边疆的文化治理体系和治理能力现代化

Modernization of Cultural Governing System and Governing Ability in Border Areas

熊英

Ying Xiong

西藏自治区党校
中国·西藏 拉萨 850000
Party School of Tibet Autonomous Region,
Lhasa, Tibet, 850000, China

【摘要】对边疆的文化治理体系和治理能力的探讨属于新领域,视角独特,有很强的实践应用价值功能,是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部份,是全面深化改革的内在要求。中国应建构一套适应边疆的文化治理模式,提升边疆在国家发展战略下的地位和作用,发挥边疆文化治理的效能,提升边疆治理的水平,实现边疆的繁荣发展与稳定安全。

【Abstract】The discussion on the cultural governance system and governance capacity of the border area belongs to a new field, with a unique perspective and a strong practical application value function. It is an important part of the modernization of the national governance system and governance capacity, as well as the internal requirement of comprehensively deepening reform. China should construct a set of cultural governance model suitable for the border areas, improve the status and role of the border areas under the national development strategy, give play to the effectiveness of cultural governance in the border areas, improve the level of governance in the border areas, and realize the prosperity, development, stability and security of the border areas.

【关键词】边疆;文化治理;治理体系;治理能力;现代化

【Keywords】frontier; cultural governance; governance system; governance capacity; modernization

【DOI】10.36012/emr.v1i3.875

1 背景与意义

边疆处于国家的边缘性地带,具有军事、政治、经济、文化等多方面的重要意义,影响着世界与周边地区的地缘政治格局,决定着国家的兴衰。中国有 9 个陆地边疆省区,资源禀赋各异,文化丰富多彩,发展潜力巨大,后发优势明显。边疆的区域差异性大,形成了边疆区域之间及与内地的差异,且边疆整体的经济社会发展水平低,传统宗教文化的影响深,民族宗教关系较复杂。由于边疆的周边地缘政治存在不确定因素,地缘政治关系复杂,在国际等因素的影响下,国家安全隐患较多。随着非传统安全问题的大量出现,边疆往往是在安全问题上面临挑战最多、安全形势最为严峻和极为脆弱敏感的地区。国际上的敌对势力往往以文化为手段,以边疆的民族、宗教、人权问题为借口,对中国边疆地区实施渗透。一些地缘跨国性的问题,如毒品、走私、跨国犯罪、恐怖主义、非法移民等也直接影响陆地边疆的文化安全问题。随着全球化时代的到来、国际局势的变化、全面深化改革的持续推进,以及“一带一路”倡议

的影响,陆地边疆区域面临前所未有的机遇和挑战。边疆不再只是传统意义上的国家对外战略的安全地理屏障,其重要性已从传统的“核心—边缘”模式中的边缘上升到核心的地位。随着国家实施沿边开发开放和“一带一路”倡议的实施,边疆地区依靠自身的优势和特色,逐渐成为经贸活跃、文化交融的热点地区。

在海疆方面,中国是一个幅员辽阔、海陆兼备的大国,拥有 473 万平方公里的海域面积、18000 公里的大陆海岸线及 7000 多个面积较大的海岛^①,目前中国正面临海域开发和发展的的问题。随着科技的进步,当今世界的发展越来越依赖资源,世界对海洋资源的开发与利用与日俱增。伴随着全球化的进程,海洋航运、海洋资源、海域及海岛的军事战略价值显现,海域由于拥有很多宝贵的资源如渔业资源、矿业资源、油气资源等,受到了各国的高度关注。目前,中国周边的海疆形势十分严峻,在有争议的海域面临如何维护主权的问题,存在台湾问题、南海问题、钓鱼岛问题、东海划界问题,现阶段中国与周边沿海 8 国尚未就海域争端达成一致意见或签署协定。海域

主权争端,涉及资源与利益的争夺,是对中国周边外交战略的严峻考验,是国家实力之争。

在边疆治理的各种元素中考虑文化治理的柔性手段是边疆治理中一个值得探索的路径。由于边疆普遍有着特色文化资源优势,关注边疆在国家发展战略下的重要地位和作用,以文化治理的柔性手段应对边疆出现的新情况与尖锐的矛盾,化纷争于无形,有利于解决当前边疆治理面临的新情况、新问题。对边疆实施有效的文化治理、构建适应当前边疆的文化治理体系、提升边疆文化治理的能力是当前实现边疆的跨越式发展、区域协调发展,挖掘边疆的后发优势与维持国家的可持续发展,对接国家“沿边开发开放”“文化兴边”和“一带一路”倡议的重要措施,是边疆向前发展的动力需要,体现了边疆发展与稳定的时代要求。边疆文化与治理的结合,体现了治理的发展方向,文化治理以柔和的手段发挥着润物细无声的作用,驻牢主流政治文化在边疆的地位,让主流先进文化走入广大边疆民众的心灵,并占据主导地位,促进边疆文化繁荣与文明进步。通过文化软实力的作用,利益得到调和、冲突实现消弭、矛盾得以化解,实现边疆社会的和谐稳定与发展进步,体现出文化治理效果的价值性。构建中国特色的边疆文化治理体系,提升边疆文化的治理能力,充分实现边疆文化的治理效能和水平,达到维护边疆的繁荣与安全的目的,推动边疆的发展朝着更好、更快的方向前进。

2 相关理论梳理

2.1 边疆

在中国传统的认识中,人们以中原或中原文化为中心,也被称作“华夏文化区”,边疆的少数民族区域则称为“四夷”(东夷、北狄、西戎、南蛮)，“一点四方”中的四方即中原王朝的边疆,《诗经》所载“四方”。《尚书》和《周礼》所提的“五服”“九服”都是中国人最早对边疆的认识,边疆作为一词,最早出现在《左传》“帅我蝥贼,以来荡摇我边疆。”但古代中国对于边疆的认识是有些模糊的,只有家国天下的概念而缺乏明确的现代国家主权观念和清晰的领土边界,故而只能是“有边陲而无国界”。边疆概念真正的实体化开始于罗马帝国,罗马的疆土曾遍布全欧,但主权的作用范围与版图并不一致,国家实力的消长直接影响其管辖范围。中国近代以国家边界为基础的边疆明确界限观念出现的标志是 1689 年和 1727 年签订的《中俄尼布楚条约》和《不连斯奇条约》,1762 年的《乾隆内府舆图》最终确立了中国的历史疆域边界。

边疆是用以标志国家与边界相连的区域,从边疆的内涵延伸上来看,学者们从不同的角度提出了不同的看法,中原王

朝将其统治中心的外围部分统称为边疆,边疆并没有明确的界限。受到中原王朝强大的政治、军事和文化实力的影响、威慑和感召,众多少数民族在与中原王朝的博弈过程中始终与中原王朝保持着一种微妙的互动关系。从秦统一以后形成的统一多民族国家来说,“边疆”具有很强的政治、经济、文化内涵及历史的、现实的意义。中国古代王朝的边疆不是一个纯地理的概念,是与经济、政治、文化、军事密切相关的。由于中原文化的包容性,边远地区“四方”虽不在统治的疆域之内,但在汉族这个开放的文化圈里。这就是中国的地理疆域在清代以前一直总是既相对稳定却又呈现出波动性的原因,最终形成统一了多民族国家。周平认为^[1]，“真正意义上的边疆概念,是在特定的社会历史文化环境中生成的,蕴涵着丰富的民族文化内涵。”马大正认为^[2]，“边疆既是一个地理概念,又是一个历史概念,它是随着统一的多民族国家的形成和发展而逐渐形成和固定下来,有政治、经济、军事、文化方面的涵义。”在西方学术界,美国历史学家弗雷德里克·杰克逊·特纳首先提出“边疆”概念,他认为,“边疆是一个弹性的概念,美国的边疆不同于欧洲国家,是人口稀少的、定居地的边缘区域,是野蛮与文明的交汇点,大致包括印第安人地区或人口普查报告中的定居地区的外部边缘。”

2.2 文化治理

文化是民族的内在本质属性。善于用文化来解决矛盾和问题的民族,始终会处于发展的领先地位。南朝萧统提出过“文化内辑,武功外悠”的治国方略,清末的龚自珍发出了“灭人之国者,必先去其史”的警告。自 20 世纪以来,文化受到了世界各国的关注,涉及文化的交叉学科不断涌现,在这种背景下,治理理论被应用到文化领域。文化治理是一种柔性手段,也称软治理文化,文化与治理的结合,是社会发展的必然趋势,既体现了文化的功能特性,也表达了治理的发展方向。最早的关于文化治理的描述是《周易》中的“古有结绳而治,后人易之以书契”。华语学界对于西方意义上文化治理的关注始于中国台湾地区。台湾地区最早论及“文化治理”概念的是在 2002 年廖世所发表的《国家治理下的文化政策:一个历史回顾》一文。中国台湾学者王志弘把“文化治理”界定为^[3]：“文化治理概念的根本意涵,在于视其为文化政治场域,亦即透过再现、象征、表意作用而运作和争论的权力操作、资源分配,以及认识世界与自我认识的制度性机制。”中国一些学者将治理理论与文化领域结合起来,通过把治理引入公共文化服务,文化治理就有了它本土的语境含义。学者胡惠林认为^[4]，“国家通过一系列政策措施制度安排,利用和借助文化的功能用以克服与解决国家发展中问题的工具化,对象是政治、经济、社会

和文化,主体是政府社会,政府发挥主导作用,社会参与共治。”英国伯明翰学派较早将治理引入文化领域,早期的伯明翰学派带有马克思主义和葛兰西文化霸权特色,发展到后期受福柯治理术的影响,表现在对文化政策的研究上。

在全面深化改革的进程中利用文化治理的功能作用推进国家治理体系和治理能力的现代化是有益的探索,治理的目的是借助完善的制度、法律、法规体系来保障国家治理的实施使文化治理的功能作用得到发挥。文化与国家治理的有机结合,是当代世界各国实现国家有效治理的一种新型选择模式,通过文化治理谋求文化一元与多元的包容整合;通过文化治理谋求制度与科学发展的统一对应;通过文化治理谋求政治和经济的统筹协调;通过文化治理谋求社会建设和生态文明的和谐统一。

2.3 边疆的文化治理体系和治理能力现代化

推进国家治理体系和治理能力的现代化是中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会提出的全面深化改革的总目标之一,也是中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议党和国家的重大决定,是今后国家治理的前进方向。学术界将边疆与文化治理相结合进行研究的不多,没有形成系统全面的体系,散见于一些零星的文章中,主要从维护边疆的安全入手对边疆的文化治理概念、历史演变、挑战、对策进行了相应的研究,如方盛举的《我国陆地边疆的文化型治理》;方铁、黄禾雨的《论中原王朝治边的文化软实力》;董江爱的《我国国家文化安全中的边疆文化治理研究》;方盛举、曹昶辉的《我国边疆文化治理的挑战及其应对》;朱懿、韩勇《边疆民族地区文化型治理的理论范式与历史嬗变》等。中国学者对边疆的文化治理体系和治理能力的研究基本上属于空白,边疆的文化治理体系和治理能力的现代化研究领域新、视角独特,有很强的实践应用价值功能。

边疆文化治理体系的现代化是指在实现国家治理现代化的进程中,边疆的文化体系在国家和边疆治理的统筹规划下,依托边疆一整套设置完备高效、运转协调,科学合理的文化体制机制、法律法规、制度条例等管理边疆的文化事业、文化产业和文化安全方面的事务,使与边疆文化领域相关的各个环节相互协调、共同发展,促进边疆文化的安全与发展繁荣。边疆文化治理能力的现代化是指由边疆政府主导,社会多元主体参与边疆文化领域的治理,采用现代化的科学信息技术和先进的治理手段,促进边疆的政治、经济、社会、生态、党的建设等领域的相互协调、共同发展,维护边疆文化的安全与发展繁荣。

边疆的文化治理体系与文化治理能力是相互促进、辩证

统一的,共同作用以实现边疆治理现代化的目标。文化治理能力的提升需要文化治理的主体、客体和文化治理体系共同作用才能完成。文化治理体系是文化治理能力提升的基础和条件,即文化治理能力的提升,取决于文化组织体系架构设置的科学与完备,以及制度的运行效果,即在多大程度上实现文化治理体系的功能和效用。

3 实践应用价值

3.1 实践层面

中国古代王朝对边疆的文化治理多采用“守中治边”,采取朝贡、册封、和亲、纳子、互市、盟誓等边疆策略实现中原文化与边疆民族文化的交流与融合,利用德治与教化手段将“大一统”思想、儒学文化和思想深入边疆,起到巩固国家政权、维护边疆稳定的目的。中华人民共和国成立以后,党和国家实行民族区域自治制度、宗教信仰自由政策、西部大开发战略、沿边开发开放战略、兴边富民行动规划、文化兴边战略、对口支援政策、双语教学举措,推进精准扶贫和全面建成小康社会等,因地制宜对边疆少数民族地区帮扶、照顾,推进了边疆地区的经济发展、民生改善,实现了边疆与主流文化的融合与政治思想上的统一。

在边疆的文化发展方面,努力完善公共文化设施网络,加强基层文化服务能力建设,加大对文化建设的帮扶力度,努力提高公共文化服务水平,促进文学艺术创作和新闻出版繁荣进步,保障公民文化权利,丰富各族人民精神文化生活。近年来,边疆公共文化服务水平日益提高,以新疆为例,截至2017年,新疆有公共图书馆112个,博物馆和纪念馆173个,美术馆57个,文化馆119个,文化站和文化室12158个,有各级各类广播电视台(站)302个,广播和电视人口覆盖率分别达到97.1%和97.4%,有体育场地29600个,形成了相对完整的各级公共文化服务体系^⑨。虽然边疆文化事业发展取得了很大的进步与成绩,但总的发展还是相对滞后,文化建设有很大的发展上升空间。

由于边疆有众多闻名遐尔的文化资源,在边疆的文化发展方面,国家针对边疆的区域特色文化优势进行制度与政策方面的引导。针对边疆的区位优势,中央对边疆地区作了统筹的区域发展规划,如中央对云南的基本定位是“民族团结进步示范区”“生态文明建设排头兵”“面向南亚东南亚辐射中心”,以及对广西“面向东盟的国际大通道”“西南中南地区开放发展新的战略支点”“‘一带一路’有机衔接的重要门户”的区域定位,反映了国家对边疆区位优势的治理思路。在规划边疆特色文化产业的发展方面,将特色文化资源转化为文化产业的

发展资源;在促进区域经济社会可持续发展方面,国家给予了边疆地区政策上的优势和总的指导意见^[7]。2017年4月,《文化部“十三五”时期文化产业发展规划》提出:“发展文化产业是满足人民群众多样化精神文化需求、提高人民群众生活品质和幸福感的重要途径,是推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展、使中国梦和社会主义核心价值观深入人心、使中华文化走向世界、提升国家文化软实力的重要载体,是推动中华文化走向世界、提升国家文化软实力的重要渠道,是培育经济发展新动能、推动经济社会转型升级、促进创新创业的重要动力。”

3.2 对策层面

边疆的文化治理体系和治理能力是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分^[8],是全面深化改革的内在要求,需完善相关的文化事业和产业的体制机制建设,健全稳边固边文化安全体制机制,着力提升边疆文化治理主体与客体的素质能力^[9]。从宏观层面来看,需要站在全球的视野上,分析国际局势,立足边疆制定一段时期的文化战略规划、指导意见等。从微观层面来看,通过制度化、法治化的安排和细化,通过具体问题的解决来寻求边疆文化治理体系的规范化、制度化,确保边疆文化治理观与整体国家治理观的一致^[10]。

由于边疆文化的差异与特色化明显,存在中央的顶层设计与边疆地方在现实对接中的错位现象,有些具体的政策措施需要细化和优化,政府与文化市场的关系还有待理顺,部分文化政策法规缺失且操作性不强,中国应根据不同的边疆实际情况有差别的对待^[11]。边疆的文化扎根于本土,与内陆的文化差异性大,特点鲜明,宗教文化色彩浓重,但相应的边疆文化管理的体制机制建设还不能完全适应当前的需要,在文化认同、宗教管理、文化发展上有提升的空间。上述情况表明,在边疆需要继续深化改革,补齐边疆各领域发展的体制机制短板,维护好稳定与安全,发展经济,培育好市场环境,改革与完善文化管理的体制机制等。

以文化治理的视角考量在边疆治理中出现的新情况,融合治理的时代新语景并结合文化的柔性手段统筹对内政策、对外战略,通过深化文化体制机制改革,建构一整套文化治理体系和工具,让网络技术和高科技信息手段融入文化治理体系建设,统筹边疆文化事业管理体制建设,健全和完善文化事业管理的体制机制、公共文化服务体系,深挖边疆少数民族的优秀文化为公共文化服务体系服务,加大力度保护和传承边疆的民族文化^[12]。在文化产业体系的基础建设方面,应积极鼓励非公有制文化企业发展,构建统一开放、公平竞争的文化市场体系,完善边疆文化安全体制机制建设。

从边疆的特色文化产业发展入手,推动实现边疆的跨越

式发展,构建体系完备的边疆文化治理体系,理顺和完善从上至下的边疆文化治理体系,构建治理有序、运转协调、高效完备的边疆文化治理体系,实现边疆文化治理的高效率,推动边疆各种文化治理主体的有机整合,理顺中央政府、边疆地方政府、边疆社会团群组织的关系,发挥好各级各类社会组织及团群组织的力量,整合边疆各级各类资源,提升边疆的文化治理能力,从而实现边疆治理的现代化^[13]。

以文化治理的视角来研究中国海疆的治理,从软治理入手找到解决问题的思路与方法,力求让争端在理性和智慧的基础上达到各方的认可,主要是通过外交活动、规则制定、文化交流和相应的军事能力等提升海疆治理的新高度。为确保中国海域的安全和国家的可持续发展,开发海洋资源和维护海洋领域的主权,探索以兵团文化模式开启海疆治理的新篇章,充分发挥好文化固边的作用,实现筑边稳边和捍卫海洋领土主权和维护海洋权益的目的。

参考文献

- [1]彭银春.兵团模式开发我国海疆的必要性、可行性分析[J].实事求是,2013(3):28-31.
- [2]周平.我国边疆概念的历史演变[J].云南行政学院学报,2008(4):86-91.
- [3]马大正.中国古代的边疆政策与边疆治理[J].西域研究,2002(4):1-15.
- [4]王志弘.台北市文化治理的性质与转变,1967—2002[J].台湾社会研究,2003(52):1-2.
- [5]胡惠林.国家文化治理:发展文化产业的新维度[J].学术月刊,2012(5):28-32.
- [6]中华人民共和国国务院办公厅.新疆的文化保护与发展[N].经济日报,2018-11-16(011).
- [7]苏沐晖.文化消费展现产业发展新高度[J].新产经,2019(3):78-79.
- [8]杨鹏飞.“边疆”再探:概念、类型与治理路径[J].广西民族研究,2017(2):7-15.
- [9]方铁,黄禾雨.论中原王朝治边的文化软实力[J/OL].中国边疆史地研究,2013(2):19-31+147.
- [10]方盛举.我国陆地边疆的文化型治理[J].思想战线,2017(6):77-85.
- [11]董江爱.我国国家文化安全中的边疆文化治理研究[J].探索,2016(4):63-69.
- [12]方盛举,曹昶辉.我国边疆文化治理的挑战及其应对[J].新视野,2019(1):76-83.
- [13]朱懿,韩勇.边疆民族地区文化型治理的理论范式与历史嬗变[J].广西民族师范学院学报,2019(1):58-62.