

合力治边：助推边疆治理现代化的重要方略

吕朝辉

(云南民族大学政治与公共管理学院, 云南昆明, 650031)

摘要：迈向现代化的边疆治理离不开治边方略体系的设计和推行。植根于中国特色治边实践经验，并加以内涵拓展和理论深化的合力治边方略，是现代化边疆治理的重要选择。合力治边方略是统领和指导合力治边行动及其过程的一套有效方法和策略，其内在契合共建、共享、共治理念，具有体系完整、认同一致、效能综合、资源耦合、运用灵活等特征。以合力治边方略推动边疆治理实践逐渐走向科学化、民主化、系统化、协同化的现代化之路，不仅需要完善国家战略支撑、党政有机联动、“三位一体”保障、合作平台支持等前置条件，而且需要强化以政府为中心的共治强边、跨区域合作兴边、先进文明睦边、群防群治固边、境内外合力筑边等实践环节。

关键词：公共治理；合力治边；合力治边方略；边疆治理现代化

中图分类号：C956

文献标识码：A

文章编号：1672-3104(2019)04-0136-08

新时期，在边境防控和社会治安领域的边疆治理实践中，逐渐形成了一种党建成边、政府固边、军队安边、警察稳边、全民守边“五位一体”的党政军警民合力治边机制，其实践运用有力地推进了平安、幸福、和谐边疆建设。然而，当前学术界关于党政军警民合力治边机制的研究，主要集中在报刊或网络媒体的新闻报道当中，侧重于对这一实践做法的介绍与评价，忽略合力治边方法和策略的系统理论建构。鉴于此，本文将聚焦于边疆治理现代化要求日趋迫切、形势日趋复杂、任务日趋艰巨的新时代下，尝试性地对党政军警民合力治边的实践做法予以理论上的系统归纳和内涵深化，从这一实践机制适用的特定领域拓展到边疆治理的其他领域，并从理论指导、参与主体、机制创新、制度保障、实践形式等方面加以丰富，以此上升为一套具有普遍指导意义的合力治边方法和策略，以期对边疆治理现代化的纵深推进有所裨益。

一、迈向现代化的边疆治理需构建治边方略体系

一般意义上的“现代化”是描述现代社会发展和进步状态的核心词汇，大多从对传统社会形态的调整、超越和完善来加以理解。一些西方学者站在价值预设

的立场，认为任何国家的现代化终归要走向西方化。然而，事实反复证明，“现代化并不一定意味着西方化。非西方社会在没有放弃它们自己的文化和全盘采用西方价值、体制和实践的前提下，能够实现并已经实现了现代化。”^[1]因此，如何甄选并吸收真正适合本国国情的现代化要素及其组合方式对中国现代化进程至关重要。

在国内学者看来，治理现代化实质上构成了一个国家整体现代化不可分割的重要组成部分。李景鹏认为，党的十八届三中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”，堪称中华人民共和国成立之初提出实现工业、农业、国防及科学技术等“四个现代化”战略规划之后所提出的第五个现代化^[2]。在俞可平看来，人类的生产行为、交往行为和管理行为的标准化是现代化的重要内涵，而治理现代化则可以视为治理目标、治理指标、治理效益、治理评价的标准化^[3]。从国家治理视角审视现代化，实际上是“一个政体所应对的人类事务的复杂性不断增加的进程”。^[4]纵观西方国家所追求的治理现代化，实际上就是通过谋求政府、社会与市场之间的互补互促、协同合作，对日益复杂化的公共事务加以解决的“善治”过程。多元主体的平等协商共治被西方国家视为走向治理现代化的重要标志。与率先实现现代化的西方发达国家相比，

收稿日期：2018-12-29；修回日期：2019-04-24

基金项目：国家社科基金重大项目“我国边疆治理体系和治理能力现代化的系统理论及其指数化研究(16ZDA098)”

作者简介：吕朝辉(1979—)，男，湖南邵阳人，政治学博士，云南民族大学政治与公共管理学院副教授、硕士生导师，联系邮箱：fanghu999@163.com

我们的差距主要表现在国家治理的法制化、规范化、程序化水平^[5]。因此，加快推进治理体系和治理能力现代化，已经成为新时代全面推动中国现代化进程的一大决定性因素。

政治学视野中的边疆是指具有陆地边界线的省级行政区划。中国话语体系下的边疆治理就是指以“党委领导、政府主导、社会协同、公众参与”为核心架构的多元主体为实现边疆省区的长治久安与繁荣发展，依托边疆治理制度体系、政策体系以及技术方法体系，依法对边疆区域内的国家事务和社会公共事务进行管理和处置的行动及其过程。迈向现代化的边疆治理抑或边疆治理现代化，是国家治理现代化不可分割的有机组成部分，具体而言，就是指边疆治理行动及其过程逐渐符合法治化、民主化、科学化、标准化等治理现代化特征要求的正向演化。边疆治理现代化的推进和实施，既要高度统一于国家治理现代化的整体愿景和总体使命，也要关照边疆区域特殊的治理需要和局部的治理目标。边疆治理现代化的衡量标准或主要标志大体上涉及：治理主体的多元化、治理资源的多样化、治理原则的法治化、治理思维的系统化、治理方式的科学化、治理过程的民主化、治理机制的协同化和治理业绩的高效化。

在全面加快中国现代化进程的新时代背景下，相对于更为发达的中东部地区而言，边疆地区明显呈现出政治环境自身特点多、经济发展水平不高、社会发育程度较低、文化形态多式多样、周边地缘关系错综复杂等特殊治理生态，边疆治理问题表现出综合性、突出性、敏感性，边疆治理任务表现出艰巨性、复杂性、多样性，边疆治理风险呈现出域内域外、体制内外、传统与现代交织杂糅的特点，边疆治理的现代化程度愈发成为支撑国家重大战略行动乃至决定国家治理现代化水平的关键因素，补齐边疆治理现代化这一“短板”迫在眉睫。

助推边疆治理现代化，必须首先设计和推行科学的治边方略体系。治边方略体系就是边疆治理过程中持续稳定使用的方法和策略的总称。不断探索和开发一系列符合边疆治理规律，并且在实践中被证明成本低、效率高、效益好、效果佳的治边方略，显然是运用边疆治理体系促进边疆治理现代化的有效媒介和必要手段。由于不同历史时期社会生产力发展水平与政治制度的不同，治边方略具有很强的历史阶段性特征。在中国古代，先后实施过和亲联姻、册封朝贡、羁縻之治、屯垦戍边等边疆治理方略。中国共产党领导全国人民建立中华人民共和国以来，为维护国家的安全与统一以及边疆的长治与久安，我国边疆治理实践在

汲取历史有益经验的基础上，逐渐形成了具有鲜明时代特征的科学治边方略体系，具体包括法治稳边、情感固边、文化戍边、合力治边、开放兴边、富裕强边等方略，有力地推进了我国边疆治理的现代化。本文重点阐述合力治边方略及其对边疆治理现代化的独特作用。

二、合力治边的理论来源

合力治边本质上是一种置于边疆治理现代化场域之下“具有世界视野、彰显中国气派、凸显边疆特色”的本土模式。全面理解基于合力治边生动实践设计的合力治边方略，必须首先对合力治边的相关理论来源进行梳理。合力治边的理论来源并不是非此即彼的单一渠道，而是互相统合的多路并进。

（一）合作治理和协作治理的理论分野与融合

需要说明的是，“治理”一词一经提出，迅速被泛化使用，仅就政治学视角而言，多边合作治理、多中心治理、多层治理、公私合作治理、网络状治理、合作治理、协作治理、协同治理等等理论应运而生，使其内涵和外延被弄得模糊不清，但众多理论都可以纳入广义的公共治理范畴。公共治理是一种使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程^[6]，主张治理对象的参与和合作以及管理手段与方法的多样性^[7]，强调法治、自治与合作理念的有机融合^[8]，凸显公共利益最大化下正式或非正式规则与制度、权威与力量间的持续互动^[9]。从本质上说，公共治理是“建立在市场原则、公共利益和社会认同之上的合作”。^[10]由此可知，公共治理内含的主体多元、协作互助、协商妥协、策略灵活、联合行动等多重合作意涵，自然构成合力治边的基本理论渊源。

当前，在地方性公共治理的中国话语体系中，“协作治理”和“合作治理”已成为最为亮眼的高频词，因而，辨清两者的理论界限成为探析合力治边的起点。西方学者普遍认为协作的基本含义是发挥不同参与者的各自优势，更加有效地解决那些单个组织难以解决的特定问题。换言之，“协作的需要源于参与者的相互依赖，因为每个参与者拥有完成一项任务所需的不同类型和不同层次的技术和资源”。^[11]据此理解协作治理，则是集中多个利益相关者于一个共同的议题，并由公共机构做出一致同意的决定的治理模式^[12]。费里曼进一步概括出协作治理的五点特征：以解决问题为导向；利益相关者全程参与决策过程；形成临时性的决定；超越传统的公私角色分野；建立一个开放的执

行机构^[13]。国内学者对合作治理的构思,不仅强调多元主体提供公共服务以弥补政府不足、提高行政效率的工具理性,还强调社会参与、政府回应、达成共识的价值理性。但同时也指出,由于西方语境下的合作治理是建立在成熟宪政民主和公民社会基础上自由而平等的理想化合作形态,因而,不应被视为包治百病的“万灵药”,必须对其在中国的适用性及限度进行审慎考辨^[14]。基于这样的认识背景,国内学者对于协作治理和合作治理的解析出现了不同程度的理论分野。一种代表性观点认为,合作治理是比协作治理更高层次的治理模式,比如张康之就认为合作治理是超越互助与协作,政府、市场、社会(个人)等合作主体“基于特定的互惠目标,并在自主、平等的基础上开展合作的新型社会治理方式”;^[15]另一种代表性观点认为,协作治理才是适合中国现实需求的治理模式,因为相对于更为强调以政府为主导、其他主体积极参与并发挥特定作用的协作治理,合作治理过于突出多元主体的平等参与和民主协商,对参与主体的互动关系及治理结果重视不够^[16]。事实上,合作治理与协作治理的理论分野,恰恰是公共治理走向更高层次的必由之路,两者存在相通相融的理论内核,都是以利益共享的目标共识为基础,以优势互补的多元主体为核心,以相互依赖的治理资源为依托,以整体联动的共治机制为支撑,以灵活运用治理手段为途径等。这就意味着设计中国语境下的合力治边必须要对两者共享的理论内核加以适用性吸收和整合性利用。

(二) 整体性治理和网络状治理的理论拓展与丰富

整体性治理主要解决以自我封闭、信息阻隔、权限重合、各自为政为特征的政府管理“碎片化”和“空心化”问题。其核心要义是协调整合,关键是建立融合差异与整合利益的信任机制^[17]。其最初提出是为了解决政府内部的目标一致和行动统一问题,即是指“政府机构组织间通过充分沟通与合作,达成有效协调与整合,彼此的政策目标连续一致,政策执行手段相互强化,达到合作无间的目标的治理行动”。^[18]随着理论研究的深入,整体性治理理论不仅强调政府体系内部不同机构和职能的整合,而且强调政府、市场与社会力量协作基础上的整合。此外,整体性治理特别强调以整体观念看问题,而“不是孤立地就问题谈问题,而是从社会整体来看待和处理问题”。^[19]由此可见,整体性治理所特别注重的治理问题相关性、治理目标一致性、治理过程协同性、治理策略共识性、治理手段融合性、治理效果同向性等特征,及其体现出来的权责明晰、信息畅通、目标共识、协调一致、整体联

动等治理态势,与合力治边有较强的理论相关性。

网络状治理是公共治理的一种新思维、新模式,强调在行动者之间形成一种非正式、非科层、互惠、相对稳定的关系和形式^[20]。在公共治理的语境中,“网络应当被当作一种技术或技术平台认识”。^[21]通过网络技术平台,再造合作治理或协作治理流程及结构。网络状治理可以视为对多元主体合作机制与合作平台的有益探索,主张建立纵横交错的网络状治理结构以及网络合作规则对多元主体行动准则加以规约。在网络状治理结构中,最关键的要素是处于网络节点上的各方形成一种合作关系,最主要的特征包括多边关系、扩散性交换、动态性、国家成为经纪人等^[22]。在治理现代化的时代背景下,立体互动的网络结构、多向辐射的网络方式、彼此认同的共同利益、相互依赖的资源交换以及合作共赢的整体效能等网络状治理基本要求,理应成为深化合力治边实践的理论指导。

总之,合力治边的相关理论来源都具有公共治理的核心理念,但也各具特色:合作治理侧重多元主体的平等地位,协作治理主张政府主导下的协同并进,整体性治理强调目标共识上的行动统一,网络状治理强调多边纵横交错式的相互依赖关系。四大理论的侧重点不同也恰好展现了合力治边理论空间的丰富性和实践形式的多样性。

三、合力治边与合力治边方略

公共治理相关理论依据和我国边疆治理生动实践的有机结合,为中国特色合力治边方略的科学设计奠定了坚实的基础。党的十八届三中全会提出,治理是一个动态的过程,这一过程的最终目标是不断增进公共利益,而要实现这一目标,需要党的领导、政府主导以及社会、市场等多元主体的共同参与和协作。这既明确指明了中国场域下的公共治理话语体系,同时也表明致力于多元主体分工协作与合作共治的合力治边实践做法必须上升到助推边疆治理现代化的重要方略。

(一) 合力治边的概念阐释

合力治边是一种区别于以往基于行政等级秩序垂直管理模式的边疆治理新模式,它提倡政府、社会和市场多方力量协同共治。具体而言,就是边疆治理多元主体构成相互补充、相互作用、相互协调、相互促进、有机统一的共建共享共治格局,形成系统设计、科学分工、有效协作的整体关系,从而集聚党委领导、政府负责、军民联动、社会协同、公众参与的整体合

力，并以此及时有效应对和化解一切边疆治理问题和矛盾的实际行动及其过程。我们可以从如下两个方面进一步理解“合力治边”：

第一，合什么“力”。“合”具有集合、整合、统合之义，“力”包含智力、财力、物力、能力等，“合力”即集合、整合、统合多元治理主体的智力、财力、物力、能力。边疆治理现代化视域下的合力治边，首先必须体现中国特色社会主义治理格局的独特优势和政治特色。中国的特有国情孕育出了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理格局，其实对合力治边而言，也是如此的格局和组织结构体系。照此要求，助推边疆治理现代化的“合力”，目标是在党中央统一领导和国家法治体系全面保障的根本前提下，构建起能够统合多元主体、协调多方行动、激发多种活力的合力治边格局，合“边疆地方党委领导、边疆地方政府负责、群团组织辅助、驻地军警组织特殊功能发挥、基层村社组织自治、企业组织社会使命担当、社会组织活力激发、社会公众广泛参与”的“八位一体”整体力量。

第二，如何“合力”。合力治边的最终成效，主要受到目标共识的达成程度、多元利益的平衡状况、社会资本的实际存量、多方主体关系的沟通与协调以及多种资源和信息互享互通情况等多重因素的综合影响。所以，在边疆治理现代化视域下如何“合力”，其关键在于秉持共建、共享、互利、共赢、协商、妥协等合作理念的基础上，把握影响合力治边成效的相关影响因素，克服不利于合力治边实践顺利展开的各种阻力，建立健全有利于拓展深化合力治边适用领域和层次的体制、机制、平台和渠道，实现公共权力范畴和非公共权力范畴物质、能量、信息之间的相互衔接、相互交换、相互融合、有机整合和优势互补，全面提高边疆治理能力和治理水平。

（二）合力治边方略的内涵及特征

所谓合力治边方略，即统领并指导合力治边行动及其过程的有效方法和策略的总称。具体而言，就是指在遵循共建、共享、共治理念的基础上，把掌握不同资源条件、拥有不同治理能量、具有不同治理智慧的党政系统、社会组织、企业组织和社会公众，统合成一个拥有共同目标，既合理分工又有效协同的治理体系，以及围绕这一理念和思路在治理边疆、巩固边疆、发展边疆和稳定边疆过程中，所采取的较稳定的方法和策略的总和。

全面理解合力治边方略内涵，还需把握其若干基本逻辑特征：

第一，支撑体系的整体性。合力治边方略的有效

性，离不开多元主体地位平等、协商合作、彼此共存、能量互换、权威互补、纵横交错、整体联动的立体化网络治理体系加以支撑。这样一种支撑体系，必须具有以共建共享共治目标为导向、以边疆治理中的重大现实议题为中心、以边疆社会资本的持续累积为基础、以从各个方向采取多向辐射的网络治理为方式的整体性特征。合力治边方略的这一特征，意味着其与多元主体各司其职、各尽其责、相互配合、彼此支持的整体性治理格局具有内在的契合性。

第二，价值认同的统一性。合力治边方略的有效推行，依赖多方参与主体彼此认同基础上的价值观趋同及统一行动。通过目标的相互调适、利益的相互平衡、信息的相互沟通、资源的相互利用、能量的相互转换、技术的相互补充、智慧的相互提升，并在此基础上培育共建、共享、合作、共赢的共同价值认同和团结、和谐、友爱、互助的共同行动取向，无疑是合力治边方略的内在要求。因此，对于边疆这一民族成分多样、宗教信仰多种、思想价值多元的特殊区域而言，运用合力治边方略牢固同质性的先进价值理念认同根基和统一边疆治理行动，其现实意义不言而喻。

第三，治理效能的综合性。合力治边方略特别强调在共建、共享、共治及互信、互动、互赢的目标统领下，内在要求公共权力范畴的主导性边疆治理主体和非公共权力范畴的辅助性边疆治理主体在边疆治理过程中，适时、积极、主动地调整各自特殊性的利益要求和周期性的行动方向，形成利益趋近、目标一致、行动统一、方法对接的合力。这种“合力”有利于盘活边疆社会资本“存量”和累积边疆社会资本“增量”的有机统一，从而提升边疆治理的综合效能。

第四，资源调动的广泛性。合力治边方略的立足点在于吸纳和整合分散或闲置的治理资源及组织能量，实现多渠道边疆治理资源的优势互补、共同分享及相互利用，以及促进全方位治理能量的相互支持、相互转化及相互递增，形成1+1>2的整体合力解决边疆问题。边疆与内地的地理空间、资源禀赋、产业布局、人文特征互补性强，同时与山水相连的周边邻国资源禀赋及人文特征相似度高，将资源整合与共享的区域合作效应从境内扩大和辐射至境外，无疑是合力治边方略的内在特征与要求。

第五，策略运用的灵活性。合力治边之“合力”，不仅仅是组织能量及资源要素的优势互补，更重要的是“合力”能够激发新的边疆治理智慧和活力，创造新的治边策略及其排列组合，巩固既有治边方略的功能。在合力治边方略的运用场域下，分别具有物质能量、资源禀赋及信息传递优势的边疆治理多元主体，

既可以形成政府与政府的协同、政府与社会的共治、政府与市场的互补、政府与公众的互信等边疆合作治理模式,也可以根据边疆治理生态的特殊性及内外部环境持续变化,采取具有灵活性、针对性、差别化的边疆治理方式方法。

四、合力治边方略是边疆治理现代化的必然要求

基于合力治边方略所具有的特殊内涵及逻辑特征,对其加以开发和运用,并将其确立为边疆治理实践必须长期稳定而持续坚持的方法和策略,无疑是加快推进边疆治理现代化的必然要求。合力治边方略就是通过开发利用一系列符合边疆治理规律、契合公共治理逻辑的治边方法和策略,来提升治理主体多元化、治理资源多样化、治理原则法治化、治理思维系统化、治理方式科学化、治理过程民主化、治理机制协同化、治理业绩高效化的边疆治理“八化”水平。具体地讲,合力治边方略对于助推边疆治理现代化发挥如下独特作用:

第一,合力治边方略有利于整合利用边疆治理资源,筑牢边疆治理现代化的物质基础。一切能够为实现边疆治理现代化提供支撑的资源条件都可以称之为边疆治理资源。边疆治理资源类型的多样化、数量的丰厚化、质量的高端化及其优化组合与科学配置情况,决定了边疆治理现代化的高度。边疆治理资源的欠缺、分散抑或僵化使用,容易导致治理营养不足、治理过程停滞、治理功能退化、治理结构紊乱,不利于边疆治理现代化的整体有序推进。秉承互信、互利、互赢理念以及构筑共建、共治、共享格局的合力治边方略,显然有利于建立边疆治理多元主体间的互相信任、互相支持、互相配合关系,进而有利于减少边疆治理制度实施或政策行动过程中的资源内耗、能量对冲及效能抵消,有利于挖掘开发和整合利用一切潜藏在边疆社会的“碎片化”组织力量及分散化组织资源,从而最大限度地实现传统与现代、显性与隐性、体制内外与境内境外的多样化边疆治理资源的优势互补和整合利用。

第二,合力治边方略有利于推进边疆治理的科学化和民主化。以合力治边方略作为推进边疆治理现代化的核心要件,意味着边疆治理体系必须秉承民主、公开、透明、开放的运行规则,对边疆社会的一切个人、群体、组织的利益诉求和政治期望保持高度的敏感性和迅速的回应性;意味着必须通过建立健全制度化的沟通和表达渠道,充分保障边疆各族群众的参与

权、知情权、表达权、监督权等民主权利,广泛接纳、吸收、聚合不同价值信仰、不同观点立场、不同意见建议,最大限度地拓展边疆治理体系的有效性来源和合法性基础。如此一来,既可以从技术工具层面增加边疆治理技术方法的先进性、治理策略的创新性、治理过程的民主性、治理政策的科学性,又可以从价值认同层面促进边疆治理体系实现更强的回应性、更大的参与性、更高的透明性,进而减少边疆治理中的风险和不确定因素,规避边疆治理中的人为失误和无所作为,降低边疆治理中的信息成本和时间成本。

第三,合力治边方略有利于促进边疆治理的系统化和协同化。作为一种遵循合作共治和整体联动思路的合力治边方略,可以直接促进边疆治理体系的系统化和边疆治理机制的协同化。首先,有利于打破直观性、模糊性、静态性、机械性的单一化传统边疆治理思维,树立动态应变性、整体关联性、发展创新性的系统治理思维,有利于打破边疆治理体系运行中的领域割裂、地域割裂、阶层割裂、体制内外割裂、境内境外割裂、民族割裂、宗教割裂等,从而实现边疆治理主客体之间的系统耦合,实现边疆治理体系各领域、各环节的联动集成。其次,有利于促进边疆治理行动的协同化。一方面促进政府力量、社会力量、市场力量的优势互补与协同使力;另一方面促进边疆地方党委“统揽全局、协调各方”的资源整合功能,边疆地方人民代表大会输入民意、整合公意、输出政策、反馈民情的应然功能,以及边疆地方人民政府在解决公共问题、处置公共事务、提供公共服务方面的具体功能能够得到有机统一的协同发挥。

五、合力治边方略的推行

助推边疆治理现代化的合力治边方略,必定具有一系列按照现代化标准、围绕这一方略的具体应用和展开,从而构成中国特色边疆治理现代化的生动实践。

(一) 推行合力治边方略的前提条件

有效发挥合力治边方略对边疆治理现代化的助推作用,首先需要创设一系列有利于合力治边方略顺利推行的前提条件。

1. 坚持边疆治理的国家视角是推行合力治边方略的根本前提。边疆治理的国家视角,就是指边疆治理的一切行动必须服从服务于全面依法治国、国家全面发展、国家治理现代化等国家重大战略。这是一种具有整体观、大局观、长远观的边疆治理正确取向,根本区别于以面子政绩工程、地方保护主义、狭隘民

族主义等为主要表征的错误取向。不论是国家战略驱动、地方政府发起抑或边疆问题倒逼的合力治边实践，都必须牢牢坚持边疆治理的国家视角。用边疆治理的国家视角指导或引导合力治边方略的推行过程，有助于参与合力治边的多元主体牢固树立国家整体利益观、区域平衡发展观以及命运共同体观等正确边疆治理观。

2. 始终坚持党委领导和政府主导的有机统一是推行合力治边方略的关键前提。合力治边方略的有效推行，关键在于边疆地方党委通过思想价值引领、利益聚合、社会动员和组织保障等领导方式，对合力治边实践过程实行全局掌控、方向把控和效能监控。合力治边方略的有效推行，同样离不开边疆地方政府在实践中扮演好合力治边发起者、组织者、维系者的首要责任主体角色。具体而言，即边疆地方政府通过主动提升自身的合作意识和合作能力，促进边疆社会组织健康发展、边疆市场秩序规范建设、边疆民众现代公民意识稳步提升，积极打造有利于合力治边的政策环境，着力搭建合力治边的制度平台，适时发起合力治边的重要议题。

3. 构建以共建为基础、共治为保障、共享为目标的“三位一体”格局是推行合力治边方略的重要前提。立足于新时代边疆地区新态势的认识，全面有效地推行合力治边方略，必须切实发挥共建在边疆治理中的推动作用、共治在边疆治理中的制度效用、共享在边疆治理中的价值应用，并在此基础上构建起三者之间相互影响、相互推动的重要关系。首先，依托多元主体的共建，有效拓展合力治边方法和策略的选择空间。其次，依托制度形式明确多元主体共治的角色定位及责任划分。再次，依托公平合理的收入分配及利益共享机制增添合力治边的持续动力。

4. 合作机制的科学设计是推行合力治边方略的必要前提。合力治边方略的有效推行必须设计一套上下联动、左右逢源、内外结合、闭合自如的合作机制加以支撑^[23]。这样一套合作机制，能够使合力治边的多方参与主体分别在各自的优势领域内发挥其独特的治理作用；这样一套合作机制，能够实现资源整合利用、多方利益平衡、参与渠道畅通、信息技术支持等合作支撑平台的有机联动；这样一套合作机制，能够实现共识形成机制、目标凝聚机制、行动统一机制、利益整合机制、协调沟通机制、责任分担机制、结果评估机制、纠纷解决机制等合力治边“接口”或“端口”之间的无缝对接。

（二）推行合力治边方略的关键环节

有效发挥合力治边方略对边疆治理现代化的助推

作用，还需抓住合力治边实践活动中的关键环节。

1. 以政府为中心的合力治边模式重构。相比较建立在成熟公民社会及多元主体平等合作基础上的西方治理模式，以政府为中心的合力治边模式显然更加符合我国边疆实际情况。这一充分彰显共治强边理念的模式，具有多样性特征，主要涉及：致力于打破地方保护和部门利益壁垒的纵横向新型政府间协同兴边模式，比如中央政府专门针对边疆省区召开的工作座谈会就是这种模式的具体运用；着眼于优势互补、互相支持、彼此依存的政府与社会组织协作治边模式，其主要动力“在于双方能够通过合作发挥各自比较优势，获得任何单方面都无法获得的资源”；^[24]立足于政府力量和市场力量彼此促进以及政府失败和市场失灵共同克服的政府与市场互补筑边模式；着力于在公共政策制定和推行过程中做到贴近边疆民众最真实需求、满足边疆民众最真挚情感、创造边疆民众最美好生活的政府与公众互信固边模式。

2. 边疆与内地的跨区域合作治理。以地方政府主导的跨区域合作治理主要包括区域合作、区域共赢、区域服务、区域责任、区域法治等理念^[25]。在国家全面发展和区域平衡发展的新时代要求下，边疆和内地的合作基础十分广泛、合作前景十分广阔，内地往往拥有比边疆更成熟的产业基础、更丰富的治理经验、更完备的市场体系，而边疆则往往拥有比内地更大的市场发展潜力和空间、更多的劳动力资源、更足的旅游文化资源，完全可以通过优势互补、资源互享、利益互增基础上的跨区域合作带来振兴边疆的集聚效应和规模效应。新时代条件下的东西部扶贫协作与对口支援，既可被视为中央政府缩小区域发展差距的一种治理手段，也体现了东部发达地区与西部边疆地区之间的跨区域合作。此外，随着区域一体化的深入发展，大量体现边疆区域特征的公共问题愈发超越行政区划的地理界限，“变得越来越‘外部化’和‘无界化’”^[26]，诸如边疆地区的跨境犯罪与社会治安问题、基础设施的互联互通问题、区域市场统一问题、区域环境污染及流域治理问题等，都需要通过跨区域合作治理形式加以解决。

3. 边疆社会资本的持续积累。社会资本力量可以使政府与社会产生良性互动的合作共识和互惠规范，可以使公民产生合作、理解、信任的共鸣^[27]。“一个有效的政府体系、一个具有良好社会资本的社会，或者两者兼而有之，是能够形成良性互动合作的基本初始条件。”^[28]同理，边疆社会资本的持续积累，是保证合力治边方略持续有效推行的基本初始条件。边疆社会资本的现实存量基础越稳定、潜在增量条件越具

活力,推行合力治边方略的广度、深度和效度就愈理想;边疆社会资本的存量基础越薄弱、潜在增量条件越欠缺,推行合力治边方略的障碍、阻力和困难就愈大。在边疆地区持续积累社会资本,关键在于通过主动建构和积极传播以社会主义核心价值观和“一体多元”中华文化为核心的先进文化样态,对边疆社会组织、群体和个人复杂而多元的思想意识和行为方式进行“内化于心、外化于行、固化于制”的正确指导,筑就人与自然、社会之间共生共处的文明睦边状态,从而为合力治边方略的持续有效推行提供精神动力、行动准则及舆论支持。

4. 群防群治方式的经常性运用。不同边疆区域所涉及问题的具体性和特殊性,只有置身其中的当地民众才最了解情况、最有发言权,所以,凝聚边疆民情、民意、民智、民力的“最大公约数”,才是合力治边的“最优解”。出于有效应对因特殊地理通道、复杂民族特征、多元文化心理、现实利益失衡等造成的边疆社会问题,当前边疆治理实践中广泛采取了一种促进专群防控结合、调动民众参与的群防群治方式,本质上是一种体现合力治边逻辑特征的实践形式。比如广西的“路长制”、新疆的“警务室+租赁中心”模式、内蒙古的“草原110”以及西藏的“联户平安”做法等,在社会治安领域均取得了合力治边的显著成效。作为有效推行合力治边方略的关键环节之一,群防群治在边疆治理中的实践应当进一步加以创造性和拓展性运用。具体而言,就是要在边疆地方党委政府领导和指导下,广泛依靠和发动企事业单位、社会团体以及边疆民众的合力,协助驻地边防部队和当地公安机关维护边境安全和社会秩序,牢牢构筑“人人是卫士,家家是哨所,村村是壁垒”的全民守边固边防线。

5. 安全边疆场域的合力构筑。在长达2.2万余公里的我国陆地边界内外两侧,地缘上山水相连、气候相近、资源共生,血缘上同宗同族、习俗相近、互通有无。随着“一带一路”的互联互通,必将加速边境地区的经贸往来与人口流动,使边境的传统地理封闭效应转化为现代社会开放效应,在带来开放兴边积极效应的同时也可能面临始料未及的地缘安全挑战。这就需要与邻国合力构筑辐射境内外的安全边疆场域加以应对。所谓安全边疆场域,即在边境线内外的特定地理空间范围内,建立起双边或多边相互信任、彼此负责、利益共享、命运共担的国际地理地缘特定安全场景。具体做法是通过境内外政府系统的有机联动和精诚合作,以及以血缘、地缘、亲缘为纽带的边境民间交流与合作,共建共享命运共同体视域下的政治互动机制、军事互信机制、经济互补机制、文化互谅机

制以及社会互助机制。比如涵盖中国边疆省区的云南和泰国、老挝、越南、缅甸的“大湄公河”次区域政府合作模式,不仅开创了市场引导、项目主导、优势互补的国际经济合作典范,而且随着多边共同利益领域的扩大和国际安全合作机制的完善,必将有效构筑和巩固彼此的安全边疆场域^[29]。

边疆治理现代化的推进过程,必定是一个持续不断的创新过程,仅凭一二种治边方略的创新开发与单独运用,显然无法穷尽边疆治理现代化的整体方略,倘若如此,边疆治理创新的活力就不复存在。所以,在国家治理现代化总目标和依法治国总方略的统领下实现边疆治理现代化,还必须不断开发和运用一系列既符合科学性和先进性要求,又体现中国特色社会主义治理优势的治边方略,并加以综合、全面、系统、权变运用,以此补充和完善推进边疆治理现代化的整体方略。

参考文献:

- [1] 塞缪尔·亨廷顿. 文明的冲突与世界秩序的重建[M]. 北京: 新华出版社, 1999: 70-71.
- [2] 李景鹏. 关于推进国家治理体系和治理能力现代化——“四个现代化”之后的第五个“现代化”[J]. 天津社会科学, 2014(2): 57-62.
- [3] 俞可平. 标准化是治理现代化的基石[J]. 人民论坛, 2015(11): 44.
- [4] 戴维·E.阿普特. 现代化的政治[M]. 北京: 中央编译出版社, 2011.
- [5] 秋石. 国家治理现代化将摆脱人治走向法治[J]. 理论参考, 2014(2): 15-18.
- [6] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 香港: 牛津大学出版社, 1995: 26.
- [7] 胡祥. 近年来治理理论研究综述[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2005(3): 25-30.
- [8] 张文松. 从管制到合作: 环境法合作原则下水污染治理模式的反思与重构[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2017(1): 49-57.
- [9] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002(1): 20-32.
- [10] 俞可平. 治理与善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999(5): 37-41.
- [11] 罗伯特·阿格拉诺夫, 迈克尔·麦奎尔. 协作性公共管理: 地方政府新战略[M]. 李玲玲, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2007: 33.
- [12] WOOD, DONNA and BARBARA GRAY. Toward a comprehensive theory of collaboration[J]. Journal of Applied Behavioral Science, 1991, 27(2): 139-162.
- [13] FREEMAN. Collaborative governance in the administrative

- state[J]. Social Science Electronic Publishing, 1997, 45(1): 1-98.
- [14] 王辉. 合作治理的中国适用性及限度[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2014(6): 11-20.
- [15] 张康之. 合作治理是社会治理变革的归宿[J]. 社会科学研究, 2012(3): 35-42.
- [16] 郭道久. 协作治理是适合中国现实需求的治理模式[J]. 政治学研究, 2016(1): 61-70.
- [17] 刘学平, 张文芳. 国内整体性治理研究述评[J]. 领导科学, 2008(4): 27-31.
- [18] 叶璇. 整体性治理国内外研究综述[J]. 当代经济, 2012(6): 110-112.
- [19] ANDREW D. Holistic governance[J]. Public Policy and Administration, 1990, 5(1): 4-19.
- [20] 鄞益奋. 网络治理：公共管理的新框架[J]. 公共管理学报, 2007(1): 89-96.
- [21] 张康之. 论合作行动的条件:历史背景与人的追求[J]. 行政论坛, 2016(1): 1-9.
- [22] 朱德米. 网络状公共治理：合作与共治[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2004(2): 5-13.
- [23] 方盛举, 吕朝辉. 论我国陆地边疆的合作型治理[J]. 社会科学研究, 2015(4): 59-66.
- [24] BRINKERHOFF J M. Government-nonprofit partnership: A defining framework[J]. Public Administration and Development, 2002, 22(1): 19-30.
- [25] 方雷. 地方政府间跨区域合作治理的行政制度供给[J]. 理论探讨, 2014(1): 19-23.
- [26] 陈瑞莲. 论区域公共管理研究的缘起与发展[J]. 政治学研究, 2003(4): 75-84.
- [27] 肯尼斯·纽顿, 杨松. 社会资本与民主[J]. 马克思主义与现实, 2000(2): 47-51.
- [28] 汪锦军. 合作治理的构建：政府与社会良性互动的生成机制[J]. 政治学研究, 2015(4): 98-105.
- [29] 杨爱平. 论区域一体化下的区域间政府合作——动因、模式及展望[J]. 政治学研究, 2007(3): 77-86.

Cooperative frontier governance: An important strategy to promote the modernization of frontier governance

LV Zhaohui

(School of Politics and Public Administration, Yunnan Minzu University, Kunming 650500, China)

Abstract: The frontier governance which is moving toward modernization cannot be completed without the design and implementation of the frontier governance strategy system. One of them is the cooperative frontier governance strategy which is rooted in the vivid frontier governance practices with Chinese characteristics and collaborated with connotation expanding and theory deepening. The cooperative frontier governance strategy is a set of effective methods and strategies to lead and guide cooperative frontier governance action and its process. It internally conforms to the concept of co-construction, sharing and co-governance with the characteristics of complete system, consistent identity, comprehensive effectiveness, resource coupling and flexible application. Pushing the frontier governance practice toward modernization in a scientific, democratic, systematic and coordinated way by adopting the cooperative frontier governance strategy needs not only to improve the prerequisite such as country strategic support, organic linkage of the party and government administration, “trinity” guarantee, cooperation platform support, but also to strengthen practical links such as the government-centered co-governance to enhance the border, cross-regional cooperation to prosper the border, advanced civilization to harmonize the border, mass prevention and mass control to solidify the border, and domestic and foreign cooperation to build the border.

Key Words: public governance; cooperative frontier governance; the strategy of cooperative frontier governance; modernization of frontier governance

[编辑：游玉佩]