

积极治理视野下 基层治理结构优化的路径与机制

——以陕西省S县社会治理实践为例

张新雨 何得桂*

【摘要】基层治理结构关乎国家善治能力。基层社会治理实践案例表明，注重党领共治的积极治理有助于治理能力结构、条块结构、互动结构以及关系结构的优化。与科层化治理和模糊性治理相比，积极治理彰显以民心政治和共同缔造为主要取向的善治理念。它强调问题导向和创新导向以优化基层治理方式。通过敏捷治理和全过程治理驱动多元主体积极互动的治理过程，以诉源治理和精细化治理助力基层社会迈向安定有序且充满活力的预期发展目标。以“积极政府”理念提升治理能力、借助双向互动治理调适条块结构、通过党领共治健全互动结构以及基于国家、社会和民众三者共同缔造积极关系的治理机制，有助于有效推动基层治理结构优化、提升基层善治能力。

【关键词】积极治理；治理结构；基层治理；善治能力

一、既有研究进展及其限度

基层社会在不同历史时期展现不同的相应形态。现代化进程中基层治理要解决国家高层与基层社会的上下互动问题以及基层社会的秩序与活力问题。国家治理现代化离不开良好治理结构的支撑。基层治理结构是基层社会各种要素之间相互关联和相互作用的方式，包括要素比例、排列次序、结合方式以及因发展而引起的变化。既有研究主要如下。

基层治理结构的宏观发展历程研究。国家建构与基层治理相关联。基于不同历史时期，基层治理结构可划分为古代社会时期国家和基层机械连结的板块结构、近代以来以公社制和单位制为基础的国家自上而下的单向治理结构、改革开放以来现代化建设时期国家与社会的双向互动的互动结构^①。有学者认为，传统国家时期基于内生权威治理下的基层社会与国家保持疏离和张力，形成具有稳固根基的板结社会^②。20世纪80年代“乡政村治”成为农村基层基本治理模式。现代化进程

* 张新雨，西北农林科技大学乡村治理与社会建设研究中心助理研究员；何得桂（通讯作者），西北农林科技大学人文社会发展学院公共管理系教授、博士生导师。本文系国家自然科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村发展型治理的结构优化与效能提升研究”（编号：22AZZ006）阶段性成果。

① 徐勇：《基层治理的基本问题与结构转换》，《探索与争鸣》2023年第1期。

② 陈军亚：《超越内卷：“板结社会”与国家渗透》，《社会科学》2022年第4期。

中,我国基层治理结构发生变化。从“乡政村治”到“乡村治理”,基层治理更加注重治理功能,而不是仅仅组织体系建设。要建立以“一元领导核心”和“多元行动中心”有机结合的“一核多元”复合网状结构^①。通过结构与行动的互构促进多元治理主体的有序参与。治理有效离不开科学的治理结构。目前基层治理更加强调形成体制稳定与机制灵活的治理结构。

基层治理结构的中观机制研究。学界积极关注基层治理结构性困境破解问题,基层治理结构往往服从于国家上层治理的基本逻辑。基于“国家—社会”分析范式,把科层化和社会性有机结合,构建“纵向到底”与“横向到边”相结合的基层治理结构,从而既能发挥政府功能又能激发社会活力。与此同时,基于资源维度、治理维度和改革维度的治理范式,多维互动治理强调多元治理主体之间关系变化、如何互动及资源要素的多样化组合和积极调适^②。也有学者提出平台型治理,以整体性视角分析多元治理主体联结机制,平台型治理突出模块化体系,进而健全组织结构,推动治理结构开放式和扁平化,驱动基层治理良性运行^③。

基层治理结构的微观调适研究。治理结构调适是组织凭借资源禀赋进入基层治理场域,在制度的保障和约束下与场域及场域内其他组织的互动,主体间关系重新稳定化的过程^④。有研究认为,乡村组织以组织架构的制度化调适为抓手,通过制度赋能的方式,以治理责任重塑为核心,从而优化基层治理结构^⑤。治理重心下移是基层治理结构优化的重要发展趋势。它有助于改变基层政权和基层社会分离的双层结构,把治理权责倾斜于基层社会,进而增强国家治理的稳定性和实效性。基于简约高效治理的要求,公共行政组织下沉中心工作,动员和整合乡村治理资源,将原有的科层动员机制转变为科层动员与社会动员的复合机制,重塑基层治理结构,但容易出现隐蔽性的形式主义^⑥。结构影响功能,优化治理结构有助于促进治理有效。

既有研究基于历史脉络将基层治理结构类型化,并注重分析基层治理实践机制和治理方式。已有研究对本文具有重要价值,但还存在一定的限度。其一,既有研究主要分析基层治理创新机制,而对基层治理结构的相关研究偏少。其二,既有基层治理结构研究大多基于宏观层面分析,但是从治理实践角度提炼治理结构优化机制的研究较为薄弱。其三,既有研究主要基于国家治理视角,而基于县域基层社会治理结构调适的研究有待加强。基于上述分析和判断,本文从积极治理视角分析基层社会治理创新实践,探讨基层治理结构优化的运行机制与路径,助力基层治理能力提升。

二、分析框架构建与研究案例选择

(一) 积极政府、积极治理与基层治理有效

“积极政府”主要指政府作为积极的行动者在经济社会发展过程中扮演的角色^⑦。积极治理源

① 宁华宗:《新时代乡村治理结构现代化:方向与路径》,《贵州社会科学》2021年第6期。

② 何得桂、赵倩林:《多维互动治理:城镇化进程中基层社会治理创新行为研究》,《学术界》2023年第2期。

③ 王怡涵、何得桂:《平台型治理:筑牢城乡基层基础的有效实践机制》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2023年第5期。

④ 刘凤、傅利平、孙兆辉:《重心下移如何提升治理效能?——基于城市基层治理结构调适的多案例研究》,《公共管理学报》2019年第4期。

⑤ 何得桂、李想:《多维赋能与责任重塑:乡村组织的制度化调适——以“镇村工作一体化”实践为研究对象》,《中国农村观察》2023年第1期。

⑥ 王清、刘海超:《中心工作下沉:基层治理结构的重组及后果》,《理论与改革》2023年第5期。

⑦ 徐勇:《基于中国场景的“积极政府”》,《党政研究》2019年第1期。

于积极政府的升华。中国古代就有积极治理的基础。大禹治水是积极治理的代表，表现出了政权国家对社会和民众的主动治理和积极行动。现代化的政府注重解决公共问题，更好地满足公共需求以及依法维护公共利益。作为一种主动性、人民性的治理理念和治理行为，积极治理在公共事务处理中采取积极主动作为，促进国家善治。

积极治理是各主体积极主动参与的良性治理，而不是被动地参与治理。追求国家善治的积极治理重视主动发现公共问题、分析原因，具有预防性特征。不同于就事论事的消极治理，积极治理更加注重探寻问题产生的根源。它坚持问题导向和善治导向，既重视良性治理过程也追求良好治理结果。本文认为，积极治理是基于为民造福的理念，多元治理主体上下协同、左右联动，主动深度参与公共治理，以系统集成和敏捷驱动的治理方式，更好地化解矛盾纠纷，致力于追求安宁有序且充满活力的多维互动模式。它反映基于中国场景的治理主动性，明确多元积极治理主体和善治能力理念的积极导向，有助于丰富积极治理的内涵。

（二）基层治理结构优化的一种解释：积极治理

基于对积极治理的认知，本文构建了“理念—方式—过程—目标”的分析框架（见图1）。

1. 治理理念：突出为民造福的取向

与传统国家的最大区别在于，现代国家作为一个具有统辖边界的组织，其公共性和私人关系发生了改变^①。不同于传统国家资源和权力的有限，现代国家不断扩展其资源和治理的公共属性，直至每个公民。治理重心下移和政权建设深入基层，进而将国家治理资源、服务和平台广泛下沉到基层社会，增强基本公共服务均等化和可及性。坚持为民造福导向的中国共产党，强化多元主体协商共治。它激发民众和社会参与公共事务的主观能动性，更好地表达利益诉求；提供以需求为主要导向的公共资源，进入民众生产生活过程，从而更好地满足其对美好生活的向往，贯彻积极为民造福的理念。中国式现代化进程中，通过把民众意志更好地上传表达、集中整合以及满足回应，从而保障广大民众的根本利益。

2. 治理方式：系统集成与敏捷驱动

依托科层体系运行的常态化治理和应对重大突发情况的运动式治理是重要治理方式。但是处于条块关系末端的基层政府，可能会面临“层层加码”状况。基层社会拥有复杂性和流动性的特征。这要求创新治理方式，积极治理应运而生。它通过集成式治理和敏捷治理以积极回应治理难题。集成式治理以系统集成和综合治理的思维整合相关治理资源、破解主体之间壁垒和激发社会治理活力，推动基层治理关系重塑和组织重构^②。敏捷驱动强调治理过程的动态性，更加注重快速识别、精准分析复杂多变的治理环境，并预测其发展趋势和潜在影响，据此及时调整治理措施，进而实现治理目标。积极治理注重创新导向和过程导向，其治理过程更加集成化，通过畅通条块梗阻，以敏捷治理驱动善治行动并提升善治能力。

3. 治理过程：多元主体的积极互动

把党、政府、公民和社会组织等主体有序整合，通过积极治理促进深度互动和治理有效。其一，积极治理注重联结各方力量并互动。它将“你”“我”“他”凝聚成为具有共同行动、积极行动

① 燕继荣、何瑾：《“以人民为中心”的制度原则及现实体现——国家制度的“人民性”解析》，《公共管理与政策评论》2021年第6期。

② 何得桂、赵倩林：《多维互动治理：城镇化进程中基层社会治理创新行为研究》，《学术界》2023年第2期。

的“我们”和“大家”。这将党、政府、社会、民众的力量更好地汇聚起来，促进共建共治共享。其二，积极治理过程突出治理主体地位。基层治理直接面向广大民众，人民群众在基层治理中的地位突出。治理过程要全面掌握群众利益诉求，积极性表现在保障民众的知情权、参与权、表达权。其三，注重发挥党组织“纵向到底”“横向到边”的结构性功能，促进多维互动。作为治理的结构要素，基层党组织既要积极下沉末梢，进村入户，也要带动各类组织健全“横向到边”机制。基层党组织是积极治理的领导角色。积极治理充分发挥党组织“横向到边”互动机制，增强多元主体的积极性和互动性，使各主体加快形成积极互动的治理共同体。

4. 治理目标：安定有序且充满活力

治理现代化离不开积极治理驱动的既安定有序又充满活力的基层社会。充满活力不是简单地化解和预防基层社会矛盾纠纷，而是行政推动和内生参与并存地落实到基层善治场景。激发治理主体内生参与动力，形成基层治理强大活力。与此同时，治理是将无序变为有序的活动。有序是在保持活力的同时还和谐有序。诉源治理是基层社会安定有序又充满活力的有效实现方式。把治理环节向前延伸，诉源治理将提前发现和化解矛盾纠纷，促进治理有效。积极治理是激发公共治理内生活力，推动社会秩序构建的治理，其治理过程践行为民造福的理念，基于治理主体的多维互动，积极治理方式特别注重系统集成和敏捷驱动，致力于构建安定有序且充满活力的基层社会，优化基层治理结构，进而筑牢基层治理基础。

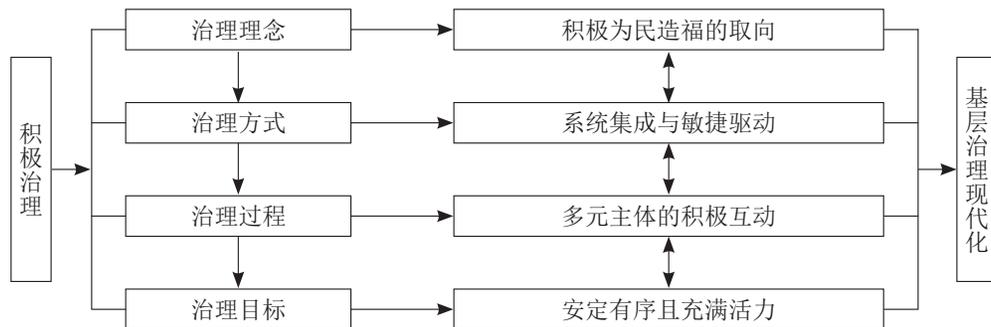


图1 积极治理视野下基层治理结构优化分析框架

（三）案例选择及研究方法运用

本文主要选取陕西省安康市S县创新社会治理实践为研究对象。处于秦巴山区的S县行政区划面积为1525平方千米。所辖11个镇，2020年户籍人口18.17万人。通过加强基层社会治理，S县积极探索并统筹相关主体，形成“镇村工作一体化”^①、“书记民情‘三本账’制度”^②、“三共六制”^③、

① “镇村工作一体化”机制是由S县2019年在Y镇等地试点推行，选派3—5名镇干部到各村驻村帮扶，组建乡村振兴工作队，主要由镇干部担任第一书记，打通基层治理“最后一百米”。2020年，S县所有镇、村（社区）全面推行镇村工作一体化机制，以“三到三同三促进”为要求开展工作。

② 书记民情“三本账”制度指2016年8月陕西省安康市S县创建的一项基层社会治理制度，由县委书记为“一线总指挥”，以上率下带领县、镇（部门）党委（组）书记及村（社区）支部书记分别主动收集和处理民情，制度化地设置“群众意见建议、群众利益诉求、群众投诉举报”三本账，健全直接联系和服务群众的工作机制，形成“群众说事—书记接事—组织办事”的闭环式基层治理体系。

③ “三共六制”制度是S县2016年以来积极探索建立的社会治理模式。“三共”是指平台共建、事务共治、成果共享，“六制”指健全完善文化引领、治安防控、法律服务、矛盾调处、民生保障、居民自治六大治理机制，不断加强基层社会治理方式信息化、治理架构科学化、治理制度集成化。

“‘五同’工作机制”^①等基层治理机制，推动县域经济社会的高质量发展。案例选择主要有以下两个缘由。一是具有较强的典型性。作为脱贫县，当地加强和创新基层社会治理对于同类地区社会治理创新具有启发性。二是内在机理具有可推广性。S县基层社会治理内在机理相对清晰明确，注重回应发展需求，治理成效明显，有的创新做法（例如：书记民情“三本账”）已被推广到全省。2023年7—9月，通过对S县进行实地调研，采取半结构访谈法和小组座谈法，访谈当地党政机关干部、村“两委”负责人、村民或涉农企业负责人共30余人，收集相应的政策文件、公告等文献资料，为本文案例研究提供了重要研究基础。

三、基层治理结构优化的地方实践表达

（一）基本动因：治理结构与社会发展的张力

1. 单向治理结构有序而上下互动通道不足

我国基层治理结构已从板块结构、单向结构开始转向为互动结构，但是目前转换尚未完成。国家政权建设渗透到基层，政权建设到乡镇一级，城乡社区形成了基层自治的基础性权力。国家穿透基层社会和地方，基层治理有效也离不开自下而上的拓展民意表达通道。民意表达通道畅通性不足将导致基层治理结构有序但是治理活力偏弱。制度性的民意表达通道有限，基层政府难以及时回应多样化的治理需求。与此同时，满足民众意愿是基层社会治理的重要任务。复杂多样的治理需求要求基层公共组织与人民群众强化上下互动，进而加强和改善基层互动结构。在此要求下，S县探索实施书记民情“三本账”制度、镇村工作一体化机制，优化上下互动，强化互动治理结构建设，从而推动基层治理现代化的县域实践。

2. 个体利益诉求增加且参与治理动能提高

人民生活生产的场域主要在基层社会。基层社会是国家治理体系中最接近人民群众的“部位”。县、乡（镇）基层组织主要直面广大民众，基层治理的主体是民众，现代化进程中追求高品质生活的民众流动性增强。安定有序的基层社会也存在一些矛盾纠纷。个体利益诉求增加且参与基层社会治理动能提高，这对基层治理提出新要求。基层治理过程要及时全面掌握基层场域人民的生活生产状态，敏捷回应并努力满足其对美好生活的向往。这进一步促进基层社会治理创新，促使基层组织优化治理结构、筑牢基层治理基础。

3. 国家积极治理的使命感和责任感的驱动

2016年以前，S县城乡发展不平衡不充分问题较为突出，基层治理困境亟待解决。其一，县域条块之间存在张力、治理力量较弱、治理水平偏低，面临治理能力不足和治理任务过重的结构性矛盾。强化基层治理过程中，自上而下的行政推动容易导致“强政府”和“弱社会”。其二，因未能及时了解民意、上传民意、解决民事，人民群众对基层政府工作认可度不高。“政府干，群众看”的现象在不同程度上存在。其三，县域城乡发展不平衡，体现在城乡资源、人才力量、经济发展水平偏低，城乡发展能力分化较为严重，基层社会治理结构有待优化。推动国家治理现代化涉及

^① “五同”工作机制指2022年11月安康市在全市推广实施的一项基层社会治理工作机制。“五同”指“组织同建、阵地同管、要事同办、环境同治、效果同评”，以“组织同建”筑牢治理根基，以“阵地同管”提升治理效能，以“要事同办”协调多元主体治理，以“环境同治”建设治理生态，以“效果同评”实现成果共享，着力推进城市基层党建引领基层治理。

国家积极治理有为，也包括调动广大人民群众的积极性。S县担任积极政府角色，主动创新社会治理、调适治理结构，注重自下而上地收集民意，解决群众的操心事、烦心事和揪心事，增强民众认同感。基于使命感和责任感的统一，表现出积极主动型政府的特征，更加关注人民群众生活生产问题，注重治理效果提升。

（二）主要做法：基层治理结构优化的地方探索

2016年，S县结合基层治理需求，以书记民情“三本账”制度统揽社会治理。它基于“理念—方式—过程—目标”的积极治理分析框架，通过上下协同、左右联动优化基层治理的能力结构、条块结构、互动结构以及关系结构，提高基层善治能力。

1. 能力结构：以要素下沉赋能基层治理

为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接，积极治理为民，S县于2019年在Y镇等地进行试点，2020年全县推行“镇村工作一体化”机制。它以“三到三同三促进”为主要内容和要求。所谓“三到”是指推行任务量化到村、人员派驻到村、领导跟进到村。以村为单位，把镇年度工作任务分解到村，3至5名镇干部派驻到村，1名镇领导跟进到村。基于精准化和目标导向，量化治理任务，把干部力量、治理资源下沉末梢，从而强化基层治理力量。“三同”是指决策同商、落实同抓、责任同担，驻村工作队与村干部协同商议、共同负责，增强基层干部治理能力。“三促进”旨在促群众致富、促集体经济、促基层治理，致力于提升治理效能。“镇村工作一体化”机制将治理重心下移至末梢，通过力量、任务和资源的下移，治理方式灵活、敏捷、高效，促进平台下沉、组织下沉和服务下沉。另外，S县加强镇村干部能力培养，增强基层党组织能力和驻村工作队能力，从而优化了基层组织的能力结构；以治理要素下沉优化能力结构，增强基层善治能力。

2. 条块结构：以民意回应增强系统联动

积极调处基层矛盾纠纷，注重条抓块统。S县2016年8月出台《关于推行县镇书记民情“三本账”制度的暂时办法》。县委书记担任“一线总指挥”，带领县、镇（部门）党组织负责人及村（社区）支部书记主动收集和处置民情，设置“群众意见建议、群众利益诉求、群众投诉举报”三本账，形成“群众说事—书记接事—组织办事”闭环式基层社会治理体系^①。作为“关键人”的党组织负责人聚焦群众利益“关键事”，充分激发民众参与公共事务、表达民情的动能和活力。这有效地化解了各种矛盾纠纷，促进基层社会稳定。书记民情“三本账”制度畅通合法的民情民意表达通道，重视向上传递的民情治理^②，缩短群众与政府的距离，更加注重集成高效，通过上下系统联动回应民意，实现治理结构扁平化。党组织负责人积极作为、统合资源，直接联系和服务群众，干群积极互动，优化条块结构，从而创新和完善县域信访治理模式。

3. 互动结构：以党领共治促进良性互动

为激发基层社会治理活力，S县于2018年实施“三共六制”社会治理模式。它以平台共建、事务共治、成果共享为主线，注重以“文化引领机制、治安防控机制、法律服务机制、矛盾调处机制、民生保障机制、居民自治机制”为重要支撑。“三共六制”制度强化基层党组织的政治功能和组织功能，旨在构建基层治理共同体。其一，党组织纵向联抓促进平台共建。依托党群服务中心、

^① 夏美鑫、何得桂：《县域社会治理创新的制度分析和理论启示——以石泉县“书记民情三本账”为例》，《领导科学论坛》2022年第11期。

^② 何得桂、夏美鑫：《回应性治理视野下创新基层社会治理的路径和机制》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》2023年第4期。

综治中心等治理平台，各级党组织建立健全为民服务的需求清单与供给清单，及时对接单位党组织。其二，横向联建各类治理主体促进事务共治。注重发挥群团组织凝聚群众、经济组织联结群众、社会组织服务群众、自治组织带动群众的功能，强化优势互补和良性互动。其三，上下左右系统联动促进成果共享。基于党建势能、共驻共建、为民服务等方式，通过双向考核和任务清单，促进治理成果共享。“三共六制”模式以党领共治促进社会治理主体的良性互动，其强化联动式治理，形成“横向到边、纵向到底”的积极互动式结构。

4. 关系结构：以参与治理优化主体关系

加强各治理主体的参与式治理，构建良性互动关系。2022年11月，S县实施“组织同建、阵地同管、要事同办、环境同治、效果同评”（简称“五同”）工作机制。“组织同建”是在基层党组织的领导下，有效联结属地单位等各领域党组织，实施党员“双报到、双报告”^①制度。通过“横向到边”和“纵向到底”的基层党组织体系，深入基层更好直接联系和服务群众。“阵地同管”旨在建立网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，从而注重共同缔造和属性治理，重视激发各主体协同参与治理的能动性^②，提高社会治理能力。“要事同办”是治理主体依靠协商议事制度、“邻里夜话”“周末议事会”等居民民主协商平台和红色物业加强自我管理，深度参与基层治理。“环境同治”是政府、社会、群众多元治理主体主动优化自治环境、生活环境和法治环境。“效果同评”指的是治理效果由各治理主体评议。通过加强干部工作绩效考核，包括群众评议、社会评价、分级评定、目标考评，从而强化目标导向。注重整体性治理的“五同”工作机制积极统合治理主体，形成良性治理关系。政府部门、党员干部注重诉求处置前置，及时回应群众需求。推动群众主动参与基层社会治理，进而密切党群、干群关系，以参与式治理优化治理主体的关系结构。

（三）效能分析：优化治理结构增进善治能力

治理现代化进程中基层治理结构具有稳定性和调适性。“镇村工作一体化”机制、书记民情“三本账”制度、“三共六制”社会治理模式以及“五同”工作机制等探索，调整和优化基层治理的权、责、能关系，积极应对治理新场景。其一，积极优化基层治理结构。调整治理模式，优化基层组织能力结构、条块关系、治理主体关系结构以及互动结构，将党领共治、社会治理、参与式治理有机结合，使基层治理结构在中国式现代化进程中积极调适，彰显出治理效能。其二，提升基层治理能力。基于创新导向，在一定程度上克服了自上而下的行政推动和科层化治理的限度。通过注重参与式治理和多维互动治理，激发群众治理动力，加强基层社会整体性治理，从而提升基层善治能力。其三，推动县域治理高质量发展。当地城乡居民可支配收入持续增长，S县连续4年获陕西省维稳先进县，获全省平安建设先进县、全国信访工作示范县等称号，基层治理实践展现活力且实现有序发展。

四、基层治理结构优化的路径和机制分析

善治能力提升离不开基层治理结构优化。本文基于“理念—方式—过程—目标”的“四位一体”的积极治理分析框架，强调民心政治和共同缔造，注重优化治理方式，治理过程更加集成敏捷，从而迈向诉源治理和精细化治理。优化能力结构、条块结构、互动结构和关系结构，推动多元主体多

① “双报到”指单位党组织到驻区社区党组织报到，在职党员到常住地社区党组织报到。“双报告”是驻区单位党组织向上级党组织报告党员下沉社区工作情况和履行社会责任情况，在职党员向所在党支部报告参与社区活动情况。

② 何得桂、王盛罡：《习近平总书记关于社会治理重要论述的深刻内涵与理论价值》，《湖北行政学院学报》2023年第3期。

维互动，总体上形成上下互动、左右协同、共同缔造的积极治理机制，促进基层治理现代化。

（一）实现路径：“四位一体”积极治理体系

1. 以民心政治和共同缔造协同促进基层善治

基层治理实践过程要充分掌握民情民意，注重化解群众的操心事、烦心事和费心事，增强他们的获得感和幸福感，也要彰显和践行共同缔造理念。共同缔造的核心是共同，目标是共治，重视人民群众的积极参与和深度参与，激发其参与活力，促进共同治理。S县委书记民情“三本账”制度畅通和拓展民情民意向上表达通道，公共部门迅速回应依法分类处置，并接受社会监督，形成了“群众说事—书记接事—组织办事”的闭环式基层治理体系。截至2023年年底，S县、镇（部门）两级书记累计受理各类民情12732件，已办结12549件，办结率达98.56%，回访率达100%，群众满意率达98.7%，其中，县委书记受理5297件，已办结5250件，办结率达99.11%，回访率达100%，群众满意率达99.73%^①。人民诉求得到有效及时回应，群众参与互动的信心和积极性增强。

2. 以问题导向和创新导向优化基层治理方式

治理方式关乎基层治理现代化的成效。有效的基层治理具有灵活性和集成性特征。面对复杂多变的基层治理环境，S县以问题导向和创新导向调整优化治理方式，及时识别治理问题，以积极回应治理问题为前提开展治理实践，通过创新社会治理方式，科学配置治理资源，进而破解治理难题。S县“镇村工作一体化”机制侧重于层级互动和优势互补，选派镇干部下沉基层末梢，及时下沉驻村工作队。“我们现在的工作更多是直接和农民接触，村里出现什么问题就要解决什么问题，解决问题总是能想出办法，这是和我以前工作的最大区别”^②。把问题导向和创新导向相结合，驻村干部做好基层工作，积极协调各类治理要素下沉至社区基层，进而增强基层社会治理能力。

3. 以敏捷治理和全过程治理驱动有效治理

敏捷治理和全过程治理是积极治理的重要体现。积极治理视野下基层治理是关注治理问题发生原因、注重治理发展趋势和重视影响后果的全过程治理。敏捷治理注重精准识别社会问题、研判风险，治理过程快速响应并积极介入。多元治理主体应积极协同、分工协作，在一定治理结果的基础上积极调适，进而达到预期治理目标。通过“五同”工作机制，S县从组织同建到效果同评，即从治理行为到治理效果，这反映全过程治理思路和路径。与此同时，党员“双报到、双报告”制度积极主动地回应人民治理需求，驱动基层社会治理创新。S县C镇吸纳93个辖区单位党组织2178名党员下沉社区，推行“群众点单、社区派单、党员接单”模式，2023年以来，共办结社区群众反映的各类诉求1310件，实现居民“微心愿”420件^③。敏捷治理和全过程治理驱动社会权益保障以及回应利益诉求，促进治理主体积极互动。

4. 以诉源治理和精细化治理迈向善治目标

构建安定有序且充满活力的基层社会是国家善治能力的重要彰显。把诉源治理作为善治的基本要求，书记民情“三本账”制度注重前置处理社会治理问题，多元化解矛盾纠纷，从源头上减少治理问题，以降低治理资源错配状况，提高基层治理精准度。“三共六制”制度中治理主体共建治理

① 《书记民情“三本账”——石泉县推进主题教育解决群众急难愁盼问题》，石泉县人民政府，<https://www.shiquan.gov.cn/Content-2657414.html>，访问日期：2024年5月15日。

② 胜利村驻村干部访谈记录（访谈编号：SLC20230802）。

③ 《石泉：“三大举措”推动“五同”工作机制走深走实》，陕西党建网，<https://www.shiquan.gov.cn/Content-2569018.html>，访问日期：2024年5月16日。

平台、共治基层事务、共享治理成果。各方治理主体基于基层党组织的领导,健全需求清单和供给清单,共同打造共建清单,准确对接治理资源,明晰治理任务,落实治理责任,深化精细化治理,提升群众对基层工作的满意度。2018—2022年,S县连续被评为全国信访“三无县”,荣获“平安铜鼎”、全国信访工作示范县等称号。诉源治理和精细化治理以务实管用的方式提高基层治理水平,从而确保基层社会安定有序且充满活力。

“四位一体”积极治理从治理理念、治理方式、治理过程、治理目标协同一体推进基层社会治理有效。S县注重及时发现民情民意,通过书记民情“三本账”制度积极为民做事,促进基层善治。与此同时,坚持基层社会治理方式多元化且与时俱进。面对基层治理力量薄弱,S县将县镇干部力量下沉村社区,通过问题导向和创新导向优化治理方式。基于治理过程角度,S县以科学优化为方向,从问题意识出发,创新“五同”工作机制,强调多元主体的积极互动,以敏捷治理和全过程治理的治理方式提升基层善治能力。敏捷治理从治理主体的状态出发,全过程治理基于治理主体的活动范围,二者从状态和范围角度丰富治理主体互动行为,使其互动更加立体、动态和可持续。书记民情“三本账”制度强调诉源治理和精细化治理,前者从治理前一环节积极化解矛盾纠纷,后者要求治理全过程的精细高效,更好实现安定有序且充满活力的治理目标。由此可见,各实现路径分别归属于“理念—方式—过程—目标”“四位一体”积极治理分析框架,共同推进基层治理结构优化。

(二) 实现机制:系统联动、共同缔造的积极治理

作为创新基层社会治理的有效路径,积极治理从系统联动、共同缔造多方位积极协调互动,在积极政府、双向互动、党领共治和共同缔造各方面均形成独特机制(见图2),进而增强基层善治能力和提升治理水平。

1. 基于“积极政府”下沉服务和提升能力

政府作为积极行动者在中国式现代化进程中扮演积极角色。主动性、权威性和高效性是它的显著特征。政府应利用合法性和治理权威以主动承担治理任务。S县政府扮演积极行动者角色,主动创新社会治理模式。它实施“镇村工作一体化”机制,将干部力量、治理资源、治理平台等积极治理要素下沉基层末梢。“之前乡村和社区干部力量明显较弱,同时面临治理事务繁重、治理要求不断提高的问题。实施‘镇村工作一体化’机制是顺应现实需求的,我们发现补充了基层干部力量,而且还让干部真正走入群众身边,解决其烦心事,干部自身价值感和获得感都得到了提升。^①”采取积极行动推动党组织下沉至居民,统合全部治理要素,构建“横向到边”的基层社会,以为民造福,解决好群众的急难愁盼事情。基层政府按照国家意志下沉治理服务,有效提升乡村社区治理能力。一方面镇级干部成为基层社会发展的补充性力量。另一方面,优秀干部联带帮扶,以强带弱,进而培养村、社区基层干部能力。基层治理能力得以整体提高,且进入良性循环过程,增强各类组织的工作能力,提高末梢层级的内生治理能力。

2. 基于双向互动治理促进民意上浮和条抓块统

我国基层社会具有鲜明的科层化特点。条块结合的治理结构是地方政府结构的一个最基本的特征^②。压力型体制下基层社会的条块关系较为复杂,权责不均容易导致治理难度偏大。上下互动的双向治理能够化解条与块之间的张力,促进条抓块统。书记民情“三本账”制度畅通自下而上的民意诉

^① 云雾山镇某村党支部书记访谈记录(访谈编号:YWSZ20230803)。

^② 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)》,上海人民出版社,2017年版,第93页。

求表达通道,更好地回应发展需求。S县委书记民情“三本账”制度实施前,群众遇到事不清楚谁负责和怎么解决。目前所有村、社区公示各级党支部书记电话,构建书记与群众的关系链条,通过“关键人”抓“关键事”的机制,推动治理结构扁平化、高效化。县、镇、村三级党组织负责人注重主动收集民情,防范和化解多元矛盾纠纷,强化源头治理,突出以党组织为结构要素的上下左右贯通的双向互动治理,这释放了党建势能和发挥组织功能,推动“横向到边”“纵向到底”取得预期效果。

3. 基于党领共治驱动基层社会治理的互动性

通过践行党的群众路线,公共部门积极联系和服务群众,从行政体制内部动员转向群众动员和社会动员,充分发挥党组织服务为民、治理为民的功能。“三共六制”主要是基于党领共治格局,动员多元治理主体,统合治理资源。人民群众既是治理对象也是治理主体。党组织和人民群众共同参与基层治理可以形成强大治理力量。“我们在组织上坚持‘三共六制’模式,有效结合共同建设。我们建立了六支志愿服务队,以前是干部在做事,现在干部更多是帮助社区解决不好解决的问题。同时,组建志愿服务队既动员群众,又可以和共建单位一起围绕社区民生实事、发展需求开展工作,以党建引领促进社区发展”^①。构建基层社会良性互动结构,党组织领导共治,人民群众等各社会组织主动参与治理。人民群众为治理主体,党组织是联结各治理主体的黏合剂,从而加强各主体的利益互动关系。将它联结到一个有序的资源共同体和利益共同体,从而强化各治理主体的积极互动关系。在纷繁变化的基层社会,健全党领共治和多元治理主体共同体利益机制,促进党组织和治理主体良性互动,进而增强治理效能。

4. 基于政府、社会和民众以共同缔造积极关系

践行党的组织路线和群众路线,共同缔造彰显以人民为中心的发展思想。共同缔造是中国共产党的基层组织带领人民群众共同创造美好幸福生活的实践^②。政府、社会和民众都是追求幸福美好生活的缔造者,应通过直接联系和服务群众,深化基层社会治理,进而增强治理合力。党建引领基层社会治理的“五同”工作机制,“同建”是基础,“同管”是条件,“同办”是前提,“同治”是核心,“同评”是保障,它们协同驱动,进而将政府意志、民众意愿与社会需求积极耦合。“具体落实‘五同’机制,我们从微讲堂、微心愿、微实事、微治理、微驿站抓起,来满足群众需求。今年以来,我们社区一共收集41件心愿,办结38件,社区居民的安全感、幸福感和满足感得到很大提升”^③。与此同时,中国共产党的领导贯穿于共同缔造的全过程和各方面。基层治理包括纵向维度国家对基层的治理以及横向维度基层社会的自我治理。共同缔造不仅是认识论,也是方法论。国家、社会、民众以共建共治共享为目标,把国家治理与社会治理统一起来,三者协同治理、共同行动,组成积极治理共同体,共同缔造美好幸福生活。

基于积极治理优化基层治理结构,进而提升善治能力。条块关系是基层政府运作体系的一部分。如果条块关系失衡,接受上级任务的基层政府将面临“层层加码”困境,进而影响治理效能。注重立体化协调互动的积极治理,在积极政府、双向互动、党领共治和共同缔造方面均有独特机制,从全过程、全方面推动治理主体共同缔造,从而能破解条块失衡、增强基层社会治理能力和治理水平。从党领共治角度看,通过自下而上统合民意,向国家上传民情,进而增强了国家、党组织和人民群众的互动性,优化互动结构。从积极政府角度看,作为核心治理要素的党组织不断加强有

^① 北街社区党支部书记访谈记录(访谈编号: BJSQ20230731)。

^② 黄凯斌:《共同缔造:中国共产党政治功能的实践表达》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2023年第1期。

^③ 北街社区工作人员访谈记录(访谈编号: BJSQ20230731)。

形覆盖和有效覆盖，使之延伸到基层社会末梢；注重下沉式服务，从而强化基层治理能力并改善能力结构。基于治理重心的持续下移，双向互动治理更加强调公共治理的社会参与度。民众积极表达利益诉求，基层政府上传民意到国家，二者良性互动，贯通条块结构。国家、党组织和人民群众三者共同缔造，注重治理重心向下，人民群众注重表达利益诉求，党组织从左到右，从治理力量维度调动治理主体共同发力。三者共同缔造，而不是单一个体治理，要优化各治理主体关系，促进积极关系结构发展。基层治理互动结构优化推动治理能力结构有效提升，有力促进条块结构贯通，进而维系积极关系结构。积极治理以上四项机制共同作用、相互支撑且相互促进，进而促进基层治理结构整体优化，推动基层善治能力提升。

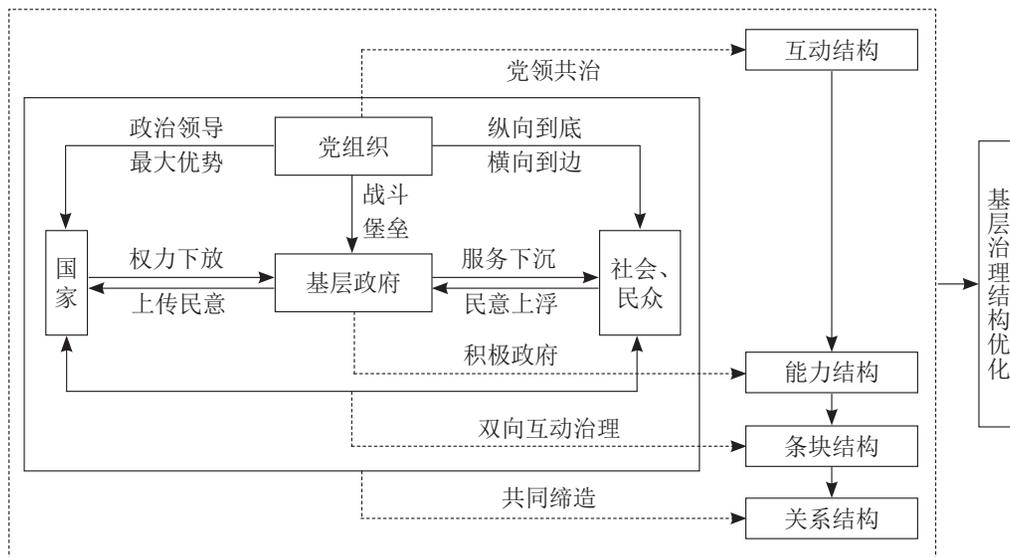


图2 积极治理视野下基层治理结构优化的机制示意

五、主要结论与研究展望

基于复杂多变的治理情势，S县积极探索社会治理的有效实现方式，优化基层治理结构，既回应了治理与发展的需求，也稳步提升善治能力，契合治理现代化要求。本文基于积极治理视野分析现代化进程中的基层治理结构优化问题，主要结论如下：

一是积极治理注重积极化的治理理念，强调多元主体深度互动，以敏捷集成的治理方式化解矛盾纠纷，促进基层安宁有序且充满活力。不同于积极政府、积极公民，积极治理内涵更为丰富。它从积极治理理念、治理方式、治理过程、治理目标等维度驱动地方善治。坚持积极治理，S县社会治理模式是政府主导的，治理主体是人民群众。它注重行政干预，但是积极治理不是强制性干预，而是积极向好的干预治理。它突出民心政治导向，以国家意志积极引导个体行为，最终形成既有秩序又有活力的基层社会。

二是积极治理视野下基层社会的共同缔造行为推动能力结构、条块结构、互动结构和关系结构的优化，较好地破解治理难题。S县通过下沉治理要素，镇村工作一体化机制增强基层治理整体能力，进而改善治理能力结构；注重系统联动回应民意，书记民情“三本账”制度促进政府与群众沟通扁平化，优化条块结构；以党领共治统合治理主体，“三共六制”制度优化主体互动之间的结构；

以“五同”工作机制为抓手，通过参与治理和共同缔造，二者协同推进各主体的积极关系结构形成。事物因结构而产生相应的功能。优化基层治理结构，除了以良性互动和积极关系激发基层治理活力，还以条块协同的条块结构和多维能力结构保障基层治理秩序，更好地回应基层基本问题并且健全了基层治理体系。

三是积极治理在一定程度上克服科层治理和模糊性治理的限度，持续优化治理结构，进而形成治理闭环。积极治理注重内源式参与治理，而不是单一自上而下的行政推动。S县委书记民情“三本账”制度畅通自下而上民意表达通道，使国家意志与人民意愿相统一，深化了系统联动，从而在一定程度上拓展了科层治理。政府部门之间职责模糊、政策不兼容甚至相互冲突的现象，在一定程度上限制政府整体治理成效的提升。积极治理是一种精准化、敏捷性的治理，瞄准安定有序且充满活力的治理目标，调整治理结构，从积极治理理念到集成敏捷的治理方式，再到积极互动的治理过程。

本文构建积极治理的分析框架，在一定程度上丰富了基层治理理论视角，反映出以全过程治理和民心政治为核心的治理路径，彰显了善治思维导向的治理创新以及治理结构改善。中国式现代化进程中，增强国家善治能力要注重从基层治理创新行为提炼新理论，从而丰富公共治理学术话语体系。此外，要注重积极治理取向并强化创新导向，提升善治能力，进而更好地推进基层治理现代化。

The Path and Mechanism of Grassroots Governance Structure Optimization from the Perspective of Active Governance

——A Case Study of Innovative Social Governance Practice in S County

ZHANG Xinyu HE Degui

[Abstract] Grassroots governance structures are related to a country's capacity for good governance. Practical cases of grassroots social governance show that active governance that focuses on the co-governance of the party leader is conducive to the optimization of the governance capacity, block, interaction, and relationship structures. Compared to hierarchical and ambiguous governance, active governance demonstrates the concept of good governance, with people's politics and co-creation as the main orientation. It strengthens problem-oriented and innovation-oriented approaches to optimizing grassroots governance. Through agile and whole-process governance, active governance drives the governance process of active interaction between multiple subjects and helps grassroots society move toward the expected goals of stability, orderliness, and vitality with source and refined governance. Improving governance capacity with the concept of "active government", adjusting the block structure with the help of two-way interactive governance, improving the interactive structure through party-led co-governance, and building a governance mechanism based on the joint construction of active relationships between the state, society, and the people effectively promote the optimization of the grassroots governance structure, which then improves the ability of grassroots good governance.

[Key words] Active governance; Governance Structure; Grassroots Governance; Good Governance Capacity

(责任编辑：冯贺霞 责任校对：戴瑶)