

范式嬗变：中国边疆治理的模式变迁

刘思雨

中央民族大学，管理学院，北京

收稿日期：2024年3月22日；录用日期：2024年5月19日；发布日期：2024年5月31日

摘要

范式是科学共同体的共同信念，体现着共同体成员在研究中所遵循的基本观点、理论和方法，而边疆治理作为热点研究领域自然离不开其治理范式的支撑。研究则从范式演进的角度，对边疆治理领域关于“族际主义”、“区域主义”、“域际主义”范式的文献进行了回顾与逻辑梳理，并作出了相应述评。本文指出，“区域主义”取向的边疆治理范式立足于边疆地区的空间性特征从区域性问题上出发治理边疆，超越了“族际主义”取向边疆治理范式中以处理族际关系为核心的局限性；而“域际主义”取向的边疆治理范式则深化了“区域主义”范式，在空间想象的基础上，以“域际”替代“区域”，从流动、延展、扩散的思维着眼治理跨界、跨境性边疆问题，为边疆治理的分析开辟了一个广阔的探索空间。

关键词

边疆治理，范式，协作治理

Paradigm Transformation: Changes in the Model of Border Governance in China

Siyu Liu

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: Mar. 22nd, 2024; accepted: May 19th, 2024; published: May 31st, 2024

Abstract

Paradigm is the common belief of the scientific community, reflecting the basic viewpoints, theories, and methods followed by community members in research. As a hot research field, border governance naturally cannot do without the support of its governance paradigm. This study reviews and logically sorts out the literature on the paradigms of “inter nationalism”, “regionalism”, and “inter regionalism” in the field of border governance from the perspective of paradigm evolution, and makes corresponding comments. This article points out that the “regionalism” oriented

border governance paradigm is based on the spatial characteristics of border areas and starts from regional issues to govern borders, surpassing the limitations of the “inter ethnic” oriented border governance paradigm that focuses on handling inter ethnic relationships; the “interdomain oriented” paradigm of border governance deepens the “regionalism” paradigm, replacing “region” with “interdomain” based on spatial imagination, and focusing on the governance of cross-border and cross-border border issues from the perspective of flow, extension, and diffusion, opening up a broad exploration space for the analysis of border governance.

Keywords

Border Governance, Paradigm, Collaborative Governance

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着向西开放布局和以“一带一路”为代表的外向型战略的提出，边疆地区成为国家实力的新增长极与开发开放的关键性区域，边疆在中国崛起中的地位逐渐凸显，但因历史沿袭、文化多元等因素的交织，边疆地区相较其他地区更为复杂、敏感，并且边疆地区的内涵正在延展，边疆的形态不仅包括主权边疆，非主权边疆也在大国博弈中被清晰认知到，那么边疆地区能否在新的时代背景与发展格局中发挥作用就有赖于边疆地区能否得到有效治理，因此对边疆治理的研究逐渐成为了学术研究的热点。而在研究过程中不可回避且首先要回答的是边疆治理共有的基本观点、基本理论和基本方法为何，也即边疆治理的范式为何，这构成治理过程中的基本遵循，边疆治理范式的研究因而也就成为学术研究的一个重要领域。鉴于此，为了更加清楚地展示边疆治理的研究范式，本文采用文献综述的方式，客观呈现边疆治理研究领域的发展状况，以期理清研究热点演变，指出理论研究前沿。

2. 边疆治理的范式嬗变

2.1. 边疆治理的前世：族际主义范式

中国边疆治理起始于秦朝时期，秦王朝结束诸侯割据局面统一六国，为有效治理广阔的疆域范围，建立起中央集权制度，将许多少数民族置于自身统治之下，多民族并存的社会历史正式开启[1]。为稳固边疆版图，实现王朝的有效管辖，中央王朝采取了先秦时期就已存在的“一点四方”、“五服”、“九服”统治观念，呈现的是以“腹地”为中心，内外有别的治理模式[2]。具体来说，以中央政权为所在地的区域被视为核心区，处于疆域边缘的郡以下区域确定为与“县”并列的“道”作为少数民族聚居地区的行政机关[3]，并在巴蜀之地采取羁縻政策根据少数民族特点因地制宜对其采取差异性治理措施[4]，以扶持原有蛮夷之王为君长进行统治。汉承秦制，在中央管理层面设“大鸿胪”等职专门管理少数民族事务，地方管理区划层面则在秦设“道”基础上发展成“属国”，对“属国”的管理，不过问内部事务，只派驻“属国都尉”钳制[5]。此后直到唐朝时期，疆域范围空前扩张，为保证对广阔疆域的精细有效统治制定了羁縻州制度，其长官也同样由少数民族首领担任且可在中央王朝的认可和批准下世袭，在这一制度下少数民族同样自治内部事务但具有一定的向中央王朝进贡责任。元明时期，将羁縻政策发展成为土司制度，依旧因俗而治。直至清代，羁縻政策的延续逐渐瓦解，并且因沙俄势力扩展到清王朝的西北

和东北边疆,签署了《尼布楚条约》与《不连斯奇条约》,王朝国家正式开启了以条约形式确立国家边界的先河[3],王朝国家的边界在清朝后期呈现出一种被动的清晰,“天下”体系逐渐向现代“国家”过渡[6]。而到18世纪中叶,王朝国家对边疆地区的治理内容显露出区域主义的治理取向,比如,清王朝通过加强对西藏的直接统治以及在西南等边疆少数民族地区实行改土归流政策将中央统治权力直接深入边疆地区[7],历史上一直延续的羁縻政策间接被直接统治所取代。但随着清朝末年王朝统治的衰败以及西方列强国家的入侵,边疆地区被割据,处于萌芽阶段的以区域问题为治理内容的边疆治理方式无力继续。

总体来看,秦朝至清代,以有别于核心区的行政设置、官职配置与手段形式的统治方式,对边疆地区的治理主要是围绕着族际关系展开,边疆为“夷狄之区”,边疆治理为“圣王制御蛮夷之道”,核心要义是在保障国家统治的基础上,各民族地区采取差异化治理方式,王朝对民族地区的统治过程与目的皆以协调民族关系为主,族际主义取向因而内含于边疆治理之中。

2.2. 边疆治理的今生：区域主义范式

新中国的成立标志着中国民族国家构建的基本完成,传统王朝中“有边陲而无国界”的边疆观念被彻底改变[8],中国正式成为独立自主的民族国家,具有清晰的主权与国家边界范围,边疆地区是主权国家不可分割的一部分,对边疆地区的界定皆在主权与领土属性之下,彻底改变了传统王朝统治中对边疆的“边缘区”定位,国家对边疆地区的治理理念也不再是模糊、割裂且碎片化的地缘划分取向,以国家整体性视角来重识边疆成为现实趋向。

而就边疆治理而言,族际主义取向的边疆治理范式在新中国成立以后继承了下来,因为刚刚成立的新中国在边疆治理过程中面对的最主要问题仍旧是民族关系问题,历史遗留下来的民族隔阂和民族歧视问题严重[9],调整和改善民族关系、促进各民族团结是新生政权在边疆治理中首先要解决的问题,如1953年在全国范围内展开的民族政策情况大检查就主要以考察各地民族关系、改善民族关系为主要任务,1961年和1962年先后召开的民族工作座谈会也指出调整民族关系以及其他各种关系是少数民族在调整期间压倒一切的任务[10]。如此,以缓和族际关系为落脚点之一的边疆治理策略如多方面促进民族团结的“兴边富民”行动[11]、扶持人口较少民族发展规划等政策不断实行,族际主义取向的边疆治理范式在这一过程中逐渐加强。族际主义取向的边疆治理范式适应新中国成立后面临的以解决民族关系矛盾为主线任务之一的国情,各项族际主义政策的推行促进了边疆民族地区的社会改造以及经济、社会、文化发展,保障了边疆地区的稳定。

族际主义取向的边疆治理将边疆民族地区视为封闭场域,在这一治理范式下边疆治理的主要内容围绕协调民族关系为主,对边疆地区问题定位的把握具有一定的单一性和片面化。随着改革开放的推进和全球化范围的扩展,边疆民族地区被置于巨大的空间场域之中,“一带一路”国家战略的规划与推进使得边疆地区成为对外开放的窗口和前沿阵地,边疆地区的地理空间作用凸显[12],并且到改革开放时期,平等团结的民族关系建立起来,民族关系问题虽偶有发生却已不再占据首要位置。边疆问题的内容逐渐多样,发展、稳定和安全问题凸显[7]。那么,族际主义取向的边疆治理方式就会掩盖边疆问题的多样性[13]。

于是,学界开始反思“族际主义”取向边疆治理方式的局限性,并于2008年正式提出区域主义取向的边疆治理范式,学界实现边疆治理的范式转变。与族际主义取向相比,区域主义取向的边疆治理方式并非忽视、排斥或否认边疆地区的民族关系问题,而是不再将该问题置于边疆治理的核心,族际关系问题被纳入到边疆地区问题的总体框架中去考虑,并通过边疆地区的整体性发展来协调民族关系[3]。区域主义的边疆治理范式将边疆地区视为整体性国家的边缘性区域,纠正了过去将“边疆”与“民族”连用的偏差[14],从针对性地解决区域性问题的角度进行边疆治理,将着力点聚焦于边疆作为巨大地理空间场

域需要解决的复杂问题，既包括边疆地区内部产生的政治、经济、社会问题也涵盖边疆作为开放前沿而不可避免产生的外交、国际贸易等国际性事宜。

在已认知区域主义取向边疆治理范式并取得基本共识的前提下，为深化建构区域主义取向的边疆治理范式，学者们从不同视角展开了研究，并取得丰富成果。从区域主义取向边疆治理主体出发，周平(2008)认为应该构建起由中央政府作为主导力量和推动者、边疆地方政府作为具体责任承担者、边疆社会组织作为参与和行动者组成的治理主体结构[7]，以政策下行、政策推行、政策践行的多方参与形式实现边疆地区发展与社会治理。而立足于边疆地区的战略定位，何修良(2018)从“一带一路”视域切入指出区域主义取向的边疆治理是治理理念在地化、治理对象多样化、治理目标与手段差异化、治理方式动态化的治理模式[13]，同时，“一带一路”战略下对边疆“空间性”的认知与拓展衍生的不仅是物理性空间场域下边疆治理思维的转换，边疆社会空间也在对外开放战略的推动下发生改变，高度流动性、延展性和扩散性的属性使得边疆地区成为多元互动场域，社会关系在其中生产与被生产，边疆地区空间社会性特征凸显，历史治理路径的考量需要与新时代治理方式整合，从历时态与共时态双重视角思考边疆治理中面临的历史与现实、内生与开放交织成型的多维问题[15]。

总体来看，这些主体视角与空间场域的边疆治理研究，极大推进了区域主义取向的边疆治理范式的塑造，为构建区域主义取向的边疆治理方式、目标、手段提供了新知识新思考，有利于将整体性国家战略设计与区域性问题解决较接起来审视与建构边疆治理模式。

2.3. 边疆治理的来世：域际主义范式

区域主义取向的边疆治理理念站在边疆地区“空间性”特征高度审视与重构边疆治理模式，实现了边疆治理范式的转变，然而需要进一步思考的是，“区域”一词的内在之意，因为它决定着治理的主体结构。周平教授认为“区域”主要是指“具有边界的边境县、市及生产建设兵团的”，换言之，周平教授主要是从行政区划层面解读“区域”内涵，边疆治理的具体责任主体自然就是指各行政区划单位的政府与社会组织，但值得深入探究的是在开放共享的场域中，边疆问题具有跨界属性，因而以行政区划标准分割边疆治理主体已经不再适应高流动性社会下外延性问题的解决，着眼于此，何修良老师提出了“域际主义”取向的边疆治理范式，在这一治理理念下，边疆地区是差异性的空间地带，边疆问题表现出移动、跨境、跨界特征，边疆省份内部的边疆问题、边疆与内地的内域际边疆问题、跨境的外域际边疆问题皆会出现，因而在治理边疆过程中必然要跳脱出行政区划的局限，以问题的性质和影响范围来重新确定治理区域与责任主体更符合异质化、混杂性的边疆区域，因而对边疆问题的治理就需要与次边疆治理主体实现省际协作，和周边国家政府展开国际合作[16]。

“域际主义”取向的边疆治理范式突出了边疆问题的非同质化、复杂化以及跨域化特点，主张对边疆问题进行类型性划分，从协同治理的角度解决边疆问题，跨越了区域主义范式的局限性，促进了边疆治理内容、方式的整全性发展，为实现边疆问题的精准化治理提供了新角度新思考。

3. 研究述评

从“族际主义”到“区域主义”的范式转换，影射着对边疆内涵、功能定位、核心问题及其治理模式的认知转变，将边疆地区从封闭、内敛的场域中释放出来，从开放、外向的视角审视边疆问题，不再以族际关系作为边疆治理的核心问题，而是以边缘性区域的问题解决作为边疆治理的主要任务，符合新时期边疆在地缘政治、外交战略、国家崛起战略中的重要地位，可以说，区域主义取向的边疆治理范式为研究新时代边疆问题提供了逻辑起点和动力源泉。更进一步，“域际主义”范式的提出为整全性理解边疆治理开辟了新的探索空间，从复杂性、流动性、差异化的立体空间思维着眼，对“区域”意义的类

型化探讨与精准概括,为清晰界定边疆治理对象和主体提供了前提条件,更为生成以问题为导向精准治理边疆问题的模式提供了新的讨论框架。

而随着国家开放战略的进一步推进,边疆地区的治理需求也会越来越迫切,未来可能需要考虑的是因流动性特征的存在而产生的跨域、跨境问题该如何治理,例如,该以何种治理方式推进府际间合作,边疆地区与次边疆地区乃至非边疆地区的资源禀赋、文化传统皆有差异,甚至不同边疆地区承担的主要国家任务亦有所不同,如广西、云南是开放经济发展的战略要地,相对而言,新疆地区在依托丝绸之路经济带发展经济的同时更要承担着稳边固边的国家安全任务,在这种差异下,如何协调好府际间的合作治理目标、手段等都需要进一步探索。国内府际间合作的推行尚需进一步设计与探索,那么在国家间政治、经济、文化更大差异的现实下,甚至要面对着与部分周边国家的外交冲突与国际矛盾的敏感性背景下,跨境问题的合作治理就更需要进一步开启国家间协商对话,以云南为例,云南边境毗邻越南、老挝、缅甸,其中部分国家的政治局势不太稳定,亦有国家犯罪违法行为已跨越边界线延申至我国云南边境区甚至内地腹地,那么针对此类跨境性问题就必然面临着两国乃至多国的协作治理,仅在云南边疆地区开展治理不足以从根源上解决盘根复杂的国际性难题。

因此,在今后的治理边疆问题中考虑以大数据为治理手段,以筑牢中华民族共同体意识为主线开启府际合作治理,同时以推进人类命运共同体理念引领国家间协商或许存在一定的探寻空间。

参考文献

- [1] 李进. 秦朝的边疆经略[J]. 中国边疆史地研究, 1997(3): 3-11.
- [2] 谢美英. 从《尔雅》看中国古人的空间观[J]. 社会科学战线, 2006(5): 274-276.
- [3] 周平. 陆疆治理: 从“族际主义”转向“区域主义”[J]. 国家行政学院学报, 2015(6): 22-28.
- [4] 杨建. 略论秦汉道制的演变[J]. 中国历史地理论丛, 2001(4): 20-28+127.
- [5] 龚荫. 汉王朝对边疆民族治理述略[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2008(9): 49-55.
- [6] 吴曼. 从“天下”到国家: 清代的边界与边疆治理[J]. 广西民族研究, 2022(6): 127-136.
- [7] 周平. 中国的边疆治理: 族际主义还是区域主义?[J]. 思想战线, 2008(3): 25-30.
- [8] 孙保全. 中国民族国家构建与边疆观念的转型[J]. 云南行政学院学报, 2015, 17(6): 43-47.
- [9] 韦国友, 罗树杰. 新中国成立初期改善民族关系的措施——以广西瑶族地区民族关系为例[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2008(5): 34-38.
- [10] 吴群, 敖日格乐, 金浩. 新中国 70 年民族关系理论的发展[J]. 黑龙江民族丛刊, 2019(6): 5-9.
- [11] 周竞红. “兴边富民行动”中的民族关系[J]. 满族研究, 2009(4): 22-26.
- [12] 赵超. “一带一路”建设中边疆治理的空间政治分析[J]. 探索, 2017(6): 54-61.
- [13] 何修良. “一带一路”建设和边疆治理新思路——兼论“区域主义”取向的边疆治理[J]. 国家行政学院学报, 2018(4): 127-132+152.
- [14] 罗强强, 孙浩然. 治理共同体与共同体治理: 超越既有的边疆治理研究传统[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2023, 55(3): 40-47.
- [15] 何修良, 刘海龙. “一带一路”视野中边疆治理的空间思维分析与研究转向[J]. 青海民族研究, 2020, 31(2): 64-68.
- [16] 何修良. 新时代中国边疆治理: 从“区域主义”走向“域际主义”[J]. 青海社会科学, 2022(1): 106-113.