

基层治理碎片化与整体性治理共同体

曾凡军 潘懿¹

【摘要】：基层治理是国家治理体系和治理能力现代化的出发点和落脚点，基层有效治理的实现有赖于基层治理共同体的建构。当前，科层式治理导致基层治理理念、主体、制度、机制、责任、技术等碎片化，深究其因，需从理念、主体、制度、机制、责任、技术等层面建构基层整体性治理共同体，实现基层整体性应急治理和整体性智治。

【关键词】：基层治理共同体 碎片化 应急治理 整体性智治

基层治理是国家治理体系和治理能力现代化的出发点和落脚点，基层有效治理的实现有赖于基层治理共同体的整体性建构。近年来，基层治理在理论探究和实践探索上取得了较大成就，但在部分领域存在基层治理怪象——碎片化现象，并滋生一系列问题，影响基层社会应急治理效果和整体性智治的实现。

如何真切描述基层治理碎片化现象，如何深究其根源，通过何种策略破解碎片化，实现逆部门化、逆碎片化治理，是基层治理中急需解决的问题。本研究的基本逻辑是以整体性治理理论为分析框架，即从理念、主体、制度、机制、责任和技术等六个层面，对科层模式下的基层碎片化治理予以揭示和反思，提出逆碎片化治理的策略，建构基层整体性治理共同体，实现基层整体性应急治理和基层整体性智治。

一、诟病揭示：基层治理碎片化

缘起于英国的整体性治理理论是在对科层治理和竞争性治理批判的基础上提出的全新治理范式和“后公共治理理论”¹。目前，该理论在西方发达国家得到广泛应用，并取得良好效果。整体性治理理论的分析框架包括理念、主体、制度、机制、责任和技术等六个维度，即以公民需求为主导治理理念，以多元主体共治为治理结构，以协调、整合和信任为治理机制，以整体性制度和责任为治理保障，以信息技术为治理手段。

整体性治理是充分体现包容性和整合性的整体型政府组织运作模式，其敌人是“碎片化”，包括非预期性结果的无心碎片化与行政人员的私心、自利行动刻意造成的有意碎片化。^②近年来，基层治理成就有目共睹，但在部分领域基层治理存在碎片化现象，具体表现为理念、机制、主体、制度、责任和技术等方面的碎片化。

（一）基层治理理念碎片化

基层治理理念由基层治理主体得以呈现，不同基层治理主体所表现出的治理理念迥异。作为基层治理核心主体的基层政府，拥有科层权威并通过科层权威吸纳体制内资源，不断提升基层治理绩效，但受制于“政治晋升锦标赛体制”和“目标责任制”束缚，基层执政者憧憬在有限政治生命周期实现自我最大化晋升，从而竭尽全力在尽可能短的期限内完成锦标赛“竞赛项目”和目标责任制中的各项指标，以此作为顺利通过考核的砝码并一举超越竞争对手，实现个体职位跃迁，践行着“GDP 增长-政绩凸显-官员凭功升迁”的逻辑。

因而，某些地方的基层政府更多考量指标完成性和治理要素实现性，对基层民众美好生活的实现程度考虑甚少。如发布重

¹基金项目：国家社会科学基金项目“‘互联网+’背景下网络食品安全整体性应急治理研究”（16XZZ008）的研究成果之一

污染天气橙色预警后，河北省玉田县政府责任部门对应急响应不重视，对企业督导不力，负责人不了解重污染天气应急预案启动时间，未安排人员对企业进行任何检查和监督。同样，重污染天气橙色预警下，北京市房山区农业生态谷园区热力建设项目未落实应急响应要求，仍在实施土石方作业。

作为长期在基层从事生产和生活的原子化个体的基层民众，更多谋求个体和家族在基层组织结构中的地位提升和利益实现，在“事不关己”的问题上成为“沉默的大多数”。作为体制外精英的乡贤凭借长期累积的家族势力成为体制内精英实现基层有效治理的重要力量。如谁的家族大，谁家五服人多，谁就能进村两委班子。^③这种家族利益最大化现象严重影响基层民主选举和基层自治。

作为体制外精英的企业主，凭借富甲一方的经济基础，与体制内精英保持着较强的“共谋”关系，依托其体制内资源“吸附力”和体制外资源“整合力”，实现个体效益最大化。如山东笏山金矿发生爆炸事故导致井下 22 人被困，按照有关规定，企业事故发生后应该在 1 个小时内完成上报政府的程序，而该涉事企业主迟报时间长达 30 个小时。

社会组织因发育不良和常态化的“断粮危机”，只求自保的思维较为突出。以上行为均体现企业作为经济人治理主体因追逐个体效用最大化而成为“精致的利己主义者”，导致搭便车和公地悲剧现象频现，共同体精神缺失，致使基层治理价值冲突和理念碎片化。

（二）基层治理主体结构碎片化

基层治理主体包括基层政府、基层组织、基层民众、体制外精英、社会组织、企业等。基层治理纷繁复杂，基层治理场域涉及面甚广，需要更多力量的参与和多主体的通力协作。目前，基层政府是最活跃的主体，基层民众则处于相对被动的状态。农村税费改革后基层“悬浮化”的出现，基层政府财政输出较大，体制外资源输入不足和财力补给机制缺失，基层激励杠杆丧失，基层民众和体制外精英纷纷外出谋生，基层治理缺位和不在场较为普遍。社会组织大多先天不足，缺精英、缺资金、缺技术，社会影响力不足，参与度较低。

具有天然逐利性的企业和企业主是较少参与基层治理的主体之一，其主因在于成本效益分析惯性左右其治理参与频率，产出效益差的项目较难进入其视野，即使参与也较为形式化，有较强的“刷存在感”和自我宣传倾向。由上，基层政府之外的其他治理主体参与治理的时间和空间有限，这种基层治理主体单中心未能构建多主体的结构化聚合网络，致使治理主体间聚合关系弱化和治理主体结构碎片化。

（三）基层治理制度碎片化

作为高度组织化组织的基层政府，其基层治理方略的实施需要高度组织化的制度得以保障。受制于“政治晋升锦标赛体制”和“目标责任制”压力，基层部门制度颁布随意化、政策打架等现象较为严重，部门间政策冲突、条块间价值冲突时常出现。近年来，各级文旅部门鼓励大力发展乡村旅游，地方乡村旅游方兴未艾。如总投资 5000 万元的广西武鸣生力军生态农庄，占地 500 亩，集养种、商务和休闲娱乐于一体，是当地最大农庄，曾获“五星级乡村旅游区”称号，但经营多年后，因擅自占用农用地进行非农建设而遭一夜拆除。

对于同一个对象，一些部门大肆鼓励并颁发证书和予以奖励，另一些部门则将其全部拆除。可见，部门间制度存在冲突，基层治理制度碎片化也随之显现。再如社会救助，因其门类繁多，归口不一，部门碎片化导致制度碎片化、标准碎片化和政策冲突，与社会保险和慈善事业制度间转换成本高；相关部委已出台新政，但地方继续沿用旧政，出现新旧政策打架和“钱穆制度陷阱”。在此陷阱模式下“政府组织间的距离和隔阂将更可能导致碎片化结果”^④，促使基层治理“制度资源耗散”，破坏基层整体性治理制度的“结构场”，进一步强化基层治理制度碎片化。

(四) 基层治理机制碎片化

基层治理是否有效,取决于治理机制如协调、整合和信任等机制的完善程度。从体制上看,压力型体制依托科层权威对部门权限与行动予以协调,倡导非人格化的特殊品格和对科层权威的服从,利用科层权威和行政垂直权力进行政府治理,具有执行力强等特性,但也可能出现“功能分化造成专业化与本位主义、政府组织间难于协调与整合及政策无法连贯等困境”⁽⁶⁾,形成“以隔离为主要特质的高度分散化的组织”⁽⁶⁾,由此形成的部门林立和机构离散现象导致协调机制缺失和整合机制无法建构。如《统计法实施条例》明确规定地方统计部门受本级政府和上级政府统计部门“双重领导”,统计业务由上级政府统计部门领导,即体制上的“双重领导”,行政领导和业务指导上的纵横交织关系同时存在。在具体统计过程中,国家统计局对其下属的各级调查队予以垂直管理,同一层级地方政府统计部门与各级调查队之间在统计工作上同时存在领导、指导甚至平行关系,统计协调难度系数提高。国家统计局出于成本等方面的考量,其数据可能只给各级直属调查队,地方政府很难获得,只能自筹经费自行调查和统计,因指标口径、样本数量、抽样方法不同,数据“打架”现象层出不穷。还有一个比较常见的现象是,个别上级部门收集下级部门材料时,通常是上午通知,要求下午提交,而且通知的部门不同,标准不一,下级部门缺乏足够时间全面统计和有效整合,数据碎片化时有发生。从而,上级部门的科层权威、部分领域的双重领导和纵横交错的部际关系使得协调机制和整合机制碎片化。从治理模式上看,以运动型治理为常态的基层治理模式具有很强的任务性、阶段性和时效性,时间紧、任务重,彰显出非制度化、非正式化运作逻辑,部门间、机构间很难在短时间就相关任务达成有效沟通和协同,“功能化政府组织为主的政府组织分化状态导致功能的进一步碎片化”⁽⁷⁾,强化部际理性算计,致使治理机制碎片化,基层治理绩效低下。从治理层级上看,“层级差序”使未进入科层制序列的基层组织难以施展才华,上级良好政策可能保持制度文本本色,上下级政府组织间协同不足。如未进入科层制序列的居委会和社区工作站等忙于应对上级检查,无暇提升基层服务质量。可见,在多科层委托代理中,治理链条越长,链条末端代理人——居委会和社区工作站等承接职能越多,信息不对称可能性越大,多重任务间信任链条越不稳固,府际博弈使府际契约越可能成为天方夜谭,谋利型机会主义概率越大,部门隔离、服务断裂和目标冲突越严重,基层民众越感觉到获得感不足和剥离感有余,则越容易激发基层政府与民众矛盾,出现信任机制碎片化和基层治理信任危机。

(五) 基层治理责任碎片化

以“锦标赛体制”和一票否决制为标签的压力型治理强化了各基层治理单元责任履行敏感度的同时,也唤醒其风险规避意识,出现相互推诿、责任规避和责任转嫁现象。从纵向上看,“压力型治理通常实行向上负责制”⁽⁸⁾,各治理单元遵循唯上不唯下的理性责任履行路径,根据上级部门喜好和重视程度进行政策选择性执行,导致纵向责任碎片化。从横向上看,治理功能碎片化、部门权力分散和治理职能非理性设置致使横向治理责任重叠交叉与碎片化。对于既非纵向又非横向的“公共池塘”而言,各治理单元尽量占用和尽情消费,因无人甚至无法测量公共池塘资源被占用时间、公共池塘资源被消费数量和公共产品被消耗程度,责任旁落而无人顾及。分级管理和属地负责又给部门责任分治打了强心剂,以部门属性进行责任划分,对于非本部门责任想方设法践行属地管理原则,致使避责型机会主义盛行。如城市管理普遍实行“两级政府四级管理”的权力结构,以量化的目标责任制为手段,以物质化的政治激励为诱饵,压力层层分解,责任逐级下放,“此种纵向权力的过度分层式设置是导致碎片化治理的根本原因”⁽⁹⁾。在作为基层政府派出机构的街道办下设居委会和社区工作站等,导致基层治理层级增多;同时,基层政府片面强调属地责任,其职能部门将责任下沉,将事务发包到街道办、居委会、社区工作站等,附以经常性的监督和检查,自身主管责任幻化,从而,“层级差序”导致“责任差序”和责任碎片化凸显。

(六) 基层治理技术碎片化

被称为第四次工业革命的智能革命在社会治理场域发挥了正效应的同时,也实现了边际效应最大化,为政府高质量的技术治理和线上治理提供了支撑性技术积累。近年来,各级政府为了提高办事效率,节约行政成本,在基层技术治理上大胆探索,提出了如“一网通办”“智慧办”“就近办”“最多跑一次”“一次不用跑”“一窗通办”“一事联办”“跨省通办”“一卡通”等诸多概念,不用到现场办理成为改革主旋律,获得较好成绩和公民好评。但各相关部门纷纷践行“一次不用跑”的“网

“上办”理念，根据部门需求开发不同的 APP 用以办理不同事项，民众需要下载不同的 APP 并注册，耗时耗力，有的 APP 使用一次就可能不再使用，但须留着以备不时之需，这给“银发族”增添了不少麻烦。可见，基层治理技术碎片化从一种形态转向另一形态。从纵向上看，技术治理层级不仅包括政府层级，也包括未进入科层序列的社区和居委会等非政府层级，纵向信息传递达 7 个之多。按照信息传递理论，信息传递中间环节越多，出现“中层黑洞”和信息失真的可能性越大，治理信息碎片化、信息壁垒硬化、信息不对称常态化等现象越可能出现。从横向上看，部门分治和分利驱动给基层治理信息共享和技术共享带来严重影响，其中能办事的部门没有数据，有丰富数据资源的部门又不愿共享，如统计部门掌握基层政府的大部分数据，而实行数据治理的权限归属于大数据部门，部门间信息与技术共享度和协同性偏低，以信息孤岛、平台孤岛和技术孤岛为特征电子政务碎片化现象凸显。

二、深层机理：科层权威、分利秩序与相机避责

（一）科层权威

科层权威下的政治晋升锦标赛体制塑造了基层政府的政绩至上思维和对上负责行动逻辑。基层政府基于强激励和高压鞭策，运用趋利避害式策略主义，甄别基层治理行为，优选出与政绩导向、目标责任制和晋升激励相一致的治理选项进行选择执行政策。为此，基层执政者动用“个人魅力”进行高度组织化动员，利用自身优势动员体制内资源，动用科层权威吸纳体制外资源，并将各种制度安排从制度文本嵌入基层治理全过程，实行基层嵌入式治理。符合基层执政者意图的公共事项就通过运动式治理速战速决，最快实现政绩收益；部分符合基层民众需求的事项被忽视或搁置，得到相机性协同和差异化治理，基层民众剥夺感“体验”丰富。在上级政府的政治压力下，各部门经主要领导“撮合”，参与任务型治理的“圆桌会议”，探索圆桌治理和协同治理方略，但在政策执行过程中出工不出力和象征性合作，照本宣科式传达文件，导致政策执行出现目标替代和价值冲突，行动逻辑背离公共性和公共精神，基层治理理念、主体、机制、责任和技术等碎片化现象严重，基层治理陷入危机。从治理结果上看，以上基层治理行为逻辑缺少共建共享共治理念，公共精神遭到弱化，治理权力悬浮，出现“碎片化的组织偏好和资源配置”^⑩，对资源进行强动员的同时无法对资源进行强吸纳和深嵌入，民众生活事项需求无法实现最大化满足，出现“强动员、低成效”的治理失灵现象。

（二）分利秩序

分利秩序、科层权力结构和税费改革强化了中央政府资源动员能力和科层权威，弱化了基层政府资源动员能力和财政支配力，在上级转移支付不足的情势下，基层治理能力持续下降。从基层治理定位上看，基层治理是上级政权在基层场域得以实现的有效手段，是解决基层政权悬浮化的有力途径。从基层治理过程上看，为了缓解财政压力，基层政府施行“四处找钱”的自救策略，充分体现“能动性”，以利益俘获为目的的自利性动机和牟利性行为开始盛行，选择性执行易成新常态。有利可图则争相“协同”，形成利益共同体和利益共谋；利益俘获可能失败时，采用选择性共谋，通过“闹大”等非正式行为逻辑达成“以法抗争”的诉求。各行为主体因其自利性动机和功利性偏好而被动嫁接体制内和体制外资源，扮演基层治理“不在场”或“选择性在场”角色。具有自利性特质的基层组织，是上级业务发包的承接者，基于利益考量而在对上负责和对下负责间不断摇摆，处于上面千条线、下面一根针的窘境，基层组织人员无暇顾及自家生产，受困于家庭收入和业务补贴间落差，利益俘获是最佳调节器，逐利驱动有余，通过政治权力或社会权力进行寻租，成为追求利益最大化的干部经营者，基层组织的公共职责发生位移和选择性目标替代，正所谓杜赞奇描述的经纪模式。

（三）相机避责——有组织地不负责任

避责并非新词，韦弗曾在《避责中的政治》一文深入探讨了避责问题，贝克也认为现代社会正在出现一种“有组织地不负责任”趋势。随着中央“国八条”等反腐政策施行，高压反腐和审计加码持续推进，部分领导干部的行为取向发生较大转变，由邀功转向了避责，如“国八条”前，争相“跑步钱进”；“国八条”后，中央重拳反腐，个别领导干部主动申请到“清水衙门”

任职，认为“干多错多”，践行“合理履责”与“相机避责”逻辑。如预算绩效评价全面实施后，相关部门对未用完年初预算或项目进度不达标的部门进行约谈，严重的予以问责。随之而来的是相机避责的策略主义，有的部门不再主动申请项目经费，由政绩最大化逐渐转向风险最小化。譬如，责任上移式的事无巨细向上请示，责任平移式的部门间相互推诿；责任下移式的以会议、文件落实精神等。由上，“有组织地不负责任”——相机避责为基层治理碎片化奠定了组织行为学基础。

三、破解理路：基层整体性治理共同体建构

（一）培育基层整体性治理理念共同体

治理理念决定着基层治理的定位和走向。整体性治理理论强调公民身份和公民需求最大化实现，“将个人的生活事件列为政府治理的优先考虑项目，将重点转移到‘个人问题’的解决上，以解决公民的生活问题为政府运作的核心”。^{（11）}基层政府应将民众生活事项的解决作为首选项，在制度设计上将民众生活事项的解决列为“目标责任状”中的重要考核指标，并据此通过“远程遥控”——有针对性地考核，督促其落实到位和有效回应。基层组织作为国家政权在基层的代理人，应坚持民众导向，树立基层整体性治理理念。基层民众既是国家治理的服务对象，也是国家治理的主体和治理成果的享用者，应响应国家治理的“强动员”，扭转传统的“低度回应”，主动对接国家治理的资源输入，不做“沉默的大多数”。体制外精英应通过树立整体性治理共同体理念，倡导共同体精神，革除基层治理碎片化理念，破解“资源下乡”过程中的资源流变困境，实现资源最大化利用。基层治理主体需以追求公共利益最大化为行动目标和价值取向，保持对公共性和公共精神的信仰与坚守，培育具有广泛认同感的整体性治理共同体理念。

（二）打造基层整体性治理主体共同体

治理主体参与度与治理绩效之间有较强的关联度。整体性治理倡导多个独立行为主体通力合作，实现合作互惠的治理策略和整体性的治理框架。基层政府等治理主体需主动扮演基层治理场域的倡导者和执行者，从科层治理中的单向度治理迈向整体性治理模式中的双向度互动式治理，提升基层政府财政支配能力，增强体制外资源输入能力，提高基层激励筹码，动员基层治理单元积极扮演相互“补位”和共同“在场”角色，提高公众参与度。基层政府应充分发挥科层权威优势，吸附权威性资源，整合物质性资源，吸纳体制外精英、基层组织、基层民众等参与基层治理，充分调动其他主体的优势和积极性，优化基层整体性治理主体结构，建构基层治理主体共同体，夯实“悬浮”的基层政权，避免基层政府滥用权力、政策变通和“目标替代”现象的监督失控，防止基层治理“内卷化”，提升基层整体性治理能力。

（三）建立基层整体性治理制度共同体

新制度经济学认为，决定经济增长的不是专业化和分工等，而是制度。整体性治理也强调对碎片化的制度进行有效整合。当前的基层治理需理性剖析导致制度碎片化的科层式制度设计、功能碎片化和部门主义等因素，增强正式制度的刚性力量，发挥非正式制度效应，追求制度的整体性和统一性；运用诱致型制度变迁和强制型制度变迁模式推动传统的“嵌入性”制度实现“脱嵌”，将相关制度进行整合和迭代，从整体主义视域进行基层治理的制度创新，强化新旧制度间的有效衔接，破除“钱穆制度陷阱”；运用整体性制度塑造治理场域中行动者的认知和行为，建立基层“整体性预算、人事、采购和法律制度”^{（12）}，建构整体性治理制度共同体。

（四）建构基层整体性治理机制共同体

集体行动的低效率是困扰人类行动的顽疾。^{（13）}整体性治理理论认为，解决集体行动低效率的有效路径就是建构基层整体性治理机制，如协调、整合和信任等。基层整体性治理机制共同体就是要建立基层整体性治理协调、整合和信任机制共同体，从而构建“整体型政府治理框架和运行模式”。

基层整体性治理共同体高度依赖资源的整体性分配及其协调机制和整合机制。各治理单元需理性驾驭“锦标赛体制”刚性，克服分段治理和部门分治弊端，弥合横向部门间部门争利、利益封锁和责任规避的筹码和借口——“结构缝隙”，摒弃过于理性的“成本收益计算”“手段和目的的计算”⁽¹⁴⁾，建构整体性协调机制，如成立领导小组、议事协调机构和部际联席会议等，实现组织间、治理主体间关系重构；通过治理功能、层级和公私合作伙伴关系的整合，构建基层治理整体性整合机制，以分摊治理成本和降低交易费用，优化央地间、部门间资源流动方式，破除部门政治、政出多门和权责壁垒等现象；通过跨部门、跨区域和跨层级的整合与协调，实现横向跨部门联动和纵向跨层级协同，提高各治理单元间交互与共享的数据密度和数据质量；将常态化的部门分治式碎片化治理向部门合治的整体性治理转变，使资源和要素得以有效整合，减少非正常竞争和组织间交换的高额协商成本，有效抑制片面追求效率和效益最大化的投机行为；“通过跨组织边界的整体性协调和组织结构的整体性整合等途径实现整体性运作，为公民提供无缝隙的整体性服务”，⁽¹⁵⁾解决动态化的机制顽疾、静态化的结构弊病，破解横向部门间的组织性分歧，理顺纵向层级间的政治性分歧，提高组织向心力，建立以功能整合、组织重塑和耦合协同为特质的基层整体性治理机制共同体。

信任是政府组织得以运行的基石。⁽¹⁶⁾整体性治理的关键要素就是建立信任。^④基层治理机制共同体的构建离不开整体性信任机制的建构。部门间、治理主体间因信任缺失而无法达成合作意愿，导致部门政治、暗箱操作和治理黑箱等现象。基层治理的有效性取决于各治理单元间的信任程度，即依赖对方的意愿和对其所持的信心。基层整体性治理共同体与各治理主体间依赖的意愿和相互间怀有的信心密不可分。有必要将培育高信任度和构建整体性信任机制作为基层整体性治理和构建基层治理共同体的良好基石，使基层治理主体间充分理解和高度信任，建立起良好的人际关系和人际信任，从“失范结构”的碎片化信任机制迈向“规范结构”的整体性信任机制，提高基层民众对基层政府的信任度，提升公共信任、公共价值和公信力，规避执政合法性资源流失风险，避免“塔西佗陷阱”，建构互信、互赖和互助的基层治理信任机制共同体。

(五) 型构基层整体性治理责任共同体

整体性治理中最关键的是责任。责任碎片化是整体性治理要解决的关键性问题。整体性治理从责任产生的管理、法律和政治等层次上寻求责任感。当前，基层有效治理离不开以上层次的整体性责任履行，离不开基层治理主体的主动参与。要实现基层有效治理，就应强调党组织的领导责任，厘清各治理主体的责任边界，实行“责任下沉”，将责任嵌入基层治理场域中，借鉴“枫桥经验”，明确和落实治理主体责任，建立合理的责任追究机制。按照行政包干制原则施行“定人、定位、定岗、定责、定时”的整体性责任包干制，确保“向下负责、对公众负责，而非向上负责、对政府负责”，避免人为划定利己性责任边界以推诿责任和构筑责任“掩体”以相机避责等现象，扭转运用变通方式转嫁责任的态势，规避“有组织的无序”，凸显整体性责任担当。在管理层次强化共建的经济责任，在政治层次夯实共治的政治责任，在法律层次落实共享的社会责任，完善基层整体性治理责任模式，构建基层整体性治理责任共同体。

(六) 打造基层整体性治理技术共同体

整体性治理强调信息技术的整合和电子行政运作广泛的数字化。⁽¹⁷⁾以现代化技术为支撑，建构基层整体性治理技术共同体，打造整体性智治政府，实现整体性智治。首先，需在战略上进行顶层设计，制定中长期规划和行动实施计划，明确基层整体性治理技术共同体的基本架构、实施方案和绩效考核体系，大力倡导数字政府和整体性智治政府建设；不断推动网络强国、网络强省战略的理论创新和实践探索步入快车道，如广东的“数字政府”、浙江的“最多跑一次”、江苏的“不见面审批”、上海的“一网通办”等。通过程序简化、内容集成、“刀刀向内”的改革方式革除政府治理历史顽疾和组织的“构造性无知”，以争创全国样板的魄力和战略定位实现技术与服务质量的精准迭代和螺旋式上升，进而转化成强大政府治理势能和效能，实行高度整合化的无缝隙服务和在线治理。其次，在数据共享上突破“部门主义”惯性，加强科层体制中的“技术嵌入”，妥善处理科层权力规制与整体性智治间的组织性分歧，实行业务流程受办分离和权力运行流程管审分离，强化条块间协同与联动，打造组织流程全链条闭环，实现数据高效贯通，突破部门间结构缝隙和权力规制，破除部门间利益博弈和府际博弈，革除信息和数据交互中部门权力最大化驱使的“主观不情愿”和科层权力规制的“客观不允许”。再次，在数据上提高指标精细度，加快业务协

同和数据整体性共享,实现流程高质量再造和线上线下融合,加强治理信息和技术整合、治理技术平台共建、治理数据共享,提高基层政务工作绩效,使基层治理主体“对公民需求和偏好采取更为整体性的看法”⁽¹⁸⁾,提升用户体验和用户黏性。通过“技术赋能”完善基层公共数据治理体系,如“浙里办”“浙里督”“浙政钉”,将“智慧共享”的创新性行为作为解决公共池塘中集体行动低效率、智治政府建设中的结构性弊病、基层整体性治理过程中的技术性难题的有效手段,将基层治理技术共同体打造成基层整体性治理共同体构建的技术驱动力和技术后盾,提升基层整体性应急智治能力,实现基层整体性智治。

注释:

1 曾凡军:《后公共治理理论:作为一种新趋向的整体性治理》,《天津行政学院学报》2010年第2期。

2 Perri 6,Diana Leat,Kimberly Seltzer and Gerry Stoker,Towards Holistic Governance:The New Reform Agenda,New York:Palgrave,2002,p. 2.

3 王春立:《乡村振兴必须遏制“家族势力”》,2020年4月14日,<http://www.pparty.cn/showinfo-21-106910-0.html>.

4 Perri 6,Diana Leat,Kimberly Seltzer and Gerry Stoker,Towards Holistic Governance:The New Reform Agenda,p. 40.

5 曾凡军:《基于整体性治理的政府组织协调机制研究》,武汉大学,2010年,第10页。

6 林登:《无缝隙政府:公共部门再造指南》,汪大海译,中国人民大学出版社,2000年,第18页。

7 曾凡军:《政府组织功能碎片化与整体性治理》,《武汉理工大学学报(社会科学版)》2013年第4期。

8 曾凡军:《整体性治理:一种压力型治理的超越与替代图式》,《江汉论坛》2013年第2期。

9 陈文:《城市社会“碎片化治理”的生成机理与消解逻辑》,《经济社会体制比较》2017年第3期。

10 林雪霏:《当地方治理体制遇到协商民主——基于温岭“民主恳谈”制度的长时段演化研究》,《公共管理学报》2017年第1期。

11 彭锦鹏:《全观型治理:理论与制度化策略》,《政治科学论丛》2005年第23期。

12 曾凡军:《基于整体性治理的政府组织协调机制研究》,武汉大学,2010年,第143页。

13 高奇琦:《智能革命与国家治理现代化初探》,《中国社会科学》2020年第8期。

14 罗伯特·登哈特:《公共组织理论(第三版)》,扶松茂、丁力译,中国人民大学出版社,2003年,第117页。

15 曾凡军:《整体性治理:一种压力型治理的超越与替代图式》,《江汉论坛》2013年第2期。

16④Perri 6,Diana Leat,Kimberly Seltzer and Gerry Stoker,Towards Holistic Governance:The New Reform Agenda,pp. 118, 118.

17 Patrick Dunleavy, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 227.

18 曾凡军：《基于整体性治理的政府组织协调机制研究》，武汉大学，2010 年，第 129 页。