

巴中市哲学社会科学规划项目

结项申请书

立 项 编 号 BZ25YB025

项 目 类 别 一般课题

项 目 名 称 “群众诉求大起底”：巴州区基层治理创新实践的逻辑与理论建构

项 目 负 责 人 罗福荣

所 在 单 位 中共巴中市巴州区宣传部

填 表 日 期 2025 年 10 月 20 日

巴中市社会科学界联合会 制
2025 年 3 月

声 明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权利，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是 否

成果是否涉密： 是 否

项目负责人（签字）

年 月 日

填 表 说 明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。
课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份 (A3 纸双面印制，中缝装订)，
并附最终成果打印稿 (正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，
其中一级标题 3 号方正黑体 -GBK，二级标题 3 号方正楷体 -GBK，三
级标题 3 号方正仿宋 -GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋 -GBK)。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申
报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申
报者可直接报送市社科联。

一、项目变更情况数据表

立项项目名称	“群众诉求大起底”：巴州区基层治理创新的实践逻辑与理论建构						
结项成果名称	“群众诉求大起底”：巴州区基层治理创新的实践逻辑与理论建构						
是否变更	否		变更的内容		无		
原计划成果形式			现成果形式				
原计划完成时间			实际完成时间				
项目负责人及参与人员变更情况							
原负责人	姓 名		性别		民族		出生日期
	所在单位			行政职务		专业职务	
	通讯地址				联系电话		
现负责人	姓 名		性别		民族		出生日期 年 月
	所在单位			行政职务		专业职务	
	通讯地址				联系电话		
原参与人员	姓 名	单 位		职 称	联系电话		

现 参 与 人 员	姓 名	单 位	职 称	联系电话

二、申请人所在单位审核意见

(审核事项:1. 成果有无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容; 2. 最终结果的内容质量是否符合预期研究目标。)

签 章

年 月 日

三、县(区)社科联意见

(审核事项:1. 成果有无意识形态问题; 2. 是否同意结项。)

单位(公章):

负责人签字:

年 月 日

四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题： 有 否

2.是否同意结项： 是 否

3.鉴定等级： 优秀 良好 合格

主审专家签字：

年 月 日

五、市社科联审核意见

单位(公章):

年 月 日

“群众诉求大起底”:巴州区基层治理创新的实践逻辑与理论建构

四川省巴中市巴州区位于四川盆地东北部，辖 22 个乡镇（街道），296 个村（社区），人口 71 万。作为巴中市中心主城区，因行政区划调整、城市扩张加速，问题楼盘、基础设施落后等治理难题随之而来。2021 年，新一届区委区政府认真落实习近平总书记关于坚持和发展新时代“枫桥经验”重要指示精神，积极践行“人民至上”理念，在城区创新开展“市民诉求大起底”活动。2022 年，在全区城乡推广“群众诉求大起底”工作模式，通过“主动捞、闭环管、长效治”三步法，构建起“全链条”诉求解决机制。截至 2024 年底，全区共打捞群众有效诉求 42265 个，化解 41862 件，办结率达 99.05%，信访总量、

纪检信访量、网络舆情量大幅下降，群众幸福感、安全感显著提升，平安巴州、法治巴州建设成果丰硕，相关经验被人民日报、中央电视台、四川电视台等多家主流媒体专题报道。

一、问题提出：基层治理的现实困境

作为巴中市委、市政府所在地，巴州区在城镇化快速发展进程中，同很多县（区）一样，积淀了诸多棘手问题，严重制约经济社会发展，社会矛盾进一步凸显。

（一）历史遗留问题繁多。自 2013 年以来，巴州区先后经历了 4 次较大的行政区划调整，人口、资源相对集中了，发展中的问题矛盾和债务也随之集中增加，部分项目也因各种原因出现问题，特别是问题楼盘存量大。2021 年梳理发现，需区级层面决策推动的难点问题项目有 30 个，重点问题项目达 32 个。这些历史遗留问题涉及经济、民生等多个领域，处理难度极大，长期困扰着社会经济发展。

（二）公共服务供需失衡。过去 30 年，巴州区主城区面积从 6.9 平方公里扩大到 30.15 平方公里，城市常住人口从 6 万人突破 42 万人，城镇化率达 64.91%。然而，交通拥挤、问题楼盘、秩序混乱等“城市病”愈发严重。乡镇行政区划调整后，服务半径变长，公共服务的质量和覆盖面一定时期难以满足群众需求，群众对改善公共服务的呼声日益强烈。

（三）信访矛盾突出。由于上述问题长期得不到有效解决，

巴州区信访总量常年居高不下，群众满意度较低。大量的信访诉求不仅增加了政府的工作压力，也反映出基层治理中存在的深层次矛盾，迫切需要探索新的治理模式来化解矛盾，提升基层治理水平。

二、理论框架：由“被动”到“主动”的转型

（一）诉求响应力：基层治理现代化的核心指标

基层治理的核心是为民。巴州区“群众诉求大起底”的实践，正是将“以人民为中心”的发展思想，具象化为可测量、可考核的“诉求响应力”，并将其确立为衡量治理现代化的核心指标。

其思想源流可追溯至“回应性政府”理论。该理论认为，现代政府的合法性不仅源于选举授权，更源于其对公民偏好和需求的持续回应。从公共行政学家古德诺的政治－行政二分法，到新公共管理运动倡导的“顾客导向”，再到治理理论强调的多元互动，“回应性”始终是公共行政的核心价值。

巴州实践将传统的“回应性”从一种价值理念，升华为一套可操作的治理能力体系——“诉求响应力”。它超越了被动等待民众上访的“应激式回应”，构建了一套主动感知、精准识别、高效满足民众需求的“前瞻性响应”系统。这不仅是对民众个体诉求的反馈，更是通过对海量诉求数据的分析，实现对公共政策和服务供给的系统性优化。

（二）“枫桥经验”的现代性转化

“枫桥经验”作为中国基层社会治理的瑰宝，其生命力在于与时俱进。巴州区的“大起底”并非对“枫桥经验”的简单复制，而是一场深刻的现代性转化与能动的升级。

坚持不变的“人民”底色，传承“依靠群众、预防纠纷、化解矛盾、维护稳定”的核心精神。始终坚持“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的治理目标，将矛盾和问题最大限度地化解在基层。

巴州实践实现了从“就地化解”到“源头发现”的延伸，从“依靠群众”到“赋能群众”的深化，从“经验主导”到“数据驱动”的升级。它为“枫桥经验”注入了新时代的“主动治理”内涵，可被定位为“能动型‘枫桥经验’”。

三、实践分析：“群众诉求大起底”的运作机制

（一）主动捞：不让小事变大事

在以往的基层治理中，群众反映问题的渠道单一且效率低下，群众“小诉求”常因“渠道不畅”“响应滞后”而累积成“大矛盾”。为解决这一“中梗阻”，2021年4月，巴州区创新开展“市民诉求大起底”行动，多渠道全面收集民生诉求，彻底让各类矛盾问题“浮出水面”。

1.整合资源搭建平台。为打破以往条块分割、权责不清的治理壁垒，巴州区创新构建“三级联动”工作体系。成立由区委书记、区长为双组长的“群众诉求大起底”领导小组，统筹协调全区资

源；探索“区委主导、纪委主督、政法主推、信访主抓、辖区主办”的工作模式，协调解决跨部门难题；构建区、乡、村三级实体化服务平台，区、乡镇（街道）、村（社区）分别成立群众诉求综合服务中心、快处中心（明确为副科级，核事业编制 5 个以上）和快处站，并与综治中心、法律援助中心等合署办公，实现诉求收集、分类、交办、督办全流程“一站式”办理，让群众诉求从“多头找”变为“一窗办”，平均办理时效缩短 40%，真正实现“小事不出村、大事不出镇、难事区级解”。

2. 多元方式收集诉求。为确保群众诉求“应采尽采”，巴州区构建起“线上+线下”的立体化收集体系。线上，开发“巴智慧社区”小程序，设置诉求大起底专栏，群众诉求“一键采集”；在社区服务中心、商超等公共场所设置二维码采集点，居民扫码即可实现诉求“一键提交”。线下，在居民小区设置“诉求收集箱”，定期开箱收集诉求；组织网格员开展“敲门行动”，采取“错时走访+夜访”模式，入户访谈；在大型商超、农贸市场设置流动采集点，现场发放问卷；依托“社情民意联系日”“我为群众办实事”“坝坝会”等活动载体，组织领导干部与群众面对面提需求、谈期望；区级领导带头针对老旧小区改造、交通拥堵等重点领域开展“解剖麻雀式”蹲点调研。在首次集中收集活动中，仅一个月时间，线下就走访市民 68907 户，采集诉求 13318 项，涵盖城市管理、民生保障、公共服务等各个方面，真正实现了“群众

声音无死角、诉求收集零遗漏”。

3. 精准甄别梳理分类。对收集到的诉求，巴州区构建了一套高效的分类甄别机制。首先由村（社区）“两委”干部、网格员组成初审小组，对收集的诉求进行第一轮筛选，重点剔除重复投诉、虚假信息等无效诉求，同步做好解释疏导工作。乡镇（街道）层面组建由信访、司法、综治等部门组成的复核专班，对初审通过的诉求进行二次研判，区分合理诉求、部分合理诉求和不合理诉求。通过“初审过滤—复核评估”甄别后，再将其分流至村（社区）、乡镇（街道）、区级部门等相关责任主体。

（二）闭环管：流程管控无死角

为确保群众诉求件件有回音、事事有着落，巴州区创新构建“责任链条+流程管控”双保险机制。形成了从定责、建账、化解到建档的全过程闭环管理。

1. 分级定责压实担子。按照“小事村（社区）办、难事乡镇（街道）担、大事区上管”的原则，明确村（社区）负责民生微事项即知即办，乡镇（街道）统筹解决区域性问题，区级部门牵头处置专业性难题。强化“一把手”负责制，将诉求化解质效纳入党政主要负责人年度述职“必答题”，实行“月排名、季考评、年总评”，考核结果与评优晋升直接挂钩。例如，针对城郊接合部道路“灯下黑”问题，由区党政联席会议做出三年攻坚化解方案；针对群众反映老旧小区管网问题，改造老旧小区 360 个，管网

问题全部得到整治。通过明确责任，杜绝了层层签转、推诿扯皮现象，真正实现诉求办理“件件有人管、事事有回音”。

2. 分层建账精细管理。动态建立区、乡、村三级台账，实行清单式管理，区级层面建立“总台账”，对全区诉求进行统一编码、分类标注；乡镇（街道）建立“分台账”，按村（社区）设置子目录，实行“一村一档”；村（社区）建立“微台账”，将诉求细化到具体网格和责任人。对村（社区）能解决的诉求由村（社区）建账处理；村（社区）无法解决的，移交乡镇（街道）建账；乡镇（街道）不能解决的，统一归口区信访局建账并分流处理；需市级部门协同解决的，报市信联办统筹协调。

3. 分类化解高效处置。构建“分类处置+专班攻坚”的精准化解体系。将群众诉求分为咨询类、建议类、求决类、投诉类，对咨询类诉求实行“即接即答”；建议类诉求纳入“民生智囊库”，**15**个工作日内反馈采纳情况；求决类诉求建立“一人一策”跟踪台账，**20**个工作日内办结并公示结果；投诉类诉求启动“纪检+信访”双督办模式，**30**个工作日内完成调查处理并公开答复。针对全区共性问题和需区级统筹解决的问题，由主管部门牵头，开展专项领域系统治理。对涉及多部门的复杂个案，建立“**1+N**”联合攻坚机制，如针对南池市场违建拆除难题，由西城街道办事处、城管执法、住建、综合行政执法等部门组成专班，仅**2**个月就顺利拆除违章建筑物**92**处**4200**余平方米，现场回应群众疑

难题问题 200 余条，实现拆迁过程“零信访”“零冲突”“零补偿”。

4. 分项建档强化监督。所有诉求办结销号时，严格执行诉求人、办理人、分管领导、主要领导“四方会签”制度，形成“诉求人确认办理结果、办理人说明处置过程、分管领导审核程序合规、主要领导签字背书”的四级审核体系。通过建立完善的档案管理体系，确保源头可追溯、过程有记录、效果能检验、问责有依据，有效防止了敷衍了事、虚假办结等情况发生。

（三）长效治：根治顽疾不反弹

如何避免同类问题“反复治、治反复”？为根治城市治理中“按下葫芦浮起瓢”的顽疾，巴州区建立了一系列长效机制，真正实现了“解决一个问题、完善一套机制、治理一片区域”的治理效能跃升。

1. 建立定期会商制。区级层面建立“群众诉求大起底”联席会议制度，由区委书记、区长牵头，组织职能部门和乡镇（街道）定期召开专题会议，重点研究跨区域、跨领域的复杂诉求。区委政法委、区信访局建立“月调度会”机制，动态跟踪诉求办理进度，对超期未办结事项启动预警督办。重大疑难问题提交区党政联席会议集体决策，形成“区委统筹、政府落实、部门联动、社会协同”的治理合力。近年来，区级层面先后召开群众诉求大起底联席会议 58 次，党政联席会议 8 次，成功解决了中交巴中王府景、红梅阁殡葬等历史积案。

2.实行报账验靶制。为确保诉求办理不走过场，巴州区创新推出“报账验靶”双轨督查机制。一方面构建“周报月结”动态管理体系，要求各单位每周五前向区群众诉求综合服务中心报送诉求化解进度、解决方案及影像资料等佐证材料。另一方面组建由区纪委监委、目标绩效中心、信访局骨干力量构成的专项督查组，采取“四不两直”方式开展实地核查，同时通过电视台、新媒体平台开设专栏，跟踪暗访报道。通过“线上报账+线下验靶+媒体曝光”三维监督，及时整改虚假办结、敷衍塞责等问题，群众对办理结果的认可度显著提升，真正实现“账实相符、靶心不偏”。

3.实施榜单管理制。建立化诉求解成效“红黑榜”，每月根据诉求办结率、群众满意率、按期整改率等核心指标，对全区所有单位进行综合排名。对化解工作较好的单位列入“红榜”，进度滞后的列入“黑榜”，约谈单位主要负责人并限期整改，榜单结果与年度绩效考核、干部选拔任用深度绑定。截至目前，全区共有9名同志因工作不力在层级职务晋升时被取消资格，在“群众诉求大起底”一线提拔使用干部188人次。这种“干得好有甜头、干不好有苦头”的激励约束机制，激发了全区干部“抢着干、比着干”的工作热情。

4.推行集中约谈制。为构建责任倒逼机制，巴州区建立“红黄”预警约谈机制，由区纪委监委牵头实施。对诉求办结率、群众满意率低、重信重访率高的单位亮起“黄灯”预警；对存在数据

造假、虚假办结等行为的单位亮起“红灯”警示。通过“一对一”诫勉谈话、“一对多”集体约谈等方式，直指问题根源，明确整改时限。目前已开展集中约谈 **10 批 81** 人次，一名局长被免职处理。该机制实施以来，全区诉求办结率从 **82%** 提升至 **99%**，形成了“约谈一个、警示一片”的震慑效应。

三、成效彰显：智慧治理赋能民生升级

通过实施“群众诉求大起底”工程，巴州区实现社会治理效能全面跃升。建成南池艺术广场、魁星楼广场等民生工程，打通交通堵点 **10** 余处，完成肖家巷等 **8** 个临街市场搬迁改造，新建 **103** 万平方米安置还房，城市功能持续完善，环境面貌焕然一新。党员干部深入一线，零距离倾听民声，解决群众急难愁盼问题，“群众点单、干部接单”成为常态，全区信访量显著下降，干群关系更加紧密。该工作被评为巴中市 **2021** 年“十大解难事项”和“十大创新突破举措”，成功入选《**2023** 法治获得感典型案例汇编》；人民日报、四川电视台等媒体 **800** 余次进行宣传报道。区委书记受邀参加首届“中国乡村振兴北京论坛”，并以“坚持‘群众诉求大起底’策略加快推动中国式乡村治理现代化”为题作主旨演讲。巴州区被命名为“**2022** 年全省平安建设先进县（市、区）”“**2023** 社会治理创新优秀区”，区信访局被评为“四川省信访工作先进集体”，**2024** 年集中整治民意调查满意度全市第一。**2025** 年，巴州区“探索完善群众诉求‘在地化’解决”试点获批全

国农村改革试验区拓展试验任务。

四、模式优化：从“机制创新”到“生态重塑”——构建“诉求驱动型”治理新范式

巴州区的“群众诉求大起底”已取得显著成效，但其长远生命力在于持续地迭代升级。未来的优化方向，应致力于将这一成功的“工作机制”系统化地升华为一个可持续、能演化的“治理新生态”，即“诉求驱动型治理”。该范式以群众诉求为根本驱动力，倒逼政府内部的组织重构、流程再造和服务升级，最终实现治理体系的现代化。

（一）技术赋能：从“信息聚合”到“智能预判”的智慧治理

在现有民情平台基础上，要构建集“感知、认知、预知”于一体的智慧治理大脑。打造“民情智能预警系统”，实现从“接诉即办”的 1.0 版，到“未诉先办”的 2.0 版飞跃。

1. 数据融合与知识图谱构建。打破“数据孤岛”，不仅整合区内各类热线、平台数据，更要接入城市管理传感器数据、网格员上报事件、社交媒体舆情等，构建“人、地、事、物、组织”多维关联的民情知识图谱。例如，将“老旧小区”关键词与“水管爆裂”、“电路老化”、“电梯故障”等历史诉求高频关联。

2. AI 预测与风险挖掘。利用机器学习与自然语言处理技术，对海量历史诉求文本进行深度挖掘。模型不仅能识别当前热点，更能预测特定区域、特定人群（如下岗职工、征地农民、特定行

业从业者)在特定时节(如汛期、冬季、开学季)的潜在矛盾风险,自动生成“橙色”、“红色”预警信号。

3.智能推送与预案匹配。预警信号不再仅是平台上的一个提示,而是通过政务APP、短信等方式,精准推送至相关属地领导和责任部门负责人。系统可同时智能推荐类似的成功处置案例和应急预案,为决策提供支持,实现“监测—预警—处置—反馈”的智能化闭环。

(二)制度创新:从“行政分包”到“价值共创”的激励机制

以考核“指挥棒”的革命性变化,彻底破解跨部门协作的“阿喀琉斯之踵”。建立“诉求共治价值积分”考核机制,从考核“部门职责”转向考核“创造的整体治理价值”。

1.“项目制”团队与捆绑考核。对于跨部门的复杂性诉求(如“楼盘烂尾”问题涉及住建、自规、金融办等部门),不再指定单一牵头部门,而是成立“临时性项目攻坚小组”,由区级领导担任组长。对该项目的考核结果,直接、同比例地应用于所有参与部门的年度绩效考核及主要负责人的评优评先,真正做到“荣辱与共”。

2.“价值积分”量化评估。设计一套量化算法,不仅计算部门办结诉求的数量,更衡量其解决诉求的难度、所带来的群众满意度提升,以及对同类问题的制度性预防贡献(即“减少未来诉求增量”的价值)。高难度、高创新性、高溢出效应的解决方案将

获得更高积分。

3. 资源分配的正向激励。将“价值积分”与次年度的预算分配、编制倾斜、干部晋升名额等实质性资源挂钩。让那些在解决群众诉求中表现突出、善于协作的部门和干部，真正得到“甜头”，形成“解决难题越多、获得资源越多、治理能力越强”的良性循环。

（三）城乡协同：从“统一模式”到“精准施策”的治理细分

深刻把握城乡二元结构的内在差异，提供“靶向性”的治理公共产品。形成“城乡一体、策略多元、标准各异”的精细化治理格局。

1. 城市社区——“议事协商+专业服务”型治理。应对物业纠纷、停车治理、社区养老、邻里关系等“现代病”。推广“居民议事会”制度，培育专业性社区社会组织（如物业协调中心、停车管理公司）。引入“社区规划师”、“法律顾问”等专业力量，推动社区微更新，实现共建共治共享的“精品治理”。

2. 农村地区——“普惠保障+内生发展”型治理。保障水、电、路、网等基础设施，改善人居环境，关注“一老一小”，促进产业增收。强化乡镇党委的“龙头”作用，整合涉农资金项目，以诉求为导向推进农村人居环境整治。大力发展“第一书记”代言、电商平台等，解决农产品“销售难”问题。建立邻里互助点、幸福食堂等，弥补农村公共服务短板，激发乡村内生动力。

3. 城乡结合部——“融合赋能+秩序重构”型治理。人口结

构复杂、管理职责交叉、治安与环境卫生问题突出。这是治理的“硬骨头”，需采取“混合型”攻坚策略。一是“赋权”，明确牵头主体，赋予其更大的综合协调权。二是“融合”，推动新老居民融合，组织社区文化活动，构建新的社区认同。三是“严管”，针对违法建设、群租等顽疾，开展联合执法，以强有力的秩序重构为融合治理奠定基础。