



本版主编 习鹏飞
责任编辑 张瑜莹
视觉 武帆

因地制宜发展新质生产力

详见6版

三五九旅的抗战壮歌

详见7版

深入实施“人工智能+”行动
更好服务中国式现代化建设

详见8版

中国边疆治理现代化新疆实践

深化边疆治理规律性认识 不断提升边疆治理水平

●周平

如何看待边疆及边疆治理

边疆是国家疆域内由于统治或治理的需要而界定或认定的特定区域,实际上是国家疆域的边缘性区域,是国家政治地理空间的特殊部分。早在中国先秦时期的《左传》中就出现了“边疆”概念,但真正把国家疆域的远僻之地确定为边疆,则是在秦统一六国之后。秦统一六国并确立中央集权统治模式,把广袤完整的疆域纳入王朝郡县制行政架构与统一官僚体系。针对偏远之地治理难题,秦朝采取了不同于核心区的治理之策来加以应对,从而把疆域的边缘地带确立为行政体制上的边疆。秦以后的各个朝代延续此法,从而形成了自己的边疆制度。

在国家主权体制形成之前,国家疆域主要在陆地上确定,且边疆外部没有边界约束,核心区与边缘区之间缺乏明确界线,因此边疆范围也没有明确界线加以限定。欧洲三十年战争通过威斯特伐利亚体系确定了国家主权体制,并根据主权体制确定了领土和边界等制度后,国家的领土主权体制也对中国古老的王朝造成了影响,并通过与他国的条约划定了国家的边界,于是边疆便有了明确的边界线。但边疆与核心区或内地的分界线仍会随着边疆地区特殊性的丧失而渐次外移,从而导致边疆范围的变化。随着国家海洋国土意识日益凸显,加之全球化背景下,国家在领土之外实际管控地理空间的情况愈发普遍,国家疆域呈现出超越传统领土范畴的鲜明特征,其形态也更加多元。相应地,作为疆域边缘性区域的边疆,其形态亦随之丰富拓展,在传统陆地边疆基础上,进一步形成了海洋边疆、利益边疆等新形态。

我国边疆地区地理环境与内地、核心区存在显著差异,不同边疆区域之间的自然禀赋、发展条件也各具特色。在漫长的历史进程中,世代居住在边疆的各族人民,依托独特的生存环境创造了丰富多彩的民族文化,各民族在交往交流交融中形成了鲜明的民族特质,共同构筑起边疆地区多元一体的文化格局与团结和谐的民族关系,成为中华文化不可或缺的重要组成部分。

从治理实际来看,由于边疆远离国家政治经济核心区,受空间距离、交通条件等客观因素影响,国家治理效能向边疆传导过程中曾面临一定的延迟与衰减挑战。同时,边疆作为我国领土的重要组成部分,始终面临复杂外部环境,相邻国家对边疆的影响总是存在,其间不乏对边疆土地的侵扰和蚕食,一些敌对势力更是长期将边疆作为渗透破坏的重点目标,通过扰乱边疆秩序、挑拨民族关系等手段破坏我国统一稳定,对国家主权、安全和发展利益构成威胁。

边疆问题虽产生并存在于边疆地区,但其影响绝非局限于局部,而是直接关系到国家主权、安全、发展全局,是任何主权国家都必须高度重视的重大战略性问题。面对这一重大问题,国家必须发挥政权的核心引领作用,统筹协调各类资源,主动作为、积极应对,以维护国家统一和边疆稳定。在中国历史长河中,历代王朝始终高度重视边疆治理,形成了如羁縻、边治、边务、镇抚、边政、经略边疆等具有历史特色的治理理念与实践模式。进入新时代,随着国家治理体系和治理能力现代化进程的推进,“边疆治理”概念在国家治理框架下形成,国家专门应对边疆问题的政策和过程,都以“边疆治理”概念来描述。边疆治理也被定义为国家运用政权的

力量去应对边疆问题的体制机制和行动。

边疆治理要解决什么问题

边疆虽地处国家核心区外围,作为疆域边缘性区域,在交通不便的历史条件下常被视作远僻之地,但它始终是我国领土不可分割的重要组成部分,对国家主权安全、社会稳定与长远发展具有事关全局的战略意义。在中国辽阔的疆域和国家大一统格局以及国家发展格局和综合国力形成的过程中,边疆始终扮演着重要和不可替代的角色。中国历史上的各个朝代都重视边疆,并根据所处的具体情况采取了不同的政策和措施来应对突出的边疆问题,不仅积累了丰富的经验,也形成了相应的政治文化,为今天的边疆治理提供了可供借鉴的经验和启示。

边疆治理要解决的问题,是边疆范围内的治理问题。边疆是国家疆域的一个区域,边疆问题归根到底是区域性治理问题。从国家治理与发展的角度来看,边疆问题虽然复杂、多样,但概括起来就是安全、稳定和发展三个大的方面,而不同形态的边疆所面临的治理问题各有特点,每个方面又包含若干具体的问题。其中,陆地边疆与其他形态边疆的问题差异尤为显著,特别是陆地边疆聚居着众多民族,民族工作的重要性、复杂性更为突出,因此常被称为边疆民族地区。需要明确的是,陆地边疆治理固然要将妥善处理民族问题作为重要内容,但边疆治理本质上解决区域性问题的机制,而非解决民族问题的机制,边疆的民族问题纳入区域性问题的框架中,才能充分发挥边疆治理的综合效能。

边疆治理是国家的责任,中央政府在边疆治理中处于主导地位,职责范围涉及边疆问题应对的机构和部门,尤其是边疆的地方政府,则为边疆治理的具体责任主体,它们共同构成了国家边疆治理的主体。在当前我国边疆治理实践中,陆地边疆治理始终坚持中央统筹、地方协同的工作格局,海洋边疆及其他形态的边疆治理,则由国家的其他机构来负责实施。

边疆问题具有突出的特殊性,一般性治理策略往往难以适应,甚至可能陷入“水土不服”的困境,无法应对其复杂挑战,这也是边疆问题长期存在的重要原因。对于国家而言,特别是肩负边疆治理重任的机构,要想有效回应这些具体、特殊且复杂的边疆诉求,关键在于赋予其专门的职责与职权,使其能够采取有针对性的政策,并在实践中创造能够解决问题的方式,从而形成一套专门的体制机制来应对边疆问题。因此,构建起专门应对边疆问题的体制机制,并有效发挥其作用,才能形成真正意义上的边疆治理。

边疆治理已成为国家治理和发展中的重要领域

党的十八大以来,在国家发展的内部形势和外部形态发生根本改变的情况下,国家疆域边缘性区域的问题更加突出,并对国家发展造成了实质性的影响。面对这样的局面,党和国家密集推出了一系列应对边疆问题的战略性决策,推动了边疆治理的全面展开,并将边疆治理提升到前所未有的高度,进一步凸显了边疆治理对于国家治理与发展的意义。

2012年,党的十八大报告首次提出“建设海洋强国”,拉开了边疆治理全面布局的序幕。

2013年3月,习近平总书记在参加十二届全国人大一次会议西藏代表团审议时明确提出“治国必先治边、治边先稳藏”的重要战略思想,其中“治国必先治边”突出强调边疆治理在治国理政全局中的特殊重要地位,在此前的西藏工作座谈会和新疆工作座谈会上作出解决西藏和新疆问题若干具体决策的基础上,从整体上把陆地边疆的治理纳入国家治理的总体谋划中部署,彰显其战略地位。

2013年11月召开的党的十八届三中全会作出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大决定和战略部署,不仅彰显了通过有效国家治理推动国家发展的坚定意志,也为边疆治理纳入国家治理体系总体格局进行部署和推进提供了战略框架,赋予“治国必先治边”这一重要论断更为高远、深刻的内涵,使边疆治理在国家治理体系中的地位和作用愈发凸显。

党的十九大报告作出的“加快边疆发展”及“坚持陆海统筹”的总体性安排,不仅把边疆的发展提升到国家治理与发展的战略全局高度,还把陆地边疆的发展与海洋边疆的发展有机地结合起来。在此基础上,党的十九届四中全会进一步提出的“加强边疆治理”要求,与“加快边疆发展”的部署结合在一起,共同构建了一个通过加强边疆治理加快边疆发展的完整逻辑结构。

党的二十大报告提出“加强边疆地区建设,推进兴边富民、稳边固边”要求,则进一步丰富了边疆治理的内涵,促进边疆治理朝着体系化的方向进一步发展。在中共中央政治局第十八次集体学习时,习近平总书记又把边疆治理与中国式现代化结合起来论述,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”,提出“要把边疆地区发展纳入中国式现代化战略全局,纳入区域协调发展、区域重大战略,完整准确全面贯彻新发展理念,支持边疆地区依托自身条件禀赋,在融入新发展格局、融入全国统一大市场实现自身高质量发展。坚持以改革开放增动力、添活力,发挥边疆地区沿海、沿江等优势,打造形态多样的开放高地,形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放格局”的明确要求,为将边疆治理落到实处提供了明确的指引和遵循。

这些针对边疆、为解决边疆问题的战略安排,皆是新中国成立以来的首次,涉及陆地边疆、海洋边疆及其他形态的边疆,均聚焦于国家疆域边缘地带治理,并且在较短的时间内密集推出。这就凸显了一个明确的事实:边疆治理已成为国家治理和发展中的重要领域。

推进边疆治理的几个问题

今天的边疆治理,在党的十八大以来党和国家推出的一系列应对边疆问题的战略决策推动下,在全面展开和持续推进中形成了清晰的治理对象、明确的治理主体、专门的体制机制以及稳定的价值目标,在国家治理体系中形成了完整结构并日渐体系化,成为了国家治理体系与经济特区治理、大都市治理、大湾区治理、基层治理、乡村治理等并列的一种治理类型。因此,对于今天的边疆治理来说,既要看到它与历史上应对边疆问题的方式和过程的联系,更要看到它的时代特征及其形成的内涵,才能把党和国家关于推进边疆治理体系现代化的要求落到实处。

党和国家根据国家发展面临的形势推出的

一系列重大战略部署,推进了国家的边疆治理,并把边疆治理塑造成了国家治理的重要类型。由改革开放推动的现代化在持续推进的过程中,不仅国家发展取得巨大成效,而且国家发展的地理空间局面也发生了根本性的变化,国家疆域的面貌已经不同于以往,以“边疆”概念描述的疆域边缘性区域的意义空前凸显,以应对边疆问题为导向的边疆治理关涉国家建设和民族复兴目标的实现,是事关全局和国家发展的战略性安排,因而是长期的战略任务,而不是阶段性的安排。

边疆治理的凸显,源于国家治理与发展的地理空间格局发生根本性变化后,边疆存在的各类问题愈发突出复杂,对国家发展的影响更为显著,直接关系到国家发展目标实现。党和国家在国家治理框架中推进边疆治理,目的就是积极有效应对突出的边疆问题,维护边疆安全、稳定与发展,发挥不同形态和类型边疆对国家发展的积极作用。因此,边疆治理必须聚焦现实边疆问题,尤其是其中突出且影响重大的矛盾和冲突,切实解决面临的实际问题。

边疆治理要解决的问题产生并存在于边疆,具有典型的区域性。然而,陆地边疆的区域性问题中包含复杂的社会问题,尤其是民族问题。需要明确的是,边疆治理是对区域性问题的机制,而非对民族问题的专门机制。因此,边疆存在的民族问题必须纳入区域性治理框架统筹应对,在边疆治理中坚持“区域性治理”取向,而非“族际主义治理”取向。陆地边疆所属的地方政府,本就肩负促进本地区经济发展的使命,既不能将区域内的一切管理事务就界定为边疆治理,将不同性质的治理混为一谈,又必须将专门应对边疆问题的体制机制与一般性的区域治理有机地结合起来。

边疆省区要将边疆治理作为工作重点。作为边疆主体的陆地边疆分属不同省区,所辖区域涉及边疆的省级行政区被称为边疆省区。国家的边疆治理,尤其是陆地边疆治理,最终要落实到具体行政区域,由该区域的地方政府负责实施。因此,无论陆地边疆的范围划定到哪一级行政区,边疆省区政府都负有推进边疆治理的职责。边疆省区包括新疆生产建设兵团,都要把推进边疆治理作为工作的重点,有效运用党和国家“加快边疆发展”“加强边疆治理”的政策,创新应对区域内突出边疆问题的体制机制,实现边疆的安全、稳定和发展。

今天的边疆治理,涉及的地理空间范围比历史上的边疆广阔得多,需要应对的问题更复杂,影响治理的因素也多样复杂,面临诸多前所未有的困难和挑战。从陆地边疆治理来看,尽管安全、稳定与发展问题与历史问题存在延续性,但比历史上的边疆问题更难应对,推进治理过程中总会遇到困难挑战。传统的应对边疆问题的方式对今天的边疆问题具有借鉴意义,但延续历史上解决问题的做法无法有效应对今天的边疆问题,因此,必须将边疆治理纳入国家治理体系整体考量,按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,探索应对边疆问题的新路径,逐步构建适应形势要求的体制机制,推进边疆治理体系和治理能力现代化,不断提升边疆治理水平。

(作者系教育部长江学者特聘教授、云南大学教授)

【本专栏由兵团日报社、新疆日报社(新疆报业传媒(集团)有限公司)联合】

坚持不懈铸牢中华民族共同体意识

●张旭新 张旭团

铸牢中华民族共同体意识是新时代党的民族工作的主线,也是民族地区各项工作的主线。新征程上,要从新疆工作的实际出发,围绕主题、紧扣主线,加强理论阐释与研究,构筑中华民族共有精神家园、推进民族地区高质量发展,坚持不懈铸牢中华民族共同体意识。

加强理论阐释与研究,强化思想引领

中华民族共同体意识,是对各民族在漫长历史进程中形成的休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共关系的高度凝练,它强调的不仅是对共同历史、文化、命运的认知,更是对中华民族整体利益的维护与追求。铸牢中华民族共同体意识,需要构建科学完备的中华民族共同体理论体系。一是深化理论体系研究。要组织各方学术力量,深入挖掘中华民族共同体形成与发展的历史脉络,从政治、经济、文化、社会等多学科视角,揭示各民族在长期交往交流交融中形成的不可分割的内在联系,为铸牢中华民族共同体意识提供坚实的理论基础。二是系统梳理最新成果。要对马克思主义民族理论中国化时代化的成果进行系统梳理,结合新时代民族工作面临的新情况、新问题,不断丰富和发展中华民族共同体理论体系,使其更具时代性、科学性和指导性。三是创新宣传教育方式。要创新

话语表达方式,加大理论宣传力度,运用通俗易懂的语言、生动鲜活的案例,将中华民族共同体理论讲清楚、讲明白,让广大人民群众易于理解、乐于接受,占领中华民族思想主阵地,使中华民族共同体意识深入人心。

构筑中华民族共有精神家园,增进文化认同

文化认同是铸牢中华民族共同体意识的基础。中华文化是各民族在相互交流、借鉴、融合中形成和发展起来的,它们共同构成了丰富多彩的中华文化。中华文化是主干,各民族文化是枝叶,只有根深干壮,才能枝繁叶茂。一是坚持社会主义核心价值观。社会主义核心价值观为引领,深入开展爱国主义教育,引导各族群众牢固树立正确的国家观、历史观、民族观、文化观、宗教观。一方面,以社会主义核心价值观为引领,发挥兵团先进文化示范区的作用,传承弘扬兵团精神和胡杨精神、老兵精神,让其在薪火相传中焕发时代光彩;另一方面,将社会主义核心价值观融入社区广场、高校文化墙等公共空间,以主题雕塑、双语标语等形式,让价值理念可视化、生活化。二是传承中华民族优秀传统文化。在中小学课程中增设经典诵读、传统礼仪等内容,厚植青少年文化自信;在日常生活中开展以传统节日为载体的文化活

动,组织民俗展演、推动家风传承,让传统文化贴近生活。通过创新性转化与生活化融入,让各族群众深入感知中华文化的博大精深,增强对中华文化的认同感与自豪感。三是促进各民族文化交流互鉴。鼓励各民族在文化创作、文化活动等方面相互学习、相互启发,共同推动中华文化的创新发展。通过举办各类文化交流活动,搭建文化交流平台,让各民族文化在交流中碰撞出火花,增进彼此之间的了解与认同,实现“你中有我、我中有你”的深度交融。

推进民族地区高质量发展,促进共同富裕

马克思主义认为,“经济基础决定上层建筑,上层建筑反作用于经济基础。”各民族共同繁荣发展作为经济基础层面的重要内容,对铸牢中华民族共同体意识这一上层建筑有着深远影响。只有实现各民族共同繁荣发展,才能为铸牢中华民族共同体意识提供坚实的物质保障,使各族群众在共享发展成果中,进一步增强中华民族的凝聚力和向心力。一是坚持国家利益就是兵团利益,新疆大局就是兵团大局。积极融入国家向西开放总体布局,紧扣新时代新疆工作总目标,将兵团发展纳入全国发展大棋局。积极承接国内产业转移,加强与其在科技、人才、市场等领域的协作,借力国家重

大工程和政策支持,推动资源优势向发展优势转化,在服务国家全局中实现自身高质量发展,让各族群众共享发展红利。二是加快培育壮大特色产业优势产业,构建现代化产业体系。立足兵团棉花、瓜果、土地、光热等优势资源,强化科技创新支撑,推动传统产业向高端化、智能化、绿色化转型,延伸产业链、提升价值链。坚持新型工业化主题主线,聚焦兵团七大主导产业和21条重点产业链,加速构建绿色产业体系,培育拓展新业态,加快构建体现兵团特色和优势的现代化产业体系,为各族群众创造更多高质量就业岗位,夯实共同富裕的产业基础。三是深入推进兵地融合发展。持续推动优势互补、共赢发展,在产业布局上协同打造特色产业带;在基础设施上构建互联互通网络;在人才、技术、管理等要素上促进自由流动,形成“兵地一盘棋”格局,让各族群众在合作中加深情感联结,在共同发展中凝聚共同体意识。四是积极推进对外开放。充分发挥区位优势,探索“走出去”与“引进来”并重,深化与周边国家能源、经贸等多领域交流合作,在主动服务和融入新发展格局中,以开放发展强化中华民族共同体意识。

(作者单位:塔里木大学马克思主义学院、兵团党委党校党史党建教研部)