

# 跨境区域化发展与新时代中国边境安全治理

李志斐

**摘要** 边境安全事关中国主权、安全与发展利益。“一带一路”倡议的实施，推动了跨境区域化发展和地区新发展格局的形成，边境地区已经成为一个跨境资源交流、安全问题联动、利益共生共存的独特空间场域。边境安全在内涵上不断深化与拓展、在外延上向区域性和多层化延伸，其不确定性、不稳定性显著增加。跨境区域化的发展对边境安全治理也提出了新要求。概言之，边境安全治理需要平衡和兼顾制度性开放与跨境流动监管、内外治理因素协调等问题。进一步做好新时代边境安全治理工作，在理念上，需要坚持政治固边、经济兴边和强军固防并举，推动实施新周边外交理念，推进新周边关系和“命运共同体”价值认同构建。在路径上，也应强化“五位一体”的边境安全管理体系，加强边境安全区域治理的双边、多边机制建设和平台搭建，建立健全周边安全工作协调机制，以推进边境安全的协同性和综合化治理。

**关键词** 跨境区域化 “一带一路”倡议 边境安全 区域化治理 总体国家安全 周边命运共同体

\* 李志斐，中国社会科学院大学教授、中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员（北京 100007）。

\*\* 本文系中国社会科学院国家高端智库 2023 年基础研究项目“习近平边境安全治理思想研究”（项目编号：2023ZKJC113）的阶段性成果。感谢中国社会科学院重大国情调研项目“依托‘一带一路’发展民族经济、促进沿边周边共享繁荣稳定”对笔者边境地区实地调研的支持。

自古以来，边境地区就是中国和周边邻国进行联系与互动的纽带。边境安全既是中国国家安全的重要组成部分，也是维护中国周边安全的重要内容。“一带一路”倡议的实施和随之而来的跨境区域化发展，推动形成了边境地区的新发展格局，边境安全的内涵和外延都发生了深刻变化。以习近平同志为核心的党中央高度重视边境安全，立足国内国际两个大局，构建了边境安全治理的新理念和新路径，统筹推进了边境安全治理工作。因此，深入研究新时代边境安全治理的理念和实践，对于丰富习近平新时代中国特色社会主义思想研究、探索如何更有效地推进边境安全治理，具有重要的理论价值和现实意义。

## 一、问题的提出与既有研究回顾

著名社会学家费孝通曾提出，“在 2000 多年的历史时间里，有一个重要的历史现象：天下未乱边先乱，天下已定边未定。”<sup>①</sup> 根据国务院办公厅印发的《兴边富民行动“十三五”规划》，中国边境地区涉及东北、东南、西北、西南等 9 个边境省的“140 个陆地边境县（市、区、旗）和新疆生产建设兵团 58 个边境团场”，<sup>②</sup> 陆地毗邻 14 个国家。“一带一路”倡议的实施提高了中国内外双向开放的程度，使边境地区逐渐成为一个资源跨境流动、安全问题联动、利益共生共存的独特空间场域，在中国和地区合作进程中具有独特的战略地位。

目前国内外学术界针对中国边境安全治理的研究，大多内置于“边疆”（frontier）治理的研究之中，缺乏将边境地区作为一个独立的政治地理空间进行专门性研究。按照现代政治地理学的界定，“边境”（border）和边疆在内涵和外延上存在明显差异。边疆的范畴相比边境更大，泛指“距离首都和核心区较远的地区”。<sup>③</sup> 在传统国家治理体系中，边疆自古以来主要用以区别于王朝国家疆域内的核心区，特指中央王朝需要采取特殊方式治理的区域，<sup>④</sup>

① 费孝通：《费孝通民族研究文集新编（下卷）》，中央民族大学出版社，2006 年，第 531 页。

② 《国务院办公厅关于印发兴边富民行动“十三五”规划的通知》，中华人民共和国中央人民政府官网，2017 年 6 月 6 日，[https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-06/06/content\\_5200277.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-06/06/content_5200277.htm)。

③ 王正毅：《现代政治地理学》，南开大学出版社，1993 年，第 81 页。

④ 周平：《国家视阈里的中国边疆观念》，《政治学研究》，2012 年第 2 期，第 64 页。

强调的是“中心—边缘”的国内治理结构，它所呈现的是一种国家中心论思想。边境则是一个相对客观的地理概念，其诞生依赖于主权国家边界线的划分。中国边疆地区通常指具有国境线的省级行政区，而在这些边疆省区内具有国境线的县级（或县市级）行政区一般被称为边境地区。

边疆问题往往与地缘政治议题密切相关，<sup>①</sup> 是国家“边内治理和边外治理的有机结合”。<sup>②</sup> 自古以来，边疆地区就“处于国家力量的末端，复杂的人口结构、异质性的文化和经济社会发展的滞后，以及处于复杂的地缘政治环境之中，容易受到外部势力的影响和干扰”，<sup>③</sup> 因此边疆受到威胁、发生军事冲突甚至爆发战争的情况时有发生。

边境则是国家疆域的前沿地带，边境安全是国家安全的首要防线和屏障。客观上看，边境安全通常是指在国家边境区域范围内“客观上不存在威胁，主观上不存在恐惧，主体间不存在冲突”<sup>④</sup> 的一种存在性状态。边境安全问题“直接影响着边疆的巩固和发展，攸关国家的领土主权和海外利益、地缘政治利益”。<sup>⑤</sup> 因此，边境安全治理既包括对国内边境区域的传统和非传统安全问题的治理，也包括对跨境的、涉及周边国家和地区安全的问题治理。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治理与边境安全工作，提出了一系列新概念、新理念，不断巩固边境地区高水平安全建设，推动边境安全服务于中华民族伟大复兴的战略全局和应对世界百年未有之大变局，服务于推进中国式现代化的宏伟目标。因此，深入分析新时代中国边境安全治理的内涵、理念和路径，具有重要的学理价值和现实意义。

国内外学术界已注意到中国边境安全在“一带一路”倡议实施后呈现出很多新问题、新内容、新态势，并主要从三种视角进行分析和论述。

第一类为微区域理论视角。郑先武等学者认为在新区域主义兴起浪潮中，边界线周围的主权国家在区域合作中汇聚起来，在频繁的交往活动中逐渐形成一种新的兼具地理、政治及社会等多重属性的跨越边境的身份认同。基于区域性和开放性而形成的区域化纵深发展，以及国家间跨境联系的日益

① 郑永年：《边疆、地缘政治和中国的国际关系研究》，《外交评论》，2011年第6期，第16页。

② 李庚论、施慧超：《整体性视域下习近平关于边疆治理的重要论述研究》，《西藏民族大学学报（哲学社会科学版）》，2022年第4期，第39页。

③ 周平等：《中国的边疆及边疆治理》，中国社会科学出版社，2021年，第33页。

④ 余潇枫：《非传统安全概论》（第二版），北京大学出版社，2015年，第34页。

⑤ 周平等：《中国的边疆及边疆治理》，第33页。

紧密，导致“一种以次国家层次为基本单元、建立在跨境联系基础上的‘微区域’逐渐形成”。<sup>①</sup>在微区域环境中，“国家之间的安全总是相互影响的，这种相互影响源于‘安全外部性’（security externality），即国内安全通过‘跨界（transborder）作用’及‘相邻效应’（neighborhood effects）‘外溢’至区域层次，并对区域产生积极或消极的影响。”<sup>②</sup>微区域理论认为，全球安全治理区域化演进的趋势正在加速，而以区域为单位的治理结构在全球治理中发挥着越来越重要的作用。<sup>③</sup>在微区域理论的分析基础上，有学者提出了中国要“坚定区域问题区域解决的基本思路”，更要“加强区域安全治理能力建设”，并“建立符合域情的安全治理机制”。<sup>④</sup>微区域理论的产生，是基于对跨境区域化发展如何影响边境地区发展与安全属性的分析，这一路径提出了区域化治理的理念，为边境地区治理提供了新的研究视角和基础。

第二类为周边协同治理视角。在全球化背景下，边境安全问题及其管控变化显著。很多学者认为“一带一路”倡议的实施能够推动边境地区“实现高质量发展、畅通国内国际双循环”，<sup>⑤</sup>而且推动边境地区治理也已“成为国家治理的新视域、国际合作的新领域和全球治理的新探索”。<sup>⑥</sup>刘雪莲等学者则认为边境安全的性质正发生变迁，并提出了“共生安全”理念。他们认为基于边境地区安全问题的复杂化、安全的渗透性和联动性增强、安全中注入发展因素以及安全的社会化建构等特征，边境安全在本质上已经超越共存性安全范畴，呈现出互利共生、普惠共生特点。因此，边境安全治理需要在新周边外交理念指导下，加强与周边国家的协调与合作，采取内外联合的协同

---

① 参见郑先武、李峰：《东南亚微区域合作与跨境安全》，《南洋问题研究》，2016年第3期，第2页。

② 参见李峰、洪邮生：《微区域安全及其治理的逻辑——以“一带一路”倡议下的“大湄公河微区域”安全为例》，《当代亚太》，2019年第1期，第132页。

③ 张云：《新冠疫情下全球治理的区域转向与中国的战略选项》，《当代亚太》，2020年第3期，第142页。

④ 参见陈翔：《“回归区域”？——理解全球安全治理区域化的演进》，《世界经济与政治》，2021年第8期，第83页。

⑤ 初冬梅：《中国边疆地区参与共建“一带一路”高质量发展：成就、挑战与新思路》，《云南社会科学》，2023年第5期，第32页。

⑥ 何修良、刘海龙：《“一带一路”视野中边疆治理的空间思维分析与研究转向》，《青海民族研究》，2020年第2期，第64页。

性安全治理模式，以实现多主体共同参与，从而经略好周边、维护边境安全。<sup>①</sup>

第三类为跨境安全治理视角。有学者认为，边境地区的发展与安全可作为理解中国周边外交与国家治理的“透镜”。<sup>②</sup> 此类研究认为，“一带一路”倡议促进了边境地区道路、园区、物流配送中心、经济特区等基础设施的发展，同时也导致边境安全挑战出现来源双向化、内容多样化和治理多主体化等趋势。<sup>③</sup> 边境贸易扩大致使边境地区成为资本积累的场所，诱发了很多新的跨境安全问题，并与其他安全议题相联系，<sup>④</sup> 从而使边境安全治理主体更加多样化。<sup>⑤</sup> 例如，以弗兰奇斯卡·普拉默等代表的一些学者认为，以非法跨境婚姻、非法木材和宝石贸易、毒品贩运、跨境赌博等为主要内容的跨境犯罪问题，是当前中国边境安全的主要挑战。而中国政府正赋予地方政府更多的治理权力，边境安全治理日渐呈现灵活与开放的特点。<sup>⑥</sup> 克尔斯滕·麦康纳奇、何玲玲和海伦·玛丽亚·基德等学者认为，中国在边境安全治理中注重同邻国加强合作，例如在新冠疫情肆虐之际，为阻止疫情跨境传播，中国向缅甸边境民众提供了医疗援助，这对跨境合作具有正向的推动意义。<sup>⑦</sup>

整体地看，既有研究已经关注到“一带一路”倡议的实施加快了中国对

① 参见刘雪莲、杨雪：《新时期维护我国边境安全的思路转向与精准治理》，《云南师范大学报（哲学社会科学版）》，2021年第5期，第21—32页；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》，《教学与研究》，2017年第2期，第58—68页；夏文贵：《戍边文化：构建边境安全治理机制的新思维》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》，2021年第3期，第30—40页。

② Kirsten McConnachie, Elaine Lynn-Ee Ho and Helene Maria Kyed, “Border Governance: Reframing Political Transition in Myanmar,” *Modern Asian Studies*, Vol. 56, Special Issue 2: Border Governance in Myanmar, February 2022, pp. 471-503.

③ Karin Dean, Jasnea Sarma and Alessandro Ripa, “Infrastructures and B/ordering: How Chinese Projects Are Ordering China-Myanmar Border Spaces,” *Territory, Politics, Governance*, Vol. 12, Issue 8, 2024.

④ 方盛举、张增勇：《总体国家安全观视角下的边境安全及其治理》，《云南社会科学》，2021年第2期，第100—108页。

⑤ Patrick Meehan and Seng Lawn Dan, “Brokered Rule: Militias, Drugs, and Borderland Governance in the Myanmar-China Borderlands,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 53, No. 4, 2023, pp. 561-583.

⑥ Lan G. Baird and Li Cansong, “Variegated Borderlands Governance in Dehong Dai-Jingpo Autonomous Prefecture Along the China-Myanmar Border,” *Geoforum*, Vol. 85, October 2017, pp. 214-224; Franziska Plummer, “Contested Administrative Capacity in Border Management: China and the Greater Mekong Subregion,” *China Information*, Vol. 36, No. 3, 2022, pp. 309-443; Can Zhou, Shuitian Wu and Xiaobo Su, “Cross-border Livelihood: Trade, Labor, and Internal Displacement at the Myanmar-China Border,” *Geoforum*, Vol. 129, No. 2, 2022, pp. 49-59.

⑦ Kirsten McConnachie, Elaine Lynn-Ee Ho and Helene Maria Kyed, “Border Governance: Reframing Political Transition in Myanmar”.

外开放的进程，边境地区被置于跨区域互动的大格局之中加以审视，认为边境地区已成为“国际合作前沿区、国家战略纵深区、经济发展潜力区”。<sup>①</sup> 其空间地位与形态也正经历改变乃至重塑，<sup>②</sup> 边境安全也由此呈现出很多新挑战、新内容、新要素，而诸多现实因素也促使边境安全治理工作进行战略转向。然而既有研究存在两个显著的短板。首先，相关研究多局限于国内政治层面，对边境安全治理的系统性分析不足。现有研究对于边境安全在跨境经济发展驱动下的功能变化与安全形态变迁的分析，多置于边疆治理框架下，侧重于政治学层面的国家治理分析，集中于考察在垂直型治理架构体系中如何更有效调配和整合国家资源，以推进边疆治理体系和能力现代化建设。但现实表明，边境安全治理不仅涉及国内层面，还与跨境区域合作及周边外交息息相关。因此，新时代背景下的边境安全治理需要进行区域化系统性分析，既有研究显然缺乏针对边境安全治理的区域化分析视角。其次，一些学者虽然提出了微区域分析视角，强调了边境地区的微区域特点，但并没有将微区域理论充分运用于当前边境安全治理的现实性分析，缺乏对微区域形成和发展对边境安全与治理影响的论述。另外，现有成果的研究重点或集中于对边境安全特殊性的阐释，或集中于对跨境安全问题的分析与管控，总体上侧重于政策分析和问题解决的微观路径研究，尚没有建构起关于中国边境安全的系统性分析框架，没有从根本上解释新时代中国边境安全治理理念发展、总体工作布局与治理路径选择背后的根本动因。

整体而言，边境安全事关国家主权、安全与发展利益。习近平总书记在党的第十九次全国代表大会上就强调指出，要“加快边疆发展，确保边疆巩固、边境安全”。<sup>③</sup> 本文试图从跨境区域化发展视角系统阐述新时代边境安全治理的理念和路径选择，建构起“一带一路”实施背景下边境安全治理的分析框架，力图回答跨境区域化发展是如何影响边境地区发展格局与安全形态的变化，并分析我们应如何面对边境安全日益增加的不确定性、不稳定性挑战。在此基础上，本文还将尝试回答新时代中国边境安全治理如何统筹发展与安全、治边与治国、国内与国际等多维层面，进而以推进边境安全的协同

---

① 熊坤新、平维彬：《超越边疆：多民族国家边疆治理的新思路》，《中国边疆史地研究》，2017年第3期，第21页。

② 朱金春：《“一带一路”倡议与中国边疆形态的重塑》，《北方民族大学学报（哲学社会科学版）》，2016年第2期，第38页。

③ 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》，人民出版社，2017年，第32页。

性、综合化治理。

## 二、新时代中国边境发展的新格局与新定位

自1949年起，中国边疆治理就进入了一个“民族国家边疆治理时代”，<sup>①</sup>边疆问题、边疆治理等研究都被纳入民族问题和民族政策等议题中，处理边疆问题的主要措施也往往置于民族政策之下。“党和国家的领导人也是在论及民族问题的时候才谈到边疆问题及其治理的。”<sup>②</sup>长期以来，中国边疆区域在整个国土空间布局和国家战略规划中，一直缺少独立的政治地理空间考量。总体而言，中国边疆治理“总体上表现出‘重稳定轻发展’和‘重开发轻建设’的基本特征，主要为国家安全和稳定服务，并为支持内地发展提供丰富的资源和广阔的市场”，<sup>③</sup>边疆的自身建设和发展并未获得与安全稳定同等的重视。整体来看，边境地区作为边疆地区的“边缘性”区域，很多地方集“边疆、民族、山区、原战区”为一体，长期处于经济发展相对落后、区域发展不平衡的状态。

自“一带一路”倡议实施后，边疆的地位和作用开始被重新审视。习近平总书记在党的二十大报告中就明确提出要“支持革命老区、民族地区加快发展，加强边疆地区建设，推进兴边富民、稳边固边”。<sup>④</sup>而推动边疆地区，尤其是边境地区经济发展、缩小与内地经济发展差异，则是实现和确保边境安全稳定的首要基础。

### （一）“一带一路”倡议与边境发展新格局

在“一带一路”倡议实施背景下，边境地区不仅充分发挥对外开放窗口与门户的重要作用，各地更通过立足资源禀赋、发展条件、比较优势等实际情况，充分发挥农业、矿业、生态等地域优势，积极发展本地资源经济、口岸经济、园区经济，努力推动通道经济向产业经济转变。正如习近平总书记所指出的，边境地区也要“把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展

---

① 周平等：《中国边疆治理研究》，经济科学出版社，2011年，第76页。

② 周平等：《中国的边疆及边疆治理》，第265页。

③ 同上书，第269页。

④ 《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，2022年，第26页。

格局”。<sup>①</sup>

随着“一带一路”倡议的深入实施，跨国资本流动和跨界交易类型增加，边境地区迎来多重发展机遇，<sup>②</sup> 得以更深地介入区域合作进程和全球经济体系。其作为国家之间交汇区、贸易口岸区、互联互通支点区，承载起更加重要的对外开放功能，也成为国家对外发展和开放的前沿地带和辐射周边的重要门户。截至 2016 年 1 月，我国有边境城市 28 个，重点开发开放实验区 5 个，沿边国家级口岸 72 个，边境经济合作区 17 个，跨境经济合作区 1 个。<sup>③</sup> 在边境地区，已经初步形成了多层次、全方位的开发开放体系。这些平台体系是中国与周边国家和地区发展跨境经济合作的重要平台。在“十三五”规划期间，“边（跨）合区共实现进出口总额近 6300 亿元、年均增长 9.2%，工业总产值 3600 亿元、年均增长 1.6%。”<sup>④</sup>

值得指出的是，六大“经济走廊是共建‘一带一路’的主要载体”，<sup>⑤</sup> 而边境地区是这六大经济走廊的起点、重要途径点和战略支点，也是连接中亚、南亚、东南亚、东北亚的重要枢纽。可以说，“一带一路”倡议的实施从根本上改变了边境地区在国家发展中的战略地位。在国家发展战略中，云南被定位为“中国面向西南开放的桥头堡”，广西被定位为“国内国际双循环市场经营便利地”，内蒙古被定位为“向北开放重要桥头堡”，新疆被定位为“亚欧黄金通道和向西开放的桥头堡”，黑龙江则是“向北开放的重要门户”。经过十多年发展，中国与周边国家的经贸合作不断深化，截至 2024 年 9 月，中国已经成为蒙古、俄罗斯、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、巴基斯坦、老挝、柬埔寨、越南八个国家的第一大贸易伙伴国。

## （二）边境地区新定位与跨境区域化发展

2023 年商务部等部委联合发布的《关于服务构建新发展格局、推动边

---

① 习近平：《把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局》，《求是》，2021 年第 9 期，第 4 页。

② Nicholas J. Faleris, “Cross-border Securitized Transactions: The Missing Link in Establishing a Viable Chinese Securitization Market,” *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol. 26, Issue 1, 2005, p. 201.

③ 参见《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》，中华人民共和国中央人民政府官网，2016 年 1 月 7 日，[https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/07/content\\_10561.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/07/content_10561.htm)。

④ 《商务部：目前已在 7 个沿边省区设立 17 家边合区、2 家跨合区》，中国日报网，2021 年 2 月 8 日，<https://finance.chinadaily.com.cn/a/202102/08/WS6021e130a3101e7ce973f436.html>。

⑤ 李向阳：《经济走廊建设：“一带一路”高质量发展的微观基础》，《世界经济与政治》，2023 年第 10 期，第 2 页。

(跨)境经济合作区高质量发展若干措施的通知》中指出,“边境经济合作区、跨境经济合作区是我国深化与周边国家和地区合作、推进高质量共建‘一带一路’的重要平台,也是沿边地区经济社会发展的重要支撑。”<sup>①</sup>在新时代,边境地区已逐渐成为沿边跨境互动的前沿门户、直接场所和关键枢纽,也成为区域发展与合作的辐射中心。其亦从对外开放的大后方转变为新一轮对外开放的最前沿,成为中国和周边地缘政治经济和战略利益交织的核心地带,以及打造周边命运共同体的重要依托地带。

“一带一路”倡议通过释放合作共赢的红利,顺应了周边邻国的发展需求,使之将开放发展的方向和重点也聚焦在我国边境地区。例如,俄罗斯主导的欧亚经济联盟、东盟的互联互通总体规划、越南的“两廊一圈”、蒙古的“草原之路”、哈萨克斯坦的“光明大道”等战略规划<sup>②</sup>积极与“一带一路”倡议对接,共同加强基础设施联通建设,大力发展跨境经济合作,使边境地区成为中国与周边国家合作的政治经济纽带和社会文化交流枢纽。再如,中老铁路于2021年全线开通,已把老挝从“陆锁国”转化为陆联国,铁路旅客、货物运输数量都急速增加,而普洱、玉溪、西双版纳等地所在的边境区域,也成为“联通内外、辐射周边、双向互济、安全高效”<sup>③</sup>的国际黄金大通道的重要枢纽点。在铁路开通短短一年半时间里,就有49个国家和地区的4.7万名旅客实现了跨境旅行。中老铁路更“串起西双版纳、琅勃拉邦等热门旅游地,带动跨境游‘热起来’,促进了沿线客流、物流、信息流的高效交换”。<sup>④</sup>正如有学者所指出的,“跨境商业网络的发展弱化了边境的地理区块(area)属性、凸显了边境的区域(region)属性,一种跨境区域化(cross-border regionalization)趋势由此产生。”<sup>⑤</sup>

跨境区域化的发展联通了国内国际两个大局,推动了中国和邻国之间的

---

① 《我国出台15方面政策举措推动边(跨)境经济合作区高质量发展》,中华人民共和国中央人民政府官网,2023年3月17日,[https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/17/content\\_5747109.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/17/content_5747109.htm)。

② 习近平:《习近平谈“一带一路”(2023年版)》,中央文献出版社,2023年,第166页。

③ 《中老铁路:黄金大通道跑出“加速度”》,中国一带一路官网,2023年12月4日,<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0NQ306GF.html>。

④ 《中老铁路开通20个月,国际黄金大通道动能澎湃》,人民网,2023年8月7日,<http://finance.people.com.cn/n1/2023/0807/c1004-40052145.html>。

⑤ 国内外学术界对于“跨境区域化”还没有明确的概念界定,本文所阐述的“跨境区域化”主要是意指跨境合作建构新型区域的趋势。对此,帕特里克·摩根曾提出了确立跨境层次区域的界定标准,即该区域需同时具备身份认同、地理邻近、相对自主性与独特性,以及相互依存和高水平的综合领域互动。以上观点和内容,参见李峰、洪邮生:《微区域安全及其治理的逻辑——以“一带一路”倡议下的“大湄公河微区域”安全为例》,第123—124页。

新合作模式建构与新融合空间创设，使边界线两侧国家的关系发展呈现出经济一体化、安全共生性、文化趋同性的特点，边境地区的地缘空间结构也被重塑，边界和边境的性质与功能亦被深刻改变。跨境区域化使相邻国家的发展和安​​全紧密联系在一起，形成比次区域范围更小的微区域（micro region）复合体，在其中，跨境经济和跨境安全的联动性流动成为常态。这种跨境区域包含了区域、国家、次国家、个体等多个层次行为主体的跨境关系，致使边境安全问题的“外部性”特征更加明显，边境安全也因此呈现出时代新形态。

### 三、跨境区域化发展对中国边境安全的影响

随着跨境区域化发展，边境地区的人员、贸易、资源往来持续增多，在全球化和技术革命的催化下，边境地区从单纯的国家“安全屏障”转变为“发展与安全互动的重要区域”，传统安全与非传统安全问题在此复杂交织、频发多发，国际安全和国内安全问题、周边安全与跨境安全问题在此交汇、融合。据此，边境安全的内涵和外延也不断深化和拓展，不同安全领域相互交织互动日渐明显，边境安全的整体不确定性、不稳定性也显著增加。

#### （一）跨境区域化发展推动边境安全内涵向总体国家安全拓展

党的十八大以来，习近平总书记提出，“必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。”<sup>①</sup>中国边境地区地域广阔，不同地区的周边地缘政治环境差别巨大，边境安全表现形式呈现鲜明的地域性特点。跨境区域化发展催生了边境安全议题领域的多样化发展，边境安全涵盖领域从之前的政治安全、国土安全、军事安全等传统安全，逐渐扩展到经济安全、文化安全、社会安全、信息安全、生态安全、资源安全等非传统安全维度。而且，不同安全内容之间相互联动、互相影响，呈现出外部安全与内部安全联动、自身安全与共同安全兼顾、发展与安全“一体两面”交缠的典型总体国家安全特征。

毋庸置疑，捍卫国家主权和领土完整是维护边境安全的第一要务，以政

---

<sup>①</sup> 中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于总体国家安全观论述摘编》，中央文献出版社，2018年，第4页。

治安全、军事安全、国土安全为主要安全形式的传统安全是边境安全的首要 and 基础性内容。2020 年加勒万河谷冲突事件发生之后，在边境地区增强军事防御能力，开展反蚕食、反渗透、强边固防维权行动就成为中国维护边境安全的重点内容。与此同时，中国为促进经济可持续发展而加大的对西南地区跨界河流的开发利用，引起印度的不满，印度一方面制造国际舆论污蔑中国开发雅鲁藏布江水资源影响其国内用水安全，另一方面却在非法侵占的我国领土区域不断加大水资源开发力度，并妄图使之成为其控制下的“发电站”。以水资源安全纷争为代表的非传统安全问题与领土主权争端复合交织，使边境安全议题的复杂程度显著提升。

另外，边境地区多是多民族聚居区，跨境民族交往普遍，宗教信仰多元。近年来美西方国家不断加大对我国周边地区事务的介入力度，其手段之一就是利用边境地区复杂的政治关系实施有组织、有计划、有规模的文化和宗教渗透，并与境内的一些极端主义、分裂主义和恐怖主义势力“内外联手”，传播宗教极端思想，破坏民族团结，制造社会动乱，不但严重影响边境地区的政治、经济、安全与社会稳定，也严重威胁我国家安全。据国家相关部门统计，“自 1990 年至 2016 年底，‘三股势力’在新疆等地共制造了数千起暴力恐怖案件，造成大量无辜群众伤亡，数百名公安民警殉职，财产损失难以计量。”<sup>①</sup> 域内域外因素的“内外勾连”直接加剧了边境安全的复杂性。

而随着跨境区域化发展，边境地区的非传统安全问题种类增多、发生频率上升，尤其是我西南边境紧邻东南亚地区，人口贩卖、非法移民和偷渡、电信诈骗、恐怖主义、制毒贩毒以及非法动植物资源贩卖等跨境安全问题，已经成为当地主要的边境安全威胁。据云南省相关部门统计数据，在 2020—2022 年，云南省边境管理案件数量达 27.2 万起。<sup>②</sup> 2023 年云南省“审结走私、诈骗、偷越国（边）境等跨境犯罪案件 5529 件 11727 人”，<sup>③</sup> 共破获电信网络诈骗案件 2.2 万余起、偷渡案件 3.33 万起，查处 4.52 万人。相关部

---

<sup>①</sup> 《新疆的反恐、去极端化工作是全球反恐、去极端化工作的重要组成部分》，求是网，2019 年 8 月 17 日，[http://www.qstheory.cn/llwx/2019-08/17/c\\_1124886992.htm](http://www.qstheory.cn/llwx/2019-08/17/c_1124886992.htm)。

<sup>②</sup> 《云南彻底扭转跨境违法犯罪高发态势》，中国新闻网，2022 年 9 月 15 日，<https://www.chinanews.com.cn/sh/2022/09-15/9853008.shtml>。

<sup>③</sup> 《云南严打跨境犯罪，2023 年批捕近 1.3 万人》，中国新闻网，2024 年 1 月 26 日，<https://www.chinanews.com/sh/2024/01-26/10153445.shtml>。

门更“封堵删除虚假诈骗招募信息 260 万条，铲除省内涉诈窝点 3650 个”。<sup>①</sup>虽然云南省加大了对跨境犯罪打击力度，并已取得了显著成效，但打击跨境犯罪问题依然形势严峻。

此外，水资源安全问题、传染性疾病预防、生态环境污染等议题，也因边境地区的双向开放而成为威胁边境安全的重要问题。中国在澜沧江、雅鲁藏布江、伊犁河、额尔齐斯河等跨界河流上的水利开发和利用行为，一度引发下游国家关于水资源分配、水质污染和水域环境保护的误解和争论，并在美西方炒作之下衍生出“中国水威胁论”的负面国际舆论。新冠疫情也凸显了边境地区传染病跨境防控的难度，很多境外感染者非法越境进入中国境内，对我疫情防控和边境安全构成直接挑战。例如，中国已经消除了疟疾，然而缅甸边境地区的疟疾疫情极易跨越边境向我输出，而跨越边境的登革热等疫情更时有发生。边境地区的跨境非传统安全问题已经成为美西方国家制造负面国际舆论、诋毁中国国际形象、干预中国周边事务的重要“抓手”，进一步加剧了我边境安全治理的现实挑战。

## （二）跨境区域化发展催化边境安全外延的多层延展

边境地区作为一个日渐区域化的地理空间，其安全“既包括边境地区的领土与主权不受侵扰与威胁，也包括边境空间各安全主体的安全以及主体之间关系的无冲突性”。<sup>②</sup>在高频的跨境经济合作推动下，边境安全问题的跨境特征更加明显。一方面是内源性安全问题的“外溢”。产生于中国境内边境地区的安全问题“由内而外”地“跨越边界”外溢至周边邻国地带，从而产生区域性、连锁性安全影响。另一方面则是外源性安全问题的“内渗”。产生于中国境外的安全问题“由外而内”地“跨越边界”内渗到我国境内，进而威胁我边境地区安全。“一带一路”倡议的实施加快了跨境区域化的发展，客观上也推动边境安全问题“外溢”和“内渗”互动不断增强，边境安全的外部性特征日渐凸显，很多安全问题的波及范围已经远远超过周边区域范围，甚至成为地区性乃至全球性安全问题。

此外，新技术的发展也催化了边境地区非传统安全问题的联动性。在中缅边境线上，由于缅甸北部地区局势不稳定，对我安全稳定构成一定冲击。

---

<sup>①</sup> 《2023 年云南公安共破获电信网络诈骗案件 2 万余起》，中国网，2024 年 1 月 11 日，[http://union.china.com.cn/txt/2024-01/11/content\\_42667943.html](http://union.china.com.cn/txt/2024-01/11/content_42667943.html)。

<sup>②</sup> 刘雪莲、杨雪：《以新型周边关系应对中国边境安全的新挑战》，《社会科学研究》，2021 年第 3 期，第 26 页。

比较典型的案例是缅北电信诈骗案。2019年缅甸出台新《赌博法》，允许外国人在缅甸合法注册经营赌场，加速了缅北地区网络赌博的发展。此时恰逢全球移动通信技术快速发展，国内外部分P2P平台、电信网络诈骗集团逐步向缅北扩散，并与当地势力勾连形成利益共同体。同时，菲律宾、柬埔寨等国的电信网络诈骗集团也出现向缅甸转移态势，由此导致“缅北、缅东妙瓦底等成为东南亚乃至全球电信网络诈骗的重灾区”。<sup>①</sup> 缅北电信诈骗犯罪还衍生了偷渡、非法拘禁等一系列犯罪活动，其中“关联中国境内电信网络诈骗案件1100余起，涉案金额1.2亿元”，相关犯罪活动严重侵害了边境地区安全，甚至危害内地人民群众的财产安全和合法权益。<sup>②</sup> 缅北诈骗案波及范围之广、牵涉犯罪因素之多、涉案金额之大，充分凸显了当前边境安全场域跨境性、议题联动性、影响复合性的特点。

另外，跨境区域化发展更推动边境安全外延范围出现多层延展。边境地区在跨境区域化发展中被置于多重跨境关系之中，边境安全风险的来源从单纯的国内安全演变成国内安全与国际安全的共同交汇。与此同时，安全问题的威胁对象从既往的国家安全层面同时向两个方向延展：一是不断下沉到个体化的国民安全层面，二是影响上升至区域乃至全球层面。当前，边境安全的外延已经从单纯的国家安全扩展至涵盖国民、国内与国际三个层面的安全。概言之，在中国边境地区，很多非传统安全问题的影响都呈现“双向”发展的趋势，个体意义上人的生命与财产安全，待发展形成规模化效应之后，便威胁国家安全、国际安全。例如，就边境地区的传染性疾病预防问题而言，受到疾病威胁的主要是生活在边境区域的边民，但是，如果不及时进行管控，频繁的人员往来会导致区域乃至全球范围内的突发性公共卫生危机。此外，东南边境地区的非法移民屡禁不止，而互联网技术和基础设施的发展，也增加了非法移民的渠道，非法移民从原来局限于边境区域范围内的流动，逐渐扩展到亚太地区，甚至远及欧洲、北美洲等地。<sup>③</sup>

### （三）跨境区域化发展对边境安全治理提出新要求

跨境区域化发展改变了边境地区在国家战略中的地位，也对边境安全治

---

<sup>①</sup> 鲍志鹏：《缅北是怎么成为“诈骗地狱”的》，中国国际问题研究院官方网站，2023年9月6日，[https://www.ciiis.org.cn/yjcg/sspl/202309/t20230906\\_9057.html](https://www.ciiis.org.cn/yjcg/sspl/202309/t20230906_9057.html)。

<sup>②</sup> 《打击缅北涉我电信网络诈骗取得重大战果》，新华网，2023年9月5日，[http://www.news.cn/legal/2023-09/05/c\\_1129846190.htm](http://www.news.cn/legal/2023-09/05/c_1129846190.htm)。

<sup>③</sup> 李志斐、王婧：《澜湄合作与澜湄地区非法移民治理》，《东南亚研究》，2023年第5期，第54—80页。

理提出了新的要求。

第一，边境地区“开”与“关”的兼顾与平衡问题。“一带一路”倡议的实施，极大促进了中国和周边邻国的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通。边境口岸等在过人过货的基础上，也兼具实现政治、经济、社会综合效益的重任。然而“五通”建设在便捷了边界线两端的“人”和“物”跨境往来的同时，也增加了“三非问题”，<sup>①</sup>以及非法贸易、走私、病原体等问题输入的“便利度”。人员、货物的跨境流动使国民所在地、货物所属权与国家主权行使的地理空间范围发生错位，因此，如何既能维持合法过境、区域合作、贸易往来的正常运行，又可以抵御、防范跨境安全风险，就对边境安全管控水平提出了更高要求。

边境安全管控主要是规制性管理边境事务、问题和活动，管控客体包括“人”和“物”两种，管控方式则是对人和物跨境流动的监督和管理。当前，边境地区的发展与安全面临着“开”和“关”的兼顾与平衡问题。一方面是不不断加大开放力度、坚持制度型开放，增加“人”和“物”的跨境流动，强调边境地区的“发展”内涵。另一方面则是对“人”和“物”跨境流动的监管，强调边境地区的“安全”内涵。因此，如何平衡边境大门的“开”与“关”，是在跨境区域化发展中建构综合边境安全管理体系所要解决的一个重要问题。

例如，在基础设施发展方面，一方面，我们需要加强公路、铁路、航运、管道等基础设施建设、提高与周边国家的互联互通水平。另一方面，我们又要加强巡逻公路、巡逻铁路的建设，修建铁丝网、铁栅栏等物理阻拦设施，努力切断跨境违法犯罪团伙实施犯罪的物理路径，并在边境沿线设置检查站、治安卡口，加强对过境人员、货物的检查。而在技术发展方面，一方面，边境地区需要“加快口岸数字化转型和智能化升级，推进智慧口岸建设”，<sup>②</sup>提升口岸的运行管理效率和跨境贸易的便利化、自由化程度。另一方面，还要强化科技赋能，加强智慧边海防建设，“借助 5G 技术、物联网、云计算、大数据、人工智能等新技术力量，将以往单一的‘人防’或‘技防’的方式转变为人机结合的‘智防’模式”，<sup>③</sup>不断提升边境管控体系的数字

<sup>①</sup> “三非问题”通常包括非法入境、非法居留、非法就业。

<sup>②</sup> 《多部门联合发文推进智慧口岸建设》，人民网，2024 年 9 月 24 日，<http://jl.people.com.cn/n2/2024/0924/c349771-40987142.html>。

<sup>③</sup> 王滨：《着力推进智慧边海防建设（金台点兵）》，《人民日报》，2021 年 10 月 11 日，第 19 版。

化、智能化水平，从而有效防范边境安全问题的外溢、内渗和联动。未来，随着跨境犯罪活动高科技化水平逐渐提高，有效构建融合监控摄像、无线传感器、无人机、AI、3S、生物信息识别、北斗实时定位等先进技术的智能应用系统，也将成为边境安全管控建设的重要内容。

第二，边境地区“内”、“外”治理因素的协调问题。跨境区域化发展推动边界两侧在经济和安全领域的相互依赖程度不断提高，使边境安全治理突破国家治理范畴，具备了周边、地区乃至全球意义。很多时候仅依靠一国之力已无法单独解决问题，而需要通过双边或多边性的区域合作来协同治理内外交织的跨境问题。所以，如何协调“内”、“外”治理因素，建构“内外联合”的协同治理体系，同样是当前边境安全治理需要面对的重要问题。

对于域内治理来说，边境安全治理是国家边疆治理的重要组成部分，也是有效应对内外安全威胁与挑战的重要前提。域内治理从根本上依托中央—地方的国家治理体系，采取自上而下的治理模式，国家需要对边疆发展与安全进行整体性战略规划、制度设计、政策支持和资源投入。在此基础上，边疆地区的地方政府作为域内治理的主导力量和首要责任主体，则负责边境安全战略谋划、治理体系顶层设计、国防和边防力量部署、边境政策制定、治边资源统筹协调和配置等工作，确保把党中央的治边方略和决策部署落到实处。同时，国家还“通过宣传、国民教育等一系列政治社会化手段，强化国家符号体系在边境地区的普遍存在，实现国家力量向边境社会的全域下沉和延伸”。<sup>①</sup> 针对边境安全问题的总体安全特点，国家多从经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局角度出发，稳步推进对边境安全的综合性治理。

概言之，边境地区的开放是一个持续的、不断扩大的进程，中国推动边境地区开放和跨境经济合作繁荣，从本质上追求的是构建一种共同发展、互利共赢的合作关系，与周边国家相邻区域形成关联性更强的利益共同体。“随着多层次跨境关系的蓬勃发展，非国家行为引发的安全问题越来越多，自下而上的安全问题逐渐凸显，使边境安全不再是传统意义上的扁平化和直线式的安全，而变成了更加立体化和交互式的安全，既需要不同主体共同参与解决安全问题，也产生了对主体间关系的治理诉求”。<sup>②</sup> 因此，在新发展形势下，边境安全治理需要采取区域化治理模式，典型特征就是“区域国家及

<sup>①</sup> 白利友：《陆地边境安全治理的多维向度》，《社会科学战线》，2020年第12期，第199页。

<sup>②</sup> 刘雪莲、杨雪：《以新型周边关系应对中国边境安全的新挑战》，第28页。

组织自主决定本地安全事务，掌握区域治理进程中的制度设计与建设、议程设置与推广以及规范创建与扩散”，并“着重强调区域内行为体的能动性，遵循内因是事物发展关键的原理”。<sup>①</sup>在区域化治理过程中，中国与不同周边国家不断建构起以合作共赢为核心的多层次安全合作机制与框架。

## 四、新时代中国边境安全治理的路径选择

在跨境经济与安全区域化发展的趋势和背景下，边境地区成为衔接国家、周边、全球三个层面安全与发展的媒介和重要支点，边境安全形态的复合性与区域化特征更加明显，故而边境安全治理需要统筹国内与国际多主体力量，走区域合作治理之路。《国家安全战略（2021—2025年）》就明确将边境安全与边疆稳定、周边安全联系在一起。<sup>②</sup>党的二十届三中全会更明确提出要“完善涉外国家安全机制”，并且要求“建立健全周边安全工作协调机制”。<sup>③</sup>因此，加强与周边国家的安全对接、协调与合作将是当前和今后边境安全治理工作开展的重要手段之一。

### （一）实施边境安全治理新理念

新时代的边境安全治理需要“内外统筹”与“标本兼治”，对内加强国家安全治理现代化建设，对外实施新时代的周边外交政策理念，通过与周边国家开展互利合作，在共赢之中逐步构建起对“命运共同体”的价值认同，实现对周边安全环境的良性塑造。

第一，强化政治固边理念。政治性是新时代中国边境安全治理的根本要求，维护政治安全和制度安全是边境安全治理的首要目标。政治固边的主要目标是提升党在边境地区的权威性和领导力，增进边境地区与中央关系，提升民族地区的国家认同和政治信任感。政治固边理念主要包括两大内容。一是“坚持和完善民族区域自治制度”，<sup>④</sup>要“坚持统一和自治相结合、民族因

---

<sup>①</sup> 陈翔：《“回归区域”？——理解全球安全治理区域化的演进》，第60页。

<sup>②</sup> 《中共中央政治局召开会议审议〈国家安全战略（二〇二—二〇二五年）〉〈军队功勋荣誉表彰条例〉和〈国家科技咨询委员会二〇二一年咨询报告〉，中共中央总书记习近平主持会议》，《人民日报》，2021年11月19日，第1版。

<sup>③</sup> 《中共中央关于进一步全面深化改革，推进中国式现代化的决定》，《人民日报》，2024年7月22日，第1版。

<sup>④</sup> 习近平：《习近平谈治国理政（第四卷）》，外文出版社，2022年，第244页。

素和区域因素相结合”的“两个结合”思想，全面推进民族团结进步事业。<sup>①</sup>二是加强“铸牢中华民族共同体意识”<sup>②</sup>工作，推动各民族树立正确的国家观与民族观，增强国家意识和对中国共产党、中国特色社会主义的认同，“促进各民族在中华民族大家庭中像石榴籽一样紧紧抱在一起”，“构建起维护国家统一和民族团结的坚固思想长城……有效抵御各种极端、分裂思想的渗透颠覆。”<sup>③</sup>

第二，倡行以发展促安全理念。“发展是解决我国一切问题的基础和关键。”<sup>④</sup>党的二十大报告更提出将兴边富民作为稳边固边的首要路径和手段。<sup>⑤</sup>经济兴边是兴边富民行动的核心内容，包括全面脱贫与推进跨境经济合作两大内容。边境地区通过建设现代化边境幸福村、美丽乡村等工程历史性地告别了绝对贫困，初步实现了“边民富、边关美、边境稳、边防固”目标，推动了乡村振兴和强边固防的有机结合。“十四五”规划也强调“要大力改善边境地区生产生活条件，完善沿边城镇体系，支持边境口岸建设，加快抵边村镇和抵边通道建设，推动边境贸易创新发展”。<sup>⑥</sup>此外，广西、内蒙古等边境地区还大力发展边境地区特色优势产业，通过“园区经济、资源经济、口岸经济”的发展，促进边民致富，实现了边境地区高质量发展和双循环经济发展，<sup>⑦</sup>从而为强边固边奠定了坚实的经济和发展基础。

第三，坚持强军固防思想。中国是“世界上邻国最多、陆地边界最长、海上安全环境十分复杂的国家之一”。<sup>⑧</sup>军事斗争能力是捍卫国家主权、统一和领土完整的重要战略支撑和保障，而边海空防的稳固是国家安全与人民安居的重要保证。边防部队作为国家部署在沿边地区和口岸的重要武装执法力

---

<sup>①</sup> 《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》，《人民日报》，2014年9月30日，第1版。

<sup>②</sup> 习近平：《习近平谈治国理政（第四卷）》，第244页。

<sup>③</sup> 同上书，第244、245页。

<sup>④</sup> 习近平：《习近平著作选读（第二卷）》，人民出版社，2023年，第18页。

<sup>⑤</sup> 《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》，第26页。

<sup>⑥</sup> 《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》，中华人民共和国中央人民政府官网，2021年3月13日，[https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm)。

<sup>⑦</sup> 参见谢环驰、李刚：《习近平在广西考察时强调：解放思想创新求变向海图强开放发展，奋力谱写中国式现代化广西篇章，蔡奇陪同考察》，《人民日报》，2023年12月16日，第1版；谢环驰：《习近平在内蒙古考察时强调：把握战略定位坚持绿色发展，奋力书写中国式现代化内蒙古新篇章，蔡奇陪同考察》，《人民日报》，2023年6月9日，第1版。

<sup>⑧</sup> 国务院新闻办公室：《新时代的中国国防》，中华人民共和国中央人民政府官网，2019年7月24日，[https://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content\\_5414325.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm)。

量,承担着确保国界安全、领土主权完整,以及警戒和抵御外来入侵、维持边境秩序等重要任务。对此,习近平总书记指出“强国必须强军,军强才能国安”,<sup>①</sup>而“边防部队战斗在强边固防第一线,任务艰巨,责任重大”。<sup>②</sup>习近平总书记在内蒙古调研边境管控和边防部队建设情况时就强调,“要贯彻新时代党的强军思想,贯彻新时代军事战略方针,把握边防工作特点规律,加强部队全面建设,提高边境防卫管控能力……要加快信息化戍边控边能力建设步伐,转变边防执勤方式,提高边境管控效能”。<sup>③</sup>总而言之,提高边防部队的守边控边能力、推进现代边防体系建设,已经成为强边固防的重要内容。

第四,实施“新时代的周边外交理念主张”。<sup>④</sup>边境安全联结国内安全与国际安全两个维度,随着边境安全不确定性和不稳定性加大,实施新时代周边外交理念和贯彻亚洲新安全观、推进周边安全协调治理,就成为时代与现实所需。党的十八大之后,习近平总书记提出中国周边外交要“坚持与邻为善、以邻为伴,坚持睦邻、安邻、富邻,突出体现亲、诚、惠、容的理念”。<sup>⑤</sup>这一新的外交理念从“强调与周边的互利互惠转向注重对后者的利益‘惠及’和‘溢出’”,<sup>⑥</sup>同时重视在共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观指导下,“协调推进地区安全治理。既要着力解决当前突出的地区安全问题,又要统筹谋划如何应对各类潜在的安全威胁,避免头痛医头、脚痛医脚”。<sup>⑦</sup>为此,我们应在周边外交新理念和亚洲安全观指导下,努力推动构建“体现多层次、共生性和开放性的新型周边关系”,<sup>⑧</sup>为建立基于共同利益和共同发展的合作机制奠定坚实的基础。

## (二) 构建“五位一体”边境安全管理体系

新时代边境安全治理的支撑体系是党政军警民“五位一体”的边境安全

① 习近平:《习近平谈治国理政(第四卷)》,第379页。

② 《习近平回信勉励“高原戍边模范营”全体官兵,忠诚履行好卫国戍边职责,努力为党和人民再立新功》,《人民日报》,2021年9月14日,第1版。

③ 梅常伟、李刚:《习近平在内蒙古调研边境管控和边防部队建设情况时强调:加强部队全面建设,提高边境防卫管控能力,努力锻造卫国戍边钢铁长城》,《人民日报》,2023年6月10日,第1版。

④ 《新时代中国的周边外交政策展望》,中华人民共和国中央人民政府官网,2023年10月24日, [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content\\_6911402.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6911402.htm)。

⑤ 习近平:《习近平谈治国理政(第一卷)》,外文出版社,2014年,第297页。

⑥ 李晓、李俊久:《“一带一路”与中国地缘政治经济战略的重构》,《世界经济与政治》,2015年第10期,第50页。

⑦ 习近平:《习近平谈“一带一路”(2023年版)》,第23页。

⑧ 刘雪莲、杨雪:《以新型周边关系应对中国边境安全的新挑战》,第22页。

管理体系。2018年之后，中国将政府、军队、警察、边民等多元治理主体整合进一个完整的合力治边体系之中，为边境安全治理提供制度保障。习近平总书记强调，“党政军警民合力强边固防是我国边防的独特优势。”<sup>①</sup>坚持党的全面领导，是边境安全治理工作的根本。边境安全治理体系现代化建设则是国家治理体系现代化的重要一环，在边境安全治理体系构建过程中，地方党委通过积极协调各级政府、边防部队、边防警察、边民等安全治理主体各司其职、各尽职责、相互配合，“切实将各方面各领域力量融起来、工作统起来”，<sup>②</sup>共同维护了边境安全。

具体而言，“五位一体”边境安全管理体系实施的是“中央—地方”双核制管理结构。在国家层面，外交部、公安部、海关总署、移民管理等部门全部被纳入到边境安全管理体系。而在地方层面，则实行边疆省（自治区）、边境州市和县域三级政府的人大机构、行政机构、司法机构、监察机构和人民政协机构的层级化管理。政治管理体系的完善，有力保证了边境安全治理中国内资源的统筹调配与治理制度的有效发挥。

此外，新时代边境安全治理更加强调和重视边民固边和戍边的积极作用。边民不仅为边境地区创造经济价值和社会价值，同时还将边境线上的每一个生产点和生活点，都变成了防御外来者的执勤点和“哨所”。边民国家意识、国土意识、国防意识、国门意识的不断加强和巩固，为夯实基层安全屏障提供了有力支撑。习近平总书记多次指出边民是边境安全维护中的重要依托力量，在给西藏隆子县玉麦乡牧民卓嘎、央宗姐妹的回信中便强调：“在海拔3600多米、每年大雪封山半年多的边境高原上，你们父女两代人几十年如一日，默默守护着祖国的领土，这种精神令人钦佩……希望你们继续传承爱国守边的精神，带动更多牧民群众像格桑花一样扎根在雪域边陲，做神圣国土的守护者、幸福家园的建设者。”<sup>③</sup>当前，边境群众已经成为守边固防的主体力量，构建起“村村是堡垒、户户是哨所、人人是哨兵”的坚固基层安全屏障，有力地保障了沿边地区安全。

<sup>①</sup> 梅常伟、李刚：《习近平在内蒙古调研边境管控和边防部队建设情况时强调：加强部队全面建设，提高边境防卫管控能力，努力锻造卫国戍边钢铁长城》。

<sup>②</sup> 《中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势和经济工作，审议〈关于新时代加强党政军警民合力强边固防的意见〉》，中共中央总书记习近平主持会议，《人民日报》，2018年4月24日，第1版。

<sup>③</sup> 《习近平回信勉励西藏牧民群众，像格桑花一样扎根在雪域边陲，做神圣国土的守护者幸福家园的建设者》，《人民日报》，2017年10月30日，第1版。

### （三）强化边境安全区域化治理的双边机制建构

中国边境安全的区域化治理遵循以关系治理推进规则治理、以规则治理强化关系治理的路径，而规则治理的载体就是多层面的区域治理机制框架建设。在新时代的周边外交理念指导下，中国和周边国家立足共同安全、总体安全和安全—发展关联的特点，挖掘和整合战略资源、政策资源、经济文化和历史资源，加强以“政治上互尊互信、经济上互惠互利、安全上相守相助、人文上相知相亲、生态上共生共治”<sup>①</sup>为主要内容的双边命运共同体建设，将边境地区跨境安全问题治理纳入双边命运共同体建设的范畴之中。

截至2023年底，中国同巴基斯坦、老挝、柬埔寨、缅甸、印度尼西亚、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、泰国、蒙古、土库曼斯坦、马来西亚、吉尔吉斯斯坦等周边国家达成了构建命运共同体的共识。在与柬埔寨、缅甸、老挝等国联合发布的战略合作声明中，联合打击跨境犯罪等议题都已成为重要共识。例如，中柬双方“同意加强两国执法官员情报交换与分享合作，深化打击跨境犯罪，反恐，防范‘颜色革命’，禁毒，打击电信网络诈骗、非法跨境赌博、拐卖人口等领域合作，加强执法能力建设等方面合作”。<sup>②</sup>中俄双方强调将“加强在防范‘颜色革命’，打击包括‘东伊运’在内的‘三股势力’、跨国有组织犯罪、经济犯罪、毒品犯罪等执法领域合作”。<sup>③</sup>中国与老挝还在边境地区主张“接续和完善中老边境三级代表联系机制，强化打击非法入境、非法居留、非法就业活动力度，深化在边境管控、出入境边防检查、非法移民遣返和外国人管理等方面合作”。而且双方还要“深化两军政工领域务实交流，拓展两军联演联训，协商签署后勤保障协议”，并“办好边境国防友好交流活动，共同维护边境安全稳定”。<sup>④</sup>中国和蒙古国也高度评价双方为“应对气候变化、防治荒漠化采取的强有力措施”，并同意“推动‘一带一路’倡议框架内绿色发展、应对气候变化工作同‘种

---

<sup>①</sup> 《中国共产党和老挝人民革命党关于构建中老命运共同体行动计划（2024—2028年）》，《人民日报》，2023年10月21日，第2版。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国和柬埔寨王国关于构建新时代中柬命运共同体的联合声明》，《人民日报》，2023年2月12日，第2版。

<sup>③</sup> 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》，《人民日报》，2023年3月22日，第2版。

<sup>④</sup> 《中国共产党和老挝人民革命党关于构建中老命运共同体行动计划（2024—2028年）》。

植十亿棵树’计划对接，共同实施合作项目”。<sup>①</sup>此外，中国和哈萨克斯坦对边境地区的水资源安全问题，不断深化两国的跨国界河流利用和保护合作，推进跨国界水量分配协定的研究协商工作，并“统筹考虑各自水资源权益、发展利益和生态系统保护”。两国还表示将“在开展抗疫合作的基础上，继续深化卫生领域合作，建设好中医药中心，促进中医药合作”。<sup>②</sup>

#### （四）加强边境安全区域化治理的多边平台建设

根据边境地区新安全形势发展和新问题挑战以及实际安全需求，中国和周边国家应推动建立新的合作机制，或对现有机制的内容与合作方式进行扩容或升级，使其成为边境安全区域化治理的重要平台与制度支撑。

首先，自2016年澜沧江—湄公河合作机制（以下简称澜湄合作机制）建立后，便将包括恐怖主义、人口贩卖、毒品走私等在内的跨境犯罪、水资源安全、环境安全、能源安全和传染性疾病预防等诸多涉及边境安全问题治理列为重点合作内容。<sup>③</sup>当前，边境安全治理已是共建澜湄国家命运共同体的重要内容。针对日益猖獗的跨境犯罪问题，澜湄合作机制2024年8月第六次外长会议上发布的《澜湄合作框架下加强打击跨境犯罪合作的联合声明》强调，各方要“将打击毒品走私、电信网络诈骗及各种形式的网络赌博犯罪作为优先合作事项，鼓励六国执法和安全部门为此密切配合，促进信息共享，加强边境管控”。<sup>④</sup>此外，澜湄合作机制也启动了中老缅泰湄公河联合巡逻执法行动。截至2024年6月，各方已经完成了142次联合巡逻执法行动，<sup>⑤</sup>对边境地区的人口拐卖、网络犯罪、制毒贩毒等安全问题形成了有效威慑和打击。在此基础上，澜湄合作机制还推动成立了澜沧江—湄公河综合执法安全合作中心（以下简称澜湄执法中心），其旨在打造一个“统筹协调本地区预防、打击跨国违法犯罪，情报信息融合交流，专项治理联合行动，

<sup>①</sup> 《中华人民共和国和蒙古国关于新时代推进全面战略伙伴关系的联合声明》，《人民日报》，2022年11月29日，第2版。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国联合声明》，《人民日报》，2023年5月18日，第2版。

<sup>③</sup> 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2023—2027）》，中华人民共和国中央人民政府官网，2023年12月26日，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content\\_6922341.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6922341.htm)。

<sup>④</sup> 《澜湄合作框架下加强打击跨境犯罪合作的联合声明（摘要）》，外交部官网，2024年8月17日，[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202408/t20240817\\_11475151.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202408/t20240817_11475151.shtml)。

<sup>⑤</sup> 《第142次中老缅泰湄公河联合巡逻执法行动圆满结束》，新华网，2024年6月21日，<http://www.news.cn/world/20240621/4885dcff813b4a518f90ee271eeba9fb/c.html>。

加强执法能力建设的平台”，<sup>①</sup> 以实现跨境犯罪活动的持续性、机制化联合打击与预防。自成立后，澜湄执法中心已陆续开展了“靖枪行动”、“联合扫毒”、打击偷渡等整治跨境犯罪多边联合专项活动。2023 年 8 月澜湄执法中心还在泰国清迈建立了专项行动综合协调中心，“针对赌诈猖獗的区域设立联合行动点，严厉打击本区域电信网络诈骗和网络赌博犯罪，坚决扭转人口贩运及绑架、拘禁等犯罪高发态势”。<sup>②</sup> 此外，澜湄执法中心也通过支持各方的基础设施建设，如援建老挝等国边境省份执法勤务站和毒品查缉站，并捐赠巡逻艇、快艇等执法物资，以进一步提升成员方打击边境地区违法犯罪行为的能力。<sup>③</sup>

其次，上海合作组织就起步于边境安全合作，且在边境安全多边治理中发挥重要作用。《上海合作组织成员国边防合作协定》将“打击边境地区恐怖主义、极端主义和分裂主义，非法贩运武器、弹药、爆炸物和有毒物品及放射性材料，走私麻醉药品、精神药物及前体，以及非法移民和其他跨国犯罪活动”，<sup>④</sup> 作为“筑牢地区安全屏障”<sup>⑤</sup> 的重要内容。近年来，上海合作组织推动建设成员国边防安全共同体，不断完善边境安全风险管控机制，更推进现代科技手段和智能装备的应用，积极开展制度化联合边防行动，严厉打击各种形式的跨国组织犯罪行为，努力构筑口岸边境安全防线。例如，在 2023 年上合组织成员国边防部门联合边防行动中，各方通过“联合巡逻、边境踏查、联合处突演练”等行动，“在边境口岸查堵违规出入境人员 9600 余人次……查缴毒品 8.8 吨、走私物品 1178.3 吨”。<sup>⑥</sup> 总体来说，在这一多边组织平台，中国和周边国家逐步实现了边境安全治理的广泛性、机制化、务实性合作。

总而言之，澜湄国家命运共同体、上海合作组织命运共同体、中国一中

---

① 《关于中心》，澜沧江—湄公河综合执法安全合作中心网站，2024 年 7 月 23 日，<http://www.lm-lesc-center.org/summary>。

② 《敲响缅北赌诈的丧钟！中泰缅老联合打击行动开启 | 京酿馆》，新浪网，2023 年 8 月 23 日，<https://finance.sina.com.cn/wm/2023-08-23/doc-imziefaf8859879.shtml>。

③ 白元琪：《建设更加和平与繁荣的澜湄国家命运共同体》，《人民日报》，2024 年 4 月 20 日，第 3 版。

④ 《上海合作组织成员国边防合作协定》，外交部官网，<http://treaty.mfa.gov.cn/tykfiles/20220728/1658998874455.pdf>。

⑤ 习近平：《习近平谈“一带一路”（2023 年版）》，第 342 页。

⑥ 《上合组织成员国主管机关边防部门领导人第十次会议在上海召开》，《人民日报》，2024 年 7 月 11 日，第 2 版。

亚命运共同体建设，都将深化边境管控和执法能力建设合作、建立多层次执法部门合作机制、加强安全领域合作，视为各命运共同体构建的重要内容。各国通过坚持对话协商、共建共享、合作共赢、交流互鉴和绿色低碳等核心理念，努力“推动建设一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”。<sup>①</sup>

## 结 语

当前，共建“一带一路”已进入高质量发展阶段，边境地区的跨境区域化发展已经常态化，边界线两侧区域的经济一体化、安全共生性特点将中国和周边国家更紧密地连接在一起，形成利益共同体、命运共同体和责任共同体。作为国家安全的重要组成部分，维护边境安全正在成为中国加强与周边国家合作、建立健全周边安全工作协调机制的重要内容。而边境安全的区域化治理为解决边境安全问题提供了基础设施、制度和平台三种类型的公共产品，推动了中国和周边邻国积极参与地区安全合作，并形成了对边境安全的协同治理模式。其在推动实现边境地区稳定与可持续发展的同时，也推动了周边命运共同体的构建。从理论层面讲，当前边境地区高质量发展与高水平安全良性循环的初步实现，也证明了习近平新时代中国特色社会主义思想指导下的边境安全治理实践的科学性和有效性。

（责任编辑：杨嘉宜）

---

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室：《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》，中华人民共和国中央人民政府官网，2023年9月26日，[https://www.gov.cn/zhengce/202309/content\\_6906335.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202309/content_6906335.htm)。

# FOREIGN AFFAIRS REVIEW

Bimonthly      Volume 41      Number 6      2024

---

## Development of Cross-border Regionalization and China's Border Security Governance in the New Era

*LI Zhifei*

**Abstract:** Border security concerns China's sovereignty, development and security interests. The implementation of the Belt and Road Initiative has promoted cross-border regionalization and the formation of a new regional development landscape, and the border regions have become a unique spatial field with cross-border resource exchanges, security linkages, and co-existence of interests. Border security is constantly deepening and expanding in its substance and extending to a regional and multilayered level at the same time, with its uncertainty and instability rising significantly. The development of cross-border regionalization has also created new requirements for border security governance. In a nutshell, border security governance needs to take into due account both institutional openness and the oversight of cross-border flows, and strike a balance between the two; it also calls for the coordination of internal and external governance factors. In the new era, border security governance requires consolidation of the border in the political sense, promotion of the economic development in the border regions, and strengthening of their military defense; it also entails adopting the new approach to neighborhood diplomacy, and promoting the building of new neighborhood relations and the value of the vision for a community with a shared future for mankind. In terms of pathways, it is essential to enhance the "five-in-one" management system in which the party, the government, the military, the police force and the residents work together for border security; it is also important to build more bilateral and multilateral mechanisms and platforms for regional security governance, and improve the coordination mechanism for it in order to promote its synergistic and comprehensive governance.

**Key words:** cross-border regionalization, the Belt and Road Initiative, border

security, regional governance, overall national security, a community of shared future with neighboring countries

## **The Structural Transformation of America's Techno-Nationalism and Its Technological Containment of China**

*PAN Yaling XIAO Xuntao*

**Abstract:** The United States is now vigorously pursuing techno-nationalism and technological containment of China. The essence of U. S. techno-nationalism is to push for scientific and technological competition based on “imaginary enemies”, and technological self-reliance is not its strategic priority. The elevation of national technological status at the unitary level and the development of technology life cycle at the systemic level have jointly shaped the three historical structural transformations of U. S. techno-nationalism, laying the cognitive framework and practical foundation for the development of contemporary U. S. techno-nationalism. Faced with the dual pressures of power transfer between China and the U. S. and the uncertain prospects of technological revolution, the U. S. has relaunched innovation-blocking techno-nationalism with China as its “imaginary enemy” and adopted systematic technological containment measures, mainly reflected in the synergy of blocking the path of innovation diffusion, supporting strategic industries and managing supply chains in critical fields. The historical experience of the rise of some countries' technological status has made the U. S. more worried about the possibility of losing its technological leadership. The U. S. technological containment of China will continue to develop in a systematic, radical and risky direction in the future. China should proactively counteract the U. S. technological containment with a technological self-reliance strategy, oppose “decoupling and disrupting supply chains” and the building “small yard and high fences”, support open and inclusive technological globalism, and strive to promote the building of a community with a shared future for mankind.

**Key words:** China-U. S. relations, strategic competition, techno-nationalism, technology life cycle, national technological status, technological containment

## **Great Power Strategic Competition and the Geopolitical Turn of Global Value Chains**

*GUAN Chuanjing*

**Abstract:** With the intensification of strategic competition among great powers,