

# 全球化语境下西方国家边疆治理的理论资源及其实践<sup>\*</sup>

袁 剑

(中央民族大学 民族学与社会学学院,北京 100081)

[摘要] 边疆治理是当代世界治理领域所面对的一个重要议题,我们对边疆治理的认知也经历了一个从古代传统到近代转型的过程。世界范围内边疆治理的实践与经验,是构筑具有中国立场与经验基础的边疆治理及其实践体系的重要参照。经由对经典作家关于边疆治理的论述,以及对以福柯的治理学说、美国边疆治理历程为代表的西方国家思想层面和实务层面的叙述,对全球化语境下西方国家边疆治理理论资源及其实践路径进行了初步的分析与梳理。在此基础上,建议建立具有中国立场与实践特色的边疆治理体系,助力新时代中国边疆学的构筑与发展。

[关键词] 全球化;西方国家;边疆治理;理论;实践

[中图分类号] D633 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5110(2021)02-0018-10

## 导言:边疆治理与时代精神

边疆治理是当下世界范围内国家治理尤其是大国治理的重要内容,在世界各国尤其是大国的治理与认同框架中扮演着十分关键的角色。在历史上,由于疆域版图的变动不居与内部群体的复杂多样,诸多域外大国都经历过漫长的边疆治理阶段,而与之相伴的,则是这些国家边疆认知层面的演化以及相关政策实践层面的转变。当然,从后视的角度来看,这些边疆治理的效果各不相同,有些甚至影响了当时和如今的世界和区域地缘格局。正是从这种意义上说,不管是在东方还是西方,边疆治理的观念变迁及其实践历程都构成了国家发展史的重要组成部分,也在某种程度上塑造了基于整体认知的国家治理理念与传统,并经此自觉或不自觉地介入到周边与国际事务当中,最终构成历史与当下世界格局的整体图景。由此可见,认识和理解边疆治理各方面的内容,尤其是在全球化不同语境下西方国家的边疆治理实践及其特征问题,将为我们更好地理解 and 认识边疆治理作为议题与事务的连续性及其背后所呈现的话语差异问题,并更好地理解中国自身的边疆治理理论与实践,提供一种可供比较与分析的思路。

具体而言,近代以来,西方殖民帝国在全球范围的扩张是多方面的,不仅在于其技术与商品,更在于其诸多殖民地的行政治理实践,而随着20世纪殖民帝国时代的崩解,新兴的第三世界国家面临着一个如何面对和处理殖民帝国在当地的治理遗产的问题,其中就包括边疆治理的相关实践,不同的国家也做出了各自的抉择,产生了不同的后果。与此同时,值得注意的是,关于边疆治理的话语在这之后基本上形成了两种路径:在思想史领域,以福柯为代表,围绕着当代国家治理尤其是边疆治理,西方国家形成了关于国家治理术的相关理念与阐释框架,并在一定程度上形成了某种解释力,引导了知识与学术界的相关研究与讨论。另一方面,在具体的各国实践领域,基于国家安全与人口流动的边疆治理原则,依然是域外各国尤其是大国在制定边疆治理政策的过程中秉持的基本理念,这是漫长20世纪所呈现的独特历史图景与实践遗产之一。

随着历史的演进,如何在一个全球化(当然也蕴含着某种逆全球化)的时代,或者具体来说,一个多种类型与特征的全球化并行的时代,来理解域外国家的边疆治理及其政策实践,这不仅仅是一个思考和认识边疆治理各国实践类型的问题,更有助于我们理解不同的时代精神及其在边疆区域所投射出的治理要件与外部因素,进而探寻这些治理要件与外部因素对中国自身边疆治理所可能造成的影响。这种

<sup>\*</sup> [作者简介]袁 剑,男,江苏苏州人,中央民族大学副教授,博士,研究方向为边疆民族问题。

[基金项目]国家社科基金项目“中国历史上的边政思想与边疆治理”(20@WTH014)。

影响之所以重要,在于它曾经深刻影响了近代中国,而如何在当下和未来应对外部对中国边疆治理所可能产生的影响,真正寻找到边疆治理的内生动力与实践路径,将是一个十分必要且很好的方向。

### 一、作为整体背景的边疆治理

理论来源于实践,历史性事件为我们提供了观察事件与实践过程的舞台。

在近代欧洲历史上,从 16 世纪末 17 世纪初开始,基于法国统治者对于“自然疆界”论的不断强调,到了 19 世纪中叶,欧洲国家之间出现了一个关于“自然疆界”论的争论。当时的法国历史学家阿尔伯特·索雷尔(Albert Sorel)在 1885 年就提出了“地理决定法国政治”的观点,认为自然疆界观念在法国疆域抵达大西洋、莱茵河、阿尔卑斯山以及比利牛斯山时就已经出现了。后来的研究者指出,当时这种“自然疆界”论的理念,在法国 17 至 19 世纪的国家建设中扮演了不同的政治功能。<sup>①</sup>如果我们拉长时间维度来观察的话,就不难发现,围绕“自然疆界”的相关争论及其背后的国家治理原则,不仅关涉法国国家认同与国家建设,而且还与当时欧洲国家间关系与整体地缘背景息息相关,它已经超出了单一王朝或国家的范畴,而成为影响当时整个欧洲乃至世界秩序的重要因素之一。在这一背景下,边疆治理本身已经成为一个超越国家内部治理的、具有区域性甚至国际性的重要议题。恩格斯围绕这一议题所展开的相关阐述,则有助于我们理解边疆治理如何构成一个关键问题,进而形成理解和认识整个欧洲问题的重要背景。<sup>②</sup>

在之前的写作中,与马克思一样,恩格斯所涉及的基本都是与阶级、国家、资本相关的议题,而对于边疆的议题则关注较少。在围绕“自然疆界”论的讨论中,恩格斯作出了详细的论述,他曾这样指出:“我们现在已经明白,‘中欧大国’鼓吹者所提出的‘自然疆界’论将导致什么结果。德国有权利要求波河,法国也有同样的权利要求莱茵河。如果说法国不应当为了一个好的军事阵地而把 900 万瓦伦人、尼德兰人和德国人并入法国,那末我们同样也没有任何权力为了一个军事阵地而去奴役 600 万意大利人。波河这一自然疆界归根到底不过仅仅是一个军事阵地,可是有人对我说,只是为了这个缘故德国就必须保持它。”<sup>③</sup>他一针见血地指出,一旦“自然疆界”论泛化,那么欧洲诸多国家都会利用这一理论来为自身的利益服务,例如丹麦、俄国,甚至葡萄牙。他在文中列举道:“‘自然疆界’论使德国有权利要求波河,同样也使俄国有权利要求加利西亚和布柯维纳,并且在波罗的海方面整化领土,至少把普鲁士的维斯拉河右岸地区全部囊括进去。……‘自然疆界’论如用于葡萄牙,这个国家也可以要求把领土比利牛斯山并把整个西班牙划入葡萄牙。”<sup>④</sup>这将产生一系列不可估测的后果,严重威胁欧洲国家结构与政治秩序的稳定。

在之后的《萨瓦、尼斯与莱茵》一文中,恩格斯明确表达了他对于“自然疆界”论的否定态度:“本文作者当时写了一本小册子,名为《波河与莱茵河》。正是为了民族运动的利益,这本小册子反驳了明乔河疆界论;它试图从军事理论的观点来证明:德国为了自己的防御不需要意大利的任何一块领土;如果仅仅从军事观点出发,那么法国要求占有莱茵河的理由无论如何要比德国要求占有明乔河的理由充分得多。总而言之,作者想使德国人能以洁白之身投入当前的斗争。”<sup>⑤</sup>事实上,正如恩格斯所批评的,这种坚守所谓“自然疆界”论的做法在面对欧洲历史与政治复杂性的时候,无疑会造成无尽的冲突与麻烦。尤其是这一理论本身在某种程度上并不是一种“单线历史”(linear history),不存在一种单一的、公认的表

① Peter Sahlin, Natural Frontiers Revisited: France's Boundaries since the Seventeenth Century[J]. The American Historical Review, 1990, (5).

② 于逢春,冯建勇.论马克思恩格斯对 19 世纪德法两国“自然疆界论”的剖解[J].中州学刊,2014,(1).

③ 弗·恩格斯.波河与莱茵河(1859 年 2 月底~3 月初)(三)[A].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集(第 13 卷)[M].北京:人民出版社,1962:293.

④ 弗·恩格斯.波河与莱茵河(1859 年 2 月底~3 月初)(三)[A].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集(第 13 卷)[M].北京:人民出版社,1962:293.

⑤ 弗·恩格斯.萨瓦、尼斯与莱茵(1860 年 2 月)(一)[A].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集(第 19 卷)[M].北京:人民出版社,2006:440.

述,而更多的是一种存在多元竞逐、众声喧哗的“复线历史”(bifurcated history),<sup>①</sup>因此会衍生出众多基于各国需求而呈现的有利于自身的“自然疆界”论述,自然就无法形成相应的边界共识。

恩格斯在百余年前给我们做出的解答,实际上为我们提出了一个关键的议题,那就是,在讨论欧洲近代的边疆治理及其相关理念时,我们必须理解当时欧洲国家的内部复杂性,并将之与欧洲的历史变迁进行连带性的思考。<sup>②</sup>事实上,如果我们回望恩格斯之后的 20 世纪欧洲国际关系的变迁,就可以发现,这种理念产生了极其深远而灾难性的影响,德法之间围绕自然疆界,尤其是阿尔萨斯、洛林等地区的数百年争夺史,不仅贯穿了一战和二战,而且改变了 20 世纪整个欧洲的地缘政治走向。由此可见,边疆治理在实践层面具有某种规范性意义,其具体的实践经验与话语逻辑在特定的背景下,将超出国家治理的域内范畴,而具有区域性影响。

进一步来说,如何定位“边疆治理”,它是作为“区域治理”的一部分存在,还是另有自身的内在逻辑,能够形成一种基于边疆空间而生成的跨区域治理框架,就成为一个值得深入思考的问题。著名的左翼史学家霍布斯鲍姆在他著名的《革命的年代》一书中这样描绘 19 世纪中叶欧洲工业革命时期的国家整体结构:

如果我们把一个国家的整体视作一个湖泊,湖中诸岛就是工业城市、工业地区或乡村复合体(如在德国中部和波西米亚山区中常见的制造业村庄网)和卢昂这样的纺织城镇,在普鲁士有埃伯费尔德-巴门和克雷菲尔德,比利时南部和萨克森。如果我们把广大的独立工匠、在冬季制作产品以求出售的农民,以及家庭代工或从事原料加工的工人看作是湖泊,那么岛屿就是工厂、矿场和大大小小的铸造厂。在这片风景中,大部分地区依然是水域;或者说——采用稍稍更接近于真实的隐喻说法——是环绕在工商业中心周围,小规模生产或依附性生产的芦苇草。稍早建立起来作为封建制度附属物的家庭工业和其他工业,也依然存在。其中大多数——例如西伯利亚的亚麻工业——处于悲剧性的迅速衰落之中。大城市几乎没有进行工业化,尽管城内有大量的劳工和工匠人口,用以满足消费、交通和各种服务业的需要。<sup>③</sup>

这一结构在某种程度上可以拓展到当时的整个世界,即极少数的工业中心城市以及处于底层位置的、更为广阔的外围农业世界与农业人口,这种结构作为欧洲工业革命时期的国家基本形态,在具体的治理层面事实上区分出了对于少数工业中心城市的治理,以及对于更为广阔的外围区域的治理,在一般意义上,如果这个国家的疆域版图达到一定规模的话,这种外围治理就会呈现为边疆治理的形态。近代世界体系的演变历程,更为这种作为外围治理的边疆治理样态提供了历史与现实的基础,并有助于我们在整个世界区域权力关系结构中,观察域外国家边疆治理的古代实践,以及近代以来列强在边疆治理中所呈现的权力关系结构,进而更好地理解由古及今的边疆治理逻辑与理念变迁,及其在世界各个区域、各个国家所呈现的复杂面貌。

由此看来,我们有必要将“边疆治理”作为一种整体背景,超越一般性的“区域治理”框架,来理解世界范围内国际结构与国家治理的演进与发展逻辑,进而深化对于本国边疆治理的理解与认知。

## 二、历史维度下的域外边疆治理格局

边疆治理是一种历史性进程,既有现实需求,更有其历史特质。

在古代世界的范围内,历史上的各大王朝或帝国在其内部统治过程中,都会涉及对边疆区域的治理问题,但从总体上来说,在整个古代,不管是欧亚大陆的东部还是西部,都存在着一个如何将边地秩序纳入整个王朝或帝国整体秩序的考量,并形成了关于“历史”与“秩序”的多种复杂关系。早在罗马帝国时期,边疆治理就成为衡量帝国统治成效的重要因素之一,正如研究者所指出的,当时的罗马帝国“边界有

① 张世明,龚胜泉.自然疆界论的话语建构与时空延异[J].中国边疆史地研究,2009,(4).

② 冯建勇.民族原则如何影响国家疆界——基于马克思主义经典作家文献的阐释[J].世界民族,2020,(4).

③ 艾瑞克·霍布斯鲍姆.革命的年代:1789~1848[M].王章辉,等,译.南京:江苏人民出版社,1999:230~231.

重要战略地位,它是一道屏障,罗马帝国在它的保护下成长、繁荣。从地理位置上讲,罗马疆域可分为4个主要控制地区,即东方、阿非利加、欧洲大陆和不列颠。每个地区都存在不同的问题,需要各具特色的解决办法。它们之间的距离虽然遥远,但互相关联,一处边界上发生的事往往会影响到其他地方。”<sup>①</sup>但即便如此,罗马帝国时期依然面临着边疆治理的难题。究其原因,有研究者指出:“罗马人还没有一个体系用于解决如何控制帝国边境的问题。哈德良长城并不能被视为其他地区的样板;一些地方的设施更加类似于有人不断巡逻的道路;其他一些地方的设施则在居民点与沙漠地区之间,诸如北非。因此,这很难给出太多的凭据来证明那些将长城、边境哨所,以及河流视为形成一个连贯系统的叙述。边界线(limes)不应该被理解为仅仅是固定的线,而应该是流动的区域,河流与陆地上的防御工事两者都是如此,这意味着人们在这些地区里居住。”<sup>②</sup>在前近代的东方,位于印度的莫卧儿帝国同样会涉及如何有效治理边疆的问题。为此,驿传系统逐步建立起来,“旃陀罗笈多建立的孔雀王朝修建了许多大道,由一个行政部门来维持其正常运行,道路上每隔10‘斯塔迪阿’立一个柱子,标志着距离;……舍尔沙·苏尔是莫卧儿时代第一位伟大的道路建设者,印度至少有4条大道归功于他,这4条大道将恒河三角洲与旁遮普和拉吉普坦纳连接起来,他‘通过砍伐丛林、搬除障碍和修建撒赖伊(即驿站、旅馆),修建了现在从德里到阿格拉的道路(即贯通马土拉到朱木拿河西的道路)’。在此之前,这两个中心之间的旅客不得不穿过朱木拿河以东地带,这个地带位于朱木拿河与恒河之间。他为这些道路设置了不下1700个‘撒赖伊’或旅店,在道路两旁种植了提供阴凉的树木。”<sup>③</sup>连接边疆与核心地带的道路修筑,构成了莫卧儿帝国边疆治理的重要内容。

在欧洲,到了神圣罗马帝国的时代,虽然《威斯特伐利亚和约》在某种程度上确认了这一松散帝国内部各邦国之间的相互关系与权利,指出“合约乃普遍性的有约束力的国土法”<sup>④</sup>,但在“实际上,帝国既不能在境内所辖各部分以内行动,也不能聚集一股统一的力量,即使理论上保留了这些权利。条约在效果上使得帝国成为一个简单的地理名词,而且终结了在皇帝之下统一德意志的任何可能性”<sup>⑤</sup>。欧洲内部各国秩序整合的过程,同样也涉及对各自边疆的治理内容。正如身处由分散到统一转折期的德国所呈现的:“民族主义作为不断上升的资产阶级自由主义的、反贵族的解放思想,最初是在18世纪末踏上其凯旋征程的。与不断地受到兵戎相见折磨的旧秩序的世界相反,民族主义提出了跨越疆界、各民族之间和解友好的愿望。这些民族只是要在有产者和文化资产阶级的代表机构的基础上组织建立起的民族国家。然而,100年之后,人们已经几乎不再谈论这种爱好自由的基本原则以及和谐的国际合作了。”<sup>⑥</sup>

总体而言,在近代之前,世界各区域之间的关联性较弱,因此,在相关的边疆认知与治理实践层面,各国形成了具有自身政治、经济、文化和生态独特性的边疆形态。各种边疆治理类型,彼此之间存在长期的并行与共存局面。随着世界转入近代,原有的区域间关系被彻底重塑,基于实力原则的边疆政策与相关措施开始成为西方殖民力量占领和控制广大亚、非、拉地区的重要抓手,并深刻型塑并影响了这些地区相关国家的当代边疆治理路径。<sup>⑦</sup>

第二次世界大战彻底改变了原有的世界殖民版图,新的国际秩序随之生成。伴随着20世纪后半叶尤其是21世纪以来全球化趋势的推进,美苏冷战格局影响下以争夺意识形态空间为重点的边疆治理,

① 约翰·瓦歇尔,瓦歇尔.罗马帝国[M].袁波,薄海昆,译.西宁:青海人民出版社,2010:53.

② 斯图尔特·埃尔登.领土论[M].冬初阳,译.长春:时代文艺出版社,2017:100.

③ 爱德华兹·加勒特.莫卧儿帝国[M].尚劝余,译.西宁:青海人民出版社,2009:182.

④ 威斯特伐利亚和约(一六四八年十月二十四日)[A].黎国彬,等,译.十七、十八世纪的欧洲大陆诸国[M].北京:商务印书馆,1962:17.

⑤ 斯图尔特·埃尔登.领土论[M].冬初阳,译.长春:时代文艺出版社,2017:330.

⑥ 汉斯-乌尔里希·韦勒.德意志帝国[M].邢来顺,译.西宁:青海人民出版社,2009:88.

⑦ 袁剑.边疆研究的域外资源与比较可能——基于美国、法国、泰国边疆概念研究的分析与启示[J].四川师范大学学报(社会科学版),2019,(2).

逐渐让位给以国家安全与国际合作为主要内容的边疆治理路径。在这过程中,域外国家尤其是西方国家,新的思想方式与边疆治理实践也在呈现出新的变化。但值得注意的是,世界格局本身依然存在着结构性的不平等,“‘后殖民’社会获得政治独立以后,殖民体系的经济和文化方面仍继续影响着它们”<sup>①</sup>。后发国家与社会作为世界范围内的广义“边疆”,依然在整个世界体系中处于边缘性的、被支配的地位,我们需要新的时代来改变这种态势。在这过程中,理解和认识域外国家尤其是西方国家既有的边疆治理议题及其具体实践,并探究其背后的思想与动力机制,就显得十分必要且关键。

### 三、思想史与实务观:边疆治理的两种分析路径

边疆治理本身需要特定的语境化要素。当我们讨论全球化背景下的边疆治理这一议题的时候,在具体操作中,实际上形成了两种相关的思考与分析路径,一种是以思想及其相关的实践方式为主的边疆治理思路及其制度框架的研究,另一种则是以当代国家(也包括诸如欧盟等一体化组织)为基本单元的机构及其权责变迁研究。前者在某种程度上为我们提供了思考边疆与边界成为国家治理重要思想资源与实践要素的内在逻辑及其可能呈现形式的学理路径,后者则展现了边疆治理在国家制度建构与政策实施方面所具有的独特性与特殊的地缘意义。这两种路径分别为我们提供了理解边疆治理的思想性基础与机制性框架。理解思想层面和实务层面的边疆治理话语,将使我们能够更全面地理解边疆治理及其影响。

#### 1. 作为思想史的边疆治理及其理论阐释:以福柯为代表

在思想史领域,对于治理问题相关研究具有标志性意义的当属法国学者福柯(Michel Foucault, 1926~1984)。在其最具开创性和辨识度的“后现代话语”之外,我们还有必要关注他对于治理议题的思考与讨论。这些思考与讨论在某种程度上引发了西方学界对于边疆、安全与治理议题的后续讨论。

福柯在 1978 年为法兰西学院讲授了一门名为“安全、领土与人口”的课程,力图重建关于“对人的治理”的整体谱系,这种谱系化的分析路径,事实上将边疆治理与“人”的问题联系起来,并经由对人的治理来实现边疆治理乃至国家治理的整体目标。在福柯的分析框架中,作为操作策略的“治理术”(gouvernementalité),构成了西方历史上国家治理的某种制度性框架。具体而言,它具有 3 个层面的意义内涵:(1)作为权力。这是由制度、程序及相关策略等构成的整体,进而保障这种特殊且复杂的权力结构得以贯彻执行,其实施对象是人口,从整体上控制人口及其流动,是其主要的特质;(2)作为趋势。长期以来,在西方逐渐成了这样一种趋势,即被称为“治理”的权力形式逐渐站占据重要地位,它开始具有较之主权、法律等其他权力形态更为重要的意义,而这种趋势的出现,形成了与治理相关的一系列装置(appareils),并促发一整套相关知识(savoirs)的生成;(3)作为过程。随着历史的发展,欧洲中世纪存在的所谓司法国家(État de justice),在 15~16 世纪逐渐转变为行政国家(État administratif),并逐步实现内部治理。<sup>②</sup> 福柯进而指出,国家的内部治理有其自身的历史根源,从历时性的角度来衡量,可以发现,最早是一种产生于封建型领土整体的司法国家,它所对应的是法律(习惯法或成文法)社会,其中涉及一整套义务与诉讼的相互作用;接下去则是行政国家,这种类型的政体产生于 15~16 世纪国家边界的领土性(territorialité)当中,所对应的则是管制社会及其规则;最后则是治理国家,它不再以其地域和领土来加以界定,而是以其人口的多寡及其容量和密度来界定,其中也包括了领土要素,因为人口就分布在领土之上。福柯认为,这种治理国家实质上作用于人口,这种类型的国家也会参照和利用经济知识这一工具,而其所对应的则是由安全配置加以控制的社会。<sup>③</sup> 在福柯看来,国家的治理化是西方历史上的基本现象之一,对人的控制既构成了其权力话语理论的重要基础,同时也型塑了西方国家当代治理术的基本框架。

① R.R.帕尔默,等.现代世界史[M].何兆武,等,译.北京:世界图书出版公司,2009:528.

② 米歇尔·福柯.安全、领土与人口[M].钱翰,陈晓径,译.上海:上海人民出版社,2018:140~141.

③ 米歇尔·福柯.安全、领土与人口[M].钱翰,陈晓径,译.上海:上海人民出版社,2018:142.

围绕福柯的相关论述,知识界在探讨新技术在边疆治理,尤其是对人的流动的具体管控方面形成诸多研究成果,进而在思想史层面推动了对于治理问题的新讨论。了解这些讨论的相关议题及其特定背景,将为我们更好地理解边疆治理在知识话语层面可能出现的变化与挑战,从而得以未雨绸缪、及时应对。

## 2. 实践操作层面的边疆治理实践:以美国为例

作为当今世界唯一的超级大国,美国的制度建设与国家治理过程,与其领土扩张的历史相伴而行,边疆治理在其国家发展历程中扮演着非常重要的角色。纵观美国历史,从1776年北美十三州发布《独立宣言》开始,美国就开启了领土扩张的漫长历史:在独立之初,美国的领土仅限于靠近大西洋的十三州;1783年,英国承认美国独立;1800年,美国从法国购买总面积约260万平方公里的路易斯安娜地区;1819年,从西班牙手中购得佛罗里达州;1845年从墨西哥夺取德克萨斯地区;1846年,通过与墨西哥的战争,最终获得总面积近140万平方公里的加利福尼亚与西墨西哥州地区;1859年,英美曾经长期争议的太平洋沿岸俄勒冈地区并入美国;1867年从沙皇俄国手中购得阿拉斯加;1898年经由美西战争获取太平洋上的夏威夷群岛,以此奠定美国当今版图的基本轮廓。这一领土扩张的过程,同时也是美国边疆逐渐拓展与延伸的过程。在这个意义上,正如著名的美国历史学家、边疆学派创始人弗雷德里克·特纳所指出的,美国的历史,就是一部领土向西开拓的历史。美国领土在向边疆推进的过程中,促进了美国人民的一种混合民族性的形成,减少了对英国的依赖,美国内部民族主义逐渐兴起,政治制度也随之发展变迁,并在边疆生活的氛围中形成了影响后世的思想资源,美国霸权的边疆逻辑也在这一过程中得以萌生,而所谓的“美国梦”的理念,也在这一过程中逐渐成型。<sup>①</sup>正如美国学者J.T.朱里塞克所指出的,这种“边疆”观念成型与发展的过程,服从于构建一个不同于欧洲的整体“美国史”的需要,也是美国国内政治在其国内边疆治理层面的系统折射。<sup>②</sup>

在历史上,随着美国领土的逐渐扩张,其边境管理制度也经历了诸多的变动,相关机构设置屡有变动。早期美国边境管理具有临时性特征,尤其是在西进运动的过程中,诸多机构更是应时而设,事后即废,相关的边境管理制度也呈现出短期效应,这与此类边境的不稳定性有关,随着相关地域被纳入美国版图,这种边境也随之转变为美国的内部界线。对此,正如当时著名的边疆研究学家比林顿所指出的:“要很好地理解这个独特环境的形成结果,就要把英裔美洲人的边疆看成是一个移民的地理区域,它从大西洋向西迁移到太平洋,经历了三个世纪。开拓的定居地的边缘,是蒙昧与文明的会合点,是文明进入荒原的地带。”<sup>③</sup>

在冷战时期,与苏联对峙的巨大压力,使得美国在边境管理主要以国家与军事安全为主,同时兼顾移民等问题。随着苏联解体和冷战结束,传统的外部政治军事压力消失,美国的边境管理重心开始转向美洲本土区域,毒品、非法移民等相关问题成为美国边境管理方面的主要议题。

在当代实践中,美国边境管理制度主要涉及与加拿大和墨西哥的边境管控问题,在具体操作层面,美国边境管理的主要方向是南部的美墨边界一线。2001年的9·11事件对于美国的国家安全造成了巨大打击,为此,在第二年,时任美国总统小布什宣布成立国土安全部(U.S.Department of Homeland Security,简称US DHS),这是美国自1947年成立国防部以来最大规模的一次政府机构调整。国土安全部成立之后,美国边境管理的财政运算与人员呈现不断增加的趋势。据统计,美国边境管理机构预算从1985年的2810亿美元增加到2002年的16600亿美元,边境管理职员人数从1986年的3638人增加

① Turner F.J.,Frontier in American History[M].H.Holt and Company,1920:22~26.

② Juricek J.T.American Usage of the Word “Frontier” from Colonial Times to Frederick Jackson Turner[J].Proceedings of the American Philosophical Society,1966,(1).

③ 雷·艾伦·比林顿.向西部扩张:美国边疆史(上)[M].周小松,等,译.北京:商务印书馆,1991:11.

到 2002 年的 11633 人。<sup>①</sup> 2005 年 11 月,美国政府启动“边界安全计划”(Secure Border Initiative),旨在通过对相关技术手段以及基础设施的建设,为美国边界安全机构有效控制边界提供支持。虽然在 2005 年,国会参众两院围绕美墨边境墙修建事宜未能达成一致,但到了 2006 年,国会仍然通过了《安全围墙法》(Secure Fence Act of 2006),批准在美墨边境修建长达 1126 公里的隔离墙,并增设相关基础设施与设备,阻止非法移民和毒品入境。该法案一出,即受到各界广泛质疑,但当时的奥巴马政府表示,美国将会继续修建隔离墙的计划。<sup>②</sup>

从相关行政设置来看,美国目前承担边境管理职能的机构和力量主要有 4 个,分别为美国海关与边境保卫局(U.S. Customs and Border Protection, 简称 CBP, 始建于 2003 年)、美国公民与移民服务局、美国移民与海关执法局、美国海岸警卫队,都隶属于国土安全部。其中,海关与边境保卫局担负的与边境事务相关的主要职责包括截断恐怖融资、打击非法武器买卖、打击移民诈骗和贩卖人口、拘留并驱逐外来犯罪分子以及其他美国认为应当驱逐的外国人、遏制毒品与其他违禁物品的流通等;公民和移民服务局主要负责入籍等移民管理事宜;移民和海关执法局负责打击非法移民等事宜;海岸警卫队则负责维护海上安全和海上治安,并进行海洋管理。此外,在美加边界还常设有边界委员会,其中的美方代表由总统任命,并向国务卿负责并报告。这一边界委员会的职责包括定期进行边界联检,修复和重建被毁坏的界桩、协助地方官员解决边界纠纷等。<sup>③</sup>

在美国边境管理的制度性实践中,边境巡逻队是一支重要的力量。美国边境巡逻队(U.S. Border Patrol, 简称 USBP)成立于 1924 年 5 月 28 日,最初从属于美国劳工部,最初的主要职能是阻止非法移民、禁止走私酒类制品等进入美国,一开始主要骑马巡逻。1924 年,在底特律和厄尔巴索(El Paso)分别建立了两个边境巡逻站,开启了边境巡逻队驻守边境地区的先河。边境巡逻队最初的重点关注地区是陆地边境,从 1927 年开始,其活动范围开始向沿海地区拓展,重点打击沿海非法移民活动。在成立初期,受资金、法规、人员和装备等条件所限,边境巡逻队的组织与行动机制并不完备。1924 年 12 月,边境巡逻队开始配发统一的制服与徽章,走上了正规化的道路,到 1925 年 2 月,美国国会通过法案,赋予边境巡逻队以执法权。1932 年,边境巡逻队进行分区管理,其美加边境巡逻任务由位于密歇根州的底特律办公室负责,而美墨边境巡逻任务由位于德克萨斯州的厄尔巴索办公室负责。在初期,负责美加边境巡逻的队员人数占多数。第二次世界大战爆发后,由于美国边境安全形势的变化,边境巡逻队规模有所扩充。到了 20 世纪 50 年代,由于非法移民以及走私等活动方式的变化,边境巡逻队的执法范围进一步向内地延伸。从 20 世纪 80 年代至今,美国边境巡逻队的装备水平与执法能力进一步提升,红外夜视仪、传感器、无人机、声音定位系统等技术装备大量使用,有力地保障了美国的边境安全。<sup>④</sup>

在当代实践中,美国边境管理制度主要涉及与加拿大和墨西哥的边境管控问题,在具体操作层面,美国边境管理的主要方向是南部的美墨边界一线。美墨边境的重要性随着墨西哥北部人口的集中和工业的发展而日益凸显。据统计,邻近美国的 36 个墨西哥城市的人口从 1930 年的 28 万人增加到 1990 年的近 400 万人,增幅达 14 倍。<sup>⑤</sup> 由于受到美墨边境地区减税政策的刺激,墨西哥一侧的工厂也由 1967 年的不到 100 家,发展到 20 世纪 90 年代初的 2000 家,从业人数从 4000 人扩大到超过 50 万人。

① 牛继承. 新型边境管理制度问题研究: 以欧盟、美国、澳大利亚为例[A]. 刘国福. 出入境管理法与国际移民[M]. 北京: 法律出版社, 2013: 528~542.

② The New York Times, April Reese, U.S.-Mexico fence building continues despite Obama's promise to review effects[EB/OL]. <http://www.nytimes.com/gwire/2009/04/16/16greenwire-usmexico-fence-building-continues-despite-obam-10570.html?pagewanted=1>, 2009-04-16/2020-09-10.

③ 张保平. 完善我国边防法律体系研究[M]. 北京: 国防大学出版社, 2016: 38.

④ 王亚宁. 美国边境巡逻队的历史演变与启示[J]. 广西公安管理干部学院学报, 2016, (004).

⑤ 联合国人类居住中心. 城市化的世界全球人类住区报告: 1996[M]. 沈建国, 于立, 董立, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 1999: 51.

这种经济与社会层面的变化趋势,直接增强了这一边界的安全压力。为此,在 2001 年,时任墨西哥总统福克斯与美国总统小布什签署《美墨边境联盟协议》。2004 年,美墨两国经磋商,签署了旨在保护墨西哥非法移民生命安全和加强两国边境安全的《以安全的、有序的、人道的方式遣返墨西哥非法移民谅解备忘录》,并确定从 2004 年夏季开始,美国将在美墨边境被捕的墨西哥非法移民遣返回原籍,并支付相应遣返费用,同时还强调,这一举措只适用于在边境线上被拘捕的非法移民,并不适用于那些已在美国找到工作的非法移民。随着美墨两国经济与社会发展差异日益加大,试图穿越美墨边境的非法移民人数日增。据美国特朗普政府 2019 年 10 月 8 日发布的数据,截至 2019 年 9 月 30 日,美国南部边境沿线被拘留的非法移民人数飙升至近百万,达到 12 年来的最高水平,而其中来自中美洲家庭的移民潮也达到顶峰。如何处理这一棘手的非法移民问题,以及围绕美墨边境墙建设而引发的争论,将成为困扰美国政府的一个重要问题。

在边防立法方面,由于美国优越的地缘环境,较之本国其他领域的立法,在边境管理方面的立法内容相对简单。美国没有统一的国家边界法案,也没有批准《联合国海洋法公约》,但相关法律制度十分完备。概括而言主要有:《国家安全法》《海关法》《海岸警卫队法》《海岸带管理法》《边境安全法案》《移民与国籍法》等。其中,涉及边境问题的条约主要有《美国和墨西哥和平、友好、划界和移居条约》《美利坚合众国和加拿大关于划定美加边界的条约》等,此外,美国和加拿大签订了边境安全协议,与墨西哥就打击毒品犯罪、非法移民等问题有相关合作协议;此外,为将对美国的威胁预先挡在境外,美国还与加拿大等国签订了人员、货物的预先检查协议。<sup>①</sup>

以 2002 年 5 月美国国会通过,并在 2006 年 10 月经时任美国总统布什签署生效的《边境安全法案》为例,该法案要求强化美国的边境管理制度,以保卫美国的国家安全。其内容包括加派安全部队、增加相关机构投入和人员配备。据此法案,美国得以在美墨边境建设隔离墙,并部署更多的边境巡逻队。特朗普政府上台后,围绕美墨边境管控的争议更是进一步激化,逐渐超越了边境管控的范畴,甚至成为美国两党政治恶斗的焦点之一,逐渐呈现出国际问题“国内化”的趋向。随着美国政府的更迭,新上台的拜登政府围绕边境管控的政策走向值得关注。

总体而言,作为西方大国边疆治理实务操作代表的美国边疆治理与边境管控,经历了独特的演进过程,在关于边疆的理念方面有所变化与调整,这与美国的历史与地缘特质密切相关,具有西半球与北美边疆的典型特质,与作为“世界岛”的欧亚大陆型国家的边疆特征存在巨大差异。随着二战之后的冷战格局与全球化浪潮的出现,美国的边疆治理也出现相应的变迁,虽然在技术方面日臻先进,但远未达到所谓的完美状态。与此同时,随着美国国内矛盾的逐渐积累、族群冲突的日渐加剧以及两党政治的彼此争斗,其边疆治理实践更多地与其国内政治纠缠到一起,在很大程度上暴露出整个美国国家治理本身在当下的内在矛盾与困境,尤其是其维系全球霸权的“独占性”与保障边境安全的“互利性”之间不可调和的紧张关系。在美国彻底调整其面对外部世界的独霸态度与所谓的“全球干涉”战略之前,这种紧张关系不可能有效消解,也就意味着美国边疆治理与边境管控将始终处在某种现实或者设想的“危险”局面当中。

#### 四、西方实践与中国立场:边疆治理的比较经验与应用场域

西方国家的边疆治理实践建基于其特定的历史、思想与地缘环境,并在不同的时代呈现出各自的国家特质。即便是在西方国家内部,位于欧亚与位于北美的法国与美国之间,在对于边疆治理的认知观念与实践路径都存在着不小的差异。因此可以说,作为一种整体背景的边疆治理,在各国国家建设与发展历程中都呈现出自身独特的传统与路径,事实上不存在一种全球普适的、具有普遍性意义的边疆治理实践逻辑与框架。

与此同时,世界正进入百年未有之大变局,域外尤其是周边国家与地区的制度实践也对我们自身的

<sup>①</sup> 张保平.完善我国边防法律体系研究[M].北京:国防大学出版社,2016:38~39.

边疆治理形成了来自外部的影响。这些影响有的是正面的,有的则是负面的,需要我们加以明晰分辨与深入认识。在这当中,域外大国边疆治理方面的具体实践构成了其中的重要内容,对这些实务操作的历史考察与认知,有助于我们在立足自身国情的基础上更好地构筑和理解边疆治理政策实践的各方面因素与影响。但值得注意的是,域外尤其是西方国家的经验作为中国实践中的重要因素,绝非决定性因素,这构成了衡量中国边疆治理经验与实践的前提与基础。

当然,认知又来源于比较。经由对边疆治理经典议题的解读,对以福柯为代表的国家-边疆“治理术”的思想史层面的解析,以及对作为域外大国的美国边疆治理及其实践历程的梳理,我们得以理解边疆治理层面的经典议题呈现方式,以及在 20 世纪的边疆思想史展开状态和域外国家的边疆治理实务处理形式,这从 3 个层面丰富了我们对于世界范围内边疆治理的认知图景。从总体上看,边疆治理在经典叙述、思想史与域外实践层面的展开,事实上沟通了历史传统与现实实践,并形成了基于思想肌理与各国国情的治理共识。理解这些内容的内在关联性,将有助于我们整体性地理解边疆治理所具有的历时性与连续性问题。

一方面,边疆治理是指向整体的;在整个世界体系依然存在南北差异、依附和不平等的情况下,作为国家治理重要组成部分的边疆治理也必然会面对这般多变而不合理的外部背景,以及在这种背景下所呈现的复杂样态。因此,如何更好地理解和认识这种世界体系结构依然存在的全球化下的边疆治理及其中国实践问题,就成为我们整体性地理解和认识中国之中国与世界之中国的关键所在。在另一方面,边疆治理又是接续过去、面向当下与未来的;如果说包括中国在内的世界古代各王朝的边疆治理实践为我们提供了丰富而多样的历史资源的话,那么,如何面对近代以来的世界体系变迁以及国家权力关系调整,进而在对世界与中国之关系加以全面理解的基础上,构筑完整的疆域理论、疆域构想和完善的中国边疆治理体系,则是一项关键而迫切的使命。<sup>①</sup>

#### 五、当代中国的边疆治理:一种贯通历史与现实的新实践与新可能

中国既身处世界之中,又自立于世界之林。一生为中国追寻文化出路的钱穆先生,在论及中国制度的历史变迁时,曾经指出:“我们讨论一项制度,固然应该重视其时代性,同时又该重视其地域性。推扩而言,我们该重视其国别性。在这一国家,这一地区,该项制度获得成立而推行有利,但在另一国家与另一地区,则未必尽然。正因制度是一种随时地而适应的,不能推之四海而皆准,正如其不能行之百世而无弊。我们讲论中国历史上的历代制度,正该重视中国历史上之特殊性。若我们忽视了这一点,像我们当前学术界风尚,认为外国的一切都是好,中国的一切都要不得,那只是意气,还谈不上意见,又哪能真切认识到自己以往历代制度之真实意义与真实效用呢?”<sup>②</sup>这无疑为我们强调了中国历史上一以贯之的制度建设的立足根基所在,那就是中国自身之历史与实践,及其所呈现的丰富多样的具体经验。中国古代具有极为丰富的边疆治理传统与经验,在诸多方面影响深远,有些内容甚至依然被近现代所沿用。正是这些实践经验及其汇聚而成的中国立场,构成了我们理解和分析边疆治理相关议题的前提与基础,并在某种程度上成为我们理解边疆汇聚成中国的内在动力。<sup>③</sup>

作为近代以前世界舞台中心的“世界岛”,欧亚大陆在经历了近代的某种混乱之后,正进入新的复兴阶段,这一潮流不可阻挡。正如布热津斯基在《大棋局》一书中所明确指出的:“对美国来说,欧亚大陆是最重要的地缘政治目标。欧亚大国和欧亚民族主导世界事务达五百年之久,其间他们为了争夺地区主导权而相互争斗并力争成为全球性大国。现在,美国这个非欧亚大国在这里取得了举足轻重的地位。美国能否持久、有效地保持这种地位直接影响美国对全球事务的支配。……欧亚国家的力量加在一起

① 周平.全球化时代的疆域与边疆[J].中国边疆史地研究,2014,(3).

② 钱穆.中国历史政治得失[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2001:6.

③ 袁剑.边疆汇聚成中国:边疆研究的思想史路径[N].中国社会科学报,2020-10-27(007).

远远超过美国。对美国来说,幸运的是欧亚大陆太大,无法在政治上成为一个整体。”<sup>①</sup>这一论述,道出了欧亚大陆本身所具有的关键地缘价值,也点明了美国经由外部操控(如边疆议题等方面)而影响欧亚大陆国家稳定的惯常路径,但是,中国作为欧亚大陆上独立自主的大国,不管是在历史还是实践的层面,理应有我们自己的边疆治理框架,从而不受域外国家尤其是西方国家的观念与实践操控。我们的视野,应该重回“世界岛”。欧亚大陆的历史与秩序,理应由欧亚大陆的民众与国家来自我主导,其中就包含边疆治理层面的议题。

新的时代正在创造新的契机。外部世界在 21 世纪的巨大变化,为我们提供了理解和认识边疆治理的重要契机与思想资源,也为我们自身的边疆治理提供了必要的外部资源与比较对象。值得注意的是,外部因素时刻会对具体的治理实践产生新的影响,就像这次席卷全球的新冠肺炎疫情一样,对世界多个国家的边境管控制和边疆治理制度形成了巨大的挑战,也为我们后续的边疆治理提出了新的议题与实践可能。在这过程中,我们需要在梳理历史经验的过程中,形成对于边疆治理经验与实践的一般性认知,并在此基础上形成对于中国历史特质与当代实践的新认知,这是一个充满机遇与挑战的新任务。实践这一过程,将为我们自身的边疆治理理论与实践提供更为宽广的视野与启示,有力地助推中国边疆学的确立与发展,最终形成一种贯通历史与现实的新实践与新可能,并构筑一整套理解和认识欧亚大陆内部边疆议题的跨区域视角与话语逻辑。

这不会是历史的终结,而是历史的新开始。

## The Theories and Practice of Frontier Governance by Western Countries in the Context of Globalization

YUAN Jian

(School of Ethnology and Sociology, Minzu University of China, Beijing 100081, China)

**Abstract:** Frontier governance is an important issue in the field of contemporary world governance. Our cognition of frontier governance has undergone a transition from the ancient tradition to the modern one. The practice and experience of frontier governance in the world has much reference value for constructing China's frontier governance and its practice system based on its own stance and experience. This paper makes a preliminary study of the theories and practices of frontier governance in Western countries in the context of globalization with a reference of the legacy of classical writers, Foucault's theory of governance, and the frontier governance by the Western countries with the United States as the representative either in the ideological aspect or practical aspect. On this basis, it is necessary to establish a frontier governance system with clear China's stance and characteristics, which will help construct and develop Chinese borderland studies in the new era.

**Key words:** globalization; Western countries; frontier governance; theory; practice

[责任编辑: 李有江]

<sup>①</sup> 兹比格纽·布热津斯基.大棋局:美国的首要地位及其地缘战略[M].中国国际问题研究所,译.上海:上海人民出版社,2007:26~27.