



引用格式:李国政,晋惠华. 边境地区高质量发展的逻辑转换与机理诠释[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2022,23(2):57-63.

中图分类号:F127.8 文献标识码:A

DOI:10.12186/2022.02.008

文章编号:2096-9864(2022)02-0057-07

# 边境地区高质量发展的逻辑转换与机理诠释

## Logical conversion and mechanism interpretation of high-quality development in border areas

李国政,晋惠华

LI Guozheng, JIN Huihua

郑州轻工业大学 经济与管理学院, 河南 郑州 450001

**摘要:**边境地区在国家发展和安全战略中具有重要且特殊的意义,同时也是国家高质量发展的短板和弱项,亟待以高质量发展理念统揽和重塑边境地区发展格局,使其获得充分、均衡、全面发展。边境地区高质量发展具有层次性、动态性、社会性、共生性等特征。新时代推进边境地区高质量发展必须转换思维定式和固有逻辑,推进价值认知转换、政策思路转换、发展主体转换、发展取向转换。政治认同、经济发展、社会建设、文化传承、生态改善这五个方面的相互作用,构成了边境地区高质量发展的内在机理。

### 关键词:

边境地区;  
高质量发展;  
逻辑转换;  
机理诠释

[收稿日期]2022-03-15

[基金项目]国家民委民族研究项目(2021-GMD-034)

[作者简介]李国政(1981—),男,河南省卫辉市人,郑州轻工业大学副教授,博士,硕士生导师,主要研究方向:民族经济、区域经济;晋惠华(1998—),女,河南省郑州市人,郑州轻工业大学硕士研究生,主要研究方向:区域发展。

我国边境地区有140个县(市),面积达197万平方公里,人口约2300万。边境地区是集边疆、民族、生态、安全于一体的特殊场域,守土固边的任务极重。随着“一带一路”倡议与多项国家开放战略的实施,边境地区成为连接国内国际双循环的关键区域、区域协调发展战略实施的攻坚区域和国家安全战略实施的核心区域。新形势下,边境地区的定位特征使其成为深化与周边国家和地区合作的“先手棋”和“排头兵”,使其明确了内转外联的功能认知,完成了从国家之边缘到以边界为中心的时空转换。

我国边境地区大多是民族地区,发展是解决边境民族地区各种问题的总钥匙。针对边境地区极为明显的安全、发展、生态等价值属性,习近平总书记在中央第七次西藏工作座谈会上指出,要确保边防巩固和边境安全,加强边境地区建设,采取特殊支持政策,帮助边境群众改善生产生活条件,凸显了“固边稳藏”的历史方位和时代坐标<sup>[1]</sup>,进一步将边境工作置于西藏工作大局中谋划。虽然习近平总书记的这一要求是针对西藏边境地区的发展提出的,但对于国内其他边境地区同样适用。鉴于边境地区在国家统筹发展和安全大局中的特殊地位,以及其经济社会相对落后的现状,贯彻新发展理念,多措并举将边境地区纳入国家高质量发展格局,是实现国家安全与发展战略的题中应有之义。

## 一、文献回顾

与传统边疆治理研究范式相比,边境治理具有一定的独立研究需求与价值,全球治理视角下须由边疆治理转向边境治理,寻求边境治理的议题构建<sup>[2]</sup>。因此,将边境研究从边疆研究中适度分离,专门阐释边境地区稳定、发展与治理是当前学术界一个值得注意的动向。近年来,陆地边境地区“空心化”问题不断挑战着中

国的边疆治理,政策界和学术界对此高度关注,2019年5月,全国政协民族和宗教委员会调研组专门赴广西中越边境调研边境建设。学界对此问题的探讨多集中于西南边境与东北边境地区的“空心化”现象,主要围绕边境地区农村人口外流的影响因素<sup>[3]</sup>、边境山村空巢化原因及解决途径<sup>[4]</sup>等问题展开。滇桂交界地“空心化”现象<sup>[5]</sup>和西南陆地边境的虚空态势<sup>[6]</sup>也引起学界注意。有学者对陆地边境地区“空心化”的类型、成因与治理进行了系统分析<sup>[7]</sup>,并基于边境安全视角对边境地区“空心化”问题进行了整体思考<sup>[8]</sup>。

学术界对边境地区的安全、稳定与发展进行了卓有成效的阐述,为本研究提供了重要的研究视角和基础。现有文献对我国边境地区高质量发展的相关研究还比较薄弱,缺乏对其内涵特征、思维转换、逻辑机理、实现方略等方面的系统研究。鉴于此,本文拟沿着边境地区高质量发展的主要特征、逻辑范式转换和内在机理生成这一研究进路,对该问题进行深入探讨,以求教于方家。

## 二、边境地区高质量发展的主要特征与逻辑转换

### 1. 边境地区高质量发展的主要特征

新时代以来,以质量、效率、动力三个变革为内在要求的高质量发展成为中国经济社会发展的鲜明议题<sup>[9]</sup>。高质量发展是以五大发展理念贯穿全域的发展形态,是对传统发展观的深刻反思和变革。随着我国对外开放进程的深入推进,边境地区亦被纳入国家对外开放体系中,发挥着连结中国与周边国家的中介功能。同时,边境地区地广人稀,经济相对落后,社会发展水平较低,是统筹发展、安全、生态等国家战略的焦点地带。在落实国家战略部署上,边境地区高质量发展的任务更重,也相对更有价值,

其更需要通过经济社会的高质量发展来补齐发展短板和改善民生,进而融入到国家一体化的发展大局中。

基于对高质量发展的认知,充分结合边境地区的特殊性,我们认为,边境地区高质量发展需破除对“发展”的迷思,包括发展就是进步、发展是单线发展、主张发展主义理念等片面认识。边境地区的高质量发展不仅仅是单纯的经济增长,而应是在“五位一体”理念统领下的边境地区全面现代化,即以高质量发展理念统揽和重塑边境地区发展格局。通过要素持续投入、基础设施完善、体制机制创新、公共服务提升,促使边境地区发展观念、发展模式、发展动力转变,实现充分、均衡、全面的发展目标。边境地区高质量发展具有以下四个方面的特征。

其一,层次性。层次性是从宏观、中观、微观的角度看,边境地区高质量发展既牵涉国家整体高质量发展,也涉及边疆区域高质量发展,还关乎边境地区居民高质量发展,因而是一种高质量发展的体系建构。作为区域发展短板的边境地区,其高质量发展的实现程度决定国家整体高质量发展的目标能否达成。同时,国家整体的高质量发展为边疆省区与边境地区高质量发展提供了强大后盾,如通过中央对边疆地区的财政转移支付、要素投入、人口聚集、对口支援等手段,促进边疆省区和边境地区的社会稳定和经济发展。国家的高质量发展也会将边境地区高质量发展纳入全盘规划,形成一种自上而下的传导效应。

其二,动态性。动态性是指边境地区的安全和发展受到国家内外部区域的双重挤压,其高质量发展对内外部区域都有一定溢出性。高质量发展可以分别在国家层面、区域层面和个人层面实现,但三者又有紧密联系,发展的效应不断传导和扩散,既可以在同一层面平行扩散,也可以在不同层面纵向传导。同时,“去边界

化”“再边界化”使边境发展和安全具有不确定性,边境高质量发展的议题性和突发性并存,边境地区高质量发展的内容和趋势也会在适应全球化和维护国家安全的平衡中不断调整。

其三,社会性。社会性是指高质量发展体现在经济社会的方方面面,是新时代边境地区社会发展的普遍要求。边境地区高质量发展带来了经济社会的普遍变化,增强了国家、社会、个人之间的内在互动,不断激发着边境地区的社会性重构。

其四,共生性。共生性是指边境地区处于两国或多国领土接壤之处,边境线内外既可能处于敌对状态,也可能相互影响、共同发展。随着全球化的快速推进,边境地区由传统的屏障和“篱笆”演化为中介和桥梁,国家之间的资源、人员、信息、文化等交流频繁,传统边界屏蔽功能下的“分裂式”共存性发展向现代边界中介功能下的“整合式”共生性发展过渡。共存发展以割裂、孤立式发展状态为主要特征,共生发展则强调边界两侧结为一体,相互依存,注重发展的整体性、公共性和包容性<sup>[10]</sup>。以多赢理念为主导的共生发展已成为主流,随着“一带一路”倡议的深入推进和我国新型对外开放大格局的进一步成熟,共生发展趋势进一步突显。我国边境地区共生高质量发展会产生明显的外溢效应,使我国与周边国家成为共生发展的典范。

## 2. 边境地区高质量发展的逻辑转换

基于对边境地区特殊性及其高质量发展的认识,新时代推进边境地区高质量发展具有多重进路转换逻辑,应从价值认知、政策思路、发展主体和发展取向四个维度来审视这一转换。

其一,价值认知转换的内在逻辑。边疆处于国土的边缘地带,边境又是边疆的地理边缘。长期以来,虽然边境地区仍摆脱不了经济发展落后、社会转型迟滞、发展环境外生等高质量发展制约因素,但在“一带一路”倡议和双循环发

展格局背景下,边境地区成为国家重要的开放通道,其发展构成了国家新的增长点。边境地区的特征使对其的认知从注重边防向安全与发展并重转换。进入新时代,无论从国家角度还是从区域角度,对边疆与边境地区的认知都不断从碎片化向系统化演进。强基固边、民生安边、产业兴边、开放睦边等彰显了边境地区在新发展阶段中的角色和功能。

其二,政策思路转换的价值指向。边境地区高质量发展是一项系统工程,离不开中央政府、边疆省区和边境地区各项政策的推动和支持,政策供给是其实现高质量发展的关键支撑。相当长一个时期内,促进边境地区经济社会发展的政策较零散,局限于某一领域,如产业发展、城镇建设、社会稳定等,这当然很重要,但这种政策供给方式不成体系,多关注某一点而忽视了整体。同时,传统政策供给行政色彩浓厚,与市场机制结合明显不够。在边境地区高质量发展过程中,应坚持政策多元化思维,从单一政策安排向多维制度设计升级,从传统行政管控向政府主导、企业运营、民众参与的多元共治与合作格局转型。

其三,发展主体转换的主要理路。边境地区作为后发地区,更应该在高质量发展大局中有所突破。高质量发展应兼顾增长稳定、发展均衡、环境可持续和社会公平正义,以民生福祉为落脚点,构筑均衡、正义、绿色的生产、生活、生态空间。随着发展重心的下沉和分散化,无论是国家整体发展还是边疆区域的社会变迁,最终都要落实到提高边疆地区居民的幸福感和强化其国家认同上。同时,只有生活在边境地区的居民实现了生产生活方面的高质量发展,才能从根本上筑牢国家安全屏障,为国家总体发展战略的落实添砖加瓦。

其四,发展取向转换的基本规约。边境地区要深入推进高质量发展,不仅应重视硬指标

建设,更应强化软实力指向,实现由“硬”到“软”的转换。边境地区多是少数民族聚居地区,需要由追求物质发展转向重视精神纽带建设,加大对边境居民的国家意识和民族意识整合力度。中华人民共和国成立后,中央政府通过一系列政治、社会、经济整合,建立了一个高度集中、高效运转的管控体系。在新发展理念指导下,通过国家政治、制度整合将边疆和边境地区纳入高质量发展的逻辑框架,是加快推进边境地区现代化的必由之路。

### 三、边境地区高质量发展的机理诠释

机理是指系统内各要素的运行规则和原理。边境地区高质量发展这一系统工程蕴涵了诸多要素,各要素相互作用,形成了一定的结构、行为和关系,其内在运行规律影响了边境地区高质量发展的战略实现。边境地区高质量发展的构成要素主要包括政治认同、经济发展、社会建设、文化传承、生态改善五个方面。

#### 1. 政治认同是边境地区高质量发展的重要支撑

习近平总书记在2021年中央民族工作会议上指出,“做好新时代党的民族工作,要把铸牢中华民族共同体意识作为党的民族工作的主线”<sup>[11]</sup>。中华民族共同体意识是在历史沉积和沉淀中形成的一种渐进感知,建立在“天下观”和“大一统”的传统文化观念之上<sup>[12]</sup>。维护边疆地区政治稳定,铸牢中华民族共同体意识,其内在逻辑即是强化边境地区各民族对国家的政治认同,厚培边境地区各民族国家政治共同体意识。边民的政治认同既有国家力量的强力形塑,又有自身利益的现实考量,不可能离开国家语境孤立存在。边民的心理情感会在“族群—区域—国家”认同中此消彼长,对于以“以家固边”特定机制为主要特征的“家国共同体”而

言,存在一定的解构性<sup>[13]</sup>。因此,强化家国共同体意识,既要从宏观上强化国家力量的存在,又要从微观上切实改善边民民生状况,提升边民经济获得感和国家归属感。

## 2. 经济发展是边境地区高质量发展的关键推动力量

高质量发展首先应体现在经济发展的深度和广度上,在最大范围和最大程度上使边境地区能够分享到国家总体发展成果,通过国家扶持和自我发展能力的培养,缩小与内地经济发展水平差距,兜牢民生底线,使边境居民听党话、感党恩、跟党走。加快边境地区高质量发展,需要完善沿边开发开放政策体系,深入推进固边兴边富民行动。1999年,国家民委、国家发展计划委、财政部等部门倡议发起兴边富民行动,并于2000年2月正式启动。之后,国务院分别于2007年、2011年和2017年发布了三个兴边富民行动五年规划,兴边富民行动不断推向深入。兴边富民行动实施以来,中央针对边境地区的脱贫攻坚、民生改善、对外开放等领域颁布了一系列政策。十三届全国人大四次会议通过的“十四五”规划和2035年远景目标纲要也提出,要“加大对重点边境地区发展精准支持力度”<sup>[14]</sup>。中央和国家部委的政策支持形成了推进兴边富民行动的政策合力,加快了边境地区经济社会发展。

自国家实施兴边富民行动以来,边境地区

的经济发展有目共睹,经济规模、市场消费需求、农牧民收入水平、财政收入和支出均有明显增长,增长率超过全国平均水平(见表1)。

## 3. 社会建设是边境地区高质量发展的有效保障

边境地区社会治理和社会建设是国家治理体系中的重要一环,也是其中的短板和弱项<sup>[15]</sup>。边境地区社会治理现代化水平在某种程度上决定着国家治理现代化的广度和深度。和内地相比,边境地区居民的现代化意识较弱,社会建设相对滞后,社会发育程度普遍不高。因此,边境地区更需要形成社会稳定、发展公平的善治局面。通过有效的社会建设,提供良好的社会公共服务,使各民族享有平等的社会发展机会;通过完善社会治理体系和治理结构,促进边境地区社会治理主体结构多元化,创造良好的社会环境,形成共建、共治和共享的治理格局,以推动边境地区社会治理向社会化、法治化转型;通过推进社会进步和公共服务提升,缓解、消除社会矛盾,提升边境居民对本地区社会发展的认可度,以促进边民对国家政策和社会制度框架的融入。

公共服务作为社会建设的助推器,是推进边境地区高质量发展不可或缺的一部分。近年来,政府不断加大对边境地区的财政投入,2011年用于一般公共服务的财政支出为181.74亿元,2016年增长到281.18亿元,2019年则达到

表1 边境地区和全国经济发展若干指标对比

经济发展指标	2011年			2015年			2019年			2011—2019年增速	
	边境 /亿元	全国 /亿元	占比 /%	边境 /亿元	全国 /亿元	占比 /%	边境 /亿元	全国 /亿元	占比 /%	边境 /%	全国 /%
GDP	6 131	487 940	1.3	8 596	688 858	1.3	12 881	990 865	1.3	8.6	8.2
社会消费品零售总额	1 517	187 206	0.8	2 437	300 931	0.8	3 657	408 017	0.9	10.3	9.0
农村居民人均纯收入	0.000 05	0.000 07	71.4	0.000 07	0.000 08	83.1	0.000 14	0.000 16	87.5	12.1	9.6
地方财政预算内收入	399	52 547	0.8	573	83 002	0.7	801	101 081	0.8	8.1	7.5
地方财政支出	1 551	92 734	1.7	2 465	150 336	1.6	4 047	203 743	2.0	11.2	9.1

数据来源:根据《中国统计年鉴》《中国民族统计年鉴》《中国县域统计年鉴》等整理计算,为了方便计算,一些数据作了四舍五入处理。

440.9亿元;用于教育发展的财政支出在2011年、2016年和2019年分别是245.22亿元、420.2亿元和515.8亿元。在政府强力扶持下,边境地区的教育、医疗等公共服务供给水平不断提升(见表2),极大改善了民生,并与经济发展相互促进。

#### 4. 文化传承是边境地区高质量发展的内在驱动力

边境地区的高质量发展不仅需要硬实力作为基础,更需要软实力提供支撑。边境地区历来是文化荟萃之地,作为软实力的重要体现,文化建设是边境地区高质量发展的精神支柱。新时代,边境地区高质量发展应以社会主义核心价值观为引领,将各民族自身文化黏合起来,形成文化内驱力。在中华民族文化共同体意识的引导下,将各民族传统文化看作中华文化不可分割的一部分,对民族传统文化进行创新和继承。政府应在艺术传承发展、公共文化设施和资源建设、文化遗产保护利用、民族特色文化产业发展等方面加大对边境地区的扶持力度,促进边境地区各民族文化平等发展,使其在承继本民族文化的同时,聚合中华民族文化共同体意识,增强文化自觉和中华文化认同,弥合文化分歧,提高文化凝聚力。

文化基础设施数量在一定程度上反映了文

化建设的力度。近年来,我国边境9省区实施了农村文化大院、广播电视村村通和“三馆一站”建设等文化惠民工程,初步形成了“县有文化馆,乡有文化站,村有文化大院,社区有文化中心”的基层文化网络。截至2019年底,我国边境地区拥有文化馆149个、图书馆141个、博物馆126个,每百万人拥有文化馆、图书馆、博物馆17.3个<sup>[16]</sup>,高于全国平均水平,反映了其文化需求和服务供给不断增长的态势。

#### 5. 生态改善是边境地区高质量发展的绿色保障

边境地区生态具有非常强的特殊性,在水源补给、气候调节、水土保持、维系生物多样性方面具有十分重要的特殊功能。但由于特殊的自然地理条件和历史欠账,边境地区生态系统质量功能仍较低下,生态环境和生态系统相对脆弱;同时,边境地区矿产资源较为丰富,资源开发也带来了一定的环境问题,部分地区生态环境仍面临着退化威胁。美好环境是美好生活的重要组成部分,没有良好的生态环境就谈不上高质量发展,也满足不了人民群众对美好生活的向往。生态治理现代化是国家治理现代化的内在要求,绿色发展是高质量发展和实现美好生活的核心要义和必然体现。近年来,新疆、内蒙古、云南、西藏等边疆省区通过大规模生态

表2 边境地区和全国公共服务若干指标对比

公共服务指标	2011年			2015年			2019年			2011—2019年增速	
	边境/个	全国/个	占比/%	边境/个	全国/个	占比/%	边境/个	全国/个	占比/%	边境/%	全国/%
小学每百名 学生教师数	7.2	5.6	128.6	7.3	5.7	128.1	7.9	6.3	125.4	1.0	1.3
普通中学每百名 学生教师数	8.7	6.0	145.0	9.0	6.0	150.0	9.2	6.4	143.8	0.6	0.7
每万人医院、 卫生院床位数	29.5	38.4	76.8	35.8	51.1	70.1	46.1	63.0	73.2	5.1	5.7
每万人卫生 技术人员数	33.2	45.8	72.5	42.1	58.4	72.1	49.2	72.6	67.8	4.5	5.3

数据来源:根据《中国统计年鉴》《中国民族统计年鉴》《中国县域统计年鉴》等整理计算,为了方便计算,一些数据作了四舍五入处理。

建设,生态治理能力显著提高,增强了区域特色发展能力和可持续发展能力,也进一步筑牢了国家生态安全屏障。

#### 四、结语

边境地区高质量发展是我国整体实现高质量发展的薄弱环节,既应从体制机制和管理体系建设入手,又应着眼于能力建设,关键是推动边境高质量发展的逻辑转换,并通过边境地区治理能力的提升和制度优势,保障边境地区高质量发展。边境地区高质量发展既要在国家整体高质量发展的逻辑框架内进行,又应有其独特的内涵和特征,不能单纯以一般的高质量发展思维 and 理念来指导边境地区高质量发展,而应对其进行逻辑转换,以新的发展逻辑更好地实现边境地区高质量发展与全国高质量发展的接轨。

作为国家高质量发展的重要组成部分,边境地区高质量发展已然摆在了更加醒目的位置,且在实践层面渐次展开,以政治支撑力、经济推动力、社会聚合力、生态绿色力、文化内驱力共同支撑边境地区高质量发展的内在机理逐渐显露。然而,边境地区高质量发展毕竟处于起始阶段,面临不少障碍、矛盾和问题,尤其是边境地区高质量发展所需的资源、治理能力等显性要素尚比较缺乏;同时,边境地区高质量发展所必需的制度资源存在明显内卷化现象,制度逻辑尚不清晰。强化边境地区高质量发展的制度和机制创新,增强边境地区高质量发展的路径复合性和协调性,是未来边境地区高质量发展的主要逻辑进路。

#### 参考文献:

- [1] 习近平. 全面贯彻新时代党的治藏方略 建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏[N]. 人民日报,2020-08-30(01).
- [2] 刘雪莲,刘际昕. 从边疆治理到边境治理:全球治理视角下的边境治理议题[J]. 教学与研究,2017(2):58.
- [3] 王春荣,朴今海. 跨国人口流动浪潮下的边境农村空心化[J]. 满族研究,2015(3):11.
- [4] 徐黎丽,杨丽云. 边疆山村空巢化原因及解决途径[J]. 北方民族大学学报(哲学社会科学版),2017(1):38.
- [5] 方天建. 乡村振兴视野下的中越边境地区“空心化”问题研究:基于滇桂交界地区的实证考察[J]. 民族学刊,2018(6):34.
- [6] 尤伟琼. 我国西南陆地边境的虚空态势及其治理思考[J]. 思想战线,2019(3):103.
- [7] 杨明洪,王周博. 我国陆地边境地区“空心化”的类型、成因与治理[J]. 四川师范大学学报(社会科学版),2020(6):13.
- [8] 王亚宁. 边境安全视角下边境地区“空心化”问题思考[J]. 武警学院学报,2020(9):5.
- [9] 刘世锦. 推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革[J]. 中国发展观察,2021(17):5.
- [10] 刘雪莲. 从共存安全到共生安全:基于边境安全特殊性的思考[J]. 国际安全研究,2019(2):3.
- [11] 习近平在中央民族工作会议上强调 以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展[N]. 解放军报,2021-08-29(01).
- [12] 严庆,平维彬. “大一统”与中华民族共同体意识的形成[J]. 西南民族大学学报(社会科学版),2018(5):14.
- [13] 孙保全,常玲. 家国共同体:边民守土固边的基础性逻辑[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版),2021(2):28.
- [14] 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[EB/OL]. (2021-03-13)[2022-02-20]. [http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm).
- [15] 周平. 强化边疆治理补齐战略短板[N]. 光明日报,2015-06-10(13).
- [16] 黄泰岩,张丽君,姜伟,等. 中国兴边富民发展报告:2021[M]. 北京:中国经济科学出版社,2021:210.