

# 总体国家安全观视角下边疆安全治理的法治协同机制研究

逯子涵

中国海洋大学法学院, 山东青岛, 266100;

**摘要:** 边疆地区自古以来就是国家主权和安全的前沿阵地。进入新时代, 边疆安全治理面临地缘政治风险与数字安全威胁交织叠加、数据跨境流动带来监管难题等一系列前所未有的挑战。现行有关边疆安全治理的法律规范体系存在层级偏低、体系碎片化、立法滞后于技术发展等问题, 难以适应新时代边疆安全治理的现实需求。基于总体国家安全观的系统思维, 提出从立法协同、执法协同、数据协同和社会协同四个层面构建边疆治理的法治协同机制, 为新时代边疆治理体系和治理能力现代化提供理论支撑。

**关键词:** 总体国家安全观; 边疆安全; 法治; 协同机制

**DOI:** 10.69979/3029-2700.26.02.065

## 1 问题的提出

边疆地区历来是国家主权、安全与发展的前沿地带, 也是中华民族共同体结构中最敏感和复杂的关键环节。2014年4月, 习近平总书记首次提出要坚持“总体国家安全观”, 提出“大安全”理念。在总体国家安全观确立为新时代国家安全工作的根本遵循后, 边疆安全治理也扩展到多维度的综合治理格局。面对数字化快速发展, 地缘政治博弈持续升级, 跨境经济往来越发频繁, 叠加信息技术产生的放大效应, 边疆安全风险呈现跨领域、跨边界、跨主体的联动特征, 加剧了边疆安全治理的复杂性。与这种风险结构的变化相比, 现有关于边疆安全治理的法治回应呈现明显的滞后性和碎片化特征。一方面, 现行规范缺乏专门针对边疆安全治理的系统性制度设计; 另一方面, 立法、执法与社会力量参与之间尚未形成有效衔接。由此, 如何在总体国家安全观的框架内, 通过制度建构和机制创新, 推动边疆安全治理实现从多头并行走向协同共治, 成为新时代边疆安全治理中的重要命题。

## 2 总体国家安全观视角下的边疆安全

边疆地区是国家安全的第一道防线, 对国家安全具有传导效应。在总体国家安全观的视野下, 边疆安全表现为传统安全风险的持续与变异、非传统安全风险的扩散与交织, 呈现出跨领域、跨边界、跨主体的系统性风险特征。

### 2.1 传统安全风险的持续与变异

边疆历来是主权与领土安全最敏感的空间, 也是外

部威胁首先抵达、内部矛盾易外溢的区域。改革开放以来, 我国边疆安全形势总体向好, 但鉴于地缘结构的复杂性、民族宗教因素的敏感性和外部势力的介入, 传统安全风险在新的历史条件下呈现持续性与变异性并存的特征。

所谓持续性, 一是主权与领土安全风险的长期存在。我国陆海边界线漫长、邻国众多, 部分边境线尚存历史遗留问题, 周边局部冲突、热点问题时有起伏。二是分裂主义、极端主义、恐怖主义等传统安全威胁在部分边疆地区仍然具有现实土壤。所谓变异性, 在于传统安全风险的表现形态、作用方式和承载载体的变化。传统地缘政治竞争与军事安全威胁与信息技术交织, 外部势力更多通过舆论操弄等方式, 借助社交媒体对边疆地区实施舆论操纵, 对国家认同产生冲击。传统政治安全风险呈现出明显的去物理化、去边界化特征。边疆安全风险的管控已从看得见的边界防御转向包含物理空间、信息空间和意识形态空间在内的综合防御格局。

### 2.2 非传统安全风险的扩散与交织

非传统安全概念将国家安全的外延从传统的领土、领海、领空的边界拓展到了任何与人的安全和社会安全相关的边界。<sup>[1]</sup>总体国家安全观将经济、金融、科技、网络、数据等纳入安全布局, 在这一框架之下, 网络安全成为国家安全体系的重要组成部分。边疆安全的内涵也不再局限于防敌于外的边防逻辑, 而是被置于全球化、数字化和智能化深度发展的宏大背景之中。

其一, 边疆是多种非传统安全要素的汇聚地。经济层面, 口岸经济、跨境电商、旅游与互市等新业态带来

发展机遇,但在法治引导与风险评估不足时,也可能叠加金融、债务与产业结构风险。社会层面,人口与要素跨境流动频繁,使传染病、毒品走私、电信诈骗、跨境赌博等更易发生与扩散。<sup>[2]</sup>“三非”问题已成为边境治理的顽疾。从文化安全角度看,网络空间的开放性与匿名性使虚假信息与极端思想更易渗透。<sup>[3]</sup>其二,数字技术的发展使非传统安全风险在边疆地区呈现放大效应。随着跨境数据流动、数字贸易和平台经济的兴起,边疆地区的经济社会生活越来越深地嵌入全球数字网络之中,如果缺乏对数据跨境流动的有效监管、对算法偏见和信息茧房效应的规制,容易使边疆成为全球数字资本和跨境信息风险的输入口,增加社会撕裂与群体对立的风险。<sup>[4]</sup>在此意义上,非传统安全风险在边疆地区的扩散与交织,并不是若干孤立风险简单相加,而是呈现为经济安全、数字安全、社会公平与意识形态安全彼此牵连、相互放大的格局。<sup>[5]</sup>

综上,边疆安全呈传统与非传统交织、内外联动的态势,已超出单一部门法的调控边界,要求构建跨部门、跨层级的协同治理范式。

### 3 总体国家安全观视角下边疆安全治理的法治现状和困境

承前所述,边疆面临复合安全风险,与这种复杂的风险格局相比,现行边疆安全治理的法律制度呈现分割式治理逻辑,难以满足当今时代边疆安全治理需求。

#### 3.1 立法困境:层次较低、体系分散、立法滞后

一是立法层次偏低,缺乏全国性边疆安全治理综合法律。现行规则多散见于刑法、出境入境管理法、治安管理条例等一般性法律及相关行政法规、规章,规定原则性强、针对性弱,难以覆盖边疆治理的特殊场景。而且,边疆安全治理具有条与块融合治理的特点。<sup>[6]</sup>部分属于中央事权的边防管控、国界管理等事项缺乏国家层面专门立法支撑,实践中只能依赖地方性法规补位,导致越权或与上位法衔接不畅,甚至出现地方性法规在边境管理区划定等事项上与《陆地国界法》制度安排相冲突的情形。这种立法层次的错位,一方面造成行政许可、行政处罚等规制手段的设定受限;另一方面导致地方立法缺乏统一上位法指引,上下不一致、区域不协同,削弱制度权威与治理效果。

二是立法体系碎片化,制度之间缺乏内在衔接。现

行边境管理规范呈现“部门法+地方性法规+专项规章”拼接格局。不同地区在管理范围、处罚幅度、执法权限等方面标准不一,部门规章间亦存在交叉重叠甚至冲突。这种制度结构在面对地缘政治风险、跨境数据安全、跨境领域议题时,出现各自为政、难以形成合力的现象,无法回应边疆安全的系统性要求。<sup>[7]</sup>

三是立法响应滞后,重点领域存在制度空白。在数字化和对外开放背景下,边疆地区成为跨境数据流动、数字诈骗、平台算法歧视等新型风险的前沿地带。然而现行立法在“三非”人员治理、难民保护、跨境数字贸易监管以及边境数据安全等关键领域仍存在不同程度的无法可依或有法不依现象。相关配套法规修订滞后,导致法律规范与治理实践不同频。

总体而言,立法层级偏低、体系碎片化与响应滞后,使边疆安全治理缺乏统一的制度逻辑,难以形成覆盖传统安全与数字安全、线上与线下的整体框架。

#### 3.2 执法困境:力量不足、标准不一、协作不畅

边疆安全执法是将法治规范转化为治理效能的关键环节,当前我国边疆安全执法面临多重困境。

一是执法资源结构性不足。边疆地区点多线长、地广人稀,执法对象既包括传统的非法出入境、走私贩毒、暴力恐怖活动,也包括电信网络诈骗、跨境数字应用诈骗等新兴违法行为。<sup>[8]</sup>人力紧张导致一人多岗、一岗多责常态化,专业法律人才与技术力量不足,又进一步降低执法精细化与精准化水平。二是执法标准和程序不统一,导致边疆执法陷入同案不同罚的混乱局面。由于缺乏面向边疆安全的统一裁量基准与操作规范,不同地区、不同部门对类似行为的处理标准差异明显;边境治安案件中刑民交叉、经济违法与刑事犯罪界限不清,公检法之间缺少统一规则,影响法治公信力。三是跨部门、跨区域协作机制不健全。总体国家安全观下的边疆安全治理,强调在时空、结构和价值等多个维度实现协同。但现实中,公安、海关、边检等部门仍以各自系统内的规章为主导,信息共享机制不完善,缺乏清晰的协作程序。边疆地区在打击跨境犯罪、应对区域性治安风险时,也缺少统一的联动平台和执法接口,难以适应跨区域、跨链条的数字安全风险和地缘风险的叠加扩散。

#### 3.3 数据困境:数据安全与信息共享失衡

随着数字化不断发展,边疆地区已经形成兼具物理

边境和数字边疆的复合结构体。边疆地区关键基础设施、跨境电商、出入境贸易产生的数据,既是边疆安全风险的导火线,也是边疆精准治理的关键资源。然而,现行法律和政策在数据安全与信息共享之间的关系上,尚未形成统一的逻辑。

一方面,数据安全法规碎片化。虽然我国在国家层面已有网络安全法、数据安全法、个人信息保护法等基本法律,但针对边疆地区跨境数据流动、民族地区语言文字环境下的数据监测、平台算法对边疆群体的影响等问题,缺乏更具针对性的细化规定。地方层面多以内部文件作原则性要求,难以在数据分级、敏感性判断、共享边界等方面提供可操作标准,导致无据可依、有法难用。另一方面,跨境数据治理规则仍偏原则化,核心数据识别、安全评估触发条件、审批与监管权限边界不明,企业在合规压力下要么“一刀切”封闭数据,要么在灰色地带运行。同时,对境外平台在边疆采集位置、消费、身份等敏感信息的监管与跨境协作机制不足,难以及时识别和处置潜在的数字风险。

### 3.4 社会困境:条块分割、内外脱节与多元主体参与不足

总体国家安全观强调人民安全与共同体建设,但边疆安全治理中社会协同仍相对薄弱。一是治理主体结构呈现内外脱节。一方面,党政军警在边疆安全治理中形成了相对稳定的权力结构,但与边疆群众、社会组织、企业和数字平台之间的制度化协作渠道仍然有限。另一方面,现有制度对社会组织在矛盾调解、法治宣传、风险预警等方面的角色定位不清,对边民参与联防、线索提供、口岸治理的权利义务安排较为笼统,缺少可操作的激励与保障。在数字平台领域,企业在内容审核、算法推荐、公民信息保护和违法线索报告等方面的责任界限仍不明晰,难以有效嵌入边疆安全整体治理架构。

## 4 总体国家安全观视角下边疆安全治理进路:法治协同机制

上述困境反映出边疆安全治理在法律制度层面的分割。因此,需要在总体国家安全观的系统思维指导下,以法治协同为支点,在立法、执法、数据和社会四个维度上推动边疆安全治理体系与治理能力现代化。

### 4.1 立法协同:构建分层协同的立法治理网络

立法体系的结构优化是法治效能生成的基础。完

善边疆安全治理法律制度,应增强立法的针对性、及时性和系统性。<sup>[9]</sup>一是提升立法层次,转分散立法为综合立法。将传统边防、安全维稳、数字安全、口岸经济发展等纳入统一立法框架。二是推动区域协同立法。在宪法和立法法框架下,以边疆省区为主体,就跨区域共同事项,如边境通行管理、跨境生态保护、数字安全联防、难民与“三非”治理等,开展联合立法、协同修法或相互授权,形成制度共识与规则接口;将应由中央统一规范的事项上升为国家法律或行政法规。<sup>[10]</sup>三是强化立法前评估与跨领域论证机制。对涉及边疆安全的重要立法,引入多学科专家参与评估与论证,防止单一部门主导造成制度断层;对涉外条约、边境联合执法协议等,应通过专门程序实现国际规则与国内法的衔接转化,避免治理真空。

### 4.2 执法协同:打造智能化一体化执法体系

首先,统一执法标准与裁量基准。由国务院司法行政部门牵头,联合边疆安全治理相关部门,制定边疆安全治理执法裁量基准,对行政处罚、行政强制等行为的适用条件、处罚幅度进行细化,明确“同案同罚”的具体标准。针对刑民交叉、经济纠纷与犯罪区分等争议问题,出台指导性案例与认定规则,统一公检法机关的法律适用标准。建立执法标准动态调整机制,结合边疆治理实践反馈,完善裁量规则,避免执法的随意性。<sup>[11]</sup>二是建设跨部门协同执法平台。在国家统一规划下,整合公安、海关、边检等部门数据,形成综合执法平台,实现线索互通。三是明确协同执法的启动程序、权责分配。例如跨境犯罪查办中,明确牵头部门与配合部门职责,规范联合查验、跨境取证与证据固定流程,推动“侦查一起诉一审判”衔接。四是推进综合执法改革,在边境县乡探索综合执法队伍建设,整合分散权限,缓解力量不足与多头执法问题。

### 4.3 数据协同:夯实法治协同的信息基础

数据治理属于多主体参与、跨学科的综合研究领域。<sup>[12]</sup>首先,强化边疆数据治理的整体性安排,厘清政府机关、技术提供者、平台企业等多元主体的责任边界,建立数据安全治理清单与常态化监管机制,通过沟通协调平台促进跨部门、跨行业的协同共识。<sup>[13]</sup>其次,完善分级分类治理制度。在《数据安全法》分类分级框架下,结合边疆场景对涉及边境基础设施、军警布防、民族宗

教事务、口岸经济、跨境电商等数据细化标注规则,并贯彻比例原则,在防止数据滥用的同时,为依法获取数据提供明确路径。再次,建设跨部门、跨区域的数据协同平台。完善数据报送、脱敏处理、访问授权与留痕审计等规则;对个人信息采用脱敏、匿名化、可控查询等方式实现最小必要利用;对重要数据通过加密、备份、分级授权与访问控制实现可控与可追责。<sup>[14]</sup>最后,完善网络数据跨境安全治理,形成贯通国内国际网络安全大格局。应以数字安全命运共同体为引领,通过双边、多边协定建立与周边国家之间的数据安全事件通报和联动处置机制,并在国内法中为相关合作预留制度接口。在国内立法中设立自主审查标准,严格防范数据入境所携带的数据污染等。

#### 4.4 社会协同:构建多元共治的治理格局

边疆安全治理不能仅依赖党政军警单一力量,应通过制度设计引入并激活社会资源,形成共建共治共享的治理结构。在公民层面,将边民从被动配合者转变为制度化参与者。在边境管理、口岸治理、治安防控等领域明确其参与巡逻、隐患报告、矛盾调解、公共卫生防控等权利义务,并通过联防联控协议、村规民约等方式将参与纳入规范化轨道。在市场层面,发挥企业在安全保障与风险防控中的作用,通过政策引导支持企业建立对外项目安全管理机制,实现经济发展与安全保障对接。

<sup>[15]</sup>在社会层面,规范并引导宗教人士、新的社会阶层等多元主体有序参与边疆治理,在落实宗教信仰自由与基本政策前提下,通过制度化、法治化路径将其转化为维护边疆稳定的积极资源。

#### 5 结语

边疆安全是国家安全的战略屏障。边疆地区地处偏远,发展水平整体不均衡,多民族、多文化并存,使其成为各种安全风险的交汇区。在总体国家安全观指导下,边疆安全治理被定位为治国必治边的战略任务。在复杂多元的风险结构中,应通过制度化、法治化方式实现边疆安全治理的系统整合,通过立法、执法、数据、社会协同,构建新时代边疆安全法治体系,为新时代边疆地区铸牢中华民族共同体意识提供法治保障。

#### 参考文献

- [1]余潇枫,李佳.非传统安全:中国的认知与应对(1978~2008年)[J].世界经济与政治,2008,(11).
- [2]谢贵平.中国边疆跨境非传统安全:挑战与应对[J].国际安全研究,2020,38(01).
- [3]袁静乐.文化安全在边疆治理中的价值逻辑与实践[J].陕西行政学院学报,2025,39(04).
- [4]郝明东,张家飞.数字空间铸牢中华民族共同体意识的逻辑、困境与突围——以空间转向为切入点[J].青海社会科学,2023,(03).
- [5]薛晓源,刘兴华.数字全球化、数字风险与全球数字治理[J].东北亚论坛,2022,31(03).
- [6]万端雄.我国边境管理法律制度现实藩篱与优化重构[J].中国人民警察大学学报,2024,40(05).
- [7]王子奇,张豫北.总体国家安全观视域下边疆安全治理的系统重构:理论耦合、现实境遇与治理进路[J].云南行政学院学报,2025,27(05):31-41.
- [8]黄锐,徐慧慧.“数字多米诺”危机:边疆交叉性数字安全风险治理研究[J].国家安全论坛,2025,4(05).
- [9]罗强强,岩温罕.从“碎片化”到“系统化”:边疆非传统安全治理转向[J].青海民族研究,2022,33(02).
- [10]谢贵平,朱家福.中国边疆非传统安全治理体系与能力现代化的理论建构——基于广义边疆观与总体国家安全观视角[J].思想战线,2021,47(02).
- [11]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[J].云南社会科学,2021,(02).
- [12]王妍晴,罗有敢,胡胜男.我国数据治理研究领域的知识图谱可视化分析[J].国家图书馆学刊,2023,32(05).
- [13]黎远波,邱均平,汪梦妤.总体国家安全观视角下网络数据安全的理论基础、结构要素与治理路径[J].国家图书馆学刊,2025,34(03).
- [14]张龙,曹晔阳.以数字赋能和舆论引导铸牢中华民族共同体意识——融媒体平台建设对西藏地区发展的影响研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2022,43(04).
- [15]张立国.区域协同与跨域治理:“一带一路”中的边疆非传统安全治理[J].广西民族研究,2016,(04).