般性县域问题的治理过程。作为边境要素非常齐全的边境县，M县的治理为了解中国边境县治理状况，提供了一个十分典型的案例。

边境县治理的特殊性是由其独特的治理生态所决定的。从M县的实际情况来看，先天的自然地理环境、较为有限的经济发展水平、独特多样的人文社会环境、蕴涵多种权威形式的政治法律环境和复杂的国际地缘环境，构成了M县边境县治理的特殊生态条件。这样的治理生态具有境内因素与境外因素的汇集、普遍性与差异性的共生、不利条件与有利条件的并存、局部性与系统性交互等内在特性，对治理问题的生成和表征、治理资源的汲取和运用、治理过程和方式的选择、治理绩效的提升等，有着根本性的影响。可以说，许多边境社会现象和问题都是这种独特治理生态条件下的产物，由此形成了边境县治理的逻辑和现实起点。

特定的治理生态条件孕育了特定的治理问题。与外国接壤、置身边境的地理空间特性，以及在此基础上生成的特殊性治理生态决定了，M县治理实践中必然会涉及两个层面的客体：一是因“边”而生的边境特有事务和问题，二是由“县”而成的一般地方治理问题。前者主要表现为与“边界”和“跨境”因素密切相关的区域事务及问题。由于 these 问题是边境区域所独有的，或在边境地区尤为突出，因而往往需要采取特殊的政策方式来加以治理，如边界管控、界标管理、口岸管理、边境通道管理、出入境管理、边民管理、非法跨界活动管理、跨境犯罪管理等。后者则主要体现为一系列的县域事务，诸如经济社会发展、公共服务体系建设、生态环境保护等。与此同时，在

“边”的内在特性作用下，这些一般性的县域问题又存在着“边境化”的趋向。或者说，边境地区的一般县域问题，往往会因为边境这一特殊空间场域的作用，而变得特殊化并成为边境问题。这也表明，虽然同属地方治理范畴，但地处边境的M县的地方治理内容，并不完全等同于非边境县。

边境县的治理过程很大程度上就是围绕着边境县域问题展开的，问题的内涵与特征，牵引着治理实践的推进。M县治理的基本指向，治理实践的依次展开，就是围绕着上述区域问题进行的。与此相对应，边境县治理自然就形成了两个维度：一是基于“县”之基础而形成的一般地方治理，二是基于“边”之基础而形成的特定边境事务治理。当然，这只不过是基于研究需要而进行的理想型的类型划分，在现实的治理过程中，这两个维度是互有交叉、相互支撑和共同促进的，即无论哪一方面的治理都以另一方面为基础、前提和条件；任何一方面治理的弱化，都将损害另一方面的治理成效，进而直接攸关边境县域治理和国家边境治理的整体绩效。M县的治理便是在这样两个维度基础上进行的，从而较为有效地达成了既定的治理目标，解决了边境问题，发挥了边境的空间功能。基于M县的经验观察，也可以构建出一个内涵丰富的、具有一般性规律的边境县治理模型。

一是多元性的治理主体结构。治理主体是治理实践的核心和关键，构成了治理任务、过程、目标的直接承担者、具体责任者和最终实现者。开展形式多样、纷繁复杂的治理实践活动的过程，实际上就是治理主体的治理行为的展开过程。面对多种多样且复杂的区域问题，M县在治理实践中形成了多元化的治理主体，并形成了由政府系统的整体性治理、驻军系统的专门性治理、社会系统的参与式治理共同构成的治理结构。各个治理主体由于职责使命、角色定位、思维意识等的差异，在治理过程中所处位置、地位和作用是互不相同的。然而与此同时，各个主体之间又是相互支持、相互交叉、相互协同的关系，由此形成了一个相对完整的治理体系。

二是二重性的治理路径。根本而言，边境县的县域属性和边境属性决定了边境县必须在二重路径，即“边治”路径和“县治”路径下才能得到全面和有效的治理。M县的治理实践表明，“县治”路径主要意味着对于县域治理一般逻辑的遵循、边境地区县域发展劣势的克服、边境地区县域区位优势发挥等；“边治”路径则紧扣推动边防的巩固与发展、维护边境的秩序与稳定、扩大边境的开放与流通等内容。在实践向度上，边境县的治理其实主要就是围绕着“边治”和“县治”维度而展开的实践过程，这构成了边境县治理的基本面向和基本路径。

三是多样性的治理方式。治理方式就是治理主体面对特定的治理问题，

遵循特定的治理路径，而采用的具体方法、手段或措施。其实，对于任何地方而言，治理均有赖于一定治理方式的实施和运用，这是构成实现既定治理目标任务的关键一环。在 M 县的治理中，总体上形成了两类治理方式：普遍性治理方式和个性化治理方式。同时，在多层次、多元性的治理主体协同共治的基础上，每一类方式又包含着更为多样、具体、明确的治理手段。当然，在边境县的治理实践中，总是要通过对两类方式的综合运用，才能达成边境县域的良治目标。

作为一个典型的边境县，M 县的治理具有较强的代表性，为透视中国边境县治理的整体状况提供了一个缩影和模型。通过对 M 县治理的观察和总结可以发现，边境县的治理不是单一结构的，而是复合结构的，是一个复合型的治理模式。从“核心—边缘”的角度来看，边境县治理是构成国家边境治理的基础性环节；从“中央—地方”的角度来看，边境县治理又从属于地方治理，即县域治理的范畴。进一步说，边境县治理的属性（是什么的问题）、任务（治理什么的问题）、内容（如何治理的问题）都是复合型的。

在自身属性方面，边境县治理首先是地方治理。即不论边境县怎么特殊、面临的问题如何复杂，都不过是国家行政区划中的一级，因而必须进行辖区范围内的地方治理。其次，边境县治理又具有边境治理属性。边境县毗连国家边界，具有显著的边境属性，在此空间范围内实施边境治理自是必然。最后，边境县治理的地方治理属性和边境治理属性是有机结合在一起的，二者相互嵌入、相互补充、相互支撑。

边境县的治理任务也是复合型的。边境县的治理总体上是围绕边境安全、边境稳定、边境发展问题展开的，这样的问题导向决定了其治理功能和治理任务的多重性。安全、稳定、发展目标的实现，离不开边境治理和县域治理的共同推进，于是便有了边境维稳与振兴、县域管理与发展两大治理任务。这两项治理任务的叠加，构成了边境县治理的基本方向，进而也框定了边境县治理的大致内容。

而在具体内容方面，边境县治理依然表现出复合型的特质。从治理对象上来看，边境县的治理可分为地理范围和事务范畴两个层面。其中，狭义边境空间和边境行政区域构成了边境县治理的空间维度；特殊边境事务和一般地方事务则构成了边境县治理的事务维度。而在实际的治理过程中，空间维度上的两个层面以及事务维度上的两个层面，均是交叉和重合在一起的。

今天，我国国家发展形势的根本性变化，尤其是国家治理能力的整体提升、国家全面发展和均衡发展趋势的加强、国家外向发展战略的空前凸显，以及边境及边境治理地位的显著提升，对边境区域及其治理提出了更高的期

待和要求。因而，如何使边境县通过有效治理，不断发挥其空间功能、补齐区域短板、提升自身治理能力、达成“县治”与“边治”的结构性平衡，以更好地适应、支撑国家的整体发展，就成为亟待解决的重大课题。但是，当下中国边境县治理仍然存在着诸多显而易见的不适应性。而要弥合这种“现有”和“应有”之间的巨大差距，根本上有赖于边境县治理的不断优化，包括突出边境县治理的特殊性与差别化、增强边境县治理的外部动力、平衡县域治理与边境治理、规范边境县内部管理体制等多个方面。

# 目 录

导 论 .....	(1)
一、问题提出 .....	(1)
二、研究述评 .....	(4)
三、研究方法 .....	(18)
四、研究创新 .....	(19)
五、个案选择 .....	(19)
第一章 边境县及其特殊性的治理生态 .....	(21)
第一节 边境县与边境县治理 .....	(21)
一、边境及边境治理 .....	(22)
二、边境县的构成要素 .....	(24)
三、边境县治理的范畴 .....	(27)
第二节 边境县治理生态的构成 .....	(29)
一、自然地理条件 .....	(29)
二、经济发展水平 .....	(31)
三、人文社会状况 .....	(33)
四、政治法律环境 .....	(36)
五、国际地缘形势 .....	(38)
第三节 边境县治理生态的特征 .....	(40)
一、境内因素与境外因素的汇集 .....	(40)
二、普遍性与差异性的共生 .....	(42)
三、不利条件与有利条件的并存 .....	(43)

四、局部性和系统性的交互 .....	(44)
<b>第四节 边境县治理生态的影响</b> .....	(46)
一、影响治理问题的生成和表征 .....	(46)
二、影响治理资源的汲取和运用 .....	(47)
三、影响治理过程的方式 .....	(49)
四、影响治理绩效的提升 .....	(50)
<b>第二章 边境县治理面临的复杂性问题</b> .....	(52)
<b>第一节 边境安全问题</b> .....	(52)
一、边境安全问题的内涵 .....	(53)
二、边境安全问题的形成与演变 .....	(55)
三、当前边境安全问题的突出表现 .....	(58)
<b>第二节 边境稳定问题</b> .....	(65)
一、显性稳定问题 .....	(66)
二、隐性稳定问题 .....	(70)
三、稳定问题与安全问题的界限及转化 .....	(73)
<b>第三节 边境发展问题</b> .....	(76)
一、发展问题的外向维度 .....	(76)
二、发展问题的内向维度 .....	(79)
三、发展问题的基础性影响 .....	(82)
<b>第四节 边民的管控与动员</b> .....	(85)
一、边民在边境治理中的双重身份 .....	(86)
二、边境治理中的边民管控 .....	(87)
三、边境治理中的边民动员 .....	(89)
四、边民管控与动员的结合 .....	(92)
<b>第五节 一般县域问题的边境化</b> .....	(94)
一、边境地区的一般县域问题 .....	(94)
二、一般县域问题的边境效应 .....	(98)
三、一般县域问题的边境特征 .....	(99)