

基层自治活力激发的运行机制与实践路径研究 ——以东台市“五治融合”模式为例

赵文豪

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年3月16日; 录用日期: 2026年8月13日; 发布日期: 2026年8月21日

摘要

基层自治活力是提高基层治理效能和推进基层治理现代化的重要基础。面对新形势下, 基层社会结构日益复杂多元、群众治理需求不断增加等新问题, 如何有效激发基层自治活力成为基层治理实践中亟待回答的重大课题。文章以江苏省东台市“五治融合”治理实践作为研究对象, 在群众参与理论和协同治理理论视角下, 围绕“治理载体-运行机制-自治活力”这一分析框架展开研究。首先, 该市通过邻馨桥“五单工作法”、小院议事会、“云小二”数字平台等方式, 建立起覆盖诉求表达、协商议事、数字参与的完善多元治理体系, 并逐步建立起组织整合、诉求响应、协商参与和数字赋能四重运行机制。其中, 组织整合夯实基层自治根基; 诉求响应培育参与动力; 协商参与丰富主体意识; 数字赋能拓宽参与空间。多重机制共同作用使得东台市基层自治活力不断释放。但是, 基层自治活力继续生成仍然面临着参与主体不均衡、协商成果转化差、数字参与存在技术鸿沟和资源保障压力较大等方面限制。未来应当更好地健全多元参与体系、完善协商成果转化机制、优化数字治理体系以及强化资源保障能力等, 实现基层自治活力由阶段性激发向常态化生成的转变。

关键词

基层自治活力, 协同治理, 基层治理

Research on the Operating Mechanism and Practical Path of Stimulating Vitality in Grassroots Self-Governance

—Taking the “Five-Governance Integration” Model of Dongtai City as an Example

Wenhao Zhao

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Abstract

Grassroots self-governance vitality constitutes an important foundation for improving the effectiveness of grassroots governance and advancing its modernization. In the face of emerging challenges, including increasingly complex and diverse grassroots social structures and growing public demand for participation in governance, how to effectively stimulate grassroots self-governance vitality has become a major issue urgently requiring resolution in grassroots governance practice. This study examines the “Five-Governance Integration” model implemented in Dongtai City, Jiangsu Province. Drawing on theories of public participation and collaborative governance, it adopts an analytical framework of “governance platforms - operational mechanisms - self-governance vitality.” First, Dongtai has developed a comprehensive and diversified governance system encompassing channels for expressing demands, deliberative consultation, and digital participation through initiatives such as the “Lin Xin Qiao” Five-List Working Method, courtyard deliberation meetings, and the “Yun Xiao Er” digital platform. It has also gradually established four operational mechanisms: organizational integration, responsiveness to public demands, consultative participation, and digital empowerment. Organizational integration consolidates the foundations of grassroots self-governance; responsiveness to public demands cultivates motivation for participation; consultative participation strengthens awareness among governance actors; and digital empowerment broadens the space for participation. Through the combined effects of these mechanisms, grassroots self-governance vitality in Dongtai has been continuously unleashed. Nevertheless, its sustained development remains constrained by imbalances among participating actors, ineffective translation of consultative outcomes, technological divides in digital participation, and considerable pressure on resource provision. Going forward, it is necessary to further improve the system for diverse participation, strengthen mechanisms for translating consultative outcomes into practice, optimize the digital governance system, and enhance resource-support capacity, thereby transforming grassroots self-governance vitality from episodic activation to sustained and normalized development.

Keywords

Grassroots Self-Governance Vitality, Collaborative Governance, Grassroots Governance

Copyright © 2026 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

基层治理承载着国家治理体系运行的“最后一公里”，其运行状况往往直接影响群众对治理效能的切身感受。近年来，随着社会流动不断加快、利益诉求日益多元，基层社会呈现出更加复杂的结构特征。过去依靠行政力量单向推动的治理模式，在面对层出不穷的公共事务和不断增长的治理需求时，逐渐显露出资源配置有限、群众参与不足以及治理回应不够及时等问题。许多地方并不缺制度设计，也不缺治理项目，真正缺少的往往是居民持续参与公共事务的动力，以及基层社会自我协调、自我管理和自我服务能力的有效释放。正因如此，如何激发基层自治活力，推动基层治理从“政府主导”走向“多元共治”，已经成为基层治理现代化进程中绕不开的重要议题。

学界关于基层自治活力的讨论，并非从治理技术层面起步，而是首先追问自治何以可能。龙登高、

王明和陈月圆(2021)在考察中国传统基层治理结构时指出,基层自治并不是现代治理体系下才出现的新现象,它长期存在于国家与社会互动的历史过程中,本质上体现为国家治理力量与基层社会自主力量之间的动态平衡[1]。换句话说,自治并非国家治理的对立面,而是国家治理有效运行的重要支撑。沿着这一思路,刘杨(2022)进一步提出,基层自治能力的形成并不完全取决于制度安排,更深层地植根于公共事务、社会关联网络以及社区积极分子等社会基础之中[2]。公共事务为自治提供现实需求,社会关联塑造合作关系,社区积极分子则承担组织动员和资源整合功能,不同社会基础的组合方式最终塑造出差异化的自治形态和自治能力。张爱军(2025)则从制度演进角度指出,基层群众自治制度的发展并非线性推进,而是在实践探索与制度调整之间不断循环演进,其生命力既来自制度供给,也来自基层社会持续不断的创新实践[3]。

如果说上述研究回答了自治活力从何而来的问题,那么更多学者开始关注自治活力究竟是如何被激发出来的。随着基层治理实践不断深化,研究视角逐渐从制度供给转向运行机制。李丹、石嵩和朱瑞(2022)发现,网格化服务管理通过重新划分治理单元、推动治理资源下沉以及畅通信息传递渠道,在行政管理与居民自治之间搭建起新的连接平台[4]。居民参与公共事务不再局限于传统组织动员,而是能够依托更加细密的治理网络实现常态化参与。张其伟、徐家良(2023)在研究环保类社会组织参与社区花园治理时发现,社会组织发挥作用的关键并不仅仅在于提供专业服务,更重要的是其能够通过资源整合、关系联结和公共动员,将原本分散的居民重新组织起来,逐步形成共同参与公共事务的行动能力[5]。刘建阳、谭春华和钟嵘等(2023)的研究同样表明,多元主体共同参与、资源协同配置以及利益协调机制,往往是基层治理效能持续提升的重要基础[6]。

伴随治理主体日益多元,协同治理逐渐成为解释基层自治活力的重要视角。相较于传统治理模式对行政力量的依赖,协同治理更强调不同主体之间的互动关系和合作能力。马雪松(2025)认为,协商民主的价值不仅体现在提供表达意见的平台,更在于通过制度化协商降低公众参与门槛,促进不同利益主体之间形成稳定共识[7]。苏明月(2024)指出,多元主体协同参与能够有效突破政府单一治理模式的边界,通过责任共担和利益共享增强基层社会的自主治理能力[8]。于永达(2024)则从韧性治理角度出发,强调基层治理体系需要构建多元主体协同网络,通过资源共享和协同行动提升风险应对能力与系统恢复能力[9]。实际上,无论是协商民主、治理共同体还是韧性治理,其关注的核心都指向同一个问题:基层自治活力并不是某个主体单独作用的结果,而是在持续互动与协同合作中逐渐生成的。

数字技术的广泛应用,又为这一过程增添了新的变量。过去居民参与公共事务往往受到时间、空间和信息渠道的限制,而数字平台的出现正在改变这一局面。李京(2024)指出,深度媒介化背景下,数字平台已经从单纯的信息传播工具逐步转变为连接政府与社会的重要治理媒介[10]。居民表达诉求、参与协商、反馈意见乃至监督治理过程,都可以在数字空间中完成。数字技术带来的不仅是效率提升,更深刻地改变了基层社会参与公共事务的方式和组织逻辑。在不少基层治理实践中,数字平台已经成为连接治理主体、整合治理资源和提升治理效能的重要支点。

回顾既有研究可以发现,关于基层自治活力的讨论已经形成较为丰富的成果积累。然而,现有研究仍存在一个较为明显的不足,即多数研究侧重分析某一因素、某一主体或某一种治理工具的作用,对于不同治理载体如何在同一治理场域中相互嵌套、协同运行,并最终推动自治活力生成,缺乏系统性的机制解释。现实中的基层治理往往不是单一机制发挥作用,而是组织整合、诉求回应、协商参与和数字赋能等多种机制交织运行的结果。遗憾的是,这种“机制协同”的生成逻辑尚未得到充分关注。

基于此,本文以江苏省东台市“五治融合”基层治理实践为研究对象,在协同治理理论和群众参与理论的分析视角下,构建“治理载体-运行机制-自治活力”分析框架,重点考察邻馨桥“五单工作法”、小院议事会以及“云小二”等治理载体的运行过程,分析组织整合、诉求回应、协商参与与数字赋能等

机制如何相互嵌套、协同发力，进而推动基层自治活力持续生成。通过对东台案例的分析，尝试进一步回答基层自治活力何以被激发、又如何得以持续这一问题，并为基层治理现代化实践提供可借鉴的经验启示。

2. 理论基础与分析框架

2.1. 理论基础

2.1.1. 群众参与理论

群众参与理论主张公众在公共事务中的主体地位。即公共治理不仅是政府单方面管理过程，更是社会成员共同参与决策、执行和监督的过程。因此人们参与程度的高低直接影响到治理效能和公共政策实施效果。早期参与理论认为公众参与可以增强政策合法性和公共决策的回应性。现代参与治理研究则注重参与过程中对能力培养、积累社会资本和形成公共责任意识等内容的需求。基层自治场域中，群众既是治理服务的对象也是基层治理的主体，居民参与公共事务的过程促进了问题解决，增强了社区的认同感及公共责任意识，有助于基层社会内部建立信任关系和合作网络。而对于基层自治来讲，自治活力的本质就是居民参与意愿、参与能力、持续参与程度的提升。所以，群众参与理论对于理解基层自治活力的生成逻辑具有很好的解释视角。本文将以群众参与理论解释东台市“五治融合”实践中居民如何通过议事协商、问题反馈以及公共事务参与逐步实现由治理对象向治理主体的转变。

2.1.2. 协同治理理论

协同治理理论是在公共治理主体多元化背景下产生的，强调复杂的公共问题不能仅依靠一方来解决，而是需要政府、社会组织、社区居民、市场主体等各行动者之间形成资源共享、协商合作和共同决策的良好格局。协同治理强调治理过程中各种主体之间平等互动与合作关系，通过搭建开放性沟通平台和协商机制，实现治理资源优化配置，提升治理效能。基层治理中，各类治理主体拥有自身的独特优势和行动能力，例如政府掌握着制度资源和组织资源，社会组织具备了专业服务能力，居民具有较为丰富地方知识和社会关系网络等，只有将不同主体纳入到共同治理的过程当中，达成稳定合作关系才能更好地回应基层治理中存在的各项复杂问题。东台市“五治融合”实践所形成的治理体系本质上就是不同治理主体围绕公共事务进行协商合作和资源整合的过程。因此，协同治理可以用于解释东台市基层自治活力形成机制。

2.2. 分析框架构建

已有研究从制度建设、多元参与、协同治理以及数字赋能等方面阐释了基层自治活力形成的影响因素，但是不同治理载体如何共同作用于自治活力生成的解释仍然相对匮乏。事实上在基层治理实践中，自治活力并非来源于单一主体或者机制，而是经过组织整合、诉求回应、协商参与和数字赋能等诸多机制共同作用下逐步产生。

基于群众参与理论和协同治理理论，结合东台市“五治融合”实践特点，本文构建“治理载体－运行机制－自治活力”分析框架(见图1)。该框架认为，治理载体是基层治理实践开展的组织依托，不同治理载体通过激活特定运行机制推动居民参与公共事务，进而促进基层自治活力生成。其中，邻馨桥“五单工作法”主要通过畅通群众诉求表达和问题解决渠道形成诉求响应机制；小院议事会通过搭建协商平台形成协商参与机制；“云小二”数字平台通过数字技术赋能实现资源整合与信息联通，形成数字赋能机制；而三类治理载体在实践运行过程中又共同构成基层治理组织网络，形成组织整合机制。多重机制协同运行，共同推动基层自治活力持续生成。

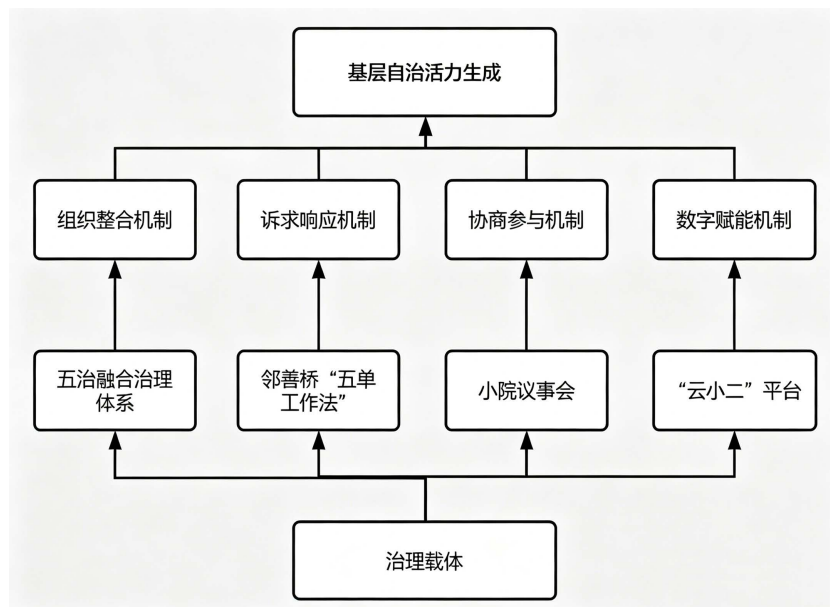


Figure 1. The analytical framework of “governance platforms - operational mechanisms - self-governance vitality”

图 1. “治理载体 - 运行机制 - 自治活力”分析框架

这一框架的核心逻辑是，治理载体是自治活力生成的实践基础；运行机制是治理载体发挥作用的重要纽带；而自治活力则是多种机制合力形成的治理结果。通过对不同治理载体对应的运行机制及其相互关系的分析，可以进一步揭示东台市“五治融合”实践激发基层自治活力的内在逻辑。

2.3. 东台市“五治融合”治理实践概况

东台市位于江苏省中部沿海地区，近年来在基层治理现代化建设过程中积极探索多元主体参与和协同治理路径，逐渐形成了以自治、法治、德治、智治和善治相融合的“五治融合”基层治理模式。其本质内涵是着眼于基层治理实际需求，以提升群众参与度和增强基层治理效能为目标，通过搭建多元参与平台和数字治理体系，促进基层治理由行政主导向协同共治转变。具体来看，东台市先后创新形成邻善桥“五单工作法”、小院议事会以及“云小二”数字治理平台等各种治理载体。如邻善桥“五单工作法”围绕着群众诉求收集、办理和反馈这一闭环治理流程，提高基层治理回应能力；小院议事会结合议事协商机制搭建起了群众参与公共事务的平台，提高居民自治能力；而“云小二”平台则依托数字技术使信息共享、问题流转和资源整合，提高基层治理精准化和智能化水平。不同类型的治理载体既各有侧重，又相互衔接，都是东台市“五治融合”基层治理的重要组成部分。

基于此，本文拟以东台市“五治融合”的实践作为研究对象，围绕邻善桥“五单工作法”、小院议事会和“云小二”平台这三个典型治理载体展开具体分析。讨论旨在通过组织整合、诉求响应、协商参与和数字赋能等机制激发基层自治活力的同时，探寻基层自治活力生成运行逻辑。

3. 基层自治活力激发的实践载体

东台市在开展“五治融合”基层治理实践的过程中，并未停留于“治理”的理念和宣传上的提出，而是围绕群众参与公共事务的现实需求，逐步构建起了一系列富有地方特色的治理载体。不同于以往凭行政命令推动基层治理的做法，这些治理载体更加注重居民参与渠道、治理资源整合、公共事务协商机制培育，搭建多元主体共同参与的平台，使得基层治理由单向管理走向协同共治。经过多年的实践，邻

馨桥“五单工作法”、小院议事会及“云小二”数字平台成为东台市激发基层自治活力的重要载体，形成线上线下相结合、自治协商与数字治理相衔接的良好治理格局。

3.1. 邻馨桥“五单工作法”：构建群众诉求闭环治理平台

基层治理效能很大程度上取决于群众诉求能否被及时发现、有效回应和妥善解决。为破解群众反映问题渠道不畅、治理回应效率不高等现实难题，东台市依托“邻馨桥”治理品牌探索形成“五单工作法”，即通过群众点单、网格收单、部门接单、协同办单和群众评单等环节，构建覆盖问题发现、任务流转、协同处置和结果反馈全过程的闭环治理体系。在具体运行过程中，居民可以通过网格员走访、微信群反馈、线上平台反映和议事活动等方式表达诉求；基层治理力量依托网格及时收集问题，按照问题性质分类流转。对涉及单一部门职责范围的问题由该负责部门直接办理；对于跨部门、跨领域问题，联合协调解决，然后再群众满意度评价，实现治理结果反馈和不断优化。“五单工作法”创新之处在于将原本较为割裂的群众诉求表达、问题办理和结果反馈环节有机连接起来，让居民能够切实感受到自身意见被倾听、诉求被回应、问题被解决。这不仅提高了基层治理的回应效率，也提升了居民参与公共事务的获得感和认同感，为充分发挥基层自治活力营造了良好环境。

3.2. 小院议事会：搭建议事协商参与平台

如果说“五单工作法”解决的是群众诉求表达和回应，那么小院议事会更加侧重于公共事务协商参与与机制建设。在基层社会利益主体日渐多元化的今天，很多公共事务已经不能依靠一方面进行决策了，比如环境整治、公共设施建设、邻里矛盾的协调等涉及居民共同利益的问题，往往取决于人们参与程度和协商质量，因此，东台市在社区、小区、村庄等基层单元探索建立“小院议事会”制度，将协商议事场所延伸到群众日常生活空间，围绕着群众关心、普遍关注的公共事务开展协商讨论，既有停车管理、环境治理、公共设施维护等相关社区事务，也有邻里纠纷调解、困难群体帮扶等具体民生事务，通过征集议题、集中协商、意见汇总、结果反馈引导居民积极投身公共事务的决策过程，坚持“群众的事情群众商量”原则，小院议事会最大的特点就在于其开放性和生活化，议事地点往往设置在居民平时聚集较为密集的公共空间，参与门槛低，易吸引居民群众参与协商讨论。在长期运行过程中，小院议事会逐步成为居民发挥自身利益诉求、协调利益关系和形成公共共识的平台，推动着基层治理由“替民做主”向“由民做主”转变。

3.3. “云小二”智能平台：打造数字治理服务平台

数字技术的发展使得基层治理创新成为可能。东台市积极推进智慧治理平台建设，探索打造“云小二”数字治理服务平台，将信息技术嵌入到基层治理全过程中，在“云小二”上实现群众诉求收集、事项办理、信息发布、协商互动和数据分析等多种功能，可以实现基层治理事项线上流转和动态管理。居民随时在手机终端对问题反映情况，查看自己办理的事情进度，参与线上议事，获取公共服务信息等；同时基层治理主体还可以通过平台及时掌握群众需求变化状态，提高问题发现和处置效率。相较传统治理方式而言，“云小二”摆脱了时间限制和空间局限性，拓宽了居民参与途径，增加了治理信息传递效率。一些过去难以及时发现的问题，通过数字平台可以快速反馈和精准处理；一些受时间限制无法参与线下协商的居民也能够借助线上平台参与公共事务讨论。数字技术的嵌入不仅提高了治理效率，更重要的是带来了居民参与基层治理便利性和持续性。

从整体来看，邻馨桥“五单工作法”、小院议事会和“云小二”平台分别从诉求表达、协商参与和数字赋能三个维度拓展了群众参与基层治理的渠道，并逐步形成相互衔接、相互支撑的治理体系。不同治

理载体虽然功能定位有所差异，但共同指向激发居民参与公共事务的积极性和主动性，为基层自治活力生成提供了重要实践基础。

4. 基层自治活力激发的运行机制

东台市“五治融合”实践并非依靠单一治理工具或单项治理创新实现基层自治活力提升，而是在长期基层治理探索过程中，通过不同治理载体的联动运行，逐步形成了一套能够激发群众参与、促进主体协同和增强治理效能的运行机制。从实践过程来看，自治活力的生成并不是居民参与数量的简单增长，而是基层社会自主行动能力、协同合作能力和公共事务治理能力不断增强的过程。其背后既有治理主体之间的组织联结，也有群众诉求的有效回应，更有协商参与平台和数字技术支撑所形成的协同作用。总体而言，东台市基层自治活力的生成主要依托组织整合、诉求响应、协商参与和数字赋能四个方面的机制共同作用。

4.1. 组织整合机制：基础机制

自治活力的形成首先必须具备基层社会组织有效性。一直以来，基层治理难题之一在于治理主体分散化与治理需求复杂化之间的矛盾问题。虽然居民、社区组织、社会组织和基层治理力量共同存在于一个治理场域之中，但是由于缺乏有效联结，因而很少能够产生持续稳定的合作关系。东台市“五治融合”实践的重要特点就在于突破传统单一主体治理模式，通过构建覆盖社区、网格、社会组织和人民群众的基层治理网络，把相对分散的治理主体重新组织起来，邻馨桥、小院议事会以及“云小二”等既承担了具体的治理功能，又发挥着主体联结平台的作用。不同主体围绕社区公共事务之间更加紧密地形成互动关系，逐步形成资源共享、信息互通和行动协同的治理格局。可见，组织整合机制的作用并非只是增多参与主体数量，而是改变基层社会内部组织关系。当人们可以借助稳定的平台开展公共事务，当社会组织嵌入到社区治理过程之中，当基层治理力量能够实现资源整合、协同联动时，基层社会便具备了继续进行自治活动的组织基础。可以说，组织整合为自治活力生成提供了条件，也是其他运行机制发挥作用的重要前提。

4.2. 诉求响应机制：激励机制

居民对于参与公共事务的热情，很大程度上来源于参与后的获得感。如果群众的意见长期得不到回应，那么公共诉求无法转化为治理行动，那么群众就会失去较高的积极性和主观愿望。因此能否形成及时有效的治理回应机制，直接关系到基层自治活力是否被持续释放。东台市采取邻馨桥“五单工作法”，从发现、管理、反馈等各个环节入手，形成了一套完整的互动链条：通过邻馨桥“五单工作法”将群众诉求表达到位、问题办理到位，结果评价到位，进而构建起群众诉求表述、干部解决、群众实际诉求向导的闭合式治理体系，使群众能够更加真切地感受到自身的意见被重视、意见要求得以回应。随着群众问题解决率和满意度的提升，则居民信任所在基层治理体系也逐渐增强。治理回应与群众参与之间逐步形成正向循环：治理回应越及时，居民参与意愿越强；居民参与程度越高，基层治理发现问题和解决问题的能力也越强。正是在这种持续互动过程中，基层自治活力获得了稳定的内生动力。

4.3. 协商参与机制：关键机制

自治活力不仅体现在群众参与公共事务，更重要的是群众可以参与到公共事务决策过程中并对治理过程发挥作用。如果居民只反映问题而无法参与到公共事务协商之中，那么基层治理仍然难免走上行政主导色彩。东台市通过建立小院议事会等协商平台形成一定制度措施为居民参与社区公共事务提供了渠道，无论是对于公共设施建设、环境整治还是邻里纠纷调解、社区公共服务优化等，居民都能够经由协

商议事过程表达意见和参加讨论,进而提出合理化的治理方案。公共事务的决策过程也逐渐从少数人负责转变为多元性主体共同参与。协商参与机制的另外一个重要意义就在于带动居民身份角色的改变。在持续地参与协商当中,居民不再单纯地被视为接受治理服务的群体,而成为公共事务的讨论者、决策者和监督者;不同利益主体之间也通过协商互动增进彼此理解,相互协调利益且最终达成共识,基层社会内部的合作关系和公共责任意识越来越强烈。自治活力正是在这种持续的协商和共同治理当中得到积累和释放的。

4.4. 数字赋能机制:支撑机制

随着数字技术在基层治理领域的广泛应用,人们参与公共事务的方式也发生了很大变化。过去往往受限于时间、空间以及信息获取能力等各种因素,部分居民即使有意愿也难以持续地投身到基层治理中来。东台市打造“云小二”数字治理平台,将问题反映、事项办理、信息公开和协商互动等功能纳入一个平台之中,实现基层治理事项线上运行。由此可见,数字平台不仅提高了治理效率,更重要的是降低了居民参与门槛,拓宽了群众参与公共事务的空间。通过数字赋能机制一方面进一步提升了对治理资源整合的能力,通过数据汇聚、信息共享提高了问题发现和处置的效率;另一方面增加了居民参与渠道,让更多居民摆脱了时间、空间的束缚,参与社区事务治理,尤其在当前基层治理事务日益复杂背景下,数字平台逐渐成为连接治理主体、汇聚治理资源和促进协同治理的纽带。从自治活力生成的角度而言,数字技术并非简单的治理工具,它正是推动基层治理方式改变的巨大力量,不但提高了参与便利性,也增强了居民继续参与基层治理的可能性,这对于自治活力释放起到长期支撑作用。

4.5. 四维机制耦合:基层自治活力的生成逻辑

随着数字技术在基层治理领域的广泛应用,人们参与公共事务的方式也发生了很大变化。过去往往由于时间、空间以及信息获取能力等各种因素,有些居民即使有意愿也无法持续地投身到基层治理中来。东台市打造“云小二”数字治理平台将问题反映、事项办理、信息公开和协商互动等功能纳入一个平台之中,实现基层治理事项线上运行。可见,数字平台不仅提高了治理效率,更重要的是降低了居民参与门槛,拓宽群众参与公共事务的空间。通过数字赋能机制一方面进一步提升对治理资源整合的能力,通过数据汇聚、信息共享提高问题发现和处置的效率;另一方面增加了居民参与渠道,让更多居民摆脱了时间、空间的束缚,参与社区事务治理,尤其是当前基层治理事务日益复杂背景下,数字平台逐渐成为连接治理主体、汇聚治理资源、促进协同治理的纽带。从自治活力生成角度看,数字技术并非简单的治理工具,它正是推动基层治理方式改变的巨大力量,不但可以提高参与便利性,还可以增强居民继续参与基层治理的可能性,这对于自治活力释放起到长期支撑作用。

5. 基层自治活力持续生成面临的现实约束

东台市通过“五治融合”,在扩宽群众参与渠道、提升基层治理效能以及增强多元主体协同能力等方面做出了努力和尝试。但是基层自治活力的生成并不是一劳永逸的事情。随着基层治理环境的变化、群众的治理需求日益多样化,现有治理模式在运行中也逐渐暴露出一些深层次的约束,特别是在主体参与、协商运行、数字治理和资源保障等方面还存在进一步优化和完善的空间,虽然这些问题尚未影响到“五治融合”整体运行的成绩,但在某种程度上制约着基层自治活力的持续释放。

5.1. 参与主体发展不均衡,自治内生动力仍显不足

基层自治活力的核心在于群众主动参与公共事务。但是,从具体实践来看,不同群体主动参与基层治理的积极性和能力还存在一定差异。有些居民能够主动参与议事协商、社区服务、志愿等活动,而也

有相当一部分群众对公共事务关注程度较低，更多表现为问题驱动型参与，即只有在个人利益受到影响时才会主动参与到治理过程中。造成这种情况的重要原因仍然在于基层社会内部公共精神和自治意识培育尚需长期积累，一些居民习惯将社区事务视作基层组织的职责，很少主动关心社区公共事务；部分青年受工作流动性和生活节奏影响参与社区治理的意愿较弱；个别社区还存在着参与者相对固定的问题，议事活动和志愿服务依靠少数“积极分子”推动，并没有形成更加广泛的群众参与格局，从长远发展看，如果长期以来依赖少数骨干力量维持运行，就容易导致自治活力出现结构性失衡，进而影响基层自治的持续发展能力。因此，通过引领群众由“被动参与”向“主动参与”转变，进一步增强基层社会内生动力，仍然是基层治理面临的重大课题。

5.2. 协商成果转化机制有待完善，共识形成与行动落实之间仍存在落差

协商议事虽然为居民参与公共事务提供了平台，但是协商并不等同于治理成效。在基层实践中，一些公共事务经过充分讨论后达成了统一意见和认识，而具体落实起来仍然存在资源协调、职责分工、执行保障问题等现实问题。一方面，一些协商议题涉及多个治理主体以及不同利益群体，需要较长时间协调推进的过程，其协商形成的成果转化为治理行动，相对滞后；另一方面，一些超出社区自身治理能力范围的事项仅通过基层协商很难解决，依然需要更高层级的治理资源予以支持。在这种情况下，如果居民参与协商之后迟迟看不到实际成效，容易影响居民继续参与。从基层自治活力生成过程来看，协商的价值不仅表现为一种意见沟通的平台，更重要的还在于有助于对公共问题进行解决。因此，如何进一步完善协商成果转化机制，增强协商议事与问题解决之间的衔接作用，是提升基层治理水平的关键环节。

5.3. 数字参与存在“技术鸿沟”，治理覆盖仍面临现实限制

数字技术在参与基层治理过程中提供了新的途径，但是数字赋能并不意味着所有群体都可以享受到数字治理带来的红利。现阶段，基层社会不同群体之间信息技术使用能力仍然存在一定差异，部分老年群体和数字技能相对较弱的居民在使用数字平台进行参与治理方面依然存在一定障碍。虽然“云小二”等数字平台在实际应用中也为各类群众提供了更高效、便捷的参与机制，但是线上参与的方式确实还在一定程度上造成不同用户需求的差距。例如，一些基层居民习惯于面对面沟通、线下参与，对于数字平台的需求度不大；在一些基层治理事务仍需要人员进行线下走访、现场协商、实地服务，数字平台很难替代传统治理方式。此外，随着数字化程度的逐渐加深，数据安全、信息保护以及平台运行维护等问题已经开始引起广泛关注，因而如何实现提升治理效率的同时不降低公平性，避免数字技术成为其他群体参与数字治理的壁垒是数字治理在持续发展过程中需要解决的重要问题。

5.4. 治理资源供给压力持续增加，长效运行能力面临考验

一方面，任何事物的持续生成都需要人力和财力支持。不论是群众议事活动开展、数字平台维护运行、社会组织参与社区服务，均离不开稳定的资源来保障。从实际情况看，随着基层治理任务的增加，基层组织可承担的事务不断增多。一些基层治理创新项目在建设初期往往获得了较多政策支持和资源投入，但是，随着项目时间段延长，这部分资源难以有效供给，尤其是在专业人才储备、培育社会组织及数字平台持续运营等方面。更重要的是自治活力的培育具有长期性和渐进性，短期内难以取得显著成果。如果缺少资源投入和制度保障，出现一些治理创新实践阶段活跃而后乏力。因此，如何构建更加稳定的资源保障体系和长效运行机制已经成为基层自治活力持续生成的重要前提。

5.5. 从“治理创新”走向“治理常态”：基层自治活力持续生成的关键挑战

总体来看，东台市“五治融合”实践在激发基层自治活力方面取得了积极成效的同时，但是基层治

理现代化仍然处于一个不断推进中。如何有效调动参与热情、协商结果转变效率有限、数字参与覆盖程度较低、资源保障压力大等问题并非东台单例所为，而是当前基层治理创新过程中普遍存在的问题。

这些约束因素表明，基层自治活力并不会因为治理平台的建立而自动生成，也不会因为治理机制的形成而永久保持活跃状态。自治活力的持续释放既需要治理主体之间的协同互动，也需要制度保障、资源供给和社会参与的长期支撑。如何进一步破解上述约束，实现基层自治活力从阶段性激发向常态化生成转变，成为推动基层治理现代化建设需要重点关注的问题。

6. 基层自治活力持续生成的优化路径

基层自治活力持续释放既需要有效的治理机制，也需要进一步根据实践运行过程中暴露出来的现实约束不断修正和完善。东台市“五治融合”实践在激发基层自治活力方面取得了可喜成绩，但是面对当前基层社会结构变化、群众需求升级以及治理任务复杂等新形势，我们还应该继续进一步健全参与体系、协商机制、数字治理和资源保障体系，使基层自治活力从阶段性激发向常态化生成转变。

6.1. 培育多元参与主体，增强基层自治内生动力

基层自治的生命力来源于群众不断参与公共事务，最终能够获得持续性。针对当前存在的参与主体不均衡、群众参与不持久等问题，要进一步完善居民参与培育机制，由“少数人参与”向“多数人参与”转变，既加强社区公共精神和自治文化建设，通过议事协商活动、志愿服务项目以及社区公共事务开展等方式引导居民增强公共责任意识、共同体意识。基层治理不仅需要解决现实问题，更应该形成居民关心社区事务、参与社区建设的行动习惯；还应根据不同群体特点创新参与方式。针对青年群体不积极参与，可以利用数字平台、兴趣社群、公益项目等方式扩大参与渠道；针对老年群体，可以通过邻里互助、居民骨干带动等方式提高参与便利性；而针对新就业群体和流动人口，则应探索更加灵活的参与机制，提高其融入基层治理的机会。与此同时，还应注重基层自治骨干队伍建设，充分发挥社区能人、志愿者和居民代表的示范带动作用，通过培育一批能够组织群众、服务群众和带动群众的基层参与力量，推动群众参与由个体化参与逐步向组织化参与转变，不断增强基层自治发展的内生动力。

6.2. 健全协商成果转化机制，提升协同治理实际效能

协商议事的价值不仅体现在形成表达意见平台，更要能够将协商成果转化为治理行动。针对当前协商成果落实效率不高、部分议题转化时间长等问题，应进一步完善协商议事与治理执行之间的衔接机制。一方面建立健全协商议题分类办理机制。对于社区内部能够解决的问题，明确责任主体和办理时限，推动协商成果快速落地；而涉及多个部门或超出基层治理权限范围的问题，则应加强协调联动和向上反馈，畅通协商成果转化渠道。另一方面，建立健全协商事项跟踪反馈制度。通过定期公开办理进度、开展群众评议和结果反馈等方式，提升协商事项落实透明程度，让群众及时了解协商成果落实情况。探索建立协商成果评价机制，把群众满意度、问题解决率以及协商事项落实情况纳入基层治理评价机制，推动由“重讨论”向“重落实”转变，不断增强群众参与协商的获得感和信任感。

6.3. 优化数字治理体系，推动数字赋能与包容参与协同发展

数字治理已经成为基层治理现代化的重要方向，但是运用数字技术必须兼顾治理效率与治理公平。针对部分群体数字参与能力不足以及数字平台覆盖不均衡等问题，进一步推动了数字赋能与包容参与相结合。一方面，坚持线上治理和线下治理协同发展。数字平台可以提高治理效率，但无法完全替代面对面沟通、现场服务，应坚持打造“线上平台 + 线下服务”的复合治理模式，采取网格走访、居民议事和社区服务等线下渠道来弥补数字治理覆盖不足的问题；另一方面，加强数字参与能力建设。针对老年群

体和数字技能较弱群体开展数字技能培训，提升其使用数字平台参与公共事务的能力。与此同时，还要继续优化数字治理平台功能，推动数字治理平台在问题反馈、协商互动、公共服务和资源共享等功能深度融合，提升平台使用便利性和群众参与感受。在努力提升治理智能化水平的同时，也应该更好地保护数据安全和隐私保护，增强群众对数字治理平台的信任程度，从而为基层自治活力的不断释放提供更加稳定的数字支撑。

6.4. 完善资源保障体系，构建基层自治长效运行机制

基层自治活力的培育和维持是一个长期过程，仅依赖阶段性的治理项目或短时期的资源投入很难形成长效。在面对基层治理的资源供给压力增加的情况下，应进一步完善相关资源保障体系，为实现自治活力不断生成提供制度支撑；在制度上推动基层治理创新经验制度化、规范化发展，将实践中形成的有效做法纳入常态化的治理之中，促进治理创新的持续性和稳定性；在人才方面注重基层治理专业人才培养和社会组织培育，建立多层次的人才支持机制，提高基层治理的专业化水平；在资源配置上，健全政府、社会和社区各类投入机制，引导社会力量参与到基层治理资源供给中来，真正构筑起多元主体共同支持基层治理发展的资源保障格局；此外还要建立基层自治活力动态评估机制，对居民参与程度、协商运行情况、数字平台使用效果以及治理成效等进行监测，根据基层社会发展变化而及时调整治理策略，推动基层治理由项目化治理向长效化治理转变。

6.5. 构建共建共治共享格局，推动基层自治活力常态化生成

基层自治活力的生成过程就是实现基层治理共同体不断发展的过程。无论是参与主体培育、协商机制完善、数字治理优化，还是资源保障强化等都要求能够促进多元主体之间形成更加稳定的合作关系和更加紧密的利益联结。

未来基层治理应更加注重发挥群众主体作用，推动治理资源向基层下沉、治理平台向群众开放、治理过程向社会协同延伸，逐步形成政府引导、多元参与、协商共治和数字赋能相结合的治理格局。通过不断增强居民参与能力、提升协同治理水平和完善制度保障体系，推动基层自治活力由阶段性激发转向常态化生成，进而为基层治理现代化和治理共同体建设提供持续动力。

7. 结论

基层治理现代化的时代背景下，如何有效激发基层自治活力是提升基层治理实际能力的重要问题。本文以东台市“五治融合”实践为研究对象，在群众参与理论和协同治理理论视角下，构建一套“治理载体－运行机制－自治活力”分析框架，对基层自治活力生成过程进行系统分析。

同时，研究发现基层自治活力不是单纯依靠制度供给、行政推动形成的，而是在多元主体不断互动过程中逐步产生和演进出来的。东台市通过邻馨桥“五单工作法”、小院议事会、以及数字平台等一系列有益于居民诉求表达、协商议事参与以及提供数字治理服务等方式积极开展群众参与，增加了居民参与基层公共事务的渠道和次径。最后，基层治理也逐渐形成组织整合机制、诉求响应机制、协商参与和数字赋能四重运行机制，其中组织整合机制为基层自治提供主体基础，诉求响应机制可激发群众参与动力；协商参与机制可引导人们树立主体意识，数字赋能机制拓展基层治理参与空间，这些运行机制彼此嵌套，相辅相成，共同促进居民从治理旁观者向治理参与者转变，最终实现基层治理中各种主体的持续性释放。并且，基层自治活力的生成并非一蹴而就，而是一个建构和动态发展的过程。因此，随着基层社会结构日趋多元化、人们需要不断升级和数字治理深入发展，参与主体发展不均衡、协商成果转化不足、数字参与存在技术鸿沟、资源保障压力不减等问题仍然不同程度存在。如此说明，基层治理中的基层自治活力不仅需要有效机制激发，更需要长期制度供给和资源支撑予以保障。

基于此,本文认为,基层自治活力建设的关键并不在于增加多少治理主体、创新多大的治理工具等措施,而是要打造能够持续推动群众参与、强化主体协同和整合资源的良好生态。未来基层治理应更加注重发挥居民主体作用,通过健全参与培育机制、完善协商成果转化机制、优化数字治理体系、强化长效资源保障,不断提高基层社会的自主治理能力和协同治理水平,促进基层自治活力由阶段性激发向常态化生成演变。东台市“五治融合”实践表明,基层自治活力的培育其实就是基层治理共同体不断成长的过程,只有不断增强居民参与公共事务的能力和意愿,促使多元主体在协商合作中形成稳定的互动关系,才真正将基层治理从“单向管理”向“多元共治”转变,为推进基层治理现代化提供持续动力和实践启示。

基金项目

西南民族大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(项目编号:2026SYJSCX64)。

参考文献

- [1] 龙登高,王明,陈月圆.论传统中国的基层自治与国家能力[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021(1):9-17.
- [2] 刘杨.社会基础如何形塑城市基层自治——以小区自治为中心[J].人文杂志,2022(11):93-102.
- [3] 张爱军.螺旋式上升的基层群众自治制度的定位与完善[J].学术界,2025(1):101-111.
- [4] 李丹,石嵩,朱瑞.网格化服务管理与基层自治有效衔接的有益探索[J].社会治理,2022(3):91-96.
- [5] 张其伟,徐家良.社会组织如何激发城市基层治理活力?——基于某环保类组织的案例研究[J].管理世界,2023,39(9):142-158.
- [6] 刘建阳,谭春华,钟嵘,等.行业引导与基层自治相结合的乡村景观风貌治理体系建构探索[J].小城镇建设,2023,41(2):66-72.
- [7] 马雪松.以协商民主提升基层治理效能[J].人民论坛·学术前沿,2025(5):90-96.
- [8] 苏明月.基层治理视角下社区矫正多元参与体系研究[J].河北学刊,2024,44(2):205-217.
- [9] 于永达.基层韧性治理的理念与实践举措[J].人民论坛,2024(2):64-67.
- [10] 李京.深度媒介化视域下基层社会治理实践逻辑与效能审视[J].中国出版,2024(2):48-52.