

# 中国式现代化视域下的边疆治理现代化

## ——基于国家“五年规划”演进的考察

白帆

(中国社会科学院 中国边疆研究所,北京 100101)

**摘要:** 中国共产党通过长远规划一以贯之地推进社会主义现代化建设,成功走出了一条中国式现代化道路。边疆治理现代化是中国式现代化的重要部分,国家“五年规划”是分析边疆治理现代化的重要文本。“五年规划”中关于边疆治理现代化的演进历程显示,国家治理与边疆治理之间的关系呈阶段性变化,即国家对边疆地区从管理到治理的现代化转型,以及边疆地区治理制度的现代化水平不断提升。“五年规划”在实践中推动了边疆地区发展,形成了边疆治理现代化的实践机制。“五年规划”中的边疆治理文本不仅为边疆治理现代化提供了基础和指向,而且有助于建构中国自主的边疆学知识体系。

**关键词:** 中国式现代化;边疆治理现代化;“五年规划”;实践机制

**中图分类号:** D60      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1674-6627(2025)02-0101-10

**DOI:** 10.20076/j.cnki.64-1065/G4.2025.02.011

习近平总书记在中共中央政治局第十八次集体学习时强调,“推进边疆治理体系和治理能力现代化,是中国式现代化的应有之义”<sup>[1]</sup>,边疆治理现代化不仅是中国式现代化的重要组成部分,而且必将创造中国式现代化的新亮点。国家发展规划是中国共产党治国理政的重要方式和中国特色社会主义发展模式的重要体现,对推进中国式现代化作用显著。习近平总书记指出,“从第一个五年计划到第十四个五年规划,一以贯之的主题是把我国建设成为社会主义现代化国家”<sup>[2]</sup>。考察国家“五年规划”中关于边疆治理现代化的演进历程,可以分析我国一以贯之实施边疆治理现代化的逻辑思路和实践机制。“五年规划”体现了国家战略的稳定性和长期性,一张蓝图绘到底,为边疆治理现代化提供了坚实基础和发展指向。

### 一、中国式现代化视域下边疆治理现代化的内涵

詹姆斯·奥康内尔认为现代化是一个过程,“在这个过程中,传统的社会或前技术的社会逐渐消逝,转变成为另一种社会,其特征是具有机械技术以及理性的或世俗的态度,并具有高度差异的社会结构”<sup>[3]19</sup>。这种从理性主义以及工业革命角度得出的现代化观念深刻影响了非西方国家的现代

收稿日期:2024-08-30

基金项目:国家社会科学基金项目(23VXJ025);中国社会科学院学科建设“登峰战略”重点学科“中国边疆安全学”资助项目

作者简介:白帆(1983—),女,山西大同人,中国社会科学院中国边疆研究所副研究员,博士,主要从事边疆治理研究。

引用格式:白帆.中国式现代化视域下的边疆治理现代化——基于国家“五年规划”演进的考察[J].北方民族大学学报(哲学社会科学版),2025(2).

化认知与实践,然而现代化不只是一个现象,也不只有一个西方模式,事实上,不同国家的现代化注定有自己独特的内涵。

党的二十大报告深刻阐释了中国式现代化的内涵,中国共产党领导的社会主义现代化,既有现代化的共同特征,也有基于国情的中国特色。中国式现代化是人口规模巨大的现代化,是全体人民共同富裕的现代化,是物质文明和精神文明相协调的现代化,是人与自然和谐共生的现代化,是走和平发展道路的现代化。

首先,中国式现代化不同于西方现代化。既往关于现代化的讨论多以西方模式为中心,西方学者、西方教科书往往把非西方国家的现代化进程等同于西方化过程,其精神内核是西方的社会进化论思想。它的核心观点是非西方国家只有照搬西方国家的制度和价值观,才能实现现代化。这种现代化观念反映的是西方霸权主义逻辑,理应受到彻底批判。社会传统文化与现代化相互适应和融合,才能对其社会现代化起到根本作用,每个国家都应当探索适应自身文化的现代化道路。

其次,西方现代化进程存在深层次的政治社会问题。西方学者普遍将现代化视为对传统社会的全面超越,是与传统社会的割裂,实际上这并不符合历史事实。西方现代化观念过分强调理性主义和极端个人主义,忽视了传统社会的共同体精神对现代社会的个体精神塑造的重要作用,也忽视了人对自然改造的有限性。另外,西方现代化进程中产生了资本与劳动的严重对立,生产资料的私有化导致社会贫富分化和阶级固化。因此,对于发展中国家而言,现代化是一个必经的方向,但不能照搬西方模式,必须处理好本国传统文化与现代化的关系,应特别重视在现代化转型过程中社会成员的身份认同、缩小贫富差距、人与自然和谐共生等问题。

我们不仅要与西方现代化的差异中明晰中国式现代化内涵,更要从其自身层面,贯通历史和现实、发展和安全、经济和社会等空间维度,理解和把握中国式现代化的本质。边疆地区是我国现代化建设最具发展潜力的空间和现代化建设成效的晴雨表。中国边疆治理现代化不能照抄照搬他国经验,而是要立足我国边疆地区的实际和特点,重视边疆地区从传统社会向现代社会的生产和生活方式转型。党的十八大以来,“治国必治边”,“兴边富民、稳边固边”等一系列重要论断指明了边疆治理对于国家治理的重要意义。只有厘清边疆的范畴和特点,以及边疆治理现代化与国家治理现代化的关系,才能理解中国式现代化视域下边疆治理现代化的重要内涵。

边界是现代主权国家的核心特征之一,国家对边疆地区的治理体现了国家意志和权威。因此,从现代意义上说,边疆的首要特征是主权边界。自威斯特伐利亚体系建立,特别是第二次世界大战结束以后,主权国家成为现代世界政治的核心单元,拥有固定边界的政治疆域是主权国家的核心特征。国家边界性疆域的确定性,定义了现代主权国家对边疆地区治理的合法性和权威性。由于边疆地区邻接域外,边疆稳定关系到国家的政治安全。

其次,边疆具有区域性特征。从区位性和范围来看,我国边疆主要包括陆疆和海疆,陆地边疆省(自治区)包括广西、云南、西藏、新疆、甘肃、内蒙古、黑龙江、吉林、辽宁9个省(自治区)。以往讨论边疆治理常以陆地边疆为主,随着边疆在国际通道中的作用日益凸显,陆海统筹成为边疆治理的新方向。从区域比较来看,由于历史发展、地理位置、承担国家军事和生态战略要求等原因,与中东部地区相比,我国边疆地区的经济社会发展较为落后,市场化和人才聚集度不足,自然生态环境脆弱。

再次,边疆具有族群多样性特征。我国边疆地区是少数民族聚居区,具有习俗多元性、宗教多样性等特征,这些特征决定了我国边疆地区是铸牢中华民族共同体意识的重要场域。在中华民族多元一体格局的历史进程中,中华民族内部各民族的多元性是相对的,而共同的利益和价值取向则是绝对的,“从政治认同的角度看,铸牢中华民族共同体意识是新时代中国特色多民族国家建设的

重要方略”<sup>[4]</sup>。

最后,边疆具有国际性特征。在全球化时代,国家不再是封闭的领土空间,边疆地区是域内外人口、货物、资本流动的活跃地带。边疆的国际性特征,既带来机遇也带来挑战。一方面,边疆地区是中国与周边国家经济、文化交流的桥头堡;另一方面,边疆地区也是各种极端思想、意识形态、“颜色革命”等便于渗透的区域,容易诱发国家主权安全问题。因此,边疆地区对国家发展、开放、外交具有重要作用,对保障国家政治安全具有特殊意义。

边疆的上述特点决定了边疆治理在很大程度上受到国家治理的影响,“国家必须运用政权的力量,动员其他社会力量,运用国家和社会的资源,去解决边疆问题,这就形成了边疆治理”<sup>[5]</sup>。边疆治理现代化是国家治理现代化与边疆特征的有机结合,既具有地方治理的普遍性特点,也拥有边疆地区的特殊因素。我国边疆治理现代化的内涵可以从五个方面来概括。

第一,从国土空间层面看,边疆治理现代化对国家安全和稳定具有重要保障作用,要把维护国家安全和稳定作为边疆治理的底线要求。

第二,从区域发展层面看,我国边疆地区存在发展不平衡不充分问题,是实现社会主义现代化的重点和难点地区。中国共产党领导和社会主义制度决定了我国边疆治理现代化的社会主义性质,推进中国式现代化,边疆地区一个都不能少。

第三,从人文层面看,我国边疆地区是多民族、多宗教并存的区域。要坚持把铸牢中华民族共同体意识作为边疆地区工作的主线,不断提高各族群众的现代知识水平、社会道德修养和国家公民意识,为推进边疆治理现代化提供内生动力。

第四,从生态文明层面看,边疆地区是重点生态功能区,也是国家生态安全的重要组成,边疆治理现代化是人与自然和谐共生的现代化的重要部分。

第五,从对外开放层面看,我国边疆地区与14个国家接壤,边疆治理现代化是展示我国对外开放水平和发展决心的窗口。与我国相邻的国家多为发展中国家,中国边疆治理现代化将为这些国家提供新的发展路径,打破资本至上、贫富两极分化和破坏生态环境的资本主义现代化逻辑。

“五年规划”是落实中国式现代化的重要形式,考察我国“五年规划”中边疆治理的演进历史,分析其实践逻辑与机制,不仅能更好地理解中国式现代化如何在广袤的边疆地区落地生根,同时也能更切近观察我国如何推进边疆治理现代化。

## 二、国家“五年规划”中推进边疆治理现代化的演进历程

“规划”是联系过去、现在和未来的纽带,国家“五年规划”是研究边疆治理现代化历史进程、指向未来发展的重要途径。边疆治理现代化涉及经济社会发展和国家安全的全过程,在国家“五年规划”中占据重要地位。自1953年至今,我国已经编制实施了14个“五年规划”<sup>①</sup>,其中的边疆治理现代化经历了从以社会主义改造为主导到以经济建设为主体,再到经济和社会全面发展,最后到政治经济文化社会生态系统均衡发展的演变<sup>②</sup>(见表1)。通过对“五年规划”文本的分析,可以有效观察

①从“一五”到“十五”被称为“五年计划”,从“十一五”至今被称为“五年规划”。

②阶段划分主要从三个方面考量。一是国家现代化发展的历史进程。我国的现代化发展主要有三个重要时期,分别是社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期、中国特色社会主义新时代,而边疆治理现代化是其中的构成部分。二是国家针对边疆地区制定的关键性战略。从“五年规划”的文本来看,国家对边疆地区的重大战略规划主要体现在西部大开发战略和“一带一路”倡议。在改革开放阶段,以西部大开发战略为重要标志可以再细分为两个阶段。共建“一带一路”是新时代重要的国家战略,对边疆地区影响深远,是阶段划分的重要节点。三是“五年规划”中涉边领域重要论断和重大举措。随着国家对边疆地区现代化和安全稳定的重视,相继提出“兴边富民”“陆海统筹”“稳边固边”等重要论断。

表 1: 国家“五年规划”中边疆治理现代化演进简表

| 边疆治理现代化阶段        | 国家“五年规划”                | 边疆治理现代化核心内容                                                                             |
|------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 以社会主义改造为主导       | “一五”计划<br>(1953—1957年)  | 照顾各少数民族的需要,逐步改变原来经济和文化的落后状况。                                                            |
| 以经济建设为主体         | “六五”计划<br>(1981—1985年)  | 积极支持和切实帮助民族地区发展生产,繁荣经济。                                                                 |
|                  | “七五”计划<br>(1986—1990年)  | 增强革命老根据地、民族地区、陆地边境地区和贫穷地区的内在活力,开展边境贸易。                                                  |
|                  | “八五”计划<br>(1991—1995年)  | 积极扶持民族地区和贫困地区经济发展,以利于逐步实现共同富裕。                                                          |
|                  | “九五”计划<br>(1996—2000年)  | 加大对贫困地区的支持力度,扶持民族地区经济发展。                                                                |
| 经济和社会全面发展        | “十五”计划<br>(2001—2005年)  | 实施西部大开发战略,加快少数民族和民族地区经济与社会全面发展。                                                         |
|                  | “十一五”规划<br>(2006—2010年) | 支持革命老区、民族地区和边疆地区加快发展,推进兴边富民。                                                            |
|                  | “十二五”规划<br>(2011—2015年) | 加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区扶持力度,构建“两屏三带”生态安全战略格局。                                            |
| 政治经济社会文化生态系统均衡发展 | “十三五”规划<br>(2016—2020年) | 发挥“一带一路”倡议对西部大开发的带动作用,大力推进兴边富民行动,加大边民扶持力度,坚持陆海统筹,建设海洋强国。                                |
|                  | “十四五”规划<br>(2021—2025年) | 增强边疆地区发展能力,强化人口和经济支撑,促进民族团结和边疆稳定,推进兴边富民、稳边固边,铸牢中华民族共同体意识,坚持陆海统筹,推动沿边开发开放高质量发展,实施生态屏障建设。 |

边疆治理现代化深度融入国家现代化战略体系、边疆地区自身治理能力逐步提升的轨迹。

(一)以社会主义改造为重点的边疆治理现代化:从“一五”计划到“五五”计划<sup>①</sup>

“一五”计划到“五五”计划处于社会主义建设初期,以计划经济体制为主要特征。我国在1953年开始制定和实施第一个“五年计划”,1964年提出了工业、农业、国防、科学技术四个现代化建设目标<sup>②</sup>。中华人民共和国成立初期,边疆地区经济社会发展滞后,一些地方还处于封建或农奴社会,国家“在制订计划时,既要照顾到少数民族的要求与愿望,又必须充分估计各民族当前发展阶段的特点和各种不同的情况,并根据可能实现的条件,不要提空洞的难以实现的计划”<sup>[6]436</sup>。这一时期边疆治理的核心目标是改变边疆地区经济和文化的落后状况。

“一五”计划(1953—1957年)分别在农业、畜牧业、地方计划问题和文化建设中提到“充分地照顾各少数民族的特点”,“培养少数民族的工业、农业、运输业和商业等方面的干部”等内容<sup>[7]552-555</sup>。“一五”计划开启了国家边疆治理现代化的步伐,体现出国家对整体性和特殊性的平衡。

①除“一五”计划外,其他四个“五年计划”并未正式公布。

②1954年第一届全国人民代表大会第一次会议提出实现工业、农业、交通运输业和国防的四个现代化,1964年第三届全国人民代表大会第一次会议将交通运输业调整为科学技术,正式提出“把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国”的战略目标。

## （二）以经济建设为中心的边疆治理现代化：从“六五”计划到“九五”计划

1978年党的十一届三中全会提出“把全党和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来”，1987年党的十三大报告中提出建设“富强、民主、文明的现代化国家”，1992年党的十四大报告提出“建立社会主义市场经济体制”，进一步明确了社会主义现代化的经济体制重大问题。在改革开放和社会主义现代化建设的新形势下，从“六五”计划到“九五”计划以社会主义市场经济体制改革为主要特征，边疆地区发展也纳入以经济建设为主体的治理现代化进程中。

“六五”计划（1981—1985年）专为民族地区列出一章，主要内容是国家积极支持、帮助民族地区发展经济<sup>[8]</sup>。“七五”计划（1986—1990年）开始注意到地区经济发展布局的重要性，提出正确处理东部沿海、中部、西部的关系，特别是老、少、边、穷地区的经济发展，“使这些地区经济和科技、文化、教育、卫生等事业得到进一步发展，使一部分人民群众还没有解决的温饱问题逐步得到解决”<sup>[9][10]</sup>。“八五”计划（1991—1995年）提出“积极扶持少数民族地区和贫困地区经济的发展，以利于逐步实现共同富裕”<sup>[10][17]</sup>。“九五”计划（1996—2000年）强调“加大对贫困地区的支持力度，扶持民族地区经济发展”<sup>[11][86]</sup>。

## （三）经济和社会全面发展的边疆治理现代化：从“十五”计划到“十二五”规划

从“十五”计划到“十二五”规划期间，国家发展理念发生变化，强调社会可持续发展，这一变化也体现在国家对边疆地区的发展规划之中。

“十五”计划（2001—2005年）开启了边疆地区经济社会现代化发展的新篇章，最瞩目的是国家实施西部大开发战略，从政治、经济、社会、文化、人口和对外开放六个方面促进地区协调发展<sup>[12][56-58]</sup>。西部大开发不仅包括经济社会的发展，还注重以人为本的发展理念；不仅重视区域协调问题，而且鼓励国际区域合作，为边疆地区治理现代化提供了新的政策支持和方向指引。“十一五”规划（2006—2010年）把边疆治理置于更重要的位置，首次提出“边疆地区”概念，“支持革命老区、民族地区和边疆地区发展”<sup>[13][36]</sup>。“十二五”规划（2011—2015年）提出“深入推进兴边富民行动，陆地边境地区享有西部开发政策，支持边境贸易和民族特需品发展”<sup>[14][54]</sup>，体现了对边疆地区发展的重视。

## （四）政治经济社会文化生态系统均衡发展的边疆治理现代化：从“十三五”规划到“十四五”规划

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。党的十八届五中全会提出创新、协调、绿色、开放和共享五大新发展理念。党的十九大报告提出全面建成社会主义现代化强国。新阶段对边疆治理提出了新要求，边疆地区要更好地融入国家现代化发展进程，并依据自身区位优势和资源优势，成为国家现代化发展的前沿地区。

“十三五”规划（2016—2020年）针对边疆地区的表述有三个明显变化。一是通过“一带一路”建设推动边疆地区开发开放，并为各边疆省（自治区）确立了区域性开放战略，发挥“一带一路”建设对西部大开发的带动作用；二是加大对边疆地区的扶持力度，提出实施边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划；三是首次提出陆海统筹，“坚持陆海统筹，发展海洋经济，科学开发海洋资源，保护海洋生态环境，维护海洋权益，建设海洋强国”<sup>[15][139]</sup>。此外，社会转型时期面临着“三股势力”的挑战，“十三五”规划还提出“依法严密防范和严厉打击敌对势力渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动”，“加强边境技防体系建设”<sup>[15][212]</sup>。

“十四五”规划（2021—2025年）体现了更加系统和均衡的边疆治理现代化思路。在“优化区域经济布局，促进区域协调发展”部分，提出“增强边疆地区发展能力，强化人口和经济支撑，促进民族团结和边疆稳定”<sup>[16][89]</sup>，“推进兴边富民、稳边固边”<sup>[16][98]</sup>，“聚焦铸牢中华民族共同体意识，加大对民族地区发展支持力度”<sup>[16][99]</sup>。在“实行高水平对外开放，开拓合作共赢新局面”部分，提出“推动沿边开发

开放高质量发展,加快边境贸易创新发展”<sup>[16]124</sup>。在“统筹发展和安全,建设更高水平的平安中国”部分,提出“严密防范和严厉打击敌对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动”<sup>[16]155</sup>。在“提升国民素质,促进人的全面发展”部分,提出“加大国家通用语言文字推广力度”<sup>[16]130</sup>。在“发展社会主义先进文化,提升国家文化软实力”部分,提出“加强各民族优秀传统文化手工艺保护和传承”<sup>[16]104</sup>。在“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”部分,提出推进青藏高原生态屏障区、东北森林带、北方防沙带和海岸带等生态屏障建设。

### 三、中国式现代化视域下边疆治理现代化的逻辑特征

边疆治理现代化是中国共产党治国理政的重要内容。在时间维度上,“五年规划”体现出国家治理现代化与边疆治理现代化的阶段性关系变化,以及国家对边疆地区从管理到治理的现代化转型;在空间维度上,“五年规划”推进了边疆地区系统化、均衡化建设,体现出边疆地区治理制度现代化。

#### (一)国家对边疆地区从管理到治理的现代化转型

与传统意义的管理相比,治理更加强调国家治理与地方治理、区域治理之间的协调,以及政府、市场与社会的关系,以实现地方社会有序和充满活力发展。在不同时期的国家“五年规划”中,边疆地区的发展都占据了相当的位置,但重心和内容存在差异,这反映了国家治理现代化与边疆治理现代化关系的变化,其背后是国家对边疆地区从动员式改造到扶持式管理再到造血式治理的实践逻辑。

在“一五”计划到“五五”计划时期,边疆地区经济基础特别薄弱,国家需要在政治、经济、文化、人才干部等方面直接动员,以改变边疆地区的落后状态。这个阶段,社会主义改造在边疆治理现代化中占据主要部分。

在改革开放和社会主义现代化建设的新形势下,从“六五”计划到“九五”计划,边疆地区以经济建设为中心,国家从计划、协调和管理的角度施行优惠政策,大力扶持边疆地区经济发展,侧重自上而下的管理。“十五”计划到“十二五”规划期间,边疆地区在发挥传统农林牧资源优势基础上,积极发展工业、边境贸易、民族教育、民族文化事业,初步形成了自下而上的治理能力。在这一阶段,国家治理现代化与边疆治理现代化的关系发生了一定变化,边疆治理现代化的区域主动性逐渐增强,但仍需国家各方面的扶持。

在中国特色社会主义新时代的“十三五”规划和“十四五”规划阶段,在国家优惠政策的支撑和国家新发展格局的历史机遇下,边疆地区的政治、经济、社会、文化、生态等方面取得了积极的治理成效,地方治理能力不断增强,形成了全方位的多元参与治理体系。在这一阶段,国家从区域协调发展的角度,在战略和政策上为边疆地区提供平台,激发其自主能动性,强化其“造血”能力;同时,从国家总体安全角度,注重边疆地区的人口支撑、民族团结、社会稳定和稳边固边,为边疆治理现代化提供必要的条件。

总的来看,在国家“五年规划”中,国家治理现代化与边疆治理现代化的关系存在阶段性变化。一方面,国家对边疆地区的思路经历了从改造到管理再到治理的过程;另一方面,边疆地区也经历了从被动员到被扶持再到主动融入和服务国家现代化发展战略的过程。

#### (二)边疆地区治理制度现代化

道格拉斯·诺思认为,“制度是一个社会的博弈规则,或者更规范地说,它们是一些人为设计的、

形塑人们互动关系的约束。从而,制度构造了人们在政治、社会或经济领域里交换的激励。制度变迁决定了人类历史中的社会演化方式,因而是理解历史变迁的关键”<sup>[17]3</sup>。国家“五年规划”中关于边疆地区的内容体现了边疆治理制度现代化的均衡性和连续性。“一五”计划中,边疆地区开启了以经济制度为主导的现代化建设。“七五”计划中,区域经济发展的不平衡性得到重视。“十五”计划期间,西部大开发战略拓展了边疆治理制度现代化建设,从政治、经济、社会和对外开放等方面促进边疆地区的发展。“十一五”规划和“十二五”规划从政治安全、经济、社会、生态、对外开放等各方面进一步细化了边疆治理制度。“十三五”规划和“十四五”规划系统均衡推进边疆治理制度现代化,体现在:首次提出边疆地区是承担国家战略功能的区域之一,要统筹边疆地区发展能力和边疆稳定;首次提出“陆海统筹”,促进形成陆疆和海疆的国家边疆治理一体化局面;提出共建“一带一路”推动边疆地区的开发开放,构建内陆多层次开放平台。

诺思认为,“人类行为看起来远比蕴涵在经济学家个人效用函数模型中的来得复杂。在许多情况下,人们不仅有财富最大化行为,还有利他主义以及自我实施的行为,这些不同动机极大地改变了人们实际选择的结果。同样,我们发现,人们是通过某些先存的心智观念来处理信息、辨识环境的”<sup>[17]27</sup>。显然,“心智”是可以通过教育和社会环境形塑的。国家“五年规划”中的边疆治理制度现代化涵括了文化和意识形态制度建设。“一五”计划提出积极发展民族地区文化教育事业,培养少数民族的文化建设干部;“八五”计划提出认真贯彻执行民族区域自治法,继续实行对民族地区的各项优惠政策,促进经济和文化较快发展;“十五”计划提出支持民族教育和民族文化事业发展;“十四五”规划重点提出聚焦铸牢中华民族共同体意识,统筹发展和安全,维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全。从中可以看出,国家不仅支持边疆地区的文化和教育事业,还从国家治理现代化的视角出发,强调在边疆地区铸牢中华民族共同体意识,加强各民族交往交流交融。

从制度现代化的角度看,历次“五年规划”中关于边疆治理的内容显示了边疆治理制度的日益完善,体现出中国边疆治理以人民为中心的价值理念,坚持共同富裕和人的全面发展,是一种系统均衡的现代化。

## 四、中国式现代化视域下边疆治理现代化的实践机制

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》指出,“完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制”<sup>[18]</sup>。“五年规划”是国家治理的战略谋划,也是地方政府治理的重要指南。对于边疆地区而言,“五年规划”不仅是政策指引,还推动形成了边疆治理现代化的实践机制。

### (一)边疆治理发展规划的领导机制

“五年规划”是党的治国理政,即科学执政、民主执政和依法执政的集中体现,“要坚持把党的全面领导落实到边疆治理各方面全过程”<sup>[1]</sup>。首先,党的战略指导是根本,“党中央的建议主要是管大方向、定大战略的”<sup>[19]</sup>。其次,在“五年规划”谋划和编制阶段,把顶层设计与民心建言结合起来,通过向学界、企业界、党外人士等各领域专家以及基层人民代表调研座谈和征求意见,集思广益,形成广泛共识。最后,针对边疆地区的特点加强战略规划和统筹协调。“由于传统官僚文化的影响,各部门组织目标的相对独立,以及部门本位主义的存在,边疆民族地区构建新发展格局所要求的公共政策网络系统可能很难形成。”<sup>[20]</sup>针对这一问题,通过指导和约束,构建国家和地方规划统一衔接和系统落实,避免矛盾冲突,从思想上教育引导广大党员和干部,从组织上上下贯通,确保党中央决策部署有效落实,最终形成党委领导、人大批准、政府编制实施的国家和地方发展规划工作机制。

## (二)国家发展规划向边疆地区发展规划的转化机制

“五年规划”是国家经济社会发展的指导性和战略性纲领,地方要结合实际,因地制宜,将“五年规划”落实为本地方的发展规划,形成“下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调”的规划合力<sup>[21]</sup>。边疆地区根据区位、人口、生态等特殊因素,制定适应边疆地区需求和特色的规划纲要,“在国家治理视域下,边疆民族地区治理的诸多治理目标,需要在优化国家治理要素配置、促进国家治理与边疆民族地区治理关系协调中,处理好治理目标与治理机制、中央与地方两个积极性的关系问题”<sup>[22]</sup>。以边疆省(自治区)的“十四五”规划为例,新疆维吾尔自治区制定了“旅游兴疆战略”“丝绸之路经济带核心区”“文化润疆”“平安新疆”“美丽新疆”等目标;西藏自治区制定了“高原优势产业”,“生态文明高地”,“守护神圣国土,确保边防巩固和边境安全”等目标;内蒙古自治区制定了“筑牢我国北方重要生态安全屏障”,“向北开放重要桥头堡”等目标;广西壮族自治区重在“构建南向、北联、东融、西合全方位开放发展新格局”;云南省提出“民族团结进步示范区建设”,“推进边疆民族地区治理体系和治理能力现代化”;甘肃省提出“筑牢国家西部生态安全屏障”;东北边疆省份提出“全面振兴全方位振兴”,“向北开放新高地”,“维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全”<sup>[23]</sup>。总体来看,边疆地区根据自身特点,紧紧围绕边疆发展与安全、边疆开放与稳定,制定实施有针对性的科学发展规划。

## (三)发展规划的分工协作机制

边疆地区治理主体包括各级地方政府、社会主体,以及跨区域合作省份和对口援疆援藏省份,各主体构成边疆地区治理现代化的重要力量,形成上下联动和横向协同的实施机制。从上下联动来看,边疆地区既要完成一般性的地方治理工作,还有涉边疆属性比较强的外交事务、边境管理、国家安全等工作。中国边疆治理以人民为中心,发挥社会主义民主和协商功能,保障“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。从横向协同来看,打造陆海内外联动、东西双向互济的全面开放格局。习近平总书记在新时代推动西部大开发座谈会上指出,“大力推进西部陆海新通道建设,推动沿线地区开发开放,深度融入共建‘一带一路’”<sup>[24]</sup>。西部陆海新通道包括西部12省(自治区、直辖市)和海南省,统筹陆上和海上通道发展,与世界联通。横向协同的另一项重要机制即对口支援机制,发挥“全国一盘棋”的社会主义制度优势,彰显各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。

## (四)落实发展规划的制度化机制

把蓝图转化为实践的关键在于将规划制度化。首先,推动项目、指标和年度计划的实施是规划落地的重要机制。“经过近70年的不断探索和完善,在中国共产党的领导下,当代中国逐渐形成了以重大项目、约束指标和年度计划三大手段来推动规划目标和战略部署全面落实的机制。”<sup>[25]</sup>以“十四五”规划为例,全国重要生态系统保护和修复重大工程、社会主义文化繁荣发展工程等重大项目都形成了细化责任分工和跟踪考核的实施机制。边疆地区各级政府的年度工作计划也体现出“五年规划”任务目标的具体落实。其次,制度化体现为法治化。法治是治理理念的基本要素,构建法律体系和法治环境,确保规划和政策实施在法治轨道上运行,促进边疆治理的科学性、有效性和长期性。最后,把规划实施纳入领导干部考核评价体系,强化领导责任和实施职责,有效落实各项规划战略部署。

## (五)发展规划的监测与评估机制

发展规划的监测和评估机制具有两方面作用:一是通过监测实施过程,保障发展规划有效落实;二是发现规划实施进展中存在的问题,及时提出完善建议,提升规划实施效能。规划的监测和评估机制具体包括,“规划编制部门要组织开展规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估,鼓励开展第三方评估,强化监测评估结果应用”<sup>[26]</sup>。从边疆地区发展规划监测和评估的内容来看,立足国

家发展战略大局和边疆地区具体实际,对主要目标指标、高质量发展、重大战略任务、重大工程项目、专项规划、关乎群众切身利益的民生项目等进行中期评估,聚焦中国式现代化、新发展格局、高质量发展、共同富裕、铸牢中华民族共同体意识等重大课题。近些年来,借助大数据等先进技术手段,数字化赋能发展规划实施和评估,越来越多的民众参与到发展规划的编制、实施和评估中<sup>[26]</sup>,边疆治理现代化水平逐步提升。

## 五、结 语

从第一个“五年计划”到第十四个“五年规划”,从“四个现代化”到全面建设社会主义现代化国家,从经济和文化落后的边疆地区到融入“西部大开发”“一带一路”和“陆海统筹”,以及“兴边富民、稳边固边”等国家战略,中国共产党通过长远规划,扎实推进边疆治理现代化,确保国家战略的长期性、稳定性和有效性,创造了边疆地区现代化的历史性成就。国家“五年规划”显示,边疆治理现代化是一项系统性和综合性工程,一个规划接着一个规划把蓝图绘到底,为国家下一个“五年规划”提供了支撑。国家“五年规划”中体现的边疆治理现代化的逻辑特征和实践机制,不仅丰富了中国式现代化的内涵,而且为世界提供了中国样本,有助于建构中国自主的边疆学知识体系。在我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的新形势下,边疆地区要在党的全面领导下,按照“五年规划”指明的方向,在政治、经济、社会、文化、生态和对外开放等方面不断探索更加安全、开放、高质量和可持续发展的现代化发展路径。

## 参考文献

- [1] 习近平在中共中央政治局第十八次集体学习时强调 深入做好边疆治理各项工作 推动边疆地区高质量发展[N]. 人民日报,2024-12-11(1).
- [2] 习近平. 新发展阶段贯彻新发展理念必然要求构建新发展格局[J]. 求是,2022(17).
- [3] [美]西里尔·E. 布莱克,编. 比较现代化[M]. 杨豫,陈祖洲,译. 上海:上海译文出版社,1996.
- [4] 严庆. 政治认同视角中铸牢中华民族共同体意识的思考[J]. 北方民族大学学报(哲学社会科学版),2020(1).
- [5] 周平. 我国的边疆与边疆治理[J]. 政治学研究,2008(2).
- [6] 中共中央文献研究室,编. 建国以来重要文献选编:第三册[M]. 北京:中央文献出版社,1992.
- [7] 中共中央文献研究室,编. 建国以来重要文献选编:第六册[M]. 北京:中央文献出版社,1992.
- [8] 中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划(1981—1985)[M]. 北京:人民出版社,1983.
- [9] 中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划(1986—1990)[M]. 北京:人民出版社,1986.
- [10] 李鹏. 关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告(1991年3月25日在第七届全国人民代表大会第四次会议上)[M]. 北京:人民出版社,1991.
- [11] 全国人民代表大会常务委员会办公厅,编. 中华人民共和国第八届全国人民代表大会第四次会议文件汇编[M]. 北京:人民出版社,1996.
- [12] 全国人民代表大会常务委员会办公厅,编. 中华人民共和国第九届全国人民代表大会第四次会议文件汇编[M]. 北京:人民出版社,2001.
- [13] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[M]. 北京:人民出版社,2006.
- [14] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[M]. 北京:人民出版社,2011.
- [15] 全国人民代表大会常务委员会办公厅,编. 中华人民共和国第十二届全国人民代表大会第四次会议文件汇编[M]. 北京:人民出版社,2016.

- [16] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[M]. 北京:人民出版社,2021.
- [17] [美]道格拉斯·C. 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行,译. 上海:格致出版社,上海人民出版社,2008.
- [18] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-07-22(1).
- [19] 习近平. 关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明[N]. 人民日报,2020-11-04(2).
- [20] 青觉,王敏. 边疆民族地区融入国家新发展格局的生成逻辑、面临挑战与路径取向[J]. 西北民族研究,2022(5).
- [21] 中共中央国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见[EB/OL]. <https://zrzyt.xinjiang.gov.cn/xjgtzy/gjzzq/202401/0e464ace829a415db2d3e74e3fbf6557.shtml>. 发布日期:2024-01-17. 访问日期:2024-08-03.
- [22] 高永久,杨龙文. 国家治理视域下边疆民族地区治理的要素、目标与机制[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2024(5).
- [23] 各地“十四五”规划编制实施经验交流[EB/OL]. <https://www.ndrc.gov.cn/>. 发布日期:2021-12-23. 访问日期:2024-08-03.
- [24] 习近平主持召开新时代推动西部大开发座谈会强调 进一步形成大保护大开放高质量发展新格局 奋力谱写西部大开发新篇章[N]. 人民日报,2024-04-24(1).
- [25] 钱坤,唐亚林. 规划治国:一种中国特色的国家治理范式[J]. 学术界,2023(4).
- [26] 刘瑞,郑霖豪,罗洁. 数字技术赋能五年规划管理:理论逻辑和实践意义[J]. 上海经济研究,2023(7).

【责任编辑 李小凤】

## The Modernization of Borderland Governance from the Perspective of Chinese Modernization: A Study on the Evolution of China's "Five-Year Plan"

BAI Fan

(Institute of Chinese Borderland Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100101, China)

**Abstract:** The CPC has successfully formed the Chinese Path to Modernization through long-term promotion of socialist modernization. The modernization of borderland governance is an important part of Chinese modernization, and the "Five-Year Plan" is an important text to analyze the modernization of borderland governance. The evolution of modernization of borderland governance in the "Five-Year Plan" shows the phased changes in the relationship between central government governance and borderland governance. This demonstrates the modernization transformation of the country's management to governance of the border areas, as well as the improvement of the modernization of the governance system in the border areas. The "Five-year Plan" not only guides the modernization of borderland governance, but also promotes the development of borderland governance and forms the practical mechanism of borderland governance modernization. The content of borderland governance in the "Five-year Plan" not only provides a solid foundation and development direction for the modernization of borderland governance, but also contributes to the construction of China's borderland studies knowledge system.

**Key words:** Chinese Modernization; Modernization of Borderland Governance; "Five-Year Plan"; Practical Mechanism