

# 牧区基层治理的实践困境与优化策略

## ——基于内蒙古典型牧区的调查

■ 其其格<sup>1</sup> 塞寒<sup>2</sup> 鲍娜仁高娃<sup>3</sup>

**摘要：**牧区基层治理的基本理念是从根本上服务于牧区广大群众生产生活，让牧民有更好的生产基础、生活条件和生态环境。但通过调查发现，目前内蒙古传统牧区在基层治理中不同程度存在基层党建工作流于形式；基层党组织动员能力弱，牧民参与意识不足；基层人才短缺和形式主义抬头等诸多现实问题。牧区基层治理应强化基层党建工作，由政府主导从管理向服务转型，并深度结合牧区自治、法治、德治“三治融合”，才能真正实现牧区政通人和的高水平治理目标。

**关键词：**牧区 基层治理 三治融合

基层治理是国家治理的基石。“基层不牢，地动山摇”，基层强则国家强，基层安则天下安。党的二十大报告指出：“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能；完善办事公开制度，拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道，保障人民依法管理基层公共事务和公益事业。”基层是行政的末梢，服务的前哨，也是离群众最近的地方，而基层治理的价值在于为国家治理奠定坚实的群众基础。

为充分了解基层治理在牧区的实践情况，课题组赴内蒙古锡林郭勒盟、呼伦贝尔市和赤峰市6个典型牧业旗的13个牧业嘎查进行实地调研，和牧民、苏木乡镇及嘎查领导和基层党员等基层治理相关各方进行了深入访谈。现对调查情况

总结归纳分析，以期对牧区基层治理的创新和完善提供几点启示。

### 一、牧区基层治理现状与成效

牧区作为农村的一个特殊存在形式，它是我国重要陆地生态屏障区域，是众多跨境少数民族聚居的边疆地区，也是被称为我国“奶罐肉库”的草原畜牧业重要生产基地。牧区的兴衰不仅涉及到祖国的生态安全问题，而且也涉及到祖国边疆的安全与稳定以及筑牢中华民族共同体意识大局。通过调查发现，近年来经过不断的探索和创新，牧区基层治理能力和水平显著提升。

#### （一）牧区基层治理的创新与实践

基层是链接国家和群众的桥

梁，是行政末梢和服务前哨，也是国家治理的“最后一公里”，其重要性不言而喻。近年来，在自治区党委、政府的统一部署和具体要求下，广大牧区把基层治理工作放在重要位置上不断探索和创新，在实践中取得了不少引人瞩目的成效。比如，针对牧区地广人稀、牧民居住分散、服务半径大等现实问题，呼伦贝尔市实行“红色堡垒户”党建工作模式，锡林郭勒盟东乌旗实行“草原110”，阿巴嘎旗实行“民办公助”性质的互助养老模式，阿拉善盟进行“三链”工程，赤峰市阿鲁科尔沁旗党建实行“契约化管理”模式，巴彦淖尔市试点实行“区直管社区体制改革”，等等。上述牧区基层治理改革在机制创新、模式创新和治理载体创新等方面效果显著，尤其在牧区矛盾纠纷化解机制的完

**基金项目：**本文系国家社科基金项目“乡村振兴视角下牧区相对贫困问题与内生发展能力调查研究”（批准号：21XMZ071）阶段性成果。

善、夯实牧区治理根基和提升牧区治理能力等方面取得了较好的实践效果。

(二) 牧区“三治融合”有序推进

近年来,牧区在建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的“三治融合”现代乡村治理体系方面积极探索多元治理主体,不断创新、综合运用如市场治理、网络治理、自主治理等多种治理方式。在自治方面,部分牧区基层在建立健全相关制度规范和加强嘎查“两委”建设的同时,建立牧民小组和嘎查事务监督委员会等民间组织;制定完善《村务公开目录》和《村规民约》;健全嘎查牧民大会“四议两公开”制度和“三务”公开工作制度等,有效提升了牧民群众的“说事、议事、主事”能力。在法制方面,有些牧区基层在开展牧区法制宣传教育活动、健全牧区公共法律服务体系、扎实开展人民调解工作和“民主法治示范嘎查”创建工作等方面朝着规范化、制度化、法治化方向稳步发展,在依法治理牧区基层领域迈出了坚实的一步。在德治方面,部分牧区积极创新精神文明建设有效平台和载体,在乡风文明建设、树立牧区新风貌、弘扬良好家风、社会主义核心价值观和家庭美德教育等方面,形成了浓厚的道德文化氛围。

二、牧区基层治理面临的困境

作为欠发达的民族地区和边疆地区,牧区基层治理具有一定的复杂性、不确定性和特殊性。由于地域差异、城乡差异和经济差异等因素,使得牧区基层治理中存在不少亟待解决的困境和难题。

(一) 基层党建工作流于形式,“领头雁”作用有待加强

牧区基层党组织是离牧民群众最近的党的机构,是宣传党的政策、了解群众思想的最前线。兼具国家代理人与农牧民当家人双重角色的基层党员干部,作为链接国家和群众的桥梁,肩负着国家政策、路线在牧区落地实施的重要使命,其重要性关乎着牧区兴衰、民族团结和国家稳定大局。然而,有些牧区基层党组织的党建工作流于形式,部分基层党员干部把主要精力放在“上传下达”和应付上级各种检查或考核上,严重缺乏政治学习和自我能力提升。比如课题组实地调研的13个牧业嘎查虽然都规定每月至少召开1次党员会议或集体学习活动,但现实情况是党群活动偏少,重视程度不足,参加人数不多,形式大于实际等现象真实存在。另外,部分基层党组织和党员干部不同程度存在基层党建工作松散,思想引领作用不足,群众威望不高,“领头

雁”作用不强等现象。

(二) “多元治理”效果不明显,组织动员能力不足

牧区基层党员和干部常年生活在一线,完全可以通过日常潜移默化地向牧民传播党的思想方针和群众路线,但现实情况却不尽如人意。调研发现,在牧区公共事务实施过程中“党员干部干,牧民群众看”的现象普遍存在,牧区基层治理存在政府在行动、社会无行动、牧民不行动的尴尬局面,其结果往往是牧民对治理无感,政府对群众无语,双方都不满意。另外,牧民普遍对公共事务的参与意愿和热情不高,有些人只关注个人利益,对集体事务冷眼旁观,甚至抱有“事不关己,高高挂起”的心态,功利主义、利己主义等问题普遍存在。牧区组织动员能力不足现象归根结底是基层党组织和党员干部的群众工作不力。

(三) 形式主义抬头,群众工作不力

牧区嘎查干部(支部书记、嘎查长或两委成员)一般都是没有行政编制的乡贤精英组成,同时也要兼顾自家的生产和生活,这就意味着他们无法把所有的精力都放在基层工作一线。在调研中发现,有些嘎查干部由于自身能力和精力不足等原因,在基层治理工作中逐渐呈现出形式主义色彩,甚至还创造出“面子华丽、里子苍白”的“伪创新”和

形象工程。课题组在部分嘎查驻地门口看到挂满灰尘的各种“景观墙”、宣传栏和风化生锈的健身器械等不少“亮点”和样板工程，而嘎查驻地平时却门可罗雀，党群活动室和阅览室长期挂锁，只有上级来检查时才会打扫干净临时开放。牧民普遍反映，除特殊情况（如脱贫攻坚、疫情防控等）以外，嘎查干部平时入户走访、收集社情民意、协商共治和集体学习等群众工作变得越来越少，形式主义现象越来越多。干群关系缺乏有机嵌合，从而导致基层治理悬浮于牧区之上。

（四）人才补充欠缺，创新能力不足

近年来，牧区基层干部虽然趋于年轻化趋势，但多数“两委”成员和基层党员年龄结构偏大。“老少搭配”的班子结构虽然看似合理，但实际工作中双方都有些“格格不入”。牧区的空心化、老龄化导致年轻一代急剧减少，年轻党员更是少之又少。比如苏尼特右旗S镇B嘎查共有党员28人，其中50岁以上老党员占一半，而30岁以下年轻党员只有2人，说明牧区基层明显缺乏新鲜活力和人才补充。另外，入户调研发现，部分牧民和老党员（包括个别嘎查领导）根本不了解基层治理的基本概念，甚至把“治理”简单地理解为“管理”，在基层治理过程中明显缺乏科学灵活的变通能力和因地

制宜的新思路，基本上按照上级要求机械地僵硬执行相关“命令”。部分党员干部的创新意识严重不足，创新举措良莠不齐，缺乏有效的手段和方式去激活基层社会中的各治理主体和要素，普遍存在“重形式、轻实质”和“穿新鞋走老路”等现象。

### 三、牧区基层治理的优化路径

牧区基层治理是一项复杂而漫长的过程。不同牧区的治理情况千差万别，不同地区、不同时期、不同事务的治理要求都各不相同。这就要求牧区基层治理的重点在于因地制宜和实事求是，需要将创新、协调、绿色、开放、共享作为治理手段。

（一）高度重视牧区基层党建工作

“从群众中来，到群众中去”是我党百年来的优良传统和工作法宝。党的领导是基层治理的基本方针和最大优势，牧区基层治理应通过“党建引领”“政党下乡”“红色引擎”等多项举措，引导牧民群众树立正确的价值取向，提升牧区“一核多元”治理效果。牧区基层党组织深深扎根于牧区基层组织中，要毫不动摇地坚持党为人民服务的宗旨，不能偏离群众路线，准确定位、把握好方向，与群众共商共治，在为人民服务的过程中同群众保持

密切的联系。另外，要不断增强基层党组织凝聚力，格外重视基层党组织的政治功能。要突出需求导向，尊重牧民意愿，倾听民众呼声，吸纳民智，将牧民需求放在首位。对于牧区党员干部来说，政治学习和理论学习尤为重要，要不断丰富理论学习的方式方法，切实提升牧区党员干部个人能力和素质。

（二）构建“三治融合”的牧区基层治理体系

一是提升牧区基层的自治能力。“枫桥经验”的核心就是让农民组织起来自己解决自己的问题，从而做到矛盾就地化解。美好生活不能“等靠要”，而应当由牧民群众自己创造。牧区基层治理过程中需要强调牧民的主体地位，充分发挥出牧民的积极性、主动性和能动性，使其积极投入到基层治理工作当中。要合理调整牧区基层组织工作关系、社会关系、利益关系等，将牧民和嘎查集体成为利益共同体，从而有效动员牧民群众投入到基层治理。二是激发基层治理法治的持久性。基层治理需要营造良好的法治环境，法治能够对群众起到约束作用，也可以让牧民利用法律维护自身权益。夯实牧区基层治理法治化的制度基础，构建多元化解矛盾纠纷机制，加强牧区基层法治人才队伍建设，建立乡村法律顾问制度，定期开展法律教育培训，助推牧区基层治理

法治化向纵深发展。三是发挥基层治理中德治的优势。道德观在牧区社会有较高的影响力。自古以来牧区传统习俗和道德观念底蕴深厚，如生态禁忌、伦理道德、礼仪礼节和家庭观等诸多方面牧区民众普遍受传统道德观的有力约束。因此，有效提升牧民自我道德修养可对牧区基层治理起到至关重要的助推作用。

### （三）大力推广“网格化”基层治理模式

网格化管理作为数字化管理模式的一种，非常适合牧区“边、偏、远”的基本特征。网格化管理有助于整合政府服务资源下沉和划分牧区相对固定的邻里自治单元。建立一套精细、准确、规范的网格化综合治理和服务体系，可向辖区牧户提供主动、高效、有针对性的服务，从而提高偏远牧区公共管理、综合服务和基层治理的效率。比如苏尼特左旗B苏木S嘎查正在探索中的“六户制”管理模式是以112户家庭牧场为基础，组建以6户家庭牧场组合而成的19个六户制共享牧场“网格化”治理单元，并推选出19名“六户长”协助其管理、服务和治理工作。另外，该嘎查还规定每月2、9、20日定为嘎查“两委”成员集中办公日，以便现场为群众排忧解难。与以往的“包户包片”制度不同的是“网格化”创新模式不仅为辖区牧户的资源整合、合

作互助和集约化发展提供新的发展方向 and 思路，同时也为牧区基层治理的精细化和规范化起到较高的参考价值和实践意义。

（四）充分发挥政府主导作用  
政府的主导作用主要体现在各级政府根据党的方针路线、政策，维护社会公平公正，维护社会和谐稳定，促进经济社会协调发展。以政府主导充分发挥其职能，能够更好地解决牧区经济社会发展不平衡、不充分问题是牧区基层治理的首要任务。基层政府要积极发挥主导作用，引导好其他治理主体正确发挥出各自的职能，在牧区基础建设和公共服务均等化等方面提供更优质的服务。尤其在牧区医疗教育、交通水利、通信电力和社会化服务等短板领域加快完善，为牧民提供更好的生产生活条件。

## 四、结语

2023年入春以来，山东省“淄博烧烤”非常火热。实际上，这座老工业城市火热的根本原因不只是“烧烤”本身和网络炒作，而是当地的政通人和、上下齐心和强大的基层治理能力，尤其是市民发自内心的参与热情和政府部门线上线下一体化运作完美结合的基层治理方法、模式。“淄博烧烤”给我们的启示不仅是旅游业和餐饮业，而是他们基层治理中“三治融合”的最佳体现。

基层之强是国家之强的必然基础，基层安定是国家之安定的必要前提。进入新时代，乡村治理的根本路径是建立“三治融合”的乡村治理体系，这是我国广大乡村走出治理困境，走向乡村善治的必由之路。在此背景下，更加切实有效地推进牧区基层治理将成为促进牧区经济发展、社会和谐、民族团结和边疆稳定的必然途径，具有重要而紧迫的现实意义。■

### 参考文献：

- [1] 贺雪峰. 乡村治理中的公共性与基层治理有效[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2023,76(01).
- [2] 许宝君. 找回居民: 新时代基层治理价值重塑与深度转型[J]. 中州学刊, 2023, No.314(02).
- [3] 张彦君. 新时代背景下的基层治理: 问题与优化路径——以内蒙古自治区为例[J]. 前沿, 2020, No.428(06).
- [4] 陈文胜, 汪义力. 乡村振兴背景下乡镇治理现代转型研究[J]. 农村经济, 2022, (04).
- [5] 陈荣卓, 胡皓玥. 党建引领社会治理重心下移的逻辑与进路[J]. 江汉论坛, 2023, No.537(03).

(作者单位: 1. 内蒙古自治区社会科学院牧区发展研究所; 2. 内蒙古鸿德文理学院; 3. 赤峰学院资源环境与建筑工程学院)

责任编辑: 张莉莉