

边境地区双重垂管体制与涉边县域治理能力的提升路径研究

——基于广西中越边境P县多个口岸的田野观察

吴春来

(西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100)

摘要: 边境地区政府治理体系体现出双重垂管特征, 即国家主权职能优先的垂管体系和地方贸易功能区统揽的垂管体系。边境地区县域政府在双重垂管体系下成为从属型政权角色。此种垂管治理体系的常规运行体现出国家主权事务规则强制化、市场秩序建构的地方化和县乡属地事务的边缘化。这导致边境地区县域属地统合治理存在现实困境, 体现为: 跨境事务多头管理与协同难、边境基层政权基础性权力偏弱、边境基层社会的流动性与复杂性对属地常规治理的挑战。推进边境地区基层政权建设和县域治理能力提升, 需在属地治理平台的权限整合、优化常规治理中的协同机制、提升边境基层政权治理能力和强化边境地区社会组织的有效监管等方面着力。

关键词: 边境地区; 边疆治理; 边境基层政权; 基层治理体系

【中图分类号】D625

【文献标识码】A

【文章编号】1672-867X(2024)06-0123-07

DOI:10.13727/j.cnki.53-1191/c.20241104.002

党的二十届三中全会指出, “发挥沿海、沿边、沿江和交通干线等优势, 优化区域开放功能分工, 打造形态多样的开放高地。”^① 边疆成为“一带一路”倡议的前沿地带。关于边疆在国家治理中的特殊性和重要性, 学界进行了诸多讨论。区域主义的边疆治理视角意指国家权力对边陲地带的空间形态进行国家建构,^② 此种建构不仅包括政权建设, 也包括如何实现国家权力进入的制度化、常态化。从现代国家一体化的视角来理解边疆这一“中心—边缘”的区域属性, 体现出边疆地带在国家治理体系中的空间意涵。在国家一体化的框架内, 边疆并非只是自然与历史文化背景所产生的地方性区域, 而是由国家权力有效进入且能够被塑造为一体化的边疆区域。^③ 这意味着, 国家权力的进入形式将决定边疆地方的区域化水平。对于整体国家而言, 边疆地带的区域化战略, 在于塑造中心与边陲地带的整体关联。以边境地区的直接管理作为基本方式, 现代国家促使国家主权在空间形态上的边界明确。传统国家有边陲无国界。现代国家通过跨境事务的国家职能化、组织与机构落地, 使边境这一特殊的边疆空间成为国家权力实践的场地。^④

进入新时代以来, 在国家“一带一路”积极的对外贸易政策促进下, 边疆地区成为国家对外战略实施的前沿地带。“域际主义”边疆治理, 认为国家在边疆地区的战略政策重构了边疆空间形态和功能。^⑤ 治边是特殊的国家公共事务。“边”意味着国家主权及职能的体现。边境口岸是一种典型的由国家主权和职能所明确的边疆空间类型, 这使得边境这一空间类型从宽泛的边境空间中分离出来。^⑥ 国家在边境口岸地带设立专业化和系统性的垂管职能机构, 边境属地政府也承载了重要的边境治理职能。此种权力体系在边

【作者简介】吴春来, 西北农林科技大学人文社会发展学院副教授, 博士。

【基金项目】国家社会科学基金西部项目“县域治理现代化视域下条块‘统一—协同’机制研究”(23XZZ003)阶段成果。

① 新华网:《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(2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过)》,(2024-07-21)[2024-10-14]. <http://www.news.cn/politics/20240721/cec09ea2bde840dfb99331c48ab5523a/c.html>.

② 周平:《陆疆治理:从“族际主义”转向“区域主义”》,载《国家行政学院学报》2015年第6期。

③ 何修良:《新时代边疆治理的时空转换与边疆治理现代化的推进》,载《云南社会科学》2024年第2期。

④ 周平:《我国的边疆与边疆治理》,载《政治学研究》2008年第2期。

⑤ 何修良:《新时代中国边疆治理:从“区域主义”走向“域际主义”》,载《青海社会科学》2022年第1期。

⑥ 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》,载《教学与研究》2017年第2期。

境地区是否落地、如何运行、效果如何,直接关系到边疆治理的一系列重大现实问题。本文作者和研究团队近年来在西南陆疆边境地区进行了一系列田野观察,旨在探究边境地区基层政权和治理体系的制度与结构特征,以及此体系在常规运行中存在的现实困境及其产生原因,并在边境基层治理现代化语境下探讨边境基层政权建设与县域治理能力提升路径。

一、双重垂直管理:边境地区政府治理体系的结构属性

边境地区的公共事务具有高度的国家主权属性。我国边境治理体系主导权在于中央级垂管部门,包括海关、移民、边检、公安、市场监管、商务等不同类型的机构和相关部门。同时,边境地区还存在各类由中央和省、市、县设立的贸易和产业发展功能区。

(一) 国家机构垂管:边境地区国家主权职能的直接管理方式

国家垂管是边境地带行政权力体系配置的核心。具体来说有以下特征:

首先,国家在边境地区的直接职能有其边界。国家权力对边境事务的裁定充分体现为主权事务优先的导向,包括军事主权、涉外事务管理(涵盖人与物的跨境流动)。军事主权职能主要体现在对边境线的常规控制与管理,包含驻军、安全监管等。涉外事务管理主要以人与物的跨境流动监管为核心。在军事主权和涉外事务之外的边境公共事务,例如边境地区基层社区治理与公共服务、涉外纠纷调解、边境地区基层社会组织管理等事务,国家直接职能并未将其纳入,而是授权给地方政府统筹。这意味着国家权力在边境地区的职能,包括直接管理和间接管理两种方式。前者突出机构和制度的有效落地,后者则是以委托代理——治理及监管的方式来进行。进一步而言,国家将边境事务的管理权力委托至省、市、县等层级政府,并按照事务的权限等级采取不同的委托方式。例如,跨边境的自贸区设立为省级属地职能,体现出省级属地整体统筹的特征。而市、县两级也在自贸区下设立更低层次的经济管理区,实现对属地职能的集中和统筹。这意味着国家职能在边境地区采取多重逻辑的方式来分配,确立起复杂的制度和组织体系。

其次,国家在边境地区的职能划分体现出高度专业化。国家权力在推进边境事务的管理时,采取专业化的方式来进行。专业化导致职能的分化,国家职能细化为具体的类型、程序和规则。例如,围绕人的跨境流动,细分为自我与他者的国民身份差异,进而匹配到不同的人口管理政策。同时,人的跨境流动还涉及到诸如携带货物走私、安全检疫等方面,也以具体的监管机构来履行这一职能。因而,仅从个体的跨境流动而言,涉及到众多不同层次和环节上的监管职能,并且分散在不同的机构。这种专业化的职能划分存在程序上的先后关系、重叠关系,这也导致细分的专业职能需要衔接。职能边界和流程清晰,是边境地区国家权力及其制度和组织表现的基本特征。

再次,边境地区国家主权事务的制度化、法治化程度高。由于边境事务的国家主权属性,导致边境国家机构所主导的专项治理,有着明确的法律和政策规则。此种规则和制度超越于边境地方社会规则。并且,国家对于边境地区主权职能,能够出台一些常态的、变动的具体政策条文,这成为国家权力有效监管边境机构按照政策规范行使行政权力的重要保障。正是在这一基础上,国家在边境上的常规治理得以形成制度性权力的实践性转化,实践性权力也在一定程度上抑制了边疆空间天然具有的“去国家化”属性。

从地方与基层的角度来看,垂管体制分化了边境属地政府的基本职能,也弱化了边境属地政府的治理权限。在推进边境地区常规治理过程中,条线垂管与属地治理有效协同,至关重要。上级政府采取高级别功能区设置的方式来统筹边境地区的协同治理,提升属地在边境治理中的权属,但条线专项治理仍然优先于属地治理。属地治理成为辅助条线事务的重要依托。在边境治理中优先条线事务,能够维系国家权力在边境地区的有效性。国家主权在边境地带的积极介入,这一结构性力量成为边境行政体系的权力基础。

(二) 地方垂管的常规化:贸易功能区对边境地区基层治理体系的塑造

特殊的区域位置使得边境地区的跨境贸易具备了战略层面的功能与意义。从双边贸易点到贸易口岸的建设,体现出跨境贸易这一边境事务的“国家职能化”。而在常规的跨境贸易中,边境地方政府具备了贸易秩序和高贸开发的主动权。因而,边境地区由于口岸和对外自贸区这一特殊功能,导致边境县域更加从属于地方经济功能区的统摄。自贸区是国家在边境地区设置的特殊功能区,其行政级别要高于边境县域政府,导致边境自贸区成为边境县域政府的上级重要监管部门。

不同于边疆省、市两级政府，自贸区这类功能区对于边境县而言构成实质的属地上级。但其职能聚焦在对外贸易相关事务的行政管理上，导致自贸区为平台的条线部门专项治理部分介入到边境县域的属地治理过程中来。这种垂管权力的常规化体现出以下特点：

一方面，边境自贸区与上级属地职能存在一定的重合。边境贸易功能区通常采取领导机构和职能部门的基本架构，其中领导机构与属地政府的决策机构具有一致性。这也是跨境贸易权力集中化的体现。而在职能部门的设置，则采取专业化的方式进行统筹，且自贸区的职能部门以跨境事务的行政审批和行政服务为核心。这意味着，自贸区的职能部门主要与边境社会层面的各类市场和社会主体进行互动，并不与边境县乡两级政府构成直接的上下级行政隶属关系。

另一方面，以贸易事务为核心的监管职能叠加在边境基层属地之上。就机构设置而言，国家级跨境贸易功能区的主导权设定在省级，省、市两级跨境贸易功能区则依赖于地方政府的职能机构，县域属地的行政体系也部分被纳入到贸易功能区管理体制之中。这种叠加的贸易功能区，使得边境属地政府职能成为贸易功能区的下级属地。这意味着属地治理职能被分散且吸纳到提级管理和专业化管理之中。正如此，边境地区地方政府的条线专事治理与属地综合治理之间形成一定张力和冲突。

（三）从属角色：双重垂管体制下的边境基层属地政府

边境地区基层政府（县、乡两级政府）的属地职能，被纳入到国家主权职能机构和上级功能区的范畴之内。但是，边境属地政府在这些涉边事务中仍然具有重要的属地职责。因而，属地政府仍然设立了相关涉边事务的机构，其职责为辅助各级垂管机构进行常态化专项治理。在这一过程中，属地政府的涉边事务机构，主要起到上下协同、行政服务和政策执行等职能发挥。这意味着边境地区县乡两级基层政府在垂管体制中处于从属的体制角色。

在常态化治理过程中，此种从属功能的发挥依赖于一些多主体协同机制。不同于非边境地区以属地党委决策为核心的统合同方式，边境地区的属地治理从属于双重垂管体制中的涉边事务。其中，边境涉及国家主权职能的事务具有政治上的优先性，属地政府需要绝对服从于国家主权职能的履行。这一特征在下列案例中有所体现：

案例1 中越边境P县是越南北部地区劳工入华务工的重要区域。在2017年跨境劳务示范县建设之前，P地存在一些非法入境务工的越南人群体。随着跨境劳工管理的正规化，本地形成了一定规模的劳务中介服务市场，也使得本地就业市场供需紧张关系得到了缓解。在新冠疫情暴发后，跨境劳工事务被暂停。2024年后，本地的就业需求和跨境劳务市场逐渐恢复起来。跨境劳务用工的开放和正常管理，不仅与边境地区劳动力市场配置相关，而且直接受到国家主权和边境管理政策的影响。在这一过程中，边境属地政府却无法制定相关跨境劳工的实行政策，这也给边境基层政府治理跨境劳工问题带来了困境。^①

有学者认为边疆地区基层政权治理能力包括3个方面：关键性能力、辅助性能力和综合性能力。^②按照职能类型来看，这3类能力（权力）分散在不同层级和主体的机构之中。这意味着，边疆地区县域基层政府治理能力是由垂管体制和属地体制双重作用的结果。正是在这一权力的制度与结构背景下，才能更好地理解边疆地区政府治理体系的结构张力与运行逻辑。

二、层级结构与事务特性：边境地区县域治理困境的形成原因

有学者指出西南陆疆地区地方政府治理常态化制度建设不足。^③边境地区政府体系的层级结构和多头管理方式制约了涉边地方治理效能提升，且边境地区的政府行政过程体现出多头的事本主义导向。因而，在治理过程中，不同的行政机构和部门、属地之间的有效协同，尤为重要。

① 资料来源：2024年05月13日，P县政务大厦会议中心召开调研专题座谈会，作者根据会上人社、边检和商务等部门负责人和工作人员汇报的信息所整理。

② 张戈，黄小军：《边疆民族地区基层政权治理能力论析》，载《云南行政学院学报》2023年第5期。

③ 宁德鹏：《西南边疆民族地区地方政府的治理能力提升研究——基于铸牢中华民族共同体意识的视角》，载《中国行政管理》2022年第6期。

(一) 多头垂直管理与属地管理存在协调难的问题

垂管体制确保了国家主权和职能能够在边境地区落地。这种垂管体制所形成的条块关系,相比非边境地区更有特殊性,主要体现为专项事务的专业化、国家规则的优先性和事务权限的差异性。有学者指出多头管理与地方权限之间的冲突构成边境地区地方政府治理的重要障碍,这也导致治理过程中存在一些困境。^①

各涉边部门的事务权限和等级存在差异,协调难。以广西一级口岸浦关为例,相关部门包括海关、移民、边防、边检、进出口、公安、商务等,这些部门基本都属于垂管单位。一些部门的行政级别比浦关所在县级别要高。同时,不同部门之间的事务权限和等级存在差异,导致协调时需要往上报送,影响了一些边境突发事件的处理效率。涉边事务差异导致权限和规则的不同,此种行政事务专业化意味着围绕事务的主体协同存在障碍。

涉边部门之间的信息难以共享,制约了行政效率的提升。^②由于部门职能的高度专业化,且制度和规则有差异,这导致涉边的职能部门相互之间的信息沟通存在障碍。如在边境P县主管跨国劳工的人社部门工作人员称:“我们想管好越南的跨境劳工,但是跨境劳工的数据比较庞杂,包括准入境情况、工种、务工地点、身份等各种基础信息。这个数据我们难以摸底。移民局和边防公安那里的数据肯定更全面也更有时效性,因为劳工跨境时有关部门都是按流程录入系统进行监测。但是这些工作都属于垂管部门来管,我们也没办法找其要数据,跨境劳工的数据没办法共享,导致我们的工作推动起来有一定的麻烦。只能事后找他们协调、了解情况。”^③这体现出,边境地区行政信息共享难的原因在于涉边不同部门的权限和职能存在差异。

(二) 边境口岸地带属地治理事务有一定的挑战性

边境安全是国家安全治理的重要内容,也是国家推进边疆治理的重要任务。^④在国家大力推进边境贸易试验区建设背景下,边境口岸直接成为对外贸易的前沿地带,这也导致口岸的规模有所扩展,给边境基层治理带来了一定的挑战。

跨境流动人员的管理难度大。入境人口的不确定性成为边境社会治理的重要难题。^⑤跨境口岸人流量大,不仅有跨境旅游、探亲的民众,也有不少跨境贸易的商人,甚至还有偷渡的不法分子。边境地区人员复杂,投机分子多,尤其存在一些灰色产业,在监管的过程中时常有着复苏的迹象。此外,边境地区也是跨境婚姻的重要区域,构成特殊的边境治理事务。^⑥因而,边境口岸地带属地的常态化治理压力大。同时,口岸地带往往是边境属地政府管理的边缘地带。这导致边境政府需要将一定规模的行政资源向边境口岸倾斜,增加了行政体系的负担。

案例2 P县是中越边境上陆路口岸的重要中转站。对于中越边境的越南人来说,边境口岸地带是他们中转的重要选择地,一些在我国内地省份非法务工、买卖婚姻的越南人,也都愿意回到口岸地带谋生。这类人在口岸地带通晓两边的情况,往往利用自身优势来牟利,例如作为中间人为跨境贸易进行担保、从事小商品夹带、私下的钞票兑换、非法组织劳工入境等,这类不合规不合法的跨境行为,增加了口岸地带各类纠纷的产生,也给当地的社会管理带来了冲击。^⑦

涉外纠纷调解难度大。边境口岸地带的边贸难免存在一些跨界的纠纷,由于涉及到两边不同的法律制度,这类纠纷解决起来还存在一些易激化矛盾的问题,导致涉外纠纷调解难度大。在一级口岸浦关,每年所涉及到的经济纠纷达1200多件,原因涉及多方面。例如,口岸仍然存在大量依赖惯习进行的贸易往来,

① 彭庆军:《论边疆治理现代化视角下陆疆口岸驻地的行政建制设置》,载《中国行政管理》2016年第3期。

② 李蓉,于龙:《西南边境地区“三非”治理路径研究——以RCEP为实施背景》,载《武汉公安干部学院学报》2023年第2期。

③ 调查时间:2024年5月13日,调查地点:广西壮族自治区P县人社局办公室,访谈对象:工作人员段某。

④ 夏文贵:《边境安全问题及其治理》,载《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2017年第6期。

⑤ 陈德顺,普春梅:《境外流动人口对云南边境地区社会治理的影响与对策》,载《社会学评论》2014年第4期。

⑥ 陆海发:《边境跨国婚姻移民治理:挑战与破解之道》,载《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2016年第3期。

⑦ 调查时间:2024年5月15日,调查地点:广西壮族自治区P县浦关口岸社区,访谈对象:社区工作人员陈某。

中越双方的商人采取旧有的方式进行贸易，双方并没有签订正式合同的习惯，也不信赖正式的第三方机构，而是更加相信有威信的中人。这难免会出现一些经济纠纷，有的甚至涉及到上千万元的跨境贸易纠纷。一旦出现这类跨境贸易纠纷，究竟依靠什么样的法律、规则来解决，双方之间容易产生更多分歧。如何调解，很考验当地的干部和商会组织的能力。

跨境劳工治理存在一定难度。以广西涉边地区为例，在新冠肺炎疫情前，跨境进入到广西等地打工的越南籍劳工有一定的规模。据P县人社局、商务局等部门统计，从2013年至2024年，越南通过陆路口岸进入到广西务工的越南人累计高达20万人/次，在广西边境县市的劳动力市场中占有相当的份额。相关职业涉及到甘蔗收割、货物搬运、木材加工等一线劳动力工种。中越边境地区涉及到越南北部三个省份，都为山地地区，人口约200万人，且多从事农业种植。^①因而，在农闲时越南人以家庭为单位，入境到广西砍甘蔗、打短工，已有十余年传统。据P县从事跨国劳务派遣的中介公司负责人李某称：越南北部地区普通工人月收入折合成人民币约1700~2000元/人，入境广西边境务工月收入约在3000元至3500元/人。^②越南北部地区民众进入中国国境后的各类务工收入更高、工作更为稳定，因而进入广西境内打工，成为越南北部省份农民的重要选择。这也促使边境地区跨境劳动力市场活跃起来，一些中介劳工机构在国内用工企业和越南劳工之间双向收费、牟利，导致一些纠纷的产生。同时，一些跨境劳工通过正常手续进入后，并没有遵守劳工就地务工的原则，而是偷逃到广东等地打工、再就业，或是以违法买卖婚姻的方式图取在内地短暂居住的条件，这类劳工境内非法流动给正常的劳工管控带来了较大的冲击。一旦发生入境后劳工偷逃至其他地方的情况，按照外籍劳工入境后属地管理原则，边境属地政府要采取大量的人力物力，找到非法流动的劳工、再由边境属地政府遣返回越南。跨境劳工监管的制度和程序规定，给边境地方政府带来了较大的属地治理压力。

（三）边境口岸地带基层政权治理能力偏弱

边境地区基层政权治理能力是国家基础性权力在边境这一空间形态上的呈现。^③在双重垂管体制下，边境县、乡两级政权的治理能力有限，难以应付日趋复杂的边境治理挑战。在现有的边境基层治理体系中，国家相关的垂管部门职能直接落到边境口岸地带。口岸地带的县、乡属地政府，并不具备有效的治理权限和能力。而省市成立的一些口岸贸易委员会、边境经济贸易办公室等机构，分化了边境县、乡政权的一些治理权限。边境地区县、乡两级基层治理体系建设体现出以下不足：

首先，边境地区行政体系的权责配置与条块结构存在不一致。边境地区行政体系的权力重心靠上，而边境地区治理事务在一线。这种权责倒配状况导致边境一线治理事务难以在一线得以解决。而科层化的职能部门虽然在边境一线有诸多机构设置，但边境治理仍然需要在具体的情景和场域中展开。这导致边境地区行政体系难以应对边境复杂的事务。边境地区行政体系的响应能力、回应能力、塑造和调解社会利益关系的能力存在不足。

其次，边境地区基层治理体系尚未完全建立，纵向未到底、横向未到边。边境口岸地带的机构建设多以通关贸易和人员跨境等职能为重点，乡镇、行政村居两级的制度和组织队伍建设较为薄弱。以广西中越边境一级口岸浦关社区为例，在新冠肺炎疫情前，浦关虽只有两条商贸街，但日常活跃人口近万人，然而浦关一直没有设立村居社区，到2021年才从行政村的一个自然屯升级为村居社区。未成立社区和关口党总支之前，浦关缺乏正式的属地行政平台，难以对接县、乡两级政府的常规行政事务，而是由商会组织来管理关口社区。即使在浦关成立社区后，社区两委干部也是由各商会的原负责人来兼任，正式的组织队伍并未充分建立起来。这类问题的出现，体现出边境地区政权的组织建设还需大力推进。

再次，边境口岸地带商会组织还需要进一步加强监管。抵边村落空心化导致边境地区治理的社会基础

① 内部资料，来源于P县口岸通关贸易统计资料汇编。

② 调查时间：2024年5月14日，调查地点：广西壮族自治区P县友谊大厦酒店，访谈对象：跨境劳务中介公司负责人李某。

③ 方盛举，赵若州：《边境乡镇治理中国家基础性权力的成长》，载《学习与探索》2019年第9期。

较为薄弱,^①而随着边境贸易开发,外来的流动人口成为边境地区重要的社会力量。边境商会在边境口岸地带的产生有其历史原因,且一些商会组织和负责人在边境有着民众的信任基础,甚至得到境外商人的认可。这些都体现出,在边境政权建设的末端,商会组织具有较为重要的社会性权威身份。将商会的社会性权威,整合到从属于国家政权体系的科层权威之下,是推进边境地区基层政权建设的关键。在浦关,一些公共事务和经济纠纷的治理,都是由商会在处理,甚至很多边民只知商会、不知社区,弱化了村居社区和基层党组织在边境口岸地带的战斗力、领导力。这种局面,容易带来一些不确定的因素,例如,商会如不秉公办理则易产生纠纷,从而导致边境贸易和口岸社会治理产生新的问题,各商会之间的冲突也需要由边境基层政权来进行调解,等等。这些都意味着边境基层政权需要有效引导商会组织、进行有序管理。

三、边境地区基层政权建设与县域治理能力提升路径

边境治理注重边境地区在空间上的特殊性。^②对于边境地方政府而言,边境县域基层的体制性权力尤为重要,是基层属地政权基础性权力的重要构成。以县域为核心来加强边境地区基层政权建设,是一项系统工程,除加强垂管机构的制度化之外,还需从基层政权组织建设、能力建设,以及政府行政机制建设等方面推进。

(一) 依托边境自贸区设立提级管理的边境治理机构

垂直管理和属地治理双重治理体系是边境地区政府职能设置的基本框架。这意味着国家主权职能优先与边境属地治理有效的双重目标。因而,国家需加强对边境地区综合事务的统筹管理,在强化垂直管理权限的同时,还需加强边境地区整体治理的权限统筹。相关实践探索包括:一是按照不同边境地区的实际情况,国家可设立边境综合管理局这类专门机构,强化对边境地区的综合管理,由国家层面的专门机构来推动边境地区的综合开发和常规管理。二是在边境地区,依托自贸区和贸易口岸带,设立边境治理的功能区,重新设置边境地区的空间治理单元和治理规模,使边境治理功能区能够和原有的政府治理体系衔接起来,以弥补边境地区基层政府治理体系存在的一些客观问题。三是探索成立一些边境专项试验区,推进政策试点。例如设立跨境人口流动和劳工输入的政策实验区,吸引外来优质劳动力进入、落地,并以此为基础探索更为多元且积极的长期移民政策。

(二) 优化横向、纵向跨部门的边境治理协同机制

横纵向的条块协同是提升属事、属地行政效率的关键。受制于垂管体制,边境口岸地带的治理需要进行综合协同治理。而且,边境地区行政事权配置的复合特征,导致条块互动需要在一定层级进行有效的、常态化的跨部门协同,包括:一是将相关边境垂管职能部门的职责明晰化、公开化,并将一些基础数据按照权限许可,定期共享给其他涉边部门和属地,做好基础信息的共享和共用。二是设立由属地政府主导的跨部门协同机制和平台。属地政府的跨部门协调由于能够统合不同涉边事务,因而更具效率,也更能常态化。三是进一步推进智慧口岸建设,缩短和简化一些跨境事务的审批、办理程序,提升通关效率,强化各部门和边境政府的服务能力。

(三) 系统推进边境地区基层政权能力建设

当前,边境地区基层政权能力建设的重点在于组织和制度建设,这也意味着政权建设处于打基础阶段。应在以下方面进行着力:一是加大对边境地区基层政权的人员配置、提升待遇补贴,使过硬的干部队伍能够在边境线留得住、干得好;二是推进边境乡镇、村居两级组织的制度建设,规范基层组织的工作流程,强化边境地区的基层基础,确保各级涉边政策能够落地;三是推动市、县两级干部队伍下边境。将领导挂点包村、第一书记驻边和领导察边访边等工作制度强化落实,确保地方领导和职能部门常跑和多跑边境口岸,熟稔口岸事务、心中有数,提升干部队伍常态化治理能力。四是以口岸为基础建立专业化综合执法队伍。强化以边防、公安、市场监管为核心的边境口岸日常巡逻和执法队伍,推进边境行政执法的常态

① 何修良,秦雨柔:《我国边境抵边村落空心化“治理陷阱”的实地调研及突破路径研究——基于政府治理行为分析》,载《广西民族研究》2023年第2期。

② 白利友:《中国的陆地边境治理及其研究》,载《新视野》2017年第5期。

化和正规化建设,严厉打击走私偷渡、色情赌博贩毒等违法行为。五是重视对边民的有效组织和吸纳,以促进边境治理常态化、响应性提升。

(四) 强化对边境口岸商会组织的有序管理

鉴于商会组织在边境口岸地带的重要性和特殊功能,边境地方政府务必加强对商会组织的领导和监管。一是严格要求边境口岸商会组织依法注册,明确规定其职责范围,强化负责人管理;二是严查商会组织日常活动规则,严格要求依法办会、依法活动,打击私下违法筹资、违法交易和垄断交易等行为;三是规范引导商会组织的纠纷调解行为,司法部门严查经济纠纷调解中的违法行为,定期组织商会学习有关法律文件和涉边贸易政策。四是培育纠纷调解委员会、跨境慈善组织、跨境志愿者队伍等边境功能性组织,并纳入到边境地区网格化进行常态化管理,推动边境地区社会有序治理。

四、总结与讨论

本文旨在通过田野一般化观察来分析边境地区政府治理体系的结构特征及其运行过程中存在的困境与原因。边境治理体系体现出以国家主权职能为核心的垂直管理和以地方贸易功能区为核心的垂直管理。这导致边境地区县域基层治理的权限和能力偏弱,体现为属地治理能力难以应对边境地区复杂的治理挑战、治理过程中多主体的有效互动与协同难。同时,边境事务的复杂性、场域性导致边境地区属地治理面临着外部冲击。

从国家政权建设来看,当前正处在边境地区政府治理体系和治理能力建设的制度创建时期。一方面,国家以边境基本管理和对外贸易管理为基本方向来促进边境地区综合治理的提升,这导致边境事务国家职能化和正规化,组织机构和职能管理得以基本落地;另一方面,以贸易开发为核心的边疆省市地方发展也促进边境地带治理体系建设,但存在地方行政体系重心与边境属地事务之间的张力问题。应当以边境县域属地为核心,加强边境地区基层政权的基础性权力,不断推进边境地区县域治理体系的制度建设、组织建设和能力建设。

Approaches for Improving the Double - line Top - down Management System and the Management Capacity of the Counties in the Border Areas of China : A Field Study of Several Trading Ports in P County in the Border Area between Guangxi of China and Vietnam

WU Chunlai

(College of Humanities and Social Development, Northwest A & F University, Yangling 712100, China)

Abstract: The governance system of the governments in the border areas of China embodies the characteristics of a double - line top - down management, that is, it is composed of both a top - down management system of the functional priority of the national sovereignty and an all - inclusive top - down management system of the functional area of the local trade, under which the county governments in the border areas play a subordinate role. The regular operation of the top - down management system reflects the compulsory feature of sovereign affairs, the localization of the market order and the marginalization of the local affairs of counties and townships, and produces practical difficulties in the centralized governance of the counties in the border areas, which find expression in the following: the difficult management of border affairs by multiple parties and their poor cooperation, the relatively weak foundation of the grass - roots governments in the border areas, and the challenges of the mobility and complexity of the grass - roots border society to the regular management of the border areas. The promotion of the development of the grass - roots governments in the border areas and the enhancement of the capacity of the county - level governance rely on the integration of the authorities of the county - level governance platform, the optimization of the coordination mechanism in regular governance, the improvement of the governance capacity of the grass - roots governments and the enhancement of the effective supervision of the social organizations in the border areas.

Key words: border areas; frontier governance; grass - roots governments in the border areas; grass - roots governance system

(责任编辑 沙丽娜)