

中国边疆治理：从历史到现实

马大正^①

摘要：边疆是一个地理、历史、政治概念，有军事、经济、文化方面的含义，发展趋势是成为统一多民族中国的有机组成部分，具有历史悠久、地域广阔、民族多样、问题复杂的特点，在历史和现实中具有特殊的战略地位。中国古代治边政策研究取得若干共识，并对当代有重要启示。当代中国边疆治理以改革开放为界可划分两个时期，其中四端治理举措是须予以关注并应着力研究的。中国边疆治理战略的构建，要重视中长期治疆战略的思考和坚持实事求是的思想路线，重视文化认同与国家认同的建设，推进边疆发展与稳定。

关键词：边疆，界定，古代，当代，治理

中图分类号：D6 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-778X (2017) 04-0056-11

中国边疆治理这个命题，从时间到空间角度看存在远和近相兼的特点。从时间言，中国边疆治理可以追溯到2000余年前的秦汉王朝，乃至更为久远，而当代中国边疆治理是中国国家治理现代化的不可或缺的组成部分，涉事昨天、今天、明天，乃至未来；从空间言，虽说《环球时报》有一项公益活动冠名“边疆不再遥远”，从地域来说，离祖国的中心毕竟还是遥远的，但边疆的发展关系着中国现代化的大局，边疆的稳定，诸如新疆的反恐，西藏的反藏独，东海的钓鱼岛维权，南海诸岛的争端，哪一项不牵动每一位国人之心！

一、中国边疆的界定及其发展大势、历史特点与战略地位

（一）中国边疆的界定

边疆，是一个含义较广的概念，国内外文献作出的解释是很相近的。一般都解释为“靠近国界的那个地方”。有的说：“边疆，边境之地。”^①有的则说：“边疆，靠近国界的领土。”^②在外文辞书中，边疆是指一个国家的边远地区。总之，中外文献中，把边疆解释为一个国家比较边远的靠近国境的地区或地带。

边疆是一个地理概念。中国的边疆包括陆疆和海疆。陆疆是指沿国界内侧有一定宽度的地区，必须具备下述条件的地区才可称之为陆疆地区，即：一要有与邻国相接的国界线，二要具有自然、历史、文化诸多方面的自身特点。据此，当代中国的陆疆省区包括：黑龙江省、吉林省、辽宁省、内蒙古自治区、甘肃省、新疆维吾尔自治区、西藏自治区、广西壮族自治区和云南省。如果考虑到自然、历史、文化诸多方面自身特点的因素，凡是有国境线的边境县的总和是当代中国狭义的边疆地区。顺便提及，在当今人们习惯中，也有将宁夏回族自治区、青海省、贵州省等称之为“边疆地区”，其实这是不确切的。我们可以称它们为“边远地区”，但不能称之为边疆地区，因这些省区均不具备与邻国相接的国界线。

边疆又是一个历史概念。它是随着统一多民族国家的形成和发展而逐渐形成和固定下来的。在历史发展长河中，有战乱、有分裂，但每次战乱和分裂，都为下一时期更大范围的统一和发展

^①作者简介：马大正，中国社会科学院中国边疆研究所教授（北京，100005）。

^②《辞源》，商务印书馆修订版（合订本），北京：商务印书馆，1989年，第1683页。

^③《现代汉语词典》，北京：商务印书馆，1997年，第74页。

准备了条件。因此，在讨论历史上的边疆问题时，应考虑如下两个相互关联的因素：首先是指与中华人民共和国边界相连接的省区；其次是以此为基础，上溯古代，参考历代封建王朝边疆的实际情况予以综合考察。这就是说，当代的中国边疆与历史上的中国边疆有历史的继承性和延续性，但当代中国边疆又不能与古代的边疆简单地画等号，因为中国古代疆域呈现着稳定性与波动性相结合的特点。

海疆的界定，似乎比陆疆的界定要复杂得多。综合现有认识，我认为海疆可以包含两大部分：一是大陆海岸线至领海基线之间的海疆，这是国家的内海，其法律地位与领土完全相同；二是领海基线以外的国家管辖海域，包括领海、专属经济区和大陆架等国家管辖的海域和岛屿，这两大部分，构成了中国的海疆。据上述标准，中国的海疆，从鸭绿江口到曾母暗沙有4 000余公里，东西宽700~1 600公里，除渤海属中国内海外，还有黄海、东海和南海，按海域划分，可以分为黄海海疆、东海海疆和南海海疆。在这个广阔的海疆国土范围内，岛屿的数量非常多，据不完全统计，面积大于500平方米的岛屿有6 961个，有人居住的有433个，其中最大的岛屿是台湾和海南，面积在500平方米以下的岛屿和岩礁近万个。

还须指出，就中国而言，海疆的涵义经历了一个从历史到现代逐渐演变的过程，现代海疆的形成实际上是古代海疆的延续和发展，古代海疆与现代海疆概念、内涵并不完全相同，它有一个由模糊到逐渐清晰的演变过程，中国海疆的形成是历代王朝对沿海地区长期不断开拓的结果，是一种被赋予了政治、地理、经济、人文、历史特征的多元化边疆。古代海疆是由沿海区域和近岸海岛构成，是传统国家领土不可分割的一部分，但不同的历史时期又有不同的地理范畴。因此，从这个意义上看，中国古代的海疆泛指沿海的广大地区，具体到历史时期而言，则是指沿海的州县、府、道、路和郡国等行政建制所管辖的地区。

因此，可以这样认为：

第一，边疆是一个政治概念。在中国历史上，国家政权在这一区域的统治形式往往呈现两种极端局面：一种是高度的中央集权统治，甚至是军事管制；另一种则是高度的地方自治。至于在某地实施哪种方式，则是因地制宜或因时而异。所以，从某种意义上讲，历史上的中国边疆，形式上是由国家政权的统治中心区到域外的过渡区域，即由治向不治过渡的特定区域。

第二，边疆有军事方面的含义。边疆地区是国家的国防前沿，即边防地区，因此在军事方面的战略地位自然十分重要，在国家面临外部军事威胁或武装侵略时就更为突出。

第三，边疆有经济方面的含义。由于自然环境、人文、社会条件等方面的原因，边疆地区在经济区域类型和发展水平方面往往与内地有着较大的差别。

第四，边疆也有文化方面的含义。正是因为边疆地区在以上诸方面往往与内地有着不少差异，所以其区域文化类型的形成是边疆地区社会发展长时期、深层次演进的结果，与边疆地区的居民构成（主要是民族或种族情况）有着十分重要的关系，但即使是同一民族在与外部的文化交流中（主要是边疆与内地的交流），其社会文化特点也会发生变化。

显然，中国边疆是一个历史的、相对的概念，只有综合考虑政治、军事、经济、文化和地理位置等方面的因素后，才能得出一个相对明确的答案。从历史角度看，许多少数民族自治地方（在不同时代、不同地区，民族自治的本质和形式有别，如在古代有羁縻府州、土司地方等）属于边疆地区，但也不能就此得出自治程度高的地区就是边疆地区的结论。

事实上，人们在研究边疆问题时都有自己的着眼点，这其中既有综合性考虑问题的，也有就某个局部问题进行研究的。在对历史上的边疆进行研究时，应历史地，多层次、多角度地考察边疆问题，既要有重点地对不断发展的统一多民族中国边疆进行研究，也要兼顾从边疆的某个单一视角或对某些局部问题进行的研究。

面对十分复杂的历史发展过程，我们之所以认为中国边疆可以作为一个独立完整客体供人们进行研究，这首先取决于内涵十分丰富而复杂的中国统一多民族国家，及其边疆的发展中的特定内涵，这就是我们的先辈为今人留下的两项举世瞩目、无与伦比的历史遗产：幅员辽阔的统一多

民族国家和人口众多、多元一体的中华民族。这是中国不同于世界上任何一个国家的特殊国情。

(二) 发展大势

有着广袤疆土和众多国民的统一多民族的中国，是经过一个漫长的发展过程后大致定型于现代状态的。

边疆地区的发展是统一多民族的中国发展过程的有机组成部分，全国范围的发展状况决定了边疆地区的基础，边疆地区的发展状况也对全国范围的发展产生重要的影响。中国历史上的边疆大致有三种发展趋势：其一，原为边疆地区，经过长时期甚至是有反复的发展，逐步变为内地的一部分；其二，曾是域外或边疆地区，经过长时期甚至是有反复的发展，现在仍为中国边疆的组成部分；其三，由于外来势力的影响（直接或间接的），曾是中国边疆有机组成部分的地区，成为我国域外之地。在下面的论述中，我们会涉及到以上三种情况的中国边疆。如果从宏观角度观察中国边疆的发展大趋势，那么结论只能是在历史发展的长河中，随着统一多民族国家的发展、壮大，由局部的小统一，到全国的大一统，终使广大边疆地区日益成为统一多民族中国的有机组成部分。

(三) 历史特点

中国边疆是中国统一多民族国家长期发展的产物，不但有着较明显的自然特征，更有着源远流长的特点。辨析中国边疆的历史特点，对于加深理解中国统一多民族国家发展的全过程和研究中国边疆问题有着十分重要的意义。如作简要的概述，中国边疆至少包括以下特点：

1. 悠久的历史——曲折发展过程中的连续。
2. 广阔地域——分散发展演进后的统一。
3. 多样的民族——自立发展基础上的融合。
4. 复杂的问题——多重矛盾发展的叠加。

(四) 战略地位

当代中国边疆地区的战略地位可以从两方面来认识。一方面，要从历史发展的高度来看我们中国边疆地区的战略地位。我们当代中国人继承了先辈留下的两项举世瞩目、无与伦比的历史遗产。一是幅员辽阔的统一多民族的国家；二是人口众多、多元一体的中华民族，这是中国不同于世界上任何一个国家的特殊的国情。简单说，就是统一多民族的中国和多元一体的中华民族。这两大历史遗产既是有形的，又是无形的，既是物质的，又是精神的。

这两大历史遗产既是物质的，又是精神的，而且这两大历史遗产有一个共同的关键点，那就是边疆地区。所以从这个意义上来说，中国的边疆在中国历史发展的全过程中，具有特殊的战略地位。中国这个统一多民族国家，如果没有了边疆这个因素的话，这个统一多民族国家就不成为一个统一多民族国家，如果没有中国边疆地区存在的话，那么生活在这个地区的，我们中华民族的各民族可能也进入不了统一多民族的范围里。这是从历史发展的角度来看中国边疆地区的战略地位。

从现实的角度来看中国边疆地区的战略地位，可以从三个角度来看。第一个角度，边疆地区仍然是中国国防的前线。第二个角度，是改革开放的前沿，是中国走向世界的前沿舞台，也是展示中国实力的前沿舞台。第三个角度，是当代中国可持续发展的一个重要的组成部分。

二、中国古代边疆政策研究中形成的共识和当代启示

在历史的演进中，统一多民族中国和多元一体中华民族是相互依存、相互促进、同步发展的，并成为世界发展史上一道独特的风景线。而促使这种同步发展成为可能、成为现实的一个重要动因，就是极富中国特色的边疆治理政策（可简称为治边政策）的实施。

中国历史上无论哪一朝哪一代，都面临着边疆问题，统治者也都为巩固自身统治而制定治边政策，展开边疆经略和边疆治理。治边政策是实施边疆经略和治理的指导方针与具体措施，而治边思想则是制定治边政策的重要前提之一。治边政策的正确与否，边疆经略和边疆治理的成败得

失，治边思想是否符合时代潮流，不仅直接影响一朝一代的兴衰存亡，而且对于作为整体的统一多民族中国的形成、发展也产生重大影响。

边疆治理的基本任务是守住一条线（边界线），管好一片地（边疆地区），实际上包含着物与人两个要素。可以说，通过治边政策实现边疆经略和边疆治理，是一项针对人和物综合治理的社会系统工程。边疆治理内涵十分丰富，主要者至少有：治边大战略、边疆地区行政体制、中央和地方的管理机构和运作机制、边防（国防）、边境管理、民族政策、宗教事务管理、文化政策、教育政策、社会整体发展、经济开发、周边外交等等。

（一）研究中的共识

承载着千年传统、百年积累的中国边疆研究，又经历了始自 20 世纪 80 年代以来的 30 年探索，随着中国边疆和周边热点问题频现，中国边疆研究也随之不断升温，在学人的共同努力下，传统的中国边疆研究实现了两个突破：一是突破了仅仅研究近代边界问题的范围，开始以中国古代疆域史、中国近代边界沿革史和中国边疆研究史为研究重点，促成了中国边疆史地研究的大发展；二是突破了边疆史地研究范围，将中国边疆的历史与现状相结合，直面当代中国边疆（当然离不开边界线外侧的周边诸国）面临的新状况、新问题，将基础研究与应用研究有机地结合。从而将中国边疆学的构筑提上研究的议事日程。在此研究发展的大背景下，中国边疆治理和治边政策研究，特别是中国古代治边政策研究得到了长足的发展，取得了可喜的共识，择要者可作如下归纳：

一是，中国古代治边政策自秦汉时期初具规模，经隋、唐、元、明诸一统王朝的充实、完善，到清朝形成了完整体系。

二是，历史上的治边政策具有鲜明的阶级属性，它的直接目的是为一朝一代的政治利益服务，但从统一多民族国家发展大趋势的背景观之，其历史的积极作用不言而喻。

三是，研究中国的边疆政策，应重视治边思想的研究，要充分认识到中国古代“大一统”思想在中国古代边疆形成过程中的影响和作用。

四是，清代的边疆政策未能正确应对由内边防务到外边防务为主的根本性转变。古代中国疆域之边有“内边”“外边”之分。统一时期的边疆经略和治理，通常是指中央政权对控制薄弱的边疆地区所采取的防范和治理措施。割据时期的边疆治理，通常是指在政权与政权之间的对峙地区和边疆地区所采取的防范措施。古代中国历史疆域内的大小政权的“边”，可称之为“内边”。明代以前的治边主要是指边疆内部的纷争和割据，明代以后，情况发生了变化。明代的倭患持续了近 200 年，随着西方殖民主义崛起，1840 年的鸦片战争，西方殖民势力用大炮打开了中国的大门，使我国沿海地区和东北、新疆、西藏、云南、广西等一些边疆省区的外患日益突出，出现了边疆全面危机的严重局面。殖民主义者的入侵，可称之为“外边”之患。应该说，自明代以降，在中国内边防务问题依然严重存在的同时，现代意义上的边防，即外边防务问题开始提上议事日程。可清朝统治者面对边疆防务这种变化的形势，仍沉迷于治理“内边”的传统治边政策而不思也不会防备外患，致使前期治边政策的辉煌很快成为明日黄花。清后期治边政策的全面破产，是清朝丧权辱国、割地赔款的一个重要因素。认真研究清代治边政策的成败得失，对于维护国家统一、边疆安定都具有重要的现实意义。

（二）当代启示

以史为鉴，经世致用，是中国史学的优良传统。研究历史必须面对现实。研究中国边疆史，以及边疆史中很重要的内容边疆治理和治边政策时，同样要面对现实，当前中国边疆面临的现实是什么呢？简言之，一是发展面临良好的机遇，二是稳定面临严峻的挑战，从此意义上以下六点启示值得思考。

一是，中国作为统一多民族国家，边疆是国家不可分割的一部分，边疆的发展，关系到国家发展的大局，边疆的稳定，关系到国家的稳定大局。“宁失千军，不失寸土”这个古训至今仍有现实意义。

二是，处理好发展与稳定的辩证关系。广义的边疆治理，包含管理和开发两个方面，开发即是经济发展、文化繁荣，这是保证边疆社会稳定的基础。中国历代有作为的中央政府，如汉、唐、清在治理边疆时均注意到这一点，并取得了成效。但封建王朝毕竟有极大的历史的、阶级的局限，如清政府在边疆地区重“稳定”，轻发展，出于阶级私利有意识保护落后，以利统治，致使边疆地区长期处于落后状态，这也是历史事实。

三是，中国独特的历史传统之一，中央政府的权威是维系统一多民族国家的重要因素，甚至可以说是最重要的因素之一。中央权威包含两层含义：有形的，就是政权的统治系统；无形的，就是权威本身的文化与思想的号召力、凝聚力，唐太宗被各族共推为“天可汗”可视为一例。历史经验告诉我们，要维护边疆地区的稳定，必须要维护中央的权威，必须要强化中央对边疆的管控力。

四是，历代边疆政策的治理形式，如中央集权、因俗而治、民族的事由民族的人来办等等，都有可供借鉴的成份，值得后人在创新的基础上，予以认真总结和创新。如历代民族政策中的因俗而治，就是尊重民族的传统、特点，不轻易予以改变，民族的事情让民族的头面人物来办，这些在历史上已被证明是行之有效的，当然也要认真总结“因俗”过度的教训。

五是，国家利益高于一切，要在增强民族凝聚力、国家向心力上多做事。边疆民族地区，特别是一些与内地文化有较大差异的边疆地区，存在着自身特征，简言之：一是地缘政治上的孤悬外逸；二是社会历史上的离合漂动；三是现实发展上的积滞成疾；四是文化心理上的多重取向。这些特征的存在，对于民族凝聚力和国家向心力的增强而言，具有消极影响是不争的事实。历史上如此，现实生活中也不例外。面对此，应突出统一多民族国家这个主题，千秋历史铸成的民族向心力、凝聚力是统一国家的基石。要让国家利益高于一切深入人心，成为各民族人民的行动准则。

六是，边吏是否善政关系到边政是否得当。边疆地区远离统治权力中心，且情况复杂，边吏素质更应优于内地，无数历史事例告诉人们，应变过度会使事态人为扩大，而过缓消极，本想息事宁人，往往适得其反。边疆的事情，有的时候瞬息万变，牵一发动全身，对于边疆大吏，中央应授以更多的便宜之权，该决断时要给他以决断权，清朝历史上这样的例子就很多，今天我们依法治疆，但执法者仍然是人，首先是边疆地区的各级官员。

总之，对于中国古代治边政策这样一个在一定程度上牵动历史发展全局的重大问题，进行微观与宏观相结合的研究是必不可少的。历史的局部、细部考察得愈清晰、愈准确，对于由局部、细部构成的历史大厦的整体认识，才愈有可靠的依据。但是，我们不应该满足于史学的微观研究，还必须对中国古代治边政策进行宏观的考察。我们应该从宏观上，亦即相对地从整体的意义上，去考察历史进程的内在联系，以便寻觅出寓于历史事实中，隐于历史现象背后的更深一层的历史本质，惟有如此，方能揭示出与古代治边政策发展的内在规律及其在促进统一多民族国家的形成和发展中的历史作用。

三、当代中国边疆治理的演进阶段和治理举措试议

（一）演进阶段

新中国的边疆治理是一个逐步演进的过程，在共和国发展的不同历史阶段有不同的重点和特点，大致可以改革开放为界划分两个时期。

1. 从新中国成立到“文革”结束，即1949年至1977年

这一时期又可以1965年为界分为两个阶段。从新中国成立初期到1966年“文革”前。这一阶段中国边疆治理在党中央的统一领导下，由国务院和中央军委共同分管。中共第一领导集体都是领导人民通过革命方式推翻旧政权的伟大政治家，不仅十分重视边疆问题，而且在边疆治理方面显示了宏图大略，他们以开国元勋的宏大气魄，从国家大战略的高度采取了强有力的措施来处理边疆问题，其中主要者有：

一是，确立了边疆地区实行政区制和民族区域自治制双轨并行的政区体制，在边疆省区先后成立了内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区、广西壮族自治区，而黑龙江、吉林、辽宁、甘肃、云南仍保持行省政区建制；

二是，确定在党中央统一领导下，由国务院和中央军委共同分管的管理体制。国务院各部门都有涉边的机构，中央军委主要负责边疆省区的军事防卫，总部设边防局；

三是，在完成边疆省区地方政权建设的基础上，依据边疆省区不同的特点，推进社会主义改造，边疆社会面貌得到翻天覆地的变化；

四是，着力面对并谨慎处理历史上遗留下来的边界问题，捍卫国家领土主权，建设睦邻周边关系。

“文化大革命”十年，边疆省区难以置身事外，同样受到严重波及，直到1976年粉碎“四人帮”，1978年党的十一届三中全会召开，国家的边疆治理才走上排除“左”的干扰的新的征程。

2. 改革开放以来的边疆治理，即1978年至今

1978年党的十一届三中全会以后，全党工作的重点转移到经济建设上来。在拨乱反正的基础上，从边疆的自然条件、生态环境、民族特点、宗教信仰、经济结构等实际出发，为边疆的改革开放制定了一系列特殊政策。

在思想上强调一切从边疆的实际出发，贯彻落实“解放思想、实事求是、与时俱进”的思想路线，不搞“一刀切、一锅煮”；

在政治上坚定不移地贯彻党在社会主义初级阶段的基本路线，坚持以经济建设为中心，坚持改革开放；

为维护边疆长治久安，坚持民族区域自治制度，大力加强民族团结，落实各项民族政策和宗教信仰自由政策，维护社会稳定；

为支持边疆地区的可持续发展，出台西部大开发战略和支持边疆地区发展的特殊政策，如财政倾斜政策、对口支援政策等，推动边疆经济体制改革，大力发展社会生产力；

在边政机构设置方面，废除了“文革”时期形成的“政社合一”“一元化”的“革命委员会”和“人民公社”建制和体制，本着有利于管理、有利于经济发展、有利于团结、有利于方便群众、有利于巩固国防五个原则，恢复了“党政协调”、实行“中央垂直领导”“内地和边疆联动”的行政机制，中央统战部、国家民委、国家宗教局分管统战民族宗教工作；地方则以省（区）、州（盟）、县（旗）、乡等行政建制，逐步打破边疆地区原有的体制障碍，进行制度更新。

（二）边疆治理举措试议

边疆治理千头万绪。从治疆大战略视野观察，以下四端边疆治理举措是必须予以关注并应着力研究的，在此我试做叙评。

1. 边疆省区实行政区制和民族区域自治制并行的行政区划体系

中华人民共和国成立，中国行政区划进入省市县制阶段，是中国多元化行政区划的发展时期。新中国成立后，虽然行政区划的主体部分仍沿用省制，但对行政区划制度进行了一系列改革和调整。其中最为重要的改革是将历史上单一的地域型行政区划系统，改造为现行的四大行政区划系统，形成了中国现代行政区划体系。四大行政区划系统是指：地域型行政区划系统，城市型行政区划系统，民族型行政区划系统，特别型行政区划系统。

在中国9个陆地边疆省级行政单位中，实行传统行省制有5个，即黑龙江、吉林、辽宁、甘肃、云南5省。

而中国5个民族自治区有4个属陆地边疆省级行政单位，即内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区和广西壮族自治区。

还有一个不属边疆省区的民族自治区是1958年10月25日成立的宁夏回族自治区。

民族区域自治制度，是中国政府治国理政的一项基本制度，是治理边疆地区的基本方略。边疆地区民族区域自治制度在新世纪的深化发展，要统筹与考虑如下因素：民族因素与区域因素的结合、政治因素与经济因素的结合、历史因素与现实因素的结合、制度因素与法律因素的结合。总之，推进民族区域自治制度的完善，是中国政府面临的历史性任务。

2. 历史上遗留边界问题的解决

我国的陆地边界从东北部中朝边界的鸭绿江口，到西南部中越边界的北仑河口，依次同朝鲜、俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度、不丹、尼泊尔、缅甸、老挝和越南接壤。

从1956年初开始，经过友好谈判，中缅两国就解决边界问题达成一致，于1960年10月1日正式签署了边界条约，这是新中国与周边邻国签订的第一个边界条约。随后，1961年至1963年，我国相继与尼泊尔、朝鲜、蒙古、巴基斯坦、阿富汗5个邻国签订了边界条约。与6个国家划定的边界线总长度约10326公里，占我国陆地边界总长度的47%。这是我国解决边界问题的第一个高峰。

20世纪90年代以来，随着国际形势深刻变化和我国改革开放及社会主义现代化建设的现实需要，在“睦邻友好，稳定周边”的外交方针指导下，我国边界工作迎来了第二个高峰。从1991年至2006年，通过和平谈判，我国先后与俄罗斯、老挝、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和越南6个国家签订了边界条约。

至今，尚有中印（度）、中不（丹）的边界问题尚未完全解决。

解决边界问题的基本原则和历史经验可做如下归纳：

一是，边界工作要准确把握好维护国家领土主权与稳定周边的关系，维护国家的主权和领土完整是边界工作的首要目的，每一项具体的边界工作都要切实体现“寸寸国土寸寸金”，都要最大限度地捍卫国家的领土主权。但是为了使问题获得解决，为国内的经济建设创造和平稳定的周边环境，又须作出必要的妥协。两者的总体目标是一致的，都要求国家利益的最大化；

二是，解决边界问题的原则是通过平等协商、互谅互让、和平谈判，求得公平合理的解决，边界问题解决之前维持边界现状不变；

三是，历史与现实相结合，特定时期的国际形势和我对外政策是重要的现实因素；

四是，按照国际法的一般原则对待旧界约。

1949年中国人民政治协商会议《共同纲领》规定，对旧中国政府与外国政府所订立的各条约和协定，中华人民共和国中央人民政府应加以审查，按其内容，分别予以承认，或废除，或修改，或征订。但是对于边界条约，我国政府采取了按国际法的一般原则对待的基本方针，即一个国家在国体改变和新政府成立后，对旧政府同外国签订的划定边界的条约一般应予继承，如果需要进行调整，也须在已经签订的旧条约基础上，通过双方政府协商加以调整。中俄、中越等边界均是在旧约基础上划定的；

五是，遵循国际惯例划界和勘界。

3. 中国现代边防体制的调整

边防体制是指一个国家关于边防领导力量和边防实施力量的构成、分工、职责范围等以及与之相配套的体系化制度，是具有权威性、系统性、差异性、稳定性的基本制度。中国边防体制是具有中国特色的边防体制，是多元力量联合的陆、海、空分工协作的防管体制。

中国边防经过60年的建设和发展，大体经历了两大阶段，前30年为组建充实阶段，后30年为改革发展阶段。其边防体制曾进行过五次调整。

第一次调整发生在1949年11月至1951年12月，是解放军与公安分段防管时期；

第二次调整发生在1951年12月至1958年7月，是公安防管时期；

第三次调整发生在1958年7月至1966年5月，是公安与解放军分段防管时期；

第四次调整发生在1966年5月至1973年4月，是解放军防管时期；

第五次调整发生在 1973 年 4 月至今，是公安与解放军分工防管时期。

4. 中国政府的海防战略思想

新中国建立后，中国政府的海防思想演进大致可以改革开放为界，划分为前后两个阶段。第一阶段，前 30 年海防思想的基本内核是围绕防御外来威胁，在此基础上稳步进行海防建设。海防战略实现了由“沿岸防御”到“近岸防御”的转变，强调“威慑”与“防御”并重的海防战略。第二阶段，改革开放以来，中国政府的海防思想随着实现建设海洋强国战略思想的形成和发展，有了新的发展和变化。

特别是结合 20 世纪 80 年代前后国际海洋发展形势提出的近海防御战略，对于保障我国沿海发达地区的安全具有重要意义，是实现我国走向海洋大国和海洋强国的重要指南。

近海防御战略的主要任务，就是在陆军、空军、沿海人民群众和海上民兵的配合下，遏制与抵御来自海上之敌的入侵，保卫国家领海和国家主权，维护国家的海洋权益。“近海防御”战略的正式提出，对于我国的海防建设有着重大的现实意义和深远的历史影响。

四、中国边疆治理的战略思考

（一）边疆治理战略的构建

1. 要重中长期治疆战略的思考

中国边疆治理的基本任务是守住一条线（边界线），管好一片地（边疆地区）。在边疆治理战略构建时，要重全局性和预测性；要不唯书、只唯实，要敢于突破传统，直面鲜活的现实；要重视治理边疆历史经验的总结，要放眼中长期的治疆战略思考。也就是说，既要有符合边疆地区实际的近期治理之策，也要有中长期治理的远略。所谓中长期，至少定位于 10 年、20 年，甚至更长一些时间。即所谓“为之于未有，治之于未乱”。^①

2. 要坚持实事求是的思想路线

中国边疆地域辽阔、文化多元，边疆治理的方针、政策的制定和实施必须坚持实事求是的思想路线。要因地制宜，一切从中国国情实际和边疆实际情况出发，决不能搞一刀切。

从维护边疆稳定的角度观察。当代中国边疆稳定面临的挑战从性质上可以分为两种类型：

第一种类型，政治类型。政治类型中又可以分为三种情况。第一种情况，某些势力要把我们某些边疆省区从统一多民族的中国中分裂出去，所以在政治上表现为分裂和反分裂的斗争，这种斗争是全方位的，既有政治战线上的斗争，也有意识形态领域的斗争，还有武装斗争。分裂与反分裂，当代中国最突出的地区是台湾、新疆和西藏。第二种情况，由于边疆地区相关联的境外地区的不稳定造成的冲击。就是说问题不在境内，而是在境外，由于境外的不稳定，对相邻的边疆地区的稳定造成了负面影响。目前表现在东北边疆地区。东北边疆地区本身也存在很多问题需要克服，需要解决。但是它现在最大的挑战是来自朝鲜半岛。朝鲜半岛发展的不确定性，对东北边疆地区的稳定带来了很大负面的影响。第三种情况，由于历史上遗留的边界问题没有得到彻底解决，存在边界纠纷，影响了相关地区稳定的局面。遗留的边界问题从当前陆地边界来看，主要是中印边界的历史遗留问题。从海疆来看，一个是钓鱼岛的争端，一个是南沙群岛主权的争端，近几年还有东海海疆的划界问题；

第二种类型，是经济类型。经济类型相对比较简单，就是某些国外势力集团为了追逐高额利润，在边疆地区进行跨国犯罪，包括贩毒、拐卖人口、走私枪支等等，特别是贩毒。这一点从当前来说，热点地区还是云南、广西，特别是云南，因为它面临着金三角。这种犯罪活动，特别是贩毒，确实对当地社会的方方面面带来了非常严重的影响。

从周边安全的角度来观察。

周边安全，实际上也是边疆稳定的另外一种表述，或者说是另外一个观察的视角。从 20 世

^①国学整理社《诸子集成》第 3 册《老子》，北京：中华书局，1986 年，第 129 页。

纪90年代以来,我国周边安全形势应该说是新中国成立以来情况比较好的一个历史时期。我国的边疆安全、周边安全大概有这么几个特点:

第一,总体的稳定与局部的不稳定并存。地区的总体稳定局势主流是能够保持的,但是也有许多不稳定因素存在。这些不稳定因素有的时候还可能激化;

第二,陆缓海重,就是陆地边界相对比较缓和,海疆方面的问题比较多。与陆缓海重相对照的是北缓南急,即北部边疆相对比较缓和,而南部海疆方面的事情就比较多。那么,具体的也就是我所说的重点地区,台湾、南沙群岛,特别是台湾;

第三,威胁多元,程度有别。当然这里影响我们战略全局的最大威胁来自美国。多元威胁中既有美国的因素,也有日本的因素,东盟跟我们也有竞争。在新疆方面,伊斯兰世界跟我们也有不协调的地方,所以,应该说是威胁多元,但是最大的威胁在美国;

第四,有关问题相互联系,而且是互相影响。

从20世纪90年代以来,应该说总体上是这么一个格局。每个具体阶段的情况还是有些变化。

(二) 文化认同与国家认同

1. 文化认同是国家认同的基础

文化具有超时空的稳定性和极强的凝聚力,一个民族的文化模式一旦形成,必然会持久地支配每个社会成员思想和行为。在人类历史进程中,同一民族通常都具有共同的精神结构、价值系统、心理特征和行为模式,人们正是在这种共同的文化背景中获得了归属感和认同感。因此,文化认同始终是维系社会秩序的“粘合剂”,是培育社会成员国家统一意识的深层基础。国家安全统一固然取决于强大的政治、经济、军事实力,但文化认同却是物质力量无法替代的“软实力”,是一种更为基础性、稳定性、深层次的战略要素。文化认同对维护国家安全统一具有特殊的功能:

一是,标识民族特性,塑造认同心理;

二是,规范社会行为,培育统一意识;

三是,凝聚民族精神,强化统一意志。

2. 中国要建设国家认同

中国要建设国家认同既是一项长期性的历史任务,也是一项紧迫的治国之策,一个时期以来,我们倡导和开展五个认同教育,即对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国特色社会主义道路的认同、对中国共产党的认同,不仅要继续下去,还应加大力度,使之深入人心。认同教育是马克思主义历史观、国家观、民族观、宗教观、文化观的具体体现,是推进边疆地区社会主义文化大发展、大繁荣的灵魂核心,是塑造中华人民共和国合格公民的重要基石。

评判认同教育是否普及、深入和有效,主要可从如下五个方面加以验证:

一是,多民族的社区居民之间相互交往的亲密度,主要体现在私人感情是否深厚与信任;

二是,各个部门单位内部同事之间的相互交流的程度,主要体现在工作的相互配合和闲暇时间的来往有无隔膜感;

三是,社区各民族成员对交融的认可程度,主要体现在社会对不同民族成员通婚的认可,是否顺利和普遍的状态;

四是,公众场合陌生人之间的互助或服务是否有以民族身份划线的情况,主要体现在各民族成员对不认识的人的称谓与是否提供帮助的行为;

五是,社会舆情引导在共性认同的体现,主要看是否把握了“认同”要求的精神。^①

^①参阅孙 勇,王春焕,朱金春《中国边疆治理重点指向》,《华西边疆评论》第3辑,北京:民族出版社,2016年,第25页。

认同教育如果能取得如此效果，则文化认同不仅仅成为国家认同的基础，而且将最终进入最深层即心理上的认同，而不是认异。如果进入这个境界，那还有什么国家分裂的问题？当然这样目标的实现，尚任重而道远。

（三）发展与稳定

1. 关于发展五题

题之一，发展的内涵应该是社会的整体发展。

发展包括经济的发展、文化的发展，特别是国民素质的提高，这样的发展才有可能成为可持续发展、是跨越式发展，才有可能使发展取得最理想的效果。那种把“发展”简单看成是经济的发展，是非常不全面的。

题之二，经济发展无疑是发展的重要组成部分。

在经济发展中应坚持群众第一、民生优先，处理好长线投入与短线投入的合理比例。在此前提下，倾国家之力，在边疆地区推进基础设施现代化、新型城镇化的进程。

题之三，制定经济发展战略规划，必须顾及地区特点。

经济发展不能仅靠行政命令，不能生搬硬套，必须把“我让你做”变成“老百姓愿意做”，要激发群众改变自己命运，建设和发展自己家园的主动性和积极性。

题之四，要做好做实对口援疆工作。

援助边疆是服务，要处理好援疆中“输血”与“造血”的关系，“输血”是临时性的，“造血”才是决定性的。

题之五，要处理好发展与稳定辩证关系。

发展和稳定是互相依存、互相制约的，没有发展，稳定得不到保证，没有稳定何谈发展，发展和稳定是相辅相成，在实践中决不是、也决不能把两者人为分割：这个时期抓发展，那个时期抓稳定，把发展和稳定作为不同阶段区分的标准。

2. 关于稳定三题

题之一，国家治理视野下的边疆稳定。

边疆稳定是指边疆地区的社会稳定，我们习惯称之为长治久安。社会稳定，包括政治稳定、经济稳定、社会秩序稳定、思想稳定和国际环境稳定等层面。边疆稳定的治理是以政府为主导的多元主体的协作性治理。要使边疆稳定治理取得应有的效果，必须构建一个由中央政府、边疆地方政府、边疆社会组织、公民等相结合的协作性主体结构，其中中央政府是边疆稳定治理的制度安排者和主导力量，主要提出边疆稳定治理的制度框架和国家战略，调动必要资源，督导和推动边疆地方政府，促成稳定治理目标的实现。边疆地方政府是边疆稳定治理的具体责任人，负责落实中央政府的大政方针，承担具体的边疆稳定事务的管理。边疆社会组织和公民则是边疆稳定治理的参与者和行动者。

题之二，要打一场反恐的人民战争。

当今，边疆地区面临非传统安全问题的严峻挑战：“三股势力”的暴恐活动、毒品、非法移民、拐卖妇女和儿童、流行疾病等在我国不同边疆地区都不同程度存在。但我们也应承认，尽管新疆社会大局总体稳定、可控，但新疆维稳形势的严峻、复杂也是谁也回避不了的客观实际。新疆的反恐、反分裂斗争将持续一代人、二代人，甚至更长的时间，所有爱国的中国人应有足够的心理准备。面对暴恐分子的挑战，为实现新疆的跨越式发展和长治久安的大局，动员各族人民，打一场反恐的人民战争是一项既紧迫又持久的重大任务。

题之三，对边疆地区群体性突发事件的预警和处置。

边疆地区发生群体性突发事件，其群体的主体往往表现为是少数民族身份，少数民族群体性突发事件，从总体上看多属人民内部矛盾性质的体制外、非制度化的行为，大体上可以分为社会性维权事件、社会泄愤事件、社会骚乱事件。经济转型过程中社会成员受益不均，是酿成上述事件发生的基础性原因，而政府管理行为失当，往往是促成事件发生的催化剂，当然也时常伴有社

会不稳定分子的借机煽动。

“安而不忘危，治而不忘乱、存而不忘亡”，也就是“居安思危”，是中国历史上“治国安邦”最重要的经验。预防少数民族群体性事件最好的办法就是，在事件尚未爆发时就排除隐患，将隐患消灭于萌芽状态。而优化少数民族群体性事件预警机制是治理危机最经济、最有效的办法。

预警机制的优化，一是政府应加大对民情、民怨的监测，对少数民族群众反映强烈的问题应给予充分的重视，并掌控民怨的发展变化轨迹，采取措施，合理解决，一时解决不了的要善于疏导；二是要建立一整套健全的法律、法规，对预警责任机制的界定，预警监控机构的职责，预警的应急保障等要有明确的规定，使少数民族群体性预警机制有法可依、有法必依。

Borderland Governance in China: From History to Reality

MA Dazheng

Abstract: As a geographic, historical and political concept, borderland contains military, economic and cultural connotations and tends toward becoming an organic part of the unified multinational China. With a long history and an extensive area, borderlands in China are inhabited by diverse nationalities and are faced with complex problems. All through history, they have been playing a special strategic role in China. Several consensus have been reached in research on ancient China's frontier governance policies, and these consensus can enlighten us about contemporary frontier governance. With China's reform and opening up to the outside world as the boundary, borderland governance of contemporary China can be divided into two periods. Of the many governance policies, the idea of 'siduan' or four-end governance deserves special study. To promote the development and stability of the borderlands, Chinese borderland governance strategy should be formulated for long-term governance and follow a practical and realistic way.

Keywords: frontier, demarcation, ancient times, contemporary era, governance

(责任编辑 张 健)