

城市基层社会治理中社区减负 问题的研究 ——以西城区为例

(申请清华大学公共管理硕士专业学位论文)

培 养 单 位： 公共管理学院

申 请 人： 王 佳

指 导 教 师： 蓝煜昕 助理教授

二〇二〇年七月

**Study on the Community burden
reduction in urban community social
governance-- take Xicheng District as an
example**

Thesis Submitted to
Tsinghua University
in partial fulfillment of the requirement
for the professional degree of
Master of Public Administration

by
Wang Jia

Thesis Supervisor: Assistant Professor Lan Yuxin

July, 2020

关于学位论文使用授权的说明

本人完全了解清华大学有关保留、使用学位论文的规定，即：

清华大学拥有在著作权法规定范围内学位论文的使用权，其中包括：（1）已获学位的研究生必须按学校规定提交学位论文，学校可以采用影印、缩印或其他复制手段保存研究生上交的学位论文；（2）为教学和科研目的，学校可以将公开的学位论文作为资料在图书馆、资料室等场所供校内师生阅读，或在校园网上供校内师生浏览部分内容。

本人保证遵守上述规定。

（保密的论文在解密后遵守此规定）

作者签名： 

导师签名： 

日 期： 2020 年 7 月 14 日

日 期： 2020 年 7 月 14 日

摘 要

2019年3月，中共中央办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》，提出2019年为基层减负年。“负担”实际上是一个相对概念，就是指承担的责任超出了所能够承受的能力。“社区负担”就是指超出社区承载能力之外的、本应属于政府部门职责范围内的行政性事务。“社区减负”则是清除和减少本不属于社区职责范围内的行政性事务，压缩和精简社区承接的重复性工作任务和临时性工作任务。为基层社区减负，已然成为城市社会建设、社区治理中亟待关注和解决的难题。本文以北京市西城区为例，采用定量分析和定性分析相结合的方法，以基层社区党委书记、居委会主任为对象进行问卷调查，以社区工作者代表、政府部门代表为对象进行深度访谈，围绕以下问题展开讨论：当前城市社区负担是否减了，哪些减了、哪些没减？哪些因素对城市社区减负产生影响？实现社区减负增效真正落地的举措有什么？

研究表明，城市基层社区行政性负担未能得到明显减少。社区减负政策执行过程中，在政策执行主体、政策执行主体与目标客体之间、政策目标客体三个方面存在问题，具体包括：政策执行主体形式化执行程序性事项；政策执行主体变异化执行管理性事项；政策执行主体基于部门利益分派社区任务；政策目标客体对社区工作准入制度未予回应；政策目标客体被动接受行政事务制约；政策目标客体内生动力和承负能力不足；政策目标客体总体负担感知较重；社会服务资源难以分流政策目标客体负担。究其原因，一是在社区职能履行视角下，由于基层社区作为唯一的承负主体难以承担较重的社区治理任务；二是在政策执行互动视角下，由于政策执行主体内部存在“结构性”失衡，政策执行主体与目标客体之间的“零博弈”状态，以及政策目标客体内部的“缺失性”困境。

研究结合实证分析和访谈情况，在深入分析问题成因的基础上，结合基层社区实际，提出八个方面的对策建议：注重政策执行多主体合作机制，实现“源头控负”；明确政策目标客体的权责定位，实现“确责降负”；主动回应群众的公共服务需求，实现“协同治负”；优化政策目标客体的能力建设，实现“增能抗负”；科学运用信息技术的整合共享，实现“技术担负”；分流政策目标客体的担负渠道，实现“多维摊负”；营造减负政策的良好政治环境，实现“长效减负”；完善社会复杂矛盾的调处机制，实现“持久排负”。

关键词：社区负担；效能提升；社区治理；居民自治；政策执行

Abstract

In March 2019, the General Office of the CPC Central Committee issued the Notice on Reducing Burdens at grassroots Level to Solve prominent Problems of Formalism, setting 2019 as the year for reducing burdens at grassroots level. "Burden" is actually a relative concept, that is, to take on more responsibilities than one can bear. "Community burden" refers to the administrative affairs beyond the carrying capacity of the community, which should fall within the scope of the responsibilities of government departments. "Community burden reduction" is to eliminate and reduce administrative affairs that are not within the responsibility of the community, and to reduce and streamline the repetitive and temporary work tasks undertaken by the community. Reducing the burden on the grass-roots communities has become an urgent problem to be paid attention to and solved in urban social construction and community governance. In Xicheng district of Beijing as an example, this article adopts the method of combining quantitative analysis and qualitative analysis to the grass-roots community party secretary, director of the committee for the object, the questionnaire survey to object with community worker representatives, on behalf of the government department for in-depth interviews, around to discuss the following issues: the current urban community burden is reduced, which reduced, which didn't cut? What factors influence the reduction of urban community burden? What are the measures to reduce the burden and increase the efficiency of the community?

The research results show that the administrative burden of urban grassroots communities has not been significantly reduced. During the implementation of the policy, there are problems in three aspects, namely, the subject of policy implementation, between the subject of policy implementation and the object of policy objective, and the object of policy objective. The subject of policy implementation becomes alienated in the implementation of administrative matters; Policy implementors assign community tasks based on departmental interests; The policy object does not respond to the access system of community work; The object of policy object passively accepts the restriction of administrative affairs; The internal driving force and bearing capacity of policy target object are insufficient; The perceived overall burden of policy target object is heavy; It is difficult for social service resources to share the burden of

policy objectives. The reasons are as follows: first, from the perspective of community function performance, it is difficult for the grass-root community, as the sole undertaker, to undertake the heavy task of community governance; Second, from the perspective of policy implementation interaction, due to the "structural" imbalance within the subject of policy implementation, the "zero game" state between the subject of policy implementation and the target object, and the "absence" dilemma within the target object of policy.

Based on empirical analysis and interviews, on the basis of in-depth analysis of the causes of the problems and in combination with the reality of the grassroots communities, this paper proposes eight countermeasures and Suggestions. Define the right and responsibility orientation of the object of the policy objective to achieve "responsibility reduction"; Take the initiative to respond to the public service demands of the masses and realize "coordinated management of negative impacts"; Optimize the capacity building of the object of policy objectives to achieve the goal of "increasing energy and resisting negative"; Scientific use of information technology integration and sharing, to achieve the "technical burden"; Divide the burden channel of policy objective object to realize "multi-dimensional amortization"; To create a good political environment for the policy of reducing burden, and to achieve "long-term reduction of burden"; We will improve the mechanism for dealing with complex social problems and achieve "sustainable elimination of negative impacts".

Key word: Community burden; Efficiency improvement; Community governance;
Residents of autonomy; Policy implementation

目 录

第 1 章 导论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究意义.....	2
1.3 研究问题.....	3
1.4 研究目的.....	4
1.5 研究方法.....	5
1.6 研究思路.....	7
1.7 本章小结.....	7
第 2 章 文献综述与研究设计.....	8
2.1 文献综述.....	8
2.1.1 核心概念辨析.....	8
2.1.2 已有研究梳理.....	14
2.2 研究设计.....	16
2.2.1 研究视角与分析框架.....	16
2.2.2 研究对象与素材.....	18
2.3 本章小结.....	20
第 3 章 西城区社区减负及服务效能状况的实证分析.....	21
3.1 西城区基本情况.....	21
3.1.1 西城区区情介绍.....	21
3.1.2 西城区街道管理体制介绍.....	22
3.1.3 西城区社区管理体制介绍.....	23
3.1.4 西城区社区工作者队伍建设情况介绍.....	26
3.2 市、区、街道三个层面社区减负工作举措.....	27
3.2.1 市级层面社区减负政策出台情况.....	27
3.2.2 区级层面社区减负政策出台情况.....	28
3.2.3 街道层面社区减负工作举措情况.....	32
3.3 社区减负情况调查分析.....	33
3.3.1 社区台账清理工作情况.....	33
3.3.2 社区机构清理工作情况.....	34

3.3.3 社区考核评比工作情况.....	34
3.3.4 社区会议培训工作情况.....	36
3.3.5 社区开具证明情况.....	38
3.3.6 社区数据统计工作情况.....	39
3.3.7 政府部门转嫁社区担责事项情况.....	41
3.3.8 社区承担上级交派工作事项情况.....	41
3.3.9 社区承担临时工作任务事项情况.....	43
3.3.10 社区负担程度情况.....	46
3.4 社区承负能力情况调查分析.....	48
3.4.1 社区工作者编制情况和实际在岗情况.....	48
3.4.2 街道办事处机关借调社区工作者情况.....	50
3.4.3 社区工作者周工作时间和日工作情况.....	52
3.4.4 社区工作者承载工作压力感知情况.....	52
3.4.5 社区工作者承载精神压力感知情况.....	53
3.5 社区服务效能情况调查分析.....	55
3.5.1 社区自治类服务事项投入精力情况.....	55
3.5.2 非法定工作时间社区服务情况.....	57
3.5.3 社会组织参与社区服务情况.....	58
3.5.4 制约社区服务的影响因素情况.....	59
3.5.5 社区居民参与社区治理情况.....	59
3.6 本章小结.....	60
第 4 章 城市基层社区减负政策执行过程中面临的主要问题.....	62
4.1 社区减负政策执行主体在政策执行中面临的主要问题.....	62
4.1.1 政策执行主体形式化执行挂牌、数据填报等程序性事项.....	62
4.1.2 政策执行主体变异化执行会议培训、检查考核等管理性事项.....	63
4.2 社区减负政策执行主体与目标客体之间面临的主要问题.....	64
4.2.1 政策执行主体基于部门利益分派社区任务.....	64
4.2.2 政策目标客体对社区工作准入制度未予回应.....	65
4.2.3 政策目标客体被动接受行政事务制约.....	66
4.3 社区减负政策目标客体在政策执行中面临的主要问题.....	67
4.3.1 政策目标客体内生动力和承负能力不足.....	67
4.3.2 政策目标客体总体负担感知较重.....	68
4.3.3 社会服务资源难以分流政策目标客体负担.....	69

4.4 本章小结.....	69
第 5 章 城市基层社区减负政策执行出现梗阻的原因分析.....	71
5.1 职能任务履行视角下社区减负政策执行梗阻的原因分析.....	71
5.1.1 社区承担的公共事务总量呈上升趋势.....	71
5.1.2 社区负担分流缺渠道导致社区承负的“唯一性”.....	73
5.2 政策执行互动视角下社区减负政策执行梗阻的原因分析.....	74
5.2.1 政策执行主体内部因地位不平等导致负担源头难控制.....	74
5.2.2 政策执行主体内部因利益诉求不一致导致准入机制难落地.....	75
5.2.3 政策执行主体因对目标客体的高度关注导致其负担加重.....	77
5.2.4 政策执行主体因注重规范加大对目标客体的管控力度.....	78
5.2.5 政策执行主体因信息技术更迭增加了决策随意性.....	78
5.2.6 政策目标客体因主体活力不足导致负担落地难承接.....	79
5.2.7 政策目标客体因管理体制局限被动接受社区负担.....	80
5.3 本章小结.....	81
第 6 章 关于城市基层社区减负问题的研究结论及对策建议.....	84
6.1 研究结论.....	84
6.2 对策建议.....	85
6.2.1 注重政策执行多主体合作机制, 实现“源头控负”.....	85
6.2.2 明确政策目标客体的权责定位, 实现“确责减负”.....	86
6.2.3 主动回应群众的公共服务需求, 实现“协同治负”.....	87
6.2.4 优化政策目标客体的能力建设, 实现“增能抗负”.....	88
6.2.5 科学运用信息技术的整合共享, 实现“技术担负”.....	89
6.2.6 分流政策目标客体的担负渠道, 实现“多维摊负”.....	90
6.2.7 营造减负政策的良好政治环境, 实现“长效减负”.....	91
6.2.8 完善社会复杂矛盾的调处机制, 实现“持久排负”.....	92
6.3 本研究的创新及不足之处.....	92
6.3.1 创新之处.....	92
6.3.2 不足之处.....	93
6.4 本章小结.....	93
插图索引.....	94
表格索引.....	96
参考文献.....	98

目 录

致 谢.....	100
声 明.....	101
附录 A 城市基层社区减负情况调查问卷.....	102
附录 B 城市基层社区减负情况访谈提纲.....	108
个人简历、在学期间发表的学术论文与研究成果.....	110