

## 界面治理视角下基层治理创新机制研究——以 L 镇“基层治理四平台”为例

周子渊\*, 刘国润

云南民族大学政治与公共管理学院, 昆明 650504, 云南, 中国

**摘要:** 在推进国家治理现代化背景下, 本研究基于赫伯特·西蒙的界面治理理论“功能目标—内部结构—外部环境”的分析框架, 以 L 镇“基层治理四平台”为案例, 系统探讨基层治理创新机制。研究发现在外部环境中, 平台化改革响应中央政策导向与基层碎片化治理痛点, 通过功能整合破解“条块分割”困局; 组织架构上, 构建“牵头领导—联络员—执行层”三级联动体系, 以“一对多”机构嵌入实现跨部门资源聚合; 制度规则中, 依托应急响应闭环、便民“帮办代办”、矛盾多元化解等标准化机制, 推动协作从临时性转向制度化; 在功能目标维度, 四平台聚焦“应急协同”“服务体验”“风险防控”“执法规范”, 显著提升治理效能。研究得出了治理界面在环境响应、物理整合、程序规范与服务靶向的创新机制, 同时揭示了技术排斥与制度韧性不足等挑战。

**关键词:** 界面治理; 基层治理; 基层治理四平台

## The Innovation Mechanism of Grassroots Governance from the Perspective of Interface Governance——Taking L Town's "Four Platforms for Grassroots Governance" as an Example

ZiYuan Zhou, GuoRun Liu

School of Politics and Public Administration, Yunnan Minzu University, Kunming 650504, Yunnan, China

**Abstract:** Under the background of promoting the modernization of national governance, this study is based on the analysis framework of 'functional objectives-internal structure-external environment' of Herbert Simon's interface governance theory, and takes the 'four platforms of grassroots governance' in L town as a case to systematically explore the innovation mechanism of grassroots governance. It is found that in the external environment, the platform reform responds to the central policy orientation and the pain points of fragmented governance at the grass-roots level, and solves the dilemma of "fragmentation" through functional integration; In terms of organizational structure, a three-level linkage system of "lead leader-liaison officer-executive layer" is constructed to realize cross-departmental resource aggregation by embedding "one-to-many" institutions; In the system rules, relying on standardized mechanisms such as emergency response closed-loop, convenient 'assistant agent', and diversified solution of contradictions, cooperation is promoted from temporary to institutionalized; In the dimension of functional objectives, the four platforms focus on

"emergency coordination", "service experience", "risk prevention and control" and "law enforcement norms", which significantly improve governance efficiency. The study concludes the innovation mechanism of governance interface in environmental response, physical integration, procedural norms, and service targeting, and reveals challenges such as technological exclusion and insufficient institutional resilience.

**Keywords:** Interface governance; Grassroots governance; Four platforms for grassroots governance

## 一、引言

在全面推进国家治理体系和治理能力现代化的战略布局下（如表 1），基层社会治理作为国家治理的基石和“最后一公里”，其效能直接关乎社会稳定、民生福祉和党的执政根基。当前，我国城乡结构经历深刻转型，城镇化率激增、人口大规模流动、社会利益日益多元化、公共服务需求持续升级、新兴风险挑战交织涌现，使得基层治理面临着前所未有的复杂性与精细化要求。然而，传统的以“条块分割”为特征的治理模式日益显现出结构性困境：普遍存在着“看得见的管不了”、“管得了的看不见”、以及跨部门协同成本高、响应群众诉求效率低等问题。现实中，基层矛盾化解事项涉及多个职能部门，其传统的分散处理模式不仅周期长，更令群众深感“办事难”。这一结构性矛盾严重制约了基层治理效能与服务品质的提升。政策演进轨迹清晰表明，以平台化机制打破条块分割、实现跨部门协同已成为基层治理现代化的核心命题。

在此背景下，L 镇探索的“基层治理四平台”（综合应急、便民服务、综合治理、综合执法）通过重构组织界面与运行逻辑，形成了颇具创新意义的实践样本。该模式将分散在多个部门的多项职责与功能，以功能聚合方式嵌入四大平台运行体系，其“一对多”机构嵌入机制与“双核驱动”（牵头领导+联络员）责任架构，为破解传统治理中“权责碎片化”、“响应迟滞化”、“协调高成本”三大痼疾提供了制度性的解决方案。本研究聚焦 L 镇实践，旨在揭示：当国家政策持续倡导“系统性、整体性、协同性”改革原则时，基层治理创新如何通过平台化再造实现制度协同机制的内生突破？其功能整合的实践逻辑与效能转化的现实路径对治理现代化的推进具有何种范式价值？

**Table 1** Relevant documents on the modernization of national governance system and governance capacity from 2019 to 2024

**表 1** 2019-2024 年国家推进治理体系和治理能力现代化相关文件

年份	文件名称	发布机构	核心内容	重点任务及目标
2019	《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》[1]	中共中央	构建基层社会治理新格局，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系	到 2035 年基本实现国家治理体系和治理能力现代化
2019	《关于加强和改进乡村治理的指导意见》[2]	中办、国办	聚焦乡村治理，完善现代乡村治理制度框架	到 2020 年形成制度框架，2035 年基本实现乡村治理现代化
2021	《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》[3]	中共中央、国务院	系统部署基层治理现代化路径，提出“5 年+10 年”目标	到 2025 年建立完善基层治理体系，到 2035 年基本实现治理现代化
2024	《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》[4]	中共中央	健全社会治理机制，强化基层治理作用	推动治理重心下移

## 二、文献回顾

基层治理是国家治理的根基, 指在乡镇(街道)、村(社区)层级, 多元主体通过制度化的协作实现公共事务有序管理的过程[5], 其核心特征主要包括多元协同, 即政府、社会组织、居民等共同参与, 构建“共建共治共享”格局[6]; 服务导向, 即从“管治”转向“服务”, 回应民众诉求[7]; 以及属地化属性, 即聚焦本地化问题解决的三大核心特征[8]。

目前, 对基层治理的研究视角颇丰, 核心以党建引领的视角切入, 学者杜力、崔运武持相似观点[9,10], 认为党建引领的核心逻辑是基层党组织作为“领导型经纪”, 通过组织嵌入、资源整合、功能整合引领多元主体[11]。王怡涵经实践检验表明党建引领能够统筹综治、执法、便民、市场监管四大职能, 并形成“组织动员—联动治理”机制, 提升基层治理效能; 陈纪认为以基层党建引领能提升社区韧性[12], 能够为推进城市社会治理创新奠定坚实的社会基础。从条块融合视角出发, 何得桂研究指出[13], 为化解条块之间张力所引发的治理不足和治理过度问题, 基层治理现代化进程彰显了“条块融合型治理”的特征, 与科层化治理相比, 条块融合型治理有助于破解基层治理的结构性困境, 形成基层社会治理创新的新趋势。在新时代的背景下, 以数字化全面驱动治理方式创新是推进中国式现代化建设的重要内容, 因而技术治理视角成为了当今基层治理研究的新兴热门研究视角。李净净认为以“数字下乡”为核心的数字乡村建设推动了乡村社会生产和生活方式的重大变革[14], 数字技术通过共享乡村治理资源、优化乡村数字治理主体、改进乡村治理结构等方式实现了技术与社会的耦合。然而, 数字技术也引发了深层次的数字权力不平等和数字排斥问题。张春满在党建引领基层社会治理领域中提出技术的赋能效应通过技术定制、技术弹性和技术价值公约三个作用点[15], 分别提升了组织效率、促进了组织结构耦合、发挥了行动者能动性, 实现基层党组织数字化转型、基层治理组织体系数字化协作、技术善治保障基层社会平衡发展, 相应的科学技术对于政党组织形态的变革既有“技术机遇”式的正向推动作用, 也有“技术利维坦”的负向作用, 保持二者的结构性均衡是政党组织创新发展的关键。

在基层治理创新路径研究方面, 一要强化党建引领的统合功能, 崔运武研究认为组织再嵌入是形塑治理网络的根基[10]; 二要倡导价值引领, 王玉红认为新时代“枫桥经验”必须被动态理解为综合经验, 坚持党的领导、政府推动与群众自治三者统一, 通过以社会治理为问题导向的法治创新和以法治为目标导向的社会治理创新引领基层社会法治变革, 推动中国特色现代法治建设[16]。三要构建条块协同机制, 通过属性治理和属地治理、积极治理和敏捷治理、系统联动和条抓块统的耦合, 条块融合型治理增强基层治理适应能力、激活基层社会活力, 构建共生治理格局, 进而形成基层社会治理创新的新趋势[13]。四要推动技术适配性创新, 张国芳以“微嘉园”平台建设为载体[17], 加强综合执法、市场监管、综合治理、便民服务四个方面的建设, 通过市级的统筹规划, 形成了市、县(区)、镇(街道)、村(社区)、网格五个层级与网络, 在社会建设层面通过“线上与线下”结合实现“三治融合”, 实现了技术变革和体制改革的协同、平台与网络的整合、社会的再组织化, 为基层社会治理创新贡献了典型范例。五是激发社会内生动力, 周真刚研究甘溪侗寨“合约食堂”, “合约食堂”通过整治了乡村陋习[18], 杜绝盲目攀比之风, 纠正滥办酒席、收受高额礼金、破坏村寨环境等不良习俗, 建立文明和谐共享的乡村环境, 促进了共建共享共治、生态保护、乡风文明治理能力现代化的实现。

对于“基层治理四平台”的研究。已有文献基于成效和困境两个方面分析“基层治理四平台”建设。邱昊结合多地实践[19], 在对“基层治理四平台”建设的体系标准、运行机制、组织架构等进行分析后, 指出“基层治理四平台”可以有效增强镇街工作自主性, 但也面临着在关联性体制“板结”“条块”关系矛盾、治理模式单一、治理思维刚性等困境。郑春勇等人将“四个平台”建设作为浙江省推进整体性技术治理的举措之一[20], 指出在带来技术红利和改革红利的同时, 也面临着行政成本高、县乡合作依旧困难等难题。胡重明认为“基层治

理四平台”建设通过数字化手段,构建起了无缝化、矩阵化、网络化的治理模式,实现了数字化功能在协同治理实践中的充分释放,体现了数字化为推动治理现代化所创造的诸多可能[21]。李小园认为“四个平台”通过体制机制和治理技术的双轮驱动,建立了“条块”协同治理机制,改变基层治理碎片化局面,有效提升了基层治理效能[22]。唐京华基于浙江“基层治理四平台”的案例,研究提出“基层治理四平台”是数字技术驱动下科层组织愈来愈按照模块化或系统化的思维构建决策与行动的策略和方式,以强化对现实问题的整体性回应,表现为行动模式由条条分割到块块融合、组织关系由线性联系到交互网络、功能价值由追求部门绩效到整体效能等[23]。

现有关于基层治理及“基层治理四平台”的研究已形成多维度、多视角的分析体系,为理解基层治理创新提供了丰富理论与实践参考。在基层治理核心内涵与特征研究中,学者明确其作为国家治理根基的定位,强调多元协同、服务导向与属地化属性,为后续研究奠定概念基础。研究视角上,党建引领被视为核心逻辑,学者们揭示了基层党组织通过组织嵌入、资源整合等引领多元主体的机制,且验证了其在统筹职能、提升效能中的作用;条块融合视角聚焦破解基层治理结构性困境,指出纵向联动与横向整合的重要性;技术治理视角则关注数字化对治理方式的变革,既肯定技术赋能价值,也警示数字权力不平等风险,呈现技术与组织的复杂互构关系。创新路径研究覆盖了党建统合、价值引领、条块协同、技术适配与社会内生动力等方面,形成了较为系统的优化框架,如“枫桥经验”的法治创新、“微嘉园”的技术协同、“合约食堂”的社会活力激发等案例提供了实践支撑。针对“基层治理四平台”,研究多从成效与困境切入,既肯定其在增强镇街自主性、推动数字化协同、提升治理效能等方面的作用,也指出条块矛盾、行政成本高、模式单一等难题。不过,现有研究对四平台与基层治理核心特征的深层结合(如如何更好体现服务导向、激发多元协同)、不同视角(党建、技术、条块)在四平台中的互动机制等探讨仍待深化,未来可进一步聚焦四平台在实践中的动态适配性与可持续性。

### 三、分析框架:界面治理视角

赫伯特·西蒙以诺贝尔经济学奖的身份闻名,但他在界面理论领域的贡献堪称集大成之作。他将界面视为人工产物的核心,试图塑造一门超越自然科学范畴的新型科学——人工科学。西蒙提出了一个独特的视角,将人工物视为内外环境的交汇点,内部是人工物的结构和运行方式,外部是其存在环境。在此基础上,功能目标、内部结构、外部环境共同组成了人工科学的中心要素[24],(如图1)。西蒙的思想具有高度的包容性,可以与诸多的管理学说进行整合,很多治理困境都可以归源于其功能定位、内在设计和外在交互作用的问题。在信息化社会,技术革新日益推动治理模式的深刻革新,此刻,界面已经成为洞察新型治理创新的一个独特且关键的分析工具。中国学者李文钊基于西蒙的人工科学思想,提出了一个界面治理理论来理解城市治理变革,并试图为城市治理提供一个更一般性框架,即内部结构、功能与环境[25]。界面理论在剖析公共行政领域的复杂议题,特别是公众与政府之间的动态关系时,展现出独特的直观魅力,它象征着从实践层面向更为人性化的交互设计转变的未来愿景,同时也揭示了伴随这一转型而来的一系列挑战。例如,河长、街长和路长的创新实施,其核心在于重塑治理界面,以解决碎片化和部门割裂的问题。基层政府的“放管服”改革,实则是围绕信息流通、组织架构、服务供给以及法规执行等多个界面,精心打造了一个全新的交互平台,借此弥补了传统管理模式的不足,推动了社会治理效能的提升。

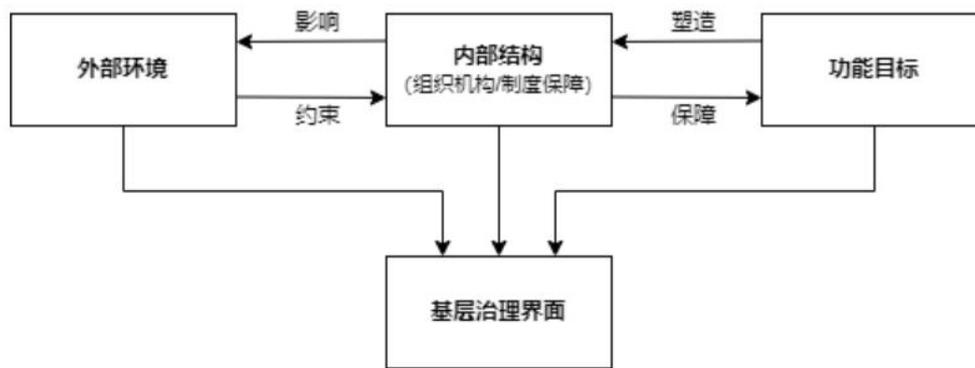


Figure 1 The analysis framework of 'four platforms of grassroots governance'

图1 “基层治理四平台”分析框架

“基层治理四平台”作为技术创新与社会治理深度融合的典范，通过深度剖析界面理论在“四平台”管理中的运用，为我们揭示了制度、技术革新如何重塑治理界面，提升政府协调度、提升公民参与度，进而推动基层治理共同体的建设和治理效能的提升。在新一轮机构改革浪潮后，政府利用创新治理手段重塑治理方式、重构与民众的互动方式。演化为一个适应群众需求、推进治理变革的“界面政府”。数据在此过程中扮演着关键角色，既是实施界面治理的关键载体，也是其实质性内容。跨越部门的数据协作治理对于实现优质的公共事务服务至关重要，可有效应用于“四平台”管理的创新实践中。

#### 四、基层社会治理创新：L镇“基层治理四平台”

在L镇，表2展示了“基层治理四平台”通过明确的职责划分、顺畅的运行机制和高效的协同配合，构成了基层治理的核心骨架，成为回应群众需求、化解基层矛盾、保障社会稳定的重要支撑。

Table 2 Grassroots social governance 'four platforms' and their functions

表2 基层社会治理“四个平台”及其职能

平台名称	承担职能
综合应急指挥	做好值班值守调度及重大应急工作人员及物资统筹调度工作。确保在突发事件发生时，能够迅速、高效、有序地调动各方资源，实现统一指挥、协同作战。
便民服务	做好政策咨询、开展党群活动、组织志愿服务、进行社会动员、推进移风易俗、实施文明创建、集中办理行政审批和民政、社保、医保、劳动就业、卫生健康等民生保障公共服务事项。为办事企业和群众提供办事指引、帮办代办服务。
综合治理（网格化管理）	做好辖区内影响社会稳定的矛盾纠纷、安全生产等领域(人或事件)协调处理统筹调度工作。确保在突发事件发生时，能够迅速、高效、有序地调动各方资源，实现统一指挥、协同作战。该平台通过整合信息、资源、技术和人力，形成一套科学、规范、高效的网格化管理体系。
综合行政执法指挥	负责做好镇综合行政执法工作，依法行使相关行政处罚及与行政处罚相关的行政强制措施权和监督检查权，健全落实执法配合联动机制。负责管理综合性应急救援队伍，并组织开展重大灾害事故应急救援城乡火灾和森林草原火灾扑救等应急管理工作。管理协调综合行

政执法指挥平台。

综合应急指挥平台作为应对突发事件的“中枢神经”，由镇党委书记 M 牵头，统筹 4 办 2 中心 1 队及 9 个村委会的力量，承担着值班值守调度和重大应急人员、物资统筹的关键职责。日常工作中，平台会定期召开季度例会和半年分析会，由牵头领导召集相关人员复盘工作、规划下一步任务；一旦发生突发事件，平台会迅速启动应急响应机制，先整合多渠道信息进行研判，明确事件性质与影响，再按预警级别及时发布信息，随后由主要领导牵头成立专项指挥机构，协调各方资源制定并执行应急预案，同时联动各级应急管理部门、行业单位和社会组织形成救援合力，确保信息及时报送与反馈，实现“统一指挥、协同作战”。比如某次暴雨引发山洪，平台在 1 小时内完成信息收集与研判，2 小时内调度好救援队伍和物资，4 小时内将受困群众全部转移，充分展现了其快速响应能力。

便民服务平台则聚焦群众“急难愁盼”，由镇人民政府副镇长 G 牵头，以便民服务中心为主体，联动社会事务办、党群服务中心及 9 个村委会，为群众提供政策咨询、行政审批、民生保障等一站式服务。每天开门前，平台会严格执行“开门五件事”：党群服务中心负责人主持晨会，总结前日工作、部署当日任务，窗口人员整理仪容、打扫卫生、检查设备、熟悉业务流程，确保服务“零准备不足”。为提升效能，平台实行“五公开”“五件事”管理制度和服务承诺制，明确办理流程与时限，还建立“AB 角”制，杜绝经办人不在就不办事的情况；针对行动不便或流程不熟悉的群众，推出“帮办、代办”服务，从指导补充材料、审核受理，到内部流转办理、反馈结果，全程专人跟进，让群众“少跑腿、好办事”。去年，村民李大爷因不会操作智能手机无法办理医保报销，代办员全程协助，3 个工作日就完成了手续，这样的案例在平台日常服务中屡见不鲜。

综合治理（网格化管理）平台以维护社会稳定为核心，由镇党委委员、政法委员 Z 牵头，依托平安法治办，整合多部门力量和 9 个村委会资源，重点处理矛盾纠纷、信访维稳、特殊群体服务等事务。平台每季度召开专题会议，由牵头领导组织相关单位汇报平安法治、矛盾化解等工作，研判形势并协调问题；日常运行中，建立了多元化解机制，由平安法治办、派出所、司法所等部门“平战结合”，平时分散办公，重大活动或敏感时期则集体办公、统一调配；对紧急或重大矛盾，会启动风险会商研判机制，按风险等级派发《指令单》快速处置，还通过信息化系统实现“110”非警务警情、信访案件等在多部门间分流流转，确保“事事有回音”。针对信访积案，实行包案化解机制，由领导包保社区，一抓到底直至息访。此前某村因土地流转引发群体性纠纷，平台在 3 天内组织多部门联合调解，1 周内就达成和解协议，避免了矛盾升级。

综合行政执法指挥平台聚焦规范执法与应急处置，同样由 Z 副镇长牵头，以综合行政执法队为主体，协调司法所、派出所及 9 个村委会，行使行政处罚、行政强制措施和监督检查权。平台建立“及时指挥、定期研判”机制，根据执法需求统一调度各部门行动，突发事件时启动应急预案快速处置，每季度召开例会总结计划，每半年召开分析会部署重大执法事项。遇到跨部门急难事件，会成立联合处置专班，由牵头领导分解任务、明确责任，事件解决后召开总结会优化流程；重大事项则每月集体决策，严格遵循“集体讨论、民主集中、会议决定”程序，再提交镇党委会议审议。去年某企业违规排放污水，平台牵头环保、执法等部门成立专班，3 天内完成调查取证，1 周内作出处罚并监督整改，既维护了法规权威，又保障了周边群众利益。

这四个平台虽各有侧重，但并非孤立运行，在 L 镇党委的统筹下，通过信息共享、资源联动、职责互补，形成了“大事全网联动、小事一格解决”的基层治理格局，让治理效能更贴近群众需求，让基层社会更具韧性与活力。

## 五、基层社会治理创新——“治理界面重构”

### (一) 外部环境：政策驱动与需求导向的界面适配

外部环境的变化是基层治理界面重构的首要推力。基层治理界面的重构始终围绕政策驱动与需求导向的双重逻辑展开,形成动态适配的互动格局。根据《C市机构改革方案》及《C市L镇机构改革机构设置和定岗、定员方案》的明确要求,L镇需“持续深化机构改革,依托现有机构整合辖区内各类资源力量”,这一政策导向直接推动治理界面从传统分散化、碎片化模式向一体化转型。政策文本中“构建指挥调度平台,建立健全‘四平台’运行机制”的表述,为治理资源的重组与界面的重构提供了制度依据,使得原本分属不同部门的职能(如应急管理、便民服务、综治维稳、行政执法等)被纳入统一框架,打破了过去“条块分割”的行政壁垒。与此同时,基层社会的现实需求构成了界面适配的核心导向。从各平台的职责设定来看,综合应急指挥平台的设立直接回应了突发事件应对的迫切需求,其整合4办2中心1队及9个村委会力量,承担“值班值守调度及重大应急人员及物资统筹调度”职责,正是针对基层灾害防控、事故处置等高频需求;便民服务平台聚焦“政策咨询、行政审批、民生保障”等事项,以“帮办代办”“AB角制”等机制对接群众“少跑腿、好办事”的诉求;综合治理(网格化管理)平台围绕“矛盾纠纷调解、信访维稳”等任务,建立多元化解机制,回应社会稳定的基础需求;综合行政执法平台则针对基层执法分散、标准不一的问题,整合执法力量以规范执法行为。这种政策要求与实际需求的深度耦合,推动治理界面从被动应对转向主动适配,使“基层治理四平台”既能落实上级改革部署,又能精准对接群众与社会的治理期待,实现了政策逻辑与实践逻辑在治理界面上的有机统一。

### (二) 组织架构：层级分明的主体联结界面重构

组织架构层面,“基层治理四平台”通过构建层级分明的主体联结体系,实现了从分散到整合的界面重构,打破了传统治理中部门壁垒与层级隔阂。每个平台均确立了“牵头领导—联络员—涵盖部门及村委会”的三级联动结构,形成权责清晰的组织链条。综合应急指挥平台以镇党委书记为牵头领导,镇党委副书记为联络员,涵盖4办2中心1队及9个村委会,构建起“党委统筹、多部门协同、村社响应”的纵向联动网络;便民服务平台由镇人民政府副镇长牵头,镇党群服务中心主任担任联络员,联动镇社会事务办、党群服务中心及9个村委会,形成“政府主导、服务下沉、村社衔接”的服务链条;综合治理(网格化管理)平台与综合行政执法平台均由镇党委委员、政法委员牵头,分别以镇平安法治办主任、镇综合行政执法队副队长为联络员,整合派出所、司法所等多部门力量及9个村委会资源,搭建起“政法协调、多线联动、村社参与”的治理架构。这种架构设计通过“一对多”“多对一”的嵌入模式,将原本分属不同条线的职能部门、村社力量纳入统一平台体系,使各主体在明确的层级关系中找准定位。牵头领导作为第一责任人,统筹平台内人员与物资调度,通过定期召开例会、专题会议等方式协调工作;联络员负责具体事务对接,确保信息传递顺畅、任务落地精准;涵盖的部门及村委会则作为执行终端,承接平台交办事项并反馈落实情况。由此,传统治理中“条块分割”的松散联结被层级分明的紧密协作所取代,形成纵向贯通、横向协同的主体联结新界面,为基层治理资源的高效整合与功能发挥奠定了组织基础。

### (三) 制度保障：规范有序的互动规则界面重构

在制度保障层面,“基层治理四平台”通过构建系统化、规范化的运行机制,重塑了各主体间的互动规则界面,让治理行为从分散随意转向协同有序。各平台均以“牵头领导负责制度”为核心,明确第一责任人的统筹协调职责,确保平台内工作有人抓、有人管。综合应急指挥平台由牵头领导定期召集例会,听取清单销号情况汇报,收集重点难点问题提交统筹协调;便民服务平台则通过晨会制度每日梳理工作,由牵头领导组织解决运行中的具体问题,这种常态化的责任机制为各主体互动奠定了基础。在此基础上,针对不同治理场景的需求,

各平台建立了专项互动规则。综合应急指挥平台的“应急响应机制”，从信息收集研判、预警发布到指挥调度、部门协作，形成全流程闭环，明确了突发事件中各部门的响应时限与协作方式；便民服务平台推行“开门五件事”，“帮办代办”等制度，规范窗口人员从晨会准备到事项办理的全流程行为，通过“AB角”制确保服务不中断，用“五公开”和考核机制倒逼服务质量提升；综合治理平台依托“定期研判机制”，每季度召开专题会议分析治安形势，通过“多元化解机制”整合派出所、司法所等部门力量，实现矛盾纠纷处置的“平战结合”；综合行政执法平台则以“急难事件专班集中处理机制”和“重大事项决策机制”，明确跨部门协作中的任务分解、责任落实与集体决策流程，确保执法行为规范高效。

这些制度设计覆盖了日常运行、应急处置、服务供给、矛盾化解、执法协作等全场景，既明确了各主体的权责边界，又规定了互动流程与标准，让部门间、上下级间、平台与群众间的互动有章可循，有效打破了传统治理中“各管一段”的规则碎片化困境，构建起规范有序的互动规则新界面。

#### （四）功能目标：靶向清晰的治理效能界面重构

在L镇“四平台”一体化运行的整体框架下，“靶向清晰的治理效能界面重构”是其核心功能目标。这一目标旨在打破传统基层治理中条块分割、职能交叉、响应迟滞的沉疴，通过对治理资源、职责权限与服务流程的系统性整合与精准化配置，构建起职责明晰、流程顺畅、响应迅捷、评价可循的现代化治理界面。其本质是将原本分散、模糊、叠床架屋的治理功能，依据应急处突、便民服务、矛盾化解、综合执法等核心治理场景进行逻辑重组与物理聚合，形成四大功能高度集约、边界清晰、协同联动的治理枢纽。

综合应急指挥平台作为应急管理的“神经中枢”，整合了值班值守、信息研判、资源调度与跨部门指挥链条，重构了从风险预警到实战处置的无缝衔接界面。其价值在于将碎片化的应急响应（如信息收集、预警发布、指挥协调）熔铸为统一闭环，确保在面对自然灾害、安全事故等突发事件时，决策指令能够穿透层级壁垒，实现救援力量与物资的精准投送与高效协同，显著压缩了从“风险感知”到“现场控制”的响应时差。

便民服务平台则重构了公共服务供给的“用户界面”。它通过集中受理、帮办代办、AB角互补等机制，将分散于多个部门的民生事项（如社保、医保、审批）整合为“一站式”服务窗口，并辅以严格的晨会管理、仪容规范、设备检查等标准化流程，确保服务供给的规范性与可预期性。其效能提升体现在以用户需求为导向，通过流程再造消除群众“跑多门、找多人”的痛点，使公共服务从“职能驱动”转向“用户体验驱动”。

综合治理平台聚焦社会稳定的“风险防控界面”，依托网格化管理与多元化解机制，构建起矛盾风险“发现-研判-分流-处置-反馈”的全链条治理闭环。其创新在于建立矛盾分级会商、指令派发与非警务警情分流机制，将公安、司法、信访、网格等多方力量按事件性质精准调度，实现对矛盾纠纷的源头管控与动态清零，有效防范“民转刑”等恶性事件，筑牢基层社会稳定基石。

综合执法平台则打造了规范执法的“协同指挥界面”。通过统一指挥、专班处置、重大事项集体决策等机制，破解多头执法、重复检查的痼疾，确保执法资源在应对急难任务（如火灾救援、违建拆除）时能快速集结、协同作战。其核心效能在于以法治思维整合执法权限，形成“一支队伍管执法”的合力，提升执法权威性与公信力。

四平台通过功能模块化重组与运行机制耦合，实现了治理界面从“模糊粗放”到“靶向精准”的跃升，不仅大幅压缩了行政成本，更使资源投放、服务供给与风险应对的“靶心”始终对准群众最急盼、发展最关键的治理需求，为基层治理现代化提供了可操作、可评估、可持续的效能新范式。

## 六、结论与讨论

L镇“基层治理四平台”的实践表明,基层治理创新本质是以界面重构破解“条块分割”的结构性困境。通过将应急指挥、便民服务、综治维稳、综合执法四大功能模块化整合,该模式构建了“功能聚合-责任捆绑-流程闭环”的治理新界面,实现了三大突破:其一,以平台化载体替代碎片化部门架构,通过“牵头领导负责制”赋予跨部门统筹权威,破解了“权责碎片化”难题;其二,以制度化协同机制取代临时性协调,依托定期研判、应急响应、帮办代办等标准化流程,将协作成本从人际博弈转化为程序自动运行;其三,以靶向效能目标重塑服务逻辑,通过便民平台的“用户体验驱动”、综治平台的“全链条风险防控”等设计,使治理资源精准对接群众最急盼需求。这一创新验证了界面治理理论的本土适用性——当组织架构(物理整合)、制度规则(协同程序)与功能目标(服务导向)在治理界面实现三重耦合时,可显著提升基层治理的系统性、响应性与韧性。

然而,创新背后仍存深层张力亟待探讨。技术赋能层面,尽管数字工具(如信息流转系统)提升了效率,“数字权力不平等”风险未消解——老年群体对智能终端的不适配、方言语音识别的技术壁垒,可能加剧数字排斥。制度韧性层面,平台高度依赖“牵头领导”的个体权威(如党委书记直管应急平台),尚未建立职务更替时的规则传承机制,存在“人走政息”隐患;同时,条块融合虽缓解了部门博弈,但专班集中处置等机制可能衍生新的事务性负担。未来改革需在技术适配性(开发适老版界面、方言交互系统)与制度可持续性(建立职务AB角、量化平台效能评估)上深化探索,推动治理创新从“政策势能驱动”转向“制度内生驱动”,真正实现基层治理现代化的长效发展。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定. 2019. [https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content\\_5449023.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm).
- [2] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》. 2019. [https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/23/content\\_5402625.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/23/content_5402625.htm).
- [3] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见. 2021. [https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content\\_5624201.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm).
- [4] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定. 2024. [https://www.gov.cn/zhengce/202407/content\\_6963770.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm).
- [5] 徐勇, 姜晓萍, 肖滨, 等. 基层社会治理创新何以持续(笔谈). 探索与争鸣, 2025, (01): 91-107+179.
- [6] 姜晓萍. 筑社会治理之基强国家治理之本. 国家治理, 2019, (42): 47-48. DOI: 10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2019.42.013.
- [7] 马良灿, 康宇兰. 管治抑或服务: 县域农村基层治理制度创新实践逻辑——以Z县基层社会治理“1844”制度为例. 社会科学辑刊, 2025, 1-8. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/21.1012.C.20250609.1030.046.html>.
- [8] 何得桂, 梁佳玉. 市域社会治理现代化研究热点评析与趋势展望. 领导科学论坛, 2021, (03): 49-56.
- [9] 杜力. 领导型经纪: 党建引领基层社会治理的新解释——基于A区治理创新的案例分析. 东北大学学报(社会科学版), 2024, 26(02): 69-80.
- [10] 崔运武, 董宇. 党建引领城市基层社会治理创新机制研究——基于云南省昆明市E区的实证分析. 云南大学学报(社会科学版), 2025, (02): 58-69. <https://doi.org/10.19833/j.cnki.jyu.2025.02.007>.
- [11] 王怡涵, 何得桂. 党建激励与共生治理: 基层社会治理创新的有效路径. 中共天津市委党校学报, 2024, 26(02): 14-24.
- [12] 陈纪, 张杨子涵. 基层党建引领提升社区韧性: 城市社会治理创新研究. 行政管理改革, 2025, (02): 25-35.

- [13] 何得桂, 王怡涵. 条块融合型治理: 基层社会治理创新的新趋势——基于汉阴县乡镇社会治理创新改革的考察. 西北工业大学学报(社会科学版), 2024, (04): 105-113.
- [14] 李净净, 马良灿. “数字下乡”的技术结构化实践过程探析——以Z县基层社会治理创新数据平台为例. 党政研究, 2023, (05): 45-54+125.
- [15] 张春满, 王秀. 数字党建引领基层社会治理创新: 技术与组织互构的理论视角. 社会主义研究, 2024, (05): 101-109.
- [16] 王玉红, 王喆. 守正与创新: 新时代“枫桥经验”引领基层社会治理法治化变革. 青海社会科学, 2024, (01): 148-160.
- [17] 张国芳, 季瑾. 整体智治导向的基层社会治理创新——基于嘉兴市“微嘉园”平台建设的考察. 公共治理研究, 2021, 33(06): 21-27.
- [18] 周真刚. 基层社会治理模式创新研究——基于贵州省天柱县甘溪侗寨“合约食堂”的调查. 贵州社会科学, 2023, (07): 100-105.
- [19] 邱昊. 基层治理体系“四个平台”建设中存在的问题和对策探讨——基于浙北杨汛桥镇试点的调研分析. 山东科技大学学报(社会科学版), 2018, 20(05): 50-57.
- [20] 郑春勇, 张娉婷, 苗壮. 基层社会治理中的整体性技术治理: 创新与局限——基于浙江实践. 电子政务, 2019, (05): 78-85.
- [21] 胡重明. “政府即平台”是可能的吗?——一个协同治理数字化实践的案例研究. 治理研究, 2020, 36(03): 16-25.
- [22] 李小园. 体制与技术双轮驱动的基层整合式治理创新路径——以浙江基层治理“四个平台”建设为例. 中共天津市委党校学报, 2021, 23(01): 79-85.
- [23] 唐京华. 数字技术驱动科层组织领域化运作的逻辑——基于浙江“基层治理四平台”的案例分析. 治理研究, 2023, 39(01): 40-52+158.
- [24] Simon H A. Artificial intelligence: an empirical science. *Artificial intelligence*, 1995, 77(1): 95-127.
- [25] 李文钊. 理解中国城市治理: 一个界面治理理论的视角. 中国行政管理, 2019, (09): 73-81.