

整体性治理理论视角下的基层政府治理创新

侯玉玺 李志博*

(云南民族大学, 云南 昆明 650000)

摘要: 随着国家治理体系和治理能力现代化进程的加速, 基层政府作为国家治理的“神经末梢”, 其治理效能直接关系到人民群众的切身利益和社会大局的稳定。然而, 长期以来, 受传统科层制和“条块分割”管理模式的影响, 基层政府治理普遍面临着职能交叉、权责不清、资源分散、服务割裂的“碎片化”困境。整体性治理理论(Holistic Governance)作为对新公共管理“碎片化”弊病的反思与超越, 强调通过跨部门协同、流程整合与技术赋能, 构建一个无缝隙、协同化、以公民为中心的服务型政府为破解基层治理难题提供了极具价值的理论框架。本文以整体性治理理论为核心分析视角, 通过阐释该理论的核心要义及其与基层治理创新的内在契合性; 深入剖析了当前我国基层政府治理“碎片化”困境的具体表征及其深层生成机理, 在此基础上, 通过分析数字化转型背景下基层治理创新的前沿实践案例, 探讨整体性治理的技术实现路径; 围绕价值理念重塑、组织结构再造、运行机制优化和服务供给整合四个维度, 构建了我国基层政府迈向整体性治理的创新路径与保障体系, 以期为提升基层治理现代化水平提供理论参考与实践指引。

关键词: 整体性治理; 基层政府; 治理创新; 碎片化; 数字治理

第一章 绪论

当今中国正处在全面推进中国式现代化的关键时期。党的二十大报告明确指出, 要“完善社会治理体系, 健全共建共治共享的社会治理制度, 提升社会治理效能”。基层是国家治理的最末端, 也是服务群众的最前沿^[1]。基层政府治理的现代化水平, 不仅是衡量国家治理能力现代化的重要标尺, 更直接决定了政策执行的“最后一公里”能否畅通, 人民群众的获得感、幸福感和安全感能否有效提升。然而, 现实中我国基层政府治理体系仍面临诸多挑战。一方面, 传统的科层制管理模式与“条块分割”的行政体制, 使得基层政府内部部门林立、职能交叉重叠, 形成了所谓的“部门孤岛”^[1]。这种条块分割不仅导致了行政资源难以有效整合, 更造成了公共服务供给的割裂与低效。例如, 群众办事需要在多个部门间“来回跑”, 一个跨领域的复杂社会问题(如老旧小区改造、流动人口管理)往往需要多个部门联合处置, 但因权责不清、利益不同而常常陷入“九龙治水”的困局^[2]。另一方面, 新公共管理改革虽然在一定程度上引入了市场竞争机制, 提高了部分领域的效率, 但其过度强调分工和绩效考核, 也加剧了政府内部的“碎片化”^[3]。

这种“碎片化”治理困境, 在数字化浪潮的冲击下显得尤为突出。虽然各地基层政府纷纷拥抱大数据、人工智能等新兴技术, 试图通过技术赋能提升治理效能^[4], 但若缺乏顶层设计和整体性思维, 技术应用本身也可能沦为新的“技术烟囱”, 加剧数据壁垒和业务隔阂, 形成“技术治理悖论”。因此, 如何从根本上破解基层治理的“碎片化”难题, 构建一个协同、高效、回应性强的治理新范式, 成为当前亟待解决的重大理论与实践课题。正是在这一背景下, 兴起于20世纪90年代末的整体性治理理论进入了研究者的视野。该理论批判了传统公共行政的僵化和新公共管理的割裂, 主张政府应当作为一个协调一致的整体来运作, 通

作者简介: 侯玉玺(1999-), 硕士, 研究方向为基层治理。

李志博(1999-), 硕士, 研究方向为社会保障。

通讯作者: 李志博

过整合服务、协同合作来应对日益复杂的公共问题^[5]。它强调以公民需求为导向，运用信息技术打破部门壁垒，实现无缝隙的公共服务供给。这一理论的核心理念与我国当前推动基层治理体系和治理能力现代化的目标高度契合。因此，本文提出核心研究问题：如何运用整体性治理理论的分析框架，系统审视当前我国基层政府治理的“碎片化”困境，并探寻一条符合中国国情的基层政府治理创新路径？

本研究的理论意义在于，将西方兴起的整体性治理理论与中国本土的基层治理实践相结合，丰富和发展了该理论的应用场景与解释力。通过系统梳理整体性治理的内涵、维度与实现机制，为理解和分析中国基层治理转型提供了一个规范性的分析框架，弥补了现有研究中对策性、经验性描述偏多，而理论深度挖掘不足的短板。本研究的实践意义在于，直面当前基层治理的真问题、难问题。通过深入剖析“碎片化”的表征与根源，为基层政府决策者提供了系统性的诊断思路。同时，本研究提出的基于整体性治理的创新路径，涵盖了理念、组织、机制和技术等多个层面，具有较强的现实针对性和可操作性，能够为各地正在进行的基层治理改革，如“放管服”改革深化、“一网通办”、“城市大脑”建设等提供决策参考和行动指南。

第二章 理论基础：整体性治理的内涵、维度与适用性

整体性治理(Holistic Governance)理论，又译作“整体性政府”(Holistic Government)或“整合性治理”，是20世纪90年代末以来西方公共管理学界对“新公共管理”(New Public Management, NPM)改革所引发的“碎片化”(Fragmentation)问题进行深刻反思的产物^[7]。新公共管理改革模仿私营部门，在政府内部引入了市场竞争、分权化和绩效管理，虽然在一定程度上提升了效率，但也导致了公共部门的过度分割、机构间的恶性竞争以及公共服务的割裂，使得政府难以作为一个整体来有效应对跨领域的复杂社会问题^[6]。英国学者佩里·6(Perri 6)及其同事在2002年出版的《走向整体性政府》(Towards Holistic Government)一书中系统阐述了这一理论。他们指出，整体性治理的核心要义在于“将政府视为一个单一的整体”，致力于通过加强跨部门、跨层级以及政府与社会之间的协调、合作与整合，为公众提供无缝隙、一体化的公共服务^[10]。竺乾威(2008)等国内学者也指出，整体性治理旨在实现政府治理的“整体大于部分之和”的效果^[7]。综合来看，整体性治理的核心要义主要包括以下几个方面：

(1) 公民需求导向(Citizen-centric)：治理的出发点和落脚点是满足公民的多元化、个性化需求，而不是政府部门自身的管理便利。这意味着政府需要从“管理思维”转向“服务思维”，围绕公民生命周期中的关键事件(如出生、上学、就业、养老)来组织和提供服务^[8]。

(2) 跨界协同与合作(Collaboration and Coordination)：强调打破政府内部横向的部门壁垒(“条条”)和纵向的层级壁垒(“块块”)，以及政府与企业、社会组织之间的界限，形成多元主体协同共治的网络化治理格局。

(3) 服务与流程整合(Integrated Services and Processes)：通过重组业务流程、共享信息资源，实现“一站式服务”(One-stop Service)和“一线服务”(Front-line Service)。公民只需通过单一窗口或平台，即可办理涉及多个部门的事务，无需在不同机构间奔波^[9]。

(4) 信息技术的关键赋能(ICT-enabled Governance)：高度重视信息通信技术(ICT)，尤其是互联网、大数据、人工智能等数字技术，在打破信息孤岛、支撑流程再造、实现数据共享和智能决策中的核心作用。

为了更具操作性地分析和应用整体性治理理论，学者们从不同角度构建了其分析维度。

综合相关研究可以将其归纳为以下四个相互关联的核心维度：

(1) 价值整合 (Value Integration)：这是整体性治理的理念基础。它要求基层政府内部各部门、各层级树立共同的治理愿景和价值目标，形成“以人民为中心”的统一服务文化。价值整合旨在克服部门主义和本位主义，使所有行动都围绕着提升公共价值和公民满意度这一核心目标展开，是实现后续组织、机制和技术整合的思想前提。

(2) 组织整合 (Organizational Integration)：这涉及对传统科层制组织结构的改造。组织整合的目标是建立更具弹性和协同性的组织形态，具体措施包括：设立跨部门的常设协调机构（如领导小组、委员会）、组建临时的项目团队来应对特定复杂问题、通过职能合并与重组来减少机构重叠、以及推动政府组织边界的开放，吸纳社会力量参与治理。

(3) 机制整合 (Mechanism Integration)：这是整体性治理的制度保障。它要求建立一系列支撑跨界协同的制度化安排。主要包括：建立权威高效的跨部门信息共享机制，确保数据顺畅流动；建立协同联动的绩效评估机制，将跨部门合作成效纳入考核指标，激励协同行为；建立统一规范的业务流程标准，实现服务的标准化和一体化；建立多元主体参与的协商与决策机制，保障治理的开放性和民主性。

(4) 技术整合 (Technological Integration)：这是整体性治理的实现手段。技术整合的核心是构建统一的数字治理基础设施和应用平台。例如，建设统一的政务数据共享交换平台，打破各部门的“数据烟囱”；打造一体化的“一网通办”政务服务平台，作为服务整合的总入口；利用“城市大脑”或“智慧社区”平台，汇聚多源数据进行智能分析和决策支持。这四个维度构成了一个从理念到组织、再到制度和技术的完整分析框架，为我们诊断基层治理“碎片化”问题和设计创新路径提供了清晰的路线图。

将整体性治理理论应用于我国基层政府治理创新研究，具有高度的理论契合性与现实针对性。整体性治理理论直指“碎片化”这一核心病症。我国基层治理长期存在的“条块分割”、“数据壁垒”、“政策冲突”等问题，本质上都是“碎片化”的表现。整体性治理理论从根源上批判了导致碎片化的科层制和新公共管理的分权模式，其提出的协同、整合、合作的核心理念，为系统性解决这些问题提供了理论武器^[3]。此外，整体性治理理论的目标与我国服务型政府建设方向高度一致。理论强调的“公民为中心”和“无缝隙服务”，正是我国深化“放管服”改革、优化营商环境、提升政务服务效能的核心追求。将整体性治理的理念和方法引入基层，有助于推动基层政府从“管制型”向“服务型”的深度转型^[2]。不仅于此，整体性治理理论强调技术赋能，契合了数字中国建设的时代背景。当前，数字化转型已成为推动国家治理现代化的核心驱动力^[6]。整体性治理理论不仅预见了信息技术在整合政府中的巨大潜力，还提供了一套如何运用技术来服务于治理整合的系统思路，能够有效指导我国基层的“智慧城市”、“数字政府”建设，避免陷入“为技术而技术”的误区。最后，整体性治理与“整体性赋能治理”的结合，更凸显了其在中国情境下的适用性。近年来，有学者提出将整体性治理与赋能理论相结合的“整体性赋能治理” (Holistic Empowering Governance) 概念认为在强调横向整合的同时，还应通过赋权、赋能、赋智，激发基层治理单元和多元主体的活力与创造力。这与我国推动治理重心下移、向基层放权赋能的改革方向不谋而合，为理论的本土化应用开辟了新的空间^[10]。

第三章 我国基层政府治理的“碎片化”困境与生成机理

“碎片化”是当前描述我国基层政府治理困境时最常使用的核心概念。它并非一个单一问题，而是一个由多重因素交织构成的“症候群”。借鉴整体性治理的分析维度，我们可以从以下四个方面来具体描绘其现实表征：

(1) 价值理念的碎片化：部门本位与目标冲突。尽管“为人民服务”是所有政府部门的

共同宗旨，但在实际运作中，各部门往往更倾向于从自身权责范围、利益和绩效考核指标出发来制定政策和采取行动，即所谓的“部门本位主义”。这导致基层治理的价值目标出现事实上的割裂。例如，环保部门强调生态保护，可能会限制某些能带来经济效益的项目；而经发部门则以招商引资和GDP增长为首要任务。在缺乏有效协同机制的情况下，这种目标冲突会传导至基层，使得乡镇（街道）在执行层面无所适从，甚至出现“政令打架”的现象。

(2)组织结构的碎片化：条块分割与职能交叉。我国现行的“条块结合，以块为主”的行政体制在基层实践中，常常演变为“条强块弱”或“条块冲突”。“条条”（上级垂直管理部门）通过业务指导、资金分配、人事任免等手段，对基层对应部门具有强大的控制力，导致基层政府难以有效统筹调度辖区内的派驻机构^[1]。例如，一个街道办事处辖区内的市场监管所、派出所、税务所等机构，人、财、物主要由上级“条条”管理，街道办对其的指挥协调能力有限，形成了“看得见的管不了，管得了的看不见”的治理难题。同时，由于机构改革的滞后和新事务的不断涌现，不同部门间职能交叉、权责不清的现象十分普遍，导致遇事相互推诿、争利诿过。

(3)运行机制的碎片化：信息孤岛与协同不畅。这是基层治理效率低下的关键瓶颈。各部门大多独立开发和运行着自己的信息系统，这些系统标准不一、互不联通，形成了大量的“信息孤岛”^[6]。一个居民的完整信息（如户籍、社保、医疗、房产）分散在公安、人社、卫健、住建等多个部门的数据库中，无法形成统一的“用户画像”。这不仅给群众办事带来极大不便（需要反复提交相同材料），也严重制约了政府基于大数据的精准治理和科学决策能力。此外，跨部门协同的制度化机制严重缺失，协同办事往往依赖于领导批示、临时会议或个人关系等非正式协调，缺乏稳定性、规范性和可预期性，协同成本高、效率低。

基层治理“碎片化”困境的形成，是历史传统、制度设计与路径依赖共同作用的结果，其背后有着深刻的生成机理：

(1)历史根源：命令-控制型科层体制的路径依赖。我国政府管理体制深受传统科层制(Bureaucracy)的影响，其核心特征是层级分明、部门分工、依法依规。这种体制在工业化时代对于执行明确、单一的任务具有较高效率。然而，其内在的“理性分工”逻辑也天然地孕育了“碎片化”的种子。严格的部门分设导致了横向沟通的壁垒；森严的等级体系抑制了基层的自主性和灵活性。随着社会进入风险社会和信息时代，面对的公共问题日益复杂化、动态化和跨界化，这种僵化的科层体制便显得力不从心，其“碎片化”弊病日益凸显。

(2)制度动因：压力型体制与激励错位。在我国的治理体系中，上级政府对下级政府的考核，特别是围绕经济增长、安全稳定等核心指标的“一票否决”式考核，形成了一种“压力型体制”。在这种体制下，基层政府及其部门的首要任务是向上负责，完成上级下达的各项硬性指标。这导致它们更倾向于关注那些易于量化、能够快速显现政绩的“单项冠军”任务，而对那些需要长期投入、跨部门协同、成效难以量化的综合性治理事务缺乏足够动力。现行的绩效考核体系往往以单个部门为单位进行，缺少对跨部门协同成效的衡量与激励，甚至可能因为协同合作而分摊了自身部门的“政绩”，从而在制度上抑制了整体性治理行为的产生。

(3)技术约束：信息化建设的早期分散化。在我国信息化建设的早期阶段，由于缺乏统一规划和顶层设计，各部门、各地区“各自为政、跑马圈地”，独立建设了大量的信息系统。这种“烟囱式”的建设模式虽然在短期内满足了特定部门的业务需求，但也为后来的数据整合与共享埋下了巨大隐患^[5]。不同的技术标准、数据格式和安全协议，使得系统间的互联互通变得异常困难，形成了根深蒂固的技术壁垒。时至今日，尽管数据共享的重要性已成为共识，但要打通这些既有的“信息孤岛”，不仅面临技术难题，更涉及到部门利益、数据所有权等复杂问题，整合成本极高。

第四章 数字化转型背景下的基层治理创新实践探索

面对“碎片化”困境，尤其是自2020年以来，在新冠疫情应急处置和数字中国战略的强力推动下，我国各地基层政府纷纷加速数字化转型，涌现出一批旨在通过技术赋能实现治理整合的创新实践。这些实践为我们观察整体性治理如何在基层落地提供了鲜活的样本。本章选取典型案例，分析其技术实施过程、数据共享机制及初步成效，以探索整体性治理的现实路径。近年来，以北京、上海、浙江、广东等地为代表的先行地区，其基层治理创新实践展现出一条清晰的演进脉络：即从以政务服务为核心的“一网通办”，向以社会治理为核心的“一网统管”深化拓展。这背后体现的正是从单一服务整合迈向全面治理整合的整体性治理思维。上海的“一网通办”改革是服务供给整体性的典型代表。其核心技术实施过程可以概括为“前台一窗受理，后台分类审批，数据自动流转”。

(1) 技术整合过程与数据共享机制：上海市构建了强大的电子政务“云”和大数据资源平台，作为技术底座。通过制定统一的数据标准和共享目录，强制要求市级各部门业务系统与该平台对接。当市民或企业在前台（线上“随申办”APP或线下综合窗口）提交申请后，申请材料被数据化、结构化，通过统一的数据共享交换平台，自动分发至后台涉及的各个审批部门。各部门在各自的业务系统内完成审批，结果再实时回传至大数据平台，最终统一出口，告知申请人^[4]。这个过程中，数据代替了人跑腿，线上流转代替了线下跑窗，有效打破了服务流程中的部门壁垒。其数据共享机制的关键在于“两统一、两集中”：统一的数据标准和共享目录，以及集中的数据汇聚平台和用户认证体系。实际效果层面截至2025年，上海“一网通办”已实现绝大多数涉企和个人高频事项的全程网办，企业和群众办事申请材料平均压减超过50%，办理时限平均压缩约80%。更重要的是，它重塑了政府的服务理念，推动了政府内部的业务流程再造，是价值整合与技术整合协同推进的成功实践。

(2) 如果说“一网通办”侧重于解决对客服务的“碎片化”，那么杭州的“城市大脑”则致力于解决城市内部治理的“碎片化”。技术整合过程与数据共享机制层面，杭州“城市大脑”的技术核心是一个集数据汇聚、计算、分析、应用于一体的超大规模人工智能中枢。它通过物联网设备（摄像头、传感器等）和政府部门数据接入，实时汇聚交通、警务、城管、卫健、文旅等多维度、多源头的海量数据^[1]。例如，在基层治理中，街道、社区层级的“城市大脑”平台可以整合辖区内的人口、房屋、安防监控、沿街商铺、停车、垃圾分类等多方数据。当系统通过AI视频分析发现有违章停车、垃圾满溢或人群异常聚集时，会自动生成事件工单，并根据预设规则，通过移动终端精准派发给最近的网格员、城管队员或社区工作者，并全程跟踪事件处置进度，形成闭环管理^[7]。其数据共享机制更为复杂，不仅涉及政府内部跨部门数据的横向打通，还包括政府数据与社会数据（如运营商信令数据、互联网地图数据）的融合应用，这需要建立严格的数据安全与隐私保护制度。在其实际效果与评估上，“城市大脑”在提升城市运行效率和应急响应能力方面效果显著。例如，通过智能交通信号调控，杭州部分区域的车辆通行速度提升了15%以上。在基层，它实现了“人防”与“技防”的结合，让基层治理从被动应对转变为主动发现、智能处置，大大提升了治理的精细化和智慧化水平。对其效果的评估，通常采用多维度的量化指标，例如：事件发现的平均时间、事件处置的平均时长、市民投诉率的下降幅度、特定治理领域（如交通拥堵指数、垃圾分类准确率）的关键绩效指标（KPI）改善情况等。

上述案例及其他类似实践，为在基层推动整体性治理积累了宝贵经验：

(1) 强有力的顶层设计与高位推动是前提。此类系统性改革涉及深刻的利益调整和权力重构，必须由地方主要领导亲自挂帅，成立高级别的领导机构，才能有效打破部门壁垒，统筹各方资源。

(2) 统一的数据基础设施是关键支撑。建立统一的数据标准、共享平台和安全体系，是

实现信息互联互通、破除“数据孤岛”的技术基础。没有数据的有效整合，任何上层的业务协同都将是无源之水。

(3)以场景化应用为突破口，以点带面。改革初期不宜全面铺开，而应选择群众最关心、痛点最明显的高频服务或治理场景（如“出生一件事”、“企业开办”、“社区停车难”）作为突破口，打造样板工程，形成示范效应，再逐步向其他领域拓展。

然而，这些创新实践在深化过程中也面临着共性的挑战：

(1)法律法规与制度供给滞后。现有的法律法规大多是基于部门分工的管理体制制定的，对于跨部门数据共享的权责、数据所有权、隐私保护等问题，缺乏明确界定，这成为数据深度融合应用的主要障碍。

(2)组织文化的惯性阻力。长期形成的部门本位主义和科层文化根深蒂固，一些干部习惯于“守好自己的一亩三分地”，对跨界合作、流程再造存在抵触情绪，导致改革在“最后一公里”执行难、落地难。

(3)数字鸿沟与技术伦理风险。在享受技术带来便利的同时，也要警惕可能产生的数字鸿沟问题，确保老年人、残疾人等特殊群体不被落下。此外，海量数据的集中和算法决策的普及，也带来了数据滥用、算法歧视等新的技术伦理风险，对政府的监管能力提出了更高要求。

第五章 迈向整体性：我国基层政府治理创新的路径构建

基于对整体性治理理论的深入理解、对基层“碎片化”困境的深刻剖析以及对前沿创新实践的系统反思，本章旨在构建一个指导我国基层政府治理迈向整体性的综合性创新路径。该路径体系围绕价值、组织、机制、服务四个核心维度展开，形成一个逻辑自洽、相互支撑的改革框架。理念是行动的先导。实现基层政府的整体性治理，首要任务是从思想深处破除部门主义和本位主义，牢固树立以人民为中心的整体性治理观，可以从以下几个方面入手：

(1)强化公共价值导向的干部教育培训。将整体性治理、协同合作、公共价值创造等内容纳入各级干部教育培训的核心课程。通过案例教学、情景模拟等方式，引导广大基层干部跳出“一亩三分地”的思维定式，学会从全局视角、系统思维出发看待和解决问题，深刻理解“政府只有一个”的道理。

(2)构建“用户思维”的服务文化。推动基层政府工作模式从“政府端菜”向“群众点菜”转变，从“我能提供什么”向“你需要什么”转变。建立常态化的公民需求调研和反馈机制，如线上意见征集、线下社区议事会、服务体验官制度等，让公民的真实需求成为政府流程再造和服务设计的根本出发点。

(3)加强跨部门的文化融合与团队建设。定期组织跨部门的业务交流、联合党建、团队拓展等活动，增进不同部门人员之间的了解与信任，培育“我们是一个团队”的共同体意识。在处理重大复杂事务时，鼓励组建跨职能的联合工作小组，让干部在协同作战中形成共同的价值认同和行为习惯。

需要注意的是固化的组织结构是整体性治理的最大障碍。必须以“权责一致、简约高效”为原则，对现有基层组织架构进行系统性重塑。

(1)深化乡镇（街道）管理体制变革，做实属地统筹权。按照“赋权、下沉、增效”的思路，进一步为乡镇（街道）扩权赋能。依法将基层管理迫切需要且能有效承接的行政执法权、审批服务权等下放，并确保相应的人员、编制、经费配套到位。建立健全乡镇（街道）对辖区内派驻机构的统一指挥和考核协调机制，赋予其对派驻机构负责人的人事考核权、建议权，实现“权随事走、费随事转”，强化基层政府的统筹协调能力。

(2)推行“大部制”与综合执法改革。在基层政府内部，围绕城市建设、公共管理、综

合执法、便民服务等核心职能，稳步推进机构整合，将职能相近、业务关联的部门进行合并，组建“大部门”，减少机构数量，理顺职责关系。全面深化跨领域的综合行政执法改革，整合执法队伍，实现“一支队伍管执法”，从根本上解决多头执法、重复执法的问题。

(3)建立敏捷化、项目制的组织形态。借鉴现代企业的“项目制”管理模式，针对跨领域的复杂治理任务(如重大项目建设、突发事件应对、营商环境优化等)，建立常态化的“任务导向型”跨部门项目团队。团队成员从相关部门抽调，由统一的负责人领导，在任务期间拥有充分的决策权和资源调配权，任务完成后团队解散。这种敏捷化的组织形态能够有效突破科层制的僵化，提升应对复杂问题的灵活性和效率。

此外，优良的制度机制是协同行为得以持续、规范运行的根本保障。

(1)建立数据驱动的协同决策机制。以“城市大脑”或区域治理数据平台为依托，建立数据驱动的议事决策规则。对于涉及多部门的重大事项，要求各方必须基于共享的数据平台进行分析研判，提出解决方案，并对决策过程和依据进行全程记录。这有助于减少因信息不对称导致的部门间扯皮，提升决策的科学性和精准性。

(2)完善“一件事”集成服务机制。将“一网通办”改革向纵深推进，围绕个人和企业全生命周期的“一件事”(如新生儿出生、企业开办、身后事等)，全面梳理涉及的部门、环节、材料，通过线上线下深度融合，进行系统性的流程再造，实现“一次告知、一表申请、一套材料、一窗受理、一网办理”。将“一件事”改革的成效作为衡量服务型政府建设水平的关键指标。

(3)创新协同导向的绩效评估与激励机制。改革现行以部门为单位的考核体系，增设跨部门协同绩效的考核权重。设立专项的协同创新激励基金，对在跨部门合作中取得突出成效的团队和个人予以重奖。将干部在跨部门项目中的表现作为其职务晋升、评优评先的重要参考依据，从制度上引导和激励干部主动协同、乐于协同。

然而，整体性治理的成效要体现在为人民群众提供更加公平、可及、优质、高效的公共服务上。

(1)构建“线上线下”一体化的泛在服务网络。线上，持续优化升级“一网通办”平台(APP、小程序、网站)，利用人工智能、虚拟现实等技术，提供智能问答、智能预审、远程踏勘等服务，提升线上办事体验。线下，优化实体政务大厅功能布局，推动从“审批中心”向“服务中心”转型，设立“办不成事”反映窗口，并推动更多高频服务事项下沉至社区(村)党群服务中心、银行网点、便利店等，打造“15分钟政务服务圈”。

(2)推动主动化、精准化、个性化的智慧服务。充分利用大数据和人工智能技术，对公民和企业的需求进行精准画像和预测。变“人找服务”为“服务找人”。例如，通过分析大数据，系统可以主动向符合条件的群众推送惠民政策、补贴申领提醒；可以为创业者智能推荐适用的扶持政策和产业园区；可以为老年人、残疾人等特殊群体提供定制化的关怀服务。

(3)强化社会力量参与，构建多元共治的服务生态。积极通过政府购买服务、公益创投、设立社区基金会等方式，引导和支持社会组织、专业社工、志愿者队伍等社会力量参与公共服务供给和基层社会治理。鼓励平台企业、科技公司等发挥技术和资源优势，参与智慧社区、数字乡村建设。构建政府、市场、社会多元主体协同合作、良性互动的服务供给新生态，弥补政府服务的短板，满足群众多样化、多层次的需求。

参考文献：

- [1] 孔娜娜. 社区公共服务碎片化的整体性治理研究[D]. 吉林大学, 2014. [23]
- [2] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(10): 99-102. [23]
- [3] 翁士洪. 整体性治理:一种新的府际关系模式的兴起[J]. 行政论坛, 2010, 17(2): 37-41. [81]

- [4] 张新文, 黄鑫. 碎片化语境下社会治理范式的研究综述[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2017(12): 40-46. [81]
- [5] 王乐夫, 曹海林. 数字赋能基层社会治理的内在机理与实践路径——基于“技术-制度”双重逻辑[J]. 电子政务, 2021(7): 14-25. [48]
- [6] 狄金华, 颜士梅. 技术赋能与组织协同:数字时代基层治理现代化的双重逻辑[J]. 行政论坛, 2020, 27(4): 45-52. [41]
- [7] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008.
- [8] 刘鹏, 吕晓. 走向整体性治理:数字政府建设的理论逻辑与实现路径[J]. 中国行政管理, 2021(1): 66-73. [16]
- [9] 何文涛. 整体性治理视角下的县级政府社会管理体制创新研究[D]. 西南大学, 2013. [1]
- [10] Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer, et al. *Towards Holistic Government: The New Reform Agenda*[M]. London: Palgrave Macmillan, 2002. [23]

Innovation in Grassroots Government Governance from the Perspective of Holistic Governance Theory

HOU Yuxi, LI Zhibo*

(Yunnan Minzu University, Kunming, Yunnan 650000, China)

Abstract: With the acceleration of the modernization process of the national governance system and governance capacity, grassroots governments, as the "nerve endings" of national governance, have governance effectiveness that directly relates to the vital interests of the people and the stability of the overall social situation. However, for a long time, influenced by the traditional bureaucratic system and the "fragmented" management model, grassroots government governance has generally faced the "fragmentation" dilemma characterized by overlapping functions, unclear responsibilities and powers, dispersed resources, and fragmented services. Holistic Governance theory, as a reflection and transcendence of the "fragmentation" problems in New Public Management, emphasizes building a seamless, collaborative, citizen-centered service-oriented government through cross-departmental coordination, process integration, and technological empowerment, providing a highly valuable theoretical framework to solve grassroots governance challenges. This paper takes Holistic Governance theory as the core analytical perspective, explaining the core essence of the theory and its intrinsic alignment with grassroots governance innovation; it deeply analyzes the specific manifestations of the current "fragmentation" dilemma in grassroots government governance in China and its underlying generative mechanisms. On this basis, by analyzing cutting-edge practical cases of grassroots governance innovation under the background of digital transformation, it explores the technological implementation paths of holistic governance; Focusing on four dimensions: reshaping value concepts, reorganizing organizational structure, optimizing operational mechanisms, and integrating service supply, it constructs an innovative path and guarantee system for China's grassroots governments to advance towards holistic governance, with the aim of providing theoretical references and practical guidance for improving the modernization level of grassroots governance.

Keywords: Holistic governance; Grassroots government; Governance innovation; Fragmentation; Digital governance