

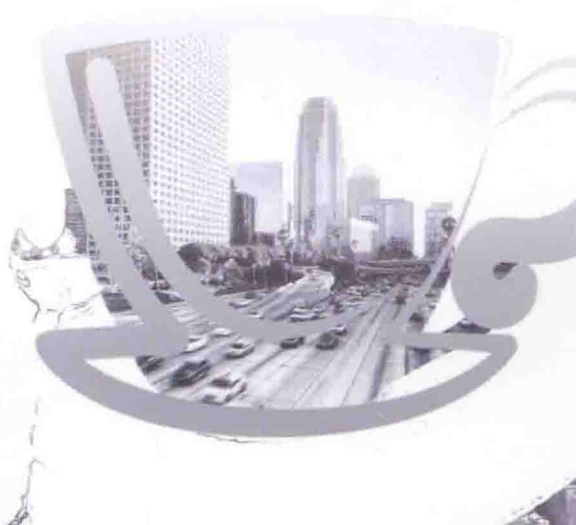
“十二五”国家重点出版物出版规划项目

城市社区治理中 群众诉求调处 机制研究

以天津市唐家口街社区居委会建设为例

陈月生 著

天津社会科学院出版社



“十二五”国家重点出版物出版规划项

城市社区治理 群众诉求调处 机制研究

以天津市唐家口街社区居委会建设为例

陈月生 著

天津社会科学院出版社



图书在版编目(CIP)数据

城市社区治理中群众诉求调处机制研究:以天津市
唐家口街社区居委会建设为例/陈月生著. —天津:

天津社会科学院出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5563-0060-0

I. ①城… II. ①陈… III. ①社区-人民内部矛盾-
调解-研究-天津市 IV. ①D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 212216 号



出版发行:天津社会科学院出版社

出版人:钟会兵

地址:天津市南开区迎水道7号

邮编:300191

电话/传真:(022)23366354

(022)23075303

网址:www.tass-tj.org.cn

印刷:高教社(天津)印务有限公司

开本:787×1092 毫米 1/16

印张:35.5

字数:580 千字

版次:2014年9月第1版 2014年9月第1次印刷

定价:65.00 元



版权所有 翻印必究

序

近年来,学术界对“基层社会治理”的研究主要集中在三个方面,一是强调发挥以“社区”为主的居民自治组织在基层社会治理中的作用;二是主张扩大群众参与基层社会治理的程度,提升群众自我管理的能力和意识;三是提出建立基层社会治理配套机制,实现基层社会治理的制度化。将上述研究如何操作和转化为看得见摸得着的实践,则是基层社会治理研究中应予重点关注的问题。

在我国城市社区治理实践中,社区管理者既要面对繁杂的行政性事务,还要面对居民群众不断增加的各类诉求。社区治理结构在“维稳”和“维权”的双重压力下,要求基层管理者把倾听和解决居民群众诉求与政府各项工作统一起来。本书中的案例——唐家口街道创建“新时期群众诉求调处机制”的实践,则是实现这一要求的积极探索,而创建诉求调处机制源于社区管理者对街道工作的再认识:替老百姓说话,树立为老百姓办事的“居民利益取向”定位和工作理念。因此,唐家口街道把做好群众工作摆到街道中心工作的位置,通过及时妥善地解决居民群众日常生活中经常遇到的“急、难、怨、险、疑”(急事、困难、怨气、危险、疑惑)等实际问题,把畅通社情民意反映渠道落在实处,实现街区“维权”和“维稳”的统一。

舆情研究理论认为,人们日常生活中衣食住行的琐事,是人们对生活感受的客观基础。而对于人们日常生活问题及其诉求的处置,则成为影响人们生活感受(舆情——民众的社会政治态度)发生变化的重要因素。这些“琐事”以及对其处置的结果,对舆情的作用看似是一种短刺激、弱刺激和潜刺激,但因这类问题直接牵涉人们日常生活及其切身利益,“琐事”长期得不到解决而积累起来,则可能转化为长刺激、强刺激和显刺激,对人们的社会政治态度产生较强的负面刺激作

用。因此,切实解决人们日常生活中产生的各种问题,成为社区舆情汇集分析和疏导机制的核心问题。

从创建诉求调处机制的实践过程来看,为居民解决实际问题是一种间接的但是有效的舆情疏导,不是以改变人们的情绪、认知等主观意识为目的,而主要是通过改变相应的客观状况或事物来实现舆情疏导,进而改变人们的社会政治态度。诉求调处机制的目标取向体现了舆情制度的核心思想,即畅通社情民意反映渠道。因此,倾听群众诉求,把居民群众日常生活中的问题解决在基层,是城市街道和社区居委会共同的职责和基本功能。在城市的街道和社区,“政府”定位能否从传统“管理”转变为现代“治理”,实现“管理与服务”的统一;社区治理能否从表面上的“维稳”转变为本质上的“维权”,实现“维稳”与“维权”的统一;居民日常生活中的利益诉求能否通过建立健全基层诉求表达渠道,从“维权抗争”转变为“协商”与“合作”,实现“国家”与“社会”的协同治理,是该研究关注的核心问题。

本书作者以“过程分析”为主要方法,对城市社区治理中如何发挥调查和处理群众意见的机制性作用,做了十分系统和完整的调查研究,并通过“讲故事”的方式,全面清晰地描述了唐家口街道社区诉求调处机制创建的源起与过程,分析了诉求调处机制产生的深层政治与社会原因,多角度描述了诉求调处机制的效果、作用与功能,向读者展示了诉求调处机制的生动图景以及城市街区社会治理的微观面貌。

该项研究在一个街区同时做个案研究和问卷调查,通过定性定量分析以及提出并求证四项基本假设,力求有一定的理论新意和实践认证上的意义,对于从理论上阐述社区居委会具有舆情汇集分析和疏导功能提供了论证依据。作者在研究中注意解决两个比较困难的问题:第一,城市舆情汇集与分析如何发挥多学科的交叉分析作用;第二,城市社区大量的群众工作依靠社区居委会“干部”、积极分子和志愿者,如何深入探究这一群体为何具有奉献精神以及本土的工作技巧。这些往往很难单纯通过问卷调查来取得。

该项成果从一个新的角度反思城市社区治理,选题与主题都具有重要的理论价值与现实意义。研究成果努力从两个层面对天津唐家口街的实践进行理论概括:一方面,努力使实践描述本身呈现出理论

性,另一方面,分别从功能分析、善治分析与舆情研究分析三个方面全面进行了理论分析。该成果的最大建树,是将“创新有效预防和化解社会矛盾机制”在社会建设层面具体化了,成功地实现了从理念概念向实践方面的转化。对该案例的研究来说,看得见,摸得着,用得上,为目前各地社区如何将基层矛盾解决在基层,提供了一种可以操作和借鉴的模式,是对我国基层社会治理如何化解社会矛盾的一个学术贡献。

该项研究也是舆情研究学科建设中的一项重要成果,凝聚了课题组成员的集体智慧和共同努力。舆情研究是社会科学研究中的一门新兴学科,也是天津社会科学院重点扶持学科,该研究成果的完成和出版,丰富了舆情研究成果。近年来,舆情已经成为社情民意综合反映的风向标,是政府决策和社会发展的重要参考信息,越来越受到全社会的关注。我对舆情研究学科的建设发展充满期待,也期盼有更多更好的研究成果问世。

天津社会科学院院长 张健

2014年6月

前 言

本项研究是2007年国家社会科学基金项目：“舆情汇集分析和疏导机制与城市社区居委会建设研究”的最终研究成果。

撰写本书的目的，一是将舆情研究与城市社区居委会建设相结合，突出社区作为舆情发生空间的重要意义，是舆情研究中空间概念细化的新尝试。二是强调从本土化的实践出发，对唐家口街道创建“新时期群众诉求调处机制”个案进行深入研究，丰富学术界对我国城市基层社会治理创新的实证研究，并对推进中国基层社会治理理论的发展进行深入探讨。三是从社会现实出发，通过探讨城市街道基层社区中的群众诉求表达问题，尝试将舆情研究与城市社区治理研究结合起来，是一种学术上的新发现和新视角。四是对城市社区建立舆情汇集分析和疏导机制进行对策分析，探索城市社区舆情汇集分析和疏导功能的完善途径，力求将应对群体性突发性事件及事后干预，引向对基层居民群众日常生活的关注和诉求疏导，成为社会治理和化解社会矛盾的一个着力点。

本书由三部分构成，第一部分为基础研究，包括绪论和第一章；第二部分为案例调查与分析，包括第三、第四、第五和第六章；第三部分为理论思考和研究总结，包括第七章和结语。我执笔撰写了绪论、第一、第二、第三、第四、第七章和结语，其中，第七章凝聚了李莹、丁聿尧、田华所做的贡献。田华执笔撰写了第五章，丁聿尧执笔撰写了第六章，田华参与了本书撰写提纲的起草、讨论和部分章节的修改，董则明协助我整理了文献资料。

由于本人的理论基础和研究水平有限，书中的观点、论述以及文字难免有不妥之处，敬请同行老师和读者批评指正。

陈月生
2014年6月

目 录

绪论	(1)
一、社情民意接待站——群众诉求调处机制概述	(1)
(一) 诉求调处机制的背景	(1)
(二) 诉求调处机制的主要内容	(3)
二、研究缘由和研究意义	(9)
(一) 研究缘由	(10)
(二) 理论意义与现实意义	(21)
三、研究思路与研究方法	(24)
(一) 研究思路	(24)
(二) 研究方法	(33)
四、研究重点、难点和主要特色	(41)
(一) 本研究的重点和难点	(41)
(二) 本研究的主要特色	(41)
五、本文的结构与研究之不足	(42)
(一) 本文的结构	(42)
(二) 研究不足	(42)
第一章 概念界定和相关研究述评	(43)
一、概念界定	(43)
(一) “诉求”和“调处”的词义	(44)
(二) 关于“舆情”定义的讨论	(46)

(三)“社区”、“街区”与中国城市“基层”的边界	(56)
(四)西方的“社区治理”与中国的“基层社会管理”	(59)
二、有关中国城市居民诉求表达和舆情制度建设的研究	(65)
(一)有关中国城市居民诉求表达问题的研究	(65)
(二)有关舆情制度建设的研究	(74)
三、有关城市社区居委会建设的研究	(82)
(一)城市社区居委会的定位研究	(83)
(二)城市基层社会管理结构与社区居委会建设的关系研究	(85)
(三)城市社区治理中社区居委会建设的问题研究	(97)
四、现有研究的不足及对本报告的启示	(105)
(一)开展城市社区基层民意机制研究十分必要	(105)
(二)加强我国基层社会管理的经验研究正逢其时	(106)
(三)完善城市基层舆情机制是社区居委会建设的重要内容	(107)
第二章 群众诉求调处机制雏形及实施路径	(108)
一、社情民意接待站——诉求调处机制的雏形	(108)
(一)“门外汉”发现了新问题	(108)
(二)诉求调处机制的理想型	(113)
(三)选择试点及试点过程	(116)
二、推行诉求调处机制的两种路径	(125)
(一)“办大事”:资源集中下的典型	(125)
(二)“见缝插针”:普通社区的缩影	(149)
三、小结	(166)
第三章 创建群众诉求调处机制的动因	(169)
一、居民为什么偏好基层诉求表达渠道	(169)
(一)居民应用各类诉求表达渠道的变化	(169)
(二)变化折射出的问题:“维权”、“梗阻”与“期望”	(179)
二、基层管理者为什么偏好诉求表达渠道	(189)
(一)基层管理者对置身于群众之中的认识	(189)
(二)创建诉求调处机制就像穿“虱子棉袄儿”	(199)

(三)基层管理者眼中的头等大事：“维稳”	(203)
三、解决“维权”与“维稳”的路径	(211)
(一)“强政府”路线	(212)
(二)“强社会”路线	(214)
(三)第三条路线	(215)
四、小结	(218)
第四章 群众诉求调处机制运行过程	(220)
一、设立专门机构	(220)
(一)何为综合办公室	(221)
(二)综合办公室负责人的选拔	(223)
二、编网格	(227)
(一)编织网格标准的变化	(227)
(二)网格中的社情民意接待“员”与“岗”	(229)
三、发行“社情民意”专报	(242)
(一)何为“专报”	(242)
(二)为何发行“专报”	(242)
四、“大接访”	(244)
(一)“说问题”	(245)
(二)“领任务”	(247)
五、互比互看和评星级	(251)
(一)何为“互比互看”	(251)
(二)何为评星级	(254)
六、延伸群众工作平台	(257)
七、具体做法的事例	(260)
(一)从注重形式到形成习惯	(261)
(二)给我平台我释放热情	(264)
(三)桥梁和纽带的微观过程	(266)
(四)为群众办事要善、要实、要讲策略	(271)
八、小结	(276)
第五章 群众诉求调处机制效果和作用评价	(280)
一、诉求调处机制效果和作用问卷调查概况	(280)

二、诉求调处机制的知晓和使用	(284)
(一)居民对“诉求调处机制”的知晓情况	(284)
(二)居民对“诉求调处机制”的使用情况	(288)
三、诉求调处机制的效果	(295)
(一)居民的满意度评价	(295)
(二)社区的变化评价	(297)
四、居民诉求的主要特点	(311)
五、诉求调处机制的作用	(318)
(一)接待员和接待岗的组织网络作用	(318)
(二)“街道”在“诉求调处机制”中的作用	(318)
(三)社区党组织在“诉求调处机制”中的作用	(320)
(四)“诉求调处机制”对街道干部的监督作用	(321)
(五)“诉求调处机制”的参政议政作用	(322)
六、参与主体的行为价值倾向	(324)
(一)影响日常行为的价值倾向	(324)
(二)担任社情民意接待员和在接待岗值班的感受	(330)
七、样本的基本情况	(335)
(一)居民被试的基本情况	(336)
(二)接待员被试的基本情况	(347)
(三)居委会主任被试的基本情况	(358)
八、小结	(368)
(一)问卷调查概况	(368)
(二)“诉求调处机制”效果的评价情况	(369)
(三)对居民诉求特点的评价	(370)
(四)对机制主要作用的评价	(371)
(五)三类被试群体的价值取向考察	(373)
(六)样本的基本情况	(373)
第六章 群众诉求调处机制效果及影响因素定量分析	(375)
一、诉求调处机制效果的定量分析	(375)
(一)受访者对诉求调处机制评价的因子分析	(375)
(二)群众诉求调处机制的评分结果	(381)

(三)居民与接待员评分比较	(381)
(四)差异分析的结果	(390)
二、诉求调处机制对社会资本的依赖	(392)
(一)接待员职业动机及其影响因素	(393)
(二)居民行为价值倾向(价值观)测量与分析	(408)
三、小结	(415)
第七章 群众诉求调处机制若干理论思考	(417)
一、诉求调处机制的功能分析视角	(417)
(一)建立诉求调处机制的主观意愿分析	(418)
(二)诉求调处机制的客观后果分析	(420)
(三)诉求调处机制的显性功能及隐性功能分析	(424)
二、诉求调处机制效果的善治分析视角	(426)
(一)诉求调处机制效果的善治分析	(428)
(二)简要结论	(441)
三、诉求调处机制的舆情研究分析视角	(441)
(一)社区舆情汇集分析和疏导机制的核心是解决问题 ..	(441)
(二)社区舆情汇集分析和疏导机制的原则是疏导舆情 ..	(445)
(三)社区舆情汇集分析和疏导机制中的居民参与	(447)
(四)社区舆情汇集分析和疏导机制的研究命题	(456)
四、小结	(457)
(一)功能理论分析视角	(457)
(二)善治理论分析视角	(458)
(三)舆情研究分析视角	(459)
结语 研究总结与研究展望	(461)
一、研究总结	(461)
(一)调查结果	(461)
(二)研究结论	(472)
二、研究展望:从城乡社区治理角度看如何创新社会治理体制	(474)
参考文献	(480)
附录	(499)

一、《居民社情民意反映意愿与工作机制评价调查问卷》 （居民卷）	(499)
二、《居民社情民意反映意愿与工作机制评价调查问卷》 （社情民意接待员卷）	(509)
三、《居民社情民意反映意愿与工作机制评价调查问卷》 （社区居委会主任卷）	(518)
四、《社情民意情况专报》2008年第1期	(526)
五、《唐家口街六段社区社情民意情况专刊》第6期	(530)
六、《唐家口街群众诉求调处工作各项制度》	(534)
后记	(545)

绪论

随着民主政治的不断推进以及中国社会迅速迈入社会生活的网络化时代,群众的“诉求表达”不仅成为我国政府高度关注的领域,更成为社会学界研究的焦点。近年来,在城市基层社会治理实践中,围绕公共的和个体性事务及利益诉求而产生的社会行动成为其中的主要议题。^①在这一背景下,各地对基层社情民意的汇集、疏导与调处展开了积极而丰富多彩的社区实践。其中,天津市河东区唐家口街道办事处(下文简称唐口街道办)为及时妥善地解决群众日常生活中经常遇到的急、难、怨、险、疑(急事、困难、怨气、危险、疑惑)等实际问题,于2007年组织辖区居委会,建立了“新时期群众诉求调处机制”(下文简称诉求调处机制),在建立和完善舆情制度、畅通社情民意反映渠道、维护社区的和谐与稳定、创新基层社会治理等方面进行了积极的实践探索。

一、社情民意接待站——群众诉求调处机制概述

(一)诉求调处机制的背景

唐家口街地处天津市河东区中部,辖区内设13个社区,其中社区居委会10个、筹备委员会2个、家属委员会1个。街区内各类型自然居民区共计48个,其中新型小区18个,占小区总数的37.5%;旧楼小

^① 王星:《利益分化与居民参与——转型期中国城市基层社会管理的困境及其理论转向》,《社会学研究》,2012年第2期。

区 30 个,占小区总数的 62.5%。共有户籍 26137 户 64583 人,实际居住 21397 户 55568 人。在实际居住居民中,60 岁以上老年人 9911 人,占实际居住居民总数的 17.8%;各类残疾 1493 人,占实际居住居民总数的 2.6%。^①一方面,该街区低收入群体的数量相对较高,有 1479 户 3219 位居民享受国家最低生活保障制度,69 户 177 位居民享受国家二保政策^②,两项共占全街道实际居住居民总数的 6.1%。可见,该街道的显著特点为“三多一旧”,即老年人、残疾人、低收入群体居多(约占全街道实际居住居民总数的 26.6%),老居民区住房设施陈旧。因此,群众在实际生活中亟待解决的突出问题相对较多。^③

2006 年底到 2007 年初,唐口街道办通过民意调查了解到:居民强烈要求有畅通的诉求反映渠道,期盼在日常生活中,遇到急事、难事、险事时能有可信赖的人帮助解决;有怨气、疑惑时能有地方倾诉,并得到及时答复。唐口街道办主要领导以及领导班子成员认识到,居民群众的呼声反映出街道群众工作存在问题。按照中共河东区委、区政府对唐口街道办主要领导和领导班子提出的“要把社会矛盾化解在基层,维护基层社会稳定;街道工作要有特色,并通过全区互比互看活动予以检查督促”的工作要求,为尽快解决群众在实际生活中亟待解决的问题,唐口街道办党工委在学习借鉴各地先进经验基础上,于 2007 年 4 月,先后以“长征路社区”、“卫国道社区”为试点,创建了“社情民意接待站”。^④在试点工作取得明显效果的基础上,将创建“社情民意接待站”推广至全街所有社区。

为落实中央提出的“建立舆情汇集和分析机制,畅通社情民意反映渠道”的工作要求,以社情民意接待站为基础,唐口街党工委、街道办于 2009 年 5 月 6 日出台了“关于成立‘唐家口街新时期群众诉求调

① 文中使用的数据系作者依据 2011 年 4 月唐口街各个居委会填报《居委会基本情况调查表》的统计数据。

② 指低保政策的补充政策。

③ 以上数据及具体情况来自 2010 年全国人口普查数据及深度访谈。

④ “社情民意接待站”的任务是认真听取群众在实际生活中亟待解决的问题,并将这些问题汇总,上报到街道办事处,由街道办事处根据需解决问题的轻重缓急,给予解决或解释。

处中心、分中心’^①的决定”，^②并制定了唐家口街道关于进一步充实、加强“新时期群众诉求调处机制”的实施方案，提出为了更好地发挥诉求调处机制的作用，最大限度地解决居民群众的实际困难，积极为民办实事，在街域内建立、健全了四级组织机构，即街道办事处成立“新时期群众诉求调处中心”，在各社区建立分中心，各楼栋进一步充实、调整、完善、提高接待岗和接待员队伍，为诉求调处机制的成功实践奠定了组织基础。

（二）诉求调处机制的主要内容

1. 组织架构

“诉求调处机制”是在唐口街道办党政班子领导下，解决民众诉求的一种基层社会治理创新实践。根据基层管理者的设计安排，基层诉求表达渠道的组织结构为四级，即唐口街道办设“群众诉求调处中心”（下文简称调处中心），社区居委会设“群众诉求调处分中心”（下文简称调处分中心），社区设若干社情民意接待岗（下文简称接待岗），每个楼门设1名社情民意接待员（下文简称接待员）。运行分为两个层面，一个是唐口街道办和相关行政部门，另一个是社区居委会和接待员。接待岗和接待员全都来自居民群众。全街共设“调处分中心”13个。社区以一座楼或特定居民片（开始以70户为标准，后改为按实际需要设定）为单位，设1个接待岗，一个楼门或适量住户设1名接待员，接待岗是一座楼或特定居住片接待员的组长。截至2011年3月，13个社区居委会共设接待岗423个，选聘接待员1213人（其中有49人兼楼门长）。诉求调处机制组织结构见图1-1。

从“诉求调处机制”整体的组织结构来看（参见图1-1的A部分），唐家口街道设立的“新时期群众诉求调处中心”仍属于韦伯式的官僚制架构。但若仔细观察最下层（参见图1-1的B部分），在13个“调处分中心”以居民楼门为单位设置的接待岗、接待员，却又显示出

① 试点之初，唐家口街将基层诉求表达渠道命名为“社情民意接待站”。之后，为进一步规范和加强街道对社情民意工作的指导，街道党政领导根据中央文件中有关“群众诉求调处”的说法，决定街道成立“新时期群众诉求调处中心”，将原设在社区居委会的“社情民意接待站”更名为“新时期群众诉求调处分中心”。

② 参见中共唐家口街道工作委员会（东唐党发）〔2009〕16号文件。

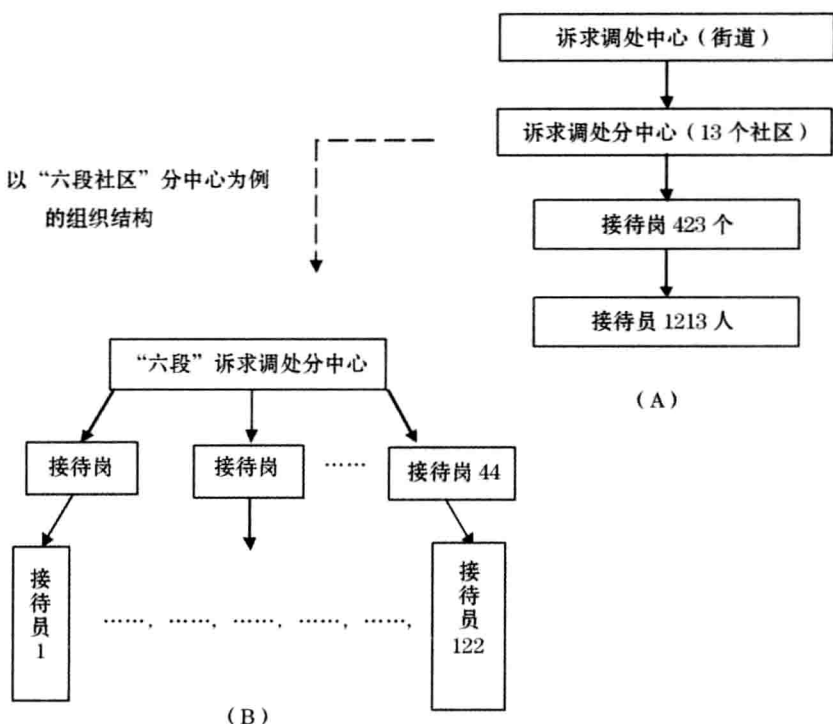


图 1-1 诉求调处机制组织结构简图

扁平式的组织结构,表现出网格化管理的特点。这种金字塔式与扁平式相结合的组织结构,充分显示出自上而下和自下而上两种管理模式相容并存的特点。这种复合式的组织架构既体现政府主导,也体现居民参与社区自治,是政府与公民对社会生活合作治理的一种基层组织结构,形成“政民互动”合作治理的网络,从理论上讲,这种强调自上而下的管理与自下而上的参与相结合的组织结构,符合“善治”的主要特征以及主要表现形式。

街道办事处设“诉求调处中心”,由街道办事处主任担任“诉求调处中心”主要负责人。为了责权明确,街道设四个办公室,分别为:“综合办公室”,负责中心日常工作,后来其职能划入居民科;诉求代理办公室,负责居民的诉求代理工作;环境整治办公室,负责协调、解决辖区内的市容环境卫生整治工作;宣传动员办公室,负责日常的宣传动