

超越事本主义的“转化”： 超大城市基层政府有效回应诉求的 行动策略及其解释^{*}

孟凡坤^{**}

【摘 要】提升超大城市基层政府回应性有助于打造以个体生活福祉为核心的服务型政府。以12345市民热线为牵引的“接诉即办”机制在全国推广的过程中,多地实践却陷入“忙而无功”的结构性困境。理论界围绕“增强”与“减弱”回应强度形成两条竞争性研究路径,进而陷入进退两难的处境。本文引入诉求属性构建一个类型学分析框架,基于D街道接诉即办改革案例,考察了超大城市基层政府有效回应的内在运行过程。结果表明,基于“公共性-合理性”的诉求交互,基层政府分化出服务优化、实质解决、情感安抚和下沉议事四种行动策略。基于此,本文进一步理论推导出一种“转化式回应”的解释逻辑:作为与环境时刻交互的开放系统,理性的基层政府组织将属地规模化的民意诉求视为一个兼具正负外部性的多层次意义系统,通过将诉求办理与多重基础治理功能相联结,使其从治理负荷与任务转化为治理资源与支点等积极要素,进而修复基层治理生态。这一过程不仅从源头上降低了诉求产生的可能性,缓解了诉求压力,对冲了制度压力,更实现了与其他治理工作的协调而非挤压。从这个角度,遵循事本主义的“短平快”且缺乏转化式回应可能是超大城市基层

* 本文受国家社会科学基金重大项目“超大城市治理的理论和路径研究”(项目批准号:22&ZD172)的资助。衷心感谢匿名评审专家和《公共管理评论》编辑部的宝贵意见。本文写作过程中得到中国人民大学李文钊教授的指导和帮助,特此感谢。文责自负。

** 孟凡坤,中国人民大学公共管理学院博士研究生、北京接诉即办改革与社会治理创新中心研究人员, mfk1997@ruc.edu.cn。

引文格式: 孟凡坤. 2026. 超越事本主义的“转化”:超大城市基层政府有效回应诉求的行动策略及其解释[J]. 公共管理评论, 8(2): 65-87.

Cite this article: Meng F K. 2026. Transformation beyond matter-of-factness: Action strategies and explanations for effective responses of grassroots governments in megacities to demands[J]. *China Public Administration Review*, 8(2): 65-87. (in Chinese)

治理“事倍功半”的深层次原因之一。本文建议从上级分流和基层转化两个方面实现政府均衡回应。

【关键词】超大城市基层治理;政府回应性;接诉即办;诉求属性;行动策略

一、问题的提出

“大国大城”是中国国家治理的重要内容(陆铭,2016)。党的二十届三中全会提出“推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系”,为未来一个时期内超大城市治理转型工作指明了基本方向。相较于一般城市,超大城市是一个庞杂而又脆弱的人居系统(吴晓林,2021)。人口与资源的高度集聚与流动使得社会性联结极其活跃,但是原子化程度也更加严重,居民诉求高度分化,利益交织与冲突不断发生。在此背景下,超大城市基层治理经历了从生产治理到生活治理的复杂转型过程(吕德文,2024)。行政力量由专注硬件基础设施建设转向共同供给居民生活世界有机运转的各种制度、组织和技术要素,通过对多元利益诉求的敏捷感知和实时响应,深度打造以个体生活福祉为核心的服务型政府。从相关治理态势来看,市长信箱、电视问政、领导留言板和 12345 市民热线等一系列回应形式不断涌现。从北京的“接诉即办”,到深圳的“民意速办”,再到杭州的“民呼我为”,均为着力提升超大城市基层政府组织回应性的重要产物。

这些治理实践通过制度创新明晰并强化基层政府回应职责,尊重个体利益诉求的表达权利,依托 12345 市民热线等渠道主动吸纳居民诉求,并借助政治势能与绩效反馈的压力传导机制,力图重塑超大城市基层政府回应民众诉求的结构与过程(李文钊,2023;张楠迪扬等,2023)。在全国范围内大力推广的接诉即办改革中,基层政府更是被深度卷入中心化的回应工作。高强度的回应方案取得一定治理成效的同时,也不约而同地指向一个“回应性悖论”:本意是增强基层政府的回应性,却往往适得其反,出现了组织理性化所导致的回应性不足的反常现象(冯川,2021)。其一,在上级问责压力和全量吸纳的硬性条件下,基层政府将大量与公共利益无关的诉求纳入服务范围而引发政府责任泛化(仇叶,2020);其二,基层政府的工作负担陡然上升,转而以形式化回应代替实质性回应(雷望红,2018);其三,政府大包大揽,瓦解了原已脆弱的社会力量(王亚华和毛恩慧,2021)。对于这些非预期后果,不少学者主张降低由上级制造的回应力与规模,将政府回应从中心工作转变为常态工作(田先红,2022)。这些反思性的田野观察具有启发意义,挑战了高强度回应必然带来善治的理论预设。但上述解释逻辑同样面临现实的诸多拷问。不少研究指出,如果缺乏一定制度与社会压力的约束且压力之间未形成聚合效应,易出现基层政府难以有效回应的问题(杨守涛,2022;何成祥和孔繁斌,2022),这与日常体验相吻合。整体观之,面对普遍“忙而无功”的结构性困境,当前理论与实务似乎陷入了进退两难的

处境。

现有的两支主流文献之所以如此矛盾和对立,细究可能有以下两方面原因。一方面,两支文献均将规模化涌现的居民诉求视为制度压力下的治理任务,具有明显的单一结果导向(孙小逸,2024),因此忽略了诉求本身的多维内容与意义空间(孟凡坤,2024);另一方面,对基层政府有效回应的内在机理缺乏充分考察,政府回应工作被简化为有或无的二值选择和短期过程(孙斐,2022)。回到现实场景,在我国超大城市基层治理中,居民诉求如何影响基层政府的回应过程,具体形成了哪些有效回应的行动策略?值得进一步追问的是,这些行动策略为什么能够行之有效?而为何多数回应性工作却又容易事倍功半?对于这一系列相互关联、层层递进的问题的回答、解释及与既有研究的深入对话,能够在加强与削弱回应强度的竞争性研究路径之外拓展一种新的理论与实践进路,探索超大城市基层政府回应工作如何从事倍功半迈向事半功倍。

作为提升超大城市基层政府回应性的代表性实践,接诉即办通过制度安排创设高强度的基层回应形态,也不同程度地印证了上文所述诸多治理效果与悖论(李文钊,2023;梅赐琪和李舒敏,2024),这构成了本文的基本案例情境。本文基于居民诉求的属性构建类型学分析框架,通过北京市D街道接诉即办改革的典型案例,识别超大城市基层政府组织有效回应诉求的行动策略,并尝试从中推导出一种新的理论解释,从而提供相应政策建议,为当前我国超大城市基层政府回应性的基础理论研究与接诉即办的实践改进提供参考与借鉴。

二、两条竞争性研究路径:回应强度的增强还是减弱?

政府回应性一直是政治学、社会学和公共管理学等多学科的重要研究议题。所谓政府回应性(government responsiveness),指的是政府组织满足公众偏好的能力(Rieselbach,1975)。其既是衡量政府治理效能和民主质量的重要指标,也是现代政府合法性的重要来源,体现了政府与公民之间的互动关系。严格来说,西方语境关注的是公众意见和偏好对正式公共政策制定的影响(Ferland,2020)。而在我国的制度环境下,政府回应则更偏向于基层政府对日常生活中公众诉求的即时回应,而非一种单纯承诺式的政策回应。两者的差异构成了国内外研究进展的显著差别。总体来看,有关我国基层政府组织回应性,理论界形成了“增强”和“减弱”回应强度的两条竞争性研究路径。

第一条研究路径着眼于基层政府回应性提升,基本默认了提升政府回应性能够融洽干群关系,促进公民对政府的信任与政治参与(郑建君和高妍春,2024)。其中的实现机制主要包括两个方面。一是技术治理。打造市长信箱、留言板和热线等功能性数字界面可直接强化政民互动,组织化的数字平台和问题倒逼式的技术创新则深入政府治理机制领域,通过提高治理能级和推动治理重心下移,实现对超大城市

复杂社会需求的精细化回应(彭勃和杨铭奕,2023)。而且研究发现,电子政务环境下即使面对延迟的回应,中国公民对政府的满意度也会提升,其更受到实用性而非及时性的影响(Chen et al.,2023)。二是制度创新。高层规则的供给、执行和保障(王亚华和毛恩慧,2021),可创制“指派责任制”这一新兴责任机制(汪仲启,2022),为基层政府回应性提供了制度规范与外部动力。而在超大城市社区治理中,基层政府凭借“进阶适配”的治理机制渐次构建出复合化社区制度体系,从而精准满足多层次的民众需求(孟凡坤,2024)。

其中更为丰富的研究来自提升政府回应性的实证发现,诉求来源、内容、表达方式和情绪等要素与政府回应性息息相关。从诉求来源来看,相较于国家政务服务平台,政府处理 12345 热线诉求的速度更快(张楠迪扬等,2023)。诉求来源地行政面积越大、人口密度越高,回应性则越低(赵金旭等,2021);从诉求内容来看,对于公共安全与社会治安类等紧急程度高的诉求以及政务服务类等改革重点领域的诉求回应效率更高(张楠迪扬等,2023)。与民众利益同质性高的诉求也更易得到政府的积极回应(Liu et al.,2024);从诉求表达方式来看,政府会根据民众采用的话语模式、政治价值取向和身份认同进行选择性的回应(孟天广和李锋,2015);从诉求情绪来看,公民个体诉求情绪特征越积极,政府回应性越强;而政府的回应性强度与诉求群体的负面情绪表达程度高度正相关(秦川申和张弘力,2023)。但当诉求进入正式回应的工作流程,诉求情绪则可能会被工作程序所消解(张楠迪扬等,2023)。另外,一些其他研究也发现,领导指示(Ma et al.,2023)、问责制下的基层排名(Zhang et al.,2025)等组织压力也对政府回应性产生重要影响。

上述观点的核心逻辑是制度、技术和组织等因素的缺陷导致政府回应性不足,因而要强化领导重视(李锋和马亮,2021),重塑科层条块关系,通过多种方式着重提升基层政府的回应强度。但这些文献大多将政府回应行为等同于一种二元(是与否、快与慢)选择的因变量,忽视了政府回应的持续性互动过程。并且,这些文献主要是从总体城市层面展开相关分析,缺乏对多元化诉求影响基层政府回应过程的微观组织考察,没有捕捉到在政府高强度回应状态下反而会出现回应性不足的非预期后果。

第二条研究路径则对上述高强度回应带来善治的理论预设提出了质疑。这部分研究将讨论重心置于“上级—基层—民众”结构性关系中回应性机制设施的实际运作,通过田野观察与分析对基层政府高强度回应带来的一系列异化行为进行了相对一致性的审视和反思。相关文献讨论聚焦两个方面。一是回应性机制对原有社会公共生态的破坏。随着 12345 热线下沉到基层社会,低成本的投诉成为民众争取权益的重要选择,引发了居民诉求的无限膨胀。当地民众会利用信息不对称和服务话语的保护“包装”私利化诉求,基层干部则通过保证证据链和规范化处置的方式释放压力、规避责任,从而破坏了原有的社会公共规则(雷望红,2018)。二是回应性机制所诱发的形式主义。在上级的强问责与基层社会复杂现实难以兼容的背景下,基层自主性空间被大幅压缩,倒逼基层干部采取各种避责手段应对上级压力(田先红,

2022),从而浪费了大量行政资源。

基于田野经验的研究转向描述了基层政府回应工作的微观过程,关注到12345热线从常规强度应用进阶为高强度应用所导致的基层治理效率损耗(安永军,2022)。在此观察下,这些学者较为一致地主张减少政治压力与考核,降低上级刻意制造的回应强度,从而释放基层治理的自主性。然而,一方面,正如上文所言,缺乏政治压力的基层政府组织往往遵循唯上不唯下的行政逻辑,对民众诉求容易推诿扯皮、不闻不问(何成祥和孔繁斌,2022)。而超大城市规模化的诉求如若不加处置又很容易滋生各种风险(吴晓林,2021),也违背了以人民为中心的治理理念。另一方面,这些研究过度强调了私利化居民诉求对基层行政系统的负面冲击。无理诉求是否只是这些文献中描述的政府无动于衷抑或被动应对?而且诉求的正面价值也被大大忽视。总之,上述田野研究忽视了居民诉求的多元化及其多维意义,也未关注到压力情境下基层政府对居民诉求的能动解构与再建构的多样治理过程。

不难发现,上述两条看似对立的研究路径及其学术论争本质上提供的都是一种有关回应强度的解释。只不过前者认为,上级通过传导政治压力与扩大回应规模,带来基层政府回应性的大幅提升;后者则发现,刻意制造出的高回应强度会引发一系列异化行为,反而适得其反,故而应主动降低强度。这就在理论与实践上陷入了进退维谷的尴尬处境。笔者认为,现有文献的局限在于,上述研究的落脚点都将居民诉求的涌现模糊化为对基层政府的外部冲击,即规模化的居民诉求是经由上级转包、难以预测的治理任务和负担,基层政府的回应性行为仅遵循解决这些任务的事本主义逻辑(汪仲启,2022),而居民诉求对基层政府回应行为的影响及基层政府的组织能动过程却未加细察。超大城市基层治理的复杂性则加剧了这种情形。这使得相关研究中基层政府与外部社会环境之间的关系是被割裂的、被动的乃至相互排斥的。为弥补上述理论缺口,本文将基于一个自下而上有关诉求属性的类型学视角,刻画超大城市治理情境下基层政府有效回应居民诉求的策略方式,并阐释为何超大城市基层政府能够实现一定程度的有效回应,以及其背后的逻辑条件究竟是什么。

三、“诉求属性—行动策略”类型学分析框架

超大城市基层政府对不同类型的居民诉求并非一视同仁,而是有着不同的态度和处理方式。本文关注居民诉求所蕴含的内容属性,将其作为一种自变量进行理论建构,进而提出一个类型学分析框架,解析不同诉求所对应的行动策略。

(一) 引入诉求属性

在制度压力和服务保护情境下,居民以低成本将自身诉求直接反馈到上级政府,这些诉求随后通过一系列标准化过程被转包为带有行政考核指标的治理任务,

下沉至基层政府。因此,与常规回应状态模式相比,接诉即办改革下的民意诉求含有一种“不得不完成”的任务属性。只不过这些诉求任务更加细碎多元,具有强烈的社会偏好和上级越过基层吸纳带来的不确定性。在具体办理这些诉求任务的过程中,基层干部往往对诉求本身有着强烈的直觉判断与一线经验认知。而民意诉求的内容属性则是他们进入现场解决诉求的主要判断依据(孟凡坤,2024)。属性是指事物所具有的特性、性质或特点,它可揭示不同事物之间的差异性。在政府治理过程中,任务的模糊性、复杂性、冲突性、兼容性、激励性等多样化属性要素会诱发科层政府组织差异化的策略选择、执行安排和治理机制(姚东旻等,2021)。比如经典的“模糊-冲突模型”提出,根据政策的“模糊性”和“冲突性”两类属性,能够将政策执行模式划分为行政性执行、政治性执行、象征性执行和试验性执行四类(Matland,1995)。同理,面对不同属性的诉求任务,基层政府组织也会采取匹配性的回应策略。实证研究发现,政府会优先回应最迫切、公平性和公共性最强的基础民生诉求(赵金旭等,2021)。居民对政府回应的要求也在发生深刻变化,从单纯的及时反馈转向期待有着公平、正义、权利等多层次考量的回应(孙小逸,2024)。

居民诉求内容十分驳杂,那么什么属性被认为是重要的?作为一种行动取向,理性是理解现代社会与组织运行的重要切入点。根据韦伯的理论分析,本文基于价值理性与工具理性这两个人类和组织分析问题的基本出发点,解析诉求提出者与办理者双方的本质逻辑。本文认为,居民诉求内容主要包括“公共性”和“合理性”两个核心属性,其既涉及居民诉求的主观想法与客观要素,也关联到基层政府组织对诉求的分析与理解。

1. 诉求的公共性

价值理性是指“有意识地坚信某些特定行为,纯由其信仰所决定”(马克斯·韦伯,2005)。居民提出某个诉求往往出于某种价值目的,一般或为私利或为公利。“公”与“私”是一组对立关系,公共性(publicity)以个人为基础并以超越极端个人主义(利己主义)为旨趣,是在特定空间范围内人们的共同利益和价值,人们从私人领域中走出来,就共同关注的问题开展讨论和行动,实现自身从私人向公众的转变(李友梅等,2012)。简言之,一个人越愿意为了公共利益而谦抑自我,其公共性越强(冯仕政,2021)。事实上,人的动机有“二象性”,人既是自私自利的“理性经济人”,也表现为关注社会利益的“社会人”(郭跃等,2023)。不少文献仅关注到了居民诉求的私利性,但忽视了社区中的积极公民围绕公共利益和议题所提出的公共诉求,这些诉求蕴含了一定的公共精神与意识。比如常见的是,有居民会投诉社区公共基础设施老化等问题。判断诉求公共性的程度主要从三个“充要”测量维度出发:(1)立足公共利益考虑,能够反映多元群体的共同利益;(2)诉求在一定区域内具有普遍性;(3)围绕某一公共议题展开。

2. 诉求的合理性

工具理性是指“通过对周围环境和他人客观行为的期待所决定的行动,这种期

待被当作达到行动者本人所追求的和经过理性计算的条件的条件或手段”(韦伯, 2005)。工具理性主要处理目标与手段之间的关系。而居民诉求的工具理性主要体现在其是否合理可行。合理性(rationality)可被理解为某一诉求在特定情境下恰如其分而不偏颇,或在逻辑上一致,其达成必然以讲道理为基础(肖瑛, 2014)。在诉求回应的语境中,合理性更强调居民诉求合乎人情伦理、契合当前法律法规与政策要求,且基层政府在调动一定资源而不付出高额行政成本的基础上有能力予以解决。目前来看,多地 12345 市民热线运转过程中遇到了大量不合理的“奇葩”诉求,比如有居民因风水迷信要求政府拆除公共设施,甚至要求重新组织高考等,这类诉求显然不符合公序良俗。当然,更多诉求并非违法违规,而是直觉上处于一个相对模糊的边界地带。总体而言,合理性是一种技术判断。判断诉求合理性的程度,主要从四个“充要”测量维度出发:第一,不违反法律法规;第二,符合公序良俗;第三,符合客观现实,不弄虚作假;第四,属于基层政府的职责范畴,不超纲越界,且基层政府力所能及,具有可行性。

诉求的公共性和合理性是影响超大城市基层政府回应方式的重要自变量,两者之间没有明显的“内生性”,有高公共性的诉求并不意味着合理性程度就高。相反,高合理性的诉求也未必意味着诉求的公共性程度高。满足这一条件为下一步的属性交互的类型学划分奠定了基础。需要说明的是,本文旨在构建一个类型学分析框架,两个变量均为相对概念,在实践中并不存在绝对的标准。例如,被学界大量讨论的政策模糊性本就是一种相对的概念,这也是类型学分析一贯遵循的研究思路。

(二) 分类框架

综合上述公共性和合理性两个诉求属性,根据各自的测量维度,可将多元化的社会诉求划分为四种类型,并分别对应超大城市基层政府有效回应诉求的四种行动策略。其分类框架如图 1 所示。(1)象限Ⅰ:“高公共性+高合理性”居民诉求。其回应的意义不仅在于反映了专业化服务供给生产的盲区与疏漏,而且能够及时吸纳辖区(群体)民众的意愿、想法、经验和知识并将其融入服务过程,进而提升服务效能、正当性和居民满意度。对此,基层政府会运用服务优化策略,通过科学论证规划、多元群体需求采集及合作生产等方式,推动基层公共服务优化完善,从而减少基层公共服务可及性、均衡性等问题引发的居民诉求。(2)象限Ⅱ:“低公共性+高合理性”居民诉求。其回应的意义在于加强个体与基层政府和社区的联系、改善干群信任关系和情感联结。基层政府会采用实质解决的方式,通过部门协同、一对一地精准解决居民日常生活中的疑难杂症,进而加强干群联系,提升居民的幸福感和获得感,减少政民联系不足所产生的诉求。(3)象限Ⅲ:“低公共性+低合理性”居民诉求。其回应的意义在于做好社会管控、疏导社区情绪和消除潜在风险。基层政府会采用情感安抚策略,通过摆事实、讲道理、耐心沟通的方式化解居民怨气、消解潜在的社会冲突,同时对重点人群进行“监测”,减少此类居民重复诉求的可能。(4)象限Ⅳ:“高公

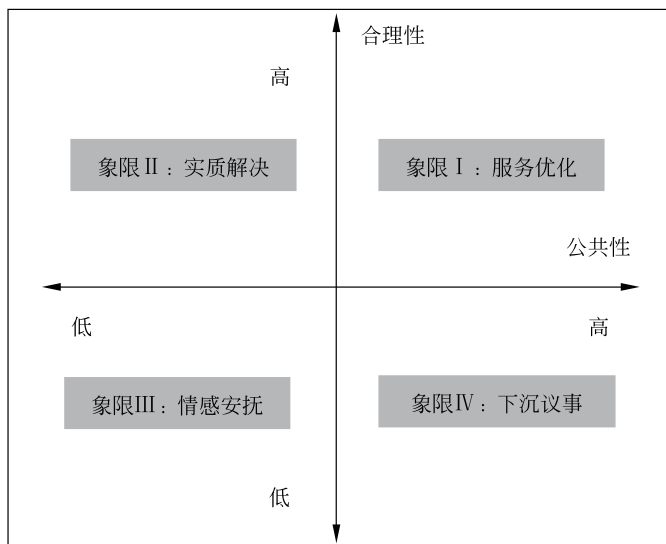


图1 超大城市基层政府有效回应的“诉求属性-行动策略”类型学分析框架

资料来源:作者自制。

共性+低合理性”居民诉求。其回应的意义在于激活以往难以有效运转的社区协商议事机制。基层政府会采用下沉议事策略,以此类诉求为契机,通过科学事实论证、居民集体劝说和政府部门在场等方式,推动社会自治有机运转,打消居民群体性疑虑,减少此类诉求的重复发生。

四、案例检视：D 街道的“接诉即办”实践

不同于量化研究,案例研究的主要目的在于深入揭示因果机制,而非对因果效应进行假设检验。本文选择的案例是北京市 D 街道“接诉即办”改革实践。区别于其他城市的 12345 市民热线运行模式,北京市接诉即办改革背景下的 12345 热线已化身为基层社会治理的主要抓手,并获得了异乎寻常的政治注意力。2021 年,北京市出台《北京市接诉即办工作条例》,标志着接诉即办工作纳入法治轨道,进而构建起一种制度性的高压治理情境。而之所以选择 D 街道案例,理由有二:一是案例的典型性。该街道位于核心城区,人员与社区构成多元,流动人口较多,社会诉求多种多样且数量较多,面临着超负荷的治理压力。这与当前超大城市基层治理的普遍困境高度契合。对此,D 街道采取多种治理策略,实现了接诉即办绩效的显著提升。2021 年 D 街道诉求量约 7800 件,2022 年由于疫情影响诉求量攀升至近 12000 件,2023 年 D 街道诉求量回落至 5800 件左右。进入 2024 年,诉求量每月平均不超过 400 件^①,整体呈现

^① 数据来源:内部文件。

出居民诉求递减趋势,万人诉求比得到较为明显的改善。同时,这些有关回应的举措较为平实可行,学习成本较低,核心在于回应思路的转变,具备一定的可复制性。二是相关资料的丰富性。笔者对相关主管单位、D街道相关负责人、具体诉求承办人员及社区书记进行了多轮结构式和非结构式访谈,获取了D街道的政府内部文件,并对该街道的基层治理进展进行了长期追踪。这些资料构成了本案例较为坚实的“资料三角”。基于学术伦理要求,文中出现的地名和人名等相关信息均已作匿名处理。

(一) 制度性压力情境下高强度回应及其服务泛化

2019年,北京市在前期“街乡吹哨、部门报到”基础上推出了“接诉即办”这一重要改革。具体而言,就是将以以往分布在不同条线的60余条政务服务专线的职能整合至统一的12345市民热线,并接入16个区、343个街乡镇和65家市直部门。市民热线服务中心统一接收公众诉求、形成派单,派发至对应的基层政府和职能部门,承办单位需在规定时间内完成办理。其中,基层政府承担了一半以上的诉求量。热线中心会在规定时间内对诉求人展开回访,了解诉求的回应情况,形成响应率、解决率和满意率三项核心评价指标。同时,市级政府会定期对承办单位开展基于排名制的绩效考核,通过高频次的书记点评会和调度会将压力实时传递下去。因此,接诉即办成为了基层政府的中心工作。数据显示,2024年12345热线共受理诉求2419.5万件^①,这意味着当年平均每一位市民都有过求助接诉即办的经历。

在此背景下,D街道与北京市其他街道一样都深度卷入这场中心化、政治化的政府回应工作中,24小时轮轴转、承办公单。这些多元细碎的居民诉求使得D街道工作人员疲于奔命,频密繁重的考核更是让D街道干部非常紧张。“做不好一件你都干出100名,两件你就垫底,全市343个街镇,如果街道有两个未解决不满意,可能就300多名了”(访谈记录JD0704)^②。在这种制度压力下,12345热线成为了不少居民的“许愿池”,其事务边界泛化,居民诉求被无节制地发包、形成治理任务下沉至基层。基层人员不得不好声好气地向居民妥协,许多本属于社区自治乃至家庭责任的事务也被一一办理。而且,D街道为提升满意率,会通过文书剔除机制等进行规范回应和形式化回应,甚至还会通过干部个人力量(如个人帮助居民弥补小额经济损失)平息诉求。在诉求办理过程中,基层人员也要经常与居民斗智斗勇,想尽办法让居民“满意”。社区书记如果把握不准居民是否真正满意(担心居民可能出于情面表面答应,而在后续回访中矢口否认),还会向街道及时反馈,由街道再次介入询问,尽量确保万无一失。对此,相关负责人也非常无奈:“有些政策边界稍微一模糊就容易培养巨婴,起到一个反作用,最终要反噬这个政策。”(访谈记录JD0704)

① 数据来源:《2024年北京12345市民服务热线年度数据分析报告》,具体参见<https://www.beijing.gov.cn/hudong/jpzt/2024ndsibg/index.html>。

② 本文的编码原则为“层级+日期”,其中街道编码为JD,社区编码为SQ。

(二) D 街道有效回应的行动策略

政府回应依赖于政民互动的过程及发生场域,塑造出形式多样的回应行为(孙斐,2012)。在上述高强度回应和压力型情境下,D 街道通过形式化回应、共谋和避责等方式制造满意率以取得竞争优势。但同时,笔者通过长期田野观察也发现,D 街道并未一味迁就各类诉求。究其原因,一方面,社会诉求数量众多、内容繁杂;另一方面,接诉即办的常态化运作要求这些诉求必须得到回应,而单纯的回应工作会给 D 街道及其下辖社区带来巨大负担和压力。办理人员多次向笔者表示,对待诉求需具备掌控感,要积极吸附并主动拉长回应的过程,关注问题背后的根源,通过破解根源问题而非仅解决某个诉求本身以降低诉求发生概率。以下四种行动策略取得了一定的治理成效。

1. “服务优化”(高公共性+高合理性诉求)

高公共性且高合理性诉求一般直指某些基层服务供给的缺失。服务优化正是针对这部分社会诉求所作出的资源优化配置及基层服务再生产,从而缓解科层组织专业化生产的视野盲区与路径依赖导致的服务供给可及性不足、公平性不佳等问题(曹海军和王丽娟,2025)。D 街道的 XK 小区有 6 栋住宅,涉及两家居委会、三家物业楼,以及央产、回迁、军产和商品等多种产权类型,居民以往都是通过向物业买电而没有接入国家电网,经常电话反映由于欠费半夜停电,但由于产权混乱,居民都不愿意自主牵头,管理单位更是各扫门前雪。接到多次投诉后,D 街道认为该诉求符合这些异质性群体的共同利益且较为合理,于是投入 40 万元资金将所有楼表改造升级,直接接入国家电网,居民可自行在手机上购电,此举受到了居民用户的广泛好评。自此,购电类诉求大幅减少。这些诉求还包括公园改造、社区健身器材的丰富完善、公共晾衣器具的增设、社区外卖公约的调适修改等。上述诉求并非完全是公共服务供给的盲点,因为有些诉求早已有之,许多是因为基层缺乏意愿或相关资源而没有动力解决。接诉即办塑造了强大的政治压力,为基层政府解决诉求提供了政治动力,以及通过吹哨报到机制向上协调资源的合法性。“我们都是事先及时发现及时解决,看到描述性倾向性,或者我们觉得这个问题,老百姓会关注或影响他们集体生活,你就别等他真曝出来,你瞅他曝出来再解决,人再打电话要投诉你就很被动。你提前解决老百姓的问题,甚至让居民感受不到你刻意的那种服务,都是做于日常、化于无形。”(访谈记录 JD0704)服务供给是基层政府的核心职能,基于居民诉求的服务优化能够在精准掌握居民的公共需求基础上推动合作生产,从而减少由基层公共服务供给缺失引发的居民诉求。

2. “实质解决”(低公共性+高合理性诉求)

实质解决是对居民真正的民生所需加以实质性落实与解决,但并不意味着所有诉求都较容易办理,也需调动一定的资源。D 街道主要通过以下两种方式落实:一是建立社区专员制度。街道职能科室的负责人担任专员嵌入社区,日常巡视、关注社

区动态,并公布自身联系方式,从而切实实现直接面向居民。而且,社区专员能够联结到更高层次的资源,获得相应的人力和物力,协同办理居民诉求。一位社区书记表示,“我们有两个专员,一个是执法队的,一个是司法所的,遇到拆违建的问题,可以直接找我们的专员,利用专员的力量”(访谈记录 SQ0725)。二是召开每日调度会。通过街道主要领导每日调度的方式协调各方资源,共同解决居民的疑难杂症,领导对诉求的解决直接拍板决定,实时传递出政治势能,推动各个职能部门有所作为,真正满足这类个体所需。“调度是一种形式,是一个途径,它是推动工作向前发展或者使老百姓的问题能够有效解决的一个抓手。”(访谈记录 JD0704)实质解决居民诉求有效加强了干群联系与互信,提升了居民的幸福感和获得感。建立起良好干群互动关系的居民也更愿意遇到问题直接找社区和街道,而非向上反映。

3. “情感安抚”(低公共性+低合理性诉求)

低公共性且低合理性诉求通常是居民的情绪宣泄行为。情感安抚是针对这部分诉求通过情感治理的方式消除居民蕴藏的怨气和潜在冲突。随着接诉即办机制的持续运转,12345 市民热线已成为不少居民的“出气热线”,居民通过该热线表达其对基层治理工作和周边生活日常的不满。对此,D 街道高度重视,强调通过领导见面凸显重视程度、排查和划分重点人群等方式开展群众工作,借助晓之以理、动之以情的情理治理博取居民情感认同,营造良好社区氛围,积极疏导民众情绪。“可能这个事没有解决,但是居民就给了个满意评价,为什么?因为他认可你的工作,他认可你这个人也行,但是这种案例太多了,可能不是说你帮他解决问题了,你帮他把气捋顺了,也可能这个事就解决了”(访谈记录 SQ0725)。例如,外卖员常因为无法进入社区和物业保安发生冲突,街道对此表示非常理解和共情,愿意抽出时间和他们交流、疏导情绪,当事人表示理解后也大多不再拨打热线电话。笔者还了解到,许多诉求往往顾左右而言他,而情感安抚还能够进一步挖掘诉求背后的“隐情”,从而及早介入、主动化解。“你得保持密切黏性,居民打电话提了诉求,你面都不见,你怎么知道这个人具体有没有其他隐情?”(访谈记录 JD0704)维护基层社会和谐稳定是基层治理的一项重要工作,情感安抚通过消除居民的“怨气”,尽可能地降低基层社会运行的潜在风险,化解社会矛盾与冲突,推动居民理解和认同基层工作,减少了某些特定人群和群众不了解、不认同基层工作而带来的重复性诉求。

4. “下沉议事”(高公共性+低合理性诉求)

高公共性且低合理性居民诉求反映了一定范围内或群体性的居民公共利益,但不符合现实条件。下沉议事是指将这部分诉求下沉到社区场域,以协商议事和政府部门在场的方式加以讨论。XG 小区的老旧小区改造引发了周边 HK 小区居民的不满,居民纷纷拨打 12345 热线,认为当前自身小区也老化严重,需要进行改造修缮。社区居委会对此开展工作并作出了说明,但当地居民并不买账,“现在人越来越较真,有时候人家就觉得你是来糊弄我们的”(访谈记录 JD0706)。有研究发现,在普通人眼里政府具有高道德性,社区作为“社会上的人和事”意味着不正规和不可靠

(项飏,2010)。因此,居民多认为协商议事是走走过场,参与程度比较低。D 街道借此协同社区组织了协商议事会,引入专业职能部门,动员中青年群体参与,并耐心地对其作出专业的政策解释,从而打消了居民的疑虑,减少了此类重复诉求。笔者了解到,D 街道还主动将此事上报给相关城市规划部门,积极为 HK 小区争取相关政策支持与利益。“我们得跟他解释什么样的小区能列入项目库,一个是程序,一个是时长,我们解释归解释,也得着手做这个工作了,比如说集中反映,我们也在做,跟建委和区里边进行报备。”(访谈记录 JD0704)下沉议事不仅解决了这类诉求,还借此推动了城市社区居民自治的运转,强化了居民的社区联结与信任,修复了社会资本,将以往死气沉沉和老龄化严重的形式化协商议事打造成为真正解决居民集体心结、回应利益关切的平台,此类诉求也由此大幅减少。这与之前学者认为政府回应会带来社会挤出效应的观点存在差异,基层政府在这种回应诉求中能够借机推动社会机制的修复与完善。

五、转化式回应： 超大城市基层政府有效回应的一种理论解释推导

基层治理研究应以寻求因果解释性知识为使命,探寻基层治理的“一般原理”(王诗宗和杨帆,2022)。因此,值得进一步追问的是:为什么案例中超大城市基层政府能够根据“公共性-合理性”不同属性类型的诉求交互,实现一定的有效回应?学界需对此作出理论阐述。本文尝试推论出一种“转化式回应”的新解释。这种回应模式一定程度上超越了事本主义的逻辑,推动了较为长效的治理回应。

(一)“转化式回应”的理论概念与原理

古典的组织理论认为,组织受理性人假设支配,是高度结构化、机械且封闭的系统,而外部环境是给定的变量。随着组织理论的进一步发展,开放系统视角的组织理论将组织视为参与者之间不断变化的、相互联系且相互依赖的活动体系。组织存续与发展深深嵌入并受制于周遭环境,同时也对外界环境产生能动影响。组织与环境进行资源交换,更在环境的塑造下不断演进,展现出高度的适应性与灵活性。总而言之,环境是组织系统维系自身的能力、形成系统差异性和多样性的根源。超大城市基层政府既是一个理性组织,也是一个与环境时刻发生交互的开放系统。基于此,本文提出一种“转化式回应”的理论框架(图 2)。“转化”指事物从一种形态或性质转变为另一种形态或性质的过程。转化式回应是指理性的超大城市基层政府将个体或群体的多元诉求这一环境要素转化为基层组织运作和治理生态所需能量的能动过程。

转化式回应运作的原理主要由以下两个部分构成。第一,外部规模化的居民诉求被建构为一种意义系统,基层政府组织能够在其中挖掘出多层次意义。环境是组

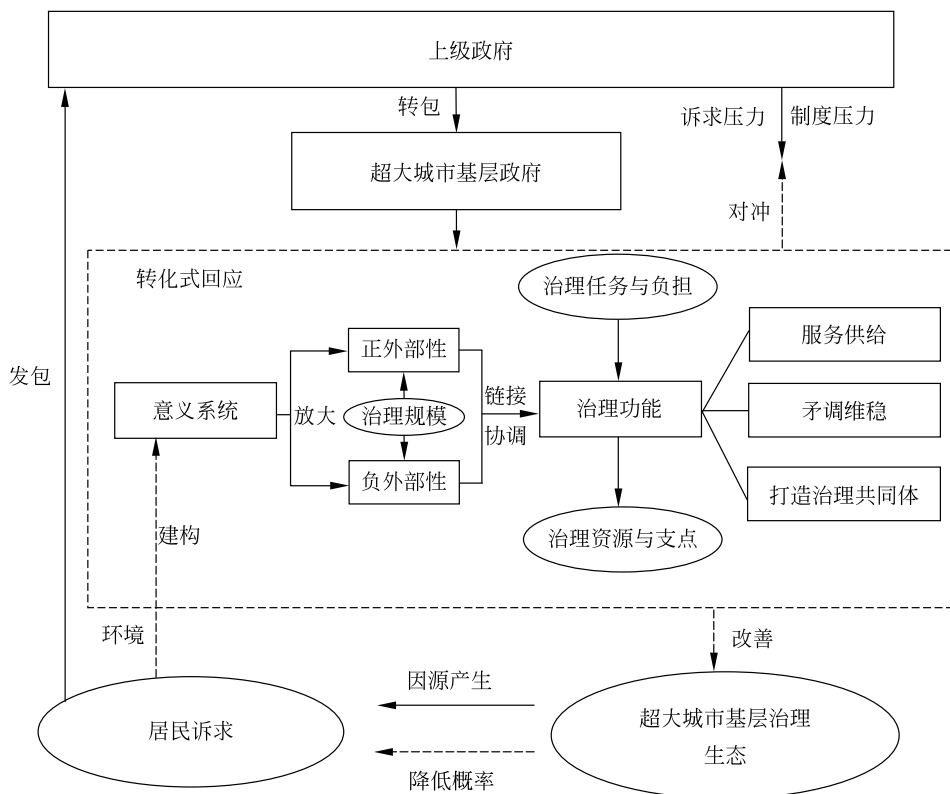


图2 超大城市基层治理的“转化式回应”理论框架

资料来源:作者自制。

织成员的意义之源(斯科特,2020),作为复杂社会环境运行的体现,多元异构的规模化居民诉求会影响超大城市基层政府组织行为的选择及其效用。具体来说,居民诉求为基层政府组织提供了正向或负向两种能量。在经济学中,外部性(externality)是指一主体给另一主体带来的收益(正外部性)或损失(负外部性),而后者对该收益或损失的产生并无选择权。同时,超大城市独特的治理规模加剧了这种外部效应,并决定了治理工作的开展方向和推进路径(韩志明,2021),这使得基层政府对于这种意义的反应或反馈是有边际效用的,值得为之付出努力。前文中根据属性构建的类型化诉求,一方面,居民诉求内部蕴含了许多正向反馈,比如服务供给不足的盲点、政民联系的不足等,这些都可为基层治理系统注入合理因子;另一方面,其也蕴含了许多负外部性,比如难以短期处置的社会冲突与风险点、集聚的“怨气”。如果采取形式回应或象征性回复,诉求中的负外部性仍会继续以重复诉求的方式扰动正常回应工作,甚至可能带来更大的危害。居民诉求可能只存在正外部性,也可能只存在负外部性(比如某些以情感安抚为主的个体化诉求),甚至可能两者兼具,但都需要基层政府将回应工作作为一种放大诉求正面外部效应和降低负面外部效应的持续互动过程,而非单纯的即时工作。需要指出的是,由于组织理性的有限性,基层政府

对于诉求的正负外部性并非完全能够精准识别、判断和挖掘。

第二,将诉求办理与多重治理功能相联结,修复基层治理生态。随着国家治理目标的渐进转型和社会治理重心的下沉,基层治理已成为协调社会发展和秩序之间内在张力的主要场域(冯仕政,2021)。在此背景下,基层政府承担着服务供给、矛盾协调维稳和打造治理共同体等多重治理职能。而居民诉求的产生往往与超大城市社会快速转型中的治理功能欠缺和生态不完善紧密相关。理性的超大城市基层政府组织通过建构和挖掘社会诉求环境的意义系统,借力打力,通过政民互动、合作生产、情感治理和自治修复等一系列手段,统筹协调其他治理工作,使之从治理负荷与任务转化为基层治理资源与支点等合理要素乃至积极要素。比如 D 街道利用高公共性和合理性诉求中蕴藏的服务供给不足的信号,吸纳居民诉求的合理想法和资源,推动了基层公共服务合作生产,减少了因服务供给不足引发诉求的可能性。又如,通过情感安抚等方式降低社会风险,针对难以化解的矛盾冲突专门设立“一站式”矛盾纠纷调解中心,针对特殊诉求在特定场域定点蹲守解决,强化各类特殊人群服务管理等,从而遏制了诉求的进一步升级。总之,转化式回应能够优化诉求源头、提升基层组织绩效,减少居民在基层治理和日常生活中遇到问题和产生诉求的可能性,从而缓解了诉求压力,对冲了制度压力。同时一举两得的是,转化式回应与超大城市基层治理的其他工作实现了良好承接与协同,而非之前学者们普遍认为的回应性工作会挤压其他基层治理工作。这正是超大城市基层政府回应工作从事倍功半到事半功倍的关键所在。

(二) 事本主义逻辑及其治理超越

基于事本主义的回应是一种以“解决问题”为导向的线性治理逻辑(汪仲启,2022),表现为裁决性强于对话性、重释因而少疏解(李慧龙和于君博,2019)。某种意义上,在接诉即办改革的推动下,政府科层体系成为了以即时解决居民事务为中心的组织体系,聚焦于实时解决居民的各类诉求。然而,这种情形在一般城市中或许能够得到持久实现。因为一般城市的基层人口体量较小且流动性较弱,社会团结程度较高,基层政府回应负担不重且诉求较易得到处理。此时的事本主义可能是积极正向的;而事实证明,在超大城市巨量的人口规模、快速的人口流动与“强连接-弱组织”的基层社会形态条件下(冯仕政,2021),短期内或许通过高压态势和制度惯性能够实现海量居民诉求的快速响应,但长期来看,由于行政成本投入过高而很难持续。实践证明,在转化式回应中,以往被视为基层治理任务与负担的居民诉求,也能以信号、信息和抓手等方式成为基层治理的资源和支点。诉求源于居民生活世界,也能反作用于日常的生活治理。反之,若忽视居民诉求的外部性,无视其多维意义,一味追求单纯的短平快回应或带有逃避心态的形式回应,则会加剧基层治理中的物理和精神负担,陷入事本主义的苦海无法自拔,进而难以真正构建起有效且可持续的回应机制。回应工作只“埋头做事”而未将其转化为基层治理的积极要素,这种事本主义也从侧面解释了诸多超大城市基层政府“忙而无功”的深层次原因。

因此,基于回应强度的主流理论解释最大的问题在于忽视了超大城市基层社会治理的复杂性和能动性。而根据转化式回应的实践逻辑,接诉即办能够为基层政府呈现出自身周边环境的复杂性,为其介入提供条件,因此,接诉即办成为基层政府改进组织运行、优化治理生态的一面“镜子”,而非仅仅是一个即时办理诉求的“窗口”。由此,借助接诉即办改善基层治理生态才是破题关键,唯有如此才能真正实现“小事不出社区”,推动接诉即办从短期主义向长期主义转变,而非废止该机制回归以往的常态回应或继续保持高强度回应。D街道也认为接诉即办不仅是一种简单的答复工作,更是对整体社会治理环境的检验。“接诉即办是考验干部的一个重要途径,你这个工作干得好不好,你的基层治理好不好,不用听你汇报,我看你接诉即办成绩,基本上我都能判断出个大概。如果说你接诉即办一直靠后,你能说你这个社会治理好吗?老百姓的问题诉求你都解决不了,老百姓的意见那么大,他不满意,你能说你这个社会治理做得好吗?为民服务做得到位吗?”(访谈记录 JD0704)

六、研究结论与讨论

(一) 主要结论

提升基层政府回应性是超大城市治理的重要内容,有助于打造以个体生活福祉为核心的服务型政府。近年来,以12345市民热线为牵引的接诉即办无疑是其中最受关注的改革模式,但多地在实践过程中却普遍出现了“忙而无功”“事倍功半”的结构性困境。理论界主要将其解释为上级制造回应强度的增强或减弱,从而导致基层政府陷入进退两难的尴尬境地。本文将居民诉求属性纳入基层政府回应性的研究视野,探究了在超大城市治理情境下基层政府有效回应诉求的行动策略,并尝试推导出一种新的理论解释。在高度模糊化、规模化和个体化的超大城市基层治理情境中,基层政府能够因诉而行、精准施策。诉求属性是影响基层政府回应行为的重要变量,根据公共性和合理性的交互分化出服务优化、实质解决、情感安抚和下沉议事四种有效回应策略。实现有效回应的关键在于超越事本主义的“转化式回应”。转化式回应是指超大城市基层政府将个体或群体的多元诉求要素转化为基层组织运作和治理生态所需能量的能动过程。其基本原理是,作为与环境时刻交互的开放系统,理性的基层政府组织将属地规模化的居民诉求视为一个可强化诉求的正外部性并降低负外部性的多层次意义系统,通过将诉求办理与多重基础治理功能相链接,使之从治理负荷与任务转化为基层治理资源与支点等积极要素,修复基层治理生态。在这个层面上,遵循事本主义而缺乏转化式回应可能是超大城市基层治理“事倍功半”的一种深层次原因。

(二) 政策建议

在现实中,以接诉即办为代表的提升基层政府回应性的实践仍在不断探索完善

中。为进一步提升基层政府回应的有效性,缓解基层政府资源短缺与居民诉求的多元性、复杂性及无限性之间的张力,本文认为未来应主要从以下两个方面予以改进。

第一,上级政府做好诉求分流,优化诉求结构。上级政府不应无视诉求规模、不合理诉求对基层造成的负面影响。要从端口处对居民诉求进行精准分析、筛选和拦截,将真正需要且能够办理的诉求下沉到基层。可考虑对历年诉求及其办理情况进行大数据分析,设计一套科学的居民诉求判断体系,通过算法训练,利用人工智能对居民诉求加以分析,明确接诉即办的回应边界。在优化考核指标上,可动态完善评价体系,充分考量各街道的辖区人口、面积、治理难度等,降低满意率的考核权重。当然,一定范围与程度的制度压力是必要的,能够有效遏制基层政府对居民诉求回应的惰政和庸政行为。

第二,基层政府做好诉求转化,改善基层治理生态。居民诉求下沉到基层,最重要的并非有一办一、就事论事,而是摆脱对诉求的麻烦感与负担心态,充分发挥能动性和创造性,因时因地因事将其转化为基层治理的积极因素,持续改善基层治理生态。建议基层政府主动对辖区内的居民诉求进行定期整体分析研判和动态监测,挖掘诉求背后隐藏的地方性规律和知识,汲取诉求中的强合理性和强公共性等要素,推动治理模式从被动响应向主动治理转变,使国家治理的制度优势系统性地持续转化为治理效能,构建富有活力和效率的超大城市新型基层社会治理体系。

(三) 研究贡献与局限

本文的研究贡献主要有三点。第一,本文关注到以往学界长期忽视的居民诉求属性要素及其对基层政府回应过程的复杂影响,构建出一个“诉求属性-行动策略”的类型学分析框架;第二,在回应强度的增减解释之外,本文关于“转化式回应”的原创性理论阐述,提供了一种新的解释逻辑,丰富了当前我国基层政府回应性的基础理论体系;第三,本文围绕诉求属性所进行的转化式回应模式为我国基层政府回应工作带来重要启示,为接诉即办从短期主义走向长期主义贡献了一种切实可行的行动路径。

然而,本文也存在一些研究局限。第一,由于是个案研究,研究结论的外部效度可能有所弱化,仍需更多案例佐证;第二,相关理论要素还有进一步深化的空间,比如转化式回应与基层自主性之间关系问题还需更为细致的探讨,未来笔者也将继续探索。

参考文献

安永军. 2022. 应用强度: 技术治理效率悖论的一种新解释——基于 B 市“12345”热线的实践分析[J]. 探索, (1): 149-162.

An Y J. 2022. Application intensity: A new explanation of the paradox of technical governance efficiency—An empirical analysis of the “12345” hotline[J]. Probe, (1):

- 149-162. (in Chinese)
- 曹海军, 王丽娟. 2025. 主动治理: 未诉先办的内在逻辑与运行机理[J]. 北京行政学院学报, (1): 84-93.
- Cao H J, Wang L J. 2025. Proactive governance: The internal logic and operational mechanism of “pre-processing before public complaints” [J]. Journal of Beijing Administration Institute, (1): 84-93. (in Chinese)
- 冯川. 2021. 公众满意率考核与回应性治理悖论——基于 12345 政府服务热线乡村实践的考察[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 35(4): 37-46.
- Feng C. 2021. Public satisfaction rate assessment and the paradox of responsive governance: Investigation on practical experience of 12345 government service hotline in rural areas[J]. Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Science Edition), 35(4): 37-46. (in Chinese)
- 冯仕政. 2021. 社会治理与公共生活: 从连结到团结[J]. 社会学研究, 36(1): 1-22, 226.
- Feng S Z. 2021. Social governance and public life: From connection to solidarity[J]. Sociological Studies, 36(1): 1-22, 226. (in Chinese)
- 郭跃, 邓仪正, 付雪聪. 2023. “宏大叙事”与“切身利益”: 政策接受度的多层次比较分析[J]. 公共行政评论, 16(5): 67-85, 197.
- Guo Y, Deng Y Z, Fu X C. 2023. “Grand narrative” and “personal interest”: A multi-level comparative analysis of policy acceptance [J]. Journal of Public Administration, 16(5): 67-85, 197. (in Chinese)
- 韩志明. 2021. 规模焦虑与简约治理——大国治理历史与现实的理论考察[J]. 中山大学学报(社会科学版), 61(4): 183-193.
- Han Z M. 2021. Scale Anxiety and simple governance: A theoretical investigation into the history and reality of great power governance [J]. Journal of Sun Yat-Sen University (Social Science Edition), 61(4): 183-193. (in Chinese)
- 何成祥, 孔繁斌. 2022. “接诉即办”场域中政府的多重压力及其有效回应[J]. 北京社会科学, (12): 21-30.
- He C X, Kong F B. 2022. The multiple pressures of the government and its effective response in the field of swift response to public complaints[J]. Social Sciences of Beijing, (12): 21-30. (in Chinese)
- 雷望红. 2018. 被围困的社会: 国家基层治理中主体互动与服务异化——来自江苏省 N 市 L 区 12345 政府热线的乡村实践经验[J]. 公共管理学报, 15(2): 43-55, 155.
- Lei W H. 2018. The besieged society: The main body interaction and service alienation in the national grassroots governance—From country experiences of 12345 government hotline [J]. Journal of Public Management, 15(2): 43-55, 155. (in Chinese)
- 李锋, 马亮. 2021. 领导重视与数字政府回应力——基于双重差分与合成控制法的实证

- 分析[J]. 公共管理评论, 3(1): 68-90.
- Li F, Ma L. 2021. Leadership attention and responsiveness to digital government: An empirical analysis based on the difference-in-differences and synthetic control methods [J]. *China Public Administration Review*, 3(1): 68-90. (in Chinese)
- 李慧龙, 于君博. 2019. 数字政府治理的回应性陷阱——基于东三省“地方领导留言板”的考察[J]. 电子政务, (3): 72-87.
- Li H L, Yu J B. 2019. The responsiveness trap in digital government governance: An investigation based on the “local leaders message board” in Northeast China [J]. *E-Government*, (3): 72-87. (in Chinese)
- 李文钊. 2023. 从“接诉即办”透视中国基层之治——基于北京样板的国家治理现代化逻辑阐释[J]. 中国行政管理, (6): 34-41.
- Li W Z. 2023. From “receiving and handling complaints immediately” to the primary-level governance of China—Logical interpretation of state governance modernization based on Beijing experience[J]. *Chinese Public Administration*, (6): 34-41. (in Chinese)
- 李友梅, 肖瑛, 黄晓春. 2012. 当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J]. 中国社会科学, (4): 125-139, 207.
- Li Y M, Xiao Y, Huang X C. 2012. The “publicity” dilemma in the social construction of contemporary China and how it can be transcended[J]. *Social Sciences in China*, (4): 125-139, 207. (in Chinese)
- 陆铭. 2016. 大国大城: 当代中国的统一发展与平衡[M]. 上海: 上海人民出版社.
- Lu M. 2016. Great nation needs bigger city[M]. Shanghai: Shanghai People’s Publishing House. (in Chinese)
- 吕德文. 2024. 生活治理与国家治理新秩序[J]. 开放时代, (3): 153-166, 9.
- Lyu D W. 2024. Livelihood management and the new order of state governance[J]. *Open Times*, (3): 153-166, 9. (in Chinese)
- 马克斯·韦伯. 2005. 韦伯作品集Ⅶ: 社会学的基本概念[M]. 顾忠华, 译. 桂林: 广西师范大学出版社.
- Weber M. 2005. Basic concepts in sociology [M]. Gu Z H, trans. Guilin: Guangxi Normal University Press. (trans. into Chinese)
- 梅赐琪, 李舒敏. 2024. 文书再造: 当科层制铁笼扩张踢到专业能力铁板[J]. 中国行政管理, 40(5): 109-118.
- Mei C Q, Li S M. 2024. The reverse flow of documents: When the iron cage of bureaucracy encounters the iron wall of professional skills [J]. *Chinese Public Administration*, 40(5): 109-118. (in Chinese)
- 孟凡坤. 2024. 超大城市社区治理复合化建构的“进阶适配”机制——基于 G 街道“接诉即办”的案例研究[J]. 中国行政管理, 40(12): 57-67.
- Meng F K. 2024. The “advanced adaptation” mechanism of complex construction of

- community governance in megacities—A case study based on the “handling complaints immediately” policy of G street[J]. *Chinese Public Administration*, 40(12): 57-67. (in Chinese)
- 孟天广, 李锋. 2015. 网络空间的政治互动: 公民诉求与政府回应性——基于全国性网络问政平台的大数据分析[J]. *清华大学学报(哲学社会科学版)*, 30(3): 17-29.
- Meng T G, Li F. 2015. Political interaction in cyberspace: Citizen demands and government responsiveness—Big data analysis based on a national online political inquiry platform[J]. *Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences)*, 30(3): 17-29. (in Chinese)
- 彭勃, 杨铭奕. 2023. 问题倒逼与平台驱动: 超大城市治理重心下沉的两条路径[J]. *理论与改革*, (3): 79-93.
- Peng B, Yang M Y. 2023. Problem-driven and platform-driven: Two paths for sinking the focus of super-large city governance[J]. *Theory and Reform*, (3): 79-93. (in Chinese)
- 秦川申, 张弘力. 2023. 市民服务热线中的政府回应: 以上海市 X 区为例[J]. *上海交通大学学报(哲学社会科学版)*, 31(9): 112-125, 151.
- Qin C S, Zhang H L. 2023. Government response in public service hotline: Taking X district of Shanghai as an example [J]. *Journal of Shanghai Jiaotong University (Philosophy and Social Sciences)*, 31(9): 112-125, 151. (in Chinese)
- 仇叶. 2020. 基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决[J]. *中国行政管理*, (11): 32-40.
- Qiu Y. 2020. The dilemma and way out of service generalization at community-level service-oriented government [J]. *Chinese Public Administration*, (11): 32-40. (in Chinese)
- 孙斐. 2022. 政府形式回应是无奈之举还是必要手段: 一个整合性归因模型[J]. *上海行政学院学报*, 23(1): 28-41.
- Sun F. 2022. Is government formalized response an act of desperation or a necessity: An integrated attribution model [J]. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 23(1): 28-41. (in Chinese)
- 孙小逸. 2024. 从单一结果导向到“过程—结果”导向: 政府回应公众诉求的特征分析与路径优化[J]. *南京社会科学*, (1): 65-74.
- Sun X Y. 2024. From result-oriented to process-result-oriented government response: Characteristic analysis and path to realization [J]. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (1): 65-74. (in Chinese)
- 田先红. 2022. 问责何以导致避责: 技术治理中的责任运行机制研究——以 12345 市民服务热线的基层实践为分析对象[J]. *理论与改革*, (6): 80-95.
- Tian X H. 2022. How accountability leads to blame avoidance: Research on responsibility mechanism in technology governance [J]. *Theory and Reform*, (6): 80-95. (in Chinese)

- W. 理查德·斯科特. 2020. 制度与组织——思想观念、利益偏好与身份认同[M]. 姚伟, 等译. 4 版. 北京: 中国人民大学出版社.
- Scott W. R. 2020. Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities[M]. Yao W, et al., trans. 4th ed. Beijing: China Renmin University Press. (trans. into Chinese)
- 王诗宗, 杨帆. 2022. 基层治理研究: 当下反思、必要共识及未来想象[J]. 学术月刊, 54(7): 80-92.
- Wang S Z, Yang F. 2022. Grassroots governance research: Reflections, consensus and prospects[J]. Academic Monthly, 54(7): 80-92. (in Chinese)
- 王亚华, 毛恩慧. 2021. 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, (11): 2-11.
- Wang Y H, Mao E H. 2021. Institutional analysis and theoretical enlightenment of innovation in urban grassroots governance—Taking Beijing’s “handle complaints immediately” as an example[J]. E-Government, (11): 2-11. (in Chinese)
- 汪仲启. 2022. 指派责任制: 回应性政府建构的一种有效机制[J]. 学术月刊, 54(11): 84-95, 120.
- Wang Z Q. 2022. Dispatched responsibility: An effective mechanism of responsive government construction[J]. Academic Monthly, 54(11): 84-95, 120. (in Chinese)
- 吴晓林. 2021. 特大城市社会风险的形势研判与韧性治理[J]. 人民论坛, (35): 56-58.
- Wu X L. 2021. Analysis of social risk situations and resilience governance in megacities [J]. People’s Tribune, (35): 56-58. (in Chinese)
- 项飏. 2010. 普通人的“国家”理论[J]. 开放时代, (10): 117-132.
- Xiang B. 2010. A common people’s theory of the state in contemporary China[J]. Open Times, (10): 117-132. (in Chinese)
- 肖瑛. 2014. 从“国家与社会”到“制度与生活”: 中国社会变迁研究的视角转换[J]. 中国社会科学, (9): 88-104, 204-205.
- Xiao Y. 2014. From “state and society” to “institutions and life”: The changing perspective of research on social changes in China[J]. Social Sciences in China, (9): 88-104, 204-205. (in Chinese)
- 杨守涛. 2022. 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, (1): 105-111.
- Yang S T. 2022. The change of demand-service relation and the evolution of grass-roots governance—Passive Response, active response and their transcendence[J]. Chinese Public Administration, (1): 105-111. (in Chinese)
- 姚东旻, 崔琳, 张鹏远, 等. 2021. 中国政府治理模式的选择与转换: 一个正式模型[J]. 社会, 41(6): 41-74.
- Yao D M, Cui L, Zhang P Y, et al. 2021. Choice and transformation of China’s

- governance modes: A formal model[J]. *Society*, 41(6): 41-74. (in Chinese)
- 张楠迪扬, 郑旭扬, 赵乾翔. 2023. 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[J]. *中国行政管理*, (3): 68-78.
- Zhang N D Y, Zheng X Y, Zhao Q X. 2023. Government responsiveness: An all-response' pattern of daily governance—An empirical study of local government hotline appeals using latent dirichlet allocation (LDA) [J]. *Chinese Public Administration*, (3): 68-78. (in Chinese)
- 赵金旭, 王宁, 孟天广. 2021. 链接市民与城市: 超大城市治理中的热线问政与政府回应——基于北京市 12345 政务热线大数据分析[J]. *电子政务*, (2): 2-14.
- Zhao J X, Wang N, Meng T G. 2021. Connecting citizens and cities: Hotline inquiries and government responses in megacities governance—Based on big data analysis of Beijing's 12345 government hotline[J]. *E-Government*, (2): 2-14. (in Chinese)
- 郑建君, 高妍春. 2024. 政府回应性、政治支持与政治参与的影响关系——基于济世兴邦政治价值观的调节分析[J]. *厦门大学学报(哲学社会科学版)*, 74(2): 37-48.
- Zheng J J, Gao Y C. 2024. The influential relationship between government responsiveness, political support, and political participation: A moderating analysis based on the political values of “benefiting the people and revitalizing the country”[J]. *Journal of Xiamen University (Arts & Social Sciences)*, 74(2): 37-48. (in Chinese)
- Chen T, Liang Z H, Yi H T, et al. 2023. Responsive e-government in China: A way of gaining public support[J]. *Government Information Quarterly*, 40(3): 101809.
- Ferland B. 2020. Government responsiveness under majoritarian and (within) proportional electoral systems[J]. *Government and Opposition*, 55(4): 595-616.
- Liu Y, Araral E, Wu J N. 2024. Policy responsiveness and its administrative organisation in China[J]. *Policy & Politics*, 52(3): 360-383.
- Ma X, Bao G X, VanLandingham G. 2023. Can regional decrees improve government responsiveness? An empirical study of leaders' directives and local government responses in China[J]. *International Public Management Journal*, 26(4): 528-547.
- Matland R E. 1995. Synthesizing the implementation literature: The Ambiguity-conflict model of policy implementation [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174.
- Rieselbach L N. 1975. People vs. government: The responsiveness of American institutions [M]. Bloomington: Indiana University Press: 274-299.
- Zhang Y L, Zhai W K, Li W Z. 2025. Performance ranking, span of control, and grassroots government responsiveness[J]. *Review of Policy Research*, 42(3): 607-628.

Transformation beyond Matter-of-factness: Action Strategies and Explanations for Effective Responses of Grassroots Governments in Megacities to Demands

MENG Fankun^{1,2}

(1. School of Public Administration, Renmin University of China;

2. Beijing Research Center for Reform of Swift Response to Public Complaints and Social Governance Innovation,
Renmin University of China)

Abstract: The governance of megacities is an important component of China's national governance. Improving the responsiveness of grassroots governments in megacities is conducive to building a service-oriented government centered on individual well-being. The "Swift Response to Public Complaints" mechanism, originating in Beijing, China's capital, is a significant reform innovation aimed at improving the responsiveness of grassroots governments—that is, efficiently responding to public demands—through the 12345 hotline. This reform has received high attention from the central government and has been promoted nationwide. However, with the nationwide rollout of the "Swift Response to Public Complaints" mechanism, driven by the 12345 citizen hotline, many local practices have faced a structural dilemma of being "busy but ineffective". The theoretical community has two competing research paths: "increasing" and "decreasing" the intensity of response, leading to a dilemma.

This paper introduces a typological analytical framework based on the attributes of demands, and examines the internal process of effective response by grassroots governments in megacities using a case study of D Street in Beijing. The results show that, based on the interaction of demands based on "publicness-rationality" grassroots governments differentiate into four action strategies: service optimization, substantive resolution, emotional reassurance, and decentralization of consultation.

This paper further derives a theoretical explanation of "transformative response": as an open system constantly interacting with its environment, rational grassroots government organizations view the large-scale public demands within their jurisdiction as a multi-layered system with positive and negative externalities. By linking the handling of these demands with multiple basic governance functions, they transform them from governance burdens and tasks into positive elements such as governance resources and leverage points, thereby restoring the grassroots governance ecosystem. This process ultimately reduces the likelihood of demands arising at their source, alleviates pressure from demands and offsets institutional pressure, and achieves coordination rather than suppression with

other governance efforts. This situation is more pronounced in the context of megacities. In this respect, a short-sighted, pragmatic response lacking transformative response may be a deep-seated reason for the “inefficient results” of grassroots governance in megacities.

Therefore, this paper suggests achieving a balanced response from two aspects: diversion from higher levels and transformation at the grassroots level. This paper's theoretical contributions include incorporating the attributes of demands into research on grassroots government responsiveness and proposing the theoretical concept of “transformational response”, thus enriching current theoretical work. Furthermore, this paper offers a practical action path for shifting government responsiveness from a short-term perspective to a long-term one.

Keywords: megacity grassroots governance; government responsiveness; swift response to public complaints; attributes of complaints; action strategies

投稿日期: 2025/2/10 送外审日期: 2025/2/19 首轮外审完成日期: 2025/3/16
录用日期: 2025/11/4 最终修回日期: 2026/4/3