

基层跨界难题的敏捷治理

辛方坤

摘要 民生诉求中的跨界难题已成为制约中国基层治理效能的关键所在。街镇属地范围内解决“三跨难题”协作行动的常态化机制探索有助于丰富跨界治理相关研究。实现跨界难题的敏捷治理，核心在于在不打破基层行政运行体制的基础上，通过治理机制的集成，调用行政资源以“升格降维”的方式将“三跨难题”化解于治理边界之中。研究发现，与西方“去科层化”的敏捷治理主张不同，“多格合一”机制依赖党建引领与行政赋能，这种敏捷行动更符合中国本土化自主知识体系的构建。在更广阔的制度背景下，探讨敏捷治理结构、治理过程与治理工具等因素之间的互动与结构共生，对超大城市基层治理具有重要的实践价值与理论意义。

关键词 基层跨界难题 敏捷治理 多格合一 超大城市

作者辛方坤，上海政法学院政府管理学院教授（上海 201701）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2026)03-0091-11

一、问题的提出

自“人民城市”的理念提出以来，解决民众的“急难愁盼”问题已经上升到前所未有的政策高度。民众诉求是观察基层治理跨界问题的一扇窗户，“居民诉求很好地体现和贴合了当前城市社区治理的复杂形势，是不规则的、混乱的和流动的，蕴藏着十分丰富的治理信息”^①。近年来，中央与地方、国家与社会两对关系显著地交汇在基层，多重制度逻辑引发的基层治理跨界问题也越来越突出。民众诉求从围墙内的社区为主开始转向围墙外、流动中的街面上，由此带来了越来越多的“三跨难题”——跨部门、跨行业、跨领域。在面对跨边界问题时，基层政府往往面临着复杂的社会和组织系统张力，若处置不当极易成为历史遗留或积重难返的问题。因此，以集体行动的一致性来提升跨边界问题治理的有效性成为区域公共管理研究中的核心议题。

近年来，许多国家的公共行政部门对敏捷价值观、原则及方法的应用兴趣日益浓厚。^②源于政府数字化转型的需要、民众需求满足的提升、新型复杂问题的不断涌现，公共行政部门需要采用敏捷治理的方式，以实现迅速、有效的应对。诺伊曼（Neumann O.）等人将“敏捷治理”（agile governance）定义为：作为一种治理创新形式，由特定于组织的文化、结构和程序调整组合构成，旨在使公共组织在不断变化的环境中更具灵活性，最终追求效率、效能和用户满意度均不断提升的目标。^③基层政府已经完全具备了解决常规性民生诉求的能力，但面对单一主体无法解决的跨界问题时，如何敏捷地行动将考验基层的治理能力。当然，“提级治

① 张楠迪扬、郑旭扬、赵乾翔：《政府回应性：作为日常治理的“全回应”模式——基于 LDA 主题建模的地方政务服务“接诉即办”实证分析》，《中国行政管理》2023 年第 3 期。

② Mergel, I., “Social affordances of agile governance,” *Public Administration Review*, Vol. 84, No. 5, 2024, pp. 932–947.

③ Neumann O., Kirklies P. C. & Carina S., “Adopting agile in government: a comparative case study,” *Public Management Review*, Vol. 26, No. 12, 2024, pp. 3692–3714.

理”^①或“运动式治理”^②均是可选择的行动方案，但这些方式有很强的应急属性，无法成为基层治理的常态。

2025年上海市印发了《关于坚持党建引领推进“多格合一”不断探索超大城市基层治理新路的意见》（沪委办〔2025〕1号），主要政策指向是通过整合街镇现有网格管理力量，解决单一力量主体无力应对的“三跨难题”。网格化管理是继单位制、社区制之后，国家治理基层社会的重要政策工具。^③但因其仍未跳出“以科层化为核心的技术治理路线”^④而备受诟病。然而，不得不承认的事实是：一方面，“较高的资源投入有助于实现网格化管理的高水平治理效能”^⑤；另一方面，“在网格化管理形成、发展演化的过程中，自身存在形态也在不断转换”^⑥。因此，在不改变现有组织结构框架下，实现治理资源整合常态化机制的“多格合一”就有重要的研究价值。

不同于敏捷治理理念的宏观建构，本文以上海市“多格合一”为案例，关注基层在解决跨界难题时所采取的敏捷行动及其逻辑。主要回答以下问题：一是需要构建什么样的常态化整合机制来提升跨界难题解决的敏捷水平；二是这种机制促进敏捷治理的逻辑是什么。

二、相关文献述评

一是围绕超特大城市的民生诉求问题，全国各地进行了一系列探索，总体上形成了技术驱动和制度驱动两大模式。^⑦北京的“接诉即办”改革属于制度驱动的典型。“接诉即办”是“对市民诉求进行快速回应、高效办理、及时反馈和主动治理，形成诉求驱动超大城市精细化治理范式”^⑧。学术界从绩效管理、政府回应性、民主参与等多个方面对该案例进行了理论与实证研究。^⑨上海市的“一网统管”则被视为技术驱动的代表。数字塑权、数字治理界面、结构嵌合与关系重塑等都是揭示“一网统管”的理论尝试。“一网统管”围绕“高效处置一件事”的原则，采用智能方法，及时、精准地发现治理问题、对接民众诉求、预防各类风险，让城市运行更有序、管理更高效、服务更精准。“接诉即办”和“一网统管”为代表的超大城市治理实践都是为了实现“以人民为中心提升处置效率的治理目标”^⑩，这些以问题为导向的运行体系“立足于具体问题的回应需求，协调条块关系并集中治理资源，强化实质解决力量”^⑪。

二是随着“乌卡”时代的到来，社会要素加快流动而带来的跨边界问题成为研究焦点。不可否认，边界的存在既是进行有效分类行动的基础，又是开展联合协作行为的逻辑起点。“科层治理的范围、对象与治理能力的边界共同形构了有限的治理空间”^⑫也是学者们的共识。西方学者提出的协同治理、网络治理，以及中国场景下的统合治理被视为解决跨界问题的代表性理论。已有的跨界研究多是从中宏观角度剖析跨界形成与有效运作的体制机制，主要集中于江河流域的跨界治理。相较而言，微观层面的跨界治理研究较为少见。有研究尝试将西方的跨界行动者研究引入中国的公共管理场景，以丰富街头官僚的角色扮演和理解组织间的协

① 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》，《管理世界》2022年第5期。

② 周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012年第9期。

③ 刘伟、王柏秀：《国内学界的网格化管理研究：回顾、反思与展望》，《公共管理与政策评论》2022年第11期。

④ 吴结兵：《网格化管理的实践成效与发展方向》，《人民论坛》2020年第29期。

⑤ 容志、陈舒婷：《城市社区网格化管理效能的影响因素及其组态路径研究——基于15个案例的模糊集定性比较分析》，《吉林大学社会科学学报》2025年第5期。

⑥ 田毅鹏：《网格化管理的形态转换与基层治理升级》，《学术月刊》2021年第3期。

⑦ 赵静、薛澜、吴冠生：《敏捷思维引领城市治理转型：对多城市治理实践的分析》，《中国行政管理》2021年第8期。

⑧ 李文钊：《从设施驱动到诉求驱动：超大城市精细化治理的范式变迁及其超越》，《探索》2025年第3期。

⑨ 涂锋：《全过程政策参与的实践路径——从接诉即办改革到政协民主监督的新探索》，《政治学研究》2025年第2期。

⑩ 顾丽梅、宋晔琴：《结构嵌合与关系重塑：数字技术何以有效赋能城市基层治理——以S市Z街镇“一网统管”为例》，《四川大学学报（哲学社会科学版）》2023年第6期。

⑪ 彭勃、杨铭奕：《问题倒逼与平台驱动：超大城市治理重心下沉的两条路径》，《理论与改革》2023年第3期。

⑫ 夏志强、唐纪航：《边界的治理与治理的边界——跨省流域科层治理反思》，《社会科学研究》2024年第2期。

作行为。^① 由于基层政府在解决民众诉求时面临着“看不见”和“管不了”的跨界难题^②，便演化出各种“选择性应付”的策略行为。^③ 一些政民互动类的数字治理创新应用平台亦面临着“创新的发起者和参与者在资源分享、权责分配和参与意愿上的持续冲突”而引发的“创新阻滞”现象。^④

已有文献为解决基层民生诉求提供了很好的理论成果，但鲜有研究注意到基层民生诉求中的跨界问题。特别是在超大城市，街面上、围墙外、流动中的群体越来越多，条块分割带来的模糊性和治理缝隙不断加大，制约了基层治理效能的提升。本文所研究的跨界难题是指在基层政府属地边界内跨越单一行政组织的职责边界，直接影响民众利益感知的微观公共治理难题。

三是在西方行政科学领域，敏捷是最近几年的热门问题。文献中有很大一部分内容试图定义敏捷的概念，并建立一个理论框架来阐释敏捷是什么，以及它在公共部门中应该如何应用。^⑤ 总体上学术界普遍将敏捷视为复杂场景中公共行政的新框架，从三个方面展开相关研究。第一种持工具主义的观点，将敏捷视为方法论，在很大程度上遵循《敏捷宣言》中概述的原始价值和原则。敏捷有助于克服公共行政部门面临的一些挑战，例如数字化转型、行政负担^⑥，或是推动增强以用户为中心的方法。特别是在那些情况高度未知、复杂甚至混乱，且现有工作流程不足以应对的场景中，敏捷被视为一个很有前景的框架，有助于提高公共机构的灵活性和适应性。第二种将敏捷视为一种文化变革理念，认为应专注于培养敏捷思维。Mergel 将敏捷定义为“一种工作管理理念，包含一套生产力框架，通过审视自身假设、以人为本的工作方式以及鼓励基于证据的学习，支持工作任务的持续和迭代推进”^⑦。敏捷方法可以将以用户为导向的视角融入公共组织，从根本上使其与服务提供保持一致。第三种将敏捷作为一种治理框架，以促进部门之间的协同作用，并加强横向协作，以提高速度和效率。“敏捷治理”的相关研究最多，主要涉及新兴产业的敏捷治理、超大城市的敏捷治理、数字化转型的敏捷治理、网络交易监管中的敏捷治理等诸多场景。^⑧ 更有研究将敏捷治理视为数字时代一种新型的公共管理理论范式。^⑨ 当然，与所有新的管理趋势一样，敏捷并非解决公共行政中所有任务和挑战的万能之策。^⑩ 不同于西方学术界将去科层化视为敏捷的基础，中国学者探讨更多的是“融入敏捷治理要素的政府如何成为可以灵活奔跑的大象”^⑪。以人民需求为中心、解决问题驱动、打破条块壁垒、快速响应并高效处置等是敏捷治理的组成要素。特别是在数字时代背景下，敏捷治理能够有效赋能政府的数字化转型，通过沟通平台与公众进行合作互动来联合定制服务，以增强快速响应能力。^⑫

总体而言，现有研究有以下特点和不足。首先，既有研究较多地关注了民生诉求解决的制度层面，对如何解决诉求的行动层面研究不足。民生诉求总体被简化为“感知预测—快速回应—高效处置”的流程环节，而“高效处置”必然涉及跨界问题的处理，因此该理论闭环仍有待进一步完善。诉求的解决最终还要落脚至基层承办部门，已有研究对基层承办部门的行为分析还不够深入、全面。其次，已有跨界问题解决方式多倾向于中宏观层面，基层政府属地范围内的微观跨界行动者研究仍然缺乏。多治理中心的网络治理、民主协商

① 张俞杉、陈琤、李延伟：《公共管理中的跨界行动者：理论脉络、研究框架和未来展望》，《甘肃行政学院学报》2023年第3期。

② 朱衡、武龙、阎波：《协商式回应：地方政府解决民生诉求的模式创新及其逻辑意蕴》，《城市发展研究》2025年第2期。

③ 辛方坤：《基层选择性应付民众诉求的发生机理及其治理策略》，《上海行政学院学报》2024年第5期。

④ 邢羿飞、李慧慧、吴晓林：《数字治理创新何以持续迭代？——基于深圳市坪山区民生诉求改革的案例分析》，《公共管理学报》2024年第4期。

⑤ Mergel, I. & Yiwei Gong & John B., “Agile government: Systematic literature review and future research,” *Government Information Quarterly*, Vol. 35, No. 2, 2018, pp. 291–298.

⑥ Neumann O., Kirklies P. C. & Hadorn S., “Does agile improve value creation in government?” *Information Polity*, Vol. 29, No. 2, 2024, pp. 235–252.

⑦ Mergel, I., “Social affordances of agile governance,” *Public Administration Review*, Vol. 84, No. 5, 2024, pp. 932–947.

⑧ 容志：《数字化转型如何助推城市敏捷治理？——基于S市X区“两网融合”建设的案例研究》，《行政论坛》2022年第4期。

⑨ 孙志建、耿佳皓：《公共管理敏捷革命：中国城市治理数字化转型的交叉案例研究》，《电子政务》2023年第2期。

⑩ McBride, K., Kupi, M. & Bryson, J., “Untangling Agile Government: On the Dual Necessities of Structure and Agility,” in *Agile Government*, Melodena Stephens, Raed Awamleh & Fadi Salem (eds.), World Scientific, 2022.

⑪ 于文轩：《奔跑的大象：超大城市的敏捷治理》，《学海》2022年第1期。

⑫ 曹海军、侯甜甜：《区块链如何赋能政府数字化转型：一个新的理论分析框架》，《理论探讨》2021年第6期。

的协同治理、政治权威引领的统合治理，虽然都是克服集体行动困境的方式，却难以很好地阐释民众诉求中跨界难题的行政逻辑。而且，学术界更多地关注了运动型治理等非常态化手段，却鲜有关注到微观领域跨界问题的常态化解决机制。最后，既有敏捷治理的研究多偏向于中观层面，缺乏关于动态转型过程的实践逻辑分析。仅从单一维度“平面”地理解敏捷治理，难以解释为何观察者总能同时观测到支持和阻碍敏捷治理实现的矛盾表现。^① 特别是中国场景的敏捷实践研究更难以简单地套用西方理论，迫切需要本土化的理论构建以增强理论的生命力。

敏捷最广为人知的优势是通过以用户为中心的理念来建立更高效、更有效的客户关系。从敏捷视角来剖析基层跨界难题的解决也完全契合“人民至上”的中国本土场景。正基于此，本文尝试针对超大城市解决民生诉求的“高效处置”环节，通过揭示不同诉求情境下跨界难题的解决行动过程与结构差异，分析基层敏捷治理的实现逻辑。目的是帮助人们理解在中国超大城市的基层治理中，敏捷能够创造价值的具体情境。

三、案例呈现：上海市××镇的“多格合一”实践

（一）“多格合一”的背景：解决超大城市民生诉求中的“三跨问题”

从政策话语上来看，“多格合一”是指通过完善网格划分标准，将城运网格、警务网格、综治网格、党建网格等多种网格合为一体，成为“综合网格”，全面整合街镇现有管理和服力量，推进条条协同、条块联动与政社互动，形成基层治理合力。“多格合一”的政策指向是解决基层治理中的“三跨难题”——跨部门、跨行业、跨领域，单一主体无法根本解决的治理难题。

“三跨难题”的出现既有社会发展引致民众治理需求增加的时代背景，也是部门化、静态化、应急性行政管理模式导致的“治理缝隙”不断扩大的后果。一方面，城市常住居民的民生诉求从社区单位的“围墙内”扩展至更大范围生活空间的“围墙外”，民众参与基层治理的主动性不断增加，由此必须直面更广范围、更深利益的治理难题。另一方面，新经济形态涌现出众多的小微企业、个体工商户、快递外卖小哥等新就业群体，具备典型的街面上、围墙外、流动中的复杂属性，条块分割的治理主体难以有效应对。虽然上级政府可以通过属地管理的方式，将民众诉求中的治理难题框定在街镇的责任范围内，但边界限定的责任追究并无益于从根本上解决民众的民生诉求。从作者对××镇的调研来看，较为典型的民生诉求“三跨难题”主要有小区临街门面房的乱停车问题、餐饮商铺长期油污乱排放导致的居民区污水外溢问题、广场舞及餐饮门店的噪声扰民问题、流动摊贩的占道经营问题、餐饮门店的油烟排放污染问题、不同类型住宅的违章搭建问题。

“三跨难题”带来的治理挑战表现在三个方面：一是问题的产生有比较复杂的社会历史背景，不同利益相关者的诉求差异巨大，常规的行政管理或执法手段难以有效应对，由此带来了合法性问题；二是不同要素组成的问题模块之间的相互依赖关系更加松散，导致问题更多地呈现出松散偶联关系，由此强化了问题的负外部性，并引发了诸多的“搭便车”行为；三是跨界问题的解决本就需要更好的衔接系统，但不同的行政部门在跨界协同过程中受限于资源碎片化、信息的不对称性、责任的模糊性，导致了“议而不决”现象的发生，严重影响了治理的有效性。

（二）上海市××镇的“多格合一”实践及其成效

上海市××镇的镇域面积 40.44 平方公里，常住人口 18 万，其中来沪人员 10.5 万。该镇下辖 41 个管理单元，包括 32 个居委会、5 个村委会和 4 个街面网格。根据“多格合一”工作要求，该镇将 41 个单元划分成 4 个综合网格：商业区综合网格、新市镇综合网格、环宝龙综合网格、崧汇综合网格。综合网格是介于街镇和居村之间的一个机制集成，既没有代替居民区、楼宇、园区、街区党组织，也不取代相关职能部门的管理执法职权，不打破原来的管理执法运行逻辑，不改变原有的权责归属。其功能有三个方面：一是督促条线部门履行职责；二是处置“三跨难题”；三是加强组织动员，提升社会参与和强化社区营造。具体处置

^① 陈廷佳、赵紫懿、孙涛：《理解城市治理敏捷转型的复杂性及其运作逻辑——基于解构制度性行动情境的研究视角》，《公共行政评论》2025 年第 3 期。

流程如图 1 所示。

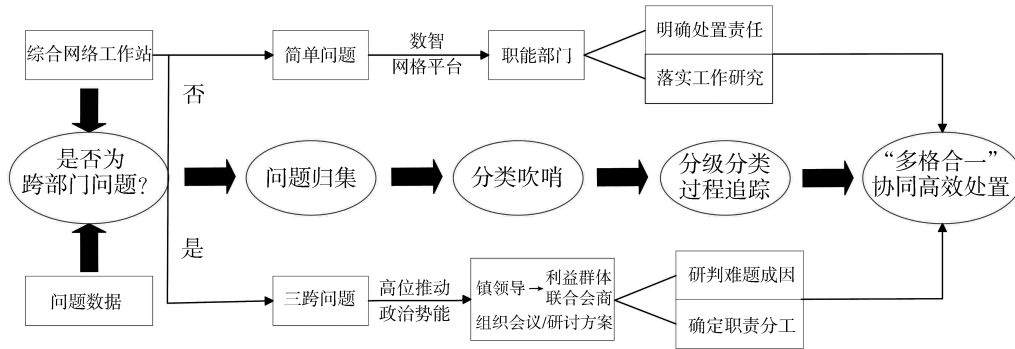


图 1 “多格合一” 处置流程示意图

2025 年至今，该镇综合网格累计解决疑难问题 52 件，网格内 12345 热线满意率同比提升 14.6%，信访满意度达到 100%；12345 热线诉求反映量同比下降 10.91%，信访反映量同比下降 12%；通过综合网格的协调，问题解决率也有了显著提升，12345 热线解决率同比提升 12.81%，信访解决率同比提升 30%；网格治理参与人数同比增加 25.31%，活动认可度达 99.6%。

（三）资料来源

选择××镇作为案例，源于其典型性和代表性。××镇位于上海的城郊接合部，表现出典型的复杂特征，是超大城市的缩影。一是该镇产业特色鲜明，拥有多个产业园区，汇聚了众多企业，而且辖区内既有超大型的综合商业体，还有普通的商业街区，活跃的商业活动导致街面上治理难题不断涌现；二是辖区内居民人口结构差异巨大，居民居住的既有成片的高端别墅区，也有普通商业住宅，还有从中心城区动迁而来的大型居住社区，更有外来务工群体挤占的农民自建房，异质化的人口结构链接了社区治理和公共服务的非常态化诉求；三是该镇人口流动频繁，每年新增流动人口约上万人，“流动中”的特点叠加商业、工业、居住等多元业态，导致“三跨难题”不断涌现，严重影响民众的获得感。

正是在这样的背景下，××镇积极实施“多格合一”，确在一定程度上解决了诸多民生诉求中的“三跨难题”。该案例不仅具有一定的典型性，更是基层运行的常态，具有较强的代表性。通过案例的讨论，期望能够形成基层敏捷治理常态化机制的新见解。案例材料来源于 2025 年 4 月至 11 月期间持续的跟踪调查研究，主要使用访谈法、驻点观察的方法搜集资料，这些一手资料为理解基层跨界难题的敏捷治理提供扎实的经验支撑。

四、“多格合一” 解决民生诉求的敏捷过程

研究者将“敏捷治理”划分为“践行敏捷”和“成为敏捷”两个维度，认为两者综合表现在敏捷方法、敏捷结构、敏捷工具和敏捷文化等多个方面。^① 据此，本文结合民生诉求解决的具体过程，尝试从敏捷响应、敏捷结构、敏捷方案、敏捷工具四个方面，分析“多格合一”机制在解决基层民生诉求跨界难题过程中的敏捷实践。

（一）敏捷响应：时间约束下模糊问题的清晰化

从目前上海市××镇的实践来看，“多格合一”机制的首要功能在于对民众诉求跨界问题的快速响应。具体表现为三个方面：一是对相关诉求问题进行识别，使问题清晰地呈现；二是确认相关管理主体，对相关问题快速应急处置；三是找到问题根源，以实现根治的目标。进入综合网格的“三跨问题”处置通常较为棘手，处置一般诉求问题的简约化方式面临失灵的窘境，集中表现为民众对处置结果不满意而导致的 12345 热

^① Hegele, Y., Stoll, A., “What drives the adoption of agile government? Insights from Austria, Germany, and Switzerland,” *Information Polity*, Vol. 29, No. 2, 2024, pp. 137-152.

线重复投诉。根据“多格合一”的工作流程，网格工作站接到诉求后先由网格站站长向镇主要领导任职的网格长汇报，并安排下沉至综合网格的镇级管理部门进行应急性处置，然后由网格长召集相关部门与管理对象进行研讨，以给出根源上解决问题的方案。敏捷的主要功能价值在于提高组织的效率，效率的提升源于形式化程度的降低和沟通渠道的精简。通过降低诉求问题回应的形式化和流程化，使各参与主体更加关注问题本身，而不是问题背后的责任拉扯；沟通渠道的精简则减少了信息传递过程中的失真，特别是网格长召集的现场办公会，问题能够更加清晰、直观地呈现在相关责任主体面前。此外，敏捷方法加强了综合网格响应诉求工作的流程纪律性，进一步促进了效率的提升。

新市镇综合网格接到某小区污水反溢问题的工单后，网格长当天就召集管理办、党建办、城建办、社区、商铺管理者到小区现场开会，排查出问题症结：该小区里的 3 栋楼和沿街商铺共用一根老旧排污管，内部淤积严重，而小区管网地势又低于市政管网，导致污水反溢。确认问题后，次日上午就给出解决问题的应急之道：一是小区物业、居委会、商铺管理方按照顺序轮流，各负责 3 个月的疏通工作；二是联动市监、城管执法力量监管规范沿街餐饮商户排污行为。此后，经过网格长召集的 2 次会议研讨，建立了多方协同的问题解决长效机制：镇社区办指导和督促小区物业对管道进行排查，制定了小区管道改造计划，并纳入镇城建办主管的社区“美丽家园”建设项目，从源头破解顽疾。

（二）敏捷结构：与科层结构并行的替代性机制

综合网格具有既充分接近基层，又颇具整合可能的独特优势；既能实现相关区域的全覆盖，又符合超大城市精细化治理的要求。从组织结构上来看，综合网格并不是一个领导层次，也不是一个行政层级，而是党建引领下为实现网格治理目标的一种机制集成。依据敏捷理论，敏捷方法促进了跨部门和跨领域的协作，对解决民生诉求中的跨界问题至关重要。因为这些协作催生了替代性治理结构，与科层组织结构并行运作。而这些替代性治理结构能够发挥作用的核心在于配备了超规格的组织资源：既包括了行政组织体系中的街镇主要领导、多个部门，也囊括了外部的利益相关者及社会力量。但又不同于侧重临时任务的运动型治理，这些多元力量通过网格长及网格站站长的吹哨来实现常态化协作，弥合这些群体之间的利益与认知鸿沟，以与科层结构并行的方式确保有效的沟通与执行。

××镇的综合网格按照“1+1+1”组织架构设立，即“党建联席会议+综合网格工作站+临时党支部”。

（1）党建联席会议是综合网格日常统筹谋划和协调推进的机制，参与的成员单位涵盖 4 个方面：网格工作站、居民区党组织、驻区单位代表（与网格治理密切相关的社会事业、商业配套、物业及生活服务企业）以及镇级职能部门。网格长作为党建联席会议的召集人，由镇党委、政府联系领导分别担任双网格长，每周召开例会，组织各方力量一起共商共议综合网格内的“三跨难题”，以有效解决协调繁琐、执法力量分散等治理问题。（2）综合网格下设常态化的工作力量——网格工作站，站长一般由街区书记兼任，城管的班子成员及派出所警务队长任工作站副站长。综合网格工作站实行“集中常驻+动态入驻+吹哨报到”工作模式：6 个部门（街区党组织、党群中心、城运中心、综合行政执法队、综治中心、城建中心）常态入驻；4 个部门（属地派出所、市场监管所、经发办、农服中心）动态入驻，要求每周不少于 2 个半天；另有其他镇级管理部门根据工作需要吹哨报到。综合网格工作站的核心职能在于执行，即工作站站长牵头启动协同处置机制，以落实党建联席会议确定的解决“三跨”问题方案，实现治理目标。（3）综合网格临时党支部由下沉至网格的党员工作力量组成，经镇党委审批设立，网格长担任临时党支部书记，工作站站长担任副书记，发挥对下沉网格党员力量的教育、管理和监督功能。

（三）敏捷方案：灵活与情感兼具的在场化调适

敏捷方法特别适用于那些复杂且混乱的问题，这些问题的解决方案无法通过利用现有的已知工作实践和行政程序来解决。相反，它们需要通过迭代、试错和持续反馈来探索未知的或尚未开发的新实践。综合网格的核心功能是对治理失灵失效问题的协调救济，既包括了单个部门处置不佳的“三跨难题”，也包括一些久拖未决、情况复杂的责任不清、职责交叉问题，还包括社会发展变革中不断涌现出来的基层治理新问题新情况。综合网格具有贴近基层治理现场的“在场化”优势。作为空间的现场不仅是治理的前提和对象，也对治

理主体和治理行为具有约束和塑造作用。^①从作者参加的数次党建联席会议来看，会议上所展示的“三跨难题”照片大多是网格长和网格站站长自己拍摄的，网格长在描述问题时也带有十分强烈的感情色彩。党建联席会议展示的这种“在场化”问题对敏捷方案的提出有两方面作用：一方面通过展现网格长的“高姿态”，带动其他群体的积极性，以探寻出合适的解决方案；另一方面通过治理现场的情感倾诉，能够最真实地感受到民众诉求的紧迫性，这种设身处地体验或理解民众的情感通常使解决问题的方案更具人性关怀。

××镇的商业区综合网格解决了一件长达6年未解决的12345重复工单，具体内容为某超市门口无证设摊情况的投诉。6年间，每经过整治，情况短期有所缓解，但又会不断反复，矛盾螺旋升级。商业区综合网格工作站成立后，该案件作为久拖未决的“三跨难题”被提交党建联席会议讨论。无证设摊人员不仅有吸毒史且经济困难，摆摊是其唯一收入来源，家中有80岁以上父母需要其照顾；因长期城管执法，该人员对执法者有强烈的抵触情绪；超市重复投诉其无证设摊妨碍超市正常经营，损害了超市利益。党建联席会上，网格长召集平安办、综治中心、居委会、经发办、城管、社发办、超市经理、驻区单位代表等商讨对策，并最终协调一家物业企业为设摊人员提供了合适的工作岗位。会议结束后，网格工作站站长协调综治中心、居委会与设摊人员进行了长时间的沟通，从政策宣讲到情感动员，最后设摊人员表示不再进行无证设摊，并去物业公司上班。

（四）敏捷工具：技术与政策等多种手段的嵌入

敏捷治理的理念最初来源于软件开发团队，旨在避免线性标准化的瀑布式项目管理方法所带来的简单化和事后性问题。2001年软件行业敏捷联盟发布的《敏捷宣言》，目的是改变项目团队的领导方式，并提供侧重于用户反馈和迭代学习过程的敏捷工具，以缩短反馈循环，并为组织学习创造可能性。因此，公共管理中的敏捷工具仍然与数字化技术密切相关。数字化手段是提升网格效能的有力支撑。上海市级层面开发了“数智网格”智能平台，按照“市一区一街镇一网格”四个层级，汇聚了综合网格的基本信息，囊括了党群、12345热线、住建、公安等多个部门。通过大屏端和移动端两个渠道，实时掌握网格治理状况，推动多源业务数据落在综合网格中，并依托平台智能分析功能为网格精准施策提供数据支撑。随着“多格合一”机制的不断推进，该系统本身也在持续优化迭代相关功能，丰富展现内容，提升使用者的用户体验。

已有研究指出“数字技术要素与治理系统诸要素之间的耦合协调关系是塑造其赋能机制，并最终影响数字技术有效边界的深层原因”^②，因此，相关政策的适配才能确保数字技术更好地赋能基层治理。“多格合一”机制提供了三个方面的政策手段以确保“三跨难题”解决的敏捷性。一是按照既有科层流程，若调动其他部门力量须经其上级领导，流程烦琐且存在推诿扯皮的情况，但综合网格平台却赋予了网格长直接指令权并辅以考核机制，提升了综合网格解决问题的行政权力手段；二是通过党建联席的方式，有效地聚合、调动、共享网格内的组织资源，例如崧汇综合网格就协调相关职能部门开放夜间道路作为临时停车位，解决了动迁房小区停车位不足的难题；三是作为综合网格实际运作载体和功能的物理支撑，治理议事空间不仅能够聚集社会各方治理力量，而且不少都以圆桌会议的方式来摆放桌椅，凸显多元主体之间的平等性。这些方法旨在取代直线组织中等级制命令式的控制结构机制，以扁平化的自组织方式提高政策执行的质量和速度。

至此，可以从学术话语上对“多格合一”进行理论阐释。“多格合一”是指在党建统领下，以行政赋能为支撑，通过设置综合网格来打破街镇属地范围内的条块分割与区域界限，以“升格降级”的方式对治理要素、权责体系、工作流程进行系统整合与协同优化，最终实现跨部门、跨行业、跨领域治理难题敏捷化解的常态化治理机制。

五、民生诉求中跨界难题解决的敏捷逻辑

《敏捷宣言》提出了敏捷运动的四大价值观及源自这些价值观的十二大原则，如客户为中心、不同部门

^① 路旖帆、杨雪冬：《看得见的治理：现场办公何以有效？》，《中国行政管理》2024年第11期。

^② 陈世香、牛一凡：《数字技术赋能城市基层治理现代化的有效边界及其生成逻辑——基于“要素—机制—目标”框架的案例比较分析》，《理论与改革》2025年第5期。

的通力协作、简洁的艺术等。当然，西方公共行政中的敏捷更多地强调新问题的解决方案、赋权与效率、领导风格转变、决策透明等功能性要素。中国公共行政中的敏捷治理既与西方理论有一定的共性，又由于体制原因而有一定的特殊性。结合“多格合一”的运行实践，本文尝试从力量聚拢、价值追求、可持续性、迭代升级等四个方面来解构民生诉求中跨界难题解决的敏捷逻辑。

（一）入网入格：党建引领跨界难题综合治理

上海市发布的《关于坚持党建引领推进“多格合一”不断探索超大城市基层治理新路的意见》提出全面加强网格党建，健全完善机制。随着经济社会的发展，新就业群体缺乏事实上的有效组织和动员凝聚，基层党组织体系经常面对“缝隙”和“空白”的松散型制度环境。因此，基层党组织发展出综合治理模式，借助“基层党组织体系扩展”和“党员骨干下沉”等机制重塑基层社会，并拓展复杂治理的能力。^① 在××镇的“多格合一”机制中，其“党建联席会议+综合网格工作站+临时党支部”的组织架构也呈现出基层党组织融入治理的实践过程。实际上，网格面对的是空间或者场景，场景中的要素及其组成方式不同，导致治理难题的产生。网格中既有自上而下的行政制度要素，又有自下而上的日常生活需求，还有横向多元主体间的利益纠葛，因而形成一个复杂的网络治理体系，这恰恰是敏捷方法发挥作用的机制环境。

跨界治理中的难点就在于如何牵头协调网络中的众多利益相关者。解决网络空间中的治理难题的核心就在于谁牵头迈出关键的第一步。基层行政体系中的科层制度约束恰恰阻碍了合适牵头者的出现。党建引领是我国基层治理的独特优势。党建引领推进“多格合一”，通过基层党组织在综合网格内搭建的枢纽型平台，为治理提供了“组织多元、联结紧密和行动能力自主的制度环境基础”^②。特别是临时党支部作为综合网格内的组织枢纽，既与科层组织体系内的各个部门之间建立联结，又与网格内的社会组织及私营组织相互联结，以党内联建的方式促进党内外多元社会力量入网入格。进入综合网格之后，基层党组织通过组织功能发挥党员的带头和引领作用，牵引这些力量拓展成为党的群众工作者，一方面使党员自觉联系服务群众，另一方面也动员群众积极履行社会责任。党建联席会议通过扁平化的方式缩短了信息沟通的繁杂路径，遵循简约主义的原则，聚合相关治理主体并按照职责范围分配任务，显著提升了快速响应与高效协同的能力。因此，通过综合网格党组织的政治功能、组织功能和服务功能的发挥，带动更多的群体进入综合网格的力量范围，形成破解难题的合力。

（二）社会支持：诉求化解于基层的公共价值

《敏捷宣言》提出敏捷的最高目标是“尽早持续交付有价值的软件来满足客户的需求”。在此基础上，公共管理研究者们也在探索“敏捷方法如何影响公共行政部门的价值创造”。诺伊曼等认为敏捷会在个人和组织方面为公共价值创造带来多方面的积极影响，尤其是提升了公共部门领导者及员工“以用户为中心”的认知价值。^③ 现代化的中国以“人民”作为至高的道德权威，建构了“人民至上”的道德叙事体系。^④ 虽然“人民至上”的理念已经深入人心，但必须要承认的是，基层工作者面对民生诉求中的跨界问题时产生的无力感和无奈感，会不断消耗“人民至上”所带来的道德权威。“多格合一”机制的出场，从三个方面强化了“人民至上”的道德叙事体系，获得了更广泛的社会支持。

一是满足了民众对基层治理的期望。治理期望表现为“群众有感”，是“多格合一”有效性的关键指标。群众有感直接体现为“三跨”难题的逐项破解，由此带来民众诉求量的下降和满意度的提升，是“人民至上”理念的最直观呈现。二是强化了基层党政领导干部的示范效应。街镇的党政领导干部，属于典型的战略群体，然而在逐级传递的科层体系中很难向最基层工作者完整地展示其能动者的角色活动。“多格合一”的

① 何艳玲、王铮：《综合治理：党建引领社会治理及其对网络治理的再定义》，《管理世界》2022年第5期。

② Scott, T. A., Thomas, C. W. & Magallanes, J. M., “Convening for Consensus: Simulating Stakeholder Agreement in Collaborative Governance Processes Under Different Network Conditions,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 29, No. 1, 2019, pp. 32-49.

③ Neumann O., Kirklies P. C. & Hadorn S., “Does agile improve value creation in government?” *Information Polity*, Vol. 29, No. 2, 2024, pp. 235-252.

④ 周光辉、赵德昊：《从“受命于天”到“人民至上”：新型现代国家建设中的道德权威转型》，《政治学研究》2024年第1期。

联动机制，不仅表现了领导干部解决民众诉求的决心，更关键的是领导干部以身作则的示范效应能够感染基层工作者，进一步强化了“人民至上”的道德权威。××镇要求党政领导兼任的网格长定期走访街区商铺，了解他们的诉求，并查看、收集“三跨难题”。三是提升了基层执行者解决诉求的内在动机。内在动机是基于工作本身的满足而投入努力的愿望，通常与员工的工作投入、良好的绩效、创造性等因素相关。基层工作者选择性应付民众诉求的行为更多是超出其能力范围的无奈之举，而非本意如此。“多格合一”机制解决民众诉求的“三跨”难题，所带来的涟漪效应则是提升了基层工作者的成就感和民众的认可度。这种来自工作自身的满足感与内在动机正相关，由此形成了基层执行者的正向激励。

（三）升格降维：跨界治理缝隙的持续性填补

可持续性被视为敏捷方法的重要原则。行政、程序或文化方面的障碍会导致敏捷实践难以融入线性、官僚化的日常科层工作。“多格合一”所面对的“三跨难题”，本质上来自不同科层部门治理边界之间的缝隙。当然，传统上也有一些机制办法来解决这些问题。例如，提级治理被视为解决跨层级协作困境的应对策略，因其通过“层层嵌套的责任传导实现治理责任的逆向发包”^①。但研究者们也承认，提级治理有严格的边界，是一种非常情境化的手段。^②即使在基层政府属地范围内的跨界问题，往往也需要以工作专题会、镇长办公会甚至党委会会议的方式来商讨策略。这些更多情况是“头痛医头、脚痛医脚”的临时性方式，缺乏成熟长效的机制。“多格合一”机制的敏捷之处在于通过“降维”的方式将“三跨难题”锚定在综合网格之中。网格长通过网格内的党建联席会议方式即可商讨策略，而不需要协调整个镇级层面党政领导的时间，更不需要通过镇分管领导即可直接安排相关职能部门。这种方式治理成本更低，更容易常态化，而且其符合“尽最大可能减少不必要工作的简洁艺术”的敏捷原则。因简单、管用、成本更低，反而会进一步促进“多格合一”机制的长效化。

“多格合一”属于救济机制的范畴，主要解决治理缝隙而产生的“三跨难题”，围墙内、职权内的事项并不是综合网格的主要工作范围。如前文所述，综合网格不是一个领导层次和行政层级，并不打破原有的管理执法运行逻辑，也不改变权责归属，而是通过网格单元内的治理力量聚合实现城市管理和服务并重。上海市在多年网格化管理的实践中，不同网格之间不够规范统一，统筹力量也差异较大，反而加重了条块之间的分割。因此，通过提升综合网格的资源统筹能力，以期有效解决街镇层面治理幅度较大、难以精细，村居层面工作难以统筹，资源相对不足的问题。当然，这种“升格降维”的救济机制有赖于网格长责任的发挥。甚至可能存在网格长与其他街镇班子领导之间责任交叉的问题。根据作者的观察，这种情况确实难以避免，××镇的做法是加强网格长与其他班子领导的横向沟通协调，落在综合网格中的难题，均以网格长为主导，一方面是因为综合网格确实有较好的处置效果，另一方面则是希望以此方式强化综合网格的作用机制。

（四）以类统序：妥善处置诉求于相应的层级

敏捷治理强调通过调整团队行为的调适性学习来达到持续迭代优化的目标。综合网格的主要优势在于既贴近一线治理现场又拥有各类治理资源。因此，对于一般的跨界诉求问题，网格工作站站长通常将其解决在网格工作站的范围内，无需上报至党建联席会议；较为难解的跨界难题，则在网格长的范围内处置；确为网格层面无法解决的难题，则上报至街镇党政联席会，并联系区级相关条线部门解决。例如，在我们对广场舞扰民问题的案例分析中，街道需要调整某广场的绿化布局来疏导、分流跳广场舞的民众，这就需要区级绿容部门的审批方可执行。因此，“多格合一”机制按照“同类合并”和“繁类提级”的方式将不同类别的诉求妥善处置在相应的层级，确保网格的运行执行。

不同于社区之中的生活共同体，围墙外的核心是妥善处理好不同群体的利益关系。所以，“多格合一”机制提出的目标愿景是将综合网格建设成价值共同体。主体间价值共享是建构并维系基层治理共同体的关

① 王光臣、许玉镇：《说“不”事项提级管理何以驱动“高效办成一件事”——基于多案例的扎根理论研究》，《上海行政学院学报》2025年第4期。

② 陈家建、张洋洋：《“非对称权责”结构与社区属地化管理》，《社会学评论》2021年第3期。

键。^① 利益共享、责任共担的价值共同体需要不同参与主体之间调整合作关系与规则，这在围墙外、流动中的群体中无法自组织的方式达成，因此需要综合网格发挥作用。正如前文小区污水反溢的案例中，若没有网格长的强势介入，各方难以达成疏通责任分担的共识。从××镇的实践来看，综合网格一方面搭建了议事协商的平台，如街区合伙人、巷新议事厅、巷新骑士联盟等，拓宽协商议事渠道，鼓励各方贡献智慧力量；另一方面优选利益相关的公共议题，既符合大多数人的切身利益，又能引起人们的广泛关注和参与热情。正如康德“实践理性”所剖析的：具有自由意志的人们，可以凭借实践理性来做出多种多样道德准则之中的理性抉择。^② 也正是这些来自日常生活实践中的逻辑，构成了解决民众诉求的理性基础，指导了行动者的行为。

六、结论与讨论

近年来，如何有效地应对和解决民众诉求问题成为基层治理的核心命题。在中央政府的高位推动下，“接诉即办”“民意速办”等创新机制不断涌现，民众诉求普遍获得了有效回应。然而，跨界问题一直以来都是制约基层治理效能的关键因素。已有较多研究关注了民生诉求的解决机制，却缺乏诉求中跨界问题的理论探索。本文聚焦于基层在应对民众诉求过程中如何敏捷地解决“三跨难题”，并以上海市××镇的“多格合一”实践为案例，分析了基层行政中敏捷治理的实现过程及其逻辑。

第一，聚焦于民生诉求中的跨界难题，将跨界治理的研究从中宏观的行政区域落脚至微观的街镇区域内，丰富了跨界问题的理论视野。本文聚焦于街镇属地范围内，街面上、围墙外、流动中的单一主体无法有效解决的诉求问题，需要多个主体的协作。然而，“为解决问题而将协作组织起来的困难程度，远超于制定复杂问题的解决方案”^③。“多格合一”机制解决跨界难题的敏捷之处在于：虽依赖于组织的行政资源，却构建了打破原有层级行政的扁平化协作路径。本文认为，解决复杂的民众诉求问题，需要政府的有为，这与既有文献中运动式治理或提级治理的理论主张一致。“多格合一”展示出一种常态化的跨界难题化解机制，在不改变层级隶属和职责职能的条件下，通过治理要素、流程的重新整合，将街镇治理能级范围内的诉求显著化解。

第二，超越既有基于“协作”维度的敏捷治理讨论，将机制集成及其塑造出的替代性治理结构引入研究。本文既不同于主张多元社会力量参与的网络治理，也有别于基于协商共识的协同治理，而主张通过行政赋能的方式在网格之内实现治理机制的集成以敏捷地应对跨界难题。本文与梅尔格尔（Mergel I.）等人提出的“敏捷方法与典型的科层线性组织相互对立”^④的观点并不一致。研究发现，民众诉求跨界难题的敏捷化解，核心在于通过治理机制的集成，以“升格降维”的方式将“三跨难题”锚定在可控的综合网格治理边界之中。网格长跳出原有科层体系逐级汇报与条线分割的制度约束，但又依赖于行政赋能提高响应能力和资源统筹能力。本文提供了敏捷治理的中国本土实践经验，并希望能够借此为构建自主公共管理知识体系添砖加瓦。

第三，研究聚焦于民众诉求的处置环节，提炼并概念化“多格合一”这一新的运作形态，来展示基层行动者诉求处置过程中克服集体行动困境的敏捷治理逻辑。“多格合一”机制呈现出的主导性权威、扁平化协作结构形式、行动的组织化安排、多样化的整合机制等均与统合式治理的特征相吻合。^⑤ 但不同于既有关于正式组织或体制的统合式治理，本文的“多格合一”本质上是一个治理机制的集成，以基层党建组织为核心，网格化空间为载体，对综合网格内的资源、主体、规则等进行系统性整合，形成网络化行政组织的运行状态，高效处置民众诉求中的跨界难题。

① 孟燕、方雷：《价值驱动、结构优化与主体赋能：基层治理共同体的建构逻辑》，《江苏社会科学》2023年第2期。

② 参见黄宗智：《实践社会科学的方法、理论与前瞻》，桂林：广西师范大学出版社，2023年，第163页。

③ Naim Kapucu, “Collaborative emergency management: Better community organizing, better public preparedness and response,” *Disasters*, Vol. 32, No. 2, 2008, pp. 239-262.

④ Mergel, I., Edelmann, N. & Haug, N., “Defining digital transformation: Results from expert interviews,” *Government Information Quarterly*, Vol. 36, No. 4, 2019, p. 101385.

⑤ 张庆贺：《规则调适与统合式治理：社区治理秩序的生成及实践逻辑》，《地方治理研究》2024年第2期。

本文侧重于检验“多格合一”机制的敏捷效果，有助于理解机制集成在跨界难题中提升集体行动有效性的作用，但研究仍有待于进一步完善。其一，制度环境是敏捷治理的重要变量^①，本研究的讨论仍局限于科层体系范围内。“多格合一”的一个重要内容是社会动员机制，本文仅展示了网格治理中体制性因素的诸多努力，但本文并不否定社会性因素的建设性作用。随着“多格合一”机制的不断推进，网格统合的方式也将更加丰富、立体，在今后的研究中我们也将不断跟进。其二，本文所展示的跨界难题有明确的限定性，可能仍需要在更大范围内的观察来提升理论的适应性。本文的民众诉求难题仅限于街镇等基层治理主体能力可及范围之内。然而，条线上级确是基层治理中的关键控制变量，许多“三跨难题”也需要提级方能治理。当然，本研究的初衷不是陷入条块关系的争论之中，而是希望展示基层政府解决民众诉求过程中的主动作为。良好的制度环境和适宜的机制设计是确保基层治理有效性的基石。

[本文为国家社会科学基金青年项目“数字技术推动社会治理共同体建设的运行机制与实践路径研究”(22CZZ022)的阶段性成果]

(责任编辑：王胜强)

Agile Governance for Grassroots Cross-boundary Challenges

XIN Fangkun

Abstract: Cross-boundary challenges in people's livelihood appeals have become a key constraint on the effectiveness of grassroots governance. Exploring the regularized mechanism for collaborative actions to address the “three-cross” problems (cross-administrative, cross-departmental, cross-domain) within sub-district and town jurisdictions helps enrich research on cross-boundary governance. The core of agile governance for cross-boundary issues lies in integrating governance mechanisms without disrupting the existing grassroots administrative operation system, and leveraging administrative resources to resolve “three-cross” problems within governance boundaries through a “dimension elevation and reduction” approach. Different from the Western agile governance proposition of “de-bureaucratization”, the “integrated multi-grid” mechanism—relying on Party building leadership and administrative empowerment—is more aligned with the construction of China's localized independent knowledge system. Against a broader institutional backdrop, exploring the interaction and structural symbiosis between factors such as agile governance structure, governance process, and governance tools holds significant practical value and theoretical significance for grassroots governance in megacities.

Key words: grassroots cross-boundary challenges, agile governance, integrated multi-grid, mega-city

^① Hegele, Y., Stoll, A., “What drives the adoption of agile government? Insights from Austria, Germany, and Switzerland,” *Information Polity*, Vol. 29, No. 2, 2024, pp. 137–152.