

基层公共治理结构与框架的困境及其重塑对策分析

杨俊先

西南大学国家治理学院, 重庆

收稿日期: 2023年9月19日; 录用日期: 2024年1月2日; 发布日期: 2024年1月11日

摘要

基层公共治理是国家治理体系与治理能力的重要组成部分, 是落实治理任务最基本的单元。新时代下, 基层公共治理结构与框架不断得到创新, 但在权力、资源、基层干部、参与程度及监督评估等方面仍面临着较为严重的困境, 研究发现, 为进一步提升基层公共治理效能与效率, 应明确职责关系, 优化业务流程、加强资源整合与优化配置、加强基层干部队伍的能力建设、建立多元化参与渠道与机制、建立有效的沟通渠道与机制、推动信息化建设与改革、完善监督机制, 以实现对基层公共治理结构与框架的重塑与再造。

关键词

基层公共治理, 结构与框架, 重塑与再造

Analysis of the Predicament of Grassroots Public Governance Structure and Frame-Work and Its Reshaping Countermeasures

Junxian Yang

College of State Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Sep. 19th, 2023; accepted: Jan. 2nd, 2024; published: Jan. 11th, 2024

Abstract

Grass-roots public governance is an important part of the national governance system and governance capacity, also is the most basic unit to implement the governance task. In the new era, the structure and framework of grass-roots public governance have been continuously innovated, but it still faces serious difficulties in terms of power, resources, grass-roots cadres, degree of participation, supervision and evaluation, etc. The research finds that in order to further improve the effectiveness and efficiency of grass-roots public governance, responsibilities should be clearly defined, the business process should be optimized, the integration and optimal allocation of resources should be strengthened, the capacity building of grass-roots cadres should be improved, the diversified participation channels and mechanisms should be established, the effective communication channels and mechanisms should also be established, the information construction and reform should be promoted, and the supervision mechanism should be improved, so as to achieve the reshaping and reconstruction of the grass-roots public governance's structure and framework.

Keywords

Grassroots Public Governance, Structure and Frame, Remodeling and Reconstruction

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

公共治理理论的兴起和发展源于 20 世纪 90 年代，是对传统的公共行政和新公共管理的一种超越。1887 年，美国学者伍德罗·威尔逊发表的《行政学研究》被学界公认为是传统公共行政研究的标志性起点，随后马克思·韦伯的理想官僚制理论以及泰勒提出“向管理要效率”的科学管理理论，推动传统公共行政不断发展。20 世纪 70 年代末期，以哈耶克为代表的新自由主义理论逐渐凸显，官僚制的弊端逐渐显现，传统公共行政受到挑战，西蒙对传统的“行政谚语”进行了批判性思考，由此诞生出许多新公共管理理论和范式，大多是强调市场化管理，认为市场才是公共服务的提供者，政府应当将公共服务外包出去，更加强调的是政府的掌舵作用，而不是划桨。20 世纪 90 年代末期，为解决日益繁杂的公共事务，满足公民日益多样化的实际需求，克服传统公共行政的弊端，公共治理理论应运而生，可以说是 21 世纪一种新的治理理论。

进入新时代，在借鉴西方治理理论的基础上，我国结合具体实际不断探索中国式的公共治理体系，党的十八届三中全会提出要将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标，在这一框架下，十九届四中全会明确提出要构建基层社会治理新格局，习近平总书记在贵州调研时指出：“党的工作最坚实的力量支撑在基层，经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题也在基层，必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，丝毫不能放松。要重点加强基层党组织建设，全面提高基层党组织凝聚力和战斗力[1]。”党的十九大提出要努力打造共建共治共享的社会治理格局，这为新时代下如何创新发展公共治理明确了方向，同时，习近平总书记还指出：“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作[2]。”可见基层作为社会治理中最为基础也是最为重要的一部分，其治

理体系和框架的重塑与再造对于提升社会治理有效性、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

2. 文献综述与述评

2.1. 文献综述

基层公共治理是国家治理体系与治理能力现代化建设的重要组成部分，也是落实各项具体工作任务的“最后一公里”，因此，基层公共治理的结构与框架体系的构建对于基层公共治理的建设与发展具有深远意义，国内关于基层公共治理结构与框架的研究成果也较为丰富。

首先，在党委和各级党组织方面，赵昕认为党委应当以“人性化”管理为切入点，从管理制度人维化、组织流程自维化、监督管控法维化的“三维共治”出发进行自我建设，从而使得基层党委的管理效能能够得到有效提升[3]。刘毅、杜彬伟认为，基层党委落实主体责任是全面从严治党的关键一环，在落实基层党委全面从严治党主体责任的过程中，必须有一个从面到点，再从点到面的建设过程[4]。陈发桂从基层党委依法执政的角度出发探究了其动力机制，他认为应当完善激励机制、约束机制、监督机制，共同构建动力机制，从而促使基层党委在执法过程中实现从政治权衡到遵纪守法的转变[5]。廖熊军认为，在新形势下应当思考如何健全基层开放式党委会议制度，其路径中创新组织领导方式是前提，完善激励保障机制是关键，二者之间是相互联系、相辅相成的关系[6]。

其次，在基层政府方面，马佳铮、郎玫指出，基层官员容易出现创新泛化现象，进而导致“伪创新”的问题，因此在迈向共同富裕的进程中，应当把握好协同思维，处理好新旧、长短关系，建立起创新生态系统，提高创新的效率与效果[7]。林仁镇等人从微观行动逻辑出发，以多个试点城市为例，在差异化资源整合模式的基础上，探究分析了在纵向政府层级下，中央政府、地方政府、基层政府在资源统合中分别遵循符号约束、资源锚定中的功能重配、资源拼凑中的调适行动的差异化逻辑，从而推动政府间实现协同，形成合力[8]。韩艳丽、苗俊玲指出，基层政府“硬实力”已无法回应新时代新诉求，应当考虑从优化政府内部纵向权力关系、转变执行理念和思维以及不断创新相关制度与机制等层面探求提高基层政府“软实力”相应的策略和路径[9]。

最后，在村、社区组织以及公众方面，吴晓燕、陈权科以成都市清源社区为例，探究了“平台式”治理模式，认为新时代社区治理新模式应当聚焦治理与发展融合并行，通过社区空间功能的开发和重组，提升社区治理的水平[10]。张毅等学者运用 OLS 回归和 Logistic 回归等定量研究方法，对 L 省基层社区组织任务偏差的影响因素和机制进行了深入的分析，并提出要从监督机制和领导能力建设两个方面出发去纠正这种现象[11]。郝丽、王波通过对公众参与基层治理的困境进行分析，发现公众在参与基层治理过程中存在参与主体、参与渠道、参与程度等方面的问题，因此要注重对利益机制、组织机制、决策机制、监督机制和协调机制五大机制的构建与完善，从而提高公众的参与度[12]。

2.2. 文献述评

我国关于基层公共治理的研究成果较多，涉及到的研究范围较广，在基层公共治理的结构相关的研究中，大多是围绕基层党委和各级党组织、基层政府、社区组织以及公众的自身建设来进行研究，有的学者通过分析不同的治理模式，从纵向上厘清目前各级政府存在的资源统合问题，有的以某些城市为案例，通过定性或定量的方法对基层公共治理的现状及其面临的困境进行分析，旨在提高基层公共治理的效率和效能，还有的学者从公众的角度出发，对他们参与基层公共治理的困境进行分析，并通过研究提出了相应的对策建议。可见，在新时代新形势下，各学者不断探究我国的基层治理现状，不断创新基层

治理理念，优化治理结构与框架，简化治理流程，促使了基层公共治理水平不断得到发展和提高。

3. 基层公共治理的结构与框架及其困境分析

3.1. 基层公共治理的结构与框架界定

党的十八大以来，基层公共治理逐渐形成多元主体的治理格局，且各主体之间的结构具有网格化的特征。首先是基层党委和各级党组织，作为基层公共治理的领导者，基层党委和各级党组织具有领导和协调各方主体、负责制定总体治理方针和政策、监督调查、责任追究等职责；其次是基层政府，党的十八大提出要建立人民满意的服务型政府，因此基层政府的职责不仅要完成上级党委下发的任务和要求，协调好村、社区和公众，还要注重“服务”，完成好一个服务型政府该履行的职责，既要将权力下沉，又要管理好各方主体；再次是村、社区组织，作为协调基层政府和社会公众的关键组织，起到了重要的桥梁作用，一方面要协助政府完成公共服务的提供，另一方面协调、沟通、反馈公民的需求，以实现促进民主参与、社会和谐发展的目标；最后是公众，作为基层公共治理的重要主体之一，具有与基层政府一起合作协商、积极主动参与公共服务的职责，同时作为公共服务的享受者，又具有参与决策和监督的作用。

自 2010 年开始，党中央在基层治理的过程中就非常注重治理主体的多元化发展，同时也非常重视各多元主体在治理过程中的协同作用，党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出：“按照健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局的要求，加强社会管理法律、体制、能力建设。”强调了各方主体应在党委的高度领导下充分合作，共同构建公共治理新格局，这也与协同治理理论高度吻合，该理论作为一门交叉的新兴理论，主要是指在开放系统中寻找有效治理结构的过程[13]。基于以上分析，本文以协同治理理论为基础，构建了基层公共治理结构与框架的网络关系图(如图 1)。



Figure 1. Diagram of Grassroots public governance structure and framework network

图 1. 基层公共治理结构与框架网络关系图

3.2. 基层公共治理结构和框架的困境分析

新时代以来，在党中央的高度领导和带领下，基层公共治理的结构与框架在理论上和实践中都不断得到优化与调整，但仍有不少学者从理论研究、案例研究等视角出发，深入分析了基层公共治理在结构和框架上存在的困境，这为基层公共治理在结构上存在的问题提供了较好的理论基础和现实依据。本文基于各学者的相关研究，在深入总结分析后发现：目前基层公共治理的结构和框架仍然存在一定的“碎

片化”特征，在权责分配、资源配置、信息协调以及评估监督等方面仍面临着亟待解决的困境。

3.2.1. 权力分散，责任不明

正是由于参与主体的多元化，基层公共治理涉及到多个职能部门和机构，进而导致各方权力分散，责任不明。产生这一困境的原因在于基层公共治理中的岗位职责设置不够明确，缺乏对应的职位分析制度，并且在权力上采取了事权分离的做法，导致上下级政府之间滥用力，出事互相推诿，不承担责任[14]。这会使得许多政府官员对自身职责不够清楚明确，关注得更多的是任务的结果，最终可能会导致基层公共部门权力分散，职责不清，治理流程紊乱。从公民来看，由于自身的主人翁意识薄弱，自身职责不清，无法积极的监督和反馈各主体的权力与责任；从村、社区组织来看，由于下达任务的主体较多，涉及到的管理范围宽泛，因此无法明确自身的权力与职责范围；从基层政府看，作为基层公共治理的重要执行部门，所涉及到的业务非常繁杂，容易走入全能型政府的困境，且各政府公务人员自身因缺乏相关专业知识，导致公共治理意识相对较为薄弱，因此对自身的职责问题尚缺乏较为清晰的认知，对于基层群众的需求无法完全的满足。因此，虽然基层各级组织划分了具体的岗位，但对于各岗位的权力与责任却很少有清楚明确的说明与界定，加之有的公务人员身兼多职，其自身权力与职责本就交叉混乱，因而导致基层治理组织权力分散、责任不明。

3.2.2. 资源短缺，配置不均

基层公共部门所要处理的事务本身就纷繁复杂，但基层的资源又十分有限，因此存在资源短缺，配置不均的困境。例如，范黎波等学者将内卷化理论作为研究视角，分析了基层公共治理陷入重负困境的逻辑，他认为村、社区组织等供给的资源不足才是造成“内卷化”困境的根本原因[15]。可见，对于基层政府来说，其所要管理的业务内容比较广泛，这就造成了基层政府难以将有限的资源公平分配到各项业务上，只能根据业务的紧急与重要程度对资源进行相对合理的分配，这就使得某些业务分配不到相应的资源，因此许多群众的需求得不到满足；而对于村、社区组织来说，由于上级政府下沉的资源有限，其所获得的经费与资源是远远不够的，因此存在经费短缺、资源短缺、人员短缺的“三缺”现象，加之自治组织的资源获得资源的渠道是单一的，仅来自于上级基层治理组织，只能根据上级组织所下放的权力与资源开展工作，这就意味着资源在下级基层组织中存在紧急性导向、部门利益性导向等特点。

3.2.3. 基层干部治理意识薄弱，能力不足

基层干部作为基层公共治理的主体力量，关乎基层治理成效的好坏，因此基层干部的治理意识与治理能力显得尤为关键，但由于基层一部分干部的资历较老，会因为自身工作经验较为丰富而存在一些固化的思维与管理方法，加之缺乏新时代背景下系统的培训经历，从而导致自身具备的专业知识以及公共治理意识和理念较为薄弱等问题。例如，熊国庆以宣汉县为例，通过展开实地调研，发现该地基层干部队伍存在政治意识薄弱、能力欠缺等问题[16]。新时代以来，乡镇干部队伍建设也存在能力素质跟不上时代发展的要求、思想要求与现实不匹配等问题[17]。可见，基层干部队伍在一定程度上会影响和制约推进基层治理现代化的进程。但实际上对于上级政府而言，相对会更加注重办事的结果，致使下级基层干部的结果导向突出，而对治理过程相对比较轻视，大部分基层干部会较多的运用自身的工作经验进行工作，而较少的将现代化理论应用于实际工作当中。因此各基层干部大部分会存在对政策的理解与分析不够、自身创新能力不足、领导与管理队伍的方法与能力不足、资源整合能力不足、对法律法规的重视不够等问题，由此可见，其实际工作能力还有待提升，基层治理理念与意识还有待进一步加强。

3.2.4. 社区和公众参与度低

社区公众作为基层的主要服务对象，参与到基层公共治理中去能够在实践中践行和发展全过程人民

民主,但由于自身缺乏主动意识,导致社区居民普遍存在缺乏主动参与性、对居民委员会的意见进行被动应对,或是对政府的号召进行被动回应,有价值的决策、管理和监督等参与行为较为匮乏等问题[18]。因此在决策过程中参与度较低。本文分析得出造成公众参与程度较低的原因主要有以下三个方面:一方面,基层公共治理的决策大多由基层政府部门或者相关机构独立完成,这也就意味着公众的许多实际需求难以得到满足,加之缺乏有效的参与机制,使得社区居民的需求和建议难以得到收集和反馈,也使得居民之间的互动形成了阻碍,在公众之间难以形成共识,导致社区公众难以参与到基层公共治理中;另一方面,基层的信息获得渠道较为单一,使得公众无法及时的了解和传播相关信息,因此对于上级部门的决策信息无法掌握,就无法了解到自身的利益现状,无法参与到决策中;再者,由于社区组织自身建设不全,力量薄弱,缺乏组织形式和相关的社区平台,这就阻碍了社区居民之间的互动与交流,就无法对整体局面形成全面的认识 and 了解,这就直接影响到社区和公众的话语权,结果是不能直接的对相关问题予以及时的反馈,因而造成其参与度较低。

3.2.5. 沟通协调困难

基层公共治理具有网格化的多元主体结构,由于各主体在进行基层公共治理的过程中可能会存在“理性经济人”的行为,因此会存在一定的利益冲突与分歧,所以会导致沟通协调产生困难,加之部门或个人会因为利益问题而传递不完整或有误的信息[19],基层会出现“信息不对称”的行为,这种现象既表现在上行沟通的“偏差”,也表现为下行沟通的“阻塞”,而官僚主义和形式问题则是造成该问题的重要因素[20]。可见公众与基层政府之间信息传递普遍会有偏差,基层政府存在不了解群众的实际需求、无法给予回应的困境,且各方利益主体所追求的目标也不尽相同,加之又缺乏有效的沟通协调方式和平台,公众缺乏沟通交流的技巧与能力,都会导致信息流通受到阻碍,进而影响基层公共治理的效果;其次,在信息方面存在不对等的困境,也会使得各主体间沟通协调困难。基层政府作为基层公共治理的重要枢纽,自然是掌握着更多的信息资源,而社区和公众所能掌握的信息资源往往是有限的,这种信息的不对等则会造成沟通协调的困难,因而使得公众更加难以参与到治理过程中去。

3.2.6. 信息透明度低

在基层公共治理中,信息的传播与共享是尤为重要的,但由于治理主体的多元化,各方主体在信息传播过程中会存在透明度低的困境,信息碎片化的问题仍然存在,造成该困境的原因主要在于数据壁垒与数据智能化不匹配,导致基层治理“信息孤岛”问题较为突出,信息整合与共享机制不完善[21]。这在多元化的基层治理主体之间表现得更为明显,首先,对于基层政府来说,由于扮演的是基层公共服务的主要提供者,具有独立进行决策的权力,只要基层政府在决策过程中缺乏透明度,就意味着决策的制定和执行缺乏公开性和可追溯性;其次,对于公众来说,身为公共服务的享受者,获取信息的渠道具有单一性的特点,而政府部门及其相关机构又缺乏主动公开信息的意识和机制,或者信息沟通的方式和渠道不畅通,公众无法完整的获取有关决策的过程、结果以及相关政策文件等相关信息,就无法了解决策产生的依据和理由,因而会直接限制公众对于决策的监督与参与,同时也会缺乏对政策的评估与反馈,更加无法行使监督的权力;最后,从舆论来看,由于公众对于上级的决策缺乏足够的信息,因而无法对相关问题进行有效的讨论,也无法与相关决策者进行互动和对话,所以公众的声音无法得到有效传达和回应,舆论对话的质量和有效性会受到一定的限制。可见,分部门分条块分主体采集的信息不易实现信息的共享,相反更加容易造成信息壁垒,使得各方主体在信息共享过程中容易出现“信息堵塞”的问题。

3.2.7. 缺乏有效的监督和评估机制

在当前基层公共治理中,绩效评估机制相对不够完善,这也导致了群众难以进行有效的监督,从而导致了基层公共治理的效率与效能难以得到有效提升。首先,在公务人员的绩效评估上,主要集中在“德、

能、勤、绩、廉”这几个定性评价指标方面，对基层治理的治理过程和方式、群众的监督与反馈等方面较为轻视，反而是强调以结果为导向去完成工作，公务人员在治理过程中所表现出来的个人功利色彩较为浓厚；其次，下级在治理过程中也会倾向于以减少和规避矛盾的方式去完成任务，这就导致了群众所监督与反馈的社会问题难以得到有效解决，加之缺乏有效的监督机制，会导致决策和执行过程不透明，会造成政策的低效或无效实施，更加会出现权力的滥用和腐败的滋生，更加弱化了群众实行监督与反馈的能力。目前“互联网 + 监督”的新模式是实现全面监督治理的时代化新手段，该模式在一定程度上实现了纪检监察、社会监督、群众监督、网络监督的深度融合，但仍面临监督领域不完整等瓶颈[22]。除此之外，乡镇公务员的绩效考核指标也缺乏针对性，并且考核方法主要以定性评价为主，平时考核弱，绩效考核结果的应用也并不充分[23]。可见，基层公共治理的绩效评估机制还面临着较为紧迫的困境。

4. 基层公共治理结构和框架的重塑对策分析

基于以上困境，本文提出应从以下几个方面出发，对基层公共治理的结构和框架做出进一步的重塑与再造，从而为新时代基层公共治理的有效运行打下坚实的基础。

4.1. 明确职责关系，优化业务流程

赵佳乐、王斌从职责关系、职能关系、权力清单三个方面为切入点，优化整合了基层公共治理的业务流程[24]。首先，在职责关系方面，应当为每一个岗位划定明确的职责范围，各部门及其工作人员应当在其职责范围内履行权利并承担相应的责任，同时还应当为各部门制定明确的相关工作制度，并通过正式文件进行落实，从根本上明确各部门的职责和责任，只有这样才能确保各职能部门的工作对接紧密、衔接通畅；其次，在基层公共治理业务流程上，应当重视工作流程、工作程序的规范，重视对业务流程进行创新和再造，对各职能部门和机构所涉及到的公共治理工作要在划清界限的基础上不断创新方法、规范流程，在各职能部门之间建立协同合作机制，可建立跨部门工作小组，定期开展协作和沟通，以实现工作的高效率与高效能；最后，要实行项目化、清单化管理，由基层党委及各级党组织首先做好顶层设计，将治理项目列为清单并进行编号，再由基层政府及社区组织通过量化后进行实施，以目标导向、问题导向、结果导向为切入点，将治理工作量化，并不断地迭代升级，使得业务流程更加精简和精细。

4.2. 加强资源整合与优化配置

基层在有限的资源条件下，要实现网络化的治理，就要加强对资源的整合与配置。面对我国基层社会治理面临着资源配置不足、公共服务质量有待提高的现实挑战，迫切需要拓宽治理参与渠道、优化资源配置与提升公共服务质量，应当考虑实现从“三社联动”向“五社联动”的转型，从而弥补“三社联动”在资源配置方面的被动性与滞后性，实现资源的整合，由此形成基层社会治理的“合力”[25]。首先应当建立信息平台，以供各类公共资源的共享和使用，信息平台可以是基于互联网建立的，也可以是一个信息交流实体中心，其目的主要是为了收集、汇总各类公共资源和信息，便于管理，也便于各方进行了解和选择；其次是建立资源交流和共享机制，对信息平台本身要进行规范化管理，对于资源的交流共享及其方式、规则、程序等要做出明确规定，要资源需求方发布所需信息与资源，而资源供给方要及时的予以回应，而平台作为对接方，要保障双方信息和资源互换的安全性与真实性，还可通过建立协同开发机制，实现多方资源的共享，以便更好地进行公共治理，提供公共服务；最后，建立公平、透明、规范的资源配置机制，建立资源调度和监管机制，优化整合资源配置，以确保资源的高效利用。第一步是要先获得资源，通过调研、走访、问卷等方式对资源的需求进行实际的评估，了解各组织和群众在教育、卫生、公共设施等方面的需要，获得资源后需要对各种资源进行整合、优化与利用，可以制定权重指标，

按照资源需求的紧急性与重要性对所获得资源进行优先级排序，之后再将资源整合到信息平台上，实现不同部门、组织之间资源的汇聚与共享。

4.3. 加强基层干部队伍的能力建设

基层干部是基层公共治理中不可或缺的重要组成部分，基层干部队伍的能力建设必不可少。一方面，在理论上，可以通过邀请专家学者通过定期开展理论培训、开展研讨会，系统地对基层治理核心概念及理论框架进行系统地讲解，通过建立学习型组织，鼓励干部将所学内容进行互动交流，注重持续的自我提升，使得基层干部能学习并研究基层治理相关理论，从而增强自身的理论基础，加深对基层工作的理解和认识；另一方面，在实践中，要为基层干部们提供更多实践锻炼的机会，通过组织基层开展实践活动、进行领导力培训以及实地考察等活动，让基层干部切身的近距离接触现实问题，从而更好地将所学的理论应用到现实中，通过解决实际问题来提高工作能力，以实践中所获得的经验与方法去更新理论，从而形成“理论 - 实践 - 理论”的闭环，不断提升基层干部的专业素养、工作能力和领导水平，不断夯实基层公共治理的人才队伍建设。

4.4. 建立多元化参与渠道与机制

进入新时代以来，党的十九大提出要建立“共建、共治、共享”的治理新格局，这就要求多方主体共同参与 to 公共治理当中。首先，要建立多元化的信息收集与反馈的渠道，可以通过设立意见箱、举办公开听证会、开展网络问卷调查等方式，多渠道收集各利益相关方的意见和建议，可通过选举居民代表、设立社区委员会或居民议事会等方式，鼓励群众积极参与到社区居民自治组织中，积极表达意见与需求，并及时反馈参与结果与后续措施，提高自治组织、居民积极参与基层治理的动力；其次，以网络技术为载体，以“公平、公正、公开”为原则，建立健全多元化参与机制。借助信息技术，构建数字化参与平台，提供在线意见收集、投票决策等功能，让居民足不出户就能参与基层公共治理，同时，要对居民提供相关技术培训与指导，让居民能够掌握和使用相关网络技术工具，从而更好地促进基层公共治理的多元化参与。

4.5. 建立有效的沟通渠道与机制

新时代背景下，实现多元主体网络治理新格局的基础是建立有效的沟通渠道与机制。首先要建立信息公开与透明的机制，借助政府网站、社交媒体、公告栏等平台与媒介发布相关信息，使得公众能够及时准确地了解到上级机关的政策、决策等重要信息；其次是建立有效的沟通渠道和机制，可通过定期举办座谈会、召开会议、建立热线电话、开通服务窗口、建立在线平台等方式，为居民提供互动交流的空间，拓宽沟通与反馈意见的渠道。针对重大决策和政策，可以召开公开听证会，邀请各利益相关方参与，积极听取他们的意见和建议，促进公众参与和决策的公正性。

4.6. 推动信息化建设与改革

随着互联网技术的迅猛发展，公共治理方式与手段逐渐实现网络化、信息化，推动信息化建设与改革是基层公共治理发展的必要路径。首先，要加强基层信息化基础设施的建设，包括网络、硬件设施、软件设施等，培训各部门及人员使用信息化设施的能力；其次，建立健全信息化平台的法律法规，包括对信息化建设与改革的目标、原则以及政策措施等进行规范化，也包括相关鼓励基层组织开展信息化工作的激励措施，以便更好地实现信息的整合与共享；最后，要充分利用数字化治理理念，大力推动电子政务的发展，推动基层组织充分将政务服务向网上迁移，利用大数据、人工智能等技术，加强对基层公共治理的监测与分析，为科学决策提供支持和保障，从而更好地提供便民、高效的服务。

4.7. 完善监督机制

基层公共治理的公正、公平、透明离不开一个有效的监督机制，同时也是推动基层公共治理规范化运行的重要保障。首先，应从多方主体出发，构建多元化的监督主体，可以通过建立独立的监督机构，鼓励市民组织和社会组织参与监督、加强媒体监督等方式，形成监督合力，从而增加监督的广度与深度，提高监督的效果；其次，强化责任追究机制，通过规范相关法律法规，对考核评估制度、举报制度、投诉机制等进行明确规范，对违规违纪行为进行严肃查处，实现监督执纪一体化，同时还要加强监督机构与执法机构之间的协作配合，确保责任的追究；最后，要培养和强化社区自治组织与群众的监督意识，从思想上筑牢公民的监督意识，通过多形式的途径与方法加强宣传教育，为群众提供畅通的举报投诉渠道，同时设立奖励制度，激励群众能动地参与监督，使得监督机制不断得到发展与完善，推动基层公共治理更加公平化、透明化。

5. 结论

在新时代背景下，基层公共治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的关键一环，是实现有效公共治理最基本的单元，基层公共治理本身的结构与框架关系到整个基层公共治理的运行环节，但研究发现，基层公共治理的结构与框架在实际运行过程中还面临许多困境，各组织需要以公共利益为目标，从结构上明确职责关系，优化业务流程、加强资源整合与优化配置、加强基层干部队伍的能力建设、建立多元化参与渠道与机制、建立有效的沟通渠道与机制、推动信息化建设与改革、完善监督机制，实现对基层公共治理结构与框架的重塑与再造，推动“共建、共治、共享”的基层治理新格局，推动国家治理体系和治理能力的现代化发展。

但是，本文仅以协同治理理论为基础，在理论层面上对基层公共治理的结构和框架及其面临的困境进行了探讨，并提出了相关改进的对策和建议，未来可考虑更多的从基层实际个案出发，通过实地调研，进一步对基层公共治理的结构和框架的现实困境进行研究，也可从多个案例的视角出发，通过实证研究进一步探讨基层公共治理结构与框架的运行机制、优化路径等问题。

参考文献

- [1] 汪志球, 苏滨. 凝聚群众 推动发展[N]. 人民日报, 2021-05-30(007).
<https://doi.org/10.28655/n.cnki.nrmrb.2021.005639>
- [2] 何欣. 奋力推进市域社会治理现代化[N]. 贵州日报, 2021-02-07(007).
<https://doi.org/10.28255/n.cnki.ngerb.2021.001143>
- [3] 赵昕. 基层党委人性化管理“三维共治”探究[J]. 领导科学, 2019(20): 11-13.
- [4] 刘毅, 杜彬伟. 基层党委落实全面从严治党主体责任的思考[J]. 学习与实践, 2016(10): 67-72.
- [5] 陈发桂. 全面依法治国进程中基层党委依法执政的动力机制研究[J]. 理论探讨, 2015(5): 114-117.
- [6] 廖雄军. 建立健全基层开放式党委会议制度的思考[J]. 领导科学, 2013(8): 41-42.
- [7] 马佳铮, 郎玫. 共识与分歧: 基层官员对政府创新的差异化认知及其影响[J]. 兰州学刊, 2023(8): 90-102.
- [8] 林仁镇, 唐煜金, 文宏. 差异化协同: 开放试点中纵向政府间资源整合的行动逻辑——基于市域社会治理现代化试点工作的分析[J]. 公共管理学报, 2023, 20(4): 78-92+171-172.
<https://doi.org/10.16149/j.cnki.23-1523.20230802.001>
- [9] 韩艳丽, 苗俊玲. 国家治理现代化中基层政府软执行力提升研究[J]. 学术交流, 2022(10): 36-52.
- [10] 吴晓燕, 陈权科. 空间再造: 治理融合发展的社区平台构建实践——以成都市清源社区为例[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版), 2022, 40(2): 58-69.
- [11] 张毅, 陈玲, 王艺凝. 重心下移背景下基层社区组织任务偏差的影响因素[J]. 学习与探索, 2020(5): 49-60.
- [12] 郝丽, 王波. 我国公众参与基层社会治理的实现机制探究[J]. 理论学刊, 2023(1): 163-169.

- [13] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142. <https://doi.org/10.14180/j.cnki.1004-0544.2014.01.021>
- [14] 赵佳乐, 王斌. 基层公共治理的现实困境及其优化路径[J]. 重庆行政, 2021, 22(1): 52-55.
- [15] 范黎波, 刘佳, 尚铎. 基层治理的困境及对策——基于内卷化的研究视角[J]. 行政管理改革, 2021, 11(11): 55-64. <https://doi.org/10.14150/j.cnki.1674-7453.20210831.001>
- [16] 熊国庆. 乡村振兴背景下基层干部队伍建设研究[J]. 农机市场, 2023(5): 46-47.
- [17] 王桂芳, 丁谊嘉. 加强乡镇干部队伍建设推进基层治理现代化[J]. 中共山西省委党校学报, 2022, 45(6): 109-112. <https://doi.org/10.13964/j.cnki.zgsxswdx.2022.06.018>
- [18] 李永胜, 权小虎. 科学提升城市社区治理的公众参与度[J]. 人民论坛, 2023(8): 83-85.
- [19] 盛晓琪. 基层协商信息不对称问题研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 南昌大学, 2022. <https://doi.org/10.27232/d.cnki.gnchu.2021.002839>
- [20] 范逢春. 基层上下级“信息不对称”怎么破[J]. 人民论坛, 2019(23): 51-53.
- [21] 陈文. 城市基层治理亟须破解“碎片化”问题[J]. 国家治理, 2020(26): 13-17. <https://doi.org/10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2020.26.003>
- [22] 陶富林, 张建喜. 大数据时代深化基层小微腐败治理的瓶颈与突破路径——基于“互联网 + 监督”的个案分析[J]. 领导科学, 2023(5): 97-100. <https://doi.org/10.19572/j.cnki.ldkx.2023.05.036>
- [23] 周欣. 乡镇公务员绩效考核体系优化研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 东北财经大学, 2023. <https://doi.org/10.27006/d.cnki.gdbcu.2022.002178>
- [24] 赵佳乐, 王斌. 基层公共治理的现实困境及其优化路径[J]. 重庆行政, 2021, 22(1): 52-55.
- [25] 吴军民, 李丹妃. “五社联动”: 社会力量参与基层社会治理的现实选择[N]. 光明日报, 2021-12-23(006).