

# 边疆民族地区基层治理体系和治理能力现代化建设的目标、境遇、问题与旨向

黄小军

**摘要：**边疆民族地区基层，是“边疆”“民族”“基层”三要素叠加形成的立体化时空场域，具有地缘特殊性、事务复杂性、问题敏感性、安全脆弱性等主要特征。进入新时代以后，边疆民族地区基层治理体系和治理能力现代化建设的战略价值更为凸显、形势挑战更为严峻、治理任务更为艰巨。为推进边疆民族地区基层治理现代化，一要明确价值目标，二要立足现实境遇，三要聚焦突出问题，四要在治理体系、治理能力、治理效能上提质，更好发挥边疆民族地区基层治理的复合功能，为全面建设社会主义现代化国家增效。

**关键词：**边疆民族地区基层；治理体系；治理能力；治理制度；治理效能

**中图分类号：**C95 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2022）04—0068—11

基层治理是国家治理的基石，统筹推进基层治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。边疆民族地区基层不同于其他地区基层的特殊性，主要体现在“边疆”“民族”“基层”三大要素，以及这三大要素交互作用的复杂关系形态。从“边疆”看，作为复合概念的边疆，在时空界限上包括陆疆、海疆、空疆、天疆，已经突破传统“中心—边缘”二元意义上的边疆范畴。在内容范围上关涉地理、历史、政治、文化、军事等方面，反映着多层次自然空间内容的叠加<sup>①</sup>，其作用已经超越“对外防御—对内拱卫”，延伸出经济、文化、政治、社会、生态、外交等多元一体的综合性功能。中国是多民族统一的国家，中华民族发展到今天已成为包括56个民族在内的共同体，民族人口分布广泛，多聚居于边疆地区，处于边防要冲地带。<sup>②</sup>从“基层”看，其作为一个政治组织架构的最底层单元，是体现和检验政治组织顶层设计及其机制运作效果的“最后一公里”，直接影响着政权的稳定与否、长久与否。特别是在城乡二元社会结构中，统筹推进城乡基层现代化建设，缩减城乡差距，加强一体发展，实现共同富裕，无疑是巨大挑战。因此，“边疆”“民族”“基层”三者叠加形成的立体化时空场域，直接赋予了边疆民族地区基层治理以地缘特殊性、事务复杂性、问题敏感性、安全脆弱性等主要特征，较之于其他地区基层治理而言，战略价值更为凸显、形势挑战更为严峻、治理任务更为艰巨。为推进边疆民族地区基层治理现代化，一要明确价值目标，二要立足现实境遇，三要聚焦突出问题，四要在治理体系、治理能力、治理效能上提质，

**作者简介：**黄小军，男，云南省社会科学院党组成员，副院长，二级研究员，主要从事马克思主义中国化、边疆治理研究。

<sup>①</sup> 孙勇：《国家战略下的大边疆战略研究》，成都：四川大学出版社，2017年，第24页。

<sup>②</sup> 马大正：《当代中国边疆研究（1949—2019）》，北京：中国社会科学出版社，2019年，第25页。

更好发挥边疆民族地区基层治理的复合功能，为全面建设社会主义现代化国家增效。

## 一、边疆民族地区基层治理现代化的价值目标

中国的现代化，是中国特色社会主义语境中的现代化，边疆民族地区基层治理的价值目标，应同中国特色社会主义事业的战略导向、战略构想、战略目标保持一致，融入和服务国家治理现代化的战略部署，以坚持国家利益中心和人民利益至上，全方位提升边疆民族地区基层治理现代化水平。同时，发挥边疆民族地区的“大通道”“辐射中心”等功能，积极参与和推进全球治理现代化进程，为解决人类现代性困境提供中国智慧和方案。

### （一）融入和服务国家治理现代化的战略部署

作为人类文明进入现代化历史进程的产物，国家治理现代化的提出顺应了时代发展要求，反映了人民共同意愿，体现了治国理政诉求。在中国实现现代化的道路上，从中华人民共和国成立初期提出“四个现代化”，进入改革开放新时期提出“三步走”战略目标，中国特色社会主义新时代提出实现第一个百年目标之后30年的“两步走”战略，党的十八届三中全会首次正式提出“完善和发展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”，党的十九大作出实现第二个百年奋斗目标的“两个阶段”战略安排，党的十九届四中全会作出“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”，到党的十九届五中全会作出的“关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议”，中国的现代化战略目标经历了从初步提出到深化拓展、从局部规划到系统谋划、从短期任务到长远目标的渐进式完善过程，形成了较为完整的战略目标体系。当前，党和国家综合考虑国内外发展趋势和中国发展条件，作出“国家治理效能得到新提升”<sup>①</sup>的远景目标设计，为边疆民族地区基层治理现代化建设提供了国家层面的战略导向，边疆民族地区基层治理的战略定位，目标分解、目标步骤安排，都要围绕国家战略推动实现。

1. 五年短期目标：打牢和夯实基础。2021年4月28日出台的《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》（以下用《意见》指称），明确指出统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理的主要目标。这一主要目标分为两个阶段，第一阶段是五年短期目标，旨在为实现第二个百年奋斗目标打牢和夯实基础；第二阶段是十年中期目标，旨在为实现第二个百年奋斗目标提档升级。从五年短期目标看，《意见》指出：“力争用5年左右时间，建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与，自治、法治、德治相结合的基层治理体系，健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制，构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台；党建引领基层治理机制全面完善，基层政权坚强有力，基层群众自治充满活力，基层公共服务精准高效，党的执政基础更加坚实，基层治理体系和治理能力现代化水平明显提高。”<sup>②</sup>这就决定了边疆民族地区基层治理，一要在治理体系上构建党领导下的多元要素协同共治的治理格局，形成基层治理共同体；二要在管理服务平台上形成动态衔接机制，实现信息技术与事务运行的统一；三要在党建引领基层治理机制上实现党政主体同社会主体、党建工作同基层事务、党政服务同公共服务的全方位融合，为巩固党在边疆民族地区基层的执政基础提供必要的物质经济条件和思想精神支撑。

2. 十年中期目标：基本实现现代化。从十年中期目标看，《意见》指出：“力争再用10年时间，基本实现基层治理体系和治理能力现代化，中国特色基层治理制度优势充分展现。”<sup>③</sup>针对西部地区与东部地区发展差距较大的实际，中共中央国务院出台关于新时代推进西部大开发形成新格局的意见并指出：“到

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，北京：人民出版社，2020年，第9页。

② 《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》，北京：人民出版社，2021年，第2—3页。

③ 《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》，第3页。

二〇三五年，西部地区基本实现社会主义现代化，基本公共服务、基础设施通达程度、人民生活水平与东部地区大体相当，努力实现不同类型地区互补发展、东西双向开放协同并进、民族边疆地区繁荣安全稳固、人与自然和谐共生。”<sup>①</sup> 这表明，到2035年，边疆民族地区同国家一道基本实现现代化，实现经济社会各方面建设更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。与此同时，建立起包括有理论体系、机制体制、载体介体、方式途径等在内的，较为完备的“中国特色基层治理制度”，在充分展现制度优势的基层治理实践中，进一步丰富、拓展、完善、发展中国特色社会主义制度体系的内涵和价值，促使中国特色社会主义制度不断焕发生机活力，不断彰显制度的效能优势。五年短期目标和十年中期目标在时间上是递进关系，在内容上是契合关系，在质性上是跃升关系，实现五年短期目标需要有实现十年长期目标的远见和考量，实现十年长期目标需要以实现五年短期目标为基础和支撑，在这个契合性、连续性、渐进性的动态发展过程中，还需要根据变化发展的具体实际及时纠偏纠正，确保目标、过程、效果的真正统一。

## （二）提升边疆民族地区基层治理现代化水平

为更好融入和服务国家治理现代化的战略部署，边疆民族地区基层治理，需要在党和国家“总的意见”指导下，结合边疆民族地区基层的定位和实际，进行目标任务和分解细化，围绕以下五个方面重点内容，致力于实现提升边疆民族地区基层治理现代化水平的价值目标。

1. 实现经济社会整体高质量发展。经济社会整体高质量发展既是现代化的基础条件，也是现代化的重要标识。随着中国特色社会主义进入新时代，中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。习近平总书记指出：“高质量发展，就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展，是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。”<sup>②</sup> 这为边疆民族地区基层治理提供了物质层面的目标导向，立足新发展阶段，坚持以人民为中心，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，统筹国家现代化治理和区域现代化治理，同时解决“有没有”和“好不好”的问题，协同做好“政府治理”和“市场治理”两手抓工作，同步推进“补齐短板弱项”和“释放资源禀赋”，为提升边疆民族地区基层治理现代化水平创造物质经济效益，奠定物质经济基础。

2. 确保民生福祉得到普惠性发展。增进民生福祉，是中国现代化建设一以贯之的出发点和落脚点，承载着人民至上的价值立场、人民对美好生活向往的价值追求、人民根本利益和各项权益得到实现和保障的价值动力、人民共享发展成果的价值旨归，“目标很宏伟，但也很朴素，归根结底就是让全体中国人都过上好日子”<sup>③</sup>，集中反映着社会主义现代化建设的本质属性和内在要求。经过中国现代化建设的实践，不仅以此构成中国特色社会主义事业的内在驱动和基本经验，而且以此成为中国特色社会主义制度的价值立论和显著优势。这为边疆民族地区基层治理提供了价值层面的目标导向，把实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益作为价值追求，在收入、就业、教育、社保、健康、生育、养老等方面改善人民生活品质，着力提高基本公共服务均等化水平，确保民生福祉得到普惠性发展，为提升边疆民族地区基层治理现代化水平夯实民心基础和民生根基。

3. 巩固民族团结进步的向好局面。国家团结统一，是中国社会主义现代化事业取得长足发展的根本保证，其中蕴含着长期以来民族团结进步的重要内容。中华人民共和国成立后，党和国家把马克思主义民族理论同中国民族实际结合起来，确立和实行民族区域自治制度，探索出了一条中国特色解决民族问题的正确道路。特别是党的十八大以来，党和国家强调中华民族大家庭、中华民族共同体、铸牢中华民族共同体意识等理念，超越了“怀柔羁縻”“民族自决”“族际主义”的局限性，实现了边疆民族地区的长期繁荣和谐。这为边疆民族地区基层治理提供了处理民族事务层面的目标导向，完整准确理解和贯

① 《十九大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2021年，第39页。

② 习近平：《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》，北京：中央文献出版社，2021年，第215页。

③ 习近平：《习近平谈治国理政》（第3卷），北京：外文出版社，2020年，第134页。

彻新时代党关于加强和改进民族工作的指导思想、战略目标、重点任务、政策举措，以铸牢中华民族共同体意识为主线，坚持“十二个必须”<sup>①</sup>，按照增进共同性的方向改进民族工作，做到共同性和差异性的辩证统一、民族因素和区域因素的有机结合，加强民族地区基层政权建设，夯实基层基础，确保党的民族理论和民族政策到基层有人懂、民族工作在基层有人抓，推动中华民族成为认同度更高、凝聚力更强的命运共同体。

4. 推动城乡一体化建设有所突破。习近平总书记指出：“推进城乡发展一体化，是工业化、城镇化、农业现代化发展到一定阶段的必然要求，是国家现代化的重要标志。”<sup>②</sup>城镇化是现代化进程中的必然产物，但也由此延伸出城乡二元结构分化、城乡发展差距扩大、城乡要素流动壁垒等系列<sup>③</sup>问题，甚至带来“中等收入陷阱”的风险隐患。改革开放以来，党和国家统筹城乡发展，引导资源要素在城乡之间交互流动和双向支持，推动社会治理重心向基层下移，一定程度上有效防止了城乡二元结构的裂变。但进一步实现城乡平衡一体化发展，仍然是中国社会主义现代化建设的长期任务，这为边疆民族地区基层治理提供了社会治理层面的目标导向，建立城乡融合发展体制机制，推动城乡一体化建设在各领域各方面的治理都有所突破。

5. 促进对外开放功能进一步释放。中国有9个陆地边疆省区，2.2万千米陆地边界线，140个陆地边境县，58个边境团场，既包括向西开放的重要窗口、面向南亚的重要通道、面向南亚东南亚的辐射中心、面向东盟的国际大通道，也包括向北开放的重要窗口和东北亚区域合作的中心枢纽，这些地区都承担着对外开放的功能，不仅把世界的机遇变成了中国的机遇，更是把中国的机遇打造成了世界的机遇，成为推动世界经济增长的重要动力源。这为边疆民族地区基层治理提供了全球治理视域的目标导向，坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，畅通国内大循环和联通国内国际双循环的功能<sup>④</sup>，促进国际合作，实现互利共赢。

### （三）积极参与和推进全球治理现代化进程

中国边疆民族地区基层治理现代化既是国家治理现代化的有机组成，也是全球治理现代化的内含构成，承担着推进共建“一带一路”高质量发展、参与多双边区域投资贸易合作机制、助推构建更加公正合理的全球治理体系的目标任务。

1. 推进共建“一带一路”高质量发展。深入推进共建“一带一路”高质量发展，是顺应全球治理体系变革的时代要求<sup>⑤</sup>，是应对全球性危机和实现长远发展的必由之路，也是使更多国家和人民获得发展机遇和实利实惠的必然之举。作为具有枢纽功能的边疆民族地区，应当在推进基层治理现代化进程中统筹国际国内两个大局、两个市场、两个资源，坚持共商共建共享原则，秉持绿色、开放、廉洁理念，推进基础设施互联互通，推进战略、规划、机制对接，加强政策、规则、标准联通，密切各类社会群团组织互动，深化公共卫生、数字经济、绿色发展、科技教育、人文交流合作，为共建“一带一路”提供更强动力、更大空间、更优路径。

2. 积极参与多双边区域投资贸易合作。边疆民族地区应当充分利用地缘政治优势，坚持平等协商、互利共赢，深化同周边国家的互利合作关系，推动二十国集团等发挥国际经济合作功能。维护多边贸易体制，积极参与世界贸易组织改革，推动完善更加公正合理的经济治理体系。积极参与多双边区域投资贸易合作机制，推动新兴领域经济治理规则制定，提高参与国际金融治理能力。实施自由贸易区提升战略，构建面向全球的高标准自由贸易区网络。

① 《习近平在中央民族工作会议上强调 以铸牢中华民族共同体意识为主线 推动新时代党的民族工作高质量发展》，《人民日报》2021年8月29日。

② 习近平：《健全城乡发展一体化体制机制 让广大农民共享改革发展成果》，《人民日报》2015年5月2日。

③ 刘世军、刘建军等：《国家治理体系与治理能力现代化》，上海：上海人民出版社，2020年，第187页。

④ 习近平：《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》，第411—412页。

⑤ 习近平：《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》，第319页。



主体、信息、资源等要素的分化、分散、裂变，加剧了不平衡不充分的发展困境。具体来看，城乡居民收入比由20世纪80年代中期的1.86:1扩大到2015年的2.73:1，城乡基础设施和公共服务水平存在显著差异，东部地区人均国内生产总值分别为中部、西部和东北地区的1.75倍、1.79倍和1.28倍，东部地区国土经济密度分别为中部、西部和东北地区的2.81倍、18.80倍和5.34倍。<sup>①</sup>革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区发展滞后问题较为突出，在全面脱贫攻坚后仍存在返贫危险。由是观之，边疆民族地区基础设施建设和民生领域欠账较多，产业链短缺明显，守住返贫底线挑战异常艰巨。

### 三、边疆民族地区基层治理现代化的突出问题

边疆民族地区的基层治理，在价值目标上承担着双重任务，在现实境遇中面临着双重挑战，治理体系联动性不足、治理能力实效性不强、治理制度转化度不高的突出问题，成为推进治理现代进程的瓶颈。

#### （一）边疆民族地区基层治理体系的联动性不足

治理体系是一条完整的治理链条<sup>②</sup>，强调的是围绕结构设计和机制设计展开的系统性、联动性、协同性治理实践，并使之成为制度的集中体现，为实施治理活动提供目标导向和制度保障，事关治理现代化的根本、全局、长远。目前正在形成的边疆民族地区基层治理体系，也存在由于内部要素缺失或要素功能不完备，致使治理体系的联动性受阻，主要体现为两个方面：

1. 体系设计的制度改革相对落后。改革开放以来，党和国家对经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制、国防和军队改革和党的建设制度改革作出部署<sup>③</sup>，推动实现中国特色社会主义制度更加成熟和定型。在全面深化改革过程中，边疆民族地区完成了社会主义改造，探索建立西部开发工作机制及其法律法规体系。但是，从发展不平衡不充分的现实情况反观，边疆民族地区的制度改革在理念、布局、实施、效果等方面都显得落后，“不敢改”“不想改”“不会改”的问题依然存在。“不敢改”，有观念陈旧、怕担责任的原因；“不想改”，有安于现状、得过且过的因素；“不会改”，有缺乏科学性理论指导、缺乏可行性实际操作的情况。因此，在整体性改革上，不同程度存在不系统、不规整、非程式化、非智能化等不完全适应现代化发展的问题，产业断裂、人才流失、相对贫困等短板弱项便浮出水面。

2. 体系设计的内容要求不够明确。越到基层，治理事务就越细化，对落实要求的诉求就越强烈。但从边疆民族地区基层治理的实际情况看，基层工作人员表示对“干什么”和“如何干”的问题存在模糊认识，除了个人主观认识因素之外，包括实施方案、推进意见、相关规划等政策文件中具体内容和落实要求的含义及其表述，存在着泛化、空化、片面化、碎片化问题，未能处理好基层治理体系同国家治理体系的有效衔接，这同时成为有碍国家方针政策得到充分贯彻的主要因素之一。尽管从理论层面上讲为不同基层实施治理提供了灵活原则和弹性空间，但从实践层面上讲会由于所指不明而致使理解偏差和行动偏差。如何处理好体系设计的宏观指导与具体落实的关系问题，特别是政策体系设计中的原则遵循与实际操作的关系问题，直接影响着治理的实效性。

#### （二）边疆民族地区基层治理能力的实效性不强

治理能力即执行治理体系中所有制度的能力，良好的制度优势必须依靠最优的治理能力来实现。<sup>④</sup>围绕边疆民族地区基层治理现代化价值目标看，需要着重提升行政执行能力等五方面能力，其实然状况与应然状态之间还存在不同程度的差距。

1. 行政执行能力方面存在“等、靠、要”。行政执行能力主要指行政部门及其工作人员执行命令、完成任务、达到目标的能力，是保证基层政权履行职能、实现国家意志的重要措施。目前，边疆民族地

① 《全国国土规划纲要（2016—2030年）》，中华人民共和国中央人民政府网，2017年2月4日。

② 刘世军、刘建军等：《中国之治：国家治理体系与治理能力现代化》，第69页。

③ 《中共中央关于百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，北京：人民出版社，2021年，第37页。

④ 刘须宽：《国家治理体系和治理能力现代化》，北京：人民日报出版社，2020年，第25页。

区行政执行主体不同程度地存在“等、靠、要”的思想意识和行为方式，主要表现为不执行职权、乱执行职权和选择性执行职权三大类情况，对职权缺乏正确认识，陷入低效率工作状态，产生低效能工作结果，甚至由于失职滥权而损害党和政府形象，影响党和国家的公信力。这一问题在局部地区更为突出，部分基层党员干部和公职人员将之归咎于地区偏远、条件艰苦、配套落后等客观因素，由思想误区延及行为误区。同时，还由于权责关系的不对等，使基层治理面临“责任无限和权力有限”的困境，对基层党员干部和公职人员的积极性、能动性、实效性造成挫伤。

2. 为民服务能力方面存在“拖、欠、推”。为民服务能力主要指满足人民群众对美好生活向往的重要保障，也是体现中国共产党以人民为中心的执政理念和筑牢基层政权民心基础的关键能力。但一些为民服务主体的群众观念不强，没有从人民群众根本利益的视域认识基层治理工作的价值立场和价值追求，没有摆正自己和人民群众的关系，一是在个人主义、自由主义、拜金主义等价值观念的渗透影响下，模糊了对党性修养、立场原则、集体利益的价值导向，致使在解决人民群众切身利益问题的时候“能拖就拖、能欠就欠、能推就推”；二是与当地一些家族宗族势力相互勾结，产生地方保护主义，陷入集体行动困境，致使群众利益遭遇啃食。这一现象在很大程度上已经得到有效治理，但又以更为隐蔽的方式寻求生存空间，表明其滋生条件和土壤尚未根除。

3. 议事协商能力方面存在“简单粗暴”。议事协商能力主要指化解基层社会矛盾、平衡社会利益的重要支撑，在边疆民族地区基层治理中主要体现为把民族因素与区域因素结合起来，稳妥处理民族地区基层各项事务的重要能力。由于部分基层党员干部和公职人员缺乏足够的耐心耐性、缺乏足够的工作经验，在处置基层矛盾冲突，特别是在处理涉及民族宗教因素的事务过程中，存在操之过急、急于求成、“一刀切”处置等问题，实际上也是对议事协商的规则、程序、策略等缺乏全面认识和正确运用。

4. 应急管理方面存在“反应滞后、处置欠妥”。应急管理主要指防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要依托，有助于基层政权更好担负起保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。部分基层党员干部和公职人员在面对自然灾害、冲突动乱、舆情事件各类灾害事故时，仍然会出现处置不力的情况。归根到底是安全意识、风险意识、责任意识、底线意识不深刻，应急管理相应人财物等配置不健全，应急工作机制不完善。

5. 平安建设能力方面存在“懒、散、慢”。平安建设能力主要指加强社会治安防控体系建设的重要工程，推动公共安全治理模式从事后应对向事前防范转型。边疆民族地区基层的平安建设内容更为丰富，尤其是边境安全成为其治理内容的重要部分。总体来讲，目前建立的人防、物防、技防相融合的边境立体化防控体系，为确保边疆民族地区安全乃至国家总体安全提供了较为坚实有效的“防护墙”。但是，偷渡、毒品交易、“三股势力”、疫情外防输入等安全隐患的存在表明，平安建设仍然存在疏漏，基层治理主体的能力不足就是不可忽视的方面，直接有损基层平安建设。

### （三）边疆民族地区基层治理制度的转化度不高

诚然，在边疆民族地区基层，治理制度的现代化转型面临着主客两方面的影响。

1. 运用制度进行基层治理的观念意识不够强。治理制度化或制度化治理，已成为治理现代化的重要特征。对制度的思想观念认识越是深刻全面，越能掌握制度治理的一般规律，就越能运用制度为治理实践提供机制体制保障，使之运转有律、运行有效。从边疆民族地区基层事务开展的现实情况看，部分基层工作处于零散化、碎片化、分裂化的状态，缺乏系统完备的工作运行机制体制，集中反映的是运用制度进行基层治理的观念意识不够强的问题。究其原因，一是缺乏制度的创新意识，囿于原有制度背后的利益藩篱；二是有失制度的责任意识，不敢担负相应的职权责任；三是缺少制度的约束意识，厌于自律和他律的束缚感。因此，未能把制度优势更充分地转化为治理理念和治理行动。

2. 基层治理的制度化建设和制度化管理推进缓慢。在制度观念意识不足的引导下，加上长期形成的制度运用惯性使然，基层治理的制度化建设和制度化管理不同程度地停留在口号化层面，甚至沿用并不

完全适应新发展要求的机制体制。在利益驱使下，部分利益既得者拥有基层治理制度建设的主导权和话语权时，他们往往不愿意打破既得利益格局，导致固有制度的利益藩篱难以突破，由此阻碍了制度革新，加剧了“统治型”管理的同时阻碍了“治理型”转变的步伐。

3. 推动制度转化为治理效能的综合能力较欠缺。治理效能是治理效率、效度、效果的综合体现，治理过程和治理结果均遵循有效性原则<sup>①</sup>。除了宏观层面国家制度设计的因素之外，微观层面基层治理的综合能力是影响制度转化治理效能的最直接因素。其中，基层党组织、基层干部和基层政府和公职人员的综合治理能力，又是影响制度转化治理效能的关键因素。目前，一些基层党政部门及其人员的综合治理能力既不能完全适应信息化、智能化、算法化的技术性要求，又不能完全适应扁平型、联动性、协作式的多元化要求，“命令—执行”形态的管理模式仍然占据主导地位，“协同—共治”形态的治理模式并未在实践领域获得全面深入的运用。

#### 四、边疆民族地区基层治理现代化的实践旨向

以发展的治理解决治理的问题，是推进边疆民族地区基层治理现代化进程的“总钥匙”，需要在治理实践中加强治理体系设计的科学性，加强治理能力的全方位提升，促进治理制度的有效转化。

##### （一）增强治理体系设计科学性

1. 边疆民族地区基层治理体系同国家治理体系的无缝衔接。边疆民族地区基层治理体系与国家治理体系的关系，从政治视域上看是地方与中央的关系，从哲学视域上看是局部与整体的关系，从社会视域看是交互影响和互为体用的关系，这些本质性联系表明，在治理体系设计上，边疆民族地区基层的治理体系设计只有与国家的治理体系设计保持衔接性，才能推动两者形成良性互动，从而实现整体利益最优，确保中央政权稳固。同时，也可有效弥合“族际治理”易致的裂变，进一步牢固国家团结统一和社会稳定的大局。这种治理体系设计的衔接性要求边疆民族地区基层党委（党组）在国家治理现代化战略目标导向下，“用‘政治’规范‘行政’”<sup>②</sup>，提升把方向、谋大局、定政策、促改革的能力，推动构建维护党和国家政令统一、法治统一、市场统一的边疆民族地区基层治理体系，确保基层治理体系同国家治理体系形成高度统一。

2. 边疆民族地区基层治理体系同其他区域基层治理体系的融通洽接。边疆民族地区基层治理体系同其他区域基层治理体系的关系，在空间结构上是平级交互的关系，同时作为国家治理体系的构成要素，两者间的相互作用共同影响着国家治理体系的整体性功能发挥。为破解区域分化、区域差距、区域分层等区域发展不平衡不充分的问题，需要加强边疆民族地区基层治理体系同其他区域基层治理体系的融通洽接，推动增强区域发展均衡性、协调性、可持续性。对此，要树立区域协调发展的区域理念和协调观念，统筹建立健全跨省区互助互补的体制机制，一方面加强同发达地区的互助互补，推动人才、资金、技术向贫困地区和边境地区流动，全方位发力把边疆民族地区脱贫攻坚成果转化为高质量发展效益；另一方面，加强同周边国际区域的互助互补，充分利用国际合作平台，积极主动开展国际区域的经济、文化、社会、生态等多个领域的深度合作，促进区域之间的利益补偿，在有效遏制区域分化、规范区域开发秩序、推动区域一体化发展中发挥积极作用。

3. 边疆民族地区基层治理体系同区域具体实际的精准对接。边疆民族地区基层治理体系的构建是一个动态过程，需要根据区域具体实际的客观现实及其发展变化做出设计、调适、更新，使治理体系体现出前瞻性、精准性、效用性。对此，边疆民族地区基层党政部门要立足发挥各地区比较优势和缩小区域发展差距，围绕实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当的目标，构建权责清晰、运行顺畅、充满活力的政策体系，促进政策发力适当靠前，广泛吸引社会资

<sup>①</sup> 王海稳等：《基层民主技术创新与乡村治理绩效研究》，北京：人民出版社，2020年，第79页。

<sup>②</sup> 刘世军、刘建军等：《中国之治：国家治理体系与治理能力现代化》，第152页。

本服务边疆民族地区建设发展。同时，注重发展县域经济，通过培育具有农产品加工、商贸物流、生态康养等专业特色的小城镇，发挥其连接城乡的纽带作用。

## （二）加强治理能力全方位提升

1. **聚焦领导干部，提升行政执行能力。**提升行政执行能力的关键在领导干部。一方面，推动民族地区各级党委和政府转变行政理念，构建数字化、智能化、一体化的服务型行政治理体系，破除原有行政管理体制的机制弊端和利益藩篱，确保党和国家的民族制度和民族政策下沉到民族地区基层单位，转化为民族地区的治理体系和治理能力。另一方面，根据民族地区实际情况，依法赋予民族地区的乡镇（街道）行政执法权，对现有执法力量和执法资源进行优化配置，实施智能监管，确保治理服务有效覆盖常住人口。再一方面，加强对民族地区基层单位的公权监督，防止腐败分子、黑恶势力渗透基层政权，遏止渎职犯罪、职务犯罪侵蚀基层政权。

2. **围绕民生问题，提升为民服务能力。**提升为民服务能力的出发点和路径在于改善民生条件和增进民生福祉。边疆民族地区工作队伍和少数民族干部要聚焦民族地区民生领域发展不平衡不充分的问题和各族群众的急难愁盼问题，围绕乡村振兴与脱贫攻坚的有效衔接，做好农业产业发展、人居环境建设、医疗卫生机构、乡村卫生健康、社会公共服务供给、市容管理、物业管理、流动人口服务管理、留守儿童妇女老人关爱等事关民生的服务工作，资源调配工作，人才队伍建设工作，持续性加强和提升做好这些工作的科学思维能力和高效工作方式，推动民族地区群众工作出实招见实效。

3. **创新破解举措，提升议事协商能力。**提升议事协商能力呼吁创新举措。按照有阵地、有标识、有制度、有流程、有活动、有成效的“六有”标准，搭建“有事好商量”的协商议事室，形成公开征集协商议题、公开确定协商主体以及协商议事会议事先告知、民主协商、纳入决策、决议反馈、过程监督的工作机制，稳步推动政协委员履职下沉到村（社区），参与指导镇村协商议事工作。同时抓好协商结果的实施，常态化推进镇、村协商议事平台运行引导民族地区人民群众树立主体多元、平等参与、协商互动的理念，参与到协商议事、协商办事的合法程序中来，共同为解决民族矛盾、处理民族事务、推动民族繁荣建言献策，为促进民族地区建设发展聚智聚力，共同推进民族事务治理的协商化和民主化。

4. **强化风险意识，提升应急管理能力。**提升应急管理能力要强化风险防范化解的意识和能力。一是提高风险感知灵敏度。针对安全生产、食品药品、卫生健康、自然灾害等各领域特征建设全新的监测预警系统，对各类数据资源进行自动汇聚、识别，提高实时监测、动态分析水平，提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力。二是加强风险研判准确度。建设应急指挥“一张图”，横向连通地震、消防、森林、卫健等相关应急救援信息渠道，纵向打通中央、省、市、县各级应急管理机构的信息传递链路。三是加快应急响应及时度。建立灾情救援实战“一平台”，利用信息技术及时自动生成人员装备抽组方案、机动行进方案及灾情处置方案，实现异地同步快速决策、抢险现场实时可视感知。

5. **完善防控体系，提升平安建设能力。**增强平安能力建设重在完善防控体系。首先，各级党委和政府要从平安中国建设的战略层面加强对平安建设的组织领导，研究解决基础平安建设的体制性、机制性、政策性问题，切实肩负起促一方发展、保一方平安的政治责任。其次，重点关注边疆民族地区领土安全、资源安全、意识形态领域安全、公共卫生安全等敏感问题，加快建设立体化、信息化、智能化社会治安防控体系，建立数据库并应用于统筹强边固防和“一带一路”建设、脱贫攻坚、兴边富民、生态保护等工作。最后，充分汲取“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”的枫桥经验，健全乡镇（街道）矛盾纠纷一站式、多元化的解决机制和心理疏导服务机制，积极发挥社会组织在维护社会稳定中的重要作用。

## （三）促进治理制度的有效转化

1. **坚持党全面领导基层治理制度。**一以强化基层党组织的政治功能和组织作用为关键，健全基层治理中党的领导体制。通过提高基层党组织对基层事务的谋划、运转、执行、调适等综合治理能力，推动现有“党建+”模式转向“党建嵌入”模式，在涉及边疆民族地区基层治理重大事项、重大问题、重大活

动上,充分体现党组织的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,凸显“战斗堡垒”的聚势聚力作用。二以深化基层机构改革为重点,推动构建党委领导、党政统筹、简约高效的乡镇(街道)管理体制。结合边疆民族地区基层的具体事务,有针对性地设置相应内设机构,撤销不完全适应治理诉求的机构及其编制,提高机构运转效能。三以培育扶持基层公益性、服务性、互助性社会组织为抓手,完善党建引领的社会参与制度。选取一批公益性、服务性、互助性特征明显的社会组织承接政府购买服务项目,形成党建带团建、党建带群建、党建带社工的积极效应。

**2. 贯彻民族区域自治制度。**坚持统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合、宪法和民族区域自治法相结合,在“三个相结合”的原则下重点做好民心工作、民生工作、民主工作。一是以铸牢中华民族共同体意识为主线,以民族团结进步示范区建设为依托,强化和深化“三个离不开”“五观”“五个认同”“四个与共”等的宣传教育引导,在思想观念、价值追求、伦理道德上增进共识、提升认同、加强团结。二是以发展经济和改善民生为基础,把党和国家的路线方针、决策部署、党纪国法贯通于经济社会建设各领域和全过程,重点做好边疆民族地区脱贫攻坚和乡村振兴的衔接工作,特别是产业帮扶和产业发展、就业帮扶和创新创业、教育帮扶和转化生产、兜底帮扶和自力更生等方面的衔接,促使实现共同发展、共同富裕。三是以社会主义民主政治建设为关键,在边疆民族地区更好贯彻落实人民当家作主制度体系,在基层治理中充分体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力、实现人民当家作主,促使中国全过程人民民主的优越性和效用性转化为边疆民族地区基层治理实际效能。

**3. 实施基层群众自治制度。**首先,加强村(居)民委员会规范化建设。主要是对委员会设置、集体资产、环境物业的管理实施规范化建设,厘清管理职权、事务、职责等边界,由委员会统筹整合机构、人员、物资等资源,着重对人民调解、治安保卫、公共卫生、妇女儿童工作加强职能管理建设,并与派出机关形成信息互通共享机制。其次,健全村(居)民自治机制。在总结“四议两公开”有益经验基础上,建立党组织巡查全覆盖的工作机制,更加凸显基层纪检监察组织的统领作用,确保基层监督委员会的工作思路和方式更加科学有效。再次,增强村(社区)组织动员能力。重点做好改进网格化管理服务工作,加大技术投入及其运用,通过植入包括人口登记、生活呼救、上门服务、应急处理预案等内容模块的智慧平台,用科技赋能村(社区)内部管理,提升统筹调配资源效能。最后,优化村(社区)服务格局。着重在基层党组织主导整合资源为群众提供服务方面下功夫,把村(社区)服务项目纳入政府购买服务方案,建立民情恳谈、民意收集、为民办事制度,不断提升服务品质。

**4. 推进基层法治和德治建设。**一是推进基层治理法治建设。坚持法律法规和公序良俗相结合,在村(社区)设置法务工作站,派驻法律顾问,提升基层党员和干部法治素养,引导群众积极参与、依法支持、配合基层治理,依法制定和完善村规民约和居民公约。二是加强思想道德建设。优化进社区、进农村、进家庭“三进”宣传教育工作机制,组织社会力量编撰基层理论通俗读物,开展习近平新时代中国特色社会主义思想宣传教育,加强科学常识、卫生防疫知识、应急知识普及和诚信宣传教育,巩固社会主义核心价值观宣传教育成果。三是发展公益慈善事业。构建社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社区慈善资源“五设联动”机制,设立社区基金会协作载体和平台,吸纳社会资源大力开展互助服务和互动交流。

**5. 健全具体事务治理工作机制。**一方面,健全民族事务治理机制。从新时代党的民族工作的历史方位出发,统筹国内国际两个大局,统筹发展和安全,统筹疫情防控和经济社会发展,统筹国家现代化建设和民族地区现代化建设,以系统思维、全局观念、发展眼光看待和处理民族事务。在理顺民族地区社会治理主体权责关系的基础上,确立责任和服务本位的治理理念,改变权力本位的单边管控倾向,增进协同分工的合作意识,搭建社会组织参与民族事务治理的平台和桥梁,开创处理民族事务新模式和新样板。依托民族团结进步示范区建设,深化“五观”“五个认同”“四个与共”的中华民族共同体意识教育。另一方面,健全强边固防工作机制。坚持守边有责、守边负责、守边尽责,完善人防、物防、技防、舆防相融合的边境立体化防控体系,优化党务、村务、警务“三务合一”工作模式,全面推动法治边境、智慧边境、幸福边境建设。深化国家、国民、国土、国门、国防意识教育,筑牢边疆地区各领域的安全屏障。

6. 优化配套条件保障机制。一是各级党委和政府要压实责任，加强对基层治理的组织领导，完善议事协调机制，强化统筹协调，定期研究基层治理工作，整体谋划城乡社区建设、治理和服务，及时帮助基层解决困难和问题。二是加大基层治理各项投入，按照有关规定采取盘活现有资源或新建等方式，支持基层阵地的规范建设和优化完善，特别是提升以党群服务中心为基本阵地的城乡社区综合服务设施布局。加强和落实以财政投入为主的村级组织运转经费保障制度，提高村（社区）干部和工作人员待遇。三是充实基层治理骨干力量，鼓励从上往下跨层级调剂使用行政和事业编制，科学合理设置基层治理常设部门，选优配强基层党务工作者队伍和城乡社区工作者队伍，引导高校毕业生、乡贤、退役军人等从事社区工作。四是营造基层治理良好氛围。做好基层治理调查统计工作，建立基层治理群众满意度调查制度，注重发现、推出、宣传、选树先进村（社区）先进典型，形成推动创建和谐村（社区）的浓厚氛围。

## 五、结 语

边疆民族地区基层治理体系和治理能力现代化建设，是一个不断调适自身、发展自身、赶超自身，并使之更好融入和服务国家治理体系和治理能力现代化的过程，这一过程围绕经济社会建设高质量发展的内生诉求，既发挥边疆民族地区基层的区位优势和资源禀赋，又克服边疆民族地区基层的历史欠账和现实瓶颈，通过优化治理体系设计、提升治理能力水平、释放治理制度效能，促使体系、能力、制度三者形成互融共通的良性关系，以价值目标正义、过程程序正义、实质结果正义的有机统一，实现边疆民族地区基层治理的“善治”，实现客观发展指数和主观满意指数协同共增的治理指标，实现边疆治理现代化的双重性质的使命和任务。总之，中国边疆治理的现代化，要在根本问题、根本方向、根本立场、根本动力、根本底线上，准确完全全面体现国家治理现代化的主基调和主轴线，确保新时代边疆治理沿着正确的方向和道路前进。同时，要打破省区界限推动形成区域协同治理新格局，促进多元资源的合理整合和高效运用，以增进民生福祉、巩固民族团结、促进宗教和谐、构筑生态屏障、建设平安边防为主要抓手，带动其他领域和其他方面的治理，为全面建设社会主义现代化国家增效。

## Objectives, Reality, Problems and Perspectives of the Modernization Construction of Primary-level Governance System and Governance Capacity in Frontier Minority Areas

HUANG Xiao-jun

(Yunnan Academy of Social Sciences, Kunming, 650100)

**Abstract:** The primary level in frontier minority areas is a three-dimensional space and time field formed by the superposition of the three elements of “frontier areas”, “ethnic groups” and “primary level”. It has the main characteristics of geographical particularity, complexity of affairs, sensitivity of issues, security vulnerability and so on. Entering a new era, the strategic value of the modernization of the primary governance system and governance capacity in frontier minority areas is more prominent, the challenges are more severe, and the governance tasks are more arduous. In order to promote the modernization of primary governance in frontier minority areas: firstly, a clear target is needed; secondly, the response should be based on reality; thirdly, we need to focus on serious problems; fourthly, it is necessary to improve quality and efficiency in terms of governance system, governance capacity, and governance efficiency, better play the composite function of primary governance in frontier minority areas, and empower and increase efficiency for building a modern socialist country in an all-round way.

**Keywords:** Primary Level in Frontier Minority Areas, Governance System, Governance Capacity, Governance System, Governance Effectiveness

[ 责任编辑：赵蔚平 ]