

式重视德治和法治在基层治理中的作用，受到传统文化中消极因素的影响，边疆地区农牧民法治观念、公民意识相对淡薄，对基层治理科学、民主进程产生阻滞。有学者研究认为，边远民族地区强烈的宗族意识和宗教认同使得农牧民群众的公民意识难以形成，宗族的影响力和宗教的凝聚力有时超越了村委会。<sup>④</sup>表现在基层的民主选举、公共决策、资源分配、利益协调等方面，可能出现不公、失序、失衡等问题，对基层治理产生不可忽视的负面影响。

边疆地区农牧民群众的思想观念、行为方式受民族习俗、宗教等传统文化因素的影响较大，传统血缘关系、亲缘关系错综复杂，不可避免会对基层治理产生一定程度的影响甚至干扰。许多地方虽然大都制定了村规民约，但是在执行过程中可能会出现水土不服的问题。再加上缺乏相应的德治效果评估机制，基层干部群众对德治的认知和认同程度有限，有时候会流于形式，实效性不强。基层公共法律体系建设方面的短板同样明显，在化解群众矛盾纠纷方面没有形成有效运行机制，基层干部自身的法治素养不足，依法治理基层公共事务的能力也有待提升。

此外，当前边疆地区的文化变迁和社会转型不断加速，传统与现代的碰撞交织日趋激烈，部分农牧民干部群众价值观念多元化、价值标准功利化、理想信念模糊，如果不加以正确引导，很容易引起文化断裂和价值观念错乱，不利于基层阵地的巩固和筑牢，重塑农牧民社会主义核心价值观和主流意识形态的任务仍然显得较为紧迫。

## 新时代边疆地区乡村治理现代化的有效路径

2021年4月28日，《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》正式颁布，为加强边疆地区基层社会治理体系和治理能力的现代化提供了根本遵循。面对困境和挑战，我们需要树立系统思维，从不同维度积极探索新时代边疆地区乡村治理现代化的有效路径。

### （一）强化基层党组织建设，夯实基层治理的根基

党建是引领社会治理的主阵地，是基层治理的核心和关键，具有不可替代的重要作用。中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》中，提出健全现代乡村治理体系，首要就是加强农村基层党组织对乡村振兴的全面领导。面对利益诉求多元化、基层组织弱化、治理难度加大、治理体系不健全等诸多挑战，一定要“把抓基层、打基础作为长远之计和固本之举，

把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒，使党建引领基层治理的作用得到强化和巩固”。<sup>⑤</sup>

首先，进一步加强边疆地区农牧区党的组织建设，尤其是要重点围绕软弱涣散基层党组织进行集中整顿。通过健全强化制度机制，规范党内学习教育和组织生活，织密基层社会治理的组织体系，确保党的组织链条延伸至农牧区生产生活各领域，夯实基层治理的根基，为基层治理提供坚强的组织保障。

其次，加强边疆地区基层干部队伍建设，加强村级后备干部建设工作。发掘培养政治素质好、责任心强、头脑灵活、能力突出的年轻牧民，建立村级后备干部人才库，建立一支数量充足、素质过硬、结构合理的基层干部队伍，为村级组织建设提供有力的人才保障。

### （二）构建“三治”融合的现代乡村治理模式

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》中提出，“以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气”。党的十九届四中全会作出的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》更是从战略高度提出要“构建基层社会治理新格局”“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”。<sup>⑥</sup>由此可见，推动传统单一主体管理模式向现代多元协作治理模式转变，构建“三治”融合的现代化治理模式，是调动各方力量参与边疆地区基层社会治理，激发边疆地区基层治理活力的必然途径。

首先，因地制宜健全边疆地区基层群众自治制度。基层治理离不开基层群众的参与，创新基层治理格局，必须激发基层群众参与基层治理的积极性和主动性。结合边疆地区乡村社会实际，讨论制定村民公约、村民自治章程，明确村民权利和义务，以及各类组织的工作程序和职责，并贯彻落实在社区的经济管理、安全稳定、环境卫生、婚姻家庭、邻里关系等诸领域，确保在基层公共事务和公益事业中，广泛实行农牧民的自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。基层群众参与公共事务的治理与公共利益的分配协调，离不开高效机制的运转。这就需要不断健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制，聚焦群众关心的民生实事和重要事项，完善民主协商机制；充分发挥村务监督委员会职能，健全务实管用的村务监督机制，完善党务、村务、财务公开制度，及时公开权力事项，接受群众监督。不断完善基层民主选举制度、民主决策制度、民主管理制度和民主监督制度。

其次，推进边疆地区基层德治和法治建设。乡风