

民声落地有音：角色理论视角下的基层治理回应困境

——基于 10 省 29 个社区的扎根分析

作者：李雨璇 邱心怡 胡曼婷 李竺霖 沈博涵

指导教师：马胜强

【摘要】党的十九大报告指出，“要加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。基层治理作为国家治理的微观基础，直接面向人民群众，也必须坚持以人民为中心，而在实践中基层社区民众诉办关系问题则是反映基层治理现状的重要角度，政府、社会对社区治理的重视程度越来越高，各种改革措施相继出台。例如，北京市“接诉即办”改革突破群众诉求反映渠道瓶颈，提升了基层治理的精准性和治理效能，有效探索出连通民声、服务民需的“北京模式”。但在一些地区的基层治理实践中也客观存在权责不清、反映渠道不畅、中层梗阻、成本错配等问题，各地基层治理实际存在显著差异性，基层社区民众诉办关系问题有待进一步剖析、探讨。

故本项目运用 10 省 29 个村庄的实地调查及 121 名村民的深入访谈数据，采用扎根分析的方法，分析角色理论视角下的基层民众诉办关系。

以角色理论为分析视角，可以认为，在应然层面，社区治理主体为社区居民自治的发挥者、社区治理职能的承接者以及社区公共服务的提供者，社区居民为社区各项事务的参与者、社区治理改善的受益者以及社区事务实施的监督者；然而在社区与居民之间互动的角色实践中，存在着角色缺位、角色过负等角色失调问题。对此提出基层治理回应的优化路径包括：丰富主体角色认知，提升居民主人翁意识和社区家园意识；加速社区治理程序升级，提升信息对称度和社区治理公信力；推进社区资源供给与民众诉求导向匹配，协调事务下沉与基层减压。

【关键字】基层治理，诉办关系，社区居民，治理主体

1.绪论

1.1 问题提出

党的十九大报告中明确提出了要实现“社会治理重心向基层下移”。2021 年，中共中央发布《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》(以下简称《意

见》),《意见》中指出:基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。

随着社会经济的发展,人民对美好生活水平的要求日益增加,为了提高群众的幸福指数、推动形成和谐的社会氛围,我国将“努力将城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园”作为目标。在推进国家治理体系现代化背景下,作为国家基础构件的社区,其治理现代化程度对于国家治理现代化的推进具有基础性影响。近年来,各地也推出了一系列新型举措,以期推动基层治理的发展。例如,北京推行了吹哨报道、接诉即办等举措,同时在回应民众诉求方面开始探索由“被动答复”转变为“主动回应”。

随着大转型,单位制逐渐解体,基层社区治理主体由单一走向多元,社区治理体系发生巨大变化。北京市朝阳区八里庄街道“五个一”措施,朝外街道通过“统”“转”“问”“议”“改”“查”“强”七字诀工作方式,南广阳城村“不诉自办”新境界等各地探索的新举措已经取得明显成效。但在基层治理逐步走向深入的同时,压力传导机制缺陷,考核压力,权责划分不清,人员配置支持不足等仍是困扰基层的一系列亟待解决的问题。本研究在角色理论的语境下,提出“基层治理中角色失调”的概念。

“基层治理中的角色失调”是基层治理中居民与治理主体的互动关系中存在的“角色认知不足”在角色实践中面临壁垒所导致的角色失调困境。通过剖析问卷数据和访谈报告,我们发现,在实然和应然层面,治理主体扮演着包括社区公共服务的提供者,社区治理能力的承接者,社区居民自治的发挥者的角色,而社区居民则以社区各项事务的参与者,社区治理改善的受益者,社区事务实施的监督者存在于居民与治理主体的角色互动关系中。基层治理中居民诉求回应的现状究竟如何?存在的问题又该如何解决?在党的十九届四中全会上,习近平总书记指出,要“构建基层社会治理新格局”“推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到基层,更好提供精准化、精细化服务”,这为基层治理的发展方向提供了一定的宏观指导,但在具体实践中的落实情况仍有待探究。文章基于对山东、浙江、陕西、江西等10个省份中29个社区的调研,以各社区治理角色的回归为推进社区治理现代化的参考路径,探察基层治理的现状,探究如何提高基层治理时效、提高居民满意度。在角色理论的语境下,研究提出“基层治理中角色失调”的概念,并就概念的来源与推导作分析性论述,希冀探索如何构建温度与风度并存的社区共同体,助益基层治理能力和治理体系现代化。

1.2 研究设计

1.2.1 研究方法与工具

扎根分析法：本文运用扎根理论，借助 NVivo 软件对前期调研中 199 份访谈资料数据进行三级编码分析，构建理解基层治理中居民诉求回应的认知模型，凝练基层治理中居民诉求回应面临的问题，并探索如何促进群众与政府之间信息问题反馈通畅与及时办理的良性互动机制发展。

问卷调查法：问卷由 20 个问题组成，18 个问题为选择、排序封闭式问题，1 个为地址信息填写题、1 个为开放式填空题。问卷涉及受访者个人基本信息、民众诉求表达反馈、基层回应状况以及意见建议等方面。此次调查共发放问卷 1328 份，有效回收 1297 份，问卷回收率达 97.7%。

深入访谈法：本次调查通过深度访谈的方式探访社区居民日常生活中提出诉求与得到反馈的现状，了解社区工作面临的压力与困境，访问街道办等相关政府部门的宏观指导，从问题出发逐层追问，究其根源。旨在更好地探究居民在基层治理中诉求得到回应与落实的处理情况与社区工作人员面临的压力现状，及各个主体在基层治理中遭遇的困境。

文献研究法：文献是前人对于相关主题的实践精华，对于展开新的相关实践具有指导及教育意义。通过对已有文献进行阅读，理解基层治理主题，制定更加完善科学的调查问卷及访谈提纲。

1.2.2 数据收集

选定访谈对象。为保证样本代表性及研究成果的推广性，以山东、浙江、陕西、江西等 10 个省份中 29 个社区的居民，社区工作人员，街道办事处等相关政府部门官员为主要调查群体，并根据性别、年龄、职业等对访谈对象进行筛选，最终选定了 97 名被访者作为本研究访谈对象。其基本特征见表 1。

表 1：访谈对象基本特征表

样本特征	数量	比例
男	31	31.96%
女	66	68.04%
合计	97	
18 岁及以下	1	1.03%
19-35 岁	37	38.14%
36-50 岁	40	41.24%

51-65 岁	10	10.31%
65 岁以上	9	9.28%
合计	97	

设计访谈提纲。根据研究主题设计半结构式访谈提纲。访谈时既要收集个人信息，还需要根据居民在提出诉求后得到回应的情况，诉求落实过程及结果等相关细节进行访问。同时，研究者根据不同访谈对象实际情况进行适当拓展，允许对相关问题补充说明，以便完整客观反映受访者真实想法。

收集访谈资料。2022 年 8 月至 9 月，研究者先后与各访谈对象进行了 30-90 分钟的一对一深度访谈。为切实保证访谈数据的准确性和完整性，在征得受访者同意的前提下研究者进行了录音。所有访谈结束后将语音材料完整真实转换为文字材料，并作匿名处理，最终得到完备有效的访谈记录。

1.3 文献综述

1.3.1 基层治理主体回应中的政府回应性研究

政府回应性是指政府行为符合公民意愿的程度，它反映出公众影响政府行为并获取公共服务的能力，是理解现代政治系统和公权力运行质量的核心概念，也是一切政府行为的终极价值规范和目标追求。当前经济社会急剧转型、公众需求复杂多变，通过改革行政体制来提升政府治理回应性，已成为提升治理能力、建立现代化治理体系的共识。经典理论的思辨研究架构出“回应型政府”的概念，印证了政府回应栖居在公共治理体系的重要位置。目前，学界对于回应性政府研究颇多，且分析角度全面，既有从理论上剖析回应性政府建立机制的研究，也有针对政府回应过程中某一个具体环节、步骤，或从某一个理论视角进行的探讨，还有不少的实践经验总结研究与实证分析。

首先，有的学者是从理论层面对整个回应性政府构建机制及其内在的运行逻辑进行阐述与分析的。如晏晓娟从追溯政府回应论的历史起源开始，探求我国在政府回应过程中存在的问题与思考，并提出对我国政府回应路径的思考与选择¹。

其次，还有不少学者是从某一个理论视角出发对政府回应性进行分析，如贾世伟通过收集网络问政平台的公民留言及官方回复数据并运用自然语言处理、Kruskal-Wallis 检验等方法研究分析测量武汉市各城区公共部门之间的回应性差异，从网络问政平台角度切入进行回

¹ 晏晓娟. 政府回应机制的创新：从回应性到回应力[J]. 重庆社会科学, 2015, (04): 13-17.

应性政府研究²。孟天广，黄德远在总结现阶段我国存在的党委主导型、混合型、政府主导型、吸纳部门主导、业务部门主导、督导部门主导、信访主导七类网络回应制度后提出了回应性制度的内生要素——制度化水平和制度多样性是制度绩效的关键影响因素³。

再次，实践实证研究和经验总结。政府回应性的提升，不仅需要恰当的改革方案，更依赖于有效的政策执行是由实践主导产生，可谓实践探索在先、理论经验总结在后。因此，有不少研究聚焦该机制运行实践的总结与实证研究。如杜杨在了解当代数字政府发展现状的基础上，联系背景进一步对数字政府回应本身作整合剖析，综述“数字政府与政府回应”“回应性与回应力”“回应问题及优化”三类相关研究主题⁴。如朱亚鹏，何莲基于对粤港澳大湾区M市的行政服务中心改革历史的分析，展示地方政府推动行政体制改革、提升政府回应性的行动策略并从中总结影响地方政府回应性提升的关键因素⁵。魏姝，吴少微，杜泽通过对A市政务公开领域的嵌入式案例研究得到“条块回应性差异”是理解中国政府回应性整体图景中不可或缺的部分的结论⁶。

1.3.2 角色理论视角下社区治理现代化实现路径研究

在社会学中，“角色”指“与社会地位相一致的社会限度的特征和期望的集合体”。这一集合体的建立离不开各个主体的共同努力和积极参与配合。在社区这一集合体中，每个成员都生活在一种稳定的相互依赖的关系之中，为促进其形成良性互动机制并获得长远的发展，需要其中每一个角色明确定位，畅通角色实践过程。社会角色理论作为一种重要的研究工具，为探索社区治理现代化研究确立了一种新的分析框架，有助于更好地分析其角色定位，剖析其遇到的困境，以及找到未来改革的方向。根据角色理论在应用层面的分类，现阶段文献研究可分为以下两类：

①从整体出发，探究在推进社区治理现代化中各个社会角色主体应当不断培养形成的角色认知。如崔永红在《现阶段城市社区治理中的居民角色定位》一文中指出社区居民参与机制的完善，最主要的是政府角色的转型和居民角色的正确定位，这就要求政府工作的全面协

² 贾世伟. 网络问政平台中政府回应性研究 [D]. 华中师范大学, 2021.

³ 孟天广, 黄德远. 重访回应性政府: 网络问政制度的多样性与制度绩效 (英文) [J]. *Social Sciences in China*, 2019, 40 (04): 148-172.

⁴ 崔永红. 现阶段城市社区治理中的居民角色定位[J]. 保定学院学报, 2013, 26 (03): 31-34.

⁵ 袁方成, 邓涛. 从期待到实践: 社区社会组织角色逻辑——一个“结构—过程”的情境分析框架[J]. 河南大学学报 (社会科学版), 2018, 58 (04): 15-23.

⁶ 郭晓敏. 基于社会角色理论视角的社区管理体制改革的实证研究[J]. 吉林工程技术师范学院学报, 2015, 31 (07): 17-21.

调和居民各项素质的全面提高。并最终指出居民的角色定位——社区居民是社区治理的参与者、是社区环境的保护者和监督者、是社区各项规章制度的出谋划策者、是美好社区生活的受益者。与此同时，政府的角色也不再只是管理者，更多的是服务者、护航者，指引社区治理朝着正确的方向发展，赋予公民更多的权利，充分发挥人民群众的主动性和创造性⁷。袁方成，邓涛在《从期待到实践：社区社会组织角色逻辑——一个“结构—过程”的情境分析框架》一文中着眼于社区社会组织角色实践出现地位获得品牌化、角色表演仪式化和路径依赖下的角色固着等问题。并在相应的角色实践过程中归因为“社区建设情景布置的现实困境、政府行动的行政逻辑对社区建设的情景规定和社区社会组织对情景定义的偏误”等⁸。郭晓敏就角色期待开展对社区管理体制产生的背景分析，认为存在“适应社会结构转型的需要，维护基层社会稳定的需要，促进社区建设发展的需要”三方面社会对城市基层社会管理的新期待⁹。

②另一方面，从主体性视角出发，在角色理论的框架下，以某一特定主体作为角色核心探索该主体在多方主体参与互动的情境中面临着的实践困境。李胜蓝，江立华在角色理论的框架下，以第一书记作为角色核心进行考察发现，第一书记在以政策为背景的多方主体参与互动的情境中面临着情境的不断变换和忽略实际的多重刚性任务重压、双重体制的力量较量带来的两难困境，“军令状”式的工作机制衍生的考核和评比压力，使得第一书记在扶贫场域的实践中难以很好发挥角色的主体性¹⁰。陈美楠以L市L小区为例，着眼于由于地区经济、文化、资源等领域发展程度不同，业委会、物业公司、居委会以及居民各自所扮演的角色在互动过程中仍会产生矛盾和摩擦的问题，探究得出观念碰撞：各个主体互不认同，各执己见；居委会的角色弱化；沟通机制功能的退化导致L小区治理困境的产生¹¹。周立庞欣马荟王晓飞着眼于乡村建设中的农民主体性提升，文章认为在乡村精英与农民互动的角色实践中，精英的综合刺激激发了农民初期的自主性；随着精英对产业化、合作化的推动，农民角色参与

⁷ 杜扬. 基于政务互动大数据的数字政府回应限度及其优化策略研究[D]. 贵州大学, 2021.

⁸ 袁方成, 邓涛. 从期待到实践: 社区社会组织角色逻辑——一个“结构—过程”的情境分析框架[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2018, 58(04): 15-23.

⁹ 郭晓敏. 基于社会角色理论视角的社区管理体制改革的实证研究[J]. 吉林工程技术师范学院学报, 2015, 31(07): 17-21.

¹⁰ 李胜蓝, 江立华. 基于角色理论的驻村“第一书记”扶贫实践困境分析[J]. 中国特色社会主义研究, 2018(06): 74-80.

¹¹ 陈美楠. 角色理论视角下城市社区治理的困境及其根源研究——以L市L小区为例[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2022, 39(03): 114-127.

的程度深化、范围广化，角色认同增加，农民的主动性得到提升；精英对村庄的经营管理提出要求，规范着农民的角色转型行为，强化了农民的受动性。农民角色转型既是主体性问题的分析工具，也是农民主体性得以提升的关键¹²。毛丹在《赋权、互动与认同：角色视角中的城郊农民市民化问题》一文中用角色概念分析城郊农民市民化得到了社会身份完整、角色期待明确、互动环境良好，以及新旧角色间的转换通道顺畅等都是顺利实现城郊农民市民化的前提或条件的重要提示，并指出目前城郊农民市民化的主要障碍是农民受到了赋权不足与身份缺损、新老市民互动不良、农民特殊认同策略三方面条件的限制¹³。

1.3.3 文献评价

虽然目前学术界在数字乡村领域的研究中已经取得了比较丰硕的成果，但是从理论建构到实践应用，从研究视角到研究方法仍有较大的发展空间，存在以下两方面的不足，本文着力点正在于此。

第一，对诉求回应过程中各主体本身的困境研究不够深入，自下而上/内部的研究不足。居民是社区治理中最重要主体，在理论研究的微观层面占据重要地位。但现阶段关于角色理论的研究多从宏观视角出发，沿着自上而下的路径，强调街道办的相关政策总体规划的重要性，而缺少针对居民视角的基层治理进行深入研究，忽视了居民作为治理主体的能动性。因此，本文从微观层面切入，通过问卷调查法、半结构访谈法研究，重点关注居民在参与基层治理中起到的由下而上的作用，并从角色理论的视角切入，明确回应中各个主体的角色定位，探究角色失调现状的产生原因。

第二，角色分类标准较为混杂，各主体身份定位滞后于现实。理论界对于目前基层治理回应话题中的各个主体定位标准尚未达成统一，各标准二级指标层存在结果不具代表性、评价指标落后、脱离社区发展实际等问题。此外，随着基层治理改革的不断深化，信息基础设施、数字化平台在各个社区建设不断完善，网格化管理逐步深入推进，但仍存在机制架构方面的众多探讨空间。现阶段研究未能紧扣社区治理变迁实际，开展网格管理绩效考核机制更加完善，调动积极性更高的相关探讨。

鉴于此，文章在调研中借助半结构访谈法深入了解乡村信息化过程中的信息利用获取及利用情况，加强对基层治理中民众诉求面临的回应困境更加理性的认识。总之，本文从角色

¹² 周立, 庞欣, 马荟, 王晓飞. 乡村建设中的农民主体性提升——基于角色互动理论的Y村案例分析[J]. 行政管理改革, 2021 (04): 51-58.

¹³ 毛丹. 赋权、互动与认同：角色视角中的城郊农民市民化问题[J]. 社会学研究, 2009, 24 (04): 28-60+243.

理论视角出发，凸显居民，社区，政府层级结构下互动机制建设的重要作用，以及探寻各基层治理主体明确角色定位的重要意义。构建角色理论视角下的基层治理民众诉办关系，在开放性编码所提炼出的概念和范畴的基础上，根据不同范畴间的关联性，进一步对其组合及再次抽象，形成基层治理压力、基层治理主体的资源供应、治理主体回应、社区居民反映 4 个主范畴，16 个副范畴。所构建的理论框架试图从理论层面提高基层治理协调性，避免角色失调的出现，具有一定的学术价值和现实意义。

2.建构：角色理论分析视角下基层治理民众诉办关系

根据 Anselm Strauss 和 Barney Glaser 提出的扎根理论研究方法的编码原则及程序进行数据归纳和模型构建。深入情景收集数据，从原始资料入手，对数据进行抽象化、概念化的思考与分析，进行系统性编码分析，提炼出一系列概念和范畴，整合出能够反映事件或现象的概念、范畴和范畴间的逻辑关系，自下而上建立实质理论。具体程序包括开放性编码、主轴性编码和选择性编码。此外进行饱和度检验，确保理论模型涵盖全部现有数据及新收数据可提炼出的新概念及范畴。

2.1 开放性编码

开放性编码是从原始资料入手，进行的第一阶段的编码，将已有资料打散并对其中字、词、句所反映出的人物、地点、时间、观点、态度等逐字逐句分析，实现概念化和范畴化。在开放性编码中尽量使用原始资料语言，用与研究对象对话中的出现的关键词或原始语句作为原生代码，保证原生代码与研究对象的真实情况与生活经验形成密切联系，建立从“田野到理论”的模型框架。本文利用 NVivo12.0 对与研究对象的访谈内容进行编码，共录入 98 篇访谈文本，基于软件效、相关性较低及重复性信息。如访谈资料中的原句“但是家里的话就是之前那个水管漏水啊什么的，直接就找社区反映了这个问题”记为初始概念“公共服务”。由于诸多现象或事件具有相同或相似的本质，因此将它们抽象为一个初始范畴，如“工作过负”、“权限不足”、“责任不明”可抽象为初始范畴“权限不衡”。开放性编码过程共抽象出成本错配、缺乏弹性、联动不足等 54 个初始概念；对初始概念进行聚类分析和范畴化，进而形成人员配置、队伍建设、技术赋能等 15 个范畴。

表 2 开放式编码及范畴化

范畴	原始资料（初始概念）
----	------------

机制缺陷

我们没有什么特别统一的考核标准，每次也就是草草了事。**(考核标准不清)**

他们（街道办）要求社区对返乡人员进行的隔离措施有时候和政府这边给的会有不一样，导致最后成了社区的错误。**(上级传达不清)**

有些职能部门，我们社区其实我们是协助他们工作，现在反倒变成了我们做主体工作。各个部门的工作都下沉到基层，我们整天的事务一百多项这是年轻人应该才知道的。**(成本错配)**

很多制度总是一刀切，不考虑我们实际落实的时候会有很多困难，只能敷衍了事，居民们也不会很满意。**(缺乏弹性)**

在待遇上，起码工作人员的基本保障得有，现在压力这么大，大家的积极性也跟不上啊。**(缺乏长效激励制度)**

资源不足

说是“吹哨报道”，其实真的需要环保、交通这些部门来协助的时候根本跟不上呀，协调不起来，最后压力还是丢给了社区这边。**(联动不足)**

比如疫情期间，通知一下来，物资都没有，只能我们自己找，没有经济支持。工资都很难发下来了。**(资金缺乏)**

基本上是没有那种特别像发达城市那种平台，现在还是比较近，咱们还处于基础基础设施，咱们硬件还达不到水平，基本上以以报表格的形式说，我这个地区百姓反映个什么，需要报一个表，逐级上面报完了，有主管部门他们接收就可以了。**(线上平台不够完善)**

人员配置

他们就专业的人还是少。专业的人还是少一些。因为专业的人肯定付出的工资待遇还高吧。**(专业结构不合理)**

像年轻的二十几岁的工作者，一是他们工作经验也不足；二是和居民交谈的话，耐心肯定也相对不足吧，年轻人火气旺啊**(年龄结构不平衡)**

考核压力

因为人手也比较少**(人员不足)**

满意度调查，会有个回访，还有不满意的话，会重新给你开单。**(居民评价)**

每年会有目标的，社区如果评奖或者排名的前几名，也就是业绩，年终会有奖金的。**(上级考核)**

由于各单位职责交叉，导致这个单子一直停滞着没有办理的这些问题，全部打包，分成三个组跟进。**(责任不明)**

权责失衡

现在是“上面千条线，下面一根针”。我刚才不是还说村上得全能，是孙悟空，所有事情啥都要解决。**(工作过重)**

比如有一些较大的环境设施问题、环保问题，单靠社区是没有能力解决的，但我们就会向相关的机

构反映。**(权限不足)**

技术
赋能

问问题那肯定希望要“留痕”，就是你现在反映一个问题那么他们答复你了，有的时候也是线上回答的，那么他们怎么回答的也便于有一个记录。**(后台留档)**

比如说有线上系统统计拱墅区（社区所在区）失业人群的信息，然后上级会根据这些信息反馈给我们，告诉我们怎么去抓这块（就业）。**(平台融合)**

全省的数据统一后可以由省上来抓取，也可以拿这些数据向咱们市委市政府报告。**(数据共享)**

队伍
建设

有问题我们是站在统一战线上的，或者一起向其他部门反映，都是互相支持的。**(上级支持)**

我们社区是这样的，按照网格划分，有每一栋房子细化到每个单元，都会有相应的一个网格员来进行管理，那么他们日常的工作就是人在网格走，然后事在网格中办。**(楼道长、网格员、志愿者)**

党建属于领头的，我们围绕它为中心，在党的领导下开展其他工作。经常会有文理学院、党干部跟我们上党课这样的。**(党建引领)**

渠道
供应

你反正提意见也没有用，这时间就是政府定的，他们工作人员上班时间就是这个点，也没有办法，我们就听安排就好了。**(渠道不畅)**

一般就是直接去社区或者物业吧。**(线下渠道)**

一般用微信或者打电话就可以了。**(线上渠道)**

渠道
偏好

更多的是咱们居民直接向自己的楼长反映问题。**(线下渠道)**

（反映问题的时候）我更喜欢微信群。**(线上渠道)**

反映
意愿

有什么事情自己能解决的话就自己解决了或去找找物业。**(小区内部协调或自己解决)**

应该直接找部门。相关的政府部门。我觉得这样还是效率高一点吧，更加直接有效。**(直接向更高一级反映)**

如果说社区能够解决问题的话，我们基本上不可能上向了上一级来反映，他们解决了就可以。**(直接向社区反映)**

诉求
内容

邻里纠纷这种事，那肯定必须要找社区协调去解决，而且必须面对面。**(邻里纠纷)**

现在的最多的还是问一下我从哪回来是什么政策啊，都是这样。**(疫情防控)**

环境问题吧，比如垃圾倾倒地清理的及不及时，这种微观的例子，大事小情只要有需要都应该被解决。**(卫生环保)**

我们小区比如说门口一个出入口，就是中间的那个围挡。也不知道什么情况，中间就就拦住了。

可能就是对于出行方面可能就有一点点不方便。**(设施建设)**

就像水电、暖气这些，还有一些户口啊社保啊之类的问题（我问的比较多）。**(公共服务)**

回应速度

感觉我们小区就跟没工作人员一样，回应问题特别慢。*(回应不及时)*

他看那个问题分轻重缓急的。有的他很快就解决了，有的嘛，可能他就是要稍微晚一点。*(差强人意)*

一般我们反映的，他们就马上解决了。*(回应及时)*

工作水平

缺少一个有效的监督机制，有时候有什么问题提出之后可能没能得到很好的解决，所以社会各个部门监督还得加强。*(监督不足)*

但是我觉得年轻化也有一个好，就是操作起来，比如说电脑的操作啊，就是什么事务性的答复，比如说现在呢因为就是也是比较行政化的社区工作，行政化之后，他在事务的工作处理上与以往的那种老的社区相比，就是他们的处理的方式有可能比较快，还比较规范化。*(较为规范)*

还有就是，对于居民的教育方面也应该有些工作，对一些事务进行及时公示和说明。*(信息公开程度不高)*

一些社区没有业主委员会，平时只能等问题出现了才开始手忙脚乱的处理。*(缺乏主动性)*

目前社区在运用法律知识解决纠纷方面有所欠缺*(缺乏专业知识)*

原因反正就，你推我，我推你吧，踢皮球。哎，你踢给我，我这边再踢回那个。这边说找社区，那边就说什么你直接去找街道。*(扯皮推诿)*

找社区的话又麻烦又慢，还不一定能解决。*(效率较低)*

回应态度

反正（回应）态度不怎么好。*(态度恶劣)*

态度啊，只能说，一般般吧，并没有特别好。*(态度一般)*

现在人的素质水平都挺高的，更别说还是基层工作人员，都客客气气的。*(态度良好)*

落实反馈

那个工作方式是不是时间可以改进一下，因为他们周六过来上门，没有考虑到人家的休息时间，我觉得这点我是不太能够接受的。*(方式不合理)*

哪有回访啊，解决完就忘了吧。*(没有回访)*

会回访，这个答复是肯定会有的，大多数情况都是通过电话。*(有所回访)*

有的。处理不了*(无法解决)*

关键我们在群里面反映应该让物业管车棚这个事，后来业主也不交这个费用，这个事情最后就不了了之了。*(落实不足)*

有问题随时去说去打电话，头一天不回访第二天就会回访，你反映啥能解决的就尽快解决，解决不了的就会一级一级上报。*(解决顺畅)*

2.2 主轴性编码

主轴编码是在开放式编码的基础上针对代码与代码之间的关联进一步区分、凝聚的过程,同时按照关联性将初始范畴进行合并重组,构建初始范畴与主范畴之间的假设性关系,并通过实际资料来验证是否支持这种假设性关系。主要任务为建立概念类属之间联系,以其中各个部分之间的存在的关联。随着分析的不断深入,各个范畴之间的各种联系应该变得越来越具体。本文在开放性编码所提炼出的概念和范畴的基础上,根据不同范畴间的关联性,进一步对其组合及再次抽象,形成基层治理压力、基层治理主体的资源供应、治理主体回应、社区居民反映 4 个主范畴, 16 个副范畴。

表 3 主轴编码形成的主范畴和副范畴

主范畴	副范畴	关系的内涵
基层治理压力	机制缺陷	考核标准不清、上级传达不清、成本错配、缺乏弹性、缺乏长效激励机制
	资源不足	联动不足、资金缺乏、线上平台不够完善
	人员配置	专业结构不合理、年龄结构不平衡、人员不足
	考核压力	居民评价、上级考核
基层治理主体的资源供给	权责失衡	责任不明、工作过负、权限不足
	技术赋能	后台留档、平台融合、数据共享
	队伍建设	上级支持、楼道长网格员志愿者、党建引领
	渠道供应	渠道不畅、线下渠道、线上渠道
社区居民反映	渠道偏好	线下渠道、线上渠道
	反映意愿	小区内部协商解决或自己解决、直接向更高一级反映、直接向社区反映
	诉求内容	邻里纠纷、疫情防控、卫生环保、设施建设、公共服务
	回应速度	回应不及时、差强人意、回应及时
治理主体回应	工作水平	监督不足、较为规范、信息公开程度不高、缺乏主动性、缺乏专业知识、扯皮推诿、效率较低
	回应态度	态度恶劣、态度一般、态度良好
	落实反馈	方式不合理、没有回访、有所回访、无法解决、落实不足、解决顺畅

2.3 选择性编码与模型构建

选择性编码是在开放式编码和主轴编码的基础上，对概念、范畴进行整合，寻找其中的联系使其形成理论化的逻辑模型。本文确定的核心范畴是居民-社区互动视角下的诉办关系研究，将 16 个副范畴组合后，构建 4 个主范畴之间的作用关系，以社区居民反映和治理主体回应为中心，描摹基层治理主体的资源供给现状，探索角色失调造成的基层治理压力。从角色理论出发，以社区治理主体以及社区居民为切入点，以治理主体的角色认知及角色实践为分析重点，揭示角色失调问题在基层治理诉办关系中产生的重要影响。本文从角色理论视角出发，探索基层治理中社区居民与社区之间的互动关系，构建出如图框架。

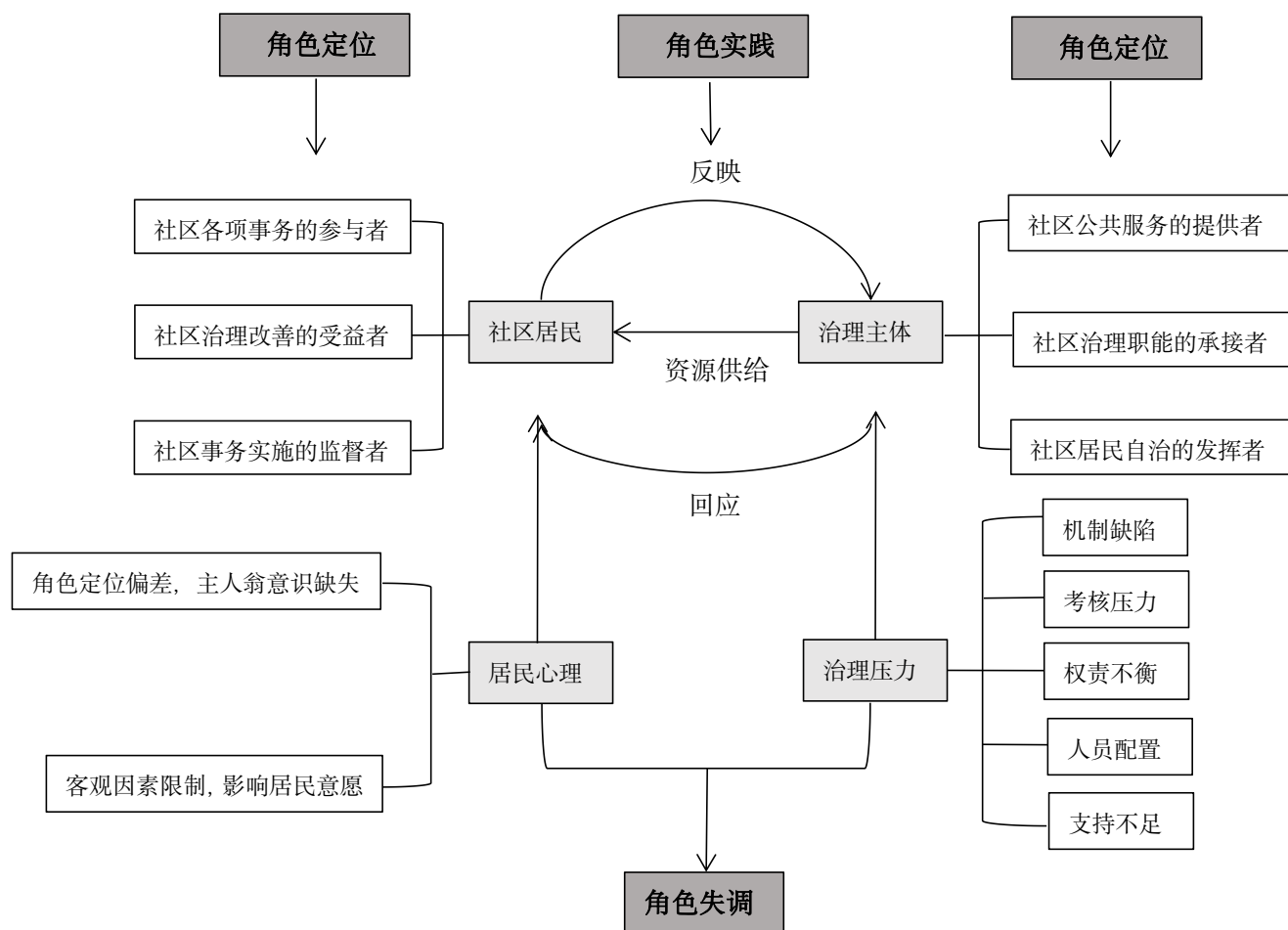


图 1: 角色理论分析框架

2.4 饱和度检验

继续增加新的案例数据，也不能出现新概念、新范畴及新关系，新的案例仍然符合根据原始数据构建出的理论模型，即理论饱和度检验。本文通过 88 个原始案例的三个阶段编码

构建理论模型，利用剩余 10 个案例文本进行理论饱和度检验，在标记、编码和概念化的过程中均未出现更新的概念，也未发现已有范畴间的新的关联。这表明本文数据建构的基层治理民众诉办关系的角色理论模型具有良好的理论饱和度。

3.描摹：基层治理中居民和社区的角色互动

伴随社会治理重心向基层下移，各地基层治理实践不断吸纳改革创新成果，通过党建引领、技术赋能等优化社区治理成效，开创了社区治理新格局。基层治理中居民和社区的互动关系是基层治理主体互动中的重要环节，居民向社区反映诉求、社区予以回应的诉办关系，构成了居民和社区角色互动的基本内容。在基层治理的角色情景下，居民与社区被赋予了不同的角色定位，而又在各自的角色实践中与其应然的角色定位产生偏差，陷入角色失调的困境。

利用 Nvivo 12 对调研过程中整理的 98 份访谈资料进行词云图（图 2）分析可发现，“社区”“反映”“解决”“居民”“情况”等词在访谈过程中高频出现，基层治理中居民与基层治理主体之间的互动关系紧紧围绕诉求与回应而展开。基于前述角色理论框架，以调研过程中收集的扎实资料为依托，文章主要依据过程角色理论，以两方主体互动过程为基本点，将从角色定位、角色实践层面描摹基层治理中居民和社区的互动关系。



图 2：访谈录词云图

3.1 基层治理中居民和社区的角色定位

在基层治理的角色情景下，居民与社区的角色互动建立在一定社会性基础上所形成的角色定位前提之上，对不同角色在基层治理情景下赋予的角色期待则构成了各自不同的角色定位。

基层治理强调以人民为中心,居民参与是基层治理的内生动力。居民作为社区各项事务的参与者,同时是社区工作的监督者,也是社区治理不断改善的最终受益者,居民参与社区治理也是居民行使权利的重要途径。没有居民参与的社区治理只能是自娱自乐。居民与社区上述的紧密联系以及其他关联等构成了对于居民角色期待的社会性基础,显然,居民在基层治理中被赋予了社区生活主人翁的角色定位。按照如此的角色定位,居民在社区事务中应发挥主体性的关键作用,应组织化地主动参与社区事务,居民的需求也是社区治理不断优化的内在推动力。

《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定,“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”,同时也规定,“不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作”。在基层治理情景下,社区承担着来自参与基层治理的两方主体的不同的角色期待,从主体角度来归纳,社区在此情景中所受角色期待可大致划分为政府期待和居民期待两类。

从政府期待层面来看,社区发挥着协助基层政府的角色功能,承接基层政府的行政事务。有学者将下沉到社区的行政事务笼统划分为“行政任务”以及“行政服务”两大类,前者指自上而下落实的政策任务,后者是政府职能部门置于社区提供的公共服务¹⁴。从居民期待层面来看,社区是居民自治组织,在基层治理中收集和向上反映民意,提供社区公共服务,为社区居民链接社会资源。在基层治理中,基层党组织领导全局、协调各方,基层政府则起主导作用,社区位于上传下达的中间环节,作为居民自治组织发挥自治和协助功能是基层政府和居民群众之间的纽带,也有学者将这种互动关系概括为差序化协同关系¹⁵。从调研中收集的访谈资料来看,向社区提出的居民诉求中涉及“公共服务”“设施建设”“卫生环保”“疫情防控”的诉求内容较为集中,反映出社区在基层治理实践中也确实扮演了社区公共服务提供者、社会资源链接者、基层行政事务承接者、居民自治职能发挥者的角色。

在基层治理的角色情景下,居民与社区被赋予了不同的角色定位,事实上,在角色实践的动态过程中居民与社区的角色互动也往往会与自身角色期待所赋予的角色定位产生实然与应然的偏差,并出于角色受动性、情景中多重因素的制约等原因,过程角色论认为,不同角色在互动过程中也会面临角色偏差、角色冲突、角色失败等困境,并在角色实践中有所体现。

¹⁴ 张庆贺.“行政激活治理”:社区行政化的新闻释[J].求索,2021,(05):110-118.

¹⁵ 滕玉成,臧文杰.“差序—协同”:基层治理主体间关系的意涵与逻辑[J].求索,2022,(01):184-195.

3.2 居民反映：动员式参与下的自觉意识缺失

基层治理中的居民角色定位是社区生活的主人翁，社区居民的参与度在很大程度上影响了社区的治理水平。通过对调研收集的访谈资料进行整理，研究归纳出居民反映诉求时在“反映意愿”“渠道偏好”“诉求内容”方面的显著特征。

随着技术赋能应用于基层治理在全国普及，位于调研各地的大部分受访居民偏好通过线上渠道反映自己的诉求，并无一例外地表示方便，例如有居民在访谈时提到，“微信的话我是觉得蛮方便的，因为我有问题我直接在微信去问，然后我觉得他们回复的速度也是挺快的”¹⁶。另外，通过线上渠道反映诉求也便于留存记录，一位受访居民谈到，“（线上方式）一个是比较方便，那么另外一个呢就是你既然问问题那肯定希望要‘留痕’，就是你现在反映一个问题那么他们答复你了，有的时候也是线上回答的，那么他们怎么回答的也便于有一个记录，所以我基本上就是微信群留言，他们也给我答复。哦，还有一个就是线上答复呢不限于某一个时间、某一个地点，如果上门找的话还有可能人不在，所以线上的话没有那种时间的限制”¹⁷。倾向于通过线下渠道反映诉求的居民以老年人居多，通常对于使用线上平台的掌握程度不高。非老年人群体居民偏好线下渠道则多出于特定的个人原因，如“一般就是直接去社区或者物业吧，都在我楼下，离得很近也很方便”¹⁸。居民反映诉求的渠道较为畅通并趋于多元化，居民提出个性化诉求的意愿也逐步提升。

在居民所反映的诉求内容方面，“公共服务”“邻里纠纷”“设施建设”“卫生环保”“疫情防控”等未完全列举的方面均有所涉及，根据调研过程中所进行等的问卷调查结果以及访谈结果，“公共服务”“卫生环保”“设施建设”反映最为集中。在访谈过程中，受访居民谈及自身反映诉求的事例往往与自身生活密切相关，如房屋漏水、停车位被占用等等，居民的权利意识较强。

居民在向社区反映诉求的意愿上，居民中倾向于“小区内部协调或自己解决”“直接向更高级反映”“直接向社区反映”的比例上近乎相当。倾向于“直接向更高级反映”的居民大多认为社区没有能力解决，如“毕竟社区只是社区，不一定能解决好，也不一定有能力。”¹⁹，或社区解决效率较低，如“因为现在的话县政府这边的那个办事窗口每个部门都有，就是不同的办事窗口，接待也很快，我觉得可能是直接找窗口的人员，可能找社区或者

¹⁶ 资料来源：访谈录 R39

¹⁷ 资料来源：访谈录 R40

¹⁸ 资料来源：访谈录 R17

¹⁹ 资料来源：访谈录 R41

街道效率就没有那么高。毕竟我去向社区或者街道反映,他们也肯定会再找相关部门去反映,那我不如直接去找具体的职能部门。”²⁰。而倾向于“小区内部协调或自己解决”的受访居民几乎一;致地表示出“其实更多时候会找物业,也不太会找社区”²¹以及“一般那种小问题就是会自己忍忍就算了”²²。

而实际上,在被问及诉求反映意愿时,一定占比的受访居民表示“还好吧,我不怎么去反映,其他人有什么要反映的就反映,反正就是这样”²³“详细的例子,我还真不知道,没反映过”²⁴等类似态度,也有一部分居民认为自己的诉求“去反映了也没什么用”²⁵且不在少数。

在基层治理中,居民反映诉求的线上、线下渠道较为畅通,这无疑会提高居民反映诉求的意愿。然而,囿于社区自治角色长期较弱、社区工作方式欠妥、社区治理能力难以满足居民需求,在社区治理中,许多居民难以对社区的自治职能产生认同意识,久之参与社区事务的意愿也逐渐萎靡,影响社区整体氛围,居民参与的缺失必然导致社区自治成效的下降。

再者,居民较普遍持享受心态,对社区治理事务往往是“等、靠、要”或是抱“事不关己”的心态,更多地认为自己是享受社区服务的对象,而不是社区治理的参与主体。这其中也包含基层政府和社区侧的因素,有学者指出,基层政府与社区的长期包揽导致了居民自治的后天不良²⁶。调研发现,受访居民的诉求内容多从自身生活需要为出发点,这也无可厚非,但对于涉及公共利益的社区事务居民缺乏参与热情,尤其对于平安社区、文明创建等集体性社区活动参与意愿低下,对社区治理模式的认知陈旧,只有在社区动员下才勉强配合。

随着社区居民流动性较以往增强,社区居民的集体意识、公共意识不高,对于居民自治规则、组织化参与社区治理缺乏认识,业主委员会性质的组织在实践中缺位,社区居民很难对社区公共事务凝成共识,造成居民集体参与的动力和能力不足,使得居民的共同需求得不到集体反映而容易被忽视,得不到解决,因而居民反映意愿下降,由此陷入一种不良循环困境,也有学者从内卷理论角度将其称之为“失能性内卷”²⁷。

²⁰ 资料来源:访谈录 R35

²¹ 资料来源:访谈录 R57

²² 资料来源:访谈录 R36

²³ 资料来源:访谈录 R14

²⁴ 资料来源:访谈录 R21

²⁵ 资料来源:访谈录 R26

²⁶ 许宝君,陈伟东.居民自治内卷化的根源[J].城市问题,2017,(06):83-89.

²⁷ 彭宗峰.政府、社会与居民良性互动的社区治理何以可能——一个基于内卷理论重释的理解框架[J].

居民自治在本质上需要激发居民的自觉意识,在社区自治角色职能不能充分发挥的情况下,从居民一侧来看,居民在角色实践中对自身作为社区治理参与的主体性认识薄弱,对社区的自治角色认同不足,加之缺乏组织化的集体参与意识和能力,自觉意识薄弱的动员式参与方式与其角色定位产生实然与应然的差距。

3.3 社区回应：双重角色困境下治理能力不足

根据调研中所进行的问卷调查结果,目前社区治理不仅具备线上、线下多元化的诉求反映渠道供应,在社区回应速度上,36.85%的作答居民表示3天之内就能得到社区回应,绝大多数居民都能在一周以内收到回复,同样地,在社区回应态度方面,64.23%的作答居民表示社区回复态度“亲切热情,用语通俗易懂”。在访谈中,大部分受访居民对社区回应态度、速度表示出类似“态度好的。没有敷衍,因为我也去找了他们很多次,也都熟悉了,他们还是蛮热情的,也配合居民的需求工作”²⁸“日常琐事这种处理的还不错,比较规范而且都有回应”²⁹的态度。

队伍建设上,据一位受访的社区居委会副主任称,“像以前我们社区这样的一个基层部门,也有可能这件事情是解决不了的,但是我们可以这个横向的,也可以纵向的,我们都是可以通过党建这个方面来沟通”,并且“每个部门都想推出自己的数字化,但是这个几年基本上是‘大平台’了,很多都进行融合了”³⁰,通过社区“大党委”引领辖区党员干部率先报到,亮明党员身份,并且通过资源整合、统筹引领、协调各方,充分发挥领导全局作用。在党建引领下,基层治理不断推进技术赋能、平台融合,促进资源数据共享,网格化、楼道长的治理模式有效发现问题,为源头治理、主动治理提供支撑,也便于居民反映诉求。

但在落实反馈上,分别有一定比例的受访居民表示社区没有回访或是落实不到位,并且有不少居民反馈自己的诉求社区无法解决。有受访社区工作人员谈及事例:“你进来看见咱们这个外墙了吧,斑驳的、脱落的,其实都挺有危险的,居民天天给咱们社区说,但咱们能解决吗?咱们解决不了。因为一是需要这个维修基金,那个基金是一大块儿、是很复杂性的问题,有些居民的本来是办房产证就应该交维修基金,但是呢因为房产证这个清零行动,所以呢有很多居民没有交维修基金,但是房产证也办了。维修基金是为咱老百姓手里要钱的呀,而且收维修基金也不是咱们社区的事儿,所以咱们这个居民多次投诉,咱们这个外墙的事没

求实, 2022, (04): 55-68+111.

²⁸ 资料来源: 访谈录 R43

²⁹ 资料来源: 访谈录 R13

³⁰ 资料来源: 访谈录 C18

法解决，上次已经和住建局商量的，最后这个问题还是要让居民自己掏了那个维修基金，然后才能解决的。”³¹诸如此类社区无法解决的事例，据受访的社区工作人员表示，还有很多。

前述下沉到社区的行政事务大体上分为行政服务和行政任务两类，行政服务下沉便利了社区居民获取公共服务的方式，行政任务虽自上而下布置但也不违背社区居民需求。但在现实中，与下沉的行政事务不断增加不相容的是，居委会的权限并不大。一位受访社区干部提到：“不是有“社区吹哨，部门报道”这样一个政策吗，就是说党组织来引领，由社区吹响哨声，像环保上啊、交警民警啊、市场监管啊等等是需要协同起来的，但是有些问题上很难贯彻下去，总是感觉最后还是很容易社区承担了这些压力，我认为想要改善的话，还是回到这个问题上，相对应的部门去一起协商解决，而不是说全部推到社区。”³²在基层治理中，很多要求政府层面解决的事务，也都需要社区面对，“上面千条线、下面一根针”，把属地管理无限扩大化，也属于权责不匹配的问题。对于很多问题社区并没有执法权限和相应的行政管理手段，例如小区内的停车乱象经常引起居民投诉，而社区没有相应的执法权，也只能进行劝说，因而引发许多居民对社区的不认可、不信任。而对于市政建设等问题，社区主要收集民意再向上反映给有关部门，最终的决策也只能有相关的政府部门拍板，这样一来社区无法及时回复居民，也效率不高，因此许多居民也会跨过社区直接向有关政府部门反映。居民普遍反映的社区效率较低的问题本质上也源于社区权责不匹配的情况。

在各地的基层治理实践中往往要求基层“事事有回音、件件有着落”，并将其作为考核基层工作的一项重要标准，基层工作人员普遍感觉到工作压力的强化。而事实上，各地的基层治理实践也并没有完全形成类似北京“接诉及办”改革中量化的“回复率”“解决率”“满意率”指标作为考核标准的考核制度。

相较于社区行政化繁杂的工作事务，社区治理能够掌握、调动的资源并不充分，社区人员不足、物资匮乏、资金短缺已是常态。在基层治理重心下移的背景下，面对更加复杂化的社区治理，社区对专业化人员的需求也日益增加，许多居民与社区工作人员也表示社区工作人员在运用法治思维和法治方式解决基层社会矛盾和其他事务的能力还比较欠缺。甚至，由于人员的缺乏以及社区居民参与度不高，一些社区出现了一名社区工作人员身兼网格员、楼道长的情况，“一员多能”而非“一网多员”更是增加了工作负担，也无法保证治理成效，社区亟需“减负”。另外，对于社区工作人员工作过负的情况，对社区工作人员的长效激励

³¹ 资料来源：访谈录：C09

³² 资料来源：访谈录：C15

措施却长期缺失，社区工作人员表示，“上级的层层压力到基层，我们的工作会很忙，也害怕自己工作不给力，给社区和政办拖后腿。更多的是来源于群众，因为我们的工作牵扯到人家的切实利益的，这方面不能懈怠”“很多社区工作人员干着最辛苦的活，尤其是疫情过后，没有正常休过假，长期加班没加班费，也没有什么奖励机制”³³。

在社区工作人员的年龄结构方面，据受访居民反映，“现在社区工作人员人数也比较多，那么跟以往比较起来，现在呢因为他们社区里面的工作也是那种“政府化”的倾向比较多，那比如说以前的都是居委会大姐啊、阿姨啊这种，现在也比较年轻化。但是我觉得年轻化也有一个好，就是操作起来，比如说电脑的操作啊，就是什么事务性的答复，比如说现在呢因为就是也是比较行政化的社区工作，行政化之后，他在事务的工作处理上与以往的那种老的社区相比，就是他们的处理的方式有可能比较快，还比较规范化。那么另外一个就是说，以前呢他们的那个人与人之间的沟通，他们比较会做群众工作，但是现在呢就是比较职业化，那么与以前相比呢，就是这一点我觉得稍微有点差别”³⁴，在线上平台推广化之下，)一些年龄较大的干部可能缺乏操作线上平台的相关技能，线上方式也难以妥善处理好人與人之间的纠纷等涉及人际关系的问题，同时年轻化的队伍也缺乏一定的协商、对话、沟通、调解的经验技巧，做群众工作的能力不足。

社区从纵向角看位于上传下达的中间环节，在落实层面更要考虑“温度”和自身角色，最终还是要从民众需求出发，当居民感受到社区工作的“温度”才会更加愿意配合社区的工作，由被动接受者转变为主动参与者，社区治理不是社区单方面的行为，而更多的是社区与居民配合所形成的合力。

在基层治理中，社区作为基层行政事务承接者、居民自治职能发挥者，而在社会治理重心下移的背景下，行政事务下沉与社区居民自治组织的角色定位产生冲突，随着下沉到社区的行政事务日渐增多，社区行政化的趋向更加强化，而自治角色有所弱化。在现实中，社区更着重将社区治理作为基层政府向下传递的行政任务，在各类“创建”活动中缺乏对居民群体的发动，在连接民心、通达民意、服务民需方面的自治角色发挥上也有所忽视。

4.诊断：基层治理中的角色失调归因

根据前述基层治理中的角色理论模型可知，在居民与治理主体的互动过程中，每个角色都承担着各自的职能，都是推进改善基层治理、推动治理能力和治理体系现代化的重要因素。

³³ 资料来源：访谈录 C03

³⁴ 资料来源：访谈录 R40

角色认知的缺失和角色实践的不足最终会导致角色失调，引发基层治理实践中的问题。基于角色理论分析建立的关系图不仅明晰了影响基层治理实效的关键因素，还揭示了角色互动过程的要义之处，为破解基层治理困境、改善基层治理现状提供了逻辑思路。

4.1 内在驱动不足与外在因素抑制，居民角色部分缺位

4.1.1 角色定位偏差，主人翁意识缺失

党的十九届四中全会特别提出要“完善群众参与基层社会治理的制度化渠道”，并明确了“公众参与”在“完善社会治理体系”中的重要作用，这说明公众这一角色在治理中的不可或缺。

但从上述描摹基层治理中的居民和社区角色互动中可知，在基层治理的实践过程中，居民的自觉参与意识仍有欠缺，在不触及自身重要利益时，大多数居民并不具有主动参与到社区治理中的意识和行为，这在很大程度上源于居民对自身角色定位的认识偏差。大多数居民仅认识到自己是社区治理改善的受益者，而并未认识到自己在社区治理中身兼参与者与监督者的角色，即对社区缺乏个人归属的认同。毫无疑问，心理是影响人们行为的重要因素，这种角色认知的缺失使居民面对许多公共事务时表现为“旁观者”而非“参与者”，因此，在分析“居民参与基层治理存在角色缺位”这一问题时，不能忽视居民主人翁意识缺失这一重要原因。

在基层治理这一层面上，主人翁意识是指：居民对待社区公共事务具有以“主人”身份主动参与其中的意识。在角色认知缺失的情况下，居民将公共事务划为“可有可无”“可管可不管”的事，自然不会积极地参与到改善基层治理的活动中去，而缺少居民的反馈和参与也就导致了居民角色在治理中的缺位，这种缺位将影响治理主体的信息获取、实际效能和反思改进。

社区是目前我国社会治理的最小单位，其治理水平很大程度影响着居民的生活幸福感，但治理不能只依靠社区，居民角色的缺位将是社区治理层面无法弥补的痛点。

4.1.2 客观因素限制，影响居民意愿

根据唯物辩证法可知，任何事物都是内外因共同作用的结果。除去居民自身认知因素之外，居民个体获取信息能力的差异、社区治理程序、社区治理公信力等也是影响居民参与治理的意愿的原因。

除了最传统的社区办事处的事务公开外，近年来，很多社区也开始探索新型方式，例如使用微信群、公众号、APP等方式了解民意、聆听民声，但这种新形式在受到广大青年群体

欢迎的同时，也忽视了老年、常年外出工作等群体，他们大多存在获取信息能力缺失或了解获取渠道较少等情况。

由描摹可知，谈到“为什么不会去向社区街道反映一些问题”时，很多居民都提到“很麻烦”“不太了解”等关键词，究其根本，是社区办事流程存在不够简化明晰、居民了解度不够的问题。同时，虽然近年来国家大力推动居民参与到社区公共事务中，但在基层治理方面的相关制度和体系构建并不甚完善，居民不清楚或社区没有设置相关程序或路径，自然就导致了社区治理中居民角色的缺位。

除此之外，社区治理缺少公信力也是影响居民参与的重要原因之一，居民们“认为社区不能解决我的问题”“社区不一定会管我这种事”等想法本质上反映了社区治理公信力在居民心中不足的现状。

4.2 自治职能与行政事务下沉束缚，社区角色内部冲突

4.2.1 事务下沉压力下的自治能力不足

党的十九大报告明确提出要实现“社会治理重心向基层下移”。在这一要求的指导下，多项行政工作开始下沉到基层，社区工作也随之增加。但在社区行政事务增多的同时，社区自治能力却没有得到同步的提高，造成治理中“上面千条线，下面一根针”的困境，这种错位使社区难以高效、有效回应居民诉求。

社区作为居民自治组织，是最贴近民众的第一线，往往直面民众繁杂的各类需求，但在自治能力不足的情况下，往往心有余而力不足，这一问题主要体现在以下几个方面：

一、人力资源不足，专业性能缺失。在治理重心下沉和疫情的双重背景下，社区承担了防疫、社区内部建设管理等大部分工作，社区人力资源出现紧张，很多社区甚至出现一人身兼多职的情况。从访谈结果也能窥见这一问题，很多社区工作人员表示出现了事务繁多但人力有限的情况，导致工作人员不堪重负、身心俱疲。此外，还有社区存在工作人员相关技能、专业素养缺失的情况，年龄较大的社区工作者对于新技术应用不甚了解，青年新人又缺乏经验和沟通方法，难以与居民建立良好的互动关系，这些都极大地影响了治理主体回应的效率。

二、社区资源供应不足，渠道运用与居民诉求不适配。在接诉渠道上，社区存在渠道单一或渠道使用率不高的情况，这使居民诉求往往难以通过更适宜的方式传达到社区，社区也就难以及时回应居民，这增加了社区与居民互动的流程时间和成本。

三、考核激励制度功效发挥不足。根据压力曲线可知，在适宜的压力和监察体制下，考核能有效提高社区的工作效率、推动治理的改善，但如果社区工作人员在本就过大的工作重

担下还面临着考核制度，就会造成了社区“不堪重负”的情况。根据调研结果可以看出，大多数社区普遍存在该类问题，工作人员都表露出了疲惫，不仅如此，很多社区还缺乏与考核制度相对应的激励制度。在这种情况下，考核激励制度并未充分发挥效用，反而影响力工作人员的工作状态和热情。

在以上三重因素的叠加影响下，社区回应能力被大大削弱，治理效果也大受限制。

4.2.2 权责不适配引起角色内部冲突

目前，我国社会众正处于尝试将众多事务下沉到基层的阶段，这一背景下，行政事务大量下沉到基层，社区与街道、政府部门的权责出现交叉错位。

居民办事究竟该找哪个部门？先找哪个部门？在哪里能了解到相关信息？这种更迭过程中的权责交叉使居民与治理主体之间产生了信息鸿沟，让居民摸不着头脑又“求助无门”，甚至还在内部也引起了困惑，出现了工作人员也不清楚如何处理的情况，影响了基层治理的效率。

另外，由于社区与街道、政府的本质属性不同，在事务被大量下沉到基层的同时，社区并未被赋予相应的职权，这导致社区陷入了“要管管不了”的困境。例如，针对社区普遍存在的“私家车乱停放”、“高空抛物”等问题，社区仅仅只能采取教育、劝阻等措施，面对居民的不配合并没有能力进行阻拦、惩罚。这种权责不适配使社区内部存在治理矛盾，将社区放在了很尴尬的处境，同时也未能充分达到“社会治理重心下沉到基层”的目的。

5.对策：基层治理回应的优化路径

通过开放式编码、主轴编码和选择编码，本文对基层治理主体的角色失调现状进行了多维因素分析，同时从新的理论视角对影响基层治理民众诉求回应效果的因素进行模型构建，形成了一一“基层治理中的角色理论”模型。模型从参与社区诉求回应的各个主体出发，明晰影响基层治理实效的关键因素，揭示角色互动过程的要义之处，以互动逻辑探究基层治理回应的优化路径。研究表明，引发基层治理主体角色失调的因素主要归结为“内在驱动不足与外在因素抑制，居民角色部分缺位”、“自治职能与行政事务下沉束缚，社区角色内部冲突”这两个主范畴，包含内在驱动力和外在推动作用力两大影响力量。基于此，文章提出三大对策，以有效适应基层治理现代化进程深入发展，希冀建立更加系统合理的角色认知，顺畅角色实践过程，协调角色互动，真正做到人民有求必有回音，为基层治理赋能。

5.1 丰富主体角色认知，提升居民主人翁意识和社区家园意识

长期以来，在不触及自身重要利益时，大多数居民并不具有主动参与到社区治理中的意识和

行为，大多数居民仅认识到自己是社区治理改善的受益者，而并未认识到自己在社区治理中身兼参与者与监督者的角色，即对社区缺乏个人归属的认同。

对于角色定位偏差，主人翁意识缺乏的问题，首先应从意识层面对参与基层治理回应过程的各个主体的角色认知进行重塑。面对一些畏难、固步自封的消极心理，不应直接将主人翁意识强加硬塞，如此只会导致居民产生畏难情绪。因此丰富主体角色认知应采用潜移默化形式——逐步落实居民主人翁意识教育，消除形式主义顾虑，激活居民对共同建设美好生活家园的参与动力。落实基层思想道德和集体意识素养教育的建设工作，树立正确思想，使居民在主观上能够更加自觉地参与社区事务中，也加深对社区工作的理解配合。在主体角色认知不断丰富建立后，政府应从过去社区治理的“包办者”转变为“引领者”和“服务者”，推动社会治理重心向基层社区下移，探索创新居民自治有效实现形式。与此同时，也需要居委会等社区组织通过加强社区“硬、软环境”的建设来吸引居民和其他社会组织积极参与，以形成政府、社会、居民等多元主体共建共治的社区治理新格局。

政府应积极转变角色职能，由“包办者”转变为“引领者”和“服务者”的身份，将充分发挥居民参与社区治理的热情，使居民真正参与到乡村数字治理中来。对线上服务热线号码，线上线下接诉渠道的拓宽与及时宣传，网格员联系方式的及时公示，积极走访老旧小区改造情况，以提高居民与社区的信息对等程度，畅通沟通渠道，有效缓解破除角色失调的桎梏。随着居民角色认识的丰富，在主人翁意识和社区家园意识得以有效提升后，居民对参与社区建设会产生积极的感知，对提出诉求和问题解决落实工作更具包容与信心。

5.2 加速社区治理程序升级，提升信息对称度和社区治理公信力

民众诉求回应的角色协调性能否提升，社区提供信息与居民获取信息的对称度是关键。除传统的社区办事处的事务公开外，微信群、公众号、APP等方式也是为顺畅沟通渠道的好方法。同时也需要关注到，除去居民自身认知因素之外，居民个体获取信息能力也存在很大差异：老年、常年外出工作等群体存在着获取信息能力缺失或了解获取渠道较少等情况。

基层治理回应进程中角色协调的推进，与社区治理程序的升级与社区公信力的提升密不可分，很多居民之所以对“居民诉求——回应”话题表现出“很麻烦”“不太了解”的消极情感态度，究其根本，是社区办事流程存在不够简化明晰的问题。虽然近年来国家大力推动居民参与到社区公共事务中，但在基层治理方面的相关制度和体系构建并不完善。基于此，首先应形成社区和相关职能部门共建共治机制，推进多部门协调，明确责任分工。对于超出社区职权范围的问题，应该明确各职能部门责任，尽量缩减中间环节。第二，推广建议诉讼，用法制化手段解决问题，

这既能防止行政行为扩大化，又能降低行政单位负担。同时，在分工明确的基础上还需上级加大对下级执行部门的工作情况的监督，同时注重调动社区居民的积极性与参与度，推进社区自治。第三，街道与社区应积极推进小区业委会的成立和建设，增加一些团建活动的开展，拉近社区与居民的距离，提升群众的凝聚力。街道社区双休日节假日应有值班人员办理居民所需事宜，社区遇到不能解决的问题应主动向有关部门反应。第四，注重社区工作人员的能力与素养的提升，公示对应人员负责内容和相关联系方式。第五，增加网上提出诉求的平台。

2022年7月12日至15日，习近平总书记在新疆考察时指出，“社区工作连着千家万户，要充分发挥社区基层党组织的战斗堡垒作用”。各社区也应通过召开主题党日活动，有计划的阶段性开展集体交流，发挥党员的先锋模范作用和基层党组织的战斗堡垒作用，在活动中进一步提升党员对新技术的掌握程度，由此提高党员的社区工作能力，利用党员身份的号召力，帮助所在社区居民提升获取信息的能力，并进一步带动社区居民参与到共商共建共享的社区建设中来。

5.3 推进社区资源供给与民众诉求导向匹配，协调事务下沉与基层减压

“社会治理重心向基层下移”指导下社区行政事务增多的同时，社区自治能力却没有得到同步的提高，造成“上面千条线，下面一根针”的困境，社区各方面资源供给与民众反映的诉求导向不相匹配。与此同时，在治理重心下沉和疫情的双重背景下，社区承担了防疫、社区内部建设管理等大部分工作，社区人力资源出现紧张，很多社区一人身兼多职的情况已经成为阶段性常态，基层工作人员的身心压力普遍较大。因此，培养政府及其官员的预见意识和前瞻能力的重要性更为突出。要加强对政府官员预见意识的知识培训，重点关注对预见意识的宣传和教育。在社区工作人员自身保障方面，要健全社区工作者身心健康的检查和防护体系，加大针对社区工作者的教育培训，不断提高社区工作者的能力。同时根据社区人口多少，应适当增加社区工作者人数，优化对工作人员的考核评价机制，对基层的考核评价要更加科学、公平、合理；增强基层干部和社区工作者的正向激励机制，激发其积极性与内驱力。

综上所述，尽快推进“以培育政府行政人员前瞻能力为抓手，以转变政府职能为关键，以现代信息技术平台为支撑，以风险治理常态化为重要举措，以跨域联动机制为手段，以健全法律制度为保障。”的前瞻性治理范式是协调完善基层治理与减负基层，破解角色实践梗阻点，推进基层回应中角色协调的着力点。同时应尽快推进区（县）以上涉民生问题的权限下放到街道办或社区，加强对物业的管理。建议社区工作人员主动为居民服务，定期排查社区安全隐患。继续推进网格化城市管理，以民众需求和实现公共利益为价值导向，继续深化相关管理规定。

参考文献

- [1] 滕玉成, 臧文杰. “差序—协同”: 基层治理主体间关系的意涵与逻辑[J]. 求索, 2022, (01): 184-195.
- [2] 张庆贺. “行政激活治理”: 社区行政化的新阐释[J]. 求索, 2021, (05): 110-118.
- [3] 贾世伟. 网络问政平台中政府回应性研究[D]. 华中师范大学, 2021.
- [4] 袁方成, 邓涛. 从期待到实践: 社区社会组织角色逻辑——一个“结构—过程”的情境分析框架[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2018, (04): 15-23.
- [5] 彭宗峰. 政府、社会与居民良性互动的社区治理何以可能——一个基于内卷理论重释的理解框架[J]. 求实, 2022, (04): 55-68+111.
- [6] 杨积堂. “接诉即办”: 基层社会治理的机制革新与效能驱动[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2021, 19 (02): 101-108.
- [7] 孟天广, 黄德远. 重访回应性政府: 网络问政制度的多样性与制度绩效(英文)[J]. Social Sciences in China, 2019, 40 (04): 148-172.
- [8] 许宝君, 陈伟东. 居民自治内卷化的根源[J]. 城市问题, 2017, (06): 83-89.
- [9] 李胜蓝, 江立华. 基于角色理论的驻村“第一书记”扶贫实践困境分析[J]. 中国特色社会主义研究, 2018, (06): 74-80.
- [10] 陈美楠. 角色理论视角下城市社区治理的困境及其根源研究——以L市L小区为例[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2022, 39 (03): 114-127.
- [11] 周立, 庞欣, 马荟, 王晓飞. 乡村建设中的农民主体性提升——基于角色互动理论的Y村案例分析[J]. 行政管理改革, 2021, 2021 (04): 51-58.
- [12] 毛丹. 赋权、互动与认同: 角色视角中的城郊农民市民化问题[J]. 社会学研究, 2009, 24 (04): 28-60+243.
- [13] 晏晓娟. 政府回应机制的创新: 从回应性到回应力[J]. 重庆社会科学, 2015, (04): 13-17.
- [14] 颜昌武. 以放权赋能改革破解基层治理困境[J]. 人民论坛, 2022, (10): 53-55.
- [15] 颜海娜, 谢巧燕. 公民诉求对政府回应话语的影响探究——基于F市G区12345平台数据的实证分析[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2021, 23 (01): 78-86.
- [16] 杜扬. 基于政务互动大数据的数字政府回应限度及其优化策略研究[D]. 贵州大学, 2021.

- [17] 袁方成, 邓涛. 从期待到实践: 社区社会组织角色逻辑——一个“结构—过程”的情境分析框架[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2018, 58 (04): 15-23.
- [18] 郭晓敏. 基于社会角色理论视角的社区管理体制改革的实证研究[J]. 吉林工程技术师范学院学报, 2015, 31 (07): 17-21.
- [19] 崔永红. 现阶段城市社区治理中的居民角色定位[J]. 保定学院学报, 2013, 26 (03): 31-34.
- [20] 叶彪. 基层政府对民生诉求的回应问题研究[D]. 南京大学, 2020.
- [21] 杨守涛. 诉办关系变迁与基层治理样态演化——被动式回应与主动式回应的两分及其超越[J]. 中国行政管理, 2022 (01): 105-111.
- [22] 王大广. 党建引领基层社会治理的首都实践及其现实意义[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2021, 29 (01): 126-133.
- [23] 单菲菲. 重思社区治理创新: 本质蕴涵、实践考量与未来进路[J]. 行政论坛, 2022, 29 (04): 99-105.
- [24] 夏晓丽. 城市社区治理中的公民参与问题研究[D]. 山东大学, 2011.
- [25] 王振坡, 张安琪, 王丽艳. 新时代我国转型社区治理模式创新研究[J]. 城市发展研究, 2020, 27 (01): 89-94+101.
- [26] 薛晓婧. 社会诉求与政府的回应性[D]. 浙江大学, 2019.
- [27] 王程伟, 马亮. 绩效反馈如何影响政府绩效?——问责压力的调节作用[J]. 公共行政评论, 2021, 14 (04): 83-104+198.
- [28] 杨子强, 孙琳, 雷引杰. 聚焦群众需求提升城市治理水平——北京市探索“吹哨报到、接诉即办”改革的重要启示[J]. 人民论坛, 2021 (07): 59-61.
- [29] 张勤, 宋青励. 新时代基层社区治理高质量发展何以推进?——基于“赋权—聚能—归位”的路径探索[J]. 行政论坛, 2022, 29 (04): 106-114.
- [30] 王亚华, 毛恩慧. 城市基层治理创新的制度分析与理论启示——以北京市“接诉即办”为例[J]. 电子政务, 2021 (11): 2-11.
- [31] Hobson J, Lynch K D, Roberts H, et al. Community Ownership of Local Assets: conditions for sustainable success[J]. Journal of Rural Studies, 2018, 65.
- [32] Maksimovska A, Stojkov A. Composite Indicator of Social Responsiveness of Local Governments: An Empirical Mapping of the Networked Community Governance Paradigm[J]. Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal

for Quality-of-Life Measurement, 2019.

[33] Nederhand, José, Klijn E H , Martijn V D S , et al. The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer?[J]. Policy ences, 2019.