

中国的跨界民族与边疆公共事务治理

● 李俊清, 黎海波

(中央民族大学 管理学院, 北京 100081)

摘要:在当今经济全球化、民族主义思潮与现代国家民族建构运动以及非传统安全等因素的多重影响之下,跨界民族对国际关系以及一国内部事务尤其是边疆公共事务治理,造成了较为复杂而重要的影响。而在公共事务治理研究中,对于跨界民族与边疆公共事务这一特定区域和群体的研究是较为欠缺的。本文首先结合统计数据对我国边疆跨界民族的经济、社会发展情况进行了分析;其次对跨界民族跨境交往的成就与问题进行了归纳和总结;最后基于我国跨界民族和平跨居的主流趋势以及跨界民族事务的主要特点,提出了相应的治理模式与机制。研究认为,政府应转变跨界民族与边疆公共事务治理中的传统模式——族际主义的一元治理模式,尝试构建基于边域的区域主义的多元治理模式。本文的创新在于,基于边疆治理体系和治理能力现代化的视角,结合跨界民族事物与问题的实证分析,构建了边疆公共事务的治理机制,从而丰富了边疆治理的理论视角,有助于边疆治理能力的建设与提升。

关键词:跨界民族;边疆;族际主义;区域主义;多元治理

中图分类号: D035 文献标识码: A 文章编号: 1672-6162(2015)01-0001-10

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2015.01.001

当今世界上约有 3000 多个民族,交错分布于 200 多个国家和地区。许多民族的聚居地为国家主权和领土疆界所分开,同一文化民族在不同的政治国家之间跨界而居,是当今世界较为普遍存在的一种历史、文化与政治现象。正如恩格斯所指出的,“没有一条国家分界线是与民族的自然分界线,即语言的分界线相吻合的。”^[1]在当今经济全球化、民族主义思潮与现代国家民族建构运动以及非传统安全等因素的多重影响之下,跨界民族对国际关系以及一国内部事务尤其是边疆公共事务治理,造成了较为复杂而重要的影响。处理好跨界民族所涉及的公共事务,既关系到不同国家内部的民族问题与边疆发展,同时也会涉及周边毗邻而居的同一民族及其所在国。因此,对于这一较为独特的民族文化与政治现象,仅从传统的民族学和历史学的角度去分析显然已难以适应现实需要,必须融入政治学和

公共管理学的视角、理论与方法,拓展和加强跨界民族与边疆公共事务治理的研究。而在传统的公共事务治理研究中,对于跨界民族与边疆公共事务这一特定区域和群体的研究也是较为欠缺的。

中国共产党十八届三中全会把推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,习近平同志也提出了“治国必治边”的重要战略思想。基于这一背景,边疆治理作为国家治理的一种重要组成与特殊形式,必须积极应对边疆经济与社会发展中的现实问题,改进传统的治理理念,创新治理的体制与机制,不断探索边疆地区的“善治”(Good Governance)之路。

1 中国边疆跨界民族经济社会发展基本情况分析

中国有 2.2 万多公里的陆地边界线,其中约有 1.9 万公里在少数民族地区,分别与周边 14 个国家接壤;136 个陆地边境县(旗、市、市辖区)中,有 107 个在民族地区;在 2300 多万边境地区人口中,少数民族人口占有将近一半,全国 55 个少数民族中,有朝鲜族、蒙古族、哈萨克、景颇族等 30 多个民族与境外同一民族毗邻而居,形成跨界民族,其中有 8 个建立了独立的民族国家,4 个民族在周边邻国建有一级行政区。

收稿日期: 2014-09-12

基金项目: 教育部人文社科重点研究基地重大项目(13JJD630015)

作者简介: 李俊清(1958-),男,毕业于中国人民大学,博士,中央民族大学管理学院教授,广西民族大学“八桂学者”,研究方向:公共管理、中国政府与政治和民族地区行政管理, E-mail:jqli2013@163.com; 黎海波(1975-),男,毕业于暨南大学,博士,中央民族大学博士后,中南民族大学马克思主义学院副教授,研究方向:民族地区公共管理。

1.1 跨界民族地区基本经济情况分析

1.1.1 纵向发展较快 横向发展相对落后, 差距呈扩大化趋势

中国的民族自治地方大都集中于西部边疆地区。跨界民族地区则更是位于“西部之中的西部”。由于历史和自然条件等多种原因,民族地区的经济发展长期滞后。新中国成立后,特别是改革开放以来,国家采取特殊的政策和措施,对少数民族地区给予积极的支援和扶持,极大地促进了少数民族地区的经济发展与社会进步。

纵向来看,2013年,民族地区的经济总量由1952年的57.9亿元增至64772.1亿元,按可比价格计算,增长了258.5倍;城镇居民人均可支配收入由1978年的307元增至22699元,绝对收入增长了22392元;农牧民人均纯收入由1978年的138元增至6579元,绝对收入增长了6441元^[2]。2013年,陆地边境县的国内生产总值达到8097亿元,相比2010年,增长了58%,高于全国增长幅度21个百分点;人均地区生产总值达到3.4万元,相比2010年,增长了54%,高于全国增长幅度26个百分点^[3]。

横向来看,边境民族地区与全国尤其是与东部发达地区相比,依然处于相对落后的位置。2013年,边境县中未通电话的行政村还有999个,没有卫生室的行政村有1326个,未通沥青(水泥)路的行政村有2993个^[3]。民族八省区农村贫困人口占全国的比重为31.1%,贫困发生率高于全国8.6个百分点^[4]。而边境地区的人均生产总值、人均收入、人均固定资产投资等经济指标都要低于全国平均水平,贫困发生率更是全国平均水平的2倍之多^[3]。

1.1.2 民族地区区域间和区域内以及跨区域发展不均衡

由于我国边疆民族地区地域辽阔,自然资源、历史基础、人口结构和经济状况等方面差异性较大,致使边疆民族地区区域间和区域内的经济发展极不平衡。据2013年发布的《中国省域经济综合竞争力发展报告(2011—2012)》蓝皮书显示,在西部8个民族省区的经济综合竞争力排名中,除内蒙古是以第10位处于上游区之外,其他民族省区大都处于下游区,具体排名情况是:新疆第24位,广西第25位,云南第26位,青海第27位,宁夏第28位,贵州第29位,西藏第31位。从地区GDP来看,内蒙古和广西等地相对较高,而西藏则较低;从人均GDP来看,新疆和内蒙古明显要高于广西和西

藏。由此可见,民族地区之间区域性的不平衡特点十分明显。这种不平衡同样也体现在跨界民族地区之间。如2011年,内蒙古边境县GDP为1212亿元;新疆边境县为1013.82亿元;云南边境县为844.29亿元;广西边境县为463.15亿元;西藏边境县为53.66亿元,区域差距非常明显。

即使对于同一地区而言,由于诸多因素的影响,也存在着巨大的发展差异。如2012年新疆克拉玛依市人均GDP为34074.04美元,而和田地区人均GDP仅为1145.20美元。2012年,西藏拉萨市、昌都地区、山南地区、日喀则地区、那曲地区、阿里地区和林芝地区的GDP分别为260.04亿元、89.75亿元、73.7亿元、115.24亿元、65.16亿元、25.63亿元、72.39亿元^[5]。位居第一的拉萨市,其GDP则是阿里地区的10倍。

此外,我们还可做一个横向的国际比较。据国际货币基金组织2014年4月8日公布的统计数据,2013年中国与周边邻国的人均GDP(美元)分别为:俄罗斯14818,哈萨克斯坦12843,中国6747,蒙古3971,不丹2665,越南1901,印度1504,老挝1476,巴基斯坦1307,吉尔吉斯斯坦1280,塔吉克斯坦1044,缅甸868,尼泊尔692,阿富汗678,朝鲜583。当然,跨界民族所涉邻国众多,各国、各地的情况都有很大差异,而且一国总体的经济状况也不能完全代表其边民或者跨界民族的经济状况。如近年来,虽然在国家“兴边富民”等各项政策的大力支持下,我国陆地边境县的人均GDP呈跨越式增长,但2013年也仅达到全国平均水平的80%左右。

1.1.3 可持续发展能力不强,生态破坏与污染跨界蔓延

由于经济发展长时间处于落后状态,一些边疆民族地区的政府部门大都将快速提高经济总量作为其最主要的工作目标,对可持续发展的重要性认识不足。许多市场主体在经济开发中也只是片面追求高额利润,而承担相应的社会责任不足。这就导致了资源的过度开发和消耗。以能源消费为例,表1是边疆民族地区能源消费总量的统计情况,从表中可以看出从2007—2011年,内蒙古、甘肃和新疆等地的生产总值能耗虽然总体有所下降,但绝对数值一直较高,能源消费的可持续性令人担忧。

边疆民族地区凭借着资源、能源方面的优势条件取得了经济的较快发展,但同时对于环境的破坏和污染也呈现出日益严重的发展趋势。

近年来,部分边疆民族地区的原始森林被毁林

表 1 边疆民族地区生产总值能耗(吨标准煤/万元)

地区	2007	2008	2009	2010	2011	地区	2007	2008	2009	2010	2011
内蒙古	2.30	2.16	2.01	1.92	1.41	甘肃	2.11	2.01	1.86	1.80	1.40
广西	1.15	1.11	1.06	1.04	0.80	新疆	2.03	1.96	1.93		1.63
云南	1.64	1.56	1.50	1.44	1.16	西藏				1.28	

数据来源:国家统计局网站。

开荒,致使森林面积不断减少。中老边境地区的一些不法分子甚至跨界进行非法砍伐和盗猎活动^[6],对热带雨林和珍稀物种的保护形成了较大的威胁。中国的4亿公顷草原主要分布在边疆民族地区,其生态环境近年来也有不断恶化的趋势,90%的可利用天然草原存在着不同程度的退化,50%的草原存在沙化或盐碱化等问题。草场沙化引发的沙尘暴等灾害,不仅直接影响到我国的气候与环境,也会威胁到邻国的生态安全。境外的生态环境问题也会影响我国,如蒙古国秋冬季节发生的森林草原火灾,不仅引起野黄羊等动物跨境迁徙,而且火灾有时也蔓延至我国境内。

边疆民族地区大多处于干旱少雨地区,水资源相对短缺,加上近几年来大量新建矿山和电厂等,使得水资源污染较为严重。云南近年来气温逐步升高,而降水量则明显减少,从2009—2013年,连续经历了五年干旱,这对云南生态环境构成了严重威胁。一些跨国河流或界河,如湄公河、雅鲁藏布江、伊犁河、松花江等,水资源的分配和防治污染也需要流域国家间的协调与配合。

1.2 跨界民族地区基本社会情况分析

1.2.1 交通基础设施建设

交通基础设施建设有所发展,但周转量较小,维修能力弱,边境口岸的内外通道建设有待加强。交通基础设施及其利用效率是影响一个地区经济发展能力的关键因素之一。虽然近年来边疆民族地区的交通基础设施建设有了一定程度的发展,但其利用率一直落后于中部和东部地区。2011年,民族自治地方的公路里程达到96.14万公里,铁路营业里程达到2.3万公里,分别占全国比重的23.4%和24.7%。但旅客周转量和货物运输量占全国的比重分别是4.9%和2.4%^[7],交通基础设施利用率的滞后,成为制约民族地区经济发展的瓶颈之一。

从陆地边境县来看,2013年,公路线路里程达到21.4万公里,比2010年增长了10.3%;未通沥青(水泥)路的行政村数量也从2010年的4184个减少到2013年的2993个。不过,由于边境地区地

理位置边远、经济发展相对落后、生态环境脆弱和自然灾害频繁等原因导致其基础设施建设成本高,历史欠账多,维修能力弱^[3]。

边境口岸的设立,开辟了邻国之间的经贸往来通道,使边境的屏蔽效应转化为中介效应。我国实行沿边开放政策以来,国家及边境地区都加大了对边境口岸交通等基础设施的建设力度,边境口岸城市的基础设施得到了较大改善。但是随着经济全球化和区域经济一体化的发展,边境口岸的内外通道建设都还有待加强。对外涉及与邻国对接口岸以及相应地区的建设协调问题,如有些陆路口岸因基础设施滞后,通关能力较弱,制约了边境贸易的发展。对内涉及与腹地的综合交通体系衔接问题,有些边境口岸城市与腹地之间的铁路和公路网密度还较低。

1.2.2 公共卫生服务水平

公共卫生服务水平较低,跨界传染威胁卫生安全。近年来,尽管民族地区的医疗卫生条件有了较大改善,但由于诸多因素的限制,相对全国而言,民族地区的公共卫生服务水平依然较低,特别是许多边境山区和牧区,医疗设备陈旧,医务人员严重不足。2011年,民族自治地方共有病床数为643035张,每万人拥有医院病床数为34;医师人数为279269人,每万人拥有医师数为15。而陆地边境县共有病床数为74231张,每万人拥有医院病床数为32,医师人数为32576人,每万人拥有医师数为14^[7],跨界民族地区的公共卫生服务总体还处于较低的水平。

由于跨界民族跨境通行的便利性和频繁性,尤其是一些非法贩毒与走私、人口拐卖、非法婚姻等活动,往往容易逃避卫生检疫等的监管,导致如艾滋病、结核病、肝炎和登革热等的跨界传播,从而给跨界民族地区的公共卫生安全造成一定威胁。2004年,云南省孟连县检测出艾滋病感染人数达到192例,当地居民占81人,其中42人都是跨国打工回来的妇女^[8]。2009年6月~2010年5月,全国各边境口岸对25075381名出入境人员进行了传染病检

测,总检出率达到 0.75%。其中,在中国籍传染病检出率中,涉外婚姻占 1.95%,边民占 0.27%;在外国籍传染病检出率中,涉外婚姻占 0.66%,边民占 3.71%^[9]。

1.2.3 社会保障体系

社会保障体系不健全,差距持续扩大容易引发跨界民族“动荡”。社会保障体系是促进经济社会协调发展的“安全网”与“稳定器”。由于受经济发展水平等因素的限制,民族地方的社会保障事业与全国平均水平相比仍存在着较大的差距。

有学者采用因子分析法定量分析了 2011 年我国 30 个省域(西藏除外)的社会保障水平。表 2 则是笔者选择的其中 7 个省域的数据对比情况(综合得分大于 0 表明该省域的社会保障水平高于全国平均水平,小于 0 表明低于全国平均水平)。

表 2 2011 年我国部分省域社会保障水平综合得分^[10]

地区	综合得分	排名
北京	1.878399	1
上海	1.281799	2
广东	0.927946	3
新疆	-0.19431	13
内蒙古	-0.24131	16
广西	-0.44815	26
云南	-0.53814	28

由表 2 可以看出,北京和上海等地区属于发达的一类地区,而新疆、内蒙古、广西和云南等边疆民族地区则属于落后的三类地区,这些地方的社会保障水平都要低于全国平均水平。

2013 年,我国 136 个边境县全都建立了新型农村合作医疗制度和农村低保制度。但在一些地区仍存在报销限制较多和比例偏低等问题。这给跨界民族的社会稳定与经济发展也带来了一定的挑战。跨界民族之间社会保障上的差距持续扩大往往容易引发“动荡”。如越南边民可在医疗保障上享受基本保障政策,小病不收费,大病住院则由国家承担 80%、个人承担 20%,而且不设封顶线^[11]。这也在一定程度上吸引了我国的部分边民迁徙到越南。

1.2.4 教育发展受到主客观多重因素制约

教育是推动民族地区经济发展、社会进步和国家认同的基石与动力。为了推动民族地区的教育发展,国家先后推出了贫困地区义务教育工程、农村中小学危房改造工程和西部地区“两基”(基本普及

九年制义务教育、基本扫除青壮年文盲)工程等的建设。2000 年,云南省率先实施边境学校“三免费”教育(免除课本费、杂费和文具费)。2004 年,国家在西部农村地区开始实施“两免一补”(免除杂费和课本费,补助寄宿学生生活费)政策。2008 年,云南省率先启动国门学校建设工程,计划在 24 个边境县建设 28 所国门学校^[12]。2011 年,民族自治地方普通高等院校共有 211 所,在校学生人数达到 160 万;普通中学共有 9751 所,在校学生人数达到 1039.6 万;普通小学共有 46510 所,在校学生人数达到 1484.4 万。陆地边境县普通中学共有 1359 所,占全国比重为 2.01%;在校学生人数达到 110.5 万,占全国比重为 1.47%。普通小学共有 5647 所,占全国比重为 2.34%;在校学生人数达到 164.8 万,占全国比重为 1.66%^[7]。

尽管如此,民族地方的教育,尤其是跨界民族教育的发展,受到主客观多重因素的制约,与其他地方相比,仍存在不少差距。

从客观方面而言,跨界民族多处在偏僻的山区,地理条件复杂,交通条件差,信息闭塞,经济落后,人口分散性强,环境较为恶劣。这就制约了学校的集中设置、经济投入以及师资建设等。“引进教师难、留住教师更难”,可以说是我国民族地区教育面临的一个共同问题。

从主观方面而言,在一些边疆民族地区,人们对教育往往重视得不够。一些家长只是让孩子学到一定的年龄后就回家继承祖业。有些家长把孩子送到学校只是因为贪图学校所提供的免费福利^[13]。男尊女卑的传统观念也对民族地区的教育产生了重要影响,人们往往认为男孩可以读点书,而女孩则没有必要。此外,宗教对跨界民族的教育观念也产生了一定影响。由于跨界民族普遍信奉宗教,与教育活动相比,他们更关心的是宗教活动。在一些跨界民族地区,有一个普遍现象就是寺院比学校要修建得好^[14]。

跨界民族地区教育与一般民族地区教育的一个最大的不同之处就是双向的跨境民族教育流动群体的出现^[15]。其中,既有缅甸、越南等国的跨界民族跨入我国上学的现象,又有我国跨界民族跨出国境进入越南、缅甸和哈萨克斯坦等国上学的现象。这给学校的日常管理和资源投入都带来一定的影响,甚至还涉及到边境管理、国家认同与文化安全等问题。

2 边疆跨界民族跨境交往的成就与问题

由于语言、宗教、风俗习惯等诸多方面相同或相近,跨界民族在跨境政治、经济和文化交往中都起着十分重要的作用。当然,由于地域相连、文化相似,跨境交往也会引发许多问题。

2.1 跨界民族跨境交往的主要成就

由于跨界民族毗邻而居,语言相通,文化习俗相近,因此,政治边界的划分并不能阻止和割断他们之间的经贸联系与文化交流。跨界民族之间展开的经贸合作与文化交流,为促进和加强跨界民族的和平跨居以及各自所在国之间的和平交往奠定了一定的基础。

2.1.1 促进经贸合作与发展

改革开放以来,我国边疆民族地区的经济和社会事业都有了长足的发展,尤其是沿边对外开放战略的实施,更是为边疆民族地区的经济发展提供了良好的契机。跨界民族与境外的同一民族有着天然的联系与交流优势,在与周边国家进行经贸往来与合作方面起到了非常重要的作用。

2010年底,全国经国家批准的对外开放口岸一共达到278个,其中沿边口岸共有106个^[16]。新疆与哈萨克斯坦、塔吉克斯坦等欧亚八国接壤,10个地州的32个县市都与邻国交界。2012年,新疆与哈萨克斯坦等八国贸易额达到179.4亿美元,占其贸易总额的71.3%^[17]。位于伊犁霍城县的霍尔果斯口岸则是新疆跨界民族进行对外边贸活动的重要桥梁。结合2004—2011年的统计数据来看,霍尔果斯口岸的每年的货运量都是在42万吨以上,而且从2009年以来一直呈较大幅度增长的趋势(见表3)。

中国的广西和云南分别与东南亚的越南、老挝和缅甸接壤,约有17个民族跨界而居^[18]。位于云南省红河州的河口口岸,是云南与越南隔境相望的一个重要口岸,也是云南通往越南等东南亚国家的重要交通枢纽,每天的人流量约为9000人,其中越南人将近有6000名^[19]。

2011年9月,广西凭祥综合保税区正式运营,这是全国第一个设在自治区和陆地边境线的综合保税区。它标志着中越经贸合作的新跨越。

2012年,广西与越南的双边贸易额就达到97.3亿美元。

2012年8月,国务院正式批准了广西东兴、云南瑞丽和内蒙古满洲里三大重点开放开发试验区建设实施方案。试验区建设的主要任务之一就是要发挥先行先试的优势,积极推进跨境合作与边境管理等体制机制创新,提升全方位、宽领域、多层次的对外开放水平。

此外,跨界民族在双边合作中还创造了中缅跨国种蕉、中越跨国种蔗等灵活多样的模式。

大湄公河次区域经济合作(GMS)和中国-东盟自由贸易区(CAFTA)等区域一体化安排,无疑为参与国以及跨界民族更好地发展经贸关系提供了合作机制。以往基于边界的封闭和阻碍所导致的“屏蔽效应”(边界在一定程度上限制了经贸跨界往来),容易引发“内陆边境经济低谷”现象(经济发达度从一国的政治经济中心逐步向边疆和边界倾斜),现在却由于跨界民族之间的特殊纽带和联系,使得他们在促进跨界经贸往来的过程中充当起“天然桥梁”的重要角色,从而促使边界的“屏蔽效应”向“中介效应”转化^[20]。这也就极大地促进了边疆的经贸交流、合作与发展。

2.1.2 推动文化交流与了解

跨界民族长期以来所构筑的文化认同和联系纽带,并不会随着边界的划定而断裂、解构或消失。尽管跨界之后处于不同的政治结构和社会环境当中,政缘关系有所改变,但他们作为同一个民族所凝聚和显示出来的那些亲缘、族缘、友缘、地缘和神缘等的关系依然保持着,并发挥着重要的吸引与沟通作用,成为双边文化交流和互动的内在关联与重要动力^[21]。

云南是我国少数民族成分最多的省份之一,在其边境带上,苗族、傣族和景颇族等16个民族跨界而居。云南跨界民族文化交流的形式可归结为这样四个方面:(1)是通过跨界民族节日庆典等进行互动(如中缅胞波狂欢节,中、老、越三国丢包狂欢节等);(2)是通过跨界民族民间文艺团体进行交流;(3)是开展民间的跨国学术交流;(4)是通过发展跨境民族文化产业促动交流^[22]。新疆也是我国跨界民

表3 霍尔果斯口岸货运量(万吨)

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
货运量	42.00	45.13	43.20	64.90	53.92	67.40	308.5	1091.23

数据来源:根据霍尔果斯口岸管委会数据整理。

族较为集中的地区之一,共有7个跨界民族^[23],2003年,新疆克孜勒苏柯尔克孜自治州叼羊队参加了吉尔吉斯斯坦举办的国际叼羊比赛。2007年,新疆伊犁哈萨克自治州举办的第十五届阿肯弹唱会则吸引了哈萨克斯坦和德国等的哈萨克族人前来参加^[24]。内蒙古的跨界民族主要包括蒙古族与俄罗斯族。2009年,中蒙双方在青河县塔克什肯镇举办塔克什肯·雅仁特口岸国际边境旅游节。额尔古纳市政府也先后组织了一些俄罗斯族家庭赴俄罗斯进行实地考察和交流,每年都要举办巴斯克节庆典。2012年,还在黑山头镇额尔古纳河畔开办了界河大舞台,与俄罗斯族民间艺术团隔河进行文化艺术交流。

这些跨界民族之间的文化交流形式不仅增进了处于不同国家的同源民族相互之间的了解与互动,而且也推动了他们各自所在国以及外部世界对跨界民族及其文化的了解。

2.2 跨界民族跨境交往存在的问题

跨界民族跨境交往在促进经济文化交流发展的同时,也存在一些不容忽视的问题。

2.2.1 跨界无序流动

跨界民族与边民跨界流动的“推拉”因素是多重的,既有国际因素,也有国内因素;既有政治的、经济方面的因素,也有社会的、文化方面的因素。

从国际关系因素来看,如1962年春夏,由于中苏关系的紧张,新疆伊犁和塔城等地区发生了大批居民非法越境事件,共有边民6万余人逃到了苏联。1978年,由于中越关系的恶化,越南大肆推行“反华排华”和“疆土净化”等政策,生活在越中边境越方一侧的苗族、瑶族、哈尼族、彝族和壮族等少数民族边民被驱赶进入我国境内^[25]。据河口县志记载,1978年7~8月间,河口接待的难民就达到48564人。

从国际政治、经济因素来看,如1995年底,一些生活困难的朝鲜居民前来我国投亲访友,寻求救济,这就刺激了一批朝鲜人非法越境到我国寻找生路。这些人就是最初的“脱北者”。后来又有更多的朝鲜人从图们江等地非法越境,进入我国吉林省延边朝鲜族自治州,继而进一步扩散到东北三省等地^[26]。随着这一问题的国际化,“脱北者”不仅引发了我国内政上的一系列社会问题,而且还对我国外交也构成了一定的挑战。此外,2009年8月27日,靠近我国云南省的缅甸果敢地区发生武装冲突,这一事件引发缅方边民恐慌,共有3万余名难民涌入

我国境内。

从国内政治因素来看,如“大跃进”期间,云南边境地区外逃人数约有15万人之多,边境一带的永和区,总人口约有五千人,就跑了三千多人,“全县有21个村寨全部跑光。”^[27]

从国内经济和社会因素来看(其中也夹杂有国际因素以及跨界民族文化族群因素等的影响),主要可以概括以下三种形式:

(1)三非人员的日益增多。近年来,随着我国边境的经济发展和进步,境外人员包括跨界民族非法入境、就业和居留的人越来越多。如东北三省的三非朝鲜人较为集中,广西和越南的三非越南人和缅甸人等数量较多。

(2)跨界通婚的不断扩大。跨界民族素有同族通婚的传统,加上近年来经济与人口等因素的推动,跨界婚姻更是呈现出不断扩大的势头。2012年,云南省25个边境县(市)跨界民族通婚共有37360对,涉及267个乡镇、2226个行政村和19938个自然村^[28]。这些跨界民族的通婚绝大多数是非法事实婚姻,严格依法登记结婚的较少,因此就更谈不上加入中国国籍和正式落户。即使是那些办理过婚姻登记手续的夫妻,大多数也未能或无法按照我国的法律规定办理入籍和落户手续,这就导致了边疆地区无国籍、无户口、无结婚证的“三无人员”大幅增加,从而带来了一系列社会问题,如传染病的蔓延,社会治安的混乱,外来宗教的渗透与入境通婚人员的个人发展、权益保障以及子女发展等方面的问题^[29]。与跨界民族非法婚姻相伴的还有一些骗婚、非法移民和人口拐卖等现象的发生。

(3)边民规模性回流成为一个新问题。由于我国改革开放的深化、兴边富民行动的实施、边疆经济社会的发展以及国际因素等多重影响,以往流出的边民规模性地回流入境定居,构成边境地区的一个新现象与新问题。近年来,边境跨界民族中的回流人员逐步增加。据不完全统计,截止2012年底,云南省回流边民约有1144户,共5598人^[30]。其中,又以怒江州回流边民最多,占回流人员总数的85.6%。因边民回流而引发的户口、住房社会保障、社会治安等问题给当地政府造成了较大的压力与挑战。

总之,从边民与跨界民族而言,他们恒久作为某一国国民的意志并不坚定,而文化利益和物质利益经常成为决定其身份选择和地域以及国家归属意识的重要因素^[31]。因此,在国际、国内多重因素的

影响下,跨界民族既有不同民族共时性的流出与回流,也有同一民族历时性的流出与回流。

2.2.2 跨国犯罪

伴随着改革开放、沿边对外开放以及全球化进程的加快,边疆民族地区的跨国犯罪活动越来越猖獗,跨国暴力恐怖活动、贩毒、走私和人口拐卖等跨国问题也不断产生。

近年来,“三股势力”和藏独集团在新疆和西藏等地活动猖獗,接连制造了多起暴力恐怖事件,严重威胁着当地的社会稳定与人民群众的生命财产安全。这些暴恐事件基本都呈现出利用民族宗教因素,境外指挥、境内组织、网络化以及内外联动等特点。因此,加强边境管理,切断境内外民族分裂和宗教极端势力的联系纽带,与周边相邻国家建立和强化反恐协作机制,是维护边疆稳定与国家安全的重要措施。

在跨国贩毒方面,新疆和云南地区毗邻世界毒源地“金新月”和“金三角”。近年来,这些地区的毒品不断向我国扩散,贩毒组织把边民跨境交往作为其贩毒走私的重要渠道和中介。在近年来边疆地区查处的大量贩毒案件中,有相当多的贩毒涉案人员是跨界民族的成员。由于有熟悉地形、通晓两国语言和文化的边民与跨界民族的参与,增加了打击贩毒的难度。

人口拐卖已成为全球的第三大犯罪产业。大湄公河次区域(GMS)是当今世界上拐卖妇女儿童最集中的地带,每年都有数十万妇女和儿童被拐卖。在我国云南和广西部分地区,跨境人口拐卖犯罪非常猖獗,严重影响了当地的社会治安和人民生活。

2.2.3 宗教渗透

我国的跨界民族大多都信仰某种宗教,如伊斯兰教、藏传佛教、南传佛教、天主教或新教,还有许多各自的原始宗教和本土信仰等。因此,宗教活动是跨境交往的重要内容之一。但需要注意的是,近年来境外背景复杂的各种组织,利用跨界民族宗教交流对我国进行宗教渗透。如在跨界民族的宗亲联系、经贸往来与文化交流中传播教义、发展信众,在边疆民族地区捐助修建宗教场所;开办宗教培训班和举办各种法会等吸引信众出境“学习”,派遣大师活佛入境传经布道,制作和传播纸质与电子宗教宣传品,通过电台和互联网等科技手段进行空中传教等。除了直接向边疆跨界民族地区进行宗教渗透外,境外宗教势力还利用跨界民族这一中介逐步向内地更大范围地扩展与渗透。

2.2.4 市场化对跨界民族经济的冲击

在当今的边疆民族地区,尤其是在跨界民族地区,市场主体的发育程度与市场运行的基础性条件等都与理想化的市场经济运行的环境和条件存在着很大差距。甚至在一些边境区域,自然经济仍占据着重要地位^[32]。以前,跨界民族之间共同的文化与民族认同在相互的经贸联系中起着较为特殊的纽带作用。而在当今市场化的冲击下,跨界民族传统的小边贸与发达地区的大商贸相比自然处于劣势,如参与我国与中亚外贸的跨界民族很少,这一外贸大多是由东部沿海地区的商业经济组织主导^[33]。

即使是在一些外来冲击并不明显的地方,跨界民族之间的经贸联系也存在着其他民族影响的问题。如滕传婉等对西双版纳州勐腊县南浪村跨界民族关系进行了实地考察,结果发现南浪村跨界民族互动的特点是:跨界同一民族(跨界哈尼族)之间文化互动较多,而经济交往较少;跨界不同民族(跨界哈尼族与傣族)之间经济交往较多,而文化互动较少^[34]。

因此,跨界民族的经贸合作如何在全球化的市场浪潮中调适,应是一个值得关注的重要问题。

3 跨界民族与边疆公共事务治理: 基于边域的区域多元治理模式

人们通常认为,中国的边疆区域,就是少数民族聚居和生活的地方,然而其中却有一个历史性的变化。历史上的边疆可以说主要是少数民族的聚居区,而发展到今天,则应强调为跨界民族聚居区^[35]。因此,跨界民族事务构成了当今我国边疆治理的重要组成部分。

跨界民族与单纯的少数民族相比,一个最大的特点就是具有国际性,“是一种兼有国际关系与族际关系内涵、又兼有政治与文化内涵的特殊人们共同体和族群集团。”^[36]边疆公共事务治理视野下的跨界民族问题,涉及的区域与领域非常复杂,既有涉及不同边疆与微观区域,又有涉及宏观区域和次宏观区域;既有涉及国内民族政策和边疆发展问题,又有涉及周边国家民族政策与边疆发展问题;既有涉及国家内政问题,又有涉及周边影响和国际干预问题;既有涉及传统安全问题,又有涉及非传统安全问题;既有涉及边防和恐怖主义等政治性公共事务,又有涉及经济合作、生态环境、人口婚姻、文化教育等经济性和社会性公共事务。由此可见,

跨界民族事务并不只是与“民族”有关,也并不只是与边疆有关,更不只是与其所住国有关,其本身就是一个复杂的“区域问题”。因此,我们应该转变边疆公共事务治理中的传统模式——族际主义的一元治理模式^[37],坚持民族因素与区域因素相结合^[38],尝试构建区域主义的多元治理模式。

边域(边疆的社会化)的主要功能是跨越国界的交往、交换、交通、交易和交流,这种跨国活动生成和构建了一种非军事和非政治的经济区域、社会区域、文化区域与生活区域^[39]。当然,当前处于和平与发展这一总体时代主题之下的边疆,除个别存在争议的特定区域外,其军事功能的地位相对有所下降,而社会和政治功能的地位逐步上升。

基于这种观点,综合当前我国跨界民族的主流趋势是与境外同族和平跨居、自由往来的特点,以及当前我国的跨界民族问题更多地是体现于非传统安全领域这一特点,我们应该从边域的视角出发来构建跨界民族边疆公共事务治理中的区域多元治理模式。当然,这里的边域是综合了社会空间、政治空间与军事空间的跨地区场域,并不仅是单纯的社会空间。

治理就意味着政府、社会和市场的一种新的组合和多元参与。边疆公共事务治理是一个内容广泛、参与主体和治理机制多种多样的过程。其中有很多的问题需要去关注和研究。

结合跨界民族与边疆公共事务治理来看,在治理内容上,主要包括:各种分裂势力利用科技手段和社会网络等不断扩散蔓延的非传统威胁、跨国贩毒、走私、拐卖人口等跨国犯罪问题;艾滋病防控等公共卫生问题;宗教渗透、跨界民族教育、公民认同等文化安全问题;环境污染和植被破坏等生态保护问题。当然,对于不同的地区,其内容侧重也是不一样的。

在治理主体上,应构建一个由我国中央政府、边疆地方政府、边疆社会(跨界民族)组成的,以及周边邻国中央政府和边疆地方政府以及边疆社会(跨界民族)“协同”的主体结构。

在治理机制上,可以从以下七个方面来加强建设:

(1)将跨界民族地区作为一个特殊的区域进行规划调整,确立其在全国甚至全球市场格局中的位置,充分发挥中央、发达地区与民族地区三个方面的积极性,加强边疆与内地的经济联系,促进边疆民族地区自我发展能力的提升,着力改善跨界民族

地区的民生,引导跨界民族人口和资源与中、东部地区形成合理的交流与互动,从而以经济融合推动各民族共同利益体系的建构。

(2)坚持法治化原则,立足社区,加强和创新跨界民族地区的社会治理。没有社会治理的法治化与现代化,就没有民族地区的稳定、发展和进步,也就没有边疆和国家治理的现代化。边疆地区党委与政府应当以法治为保障,切实落实宪法与民族区域自治法的规定,积极调动社会力量加强和创新社会治理。同时,也应以社区为着力点,大力推动建立“相互嵌入的社会结构与社区环境”^[38]。

(3)合理引导跨界民族的社会文化生活,加强对跨界民族宗教活动、非法婚姻和跨界民族教育等方面的引导与治理,着力培育和强化公民认同与国家认同。如许多边境地区实施的“国旗工程”,即由国家出资,在边境的街道和村寨等地悬挂国旗,每逢重要节假日,“国旗工程”点都要举行庄严的升旗仪式。此外还有对边境地区广播电视信号的全覆盖以及其他多种形式的民族团结和爱国主义教育活动等。

(4)构建周边调查与协调机制,周边国家的发展变化与政策动态无疑会对本国的跨界民族产生一定的影响,如越南对其跨界民族地区推行的优惠政策和措施、哈萨克斯坦经济的快速发展等,都会对我国毗邻地区产生一定的影响。因此,我们一定要密切关注周边国家的发展动态及其民族与边疆政策,及时发现问题并采取应对措施。

(5)坚持“以邻为善、以邻为伴”的周边外交方针以及“睦邻、安邻、富邻”的周边外交政策,充分发挥边疆地方政府在“外交”中的积极作用,推进双边或多边合作的共同治理机制。双边治理机制上,如云南西双版纳与老挝南塔省以及丰沙里省建立了164万亩的天然林联合保护区域,协助缅甸边境地区实施毒品替代种植等。在多边治理机制上,如继续推进上海合作组织在打击“三股势力”和治理跨国问题方面的协作配合,完善中老缅泰湄公河流域执法安全合作机制等,扩大共同利益领域,不断深化合作。

(6)政府部门要善于与非政府组织进行合作,发挥其积极作用,遏制其消极影响。当前非政府组织在云南等边疆民族地区的活动较为活跃。据2013年5月的统计资料显示,在云南省备案的境外非政府组织就有39家之多^[40]。其功能涉及扶贫、教育、防艾、环保、戒毒以及社区建设等多个方面。

对于非政府组织的作用,我们也应辩证看待,要注意在不被国际反华势力利用的前提下,充分发挥他们的积极作用。

(7)构建跨界民族的参与机制,增强跨界民族的主体意识,发挥其边域优势和文化资本的作用,促进族群-边疆-国家的多赢。公共事务的“治理”本身就意味着多元主体的参与,只有在政府的主导下,充分调动市场和社会各方力量共同参与和协作才能达成“善治”。除了可以发挥跨界民族在推动经贸合作与文化交流等方面的积极作用之外,还可利用跨界民族的文化与社会资本,动员跨界民族积极参与艾滋病的宣传与防治工作,如云南德宏傣族景颇族自治州在艾滋病治理中就善于把傣语和傣戏以及“洗寨子”这些文化资本利用起来^[41]。此外,云南省勐腊县还与老挝警方建立了信息资源共享、联合扫毒、联合打击毒品犯罪的跨境联动机制。即使是在维护边疆民族地区的国家安全与社会稳定方面,除了军队和警察等国家强制力量之外,也可发挥跨界民族的重要作用。跨界民族大多是土生土长于边疆的居民,非常熟悉边疆的地形地貌,同时又与界外同一民族保持着较为密切的联系,对周边邻国的情况相当熟悉。有边民,才会有边疆,才能更好地守边防。只有充分发挥“一座毡所(农舍)就是一个哨所,一个边民就是一位哨兵”的特殊作用,积极探索建立和完善边民参与的边境联防联控体制和机制,才能确保边疆地区的长治久安。

参考文献:

- [1] 马克思恩格斯全集(第16卷)[M].北京:人民出版社,1964:176.
- [2] 罗黎明.加快民族地区经济社会发展,推动小康社会同步实现[N].经济日报,2014-09-21(03).
- [3] 王正伟.将兴边富民行动一任接着一任干下去[N].中国民族报,2014-09-28(01).
- [4] 国家民族事务委员会经济发展司.2013年民族地区农村贫困情况[EB/OL].(2014-4-21)[2014-10-21]http://www.seac.gov.cn/art/2014/4/21/art_151_203095.html.
- [5] 西藏自治区统计局、国家统计局西藏调查总队编.西藏统计年鉴2013[Z].北京:中国统计出版社,2013.
- [6] 中老全面建设跨境联合生态保护机制[EB/OL].[2013-12-30]http://www.yn.xinhuanet.com/newscenter/2010-10/21/content_21187190.htm.
- [7] 国家民族事务委员会经济发展司,国家统计局国民经济综合统计司.中国民族统计年鉴2012[Z].北京:中国统计出版社,2013.
- [8] 中缅边境的艾滋病困境:跨境流动[EB/OL].[2013-12-30]http://news.xinhuanet.com/world/2005-10/10/content_3600825.htm.
- [9] 薛志明,陈维胜.我国国境口岸传染病监测分析[J].职业与健康,2012(5):587.
- [10] 刘超群.我国社会保障水平区域差异分析及协调发展对策研究[D].济南:山东财经大学硕士学位论文,2013:35-36.
- [11] 李崇.越南边境民族政策对我国云南中越交界地区跨界民族的影响及对策研究[D].北京:中央民族大学硕士学位论文,2013:26.
- [12] 何跃,高红.论云南跨境民族教育的软实力[J].云南民族大学学报,2012(6):130.
- [13] 桂卓兮,钟海霞.关于少数民族地区教育问题的思考[J].攀枝花学院学报,2010(6):110.
- [14] 何跃,高红.文化安全视角下的云南跨境民族教育问题[J].云南师范大学学报,2010(4):38.
- [15] 何跃.云南与周边国家跨境民族教育研究现状述评[J].学术探索,2009(6):133.
- [16] 中国口岸协会.中国口岸年鉴2012[Z].北京:中国海关出版社,2012.
- [17] 周小玲,唐勇,赵捷.西向开放下的新疆边境贸易发展研究[J].新疆农垦经济,2013(12):24.
- [18] 刘稚.中国——东南亚跨界民族发展研究[M].北京:民族出版社,2007:51.
- [19] 繁忙的中越边境河口口岸[EB/OL].[2013-12-30]http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/gx/2010-06/27/content_10025552.htm.
- [20] 彭朝荣,施晓东,李雄.跨国界民族在转化边界“屏蔽效应”中的作用[J].商场现代化,2008(26):16-17.
- [21] 黄光成.跨界民族的文化异同与互动——以中国和缅甸的德昂族为例[J].世界民族,1999(1):25.
- [22] 普丽春.桥头堡建设中云南跨境民族的文化交往与安全[J].云南民族大学学报,2013(2):12-13.
- [23] 艾莱提·托洪巴依.新疆跨界民族问题研究[J].实事求是,2011(2):86.
- [24] 新疆十万哈萨克牧民聚会“阿肯弹唱会”[EB/OL].(2007-08-12)[2013-12-30].http://news.sina.com.cn/c/2007-08-12/223612371257s.shtml.
- [25] 肖震宇.云南印支难民问题的审视及思考[J].云南大学学报(法学版),2011(4):151.
- [26] 朴键一,李志斐.朝鲜“脱北者”问题的国际化及其影响[J].现代国际关系,2012(7):3.
- [27] 何明.开放、和谐与族群跨国互动——以中国西南与东南亚国家边民跨国流动为中心的讨论[J].广西民族大学学报,2012(1):4.

- [28] 云南省民委外事接待处. 云南跨界民族跨界婚姻调研[J]. 今日民族, 2014(2): 23.
- [29] 黎海波. 论我国跨界民族的双重作用与双刃剑效应[J]. 理论月刊, 2014(9): 159.
- [30] 云南省民族事务委员会. 云南跨界民族社会管理有关问题调研报告[R]. 昆明: 云南省民族事务委员会, 2013.
- [31] 谷家荣. 边民生活政治: 滇越跨境民族的记忆、心境与行动[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 34.
- [32] 李俊清. 科学调适民族地区政府与市场的关系[J]. 理论研究, 2013(3): 3.
- [33] 金炳镐. 跨界民族与民族问题[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 2010: 210.
- [34] 滕传婉, 金炳镐. 跨界民族的经济文化互动与民族关系发展——以西双版纳州勐腊县南浪村为例[J]. 云南民族大学学报, 2014(2): 20.
- [35] 马曼丽. 中国西北边疆发展史研究[M]. 哈尔滨: 黑龙江教育出版社, 2001: 27.
- [36] 马曼丽, 艾买提. 关于边疆跨国民族地缘冲突的动因与和平跨居条件的思索[J]. 中国边疆史地研究, 2003(2): 59.
- [37] 周平, 等. 中国边疆治理研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2011: 101-102.
- [38] 中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行[N]. 光明日报, 2014-09-30(01).
- [39] 邹吉忠. 边疆·边界·边域——关于跨国民族研究的视角问题[J]. 中央民族大学学报, 2010(1): 11-12.
- [40] 段学品, 张海夫. 边疆多民族地区非政府组织发展与维稳方式转变[J]. 云南行政学院学报, 2013(6): 140.
- [41] 余翠娥. 公共事务的合作共治——德宏傣族景颇族自治州艾滋问题治理模式研究[D]. 昆明: 云南大学博士学位论文, 2011: 69-70.

ABSTRACTS

(1) Governance and Public Affairs of the Trans-border Ethnic Group in China

Li Junqing, Li Haibo · 1 ·

(School of Management, Minzu University of China, Beijing, 100081, China)

Abstract ID : 1672-6162(2015)01-0001-EA

Abstract : The trans-border ethnic groups, influenced by multiple factors such as economic globalization, nationalism ideological trends, modern state and nation construction movement and non-traditional security, have caused complex and significant impacts on one country's international and domestic affairs, especially the public affairs in the border zones. The research on trans-border groups and public affairs in border zones, as a part of public affairs research and treatment, has not yet been thoroughly carried out. So, combined with statistical data, this article analyzed the economic and social development of China's trans-border ethnic group areas, followed with the summary achievements and the problems in the cross-border exchanges. Considering the main trend which is peace-living and characters of trans-border ethnic groups, we have proposed corresponding mechanisms and governance model. So, the government should upgrade and improve the traditional governance model for trans-border groups and public affairs in border zones, and basing on regionalism of border areas, it should be shifted from single one of just focusing on the inter-ethnic ideology to multiple governance models. The innovation of this paper is to build public affairs governance mechanism in border areas, which is based on the perspective of frontier governance system, governance modernization and the empirical analysis of the trans-border ethnic groups issues. All in all, all the study is in the view of enriching the theoretical perspective of frontier governance, promoting the building and upgrading of frontier governance capacity.

Article Type : Research Paper

Key Words : Trans-border Ethnic Group, Borders, Inter-ethnic Ideology, Regionalism, Multiple Governance

(2) Organizational Learning among Governments and the Policy Reproduction : The Microscopic Mechanisms of Policy Diffusion——A Case Study on the Policy of "City Grid Management"

Lin Xuefei · 11 ·

(School of Government, Peking University, Beijing, 100871, China)

Abstract ID : 1672-6162(2015)01-0011-EA

Abstract : The objective of this paper is to illustrate organizational learning among governments as the micro-mechanism of policy diffusion and its determinant factors. An exploratory multi-case study, involving three reproductive forms of "City Grid Management" Policy in three different cities was conducted. The analysis, based on their policy patterns and policy-making process, reveals that local governments do not copy the policy