

立足中国、放眼世界，城市治理与城市的可持续发展是当前全球城市化进程中世界各国面对的共同议题。以人为本，建设韧性、绿色、宜居的美好城市，让人民更好地分享城市发展成果、更充分地参与城市治理，是全球城市的重要使命。

近年来，北京市深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，持续深化接诉即办改革，积极解决群众急难愁盼问题，构建完善以市民诉求驱动超大城市治理体制，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。接诉即办改革构建了党全面领导城市工作的治理新范式，发展了人民城市的民主新实践，形成了践行党的群众路线新经验，创造了共建共治共享的治理新格局，汇聚了人民监督与自我革新的新动力。接诉即办改革提供了一条依靠人民、为了人民、以人民为中心的城市治理新路，赋予新时代城市治理新的动能与活力，从理念、体系与方法上为走深走实人民城市的发展道路提供了首都样本、中国经验。

从中国共产党推进党的理论创新和实践创新、推进社会治理现代化的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑看，接诉即办与“枫桥经验”一脉相承，并展现出新的理论形态和实践样态，是具有鲜明中国特色和时代特征的新时代“枫桥经验”。接诉即办改革坚持党的领导这一“不变灵魂、根本保证”，秉持“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决”的内核，面对城市治理中的新问题和新现象，适应新时代社会主要矛盾变化，强化满足人民群众美好生活需要的导向，更加突出系统治理、综合治理、主动治理，有效实现“在法治下推进改革，在改革中完善法治”的辩证统一，探索了科技赋能城市治理创新的成熟路径。

新时代城市治理改革，需要不断回应快速城市化进程中的人民关切，从整体上提升城市基础设施、公共服务与城市管理的能力，将新时代“枫桥经验”在新的技术与社会条件下贯彻好、继承好、发展好，持续走好以人民为中心的城市发展新道路，为全球城市治理贡献中国经验。

▮ 新时代城市治理现代化探索与发展 ——基于北京接诉即办改革实践	1
▮ 北京接诉即办改革：新时代“枫桥经验”	14
▮ 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	29
▮ 人感城市：市民诉求驱动的城市治理模式	40
▮ 接诉即办数智化发展路径研究	52
▮ 接诉即办提升城市基层韧性研究	73
▮ 新时代人民监督体系的探索与创新 ——基于北京市“接诉即办”改革的经验	87
▮ “每月一题”：诉求驱动的市域社会治理现代化探索	108
▮ 以接诉即办为牵引提升街乡镇精细化治理水平 ——治理类街乡镇治理的实践探索	117

新时代城市治理现代化探索与发展

——基于北京接诉即办改革实践

中国社会科学院政治学研究所课题组

城市是人类文明和社会进步的标志，是现代化的重要载体，镌刻了现代文明史上历次技术革命对人类生活的变革和影响。城市现代化是中国式现代化的重要部分，是新时代中国之治的城市美好篇章。改革开放以来，中国城镇化率从不足 20% 快速提高到 60% 以上，以城市发展中的秩序和活力创造了世界城镇化发展史上的中国奇迹。根据预测，“十五五”时期中国城市人口将逐步达到百分之七十左右，到 2035 年将有约 10 亿以上的中国人居住在城市。城市的建设发展与治理水平直接关系到人民群众对美好生活向往能否成为现实。创造以人为核心的人居环境、以人为核心的城市服务、以人为中心的城市发展，是美好城市的未来图景，是新时代新征程上中国城市发展与治理的重要使命。

当前中国城市治理创新在城镇基础设施建设与公共服务供给方面取得了显著的进展，但仍然面临着深层次上实现城乡融合、区域协同、基层共治乃至新技术有效应用等多方面的治理挑战。在新的历史方位，面对城市治理中的新问题和以往积累下来的复杂难题，如何将党的政治优势、组织优势和密切联系群众优势转化为城市治理效能、如何在新技术条件下继承和发展党的宝贵经验传统，是城市治理现代化的时代命题。

习近平总书记在北京、上海、深圳、武汉、重庆等地视察时，多次强调要践行人民城市理念，转变超大特大城市发展方式，推动城市治理体系和治理能力现代化。城市是人民的城市，人民城市为人民。人民城市的道路是中国城市建设和管理的出发点和落脚点，体现着中国特色社会主义制度的价值追求。以人民为中心，依靠人民建设和管理城市，是中国城市治理体系和治理能力现代化的根本方向。

北京，首善之都，是政治、经济、文化、技术各方面资源要素最集中的超大城市，是文化底蕴深厚的国际大都市，更是新时代中国城市治理现代化道路的改革先行者、创新试验区。北京深入开展党建引领接诉即办改革，用一根热线架起党联系人民群众的桥梁纽带，撬动超大城市治理的系统性变革。北京接诉即办改革深入贯彻落实习近平总书记对北京的要求和重要指示精神，贯彻落实新时代党的群众路线与城市工作的方针政策，以人民呼声、人民需要为根本目标，回应中国城市治理之问，依靠人民、为了人民，走出城市现代化道路的北京实践。北京接诉即办改革充分展现了在新的历史方位党员干部的使命担当，尊重群众的意见建议，汇民智、解民忧、暖民心，紧紧抓住基层人民群众最关心最直接最现实的利益问题，把服务群众、造福群众、引领群众贯穿于全过程人民民主的城市实践，赋予新时代城市治理新的动能与活力。

一、中国城市治理的时代之问

城市是现代化的载体，是现代文明发展与传播的介质。在现代化进程中，城市的发展受工业化与城镇化双重作用，在城市经济基础上形成现代社会的结构形态、文化积累并推动着现代文明不断进化、向前发展。城市文明的发展深受技术革命的影响，并反映着社会矛盾发展变化的规律。如何把握新形势下城市发展与治理的规律、原则与任务，更好地推动城市治理现代化是中国之治的时代命题。

（一）城乡社会结构变迁与治理体制之变

城镇化是现代化的必由之路。改革开放以来，经济体制改革与工业化提供的经济基础为中国城镇化的快速发展奠定了基石。从增长趋势上看，中国的城市化率从1978年的17.92%到2011年超过50%，再到2023年达到66.16%，经历了由前期缓慢提高，到近二十余年的快速增长时期（图1）。直辖市如上海、北京的城镇化率均已超过85%，基本达到发达国家和地区的水平。与20年前相比，全国城市市辖区年末总人口超过200万的地级及以上城市数量增加了一倍，城市建成区面积扩大了约一倍，城市人口密度也增长了近三倍（图2）。¹

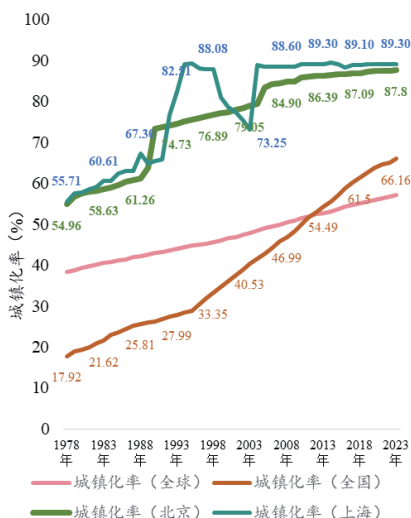


图1 1978年—2023年全球和中国（全国、北京、上海）城镇化率

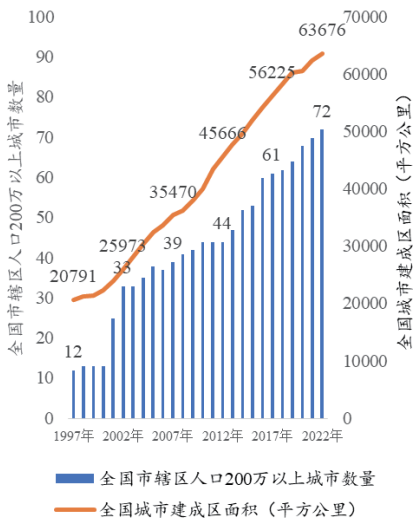


图2 1997年—2022年中国城市数量和城市规模

数据来源：中国统计年鉴、北京统计年鉴、上海统计年鉴、世界银行数据库

改革开放以来，中国人口向大城市及城市群集聚的趋势比较明显。随着东部沿海地区的城市率先发展起来，大量的人口向工业和第三产业富集的东部城市流动，一些区域经济活跃的城市群崛起。长三角、珠三角、京津冀三大城市群聚集了多数流动人口²，排布了我国三分之二的超大城市。同时中西部地区人口流向也呈现出从农村向县城、再向发展资源富集的大城市特别是省会城市梯级流动的特点。人口流动深刻改变了中国原本以农业为主的乡村型社会经济、生活观念与行为方式。中国社会逐渐从以乡为主向以城为主、以工业和服务业为主的现代城市型社会转变³。

1 根据国家统计局网站公布的数据，作者计算。

2 国家统计局人口司：《统筹人口发展战略 实现人口均衡发展——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之二十一》，https://www.gov.cn/xinwen/2018-09/19/content_5323423.htm。

3 尹稚：《城镇化改变中国 新型城镇化未来可期》，<https://www.tsinghua.edu.cn/info/1662/95027.htm>。

在现代化进程中，城的比重上升，乡的比重下降，是客观规律。随着全面深化改革和城乡二元结构的调整，未来大量人口流向城市、中心城市乃至中心城区集中的趋势仍将持续相当长的一段时间。在新的发展阶段，人口流入地的大城市、中心城市所承受的人口资源环境压力只会持续增加，不会减弱。城市社区管理体制运行中面临的管理任务之重、服务对象规模之大以及社会成员关系日益原子化的趋向，考验着城市基层党组织和群团组织密切联系群众、动员群众、化解矛盾的能力。

当前我国城市治理体制与治理能力仍滞后于人口流动、社会结构变化、利益诉求多样化的现实要求，迫切需要加强党的全面领导，通过下沉基层、问题导向的城市治理体制改革，充分调动社会力量、人民群众参与治理的积极性，将党的政治建设与基层治理结合起来，探索一条符合新时期城市经济和人口特点、规律的治理新路。

（二）社会主要矛盾转化与治理内容之变

改革开放以来，中国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。城镇化中的大量矛盾和问题被压缩在一起，并在快速发展的城市中反映出来，表现出“多阶段共存”和“时空压缩”的特点。¹以往城市粗放发展、规模扩张之下所积累的老问题和城市经济社会发展中涌现出的新问题交织在一起，成为当前城市治理改革亟待破解的复杂难题。

城市治理复杂难题的根源是城市经济社会发展的不平衡不充分。这也是当前社会主要矛盾转化在城市治理领域的系统反映。与人民群众对绿色宜居的美好城市生活期待相比，当前城市治理水平仍有一定差距。其一是城市资源环境承载能力减弱，人口资源环境矛盾与城市病问题依然突出；其二是区域间、城乡间在基础设施和公共服务供给方面存在不均衡，民生保障存在不少短板；其三是城市更新与城市功能疏解中社会群体利益诉求多样化。

这些城市发展中长期存在的问题与新的矛盾在基层沉淀下来，关系到人民群众的切身利益。这也决定了城市治理改革需要以发展促治理，既要充分吸纳诉求、化解矛盾，也要回应城市居民不同层次的公共服务需求，听民意、解民忧、顺民心，实现以人民为中心的城市治理，以精细化、智能化的城市管理和服务让每一位市民共享城市发展成果。

（三）数智技术革命与治理工具之变

随着数字中国、智慧城市等国家战略的提出，以互联网、大数据、人工智能、区块链等数字技术为代表的新型技术革命创建出数字社会的“新型基础设施”，显著拓展了城市治理的空间和领域。中国城市治理改革与数字技术的发展应用联系紧密，与智慧城市建设同期并行。新技术为城市治理变革创造了有利条件。新技术的参与不仅压缩了治理结构的层次和链条，降低治理体系在时间与空间方面的运行成本，还搭建了多元主体协同的平台，促进市场主体、社会团体、市民更好地参与其中。

新技术革命对于当前城市治理而言也是一柄双刃剑。新技术应用不仅改变着城市基础设施运行生态，也在改变着治理主体与对象之间的关系。新的技术条件扩展了群众意见建议表达与社会监督的渠道和空间，要求城市管理者更加主动地去捕获、应对、管理城市中的信息流。这些信息涵盖了城市基础设施运行的全景数据，构成了公共政策制定的基础。另一方面，这些信息也夹带着城市中个体的认知情绪、利益表达和期望。充分利用新技术的积极效应赋能城市治理，就需要提高政府获取、整理、辨识与利用信息的能力，把群众意愿和呼声、困难和问题了解掌握起来，创新城市治理方式，以更科学、精细、智能的手段方法回应人民群众对美好城市生活的向往。

1 高晓路等：《中国城市问题》，第1页，科学出版社2020年版。

二、新时代中国城市治理的理论创新

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻认识城市在我国经济社会发展、民生改善中的重要作用，不断加强党对城市工作的领导，坚持人民城市为人民，坚持以人为本、科学发展、改革创新、依法治市，探索出了一条以人民为中心的中国特色城市发展道路。党的领导是中国式现代化最鲜明的特征和最突出的优势，确保现代化的成果真正惠及广大人民群众。人民城市道路继承并发展了中国共产党治理社会的经验传统，充分体现了党执政的根本目的、党的根本宗旨与当前社会治理的重要任务。人民城市的新理念、新机制、新方法是党的群众工作在城市治理中的时代创新，是中国城市治理体系和治理能力现代化的方向指引。

（一）坚持人民城市为人民，走中国特色城市发展道路

城市是人民的城市。人民城市人民建，人民城市为人民。习近平总书记关于城市工作的重要论述，深刻揭示了中国特色社会主义城市发展规律，深刻回答了城市建设发展依靠谁、为了谁的根本问题。习近平总书记强调，“推进城市治理，根本目的是提升人民群众获得感、幸福感、安全感。要着力解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，不断提高公共服务均衡化、优质化水平。”“要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待、坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民，这是我们做好城市工作的出发点和落脚点。”

人民是城市现代化的建设者，也是城市现代化建设的获益者。城市建设必须把让人民宜居安居放在首位，把最好的资源留给人民。要坚持发展的目的是为广大市民创造更加美好的生活，进一步保障和改善民生，采取公正、合理、普惠的制度安排，确保广大市民分享发展成果。要结合发展需要和市民需求，加强交通、能源、环保、信息、城市安全等公共基础设施建设，改善市民生活环境，提升市民生活质量。要积极回应市民关切，着力解决住房、医疗、养老等方面的突出问题，更加关注对弱势群体的帮助和扶持。要推动社会治理重心向基层下移，把更多资源、服务、管理放到社区，更好为社区居民提供精准化、精细化服务。“金杯银杯不如群众口碑，群众说好才是真的好。”¹ 让人民满意，实现城市人的全面发展是城市现代化建设的根本追求。

城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，是未来一段时期区域发展、城乡融合的关键场域，是推进城镇化、现代化建设的重要引擎。中国的城镇化是城乡协调发展的过程。城乡融合是中国特色城市发展道路的显著特征。大量农业转移人口来到城市落户安居，对现代化的城市有着美好的期盼。人民期盼城市中更好的教育、更稳定的工作、更完善的医疗卫生服务、更舒适的居住环境。实现人民对美好城市的期盼，就要求转变城市发展方式与城市治理导向，用新理念、新机制、新方法推动城市治理改革，要解决快速城镇化进程中积累的突出矛盾和城市问题，充分保障人民群众衣食住行、教育就业、医疗养老、文化体育、生活环境、社会秩序等方面的需要，改善城镇基础设施水平、提高人口素质和生活质量，促进社会公平和共同富裕。

（二）坚持党建引领基层治理，构建共建共治共享的治理格局

基层是中国共产党的执政之基、力量之源，是一切工作的落脚点。习近平总书记指出：“推进国家治理体系和治理能力现代化，必须抓好城市治理体系和治理能力现代化”²，“‘十四五’时期，要在加强基层基础工作、提高基层治

1 中共中央党史和文献研究院：《习近平关于城市工作论述摘编》，第37页，中央文献出版社2023年版。

2 中共中央党史和文献研究院：《习近平关于城市工作论述摘编》，第114页，中央文献出版社2023年版。

理能力上下更大功夫”。¹

基层是改革发展稳定的第一线，是各种矛盾和问题的集聚地。快速城镇化进程中积累的突出矛盾和问题集聚在城市基层一线。这些突出矛盾和问题是城市发展不平衡不充分的集中体现，也是破解城乡二元结构、促进城乡融合的改革突破口。着力补齐城市民生保障的短板、弱项，回应人民群众急难愁盼，是新时期城市基层治理的迫切问题。

基层强则国家强，基层安则天下安。基层是社会和谐稳定的基础。要深入贯彻落实党对基层治理的战略部署，关键在于抓住基层人民群众最关心最直接最现实的利益问题，把服务群众、造福群众作为基层治理的出发点和落脚点，将矛盾和风险及时化解在基层。当前，一些超大城市、大城市基层街乡和社区人口规模庞大，流动性强，生产生活形态也日益多元。基层社区事务很多很繁杂，单靠政府是干不了、也干不好的，必须充分发挥社会各方面作用，激发全社会活力。要完善党建引领基层自治共治格局，引导驻区单位、社会组织、群团组织等各类社会力量参与社区治理。

要坚持大抓基层的鲜明导向，推进以党建引领基层治理。“基层党组织是党执政大厦的地基，地基固则大厦坚，地基松则大厦倾。”²基层党组织是贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”。健全基层党组织工作体系是城乡社区治理的坚强保障。在城市工作中，要把基层党组织作为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒，要以建设服务型党组织为抓手，带动社区自治组织、社区社会组织建设，强化便民服务网络建设，多为群众办实事、办好事。

干部是基层社会治理成效的决定因素。基层党组织“一把手”的思想、作风、能力、办法对做好基层服务发展、服务民生、服务群众、服务党员的工作尤为关键。拓展基层治理的成效，要建好一支基层党支部书记的“带头人”队伍，逐步建立一支素质优良的专业化社区工作者队伍，把基层“强身”和机关“瘦身”有机结合，形成资源和力量服务基层、支持基层的基层党建格局，夯实党的执政之基。

（三）坚持走好新时代党的群众路线，继承和发展“枫桥经验”

习近平总书记强调，“群众路线是我们党的生命线和根本工作路线，是我们党永葆青春活力和战斗力的重要传家宝。不论过去、现在和将来，我们都要坚持一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，把党的正确主张变为群众的自觉行动，把群众路线贯彻到治国理政全部活动之中。”³群众路线是实现党的思想路线、政治路线、组织路线的根本工作路线，也是中国共产党的优良传统和政治优势所在。群众路线所包含的群众观点和工作方法，凝聚了中国共产党革命、建设和改革的宝贵历史经验，也将在新时期党开展城市工作中焕发新的生命力。

共产党是为人民服务的政党，为民的事没有小事，要把群众大大小小的事办好。当前，群众工作对象更加多元，群众诉求更加多样，群众工作环境更加复杂。这就要求我们深入研究和准确把握新形势下群众工作的特点和规律，改进群众工作方法，提高群众工作水平。要坚持好、发展好新时代“枫桥经验”，坚持党的群众路线，正确处理人民内部矛盾，紧紧依靠人民群众，把问题解决在基层、化解在萌芽状态。要教育引导人民群众通过理性合法途径表达利益诉求、维护合法权利。

1 习近平：《在基层代表座谈会上的讲话》，第7页，人民出版社2020年版。

2 习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，第260页，中央文献出版社2019年版。

3 中共中央文献研究室、中央党的群众路线教育实践活动领导小组办公室：《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》，第7页，党建读物出版社、中央文献出版社2014年版。

在基层治理中继承和发展“枫桥经验”，要基于新时代经济社会高质量发展的要求，始终坚持党的全面领导，始终尊重人民群众的首创精神，做到一切工作从群众需要出发。要完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，让老百姓遇到问题能有地方“找个说法”，注重听取民意、加强沟通、依法治理，切实把问题解决在基层、化解在萌芽状态。

街道、社区党组织是党与群众联系的最后一公里，是发展“枫桥经验”、保障群众利益的一线。新形势下走好党的群众路线要求基层党组织充分发挥政治优势、组织优势，发挥党的群众工作优势和党员先锋模范作用，协同各方力量，从源头上感知、化解基层群众的操心事、烦心事、揪心事。群众的事同群众多商量，大家的事人人参与，增强群众对党的信任和拥护，促进德治、法治与自治有机融合，增强群众自我管理、自我服务的能力，构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体。

（四）坚持全面深化改革，统筹推进城市治理现代化

习近平总书记指出：“城镇化是一个自然历史过程，涉及面很广，要积极稳妥推进，越是复杂的工作越要抓到点子上，突破一点，带动全局。推进城镇化的首要任务是促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。”¹ 要坚持以改革为动力，不断破解城乡二元结构。现代化的本质是人的现代化。要实现人的现代化，需要长期努力，不可能一蹴而就。要建立健全城乡基本公共服务均等化的体制机制，推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖。

我国城市发展中积累的问题，有一部分与我国所处的发展阶段有关，是不少国家在城市化过程中都曾经或正在经历的城市病；还有一部分是新技术快速发展和应用给当前各国城市治理普遍带来的新挑战。深化城市改革，包括推进城市科技、文化等诸多领域改革。城市发展需要依靠改革、科技、文化三轮驱动，增强城市持续发展能力。要把互联网、云计算等作为城市基础设施加以支持和布局，促进基础设施互联互通，释放城市发展新动能。要加快智慧城市建设，打破信息孤岛和数据分割，促进大数据、物联网、云计算等新一代信息技术和城市管理服务融合，提升城市治理和服务水平。要加强城市管理数字化平台建设和功能整合，建设综合性城市管理数据库，发展民生服务智慧应用，实现“科技让生活更美好”的目标。

随着互联网特别是移动互联网发展，社会治理模式正在从单向管理转向双向互动，从线下转向线上线下融合，从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变。要强化互联网思维，利用互联网扁平化、交互式、快捷性优势，推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化，用信息化手段更好感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助决策施政。要发挥大数据在保障和改善民生方面的作为，不断提升公共服务均等化、普惠化、便捷化水平。要坚持问题导向，抓住民生领域的突出矛盾和问题，强化民生服务，弥补民生短板。要加强政务信息资源整合和公共需求精准预测，提高决策科学性。

城市工作是一个系统工程。现代化的城市治理尤其要有系统思维、全局观念，要从城乡关系方面统筹，从城市“空间、规模、产业”三大结构、“生产、生活、生态”三大布局等多方面统筹，提高城市发展与治理的系统性、科学性与精准性，打造宜居、韧性、智慧城市。要加快形成与世界城市相匹配的城市管理能力，城市管理目标、方法、模式都要现代化。要健全城市管理体制，充分运用现代技术，坚持重心下移，完善社区治理模式。要通过深化改革，理顺体制机制与各部门职责分工，提高城市管理水平，不断完善城市服务，彻底改变粗放型管理方式，为人

1 习近平：《真抓实干主动作为形成合力 确保中央重大经济决策落地见效》，《人民日报》2015年2月11日。

民创造更加幸福的美好生活，系统推进“以人为本”的城市治理现代化。

三、接诉即办：新时代中国城市治理的典型经验

习近平总书记强调，北京要探索构建超大城市治理体系，坚持人民城市为人民，以群众最关心的问题为导向，提出解决问题的综合方略。北京市深入贯彻落实习近平总书记对北京重要讲话精神，坚持民有所呼、我有所应，创新推进党建引领接诉即办改革，用一根热线架起党联系人民群众的桥梁，探索形成了以市民诉求驱动超大城市治理之路。接诉即办经历了“吹哨报到”、“接诉即办”、“主动治理”三个递进发展的阶段，逐步建立了以12345市民服务热线为主渠道的为民服务机制。2021年开始，接诉即办向主动治理、未诉先办深化，基于对群众诉求的规律性认识，针对集中区域、高频共性难点问题开展主动治理，以小切口推动大改革，推出了一批务实管用的改革创新举措。北京接诉即办改革，是习近平新时代中国特色社会主义思想在京华大地的生动实践。北京践行习近平新时代中国特色社会主义思想，探索出一条依靠人民、为了人民、以人民为中心的城市治理新路，对于全国城市治理创新起到了发先声、出经验、做表率的重要作用。

（一）构建党全面领导城市工作的治理新范式

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，处在总揽全局、协调各方的地位。党的领导是做好党和国家各项工作的根本保证。做好城市工作，必须加强和改善党的领导，建立健全党委统一领导、党政齐抓共管的城市工作格局。接诉即办改革把握党建引领的主线，充分体现了党的领导在接诉即办改革全过程、各方面中把方向、谋大局、定政策、促改革的重要作用，是新时代加强党的全面领导、推动城市治理现代化的新范式。党对城市工作的全面领导，从体制机制上破除了治理体系中部门主义、官僚主义的弊端，为推动城市治理现代化提供坚强政治保障。

坚持党对城市治理改革的全面领导。坚持党的全面领导，把党的领导贯穿到改革各方面全过程，是新时代以来推动改革发展目标实现的根本保证。接诉即办改革始终牢牢把握党建引领的原则，不断强化党的政治引领、思想引领、组织引领，充分发挥党全面领导改革的政治优势，系统设计、统筹推进接诉即办改革深入基层、走近群众、凝聚民心。中共北京市委直接部署推动改革。中共北京市委深改委设立“接诉即办”改革专项小组，将接诉即办作为重要督察事项。改革坚持“书记抓、抓书记”，党政“一把手”亲自抓、层层抓落实；强化区域化党建，整合辖区内资源多方联动，引领带动群众跟着干，共同解决基层治理难题。

把握制度建设的主线，落实党的全面领导。从改革的总体设计到重点任务的系统谋划，再到机制保障的部署落实，接诉即办改革始终以制度建设推动改革，在改革探索中将一部分成熟的经验及时转化为制度成果。在改革推进过程中，中共北京市委、北京市人民政府出台《关于进一步深化“接诉即办”改革工作的意见》总结改革的经验，明确了改革方向从接诉即办向主动治理、未诉先办转化；《北京市接诉即办工作条例》的制定将党的路线方针政策通过法定程序转化为地方法规，将工作实践中行之有效、群众满意的经验形成制度来指导实践（图3）。

坚持党的全面领导，建立系统协同的城市治理体系。接诉即办改革以热线运行的小程序贯穿城市治理大系统，在中共北京市委、北京市政府的统筹推动下，人大、政协、司法部门充分围绕接诉即办的改革需要，出台改革相关的制度规范，发挥好“两代表一委员”的作用，收集社情民意，调节社会关系。各区委、街乡党（工）委、社区党组织普遍成立党建工作协调委员会，作为开展区域化党建工作的议事协调平台，增强社区党组织服务群众的资源和能力，形成地区性事务共同参与、共同协商、共同管理的工作格局。在群众诉求的牵引下，市、区、街乡镇三级治

理体系中搭建了扁平化的信息机制和服务基层导向的协同机制。市区各部门围着街乡转、街乡围着村社转、党员干部围着群众转，建立起系统协同、基层导向的城市治理体系。

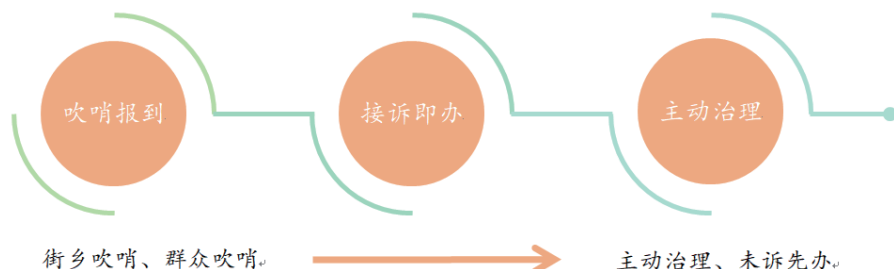


图3 接诉即办改革的发展路径

（二）发展人民城市的民主新实践

坚持走中国特色城市发展道路，从根本上要坚持广大人民群众在城市建设和发展中的主体地位，要保障城市发展和治理的工作经得起人民的检验，城市发展成果由人民共享。接诉即办改革鲜明地体现了习近平新时代中国特色社会主义思想的价值旨归，鲜明地体现了城市中人民的主体性，创新探索了贯穿城市治理体系的民主新机制，是新时代全过程人民民主的生动实践。

秉持人民立场、人民至上的民主观。发展全过程人民民主最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持一切为了人民、一切依靠人民。接诉即办改革搭建了党领导下人民群众有序参与城市治理与基层民主的新渠道，是倾听民意、汇聚民智、促进民生、守护民心的真实管用的民主形式。围绕人民呼声，接诉即办改革建立了全方位多层次的制度、体制、机制与程序，应用数智技术辅助诉求快速直派，及时反馈。各级党员干部“下基层、跑工单、走流程、蹲点位”，用民主的方法办理群众诉求、用民主的精神团结人民群众，用民主真实解决人民需要解决的问题，让群众在身边小事中感受到更多获得感。

以民主立法、开门立法推动改革。接诉即办改革是民主与法治的有机结合。《北京市接诉即办工作条例》立法过程中广泛发挥人大代表联系群众作用和立法联系点功能，广泛、深入基层征求意见。通过人大代表之家、代表联络站平台、政府网站、新闻媒体等多渠道，三轮向社会公开征求意见。广泛征集 1.1 万名人大代表和 6.7 万名基层工作人员、市民群众意见，3500 多名政协委员深入调研，共汇集各方意见建议 9000 余条。接诉即办改革的立法集中民智、体现民意，建立起以《北京市接诉即办工作条例》为主线、涵盖城市文明、社区环境、物业服务等多方面内容的政策体系，以开门立法凝聚改革共识、推进改革进程。

发展广泛多层次的协商民主。接诉即办改革生动体现了社会主义协商民主的独特优势，以民主促治理，提升改革成效。结合“每月一题”的改革动向，北京市政协启动了“各界委员齐参与，每月一题聚共识”民主监督工作，将“每月一题”治理问题全部纳入民主监督范畴，立足各专委会民主监督小组，通过小组调研和建言献策的形式开展协商式民主监督。监督小组围绕涉及群众切身利益的问题，深入社区、行业、企事业单位基层一线，调研民意听取建议，并邀请相关领域专家委员提交政策建议，将民主监督、凝聚共识、科学决策融合为一体，推动形成群众诉求方、政府解决方、委员监督方三方参与的协商解决体系。在基层民主协商中，小院议事厅、圆桌工作法、拉家常议事会、“五位一体”多元调解、街道协理员等协商机制，围绕群众关心的社区问题，让社区群众都能参与到基层治理之中，通过沟通对话、讨论交锋，让基层治理更接地气、更合民意。

（三）践行党的群众路线新经验

服务群众、造福群众是基层治理的出发点和落脚点。贯彻好党的群众路线，要创新组织群众、发动群众的机制，创新为民谋利、为民办事、为民解忧的机制。面对新时代城乡关系结构与社会矛盾变化，接诉即办改革是新形势下群众路线的主抓手，以技术赋能网上网下群众工作通道，紧扣民生需要，从人民群众身边的小事、从人民群众关心的事情做起，真正把事情办到群众心坎上，拓展了党的群众路线新场域、新载体与新方法。

建立全面接诉的群众工作数字平台。接诉即办改革将群众路线的宝贵经验传统与互联网、大数据等新的技术手段结合在一起，将群众路线与城市治理的系统机制联系起来，建立起扁平化、智能化、科学高效的城市群众工作数智化平台。原本分散在各层级、各部门的群众意见建议渠道统一整合到全面吸纳群众诉求的市级平台。通过这一条热线、一个平台，畅通了群众的诉求、愿望、意见、建议等方面的表达和回应途径，将群众声音、群众小事汇聚成政府决策的大数据流，建立起了庞大复杂的城市系统中采集民生所需、识别民生短板的系统机制（图4）。

大数据精准增进民生福祉。12345 市民热线大数据是党和政府联系群众、发现民生问题的数字渠道。接诉即办与一网统管相融合，以数据为载体，绘制出城市运行、社情民意的立体、可视、精确的民生地图，精准识别城市运行的堵点、痛点，了解老百姓操心事、烦心事、揪心事。聚焦民生短板弱项，从一个个群众反映的问题出发破解一类民生难题，从方方面面民生难题的办理中找到城市治理的政策方向和窗口。通过网上网下的群众诉求巨量信息吸纳、分析和回应，让城市政策能够更加有效地调节城市功能、更加灵敏地捕捉市民需求、更加精准地增进民生福祉。

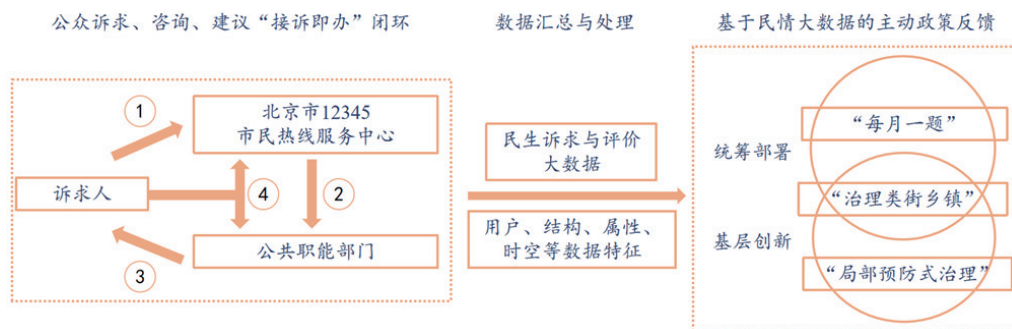


图4 接诉即办改革的工作机制与创新

创新工作方法破解民生之忧。接诉即办就是解决百姓家门口的事，解决老百姓身边的操心事、烦心事、揪心事。接诉即办改革始终坚持问需于民、问计于民，以解决基层一线问题为主攻方向，改变了城市服务大水漫灌的粗放模式，实现了从政府“端菜”到群众“点菜”的“精准滴灌”升级。接诉即办将群众工作落在城市基层的微网格，创新“三转三包三上门”“小院议事厅”“大家的事商量着办”“下交群评”等群众工作方法，将群众工作做到老百姓的心坎里，增加了人民群众的幸福感和获得感。在解决群众诉求过程中，听取民声、汇聚民智，切实密切了与群众的联系，团结群众、引领群众，将党的政治优势转化为基层治理效能。

（四）创造共建共治共享的治理新格局

习近平总书记指出：一个好的社会，既要充满活力，又要和谐有序。社会建设要以共建共享为基本原则，在体制机制、制度政策上系统谋划。“只有让全体市民共同参与，从房前屋后实事做起，从身边的小事做起，把市民和政府的关系从‘你和我’变成‘我们’，从‘要我做’变成‘一起做’，才能真正实现城市共治共管、共建共享。”一个有活力的基层社会在于调动各方面的积极性。接诉即办改革在党的全面领导下形成政府治理、社会调节与居民

自治协同发力、良性互动的格局，在基层自治制度的基础上聚合社会资源和力量，激发社会活力，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

“热线+网格”发展新时代“枫桥经验”。接诉即办改革用12345市民服务热线接入了城市基层的网格结构，联系起基层社会矛盾纠纷多元预防调处化解机制。基层将各类群众高度关注的、集中反映的问题，作为网格日常巡查的工作重点，强化“热线”与“网格”数据联动。“热线+网格”将民意民情的探针连接到基层社会的末梢，拓展了群众表达诉求、参与治理的渠道，既打通了群众诉求表达的基层治理微循环，也把群众诉求吸纳到城市政策的大循环，从群防群控到群策群力，从采集民意、解决矛盾逐步向制定政策、系统集成方向拓展。

多方协同破解基层难题。群众诉求中有千家万户的小事，也有基层安定乃至城市发展的大事。12345市民服务热线吸纳的群众诉求是撬动基层治理结构、改革治理体系的支点，是基层党组织建设的抓手。基层党组织通过党建协调委员会调动辖区资源共建共治，将区域资源转化为服务地区单位和居民的具体项目，以党的全面领导破解领域、行业、层级的行政分割难题，实现了区域化党建与“五社联动”的有机融合。由此汇聚起各类治理主体，包括辖区单位、社区、企业、社会组织、社会工作者、志愿者、社区居民等力量，形成党领导下的多方主体互联互通共建共享的治理新格局。

村居社区的事大家商量着办。市民是城市建设、城市发展的主体。接诉即办改革推动村居、社区的治理从“群众看”转变为“群众议”“大家商量着办”，依靠群众、发动群众、组织群众，协商为民、协商于民，着力解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题。基层干部通过议事厅、恳谈会、理事会、社区微信群等及时了解群众身边事、及时疏导群众的情绪，组织群众共同协商议事，运用“下交群评”（图5）方法，将群众的诉求交给群众去评判、去研商解决，促进社会关系和谐与市民素质的全面提升。

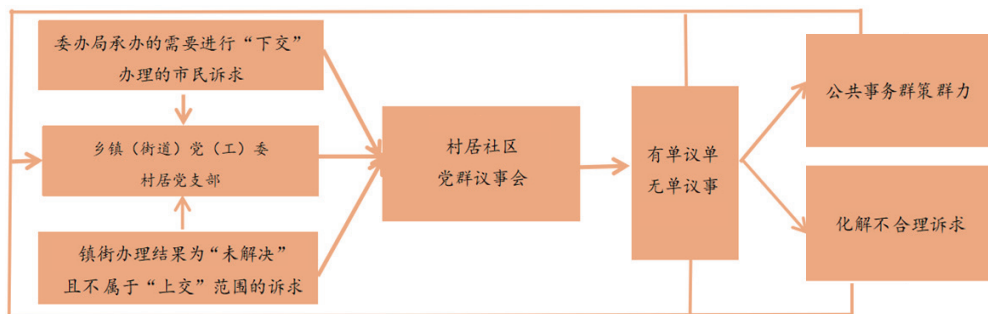


图5 “下交群评”工作法

（五）汇聚人民监督与自我革新的新动力

习近平总书记多次强调：“要多听听人民群众意见，自觉接受人民群众监督。”人民监督是党的作风建设不可或缺的外在条件。接诉即办改革以群众意见为尺，以制度为据，让各级党政干部在为民服务中广泛接受人民群众的监督，是新技术条件下人民监督载体与机制的新发展，与自我监督共同形成党员干部主动担当、自我革新的强大动力。

畅通人民监督的有效机制。接诉即办改革是城市政府适应新的技术条件感知、回应社情民意，让民意监督政府的治理革命。随着数字技术在社会生活中的广泛应用，社会治理的主体与对象的关系正从单向管理向双向互动转变。来自群众自下而上的意见建议是教育干部、督促干部改进作风的重要抓手。接诉即办改革以全域全时全面接诉的端口，彰显了中国共产党执政为民、全心全意为人民服务的立场与宗旨，扩展了新时代人民监督的内容和有效

渠道。

围绕人民监督汇聚监督合力。接诉即办体系将人民监督与自我监督有机结合，形成了群众诉求和上级部门督导检查相结合的运行机制。接诉即办改革创新的电视端《向前一步》、界别端“‘每月一题’民主监督”、司法端“检察+热线”机制，发挥各端口优势，广聚社会共识，汇聚起民主监督、舆论监督、司法监督、社会监督等方面的监督合力，解决了基层监督力量不足、约束不强、效果弱化的现实难题。

人民满意为导向激励干部担当作为。接诉即办的评价体系以人民群众为评卷人，用民意检验各级领导、党员干部的为民情怀和担当作为的精神，以人民满意作为衡量基层工作的最终标准。接诉即办改革通过赛马效应、评价机制，着眼于提升干部治理能力，充分激发基层党员干部干事创业的热情与群众工作能力。党员干部直奔基层一线现场解决问题，工作作风以及联系群众、服务群众的能力显著提高，在城市基层治理中访民意、察民情，确保改革各项举措、各项工作反映人民愿望，确保城市发展成果惠及全体市民。

民有所呼、我有所应。北京接诉即办改革紧紧围绕着当前首都城市工作的要求和突出矛盾，以市民诉求为抓手、以技术赋能为条件、发扬刀刃向内的改革精神，推动城市治理的体制机制改革创新，及时发现城市问题和基层民生痛点，回应人民呼声，探索出了群众诉求驱动超大城市治理的一条新路。

北京接诉即办改革充分展现了新时代的城市管理者积极适应、运用新的技术条件，不断创新城市治理方式方法、完善制度建设，不断将制度优势转化为城市基层治理效能的实践努力。接诉即办改革始终坚持在城市治理中明确党的全面领导之根本，坚持人民立场和群众观点，继承和发展党在组织社会、管理社会方面的经验传统，利用新技术创造的新的空间、新的动能、新的方法，赋予了新时期党的城市工作更丰富的内涵和生命力。接诉即办改革为中国城市治理现代化与全球城市善治提供了北京样本，探索出具有中国特色、体现时代特征、充分彰显中国特色社会主义制度优势的城市治理现代化之路。

四、以人为本：推进城市治理现代化

接诉即办改革从理念、体系与方法上为实现“以人为本”的城市治理现代化提供了首都样本、中国经验。“办好群众身边的事，守好百姓的日子”是中国共产党治理城市的出发点，也是中国共产党领导人民、依靠人民建设“人民之城”的落脚点。沿着接诉即办改革之路走下去，持续发展和不断深化以人民为中心的城市治理，要始终坚持人民至上，坚持自信自立，坚持守正创新，坚持问题导向，坚持系统观念，坚持胸怀天下，从整体上提升城市基础设施、公共服务与城市管理的能力，提升干部治理能力，回应人民群众的期待与愿望，用改革的精神、改革的方法回答中国城市治理的时代之问，回应世界各国城市人民的普遍关切，共创“以人为本”的城市可持续发展。

（一）坚持人民至上，回应人民对美好城市生活的向往

要坚守人民至上理念，突出现代化方向的人民性。城市治理现代化是坚持以人民为中心的现代化，最终是要增进人民福祉。实现人民对美好生活的向往始终是城市治理的出发点和落脚点。要充分利用市民热线渠道，调动人民群众参与城市治理的积极性，推进人民建议与接诉即办相贯通，更好发挥接诉即办的连心桥、解压阀作用；要用好接诉即办体系，始终聚焦群众急难愁盼，健全基本公共服务体系，紧扣“七有”目标和“五性”需求，补齐民生短板，推进城乡融合发展与基本公共服务均等化，优化基本公共服务设施的空间布局；围绕市民诉求和民生短板，把惠民生的事办实、暖民心的事办细、顺民意的事办好，扎实解决群众急难愁盼问题，把工作做到人民群众心坎上，

满足人民多层次多样化需求，让城市建设成果更多更公平惠及全体市民，让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感。

（二）坚持自信自立，推动制度优势转化为治理效能

中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。坚持和加强党的全面领导是推进城市治理现代化的首要原则。坚持党建引领接诉即办改革的方向，以党的全面领导确保城市治理体制改革与城市治理数智化建设形成有机整体，切实提高城市治理效能；深化党建引领接诉即办，以基层党组织建设为基础，强化条块结合、部门协同，构建起服务群众需求、服务基层导向的城市治理体系，建立一支素质优良、专业化、有创新精神的基层干部队伍；加强干部队伍作风建设，提高干部的斗争本领和治理能力，始终保持为民情怀，用扎扎实实的作为与担当回应老百姓的期盼与需求，到基层一线、到群众身边解决问题，和人民始终站在一起、想在一起、干在一起，推动制度优势转化为城市治理的效能。

（三）坚持守正创新，提升城市治理数智化水平

大数据与人工智能发展是提升公共服务和社会治理水平的新动能。进一步优化提升智慧城市数字底座，做强“城市大脑”，深化民生大数据高效利用，建立城市政策公共数据资源库，完善民生大数据辅助决策机制，进一步发挥市民诉求在推动政府改革中的牵引作用，提高城市治理精细化、智能化水平；推动通用人工智能技术创新场景在接诉即办和政务咨询领域的试点应用，开发协商议事、政务办理等线上应用，以大模型技术赋能辅助市民热线更好回应市民诉求；拓展接诉即办的应急场景治理和转换场景治理，协助各部门聚焦周期性的高频、共性难题，开展社会风险的排查、预警，提升城市运行的风险预警能力和灾害应对能力，建设韧性、智慧、高效的现代化城市。

（四）坚持问题导向，激活基层改革创新活力

坚持“小切口”“深突破”的改革方法论推动基层创新，进一步优化接诉即办工作体系和能力，形成可复制、可推广的典型案例与经验，着力破解基层治理难题。围绕城市发展的不平衡不充分问题，增强诉求大数据分析的科学性和系统化程度，提高将区域性高频共性难点诉求问题转化为主动治理任务的能力；完善城乡、区域融合发展的政策体系，以群众诉求为导向，优化农村基础设施，提升基本公共服务质量，以城带乡，推动接诉即办与乡村治理体系有效衔接，着力建立城市群、都市圈等区域性政务热线信息共享机制，协调联动处置复杂疑难问题，推动区域融合发展和协同治理；以群众诉求中高频复杂问题为突破口，从权责事权划分等角度出发，不断优化政府职责体系，为基层减负增能，对基层干部更多关心信任，让政策有温度、管理有弹性，让社会有活力、发展有动力。

（五）坚持系统观念，建设协同高效的治理体系

城市问题的治理是一个系统工程。城市建设和管理相辅相成。既要完善城市基础设施建设，也要加快形成与世界城市相匹配的城市管理能力。要运用系统思维，统筹城乡关系，统筹安全与发展、政府与市场的关系，围绕当前首都城市工作的要求和突出矛盾，围绕涉及群众切身利益的民生重点领域，系统集成、精准施策、细致工作，把群众生活更安全、更便捷、更舒适的理念融入城市管理的每一个细节；建立党政协同、社会多元主体参与的城市治理格局，践行新时代“枫桥经验”，依靠群众、引领群众、教育群众，立足预防、立足调解、立足法治、立足基层，将矛盾纠纷预防在前端，解决在基层，化解在萌芽，充分调动各方面力量参与城市治理的积极性，形成共建共治共享的治理格局。



（六）坚持胸怀天下，共创全球城市治理的新范式

实现“以人为本”的城市治理现代化，既是中国城市发展与治理的时代命题，也是全球城市共创美好的价值追求。接诉即办改革是市民参与城市治理的典范。以接诉即办改革为窗口，进一步深化与国际友好城市交流合作，在城市更新、城市安全、城市服务以及政务服务数字化等多领域开展跨国跨区域深度探讨和学习交流；秉持“以人为本”的城市治理理念，立足首都和国际化大都市的定位，创新技术手段支撑韧性城市的建设，促进公民在城市治理中的有效参与，推动实现城市善治与可持续发展，为全球城市治理贡献北京样本、中国经验。

北京接诉即办改革：新时代 “枫桥经验”^{*}

北京市党的建设研究会

20 世纪 60 年代初，浙江枫桥的干部群众在农村社会主义教育运动中创造了以“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决，实现捕人少，治安好”为基本内涵的“枫桥经验”。¹此后，“枫桥经验”受到毛泽东同志的充分肯定，从一地走向全国，成为基层社会治安综合治理的典范。党的十八大以来，习近平总书记就坚持和发展“枫桥经验”作出一系列重要指示，强调“各级党委和政府要充分认识‘枫桥经验’的重大意义，发扬优良作风，适应时代要求，创新群众工作方法，善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，把‘枫桥经验’坚持好、发展好，把党的群众路线坚持好、贯彻好”。²2019 年以来，“坚持和发展新时代‘枫桥经验’”先后被写入党的十九届四中全会《决定》、“十四五”规划、党的二十大报告和党的二十届三中全会《决定》。在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的历史进程中，“枫桥经验”被赋予了新的时代使命。

北京市深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和发展“枫桥经验”的重要指示精神，从 2019 年开始，创新开展并持续深化党建引领接诉即办改革，坚持以群众诉求为驱动，健全社会治理体系，完善社会治理制度，成功走出了一条超大城市现代化治理新路径。接诉即办准确把握“枫桥经验”所蕴含的党领导社会治理的基本经验、基本规律、核心要义，适应时代发展和社会变迁，在治理的理念原则、价值取向、目标导向、主体力量、方式手段等各方面全面丰富和发展了“枫桥经验”，赋予了“枫桥经验”新的时代内涵，展现出全新的理论形态和实践样态，是具有鲜明中国特色和时代特征的新时代“枫桥经验”。

一、践行理论联系实际的思想路线，用党的创新理论指导新的实践，并用鲜活的基层实践丰富了党的创新理论

理论是行动的先导和指南。拥有马克思主义科学理论指导是中国共产党鲜明的政治品格和强大的政治优势。勇于结合新的实践不断推进理论创新、善于用新的理论指导新的实践，在实践中检验真理、发展真理，是我们党百年

^{*} 执笔人：尤文虎，北京市党的建设研究所所长；郑寰，中央党校（国家行政学院）党建教研部副教授；李琰，北京市党的建设研究所副所长；王雪，北京市党的建设研究所干部；王子林，北京市党的建设研究所干部；张经纬，北京市党的建设研究所干部。

¹ 本书编写组：《党的十九届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，党建读物出版社，2019 年 11 月，第 129 页。

² 习近平：《把“枫桥经验”坚持好、发展好 把党的群众路线坚持好、贯彻好》，《人民日报》，2013 年 10 月 12 日 01 版。

奋斗得出的宝贵历史经验。

早在新中国成立初期，以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体就着眼于“建设一个中华民族的新社会和新国家”，开始了马克思主义国家治理理论中国化的探索，推动中国走出了一条既不同于苏联，也不同于西方资本主义国家以及其他发展中国家的，具有自身特点的国家和社会治理道路。毛泽东同志深刻总结中国革命胜利的经验，立足当时党执政的历史方位和面临的形势任务，在无产阶级专政理论基础上，结合中国革命土壤和独特实践，系统提出了中国化的“人民民主专政理论”，明确了我国作为社会主义国家的本质属性；在社会治理的原则和方法上，提出了“克服旧中国散漫无组织的状态”“严格区分和正确处理敌我矛盾和人民内部矛盾”“人民内部矛盾是非对抗性矛盾”“要采取团结—批评—团结的方法解决”等一系列新理念。¹ 1963年2月，中共中央决定在全国范围内发动一次普遍的社会主义教育运动，并提出要团结95%以上的群众和干部，对教育改造对象基本上实行“一个不杀，大部不捉”的方针。浙江枫桥的干部群众正是在理解透、把握准这些国家和社会治理新理念的基础上，在全国性运动中结合自身实际，克服“逮捕一批，武斗一批，矛盾上交一批”的激进做法，发动和依靠群众，以说理斗争的形式教育改造人，最终探索形成了正确处理基层人民内部矛盾的“枫桥经验”。² 60多年来，“枫桥经验”历经不同历史时期，适应各种矛盾变化，在实践中不断丰富发展，凝结着一代代中国共产党人带领人民创新社会治理的探索和创造，已经从“一镇之计”上升到基层治理的“一国之策”，成为中国特色社会主义治理理论的有机组成部分。

党的十八大以来，以习近平同志为主要代表的中国共产党人，坚持“两个结合”，科学回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义等重大时代课题，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想。习近平新时代中国特色社会主义思想坚持用马克思主义的立场观点方法观察时代、把握时代、引领时代，全面深化了对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，内涵十分丰富，涵盖了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本问题，并根据新的实践对各方面工作作出新的理论概括和战略指引。习近平总书记着眼于国家长治久安、社会和谐稳定、人民安居乐业，创新性提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题，开辟了马克思主义国家和社会治理学说新境界。习近平总书记围绕“新时代建设一个什么样的长期和谐稳定社会、怎样实现社会长期和谐稳定”，创造性提出“社会治理”理念，科学回答了新时代加强和创新社会治理的基本原则、价值取向、方法路径、远景目标等重大问题；深刻把握新型城镇化发展要求和城市发展规律，创造性提出“人民城市”理念，强调“人民城市人民建，人民城市为人民”“加快推动城市治理体系和治理能力现代化，努力走出一条符合超大型城市特点和规律的治理新路子”，等等。习近平总书记高度重视首都治理在国家治理中所发挥的示范引领作用，新时代以来，多次对北京工作作出重要指示，先后十余次视察北京，二十余次对北京发表重要讲话，深刻阐述了“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这一重大时代课题。习近平总书记强调，建设和管理好首都，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容；要坚持人民城市为人民，以北京市民最关心的问题为导向，提出解决问题的综合方略；要加强精细化管理，探索构建超大城市有效治理体系，等等。

北京坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把习近平总书记对北京重要讲话、重要指示批示作为党内政治要件，建立健全抓落实的制度机制，以落地见效的实际行动坚定拥护“两个确立”，坚决做到“两个维

1 赵中源、黄罡：《新时代国家治理现代化理论建构及其原创性贡献》，《新华文摘》，2024年第2期，第10页。

2 汪世荣主编：《新时代“枫桥经验”》，陕西人民出版社，2024年1月，第10页。

护”。¹市委旗帜鲜明地提出“我们所做的全部工作，归结起来就是推动习近平新时代中国特色社会主义思想在京华大地落地生根、开花结果，形成更多生动实践，更好满足人民群众对美好生活需要”。²北京在推进接诉即办改革中，牢牢把握并自觉用好“六个必须坚持”的世界观和方法论，从改革秉持的初心立场、坚持的理念原则，到每一项制度设计、具体方法策略的选择和调整，都自觉以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，注重从党的创新理论中找理念、找思路、找方法、找举措，不断研究新情况，解决新问题，总结新经验，切实把党中央决策部署转化为市委市政府的政策措施，推动落实为各级党组织和党员干部的具体行动。这也是接诉即办改革之所以能够顺利推进并不断取得明显成效的深层理论逻辑和深厚思想根源。

接诉即办和“枫桥经验”都坚持理论联系实际的思想路线，都是党的地方和基层组织在党的创新理论指导下带领广大干部群众积极探索创新的产物，都是在理论和实践的统一中彰显科学理论真理力量和实践伟力的生动范例。接诉即办顺应时代发展，立足新的实际，着眼解决现实问题需要，把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是习近平总书记关于社会治理、人民城市、基层治理和北京工作的重要论述贯穿改革全过程各方面，是新思想指导下的新变革新实践，是习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论在首都治理实践中的具体运用。北京以接诉即办改革为牵引，持续完善超大城市治理体制机制，构建适应新时代要求的城乡基层治理体系，提升治理能力，取得明显成效。“推广‘街乡吹哨、部门报到、接诉即办’等基层管理机制经验”“提高市域社会治理能力，强化市民热线等公共服务平台功能”等内容，先后被写入“十四五”规划和党的二十届三中全会《决定》。接诉即办正从新时代社会治理的实践经验演进为中国特色社会主义治理理论的组成元素，为党的理论创新提供鲜活丰富的实践支撑。

二、坚持党的领导这一根本保证，把握以党的自我革命引领社会革命的实践要求，走出了党建引领社会治理的新路径

办好中国的事情，关键在党。中国共产党的性质宗旨和执政地位决定了党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，也是推进社会治理现代化的根本保证。³

新中国成立初期，为了巩固新生的人民政权，加快建立新的政治和社会秩序，我们党着力加强自身建设，通过党的各级组织最大限度把全社会组织起来，充分发挥强大的政治优势、体制优势，实现了对国家和社会的有效整合、全面领导，成功应对各种困难与考验，凝聚起建设新中国的磅礴伟力。“枫桥经验”之所以历久弥新、富有活力，就在于它是党领导人民创造的一套行之有效的社会治理方案，就在于它始终依靠党的领导这一最大优势。“枫桥经验”中最为重要的一条，就是坚持党的领导，把党的领导落实到社会基层，使党组织成为基层社会治理的坚强领导力量。⁴不论时代如何变迁，坚持党的领导始终是“枫桥经验”的不变灵魂、根本保证。坚持和发展新时代“枫桥经验”，必须坚持党的领导，提高党在基层治理中的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，把群

1 北京市委党建办：《2020年北京市党建工作情况报告》，《北京党的建设研究报告（2021）》，社会科学文献出版社，2021年8月，第4页。

2 蔡奇：《北京市第十三次党代会报告》，《北京日报》，2022年6月27日01版。

3 王伟光、邓纯东等：《国家治理体系和治理能力现代化论》，广西师范大学出版社，2021年6月，第73页。

4 人民日报评论员：《让“枫桥经验”在新时代发扬光大》，《人民日报》，2018年11月13日01版。

众的合法权益维护好、合理诉求解决好、智慧力量凝聚好。¹

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持党的全面领导不动摇，强调“要着力从制度安排上发挥党的领导这个最大的体制优势”，推出一系列重大改革举措，推动党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节，为谱写经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”的新篇章提供了坚强政治保证，充分彰显了中国政党制度的显著优势和我们党的强大领导力。同时，习近平总书记着眼破解“大党独有难题”、巩固党的长期执政地位，立足党执政所处新的历史方位和党的十八大以来新的实践，给出了“跳出历史周期率”的第二个答案，强调“勇于自我革命是我们党最鲜明的品格和最大优势”“要以伟大自我革命引领伟大社会革命”“在自我革命中把党锻造得更加坚强有力，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供坚强政治保障”。

北京始终牢记“看北京首先要从政治上看”的要求，毫不动摇坚持和加强党的领导，以自我革命精神破解社会治理难题，为顺利推进接诉即办改革提供了强大政治引领和坚强政治保证。**强化党的政治引领**，市委带头扛起政治责任，市委全会、市委常委会专题研究部署接诉即办改革重点任务，加强顶层设计、高位调度；在市委深改委增设“接诉即办”改革专项小组，由市领导兼任组长，加强组织领导；把接诉即办作为各级党委政府“一把手”工程，坚持“书记抓、抓书记”，市委书记、区委书记聚焦接诉即办任务落实情况，逐级召开区委书记、街道（乡镇）党（工）委书记月度工作点评会，通报点评接诉即办情况，街道（乡镇）党（工）委书记直接调度到社区（村）党组织书记，层层传导压力，形成从市、区到街道（乡镇）、社区（村）各级“一把手”领导、指挥、协调、督办工作机制。**强化组织引领**，把优化政府组织架构作为治理“大城市病”的切入点，结合市区两级机构改革和街道（乡镇）大部制改革，把市、区、街道（乡镇）三级承担政务服务、城市管理、基层治理等行政管理职能的部门进行整合重组，市级重新组建城市管理委、政务服务局、12345市民热线服务中心，在区级统一组建城市管理指挥中心，理顺领导和管理体制，明确城市管理、群众诉求办理的主责部门，推动组织机构、职能定位和干部队伍有机融合，实现“政出一门抓治理”，市、区、街道（乡镇）三级形成了上下贯通的组织体系和治理体系。**强化机制引领**，持续完善区、街道（乡镇）、社区（村）三级党组织党建工作协调委员会工作机制，将物业管理、垃圾分类、小区停车等基层治理难题纳入议事范畴，建立“三个清单”“四个双向”机制²，吸纳1.4万余家中央和各级驻区单位共抓基层治理，构建上下贯通、多方联动的工作体系。聚焦打通党的领导落实到基层的“中梗阻”和“最后一百米”，按照“市级统筹、区级管理、街乡使用、部门指导”原则，推动区级城管执法、卫生健康、生态环境等部门共计431项行政执法职权下放至街道（乡镇）集中行使，探索形成简约高效的基层治理运行机制。梳理社区工作清单，严格社区工作准入事项，持续开展减负行动，以社区党组织为主渠道统筹整合上级下沉的资金资源，确保基层党组织有精力、有资源、有能力抓基层治理、为群众服务。**强化作风引领**，明确提出“市区机关围着街道（乡镇）转、街道（乡镇）围着社区转、党员干部围着群众转”，推动各级党政机关和党员干部“眼睛向下、脚步向前”，直奔基层服务群众，实现了干部转作风、群众得实惠、治理增效能；建立“下抓两级”工作机制，市里接诉即办工作直接过问到街道（乡镇），明确属于街乡镇职责的诉求原则上直派各街道（乡镇），区委抓工作直接过问到社区（村），找准穴位、直击要害，推动治理重心下移、行政权力下放、治理力量下沉，进一步树牢了大抓基层的鲜明导向。

接诉即办坚持了“枫桥经验”所遵循的党的领导这一“不变灵魂、根本保证”，把坚持和加强党的全面领导贯

1 熊丰、刘硕、白阳、冯家顺：《谱写基层善治新篇章——坚持和发展新时代“枫桥经验”综述》，《新华每日电讯》，2023年11月6日01版。

2 三个清单：资源清单、需求清单、项目清单；四个双向：双向需求征集、双向服务提供、双向沟通反馈、双向评价通报。

穿改革始终，着力改进完善党的领导方式，推动党的政治优势、组织优势有效转化为治理效能。同时，接诉即办准确把握新时代以党的自我革命引领社会革命的新的实践要求，以群众诉求为导向，深化政府管理体制改革，倒逼政府职能转变；着眼更好满足群众需要，突出大抓基层鲜明导向，持续深入推动党员干部转变作风，着力从制度安排上发挥党的领导这个最大的体制优势，实现了“人民监督”和“自我革命”两个答案的有机结合、相互促进，成功走出了党建引领社会治理的新路径。

三、坚守以人民为中心的根本立场，适应我国社会主要矛盾变化，更加突出了满足人民群众美好生活需要的新导向

人民性是马克思主义的本质属性，人民立场是马克思主义的根本立场。运用辩证唯物主义和马克思主义矛盾观点准确分析和把握我国社会主要矛盾，是我们党顺应社会变迁和历史发展，推进理论创新的逻辑起点和政策制定的现实依据。作为马克思主义政党，中国共产党自成立之日起，就始终把人民放在至高的位置，并在认识和解决社会主要矛盾的实践中，实现最广大人民的根本利益。

我们党对我国社会主要矛盾的认识是随着我国社会发展的不同历史时期和不同发展阶段而逐步深化和不断发展的。新中国成立初期，随着社会主义改造胜利完成，我国社会实现了从新民主主义社会到社会主义社会的转变。1956年9月，党的八大第一次对社会主义建设时期我国社会主要矛盾作出系统概括，明确提出“我们国内的主要矛盾，已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”。1957年，毛泽东同志在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中，系统论述了马克思主义矛盾学说，指出社会主义社会的基本矛盾仍然是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑之间的矛盾，同时提出要把正确处理人民内部矛盾作为国家政治生活的主题，严格区分和正确处理社会主义社会的敌我矛盾和人民内部矛盾两类不同性质的矛盾。在新中国成立初期，全面展开社会主义建设、建立先进工业化国家这一中心任务的艰巨性、复杂性，从根本上决定了国内需要时刻保持一个安全稳定的社会政治环境。我们党在这个时期对社会主要矛盾的认识是正确的，提出严格区分和正确处理好两种不同性质矛盾的策略符合当时国情社情实际，能够有效服务于当时党和国家的中心任务。“枫桥经验”之所以能够立得住、行得通、推得开，就是因为顺应了当时我国社会主要矛盾的变化，牢牢把握住了正确处理人民内部矛盾的导向，体现了以人民为中心的不变初心和核心内涵，这也是“枫桥经验”的本质所在、生命力所在。¹

党的十八大以来，随着中国特色社会主义进入新时代，我们党对我国社会主要矛盾也作出了新概括——新时代我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。适应新时代我国社会主要矛盾转化的时代要求，中国特色社会主义进入了人的全面发展和社会全面进步的新阶段，高质量发展成为新时代的硬道理。社会治理作为推动高质量发展的基础性工程，在公共服务、公共管理、公共安全等各个方面都面临许多全新需求、全新挑战。从需求侧看，新时代人民群众的价值取向和利益诉求更加多元多变，对美好生活的向往更加强烈，不仅对衣、食、住、行、医、娱等物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也日益增长，对党和政府在正义维护、权利救济、安全保障、服务供给等方面的能力和水

1 熊丰、刘硕、白阳、冯家顺：《谱写基层善治新篇章——坚持和发展新时代“枫桥经验”综述》，《新华每日电讯》，2023年11月6日01版。

平提出了新的期盼。从供给侧看，政府和社会提供的公共服务、公共治理产品在数量、质量、结构等方面仍存在短板，难以完全满足人民群众的美好生活需要。以最广大人民根本利益为根本坐标，不断满足人民对美好生活的向往，是我国社会主要矛盾变化对创新社会治理提出的新要求。

北京在推进接诉即办改革中，明确提出“坚持以人民为中心发展思想，以接诉即办为主抓手，全力办好群众身边的事，解决好群众急难愁盼问题”，坚持“民有所呼、我有所应”，构建起以12345市民服务热线为主渠道的群众诉求快速响应、高效办结机制。接诉即办通过12345市民服务热线全面接收市民诉求，及时分派给属地政府、相关部门和公共服务企业，收到工作任务的单位按照规定快速办理市民诉求，办理结果由每位提出诉求的市民作出评价，构建了完整有效的公共服务体系，推动各级党政机关和党员干部以“义不容辞的态度和职责”认真倾听群众的每一个诉求，以“闻风而动的作风和效率”办好每一个合理诉求，以“实实在在的作为和担当”回应好“老百姓的期盼与需求”。北京深入学习把握习近平总书记关于“时代是出卷人、我们是答卷人、人民是阅卷人”的科学内涵和实践要求，建立健全“以人民为中心”的考核评价体系，把接诉响应率、问题解决率和群众满意率“三率”作为核心指标，建立以解决问题和群众满意为导向的考核评价体系。同时，建立“七有”“五性”监测评价指标体系，聚焦幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶以及便利性、宜居性、多样性、公正性、安全性、社会评价等13个领域，设置16项监测指标，定期开展综合评价，以市民直观感受为政府民生工作打分，把“以人民为中心”的发展理念转化为具体、可操作的测评指标体系，引导各级政府有针对性增加公共服务有效供给，补齐民生短板，办好民生实事。2019年1月至2024年9月，12345市民服务热线累计受理民意诉求反映1.47亿件，合理诉求解决率、满意率分别从53.1%、64.6%提高到96.5%、96.9%。

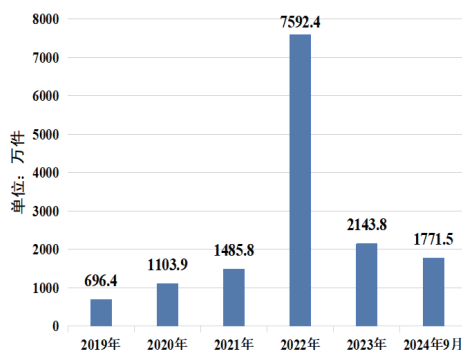


图1 北京12345市民热线受理民意诉求反映情况

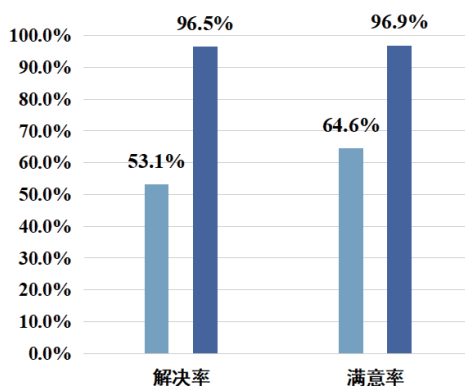


图2 接诉即办改革五年来群众诉求解决率、满意率变化情况

接诉即办和“枫桥经验”都秉持“以人民为中心”的价值立场，准确把握所处时代的社会主要矛盾，积极回应群众期盼，有效实现了化解社会矛盾、维护社会稳定等多重治理目标。接诉即办立足新时代我国社会主要矛盾变化，坚持“以北京市民最关心的问题为导向”，把满足“人民日益增长的美好生活需要”作为根本出发点和落脚点，在注重化解矛盾、维护稳定的基础上，更加强调增进人民福祉，着力解决好群众身边的操心事、烦心事、揪心事，切实提升人民群众的获得感、幸福感、安全感，用人民满意的实际成效交出了“以人民为中心”的合格答卷。

四、适应时代变迁和经济社会发展需要，更加注重系统治理、综合治理、主动治理，形成了破解社会治理难题的综合方略

从马克思主义唯物史观关于社会存在决定社会意识的基本原理看，社会治理实践必须从一个国家特定历史时期的基本国情社情和生产力发展水平出发，采取符合实际的政策和策略，并根据时代发展和社会结构变化及时作出调整。

毛泽东同志批示推广“枫桥经验”的1963年，我国经济还很落后，工业化水平很低，城镇化率仅为16.8%，还是农村人口占主体的乡土中国、农业社会。受当时的生产力水平制约，中国社会的劳动分工高度稳定，人流、物流和信息流的运动半径都很小，土地制度和户籍制度作为主要的管理手段，对人具有强关联性和强制约性，导致人对组织、对属地高度依赖，基层社会处于封闭半封闭状态，社会矛盾的复杂性、关联度、外溢效应都不强。“枫桥经验”就是在这样的时代背景下应运而生的，其所针对的教育改造对象都是本乡本土的身边熟人，采用充分发动和依靠群众、通过“说理斗争”实现“教育转化”的方式不仅可行，而且比把人抓起来、关起来的整体效果要更好。因此，“坚持矛盾不上交”“依靠群众就地化解矛盾”，实现“小事不出村、大事不出乡镇”，就成为了“枫桥经验”的核心要义。¹总的来看，“枫桥经验”立足“乡土中国”实际，充分发挥农村熟人社会的优势，把矛盾控制和化解在基层最小地域范围内，实现了确保基层社会安定有序的目标。这种治理理念和模式，是符合前工业化时代低流动性、高封闭性的社会结构和乡土社会治理实际的，能够以最低成本有效维护基层社会稳定，这也是“枫桥经验”能够在全国散叶开花、硕果累累的一个关键原因。

改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，取得了举世瞩目的成就，也带来了社会结构的深刻转型。特别是党的十八大以来，伴随户籍、土地、财政、教育、就业、医保和住房等一系列改革的深化，农业转移人口市民化速度明显加快。到2020年，中国常住人口城镇化率首次突破60%，标志着城市中国的时代已经到来。随着城镇化水平大幅提升，我国城乡结构发生历史性转变，整个社会日益呈现多元、复杂、现代化的特征。一方面，人口大流动导致农村人口大幅度减少，城市人口高度聚集、构成日益复杂，传统的“熟人社会”逐渐演变为“陌生人社会”。另一方面，城市作为现代化建设的重要引擎和高质量发展的主要空间载体，规模不断扩张、结构愈发复杂，风险隐患更加集中、影响更易放大叠加。城市治理、城乡基层治理的跨界性、关联性、复杂性、严峻性日益增强，传统的“管制”和“管理”模式已无法满足复杂多变的治理需求。中国式现代化，离不开社会治理的现代化。习近平总书记着眼在新的历史条件下推进国家治理体系和治理能力现代化，鲜明提出“社会治理”这一命题，指出“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策”。党的二十届三中全会就“全面提高城乡规划、建设、治理融合水平”“推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系”作出系统

1 张洋、张天培：《以“基层善治”夯实“中国之治”》，《人民日报》，2024年9月24日01版。

部署。贯彻党中央决策部署，推动社会治理理念模式实现从“管”到“治”深刻转变，提高城乡融合治理水平和超大城市治理效能，是适应我国社会结构深刻转型、满足复杂多元的治理需求的必然要求，是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，也是推进中国式现代化的应有之义。北京作为具有首都功能的超大城市，城镇化启动更早、进程更快、程度更高（据统计，截至2023年底，北京市常住人口城镇化率87.8%，高于全国21个百分点），社会治理既面临作为首都城市的独有难题，也更早直面超大特大城市的共性问题，老问题和新矛盾相互交织叠加，对社会治理创新提出新的更高要求。

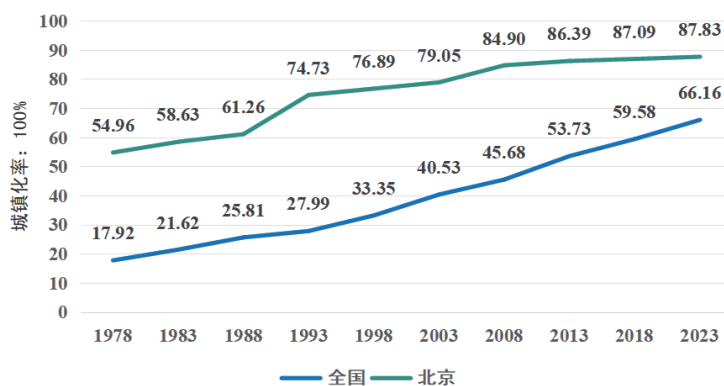


图3 1978年—2023年全国和北京常住人口城镇化率

北京的接诉即办改革，在及时回应、高效办好群众的每一件合理诉求的同时，坚持系统治理，建立“每月一题”机制。通过大数据分析，每年从上一年度群众诉求中选取那些需要在市级层面改革创新、实现政策突破或存在跨层级、跨部门职责交叉的高频共性难点问题，纳入“每月一题”，开展专项治理，明确每个问题由一位分管市领导挂帅、一个市级部门牵头主责，统筹调度相关单位和各区，制定“一方案三清单”¹，实行清单式管理、项目化推进，充分发挥市级层面协同优势，以市级统筹出台政策、集中整治为着力点，推动解决“各区无力解决、街道（乡镇）无法解决”的系统性难题，探索了疑难复杂问题系统治理、整体治理、协同治理的成熟路径。坚持综合治理，建立区域性专项治理机制。聚焦城乡结合部、常住和流动人口规模大、城乡治理难题多的区域，每年选取若干个群众诉求集中、公共服务补短板任务重的街道（乡镇），纳入治理类街乡镇，由市级工作专班结合“疏解整治促提升”专项行动，形成“一方案四清单”²，开展督导治理。注重与“每月一题”、城市更新等市级相关工作机制相衔接，将治理类街乡镇作为“每月一题”专项治理的重点、示范和先行区域，按照每个街道（乡镇）每年2500万元的标准加强市级引导资金补助，精准实施城乡治理提升项目，加快补齐民生短板，从源头上解决引发群众诉求的难点问题，探索了抓点带面、条块结合提升区域治理效能的成熟路径。坚持主动治理，建立未诉先办机制。通过基层日常工作掌握和大数据分析研判，将接诉即办关口前移，聚焦城市治理中具有规律性的季节性周期性问题，有针对性采取措施，补齐短板，提前预防。引导鼓励各地区各单位深入分析群众诉求，找出个性诉求背后的共性根源，提炼主动治理任务，推动以问题为导向开展主动治理，实现未诉先办。鼓励支持街道（乡镇）结合重点任务和区域治理实际，申请主动治理项目，给予考核激励政策，调动和保护基层干部主动治理积极性，探索了将群众诉求有效转化为主动治理任务的成熟路径。

1 一方案三清单：解决方案和责任清单、任务清单、政策清单。

2 一方案四清单：年度整治提升工作方案和资金项目清单、任务事项清单、需上级支持事项清单、政策需求清单。

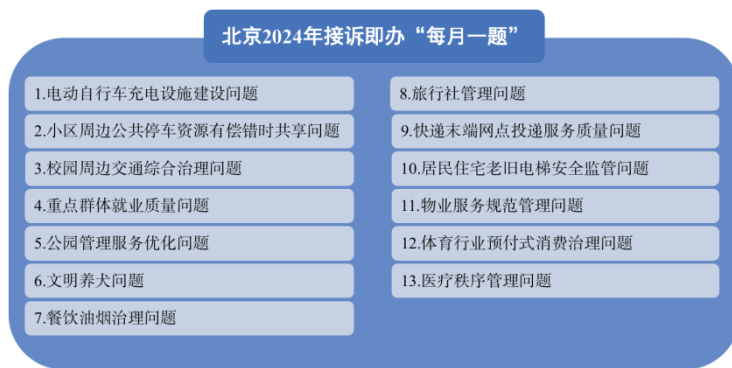


图4 北京2024年接诉即办“每月一题”

接诉即办和“枫桥经验”都坚持马克思主义唯物史观，都是立足所处时代的基本国情，具体问题具体分析推进社会治理创新的产物。接诉即办立足从乡土中国向城市中国、从封闭半封闭型传统社会向开放型现代社会快速转型的时代背景，深入分析城乡结构、社会结构、人口结构的深刻转型对现代社会治理提出的新挑战新要求，将系统治理、源头治理、综合治理等现代治理理念运用于治理实践，努力破解城乡融合发展背景下超大城市治理难题，丰富和发展了“枫桥经验”的治理理念，扩展了“枫桥经验”的应用空间、应用层级和应用场景，形成了解决超大城市有效治理难题的综合方略。

五、突出人民主体地位，走好新时代党的群众路线，形成了践行全过程人民民主的生动实践

治理作为一种实践活动，离不开开展这种实践的能动主体。中国的国家治理是在党的领导下，在人民群众的广泛参与下实现的，其真正主体是人民群众。坚持党的领导，坚持群众路线，依靠人民治理，实现人民共享，是中国特色社会主义治理的鲜明特征，也是新时代社会治理创新必须始终坚持的根本原则。

中国共产党自成立之日起，就充分尊重人民群众主体地位和首创精神，始终坚持为了人民、依靠人民，注重把人民群众中蕴藏着的智慧和力量充分激发出来。早在革命战争年代，毛泽东同志就创造性地提出“从群众中来，到群众中去”的群众路线，确保党的主张和政策始终与人民的根本利益和实际需求相一致，凝聚起亿万人民的磅礴力量，为赢得革命胜利奠定了坚实基础。经过实践检验，群众路线也成为了我们党的生命线、根本工作路线和重要传家宝。新中国成立后，毛泽东同志强调要将群众路线应用于土改、工业化、社会主义改造等各项事业中，“枫桥经验”作为群众路线应用于基层治理的典型经验应运而生，走向全国，绽放光彩。“枫桥经验”的精髓就在于在党的领导下充分发动群众、组织群众、依靠群众解决群众自己的事情，实质上就是贯彻落实党的群众路线。¹“枫桥经验”诞生60多年依然保持旺盛生命力，并从“地方之治”上升为国家治理的普遍性经验，一个根本原因就在于它顺应了社会主义国家社会治理的一般规律，坚持党的群众路线和群众工作方法，体现着尊重人民群众主体地位的内在要求。

中国特色社会主义进入新时代，人民群众对民主的要求、对我们党走好新时代群众路线的期盼日益增长，需要在党和国家决策和治理的各方面、各环节、全过程享有知情权、参与权、表达权、监督权。以习近平同志为核心的党中央科学把握社会主义民主政治发展规律，系统总结我们党加强社会主义民主政治建设的成就和经验，创造性提

¹ 人民日报评论员：《让“枫桥经验”在新时代发扬光大》，《人民日报》，2018年11月13日01版。

出全过程人民民主的重大理念，并用于指导治国理政实践，确保党和国家在决策、执行、监督、落实各个环节都能倾听人民声音，凝聚人民智慧，回应人民期待，将人民群众所思所想所盼体现在制度设计中，推动社会主义民主政治焕发勃勃生机。习近平总书记高度重视在国家治理、城市建设、社会治理中贯彻全过程人民民主理念，强调“人民城市人民建，人民城市为人民”“一切治理活动，都要尊重人民主体地位，尊重人民首创精神，拜人民为师”“创新组织群众、发动群众的机制，创新为民谋利、为民办事、为民解忧的机制，让群众的聪明才智成为社会治理创新的不竭源泉”，等等，深刻回答了社会治理和城市建设“依靠谁”“为了谁”的根本问题。

北京在推进接诉即办改革中，充分尊重人民群众的主体地位，通过健全全过程、全链条的民主参与、民主协商、民主管理、民主监督机制，畅通人民群众参与社会治理、城市建设管理的制度化渠道。发挥 12345 市民服务热线的主渠道作用，扩大人民群众有序参与。把分散在全市各区、各部门、各领域的 64 条热线整合纳入 12345 市民服务热线统一管理，将全市 16 个区、343 个街道（乡镇）、65 个市级部门、48 家市属国企和 97 家绿通企业全部接入 12345 热线平台系统，搭建起以“北京 12345”微信公众号为主、涵盖 17 个渠道的网上接诉即办响应矩阵，实现“一号受理、一单到底、四级响应、协同办理”，确保群众合理诉求“件件有落实、效果有反馈”。改革 5 年来，北京 12345 市民服务热线受理的群众反映从 2019 年的 696.4 万件上升到 2023 年的 2143.8 万件，人民群众参与首都治理的积极性被极大激发。深入推进民主立法实践，立好“为民服务法”。在制定《北京市接诉即办工作条例》（以下简称《接诉即办条例》）过程中，坚持开门立法，全市 1.1 万余名各级人大代表下基层，在 340 个代表之家、2938 个代表联络站，与 6.7 万名市民群众“面对面”收集 1.5 万条建议。市领导带队深入基层征求意见，市政协广泛开展立法协商，市政府门户网站公开立法程序、公示法律条文，先后三轮面向全社会公开征求意见，汇集各方面意见建议 9000 余条。人民群众的“金点子”，成为立法为民的“金钥匙”。《接诉即办条例》最大程度体现了人民意志，被誉为“首都原创法”“为民服务法”。广泛开展民主协商，引导群众就地化解矛盾、解决诉求。北京市委明确提出“人民民主不是替民做主，接诉即办不是接诉包办、接诉代办”，在强调政府做好普惠性、兜底性公共服务的同时，不断创新组织群众、发动群众的制度机制，探索形成了“共生社区建设”“社区治理合伙人”“四民工作法”“大家商量着办”“老街坊议事会”“下交群评”等一批民主协商、民主议事的品牌。广大基层群众在党组织领导下有序参与基层治理，依靠自身力量把身边的矛盾问题解决好。丰富民主监督形式，倒逼责任落实。群众诉求办理时限期满后，12345 市民服务热线对诉求反映人进行逐一回访，由诉求人对诉求响应情况、解决情况、办理效果及工作人员态度作出评价，推动群众的监督权落到实处。市属新闻媒体推出《向前一步》《接诉即办》等视听节目，推动疑难问题解决，营造理性、务实的社会舆论氛围。市政协围绕接诉即办“每月一题”工作开展情况进行专项民主监督，助推重点任务落实。



图 5 《接诉即办条例》立法过程中践行全过程人民民主的探索

接诉即办与“枫桥经验”一脉相承，都充分尊重人民群众主体地位和首创精神，都是来自基层、“为了人民、依靠人民”的治理经验。在此基础上，接诉即办坚持尊重人民主体地位和维护人民根本利益有机结合，把全过程人民民主的理念贯穿首都社会治理创新的全周期、各方面，把群众视为城市的真正主人和社会治理的真正主体，让群众的诉求成为创新社会治理的起点，由群众提出治理问题、参与治理实践、共享治理成果、监督治理效能，确保人民群众真正成为社会治理过程的有效参与者和治理成效的最大受益者。

六、坚持中国特色社会主义法治道路，更加注重运用法治思维和法治方式，探索了社会治理法治化的成熟范式

治理的成效很大程度上取决于治理方式。法治是社会文明进步的重要体现，依法治国是现代政治文明的标志。依法治理是最可靠、最稳定的治理，法治方式是最科学、最有效的治理方式。

新中国成立后，中国共产党在领导人民进行社会主义革命和建设的实践中，一直在思考和探索中国自己的社会主义法治道路。1954年9月，毛泽东同志亲自主持起草了新中国第一部宪法，经第一届全国人民代表大会第一次会议全票通过，开启了中国社会主义民主与法治的新纪元，为“枫桥经验”的孕育发展奠定了法治基础。“枫桥经验”就是在“五四宪法”确立的民主基础、法律原则和制度框架下，贯彻党中央“一个不杀，大部不捉”方针，更多地强调发动群众，依靠群众去“说服人、教育人、改造人”，就地解决问题，实现“少捕人”。在此基础上，“枫桥经验”相继创新发展了人民调解、网格化管理等制度模式，探索了在群众自治和社会治理方面的成功实践，充分体现了宪法在基层的贯彻落实。“枫桥经验”也从早期侧重于巩固人民民主政权和社会主义制度，发展成为基层社会民主建设、法治建设、平安建设的典型经验。

中国特色社会主义进入新时代，中国法治也跨入新时代。以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度定位法治、厉行法治，将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，推动法治中国建设取得历史性成就，为书写“两大奇迹”新篇章提供了有力法治保障，构成了“中国之治”背后关键的制度密码。习近平总书记高度重视发挥法治在全面深化改革中的引领保障作用，高度重视提高社会治理法治化水平，强调“在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用”“推进多层次多领域依法治理，提升社会治理法治化水平”，等等。随着全社会法治观念显著增强，法治已经成为一种全社会普遍接受的价值观、一种判断是非的标准，依法治理的理念深入人心，人民群众对政府依法执政、依法行政、依法治理的期望值大大提升。¹在法治轨道上创新社会治理，已经成为新时代全面依法治国背景下推进社会治理现代化的基本逻辑和重要依托。

北京在推进接诉即办改革中，高度重视法治思维和法治方式的运用，始终坚持在法治框架下进行改革探索，围绕改革重点任务和关键环节，边实践边总结、边固化边提升，持续推进制度完善和机制创新。在立法条件尚不成熟的改革初期，坚持“打破常规、不破法规”，在地方党委政府法定职权范围内，认真论证评估，广泛征求意见，集体研究审议，以市委市政府、市委深改委（深改领导小组）或市委市政府有关部门名义出台《关于深化党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革的实施意见》《关于进一步深化“接诉即办”改革工作的意见》《关于推动主动治理未诉先办的指导意见》等规范性文件，对重大改革任务作出规划部署，充分发挥规范性文件的创新突破、规范约束作

¹ 俞可平：《中国如何治理？》，外文出版社，2019年10月，第106-107页。

用，激发改革活力，保障改革举措落地见效。随着改革的深入推进，及时改进、完善和充实现行制度，系统总结和提升改革经验，将实践证明行之有效的创新机制上升为法律条款，先后出台《北京市街道办事处条例》《北京市物业管理条例》《北京市生活垃圾管理条例》《北京市文明行为促进条例》《北京市接诉即办工作条例》《北京市住房租赁条例》《北京市城市更新条例》等社会治理的地方性法规，通过地方立法细定权责、细化措施，固化改革成果，补齐制度短板，构建法规制度体系。特别是《接诉即办条例》的出台，促使为民服务成为各级各部门和党员干部必须履行的法定职责和义务，对接诉即办工作起到了应有的规范、保障和促进作用，标志着接诉即办改革进入法治化发展轨道，推动改革法治化水平实现系统性的实质跃升。¹ 围绕落实地方性法规、市委市政府政策文件，市、区、街道（乡镇）三级着力健全完善配套制度，细化明确具体职责、具体任务、具体措施，市、区两级先后出台包括《关于优化提升市民服务热线反映问题接诉即办工作的实施方案》《关于构建“七有”“五性”监测评价指标体系的实施方案》《关于进一步完善市级部门“三率”考评工作的实施方案》等配套制度 830 多项，细化、补充了上位法规定，构建起以地方性法规为引领、规范性文件为四梁八柱、配套制度为基本依托的上下贯通、衔接有效的制度体系。坚持一手抓制度建设，一手抓制度落实，着力健全完善保障制度落地的运行机制。市人大常委会组建执法检查组定期对《接诉即办条例》实施情况开展执法检查，同时委托专业机构对条例落实情况开展第三方评估。市级改革专项小组建立月度例会、重点任务台账式管理、难点任务专班推进机制，实现“重点抓、抓重点”。市、区两级建立党委政府督查督办联动机制，健全日常联合督办、月度会商研判、季度抽查核验、“回头看”等配套机制，紧盯重点工作、持续跟踪问效抓落实。

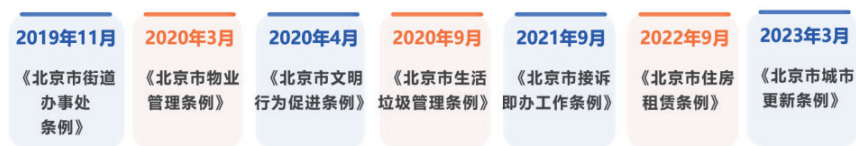


图6 北京市出台的社会治理地方性法规

接诉即办和“枫桥经验”都是坚持中国特色社会主义法治道路，基于不同历史时期我国法治建设的客观实际，进行的社会治理探索创新。接诉即办立足全面依法治国、推进法治中国建设新的时代背景，坚持将法治精神、法治理念贯穿始终，用充足的制度供给保障了改革的顺利推进，有效发挥了法治的引领推动、规范保障作用，实现了“在法治下推进改革，在改革中完善法治”的辩证统一，赋予了“枫桥经验”更加浓厚的法治底色和鲜明的时代特征。

七、顺应新一轮科技革命趋势，推进社会治理数智化转型，探索了科技赋能社会治理创新的有效路径

科技创新始终是人类社会发展和治理变革的重要推动力量。科学技术的每一次重大突破都会带来生产力的大幅提升，改变人类社会的生产生活方式和组织动员方式，进而引发社会变革。社会治理必须与时俱进，跟上科技革命

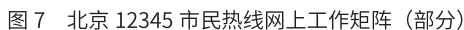
¹ 北京市委全面深化改革委员会“接诉即办”改革专项小组课题组：《〈北京市接诉即办工作条例〉：通过立法实现超大城市的规范治理》，《北京接诉即办改革发展报告（2021～2022）》，社会科学文献出版社，2022年6月，第82页；王敬波等：《接诉即办的基本法理与地方性立法评估》，《北京接诉即办改革发展报告（2022～2023）》，社会科学文献出版社，2023年6月，第66页。

的步伐,让技术进步成为赋能社会治理、助推社会变革的增量。

“枫桥经验”诞生的20世纪60年代初,中国工业化水平低,科技基础薄弱,科技手段对基层治理的支撑作用有限。“枫桥经验”在党的领导下充分发动群众、依靠群众,把教育改造对象放到群众当中,人包人、面对面,摆事实、讲道理,不打不骂、以理服人,通过帮教将其就地改造为新人,把矛盾纠纷化解在基层和萌芽状态,符合当时生产力发展水平,也是在当时科技条件制约下的最优选择。

随着新一轮科技革命和产业变革加速演进,互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等新兴技术不断迭代升级,数字技术作为世界科技革命和产业变革的先导力量,日益融入经济社会发展各领域全过程,深刻改变着人类社会的生产方式、生活方式和治理方式。科技变革和数字技术发展为我们全面感知和掌握社会运行态势提供了便利条件,为我们创新社会治理提供了技术支撑,催生出新的治理理念、治理模式和治理手段,为提高社会治理现代化水平开辟了全新路径。习近平总书记高度重视人工智能、大数据等科技手段、前沿技术在社会治理中的作用,强调“要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制,推进政府管理和社会治理模式创新,实现政府决策科学化、社会治理精细化、公共服务高效化”“运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,从数字化到智能化再到智慧化,让城市更聪明一些、更智慧一些,是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路,前景广阔”。面对科学技术的巨大变革,顺应数字时代的时与势,通过科技赋能推动治理理念创新、模式优化和整体效能提升,让治理更智能、更高效,是新时代提高社会治理现代化水平的必然选择。

北京在推进接诉即办改革中,高度重视现代科技手段和数字技术的运用,持续探索科技赋能社会治理数智化转型新路径。**提升平台的网络化智能化程度。**在构建全市统一的12345热线电话服务体系的基础上,向互联网延伸,搭建包括政务微博、微信公众号、人民网“领导留言板”、国办“互联网+督查”平台等在内的“20+N”网上渠道,实现群众诉求的全渠道、全时段快速受理。依托数字技术实现智能语音助手、智能知识库、智能坐席管理、智能辅助派单、智能联动、智能回访、智能质检、智能催办督查等功能,常规问题实现“秒回”,咨询类问题一次性综合解决率超过80%,极大提升了热线的承载能力、诉求受理效率和群众体验感。推动城市治理数智化转型。规范数据管理服务标准流程,完成12345市民服务热线群众诉求、全市240万条企业法人基础数据、7000多个社区(村)点位情况等信息的汇聚管理,建立全量、动态、统一的社情民意和社会治理基础信息数据库。建设以诉求量、类别、地域、考核排名、城市问题台账等为主要内容的大数据分析决策平台,通过大数据技术实时分析城市运行管理和社会治理状况,深度诊断治理堵点痛点,动态监测社情舆情,及时提供预警信息,提高风险性问题主动治理能力,推动城市治理、公共服务的科学化、精准化水平实现整体跃升。**塑造数据驱动的科学决策模式。**推进人工智能大模型等新技术应用,深度挖掘民生大数据,推动热线从“窗口”向“窗口+数库+智库”转型。构建高频反映、群体性诉求、首发类问题的监测模型,进一步发挥“探针”作用,及时发现民生热点问题。建立区域性、行业性问题实时动态分析模型,深入挖掘诉求反映的内在原因。实行群众诉求人、地、事、物、组织等基础数据分类画像,深度挖掘热点问题、变化趋势、专题场景、舆情动态。结合舆情事件、国家政策、季节性因素等对诉求变化的影响,通过对民情数据进行时空、地域等多维度分析,为党委政府靶向治理、精准施策提供辅助参考,持续推动政府循数感知、依数决策,大大提高了决策的前瞻性、科学性。



八、把握历史发展规律和大势，适应中国所处世界坐标变化，打造了“中国之治”的首都样板

早在 20 世纪 60 年代末，美国政治学者萨缪尔·亨廷顿就提出了著名的“亨廷顿悖论”，即“现代性意味着稳定，而现代化意味着动荡”，经济发展会引发社会变革，进而带来超越政府应对能力的治理挑战，对于发展中国家来说，“不是所有的好事情都会一起到来”，经济快速发展与政治社会稳定难以两全。自“亨廷顿悖论”提出以来，纵观全球发展中国家推进现代化的历程，许多国家虽然也一度实现经济快速发展，但并没有顺利迈进现代化的门槛，而是陷入这样或那样的“陷阱”，出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面，有些甚至政权易手、社会动荡、战乱频发，至今仍然深陷泥淖。即便是率先实现现代化的英美等西方国家，国家治理中的不确定性也在增加，各类社会问题层出不穷，风险频发、冲突不断，世界各国普遍面临如何在保持经济稳定增长的同时对社会实现有效治理的现实挑战。随着西方社会治理的失灵和全球治理赤字的加重，社会治理已成为当代政治学最重要的研究议题之一，推动社会治理创新成为一种世界性的潮流和趋势。

27

民走出了一条具有中国特色的国家治理道路，在推进国家治理体系和治理能力现代化方面取得了辉煌成就。“枫桥经验”诞生的20世纪60年代，中国在外环境极端复杂的条件下，坚持自力更生、艰苦奋斗，推动社会主义建设取得不少历史性成就。但不可否认，当时的中国还相对封闭、相对落后。“枫桥经验”作为中国大地上独立孕育成长出来的“土生土长的东方智慧、中国经验”，虽然在国内发挥了巨大的引领示范效应，但受当时我国国际地位制约，在国际舞台上传播范围有限，影响力有限。

改革开放特别是新时代以来，面对经济全球化、世界多极化、治理多元化等诸多挑战，我们党领导人民积极应对前进路上的各类风浪考验，以自信自立的昂扬姿态持续推进“中国之治”，在实现经济腾飞的同时，保持了国家政治社会的安全与稳定，续写了“两大奇迹”新篇章，成功打破了“亨廷顿悖论”，走出了一条中国式治理现代化的成功路径。我国社会矛盾总量出现历史性拐点，信访总量明显下降，中国成为国际社会普遍认可的世界上治理最有效、政权最稳定、社会最安全的国家之一。在国际权威民调机构盖洛普发布的全球法律与秩序报告中，中国的安全指数排名连续多年来稳居前三位。在世界之变、时代之变、历史之变以前所未有的方式展开的大背景下，伴随世界大变化、中国大发展，中国与世界的关系日益呈现新格局，正以前所未有的自信姿态，日益走近世界舞台的中央。中国之治的巨大成功、所展示的巨大优势，向世界证明了通向现代化的道路不止一条，为世界各国特别是发展中国家探索新的治理路径提供了启发与借鉴，为全球治理贡献了中国智慧和方案。

北京在推进接诉即办改革中，始终牢记习近平总书记关于“建设和管理好首都，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容”的殷殷嘱托，自觉把首都治理置于“两个大局”深刻互动的大背景中来谋划和推进。**把握大势、放大格局谋改革**，在坚定不移走中国特色社会主义社会治理道路的前提下，注重吸收借鉴美国纽约311城市服务热线等类型政府服务热线的建设、运营和管理经验，注重从服务型政府理论、社会整合理论、风险社会理论等国外现代治理理论中吸收借鉴合理成分，确保了接诉即办既是中国特色社会主义社会治理文明的重要成果，又与人类社会治理的文明价值理念相契合。**坚持创造经验和构建理论相结合**，创办并定期举办接诉即办改革论坛，发布改革报告，总结经验成就，推出典型案例，推动接诉即办走出北京、走向全国，在各地开枝散叶、开花结果，形成大量生动实践，展现出普遍的适用性和旺盛的生命力。注重发挥首都社科理论人才优势和资源优势，组织力量深化研究阐释，深入推进实践基础上的理论创新，努力构建“中国范式”的社会治理理论体系和话语体系。**积极推进国际交流与传播**，先后接待友好国家驻日内瓦使节访华团、越南共产党代表团、巴西劳工党主席、英国社会主义中国之友团体等多批次外宾来访，组织开展“丝路大V”中国行、海外华人华侨参访、国际学生走进12345“开放日”等活动，累计接待超过100个国家的600余名外籍人士来访，努力讲好“中国之治”的北京故事。

接诉即办与“枫桥经验”一脉相承，都立足中国大地、扎根基层沃土，具有鲜明的中国特色和时代特征，都是“中国之治”宏大治理实践中的典型范例。接诉即办坚持继承和发展相统一，推动社会治理的普遍规律和中国特殊国情相结合，从具体实践看，接诉即办具有鲜明的中国特色；从治理范式来看，它又是时代的、普适的，在中国特色的治理实践中体现着社会治理的共同特征和普遍规律，其中蕴含的治理之道、治理之法能够适用于当代世界不同地区、不同国家。在中国日益走近世界舞台中央，同世界的联系更趋紧密、互动更趋频繁、相互影响更趋深刻的时代背景下，接诉即办不仅是对“建设和管理好首都”这一时代课题的系统回答，更是向世界展示超大城市治理和人民城市建设成效的首都样板，肩负着讲好中国故事、彰显中国形象、为解决全球治理赤字贡献大国首都智慧的时代使命。

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

李文钊

摘要：“接诉即办”是“中国之治”在基层的典型范例。对于“接诉即办”改革实践的理解，需要在事实和理论两个层面进行建构。从技艺—人工品的哲学范式理解“接诉即办”的事实，强调“接诉即办”是一个包含着人类偏好、价值、目标和判断的治理人工品，其本体包含客观本体和主观本体，可以划分为物理事实、类型事实和制度事实。考虑到局部和整体之间关系，以及要素与系统之间关系，对于“接诉即办”改革实践的中国基层之治逻辑，可以从党的领导、依法治国、人民民主、全面深化改革、发挥中央和地方两个积极性、推行共建共治、体现人民至上、自我革命等八个方面对其包含的国家治理现代化逻辑进行阐述。将“接诉即办”与“中国之治”联系起来，既可以更好对作为地方治理实践的“接诉即办”改革有深刻洞见，又可以加深对中国国家治理现代化逻辑更多的实践认知。

关键词：接诉即办；中国之治；技艺—人工品；制度事实

2019年，北京市以“12345”市民服务热线为主渠道，开启“接诉即办”改革，针对市民诉求及时回应、快速办理和有效反馈，调动街道乡镇、区委区政府及其部门、市级部门和国有企业等参与“接诉即办”工作，形成了市民诉求驱动超大城市治理变革的实践样板。只有理解了正在发生的事实，才能够发展诊断、解释和预测事实的理论。对于事实而言，社会科学的事实和自然科学的事实存在本质区别。^[1]因此，对于“接诉即办”的事实探究，这本身是一个理论建构过程，并非有一堆事实等着人们去发现。这使得，对于事实需要带有理论思考，只有用理论去观察事实，事实才不会显得杂乱无章。^[2]

对于“接诉即办”改革实践的理解，需要事实和理论两个层面进行建构。由于学者们会关注不同的事实维度，也会采取多样性的理论视角，这使得“接诉即办”可以有不同的理论阐述。考虑到局部和整体之间关系，以及要素与系统之间关系，我们将“接诉即办”改革放在“中国之治”整体背景之下研究，通过对“接诉即办”具体事实的透视来厘清中国基层之治逻辑，为“中国之治”建立经验事实支撑。

^{*} 本研究由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》（项目号：22&ZD172）支持。李文钊，中国人民大学公共管理学院党委副书记、教授。本文发表于《中国行政管理》，2023年第6期。

一、理解“接诉即办”改革：事实和理论双重建构的视角

由于缺乏对行政实践本身的探究，人们常常从自身的理论出发来观察实践，这使得人们对于行政实践的认知更多是削足适履和盲人摸象。^[3]很多时候，理论不仅不利于对现实的理解，而且还会对实践产生危害，这是导致公共行政思想危机的主要原因。这意味着，要进行理论建构，探究公共管理实践中的规律，首先需要对公共管理实践是什么有清晰的认知。对于自然科学而言，学者们对于事实不存在分歧，更多的是对事实的理解和认知存在争论。相反，对于社会科学而言，学者们不仅对事实的理解和认知存在分歧，还对什么是事实也存在分歧。简而言之，社会科学需要双重建构，第一重建构是对事实的建构，第二重建构是基于事实建构的理论建构。这两种建构都包含着理论视角，都会受到范式、视角、观念的影响，这也使得社会科学不可能完全像自然科学一样。正是因为这一原因，很多学者开始从社会科学和自然科学的差异出发来思考社会科学的理论建构，并对社会科学理论建构中的独特性进行讨论。^[4]

事实和理论的双重建构，并非随心所欲和天马行空，它们仍然会受到自然规律和客观事实的约束，也会受到主体间性约束。一方面，事实的建构会在随后的实践中得到证实或者证伪，这是自然科学的逻辑。从这个意义上看，事实的建构和理论的建构具有一致性，事实建构过程也是理论建构过程，用一种理论去寻找事实，用事实来支撑理论。另一方面，事实的建构会涉及主体间性，它意味着需要主体间的同意和认可才能够作为一种事实存在，这是约翰·塞尔的社会实在观点。^[5]从社会实在论的视角看，事实的建构和理论的建构能否得到承认，取决于主体间认同，建构被承认的过程也是一种共识形成的过程，这种共识会以文化、制度、习惯等方式呈现。为此，实践、事实建构和理论建构会形成一个完整的闭环，它们是进行理论探究的认知论和方法论。

对于传统的理论发现过程，研究者通常假定行政实践等同于事实，不需要基于行政实践来进行事实建构，理论发现的过程是从行政实践到理论建构的过程。事实和理论的双重建构过程则是从行政实践到事实建构，再从事实建构到理论建构，在这一过程中，理论发现的科学性既取决于理论建构过程，也取决于事实建构过程。从事实和理论的双重建构视角看，我们要真正理解北京市正在推行的“接诉即办”改革实践，就需要对“接诉即办”改革的事实和理论分别进行建构，事实建构的过程是探究“接诉即办”是什么、怎么样等问题的过程，理论建构的过程是探究“接诉即办”为什么、机制如何等问题的过程。

二、“接诉即办”的事实建构：迈向技艺—人工品的哲学范式

对于“接诉即办”的本体，不能仅从自然物的视角进行分析，究其原因，“接诉即办”是人工品，需要一种不同于自然物的哲学和科学来进行探究。^[6]哲学家休谟最早提出了自然物和人工品的区别，他认为人工品不同于自然物，人类的设计、项目和观点是人工品的重要组成部分，正如热和冷、干和湿等是自然物的组成部分一样。为此，他进一步指出，“行动本身是人工品，它们的实施需要依托一定的设计和倾向。”^[7]文森特·奥斯特罗姆进一步将休谟有关自然物和人工物的思想发展成为“技艺—人工品”的哲学范式，并将之应用于对组织和治理研究，强调治理作为一种人工品的独特属性。^[8]

通过引入技艺这一概念，文森特进一步对人工品的本质特征进行了阐述，指出人工品是由具有观念、偏好和价值的人类通过技艺设计和创造的产物，技艺是创造过程，人工品是创造结果。人工品最基本的特征是物品包含着价值要素，人工品不可能化约为自然物，它体现了人类原则，它是事实要素和价值要素混合的产物，对其理解也需要

从目的和价值的视角来进行认知。这意味着，理论问题不可能完全简化为事实问题，一旦从“技艺—人工品”的哲学范式研究“接诉即办”，“接诉即办”就是一项包含设计者意图、价值和观念的人工品。

作为人工品的“接诉即办”，它既包括着客观本体，又包含着主观本体。这里客观本体是指事实外在于人类存在，当然人类可以从不同角度对事实进行理解和建构，而主观本体则是事实内在于人类自身存在，它需要依靠人类的认可才存在的事实，它属于主体间认可事实。对于客观本体，我们又可以根据是否包含着人类价值，进一步区分为物理事实和类型事实，前者是一种纯粹客观事实，不依赖于人类而存在，后者则是一种依托人类概念存在的事实，它体现了人类通过概念分类来认识事实，使得事实成为人类想象的那样。对于主观本体，我们认为它主要是基于创立制度而生存的事实，制度事实是其典型。由此可见，“接诉即办”既包含着物理事实和类型事实，又包含着制度事实（见表1）。

表1 “接诉即办”的事实类型

客观本体论		主观本体论
物理事实	类型事实	制度事实
1. 诉求电话数量 2. 诉求人数 3. 诉求事实	1. 基于分类概念对诉求归类 2. 基于权责概念对诉求归属 3. 基于预测概念的诉求估计	1. 基于考评制度的绩效排名 2. 基于点评制度的道义基础

资料来源：作者自制。

三、“接诉即办”的特征事实：物理事实、类型事实和制度事实

通过区分“接诉即办”的物理事实、类型事实和制度事实，可以厘清围绕“接诉即办”争论的本体论基础，并为进一步理解“接诉即办”改革实践提供事实支撑。

（一）“接诉即办”的物理事实

“接诉即办”的物理事实是以诉求人的诉求为基础，按照一定的时限而形成的诉求总量事实，它既包括微观个体事实，又包括宏观加总事实，以及可能的中观加总事实。物理事实是分类事实和制度事实的基础，只有诉求人微观事实清晰，才会使得分类事实和制度事实建立在坚实的基础之上。从这个意义上看，“接诉即办”的物理事实仍然是整个大厦的基石。2021年1月8日，北京市首次发布《2020年“接诉即办”改革工作年度报告》（以下简称《年度报告》），这开创了北京市针对“接诉即办”改革工作进行事实陈述的先河。

从《年度报告》的结构看，它主要由总体情况、市民来电及热点分析、诉求办理情况和考核排名情况等四个部分组成。在这四个部分中，总体情况基本上属于物理事实范畴，而市民来电及热点分析和诉求办理情况则属于分类事实范畴，考核排名情况属于制度事实范畴。当然，这个分类是一个初步分类，即便物理事实也可能需要一些类型化概念，我们这里对类型事实的强调主要是行动者基于认知进行了的创造性建构。

（二）“接诉即办”的类型事实

由于受到自身认知局限的影响，人们总会从分类的视角来看待事实，将事实纳入自身的分类框架。这意味着，人们在认识和指称事实时，不是对这个或那个事实进行指称，而是对一类事实进行指称。通过以分类为基础对事实进行指称，人们形成了对事实的共识。从这个意义上看，社会科学的事实是人们想象的那样，缺乏想象就不会存在社会科学事实。与此同时，当人们在对事实进行类型化处理时，常常会从目的和意图的角度进行界定，这种界定可

能与物理事实没有关系。因此,社会科学对事实的指称很多时候从功能出发,进行分类以区别不同事实。以这些类型为基础,社会科学形成了对事实的统计和计量,这为进一步探究因果关系奠定了基础。

“接诉即办”基于概念系统实现了对热线电话的分类整理,这是进一步进行决策参考和治理的事实基础。对于每天的市民来电所反映的诉求,如果仅仅从个体的角度去进行认知,只能头痛医头脚痛医脚,而一旦对诉求进行类型化处理,就为“举一反三”奠定事实依据。因此,如何用一套行之有效,又可以供决策者有效理解,并且还与现有政府职能相匹配的方式来对市民来电反映诉求进行分类,这构成了“接诉即办”从物理事实转化为分类事实的主要挑战。为此,市民热线服务中心需要针对热线电话反映的诉求形成一个包括三级、二级和一级的分类系统,这样不同的热线电话诉求能够在分类系统中被定义,通过这一套分类系统形成类型事实。

“接诉即办”除了对诉求所反映问题进行分类之外,还需要依托现有的权责体系,对谁应该来办理诉求进行分配,这涉及办理的分类系统,从而形成了从类型事实向归属事实的转变。办理分类的难点是诉求事实与市级部门、区级部门、街道、乡镇等权责是否匹配,即热线中心将一个诉求派单给相关部门,是否实现事实与权责契合。办理分类与问题分类构成了“接诉即办”进行事实分类的两个主要方面,而只有办理分类与问题分类有效匹配,才能够促进问题解决。

“接诉即办”除了进行问题和办理分类之外,还在进行未来事实的预测。这里的未来事实主要是指超大城市在未来治理中主要面临的挑战是什么?同样,对于未来事实的预测,也需要借鉴分类系统思维,依据已经发生的问题来建构未来问题,这是一个寻找未来事实的过程。而一旦未来事实的预测与实际发生的事实相匹配,则超大城市治理越会有效果,越有可能降低诉求量,实现主动治理、未诉先办。北京市推行“每月一题”就是对未来事实进行建构的尝试,它构成了主动治理、未诉先办的事实基础。

(三)“接诉即办”的制度事实

制度事实的理论主要是由哲学家赛尔提出,他认为要理解什么是制度,就需要首先理解制度事实,制度创造制度事实,这是从构造性的角度来定义制度。他指出:“什么是一个制度?一个制度是任何被集体接受的规则系统(程序、实践),这套规则系统能够创造制度事实。这些规则的典型形式为:在C之下,X算作Y(X counts as Y in C),通过这些形式实现一个物体、人或事实状态X被赋予一种特别地位,即Y,这种新的地位能够使得一个物体或一个人能够实现仅凭其自身物理结构而不能实现的功能,但是这本身要求功能赋予。因此,制度事实的创立过程也是集体赋予地位功能的过程。……这样,整个分析让我们理解关于集体意向性(Collective Intentionality)、功能赋予(the assignment of function)、地位功能赋予(the assignment of status functions)、构成性规则(constitutive rules)、制度事实(institutional facts)与道义性权力(deontic powers)等之间的系统关系。”^[9]无论是教授、校长、院长、区长等,这些都属于制度事实范畴,它是通过构成性规则来赋予自然人在自然状态下所不具有的功能。一旦通过制度创造制度性事实,教授、校长等身份就成为一个事实,而这一事实与物理事实的区别在于,它需要由主体间认同来确认。

为了促进问题解决,激励各级部门认真办理诉求,“接诉即办”通过建立考评制度,形成了对街道、区级和市直部门的排名,排名是一种优秀或者落后的功能赋予过程,从而形成了具有主观本体论属性的制度事实。排名靠前的事实,通常被赋予“接诉即办”表现优秀,相反,排名靠后的事实,则被赋予“接诉即办”表现落后。因此,考评制度在“接诉即办”发挥成效方面起着关键作用,它是“接诉即办”好坏的衡量准则。一般而言,考评制度以民众的“响应率、满意率、解决率”等三率为基础,形成对各级政府、街道乡镇、市直部门、国有企业等综合得分,

在得分基础上进行排名。实践中对于“接诉即办”的绩效排名主要有两个周期，一个是月度评价，绩效排名在月度点评会中进行公布，当前重点对排名前三的区和最后一名区进行发布，对于街道和乡镇主要公布了排名前10名、后10名、环比进步前10名、诉求量集中前10名等四类排名；另一个是年度评价，在当年的12月份对全年的绩效排名进行发布，区政府排名与月度评价相同，街道、乡镇公布了排名前30的政府，以及各个区排名前3的街道、乡镇。

月度点评制度是对考评制度的进一步强化，它使得绩效排名具有道义基础，这也是一个对制度事实合法化的过程。从这个意义上看，绩效考评制度和月度点评制度是一种实现排名事实得到认可的互补性制度安排，前者生产绩效排名事实和进行功能赋予，后者通过一种公布和点评制度，使得排名结果得到高层认可，并且向社会扩散。这种社会扩散又会以压力的方式形成对不同区、街道的建构，尤其是处于排名靠后的街道会形成较大的声誉压力。与此同时，月度点评制度也是进一步确认绩效排名的结果过程，它试图让不同主体接受绩效排名事实，并以此事实为基础，进一步激励和鞭策不同治理主体从事好“接诉即办”工作。

四、从事实建构到理论建构：“接诉即办”的中国基层之治逻辑

首都北京的“都”与“城”之间关系，其实是中央与地方之间关系的一种特殊形态，“都”是中央对北京的定位和要求，“城”是北京自身的特点和规律。事实上，任何一个地方都需要处理好中央与地方关系，只不过由于北京是首都所在地，这使得中央与地方关系在北京显得更为直接、更为紧迫和更为关键。要处理好“都”与“城”的关系，既需要遵循中国基层之治的一般逻辑，又需要结合北京实际因地制宜，两者缺一不可。任何成功的改革一定是找到了两者的结合点，实现了“都”与“城”的相互促进，通过“城”的发展来实现“都”的目标，通过“都”的定位来拓展“城”的空间。

“接诉即办”改革既不是从天上掉下来的，也不是从石头缝中蹦出来的，它是“浦江经验”和“马上就办”等经验在北京的复制和推广，它本质上是“中国基层之治”在首都北京的生动实践。“接诉即办”是对党建引领“吹哨报到”深化，植根于党的群众路线，与为民服务的价值一脉相承，践行人民城市为人民理念，以解决民众诉求为突破口，通过举一反三、主动治理和未诉先办，推动实现系统性、全面性和深刻性的首都超大城市治理变革。“接诉即办”是对“浦江经验”在更大范围和层次的拓展，实现了从领导干部下访接诉到政府全面响应和回应民众的创造性转换。这意味着，“接诉即办”改革很好地处理了普遍性与特殊性、继承性与创新性、原则性与灵活性之间关系，探索了一条基于中国基层之治的首都北京超大城市治理新路子。

对于“中国之治”的构成要素，不同学者会有不同阐述，不同时期会有不同总结，但是会有一些内核和底层支撑不变。考虑到“中国之治”最终需要回应国家治理的基础性和根本性问题，回答好“为了谁，依靠谁，我是谁”等治理主体和治理对象问题，实现治理主体与治理范围之间有效匹配。我们认为，“中国之治”的内核至少可以包括八个要素，即：党的领导、依法治国、人民民主、深化改革、两个积极、共建共治、人民至上、自我革命。事实上，将“中国之治”概括为由8个要素组成，这本身是一个“类型事实”和“制度事实”建构的过程，而“类型事实”和“制度事实”则是建立在“物理事实”基础之上。在这八个要素中，党的领导是关键，依法治国、人民民主、深化改革、两个积极、共建共治是方法手段，人民至上是目标，自我革命是基础。

“接诉即办”改革契合“中国之治”逻辑，其核心在于“中国之治”的关键要素在“接诉即办”实践中得以体现，并且以系统方式进行呈现。这意味着，“接诉即办”改革一方面能够体现“中国之治”的内核要素，另一方面

这些要素能够以系统方式呈现推动首都治理体系和治理能力现代化。因此,要检验“接诉即办”改革是否符合“中国之治”逻辑,需要同时关注过程和结果,既要重视改革过程中是否体现了内核性和基础性要素,又要注重通过这些观点的引入是否取得了预期成果。接下来,我们将重点从内核要素出发,讨论“接诉即办”改革中蕴含的“中国之治”逻辑。

(一)“接诉即办”符合党的领导逻辑

党的领导是中国之治的特色,也是其最根本性的内核,离开这一条就失去了对中国之治最关键性特征把握。党的领导至少发挥着三重角色,即系统设计者、系统领导者和要素参与者。一方面,党的领导体现为整个治理系统的顶层设计,它需要明确不同治理主体之间职责权限,并且为治理运行过程制定决策规则,为高效治理创造前提条件。另一方面,党的领导体现为系统领导者角色,它需要带领和激励其他主体一起实现治理系统目标,党和其他治理主体之间是领导和被领导关系,党和其他治理主体在系统规则之下共同行动。此外,党的领导还具体体现为要素参与者角色,它在系统之下的要素层面参与治理,它需要自己承担治理职责,推动问题直接解决。

“接诉即办”改革符合党的领导逻辑,它是一项党的领导之下首都治理体系和治理能力现代化的系统性变革。北京市委主要领导亲自推动“接诉即办”改革,成立市委“接诉即办”改革专项领导小组,直接设计了以市民诉求驱动超大城市治理变革系统,通过月度点评来激励治理主体各方回应市民诉求,并且通过加强基层党建来提升社区和街道回应市民诉求能力。在“接诉即办”改革中,北京市委的领导除了在治理系统设计层面之外,还体现为北京市委每月召开一次的区委书记或市直党组书记“月度点评会”,通过“月度点评会”实现直接领导。在“月度点评会”上,北京市委公布市直部门、区级政府、街道乡镇的“接诉即办”排名,对排名靠前的进行表扬,对于排名靠后的进行鞭策,对于治理诉求多的街道乡镇进行挂牌督办。此外,北京市委组织部、市纪委、区委等各级党组织直接参与“接诉即办”改革,将各自职责与“接诉即办”进行链接,承担“接诉即办”系统要素参与者角色。

(二)“接诉即办”遵循依法治国逻辑

2014年10月,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,“依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,事关我们党执政兴国,事关人民幸福安康,事关党和国家长治久安。”由此可见,依法治国是中国之治的重要组成部分,也是其最显著特征之一。2020年11月16日至17日,中央全面依法治国工作会议在北京召开,首次提出习近平法治思想,这进一步明确了依法治国在中国之治的角色和地位。对于习近平法治思想,其核心是就是习近平总书记精辟概括的“十一个坚持”,在这“十一个坚持”中,“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”,这是对法治与中国之治之间关系的讨论。

“接诉即办”改革最能够体现依法治国逻辑的是其将实践上升到法律层面,出台《北京市接诉即办工作条例》(以下简称《条例》),明确各方权利责任义务,让“接诉即办”有法可依。“接诉即办”改革作为一项超大城市治理的系统变革,并没有先例可循,也没有上位法可以参考,它需要在城市治理中引入依法治国思想,实现超大城市治理的法治化。《条例》对“接诉即办”进行了定义,提出:“接诉即办工作,是指本市对自然人、法人或者其他组织等诉求人提出的涉及本行政区域的咨询、求助、投诉、举报、建议等诉求给予快速响应、高效办理、及时反馈和主动治理的为民服务机制。”通过《条例》,诉求办理流程得以规范,它主要包括全面接诉、分类处置、精准派单、限时办理、办理要求、回访考评、监督监察、诉求协调办理机制等环节。此外,《条例》还对主动治理、公众参与治理等进行了规定,实现了从问题解决到主动治理、未诉先办的转变,为首都超大城市治理体系和治理能力现代化提供

了路径。正是在这个意义上,《条例》被称之为“为民服务法”“制度保障法”“深化改革法”和“首都原创法”。

(三)“接诉即办”践行人民民主逻辑

党的十九大报告指出,“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,用制度体系保证人民当家作主。”党的二十大进一步强调“人民民主是社会主义民主的生命,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。”坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,是社会主义政治发展的必然要求。由此可见,人民民主是中国之治的重要构成要素和典型特征,治理要实现让人民当家作主。对于人民当家作主而言,需要扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。

“接诉即办”改革践行人民民主逻辑,既体现为“接诉即办”运行过程本身,又体现为《条例》的制定过程。“接诉即办”作为市民诉求驱动的超大城市治理变革,其最核心的特征是通过让民众提出诉求和回应民众诉求,提升治理的开放性和参与性,“推动政府公共服务供给模式从政府‘端菜’转变为群众‘点菜’”,这是治理民主的直接显现。各级政府通过不断回应民众诉求,积累问题解决经验,逐渐实现从被动回应诉求向主动回应诉求转变,在政策层面、制度层面、资源分配和规划出台等各方面倾听民意,真正在治理过程中践行全过程人民民主,实现人民当家作主的治理转型。与此同时,《条例》作为一部规范“接诉即办”运行过程的法律,其制定过程也体现了人民当家作主的思想,更是全过程人民民主在法律制定中的实践。《条例》一审后,北京市人大通过全市人大代表之家和代表联络站平台征求了11377名四级人大代表和66915名基层工作人员、市民群众的意见。此外,北京市委主要领导和全市市级领导带头参与调研,针对《接诉即办工作条例》中的关键条款和内容进行与市民群众面对面沟通、对话和协商,以更好地凝聚立法共识。

(四)“接诉即办”贯彻深化改革逻辑

2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“改革开放是党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命,是当代中国最鲜明的特色。”全面深化改革成为治国理政中“四个全面”总体布局的重要组成部分,也是中国之治的主要构成要素。根据党的十八届三中全会的决议,全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,需要注重改革的系统性、完整性、协同性,它是对市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明等各领域的全局改革。全面深化改革与中国之治的关系是手段与目标关系,它是达到中国之治所追求理想目标的关键路径。中国之治需要通过深化改革来增加活力,以适应环境对治理挑战,深化改革既是一个适应性过程,也是一个迭代更新过程。由于国际和国内环境一直处于变化中,这使得作为中国之治组成部分的全面深化改革也需要持续不断推进。因此,对于中国之治而言,全面深化改革没有完成时,只有进行时。

“接诉即办”改革本身是全面深化改革的组成部分,改革是“接诉即办”的突出特色,而“深化改革法”也是《条例》主要特征之一。为此,2021年1月,北京市委全面深化改革委员会召开第十五次会议,决定成立北京市委“接诉即办”改革专项小组,进一步深化“接诉即办”改革,实现问题解决与深化改革同步推进。“接诉即办”改革专项小组的成立,这标志着“接诉即办”进入新阶段,这也是落实主动治理、未诉先办的组织保障。正是在“接诉即办”改革专项小组成立之后,《2021年“接诉即办”“每月一题”推动解决重点民生诉求工作计划》公布,基于2020年诉求大数据,提出了12类主题和27个具体问题,这些问题都被称之为“难啃的骨头”。被纳入“每月一题”的问题有一个突出特点是,要么是一些历史遗留问题,如房产证办理,要么是一些新出现的问题,如预付费监管,要么是一些棘手难题,如老旧小区改造等,这些问题的解决很多时候需要突破现有的制度和政策,或者需要建立新

的制度和政策，这很显然不是传统行政和治理范畴，要通过治理改革来寻找问题解决之道，否则会陷于“无解”的境地。从某种程度上看，“每月一题”的提出，这使得“接诉即办”改革色彩更浓厚，也更符合中国之治的深化改革逻辑。

（五）“接诉即办”发挥两个积极性逻辑

中国之治在纵向维度看，其核心就是处理中央与地方关系，而发挥中央和地方两个积极性是中国之治的显著优势。任何治理只要存在层级性和层次性，就需要处理纵向治理关系，就存在子目标和总目标协调的问题，而中央与地方关系是纵向治理关系的典型。中国治理变革其实是从处理中央与地方关系开始，而带动地方积极性是改革的总体追求，也是改革取得成效的关键。为此，中央通过发包制、试点制、项目制等来明确地方政府职责边界，调动地方政府积极性，更好地使用地方知识，促进地方政府间竞争，鼓励地方政府创新，解决中央与地方之间面临的激励和信息问题，从而使得治理难题得以有效应对。但是，没有任何一种制度能够一劳永逸地处理好中央与地方关系问题，一种制度在解决问题的同时也可能创造新的问题。从某种程度上看，只有发挥好中央与地方两个积极性，才能够实现有效治理。

“接诉即办”改革吸收了中国之治中发挥两个积极性的传统，通过直接派单、“吹哨报到”和全治理主体参与等机制，来重新调整市级不同治理主体之间纵向治理关系，形成了重心下移、条块结合、各负其责的超大城市纵向治理体制。“接诉即办”改革一个非常重要内容是从分散受理诉求向集中统一受理诉求转变，这是多层级政府与民众之间关系的调整。“一号响应”可以避免不同政府和部门之间推诿，让政府在受理市民诉求之后实现内部流转，减少市民的行政负担。为了让治理问题与治理单元之间直接匹配，“接诉即办”改变了传统的层级派单方式，在权责明确的前提之下，通过直接派单到街道乡镇、市直部门、区政府等以提高治理效率。直接派单过程必然会对政府权责清单有较高要求，这又会推动政府职责边界清晰化，以明确不同层级和政府部门对于公共事务治理责任。除了通过直接派单调整纵向治理关系之外，“接诉即办”改革还重新激活“吹哨报到”改革，让“吹哨报到”作为一种赋权街道乡镇进行条块整合的机制，实现了不同层级和不同类型部门共同解决问题的目标。在进行直接派单和“吹哨报到”过程中，“接诉即办”改革也起到了让不同层级政府和部门直接面向民众诉求，直接解决问题，通过推动全治理主体参与“接诉即办”来提升诉求解决的水平和质量。此外，“接诉即办”还十分重视京津冀横向协同，以及中央单位与北京市之间纵向协同，这些也是发挥中央与地方两个积极性的体现。

（六）“接诉即办”推行共建共治逻辑

中国之治在横向维度上看，其核心是处理国家与社会关系，寻找各自的职责边界以及有效互动模式，建构社会治理共同体。2019年10月31日，党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出，“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”这为建设共建共治共享的社会治理制度指明了方向。党的领导贯穿始终，社会治理也不例外，这里重点是强调国家与社会之间协同与合作。中国之治的共建共治共享逻辑意味着政府并非大包大揽，承担无限责任，而是通过自治、法治和德治相统一实现社会治理。这意味着，有一部分职责需要由居民自身承担，还有一部分职责需要政府承担，而大量职责需要政府与居民通过协商、对话和共同行动来解决。在厘清政府职责和居民自治边界的情况之下，政府与社会如何通过共建共治来实现共享就成为社会治理面临的核心挑战，这也是中国之治的应有之义。

“接诉即办”改革非常重视在回应民众诉求中，推行共建共治共享的逻辑，依靠共建共治共享实现“小事不出

社区，大事出街道乡镇”。《条例》非常重视共建共治共享逻辑的使用，第六条规定：“市、区人民政府和有关部门应当采取措施、畅通渠道，支持和引导人民团体，行业协会商会、公益慈善、城乡社区服务等社会组织，企事业单位等社会力量和公众参与诉求办理和社会治理。”此外，“接诉即办”改革还特别重视社区的居民自治功能，第二十七条规定：“居民委员会、村民委员会应当积极履行基层自治职能，创新工作方法，发挥社区议事会议、业主委员会、物业管理委员会等的作用，及时了解、反映居（村）民需求，组织居（村）民参与社区治理。”一些区级政府在开展“接诉即办”改革时，就认识到共建共治共享的重要性，如大兴区提出“合理诉求上门办、不合理诉求上门劝、咨询建议上门谈”的“三上门”工作方法。事实上，由于诉求和问题的复杂性，这使得很难通过单一主体和单一力量推动问题解决，需要依靠治理合力。例如，房山区长阳镇嘉州水郡北区社区通过推行“九元共治”来实现“接诉即办”提质增速，这里所谓“九元”，就是社区建设的九种力量，即社区党组织、社区居委会、社区工作站、物管会、物业企业、辖区单位、社区组织、社区民警，还有社区居民。

（七）“接诉即办”体现人民至上逻辑

人民至上是中国之治的最本质特征之一，也是衡量治理成效的最主要标准。2021年11月，党的十九届六中全会发布的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出，坚持人民至上是党百年奋斗的经验，并且进一步强调：“江山就是人民、人民就是江山，坚持一切为了人民、一切依靠人民，坚持为人民执政、靠人民执政，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”从这些论述可以看，作为中国之治构成要素的人民至上，其核心理念是治理的目标与手段在人民至上实现统一。人民至上作为治理目标，这意味着中国之治就是要追求为人民谋幸福，就是实现以人民为中心的发展。而人民至上作为治理手段，这意味着整个治理过程中都需要人民在场，这也是人民当家作主的内涵。当前，作为治理手段的人民至上一个最为直接的举措就是改善民生，围绕着人民的需求供给公共服务，促进公共服务均等化。此外，作为治理手段的人民至上还需要将人民诉求、人民参与、人民评价等引入，让整个治理过程都体现人民性。

“接诉即办”改革体现了人民至上逻辑和以人民为中心的思想，更是在超大城市践行“人民城市为人民，人民城市人民建设”的生动实践。“接诉即办”以回应市民诉求为一切问题的出发点和落脚点，这本身就是人民至上的直接体现。人民至上不是抽象的概念，它是对党的群众路线的再表述和再升华，需要体现在具体的治理场景中。很显然，“接诉即办”抓住了市民诉求这一重要的治理场景，并以此为基础撬动整个超大城市治理体系的系统变革，实现以人民为中心的超大城市治理。“接诉即办”在回应诉求之外，还将诉求办理和问题解决的好与坏的评价权还给民众，通过设立面向人民的响应率、解决率和满意率等主观指标来衡量成效，这是治理过程的人民至上。此外，“接诉即办”改革还构造了围绕市民诉求所形成的“七有”“五性”指标体系来衡量不同地区的民生水平，希望通过绩效指标来促进民生改善，从而提升民众的幸福感和获得感、安全感和安全感。随着“接诉即办”改革的持续深化，人民至上已成为首都超大城市治理的理念、目标和运行方式。

（八）“接诉即办”贯彻自我革命逻辑

自我革命是中国之治能够具备活力和持续性的关键因素，也是其鲜明的底色。全面从严治党是自我革命的表现形式，也是推动自我革命的发动机。自我革命的本质是对权力进行监督和制约，让权力为人民谋幸福，解决政治历史周期率问题，真正做到“权为民用，情为民所系，利为民所谋”。自我革命也是中国共产党百年奋斗的基本经验之一。因此，只有不断推进自我革命，才能够保证中国之治的价值取向不偏离正确的航线，避免拥有公权力的人员谋取个人私利。所有的治理主体都需要有自我革命的勇气，都需要不断让权力在正确轨道上运行。

“接诉即办”对自我革命逻辑的贯彻，体现在政府和民众关系调整、专门监督职责行使和服务型政府建立等不同方面。“接诉即办”从表面上看是回应民众诉求，从根本上看是重新调整政府和民众之间权力关系，回归人民公仆的本位，这其实就是政府自身的自我革命。在“接诉即办”推行之前，政府对于民众的诉求拥有选择权，是否办、以及办得程度如何，都缺乏一套监督和监管体系。而随着“接诉即办”改革的推行，政府对民众诉求的回应从一道选答题转化为一道必答题，并且还需要由民众来评阅，真正践行“时代是出卷人，我们是答卷人，人民是阅卷人”的治理理念，也与中国共产党的赶考精神一脉相承。为了保障政府和民众关系调整到位，促使各级治理主体有效和有温度地回应市民诉求，北京市纪委还成立了针对“接诉即办”的专项监督小组，从监督方面来推动诉求高质量办理。

五、在事实和理论双重建构中提升中国之治的框架化认知

将“接诉即办”改革和“中国之治”联系在一起，不仅有利于我们更好地理解“接诉即办”改革的内在逻辑，又有利于我们对“中国之治”的具体表现有更多清晰认识，这是微观和宏观的有机统一。基于“接诉即办”改革探究“中国之治”，事实上提供了一个理解“中国之治”的新视角，即将“中国之治”这一宏大叙事与具体情景联系在一起，讨论情景中的“中国之治”和“中国之治”的情景化，这是一个框架结构和构成要素、系统和子系统之间协同共生的过程。“中国之治”作为中国公共管理学科的重大问题，对于其理解需要有更多的地方实验，以展现其丰富性、多样性和动态性。事实上，“中国之治”也在不断随着时间和环境变化而不断演化，这也为厘清其内在逻辑提供了挑战。因此，对于“中国之治”的理解，需要不断寻找地方实验，以形成立体化认知和图景。

“中国之治”既包含由要素构成的框架结构，又以不同形式在地方得以展现，这形成了框架结构和构成要素、系统与子系统之间的复杂多元互动，正是这种互动保证了“中国之治”的韧性。这说明，对于“中国之治”实践而言，在加强顶层设计的同时，需要发挥地方创新作为实验室的作用，通过创新、扩散、学习、沟通来提升治理水平，完善整体框架结构。对于“中国之治”研究而言，我们既需要对其本身的抽象特征进行概念化和理论化，尤其是对框架结构和构成要素进行学理总结，更需要思考这些结构和要素是如何在不同治理场景下运行的，取得了什么样的结果？这些结果是预期，还是非预期的？存在哪些问题？还有哪些需要改进？通过反馈来进行再设计和再完善，推进中国国家治理体系和治理能力现代化。

对于公共管理学科而言，学者的重要使命是在理论与实践之间建立桥梁，通过理论建构形成“中国之治”的知识图景，描述其框架结构、理论命题和实践形成，避免“思想危机”，在解决公共管理问题中推动公共管理知识生产。应该说，基于“接诉即办”改革实践探讨其背后的“中国之治”逻辑，代表了这种努力的尝试。“中国之治”这一重大议题也可以在更多场景中得以展现，这是从一般和抽象到具体和特殊的过程。这说明，“顶层设计”和“地方探索”可以相互转化，通过相互支撑，以形成我们对中国之治认知的共同提升。未来，还需要更多学者加入中国之治的范式建构，加入对中国改革实践的研究和观察，共同推动中国自主的公共管理知识体系建构。



参考文献

- [1] Hayek, F. A. The Facts of the Social Sciences. Ethics, 1943, 54 (1).
- [2] Ostrom, V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. University of Alabama Press, 2008.
- [3] [美] 托马斯·库恩. 科学革命的结构 [M]. 张卜天译. 北京: 北京大学出版社, 2022.
- [4] 赵鼎新. 社会科学研究的困境: 从与自然科学的区别谈起 [J]. 社会学评论, 2015 (4).
- [5] Searle, J. R. The Construction of Social Reality. Simon and Schuster, 1995.
- [6] Simon H A. The Sciences of the Artificial. MIT press, 2019.
- [7] Blomquist W, Lutz D, Oakerson R J, et al. The Practice of Constitutional Development: Vincent Ostrom's Quest to understand Human Affairs. Lexington Books, 2008.
- [8] Ostrom V. Artisanry and Artifact. Public Administration Review, 1980, 40 (4).
- [9] Searle J R. What is an Institution?. Journal of Institutional Economics, 2005, 1 (1).

人感城市：市民诉求驱动的城市治理模式^{*}

孟天广 严宇

摘 要：随着全球超过半数的人口聚集于城市空间，城市已成为人类生活的主要场域。改革开放以来，以市场化、城镇化和数字化为核心的“三化叠加”现代化进程深刻地影响着城市治理的演进。长期以来，智慧城市主要以数字智能技术为驱动来感知城市客观世界和物理空间，形成了“物感城市”模式，但该模式忽视了人的主体性和目的性，难以感知城市空间的主观世界和社会系统。本文提出以感知和回应市民诉求为核心的“人感城市”模式，该模式以技术赋权与技术赋能为作用机制，以市民诉求为传感器，以扁平化结构驱动多主体协同治理，进而提升城市民意识别、风险研判、协商议事、科学决策和施策评估五方面的能力。概言之，人感城市模式的逻辑起点是人本主义，其机制在于技术赋权驱动城市治理的理念转变、制度变革和机制创新，进而构建超越“物感城市”的智能化城市治理模式。进入数字时代，我国城市治理应该走向“物感城市+人感城市”的发展路径，既要感知城市的物理空间，也要理解城市的社会系统，二者融合才能充分理解城市空间的复杂性和多维性，针对城市复杂问题形成解决方案。

关键词：人感城市；市民诉求；技术赋权；技术赋能；物感城市

一、引言

在人类发展的漫漫长河中，城市主导的历史虽然只有短短几个世纪，但已经成为当前人类社会经济生活的主要场域。根据联合国 2018 年公布的《世界城镇化展望 2018》¹，全球已有超过 55% 的人口居住在城市地区，而到了 2050 年这一比例将会上升到三分之二。联合国经济和社会事务部（UNDESA）2019 年发布的《2019 世界人口展望》也将城镇化称之为四个“人口大趋势”（Demographic Mega-trends）之一。² 根据我国住建部的数据，2020 年我国城

^{*} 本研究由北京市社科基金高端智库项目支持。孟天广，清华大学政治学系长聘教授；严宇，清华大学政治学系博士后。本文发表于《江苏社会科学》，2023 年第 3 期。

¹ World Urbanization Prospects 2018, <https://population.un.org/wup/>, 访问时间 2022 年 2 月 5 日。

² 其他三个大趋势分别是人口增长、老龄化和国际移民。World Population Prospects 2019: Highlights, <https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-2019-highlights.html>, 访问时间 2022 年 2 月 5 日。

城镇化率已经达到 63.9%。¹ 人口规模的快速增长给城市治理带来了巨大挑战，对城市经济发展、公共服务、生活质量等方面提出了更高的要求。

为应对人口增长和城市资源环境之间的紧张关系，国际社会在十余年前开始探索将新兴信息技术应用于城市治理，譬如 2009 年美国的迪比克市与 IBM 合作建设美国首个智慧城市，英国的“智慧伦敦计划”和新加坡的“智慧国”计划等。智慧城市的核心在于将新兴信息技术² 运用于城市规划、建设、管理和服务的过程之中，通过对城市中“物”的精准感知来构建数字孪生系统，基于数据挖掘和模拟分析以优化城市资源配置，进而形成破解城市交通、安全和环境等治理难题的解决方案^[1]。³ 因此，此类项目可以称之为智慧城市的物感模式——“物感城市”。然而，物感城市存在“重物轻人”的倾向，譬如过于侧重新兴技术对城市物理系统和客观世界的感知，忽视市民参与和对社会系统的感知，将市民更多视为城市空间的消费者^[2]。

近年来我国学界聚焦智慧城市建设开展了大量研究，甚至部分研究已经认识到物感城市的局限性^[3-5]，只不过在新冠肺炎疫情暴发之前，这些思考和发现并未引发我国社会的普遍关注。在新冠疫情防控的大背景下，武汉智慧城市烂尾、郑州暴雨城市大脑失灵、西安健康码崩溃等一系列涉及智慧城市失灵的事件让社会各界开始反思已有的智慧城市模式。本文认为，尽管物感城市是当前国际智慧城市建设的主流模式，强调以传感器、物联网等机器系统精准、实时感知城市的客观世界和物理空间，但是物感城市忽视了城市空间中人的目的性和主体性，未能认识到理解城市的主观世界和社会空间同等乃至更为重要。

本文提出智慧城市的另一模式——“人感城市”，该模式聚焦人在城市治理过程中的主体性和目的性，在驱动来源、感知范畴、参与主体、治理结构和优先目标等基本维度上区别于“物感城市”，强调以人民为中心，以技术赋权与技术赋能为作用机制，以市民诉求为传感器来理解城市复杂系统，以扁平化结构驱动多主体协同治理，进而提升城市民意识别、风险研判、协商议事、科学决策和施策评估五方面的能力，建立以人民为中心的新型智慧城市。下文将通过比较人感城市和物感城市两种模式来阐述市民诉求如何驱动城市治理革命。

二、“三化叠加”现代化进程下的城市治理

改革开放以来，市场化、城镇化、数字化为核心的“三化叠加”快速现代化进程正深刻改变我国的社会经济状况。一是在市场化进程中，我国社会主义经济体系坚持以公有制为基础，允许个体户、私营企业、外资企业、合资企业等多种所有制经济进入市场。经济活动形式的日益丰富推动职业日益细分、收入日益多元，由此对社会文化、公众需求也产生多样化和差异化的影响。二是城镇化水平的快速增长使得城市成为各类治理活动的重要场域。2020 年，我国城镇化率已经上升到 63.9%。人口在城镇地区的集聚也意味着经济活动及其所创造的价值在城镇地区的集聚。2019 年，我国城镇生产总值、固定资产投资占全国比重均接近 90%。⁴ 三是以互联网、移动客户端、人工智能

1 住建部：中国常住人口城镇化率达 63.89%（2021 年 8 月 31 日），<https://www.chinanews.com.cn/gn/2021/08-31/9554999.shtml>，访问时间为 2021 年 12 月 20 日。

2 早期更多是信息与通讯技术，近几年主要运用的是以物联网、大数据、区块链、人工智能为主的数字技术。

3 《国家发展和改革委员会、工业和信息化部、科学技术部等八部门关于印发促进智慧城市健康发展的指导意见的通知》，http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=232567，访问时间 2022 年 2 月 5 日。

4 住建部：中国常住人口城镇化率达 63.89%（2021 年 8 月 31 日），<https://www.chinanews.com.cn/gn/2021/08-31/9554999.shtml>，访问时间为 2021 年 12 月 20 日。

等数字技术为核心的数字化浪潮正席卷全球，深刻影响人类生产和生活的全过程。新冠肺炎疫情更是促使数字技术渗透到日常生活的方方面面，不仅驱动政府治理能力的提升，还为社会获取信息、参与公共事务提供了重要的渠道。第49次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2021年12月，我国网民规模达10.32亿，互联网普及率达73%，形成了全球最为庞大、生机勃勃的数字化社会。¹

“三化叠加”对城市治理产生了一系列冲击，这些冲击集中体现在城市治理的需求侧和供给侧。城市治理的需求侧聚焦于社会，关注市民诉求和偏好。“三化叠加”给需求侧带来了三个新特征。一是利益诉求多样化。随着职业分类、收入来源等方面的日益多元，市民利益诉求的差异化趋势逐渐明显。由此，市民对经济发展、社会治理、公共服务等领域产生了差异化的偏好，给城市治理过程中感知、汇聚和加总民意带来了新挑战。二是民生问题类型化。当前随着我国社会经济水平的显著提高，人民生活水平得到了显著提升；与此同时，经济社会发展不均衡的问题逐渐显现^[6-7]，并引发了社会各界的高度关注。在此背景下，民生问题出现了明显的类型化趋势。譬如，民生问题中包括与生存必需的食品、住所、水电气暖等基础性诉求，也包括与个人发展相关的教育、工作、医疗等发展性诉求，还包括娱乐、旅游、文化、理财等高层次诉求。随着社会经济的持续发展，基础性诉求的数量将逐步下降，发展性和高层次诉求的数量则将逐步上升，这一趋势已经在北京市有所体现^[8-9]。三是价值观念多元化。在市场经济和对外开放持续深化推进的背景下，我国社会文化和价值观也随之发生变迁，权利意识、个人意识、消费主义等价值观的出现已经促使多元价值观的出现^[10]。这一趋势在带有“时空压缩”特征的城市地区^[11]表现得尤为明显。传统与现代、集体与个体、精神与物质等文化价值观并存于同一时空之下，容易引发价值观之间的交锋，甚至是不同价值观持有者的冲突对峙^[12]。

城市治理的供给侧，聚焦治理过程的主导者和公共品的主要供给者——政府。“三化叠加”给政府治理城市带来三方面的挑战。一是加重治理资源的稀缺性。快速城镇化给城市带来的最直接的压力之一就是公共服务需求量的显著上升。从日常生活最基础的水、电、气、暖，到与收入息息相关的就业、医疗和社会保障，再到提高生活品质的休闲娱乐，无不需要政府投入治理资源。然而，政府的治理资源往往是有限的，且增长速度要远低于城镇化速度。这导致市民需求和政府供给之间的矛盾日趋明显，政府长期处于难以回应全体市民诉求的状态。二是提高汇聚加总民意的难度。人民城市为人民，政府在治理城市过程中必然要考虑全体市民的诉求，通过汇聚和加总民意的方式进行决策和施政。然而，在“三化叠加”的背景下，市民诉求高度多元化，且个体权利意识愈发强烈，这加大了调和不同利益和价值观的难度。政府一方面要从全局考虑全体市民的整体福祉，另一方面又要兼顾不同群体的特定诉求。这不仅需要政府坚持以民为本的理念，还需要政府寻找在有限资源下汇聚和加总社会多方利益的有效途径。三是提升变革治理方式的迫切性。多年来，城市治理以事后处置、静态回应和政府主导为主要特征。“三化叠加”下的城市治理迫切需要改变这一传统治理方式，转向事前预警、动态回应和多方协作。快速转型时期，城市空间内经济活动和人员流动日益复杂，诉求、偏好和价值观日趋多样，容易引发社会风险。处于主导地位的政府在面对繁重且复杂的城市治理任务时，常常疲于应对，难以保证高质量的治理效果。在此背景下，城市需要探索如何运用数字技术来感知民意和理解城市运行规律，构建多方协作的治理新格局，对城市治理的热点和难点问题做到精准决策和高效应对。

1 发布 | CNNIC 发布第49次《中国互联网络发展状况统计报告》，(2022年3月1日)，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_16915147，访问时间为2022年4月1日。

三、人感城市：以市民诉求驱动城市治理的新模式

当前，数字技术已成为推进城市治理不可或缺的科技驱动力。技术赋权和技术赋能是数字技术影响治理过程的两大关键机制，前者强调新兴技术赋权社会主体，提升其获取信息、表达诉求、参与公共事务和与其他主体协同的能力，后者强调新兴技术赋能政府，提升政府内部和对外的治理能力^[13]。

在我国，数字技术驱动城市治理创新存在两种模式——物感城市和人感城市。物感城市强调通过对城市空间内物体（如道路、车辆、建筑物）的感知来理解城市运行，这是当前智慧城市最为常见的模式，其中最为典型的应用体现为数字孪生城市和城市大脑。相反，人感城市将核心从物转变为人，更加重视技术对人的赋权作用，强调通过对人的偏好和行为的感知凸显人在城市治理中的主体性和目的性。人感城市近年来在我国若干城市逐渐兴起，最典型的应用如北京市依托 12345 市民服务热线开展的“接诉即办”改革。物感城市和人感城市这两种模式都试图通过数字技术汇聚和分析城市空间内要素来感知、理解和优化城市运行，但二者在驱动来源、感知范畴、参与主体、治理结构和优先目标等五个方面存在明显的差异。表 1 呈现了对物感城市和人感城市差异的比较。

表 1 物感城市与人感城市的比较

	物感城市	人感城市
驱动来源	数字技术、物感数据	市民诉求、人感数据
感知范畴	物理系统、现象与行为	社会系统、意义与情感
参与主体	政府、科技企业	政企社多主体协同
治理结构	中心化、串联式	扁平化、并联式
优先目标	城市高效运行	以人民为中心

在驱动来源方面，物感城市立足于有关物的数据，即物感数据；而人感城市更强调有关人的数据，即人感数据。对于物感数据，物感城市通常使用的是由传感器、摄像头和物联网采集和汇聚的图片、视频等非结构化原生数据，譬如基础设施运行、交通运行、水电气等设备运行数据。总体上物感数据呈现出体量巨大、多元异构和价值密度低（噪音数据比例高）等特征，因而通过物感数据理解城市运行呈现出强技术依赖、高成本运维等特征。一方面，物感数据采集必须要基于传感器、摄像头、物联网等城市级数字化基础设施投入，另一方面，物感数据价值密度低，其分析挖掘严重依赖开发大量场景化算法或应用系统，以理解物感数据所反映的城市运行特征及其治理意义。当然物感城市并不排斥对人的感知和监测，譬如某些地区的城市大脑通过智能水电表来监测独居老人的生活情况，一定时间内无使用情况将会触发设备的预警功能。但无论是对物的感知，还是对人的感知，物感城市都将上述要素视为对客观世界和物理空间的反映或“投射”。而人感城市聚焦的是城市空间内的人群，强调通过人的行为、话语、态度、观念和价值等方面来研究城市空间，提高了市民对城市治理的话语权和参与度^[14]。目前，人感数据的主要来源包括市民服务热线（或政务热线）、官方网站的留言板（如人民网领导留言板、市长信箱）、意见征集会（包括咨询会、听证会等）、网民论坛（如百度贴吧、知乎论坛）、社交媒体等。这些人感数据大多以文字或语音形式加以记录和保存；其与物感数据相比，虽然也具有非结构化、体量巨大、维度复杂等特点，但人感数据藉由社群机制处理，呈现出价值密度高、治理意义明显和弱技术依赖等特征，因此数据挖掘和运营成本更低。

在感知范畴方面，物感城市擅长于感知城市运行的客观空间和物理系统，而人感城市则对主观空间和社会系统具有更强的理解能力。物理系统强调通过物体运行的现象透视其背后的规律，譬如通过车流、人流的数据发现人群

流动的时空特点，感知道路交通的运行规律。物感城市同样也会关注人的行为，如智能摄像头同样也能起到记录人群行为的作用。但相比之下，人感城市更加强调从市民诉求和偏好为基础，提高对复杂社会系统^[15]的理解，这至少体现在三个层次。一是行为层面，这与物感城市的功能相似，即人感城市同样会记录和分析人的行为，无论是个体行为还是群体行为。二是意义层面，人感城市比物感城市更有能力捕捉和感知行为背后的意义，譬如老人通过拨打市民服务热线的方式能够把近期未使用水电背后的原因说明，这比起智能水电表发出预警信息更能直接且准确地体现现象和行为背后的社会意涵。三是情感层面，社会系统的复杂性还体现在人的感性和情感方面，物感数据对于这部分的感知明显要弱于人感数据。无论是现有人感城市的建设实践¹，还是基于人感数据的学术研究^[16-18]，都发现人感城市在感知和理解人类情感方面具有极强的敏锐感和敏捷度。

在参与主体方面，物感城市的建设和运营主要依靠政府和科技企业；而人感城市则需要政府、科技企业、公众和社会组织的协同，其中后两者作为社会主体的代表体现了人感城市强调技术赋权社会的特征。依赖政府与科技企业的合作，物感城市通过传感器、物联网、数据中心等数字化基础设施，将城市的物理资源（如水、电、气、油、道路、车辆）连接起来，驱动城市运行的优化。物感城市对科技企业倚重的这一特点在国内外实践中普遍存在，譬如IBM大力支持美国迪比克市的智慧城市建设，阿里巴巴为杭州城市大脑提供技术支持。相反，人感城市的建设除了需要政府和科技企业，本质上还需要公众和社会组织（如科技社群）的参与。在多方主体协同治理的格局中，政府处于主导地位，统筹运用各主体的优势和资源，发挥聚合裂变效应；科技企业仍然发挥其技术优势，通过数据挖掘和算法迭代提高对人感数据的分析研判能力，从而提升对复杂社会系统的理解；公众则积极参与城市治理实践，为人感城市贡献数据、信息和智慧；社会组织则发挥其专业优势，一方面为城市治理贡献专业知识和解决方案，另一方面加强对人感数据合法合规利用的监督，尤其是对隐私、安全、伦理等新兴议题的关注。

在治理结构方面，物感城市主要采用中心化、串联式的治理模式，而人感城市则转向扁平化、并联式的治理模式。治理结构的特征与治理主体的构成、城市治理的场景有直接关系。物感城市的参与主体主要是政府和科技企业，常见的治理场景涉及供水、供电、交通等基本公共服务，因此在物感城市建设过程中，主要是政府职能部门（或相关事业单位、国有企业）与科技企业开展合作，对各自领域的治理资源和过程进行数字化转型，因此容易形成中心化、并联式的治理格局。相反，人感城市从建设伊始就必然需要政府、科技企业、公众和社会组织等多主体的协同治理，这主要源于人感数据的复杂性和多维性。以北京市“接诉即办”改革为例，常见的供水供电问题一般需要社区、相关企业和市民的参与才能圆满解决，而小区房屋修缮问题则需要社区、街乡镇、区级（甚至是市级）住建部门、相关企业和市民的共同参与才能得以开展工作。正因如此，人感城市带来了扁平化、并联式的治理结构。

在优先目标方面，物感城市聚焦城市整体性，旨在提高城市运行的效率和绩效，而人感城市则重视人在城市治理中的主体性和目的性。正如前文提到的，物感城市的建设大多聚焦于水、电、气、暖、道路、车辆等物理资源，应用场景也由此集中于城市运行保障、交通出行、社会治安等领域，其主要目标是为了优化配置城市的物理资源，并通过融合应用、数字管理的方式最大化释放这些资源的价值，从而保障和提升城市高效运行的水平。相比之下，人感城市更为关注人的需求和反馈。对人的关注贯穿于人感城市的建设全过程中。从起点、过程和终点三阶段来看，人感城市始于对人的感知，强调公众在治理过程中的参与，并最终服务于民。换言之，人感城市高度契合了以人民为中心的发展理念，切实践行了“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要思想。

1 2021WAIC：城感通借力媒体大数据，让城市智慧治理更进一步，2021年7月10日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1704876752321022828&wfr=spider&for=pc>，访问时间2022年2月2日。

四、人感城市如何赋能城市治理

在“三化叠加”现代化进程的影响下，城市治理日益复杂且挑战巨大，这对政府的治理能力提出了更高要求。物感城市凭借其其对城市空间内物体的感知，实现资源的优化配置，从而提升城市运行的效率。然而，物感城市对城市治理的赋能作用却存在限度：一方面物感城市所采用的中心化、串联式治理模式并未改变政府传统治理模式，无法赋能政府优化其自身治理；另一方面，物感城市难以直接感知城市空间内的经济社会活动，尤其难以理解特定社会行为和现象背后的理念、价值、偏好和情感，从而妨碍了政府对复杂社会系统的充分理解，限制了数字技术驱动城市治理过程中感知、研判、决策等治理能力。

相比之下，人感城市从政府内部治理和外部治理两个维度赋能政府。一方面，人感城市本质上要求优化政府内部的运作流程，要求建立扁平化、并联式的治理结构；另一方面，依托以市民诉求为代表的市民数据，人感城市为政府理解城市主观世界和社会系统提供了数据支撑，为政府提升治理能力形成了信息基础。具体来看，人感城市在民意识别、风险研判、协商议事、科学决策和施策评估五方面提高了城市治理能力。

民意识别能力。作为人民的城市，我国城市的根本目标在于以人民为中心。这需要城市能够快速且精准地识别民意，感知民需；而这一要求恰恰是市民诉求所能满足且具有明显优势的。物感城市所收集的城市物理空间的信息和数据，虽然部分也涉及到市民行为，但并不能直接反映行为背后的偏好、理念和价值等主观意义，也就无法准确把握城市运行规律。而人感城市所强调的市民诉求则是对社情民意的直接感知和研判。例如北京市“接诉即办”改革对市民服务热线的工单诉求进行大数据分析，提炼诉求内容、时空特征等关键信息，将海量复杂的市民来电诉求数据转化为报告图表，从而实现了对民意诉求的精准识别^[19-20]。

风险研判能力。伴随着快速发展的市场化和城镇化进程，这对城市研判社会风险的能力提出了更高要求。根据第七次全国人口普查数据，2020年91个城市的常住人口超过500万，其中18个城市的人口规模超过千万。¹人口的快速增长、多元利益的出现、经济的不平衡发展、互联网的快速普及等因素催生了各类社会风险事件。市民诉求对提升城市风险研判能力具有显著作用。市民诉求不仅能在个体层面提供市民态度和情感信息，还能运用关联分析、因果分析等数据分析方法剖析社会规律，在集体层面感知社会风险，为城市治理主体提前部署、化解风险提供数据支撑。譬如北京市“接诉即办”改革就针对多人同诉²开展专门分析和专项行动，主动治理这类诉求背后的集体性和政策性问题。

协商议事能力。庞大的人口数量和有限的空间规模使得城市空间极具公共性。城市公共空间的治理并非总是需求政府的直接介入，很多场景下需要市民之间的沟通、协商和自治，譬如小区内公共维修基金的使用、公共设施的使用等。在增强城市协商议事能力方面，人感城市与物感城市相比具有先天的优势。一是人感城市重视市民诉求的表达渠道，无论是市民服务热线，还是各类互联网渠道，都为城市理解市民意愿和需求提供了信息来源，奠定了市民协商议事的基础。二是在以网络论坛、网上协商议事厅、意见征集会为代表的各类互动型场景下，市民无论是表达意见，还是出席旁听，都能够通过市民间互动开展社会学习，尤其是在信息获取、沟通协商、集体决策等方面加以练习^[21]。得益于市民协商议事能力的提升，城市公共空间的治理才能获取源源不断的社会支持和社会智能。

1 中国城市人口大数据：91市超500万人，山东数量最多，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1709745292143362329&wfr=spider&for=pc>，访问时间2022年1月31日。

2 即短时间内，多人反映一个或同一类问题。

科学决策能力。城市治理过程中，对各类规划和项目的决策行为是其中不可获取的重要环节。科学决策能力不仅影响市民日常生活，更会左右城市的未来发展。提升城市科学决策能力至少需要政府拥有以下三方面的信息：人群画像、治理问题和问题根源。物感城市虽然能够为政府明确治理问题提供信息，如根据水、电、气、暖的使用情况呈现城市生活所需资源的供给情况，从而为政府调配资源提供数据支撑，但物感城市却在人群画像和问题根源上表现乏力。而这些正是人感数据的长处。基于大数据分析方法，一是能够对市民进行画像描述，从市民的人口学特征（如性别、职业、地域等）研判诉求动因和表达的基本情况；二是通过对市民诉求内容的梳理总结，提炼出市民关心的热点问题、城市运行的重难点问题；三是能够对治理问题进行深入分析，借助社会科学的专业知识对问题产生的根源、责任归属进行探究，并汇总民意，提出解决方案。

施策评估能力。政策出台并不意味着治理过程的结束，如何对政策施行进行评估是政府优化政策的重要基础。以往施策评估主要采用合规评估和财务审计的方式，前者关注施策过程是否合乎政策法规和法定程序，后者则聚焦政策施行过程中的人财物等资源的使用是否符合各类审计标准。人感数据提供了本质上完全不同的评估维度——社会反馈。“人民城市为人民”的理念在本质上要求我国城市治理不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感，即将市民作为城市治理效果的最终评价者。物感城市由于缺乏对市民态度、评价等主观世界的感知，无法从人民主体性的角度对城市治理进行绩效评估，但人感城市恰恰能满足这一需求。市民诉求对于市民诉求和偏好的实时收集和精准识别为政策实施提供了重要反馈，成为城市治理绩效评估的主要信息来源。

五、市民诉求驱动城市治理的作用机制

作为智慧城市的两大模式，人感城市区别于物感城市最显著的地方在于前者强调的是数字技术和社会系统的深度融合。人感城市以市民诉求为代表的人感数据为核心，一方面既强调通过大数据、人工智能等新兴数字技术采集和分析人感数据，另一方面又高度重视对人感数据的深度挖掘，展现城市空间中复杂社会系统的运作情况，牢牢把握城市治理背后的深层社会机理。以人感城市的模式来创新城市治理，其核心在于以市民诉求为代表的人感数据；但这一创新模式并非仅仅依赖于冷冰冰的数字，而是以人感数据为基点，通过理念转变、制度变革和机制创新的三大机制来推动城市治理革命。

驱动理念转变。通过市民诉求来驱动城市治理创新，首先要转变的是理念。只有理念上认识并认可人感城市的发展模式，才能促使各治理主体，尤其是政府，投入充足的人力、资金等资源加以推动。理念的转变至少体现在以下三方面。一是从重视城市高效运行转变到全过程以人民为中心。如前文提到，物感城市虽然并不排斥对市民的关注和服务，但其重要目标并不在于回应和服务市民，因为如何优化城市资源、提高资源利用效率才是物感城市的核心目标。人感城市与之区别的地方就在于对市民诉求的深切关注。这一特点高度契合了以人民为中心的治理思想。但人感城市又比其他持有相同理念的改革实践更具人民主体性，因为在人感城市的模式中，人民既是治理的起点，又是治理过程的主要参与者之一，还是治理绩效的最终评估者。因此，人感城市始终将人民主体性置于每一环节，体现了全过程的以人民为中心的发展理念。二是从管理型政府转变为回应型政府。在践行人民城市的过程中，市民诉求促使政府转变视角，从自上而下的管理型政府转变为自下而上的回应型政府。传统的城市管理遵循的是“眼睛向上”的逻辑，即根据上级政府和领导者的意愿选定城市发展重点、制定管理方案。而市民诉求驱动的城市治理创新则需要转变这一模式，赋权市民，让市民拥有表达诉求、提出治理议题的能力。作为政治学的经典议题，回应型政府要求的是政府“以解决公共问题、社会问题为根本目的，对公众诉求进行象征性或实质性回应的一系列准则、

规范、流程、标准和实践。”^[22]通过大数据及其相关技术对市民诉求进行分析，能为政府快速感知、全面理解和精准回应社情民意提供坚实的数据支撑。三是从科层政府转变到整体性政府。马克斯·韦伯所提出的科层官僚制基于理性建构，明确政府层级和部门划分，通过明确职责范围来提升政府运行效率并激励政府组织。这一组织结构在当前智慧城市建设过程中面临着巨大挑战。其一是目前各地如火如荼开展的数字政府建设，要求打破各层级、各部门的数据壁垒，从而实现数据汇聚、信息共享和业务联动^[23]。其二是对于市民诉求的回应大多数会涉及不同层级政府、不同政府部门，同样也要求实现政府内部的整合和联动。在这样的背景下，智慧城市建设必然要求政府转向整体性政府^[24-25]，通过组织整合打破科层制政府下行政权力和资源的碎片化，实现跨层级、跨部门协同，以市民诉求为基点进行制度和机制改革，建立整体性政府^[26]。

驱动制度变革。创新并非一朝一夕之事，通常需要制度建设为其提供持久动力。市民诉求驱动城市治理创新，需要对原有治理格局进行制度变革，在治理主体、治理关系和治理规则上开拓新局面。一是赋权基层。作为城市治理的末梢，基层政府一方面承载着上级政府分派的各项任务，即“上面千条线，下面一根针”，另一方面直接面对市民，承担着回应市民的主体责任。长期以来，基层政府普遍存在职权与责任、事权与资源错配的困境：基层权力有限但责任无限；事务繁多但人力、财政、空间等资源的配置不足。因此，市民诉求驱动城市治理创新过程中，要重点赋权基层政府，尤其是要捋顺基层政府的权责关系和资源配置。譬如，北京市“接诉即办”改革过程中，首先对基层治理体系进行改革，依托2019年颁布的《北京市街道办事处条例》和2020年颁布的《北京市人民政府关于向街道办事处和乡镇人民政府下放部分行政执法职权并实行综合执法的决定》，北京市重新调整基层政府的权责清单和资源配置情况，形成了“赋权基层、资源下沉”的制度基础。二是条块联动。整体来看，我国的政府结构主要由纵向的“条”与横向的“块”构成，其中“条”指的是从中央延续到基层的各级政府中职能相似或业务内容相同的职能部门，“块”指各个层级的地方政府，基于以行政区划为主的党政领导体系，包括省、市、县、乡四个层级^[27]。这种“条”与“块”构成了网状的治理结构，试图将业务分工的专业性和辖区统筹的全面性相结合。但在现实中，这一治理结构往往面临“条块割裂”的困境，极易产生“看得见的管不着，管得着的看不见”的问题，即基层政府能发现问题，但无权处理；上级职能部门有权处理，但难以发现问题。如前文提到的，市民诉求往往涉及多个政府层级、多个职能部门，以往“条块割裂”的治理格局无法很好回应这类市民诉求，因而需要加强“条”与“块”的联动，将职能部门的专业性与属地政府的全面性深度融合。譬如北京市“接诉即办”改革伊始，就从条块关系入手，建立了“吹哨报到”制度，给予街乡镇吹哨区级职能部门、区政府吹哨市级职能部门的制度。三是法治运行。无论是赋权基层还是条块联动，还是从物感城市转变到人感城市，城市治理创新在涉及上述深层结构、体制机制问题时，都需要在治理过程、绩效考核、法治建设等领域开展规范性的制度创新，构建新的治理规则体系。第一是着眼于回应市民诉求的治理过程，在诉求分类、派发、办理和回访的全流程设立标准，提升政府回应市民的制度水平。第二是从绩效考核入手，设立统一的诉求办理考评体系，作为监督和推动各级政府回应市民诉求的重要抓手。第三是对回应市民诉求的全系统、全流程开展法治化建设，将在理念、制度、机制和技术等领域所取得的治理成果通过法治途径加以制度化。通过上述三方面的规范建设，不仅构建出智慧城市的新范式，即人感城市，还能为新范式的延续提供制度保障，使其长期存在。在规范建设方面，北京市“接诉即办”改革做出了重要表率，譬如北京市于2021年9月颁布了《北京市接诉即办工作条例》。¹

1 《北京市接诉即办工作条例》表决通过！要点一图读懂（2021-9-25），http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zcjd/202109/t20210925_2501613.html，访问时间为2022年2月4日。

驱动治理机制创新。以市民诉求驱动的城市治理创新，重点在于如驱动治理机制创新，推动治理主体充分利用治理资源和工具。根据现有人感城市的创新实践，治理机制创新大致分为三类：分级治理机制、场景治理机制和协作治理机制。一是分级治理机制。按照我国现有政府的层级划分，城市治理层次可分为市级（顶级）、区级（中层）和街乡镇（基层）三级。在市民诉求驱动的城市治理创新中，三级政府应根据各自角色和功能定位，发挥各自资源和工具优势，形成分级治理机制。市级政府作为顶层，主要发挥其决策规划作用，高位推动人感城市建设。一方面，市级政府可以为下级政府提供制度和资源支持，提升下级政府的回应能力和效果；另一方面对于市民诉求反映的政策性问题，市级政府可以通过决策进行政策性回应，解决一类社会问题，譬如北京市“接诉即办”改革所开展的“每月一题”机制就着眼于困扰市民的某一类问题进行专项治理。对于区级政府，根据其中层的定位，一方面要贯彻落实市级政府制定的方针政策，指导和督促基层政府积极回应市民诉求，另一方面要协助基层政府摸索、提炼相关治理经验，梳理典型案例，发挥示范引领作用。对于基层的街乡镇，则需要充分发挥其属地政府贴近市民的优势，借助市区级政府授权的职权和资源优势，积极回应市民诉求。二是场景治理机制。传统的城市治理通常围绕议题而展开，依托职责细分的职能部门对各类议题进行治理。区别于议题分类治理的机制，市民诉求驱动的城市治理创新更强调场景化的治理机制。该机制一方面将治理议题的来源转变为市民诉求，除对议题内容进行分类之外，还将时空特征、人群画像等维度纳入考量，从而形成对治理议题的情境化感知；另一方面还将根据政府的职能划分，选定相匹配的职能部门，推动市民诉求的快速和高效办理，并由场景带动“由点及面”的系统性治理。譬如，目前北京市“接诉即办”改革正在探索场景化治理模式，将在卫生健康、违法建设、市场监管和环境保护等领域开展专项行动，将市民诉求与政府职责划分相结合，集中高效地解决一类问题。三是协作治理机制。对于市民诉求所反映的复杂社会系统，传统由政府主导的管理模式无法就复杂社会问题给出有效的解释和应对方案^[28]。作为社会治理的主体，无论是以企业为代表的经济组织，还是市场之外的非盈利社会组织，它们既是我国社会经济体制的重要租场部分，又是实施政府职能的重要组织力量^[29]。因此，城市治理创新应以市民诉求为基点，建立政府、企业和社会组织协同治理的机制。在政企社协同共治过程中，一方面，企业应在持续优化数字技术的基础上，与政府探索如何将专业的治理知识与先进的数字技术相结合，从而为城市理解和应对复杂社会问题提供智能解决方案；另一方面，社会组织应发挥其贴近民生和民意汇总的优势，将分散的民意汇聚加总，并传递给政府，从而为政府科学决策和精准施策提供集体智慧。

六、人感物感相结合的新型智慧城市

数字时代，全球范围内智慧城市发展形成了两种模式：物感城市和人感城市。自2009年IBM提出“数字地球”至今，既有智慧城市建设主要依托数字智能技术驱动，形成了城市大脑、智慧城市、数字孪生等典型应用，形成了物感城市的智慧城市模式。但物感城市重在感知城市的物理空间，难以充分理解市民的主观世界和城市社会空间，无法精准理解市民的偏好、诉求、价值，难以感知市民的获得感、安全感和幸福感。

伴随着新型城镇化的深化，我国正在形成颇具代表性的城市治理路径，并正在构建不同于物感城市的新型智慧城市模式——人感城市。区别于过去强调技术驱动的数字孪生的城市治理理念，人感城市模式的逻辑起点是人本主义，其机制在于技术赋能驱动城市治理的理念转变、制度变革和机制创新，进而构建超越“物感城市”的智能化城市治理模式。人感城市将人本主义、科技支撑和数据驱动有机融合，利用市民诉求来驱动市域治理现代化。人感城市坚持以人民为中心的理念，强调市民参与，感知市民的主观世界和社会空间，帮助政府进一步理解城市构成及运



行的复杂性，进而创新城市治理的运行机制，提升城市治理效果。

进入数字时代，我国智慧城市建设应该走向“物感城市+人感城市”的发展路径，既要理解城市的客观世界与物理空间，也要能够理解市民的主观世界和社会空间，二者的结合能更好地理解城市空间，并针对城市复杂问题提供解决方案。一是数据互通，提升城市感知社会复杂系统的能力。物感数据能够即时、快速感知城市空间内物体和人群的流动情况，而人感数据强于反映人群行为的主观意义和社会意涵。两类数据的结合能够更加全面地反映城市运行的多维度特性，实现对城市空间更加精准的感知和理解。譬如，交通拥堵的情境下，物感数据能够及时反馈拥堵问题发生的点位、所涉车辆、拥堵程度等，而人感数据则能反映问题所涉人群的诉求、情感和行为倾向，从而形成对交通拥堵情境下，城市运行更为系统的理解。二是机制融合，构建城市众治共治智治的新型治理格局。“物感城市+人感城市”的发展路径强调政企协作、政社协同、政民互动、社会自治等机制的融合，吸纳政府、科技企业、公众和社会组织等多元主体，强化网状联结，有机结合机器智能和社会智能，最终实现城市空间的众治、共治和智治。三是全面创新，构建包容、协同、可持续的数字治理生态^[30]。当前，数字技术的快速迭代和普及推广成为我国经济社会发展的科技驱动力，数据更是成为各类治理场景创新的核心要素。物感城市和人感城市相结合的发展路径将两类模式的资源、主体、机制互相融合，在政府、经济、社会三大治理领域实现治理创新，从而构建包容、协同、可持续的数字治理生态。

参考文献:

- [1] 李灿强. 美国智慧城市政策述评 [J]. 电子政务, 2016 (7): 101-112.
- [2] 薛泽林, 吴晨. 城市治理数字化转型的美国实践与启示 [J]. 电子政务, 2022 (4): 91-100.
- [3] 张丙宣, 周涛. 智慧能否带来治理——对新常态下智慧城市建设热的冷思考 [J]. 《武汉大学学报 (哲学社会科学版)》, 2016 (1): 21-31.
- [4] 张蔚文, 金晗, 冷嘉欣. 智慧城市建设如何助力社会治理现代化? ——新冠疫情考验下的杭州“城市大脑” [J]. 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2020 (4): 117-129.
- [5] 宋蕾. 智能与韧性是否兼容? ——智慧城市建设的韧性评价和发展路径 [J]. 社会科学, 2020 (3): 21-32.
- [6] 李实. 当前中国的收入分配状况 [J]. 学术界, 2018 (3): 5-19+274.
- [7] XIE, ZHOU. Income Inequality in today's China[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences, 2014(19): 6928-6933.
- [8] 孟天广, 黄种滨, 张小劲. 政务热线驱动的超大城市社会治理创新——以北京市“接诉即办”改革为例 [J]. 公共管理学报, 2021 (2): 1-12.
- [9] 赵金旭, 王宁, 孟天广. 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, 2021 (2): 2-14.
- [10] 廖小平. 论改革开放以来价值观变迁的五大机制 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2013 (4): 95-101.
- [11] 唐亚林, 李瑞昌, 朱春等. 社会多元、社会矛盾与公共治理 [M]. 上海人民出版社, 2015:10.
- [12] 李云新. 制度模糊性下中国城镇化进程中的社会冲突 [J]. 中国人口·资源与环境, 2014 (6): 1-8.
- [13] 孟天广. 政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动 [J]. 治理研究, 2021 (1): 5-14.
- [14] 张林. 自媒体时代社会话语生态变迁: 生成模式、主体形式与权力结构 [J]. 理论导刊, 2019 (12): 68-72.
- [15] Ahrweiler, ed. Innovation in Complex Social Systems[M]. London: Routledge, 2010.
- [16] 孟天广, 李锋. 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), 2015 (3): 17-29.
- [17] MENG, PAN, YANG. Conditional Receptivity to Citizen Participation: Evidence from a Survey Experiment in China[J]. Comparative Political Studies, 2017(4):399-433.
- [18] JIANG, MENG, ZHANG. From Internet to Social Safety Net: The Policy Consequences of Online Participation in China[J]. Governance, 2019(3):531-46.
- [19] 孟天广, 黄种滨, 张小劲. 政务热线驱动的超大城市社会治理创新——以北京市“接诉即办”改革为例 [J]. 公共管理学报, 2021 (2): 1-12.
- [20] 赵金旭, 王宁, 孟天广. 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, 2021 (2): 2-14.
- [21] 黄荣贵, 桂勇. 互联网与业主集体抗争: 一项基于定性比较分析方法的研究 [J]. 社会学研究, 2009 (5): 29-56+243.
- [22] 孟天广, 张小劲. 大数据驱动与政府治理能力提升——理论框架与模式创新 [J]. 北京航空航天大学学报 (社会



- 科学版), 2018 (1): 18-25.
- [23] 欧阳航, 杨立华. 数字政府建设如何促进整体性政府实现? ——基于网络式互构框架的分析 [J]. 电子政务, 2021 (1): 34-44.
- [24] PERRI. Holistic Government[M]. London: Demos, 1997.
- [25] 王佃利, 吕俊平. 整体性政府与大部门体制: 行政改革的理念辨析 [J]. 中国行政管理, 2010 (1): 105-09.
- [26] 赵娟, 孟天广. 数字政府的纵向治理逻辑: 分层体系与协同治理 [J]. 学海, 2021 (2): 90-99.
- [27] 周振超. 当代中国政府“条块关系”研究 [M]. 天津人民出版社, 2009:2.
- [28] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新 [J]. 中国社会科学, 2014 (4): 98-120+206.
- [29] 叶林. “陌生人”城市社会背景下的枢纽型组织发展 [J]. 中国行政管理, 2013 (11): 84-88.
- [30] 孟天广, 张小劲等著. 中国数字政府发展研究报告 (2021) [M]. 经济科学出版社, 2021.

接诉即办数智化发展路径研究^{*}

清华大学“接诉即办数智化发展路径研究”课题组

一、引言

十八大以来，我国持续推进从“社会管理”向“社会治理”的深度转型，习近平总书记强调，“要完善共建共治共享的社会治理制度，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。通过深化改革、强化党建引领、推进“接诉即办”机制等措施，北京进一步提升了社会治理的精细化、法治化和长效化水平。北京市 12345 政务热线作为“接诉即办”中了解公众诉求的起点，近年来在建设方面走在全国前列，已初步形成“接诉即办”社会治理创新模式。“有事就打 12345”成为许多北京市民解决问题的渠道，热线受理市民反映总量逐年提升，从 2019 年的 696.36 万件至 2023 年的 2143.8 万件，响应率始终保持在 99% 以上，解决率达到 94.3%，满意率达到 95.2%。与此同时，呈现集约化发展态势的政务热线形成了海量的分散、异质数据，随着人工智能技术的发展，分析利用接诉即办数据来推进治理范式的升级成为了可能，接诉即办数智化发展既有紧迫性，又有可行性。

北京市多年来持续探索社会治理的数字化转型实践，接诉即办涉及部门多、范围广、领域宽、任务多样、类型复杂，在从“接诉即办、有一办一”到“未诉先办、主动治理”的新发展阶段，大数据与人工智能技术的有效应用至关重要，充分发挥数字化赋能、人工智能优势，提高接诉即办精准化治理水平、全过程管理机制、提高工作质效。一是大数据和人工智能技术的发展为社会治理带来了全新的数据获取和处理方式，数智化赋能接诉即办做到快速响应、快速办理、快速反馈，实现“渠道更畅通、解决更高效、监管更智能”，推动接诉即办工作提质增效。其中以 ChatGPT 为代表的自然语言处理技术可以为接诉即办提供智能化的信息交互和解读能力，这不仅能提高工作人员的工作效率，还可以增加信息的传达和理解的准确性。二是 12345 政务热线数据是极其难得的民意数据和政务决策数据，通过数字赋能能够提升政府的社会治理效力，能够实现民生问题的早发现、早解决；通过数据的广泛整合、实时分析和挖掘，可以实现对社会问题的深入洞察，了解问题的本质和趋势。

本研究在初步探索大数据助力“接诉即办”发展初的基础上全面梳理、系统分析接诉即办数智化发展的有效路径，从业务融合和技术创新两方面为切入点，深入探索接诉即办数据驱动服务变革的数据分析模式及大模型助力接诉即办的智能应用场景，规划接诉即办数智化发展的总体布局和路径设计，并结合首都接诉即办实际工作情况提出

^{*} 本研究由北京市社科基金高端智库项目支持。课题负责人：张楠，清华大学公共管理学院教授。课题组成员：陈嵩博，清华大学公共管理学院博士后；张腾，清华大学公共管理学院博士后；吴金鹏，中国海洋大学国际事务与公共管理学院副教授；郑旭扬，清华大学公共管理学院博士生；魏莹，清华大学计算社会科学与国家治理实验室科研助理。本文摘自《接诉即办数智化发展路径研究》课题 2024 年 3 月结项报告。

针对性政策建议。

二、基层治理数智化转型的共性路径

基层治理现代化是深入推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，其水平和能力直接影响到公民的获得感、幸福感和安全感¹。在理论层面上厘清基层治理数字化转型迈向数智化转型的演进过程，在现实层面上洞察基层数智化转型的整体趋势，有助于洞察数智化转型面临的协同困境并依循不同模式的协同路径推动首都接诉即办的数智化发展。

（一）数字化转型到数智化转型的理论演进

政府的数字化转型从广义上理解经历了电子化、网络化、数据化、智能化四个阶段的演进。在电子化阶段，政府依托计算机技术辅助处理政务工作、提升办公效率，局部流程业务从手工逐渐转向电子化。随着互联网的发展，网络化阶段的互联网技术催生了政府之间、政府与社会之间的网上交互，也促进了政府透明化和网上服务的开展，部分流程和业务逐渐从线下搬到了网上。进入数据化阶段，数据技术的运用推动了政务数据的共享开放和整合应用，促进了数字治理模式的创新和转型。在智能化阶段，智能技术如人工智能将在政府工作中得到广泛应用，助力打造智能政府和智能社会，实现数据融合和业务组织的重构。狭义理解的数字化转型即上述的第三个阶段，其显著特征是数据共享支撑流程优化和业务协同，而数智化转型则可以理解为上述的第三、四阶段，即综合运用数据技术和智能技术实现业务融合和技术创新，不断提升政府治理效能。

与上述发展阶段相对应，国内外针对基层治理的理论研究也经历了从“数字化”向“数智化”的演进。早期数字化阶段主要聚焦通过互联网、大数据等信息技术手段赋能基层治理、提升治理效能，理论研究主题较多讨论数字技术引入过程中遇到的困境与对策。如有学者结合俄罗斯的治理实践总结发现地方政府引入数字技术的主要障碍体现在信息技术专家的缺乏、政府工作人员的增加、对促进创新技术的参与不足²，基于加拿大的实证研究同样指出基层治理数字化转型的关键困境是管理人员缺乏必要的专业知识来领导数字治理战略的实施，并提议通过公私合作模式（public private partnership, PPP）提升管理人员的技术素养，减轻数字技术运用的负担³。德国在推进基层治理的数字化转型中还面临了制度和法律方面的障碍，具体表现为联邦结构的高度分散增加了数字改革的纵向和横向协调难度与成本，地方政府对数字化项目的政治支持和动力有限⁴。有学者结合“人-过程-技术”框架提出了解决涵盖上述问题的策略，涉及公众参与、员工技能、战略目标和过程管理、技术准备等方面⁵。此外，针对数字技术运用带

1 赵玲玲：整体智治：基层治理模式创新的实践逻辑与实现路径——以浙江省“大综合一体化”行政执法改革为例[J]。地方治理研究，2023，(01): 12-24+78。

2 Anatoliy Chistobaev, Evgeniy Kulakovskiy. Digital technologies in ensuring local government in the Russian Federation[C]// IOP Conference Series: Materials Science and Engineering, IOP Publishing Ltd, 2020.

3 Jeffrey J. Pittaway, Ali Reza Montazemi. Know-how to Lead Digital Transformation: the Case of Local Governments[J]. Government Information Quarterly, 2020, 37(4).

4 Sabine Kuhlmann, Moritz Heuberger. Digital transformation going local: implementation, impacts and constraints from a German perspective[J]. Public Money & Management, 2023, 43(2): 147-155

5 Anne David, Tan Yigitcanlar, Rita Yi Man Li, Juan M. Corchado, Pauline Hope Cheong, Karen Mossberger and Rashid Mehmood. Understanding Local Government Digital Technology Adoption Strategies: A PRISMA Review[J]. Sustainability, 2023, 15: 9645.

来的数字鸿沟以及缓解对策也是国外许多学者重点关注的议题¹。对于国内的基层治理，资源与技术困境同样显著。地方政府受制于自身资源无法有效利用数字技术提升治理能力，只具备“行政”技术，欠缺“数字”技术与“专家”技术，难以进行数据的整合汇入与运用²。同时，理念转向滞后、结构壁垒突出、数字素养欠缺等现实障碍³，基层治理党建引领不规范、科层制组织治理存在弊端、基层治理数字化缺乏反馈机制、基层治理标准化与实际脱节催生形式主义等问题⁴，都影响了基层数字化转型的实际效果。

随着技术的发展和社会需求的变化，基层治理开始向“数智化”转型，即不仅仅利用数据技术，而是更加注重智能化、自动化的治理能力提升。数智化阶段的特点是通过人工智能、物联网等先进技术，实现对基层治理流程、资源的深度整合和优化管理，如“整体智治”这一概念就蕴含了智能化技术赋能基层治理的新趋势⁵。这一阶段的治理不仅关注技术的应用，更重视技术与治理实践的深度融合，以及如何通过技术提升治理的质量和水平。有研究从不同地区的实践案例中提炼出了拟人化、审美化、智慧化、科学化和文化化的数智化基层集成治理模式创新，并指出基层治理的数智化转型需推进平衡协调发展和补足短板，改变同质化倾向，增强文化底蕴，并且关注“以人为本”克服人机分离的隔膜状态⁶。许多学者也从不同场景中总结出了提升城市数字治理的有效经验，如利用智能化人机协同，依靠数据、算法、大脑三个方面支撑政策供需两侧，并通过政策周期迭代更新，让精准施策成为可能，让人机协同决策成为现实⁷；通过让基层治理中的治理对象、治理主体、治理资源、治理过程和治理结果等“全要素清晰化”，增强数字技术的深度运用，提升基层政府的数据汲取、数据认知能力和敏捷治理能力⁸；通过将“制度—技术”嵌入治理过程，以系统性、整体性和协同性为主要特征，重塑治理结构和整合治理资源，实现基层智治的提质增效⁹。对于更为微观的基层如乡镇、社区、村一级，有研究探索了推动数字乡村建设整体优化升级的具体路径，即技术赋能提升乡村数字治理能力、平台思维塑造乡村数字治理模式、价值共创打造“整体智治”生态的三重治理路¹⁰；也有研究针对基层治理中存在的“碎片化”现象分析了数字技术如何通过构建扁平式政府治理结构、增加治理主体、强化制度支撑从而整体提升基层治理效能，基于此，需要从技术、组织和环境三个方面入手，建设平台型政

1 Mehdi Asgarkhani. Digital government and its effectiveness in public management reform: a local government perspective[J]. Public Management Review, 2005, 7(3): 465-487.

2 于君博,戴鹏飞.打开中国地方政府的数字治理能力“黑箱”——一个比较案例分析[J].中国行政管理,2021,(01):36-41+78.

3 李晓昀,邓崧,胡佳.数字技术赋能乡镇政务服务:逻辑、障碍与进路[J].电子政务,2021,(08):29-39.

4 唐琼,林新田.数字建设助推基层治理现代化研究——基于湖南健全城乡基层治理体系的考察[J].上海管理科学,2024,46(01):19-22+48.

5 邓念国.整体智治:城市基层数字治理的理论逻辑与运行机制——基于杭州市S镇的考察[J].理论与改革,2021.

6 赵秀玲.数智化下的中国基层集成治理[J].新视野,2024,(01):103-112.

7 吴茵,谢新水.数智时代人机协同推动政策精准实施的机理、不足及其完善——以X市“政策精算师”赋能财政补贴直达快享为例[J/OL].电子政务,1-12[2024-03-27].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5181.TP.20240314.1253.006.html>.

8 陈天祥,黄扬,张志等.全要素清晰化:数据赋能基层治理的内在机制——苏州市姑苏区“城运平台”建设的经验启示[J].华南师范大学学报(社会科学版),2023,(06):107-121+207.

9 赵玲玲.整体智治:基层治理模式创新的实践逻辑与实现路径——以浙江省“大综合一体化”行政执法改革为例[J].地方治理研究,2023,(01):12-24+78.

10 胡占光,吴业苗.数字乡村何以实现“整体智治”?——基于浙江五山村“数字乡村一张图”全景治理平台实证考察[J].电子政务,2023,(12):40-53.

府，提高部门间联动以及推行“数字教育下乡”，以期实现基层治理的整体性效果¹。

基层治理“数字化”到“数智化”的理论演进是一个由外及内、由表及里的过程，涉及到技术、组织、制度、文化等多个层面的相互作用和影响。在这一过程中，相关研究不断探索和优化技术应用的路径，基于理论分析与案例研究总结先进经验机制，为数字化、智能化技术赋能基层治理现代化提供了宽广的理论视角与深刻的实践启发。

（二）基层数智化转型的趋势与典型案例

回顾梳理现实层面基层治理数字化转型的发展历程，随着互联网、大数据、云计算、物联网、人工智能的发展，新一代信息技术在社会治理中的融合应用为基层治理创新提供了越来越重要的技术支撑，基层治理数智化应用场景不断拓宽，应用效果走深走实，政府、企业和社会组织力量互联互通、形成合力，协同发展成为重要趋势，基层治理在转型过程中不断朝着防风险、保安全、护稳定、促发展、惠民生等治理目标稳步前进。

1. 应用场景不断拓宽，应用内容更加丰富

将数字与智能技术应用于基层治理，加强基层政府数智化建设，是提升基层治理体系和治理能力现代化水平的重要内容。

在抗击新冠肺炎疫情过程中，浙江基层依托数智化平台建立上至市区下至社区的疫情防控指挥部，推动基层社区成为外防输入、内防扩散最有效的防线。在政务服务和社区治理中，基层政府部门的“最多跑一次”“一网通办”等改革举措，以及社情民意“一键直达”“你钉我办”等业务创新，对落实以人民为中心的发展思想、推动基层治理体系和治理能力现代化起到了积极促进作用。智慧党建、智慧乡村、智慧反诈、智慧巡查，基层“智治”、互联网+医疗健康、5G+数字养老，从政府办公到政务服务，从社会文明到乡村振兴，数智化应用场景融入基层社会治理的各个方面，各类任务事件一体集成融合，广泛应用，从多维度为百姓贴心服务、为企业纾难解困，不断提升数字政府治理效率、丰富服务内涵。

2. 应用效果走深走实，治理精细化水平不断提升

基层社会治理数智化转型作为一项系统化的工作，需要对基层社会治理的全流程进行改革，以数智驱动社会治理创新。基层数字政府建设打破了时空局限，实现了群众诉求“一键响应”：搭建数字“办事大厅”，织密服务群众“一张网”；构建“微信矩阵”，打通联系群众“最后一公里”；线上线下同频共振，群众问题“一起通办”。随着数字技术在基层的广泛渗透，数智化治理体系下探到组织最基层和区域最末梢，治理精细化水平不断提升，助力破解企业和群众“急难愁盼”问题。

2022年10月，国务院办公厅发布关于扩大政务服务“跨省通办”范围进一步提升服务效能的意见，进一步增加了22项高频政务服务“跨省通办”事项，包括临时身份证办理、城乡居民养老保险参保登记、租房提取住房公积金、提前退休提取住房公积金等²。群众办事便利程度大幅提升，群众办理高频户政业务“多地跑”“折返跑”已成为历史。

3. 政府、企业、社会实现三位一体共建、共治、共享

在政府信息化项目建设中，企业对新技术的开发及应用具有高度敏感性，政企协作最大化地发挥了企业技术优势，如通过“建造-移交”模式推动“互联网+基层+公共服务”重塑，实现部分公共服务的市场化运作；通过“服务购买模式”最大化保障数据安全，实现政府在数据采集、清洗、脱敏、分析等方面全流程掌控；通过“业务

1 于宝星，冉思伟，刘滨.数字化何以解决基层治理“碎片化”——以N市J镇基层治理四平台为例[J].生产力研究，2024,(02):27-36.

2 中华人民共和国中央人民政府:《国务院办公厅关于扩大政务服务“跨省通办”范围进一步提升服务效能的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-10/05/content_5715850.htm，2022年10月5日。

流程外包模式”将海量文档扫描工作等重复性工作外包，减轻基层工作压力。

目前，基层政府与企业、社会组织以互惠合作为引领，开展了不同形式的协同治理。在“政府即平台”的发展背景下，市场组织、社会力量的参与，实现了在基层政府治理转型中政府、市场、社会组织三者的良性互动，提升了政府服务水平，帮助企业抓住平台经济崛起的机遇，不断提高社会参与水平。如政府数据开放平台的建立，在保障数据安全和用户隐私的基础上，为企业创新提供了必要数据基础。政府建立的网民建言征集平台充分发挥协商民主机制优势，广泛动员社会参与，以民生“关键小事”为抓手不断提升基层治理能力。

4. 基层治理数智化转型面临业务协同难等突出问题

基层治理数智化转型的核心问题仍是数据资源共享和协同。基层治理面临着任务繁多、工作量大、治理主体之间权责界限模糊等多种挑战，有必要加强各治理单元之间的协同联动，通过数字技术和智能技术提升基层资源配置效率，加速信息流转，提升政府协同效能。2022年8月，国家互联网信息办公室发布的《数字中国发展报告（2021年）》（下称《报告》）显示，十九大以来数字中国建设取得显著成就，并在数字基础设施、数字技术创新、数字政府、数字社会等多个方面取得不同程度进展。但部分地区数字政府建设中系统联通难、数据共享难、业务协同难等问题仍然较为明显，基层数字服务的供给能力和质量还不适应群众对美好生活的新期待¹。

针对这一问题，地方政府积极创新，在疫情防控、政务服务、综合执法等各个领域涌现了一批数据协同创新优秀案例。如多地打通智慧城市治理各条线形成了“一网管全城”模式，并建设“健康码”助力疫情防控的快速响应。在基层政府协同具体实践中，既验证了利用大数据、物联网、区块链、云计算、人工智能等各类颠覆式创新信息技术推动基层治理数智化转型的可行路径，也根据地方数字化水平和协同文化衍生出差异化的协作模式。在《报告》发布的数字中国发展水平评估中，浙江省排名首位，其在各层级数字化转型发展中的典型做法，尤其是在基层数字化转型中的前沿探索值得深入剖析。

在加快推进基层治理数智化转型的实践中，浙江德清走在了全国前列。早在2019年，德清县委、县政府就高度重视乡村治理数字化建设。为实现县域乡村治理数字化平台全覆盖，推动县域农村生产、生态、生活全面转型，德清统筹运用数字化技术、数字化思维、数字化认知，围绕农村全域和农业全产业链，充分依托省域空间治理数字化平台，并借助于地理信息小镇众多企业的技术支持，展开“数字乡村一张图”建设，以此积极探索“一图感知”的新模式，以数字赋能来寻找乡村治理的新路子。德清“数字乡村一张图”不仅是一张乡村实景地图，还是实现全景感知与动态管理的治理图，更是推动未来乡村建设和创建全域数字治理的新蓝图。通过构建“数字乡村一张图”，即乡村治理数字化平台，乡村规划、乡村经营、乡村环境、乡村服务等内容以可视化的形式，呈现在人们的眼前。

2022年7月，全国数字乡村建设现场推进会在德清召开，推广德清经验。德清“数字乡村一张图”建设着力于党建引领、需求驱动、科技赋能、产业培育、共治共富等五个方面，充分发挥县委、县政府的引领作用，以现实需求为驱动，以乡村为服务主体，统筹生产、生态、生活三大空间布局，促进“三生融合”发展。德清立足本地优势资源，加速数字赋能乡村产业发展，优化产业布局，持续释放数字生产力，在宅基地改革、数字渔业、数字农业工厂、民宿经济、安心畅游等多个应用场景中进行了有效实践。通过积极探索利用数字孪生的思想与技术工具，德清在垃圾分类、渣土管理、治淤治污、公众护水、遥感监测等多个应用场景中展开了积极探索，有效实现了数字赋能乡村美丽生态的治理目标。德清在推进“数字乡村一张图”落地实施的过程中，通过智慧养老、平安乡村、浙里智

1 中华人民共和国国家互联网信息办公室：《国家互联网信息办公室发布〈数字中国发展报告（2021年）〉》，http://www.cac.gov.cn/2022-08/02/c_1661066515613920.htm，2022年8月2日。

惠、数字生活智能服务站、清松办、基层治理、疫情防控等多个场景的应用，有效解决了乡村居民在医疗服务、政务服务、生活服务等方面的问题，进行了较好的实践探索。运用数字技术进行科技赋能，引导和服务“千人千面”的用户需求场景，推进乡村治理数字化和智能化应用，构建现代乡村治理体系，擘画体现社会价值、生态价值、文化价值的未来乡村发展新愿景，促进全体人民共同富裕。

（三）对接诉即办数智化转型的借鉴意义

基层治理数智化转型的核心在于协同，协同既是转型追求的目标，也是转型实现的手段，未来围绕协同问题进行数智化转型技术创新和模式创新将是数智化基层治理的新焦点，也是接诉即办数智化转型可以借鉴尝试的发力点。基层治理数智化转型的协同路径，根据治理主体的类型可以分为政府跨部门协同以及政府与企业、社会组织的协同，而根据基层数字化转型建设路径，又有信息架构和业务模式的协同，是为不同维度下的三种协同路径。

1. 跨部门、跨层级协同强化基层治理能力

坚持数据为基，打通基层各部门间藩篱，围绕代表性办事服务展现“三融五跨”（即统筹推进技术融合、业务融合、数据融合，提升跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务水平）“联办通办”成效。作为数字化转型的出发点和落脚点，数据是基层治理的重要抓手，数据回流基层，助力基层治理，完善数据共享闭环至关重要。以区块链、智能合约为代表的技术演进将为基层跨部门协同奠定技术基础。对于接诉即办的现实场景，无论是案件转接还是数据深度利用，都需要破除部门和层级之间的数据壁垒，加强政务热线系统和部门业务系统间的协同与业务融合，促进多源异构数据的流动整合。

2. 政企协作、社会参与提升基层治理水平

倡导多方共赢，创新基层治理中的多方协作模式，充分调动各方力量参与基层治理的意愿和能力。充分认识基层治理工作的复杂性及在新技术环境下政府、企业、社会的能力边界。在技术创新的基础上探索“互联网+”模式创新，形成可持续的多方参与基层治理长效机制。接诉即办数智化转型需要充分调动企业与社会等主体的社会共治积极性，推动业务融合和边界向政府系统部门以外拓展，以诉求数据为先导开展前瞻治理，通过政务热线数据的快速更新共享和大数据集成模型提升对重点领域问题的识别预测能力。

3. 技术赋能、业务重构优化基层智慧服务

推进规划迭代，处理好技术与模式演进的辩证关系，形成可动态调整基层治理数字化发展规划体系。对于接诉即办的技术创新，要鼓励政府部门了解新技术，拥抱新技术，基于新技术环境破解管理难题，如拓宽人工智能技术和大语言模型在政务领域中的应用场景，运用大模型解决接诉即办工作中的痛点难点和提升效能；同时要鼓励技术企业和第三方机构深入业务场景，关注实践问题，以破解管理问题为终极目标，打造多方获益的良性生态，进一步归纳形成一批根植中国基层治理实践的数字化转型典型案例，推动数智化转型的落地与深化。

随着信息化技术的发展，传统封闭、独立、线性化的单一协同模式已经不再满足高度复杂和不确定的信息化项目建设。因此，政府需要采取开放、网络化、复合化的协作模式与企业、社会组织进行交互。而在政府内部，在合作、协调、配合的协同思路下，基层政府通过技术赋能将分散在各业务部门的数据资源连接或共享起来，推动政府业务流程重构、职能机构整合和治理主体协同，能够通过组织变革和厘清业务流程中各参与主体的数据权利和数据责任，推动职能与权力合并，实现多部门数据集成应用。与此同时，将技术创新和业务需求有机结合的理念贯穿数据协同治理的全生命周期，通过技术赋能和业务模式流程重构的“双轨驱动”，可以推动基层数据资源跨部门、跨组织、跨业务协同共享，进一步加速基层治理数智化转型。

三、接诉即办数智化的目标特征与路径框架

在上一章梳理了基层治理的一般性数智化转型规律后，这些基础理论和典型案例对进一步推进首都接诉即办数智化发展有参考意义。本章主要归纳总结了全国政务热线的数智化发展现状与典型经验，根据接诉即办数智化转型的特点和实际需求，提出了首都接诉即办数智化发展的基本原则，从业务融合和技术创新两条路径阐释了首都接诉即办数智化发展的路径框架和工作目标。

（一）全国政务热线的数智化发展现状与典型经验

全国政务服务热线是优化政民互动、提升服务效能的重要举措。自1983年开始发展，经历了热线设置、热线整合、规范化、网络化发展历程，目前正在向数智化转型。当前我国政务热线通过完善管理制度、明确标准规范、加强技术应用等系列措施，不断提升服务能力。其中，首都政务热线走在全国前列，形成了有效的“接诉即办”社会治理创新模式，相关既有经验已被山东、河北等多地学习借鉴。

纵观全国政务热线发展，当前趋势呈现以下特征：（1）政务热线仍呈现“电话渠道”明显优于“互联网渠道”，以传统电话渠道为主，“解答效果”整体表现优于“解答效率”，以“接诉”优先为特征，“即办”能力有待进一步提升；（2）政务热线在高接听率、高转接率、高沟通率评价驱动下基本服务日趋规范，在使用便捷/智能化工具应用方面仍存在短板，依托数智技术的服务创新有待加强；（3）全国政务热线发展差距逐步缩小，东部地区在省市层面仍比较有优势，首都政务热线质量处于全国领先水平，其主要优势体现在先行先试接诉即办改革。

在全国政务热线的数智化发展进程中，一些先进城市的典型实践多以坚持高位服务理念与基础数智能力双向互动，形成了典型的特色经验。具体来说有以下几种模式：

（1）优化服务流程，提升服务质量。福州市“智慧福州”管理服务中心不断优化接诉即办政务服务便民热线流程，提升接诉即办便民（惠企）服务平台的服务质量和水平，努力解决市民的操心事、烦心事、揪心事。

（2）深化体系建设，提高数智化水平。广州接诉即办政府服务热线受理中心被党中央、国务院授予全国“人民满意的公务员集体”称号，持续深化接诉即办热线体系建设，纵深推进热线数智化转型，数智化水平保持全国领先。

（3）引入智能化技术，助力科学决策。上海接诉即办作为上海政务服务和“一网通办”的“总客服”，全方位承接咨询和投诉业务，重点关注“解决率”，建立大数据分析研判系统，助力政府科学决策，积极引入前沿的智能化技术，赋能热线运营，打造政务热线的高效智慧系统。

（二）首都接诉即办数智化发展的基本原则

互联网和人工智能等新兴技术对政务热线数智化发展的推进作用不断加强。全国政务热线的发展态势和典型经验对北京市发展接诉即办数智化有重要的参考意义。首都接诉即办政务热线需要进一步提高即时解答能力，借助智能化工具赋能政务热线运营，继续保持领先的核心优势。因此，有必要提出首都接诉即办数智化发展的基本原则以指导后续工作的进一步开展。

首都接诉即办数智化发展应推行数字技术创新应用与数字治理场景建设，应用以大语言模型为代表的人工智能新技术，促进数据共享、业务协同、算法支撑，推动数智化服务建设进程，助力接诉即办高质量发展，提升城市治理水平。具体遵循以下基本原则：

（1）坚持问题导向。聚焦北京市接诉即办工作在各环节存在的真实痛点和实际需求，从以用户为中心的视角出发，围绕各方提出的要求需求，进一步强化服务用户的思维模式，提高首都接诉即办的即时解答能力。

(2) 坚持科技赋能。不断拓展接诉即办政务热线的互联网渠道,借助大数据和以大语言模型为代表的智能化工具赋能政务热线运营,全面精准感知社情民意,创新引领接诉即办改革深化,建设接诉即办“智慧大脑”。

(3) 坚持集约高效。统筹推进接诉即办政务热线的各部门技术融合、数据融合、业务融合,创新接诉即办多方协作模式,充分调动各方力量参与接诉即办的意愿和能力,支持引导多方参与共建,促进多方协同共治。

(4) 坚持安全可控。在接诉即办数智化转型的全流程,坚持网络安全,严格执行安全保密规定,严格保护商业秘密和个人隐私,尤其是应用大数据和大语言模型等新兴技术的过程,保障系统稳定运行和网络数据安全。

(三) 业务融合与技术创新的路径框架

首都接诉即办工作取得了良好的前期基础,提升了基层服务效能,积累沉淀了海量数据。随着大数据和人工智能等新兴技术在政务热线数智化转型过程中的不断应用,接诉即办的数智化转型助力城市整体治理,需要通过业务融合与技术创新两条路径实现。由此从业务融合和技术创新两条路径提出接诉即办数智化发展的路径框架,如图1所示。

在业务融合路径上,接诉即办积累沉淀了海量的热线数据,数据的深度利用驱动服务变革。热线数据反映了公共服务的季节性信息、绩效区域性信息、供给主体有效性分析和关联事件相关性分析。北京市接诉即办开展数智化模式创新,通过“热线+网格”“热线+创城”等模式,加强服务创新、服务优化、治理创新,能够深度利用数据加强社情民意感知,并完善运作和考评机制实现协同治理。实现接诉即办数智化发展需要进一步以高位统筹为先导,针对突出瓶颈问题,全方位、全流程推进北京市政务热线数智化转型发展;以“热线+网格”数据为核心,推动多源异构城市数据共享,构建以百姓诉求数据为先导的首都城市治理动态数据智能汇聚平台;加强热线数据的分析利用,优化“每月一题”的热线数据驱动机制;深入挖掘政务热线数据价值,识别社会治理“超链”风险,全面提升风险监测和预警能力。

在技术创新方面,以大语言模型为代表的技术颠覆式变革,为接诉即办快速响应,解决真实痛点,实现真正意义上的“一窗受理,接诉即办”。自然语言处理、多模态、大模型等新兴技术提供了全新的数据获取和处理方式,助力政府内部办公和政府服务提供,提高接诉即办政务热线工作效率。实现接诉即办数智化发展需要进一步加大大语言模型的适用性研究,动态评估大模型综合能力及专业适用性;拓宽大语言模型在政务领域的应用模式,突破问答单一形式,切实利用大模型解决接诉即办工作中的真实痛点;建构大语言模型私域部署的安全应用范式,形成可以为接诉即办工作内部使用的专属大模型工具;探索多方参与合作的建设模式,打造多方获益的建设应用良性生态,推动接诉即办政务大模型规模化应用。

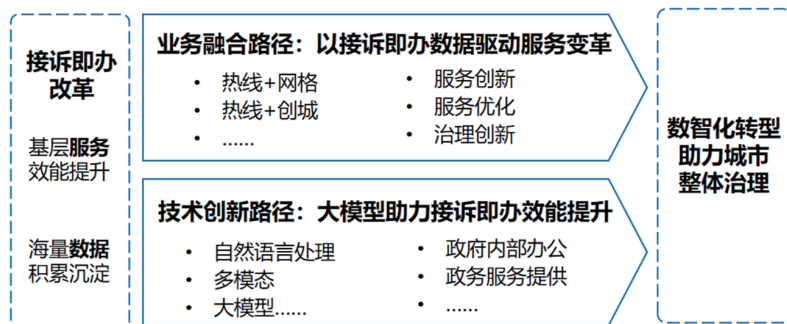


图1 接诉即办数智化发展的路径框架

在业务融合和技术创新两条路径的驱动下,为了实现真正意义上“一窗受理,接诉即办”,提出首都接诉即办

数智化发展的工作目标:(1)深度利用数据进一步提升公共服务能力,推进横向联动、纵向贯通的接诉即办一体化格局,构建首都接诉即办新生态,驱动超大城市治理水平迈上新台阶;(2)依托技术创新全面提升首都接诉即办数据化、网络化、智能化水平,促进数字化改革成果的深化应用,进一步推进城市治理进程,精准服务营商环境建设。

四、业务融合路径：以接诉即办数据驱动服务变革

首都接诉即办工作开展以来,沉淀积累了大量的政务热线数据,这些诉求数据的深度利用可以驱动接诉即办的模式创新。本章呈现了如何通过业务融合路径实现接诉即办数智化发展,介绍了在数据驱动服务背景下的发展轨迹和创新实践。在梳理了业务融合路径的基本逻辑与痛点分析基础上,阐述了接诉即办数据分析的“创城”应用案例,进而提出了接诉即办数据深度利用的模式与策略。

(一) 业务融合的基本逻辑与痛点分析

探讨政务热线发展的现状以及当前难以解决的问题,梳理“接诉即办”工作的模式创新,可以为后续的案例和政策建议提供基础。

1. 热线加网格服务融合的尝试

政务热线和网格化管理研究已取得良好进展,研究重点经历了从“管理”到“治理”的转变,为指导基层治理创新实践提供了有益基础,但也存在可拓展的空间。

在政务热线研究中,对政务热线大数据赋能基层治理创新的深层逻辑和机制关注不足,一是缺乏对热线数据采集生产、管理、共享等治理过程的研究,二是对热线数据的分析和应用的价值认识停留在事务层面,三是未能在国家治理视角下分析政务热线与其他治理制度或体系的互动。

在网格化管理研究中,往往存在理论研究落后于实践发展的情况,如网格化管理在不同情境中的稳定性与适应性,进而发挥有效作用;再如随着大数据、物联网技术的应用,网格数据的生产、集成、分析和应用的数据治理全过程;三是随着网格化的复合化发展,网格系统与其他城市治理服务系统的联动机制。

关注热线和网格化管理的数据采集、管理、共享等治理过程的研究,需更全面地了解热线数据的分析和应用价值,深入研究接诉即办机制在基层治理中的应用和实践,探讨如何利用数据赋能基层治理创新,为提升基层治理的效率和效果提供有益的思路和方法。

2. “接诉即办”工作的数智化模式创新

在城市治理中,迎来了一场创新的风潮,“接诉即办”模式创新成为这场变革中的亮点。通过优化数据收集与分析,社情民意得到更敏锐的洞察,为决策提供了有力支撑。同时,完善了运作和考评机制,实现了部门间的协同治理,让城市管理更加高效、有序。这些创新举措,不仅仅是技术的进步,更是对城市治理理念的革新,为提升治理效能而不懈努力。在创新的推动下,相信城市治理的未来将更加智慧、更加人性化。

首先是优化数据收集和分析,加强社情民意感知。北京市利用12345汇聚的电话和网络渠道的海量数据,构建市民反映问题、诉求的数据库,为政府提供丰富的治理资源。通过“日通报、周汇总、月分析”机制,并围绕诉求热点、突发事件和基层治理痛点开展调研分析,以便形成改革措施意见。同时,借助大数据和人工智能技术,增强数据分析和应用的精准性,如上线挂图作战平台,辅助政府治理。

其次是完善运作和考评机制，实现协同治理。数字化平台多部门同步承接诉求功能，按照管辖权属、职责清单进行分类派单，缩短“条”“块”衔接周期。通过实施首接负责制和吹哨报到工作机制，以及建立“部门+行业”考评体系，推动市级行业主管部门发挥统筹协调、业务指导作用，形成服务群众的快速响应机制和“难事条块共同办”的工作格局。此外，上线监督平台和多级评价子系统等，提升了对工作进展的监督和考核能力。

第三是强化协同作战和部门间互动。通过数字化平台的功能改进和运作机制的完善，实现了多部门间的协同承接诉求，使得问题能够得到更快速的解决。同时，建立监督平台和多级评价子系统，加强了对工作进展的监督和考核，促进了各级部门之间的互动和合作，推动了城市治理效能的提升。

（二）接诉即办数据分析的“创城”应用案例

在梳理了业务融合的基本逻辑与痛点分析后，通过接诉即办数据分析的“创城”应用案例，对市民诉求进行深入挖掘和分析，将理论与实践相结合，展示了数据分析在城市管理中的应用效果，揭示了城市治理的关键问题和热点，为政府部门提供了重要的数据支持和决策依据。

接诉即办与创城工作的契合点在于信访渠道的重要性，其理念体现了对信访渠道的充分利用，实现了及时解决市民问题和诉求的目标。通过数据分析，发现创城相关诉求具有季节性特点和区域性差异，城市管理者可以根据不同季节和地区的需求变化，制定针对性的治理措施。此外，接诉即办数据还能够有效地反映出不同部门的处理效率和供给主体的有效性，为政府部门提供了改进工作流程和提升工作效率的重要线索。最后，通过词共现图的分析，可以准确把握公众对特定问题的关注度和呼声，为政府部门提供及时、全面的信息参考，实现治理工作的精准化和高效化。

1. 案例概述

创城工作旨在提高城市的文明程度、提升城市形象和居民生活质量。在这个过程中，政府部门通过接诉即办，对市民反映的问题进行迅速响应和处理，有力地推动了城市文明创建工作的开展，提高了问题解决的效率，从根源上减少了市民投诉，更是实现了从“接诉即办”向“未诉先办”和“主动治理”转型的重要策略。以创城相关问题为例，使用2022年1月1日至2022年5月1日期间的74261条数据进行分析，以数据分析结果揭示了如何巧妙地运用大数据与人工智能技术，深入推进“主动治理”的全过程。

接诉即办与创城工作的契合点在于信访渠道的重要性。习近平在中央党校中青年干部培训班开班式上指出，信访是送上门来的群众工作，通过信访渠道可以了解群众的愿望和诉求，找到工作中存在的差距和不足，并加以改进，更好为群众服务。接诉即办的理念体现了对信访渠道的充分利用，实现了及时解决市民问题和诉求的目标。而且，接诉即办也与创城工作的初衷相契合。蔡奇在北京市接诉即办工作条例实施动员部署会上强调，接诉即办的阶段性发展脉络与主动治理的深化相一致，推动了大量市民诉求的解决，也使干部作风发生明显转变，城市治理水平明显提升。创城工作通过改进和提升城市治理水平，更好地为群众提供服务，满足市民的期望和需求。此外，接诉即办的推行与创城工作的全面提升城市治理水平的目标相吻合。精建办在〔2022〕3号文件中提到，2022年北京市将持续深入推进全国文明城区创建工作，进一步健全完善常态创建机制，提升创建质量，组织全要素测评检查，推动文明城区创建水平提质升级。接诉即办的推行使得市民诉求得到解决，干部作风也发生了明显转变，城市治理水平得到明显提升，与创城工作的目标相一致。

根据图2和图3显示的情况，被扣分小区的扣分项目与接诉即办所接到的群众相关诉求呈现一致性。具体而言，一月份主要涉及杂物清理的诉求较多，二月份集中在清理小广告的诉求上，三月份集中在清理违章建筑的诉求上，

四月份主要反映了清理建筑垃圾的工单增多。这些多样的诉求与创城工作的目标和内容相吻合，展现出了同构性的特点。因此，接诉即办在推进创城类工作治理过程中具有极大的数据价值和潜力，成为了一个数据富矿，将有力助力敏捷治理和提前治理的实现。

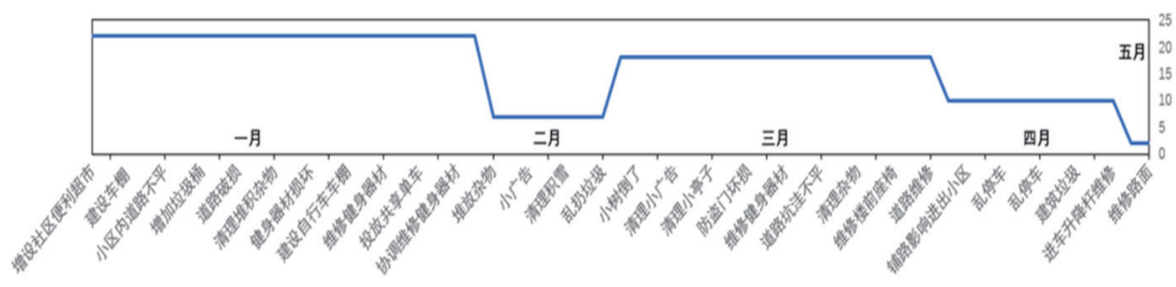


图2 创城扣分小区相关诉求工单

根据全量文本数据统计情况显示，扣分社区的工单中涉及创城的比例较高。具体而言，被扣分社区的创城类工单占比达到了 15.09%，远高于未被扣分社区的 7.95%。这一数据反映出两个重要的观点。首先，被扣分社区存在着较为突出的创城相关治理需求，需要加强针对性的工作措施。其次，未被扣分社区同样存在治理需求，只是由于检查力量有限，问题未能及时发现和解决。此外，创城扣分社区工单仅占全部工单数量的 0.53%，这只是冰山一角。以全市 2022 年上半年的接诉即办总诉求为基准（达到 2253 万条），按照之前提及的比例进行估算，创城类相关工单数量至少达到了 179.11 万件。若要对所有创城类工单进行查处和整改，将面临巨大的人力和经济成本挑战。

综上所述，全量文本数据的统计结果显示，扣分社区的工单中创城类问题占比较高，反映了社区治理的紧迫需求。然而，仅仅关注被扣分社区是不够的，未被扣分社区同样存在治理需求，需要加强监测和检查力量。此外，全市范围内的创城类工单数量庞大，解决这些问题将面临巨大的人力和经济成本压力。因此，为了有效推进创城工作并实现治理目标，需要在资源配置、监管力量和整改策略上做出全面规划和合理布局。

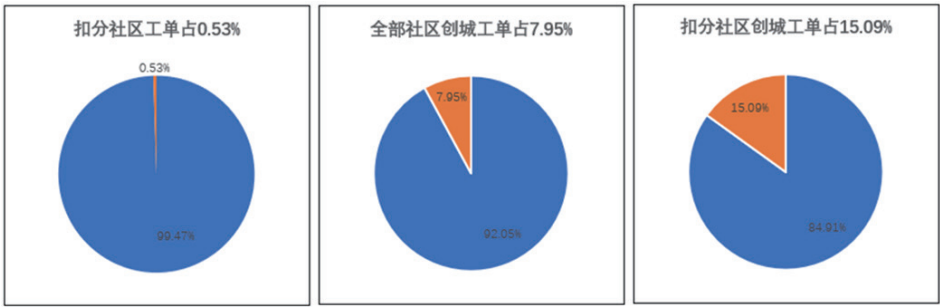


图3 创城工单占比情况

2. 热线反映的公共服务季节性信息

创城相关诉求具有一定的季节性特点，这是由于不同季节的环境条件和城市状况引发不同类型的问题和需求所致。季节变化对城市环境产生影响，例如春季植物生长迅速和花粉飞扬，引发清理杂物、除草和改善空气质量的需求增加；夏季可能涉及清理街道上的垃圾、解决蚊虫滋生问题等。此外，不同季节伴随着特定的社会活动和节假日，如春节、中秋节，可能导致焚烧垃圾、烟花爆竹残留物的清理需求增加。季节性病虫害和自然灾害也会影响创城诉求，如夏季蚊虫滋生、疫情暴发，秋季台风、暴雨引发的洪涝和城市排水问题。了解和适应这些季节性变化，可以帮助城市管理者和相关部门更有效地规划和应对创城工作，满足市民的需求，改善城市环境，实现城市治理的

持续提升。

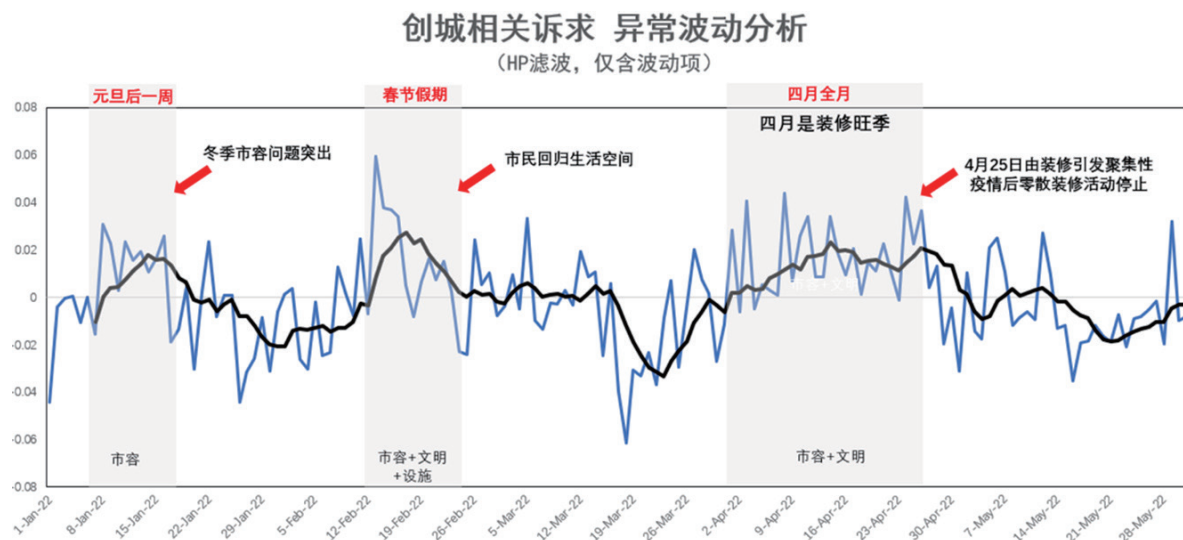


图4 创城相关诉求的季节性波动

根据图4对创城类工单的时间序列分析：元旦后一周，主要是市容类需求引起创城类需求增加；春节假期期间，市容、文明和设施类相关诉求均有所增加，这是因为假期市民更多回归生活空间，诉求数量整体提升；四月份是装修旺季，建筑垃圾等诉求工单占比大幅上升。在2022年4月25日由装修引发的聚集性疫情后，全市零散装修活动停止，因此装修垃圾清运等创城诉求有所减少。由以上分析可以看出，接诉即办机制能够反映和应对各种季节性问题 and 需求，从而实现对城市治理的及时响应。

3. 热线反映的公共服务绩效区域性信息

将接诉即办应用于区域绩效考核具有多重意义。首先，它能够强化问题解决效率，通过快速响应市民诉求和加速问题解决的速度，推动政府部门提高办事效率。其次，该应用能够改善公共服务质量，通过全面了解问题状况和解决情况，激励政府部门优化工作流程和提升市民满意度。此外，将接诉即办作为区域绩效考核指标还能促进治理创新和优化，推动政府部门探索创新的治理方式，提升城市管理水平。最重要的是，这样的应用增强了政府部门的责任意识和透明度，要求其积极回应市民诉求并提供公开透明的数据，增强政府与市民之间的沟通和信任。

为了使用接诉即办数据的频次可以进行区域考核，并对诉求工单数目多且增长速度快的区域进行惩罚，可以按照以下步骤进行操作。首先，收集和整理各个区域的接诉即办数据，包括诉求工单数目和增长速度等指标。然后，对这些数据进行比较和排名，确定需要进行考核的区域。接下来，制定考核标准，例如设定诉求工单数目超过阈值或增长速度高于平均水平的区域为考核对象。在设立惩罚机制和措施方面，可以采取经济处罚、行政警告、降低绩效评级等方式。定期监测被考核区域的接诉即办数据，并进行评估，确保惩罚机制的执行和效果。同时，应保证惩罚的公正和合理，并与相关法规和政策相一致。此外，除了惩罚，还应提供支持和指导，帮助被考核区域改善接诉即办情况，提高问题解决的效率和质量，进而促进整体城市治理水平的提升。

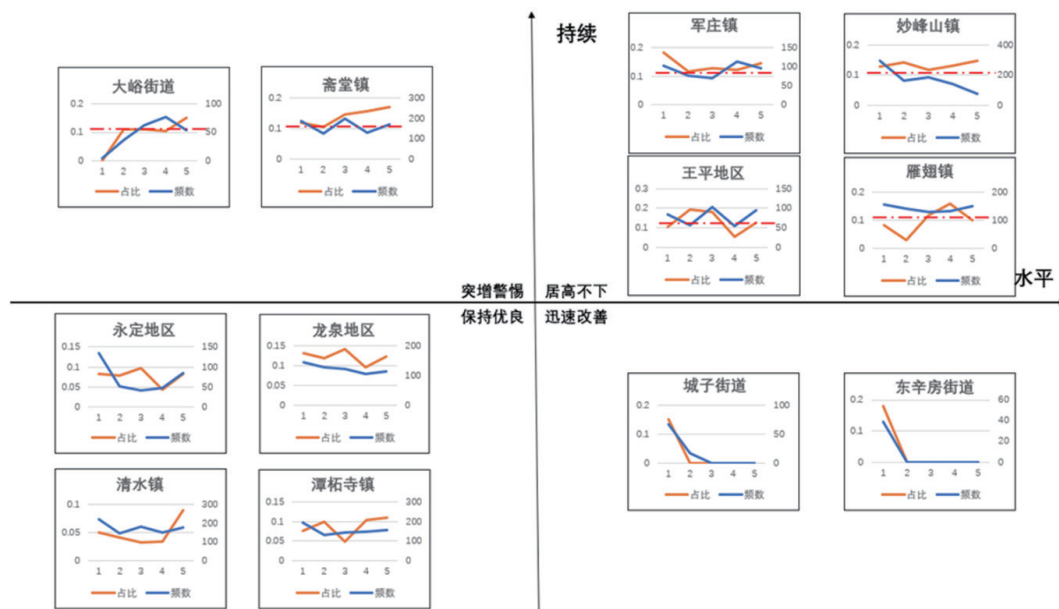


图5 创城相关诉求的分区域分类归纳

如图5所示，按照诉求数量和增长势头进行类型划分，在门头沟区各个乡镇街道中，军庄镇、妙峰山镇、王平地区以及雁翎镇是创城类诉求工单数量多且增加较快的，属于“居高不下”类乡镇街道，需要采取措施加力提效整改。相对的，永定地区、龙泉地区、清水镇和潭柘寺镇属于工单数量少且没有显著增加的，这类乡镇街道应当归为“保持优良”类，需要予以褒扬激励并总结经验推广。大峪街道和斋堂镇是诉求工单数量少但增加较快的地区，属于“突增警惕”类，应当予以提醒和预警。城子街道和东辛房街道属于数量多但大幅减少的，属于“迅速改善”类，可以增加激励，保持良好势头。

4. 热线反映的公共服务供给主体有效性分析

接诉即办数据的反馈部门信息能够有效地反映出不同部门的处理效率，这一事实揭示了多个方面的含义。首先，数据的对比展示了各部门在问题解决过程中的速度和效率差异，凸显了绩效表现的差异化。高效率的部门能够迅速响应和解决问题，展现出卓越的工作能力和管理水平；而低效率的部门则需要更多时间和资源来处理相同的问题，这可能反映出工作流程和资源配置上的问题。其次，接诉即办数据提供了政府决策的依据。通过对数据的分析，政府可以识别出处理效率低下的部门，并针对性地制定政策和措施，以提升工作效率和质量。此外，数据也为政府评估绩效、设定目标和指标提供了客观的参考。通过比较不同部门的处理效率，政府可以发现问题所在，并调整资源分配和工作流程，以实现行政管理的优化和提升。

表1 总体数据用时与实现情况回归分析

总体情况		
变量名	用时	时限
创城工单	-0.866***	0.371***
网络工单	0.0122	0.0101
央产小区	-0.71	0.724
七有五性	0.238***	0.0725*
市属企业	-0.199	-0.194
市直单位	0.111	-0.234***
乡镇派单	0.878***	-0.281***
分中心	2.095***	-0.172***
截距	4.480***	7.353***
数量	49,202	49,339

表 2 创城数据用时与实现情况回归分析

创城工单情况		
变量名	用时	时限
网络工单	0.153	-0.133
央产	-2.558**	-0.713***
七有五性	0.125	0.155
市属企业	1.723	-0.972*
市直单位	1.870**	0.00328
派单乡镇	-0.0557	-0.931***
派单分中心	0.596**	-0.824***
截距	4.705***	8.646***
数量	5191	5194

通过对不同的派单部门进行回归分析,发现创城工单在性质上相对简单明确,问题需要解决的时间较短,具有较高的刚性要求,一般都要在限定的时间内得到解决。与此相比,央产小区的预算相对充足,问题的解决相对容易,因此往往不会设置时间限制。而将创城工单派发给市直单位时,通常需要较长的时间来处理。这可能是因为派发给市直部门的工单流程相对较为复杂,需要经过多个环节和程序的处理。对于派发给乡镇的工单,限定的时间较少,这可能是因为一线工作人员需要更详细地了解问题的具体情况才能进行解决。而将工单派发给分中心时,处理时间通常较长,可能还需要进一步转派给其他单位或部门进行处理。这些派单过程中的时间差异反映了不同部门的工作性质、预算情况、工作流程以及问题解决的复杂程度等方面的差异。基于对不同派单部门的回归分析结果,为了改善派单处理和工作效率,提出以下五条政策建议:首先,政府应优化和简化派单处理流程,消除不必要的环节和程序,以提高工单处理的效率和速度。其次,建立跨部门协调机制,促进各相关部门之间的协同合作和信息共享,以减少派单过程中的信息滞后和延误,提高工单处理的时效性。第三,利用先进的技术和数据分析工具,建立信息系统和大数据平台,帮助政府实时监测和分析工单数据,以针对性地改进派单处理和工作效率。此外,加强对工作人员的培训和能力提升,提供相关培训课程和学习机会,帮助他们提升工作效率、处理工单的能力和技巧,提高整体的工作效能。最后,建立奖惩机制和激励措施,将工单处理的时效性纳入绩效考核体系,对工作出色的部门给予奖励和认可,对处理效率较低的部门采取相应的改进措施,以推动各部门积极改进工作,提高整体的工单处理效率。通过这些政策建议的实施,可以有效提升派单处理和工作效率,更好地满足公众需求,推动社会治理的现代化和创新化。

5. 热线重点词汇反映的关联事件相关性分析

通过构建词共现图,可以分析出不同词语之间的相关性和频次,从而识别出公众对特定问题的集中关注和呼声。这种关联性的分析能够揭示出诉求之间的内在联系和发展趋势,有助于政府及时捕捉到问题的演变态势和紧迫性。通过对词共现图的持续监测和分析,能够更准确地把握公众需求的变化和演变,及时调整治理策略和资源配置,提前采取相应的行动,以避免问题的进一步恶化和扩大。此外,词共现图还能够帮助政府发现一些潜在的关联问题,即使在公众尚未明确提出诉求的情况下,也能通过词语之间的关系推断出可能涉及的相关问题,并提前进行预防和干预。因此,将诉求文本加工成词共现图可以为政府部门提供及时、全面的信息参考,帮助他们更好地理解公众的期望和关切,有针对性地进行政策制定和问题解决,实现治理工作的精准化和高效化。

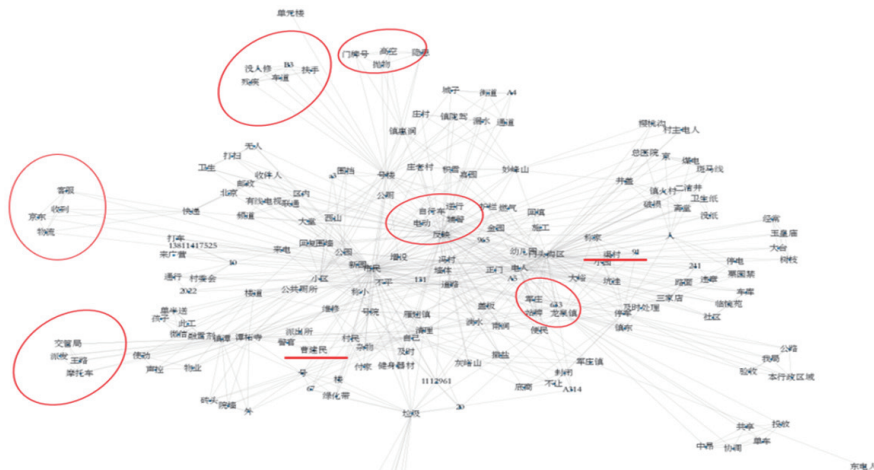


图6 关键词共现分析

如图6所示，通过对2022年5月1日当天的小样本诉求工单进行词共现分析发现，残疾人车道失修、京东物流客服以及电动自行车逆行等问题经常共同出现，这也代表着比较重要的诉求变化趋势。因此，如果每天能够将诉求文本加工成词共现图，则能够通过相关性更容易地判断出公众诉求趋势，为提前治理提供启发。

（三）接诉即办数据深度利用的模式与策略

在梳理了接诉即办数据分析的典型案例基础上，进一步提出接诉即办数据深度利用的模式与策略，对如何更加充分地利用数据资源进行深入探讨，为政府决策提供参考建议。

“创城”应用案例的先进实践经验同样适用于当前的“疏解整治促提升”专项工作。在开展“疏解整治促提升”工作中，结合热线服务的数据分析与反馈成为了至关重要的一环。通过热线服务收集到的市民诉求和问题反映，能够直观地反映出城市存在的疏解整治方面的紧迫性和重点领域。这些诉求和问题的集中反映，为疏解整治工作提供了有力的参考和依据。同时，结合热线服务的数据分析，能够更加准确地确定疏解整治的重点项目和重点区域，从而实现资源的优化配置和工作的高效推进。例如，通过分析热线服务数据发现某区域的垃圾问题日益突出，可以加大该区域的整治力度和投入，以解决市民的诉求和改善城市环境。因此，热线服务与疏解整治促进工作的结合，不仅能够提升工作的针对性和有效性，也能够增强政府与市民之间的沟通与互动，推动城市治理的效能。

数据在城市治理发展过程中起到了重要推进作用，数据赋能不仅可以为社会治理注入新的活力，还能够为实现“提前治理”提供必要的信息支持、智力支持和资源支持。实现接诉即办数据驱动的首都城市治理是一个长期迭代演进的过程，需要在以下三方面重点着力：

1. 以高位统筹为先导，针对突出瓶颈问题，全方位、全流程推进北京市政务热线数智化转型发展。首都政务热线已经取得了良好的前期基础，但也面临诉求量超载、网络渠道不足、即时解答能力不高、诉求识别程度不高、数据深度利用不规范、数据治理闭环尚未形成等困境。北京市应充分吸收成功的经验做法，聚焦高位统筹，创建协调机制，加快推进数字化和智能化技术应用，积极扩展网络渠道，加强热线智能化运营，运用大数据辅助科学决策，提升感知社情民意，强化协同治理。以政务热线数智化转型破解发展困境，重点分析不同的发展挑战，形成针对性解决方案。在业务领域方面，从前期“热线+网格”数据中挖掘共性规律，从更多业务条线推进热线数据与业务联动；在流程优化方面，强化数据全生命周期不同阶段的痛点识别、更新迭代与价值挖掘，实现全链条数智化赋能热线发展。

2. 以“热线+网格”数据为核心，推动多源异构城市数据共享，构建以百姓诉求数据为先导的首都城市治理动态数据智能汇聚平台。政务热线汇聚了市民诉求数据，政务热线发展要始终贯彻及时回应、快速处置市民诉求的核心思想，实现“以人民为中心”的价值追求。收集以市民诉求数据为先导的社会治理信息是识别、监测、处理市民诉求案件和社会治理问题的基础，但市民诉求数据来源较为单一，而网格员巡查、智能监控、电力/通讯等数据能够补充反映城市运行情况。因此，加强政务热线大数据分析首先需要破除数据壁垒，汇聚多源异构数据形成完善的城市运行数据库。需要以诉求数据为先导，逐步实现政务热线系统和部门业务系统间的互联互通，以及数据关联、匹配、流动、整合；依托全市大数据平台、共享交换平台，实行接诉即办相关的人、地、事、物、组织等基础数据分类管理，逐步将行业性管理数据与市民诉求数据连通汇聚。

3. 以关键领域专项治理为突破，加强热线数据的分析利用，优化“每月一题”的热线数据驱动机制，有效提升社会治理的数智化水平。“每月一题”和“专项治理”是解决市民诉求和社会治理的重点难点问题的关键性措施，而热线数据分析是选定“每月一题”和“专项治理”具体领域和议题的前提，因此需要不断提高热线数据智能化分析与评估能力，为市委市政府科学决策提供支撑。具体而言，一是利用自然语言处理技术和机器学习算法等新兴数字化技术挖掘政务热线数据，以便管理者快速而准确地提取数据中的关键信息，研判居民诉求的季节性、地域性、个性化特征和演变规律，以精准选择专项治理议题。二是基于“每月一题”已取得成效，完善公共政策与群众诉求数据的联动分析机制，形成快速有效的政策效果和社会反馈评估机制，如根据公众表达探索不同部门政策社会效应的动态演化，以便及时优化调整公共政策。

4. 以前瞻性推演预测为目标，深入挖掘政务热线数据的价值，识别社会治理“超链”风险，全面提升风险监测和预警能力。为实现社会治理“事前预防”，应加强政务热线数据的快速迭代、实时共享，并挖掘居民诉求的类型特征、时空规律，提炼主动治理任务，开展前瞻治理。一是运用大数据集成模型把个人风险特征和局部网络、全局网络的风险特征结合在一起，构建风险识别与分析系统实现对城市运行共性风险的及时识别和预测效果。二是聚焦公共卫生、社会安全、事故灾难、自然灾害等重点领域，尤其关注高频问题、高发区域的风险隐患，提高政府对区域性、系统性风险的识别能力和在风险发生时的分析、预警能力，实现对热点问题和敏感事件的及时发现和预警，发挥监测预警作用，增强政府决策的科学性。

五、技术创新路径：大模型助力接诉即办效能提升

随着信息技术的持续发展，大语言模型在医疗、教育、金融、影视等领域得到快速应用。本章阐释了接诉即办如何将如何通过大语言模型的助力，提高工作效率，实现数智化发展。在梳理了大模型的技术演进与应用扩散的基础上，归纳了政务大模型应用的特点和典型案例，总结了接诉即办工作中应用大模型的机遇和挑战，有针对性地提出了接诉即办大模型应用的策略建议。

（一）大模型的技术演进与应用扩散

近年来，随着技术的不断突破与创新，人工智能日益融入人们日常生活与工作的各个方面。作为人工智能领域的前沿技术，大语言模型凭借其强大的自然语言处理能力和深度学习能力，在多个行业领域展现出了广阔的应用前景和巨大的应用潜力。

大语言模型的根基最早可追溯至 20 世纪 50 年代，科学家们开始尝试用计算机模拟人类语言理解的过程。受限

于当时的计算机性能和数据量，其效果并不理想。而后，随着算力的提升和互联网的兴起，研究者们开始探索更为复杂的语言模型。直到 21 世纪深度学习的崛起，成为了大语言模型发展的关键时刻。

2017 年，谷歌推出 Transformer 模型，深度学习模型参数实现了从百万级到亿级的突破，标志着大模型时代的来临。在此基础上，预训练语言模型的概念被提出，并逐渐成为自然语言处理领域的主流。2018 年 6 月，美国 Open AI 公司提出了基于 Transformer 的预训练语言模型 GPT-1。该模型采用了一种新的训练方式，即基于大规模语料库进行无监督的预训练，再进行有监督的微调，极大地提升了模型的性能。同年 10 月，谷歌发布了 BERT 模型，参数量首次超过 3 亿，并在各种自然语言处理任务中取得了显著的效果。2019 年，Open AI 发布的 GPT-3 模型将参数规模推至千亿级别，而谷歌后续推出的 Switch Transformer 和 GLaM 模型更是突破了万亿参数规模，充分展现了大模型在处理复杂任务上的强大潜力。

随着算法与算力的不断突破，大语言模型在近几年来取得了飞跃式的发展，并逐渐走向应用领域。2022 年底，美国公司 Open AI 基于 GPT 模型推出了全球首个对话式聊天机器人 Chat GPT。它采用了大规模的预训练技术，通过学习大量的自然语言数据，使得模型能够生成自然而符合语境的文本，同时具备对话功能。推出不足两月，Chat GPT 就积累了超过 1 亿的活跃用户，成为历史上用户增长最快的应用程序，受到全球范围的热议。随后，国内外科技企业和研究机构也纷纷发布各自的大语言模型，如 Meta 公司的 LLaMA 以及 Vicuna，谷歌公司的 Brad 和 LaMDA，以及国内百度公司的文心一言、科大讯飞的星火大模型、质谱 AI 的 Chat GLM 等。

以 Chat GPT 为代表的生成式 AI 的应用与普及无疑是人工智能领域的一次重大变革，也可能是由专用性人工智能转向通用性人工智能的关键转折点。在此之前，人工智能产品往往仅限于某一特定领域使用，而 Chat GPT 却如同人类大脑一般，能够在多领域进行推理并输出高度仿真的回应。甚至有学者认为，Chat GPT 将会是继互联网、智能手机之后，带给人类的第三次革命性产品，它有望开辟一场“思维革命”，改变人们思考和处理问题的方式。

生成式人工智能的快速发展也引发了学界的广泛关注。Chat GPT 之所以对社会产生了如此深远的影响，是因为它实现了超越以往人工智能的三个基本功能，即对人类知识的整合、高质量的自然语言接口和广泛的智力工作能力。对于类 Chat GPT 的含义界定不应仅限于聊天软件，新一代人工智能技术拥有广阔的发展潜力与应用场景。有学者将其形容为技术“玩具”，表达了对大模型应用过程中可能遇到的问题的担忧与建议。

2023 年以来，由于大语言模型在用户交互等方面的出色表现，各行业研究人员已经开始将大语言模型在细分领域内进行专业训练，将通用大语言模型向专业领域进行延伸，为用户提供个性化、定制化的体验。例如，在金融领域，大模型能够大幅提升语义搜索能力，辅助给出咨询建议；在媒体领域，大模型能够协助创作宣传稿件，质量能够达到专业水准；在教育领域，Chat GPT 已广泛应用于高等教育，在中小学和学龄前阶段，也能够给教师们提供多样化的教学帮助。我们有理由相信，未来大语言模型将有望颠覆各行各业，成为所有人都离不开的工具。

（二）政务大模型应用的特点与案例

对于大语言模型而言，政府是一个特殊的行业领域。虽然政务领域对标准性、权威性的要求会导致大模型的应用受到部分限制，但其合理使用能够大幅提升政府的服务效率、决策支持和信息处理能力，在政务领域仍拥有着广泛的应用潜力。在此背景下，各国政府正积极开展政务大模型的相关探索。在生成式 AI 高速发展的新时期，利用大模型赋能数字政府建设已逐渐成为行业共识。

政务领域的大语言模型主要应用于政务服务、政民互动、决策分析、公文写作等普适型场景，可以进一步提升政务服务的速度、效率、个性化、多元性和创造性，塑造政务服务的“智能体”，即一个具备整体运行、精准判断、

持续进化、人机协同、对话感知和开放透明的智能政务系统，应用前景极为广阔。

国外对政务大模型的应用和关注相对较早。在政策引导方面，2024 年 1 月 18 日，英国中央数字与数据办公室发布了《英国政府生成式人工智能框架》，提出十大原则以解决公务人员和受雇于政府组织的个人如何安全可靠地使用生成式人工智能的问题。2024 年 2 月 20 日，加拿大政府发布《生成式人工智能使用指南》，为联邦机构提供使用指导，以负责任和合规的方式提升业务效率 and 生产力，并确保公众利益。

在应用探索方面，微软发布了 AzureOpenAI 服务，为政府客户提供 GPT-3、GPT-4、Embeddings 等服务，支撑政府机构在聊天和自然语言处理方面的应用。美国国防部数字与 AI 办公室开发并内部测试了针对公共合同撰写的生成式工具 Acqbot。新加坡政府开发“Pair 系统”，协助公务人员总结参考资料、搜索相关信息并完善写作表达。英国 2023 年底允许法官使用 ChatGPT 撰写法律裁决书，并发布了官方指南，提供了正确使用方法、潜在风险以及示例。此外，日本、印度、葡萄牙、韩国、马来西亚等国也纷纷在公文写作、信息公开、政务服务等方面开展了探索型应用。

相对而言，政务大模型在我国呈现出百花齐放的态势，不少地方政府或部门、技术团队纷纷开展政务大模型的开发和应用。据不完全统计，北京、安徽、上海、广东、重庆、黑龙江、宁夏、深圳等 8 个省市及部分下辖地方和部门，已正式启动由政府主导推动的政务大模型建设和应用探索；26 家企业发布了政务大模型的相关产品；2023 年初至今，政府采购中出现了 13 个政务大模型的相关项目，预算总额超过 2600 万元。

总体看，政务大模型的探索和应用仍处于起步阶段，尚不成熟。整体探索和应用方向具有较强的一致性，城市管理和政务服务是大模型技术落地较多的两类场景，从应用功能看，智能问答、智能搜索和公文写作是大模型在政务领域最常用的功能，详见表 3。接诉即办中的问询系统建设是与大模型产品对话交互性能最为契合的场景，华为、阿里云、科大讯飞、中国电信、中国移动、拓尔思、拓世科技等厂商均发布了大模型赋能政务咨询热线、政务聊天机器人的解决方案。

表 3 政务大模型的主要应用场景与功能描述

应用场景	功能描述
智能问答	AI 大模型提供政务咨询服务，通过政府网站智能问答回答公众的咨询，提高政务服务的效率和质量。
智能搜索	政务大模型用于优化政府网站的搜索功能，使信息检索更加准确和高效。
精准化政策服务	分析和解读政策，为公众提供更精准、个性化的政策解读和服务。
市民热线智能受理	自动受理和处理市民通过热线提出的各类请求和问题。
智能派单和交互式智能政务办事	自动化处理政务事务，包括任务分配和办理进度跟踪，提高政务办事的效率。
决策分析和业务流程优化	提供决策支持，通过分析大量数据帮助制定更合理的政策决策，并优化政务业务流程，提高政府部门的工作效率。
政务文本识别分析和非结构化数据处理	分析政务文档内容，提取关键信息，加速数据管理和文档管理过程。
舆情风险识别	实时监控和分析网络舆情，及时识别和应对潜在的风险和危机。
文本生成及公文写作	自动生成文本内容，协助政府工作人员进行公文撰写。

代表性的探索有：北京市政务服务管理局 2023 年 7 月发布了政务咨询、政策服务、接诉即办、政务办事等四个方面的大模型应用场景需求，并组织百度、阿里、智谱等企业及公积金、交管、市场监管和不动产登记 4 个部门

共同参与，以“先期‘赛马’和开门测试+后续私有化部署”的方式进行专业领域政务大模型的构建与优化，推动落地应用。2023年5月，北京市经济和信息化局等部门发布《北京市通用人工智能产业创新伙伴计划》，提出“实施大模型应用创新标杆试点工程。围绕首都之窗智能问答、在线导办等场景，依托私有化部署的算力集群资源，逐步开展政务服务行业专有模型训练、精调、剪枝、蒸馏等工作，赋能12345接诉即办辅助场景，总结专用模型实施部署经验，探索政务服务大模型服务模式。”安徽省数据资源局2023年12月，发布了数字政府大模型场景应用清单（第一批），覆盖了政务咨询、辅助办理、城市治理、机关运行、辅助决策、专业工具等6类共18个场景，计划利用大模型打造专业知识助手、执法助手（生态环境业务）、智能工单助手、公文助手等提升政务服务智能化、精准化水平。2024年1月，广东省中山市12345政务服务便民热线运营中心全面迭代升级，大模型等人工智能技术手段融入热线服务，提升接诉即办治理效能。

在政策布局方面，2023年7月，国家网信办等七部门联合发布《生成式人工智能服务管理暂行办法》，明确对生成式人工智能服务实行包容审慎和分类分级监管，旨在促进生成式人工智能健康发展与规范应用，具体到政务领域，目前尚无专门的政策规定指导人工智能的应用，各地区各部门基于实践从推进发展、规范应用两方面提出若干要求，总体看内容较为分散。

在推进应用方面，多地发文明确政务领域大模型应用方向，强化引导和支持。北京、上海、杭州、深圳等地发布的人工智能政策或行动计划中，均明确提及推进政务领域大模型应用，要求将政务列为大模型的垂直领域示范应用，率先突破，打造标杆性大模型产品和服务；在场景需求上，普遍将政务热线、智能客服等政务服务问询相关场景，以及城市治理、医疗、教育等民生场景作为大模型技术应用的重点方向；在应用推进上，采取软硬结合多种方式进行支持。杭州、安徽要求加快打造政务领域垂直行业大模型；江西提出构建全国首个全省统一的AI全景智能公共服务GPT平台；北京通过招募政府通用人工智能创新伙伴、发布典型应用案例和场景需求、梳理产业创新图谱、开展应用案例征集大赛等手段，支持大模型厂商布局政务领域场景应用；上海、北京、江西、安徽等通过发放算力券支持政务领域大模型训练和应用⁷。

在规范发展方面，现有政策主要从政务数据安全角度对政务服务中使用人工智能技术提出要求。《数据安全法》第五章对政务数据安全与开放作出规范，提出国家机关为履行法定职责的需要收集、使用数据，应当在其履行法定职责的范围内依照法律、行政法规规定的条件和程序进行；委托他人建设、维护电子政务系统，存储、加工政务数据，应当经过严格的批准程序，受托方不得擅自留存、使用、泄露或者向他人提供政务数据。在涉及政府应用人工智能技术的科技伦理、算法透明、算法责任、算法歧视等方面，尚无细化要求。《暂行办法》虽然对生成式人工智能服务进行了规范，但其适用对象为利用生成式人工智能技术向中华人民共和国境内公众提供生成文本、图片、音频、视频等服务的内容，政府行为既包括对外提供服务场景，也包括内部决策、监管行为，无法完全适用《暂行办法》要求，未来随着实践深入，需加快探索人工智能等新技术新应用在政务领域应用的规范要求，细化形成行业性规范⁷。

总体来看，多地积极推进政务大模型的落地应用，规范发展方面的政策主要围绕信息安全。国内各地区各部门探索政务大模型的积极性较高，部分城市对大模型赋能接诉即办进行了规划和探索。大模型应用为接诉即办工作带来机遇的同时，也带来了一些待解决和规范的问题和挑战。

（三）接诉即办工作中应用大模型的机遇和挑战

在梳理了大模型应用于政务领域的特点与典型案例的基础上，结合首都接诉即办政务热线工作的实际情况，

深入分析应用政务大模型给当前工作带来了哪些机遇和挑战。

1. 接诉即办工作中应用大模型的主要机遇

随着数字政府建设深入，政务服务的普惠化、便利化水平不断提升，线上线下服务量随之激增，迫切需要运用新的技术手段解决政府回应能力不足问题。应用大语言模型有助于海量政策的解读与适用性分析能力的提升，以及公众多样性表达的理解能力提升。同时，政务热线系统和部门业务系统间的互联互通与政务大语言模型的统一应用，能够推动政务流程再造，构建一体化政府，实现真正意义上的“一窗受理，接诉即办”。

2. 接诉即办工作中应用大模型的主要挑战

(1) “百模大战”下底层大模型质量良莠不齐，后期发展具有不确定性。当前，各界对政务大模型技术、应用场景和实现路径的认识不一致，政策导向不明确。面对生成式人工智能这一新生事物，对于其能否用于政务领域、能用于哪些方面、如何建设发展的认识仍不统一。大模型内部的运行逻辑和推理过程是难以解释的，无法追溯其背后的逻辑和依据。底层大模型的选用仍缺乏政务伦理风险、公共价值评价的考量。

(2) 接诉即办在高回答准确率场景下大模型方案对知识库方案的提升效果有限。随着大模型技术的发展，其参数量已经突破万亿级且仍在持续增长，政务大模型的训练和后续应用均需要投入巨大算力资源。同时，政务大模型的训练与应用需要高质量数据，但当前数据与知识治理基础较弱，构建高质量的政务大模型需要大量人力和财力投入。接诉即办高回答准确率场景下大模型方案仍未突破问答式，与传统的知识库方案相比提升效果仍有限，接诉即办政务大模型的最佳适用场景仍待探索和挖掘。

(3) 专属数据加入预训练的安全性具有隐患。大模型政务场景服务能力提升与数据供给安全之间存在矛盾，制约政务大模型发展。大模型的强大功能和服务能力在很大程度上依托于丰富的数据供给，而接诉即办场景中的敏感数据和隐私信息又需要得到严格保护。在政务大模型的训练和应用中，专属数据的预训练与互联网大模型发生交互关系，一方面要通过数据融合、模型优化等手段，提高模型效能；另一方面又要保障数据安全。亟需探索兼顾“发展”与“安全”的解决方案，为接诉即办大模型的训练和应用铺平道路。

(4) 大模型建设应用需求目标尚未明确，用户群体与服务市场定位尚不清晰。总体来看，国内各地区各部门探索政务大模型的积极性较高，但在宏观理念层面仍有诸多问题尚未解决。在接诉即办工作中应用大模型能够解决的何种核心痛点问题，以及接诉即办工作需求与大模型核心能力是否匹配，还需要在实践中加以检验和回应。就大模型应用于服务而言，以公务员或群众为主要用户群体的整体设计理念有着本质差异。另外，未来接诉即办大模型建设与应用如何与公共数据共享开放、授权运营衔接，能否与广义服务市场打通，还需要进一步研究探索。

(四) 接诉即办大模型应用的策略建议

以大语言模型为代表的人工智能新兴技术为政务领域提升服务能力提供了关键技术支撑。借助科技创新赋能首都接诉即办政务热线运营，依托大语言模型助力工作效能提升，实现首都接诉即办政务热线数智化发展是一个长期迭代演进的过程，需要在以下四方面重点着力：

1. 加强大语言模型在政务领域的适用性研究，形成融入伦理考量的大语言模型评价体系，动态评估大模型综合能力及在接诉即办特定服务领域的专业适用性，为底层大模型灵活更替奠定基础。大模型是在使用中不断优化演进的，政务大模型应用也需要持续、高频次的迭代升级。基于生成式人工智能技术的接诉即办政务大模型应用应面向不确定的、临时性的需求给出快速响应。

2. 拓宽大语言模型在政务领域的应用模式，突破问答单一形式，在政策梳理、极端情况排查、办事指南编制等

方向进行探索，切实利用大模型解决接诉即办工作中的真实痛点。聚焦优先应用场景，以直接应用或升级改造现有较成熟的大语言模型为主，辅助使用或分析现有数据，拓展接诉即办政务大模型应用场景。

3. 建构大语言模型在政务领域私域部署的安全应用范式，将底层大模型部署在政务外网环境，建构政府部门自有数据的预训练迭代机制，形成可以为接诉即办工作内部使用的专属大模型工具。构建低门槛一站式开发训练模式，实现内置多任务模板开箱即用、一键微调、低参数调优；支持国产基础软硬件平台和相关计算框架，实现可信可控的全栈国产化；通过灵活可配的私有化部署支持场景定制；通过内置多个底座大模型（开源）、多行业小样本一站微调，实现高效率开发。

4. 探索顺应技术发展的多方参与合作建设模式，打造多方获益的建设应用良性生态，在实践发展中明确应用需求与目标用户，形成技术应用和升级内外部合力，为大模型建设提供充分的各类数据资源与强大的算力体系支撑，推动接诉即办政务大模型规模化应用。强化政企、政协协同与合作共治，重视人才培养与专家智库建设，发挥好第三方机构力量与行业作用，加强技术应用过程的公众参与，共同确定大模型在接诉即办领域的优先场景和风险边界。

六、结论与展望

大数据与人工智能技术在社会治理的有效应用至关重要，不仅能够提高精准化治理水平，还为社会治理带来全新的数据获取和处理方式，为接诉即办提供必要的信息支持，提高工作效率。本研究在梳理了理论文献和实践经验的基础上，初步探索了接诉即办数智化发展的可行路径，力求实现真正意义上的“一窗受理，接诉即办”，需要在业务融合和技术创新两条路径上重点着力：

（一）深度利用接诉即办数据驱动业务融合。以高位统筹为先导，针对突出瓶颈问题，全方位、全流程推进北京市政务热线数智化转型发展；以关键领域专项治理为突破，加强热线数据的分析利用，优化“每月一题”的热线数据驱动机制；以前瞻性推演预测为目标，深入挖掘政务热线数据价值，识别社会治理“超链”风险，全面提升数智化风险监测和预警能力；以“热线+网格”数据为核心推动多源异构城市数据共享，构建以百姓诉求数据为先导的首都城市治理动态数据数智化汇聚平台。

（二）依托技术创新提升政务大语言模型接诉即办效能。拓宽大语言模型在政务领域的应用模式，突破问答单一形式，切实解决接诉即办的真实痛点；加强大语言模型在政务领域的适用性研究，形成融入伦理考量的大语言模型评价体系；建构大语言模型在政务领域私域部署的安全应用范式，形成可以为接诉即办工作内部使用的专属大模型工具；探索多方参与合作的建设模式，打造多方获益的建设应用良性生态，推动接诉即办政务大模型规模化应用。

在后续的实践工作中，北京市实现接诉即办数智化发展需要一个长期迭代演进的过程。业务融合和技术创新两条路径不是独立存在而是互相依存的关系。当接诉即办政务热线数据的深度利用驱动基层治理模式创新，给技术创新提出了新的需求，需要借助大数据和大语言模型等智能化工具提供关键技术支撑。同时，当接诉即办工作中应用的大数据和语言模型在政务服务领域不断迭代升级，具备更强的应用性和适用性，技术的颠覆式变化将驱动政务服务变革，助力基层治理模式创新。

接诉即办提升城市基层韧性研究^{*}

燕继荣 张志原

一、引言

党的二十大报告指出，要推进国家安全体系和能力现代化，坚决维护国家安全和社会稳定；坚持总体国家安全观，把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程。现代城市已经进入了“高风险时代”，既面临着“黑天鹅”式外部风险的高度威胁，也要应对“灰犀牛”式内部复合集聚型风险，而基层社会更是城市空间中风险高度聚集的场域：一方面，基层是抵御外界风险冲击的前沿关口，城市社区人口高度聚集、陌生性强、流动性频繁，容易形成风险综合体；另一方面，城市基层治理复杂性高、不确定性大，又常常面临人力、物力资源缺乏，应急预案准备不足，基层干部任务繁重，协同工作网络组织度不足等方面的问题，是城市风险管理的薄弱环节。

“韧性城市”的理念较好地契合国家总体安全观的要求，能够为应对和处置城市基层社会风险提供指引。所谓韧性，指的是“人或物在经历负面事件或外来压力后快速恢复的能力”，在城市基层治理体系中，“韧性城市”要求基层治理具备常态治理与非常态情境混序转换中的有效衔接能力，能够在风险潜伏阶段提前防控预警，对风险点进行吸纳化解；当风险爆发后，治理体系能够承受风险短期内的冲击，能够集中动员各方力量进行风险处置，同时防范风险的进一步扩散；进入风险结尾阶段，能够实现治理体系的快速复原，也能及时总结风险处置中的各项问题，为应对下一次风险到来做足准备。

然而，如何在城市基层治理中贯彻“韧性城市”的理念一直是一项难题，例如，作为“硬件”的技术设施和作为“软件”的管理机制间衔接并不顺畅，制约了新型技术发挥其应有的治理效能；韧性城市建设侧重于自然风险的防范，而对于由此引发社会安全风险处置与应对尚显不足；韧性城市建设仍然主要以应急管理部门为主导，社会治理相关部门的参与程度低等。而这些问题反映在实际工作中就表现为城市基层仍然是社会风险的高发地带，也是风险处置的薄弱环节，城市基层韧性亟待提升。

本文提出，接诉即办作为北京市首创的重要城市治理改革实践，在提升城市基层韧性建设上能够发挥重要的作用。自改革实施以来，接诉即办形成了以12345市民服务热线为主渠道，涵盖企业、群众在经营、工作、生活中面临的各项问题的“全周期管理”闭环结构，搭建了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与等多方主体共同参与的基层工作体系，都能够与基层韧性治理紧密结合起来。本文将以北京市城市基层韧性治理实践为例，一方面对

^{*} 本研究由北京市社科基金高端智库项目支持，课题负责人：燕继荣，北京大学政府管理学院院长，公共治理研究所所长，教授。课题组成员：张志原，上海交通大学国际与公共事务学院助理教授。本文摘自《接诉即办提升城市基层韧性研究》课题2024年4月结项报告。

北京市基层韧性取得的成绩与存在问题进行分析，另一方面结合接诉即办的基本制度机制设计，讨论充分发挥接诉即办改革的潜力，推进基层韧性建设的目标与建议。

二、北京城市基层韧性建设的发展实践

北京市在全国范围内率先开展了城市韧性治理的相关建设，早在2021年《关于加快推进韧性城市建设的指导意见》中，不仅提到了城市空间韧性、城市工程韧性等“硬件”，也包含了城市管理韧性、城市社会韧性等“软件”。近年来，北京市更是将基层应急管理列为城市韧性建设的重要着力点，在完善基层应急组织架构、加强基层风险防控、扩充基层应急力量、优化基层应急响应等方面都做出了诸多工作。

但与此同时，北京城市基层韧性建设也存在着一定的问题，集中表现为常态管理与非常态应急之间顾此失彼、基层应急能力与居民需求回应之间的差距较大、韧性治理建设重形式但轻实质、各类社会主体参与韧性建设程度有限等等，存在着一定的改进空间。

（一）北京城市基层韧性建设的现状

韧性城市是具备在逆境环境中承受、适应和快速恢复能力的城市，是安全发展的新范式。2021年，北京市在全国范围内率先制定了《关于加快推进韧性城市建设的指导意见》，并从空间韧性、工程韧性、管理韧性和社会韧性四个维度明确了78类任务分工。2022年4月，北京市成立了“北京市推进韧性城市建设协调工作机制”，在全国省级政府中率先对韧性城市建设做出顶层设计，并订立了到2025年韧性城市评价指标体系和标准体系基本形成，建成50个韧性社区、韧性街区或韧性项目，形成可推广、可复制的韧性城市建设典型经验等目标。

在北京市城市韧性建设方案中，做到了兼顾城市韧性的“硬件”与“软件”。其中，城市空间韧性和工程韧性强调物理层面的城市韧性，包含增强城市空间布局安全、完善城市防灾空间格局、保障疏散救援避难空间、提高建筑防灾安全性能、提升城市生命线工程保障能力、加强灾害防御工程建设、以及持续推进海绵城市建设等具体方面。城市管理韧性和社会韧性则更偏向于城市韧性建设的“软件”，包含建立韧性制度体系、构建城市感知体系、完善风险防控和隐患排查治理体系、提高风险研判和预警能力、提高应急救援能力、提高应急物资保障能力、提高应急医疗救治能力、提高交通和通信保障能力、培育城市韧性素养、完善社会救助和风险分担机制、加强安全应急科技和产业支撑、提高社会动员和秩序保障能力等内容。

《关于加快推进韧性城市建设的指导意见》实施3年来，北京市在城市韧性发展方面取得了一些重要成效。首先，在统筹拓展城市空间韧性方面，北京市遵循“让”“防”“避”的原则，优化城市“硬件”空间布局。具体而言，市规划自然资源委牵头制定《北京市韧性城市空间专项规划（2022年—2035年）》，构建具备维持力与恢复力、分布式与集群化相结合的韧性城市空间格局；市应急局牵头制定《北京市应急避难场所规划（2022年—2035年）》，并于2023年9月发布了《应急避难场所分级及分类》等3项地方标准，填补了国家及地方标准的空白。

其次，在强化城市工程韧性方面，北京市注重提高建筑、生命线系统等城市“硬件”防灾性能，将韧性城市建设理念与城市更新紧密结合，出台了城市更新条例及专项规划，稳步推进各项工作。例如，在2023年，北京市住建委牵头制定了《城市更新行动三年（2023—2025年）工作方案》，贯彻韧性城市理念，明确了12类24项工作任务。此外，北京市提出要重点提升城市生命线多源保障能力，水、电、气、热等城市生命线系统正按照分布式、并联式新模式逐年推进建设，重点强化系统的联通性和区域自循环，进而提升城市生命线整体韧性水平。

再次，在城市管理韧性方面，北京市立足于城市转型发展实际，探索构建城市和社区两套韧性评价指标体系和方法，有针对性地开展城市韧性和社区韧性试评价，梳理首都安全发展进程中韧性指数，分析改进重点，明确提升方向。目前，两类评价指标体系已同步列入北京市地方标准制定计划。此外，自全国启动自然灾害综合风险普查工作3年多来，北京市对地震、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、森林火灾5个灾种，政府、社会、基层3类减灾能力进行摸底调查，汇集11大领域、80小类，约587万条调查数据，在全国率先形成市、区两级自然灾害单灾种和综合风险评估成果。北京市还建成了“三京”端口开发“企安安”隐患自查和检查系统，规范全市隐患排查工作，持续整合各部门信息资源，建设数据共享、页面友好的智慧应急指挥平台。

最后，在培育城市社会韧性方面，北京市注重强化城市“软件”中政府、社会、公众的认知及应对冲击的意识能力，在2022年9月、12月，2023年12月，市政协、市政务服务局、市应急局等部门分别举办韧性城市专题议政会、“北京党建引领接诉即办改革论坛‘韧性治理’分论坛”及“扎实推进韧性城市建设，提升防灾减灾救灾能力”安全文化论坛，汇聚政、产、学、研各方力量，群策群力推动韧性城市建设。在韧性城市素养方面，北京市推动应急管理知识纳入基础教育，连续四年策划制作《北京市中小学生公共安全开学第一课》特别节目，推动怀柔区智能感知应用场景建设，打造区级韧性城市建设试点。提高社会动员及救助能力。目前，全市每年发动应急志愿者20余万人次，直接服务社会公众超过100万人次。

近年来，北京市着眼于城市可持续发展和公共安全，全面提升基层应急管理能力成为其重要的战略举措。为此，北京市不仅制定了一系列制度机制，而且在基层应急管理的各个方面进行了系统性的设计与优化。这些措施不仅涉及组织建设、指挥体系、防控策略、队伍培养，也包括后勤保障等多个层面，共同构筑了一个坚实的基层应急管理基础。

首先，为了健全基层应急管理组织体系，北京市进一步明确并优化了街道（乡镇）和社区（村）应急管理的组织架构。通过明确各级职责和分工，确保信息在不同管理层级间的有效流通和快速响应。特别是在建设党组织统一领导、政府依法履责、社会组织积极参与和群众广泛参与的四位一体应急管理新格局中，体现了高效与以人为本的管理理念。

其次，加强基层风险防控和隐患治理是北京市的另一项重点。市政府指导下属单位建立安全风险账本，实行重大风险预警和隐患排查制度，确保隐患得到及时发现和有效治理。此外，通过将应急安全知识普及到企业、农村、社区、学校及家庭，大力提升公众的灾害防治、避险和自救互救能力，增强社会的整体安全防护网。

再次，建强基层应急力量也是北京市应急管理升级的关键一环。通过组建专兼职的街道（乡镇）应急救援队伍，培育社区“应急响应人”，并积极引导居民和村民参与到应急志愿者队伍中来，北京市成功构建了一个多元化的基层救援力量体系。这不仅提高了应急响应的效率，也加强了社区层面的自我保护和相互协助能力。

最后，优化基层应急响应机制也是北京市近年来重点推进的一项工作。通过推动市、区、街道（乡镇）、社区（村）四级应急指挥系统的互联互通，以及指导街道和社区编制应急预案、工作手册和处置方案，北京市增强了应急响应的规范化和系统化。此外，通过定期的培训和演练，确保所有参与人员都能熟练掌握应急操作流程，从而在实际灾害发生时能迅速有效地进行响应。

（二）北京城市基层韧性建设的不足

尽管近年来北京市已经将基层应急管理列为城市韧性建设的重要着力点，在完善基层应急组织架构、加强基层风险防控、扩充基层应急力量、优化基层应急响应等方面都做出了诸多工作，但基于本项目组的实地调研，仍然存

在着一定的不足，主要表现为以下四对矛盾：

1. 常态化工作与非常态应急管理间的矛盾

在北京市的基层应急管理实践中，存在一个显著的矛盾：日常的社会管理任务与非常态的应急响应之间的资源和注意力冲突。基层部门的常规工作涵盖广泛，包括社会秩序维护、环境监管、市政设施管理等，同时还要应对来自上级的临时性任务，如政策推广和各类检查。这些任务通常具有严格的时效要求和完成压力，使得基层部门的工作焦点不断切换。

这种持续的职责重叠和资源竞争导致基层部门在应急管理方面的关注和资源投入相对减少。特别是在进行有效的预警和风险识别方面，由于人力和注意力的分散，基层部门往往难以做到快速准确的响应。当突发事件真正发生时，基层需要迅速转变工作重心，从常规管理转向紧急响应，这种突然的转变往往导致响应的迟缓和效果的不佳。

此外，基层部门在长期韧性治理的能力建设上也显示出明显的不足，如基础设施维护、公共安全教育、社区参与机制的构建等方面的工作由于缺乏持续的关注而难以取得实质性进展。这种对短期任务完成和紧急事件应对的过度重视，反而削弱了城市面对多样化风险挑战的长期应对能力。因此，北京市的基层应急管理正面临着如何有效平衡日常管理与突发事件响应之间的挑战。

2. 基层治理能力与回应群众期望间的矛盾

自从接诉即办改革在北京市实施以来，确实显著提升了政府的治理效果，也极大地增强了群众对政府工作的直接参与感和满意度。然而，这种改革同时也不可避免地提高了市民群众对基层政府工作的期望值。这种期望的提升在一定程度上是双刃剑，一方面增加了政府与市民的互动和反馈，另一方面也可能导致市民在遭遇基层治理能力不足时感到失望。

具体来说，通过 12345 热线，市民可以直接反映问题并期待迅速解决。这一机制虽然方便快捷，但也因其即时性和直接性提高了人们对服务效果的预期。据本课题组进行的代表性抽样调查显示，频繁使用 12345 热线的居民对政务服务的满意度、改进程度及服务态度的评价普遍较低，甚至低于那些偶尔或从不使用该热线的居民，这可能与他们因反复使用而积累的期望未被完全满足有关。

在应急管理领域，群众的诉求通常在事件发生时急剧增加，对基层政府的响应速度和处理能力提出了更高的要求。在这种情况下，基层治理能力的不足可能直接影响到民众对政府整体满意度的评价。因此，处理好基层治理能力和群众期望之间的矛盾，不仅需要基层政府在能力上做出实质性的提升，也需要通过有效的沟通和管理来调整和引导民众的期望，以维护政府的公信力和服务形象。这种平衡对于持续推进接诉即办改革，并保持其正面效果至关重要。

3. 基层应急能力提升中的形式与实质间的矛盾

尽管北京市在基层应急管理方面采取了一系列措施，如建立安全风险“一本账”、推行重大风险提示函制度、实施风险隐患点安全巡查等，这些举措理论上都有助于提升基层应急管理的效率和效果。然而，在实际执行中，基层韧性建设面临着多方面的挑战，这些问题可能削弱了政策的整体有效性。

首先，“运动式”色彩较为突出，很多应急管理措施都被视为临时的、周期性的活动，而非持续的常态工作，导致基层部门对这些措施的重视程度在外部推动或检查结束后迅速下降。其次，也存在“口号式”宣传问题，具体表现为政策与实际操作之间存在脱节，基层部门可能更多地关注于表面的宣传而非深入实施核心措施。最后，“象征性”执行也广泛存在，基层部门表面上遵守而实际上忽视政策精神，仅仅是为了应对检查或监督而非真正意义上的改进应急管理效果。

此外，基层部门普遍处于较为被动的地位。基层部门开展应急管理能力建设主要依靠自上而下的推动，以应对检查和监督的方式来进行，在应对真正的应急情况时可能缺乏必要的主动性和创新能力。难以根据实际情况灵活调整策略和措施，从而影响应急管理的时效性和有效性。因此，尽管北京市在城市应急管理领域下了很多功夫，资源投入量也很大，但在面临气象灾害、公共卫生突发事件时仍较为脆弱，一些安全风险也未得到及时排除，以至于引发重大事故。

4. 社会力量参与意愿与实际对接不足间的矛盾

在推进城市基层韧性治理建设中，社会力量的协同作用是至关重要的。然而，目前社会力量的整合和利用面临着多方面的挑战，这些挑战阻碍了基层治理能力的全面提升。首先，尽管许多企业和社会组织显示出强烈的参与意愿并拥有专业技能，但与基层部门的实际协同并不顺畅。企业和社会组织可能对基层政府的需求和运作方式不够了解，同时基层部门可能对如何有效利用这些外部资源缺乏经验或策略，两者之间存在着较为普遍的不信任态度。

此外，基层政府处于避责、厌恶风险的动机，在吸纳社会组织参与基层韧性建设中也普遍存在着犹豫、迟疑和顾虑。合作的开展高度依赖于特定基层干部自身的观念和资源，并没有形成普遍性、制度化的社会协同治理机制，也正因如此，企业和社会组织参与基层治理的积极性可能会受到影响，合作也可能因此变得片面或效率低下。同时，仅依靠基层社区来实施应急管理也面临着诸多挑战。基层社区通常资源有限，无论是人力还是物力都难以满足应急管理的高要求。此外，社区居民的专业能力可能不足，动员参与度低，也可能因不了解或不接受应急管理的重要性而缺乏必要的参与和支持。

三、接诉即办赋能基层韧性建设的理论维度

“首都”和“超大型城市”是北京市城市治理的两项核心特征：一方面，“首都无小事，事事连政治”，北京市承担着中央机关单位、重大活动事项的保障工作，城市治理的风险高、敏感性强；另一方面，北京市拥有 2000 万常住人口，人口结构复杂，居住空间多样，居民诉求多元，城市治理复杂性强。“首都”和“超大型城市”的特质也意味着，城市风险防控与城市基层韧性能力的提升必然是北京城市治理现代化的核心着力点。

提升城市基层韧性，增加基层防范、应对、处置社会风险的能力，接诉即办可以成为一项重要的抓手。始于 2019 年的北京市接诉即办改革，为解决首都城市治理难题提供了一整套包含职能配置、工作流程、绩效考评在内的系统性解决方案，形成了以 12345 市民服务热线为主渠道，对群众诉求快速响应、高效办理、及时反馈的为民服务机制，大大增强了城市基层社会的治理效能。

接诉即办与基层韧性建设之间具有较好的结合度：一方面，基层韧性治理注重基层社区和居民的主体地位，通过激发居民自治活力，提高基层治理效能，从而促使基层社区在面临外部压力和风险时能够保持其结构、功能和关系的稳定；另一方面，接诉即办改革的核心在于以居民诉求为核心，充分调动和汇集各方资源，形成治理社会问题的合理。接诉即办可以发挥其在动员社会力量、完善的制度机制设计、系统性的工作流程体系等诸多方面的优势，助力于首都基层治理韧性的提升。

具体而言，本报告提出了图 1 所示的理论框架，接诉即办改革的核心制度要件包含了以诉求为中心的基层治理流程再造、以诉求为基础的基层治理职责重配、以诉求为标准的基层治理绩效考评三方面，通过机制的协作与运行，目的在于提升基层韧性建设的四大能力，包括精准及时的预防能力、整体协同的抵御能力、高效快速的恢复能力、因地制宜的创造力。本报告将从接诉即办的制度优势和基层韧性治理的能力目标两方面入手，论证接诉即办赋

能基层韧性治理的制度依靠与建设目标。

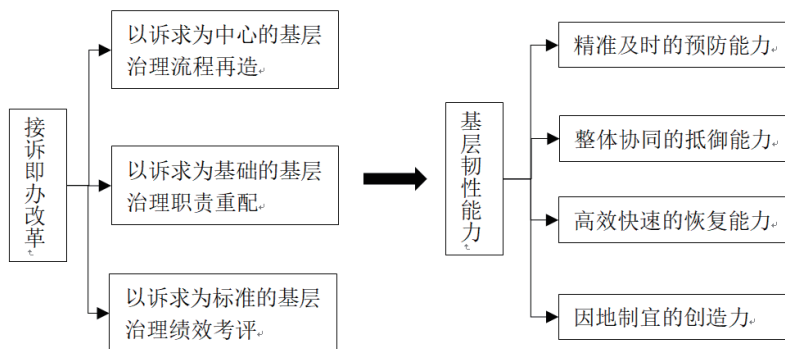


图1 接诉即办赋能基层韧性治理能力的理论框架

（一）接诉即办改革的制度优势

当前我国的城市基层治理面临着双重挑战：一方面，面对市场化、城市化带来的社会力量自主发展、多样化社会诉求与更复杂的基层治理事务，需要将社会治理职能资源与组织网络重心下沉，保障各项社会管理和公共服务职能在基层贯彻执行。而另一方面，又要解决国家意志与社会需求的张力，实现基层政府、社区居委会与居民间的良好协作、沟通与信任，对居民的诉求做及时灵活的响应与有效的解决。此外，基层治理创新应当具备较强的可推广性和可复制性，在当前各类基层治理创新层出不穷，但却往往陷入“概念性”“标签型”“盆景式”偏差的背景下，更应当通过制度、机制的创新与对治理体系的系统化变革，来提升基层治理效能。

面对城市基层治理难题，北京市“接诉即办”改革提出了一种新的解题思路，即改变基层治理体系的运行逻辑，将自上而下的行政命令驱动转变为自下而上的市民诉求驱动。“接诉即办”改革是北京市自2019年以来主推的一项基层社会治理创新举措。北京市整合了各领域60余条热线，建立全市统一的12345市民服务热线受理平台，对居民反映的诉求进行统一受理，按诉求轻重缓急进行分级响应，依照职权分工向政府部门、辖区快速直派，并要求受理单位限时内办理。受理单位对每件诉求办理情况点对点向群众反馈，12345热线中心每月电话逐一回访来电群众，由群众对诉求办理情况进行评价。市级政府以接诉响应率、问题解决率和群众满意率为指标，每月对各街乡、各区、市级部门等进行“三率”考评，并通报排名。考评结果纳入各级领导班子和领导干部日常考核，对群众诉求办理不作为、慢作为现象进行执纪问责。经过三年多的实践，北京12345政务热线共受理群众来电3134万件，民众诉求解决率从53%提升到89%，满意率从65%提升到92%。基层政府回应民众诉求的积极性和能力都有了较大改善，促进了北京市公共服务质量的提高。

1. 以诉求为中心的基层治理流程再造

在以国家意志为主导基层治理体系下，基层工作流程具有很强的压力型体制的特征，治理事项被以任务的形式下派给基层政府和社区，无论治理任务是否是社区居民所需要的，都会成为基层干部、社区工作人员的优先处理事项，长此以往，基层政府和社区疲于应付庞大的工作量，却造成了与居民服务沟通上的挤出。“接诉即办”改革则改造了基层治理的流程，从过去的以自上而下的任务派发为导向，转变为了以自下而上的居民诉求为中心，以此为基础设置了基层政府与社区的各项工作环节。

近年来，接诉即办着重于推动基层治理从“被动治理”向“主动回应”的转型。许多社会治理问题发生在基层，但并不是基层层面能够解决的，需要更高层级的政府进行统筹协调、综合处理。此外，不少基层的“老大难”

问题都具有普遍性，应当进行统一的制度变革、探索出一套普遍性的治理模版。为此，2021年北京市“接诉即办”改革开启“每月一题”活动，基于12345热线的市民诉求大数据，梳理出12类主题和27个高频难点民生问题，针对居民诉求中的共性问题进行系统求解，通过每月集中处置一项问题，从体制机制上为难题解决提供保障。为了让“每月一题”切实发挥作用，北京市建立了全年部署、落实责任、高位推动、督查督办等工作机制，从而将“主动治理、未诉先办”从构想转化为行动，并且已经取得良好效果。

2. 以诉求为基础的基层治理职责重配

针对基层区治理中权责不清、基层治理任务繁重、部门间“踢皮球”现象明显等问题，“接诉即办”改革在职权分配上做了统一调整。例如，在《北京市接诉即办工作条例》中，社区在“接诉即办”工作中的职责被明确界定为“协助承办单位处理社区（村）范围内的矛盾纠纷，解决公共事务等方面的诉求”，还特别强调“承办单位不得将社区职责清单外的事项交由社区办理，不得将社区协助政府工作的事项交由社区作为主责办理”，让社区回归居民自治组织的性质，减少其负担行政职责的压力。此外，北京市通过梳理基层工作事项，完善工作清单，严格工作准入事项，减少了不合理的下派区事务。对基层工作职责的结构性调整是后续重塑“基层-居民”关系的基础，减少了基层的自上而下的工作负担，能够将基层的职能回归于与民生诉求、民众生活直接相关的事务，使基层将更多的精力放在回应居民诉求、解决居民提出的问题上。

此外，很多基层治理问题需要上级政府和职能条线的配合完成。“接诉即办”改革建立了“街巷吹哨、部门报到”机制，对于涉及多个责任主体的诉求，可以直接向涉及职能部门吹哨，并向区热线分中心备案协办单位。对管辖权属存在争议的重点类诉求，提交改革专项领导小组研判确定。一些区、街道政府建立了“综合问题街道办、专业问题部门办、专项案件企业办、职能交叉首派承办”的案件办理原则，针对跨部门解决的复杂问题建立临时工作组，由承办单位“吹哨”召集相关单位现场办公、集体会诊、协同推进，从而落实了上级政府和职能条线部门在基层治理中应负担的职责。

3. 以诉求为标准的基层治理绩效考评

北京市“接诉即办”围绕着市民诉求建立了一整套绩效考评体系。事实上，12345市民服务热线在全国范围内的各城市多有设立，而北京的创新之处在于引入了全面的考评、监督体系，将接诉响应率、问题解决率和群众满意率“三率”作为核心指标，由北京市政府对各区、街乡镇政府，以及各政府部门进行打分和排名。其中解决率和满意率（即“双满率”）被赋予更高权重，以强化解决问题和群众满意的导向。北京市每月会向社会发布“接诉即办”工作成绩单，公开综合评分前十名、后十名的街乡以及排名靠前、靠后的区，同时将完成“接诉即办”工作情况纳入各级领导班子和党员干部日常考核，将考核结果作为分析研判和动议干部的重要参考。

在北京市一级的统一要求外，各区、街道也根据自身具体情况制定了考核细则。一些街道和社区建立了对每月综合考评成绩较高的社区的奖励机制，奖励资金会用于“接诉即办”工作中解决群众紧急、突发诉求，制定有关“12345”热线的考评制度，考评内容除了市政府要求的响应率、满意率、解决率之外，还包含与市民面谈情况、科室协调情况和工作留痕等新增内容。考评周期为每季度一次，全年的汇总成绩纳入年度绩效考评，结果公开并与个人绩效奖金挂钩，对办案不力、影响街道考核的部门或社区，街道纪委监委室给予相应的处理。通过设置以解决诉求为标准的考评制度，居民成为了评价社区治理好坏的核心主体。在时效性的要求下，基层部门、社区书记往往会亲自与居民联络，保证解决问题或反馈处理状况。基层工作人员也更加重视居民提出的意见，积极回应民众诉求，推诿、拖延的现象大幅减少。

（二）基层韧性建设的能力目标

伴随着城市化、市场化、工业化的快速进程，城市地区面临着传统风险与非传统风险相互交织的挑战，基层社会更是风险集聚的重点场域。基层韧性治理是一种新型治理模式，通过融合弹性治理、合作治理、韧性治理等多种理念，为基层应对和处置风险提供了方案与支撑，帮助城市基层社会在面临外部压力时仍能保持其结构、功能和关系的稳定。具体而言，基层韧性治理建设需要着力于四大能力的提升：

1. 精准及时的预防能力

在基层韧性治理中，预测能力的提升至关重要。治理机构需要具备前瞻性，能够对潜在的危机进行精确识别与预防。这需要依赖科技手段进行有效的预测、监控和评价，确保社区能够在危机发生前采取有效措施。此外，通过细致入微的管理，可以深入了解社区相关的风险点，并据此实施目标明确的预防策略。这一过程中，社区资源的准确掌握、社区需求的精确满足以及预防措施的细致实施都至关重要。同时，增强社区居民的参与度，促使他们积极参与风险的识别和预防工作，也是提升预防能力的一个重要方面。

2. 整体协同的抵御能力

在抵抗风险方面，基层组织和社区需要展现出迅速响应和有效处理的能力。基层韧性治理强调整体的协调性，要求社区治理的目标、策略和资源等各个方面紧密结合，形成一个协同的整体，确保社区在遭遇危机时能够迅速、有效地动员所有可用的治理资源。此外，政府机构、居民、社会组织等多元治理主体之间的协作也非常关键，通过加强合作提高社区的抵抗力，共同面对挑战。同时，应从基层自治组织和居民个人出发，强化社区内部的力量，形成自下而上的风险应对机制，增强社区的自我保护能力。

3. 高效快速的恢复能力

恢复力是基层社区在遭受各种困难和突发事件后，能够通过动员多方资源，迅速恢复正常运作的的能力。这要求基层韧性治理体系在组织结构上具有灵活性和高效性，能够实现政府部门、社会团体、私营部门和居民等多元主体的协同合作。基于此，通过发展人力资源、建立高效的信息交流机制、多渠道的资金保障、技术支持以及社会资本的积累和利用等多种方式，快速、全面地摆脱风险事件的影响。

4. 因地制宜的创造力

创造力是指基层社区在面对复杂的社会、经济和环境挑战后，能够通过学习、合作、创新和自我调整，不断优化和刷新其治理体系。这首先体现在社区及居民的创新意识和能力上，包括治理理念的更新、治理模式的改革、先进治理技术的引入及治理策略的完善等。其次是对内外部资源的有效整合和利用，通过对治理资源的调研、共享及高效使用，为社区发展提供强有力的支持。此外，创造力还需要激发社区居民的内在动力，重视创新意见的收集、创新活动的组织及创新激励机制的建立等。

从基层韧性所要达到的治理目标来看，接诉即办改革与基层韧性的理念具有较强的结合度，具体表现为如下三个方面：

首先，接诉即办改革以市民诉求为核心驱动力，这与基层韧性以人民为中心培育风险预防能力相契合。基层治理的目标是维护好人民群众的利益，提升基层韧性治理能力需要坚持以人民为中心的发展思想，赋予多元主体更多参与权，更好地实现“防患于未然”，这就要求在基层风险预防策略的制定和实施过程中广泛听取多元主体的意见建议，依靠多元主体的积极参与更好地发现和排查基层社区在韧性治理方面的风险点。

接诉即办改革为北京城市居民参与社会治理创造了制度化的平台和渠道，通过以12345为主渠道的政务热线，以及与之相配套的一系列意见表达与回应机制将城市局面调动起来、组织起来参与社会治理，弥补了以往社会管理

单靠党和政府而社会力量参与冷漠和聚合困难的不足。因此，可以基于接诉即办的参与制度设计，激发社会力量参与基层韧性建设的积极性、主动性和创造性，从而集聚起基层韧性治理的向心力。

其次，接诉即办改革形成了一整套解决社会问题的工作体系，能够适应基层韧性加强风险识别、夯实应急基础的需求。基层韧性建设强调加强风险识别，不断夯实基层治理的各项基础，建立起符合本地区现实情况的突发事件应急响应机制，促使各职能部门能够分工协作、快速行动，并充分调动多元主体参与风险处置的积极性与能动性。这一目标的实现既需要加强基层党组织建设，也需要针对各类风险事件建立起能够快速响应的跨部门应急指挥机制，为跨层级、跨部门乃至跨地区地调动各类应急资源做好协调保障，最大限度提高资源调配和使用的效率与效用。

接诉即办改革通过制度供给变革的方式，建设了一整套以党建引领为核心，多部门协同处置的工作体系。通过优化部门间横向、纵向协调机制实现治理资源的高效利用和各项改革的联动，对功能互补、互为条件的改革措施配套推进，对同质性高、领域相近的改革措施协同推进。可以发挥接诉即办“条条”职能下沉，“块块”吹哨赋能，推动跨部门协调、跨层级联动的制度体系优势，充分应用“接诉即办”的机制设计，在基层韧性领域强化自上而下考核和自下而上监督的双向驱动，协调整合多部门资源高效解决基层韧性建设面临的各类问题。

最后，接诉即办改革充分应用了数字化技术手段，这与基层韧性要求因地制宜、与时俱进提高风险适应能力的要求不谋而合。基层韧性建设需要更好地发挥新技术、新方法、新设备的作用，借助于人工智能等技术手段更好地实现基层社区多维度场景化赋能和数据协同，依靠先进的监测设备和信息分析技术，提高环境变化的识别精度，为科学决策提供可靠的参考依据。在面对风险事件带来的一系列变化时，基层韧性治理需要迅速调整策略和行动，这也有赖于新技术的应用与基层治理智能化、科学化水平的提升。

接诉即办改革较为充分地体现了在基层治理领域的数字化技术手段的应用。政务热线具有互动便捷、覆盖群体广泛、时效性强等特点，因而逐渐成为超大城市治理的重要工具。而接诉即办改革从工作流程安排、组织管理机制和绩效管理考核三个方面，大大提升了政务热线的治理效能，实现了对热线资源的充分利用。在基层韧性治理能力的培育中，也应当充分利用北京政务热线资源，一方面及时识别找出潜在的基层风险环节，另一方面也群策群力，为基层风险的协同治理建言献策。

四、接诉即办赋能基层韧性建设的实践路径

2024年是接诉即办改革的第五个年头，一方面，接诉即办与基层韧性治理的理念具有很高的结合度，党建引领的基本原则、“接-派-办-评-报”的工作流程、未诉先办的改革方向都对基层韧性治理具有重要的提升作用；另一方面，立足于韧性治理的目标，也能为如何进一步优化接诉即办的制度机制设计提供启示。具体而言，可以从以下几点着手，通过接诉即办改革驱动首都基层韧性治理建设：

（一）坚持党建引领，建设基层韧性治理共同体

坚持党的群众路线，坚持党组织对基层治理事务的领导，是基层治理的核心与基础。面临生产安全事故、自然灾害风险、社会突发事件等冲击时，就需要加强基层党组织在基层治理中的领导地位，通过科层结构与网络结构的彼此融合、相互协同，提升风险的综合应对能力。在纵向维度，尽管在基层治理体系内已经形成了“区县-街道-居委会-网格员”的科层/准科层结构，但程式化的行政体系很难应对日益复杂多变的社会风险。这就需要充分发

挥基层党组织的纵向协调功能，推动纵向行政链条的有序参与和协同配合，进而拓展社区风险应对的冗余能力。而在横向维度，基层治理主体的多元化虽然为建构社会治理共同体夯实了社会基础，但是利益分散化、价值多元化也影响了非常态治理情境下的集体行动选择，缺乏协调和约束的社会参与反而会加剧社会矛盾的累积。这就需要基层党组织打破利益多元的分散化困境，通过综合统筹功能充分凝聚多元治理主体共识，进而实现基层横向网络结构的最大合力。

党建引领是接诉即办改革的基本原则，也是基层社会治理中的核心力量，应当以基层党组织为核心，引导企业、社会组织、志愿者等社会力量共同参与到基层韧性治理共同体的建设中。例如，积极解决辖区企业面临的诉求问题，达成治理合作与党建共建关系，可以在应急管理状态下动员企业贡献人力物力支持。积极与社会组织合作，一方面将专业防灾、救灾力量引入社区，开展面向社区工作人员、社区居民的教育培训；另一方面也可以通过社会组织开展志愿服务、文化活动等，帮助提升社区凝聚力，增强特殊时期的居民动员力。

（二）发扬未诉先办，发动社会力量提前预警风险

基层治理的关键在于紧紧依靠人民群众、发动群众参与社会治理。当前，不少北京市的基层政府、社区不断改革创新，拓宽了群众参与的渠道与激励机制，例如朝阳区东湖街道打造“积分文明超市”，动员群众力量参与社会治理；丰台区大红门街道实施“社区合伙人”模式，整合街道、兄弟单位、专家、社区、居民等多方力量，共同协商解决基层治理难题等。这些基层探索可以帮助基层政府更有效地识别潜在的社会风险，将风险苗头即使处置和解决，也能够动员更广泛的社会力量参与到基层工作中，增强居民与基层政府的关系纽带，为基层风险中的抵御与恢复提供支持。

未诉先办是接诉即办改革积累的优秀经验做法，通过变被动为主动，提前察觉居民的诉求与潜在治理问题，起到化风险于未然的效果。受限于人力物力资源，基层社区能够开展的风险排查是有限的，可以鼓励社区建立自己的意见表达渠道，结合数字治理工作，吸引社区居民发现问题“随手报”，对潜在的安全隐患及时排查。目前已经有不少社区开展了类似的实践，通过社区微信号小程序、社区 APP、在楼门及主要通道张贴二维码等方法，吸收社区居民的意见建议，集众智提升基层韧性能力。

（三）优化热线 + 网格，提升风险应对中的组织力量

热线 + 网格机制是接诉即办在基层实践中的基本组织形式，应当进一步优化热线 + 网格机制，强化组织联动，充分调动各条线职能部门的行政资源，广泛吸纳社会、企业主体力量参与，例如当前 12345 热线开通与平台企业的热线转接都是较好的、能够缓解应急压力的举措，使其更好地服务于基层韧性治理的需求。与此同时，在热线响应、网格执行的过程中，也要注意对居民的预期进行管理，不管是在宣传、执行亦或是争议性议题的处置中，在坚持“以人民为中心”“为人民服务”的同时，也要强调“协同合作”“权责对等”的方面，避免群众产生过高的、不合理的期望。

此外，数字技术在基层风险治理与韧性建设中能够发挥重要的赋能作用，除了基于 12345 热线的统一化的诉求表达与处置系统，可以鼓励街道、社区结合自身实际需求，进行数字技术的相关应用与创新。例如，来广营街道就借助数字化技术和依托志愿者队伍，实现了居民诉求随时扫码上报问题，社工、志愿者队伍实施回复和解决。对于部分有条件的街道，也可以支持建立“社区大脑”，将网格中心、综治中心、物业中心、应急中心、保障中心等集合为一体，实现“韧性治理”的“强健性”基础。

（四）建立联席会议，统筹推进基层韧性治理建设

当前，城市韧性建设主要由应急管理局负责，但基层韧性是一个复杂的系统，不仅包含硬件设施建设，更包含社会治理的软能力提升，需要多个条线的职能部门与基层部门间彼此协调合作、调节调配资源。因此，应当由应急管理局、政务服务局牵头，建立基层韧性治理建设的联席会议机制，一方面梳理业务职能界限，厘清部门职责职利，科学合理地进行职责配置；另一方面统筹各方力量，协调治理资源，明确基层韧性治理建设的目标，逐步推进基层韧性能力的提升。

为实现对基层干部的有效激励，可以结合各地区所面临的治理风险点，设置个性化工作考评内容，或以清单式列出本地区在韧性治理方面的重点，设置工作目标予以考核。此外，也可以考虑加入治理效率指标，用来测量地区是否能够在节约治理资源的前提下，实现较好的治理目标。而对于增长性的指标，例如满意率提升等，则可以增加其权重，对基层部门的治理改进做出激励。此外，可以考虑建立部门协商议事机制，就城市基层领域提升治理韧性，由市主管领导统筹协调，北京市政务服务管理局、北京市应急管理局、相关区县组成专班，推动落实。也可以选取部分表现较为突出的街乡镇地区作为试点，重点打造样板案例，提取成功经验进行宣传推广，推动基层韧性建设工作顺利开展。

（五）强化制度保障，鼓励因地制宜创新韧性治理

基层韧性治理强调发挥基层部门的主动性、创新性，鼓励社区、居民等多方主体发挥创造性，因地制宜地发掘本社区治理资源禀赋，开创适合于本社区的基层韧性建设模式。应当在制度层面对社区创新进行激励，开展基层韧性建设评比，对于优秀社区及创新做法给予奖励，鼓励基层社区化被动为主动，发挥首创精神提升韧性能力。

此外，“德治”+“法治”也是非常值得借鉴的做法。一方面，法治是基层治理权威性的表现，是确保基层政府行政不偏离规范，实现居民政策遵从的规范性保障，也是基层治理中的“基础”与“底线”。另一方面，培育社区文化，增强居民对社区的认同感、责任感也同样重要。在乡村地区的社会矛盾化解中，德高望重的“五老”“乡贤”发挥着重要作用，而在城市社区之中，则要充分发挥诸如单位制社区中老干部、老领导，商品房社区中的活跃分子等作用，实现有价值关怀、有温度的治理。

2023年底的中央经济工作会议提出，“党政机关要习惯过紧日子”。这对党政机关的工作提出了一贯的、长期的、常态化的要求。长期以来，我国城市基层社会治理主要依靠人力、物力资源大量投入来实现治理效果，对财政开销也造成了较大的负担，“过紧日子”意味着粗放型、扩张型的基层治理模式难以为继，应当向简约型、高效型进行转变。应当拓宽群众协助社会矛盾调节的渠道，基层政府、社区扮演好平台型、引导性作用，通过“群众唱主角，干部来引导”，培育社区共同体氛围，促进基层治理的减负增效。

（六）融合“枫桥经验”，将城市风险隐患化解在基层

党的二十大报告指出，要健全共建共治共享的社会治理制度，在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制。践行新时代“枫桥经验”，重点在于坚持党的群众路线，正确处理人民内部矛盾，紧紧依靠人民群众，把问题解决在基层、化解在萌芽状态。“枫桥经验”之所以能够历久弥新，成为中国社会治理的重要经验，其意义就在于：（1）它强调基层党政机关发挥能动作用，担负起社会治理的主体责任；（2）提供社会治理法治、德治、自治“三治融合”的制度和机制，预防纠纷，化解矛盾，防微杜渐，维护稳定；（3）发挥社会组织自我规范、自我管理、自主服务的作用，充分吸纳基层群众和社会组织广泛参与社会治理，使之从治理对象变为治理主体。

“枫桥经验”与“接诉即办”、“基层韧性”都具有较好的结合度。在现有的接诉即办工作中，更多地还是依靠自上而下的行政力量驱动，通过统一的派单制度、标准化工作流程、对“三率”的考核督促基层政府与社区回应诉求、化解风险。“枫桥经验”与“接诉即办”的融合则可以促进基层转变职能，动员群众、激活社会组织力量、广泛参与到社会治理之中，政府“有所为、有所不为”，实现基层减负增效的效果。而“枫桥经验”所蕴含的发动人民群众调节矛盾、“德治”“法治”“自治”相融合等重要工作方式，也有助于群策群力，凝聚广泛的社会力量，使之成为防范化解自然灾害与社会风险的有力支撑。

此外，“枫桥经验”发源于村镇地区解决社会矛盾所积累的经验做法，而伴随着我国的城镇化进程，大量人口向城市地区集聚，“熟人社会”向“陌生人社会”转变，城市成为社会矛盾积聚的主要空间，如何促进“枫桥经验”在城市治理体系现代化中的应用，已经成为当前发展“枫桥经验”的重要课题。北京市作为城市治理现代化的先行地区，同时也是接诉即办等改革模式的开创者，积累了丰富的城市治理先进经验，如果能将接诉即办的既有工作内容与“枫桥经验”相结合，也是对“枫桥经验”的深化与创新，有助于创建首都式枫桥模式，在全国范围内发展“枫桥经验”实践中居于领先地位。

五、总结

本文对北京市基层韧性治理与接诉即办改革实践进行了分析，本文认为，接诉即办与城市基层韧性治理具有很强的结合度，通过以诉求为中心驱动基层韧性治理现代化，以市民诉求自下而上识别社会风险，以市民诉求为基准制定社会风险处置流程，以解决市民诉求为社会风险治理的最终目标与评价标准，实现国家意志与基层社会的有效互动、互嵌与协作，最终实现基层精准及时的预防能力、整体协同的抵御能力、高效快速的恢复能力、因地制宜的创造力等不同维度的城市基层韧性能力的提升。接诉即办改革与基层韧性的结合不仅对北京市超大城市治理具有重要意义，对中国城市韧性治理建设更具有一般性的启发作用。

韧性治理的核心问题是调整供需关系，尤其是从不断变化的需求出发，来预判回应的可能，并从供给侧来检讨改进的措施。提升基层韧性治理能力，一方面是扩容增抗，提升系统的耐受性；另一方面则是要消除隐患，及时化解危机，防止小患酿大祸，或者防止大祸来临因系统不通不畅而失灵。从接诉即办来理解韧性治理，就是要把韧性治理的理念转化为人（社区居民）的行动，为此，应当建立居民家园共同体，让每个居民都成为失范行为的举报员、危机处理的参与者、好人好事的担当者，群策群力，凝聚广泛的社会力量，使之成为防范化解自然灾害与社会风险的有力支撑。

参考文献

- [1] Ahern J. From Fail-Safe to Safe-to-Fail: Sustainability and Resilience in the New Urban World [J]. Landscape and Urban Planning, 2011, 100(4): 341-343.
- [2] Allan P, Bryant M. Resilience as a Framework for Urbanism and Recovery [J]. Journal of Landscape Architecture, 2011, 6(2): 34-45.
- [3] Campanella T J. Urban Resilience and the Recovery of New Orleans [J]. Journal of the American Planning Association, 2006, 72(2): 141-146.
- [4] Godschalk D R. Urban Hazard Mitigation: Creating Resilient Cities [J]. Natural Hazards Review, 2003, 4(3): 136-143.
- [5] Jha A K, Miner T W, Stanton-Geddes Z. Building Urban Resilience: Principles, Tools, and Practice [M]. World Bank Publications, 2013.
- [6] Wildavsky A B. Searching for Safety (Vol. 10) [M]. Transaction Publishers, 1988.
- [7] 陈承新. 多元共治机制的实践探索与学理思考——以北京市“接诉即办”改革为例 [J]. 国家治理, 2023(20):30-35.
- [8] 陈涛, 罗强强. 韧性治理: 城市社区应急管理的因应与调适——基于 W 市 J 社区新冠肺炎疫情防控的个案研究 [J]. 求实, 2021(06):83-95.
- [9] 陈玉梅, 李康晨. 国外公共管理视角下韧性城市研究进展与实践探析 [J]. 中国行政管理, 2017(01):137-143.
- [10] 杜媛媛, 李婧, 王冉. 后疫情时代老旧小区户外环境提升及更新研究——以东坝地区 Y 小区为例 [C] // 武汉市自然资源和规划局, 武汉市城建集团 (武汉市城市更新中心), 《规划师》编辑部. 城市有机更新与精细化治理. 广西科学技术出版社, 2023:8.
- [11] 郭明. 基层党建引领韧性社区治理的新挑战与新路径研究——以石家庄市裕华区为例 [J]. 中共石家庄市委党校学报, 2023,25(08):41-44.
- [12] 李景平, 江和原. 基层治理现代化视域下基层领导干部压力、心理韧性与心理健康研究 [J]. 统计与信息论坛, 2023, 38(06):117-128.
- [13] 李文钊. 超大城市的互动治理及其机制建构——以北京市“接诉即办”改革为例 [J]. 电子政务, 2021(11):12-21.
- [14] 李忠汉. 数字治理驱动治理重心下移的机制分析——以北京市“接诉即办”改革为例 [J]. 北京社会科学, 2022(11):25-33.
- [15] 马超, 金炜玲, 孟天广. 基于政务热线的基层治理新模式——以北京市“接诉即办”改革为例 [J]. 北京行政学院学报, 2020(05):39-47.
- [16] 孟天广, 黄种滨, 张小劲. 政务热线驱动的超大城市社会治理创新——以北京市“接诉即办”改革为例 [J]. 公共管理学报, 2021,18(02):1-12.
- [17] 彭翀, 郭祖源, 彭仲仁. 国外社区韧性的理论与实践进展 [J]. 国际城市规划, 2017,32(04):60-66.
- [18] 邵亦文, 徐江. 城市韧性: 基于国际文献综述的概念解析 [J]. 国际城市规划, 2015,30(02):48-54.
- [19] 孙阳, 张落成, 姚士谋. 基于社会生态系统视角的长三角地级城市韧性度评价 [J]. 中国人口·资源与环境, 2017,27(08):151-158.
- [20] 王程伟, 马亮. 绩效反馈何以推动绩效改进——北京市“接诉即办”的实证研究 [J]. 中国行政管理, 2020 (11):117-125.

- [21] 王丛虎, 乔卫星. 基层治理中“条块分割”的弥补与完善——以北京城市“一体两翼”机制为例[J]. 中国行政管理, 2021(10):49-56.
- [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] 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.
- [24] 王亚茹, 韩瑞波. 社区多元主义韧性: 逻辑解析与指标体系构建[J]. 湖北行政学院学报, 2024(01):67-75.
- [25] 邢振江, 柴佳. 数字赋能城市基层治理的现实挑战和路径选择——以北京市“接诉即办”实践为例[J]. 辽宁行政学院学报, 2023(06):62-67.
- [26] 徐江, 邵亦文. 韧性城市: 应对城市危机的新思路[J]. 国际城市规划, 2015,30(02):1-3.
- [27] 颜德如. 构建韧性的社区应急治理体制[J]. 行政论坛, 2020,27(03):89-96.
- [28] 燕继荣, 张志原. 市民诉求驱动的城市社区治理体系创新——以北京市 F 街道“接诉即办”实践为例[J]. 中国行政管理, 2022(10):54-64.
- [29] 易承志. 以公共服务均衡性和可及性为支撑提升基层治理韧性[J]. 党政论坛, 2023(02):45-47.
- [30] 于永达. 基层韧性治理的理念与实践举措[J]. 人民论坛, 2024(02):64-67.
- [31] 张楠迪扬. “全响应”政府回应机制: 基于北京市 12345 市民服务热线“接诉即办”的经验分析[J]. 行政论坛, 2022,28(01):78-86.
- [32] 张晓峰, 邓兵兵, 管晓慧, 等. 城市韧性、科技创新与经济发展耦合关系演变分析——基于北京市的实证分析[J]. 防灾科技学院学报, 2024,26(01):65-76.
- [33] 赵瑞东, 方创琳, 刘海猛. 城市韧性研究进展与展望[J]. 地理科学进展, 2020,39(10):1717-1731.
- [34] 朱金鹤, 孙红雪. 中国三大城市群城市韧性时空演进与影响因素研究[J]. 软科学, 2020,34(02):72-79.

新时代人民监督体系的探索与创新^{*}

——基于北京市“接诉即办”改革的经验

北京大学“基于接诉即办的人民监督体系研究”课题组

摘 要：基于接诉即办制度形成的人民监督体系将“人民监督”和“自我革命”两要素有机结合，实现了作为外部监督形式的人民群众监督与作为内部监督形式的各种公权力自我监督的协调，既凸显了“人民至上”的价值理念，体现着鲜明的民主性，又形成了强大的监督合力，保持着显著的监督效能性；同时它还整合了约束性监督与履职性监督，发现性监督与回应性监督，事前的预防性监督、事中的参与性监督与事后的问责性监督等多种监督类型，生动诠释了全过程人民民主下人民监督的全链条性、全方位性、全覆盖性。

基于北京市接诉即办制度形成的人民监督体系，坚持党的领导，坚持以“人民监督”与“自我革命”的有机结合为理论依据和政治基础，坚持以现代化的数字治理理念与技术赋能监督实践，创新性地落实了习近平总书记“以自我监督和人民监督相结合为强大动力”的重要指示。这一监督体系是国家治理体系和治理能力现代化的生动体现，为新时代中国式现代化人民监督体系提供了北京经验。

关键词：接诉即办；人民监督体系；数字治理；中国式现代化

一、引言

习近平总书记在上海考察时指示，要全面践行人民城市理念，充分发挥党的领导和社会主义制度的显著优势，充分调动人民群众积极性主动性创造性，努力走出一条中国特色超大城市治理现代化的新路。¹党的十八大以来，习近平总书记多次强调“人民城市人民建，人民城市为人民”，指出“城市的核心是人，城市工作做得好不好，老百姓满意不满意、生活方便不方便，城市管理和服務状况是重要评判标准”。²作为新时代党领导人民进行城市治理实践经验的理论总结，习近平新时代人民城市重要理念深刻体现着马克思主义鲜明的人民性，是全过程人民民主的生动实践，已经成为习近平新时代中国特色社会主义思想理论的重要有机组成部分。

^{*} 本研究由北京市社科基金高端智库项目支持。课题负责人：王磊，北京大学法学院教授。课题组成员：周小奇，北京大学法学院博士研究生；任德锟，北京大学法学院博士研究生；铁婧可，北京大学法学院博士研究生。本文为《基于接诉即办的人民监督体系研究》课题 2024 年 4 月结项报告。

¹ 《全面践行人民城市重要理念——论深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神》，《解放日报》2023 年 12 月 8 日。

² 《做好城市工作的基本思路》（2015 年 12 月 20 日），《习近平著作选读》第一卷，人民出版社 2023 年版，第 412 页。

为建设贯彻落实习近平新时代人民城市重要理念的首善之区，北京市深入领会全面学习习近平总书记对北京、上海等超大城市治理发表的一系列重要指示，以接诉即办改革为主抓手，通过市民诉求驱动超大城市治理的路径，在建设人民城市、提升人民的主体性、推行全过程人民民主、切实提升人民生活幸福水平等方面进行了一系列探索，创新性地解答了“建设一个什么样的首都、怎样建设首都”这一重大时代课题，是北京改革的“金名片”。

监督是治理的内在要素，在管党治党、治国理政中居于重要地位。监督体系与治理体系同向共趋、同频共振，监督体系为治理体系提供保障，治理体系为监督体系指引方向，如此才能在治理中发挥监督作用，在监督中提升治理效能。针对如何督促公权力实现“善治”，使它主动听取并落实群众意见，高效履行公共职责，使得人民群众的获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障这一监督领域内的世界性治理难题，北京市接诉即办改革发扬中国特色社会主义的制度优越性，汲取首都治理过程中获得的有益实践经验，坚持以“人民监督”与“自我革命”的有机结合为理论依据和政治基础，坚持以现代化的数字治理理念与技术赋能监督实践，已经形成了一套由人民群众对公权力机关进行外部监督，在此基础上再由相应公权力机关进行内部自我监督的人民监督体系，创新性地落实了习近平总书记“以自我监督和人民监督相结合为强大动力”¹的重要指示。

二、“人民监督”与“自我革命”两要素的有机结合：接诉即办人民监督体系的理论依据与政治基础

1945年，毛泽东主席与民主人士黄炎培先生在延安进行了一场意义深远的对话，面对黄炎培先生就如何跳出“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期律提出的千古之问，毛泽东主席回答说：“我们共产党已经找到了新路，能够跳出这个历史周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。”²2022年，习近平总书记在党的二十大报告中庄严宣告：“经过不懈努力，党找到了自我革命这一跳出治乱兴衰历史周期率的第二个答案。”

习近平总书记强调，“一百年来，党外靠发展人民民主、接受人民监督，内靠全面从严治党、推进自我革命，勇于坚持真理、修正错误，勇于刀刃向内、刮骨疗毒，保证了党长盛不衰、不断发展壮大。”³可见，“人民监督”更加强调来自公权力系统外部的人民群众监督形式，“自我革命”更加强调党的监督与公权力系统内部的各种公权力自我监督形式。“人民监督”和“自我革命”两要素虽作用场域有内外之别，但在逻辑上内在一致，在实践中相互促进，共同为接诉即办人民监督体系协调来自权力系统外部的人民群众监督形式与公权力系统内部的各种公权力自我监督形式，落实习近平总书记“以自我监督与人民监督相结合为强大动力”的重要指示，提供了坚实的理论依据和政治基础。

（一）接诉即办人民监督体系中“人民监督”与“自我革命”两要素内在逻辑一致

接诉即办人民监督体系中“人民监督”与“自我革命”两要素的内在逻辑是一致的，其统一于坚持党领导一切的政治逻辑、人民至上的价值逻辑和依宪治国的法治逻辑。

1 《在第二十届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的讲话》，2024年1月8日。

2 《毛泽东年谱（1893—1949）（修订本）》，中央文献出版社2013年版，第611页。

3 《全面从严治党探索出依靠党的自我革命跳出历史周期率的成功路径》（2022年1月18日），《习近平著作选读》第二卷，人民出版社2023年版，第588页。

其一，就政治逻辑而言，接诉即办人民监督体系能够实现人民监督与自我革命相结合、监督的民主性和监督的效能性相统一的关键条件在于坚持党建引领。党对基于接诉即办制度的人民监督体系的领导，除体现为通过强调党的初心使命进行思想领导外，还具体而全面地体现在人民群众监督和公权力自我监督的各个环节，如引导人民群众向承办单位提出合理的监督意见，协调上下级行政机关、行政机关与其他国家机关之间的关系，确保监督机关合法合理使用监督权力，被监督机关及时向监督机关和人民群众反馈改正情况。只有在党的领导下，接诉即办制度中的人民监督与自我革命两要素的结合才成为可能：一方面，只有畅通人民群众监督渠道，主动接受人民群众监督，虚心听取群众意见，公权力机关才不会懈怠；另一方面，必须以党自我革命的政治勇气，着力解决公权力内部监督的各种形式存在的突出问题，不断自我净化、自我完善、自我革新，自我提高能力，才能使得公权力机关坚守为人民服务初心，保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，自觉接受人民的监督。

其二，就价值逻辑而言，习近平总书记强调：“勇于自我革命和接受人民监督是内在一致的，都源于党的初心使命”¹，即为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。在基于接诉即办制度形成的人民监督体系中，“人民监督”要素主要体现为公权力系统外部的群众监督形式，“自我革命”要素主要体现为公权力系统内部的各种公权力自我监督形式，二者之所以能够实现有机结合，其底层原因是其最终目的和价值内核是高度一致的，即都是为了确保权为民所用，确保发展成果由人民共享。

其三，就法治逻辑而言，我国宪法第27条规定，“一切国家机关实行精简的原则，实行工作责任制，实行工作人员的培训和考核制度，不断提高工作质量和工作效率，反对官僚主义。一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”该条“第一款”实际就是在强调国家机关要通过不断的自我革命，进行公权力系统内部的自我监督，提升为民服务的效率；“第二款”实际则是在要求国家机关和国家工作人员必须接受来自公权力系统外部的人民群众监督，关注人民群众的呼声。可见，北京市通过《北京市接诉即办工作条例》，在法治轨道上推进接诉即办工作，形成兼顾外部人民群众监督和内部公权力自我监督的人民监督体系，具有坚实的宪法正当性。

（二）接诉即办人民监督体系中“人民监督”与“自我革命”两要素相互促进

一方面，伟大自我革命引领伟大社会革命。²接诉即办改革前身是“街乡吹哨，部门报到”改革，北京市于2018年12月出台了《关于党建引领街乡管理体制机制创新实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》，它是一种基层治理重心下移，打破条块分割，实现各部门联合执法，综合运用绩效评估系统进行问责，以问题解决为导向的基层治理机制。随后的接诉即办改革则在“街乡吹哨，部门报到”的基础上，把“哨子”交给人民群众，由人民群众提出诉求的方式来发现基层治理的问题，督促相关单位履职。从党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革到党建引领“接诉即办”改革的发展过程，本质上是党领导公权力机关以伟大自我革命的勇气进行的自我监督，推动了党领导人民通过接诉即办改革这一伟大社会革命进行的人民群众监督。

另一方面，在接诉即办制度中，“自我革命”要素并未消退，而是更加深入地与“人民监督”要素相结合，更加有机地整合进人民监督体系之中。习近平总书记深刻指出，“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来

1 《全面从严治党探索出依靠党的自我革命跳出历史周期率的成功路径》，《习近平著作选读》第二卷，人民出版社2023年版，第588页。

2 参见《坚持以伟大自我革命引领伟大社会革命》，《人民日报》，2020年1月16日。

解决人民需要解决的问题的。”¹中国的民主，是广泛、真实、有效的民主，它起始于人民意愿充分表达，落实于人民意愿有效实现。人民意愿只能表达、不能实现，不是真正意义的民主。²接诉即办不仅要求市民热线服务机构无门槛地接收群众的诉求，它关键性的创新之处是多措并举抓落实，全力兑现承诺，即有效督促承办单位及时查问题、堵漏洞，把实事做到群众心坎上。因此，在基于接诉即办制度形成的新时代人民监督体系中，“提出诉求”环节是外部人民群众监督形式的体现，而“诉求办理”环节则依赖于公权力机关以自我革命的勇气进行的系统内自我监督。作为人民监督体系的“前端”与“后端”，必须既抓“人民意愿的充分表达”，又抓“人民意愿的有效实现”，以同时赋予该体系以鲜明的民主性和显著的效能性，来克服单纯的公权力内部监督形式存在的监督精准度不够、自觉性不足等问题和单纯的群众外部监督形式存在的监督碎片化、难以落地等问题。

三、接诉即办人民监督体系中的人民群众监督

（一）人民群众监督在接诉即办人民监督体系中的定位

中国共产党继承和发扬马克思主义的人民民主理论，把民主要求贯穿于国家治理的方方面面和全部环节，开辟了全过程人民民主的新境界。为了让权力更好地在阳光下运行，使权力运行规则和程序达到真正民主，实现国家机关由社会主人向社会公仆的转变，中国共产党一向强调人民群众监督的重要性。作为全过程人民民主中的一项重要内容，在新时代，人民群众监督也需要通过新的举措得到进一步加强和实现。

二十大报告强调，“从群众中来、到群众中去，始终保持同人民群众的血肉联系，始终接受人民批评和监督，始终同人民同呼吸、共命运、心连心”。接诉即办制度的构建与实施正是以基层服务精细化打通服务群众的“最后一公里”，提升超大城市治理水平，在“民有所呼、我有所应”中贯彻新时代党的群众路线，践行中国共产党人的为民初心和使命担当的体现。其中，“接诉”是基础，是新时代广泛倾听群众真实诉求、了解人民真实意愿和心声的重要创新方式，是搜集最广泛民意的重要创新渠道，是接受人民群众监督的又一创新举措。

因此，人民群众监督在接诉即办人民监督体系中处于“前端”，主要发挥为该体系提供“民主性”的作用。

（二）接诉即办人民监督体系中人民群众监督的特点

倾听民意、了解民意，是中国共产党贯彻落实全心全意为人民服务的基石之一，也是健全和完善人民监督制度的前提条件之一。接诉即办制度由“接诉”和“即办”两个环节构成，其中“接诉”即为民众提出诉求，强调民意诉求的真实表达，其前提在于民众高程度地参与监督，是探索畅通民意表达渠道、创新人民群众监督方式的全新实践。

1. 全民性：监督主体的扩大

北京市委从探索“街乡吹哨、部门报到”到推动“接诉即办”“主动治理”的改革创新，出发点和落脚点在于以人民为中心，鼓励“群众吹哨”，强调人民群众在监督过程中的主体地位，突出人民群众监督的全民性。

接诉即办是扩大和凸显群众参与的一项具体制度创新。党的十九届四中全会特别提出了“完善群众参与与基层

¹ 《全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主》（2021年10月13日），《习近平著作选读》第二卷，人民出版社2023年版，第529页。

² 中华人民共和国国务院办公厅：《中国的民主白皮书》，2021年12月4日。

社会治理的制度化渠道”，明确了公众参与在完善社会治理体系中的重要作用。接诉即办的机制创新使得各个群体和个人都能够平等表达个性化的诉求，把群众诉求表达纳入政治参与的制度化轨道。根据《北京市接诉即办工作条例》第8条的规定，¹接诉即办制度下受理的诉求涉及人民群众切身利益相关的经济、社会生活等各个方面，可以是为了维护公共利益，指向宏观层面的城市治理和对公共决策；也可以出于维护自身、他人正当权益，纯粹表达个体的具体诉求，指向微观层面的个体权利保护。

2. 全域性：监督对象的扩大

针对基层治理中日益增长的群众诉求，接诉即办的机制创新，强调对“接诉”对象的不设门槛，事实上把监督对象扩大到群众生活的方方面面。

接诉即办改革的实质，是党委建立高效直接的民意反映渠道，压实基层行政机构提供公共服务的主体责任。在接诉即办机制下，依托大数据和人工智能技术，12345热线被拓展为一个集电话呼叫、网络通信、无线通信、多媒体通信于一体的市民热线服务中心，把民政、卫生、环保、农业、消防等数十条热线深度整合，让“一条热线听诉求”“一张单子管到底”成为现实。在这一制度下，群众可以即时、明确地反映诉求，由群众诉求牵引实现对社会的充分动员，进而督促政府相关部门对具体诉求做出反馈。接诉即办反映出的是一种以群众诉求为驱动的治理模式，坚持以人民为中心的政治立场，通过一条热线精准把握群众诉求，从而有针对性地高效解决群众的“急难愁盼”问题。

3. 全程性：监督事项的结果反馈

习近平总书记强调：“我们必须始终坚持人民立场，坚持人民主体地位，虚心向人民学习，倾听人民呼声，汲取人民智慧，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准，着力解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。”²基于接诉即办制度的人民监督体系，不仅要保障人民群众通过提出诉求、直接参与公共治理的过程性监督权利，还要求将这种权利切实地转化为城市公共治理得到改善的成果。这就要求通过监督体系的建设，督促公权力机关积极履行职责，使得人民的期盼、希望和诉求，从国家大政方针，到社会治理，再到百姓衣食住行，有地方说、说了有人听、听了有反馈。

接诉即办机制由一条热线将群众与政府直接联系起来，探索和落实“民有所呼，我有所应”的治理机制。这一模式下，群众提出诉求并不是监督的终点，对诉求的回应和处理反馈亦成为监督内容的一部分。过去，政府种种民生举措与群众实际需求间往往存在不同程度的错位，但在接诉即办机制下，以群众诉求为导向的治理模式保证了民生举措的精准性，同时，对诉求处理反馈的具体成效也交由群众评价，能够促使群众监督更好地发挥作用。接诉即办制度通过对每一个群众操心事、烦心事、揪心事的针对性解决，真正做到了始终把人民安居乐业、安危冷暖放在心上，时刻把群众的困难和诉求记在心里，努力办好各项民生事业。

（三）只进行人民群众监督的局限性

人民群众监督是人民监督体系中的重要一环，但在缺乏其他监督方式参与的情况下，其本身也面临着相当的局限性。

1. 有效性局限

人民群众监督是自下而上的非国家权力性质的监督，其监督主体不是国家机关，未被赋予国家权力，监督的法

1 “诉求人为了维护自身、他人正当权益或者公共利益，可以就经济发展、城市建设、社会管理、公共服务、民生需求等方面的事项提出诉求。”

2 《始终把人民放在心中最高位置》（2018年3月20日），《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社2020年版，第148页。

律后果也相应地不具有法律意义上的强制力。由于人民群众不能直接行使处理权、纠正权、惩罚权，人民群众监督本身只是一种“软约束”，因而无法强行使得被监督者接受监督意见，改弦更张，这往往导致群众监督意见石沉大海，丧失监督的实效性。¹ 丧失实效性的群众监督，不仅不能起到督促公权力机关正确行使权力的功能，反而可能积累社会矛盾，强化人民群众与政府机关之间的不信任感。

2. 利益局限

随着经济和科技水平的不断发展，当代城市吸引了越来越多的人口，城市治理中出现了越来越多的主体，随着不同主体之间利益的分化，人民群众的诉求也越来越多元化，超大城市因此成为了一个复杂的非线性系统。虽然在理想的经济学假设下，通过自由竞争和市场机制，个人的自利行为最终会为增进社会的整体福祉。但在城市治理的复杂系统中，一方面，由于不同主体利益的分化，群众监督很容易被资本集团、地方利益集团和外部势力所侵蚀而发生变质变异。特别是要看到，当前群众的政治素养参差不齐，利益诉求多元多样，民意表达在网络媒体的加持下越来越普遍化、个性化，而自由主义、历史虚无主义等错误政治思潮往往借助于各种热点事件，打着“监督”的幌子扩大影响；另一方面，即使从个体角度看，个别群众提出的监督意见似乎是理性的，但个体理性的简单叠加却容易造成集体的不理性。譬如，典型的接诉即办悖论是，由于接诉即办对所接之诉不设门槛，人民群众对“接诉即办”的认可度较高，诉求人可能出于自身利益的考虑，提出不正当、不合理诉求或重复多次提起相同诉求或监督意见，吸附了一些不应反复提出的，或应通过其他渠道反映的以及本来应由市场、社会自行解决的问题，结果是“接诉即办”的诉求量迅速增长，加剧了人民群众诉求的无限性与公共资源的有限性之间的矛盾。

3. 碎片化局限

群众所处的位置与公权力机关不同，认识问题的角度常常带有浓烈的个人色彩，提出监督意见背后的利益驱动也不尽相同。很多时候，群众提出的诉求或监督意见是比较杂乱的“素材”，其希冀解决诉求的方式与行政机关的行事规范和行事模式存在较大出入，因此，群众监督提出的意见虽然有价值，但往往不能直接操作。另外，接诉即办的核心是“办实事、解难题、促治理、推改革”，其中“办实事”就是坚持“有一办一”，认真办好每一件市民诉求和民生实事。“有一办一”的出发点和落脚点是全体人民谋福利，真正做到以人民为中心、全心全意为人民服务。但是，群众是分散的，相互之间缺乏沟通，获得信息和掌握信息的能力也不足。这往往会导致不同的诉求人重复提出同类型诉求，造成行政资源的难以整合和浪费，也会导致效率的损失。

4. 系统性局限

群众所提出的监督意见，可能涉及到复杂的系统性治理问题。与碎片化局限相反，群众提出的诉求还常常有另一重维度的局限，即其所提出的诉求背后是涉及面更广的、复杂的治理问题。群众是从整体性的角度看待社会事件，提出监督意见，但是公权力机关进行落实时，往往需要不同部门分工协作，才有可能从根本上解决问题。部门之间的协作有其自身的逻辑规范，并且，当某一诉求涉及到多个部门或同一部门不同时期的不同政策时，很可能存在权责不清、界限模糊等无法通过群众监督解决的更深层次的问题。在这种情况下，人民群众监督的主体并不一定能认识到问题的复杂性，而是倾向于把复杂问题简单化，提出超越接诉即办机制能力范围的诉求。

1 参见王东强，田书芹：《公民监督：监督权利和监督权力的会通》，《四川行政学院学报》2008年第2期。

四、接诉即办人民监督体系中的公权力自我监督

（一）公权力自我监督在人民监督体系中的定位

本文所称的公权力自我监督，是指公权力系统内部的公权力机关相互之间的监督，包括人大监督、行政监督、监察监督（纪检监督）、检察监督、司法监督等多种具体监督形式。

从表面上来看，公权力自我监督与“人民监督”概念之间似乎存在着一定的距离，因为后者似乎更加强调人民群众自外而内对公权力机关的监督，而非强调系统内部公权力机关互相之间的监督。但实际上，公权力监督概念是人民监督概念下的一种重要监督形式，二者之间并非平行关系，而是从属关系。

首先，从概念关系上讲，“党和国家监督体系”与“人民监督体系”在概念上是等同的，而各种公权力自我监督形式，既然毫无疑问地从属于党和国家监督体系，也自然从属于与之相等的人民监督体系。

“党和国家监督体系”之所以与“人民监督体系”概念上等同，是因为党的宗旨是全心全意为人民服务，而我国宪法则规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民”。党的监督和国家监督，尽管形式有所不同，但最终都统一汇聚到“坚持人民至上”这一根本政治立场和根本政治价值上来，都以“人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应”作为评判监督是否有效的根本标准。党的二十大报告强调：“江山就是人民，人民就是江山。中国共产党领导人民打江山、守江山，守的是人民的心”，所以，只有把以人民为中心的发展思想贯穿监督体系建设始终，将党和国家的监督与人民的监督统一起来，党和国家监督体系才能筑牢最坚实的根基，才能从根本上确保人民赋予的监督权力始终用来为人民谋利益。而也必须是在“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”的意义上，国家机关运用公权力对其他国家机关的公权力进行的监督，才能被正当地认为是党和国家监督体系暨人民监督体系的一部分。

其次，从全过程人民民主理论来看，必须在人民监督体系中强调公权力自我监督，全过程人民民主才能得到准确、完整、真实的实现。中国实行的全过程人民民主，是过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志的统一。如果说依托接诉即办制度进行的群众监督，主要体现了过程民主、程序民主、直接民主，那么存在于接诉即办人民监督体系中的公权力自我监督则主要体现了成果民主、实质民主、间接民主。

过程民主和成果民主的统一以及程序民主与实质民主的统一，要求接诉即办人民监督体系不仅要保障人民群众通过提出诉求、参与公共治理的过程实现对公权力的监督，还要求将这种监督过程切实地转化为公共治理得到改善的成果。接诉即办制度的首要治理功能，就体现在其问题解决功能上——面对人民的期盼、希望和诉求，必须做到从国家大政方针，到社会治理，再到百姓衣食住行，有地方说、说了有人听、听了有反馈。为了将人民群众的监督意见转化为实现人民意愿的具体实践，就必然依靠强有力的公权力机关行使带有强制色彩的监督权力来推动各个主管、主办、协管、协办的职能部门之间的分工合作、协调配合。

人民群众通过各种制度，有序参与影响各个公权力监督机关的决策，最终通过公权力自我监督直接实现人民群众的诉求，虽然只是间接民主的一种形式，但它在人民监督体系中功能是举足轻重的，只有使得反映人民利益的公权力自我监督这种间接民主监督形式与人民群众监督这种直接民主监督形式相结合，将群众的监督意见上升为国家的监督意志，人民监督才能真正获得强有力的实效性，从而在实践中避开“人民意愿只能表达，不能实现”的伪民主陷阱。

因此，公权力自我监督处于接诉即办人民监督体系的“后端”，主要发挥为该体系提供“效能性”的作用。

（二）接诉即办人民监督体系中公权力自我监督的监督方式

必须将群众监督与公权力自我监督有机结合起来，才能形成既具备“人民意愿的充分表达”所体现的监督群众性，又具备“人民意愿的有效实现”所体现的监督实效性的完整的人民监督体系。而由北京市率先实行的接诉即办制度，正是这种有机结合起来的人民监督体系所依赖的创新性制度资源。当然，由于各个公权力机关的性质、行使权力的目的、运行逻辑的不同，在接诉即办制度下各种公权力自我监督的表现方式也有所不同。

1. 接诉即办制度人民监督体系中的人大监督

（1）通过制定《北京市接诉即办工作条例》实现制度化监督

立法权和监督权犹如车之双轮、鸟之两翼，是宪法赋予人大的两项重要职权。实际上，立法权的行使可能亦会产生监督的效果。¹在习近平总书记高度重视制度建设在权力监督中的重要作用，强调“在体制机制层面加大监督力度”，²在“把权力关进制度的笼子里”“把制度建设和治理能力建设摆到更加突出的位置”“坚持用制度管权管事管人”³的大背景下，人民代表大会及其常务委员会最首要和最有效的监督方式就是通过依法行使立法权，建立起一套行之有效的监督制度。唯有如此，公权力机关在使用权力时才能做到严以用权，知行知止，确保权力以及权力的监督都在法治的轨道上运行。

2021年9月24日，北京市人大常委会颁布并施行了《北京市接诉即办工作条例》（以下简称《条例》）。从其制定过程来看，作为一部具有北京特色的“首都原创法”、以人民为中心的“为民服务法”、固化实践成果的“制度保障法”和鼓励继续探索的“深化改革法”，在《条例》的起草阶段，立法工作专班就带着草案赶赴全市16个区，征求有关部门、乡镇（街道）、企事业单位、行业协会等120余家单位意见。《条例》草案一审前，市人大常委会建设委员会深入市民热线服务中心蹲点，亲自担任接线员，调研各相关主体在派单、回访、考核等环节的职责任务。二审前，全市上万名人大代表与6万余名市民群众面对面，通过代表之家、新闻媒体征集7500余条建议，为立法“支招”，凝聚起了强大的民意共识，生动诠释了党的主张和人民意志通过法定程序转化为法的全过程，体现了鲜明的民主性。就其具体内容设计而言，《条例》通过建立无门槛接诉制度、首接负责制、以“三率”（接诉响应率、问题解决率、群众满意率）为核心的考评机制，明确工单分配机制和办理期限，强化主动治理机制，压实了承办单位办理诉求的责任，运用制度手段实现了对公权力的法治化、系统化、长效化、源头化监督。

（2）通过执法检查与专题询问对接诉即办进行监督

为推动《条例》核心制度条款落地、落实，促进政府及有关部门、街乡依法加强和改进接诉即办工作，提升为民服务水平，此次执法检查采用了市区联动的方式开展，并且明确了市、区人大各自的检查重点：市人大常委会执法检查组重点检查市级层面规定落实情况，各区人大常委会根据本区实际情况和区域诉求特点，以“会议+实地检查+线上线下征求意见+问卷调查”多形式多手段开展全面执法检查。通过执法检查，围绕群众普遍关注的热点难点问题堵点问题形成问题清单，并根据问题清单，对政府相关部门负责人开展专题询问，增强了人大监督的刚性，提升

1 参见江辉：《论最高国家权力机关“四权”的区分标准》，2023年第5期。

2 《在参加河南省兰考县委常委班子专题民主生活会时的讲话》，中共中央纪律检查委员会等：《习近平关于坚持和完善党和国家监督体系论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2022年版，第7页。

3 《转变政府职能是深化行政体制改革的核心》（2013年2月28日），习近平《论坚持人民当家作主》，中央文献出版社2021年版，第17页。

了人大监督的效能。

2. 接诉即办制度人民监督体系中的行政监督

行政监督或称政府内部监督，是国家行政机关按照法定的权限、程序和方式，对行政机关自身的组织行为、行政行为进行监督，包括各行政机关自上而下、自下而上以及相互之间进行的监督。¹

根据《北京市接诉即办工作条例》第五条和第二十一条、二十二条的规定，在整个诉求办理过程中，共涉及到多层级的政府及其部门。按照《条例》，各级人民政府及其部门作为诉求的承办单位，是实际办理诉求的“主力军”。因此，行政监督是体现基于接诉即办制度的人民监督体系的监督实效性，促进作为承办单位的行政机关切实履行职责，高效办理诉求的主要的公权力自我监督形式。

（1）接诉即办制度中行政机关自上而下的监督方式

自上而下的行政监督，亦可以称作行政层级监督。正如习近平总书记所指出的，“上级对下级尤其是上级一把手对下级一把手的监督最管用、最有效”²，由于行政机关具有最典型的上级领导下级、下级服从上级的科层制结构，因此，行政层级监督是最有效的政府内部监督形式。接诉即办中的行政层级监督，主要表现为全流程的压力闭环机制——“事前有约谈，事中有监测，事后有考评”，即对于部分考评不佳的街道乡镇，开展预警性约谈；对于已经受理，处于办理过程中的工单，结合问题清单和项目清单，动态跟踪监测项目进展，特别是对于历史性难题，实行全过程督办；对于已经办结的诉求进行考评，考评内容包括承办单位承办诉求数量、电话回访数量、有效回访数量、计入考评数量、加分激励数量、减分数量、响应率、解决率、满意率等，以接诉响应率、问题解决率、群众满意率为核心考察标准，同时通过考评机制形成绩效排名并在一定范围内进行通报，有效督促下级行政机关依法履行职责，高效解决人民群众的诉求。

（2）接诉即办制度中行政机关自下而上的监督方式

接诉即办制度中同样存在自下而上的行政监督。这是因为接诉即办改革的前身是“街乡吹哨，部门报到”改革——在全面开展问题摸排、明确执法责任的基础上，使街道乡镇成为基层行政执法的调动者和协调者，一旦发现违法问题立即“吹哨”，各部门需在规定时限内“报到”，对违法行为进行全链条查处，这实际上是推动治理重心下移，以街乡镇等基层行政机关为城市治理主体，赋予其打破“条块”阻隔的监督权，有效督促上级政府及其部门履职。

（3）接诉即办制度中行政机关相互之间的监督方式

接诉即办制度中行政机关相互之间的监督，主要体现为三种方式：

其一，首接单位对其他单位的监督。

《北京市接诉即办工作条例》：“本市对接诉即办工作实行首接负责制，接到派单的单位不得推诿。”在赋予首接单位责任的同时，也给予了首接单位监督其他相关的权力——“办理诉求涉及其他单位的，首接单位应当牵头协调办理，其他有关单位应当配合，并在规定期限内将办理结果报送至首接单位；不能按期办结的，应当说明理由并报告阶段性工作情况。”这一机制典型而具体地体现了接诉即办人民监督体系中的人民群众监督与公权力自我监督的转化与衔接机制——首接单位不得推诿，确保了人民群众只要提出诉求或监督意见，必然有相应的政府机关对此负责，原本由人民群众提出的带有群众性和非强制性的诉求或监督意见就完全转化成了由首接单位承担的，带有

1 中华人民共和国国务院办公厅：《中国的民主白皮书》，2021年12月4日。

2 《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》，2016年1月12日。

公权性和强制性的责任；而首接单位具有的牵头协调办理权力，则确保了人民群众或监督意见能够最大程度地得到实现。

其二，市民热线服务机构¹对承办单位的监督。

市民热线服务机构是诉求办理过程中的轴心，对诉求人诉求的“上传”和承办单位办理回复的“下达”发挥着不可或缺的中介作用。当然，这并非意味着在整个诉求办理法治实践中，市民热线服务机构只起到一种单纯的“传声筒”或“管道”的工具性作用，扮演着“旁观者”的角色。按照《条例》的规定，市民热线服务机构还在一定程度上担负着监督承办单位履行办理诉求责任的功能。如《条例》第12条规定，市民热线服务机构享有派单权，第13条规定，市民热线服务机构实施派单，有权在诉求工单上注明办理时限，这两条规定本身就意味着市民热线服务机构对诉求事项属于哪一行政机关、该行政机关应在多长期限内办结方才不构成不作为，具有相当的决定权。第15条规定，承办单位办理诉求时，应当在规定时限内向市民热线服务管理机构反馈办理情况，更是市民热线服务机构对承办单位享有监督权的直接反映。

其三，作为被考评客体的行政机关互相给予的“同侪压力”。

接诉即办改革实行的高密度的绩效考核，特别是以月为单位统计考核结果，将政府竞争常态化，使各级政府时刻感受到来自同级竞争的压力，有研究表明，接诉即办改革下的区级政府相对于自己绩效排名的变化，更加关注竞争对手的绩效，²可见，这种高密度的绩效考核使回应主体需时刻留意同级政府的改革举措，进而通过学习、模仿等方式去追赶、超越同级政府，³客观上发挥了监督的效果。

3. 接诉即办制度人民监督体系中的监察监督

监察机关依法履行监察监督职责，对公职人员政治品行、行使公权力和道德操守情况进行监督检查，督促有关机关、单位加强对所属公职人员的教育、管理、监督。监察监督相较于其他公权力自我监督形式的特殊性在于，它是对所有行使公权力的公职人员的监督，根据《监察法》可以直接处分违法公职人员，对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责，对于涉嫌职务犯罪的，有权进行调查，并移送检察院提起公诉。习近平总书记强调，“问责既要问事、也要对人，要问到具体人头上”⁴，而监察监督正是将违法责任压实到公职人员个人的重要监督方式。

《北京市接诉即办工作条例》第35条规定，监察机关在接诉即办制度下进行监察监督的主要方式是开展接诉即办专项监督。

具体而言，其可以采取以下几种监察监督方式：

（1）对接诉即办平台上工单办理情况进行日常监督。

监察机关对接诉即办的日常监督，表现为加强对热线受理民生事项的全流程监督，跟踪被监督单位工单处理情况，紧盯“办”的态度、“办”的作风、“办”的标准、“办”的时限、“办”的效果，严肃查处群众诉求办理中的形式主义、官僚主义以及不作为、乱作为等问题，切实推动“接诉即办”提质增效。对在办理诉求过程中存在推诿扯皮、敷衍应付现象，“首接负责制”落实不力，出现多次不满意工单的承办单位的相关人员进行约谈或依法依规进

1 当然，严格来说，市民热线服务服务机构不是行政机关，而是受北京市政务服务管理局管理的事业单位，或许可以认为市民热线服务机构系代表北京市政务服务管理局对承办单位行使监督权。

2 王程伟，马亮：《压力型体制下绩效差距何以促进政府绩效提升——北京市“接诉即办”的实证研究》，《公共管理评论》2020年第4期。

3 何成祥，孔繁斌：《“接诉即办”场域中政府的多重压力及其有效回应》，《北京社会科学》2022年第12期。

4 《在十八届中央政治局第二十四次集体学习时的讲话》，2015年6月26日。

行处理。

(2) 结合接诉即办工作整体情况,聚焦重点领域、关键环节,发送监察建议。

监察机关可针对根据接诉即办考核评比结果,第一时间掌握被监督单位接诉即办工作落实的整体情况,及时调整下一步监督重点,对于失分工单逐一排查,从领导调度情况、举报人真实诉求、沟通交流情况等方面详细了解工单办理过程,深入分析失分原因,对屡次出现的同类问题,及时向监督单位下发监察建议,督促其把接诉即办工单办理融入日常工作,高位统筹协调,出实招、某实效,积极开展源头治理,做到未诉先办。

4. 接诉即办制度人民监督体系中的司法监督

司法监督是指检察机关和审判机关依照法定职权和程序对人民授权的国家公权力进行的监督,其包括检察监督和审判监督。司法监督是党和国家监督体系中强制性程度最高的一种监督机制,是党和国家利用监督手段、维护公权力正确行使的“最后一道防线”。¹但是,越是强制性程度越高的监督权力,越要受到更加严格的程序限制,所以,检察机关进行监督的典型方式——起诉以及法院进行监督的典型方式——审判,并不能直接套用接诉即办“民有所呼,我有所应”的模式进行;同时,程序性和正义性是司法最重要的特征,司法监督的首要优势是通过严格的法治羁束与程序羁束尽可能地实现正义,而接诉即办的首要优势则是高效地落实人民群众提出的诉求,二者在功能与价值取向上存在一定的偏差。

尽管如此,检察机关和司法机关所进行的司法监督,仍然可以以间接方式与接诉即办制度相衔接。

(1) 检察机关与法院行使检察与审判权进行典型司法监督时参考人民群众诉求。

检察机关与法院对其他公权力机关的典型监督形式,主要是检察机关行使检察权及法院行使审判权。具体来说,检察机关可以通过提起行政公益诉讼,监督行政机关依法行政;可以通过在各种类型的诉讼活动中提起抗诉,来监督法院依法审判。法院可以通过在刑事诉讼中行使审查权,来监督公安机关、检察机关依法行使刑事司法权力;可以在行政诉讼中行使审判权,来监督行政机关依法行政。尽管上述程序都与接诉即办制度没有直接关联,尽管处于上述程序中的检察机关的检察行为与法院的审判行为都必须严格遵守相关法律和程序的羁束,注定无法直接、完全、快速地遵照人民群众的诉求进行,但是,检察与审判行为,都不是输入法律规则即得出固定结论的“自动售货机”,其中的价值判断无时无刻不在进行。简而言之,检察机关在行使检察权、法院在行使审判权对行政机关进行监督时,不可避免地存在一定的自由裁量空间,而接诉即办制度下人民群众提出的诉求,可以作为参考间接帮助检察机关和法院在从事典型司法监督行为时,合理行使其自由裁量权,聚焦群众高频反映问题助力相关公权力机关依法作为,在这个意义上,检察机关与法院的司法监督可以与接诉即办制度相衔接,成为接诉即办人民监督体系的一环。譬如,通过将12345市民服务热线数据导入检察监督线索管理平台,检察机关可以在接诉即办制度框架下参考人民群众的诉求和呼声,获得相应的线索或材料,决定是否提起行政公益诉讼或决定是否提起抗诉;法院亦可参照接诉即办制度提供的人民诉求数据,评估审判行为可能带来的社会治理后果,在裁量权范围之内作出相应类型的判决。

(2) 检察机关与法院可在接诉即办制度框架下通过柔性司法监督进行诉源治理。

检察机关和法院在具体个案中进行的典型司法监督往往是刚性的、有强制力的,因此必须受到法律和程序的严格羁束。但是,检察机关和法院亦可进行非典型的司法监督,即通过超脱具体诉讼个案从事非诉讼的、柔性的诉源治理,如此亦可通过与接诉即办的“主动治理”板块的联动,实现与接诉即办制度的间接衔接,成为接诉即办人民

1 中华人民共和国国务院办公厅:《中国的民主白皮书》,2021年12月4日。

监督体系的一环。

检察机关和法院通过柔性司法监督进行诉源治理的主要方式，是提出检察建议和司法建议。检察建议和司法建议作为法律赋予人民法院的重要职责，是人民检察院和法院坚持能动司法、延伸司法职能的重要方式。目前，最高人民检察院和最高人民法院都日益重视通过制发检察建议和司法建议的方式，让检察机关和法院充分参与到社会治理中去——如2019年2月16日最高人民检察院通过的《人民检察院检察建议工作规定》明确人民检察院可以通过向相关单位提出检察建议参与社会治理，对于涉及事项社会影响大、群众关注度高、违法情形具有典型性、所涉问题应当引起有关部门重视的检察建议书，可以抄送同级党委、人大、政府、纪检监察机关或者被建议单位的上级机关、行政主管部门；2023年11月15日最高人民法院发布的《最高人民法院关于综合治理类司法建议工作若干问题的规定》也明确要求为更好发挥审判机关在国家和社会治理中的重要作用，人民法院在履行审判执行职责时发现社会治理领域中存在引起矛盾纠纷多发高发，影响经济社会发展和人民群众权益保护的突出问题，可以向相关单位制发司法建议，特殊情形下还可以抄送被建议单位的上级主管机关或者其他有关单位。

因此，检察机关和法院在通过对接接诉即办机制获得诉求数据，或者通过检察和审判活动了解到人民群众的真实诉求后，可以通过向相关公权力机关发送检察建议和司法建议这一柔性司法监督方式，督促其依法履行职责，确保公权力得到正确的运用，从根源上减少诉求的发生。譬如，怀柔区检察院依托“健身”“破损”“设备”等关键词检索，根据12345热线的8000余条海量数据中查找到127条涉体育健身器材线索，建议对全区公共体育健身器材全面摸底、整改，通过向相关职能部门及属地政府制发检察建议的方式，推动对全区16个乡镇（街道）体育健身器材的全面摸底和整改。¹通州区张家湾人民法庭则主动融入北京市党建引领接诉即办改革，与属地政府建立双向联络机制，精准对接司法保障需求，2022年，张家湾法庭以会商指导、联合协调等方式参与辖区12345重难点工单办理近900件，参与镇街协商20次，提供法律参考意见54项，发送司法建议7份。²

（三）只进行公权力自我监督的局限性

相对于人民群众监督而言，公权力自我监督往往更加直接与有效，即使公权力自我监督并非总是以刚性的、有强制力的权力形式出现，但公权力监督机关的权威，往往也足以使得被监督的机关改弦更张。但是，必须认识到，传统的公权力自我监督不可避免地存在着固有的缺陷，而基于接诉即办制度形成的人民监督体系通过结合来自公权力系统外部的人民群众监督形式，为这些缺陷提供了创新性的解决之道。

第一，价值取向错位。

尽管党的性质和宗旨以及宪法、组织法均要求公权力机关在行使职权时坚守人民立场，但是应然价值与实然行为之间总是存在一定的落差。比如，对于行政机关这一采用典型的科层制组织的公权力机关来说，若主要依赖上级行政机关对下级行政机关的层级监督所形成的压力机制来督促下级行政机关实现人民群众诉求，可能会导致“目标置换”——绩效考核原本只是手段，现在却变成了终极目标，而下级行政机关的关注点从如何履行法定职责，解决群众诉求变成了在考评标准下获得优良成绩，变长效监督为运动式监督，扭曲了人民监督体系的初心和目的。

第二，监督低效率困境。

其一，由于现代城市人口结构复杂、经济形式多元、社会流动性强，矛盾升级甚至舆情事件时有发生，仅依靠

¹ https://www.spp.gov.cn/dfjcdt/202210/t20221011_585261.shtml, 最后访问时间：2024年4月14日。

² <https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/378811.html>, 最后访问时间：2024年4月14日。

公权力机关的权力和资源无法及时定位并跟踪潜在社会风险，找准监督痛点，容易出现“政府干、群众看，政府很努力、群众不认同”现象。¹

其二，传统意义上的公权力自我监督往往表现为事后监督，监督机关往往就事论事，“头痛医头，脚痛医脚”，只重治，不重防，只重事后监督，而忽略了事中和事前监督，结果是不同的监督机关各管一摊，监督成果基本都以零散的个案形式呈现，真正的根源性的、制度性的问题没有解决，陷入了越监督问题越多的怪圈，造成了重复监督、无效监督等现象。

第三，超负荷困境。

传统的公权力自我监督，特别是行政机关的内部监督，是单向度的。由于采取自上而下的等级体制，上级行政机关在监督下级行政机关履行职责时往往“层层加码”，导致基层负担过重。而基层组织在受到上级监督时，又会将这些压力和命令传导给民众，由此，自上而下的科层式监督体系所形成的“压力叠加”就会体现为官民之间的恶性互动。

第四，监督强度畸轻畸重。

我国宪法第140条规定“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律”，实际上，该条不仅是对司法机关办理刑事案件的特殊性要求，在某种程度上也可以视作宪法对国家公权力机关之间关系的一般性要求。然而，传统的公权力自我监督往往难以把握好监督的强度，即难以在坚持分工负责的基础上处理好“相互配合”“相互制约”的要求。

一方面，监督机关可能存在不敢监督、不愿监督、不会监督问题，违反宪法“相互制约”要求的问题。特别是对于行政监督来说，尽管《中国的民主》白皮书明确强调行政监督“包括各行政机关自上而下、自下而上以及相互之间进行的监督”，但由于科层制有着明确的治理权限与规则，强调业务的专业划分，在通过强调上级领导下级提高行政组织效率的同时，事实上减弱了相互监督与自下而上监督的可行性。

另一方面，监督机关也可能存在过度监督，违反宪法“相互配合”要求的问题。其典型就是上级行政机关在监督下级行政机关时，名为层层压实责任，实则是将自己的治理责任向下转移，出现“问责泛化”现象，使得下级特别是基层行政机关在缺乏足够的权力和人力、物力、财力的同时，却面临着巨大的任务压力和问责风险，压缩了基层行政机关自主担当和创新的空间。

五、接诉即办人民监督体系对人民群众监督与公权力自我监督局限性的克服

“人民监督”强调外部动能和外部约束的重要性，“自我革命”则强调自律自为、内部动能的重要性，二者相互区别、各有侧重。²实践证明，约束和监督权力，仅靠外部监督而无公权力行使者的思想和行动自觉，会降低外部监督的实际效能；³同时，任何形式的内部自我监督，不可避免地存在缺乏对问题和矛盾的敏锐感受，针对性不强；自觉性不够强，持续性动能不足；在视野和信息上有一定的局限等缺陷。⁴

1 清华大学数据治理研究中心：《市民诉求驱动首善之治——2022年北京市接诉即办改革评估报告》，《北京市接诉即办改革发展报告（2022—2023）》，社会科学文献出版社2023年版，第30-31页。

2 丁忠毅：《中国共产党跳出历史周期率两个答案的辩证关系》，《思想理论教育导刊》，2022年第8期。

3 樊士博、徐敏：《中国共产党跳出历史周期率的“两个答案”：监督意涵及实践证成》，《统一战线学研究》2023年第2期。

4 阚和庆：《论跳出历史周期率“两个答案”的内在统一》，《中州学刊》2023年第4期。

在实现“人民监督”与“自我革命”两要素有机结合的基础上，基于接诉即办制度的人民监督体系则通过党统一领导下的外部人民群众监督与多种内部公权力自我监督形式的协调，构建起了一个上下贯通、内外互补的完整有效的监督体系，创新性地解决了民主性和效能性难以同步实现的监督难题。

（一）接诉即办人民监督体系对人民群众监督局限性的克服

在接诉即办人民监督体系中，通过坚持党建引领，实现与公权力自我监督的有机衔接，可以规避人民群众监督可能存在的缺陷和局限，充分人民群众监督效能，使得人民意愿得到有效实现。

1. 坚持党的群众路线

党要坚持群众路线，要用党代表人民群众的先进性对群众进行领导，将代表群众、服务群众与教育群众、引导群众有机结合起来。毛泽东主席曾对党群关系做过如下论述：“党和群众的关系的问题，应当是：凡属人民群众的正确意见，党必须依据情况，领导群众，加以实现；而对于人民群众中发生的不正确的意见，则必须教育群众，加以改正。”¹群众的意见是“分散的无系统的”，必须经由研究提炼才能化为“集中的系统的意见”，“从群众中集中起来又到群众中坚持下去，以形成正确的领导意见，这是基本的领导方法”。²

具体到接诉即办机制下，对于群众提出的种种诉求和监督意见，同样要坚持党的代表性和引领性。北京市推行接诉即办改革以来，运用大数据和人工智能技术，通过12345市民热线和各种渠道，对海量诉求信息进行综合归纳分析研判，针对高频共性难点问题，建立“每月一题”工作机制，在坚持“有一办一”的同时，逐步从事后治理向事前主动治理转变。接诉即办改革的过程也是构建新时代党群良性互动新机制的过程，是寻求人民群众“最大公约数”的有效途径。只有这样，群众不成熟的监督意见，才能升华成有价值、能操作的人民监督建议。

2. 与公权力自我监督相结合

正如习近平总书记指出的，“强化党内监督是为了保证党立党为公、执政为民，强化国家监察是为了保证国家机器依法履职、秉公用权，强化群众监督是为了保证权力来自人民、服务人民。要把党内监督同国家监察、群众监督结合起来，同法律监督、民主监督、审计监督、司法监督、舆论监督等协调起来，形成监督合力，推进国家治理体系和治理能力现代化。”³人民群众监督如果不与其他公权力自我监督形式相结合，则会在监督效能上缺乏强制力和约束力，只有与其他监督形式相结合，才能构成一个上下贯通、内外互补的完整有效的监督体系。

在接诉即办机制下，人民群众监督是“前端”，是发现问题、反映诉求、提供监督意见，是对民意的广泛搜集。但是，对问题的整理、归纳、处理和反馈均不是人民群众监督本身能够达成，势必需要呼吁其他公权力自我监督形式的进入，保证作为“后端”的“即办”能及时、准确地对诉求作出公平、合理、合法的回应。

（二）接诉即办人民监督体系对公权力自我监督局限性的克服

面对公权力自我监督所具有的局限性，一方面，只有畅通人民群众监督的渠道，主动接受人民群众的监督，虚心听取群众意见，公权力监督才不会懈怠；另一方面，必须以党自我革命的政治勇气，着力解决公权力监督的各种形式存在的突出问题，不断自我净化、自我完善、自我革新，自我提高能力。

具体来说，基于接诉即办制度的人民监督体系以五种方式克服了传统公权力自我监督形式的缺陷。

1 《毛泽东选集》第四卷，人民出版社1991年版，第1310页。

2 《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1991年版，第900页。

3 《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》，2016年1月12日。

第一，党建引领，保证坚守初心。

自我革命首先是价值观上的不断革命，不断去除陈腐的官僚主义、形式主义作风，牢记党的宗旨，坚持人民至上，顺应人民群众所思所盼所想，严肃认真对待群众反映强烈的突出问题。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，也是实现社会主义现代化的根本保障，实现公权力自我监督在价值观上的革命，就意味着公权力监督机关必须通过党的领导，与党为人民服务的宗旨保持一致。正如习近平总书记所指出的，“党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民”，中国共产党来自人民、植根人民、服务人民。中国共产党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。人民至上，就是中国共产党所形塑和践行的最根本价值观。《北京市接诉即办工作条例》第4条明确，“本市在中共北京市委的统一领导下，建立健全接诉即办领导体系和工作机制，整体谋划、统筹推进接诉即办工作。”可见，党建引领是确保整个接诉即办制度不动摇、不走样的根本政治保障，通过党强有力的、全方位的、渗透性的领导，“民主性”能够持续地注入到基于接诉即办制度的监督体系之中，帮助公权力自我监督形式克服官僚主义、形式主义习气，保持为人民服务的初心和使命。

第二，群众吹哨，实现精准监督。

自我革命必须坚持群众路线，要实现公权力监督的自我革命，就必须使它与人民群众监督相结合，正如习近平总书记强调的，“老百姓是天，老百姓是地。忘记了人民，脱离了人民，我们就会成为无源之水，无本之木，就会一事无成”¹“在人民面前，我们永远是小学生，必须自觉拜人民为师，想能者求教，向智者问策；必须充分尊重人民所表达的意愿、所创造的经验、所拥有的权利，所发挥的作用”。²接诉即办制度所形成的监督体系的核心创新之处即在于它彰显了以人民为中心的发展思想，贯彻总书记“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要指示，尊重人民群众的主体地位和首创精神，通过政务热线实现无门槛的接诉，最大程度地吸收公众参与基层治理，让公众以“哨源”“考核者”“评判者”“打分者”的多重角色参与到社会治理当中，保障人民依法管理基层公共事务，充分发扬全过程人民民主，以人民需求作为服务的方向，以人民满意作为服务标准，最大限度实现公共服务供给与民众真实需求相匹配，能够帮助公权力监督机关找到值得监督的热点、难点、痛点，增强监督机关行使监督权力的底气，提升公权力自我监督的效率。

第三，部门报到，下移治理权力。

自我革命的重要方式是体制机制改革。接诉即办改革的前身是“街乡吹哨，部门报到”改革，尽管它已经演化迭代成为了接诉即办改革，但让权力下沉，让处于社会治理最基层的街乡镇成为治理核心，已经深深镌刻进了接诉即办制度的基因之中——如《北京市接诉即办工作条例》第3条即明确了接诉即办制度坚持“重心下移，条块联动”的原则，第5条则规定“街道办事处、乡镇人民政府应当发挥基层统筹协调、指挥调度作用，及时办理辖区内的诉求”。以最底层的街乡镇为社会治理的主体，赋予它们由下而上指挥调度区人民政府工作部门及其派出机构的权力，无疑是对传统的官僚科层体系的突破与颠覆，是在党的领导下不断自我革命，突破陈规陋习的具体体现。通过赋予基层更大的治理权力，做到权责相统一，在一定程度上缓解了传统公权力监督带给基层的超负荷压力和产生的问责泛化的乱象。

1 《在纪念红军长征胜利八十周年大会上的讲话》（2016年10月21日），习近平《论中国共产党历史》，中央文献出版社2021年版，第152页。

2 《把群众路线贯彻到治国理政全部活动之中》（2013年12月26日），习近平《论坚持人民当家作主》，中央文献出版社2021年版，第49页。

第四，坚守法治，确保依法监督。

二十大报告指出，全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国，关系人民幸福安康，关系党和国家长治久安。《北京市接诉即办工作条例》是国内第一部规范接诉即办工作的地方条例，是以人民为中心的“为民服务法”、巩固改革成果的“制度保障法”、指引改革推进的“深化改革法”、具有北京特色的“首都原创法”。将“接诉即办”改革成果上升为地方性法规，是固根本、稳预期、利长远，保证人民监督体系督促公权力为人民服务的价值底色不变色，具体制度设计在实践中不走样的关键举措。

自我革命必须在法治轨道上运行。接诉即办制度的一大鲜明特色就是将改革成果以地方性法规的形式固定下来。由于《北京市接诉即办工作条例》的存在，接诉即办人民监督体系中的公权力监督的监督目标得以明确，与人民群众监督的衔接机制得以建立，监督权力在得到法治保障的同时，也得到法治约束，有利于确保公权力自我监督在法治的轨道上保持方向，长效运行，跳出运动式监督的怪圈。

习近平总书记指出，“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。”¹中国的民主，是广泛、真实、有效的民主，它起始于人民意愿充分表达，落实于人民意愿有效实现。人民意愿只能表达、不能实现，不是真正意义的民主。²而在基于接诉即办制度形成的新时代人民监督体系中，“提出诉求”环节是人民群众监督的体现，而“诉求办理”环节则依赖于公权力的监督，它们作为人民监督体系的“前端”与“后端”，分队对应着“人民监督”与“自我革命”的要求，分别呼应着“人民意愿的充分表达”和“人民意愿的有效实现”，分别赋予了人民监督体系以鲜明的民主性和显著的效能性，二者都是人民监督体系不可或缺的有机组成部分。

六、数字治理赋能接诉即办人民监督体系的“民主性”与“效能性”

人民监督作为全过程人民民主的重要环节，需要不断提质增效，创新方式方法。北京市接诉即办改革对人民监督体系的创新，首先表现为理念创新与制度创新，即它以“人民监督与自我革命相结合”为价值追求与理论依据，通过协调公权力系统外部的人民群众监督形式与公权力系统内部的公权力自我监督形式落实了总书记“以自我监督和人民监督相结合为强大动力”的重要指示。但同时也要认识到，技术创新也是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。接诉即办人民监督体系的技术创新主要表现为对以数据与数智技术为基础的数字治理的高度重视上，实际上，接诉即办人民监督体系的这种技术创新与其理念创新、制度创新是辩证统一，相互促进的，建设接诉即办人民监督体系建设，提升其监督的民主性与监督的效能性，发挥好数据的驱动作用是关键。

十八大以来，党和国家高度重视社会治理的数字化创新，数字化已然成为中国社会治理体系现代化的重要战略选择³，在这种背景下，数字化程度日益成为衡量社会治理现代化水平的重要指标，数字技术对于城市基层治理的影响也在逐步凸显。而北京市接诉即办改革的核心逻辑，正是先由市民诉求牵引实现对社会的充分动员，再由党政体

1 全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主》（2021年10月13日），《习近平著作选读》第二卷，人民出版社2023年版，第529页。

2 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的民主白皮书》，2021年12月4日。

3 党的十九届四中全会提出“推进数字政府建设”，2022年《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》指出要“全面推进政府履职和政务运行数字化转型”，党的二十大报告进一步强调要“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台”。2023年，中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》，提出到2025年“政务数字化智能化水平明显提升”的目标，为加快建设数字政府描绘了清晰路线。

系进行压力传导,通过行政体制内部协调和整合,明确诉求解决的主体,使得权力、信息和绩效三者空前地相互推动。¹北京市高度重视数据赋能接诉即办改革,为此专门设置了北京市政务服务和数据管理局,整合接诉即办工作与数据管理工作,可见,北京市接诉即办改革不仅是一场以人民为中心的基层治理革命,也是一场超大城市数字治理革命。它以市民服务热线为依托,聚焦数据收集、分析与运用,大力推进数字化城市基层治理实践,已经成为数字治理的典型代表。在接诉即办机制下,依托大数据和人工智能技术,12345热线被拓展为一个集电话呼叫、网络通信、无线通信、多媒体通信于一体的市民热线服务中心,把民政、卫生、环保、农业、消防等数十条热线深度整合,让“一条热线听诉求”“一张单子管到底”成为现实,拓展了市民生产生活空间,实现了政府治理形态的迭代更新,形成了数字时代政府治理的“城市大脑”。可以说,北京市接诉即办改革不仅是一场以人民为中心的基层治理革命,也是一场超大城市数字治理革命。它以市民服务热线为依托,聚焦数据收集、分析与运用,大力推进数字化城市基层治理实践,已经成为数字治理的典型代表

具体而言,在建设整体协同、敏捷高效、智能精准、开放透明的现代化人民监督体系过程中,依托接诉即办制度进行的数据资源的收集,数据的整合、共享、开放以及在此基础上应用的现代数字技术,是推动新时代人民监督体系数智化,实现自我监督和人民监督有力结合的重要支撑。

(一) 数字治理对接诉即办监督人民监督体系“民主性”的提升

1. 拓展数据收集渠道,丰富监督数据资源

来自公权力系统外部的人民群众监督位于接诉即办人民监督体系的前端,彰显出该体系鲜明的民主性。构建以人民群众监督为动力与导向的人民监督体系,必须将群众意见当作重要数据资源,畅通数据收集渠道,保证数据的民主性、真实性、精准性和时效性。

对此,北京市接诉即办改革坚持“无门槛”接诉,摆脱传统“条块分割”模式下数据收集的区域化限制,通过全方位、全渠道受理群众诉求,实现民生信息的广泛、快速、有效汇集。目前,接诉即办12345热线已整合北京市已有全部政务便民服务热线,实现全市全口径群众诉求事项的数据统一,同时开放网络受理渠道,构建覆盖全市政服务网站的接诉即办网络服务受理平台,开辟自下而上的人民群众监督诉求表达新通道。未来应进一步扩大与优化接诉即办渠道,建设统一的数字化平台,保证群众多元化、动态性的监督意见能即时向相关职能部门反映,通过数字技术激发人民群众参与公共监督的积极性和创造力。

2. 填平“数字鸿沟”,实现“数字普惠”,赋予并保障群众的评价权与监督权

填平“数字鸿沟”,推进接诉即办过程中所收集数据面向社会公众的开放利用。根据《北京市接诉即办工作条例》第二条,接诉即办制度的基本目的之一就是通过对海量民生数据的梳理和分析,为公众参与社会治理和公共政策制定提供信息渠道和有效途径。鉴于不同人群利用数据能力方面的差异,北京市应当依托接诉即办制度,进一步推动透明、公平普惠的数字政府建设,实现“数字普惠”。一方面,接诉即办制度依托大数据平台,落实市民在诉求办理过程中对数据信息的查询、调阅和使用权,保障其在具体诉求解决过程中的知情权与监督权,提升接诉即办人民监督体系的民主性;另一方面,北京市通过发布接诉即办工作报告、改革发展报告等形式,向社会公开接诉即办工作的总体办理情况及其数据,提升接诉即办人民监督体系的科学性、精准性。

1 陈锋、王泽林:《从党政任务驱动到市民诉求驱动的治理逻辑转换——以北京市接诉即办改革为例》,沈彬华、张强主编:《北京接诉即办改革发展报告》(2022~2023),社会科学文献出版社,2023,第95页。

（二）数字治理对接诉即办监督人民监督体系“效能性”的提升

1. 消除“信息孤岛”与“部门壁垒”，实现接诉即办过程中所收集数据在公权力系统内部的高效利用与共享

《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》指出，要加强数据汇聚融合、共享开放和开发利用，促进数据依法有序流动，充分发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用，提高政府决策科学化水平和管理服务效率。为消解数字监督壁垒，必须在通过接诉即办制度拓宽民生信息收集渠道的基础上，进一步激活数据要素，确保数据具有“可获得性”，即易于获取、易于理解和易于使用。

政务数据标准化是实现政务数据共享与开放的前提。接诉即办改革所面临的民生问题具有多元性、基层性、具体性与复杂性，其通过将居民诉求数据化，形成了了解居民诉求和基层运行的大数据，基层部门可以借助数据挖掘技术更好地洞察居民的各类需求，帮助政府识别潜在社会治理难点和重点问题，开展主动治理。¹

同时，处于接诉即办人民监督体系后端的内部自我监督，集合了人大监督、行政监督、监察监督、司法监督等多种公权力系统内部的监督形式。然而，这些监督主体虽然从功能意义上讲，在监督政府上“职责同构”，但从组织法意义上讲，却是“条块分割”的，数据共享、业务协同、部门合作存在一定的难度。²

接诉即办制度则可以通过资源统筹实现监督数据共享、工作机制优化协调，打通阻碍接诉即办数据共享的横向体系壁垒与纵向科层壁垒，打造稳定高效的整体性监督体系，实现横向公权力监督形式相互配合与纵向公权力监督形式直通一线，充分提升接诉即办人民监督体系中内部监督形式的效能性。

2. 现代数字技术的应用，提升政府快速相应和解决问题的能力

处于接诉即办人民监督体系后端的公权力自我监督为该体系提供高度的效能性。构建以公权力自我监督为压力来源与落实保障的有效监督体系，必须运用大数据、云计算等前沿数字技术，实现监督手段、监督模式、监督理念的创新，提升监督的实效性、效率性。

其一，接诉即办制度利用人工智能技术建立科学高效的群众诉求办理-反馈机制。接诉即办改革依托12345数字化平台，使得多部门同步承接群众诉求，继而发挥大数据的分析整合功能，通过人工智能技术实现话务分流、网络扩容、智能转写、自动派单、智能回访等环节的无缝衔接，针对群众具体诉求精准发现问题，快速将诉求分类，向诉求指涉部门精准派单，实现群众诉求从提出到解决的全链条式实时监督，助力解决长期存在的群众诉求落实难、反馈慢的问题。

其二，接诉即办制度以大数据技术驱动智慧治理和主动治理。习近平总书记强调，要充分利用大数据平台，综合分析风险因素，提高对风险因素的感知、预测、防范能力。北京市接诉即办改革应依托12345平台，通过对大数据技术的应用，进一步科学整合和有效分析接诉即办数据，深入挖掘其内在价值，定期形成常态化分析报告与应急性专题分析报告，帮助预测未来工作的重点和方向，助力社会治理方式向智慧型、主动型转变，推动公权力自我监督从“治已病”到“防未病”转型，从“事后监督”向“事前监督”转型。

总之，人民监督作为全过程人民民主的重要环节，需要不断提质增效，创新方式方法。促进接诉即办人民监督体系建设，发挥数据的驱动作用是有效途径。在北京市政务服务管理局整合数字管理职能的大背景下，《北京市

1 孟庆国、张楠、吴金鹏：《数字化视角看“接诉即办”：数据驱动的城市社会治理创新》，《北京市接诉即办改革发展报告（2022—2023）》，社会科学文献出版社2023年版，第147页。

2 孟庆国、张楠、吴金鹏：《数字化视角看“接诉即办”：数据驱动的城市社会治理创新》，《北京市接诉即办改革发展报告（2022—2023）》，社会科学文献出版社2023年版，第148页。

《接诉即办工作条例》对接诉即办过程中数据的收集、统一的数字化平台的建设与运行、数字技术的运用进行专章规定，推动技术创新与制度改革的有机结合，强调以数字赋能人民群众监督与公权力自我监督，探索新时代人民监督体系现代化的新途径。

七、结语：依托接诉即办制度打造全类型的中国式现代化人民监督体系

基于接诉即办制度的人民监督体系，是全过程人民民主理论在民主监督领域的新实践，涵盖了约束性监督和履职性监督，发现性监督和回应性监督，事前的预防性监督、事中的参与性监督与事后的问责性监督等多种监督类型，分享着全过程人民民主全链条、全方位、全覆盖的特征，体现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志的统一。

（一）协调约束性监督与履职性监督

基于接诉即办制度的人民监督体系当然包含着对乱作为的约束性监督，但重点在于对未作为或不作为的履职性监督。“法无授权不可为”，约束性监督是对公权力机关和行使公权力的个人是否滥用权力、违法乱纪的监督，是一切监督制度的基本功能。但是，接诉即办人民监督体系须更强调“法定职责必须为”，着重推进履职性监督，通过细化、量化任务，针对性做好民生工作，督促承办单位严格落实责任，鼓励各级干部担当作为。

（二）结合发现性监督和回应性监督

基于接诉即办制度的人民监督体系实现了发现性监督和回应性监督的统一，是对习近平总书记以强烈的历史使命感和深沉的忧患意识提出的“六个如何始终”中“如何始终能够及时发现和解决自身存在的问题”交出的北京答卷。

接诉即办人民监督体系中的发现性监督，主要表现为群众监督形式，突出过程民主、程序民主、直接民主和人民民主；回应性监督，主要表现为各种公权力自我监督形式，突出成果民主、实质民主、间接民主和国家意志。基于接诉即办制度的人民监督体系，不仅要保障人民群众通过提出诉求、直接参与公共治理的过程性监督权利，还要求将这种权利切实地转化为城市公共治理得到改善的成果。这就要求通过监督体系的建设，督促公权力机关积极履行职责，使得人民的期盼、希望和诉求，从国家大政方针，到社会治理，再到百姓衣食住行，有地方说、说了有人听、听了有反馈。

（三）整合预防性监督、参与性监督与问责性监督

基于接诉即办制度的人民监督体系整合了事前的预防性监督、事中的参与性监督与事后的问责性监督，形成了多主体共同参与的、完备周全的监督链条。在事前，接诉即办制度要求市、区人民政府聚焦高频共性难点问题，通过“每月一题”督促主动治理，切实提升城市治理精准性、有效性，化“接诉即办”为“未诉先办”；在事中，接诉即办制度强调发挥社会、市场和公民个人的力量，多方全程参与承办单位办理诉求过程，推进共建共治共享；在事后，接诉即办制度对于已经办结的诉求进行考评，要以接诉响应率、问题解决率、群众满意率为核心考察标准，同时通过考评机制形成绩效排名并在一定范围内进行通报，确保监督的有效性。

（四）总结：中国式现代化的人民监督体系

基于接诉即办制度的人民监督体系包含双重运行逻辑：先是由市民提出诉求实现对社会的充分动员，再由公权

力系统进行压力传导，借助党的统一领导和《北京市接诉即办工作条例》的粘合作用，使得前端的人民群众监督与后端的公权力自我监督有机结合在一起。在这一过程中，“提出诉求”环节是群众监督的体现，而“诉求办理”环节则依赖于公权力的监督，它们作为人民监督体系的“前端”与“后端”，对应着“人民监督”和“自我革命”两个要素，呼应着“人民意愿的充分表达”和“人民意愿的有效实现”，分别赋予了该体系以鲜明的民主性和显著的效能性。在此基础上，基于接诉即办制度的人民监督体系是群众监督与多种公权力自我监督形式的协调，形成了强大的监督合力；同时，该体系整合了约束性监督与履职性监督，发现性监督与回应性监督，事前的预防性监督、事中的参与性监督与事后的问责性监督等多种监督类型，生动体现了全过程人民民主下人民监督的全链条性、全方位性、全覆盖性，是习近平新时代人民城市重要理念的生动实践。

二十大报告强调要“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”以人民为中心是中国式现代化的本色，坚持中国共产党领导，发展全过程人民民主，把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来，具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来，具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来，是中国式现代化的必然要求。在此背景下，基于北京市接诉即办制度形成的人民监督体系，坚持党的领导，全面贯彻习近平总书记“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要指示，努力践行全过程人民民主，信守“民有所呼，我有所应”的坚定承诺，在中国共产党的领导和“坚持人民至上”这一新时代的核心理念和价值追求的指引下，以数字治理理念与技术赋能监督实践，实现了“人民监督”与“自我革命”的有机结合、人民群众监督形式与各种公权力自我监督形式的相互协调以及多种监督类型的全面整合，是国家治理体系和治理能力现代化的生动体现，为建设新时代中国式现代化人民监督体系提供了北京经验。

参考文献

- [1]《习近平谈治国理政》第三卷,外文出版社,2020。
- [2]《习近平著作选读》第一卷,人民出版社,2023。
- [3]《习近平著作选读》第二卷,人民出版社,2023。
- [4]《毛泽东选集》第三卷,人民出版社,1991。
- [5]《毛泽东选集》第四卷,人民出版社,1991。
- [6]《毛泽东年谱(1893—1949)(修订本)》,中央文献出版社,2013。
- [7]中共中央党史和文献研究院:《论坚持人民当家作主》,中央文献出版社,2021。
- [8]中共中央纪律检查委员会等:《习近平关于坚持和完善党和国家监督体系论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社,2022。
- [9]中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的民主白皮书》,2021年12月4日。
- [10]《全面践行人民城市重要理念——论深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神》,《解放日报》2023年12月8日。
- [11]《坚持以伟大自我革命引领伟大社会革命》,《人民日报》,2020年1月16日。
- [12]沈彬华、张强主编:《北京接诉即办改革发展报告》(2022~2023),社会科学文献出版社,2023。
- [13]李君如:《接诉即办彰显人民城市的性质和底色》,《前线》2022年第1期。
- [14]江辉:《论最高国家权力机关“四权”的区分标准》,《中国法律评论》2023年第5期。
- [15]陈锋、王泽林:《全域中心工作:市民诉求驱动的基层治理——基于北京市“接诉即办”工作的实践研究》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2023年第2期。
- [16]王敬波、张泽宇:《接诉即办:基层治理现代化的实践探索》,《行政管理改革》2022年第4期。
- [17]马超、金炜玲、孟天广:《基于政务热线的基层治理新模式——以北京市“接诉即办”改革为例》,《北京行政学院学报》2020年第5期。
- [18]孙照红:《接诉即办治理场域中的全过程人民民主》,《北京社会科学》2022年第2期。
- [19]董媛媛:《治理语境下的全过程人民民主探索——基于北京市“未诉先办”治理模式的分析》,《社会主义研究》2023年第3期。
- [20]阚和庆:《论跳出历史周期率“两个答案”的内在统一》,《中州学刊》2023年第4期。
- [21]丁忠毅:《中国共产党跳出历史周期率两个答案的辩证关系》,《思想理论教育导刊》,2022年第8期。
- [22]曹劲松,周蜀秦,宋道雷:《从人民监督到自我革命:“两个答案”的生成逻辑与实践统一》,《南京社会科学》2023年第7期。
- [23]樊士博,徐敏:《中国共产党跳出历史周期率的“两个答案”:监督意涵及实践证成》,《统一战线学研究》2023年第2期。
- [24]王阳亮:《人民监督权力:全过程人民民主的内在价值与保障机制》,《探索》2022年第3期。
- [25]朱跃庆:《全过程人民民主在构建权力监督体系中的价值》,《学术界》2022年第11期。
- [26]吴永生:《监督发展民主:全过程人民民主的监督机制》,《江淮论坛》2023年第3期。

“每月一题”：诉求驱动的市域社会治理现代化探索^{*}

杨荣 陈锋 安永军 李蹊 梁伟

摘 要：推进市域社会治理现代化是国家治理现代化的重要内容。北京市在“接诉即办”改革基础上建立的“每月一题”机制，是围绕广大群众的急难愁盼问题和超大城市基层治理的难点痛点问题展开的主动治理，是深入推进市域社会治理现代化的重要探索。“每月一题”的运作机制可以划分为政策诉求驱动的议题甄选、条块联动的治理难题破解、多维评价的结题与持续追踪三个步骤，由此实现每个问题的闭环治理。“每月一题”是市民诉求驱动的市域专项治理机制，依靠问题导向的上下联动、标本兼治的目标驱动、高位推动的系统治理三个机制发挥作用。“每月一题”不仅通过主动治理显提升了群众获得感，而且还通过问题倒逼推动市域社会治理体系和治理能力的现代化转型，实现了市域治理问题筛选的精准化、市域复杂问题疏解的高效化和市域问题治理成果的长效化。

关键词：市域社会治理；“每月一题”；“接诉即办”；专项治理

一、引言

2018年中央政法委书记陈一新首次提出“市域社会治理”的概念。之后《人民日报》发表题为《推进新时代市域社会治理现代化》的文章，对市域社会治理的功能定位和理论内涵进行重点阐释¹。此后，国家对“市域社会治理现代化”的重视达到了前所未有的高度。党的十九届四中全会强调“加快推进市域社会治理现代化”。党的二十大报告指出，“加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力”。这充分说明，推进市域社会治理现代化将会是未来较长时间内推进国家治理现代化的重要内容。

自“市域社会治理”概念提出后，市域社会治理已在构建知识体系、完善制度体系和实践创新方面取得了进展。市域社会治理是社会治理活动在市域范围内的逻辑展开²，具有集成性、联动性、枢纽性等特征，其内涵是以

^{*} 本研究系北京市社科基金决策咨询项目《“每月一题”问题治理的诉求驱动机制研究》（项目号：23JCB003）的阶段性成果。杨荣、陈锋，北京工业大学文法学部教授；安永军，北京工业大学文法学部副教授；李蹊、梁伟，北京工业大学文法学部讲师。此外，本报告还得到了唐军教授、闫泽华博士和徐宏宇博士的支持。本报告发表于《北京接诉即办改革发展报告（2023～2024）》，2024年7月。

¹ 陈一新. 推进新时代市域社会治理现代化 [N]. 人民日报, 2018-07-17(007).

² 徐汉明. 市域社会治理现代化：内在逻辑与推进路径 [J]. 理论探索, 2020(01):13-22.

美好生活为目标、以多元组织为主体、以公共服务为核心、以社会质量为关键的城乡社会均衡发展¹。市域社会治理的内容包括空间范围、行动主体、治理手段、治理目标、治理层级等五个基本部分²。也有学者提出，市域社会治理是社会治理理念确立、社会治理目标细化、社会治理工作布局实化、社会治理体制创新、社会治理方式转型、社会治理政策行动提速、社会治理能力提升的实践表达³。市域社会治理在国家治理中具有承上启下的枢纽作用，具有统筹城乡一体化的结构性优势、引领基层社会治理的专业性优势，以及协调区域发展的整体性优势，对摆脱破解基层治理的结构性困境具有实践价值⁴。因此，积极推动市域社会治理现代化成为社会各界关注的焦点。综合来看，当前时期形成了市域社会治理现代化的四种路径，即法治建设路径⁵、智慧治理路径⁶、多元共治路径⁷、资源整合路径⁸。

综上，市域社会治理可以从两个层面理解，一是作为设区城市中包含城区与郊区的一体化治理；二是地级市行政区划范围内的区域整体性治理，不仅包括地级市辖区，也包括其所隶属的县域区域，本文主要从第一个层面理解市域社会治理。然而，上述讨论大多停留在理论阐释和路径建构的层次上，缺少对于市域社会治理实践的实证研究。北京市是我国的首都，同时也是人口规模超过2000万的超大城市，市域社会治理面临巨大挑战，如何深入推进市域社会治理现代化成为北京市必须回应的问题。2021年2月，北京市委全面深化改革委员会“接诉即办”改革专项小组印发《“接诉即办”“每月一题”推动解决重点民生诉求工作计划》的通知，标志着北京市正式在全市范围内建立起“每月一题”工作机制。“每月一题”是北京市针对超大城市基层治理的难点痛点问题，深入推进市域社会治理现代化的重要探索，深入剖析北京市“每月一题”的典型经验，对于在更大范围内推动市域社会治理现代化具有重要意义。

二、市域社会治理创新：“每月一题”及其运作机制

“每月一题”是超大城市治理现代化的创新举措，已成为了北京市党史学习教育“我为群众办实事”实践活动的主抓手，在解决群众急难愁盼问题方面取得了初步成效。“每月一题”的运作机制可以分为问题选取、问题破解、结题与追踪监督三个步骤。其中，“选题”的重点在于筛选出亟需以高位推动来解决的群众急难愁盼问题，并且保证问题解决的难易程度处于适宜的水平，难点在于动员相关部门和属地政府认领对口议题；“破题”的重点是制定“一方案三清单”，即一个问题解决方案和任务清单、责任清单和政策清单三个清单，难点是依照方案和清单，调动市域范围内不同政府层级和不同部门协力落实；“结题”的重点在于权衡判断议题的退出条件，难点在于如何保证治理效果的可持续性。下文将逐一对“每月一题”的具体工作机制进行梳理，总结北京市攻克上述重点、难点的治理

1 姜晓萍，董家鸣.市域社会治理现代化的理论认知与实现途径[J].社会政策研究，2019(04):24-31.

2 陈成文，陈静，陈建平.市域社会治理现代化：理论建构与实践路径[J].江苏社会科学，2020(01):41-50+8.

3 徐汉明.市域社会治理现代化：内在逻辑与推进路径[J].理论探索，2020(01):13-22.

4 王阳，熊万胜.市域社会治理现代化的结构优势与优化路径[J].中州学刊，2021(07):81-87.

5 闵长毅.市域社会治理现代化：有机团结与法治纽带[J].社会科学家，2023(03):107-112.

6 陈静，陈成文，王勇.论市域社会治理现代化的“智慧治理”[J].城市发展研究，2021,28(04):1-5.

7 何植民，毛胜根.市域社会治理多元共治策略研究——基于后现代公共行政话语理论的分析[J].湘潭大学学报（哲学社会科学版），2022,46(01):64-71.

8 杨小俊，陈成文，陈建平.论市域社会治理现代化的资源整合能力——基于合作治理理论的分析视角[J].城市发展研究，2020,27(06):98-103+112.

经验。

1. 政策诉求驱动的议题甄选

第一个步骤“选题”要在当年的年初统一完成，十余个治理议题的破题工作同时启动。鉴于“每月一题”是高位推动的专项治理，其选题重点是满足市民群众高频共性的政策诉求。“每月一题”的问题收集渠道广泛，包括12345热线市民诉求、北京市22个治理类街乡镇提出的问题建议、法院和检察院在诉源治理工作中提供的材料支撑等。迄今为止，议题的选择以上一年度“12345市民服务热线”收集到的市民诉求为主要依据。

以2022年的议题选择为例，“每月一题”的问题来源有三类。第一类是“接诉即办”改革专项领导小组办公室委托第三方机构对2021年度市民诉求进行的大数据分析。第二类是保留去年“每月一题”中诉求派单量较大的问题，对市民诉求突出的问题进行再次聚焦。第三类是虽然目前诉求量不大，但社会关注度较高、符合国家民生大政方针的重要问题。

此外，在选题的过程中，“接诉即办”改革专项领导小组办公室需要与主责部门充分沟通接题事宜，这一步骤通常在本年度1月17日之前完成。每个治理问题由一个市级部门牵头主责，相关单位协同配合。2021年有12个市级主责部门、50多个配合单位，2022年有13个市级主责部门、40多个配合单位。由此，在选题阶段多方已经进行了较为充分的沟通协商，“每月一题”力求满足的政策诉求不仅是群众的需求，也包括基层政府和部门在治理过程中对上位政策法规指导的迫切需求。

总之，“每月一题”以解决政策层面的空白和交叉为议题选择的主要目标。现阶段的选题重点关注政府部门职责交叉导致的问题悬置、新兴领域政策不足导致的无法可依、行政改革和时代变迁导致的政策不适用等问题，已有较为完善的政策但执行力度不足、市场和社会力量发育不足等导致的问题，不属于优先纳入的问题类型。

2. 条块联动的治理难题破解

第二个步骤“破题”是贯穿全年的工作，通常在每年一月底之前完成“一方案三清单”的梳理，明确量化目标任务和计划安排，随后由主责部门在市委市政府的统筹下与相关部门共同推动治理难题的破解。“一方案三清单”的落实方式实现了条块联动的“破题”。首先，“解决方案”指明了问题根源、治理目标与实现路径。“责任清单”则明确了破解难题的责任主体和配合单位的职责分工。“任务清单”罗列了实现总体目标的具体任务构成，又可以细分为月度、季度和年度等阶段性目标。“政策清单”列明了破解难题和预防问题发生需要新增出台的政策文件。

其次，针对“一方案三清单”的落实情况，市委主要领导同志每月主持召开市委接诉即办专题会，听取“每月一题”整体情况和当月主题1—2个具体问题推进情况汇报，其余题目以书面形式在每月20日左右进行量化工作进度的月报工作。由此，以市民诉求为驱动的市域治理年度计划得以紧密运转。除了召开每月例会，“接诉即办”改革专项小组也会不定期召开专题会调度工作。此外，每个议题另由相关领域的分管市领导认领负责，每月以会议和现场检查等方式进行专题调度。

最后，2023年开始，承接“每月一题”的主责部门和配合部门能够获得“接诉即办”年度考核加分激励。主责部门接题即可获得基础分0.2分，根据效果评估来决定是否可以获得效果分0.2分，每个议题加分满额0.4分。配合部门每协助完成一项治理议题，可由主责部门申报、改革小组认定加分0.1分，每年度加分满额0.3分。由此，“每月一题”设置了具体到部门、时间节点明确的量化目标作为治理有效抓手，在不耗费额外财力的情况下盘活行政资源、优化配置财政资金。总之，在超大城市的市域治理中，之所以存在大量居民反复提出的共同诉求，一个重要原因是政策支撑与新发展问题的匹配程度有待提高。为了畅通市级政府与属地政府之间的信息渠道、协调不同部门之间的职责分工，“每月一题”由北京市委深改委下设的“接诉即办”改革专项小组实施高位推动。目前已经形成了

主责部门与配合部门共同发力的工作氛围，建立了市、区、街乡镇三级协同联动、抓落实的工作机制，发挥了系统治理、协同治理的优势。

3. 多维评价的结题与持续追踪

第三个步骤“结题”是将议题移出“每月一题”的清单，但并不代表该项治理内容的结束。“每月一题”的选题与破题周期以年度为单位，但是入选的治理议题并不强制要求在为期一年的时间内彻底解决。由于“12345 市民服务热线”的投诉量在一定时间区间内受到复杂因素的影响，破题成效也并非以诉求量的短期变化为唯一评判标准，群众诉求量、诉求解决数量、解决质量均被纳入考量。每年的年中与年末两次开展第三方满意度调查，年底满意率 85% 以上，或者年底较年中有较为明显的提高均可视为阶段性破题成果。市纪委监委建立健全对“每月一题”的执纪问责监督机制，市政务服务局会同市委、市政府督查室建立日常联合督办、重点督查督办工作机制，市民热线服务中心定期通过市民回访了解难点诉求办理情况，监测诉求量变化。

结题的议题虽然退出了“每月一题”治理范围，但是接诉即办改革领导小组办公室仍然会对退出的议题开展“回头看”，尤其是持续监测诉求量的变化，将相关情况向主责部门通报，督促其进行持续治理。总而言之，“每月一题”虽然依靠大数据分析和目标量化实现了问题解决的闭环管理，但并不完全依赖于此，而是在结题之后仍然借助监督机制追求问题的源头治理与长效治理。在市委市政府建立健全的多重监督与跟踪制度之下，一套“全程督办多方核验”的运行机制正在成型。

三、“每月一题”的作用机制：市民诉求驱动的市域专项治理

“每月一题”围绕特定议题以年为单位开展集中治理，即在特定时期为达成特定目标所开展的治理，属于专项治理的范畴。“每月一题”相较于常规专项治理的最大不同之处在于，其治理议题来自对市民诉求的大数据分析，是市民诉求驱动的专项治理。此外，“每月一题”还是市级层面开展的专项治理，因此可以称其为市民诉求驱动的市域专项治理。作为一种创新性的市域专项治理机制，“每月一题”能够通过以下三个作用机制推动市域社会治理现代化转型。

1. 问题导向的上下联动

党的二十大报告指出，要“聚焦实践遇到的新问题、改革发展稳定存在的深层次问题”，“不断提出真正解决问题的新理念新思路新办法”。“每月一题”主要围绕市民诉求量大、涉及面广的急难愁盼问题进行主动治理，具有鲜明的问题导向。从市域社会治理角度来看，“每月一题”的问题导向具有以下两个鲜明特点：首先，“每月一题”的问题都是长期解决不好的高频共性难题，往往存在问题背后的深层次问题，既有历史遗留下来的、利益纠葛复杂的痼疾顽症，也有伴随着时代发展出现的新问题，仅仅依靠常规手段难以有效解决，必须积极进行改革创新，从政策、制度、职责等深层次解决问题。其次，“每月一题”的问题是适宜于在市级层面统筹解决的难题，是“街乡镇无法解决、各区无力解决”的问题，如房产证办理难问题，基层在解决时无法突破政策限制，需要在市级层面自上而下解决问题，各个难点问题的症结往往存在于市级层面，并从市级层面推动才能从源头上破解。

市域社会治理面临着上下信息不对称的挑战。市级党委政府在市域社会治理中发挥着十分关键的统筹功能，很多难点问题在市级层面统筹解决才最为高效，但是，这些问题又发生在基层社会，与市级党委政府存在一定的距离，如何突破这个距离精准地瞄准人民群众关心的急难愁盼问题就成为市域社会治理的挑战。一般情况下，市级党委政府通过市、区、街的层级化政府体系与广大市民发生联系，来自最基层的市民诉求经过层层向上传达，往往会

出现信息失真，市级党委政府和基层社会之间容易出现信息不对称，难以精准地把握市民普遍关心的难点问题。而“每月一题”则通过上下联动找到了应对信息不对称的解决方案，其中的关键就在于“每月一题”的问题来自接诉即办民生大数据，通过对上一年度接诉即办数据的分析，找出群众诉求集中但解决率较低的高频共性难点问题，并对问题诉求的形成原因进行科学分析，选出政府职责范围内且适宜在市级层面统筹解决的问题作为下一年度的治理问题，并将这些治理问题转化为相应市级部门的治理任务，从年初开始对所有问题进行同时部署、同步推进，推动自上而下系统解决问题。

2. 标本兼治的目标驱动

专项治理具有时间限定性，即要求在较短时间内完成治理目标，是一种短期性治理方式，如何确保其在短期治理中取得长期效果成为专项治理中的一个关键问题。有一种观点认为专项治理短期内能够集中大量的治理资源并取得突出的治理绩效，但这种治理绩效是应急性的，其长期效果难以保持，在专项治理结束以后容易发生反复。但实际上，专项治理并不必然与长效治理相矛盾，这取决于专项治理的目标驱动，“每月一题”取得成效的关键就在于坚持标本兼治的目标驱动，既要求通过主动治理降低相关选题市民诉求量实现治标目标，更要求深挖市民诉求产生的根源，研究出台政策举措，用改革思路从根本上破解难题，实现治本目标。

具体而言，“每月一题”的治本取向主要体现在以下几个方面：一是政策举措具有延续性，“每月一题”问题的背后往往存在政策空白，比如房产证办理难就是政策衔接不顺畅产生的历史遗留问题，需要专门出台相关政策才能有效解决，而各项政策举措在该议题退出“每月一题”之后仍然持续发挥作用。二是制度机制具有延续性，“每月一题”中的部分问题源于制度不完善，例如，针对预付式消费退费难问题，审议通过《北京市单用途预付卡管理条例》，从制度上加以监管规范。三是职责划分具有延续性，“每月一题”围绕问题场景，梳理市、区级部门和街乡镇职责，市委编办与“接诉即办”改革专项小组办公室联合印发《接诉即办“每月一题”专项清单》，进一步明确问题治理过程中各部门的职责，作为基层解决具体问题“吹哨报到”工作指引。

“每月一题”的标本兼治目标取向体现在其考核机制与激励机制上。首先，在考核机制上，“每月一题”将诉求量的变化作为参考因素，而更加注重“一方案三清单”的落实完成和实施效果。其次，在激励机制上，“每月一题”更侧重于正向激励，通过各种手段调动市级部门攻坚克难的积极性。市级部门在确保各项政策举措按时落实且第三方评估满意度提升的情况下，能够获得“接诉即办”考核加分，配合单位也能够获得配合加分，显著提升了市级部门攻坚克难的积极性。

3. 高位推动的系统治理

城市是一个复杂系统，市域社会治理也是一项系统工程，涉及多个层级、多个部门，需要在谋划和推进工作过程中始终坚持系统治理理念，将各方力量凝聚起来形成合力，才能够实现有效治理。而北京市是一个超大城市，“每月一题”中的治理问题又多半是疑难复杂问题，这些问题的解决更是离不开系统治理，既需要政府内部的层级协同和部门协同，多方位协同才能实现整体性治理效果。以物业管理问题为例，看似只与社区居委会和物业公司有关，但其实小区内的事务涉及多个部门，例如管道问题、停车问题、安全问题等，同时与住建、交通、公安等部门相关，既涉及部门治理与社区治理的协同，也涉及部门之间的协同，小社区隐含着大问题，必须自上而下地进行系统治理。

高位推动是“每月一题”实现系统治理的关键。系统治理在实践中面临着纵向层级间的执行失真和横向部门间的“孤岛现象”等挑战，容易陷入“碎片化”困境，而高位推动是“具有中国特色党主导下的公共政策执行机制”，党委掌握抓大事的核心政治权力，依靠党委的高位统筹才能整合各方资源实现整体治理，避免出现“台上唱戏、

台下看戏”的局面¹。“每月一题”中的高位推动体现在以下两个方面：一是高位调度，市委主要领导同志每月主持召开市委接诉即办专题会，听取“每月一题”整体情况和当月主题 1—2 个具体问题推进情况汇报，市政府主要领导、分管市领导、接诉即办改革领导小组办公室也以各种方式进行定期或不定期的调度；二是高位赋权，赋予市级主管部门对配合部门与区级政府的评价权，配合积极的单位能够获得接诉即办年度考核加分，极大地调动了配合单位的积极性。

四、“每月一题”与市域社会治理现代化

“每月一题”强化了市域社会治理的顶层设计和协同治理，是市域社会治理的重大创新，不仅通过主动治理显著提升了群众获得感，而且还通过问题倒逼推动市域社会治理体系和治理能力的现代化转型。具体而言，“每月一题”在市域社会治理现代化方面的成效体现在以下三个方面。

1. 市域治理问题筛选的精准化

超大城市快速发展过程中，人民群众基于对美好生活的向往会产生海量诉求。基层治理能力提升的首要条件，便是从中捕捉亟待政府解决的急难愁盼问题。“每月一题”的问题筛选，正是精准聚焦于群众急难愁盼、又需要协调多方力量攻坚克难的问题领域。

从横向分布的问题领域来看，梳理 2021 年至 2024 年期间“每月一题”分别选取的 27 个、17 个、18 个和 13 个年度治理议题，可以发现目前阶段，“每月一题”着力解决的问题集中在四大领域。包括超大城市发展过程中的历史遗留问题、缺乏政策条例指导的新问题，以及重点基础设施和公共服务供给问题、监管类问题（如表 1 所示）。该工作机制基于数据驱动的系统治理，能够较为准确地“捕捞问题”，较好地实现重点问题的定位与聚焦。

表 1 “每月一题”议题梳理（2021 年）

历史遗留问题	缺乏政策条例指导的新问题	重点基础设施和公共服务供给问题	监管类问题
房产证难办问题	预付式消费退费难问题	普惠幼儿园入园问题	教育培训机构规范管理问题
小区充电桩安装难问题	无牌照电动三四轮车问题	医院医疗服务问题	房地产中介经营不规范问题
小区周边道路停车资源不足、违章停车问题	共享单车乱停乱放问题	居家养老保障问题	拖欠工资问题
农村宅基地问题	网络消费纠纷问题	社区医院资源不足问题	养老机构收费和服务问题
房屋使用问题	群租房问题	农村村民待遇问题	交通噪声扰民问题
老旧小区改造项目推进难问题	—	农村基础设施建设问题	垃圾清运不及时问题
—		路灯问题	街头游商占道经营问题
—		地下通道和市政涵洞设施维护问题	大货车交通安全问题

从纵向变迁的问题表述来看，“每月一题”落地以来的问题筛选变化趋势表明，“精准化”的议题筛选是一个逐渐聚焦的过程（如表 2 所示）。比如，2021 年“每月一题”27 个问题中的“农村基础设施问题”涉及范围较广，包括道路、污水、路灯、公厕改造等诸多内容。经过一年的“每月议题”工作开展，对诉求进行深入分析后，发现该

1 贺东航、孔繁斌：《公共政策执行的中国经验》，《中国社会科学》2011 年第 5 期。

类诉求大量集中在农村污水问题。因此在 2022 年“每月一题”的选题中，将农村基础设施建设进一步缩小到污水治理，污水问题初步解决后，又进一步聚焦为 2023 年的“农村道路治理问题”，真正进行了“小切口”的精准治理。

表 2 “每月一题”议题梳理（2022—2024 年）

2022 年	2023 年	2024 年
老楼加装电梯问题	规范物业收费问题	电动自行车充电设施建设
房产证办理难问题	老楼加装电梯问题	小区周边公共停车资源有偿错时共享
居住区电动自行车集中充电设施建设问题	养老机构监管问题	校园周边交通综合治理
中小学教学管理问题	城市绿地建设管理与养护问题	重点群体就业质量
新就业形态劳动者劳动保障问题	重点群体就业问题	公园管理服务优化
物业服务不规范问题	医保支付及报销问题	文明养犬
住宅楼内下水管道堵塞问题	民办义务教育规范管理问题	餐饮油烟治理
道路积水问题	农村道路治理问题	旅行社管理
农村污水治理问题	农村地区煤改清洁能源运行管护问题	快递末端网点投递服务质量
社区健身设施建设与管理问题	健身设施建设与管理问题	居民住宅老旧电梯安全监管
农村地区煤改清洁能源后期运行管护问题	社区卫生服务机构管理问题	物业服务规范管理
集中供暖不热问题	供水保障问题	体育行业预付式消费治理
公交运营调度优化问题	供电保障问题	医疗秩序管理
信号灯问题	集中供热问题	—
餐饮行业食品安全问题	公交线路站点优化问题	
噪声扰民问题	直播带货虚假宣传问题	
0-3 岁婴幼儿普惠托育服务资源不足问题	犬类管理问题	
老楼加装电梯问题	消防疏散通道不畅问题	

总之，“每月一题”立足市民诉求驱动、主动治理的理念，借助“12345 市民服务热线”的大数据，实现了精准化的问题筛选。“精准化”既表现在从海量的具体诉求中提炼出类型化问题，也表现在以高频共诉的筛选标准聚焦群众急难愁盼的核心问题。借助上一年度诉求量大、涉及面广的治理问题大数据，基层治理在新一年度得以较为准确地进行问题预判，实施主动治理。

在“精准化”的问题筛选下，治理效率与效果均得以提升。北京市政务服务局统计数据显示，北京市部分高频热点的诉求量明显减少。截至 2021 年 5 月底，27 个高频难点问题中已经有 15 个问题的 12345 市民服务热线派单量出现环比下降。其中，普惠幼儿园入园、居家养老保障、无牌照电动三四轮车、预付式消费退费难、教育培训机构规范管理等问题下降超过 10%。¹ 精准化的问题筛选为基层治理提供了核心抓手，“每月一题”对首都治理发挥了“磨刀不误砍柴工”的作用。

2. 市域复杂问题疏解的高效化

“每月一题”开始以高位推动解决重点民生诉求的工作举措，对群众诉求集中的高频共性难题进行专项治理，

1 李文钊,《“每月一题”：推进首都治理体系和治理能力现代化》, http://www.xinhuanet.com/politics/2021-06/22/c_1127586452.htm

督促、帮助各主管部门对疑难复杂问题实施政策改革，发挥了从制度规范层面厘清部门职责、查漏补缺政策空白的作用，实现了从解决“一个问题”转向解决“一类问题”的治理思路转变。2021年至2023年期间，依托于“每月一题”的工作开展，北京市相关部门共计完成了1,000余项任务，出台300多项政策法规。在作为破题成效重要评判依据的第三方满意度调查中，除了群众满意度占比70%，基层一线工作人员的满意度占比30%。满意度调查显示，每年治理整体满意度平均保持在90%以上。¹

“每月一题”在解决群众急难愁盼问题的同时，也有助于降低基层负担。通过市委编办、市委深改委“接诉即办”改革专项小组办公室名义联合印发《接诉即办“每月一题”专项清单》等各种政策文件落地，成为基层“吹哨报到”工作的有效指引。自上而下的政策设立、协调与监督工作，正在推动科学化的顶层设计和精准化的基层治理形成正向循环，推动着北京市基础性制度的完善和治理能力现代化水平的进一步提升。

“每月一题”中的治理问题都是群众关心的急难愁盼问题，同时也是长期解决不好的“老大难”问题，这些问题既是挑战也是机遇，是检验各级各部门干部政治担当的“试金石”，也是锻炼提升干部工作能力的“磨刀石”，大大调动了广大干部干事创业的积极性，形成了迎难而上的工作作风。但是，攻坚克难的办法不是坐在办公室里想出来的，而是在面向一线调查研究的过程中研究出来的，倒逼广大干部形成面向一线、深入一线的扎实作风。正如李强总理所说，“坐在办公室碰到的都是问题，下去调研看到的全是办法”，在此过程中拉近了干群距离、密切了干群关系。

3. 市域问题治理成果的长效化

“每月一题”坚持标本兼治的目标取向，不仅着眼于一时的问题解决，更着眼于构建制度化的治理机制，在治理问题退出“每月一题”选题之后，制度化治理机制仍然能够持续运行实现长效治理。具体体现在以下两个方面。

一是积极进行政策制度创新，建立长效治理机制。首先，针对疑难复杂问题出台改革创新举措。市规划自然资源委在房产证办理难问题解决中创新提出“尊重历史、无错优先、违法必究”原则，建立健全工作机制，形成“1+10+N”政策体系，为加快化解历史遗留项目不动产登记问题提供有力支撑。市教委加强学科类校外培训规范管理，持续推动“双减”校外治理政策落地。市卫生健康委积极推进社区卫生服务中心建设，加强医联体内慢性病患者用药衔接，落实为“长处方”和老年人“送药上门”政策。市生态环境局编制《北京市固定设备噪声污染防治指引》，引导商户科学降噪。其次，针对新业态新领域问题加强服务监管。市市场监管局制定完善《电子商务经营者主体责任清单》，强化对平台企业的合规指导和规范治理。市人力社保局规范平台用工、完善职业伤害社会保障制度，推动形成党建引领、行业规范、司法溯源、群团关爱、企业主责的工作格局。

二是明确场景化职责清单，建立部门和政府间的职责指引。“三定方案”界定的部门职责常常存在很多模糊之处，与群众诉求的综合性 and 复杂性不相匹配。“每月一题”从市民诉求出发，围绕诉求解决的治理场景，梳理更为精细的职责清单，实现了部门之间的科学分工和有效协同，从制度根源上提升了市民诉求响应效率。2021—2022年，北京市政务局组织市级主管部门共梳理44个问题538项市、区级部门和街乡镇职责，市委编办、“接诉即办”改革专项小组办公室联合印发三批《接诉即办“每月一题”专项清单》，明确问题治理过程中各部门的职责，为“每月一题”的问题治理确立职责规范，为基础解决具体问题“吹哨报到”提供工作指引，为市民热线服务中心精准派单提供派单目录。专项清单突出精细治理，每个问题均按照不同类型或工作流程细分，分场景厘清部门职责分工；突出协同治理，每个场景均聚焦具体问题明确市、区级部门和街乡镇的职责分工。

1 《北京市“每月一题”机制有关情况汇报》

五、结论与讨论

市域社会治理在国家治理中承担着承上启下的枢纽作用，推进市域社会治理现代化是国家治理现代化的重要内容。北京市在“接诉即办”改革基础上建立的“每月一题”机制，是围绕广大群众的急难愁盼问题和超大城市基层治理的难点痛点问题展开的主动治理，是深入推进市域社会治理现代化的重要探索。“每月一题”的运作机制可以划分为政策诉求驱动的议题甄选、条块联动的治理难题破解、多维评价的结题与持续追踪三个步骤，由此建立了对每一个问题的闭环治理机制，确保每个问题都能得到及时处理和有效推进。“每月一题”是市民诉求驱动的市域专项治理机制，它的作用机制表现在问题导向的上下联动、标本兼治的目标驱动、高位推动的系统治理等三个方面。“每月一题”不仅通过主动治理显著提升了群众获得感，而且还通过问题倒逼推动市域社会治理体系和治理能力的现代化转型，实现了市域治理问题筛选的精准化、市域复杂问题疏解的高效化和市域问题治理成果的长效化。

“每月一题”在取得显著治理成效的同时，在以下几个方面仍有待完善。一是加强社会动员，提升政社协同共治水平。“每月一题”增强了政府内部的压力传导，推动了各个部门和各个层级之间的协同治理，显著提升了政府内部治理效能，但是，政府自身的治理资源是有限的，仅仅依靠政府资源，其治理效能也是有限的。因此，应进一步加强社会动员，推动市民、企业等多元主体的社会参与，积极吸纳社会资源，实现政府资源和社会资源的最大化合力。例如，在加装电梯问题上，可以借鉴其他城市的做法，由政府出资为主转变为社会出资为主，为此需要通过深入的社会动员引导居民观念转变。

二是加强政策执行，实现政策创新与政策执行的同步发力。“每月一题”所要解决的都是市民急难愁盼的痛点难点问题，是区、街两级解决不了而适宜于由市级层面推动解决的问题，主要通过市级层面的政策创新来推动解决，例如面对新业态发展中出现的监管空白问题，急需出台相关制度规范。但是，仅仅进行市级部门的政策创新是不够的，还应该进一步关注政策创新在基层的执行情况，创新政策往往容易遭受旧有政策的抵制，需要通过更有力的执行监督来推动其有效落实。此外，加强政策执行，还能够更及时地获得政策反馈信息，以更好地优化政策设计，实现政策设计与执行的支撑与互补。

三是加强需求导向，实现问题导向与需求导向的有效结合。“每月一题”是问题导向的治理机制，市民诉求就是治理问题的表现。但是，“接诉即办”中的市民诉求只是代表一部分市民的诉求，还有很大一部分市民并未通过市民热线表达其诉求，可能具有局部性；而且，部分市民诉求可能超出政府职责范围，可能具有失真性。在这种情况下，完全以市民诉求表达的治理问题作为“每月一题”的治理目标具有一定局限性，“每月一题”应更多地从群众需求出发进行政策设计，而在政府资源有限的情况下，群众需求满足可能是一个长期的过程，对于短期内难以解决的诉求突出的问题，应当通过更长远的治理规划去渐进解决。

以接诉即办为牵引提升街乡镇 精细化治理水平^{*}

——治理类街乡镇治理的实践探索

鄯爱红 李澜佳

摘 要：治理类街乡镇治理是北京市接诉即办改革的重点工作。治理类街乡镇是群众诉求集中的街乡镇，治理类街乡镇治理是依据接诉即办诉求情况进行动态管理的一种专项治理。本文在对治理类街乡镇的由来、治理类街乡镇治理的特征和做法进行介绍的基础上，从动态能力理论的视角对治理类街乡镇治理的经验进行总结。治理类街乡镇治理的经验可以概括为：通过诉求感问题，洞察能力短板；用好压力加减压，激活治理动力；重组治理资源，提升治理能力；固化体制机制，促进知识生产等。未来治理类街乡镇治理还需要进一步平衡好治理与发展、治理与服务、治理与管理的关系，推进治理能力持续提升。

关键词：接诉即办、治理类街乡镇治理、动态能力理论

近年来，北京市以接诉即办改革为牵引，坚持以人民为中心的鲜明导向，推动基层治理能力不断提升。以市民诉求为驱动的接诉即办改革，致力于通过“诉求”发现与群众生活密切相关的治理问题，建立政府部门与群众之间的“供需”沟通机制，打通基层治理的痛点堵点，创造了一系列机制体制创新的经验，打造了“中国之治”的首都样板。其中，“治理类街乡镇治理”通过一系列体制与机制创新，推动了重点街乡镇治理能力和治理水平的提升。本文以治理类街乡镇为研究对象，从动态能力理论视角观察治理类街乡镇治理能力提升的经验密码。

一、背景概述

治理类街乡镇整治提升工作是选取群众诉求集中、基层治理基础薄弱的街乡镇，通过强化资源禀赋、优化治理单元、开展专项治理，持续缩减诉求问题。2019年5月市委主要领导在区委书记点评会要求，将每月接诉量前十位和常住人口20万以上需补短板的街乡镇作为治理类街乡镇深入开展整治提升，由市疏整促专班结合“疏解整治促

^{*} 本文发表于《北京接诉即办改革发展报告（2023～2024）》，2024年7月。鄯爱红，博士，北京市委党校教授、北京市接诉即办改革研究中心主任；李澜佳，硕士研究生，北京市委党校，专业方向为行政管理。

提升”专项行动进行督导治理。

治理类街乡镇具有人口多、面积大、城乡问题交织等发展特征，成为了接诉即办改革的重点和城市治理的痛点。自开展治理类街乡镇整治提升工作以来，累计 30 个治理类街乡镇纳入市级督导范围，涉及 10 个区，面积 1020 平方公里，占全市 6.2%，常住人口 532 万人，占全市 24.3%。在北京市委市政府的带领下，疏整促专班督导各市直部门、各区、各街乡镇，通过聚焦重点问题、创新治理机制、改革治理体制等举措，解决了一大批关于城乡建设、物业管理、农村管理、住房、违纪举报等多个领域的重要治理难题。2023 年考核周期（2022 年 12 月至 2023 年 11 月）数据监测显示，22 个治理类街乡镇接诉量 16.9 万件，占全市 10.1%，较去年同期下降 5.3 个百分点，17 个街乡镇接诉量排名下降，14 个街乡镇“三率”综合排名上升。

治理类街乡镇是基层治理问题的集中的典型区域，是承载首都功能与经济发展的重点区域。治理类街乡镇在核心区、中心城区（除核心区）、城市副中心、平原新城、生态涵养区等不同功能区均有分布，涉及了老城区街道、基本完成城市化的乡镇、城乡化进程中的乡镇、纯农村乡镇等不同形态。治理类街乡镇存在的违法建设、老旧小区综合整治、农村基础设施薄弱、小区配套设施不足等方面的问题，基本涵盖了本市不同阶段街乡镇发展问题和治理问题，具有代表性和普遍性。从接诉即办改革的视角来看，治理类街乡镇的主要特征有：

第一，治理类街乡镇是群众诉求最集中区域。治理类街乡镇是依据接诉即办诉求情况进行动态管理的一种专项治理，其标准也会根据形势变化做出动态调整。2022 年出台的《深入推进治理类街乡镇整治提升工作实施方案》按照“诉求导向、综合考量、差进优出、滚动治理”的原则，重点对进入退出标准进行调整。但无论怎样变化，坚持以接诉量为主要指标是最基本的原则，在“月接诉量半年内累计三次进入全市前 10 名”基础上，将“年度接诉量位于全市前 30 名街乡镇”作为纳入标准。同时，将“街乡镇‘三率’年度综合排名处于全市街乡镇后 100 名（全市共有 343 个街乡镇）”和“年度万人诉求比高于全市常住人口 10 万人以上街乡镇平均值（平均值为 624.5 件）”作为综合参考标准，主要反映街乡镇的治理能力和人口因素的影响。

第二，治理类街乡镇是主动治理的主要抓手。接诉即办改革从“街乡吹哨、部门报到”延伸到“接诉即办”，在此基础上又向“主动治理”深化。2021 年 9 月，《北京市接诉即办工作条例》作为全国第一部规范接诉即办工作的地方性法规发布施行。其中，单独设立主动治理的章节，提出“市、区人民政府应当聚焦诉求反映集中的高频次、共性问题，开展重点领域和区域治理”。《条例》明确了将重点区域治理纳入主动治理范围，为深入推进治理类街乡镇工作提供了法律保障。2021 年 11 月，北京市委深改委第二十三次会议审议通过了《关于推动主动治理未诉先办的指导意见》，对“每月一题”“治理类街乡镇”等改革探索进行了固化提升，明确了专项治理解决重点区域问题的思路，条上主要抓“每月一题”，块上以治理类街乡镇为主要抓手。

第三，治理类街乡镇是解决首都基层治理痛点的实践探索。北京作为首都，基层治理面临一些特殊情况，一方面首都承担着重大活动服务保障、服务中央单位的重要职责，社会各界对首都城市治理能力和治理水平要求较高，比如市域内高铁和干线铁路承担较多特勤任务，对铁路沿线周边安全保障和环境整治提出更高要求，城乡结合部重点村人口倒挂、违法建设、消防安全隐患、社会治安等问题突出，社会各界高度关注；另一方面驻地主体多元，隶属各异，层级跨度大，统筹协调难度大，比如街乡镇作为最基层的一级政府，虽能发现问题，由于辖区单位部门级别高、无隶属关系等原因，往往“看得见、管不了”。通过治理类街乡镇整治提升，进一步推动市、区、街多级协同联动，条块合力，探索提升首都基层治理能力的创新路径。

二、治理类街乡镇治理的具体做法

（一）治理类街乡镇的概念

治理类街乡镇是市民诉求集中、基层治理基础薄弱的街乡镇。但治理类街乡镇不是落后街乡镇，也不是软弱涣散街乡镇。它与治理类进入退出标准紧密相关，进入、退出标准进行了三次调整：2019年5月，进入标准为“每月接诉量前10位和常住人口20万以上需补短板”；2019年10月至2021年12月，进入标准调整为“月接诉量半年内累计三次进入全市前十”；退出标准确定为“降量、提率、脱低”¹。

2021年12月中共北京市接诉即办改革专项小组发布的《深入推进治理类街乡镇整治提升工作实施方案》对进入、退出标准根据科学研判进行适时调整。2022年1月至今，在“月接诉量半年内累计三次进入全市前10名”基础上，将“年度接诉量位于全市前30名街乡镇”作为纳入标准。退出标准是三个条件达到其中之一：一是连续12个月未进入接诉量全市街乡镇前10名，或年度接诉量未进入全市街乡镇接诉量前30名；二是连续6个月或年度“三率”综合排名在全市街乡镇前50%；三是年度万人诉求比低于全市常住人口10万人以上街乡镇平均值。

（二）治理类街乡镇的治理思路

1. 近期目标与长远目标相结合

由于治理类街乡镇的进入、退出标准非常具体明确，因而，治理类街乡镇的治理目标和任务也高度明确和聚焦。其近期目标就是围绕接诉即办工作，降低治理类街乡镇直派件诉求量，提升街乡镇综合排名，推动治理类街乡镇达标退出。从长远目标来看，与接诉即办改革目标相一致，坚持系统治理，整体提升区域治理水平。

2. 三阶段有序化逐渐推进治理

按照主动治理、未诉先办、巩固成果的要求，将街乡镇治理分为未进先治、治理提升、退出指导三个阶段：第一阶段，未进先治阶段。对月接诉量进入全市街乡镇前10名但未达到治理标准的街乡镇开展“未进先治”约谈。第二阶段，治理提升阶段。包括确定治理类对象和任务、制定计划和方案、开展集中治理、评估体检、巩固成效。第三阶段：退出指导阶段。治理类街乡镇经评估退出后，市疏整促专项办按照“退出不等于放松”“一段时间内政策和机制不变”的要求，保持诉求动态监测跟踪。

3. 系统治理融入市级部门重点工作

坚持系统治理，将群众诉求解决与各项经济社会发展具体任务有机融合。具体地说，任务聚焦“两个围绕、四个结合、一个攻坚”等7个方面。两个围绕是围绕社区居住环境改善着力降低群众诉求、围绕党建引领提升基层治理软实力。四个结合是结合“每月一题”强化主动治理未诉先办，结合“疏解整治促提升”专项行动夯实城市治理基础，结合新农村建提升村庄人居环境，结合城市更新提升完善区域功能、打造活力空间。一个攻坚是持续推进历史遗留问题攻坚。

（三）治理类街乡镇的治理路径

治理类街乡镇是北京市接诉即办改革的重要场域与创新载体，提升首都治理精细化水平的抓手之一。其主要举措包括：

1 降量（接诉量连续一年未进入全市街乡镇前十名）、提率（市民诉求解决率达到60%以上、满意率达到70%以上）、脱低（一年内两率排名未进入全市街乡镇后10%）

1. 实行“方案+清单”精细化管理

“方案+清单”是整治提升工作的基础。各治理类街乡镇以及部分区统筹制定街乡镇和区级整治提升工作方案，借鉴疏整促专项行动管理经验，按照“量化、细化、具体化、项目化”原则，梳理形成资金项目清单、任务事项清单、需上级支持事项清单、政策需求清单并动态更新，形成“一街镇一方案四清单”，各级围绕方案和清单推进整治提升工作。其中，资金项目清单和任务事项清单中任务由街乡镇负责推进落实，市级牵头督导部门加强任务落实的市级督导和具体事项的协调调度；需上级支持事项清单中任务作为“吹哨报到”重点推动解决事项，由街乡镇吹哨，召集市区相关部门现场办公、集体会诊、合力推动。

2. 吹哨报到解决基层实际问题

提级响应吹哨报到是市级支持治理类街乡镇重要抓手。以提高吹哨报到效能为手段，以解决问题为最终目标，探索层级递进吹哨报到机制，从街乡镇吹哨到区级部门报到，再到市级部门提级响应，围绕重难点问题攻坚克难。针对跨行业、跨区域、超越基层权限的复杂难题，街乡镇提出“吹哨”诉求，组织市级部门提级“报到”响应，协调推进主管领域专项治理任务。2019年以来，市级单位到街乡镇报到150余次，召开部门协调会120余次。2022年，围绕需上级支持事项清单涉及的103项任务开展吹哨30余次，市属国有企业在市国资委大力支持下，积极通过吹哨报到方式，与属地街乡镇共同推进基层治理。

3. 利用补助资金适度补齐设施短板

治理类街乡镇整治提升工作纳入“疏解整治促提升”市级引导资金补助范围，按照每个街乡镇每年2500万元的标准进行补助，采取“当年预拨、次年清算”方式拨付各区。一些区政府主动作为，参照北京市的相关政策，出台区级治理类街乡镇治理方案，推动重点街道乡镇治理水平提升，例如，朝阳区参照市级资金补助方案，在制定严格规范的使用规定的同时，给予每个治理类街乡镇1000万的补助资金。

市级补助资金使用应坚持以诉求为导向，项目安排上既要避免“遍撒芝麻盐”，也不能过度集中，重点围绕社区居住环境改善、农村人居环境提升、公共空间综合整治、基础设施提升、公共服务补短板、低效闲置空间更新提升、基层治理能力提升、群众诉求集中社区（村）综合治理等治理类街乡镇整治提升专项任务，以及“每月一题”涉及在属地落地推进的治理任务。注重接诉即办与主动治理相结合、硬件设施和软治理能力双提升。

4. 举一反三，推动问题系统解决

聚焦重点领域开展专题研究。着力储备专题政策和典型案例，围绕物业管理、安置房小区、农村煤改电、小区停车收费、群众诉求集中领域和区域、城市更新体系、“接诉即办”体系等方面开展专题研究并形成报告。**积极开展“抓案例促提升”。**在治理类街乡镇和“向前一步”节目中形成案例池，从中精选剖析典型案例，形成《治理类街乡镇整治提升典型案例分析与对策建议》成果集，报送市委市政府领导，分送市级相关部门和16个区委区政府主要领导，供决策参考及各街乡镇深入学习借鉴。

5. 评估指导提升基层治理能力

引入第三方对治理类街乡镇开展评估体检，逐个盘点基本情况、存在薄弱环节、诉求易发高发事项和治理对策，深入掌握一线具体情况，找准治理重点。把对基层培训指导作为提升治理能力重要抓手，结合街乡镇基层一线具体需求，组织市级部门、相关专家详细解读物业管理条例、生活垃圾管理条例等政策文件，聚焦房山、通州、丰台等区的治理类街乡镇普遍反映的物业管理能力提升、社会组织参与、宅基地管理、老旧小区改造等问题，采取专家授课、案例分享、经验交流等方式，月月定期组织开展培训指导，提高基层干部精准把握和正确运用政策的能力。

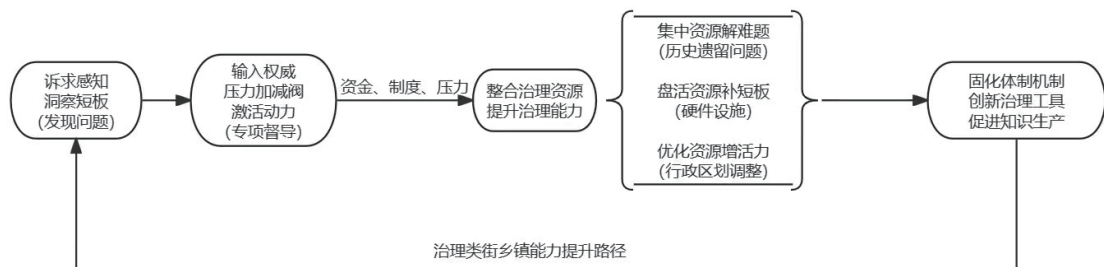
三、动态能力视角下的治理类街乡镇治理的经验

城市中不同区域在基础设施、民生保障、公共服务等方面存在差距，这是快速城镇化和人口流动的社会发展进程中普遍面临的问题。治理类街乡镇治理瞄准群众诉求集中、基层治理基础薄弱的街乡镇开展集中整治，让群众切实感受到治理成效，为破解超大城市发展中不平衡不充分的矛盾探索了一条新路，也在推动基层政府治理创新、提升基层政府精细化管理和服务能力方面起到重要的示范作用。

“治理类街乡镇治理”作这一项实践创新，一方面是致力于补短板，激活发展潜力，平衡区域发展差距；另一方面是为街乡镇赋权，创新行政机制，政府各层级、各部门分工协同，系统性解决群众诉求的重点难点问题。“治理类街乡镇治理”作为一项专项治理措施，要解决的问题既包括长期以来与发展相伴生的老问题，也面临着由于新的发展时期公共服务需求升级所带来的新问题。为了匹配经验层面治理类街乡镇治理能力不断提升的动态属性，本文引入了动态能力理论作为观察视角。

动态能力理论是组织战略管理中的一个经典理论，由美国管理学家大卫·梯斯等人最初提出。动态能力是指组织整合、构建、重新配置内部和外部能力以应对快速变化环境的能力，是指组织持续地建立、调适、重组其内外部各项资源来达到竞争优势的一种弹性能力。动态能力理论认为组织在动态环境中维持竞争优势的关键要素是由资源识别能力、资源获取能力和资源整合能力所构成。还有学者研究认为，动态能力具有结构性层阶的属性，既包含处理常规事务的低阶能力，也包括各种创造、拓展和更新的高阶能力，隐含了组织日常管理和创新探索之间追求二元平衡的理念。受上述研究的启发，国内有学者认为，动态能力具体包含环境洞察能力、价值链配置与整合能力、资源配置与整合能力等¹。

动态能力理论是基于企业组织战略管理的理论，但以之分析政府治理能力提升具有一定的适配性，原因在于：其一，政府治理环境处于不断的变化之中，政府治理需要面对不断变化的环境增强组织弹性；其二，公共管理中，如何激活现在的资源，开发新的治理资源成为越来越重要的能力，这也是政府由管理迈向治理的必然要求；其三，政府管理中平衡日常管理的稳定性与不断创新的动态性越来越重要，这也是韧性治理日益受到重视的原因。基于此，本报告以动态能力理论为分析框架，以能力为核心，从能力的感知、激活、提升、固化四个方面对治理类街乡镇治理能力提升的经验进行总结。



（一）通过诉求感知治理问题，洞察治理能力短板

对治理目标与问题进行感知与洞察是治理的前提。政府决策过程中，长期存在政策供给与政策需求之间的不对

1 李兴旺、王迎军：企业动态能力理论综述与前瞻，《当代财经》2004年第10期。

应、不平衡问题，影响政府的资源配置的精准度和政策的有效性。能否精准地感知公众的需求，是政府资源配置能力强弱的基础，信息社会信息失真的现象普遍存在的情况下，精准感知社会需求成为社会治理的难点。接诉即办以市民诉求为牵引，推动了社会感知的发展，重新定义了城市治理的社会协同，形塑了城市感知新范式，也为构建城市街道乡镇治理结构、创新城市治理模式提供了新的视野。与传统政府信息化工作和政务数据应用不同，在接诉即办改革中，以市民诉求数据为代表的大数据扮演了核心角色，这种对治理环境的感知的方式被称为“人感城市”¹。接诉即办改革机制的一大特点在于，以市民诉求驱动治理，市民诉求能感知当前城市治理中存在的短板与问题。

街乡镇治理能力提升与政府的洞察能力密切相关，而基于组织洞察发现的治理问题，则构成了治理能力的认知要件，只有先知道问题在哪，才能精准发力。在治理类街乡镇整治提升工作中，以接诉即办诉求为街乡镇摸清问题症结所在，对症下药，开展主动精准治理提供了前提。

1. 洞察全局，把握问题全貌

有时候，问题本身可能带来许多新的机会和可能性。全局思维可以帮助我们发现并利用这些机会，从而为工作带来更多的创新和成长。一方面，市民诉求，作为一种综合性的数据汇总，可以帮助我们全面了解治理问题的各个方面，为我们做出决策提供支持。治理类街乡镇高发的群众诉求暴露了城市快速发展进程中包括规划、建设、管理各个领域的问题。另一方面，以全局思维把握问题全貌，寻求解决问题的路径。

2. 分析细节，摸清问题症结

“治理类街乡镇”整治提升工作，坚持以人民为中心、以区域治理能力提升为方向，围绕群众身边的操心事、烦心事、揪心事，实施了一批基础设施补建、公共服务配套、环境治理、腾退空间利用等方面的主动精准治理项目，让群众切实感受到治理成效。主动精准治理街乡镇开展“先诊断再治理”，在诉求评估基础上，进一步围绕多方面社会反映、疏整促存量情况、规划落实情况、基层治理情况等开展综合诊断，形成综合诊断报告。主动精准治理在推动基层政府治理创新、提升基层政府精细化管理和服务能力方面起到重要的示范作用。

（二）用好压力加减阀，激活治理动力

疏整促专项办的督导办理是治理类街乡镇治理的关键机制。首先，治理类街乡镇整治提升工作正是在压力型体制作用下得以高效完成，这一过程中疏整促专项办发挥了关键作用。在开展治理类街乡镇整治提升工作过程中，各街乡镇作为诉求办理量较多的行政区域，治理成效高度影响着行政主官和本级政府的晋升、福利等利益，因此他们会下大力气完成疏整促专项办、区等安排的任务，并积极开展主动治理。其次，疏整促专项办通过《区级督导方案》《整治提升方案》《资金项目清单》《任务事项清单》“两方案+两清单”，对各街乡镇的任务进行安排并以此作为考核依据。再有，市级层面会对治理类街乡镇进行资金和相关政策照顾，协助提升治理。

1. 加压阀一：“两方案+两清单”明晰目标与考核依据

在治理类街乡镇整治提升过程中，各区以评估报告、综合诊断报告结论为引导，组织编制方案清单。区级帮扶督导方案侧重健全完善区级工作组织和工作机制；街乡镇治理方案和清单分类制定，其中末位提升的街乡镇紧紧围绕“降量提率”、力争当年纳入当年退出，编制整治提升方案、资金项目清单和任务事项清单；挂账整改的街乡镇尽力确保年底前达标退出，编制综合整改方案、资金项目清单和任务事项清单；主动精准治理的街乡镇以提升区域治理能力为目标，编制为期两年的主动精准治理方案、资金项目清单和任务事项清单，并明确各项任务的年度目

1 孟天广：《走向“物感城市+人感城市”》，北京日报 2023 年 6 月 19 日。

标,其中精准治理的重点领域在任务和清单中单列。“两方案+两清单”从制度层面将治理压力明确传递到街乡镇政府,构成了整治提升的加压阀,从而激活治理动力。

2. 加压阀二:考核结果与晋升福利挂钩

接诉即办“三率”考核结果成为了各级各部门主要的绩效考核依据。每月对各承办单位接诉即办案件情况进行排名,对排名靠后单位负责人进行约谈。将接诉即办办理情况作为干部平时考核、年度评优选先以及者绩效考核的重要参考依据,督促各承办部门切实提高服务工作质量和效率。各地区、各部门纪委、监委立足监督首要职责,紧盯监督重点和群众反映诉求问题,压紧压实主体责任。正是在这一机制的作用下,疏整促专项办的督导办理得以发挥实效,各单位不遗余力朝着预定目标努力。

3. 减压阀:资金与政策扶持

资金缺口与协调难题是基层治理中面临的两大难题。精准对标难题,治理类街乡镇治理提供相应支持。一方面,治理类街乡镇整治提升工作纳入“疏解整治促提升”市级引导资金补助范围,按照每个街乡镇每年固定的标准进行补助,采取“当年预拨、次年清算”方式拨付各区。每个街乡镇原则上支持最长不超过3年。各区在市财政局、市发改委督导下,负责资金使用和管理,对已纳入其他专项资金保障的、政策明确要求通过市场化方式推进的、保障街乡镇及下属机构日常运行的项目,原则上不得使用市级补助资金。另一方面,为保证治理类街乡镇能为老百姓办成事,市委市政府对于一些跨区难题、历史难题会出面协调,给予政策支持。

(三) 重组治理资源,提升治理能力

识别、获取与配置资源构成政府动态能力的核心,感知需求与对需求的分析管理决定了资源配置的方向,同时通过制定标准、确定规则、打造范式等,营造出有利于问题解决的形势和局面。治理类街乡镇重组利用资源的做法可概括为以下三方面:调动资源解决历史难题、盘活资源补充硬件短板、优化资源提升体制活力。

1. 集中资源解决历史难题

历史遗留难题背后涉及诸多主体,利益关系复杂,时间跨度久远,随着时间发展环境变化,解决难度持续增加。接诉即办改革牵动了这类问题,成为市民诉求集中的领域之一。2023年,北京市疏整促专项办首次对连续三年未能退出的7个治理类街乡镇实施为期一年的重点挂账治理、集中整改,统筹市区资源,下大力气推动问题解决。截至2023年底,7个挂账整改类街乡镇189项年度整治提升任务已全部完成。

2. 盘活资金(源)补充硬件短板

唤醒“沉睡资源”,激活“治理潜能”真正让闲置资产活起来动起来。治理类街乡镇以盘活资源为思路,创造了盘活资源,补充硬件短板的经验。一方面,协调职能部门补充建设完善硬件基础设施;另一方面,通过盘活资金,使沉睡的资金在补齐民生短板、基础设施建设等方面发挥更大作用。通过摸清家底,弄清存量资金数量,对各项往来资金进行详细核算,合规合理地申请使用经费,使原有的闲置资金最大限度的发挥作用。什刹海街道兴华社区失管央产房更新改造案例是协调“闲置”资金补短板的典型。

此外,对社区进行“微更新”“微改造”,通过多方资源和力量的叠加,实现社区空间环境品质提升和功能塑造,是治理类街乡镇治理的又一用活资源的经验做法。闲置场地利用的主要方向是通过活化利用,改善公共活动空间和提升居住区风貌。对社区闲置、废弃的空间,进行微改造、精提升,补充居民需要的休闲空间、游憩空间、儿童游乐空间、老年人交流空间、健身场地、健身设施等途径丰富公共活动空间,通过改造绿化、种植绿植,建设微花园、微绿地等途径提升住区风貌。以上案例是盘活闲置资源的典型做法。

3. 优化资源提升体制活力

传统的行政区域划分是由外部性、规模经济、服务边界、人口密度、地理和文化差异决定的。行政区域过小，容易触发外部性且规模不经济；行政区域划分过大，则导致偏远地区人们获取公共服务的代价过大。规模经济与人口密度是决定行政区划合理大小的关键因素。从服务与管理的角度来说，面积过大，人口过多，带来了一系列管理难题，如公共配套设施跟不上，社会治安管理难度大，公共服务不能全面覆盖等。

针对北京作为首都的超大型城市治理，习近平总书记指出，“要健全城市管理体制，提高城市管理水平”。根据七普数据，原有的30个治理类街乡镇中常住人口超过15万的有20个，常住人口超过20万的有9个，区域人口众多导致基层治理力量与服务人口数量不匹配，同时也是群众诉求集中的重要原因之一，需要采取城市管理体制改革的手段加以解决，通过合理调整街乡镇行政区划，进一步增强服务群众的资源和力量，提升服务群众能力水平。

北京市近来推动接诉即办改革，一些区域内接诉即办量居高不下的一大重要原因则是因为行政区域过大、人口过多、管理幅度过大影响了管理效率与效果。从服务和管理上来说比较紧张和吃力。行政区负责的片区小了，居民人数少了，相应地就可以更好地满足群众诉求，提供更精细化的管理和服务。北京市从调整行政区划和增设社区两方面优化行政资源。截至目前，已推动昌平区回龙观镇、通州区梨园镇、永顺镇、丰台区大红门街道、东铁匠营街道等7个街镇完成行政区划调整。

（四）固化体制机制，创新治理工具

1. 固化体制机制

治理类街乡镇治理中，硬件、软件一起提升，治理、服务同时推进，加快补齐民生短板，着力解决引发诉求的重点难点问题，同时形成并固化了一系列的治理机制。《关于深化治理类街乡镇整治提升工作实施方案》，对治理类街乡镇工作进行了全面系统的制度化设计，进一步增强工作的系统性、科学性、有效性和针对性。进入退出标准上，按照“诉求导向、综合考量、差进优出、滚动治理”的原则，使进入退出标准更加科学合理、精准有序。工作机制上，明确深化吹哨报到、加强政策创新、强化资金支持等保障措施，更好发挥好治理类街乡镇在基层治理创新中重要载体作用。

2. 创新治理工具

治理工具是指参与治理的各主体为了解决公共问题，实现一定治理目标，而采用的可辨别的行动机制或策略。没有治理工具，任何一个政策的执行都是空中楼阁，治理类街乡镇治理为通过一系机制、体制与方法的创新，创造和增强了政府的治理工具。一是通过对新的工具与技术的控制和指引来提升治理效果，为解决超大城市规模问题及其治理负荷问题提供了可行路径，同时也为解决“最后一公里”“看得见、管不着”的问题提供了具体方法。二是在治理类街乡镇治理中，因资源的聚合与投入，带动了项目与活动，在提升重点街乡镇治理水平的过程中，社会组织与群众的积极性被调动起来，成为构建基层治理共同体的积极力量。治理类街乡镇整治提升过程中不断开展主动治理，在搭建治理平台，推动基层治理共同体形成方面的效果非常显著。如，利用社区网、业主APP、微信群等线上议事协商平台，引导居民参加社区事务讨论、协商解决社区各类问题。

3. 促进知识生产

围绕“整治、治理、改革”生动实践，及时总结和深化提炼治理类街乡镇整治提升中好的做法，编制印发治理类街乡镇典型经验，从问题整治、机制创新、体制改革等方面，为街乡镇提供标杆经验。

治理类街乡镇是城市治理痛点和“接诉即办”的重点。治理类街乡镇治理过程中，着力储备专题政策和典型案

例，围绕物业管理、安置房小区、农村煤改电、小区停车收费、群众诉求集中领域和区域、城市更新体系、“接诉即办”体系等方面开展专题研究并形成报告。北京市“疏解整治促提升”专项行动工作办公室从治理类街乡镇“抓案例、促提升”活动上报案例及《向前一步》节目案例中，聚焦群众诉求强烈、代表性强、难度大的领域和群众诉求集中的高频问题进行精选典型案例分析，形成了《治理类街乡镇整治提升典型案例分析与对策建议》成果集，共研究形成典型案例分析报告15篇，涉及地下停车位争议、生活噪音扰民、共有产权房维保、新能源充电配套设施安装、电动自行车安全充电等内容。这些案例分析及对策建议能够帮助各街乡全面提升接诉即办工作绩效，促进提升基层治理体系和治理能力现代化水平。

把对基层培训指导作为提升治理能力重要抓手，结合街乡镇基层一线具体需求，组织市级部门、相关专家详细解读物业管理条例、生活垃圾管理条例等政策文件，聚焦房山、通州、丰台等区的治理类街乡镇普遍反映的物业管理能力提升、社会组织参与、宅基地管理、老旧小区改造等问题，采取专家授课、案例分享、经验交流等方式，月月定期组织开展培训指导，提高基层干部精准把握和正确运用政策的能力。

四、结束语

街乡镇是最接近民众、最接近问题源的政府组织，是政府治理与社会治理密切联系的层级，是超大城市精细化治理的主要场域。街乡镇的治理水平是政府治理能力的最集中体现，治理类街乡镇治理以接诉即办诉求牵引，在提升街道乡镇精细化治理水平方面效果显著，积累了经验。治理类街乡镇治理作为一项专项治理，其最大的启示是坚持问题导向、系统治理，将制度优势转化为治理效能，通过考核排名、资金支持、荣誉激励等一整套目标任务明确、时间节点清晰、验收评估严格的程序化的治理，在最短的时间，取得了最显著的效果。

不同于一般的运动式专项治理，经过五年的实践，治理类街乡镇治理已经形成了固化的机制和体制，在治理工具创新和推动知识生产方面产生了长期的效果。但从动态能力理论的视角来看，治理类街乡镇治理尚需重点处理好以下几个关系：

第一，治理与发展的关系。治理类街乡镇并不是经济落后的街乡镇，相反，治理类街乡镇是由于城市发展而产生的治理问题。在城市发展的进程中，治理类街乡镇承载了大量的流动人口管理、核心城区功能疏解等功能。接诉即办改革使隐藏在背后的诸多治理问题得以显现。治理类街乡镇治理通过解决物业管理、老旧小区改造、重点工程扰民等方面的问题，对于“降量、提率”效果最为明显，但势必会对发展产生一定的影响，需要统筹治理与发展的关系，实现治理能力的持续提升。

第二，治理与服务的关系。以接诉即办诉求为问题感知，调动一切资源和力量解决群众的诉求，在一定程度上解决了“诉求人”的公共服务短板问题，提升了群众的获得感和幸福感。尽管有些问题的形成与规划不合理、建设不达标、治理权责不清晰等相关，存在诉求人“无过错”的问题，但解决类似的问题需要投入大量的治理资源，势必会影响关涉大多数人利益的公共服务设施的建设与维护。平衡好二者的关系，是治理类街乡镇治理中需要把握的“度”。

第三，治理与管理的关系。治理类街乡镇治理中，特别重视与其他工作的相融相接。如在与“每月一题”相融合中创造了政策解读、高位协调、重点攻坚等机制，对于破解难题效果显著，但总体来说，这些做法都是在体制之外以“专项”整治的形式推动问题解决的。未来还需要在专项治理与日常管理寻找平衡，将重视问题处置转向重视治理问题产生的根源，以提升管理的专业化、科学化、法治化水平推进治理体系与治理能力现代化。

参考文献

- [1] 北京市“疏解整治促提升”专项行动工作办公室编：治理类街乡镇整治提升典型案例分析与对策建议，2021年12月，未公开发行
- [2] 北京市委全面深化改革委员会接诉即办改革专项小组，北京市党建引领接诉即办改革典型案例，2022年12月，未公开发行
- [3] 北京市“疏解整治促提升”专项行动工作办公室编：《街乡镇治理典型案例集》，2023年12月，未公开发行
- [4] 市委深改委“接诉即办”改革专项小组：《关于推动主动治理未诉先办的指导意见》，2021年12月
- [5] 北京接诉即办改革发展报告（2021～2022），社会科学文献出版社·当代世界出版分社 2022年
- [6] 中国社会科学院政治学研究所课题组：《坚持人民至上 共创美好生活——北京党建引领接诉即办改革发展报告》，《管理世界》2023年第1期
- [7] 李兴旺、王迎军：企业动态能力理论综述与前瞻，《当代财经》2004年第10期