



中南民族大学学报(人文社会科学版)

Journal of South-Central Minzu University(Humanities and Social Sciences)

ISSN 1672-433X,CN 42-1704/C

## 《中南民族大学学报(人文社会科学版)》网络首发论文

题目：“十五五”时期边疆治理现代化:发展基础、机遇挑战与实践路径  
作者：李光辉，林一玲，王若琳  
DOI：10.19898/j.cnki.42-1704/C.20260209.01  
收稿日期：2025-08-04  
网络首发日期：2026-02-11  
引用格式：李光辉，林一玲，王若琳.“十五五”时期边疆治理现代化:发展基础、机遇挑战与实践路径[J/OL]. 中南民族大学学报(人文社会科学版).  
<https://doi.org/10.19898/j.cnki.42-1704/C.20260209.01>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# “十五五”时期边疆治理现代化： 发展基础、机遇挑战与实践路径

李光辉<sup>1,2</sup> 林一玲<sup>1,2</sup> 王若琳<sup>3</sup>

(1. 广西大学 经济学院, 南宁 530004; 2. 中国边疆 经济研究院, 南宁 530004;

3. 中国宏观经济研究院 经济体制与管理研究所, 北京 100038)

**摘要:** 边疆治理现代化对中国式现代化具有重要战略意义。“十四五”期间, 边疆地区治理体系和治理能力实现整体提升, 经济发展和社会治理协同推进, 全面开放治理格局基本形成, 科技创新与治理创新深度融合, 生态环境综合治理成效显著。展望“十五五”, 边疆治理面临国家多重战略叠加效应显现、对外开放新格局提升开放优势、超大规模市场潜力持续释放和科技创新赋能治理模式深刻变革的发展机遇, 但也面临大国博弈加剧与周边安全环境复杂化、非传统安全威胁叠加与跨境治理困境凸显、自然环境与人文环境特殊性复杂交织、经济社会发展滞后与公共服务短板明显等严峻挑战。“十五五”时期实现边疆治理体系和治理能力现代化, 需坚持把握统一性与差异性、安全底线与发展主线、政府主导与社会协同、外部联动与内生驱动、制度刚性与文化浸润、内部治理与跨境协同的基本逻辑, 系统构建包含边疆安全稳定体系、边疆法治实施体系、边疆民生保障体系、边疆开放经济体系、边疆生态文明体系以及区域协同治理体系六大核心体系的现代化治理框架, 以期为 2035 年基本实现中国式现代化提供坚实保障。

**关键词:** “十五五”时期; 边疆治理体系; 中国式现代化; 高质量发展

**中图分类号:** D63; F121 **Doi:** 10.19898/j.cnki.42-1704/C.20260209.01

**文献标志码:** A

边疆治理是国家治理体系在边疆地区的集中体现, 对推进中国式现代化具有重要影响和战略意义<sup>[1]</sup>。在统筹发展和安全的新时代背景下, 边疆治理不仅关乎边疆地区的繁荣发展和长治久安, 更关系到国家整体战略安全和

高质量发展大局。党的十九大报告提出“加快边疆发展, 确保边疆巩固、边境安全”<sup>[2]</sup>, 党的二十大报告强调“加强边疆地区建设, 推进兴边富民、稳边固边”<sup>[3]</sup>。中共中央政治局第十八次集体学习时, 习近平总书记进一步提出

**收稿日期:** 2025-08-04

**基金项目:** 广西高校人文社会科学重点研究基地中国边疆经济研究院创新培育项目“边疆治理现代化视域下城市发展研究”(25ZGZBJY08); 国家自然科学基金项目“中国-东盟经贸合作高质量发展的影响因素与路径”(72441006)。

**作者简介:** 李光辉, 广西大学教授, 主要研究边疆经济、沿边开放、自贸试验区; 林一玲, 广西大学博士研究生, 主要研究边疆经济、边疆治理; 王若琳(通讯作者), 中国宏观经济研究院经济体制与管理研究所助理研究员, 主要研究边疆经济、沿边开放、区域经济。

“推进边疆治理体系和治理能力现代化”重大命题,标志着边疆治理现代化成为现阶段推进边疆治理和发展的逻辑主线。边疆治理现代化承载着国家安全、民族团结、区域协调和对外开放等多重使命,是实现中国式现代化的重要尺度之一。当前,世界百年未有之大变局加速演进,地缘政治博弈与大国牵制呈上升趋势,边疆地区在国家安全和发展中的战略地位愈发突出。与此同时,边疆地区在经济发展、社会治理、生态保护、基础设施等方面仍面临诸多挑战,亟须探索符合边疆区情的现代化治理路径。“十五五”时期是我国实现第二个百年奋斗目标、迈向基本实现现代化的关键时期,既要夯实“十四五”时期边疆地区既有发展成果,也要与时俱进、结合边疆治理面临的新形势来完善发展路径和任务举措,为2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化目标奠定更加坚实的基础。

### 一、边疆治理现代化的深刻内涵和鲜明特征

2024年12月9日,习近平总书记在主持中共中央政治局第十八次集体学习时强调,“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”。习近平总书记进一步指出,“推进中国式现代化,边疆地区一个都不能少,要把边疆地区发展纳入中国式现代化战略全局”<sup>[4]</sup>。中国式现代化是全体人民共同参与的现代化,边疆地区现代化是全面建设社会主义现代化国家的内在要求和重要环节,必须融入国家现代化发展的整体布局中。具体而言,边疆治理现代化,是指在国家治理体系和治理能力现代化的总体框架下,运用现代治理理念、制度和技术,推动边疆地区在政治、经济、文化、社会、生态文明等各领域治理的系统性转型升级。这不仅标志着边疆地区治理能力的重要提升,也是国家整体治理现代化在边疆地区的具体体现和空间映射。

从空间区位、地缘环境和社会历史特征

来看,边疆地区具有鲜明的区域性特征,包括民族主体的多样性、社会转型的后发性、地缘政治的敏感性、经济发展的不充分性、生态系统的复杂性、地理区位的边缘性、对外开放的前沿性,以及传统安全和非传统安全的交集性。“十五五”时期,面对新的国际形势、发展趋势以及国家阶段性目标,边疆地区既要满足自身发展的内在需求,也要切实承担起维护国家安全与稳定的重要政治责任。在高质量发展与高水平保护统筹并重的新阶段,以往以经济治理为主导或低效率的粗放型治理方式正逐渐失灵,亟须推动边疆治理向现代化、系统化、精细化转型,以完善治理体系、优化治理机制和强化治理能力,从而全面提升边疆治理的充分性和有效性。围绕实现中国式现代化、落实党的二十大战略部署,边疆治理现代化的核心目标是在促进边疆高质量发展的同时,构建系统完备、科学规范、运行有效的边疆治理制度体系,全方位提升运用国家制度管理边疆社会各方面事务的能力,最终建成更高水平的社会主义现代化边疆地区。作为人类命运共同体的重要组成部分,周边命运共同体的构建与中国深度融入全球化、推进制度型开放的历史进程密切相关,中国比以往任何一个时期都更加深入地参与到全球治理之中。边疆地区地处中国对外开放前沿,是与周边国家互联互通的战略枢纽,在推动周边命运共同体构建中具有独特地缘优势和战略价值,边疆治理现代化的实践验证,也可为弥合全球治理赤字、引领全球治理体系变革贡献有益的中国经验与中国方案。

从治理路径和方式来看,边疆治理现代化呈现双重属性。一方面,边疆治理现代化作为国家治理现代化建设的一个重要组成部分,遵循国家现代化治理的一般规律,在治理结构、治理制度、治理方法和治理运行体系上与其他地区具有内在一致性。另一方面,因特殊的自然、社会与文化因素孕育的区域特质,边

疆治理在治理目标、治理理念、治理职能和治理对象等方面必须坚持因地制宜、因需施策，在落实区域差异导向的前提下集约开发和高效运用各类治理资源。

## 二、“十四五”时期边疆治理的突破性进展

“十四五”时期，中国边疆地区治理体系和治理能力取得突破性进展，实现了经济治理、社会治理、开放治理、创新治理与生态治理的协同发展，标志着边疆治理从“发展导向”向“发展与治理并重导向”战略性转型，为“十五五”时期边疆治理现代化建设奠定了坚实基础。

### （一）经济发展和社会治理协同推进

“十四五”期间，边疆地区经济规模持续扩张，产业结构进一步优化，基础设施建设取得快速发展，民生保障和服务水平日益提高，经济迈入高质量发展新阶段，社会安全稳定形势持续向好。从经济表现来看，边疆地区生产总值实现稳步增长，边疆九省区地区生产总值从 2021 年的 15.64 万亿元增长至 2024 年的 18.63 万亿元，年均增速高于全国平均水平<sup>①</sup>，已成为拉动国民经济增长的重要动力源泉。从产业结构看，“十四五”以来，中央财政持续加大转移支付与乡村振兴补助力度，有效支持了边疆特色产业与兴边富民产业发展，推动边疆现代产业体系基本成型。第一产业平稳运行，增加值近年来保持相对稳定；第二产业规模持续扩张，工业特别是新能源、高端装备制造等新兴领域增长显著；第三产业规模不断壮大，占地区生产总值比重由 2021 年的 49.9% 提高至 2024 年的 52.4%<sup>②</sup>。可见，边疆地区产业结构向协调与高级化方向演进。从基础设施看，国家持续加大对边疆交通、能源、信息等领域的投入，铁路、公路网络不断完善，所有具备条件的乡镇与建制村均已实现通路通车通邮，通信网络覆盖水平快速提升，预计在“十四五”末期基本实现重点区域 5G 与千兆

光网全面通达<sup>③</sup>，边疆地区互联互通能力与内外部连接效率显著增强。在民生改善方面，边疆地区曾是中国贫困人口集中的重点地区<sup>④</sup>，随着脱贫攻坚战取得全面胜利，边疆城乡居民收入持续较快增长，城乡居民人均可支配收入比值由 2.42 缩小至 2.26<sup>⑤</sup>，脱贫攻坚成果得到有效巩固。同时，边疆地区教育、医疗、文化、社会保障等公共服务体系不断完善，惠民政策扎实落地，人民生活水平和公共服务可达性大幅提升。

### （二）全面开放治理格局基本形成

“十四五”期间，边疆地区扎实推进高水平对外开放，跨境贸易投资量质兼优，口岸通关能力全面提升，稳步扩大制度型开放，积极参与周边区域治理体系改革，成为中国重要对外开放新高地。第一，以自贸试验区、综合保税区等为代表的各类海关特殊监管区域创新发展，推动了边疆地区制度型开放的创新实践，边疆地区积极参与和引领区域治理合作，在气候变化、跨境运输、数字贸易等领域形成一系列制度创新成果，为周边治理体系改革提供了有益实践与方案。第二，随着共建“一带一路”推动边疆地区扩大沿边开发开放，边疆地区对外贸易规模稳步扩大，进出口结构持续优化，边境贸易始终保持全国进出口总额 1% 左右比重<sup>⑥</sup>，边疆地区在全国外贸格局中的地位进一步巩固。同时，边疆地区利用外资环境不断改善，外资流入态势逐步趋稳，2024 年边

① 数据来源：2021 年数据来自国家统计局《中国统计年鉴》，2024 年数据来自边疆九省区当年国民经济与社会发展统计公报。

② 数据来源：国家统计局《中国统计年鉴》，<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/>。

③ 数据来源：根据 2021-2023 年《中国统计年鉴》和 2024 年边疆九省区国民经济与社会发展统计公报计算得到。

④ 数据来源：中华人民共和国海关总署网站，<http://stats.customs.gov.cn>。

疆吸引外资实际投资规模重回百亿美元大关,一定程度上遏制了外资持续外流态势<sup>①</sup>。第三,边疆地区口岸体系功能持续增强,水运、铁路、公路、航空等各类口岸协同发展,通关便利化水平显著提升。截至2024年9月,边疆地区已设立有31个水运口岸、14个铁路口岸、27个航空口岸和72个公路口岸<sup>②</sup>,口岸业务覆盖国家和地区范围不断拓展,显示出边疆地区作为国家对外开放前沿和枢纽的重要作用。

### (三) 科技创新与治理创新深度融合

党的十八大以来,中国科技事业进入快速发展期,边疆地区抓住国家战略科技力量布局建设的重大机遇,通过整合内外科技资源,形成了更加突出的原始创新能力,不断涌现以科技创新带动治理创新的示范样本。2021年至2023年间,边疆地区研发经费总投入由1131.14亿元增至1319.7亿元,有效发明专利数量由9.2万件增至10.9万件<sup>③</sup>,逐步形成以科技创新赋能治理现代化的良性互动机制,各类创新主体活力得到进一步释放。在政务服务领域,边疆地区积极运用现代信息技术,依托“互联网+政务服务”模式对传统政务流程实施系统性再造与优化。边疆地区建立了大量信息化平台,如国际贸易“单一窗口”“一网通办”政务云、边境海关智慧监管平台等,形成跨地域、跨部门的协同服务机制,实现了线上与线下服务资源的密切配合,显著提升边疆地区政务服务的透明度、响应速度与整体运行效率。在安全治理领域,北斗导航、无人机巡护、区块链管理等前沿技术深度集成应用于边境管控,推动边境管理从传统人力依赖向技术驱动、智能集约转型,大幅提升边境监测预警与应急处置能力。在区域共治领域,大数据、云计算等信息技术助力构建跨境信息共享与执法合作机制,打破了地理空间壁垒,形成覆盖重点流域和边境区域的风险联防联控网络,显著增强了区域安全治理的系统性与联动效能。

### (四) 生态环境综合治理成效显著

“十四五”期间,边疆地区深入践行习近平生态文明思想,创造性地推进美丽边疆建设,绿色成为新时代边疆经济社会发展的鲜明导向,边疆地区生态环境治理取得明显成效。一方面,边疆地区深入贯彻落实生态文明建设理念,近年来,边疆地区全力推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设,截至2024年底,边疆地区自然保护区总面积达到109.8万平方公里,覆盖了边疆陆域国土面积的18.6%左右<sup>④</sup>,开辟了人与自然和谐共生的新局面,重要生态系统和生物多样性得到有效保护。与此同时,边疆地区整体地区生态环境质量实现全面巩固与提升,边疆九省区环境空气质量整体保持优良,主要污染物浓度基本均达到二级标准及以上;水环境质量稳步改善,重要河湖断面水质达标率高于全国3.4个百分点,基本达到中等发达国家水平,饮用水水源地水质安全得到保障;土壤环境监测重点风险监控点位各污染物浓度均低于风险管制值,土壤环境质量总体处于安全范围,重点建设用地安全利用得到保障<sup>⑤</sup>。另一方面,边疆地区积极探索经济社会发展全面绿色转型路径,能源结构持续优化,清洁能源开发利用水平位居全国前列,绿色产业体系逐步构建。此外,随着涉及特殊生态区域的专门立法相继出台,边疆地区

① 数据来源:西藏数据来自西藏自治区商务厅网站, [https://swt.xizang.gov.cn/xwzx/gsgg/202503/t20250306\\_465640.html](https://swt.xizang.gov.cn/xwzx/gsgg/202503/t20250306_465640.html)。

② 数据来源:中华人民共和国海关总署国家口岸管理办公室网站, <http://gkb.customs.gov.cn/gkb/2691150/2691115/index.html>。

③ 数据来源:国家统计局《中国统计年鉴》, <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsjs/>。

④ 数据来源:根据2024年各省区生态环境状况公报整理所得。

⑤ 数据来源:根据2024年各省区生态环境状况公报整理计算所得。

积极推进生态保护补偿机制创新,进一步增强了边疆生态文明建设的制度支持与长效治理能力。

### 三、“十五五”时期边疆治理面临的重大机遇和挑战

“十五五”时期是中国基本实现社会主义现代化承上启下的关键时期,谋划“十五五”边疆治理和边疆发展的思路,必须准确把握边疆治理面临的国家战略支持、对外开放深入等重大机遇,也需要有效应对经济发展不平衡、安全形势复杂等诸多挑战。

#### (一) 重大机遇

一是国家多重战略政策叠加效应显现。立足新时代边疆发展面临的新形势新要求,习近平总书记明确要求,“认真贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神,落实党中央关于边疆治理各项决策部署,深入做好边疆治理各项工作,推动边疆地区高质量发展”<sup>[4]</sup>。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视边疆建设,系统提出“治国必治边”“兴边富民、稳边固边”等重要论断、重大举措<sup>[7]</sup>,凸显了边疆在国家治理与安全总体布局中的关键地位。当前,国家层面持续加强战略统筹与制度设计,将边疆地区发展全面纳入中国式现代化战略全局,推动边疆高质量发展战略与区域协调发展战略、区域重大战略深度融合,并制定实施覆盖财政、税收、金融、产业、文化、民族等多领域的差异化区域支持政策,将支持边疆现代化发展战略转化为实际行动。此外,西部大开发、东北全面振兴、兴边富民等涉边战略部署全面展开,东西部协作、对口支援、定点帮扶等机制纵深推进,地方政府间协同发展的制度框架逐步健全,为边疆地区发展新质生产力、培育现代化产业体系和强化基础设施建设注入了强劲动能。预计“十五五”时期相关配套政策将进一步体系化、制度化,为边疆治理提供坚实的资金和政策保障,边疆地区可在积极融入新发展格局和全国统一大市场

场过程中持续提升其治理体系和治理能力现代化水平,迎来重要的战略发展机遇期。

二是对外开放新格局提升开放优势。党的十八大以来,习近平总书记多次强调,中国“将在更大范围、更宽领域、更深层次上提高开放型经济水平”,“中国人民将继续扩大开放、加强合作,坚定不移奉行互利共赢的开放战略”<sup>[8]</sup>。改革开放以来,中国始终坚持对外开放的基本国策,在扩大国际合作中提升开放能力,已然成为具有重大国际影响力的经贸大国。随着高水平对外开放的全面推进,共建“一带一路”高质量发展,RCEP等区域合作机制日益完善,我国的对外开放已从局部向全面扩展,正加快形成陆海内外联动、东西双向互济的开放新格局<sup>[9]</sup>。尤其是在西部陆海新通道和中欧班列加持之下,边疆地区加速从发展边缘走向内连外通前沿,成为沿边开发开放和共建“一带一路”的核心区域,在连接国内国际双循环中发挥关键枢纽作用。边疆地区可依托地缘优势与开放政策优势,统筹利用两个市场、两种资源,深度融入全球产业分工和价值链重构,不断增强内生发展动力和竞争优势,在强化国家对外开放战略支点作用中实现“十五五”时期新的发展。中国与“一带一路”沿线及周边国家持续深化的战略合作伙伴关系,为边疆地区在基础设施建设、贸易往来、能源资源开发等领域开展合作提供了广阔空间,为边疆治理构建了更加多元稳定的外部环境。同时,跨境经济合作区、边境自由贸易试验区等开放平台加快建设,为边疆地区参与国际产能合作、跨境贸易和人文交流创造了有利条件。此外,数字经济、绿色经济等新兴领域的国际合作也为边疆地区产业转型升级提供了新契机。国际合作空间的持续拓展,不仅有助于边疆地区深度融入全球发展格局,更为边疆治理提供了坚实支撑。

三是超大市场规模潜力持续释放。进入新发展阶段,中国坚定实施扩大内需战略,充

分发挥中国超大规模市场优势,持续释放内需潜力。作为世界第二大经济体和最大发展中国家,中国拥有超 130 万亿经济总量、超 1.8 亿户经营主体、14 亿多消费者、4 亿多中等收入群体广泛参与的超大规模市场,是实现中国经济长期稳定发展的强大优势<sup>[10]</sup>。2024 年,中国人均国内生产总值达到 95749 元,按照世界银行划分标准,中国正由中高收入阶段向高收入阶段迈进<sup>[11]</sup>。在世界经济复苏乏力、外部需求不稳的背景下,“十五五”期间随着居民收入水平提高和中等收入群体扩大,边疆地区的市场潜力和成长性将日趋显现,内需结构也将呈现出向高品质、个性化、多样化升级趋势。一方面,边疆本地市场规模不断扩张,对商品和服务吸纳能力不断增强,将不断创新消费场景、消费模式和消费业态,更好地满足边疆人民日益增长的美好生活需要。另一方面,市场是最稀缺的资源,边疆地区也将成为集聚全球先进资源要素的引力场,这将显著推动边疆地区提升供给体系质量。超大规模市场所形成的规模经济与范围经济效应,可有效摊薄企业生产与运营成本,对冲边疆地区劳动力等要素成本上升的影响,转化为终端产品价格优势,增强本土产业竞争力。与此同时,随着新型城镇化、乡村振兴战略的协同实施,将进一步释放边疆城乡融合发展的巨大潜力,促进城乡基础设施互联互通、公共服务共建共享,带动投资和消费增长,为边疆地区高质量发展创造新的增长点。

四是科技创新赋能治理模式深刻变革。“十四五”时期,在创新驱动发展战略引领下,我国科技事业实现跨越式发展,在 5G、高铁、电子商务等领域取得了一系列具备全球影响力的技术成果和应用经验,科技创新能力显著提升。“十五五”期间,随着国家对科技创新的持续投入、政策体系的不断完善以及产学研用协同创新机制的深化,中国在人工智能、量子计算、生物技术、新能源等前沿领域有望取

得进一步突破。新技术、新产业、新模式的迭代式涌现,推动新质生产力蓬勃发展,必将推动产业向高端化、智能化和绿色化转型,经济发展的质量和效益也不断提升。这一趋势也孕育了当下前沿科技与治理创新紧密结合的运行生态,为提升边疆地区城市管理、公共服务、安全监管、生态环境监测等领域的治理效能与决策科学性提供了技术工具,有效破解了边疆治理过程中的“最后一公里”难题。当前,相关技术集成已在边疆治理诸多场景中开展试点与应用,随着新兴技术在更多领域、场景的应用、迭代与校验,边疆治理的范畴与范式也将进一步丰富和拓展。此外,技术革新不仅带来治理工具与平台的数字化、智能化升级,也推动政府组织形态、运行机制与工作方式发生系统性重构,使其更好适应技术发展趋势,全面提升边疆治理整体效能。

## (二) 现实挑战

一是大国博弈加剧与周边环境复杂化。在全球力量对比和国际环境深刻调整的背景下,中国边疆地区日益成为大国战略竞争与地缘政治博弈的前沿地带<sup>[12]</sup>。当前以美国为首的西方势力,对中国崛起实施的系统性遏制围堵已从传统的经贸、科技、金融等领域延伸至地缘安全层面,直接恶化了中国及中国周边地区的整体安全环境。美国政府通过强化与日本、菲律宾等盟友的军事安全合作,在东海、台海、南海等问题上蓄意挑起并升级争端。例如,2025 年 10 月,美日菲在南海举行“萨马萨马 2025”实战化联合军演,日本海上自卫队“大波”号驱逐舰全程参与,针对中国南海舰队常态化巡航,释放强烈冷战阵营对抗信号。同时,美国刻意炮制所谓“中国威胁”叙事,持续向印度等周边国家渲染扩散相关论调,刻意放大其安全焦虑,试图构建针对中国的“印太”遏制体系。此外,近年来外部力量在与中国接壤区域的情报搜集、抵近侦察及“灰色地带”挑衅活动显著增加,使得边疆地区面临的

军事安全和政治压力空前上升,传统领土主权与安全挑战在大国干预下更趋复杂严峻。

二是非传统安全威胁叠加与跨境治理困境凸显。除传统地缘政治压力外,边疆地区还面临着“三股势力”渗透、跨境有组织犯罪、非法越境以及网络安全、生物安全等非传统安全风险的持续冲击。例如,境外恐怖极端思想的渗透与境内个别不稳定因素相互勾连,对边疆社会安定构成潜在威胁;緬北等周边地区的武装冲突与混乱局势则为跨境电信诈骗、赌博等犯罪活动提供了土壤,其负面效应直接外溢至云南等边疆省份,严重危害人民群众财产安全与社会秩序。同时,随着“一带一路”建设的深入推进,中国与周边国家战略伙伴关系不断强化,中国边境地区与相邻国家经济和社会交往几无障碍,地方政府和民间交流也较为活跃。这种密切的跨境互联互通符合双方共同利益,但也使得跨境水资源利用、边境口岸管理、疫情防控协同、生态环境共保等治理议题日益突出,需通过建立相应的制度体系加以规范协调。此外,这也显著增加了境外风险向内渗透的可能性和隐蔽性,提高了边疆治理的先进性和资源投入需求<sup>[13]</sup>。

三是自然环境与人文环境特殊性复杂交织。边疆地区作为国家领土靠近国界的重要单元,其自然环境与人文环境呈现高度特殊性、复杂性与交织性,共同塑造了该地区独特的发展条件与治理挑战。一方面,边疆多处于高原、山地、荒漠等地带,地形复杂、气候恶劣,交通等基础设施网络稀疏、覆盖不足,导致物流成本高企、信息流通不畅,边境城市往往难以吸引到资金、技术等要素投入。与此同时,边疆地区延续多年的资源和要素驱动型经济发展方式,造成了资源的极大浪费和生态环境的严重破坏,已在部分区域造成了草原退化、森林面积缩减、水资源过度开发利用等严峻的生态问题,致使区域间经济开发与生态保护间的矛盾日益尖锐<sup>[14]</sup>。另一方面,边疆地区通

常呈现多民族聚居、宗教文化多元的显著特征,民族关系、宗教信仰与文化传统相互交织,形成了丰富的社会网络与文化生态。民族、宗教与文化因素往往与经济权益、边境安全等问题相互渗透,进一步放大了边疆政策制定与实施的敏感性与难度,使得边疆治理的复杂程度远超非边疆地区,给边疆治理体系的适应性、包容性与精细化水平带来了更大考验。

四是经济社会发展滞后与公共服务短板明显。尽管国家持续实施兴边富民、西部大开发等重大战略,边疆地区经济社会发展取得历史性成就,但发展不平衡不充分的矛盾依然突出。一方面,边疆地区经济发展相对滞后。边疆地区地处祖国边陲地带,距离国内主要经济中心和消费市场遥远,产业结构较为单一,多以农业、资源型产业或边境贸易为主,产业链条短、附加值低,缺乏有竞争力的支柱产业和产业集群。同时,边疆九省区经济总量和人均可支配收入基本低于全国平均水平,内部相对贫困人口规模和比例偏大,人口和劳动力流失现象普遍,部分边境村镇“空心化”、人口老龄化问题加剧,制约边疆地区发展能力和现代化进程。另一方面,边疆地区基本公共服务供给有待优化。教育、医疗、文化等优质资源相对匮乏,基层公共服务设施不健全、专业人才短缺的问题在偏远边境地区尤为突出,民生建设成为边疆现代化建设的一大短板。这种经济发展与公共服务的滞后不仅影响了边疆各族群众的获得感、幸福感、安全感,也将制约国家整体协调发展和长治久安大局,是边疆治理中需要着力破解的深层次难题。

#### 四、“十五五”时期推动边疆治理现代化的基本逻辑与实践路径

“十五五”时期推动边疆治理现代化,应准确把握中国式现代化和国家“十五五”规划的重点任务和工作要求,不断寻找符合基本逻辑并推动其融合突破的发展路径,推动边疆治理体系实现系统性重塑、整体性重构与现代化

转型,全面提升边疆治理水平和效能。

### (一)基本逻辑

一是把握统一性与差异性的关系。有效的治理必须在维护国家主权、安全、发展利益这一根本前提下,充分考虑并适应边疆的区域特质。边疆治理现代化既不能以“特殊性”为由弱化国家法律政策的普遍执行力,也不能以“统一性”为名忽视因地制宜的必要性。必须在铸牢中华民族共同体意识、坚持国家法制统一与政策畅通的基础上,针对不同边疆区段的自然禀赋、发展阶段、主要矛盾,实施精准化、差异化的治理策略,实现国家意志与地方实践的有机融合。

二是把握安全底线与发展主线的关系。安全与发展构成边疆治理的一体两面。一方面,边疆地区肩负着守边固防的重大政治责任,必须牢固树立总体国家安全观,坚决守住不发生系统性风险的底线。另一方面,发展是化解各类矛盾与挑战的根本依托与核心路径,缺乏坚实的经济基础和发展条件,边疆安全稳定也将难以维系。边疆治理现代化要求超越为安全而安全或重发展轻安全的片面思维,探索构建以发展促安全、以安全保发展的良性机制,通过高质量发展筑牢安全根基,在确保安全的前提下最大限度释放发展潜能。

三是把握政府主导与社会协同的关系。行政权力自上而下运行的规范性与社会力量自下而上参与的多样性之间必须相互契合,二者具备目标上的一致性与功能上的互补性,这体现了边疆治理主体结构与动力来源的配置问题。推进边疆治理现代化,必须坚持和加强党的全面领导,强化各级政府尤其是基层政权组织在边疆治理中的主导作用与主体责任。与此同时,必须充分认识到边疆社会的多元性与复杂性,积极构建共建共治共享的治理格局,激发社会组织、市场主体、基层群众等多元主体的积极性,畅通其参与治理的渠道,形成边疆长治久安的强大合力。

四是把握外部联动与内生驱动的关系。边疆地区作为对外开放的前沿,必须深度融入国家区域重大战略与“一带一路”建设,充分利用对口支援、东西部协作等机制,积极引入外部资本、技术、人才与先进理念。与此同时,边疆治理现代化的核心任务之一,是通过改善营商环境、完善基础设施、发展特色产业、提升人力资本,不断增强边疆地区的自我发展能力,将地缘优势、政策优势转化为持续的内生增长优势,避免陷入“输血依赖”,实现从被动接受到主动创造的转变。

五是把握制度刚性与文化浸润的关系。现代治理既依靠刚性的制度约束,也离不开柔性的文化认同。边疆治理现代化,必须大力加强法治建设,完善覆盖经济、社会、生态、安全等各领域的规章制度,健全权责明晰、程序规范的执法机制,确保治理有法可依、有章可循。与此同时,必须高度重视文化软实力的作用,将铸牢中华民族共同体意识作为新时代边疆文化建设的根本主线,深入推进民族团结进步教育,促进各民族文化交流互鉴,增强国家认同、中华文化认同,为边疆治理奠定最广泛的心理与社会基础。

六是把握内部治理与跨境协同的关系。边疆地区地处与邻国交界地带,国家主权管辖的排他性与跨境事务处理的交互性之间存在客观对立,但两国在维护边疆稳定、促进区域繁荣这一根本目标上存在高度一致性。一方面,只有内部社会安定有序、法治健全有效、经济发展良好、民族团结和谐,才能形成稳定可靠的合作主体,在对外交往中掌握主动,为跨境协同提供坚实的制度保障、能力支撑和信用基础。另一方面,边疆地区与邻国山水相连、利益交融,许多安全问题、发展议题都具有显著的跨国性,仅靠单边治理往往无法实现。积极、有序的跨境协同,能够有效应对外部风险,创造和平稳定的周边环境,为边疆内部发展提供市场、资源和机遇,从而巩固边疆内部治理

成效。

## (二) 具体路径

一是构建共建共治共享的边疆安全和社会治理体系。边疆地区是国家间地理联结纽带,其安全稳定直接关系国家总体安全,应以总体国家安全观为指导,体系化开展边疆安全建设和社会治理,实现边疆高质量发展和高水平安全良性互动。一方面,防范化解“外部输入型”风险。健全党政军警民“五位一体”合力治边稳边机制,强化智慧边防建设与数字技术赋能,提升护边队伍综合素质水平,完善边境联防联控体系,持续提高边境管控与应急处突效能。健全反恐维稳常态化法规制度,构建覆盖责任授权、风险监测、预警评估与危机干预的公共安全体系,高效处置涉稳问题与跨境犯罪、非法移民等非传统安全威胁。深化共建共治共享的社会治理模式,推进治理重心下沉、关口前移,发挥驻村工作队、对口支援干部桥梁作用,夯实基层网格化治理基础,提升边疆基层治理效能。另一方面,坚决杜绝“内部衍生型”风险。强化社会主义核心价值观在边疆地区的引领作用,建立健全铸牢中华民族共同体意识、民族团结进步和国家安全等宣传教育长效机制,加速党的民族理论政策、相关法律法规普及落地,不断增强边疆各族群众的国家认同、国防意识与国土观念。依法严厉打击“三股势力”,严密防范境外势力利用民族、宗教问题进行渗透干预,抵制极端思想传播与煽动民族对立的有害信息,牢牢掌握意识形态工作主导权。围绕强边固防目标开展边疆文化建设,巩固壮大奋进新时代的主流思想舆论,深化中华民族共同体建设,引导民众自觉维护边疆安全稳定与社会和谐。

二是构建有法可依、有法必依的边疆法治实施体系。坚持依法治疆,围绕保障和促进社会公平正义,将法治贯穿于边疆治理全过程,一体推进法治边疆、法治政府、法治社会建设,确保边疆治理每一环节在法律轨道上有序

运行。加快完善边疆治理法律法规体系,重点加强边境管理、民族事务、科技创新、生态保护等关键领域与新兴领域立法,健全民生保障法律规范,落实司法责任制,强化法律的引领与保障功能。深化边疆地方法治政府建设,实现政府机构、职能、权责、程序与责任法定化,严格行政合法性审查,统筹结合优化政府组织结构与理顺部门职责关系,确保政府依法全面履职。推进综合行政执法体制改革,有序承接执法职能下放,完善基层综合执法体制机制,把握边疆管理制度改革方向,规范地方政府行政执法行为,强化行政权力监督。探索边疆地区协同立法,特别是在行政处罚等领域建立健全行政裁量权基准制度,推动跨区域执法标准协调统一。适应边疆治理和对外开放需要,深化执法司法国际合作,完善涉外民商事司法审判机制与国际商事纠纷多元解决机制,统筹加强涉外立法、执法、司法、法律服务等各环节,优化涉外民事审判制度,构建系统完备的涉外法律法规体系和法治实施体系。发挥部门协调联动作用,建立健全公共法律服务体系,结合边疆老、边、少、穷等特点,增设边疆特色法治增值服务,改进法治宣传教育形式,提升边疆普法工作的针对性和实效性。

三是构建覆盖全民、统筹全域的边疆民生保障体系。践行以人民为中心的发展思想,持续健全边疆民生领域制度体系,推动民生保障制度更加成熟、更加定型,不断满足边疆人民对美好生活的向往,夯实中华民族共同体意识物质基础。深入推动新时代兴边富民行动计划,健全高质量充分就业促进机制,促进边疆高质量充分就业,依托边疆资源禀赋拓宽增收渠道,稳步提高边疆城乡居民收入和生活品质。因地制宜发展边境旅游、边贸加工、跨境电商等特色产业,持续扩大有效投资和招商引资,培育壮大边境县域经济,拓展边境城镇发展空间,增强边疆地区自我发展能力。加大民生领域财政转移支付规模,不断改善边疆地区

生产生活条件,补齐边疆地区交通、供水、供电等设施基础设施短板,加速教育、医疗、就业、养老体系下沉和均衡布局,切实缩小边疆与非边疆地区发展差距。针对边区群众急难愁盼问题,落实落细边境地区安居、就业、创业等扶持政策,有效降低边疆生活成本,引导人口向边境地区落户安居。把握边疆人口外流客观规律,有效扩大社会保障覆盖面,建立健全分层分类社会救助政策,完善境外边民、新就业形态人员等群体的参保政策,加强对低收入人口等重点群体兜底帮扶,提高社会保障制度的包容性和适用性。加强边疆地区公共文化体系建设,打造边疆特色文化品牌,推动优秀边疆民族文化、国门文化创造性转化和创新性发展,深入实施文化惠民工程,提高公共文化服务供给水平,丰富边疆民众精神文化生活。

四是构建内外联动、更有活力的边疆开放型经济体系。坚持对外开放基本国策,提升内引外联通达能力,在扩大国际合作中深化沿边开放,构建更高水平开放型经济新体制,提升边疆地区在国家开放全局中的战略地位。加快完善综合交通运输体系,畅通国际物流大通道和现代物流流通网络,推动跨境基础设施建设互联互通,提高边疆地区对内对外通达能力。推进智慧口岸、国际贸易“单一窗口”建设,提升边境口岸功能和通行效率,深化通关、税务、外汇等领域监管改革,服务跨境贸易投资便利化发展。优化边境经济合作区、跨境经济合作区布局,推进沿边自贸试验区提质升级,扩大沿边重点平台经济社会管理事项权限,创新管理体制机制,完善园区配套设施和保障措施,打造透明稳定可预期的制度和市场环境。主动对接 CPTPP 等国际高标准经贸规则,深入实施 RCEP 等已有协定条款,前瞻性谋划数字经济、绿色经济等领域与周边国家的试点合作,提升其国际经贸规则参与制定能力,引领规则、规制、管理、标准等制度型开放。依托区域合作机制和边疆会展平台,拓展与

“一带一路”沿线、周边国家经贸合作,有序扩大边疆商品市场、服务以及资本市场等对外开放。创新边境贸易发展模式,拓展边境贸易品类与渠道,推动内外贸一体化融合试点,促进贸易新业态融合发展。完善出口管制体系和贸易救济制度,支持各类边疆市场主体有序布局生产和供应链网络,发展国际贸易和对外投资服务业务,健全全过程贸易风险防控机制。

五是构建人与自然和谐共生的边疆生态文明体系。立足人与自然和谐共生的高度,正确处理边疆发展和生态环境保护关系,健全边疆生态环境治理体系,推动形成节约资源和保护环境的空间格局和生产方式,增强边疆治理与边疆发展可持续性。优化边疆产业结构和能源结构,实施边疆制造业重大技术改造和大规模设备更新工程,严格能耗与排放标准,推动资源节约集约与循环利用,加快发展循环经济。培育壮大绿色环保产业,扩大绿色环保产业链投资投入,积极筹划更多生态环境领域项目,重点推进节能环保技术、清洁生产工艺和可再生能源利用等领域改革,推动制造业高端化、智能化、绿色化转型。依据边疆地区生态类型特征,科学划定并严守生态保护红线、环境质量底线和资源利用上限,严格落实生态环境分区管控要求,建设边疆地区重点生态工程,统筹推进边疆地区生态一体化保护和系统治理。探索生态协同治理和环境风险管控体系,健全自然资源资产产权制度和生态产品价值实现机制,完善边疆地区相关生态补偿机制,实施精准管控的生态环境管理制度。支持边疆地区有序开发利用清洁能源,探索绿色低碳发展措施和标准体系,对标国际标准完善生态环境信用评价和企业环境信息依法披露制度,完善边境环境资源审计监督和问责机制,确保各项环境制度有效执行。倡导绿色低碳生活方式,健全绿色消费激励政策,倒逼和引导产业生态化和生态产业化,建立生产领域与消费领域内部的循环衔接。

六是构建友好互信、利益融合的区域协同治理体系。在全球治理体系和国际秩序加快变革下,积极同周边地区增进政治互信、共同发展振兴,主动融入和服务周边命运共同体建设,保持区域合作机制延续性和稳定性,为边疆治理营造良好国际环境。深刻理解新形势下中国周边工作理念和外交方针,秉持共商共建共享原则,扩大同周边地区交往交流,展开全方位生产、贸易、金融、安全、执法和制度合作,共同维护周边地区和平稳定。推动跨境治理制度化建设,在不直接涉及公共安全和人民群众生命健康的领域,着力消除跨境经贸往来中的制度性壁垒,在边民互市、跨境电商、跨境劳务、金融结算等领域探索建立共同认可的制度安排。鼓励开展边境城市外交,缔结更多

边境友好城市关系,建立地方对话和协商治理机制,共同探寻有效制度、规则和标准。积极参与并主动引领区域治理,聚焦边境地区联防联控、跨国河流协同治理等关键议题,积极推动周边地区热点问题解决,保障辖区内双方合法权益,统筹应对各类传统和非传统风险挑战。深化边疆地方政府“放管服”改革,调动边疆地区企业同周边国家企业抱团“出海”意识,鼓励企业、商协会等主体与周边国家开展制度化合作,寻求跨境商贸合作最大公约数。广泛开展边疆地区同周边地区人文交流、教育合作与民间往来,多渠道增进民众互信共识,打造更多边界标志性工程和“小而美”民生建设项目,推动发展成果更直接惠及广大边疆人民群众。

#### 参考文献:

- [1] 邢广程. 中国式现代化视域下推进边疆治理体系和治理能力现代化[J]. 人民论坛·学术前沿, 2025(10): 5-17.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28(1).
- [3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [4] 习近平在中共中央政治局第十八次集体学习时强调 深入做好边疆治理各项工作 推动边疆地区高质量发展[N]. 人民日报, 2024-12-11(1).
- [5] 工业和信息化部等十三部门关于加快“宽带边疆”建设的通知[EB/OL]. (2023-12-29) [2025-12-28]. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content\\_6925221.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content_6925221.htm).
- [6] 李光辉, 黄华. “十四五”时期我国边疆开放型经济发展战略研究[J]. 国际贸易, 2021(10): 66-74.
- [7] 孙宏年. 加快建构中国自主的边疆学知识体系的学术思考[J]. 中国边疆史地研究, 2025(1): 11-14.
- [8] 杨玉成. “六个坚持”的理论品格[J]. 人民论坛, 2022(20): 46-50.
- [9] 孙久文, 董红燕. 区域协调发展的新趋势、新模式与动力机制[J]. 改革, 2025(5): 13-28.
- [10] 王一鸣. “十五五”时期中国经济发展趋势展望[J]. 清华金融评论, 2025(3): 19-22.
- [11] 韩晶. 民营经济的发展历程、重要贡献与机遇挑战[J]. 人民论坛, 2025(7): 68-71.
- [12] 刘海春, 赵杰. 习近平总书记关于边疆治理重要论述的形成逻辑、核心要义与理论贡献[J]. 统一战线学研究, 2025(5): 1-12.
- [13] 方盛举. 我国边疆区情特点与边疆治理现代化[J]. 人民论坛·学术前沿, 2025(10): 28-38.
- [14] 张辉. 边疆生态治理现代化: 内涵、挑战与路径[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2024(6): 11-18.

(责任编辑 马旭)