

边民“国民化”：现代边境建构的题中之义

孙保全 胡兴梅

摘要：边境具有突出的建构性特征，在国家发展的不同阶段，边境构造及功能呈现出显著差异。近代中国开始从天下国家向主权国家转型，以空间领土化、政治一体化为内涵的边境建构随之开启。中华人民共和国成立以后，从根本上解决了有边无界、有边无防和政权不到边的问题，异质性的边境形态得到彻底改造。在这个过程中，过去长期游离于国家统治和管理之外的边民，逐渐从各种地域性、依附性和孤立性的关系中解放出来，转变成为国家的国民。今天中国的国家发展已步入新的历史阶段，对边境“再建构”提出了更高要求，边民的国民化问题也由此再次凸显，并集中体现在边民权益和国民义务的平衡、“边民意识”的重塑与强化、边民“个性”与国民“共性”的统合、无国籍人口的国民化、边民国民化的区域性差异等议题。

关键词：边境；边民；国民；现代化；兴边富民

中图分类号：D6 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）06—0023—09

一、问题的提出

近年来，边境在国家治理和国家发展中的作用越来越受到重视，相关议题也被列入国家决策性文件之中。与此同时，作为生活于边境地区的居民，边民及其相关问题也开始得到社会各界前所未有的关注。党的二十大提出要“推进兴边富民、稳边固边”，进一步通过“兴边”和“富民”的正式表述，把边境和边民紧密地连接在一起。在这样的背景下，一个重要的知识性问题被凸显出来：边境和边民之间具有怎样的内在关联？或者说，边境和边民是通过怎样的机制而发生关系的？反观当前的相关研究，尚未非常清晰地提出并阐释上述问题。这主要与两种研究偏好有关：一是以往研究多从跨界民族、跨境贸易、跨国婚姻、跨境犯罪等具体领域出发，而没有在整体层面、本质层面上分析边民与边境间的耦合性；二是在既定的时间断面上，相对静态地看待边境、边民及其关系，而非将其置于历史演变的动态过程中加以考察。这样一来，边境仅被看作边民生产生活的空间场域，而边民则被视为边境治理的对象，或被视为守边固边的社会力量，边境与边民的关系被简单化。

作为一国国土的边缘性部分，边境具有突出的国家建构性特征。《国语》中记载的“夫边境者，国之尾也”^①，就是对中国传统边境形态的一种描述。近代以后，与国家主权体制相伴而生的线性边界的出现，对于边境建构范式的现代化产生了根本性影响。自此，边界之“边”和表示纵深性区域的“境”，成为

基金项目：本文是国家社会科学基金项目“边境治理共同体建设中群防组织的枢纽功能研究”（项目号：22BZZ016）的阶段性成果。

作者简介：孙保全，男，云南大学政府管理学院副教授，主要从事边疆治理研究。

胡兴梅，女，云南大学政府管理学院助教，主要从事边民问题研究。

^①（春秋）左丘明：《国语》，尚学锋、夏德靠译注，北京：中华书局，2007年，第303页。

现代边境的两大构成要件。而现代边境形成以后，仍处于不断建构的过程当中。其一，国家可以选择以何种空间口径来划分边境向内延伸的范围。其二，边境与内地之间的异质性程度，会随着边境治理的持续开展而逐渐削弱。其三，边境既是拱卫国家安全的屏障，也是国家对外开放的前沿，而“安全”和“开放”双重功能的发挥，离不开国家对边境空间的布局和整治。

边民即边境地区的常住居民，同边境概念一样，也属于一定的历史范畴。如《史记·匈奴列传》曾记载：“除前事，复故约，以安边民。”^①当然，彼时边民与今日边民的涵义大不一样。当代中国的边民身份，不仅意味着具有中华人民共和国的国籍，还蕴含着特定的权利义务关系：在国家沿边开发开放政策中，将边界线3公里范围内的居民，列入享受边民补助政策的对象；在9个边疆省区各自出台的边境管理条例中，通常把边民认定为边境县域内的有常住户口的公民；而“在具体的边境县治理实践中，通常又是以上级政府实施的边民补助政策为导向和规约，由此形成的边民范畴是指沿边行政村范围内的居民”^②。

边民“国民化”主要是指，边境常住人口摆脱传统社会政治身份并不断获得“国民”属性的过程，包括取得国民身份、形成国民意识、享受国民权利、履行国民义务等诸方面。而边民“国民化”问题，是在中国现代国家形成和发展的宏大背景下，伴随现代边境的建构进程而不断被凸显出来的。对于近代以来的中国而言，建构起与国家治理和国家发展相适应的边境形态，并在此基础上开展现代化的边境治理活动，都无法回避边民“国民化”问题。就此意义而言，通过历史梳理来揭示边境内涵、边民属性及二者之间的互构关系，对于理解“兴边”和“富民”的深刻内涵，进而推动边境治理现代化来说，是一项非常重要的工作。

二、“有边陲而无边界”时代的边民属性

对于中国来说，边境和边民皆为古已有之的词汇。但无论是古代的边境还是边民，都与今天二者的含义相去甚远。英国学者安东尼·吉登斯把前主权时代的国家描述为“有边陲而无边界”^③。在缺少稳定边界作为参照的条件下，古代中国的边境与边疆几乎是一对同义词，是由内而外地进行界定和划分的，地处核心区的周遭、外围，且被视为王朝中央控制的末端。在缺乏主权体制规约的疆域架构之中，核心区是王朝存续的根本，中原地区的沦丧往往意味着一个王朝统治的终结；而边境则处于附属性的次要地位，在必要之时曾被认为是可以舍弃的。因此相对于核心区域，边境的存废盈缩显得非常频繁。

边境本身呈现出结构性或层次性的特征，即不同边境地区之间存在着显而易见的差异。由于地理环境对于经济生产方式、社会结群形式的深刻影响，历史上中国的边缘性区域可分为形态各异的几大文明板块，包括东北渔猎耕牧文明板块、大漠游牧文明板块、雪域牧耕文明板块、山地文明板块、海洋文明板块等。^④以同中原王朝的亲疏关系、受华夏文明影响的深浅程度为标准，可以进一步把这些边境地区划分为若干层次。先秦时期“五服”“九服”的“服事观”就带有疆土分层的意味；秦汉之际，开始有意识地把南部边地作“蛮夷”和“半蛮夷”^⑤之分；唐代则以“海内”和“海外”来分别指代夷狄之地及更为疏远的属国；宋代区分边境的方式较此前更为细化，出现了“外边”“内边”“次边”等具有军事防卫和文化分野内涵的边境概念^⑥；而明清以后大量使用的“内藩”“外藩”和“生番”“熟番”，可视为对历代诸朝边境观念的继承和发展。

在这样的疆域格局中，王朝国家边境地区的人口形态也表现出鲜明的异质性特点。秦汉以后，随着中央集权体制下编户齐民制度的确立，中原地区的居民始渐成为皇帝的臣民和子民。而在王朝的边境，

① 司马迁：《史记·卷110》，甘宏伟、江俊伟评注，武汉：崇文书局，2010年，第633页。

② 夏文贵：《论边境治理中边民角色的转换与重塑》，《湖北民族大学学报（哲学社会科学版）》2020年第3期。

③ [英]安东尼·吉登斯：《民族—国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998年，第4页。

④ 于逢春：《构筑中国疆域的文明板块类型及其统合模式序说》，《中国边疆史地研究》2006年第3期。

⑤ 马大正：《中国边疆经略史》，武汉：武汉大学出版社，2013年，第711页。

⑥ 杜芝明、黎小龙：《“极边”、“次边”与宋朝边疆思想探析》，《中国边疆史地研究》2010年第2期。

边民的身份属性和分布状况却是另外一番景象。汉代班固曾对此有过描述：“夷狄之人，贪而好利，被发左衽，人面兽心，其与中国殊章服，异习俗，饮食不同，言语不通，辟居北垂寒露之野，逐草随畜，射猎为生。”^①当然，这样的记述带有想象性和歧视性的色彩，但在某种程度上反映出边境居民与内地居民之间深刻的二元性区隔。此外，对于生活在不同文明板块中的边民来说，彼此差异性也非常突出，所谓“东夷”“北狄”“西戎”“南蛮”，正是对边民区域性差异的一种表达方式。

边民本质上是国家人口的一部分，因此仅仅从核心区视角、边境视角来看待古代边民是不够的。若要在人口形态上对边民身份作出准确而深刻的判断，就离不开国家视角，特别是国家与边民关系的认知角度。历史上，有些边境地区的居民受王朝政权和中原文化的影响较深，有些同中原势力的关系相对松散，还有些则生活于与世隔绝的封闭性的社会场域之中。如此一来，边民的分布态势就形成了一个以王朝中央为内核的同心圆结构，或者说是构成了一个国家性的差序格局，处于不同圈层中的边民具有不同的身份属性。按照这样的关系逻辑，古代边民可大致划分为以下三种类型。

第一种“准臣民”，即虽与内地居民有异，但也受到中原王朝较为紧密控制的边民。在秦王朝刚刚统一六国的时候，中国的版图还比较有限。此后经过历代的开拓和经营，周边的土地和人口逐渐纳入统一的版籍之中，最终在清朝中期完成了国家疆域的底定。在这个过程中，一些原本社会异质性非常突出的边境地区，经过中原王朝长期持续的统治和治理，发生了内地化和同质化的转变，该地居民也逐渐成为王朝的臣民。比较典型的就是清雍正年间，先后在西南多个地区实施了改土归流，继而在这些地区设置府县、增设军事机构、清查人口、丈量土地、征收赋税。原土司地区的广大居民，由此纳入王朝直接管辖的人口范畴。但从改土归流后陆续发生的叛乱来看，这样的边民还不是完全忠于朝廷的臣民，而是一种向背不定的“准臣民”。

第二种“化外之民”，即受王朝力量影响极小，对王朝国家缺乏基本感知的边民。在生产水平低下、交通通信不便的传统社会中，自然地理环境对人的影响是决定性的。对于一些生活在封闭空间内的边民来说，虽然置身于王朝国家的版图之中，但同来自中原的政治势力和文化势力长期保持着两不相知、两不相扰的隔绝关系。“不知有汉，无论魏晋”是这类边民国家意识的生动写照。如居住于今天中缅边境独龙江乡的独龙族，到了清初期才开始被外界所知并粗略地记录于史册，直到20世纪50年代仍处于原始社会末期的发展阶段。实际上，在遥相羁縻、因俗而治的治边方略下，中原王朝与普通边民之间通常没有建立起直接而紧密的联系。他们只知头人、领主而不知皇帝，以及只知村寨、族群而不知国家，是边境地区一种普遍性的文化现象。

第三种“交互型居民”，即处于上述两种人口类型的中间状态，受到中原王朝和周边政权交叉性管理的边民。作为西方学者里研究中国边疆问题的先驱和佼佼者，拉铁摩尔提出，在亚洲内陆和中国（中原）之间存在着一个“边境世界”。由于同时受到农耕文明、游牧文明的交互影响，这个“边境世界”具有“过渡地带”“混合文化”“混合经济”的人文地理特征。而生活于过渡性地区和混合性社会中的边民，也就具有了中原农民和草原牧民的双重身份。^②另有研究发现，汉代某些边郡居民虽属编户齐民，却与“蛮夷”杂处，虽来自中原，却渐染“夷风”，从而形成了介于华、夷之间的族群身份。^③这种边民类型可称之为“交互型居民”，他们同中原王朝的关系比“准臣民”更疏远，但又远比“化外之民”更密切。

这样一种边民社会政治身份，是在王朝国家时代形成的，同“有边陲无边界”的传统边境及其治理相适应。或者说，此时的王朝、边境、边民存在着内在的一致性，彼此之间相互影响、相互强化。从更大的空间视野来看，王朝、边境、边民之间的互动逻辑是在一个相对独立和封闭的文明系统（经常被称为“天下体系”）中产生的。但到了王朝国家末期，当古老的中华文明因受到西方势力挑战而无法独善

①（东汉）班固：《汉书·卷94·下》，陈焕良、曾宪礼点校，长沙：岳麓书社，1993年，第1669页。

② [美]拉铁摩尔：《中国的亚洲内陆边疆》，唐晓峰译，南京：江苏人民出版社，2010年，第322，324，376页。

③ 朱圣明：《汉代“边民”的族群身份与身份焦虑》，《中国边疆史地研究》2017年第3期。

其身之时，中国的政权、疆域、人口都被推向了现代化转型的轨道之中，建构现代化的边境空间以及与之相适应的边民身份，也就成为不得不面对的重大课题。

三、边境形态转型与边民的“去地域化”

晚清以降，中国的现代化进程蹒跚开启，推动边境形态由碎片化向整体化、领土化转变，边民属性由地域性、离散性向国家化、向心性转变，成为一种大势所趋。不过，近现代的边境观念与今天大不一样，是以省级单位进行界定的，因此基本上与“边疆”是同义词。1931年国民政府内务部颁发的《提倡国人考察边境办法》就明确规定：“本办法所指边境暂以热河、察哈尔、绥远、宁夏、甘肃、蒙古、新疆、青海、西藏、西康、云南、广西为范围。”^①而边民当然也不是狭义的沿边居民概念，而是边疆居民的意思。究其原因，大抵是因为此时整个边缘性区域的异质性都非常突出，没有将边境和边疆进行明确区分的必要，另外这也延续了古代边疆和边境概念的同义性传统。

在中国国家形态由王朝国家向主权国家转变的过程中，晚清及后来的民国政府主要是从三个方面来展开边境重构的。一是边界与领土的构建。通过一系列不平等条约的签订，清季的疆域外围出现了断断续续的边界，并在一定限度内获得了主权领土的外部承认。在此基础上，民初政府通过废约、修约活动，推动了边境空间的领土化。二战以后，中国的国际地位大为提升，主权独立和领土完整也获得了更具实质性的内涵。二是边境地方政治制度的变革。期间发生的重大事件包括，晚清时期的边疆建省、北京政府设置热河、绥远、察哈尔特别行政区，南京国民政府在边境地区推行省制、县制等等。经过一系列变革，边境不同于内地的政治地理属性愈发淡化，而作为统一行政区划的“地方”性质变得越来越突出了。三是边境治理的加强。从清末边疆新政、边疆开禁，到民国初年的开垦蒙荒，再到民国政府时期的“西北开发”“西南开发”，边境地区的开发建设日渐成为国家治理的重要组成部分。

在上述过程中，围绕边民“国民化”改造的活动也如火如荼地展开，从而在上述“空间”建构的基础上，为现代边境增添了“人口”内涵。作为一个舶来概念，“国民”是指具有国家意识、享有公民权利和公民利益的居民身份。然而在救亡图存的时代主题下，近现代中国国民塑造的重心在于“国”而不在于“民”，尤为强调在国家主义取向下对国内人口进行重新凝聚，这一点对于“山高皇帝远”的边民来说显得尤为突出。如何使广大边民从边缘性、封闭性的地理空间与社会关系中解放出来，成为具有国家认同感、归属感和效忠感的国民，就成为现代边境建构乃至国家建构的重要任务。就此而言，近现代的边民改造是沿着“去地域化”和“国家化”的路径渐次展开的。

在列强环伺的国防压力之下，清廷一改此前实施的边境封禁政策，开始逐步开放边境并大力推动边境的内地化。此后，加强边境整合、边境与内地的一体化，成为中国边境建构的基本取向，这就为边民的国民化转变提供了前提性条件。晚清政府在边境地区的“造国民”活动大体包括了三个层次的内容。首先是在新疆、台湾、东北地区设置行省、府县，改变过去统而不治的局面，在此基础上对当地居民实施直接管理和征缴赋税，推动边民从“藩部之民”向“国家之民”^②发生转变。其次是继承和发展了历史上的移民实边之策，随着大量的内地居民涌入沿边地区，边民的规模和结构都发生了明显改变。最后是对边地文化的态度由“因俗而治”转变为“化彼殊俗，同我华风”^③，对边民施以“国语、国史、中国地理等方面的教育”，以此增进其“作为‘中国人’的国民意识”^④。

辛亥革命以后，摆在民国政府面前的一大任务就是，“把清朝统治下的各族民众转化为‘中国国民’，并在这样一个地域和人口范围内建立一个完整的‘中华国族’（a Chinese nation）”^⑤。中华民国成立之初，

① 《提倡国人考察边境办法》，《现代法学》1931年第8期。

② 王珂：《从天下国家到民族国家：历史中国的认知与实践》，上海：上海人民出版社，2020年，第238页。

③ 袁大化：《新疆图志》（卷1），上海：上海古籍出版社，1992年，第11页。

④ 阿地力·艾尼：《清末边疆建省研究》，哈尔滨：黑龙江教育出版社，2012年，第217页。

⑤ 马戎：《民国时期的造“国民”与造“民族”》，《开放时代》2020年第1期。

孙中山就表示：“民国者，民之国也。为民而设，由民而治者也”^①，这种国民国家的国体和政体在此后的历部宪法中不断得以确认和巩固。边民自然也属于国民的范畴，时人对此也有明确的认知：“边疆为我版图之边疆，边民亦即我国民之一部”^②；“盖边地人民，汉人少而土著多，同生长于本国领土内之人民，均是中华民国国民，在理论上，实不必有民族之区分，此为整个国家政治与国民义务关系而言”^③。

在这样的整体形势之下，边民身份的“国民化”得到了进一步发展。第一，确认边民作为“国民”的政治法律地位。中华民国成立以后，历届政府无一不将边境视为国家的领土，将边民视为国家的国民。尤其是通过宪法性文件的规定，逐渐明晰了边民“由何种途径，来表达他们对国事的意见，来参加国家的政治”，以及在国家宪政体制中“是怎样的地位”的国民权利问题。^④第二，边民及边民社会的调查。开展普遍性的人口调查，是显示国家能力的一大指标，也是确定和落实国民权利的前提。^⑤在国民政府时期，由官方主导的边民调查活动陆续展开，如20世纪40年代云南省民政厅就曾主持编印了《全省边民分布册》，对各类边民人口数量做了比较精确的统计^⑥。第三，边境地区的国民教育。民国学者杨成志在著名的《边政研究导论》一文中，曾把“边民开化问题”列为当时“千头万绪百端待举”的边政问题之首。^⑦在实践层面上，以推动“‘蛮夷’向‘国民’转化”^⑧为基本取向和内容的教育活动，也开始在边境地区展开，并取得了一些值得称道的成效。第四，国民改造运动。这一时期，由政府联合知识分子开展的多种社会运动，也涵盖很大一部分的边境地区。这些运动包括国民外交运动、乡村建设运动、边疆社会服务运动、国语运动、新生活运动、国民精神总动员运动等。

抗日战争爆发对于边民的国民身份塑造产生了重大影响。在亡国灭种的巨大压力之下，包括边民在内的全体中国人的命运共同体意识被唤醒。来自边远地区的广大边民开始纷纷公开声明自己“与全国同胞责任平等，休戚与共”的“国民”身份^⑨，并以实际行动履行国民义务。地处西南边陲的泸水设治局（今泸水市），就曾在滇西抗战中“前后捐献粮食共12.5万公斤，出动民夫50万人次，民夫负伤56人，死亡208人”^⑩。同仇敌忾的抗战经历，使得一种国家主义的政治文化在边境社会传播开来，并内化为广大民众的国家认同和国民意识，边民的国民化进程由此被大大推进。

四、边境巩固发展与边民身份的根本性改造

在近现代中国的主权国家建构的时代背景下，边境形态、边民身份都发生了重大转变。然而在风雨飘摇的时局之下，囿于有限的国家能力，无论是晚清政府还是民国政府都始终未能实现对边境领土的全面整合，也未能实现对边远人口的彻底改造。中国的国民塑造，还主要局限于“居于中国政治空间核心及社会上层之主流知识分子”^⑪，而对于底层民众和边境居民的影响还十分有限。这从民国学人凌民复的描述中也可略窥一斑：边民“既缺乏国家观念，又无民族意识。散处边地，易受外人诱惑，今日为中国人，明日亦可为外国人。……对于国防上及安定后方生活危险殊甚”^⑫。中华人民共和国成立以来，中国的国家发展步入新的历史纪元。执政党和国家力量不仅“下了乡”而且“到了边”，现代边境的建构进程由

① 中国人民政治协商会议江苏省委员会办公厅：《孙中山与南京临时政府》，南京：南京出版社，2001年，第24页。

② 陶云逵：《开化边民问题》，《西南边疆》1940年第10期。

③ 杨成志：《西南边疆文化建设之三个建议》，《青年中国季刊》1939年第1期。

④ 芮逸夫：《行宪与边民》，《边政公论》1947年第3期。

⑤ 陈玉瑶：《国民团结：法国的理念与实践》，北京：社会科学文献出版社，2019年，第114页。

⑥ 民政厅统计室：《云南全省各种边民人数统计表》，《云南民政月刊》1947年第1—3期。

⑦ 杨成志：《边政研究导论：十个应先认识的基本名词与意义》，《广东政治》1941年第1期。

⑧ 陈征平：《近代西南边疆民族地区内地化进程研究》，北京：人民出版社，2016年，第96—110页。

⑨ 《蒙藏回族慰劳抗战将士代表团致全国同胞电》，《西北论衡》1938年第8期。

⑩ 泸水县志编纂委员会：《泸水县志》，昆明：云南人民出版社，1993年，第376页。

⑪ 王明珂：《民族与国民在边疆：以历史语言研究所早期民族考察为例的探讨》，《西北民族研究》2019年第2期。

⑫ 凌民复：《建设西南边疆的重要》，《西南边疆》1938年第2期。

量的积累变为了质的飞跃。一是领土性边境空间的构筑。对于新生的国家政权来说，“我们同周边国家都有边界纠葛，解决好这个问题是十分重要的”^①。自20世纪50年代起，中国政府便着手勘界和划界活动，到了60年代中期，近一半的陆地边界线得以标定，“有边无界”的边境样态发生了根本性转变。二是边境地方建制的统一安排。自上而下地建立人民民主政权，在省区层面设置“省”和自治区，在县域层面废除了“设治局”等过渡性的地方政权，统一设立县、自治县和自治旗。三是建立现代化的边防体系。建立以军事防卫为重心的人民边防制度，组建军、警、民联防的武装防卫力量，解决了“有边无防”的问题。四是净化边境地区的政治生态。主要表现为驱除影响边境安全稳定的境外势力，以军事手段清除边境匪患和国民党残余势力。

中华人民共和国成立初期对边境空间的整体性改造，为边民国民身份的进一步塑造创造了必要条件。但边境建构和国民塑造之间存在着时间上的错位性，或者说“人”的改变要相对滞后于“地”的改变。这一时期，在中苏边境地区，由于“当地居民对国家、祖国认识的模糊”，“祖国观念的混乱，国界观念也极为淡薄”，“边防概念模糊，边境管理不善”，出现了大量边民非法迁居国外的“伊塔事件”^②；而在已经划界的中缅边境上，因缺乏国别和领土观念而导致的过境放牧、过境耕种，以及改变边界走向、移动边界标志物的现象仍时有发生。^③这也从一个侧面表明，没有边民的国民化，就没有边境及边境治理的现代化。这种边境与边民之间的失衡关系，经过一系列的国民塑造举措而逐步得到了协调和平衡。

一是政治法律地位的“人民化”。中华人民共和国成立以后相当长的一段时期内，国内人口性质的改造是按照阶级理论指导下的“人民化”路径展开的。^④而在边境地区，这样的边民“人民化”又大致经过了三个环节：统一性人民民主政权的建立，为广大边民获得当家作主的政治权利创造了基本条件；通过阶级划分和社会政治地位重构，消解上层势力与底层民众的不平等关系；突出边民的民族身份，开展民族识别和民族工作，构建新型民族关系，从而经由各族人民之间的平等来实现国民平等。

二是经济生产关系的“去依附性”。历史上，在各边境地区传统性的经济基础之上，边民社会存在着多样性的人身依附关系。对此，在边境的农业区、牧业区开展的以“民主改革”“社会主义改造”为核心内容的社会改造，从根本上改变了既有的生产资料所有制，废除了封建制度、奴隶制度、政教合一制度，逐渐将整个边境地区引向了社会主义的发展道路。在这个过程中，广大边民“从过去‘人身依附’的被压迫地位，成为国家政权和土地的主人”^⑤。

三是社会文化形态的“去孤立化”。即把边民从过去狭隘的空间场域和认知视野中解放出来，推动社会文化从家族性、村落性、部落性向国家化、国民化发生转变。这样一种打破“孤立化”枷锁的国民塑造机制，是从由外而内的“嵌入式”路径开始的，具体包括：人员的嵌入，通过知青支边、部队成建制转业屯垦戍边等方式，改变了边境地区的人口构成和社会文化；教育嵌入，按照当时的话语来说，就是通过多重性的文化教育机制来“改造旧的社会、旧的思想、旧的人，建立新的社会，新的思想，培养有社会主义觉悟的有文化的劳动者”^⑥；符号的嵌入，通过国旗、国徽、党旗、领导人画像、宣传标语、政治口号等文化政治符号的展示和传播，继国家政权的“硬在场”之后，实现了国家认同的“软在场”。

① 中共中央文献研究室：《周恩来传（1949～1976）》（上），北京：中央文献出版社，1998年，第335页。

② 李丹慧：《1962年新疆伊塔事件历史考察》，《党史研究资料》1999年第4期。

③ 瑞丽市志编纂委员会：《瑞丽市志》，成都：四川辞书出版社，1996年，第227—228页。

④ 周恩来曾专门对此做过说明：“‘人民’与‘国民’是有分别的。‘人民’是指工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级，以及从反动阶级觉悟过来的某些爱国民主分子。而对官僚资产阶级在其财产被没收和地主阶级在其土地被分配以后，消极的是要严厉镇压他们中间的反动活动，积极的是更多地要强迫他们劳动，使他们改造成为新人。在改变以前，他们不属人民范围，但仍然是中国的一个国民，暂时不给他们享受人民的权利，却需要使他们遵守国民的义务。”参见《周恩来选集》（上卷），北京：人民出版社，1980年，第368—369页。

⑤ 中共内蒙古自治区委员会党史研究室：《中国共产党与少数民族地区的民主改革和社会主义改造》（下册），北京：中共党史出版社，2001年，第681页。

⑥ 张养吾：《十年来少数民族文化教育工作的伟大成就》，《民族研究》1959年第10期。

经过上述环节，在中华人民共和国成立之初及此后较长的一段历史时期内，现代化的边境空间和国民化的边民形态在整体上被建构起来。改革开放后，这样的建构过程得到了全面升级和发展。在边境建构层面上，除个别地区外全面勘定了边界，并专门出台了沿边开发开放、边境转移支付、支持边境经济贸易等政策，设立了一大批陆地边境口岸，成立了若干边境（跨境）经济合作区，进而在以往“安全”“稳定”边境治理取向的基础上，大大强化了“发展”“开放”的边境空间定位。与此相适应的是，边民的国民化内涵也不断得到丰富。尤其是进入21世纪以来，随着“兴边富民”行动、沿边居民生活补助、边民互市优惠等政策的制定和实施，增进了边民的国民权利和国民利益，增强了边民的个体发展能力和家庭发展能力，为边民居边生息、守土固边提供了有力保障。

在中国式现代化进程中，边民群体在整体层面上实现了从传统社会身份向现代国民身份的转变，但这并不意味着边民国民化的完全终结。特别是在不同区位的边境空间内，边民的国民化程度还存在着明显的差异性。如在一些边境地区，还有大量的居民不会使用国家通用语言文字；有些地区的边民保持着日常性的跨界流动习惯，而很多时候这种跨界活动是有悖于国家出入境管理规定的；在部分边境地区，还居留着由于各种原因产生的无国籍人口；等等。这样的区域性差异表明，边民的“国民化”问题不仅依然存在，而且还有可能制约“加强边疆地区建设，推进兴边富民、稳边固边”战略目标的有效实现。

五、边境再建构与边民“国民化”的新议题

边境是国家领土的一部分，边民是国家人口中的特定群体，二者皆以国家为存在载体，离开了国家就无所谓边境和边民了。因此，国家本体的演变发展必然会引发边境空间、边民身份的深刻变化。近代以后，随着中国国家形态由王朝国家向主权国家转型，以及国家现代化进程的不断推进，边境和边民的属性及其建构都发生了范式性的变迁。特别是中华人民共和国成立以后，现代化的边境空间和国民化的边民身份被逐渐塑造出来。时至今日，中国的国家治理和国家发展又进入了新的历史阶段。

以国家为本质内涵，同时又服务于国家治理与发展的边境，面临着“再建构”的课题。其一，中国已然由此前强调重点区域开发建设的非均衡发展阶段，转向了整个国土空间总体布局的均衡化和整体性发展阶段。而作为“老少边穷”的代名词，边境社会总体上处于相对落后状态，推动边境地区的振兴是补齐国家发展战略短板的必然要求。其二，中国越来越融入世界，国家利益逐渐溢出领土空间之外，国家发展对外依存度与日俱增。在此形势之下，以“一带一路”倡议为代表的外向型国家发展战略陆续实施，从而对边境在国土空间格局中发挥通道、门户、前沿的开放性功能提出了全新期待。其三，经过改革开放40多年的快速发展，国家的综合国力和经济实力大幅提升，从而为调配更多资源用于边境地区开发建设提供了基础性条件。

在全新的历史定位上建构一个更具安全、稳定、和谐、发展、开放特性的现代边境，就变得势在必行了。以往的经验一再表明，现代边境建构离不开边民和边民社会的基础性支撑，边民的分布形态和身份属性直接攸关边境空间功能的发挥和边境治理的成效。就此来看，打造升级版的边境，就意味着要在一个更高的层面上继续推进边民的国民化进程。从目前的情形来看，有五个议题显得尤为突出。

首先，边民权益和国民义务的平衡。与内地居民相比，边民除了履行基本的国民义务之外，还承担着守土固边的职责。而在资源禀赋相对匮乏的边境地区，边民的抵边居住、靠边发展却经常陷入“一方水土不能养一方人”的困境。近年来，各级政府在边民生活补助、边民抵边就业、边民互市贸易等方面给予了特殊照顾。但总体来看，边民的国民权益保障仍显得不足。一是边民福利不足以支持边民义务。对于产业结构比较单一的边境地区来说，仅靠农业产出和沿边补助，并不足以实现居边致富，自然也就无法安心固边。二是“边民”的划定范围偏小。目前各地多以抵边村来划分边民，并据此来实施各类优惠政策。这样一来，享受相关政策待遇的“边民”，远小于国家以县域为单位划分的“边境”范围。三是边民政策的内容较为单一。如作为中国的邻国，越南实施惠边实边政策的力度非常大，而且涉及边民

生产生活的各个领域，在农业畜牧业生产、小额信贷、教育、卫生、扶贫、住房补贴、征兵等方面，都出台了专门的扶助性政策。相比之下，中国边民政策并未全面覆盖上述诸多领域。^①

其次，“边民意识”的重塑与强化。在现代边境的再建构过程中，广大边民守边固边基础性功能的充分发挥，除了与边民享有的权益有关，还同其所秉持的“边民意识”直接相关，即“沿边居民基于边境场域而形成的对于国民身份的确认，对于国家利益的认同，以及对于守边固边职责的自觉”^②。边民意识建立在一般性的国民意识基础之上，并且强调这样一种观念：作为特定类型的国民，边民担负着特殊性的国民责任和义务。这对边民国民意识提出了更高的要求，不单是领土认同和国籍认知问题，还包含着致力于边境治理的责任感、能力感和效能感。并且，随着边境治理由传统的边防内涵，拓展为安全、稳定、和谐、发展、开放的综合性内涵，边民意识也不再仅仅指向“保家卫国”“守土固边”，而是要适应整体性的国家发展和边境治理形势。这对边民国民化的目标和路径提出了新的更高的要求。

再次，边民“个性”与国民“共性”的统合。边民是一类具有独特习性的社会群体。其中，以跨境交往、跨境谋生、“用脚投票”来进行国别选择等为主要表征的“流动性”，是边民不同于内地居民最典型的群体特性。曾经中国边民外流到邻国，以及今天他国边民流入中国，就是这种“流动性”的集中表现。这种习俗是在千百年历史过程中逐渐形成的，同时也受到边境地区特有的地缘、族缘、文缘、业缘环境根深蒂固的影响，所以只能因循、规约，而不能断绝、取缔。以“一刀切”标准来规定和限制边民的跨境活动，表面上维护了边境的安全和秩序，实际上并不利于“兴边”和“富民”。在强调边民同质性国民身份的同时，还要充分考虑边民自身文化的特殊性，形成边民习性和国民塑造的有机统合。

复次，无国籍人口国民身份的确认。在中国边境地区长期居住的，除了本国居民之外，还有一些身份尴尬、难以界定的无国籍人口。其中一部分来自非法的跨国婚姻。许多嫁入中国的邻国妇女，由于无法按照《中国边民与毗邻国边民婚姻登记办法》等法律法规办理相关手续，因此未能取得中国国籍，自然也就无法享受相应的国民待遇。另外一部分来自外流边民的回迁。20世纪90年代以前，曾有一大批边民迁出中国并流向邻国，因此丧失了中国国籍。而随着中国社会发展水平和居民生活质量的不断提高，外流边民又纷纷返回故土，但无法重新获得国民身份。对于这些无国籍人口，各地方政府采取了登记造册、签发《境外边民居留证》《临时居留证》等方式进行管理。但这毕竟只是权宜之策，尚未在根本上解决无国籍人口的国民化问题。

最后，边民国民化的区域性差异问题。受到内外环境的叠加性影响，不同边境区域的边民国民化往往存在着显著差异。有些地区的边民国民化程度较高，而有些地区则相对偏低。另外，在现代边民身份的建构过程中，有的区域侧重于守边固边的安全导向，有的区域则趋向于开发开放的边境发展内涵。为适应新的时代形势，一方面要全面提升整个边民群体的国民化水平，另一方面还应从“安全”和“发展”这对现代边境建构的双重目标出发，塑造更具完整性和现代性的边民身份和边民意识。

六、结 论

第一，边境与边民皆为变动的存在，尤其受到国家发展阶段的决定性影响。在传统王朝时代，国家有边陲而无边界，边境呈现出碎片化的空间格局，边民的身份属性则迥异于内地的臣民。随着主权国家的构建，边境与边民均被纳入国家一体化的整体进程中来。中华人民共和国成立以后，对边境和边民进行了全面而深刻的改造，彻底改变了边境和边民的性质与面貌。近年来，国家发展步入新的历史阶段，由此对现代边境建构和边民国民化提出了全新的更高的要求。

第二，边民国民化是现代边境建构的基础性环节。边民构成了边境的人口维度，也是边境在国家治理和国家发展中发挥其地理空间功能的基本条件。中国在领土空间内开启现代边境建构的同时，也开启

^① 相关材料来自笔者在中越边境地区的实地调研。

^② 孙保全：《边民意识：一种重要的边境治理资源》，《广西民族研究》2019年第2期。

了边民的国民化历程。在不同的历史时期，边境建构目标的转换都伴随着与之相适应的边民身份的形塑。离开了边民国民化的基础性支撑，所谓的现代边境便徒有其表、形同虚设。立足今天的时代背景，建构一种安全、稳定、和谐、发展、开放的新型边境，同样需要在更高层次上持续推进边民的国民化。

第三，边民国民化不是简单地确认国籍的问题，而是具有综合性的意涵。作为现代国家普遍性的人口形态，国民身份是由国民意识、国民权利、国民利益、国民文化等多个维度有机构成的。而边民国民化则意味着传统身份属性的逐渐减弱，以及现代国民属性的不断增强。从当前的情况来看，广大边民作为“中国人”的国民意识已然非常明确，边民国民化的突出议题在于，维护和提升同守边固边义务相匹配的“额外的”边民权益。

第四，边民国民化过程体现了“因边造民”的差别化逻辑。边界或边境是界定边民的空间依据，居边生息、跨境交往是边民不同于内地居民的基本特性。因此，中国在对边民进行国民化改造的过程中，除了参照现代国民的普遍性标准之外，还遵循了“因边造民”的独特逻辑：根据边民之“边”的固有特性，采取差别化措施来实施国民塑造。这一点对于理解边民所具有的不同于内地居民的国民意识、国民权益、国民责任是非常重要的。

“Nationalization” of Border Residents: The Consistent Proposition of Modern Border Construction

SUN Bao-quan & HU Xing-mei

(School of Government, Yunnan University, Kunming, 650500)

Abstract: Borders have prominent structural characteristics. At different stages of national development, border structures and functions show significant differences. In modern times, China began to transform from a world country to a sovereign state, and the construction of borders with spatial territorialization and political integration as its connotations began. Since the founding of the People's Republic of China, the problems of borders without boundaries, borders without defense, and political power cannot extend borders were fundamentally solved, and the heterogeneous border form was thoroughly transformed. In this process, the border residents, who had long been free from the rule and administration of the state, were gradually liberated from various regional, dependent, and isolated relations and transformed into nationals of the state. Currently, China's national development has entered a new historical stage, placing higher demands on the "reconstruction" of the borders, and thus the nationalization of the border people is again highlighted, which is reflected in several issues such as the balance between border residents' rights and the national obligations, the reshaping and strengthening of "the sense of border residents", the integration of the "individuality" of border residents and the "commonality" of the nationals, the nationalization of stateless population, and the regional differences in the nationalization of border residents.

Keywords: Borders, Border Residents, Nationals, Modernization, Prospering Borders and Enriching People

[责任编辑：赵蔚平]