



公共管理学报
Journal of Public Management
ISSN 1672-6162, CN 23-1523/F

《公共管理学报》网络首发论文

题目：韧性政府视角下筑牢基层治理基础的实践逻辑——基于干部绩效考核机制改革的案例研究
作者：何得桂，韩雪
DOI：10.16149/j.cnki.23-1523.20250414.001
收稿日期：2024-08-06
网络首发日期：2025-04-15
引用格式：何得桂，韩雪. 韧性政府视角下筑牢基层治理基础的实践逻辑——基于干部绩效考核机制改革的案例研究[J/OL]. 公共管理学报.
<https://doi.org/10.16149/j.cnki.23-1523.20250414.001>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

收稿日期：2024-08-06

基金项目：国家社会科学基金重点项目(22AZZ006)

作者简介：何得桂（1982-），男，西北农林科技大学人文社会发展学院教授、博士生导师，研究方向：公共政策与地方治理创新；韩雪（1998-），通信作者，女，西北农林科技大学人文社会发展学院博士研究生，研究方向：基层治理，E-mail: hanxuel1998@163.com。

韧性政府视角下筑牢基层治理基础的实践逻辑

——基于干部绩效考核机制改革的案例研究

何得桂，韩 雪

（西北农林科技大学 人文社会发展学院，陕西杨凌 712100）

摘要：筑牢基层治理基础关乎中国式现代化成色。标准化治理和科层化治理所驱动的组织运行模式还难以满足基层治理现代化的发展要求。平衡好有为政府、有效治理与有能作为之间的张力成为筑牢基层治理基础的重要途径。基于韧性理论和结构化理论构建韧性政府分析视角，本文旨在探寻治理场景、治理结构和治理行动筑牢基层治理基础的组织化路径。研究发现，遵循“赋能个体-激活组织-整体善治”演进逻辑，韧性政府基于幕后转向台前的通透式变革、刚性转向韧性的功能性调适、赋责转向赋能的自主性激活，促使治理场域形成场景发展驱动、结构识别响应和动机触发行动的基层治理基础筑牢路径。本文深刻把握提升组织系统灵活性和可持续性的韧性政府生产过程，助力基层社会营造动能充沛且积极有为的治理条件及发展环境。

关键词：韧性政府；基层基础；干部绩效考核；治理结构；治理有效

基层安则天下安。作为国家治理体系的基础层级，基层治理具有国家性、社会性和中间性的属性^[1]。新时代以来，不论是“要在加强基层基础工作、加强基层治理能力上下更大功夫”^[2]，还是“坚持大抓基层的鲜明导向”^[3]，筑牢基层治理基础被摆在治国理政的重要位置，关乎中国式现代化的成色。伴随汲取型政权-悬浮型政权-嵌入型政权的更迭，治理实践不断探索匹配复杂场景的治理能力，致力于缔造系统性、敏捷性和尽责式的基层善治格局。与此同时，传统刚性治理模式催生治理力量相对单一薄弱、治理资源相对匮乏、治理过程间断化问题^[4]，驱使公共行政组织自我变革以及韧性建构。如何通过灵活方式调适有为政府、有效治理和有能作为之间的张力？如何改进干部绩效考核方式以更好地构建与治理需求相匹配的韧性治理能力？这是新时代筑牢基层治理基础的重要课题。基于韧性政府视角，本文着重分析治理转型中公共行政组织的调适方式及其实践逻辑。

1 既有研究进展及其限度

“政府组织能力”和“干部行动能力”是公共治理能力的内核，基层公共行政组织内部的板结样态和刚性结构制约治理效能提升。本文聚焦筑牢基层治理基础的韧性能力建构，致力于理解“个体-组织”“能力-效能”的互动形态。

其一，基于理论维度剖析基层治理实践运作逻辑。治理现代化话语取向下，既有研究主要基于“国家-社会”“结构-过程”等分析框架揭示筑牢基层治理基础的行为模式。通过“制度-行动者”分析框架，以“能动性调适”概念解释乡镇政府职责动态配置的逻辑^[5]。结合“结构-过程”分析框架检视基层形式主义制约能动性提升的行为本质^[6]。与此同时，生成性治理解释框架^[7]试图把握党建引领基层治理的实现逻辑及其展开，以回应治理场域的不确定性情境。有研究关注数字技术应用、治理共同体构建议题，积极提炼“平台型治理”^[8]“统合治理”^[9]“集成式治理”^[10]等范式，展现筑牢基层治理基础的生动图景。

其二，基于结构视角揭示基层治理能动性建构逻辑。从结构上看，基层治理处于板块结构、单向结构转向互动结构的历史进程^[11]。城市社区历经从单位制、街居制再到社区制的沿革^[12]，乡村社会从“双轨政治”迈向“三治结合”^[13]。新时代治理主体利益交织、治理客体异质性以及治理状态多元化等驱动基层治理结构调适。条块关系结构的属地化、基层社会治理结构的复杂性以及基层干部队伍结构的流动性影响精细化治理^[14]。面对组织任务与治理资源的张力，基层政府要依托中心工作下沉以推动治理结构的自主调适和机制创新^[15]。有研究强调党建引领基层治理是中国共产党建设现代国家的内在要求；政党功能的具体实践表现为：在进入社会中增强国家政权的治理能力，在建设现代社会中培育基层社会的自治能力，在整合社会中形塑社会共同价值观^[16]。

其三，基于执行角度分析基层治理有效的发展逻辑。既有研究主要从组织运作、个体行为和发展环境维度展开。从组织运作看，结构稳定、高度动员的科层组织体制有利于制度执行有效，权威体制和交易成本、有限理性、委托-替代关系等组织的局限性可能导致执行失败^[17]。从个体行为看，基层公务员的创新行为有利于提升政策执行效率、改善公共服务效能以及建设服务型政府^[18]。要构建模糊性与精细性混合的不完全考核机制^[19]，驱动组织目标达成。从发展环境看，公共政策执行受限于基层组织工具理性和技术治理模式、上下级之间的压力型体制所带来的负向激励与强力问责以及基层行政组织外部场域特征^[20]。现代化进程中，要构建提升基层预防力、风险抵抗力、适应力、恢复力和创造力的韧性治理模式，从而保持基层治理结构、功能和关系的稳定^[21]。

既有研究取得重要进展，但还存在一定的限度：其一，既有研究主要聚焦结构调适和制度执行视野，而对于筑牢基层治理基础实践机制的研究偏少。其二，既有研究大都

基于组织外部的治理结构或运行场域分析治理能力与治理效能的关系，而关于组织内部构建强激励-强约束格局的机理分析有待加强。其三，既有研究主要基于服务型政府建设背景展开探讨，尚未充分挖掘新时代摆脱治理刚性和政府模糊性执行状态的创新实践。基于上述分析和判断，本文聚焦实践案例，观察分析干部绩效考核机制的改革创新，诠释公共行政组织、基层干部韧性构建的内在逻辑，以期剖析韧性政府何以助推基层治理基础筑牢以及国家善治能力提升。

2 韧性政府：筑牢基层治理基础的一种解释

伴随行政改革的深化以及“上面千条线，下面一根针”的运行惯习，基层公共行政组织运转状态逐渐异化，“走秀式”调查研究、“甩锅式”责任转嫁、“盆景式”样板工程、“摆拍式”政策落实等形式主义现象较为突出^[22]。囿于内卷化结构以及政治锦标赛等的附加作用，基层公共行政组织持续追求创新绩效以争取上级领导的注意力，致使其陷入既要积极推动各项治理创新，又要面临有限治理资源难以支撑的两难境地^[23]。在此复杂情势下，基层行政行动者实际角色边界泛化，导致行政风格“潜在异变”，呈现“伪忙碌”状态^[24]。基于此，要探索破解公共行政组织运转僵化、刚性样态的有效方式，嵌入韧性是筑牢基层治理基础的重要方式。基层基础是指基层与国家整体的关系，强调基层在国家整体结构中的基础地位^[25]。基于此，基层治理基础可从两个角度理解：从基层与国家关系看，基层治理是国家治理体系的基础层级，强调基层治理行为在国家整体运转中的重要地位。与此同时，基层治理基础指基层治理自身的基础。它由基层治理结构、制度和行为构成，强调人为的建构与优化，具备基础性支撑作用。总体来看，基层治理基础关乎国家治理效能。本文构建韧性政府运转形态，旨在探寻提升个体行动和组织发展韧性能力的有效方式，进而筑牢基层治理基础。

2.1 韧性理论的应用现状及组织化转向

当前社会战略机遇和风险挑战并存，社会基础结构剧烈变迁，风险配置逻辑呈现无差别化攻击的特征，人类个体生活方式解放导致其行为负外部性的大规模扩散^[26]。不确定性与社会善治所追求的理想状态和社会秩序之间的张力，愈发使得城乡基层治理体系和治理能力现代化面临多重困境^[14]，亦催生有为政府、有效治理与有能作为之间的张力。学界为此以能敏锐识别风险问题，弹性调适运行结构的韧性理论来应对社会发展中的风险。

“韧性”本意指物体抵抗外界扰动后恢复原始状态的能力。1973年，生态学家霍林

将韧性及其理念应用于生态学领域，将其定义为生态系统在受到外界影响或冲击后恢复稳定状态并保持系统正常运行的能力^[27]。20 世纪 90 年代，学界将韧性理论拓展于物理学、工程学、社会生态学等领域，主要讨论如何抵御、恢复和吸收风险社会所形成的不确定性，生成物理韧性、安全韧性、组织韧性等概念。21 世纪初，“韧性”概念逐渐延伸至社会发展领域并形成韧性治理，旨在回应基层社会如何在不确定性和社会变革之中找准应对方案和模式。

作为对系统在面对外部干扰或冲击状态时的综合评估，韧性表现为对干扰的抵抗、吸收并保留其原有结构的能力或特质^[28]。融合敏捷治理、积极治理和精细化治理特征的韧性治理，具有高度灵活性和回应性，能够在面临外部压力和风险时保持基层社区结构、功能和关系的稳定^[21]。既有研究把韧性治理运用于应急管理、风险防控等领域，主要探讨基层社会如何韧性应对外部性窘境与刚性治理的限度，强调治理结构的积极防御以及自我修复功能。

基层社会类似于“同心圆”，结构、机制和体制稳定有助于抵抗外部风险，但只有筑牢内核基础才能释放更大能量。公共行政组织的自我调适和积极治理能力即基层社会的“内核”。本文拓展韧性治理解释框架于组织化范畴，是“韧性”由外表向内核集聚的动态过程。在组织中的韧性是组织在面临不确定性环境时的一种能力，表现为组织在发展中具有适应外部环境和复原环境的韧性能力^[29]。

在科层制运行体制下，大量中心任务下沉至基层场域，同时伴随精细化、指标化、技术化的考核体系以及严密的督查问责体系，基层治理体系的刚性化特征愈加明显^[30]。置于此情境，基层政府可以做到有为但不一定达至治理有效目标，因为其内在结构的灵活性与自主性调适空间仍较为局限。同时，长期处于垂直性压力体制下，干部的积极性和主动性逐渐消解，其担当作为能力与制度谋划预期不匹配。在此阶段，有为政府、有效治理与有能作为之间存在张力。

韧性政府象征公共行政组织运行结构的演进、转型和优化，是一个具有逻辑性和互动性的综合概念，有助于推进基层治理体系和治理能力现代化，也为筑牢基层治理基础提供组织保障。其一，作为一种“强个体-强组织”关系，韧性政府主要遵循“赋能个体-激活组织-整体善治”的基层治理基础筑牢路径。作为积极的组织形态，韧性政府以其灵活性的调适能力推动政府及时调整自身运行结构以应对不确定性风险，使治理结构在任何复杂场景均能全面、系统地审查治理需求，进而打造更加清晰、简约的治理场景。在此过程中，个体感受到组织结构积极的发展动能和治理效能，个体能动性得以激活并进行主动回应。基于此，有为政府、有效治理与有能作为之间的张力得到有效破解，促

进治理场景、治理结构和治理行动韧性建构，进而推动基层社会善治有为。其二，韧性政府与韧性治理既有联系也有区别。二者均把“韧性”作为指导治理行动的思维，强调以人民为中心的发展思想以及国家善治有为的价值取向，旨在提升系统性、灵活性以及可持续的调适能力与回应能力，进而应对各种不确定性。韧性政府是韧性治理的重要载体，它优化公共行政组织结构、增强治理主体能动性并提供强有力的组织支持，进而把基层组织的制度优势更好地转化为治理效能。其三，韧性政府由内而外构建一条以组织动能提升治理效能的韧性路径。它彰显了积极政府的特征，也蕴含服务型政府元素，更是刚性治理转向韧性治理的积极结果。既有研究探讨了基层治理的韧性表现，本文将更多探讨韧性政府的演进逻辑，进而提炼筑牢基层治理基础的有效实现方式。

2.2 韧性政府筑牢基层治理基础的分析框架

作为可持续的动态过程，韧性政府是解释公共行政组织执行力和治理能力演变的新视角。它是公共行政组织依据复杂、不确定性场景而主动调适组织结构与个体行动的实践过程。在这一过程中，治理灵活性和敏捷性不断提升，能够及时根据外部风险场景进行调适和变革，进而筑牢基层治理基础。本文建构“场景-结构-行动”分析框架，旨在解析基层政府韧性能力的识别、激活以及应用过程。

“场景-结构-行动”分析框架是对吉登斯的结构化理论与“结构-行动”分析框架的延伸和拓展。吉登斯指出，结构是社会再生产过程中反复涉及的规则与资源，行动是行动者对实践事件进程施加影响的连续过程^[31]⁵²。个体行动不仅受到社会结构制约也重塑社会结构，二者相互依存打造了一个具有可持续性的运行体系。在本文研究视域中，韧性政府既强调公共行政组织依据治理情境变革而重塑治理结构与个体行动，又旨向个体行动重塑之后的治理结构优化。与此同时，结构化理论解释特定场景下结构与行动的交互关系，强调特定场景的驱动与动机激发作用，契合本文分析框架引进的场景意涵。除此之外，“结构-行动”分析框架大多用于分析结构与行动的互构作用，强调结构的多样性和结构变迁的绝对性，具体说明行动者的能动性及其对结构变迁和结构再生产的影响机制^[32]。既有研究大都将“结构-行动”分析框架用于厘清治理共同体构建的内部逻辑。有研究分析基层社会治理中的制度结构、文化结构、动员结构与各类组织化个体如何在互动中构建社会治理共同体^[33]。治理共同体要探索“关系激活—关系联结—关系治理”的关系再造路径^[34]。

基于此，通过梳理场景、结构和行动三维之间的互动逻辑，本文试图回答以下问题：第一，“韧性”如何嵌入组织结构和个体行动以驱动基层治理基础筑牢；第二，场景、

结构和行动要素的互动如何解释筑牢基层治理基础的逻辑机理；第三，具有变革性的场景要素如何影响组织结构和个体行动。它主要遵循“场景驱动-结构调适-行动激活”的筑牢路径（见图1）。

其一，场景维度：注重发展驱动。治理场景是特定时空和情境下环境、主体、资源、机制等多维要素的互动场域。理想的治理场景具有系统性、稳定性和清晰性，它为治理行动提供有序运行的场所和空间。伴随治理重心下移，基层社会呈现“权力有限，责任无限”^[35]的特征，政府组织动能失衡、合作失序及功能泛化^[36]等不确定性复杂场景将催生有为政府、有效治理与有能作为之间的张力，进而影响基层治理根基稳定。基于此，基层社会生成韧性政府形态，通过强化政府组织的灵活性、敏捷性和回应性来建构赋能、赋权、赋责相协调，秩序和活力相平衡的治理场景，进而筑牢基层治理基础。其二，结构维度：突出识别响应。治理结构是韧性政府建构的“中心支点”，治理结构的属地化、复杂化和流动性致使基层社会刚性增强。韧性政府的显著特征是能敏锐识别问题并自主修正，它依据治理场景变革而对自身功能和结构予以适度调整。韧性政府演进中，治理结构要有充足的反应空间来进行灵活性调适，以推动刚性治理转向韧性治理。它通过功能优化、体制调适和动能激活的方式以有效应对不确定性治理风险。其三，行动维度：重视动机触发。行动是组织优势转化为治理效能的重要载体。公共治理活动的制度安排、政策执行的主要落脚点都在于组织运作，而组织良性运作有赖于个体发展动能的激活。为回应复杂治理情境催生的组织动能不足和活力不够问题，韧性政府更新治理场景、重塑组织结构，通过创新赋能和激励机制以激活主体的积极行动，从而以组织韧性调适结构刚性。

三者展现出层层递进的逻辑关系，有为政府、有效治理与有能作为之间的张力驱动公共行政组织变革刚性运作场景为主动作为、积极治理的运作场景。治理结构在识别到场景变革信号时积极响应并开展灵活性结构调适，旨在将韧性嵌入“权力有限，责任无限”的刚性组织结构中。在此过程中，一个动能充沛、灵活有效的韧性政府得以生成，它能够根据外部风险环境及内部发展壁垒交织的治理场景而开展灵活性结构调适，这又驱动个体做出与组织预期和民众需求相匹配的高效回应行为并持续良性运转。基于此，积极性个体行动产生赋能效应并反馈于组织结构，以组织韧性打造整体韧性氛围，进而筑牢基层治理基础。

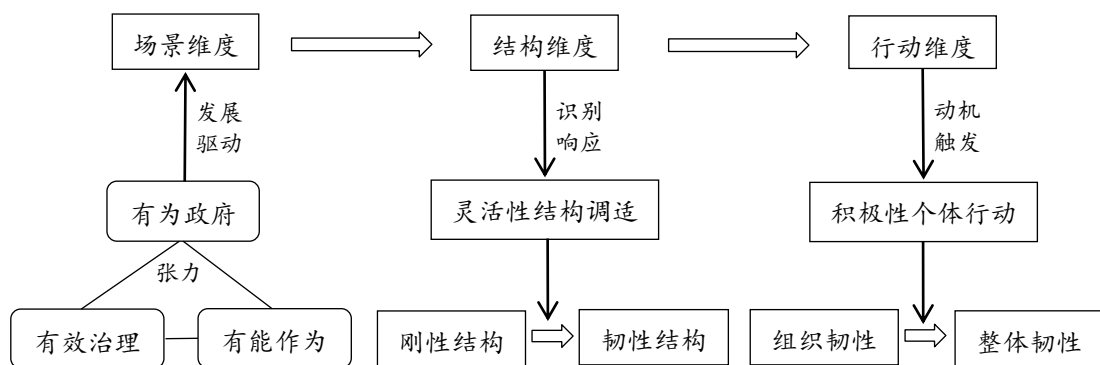


图1 筑牢基层治理基础的“三位一体”分析框架

3 筑牢基层治理基础的行为选择及实践发展

3.1 研究方法和案例选择

推进基层治理现代化“要落实干部考核、工作检查相关制度，科学评价干部政绩，促进干部更好担当作为^{[37] 552}。”本文以陕西省安康市汉滨区探索实施的“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制为主要研究对象，它是复杂治理场景下的改革创新行为，对其展开研究可以为其他地区筑牢基层治理基础提供经验借鉴。辖27个镇（办）的汉滨区有387个村（社区）；截至2022年12月底，它的常住人口约89万人。本文主要采取实地调研和半结构式访谈法。2024年1月以来，笔者多次深入汉滨区与“三亮三评三运用”干部绩效动态考核工作专班以及司法局、经贸局、文化旅游局、瀛湖镇、建民街道办事处、新城街道办事处、育才社区、双堤社区等单位的分管领导、工作人员共20余人座谈或访谈，重点掌握“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制的背景动因、组织结构、运行方式和实施成效等。此外，将收集到的相关媒体报道、政策文本等资料作为本文的补充。遵循三角验证原则，本文通过交叉验证和多方比对以确保研究资料的真实可靠。

案例选择主要缘由如下：其一，实践探索具有典型性。“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制改变了以往“年底一个对钩管所有的”粗放式考核形式，凭借“能者上、优者奖、庸者下、劣者汰”的考核导向，激励干部积极作为和自主提升。与此同时，实践案例注重差异化发展和因事制宜，它为不同单位和部门预留充足的调整空间，致力于提升考核方案的精准性和适应性。运行以来，“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制被新华社、《人民日报》和《当代陕西》等媒体广泛关注，并受到陕西省委、安康市委主要领导人的批示肯定。其二，内在机理具有可推广性。考核机制的推行呈现鲜明的

阶段性和整体性特征，有利于深入挖掘节点特征和内在逻辑。2022年4月，“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制选取6个镇（办）、6个区直单位开展试点；2022年10月至2023年2月，考核机制拓展应用于14个单位；2023年3月，该考核机制在汉滨区全面推广并取得明显成效。其三，运行逻辑蕴含学理性。汉滨区通过场景更新、结构响应和行动激活以统合考核效能、发展动能和组织势能，彰显韧性政府的积极治理形态。这有助于考察筑牢基层治理基础的实践逻辑，从而增强研究框架的丰富度以及解释力。

3.2 问题识别：三有张力消解基层社会运行动能

如何破解一统体制与有效治理之间的张力是学界始终关注的重点议题，提炼出简约治理、复合治理、敏捷治理等治理模式，在一定程度上为基层治理现代化提供更多可行方案。聚焦实践发展场域，一统体制与有效治理之间的张力依然存在，并拓展出有为政府、有效治理与有能作为之间的张力，这将影响基层治理基础稳定程度。

置于属地管理和属性治理互动^[38]的治理情境、垂直性回应压力和多样态发展需求交织的运行样态以及服务型政府和积极政府的运转惯性，基层政府被职责体系划分出条块之间、部门之间的专业化分工情境，构建出创造良好社会运行秩序、推动经济社会高质量发展以及资源均衡配置的有为政府形态。但是囿于垂直性压力体制和行政发包制双重作用，基层政府往往通过严密、闭环的规章制度和行政指令来开展治理活动，确保制度执行不偏离预设轨道。在此情势下，治理任务与发展压力往往聚集于掌握更多资源和权力的部门，加之“职责同构”和“过密治理”的复合效应，忙闲不均状态在公共行政组织的条块之间呈现趋同性。有研究还发现，当前部分地区的一些基层干部出现工作热情降低，懈怠情绪浓厚，“空忙”行为凸显的“为官不为”的现象^[39]。此外，“金字塔”型行政层级结构决定领导岗位的“僧多粥少”，干部挤压比较严重、政治激励空间有限以及晋升通道相对狭窄等弱化组织活力和个体动能^[40]。这种刚性运作模式在一定程度上挤压有效治理与有能作为运行空间，使基层社会呈现出安定有序但活力不足的运行状态。

在此情势下，遵循属性导向和因事制宜，汉滨区探索实施“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制。它凭借精细化考核方式塑造敏捷回应、能上能下、积极作为以及勇于创新的干部队伍，驱动考核体系与工作事务相匹配、赋能和赋责相耦合。这在一定程度上修正制度供给与实践诉求的脱嵌性危机、制度碎片化与多头管理的关联性缺失、制度效力与权威性不足的内在性隐忧^[41]，最终打造有为政府、有效治理与有能作为的协同发展格局，充分展现韧性政府筑牢基层治理基础的实践逻辑。

3.3 问题转化：嵌入韧性以提升基层政府治理能力

“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制是韧性政府的实践模板，它以“场景更新-结构响应-行动激活”的运行图景筑牢基层治理基础。首先，基层公共行政组织识别到干部考核机制不适配所生成的有为政府、有效治理与有能作为之间的张力场景，进而主动构建“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制来推动组织内部结构动能提升以及个体积极行动激活，这推动韧性注入组织内部并筑牢基层治理基础。

3.3.1 场景更新：创新绩效考核机制修正刚性运转场景

考核精细化关乎监督效能以及职责运行成效。受组织运作复杂性和“一刀切”的影响，基层绩效考核以往大都呈现“一个对钩管一年”的粗放型特征，考核结果与“提拔晋升”“评优评先”等关联性不强。汉滨区“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制注重克服模糊化考核之不足，以精细化考核方式激活干部动能和组织发展活力，进而构建韧性政府形态并筑牢基层治理基础。

（1）促进模糊化考核迈向精细化考核。既有的绩效考核机制较多构建具有整体性而无差别的考核指标和方式，考核结果的主观性较为明显以及区分度不够清晰。“三亮三评三运用”规划干部评鉴、干部评议与社会互评三个环节，形成一套公平、可比的考核体系。它贯彻“能量尽量”的考核原则，除了基于干部年龄、层次、结构和特长设置加分项之外，还在履职尽责、作风建设、底线风险等方面明晰减分项。它把量化赋分和约束减分相结合以激励干部队伍积极作为。

（2）推动“一刀切”转向“因人制宜”。它依据职级和职责将干部队伍划分为三个类别：党政正职、科级领导、一般干部。每个类别置于单独的考核通道展开精细化考核评价，配套出台绩效考核办法，构成层级清晰、公平可比、特点鲜明、相互贯通的干部绩效考核体系。党政正职由汉滨区委开展整体性直接考核，它以所在单位年度目标任务完成情况衡量工作效能，有利于激励领导者积极谋划和推动发展。这在一定程度上削弱垂直性压力体制下基层政府的被动承接和发展态势。其他科级领导和一般干部考核由所在单位的党委（党组）组织开展，侧重考核干部分管或岗位工作阶段任务完成情况。同步分类确定“一季一亮、一年一评一排名”和“一月一亮、一季一考、一年一综评”的考核方式。它在个体努力和组织发展间构建强关联关系，形成更具韧性的发展场景。

3.3.2 结构响应：塑造动能充沛、灵活有效的组织结构

在行政运转场域中，绩效考核指标繁多且往往流于形式，绩效考核分数差异较小、

轮流坐庄等软考核现象仍存在^[42]，甚至产成“强考核-弱应用”悖论，这导致组织结构相对固化、组织活力有待提升。对此，汉滨区建民街道办事处干部表示：

“过去，一些干部年初考核没计划，年底考核一笔划，干部干多干少都一个样，难免出现搭便车、躺平现象。”（访谈记录：20240115MJQ）^①

（1）规避考核指标设计模糊、以偏概全等造成的激励弱化问题。“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制构建公平客观、可比可量的考核体系，它允许各部门、各单位依据自身情况修改调适，进而保障考核指标的适用性、可行性和效能性。例如，汉滨区沈坝镇先后召开5次绩效考核办法讨论会以集思广益，最终将基础分（满分为100分）细化为个人自评80分、站所负责人赋5分、分管领导赋15分，激励干部从本职工作谋加分、促发展。

（2）有效统合干部结构特征、干部选拔要求与任务治理属性。汉滨区着重搭建集成目标、任务 and 责任的考核评价体系，以层级动员方式推动干部的能上能下。机制将考核结果作为选人用人的核心指标，它根据绩效考核得分将干部按3.5:5.5:1的比例划分为三个方阵。其中，第一方阵人员优先考虑推荐为“先进”、确定个人年度考核优秀等次并且优先提拔使用或职务晋升。第二方阵人员职级可以晋升但是职务不能提拔。第三方阵人员不得作为职级晋升、等级晋升、职称晋升人员。截至2025年1月，汉滨区有210名干部得到提拔重用，1268人次实现晋升职级（等级），评选“担当作为好干部”132名；2024年2月，3名科级干部因工作效能不高被调整岗位，3名干部因未列入第一方阵而被延迟任用，67名干部因排名第三方阵被延迟晋升职级（等级）。该机制生成能上能下、以下促上的良性循环，瀛湖镇农业综合服务站干部表示：

“我第一季度考核是第三方阵，我想我都快退休了成为落后分子可不行，后来我和同事合作发明一项畜牧养殖工具专利，这才重新进入第一方阵。”（访谈记录：20240120DJC）

（3）打造灵活性调适、持续性赋能的组织结构。针对逐级动员可能引发的第二方阵“佛系躺平”以及第三方阵“甘于平庸”的潜在风险，汉滨区把有力度与有温度、强激励与强约束相结合，通过第一方阵典型晋升案例以激活第二、三方阵人员干事创业动能。同时还构建实施“先进带后进、后进学先进”的帮带措施，除助推第三方阵争先进位之外，还强化第一方阵持续发展势能。干部绩效动态考核机制激活干部能力韧性和思维韧性，使其能更好地平衡个人绩效与组织绩效，从而优化“强个体-强组织”互动关

^① 访谈记录编码规则：访谈日期（八位数字，前四位为年份，后四位为日期，如20240115为2024年1月15日）+访谈人员姓名代码（姓名汉语拼音首字母）。

系，成功打造一个能够依据外部风险环境及内部发展壁垒而及时调适的组织结构。

3.3.3 行动激活：激发主动作为、有效作为的个体行动

自上而下的考评问责是激励和督促地方干部主动作为、有效作为、勇于担当、绩效提升的重要抓手^[43]。“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制旨在通过考核让干部明确我是谁、我要干什么以及我要干成什么。它注重考事与考人、组织考与群众评、激励与惩戒的贯通，树立“干在平时、比在平时、优在平时”的鲜明导向。

（1）注重考核结果运用公开化、有效性。该考核机制要求每名干部定期亮岗位职责、亮工作任务以及亮工作实绩，并定时公示工作任务、工作实际和排名情况。这使他们能准确识别自身差距，找准比学赶超对象，最大限度地激发干部比实绩、拼干劲的发展动能，也有效推动刚性运转的组织结构更具韧性。同时，它较好地修正了论资排辈、到时间就晋升等消极现象，依据绩效考核成绩决定评先评优、提拔使用和奖金分配，突出营造“谁能干谁就上，谁干成谁有奖”的积极氛围。正如汉滨区绩效考核领导小组办公室工作人员所言：

“现在不需要盯着干部落实工作情况，哪怕在偏远村，也有干部主动认领包抓工作，安排急难险重任务时不用再说好话。”（访谈记录：20240210HP）

（2）以考核结果激励干部主动担当作为。构建“强努力-强奖励”关联关系，形成“多劳多得、优劳优酬，干有所得、干有所成”积极导向，从而统合考核效能、发展动能和组织势能。汉滨区 2023 年党员干部收集化解群众困难诉求增加 623 件，帮办、代办服务较上年增加 396 件。51 名干部主动申请到重点帮扶村担任第一书记。2024 年，汉滨区化解矛盾纠纷 2329 件，矛盾纠纷调处满意度达 96.37%。此外，充分运用考核平台数据分析功能以精准挖掘干部潜在能力，同时允许干部主动申请调整岗位，确保人岗适配和动能充沛。汉滨区建民街道办事处干部表示：

“建民街道黄石滩村比较远，好多干部不愿意包联，我和群众打交道较多，我就主动申请到村里工作，既锻炼自己又能获得加分。”（访谈记录：20240116ZSC）

（3）确保考出实效、考出差异、考出水平。通过科学设定第一方阵比例、拉大得分之间差距、提高奖励水平，该考核机制更好地发挥激活干部个体比学赶超韧性的强大作用。此外，把“揭榜挂帅”^②作为重要抓手和补充，汉滨区发布“疑难杂症”榜单，激励干部主动揭榜干事，释放正向激励效应，从而鼓励他们敢闯、敢干、敢为。对此，

^② “揭榜挂帅”实行自下而上征集，要求各部门认真梳理急需解决的矛盾问题、困扰发展的顽症难题，由“三亮三评三运用”绩效考核工作专班审核并汇总发布。它鼓励干部单独或组团揭榜以协同解决涉及发展、创新、安全、稳定的重大疑难问题，进而为高质量发展提供保障。

“三亮三评三运用”绩效考核领导小组办公室工作人员认为：

“自从考核机制运行以来，我们不用花费精力来盯着干部落实工作任务，有更多的时间去谋发展、谋进步。”（访谈记录：20240210ZMY）

3.4 效能提升：筑牢基层治理基础迈出重要步伐

针对科层体制限度与组织刚性运转问题，实践案例创新干部绩效动态考核机制，充分激活公共行政组织应对外部风险及内部壁垒的发展韧性，成功消解有为政府、有效治理与有能作为之间的张力，生成一种更符合治理场景发展需求的韧性政府形态。“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制以“强个体-强组织”互动形态驱动基层治理基础的筑牢。汉滨区瀛湖镇绩效考核工作负责人在访谈中表示：

“制度运行以来，过去那种‘算盘珠子’式的干部已经基本没有了，都开始主动领任务干工作。”（访谈记录：20240210KXW）

其一，提升基层政府应对复合性治理难题的韧性能力。案例表明，平衡好赋能、赋权与赋责之间关系有利于推动基层政府职能运转和履行。基于分类考核、指标细化、岗位调适等方式，实践场域将分散至独立发展链条的个体统一整合至组织发展链条，打造一个团结型积极治理共同体，促使基层干部有拼劲、有干劲回应复杂性社会治理需求。

其二，推动治理结构展开适应性的积极调适。“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制是地方党委领导下的公共行政组织根据治理结构变迁做出的规划性制度变革。它使基层政府依据不同治理样态进行韧性调适，推动技术治理和情感治理、属地管理和属事治理的统一。例如，针对亟待破解但长时段未能解决的非常规性治理难题，实践案例通过“揭榜挂帅”的方式鼓励干部组团揭榜，它取得解决组织发展难题和个体能力提升的双重效能。此外，“三亮三评三运用”促使个体与组织结构“拧成一股绳”，当组织遭遇发展难题时，个体将发挥自身优势助力破解。

其三，激发个体积极行动并形塑韧性秩序。实践表明，准确识别干部潜在能力并调适岗位，激活了他们积极承担公共事务的责任意识，从而在组织内部生成“能者上、优者奖、庸者下、劣者汰”的韧性竞争秩序。它又反作用于组织生成更具韧性的稳定结构状态。

截至 2025 年 1 月，汉滨区连续 5 年被命名为省级“平安区”；累计创建 2 个国家级、5 个省级、172 个市级民主法治示范村（社区）；2024 年，汉滨区固定资产投资增长 6.5%，规模以上工业增加值增长 11%，积极开展招商考察推介活动，招引落地 5 亿元以上产业项目 7 个。但是该考核机制有形覆盖与有效覆盖的张力依然存在，内生于组

织科层限度的职责不均以及复杂治理场景约束考核效能提升，治理实践还需探索系统联动且可持续性的考核机制。

4 韧性政府视角下筑牢基层治理基础的实践逻辑

面对压力型体制与属地管理生成的组织运行限度，基层组织在推动个体、组织与结构的互动过程中破解有为政府、有效治理与有能作为之间的张力，缔造一种能够及时应对内外发展风险的积极的韧性政府形态，进而筑牢基层治理基础。韧性政府推动基层治理基础沿循自上而下组织韧性调适与自下而上个体能力反馈的双向路径。它自上而下向组织内部注入发展韧性，把外部风险挑战有序有力地转化为组织内部发展动力。这助推基层政府摆脱“治理空转”和形式主义，从而优化资源配置方式、降低组织运行成本、提升基层善治能力。此外，它还以干部绩效动态考核机制及其运行的改进，激活各级各类干部参与公共事务治理以及推动高质量发展的自主性，推动个体主动嵌入组织运行轨道。这自下而上地重塑动能充沛的组织结构，促进基层治理基础进一步筑牢。

4.1 场景逻辑：从幕后到台前的通透式变革

作为制度调整和组织管理综合性实践空间的场景，韧性政府强调把既有的单向维度、片面化场景调整为通透式变革的全景化场景。基于场景的显性与隐性张力，治理场景可以划分为提升组织效能的幕后场景和台前场景。囿于有为政府、有效治理与有能作为之间张力，基层政府意识到把推动追求稳定、不出事的幕后场景转向主动求发展、积极求探索的台前场景，它蕴含了通透式变革逻辑。这鼓励它充分调动和集成各类激励工具或赋能手段，进而在激活组织内部韧性发展势能过程中筑牢基层治理基础。

4.1.1 前置场景：求稳求安的幕后空间

处于国家治理末梢的基层晋升通道呈现出“千军万马过独木桥”特征。与此同时，选人用人政策的调整、考核机制的变化以及“铁饭碗”“求安稳”的心理预期，导致基层政府内部往往出现“有人干事、有人看事”的非均衡状态。当面临多任务与任务共时性的双重挤压时，基层政府通常根据治理任务的组织资源和政策空间展开差异化执行^[44]。基于“不出事”原则和层级注意力竞争而开展的任务构成基层政府行动场景。在此场景下，组织与个体均呈现求稳求安发展倾向，组织结构某种程度上面临发展僵化与动能不足的问题。聚焦治理场域，在“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制运行之前，“熬一熬，到时候就会晋升”“干多干少都一个样”等消极倾向普遍存在，个体发展积

极性有待激活。此外，“一个对钩管一年”的粗放式绩效考核方式较难准确识别组织发展与个体发展的限度。在此阶段，有为政府、有效治理与有能作为之间存在张力。基于此，实践场域致力于探索精细型绩效考核方式以推动求稳求安的幕后空间变革。

4.1.2 变革场景：趋于通透的台前空间

日益复杂的治理场域要求组织提高运行系统的适应性及动态调整能力。案例表明，处于幕后的既有治理范式难以有效回应社会治理的新挑战，这就需要基层政府构建主动作为、积极治理的通透式台前空间。通透意涵治理目标、工具及结果运用的清晰化。通透式台前空间是指基层政府为应对组织内部僵化与外部治理风险而对自身结构和功能进行灵活性调适的行动场景。以干部绩效考核机制为抓手，实践案例通过创新考核方式、细化考核指标、保障结果运用以激活组织发展动能，从而营造整体奋进氛围并向基层治理场域呈现积极作为图景，使民众更好地感知政府并信任政府。在干部绩效考核方面，求稳求安的幕后刚性运转空间转向趋于通透的主动作为、积极治理的台前空间，这彰显韧性政府筑牢基层治理基础的场景调适逻辑。基于此，基层公共行政组织拥有依据外部治理场景自我调适的韧性能力。除主动畅通激活个体积极性的制度化途径之外，它以人岗匹配、分层动员方式消解基层治理需求与政府治理能力之间不够匹配现象。

4.2 结构逻辑：从刚性到韧性的功能性转化

现代化进程中，基层政府往往采用“集中力量办大事”的思维方式整合资源并配置力量，这在一定程度上挤压组织运行空间。“韧性政府”运作实践显示，作为推动基层社会既安定有序又充满活力的支撑力量，基层政府通过创新干部绩效考核机制以优化组织结构，生成利于基层治理基础筑牢的韧性运作氛围。

4.2.1 刚性运转制约治理有效

常规的科层组织结构提供一个保持政令统一的稳定的逐级委托-代理模式^[45]。与之类似，基层政府运转流程呈现为一个“金字塔”形的委托-代理模式，治理任务层层扩散式传导至末梢，组织内部呈现出流畅、敏捷的运转程序。然而，囿于权责分配失衡、纵向监督通道不畅等因素，组织内部协调成本与交易成本不断增加，刚性运转程度逐渐加深，进而影响基层治理基础稳定程度。其一，组织结构整体性不足。公共行政组织内部被层级和条块划分为相应的治理单元，治理任务通常发散分配至各治理单元。囿于晋升通道的狭窄性，治理单元更多注重向上管理，而相对忽视横向之间的治理协同，治理

效能较难科学匹配治理谋划。其二，考核方式粗放性。“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制运行之前，实践场域采用“一个对钩管一年”的粗放式考核方式。与此同时，囿于弱激励机制以及组织内部共谋关系，考核结果差异较小且运用不到位，绩效考核结果“流于形式”。其三，权责分配模糊化。伴随治理重心下沉和社会风险增多，基层政府被赋予超出承接能力的治理责任，其又将治理任务层层传导至底层的治理单元，最终呈现“权力有限，责任无限”的运行态势。基层组织与个体均表现弱积极性和弱自主性，更多地追求按规按时完成承接任务，基层治理水平和效能有待提升。

4.2.2 韧性嵌入消解运作刚性

面对组织结构不优、考核方式较为粗放以及权责分配模糊性，筑牢基层治理基础的重点在于推动韧性嵌入组织结构，进而消解组织与个体之间的交易成本和治理单元尽职履责的运行成本。其一，增强组织结构灵活性。以分层分类方式将组织空间划分为不同考核单元，实践案例修正金字塔式考核形态为多维并行式考核形态。它将个体化治理单元依据自身层级类别予以考核，从而缩短考核层级之间距离并有利于选人用人，激励基层组织和干部的担当作为。其二，减少组织协调成本。汉滨区注重考核结果的分析和运用，它积极识别个体特长并进行岗位调整。这在一定程度上降低基层干部能力、特征信息收集的成本，推动原本常规性干部选用方式转化为更敏捷清晰的方式，进而确保组织能及时选用能够承担治理任务的干部。其三，构建韧性协同网络。通过向组织内部注入韧性，基层政府行动能力得以提高。它还积极构建协同性治理网络，为组织内部不同个体提供便捷式互动交流平台。特别是“揭榜挂帅”的探索，它鼓励个体自主组成强有力的攻坚克难小组以接办发展难题，有利于减轻组织治理成本和运行压力。

4.3 行动逻辑：从赋责到赋能的自主性激发

激活筑牢基层治理基础的政府韧性离不开合理调适组织与个体的关系，致力于打造“强个体-强组织”良性状态。这要求科层组织构建一套行之有效的激活个体自主性的方案。自主性即个体主动识别职责范围之外的工作并积极行动、主动参与的行为及过程。强化以赋能为导向的自主性激活是筑牢基层治理基础的重要环节。基于权责失衡体系，基层干部履行岗位职责通常会给自己划定“安全区”，以此规避越“界”所可能产生的责任成本。长期以来，基层干部守好一亩三分地意识愈加深化，基层治理结构趋于板结和保守。实践案例积极探索激活干部自主性的绩效考核方案，通过赋责转向赋能以筑牢基层治理基础。赋能除了激活动能之外，也重视发掘潜能，进而塑造“个体-组织”双

向赋能体系。

4.3.1 自上而下激活尽责式的动能

压力型体制下，基层政府组织与个体间关系表现为行政发包关系，上级发包、下级承包，监督考核等验收政策如影随形。基层干部依据激励强度与承担风险能力进行行为选择，但大都以完成任务的心态展开工作，使治理效率呈现边际效应递减趋势。受到科层界限与组织规模影响，部门负责人往往难以全面掌握干部能力、潜力、特点等信息。

“三亮三评三运用”干部绩效动态考核机制积极构建自上而下动能激活路径，它通过制度赋能、结构调适方式重塑韧性政府组织形态。长期置于此运行场景，个体参与治理事务的积极性和主动性不断提升。一方面，个体行动逻辑由避责为主转向尽责为要、担责为主。通过优化绩效考核机制，基层干部能力、效能得以量化，促使干部直观感受自己与他人差距。同时，治理场域生成更加公平公正、层级动员的奖惩体系，激发个体追赶超越的积极性、主动性和创造性。另一方面，基层政府趋向常态化良性运转。在激活个体动能基础上，组织内部生成“能者上、庸者下”韧性运行氛围，组织结构重塑为分工明确、组织有序的常规结构，基层政府组织运作呈现“游刃有余”状态。

4.3.2 自下而上筑牢民意回应根基

承担治理责任的主体要对组织赋予的治理任务予以回应并采取积极措施。回应责任是基层干部的一项重要责任。他们能否有效回应在一定程度上取决于组织制度运行空间的开放性和包容性。治理场域依托绩效考核机制改革拓宽了干部队伍调整空间和交流通道，激励基层干部积极主动回应，其行为逻辑源于外源压力与内源动力的互动与互促。实施新的干部绩效动态考核机制之前，基层干部任务执行以“达标”为目标，相对忽略回应行为是否符合组织预期和民众需求。基于“三亮三评三运用”制度设计，党领导下的公共行政组织对基层干部注入压力、动能和韧性，使其找准组织结构定位、识别自身发展限度。绩效考核结果的合理运用确保组织和干部的积极主动回应，推动他们的回应行为由“达标”迈向“争优”。干部责任意识和回应动能的充分激活，驱动其做出与组织预期和民众需求相耦合的高效回应行为并持续良性运转。此外，个体积极回应效能逐渐蔓延至整体组织，最终形成“强个体-强组织”的群体积极回应格局，进而筑牢基层治理基础。

4.4 韧性政府筑牢基层治理基础的运作机理

组织是现代社会的基础。置于基层治理场域，组织扮演规范治理行为、确保社会有序运转、激活治理主体动能的主要角色，它能否及时根据治理需求和治理结构自我调适关乎基层治理基础筑牢程度。韧性政府是筑牢基层治理基础的新型组织化模式，强调组织结构、成员、制度之间的韧性互动关系及较为持久的运行模式。它的韧性激活路径大都与公共治理需求保持同步。它基于“场景驱动-结构调适-行动激活”演进路径推动基层治理基础筑牢，场景驱动是“引擎”，结构调适是“主导”，行动激活是“底盘”。在“场景驱动-结构调适-行动激活”的韧性嵌入中，治理场域生成强个体与强组织、赋能与赋责、刚性与韧性的多维互动关系。基于此，组织运作从刚性运作转向韧性运作，个体动能从被动承接转为主动作为，基层社会整体呈现动能充沛且积极治理的氛围和运行状态，驱动基层治理基础筑牢。

其一，场景注重发展驱动，激活组织内部韧性发展能力。场景韧性是基层组织依据外部治理需求和内部治理结构变化所作出的适应性调整。根据治理任务属性和治理场景，基层组织往往采取常规治理或运动式治理的方式予以落实。但是这可能导致组织刚性或结构板结，不利于组织效能的激活和提升。韧性政府揭示组织内部刚性治理向积极治理场景转变的发展逻辑，通过扩大基层干部在任务分配、岗位调整与职能运行方面的参与性，激活组织内部韧性发展能力，实现有为政府、有效治理与有能作为的协同发展，进而筑牢基层治理基础。

其二，结构突出识别响应，推动韧性嵌入组织运行结构。韧性政府优化干部晋升考核结构、权责分配结构及组织分工结构。这在一定程度上摆脱了科层体系层级互动不足以及运行僵化的限度，更加强调组织系统自身治理能力、执行能力提升。它在推动治理效能差序扩散的过程中修正刚性运转结构为韧性运转结构，夯实基层治理的组织基础。

其三，行动重视动机触发，促进个体展开积极行动。基层治理基础是否筑牢的主要衡量标准是基础层级的治理行动能否自下而上推动纵向层级治理效能提升。如前所述，韧性政府重塑一个动能充沛、灵活有效的组织结构，有效统合自上而下治理任务与自下而上治理需求，促使个体提升能动性和积极性，进而打造极具敏捷性、尽责式的组织运行格局，从而确保科层运行体系的基础空间稳定。

基于上述分析和判断，基层公共行政组织在场景、结构与行动的互动过程中驱动个体、组织和治理体系韧性建构，进而筑牢基层治理基础（见图2）。一是以具有灵活性和驱动性的考核机制创新为中介，重建“个体-组织”双向赋能关系，以“场景驱动-结构响应-行动激活”与“赋能个体-激活组织-整体善治”韧性链条来推动基层治理基础筑牢。二是具有韧性特点的基层政府治理行为能依据外部发展环境变革及时调适自身运作

模式，从而破解长期常规性运转形成的刚性结构，保持基层治理结构、功能和关系的稳定。三是有利于基层治理基础筑牢的韧性政府更具为民服务的能力和潜力，其以积极履责、认真负责的运行画像消解有为政府、有效治理和有能作为之间的张力，进而提升民众信任感和安全感。

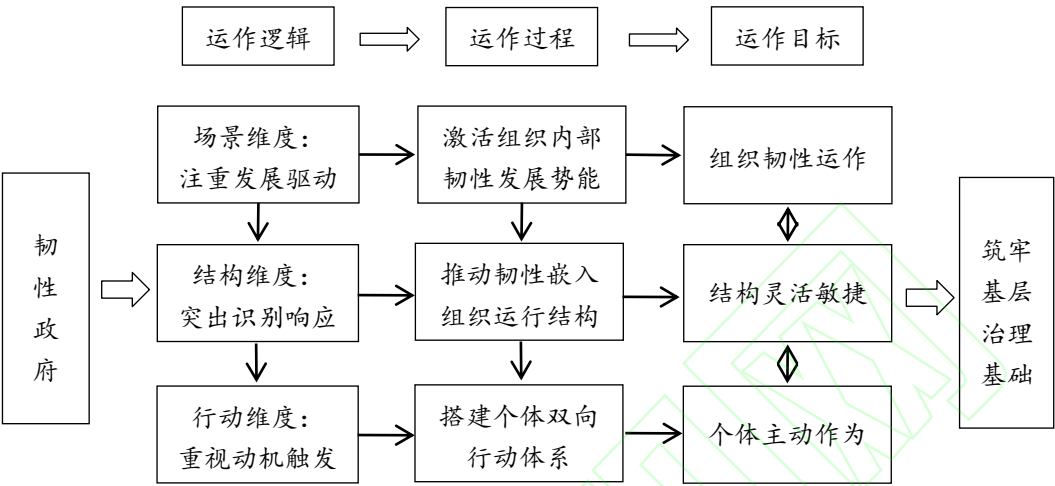


图 2 韧性政府筑牢基层治理基础的运作机理

5 主要结论与进一步讨论

“现代性孕育着稳定，而现代化过程却滋生着动乱^{[46] 38}。”现代化进程中所引发的风险在一定程度影响社会的秩序与活力。通过强化基层组织的韧性阈值以缓冲外部风险对内部结构的冲击是筑牢基层治理基础的题中之义。基于“场景-结构-行动”分析框架，本文提出筑牢基层治理基础的韧性政府逻辑，阐释韧性政府建构的内在逻辑、韧性政府自主识别以及有效回应组织风险的实践机理。基于有为政府、有效治理和有能作为之间张力，作为主导者、引领者的基层政府创新和拓展组织运作方式和运作空间，这保障基层社会能及时依据外部风险环境以及内部发展壁垒开展积极调适，使基层社会保持强劲的发展动能及治理活力。本文主要结论如下：

第一，筑牢基层治理基础注重调适有为政府、有效治理与有能作为之间张力，推动基层社会既和谐有序又充满活力。一统体制与有效治理之间的张力大都内嵌于公共治理结构，对其积极调适有助于把张力转化为活力。基层考核创新实践积极平衡任务执行与效能评估的注意力配置。它在治理创新效能评估机制的基础上，更好地激活个体承接治理任务的主动性和积极性，促进治理场景、治理结构和治理行动韧性生成，进而营造整体奋进氛围，驱动基层治理基础筑牢。与此同时，筑牢基层治理基础要求以稳定性、可持续性的治理机制，灵活性和敏捷性的治理结构确保基层社会依据治理需求和治理规划

有序运行。

第二，韧性政府是积极回应不确定性风险挑战的重要手段，也是加强公共行政组织治理能力建设的有效方式。现代风险社会对公共行政组织的组织能力、执行能力提出更高要求。它要具备敏捷治理和有效治理的能力，以便在面对内外部风险和压力挑战时保持治理秩序、结构、关系的稳定。韧性政府旨在提高组织、结构和个体的适应能力和调适能力，通过功能优化、机制调适以及动能激活方式以科学应对社会治理风险。在此进程中，基层政府运行结构得以调整和完善，政府、社会和民众的共同缔造能力得以形成。

第三，韧性政府是新时代筑牢基层治理基础的新型组织化模式，它基于场景、结构与行动互动关系促进基层治理能力提升。韧性政府延伸韧性治理解释范畴至公共行政组织领域，旨在优化公共行政组织结构和增强治理主体能动性，从而为筑牢基层治理基础提供积极有为的组织支撑。它注重统合积极政府价值导向以及服务型政府实践导向，缔造一种善治取向的韧性运转模式。它强调组织内部潜在动能的充分激活，在激活组织和个体积极性的基础上推动其有序有效开展治理行动以及共同缔造行为。同时，韧性政府遵循“场景驱动-结构响应-行动激活”与“赋能个体-激活组织-整体善治”的筑牢路径，推动基层社会整体呈现动能充沛且积极治理的氛围和运行状态。

治理转型中，韧性政府在一定程度上摆脱既有基层治理逻辑和行为惯性，以积极有为的状况和图景推动基层治理基础筑牢。本文在一定程度上拓展筑牢基层治理基础的研究，研究结论对提升国家善治能力提供有益借鉴，但是该主题未来仍需要拓展。如何保持组织结构韧性势能以筑牢基层治理基础还需深化。要结合既有研究成果及实践经验，积极探索筑牢基层治理基础的有效实现方式，从而更好地找准应对社会变革风险的方案。此外，韧性政府是韧性治理的组织化转向，要持续关注二者的内在关联及相互作用，探讨如何以韧性政府驱动韧性治理格局构建。中国式基层治理现代化要突出党建引领下的善治机制和路径，为基层治理创新行为提供有力支撑。

参考文献：

- [1] 陈军亚. 理解基层：治理属性与改革逻辑[J]. 理论与改革, 2023(5): 84-94.
- [2] 习近平. 在基层代表座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2020-09-20(02).
- [3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(01).
- [4] 张勤, 郭嘉诚. 中国式城市社区韧性治理现代化的实践探索、挑战与现实路径[J]. 社会治理, 2023(5): 100-107.
- [5] 黄建洪, 殷旺来. “能动性调适”：乡镇政府职责动态配置的实践逻辑——基于广东省强镇扩权改革的分析[J]. 求实, 2023(6): 33-49.

- [6] 苏曦凌, 梁舒萍. “结构—过程”视域中基层形式主义的行为本质与发生机理——基于 G 村村规民约建设的经验分析[J]. 社会主义研究, 2023(5): 125-131.
- [7] 吴磊, 施敏. 生成性治理: 党建引领基层治理的实现逻辑及其展开[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2023, 40(5): 22-36.
- [8] 王怡涵, 何得桂. 平台型治理: 筑牢城乡基层基础的有效实践机制[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(5): 32-42.
- [9] 何艳玲, 王铮. 统合治理: 党建引领社会治理及其对网络治理的再定义[J]. 管理世界, 2022, 38(5): 115-131.
- [10] 何得桂, 绳家明. 乡村振兴进程中组织振兴的有效实现方式研究[J]. 农村经济, 2023(11): 54-63.
- [11] 徐勇. 基层治理的基本问题与结构转换[J]. 探索与争鸣, 2023(1): 5-9.
- [12] 章文光, 李心影, 杨谨頔. 城市社区治理的逻辑演变: 行政化、去行政化到共同体[J]. 北京行政学院学报, 2023(5): 54-60.
- [13] 刘金海, 谈晓花. 从“双轨”到“三治”: 中国乡村治理的现代之变[J]. 党政研究, 2023(3): 102-110.
- [14] 郝宇青, 王谢平. 结构—过程—文化: 基层社会治理精细化刚性趋向的原因分析[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(6): 27-35.
- [15] 王清, 刘海超. 中心工作下沉: 基层治理结构的重组及后果[J]. 理论与改革, 2023(5): 108-121.
- [16] 黄凯斌. 政党功能与党建引领基层治理的实践逻辑[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2024, 46(4): 135-142.
- [17] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10): 67-85.
- [18] 元帅, 陈志霞, 刘熙. 使命效价对基层公务员创新行为的影响研究[J]. 公共管理评论, 2024, 6(1): 1-24.
- [19] 练宏, 陈纯. 不完全考核: 模糊与精细混合的政府考核分析[J]. 社会学研究, 2023, 38(6): 84-106.
- [20] 孙宗锋, 孙悦. 组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例[J]. 公共管理学报, 2019, 16(3): 16-26.
- [21] 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.
- [22] 关庆华, 吴晓燕. 基层形式主义: 表现形式、生成逻辑及治理策略[J]. 长白学刊, 2023(3): 24-33.
- [23] 陈宇, 罗天正, 孙泉坤. 基层治理“伪创新”的生成逻辑: 一个注意力的分析视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2023, 23(1): 147-156.
- [24] 张力伟, 张迪. 基层干部“伪忙碌”: 内涵、症结与纾解——基于公共行政行动理论的分析[J]. 地方治理研究, 2023(4): 16-28.
- [25] 徐勇. 中国式基层治理现代化的方位与路向[J]. 政治学研究, 2023(1): 3-12.
- [26] 武靖国. 公共风险的应对困境及其破解[J]. 理论探索, 2021(6): 75-81.
- [27] 栾宇, 张海涛, 李依霖等. 基于韧性理论的突发事件情报决策体系研究[J]. 情报理论与实践, 2024, 47(3): 95-103.
- [28] 容志, 宫紫星. 理解韧性治理的一个整合性理论框架——基于制度、政策与组织维度的分析[J]. 探索, 2023(5): 119-133.
- [29] 张勤, 宋青励. 韧性治理: 新时代基层社区治理发展的新路径[J]. 理论探讨, 2021(5): 152-160.
- [30] 冯川. 县域治理体系刚性化与乡镇自主性[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(6): 119-130.
- [31] [英]安东尼·吉登斯. 社会的构成[M]. 李康, 李猛, 译. 北京: 三联书店, 1998.
- [32] 徐法寅. 结构与行动的互构机制分析——再论“社会学方法的准则”[J]. 社会研究方法评论,

- 2022(1): 65-88.
- [33] 黄辉祥, 刘骁. 论社会治理共同体的构建: “结构”与“行动”的互动——基于“结构—行动”框架的分析[J]. 社会主义研究, 2021(6): 133-139.
- [34] 孙强强. 关系再造: 基层党组织引领社区治理共同体的运行逻辑[J]. 中共天津市委党校学报, 2024, 26(1): 78-87.
- [35] 倪星, 王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释[J]. 中国社会科学, 2018(5): 116-135.
- [36] 李志强, 任克强. 边界型治理: 重心下移街道体制改革新思路[J]. 江苏社会科学, 2022(4): 142-151.
- [37] 习近平谈治国理政(第四卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2022.
- [38] 何得桂, 韩雪. 统合治理视野下创新和完善基层社会治理的路径和机制——以陕西省 S 县为例[J]. 江淮论坛, 2024(1): 101-108.
- [39] 段哲哲, 贾泽民, 李昀虹. 涟漪效应: 能上能下制度试点何以促进基层干部担当作为[J]. 甘肃行政学院学报, 2023(5): 25-45.
- [40] 王中正, 谭海波. 科级天花板下的官员隐性晋升研究——基于 W 县基层官员晋升路径的案例分析[J]. 中国行政管理, 2023(2): 53-60.
- [41] 胡洪彬. 党政干部考核评价制度: 突出问题与完善路径[J]. 中国特色社会主义研究, 2018(5): 102-107.
- [42] 田先红. “目标管理”与“政治评价”: 县域官员二元评价体系研究[J]. 行政论坛, 2022, 29(6): 22-28.
- [43] 郑方辉, 欧阳雄蛟. 基层绩效考评问责“层层加码”: 表征、成因和破解路径[J]. 理论探讨, 2023(6): 58-65.
- [44] 支广东, 李强彬. 政策空间、组织资源与基层政府政策执行的差异化策略——基于 S 省 A 镇四个案例的比较研究[J]. 中国行政管理, 2024, 40(3): 39-50.
- [45] 李伟, 陈那波. 论组织韧性视角下基层政府治理负荷的消解[J]. 江淮论坛, 2023(4): 115-121.
- [46] [美]塞缪尔·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 刘为, 等译. 北京: 三联书店, 1989.

The Practical Logic of Building a Solid Foundation For Primary-level Governance from the Perspective of Resilience Government

--A Case Study Based on the Reform of the Performance Appraisal Mechanism of Officials

He Degui, Hanxue

(Northwest A&F University, College of Humanities & Social Development, Yangling, 712100, China)

Abstract: Building a solid foundation for primary-level governance is related to the formation of Chinese path to modernization. The organizational operation mode driven by standardized governance and bureaucratic governance is fails to meet the developmental needs of the modernization of primary-level governance. Balancing the tension between a well-functioning government, governance effectively and officials have the ability to act has become an important pathway to build a solid foundation for primary-level governance. This study develops a resilience government analytical framework based on resilience theory and structuration theory, it aims to explore the organizational

path of governance scenarios, structures and actions to build a solid foundation for primary-level governance. Our findings reveal an evolutionary logic model comprising three phases: empowering individuals, activating organizations, and achieving holistic good governance. This transformation involves three key mechanisms: transparent transformation of behind-the-scenes to front-of-stage, the functional adjustment of rigidity to resilience, and the autonomous activation of responsibility to empowerment. Through these mechanisms, the resilience government promotes the governance field to build a solid path of the primary-level governance foundation of Scenario-driven policy development, structural-identification response, and motivation-triggered implementation. The study deeply grasps the resilience government production process how to enhances the flexibility and sustainability of the organizational system, and helps the primary-level society create dynamic and positive governance conditions and development environment.

Article Type: Research paper

Key Words: Resilience Government, Primary-Level Foundation, Performance Appraisal of Officials, Governance Structure, Effectively Governance.