

广西兴边富民行动实践及转向^{*}

胡 超 张甜甜

兴边富民行动 20 年,既积累了一定经验,也面临着现实困境,亟须转向。兴边富民行动的基本经验是:中央自上而下的推动与地方自下而上的互动,保障了兴边富民行动的顺利实施;集中人财物实施重点突破,确保了兴边富民行动取得立竿见影的效果;积极融入国家战略,显著放大了兴边富民行动的带动作用。兴边富民行动的困境是:由政府兴边富民行动中的主体支配地位、社会力量碎片化和边民权利不足所形成的治理的结构化问题。在迈向高质量发展的新阶段,兴边富民行动理念需要从“输血”转向“造血”;行动主体需要从政府“独唱”转向政府、社会力量和边民的三方“合唱”;而行动方式需要从缩小均值差距的“大水漫灌”转向满足个性化、多样化需求的“精准滴灌”。

关键词:兴边富民行动 基本经验 现实困境 未来转向

作者胡超,广西民族大学经济学院院长,教授;张甜甜,女,广西民族大学经济学院硕士研究生。地址:南宁市,邮编 530006。

一、引言

2000 年 3 月,国家在边境地区推动实施兴边富民行动,即振兴边境、富裕边民。拟通过有计划、有组织的全社会广泛参与的开发建设,加大对边境地区的投入和帮扶力度,使边境地区尽快发展起来,实现与全国其他地区的同步协调发展。至今,兴边富民行动在我国边境地区实施已有 20 余年。整体上,边境一线的经济社会面貌发生显著改变,基础设施得到极大改善,边民生活水平日益提高。以广西壮族自治区边境村龙州县金龙镇高山村为例,2018 年该村即实现了兴边富民行动“五个一百”——全村所有自然屯通电率 100%,安全住房保障率 100%,安全用水保障率 100%,道路硬化率 100%,城乡居民医疗保险参保率 100%。^① 兴边富民行动的实施使曾经长期困扰边民生产生活的住房难、用电难、行路难、饮水难等问题都在一定程度上得到了有效解决。

^{*} 本文系国家民委民族问题研究项目“《兴边富民行动“十三五”规划》实施监测研究——基于广西 8 个边境县市的样本”(项目编号:2019-GMC-026)、广西自然科学基金项目“广西兴边富民行动的绩效评估、长效机制与政策研究”(项目编号:2020GXNSFAA159129)的阶段性研究成果。

^① 参见广西壮族自治区民族宗教事务委员会课题组:《广西边境一线村屯“软件”建设问题研究》,广西统一战线网,<http://www.gxtzb.cn/html/nr/57839.html>,2020 年 6 月 19 日。

此外,无论是基于官方数据的直接比较,田野调研的客观描述,还是基于计量的实证检验,兴边富民行动对边境地区经济社会发展的积极作用毋庸置疑。左岫仙、丁聪以黑龙江省18个边境县(市、区)为例,通过统计数据的纵向比较,系统展示了“十二五”时期兴边富民行动对县域经济发展的拉动作用。^①通过对内蒙古呼伦贝尔市与兴安盟五旗市的实地调研,周民良、马博、刘云喜发现“十二五”期间,兴边富民政策在边境地区基础设施建设、民生改善和特色优势产业发展等方面发挥着积极作用。^②采用克服内生性的双重差分计量方法,胡超、张丞、孙李傲对广西、云南兴边富民行动实施的绩效进行了定量评估,发现兴边富民行动在经济增长、产业结构优化和民生改善等方面都具有显著的正向效应。^③陈默、王国臣以内蒙古、东北三省为对象,采用双重差分方法的实证检验,亦得出兴边富民行动政策对边境地区经济社会发展具有重要影响的结论。^④其中,少数民族扶持资金等中央财政转移支付、^⑤边境地区城镇化、^⑥边境旅游等特色优势产业、^⑦边境贸易、^⑧金融发展与金融支持、^⑨民族文化^⑩等是对兴边富民行动产生积极影响的因素。

回顾兴边富民行动20年的历程,边境地区兴边富民行动之所以能顺利推行,政府的主导作用是最为主要的原因。但是,在兴边富民行动过程中,现有文献鲜有涉及政府主导的具体经验,以及这些经验形成的内在逻辑研究,因此缺乏对兴边富民行动20年成功经验的系统总结。在我国经济由高速增长转向高质量发展的同时,边境地区的兴边富民行动也开始由过去的快速推进阶段向高质量发展阶段过渡。进入新阶段,兴边富民行动的目标与任务都将发生变化,过去积累的经验是否依然适用?边境地区兴边富民行动还存在哪些困境,需要进行哪些转向?在兴边富民行动“十三五”规划收官与“十四五”规划开启之际,有必要对过去20年兴边富民行动的经验进行总结并探明其现实困境的成因。

广西与越南毗邻,是我国9个边境省(区)之一,有防城、东兴、靖西、那坡、宁明、龙州、大新、凭祥等8个边境县(市、区),陆地边境线1020余公里,是我国兴边富民行动的主战场。本文的创新在于:一是通过对广西兴边富民行动的观察研究,解析了过去20年政府主导推动兴边富民行动经验的具体内容和政府主导经验形成的内在逻辑;二是从政府、社会力量和边民三大参与主体的视角,剖析了兴边富民行动面临的治理结构化困境及其成因;三是着眼于“十四

① 参见左岫仙、丁聪:《兴边富民行动与边境地区经济发展调研报告——以黑龙江省18个边境县(市、区)为例》,《民族研究》2016年第2期。

② 参见周民良、马博、刘云喜:《兴边富民政策实施效果与转型问题研究——关于呼伦贝尔市与兴安盟五旗市兴边富民政策实施的调研报告》,《民族研究》2014年第6期。

③ 参见胡超、张丞、孙李傲:《我国“兴边富民行动”的经济绩效评估——以广西和云南为样本的双重差分模型分析》,《西部论坛》2016年第6期。

④ 参见陈默、王国臣:《“兴边富民”政策的经济绩效评估——基于东北三省样本数据的双重差分分析》,《延边大学学报》2019年第5期。

⑤ 参见叶慧:《少数民族发展资金使用绩效评价及优化》,《西南民族大学学报》2019年第2期。

⑥ 参见侯莹:《滇越边境地区少数民族社会适应的城镇化路径探析》,《北方农业学报》2016年第3期。

⑦ 参见耿桂红:《边境旅游的兴边富民效应分析:云南德宏、广西崇左案例研究》,《开发研究》2017年第1期。

⑧ 参见孟庆雷、谭国臣:《沿边省区对外贸易的经济增长效应——基于HS-6位分类的实证研究》,《中南民族大学学报》2019年第4期。

⑨ 参见王希成:《创新信贷管理模式实现银企农多赢——来自塔城地区乌苏市农村信用社支持农产品收购加工企业的调查》,《新疆金融》2009年第5期。

⑩ 参见吕俊彪、赵业:《“文化兴边”:兴边富民行动的另类选择》,《广西民族研究》2019年第1期。

五”时期兴边富民行动从高速推进向高质量发展的过渡,明确了兴边富民行动的理念、主体和方式的未来转向。本文研究结论可为顺利开启并高质量实施的兴边富民行动“十四五”规划提供借鉴和参考。

二、边境地区兴边富民行动的经验

兴边富民行动在我国大致经历了试点、扩大和全面铺开三个阶段。^① 试点阶段——2000年 国家民委和财政部联合发布了《财政支持“兴边富民行动”试点实施方案》,在 9 个边境省区确定了 9 个试点边境县,并在 2001 年扩大到 17 个(不包含新疆建设兵团另行确定的 2 个),广西的靖西市和龙州县入选。扩大阶段——2004 年兴边富民行动覆盖的边境县扩大到 37 个重点县,广西的那坡县、宁明县入选。国家在 2007 年印发了兴边富民行动首个五年规划——《兴边富民行动“十一五”规划》,明确了兴边富民行动的主要任务。全面铺开阶段——2009 年兴边富民行动实施范围已发展到覆盖所有边境县(旗、市、市辖区)和新疆生产建设兵团边境团场,广西的防城区、东兴市、大新县、凭祥市等其余边境县(市、区)被全部纳入。无论是试点阶段中央和国家部委的全力推动,还是扩大阶段和全面铺开阶段边境地方政府的积极互动,兴边富民行动之所以能够在边境地区顺利实施并取得显著成效,政府在其中都扮演了重要角色,并发挥着支配性作用。这是兴边富民行动最为显著的特征,也是兴边富民行动的经验所在。由政府主导的兴边富民行动形成的基本经验,具体体现在以下三方面。

(一)自上而下推动与自下而上互动,保障了兴边富民行动的顺利实施

边境地区是我国少数民族集聚地区,也是贫困人口较为集中地区,具有贫困人口基数大、程度深的特点。广西陆地边境线 0—3 公里区域内共有 192 个行政村(社区)1394 个自然屯,总人口约 40.3 万人,其中少数民族人口约占 90%。在兴边富民行动之前,这些地区经济发展缓慢,边民生活十分困难,住房以茅草屋为主,交通基本靠走,通讯基本靠吼。^② 经济社会以自给自足的小农自然经济为主,呈现低水平均衡特点且“内卷化”(involution)^③倾向明显。

虽然经济发展水平落后,但这种低水平均衡发展却具有自身稳定性,仅靠边境地区自身力量很难打破这种低水平稳定均衡。若任其发展,边境地区与其他区域发展差距将越拉越大。若要实现边境地区与其他地区同步发展,则需借助外部冲击打破“内卷化”的低水平均衡。^④ 鉴于边境地区的经济社会发展现实,同时为配合西部大开发战略,缓解区域发展差距不断扩大的局面,国家民委于 1999 年倡议发起了兴边富民行动,后经国家多部委(国家民委、财政部和发改委)的反复论证规划,于 2000 年 3 月正式启动兴边富民行动。因此,之于边境地区“内卷

^① 参见胡超、张丞、孙李傲:《我国“兴边富民行动”的经济绩效评估——以广西和云南为样本的双重差分模型分析》,《西部论坛》2016 年第 6 期。

^② 参见广西壮族自治区民族宗教事务委员会课题组,《广西边境一线村屯“软件”建设问题研究》,广西统一战线网, <http://www.gxtzb.cn/html/nr/57839.html>, 2020 年 6 月 19 日。

^③ 克利福德·格尔茨(Clifford Geertz)将“内卷化”定义为,一种社会或文化模式在某一发展阶段达到一种确定的形式后,便停滞不前或无法转化为另一种高级模式的现象。参见 Clifford Geertz, *Agricultural Involution*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1966, pp. 1—103。

^④ 参加胡超:《突破边界效应:城市化与边境民族地区外向型经济发展——以中越边境为例》,《国际经贸探索》2009 年第 8 期。

化”的低水平均衡,中央自上而下推动实施的兴边富民行动即属于外部冲击。

但是,从政策实施的激励看,仅有来自中央自上而下的外部冲击并不能完全使边境地区自动从低水平均衡跃升至一个新的高水平状态,还须有来自边境地区内部自下而上的响应。实践中,在中央自上而下加大对边境地区投入的同时,广西政府,尤其是作为兴边富民行动具体执行者,且具有较强资源配置能力的边境县(市、区)政府对外部冲击的积极响应,其自下而上的互动与中央自上而下的推动是保障兴边富民行动顺利实施的关键。在这种推动与互动中,中央与地方政府扮演着不同角色,发挥着不同作用。其中,中央部委制定专项规划并拨付专项资金;省级政府细化行动方案并予以资金配套;地级市政府根据方案协调指导和督促检查落实;边境县(市、区)政府具体落实并全面参与。这种自上而下的“压力型体制”^①确保了中央的行动方案迅速传导至边境一线并被地方政府高度重视。而且,越向下,兴边富民行动的经济社会影响越直接,效应越明显,在政府多任务目标中的重要性越突出,实施的激励也越大。因此,边境一线政府为增长而竞争的“政治晋升锦标赛”^②激励地方政府,尤其是边境县(市、区)政府更加积极响应国家的兴边富民行动,将兴边富民行动列为重点工程,乃至“一把手”工程。譬如,通过检索广西8个边境县(市、区)历年政府工作报告发现,在每年召开的“两会”上,8个边境县(市、区)政府都无一例外地将兴边富民行动列为了当年政府的主要工作。由此,边境地区基本形成了“中央—省(自治区)—地级市—县(市、区)”四级政府有效的良性互动机制,保障了兴边富民行动的顺利实施。

(二)集中人财物重点突破,确保了兴边富民行动取得立竿见影的效果

边境地区底子薄、条件差,需要解决的问题多,兴边富民行动面临巨大的资金缺口。万事开头难,面对千头万绪的工作,迅速打开兴边富民行动局面,让行动成果更快惠及边民,增强边民对兴边富民行动的信心至关重要。但是,如果兴边富民行动一开始就全面铺开并试图解决所有问题,无论从人力、财力,还是物力方面来看都不现实。作为自上而下推动的战略,兴边富民行动的出台具有主动性和反应性双重含义。主动性,体现为中央着眼国家经济社会未来发展的前瞻谋划;反应性,体现为中央对边境民族地区经济社会现实需求的策略应对。显然,兴边富民行动初始阶段需要在长期发展与短期需求之间寻求有效平衡,进而实现兴边富民行动效应最大化。因此,兴边富民行动需要选择有效切入点,集中力量实施突破,这样一来,既能让边民迅速感受到实实在在的变化,增强边民对兴边富民行动的信心,同时又为兴边富民行动长远发展打下基础。

实践中,广西8个边境县(市、区)从解决边民“急难盼愁”的问题入手,集中人财物,优先将资金投向边民关切的住房、饮水等民生工程,以及影响边民日常出行的交通基础设施上。其中,改善住房、饮水等确保边民能够获得基本的生存保障;完善交通等基础设施,不仅具有短期的经济投资带动效应,更具长期发展效应,确保边民能够获得持续发展能力。2000年至今,广

^① “压力型体制”最早由荣敬本提出,描述的是地方政府运行过程中对不同来源发展压力的分解和应对方式。在压力型体制下,通过把某系统任务确定为“政治任务”,提高了它们在各级政府所承担的诸多责任中的地位,要求下级政府以及职能部门全力完成,并相应给予政治上和经济上的奖惩。参见荣敬本:《“压力型体制”研究的回顾》,《经济社会体制比较》2013年第6期。

^② “政治晋升锦标赛”最早由周黎安提出,描述的是当上级政府具备人事任免权时,可以将希望在政治上有所建树且关心仕途(如连任或晋升)的下级政府官员处于一种强烈的激励环境下。参见周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

西连续开展了四次边境地区基础设施建设大会战。

第一次大会战(2000—2002年),广西印发了《关于加强广西边境建设的若干意见》,决定用两年左右的时间,集中人力、物力和财力在8个边境县(市、区)办好包括交通、通信等在内的24件实事,重点解决边境地区基础设施建设滞后问题。两年内,广西在边境8个县(市、区)共投资21.61亿元,建设大小项目17,927个。^①

第二次大会战(2008年),广西印发了《广西兴边富民行动基础设施建设大会战实施方案》,要求各地区各部门结合实际,集中人力、物力、财力在8个边境县(市、区)离边境线0—3公里范围内的村屯实施基础设施建设大会战,并将之列为广西政府2008年为民办的10件实事之一。该年共安排了包括交通、饮水、电力、边境口岸等10类14,053个项目,共投资4.56亿元。^②

第三次大会战(2009—2010年),广西印发了《边境3—20公里兴边富民行动基础设施建设大会战实施方案》,决定继续集中人力、物力、财力开展边境3—20公里基础设施建设大会战,并将之列为广西政府2009年为民办的10件实事之一。此次大会战重点解决村屯道路、饮水、茅草房改造、用电、沼气池等方面的问题,共9类47,381个项目,总投资11.7亿元。^③

第四次大会战(2012—2015年),广西印发了《广西壮族自治区兴边富民行动大会战实施方案》,将距陆地边境线0—20公里范围的村屯列入大会战实施范围(其中0—3公里范围的村屯为重点),共涉及44个乡镇540个建制村,重点促进具备条件的边境村屯和边境哨所实现“八通”,^④以及保障边民“八有”,^⑤共投资30.78亿元。^⑥

总体上,通过集中人财物强力推进边境地区水、电、路、通信网络等基础设施建设,使边境地区的县、乡、村三级基础设施条件从全区中下水平提升到了中上水平,一举改变了边境地区基础设施薄弱的状况。尤其是交通基础设施的改善,不仅缩短了边境地区与外部市场的物理距离,还降低了物流运输成本,边境地区因此由边缘走向前沿,其面向国际市场的区位优势由此得以显现并吸引了外部劳动力、资本和技术在边境地区集聚,^⑦一定程度上改善了边境地区资源匮乏的局面,为兴边富民行动持续长久发展奠定了物质基础。更重要的是,外部信息流入的加速、出行的便捷以及边民“走出去”带回发达地区的先进经验,激发了边民自我发展意识与创新精神,一定程度上消弭了边民“等靠要”的落后观念,为兴边富民行动持续长久发展奠定了思想基础。

(三) 积极融入国家战略,放大了兴边富民行动的带动作用

边境地区发展有两种模式——内向型(inward-looking)与外向型(outward-looking)。^⑧

① 根据《广西统计年鉴2001》和《广西统计年鉴2002》相关数据整理所得。

② 根据2008年广西壮族自治区政府印发的《广西兴边富民行动基础设施建设大会战实施方案》相关数据整理所得。

③ 根据2009年广西壮族自治区政府印发的《边境3—20公里兴边富民行动基础设施建设大会战实施方案》相关数据整理所得。

④ “八通”是指通水、通电、通路、通电话、通广播电视、通网络、通客运班车、通边贸点。

⑤ “八有”是指有基本农田、有安居住房、有村级公共服务中心、有乡(村)卫生院(室)、有清洁能源设施、有农贸市场和边贸设施体系,有稳定增收产业和基本社会保障。

⑥ 根据2012年广西壮族自治区政府印发的《广西壮族自治区兴边富民行动大会战实施方案》相关数据整理所得。

⑦ 参见郑长德:《外联与内聚:新经济地理学视域下的边疆开发开放》,《西南民族大学学报》2016年第1期。

⑧ 参见J. Anderson, and L. O'Dowd, “Borders, Border Regions and Territorially: Contradictory Meanings, Changing, Significance,” *Regional Studies*, No. 7, Vol. 33, 1999.

当处于封闭状态时,边界被认为是一种障碍,分割扭曲了市场,对企业的市场潜力产生负面影响,企业倾向选择靠近国家地理中心的区位而远离边境地区。^①因此,封闭只会导致国家中心地区更加繁荣,边境地区愈发落后。相反,当处于开放状态时,边界开放能提升边境地区的经济地位,靠近外部市场的低进入成本使边境地区吸引力上升,能够吸引企业到边境地区发展。因此,在开放和一体化下,边境地区会得到快速发展,经济活动会由“内向”转为“外向”,边境地区也从边缘走向前沿。^②随着“一带一路”倡议的提出、中国—东盟自由贸易区的建立,以及西部陆海新通道等国家开放战略的实施,广西8个边境县(市、区)成为我国对东盟国家开放的前沿,区位优势明显。

实践中,广西8个边境县(市、区)主动对接国家开放战略,先行先试,不断加大改革力度。一是加大边境口岸建设,搭建经济开放平台。目前,广西已拥有凭祥、东兴、靖西3个国家级边境(跨境)经济合作区,1个自由贸易试验区——中国(广西)自由贸易试验区崇左片区,1个国家重点开发开放试验区——东兴国家重点开发开放试验区,1个金融综合改革试验区——广西沿边金融综合改革试验区,1个边境旅游试验区——防城港边境旅游试验区和1个国际医学开放试验区——防城港国际医学开放试验区,9个国家一类口岸和3个国家二类口岸。^③8个边境县(市、区)实现了国家一类口岸全覆盖,广西成为全国获批口岸开放数量最多的省(区)之一。

二是积极推进边民互市改革,创新“边贸互助组+”模式。所谓“边贸互助组+”模式是充分利用国家给予边民每人每天8000元货物全免关税和环节税的优惠政策,组建成边贸互助组,边民以抱团形式从指定互市区(点)进口商品销售给边境地区加工企业,增加边民经营性收益。同时,依托口岸边境经济合作区,吸引互市商品加工企业落地加工,以贸易带动加工产业,将互市政策红利留在边境地区助民增收,并推动边贸加工业发展。据统计,仅在2016年,防城港市、百色市和崇左市共组建了552个边民互助组,参与互市的贫困边民增加近20%。凭祥市海润合作社2016年参与互市社员达11万多人次,贸易额达10亿多元,互助组通过互市贸易经营花生、绿豆、坚果及水产等产品,边民人均年增收约1500元。^④

三是突出口岸经济建设,打造一流营商环境。对标国内外一流口岸,以通关便利化为抓手,广西边境口岸不断优化营商环境,实现国际贸易“单一窗口”全覆盖,并优化通关流程和作业,提升口岸管理信息化水平,降低通关成本,提高通关效率。目前,广西口岸进口整体通关时间为6.94小时,出口整体通关时间为1.2小时,比全国平均水平快1.27小时;企业使用“单一窗口”办理报关单、舱单和运输工具的申报率达到100%,企业以通关无纸化模式申报报关单占同期报关单总量99.97%以上。^⑤

四是加大金融创新力度,增强金融服务能力。针对沿边开放在边境贸易、项目投融资、跨

① 参见张荐华、陈铁军:《欧美国家边境地区的一体化效应及其启示》,《财贸经济》2004年第2期。

② 参见胡超:《突破边界效应:城市化与边境民族地区外向型经济发展——以中越边境为例》,《国际经贸探索》2009年第8期。

③ 9个国家一类口岸分别是东兴、凭祥、友谊关、水口、龙邦、平孟、爱店、峒中、硕龙口岸;3个国家二类口岸分别是岳圩、科甲、平而口岸。

④ 参见周红梅:《边境贸易+互助组,广西探索扶贫模式兴产业富》,广西新闻网,http://www.gxzf.gov.cn/sytt/20170607-611782.shtml,2017年6月7日。

⑤ 参见欧阳玉婷:《广西口岸通关时间大幅压缩,通关便利化提升》,中国新闻网,https://www.chinanews.com/cj/2020/07-16/9240026.shtml,2020年7月16日。

境结算、外汇管理、本外币互换等金融方面的需求,进行金融创新,在东盟国家积极开展人民币区域国际化业务,助推边境产业发展。2010年6月,广西成为我国第二批跨境贸易人民币结算试点省区市,短短9年时间,广西跨境人民币结算总量达10,384.39亿元,在我国8个边境省区、西部12个省区市中持续排名第一。^①同时,广西以建设沿边金融改革试验区为契机,大力开展银企合作,引导金融机构创新边贸信贷产品和服务方式,助力边贸产业发展。如东兴市制定针对性扶持政策,由财政按基准利率贴息指定金融机构,给予每个边民互助组成员2万元授信资金,每个边民互助组100万元的信用贷款,资助边民互助组开展互市贸易,解决互助组的经营资金问题。^②

通过积极融入国家战略,广西8个边境县(市、区)的经济开放的程度在全国9个沿边省(区)中位居前列,成为开放睦边的典范。2017年广西边境贸易进出口1469亿余元,其中边民互市贸易进出口633亿余元,占全国的74.4%,在全国9个沿边省区排第一位;边境小额贸易进出口836亿余元,占全国的31.9%。^③部分边境县(市、区)甚至成为我国对外开放的重镇。其中,凭祥市2018年边境小额贸易总额574.63亿元,占广西的53.39%,占全国的21.54%,连续4年总额位居全国第一。^④东兴口岸2018年出入境旅客人数高达1219万人次,^⑤东兴市已成为我国对东盟国家边境旅游的重要集散地。

三、边境地区兴边富民行动的困境

作为扎根边境地区且面向边民的实践行动,政府、社会力量和边民是参与兴边富民行动的三大主体。过去20年,政府对兴边富民行动中的主导是保障兴边富民行动顺利实施并取得显著成绩的关键,具有一定的必然性。但恰如硬币的两面,随着兴边富民行动从高速发展向高质量发展过渡,由于兴边富民行动目标和任务的变化,曾经由政府主导兴边富民行动且行之有效的经验亦可能成为兴边富民行动困境的成因。在由政府、社会力量和边民三者构成的兴边富民行动的关系场域中,政府总体性支配,而社会力量碎片化和边民主体权利缺失,正在使兴边富民行动陷入治理的结构化困境。且随着兴边富民行动的深入推进,这种治理的结构化困境使得兴边富民行动越来越难以适应边境地区发展需求,削减了兴边富民行动振兴边境、富裕边民的效果,影响了兴边富民行动最终目标的实现。

(一)政府在兴边富民行动中的总体性支配

当前,政府在兴边富民行动中总体性支配地位是在过去20年行动推进过程中逐步演化形成的。1999年西部大开发战略实施,国家民委联合国务院有关部门提议实施兴边富民行动,

^① 参见谭卓雯:《广西跨境人民币结算总量超万亿元》,广西壮族自治区人民政府门户网站,http://www.gxzf.gov.cn/gxyw/20190715-757213.shtml,2019年7月15日。

^② 参见胡铁军、李邕:《民富边固 互助脱贫——东兴创新边民互市管理纪实》,广西新闻网,http://news.gxnews.com.cn/staticpages/20170830/newgx59a5ec8c-16482147.shtml,2017年8月30日。

^③ 参见赵超:《边境贸易“广西经验”全国推广》,广西壮族自治区人民政府门户网站,http://www.gxzf.gov.cn/sytt/20180712-703129.shtml,2018年7月12日。

^④ 参见陈思羽、杨文公、冯金燕:《凭祥市外贸进出口再创佳绩 边境小额贸易总额连续4年全国第一》,广西新闻网,http://www.gxnews.com.cn/staticpages/20190804/newgx5d469120-18560334-3.shtml,2019年8月4日。

^⑤ 参见林珉正:《中越东兴口岸2018年度出入境总数达1219万人次》,中央广电总台国际在线,http://gx.cri.cn/20190103/e00c6ab8-2785-c8b0-9054-b15c15e0d1af.html,2019年1月3日。

2000年3月正式启动。面对边境地区内卷化的低水平均衡,只有政府的全面主导和强力介入才可能打破,才可能在短时间、在更广范围内动员尽可能多的资源,为边境地区兴边富民行动注入动力。兴边富民行动伊始,政府对兴边富民行动的主导既是我国政府的责任担当,也是兴边富民行动的必然要求。其中,设立专项资金,以项目形式支持边境地区建设是政府主导兴边富民行动最为显著的特征。尤其在兴边富民行动“大会战”时期,中央专项资金和省级配套资金是边境地区兴边富民行动“大会战”的主要资金来源。例如,2008年广西第二次“大会战”,中央专项资金13,484万元,部门专项资金5884.4万元,自治区财政专项资金21,934万元,银行贷款3679.6万元,地方自筹656万元。中央和省级专项资金在总投入中的比重高达90.5%。2009—2010年第三次“大会战”,总投资117,368.3万元,其中中央专项资金27,744.5万元,部门专项资金46,629.9万元,自治区财政补助资金28,004.5万元,市县两级财政补助资金13,004.5万元,其他资金1984.9万元。中央和省级专项资金在总投入中的比重为87.23%。2012—2015年第四次“大会战”,总投资30.78亿元,其中,中央财政投资171,526万元,自治区投资65,386万元,边境县市自筹资金32,155万元,其他资金38,732万元。中央和省级财政资金在总投入中的比重为76.97%。^①

政府在兴边富民行动中的总体性支配体现在行动专项资金申请、配置和绩效评估等环节。首先,边境县(市、区)政府根据辖区建设需要,拟定建设目标和建设内容,向上一级政府提出资金支持申请,力争将项目建设纳入中央和省级政府兴边富民行动专项资金支持计划中。项目是否设立,设立的必要性和可行性等论证均由以专项资金划拨单位组织相关部门人员为主要成员的小组完成。一旦项目获批,资金使用将按照计划执行,但具体运营过程,包括专项资金如何配置、由谁承建、如何建设以及最后项目建设的绩效评估,多由边境县(市、区)政府实施完成,而包括社会团体、第三方机构等社会力量以及边民在内较少有机会参与其中。

兴边富民行动初期,边境地区“急难愁盼”问题显而易见,需要解决哪些问题,如何解决,政府能够较为轻松地获取相关信息并做出科学决策。在信息充分显露的情况下,由政府主导兴边富民行动不仅有利于迅速打开行动局面,有着立竿见影的效果,还可以提高资源配置的效率。这是兴边富民行动在20年时间顺利实施并取得显著成效的重要原因。但另一方面,随着边境地区“急难愁盼”问题被逐步解决,兴边富民行动从高速发展向高质量发展过渡,需要解决的共性问题 and 显性问题越来越少,而更多的问题是在满足吃穿住行等基本生存保障后边民对美好生活追求衍生出的个性化、多样化需求。这意味着兴边富民行动将由浅入深,因为只有亲临边境一线才可能准确了解边民个性化、多样化需求是什么,才可能对兴边富民行动项目的必要性和可行性展开科学的论证。同时,这也意味着兴边富民行动政策将由粗变细,因为行动资金只有从集中配置变为相对分散才可能提高兴边富民行动供给的针对性和精准性,才可能真正满足边民个性化、多样化需求。

如若维持政府的总体支配地位不变,唯有加大兴边富民行动人力、物力的投入才可能获得边境地区准确信息,了解边民真实需求,才可能实现兴边富民行动的针对性和精准性。然而,在政府规模不变前提下,政府在兴边富民行动中的总体支配地位将注定难以完全掌握边境地区的需求信息,继而导致兴边富民行动项目设立的科学性不强、针对性不足,甚至造成资源浪

^① 根据2012年广西壮族自治区政府印发的《广西壮族自治区兴边富民行动大会战实施方案的通知》相关数据整理所得。

费、重复建设的现象。根据广西壮族自治区民宗委课题组调研显示,广西边境村龙州县金龙镇高山村设立了1所卫生室,配备了1名村医,但村医只负责提供国家基本公共卫生服务,不提供诊疗服务,边民有个头痛脑热的小病还是要到镇上的卫生院就医,并不能有效满足边民看病就医的需求;东兴市马路镇北联小学,尽管配备了规范的计算机教室、美术室、音乐室和体育室等硬件设施,但缺乏相关科目的专业老师,这些硬件设施几乎沦为摆设。^①

(二)社会力量在兴边富民行动中的碎片化

早在兴边富民行动启动之初,国家就号召社会力量关心和支持边境地区发展。《兴边富民行动“十一五”规划》明确指出“国家组织、支持和鼓励沿海发达地区的大中城市以及大型企业、教科文卫组织、社会团体等,采取人员培训、捐资助学、经贸合作、技术协作、援助基础设施建设等方式,对口支援边境地区加快发展。采取有力措施,鼓励和支持民间资本参与边境地区符合规划和产业政策的项目建设”。“十二五”“十三五”规划也均明确提出“鼓励、组织民营企业、社会团体、公民个人积极参与边境地区建设”。社会力量作为政府和市场之外的第三种力量,在参与兴边富民行动上具有其自身优势,能对政府力量起到有益的补充。实践中,尽管社会力量参与到兴边富民行动之中并发挥了积极作用,但碎片化特征明显,集中表现为:

一是数量规模有限。社会力量分布广、形式多样,有利于实现兴边富民行动资源投入的多元化,尤其是民营企业、社会团体和公民个体等积极参与兴边富民行动,有利于扩大兴边富民行动资源投入的广泛度和包容度,与政府力量形成互补,弥补兴边富民行动资金缺口。但在现实中,社会力量参与广西兴边富民行动的数量和规模均十分有限,且呈区域不平衡的特点。如一些社会网络相对发达,社会资本相对丰富的边境村屯受到社会力量关注的频次较高,而一些较为贫穷落后的边境地区较少受到社会力量的关注。

二是参与形式单一。社会力量包括公民个体、企业,以及工会、妇联、共青团、残联、基金会、红十字会、慈善等群团社会组织。边民日益增长的美好生活需求对政府主导的兴边富民行动提出了挑战。由于边民需求的个性化、多样化,政府往往难以收集和顾及边民个体的差异性需求,导致政府决策与边民真实需求之间信息不对称,继而无法实现兴边富民行动的精准化。兴边富民行动中,社会力量构成主体的多元化有利于深入边境一线分散了解边民个性化、多样化需求,开展形式多样的“一对一”服务,实现兴边富民行动的精准化。但在现实中,社会力量参与广西兴边富民行动多为依托边境地方政府开展的不定期慰问或捐钱捐物等活动,形式较为单一,鲜有由社会力量独立开展兴边富民行动的事例。

三是激励政策多变。吸纳社会力量深入并广泛参与兴边富民行动不仅需要加大正面舆论宣传,通过积极的价值导向和典型案例引导社会力量参与其中,同时也离不开政府激励政策,尤其是在鼓励和吸引民营企业参与兴边富民行动项目建设等方面。但是在现实中,尽管国家和广西政府为鼓励社会力量参与兴边富民行动出台了一系列激励政策,但这些激励政策往往缺乏连续性、稳定性。尤其是对民营企业而言,多变的政策往往导致民营企业缺乏稳定的投资预期。虽然参与兴边富民行动的前景很好,政策激励力度也很大,但受宏观环境、突发事件和部门协调不畅等因素影响,激励政策极易发生变化,增加了社会力量,尤其是民营企业参与兴边富民行动的风险,继而不愿意参与到兴边富民行动之中。

^① 参见广西壮族自治区民族宗教事务委员会课题组,《广西边境一线村屯“软件”建设问题研究》,广西统一战线网,<http://www.gxtzb.cn/html/nr/57839.html>,2020年6月19日。

例如,国家为充分发挥广西边境地区既毗邻越南又是中国—东盟经贸合作前沿阵地的区位优势,曾允许除越南以外的东盟其他国家从中越边境进口的货物也可以享受边境优惠政策,以促进中越边境加工业发展和边境经济合作区建设。2019年国家调整了这一边境贸易优惠政策,仅对原产地是越南的货物经中越边境口岸进口可以享受边境贸易优惠政策,取消了对借道越南的其他东盟国家产品经中越边境进口的边贸优惠政策。边贸优惠政策的调整迅速影响到广西边境加工业的发展,导致在边境经济合作区投资设厂的企业因成本上涨和原材料不足而纷纷停产撤离,严重影响了兴边富民行动的进程,造成边境地区就业波动并影响到边境地区未来的招商引资。

(三)边民在兴边富民行动中的主体权利缺失

边民既是兴边富民行动的受益者,也是兴边富民行动的参与者,因此边民在兴边富民行动中具有主客体双重属性。过去20年,边民在兴边富民行动中被更多赋予了客体的角色。随着兴边富民行动的推进,尽管边民参与其中的程度不断增加,但被动接受的客体印记依然明显。尤其是边民在兴边富民行动事前、事中、事后主体权利缺失现象突出,并影响到兴边富民行动实施的效果。

边民在兴边富民行动事前主体权利缺失表现为参与行动项目决策规划的不足。边民需要什么,什么最实惠,边民最有发言权。兴边富民行动该建设什么,在哪里建设理应充分吸纳边民参与论证,广泛征求边民意见。但是,由于20年来政府在兴边富民行动中所形成的总体支配的惯性,兴边富民行动的项目建设与否,在哪建设依然由政府包办。尽管由政府主导具有决策速度快、行动顺畅、节约时间等合理性,但是由于政府在兴边富民行动实施过程中可能夹杂官员个人意志,导致有些兴边富民行动目标偏离边民真实需求,不仅造成资源浪费,达不到行动预期目标,还可能造成好心办坏事,成为劳民伤财之举。例如,在边境地区兴边富民行动中的一些中看不中用的面子工程、政绩工程和亮化工程等。在兴边富民行动进入高质量发展阶段后,忽略边民主体权利在兴边富民行动决策中的作用,由政府替边民决策的弊端将越来越明显。

边民在兴边富民行动中主体权利缺失表现为参与行动项目建设运营的不足。边民长期生活在边境,对发展边境、改善边境的愿望最强烈。兴边富民行动项目建设运营吸纳边民参与,不仅有助于对兴边富民行动项目进行监督,确保行动质量和效果,同时边民还可以在参与中拓宽发展机会,提升发展能力,将自身愿望和需求嵌入到兴边富民行动的实践逻辑中。但在现实中,兴边富民行动资金分配实际由政府论证划定,项目实施方由政府招标决定,质量监督由政府组织负责,边民普遍缺少参与兴边富民行动项目建设运营的机会。由于边民在兴边富民行动建设运营过程中参与不足、不到位,不仅容易出现行动偷工减料,粗制滥造等质量低下问题,还易滋生伤害边民情感的腐败与不公正不公平等问题。此外,边民被排斥在兴边富民行动建设运营过程之外,还容易滋养“等靠要”的惰性习惯,认为兴边富民行动纯粹是政府的责任,政府必须包揽一切。久而久之,边民甚至会无限放大需求,提出不合理,乃至无理要求,坐等政府包办应由边民个人解决的问题,影响和带坏本地风气。

边民在兴边富民行动事后主体权利缺失表现为参与行动项目绩效评估的不足。实践中,兴边富民行动的绩效评估验收多由地方政府支配,边民较少有机会参与。由于兴边富民行动资金主要来自上级政府拨款,且项目建设运营由地方政府主导并可能夹杂有官员个人意志,为持续获得上级政府的资金支持,在绩效评估中极易产生地方政府只对上级负责而忽略边民的

真实利益和感受的情况。不仅书面评估验收如此,甚至现场评估验收环节也多由地方政府提前安排,评估验收过程一定程度上沦为形式主义,使政府主导的事后评估与边民的主观感受偏离,甚至背离,引发冲突,严重损害了政府,尤其是边境地方政府的公信力。

四、兴边富民行动迈向高质量发展的未来转向

过去 20 年政府对兴边富民行动主导既是其成功之所在,但同时,政府主导模式的固化也是构成当前兴边富民行动治理结构化困境的原因。兴边富民行动是一个动态发展的过程,从高速发展向高质量发展过渡,兴边富民行动也需要从行动理念、行动主体和行动方式等方面进行转向,以此破解兴边富民行动治理的结构化困境,更好地满足新时代边民对日益美好生活的个性化、多样化追求。

(一)行动理念:从“输血”转向“造血”

兴边富民行动的根本出发点是边民,落脚点也是边民。长远看,只有边民具备内生发展能力才可能实现边境地区兴边富民行动的持续长久。过去,鉴于边境地区一穷二白的境况,兴边富民行动主要以“输血”的方式对边境地区进行援助,集中解决边民吃穿住行等基本生产生活问题,并满足基本的医疗卫生、教育文化等需求。但是,过去外部“输血”式援助只能满足边民的基本生活需求,在迈向高质量发展阶段,外部“输血”式援助无法顾及和覆盖到每个边民个性化、多样化的需求。因此,兴边富民行动唯有不断增强边民内生发展动力,提高其自身“造血”能力,才可能真正满足其日益增长的个性化、多样化需求。

首先,要增强边民内生发展的思想自觉。思想决定态度,态度决定行为,行为决定结果。交通闭塞,与外界联系不畅是边境地区陷入“内卷化”低水平均衡发展、市场经济发育相对迟缓、边民思想相对保守、创新意识相对不足的重要原因。加之政府在兴边富民行动中的主体支配地位,以及边民在兴边富民行动中主体权利缺失等因素,部分边民养成了“等靠要”的惰性思想,内生发展动力不足。增强边民内生能力,不仅要通过改善基础设施为加强边境地区与外部沟通联系提供保障,以“走出去”“引进来”形成思想冲击,促进边民思想解放,增强创新意识。同时,更要保障边民在兴边富民行动中的主体权利,通过加大国家兴边富民行动政策和项目宣传力度,广泛吸纳边民参与到兴边富民行动决策规划、建设运营和绩效评估之中。对于建什么、如何建、实现什么功能、效果怎样,边民应具有一定的决定权和表达权,以此逐步增强边民的主人翁意识,使其充分感受到其在兴边富民行动中的重要地位与作用。

其次,要厚实边民内生发展的人力资本。阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)通过研究如何消除贫困,提出了“能力贫困”的概念,认为能力贫困是导致穷人脆弱性贫困的主要原因。穷人之所以更容易暴露各类冲击、压力和风险之下,主要是因其缺乏相应的防御能力,因而其主张通过增加机会,重建个人的能力来避免和消除贫困。^①当前,广西边境地区边民的吃穿住行等物质贫困已基本消除,但能力贫困并没有得到有效缓解,表现为以教育培训、卫生健康等标准衡量的人力资本水平依然低下,人文贫困仍很突出,并因此导致了劳动生产率水平的低下、就业的排斥和劳动力的闲置。更重要的是,人文贫困往往具有代际传递性,相对于物质贫困,其

^① 参见 Amartya Sen, “Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements,” *The Quarterly Journal of Economics*, No. 3, Vol. 96, 1981.

影响更为深远和长久。增强边民自生能力,要在解决物质贫困的基础上,将厚实边民个体人力资本含量作为重要抓手,逐步在边境地区构建起与兴边富民产业发展需求相适应、相匹配的人力资本水平。研究表明,国家通用语言基础对拔掉边境地区“穷根子”具有显著影响。^①厚实边民个体人力资本含量可以“推普”为抓手,更加重视国家通用语言的“普及质量”,进而提高青壮年劳动力就业竞争力。

再次,要提供边民自生发展的就业机会。就业是民生之本,不仅是保障民生的头等大事,更是提高边民收入,增强边民自生能力的关键。产业是提供就业渠道和就业岗位,提高边民自生能力的重要载体。过去,政府主导模式下,社会力量在兴边富民行动中“碎片化”使得边境地区企业集聚不足、生产效率低下、产品附加值低、缺乏竞争力,对边民就业吸纳能力弱,且主要以毗邻国家自然资源类产业为主。近年来,随着毗邻国家收紧资源原材料的出口,加之边境贸易政策的起伏波动,这种依赖自然资源高进出口发展模式的可持续性受到严重挑战。增强边民自生能力,不仅要发挥边境资源优势 and 区位优势,更要激励更多社会力量,尤其是民营企业参与兴边富民行动,繁荣边境产业,继而为边民在家门口就近就业提供更多机会。边境地区要充分发挥自由贸易试验区、经济合作区、边境口岸等平台优势和制度创新优势,利用全球产业链、供应链加速重组的机遇,加大招商引资力度,与周边国家和腹地区域构建更为紧密的“双循环”体系,不断壮大边境地区产业规模,增强就业吸纳能力。

(二)行动主体:从“独唱”转向“合唱”

政府、社会力量和边民是兴边富民行动的三大主体。理论上讲,在兴边富民行动不同阶段,由于所受约束条件和外部环境的差异,政府、社会力量和边民在兴边富民行动中扮演的角色和发挥的作用会有所不同,但不可偏废任何一方。实践中,尽管政府、社会力量和边民均加入到兴边富民行动之中,但某种程度上实际是政府的“独唱”。虽然政府的主体支配地位构成过去20年兴边富民行动的成功经验,但随着兴边富民行动从高速发展向高质量发展过渡,以及边民需求呈现个性化和多样化,政府“独唱”对兴边富民行动效能的制约越来越明显。迈向高质量发展,兴边富民行动亟待从政府“独唱”转向政府、社会力量和边民的三方“合唱”,实现三者兴边富民行动作用的协调互补。

政府需要实现职能转变,逐步从全能政府向有为政府过渡。“十四五规划”指出,高质量发展需要“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合”。随着兴边富民行动的推进,政府“独唱”所带来的资源浪费、效率低下、寻租腐败等负面影响越来越明显。在边境地区市场经济不断发育成熟的趋势下,边境地方政府应加快转变政府职能,以简政放权,打造一流营商环境,激发各类参与主体活力为目标。凡是兴边富民行动中市场可以办的,应该由市场去办;凡是社会组织可以办好的,交给社会组织去办。破除制约社会力量参与兴边富民行动的各种壁垒,出台连续稳定的激励政策引导社会资本参与到兴边富民行动中。只有市场和社会组织做不了或做不好的,政府才应主动接管。政府应尽可能为社会力量参与兴边富民行动腾让更多空间,提高兴边富民行动的资源配置效率、透明度与精准性。

社会力量需要把握兴边富民行动机遇,形成全面深入系统参与。“十四五规划”指出,高质

^① 参见王麓淙、刘金林、马静、戴静超:《语言扶贫与农村劳动力转移——来自中国推广普通话的证据》,《制度经济学研究》2020年第2期。

量发展需要“发挥全团组织和社会组织在社会治理中的作用,畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径”。随着边境地区市场经济不断发育成熟,政府从全能政府向有限政府过渡,将势必让渡更多行动空间,这些空间需要社会力量及时跟进填补,尤其是在公共服务领域,如医疗卫生、教育文化等。但是,这些空间具有市场细分、需求迥异、潜力大等特点。社会力量可以发挥其组织形式灵活多样,机构分散等特点,更深入了解边民个性化、多样化需求,提供具有针对性的服务和产品供给。同时,除公益性社会力量参与兴边富民行动外,营利性社会组织的全面深入系统参与,有利于增强边境地区市场竞争性,提高兴边富民行动的资源配置效率。

边民需要增强主体权利意识,加强以边境村屯为核心的基层组织建设。“十四五规划”指出,高质量发展需要“推动社会治理中心向基层下移,向基层放权赋能”。随着兴边富民行动的推进,边境地区与外界联系增强,边民参与兴边富民行动的主体性权利意识将逐步增强,边民参与兴边富民行动事前决策规划、事中建设运营和事后绩效评估等意愿将越来越强烈。村屯作为边境地区最小的基层组织单元,边民不仅生活习惯一致,偏好需求相近,且彼此知根知底,具有较高的信任度。通过边境地区村屯基层组织建设,解决基层社区组织松散的问题,加强基层社区组织与边民的内在联系,增进基层自治组织内在合作与互动,调动边民积极参与兴边富民行动,保障边民在兴边富民行动中的主体性权利。

(三)行动方式:从“大水漫灌”转向“精准滴灌”

目标不同,兴边富民行动的方式也不同。兴边富民行动初始阶段,在边境县(市、区)各项发展指标均落后的情况下,采取的是扩大总量规模与缩小均值差距的“大水漫灌”方式,即边境县(市、区)各乡镇村屯在上级政府统一部署下,基本采取了步调一致的兴边富民措施。政府集中人财物解决边境地区最为紧迫的基础设施建设短板,提供基本公共服务,以尽快缩小与其他地区经济总量和均值水平上的差距,具有一定的必然性。但是,兴边富民行动在从高速发展向高质量发展过渡,其目标是更多满足边民对美好生活追求日益增长的个性化、多样化需求,这需要边境地区逐步调整兴边富民行动方式,逐步从大水漫灌转向精准滴灌。

精准滴灌有利于提高兴边富民行动的资源配置效率。过去,大水漫灌的行动方式能迅速提高边境地区经济社会发展的总量规模,满足边民的基本生产生活需求,进而在短时间内缩小与其他地区经济社会发展的均值差距。在高质量发展要求下,边民基本生产生活需求已经得到满足,对美好生活的追求开始呈现多样化、差异化。如果依然采取全面铺开大水漫灌的行动方式,不仅无法满足差异化、多样化的需求,还会造成低效率的重复建设与有限资源的浪费。

精准滴灌有利于吸纳社会力量广泛深入参与兴边富民行动。精准滴灌就是要使兴边富民行动更具针对性,更加瞄准边境地区边民的个性化、多样化需求。在过去大水漫灌行动方式下,政府主体支配难以顾及不同个体的需求,而社会力量的组织多样性和分散性等特点恰好可以弥补政府的不足。这将倒逼边境地区政府自我转型,逐步从全能政府转向有为政府。这一转型过程恰好为吸纳社会力量参与兴边富民行动留下了空间。

精准滴灌有利于增强边民在兴边富民行动中的权利主张。兴边富民行动精准滴灌就是针对不同边民个体化和差异性情况,展开一对一的针对性帮扶。因此,只有充分调动边民参与兴边富民行动的积极性,参与行动事前、事中和事后的全部过程,发挥边民在兴边富民行动中的权利主张,才能有效了解边民真实需求,进而激发边民内生发展动力,实现兴边富民行动的持续长久发展。

精准滴灌有利于实现边境地区的长治久安。相比过去的战争、动乱等传统安全因素,边境地区非传统安全因素,如贩毒、走私、赌博等犯罪依然顽固存在,并成为影响兴边富民行动的重要因素。这就要求边境安全治理体系需从过去单一治理向多元共治转变,而精准滴灌可以实现边境治理重心向边境村屯下移,激励广发边民积极参与戍边固边之中。

精准滴灌有利于铸牢中华民族共同体意识。边境地区是我国少数民族聚居地区,分布有45个少数民族。党的十八大以来,兴边富民行动正是与扶贫攻坚、乡村振兴、“一带一路”倡议等战略的有机结合,才构建了国家统一、民族团结、社会稳定的基础。高质量发展阶段,随着边境地区开放度的不断提高,不同民族在边境地区的交流交往交融将更加频繁。扎实推进民族团结工作,铸牢中华民族共同体意识需要更加深化细化各民族交流交往交融的具体举措,才可能构建起各民族相互嵌入、相互包容的社会结构和边境环境,实现各民族像石榴籽那样紧紧抱在一起。

五、结 语

虽然边境地区与其他区域的绝对差距不断缩小,但相对差距依然存在。鉴于兴边富民行动在推动边境地区经济发展、改善边民生活、完善基础设施等方面所发挥的重要作用,未来,为尽早实现边境地区与其他地区的同步发展,国家有必要在边境地区继续推行兴边富民行动。过去20年,政府对兴边富民行动的主导是兴边富民行动取得显著成绩的关键,形成了中央自上而下推动与边境各级政府自下而上互动,保障了兴边富民行动的顺利实施;集中人财物实施重点突破,确保了兴边富民行动取得立竿见影的效果;积极融入国家战略,显著放大了兴边富民行动的带动作用。但是,随着兴边富民行动从高速发展向高质量发展过渡,由政府主导的兴边富民行动中的主体支配地位、社会力量碎片化,以及边民主体权利缺失所导致的治理的结构化困境问题愈发突出。兴边富民行动越来越难以满足边民在高质量发展阶段对日益美好生活追求的个性化、多样化需求。

因此,未来国家不仅需要继续加大边境地区兴边富民行动的力度,同时还需要结合边境地区的新任务、新需求,在行动理念、行动主体和行动方式等方面适时转向。其中,兴边富民行动理念需从“输血”式援助向增强自生能力的“造血”转向;行动主体需从政府“独唱”向政府、社会力量和边民协作“合唱”转向;行动方式需从缩小均值差距的“大水漫灌”向满足边民个性化、多样化需求的“精准滴灌”转向。兴边富民行动治理结构化困境的形成并非一朝一夕,而是在20年实施过程中逐步演变形成的,并且具有一定的惯性,这意味着破解兴边富民行动治理的结构化困境将是一个逐步转型的过程。

〔责任编辑 马 骏〕