



中国式现代化研究丛书·智库系列

北京基层治理蓝皮书

BLUE BOOK OF BEIJING GRASSROOTS GOVERNANCE

No.4

北京接诉即办改革 发展报告 (2024~2025)

ANNUAL REPORT ON BEIJING'S SWIFT RESPONSE TO
PUBLIC COMPLAINTS REFORM AND DEVELOPMENT (2024-2025)

组织编写 / 北京市政务服务和数据管理局

主 编 / 沈彬华

副 主 编 / 夏成斌 蔡 兵 姚 磊 陈德保

北京基层治理蓝皮书
BLUE BOOK OF BEIJING GRASSROOTS GOVERNANCE



北京接诉即办改革发展报告 (2024~2025)

ANNUAL REPORT ON BEIJING'S SWIFT RESPONSE TO PUBLIC
COMPLAINTS REFORM AND DEVELOPMENT (2024-2025)

组织编写 / 北京市政务服务和数据管理局

主 编 / 沈彬华

副 主 编 / 夏成斌 蔡 兵 宋冬娜 姚 磊 陈德保

本电子文件之权利归社会科学文献出版社享有，仅供作者个人学习、研究、备份或申报个人成果等非商业性或非盈利性用途使用，未经社会科学文献出版社许可，不得将全部或部分内容用于复制、销售、传播等商业性或盈利性行为



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

北京接诉即办改革发展报告. 2024~2025 / 沈彬华
主编; 夏成斌等副主编. --北京: 社会科学文献出版
社, 2025. 8. -- (北京基层治理蓝皮书). --ISBN 978-
7-5228-5774-9

I. D625. 1

中国国家版本馆 CIP 数据核字第 2025N36P01 号

北京基层治理蓝皮书

北京接诉即办改革发展报告(2024~2025)

主 编 / 沈彬华

副 主 编 / 夏成斌 蔡 兵 宋冬娜 姚 磊 陈德保

出 版 人 / 冀祥德

责任编辑 / 仇 扬

责任印制 / 岳 阳

出 版 / 社会科学文献出版社·文化传媒分社(010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 社会科学文献出版社(010) 59367028

印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 23.25 字 数: 346 千字

版 次 / 2025 年 8 月第 1 版 2025 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5228-5774-9

定 价 / 168.00 元

读者服务电话: 4008918866

 版权所有 翻印必究

使用, 未经社科文献许可不得将全部或部

分内容用于复制、销售、传播等商业性或

盈利性行为

主要编撰者简介

沈彬华 现任北京市人民政府副秘书长，北京市政务服务和数据管理局党组书记、局长。研究方向：执政党的建设理论与实践、基层社会治理、京津冀协同发展。

社会科学文献出版社版权所有

摘 要

《北京接诉即办改革发展报告（2024~2025）》由北京市政务服务和数据管理局组织编写，旨在深入总结接诉即办改革实践经验，对未来改革发展方向开展前瞻性研究。全书由总报告、分报告、专题报告、典型案例和大事记五部分组成，全面梳理 2024 年北京市接诉即办改革的总体情况，开展数据分析，总结挖掘城市治理实践中的典型案例，为进一步深化改革创新、推进城市治理现代化建言献策。

2024 年，北京市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，紧紧围绕习近平总书记关于推进国家治理体系和治理能力现代化的重要论述，持续深化接诉即办改革，加快推进首都治理体系和治理能力现代化进程。强化党建引领，以市民诉求驱动超大城市现代化治理，进一步发挥首都热线纽带作用，更好凝聚各方共识和力量；持续深化改革，优化接诉即办工作机制，完善接诉即办评价办法，编撰《接诉即办工作手册》，进一步为基层减负；深化科技赋能，推动市民服务热线从“窗口”向“窗口+智库”转型发展，服务市委市政府决策，更好满足群众对美好生活期待；坚持问题导向，打造一流营商环境，进一步优化提升企业热线服务效能，擦亮北京市为企业服务“金名片”；讲好中国故事，成功举办接诉即办改革论坛，发布理论研究成果，接诉即办纪录电影首映，更好传播中国共产党的故事、中国式现代化的故事、“中国之治”的故事。

关键词： 接诉即办 城市治理现代化 基层治理

目 录



I 总报告

- B.1** 接诉即办蕴含的价值理念、治理逻辑与话语创新
..... 中国社会科学院首都治理研究院课题组 / 001

II 分报告

- B.2** 2024年北京12345市民服务热线年度数据分析报告
..... 北京市市民热线服务中心课题组 / 013
- B.3** 践行新时代“枫桥经验” 接诉即办改革再深化
——2024年北京市接诉即办改革评估报告
..... 新华数字政府研究中心课题组 / 061

III 专题报告

- B.4** 人感城市的模式研究：基于北京与纽约的比较分析
..... 孟天广 严 宇 / 075



- B.5** 北京接诉即办改革：党的创新理论在京华大地的
生动实践和创造性转化…………… 李文钊 / 091
- B.6** 北京接诉即办改革：新时代“枫桥经验”
…………… 尤文虎 郑 寰 李 琰 张振华 王 雪 王子林 / 119
- B.7** 走好新时代党的群众路线：以接诉即办推动构建
社会治理共同体…………… 鄯爱红 初程程 / 135
- B.8** 中国超大城市社会治理机制的探索与创新
——以北京接诉即办改革为视角…………… 张世君 单如雪 / 146
- B.9** 企业热线中的敏捷治理
——基于初创期企业发育的研究
…………… 张泽林 王健人 李 瑞 / 155
- B.10** 接诉即办提升城市基层韧性研究…………… 燕继荣 张志原 / 166
- B.11** 北京市市民供暖服务诉求时空响应规律研究
…………… 王 宁 李 佳 陈志军 孙浩伦 赵玮雯 周梓艾 / 178
- B.12** 接诉即办数智化发展路径研究
…………… 张 楠 陈嵩博 张 腾 吴金鹏 郑旭扬 魏 莹 / 196
- B.13** 接诉即办中共商共治的有效路径研究
…………… 郑 寰 赵艺璇 巩 镇 / 211
- B.14** 基层动员视角下“热线+网格”提升诉求办理效能研究
…………… 解进强 付丽茹 / 224
- B.15** 接诉即办基层敏捷治理体系研究
——北京市平谷区实践样态…………… 陈振娇 / 237

IV 典型案例

- B.16** 北京接诉即办改革治理模式创新案例…………… / 254

B. 17 北京接诉即办改革治理机制创新案例 / 277

B. 18 北京接诉即办改革治理方法创新案例 / 297

B. 19 北京接诉即办改革攻坚克难创新案例 / 312

附 录

2024年北京接诉即办改革大事记 / 331

Abstract / 337

Contents / 339

皮书数据库阅读使用指南

社会科学文献出版社版权所有

总 报 告



B.1

接诉即办蕴含的价值理念、 治理逻辑与话语创新*

中国社会科学院首都治理研究院课题组**

摘 要： 首都治理关乎国之大者。北京深入学习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，构建完善以市民诉求驱动超大城市治理体制，探索出以人为本、共创美好的城市治理新路。接诉即办改革坚持人民城市为人民、人民城市人民建，以人民呼声、人民需要为根本目标，探索出依靠人民、为了人民、以人民为中心的城市治理新路。接诉即办改革坚

* 本文为中国社会科学院学科“登峰战略”资助计划重点学科项目“中外政治与国家治理”（DF2023YS37）、北京市社科基金规划项目“深化接诉即办改革建设人民城市路径研究”（23ZDA001）的阶段性成果。

** 课题组负责人：张树华，中国社会科学院政治学研究所所长，中国政治学会常务副会长，研究方向为中国政治、世界政治。执笔人：王阳亮，中国社会科学院政治学研究所副研究员，中国社会科学院首都治理研究院副院长，研究方向为公共政策、城市治理；李熠，中国社会科学院政治学研究所助理研究员，中国社会科学院首都治理研究院特聘研究员，研究方向为中国政治、城市治理；马弟远，中国社会科学院首都治理研究院助理研究员，研究方向为城市治理；邵宏伟，中国社会科学院首都治理研究院助理研究员，研究方向为城市治理；于晓，中国社会科学院首都治理研究院研究助理，研究方向为城市治理。



持人民城市为人民，坚持党建引领基层治理，坚持走好新时代党的群众路线，继承和发展新时代“枫桥经验”，深入推进作风建设，汇聚人民监督与自我革命新动力，以京华实践丰富和发展了新时代超大城市治理范式的理论创新。

关键词： 城市治理 治理现代化 数字技术 接诉即办

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篇章。随着城乡关系结构调整、社会主要矛盾转化以及数字技术的广泛应用，中国城市的治理体制、治理内容以及治理工具正在发生着深刻的变革。以人民为中心的中国特色城市发展道路充分彰显了党执政的根本目的、党的根本宗旨，充分回应了当前社会治理的主要矛盾与迫切需要，是新时代中国城市治理的理论引领。在新的历史方位，面对城市治理中的新问题和复杂难题，如何坚持好“以人为本”的城市治理理念、如何在新技术条件下继承和发展好党治理社会的经验传统、如何与人民一起共同创造美好的城市生活，是中国式现代化进程中城市治理的时代之问。

一 坚持新时代的人民观是接诉即办改革的鲜明底色

城市是现代化的重要载体。城市治理与城市的可持续发展是当前全球城镇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。

习近平总书记指出，人民是历史的创造者，人民是真正的英雄。^① 我们党来自人民、植根人民、服务人民，党的根基在人民、血脉在人民、力量在

^① 《论坚持人民当家作主》，中央文献出版社，2021，第232页。



人民。^①这深刻揭示了人民的主体地位与重要作用。接诉即办改革正是践行这一人民观的生动实践。

接诉即办工作，就是将人民的诉求作为改革的出发点与落脚点，积极回应人民对美好生活的向往。在改革推进过程中，秉持全心全意为人民服务的根本宗旨，贯彻群众路线，充分尊重人民主体地位。

接诉即办改革以人民呼声、人民需要为根本目标，探索出依靠人民、为了人民、以人民为中心的城市治理新路。畅通诉求渠道，让人民能便捷地表达心声，发挥首创精神，为城市治理提供智慧源泉。在解决群众急难愁盼问题时，与人民风雨同舟、心心相印，努力把人民对美好生活的向往变为现实，彰显出新时代人民观在基层治理中的强大生命力，不断增强人民群众的获得感、幸福感与安全感。接诉即办改革开辟了党全面领导城市工作的治理新范式，发展人民城市的民主新实践，践行新时代党的群众路线新经验，创造了共建共治共享的治理新格局，汇聚起人民监督与自我革命的新动力。

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。

二 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，城市的核心是人。人民城市人民建，人民城市为人民。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。

① 《习近平著作选读》第一卷，人民出版社，2023，第123页。



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。“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，提升人民的获得感和幸福感，实现城市中人的全面发展是城市现代化建设的根本追求。

人民城市理念深刻诠释了中国特色城市发展的价值内核，是对“城市为谁而建、发展成果由谁共享”这一根本问题的时代回答。它将“人民至上”的价值追求融入城市规划、建设与治理全过程。在城镇化快速推进的背景下，人民城市理念打破了传统城市发展中“重物轻人”的惯性思维，强调城市不仅是物质空间的集聚，更是人民群众安居乐业的家园。这一理念指引着城市发展回归人本逻辑，让城市建设成果更多更公平惠及全体人民，成为推动中国特色城市高质量发展的航标。

接诉即办机制作为践行人民城市理念的创新实践载体，搭建起政府与群众间的“连心桥”，将抽象的价值导向转化为具象化的民生服务。该机制以群众诉求为“哨声”，通过建立快速响应、协同办理、回访评价的闭环流程，将人民群众对城市生活的“急难愁盼”转化为政府工作的“风向标”。无论是老旧小区改造、交通拥堵治理，还是社区环境优化，接诉即办打破部门壁垒，推动资源向民生一线倾斜，让“民有所呼、我有所应”从口号变为现实。

在实现高效问题响应的基础上，接诉即办进一步通过制度创新与实践拓展，持续推动城市治理向现代化纵深迈进，为人民城市建设注入强劲动能。一方面，通过建立跨部门协同联动机制、科学量化考核体系、数据共享平台等制度创新，打破传统治理壁垒，提升治理效能，推动城市治理从经验驱动向数据驱动、从分散管理向整体智治转型；另一方面，深化接诉即办实践，拓展“未诉先办”“一办到底”等治理路径，以群众满意度为标尺，将服务触角延伸至基层末梢，不断优化治理流程与服务供给。

正是这种从被动响应到主动治理、从单点突破到系统升级的持续探索，

^① 《习近平关于城市工作论述摘编》，中央文献出版社，2023，第37页。



让接诉即办不仅解决了群众的具体诉求，更构建起一套行之有效的城市治理新模式。这种以问题为导向、以实效为标尺的实践模式，既彰显了人民城市理念中“人民主体地位”的核心要义，也为新时代城市治理提供了可复制、可推广的鲜活经验。

三 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”^①，“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作”^②，“‘十四五’时期，要在加强基层基础工作、提高基层治理能力上下更大功夫”^③。

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。中央党的建设工作领导小组专门设立党建引领基层治理协调机制，各地也建立健全相应协调机制，加强跨部门工作统筹和协调联动，着力在推动强化党建引领、促进部门协同、有效整合力量、提升整体效能等方面发挥积极作用，有效拓宽各类群体有序参与基层治理渠道，发动多方力量，形成强大合力。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，将矛盾和风险及时化解在基层。

健全基层党组织工作体系是城乡社区治理的坚强保障。全面加强党组织对基层治理的领导，以党建引领城市基层治理创新凸显了党组织的政治引领，促进了多方协同共治与创新融合的城市智治。接诉即办改革以热线运行

① 《习近平关于城市工作论述摘编》，中央文献出版社，2023，第114页。

② 《习近平关于城市工作论述摘编》，中央文献出版社，2023，第161页。

③ 习近平：《在基层代表座谈会上的讲话》，人民出版社，2020，第7页。



的小程序贯穿城市治理的大系统，党员干部眼睛向下、脚步向下，下沉基层一线，以为民服务为导向重塑治理体系。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。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。

在群众诉求的牵引下，北京在市、区、街乡镇三级建立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。区级城市运行指挥中心将市民热线与城市网格相连，建立起精细化的地方治理网络。基层街道管理体制和社区治理改革全面铺开，通过调整机构和事权，构建简约高效的基层管理体制。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，将其作为开展区域化党建工作的议事协调平台，增加和增强社区党组织服务群众的资源和能力。

基层党组织通过党建工作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，以区域党建与五社联动的有机融合为基层治理赋能。来自群众的各方面诉求落地、接入城市基层的网格。基层将各类群众高度关注、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。在解决群众诉求过程中，听取民声、汇聚民智，汇聚辖区单位、社区、企业、社会组织、社会工作者、志愿者、社区居民等多方力量，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，将党的政治优势转化为基层治理效能。

四 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。”^①“要贯彻好党的群众路线，坚持社会治理为了人民，善于把党的优良传统和新技术新手段结合起来，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。”^②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。”^③北京接诉即办改革借助新的技术手段，搭建全面吸纳群众诉求的平台，整合原本分散在各层级、各部门的群众意见建议和诉求回应热线，形成党建引领基层治理、服务群众的回应机制。全市343个街乡镇、16个区、市级部门和水、电、气、热等公共服务企业的热线以及交通、社会保障等专号接入12345热线，全年全时全面受理群众来电。通过这一条热线，畅通了群众的愿望、情绪与意见建议等方面的表达和回应途径，在庞大复杂的城市系统中建立起采集民生所需、识别民生短板的系统机制，将群众声音、群众小事汇聚成政府决策的大数据流，从一件件群众来电的回复到主动治理一个城市区域、一类政策问题，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。

接诉即办改革聚焦民生短板弱项，在回应个案中找到解决普遍性问题的线索和抓手，从一个个群众反映的问题出发破解一类民生难题，改变了城市服务大水漫灌的粗放模式，实现了从政府“端菜”的“漫灌服务”到群众“点菜”的“精准滴灌”升级。接诉即办真正将群众工作落在城市基层的微网格，以管理单元网格为基础，主动与市民面对面，收集市民需求，开展城市管理志愿服务工作等，广泛征求民意需求，解决好服务群众问题，实现从

① 《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》，党建读物出版社、中央文献出版社，2014，第7页。

② 《习近平著作选读》第二卷，人民出版社，2023，第241页。

③ 《习近平关于基层治理论述摘编》，中央文献出版社，2023，第19页。



“等诉求”向“找问题”转变，做通服务群众的微循环。基层干部落实“三转三包三上门”等群众工作方法，将群众工作做到老百姓的心坎里，以群众诉求牵引城市均衡发展，增强了人民群众的获得感和幸福感。

在基层治理中继承和发展新时代“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。首先是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。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。坚持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。

市民是城市建设、城市发展的主体。只有让全体市民共同参与，才能真正实现城市共治共管、共建共享。从最初的改革设计开始，接诉即办就建立了主动公开的工作制度，就公开内容、政策解读、信息查询保护与公众参与等方面作出具体规定，切实以群众知情激发群众参与的主动性、积极性、有效性。随着改革的推进，在吸附基层诉求、解决群众问题中，社区议事厅和社区微信群与市民热线同频共振。社区干部通过议事厅、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，团结群众、引领群众，组织居民协商议事，充分动员群众参与，切实密切与群众的联系。

五 深入推进作风建设，汇聚人民监督 与自我革命新动力

党风问题关系执政党的生死存亡。“形式主义、官僚主义是实现新时代



新征程党的使命任务的大敌，是党内一个顽瘴痼疾。”^① 接诉即办汇集人民监督与党的自我革命双重动力，全面加强各级干部作风建设，彰显了党执政为民的宗旨和自我革命的意志。人民监督和自我革命是中国共产党跳出历史周期率的科学性、规律性认识。习近平总书记在十九届中央纪委六次全会上深刻揭示了跳出历史周期率两个答案的相互关系，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”。^② 接诉即办改革在超大城市治理实践中充分发挥人民群众在创造历史改造世界的主体性作用，以人民监督提升政府治理能力，推动党的自我革命纵深发展，并以党的自我革命引领社会革命推动城市治理的现代化。

接诉即办改革畅通民意表达渠道，以人民监督形成深化改革的牵引力、推动力。作为接诉即办的主要平台，12345 热线为群众提供了便捷的诉求表达渠道，群众可通过热线反映各类问题和需求，如办证难、停车难、房屋维修、社区服务设施改造等，使党和政府能够及时了解民生诉求。除了热线电话，还设有网络平台，方便群众随时随地提交诉求，拓宽了民意表达的途径，进一步增强了人民监督的便捷性和广泛性。建立群众满意度评价机制，将群众的评价作为衡量接诉即办工作成效的重要标准，通过回访群众获取其对诉求处理的响应率、解决率和满意率，并将“三率”纳入绩效考核范围，激励政府部门积极解决问题、提高服务质量，这体现了人民监督对政府工作的直接约束力。充分发挥媒体的监督作用，对群众反映强烈、久拖不决的问题进行曝光，引起相关部门的高度重视，推动问题的快速解决，加大人民监督的力度。

接诉即办改革以刀刃向内的改革勇气和系统性的改革举措，践行着党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的路径要求。在接诉即办改革

① 习近平：《锲而不舍落实中央八项规定精神，以优良党风引领社风民风》，《求是》2025 年第 10 期。

② 《习近平著作选读》第二卷，人民出版社，2023，第 388 页。



中，通过快速响应和处理群众诉求，及时发现和解决基层治理“最后一公里”的堵点、痛点，清除治理中的“杂质”和“毒素”。12345 热线和网络平台的诉求直派，确保群众诉求能够直达相关部门，避免推诿和拖延；引入“三率”考核机制，将群众满意度作为干部考核与监督的“金标准”。接诉即办改革还通过“每月一题”工作机制，聚焦高频、共性诉求，推动重点领域和区域治理的系统性解决，牵引超大城市治理从被动响应向主动治理转变，优化了治理的体制机制；通过定期调度、会商研判、专项攻坚等工作机制，强化对诉求办理的跟踪问效，促使党员干部更加积极主动地投入工作，加强了党员干部的作风建设，提高了服务群众的能力和水平。接诉即办改革充分发挥了人民群众的主体作用，将人民监督与自我革命相结合，用党的自我革命精神引领社会革命，密切了党群关系、干群关系，汇聚起超大城市治理改革的新动力。

六、以提升群众获得感为目标，推进城市治理现代化

城市是人民的城市，城市的核心是人。“我们的目标很宏伟，也很朴素，归根到底就是让老百姓过上更好的日子。”^① 人民城市的建设道路充分体现了党执政的根本目的，继承和发展了党治国理政的经验传统，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根本方向。

接诉即办改革是新时代技术赋能城市治理的典范。接诉即办改革以群众诉求大数据为驱动，充分挖掘市民热线的民声大数据价值，以数据形式为载体，建立政府发现民生问题、联系群众的数字渠道。基于一网统管所建构的李生数字城市成为政府掌握城市运行、了解社情民意的立体、可视、精确的民生地图。群众诉求不仅涵盖了分散的个体需要、社区需要，更是识别城市

① 艾四林、周云鹤：《归根到底就是让老百姓过上更好的日子》，人民网，<http://theory.people.com.cn/n1/2024/0516/c40531-40237384.html>。



运行的堵点、痛点，发现老百姓操心事、烦心事、揪心事的晴雨表。接诉即办是基层群众工作的数字信号，通过吸纳、分析和回应网上网下的群众诉求巨量信息，为当下和未来的城市管理和服务、政府决策提供了新的动能和新方法，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、更加精准地改善民生福祉。

接诉即办改革是新时代党的理论创新与实践创新的有益探索。接诉即办与新时代“枫桥经验”一脉相承，始终坚持党的领导这一“不变灵魂、根本保证”，坚持党的人民立场和群众观点，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现象，适应新时代社会主要矛盾变化，强化满足人民群众的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。接诉即办改革坚持党建引领、人民至上，坚持并创新发展新时代“枫桥经验”，积极回应人民群众的重大关切，在全面深化改革中持续推进全渠道接诉、全领域响应、全主体参与，为超大城市治理现代化提供了成功经验，走出了一条以人为本的城市治理与可持续发展的新路。

新时代城市治理改革，要在城市发展和城市治理中更好地把高质量发展同满足人民美好生活需要相结合。坚持以人民为中心，尽力而为、量力而行，不断保障和改善民生，牢固树立抓民生就是抓发展的理念，更好发挥社会建设在推动经济高质量发展中的作用，在解决人民群众急难愁盼中培育新的增长点。

新时代城市治理改革，要充分发挥数字技术的积极作用，用好数智技术推动政府推进接诉即办改革的实施，加快发展新质生产力，借助人工智能、大数据、区块链等新技术，构建完善的数字智能技术应用支撑体系，助力城市全域数字化转型。当前，数字化、智能化正在塑造未来城市的图景。要注重数字智能技术对社区、个人、市场和社会组织的赋能和赋智，营造可持续的数字生态。尊重城市发展规律，统筹考虑数据、流程、技术与组织等治理要素及其组成部分的相互作用对城市进行综合施治，创造更多智慧城市协同



创新应用场景，更好地服务城市高质量发展、高效能治理、高品质生活。

新时代城市治理改革，要始终将主动治理、多元共治作为破解城市治理难题的有效路径。坚持以市民诉求为驱动力，完善市民诉求响应、解决、评价机制，强化市民诉求分析，聚焦高频共性问题开展专项治理，让城市治理更加敏捷高效。坚持凝聚各方共识，秉承“大家的事大家商量着办”，协同政府、社会、市场等各方力量，拓宽各类主体有序参与渠道，统筹城乡和区域协调发展，打造共建共治共享的城市治理格局。

人民关切是新时代城市治理改革的出发点和落脚点。当前，应以制度建设为重点，以改革创新为动力，以人民诉求为突破口，走好中国特色的城镇化和超大城市治理之路，不断破解城乡二元结构，促进城乡融合。围绕群众的急难愁盼问题，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。

面对新时期城市发展和治理的新特点、新问题和新的挑战，改革只有进行时，没有完成时。接诉即办是在贯彻落实习近平总书记重要指示中探索形成的，贯穿其中的是一场深刻的“治理革命”。接诉即办改革的灵魂是党建引领，将党的政治优势、组织优势转化为治理优势，践行党的宗旨，落实以人民为中心的发展思想。新时代超大城市治理的系统变革要用好 12345 热线这一听民声、解民忧的重要渠道，用改革回应新时代城市人民所需、所想、所愿，不断满足人民群众的美好生活需要，不断谱写城市善治文明和精神风采新乐章。

分 报 告



B.2

2024年北京12345市民服务热线年度数据分析报告

社会科学文献出版社版权所有

北京市市民热线服务中心课题组*

摘 要： 2024 年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，经济运行稳中有进，社会大局和谐稳定。本报告基于 2024 年 12345 市民服务热线数据，全面分析全年受理情况，群众需求呈现新特点。消费市场成为反映量增长的重要变量，市民消费需求进一步释放，线上、线下消费热度均有提升。随着政府重点工作稳步推进，政府服务与民生保障、城市绿化品质与生态环境质量相关反映量明显下降，季节性、周期性、政策性反映变化趋缓，但安全稳定相关问题仍是市民关注热点。总结提炼热点问题发展规律，对未来群众诉求变化形势进行预判，从畅通稳增长堵点、提升难题共解能力、化解各

* 课题组组长：王宁，北京市市民热线服务中心副主任，研究方向为基层社会治理、政务服务（热线）。课题组成员：李佳，北京市市民热线服务中心研究室主任，研究方向为基层社会治理、政务服务（热线）；李文鲜，北京市市民热线服务中心干部，研究方向为基层社会治理、政务服务（热线）；付艳华，北京零点有数数据科技股份有限公司副总裁，研究方向为城市治理、公共服务等；郝毅，北京零点有数数据科技股份有限公司研究经理，研究方向为城市治理、公共服务等。



领域安全风险三个方面提出工作建议。

关键词： 接诉即办 市民热线 数据挖掘 消费诉求

2024 年接诉即办工作机制持续完善。12345 市民服务热线（以下简称“12345 热线”）在电话受理能力稳中有升的同时持续拓宽服务渠道，优化提升为企服务能力，将涉外诉求纳入接诉即办工作体系，打造“北京服务”新体验。持续深化“每月一题”主动治理，聚焦急难愁盼办成一批民生实事，厘清职责任务，加强政策解读，推动多元参与形成治理合力。2024 年诉求解决率、群众满意率进一步提升，分别达到 96.7% 和 97.0%。

一 总体情况及受理特点

2024 年 1 月 1 日 0 时至 2024 年 12 月 31 日 24 时，12345 热线共受理群众反映^① 2419.5 万件，同比上升 12.9%。其中，诉求派单^② 1108.0 万件，同比上升 1.7%，占比 45.8%；直接答复 1311.5 万件，同比上升 24.4%，占比 54.2%（见图 1）。

2024 年 12345 热线电话渠道受理 2097.2 万件，占比 86.7%，网络渠道受理 322.3 万件，占比 13.3%，不同渠道受理量占比随月度波动变化（见图 2）。电话渠道在保证接听能力的基础上持续拓宽服务渠道。推出在线专业咨询、增值服务等 13 条具体措施，优化提升为企服务能力，5 月正式推广后，受理企业来电同比、环比均实现翻倍增长。同时，推进 12345 热线业务系统与北京国际版门户网站对接融合，将涉外诉求纳入接诉即办工作体系，受理外籍人员反映量持续增长；通过助力企业高质量发展建设更加国际化的服务体系，打造“北京服务”新体验。

① 12345 热线及其网络平台接收的群众反映的各类事项，包括但不限于群众咨询、求助、投诉、举报、建议等。

② 转至承办单位办理，这部分群众反映在文中统称“诉求”。

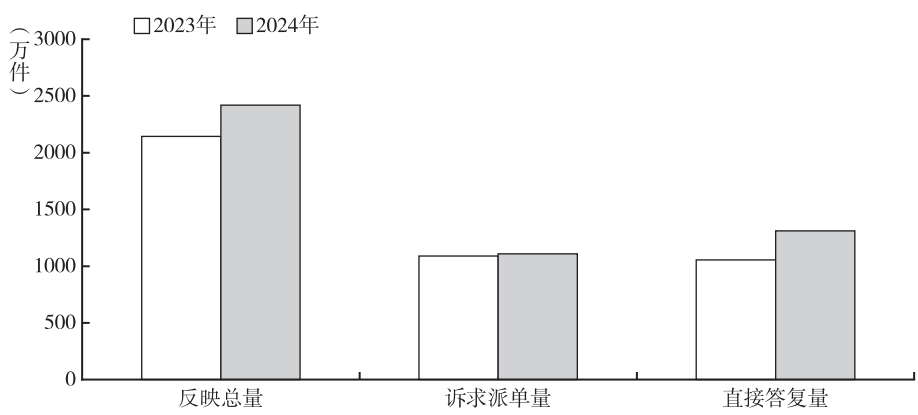


图1 2023~2024年北京市12345热线受理对比

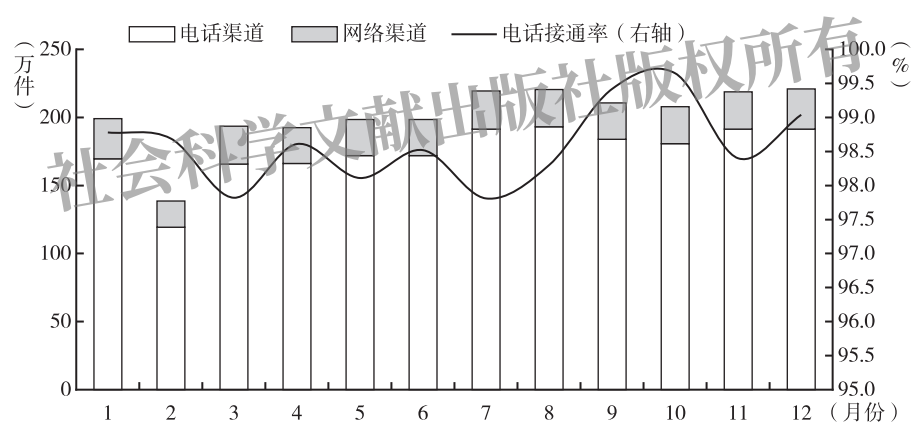


图2 2024年北京市12345热线不同渠道受理量占比月度变化情况

2024年群众反映集中的前二十类问题共计1817.1万件，占反映总量的75.1%。物业管理、环境保护、公共安全、邮政业服务管理、住房等问题诉求派单占比较高，企业服务、社会管理^①、金融财税、市场管理、劳动和社会保障等问题直接答复占比较高（见图3）。

^① 2024年10月对社会管理分类规则进行调整，并根据对应关系对2024年10月前历史数据进行相应调整。

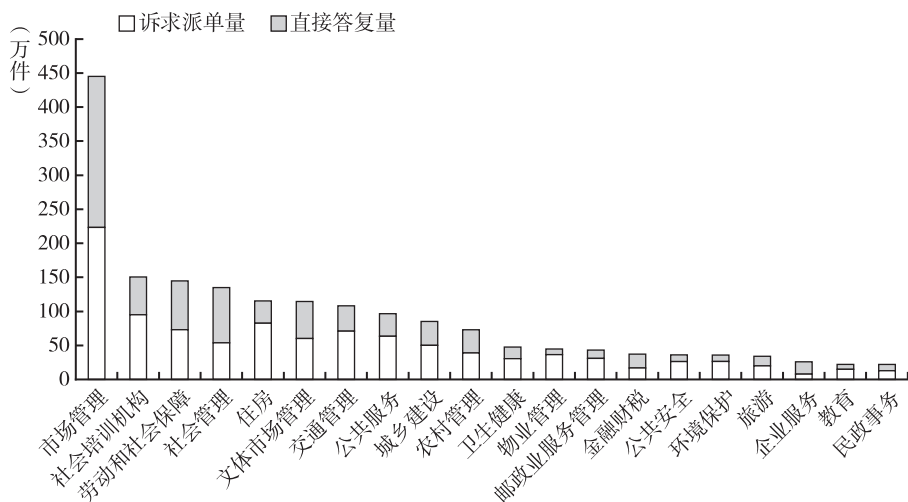


图3 2024年北京市12345热线群众反映集中的前二十类问题

三 群众反映前十类问题情况

2024年，北京市12345热线反映量居前十位的问题主要是市场管理、社会培训机构、劳动和社会保障、社会管理、住房、文体市场管理、交通管理、公共服务、城乡建设和农村管理。与2023年相比，诉求量有所增长的有市场管理、劳动和社会保障、社会管理、文体市场管理、交通管理、公共服务和农村管理，基本持平的是城乡建设，有所减少的是社会培训机构和住房问题（见图4）。

（一）市场管理

市场管理类问题445.2万件，同比上升21.7%，主要反映网络交易（285.5万件）、市场环境秩序（63.3万件）、单用途预付卡（34.5万件）、商品质量（26.7万件）、服务质量（21.0万件）等问题（见图5）。

从各月受理量看，网络交易问题呈波动上升趋势，受电商购物季影响，在11月达到年度最高，为34.8万件，其他各类问题相对平稳（见图6）。

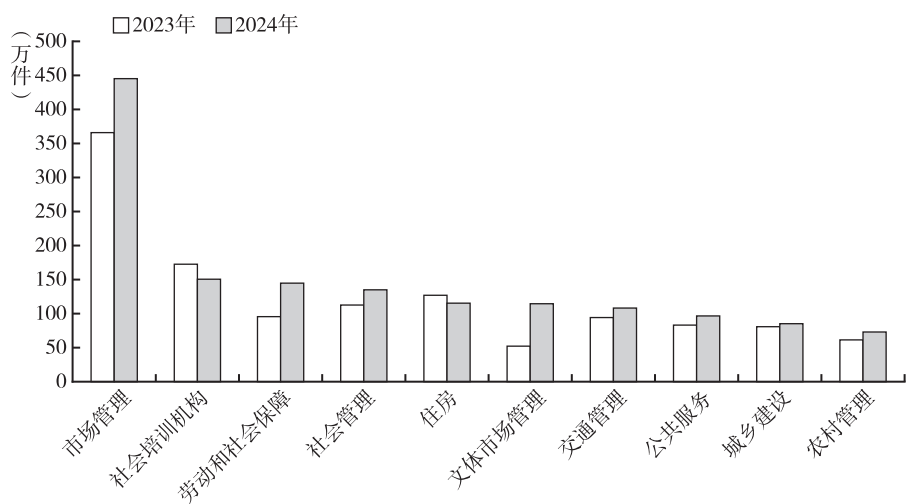


图4 2023~2024年群众反映集中的前十类问题对比

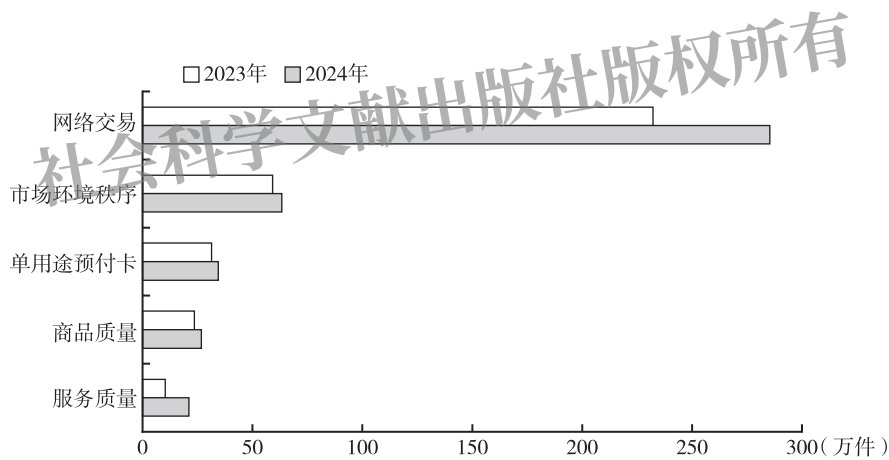


图5 2023~2024年北京市12345热线市场管理反映前五类问题

（二）社会培训机构

社会培训机构类问题 150.5 万件，同比下降 12.8%，主要反映线上退费纠纷（113.2 万件）、线下退费纠纷（32.0 万件）、门店关闭退费纠纷（2.5 万件）、合同纠纷（1.3 万件）、教师资质与服务（0.4 万件）等问题（见图 7）。

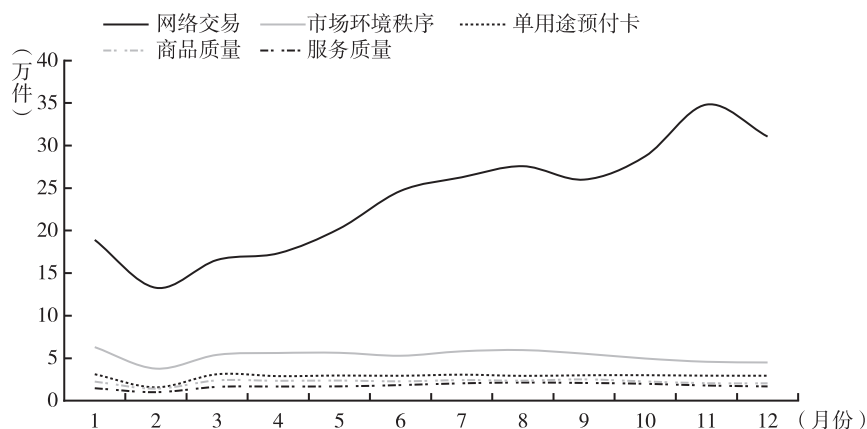


图6 2024年北京市12345热线市场管理主要问题每月反映情况

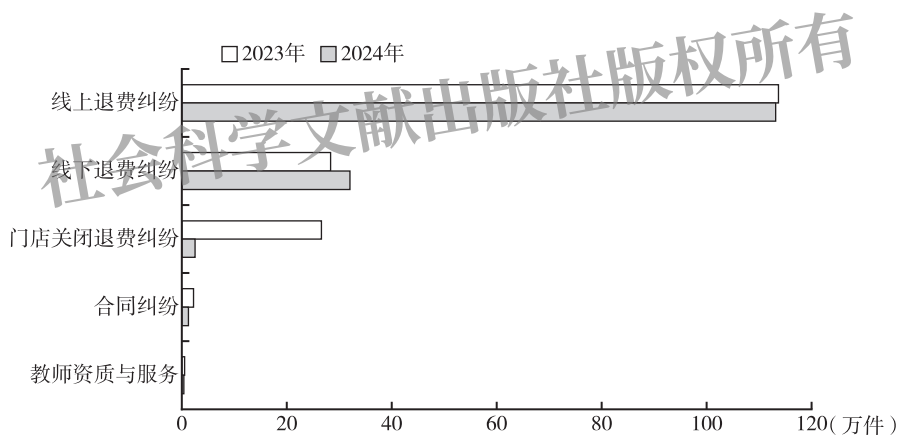


图7 2023~2024年北京市12345热线社会培训机构反映前五类问题

从各月受理量看，线上、线下退费纠纷类问题在1月达到相对高点后呈波动下降趋势，其他问题反映量相对较少（见图8）。

（三）劳动和社会保障

劳动和社会保障类问题144.8万件，同比上升51.5%，主要反映薪酬纠纷（74.3万件）、劳动合同及用工管理（35.0万件）、社会保险（19.1万

件)、离退休工资和待遇（5.3 万件）、工伤及职业病（2.9 万件）等问题（见图 9）。

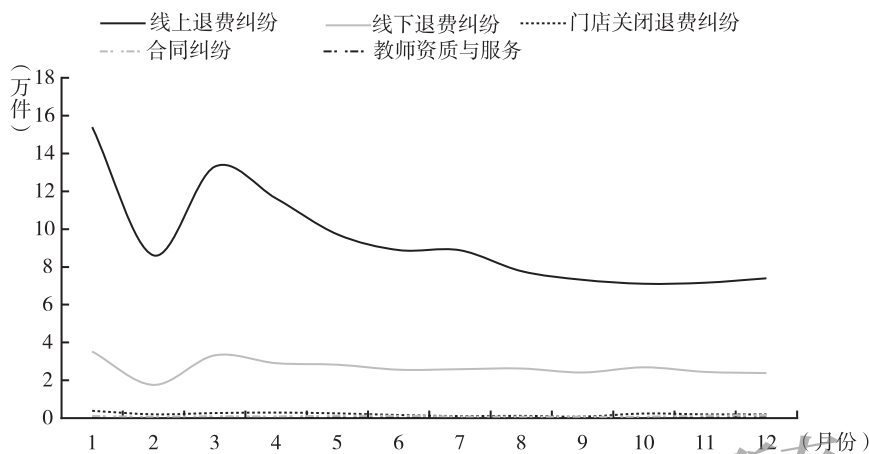


图 8 2024 年北京市社会培训机构主要问题各月反映情况

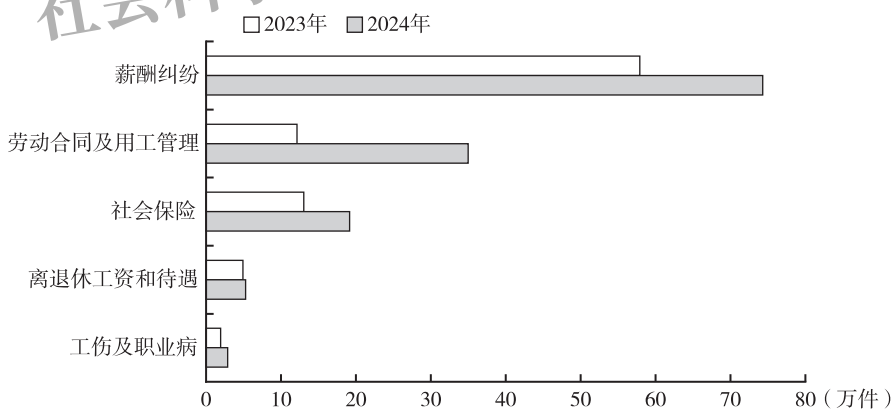


图 9 2023~2024 年北京市 12345 热线劳动和社会保障反映前五类问题

从各月受理量看，薪酬纠纷问题在 1 月、12 月为年度相对高点，分别为 9.5 万件和 7.0 万件，劳动合同及用工管理问题呈上升趋势，在 12 月达到年度最高点，为 4.1 万件（见图 10）。

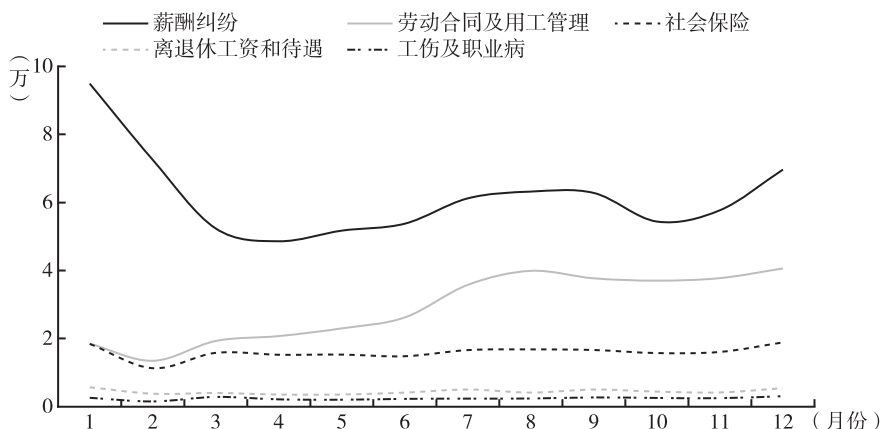


图 10 2024 年北京市 12345 热线劳动和社会保障主要问题每月反映情况

(四) 社会管理

社会管理类问题 135.0 万件，同比上升 19.9%，主要反映经济纠纷（52.4 万件）、户政管理（11.8 万件）、宠物管理（3.6 万件）、各类案件（3.3 万件）、出入境管理（1.7 万件）等问题（见图 11）。

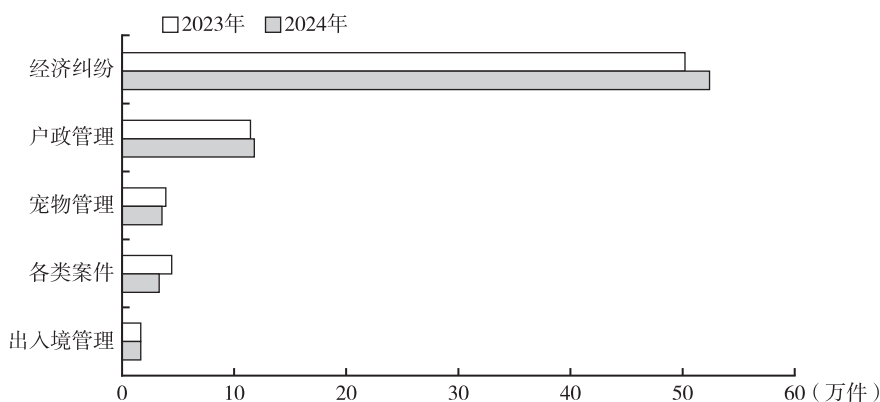


图 11 2023~2024 年北京市 12345 热线社会管理反映前五类问题

从各月受理量看，经济纠纷问题波动较大，自 7 月起逐渐上升且增幅较大，12 月达到年度最高点，为 7.8 万件，其他各类问题反映量相对平稳（见图 12）。

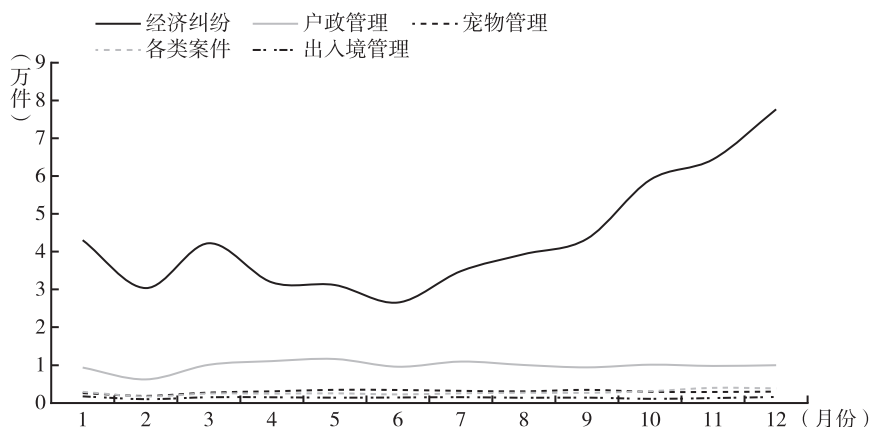


图 12 2024 年北京市 12345 热线社会管理主要问题每月反映情况

(五) 住房

住房类问题 115.4 万件，同比下降 9.1%，主要反映小区配套（32.0 万件）、房屋修缮（15.2 万件）、房产中介（15.1 万件）、商品房（10.4 万件）、房屋权属（9.6 万件）等问题（见图 13）。

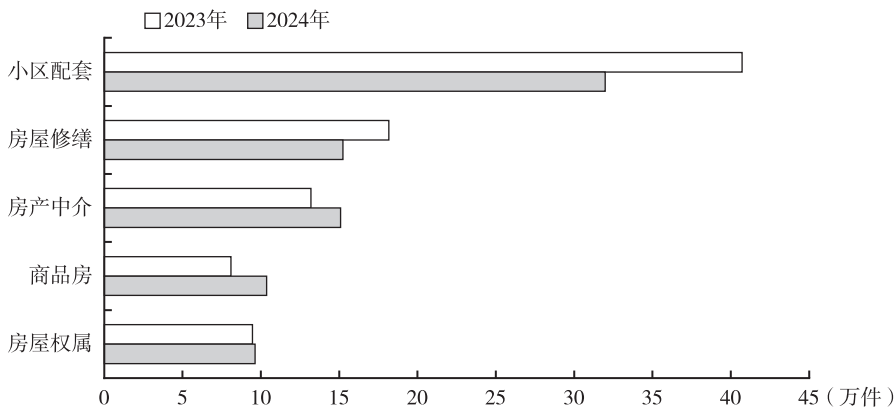


图 13 2023~2024 年北京市 12345 热线住房反映前五类问题

从各月受理量看，小区配套问题持续高位运行，房屋修缮问题在汛期反映集中，在 8 月达到年度最高，商品房问题呈波动上升趋势，在 12 月达到年度最高（见图 14）。

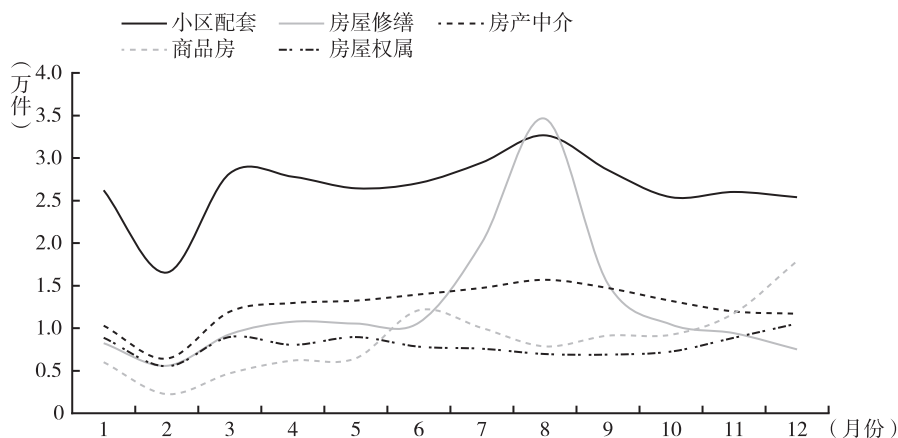


图 14 2024 年北京市 12345 热线住房主要问题各月反映情况

(六) 文体市场管理

文体市场管理类问题 114.5 万件，同比上升 119.4%，主要反映文化市场（113.0 万件）、体育市场（0.8 万件）、广播电视（0.7 万件）、科技（0.1 万件）等问题（见图 15）。

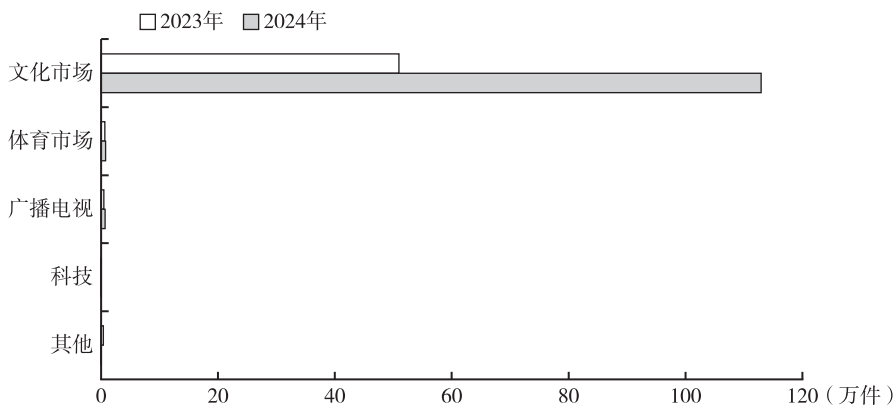


图 15 2023~2024 年北京市 12345 热线文体市场管理反映前五类问题

从各月受理量看，文化市场类问题自 1 月起呈上升趋势，在 8 月达到年度最高点，为 12.6 万件，随后有所下降，在 12 月出现小幅回升，其他各类问题反映相对较少（见图 16）。

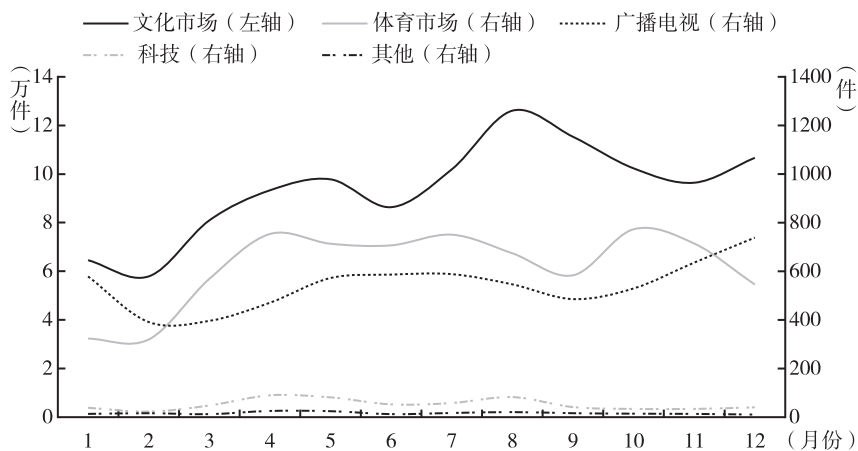


图 16 2024 年北京市 12345 热线文体市场管理主要问题各月反映情况

(七) 交通管理

交通管理类问题 108.2 万件，同比上升 14.8%，主要反映停车管理（29.9 万件）、互联网约车（17.1 万件）、违章处理（15.6 万件）、缓堵措施（10.8 万件）、交通设施（8.0 万件）等问题（见图 17）。

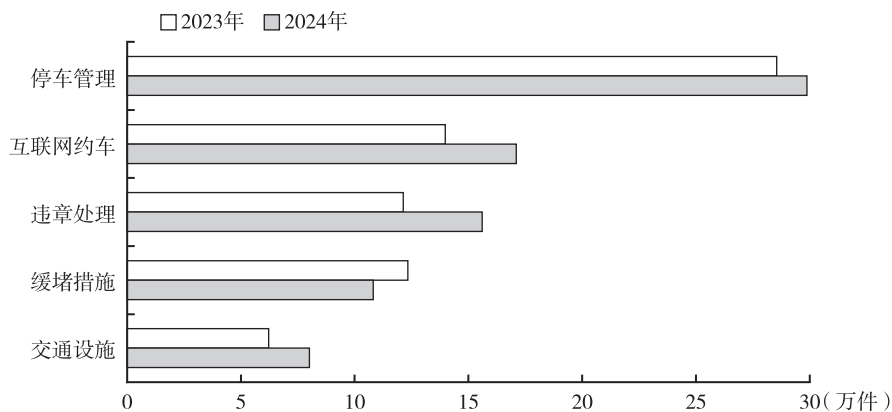


图 17 2023~2024 年北京市 12345 热线交通管理反映前五类问题



从各月受理量看, 停车管理问题在 3 月以后反映较为平稳, 互联网约车和违章处理问题反映量逐渐上升, 在 12 月达到年度最高点, 分别为 1.8 万件、1.5 万件 (见图 18)。

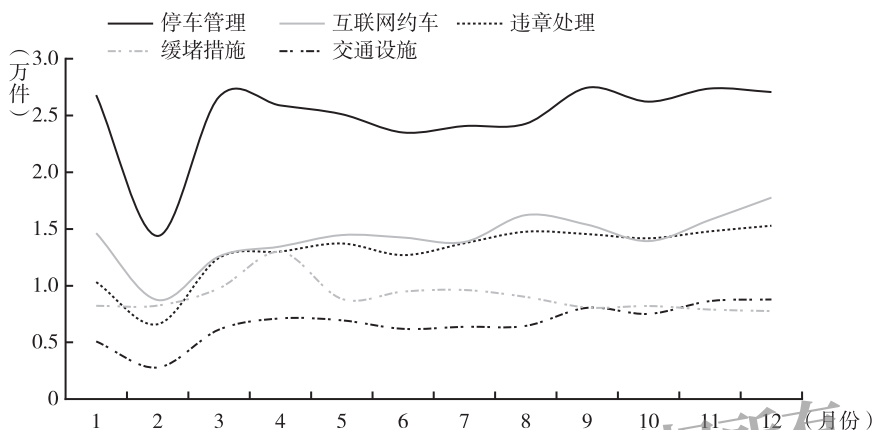


图 18 2024 年北京市 12345 热线交通管理主要问题各月反映情况

社会科学文献出版社版权所有

(八) 公共服务

公共服务类问题 96.6 万件, 同比上升 16.2%, 主要反映网络与通信 (43.1 万件)、公交 (13.7 万件)、供水 (9.4 万件)、供电 (7.3 万件)、轨道交通 (5.7 万件) 等问题 (见图 19)。

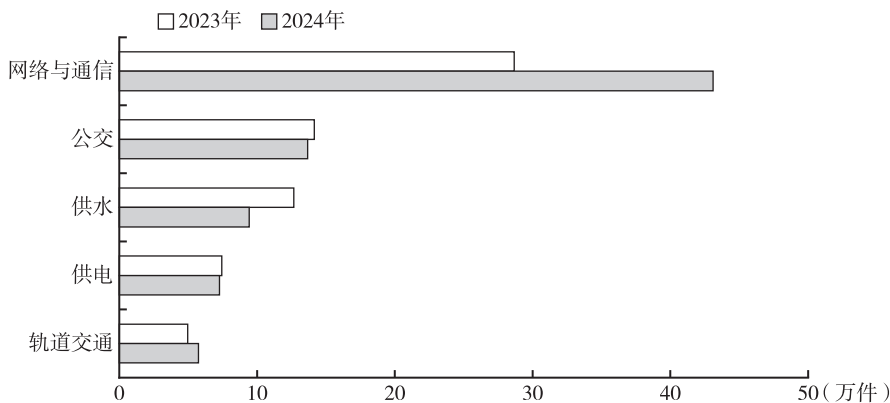


图 19 2023~2024 年北京市 12345 热线公共服务反映前五类问题

从各月受理量看，网络与通信问题全年呈波动上升趋势，供电问题在夏季（6~8月）反映相对集中，在7月达到年度最高点，为1.2万件，其他各类问题反映相对平稳（见图20）。

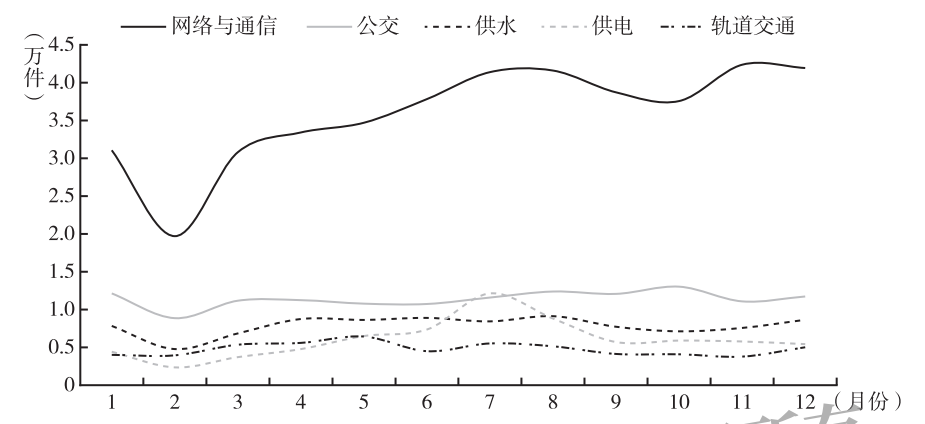


图 20 2024 年北京市 12345 热线公共服务主要问题各月反映情况

社会科学文献出版社版权所有

(九) 城乡建设

城乡建设类问题 85.2 万件，同比上升 5.5%，主要反映拆迁腾退（31.0 万件）、私搭乱建（28.8 万件）、施工管理（19.5 万件）、规划设计（4.1 万件）、工程管理（1.5 万件）等问题（见图 21）。

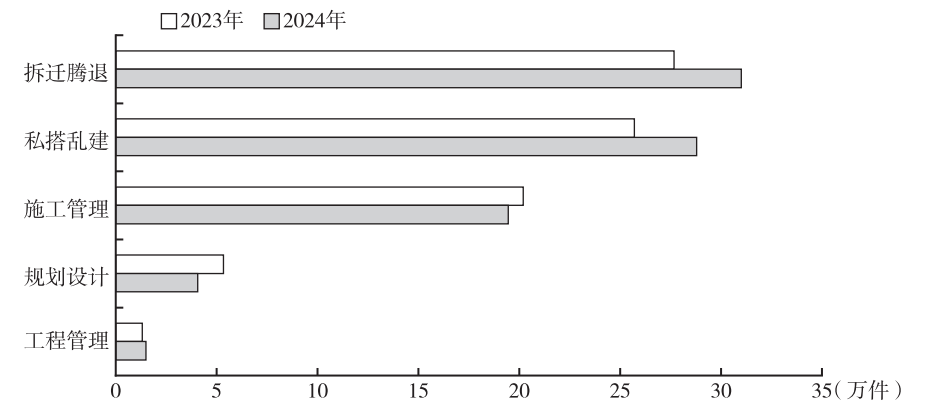


图 21 2023~2024 年北京市 12345 热线城乡建设反映前五类问题



从各月受理量看，拆迁腾退问题自3月起始终维持高位，年底略有上升，12月达到年度最高点，为2.9万件，私搭乱建、施工管理问题波动较大，在5~10月反映较集中（见图22）。

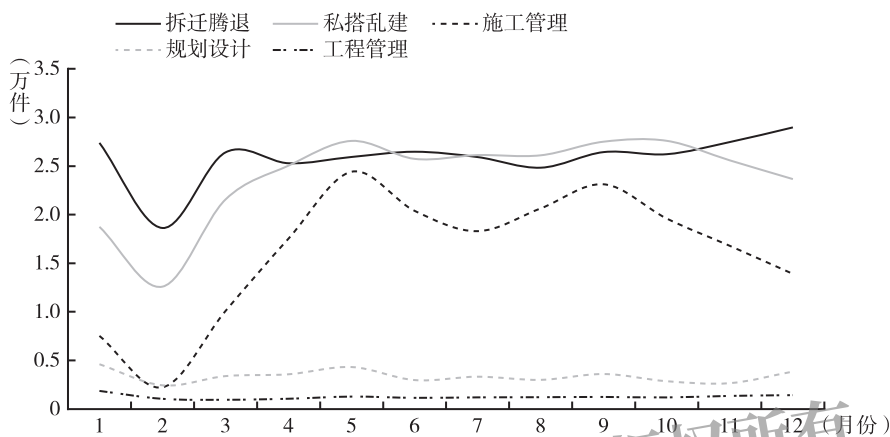


图22 2024年北京市12345热线城乡建设主要问题各月反映情况

(十) 农村管理

农村管理类问题73.0万件，同比上升18.9%，主要反映村务工作（33.6万件）、宅基地（8.7万件）、农村基础设施（8.4万件）、邻里纠纷（7.0万件）、村民待遇（4.0万件）等问题（见图23）。

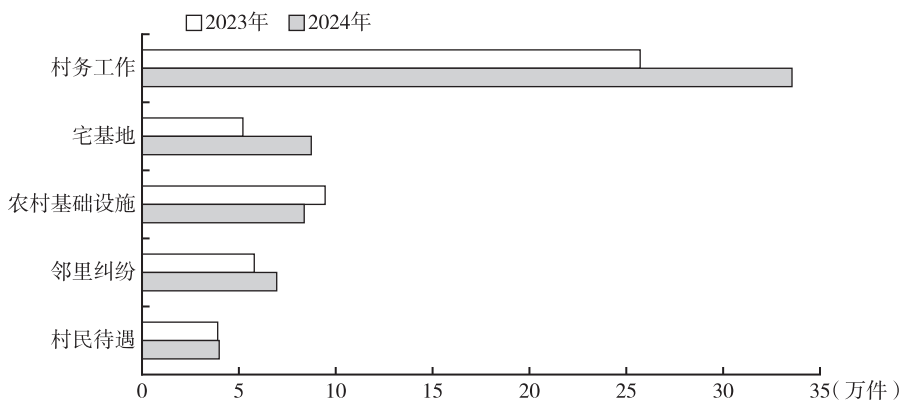


图23 2023~2024年北京市12345热线农村管理反映前五类问题



从各月受理量看，村务工作问题自3月起持续高位运行，农村基础设施问题在8月达到年度最高点，为1.0万件，宅基地问题自10月起明显上升，在11月达到年度最高点，为1.2万件（见图24）。

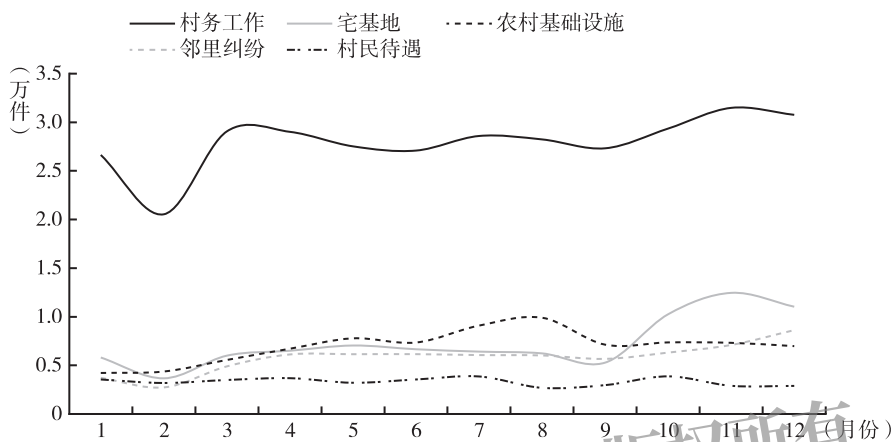


图 24 2024 年北京市 12345 热线农村管理主要问题各月反映情况

三 群众反映特征分析

从同比变化趋势来看，2024 年反映问题受经济因素影响较大，其中市场管理、旅游、文体市场管理、劳动和社会保障、金融财税等涉及消费和权益的反映量持续上升；同时，公共安全相关问题市民关注度仍较高。住房、物业管理、环境保护、教育等涉及政府服务、民生保障、生态环境等问题的反映量下降。此外，受季节性、周期性等规律性因素影响较大的问题整体反映更加平稳（见图 25）。

（一）消费市场成为反映量增长的重要变量

2024 年北京市实施扩大消费组合政策，市民消费需求进一步释放，线上、线下消费热度均有提升。其中旅游、文体市场消费反映量增幅分别达到 2.9 倍和 1.2 倍，主要是注册地在北京的平台企业用户数量大、范围广，包括互联网消费平台（京东、美团、小米等）、票务平台（大麦网、猫眼等）、

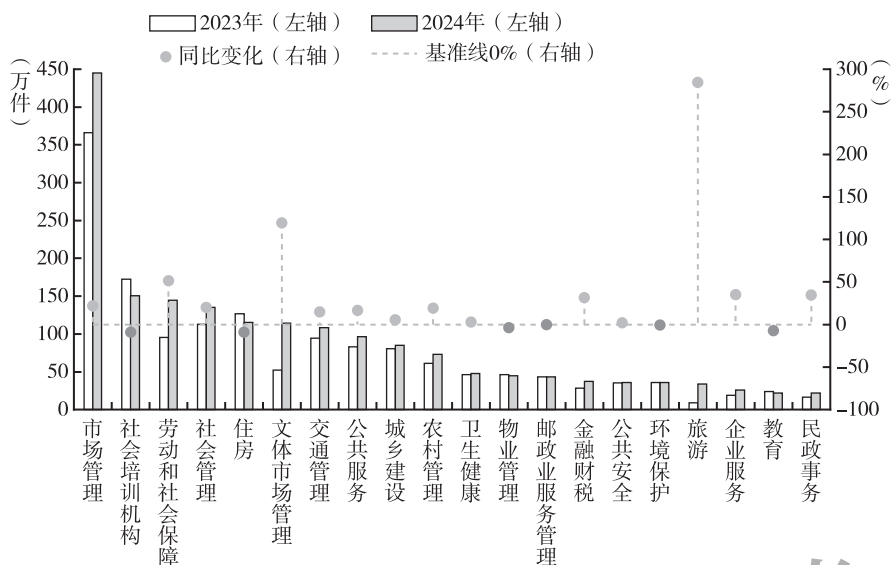


图 25 2023~2024 年北京市 12345 热线群众反映前二十类问题比较

旅游平台（去哪儿网等）、视频直播平台（抖音、快手、爱奇艺等），全国范围的来电促使相关反映随之上升（见图 26）。

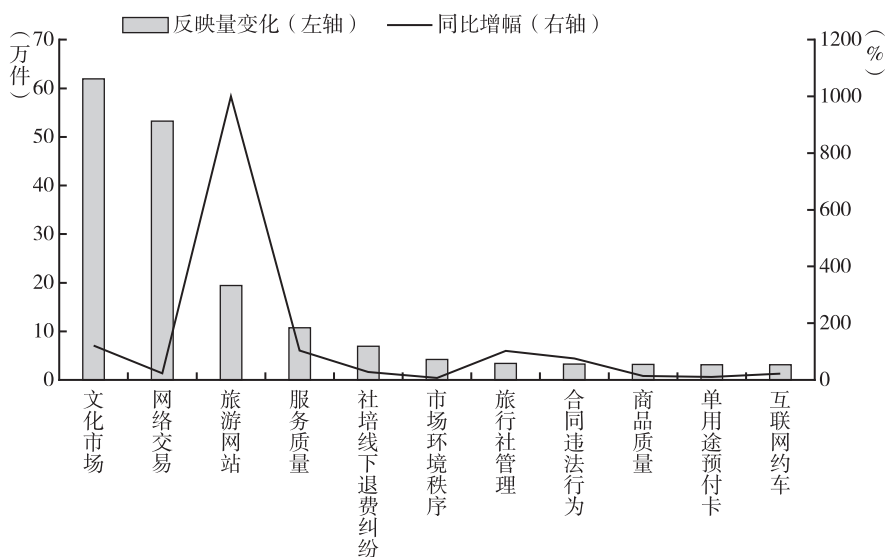


图 26 2024 年北京市 12345 热线消费纠纷类问题同比变化

(二) 政府服务和民生保障类问题下降明显

政府服务和民生保障工作持续优化，政府服务类包括公共服务（供暖、供水、供电）、住房（小区配套、房屋修缮）、市容环卫（垃圾清运、公共区域环境秩序）、市政（路灯照明、市属道路、市政配套）等，民生保障类包括教育（入学升学、教务管理）、卫生健康（医院管理、卫生防疫、药品管理）等，同比均有下降，其中垃圾清运、集中供暖、清洁能源分户自采暖、路灯照明、入学升学等问题降幅明显（见图 27）。

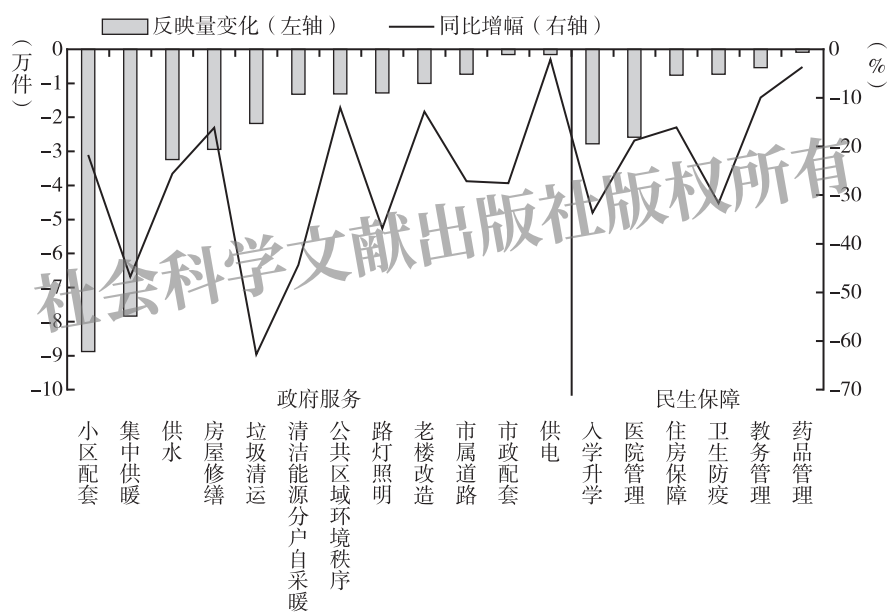


图 27 2024 年北京市 12345 热线政府服务和民生保障类问题同比变化

(三) 城市绿化和生态环境反映量有所下降

近年来，北京市持续推动美丽城市建设、生态环境质量提升等工作，公园管理、城市绿化、环境保护等方面反映量均呈现不同程度下降。一方面，公园管理更加规范，服务质量有所提升，同时，加强绿地管理、树木管理、



古树保护、林业管理等工作有效提升了城市的生态品质和宜居性；另一方面，低频噪声、大气污染、水污染等环境问题得到改善，设备噪声、餐饮单位油烟、扬尘、垃圾场异味、河道倾倒渣土等问题反映减少（见图 28）。

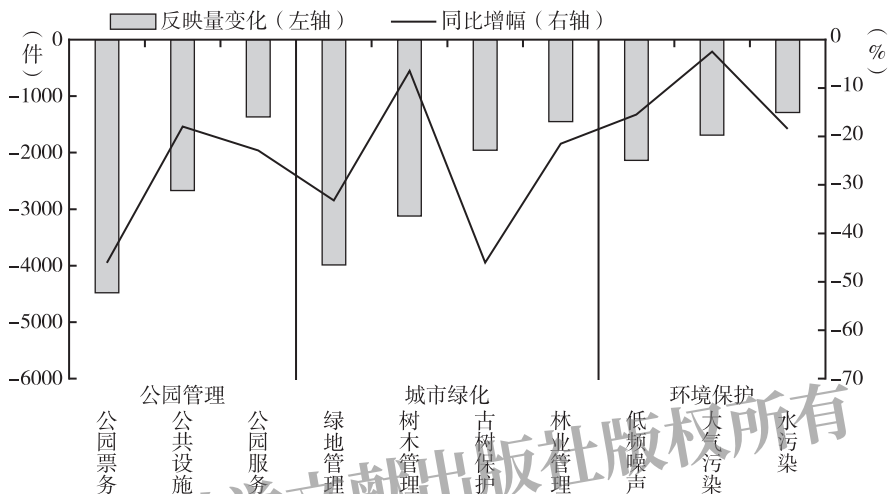


图 28 2024 年北京市 12345 热线城市绿化和生态环境类问题同比变化

（四）安全稳定相关问题市民关注度仍较高

自 2024 年以来，公共安全类反映量持续高位运行，其中消防安全反映量上升较为明显，集中反映堆放杂物、消防通道不畅、电动自行车火灾隐患、燃气安全等问题。同时，食品安全、住房安全等问题反映量也有所上升，主要反映餐饮企业环境卫生、食品卫生、擅自改变房屋结构等问题。随着全市着力增强防灾减灾能力，稳步推进灾后恢复重建工作，2024 年防灾减灾相关反映量同比下降（见图 29）。

（五）季节性、周期性、政策性反映平稳

2024 年天气因素影响明显减弱，相关单位未雨绸缪、冬病夏治，开展主动治理，高温（供水、供电）（见图 30）、汛期（积水、房屋滴漏）、降

雪寒潮（供暖）等季节性相关问题反映整体更加平稳；但 2024 年春季大风天气增多，导致树木倒伏问题有所上升（见图 31）。从政策实施角度看，快递新规、延迟退休、过境免签等政策出台和实施，有关部门及时制定和确定工作方案和答复口径，妥善做好政策解读和释疑解惑，相关问题反映量整体平稳。

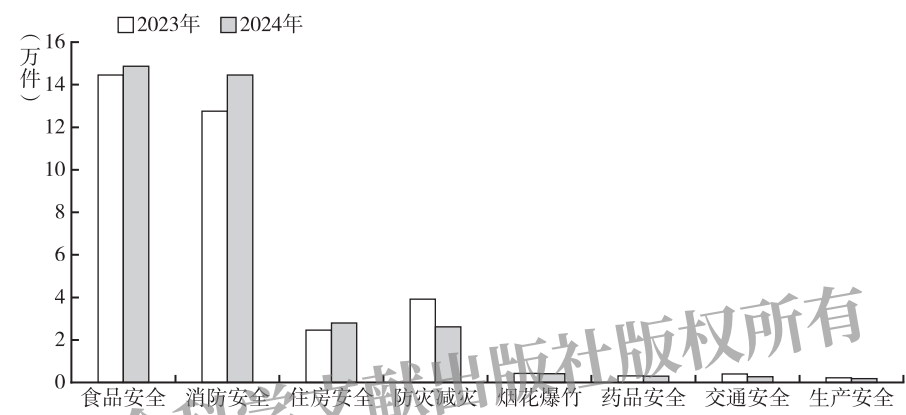


图 29 2023~2024 年北京市 12345 热线公共安全类主要问题比较

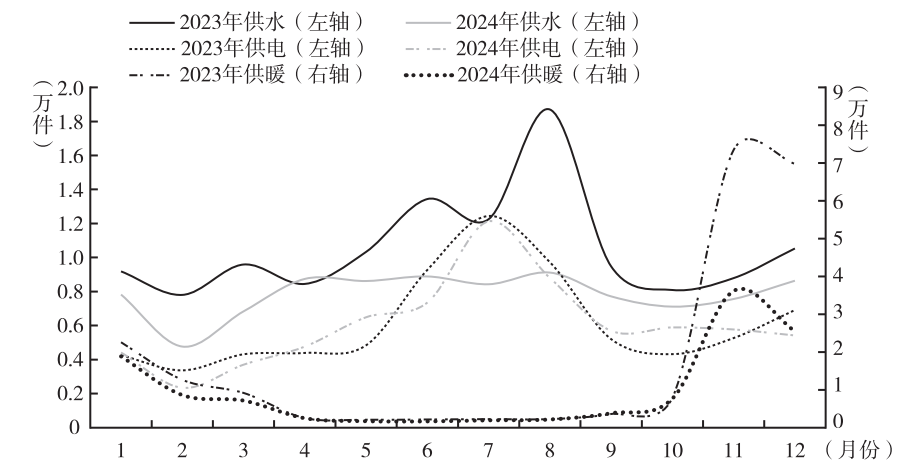


图 30 2023~2024 年北京市 12345 热线气温关联度较大问题比较

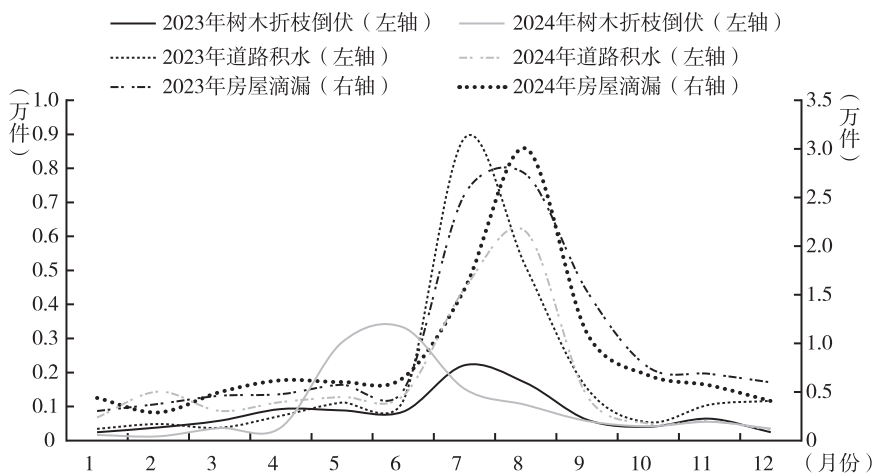


图 31 2023~2024 年北京市 12345 热线天气影响较大问题比较

四 群众诉求办理情况

2024 年 12345 热线诉求派单量为 1108.0 万件，相关诉求由区级部门、街乡镇、市级部门、国有企业等单位办理。

(一) 区及街乡镇诉求派单情况

从各区诉求派单情况来看，诉求派单量^①最多的是海淀区，共受理 171.9 万件，占十六区诉求派单总量的 23.9%。诉求派单量最少的是延庆区，共受理 6.9 万件，占十六区诉求派单总量的 1.0%（见图 32）。

2024 年 12345 热线共向十六区交办诉求 720.4 万件，其中街乡镇诉求派单量为 112.0 万件，占十六区诉求派单量的 15.5%。朝阳区、丰台区、顺义区、大兴区、海淀区部分街乡镇诉求派单量较突出；通州区、昌平区、西城区、东城区、石景山区街乡镇诉求派单量普遍相对较高；延庆区、怀柔区、密云区、平谷区、门头沟区、房山区北部大部分区域为山区、农村地

^① 12345 热线派单到各区及其所属街乡镇的工单量。

区，人口密度相对较低，诉求派单量也相对较低。各区具体诉求派单情况如下。

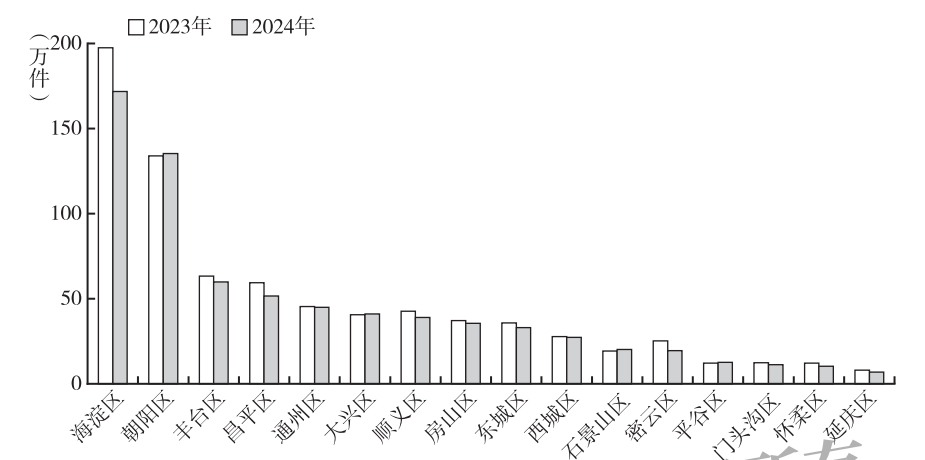


图 32 2023~2024 北京市 12345 热线各区诉求派单对比

1. 东城区

东城区诉求派单量约为 33.1 万件，占全市各区诉求派单量的 4.6%，其中区级部门 30.0 万件，占比 90.6%；街乡镇 3.1 万件，占比 9.4%（见图 33）。

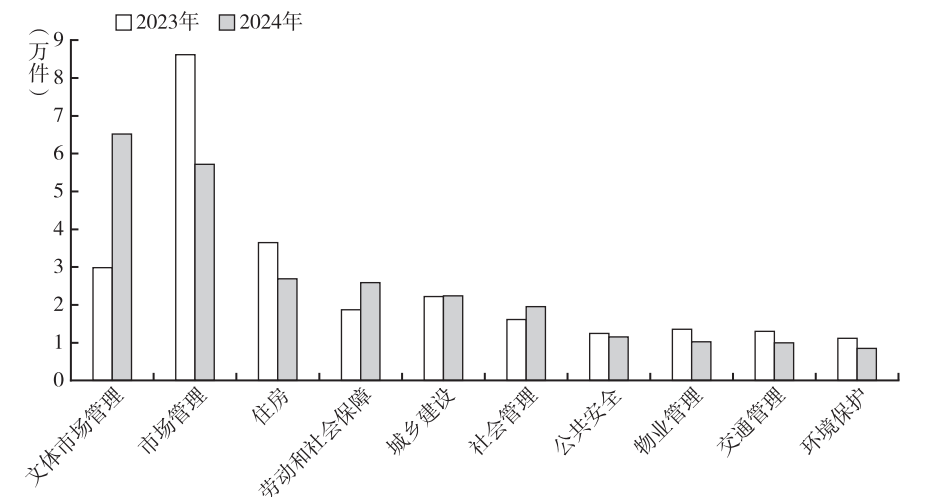


图 33 2023~2024 年北京市东城区诉求派单前十类问题对比



2. 西城区

西城区诉求派单量约为 27.4 万件，占全市各区诉求派单量的 3.8%，其中区级部门 21.9 万件，占比 80.0%；街乡镇 5.5 万件，占比 20.0%（见图 34）。

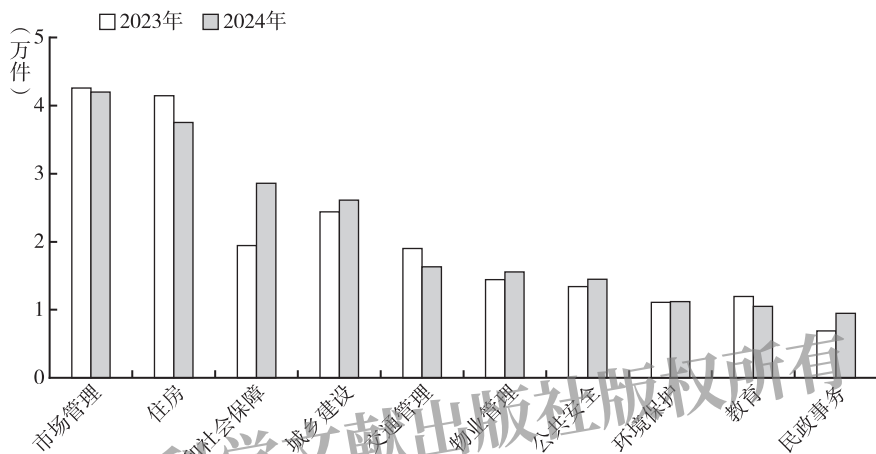


图 34 2023~2024 年北京市西城区诉求派单前十类问题对比

3. 朝阳区

朝阳区诉求派单量约为 135.3 万件，占全市各区诉求派单量的 18.8%，其中区级部门 115.8 万件，占比 85.6%；街乡镇 19.5 万件，占比 14.4%（见图 35）。

4. 海淀区

海淀区诉求派单量约为 171.9 万件，占全市各区诉求派单量的 23.9%，其中区级部门 163.5 万件，占比 95.1%；街乡镇 8.4 万件，占比 4.9%（见图 36）。

5. 丰台区

丰台区诉求派单量约为 60.0 万件，占全市各区诉求派单量的 8.3%，其中区级部门 48.1 万件，占比 80.2%；街乡镇 11.9 万件，占比 19.8%（见图 37）。

6. 石景山区

石景山区诉求派单量约为 20.1 万件，占全市各区诉求派单量的 2.8%，其中区级部门 17.5 万件，占比 87.1%；街乡镇 2.6 万件，占比 12.9%（见图 38）。

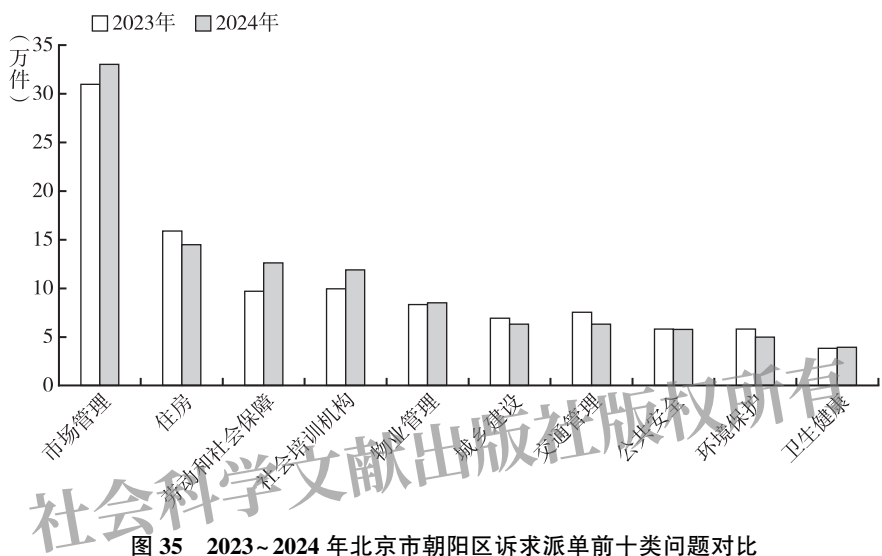


图 35 2023~2024 年北京市朝阳区诉求派单前十类问题对比

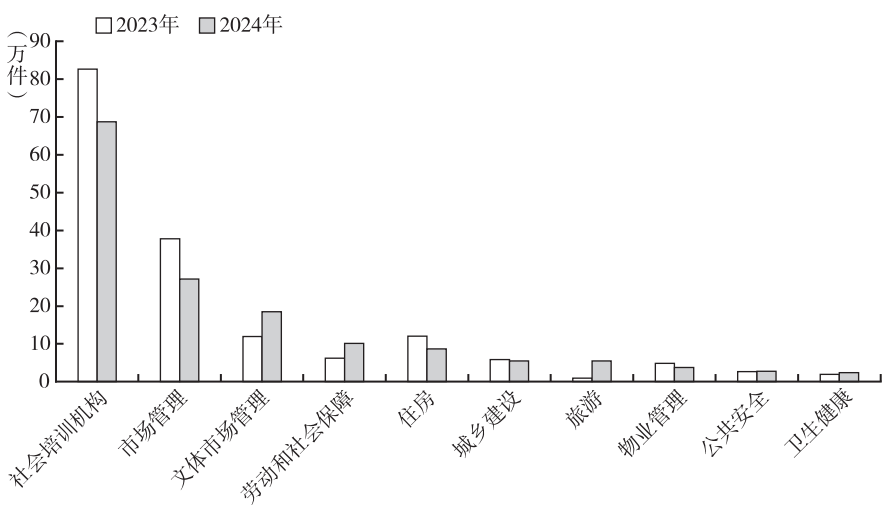


图 36 2023~2024 年北京市海淀区诉求派单前十类问题对比

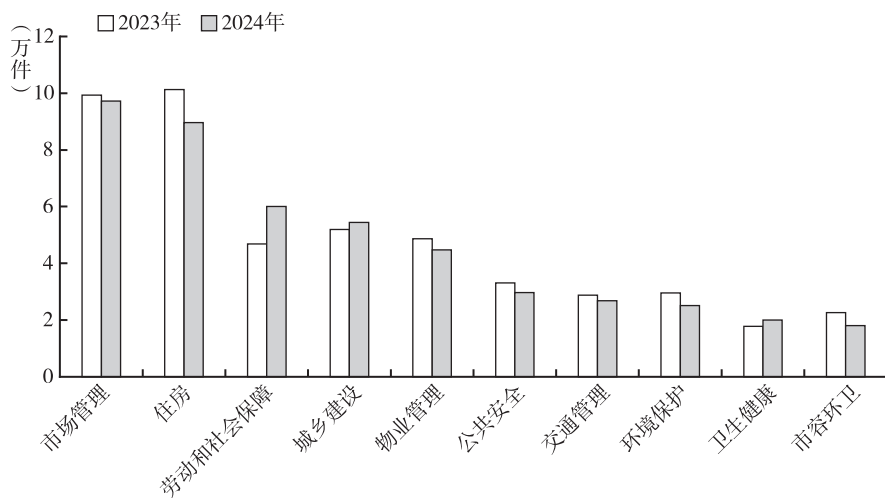


图 37 2023~2024 年北京市丰台区诉求派单前十类问题对比

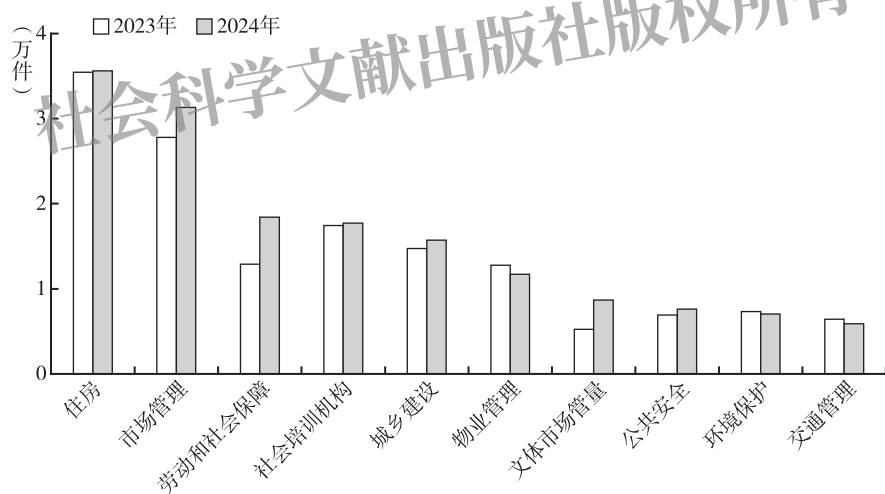


图 38 2023~2024 年北京市石景山区诉求派单前十类问题对比

7. 门头沟区

门头沟区诉求派单量约为 11.3 万件，占全市各区诉求派单量的 1.6%，其中区级部门 8.4 万件，占比 74.3%；街乡镇 2.9 万件，占比 25.7%（见图 39）。

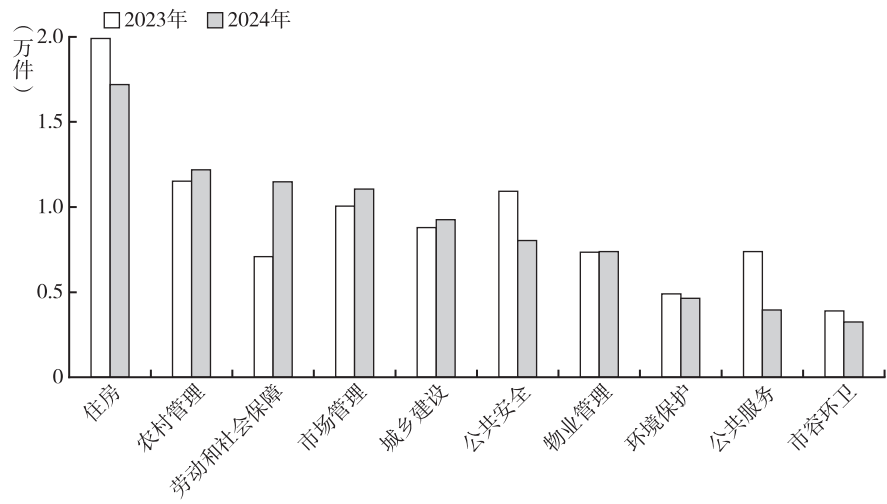


图 39 2023~2024 年北京市门头沟区诉求派单前十类问题对比

8. 房山区

房山区诉求派单量约为 35.5 万件，占全市各区诉求派单量的 4.9%，其中区级部门 27.8 万件，占比 78.3%；街乡镇 7.7 万件，占比 21.7%（见图 40）。

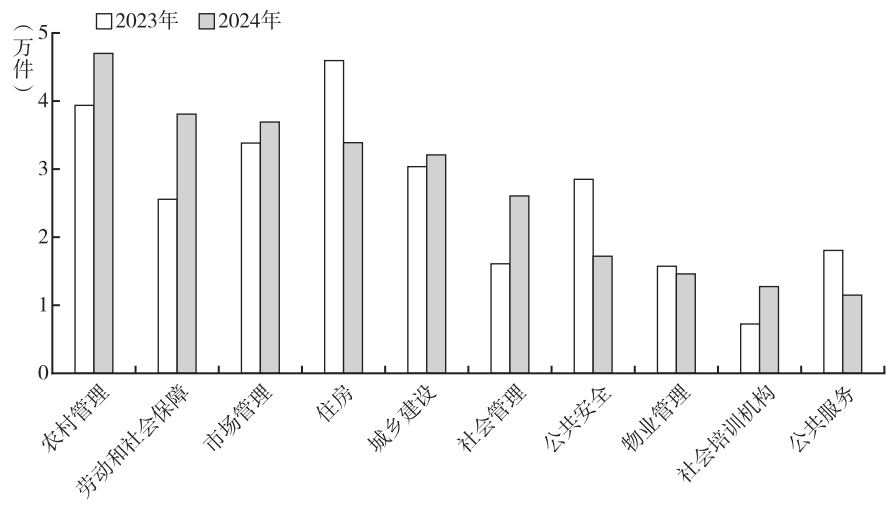


图 40 2023~2024 年北京市房山区诉求派单前十类问题对比



9. 通州区

通州区诉求派单量约为 44.9 万件，占全市各区诉求派单量的 6.2%，其中区级部门 37.1 万件，占比 82.6%；街乡镇 7.8 万件，占比 17.4%（见图 41）。

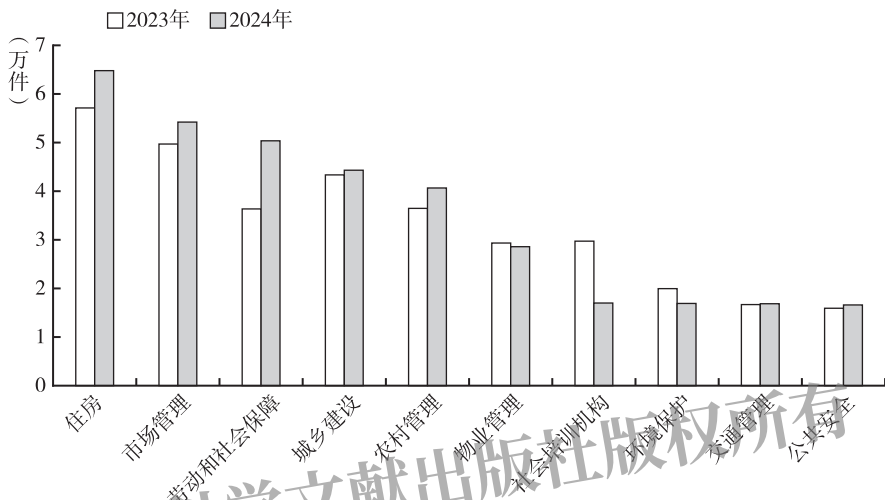


图 41 2023~2024 年北京市通州区诉求派单前十类问题对比

10. 顺义区

顺义区诉求派单量约为 39.0 万件，占全市各区诉求派单量的 5.4%，其中区级部门 27.6 万件，占比 70.8%；街乡镇 11.4 万件，占比 29.2%（见图 42）。

11. 昌平区

昌平区诉求派单量约为 51.7 万件，占全市各区诉求派单量的 7.2%，其中区级部门 43.2 万件，占比 83.6%；街乡镇 8.5 万件，占比 16.4%（见图 43）。

12. 大兴区

大兴区诉求派单量约为 41.1 万件，占全市各区诉求派单量的 5.7%，其中区级部门 30.7 万件，占比 74.7%；街乡镇 10.4 万件，占比 25.3%（见图 44）。

13. 怀柔区

怀柔区诉求派单量约为 10.3 万件，占全市各区诉求派单量的 1.4%，其中区级部门 7.7 万件，占比 74.8%；街乡镇 2.6 万件，占比 25.2%（见图 45）。

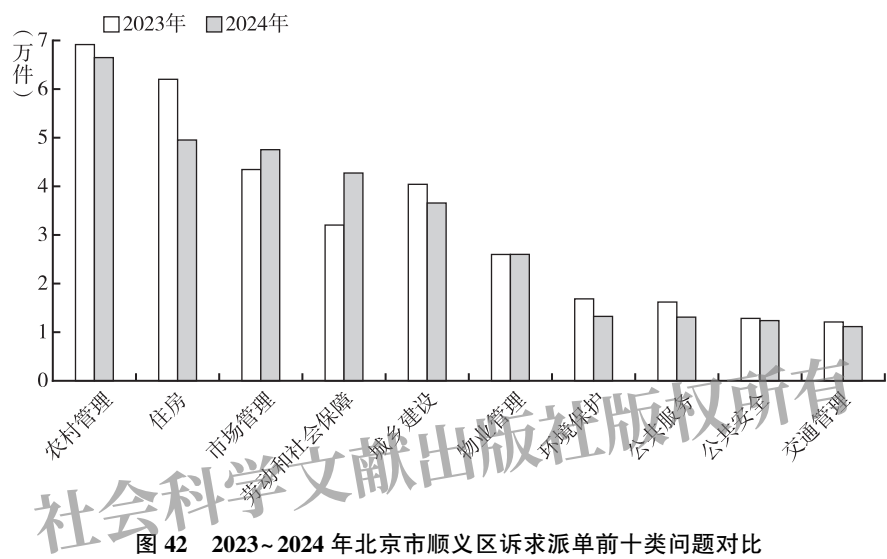


图 42 2023~2024 年北京市顺义区诉求派单前十类问题对比

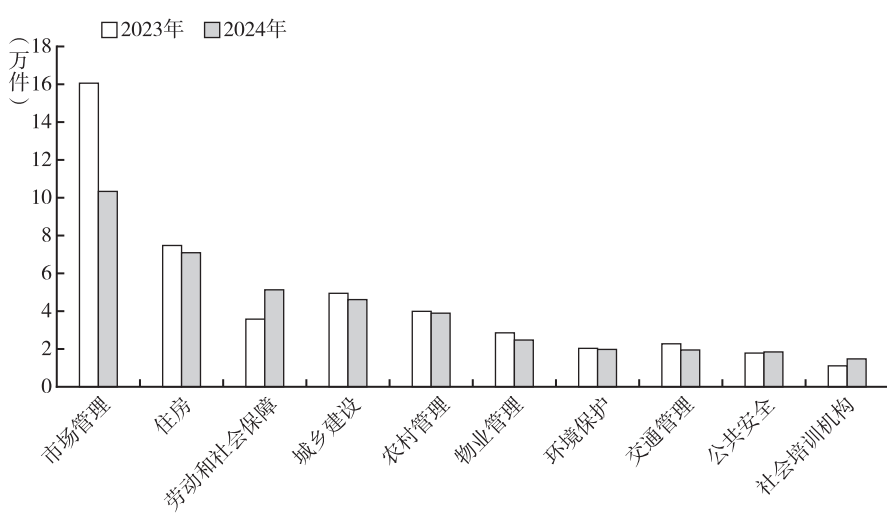


图 43 2023~2024 年北京市昌平区诉求派单前十类问题对比

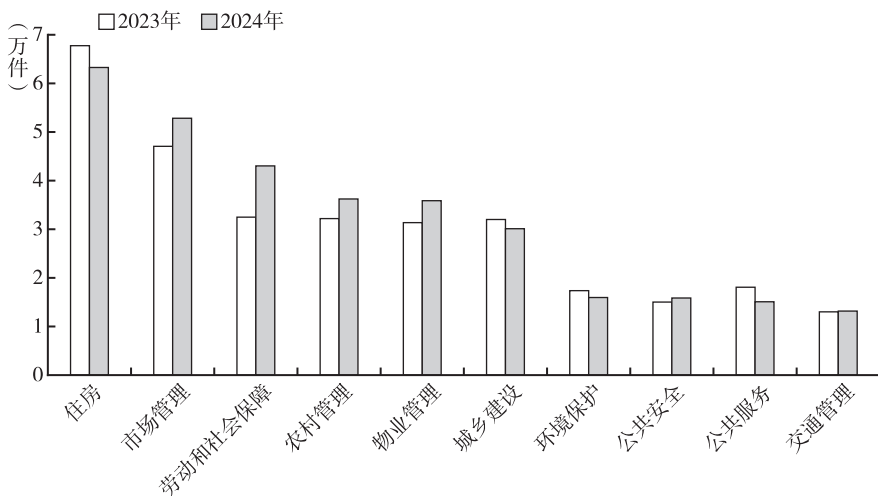


图 44 2023~2024 年北京市大兴区诉求派单前十类问题对比

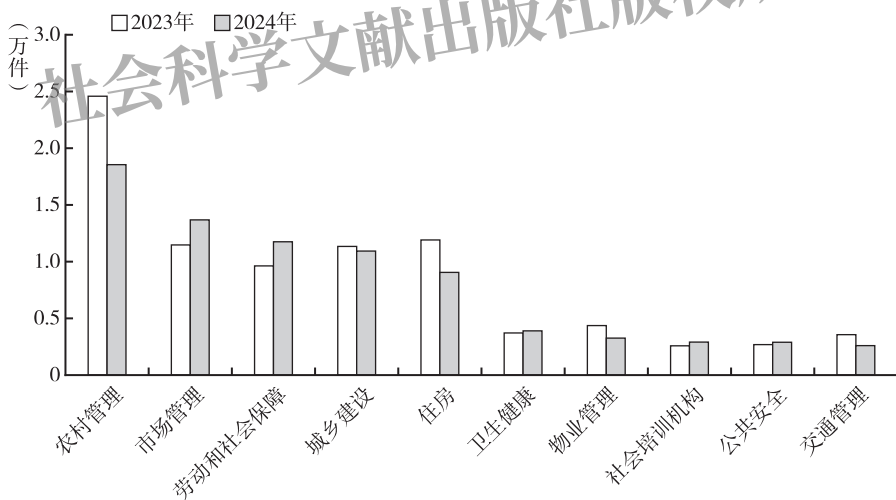


图 45 2023~2024 年北京市怀柔区诉求派单前十类问题对比

14. 平谷区

平谷区诉求派单量约为 12.5 万件，占全市各区诉求派单量的 1.7%，其中区级部门 9.2 万件，占比 73.6%；街乡镇 3.3 万件，占比 26.4%（见图 46）。

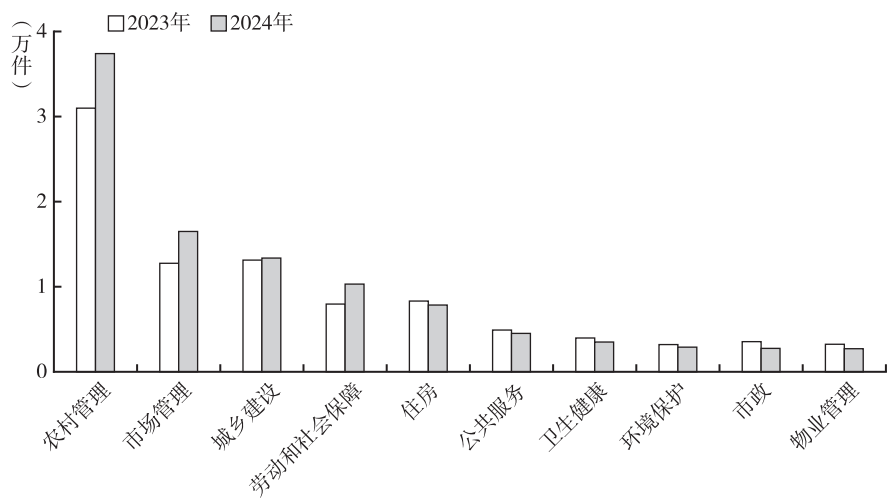


图 46 2023~2024 年北京市平谷区诉求派单前十类问题对比

15. 密云区

密云区诉求派单量约为 19.4 万件，占全市各区诉求派单量的 2.7%，其中区级部门 14.7 万件，占比 75.8%；街乡镇 4.7 万件，占比 24.2%（见图 47）。

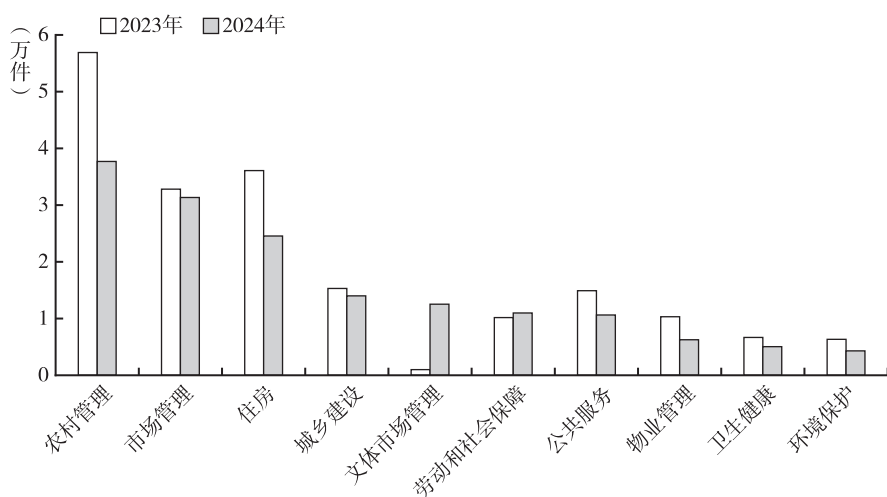


图 47 2023~2024 年北京市密云区诉求派单前十类问题对比



16. 延庆区

延庆区诉求派单量约为 6.9 万件，占全市各区诉求派单量的 1.0%，其中区级部门 5.2 万件，占比 75.4%；街乡镇 1.7 万件，占比 24.6%（见图 48）。

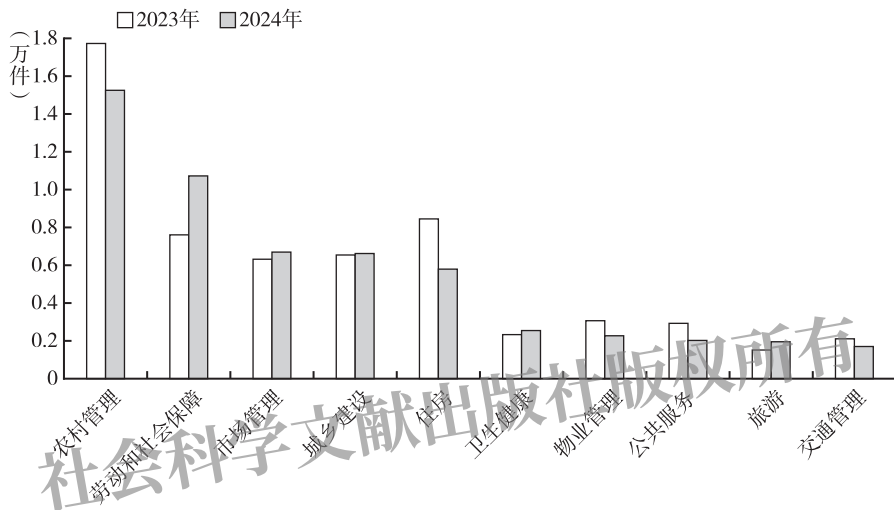


图 48 2023~2024 年北京市延庆区诉求派单前十类问题对比

（二）市级部门诉求派单情况

从各市级部门诉求派单情况来看，2024 年市级部门诉求派单量最多的是开发区管委会，共受理 59.1 万件；市交管局、市卫生健康委、市邮政管理局诉求派单量较多（见图 49）。

（三）国有企业诉求派单情况

从各国有企业诉求派单情况来看，2024 年诉求派单量最多的是公交集团，共受理 9.2 万件；其次是北京移动，共受理 8.3 万件（见图 50）。

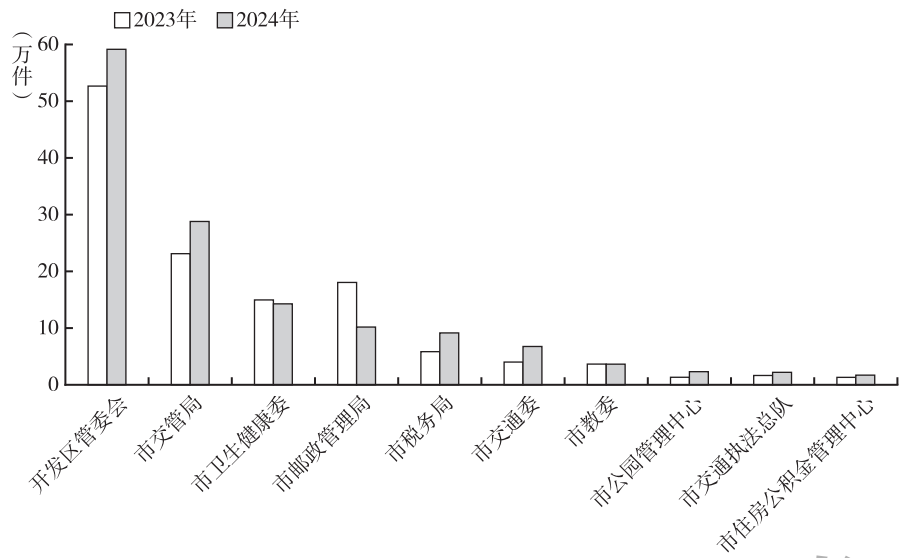


图 49 2023~2024 年北京诉求派单量前十位市级部门对比

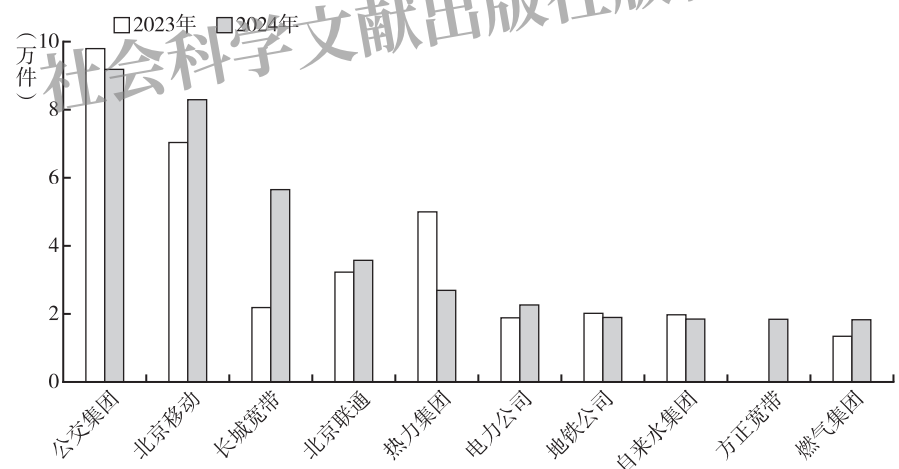


图 50 2023~2024 年北京市诉求派单量前十位国有企业对比

（四）“每月一题” 相关诉求情况

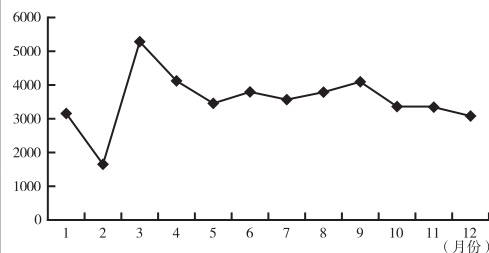
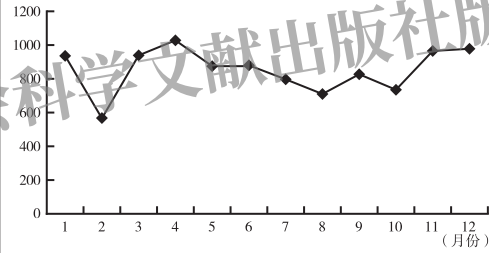
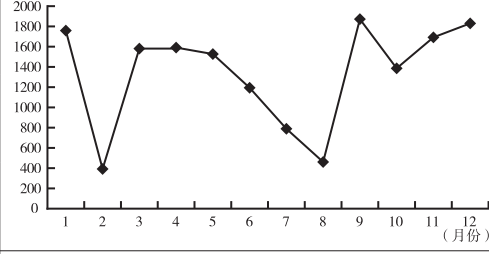
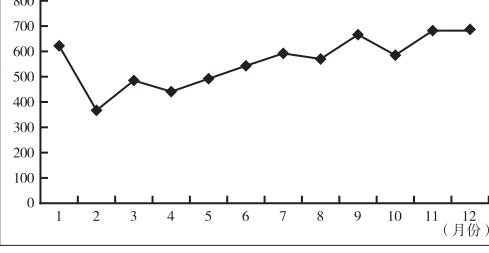
2024 年“每月一题”聚焦电动自行车充电设施建设、小区周边公共停车资源有偿错时共享、校园周边交通综合治理等 13 个高频难点民生问题，



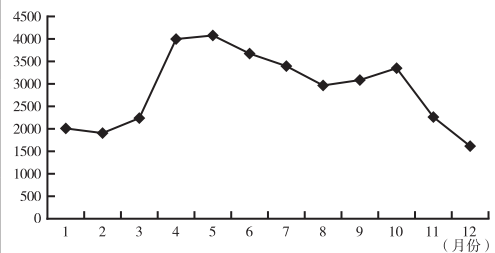
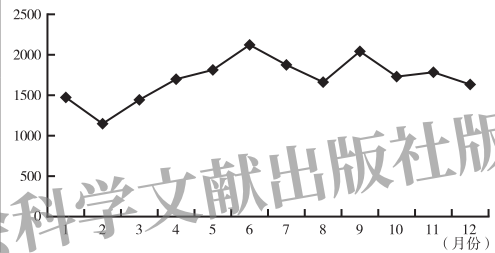
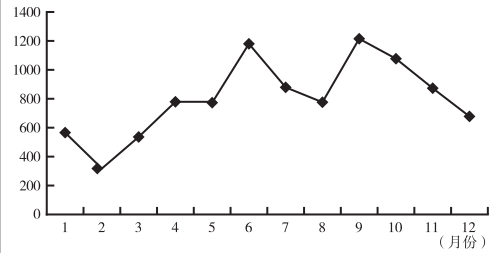
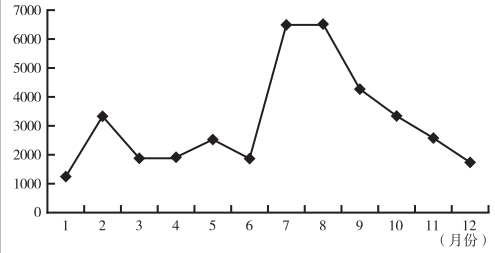
共涉及诉求 74.1 万件，其中诉求前三位的问题分别是物业服务规范管理、快递末端网点投递服务质量、体育行业预付式消费治理（见表 1）。

表 1 2024 年北京市“每月一题”相关诉求情况

单位：件

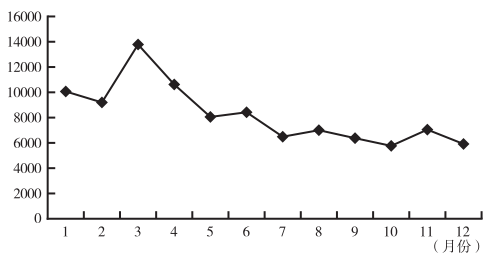
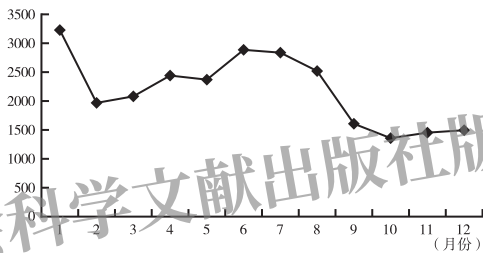
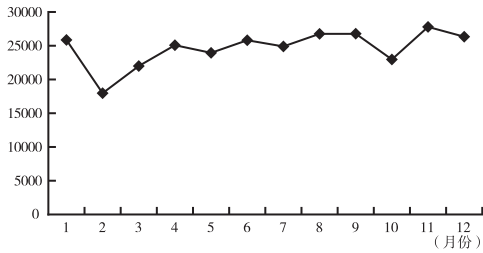
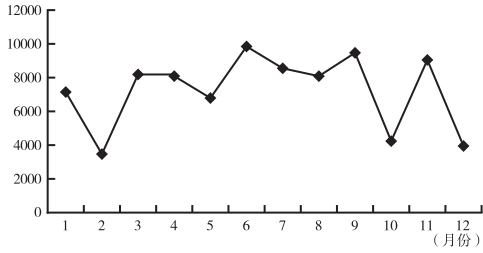
序号	问题	每月诉求派单量 (按考评周期统计诉求量)	诉求 派单 总量	诉求派单 量前三位 的区/单位	诉求 派单量
1	电动自行车 充电设 施建设		42698	朝阳区	8628
				丰台区	5962
				海淀区	5024
				朝阳区	2104
2	小区周边 公共停车 资源有偿 错时共享		10236	丰台区	1020
				海淀区	946
				市交管局	8372
3	校园周边 交通综合 治理		16074	市公安局	1861
				朝阳区	1542
				市人力社保局	933
4	重点群体 就业质量		6732	海淀区	646
				朝阳区	1062
				市人力社保局	933

续表

序号	问题	每月诉求派单量 (按考评周期统计诉求量)	诉求 派单 总量	诉求派单 量前三位 的区/单位	诉求 派单量
5	公园管理服务优化		34571	市公园管理中心	8662
				朝阳区	5147
				丰台区	2700
6	文明养犬		20423	市公安局	16287
				朝阳区	969
				丰台区	544
7	餐饮油烟治理		9650	朝阳区	2893
				海淀区	962
				丰台区	889
8	旅行社管理		37690	朝阳区	8324
				丰台区	6782
				海淀区	3065

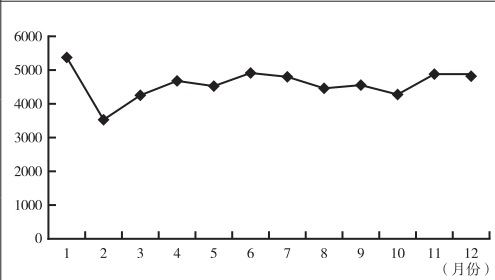


续表

序号	问题	每月诉求派单量 (按考评周期统计诉求量)	诉求 派单 总量	诉求派单 量前三位 的区/单位	诉求 派单量
9	快递末端 网点投递 服务质量		98740	市邮政管理局	31526
				EMS	11462
				中通快递	10560
10	居民住宅 老旧电梯 安全监管		26243	朝阳区	6577
				丰台区	4124
				海淀区	2386
11	物业服务 规范管理		296193	朝阳区	68859
				丰台区	36337
				大兴区	30024
12	体育行业 预付式消 费治理		86866	朝阳区	24846
				海淀区	15447
				丰台区	11688



续表

序号	问题	每月诉求派单量 (按考评周期统计诉求量)	诉求 派单 总量	诉求派单 量前三位 的区/单位	诉求 派单量																										
13	医疗秩序 管理	 <table><caption>医疗秩序管理每月诉求派单量数据 (估算值)</caption><tr><th>月份</th><th>1</th><th>2</th><th>3</th><th>4</th><th>5</th><th>6</th><th>7</th><th>8</th><th>9</th><th>10</th><th>11</th><th>12</th></tr><tr><td>派单量</td><td>5500</td><td>3500</td><td>4500</td><td>4800</td><td>4500</td><td>5000</td><td>4800</td><td>4500</td><td>4600</td><td>4300</td><td>4900</td><td>4800</td></tr></table>	月份	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	派单量	5500	3500	4500	4800	4500	5000	4800	4500	4600	4300	4900	4800	55058	市卫生健 康委	33906
月份	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12																			
派单量	5500	3500	4500	4800	4500	5000	4800	4500	4600	4300	4900	4800																			
				海淀区	3075																										
				朝阳区	2179																										

五 重难点问题分析

通过分析 2024 年市民诉求的重复诉求占比^①和考核占比^②情况发现，市民反映集中的问题主要可以分为以下五种情况。一是法律与政策类问题。因其多存在不符合现有政策法规或处于涉法涉诉状态，考核比例较低，但相关问题多涉及一些市民的切身利益且长期难以解决，因此重复诉求占比比较高，如经济纠纷中可能涉及合同纠纷问题等。二是经济因素驱动问题。这些问题主要依靠市场机制来调节，消费释放背景下出现的消费纠纷，如文化票务市场、网络交易中出现的退费纠纷，企业经营困境所导致的经济权益纠纷，如企业倒闭导致的预付卡退费难、劳动合同及用工管理不规范引发的劳动纠纷、欠薪纠纷等，这些问题都与经济活动中的市场波动、企业经营行为等经济因素密切相关。三是权属纠纷问题。土地与房产所有权方面的权属纠纷尤

① 重复诉求占比指全年反映大于 10 次的重复来电人反映某类问题的诉求量占该类问题诉求总量的比例，通常疑难问题、长期待解决问题重复诉求占比比较高。

② 考核占比指某类问题中纳入“三率”考核的诉求量占该类问题考核总量的比例，通常涉法涉诉、不符合政策法规、不属实等情形的工单不纳入“三率”考核，对应情况多的问题考核占比较低。



为典型，宅基地、房屋权属、违法建设等问题由于历史遗留因素、法规政策某些细节不够完善以及涉及主体地位不平等，解决难度较大，长期困扰市民。四是公共资源分配失衡问题。在公共资源有限的情况下，利益相关方存在一定的竞争关系，导致相关方为争取资源使用权而产生冲突。如在停车管理方面，停车位供需不平衡导致停车难、乱停车以及收费争议等问题；噪声管理方面，不同主体对噪声的容忍度不同，导致部分市民享受安静生活的需求与正常生产生活秩序之间存在冲突。五是基层自治与管理问题。此类问题多发生在基层社区（村）、物业、邻里等自治范畴，具有多样性、持续性和散发性等特点。市民之间因生活习惯、公共设施使用、邻里关系等产生的各种纠纷，虽然相较于其他问题解决情况稍好，但由于其涉及面广、情况复杂且易反复，也会产生一些治理中的难点，如市民对物业公司及其服务的不满导致业主集中反映相关问题。

整体而言，目前政府主导的公共服务和民生保障问题解决情况较好，但在市民之间以及企业与市民之间的纠纷问题方面，仍有一些迫切需要解决的难题，结合近两年市民诉求增长趋势选取以下问题进行重点分析。

（一）伴随消费释放产生的消费权益纠纷

随着经济发展态势向好、消费需求不断攀升，消费纠纷也随之增多，新老问题相互交织，呈现复杂多变的态势。从诉求变化趋势来看，演出票务、旅行社管理、新建商品房相关诉求比往年均有所增加（见图 51）。如何健全市场管理机制、规范市场秩序，切实保护消费者权益、营造便利放心消费环境需重点关注。

第一，演出市场退票纠纷多发，票务退改机制有待完善。2024 年演出票务相关诉求共计 19.7 万件，同比上升 180.5%，市民普遍反映退改机制存在不合理之处，缺乏统一且明确的退票规则 and 标准，演出市场转让和改签机制不完善，主办方与票务平台责任未落实等。

第二，部分旅行社存在违规行为，经营秩序管理有待加强。2024 年旅行社管理相关诉求共计 4.1 万件，同比上升 113.1%。市民主要反映旅行社

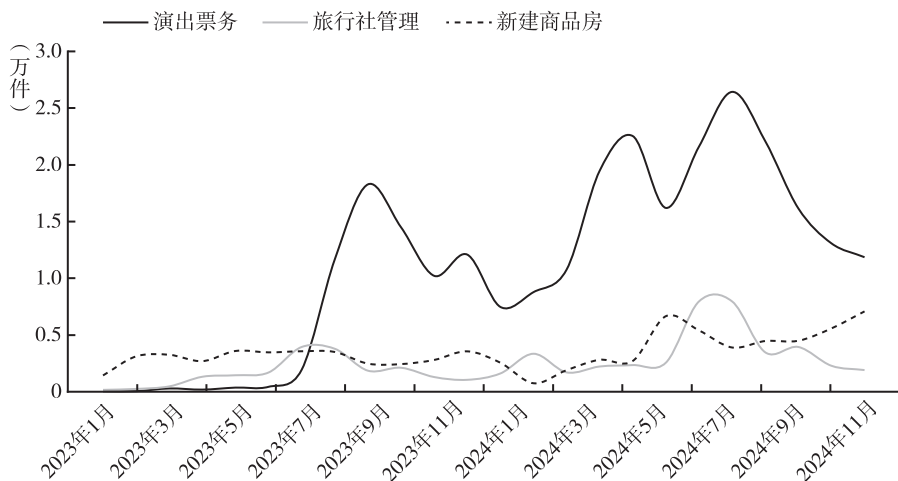


图 51 2023~2024 年北京市消费权益纠纷诉求变化趋势

服务质量不达标，如旅行社未按约定履行服务，承诺的人数规模、酒店星级、餐饮标准等与实际安排不符，擅自更改缩减行程、导游服务态度恶劣等。同时，行程中还存在高价旅游险费、临时加价以及诱导或强制消费等不良现象。

第三，新建商品房质量问题频发，长效监管机制有待健全。2024 年新建商品房品质相关诉求共计 4.8 万件，同比上升 34.5%。市民反映的问题主要包括房屋建设质量存在缺陷，如外立面不平整、墙体渗漏、地面空鼓、车库漏水、电梯故障频发等；实际建设情况与销售承诺不符，如园林绿化、配套设施、门窗等降标减配，随意更改小区规划等；相关问题维修整改不及时、不彻底，如维修整改进度缓慢、工程维修人员不足、质量问题经多次返修后仍未能解决等。

（二）影响基础保障与健康发展的经济权益纠纷

2024 年，经济权益纠纷相关诉求明显增加，集中体现在欠薪问题、新就业群体、商家与平台的权益纠纷等方面（见图 52），妥善保护职工、新就业群体和平台商家权益是保障经济健康稳定发展的重要举措。

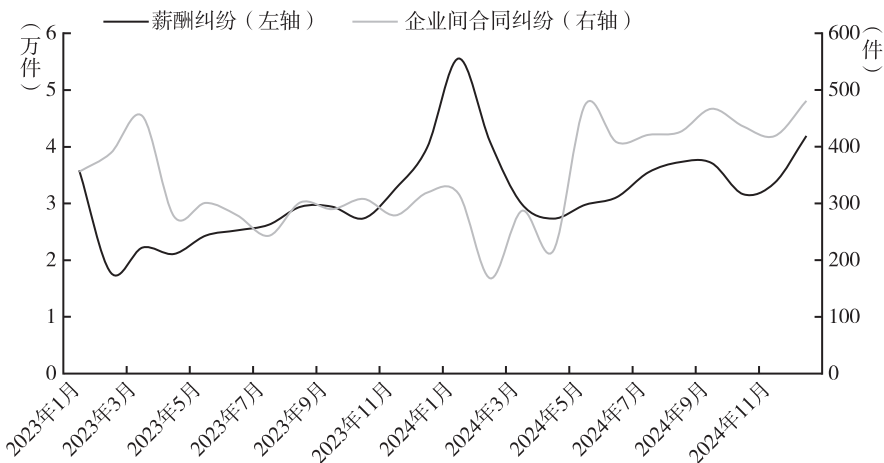


图 52 2023~2024 年北京市经济权益纠纷诉求变化趋势

第一，欠薪诉求高发，与经济周期和用工规范性有关。2024 年拖欠工资相关诉求共 43.2 万件，同比上升 30.2%，主要集中在建筑业、服务业、安保业、交通运输业、教育业、医疗业、制造业。

第二，新就业群体社会保障不到位，呼唤更多制度创新。伴随互联网、平台经济等新经济模式的蓬勃发展，网约车司机、快递员、外卖配送员等新就业群体规模不断壮大。第九次全国职工队伍状况调查数据显示，新就业形态劳动者达 8400 万人，占职工总数的 21%。

第三，平台商家维权诉求高企，平台规范与商家利益统筹不足。2024 年共受理企业与电商平台间合同纠纷 4521 件，同比上升 19.1%，其中商家与平台权益纠纷主要体现在平台规则不合理，如平台私自调价，以违规为由扣除保证金、封禁账号等；消费纠纷争议处理不当，如平台在未征得商家同意的情况下私自进行退款操作，或仅执行退款而不要求退货等；平台流量成本高，如部分商家反映平台流量分配不合理，流量获取困难、投资回报率降低等问题。

（三）历史遗留或政策供给导致的归属权益纠纷

伴随城镇化进程的加快，各种利益群体不断涌现，农村宅基地、房屋权



属、物业管理等（见图 53）因历史遗留、法规政策不完善、主体地位不平等，市民在居住权、使用权和所有权等方面的权益未能得到充分保障。

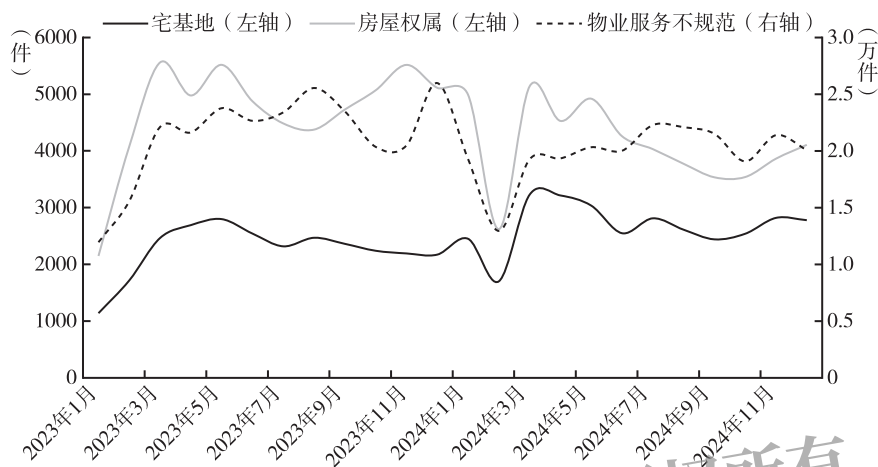


图 53 2023~2024 年北京市归属权益纠纷诉求变化趋势

第一，宅基地人地供需结构性矛盾长期存在，尚未形成政策闭环。2024 年宅基地相关诉求共计 3.2 万件，同比上升 18.7%。农村宅地纠纷主要是宅基地的管理工作中出现“一户多宅”、违章建房、非法转让土地、非法占地、超面积建设等问题。

第二，房屋权属涉及历史遗留问题多，导致房产证办理难。2024 年房屋权属相关诉求共计 4.9 万件。房屋的产权证书是房屋产权性质、业主居住权益的集中体现和证明，但无法办理产权证导致居民在法律上缺乏足够的保障。

第三，物业履职不到位，纠纷解决机制亟待突破。2024 年物业服务不规范相关诉求共计 23.8 万件。近年来，随着居民自治意识的逐步提高，涉及小区全体业主利益的物业服务质价比、公共收益、停车位权属纠纷不断增多。

（四）涉及公共资源使用的不同群体利益纠纷

在城市运行和发展的过程中，公共环境与资源权益之间的矛盾日益凸显，比如热门景点预约、停车资源分配、油烟扰民以及噪声污染治理等方面



(见图 54)。这些问题不仅反映了公共资源的稀缺性和市民需求多样性之间的矛盾,也展现了城市治理在资源分配、环境治理和居民权益保障方面所面临的诸多挑战。

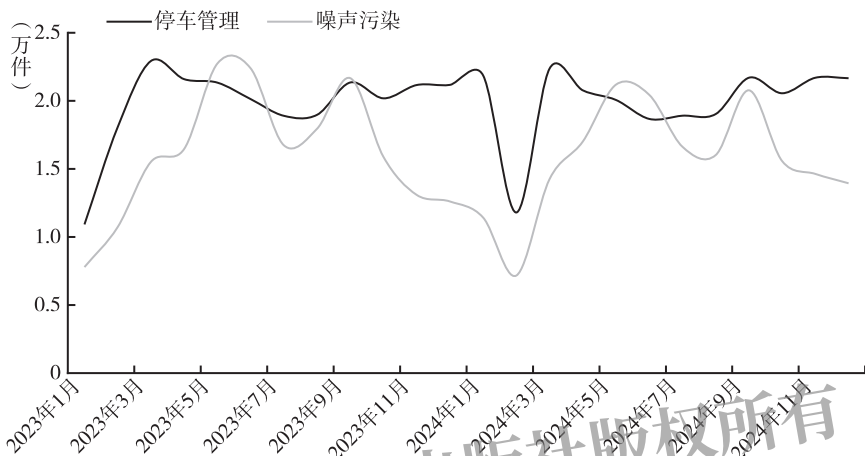


图 54 2023~2024 年北京市群体利益纠纷诉求变化趋势

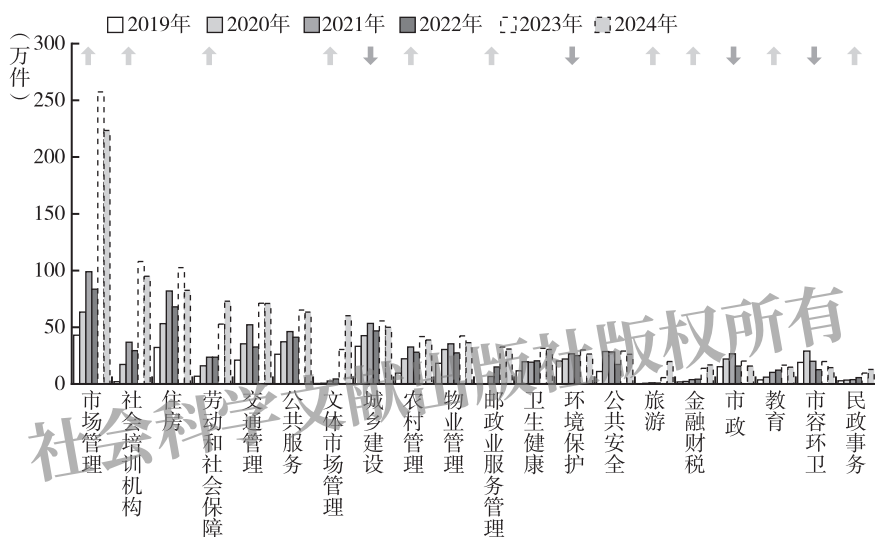
第一, 停车资源供需不平衡, 不同利益群体协调难度大。2024 年停车管理相关诉求共计 23.9 万件, 同比上升 1.0%。停车资源是城市基础设施的重要组成部分, 破解本市居民停车难题一直是交通部门持续推进的重要民生大事。

第二, 噪声污染防治标准感受度不一, 责任界定复杂。2024 年噪声污染相关诉求共计 18.9 万件。噪声污染的产生往往与公共空间的不合理使用有关, 这些活动在满足部分群体需求的同时, 却侵占了其他居民对安静环境的权益, 如广场舞爱好者享有使用公共空间进行健身的权利, 而周边居民也有权享受安静的生活环境。

六 诉求形势预判

2024 年公共服务、城乡建设、环境保护、市政、市容环卫、供暖等问

题持续向好，较 2023 年诉求量同比下降，说明政府服务和城市管理等方面进一步得到加强。另外，劳动和社会保障、文体市场管理、旅游、金融财税等问题呈现明显的上升趋势，经济因素成为诉求量增长的重要变量（见图 55）。2025 年经济运行仍面临不少挑战，未来在扩大内需释放、优化营商环境、强化风险防范等方面需持续加强关注。



（一）持续关注内需释放，挖掘消费新特点新变化

大力提振消费、全方位扩大内需是当前经济工作的首要任务。从 2024 年的市民诉求来看，不同领域的消费纠纷诉求持续增加，预计伴随培育新型消费、以旧换新消费、发展银发经济及扩大免签范围等相关政策产生的消费新问题，将成为市民诉求新热点。

第一，关注消费新模式和新业态。新型消费是消费结构优化升级的重要方向，直播电商、社区团购、在线文娱、闲置交易等消费新模式和新业态层出不穷，也将带来侵权新情形与监管新难题。

第二，关注以旧换新相关政策落实。2025 年将持续加力扩围实施大规



模设备更新和消费品以旧换新政策，促进新能源车、数码产品等绿色消费、信息消费。

第三，关注“银发一族”消费权益。积极发展银发经济是中央经济工作提出的明确目标，但老年消费群体信息获取和辨识能力较弱，容易引发消费纠纷。

第四，关注外籍游客在华诉求。随着来华免签国家名单不断扩大以及过境免签政策全面放宽优化，入境旅游强势复苏，预计外籍游客在华消费诉求将增多。

（二）持续优化营商环境，关注为企服务效能释放

近期一系列重磅政策文件接连出台^①，立足当前、着眼长远，为更好构建新发展格局提供支撑，为经济高质量发展提供持续动力。未来需持续抓好一揽子政策精准发力，进一步帮助企业有效应对市场变化，破除企业发展制约显得尤为重要。

第一，关注制度性交易成本相关问题。制度性交易成本过高会增加企业经济负担，降低市场运行效率。从2024年诉求来看，主要反映如下。一是企业跨区域迁移仍存障碍。主要是申请、调取迁移档案、信息变更等环节存在迁移数据对接和信息共享不到位、办理流程慢、不清楚政策等不利于企业跨区域流动。二是迁址未变更，增加新企入驻难度。原经营主体已搬离但未及时办理住所变更，影响后续企业注册登记和正常经营。协调原注册企业迁出的流程增加了新入驻企业在不同部门间往返的时间和成本。三是涉企检查不规范，扰乱企业正常经营。主要是存在企业被恶意投诉举报、检查标准不一、检查标准未明确告知、重复检查等问题，影响了企业的正常生产经营。因此，未来需落实做好企业迁移登记“一件事”，加强政策解读和宣传工作；尝试进行制度创新，探索“登记管理”制度新路径，释放异常经营、

^① 《国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见》，2025年1月3日；《全国统一大市场建设指引（试行）》，2024年12月4日；《关于引导网络交易平台发挥流量积极作用扶持中小微经营主体发展的意见》，2024年10月18日。



歇业、主体搬离等沉积住所资源；进一步规范涉企监督检查内容、方式和流程，切实减少对企业正常生产经营活动不必要的干扰。

第二，重视平台经济健康发展相关诉求。发展平台经济事关扩内需、稳就业、惠民生，事关赋能实体经济、发展新质生产力。从2024年诉求来看，主要反映如下。一是电商平台流量资源配置待优化。如平台对商家限流，电商商家需要通过流量来维持销售额，但商家面临着流量获取难、运营成本高、投资回报率下降等问题。二是在线评价机制待完善。在线评价机制在带给消费者福利的同时，也因虚假评论扭曲消费者决策、导致用户对平台商家的履约能力失去信心。三是电商平台“仅退款”规则待优化。由于各主要电商平台的“仅退款”规则对商家的要求较为苛刻，且缺乏顺畅的申诉渠道，这一机制被部分消费者滥用或者恶意利用。未来需推动平台进一步优化流量推广政策，加强对新入驻商家流量扶持，提升流量配置效率；完善在线评价机制规则，推动平台维护线上评价内容的真实性和榜单体系的公信力，加大对虚假好评、恶意差评等行为的治理力度；优化“仅退款”规则，为平台内商家提供更大的自主权。

第三，关注欠薪和新就业群体权益保护。劳动者权益保护是事关稳定与发展的重要问题，一端关联着民生大计与社会稳定，另一端则关乎扩大内需及经济可持续发展。2024年受经济环境、用工模式、制度建设水平等影响，建筑业和服务业等行业欠薪、新就业群体权益纠纷等诉求较为突出，2025年，传统行业劳动力挤出和新业态群体规模扩大，新就业群体权益保障不足、工作量分配不合理等问题仍将持续。

（三）强化风险防控监测，推进安全韧性城市建设

结合2024年12345热线首发诉求及后续影响，建议2025年重点关注涉稳风险、公共安全风险和環境风险相关诉求。

第一，高度关注社会不稳定因素相关诉求。不稳定因素相关诉求主要受历史遗留问题和经济因素影响。其中，历史遗留问题（如政策调整、产权归属、历史债务等）盘根错节，难以迅速彻底解决，因此需要持续关注；



经济因素方面，多与经济下行压力、收入减少等问题相关，如部分企业经营不善，采用“职业闭店人”手段规避倒闭赔偿，这不仅损害了企业员工和消费者权益，也加剧了社会不稳定。同时，低收入群体、失业人员等对未来感到不确定，导致焦虑和压力不断累积。针对这些问题，需要积极探索有效的市民情绪疏导方式，以缓解社会矛盾，维护社会稳定。

第二，持续加强公共安全监管和风险监测。2024年公共安全问题持续高位运行。其中消防安全反映量上升较为明显，集中反映电动自行车火灾隐患、燃气安全等问题。食品安全相关诉求在夏季和景点景区、夜市、美食城、学校等重点场所分布较多。公共安全相关诉求受舆情和社会事件影响较大，针对该类问题，在加大日常监管力度的同时，还考验首发诉求的响应速度、舆情监测的敏感度以及应对突发事件的能力，需要相关部门建立常态化的排查机制，确保安全隐患得到及时有效消除。

第三，高度重视极端天气可能引发的诉求高峰。2024年天气因素影响减弱，相关单位未雨绸缪，开展主动治理，高温、汛期、供暖等相关问题反映整体平稳。但从全球范围看，极端天气影响仍广泛存在，世界经济论坛（WEF）发布的2025年《全球风险报告》将极端天气列入2025年全球三大风险之一，未来极端高温、极端降雨等天气事件仍将呈增多趋势，防灾减灾工作任重道远。要持续关注极端天气引发的防灾减灾问题。夏季降雨、冬季降雪、春秋大风扬尘等极端天气，道路积水、房屋修缮、积雪清扫、树木清理等问题都会呈现明显的波动。同时，要关注气温变化导致的公共服务和保障问题，主要是高温天气下供水、供电相关问题和低温天气下供暖温度不达标和供热管线破损问题等。

七 工作建议

随着一系列稳增长、惠民生、防风险举措的推出，经济社会发展回升向好势头得到巩固。在这一宏观趋势下，诉求本身的多元性与跨界性、诉求影响和处置结果之间的关联性愈加复杂，新一年接诉即办工作中，需进一步提

升各项工作的系统集成性和各单位各部门的协同配合性，增强政策取向一致性和实效相容性（见图 56）。

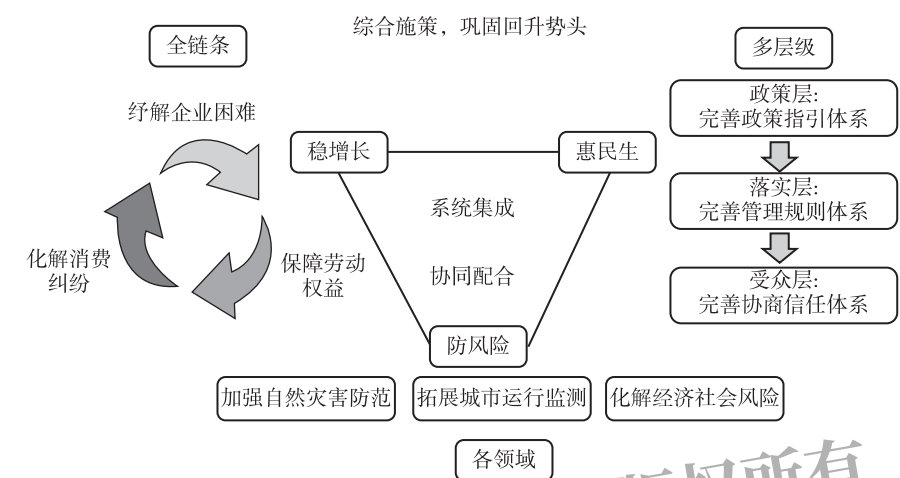


图 56 综合施策高效办理诉求框架

（一）全链条畅通稳增长堵点，助力经济社会运行更平稳

经济复苏具有典型的供给侧与需求侧相互影响的链式增强特征，需充分发挥有效市场的自发调节作用和有为政府的规范引导作用，在“生产—收入—消费”的循环中，打通各环节存在的堵点，营造平等发展机会，保障资金、流量等资源合理配置，维护劳动者的合法权益，完善覆盖多场景的纠纷调处机制，进一步增强各主体发展信心。

一是纾解企业经营困难，提升市场主体生产经营活力。在拉动经济回升过程中，政府支出及政府对产业、企业的扶持具有典型的“发动机”效应，因此要处理好政府与企业的关系，在为企业纾难解困的同时引导好发展秩序。首先，在宏观上处理好政府与企业的关系。在优化政策方面，营造更加公平的营商环境，在企业自由迁移、参与招投标、享受帮扶政策、接受涉企检查等方面，消除隐性不公平。在优化企业现金流方面，合力解决拖欠企业账款问题，厘清拖欠链条，打通清欠症结。其次，在微观上处理好政府与平



台企业的关系。在尊重平台企业盈利诉求的同时,合理引导平台企业承担社会责任,优化流量资源配置,不断完善平台内治理规则,处理好与入驻企业间的共生关系。

二是保障劳动者合法权益,稳定劳动者基本收入预期。在结构性转型过程中,新旧发展动能转换会给从业者的合法权益带来一定程度的影响,要发挥政府促进充分就业的基本职责,解决“一旧一新”从业者的后顾之忧,稳定基本收入预期。对于传统制造业、工程建设、餐饮服务 etc 劳动密集型行业,要妥善处理拖欠工资等经济性纠纷,减少散点式纠纷,不发生规模性风险。对于新产业、新业态、新商业模式带来的新就业形态和灵活用工形态,要开展规则型治理,不断完善产业支持规则和有序监管规则,让从业者以较低的学习成本和维权成本保障自身合法权益。

三是化解多领域消费纠纷,营造安心顺心消费环境。在扩大内需的大趋势下,消费者追求品质生活的自发性需求与政府挖掘消费潜力的引导性需求相互交织,需为自发性需求做好监管,为引导性需求做好配套服务,让消费者“敢花钱”“愿花钱”。首先,对于自发性需求,如预付式消费、演艺活动消费等,要不断完善纠纷处理规则,降低纠纷发生率、提升调处成功率,严肃处理影响较大的纠纷,提振消费者的信心。其次,对于引导性需求,如扩大“以旧换新”政策范围、大力发展首发经济、冰雪经济、银发经济等,要结合消费者特点、具体消费场景,周全考虑各环节的“关键小事”,做好服务设计,让消费者体验更顺心。

(二) 多层次提升难题共解能力,推动社会治理走深走实

民生领域各类问题往往具有一定的衍生关系,从整体性和系统性角度来说,多层次的政策制定主体、举措落实主体、利益诉求群体均需跨前一步,在治理当下问题的同时提升服务的延展性,推动社会治理走深走实,促使难题趋向“有解”。

一是继续完善政策指引体系,使突破症结有章可循。随着接诉即办工作的深入推进,部分历史性遗留性难题进入解决清单,如房屋权属、农村宅基

地等问题，需要通过“向下完善专业，向上完善政策”的“双完善”策略形成解难合力。在现有政策框架下，要加大工作人员的时间投入和专业投入，进行梳理、溯源、取证，弥补诉求群体的专业短板，逐渐解决存量问题。总结提炼实践中的新场景，定位妨碍诉求处置的关键症结，反哺政策指引体系的完善，减少政策覆盖盲点，不断提高政策与实践间的融合度。

二是不断完善管理规则，便于相关部门或主体更好履职。在重复诉求占比较高的类别中，客观资源限制或主观资源不足导致的争议占比较大，前者如停车位不足、景区承载能力有限等，后者如物业费不足导致物业服务缩水等。建议相关行业主管部门、责任主体，在通过前瞻性规划、挖潜式扩容盘活存量资源的同时，更加积极地通过完善管理规则、加强主动履职的方式，不断减少履职类、秩序类相关投诉。加大信息公开力度，降低供需双方信息不对称性，提升物业服务等价意识；落实好对停车秩序、景区预约参观秩序的管理与服务，减少资源限制下的“二次投诉”。

三是持续提升基层协商能力，助力基层共治有效实现。在基层治理中，部分诉求重复高发的原因，除了利益冲突之外，还有各方的心理预期因素。加强协商能力建设，用好“大家商量着办”等议事机制，使居委会、业委会、物业、居民、其他市场主体等基层治理各主体，掌握法理情相结合的协商能力，防止“小纠纷”演化成“大麻烦”。通过共享其他区域、司法机关等对同类问题的解决案例，以案释法，引导诉求主体合理管理预期，降低零和博弈心理，提升公平信任度，共创共治共享氛围。

（三）防范化解各领域安全风险，提高城市公共安全水平

2025年北京市政府工作报告指出，“提高城市本质安全水平，切实维护首都和谐稳定”。^①在具体工作中，既要具备快速响应处置风险事件的行动能力，更要有防范化解各类风险隐患的长效机制，平急结合，人防、物防、

① 《2025年政府工作报告》，北京市人民政府门户网站，https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202501/t20250121_3994530.html。



技防、心防结合，在应急联动、共防共治、机制建设等方面进一步完善。

一是加强自然灾害防范，全面提升风险应对能力。针对极端天气等自然灾害引起的风险，在提高预测准确性、快速救灾恢复的基础工作上，加强生产、生活部门间的协同配合，将自然灾害带来的次生影响降到最低。基于过往诉求数据，逐步建立各类型灾害应急知识图谱，将应对准备、救援关注事项、灾后物资、交通、水电、医疗保障等不同阶段、不同部门的工作重点、易遗漏点进行体系化设计与安排，提升风险防范的韧性。

二是拓展城市运行监测，消除城市安全风险盲点。针对消防、燃气等事关日常生活的风险隐患，提升人人关注的敏感性、快速判断的识别力、及时上报处置的响应度，抢抓风险排查的“第一时间”。加强“物感”城市与“人感”城市的紧密结合，根据城市运行部件特征，将物联监测、视频监控、网格巡查、热线接诉、行政检查等数据进行综合建模，形成全域监测、多源验证的监测预警体系，减少运行监测盲点。

三是化解经济社会风险，不断优化综合施策能力。针对经济领域、社会领域风险，在及时处置的同时，深入挖掘风险背后的经济、社会、文化、心理等因素，提升预防针对性和治理持续性。针对具有链式传播特征的京外风险，如连锁型企业或金融投资机构爆雷，加强区域协同性，提早化解京内同类风险隐患。在应对处置各类经济社会风险时，增强权威信息公开的及时性和完整度，避免出现非理性舆情风险。

B.3

践行新时代“枫桥经验” 接诉即办改革再深化

——2024 年北京市接诉即办改革评估报告

新华数字政府研究中心课题组*

摘要：近年来，北京紧紧围绕习近平总书记提出的国家治理体系和治理能力现代化建设这一时代课题，深入探索超大城市社会治理规律，积极践行新时代“枫桥经验”，持续创新接诉即办这一通过群众诉求驱动城市治理的为民服务机制。本报告从精准化、国际化、多元化三个维度对过去一年北京接诉即办改革工作进行总结。面对发展新形势、新要求，报告提出，2025 年接诉即办改革还需要持续破解跨域联动、数据融通、长效治理三道难题。立足新时代大城善治理念，建议接诉即办改革以跨域协同、技术赋能、长效治理为抓手突破创新。

关键词：接诉即办 “枫桥经验” 社会治理

* 课题组长：万利，新华社主任编辑，中国经济信息社北京中心主任，研究方向为社会治理、数字政府、城市热线服务、政务信息咨询。课题组成员：崔明明，新华社主任编辑，新华数字政府研究中心咨询部主任，研究方向为数字政府建设与管理、政务热线、数字政府效能评估；李军杰，中国经济信息社北京中心智库部主任，研究方向为政务智库咨询、基层社会治理；杨阳，新华数字政府研究中心咨询部副主任，研究方向为数字政府建设与管理、社会治理；范云博，新华数字政府研究中心政务热线研究室副主任，研究方向为社会治理、政务热线、政务服务、数字政府效能评估；张舵，新华社主任记者，中国经济信息社北京中心资深分析师，研究方向为基层社会治理；柯涛，中国经济信息社北京中心资深分析师，研究方向为政务智库咨询、基层社会治理。



自党的十八大以来，习近平总书记多次作出重要指示，强调“坚持和发展新时代‘枫桥经验’”^①，“完善社会治理体系”^②。基于从乡土中国向城市中国快速转型的时代背景，北京接诉即办改革立足超大城市治理实际和新时代我国社会主要矛盾变化，在传承发展“枫桥经验”的基础上，坚持“民有所呼、我有所应”，构建起党建引领基层治理、凝聚服务群众的有效机制，积极推进首都治理体系和治理能力现代化进程，初步构建起由市民诉求驱动的超大城市治理体系。这一实践既延续了“枫桥经验”依靠群众、源头治理的优良传统，又通过技术创新和机制完善，实现了治理模式的迭代升级，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，为新时代基层治理现代化提供了“北京方案”。本报告对2024年以来北京接诉即办改革进行研究，总结其创新经验，剖析在数智化提速等背景下面临的新问题和新挑战，并提出以“协同、数智、长效”为抓手，持续深化接诉即办改革等工作建议，以巩固改革成效确保改革行稳致远。

一 接诉即办改革工作进展

2024年，北京市接诉即办工作机制持续完善，全年受理反映量达到2419.5万件，同比上升12.9%，显示出首都市民、企业对接诉即办的信任和对美好生活的期待。面对日益增长和更加复杂多样的诉求，接诉即办改革通过开展全过程人民民主的多元化治理、全流程技术嵌入的数智化探索、全链条监督评价的精准化管理，积极探索全球化视域下“中国之治”的北京实践，推动市民诉求得到了更好回应和解决，实现了基层减负与效能提升的“双突破”、学理研究与国际影响的“双提升”。

数据显示，2024年市民诉求响应率始终保持在99%以上，解决率、满意率持续上升，解决率均值从2023年的95.5%提升到96.7%，满意率均值

① 《习近平著作选读》第二卷，人民出版社，2023，第384页。

② 《习近平著作选读》第一卷，人民出版社，2023，第44页。



从 96.1% 提升到 97.0%，分别上升 1.2 个百分点和 0.9 个百分点。值得关注的是，2024 年 12 月的解决率和满意率分别达到年度最高值 97.7% 和 97.6%（见图 1、图 2）。

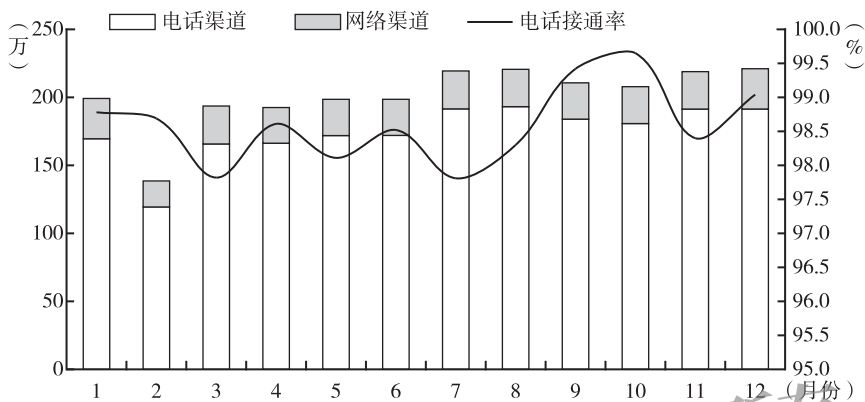


图 1 2024 年北京市 12345 热线不同渠道受理量每月变化情况

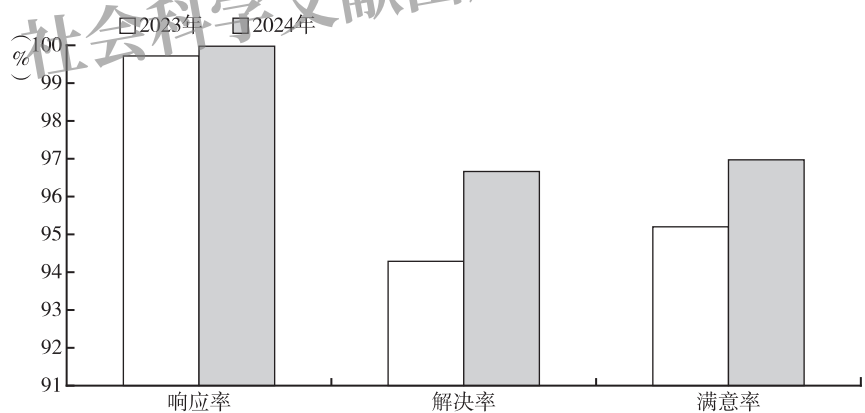


图 2 2023~2024 年北京市 12345 热线诉求办理评价“三率”年度均值

（一）加强诉求统筹和服务集成，为基层治理“减负增能”

2024 年，接诉即办改革通过加强诉求分类、规范指引和精准评价管理，基层派单量明显下降，评价“三率”显著提升。通过开设“一键直达”企



业热线，实现众多涉企服务功能集成化运作。一系列改革举措有效推动接诉即办工作“减负增能”。

一是完善规则精准施策，实现派单源头减量。制定《群众诉求分类处置规则》，建立科学合理的诉求分类处置机制。从2024年3月25日起，对于涉及诉讼、仲裁、纪检监察、行政复议、政府信息公开和已进入信访渠道办理等诉求，不再通过接诉即办机制派单处理，而是引导群众通过法定渠道解决，实现月均压减派单量近2万件。对于快递物流、网络投资等跨区域诉求中非本市管辖问题，依规引导反映人向外省市相关部门反映。同时，拓宽消费领域“绿通企业”热转渠道，推动企业自主化解纠纷。此外，制定实施《关于进一步优化诉求派单工作的若干措施》，对于无理重复诉求，扩大重复反映告知单范围，进一步减轻承办单位工作负担，将更多资源用于解决合理诉求。

二是强化基层能力建设，提升治理效能。秉承依靠基层的工作方法，为基层单位办件能力提升持续赋能。组织编撰《接诉即办工作手册》，为基层提供“接、派、办、评”全链条工作处理路径操作指南。印发第5批《接诉即办“每月一题”专项清单》，以问题场景化治理为导向强化精准指导，致力于形成长效治理机制。建立帮扶机制，对于月度评价排名靠后的单位，开展主动上门帮扶，围绕具体工单帮助基层单位分析扣分原因，“面对面”解答街乡镇等承办单位疑问，提出改进工作建议，共同研究解决办法。对涉及需要市级部门调度的难题，帮助搭建沟通平台，统筹力量推动疑难诉求解决。

三是优化企业服务功能，擦亮“北京服务”营商环境品牌。为提升12345热线为企服务能力，推出在线专业咨询、增值服务等13条具体措施，打造为企服务的“总客服”。以“服务全天候，企业好帮手”为理念，依托线上线下服务渠道，建立企业“三送”服务工作体系，为企业提供政策服务、数字服务和热线服务，形成“优势互补、服务同源、多端触达”的集成化服务模式，让企业诉求能够“接得进来”“交得下去”“事有回音”。2024年5月正式推广后，受理企业来电同比、环比均翻了一番，助力民营



经济高质量发展，打造“北京服务”新体验。

四是优化接诉即办评价办法，激发基层工作活力。坚持实事求是原则，完善评价体系，发布《2024 年度北京市接诉即办考评实施办法》，在保持“三率”核心指标基础上，对万人诉求比、基数诉求比等指标的加分权重和加分频次进行调整，对“七有”“五性”综合监测评价规则进行完善。针对办理周期内重复反映诉求的问题，上线“重复反映催办告知”功能，全年累计发送告知单 393 万张。一方面，对承办单位进行提醒和督促，落实了全面接诉的基本要求；另一方面，不计入承办单位接诉量，也不纳入“三率”评价，从机制上释放承办单位工作压力，既确保诉求及时响应，又避免无效评价，进一步提升接诉即办改革工作效能，激发其干事活力。

（二）以理论研究带动国际交流，显著提升接诉即办影响力

2024 年，北京市持续深化接诉即办的学理化研究，推动国际化发展，以理论成果指导改革实践，以全球视野传播北京经验，构建起“理论创新—实践迭代—全球互鉴”的立体化发展格局，形成具有中国特色的治理范式，为全球城市治理现代化贡献智慧。

一是以学理化研究搭建“中西之治”深度交流平台。在深挖接诉即办学理价值的基础上，进一步加强国际对标研究，推动全球治理经验互鉴，构建起中国特色治理话语体系。2024 年，北京市持续发挥首都高端智库、知名高校和研究机构集聚的优势，推动多形式、多领域、多层次合作开展接诉即办学理化研究，出版《北京接诉即办改革发展报告（2023~2024）》，深入开展对超大城市治理北京模式的研究，为进一步深化改革创新、推进城市治理现代化建言献策；发布中英文版《北京接诉即办理论研究成果》《城市治理典型案例（2024）》《全球城市热线服务与治理效能评测报告（2024）》等多项重磅成果，以国际视野研究接诉即办改革的全球意义，搭建“中西之治”的深度交流平台，使其成为向世界讲好“中国之治”的重要窗口，为全球超大城市治理贡献了中国方案。

二是以国际交流系列活动讲好接诉即办改革故事。2024 年 12 月 18~19



日，北京接诉即办改革论坛成功举办，为全球城市治理开展“合作式对话”搭建了高规格平台，既对改革实践进行总结提炼，也对国际社会关心的话题进行积极回应，得到国际组织、国内外城市及专家学者的广泛关注，共3100多人参会（含来自40个国家和地区的170余名国际嘉宾）。论坛期间，与国际城市代表共同发布《城市治理现代化北京宣言2024》，面向全球发出城市治理的共识和倡议。据不完全统计，华尔街日报网、韩联社、马新社、印报托、越通社等1200多家中外媒体参与报道、宣发涉论坛相关信息超4.5万条，互动量达128万次，全网信息浏览量累计超过1.43亿次，覆盖美国、英国、日本、沙特阿拉伯等38个国家和英语、德语、法语、日语、韩语、马来语、印地语等16种语言。论坛期间，新投用的12345热线职场作为外事参访和国际政党交流窗口，成为与会嘉宾的重要参观点，“一体化”“数智化”“国际化”“人性化”的环境氛围获得国际友人一致好评。

此外，自2024年以来，通过定期开展“丝路大V”中国行、组织海外华人华侨参访、国际学生“走进12345”开放日等活动，与110多个国家的700余名外籍人士进行合作交流，推动接诉即办改革的实践和经验得到广泛的国际传播和认可。值得一提的是，接诉即办改革纪录电影《您的声音》上映后得到外籍人士普遍好评，不少外籍人士表示，影片展现了北京在城市管理上的创新智慧，也感受到北京这座城市的包容与开放。

三是国际影响力提升和服务国际化形成良性循环。随着北京市接诉即办改革国际影响力提升，越来越多的在京外籍人士通过12345热线反映诉求。北京市通过对涉外诉求的“回应型治理”，以便利且专业的服务效果让国际友人切实感受到接诉即办的温度与速度。2024年，接诉即办改革将涉外诉求纳入工作体系，共受理外籍人士诉求1278件，超六成反映来自北京国际版门户网站，相关反映量增长4倍。通过动态调整完善涉外诉求受理办理流程，实现涉外诉求平均办理时间由10天压缩至3天。

为了解决对外籍人士服务中的语言问题，12345热线以多语言席位保障国际化服务，建立了多语座席、翻译数字座席、北京外国语大学多语中心三



方通话互补支撑的多语言热线服务模式，为外资企业和外籍人士提供触手可及的线上线下服务。服务的便利性和专业性进一步提升了接诉即办国际化口碑。

（三）深化协同治理与智慧赋能，探索超大城市治理良方

“枫桥经验”的核心是“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”，而接诉即办则通过快速响应、协同治理和数智赋能，推动问题在基层发现、在源头解决，实现“未诉先办”与“主动治理”的有机结合。2024年，接诉即办改革进一步深化多元共治模式，系统谋划数智化转型，不仅延续了“枫桥经验”的基层治理智慧，更通过跨部门、跨区域协同机制，持续驱动多元主体参与社会治理，深入推进政府部门、经营主体和市民实现“共建共治共享”，将矛盾化解范围从传统社区拓展至超大城市治理全域，坚持和发展了新时代“枫桥经验”，有效提升社会治理效率。

一是深化体制机制创新，构建协同治理新格局。接诉即办改革着力构建了“三位一体”的协同治理体系。首先是持续推进“每月一题”专项治理机制，针对就业、教育、医疗等13个高频共性难点问题，形成“市级统筹、部门协同、区街联动”的工作体系。2024年共推动解决372个重点难点问题，出台104项政策，实现全年大部分问题诉求同比下降。其次是创新京津冀三地协同机制。通过细化新一轮《京津冀政务公开协同发展合作框架协议》及配套机制，围绕群众企业热点诉求受理、文旅咨询服务、区域应急响应以及信息共建共享等方面，建立“三张清单”“一份专报”等机制，实现三地公共服务共享互通。截至2024年12月底，京津冀三地12345热线已累计互转群众和企业反映18.6万件。最后是完善多元参与机制，创新开展“各界委员齐参与每月一题聚共识”的民主监督活动，将“每月一题”13个问题全部纳入民主监督范畴，推动形成群众诉求方、政府解决方、委员监督方参与的协商解决体系。

二是推动治理理念创新，构建多元共治新局面。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，秉持“以人民为中心”的治理



理念，创新政民互动机制，拓宽参与渠道，持续开展“听民意解民忧”领导接听、市民热线“开放日”等一系列活动，让领导干部深入感受群众的急难愁盼，让市民群众切身体验12345热线运行和改革理念，使接诉即办的互动反馈机制更加畅通。此外，构建全媒体传播体系，升级《接诉即办》《向前一步》基层治理等品牌栏目，创新推出纪录电影《您的声音》，通过真实案例展现接诉即办改革成效，传播接诉即办价值理念，进一步凝聚治理共识，引导群众更加积极有序地表达诉求。截至2025年4月17日公映结束，影片在全国350个城市上映，观影人次达197万，票房约8023万元，成为中国影史国产纪录片票房第三名。此外，广泛吸纳高校、科研院所、互联网平台企业力量，加强市民热线数据分析人才储备，建立民生数据分析专家学者库和智囊团，为建立民生大数据决策机制提供智力支撑。

三是深入挖掘数据价值，助力超大城市智慧治理。当前，以人工智能、大数据、区块链等为代表的新型数字技术的加速演变，为城市变革带来了新的挑战和发展空间。北京接诉即办改革将传统的群众路线经验与先进技术手段相结合，为新时代“枫桥经验”注入了数字化、精准化、高效化的新内涵。首先是构建并优化智能化治理体系，围绕智能对话提示、工单摘要、问题分类、派单推荐等业务场景，开展大规模数据集训练及调优验证，探索应用话务视频调度、视频座席受理、数字人座席解答服务等，进一步提升业务受理效能，创新服务模式。其次是构建民生大数据体系，将亿余件群众诉求记录、300余万条企业法人数据、7000多个社区（村）点位信息持续汇集入库，建立以诉求量分析、类别分析、地域分析、城市问题台账为主要内容的大数据分析决策平台。通过持续深入挖掘海量诉求数据，进一步完善“日报告、周分析、月通报、年体检”机制，强化数据风险预警“探针”作用，通过构建新增问题、高频反映、群体性诉求等监测模型，加强对首次诉求和首发类问题的识别分析，及时处置突发性、苗头性诉求，提高城市运行风险感知能力，2024年累计报送《市民热线反映》942期、《市民反映要情》143期。



二 持续深化接诉即办改革还需破解三大难题

2024 年，在推进市域社会治理能力现代化的进程中，北京市接诉即办改革在学理化、国际化、精细化等方面取得积极成效，实现基层治理“减负增效”，平台国际影响力和综合服务效能进一步提升。需要关注的是，人民群众诉求日益多元，加之 AI 迅猛发展为社会治理带来新的场景，对深化接诉即办改革提出了新要求。2025 年，接诉即办改革需要在协同化、数智化、长效化等方面持续突破。

（一）跨域联动与行业治理能力仍需提升

在跨区域、跨层级、跨行业场景中，接诉即办改革需进一步提升协同治理水平。

一是跨域重大问题的联动效能有待提升。京津冀协同发展中的通勤保障等高频问题，因多方权责交叉、政策协同不足，尚未形成全链条治理闭环。以环京通勤为例，2024 年市民反映的跨省通勤诉求量达 1.8 万件，涉及交通接驳、政策差异等多方面问题，但因区域协调机制不完善，部分诉求仍需依赖属地“一事一议”被动应对。

二是涉中央单位、部队诉求的协调压力尚存。12345 热线市民反映中，除了涉及北京市行政管理部门职责外，还有不少涉及中央单位以及部队的诉求，主要集中在中央企事业单位小区更新改造、物业服务、住房补贴，需要国家部委审批管理的金融、第三方支付、航线管理，以及国博、军博、故宫等由国家部委管辖的博物馆服务诉求。对于此类诉求，北京市属地部门相关协调力度不足，无法确保相关问题得到实质性解决。

三是重点行业治理能力仍需系统化提升。新业态用工纠纷等跨行业诉求量持续高位运行。此类问题主要由于现有行业规范滞后于市场创新速度，监管手段以事后处置为主，事前风险防控能力较弱。



（二）数据融通与技术赋能需要系统推进

北京市已建立覆盖全市的智能化接诉平台，为接诉即办改革注入新动能，但在数据共享、人工智能应用等领域，仍需进一步释放技术潜力，加快场景应用落地。

一是平台协同尚不充分，信息共享仍待加强。12345 热线平台与政法、信访等系统尚未完全实现互通。据了解，涉法涉诉以及信访类数据与 12345 热线平台未实现共享，使部分涉法涉诉和信访等诉求进入派单流程，增加热线相关环节工作量。此外，个别行业管理部门行业管理数据与诉求数据未有效融合，不利于有效挖掘行业深层问题，导致行业件办理困难。

二是派单精准度仍有提升空间。问题自动分类和派单推荐精准度还不够，影响诉求归类及派单精准度，不利于问题解决。诉求问题分类有待进一步细化优化，以便更精准匹配部门职责和街乡镇履职事项。值得关注的是，面对海量且日益增多的工单数据，进一步深化科技赋能势在必行，应加强 AI 大模型技术在热线工作中的应用，以技术手段提升派单效能。

三是热线数据挖掘存在瓶颈。目前，热线数据收集和分析工具的效率还有待提高，信息传递滞后、整合缓慢等问题仍然存在，影响了数据挖掘成果的时效性。同时，数据来源较为单一，主要依赖 12345 热线平台，缺乏多元化的验证机制，容易降低数据挖掘过程中信息的完整性和准确性。此外，12345 热线海量的市民反映数据中存在的重复性内容（即同一市民持续反映同一事件）、不合理诉求和无效诉求等，也在一定程度上影响了民生大数据挖掘分析的精准度。

四是赋能其他部门业务潜力有待释放。目前，12345 热线需要与全市 50 余个专班对接，除提供相关数据外还承担分析材料撰写等工作，大量碎片化、重复性的数据交付对人力消耗较大，需进一步优化工作机制，加强数据分析平台建设，提升数据挖掘和智库研究能力，以数智化转型提升跨部门数据赋能效率。



（三）接诉即办长效治理内生动力需加强

接诉即办改革进入“深水区”，面临的多是“硬骨头”，实现长效治理需重点破解遗留问题，进一步优化评价导向机制，激发基层活力。

一是“高频共性”问题仍有待破解。农村宅基地确权等长期存在的“硬骨头”问题，因涉及多方利益协调与政策衔接，解决周期较长，部分诉求的实质性推进面临阻力。此外，商品房质量、违法建设等疑难诉求同样呈现高发多发态势，实际解决质量与群众获得感之间仍存在一定差距。

二是基层治理创新效能有待加强。接诉即办改革的深入推进，对基层治理创新提出了更高的要求。部分干部在改革参与度、创新主动性及工作效能等方面出现一定波动，在复杂诉求处理中存在路径依赖倾向，在以问题为导向推动接诉即办改革深化、用创新思维提升基层治理效能方面存在“本领恐慌”。

三是评价机制仍需持续优化。“三率”评价指标（响应率99%、解决率96.7%、满意率97.0%）已较高，一些区反映，“三率”绝对数普遍已经很高的情况下，单纯以分数排名的评价方式给基层造成较大压力。建议优化评价方式，探索新的评价指标，科学运用评价结果，保护和调动基层干部工作积极性。

三 高位统筹多方联动，探索建立接诉即办改革长效机制

党的二十届三中全会指出，要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^①，为接诉即办改革指明了发展方向。立足新时代超大城市治理需求，接诉即办改革需要聚焦跨域协同、技术赋能、长效治理等，强化平台功能系统性建设，进一步讲好“中国之治”北京故事，持续为全球超大城市治理贡献“中国智慧”。

^① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?_sid_for_share=80。



（一）深化协同治理机制，破解跨域联动难题

跨区域、跨层级、跨行业的协同治理是接诉即办改革的难点所在。需以优化平台功能为抓手，推动权责边界清晰化、政策协同制度化、治理链条闭环化。

一是探索跨域重大诉求提级办理机制。针对涉及多省市的通勤保障、生态环保等高频跨域的复杂诉求，建议完善政策会商、数据共享等制度，探索“提级调度、专班攻坚”模式，形成“问题发现—协同处置—效果评估”跨域问题全链条闭环治理。

二是完善央地协同机制，强化属地兜底能力。针对涉中央单位等诉求的属地协调难题，需以法治化路径突破职权壁垒。建议用好中央和市级议事协调机构和联席会议等平台，高位推进建立中央单位、部队等与属地接诉即办联动工作机制，促成诉求协同响应和办理。

三是强化行业治理能力，推进风险防控关口前移。针对新业态用工纠纷等跨行业诉求，建议建立派单会商机制，发挥行业部门作用，明确承办单位，进一步化解职责交叉、权属不清等复杂疑难问题。同时，加快重点行业规范更新完善，建立市场创新与政策调整的动态适配机制，推广“未诉先办”场景化治理，通过大数据分析预判行业风险，推动监管资源向事前预防倾斜。

（二）释放数智转型潜力，突破技术赋能瓶颈

数智化是接诉即办改革提质增效的关键引擎，需以平台功能升级为依托，推动数据融通、智能应用、业务协同深度融合。

一是推动跨部门数据共享，构建治理“一张网”。当前，12345 热线数据在检察、公安、医院等领域都有系统开发利用，构建了细分领域的接诉即办治理体系。下一步需强化顶层设计，依托市大数据平台，建立覆盖司法、政法、宣传、网信等跨部门的数据共享清单，明确数据权责、共享标准及更新频率。通过完善人、地、事、物、组织等数据标签库建设，整合诉求点位



地理信息、企业注册信息、人口属性等多源数据，形成以 12345 数据为核心的民生大数据池。

同时，健全风险预警信息跨部门推送机制，将高频诉求、群体性事件苗头实时同步至公安、应急等部门，构建从数据监测到风险研判的协同处置闭环，实现治理资源精准投放。此外，持续探索与高校、智库等第三方机构合作，通过交叉分析热线数据与社会治理研究数据，为政策制定提供全维度支撑，真正实现“数据治理一张网、决策支撑一盘棋”。

二是深化智能技术应用，探索数字治理应用场景。建议聚焦接诉即办全流程，深化人工智能、区块链等技术在诉求分类、智能派单、风险预警、智能回访等环节的应用。在受理端，推广智能语音转写、情绪识别技术，结合大模型实现多轮对话理解，推动智能客服与人工服务协同升级，逐步实现标准化诉求“AI 速办”、疑难诉求“人工精办”；在派单端，通过构建场景化、行业化问题知识图谱，完善问题分类指标体系建设，逐步提高智能派单准确率；在回访端，可运用虚拟云呼叫、5G 消息等多渠道开展智能回访，加快探索首轮人工回访与二次回访机器检测全覆盖相结合的模式应用，以提高回访成功率。

三是利用人工智能技术，提升热线数据自身治理效能。一方面，建议依托现有平台系统的三级内容分类，探索形成与群众、企业反映问题更加匹配的精准分类，为人工智能应用构建数据治理基础；另一方面，加快训练 12345 热线垂类大模型，探索不合理诉求精准识别，自动剔除重复反映等无效诉求，提高数据的质量与可用性，提升接诉即办实效。此外，还需注意 12345 热线的数据安全与合规共享，建议在热线数据存储、加密、共享等全链条各环节强化区块链技术的应用，逐步构建起全生命周期防护体系，切实保障群众、企业反映数据的安全。

（三）重点突破夯实根基，保障改革行稳致远

一是继续加强学理化研究，深挖接诉即办理论价值。随着接诉即办改革持续走深、论坛的举办以及《您的声音》公映，接诉即办改革理念进一步



深入人心，国内外专家学者积极参与接诉即办相关研究。建议在 2024 年发布多项重磅研究成果的基础上，搭建接诉即办理论研究平台，持续加强学理化研究和国际化研究，深挖接诉即办实践和理论创新价值，为全国治理贡献“北京智慧”，为全球治理提供中国方案。

二是系统攻坚历史遗留问题，破解“硬骨头”治理困局。接诉即办关键在“办”，如何化解历史积弊、提高办理质效是保障改革行稳致远的关键。建议完善“市级专班统筹、属地分级承压、条块协同破题”的推进机制，对久拖不决或反复投诉的重难点问题加强跟踪督办，加大对解决历史遗留问题的财政保障与资源统筹力度。同时，可探索构建“政府引导+社会参与”治理模式，引入市场力量与居民共治，实现共建共治共享。

三是激发基层创新动力，构建可持续治理生态。开展接诉即办工作条例动态修订工作，进一步厘清热线受理边界，持续完善“吹哨报到”诉求办理和评价机制。定期听取各级承办单位意见建议，根据工作实际不断优化调整评价办法。强化对重复性、系统性问题的源头防控能力评估，健全主动治理事项申报工作机制，促进工作评价与治理实效有机统一。完善诉求回访和反馈机制，避免层层回访。针对特殊情形探索诉求简易办理，推动承办单位将有限的行政资源惠及更多群众。

四是加强人才队伍建设，推动接诉即办工作提质增效。持续健全接诉即办人才培养及激励全链条机制，着力打造一支政治素质高、业务能力强、技术素养优的复合型人才队伍。一方面，聚焦新时代数智化发展需求，重点培养既精通接诉即办业务流程又熟悉互联网信息技术的跨专业综合型人才，同步储备人工智能算法模型、数据治理、网络安全等领域的专业技术骨干；另一方面，加强对话务人员政策、业务、技能、情绪管理等常态化培训和业务指导，可参照国家职业技能标准开展等级认定、定岗晋级，强化岗位认同和工作激励，提高话务员队伍的稳定性、积极性与创造性。此外，建立热线平台与承办单位干部交流轮岗机制，促进业务实践与技术应用深度融合，实现优势互补、协同提升，为接诉即办工作高质量发展提供坚实人才支撑。



B.4

人感城市的模式研究： 基于北京与纽约的比较分析

孟天广 严宇*

摘要： 随着数字技术的快速发展，技术如何影响城市治理成为热点问题。早期有关城市治理的文献主要关心城市空间内的政商关系。近期的研究开始强调市民参与的重要性，并挖掘数字技术在此过程中的赋能作用。在重新审视既有理论的基础上，提出以政民互动为核心的理论分析框架，包含组织、制度和机制三方面。基于这一理论框架，本文比较了北京和纽约以市民服务热线为主要渠道的治理实践，提出了“人感城市”治理实践的不同模式。北京和纽约分别通过 12345 热线和 311 热线及其数字化转型为市民提供表达诉求的渠道，但二者在治理结构、制度框架和协作机制三方面存在明显差异。整体来看，北京采用了自上而下的回应模式，通过党建引领实现及时高效的回

* 孟天广，清华大学社会科学学院党委书记、长聘教授，计算社会科学与国家治理实验室副主任，数字政府与治理研究院副院长，研究方向为信息政治学、中国政治、计算社会科学；严宇，北京师范大学政府管理学院讲师，研究方向为城市治理、数字政府与治理、计算社会科学。



应；而纽约则使用了横向的跨部门协作来应对民众诉求。通过强调数字时代城市治理过程中市民参与的重要性，弥补了既有研究在这一维度上的不足。基于北京和纽约的治理实践，本文提出以政民互动为核心的新型城市治理模式，为理解城市治理提供了更加系统的分析框架和非西方的经验证据。这一研究思路为理解数字技术赋能全球城市治理提供了新的理论启示和实践经验。

关键词： 人感城市 城市治理 数字技术

一 数字时代的城市治理

自 2009 年 IBM 首次提出“智慧城市”（Smart City）概念以来，将数字技术运用于城市治理的理念便引起了全球范围的广泛关注。数字技术，广义上包括物联网、大数据和人工智能等，被视为推动人类社会各领域发展与创新的主要动力。^① 对于城市治理，数字技术同样被寄予厚望，以期解决城市空间内长期存在的诸多挑战，如交通拥堵、环境污染、公共安全等。^②

在学术发展史上，城市治理是一个相对新的概念，但其研究的核心问题——谁治理——则早已引起政治学、管理学、社会学等领域学者的广泛探讨。例如洛伊德·亨特（Floyd Hunter）和罗伯特·达尔（Robert Dahl）分别围绕该问题加以解释，前者提出了精英主义的理论，^③ 后者则提出多元主义的理论，^④ 二者的理论均成为城市治理领域的重要理论。围绕亨特和达尔

① Jane E. Fountain, *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2004.

② Huaxiong Jiang, “Smart Urban Governance in the ‘Smart’ Era: Why is it Urgently Needed?” *Cities* 111 (2021): 103004.

③ Floyd Hunter, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1953.

④ Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, CT: Yale University Press, 1961.



的争论，后续学者发展出多种理论用于描绘和解释城市空间的治理结构，虽然这些理论的提出大多基于美国经验。^① 自 20 世纪 80 年代以来，城市政制理论（Urban Regime Theory）成为城市治理研究的主导范式。在这一范式下，城市研究学者将城市治理的核心归结为政治与经济之间的互动，尤其关注政府与企业之间的互动关系。^②

然而，这种关注政府与企业关系的研究视角也日益受到批评，被认为过于简化城市治理的复杂性，且忽视了美国以外城市的治理实践。根据最近城市治理文献的研究成果，无论是从事城市研究的学者还是城市治理的实践者都在呼吁该领域的研究要重视市民的参与，尤其要重视市民在政策制定和治理过程中发挥的作用。^③ 较近的研究甚至指出市民是城市发展和治理过程中的核心主体，其与政府和经济主体的频繁互动构成了城市治理的核心议题之一。^④

基于上述研究新趋势，本文对北京和纽约的城市治理展开比较分析，重点考察两地依托市民服务热线（citizen service hotlines）在城市空间开展政民互动的结构、制度和机制。基于对北京 12345 市民服务热线（以下简称“北京 12345 热线”）和纽约 311 市民服务热线（以下简称“纽约 311 热线”）的比较分析，本文发现两座城市都在积极引入先进的数字技术来加强市民在城市空间内的参与度和政府对市民诉求的回应性。不同的是，两地在回应市民诉求时采用了不同的治理路径。北京采用了自上而下的模式，强调以政治统领和行政改革来确保政府回应性；纽约则偏好“水平式”的协同模式，通过签订合作协议来建立跨部门的协作。上述模式在治理结构、制度框架和协作机制上均有所不同，进而形成北京和纽约在回应市民诉求上的差异。

① Jon Pierre, “Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities,” *Urban Affairs Review* 40, No. 4 (2005): 446–462.

② Dennis R. Judd, *The Politics of American Cities: Private Power and Public Policy*, Glenview, IL: Scott, Forsman, 1988.

③ Nuno F. DaCruz, Philipp Rode, and Michael McQuarrie, “New Urban Governance: A Review of Current Themes and Future Priorities,” *Journal of Urban Affairs* 41, No. 1 (2019): 1–19.

④ Kai Song, Yue Chen, Yongbiao Duan, and Ye Zheng, “Urban Governance: A Review of Intellectual Structure and Topic Evolution,” *Urban Governance* (2023) .



二 将市民带回城市治理

随着城市化席卷全球，城市已成为全球人口的主要居住空间。关于城市空间的研究一直关注城市如何被治理、城市政策如何被制定以及城市治理结构如何影响城市生活等问题。这些问题代表着城市治理领域的主要研究方向。本节首先总结了关于城市治理模式的主要理论，随后基于前人的研究提出新的理论分析框架，并在其中强调城市治理研究的新趋势——市民参与。

（一）城市治理模式的研究成果

作为治理理论在城市空间的延展，城市治理是一个相对较新的概念。在该领域，城市空间中的结构、制度、过程及结果的研究是核心议题。迄今为止，学界已发展出若干理论框架（虽然大多基于美国的案例），包括精英主义理论（Elite Theory）、多元主义理论（Pluralism）、新马克思主义理论（Neo-Marxist Theory）、增长机器理论（Growth Machine Theory）以及城市政制理论等。

第一，精英主义理论认为城市的决策过程由少数权力精英群体所掌控，这类群体通常由商界领袖、政治领袖及具有影响力的社区成员构成。该理论最具代表性的研究成果当属弗洛伊德·亨特所著的《社区权力结构》（1953）。该书详细剖析了佐治亚州亚特兰大市被精英群体主导政策制定与发展决策的过程。^① 亨特的研究表明，虽然城市表面上呈现民主的形态，但实则权力高度集中，普通民众对城市治理的影响力非常有限。与下文将阐释的多元主义理论不同，精英主义理论强调精英群体拥有与其人数规模不成比例的强影响力，且其行为主要服务于自身利益而非公共利益。精英主义理论对少数群体权力集中现象的关注，使其成为分析城市治理动态与决策机制的重要视角。

① Floyd Hunter, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1953.



第二，多元主义理论认为，城市治理权力分散于众多相互竞争且影响力不一的利益群体。该理论最具里程碑意义的代表作是罗伯特·达尔的专著《谁治理：一个美国城市的民主和权力》。^① 该书对康涅狄格州纽黑文市的城市治理情况进行了开创性研究。他的研究表明，不同群体均可参与决策过程，决策往往是协商的产物，而非精英群体单方面的指令。这一研究为理解城市治理的动态性与参与性奠定了基础，凸显了多元群体在形塑城市政策中的重要性。与主张权力集中于少数人的精英主义理论不同，多元主义理论认为不存在主导城市治理的单一群体，相反，城市空间的决策是公民组织、商业利益团体、工会等多元群体间竞争、谈判与妥协的结果。这种多元竞争的治理模式能够实现更为平衡且民主的城市生活。

第三，新马克思主义理论关注资本主义经济结构与阶级关系如何形塑城市的发展与治理。^② 该理论承袭马克思主义的基本原理，主张城市空间是资本积累的强制性与劳动力剥削驱动下社会冲突的场域。新马克思主义学者指出，在资本主义经济结构的运作下，城市内出现空间不平等、土地商品化、低收入群体被高收入群体排斥等问题。该理论强调，城市治理深受资本的影响，致使城市发展项目将经济增长与精英利益置于社会公平和民众福祉之上。至此，读者可能会发现新马克思主义理论与精英主义理论存在相似之处：二者均强调精英的主导地位，但新马克思主义理论更加关注这种权力分布的负面后果（尤其强调其对社会的不良影响），并采取了更具批判性的立场。

第四，增长机器理论认为城市发展主要由地方精英组成的联盟所驱动，这些精英包括房地产开发商、商界领袖、地方政客及媒体机构等。他们将城市视为“增长机器”，其核心目标在于实现经济扩张与土地价值最大化。^③ 增长机器理论的核心论点是认为城市政策深受这些联盟的影响，后者通常会优

① Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, CT: Yale University Press, 1961.

② David Harvey, *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.

③ Harvey Molotch, "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place 1," in Jay Stein (ed.), *Classic Readings in Urban Planning*, Oxfordshire: Routledge, 2018, pp. 180-196.



先支持能增进自身经济利益的发展项目，且以牺牲其他群体利益或更广泛的社会利益为代价。在有关城市治理的研究中，该理论通常被用于解释城市规划、土地利用等议题，并指出这些议题更容易被吸引投资和促进增长的愿望所驱动。

第五，城市政制理论聚焦于公共部门与私营部门为实现城市治理及特定政策目标而形成的非正式合作机制与联盟。该理论指出，城市治理的效果不仅受制于正式的治理结构，而且深受政治家、企业家、社会团体领袖等主体的影响。这些主体的行为和互动关系催生出城市治理的不同模式。这些模式在资源配置、主体协同和政策影响力上存在差异。与以经济增长为核心驱动力的增长机器理论不同，城市政制理论提出了城市治理目标的多元性。该领域最具影响力的研究成果是克拉伦斯·斯通（Clarence Stone）的《政体政治：亚特兰大治理（1946~1988）》。^① 该书通过对亚特兰大城市治理的实证研究，揭示了不同时期形成的多元联盟如何应对城市遭遇的各类挑战。斯通的研究凸显了公共部门与私营部门为有效治理城市事务而开展合作的必要性，为理解城市治理的动态演变过程提供了重要启示。

尽管上述理论为理解城市治理的权力结构和运作机制提供了宝贵洞见，但它们也存在相似的局限性。这些理论普遍受到的一个批评是过度强调经济精英的影响力，而忽视普通市民的作用。例如，精英主义理论与增长机器理论着重分析了地方精英的影响，却忽视了草根组织、社会运动和普通民众同样可能对城市治理产生重要影响。^② 此外，既有理论还因主要研究西方（主要是美国）的城市治理实践而受到质疑。^③ 这样的地域偏差无法

① Clarence N. Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas, 1989.

② Jon Pierre, "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics," *Urban Affairs Review* 34, No. 3 (1999): 372-396.

③ Jonathan S. Davies, "Urban Regime Theory: A Normative-empirical Critique," *Journal of Urban Affairs* 24, No. 1 (2002): 1-17; Karen Mossberger and Gerry Stoker, "The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization," *Urban Affairs Review* 36, No. 6 (2001): 810-835; Jon Pierre, "Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics," *Urban Affairs Review* 50, No. 6 (2014): 864-889; Kevin Ward, "Rereading Urban Regime Theory: A Sympathetic Critique," *Geoforum* 27, No. 4 (1996): 427-438.



充分捕捉全球多样化背景下城市治理的差异性。例如，发展中国家的城市有着非常不同的政治、经济和社会背景，上述理论未能充分考察和吸纳这些差异性。这凸显构建更具包容性理论框架的必要性，以纳入更广泛的城市治理实践。

（二）新理论分析框架

目前，学界和实务界逐渐认识到市民参与城市治理的重要性。基于对 408 篇文献的系统性综述，达·克鲁兹（DaCruz）等人指出，决策过程中的市民参与已成为城市治理研究中最核心的议题，有超过 1/3 的文献提及该议题。^① 同样，近期也有学者强调市民参与是城市治理中的核心要素。在这些研究中，市民参与被视为提升城市治理透明度、问责制与效能的关键要素，有助于构建更具包容性与回应性的城市。^②

过去 10 年里，少数学者尝试将市民参与纳入城市治理分析框架，并提出新的城市治理模式类型学。例如，弗兰克·亨德里克斯（Frank Hendriks）从城市治理的主体与方式两个维度考察城市治理模式，其中主体分为精英和普通市民，决策方式分为选择性和包容性两类。^③ 基于此，亨德里克斯提出四类城市治理模式：城市政体（urban regime）、城市市场（urban market）、城市信托（urban trust）和城市平台（urban platform）。其中，城市市场和城市平台都强调应将普通市民作为决策主体，但前者偏向选择性的治理方式，而后者则采取了包容性的方式。

在既有研究基础上，本文着力强调市民参与对城市治理，尤其是对政府回应的关键作用。为此，本文采用制度主义的视角来建立理论分析框架，用于分析市民参与及其与政府的互动关系。此处，“制度”被定义为由价值

① Nuno F. DaCruz, Philipp Rode, and Michael McQuarrie, “New Urban Governance: A Review of Current Themes and Future Priorities,” *Journal of Urban Affairs* 41, No. 1 (2019): 1–19.

② Kai Song, Yue Chen, Yongbiao Duan, and Ye Zheng, “Urban Governance: A Review of Intellectual Structure and Topic Evolution,” *Urban Governance* (2023).

③ Frank Hendriks, “Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values,” *Urban Affairs Review* 50, No. 4 (2014): 553–576.



观、规范、机制与实践构成的综合体系，并对治理行为和决策过程起到约束和塑造作用。^①

本文所构建的理论分析框架聚焦政民互动，包含三个维度：治理结构、制度框架和协作机制。本文以市民服务热线为例，比较分析北京与纽约在政民互动方面的异同。对于两座城市而言，市民服务热线业已成为当地民众向政府反映诉求、表达偏好、参与城市治理的最重要渠道，对二者的比较分析将有助于深入理解两座城市在有效吸纳市民意见方面采取的不同路径。希望通过这一比较分析，推动学界深入理解市民参与对构建更高效和更具包容性城市的作用。

三 研究设计：案例选择与分析方法

（一）案例选择

选取北京与纽约进行比较研究，主要基于以下三方面考虑。第一，尽管北京与纽约所在的国家在制度架构上存在较大差异，但二者作为全球超大城市具有高度的相似性。两座城市均拥有庞大的人口规模，并作为区域中心城市汇聚了大量资源与产业。这些共性意味着二者均面临相似的“大城市病”，如交通拥堵、环境污染、公共基础设施超负荷运行等。此外，市民权利意识的增强与公共服务需求的增长亦是两座城市面临的共同挑战。因此，尽管国家制度环境不同，北京与纽约仍为比较研究城市治理实践提供了丰富的素材。第二，北京与纽约近年来均高度重视市民服务热线建设，将其作为公众参与城市治理的核心渠道。两地在热线建设过程中，都力争在技术、制度与机制等方面实现多元化发展，从而使得比较分析成为可能。第三，两座城市丰富的资料与数据为开展比较研究提供了坚实基础。得益于两地对市民

^① Jon Pierre, “Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics,” *Urban Affairs Review* 34, No. 3 (1999): 372–396.



服务热线的重视和投入，有关二者运行机制和效果的资料日益丰富。笔者通过文献搜索、网页爬取、实地考察、深度访谈等方式可获取翔实的原始资料和二手资料，从而为比较研究提供了充足的资料和数据。

（二）案例介绍

1. 北京12345热线

北京 12345 热线的前身为“市长热线”，创立于 20 世纪 80 年代，至今已经历了多次调整与变革。2019 年 1 月，北京市非紧急救助服务中心正式更名为北京市市民服务热线中心，主要面向居民提供服务；同年 10 月 12 日，其服务范围扩展至企业用户。目前，北京 12345 热线实行全年 24 小时工作制，通过一系列制度设计统一各级政府和各类职能部门的工作流程与服务标准，要求对市民诉求“点对点”响应，确保“事事有回音”。近年来，北京 12345 热线通过技术与行政创新应对市民诉求量的快速增长。2019 年，热线受理量达 696 万件，较 2018 年增长 27.5%。新冠疫情期间，热线在收集政策咨询、医疗救助等多元化诉求中发挥了关键作用。2024 年，热线全年受理量已攀升至 2419.5 万件。

2019 年初，北京借鉴国内外城市治理先进经验，以北京 12345 热线为主渠道启动接诉即办改革（Swift Response to Public Complaints，简称 SRPC）。根据改革要求，北京 12345 热线收集的市民诉求由热线中心直派至职能部门和基层政府，并按照“首接负责制”要求诉求接收单位快速响应。对需要跨部门、跨层级协同的复杂诉求，由基层政府发起“吹哨报到”机制，召集相关部门联合处置。与此同时，市级政府统筹协调多方力量，力求在最短时间内解决问题。通过这一改革，北京旨在以解决市民身边问题为导向来提升城市治理效能。

2. 纽约311热线

纽约 311 热线历经 20 余年发展，已成为该市非紧急公共服务体系的核心组成部分。该热线于 2003 年由时任市长迈克尔·布隆伯格（Michael Bloomberg）主导进行改革，旨在整合此前分散于 40 余个部门的非紧急服务



热线。市民可通过电话、社交平台、网站等多种渠道向政府反映诉求，寻求帮助。目前，纽约 311 热线接收到的市民诉求覆盖噪声投诉、住房问题等 200 余种事项，

自建立以来，纽约 311 热线经历了多次升级。^① 2003 年，该热线便提供了 180 余种语言服务，彰显其对多元化的包容性。2009 年推出的 311App 以及后续与推特（Twitter）、脸书（Facebook）等社交媒体的整合，都使其从传统呼叫中心转型为多功能、多渠道的服务平台。这些创新不仅提升了市民的用户体验，更增强了热线对海量诉求的接听和处理能力。2024 财年^②，纽约 311 热线通过电话、网站及社交媒体渠道累计受理市民诉求 3820 万次。^③ 在处置市民来电的过程中，纽约 311 热线通过标准化的流程将市民诉求派发至相关部门，并与后者以签订协议等制度化方式确保诉求办理的时效性和高质量。这种制度化的协作方式奠定了纽约 311 热线高效运转的基础，确保无论是在日常运营还是公共危机时期都能有效应对市民诉求。随着数字技术的普及推广，纽约 311 热线也在不断学习优秀经验，不断引入新型技术，持续优化内部流程，从而提高诉求回应的质量。

（三）研究方法

本文的研究过程分为资料采集和分析两大阶段，并使用多种方法完成各阶段的研究任务。在资料采集阶段，笔者主要收集北京 12345 热线和纽约 311 热线的资料和数据，包括政府官网公开的政策文件、运行报告和技术实施方案等，这些材料为了解两套热线的组织结构、治理模式和运行机制提供了基础信息。此外，笔者还通过实地调研获取热线运行的一手资料。针对北京 12345 热线，笔者调研了热线服务中心，并与多位工作人员进行了深度访

① Taewoo Nam and Theresa A. Pardo, "Understanding Municipal Service Integration: An Exploratory Study of 311 Contact Centers," *Journal of Urban Technology* 21, No. 1 (2014): 57-78; Taewoo Nam and Theresa A. Pardo, "The Changing Face of a City Government: A Case Study of Philly 311," *Government Information Quarterly* 31 (2014): S1-S9.

② 2023 年 7 月 1 日至 2024 年 6 月 30 日。

③ 《2024 财年市长管理报告》（Fiscal 2024 Mayor's Management Report）。



谈。对于纽约 311 热线，受国际差旅的客观条件限制，笔者主要通过线上访谈的方式与多位学者和纽约市民进行访谈，了解纽约 311 热线的日常运作情况。

在资料分析阶段，本文综合运用个案分析与比较案例分析的研究方法。笔者首先对两地热线的组织结构、制度框架与工作机制进行梳理，全面呈现诉求接收、分类、派发、办理和反馈的全流程。完成个案研究后，笔者运用比较案例分析法辨析两地热线运行的异同点，主要从治理结构、制度框架和协作机制三个维度分析北京和纽约如何依托热线开展城市治理，并实践出不同的治理模式。

四 人感城市：北京12345热线 和纽约311热线的比较分析

目前，通过整合网站、移动应用等数字技术，北京与纽约均显著提升了市民服务热线的覆盖度和回应质量，进一步推动市民服务热线成为当地民众反映诉求的关键平台。依托持续增长的市民诉求量，两地政府能够更为全面、深入且动态地了解城市的日常运行状态，围绕市民所关心的问题科学决策。市民诉求为政府深化对城市运行的认知与理解提供了丰富数据，也为构建具有高回应性和包容性的“人感城市”奠定了基础。

然而，城市治理的关键并不仅仅是通过引入前沿数字技术增加市民诉求表达的渠道，更应该加强组织、制度和机制上的变革来提升对市民诉求的回应质量。因此，对两座城市而言，更关键且更具挑战性的任务在于如何对市民诉求实现高效且精准的响应。基于对政府文件、访谈材料和相关数据的分析，本文发现两座城市在治理结构、制度框架与协作机制三个维度上存在显著差异（见表 1）。这些差异揭示了两地在通过市民服务热线开展城市治理过程中的不同实践路径。



表 1 两地热线比较分析结果

	北京 12345 热线	纽约 311 热线
治理结构	治理导向	技术导向
制度框架	《北京市接诉即办工作条例》	服务协议 (Service Level Agreements, SLAs)
协作机制	纵向协作	横向协商

资料来源：笔者自制。

首先，治理结构维度聚焦市民服务热线的整体运行架构。尽管北京 12345 热线与纽约 311 热线均获得当地市政府的高度重视，但二者的治理结构存在显著差异。北京 12345 热线采用了治理导向型的结构体系，通过多项行政改革提升诉求响应的效率与质量；纽约 311 热线则呈现技术驱动的特点，持续引入先进数字技术以提升热线覆盖范围与服务能力。需要强调的是，这种对比并非意指北京缺少技术投入或纽约忽视配套的行政改革，相反，两地热线的成功都离不开行政改革与技术创新，二者的差异主要体现在各自的侧重点有所不同。

2019 年，北京启动接诉即办改革，其中，热线作为北京市民向政府反映诉求的主要渠道，成为市级重点工程。接诉即办改革通过重塑政府内部权责体系，强化基层治理能力，将热线定位为破解“最后一公里”治理难题的核心抓手。北京市政府通过建立“首接负责制”与“吹哨报到”机制，构建起纵向贯通市、区、街道三级，横向覆盖所有职能部门的诉求回应网络。在治理结构方面，北京 12345 热线的高效运行尤为重视党建引领的作用，通过党组织在治理目标、治理能力和治理资源上的优势推动对市民诉求的高效办理。在此过程中，党组织发挥了核心领导作用，协调各级政府部门、基层政府和社区的力量，高效回应市民关切。此外，为提升北京 12345 热线的运营效果，北京还实施了多项行政改革，旨在建立一个新的制度框架，用以强化跨部门协作、优化绩效考核办法，从而最终提升对市民诉求的办理效果。

与此同时，北京 12345 热线还引入多项数字技术创新持续提升服务效



能。自 2019 年起，热线整合了全市 64 条职能部门及区级热线，实现“一号受理、全城联动”。通过构建统一化、标准化的工作流程体系，整合《人民日报》“领导留言板”、国家政务服务投诉平台、微信、国务院“互联网+督查”、政务微博、新闻客户端及移动应用等近 20 个网上诉求受理渠道，形成全媒体矩阵。近年来，北京 12345 热线强化云技术与人工智能应用，建立全市标准化的知识库体系。通过语音识别技术，北京 12345 热线实现了诉求接听、派单、回访全流程自动化处理；同时引入虚拟线上客服，提供实时在线服务。得益于此，市民咨询类问题即时答复率达 100%，咨询直接解决率达 80.6%。

而对于纽约 311 热线而言，纽约市长与纽约市技术与创新办公室（Office of Technology and Innovation, OTI）在热线运营和诉求回应中发挥着核心作用。二者的协作确保热线高效运转，满足当地市民日益增长的服务需求。自布隆伯格任内对热线进行改革以来，纽约 311 热线已成为纽约市政府优化公共服务与促进市民参与的关键抓手。市长办公室负责设定热线优先事项，将其与提升公共服务透明度、可及性及效率等城市治理战略相结合。OTI 则长期主导热线基础设施的建设与运维，管理热线的后端系统、软件等各类技术应用，并追踪前沿技术以确保热线的技术水平能够匹配市民诉求。在 OTI 管理下，纽约 311 热线已从单一电话服务拓展为涵盖网络平台、移动应用、社交媒体及 AI 智能客服的多渠道服务平台。

过去 20 年间，在 OTI 主导下，纽约 311 热线始终将技术基础设施的升级置于优先地位，以应对诉求量激增与市民期望提升的双重挑战。尽管该热线也推行了整合 40 余个部门呼叫中心、与其他机构签订服务协议等行政改革，但从早期采用客户关系管理（Customer Relationship Management, CRM）系统到后期引入开放式 API 接口与移动端应用，纽约 311 热线始终致力于保持技术水平的前沿性。纽约 311 热线对技术革新的投入可体现为三个方面。一是对 CRM 系统的整合，通过 CRM 软件实现市民诉求的实时追踪与跨部门协作。二是全渠道服务的拓展，2009 年推出移动应用，并逐步整合短信、推特等平台，形成全渠道服务体系。市民可通过多种方式提交诉求、追踪进



度并接收更新，显著提升了服务的可及性与便利性。三是商业智能（Business Intelligence）工具的应用，采用先进数据分析与报告体系，为市政府持续优化服务提供数据支撑。

其次，制度框架是市民服务热线高效运转的根本保障。北京 12345 热线和纽约 311 热线虽均建立多种制度来优化诉求办理流程，但仍在制度架构上存在明显差异。北京于 2021 年通过《北京市接诉即办工作条例》将诉求受理、派单、办理、督办、考核全流程制度化。该条例明确了诉求响应时限、部门权责划分及问责机制，譬如规定简单诉求 2 小时内响应、复杂问题 15 日内办结，并建立“首接负责制”等制度。相较之下，纽约 311 热线主要依托《纽约市宪章》（New York City Charter）等既有法律体系，与各职能部门签订了服务协议（Service Level Agreements, SLA）来明确响应时效，如路面坑洞的修复在 72 小时内完成。可见，北京主要通过专项立法建立刚性约束，纽约则以柔性的协议强化部门协作。

对于北京 12345 热线而言，最为重要的制度设计是 2021 年发布的《北京市接诉即办工作条例》。该条例的主要内容可以分为五个维度：价值、组织、流程、评估和问责。价值维度强调北京 12345 热线在市民服务中的功能地位，要求及时、高效地回应市民的需求和关切；组织维度突出党组织和政府的领导作用与治理责任，同时鼓励市民参与；流程维度详细规定了热线中心和职能部门办理市民诉求的步骤，包括诉求的接收、分类、派单、办理和反馈；评估维度建立了一套以响应率、解决率和满意率等指标为核心的综合考评体系，并将这些指标纳入政府的绩效考核中，督促职能部门和基层政府提高回应质量。此外，条例还规定了北京 12345 热线运行过程中的监督和法律責任，确保诉求处理过程高效、透明，并接受公众和媒体的监督。

目前，纽约 311 热线的日常运作主要依托三项制度，其中一项为热线专项制度，另两项为适用于所有政府机构的通用法规。一是服务协议（SLAs）。该协议由热线中心与各职能部门签订，用以明确不同类型诉求的响应时限与服务标准。这些协议通过绩效考核与合规性审查，确保部门能够



及时有效地处理纽约 311 热线派发的市民诉求，并及时向市民反馈进展。该协议构成了纽约 311 热线服务高效供给的关键保障。二是《纽约行政程序法》（The City Administrative Procedure Act，简称 CAPA）。作为基础性法律框架，CAPA 规定了各职能部门在制定和实施政策时的各类规范。该法不仅强制要求政府决策过程的透明化，还鼓励市民参与其中，确保纽约 311 热线的运行具有明晰的制度保障，从而提高诉求回应效果。三是《纽约市宪章》。该宪章明确了市政府在响应市民诉求中的责任，规定所有市政部门必须与纽约 311 热线协同合作，以保障市民诉求得到高效办理。

最后，协作机制维度聚焦市民诉求办理过程，主要是政府内部跨部门的协作方式。现实中，市民诉求的办理往往涉及多个部门，甚至是多个层级的部门，这就需要高效的协作联动。北京 12345 热线与纽约 311 热线均建立了促进跨部门协作的机制，但运作方式存在显著差异。北京采取了纵向的协作模式，增强基层政府向上级部门寻求支持与指导的能力；纽约则通过服务协议（SLAs）构建跨部门的伙伴关系，形成横向的协作网络。

为增强跨部门协作效能，北京于 2018 年创新实施“街乡吹哨、部门报到”机制。当基层政府及其派出机构（即乡镇政府、街道办事处）收到需要跨部门、跨层级协作办理的市民诉求时，可向区级或市级部门“吹哨”；上级部门须按规定时限到基层“报到”，即快速响应，并赴现场与基层政府及其派出机构协同处置问题。在诉求办理过程中，作为主要责任主体，基层政府及其派出机构通常会面临权限、能力和资源上的不足，但“吹哨报到”机制为基层解决复杂性问题创造了新机制，通过制度化的方式寻求上级政府的支持，从而能及时对复杂性问题做出应对和解决。

相比而言，纽约 311 热线主要依托服务协议（SLAs）来建立跨部门协作。该协议由纽约 311 热线与职能部门进行签订，明确了不同类型市民诉求的响应时间和服务质量。该协议虽未能如法律法规那样对职能部门施加强制性压力，但至少为跨部门协作提供了制度化的渠道，从而为解决复杂诉求提供了可能。在服务协议之外，纽约 311 热线还定期举办热线中心与职能部门的联席会议，讨论诉求办理、服务质量、回应时间等方面的改进方案。通过



这种协作性对话，纽约 311 热线能更好地推动跨部门的协作，从而提升对疑难诉求的解决。

五 结论与讨论

随着全球城市化和数字化进程的加速，市民服务热线作为连接政府与市民的重要桥梁，在城市治理中扮演着日益重要的角色。本研究通过比较北京 12345 热线与纽约 311 热线，探讨了治理结构、制度框架与协作机制如何形塑市民参与城市治理的路径。研究表明，现代城市治理不仅需要为市民提供便捷的诉求表达渠道，更需要构建高效的回应体系，以提高城市的治理效能和市民的满意度。

研究发现，北京与纽约在市民服务热线的治理模式上存在显著差异。北京以治理为导向的模式通过党组织的引领、整合各级政府的治理资源，建立了高效的回应体系；而纽约的技术导向模式更侧重于数字技术的应用，通过服务协议建立跨部门的横向协作，展现出较强的灵活性与适应性。两座城市在制度框架上的差异进一步揭示了各自的治理理念。北京通过法律改革构建了清晰的问责体系和绩效评估机制，强化了政府回应市民诉求的承诺；而纽约则依赖既有法规和服务协议，在相对非正式的框架下确保热线服务质量。

上述研究发现不仅为理解数字技术在城市治理中的作用提供了实践证据，也为全球范围内的城市治理模式创新提供了经验借鉴和理论思考。展望未来，本文对两地城市治理的优化提出了几点期待。第一，北京可借鉴纽约在技术更新方面的经验，通过深化数字技术的应用，进一步优化行政流程效率，提高热线服务的可及性和便捷性。第二，纽约可从北京一系列的行政变革中获得启示，通过完善法律框架，强化跨部门协作机制。第三，应加大对市民诉求及其回应效果的关注度，鼓励市民通过诉求表达参与城市治理，从而探索出以人为本、包容多元的城市治理新模式。

B.5

北京接诉即办改革：党的创新理论在京华大地的生动实践和创造性转化

李文钊*

摘要：北京市通过接诉即办改革对市民诉求快速回应、高效办理、及时反馈和主动治理，正在探索超大城市治理现代化的新范式。要更好地理解北京市接诉即办改革实践，就需要借助党的创新理论所蕴含的认知思维、概念框架和推理逻辑，切实建立起党的创新理论和接诉即办改革之间的因果联系。从党的创新理论视角理解北京接诉即办改革实践，建立起从党的创新理论到治理逻辑、从治理逻辑到接诉即办改革实践、从接诉即办改革实践到建构中国自主的超大城市治理知识体系、从建构中国自主的超大城市治理知识体系到丰富和发展党的创新理论的逻辑链条，切实回答好为什么接诉即办改革是党的创新理论在京华大地的生动实践和创造性转化这一理论命题。

关键词：接诉即办改革 党的创新理论 超大城市治理

一 从党的创新理论视角理解接诉即办改革

对于接诉即办改革实践的理解，可以从党的创新理论寻找智慧美玉，并从中找到系统性的理论支撑。一方面，正是因为有接诉即办改革等一系列实践，才使得党的创新理论有坚实的支撑，接诉即办改革成为党的创新理论得

* 李文钊，中国人民大学首都发展与战略研究院副院长，公共管理学院党委副书记、纪委书记，教授，研究方向为治理理论、政府改革、制度分析、公共政策、政策评估等。



以形成的事实要素；另一方面，党的创新理论要具有科学性和有效性，就必须能对以接诉即办改革为代表的创新实践具有解释力，接诉即办改革成为党的创新理论得以检验的应用场景。与此同时，接诉即办改革实践有可能推进理论创新，从而进一步丰富和发展党的创新理论。党的创新理论作为宏观理论和系统理论，需要对接诉即办改革具有直接解释、指导和诊断的功能，它就要建构一个中观理论和子系统理论来提供更有针对性的概念框架，从而实现对接诉即办改革的诊断、规范，并提供建议。从公共管理学的视角看，接诉即办改革是一项治理实践，需要通过治理理论来为其提供解释。因此，需要将党的创新理论与公共管理理论进行结合，以党的创新理论来引领公共管理学理论，形成新的具有解释力的治理理论，从而为接诉即办改革提供解释框架。这样，就可以形成一个具有内在逻辑性的链条，来论证为什么接诉即办改革是党的创新理论在京华大地的生动实践和创造性转化这一理论命题（见图1）。

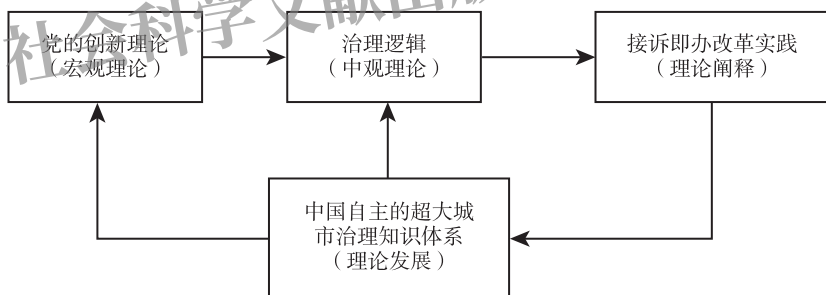


图1 接诉即办改革和党的创新理论

资料来源：笔者自制。

从图1可以看出，接诉即办改革是党的创新理论在京华大地的生动实践和创造性转化，这一理论命题至少可以包含四个逻辑链条，即从党的创新理论到治理逻辑（链条1）；从治理逻辑到接诉即办改革实践（链条2）；从接诉即办改革实践到中国自主的超大城市治理知识体系（链条3）；从中国自主的超大城市治理知识体系到党的创新理论（链条4）。在这四个链条中，链条1和链条2主要阐释接诉即办改革是党的创新理论在京华大地的生动实



践，即党的创新理论需要通过治理逻辑这一中观理论来指导接诉即办改革实践，从而实现党的创新理论到生动实践的跨越；而链条3和链条4则主要阐释接诉即办改革是党的创新理论在京华大地的创造性转化，它强调接诉即办改革实践通过建构中国自主的超大城市治理知识体系实现对党的创新理论的贡献，这是一个理论创新和发展的过程。这意味着，接诉即办改革不仅是党的创新理论的生动实践和应用，而且其通过自身的创造性转化又进一步发展了党的创新理论，形成一个从理论到实践、再从实践到理论的闭环，真正实现理论和实践的有机统一、理论和实践的协同发展。

二 党的创新理论所蕴含的治理逻辑

党的创新理论要发挥作用，首先需要形成中观理论，这一中观理论需要将党的创新理论与学科相结合，这样才能对治理实践产生影响。对于接诉即办改革实践而言，需要将党的创新理论和公共管理学理论相结合，探寻党的创新理论所蕴含的治理逻辑。对于当前中国而言，习近平新时代中国特色社会主义思想是最重要的党的创新理论。因此，要理解接诉即办改革实践，就需要探究习近平新时代中国特色社会主义思想所蕴含的治理逻辑。

用习近平新时代中国特色社会主义思想指导治理实践，其核心是要回答治理工作何以有效和公平？对此，中国共产党及其领导集体进行了一系列探索，基于治理环境形成治理目标，并充分调动不同治理主体的积极性、主动性和创新性，围绕治理工作进行对话、沟通和协商，切实通过科学的过程和机制来实现预期的治理绩效。在整个目标设定、治理工作及其实施过程中都会受到治理哲学的影响，并且根据环境反馈对治理进行调适，实现短期治理绩效和长期治理绩效的有机统一。这样，党的创新理论所蕴含的治理逻辑至少需要关注十个方面的要素，即治理环境、治理哲学、治理目标、治理工作、治理体系、治理制度、治理过程、治理机制、治理绩效、治理调适等（见表1）。这些要素之间的有机互动和协调运行是实现治理目标的前提。



表 1 治理逻辑的构成要素和主要内容

治理逻辑的构成要素	主要内容
治理环境	国内环境 国际环境
治理哲学	本体论(治理实践) 认识论(治理思维) 方法论(治理方法) 伦理论(治理伦理) 世界观和方法论
治理目标	人民至上 民族复兴
治理工作	五位一体 城市工作 基层工作
治理体系	党建引领 政府负责 多元参与 共建共治共享
治理制度	法律、规范和习惯
治理过程	互动、流程、程序
治理机制	项目制、锦标赛、发包制、考评制
治理绩效	人民满意 经济、效率、效益 经济社会发展
治理调适	试错、学习、变革、适应

资料来源：笔者自制。

党的创新理论围绕上面的十个要素，进行了一系列探索，形成了一些治理思想、治理经验和治理成果，这些既是接诉即办改革实践的行动指南，也是理解接诉即办改革实践的密码和钥匙。在治理环境方面，党的创新理论非常重视对环境的分析，尤其重视对国内环境和国际环境的研判，并根据环境变化和情势变化而采取不同的策略，这些理念对于治理同样重要。例如，中国共产党提出当今世界面临百年未有之大变局，这就是对环境分析之后得出



的结论。治理工作也需要考虑当前的治理环境，根据治理环境来提出治理任务，并且有针对性地开展行动，从而实现有效治理。

在治理哲学方面，党的创新理论也非常重视从哲学层面思考问题和提出解决方案。例如，习近平新时代中国特色社会主义思想所形成的世界观和方法论，尤其是党的二十大报告提出的“六个坚持”，代表了哲学方面的最新创新，可以对治理实践形成直接指导。简而言之，治理哲学需要以党的创新理论所包含的世界观和方法论为指导，并根据治理实践进行调整。

在治理目标方面，党的创新理论非常重视以人民为中心，人民至上以及以中国式现代化推进中华民族伟大复兴等，这些都是衡量治理绩效的重要标准。例如，中国共产党非常重视党员干部要树立正确的政绩观、事业观和权力观，这些是确立科学合理治理目标的基础。

在治理工作方面，党的创新理论特别重视对治理工作进行分类，并且根据不同类型的治理工作采取不同的治理策略。例如，中国共产党通过对其治理工作的总结，提出“五位一体”的总体布局，这是对治理工作横向维度的划分。“定机构、定职能、定编制”等三定方案，其实就是中国共产党规范治理工作的尝试，它成为党的创新理论的重要组成部分。

在治理体系方面，党的创新理论特别强调在坚持党的全面领导之下，尽可能发挥各方作用，形成共建共治共享的治理格局。例如，中国共产党推进的党和国家机构改革，就是要对治理体系中机构设置进行系统重构。

在治理制度方面，党的创新理论特别重视全面依法治国，将治理和法治相结合，这是中国特色的治理逻辑的重要组成部分，目前也形成了一系列治理法律、治理文化和治理惯例等，这些是治理制度的表现形式。

在治理过程和治理机制方面，党的创新理论特别强调全生命周期的闭环管理思想，并尝试通过一系列的机制创新来激发人民群众的积极性、主动性和创造性。例如，中国共产党对全过程人民民主、协商民主等的强调，都是对治理过程和治理机制的创新，这些过程和机制也是公平和效率的保证。

在治理绩效方面，党的创新理论非常重视人民满意的标准，通过人民的满意度来衡量治理工作的效果。与此同时，也会将治理工作与经济社会发展



联系起来，在更大系统中衡量治理绩效。例如，中国共产党在治理绩效方面，从强调效率优先到兼顾公平、共同富裕，从经济增长到经济增长与环境保护、民生福利等多方协同，这些是对治理绩效关注重点的不同探索。

在治理调适方面，党的创新理论特别强调根据绩效反馈进行动态调整，在治理试验、学习、竞争中实现治理创新，并最终达到长期优化的治理效果。例如，中国共产党会根据治理工作的实际绩效，以及实际绩效与预期目标之间差异的评价，来不断对治理目标、治理计划和治理行动等进行调整，以实现治理环境、治理预期和治理行动的统一。

三 接诉即办改革是党的创新理论 在京华大地的生动实践

接诉即办改革是党的创新理论在京华大地的生动实践，其根本和关键是这一实践遵循了党的创新理论所蕴含的治理逻辑。治理逻辑成为连接党的创新理论和接诉即办改革实践的中介环节，党的创新理论通过治理逻辑对接诉即办改革实践产生影响，接诉即办改革实践通过遵循治理逻辑来展示党的创新理论。要论证接诉即办改革是党的创新理论在京华大地的生动实践这一命题，就需要从链条1（从党的创新理论到治理逻辑）向链条2（从治理逻辑到接诉即办改革实践）转变，讨论接诉即办改革和党的创新理论所蕴含的治理逻辑之间的内在关系。接诉即办改革实践既是治理逻辑的现实表现形态，也是治理逻辑合理性的经验基础。治理逻辑是理论抽象，接诉即办改革是经验现象，理论抽象需要通过治理实践来表现，治理实践需要理论抽象来认知。本文力图从党的创新理论所蕴含的治理逻辑来系统论述接诉即办改革，重点从治理环境、治理哲学、治理目标、治理工作、治理体系、治理制度、治理过程、治理机制、治理绩效、治理调适等十个要素进行分析，并尝试讨论要素与要素之间的关系，从要素和系统两个方面来讨论接诉即办改革的治理逻辑。



（一）接诉即办改革的治理环境

北京市推行接诉即办改革是对国内和国际环境的回应，也是主动担当作为的产物，与环境的契合是其得以成功的关键。北京市从2017年开始推行“吹哨报到”改革，2019年以12345市民服务热线为主渠道推行接诉即办改革，这些改革的一个重要诱因就是回应国内和国际环境对治理提出的挑战，切实解决民众的急难愁盼问题，形成大抓基层的鲜明导向，真正让人民生活幸福。对于国内环境而言，它既包括中央对北京城市定位要求，也包括北京自身内部所面临的“大城市病”，前者可以称为外部环境，后者可称为内部环境。2014年2月25日至26日，习近平总书记首次对北京进行考察，提出北京要疏解非首都功能，按照“四个中心”的功能定位来对超大城市进行系统性变革。2017年2月23日至24日，习近平总书记再次考察北京，重点对城市规划建设提出要求，强调：“要坚持人民城市为人民，以北京市民最关心的问题为导向，以解决人口过多、交通拥堵、房价高涨、大气污染等问题为突破口，提出解决问题的综合方略。”^①这意味着北京所面临的外部环境发生变化，北京的治理主体需要拿出切实可行的方案来回应新的政治要求。从这个意义上看，外部环境变化构成了北京超大城市治理变革的重要动因。与此同时，生活在北京的市民对于超大城市治理的现状不满意，并提出了很多需要解决的急难愁盼问题。北京市民希望能够表达他们对城市治理的看法，期待政府能够回应他们的诉求，愿意参与实际的治理实践，这对超大城市治理既是挑战，也是机遇。简而言之，内部环境也对北京的治理主体提出变革需求。

中国需要与世界连接，这意味着一个国家的发展会受到国际环境影响。同样，北京作为首都，它代表了中国的形象，是展示中国形象的窗口，自然也会受到国际环境的影响，同时，其治理水平也会影响国际社会对中国治理水平的评价。国际社会人士来到北京后，会对北京城市治理水平形成主观感

^① 《习近平关于城市工作论述摘编》，中央文献出版社，2023，第33页。



受，并会以这种感受与其本国的城市水平进行比较，这种比较所形成的评价会影响对中国治理成效的判断。随着中国国际影响力日益增强，中国政府需要大量参与全球事务和国际事务，而北京成为中国参与全球事务和国际事务的一个重要节点，其治理水平也会影响中国参与全球事务和国际事务的成效。事实上，北京应该在中国参与全球事务和国际事务中发挥更重要的角色和作用，一方面，它需要为中国的国际交往提供基础、保障和支撑；另一方面，它作为重要的行动主体需要直接参与国际交往，这也是国际交往中心功能定位对北京的内在要求。为此，北京在城市的发展定位中，将建设“国际一流的和谐宜居之都”作为战略目标，这一战略目标也体现了国际性，代表了其尝试对国际环境的回应。

无论是国内环境，还是国际环境，都对北京的城市治理水平提出了较高要求，需要北京城市治理主体采取系统性变革措施来让生活在北京的国内和国际市民感受幸福。接诉即办改革恰恰是主政者回应治理变革需求的一种尝试，其尝试与每一个市民对话，直接问政于民、问需于民、问计于民，通过对市民诉求的快速回应、高效办理、及时反馈和主动治理，来实现由一条热线牵引的治理革命。现在看，应该说北京接诉即办改革通过对国内和国际环境的精准分析，敏锐地抓住了城市治理的关键问题，找到了“以北京市民最关心的问题为导向”的治理路径，这也是这项改革成功的原因。只有对环境所产生的问题和需求进行有效回应，环境才会提供正反馈和良性互动，城市治理主体也会在与环境的交互中实现自身的价值和使命。由此可见，北京市的主政者掌握了中国共产党对历史、环境和形势判断的智慧，根据对环境的分析，寻找了合适的策略，这是中国共产党的成功之道，也是北京市接诉即办改革的成功之道。

（二）接诉即办改革的治理哲学

北京接诉即办改革遵循了党的创新理论所蕴含的哲学思想，将本体论、认识论、方法论和伦理理论应用到接诉即办治理实践中，实现哲学与实践有机统一，真正做到知行合一。哲学思想不太可能直接对治理实践产生影响，它



主要是通过影响人们的思维方式、认知选择、价值选择等间接发挥作用，从哲学思想到治理实践包含着较长的因果链条。具体而言，北京接诉即办改革很好地运用了习近平新时代中国特色社会主义思想世界观和方法论的立场、观点和方法来指导市民诉求受理、诉求办理和主动治理，取得了较好的效果。北京接诉即办改革实践很好地体现了习近平新时代中国特色社会主义思想世界观和方法论中的“六个坚持”。

其一，接诉即办改革坚持人民至上，从市民最关心的问题出发寻找综合解决方案。认真对待人民诉求是为人民服务的前提，也是实现精准服务的基础。接诉即办改革使得每一位市民的诉求都能得到认真对待和倾听，它通过建立一套系统化处理诉求的体制机制来保证回应效果，切实提升民众的获得感、幸福感和安全感。当前，北京市12345市民服务热线每年接听的电话数量已经超过2000万个，涉及的诉求类型多、处理难度大，回应超大规模的诉求和推动问题解决这本身就是一个伟大创举。如果不坚持人民至上，就不可能持续回应民众的多样化诉求。人民至上既是接诉即办改革的价值追求，也是判断这项事业是否取得成功的标准。

其二，接诉即办改革坚持自信自立，它强调各级政府根据实情来解决市民反映的问题，相信政府有能力来处理问题和回应诉求，中国可以探索自己独立的城市治理道路，实现让人民生活幸福的目标。北京针对市民诉求实行直接派单到街道乡镇、市区政府职能部门、公共服务企业、平台企业等办理主体，就是希望推动到基层一线去解决问题，让最接近问题的治理主体承担解决问题的责任，直接与提出问题的市民沟通，双方协商解决问题的方案，将矛盾和纠纷化解在基层，这是对基层治理主体治理能力信任的体现。北京特别强调不同基层治理主体要因地制宜地推动问题解决，根据问题情景和诉求主体特性匹配相应的解决方案。与此同时，北京市敢于推动接诉即办改革，愿意回应市民诉求，这本身就是自信自立的体现，它强调中国政府有能力推动和解决自身所面临的问题，更是希望寻找一条符合中国国情的超大城市治理新路。

其三，接诉即办改革坚持守正创新，它强调在坚持党对超大城市领导的



前提之下，通过创新方式来解决民众的急难愁盼问题，实现超大城市治理体制机制范式变迁。接诉即办改革既是对党的传统执政理念、执政方式和制度优势的坚守，更是针对信息时代数字时代超大城市治理的新特点进行创新的重要举措，以探索诉求驱动超大城市治理的新范式。一方面，接诉即办改革本身是对党的初心使命的回归，是新时代践行群众路线的实现路径，更是为民服务的实现方式，它强调要充分利用党的制度优势，尝试以新的方式将制度优势进行演化以适应新的环境和技术变革。接诉即办改革以守正为基础，这是创新的前提，也是创新产生效果的保证。如果不坚持正确的价值和方向，创新可能迷失方向，甚至产生毁灭性影响。另一方面，接诉即办改革作为一种创新，又是党对超大城市治理体制机制的系统创新，通过回应市民诉求和解决问题来推动治理体制机制进行创新，这是“人民城市为人民，人民城市人民建”的创新实现形式。

其四，接诉即办改革坚持问题导向，它强调到基层一线解决问题，到人民群众中解决问题，突出城市治理是问题解决的科学，通过问题解决实现城市高质量发展。习近平总书记指出：“每个时代总有属于它自己的问题，只要科学地认识、准确地把握、正确地解决这些问题，就能够把我们的社会不断推向前进。”^① 党的二十大报告鲜明指出：“问题是时代的声音，回答并指导解决问题是理论的根本任务。”^② 市民诉求就是一个个问题，关注和回应市民诉求，就是以问题为导向，办理诉求就是解决问题。接诉即办改革将民众的急难愁盼问题上升到市委主要领导注意力层面，调动各级各类治理主体围绕市民问题转，切实解决民众急难愁盼的问题，让人民生活幸福。因此，围绕问题的识别、分类、预防和推动解决等，构成了接诉即办的鲜明特色，这也是这一项改革具有生命力的基础。接诉即办改革既关注每一位市民的问题，又重视从一个问题推演到一类问题，更关注从问题解决到问题预防，最终力争减少问题源头，真正达到“为之于未有，治之于未乱”。

① 习近平：《之江新语》，浙江人民出版社，2007，第235页。

② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2022，第20页。



其五，接诉即办改革坚持系统观念，从事物之间联系的角度和从整体部分协同的角度来回应市民诉求和推动问题解决，系统观念贯穿于治理全过程。接诉即办改革的系统思维体现在正确处理解决个别问题和类型问题、当前问题和未来问题、问题解决和体制机制变革、基层探索和顶层设计、主体职责和部门协同之间的关系上，通过对这五对关系的处理实现对超大城市治理的系统性变革。系统观念要求从个别问题上升到类别问题，在解决具体诉求中举一反三，实现从个别到一般的抽象。在问题解决的同时，北京市接诉即办改革十分重视通过主动治理来预防问题，通过体制机制改革来更好地提升问题解决和问题预防的能力，通过跨层级、跨部门、跨系统的协同解决方式，推动系统治理、源头治理、综合治理等，切实提升超大城市治理体系和治理能力的现代化水平。

其六，接诉即办改革坚持胸怀天下，既注重吸收国外超大城市的先进经验，也重视向国际社会讲好中国超大城市治理故事，让这一改革成为国际交流治理实践的场景。北京接诉即办改革非常重视国际性的元素，这也是国际交往中心对于治理实践的内在要求。一方面，北京接诉即办改革非常重视回应国际居民的需求，很多国际社区的居民通过 12345 市民服务热线来反映诉求，他们的问题得到了回应和解决。此外，北京接诉即办改革也注意将这一改革与国际经验进行比较，例如美国纽约市 311 热线等，讨论这项改革背后的普遍意义。另一方面，北京接诉即办改革开始关注实践背后的话语价值、理论价值和传播价值，从讲好中国治理故事的角度和推广中国方案来思考这一项改革，通过吸引国际友人走进 12345 市民热线服务中心和举行国际论坛，让他们感受真实的中国治理，切实提升中国治理的软实力。

（三）接诉即办改革的治理目标

目标导向是中国共产党治国理政的一个重要经验，接诉即办改革非常重视树立明确的治理目标，并根据情况进行适应性调整。党的二十大报告指出：“从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建



成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”^① 接诉即办改革的治理目标也需要与党和国家的目标建立联系，这些目标也应该是实现党和国家目标的手段。从这个意义上看，治理目标会形成层级系统，更高层次目标由低层次目标组成，低层次目标由更低层次目标组成。随着接诉即办改革的不断深化，其治理目标也不断从个体性目标向部门性、区域性目标以及系统性目标演进，符合目标层级系统的逻辑，推动中国式超大城市治理现代化成为终极目标，这也是社会主义现代化对超大城市治理的内在要求。

接诉即办改革的治理目标来源于中国共产党的初心使命，最终是为了实现人民至上和以人民为中心等价值追求，践行“人民城市为人民，人民城市人民建”的理念。目标背后是价值，是价值的实现方式，目标需要依靠行动才能转化为现实，会形成“价值-目标-行动”的链条。接诉即办改革得以产生，与其背后的价值追求是分不开的，这就是将中国共产党的初心使命转化为治理实践。因此，对于接诉即办改革的理解需要从其追求的价值和实现的目标来认知，这样才能够更好地理解这一改革的设计原理。

随着接诉即办改革的深入推进，目前形成了包含个体、部门、区域和系统的治理目标。对于个体层面的治理目标而言，接诉即办改革强调对个体诉求的回应及办理，因此高效办理诉求是主要治理目标，响应率、解决率和满意率是核心指标。个体层面的治理目标除了针对诉求人的诉求办理之外，还可以围绕着干部作风和担当展开，这是对官员的要求，它需要政府官员和工作人员树立正确的政绩观。对于部门和区域层面的治理目标而言，接诉即办改革首先是要推进基层治理体系和治理能力现代化，其次需要提升部门和区域的治理现代化水平，这是从微观向中观的跨越。接诉即办改革要真正回应个体诉求，且具备可持续性，就需要在基层治理、部门治理和区域治理上下功夫。基层治理主要强调基层对问题的解决能力，而基层治理效果又受到部

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2022，第21页。



门治理和区域治理水平影响，这就要求区级政府、区级部门和市级部门提升治理效能。对于中观层面的治理目标，既可以从功能角度进行分析，例如市场监管领域的治理水平，又可以从空间角度进行分析，例如对北京回龙观和天通苑地区的治理水平，这就要求在更高层次讨论治理目标，也需要采取更多行之有效的治理措施。对于系统层面的治理目标而言，接诉即办改革要探索超大城市治理的新范式，寻找诉求驱动超大城市治理现代化的新路。从这个意义上看，中国式超大城市治理现代化就成为接诉即办改革的新目标。

对于目标层级系统而言，越是低层次的目标越容易实现，越是高层次的目标则越难实现。这主要是因为，越是更高层次的目标，其目标实现程度越会受到更多因素影响。此外，较高层次目标的实现也依赖于较低层次目标的实现程度，低层次目标构成了较高层次目标的基石，它是一个层层递进的过程。对于接诉即办改革而言，无论何时，回应市民诉求和高效办理都是实现目标层次系统的基础。因此，接诉即办改革需要将诉求办理作为基本功常抓不懈，只有这样才可能推进基层治理体系和治理能力的现代化，并进而在部门、区域和系统层面实现目标，并最终达到中国式超大城市治理体系现代化的目标。

（四）接诉即办改革的治理工作

治理工作是中国共产党治国理政的一个重要概念，它强调围绕着工作来推进治理，接诉即办改革是一项重要的工作，这也是这项改革持续性的基础。《北京市接诉即办工作条例》的出台标志着接诉即办改革的治理工作已初步成熟和定型。北京市接诉即办改革以 12345 市民服务热线为主渠道，在回应市民诉求的同时推动超大城市治理系统性变革，实现了从“热线工作”向接诉即办工作和超大城市治理的跨越。目前看，接诉即办改革的治理工作至少包含着三个类别，即以热线工作为基础的诉求办理工作；基于诉求数据的主动治理工作；破解难题的改革创新工作。这三类治理工作层层递进，不断丰富接诉即办改革的内涵和外延，有可能开创超大城市治理新范式。从这个意义上看，正是因为接诉即办改革所包含的治理工作内容丰富，使其具有了区别于 12345 市民服务热线工作的鲜明特色。



诉求办理工作是接诉即办改革的内核，也是整个接诉即办改革的基石。接诉即办改革首先对 12345 市民服务热线进行改造，围绕诉求形成了管理闭环，避免了热线工作仅仅是信息收集的弊端，实现问题发现和问题解决的平衡。从热线工作到诉求办理工作，这意味着接诉即办改革需要将从信息收集到问题解决的全链条治理打通，切实做好市民合理诉求的办理工作。诉求办理的全链条治理工作涉及更多的治理主体，需要进行信息沟通、责任分配、分工协调、实施、考核和反馈等，这是促进问题解决和让民众满意的基础。只有把诉求问题解决好，接诉即办改革才能够进一步深入，从诉求办理向主动治理、未诉先办转变。

主动治理工作是接诉即办改革的重点，它是接诉即办改革实现从问题解决向治理变革跨越的关键。随着接诉即办改革的深入推进，它一定会面临诉求高质量解决和诉求规模持续增长的困境，这反过来会制约诉求办理的效率和质量。要破解这一困局，就需要在预防和前瞻性治理上下功夫。正是基于这一现实矛盾，接诉即办改革开启了“主动治理、未诉先办”，通过梳理周期性、高频性和系统性等问题进行专项治理、综合治理、源头治理和前瞻治理，实现从回应性治理向预防性治理转变。当前，北京市推进“主动治理、未诉先办”工作的主要举措是“每月一题”和“治理类街乡镇整治”，前者是针对系统性问题进行专项治理，后者则是针对区域性问题进行综合治理。

改革创新工作是接诉即办改革的难点，它是接诉即办改革实现从诉求治理向超大城市治理范式变迁的突破。无论是诉求办理，还是主动治理、未诉先办，都会遇到一些棘手难题，它们需要通过制度和政策改革来促进问题解决，这涉及治理体制机制的改革创新工作。这意味着，接诉即办改革最终需要将市民诉求从问题清单转化为改革清单，通过改革来破解问题解决面临的阻碍，并最终推进和提升治理体系和治理能力的现代化水平。正是基于此，北京在推行接诉即办改革中，一方面在全面深化改革委员会中设立专门的接诉即办改革专项小组；另一方面将市直部门纳入接诉即办工作。市直部门一方面直接参与诉求办理工作，以实现系统统筹；另一方面还需要围绕着诉求办理来进行制度和政策创新，并推动体制机制改革。



（五）接诉即办改革的治理体系

国家治理体系和治理能力现代化是对整个国家的要求，落实到各个系统、领域和层次，就需要分别实现各自系统、领域和层次的治理现代化。对于北京市接诉即办改革而言，就需要推进接诉即办工作的治理体系和治理能力现代化。围绕着接诉即办工作，北京市建立了一套从领导体系、管理体系到行动体系的三层治理体系，通过三层治理体系实现了治理主体全覆盖，充分调动各级治理主体的积极性、主动性和创造性，切实回应市民诉求和促进问题解决。

接诉即办的领导体系是整个治理体系的核心。它构成了接诉即办治理体系的中枢，发挥着总揽全局、协调各方的作用。市委深化改革委员会接诉即办改革专项小组为“月度点评会”提供考核排名数据，负责推动“每月一题”工作，对整个接诉即办改革的重要工作进行研究，对改革进行整体设计，持续推动不同类型主体参与接诉即办改革工作。市委深化改革委员会接诉即办改革专项小组直接领导政务服务和数据管理局开展市民热线工作，这是整个接诉即办改革的基础性工作。

接诉即办的管理体系是整个治理体系的支撑，它由北京市政务服务和数据管理局及各区政府、市直部门等组成，它构成了接诉即办治理体系的“四梁八柱”，发挥着承上启下的作用。北京市政务服务和数据管理局直接承担接诉即办改革的制度设计和管理工作，并且与不同部门进行沟通，推动这些区政府和部门开展接诉即办工作。各区政府和市直部门则分别承担区、属地层面和系统、行业层面的接诉即办统筹工作，前者是按照属地进行管理，后者按照行业和系统进行管理。区政府和市直部门通过配合和协同，形成了横向和纵向的全覆盖，既会为处理具体诉求提供支撑，也会为减少诉求提供空间。区政府和市直部门是否投入足够时间、精力和资源参与接诉即办工作，直接决定整个区域或者行业、系统的诉求办理质量。

接诉即办的行动体系是整个治理体系的基石，它由北京 12345 市民热线服务中心、各街道乡镇、社区等组成，构成了接诉即办治理体系的触角，发



挥着推动具体问题解决的作用。北京 12345 市民热线服务中心起到诉求收集功能，这是热线工作最基本的职责。市民通过 12345 市民服务热线向政府反映其诉求，获得诉求信息之后，12345 市民热线服务中心需要通过派单机制将这些信息传递给能够解决问题的治理主体。街道乡镇、社区成为诉求处理最多的部门，直接与民众进行沟通，并推动问题解决。当然，有一些诉求需要由管理部门直接来回应和推动问题解决。从这个意义上看，接诉即办改革就是要推动治理重心下移，形成大抓基层的鲜明导向。只有基层治理主体的能力得到提升，才能够更多更快地回应市民诉求，并及时采取预防措施来避免问题产生。

（六）接诉即办改革的治理制度

加强制度建设，把制度建设贯穿党和国家治理的全过程，这是中国共产党治国理政的一个重要经验。2024 年 7 月，党的二十届三中全会通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，明确提出进一步全面深化改革的总目标是“继续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”。^① 制度建设在党和国家治理中具有十分重要的位置。北京市推行接诉即办改革时，非常重视通过制度来规范接诉即办治理过程，并且形成了从市委出台意见，到北京市人民代表大会立法，再到北京市政务服务和数据管理局出台管理制度、各级政府和部门出台操作制度等组成的制度体系，这些制度体系是接诉即办高效运行的基础和保障。

从 2018 年以来，北京市针对接诉即办改革出台过三部文件。^② 这些文件都由市委或者市委深改委会议通过，代表了北京市委推动接诉即办改革的顶层设计，形成了接诉即办改革的三个阶段，即“街乡吹哨、部门报到”，

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?_sid_for_share=80。

② 《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》（2018）、《关于进一步深化接诉即办改革工作的意见》（京发〔2020〕17号）、《关于推动主动治理未诉先办的指导意见》（京接改组发〔2021〕9号）。



接诉即办，“主动治理、未诉先办”。正是因为有市委的意见和重要方案作为基础，北京市各级治理主体才针对这一项工作，推出一系列本部门的制度方案，它是整个接诉即办系统高效运行的基础。

北京市在推行接诉即办改革顶层设计的同时，也非常重视具有落地性质的管理制度，其中比较重要的有《对〈市民热线反映〉通报问题接诉即办的工作方案》（京政服发〔2018〕62号）、《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》（京政服发〔2019〕17号）等具体实施方案。这些工作方案由北京市政务服务和数据管理局制定，它们成为规范接诉即办改革“使用中的制度”，具有规范性和约束性，这是接诉即办改革系统运行的框架性规则。在这些方案的基础之上，北京市接诉即办改革围绕一些重要事项制定了专项性制度，如考核制度、派单制度、剔除制度、通报制度等，这使得接诉即办工作和事项有规可循。

2021年，北京市人大常委会通过《北京市接诉即办工作条例》，这是接诉即办改革中的标志性事件，它意味着整个改革和治理运行基本成熟和定型。《北京市接诉即办工作条例》主要由四章构成，即总则、诉求办理、主动治理和保障监督等。总则对接诉即办制度进行了定义，即第二条规定“本市建立接诉即办制度，围绕‘七有’‘五性’，坚持党建引领‘街乡吹哨、部门报到’、接诉即办，及时回应人民群众急难愁盼问题，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”。此外，总则还对基本原则以及各级政府部门的职责进行了规定，这是整个制度设计和运行的基础。诉求办理机制则是围绕着诉求的受理、派单、办理、考核、反馈、使用等全流程进行管理，它是对接诉即办改革实施过程进行规范的制度。主动治理则是对一些周期性、季节性、区域性、系统性等问题进行专项治理、系统治理、综合治理和源头治理，这是接诉即办改革从诉求办理到治理改革的关键一步，这些基础性制度的建立有利于从源头和根本上减少诉求。保障监督则是对工作队伍、数据、考评、吹哨报到、媒体监督和专项监督等进行规定，主要是为接诉即办改革良性持续运行提供支撑和保障制度。

操作制度是整个制度系统中最基层和最关键的制度，顶层设计型制度和



管理型制度要发挥作用，都需要操作型制度来落实。除了顶层设计、管理制度和法规之外，北京市的各级政府、部门、街道、乡镇、社区还围绕各自的接诉即办工作，制定了适合本单位实际的操作制度，它属于组织内部的制度范畴。这些组织规章和制度也是保障接诉即办改革高效运行的重要基础，即通过这些制度来激励和约束具体的工作人员，从而推动诉求办理、问题解决和主动治理进程。

（七）接诉即办改革的治理过程

决策、执行和监督是治理过程的主要环节，中国共产党在治国理政的实践中，对此进行了探索，形成了一些特色经验和做法。北京市接诉即办改革在实际运行过程中，充分利用这些经验和做法，切实提升了治理过程的科学化、程序化和完备化水平。北京市非常重视市委对接诉即办改革的领导，形成了科学、民主和依法的决策过程，这是整个治理过程按照正确方向前进的根本。在决策过程方面，北京市目前形成了市委深化改革委员会接诉即办改革专项小组会议、市委书记办公会、市委月度点评会等会议机制，这些会议对接诉即办改革的一些重大问题进行深入研究，并出台相关政策，推动整个接诉即办工作有效运行。在决策过程中，党政力量都得到调动，形成了接诉即办改革的党政合力，这本身也是一个协同决策过程。

在执行过程中，接诉即办改革目前围绕诉求办理和主动治理形成了实施体系，这是该项改革取得良好效果的关键。从诉求办理流程看，北京市围绕诉求的接收、派单、办理、考核、反馈、应用等形成一整套“闭环管理”体系。这套科学体系是快速回应并高效办理市民诉求和及时反馈的基础。从诉求接受渠道方面看，北京市接诉即办改革实现了对市民反映问题渠道的整合，通过对12345市民热线进行合并，减少市民获取信息和反映问题的成本；一旦诉求被受理，会通过强大的知识库，针对一些可以直接反馈的问题当场回应；而不能马上解决的事项则进入派单体系，通过形成工单来推动不同治理主体加以解决。为了更好地记录诉求办理和对诉求进行统计分析，北京市建立了完整的派单分类体系，对诉求进行分类，并依据职责范围按照不



同治理主体来回应和解决市民诉求。街道、乡镇、社区、区级政府部门、市级政府部门等不同主体围绕着派单，根据自身职责权限，通过与民众沟通，针对合理诉求及时解决，针对不合理诉求，或者需要进行体制机制改革或政策变革的诉求，则是通过对民众做好说服工作，获得民众认可，在未来工作中推进问题解决。为了推动诉求办理主体认真对待诉求和高效解决问题，北京市政务服务和数据管理局根据响应率、解决率和满意率对诉求办理情况进行考核，考核结果作为绩效排名的依据，对于绩效排名靠后的治理主体进行约谈和批评，促使他们后续改进工作作风，提高办事效率。对诉求所形成的民生大数据进行进一步的分析，这是主动治理的基础。在主动治理方面，北京市围绕“每月一题”的共性问题系统治理和“治理类街乡镇”的集中整治等形成一套完整的治理过程，其核心是推动相关治理主体在横向区域和纵向系统方面提前采取措施，减少问题产生的因素，从而降低市民提出诉求的可能性。事实上，各级政府和部门都开始建立自己主动治理的议程，这些都是将“诉求办理”与职责相结合的尝试，最终目标是要推动领域、行业和系统的治理体系和治理能力现代化。

在监督过程中，接诉即办改革通过发挥纪委、组织部、民众和新闻媒体等不同主体的监督作用，形成治理系统的闭环管理。北京市纪委和各区纪委深度参与接诉即办改革，对诉求办理中的作风问题、责任问题等进行监督，促使各级治理主体切实履行自身职责。与此同时，北京市委组织部从干部监督的角度对接诉即办排名最后一名的区委主要领导进行约谈，提醒其改进工作，科学高效回应市民诉求和促进问题解决。民众对于接诉即办的监督，主要是通过对诉求办理情况进行反馈，这个反馈会形成各级政府和部门绩效水平的信号，这一信号会发挥监督作用。此外，新闻媒体也可发挥监督作用，通过问题曝光来推动问题解决。

（八）接诉即办改革的治理机制

治理机制是治理各个要素之间的结构关系和运行方式，它是治理系统有序发挥作用的关键。中国共产党非常重视对治国理政中机制问题的思考和经



验总结，并逐步探索出让治理系统有效运行的机制。例如，通过锦标赛机制来促进不同地方政府之间的竞争，从而促进中国经济增长；通过试点机制来探索新方案的可能效果，为全面改革提供经验等，这些机制是中国经济高质量发展和社会平衡运行的“诀窍”。考虑到接诉即办改革的核心是多层次治理主体协同来推进问题解决，我们可以从互动治理理论的角度来理解接诉即办改革的机制建构。对于互动治理，西方学者认为，所谓互动治理是指一个复杂的过程，在这个过程中，具有不同利益的多个社会和政治行动者相互作用，通过动员、交流和部署一系列思想、规则和资源来制定、促进和实现共同目标。^① 从这一定义可以看出，互动治理的核心有三个内容：一是多个行动者；二是复杂的互动过程；三是通过使用多种手段来实现共同目标。因此，促进不同行动者之间有效互动实现共同目标，这是互动治理的核心。由于互动治理中的行动者既包括政府部门，又包括民众，而政府部门又涉及多层次和多领域的政府和部门，这使得互动治理既包括政府自身之间的互动，又包括政府与民众之间的互动，而不同类型的互动治理，需要依靠不同机制建构来保证其有效性（见表2）。

表2 接诉即办改革的机制建构

互动治理的类型	机制建构
政府与民众之间互动治理	反馈机制、披露机制、认同机制
多层次政府间、政府部门间互动治理	考评机制、披露机制、激励机制、学习机制、认同机制

资料来源：笔者自制。

从表2可以看出，有些机制是不同类型互动治理所共享，如披露机制和认同机制；而有些机制则分别属于各自类型的互动治理，政府与民众之间互动治理主要通过反馈机制来实现；考评机制、激励机制、学习机制则是推动跨层次、跨领域、跨部门的政府间互动治理的工具和手段。北京市接诉即办

① J. Torfing, B. G. Peters, J. Pierre, et al., *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford University Press, 2012, p. 14.



改革之所以能够撬动超大城市治理的系统变革，以小切口实现大治理，其关键在于找到了促使接诉即办发挥成效的驱动机制，这些驱动机制使得互动治理发挥成效。

接诉即办改革的六种机制含义不同，不同机制可以分别或者一起发挥作用。接诉即办改革的反馈机制，其核心思想是通过市民评价形成为民效应，这是避免接诉即办改革成为政府自身内循环的关键；接诉即办改革的考评机制，其核心思想是通过绩效排名形成赛马效应，这是接诉即办改革调动不同治理主体积极性的工具；接诉即办改革的披露机制，其核心思想是通过月度点评形成道义效应，这也是接诉即办改革发挥社会规范压力的尝试；接诉即办改革的激励机制，其核心思想是通过激励约束机制对干部升迁形成威慑效应，这是直接激励干部干事创业的手段；接诉即办改革的学习机制，其核心思想是通过学习机制达成诉求办理能力提高的效应，这是不同治理主体提升治理能力的重要方式；接诉即办改革的认同机制，其核心思想是通过宣传教育形成文化效应，这是这项改革可持续的基础。

（九）接诉即办改革的治理绩效

对于绩效的关注，是中国共产党治国理政的一个重要传统，也是一种自觉追求。事实上，提出树立正确政绩观表明了中国共产党对绩效的强调，并通过政绩的自觉性来推动党和国家事业健康发展。有效性和合法性是衡量改革成功与否的核心标准，前者强调是否真正解决了问题、改善了社会福祉，后者强调是否与现有法律法规相契合以及民众对于改革的接受程度。有效性总是与有用、结果、效用等联系在一起，而合法性则是与程序、规范、法律、认同等联系在一起。一些改革具有有效性，但不一定具有合法性；相反，另一些改革具有合法性，但不一定具有有效性；比较理想的改革是有效性和合法性的兼顾、平衡和相互促进。北京推行接诉即办改革就是试图很好地平衡这两个方面，力争实现多种目标和多种绩效的兼顾。2021年9月《北京市接诉即办工作条例》的出台标志着接诉即办改革正式从实践探索上升到地方性法规，其合法性得到有效保障。在合法性得到支撑的前提下，接



诉即办改革的有效性成为影响其可持续性的关键变量。

对于有效性，可以有很多分析视角。经济学对于有效性的分析通常会从成本与收益的角度进行讨论；公共政策学者对于有效性的分析则会注重其是否实现了对社会状态的预期改变，更加重视对改革效果的评估；计量经济学家则注重使用反事实框架对改革与效果之间的因果关系进行分析，一方面讨论是否发生了预期变化，另一方面研究这些变化是否由改革引起；而后现代公共政策学者对于有效性的分析则注重改革效果与社会情景及社会价值之间的契合性，重视对效果的价值判断。由此可见，有效性存在不同的维度和视角，它是对改革不同层面和不同角度的分析，也体现了不同行动者所关注的差异性。对于接诉即办改革的治理绩效，我们认为可以从时间和对象两个维度来讨论接诉即办改革对首都超大城市治理的影响，形成效果评估的分类框架（见表3）。对象是对影响的内容进行分析，时间是对影响的长短进行分析。

表3 接诉即办改革的治理绩效

		对象		
		政府	民众	政民互动
时间	短期	重心下移和转变干部作风	急难愁盼问题解决	干群关系改善
	长期	首都治理体系和治理能力现代化	安全感、幸福感和获得感提升	信任与合作

资料来源：笔者自制。

由此可见，对于接诉即办改革的治理绩效评估，首先需要考虑接诉即办对谁和对什么产生了影响。一方面，尽管接诉即办改革涉及诉求和问题解决，但它本质上是一种政府与民众之间的互动，最终会对政府、民众、政民互动产生广泛而深远的影响。政府、民众和政民互动可以作为影响对象的分类框架，分别讨论接诉即办改革的治理效果。另一方面，对于接诉即办改革的效果评估还需要考虑时间因素，即接诉即办改革对短期的影响和长期的影响，兼顾短期和长期影响应该是接诉即办改革的重要目标之一。事实上，时



间本身也是衡量改革持续性的重要指标，在具有同等效果的情况之下，效果持续的时间越长，改革成效越大。这样，基于对象和时间两个维度，接诉即办改革至少实现了治理重心下移和干部作风转变、解决民众的急难愁盼问题、改善干群关系、提升民众获得感、促进官民信任与合作、推动首都治理体系和治理能力现代化这六个方面的效果，这既是接诉即办治理绩效评估的组成内容，也可以作为接诉即办改革的目标和方向。

（十）接诉即办改革的治理调适

治理调适是中国共产党进行治国理政的一项重要举措，其核心是将治理绩效与治理目标进行匹配，并进一步根据治理环境来修正自身的治理行为，从而提升适应效率。改革开放就是中国共产党根据治理环境进行治理调适的过程，它是提升国家治理效能的重要方式。2024年7月，中国共产党召开二十届三中全会，通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，这是中国共产党继续通过全面深化改革提升国家治理能力和水平，使得党和国家能够跟上国际趋势、时代进展、民众期待和技术进步的尝试，这本身也是一个治理调适的过程。由于有限理性，国家治理的行动者不可能每次都会对环境进行完美研判并选择最优策略，治理绩效需要事实进行验证。中国共产党治国理政的重要经验在于并非不会出错，而是在出现问题之后能够及时采取修正行为，这是其能保持长期绩效的重要原因。简而言之，中国共产党找到了以自身纠错的方式来进行治理调适，以适应内外环境变化，从而提升治理智慧水平。治理适应性、治理稳健性、治理韧性和治理弹性等衡量长期治理绩效的指标，都在治理调适的策略下得到提升。

接诉即办改革也通过治理调适来不断寻找接诉即办改革与治理环境的最佳契合水平。接诉即办改革中治理调适的一个重要表现就是“治理迭代”，更好的治理举措替代原有的治理方式，通过加入新的治理元素和治理系统优化来提升治理适应性。在治理举措优化方面，北京市接诉即办改革针对治理过程中较为重要的治理要素，如治理知识库、治理分类框、治理绩效考核、



治理剔除等，都在进行持续优化。这种优化既是为了提升治理过程的科学化水平，也是为了应对不同治理主体的策略性行为而采取的对策。例如，在绩效考核中，有些主体通过“自诉自办”的方式来造假，绩效考评办法就需要迭代升级，以实现公平竞争的目标。在治理系统优化方面，北京市接诉即办改革主动实现从接诉即办向“主动治理、未诉先办”跨越，以及当前进一步探讨市民诉求驱动超大城市治理现代化范式等，这些都是治理系统迭代升级的过程。治理系统迭代升级的过程会更多地引入新的治理要素和治理元素，提升治理系统的整体功能，这也使得接诉即办改革的内涵和外延不断丰富。

接诉即办只有进行时，没有完成时，接诉即办治理系统的治理调适是一个不断演化的过程，它需要不断创新、学习、适应和优化，以达到一种更为理想和完善的状况。当前，北京市接诉即办改革也面临着一系列问题，例如不合理诉求问题、基层负担重的问题、考核压力大的问题、智能化水平不足的问题等，其实这些问题本身就是治理系统运行中出现的正常现象，也是任何治理系统都需要克服的问题，更是治理系统实现迭代升级的“诱因”。应对这些问题，治理主体同样需要通过治理调适来提升治理系统运行的有效性。即便随着时间的推移，接诉即办改革治理系统逐步完善、成熟和定型，它仍然需要持续的维护，并不断进行微调来保持其生命力。何况，北京市接诉即办改革的治理系统离一个完善、成熟和定型的模式还有很长的路要走，还需要推进一系列改革来提升其治理体系和治理能力现代化水平。

四 接诉即办改革的探索是基于党的创新理论的中国自主超大城市治理知识体系

要阐释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创造性转化，就需要回到链条3和链条4。一方面，要回答接诉即办改革在党的创新理论的基础之上有什么样的理论贡献，这需要讨论接诉即办改革



自身的理论价值，这是链条3的内容；另一方面，还需要回答这一改革的理论贡献对于丰富和发展党的创新理论的意义，这需要讨论接诉即办改革对于党的创新理论的理论价值，这是链条4的内容；此外，链条3和链条4共同回答了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创造性转化和创新性发展这一理论命题，即实现从实践到理论的跨越。接下来，我们将先论述链条3，重点阐述接诉即办改革的理论贡献。

接诉即办改革涉及范围广、事项多、主体复杂，可以从多个角度提出其理论贡献。从类型学的角度看，接诉即办改革的理论贡献可以分为系统性理论贡献和要素性理论贡献。前者是对接诉即办改革实践进行整体分析，从而提出其在系统层面的理论贡献；后者是对接诉即办改革实践进行局部分析，从而提出其在要素层面的理论贡献（见表4）。这意味着，无论是系统层面，还是要素层面的理论贡献，都需要进行学理论证。对于系统层面，我们从实质性内容角度提出了接诉即办改革实践对于建构中国自主的超大城市治理知识体系的价值，从程序性内容角度提出了接诉即办改革实践可能开创新进一步全面深化改革的“首都样板”，未来还可以再进行深入研究，提出其他系统层面的理论贡献点。对于要素层面，我们主要是从实质性内容角度提出了接诉即办改革实践可能对“民生事实”实现机制的贡献，从程序性内容角度提出了接诉即办改革实践对“枫桥经验”和“群众路线”等方面的贡献。为了回答链条4的问题，论证接诉即办改革对党的创新理论的丰富和发展，对链条3可能需要重点讨论系统层面的理论贡献，我们重点讨论其实质性贡献，即接诉即办改革对于超大城市治理的价值和意义。

表4 接诉即办改革的理论贡献

	理论贡献的层次(党的创新理论)	
	系统层面	要素层面
接诉即办改革实践	中国自主的超大城市治理知识体系 进一步全面深化改革的“首都样板”	新时代“民生事实”的坚持和发展 新时代“枫桥经验”的坚持和发展 新时代“群众路线”的坚持和发展

资料来源：笔者自制。



接诉即办改革实践在系统层面的实质理论贡献主要是提出了市民诉求驱动超大城市治理的新范式，建构了中国自主的超大城市治理知识体系，这一新范式有可能为中国超大城市治理创新和发展指明方向。北京市的接诉即办改革起初以回应市民诉求为主，然后推动首都超大城市整体性、系统性和全面性改革，正在形成一种市民诉求驱动超大城市治理的新路子（见图2）。市民诉求驱动超大城市治理，其核心是以接诉即办改革为基础，激发各级政府部门和官员的积极性，通过回应市民诉求和促进问题解决，实现主动治理、未诉先办，启动制度、政策和体制机制改革，最终推动首都治理体系和治理能力实现现代化。市民诉求驱动超大城市治理，代表了中国探索超大城市有效治理的新实践，正成为超大城市治理新路子的北京探索。

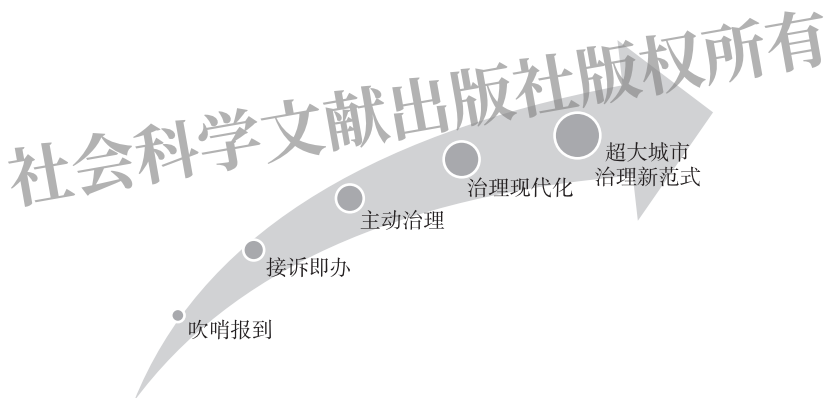


图2 市民诉求驱动超大城市治理的新范式

资料来源：笔者自制。

五 接诉即办改革对党的创新理论的实践和应用

要从链条3向链条4跨越，讨论接诉即办改革实践的理论贡献对于党的创新理论的丰富和发展问题，就需要从实践和理论两个方面来论述。从实践方面论述，重点要讨论接诉即办改革的实践价值，分析其可复制、可推广价



值，重点对外部效度进行分析。从理论方面论述，重点讨论接诉即办改革的理论价值，重点需要关注习近平总书记对于超大城市治理的重要论述，以及北京实践所形成的诉求驱动超大城市治理知识体系的价值。

在人类所创造的城市中，因规模不同而被划分为不同的城市类型，其中超大城市因其超级规模、超级体量和超级复杂性而使得治理和发展难度加大。根据国务院2014年下发的《关于调整城市规模划分标准的通知》，中国城市被划分为小城市、中等城市、大城市、特大城市和超大城市等五类七档，其划分依据主要是城区常住人口数量，其中超大城市的人口规模为1000万以上^①。从这个意义看，城市类型就是人类建构的过程，它是对城市的进一步细分。中国的城市化进程正在加速，更多的人口从农村向城镇转移。从人口统计数据看，有1/10左右的人在超大城市生活，超大城市治理水平直接影响城市发展和民众的生活品质。从这些数据看，北京探索的诉求驱动超大城市治理新范式具有很强的现实意义。当前，很多地方都开始学习北京接诉即办改革的经验，并取得了一些预期效果。这表明北京所形成的诉求驱动超大城市治理新范式不仅具有内部效应，而且具有外部效应。

探索超大城市治理新路也一直是习近平总书记关注的重要话题，也是他对各个超大城市治理提出的要求。2017年，习近平总书记在考察北京时指出：“北京要探索构建超大城市有效治理体系，这也是国家治理体系和治理能力现代化对北京提出的要求。”^②2020年，习近平总书记在湖北考察时指出：“城市是生命体、有机体，要敬畏城市、善待城市，树立‘全周期管理’意识，努力探索超大城市现代化治理新路子。”^③2020年，习近平总书记

① 《关于调整城市规模划分标准的通知》以城区常住人口为统计口径，将城市划分为五类七档。城区常住人口50万以下的城市为小城市，其中20万人以上50万人以下的城市为Ⅰ型小城市，20万人以下的城市为Ⅱ型小城市；城区常住人口50万以上100万以下的城市为中等城市；城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市，其中300万人以上500万人以下的城市为Ⅰ型大城市，100万人以上300万人以下的城市为Ⅱ型大城市；城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市；城区常住人口1000万人以上的城市为超大城市（以上包括本数，以下不包括本数）。

② 《超大城市治理鲜活样本》，《北京日报》2022年2月25日。

③ 《习近平关于城市工作论述摘编》，中央文献出版社，2023，第159页。



在浙江考察时指出：“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。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。”^① 2023 年，习近平总书记在考察上海时指出：“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，在城市规划和执行上坚持一张蓝图绘到底，加快城市数字化转型，积极推动经济社会发展全面绿色转型，全面推进韧性安全城市建设。”^② 2024 年，习近平总书记在重庆考察时指出：“重庆是我国辖区面积和人口规模最大的城市，要深入践行人民城市理念，积极探索超大城市现代化治理新路子。加快智慧城市建设步伐，构建城市运行和治理智能中枢，建立健全‘大综合一体化’城市综合治理体制机制，让城市治理更智能、更高效、更精准。”^③

如何践行“人民城市为人民，人民城市人民建”的理念，如何统筹超大城市空间、规模、产业三大结构，统筹超大城市规划、建设、管理三大环节，统筹超大城市改革、科技、文化三大动力，统筹超大城市生产、生活、生态三大布局，统筹超大城市政府、社会、市民三大主体，统筹超大城市的发展和安

全，如何探索一条有中国特色的超大城市治理的新路，通过治理来促进发展，这是中国超大城市治理的“大问题”。

北京的接诉即办改革是习近平新时代中国特色社会主义思想的生动实践，其所形成的诉求驱动超大城市治理的范式代表了一种新路探索。从这个意义上看，北京的探索如果得到更多检验和认可，它有可能作为中国自主的超大城市治理知识体系，而成为党的创新理论的重要组成部分，从而实现对党的创新理论的丰富和发展。

① 《习近平关于城市工作论述摘编》，中央文献出版社，2023，第 114~115 页。

② 《在推进中国式现代化中开创人民城市建设新局面》，《人民日报》2023 年 12 月 8 日。

③ 《习近平在重庆考察时强调：进一步全面深化改革开放 不断谱写中国式现代化重庆篇章》，中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202404/content_6947266.htm。

北京接诉即办改革：新时代“枫桥经验”

尤文虎 郑 寰 李 琰 张振华 王 雪 王子林*

摘 要：北京市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，丰富和发展了“枫桥经验”，赋予“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”。

关键词：接诉即办 “枫桥经验” 基层治理

北京市深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和发展新时代“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。接诉即办改革准确把握“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“枫桥经验”，赋予“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”。

* 尤文虎，北京市党的建设研究所所长，研究方向为党的建设、城市治理；郑寰，中央党校（国家行政学院）党建教研部副教授，研究方向为党的建设、国家治理；李琰，北京市党的建设研究所副所长，研究方向为党的建设；张振华，北京市党的建设研究所调研处副处长，研究方向为党的建设；王雪，北京市委组织部组织一处四级调研员，研究方向为党的建设；王子林，北京市党的建设研究所干部，研究方向为党的建设。



一 用党的创新理论指导新的实践， 用鲜活实践丰富党的创新理论

理论是行动的先导和指南。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的重要讲话、重要指示和批示作为政治要件，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的需要。”^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，再到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，切实把党中央的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”坚持理论联系实际的思想路线，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，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，把学习贯彻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世界观和方法论在首都治理实践中的具体运用。北京

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



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中。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 把握以党的自我革命引领社会革命的实践要求，走出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。^①

北京始终牢记“看北京首先要从政治上看”的要求，毫不动摇地坚持和加强党的全面领导，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的政治引领和坚强的政治保证。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；把接诉即办改革作为各级党委和政府“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改革任务落实情况，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）委书记直接联系监督社区（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

^① 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，第73页。



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^①，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“市区机关部门围着街道（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），即在明确属于街乡镇职责的原则上将诉求直派各街道（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，进一步树牢大抓基层的鲜明导向。

接诉即办改革坚持“枫桥经验”所遵循的党的领导这一“不变灵魂、

① 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。



根本保证”，把坚持和加强党的全面领导贯穿改革始终，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，接诉即办改革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，深化政府管理体制变革，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“人民监督”和“自我革命”两者的有机结合、相互促进，成功走出党建引领社会治理的新路径。

三 适应我国社会主要矛盾变化，更加突出满足 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。

北京在推进接诉即办改革中，明确提出“坚持以人民为中心的发展思想，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对群众诉求快速响应、高效办结机制。接诉即办改革通过12345市民服务热线全面接收市民诉求，并将其及时分派给属地政府、相关部门和公共服务企业，收到工作任务清单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，以此构建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”认真倾听和对待市民的每一个诉求，以“闻风即动、马上响应的作风和效率”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”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。2019年1月至2024年12月，12345市民服务热线累计受理民意诉求超1.5亿件（见图1），合理诉求解决率、满意率分别从53.1%、64.6%提高到96.7%、97.0%（见图2）。

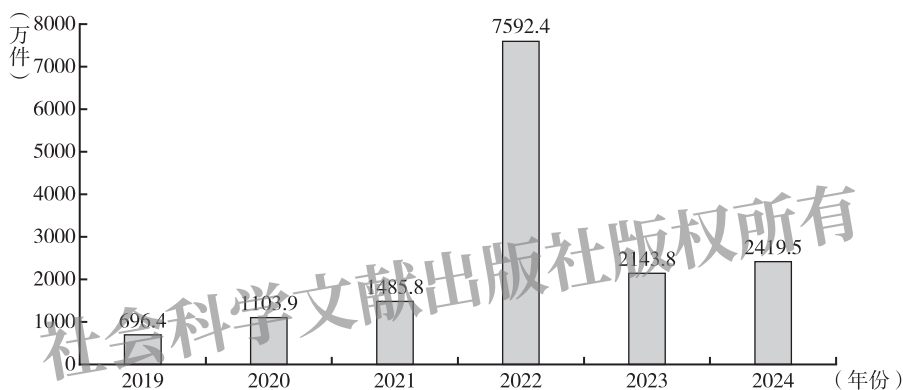


图1 2019~2024年北京12345热线受理民意诉求情况

资料来源：笔者根据数据自制，以下均为，不再标注。

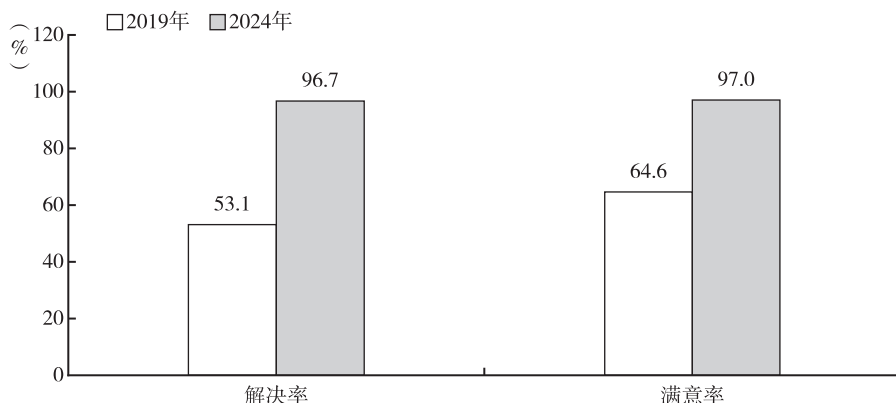


图2 北京接诉即办改革5年来群众诉求解决率、满意率变化情况



接诉即办改革和“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，有效实现化解社会矛盾、维护社会稳定等多重治理目标。接诉即办改革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”，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，用人民满意的实际成效交出“以人民为中心”的合格答卷。

四 更加注重系统治理、综合治理、主动治理， 形成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。

北京的接诉即办改革，在及时回应、高效办好群众每一件合理诉求的同时，坚持系统治理，建立“每月一题”机制（见图3）。通过大数据分析，找出高频共性问题，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。聚焦城乡接合部、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。建立治理类街乡镇与“每月一题”、城市更新等市级工作衔接机制，按照每个街道

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、需要上级支持事项清单、政策需求清单。



（乡镇）每年 2500 万元的标准加强市级引导资金补助，探索抓点带面、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，将接诉即办工作的关口前移，聚焦城市治理中具有规律性的季节性、周期性问题，有针对性地采取措施，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，探索将群众诉求有效转化为主动治理任务的成熟路径。

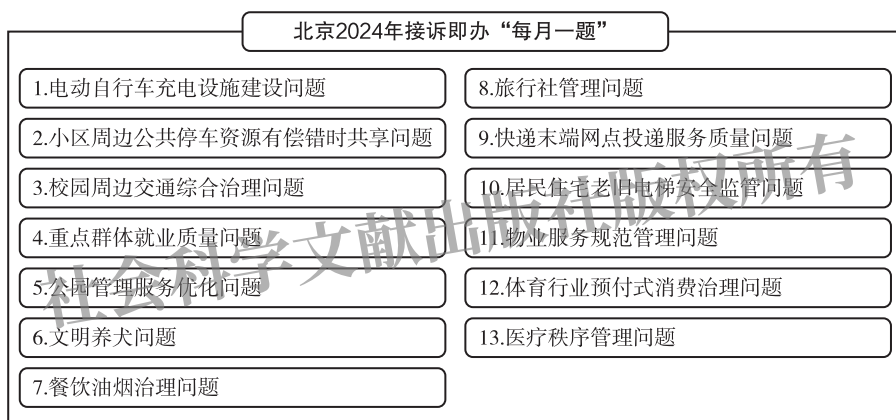


图 3 北京 2024 年接诉即办“每月一题”

接诉即办改革和“枫桥经验”都坚持马克思主义唯物史观，立足所处时代的基本国情，以具体问题具体分析和具体解决的方式推进社会治理创新。接诉即办改革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 走好新时代党的群众路线，形成践行 全过程人民民主的生动实践

治理作为一种实践活动，离不开进行实践的能动主体。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，其真正的能动主体是人民群众。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。

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、参与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，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诉求从2019年的696.4万件上升到2024年的2419.5万件，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”收集了1.5万条建议。市委、市人大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》最大限度地体现了人民意志，被誉为“首都原创法”“为民服务法”（见图4）。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、发动群众参与治理的制度机制,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,由诉求人对诉求办理情况作出评价,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。

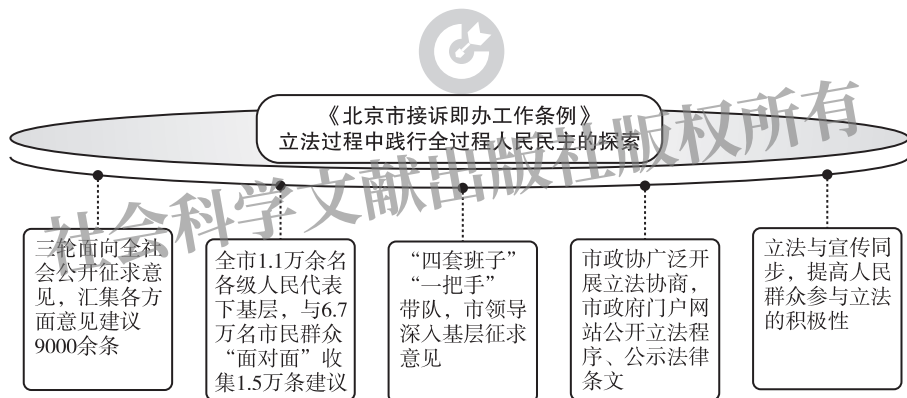


图4 《北京市接诉即办条例》立法过程中践行全过程人民民主的探索

接诉即办改革与“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,接诉即办改革坚持将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,确保广大市民真正成为首都超大城市治理过程的有效参与者和治理成果的主要受益者。



六 更加注重运用法治思维和法治方式， 探索社会治理法治化的成熟范式

治理的成效在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。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了《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》《北京市文明行为促进条例》《北京市生活垃圾管理条例》《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（见图5），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

^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》，张革、张强主编《北京接诉即办改革发展报告（2021~2022）》，社会科学文献出版社，2022，第82页；王敬波等：《接诉即办的基本法理与地方性立法评估》，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66页。



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5 北京市出台的社会治理地方性法规

接诉即办改革和“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。接诉即办改革立足全面依法治国、推进法治中国建设的时代背景，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，有效发挥了法治引领推动、规范保障的作用，实现了“在法治下推进改革，在改革中完善法治”的辩证统一，赋予了接诉即办改革更加浓厚的法治底色和鲜明的时代特征。



七 推进社会治理数智化转型，探索科技 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。

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（见图6），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、智能座席管理、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。完善数据管理服务标准流程规范，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。完善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，提高对风险性问题主动治理的能力，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

 北京时间
 北京12345 政务微博
 微信服务号
 北京12345 政务头条号

图 6 北京 12345 市民服务热线网上工作矩阵 (部分)

接诉即办改革与“枫桥经验”都是基于所处时代的生产力发展水平，最大化地运用各种有效手段赋能社会治理，两者在这一点上一脉相承。接诉即办改革顺应科技进步趋势，努力把党的优良传统和新技术新手段有机结合，积极推动科技赋能从传统的单纯提供信息技术支撑向治理智能化、决策科学化转型，推动社会治理从人力密集型向人数交互型、从经验驱动型向数据驱动型转型，与时俱进地丰富了“枫桥经验”的内涵、理念和手段，探索了科技赋能社会治理创新的成熟路径。

八 适应中国所处世界坐标变化， 打造“中国之治”的首都样板

当今时代，世界百年未有之大变局加速演进，国际局势变乱交织，和平



赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重，人类面临前所未有的挑战。面对“世界怎么了，我们怎么办”的时代之问，中国共产党领导人民不断开辟“中国之治”新境界的成功实践，丰富和发展了马克思主义有关国家和社会的学说，具有鲜明的世界意义。

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城市服务热线等同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，确保了接诉即办改革既是中国特色社会主义社会治理文明的重要成果，又是与人类社会治理的文明价值理念相契合的产物。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，推动接诉即办改革走出北京、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，深入推进建立在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。

接诉即办改革与“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。接诉即办改革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，接诉即办改革具有鲜明的中国特色；从治理范式来看，它是时代的、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，接诉即办改革不仅是对“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北京样板，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。

社会科学文献出版社版权所有

走好新时代党的群众路线： 以接诉即办推动构建社会治理共同体

鄯爱红 初程程*

摘要： 践行新时代“枫桥经验”，北京市接诉即办改革以回应、解决群众诉求为出发点和落脚点，夯实了社会治理共同体生成的群众基础、组织基础和资源基础。本文从构建社会治理共同体的角度，基于对新时代“枫桥经验”典型价值的认识，对接诉即办改革中呈现的三个典型案例蕴含的“枫桥经验”内涵进行介绍，说明接诉即办改革推进社会治理共同体的三条路径选择，进而总结了接诉即办改革对“枫桥经验”的继承和创新。

关键词： 新时代“枫桥经验” 社会治理共同体 接诉即办 基层治理

基层强则国家强，基层安则天下安。北京市接诉即办改革以市民诉求为牵引，通过一系列体制机制创新，推动多方主体参与，回应与解决群众诉求，为破解社会治理共同体建构中协同合作难、责任界定难、利益协调难等困境创造了经验，成为超大城市构建智慧高效治理新体系的样本。

一 新时代“枫桥经验”：基层社会治理共同体建构的典范

作为中国式现代化进程中基层社会治理的典范，新时代“枫桥经验”

* 鄯爱红，北京市委党校教授，北京市接诉即办改革研究中心主任，研究方向为行政伦理、领导科学等；初程程，北京市委党校讲师，北京市信访规律研究中心研究员，研究方向为社会治理、信访问题等。



已经具有符号表征的价值和意义，其内涵在于坚持以人民为中心的价值引导，注重发挥党建引领的统合作用，着力构建多元共治的社会治理体系，这些经验对社会治理共同体构建具有规律性的指导价值。

（一）发挥基层组织化解矛盾的重要功能

基层（社区、村）是不同利益群体互动的现实空间，也是社会矛盾和问题的多发地。只有借助基层党组织强大的凝聚力，才能将多元化的利益群体统一在共同的目标下，通过跨组织跨部门的资源调配和协同发力，促进资源的高效整合，集中力量将社会矛盾化解在初始阶段。自 20 世纪 60 年代“枫桥经验”诞生以来，至今已经走过了 60 多年。60 多年来，“枫桥经验”从一个小镇走向全国，在不同的历史时期呈现不同的特征，但坚持党的领导、强化基层组织功能，作为其最为核心的特征则始终未变。

进入新时代，“枫桥经验”因时而变，适应基层治理的新形势新任务，不断探索破解基层社会治理矛盾的方法路径，不断赋予其新的内涵。党建引领是新时代“枫桥经验”的重要特征和优势，化解基层社会矛盾是新时代“枫桥经验”的核心目标。随着改革发展的不断深化，我国进入社会矛盾多发期。新时代“枫桥经验”的价值已经超出社会综合治理的经验范畴，成为具有构建基层社会治理共同体规律价值的典范。

（二）建设群众广泛参与的社会治理共同体

“枫桥经验”的工作路线就是坚持群众路线，其价值基础就是以人民为中心。2023 年 9 月 20 日，习近平总书记在参观“枫桥经验”陈列馆时指出：“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。”^①

① 《坚持好、发展好新时代“枫桥经验”》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/politics/20231117/459e6301715946cd96ce1e6b1dcd617/c.html>。



“枫桥经验”是党的群众路线在基层工作中的实践创造。基层治理中出现的矛盾和问题，必须依靠人民群众的智慧来解决。毛泽东同志曾多次强调，要根据实际情况，通过走群众路线来解决人民群众内部矛盾。进入改革开放和社会主义现代化建设新时期，基层治理中的矛盾呈现新趋势、新情况。党的群众路线面临的形势和任务也发生了变化，但“枫桥经验”所蕴含的依靠群众的智慧解决群众问题的精神并没有变。

自党的十八大以来，习近平总书记深刻阐述了社会治理中必须加强群众工作的重要性，强调“中华人民共和国的一切治理活动，都要尊重人民主体地位，尊重人民首创精神，拜人民为师”。^①从群众中来，到群众中去，群众中蕴藏着巨大的智慧和力量。

新时代“枫桥经验”由地方经验上升为国家治理方略的底层逻辑，其根本在于其把坚持以人民为中心作为贯穿基层社会治理的根本价值遵循，使之成为建设社会治理共同体的重要保障。

（三）完善共建共治共享的社会治理制度

“枫桥经验”能够在不同历史时期持续发挥作用，很重要的一点就在于基层干部群众及时总结经验做法，并将其上升为制度，使正确处理人民内部矛盾的实践探索具有了制度创新的价值。新时代“枫桥经验”的显著特征是始终坚持守正创新，按照“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”的要求，完善社会治理体系，为完善共建共治共享的社会治理制度奠定了基础。

新时代“枫桥经验”的覆盖面已经从化解矛盾纠纷、维护社会稳定，拓展到预防化解各种社会风险、维护国家安全，成为中国特色社会主义基层治理制度的重要内容，成为推进社会治理体系和治理能力现代化的重要一环。新时代“枫桥经验”不断创新体制机制，精心组建多层次、社会化的矛盾纠纷调解体系。浙江诸暨建立了治理环境污染纠纷、物业纠纷、医疗纠

^① 《论坚持人民当家作主》，中央文献出版社，2021，第101页。



纷、交通事故等的十三个专业调解委员会，打造“老杨调解工作室”“江大姐调解室”“娟子工作室”等一批群众认可度较高的品牌调解机构。针对不同对象运用不同的调解方法，创造了“调解七法”，把各种问题和矛盾化解在第一现场和萌芽状态，有效防止矛盾进一步扩大蔓延，防止小事拖大、大事拖炸，创建了一批“零上访镇村”“无诉讼村”。^①新时代“枫桥经验”坚持人民群众主体地位，激发群众参与社会治理的活力；坚持创新纠纷调解法治化，让广大群众尊法学法、守法用法，增强法治约束力；坚持将国家宏观政策与区域社会实际相结合，将传统文化与时代精神相结合，营造德治文化；坚持数字化创新载体运用，实现治理空间由线下延伸至线上，创新数字治理新技术。

二 接诉即办改革：新时代“枫桥经验”的首都实践

“枫桥经验”是基层社会治理的典范，推进了基层社会治理的理论创新、制度创新、方法创新。沿着新时代“枫桥经验”的精神指引，接诉即办改革将“枫桥经验”创造性地运用于北京，构建了新时代超大城市践行“枫桥经验”的首都样板，成为新时代推动城市社会治理共同体构建的生动实践。

5年来，北京市创新开展“党建引领接诉即办”改革。北京市以市民热线为牵引，创新机制体制，创造了由市民诉求驱动的超大城市治理经验。在党的领导下，在政府上下强力推动下，在广大人民群众积极参与下，北京市以接诉即办改革为牵引，基层形成了很多鲜活案例，成为推动社会治理共同体构建的生动样板。

（一）“大家商量着办”：党建引领形成治理合力

动员人民群众参与所在基层组织的有效治理，既是新时代“枫桥经验”

^① 中国领导科学课题组：《解码新时代“枫桥经验”》，《中国领导科学》2019年第6期。



发挥作用的重要途径，也是基层社会治理共同体构建的关键环节。伴随市场经济体制的建立，社会利益出现明显分化，民众的权利意识和自主意识也在日渐增强。新时代基层治理面临新的形势、呈现新的特征，特别是在超大城市治理中，在民众贫富分化、意见分化、城乡矛盾突出、认同趋向减弱的情境下，如何构建城市基层治理共同体是新时代需要破解的重大治理难题。海淀区推出“大家商量着办”的做法，通过畅通社情民意反映和表达机制，让群众参与社区公共事务决策，为推动社会治理共同体建设创造了经验。

自2023年开始，北京市海淀区开始探索党建引领基层治理“大家商量着办”，将协商民主的理念转化为制度实践，提升基层治理效能。按照“市场的事市场办、政府的事政府管、群众的事大家干”的原则，通过“大家商量着办”，各级党组织充分激发群众参与公共事务的积极性，搭建法律平台、公益平台、救济平台、协商平台，利益主体之间有事商量着办，发挥各主体议事协商作用，培育群众的自治意识和大局意识，形成“众人拾柴火焰高”的治理合力。

（二）“相约星期二”：社会协同构建共治格局

注重社会参与是新时代“枫桥经验”的鲜明特色。北京市接诉即办改革坚持党建引领多元共治，特别是注重发挥社区党员的表率作用，注重调动各类社会群体的聚合力量，发挥专业化社会组织的作用，寻求化解基层社会治理中的矛盾和解决群众诉求的专业化之路，推动形成共建共治共享的社会治理格局。

北京市东城区安定门街道创新工作理念，调动体制内外力量，推动接诉即办改革中解决复杂诉求的工作机制。每逢星期二，由包案处级领导邀请八种治理力量，共同了解辖区居民的真实诉求，破解治理难题，并以此为导向，为辖区居民开展服务，争取居民的诉求在家门口就能得到有效解决。

一是发挥党员干部的作用，建立处级领导包案机制。严格落实处级领导下沉社区机制，每周二深入联系社区，结合“我为群众办实事”，对群众反映集中的痛点难点问题加强工作指导与协调。二是培育社会组织，以“心



防工程”化解“心烦问题”。针对接诉即办改革中难解决诉求的办理，安定门街道以专业化的方式推动问题在源头化解。三是组建自治团队，通过“帮帮团”协力解难题。动员社区老党员、志愿者、楼门院长等成为社区治理监督员，积极参与基层治理与服务工作。同时，也使辖区居民发现问题能第一时间找到“组织”，诉求能够得到及时反馈和回应，实现主动治理、未诉先办，在提高解决效率的同时降低诉求率。在提高接诉即办改革效率的同时，推动了基层群众参与社会治理的机制建设。

（三）“数智双井”：科技赋能提升基层治理效能

北京市接诉即办改革，采用技术赋能，把群众诉求汇集在12345市民服务热线平台上，通过诉求分析，把握治理规律，挖掘数据富矿，为决策提供支持。朝阳区双井街道以区域特点、居住人群特点、区域经济社会发展特点为出发点，找准人力与科技结合的切入点，创新机制体制，为化解基层社会治理矛盾、提升基层治理效能提供了样板。

作为北京市首个数字经济示范街道，朝阳区双井街道不断强化数智赋能、要素互通、资源互联，以智建、智理、智享为核心，探索区域共生发展新模式。依托双井“城市大脑”（双井城市智慧大脑运行中心），双井街道分级分类整合资源，在城市运行、平安街区、物业管理、居家养老等方面加强数智化赋能，实现“一网统筹、一体统览、一屏统看”。

第一，“城市大脑”助力接诉即办改革。双井街道搭建的城市智慧大脑运行中心，以数据中台为基数，实现了对辖区各类数据的精确掌控，接到接诉即办的案例后，街道可以通过“智慧大脑”迅速了解问题的前因后果，并精准研判，快速找到最佳的解决方案。第二，“城市大脑”助力实现“未诉先办”。例如，双井“城市大脑”深度分析过去几年12345热线收到的诉求，预判了汛期管线淤堵的大致点位。街道随即联系相关部门派来“井下机器人”，不用大规模开挖地面，井下机器人入井就能直接探查管线内部情况。第三，数字化催生数字经济生态共同体。在数字经济建设过程中，双井街道采用“政府搭台、企业参与、平台助力、政企联动”模式，引导地区



三大商圈企业推进数字化布局，5G 设施、数字智慧管理实现全面覆盖。双井街道出台了全市首个街道级数字经济工作方案，设置数字经济专岗社工，使基层服务向新领域进一步拓展。打造全市首个数字经济主题公园，推进生态空间与城市空间有机融合。

三 接诉即办改革推进社会治理共同体构建的路径

在基层治理共同体的探索上，北京市推进接诉即办改革过程中的经验做法实现了理念、制度和实践的良性互动，即通过党建引领、群众协商议事、培育发掘社会组织专业力量、数智赋能等方式，发挥了党建引领的组织统合作用，夯实了以人民为中心的价值基础，整合了分散的社会资源与技术资源。

（一）党建引领的组织统合路径

在超大城市基层治理面临的问题日益复杂和不确定的当下，和谐有序的治理共同体并不会自发生成，而是需要在政治力量的引领和导向下加以构建或重建。接诉即办改革通过发挥党组织的凝聚力和整合力优势，为共同体构建提供组织和制度保障。针对不同主体间存在的多重复杂关系，接诉即办改革对党的领导这一核心政治原则的强调，为在基层实现主动治理、未诉先办提供了制度引领和治理势能。海淀区“大家商量着办”，始终坚持由基层党支部唱主角，充分发挥核心引领作用，上下衔接、左右联动，把辖区内的各类组织和力量紧紧团结在党的周围。党组织嵌入、体制吸纳、价值引领等对于实现基层社会治理现代化起到重要推动作用。

（二）人民本位的主体激活路径

一个多元且具有灵活性、适应性的治理结构需要以共同价值、集体联结为内核。主体激活方面，通过主动适应民众需求、完善诉求回应机制，接诉即办改革成功激活了各个治理主体的内生动力。以协商议事为基本方式的工作手段，不仅有助于提升居民自治和法治的意识与能力，还能在问题解决过



程中实现个体与共同体之间的互动与发展。共识嵌入方面，健全社情民意表达和汇聚分析机制，是推动问题源头解决、化解矛盾冲突的重要机制。“大家商量着办”创造了在基层治理中，通过听取意见、反映要求、凝聚共识、增进团结、汇聚力量，“干什么、怎么干、干得怎么样”都由群众说了算的经验。实践中，本着坚持求同存异的原则和争取公共利益最大化的原则，维护多数人利益。在商量内容上，围绕涉及群众切身利益的公共事务，按照先易后难的原则，从小事、容易的事情开始商量，不断解决问题。通过建立公开平台，组织引导相关利益方参与商量，群策群力，发挥各方主动性，引导群众遵守规则，依法理性表达诉求、平等对话，不断化解分歧、形成共识。

（三）创新驱动的效能提升路径

从不同时间阶段来看，尽管具体任务与实践形态在不断变化，但基层主动回应与解决群众急难愁盼问题始终是接诉即办改革的核心主线。面对日益复杂的治理场景，系统治理、依法治理、综合治理、源头治理等原则，为实践共同体建设锚定了目标方向，各种形式的资源和力量都被整合进实现目标的过程中。

在吸纳社会资源方面，安定门街道充分调动体制内外力量，推动建立接诉即办改革中解决复杂诉求的工作机制。其突出特点是发挥社会治理合力，成立专业的心理服务队伍，借助专业的力量来破解社会治理难题。以专业思维、法治思维化解矛盾，对于推动社会治理共同体构建具有示范作用。在整合技术力量方面，双井街道通过强化科技赋能，实现智居、智业、智商、智学、智游多维共“智”，打造数字经济生态共同体，探索区域共生发展新模式，全方位构建党建引领、数智赋能、科技支撑、人才保障的治理新格局。通过科技赋能基层治理，把数字优势转化为治理效能，不断提升治理精细化、现代化水平。

四 接诉即办改革对新时代 “枫桥经验”的继承与创新

党的二十届三中全会指出，要坚持和发展新时代“枫桥经验”，健全党



组织领导自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度。^① 接诉即办改革为回应公众诉求、化解基层治理中的矛盾树立了践行新时代“枫桥经验”的首都样板，以市民诉求为牵引，有效推动了智慧高效的都市治理新体系的形成。

（一）学习与践行新时代“枫桥经验”，接诉即办改革坚持党建引领，把党的领导贯穿于改革的全过程

北京接诉即办改革把党的领导优势转化为社会治理的效能，不断推进政府治理体系和治理能力现代化。接诉即办改革继承与发扬了“枫桥经验”的核心基因，坚持党建引领，注重发挥组织型政党的优势，发挥党委的领导作用，发挥党员的带头作用，通过发挥党的领导的政治优势理顺了组织关系、厘清了权责边界，为构建社会治理共同体奠定了坚实的基层组织基础。接诉即办改革强调协同治理，通过政治引领，在每个治理单元中实现高凝聚力，推动改革扎实稳健开展。接诉即办改革大力调动驻区单位资源，以党员双报到、机关干部下沉为机制，推动职能部门、机关干部、在职党员到社区报到服务，整合发挥各类志愿服务力量作用，为构建社会治理共同体探索了新路径。接诉即办改革将党建引领的“政治优势”与组织发动的“组织优势”相结合，推动干部担当作为，发挥基层党组织的战斗堡垒作用，充分将“政治优势”“组织优势”转化为为人民服务的精神动力。

（二）学习与践行新时代“枫桥经验”，接诉即办改革坚持以人民为中心的价值理念

北京接诉即办改革聚焦人民群众的操心事、烦心事、揪心事，通过体制机制和流程再造将以人民为中心的发展思想落到实处。作为贯穿基层治理的根本价值遵循，坚持以人民为中心不仅是构建社会治理共同体的重要保

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?_sid_for_share=80。



障，也是支撑新时代“枫桥经验”由地方经验升格为国家治理方略的底层逻辑。接诉即办改革坚持人民至上，以满足人民群众的需要为导向，突出基层社会治理中人民主体地位，实现了构建社会治理共同体的国家逻辑与底层逻辑的有机衔接。长期以来，在基层治理体系中，存在一些认识性、结构性与功能性的问题，导致基层治理中面临种种问题，如在认识上存在“基层服务高层”的认识偏差，导致基层群众的需求被忽视；在结构上存在责、权、利不对等的问题，导致“看得见的管不了，管得了的看不见”的困境；在功能上存在职责定位不准确导致的“小马拉大车”的尴尬情况等。接诉即办改革坚持以人民为中心，把问题的“哨声”交给人民，以及时回应和高效处置群众诉求为牵引，通过政府内外部力量的协调整合，聚合回应公众诉求，有效破解了行政组织“碎片化”、行政资源回应公众需求非对称性等问题，构建起“一号对外”的整体政府形象，提升了城市政府统筹解决群众诉求的效率和能力。

（三）学习与践行新时代“枫桥经验”，接诉即办改革通过党建引领多元共治

北京接诉即办改革不断完善共建共治共享的社会治理制度，推动了新时代社会治理共同体的构建。突出强调社会治理主体多元化的治理要求，调动人民群众参与社会治理的积极性，发挥人民群众在社会矛盾化解中的主体作用，是新时代“枫桥经验”的重要特征。北京市在推动接诉即办改革中，始终坚持党建引领多元共治，通过调动民众的积极性，畅通社情民意反映和表达机制，让尽可能多的居民拥有直接参与权。对涉及社区公共服务设施建设等重大事项，必须在社区党委引导下，通过居民自主、自愿、自治的方式进行充分讨论后决定，通过充分的民主协商让更多的居民参与决策，以此减少和化解由于协商不充分诱发的冲突与双向群体诉求难题。其中涌现出以“大家商量着办”“相约星期二”等案例为典型的大量基层实践创新做法，这些基层实践以多元共治、共建共治共享为理念，以解决群众诉求为目标，结合具体实际，因地制宜、因时制宜、因人制宜，推动形成社会治理的责任



共同体、利益共同体、自治共同体，为推动基层社会治理共同体构建奠定了基础。

（四）学习与践行新时代“枫桥经验”，接诉即办改革挖掘12345数据富矿

北京接诉即办改革不断健全数据支撑的决策体系、矛盾纠纷化解机制，创造了“未诉先办”“系统治理”的经验，努力实现从“矛盾不上交”到“矛盾少发生、不发生”的转变。纵观“枫桥经验”的创新发展历程，围绕基层治理与矛盾化解，在不同时代所使用的方法与手段也在不断创新。进入新时代，探索运用信息化手段创新治理方式的“智治”也是新时代“枫桥经验”的突出特点。北京市在接诉即办改革中，把数据支撑作为推动接诉即办改革工作的重要手段与方法，以接诉即办改革为牵引，充分利用互联网、大数据、云计算等信息化技术手段和方式，在实现资源共享、信息互通、工作联动，综合治理、系统治理方面成效显著，在推动超大城市形成智慧治理新体系方面创造了经验，一方面，聚焦群众急难愁盼问题，借助技术手段把新时代全过程人民民主融入接诉即办改革中，通过新媒体新技术赋能，把矛盾纠纷化解需求信息等及时纳入政府公共决策。另一方面，打造基于大数据的智能化协同平台，开发手机 App、“随手拍”等功能，鼓励群众实时上报治安隐患及民生诉求，促进各职能部门的决策沟通和协同互动，构建“智慧型”基层社会治理研判机制。有效预防和解决各类社会矛盾与社会不稳定因素，自治、德治、法治、智治相结合，有效化解社会矛盾，推动形成城市智慧治理新体系。

B.8

中国超大城市社会治理机制的探索与创新

——以北京接诉即办改革为视角*

张世君 单如雪**

摘要：北京市接诉即办改革是推进治理体系与治理能力现代化的首都样板。接诉即办改革以来，经历了“吹哨报到”“接诉即办”“主动治理”三个发展阶段，各个阶段相互融合、层层递进、一脉相承，共同具有党组织引领、赋权基层、多元共治、资源整合、以人民为中心等优势特点，通过科技赋能、主动治理，对原有的政治制度、治理理念、治理机制、治理技术赋予新的内涵。在未来工作中，应当以现有问题为导向，探寻更具效率和效果的改革路径。

关键词：接诉即办 党建引领 多元共治 主动治理 以人民为中心

引言

经济增长和城市化进程加快促使我国超大城市涌现，并且规模在不断扩大。这些超大城市成为经济与人口等要素聚集地，对城市社会治理提出了极大的挑战，传统自上而下科层制的治理模式已经难以应对这一挑战，无法满

* 本文系北京市社科基金重点项目“接诉即办改革中的社会治理共同体研究”（23FXA001）的阶段性成果。

** 张世君，首都经济贸易大学法学院教授，博士生导师，研究方向为法律经济学、社会治理法学、商法学；单如雪，首都经济贸易大学法学院2024级法律经济学专业博士研究生，研究方向为法律经济学、社会治理法学、商法学。



足人民群众对美好生活的追求，探寻超大城市社会治理已有成功经验，加快城市传统治理模式的转型升级迫在眉睫。在这一时代背景下，北京市接诉即办改革突破了“条块分立、行政驱动”的传统治理模式，整合资源、条块联动、主动治理，不仅体现了以人民为中心的发展思想，以解决群众烦心事为出发点和落脚点，而且提高了政府治理的效率和质量，接诉即办改革是超大城市治理机制创新的有益探索。

一 中国超大城市社会治理的探索实践

第四次工业革命驱动着新一轮城市治理机制的转型与升级，而治理机制的构建应当服务于城市社会治理的主线。北京市紧密围绕该条主线进行了超大城市社会治理机制的探索与创新，在实践中总结出接诉即办改革机制，该城市治理机制经历了“吹哨报到”“接诉即办”“主动治理”三个发展阶段，这三个治理阶段相互融合、层层递进、一脉相承，体现了北京城市治理的内在逻辑和发展规律。

工业革命带来了生产力的飞跃，由此驱动着上层建筑即国家治理体系的转型。^①在处于第四次工业革命的今天，大数据、区块链、人工智能等技术的兴起，正驱动着政府进行新治理模式的优化与转型，这一治理模式转型的浪潮正席卷着我国的各大城市，尤其是引领了超大城市的城市治理改革，在最高层决策者的重视下，各大城市根据自身的发展情况进行了独具特色的数字化治理改革。^②

在上海，政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”是数字型政府建设的生动实践。政务服务“一网通办”是公众办事的一站式平台，通过联通政府各部门的统一平台，市民只需要在一个平台操作就可高效办成一

① 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》，《治理研究》，2021年第1期。

② 李文钊：《超大城市治理与发展：概念框架、核心议题与未来展望》，《北京行政学院学报》2024年第4期。



件事，减少了市民跑腿的次数，提高了办事的效率。除此之外，上海市推进城市运行“一网统管”建设，通过建设、架构和联通各类城市运行系统，并对海量城市运行数据进行采集、汇聚、分析、研判和应用，从而实现城市运行“一屏观全域，一网管全城”的技术治理模式。^①在杭州，“城市大脑”是建设“数字杭州”的重要举措^②，这是一个由中枢、系统与平台、数字驾驶舱和应用场景等要素组成的数字系统和现代城市基础设施，^③目前，杭州市正高效推进“城市大脑”建设，构建政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”、社会治理“一网共治”的体系框架，以此实现优化营商环境、保障城市安全运行及系统破解复杂难题的目标。在成都，“公园城市”建设是成都的特色标签。近年来，为提升花园城市现代化水平，成都以建设“城市数据大脑”为抓手，推行了城市运行“一网统管”、政务服务“一网通办”、公共服务“一网通享”、社会诉求“一键回应”的治理体系。^④

不同城市基于自身的优势与特色，探索出了不同的治理路径与方法，但归根到底，就是用现代的理念、方式促进城市治理现代化。城市治理的核心是人民，人民城市建设理念是新时期城市治理的重要出发点和落脚点。^⑤通过技术赋能来推动实现城市的共管、共治、共享，其中，识别市民诉求、整合治理资源、高效满足民众需求应是城市治理的主线。不论是上海的“两网”建设、杭州的“城市大脑”建设，还是成都的“公园城市”建设，最为重视的目标就是对市民诉求的解决，故通过线上政务服务平台等方式，识别、响应、满足市民的需求成为数字城市治理的重要组成部分。如何更为

① 董幼鸿、石晋昕：《平台型政府：理论溯源、实践探索与创新进阶——以上海城市数字治理“两张网”建设为例》，《上海城市管理》2024年第1期。

② 《运用信息化让城市变得更“聪明”》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-04/01/c_1125797896.htm。

③ 郁建兴、樊巍：《数字技术赋能社会治理及其限度——以杭州城市大脑为分析对象》，《经济社会体制比较》2022年第1期。

④ 顾丽梅、李欢欢：《我国城市数字化转型的三种典型模式之比较——以上海、深圳和成都为例》，《公共管理学报》2023年第4期。

⑤ 孙一民、司马晓、邓东等：《“人民城市设计：创新实践与思考”学术笔谈》，《城市规划学刊》2023年第3期。



真实、全面地收集市民诉求、想市民之所想，如何整合社会 and 治理资源，如何高效解决市民的诉求，怎样的治理机制和框架可以更好地实现城市治理的主线，这些是推进城市治理体系和治理能力现代化首先应当回答的问题。北京市作为首都，具有独特的政治、文化、社会地位与资源禀赋，其城市治理具有高度复杂性，在解决社会参与度低、横向部门协作差、纵向基层力量不足、管理执法衔接不紧、干部担当不够等城市治理问题时，北京市委市政府进行了市民诉求驱动、资源整合、多元共治的接诉即办改革，以大胆实践和创新理论交出让群众满意的答卷，对推动我国城市治理体系和治理能力现代化具有重要的示范引领作用。

二 北京市接诉即办改革经验总结及未来发展方向

根据北京市接诉即办改革历程与主要实践来总结已有经验，以解决问题为导向，对以往的治理理念、治理机制、治理技术进行创新，促使这些因素相互影响、相互作用，从而更好地共同推动城市治理体系和治理能力的现代化。

（一）政治推动制度创新：党组织引领改革

党组织引领是推动多方主体协同共治和提升基层治理体系整体治理能力的重要制度安排，^①即通过强化政党组织的能力和作用，调动并整合各类主体和资源参与基层治理。北京市接诉即办改革充分发挥党组织引领改革这一制度优势，通过街乡赋权，确定基层党组织在基层治理中的核心作用。推行党员责任岗、党员承诺制、“双报到”、街巷长和小巷管家等政策，落实党员责任，充分发挥党组织联系群众、团结群众、倾听民意等方面的优势，广泛汇集人民群众意见，推进条块联动、协商民主，解决民众提出的问题。党组织引领始终是坚持以人民为中心改革理念的重要保障。

^① 黄晓春：《党建引领下的当代中国社会治理创新》，《中国社会科学》2021年第6期。



党组织引领是北京市接诉即办改革的首要机制，其改革的成功表明了党组织引领基层治理这一路径的有效性与科学性。在今后的基层治理改革实践中，应当固化这一实践成果，并在此基础上持续推进完善和发展党组织引领。一是要坚持党组织在基层治理中的领导作用，强化制度建设，确保党组织引领基层治理的常态化；二是确保党员干部的参与度，落实党员责任，多渠道联系群众，多层次整合资源；三是加强党组织内部管理，制定明确的工作流程、奖惩制度，提升党组织队伍的治理能力和综合素养。

（二）治理理念的转变：从行政驱动到主动治理

改革发展必须坚持以人民为中心，以人民需求为导向，切实解决人民群众关心的热点、难点问题，将人民的满意度作为衡量工作成效的重要标准。依托强调形式理性的科层制所展开的现代政府运作尽管表现出强大的内部效率性，却也不可避免地受科层制保守特性的影响，^①对民众关心的问题往往会出现“行政驱动、不诉不理”的情况。北京市接诉即办改革对于治理理念的转变是循序渐进的：吹哨报到阶段是重在统合多方资源，以解决群众疑难问题；接诉即办阶段是借助市民服务热线，以分派工单解决问题；主动治理阶段是政府主动发现、回应和解决问题。北京市接诉即办改革历经三个阶段，实现了治理理念从行政驱动到主动治理的转变。

提升基层治理水平需要构建以人民为中心、政府主动治理的治理理念，而要实现主动治理必须做到以下几点。一是要对共性问题实行专项治理，并以立法固化改革经验。例如北京市通过开展“每月一题”活动，加强主动治理，后续又通过实践、总结、完善、立法来固化改革经验。二是要科技赋能主动治理，收集数据、寻找问题规律，以实现前瞻治理。如北京市一些社区引入智能物业管理系统，通过对社区设施运行状态、居民需求等数据的收集和分析，实现主动治理。三是要明确主动治理工作范围、流程，必须做到

① [美] 彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，马戎等译，学林出版社，2011，第149~155页。



权责分明、限时办理、考评监督。总体而言，实现从行政驱动到主动治理的转变，需要更广泛地收集、汇集数据，提升数据分析能力，更为精准地识别民之所想、民之所急、民之所盼，并以科技赋能，从一个问题联想到一类问题，实现由此及彼、由点到面的系统治理，以问题为导向，以解决问题为完善数据平台的驱动力，打造以人民为中心的“城市大脑”。

（三）治理机制的完善：从条块分立到多元共治

在自上而下的科层制基层治理结构中，一些跨部门、跨行业、跨领域的治理问题，常因条块分割、联合执法困难等难以得到有效解决，北京市推出了接诉即办改革机制，将碎片化的行政职能部门、外部组织串联起来，多层次整合行政资源和社会资源。在这多元共治的治理体系中，一方面是党组织引领基层治理机制，充分发挥党组织引领的协商共治作用，充分整合各单位资源，各级党组织广泛联系各类社会力量构建多层次的协商民主平台；另一方面是社会主体协同治理机制，在实践中，积极引导市场主体、群团组织、社会组织等社会多元主体参与社会协同共治，^①即积极激励民众参与基层治理机制。这一机制的构建是为了更好地解决民众的问题，一切为了人民、一切依靠人民，激发人民群众的主人翁意识。北京市在接诉即办改革实践中，通过压实党员干部责任、“双报到”、街巷长、小巷管家等方法，使基层党组织广泛收集民众建议，通过12345市民服务热线、微信小程序、北京通App、人民网“领导留言板”等多个渠道，吸引民众积极参与城市的治理，实现政民双向良性互动。

党组织引领多元共治治理机制的构建是为了统合资源和解决群众问题，北京市在这两方面取得了巨大的成功，但仍然存在着资源分配不均衡、社会力量专业性有待提升、利益协调难度大、公众参与程度不够深、法规不够完善等问题。为了进一步完善多元共治治理机制，一是要加强统筹规划整体资

① 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》，《国家治理》2023年第20期。



源，建立资源共享平台，优化资源整合与分配，制定科学合理的资源整合分配方案；二是要加强社会力量的培育与指导，开展基层治理的实践与研讨，提高社会力量的专业水平和能力；三是要搭建各方主体协商对话平台，倾听各方主体利益诉求，达成平等协商共识；四是要拓宽公众参与治理的渠道，加强宣传教育，制定激励参与治理策略；五是要制定多元共治的相关法律法规，明确多元共治各方的权利和义务、参与程序以及相关福利支持。

（四）治理技术的提升：从浅层回应到智慧驱动

在北京市接诉即办改革中，技术工具的不断创新发展创新提高了治理的效率和效果。相较于吹哨报到阶段，接诉即办阶段一是整合了12345市民服务热线并将其引入治理机制，使公众直接成为哨源，极大地拓宽了民众参与基层治理的渠道；二是通过数字技术构建互联网政民互动平台，使政府能够科学、系统地掌握民意民情相关数据，提高了政府办事效率和质量。而相较于接诉即办阶段，主动治理阶段通过数据整合，运用数据分析技术和社会科学研究方法，使政府部门得以掌握规律，可以举一反三、预测治理问题，在问题还在萌芽状态时就进行主动治理，进一步提高了基层治理的效能。由此可知，治理技术与治理机制相互促进，要勇于创新，不断推动治理技术的研究与应用，不断探索和推进治理模式的升级；加强数据分析能力，实现从被动应对问题到主动治理问题的转变，以此提高基层治理的前瞻性和有效性。

北京接诉即办改革通过对治理技术的持续发展与创新，不断提升社会治理的效能，成效显著。然而，通过实践分析总结，发现目前在治理技术方面仍然存在着跨部门、跨层级数据共享和整合的障碍，数据分析能力有待进一步加强，与人工智能大模型等新兴技术融合还不够深化。在北京市接诉即办改革新阶段，为了更好应对以上挑战：一是要建立跨部门的数据共享协调机制，明确各部门在数据共享中的职责与义务，加强部门之间的沟通与合作，以此完善数据共享和整合工作；二是应加强与高校、科研机构的合作，培养专业的数据分析人才，通过建立智能化分析模型来提高数据分析能力；三是



应探索人工智能大模型等新兴技术适用场景，选择一些地区或者部门开展新技术应用试点，并且对新兴技术进行培训和推广，以此深化现有治理技术与新兴技术的融合。近年来，北京市正在逐步推进“城市大脑”的构建，^① 在未来建设中，应当把握城市治理的主线，将接诉即办改革与“城市大脑”进行有机融合，以问题来促进“城市大脑”的建设与完善。

结 语

改革开放 40 多年来，我国城市化进程加快，城市在规模、经济、基础设施、生态环境、文化、居民生活等方面都发生了显著变化，首都北京作为超大城市，其城市变化更为显著，这对城市治理能力提出了极大的挑战。在面对条块分割、联合执法难的治理困境时，北京市紧密围绕城市社会治理主线，创设了条块联动、服务群众的“街乡吹哨、部门报到”改革机制。为更广泛倾听民情民意，满足市民对解决各类多样化问题的迫切需求，北京市将“街乡吹哨”向“群众吹哨”延伸，整合 12345 市民服务热线，并将其发展为接诉即办治理机制，打通了服务群众的“最后一公里”。北京市“主动治理、未诉先办”机制是接诉即办改革的发展，政府通过主动发现问题，将问题解决在萌芽状态，以此来减少民众的投诉。

吹哨报到、接诉即办、主动治理三个治理模式相互融合、层层递进、一脉相承，共同具有党组织引领、赋权基层、多元共治、资源整合、以人民为中心等优势特点，并通过科技赋能、主动治理，对原有的政治制度、治理理念、治理机制、治理技术赋予新的内涵。党组织引领是北京市接诉即办改革的首要机制，治理理念从行政驱动转变为主动治理，治理机制从条块分割到多元共治，治理技术从浅层回应到智慧驱动，提高了基层治理能力，共同推动治理体系和治理能力的现代化。

① 张欣亮、唐斯斯、李晶：《人工智能驱动政府敏捷治理的运行机制与实践探索——以北京市海淀区城市大脑为例》，《技术经济》2023 年第 11 期。



北京市接诉即办改革通过持续的发展与创新，在整合资源、解决民众问题方面取得了重大的成功，新阶段、新发展，应当以现有问题为导向，探寻之后的改革路径。笔者相信，坚持党组织引领、以人民为中心、以满足群众需求为目的的接诉即办改革会创造更多的经验成果。

社会科学文献出版社版权所有

B.9

企业热线中的敏捷治理

——基于初创期企业发育的研究

张泽林 王健人 李 瑞*

摘 要： 设置企业热线的初衷是便利企业办理政务，但更高水平的营商环境优化则需要进一步激发市场活力。从敏捷治理角度设想可将企业热线视为帮助企业连接各类资源的桥梁，以扩大企业获取机会的范围。基于技术进步而快速增强的国家治理的正面外部性很可能成为我国应对新一轮科技革命和产业变革的“护城河”。

关键词： 企业热线 第四次工业革命 国家治理 敏捷治理

近年来，新一轮科技革命和产业变革催生出一批初创企业，未来中国的科技经济竞争力在很大程度上取决于这批企业的成长状况。同时，数智化建设也大大提高了政府的治理效率，但效率的提高并不意味着治理效能的提升。在大变革时代，现代政府需要对新一轮科技革命带来的一系列不确定性保持高度的敏感。

* 张泽林，中国人民大学商学院副院长、教授、博士生导师，研究方向为营销模型、社交网络，大数据分析等；王健人，民盟北京市委参政议政部一级主任科员、政工师，研究方向为协商民主、公共治理；李瑞，中国科学院科技战略咨询研究院助理研究员，研究方向为国家创新体系，新兴技术治理。



一 新一轮科技革命和产业变革的特点

（一）全球正处于两大周期的交汇点

熊彼特曾指出，每一次巨大变革都来源于创新，每一场工业革命的兴起都源于领先国家大规模的创新活动。近代以来，每一轮科技革命都会带来经济领域的巨大变革，并诱发社会治理系统的重组跃迁。当前，全球正处于新一轮科技革命和产业变革的萌芽期。^①以人工智能、大数据、新能源为代表的新兴技术正蓬勃发展，各国为抢占科技创新高地积极采取各种措施。

值得注意的是，如果考虑到世界政治领域的莫德斯基周期^②，全球正处于以1914年为起点的百年“美国周期”的末端，而中国则自近代以来正前所未有地接近世界舞台的中央位置，新一轮科技革命和产业变革在加速重

① 在演化经济学家看来，具有颠覆性力量的科技创新并非均速发育，而是集中于特定时间节点爆发，随着这类技术集群的产生、扩散、成熟、衰退而形成周期性经济波动，即以50~60年为周期的康德拉季耶夫周期。不同于历史学家习惯于用“工业革命”描述重大科技进步带来的产业及社会革命，受熊彼特理论影响较深的演化经济学家往往更倾向于使用“技术革命浪潮”这个概念。由此产生目前正在酝酿的第六次康波周期到底是第四次工业革命还是第三次工业革命后半段的争论。国内相对中立的表述为“新一轮科技革命及产业变革”，但为了便于阐述，本文将新一轮科技革命及产业变革、第四次工业革命、第六次康德拉季耶夫长波周期视为同一内涵的不同陈述。但人工智能技术的发展存在着对一般脑力劳动的大规模替代，以及算法、算力、数据及大规模新型基础设施的投入，加剧了以数据密集和智慧化为主要特征的技术产业创新，并有可能产生超越人类智慧的强人工智能体，这足以形成对现今经济社会运行体系的颠覆性变革，因此不宜与以信息化为主要特征的第三次工业革命等同。

② 美国教授乔治·莫德斯基根据对历史的总结分析，将1494年意大利战争爆发以来的国际政治体系分为五个周期，每个周期为100~120年，大致对应两个康德拉季耶夫周期。各个世界领导国的盛衰更替和全球战争的周期性爆发是莫德斯基长周期理论关注的重点，各国力量消长的结构性危机促进上一个全球秩序的变更，并产生由新的世界领导国主导的新全球秩序。如果从演化的角度看，莫德斯基的长周期理论绝非机械的周期理论，而是在探索促成国际体系更迭的背后动力，即科技创新带来的经济跃迁造就新的世界领导国和全球秩序。因此，凡是世界政治强国也是世界经济强国，政治上的世界领导地位与经济上的世界领导地位是一枚硬币的两面，世界大国必须有持续的经济发展和科技创新作为支撑。

绘全球创新版图、重塑全球经济格局的同时，还具有促进全球治理体系更迭的意义。

（二）促进新一轮科技革命和产业变革的框架

从对前三次工业革命的剖析可以看出，每一次生产力的质变都是“技术-制度-组织”三位一体协同演化的产物。第四次工业革命背景下，新质生产力的生成是科学技术的群簇性突破、“有为政府”和“有效市场”协同的制度演化、产业生态化柔性化规模化的组织转型过程。^①换言之，要稳妥处理“科技-产业”“政府-市场”“企业-环境”三组关系，需要构建远比产业生态内涵更为宽广的创新生态，从而形成有别于第三次工业革命的创新模式。

（三）第四次工业革命的特点

1. 数据成为最重要的生产资料

种种迹象表明，不同于以往技术经济范式的转换高度依赖物理装备的升级，驱动第六次长波的核心要素将是数据。^②数据作为生产资料推动了许多新兴产业的发展，这些产业以数据为核心资源，通过创新的技术和商业模式，为经济增长提供新的动力。同时，传统产业也在利用数据进行转型升级。数据的广泛应用改变了经济和社会的运行方式。在经济领域，数据驱动的经济模式逐渐占据主导地位，企业的竞争力越来越依赖于数据的获取、分析和应用能力。在社会领域，数据也影响着人们的生活方式和社会治理模式。

2. 以算力和最新信息处理系统为支柱的新型基础设施成为国家创新体系的物质基石

历史经验表明，每一轮工业革命都会产生一批“新基建”，这类基础设施是新型生产资料能够转化为产品的关键。在前三次工业革命，交通、能源

① 李瑞：《创新驱动的新质生产力——工业革命的历史考察》，《科学学研究》网络首发论文，<https://doi.org/10.16192/j.cnki.1003-2053.20240929.001>。

② 黄阳华：《工业革命中生产组织方式变革的历史考察与展望——基于康德拉季耶夫长波的分析》，《中国人民大学学报》2016年第3期。



和通信类设施扮演了这类角色。但在第四次工业革命，首次出现算力这一专门处理海量数据的基础设施。从数据处理需求角度看，随着互联网、物联网的蓬勃发展，产生了海量的数据，这些数据如果不经高效的算力处理，就只是一堆毫无价值的数字，而算力能够对这些海量数据进行存储、分析和挖掘，从中提取有价值的信息。另外，人工智能、机器学习等复杂算法的运算对算力有着极高的要求。算力的发展催生了许多新技术和新应用场景，并与5G、大数据中心等其他新基建领域紧密结合，推动传统产业数字化转型，促进新兴产业发展壮大，共同推动数字经济的发展，进而推动经济结构转型和升级。

3. 组合型创新和互补型创新成为新一轮产业变革的主要创新行为

第四次工业革命是以人工智能、物联网、大数据、区块链、量子计算、新能源等新兴技术为核心的一场全方位的技术变革。这些技术相互交织、融合，使得技术系统的复杂性和关联性达到了前所未有的高度。与前三次工业革命相比，单一技术的突破不再能主导整个产业的变革，而是需要多种技术的组合和互补来创造新的价值。这有利于企业拓展创新边界和丰富应用场景，满足多样化的市场需求。同时这也对政府监管、知识产权保护、技术融合等提出挑战。

（四）第四次工业革命创新体系的特点及中国的优势

每一次的科技革命和产业变革就是一个不断发现和遵循科学、技术、生产发展的内在循环增强关系的规律，把握新的变革趋势与重点方向，注重科学技术与产业共同形成创新生态体系的过程。^① 一个国家能否抓住工业革命所带来的机遇并引领新质生产力，与其长久以来建立起来的制度和组织基因具有高度相关性。^② 制度和组织基因在新质生产力形成过程中不断演变，逐渐嵌入国家创新体系中，推动技术实现突破、扩散并迭代演进，发展出更高

① 李春成：《科技革命和产业变革大循环与科技创新趋势》，《创新科技》2021年第4期。

② 柳卸林、葛爽、丁雪辰：《工业革命的兴替与国家创新体系的演化——从制度基因与组织基因的角度》，《科学与科学技术管理》2019年第7期。

阶段的生产力和生产关系形态，由此形成工业革命的浪潮。^① 创新体系的构建是一个不断累叠的历史进程，那些起到重要作用的创新性因素会逐步融入国家创新生态系统，从而促进创新效率的持续提升。这些因素有的是学习和模仿先发国家经验，有的是根据本国情况的原创性发明，从而出现创新体系的迭代，并帮助后发国家成长为新的领先国家。从某种程度上说，越是具有原创性、越是能够发挥本土优势的模式，越具有“护城河”属性，越能够帮助本国保持创新优势。

从中国现代化进程特别是改革开放以来的历史看，我国经济发展是典型的“赶超式”发展模式。而随着经济发展，中国在很多领域已从“跟跑”转向“并跑”，甚至“领跑”，加之近年来全球政治秩序面临重塑，曾行之有效的从西方发达国家获取先进技术的渠道基本终止，基于比较优势理论的“后发优势”已不明显，迫切要求我国寻找到一套优于西方的创新机制。

同西方发达国家相比，中国所具有的最大优势是强有力的国家治理体系和治理能力，国家能够通过集中资源的方式在战略支点上形成优势，但不容忽视的是市场和企业对创新的巨大促进作用，在目标和路径不清晰不确定的情况下，企业而非国家才是创新活动最有活力的主体。而企业能否实现成功转型的关键在于长期形成的制度和组织体系是否能够与时俱进，即与变革性的技术、知识等要素实现协同演进。^②

二 以城市为单位的营商环境优化

（一）基于政务便利性的治理改革方兴未艾

城市是人类文明的集中体现，城市的规模效应导致其更容易汇聚资源、

① 李瑞：《创新驱动的新质生产力——工业革命的历史考察》，《科学学研究》网络首发论文，<https://doi.org/10.16192/j.cnki.1003-2053.20240929.001>。

② 李瑞：《创新驱动的新质生产力——工业革命的历史考察》，《科学学研究》网络首发论文，<https://doi.org/10.16192/j.cnki.1003-2053.20240929.001>。



创造财富、促进创新。一方面，随着第四次工业革命的兴起，数字化智慧化的力量正快速改变着城市的运行模式，更带来数字政务的新变革。^①例如北京市开创的“接诉即办”，上海市实施的“一网通办”，浙江省推动的“只跑一次”，深圳市提出的“秒报秒批一体化”，其底层逻辑都是运用数字化技术，依托数据中台实现信息的快速交互。对企业而言，这可以大大减少时间和人力成本的投入。但值得注意的是，政务便利性的提升有其上限，且不能从根本上解决工业时代行政部门主导的管理体制弊端。

另一方面，数字化、智慧化技术的普及为落实治理、协同、参与等新兴公共管理理念提供了必要条件。从我国的实践来看，地方政府已经开始探索通过“政企合作”建设模式来打破条块分割，通过数据技术汇聚融通数据烟囱和信息孤岛，打造“数字政府”。^②从而有望实现更灵活的界面重构，更加敏锐地对问题进行回应。换言之，数智化建设并不单纯是为了提升原有行政体系效率，更是一套可以快速应对问题和重构政务流程的敏捷治理模式。^③

其中，以北京市接诉即办改革最为明显，其引入来自市民的考核评价，打破传统行政科层体系主要依靠上级考核的窠臼，并将应急性工作常态化，大大激发了各级行政组织的积极性、主动性，使一些原本隐藏起来的问题暴露出来并得到妥善解决。这可以视为典型的敏捷治理，即提升效率效能的第一动力不是技术，而是在党建引领下以动员形式提升组织体系的灵活性，通过多主体高频交互和全流程信息的收集、编码、反馈，实现更具灵活性的问题应对策略。

① 目前北京市越来越多地采用“数智化”的提法，这恰恰反映出城市治理由数字化向智慧化过渡的中间形态。

② 遼峰：《整体政府理念下的“数字政府”》，《中国领导科学》2019年第6期。

③ 于文轩教授提出了一个包含“十大要素”的敏捷治理框架：维持稳定性的同时又可以建立保持灵活的模糊灵敏（Ambidextrous）组织，即集权的同时进行分权；快速动员利益相关方合作的能力；跨部门合作；自我组织的能力和自组织的养成；复杂性的分解；灵活的基础设施；拥抱变化；充分沟通；信息的开放与共享；容错的组织学习。其中最核心的是第一条。

（二）企业热线的运行情况

自 2019 年北京市开通企业热线服务以来，12345 企业热线不断提升服务的规范性、专业性，加强同各部门的统筹协调、提升政务服务的系统性，为企业和政府部门之间搭建了一座连心桥，也成为持续优化北京市营商环境的一项重要创新举措。

1. 业务范围

企业热线主要服务的是企业与政务、政策交互所出现的问题和诉求，其核心功能是帮助企业了解政策法规和办事流程，反馈政策盲区和堵点，优化政策体系，监督政务服务质量。因此，那些日常与企业经营互动频率高、影响程度深、时效性强的政策及政府部门在热线中的反映量一定会更高，且企业面临的问题具有一定的普适性和共通性。不同于个体面临的问题有较强的特异性和随机性，企业热线来电问题往往会更集中在某几个领域。

2. 拨打企业热线的企业情况

通过对拨打企业热线主体的主要特征指标的分析，发现拨打热线的主体主要以小微企业、民营经济类企业、注册地在北京的企业，以及成立 10 年以内的企业为主。所有拨打企业热线的企业可以分为六大类，其中科创型企业占比超过 40%，这六类企业第一关注的内容分别是融资信贷、税务办理、社会保险、拆迁腾退、办事服务类、司法公正。这也与初创企业常面临融资难融资贵及企业需要应对各项行政要求的认知相符。

（三）企业热线有助于精准评估公共政策的影响

尽管创立企业热线的初衷是为方便企业办理相关政务事项，但客观上有助于收集企业对政策的真实反馈。通过相关分析发现，当政策对某些问题的针对性较低但又存在一定相关性的时候，政策的出台在某种程度上可能会波及或者干扰这些非针对性问题，造成管理者与市场主体的困惑。这与后续政策溢出效应的分析存在一致性，也提示相关政府部门在制定和出台政策的时候，需要系统化、整体化考虑政策的影响范围，通过多部门的协同，尽量减



少政策可能导致的消极溢出效应。

另外，针对同一问题过多过频繁地出台政策，反而会给政策执行者和施行对象在熟悉、适应和调整的过程中带来较大的困难，在某种程度上也会导致更多的咨询来电。

因此，企业热线能够非常好地帮助政府收集政策实施中的反馈并检测存在的问题。

（四）企业热线有助于反映营商环境的关键因素

从企业热线数据分类与营商环境指标的对应关系来看，企业热线数据主要集中在反映了市场环境、法治环境与人文环境中的关键要素。企业热线拨打量的持续增长及诉求类别的多元化，既体现了企业和市民对政务服务的信任，也进一步证明了企业热线作为政务服务平台在优化营商环境和解决民生问题中的重要作用。

四 企业热线助力初创期企业发育的可行路径

政务服务是营商环境的重要组成部分。在法治环境等比较健全的营商环境下，政府与市场的共生关系表现为政府的“轻推之手”就能有效地激发市场主体活力，产生创新驱动的高质量发展。但根据相关研究，在市场环境和市场活力不足的环境下，即使政府加大公共服务和支出，以“重手”推动经济，也不能实现城市高质量的发展。^① 因此，进一步发挥企业热线功能不能仅仅是提升政务服务便利度，而且应当开辟新路径，从激发市场活力入手。

（一）企业热线的敏捷治理特点

接诉即办改革具有敏捷治理的特点，这里的敏捷不仅指能够快速应对问

^① 杜运周、刘秋辰、陈凯薇等：《营商环境生态、全要素生产率与城市高质量发展的多元模式——基于复杂系统观的组态分析》，《管理世界》2022年第9期。



题，更主要的是面对不确定的环境时可以在维持组织稳定性的同时保持组织的灵活性。从某种程度上说，企业和政务部门面对的都是不确定的环境，都需要在制度刚性和外部环境不确定性的前提下开展行动。但不同的是企业要获取资源，而政务服务部门则需要提供资源。在传统的行政管理框架下，政务部门是资源的直接提供者，但在开放动态的治理体系中，政务部门更应主要是资源的协调者。

现实中存在政务部门向企业提供“服务包”的现象，但是向不同的企业提供非标准化“服务包”仍是罕见行为。企业热线能够承担这一职责，这是由其自身优势决定的。

一是界面重构。由于企业热线具有较高水平的信息处理系统，能够快速调配所需资源，一事一议地重构治理界面，从而将不同主体纳入同一界面。

二是流程重组。企业热线集中汇总了企业的各项诉求和疑问，可以帮助政府改进或重组相关流程，提升便利化程度，减少相应的成本。

三是多流交互。企业热线是城市多种“流”的汇聚之处，形成数据池。通过高水平的智能体可以拣选最有效、最合适的方式调配资源。

四是精准反应。在数据中台和知识库的帮助下，能够精准对接诉求者和潜在资源。

（二）初创期企业的培育路径

培育初创期企业是一个系统工程，涉及政策、资本、平台、生态及营商环境等多个方面。

一是政策支持，主要包括财政扶持、税收优惠、项目支持等。

二是资本支持，主要包括创新金融支持模式、拓展融资渠道等。

三是创新平台支持，主要包括优化创新创业载体、建设高能级创新联合体等。

四是人才队伍支持，主要包括集聚各层次各领域人才。

五是产业生态构建，主要包括培育梯度、产业链协同创新。

六是市场环境营造，降低市场准入门槛、拓展应用场景。



（三）企业热线的演进路径

当前新一轮科技革命和产业变革初露端倪，其发展方法和商业模式具有高度不确定性，且受制于复杂多变的国际国内环境，很难像传统产业政策一般适用统一管理，因此发挥市场在资源配置中的决定性作用，以竞争方式选择出最合适的商业模式及企业，这需要更多地采用创新政策并维持良好的创新生态。这一生态中除了企业、大学、研究机构等直接从事创新行为的主体，资本、人才、信息、政策等同样是创新生态不可或缺的重要组成部分。未来可能的发展方向是，企业热线在帮助企业完成办理政务事项的基础功能之外，还可形成基于算力驱动的多主体资源信息对接系统。

五 政策建议

（一）扩展企业热线功能：从以行政便利化为主导向助力企业全周期发展

建议依托接诉即办改革机制，构建专业且全面的政策咨询服务体系，通过整合市发改委、经信局、商务局等多部门的政策资源，形成支持企业发展全生命周期的政策库。通过线上知识库与线下咨询热线相结合的方式，方便企业随时获取所需信息。

进一步打造一站式企业服务平台，实现诉办合一，避免政出多门。建议仿照北京市 12345 市民服务热线整合多条热线的经验，将目前分散在各个部门的涉企平台整合为单一平台，减少中间诉求流转环节。加强涉企部门的工作联动，依托 12345 市民服务热线平台，广泛收集实际企业需求信息及对政务服务的评价。及时调整服务策略与内容，不断优化服务流程与质量，确保企业热线服务能够紧密贴合企业发展需求，为企业发展提供持续有力的支持。

（二）持续实施政务流程再造，优化政务监管和企业反馈机制

建立政府业务流程再造和绩效监管机制，引入第三方评估机构对政府业

务流程进行评估和改进。加大对监管部门执法力度和公正性的监督，塑造更加公正公平、高效廉洁的法治环境。加强对监管政策的制定和执行情况的监督和评估，确保其具有及时性和确定性。建立企业投诉和反馈机制，及时收集和处理企业在经营过程中遇到的问题和困难，推动监管政策的持续优化升级，为企业提供更好的营商环境和政策支持。

充分发挥 12345 市民服务热线及企业热线在政策制定与完善过程中的积极作用，扩大政策制定、执行、监督全过程的人民参与范围，使政策更加贴合实际需求。

（三）加快数据整合流通，构建数据池

扩大数据使用范围，提升数据使用效能。与税务、司法、金融相关机构部门联合，将企业热线数据在多部门之间互通共享，并根据企业热线诉求分类与相关部门进行业务整合，制定同领域下统一的诉求回应模式与解决方案，提高政务效率，优化政务环境，解决难点问题。

B.10

接诉即办提升城市基层韧性研究

燕继荣 张志原*

摘要： 城市基层既是抵御外界风险冲击的前沿关口，也是解决社会矛盾的重要场域。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，通过实现国家意志与基层社会的有效互动、互嵌与协作，促进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的提升，对中国超大型城市韧性治理建设具有一般性的启发作用。

关键词： 城市韧性 基层治理 接诉即办 社会风险

引言

党的二十届三中全会审议通过的《决定》提出，要推进国家安全体系和能力现代化。^① 现代城市既面临着“黑天鹅”式外部风险的威胁，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

* 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，博士研究生导师，研究方向为政治学理论、中国政治发展和国家治理；张志原，上海交通大学国际与公共事务学院助理教授，研究方向为城市政治、基层治理、政治经济。

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?_sid_for_share=80。

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。^①

“韧性城市”的理念较好地契合总体国家安全观的要求,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”。^②在城市基层治理体系中,“韧性城市”要求基层治理具备有效衔接常态治理与非常态情境治理转换的能力,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,同时防止风险的进一步扩散;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,为应对下一次风险的到来做足准备。^③

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”的管理机制间的衔接并不顺畅,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的处置和应对尚显不足;“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较低等。而这些问题反映在实际工作中就表现为城市基层虽仍然是社会风险的高发地带,但也是风险处置的薄弱环节,城市基层韧性亟待提升。

接诉即办改革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,接诉即办机制形成了以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,这些都能够与基层

① 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》,《中国行政管理》2017年第1期。

② J. Ahern, “From Fail-Safe to Safe-to-Fail: Sustainability and Resilience in the New Urban World,” *Landscape and Urban Planning*, 2011, 100 (4): 341-343.

③ 朱正威、刘莹莹:《韧性治理:风险与应急管理的新路径》,《行政论坛》2020年第5期。



韧性治理紧密结合起来。本文以北京市城市基层韧性治理的实践为例，一方面对北京市基层韧性取得的成绩与存在的问题进行分析；另一方面结合接诉即办改革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。

一 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，2021年《关于加快推进韧性城市建设的指导意见》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韧性城市建设的重要着力点，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做了诸多工作。

（一）北京城市基层韧性建设的现状

韧性城市是“具备在逆变环境中承受、适应和快速恢复能力的城市”，是“安全发展的新范式”。2022年4月，北京成立“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，并确定了到“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。

《关于加快推进韧性城市建设的指导意见》实施3年来，北京市在城市韧性建设方面取得了重要成效。在城市空间韧性方面，北京市遵循“让”“防”“避”的原则，制定了《北京市韧性城市空间专项规划（2022~2035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；在城市工程韧性方面，北京市注重提高建筑、生命线系统等城市“硬件”防灾性能，重点提升城市生命线多源保障能力，强化系统的联通性和区域自循环；在城市管理韧性方面，北京市探索构建城市和社区两套韧性

评价指标体系和方法,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;在城市社会韧性方面,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,提高社会动员及救助能力,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,全面提升基层应急管理能力成为北京韧性城市建设的重要着力点。首先,在基层应急组织体系方面,北京市明确并优化了街道/乡镇和社区/村应急管理的组织架构,实现信息在不同管理层级间的有效流通和快速响应。其次,在基层风险防控方面,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。再次,在基层应急力量培育方面,北京市组建专兼职的街道/乡镇应急救援队伍,培育社区“应急响应人”,积极引导居民参与应急志愿者队伍。最后,在基层应急响应方面,北京市推动市、区、街道/乡镇、社区/村四级应急指挥系统的互联互通,指导街道和社区编制应急预案,工作手册和处置方案,促进应急响应的规范化和系统化。

（二）北京城市基层韧性建设的不足

近年来,尽管北京市在城市基层韧性建设方面已经取得不少成绩,但与城市基层韧性的理想状态相比,仍然存在一定的差距,具体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

如果将基层工作按照“重要性”和“紧急性”两个维度进行划分,突发事件下的应急管理属于“紧急且重要”的事务,而基层韧性治理则属于需要长期建设的“重要但不紧急”的事项。在基层部门任务繁重、疲于应付的背景下,对于更长期性、持续性的基层韧性治理能力建设,诸如提升基层风险的精准预警与识别、建设韧性治理共同体等方面的关注度被弱化,导致日常功夫做不到位,出现突发事件时往往会顾此失彼、应对慌乱等问题。



2. 基层治理能力与回应群众期望间的矛盾

接诉即办改革实施6年来,在群众中的反响强烈,但同时也抬升了市民群众对于基层工作的期望值,如果基层治理无法满足群众的诉求,反而会造成心理落差,降低对政府的满意度。应急管理是群众诉求集中爆发、治理需求攀升的时期,因此,处理好基层治理能力有限与群众期望值增加的矛盾就显得格外重要。

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,但在执行中仍然存在一些问题,很多应急管理措施可能被视为临时的、周期性的活动,而非持续的常态工作,基层部门主要通过被动接受任务、应对检查和监督的方式进行日常工作,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,从而影响应急管理的时效性和有效性。

4. 社会力量参与意愿与实际对接不足间的矛盾

包括企业、社会组织、志愿者、社区居民在内的社会力量是提升基层韧性治理能力的关键组成部分,但目前来看,尽管一些企业、社会组织实际上有着较强的参与意愿或专业能力,但是与基层部门的对接并不顺畅,并未形成较好的互信关系;而如果只依靠基层部门来执行应急管理,又面临人力、物力不够充足、专业能力有限、社区居民不理解不接受等问题。

二 接诉即办改革赋能基层韧性建设的理论维度

提升城市基层韧性,增强基层防范、应对、处置社会风险的能力,接诉即办改革可以成为一项重要的抓手。具体而言,本文提出了如图1所示的理论框架,接诉即办改革的核心制度要件包括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个方面,通过机制的协作与运行,可以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。

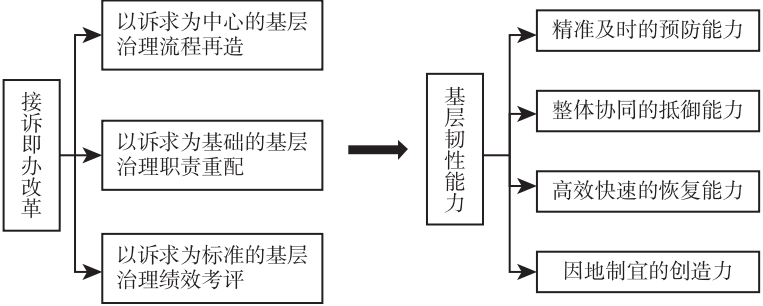


图1 接诉即办改革赋能基层韧性治理能力的理论框架

资料来源：笔者自制。

（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和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，保障各项社会管理制度和公共服务职能在社区的有效落实；另一方面，又要解决国家意志与社会需求在社区层面的张力，避免社区治理过度“行政化”，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，对居民的诉求做出及时灵活的响应和有效的解决。^① 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，即改变社区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，具体的制度优势表现为如下三个方面。

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的社区治理体系下，基层工作流程具有很强的压力型体制特征，治理事项被以任务的形式下派给基层政府和社区，长此以往，基层政府和社区疲于应付上级布置的庞大工作量，却忽略了与居民的沟通和对居民具体问题的解决。接诉即办改革则改造了社区治理的流程，从过去自

① 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》，《中国行政管理》2022 年第 10 期。



上而下的任务派发转变为以自下而上的居民诉求为中心，并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，接诉即办改革进一步推动基层治理从“被动治理”向“主动回应”转型。例如，自2021年开始，北京市接诉即办改革开启“每月一题”活动，针对居民诉求中的共性问题进行系统求解，建立了全年部署、落实责任、高位推动、督查督办等工作机制，并且已经取得良好效果。此外，接诉即办改革还鼓励基层社区主动作为，比如推广“随手报”这样的机制，鼓励居民把发现的问题随时上报，通过社区与居民的紧密互动，实现基层共治共享。

2. 以诉求为基础的基层治理职责重配

针对社区治理中权责不清、社区行政任务繁重等问题，接诉即办改革在职权分配上做了统一调整。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”，让社区回归居民自治组织的性质，减轻其负担行政职责的压力，使社区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，很多治理问题虽然发生在社区层级，但并不是仅凭借街道乡镇政府和社区就能够解决的，需要上级政府和职能条线的配合才能解决。接诉即办改革建立了“街乡吹哨、部门报到”机制，确立了“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社区治理中各自应承担的职责。

3. 以诉求为标准的基层治理绩效考评

北京市接诉即办改革围绕市民诉求建立了一整套绩效考评体系，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、后十名的街乡镇以及排名靠前、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的日常考核，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下，各区、街道也根据自身具体情况制定了考核细则，考评内容除了市政府要求的响应率、满意率、解决率，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。一些街道和社区还建立了对每月综合考评成绩较高的社区予以奖励的机制，奖励资金会用于解决群众紧急和突发的诉求。通过设置以解决诉求为标准的考评制度，居民成为评价社区治理好坏的核心主体，推诿、拖延的现象大幅减少。

（二）基层韧性建设的目标能力

伴随着城市化、市场化、工业化的快速推进，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，为基层应对问题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。^① 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

基层韧性治理注重通过精细化管理实现潜在风险预测的前瞻性，具体表现为对社区资源的精确掌握、对社区需求的精准对接以及对预防措施的精细实施等，详细了解和掌握与本社区相关的各类风险点，才能有针对性地开展预防工作。

2. 整体协同的抵御能力

基层韧性治理强调整体性，即需要将社区治理的目标、策略、资源等各个方面，政府、居民、社会组织等各个主体紧密联系起来并形成有机整体，确保社区在面对风险事件时能够高效地调动所有可利用的治理资源以快

^① 于永达：《基层韧性治理的理念与实践举措》，《人民论坛》2024年第2期。



速响应。

3. 高效快速的恢复能力

基层韧性治理强调在经历突发事件后，能够通过多元主体的协同合作、高效的信息交流机制、多渠道的资金保障、数字化和智能化的技术支持、对社会资本的积累和利用等一系列途径，快速、全面和系统地走出风险事件的负面影响。

4. 因地制宜的创造力

基层韧性治理主张因地制宜、灵活权变，基层社区可以根据自身差异化的资源禀赋与治理需求，通过学习、合作、创新和自我调整而不断推陈出新，充分发挥社区和居民的创新意识，逐步构筑起更具韧性、更富创新色彩的基层治理体系。

三 接诉即办改革赋能基层韧性建设的实践路径

2024年是接诉即办改革的第6年，一方面，接诉即办改革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，也能为进一步优化接诉即办改革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。

1. 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。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基层韧性治理共同体的建设。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。

2. 做到未诉先办，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，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、单位、专家、社区、居民等多方力量，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，将风险苗头及时处置和解决，也能够动员更广泛的社会力量参与基层工作，增强居民与基层政府的纽带关系，为抵御基层风险提供支持。

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的治理问题，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，收集社区群众的意见建议，集众智提升基层韧性能力。

3. 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改革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 热线开通与企业热线的转接就是能够较好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、执行还是在有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”，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热线的诉求表达与处置系统,还可以鼓励街道、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并依托志愿者队伍,实现了居民可随时扫码上报问题,社工、志愿者队伍实时回复和加以解决。对于部分有条件的街道,也可以支持建立“社区大脑”,实现“韧性治理”的“强健性”基础。

4. 建立联席会议,统筹推进基层韧性治理建设

基层韧性治理建设是一个复杂的系统,不仅包含硬件设施建设,而且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协调合作、调节调配资源。因此,应当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,科学合理地进行职责配置;另一方面统筹各方力量,协调资源,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。此外,也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。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,提取成功经验后进行宣传推广,推动基层韧性治理建设工作顺利开展。

5. 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,因地制宜地挖掘本社区治理资源禀赋,探索适合于本社区的基层韧性治理建设模式。应当在制度层面对社区创新进行激励,开展基层韧性治理建设评比,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,发挥首创性,提升韧性能力。此外,“德治+法治”也是非常值得借鉴的做法,要充分发挥诸如单位制社区中老干部、老领导,商品房社区中活跃分子的作用,实现有价值的关怀、有温度的治理。

6. 增强接诉即办改革与“枫桥经验”相结合

“枫桥经验”与接诉即办改革的融合可以促进基层转变职能,动员群众、社会组织广泛参与社会治理,政府“有所为、有所不为”,实现为基层组织减负增效的效果。而“枫桥经验”所蕴含的发动人民群众调解矛盾以

及“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。

结 语

首都和超大型城市是北京市城市治理的两个核心特征。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 2180 万的常住人口，人口结构复杂，居住空间多样，居民诉求多元，城市治理的复杂性强。为应对首都城市治理难题，北京市于 2019 年开展了接诉即办改革，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。

接诉即办改革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治理能力的提升。

韧性治理的核心问题是调整供需关系，尤其是要从不断变化的需求出发来预判回应的可能，并从供给侧来检验改进的措施。所谓韧性治理，主要是追求两个方面的进展：一是扩容增抗，提升系统的耐受性；二是消除隐患，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处理失灵。从接诉即办改革来理解韧性治理，就是要将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。

B.11

北京市市民供暖服务诉求时空响应规律研究

王宁 李佳 陈志军 孙浩伦 赵玮雯 周梓艾*

摘要： 本文基于北京市 12345 热线三个供暖季 35.5 万条诉求数据，系统分析超大城市供暖服务的时空响应规律。数据分析显示，极端气候下供暖系统脆弱性呈空间分异：新小区因设备设施磨合期导致诉求激增，老旧小区受限于基础设施老化与制度惯性形成持续性治理瓶颈，以及商住混合产权住房的制度性摩擦持续影响供暖收费。作为超大城市治理的“温度计”，供暖服务承载着民生保障与韧性城市建设的双重使命。建议通过制定差异化服务标准与弹性保障机制，全面提升供暖服务水平。

关键词： 接诉即办 公共服务韧性 治理闭环 服务标准化

自 2019 年起，北京市通过接诉即办改革机制构建城市治理问题高精度感知网络，建立了居民诉求与城市问题的快速感知响应机制。2022~2024 年三个供暖季共受理 35.5 万条供暖相关诉求。本文基于市民诉求数据构建供暖问题治理评估模型，为极端天气能源调度、老旧小区改造、供暖设施应急

* 王宁，北京市市民热线服务中心副主任，研究方向为基层社会治理、政务服务（热线）；李佳，北京市市民热线服务中心研究室主任，研究方向为基层社会治理、政务服务（热线）；陈志军，北京市市民热线服务中心研究室干部，研究方向为基层社会治理、政务服务（热线）；孙浩伦，北京城市象限科技有限公司项目经理，研究方向为城市治理与大数据分析；赵玮雯，北京城市象限科技有限公司副总裁，研究方向为城市治理与大数据分析；周梓艾，北京城市象限科技有限公司项目经理，研究方向为城市治理与大数据分析。



预案制定提供决策支持，有利于改善城市供暖问题中的难点堵点，进一步推动公共服务从经验驱动向数据驱动的范式跃迁。

一 背景

（一）极端天气对城市冬季供暖服务提出挑战

近年气候异常情况频发，北京市气象数据显示，2023 年 12 月出现连续 8 天 -18°C 以下极端天气，创 72 年来气象观测纪录。北京市近三年冬季气候总体特征表现为气温波动较大、偏暖趋势明显以及偶尔出现极端寒冷天气。

（二）城镇化空间分异催生差异性需求

新型城镇化进程中形成的空间形态多样性，催生差异化供暖服务需求。老旧小区易出现建筑热损率较高问题；新小区部分项目存在开发商压缩建设成本现象，埋下后期供暖运行隐患；商住产权混合区存在“产权属性-实际用途-收费标准”的制度困局，此类区域供暖费争议解决周期长、重复反映率高，易形成制度性交易成本黑洞。

（三）技术治理转型重构公共服务供给逻辑

数字技术革命正深刻改变城市治理范式，自 2019 年起，北京市通过接诉即办改革机制构建城市治理问题高精度感知网络，建立了居民诉求与城市问题的快速感知响应机制。2022~2024 年三个供暖季共受理 35.5 万条供暖相关诉求。本研究基于市民诉求数据构建供暖问题治理评估模型，为极端天气能源调度、老旧小区改造、供暖设施应急预案制定提供决策支持，有利于改善城市供暖问题中的难点堵点，进一步推动公共服务从经验驱动向数据驱动的范式跃迁。



二 三年供暖季总体反映概况

三年供暖季相关反映总量整体先升后降。2024~2025 年供暖季（下称“2024 供暖季”）的供暖相关反映共 60832 件，其中集中供暖类反映共计 49953 件，占 2024 供暖季反映总量的 82.1%；清洁能源分户自采暖反映共计 5674 件，占比 9.3%；燃煤取暖反映共 59 件，仅占 0.1%。其他问题（供暖补贴、供暖政策、供暖服务）共 5146 件，占比 8.5%。室内体感冷始终是供暖季的主要问题（见表 1）。

表 1 三年供暖季各类供暖方式反映情况

	集中供暖	清洁能源分户自采暖	燃煤取暖	其他
2024 供暖季	49953	5674	59	5146
2023 供暖季	14416	19585	251	5922
2022 供暖季	72193	10198	447	3103

资料来源：笔者根据调查所得数据自制，以下皆如此，不再标注。

三 供暖问题随时间与气温^①变化特征分析

2024 供暖季整体反映量减少，离不开北京市供热部门在技术升级、管理创新、能源转型和居民服务优化等多方面的努力，同时也与近两年寒冬暖冬气候变化紧密相关。2024 供暖季的整体气温偏暖，平均气温为 1℃。相比于 2023 供暖季的平均气温上升了 1.4℃，2024 供暖季最低气温为-14℃，相较于 2023 供暖季的最低气温-22℃，上升 8℃（见图 1）。

综合三年气温变化与供暖问题反映来看，供暖问题的短时间激增都有较

① 根据美国国家海洋和大气管理局(NOAA)下设的国家环境信息中心(NCEI)发布的北京观测站点逐日气象数据。

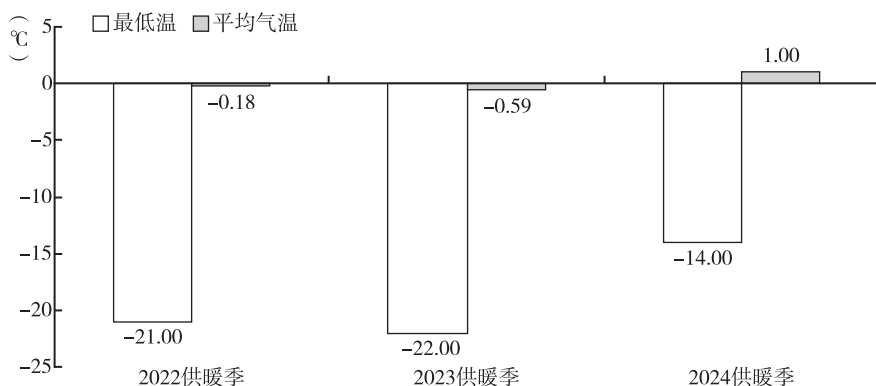
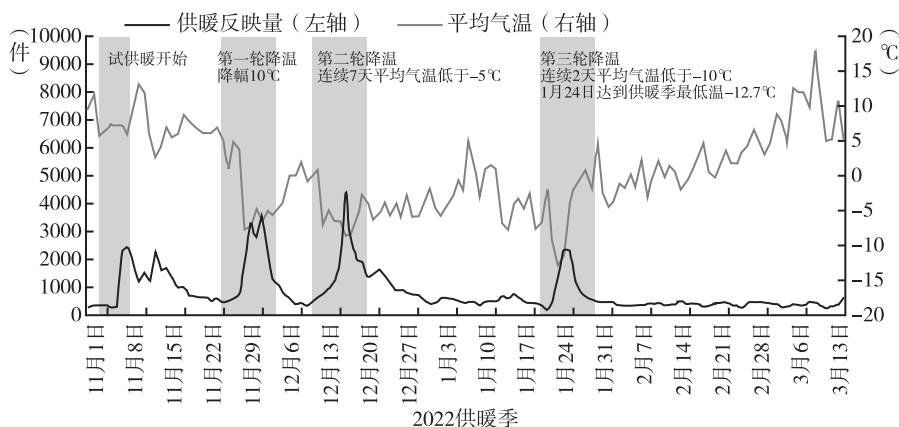


图1 北京市2022~2024三个供暖季气温变化

为规律的时间节点（见图2）。每年在11月8日与11月16日因试供暖与正式供暖开始会出现较多试供暖未点火和室温不高的相关反映。2023供暖季提前至11月7日正式开始供暖。供热单位调试准备时间由往年的7天缩短至1天。调试时间缩短导致老化管道破损问题集中爆发，叠加寒潮天气，使居民体感寒冷。11月30日、12月20日、次年1月25日前后出现因明显降温引发的反映波峰。例如2022年11月28日至29日的气温骤降，2023年12月13日至15日的暴雪、2025年2月7日至8日的大风降温，都引起了供暖反映的大幅激增。



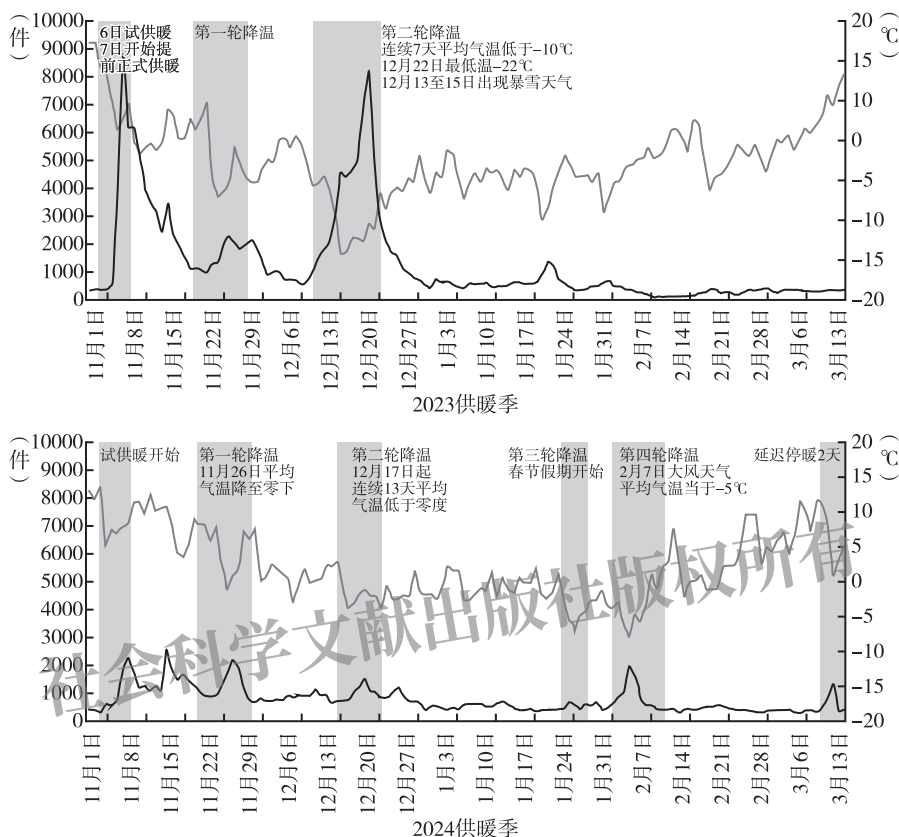


图2 2022~2024三个供暖季每日气温(°C)与反映量变化

当气温降至零下并连续下降时,会引发供暖反映量大幅激增。当气温波动降低但维持在 0°C 以上时,每日反映量基本不会超过500件。当气温低于 0°C 且降幅较大(连续下降,且总降幅超过 5°C),反映量会呈指数上升趋势。平均气温每下降 3°C ,反映量约增加1倍。当温度持续低于 -10°C ,即使气温没有降低,反映量也会持续攀升。2023年12月16日至21日,平均气温连续5天低于 -10°C ,虽略有抬升,但反映量仍由4000件增加至8000件的峰值。



四 供暖问题区域分布特征分析

供暖反映量三年累计最高的为朝阳区，显著高于其他区（见图3）。与城六区不同，密云区、顺义区、怀柔区、平谷区、延庆区等远郊区县，30%~40%的供暖反映来自清洁能源自采暖户，比其他城区的自采暖户问题更为突出。

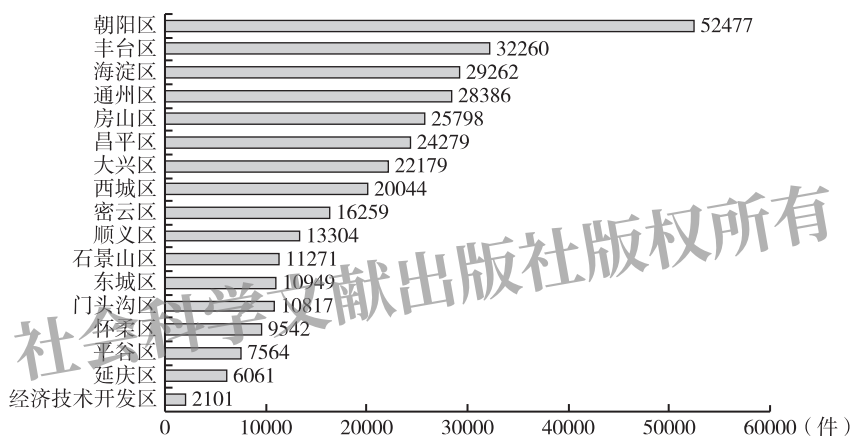


图3 2022~2024年各城区供暖反映总量

从不同供暖方式的区域分布特征来看，集中供暖反映主要分布在建筑密度较高的城市居住连片区域（见图4）。反映密度前三的街乡镇是朝阳区香河园街道、怀柔区龙山街道、西城区月坛街道；反映总量前三的街乡镇是昌平区北七家镇、房山区拱辰街道、门头沟区永定镇。清洁能源分户自采暖反映主要分布在二环以内的历史城区以及部分生态涵养区的乡村。反映密度前三的街乡镇是：西城区大栅栏街道、西城区白纸坊街道、东城区景山街道；反映总量前三的街乡镇是：房山区韩村河镇、密云区穆家峪镇、密云区太师屯镇。

2024 供暖季问题最突出的街乡镇为，昌平区北七家镇（1332 件）、房山区拱辰街道（1082 件）、门头沟区永定镇（966 件）。其中，昌平区北七

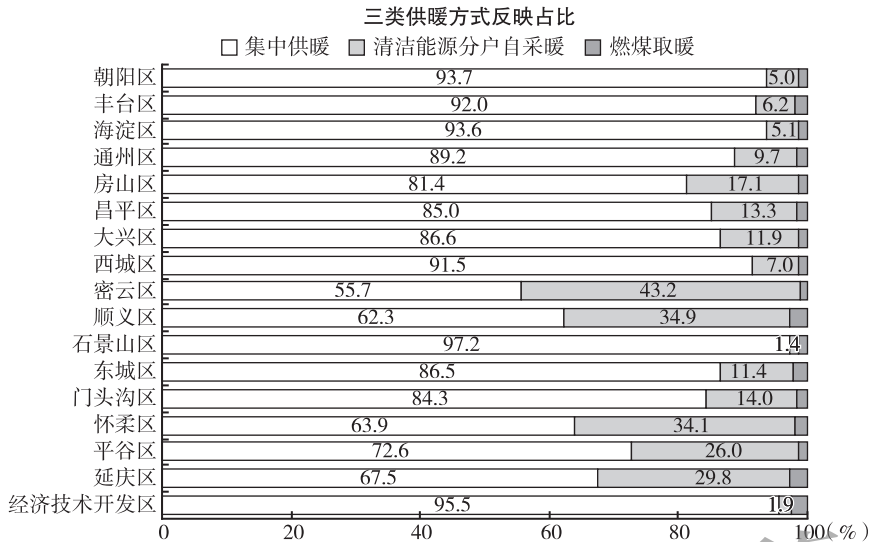


图 4 2022~2024 三个供暖季各城区供暖反映总量与各类供暖方式反映占比

家镇与房山区拱辰街道近三年供暖问题突出，需要重点关注。昌平区北七家镇，其排位由 2022 供暖季和 2023 供暖季的第二位攀升至 2024 供暖季的第一位，需要重点关注。同时，2022 供暖季与 2023 供暖季的重点问题街道密云区鼓楼街道在 2024 供暖季问题得到初步改善，下降到第八位（见表 2）。

表 2 2022~2024 三个供暖季供暖反映集中街道前十位

街乡镇排位	2022 供暖季	2023 供暖季	2024 供暖季
1	密云区鼓楼街道	房山区拱辰街道	昌平区北七家镇
2	昌平区北七家镇	昌平区北七家镇	房山区拱辰街道
3	房山区拱辰街道	密云区鼓楼街道	门头沟区永定镇
4	门头沟区永定镇	西城区广安门外街道	朝阳区香河园街道
5	昌平区沙河镇	房山区城关街道	房山区长阳镇
6	房山区长阳镇	昌平区沙河镇	昌平区沙河镇
7	门头沟区大峪街道	西城区月坛街道	西城区月坛街道
8	房山区城关街道	门头沟区大峪街道	密云区鼓楼街道
9	西城区广安门外街道	大兴区旧宫镇	房山区城关街道
10	朝阳区望京街道	朝阳区八里庄街道	朝阳区望京街道



五 供暖问题对象差异特征分析

（一）新小区、普通小区、老旧小区^①特征对比

对比三类不同小区，新小区与普通小区的问题出现比老旧小区更频繁。有 52.7% 以上的新小区和普通小区都会出现明显的供暖问题^②，其中新小区的小区数量虽少，但平均每个小区三个供暖季的反映量^③达到 26 件，显著高于老旧小区平均 22 件的反映量（见图 5）。

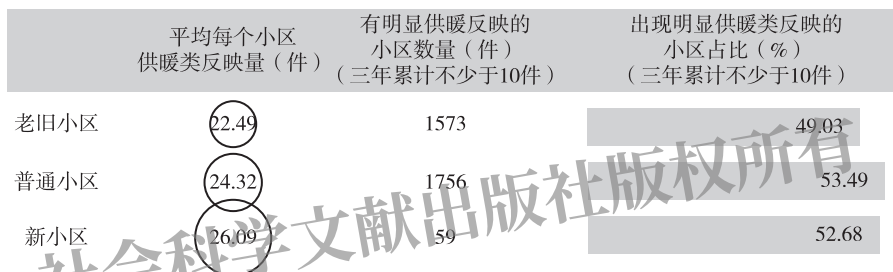


图 5 不同类型小区供暖类反映情况差异

对比老旧小区与普通小区，老旧小区由于热损率较高更容易出现室温不达标问题，新小区更容易出现室温已达标但居民不满意的问题。丰台区卢沟桥街道金璟阳光业主反映，虽然部分住户室温已达标，但开发商建筑材料使用不当，影响地暖散热，使室温低于本可达到的温度。另外，在室温未达标的反映中，约 90% 经供热单位上门测温是达标的，测得温度基本在 18℃ ~ 22℃，存在居民为提升供热效果低报室温的情况（见图 6）。

- ① 本文所指老旧小区为建成时间在 2000 年以前的小区，普通小区的建成时间为 2000 ~ 2020 年，新小区为建成时间或交付时间为 2020 年以后的小区。
- ② 基于由各类公开房屋交易平台获取的多源小区融合数据，将三个供暖季共计出现 10 件以上反映量的小区作为典型小区，即出现明显供暖问题的小区。
- ③ 小区平均反映量：根据反映点位确定供暖相关反映的所在小区，统计该小区三个供暖季反映总量，并根据小区建设年代进行分类，在此基础上分别计算全市老旧小区、普通小区、新小区三个类别的平均一个小区的反映量。

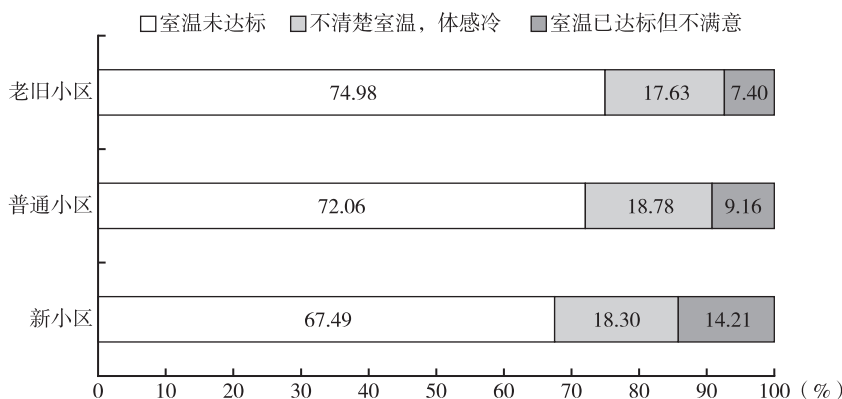


图 6 不同小区类型的居民反映的室温体感差问题

三个供暖季中, 反映量前六^①的小区中有五个为新小区, 新小区在交房初期易集中爆发问题, 但当年治理后改善明显。房山区拱辰街道金林嘉苑小区 2022 年主要反映未入住期间收费不合理以及供暖不热的问题。丰台区花乡街道诺德逸府和昌平区东小口镇奥森 ONE 小区反映室温未达标 (在 18℃ 以下) 较多。诺德逸府开发商铺设的地板阻隔地暖散热导致延迟交付产生费用纠纷, 奥森 ONE 主要是新小区入住率较低叠加 2023 年寒潮天气影响导致供暖不热。这些小区均在次年反映量大大减少 (见表 3)。

表 3 2022~2024 三个供暖季供暖反映量前十位的小区

单位: 件

小区名称	街道	城区	小区类型	供暖公司	供暖反映量
金林嘉苑	拱辰街道	房山区	新小区	奥利斯特(民营)	457
诺德逸府	花乡街道	丰台区	新小区	顺鑫博雅(民营)	277
奥森 one	东小口镇	昌平区	新小区	永安热力(国营)	267
荣丰 2008	广外街道	西城区	普通小区	金房能源(民营)	213
临河悦园	仁和镇	顺义区	新小区	仁和热力(民营)	196
华发中央公园	拱辰街道	房山区	新小区	北控集团(国营)	191
泰达小区	周口店镇	房山区	普通小区	北控集团(国营)	150

① 剔除同一人重诉后统计结果。



续表

小区名称	街道	城区	小区类型	供暖公司	供暖反映量
乐园西小区	兴谷街道	平谷区	老旧小区	北燃绿谷(国营)	143
空港新苑	榆堡镇	大兴区	普通小区	北控集团(国营)	140
太玉园西区	张家湾镇	通州区	普通小区	双森供热(民营)	121

普通小区涉及供暖问题较为顽固，针对性治理后有一定成效。西城区广外街道荣丰 2008 小区主要是建筑结构先天缺陷导致检修困难，叠加管道老化供热不足，且租户占 70%。2021 年问题开始集中爆发，2022 年进行了新锅炉改造，效能有所提升但管道破裂问题加剧，2024 年协商后重新铺设管线，已完成部分楼栋改造，反映量逐年减少。

老旧小区设备老化导致跑冒滴漏现象频发，需要进行系统根治。平谷区兴古街道乐园西小区主要反映室温未达标，经过上门检查后发现设施故障问题较多，叠加老旧小区供热管网老化、保温效果差，问题难以根治，反映量虽平稳降低但改善缓慢。

（二）行政村供暖特征分析

三个供暖季中，反映量排位前十^①的行政村中有八个涉及昌平区煤改热力集中供暖项目，城中村自建房温度不达标问题突出（见表 4）。2021 年永安热力集团（国营）为昌平区十个平原村进行了煤改气集中供暖改造^②，采取热计量计费方式，供暖时间与热量由村居民自行决定。房屋基本为村民自建房，由于建筑质量不一，供暖效果差距大。较多村民反映集中供暖后收费变高，同时反映人中租户较多（占比 56.3%），部分房东存在租房合

① 剔除同一人重诉后统计结果。

② 永安热力集团 2021 年为昌平区北七家镇 7 个村、东小口镇 3 个村进行集中供暖绿色改造，供暖面积约 420 万平方米。除表中 7 个行政村外，另包含北七家镇西沙各庄村、东小口镇魏窑村、东小口镇小辛庄村。按热计量收费。2020 年开始为沙河镇松兰堡村、于辛庄村 2 个村集中供暖，供暖面积约 121 万平方米，按面积收费。其中辛庄村小产权公寓较多，按照商业标准面积收费，村民及租户反映费用高。



同中供暖费用未明确或加价行为。建议进一步规范城中村自建房供热管理机制。

表 4 2022~2024 三个供暖季供暖反映量排前十位的行政村

单位：件

行政村名称	街道	城区	主要供暖类型	反映量	主要问题	特征原因
于辛庄村	沙河镇	昌平区	煤改气集中供暖	490	供暖不热	小产权公寓多
河南村	仁和镇	顺义区	煤改电自采暖	373	设施损坏供暖补贴	煤改电改造
东三旗村	北七家镇	昌平区	煤改气集中供暖	229	供暖不热	租户多
白庙村	北七家镇	昌平区	煤改气集中供暖	191	供暖不热、费用高	租户多
半截塔村	东小口镇	昌平区	煤改气集中供暖	162	供暖不热、费用高	租户多
燕丹村	北七家镇	昌平区	煤改气集中供暖	149	供暖不热、费用高	租户多
新街村	周口店镇	房山区	集中供暖	142	供暖不热、停暖	2022 年欠费停暖 ^①
八仙庄村	北七家镇	昌平区	煤改气集中供暖	132	供暖不热、费用高	租户多
东沙各庄村	北七家镇	昌平区	煤改气集中供暖	131	供暖不热、费用高	租户多
南七家村	北七家镇	昌平区	煤改气集中供暖	130	供暖不热、费用高	租户多

清洁能源自采暖改造过程中设备、补贴问题易发。顺义区仁和镇河南村 2022 供暖季主要是反映改造诉求，希望煤改电实施过程中，为房屋更换门窗，加固保温层，减少热量流失；2023 供暖季主要反映设备故障问题；2024 供暖季主要反映煤改电补贴未发放问题。

六 典型问题类型分析

供暖类主要问题类型可分为：室温体感冷^②（67%）、设施故障（12.1%）、退费赔偿纠纷（3.8%）、供暖补贴（2.4%）四个主要方面以及其

- ① 北京科墨能源科技有限公司 12 月 22 日张贴通告称由于缴费率低无法继续供暖，12 月 24 日下午房山区政府专题会研究决定，由北京北燃房山供热有限公司应急接管新街村的供暖工作。
- ② 室温体感冷相关反映包括以下分类：一是不清楚室温，体感冷；二是室温不达标（在 18℃ 以下）；三是室温达标（18℃ 以上，含 18℃）但不满意；四是未供暖（正式供暖后）。

他问题（共 14.7%）（见图 7），包含试供暖异常、不清楚室温体感冷、申请暂停供热、供暖政策咨询、燃煤质量、住宅清洁能源分户自采暖核对证明等。

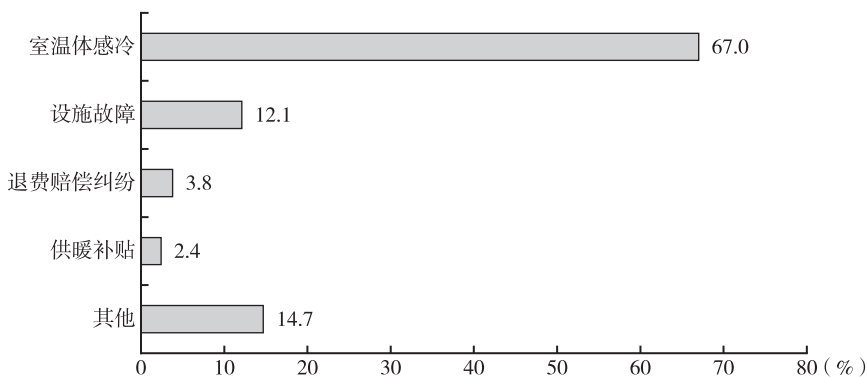


图 7 2022~2024 三个供暖季典型问题类型占比

（一）室温体感冷

1. 室温体感冷相关问题为主要供暖问题

2022~2024 年三个供暖季，有 67% 的供暖类问题为室温体感冷，其中以室温不达标或体感冷为主（见图 8）。室温不达标的情况 2024 供暖季有明

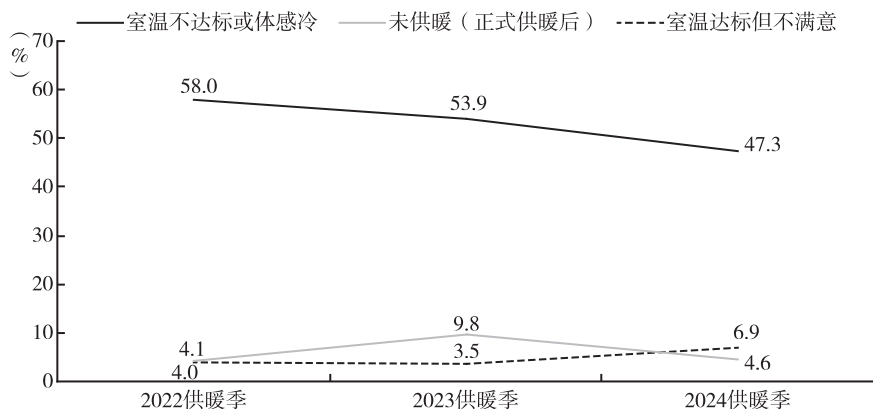


图 8 室温体感冷相关问题类型 2022~2024 年占比变化



显好转，室温达标但不满意的情况反映从 2022 供暖季的 4.1% 上升到了 2024 供暖季的 6.9%（5748 件），部分居民对于供暖室温 18℃ 的标准不认可，仍然觉得室内较冷。

2. 室温常年不高的小区在极端天气下更易出现激烈反映

选取 2022~2024 年的极端天气时段分析各个小区反映量变化发现，全市仅昌平区回龙观街道新康园小区（2000 年前后建成，供热单位为北京奥力斯特投资管理有限公司）连续三年供暖季在极端天气发生时段^①，反映量都出现激增。2022 年的 7 天极端降温天气中，出现了 33 件反映，占整个供暖季的 39.8%，而 2023 年的 8 天极端降温天气中，则出现了 58 件反映，占整个供暖季的 55.2%。主要反映为常年暖气不暖，在降温天气体感更冷，爆发投诉，且工作人员上门后问题并未得到妥善解决。

朝阳区八里庄街道朝阳园小区则连续两年在极端天气有诉求爆发，其中 2023 供暖季 71.3% 的供暖反映都来自 8 天极端天气，主要反映热力站控温导致常年室温不高。

壁挂炉分户自采暖小区则较易因燃气供应断续导致供暖不足。延庆区延庆镇东小河屯一分田公寓出现 32 件反映，由于原供气商倒闭，协调北燃集团接收并且正在建燃气站，燃气供应断断续续导致无法供暖或供暖不热，甚至导致无法做饭的问题，希望能够充足供应燃气。

因此，在供暖季前，可优先关注已有室温不高相关诉求的小区，进行优先预治理，避免在极端天气问题集中爆发。

（二）设施故障

设施故障^②是供暖季易发的第二大问题，集中供暖问题中因设施故障问

① 极端天气发生时段：每个供暖季选取一个因极端天气而大幅且持续降温的时段，该时段导致整体供暖类反映量增长显著。每个供暖季选取时段为，2022 年 11 月 29 日至 12 月 5 日、2023 年 12 月 15 日至 22 日、2025 年 2 月 7 日至 8 日。

② 设施故障相关反映包括以下分类：室内采暖设施故障（暖气片、屋内管线、阀门配件、热计量设备故障等），室外设备设施故障（锅炉房、换热站、热计量装置、公用供热管网及噪声问题），停暖（设备设施、管线故障抢修等）。



题年均出现的反映量为 12371 件。与室温体感冷的反映每年持续不同，设施故障问题一般集中在一年内出现，问题解决后，第二年不易复发。

集中供暖的设施故障问题占比从高到低依次为漏水、阀门关闭、滤网堵塞、气塞、邻居私改设备等。管网老化腐烂、阀门锈蚀无法开启、居民户内暖气包内壁结垢等问题都会直接影响正常供暖，可能导致管道泄漏或管道爆裂等事故，进一步造成居民安全问题，并且供暖用水外泄也可能造成进一步污染。北京热力集团将在 2025 年进行冬病夏治“603 工程”^①，对老旧片区 603 条大线进行改造，由于施工影响以及热水供应可能不及时，预计 2025 年会有较多相关反映，建议下一步重点关注。

自采暖的设施故障问题在所有问题中占比突出。煤改电分户自采暖类反映中，设施维修类为 2094 件（占比 28.7%），例如较多村民反映村委会安装的煤改电空气能设备出现故障后，厂家与维修方互相推诿导致维修问题迟迟得不到解决。煤改气分户自采暖反映中，通州区西集镇（34 件）多位村民反映煤改气设备存在水箱漏水、设备声音大、无法启动等问题。

（三）退费赔偿纠纷

相较于其他问题，退费赔偿纠纷^②在 2023 供暖季显著增高（2022 供暖季 3695 件，2023 供暖季 6873 件，2024 供暖季 3102 件）。绝大多数是因为供暖不热要求部分退费。2023 供暖季比较突出的问题与供暖合同、滞纳金有关。部分是认为供暖公司未遵守合同约定或认为合同中收费标准有变动不合理。典型问题是，公寓居民是否可按照民用标准缴纳采暖费。此类收费标准存在模糊地带，执行方案容易变动，与居民预期收费差异较大。另有较多市民反映缴纳供暖费时发现自己同时还要缴纳滞纳金认为不合理。

① 603 工程：包括 603 个子项目，被列为北京市 2025 年重点工程建设计划，主要建设内容为更新改造东城区、西城区老旧供热一次管线，改造管线总长度约 158 公里。工程的实施将有效提升核心区供热基础设施水平，保障供热安全可靠。

② 退费赔偿纠纷相关反映包括以下分类：室温未达标申请退费、因邻居私改采暖设备影响供暖及因设备损坏产生的赔偿纠纷等。



（四）供暖补贴

1. 集中供暖补贴问题增长明显

2024 供暖季与补贴相关的反映 3197 件，其中集中供暖从 2023 供暖季的 898 件翻倍上升至 2024 供暖季的 1675 件（见图 9）。主要涉及以下问题：个人所在单位的供暖费用报销问题（尤其退休人员），连续三年反映较多但增长平缓（分别为 701 件、896 件、938 件）。新增诉求主要集中在供暖公司收费不合理（584 件）、财政供暖补贴发放（153 件）两个层面。财政供暖补贴主要是村民未收到补贴以及生活困难人员咨询获取供暖补贴。供暖公司收费不合理问题涉及收费标准、历史欠费、新房多收费等。

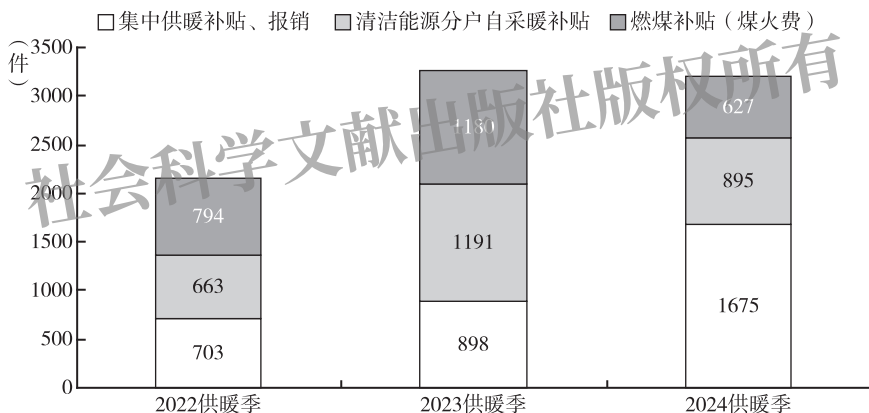


图 9 2022~2024 三个供暖季供暖补贴类反映数量

2. 自采暖补贴申报难

清洁能源分户自采暖的相关供暖补贴问题主要集中在不同主体政策执行认定差异大、申报流程复杂、街道或乡镇审核流程缓慢等方面，导致居民认为未能享受补贴，或认为补贴条件不合理。自采暖用户需要承担较高的燃气费用，虽然政府提供一定的补贴政策，但用户需要按时申报并符合相关条件，否则可能无法享受补贴。



此外,居民反映较多的还有电价补贴费用^①问题(1027件),主要涉及煤改电自采暖。绿城沁园小区有60件反映希望发改委尽快认定煤改电自采暖后能享受峰谷电价,减少供暖支出。

3. 燃煤取暖居民最关注燃煤补贴问题

补贴问题是燃煤取暖^②居民的主要问题。燃煤取暖反映中59.4%为补贴问题,三个供暖季反映总量为2386件。由于市民对政策知晓程度较低,且燃煤取暖缺少智能表数据采集,流程和认定方式复杂难统一,市民提交资料被反馈不合格,希望通过投诉敦促问题解决,尽快获得补贴发放。

其他燃煤取暖问题主要是燃煤质量较差。例如怀柔区长哨营满族乡村民反映,没有煤票无法订煤导致无法供暖的问题,来电反映希望协调村委会帮助订煤。另有门头沟区龙泉镇三家店村村民反映村内统一购买的煤质量差,存在安全隐患,希望镇政府能协调尽快换煤。

七、供暖政策与服务优化建议

根据近三个供暖季供暖反映情况,供暖服务工作已经在过去几年取得了明显成效,对于重点问题小区也已进行有效治理,但仍存在部分顽固待优化问题。以下将综合居民反映与宏观政策给出供暖政策与服务进一步优化的参考方向。

(一) 个别商住混合产权住房需要进一步明确居民与非居民属性的认定

存在历史遗留问题的商住混合产权住房的收费标准应进一步明确。部分公寓居民反映(如远中悦莱公寓),其使用年限为70年,水电燃气均为居民计费标准,但暖气费一直按“非居民”的商业缴费。第三象限小区虽房

① 电价补贴费用相关工单统计对象在清洁能源分户自采暖二级分类下,非供暖补贴二级分类。

② 门头沟、房山、怀柔、延庆等部分山区因地理条件复杂、改造难度较大,仍有少量农村用户未完成清洁能源替代,采用燃煤方式取暖。



本性质为商用，实际用途为居住，故一直保持按民用标准缴纳供暖费。对房本与实际用途不一致的房屋属性认定、收费标准需要统一明确，收费的执行应统一且彻底，避免标准模糊或随意变动。

（二）加强供暖季常规检查与极端天气前的预防检查

建议在供暖季开始前与极端天气到来前对供暖系统进行检查。根据人民日报报道，北京热力集团根据各城区实时室外温度预报，进行每日热量调节，安排市政热网逐步升温、提前蓄热，在保证供热系统安全稳定运行的前提下，及时调整热力站供回水温度和压力，开展精细化调控。对于特殊天气与重点小区，可在此体系上进一步重点关注并加强精细化供热。

（三）加强新小区供热系统建设监管

近三年，新小区交付过程中的品质问题持续发生，供暖问题也较为突出。建议细化对于新小区建设交付过程的监管。一是监督新小区的供暖供应商落实情况，保证与销售合同一致，以防出现转包私营问题；二是检查整体供暖系统压力平衡情况，保证交付后的整体供暖效果；三是监督室内装修的管线设计与用料施工合理性，避免隔热材料与不合理管线设计的出现；四是对于交房质量不合格导致的停暖或未入住问题所产生的取暖费用问题，进行明确的收费与赔偿方式界定。

（四）推进老旧小区保温改造与绿色低碳发展

北京市老旧小区普遍采用无保温层的实心黏土砖墙或薄墙体，冬季外墙热损失达45%以上。同时，老旧小区内供热管网由于设施运行时间较长，技术水平落后，跑冒滴漏、爆管现象时有发生，也增加了能源消耗和污染物的排放。建议住建与供热部门协同推进老旧小区的保温改造工作，采用“政府补贴+企业投资+居民共担”模式，加快《北京市建筑绿色发展条例》迭代更新，形成“强制约束+正向激励”的政策闭环。



（五）研发标准化测温，对居民端室温进行实时监测预防

冬季供热不达标相关反映几乎占到供热行业诉求总量的 65% 以上，在室温不达标的诉求中，约 90% 的诉求经供热单位自行上门测温达标，但是居民对测温结果不认可。为了减轻供热公司在不合理诉求方面的资源消耗，对居民端提供及时有效的解决方案，建议通过研究居民建筑无线室温检测认定方法，在保障居民用户隐私及安全性的同时系统部署物联网温控阀、室温采集器等设备，将集中供暖居民室温数据接入各行政区智能供热服务平台，更好地进行室温监测与问题预防。

社会科学文献出版社版权所有

B.12

接诉即办数智化发展路径研究

张楠 陈嵩博 张腾 吴金鹏 郑旭扬 魏莹*

摘要：北京接诉即办改革不仅探索了社会治理创新模式，而且累积了海量、异质的公众诉求数据。随着大数据、云计算、人工智能等技术的快速发展，分析利用接诉即办数据来推进城市治理范式的升级成为可能，引入数智技术优化社会治理方式成为政府改革创新的重要选项。在全面梳理数智驱动接诉即办改革的基础上，系统分析接诉即办数智化发展的有效路径，将业务融合和技术创新作为切入点，深入探索了接诉即办数据驱动服务变革的数据分析模式，以及大模型助力接诉即办改革的智能应用场景。

关键词：接诉即办 数智化 业务融合 技术创新

引言

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。”^①北京市12345市民服务热线作为接诉即办改革中

* 本报告由清华大学计算社会科学与国家治理实验室研究团队完成，主要执笔人：张楠，清华大学公共管理学院教授，研究方向为电子政务与数字政府、政策信息学与政策智能；陈嵩博，清华大学公共管理学院博士后，研究方向为电子政务智能服务；张腾，清华大学公共管理学院博士后，研究方向为电子政务、大数据分析；吴金鹏，中国海洋大学国际事务与公共管理学院副教授，研究方向为数据治理、数字政府、基层治理；郑旭扬，清华大学公共管理学院博士生，研究方向为数字政府、基层治理；魏莹，清华大学计算社会科学与国家治理实验室科研助理，研究方向为数字政府、大数据分析。

① 《习近平著作选读》第二卷，人民出版社，2023，第332页。



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，热线受理市民反映总量逐年提升，进一步提升了社会治理的精细化、法治化和长效化水平。随着人工智能技术的发展，通过分析利用热线海量异质数据升级治理范式成为可能，接诉即办数智化发展既有紧迫性，又有可行性。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，推动接诉即办工作提质增效；二是 12345 市民服务热线数据是极其难得的民意数据和政务决策数据，通过数智赋能推动创新应用和转型升级，能够实现民生问题的早发现、早解决，提升政府的社会治理效力；三是通过数据的广泛整合、实时分析和挖掘，可以了解问题的本质和趋势，从而实现对社会问题的深入洞察，提升热线数智化能力。

一 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，并可依循不同模式的协同路径推动首都接诉即办改革的数智化发展。

（一）从数字化转型到数智化转型的理论演进

从广义上理解，政府的数字化转型经历了电子化、网络化、数据化、智能化四个阶段的演进。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。如有学者基于加拿大的实证研究指出，基

^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》，《地方治理研究》2023年第1期。



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)来提升管理人员的技术素养,减轻数字技术运用的负担。^①德国在推进基层治理的数字化转型中还面临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的难度与成本,地方政府对数字化项目的政治支持和动力有限。^②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。^③此外,针对数字技术运用带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。^④对于国内的基层治理而言,存在的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,难以进行数据的整合与运用。^⑤同时,也存在理念转向滞后、结构壁垒突出、数字素养欠缺等现实障碍^⑥;以及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^⑦,这些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,

-
- ① Jeffrey J. Pittaway, Ali Reza Montazemi, “Know-How to Lead Digital Transformation: The Case of Local Governments,” *Government Information Quarterly*, 2020, 37 (4) .
- ② Sabine Kuhlmann, Moritz Heuberger, “Digital Transformation Going Local: Implementation, Impacts and Constraints from a German Perspective,” *Public Money & Management*, 2023, 43 (2): 147-155.
- ③ 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,” *Sustainability*, 2023, 15: 9645.
- ④ Mehdi Asgarkhani, “Digital Government and Its Effectiveness in Public Management Reform: A Local Government Perspective,” *Public Management Review*, 2005, 7 (3): 465-487.
- ⑤ 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》,《中国行政管理》2021年第1期。
- ⑥ 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》,《电子政务》2021年第8期。
- ⑦ 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》,《上海管理科学》2024年第1期。



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。^① 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要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”，消除人机分离的隔膜状态。^② 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；^③ 通过将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能力、数据认知能力和敏捷治理能力；^④ 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^⑤。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”生态的三重治理路径。^⑥

基层治理从“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，基于理论与案例研究总结先进经验，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和深刻的实践启发。

-
- ① 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》，《理论与改革》2021年第4期。
 - ② 赵秀玲：《数智化下的中国基层集成治理》，《新视野》2024年第1期。
 - ③ 吴茵、谢新水：《“人工智能+”赋能政策精准实施的机理——以X市“政策精算师”赋能财政补贴直达快享为例》，《电子政务》2024年第8期。
 - ④ 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》，《华南师范大学学报》（社会科学版）2023年第6期。
 - ⑤ 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》，《地方治理研究》2023年第1期。
 - ⑥ 胡占光、吴业苗：《数字乡村何以实现“整体智治”——基于浙江五四村“数字乡村一张图”全景治理平台实证考察》，《电子政务》2023年第12期。



（二）对接诉即办改革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，协同是整合技术、制度和资源的核心纽带，而技术赋能和制度创新是协同得以实施的保障，它们共同构成基层治理数智化的完整逻辑链。协同既是转型目标，也是实现手段，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，也是接诉即办改革数智化转型可以借鉴尝试的发力点。

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”^①“联办通办”成效。以区块链、智能合约为代表的技术演进为基层跨部门协同奠定了技术基础，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。通过政企协作、社会参与提升基层治理水平。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。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和预测能力。技术赋能、业务重构优化基层智慧服务。推进规划迭代，处理好技术发展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的体系。对于接诉即办改革的技术创新，要鼓励政府部门了解新技术，基于新技术环境破解管理难题；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，推动数智化转型的落地与深化。

随着信息技术的发展，传统封闭、独立、线性化的单一协同模式已经不再能够满足高度复杂和不确定的信息化项目建设需求。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。在政府内部

① 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。

通过技术赋能将分散在各业务部门的数据资源联结或共享起来，厘清业务流程中各参与主体的数据权利和数据责任，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“双轨驱动”，进一步加速基层治理数智化转型。

二 接诉即办数智化的目标特征与路径框架

通过总结接诉即办数智化转型的特点和实际需求，从业务融合和技术创新两条路径阐释首都接诉即办数智化发展的路径框架和工作目标。

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，助力接诉即办改革高质量发展，提升城市治理水平，接诉即办的数智化转型需要通过业务融合与技术创新两条路径来实现（如图1所示）。

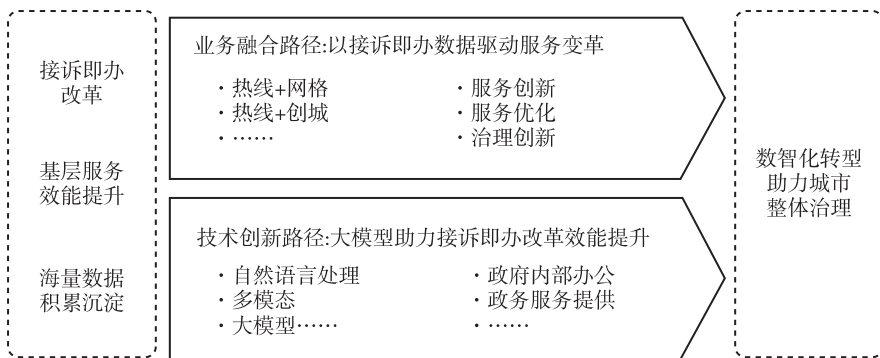


图1 接诉即办改革数智化发展的路径框架

资料来源：笔者自制。

在业务融合路径上，接诉即办改革积累沉淀了海量的热线数据，数据的深度利用可驱动服务变革。热线数据反映了公共服务的季节性信息、区域性



绩效信息、供给主体有效性分析和关联事件相关性分析。北京市接诉即办改革开展数智化模式创新，通过“热线+网格”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，为接诉即办改革快速响应和解决真实痛点提供路径，实现真正意义上的“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，提高接诉即办改革工作效率。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；拓大大语言模型在政务领域的应用模式，切实利用大模型解决接诉即办改革工作中的真实痛点；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改革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，打造多方获益的应用良性生态，推动接诉即办改革大模型规模化应用。

三 业务融合路径：以接诉即办数据驱动服务变革

北京接诉即办工作开展以来，沉淀积累了大量的政务热线数据，对这些诉求数据的深度利用可以驱动接诉即办的模式创新。

（一）业务融合的基本逻辑与痛点分析

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,也存在理论研究落后于实践发展的情况,因此需要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。

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。首先是优化数据的收集和分析,加强社情民意感知。首先,北京市利用12345市民服务热线汇聚的海量数据,围绕诉求热点、突发事件和基层治理痛点开展调研分析,从而形成改革措施意见。其次,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和业务指导的作用,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。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。最后,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,实现了多部门间协同承接诉求,使得问题能够得到更快速的解决。

（二）深度利用接诉即办数据赋能基层治理创新

接诉即办改革实现了及时解决市民问题和诉求的目标。此外,热线获得的数据还能够有效地反映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。通过对词共现图谱的分析,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。在这个过程中,政府部门通过接诉即办改革对市民反映的问题进行迅速响应和处理,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”转型的重要目标。

1. 季节性信息反映一般规律，提高应对能力

热线数据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、解决蚊虫滋生等问题。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诉求，如夏季蚊虫滋生、疫情流行，或暴雨引发的洪涝和城市排水问题等。了解和适应这些季节性变化，可以帮助城市管理者 and 相关部门更有效地提前规划和部署，满足市民的需求，改善城市环境，实现城市治理的持续提升。

2. 区域性绩效信息强化问题解决效率，改善服务质量

将接诉即办改革重视区域性绩效考核信息具有的多重意义。首先，它能够提高问题解决效率，通过快速响应市民诉求和加快问题解决的速度，推动政府部门提高办事效率。其次，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，提升市民满意度。再次，将接诉即办改革情况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。最后，也是最重要的是绩效信息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。

3. 供给主体有效性分析凸显绩效差异，提供决策依据

热线数据的反馈信息能够有效地反映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。其次，热线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，并有针对性地制定政策和措施，以提升这些部门的工作效率和质量。最后，有效



性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 workflows，以实现行政管理的优化和提升。

4. 关联事件相关性分析识别公众注意力，调整治理策略

通过构建词共现图谱，可以分析出不同词语之间的相关性和频次，从而识别公众对特定问题的关注度和呼声。这种关联性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问题的演变态势和紧迫性，更准确地把握公众需求的变化，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，词共现图谱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。

四、技术创新路径：大模型助力接诉即办改革效能提升

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。

（一）大语言模型技术的应用扩散

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广阔的应用前景和巨大的应用潜力。以 ChatGPT 为代表的生成式 AI 的应用和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。^① 在此之前，人工智能产品往往仅限于某一

① 陈学伟：《超越 ChatGPT：生成式 AI 的机遇、风险与挑战》，《山东大学学报》（哲学社会科学版）2023 年第 3 期。



特定领域使用，而 ChatGPT 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，ChatGPT 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^①，它有望开启一场“思维革命”^②，改变人们思考和处理问题的方式。自 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，大语言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，大语言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，ChatGPT 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。

（二）政务大语言模型应用的特点与案例

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，但大模型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。

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，这有助于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”。^③ 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、加拿大相继发布了《英国政府生成式人工智能框架》《生成式人工智能使用指南》。在应用探索方面，微软发布了 AzureOpenAI 服务，为政府客户提供 GPT-3、

-
- ① 张璐：《通用人工智能风险治理与监管初探——ChatGPT 引发的问题与挑战》，《电子政务》2023 年第 9 期。
- ② 朱光辉、王喜文：《ChatGPT 的运行模式、关键技术及未来图景》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版）2023 年第 4 期。
- ③ 汪波、牛朝文：《从 ChatGPT 到 GovGPT：生成式人工智能驱动的政务服务生态系统构建》，《电子政务》2023 年第 9 期。



GPT-4、Embeddings 等服务，支撑政府机构在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。^① 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。此外，英国、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性应用。相对而言，政务大语言模型在我国呈现百花齐放的态势，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语言模型建设和应用探索，此外有 26 家企业发布了政务大语言模型的相关产品。

北京市政务服务和数据管理局先后发布了政务咨询、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。北京市经济和信息化局等部门发布了《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 市民服务热线接诉即办辅助场景，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”。

总体来看，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（见表 1）。

① 孟庆国：《AI 大模型+政务的现状、趋势与思考》，《武汉社会科学》2024 年第 2 期。



表 1 政务大语言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,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,加速数据处理和文档管理过程
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

资料来源:笔者自制。

(三) 接诉即办工作中应用大模型的机遇和挑战

2025 年,以 DeepSeek 为代表的国内大语言模型迅速发展,程序代码开源大幅降低了开发成本,通过算法创新和计算卡优化用小算力打破规模效应,采用思维链技术增强推理能力,强大的中文语料库构建可交互的智能体,推动生成式人工智能快速进入普及推广和深化应用的发展阶段。以 DeepSeek 为代表的生成式人工智能将带来经济社会全方位的深刻变革,成为重塑国际发展新格局的主导力量。

大模型在政务领域的应用为接诉即办改革工作带来机遇的同时,也带来了一些待解决和待规范的问题和挑战。

1. 接诉即办改革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,线上线下服务量激增,迫切需要运用新的技术手段解决政府回应能力不足的问题。



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“接诉即办”。

2. 接诉即办改革工作中应用大模型的主要挑战

当前,各界对政务大模型技术应用场景和实现路径的认识并不一致,对其能应用于哪些政务领域、如何建设发展的认识也不统一。大模型内部的运行逻辑和推理过程难以解释,底层大模型的选用仍缺乏对政务伦理风险、公共价值评价的考量。同时,政务大模型的训练与应用需要高质量的数据,需要大量的人力和财力投入。在接诉即办改革要求高回答准确率场景下大模型方案的最佳适用途径仍待探索和挖掘。专属数据加入预训练的安全性也存在隐患。当前,大模型政务场景服务能力的提升与数据供给安全之间客观上存在一定的矛盾,这制约了政务大模型的发展。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,而接诉即办改革场景中的敏感数据和隐私信息又需要得到严格保护。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。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。在接诉即办改革工作中应用大模型能够解决何种问题,以及接诉即办改革工作需求与大模型核心能力是否匹配等问题,还需要在实践中加以检验和回应。此外,未来接诉即办改革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。

五 结论与展望

本研究在梳理理论文献和实践经验的基础上,初步探索接诉即办改革数智化发展的可行路径,力求实现真正意义上的“接诉即办”,认为需要在业务融合和技术创新两条路径上重点着力。



（一）深度利用接诉即办改革数据驱动业务融合赋能治理创新

以高位统筹为先导，针对突出的瓶颈问题，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口，加强热线数据的分析利用，优化热线数据驱动机制；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改革效能

拓宽大语言模型在政务领域的应用模式，切实解决接诉即办改革的真实痛点；加强大语言模型在政务领域的适用性研究，构建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改革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，推动接诉即办改革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改革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。当接诉即办改革政务热线数据的深度利用驱动基层治理模式创新时，就给技术创新提出了新的要求，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，当接诉即办改革工作中应用的大数据和语言模型在政务服务领域持续迭代升级，具备更强的应用性和适用性时，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。

接诉即办中共商共治的有效路径研究*

郑 寰 赵艺璇 巩 镇**

摘 要：北京市党建引领接诉即办改革，始终坚持以人民为中心的根本立场，让人民群众成为社会治理的深度参与者、最大受益者、最终评判者。在接诉即办改革实践中，各区积极探索党建引领共商共治的有效路径，实现了接诉即办改革和共商共治的有效衔接和深度融合。本文立足于接诉即办改革与共商共治如何衔接这一基本问题，对平谷区的“下交群评”、海淀区的“大家商量着办”、朝阳区的“党政群共商共治”三种模式进行比较研究，总结出共识凝聚型、制度嵌入型和系统集成型三类协商路径。本研究认为，共商共治有助于拓宽接诉即办改革中的民意吸纳、激发基层活力、培育公共精神。推动接诉即办改革与共商共治的深度融合，需要结合各区实情进一步健全基层协商民主制度，加强政策支持、资金保障和激励机制，树立“不诉自办”“未诉先办”导向，持续优化共商共治的有效路径，从而推动接诉即办改革工作高质量可持续发展。

关键词：接诉即办改革 党建引领 共商共治 基层治理

北京市党建引领接诉即办改革，坚持运用民主协商的机制推动基层治

* 本文为北京市社科基金重点课题“接诉即办中共商共治的路径方法研究”（23KDA001）阶段性成果。

** 郑寰，中央党校（国家行政学院）党的建设教研部教授，研究方向为党的领导与党的建设、基层治理；赵艺璇，中央党校（国家行政学院）党的建设教研部博士研究生，研究方向为党的建设；巩镇，中央党校（国家行政学院）党的建设教研部硕士研究生，研究方向为党的建设。



理，通过搭建常态化的议事协商平台，拓展了基层各类组织和市民有序参与基层治理的渠道，探索出了超大城市实现共商共治的有效路径，为建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体提供了北京方案。

一 问题的提出：接诉即办如何与共商共治衔接？

面对城市经济社会的深刻转型，仅仅依靠政府的传统管理模式已经难以适应新的变化。城市治理的现代化需要多方主体的参与，在共商共治中提升社会治理效能。北京市在推动接诉即办改革中，始终坚持共商共治的导向，强调推动以共建共治共享范式主动化解基层矛盾。2021年9月通过的《北京市接诉即办工作条例》第二十六条就明确要求：街道办事处、乡镇人民政府应当围绕辖区内诉求反映集中的问题，组织居（村）民、企事业单位、社会组织等，运用民主协商的机制，推动主动治理。2021年北京市出台的《关于推动主动治理未诉先办的指导意见》进一步明确要求：各街乡镇围绕辖区内各类资源，搭建常态化议事平台，运用民主协商机制，推动基层党组织、基层群众性自治组织、社会组织、业主委员会、物业管理委员会、辖区居（村）民、企事业单位等协同发力，主动解决群众诉求。回顾目前对接诉即办改革中有关共商共治问题的研究，主要有以下三个视角。

其一，聚焦于共商共治的平台搭建。这一类研究对北京市各地推进协商民主的鲜活实践进行分析，聚焦分析“小院议事会”“网上议事厅”等平台的运作。总体的途径是两条：一是依托网格治理，不断细化多层级的协商议事；二是依托数字技术，通过搭建云端平台来便利各方主体的协商参与。^①这两条路径都遵循党组织领导、政府部门负责、支持群众自治、鼓励多方参与的实践逻辑，在保证和深化协商空间的前提下，因地制宜地开展主动治

① 北京市政务服务和数据管理局：《以市民诉求驱动超大城市现代化治理之路——北京市党建引领接诉即办改革实践》，《前线》2024年第12期。



理、源头治理。^①

其二，聚焦共商共治的制度设计。这一类的研究对象从宏观层面聚焦《北京市接诉即办工作条例》的文本内涵及其立法过程、实践效能，以及配套规范。在具体案例分析中侧重于诉求的提出、发现、协商、决策、落实、监督的闭环设计。在这一制度逻辑下，市域治理体系的不同层次形塑出了决策性协商、咨询性协商、监督性协商、参与性协商、调解性协商等具体类型。^②有的研究从基层“减负赋能”的角度探讨，认为网格、村社、街道（乡镇）、区四级通过协商议事清单制度，明确各自的分类主责事项，有利于保障协商实效。也有学者从更宏大的视野分析，认为共商共治可以弥补接诉即办改革行政逻辑带来的空白和不足。

其三，共商共治的参与和议事过程。这一类研究侧重从参与和议事的角度来研究共商共治。有的立足于基层网格化治理体系，注重研究通过“门楼院社”推动居民间的互动自治；有的立足于全面接诉后的应诉研究，提出“矛盾认定群众评、如何解决群众定”的“下交”方案，以激发治理主体意识；^③有的研究通过数字技术赋能，综合发挥“网上议事厅”和政务热线功能，实现民意吸纳和回应，促进精准、敏捷治理，建设“人感城市”；^④还有的研究立足现实阻碍，针对北京市民参与意愿弱、议事效果差等问题，提出加强政治引领、激发主体意识、培育社会组织、强化协商激励等方面的思考和建议。^⑤

总的来说，现有研究主要从基层民主协商的角度来研究接诉即办改革中共商共治问题，侧重于规范研究和个案讨论，研究共商共治路径的论文献

① 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。

② 燕继荣：《坚持不懈推动协商民主走深走实》，《国家治理》2025年第7期。

③ 陈锋：《“下交群评”：迈向人民主体性的基层治理——以北京市平谷区接诉即办改革为例》，《北京工业大学学报》（社会科学版）2024年第3期。

④ 孟天广、严宇：《人感城市：智慧城市治理的中国模式》，《江苏社会科学》2023年第3期。

⑤ 孟凡坤：《超大城市社区治理复合化建构的“进阶适配”机制——基于G街道“接诉即办”的案例研究》，《中国行政管理》2024年第12期。



与研究接诉即办改革的理论文献之间缺乏对话，甚至出现了研究“两张皮”的现象。特别是对接诉即办改革工作如何与共商共治有效衔接、实践中各区为什么出现不同衔接机制、具体衔接的效果等缺乏深入研究。要进一步深化接诉即办改革，就需要对这些衔接机制进行更深入的研究，这对进一步把握治理规律，推进共商共治实践具有重要意义。

二 共商共治是深化接诉即办改革的题中之义

接诉即办改革工作，是以市民诉求驱动超大城市治理的创新探索。当前接诉即办改革正在向未诉先办、主动治理方向深化发展，更加需要深入研究共商共治的有效路径。在深化接诉即办改革中要突出共商共治，是因为其与共商共治的价值和功能有紧密联系。

首先，共商共治有助于扩大民意吸纳。接诉即办改革的快速响应机制和标准化流程，使人民群众的多样化诉求得到及时快速地回应，并转化为可编码、可量化、可追踪的一张张工单，从而提升了政府公共服务的效率。然而技术的规范化筛选塑造的工作重点会产生一定的治理盲区。一是清晰化和简化的工单往往会将非标准化的诉求内容排除在响应清单之外，而这部分基层事务和群众诉求可能隐藏着巨大的社会风险，也可能是破解群体性矛盾的关键之处。二是面对更为复杂的历史遗留问题或牵涉多部门和社会多主体的事项，技术化渠道和行政手段发挥的作用有限。广大人民群众的诉求中存在相当一部分迫切需要解决但政府无法立即解决的问题，而对这部分重要基层事务的觉察和民意吸纳需要通过共商共治加以关注，并对诉求背后的社会情绪进行纾解。共商共治具有“细小甚微”的特征，关注基层治理中的细微异动与潜在风险，捕捉算法无法识别的“弱信号诉求”，与接诉即办改革相配合能够更好地回应和吸纳民意。

其次，共商共治有助于释放基层活力。接诉即办改革的工作体系和责任体系推动了政府流程再造和职能优化，也重塑了干部的工作作风。但从实际运行来看，许多压力被传导至基层，在行政考核指挥棒下一些干部不得不追



求工单办结率，从而出现了虚假上报和办结的情况。“文书”填写也占据了基层干部很大一部分精力。在这种情况下，群众容易将政府服务等同于“客服响应”，宁愿打电话也不相信属地的干部，逐渐疏远了与基层干部的联系。当矛盾全部直接转嫁到基层，诉求过载时，基层干部就更加没有时间做群众工作，从而形成了一种恶性循环。共商共治对于接诉即办改革的补足在于，把基层干部从繁复的手续中解放出来，回到以更多时间与群众面对面打交道上，从源头上增强公信力和减少投诉。这是基层社会的活力之源，也是基层所具有的自驱力和自平衡的宝贵特征。

最后，共商共治有助于培育公共精神。接诉即办改革提升了超大城市的精细化治理水平，调动条线部门和属地基层组织共同解决“最后一公里”的治理难题。然而，超大城市具有治理规模大、治理事务复杂的特征，单一公共事务往往链接着其他事项，甚至治理事务也存在动态演进的可能，需要系统化解、综合治理。同时，超大城市一旦出现治理危机，其波及的广度和深度也会更大。如果依赖单一主导和手段，可能存在能力局限、资源错配、应急响应相对迟滞的问题。共商共治倡导一种公共精神，意在动员机关企事业单位、“两新”组织和新就业群体、志愿服务团体融入基层治理，这有助于构建一种长期可持续发展的共同体格局。

正是基于共商共治的价值和功能，北京市许多区在接诉即办改革中都突出强调了共商共治的作用。在接诉即办改革中，许多地方大胆实践，把接诉即办改革和共商共治衔接起来，通过设计基层民主协商的机制，搭建议事协商的平台，充分调动人民群众广泛参与接诉即办改革事项，推动基层协商民主广泛多层次制度化发展，开展了基层协商民主的一系列制度创新。

三 接诉即办改革中共商共治的实现路径研究

接诉即办改革中的共商共治，是基层协商民主的生动实践。在北京市委市政府的领导下，各区在接诉即办改革中对共商共治机制进行了一系列探



索，真正实现了“让协商落地，使民主有效”。根据协商的功能定位和实现路径，主要表现为三种模式。

（一）共识凝聚型协商：平谷区的“下交群评”

自2021年7月以来，平谷区在接诉即办改革工作中探索以“下交”工作法来推动难解决诉求的处理。作为接诉即办改革的起源地，平谷区坚持党建引领，依托各村村委会、村民议事厅、综治中心和说事评理议事普法中心等平台，将有一定解决难度、涉及人员范围广、没有明确解决途径的诉求“下交”给群众去评判、表决。采用了以“判、诊、治、调”为核心的“1234”“下交”工作法。通过探索共商共治的有效路径，用群众智慧解决群众问题，优化了接诉即办改革工作。

平谷区“下交”工作法的最显著特点在于聚焦难解决的不合理诉求。在接诉即办改革中，基层面临许多难以化解的诉求。以平谷区黄松峪乡为例，2021年12月共接到接诉即办工单739件，其中未解决、不满意的为270件，占到全部诉求的近40%，其中不少诉求明显违背政策规定。为此，平谷区委全面深化改革委员会接诉即办改革专项小组办公室制定了《进一步深化平谷区接诉即办“下交”工作的指导意见》。“下交”是指乡镇（街道）党（工）委将需要经过民主协商、社会协同、公众参与评议的诉求，或经初步研判，不属于《北京市接诉即办工作条例》规定的诉求办理范围的工单，下交给基层党组织，由基层党组织根据诉求内容，组织一定范围的基层自治组织、社会组织、专业人员、公众等进行集体评议，以期最大限度地化解矛盾，并使相关人员受到教育。

“下交”是党建引领下的多元主体参与社会治理的工作方法。针对有明显争议的诉求，平谷区建立了一整套工作流程。一是建立“一库”载体。以说事评理议事普法中心为平台，在各村建立说事评理乡贤库，形成“下交”公议人员核心力量。二是实行“二议”程序。街乡专班每日对12345市民服务热线派单的诉求情况进行分类研判，对于能解决的问题，快速组织议事解决、及时办理。对于初步判定有一定解决难度、涉及人员范围广、没



有明确解决途径的事项，由乡专班启动“大议”程序，通过“大议”议定规则把关与“小议”解决问题相结合，使工单交得下去，交下去后问题能够得到解决。三是通过判、诊、治、调“四诊”工作法，精准“判”，确定工单等级、人员范围；精细“诊”，把准脉象，制定评议方案；精心“治”，分级解决问题、培育村庄正气；精致“调”，一盯到底、调出实效。从而形成了严谨判定、研判方案、根源解决、调出实效的“下交”管理闭环，做到了群众事群众议、群众事群众评、群众事群众管，用群众智慧解决群众问题。

在共商共治的运行机制上，“下交”工作机制的主要特点在于凝聚共识。基层党组织在面对个别村民重复或提出大量不合理诉求的情况下，用议事代表团共同讨论、评议、公示的方式，群策群力解决问题。通过“下交群评”“群评结果公示”对个别村民无理取闹的行为进行谴责，也对恶意举报、谋求私利、反映不合理诉求的人员形成一定的舆论压力，维护社会公平正义。与此同时，平谷区针对不合理诉求推动由“评”到“解”的衔接和深化，专门制定了《关于规范完善接诉即办“下交”调解工作的指导意见》。针对“下交”评议后认定为不合理的诉求，平谷区以实现不合理诉求全量调解为目标，通过明确调解途径，完善工作机制，确保办理过程中用好法定调解方式，化解和管控矛盾纠纷，有效提高了接诉即办改革工作的法治化水平。

与其他区县探索的共商共治模式相比，平谷区“下交”工作法的突出特点在于：其一，将接诉即办改革嵌入村级共商共治机制中，旨在探索以基层民主制度建设的方式解决接诉即办改革中的难题，其针对性和操作性强；其二，“下交”方法赋予了村议事平台裁判的功能，制度化特点显著；其三，“下交”工作法在党组织引领下，乡村两级专班经过精心组织，成立“乡贤库”，评议事项过程有序、机制健全，体现了党的领导、人民当家作主、依法治国的统一。“下交群评”的灵活评议形式为多元主体参与评议提供基础，依据诉求类型调整评议人员范围，保证了工作的权威性、科学性，激发了各有关主体的积极性和自主性。



（二）制度嵌入型协商：海淀区的“大家商量着办”

健全协商民主机制，关键在于实现制度化才能持久稳定。在接诉即办改革中，海淀区将协商民主制度化，形成可操作的程序规范，确保协商常态化运行。自 2023 年以来，海淀区建立“大家商量着办”制度，通过七项协商规则规范商量的主体、流程和形式，将协商嵌入基层治理全流程。海淀区共商共治的主要特点是，通过制度设计将协商理念转化为行动指南，避免“议而不决”，强化协商成果的执行力。

自 2023 年以来，海淀区健全完善基层议事协商机制，建立“大家商量着办”工作机制，不断提升基层治理的效能。海淀区探索创新“大家商量着办”，一个主要目标就是探索接诉即办改革的创新。海淀区委认为，接诉即办改革探索的方向应该是推动更多诉求在基层解决，让群众自己解决，不断完善群众诉求快速高效办理机制。要推动接诉即办改革向未诉先办的转变，关键在于激发群众参与公共事务的积极性，发挥群众在议事协商中的主体地位。“大家商量着办”工作机制的一个突出特点在于制度和流程的设计。海淀区制定出台《党建引领基层治理“大家商量着办”实施方案》《“大家商量着办”指导手册》等文件，明确了“集、议、办、督、评”五步议事法，形成了常态化议事协商的流程，不断健全完善党组织领导下的基层议事协商机制。

“大家商量着办”工作机制解决了谁来商量、商量什么、怎么商量等核心问题。在商量主体方面，树立了 11 类“大家商量着办”参与主体，除了社区（村）党组织、业主委员会等，还将威望较高的老党员、民主党派代表、人大代表、政协委员、法律顾问、专家学者等一并纳入，从商量主体上体现了法理情的融合。在商量内容上，详细梳理了 12345 市民服务热线反映强烈的群众诉求。聚焦工单中群众关注的急难愁盼问题，鼓励群众依法表达意见建议和诉求。在商量形式上，充分运用好“社区议事厅”“楼门理事会”等各类议事平台，通过商量化解分歧、形成共识。在商量的流程上，明确了确定商量议题、邀请商量代表、组织商量活动、办理商量事项、反馈



办理结果的五个基本步骤。通过细化“大家商量着办”工作流程、会议流程和会议通用规则，梳理了一批事项清单、资源清单和典型案例。通过“大家商量着办”的方式，突出议事能办，办有结果，不断提升基层协商的成效。

为了推动接诉即办改革与“大家商量着办”工作机制有效衔接，海淀区成立专项资金，全面提升基层治理效能。2024年，海淀区印发《海淀区“大家商量着办”专项资金管理规定》，用于支持和保障各单位接诉即办改革专项工作。资金由街镇申报项目，项目必须是解决接诉即办改革工作中案件量多、持续反复投诉的问题。通过申请重点项目，区里提供资金，让物业、产权单位、居民等主体共同参与，形成撬动的作用。例如，某小区2024年接诉即办改革案件中涉及停车管理332件，主要涉及小区停车秩序混乱、停车规划等问题。通过召开议事协商会，超过3/4的居民同意增设车位，通过申请重点资金支持，建设绿地停车位300个，并对小区道路进行了改造。再比如，某街道通过申领资金，有效解决漏雨、修路等问题，通过资金的注入，社区党组织动员群众参与治理，小区物业收缴率从20%提升至80%。

海淀区“大家商量着办”工作机制的特点：一是树立群众事情群众商量的导向，为基层接诉即办工作提供支持和帮助，即通过“干什么由群众广泛提”“谁来干由群众充分议”“怎么干由群众共同定”“解决得怎么样由群众公开评”，充分调动群众的积极性、主动性、创造性；二是不断完善基层民主协商机制，着力提升办事的成效。海淀区形成了“大家商量着办”中的“两项清单”机制、工作流程机制、广泛商谈机制、分层分类办理机制等，对“大家商量着办”的主体、内容、形式、程序等进行了系统规范，明确了事项范围、参与机制、议事规则与落实保障。为基层解决了“商量什么”“找谁商量”“怎么商量”“在哪里商量”“商量之后怎么办”的问题。

（三）系统集成型协商：朝阳区“党政群共商共治”

朝阳区是北京市基层民主协商的先行探索者。早在2014年，朝阳区就



开始实施党政群共商共治工作，建立“问政于民、问需于民、问计于民”的常态化协商平台，组织基层政府、社区、社会单位、社会组织、居民群众等治理主体共商共治。经过十余年的深入探索，朝阳区的党政群共商共治工作已扎根于朝阳区各街乡、社区，成为深化群众自治的有益路径。自2019年以来，朝阳区坚持把党政群共商共治作为解决热线反映问题的有效路径，通过不断健全协商平台、拓展协商形式、丰富协商主体、规范协商程序，实现了基层民主协商与接诉即办改革工作的深度融合。

在接诉即办改革工作中，朝阳区聚焦居民诉求进行协商，全面深化党政群共商共治工作，以“议事协商常态化、治理难题聚力办、空间提升全参与、推广范围全覆盖”为思路强化社区居民议事厅建设，总结探索出“便于协商、善于协商、常于协商”的工作模式，用民主协商方式解决居民诉求，提高了基层接诉即办改革工作的解决率和满意率。一是拓展议事空间，搭建社区“便于协商”的平台。朝阳区在街道、社区、网格等层面搭建议事协商基础平台，建立党政群共商共治街道（乡镇）议事协商会、社区居民议事厅和网格居民议事厅，确保组织健全、任务明确、职责清楚、运行有效。目前，朝阳区共搭建网上议事厅1388个、居民议事平台4294个。在居民议事平台中，社区570个、小区1439个、楼门议事厅2285个。通过不断拓展协商主体，突出议事协商代表的广泛性、代表性和规范性，形成了有83975名议事代表的队伍。二是优化协商流程，培育社区“善于协商”的组织。朝阳区在接诉即办改革工作中规范了基层民主协商的有序运行，运用“集、议、办、督、评”流程推进协商工作良性运行。“集”是广泛征集需求，梳理确定议题，坚持集中问和入户访相结合，采取线上、线下等方式全面征集民意诉求；“议”是讨论研究、议事协商，一般由动议陈述议案、附议者附议、反对方陈述、双方辩论、议事能手发表意见五步组成，充分讨论；“办”是细化责任，推动落地，明确责任领导、责任部门、责任人、配合部门和完成时限；“督”是过程管理，提升效能，将项目的办理纳入各级党委、政府工作体系和综合考核内容，将立项、采购、办理、评估等环节纳入全过程监督；“评”是把群众受益和满意作为最高标准，组织开展项目满



意度测评,接受监督评议,形成科学多维的评价体系。同时,广泛开展“居民提案”和“金点子”征集活动,常态化协商处理社区公共事务,切实激发了居民自治的活力。三是深化协商机制,完善社区“长于协商”的体系。朝阳区注重培育民主意识,加强社区协商宣传和引导,通过组织开展各类活动,广泛发展居民志愿者,逐渐形成以党员带动群众为主的自治队伍,提高居民参与社区治理、楼院自治事务的主人翁意识。针对社区议事能力不足问题,朝阳区编写《议事协商文件汇编》《议事厅操作手册》,采用桌面推演、案例复盘、问诊把脉、模拟议事会等方式指导社区破解难题。

朝阳区基层协商民主机制的显著特点在于体系化,明确了各个层级议事协商主体的责任。通过健全基层协商清单,网格、社区(村)两级议事协商主要解决四类事,即关系居民切身利益的公共事、居民反映强烈的困难事、社区治理的重点事、协商主体提出的特殊事;街道(乡镇)层级议事协商主要解决网格、社区不能解决的困难问题,区级层面议事协商事项突出“导向性、普遍性、参与性”,主要解决超越街乡层级、超出街乡职责、跨越街乡区域的街乡无力解决的大事、难事和示范性事项。通过不断优化党政群共商共治的机制,朝阳区许多街乡接诉即办改革工作的成绩有了明显提升,实现了源头减量的目标,解决了群众急难愁盼的问题。

四 结论与讨论

共商共治是深化接诉即办改革的实践创新,是中国特色社会主义治理理论的生动实践。基层党组织和政府在接受即办改革中不断健全共商共治机制,体现了治理平台的开放性、治理主体的多元性、治理过程的参与性,实现了从管理思维向治理思维的转变。党建引领共商共治为接诉即办改革提供了更可持续的内生动力和体系保障,也有利于培养市民的公共意识,对深化接诉即办改革具有重要的理论和实践意义。三个案例都把接诉即办改革和共商共治有机地衔接和融合了起来,形成符合区情特点的运行机制。基于接诉即办改革工作中共商共治实践的比较研究,本研究有三个发现。



其一，接诉即办改革中的共商共治体现了治理逻辑，突出了人民主体作用和多元力量的参与，有效克服了接诉即办改革工作中科层化、行政化的倾向。在接诉即办改革实践中，一方面压实了基层政府的责任，通过考评和点评等机制建立了高效回应民意需求的机制，提升了基层政府的回应能力；但另一方面需要注意的是，基层政府在办理群众诉求中也存在政府权责模糊、忽略市民主体作用的不良倾向。有的基层政府为了提升考核排名，认为“摆平就是水平”，采取违背治理初衷的方法来解决问题。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，群众的事同群众多商量，大家的事人人参与。深化接诉即办改革，必须不断完善共商共治机制，增强市民的归属感和主人翁意识，真正实现人民城市人民建。三个区探索的共商共治模式，都体现了对基层政府职能定位的深入思考。在共商共治过程中，城市政府从“划桨人”转变为“掌舵人”，同市民、企业、市场一起管理城市事务，承担社会责任，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”。

其二，实现接诉即办改革与共商共治的有效衔接需要结合实际找准切入点。从实践来看，三个区都以问题为导向，结合区情实际、资源禀赋来具体明确协商的事项，探索以市民诉求驱动共商共治的有效路径。从群众诉求的性质来看，主要分为不合理诉求驱动型和一般性群众诉求驱动型两大类，不同区在衔接的方式和侧重点上存在较大差异。比如，平谷区的“下交群评”工作机制的目标就是实现对不合理诉求的调解，将有一定解决难度、涉及人员范围广、没有明确解决途径的诉求“下交”给群众去评判、表决，用群众智慧解决群众问题。海淀区的“大家商量着办”机制和朝阳区的“党政群共商共治”机制在商量内容上更加广泛，主要是关注12345市民服务热线反映的群众普遍关注的民生事项，以及基层工作中群众反映强烈、迫切要求解决的实际困难。

其三，实现接诉即办改革与共商共治的有效衔接需要区级政府的有力保障。接诉即办改革反映的群众诉求十分繁杂，其中有不少事项并非街乡社区



有资源有能力协调处理好的。用共商共治的方式来化解接诉即办改革问题,其中一个重要的考虑就是为基层赋能,解决基层政府难以解决的问题。要推动基层政府有意愿启动共商共治机制,发动更多的力量参与基层治理,区级政府必须给予实际的支持。在实践中,主要有三种保障模式,包括项目资金保障模式、政策协调模式、优化考核模式。比如,海淀区就是通过设立“大家商量着办”专项资金,用于支持和保障各单位接诉即办改革专项工作。通过项目申报等方式,解决矛盾突出、影响较大、职责权限不清等问题,资金投入后对接诉即办改革工作有明显的推动作用。朝阳区则是着重通过区级统筹,建立党政群共商共治平台统筹解决基层的难题。平谷区由于财政资金等限制,主要是通过优化考核机制,认定为不合理诉求的工单不纳入区级考核解决率、满意率的清单,为基层政府大胆运用“下交”方式提供支持。这些实践都显示,只有为基层政府提供实际支持,共商共治机制才能真正运转起来。

总之,实现接诉即办改革与共商共治的有效衔接要树立“不诉自办”“未诉先办”的导向,通过健全协商民主机制强化基层自治能力。探索共商共治的有效路径,一个重要价值在于实现源头治理和基层自治,从根源上减少群众的诉求,从而克服治理权责模糊、治理成本高昂的弊端。三个区的实践都是在深刻思考优化接诉即办改革工作中,为了纠偏接诉即办改革工作中的不良倾向而形成的有益探索。这些实践实现了党的领导与基层自治的有机统一,既避免了党组织和政府大包大揽,又形成了激发基层自主力量的鲜明导向。应该注意到,共商共治工作处理的很多基层治理问题未必直接与群众的反映诉求相关,也未必来自12345热线派发的工单。但是,通过健全民主协商的机制,培育了市民的公共精神和社会责任,构建起了人人负责的社会治理共同体。这种持之以恒的精细治理,通过慢工细活夯实了治理基础,有助于推动接诉即办改革的可持续发展。

B.14

基层动员视角下“热线+网格” 提升诉求办理效能研究*

解进强 付丽茹**

摘要： 推动“热线+网格”融合创新，优化诉求办理流程，明确各级网格职责，有助于提升诉求办理效能，促进社会治理精细化，推动“被动治理”向“主动治理”转变。基层动员机制是提升诉求办理效能的有效路径。强化党建引领多元力量参与诉求办理，注重条块协同、双向发力，充分发挥人民群众主体作用，有助于提升诉求办理效能和网格化治理水平。

关键词： 热线+网格 基层动员 诉求办理 治理效能

《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确指出：“坚持以人民为中心，尊重人民主体地位和首创精神，人民有所呼、改革有所应，做到改革为了人民、改革依靠人民、改革成果由人民共享。”^①自2019年以来，北京市接诉即办改革不断探索推进“热线+网格”深度融合，其本质就是通过多元参与实现对民众诉求更好地处置和回应，真正实现“人民城市人民建，基层事务大家管”的治理效果。

* 本文是北京市教育委员会科技/社科计划项目（SZ202210037018）和北京市社会科学基金项目“大数据背景下以‘接诉即办’推进首都基层社会治理创新研究”（21GJB018）的核心成果。

** 解进强，博士，北京物资学院商学院教授，硕士生导师，研究方向为组织发展与人力资源管理；付丽茹，博士，北京财贸职业学院副教授，研究方向为组织变革与创新。

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?sid_for_share=80。



一 接诉即办改革中的诉求办理机制

（一）诉求办理机制及其优势

北京市秉持“民有所呼、我有所应”理念，创新探索“吹哨报到”“接诉即办”工作机制，通过明确党的领导地位，强化政府职责，完善社会协同要求及规范诉求人的权利和义务关系等，构建了较为完善的工作体系。通过将党的政治优势、组织优势转化为基层治理效能，进一步强化部门倾听基层诉求、到一线解决问题的意识和能力，及时回应并有效办理民众诉求，提升了政府服务群众的能力。

诉求办理机制一头抓住“问题发现”，另一头紧盯“问题解决”，其核心都是紧紧围绕人民群众日常生活急难愁盼问题展开，通过完善全链条工作机制，诉求分类办理、限时办理、协同办理，做到“事事有回音、件件有落实、效果有反馈”。接诉即办改革的最大优势体现在：全面回应，强化差异化办理；精准派单，强化限时办理；统筹推动，强化协同办理；三率考核，强化督查督办；开发诉求数据，强化未诉先办等。诉求办理机制不仅有效整合了政府的服务资源，而且在办理群众诉求和社会基层治理中充分发挥了指挥棒的作用，让群众的难心事、烦心事、揪心事得到快速满意的响应和解决，提升了社会治理的效能，开启了“以人民为中心”的社会治理新模式。

（二）诉求办理工作面临的主要问题

当前，北京市以群众诉求为驱动，扎实推进接诉即办改革，全面回应群众诉求，打通了基层治理的“最后一公里”，推动基层治理效能提升，一系列历史遗留问题、复杂问题被逐一破解。但是，不少基层单位在科学派单、协调督办、考核评价、信息公开等诉求办理环节还不同程度地存在机制运行不顺畅、运转阻力大等问题，在跨部门、跨层次、跨系统、跨区域的诉求协同治理方面也存在体制构建不完整、协调推动效率低等问题，尤其是到了诉



求办理的基层单位，有的办理部门存在落实党建引领机制不到位的问题；有的办理部门推进“速接民意、及解民忧”不到位；有的部门针对复杂性问题开展前瞻治理但风险预判不到位；有的区域开展综合治理但还存在联动各方合力不足，甚至还存在个别科室拒不接单、反复剔除、超期回单等问题。当前，接诉即办改革在工作机制、工作流程以及诉求办理工作模式等方面还存在亟待改进之处，主要体现在以下三个方面。

1. “热线+网格”融合创新力度不够，协同优势发挥不充分

接诉即办改革在精准派单、首接负责、限时办理、督办一体等方面具有优势，而网格化治理有助于充分挖掘网格资源，发挥网格员“人熟、地熟、事熟”的优势，因此，推进“热线+网格”的融合创新，有助于进一步提升诉求办理整体水平。从目前实践来看，各地推进“热线+网格”融合创新过程中，在组织、流程、机制、平台、考评、保障等方面的支持保障条件还不够健全，推进融合创新的具体举措还不够细化，诉求办理的条块融合和功能融合力度也不够。

2. 多元力量参与诉求办理力度不够，基层自治水平有待提升

诉求办理主要依靠政府力量推动，各层级工作人员在引导群众参与治理、协同办理、优秀经验共享等多方面仍然习惯用老思维、老方法，没有深入理解接诉即办改革的本源和内涵，居民、企业、社会组织、辖区单位等社会力量参与度不高，在推动实现“共建共治共享”治理格局上，尚存在不足，需要进一步优化和实现“共建共治共享”的治理格局。

3. 跟踪和评估长效机制不健全，诉求办理持续改进乏力

当前，部分基层单位接诉即办改革还停留在办单、考核层面，仅是以在规定时间内办结工单为标准，接诉即办改革作为推动基层治理创新的抓手和突破口的作用发挥不够。由于尚未建立起一套有效的长效治理机制，推进未诉先办工作效果不佳。疑难诉求处理完问题后，后续跟踪和评估工作落实不实不细，监管或服务的灵敏度不够，缺少深挖问题症结和原因的“钉钉子精神”，无法及时发现依然存在的类似问题或隐患，系统改进和优化工作有待持续强化。



二 “热线+网格”提升诉求办理效能的着力点

只有在基层有效催生“热线+网格”的深度融合，才能使“自下而上”反映的单一问题，实现同类型问题“遍地开花”式的解决，也才能使“自上而下”总结的问题处置模式在基层实践中得到“落地生根”式的贯彻执行，最终提升解决民生问题的效能，提高民众满意度。在“热线+网格”融合创新背景下，为了进一步提升诉求办理效能，需要重点聚焦以下五个方面开展工作。

（一）强化党建引领，提升网格主动服务意识

党建引领是提升接诉即办改革效能的首要遵循和制度优势。通过大力推进四级党组织体系建设，完善基层网格党组织，充分发挥党建协调委员会统筹协调、融合资源的作用，充分发挥基层党组织战斗堡垒和广大党员先锋模范作用。

在以往实践中网格员大多只是“甩手走一走”的工作模式，网格员开展群众工作不够深入，对网格内事务的融入也不够全面。在诉求办理机制的压力传导下，居民反映诉求后，网格员不仅应该第一时间接收诉求信息，而且必须在第一时间进行处理并向诉求人进行反馈。“热线+网格”机制催化了网格员的工作积极性和主动性，提升了网格服务的质量。

（二）践行为民服务价值观，持续优化诉求办理流程

为民服务的宗旨是推进“热线+网格”融合创新，进而提升诉求办理效率的坚实价值基础。只有坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果人民共享的治理理念，才能推动接诉即办改革与网格化治理在体制机制和行动实践层面的充分融合，使“自上而下”和“自下而上”的工作流程相互结合。

在以往实践中，网格员采集到的问题信息上报到网格化平台后，信息往往无法及时有效地推送到相关部门，不能形成快速处置的“闭环”流程，



造成网格服务满意率不高。而接诉即办改革的诉求解决机制相对比较健全，因此可以以网格为治理单元，将民众的热线诉求与网格员的上报诉求及时合并处理，充分发挥精准派单、限时办理、统筹推动、督办一体等机制优势，进一步优化问题解决流程，提高诉求办理效率和满意度。

（三）进一步推动治理重心下移，推动“未诉即办”落地生根

做实做细治理网格，是实现重心下移、力量下沉和服务下倾的有效路径。接诉即办改革推动了治理体系的重心下移，通过市民热线服务中心直接派单至街道乡镇，使民众诉求成为高层推动基层治理变革的抓手。总之，无论是网格还是热线都是治理重心下移在机制创新、制度创新和工作创新上的具体实践。为了推动治理重心下移，消除“看得见的管不着、管得着的看不见”的现象，需要筑牢基层治理单元，推动“热线+网格”融合创新，畅通基层治理流程，进而形成诉求办理齐抓共管的新格局。

为了实现源头治理，让问题化解在初始，需要网格员向前一步，主动发现问题，超前研判谋划，主动开展工作，基层及时跟进的协调机制和督办机制推动“接诉即办”向“未诉即办”转型升级，全方位提升群众认可度。例如，某基层网格员发现网格内污水井塌陷问题后，立即进行上报，街道指挥中心收到上报后启动“镇呼区应”，区建委快速受理，并第一时间赶到现场进行处置。通过网格员在各自网格范围内的巡查巡视，化“被动响应”为“主动出击”。

（四）创新诉求办理模式，破解复杂性、周期性诉求问题

高效为民服务的关键在于破解治理难题，网格治理的关键也在于推动问题解决。因此，破解基层治理难题，一方面需要整合热线诉求办理和网格治理的各种治理资源，强化诉求办理的联动机制和调度机制，真正实现上下联动，齐抓共管；另一方面也需要充分发挥网格员人熟、地熟、情况熟的优势，立足基层分类解决问题。

基层治理问题在基层，但是有时问题的解决则需要各级部门通力合



作。因此，针对长期困扰基层的复杂性、周期性诉求办理，需要进一步强化基层党建引领、多元共治格局，持续提升基层干部责任意识和主动意识，通过下沉走访、一对一共建等多种形式，加大诉求办理工作创新力度，引进新的诉求办理工具和方法，真实彻底地解决基层诸多疑难问题。同时，激活和增强社会活力，引导群团组织、社会组织、社会工作者、志愿者等各种社会力量共同参与，统筹推进各部门的合作关系和联合攻关力度，通过构建跨部门、跨层次、跨系统、跨区域的诉求协同办理专班机制，进一步完善诉求办理工作体系，有效解决诉求办理中需要多元协同的问题。

（五）加大科技赋能，更加充分地利用诉求大数据

随着诉求数据库建设的日益完善，大数据治理和数据赋能治理的效果愈发明显。进一步畅通网格员现场信息收集、12345 市民服务热线诉求信息采集、视频巡查信息采集、群众“随手拍”信息收集等多元诉求收集渠道，强化诉求大数据采集、汇总、分类、统计及其预测和监管功能。同时，加强诉求数据库建设，借助大数据、云计算、人工智能等科技手段，逐步建设覆盖社会各层级、各领域、各环节的感知体系，提高发现问题、研判预警、指挥调度、诉求处置的效率。建立诉求办理智慧平台，动态更新人、地、事、物、组织的数据，实现风险问题动态感知、矛盾诉求精准掌握。

总之，提升诉求办理效能需要基层治理主体更加自觉地把群众呼声作为第一信号，把群众需求作为第一选择，把群众满意作为第一标准，深入践行人民城市为人民的理念，充分发挥热线诉求办理机制和网格化治理机制的协同优势，有效整合基层治理力量，理顺各方权责关系，优化诉求处理流程，才能进一步延伸服务触角，使基层服务更加主动，诉求大数据利用更加充分，在问题未真正形成前、矛盾未爆发前，或在民众尚未投诉前，主动捕捉到问题隐患、风险和投诉苗头，及时采取措施加以预防、规范和化解，真正维护民众利益。



三 以诉求办理为导向构建基层动员体系

社会动员机制是提升基层治理效能的有效路径。在提升诉求办理效能过程中,通过强化党建引领作用,切实贯彻群众路线,动员社会各方力量参与诉求办理,真正发挥人民群众的聪明才智和专业技能,才能将服务管理落实在网格、将矛盾纠纷化解在网格、将安全隐患解决在网格,做到人在“网”中走,事在“格”中办,以“微治理”释放“大能量”,以“小网格”焕发基层治理“新活力”,有效激发多元社会主体参与热情,汇聚诉求办理的多元力量,共建共治共享美好家园。

(一) 基层动员体系的内涵

立足“热线+网格”基层治理模式创新,以提升诉求办理效能为导向,充分发挥党建引领作用,纵向依托“区-街道(乡镇)-社区(村)-网格”四级治理网格,横向整合利用组织动员、社会动员等多种基层动员形式的综合优势,以地域空间、共同情感、职业行业、关联利益等多维纽带作为联络接点,充分整合社会资源,高效协调社会关系,有效凝聚党政机关、群团组织、驻区单位、社会组织、“两企三新”、党员、两代表一委员、网格长、网格员、五老人员、乡土人才、志愿者、居民(村民)以及专家智库等多元社会力量参与诉求办理,建构基层动员多重嵌套体系。

(二) 基层动员体系的架构

1. 发挥党建引领功能,推动多元力量参与诉求办理

充分发挥各层级党组织的引领作用,抓好区域化党建提升工程,推广跨区域跨层级建立党建协调委员会。探索党建引领行业治理的有效路径,压实“抓行业抓党建、管领域管人群”的党建责任,指导各级党组织在行业治理与诉求办理有效结合上发力。抓好“两新”组织党建提升工程,带动“两新”党组织在诉求办理和基层动员工作上发力。抓好基层党组织提升工程,大力推



动基层党建创新,将党建工作向网格延伸,基层党员下沉网格,推动党员在诉求办理中攻坚克难和实干担当,推动基层治理水平和服务群众效能双提升。

2. 明确不同层面的职责分工

区级层面开展诉求办理的高位统筹,做好信息数据支持和政策支持,实时感知、精准督导。街乡镇通过诉求办理的力量整合,积极开展联合会商、综合研判、联动处置、指挥调度和跟踪反馈等工作。社区(村)汇总诉求信息,统筹网格员,协调下沉力量,整合网格资源,提升诉求办理效能。网格长通过明确包片责任和工作流程,组建网格动员小组,充分发挥人熟、地熟、事熟的优势,做实做细网格治理。

3. 发挥多种动员形式的综合优势

组织动员。充分发挥党建工作协调委员会的作用,完善“条块结合、共驻共建、资源共享、优势互补”的党建工作协同联动机制,有效动员党政机关、群团组织及属地国有企业、事业单位中的领导干部、两代表一委员、党团员、少先队员、大中小学生等坚实力量参与所属网格诉求的办理工作,提高党建工作在诉求办理上的针对性和实效性。

社会动员。持续推进区域化党建和“两新”党建提升工程,凝聚分散在“两企三新”中的党员及退休老党员,培育建立流动党支部、企业党支部,提高基层社会再组织化程度。同时,充分发挥行业协会、商会和学会的优势作用,引导和鼓励属地混合所有制企业、非公有制企业及新经济组织、新社会组织等参与诉求办理,充分发挥新就业群体、行业精英和智库专家在繁荣社会事业、创新社会治理、提供公共服务等方面的作用。

网格动员。立足基层治理网格开展常态化动员工作,明确网格长包片责任和工作流程,将社会动员触角延伸到居民身边,及时解决人民群众的急难愁盼问题。由网格长凝聚和带领网格员、先进模范、社会工作者、五老人员、乡土人才、楼门院长和热心群众等基层多元力量,以地域空间、共同情感、职业行业、关联利益等为联络接点,在社会治安、安全防范、环境卫生、文体活动工作中逐步形成基层动员网络,凝聚思想共识,形成工作合力,提高常态动员效能。



4. 以多维纽带作为联络接点

关联利益。关联利益往往是社会动员最直接的联络接点。聚焦“七有”要求和“五性”需求，秉承问题导向原则，以就业、教育、医疗、养老等公共利益为纽带，吸引更多力量关注和参与基层治理及诉求办理。

地域空间。地域空间是基层动员体系构建的物理基础。城市副中心内部的空间布局、人口结构、资源分布等因素都会对社区动员产生影响。通过合理利用地域空间资源，如设立社区服务中心、文化活动场所等，为基层动员提供必要的物质条件和平台支持。

共同情感。共同情感是社会动员体系构建的情感纽带。通过引导和激发邻里守望、兴趣爱好、公益互助等社会性情感元素，增加基层社会民众之间的联络与互动，强化共同情感的培养和传递，有效增强参与个体之间的凝聚力和向心力，为基层动员提供强大的情感动力。

职业行业。职业行业是动员体系构建的行业基础。不同职业和行业的人群拥有不同的专业知识和技能，这些资源可以为基层治理和动员提供有力的支持。通过发挥各职业行业的优势和特长，可以形成优势互补、协同共治的良好局面。

总之，只有持续推进党建引领、多元参与，才能持续提升诉求办理效能。以党的基层组织体系为依托，推进“热线+网格”体系的融合创新。持续强化基层党组织的常态化引领能力，发挥其在诉求办理工作中统筹协调、整合资源和区域联动等方面的作用，通过基层动员和多元力量参与诉求办理，进一步提升基层诉求办理能力，确保对“下交”工单“接得住、接得稳”。总之，只有按照“沾边就办”的原则，推动诉求办理相关利益者之间的统筹合作，充分运用网格化治理机制和吹哨报到机制，由主责科室牵头，积极动员社会多元力量参与诉求办理，才能真正解决群众急难愁盼的问题。

四 案例分析

（一）通州区“副中心有我”社会动员体系建设

为了提高基层治理的社会参与度，有效激发基层治理的内生动力，通州



区以“热线+网格”治理模式为支撑,明确动员主体、任务及手段,做强各类保障措施,持续擦亮“副中心有我”社会动员品牌,通过有效组织群众、精准发动群众、群众自愿参与,激发了多元社会主体参与的热情,共同解决人民群众身边的急难愁盼问题。

1. 明确职责分工,建实四级工作体系

区级层面进行高位统筹,对以“热线+网格”为支撑开展社会动员工作给予政策支持,同时充分利用基层治理各项信息数据,构建了纵向到底、横向到边、实时感知、精准督导的工作体制。完善了社会动员考评体系,针对动员效果进行监督指导,并为各街道(乡镇)出具了社会动员“体检报告”,定期召开“副中心有我”社会动员工作推进会,直面诉求办理过程中发现的问题并靶向施策,督促整改,形成“由果导因、对症下药、反观成效”的工作闭环。

街乡镇开展辖区内社会动员的指挥调度、联动处置、跟踪反馈等工作。实行高频调度,引导社会力量共同推动诉求难题的化解。对于本层级难以解决的,采用“吹哨”形式召集区级部门进行会商,共同研究解决路径。充分整合公检法司等专业力量,律师、人民调解员、公证员等社会力量参与诉求调处,共同对辖区各类矛盾问题进行排查化解。依托“共治议事厅”开展分析研判、联合会商,实现一站式解纷。

社区(村)汇聚信息,紧密结合市民热线诉求做实网格治理。精准划分社会治理网格,培养专业社工和社区(村)两委班子成员成为网格长,负责统筹网格员、协调下沉力量、整合各类资源开展网格内诉求办理工作。通过建立“社区汇聚”信息化平台,实时展现社区(村)各项服务内容和信息数据,动态更新台账,第一时间掌握网格动员进度。定期召开网格长、网格员参加的民情分析会或工作碰头会,对诉求办理情况进行梳理分析,主动研究解决问题。

网格开展精细化治理,激活动员体系的“神经元”。通过确立每名网格长所负责的居民户数,明确网格长的包片责任和工作流程,将发现问题和解决问题的触角延伸到居民身边。由网格长带领楼门院长、老党员、热心群众



成立网格动员小组,发挥基层网格员人熟、地熟、情况熟优势,及时了解群众身边急难愁盼问题,推动问题在网格中发现、在网格中解决。实行“日日格上走、事事格上巡”,及时了解网格内居民的生产生活情况、思想动态、家庭困难或问题、意见建议等,争取做到未诉先办,将问题解决在萌芽状态。

2. 强化党建引领,壮大主体力量

增强党建引领新动能。深化党员“双报到”,广泛动员在职党员回社区报到,充分发挥党员的先锋模范作用。聚合分散在“两新”组织中的党员以及退休的老党员,持续建立和培育流动人口党支部、企业党支部,实现对流动人口和企业职工的再组织化,凝聚街(乡镇)、社区(村)、物业(业委会)、驻区单位等各方力量形成强大的社会动员主体,实现社区居民的再组织化。搭建社会动员平台,开展“在职党员恳谈会”“党旗飘扬副中心”“我为群众办实事”等各类志愿服务和宣传活动等。

树立人大政协新示范。依托人大代表家站和政协委员工作站,建成“千名代表问政问需”“你说我听、我说你听”等共治平台,推动了“群众想什么与政府干什么”的精准对接。发挥民主优势,推广“有事好商量,说话有地方,服务送上门”经验,联动基层服务力量、社区社会组织和社会志愿者等,更好地发挥“副中心有我”在社会动员中的示范作用。

发挥群团组织新优势。通过扩大工会组织的覆盖面,全面提升了职工志愿服务工作的质量和水平。通过组织开展形式多样、内容丰富的青年志愿服务活动,有效激发了青年参与志愿服务的活力。通过发挥各级妇联执委和基层巾帼志愿者作用,实施了“运河丽人”计划,吸引更多优秀女性人才投身副中心社会动员工作。发挥科协、红十字会、文联、工商联、残联、侨联等在社会动员领域的自身优势,积极开展形式多样的活动,动员更多力量参与基层治理。

做实社会组织新抓手。通过整合社会资源推进社会组织参与基层治理,借助举办社区微创投项目、社区社会组织培育孵化、品牌社会组织选树活动等,赋权式培育社会力量,使其真正参与社区治理。发挥社会组织和社会工



作者的专业优势,了解社区居民的实际所需,基于居民的参与意愿和内容倾向,根据不同需求运用相应的社会动员方式开展动员工作,及时补位,树立动员主体威信,提高社会动员效能。

激发广大志愿者新活力。不断壮大志愿者队伍,培养以社区(村)党员、居民代表、楼门院长、退休干部等为主体的骨干力量,以解决诉求问题为导向,依托通州区新时代文明实践中心网上平台,建立了“网格员征单→实践站填单→站、所、中心层层派单→服务队接单→群众评单”的“五单”闭环服务模式,实现了“群众吹哨、志愿者报到”。通过建立“家校政社”四方联动机制和“小手拉大手”工作模式,有效带动家庭参与社区建设;进一步畅通民众参与渠道,开展“副中心因我而美”市民文明素质提升行动;积极引导社会各界通过通州城指、文明潞城、湾事通、红杨先锋等App或小程序参与各类志愿服务活动,通过组建“副中心好市民”志愿服务队,实现“好人成团”聚光赋能。

3. 完善激励举措,增强社会动员内生动力

强化精神激励作用。深入报道在各项活动中涌现出的先进人物、典型事例及突出成果,广泛宣传各部门、各属地的优秀案例,使动员活动开展得扎扎实实、有声有色。持续开展“副中心有我”系列评选活动,通过评选“副中心有我”党员干部榜样、代表委员榜样、职工榜样、青年榜样、巾帼榜样、企业家榜样、“副中心好市民”等,选树一批热心公益、扎根群众的社会动员先进典型,引导社会各界见贤思齐,增加诉求办理的帮手。

完善激励平台功能。各委办局、各街乡镇充分运用现有的工作平台如公众号、App及微信小程序等增设社会动员板块,建立积分反馈平台和奖励机制,在平台中针对不同类型的社会动员场景设置相应的积分,参与社会动员的居民可获得积分,凭借积分可在线上商城兑换相应的产品或服务,形成“服务累积分、积分享服务”的工作闭环。

(二) 实施效果分析

通州区通过构建“区-街乡镇-社区村-网格”四级工作体系,将原来



2600 余个城市管理网格细分为 5307 个社会治理网格，推动 1.5 万余名网格员“进格落责”。通过明确各级网格职责，建立动态调整机制，实现由“被动治理”向“主动治理”的转化，有效推动了民生事项未诉先办。同时注重党建引领多元社会力量参与诉求办理，以上率下，通过包片领导和业务主管区领导“双包案”，区各职能部门和各属地分别从“条”“块”双向发力，上下联动，协调推动了各类诉求问题的有效解决。2024 年，全区上下深挖“副中心有我”核心内涵，持续完善基层动员工作体系，动员人数、动员比率、活跃度快速提升，动员活动与基层治理、诉求办理等高度融合，动员成效突出，市民诉求办理工作提质升级，解决率、满意率较 2019 年分别提高了 79% 和 34%，年度诉求总量已由最高的 51 万件，减到 41 万件，扎扎实实地解决了一批民生问题。不仅如此，全区依托“副中心有我”社会动员体系，在全力破解基层治理难题过程中，探索出以通运街道“邻家邻”、潞城镇“文明银行”、杨庄街道“红杨先锋”、张家湾镇“一核多元共治”、永乐店镇“党建引领红色网格”等多个党建引领基层治理品牌。

结 语

无论是网格化治理机制中“网格长”与细分网格员的配合，还是接诉即办改革机制中的协同办理和提级响应，也包括“街乡吹哨，部门报到”工作机制中属地政府与职能部门的配合，都是为了整合有限的治理资源，协同解决基层治理难题。通过“热线”与“网格”融合创新，强化党建引领社会动员体系，有利于推动基层多元治理主体间形成信息共享和良性互动，真正打破条块分割，实现“横到边、纵到底、无缝隙、全覆盖”的条块联合，逐步形成资源共享、优势互补的合作治理框架，在多元参与提升诉求办理水平的同时，提高基层自治水平，实现从接诉即办向未诉先办、不诉自办转化。

接诉即办基层敏捷治理体系研究

——北京市平谷区实践样态

陈振娇*

摘要：北京市接诉即办基层治理改革在实践中取得了显著成效，体现了中国基层之治的特色和创新。亟须学术界从改革的成功经验中提炼出基本规律，并构建相应的理论框架，以指导其他地区的基层治理实践。本研究基于西方敏捷治理理论视角，通过分析北京市平谷区“上交办理-下交群评”实践样态，构建中国基层敏捷治理体系的理论框架。这一框架呈现了接诉即办改革中基层敏捷治理体系的构成要素、要素间的相互关系及背后的制度成因，阐述了该项改革在党建引领下实现基层治理全过程人民民主的本土化经验。目的是在全球基层治理改革经验互鉴中，为其他国家和地区提供有益的参考，并丰富国际公共管理领域的基层治理理论。

关键词：接诉即办改革 基层敏捷治理 价值敏捷性

引言

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》强调提升基层治理水平，推动治理重心下移。党的二十大报告强调要健全共建共治共享的社会治理制度，提升治理效能。在此背景下，基层治理现代化成为关键议题。北京市作为实践前沿，通过接诉即

* 陈振娇，对外经济贸易大学教授，研究方向为数字政务、智慧教育、电子商务。



办改革,利用12345市民服务热线快速响应群众诉求,将党建优势转化为治理优势,提升了群众满意度。然而,随着诉求量的激增,该机制面临供需矛盾及上级政府“二阶治理”影响效率的问题。因此,改革重心转向“未诉先办”。^①

为进一步提升治理效能,2021年北京市推出了《关于推动主动治理未诉先办的指导意见》,从“接诉即办”迈向“主动治理”,以期形成党建为引导、主动治理为核心、法治为保障、共治为路径、科技为助力的新型治理体系。^②大数据技术的支持使基层政府能主动发现问题,但有效治理还需要社会主体的广泛参与。北京市实践多元主体共治模式,响应“共建共治共享”理念,形成政府、社会 and 居民间的良性互动。这体现了全过程人民民主的社会治理理念,提升了群众自治能力。^③

作为接诉即办改革的发源地,北京市平谷区面临“不合理诉求”“历史纠纷”“管理不足”等众多挑战,为了应对这些挑战,平谷区于2021年创新了“上交办理-下交群评”机制,强调党建引领、群众主导、多元主体共治,形成“四民机制”。一年后,该模式覆盖全区84%的村居,成功降低了10%的万人诉求比^④,这一代表性案例极具深入研究的价值。本研究通过访谈和资料收集,运用敏捷治理视角和扎根理论方法分析数据,提炼治理改革理念、过程,并构建基层敏捷治理体系形成框架,同时探讨中国特色制度文化对治理体系形成的作用。

北京市接诉即办改革深度契合敏捷治理核心理念,如拥抱变化、以人民为中心等,由此,运用“敏捷治理”视角能够有效剖析与预判接诉即办

-
- ① 陈磊:《“共建共治共享”社会治理多元参与的体系构建——以北京市“未诉先办”改革为例》,《河南社会科学》2023年第5期。
- ② 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。
- ③ 李慧凤、孙莎莎:《从动员参与到合作治理:社会治理共同体的实现路径》,《治理研究》2022年第1期。
- ④ 陈锋:《“下交群评”:迈向人民主体性的基层治理——以北京市平谷区接诉即办改革为例》,《北京工业大学学报》(社会科学版)2024年第3期。



改革的未来发展。^① 接诉即办改革通过创新组织形态、迭代工作方法，达成对群众诉求的快速响应，成功化解诸多公共管理难题，不仅彰显了“人民至上”理念，也凸显了其主动适应与快速迭代的特性。同时，接诉即办改革着力构建多元共治格局，整合数字化工具并创新治理机制，充分展现敏捷治理本质特征。因此，本文采用敏捷治理理论视角^②，探索和构建接诉即办改革中基层敏捷治理体系的理论框架。

一 案例研究

本研究采取案例研究方法，选取北京市平谷区“上交办理-下交群评”实践样态。平谷区是北京接诉即办改革的缘起，该案例作为基层敏捷治理的典型，得到了社会和学界广泛认可。此外，为了确保研究的深度和广度，笔者还实地调研并深入访谈了利益相关者，获得了丰富的一手资料，同时官方渠道的二手资料也有效补充了可能的数据疏漏。

（一）案例：北京市平谷区“上交办理-下交群评”的实践样态

在北京市众多关于接诉即办改革的治理案例中，平谷区的“上交办理-下交群评”模式充分体现了党建引领下的多元主体参与基层治理（见图1）。“上交”方法是指对于街道和乡镇难以独自解决的诉求，由区级进行统筹。“上交”机制用于解决高频共性和重点难点问题。如2015~2017年农宅抗震保温补贴未发放问题，涉及全区3.2万个农户，诉求量近7000件。区委区政府经“上交”机制，对此进行综合分析后，调配2.1亿元资金对该问题予以解决，使得月接诉量下降约82%。自“上交”工作实施以来，多项高频难点问题得以治理，月接诉量降幅约为70%。

① 于文轩、刘丽红：《北京“接诉即办”的理论基础和发展方向：敏捷治理的视角》，《中国行政管理》2023年第4期。

② 顾丽梅、宋晔琴：《超大城市敏捷治理的路径及其优化研究——基于上海市“一网统管”回应社情民意实践的分析》，《中国行政管理》2023年第6期。



“下交群评”倡导民众参与基层问题解决，依靠群众智慧与集体讨论化解矛盾。群众提出诉求后，相关单位可申请“下交群评”，组织包含基层民众等在内的合议团集体研讨形成方案。其核心目的在于推动基层治理的民主化与现代化，提升治理效能。流程主要包括申请、方案制定与审批。当有群众提出个性化诉求或不合理诉求时，相关单位会申请进行“下交群评”。随后，组织相关人员（如村两委、行业协会成员等）进行集体讨论，形成解决方案。

如，在东高村镇，首先由网格员介入纠纷，然后经村党委与村委会商议后决定是否“下交群评”，并按需要组织合议团协商。群体评议中汇聚诉求与意见，形成治理措施，借助技术平台紧密联系各环节与参与者。此模式构建了混合型组织以整合资源，对内连接内部多元主体，对外对接外部伙伴，分解治理任务，经协调实现资源的优化配置和高效利用，融合技术与组织，提升群众的参与感与获得感。

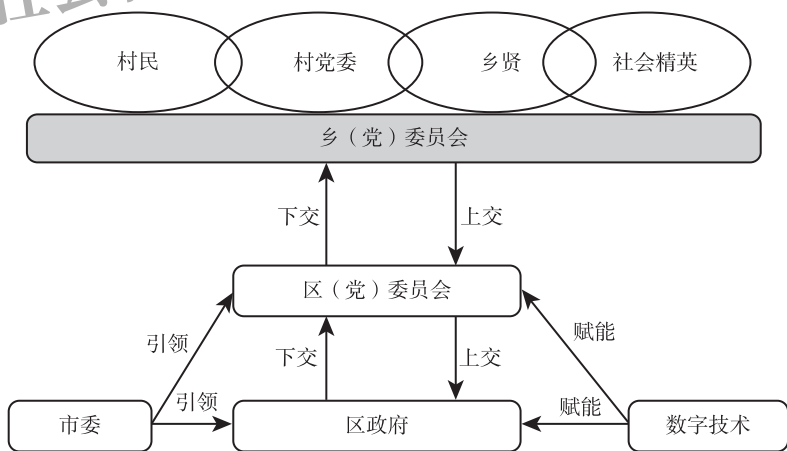


图1 接诉即办改革中的基层共治主体

资料来源：笔者自制。以下图表均为此，不再标注。

二 研究设计

(一) 数据收集

本研究的数据来源于两个渠道，访谈文本和二手资料，两者形成双向印证，形成全面系统的研究资料库，为案例分析和理论构建提供扎实的支撑。具体数据来源如表 1 所示。

表 1 实证调研资料概况

资料类型	资料来源	获取方式	数次/容量			
一手资料	区政府领导	访谈	7 个乡镇街道、 7 个村居社区	55 人	约 1500 分钟	约 20 万字
	乡镇/街道领导	访谈				
	村两委领导	访谈				
	会议团成员(乡贤、党员、网格员)	访谈				
	普通村民	访谈				
二手资料	政策文件	政府门户及官网发布的政策及内部公文	《推动主动治理未诉先办的指导意见》 《平谷区接诉即办“下交”工作指导规范(试行)》 《关于进一步深化平谷区接诉即办“下交”工作的指导意见》 《平谷接诉即办“下交”工作考核办法》 《关于规范完善接诉即办“下交”调解工作的指导意见》 《改革总结案例:农村改革动态 2022 年第 27 期北京市平谷区实施接诉即办“下交群评”工作法深化基层治理改革》 《北京市接诉即办工作条例》			
	官方报道	新华社、人民网等权威媒体	约 8 万字			
	案例	内部公文	平谷区《探索接诉即办“下交群评”工作法深化基层治理改革》典型案例推广情况报告 《平谷区山东庄镇:“下交群评”赋动能 交出群众“满意卷”》 《平谷区山东庄镇:“四民机制”解民忧》 《平谷区黄松峪乡:“下交”聚力,用群众智慧解决群众问题》			



(二) 方法采用

本文采用程序化扎根理论^①，通过开放性、主轴和选择性编码步骤，对 2/3 (36 人) 访谈文本进行概念化分析，提炼主要范畴，构建关键概念和理论框架。

三 范畴提炼与理论模型构建

在开放式编码中，访谈文本按 Ai, Bi, Ci 编码，并选取 2/3 文本逐句分析，萃取概念形成初始概念，经归纳合并后得出 16 个初始范畴，各列 1~3 个原始语句示例（见表 2）。接着，主轴编码梳理出 16 个初始范畴间的关系，归纳出 5 个主范畴。选择性编码提炼核心概念，用“故事线”梳理主范畴关系及制度成因，即中国制度文化特色如何赋能接诉即办改革中基层敏捷治理体系的形成及运转；在此基础上构建基层敏捷治理的理论框架。最后，用剩余 1/3 访谈文本和二手资料检验理论饱和度。

表 2 扎根理论三级编码及范畴

主范畴	初始范畴	内涵解释	敏捷治理特征 (vs 传统治理特征)
Y1 价值敏捷	K1 价值引领 (人民至上)	接诉即办基层治理将“人民至上”作为根本价值导向,以实现“全过程人民民主”的治理目标	关注焦点: 灵活式实践(vs. 直线式程序)
	K2 干中学学习	以干中学的方式,在实践中保持不断学习的状态,使治理实践不偏离价值轨道,逐步趋近治理目标	
	K3 灵活调试	通过学习,对治理模式、机制、结构、流程及工作做出实时调整,以快速迭代的灵活实践应对日益复杂的群众诉求	

① 扎根理论是由巴尼·格拉泽 (Barney Glaser) 和安塞尔姆·施特劳斯 (Anselm Strauss) 共同创立的质性研究方法,用于从丰富的实证资料中提炼和构建理论模型。这一方法论包含不同的范式,包括经典扎根理论、程序化扎根理论和建构主义扎根理论等。



续表

主范畴	初始范畴	内涵解释	敏捷治理特征 (vs 传统治理特征)
Y2 过程敏捷	K4 接诉即办	接诉即办以 12345 市民服务热线为主渠道,通过直派乡镇、街道、村的方式,推动基层党委政府对群众诉求做到“闻风而动、接诉即办”,实现快速响应、快速办理、快速反馈	治理过程:主动式过程(vs. 被动式过程)
	K5 未诉先办	通过接诉即办大数据分析,找出乡镇区域高频共性问题;对诉求聚集的区域主动治理,在群众提出诉求前,通过分析、预判和介入,提前发现问题,并在群众投诉前解决问题	
Y3 机制敏捷	K6 上交办理	经基层(乡镇、街道、村)党委研判,将超越本级政府职责权限的问题、历史遗留难点问题、周期性共性问题交由上级政府部门办理	治理机制:整合导向(vs 职能导向)
	K7 本级办理	基层(乡镇、街道、村)政府部门作为承办单位依法履责办理属地群众诉求事项	
	K8 下交群评	经上级(市、区、乡镇街道)党委研判,通过村级党组织将需要下交办理的群众诉求,组织乡村群众群体评议,形成“民事民办、民事民调、民事民议、民事民评”的工作方法	
Y4 结构敏捷	K9 政党嵌入	各级党组织嵌入多元主体共治的组织结构,统一引领基层治理	治理结构:多元主体共治(vs 单一主体)
	K10 行政吸纳	基层政府部门依法履责吸纳社会力量参与基层治理	
	K11 群众主导	与行政管理中以政府主导不同,乡村治理的“群评”主体是村民,通过村民自治解决村民自身遇到的问题	
	K12 多元共治	党委、政府、社会组织、专业人士、企业及其他各类社会主体集体评议,参与基层治理决策,最大限度地化解矛盾	



续表

主范畴	初始范畴	内涵解释	敏捷治理特征 (vs 传统治理特征)
Y5 模式敏捷	K13 行政联动	选取需要市级层面出台改革创新举措或存在跨层级、跨部门职责交叉的高频共性难点问题;明确一个问题由一位分管市领导统筹,由一个市级部门牵头主责,相关单位和各区协同配合,形成市、区、街乡镇三级联动的“每月一题”工作格局,解决基层治理高频共性难题	治理模式:数字+人力模式(vs 人力模式多元模式 vs 单一模式)
	K14 群评群议	群众和社会各类治理主体,如律师、包村干部、科室干部、网格员等,形成“下交群评”队伍,成立“三老”议和团、“助力调解队”、党群议事会等合议团,对下交事项群体评议决策	
	K15 网格兜底	通过精细划分网格单元,将乡村(社区)治理的各项事务全面纳入网格管理,每个网格包含若干家庭,由一位网格员负责,通过每日上门排查,了解网格内居民诉求,并与村镇领导沟通,协调解决	
	K16 市场联动	通过政企合作,将基层治理部分工作,以项目委托的方式外包给企业开展专项治理	

四 模型阐释

(一) 敏捷治理体系的构成要素

1. 价值敏捷

第一, 价值引领。数字时代具有依赖数据分析或精英意见进行决策的特点, 这可能会造成民主缺失。而基层敏捷治理就是将“人民至上”作为根本价值导向, 倾听用户声音, 理解差异化需求, 实现全过程人民民主(“全覆盖、全方位与全链条”的人民民主) 价值目标。

例如，金海湖镇领导受访时说：接诉即办改革基层治理的初衷，是提升基层组织服务群众“最后一公里”的公正力、公信力、规范性，如此才能树一方正气（正确的价值导向）；党组织起到两个作用：一是研判是否应该“下交”；二是组织各方力量参与。至于最终诉求处理结果以及是否合理由群众说了算。（JHH-DJ）

第二，“干中学习”和“灵活调试”是价值敏捷的核心要义。敏捷治理承认治理方案可能不完备，强调在实干中不断学习、培训和调试，避免对某一路径过度依赖。随着百姓需求日益多样，现有治理体系应与环境变化同频，通过“干中学习”和“灵活调试”完善治理能力、程序及模式，形成长效机制。

我们在处理百姓诉求的共性问题时，如果村民对程序有异议，我们也会和上层区级部门共同研究如何简化程序，方便老百姓。（JHH-SL）

大兴镇受访领导提到，每个月会给网格员安排一次学习培训，以总结经验。（DXZ-WQ）

统一组织培训，不断提高网格员为百姓服务的能力。（LJZ-DS）

2. 过程敏捷

接诉即办改革过程主要分为吹哨报到、接诉即办和主动治理三个阶段，目前正从第二阶段过渡到第三阶段，体现了改革过程的敏捷性。主动治理要求更高的敏捷治理能力，涵盖灵敏感知、快速回应及持续处理。^①北京市基层通过“12345 市民服务热线+网格”深度融合推动主动治理改革，利用大数据分析，针对高频、共性、难点问题，纳入“每月一题”机制，重点开展主动治理。这是由接诉即办向主动治理的深化。

① 杜焱强、詹昕颖：《数字技术如何驱动农村人居环境敏捷治理？——一项双案例研究》，《南京工业大学学报》（社会科学版）2024年第4期。



平谷区熊儿寨乡提供了一个“每月一题”共性问题主动治理的案例，针对群众反映的乡间道路失修问题，乡领导摸排确认七村路面坑洼，影响出行。鉴于复杂地形和频发极端天气，乡政府统计破损后，乡党委研判并自筹资金修缮。2024 年成功修复两万余米道路，获百姓认可。（XEZ-LL）

在全区精准划分 3170 个微网格，每个网格由网格员负责主动走访、问需、服务。网格员每日上门排查，收集群众诉求，及时沟通化解问题隐患。多元共治主体如人大代表、民警、家庭医生等也被吸纳进网格，实现了小事不出网格、难事网格员吹哨的社会治理机制。（BHQ-DW）

3. 机制敏捷

接诉即办改革的基层治理机制敏捷性体现在分类处理及灵活设置处理机制方面。承办单位负责处理特定诉求，共性或政策性诉求提级上交办理，个性化或不合理诉求下交群众评议。上交办理机制发挥正式制度作用，通过标准化、程序化、规范化的规章制度提升办事效率，例如，“每月一题”的机制和“场景治理”机制。“下交群评”机制利用更灵活的非正式制度，让群众真正成为基层治理的主导者和决策者。“下交群评”有两种形式：一是乡镇（街道）将“未解决”且不宜上交的诉求下交给基层党组织，由基层村（居）民集体评议；二是委办局承办的诉求，经党委研判后，可通过乡镇（街道）、村（居）党组织下交办理。

平谷镇、熊儿寨乡与东高村镇的受访者举例说，在接到投诉工单之后，两委班子首先分析研判，能解决的第一时间解决；如果是超越权限的共性问题，需要上级部门相关科室沟通协调的，就跟上级沟通；是个性问题、不合理诉求的，就下交让百姓讨论。（PGZ-WY）

由于政策或历史遗留造成的全乡高频共性难点问题和已经超越乡层面能够解决的合理诉求，比如改水、改电，涉及区级职能部门，即城



管委, 水务局、电力部门等的诉求, 一般会上交。邻居翻建房屋引发的矛盾, 如房屋高度、滴水界限等, 这些个性问题都“下交群评”。(XEZ-HY, DGC-LJ)

4. 结构敏捷

接诉即办改革建立了多元主体共治的治理结构, 体现政党-国家-社会三元互动范式。党的二十大报告指出要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”, 以提升治理效能。“参与广泛度”也是敏捷治理的特征之一。^①

接诉即办改革, 由群众、企业、社会组织、政府等多元主体形成协同联动的共治组织结构; 而治理组织结构的敏捷性主要体现在在不同治理情境下, 多元治理主体按需灵活组合、分配责任、发挥各自优势的整合效应, 创新不同治理模式, 以快速回应持续变化的复杂需求; 这种结构敏捷的具体构成要素是群众主导、多元共治、行政吸纳、政党嵌入。

首先, 群众是基层自治的主导力量, 接诉即办改革创建会议团等直接沟通议事平台, 将群众与更多社会主体联系起来, 实现群众主导, 社会协同的治理格局, 体现治理的全覆盖人民民主。其中, 政府部门重点关注对企业、社会组织和群众的行政吸纳, 为其参与基层治理搭建桥梁, 避免治理主体单一的局面。其次, 社群主体自治意识有待提升, 且各主体利益立场有差异, 若多元主体分散, 则无法高效集聚, 实现联动治理, 因此需要在加强党建基础上, 发挥党的示范引领和组织宣传作用。农村基层党组织与群众距离最近、联系最广、接触最多, 可以高效联系和发动群众, 建立起联动各方的平台, 强化整合各主体的治理力量。

政党嵌入多元共治组织结构, 体现了中国场景下政党对基层治理的重要

① 薛澜、赵静:《走向敏捷治理: 新兴产业发展与监管模式探究》,《中国行政管理》2019年第8期。



性,有学者^①认为这也是中国政治生态下,中国基层治理的创新。创新关键在于坚持和加强党在乡村地区的嵌入式党群共治,“互联网+党建”引领、“党建+村民”的协同自治、“党建+自治”等多种嵌入形式,有利于构建基层党建与基层治理主体互动共生格局。

5. 模式敏捷

治理模式是指治理的方式、方法和工具。在接诉即办改革中,由于不同地域的风俗文化、资源禀赋和发展水平差异较大,群众诉求日趋复杂化和个性化,因此需要因地制宜地制定差异化的治理方案并选择不同的治理工具。北京市的接诉即办改革,创新以政府治理为主导的行政联动模式、以社群自治主导的群评群议模式、以政企合作主导的市场联动治理模式等多元化模式回应公众诉求,实现了政治、法治、德治、自治、智治“五治”融合。具体形式包括合议团、网格治理、12345 市民服务热线、“每月一题”、政企项目管理等。

2021 年 8 月,平谷区山东庄镇通过 12345 市民服务热线反映村民翻盖房屋受阻诉求。西沥津村组建调解队调解无果后,召开村民代表大会(合议团)进行不记名投票表决,并公示结果,体现了全过程人民民主。部分乡镇还依托网格管理,建立全流程跟踪回访制度,提供“管家式”服务,协调解决后续问题。

上述案例体现了接诉即办改革灵活运用 12345 市民服务热线、合议团及网格治理等模式来解决群众诉求,涉及大数据治理技术、单元网格技术以及人力资源管理技术等手段的综合运用,是智治、德治、自治的深度融合,可高效解决基层治理中村民的个性问题,体现了治理方法和手段的敏捷性。

行政联动治理模式则用来解决政策或历史原因造成的全乡高频共性难点问题,例如,回迁房、抗震节能补贴等。基层群众诉求由乡镇政府上交到区

① Y. Li, Y. Fan, L. Nie, “Making Governance Agile: Exploring the Role of Artificial Intelligence in China’s Local Governance,” *Public Policy and Administration*, 2025, Vol. 40, Issue 2.



级和市级政府，通过三级政府的行政联动，共同解决。市场联动模式一般用来解决基层治理中应急管理、经济发展等问题；通过调动市场机制，用政企项目管理方式外包或和企业合作解决。例如，与国企合作建立乡村直播基地，和辖区物业公司合作治理基层应急管理问题等。从单一的行政手段向法规、市场、技术以及自愿合作等多种手段转变。差异化的治理模式有效发挥了市场和社会的共同作用，既对上负责实现治理目标，又对下负责回应村民诉求，体现了接诉即办改革的基层治理敏捷特征。

（二）敏捷治理要素的相互关系

在基层敏捷治理框架中，价值敏捷中的价值引领是最核心的概念。价值观念是规范治理行为的原则和标准。价值敏捷的核心是“人民至上”，它既是改革动机也是评价标准。很多受访者谈到接诉即办改革的目的时指出，其“树立了一方正气”。“正气”是指由正确的价值观引导基层治理行为形成的氛围和文化，能有效引领基层治理的优化和变革。因此，接诉即办改革中基层治理体系的价值敏捷是其他四类敏捷要素变革的前提和必要条件。由于“人民至上”的价值引领，接诉即办改革不限制群众提出个性化的，甚至是不合理的诉求，通过对诉求的精准分类，探索基层治理改革在阶段、机制、结构和模式方面的创新思路。

在“未诉先办”阶段，“人民至上”的价值引领促使政府从“被动等待”转向“主动出击”，这体现了价值敏捷对过程敏捷的推动作用。《北京市接诉即办工作条例》实施后，政府不仅尊重个体需求，还通过灵活创新的解决机制回应各类诉求，体现了价值敏捷对机制敏捷的引领作用。在“人民至上”的价值导向下，接诉即办改革弱化了“行政化”问题，通过政府放权和行政吸纳，积极引导居民等多方力量参与，形成了共治格局，并倡导多元主体的平等合作，从而推动了治理结构的敏捷性。此外，在基层治理中，“人民至上”的价值观也促进了治理模式的创新，如网格治理和群评群议，这些都体现了价值敏捷对模式敏捷的促进作用。



（三）中国特色文化制度与基层敏捷治理体系的特点

制度、文化与基层治理创新。中国的基层之治一方面继承和发扬了我国古代国家治理的传统，另一方面也吸收和借鉴了西方工业化国家的治理工具和经验，同时也做了特色创新。基层敏捷治理体系的创新，是在坚持中国国家制度、结合中国文化特色的基础上进行的。这些制度和文化的治理体系创新的坚实基础（见图2）。

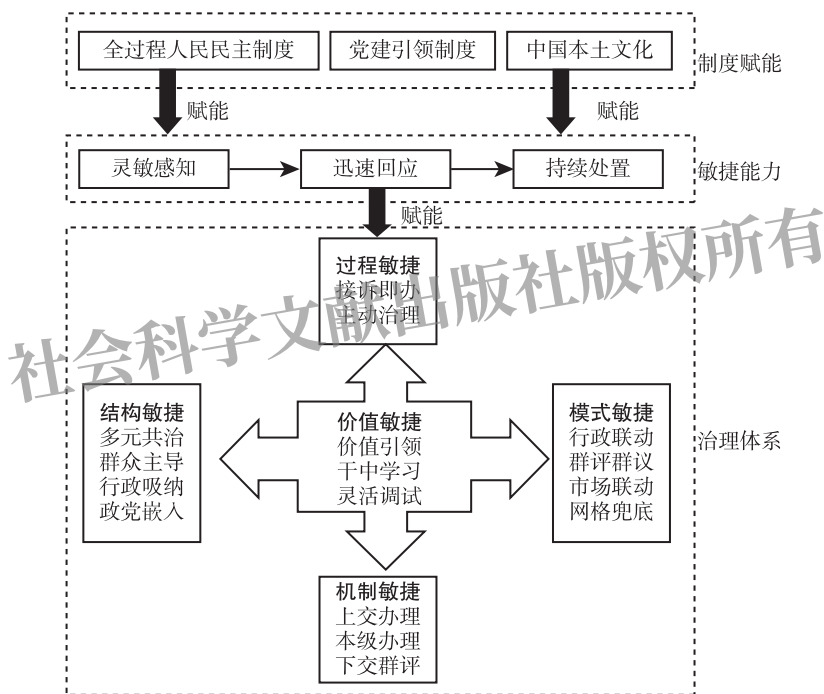


图2 基层敏捷治理体系研究框架

党的二十大报告提出发展全过程人民民主制度，为中国基层治理体系改革赋能；但执行好的制度、构建科学的治理体系离不开党的组织和引领，此外，治理体系的运行还必须契合治理区域的文化氛围。正是有了这些制度和文化的赋能，我国的基层治理改革才形成中西结合、古今融合、兼容并包及特色鲜明的治理体系（见表3）。



表 3 基层敏捷治理体系的特色

敏捷治理要素		中国基层治理的特点	中国特色文化制度赋能
价值敏捷	“人民至上”	√	全过程人民民主
	干中学习		
	灵活调试		
过程敏捷	接诉即办		
	未诉先办	√	
机制敏捷	本级办理		党建引领中国本土文化
	上交办理	√	
	下交群评	√	
结构敏捷	政党嵌入	√	
	行政吸纳		
	群众主导		
模式敏捷	多元共治		
	行政联动	√	
	市场联动		
	群评群议	√	
	网格兜底	√	

接诉即办改革旨在树立“人民至上”的价值观，响应中央人大工作会议提出的全过程人民民主理念。接诉即办改革通过回应群众诉求倒逼基层治理变革和能力提升，同时提升治理的开放性和参与性，逐渐实现从被动回应向主动治理的转变，以践行全过程人民民主，并将其作为改革成果的最终考核准则。

未诉先办、主动治理是接诉即办改革的创新之举，其核心在于预测群众诉求，避免矛盾升级。这一模式首要关键在于主动发现问题，并不断完善研判、预警、共性发现及信息收集机制，而这一机制的复杂性和精准性要求必须有广大群众参与，只有群众直接参与治理、表达意愿和需求，才能推动基层治理主动化、精细化发展。

党建引领与多元主体共治结构是指实施治理改革的组织结构，接诉即办改革的创新体现在促进构建了政党-国家-社群三元共治结构，不同于许多



国家基层治理的社群自治、去行政化及政党无嵌入等特点，这是中国独具的特色。党建引领制度为此提供了政治保障。接诉即办改革针对基层治理行政化、体制不完善、群众参与意识待提升等问题，发挥党的宣传教育和联系群众的优势，提升群众自治意愿。例如，通过组织“下交群评”工作，党的基层组织将全过程人民民主理念贯彻到基层，示范引领群众通过科学民主决策等方式，解决治理主体冲突，确保合作。

党建引领制度赋能上下联动的治理机制。接诉即办改革的机制创新在于上下联动，旨在整合自治与行政机制，形成良性互动，区别于国外的“弱行政化”和“社会中心主义”。接诉即办改革的特色在于：一是创新“下交群评”机制；二是依托12345市民服务热线平台，整合上交办理和本级办理机制。这种上下联动治理机制衔接城市与基层治理，能够有效解决共性疑难和政策性问题，避免责任规避，提升治理敏捷性。

北京市接诉即办改革的模式创新的一个主要体现是创立了群评群议模式，这属于德治。在其他国家普遍采用的四治（即法治、政治、智治和自治等）的基础上，接诉即办改革实现了五治融合。合议团群评群议模式在基层治理中充分发挥了德治教化作用，对个性化的或者不合理的诉求实行全过程民主评议，由群众以乡规村约和政策法规等标准来综合评判诉求是否合理，对合理的事项则共商解决，以此维护地区公平正义，以德辅治。

群评群议模式推动了我国社会治理的创新实践，巧妙地融合了多种治理元素，形成了一套独具特色的治理模式。强化社区内部基于熟人关系的互动，使治理过程更加贴近民众、深入人心。在这一过程中，治理规则融入乡规民约体现了公众利益导向。更为关键的是群评群议实现了从被动响应到主动预防，再到群众自主参与的治理模式转变。

这种模式的创新为中国特色社会治理现代化探索出了一条新路径。德治模式的产生和普及，主要是因为其契合中国特色文化。与其他国家相比，在权威、交换和说服三种治理工具中，我国治理工具运用的特点是注重说服，以知识、价值和情感信息来引导群众，这与中国共产党的理论特质和我国传统文化密不可分。中国受道、法、儒文化的影响，熟人社会盛行人情文化，



追随权威；基层乡镇是典型的熟人社会，群评协议团成员（如老党员、乡贤）一般具有人熟地熟或宗族权威的优势，由他们调解诉求时，申诉村民会受传统文化影响，愿意“给面子”及“追随权威”，进而采纳协议团建议。在乡村很多场景中，乡村文化对治理行为的影响甚至比法律政策还有效。由于这些传统文化特点，我国的基层治理形成了德治和法治结合的治理特色。群评群议实践体现了我国社会治理创新的潜能，以及人民群众在治理创新中的智慧。

此外，治理模式的创新离不开党建引领制度的赋能。党的引领也体现在坚持传统精神文化的引领，由此德治模式才能发挥效能。但由于党自身就是一个组织系统，这使得其自身治理也很重要。因此，需要通过加强党的自身建设，树立榜样，为群众提供生动范例，进而引导和激励人民不断向自身认可的村民公约以及政府倡导的行为规范靠拢，以此带动基层群众德治自治，这也是党领导中国基层治理的重要特色。

社会科学文献出版社版权所有

典型案例



B.16

北京接诉即办改革治理模式创新案例

摘要：北京市各基层单位在推进接诉即办改革的过程中，坚持党建引领，弘扬雷锋精神，倡导“五元同心”，构建社会各界协同治理模式，创新吸附式治理，积极探索中国式现代化基层治理模式。

关键词：党建引领 “五元同心” 协同治理 科学治理 吸附式治理

一 东城区体育馆路街道坚持党建引领，弘扬雷锋精神，探索中国式现代化基层治理模式

（一）案例背景

体育馆路街道位于东城区中南部，因新中国成立后建设的第一座综合性体育馆（北京体育馆）而得名。辖区面积 1.84 平方公里，有 8 个社区，户籍人口 4.4 万人，常住人口 3.1 万人。辖区以平房区和老旧小区为主，北片是二环路内最大的拆迁滞留区“崇外六号地”，这里基础设施年久失修，居

民对于改善生活环境的愿望较为强烈；南片老旧小区物业管理缺位，上下水管道老旧、房屋漏水、停车难等情况较为突出，这些客观问题给基层治理带来了较大难度。

近年来，体育馆路街道坚持党建引领，弘扬雷锋精神，夯实基层治理，以接诉即办改革为主线，创新工作方法，积极与居民“搭上线”“通上电”，用雷锋精神解决问题、化解矛盾，解决了一大批群众身边急难愁盼的问题，党群干群关系更加密切，基层治理体系实现了全面优化。2024年2月28日，在全市月度工作点评会上，街道领导班子集体亮相，并向尹力书记汇报了体育馆路街道接诉即办改革和基层治理的经验做法。尹力书记给予高度评价：“体育馆路街道注重发动群众、企业等社会各方面的力量参与社区治理，近年来接诉即办的成绩持续提升，2022年全区第二，2023年全区第一，许多工作的做法值得肯定，希望大家学习、借鉴。”2024年，街道共受理市民热线诉求1738件，与2023年相比减少695件，同比下降28.57%，万人诉求比常年保持全区最低。2024年3~12月连续10个月在全市排名并列第一，实现十连冠。2024年1月至11月，体育馆路街道在全区物业管理月度考核综合排名中，有7个月位居全区第一名。街道工委连续两年获评“五个好”党工委，街道雷锋资料展馆被评为北京市和东城区干部教育现场教学示范点。

（二）主要做法

雷锋精神是中国共产党人精神谱系的重要坐标，彰显着社会主义核心价值观的底色。习近平总书记先后24次对学雷锋工作作出重要指示。2023年2月，习近平总书记强调：“让学雷锋在人民群众特别是青少年中蔚然成风，让学雷锋活动融入日常、化作经常，让雷锋精神在新时代绽放更加璀璨的光芒，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴凝聚强大力量。”^①

① 《让学雷锋在新时代青少年中蔚然成风》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/politics/20240306/af768e375195472085d289883a5322f4/c.html>。



体育馆路街道坚持系统观念,结合地区实际,用雷锋精神滋养心灵、强化信念、鼓舞干劲、化解矛盾,以全局、整体的眼光认识和把握社会治理的范围、模式,再辅以综合运用多种治理方式和手段,充分调动起各方面参与社会治理的积极性,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,使社会既充满活力又安定有序。通过一系列探索与实践,街道形成了雷锋精神引领基层治理的“十条经验”。

一是形成“见人见事见面、用心用情用力”的“三见三用”工作法。见面三分情,街道社区干部坚持上门了解、见面问需。对于地区高频诉求人等群体,通过反复沟通做工作,跟居民拉近距离,把居民群众的事当成自己的事来办,把群众当作自己的家里人,怎么对待家里人就怎样对待居民群众。每一个热线派单,社区干部都会与居民见面沟通,通过见面更加全面、深入地了解居民诉求,通过反复见面、现场办公、处级领导包案,力争实现群众诉求首次反映即得到解决且群众满意。

二是坚持“开门办公、来者不拒、照单全收、立即就办”的工作作风。领导班子率先垂范,带头开门办公,主动服务,街道领导、各科室和各社区的办公室,群众随时都能敲门进入。街道和社区干部担当作为、向前一步,把群众的事当成自己的事来办,让群众诉求有人听、有反馈、有解决。

坚持将司法调解、信访接待、法律援助整合一体,合署办公,设立人民来访接待中心,领导班子成员重点接访,全年共接待300余人次,解决了一批重点难点问题,化解了一批群众的心结和矛盾。

坚持“100分钟工作法”的案件办理要求,达到化解矛盾、解决诉求的最佳效果。用60分钟倾听、20分钟沟通了解情况、10分钟谈解决方案或者解释情况、10分钟增进感情。通过有效的倾听,让诉求人发泄情绪,吐露心声,同时了解更多的信息,站在对方立场上考虑问题,最后调动资源帮助解决问题,并通过一个热线,结交一个朋友,解决一类问题。

三是开通三条“干群连心线”,保持24小时畅通。街道主动畅通群众诉求的表达渠道,将原有数十部联系电话简化为“三条干群连心线”,即街道值班室、8个社区以及综合行政执法队三部电话,并制作1800块公告板,



布置在每个楼门院，印发3万余张联系卡向居民告知。自2022年6月开通三条“干群连心线”以来，共接听居民来电9700多次，解答入学登记、民生保障等政策咨询750多次，解决跑冒滴漏、停水停电、噪声扰民等问题830多件，大幅减少了拨打12345热线的诉求。

四是打造“雷锋讲堂”党群互动平台。体育馆路街道雷锋讲堂每周四下午准时开讲，截至目前已进行102讲。邀请党的二十大代表、奥运冠军、全国劳动模范、航天专家、雷锋班班长、街道班子成员等各界学雷锋代表作为讲师，推动雷锋精神进机关、进楼宇、进学校、进小区，推动学雷锋活动生活化常态化。雷锋讲堂获评2023年度“北京市京韵特色社区教育示范项目”，已经成为提升党员干部群众党性修养的平台，通过弘扬雷锋精神，干部群众的心境更加阳光通透，同时也化解了矛盾纠纷，破解了一些长期难以解决的沉疴旧疾。

五是通过“汇聚平台”实现一屏观览全域、连线千家万户。通过“汇聚平台”系统及时动态更新社区人、地、物、单位、车辆、宠物等信息，分类服务老年人、残疾人、青少年等群体和辖区单位，社区和各职能部门信息联动处理，实现信息应用网络化、应急处置可视化，大大提升了社区治理效能。充分利用“社区汇聚”系统，动态更新居民信息，及时掌握每家每户的情况，重点做好“民情三本账”，即独居老人账、危房危树账、高频诉求人账。矩阵干部、社工每天不少于2小时走访或联系居民，真正做到人熟地熟事熟，构建体育馆路街道模式下的“熟人社会”。

六是出台推进问题不出社区的“19条”举措。街道工委结合地区实际，出台了关于坚持党建引领、弘扬雷锋精神、推进未诉先办零诉求社区建设的19条实施意见。将接诉即办改革工作成效纳入部门绩效、社区党委评价体系。自2022年19条实施意见出台以来，街道逐步完善服务群众的响应机制、落实机制、反馈机制，辖区居民遇有问题会找物业、找社区、找街道，街道热线受理量明显下降，基层治理基础不断夯实。

七是形成“三级吹哨”机制，畅通“五级循环”系统。针对涉及多部门的、街道难以解决的环境秩序类问题，街道吹响攻坚克难哨，上下联动共



同解决区域疑难杂症；针对群众反映集中、社区难以解决的房屋漏雨、地面塌陷等问题，社区吹响排忧解难哨，协调各方力量共同解决潜在隐患；针对群众关切、居民难以自行解决的问题，吹响共治共享哨，充分发动居民参与公共事务，解决社区自治难题。构建“五级循环”系统，小区、片区、矩阵、社区、街道五级协同解决问题，把问题矛盾化解在萌芽之时。在文明城区迎检、电动三轮车清理、防汛等中心重点工作中，以矩阵长统筹为主，实现扁平化管理，矩阵干部相互补台，圆满完成了各项任务。

八是构建“网格化管理，矩阵化治理”模式。在网格化管理基础上，把辖区 1.84 平方公里划分为 28 个矩阵，将街道、社区所有干部下沉到矩阵，把支部建在矩阵上，设立矩阵支部书记、矩阵长，优化沟通协调机制，加强上下左右内外之间的协同配合，解决了时空分离、层级壁垒和内外协调不畅等问题，所有事项都具体落人、落位、落责。矩阵治理模式有利于集中各部门的合力解决居民难题，有利于工作重心根据实际动态调整，突出了问题导向和目标导向，坚持了系统观念，在实际运作中有力地推动了文明城区常态化创建、消防安全进万家等重大活动服务保障等专项工作，取得了很好的效果。

九是培育雷锋式物业，发挥榜样的力量。开展“雷锋企业”“雷锋物业”创建活动，试行向物业派单机制，将热线办理纳入物业考核。鼓励有条件的企业成立雷锋志愿服务队。将弘扬雷锋精神与提升物业服务水平相结合，针对物业管理类热线案件数量多、难度大、易反复等情况，加强对物业从业人员的培训，提升服务能力素养。每月召开物业工作例会，依托接诉即办改革、物业考核等指标，开展“雷锋物业”挂牌工作，实行物业“红黑榜”。2024 年 1 月至 11 月，街道在全区物业管理考核综合排名中，有 7 个月位居全区第一名，实现了群众满意度和物业类诉求量的“一升一降”。

十是搭建“微心愿”平台，密切干群关系。在雷锋精神引领下，街道瞄准高频次、集中性问题，深入开展“微心愿”志愿服务，汇聚区域化党建单位力量，有效对接服务资源与服务需求。一大批发扬雷锋精神、全心全意践行为人民服务的热心企业、地区党组织、党员公开认领“微心愿”，伸出援手，帮助居民解决烦心事。地区 10 个基层党委、3 个党总支、79 个党



支部共认领并帮助实现“微心愿”390余个，解决了没有路灯、更换院门、陪聊解压等十余类问题。多向发力提升了社区治理能力，从而解决了一大批居民群众急难愁盼的“微心愿”。

（三）治理成效

在深化社区治理过程中，通过宣传学习雷锋精神、传承中国共产党人精神谱系，体育馆路街道发生了八个显著变化。

一是通过弘扬雷锋精神，增进了邻里和睦、社会和谐。雷锋精神在体育馆路地区蔚然成风，居民更加积极主动地参与社区治理，社区好人好事越来越多，街区矛盾纠纷日益减少，邻里关系变得更加和谐。

二是通过弘扬雷锋精神，提升为民服务的工作效能。街道干部发扬“螺丝钉精神”，“见人见事见面，用心用情用力”，把为人民服务的平凡小事做得更好，干部的工作作风更加扎实。

三是通过弘扬雷锋精神，干部找到快乐的源泉，找到人生所向、价值所在。雷锋精神纾解了干部工作生活中的压力和焦虑，党员干部在切实为居民办实事、办好事中，提升了获得感、幸福感，党员干部的心情更加通透，学雷锋、做雷锋的愿望更加坚定。

四是通过弘扬雷锋精神，党群关系亲如一家。街道社区党员干部切实当好群众贴心人，确保居民群众有所呼，街道社区干部第一时间有所应。居民由原先“站着看”，转变为如今“一起干”，党群关系更加融洽。

五是通过弘扬雷锋精神，聚合为民办实事能量。结合未诉先办、主动治理，解决系统性问题。从“有一说一”到“举一反三”，实现从被动治理向主动治理转变。做实党群服务中心平台，党员干部发挥带头作用，发挥雷锋企业和雷锋志愿者作用，帮助群众实现“微心愿”，街道的凝聚力进一步增强。

六是通过弘扬雷锋精神，持续引导干部正确认识个体与整体的关系，时刻以习近平总书记“我将无我，不负人民”的情怀为指引，冲锋在前，不惧困难，团结一致，上下同心，队伍更有战斗力。

七是通过弘扬雷锋精神，每位党员干部都甘愿做一颗永不生锈的螺丝



钉，都能认识到自己工作的重要性，勇于担当、乐于奉献，党员干部大局意识更强。

八是通过弘扬雷锋精神，制度自信更强。制度自信源自制度确立、制度创新和制度自觉。通过学习雷锋精神，不断坚定理想信念，只要有信仰、信念、信心，党员干部就能越战越勇，高标准完成好市委、区委交给的各项工作任务。

点评

在首都功能核心区实现传统与现代、精神与物质、管理与服务的交融，确保城市运行和谐有序，考验着城市治理者的认识、智慧和手段。

面对首都功能核心区城市建成时间早、基础设施严重滞后、老旧小区服务管理任务重、矛盾纠纷多发高发等现实，东城区体育馆路街道坚持党建引领，以推进接诉即办改革为抓手，大力学习宣传弘扬雷锋精神，与居民“搭上线”“通上电”，用雷锋精神解决问题、化解矛盾、改变气场，构建大家共同参与基层治理的舆论氛围，建设大家共同关心、共同参与、共同奉献、共同享有的社区文化。“十条经验”弥足珍贵，“八个变化”需要看见，这些有力地改善了干群关系和邻里关系，基层治理全面优化，接诉即办改革综合考核排名较前，为探索中国式现代化基层治理模式提供了有益的实践经验，值得借鉴学习。

一是用雷锋精神滋养心灵。面对治理困境，不抱怨，不推责，而是努力找准破局的思路 and 办法。雷锋精神是在新时代依然闪闪发光的力量源泉，可以有效地调适邻里关系，端正干部心态。

二是基层治理“十条经验”极为宝贵。以雷锋精神为指引，因地制宜，主动探索，自主创新工作模式，只要合法合理，只要能够帮助居民群众解决急难愁盼问题，就可以探索，就可以尝试。

三是“八个变化”彰显治理成效。治理成效既体现在居民诉求少了，解决率高了，群众满意度高了，考核排名靠前了，更体现在一个地区的整体氛围上，体现在干部干事创业的劲头上，体现在和谐温馨的邻里关系上。



二 大兴区天宫院街道党建引领构建 “五元同心”协同治理模式

（一）案例背景

天宫院街道位于大兴区西北部，面积 33.3 平方公里，包括 6.97 平方公里京南物流基地和 7.7 平方公里司法用地，下辖 18 个社区，常住人口 8.7 万人。辖区面积大、业态复杂，新建高档小区与老旧小区并存，人口结构多元、群众需求多样。在市委和区委的坚强领导下，街道发挥“天宫当兴”党建品牌引领作用，构建“五元同心”协同治理新模式，突出在“办”字上做文章，用真心实意、真金白银、真抓实干切实提升了群众的获得感、幸福感和安全感，获得了群众的认可支持。截至目前，天宫院街道万人诉求比仅为 102.39，低于全区水平（112.05），成绩始终位于前列。在 2024 年 4 月的市委月度点评会上，天宫院街道作为优秀街乡镇代表进行典型发言和经验介绍，2024 年 12 月 19 日受邀参加 2024 北京接诉即办改革论坛“同心”平行论坛，并作主旨发言。

（二）主要做法

1. 做强党建引领，凝聚治理向心力

聚焦党的政治引领、机制提效与干部赋能，持续推动党员干部“动起来”、基层组织“强起来”、办理质效“高起来”，不断深化主动治理、未诉先办。

品牌引领，凝心聚力促提升。依照全面建设“宜居宜业新大兴，繁荣开放新国门”的总要求，街道提出“天宫当兴”^①党建品牌，推动形成党员

① “天宫当兴”是天宫院街道结合区委全面建设“宜居宜业新大兴，繁荣开放新国门”的总要求提出的党建品牌。“当兴”表明了对天宫院街道兴旺发展的期望与信心和天宫院街道为大兴区总体发展贡献力量的使命担当。



作用发挥好、社区党建有特色、红色阵地全覆盖的良好局面。街道下辖 18 个社区依照自身特色，打造了“宇中有你”“融誉汇美”等社区品牌，形成了“一社一品”的党建品牌矩阵。同时，着力建设“五站一中心”^① 党建服务阵地，将资源、管理与服务下沉，实现商圈、物流园区党建全覆盖，开展新业态劳动者专场宣讲等活动 20 余场次，进一步加强“三新”领域党的建设，引导新就业群体由“服务对象”转变为“治理伙伴”，为基层治理注入“新动能”。

机制提效，层层抓牢重落实。2022 年，在大兴区率先制定街道级接诉即办改革 9 项机制，明确首接负责、未诉先办等接、派、考、评的工作流程，实施日调度、周分析、月检视，主要领导每日调度，就疑难诉求、单否诉求、双否诉求，与承办科室、社区一起深入分析，找准症结，强化组织调度与协同配合，不断压实四级责任体系。开工单追踪与数据管理技术平台，对诉求处置全流程开展信息化管理，提升办理效率。研究制定《接诉即办应急处置指导手册》，针对停水、停电、电梯运行、漏雨等紧急事件，第一时间联动社区、科室、物业、消防、水务等部门协同配合，力争快速响应，做到“零诉求”。

队伍赋能，服务水平再提升。结合大兴区委“五个重”^② 用人导向，提出建设“五有”^③ 基层干部的培养思路，实施“天宫当兴·赋能”干部培训行动，全面提升干部队伍的诉求办理水平。邀请 12 批次市区级专家到街道授课，组织干部外出交流 5 批次，并吸纳 4 名属地监狱系统干部参与实践。开展科级干部上讲堂、青年座谈会、党建品牌擂台赛等社区党员骨干培训活动 7 场。自 2024 年以来，提拔、调整干部 26 人次，12 位居委会书记进入公务员事业编制，1 名干部进入区委组织部中青班培训，社工持证率全区第一，街道代表队获区第二届社会工作职业技能大赛二等奖。

① 天宫院街道党群服务中心，凯德茂党建站、龙湖天街党建站、物流园区党建站、金隅园区党建站、海子角党建站。

② 重品德、重实绩、重能力、重基础、重长远。

③ 有志、有识、有恒、有和、有戒。



2. 做优“五元同心”，画好聚力“同心圆”

围绕共建共治探索基层治理新路径，街道创新提出“五元同心”治理理念，即党建是核心，街道工委、社区居委会、辖区单位、社区居民、社会力量五方同心聚力，以资源的整合扎实推动群众诉求得到快速有效解决，不断提高市民群众的获得感和满意度。

高位统筹解难题。天堂河小区是监狱系统职工住宅，自备井水流小、含沙量大、水垢多、水质差，群众对这一问题的诉求集中。街道与市监狱局、区委政法委、区水务局等多家单位共同商议，成立专项党建协调委员会，多方筹措资金，如今，在天堂河东区、北区及周边学校、司法所的供水改造项目已基本完成，全部接通“南水”，惠及1680户，施工期间零投诉，还收到多面锦旗。海子角南里社区宇丰苑小区电梯已运行20年，故障频发。街道工委多次组织“拉家常”议事协商会和专项协调会推进解决，经过实地摸排、专家评估和“向前一步”媒体平台的助力，最终决定以居民自筹资金方式更换电梯，如今新电梯已安全投用。

共建共管有成效。海子角北里社区是街道唯一的部队社区，大院里有4家部队单位，通过搭建官兵、家属、物业、居委会、服务单位五方议事平台，对事关社区群众利益的问题进行协商，并提供住房、就业、优抚等服务千余次，实现自2023年至今“零诉求”。天宫院中里社区以建设“五颜”^①社区为目标，通过践行“520”^②工作法，积极利用“线上+线下”多渠道模式，线上通过居民微信群征集诉求，线下定时巡查，累计收到并解决居民关于公共服务、民生需求、物业管理等事项的200余条建议和诉求，针对发现的问题，联动物业、楼门长和红袖标志愿者力量快速解决，有效解决了小区公共卫生环境、文明养犬等治理重难点问题，努力打造“零诉求”社区。自2024年至今，天宫院中里社区月均诉求量仅21件，当期物业收缴率99.83%，陈欠物业收缴率100%。

① 换新颜、绽新颜、悦童颜、孝开颜、展欢颜。

② 天宫院中里社区党总支通过建立机制等方法，推进社区“520”工作法有效夯实，5即“五颜”党建品牌；2即党建引领、居民自治；“0”即努力打造“零诉求”社区。



红色物业促善治。通过“党建+物业”，助推物业降诉求、优服务、提效能。在天宫院西里社区创建“红色物业”治理品牌，将工作室搬进小区，社区党支部、物业公司、业委会联合办公，社区网格员与物业悦管家、业委会代表组成红色管家三员合一，推动解决单元门更换、晾晒区开辟、台阶适老化改造等民生实事近百件，为每个楼门打造“家文化”。针对商圈商业街垃圾收运问题，制定个性化收运机制，物业根据不同业态门店特点，将收运频次调整为一日三次，并动态巡查，规范垃圾倾倒行为，保障商业街面整洁。

3. 做好“办”字文章，落实落细身边事

聚焦百姓“急难愁盼”，坚守“民有所呼，我有所应”，以居民诉求驱动基层治理。围绕保障和改善民生推进社会治理，完成了老旧小区改造、老年餐桌建造等民生实事，切实推动诉求量的降低。

急事马上办，快速响应零诉求。依照《接诉即办应急处置指导手册》，街道自上而下协同发力，在第一时间处置了停电、漏雨、停暖等紧急事件，实现未诉先办、居民零诉求。比如，2024年10月底，物资局小区在下午5点的用电高峰期出现停电情况，街道科室与居委会快速响应，根据《应急处置指导手册》的工作流程，紧急联系物业和供电所抢修人员，经过6个多小时的紧张抢修，全面恢复供电，受停电影响的36户居民，没有拨出一通投诉电话。再比如，2024年12月初，海子角东里社区在晚间18时突发电路故障，迫使供暖设备暂停工作，造成停暖问题，影响180户、300余名居民。包片领导第一时间到达现场，联系物业、应急、供暖供热等部门，紧急征调十余台电暖器，全力保障夜间取暖需求。组织工人连夜维修，次日9点，社区全面恢复供暖。

难事上门办，精准服务暖人心。依照大兴区提出的“三上门”工作法，即合理诉求上门“办”、不合理诉求上门“劝”、咨询建议上门“谈”，包联干部和社区同志主动到居民身边，化解各类矛盾，解决了多件难事。比如，物资局小区因为建设时序不同，11栋楼中符合旧改条件的仅有3栋楼，原有民调同意率为78%，街道一方面争取区级部门最大政策支持；另一方面发动居民自治协商、楼栋居民共同上门等机制，有效解疑释惑。遇到居民



不支持，社区书记一周跑7趟，该项目施工前一周居民签约率达到92%，如今已经顺利完工。再比如，天宫院中里社区某居民，对楼下的智能垃圾桶站表示不满，要求挪动位置，曾一天内连续拨打12345热线30次，社区书记多次上门与居民沟通反馈，同时联系物业对桶站早中晚不间断巡查，最终得到居民认可，表示不再要求挪移桶站位置，就是靠着“跑断腿、磨破嘴”的精神，将难题问题矛盾一个个化解在用心服务中。

愁事主动办，未诉先办强保障。开发小程序，一“码”知民意。街道建立“您扫我办，马上就办”工作机制，通过微信小程序收集民意，在单元门张贴意见征求二维码，居民对公共服务、物业管理等有诉求，只需扫描二维码，即可在线反映。自开通以来，通过“您扫我办”二维码收集了447件诉求，解决439件，解决率达98.21%。推出“三个一”^①工程，主动访民情。包联干部和社区同志主动到居民身边，化解各类矛盾。2024年已收集居民诉求343件，目前已解决298件，占比86.8%。深化主动治理，未诉先办解民忧。坚持“夏病冬治”“冬病夏治”，对汛期房屋漏雨、夏季高速噪声扰民等季节性、阶段性、集中性诉求及时分析、重点关注，建立群众急难愁盼问题清单并持续加强督办。例如，辛店小区是1996年的老旧小区，地势低洼，比其他周边小区低近2米，且有86户地下室居民，极易出现雨水倒灌问题，危及群众生命财产安全。街道在汛前通过一“检”、二“挡”、三“疏”^②，做足防汛工作。2023年7月31日北京特大暴雨期间，街道主要领导带队连续坚守辛店小区7天6夜，确保了小区无一处积水、一处受灾。

盼事集中办，护航愿景变实景。围绕“老老人、小小孩”问题，街道打造“一中心四驿站五老年餐桌”养老服务体系，实施“邻里守望”帮扶行动，优化居家社区养老服务供给。大力发展辖区普惠托育工作，持续完善社区嵌入式服务，成立京南首家社区儿童托育机构，占地1500平方米，户外活动场

① 每天爬楼一小时，巡社区、查问题；每天建立一本入户台账，盯进度、促整改；每天解决一类民生问题，消问题、见成效。

② 一“检”（检修12台水泵）、二“挡”（修建120米挡水墙）、三“疏”（疏通小区内雨篦子60余处及排水管线约1公里）。



所约 1000 平方米，提供 53 个托位和社区儿童托管、亲子早教、父母课堂等多元化服务，还为双职工家庭提供寒假集中托管服务。针对居民法律咨询需求高、渠道窄的问题，以社区人民调解委员会为桥梁，街道联动司法所及社区公益律师，组建专业调解团队，通过法理结合、情理交融的方式，提供家庭财产、合同签订等方面法律咨询共 3279 人次，生动践行新时代“枫桥经验”。联合北京广播电视台《第三调解室》，开展普法进社区宣传活动，参与节目录制 10 余次，全年提供线下咨询 120 余次，在群众身边化解矛盾纠纷。

点评

城乡接合部地区是北京城市功能的重要载体，是城市发展的重要空间，也是当前和未来城市治理的重中之重。面对城乡接合部地区业态复杂、新建高档小区与老旧小区并存和人口结构复杂、居民需求多元的实际情况，大兴区天宫院街道积极打造“天宫当兴”党建品牌，探索提出“五元同心”治理模式，突出“办”字文章，万人诉求比保持较低水平，综合评价排名成绩位于前列，相关经验值得总结推广。

一是“天宫当兴”党建品牌提精神。因地制宜提出“天宫当兴”党建品牌，以党建鼓干劲，以干劲促治理，形成良性循环。

二是“五元同心”治理理念促共治。以党建为核心，推动五方力量同心聚力，整合资源提高办事效率。

三是“四个办字”主动源头治理。围绕居民群众急难愁盼事，马上办、上门办、主动办、集中办，集中力量做好“办”字文章。

三 门头沟区王平镇坚守人民至上情怀， 探索为民服务科学治理新模式

（一）案例背景

王平镇位于门头沟中部地区，永定河贯穿全境，是连接深浅山区的重要



门户，镇域总面积 45.92 平方公里，下辖 16 个行政村及 4 个社区，户籍人口 8720 人，常住人口 7553 人。辖内王平煤矿曾是年产百万吨优质燃煤的“京西八大矿”之一，自 1994 年煤矿关停以来，王平镇积极探索经济高质量发展转型发展的新路径，确定了依托永定河文化和京西古道文化形成农商文旅融合的发展方向。

王平镇始终秉持真抓实干的工作作风，不断健全接诉即办改革工作体系，持续优化工作流程，创新体制机制，提质增效，接诉即办改革工作一直平稳向好。2023 年，受海河“23·7”流域性特大洪水影响，全镇 16 个村均不同程度受灾，4000 余名村民受到影响，基础设施损毁严重，灾后恢复重建任务艰巨，群众诉求也呈爆发式增长。面对这一严峻形势，王平镇党委坚持以“生态先锋”党建品牌为引领，进一步聚焦接诉即办改革创新，聚力攻坚问题痛点、难点，着力疏解历史问题、化解民生难题、破解重建课题。在不断完善原有机制的基础上，探索出从规范治理到科学治理的“王平模式”，形成接诉即办、未诉先办和主动治理同向发力、互相促进的治理格局。

通过持续优化与完善工作机制，王平镇接诉即办改革工作成果斐然，不断实现新突破新进展新成效，2024 年共 7 次获得北京市接诉即办改革工作排名第一，全年接诉即办改革综合成绩获全市第 27 名。

（二）主要做法

1. 党建领航，筑牢为民服务稳固基石

一是上下贯通，组织引领凝聚同心合力。坚持“生态先锋”党建品牌，推动形成 17 个村居“村村有品牌”的党建格局，同时充分发挥沟域党委统筹协调作用，激发形成平台共创、资源共享、人才共育、基层共治的良好氛围。构建起党委领导、各级党组织协同作战、层层抓落实的严密工作体系，创新建立“三好三办”工作机制，激发好领头雁效应、打造好先行者队伍、发挥好排头兵作用，通过党组织领办、党员跟办、群众督办快速解决诉求纠纷，确保工作推进有条不紊、方向精确无误。

二是先锋笃行，党员示范彰显使命担当。“23·7”灾情期间，各级党组



织闻汛而动、共克时艰，党员干部迎汛而上、冲锋在前，转移安置、清淤除险，仅用13天就恢复了辖区“五通一保”。灾后恢复重建中，党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用持续发挥，2024年5月底，提前完成“一年基本恢复”目标，12条乡村公路、778处民宅修缮重建，30余条沟道清淤疏浚，3639台取暖设备维修更换全部完成，基础设施、村容村貌、安全韧性全面提升。

2. 机制赋能，解锁基层治理加速引擎

一是入户问需，聚焦矛盾纠纷源头治理。构建“双网联动”机制，推动党建网格与治理网格深度融合，推动党员入网入格，效果显著，源头治理效果明显，诉求量降低65%，752件热线诉求全部成功化解。灾后机关干部及村居“两委”连续200余天无休，坚持包村入户，开展“零距离”行动，听民声、察民情、解民忧，不断完善基层治理“全员参与”模式，健全上下贯通、执行有力的组织体系，实现未诉先办，解决涉灾类诉求2000余件，全力以赴降量息诉，两个月时间，将诉求量从每月千余件降至百余件。

二是精准破题，洞察趋势把握诉求脉搏。通过第二批“百千工程”示范片区建设、生态产品价值实现试点等王平镇现有项目带动，推动富民工程，加大资金支持力度，落实奖评选机制，促进村（社区）干部奋发有为，以提升村居自我“造血”能力为抓手，促进基层善治。创新深化“一人一策”机制，将高频诉求人梳理成册，以村（社区）书记为第一责任人，通过面对面沟通、一对一解决、全过程跟踪，精准把脉，并将相关工作纳入镇接诉即办改革工作年度考评成绩，激发基层主动作为、真抓实干的动力。2024年，7个村1个社区均取得实际成果，通过“一人一策”机制成功化解高频诉求人23人。

3. 内外协同，奏响共建共治和谐乐章

一是多元共治，携手攻坚破解治理难题。镇党委充分发挥统筹协调的“指挥棒”作用，打破各职能科室及村居之间的“信息壁垒”，广泛发动辖区企业、社会组织、志愿者等多元主体，建立以村（社区）干部为主，志愿人员、退休人员为辅的由213人组成的网格员队伍，围绕环境整治、基础设施完善等重点工作开展日常检查治理。2024年，由网格员巡查并解决网格案件4200余件。立足政府职责，成立“诉调工作室”，协调王平法庭、



司法所、派出所、调解组织、律师以及相关职能部门等多方力量，针对依法可以调解解决的各类矛盾纠纷，提供辅助性的协调和帮助，积极开展诉前、诉中调解和执行前和解，提高纠纷化解效率，2024年，已对70余起群众纠纷进行调解，化解率达54%。

二是守望相助，齐心共建绘就美好图景。聚焦精神文明建设，以村规民约为抓手，加强群众自我管理、自我监督，增进文化认同，减少邻里矛盾，推动群众主动参与治理，形成人人参与、人人负责的良好局面，不断提升基层治理的效率与质量，营造文明和谐的浓厚氛围。积极打造“零诉求村居”和“双百村居”，以半年为期集中发放村（社区）奖励资金，2024年共评选56个（次）“零诉求村居”和“双百村居”，连续三年开展“最佳人民办事员”“优秀人民办事员”“优秀驻镇单位”等评选，树立先进榜样，激励广大干部群众共同推动基层治理与服务水平迈向新的高度。

（三）经验启示

一是坚持党建引领，校准接诉即办改革前行航标。王平镇坚持党建引领，村（社区）党组织发挥主体责任，人民群众有序参与自治，团结力量共同推动地区灾后恢复重建和绿色高质量转型发展。在各项工作任务中，突出党的政治优势、组织优势、制度优势，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，筑牢自上而下的党组织体系，鼓励党员干部担当作为，向前奋进。

二是坚持机制创新，驱动接诉即办改革效能跃升。王平镇实施“微创新”，以周期性问题为导向，持续优化快速响应与限时优办等机制，提高发现问题的能力和分析研判问题的能力，为接诉即办改革注入源源不断的强劲动力。以灵活多样的机制为依托，充分发挥党员干部引领作用，严格执行并不断完善现有机制，通过勤下基层和贴近群众的方式，找准问题的关键与症结所在，全面提升工作效率与办理质量，推动接诉即办改革工作效能实现质的飞跃，为群众提供更加优质高效的服务。

三是坚持群众立场，锚定接诉即办改革价值坐标。王平镇坚守为民服务初心，把群众需求作为工作的出发点与落脚点，始终围绕群众的操心事、烦



心事、揪心事开展工作，加大资金投入保障，提供优质矛盾调解服务，将群众满意度作为衡量工作的重要标准。增强干部为民服务本领，培养“不怕累、不麻烦、不推诿”的好干部，把接诉即办改革工作办到百姓的心坎上，尽职尽责，用群众赋予的职权为群众办好事办实事，不断提升群众的幸福感和满意度，切实践行为人民服务的宗旨。

点评

传统资源型企业关停之后的辖区如何实现产业转型，这是生态涵养区一些资源型矿区实现由“黑”向“绿”产业转型的现实问题。面对辖区产业深刻转型、灾后恢复重建任务重等实际情况，门头沟区王平镇打造“生态先锋”品牌，进一步创新接诉即办改革工作，聚力攻坚问题痛点难点，着力疏解历史问题、化解民生难题、破解重建课题，不断完善工作机制，探索科学治理的“王平模式”，综合评价成绩排名靠前。

一是因地制宜打造“生态先锋”党建品牌。以党建品牌建设推动接诉即办改革工作机制完善，激发领头雁效应，把党的组织优势转化为治理效能。

二是机制创新注入工作动力。通过党建网格与治理网格深度融合，实现“双网联动”。通过项目带动、“一人一策”等机制，把抓全面与抓重点结合起来。

三是坚持群众路线站稳群众立场。坚持从群众需求出发，坚持紧紧依靠群众，坚持增强干部为民服务本领，切实为群众办事。

四 “绿通”企业参与“接诉即办” 改革的吸附式治理模式

（一）案例背景

随着北京市接诉即办改革的不断深化推进，“绿通”企业^①积极参与回

① “绿通”是“绿色通道”的简写，是指为服务对象提供简便、安全、便捷服务的通道或机制。在这里，“绿通企业”是指在政府指导下，为市民消费类诉求较多的企业开通诉求办理的简便通道。



应市民诉求，主动履行社会责任，其社会治理格局的主体作用日益凸显。目前，北京市共有京东、美团、抖音等 104 家“绿通”企业，涵盖市场监管（65 家）、交通（24 家）、邮政管理（10 家）、通信管理（5 家）等行业。自 2019 年下半年开始，“绿通”模式开始试行，在征得反映人认可的前提下，12345 市民服务热线可以直接将工单派至“绿通”企业，由企业直接参与响应、办理等诉求处置工作，企业自行吸附大量诉求，减少了政府行政成本的投入，减轻了基层单位办件负担，已成为接诉即办改革不可或缺的一环。2024 年，12345 市民服务热线的“绿通”派单量达 129.21 万件，同比上升 30.08%，其中派单量排在前二十的企业如图 1。

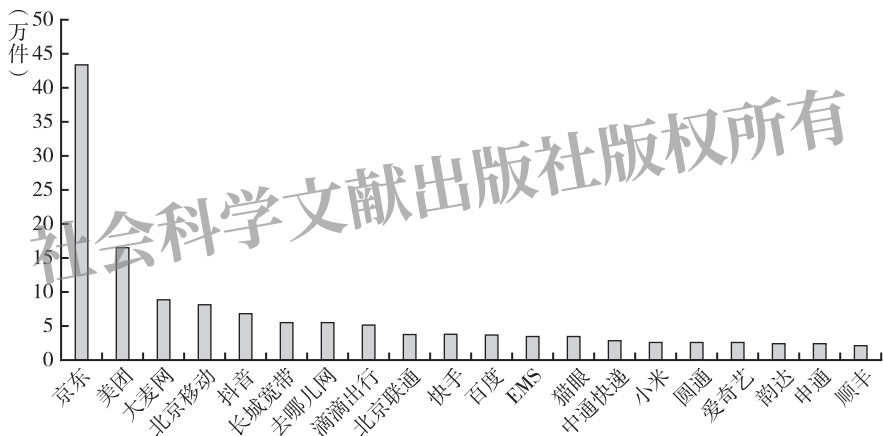


图 1 2024 年“绿通”派单前二十企业

资料来源：笔者自制。

参与接诉即办改革五年来，“绿通”企业将接诉即办理念深植企业文化与价值体系，发挥资金支持、服务供给、人才保障、技术支撑等方面的优势，通过连接消费者、新就业群体、合作伙伴、政府部门、基层社区等多元主体，打造了企业参与北京市接诉即办改革的吸附式治理模式。

（二）典型做法

在接诉即办改革中，“绿通”企业坚持党建引领，坚持人民至上，通过



对内加强管理，对外加强服务，畅通诉求表达渠道，健全服务保障体系，努力降低 12345 热线诉求量。主要表现为理念共享、责任共担、价值共创三个方面（见图 2）。

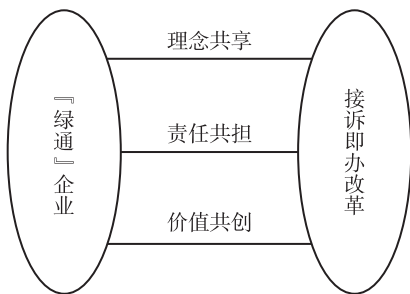


图 2 “绿通”企业参与接诉即办改革的典型做法

资料来源：笔者自制。

1. 理念共享：以客户为中心，以制度为依据

一是贯彻服务理念，提升客户体验。“绿通”企业重视客服体系建设和用户权益保障，从精准识别需求、优化产品流程、提升响应速度等多方面发力，从源头减少诉求量，其“以客户为中心”的理念契合了接诉即办改革“以人民为中心”的理念。“绿通”企业作为承担公共服务职能的企事业单位，涉及水、电、气、热等民生领域的公共服务，因此需要提供全天候服务，快速响应客户诉求。通过提高服务的便捷性和速度，以及向客户提供信息的准确性，不断提升需求的快速识别和响应、产品的完善、流程的优化与能力的突破，力求做到“让问题最少发生、发生后最快解决、解决后客户最满意”。

二是坚持法治理念，保障规范运作。“绿通”企业遵循《北京市接诉即办工作条例》精神，在客户权益保护的全生命周期注重组织内外的运作符合法治原则。针对内部员工，“绿通”企业明确员工在投诉举报的处置、交接和结案环节的操作原则，并建立投诉处理制度的负责人 AB 角名单。针对外部用户，“绿通”企业将主要业务的服务热线对外公示，并设置了投诉举报专区，方便用户在消费环节的事前、事中、事后及时反馈问题。

2. 责任共担：以专班为载体，以科技为工具

一是实施专班机制，科学评价绩效。“绿通”企业成立专班，推动接诉即办改革工作向专业化、精细化方向发展，加强企业自治和推动“未诉先办”。同时，“绿通”企业履行首接责任，对派单的诉求牵头办理，涉及多部门的复杂诉求，“绿通”企业可参与政府组织的会商机制，与职能部门共同研究解决方案，其诉求办理情况亦纳入全市接诉即办改革评价体系，重点评价响应速度、解决效果和满意度。此外，“绿通”企业将专班员工绩效评价和接诉即办改革工作要求挂钩，从办单效能、用户反馈、政府反馈三个维度对员工工作情况进行评价，表彰先进员工并对排名靠后的员工加强培训和指导。

二是加强科技赋能，助力提质增效。“绿通”企业推动客服智能化发展，对许多问题上线 AI 大模型应用，可自动处理标准化任务，大大提升了处理用户问题的效率。一方面，利用工单系统记录用户问题，对问题过程的每一个关键节点明确内部责任方，督促并跟进主要责任方对问题的反馈和解决；另一方面，通过智能质检系统对服务质量进行检测，对可能出现的服务问题进行快速识别，提升公司客户服务管理水平和效率。此外，“绿通”企业通过对历史数据的算法模拟，形成预测精细化、资源多元化、调配动态化的人力部署和调控机制。

3. 价值共创：以数据为产品，以民生为宗旨

一是依托平台数据，提供咨政服务。“绿通”企业常以数据产品和专项报告等形式为北京市政府提供辅助决策参考，并协助执法部门执法。一方面，“绿通”企业利用工单记录和回访评价数据优化服务，通过分析高频问题预判季节性需求，制定应急预案；针对行业标准缺失等共性问题开展源头治理，推动政策完善。另一方面，“绿通”企业与政府部门的执法能力深度结合，构建线上线下协同治理体系。针对恶意职业索赔现象，抖音、美团、高德等企业均提供线索和案例，配合行业部门开展协同共治，共同探讨建立针对恶意职业索赔行为的投诉甄别、分析和规制机制，保护商家合法权益，维护清朗的网络生态环境。



二是升级平台业务，增进民生福祉。“绿通”企业发挥平台作用，包括消费者、商户、外卖骑手、社会组织等多种社会主体，既帮助提升企业业务能力，也帮助提高客户的服务体验。例如美团助力商家经营、协同消协维护权益等系列行动，有机串联起多元行业主体利益链条，强化了各方互动合作，在产品迭代、服务优化、供应链改造、行业标准建设等方面持续投入，与各类合作伙伴共同构建生活服务行业的健康生态；和属地政府通过沟通机制、设施完善、规则制定等举措，建设“骑手友好社区”，在推动建设包容和谐社区中化解了骑手与社区的矛盾。

（三）作用机制

作为承担公共服务职能的企事业单位，“绿通”企业通过企业自治、行业秩序、政企协作和社会共治等作用机制，实现优化平台服务体系、净化行业生态环境、辅助政府决策执行、创造社会民生福祉，最终促进首都善治（见图3）。

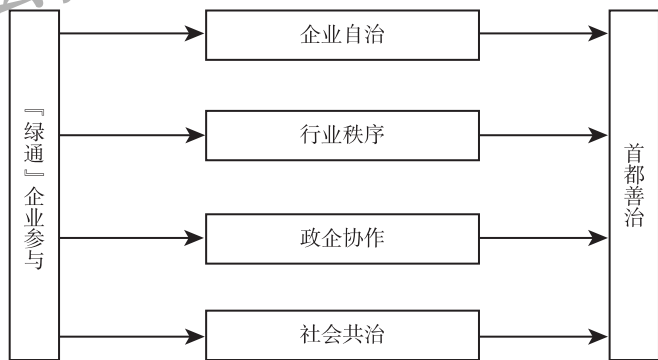


图3 “绿通”企业参与改革的作用机制

资料来源：笔者自制。

1. 企业自治：提升平台服务质量

“绿通”企业督促指导自身强化内部管理，加强合规建设，切实做好入驻商家资质核验、上架商品和服务审核，把好“准入关”，不断提升商品和

服务质量，有效保护消费者权益。在接诉即办改革工作中，“绿通”企业首先强化自身治理，通过“内外兼修”的方式，完善企业平台的服务体系。一方面，“绿通”企业重视员工权益保护，优化内部管理系统。保障骑手、司机、商家等主体合法权益，回应和解决骑手在实际工作中面临的进门、充电、休息、就餐等实际问题，积极加大对骑手的关怀保障，促进他们的社会融入。另一方面，“绿通”企业不断优化服务质量、优化外部服务系统。通过树立先进的管理理念和提升服务质量，加强客服培训和指导，凭借专业能力、数据富矿及服务专长，挖掘用户诉求，明确市场需求，通过精准识别需求，在优化产品流程、提升响应速度等方面提供精准化服务，提升用户体验感，降低用户诉求量。

2. 行业秩序：优化行业生态环境

“绿通”企业通过制定行业标准、维护平台秩序，实现行业生态环境的优化净化。一方面，“绿通”企业推动研制各类标准，共同推动需求侧和供给侧数字化升级。通过科技创新与合作伙伴研制各项行业标准，积极推动绿色经济的推广和应用，引导行业信息规范的普及与改良。另一方面，“绿通”企业积极发挥平台流量作用，促进平台经济健康发展。“绿通”企业通过助力商家经营、减轻中小商户负担、协同消协组织深化消费者权益保护等系列活动，持续完善防护体系，促进行业伙伴间的有序竞争和可持续健康发展。

3. 政企协作：辅助政府决策执行

“绿通”企业依托自身数据和科技优势，能够为政府治理提供支持和分担压力。一方面，“绿通”企业利用大数据资源与商户触达力，依托海量业务数据产出产品报告和先进的科技支撑，可在风险监测、信息精准投送、食品安全数据分析等方面实现协同治理，为市委市政府和各市级委办局提供制定决策所需的数据，降低市场监管等部门的资源投入，提高了政府工作效率。另一方面，“绿通”企业通过“绿色通道”“热线转接”等形式在接诉即办改革中自行吸附了大量的诉求，通过提速响应处置、拓宽受理范围，削减了政府行政成本，提高了政府部门行政效率，降低了基层工作负担。此外，“绿通”企业也在一定程度上推动京津冀区域在网络消费市场规范发展



与消费者权益保护等方面的协同发展。

4. 社会共治：打造社区治理共同体

“绿通”企业有效参与社区治理，提升社会民生福祉。骑手和社区居民之间的矛盾是社区治理的重要内容，涉及这类问题的热线诉求逐渐增多，在北京市委组织部、社工部、互联网企业工委等各部门的指导帮助下，“绿通”企业与属地工委推动社区、物业和站点打造“骑手友好社区”，精准定位骑手与社区矛盾焦点，通过健全社区标识信息、加快配送设施铺设、开放社区公共空间、营造友好人际氛围、完善基础公共服务等建立多方沟通机制，制定骑手社区服务规范等举措，引导和鼓励骑手力所能及地参与社区治理，共同构建包容和谐的社区共同体，实现了将矛盾化解在一线、把服务升级在末端的目标，在试点区域初步形成了居民生活便利、骑手体验优化、社区秩序良好的多方共赢局面。

点评

通过绿色通道将平台企业纳入接诉即办改革工作体系，是北京超大城市治理现代化的一个重大突破，也是北京接诉即办改革的一个亮点。此举不仅壮大了北京超大城市治理的队伍，缩短了市民消费类诉求办理的时间，而且推动“绿通”企业不断完善自身工作机制，改善服务，优化资源配置，实现了经济效益和社会效益的统一。

一是实现理念的相通。“绿通”企业“以客户为中心”的理念与政府“以人民为中心”的理念有相契之处，这从另一个角度说明，“绿通”企业自身具有改善服务的内在动力。

二是科技与力量的结合。“绿通”企业本身在科技应用上具有优势，再配有工作专班，就可以更快地对消费者和员工的诉求做出反应，并推动服务工序、服务质量、服务效率的提升。

三是推动企业自律与他律的统一。通过将“绿通”企业纳入接诉即办改革工作体系，为平台企业引入了强大的外部监督力量，促进企业进一步优化自身的服务体系。

北京接诉即办改革治理机制创新案例

摘要：北京市各相关单位在推进接诉即办改革过程中，不断推进机制创新，探索出多方协同、培训赋能、诉求驱动、标准流程、突出质效等工作机制，有效地提升了接诉即办改革工作水平。

关键词：首都公安 流程再造 诉求驱动 共建共治 机制创新

一 首都公安以接诉即办改革为重要抓手， 以“四个坚持”高质效打造民意警务

（一）案例背景

在国家治理体系中，公安机关作为维护国家政治安全与社会稳定的主要力量，通过多元举措筑牢安全屏障。同时，公安机关秉持民意警务理念，主动倾听民众诉求，精准打击民生领域违法犯罪，优化便民服务流程，为提升民众幸福感做出了关键贡献。面对服务保障首都安全稳定和高质量发展的历史使命，首都公安的市域社会治理能力面临着重大考验。

一是诉求持续高位增长对有限警力提供优质服务的挑战。当前，随着接诉即办改革的深入推进，人民群众对公安工作的诉求加速汇聚到接诉即办改革渠道，仅从 12345 热线诉求数量看，2023 年有 43.6 万件，同比增长 123.5%；2024 年达 55.3 万件，同比增长 26.8%，因此，需要改革和重塑内部与外部的横向和纵向流转体制。

二是诉求治理的复杂性对加大协同治理力度的挑战。随着经济社会快速



发展和转型，群众诉求自身属性和治理过程逐渐呈现明显的跨边界特点，许多诉求往往涉及多个职能部门，难以单方处理，需要联动其他行政机关、社会团体、行业协会等开展共同治理。

三是诉求办理的高标准与推进公安规范执法的挑战。提高群众对诉求办理的满意度，要善于运用法治思维和法治方式解决问题，尤其对高频投诉、无根据投诉、重复投诉等社会治理难题，需要持续深化法治公安建设，擦亮“法治金名片”。

（二）主要做法

2024年，按照市局党委关于“接诉即办要进入‘第一方阵’”的指示要求，市公安局践行以人民为中心的治理理念，把接诉即办改革作为为民服务的重要抓手，一条热线听诉求、一张单子管到底，组织局属单位对群众诉求限时回复、限期解决，努力推动接诉即办向主动治理、未诉先办转变，让群众的获得感、幸福感、安全感在一件件诉求得到解决中“加码增色”，响应率、解决率、满意率均实现同比上升。

1. 坚持高位推动、多方协同，凝聚攻坚合力

党委牵动有力。将接诉即办改革作为“党建工程”，纳入各单位党委会重要议事范畴，明确接诉即办改革与信访工作、执法规范化建设统筹推进，固化党委班子成员每日晨会调度、每周例会强调、每月大会点评机制，切实形成“主要领导亲自抓、主管领导具体抓、班子成员分兵把关”的工作格局。

专班推动有序。各级接诉即办改革工作专班实行“7×24”专人值守，全链条、全过程建立起“精准交办、规范办理、及时回访、持续跟踪、重点督办、严格考核”的工作闭环，强化整体工作全面推进、重点问题挂账督办、共性问题打包攻坚、个性需求专人盯办，不断提升诉求办理质效。

部门联动有效。进一步健全市局与市中心及其他委办局、分局与区政府、派出所与属地街道等联席会商机制，全面压实各业务警种对其业务领域内派单办理的条线指导、监督责任，并组织相关业务总队研究制定涉众型经济案件等的解答口径，为基层减负提质增效。如针对噪声类诉求，联合街道



城乡、住建、生态环境、园林绿化等部门建立噪声综合处置机制，健全社区自治、行政机关教育、公安机关处理的层级治理体系。

2. 坚持抓住关键、突出重点，带动整体提升

高频诉求专题办。组织治安、人口、交管、经侦、环食药旅等部门，选取养犬、户籍窗口、交通信号、涉众案件、噪声等诉求量大、涉及面广、群众反映突出的高频共性问题进行专项治理，每月集中调度本月主题，坚持全年抓、持续抓，相关诉求量同比均实现下降。如针对优化交通信号灯类诉求，在全市升级改造老旧信号灯 1546 处，新建 100 条绿波带和 472 处绿波带路口，车辆平均不停车通过率提升至 76.7%，同比提升 9.52%，整体路网通行效率显著提升。

重点诉求聚焦办。对涉及社会热点等类型诉求，保持敏感敏锐，做到第一时间受理、第一时间转办、第一时间反馈。建立涉企诉求提级办理机制，周监测、月调度，涉企诉求由原来的基层派出所全部交由主管业务职能部门直接办理，年内全量分析涉企工单，建立健全“警企联络官”制度，推出警企联络官首接转递机制、综合诉求首席代表统筹等 5 项机制，切实提升服务质效。

初次诉求闭环办。围绕“两清两治”未破案件引发的初次 12345 热线投诉事项，建立每月“分局自查整改+警种条线盯办+市局评查督导”机制，每月对案件类诉求进行分析、研判，提取姓名、联系方式等关键信息，与执法办案平台中案件情况进行比对，实现诉求与案件精准关联，先后评查案件近千起，通过领导包案“回流”案件、分类指导、约谈督办等举措，促进在问题源头实质办结、矛盾化解。

3. 坚持完善机制、优化流程，提升办理质效

深化常态即时监督管理机制。严格接诉即办首接责任制，健全市局分中心抽查回访、分局重点回访、基层所队全量回访的三级金字塔回访机制，明确所队案管组统筹管理派单办理工作，加大对派单响应、流转、办理、答复等巡检筛查力度，及时发现、通报、整改问题。

深化“双推送、双通报”机制。定期将诉求按照业务对口推送至相关



业务职能部门，由业务职能部门常态化开展系统条线督导、监督，并针对疑难诉求研究制定解决方案，形成整体工作合力。全年累计推送诉求 30 余万条，形成分析报告 80 余份。

深化数据监测分析机制。启动研发建设民意监测分析平台，完善“日监测、周分析、月总结”数据研判机制，注重把握群众诉求与外部因素的关联性、因果性，围绕季节气候、法定假日、新法新规等，加强对噪声扰民、旅游秩序、养犬问题等诉求的定向分类监测，辅助各级各部门靶向治理、精准施策。

4. 坚持培训赋能、调研筑基，深化持续发展

注重培训学习指导。聘请局外专家、组织业务骨干为党委理论学习中心组、处职领导干部、信访干部、基层办案和案管民警、警院在校学生讲授接诉即办改革专题课程，对重点所队开展送教帮扶到岗，编发《以群众诉求驱动公安工作提升》系列做法专刊，着力强化规范执法能力和接诉即办改革工作质效。

举办典型案例评选。组织全局各单位选取接诉即办改革典型案例和先进工作机制，邀请中国人民公安大学、《光明日报》、《法治日报》及市局办公室新闻中心、政治部“转办树”办公室领导担任评委，采取“现场讲述+PPT 演示”方式进行展示，充分诠释首都公安答好时代治理考题的决心、能力和成效。

强化治理实践研究。与中国人民大学、公安院校等智库合作，联合发布《市民诉求驱动北京公安治理现代化》《北京公安“接诉即办”改革的经验与启示》等研究报告，从理论层面上总结市公安局接诉即办改革的理论逻辑和实践，并从顶层设计、动力转换、资源优化、共享共治等方面提出精进措施。

（三）经验启示

1. 坚持民意导向，落实以人民为中心的价值理念

始终坚持将以人民为中心的发展思想作为治理的逻辑起点和归宿，并将其转换为公安工作的驱动力。首先，从需求侧入手，依托大数据深挖群众诉求。依托流程改革，闭环式受理、账单式解决群众诉求。其次，通过数据动态监测与分析研判的风险预警，发现群众诉求的高频问题和重点区域并开展



专项治理，争取在成诉前解决问题，实现未诉先办。最后，构建以人民为中心的考核评价体系，打造以群众诉求为驱动的基层治理模式，提升了基层治理效能。

2. 践行高效能治理，构建闭环管理机制

坚持以高效能治理推进高质量发展，全面创新治理模式，提升接诉即办改革质效。综合全渠道受理、诉求分类处理、快速精准派单、限时办结、协同办理、督查督办联动、分级分类考核等运行机制，不仅保障了全面快速解决群众急难愁盼诉求，而且做到公安治理活动的全过程留痕，及时量化评估效果和复盘总结治理经验，为接诉即办和未诉先办的制度设计提供所需的行政效能，形成了“诉求导向-信息共享-资源互补-动态追踪”的全链条治理形态。

3. 深化主动警务，探索主动治理重要模式

通过机制创新与技术赋能有机结合，成功实现了从被动受理诉求向主动发现问题的转变，推动了治理方式从末端应对向源头预防的跃升。以群众诉求的“点”为切口，深入挖掘主动治理的“面”，挖掘个性诉求背后的共源性问题，议题也从解决一个问题升级为协调一类问题。充分释放海量数据资源优势，超越个案对潜在的矛盾和风险进行识别，找出问题的症结和原因，逐一制定破解之策，将一些苗头性的、可预见的问题提前解决办理，把风险和矛盾化解在前端，从而有效减少社会矛盾，形成积极正向的治理循环。

4. 迈向整体治理，打造共治智治运行体系

以群众需求为导向，统筹协调各治理主体，有效整合关键资源，解决治理碎片化难题，打造共治智治运行体系，迈向整体治理。坚持党建引领，将接诉即办改革作为各级党委“一把手”工程，将党的政治优势、组织优势转为治理优势。构建纵向三级管理体系，明晰权责划分，规范流程运转。注重横向与政府各部门、社会各界以及市民之间的协同联动，实现了信息共享、资源互补和行动同步。通过打造具有公安特色的党委领导、专班推动、警种牵动、部门协同、社会参与、科技支撑的共治智治运行体系，有效提升了社会治理的整体性、系统性与协同性，持续推动基层治理能力现代化。



点评

首都公安机关在维护首都安全稳定方面肩负着极为重要的责任，同时又担负着服务首都市民的重要责任。首都公安机关践行以人民为中心的发展理念，以接诉即办改革为抓手，以“四个坚持”推动公安工作流程再造，完善机制政策，向未诉先办、主动治理转变，首都公安市域社会治理能力明显增强。

一是汇聚攻坚合力。党委高位推动，接诉即办改革工作格局健全。专班有序推动，完善工作闭环。部门联席会商，业务警种主动靠前。

二是诉求分类处置。对诉求进行分类处置，针对不同类型诉求完善相应办理机制，提升办理效果。

三是深化数据挖掘。加强对诉求数据的深度挖掘，完善诉求办理全流程监督回访，开展分类定向监测，辅助相关部门精准施策。

二 西城区陶然亭街道民众诉求驱动高质量

服务精准化治理

（一）基本情况

陶然亭街道地处西城区东南部，辖区面积 2.14 平方公里。街道共有 10 个社区，户籍人口 5.92 万，常住人口 4.22 万。区域内老旧楼房平房交错，新建工程项目集中，新旧小区条件差异明显，面临基础设施建设不均衡、历史遗留问题复杂、工程建设衍生问题突出等多重治理难题。近年来，陶然亭街道以建设“美好陶然”为目标，扎实推进城区高质量发展，保障地区内重点工程，坚决把群众需求作为第一选择，把群众满意作为第一标准，持续推动热线工作在完善机制、类型化办件、主动治理上进一步提升。2024 年 1~12 月，街道共接件 4711 件，月均 393 件，市回访平均解决率 98.75%、满意率 99.56%，较 2023 年同期分别提升 2.95%、2.28%。



（二）主要做法及成效

面对摸不准“答题规律”的老城遗留难题，陶然亭街道结合辖区发展需求，积极探索以民众诉求为核心驱动力的“聚心力、细服务、强分类、促共治”的工作体系。以为民服务为宗旨，以解决诉求为牵引，激活基层治理“末梢”。

1. 强化以人民为中心的发展思想引领，将居民需求放在首位

始终把人民立场作为根本政治立场，以接诉即办改革为抓手，夯实引领治理主心骨、筑牢基层治理堡垒墙。

一是守初心，把群众的事当成自己的事。街道上下统一思想认识，坚持“把群众的点滴小事当成自己家的心头大事”，强化将为百姓谋利益谋幸福作为接诉即办改革工作的“初心”原动力。街道主要领导每周主动与“老熟人”见面，2024年累计接访45次。

二是持恒心，解决历史遗留难题。制定《接诉即办提级工作办法》，发挥街区领导包案，吹哨报到机制优势破解历史遗留问题，做到问题不解决不清账，群众不满意不罢休。彻底解决了长达二十年的陶然湖景小区水电设施无法并网等17件历史遗留问题，大幅提升了居民生活质量和安全指数。

三是铸真心，提升服务群众本领。深入贯彻落实区委“双提升”工程，打造“433”^①全链条培养体系，创建“陶然青春”等干部培训品牌，把群众工作方法、群众工作能力作为重点，推进干部素质能力提质增效，形成适合街道干部健康成长的阶梯式培养模式。

2. 建立自下而上的诉求驱动模式，打造热线办理精细高效服务机制

以精准的工作措施，实现案件围绕民意办、困难围绕民忧解、服务围绕民心暖的高效政民互动模式。2024年1~11月万人诉求比均值90.53，较

① “433”全链条培养体系是陶然亭街道打造的干部培养体系。“4”即导师团、帮带团、学员团、助手团四支队伍；“3”即每月一次交流活动、每半年一次调研分享、每年底一次总结大会；“3”即按照工作侧重点将成员分为“党建引领”“协商议事”“筑基工程”三个基层治理主题团队。



2023 年同期下降 4.38%。

一是强化网格服务，快速响应。深入践行新时代“枫桥经验”，探索社情民意多元化解解决新路径，创新建立社区“网格微元化”“网格先锋队”等精细化网格工作格局，通过收集社情民意，畅通民情反映渠道，形成以民意驱动自下而上的高效社会治理模式。

二是围绕群众需求，高效办理。把扎实解决居民诉求作为关键指标，建立“提级办、跟踪问、主动治、监督盯、考评促”的“1+5”工作模式，紧抓热线过程管理。并以“解决群众问题”为导向，制定热线办理“十不能”工作要求，实现诉求办理的精准化，有效提高热线办理效能和为民服务水平。

三是突出主动治理，速解风险。抓住地区共性高频矛盾问题，设立社区、科组、领导三级联包机制，通过“暖心行动”走访，化解高频问题。为解决辖区高频施工扰民诉求，建立“30 分钟内响应、2 小时内办理”快速联动处置机制，实现快察、快测、快处的精准服务。

3. 建立诉求标准化处理流程，提升诉求类型化答题能力

随着城市发展，群众诉求涉及广泛、表现多样、成因复杂。街道通过对共性诉求的分类梳理，搭建类型化清单模板，以标准化流程提高类型化诉求办理能力，秉持“整合、协作”的理念，统筹协调行政工作资源，实现精准高效为民服务。

一是制定类型化解决清单。开展诉求类型化分析，针对辖区内高频的邻里矛盾、物业服务、停车治理等难题，采取人民调解、法律援助、居民协商和心理疏导等四类解决方案。促进类型化案件高效解决，建立接诉即办“汇整”案例库，梳理共性特征、把握关键要点，形成 15 类案例模板，实现类型诉求的靶向治理。

二是打通部门协同办理堵点。为落实类型诉求解决方案，通过协调联动实现类型诉求办理的多元组合、专项共治，破解不畅难点。建立司法所、派出所、律所“三所会谈”机制，依法化解邻里矛盾类诉求人的心结；建立“管执联动”机制，通过对施工单位巡查巡治、定期会商，破解高频施工扰民问题；采取“物业联建”工作措施，实现物业从“管理”到“服务”的



转变，提高物业管理诉求解决成效。

三是推动法治德治一体建设。以高度的法治思维贯穿热线办理全过程，为诉求办理提供法律支持。严格遵循《北京市接诉即办工作条例》相关规定，依法依规合情合理解决居民诉求。实行司法调解“先锋同行”，形成“法、理、协”联调联动，推动矛盾纠纷案件系统性解决，在法治轨道上推进地区精神文明建设。

4. 坚持“破圈”融合，巩固新型社会空间共建共治基础

充分发挥“离红墙最近，和百姓最亲”的政治优势，切实将党的组织优势转化为社区治理效能，形成“民主协商共治，共享还需共管”的工作思路，用群众智慧解决群众诉求。

一是鼓励群众参与议事。聚焦群众急难愁盼问题，激发群众参与基层社会治理的内生动力。打造“合陶伙伴2.0”计划，推出“民Yi龙泉”米市“红商汇”等党建特色品牌，促进地区居民情感融洽和谐，提升居民广泛参与议事协商的意愿。

二是推动资源整合。统筹辖区资源，发挥社会组织、社会企业等多元力量作用，构建“纵向同力、横向同心”的基层党建格局。探索新业态新就业群体党建工作方法路径，制定《“陶然小哥”参与基层治理三年行动方案》，以10项“凝新”举措，打通新就业群体融入城市治理的环节链路。

三是营造宣传氛围。制定接诉即办改革综合宣传工作机制，构建“1610”宣传组织架构，打造热线品牌增强民生共识。依托“京华陶然”微信公众号、社区宣讲等，广泛宣传热线办理工作中为民服务的优秀案例，全年汇集线索80余条。牵头录制北京电视台“向前一步”2期，“接诉即办”1期，丰富“美好陶然”惠及民生的形象。

（三）工作启示

接诉即办改革是落实以人民为中心的发展思想的生动实践，是促发展办实事解民忧的有力抓手，是关乎民生和基层治理的宏大命题。有效推进接诉即办改革，就是要在工作中把以人民为中心的改革理念转化为高效为民服务



的举措，调动汇聚为民办事的最大合力，构建德治与法治统一、持续向上向善的文明治理新形态。

一是树牢为民服务的意识是核心动力。接诉即办改革作为践行以人民为中心理念的生动实践，是送上门的群众工作，是检验干部服务群众能力和水平的“试金石”。要持之以恒做好接诉即办改革工作，必须牢记“初心使命”，经常开展“初心”锤炼，上下统一思想增进为人民谋幸福的情怀，才能保证为民思想不滑坡、服务质量不落后，才能从根本上保证热线工作服务的实效，提高治理能力和水平。

二是建立精准高效服务机制是关键要素。接诉即办改革是一项综合性、系统性的治理工作。市、区接诉即办改革每年不断改进细化工作标准，但在具体实践过程中，对群众诉求的高效办理和精准研判需要结合区域实际加以完善。只有细化内部机制流程，形成衔接有序的闭环管理才能实现精准高效的为民服务，从而实现自下而上的民意诉求驱动型精准高效的治理目标。

三是提升类型化精准化办理能力是破题之匙。接诉即办改革立足从乡土中国向城市中国快速转型的时代背景，面对城市发展中辖区主体多元化、诉求多样化、治理复杂化的情况，只有建立分类治理的机制，动态统筹辖区行政资源，才能以高效性、科学性实现系统治理、源头治理、综合治理，实现专业化服务、人性化协商、精准化治理的为民服务成效。

四是构建新型社会空间共建共治是出发点和落脚点。纵深推动接诉即办改革，不是政府一家唱独角戏，必须充分发挥党建引领的重要作用，构建基层社会治理的“同心圆”。以党建引领将“行政末梢”转化为“治理枢纽”才是破解基层治理“小马拉大车”难题的有效途径。必须以接诉即办改革为抓手将党建优势转化为发展优势和治理效能，形成让群众可触可感的更多治理案例，更好地凝聚治理共识，实现人人参与、多方共治的城市治理格局目标。

点评

中心城区基础设施老旧，空间紧凑，人口和资源矛盾突出，历史风貌保



护和城市更新任务艰巨。西城区陶然亭街道在面临共性问题的同时，还存在新建工程项目集中、新旧小区条件差异明显以及基础设施不均衡、历史遗留问题复杂、工程建设衍生问题突出等治理困境。陶然亭街道坚持把回应民众诉求作为第一选择，积极探索以民众诉求为核心驱动力的“聚心力、细服务、强分类、促共治”的工作体系，探索高质量服务、精准化治理工作机制，取得明显成效。

一是理顺接诉即办改革工作与为民服务的关系。把接诉即办改革工作作为送上门的群众工作，持之以恒地把服务群众工作做好。

二是完善工作机制提升效能。通过高效办理、标准化处置，鼓励未诉先办、主动治理，切实解决好居民群众急难愁盼问题。

三是鼓励居民共商共治。共商共治是解决基层复杂问题的关键一招，通过议事协商，召集利益相关方互通信息，填平“信息沟”，搭建共识台。

三 朝阳区亚运村街道“三个坚持”“两办一强” 做好民生服务“必答题”

（一）案例背景

亚运村街道位于朝阳区西北部，地处奥运功能区核心区和奥运体育文化旅游带。辖区社区新老融合、居企并存、混产情况复杂。历经三十余年的发展，呈现设施设备老化、停车难、物业服务差、居民诉求多元化等特点。亚运村街道坚持以人民为中心，以党建为引领，真抓实干办、未诉先办、强基固本，以生动实践落实“民有所呼、我有所应”，持续提升社会治理水平。近年来，接诉即办改革成绩始终居朝阳区前列。

（二）主要做法

1. 坚持真抓实干办，把群众急难愁盼问题扛在肩上、干到心上

街道持续优化接诉即办改革工作机制，快办、必办、实办。快接快办，



跑出诉求办理“加速度”。急群众之所急，严控案件处置时效，闻诉而动。日常诉求实行“123510”办理机制，即1小时响应、2小时上门、3天回复、5天回访、10天跟踪；疑难案件提级办理，由包片领导或主要领导调度处置；职责交叉案件“双派单”，明确主办、协办，集结办理同向发力；环境卫生、停车秩序等诉求连续10天“回头看”，降低案件反弹率。节假日期间，热线不停，服务不断，成立“2+5”应急处置小队，2名主力办件员、5名应急队员（由包片干部、社区志愿者和物业人员组成），每天全力承办噪声扰民、跑冒滴漏等易引发居民情绪案件，案件办结率100%。全方位公开街道对外电话，做到每一次来电都第一时间响应、第一时间处置，确保对群众诉求快速响应、高效办理。

定职明责，压实诉求办理“责任田”。选优配强接诉即办改革专班，优秀科级干部“轮值”专班主任，包片干部进入审核小组轮训；编印《党建引领接诉即办案例汇编》，创新优秀办理案件情景剧展演，做好到期和挂账案件催办提醒；发挥专班统筹抓总、督办指导和保障兜底作用。强化首接负责制。健全“社工包楼、干部包片、领导包案”机制，推动楼门内诉求社工办、社区内诉求包片干部办、复杂诉求“吹哨报到”办、疑难诉求街道领导牵头办，每一级诉求都“有人接、有人办”。城管队员、安监员、消防员、市场监管员等专业力量下沉社区治理网格，充实办件力量，协助解决店外经营、安全隐患整改等痛点堵点。发挥监督问责“震慑”效应，拧紧接办全链条。用好日调度、周会商、月复盘“头脑风暴法”，深析案件“表”“里”，把握破题关键，确保将每一个案件办成、办好。某业主投诉社区垃圾问题，一直未得到满意解决。通过多次耐心细致沟通得知，是业主自家车被剐蹭寻求物业帮助无果，导致其拨打发泄情绪的投诉电话。社区协调调整了小区摄像头范围，消除诉求人车辆被剐蹭顾虑后，案件得以满意解决。

真干实办，做到诉求难题真解决。接诉即办重在“办”，关键在“一线”。严格落实“四下基层”要求，即从办公室走出来、在基层动起来、在“带着问题、沉到现场、直面本人”中答疑解惑、商讨解决方案。先后总结出“深入谈摸情况、多联系报进度、讲法规论清理”分段式工作法和“三



闭环工作法”等优秀办件经验。对政策类诉求，加强业务技能培训，加强解读能力，让群众应知尽知、应享尽享。对调解类诉求，依托街道综治中心及物业管理纠纷调解中心“行专”资源，情理法理结合，联动化解矛盾纠纷 1000 余件。对于不合理诉求，认真办好诉求合理部分，耐心做好不合理部分的解释工作，既合法合规为群众解决问题，又让每一个诉求得到温暖回应。对于实事类诉求，坚持“穷尽一切办法”的“啃骨头”精神，一办到底。街道 365 部电梯中，有 1/2 的电梯运营超过 15 年。设备老化和故障频发导致居民对电梯更换诉求强烈。面对大部分产权单位缺失、公维基金提取困难、无法纳入政府救济等难题，街道推出“政府专项资金补贴一部分、物业筹措一部分、居民自筹一部分”三合一模式，推动辖区 3 部电梯实现更换，走出老旧小区电梯更新更换新路子。

2. 坚持未诉先办，让为民服务向前一步、更进一步

街道运用数据实证法、小组工作法、举一反三法，不断将解决群众问题关口前移，变“被动服务”为“主动服务”。

数据实证法聚焦源头治理。开发“亚事通”数智平台，构建全街道人、地、事、物、组织基础数据库。全面了解掌握居民“七有”“五性”需求，按照“一数一源一策”，补弱项、强服务。辖区 60 岁及以上老人超过北京市平均数近 7 个百分点，已经达到了重度老龄化标准，面临“吃饭难、养老难、就医难”等难题。街道一方面引入优质资源，建成区域养老中心，提供老年大食堂、长短期托养、健康管理等服务；另一方面积极打造为老服务联盟品牌，制作《为老人服务指南》，举办手机网络课堂、健康教育大讲堂等慰老系列活动，惠及老龄家庭 2000 户。着眼于为青少年提供安全、专业心理治疗和情绪疏导，引进成立全市首家街乡级青少年情绪舒缓中心，畅通青少年心理服务“最后一公里”。

小组工作法推动协商治理。将网格化治理、门楼院社自治体系、共商共治机制等作为破解群众身边事的“良方”。健全党建引领基层网格精细化治理体系，推动党建、综治、社区治理网格一网统管，优化设置 102 个网格，推广“一格两微三处理”“网格合伙人”等工作模式，激发楼门长、社区志



愿者、“五老”等各类网格力量的能动性，与物业、商企、社区组织、新业态群体等建立紧密伙伴关系，推动98%的诉求及时就地解决。打造36个社区居民议事厅、网格议事厅、社区书记工作室，用好四级议事协商联动机制，形成“小事沟通、大事共议”的良好局面。成功撬动社会资金400余万元，协调解决公共设施、公共区域等方面问题48件。广场舞噪声扰民和场地“争夺战”曾经一度是“葫芦岛花园”广场的难题，仅1个月就收到投诉20余件。经过多次现场调研、居民议事协商，最终通过安装高科技定向音响、改造乒乓球场地、协商制定场地使用规则等方式，从根本上消除了噪声扰民，解了各类文体队伍的场地之“渴”。

以“举一反三法”强化主动治理。通过解决出现的一个问题，扩大至解决一类、一域问题，实现帮助一人、带动一家，把问题解决在群众提出之前，让群众的生活越来越方便。结合“每月一题”专项治理，着眼老旧小区安居环境短板，开展“破题计划”，主动问需，投入470余万元，解决了辖区35处道路坑洼、房屋漏雨等群众难事和烦心事。针对群众较关心的电动自行车电池入户充电问题，依托“亚事通”数智平台，在对电动自行车实行“一人一车一牌一档”智能化管理基础上，增加“云地图”一键查微服务，实现充电桩、充电接口和充电费用一图尽览，让使用者很容易找到离家最近、最实惠的充电桩。针对雨季房屋漏雨、冬季供暖不热等经常性反复性难题，建立问题台账，在雨季和供暖季来临前，下先手棋，打主动仗，督促物业、供暖公司提前主动入户检查，赢得居民认可。

3. 坚持强基固本，促进社会治理融合共建、联动共治

接诉即办改革内核孕育于基层治理。街道从社区服务、社会动员、邻里文化入手，夯实共建共治共享治理根基，促使诉求降量。

以丰富服务促公众参与。构建公共服务、公益服务、便民服务和特色服务融合发展的综合服务体系，为居民提供高质量社区服务。建成老人照护床位60余张，新增“小小孩”托位45个，及时回应居民新期待。成立法律援助、安全宣讲等公益队伍23支，全年累计开展活动138场。将志愿服务积分等巧妙融入便民服务，打造4个特色“一刻钟”便民生活圈，挖掘培



育各类服务商 400 余家，实现采购“抬脚就到”，修补“触手可及”。统筹考虑假期孩子看护、居民休闲娱乐等需求，依托丰富文体资源优势及奥运遗产，线上线下有效衔接，开展 6 轮次主题活动，吸引带动千余家商户参与，发放优享券万余张，政企民三方获益。开展“个性特色”服务，与街道社区卫生服务中心合作，为 1 万余名 65 岁以上老年人提供中医体质辨识养生指导；开展残疾预防日、心理疗愈课程等活动 300 余场。在各类服务的叠加效应中，提升各类群体对社区工作的认同感。

以组织培育促社会动员。赋能提质社会组织建设，打造可持续志愿服务体系，为社会治理提供不竭动力源泉。开展“百旗”计划，为 100 余支社区社会组织绘制队旗、录制展播优秀案件，提高队伍凝聚力和品牌度。发挥社会组织联合会孵化培育作用，两年累计引导 30% 的文体类社会组织从“自娱型”向“自娱+公益”型转变，14 支矛盾调处队伍参与解决社区邻里纠纷诉求案件，42 支环境清洁队、治安巡逻队在小区环境卫生、平安建设方面持续发挥作用。实施“星火计划”，28 支志愿者队伍、700 名社区核心骨干参与动员活动；举办社区公益活动 335 场，17264 人次参与，宣传普及社区居民 2800 人次；新增注册志愿者 628 人，开展公益反哺市集 6 场，“一刻公益”积分反哺推动完成 13 万小时志愿服务。

以邻里文化促居民融合。加强社区文化和邻里关系重塑，为形成社区治理共识提供深厚人文基础。加强与北京市社会科学院、中国音乐学院共建，用好新时代文明实践中心，扎实开展百姓宣讲和典型选树活动，推动建立积极向上精神力量。以楼门文化为纽带，增强人人参与社区建设的家园意识。精心谋划“社区邻里节”，通过跳蚤市场、义诊义卖等一系列互动游戏、公益活动，为邻里搭建沟通桥梁，营造“近邻、友邻、睦邻”和谐氛围。制作文体活动地图，集合辖区 192 处公共、商业文化服务场所，为居民提供“处处可活动、人人可参与”的美好场景。举办乒乓球、网球、篮球嘉年华等大型体育赛事 5 场，文化活动 64 场，各类展览、电影放映 20 场，形成广泛的带动效应和影响力。19 场“繁星演出季”音乐节，吸引观众 2 万余人，被小红书、《人民日报》等国内外媒体宣传报道。高娃舞蹈团、亚奥合唱团



等7支文体队伍获得市、区比赛的20余个奖项。

点评

朝阳区亚运村街道是北京重要的体育文化聚集地、高端商务休闲区、国际化社区，是多种城市功能的载体。如何高效统筹不同的城市功能、优化辖区公共服务供给、实现城市运行的安全平稳有序和人民群众的安居乐业，考验着治理者的智慧和耐心。亚运村街道不等不靠，真抓实干，对群众诉求“真解决”，严格落实“四下基层”要求，坚持办在一线，持续提升社会治理水平，接诉即办改革综合评价成绩排名靠前，值得借鉴学习。

一是在真抓实干上下功夫。把群众诉求摆在重要位置，集中基层注意力和资源，快接快办，落实办理责任，真正解决难点问题。

二是在主动服务上下功夫。针对不同类型诉求，探索不同处理方法，做到源头治理、协商治理和主动治理。

三是在共建共治上下功夫。以服务促参与，以文化促融合，以组织汇力量，通过各种方式赢得居民群众认可，动员居民群众参与基层治理。

四 海淀区香山街道深化党建引领落实三个坚持以 “三个在行动”赋能基层治理

（一）案例背景

香山街道地处“三山五园”重要区域和西山永定河文化带的关键节点，文化底蕴深厚。作为中共中央进驻北平的第一站，香山有以香山革命纪念地为代表的红色文化，以“香山红叶”为代表的旅游文化，以静宜园为代表的宫廷园林文化，以曹雪芹纪念馆为代表的红学文化，以香山健锐营为代表的旗营文化，以昭庙、卧佛寺、碧云寺为代表的宗教寺庙文化和以孙中山衣冠冢、梁启超墓、梅兰芳墓为代表的墓葬文化。2019年香山革命纪念馆正式揭牌对外开放，香山也成为全国党史学习教育重要的“红色打卡地”。香



山街道成立于1985年，辖区面积20.34平方公里，地处北京浅山区，位于海淀区西北部五环外，森林覆盖率达80%。街道辖区内有国家级文物3处、市级文物3处、区级文物17处；公共墓园1处；宗教场所1处；小学2所、中学1所；养老院2家；下辖6个社区，其中2个大院社区、4个散居社区；有25个自然村，9个老旧小区。辖区总人口约4.06万人，其中户籍人口6269户1.46万人，流动人口2.6万人，是典型的城乡接合部地区。辖区内平房多、街巷胡同多、景区高峰期人流车流量集中，地区基础设施薄弱，接诉即办案件也呈现一定地域特点。

2024年，拆违消隐及衍生问题共引发886件投诉，占受理总量的25.92%，主要包括不认可违建认定及投诉执法工作、施工噪声扰民、渣土清运、工地扬尘等问题。街道党工委不断总结探索，全力做好接诉即办改革工作，2024年共取得了7次全市第一。

（二）主要做法

1. 坚持党建引领强基础

香山街道党工委坚持将筑牢基层基础放在首位，深入落实区委“围着基层转”要求，开展“三个在行动”，切实做到街道围着社区转，干部围着群众干。

一是机关干部在行动。街道干部深入开展“走十访百”，定期走访包片社区了解居民需求，将收集到的问题化为履职清单。如走访发现四王府小学名下房屋被占用多年未腾退，积极协助联系法院启动执行，仅用三天时间解决了困扰四王府小学多年的难题。为推动一线服务群众力量最大化，街道试点将130名编外人员全部纳入社区网格管理，把从前机关干部身边的协管员变成社区工作的“政策宣传员、工作战斗员、群众服务员”，实现了社区治理能力和服务能力双提升。

二是社区党员在行动。坚持一名党员就是一面旗帜，充分调动和发挥社区党员先锋模范作用，在“拆违消隐”工作中社区党员主动向前一步，结合“人熟地熟”的优势，配合社区干部宣传政策，共同推进拆违等城市治



理工作。如第二社区合力攻坚完成的 235 处拆违，实现了拆违“零失分”。

三是居民代表在行动。在补齐地区服务短板方面，聚焦“七有”“五性”，坚持“大家商量着办”，充分发挥居民代表和社区会客议事厅作用。如在拆违腾退空间再利用方面，多次召开居民代表会议、充分征集居民需求，新增机动车停车位 509 个，新增电动自行车集中充电设施 43 组、430 个接口，更好服务地区群众。

2. 坚持人民至上解民忧

街道党工委始终坚持以人民为中心的发展思想，突出案件解决办理的时效和质效，全力解决地区群众急难愁盼问题。

一是“快”字当头，突出办理时效。街道建立了网格两小时响应、社区科室两天办理、包片领导两天督办的三级联动办理机制。2023 年 8 月，在接到国家植物园家属区因自备井水泵损坏导致 100 多户居民家中停水消息后，街道迅速协调周边部队备用水车，机关干部、社区干部包片入户，仅用一个多小时就解决了居民的基本生活用水问题。

二是溯“源”治理，强化解决质效。结合地区特点，制定“每月一题”工作计划，主动开展源头治理。香山地区多为煤改电取暖，针对以往居民反映强烈的“暖气不热”问题，街道党工委坚持“冬病夏治”，在 2024 年供暖季前完成了供暖设施升级改造，实现了全年供暖类案件仅为个位数。针对买卖街居民水压小问题，主动对接市排水集团、香山公园等部门，制定管线改造提升方案，彻底解决居民用水难问题。

三是办后再办，确保解决满意。对涉及多个部门的案件，为减少交叉办理时间，街道成立工作组牵头办理，实现专职部门“既接又办”，兜底保障。对办结案件进行全量回访，坚持“办后再办”，确保诉求得到有效解决。

3. 坚持共建共治解难题

接诉即办改革六年来，街道党工委始终坚持将党的政治优势、组织优势转化成治理优势，依托“红色香山”党建联盟，整合资源，合力破解地区痛点难点问题。



一是创新工作机制，聚焦为民初心。发挥党建品牌矩阵作用，打造“红梧桐议事厅”等社区议事平台，推动“大家商量着办”机制在香山走深走实；发挥党建联盟聚合力，打造红旗村社区军民深度融合服务空间；组织首届“香山茶话会”社区治理沙龙；建成区级示范工会驿站；红色先锋志愿服务队获评2024年首都志愿服务海淀区入围项目；打造“3×4”全科社工培养新模式；依托“三个在行动”“走十访百”开展未诉先办工作，全年解决问题1041个。

二是统筹发展与安全，提升环境品质。坚持规划引领，牵头制定《香山地区行动计划（2024~2026年）》，推进香山地区6项规划编制工作。下大力气解决一批历史遗留问题，2024年完成了10户地质灾害隐患点位搬迁腾退；完成了180户区直管公房、20户地灾点和沿山险户腾退；集中连片拆除存量违建11.11万平方米，疏解人口5100多人；抓实城市治理工作，完成西林家属院老旧小区改造、南植家属院生活小广场改造等环境整治项目10个；完成西林社区西口桥头、四王府19号、煤厂街35号等较大规模拆后利用项目17个，完成买卖街8号周边拆后修复等小微工程153个；新增活动场地约5100平方米，拓宽道路9条，新增绿化约7000平方米；完成11条背街小巷精细化治理，19条架空线安全入地；完成自建房区级核验房屋整改工作；筑牢安全防线，构建街道、公安、交通、消防“四位一体”联动机制，组建地区反邪联盟并建立常态巡防机制；运用“企安安”开展执法检查773家次、督促隐患整改859项；开展森林防火灭火应急救援演练，保障全年安全度汛；落实领导接访下访活动，加强人民调解，坚持矛盾纠纷多元预防化解，高效调处相关案件455起，街道获评“首都禁毒工作先进集体”。

三是秉持以人民为中心的理念，书写民生答卷。加强各类民生保障。2024年完成8项街道级、10项社区级为民办实事项目，建成两家养老助餐点，红旗村社区养老驿站建成并投入使用，香山地区首家“海淀食堂”于2024年底开业。为提升居民生活品质，开展品牌进社区活动5场，服务26000余人次。开展“安薪北京”行动，成功处理劳动纠纷31起。做好服



务企业工作，走访对接地区企业 38 家次。落实家庭医生签约服务 403 人。帮助 270 名登记失业人员实现再就业，就业率位列海淀区第一。香山街道退役军人服务站获评“全国退役军人工作模范单位”。打造地区文化品牌。成功举办第二届香山文创大集，开展全民健身赛事，探索“文化进景区”文旅融合创新路径。完成八旗印房一期工程项目申报及资金评审工作。

香山街道在接诉即办与未诉先办共同作用下解决了社区“用房难”，解决了老人“吃饭难”，解决了居民困扰已久的“通行难”。通过开展旅游指引、交通疏导等志愿活动，主动服务，把游客诉求化解在最前端，有效降低游客投诉量，实现游客工单零失分。

点评

海淀区香山街道辖区兼具生态资源富集与基层治理复杂的双重特点。一方面，辖区具有丰富的自然与人文资源，分布着香山公园等多处知名景区，文化遗迹星罗棋布；另一方面，作为典型的城乡接合区域，存在大量平房区与纵横交错的街巷胡同，基础设施建设短板明显，衍生出安全隐患多、人居环境提升难等治理难题，城市更新任务艰巨。面对这一复杂局面，香山街道坚持党建引领，始终秉持人民至上理念，构建共建共治共享治理格局，通过统筹各方资源、凝聚多元力量，推动接诉即办工作取得优异成绩，为破解城市治理难题提供了可复制、可推广的实践样本。

一是紧紧依靠核心力量。机关干部、社区党员、居民代表是基层治理的重要依靠力量，这几支队伍的作用发挥好了，基层治理肯定差不了。

二是细化诉求办理机制。完善诉求办理全过程管理机制，通过街道“每月一题”计划推动主动治理，完善诉求办理复盘机制，不断提升诉求办理质效。

三是组织动员居民群众参与治理。通过“大家商量着办”等机制，重视倾听居民群众等相关利益方的意见和建议，通过规划引领推动地区整体面貌改善。

北京接诉即办改革治理方法创新案例

摘要：北京市各基层单位在推进接诉即办改革过程中，遵循有解思维，推动源头治理和精细治理，探索实践了三群、三抓、四解等工作方法，有力地完善了基层治理格局。

关键词：接诉即办 方法创新 精细治理 源头治理 有解思维

一 朝阳区酒仙桥街道以接诉即办改革提高精细化治理水平

(一) 案例背景

北京市朝阳区酒仙桥街道成立于1957年，辖区420栋楼中有362栋是2000年以前修建的楼房，整体呈现老旧小区多、历史遗留问题多、基础设施落后的特点。其中涉及红霞路、电子球场、驼房营西里3个社区6465户近4万人的旧城改建任务，是首都城区一次性征收规模最大，以及涉及住家最多、人员数量最多、产权单位最多、征收安置和实施拆除情况最为复杂的项目。

2019年，接诉即办改革给酒仙桥街道注入了新的活力。它以直接回应居民诉求为核心，旨在让居民的每一个呼声都能被听见，让每一个问题都能得到及时解决。在这种新的治理模式下，酒仙桥逐渐转向了一条创新合作的治理道路。在这场以民为本的治理实践中，20个老旧小区改造顺利启动。居民们的诉求被一一解决，长期以来困扰大家的急难愁盼问题逐渐得到化解。这些变化是通过与居民的紧密合作共同实现的。在这个过程中，街道的



治理模式发生根本性的转变——从传统的单向行政管理发展为共商共治共享的合作模式。

在各方共同努力下，短短 100 天内，3450 户居民成功搬迁，5 个旧改地块被彻底清理干净。更为重要的是，所有搬迁居民都实现了住房条件的显著改善，告别了陈旧拥挤的老房子，住进了宽敞现代的成套住宅。这一项目曾经被搁置了整整 20 年，如今终于突破重重阻碍成功落地，这不仅是对基础设施的改造，也是对居民生活品质的提升，为整个社区的复兴奠定了坚实的基础。通过居民、政府和社会力量的共同合作，酒仙桥这个曾经老旧的社区焕发出新的生机。

（二）主要做法

酒仙桥街道工作人员秉持换位思考理念，站在群众角度思考问题。他们深知，只有及时预警、主动排查、快速响应，才能真正解决居民的需求。街道通过“园区+社区”的模式，结合新兴产业的特点，尤其重视做好新就业群体服务。

在电通创意广场内设立“久久爱新”驿站，为园区内的快递员、外卖小哥等新就业群体提供休息、娱乐、健身、饮水、充电等一系列生活便利设施，还特别准备了应急包，为他们在雨天或突发状况下提供保障。街道与园区物业、美团、饿了么等多个平台合作，推出“电子会员证”，让这些新就业人员能够方便出入园区，从而提升工作效率。

街道搭建线上线下沟通渠道，使得园区、社区、平台公司和新就业群体能够畅通交流，及时回应外卖员和快递员的需求。这个举措不仅让他们在酒仙桥工作时感受到归属感，也让北京这座城市充满温情。

红霞路社区面临的挑战更加复杂。社区楼体老旧，管道年久失修，特别是在这里居住的老年人、残疾人和困难群众众多。十街坊 17、18 楼居民反映主排水管道严重老化，经常堵塞，给日常生活造成极大不便，还存在安全隐患。面对这类问题，社区采取“沉浸式”工作法，相关工作人员走进居民家中，了解每一个细节，邀请楼门长、党员、居民代表等召开议



事会。大家围绕管道老化问题深入讨论，最终达成一致的治理方案。在施工过程中，社区鼓励居民全程参与监督，确保施工质量，最终顺利完成这一老旧工程改造。

电动车充电和停放需求是红霞路社区的另一大难题。社区工作人员通过入户走访，听取居民意见，协同多个部门研究解决方案。经过多次商讨，最终决定在七街坊院内拆除老旧厂房，重新建设电动车车棚，安装 100 多个充电接口和 42 组充电柜。车棚升级后显著提高了居民的生活便利性，也大大提升了社区整体形象。

大山子社区是酒仙桥的一个典型居住区，始建于 20 世纪 60 年代。2023 年，在街道工委的指导下，创新引入标准化物业管理新模式。社区通过“暖山家族”搭建精细化治理体系，以“暖小山”微信服务平台为“中枢”，“星耀·五暖”五支志愿服务队伍为“血液”，辐射全辖区 19 个网格“经脉”，从小区环境、基础设施、公区及入户维修、停车管理入手，提升社工、物业服务人员的服务质量，形成了社区党委、物业公司和居民代表共同参与的三方联动机制，及时收集居民的意见和建议，发动居民对物业服务进行“全民监督”。通过上下联动、协同高效的精细化治理，不仅提高了服务质量，还从根源上治理了无物业管理小区居民投诉频繁、处理困难等问题，使老旧小区的居住环境有了很大改善和提升。

（三）工作成效

多年来，旧城区改造一直是城市的难题，但真正的转机发生在 2023 年。借助接诉即办改革这一机制，大家不仅解决了“为了谁、依靠谁”的根本问题，还提升了工作理念、态度、方法和效率。这一年，困扰多年的旧城改造项目取得了历史性突破。与此同时，15750 件居民诉求得到了有效处理，其中 6555 件诉求被纳入市、区两级考核，酒仙桥街道 9 次进入全市前 100 名，最终城市治理综合成绩在市级排名中列第 31 名。

2024 年城市治理的脚步没有停下。2024 年，酒仙桥街道的工作人员共



处理了 12199 件诉求，诉求量同比减少 3551 件，降幅 22.55%。10 次进入全市 100 名以内。截至 11 月考核期，综合成绩市级排名第 15，区级综合排名第 2。这些数字背后，不仅仅是街道党员干部的工作成果，更是群众支持和参与的结果。通过动员居民广泛参与治理，解决问题的过程变得更加顺畅。居民对城市面临的难题有了更深的理解，也更加愿意配合政府的工作。这种良性的互动，减少了许多误会，形成了强大的工作合力，显著提高了诉求处理的效率。

不仅如此，老旧小区的改造和环境整治也给居民生活带来了翻天覆地的变化。以电子球场社区为例，几千户居民告别了拥挤破旧的老房子，搬进了明亮宽敞的新居。新年时，他们不再因为居住环境太差而发愁，而是可以自豪地邀请三五好友来家里团聚。老人们不用再担心上下楼梯困难，新装的电梯给他们带来了极大的便利；孩子们也有了属于自己的独立空间。在这些新居里，居民们脸上洋溢着满足的笑容，幸福感无处不在。

不仅是硬件设施的改善，社区氛围也焕然一新。街道选派社区干部到新社区挂职，积极协助居民适应新环境。“阳光艺术团”定期在社区开展演出活动，为新社区的文化生活增添色彩。医疗、教育等公共服务紧随其后，进一步增强了新居民的凝聚力和归属感。通过这些努力，城市不再只是钢筋水泥的堆砌，而真正成为居民心中温暖的家园。

（四）经验体会

城市治理实践证明，只有真正站在群众的立场，深入了解他们的所思所想、所需所盼，才能够切实保障他们的利益。这不仅仅是一种工作方式，更是一条通向有效治理的必经之路。要做到这一点，必须把群众的需求放在首位，每项工作必须紧紧围绕群众展开，确保服务效率不断提升，让人民真正感受到关怀与改变。

在工作中，所有的决策和行动都要以最切实符合群众的意愿为出发点。这样的思维方式不仅让群众的需求得到了最大限度的满足，也让他们的权益得到了充分保障。随着越来越多的群众积极参与城市治理，居民的主动性和



创造力不断被激发，逐渐汇聚起了一股强大的社会合力，共同推动城市治理向前迈进。

接诉即办改革不仅是一个服务群众的途径，更是一种引导群众积极参与治理的过程。在这一过程中，先进的理念被引入，群众的主体意识和创造力得以深度激发。面对各种挑战，市民与政府紧密携手，形成了人人有责、人人尽责、人人享有的治理新格局。这一格局的建立，不仅有效提升了城市管理的科学化和精细化水平，更为破解复杂问题提供了新动力。

通过不断完善“站在群众角度想、为了群众利益推、靠着群众力量干”这一“三群工作法”，酒仙桥街道持续推动城市治理水平的提升。通过增强凝聚力来提升战斗力，确保在发展的道路上掌握好方向。从小处着手解决大问题，通过微小的改革推动大的变化。社区治理的新模式——组织联建、治理联动、资源联享、活动联办，也将在未来的实践中进一步得到深化与探索，为未来的发展提供更加坚实的支撑。

点评

朝阳区酒仙桥街道老旧小区多，历史遗留问题多，基础设施落后，旧城改建任务重。通过加强与居民群众的联系合作，搭建共商共治共享的平台，居民群众成为基层治理的重要实践者，地区面貌发生重大变化，值得借鉴学习。

一是站稳群众立场。基层治理问题实际上是个立场问题，立场问题解决好了，工作就有了方向。

二是维护群众利益。居民提出的诉求都和利益相关，只要真正把群众利益摆在首位，真心实意把群众利益维护好，就没有解决不了的问题。

三是组织群众参与。基层出现的很多问题源于各方信息不对称，所以遇到问题，通过议事协商等方式多听取群众意见，鼓励群众参与决策，群策群力共同解决，很多问题会在群众参与过程中得到更好的解决。



二 怀柔区宝山镇聚焦群众需求，多元参与 助力基层治理提质增效

（一）案例背景

宝山镇位于怀柔区西北部深山区，距怀柔城区 65 公里，面积 250 平方公里，下辖 25 个行政村共 80 个自然村，户籍人口 10000 多人，是典型的京郊农业镇。镇域生态环境优良，森林覆盖率达 72.46%，林木覆盖率达 94.04%。天河、白河、渣汰河穿境而过，为密云水库上游水源保护区。镇域自然和人文景观丰富，其中最具代表性的有红色教育基地道德坑、千年古观朝阳洞等。

近年来，宝山镇始终坚持以人民为中心，深入践行新时代“枫桥经验”，坚定不移抓组织、抓党员、抓作风，以党建为引领，以推进乡村振兴为着力点，主动回应群众诉求，狠抓源头治理，全面构建起共建共治共享的基层治理体系。接诉即办改革 6 年来，群众诉求量连年下降，群众满意率和诉求解决率持续提升至 99%，综合成绩稳居怀柔区前列，2024 年诉求量同比下降 32%，有 6 个月排名全市第一。

（二）主要做法

1. 以解决问题为导向，千方百计提升办理实效

坚持“接诉即办、关键在办”，镇党委高位统筹，将接诉即办改革作为“一把手”工程持续用力，秉持合理诉求“不过夜”、疑难诉求和复杂问题“不回避”、原则问题“不退让”的“三不”原则，一把手重点抓、班子成员分头抓、各部门一起上，层层传导压力，实现诉求闭环办理。针对合理诉求，坚持靶向发力，镇村两级领导干部直插现场，直面问题，当场解决，不留尾巴。针对“一地多诉”“一事多诉”等涉及多部门的“疑难杂症”，“一把手”牵头，“细把脉、速开方”，第一时间启动“吹哨报到”机制，组织相关部门



集体会诊、起底排查、联合行动，全面精简流程，压缩时间，举一反三，确保类似诉求一次性解决。比如，某村刘先生来电咨询退林还耕补助款拨付情况，镇政府接诉后迅速启动“吹哨报到”机制，组织相关部门集中研究，第一时间将款项发放到位，并在全镇开展拉网式排查，同步解决了几位村民的类似诉求，真正做到通过办好“一件事”，解决“一类事”。针对部分群众为满足个人私利，多次反映同类诉求、恶意举报等情况，始终坚守公平公正的原则，不让老实人吃亏，不让谋利者获利，制定“一人一策”解决方案，用心、用情、用力开展群众思想疏导工作，由情入理地查找问题根源，把群众的每一个诉求当成自家事来办，把工作做到群众心坎上。

2. 以群众满意为目标，建章立制优化工作流程

始终把“群众满意度”作为工作的第一标准，不断完善接诉即办改革流程，形成了领导包单、部门领单、协同办单的上下联动工作模式。强化村党支部书记“头雁”作用，实施“一刻钟”响应机制，规定村书记在接单后的15分钟内必须到达现场，确保工单“快速响应、快速办理、快速反馈”，切实把解决问题的效率转化为群众的满意率。聚焦诉求源头，结合重大时间节点和区、镇、村三级重点任务风险点，每周一主题，每月一汇总，25位村党支部书记带队，主动上门问需。2024年，镇村两级党员干部主动下村入户，开展诉求摸排1600余次，主动调解宅基地建房、相邻关系、婚姻家庭、赡养继承等方面的诉求纠纷80余件，将99%的矛盾诉求化解在村级。为进一步回应群众诉求，宝山镇建立了怀柔区首个镇级综治中心，合理统筹政务服务、信访受理、人民调解、法律服务、12345热线等窗口科室工作人员，建成“1厅5站8室”，实现案件受理、分流交办、组织调解、司法确认等工作流程“一站式”闭环完成。创新性地将人工智能嵌入社会治理，打造宝山镇智慧乡村信息化指挥平台，将全镇地理形态、村域划分、村户分布、技防系统等融入“一张图”，对高频诉求人、重点位置治安动态等信息进行实时监控分析，实现社会治安信息“一网统管”，搭建基层治理“神经中枢”。

3. 以乡村振兴为抓手，多元参与推进基层治理

为把矛盾纠纷消除在萌芽状态和初始阶段，宝山镇聚焦群众急难愁盼问



题，紧扣“七有”“五性”，创新建立“三个品牌”，让广大群众深度参与矛盾调处和镇域发展，将基层群众优势转化为基层治理效能，实现主动治理、未诉先办。

一是“宝山大姐”靠前贴心服务。深入打造“宝山大姐”党建服务品牌，成立25支“宝山大姐”志愿服务队。前移12345热线关口，引导“宝山大姐”走街串户“拉家常”，化解邻里矛盾，一些赋闲在家的妇女同志从诉求人变身“解诉人”。针对远郊山区群众因交通不便而造成的取款难、取快递难、买药难等现实需求，主动上门帮办代办；与独居老人“一对一”牵手帮扶，大量“鸡毛蒜皮”式的矛盾纠纷在“宝山大姐”一次次的“登门唠嗑”中，早一步发现、早一步化解。截至目前，“宝山大姐”志愿服务队寻访独居老人4万余人次，志愿服务总时长超4000小时。

二是“宝山雁阵”网格同频共振。创新搭建“宝山雁阵”人才体系，将镇村两级千余名党员干部人才全部纳入“雁阵”，“雁阵”全部进网格，将网格细化到“神经末梢”。第一书记、村“两委”、人民调解员、协管员等“雁阵”成员充分发挥示范引领作用，坚持“有事没事转一转”，对就地可解决的隐匿性、苗头性问题做到“未诉先办”“不诉自办”，将矛盾消解于未然、化解于无形，群众从“有事就打12345”逐步转变为“有事就找网格员”，实现“小事不出村，矛盾不上交”。

三是“宝山味道”促进乡村振兴。为从根本上解决群众诉求，宝山镇立足资源禀赋，聚焦产业振兴，统一流转土地，“一村一品”规模化种植五彩旱稻、高山冷凉蔬菜等特色农产品，“宝山味道”产业品牌进入加速成长期，年内带动本地超500人就近就业，推进农民增收约200万元。群众腰包鼓了，获得感强了，现实需要得到进一步满足，对镇村各项政策工作的认同感和支持率逐渐提升，诉求量进一步降低。

（三）经验启示

一是接诉即办改革必须坚持人民至上的理念，扎实为民办事。宝山镇始终坚持党建引领接诉即办改革，把群众是否满意作为第一标准，将镇域重点



任务工作与群众实际需求深度融合，一手抓产业发展，一手抓基层治理，从需求端入手，推进未诉先办，逐步建立起“宝山大姐”“宝山雁阵”“宝山味道”三个品牌，吸引土地、资本、人才等要素不断向乡村流动，不断满足群众现实需要，将广大基层群众组织凝聚起来，主动参与基层治理，不断激活乡村内生动力，真正将组织优势转化为乡村发展动力。

二是接诉即办改革必须坚持原则底线，切实为民解忧。在工作推进过程中，宝山镇始终坚守为民情怀，强化底线思维，以“三不”原则为抓手，把群众真实、合理诉求当作自家事来办，把功夫下在平时，避免将所有担子都压在一条热线上。对不合理、不合规、“超纲”以及“顾言其他”的诉求坚决说“不”，杜绝“谁闹谁有理”现象反复发生，切实提升政务服务效能，真正把工作重点放在解决群众急难愁盼问题上，不合理和恶意诉求件明显减少。

三是接诉即办改革必须坚持部门联动，共促乡村发展。近一年以来，G335国道、煤改电、农宅确权登记、灾后重建等重点工程和镇区两级各类民生基础设施建设项目进入集中推进期，部分涉及农村建设和项目工程的诉求牵扯多个部门，属地无法独立解决。为此，宝山镇认真落实“吹哨报到”机制，坚持“1+1+N”工作格局，一位主管领导包单、一名村书记承办、N个区级部门协同解决，变属地“单兵作战”为各部门组团“联合作战”，真正将群众诉求一次性解决在基层。

点评

在生态涵养区的功能定位下，如何在深山区实现生态保护与民生改善的有机统一，如何破解增进群众凝聚、增加服务供给与适度发展经济等多重命题，是新时代基层治理的关键课题。怀柔区宝山镇地处生态涵养核心区域，辖区面积广袤，山高林密、村落分散，面临公共服务半径大、资源整合难度高的现实挑战。宝山镇立足实际，坚持党建引领，探索出一条生态优先、民生为本的特色路径。为生态涵养区基层治理与乡村振兴提供了可资借鉴的鲜活范例。

一是坚持“三不”原则。宝山镇提出的合理诉求“不过夜”、疑难诉求



和复杂问题“不回避”、原则问题“不退让”的“三不”原则有理有节，既有温度又有原则。

二是落实“三快”要求。宝山镇要求对居民诉求做到“快速响应、快速办理、快速反馈”，实现了接诉即办改革的初衷。

三是做强特色治理品牌。乡村振兴需要围绕“七有”“五性”监测指标和群众急难愁盼问题，因地制宜整合人、财、物、信息、文化等各类资源，把群众优势转化为治理效能。

三 延庆区百泉街道党群扩圈引领议事协商 有解思维办好民生实事

（一）案例背景

延庆区百泉街道地处延庆城区南部，辖区面积10平方公里，下设10个居委会，常住人口1.29万户3.9万人，具有老旧小区多、单位自建房多、在施工地多等特点。近年来，街道党工委坚持“解决、解困、解释、解气”的“有解思维”，以接诉即办改革为主抓手深化基层治理，接诉即办改革成绩连续三年排名全市前十、全区第一，其中2022年全市排名第一。2024年共办理工单1047件，综合响应率100%，解决率100%，满意率99.33%，月平均得分99.73。全量考评排名全区第一。

（二）主要做法

1. 强化党建引领，“全（圈）员办单”尽心尽责

一是筑牢党建服务“圈”。将党建工作与接诉即办改革有机融合，充分发挥党建引领优势提升工作质效。以制度为根，抓好顶层设计。树立接诉即办大民生理念，扎牢“人民根”，当好“服务员”。将接诉即办改革与街道环境整治、文明城区创建、民生保障各项工作主动对接，规范、细化考评。建立了领导包案、协调调度、考核评价（将干部、物业公司全部纳入考核）等十一项制度，形成了主要领导“盯”全程、主管领导及班子成员“抓”



落实、分管部门及相关社区“办”到底的工作机制，从机制层面维护好、服务好群众“根系”。凝聚强大共识，夯实战斗堡垒。以街道党工委、社区党委、党总支、党支部为核心，形成党工委领导，副职领导包社区，社区书记统筹，党员包楼门模式，确保群众诉求能够得到及时响应，形成“街道全员共抓、重大事项共议、群众工作共做”的全员办单模式，把党的组织优势转化为工作动能。

二是扩大党群同心“圈”。在接诉即办改革中发挥党支部战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，用好群众工作法，与群众广泛建立朋友圈，在调动社区党员参与接诉即办改革工作的同时，摸清在职党员底数，亮明党员身份，根据在职党员职业特点、专业优势纳入接诉即办改革同心“圈”，发挥党员信息员、联络员、办事员、宣传员作用，将红色基因嵌入接诉即办改革工作，激发党组织活力，提高党员联系服务群众本领。

三是组建核心战斗“圈”。组建由主要领导参与的“泉心泉意”疑难工单办理团队，党员干部坚持下沉一线办理工单。社区党组织带领物业和业委会人员多方联动解决诉求；包居干部深入社区全程参与工单办理，保证问题真正得到有效解决；街道主要领导带头认领疑难问题工单，搭建沟通平台，与居民面对面用心用情化解矛盾，一办到底。

四是强化联动共建“圈”。街道依托社区-街道-各委办局横向联动体系，形成“一家主责、多家配合”的工作机制，集中力量解决群众反映问题，确保“吹哨报到”有理有力，综合执法见质见效，有效化解各类诉求和矛盾。建立归类办理机制，纵向收集各社区、各点位同类问题，吹“综合哨”，借助一个工单，解决一类问题。动员社区共建单位和社区党员开展“爱心敲门”活动，在给居民送服务、送关爱、送政策的同时开展民意调查，掌握居民诉求的第一手资料。通过数据分析、居民议事、居民代表会等形式，各社区自主确定未诉先办工作内容及解决方案并组织实施，有效减少了工单量，推动“零工单”社区创建。

2. 坚持有解思维，破解难题用情用力

一是实打实地解决、解困。牢固树立“有解思维”，找到诉求源、找准



中间人、找好新路径，用心用情、见人见事解决群众急难愁盼问题。建立全流程办理、全天候响应、全过程管理机制，想方设法第一时间办结工单。以工单为“哨声”，建立24小时响应机制，即使在深夜甚至凌晨收到工单后，社区、综合行政执法队值班人员也会第一时间上门办理。街道辖区工地较多，夜间施工扰民投诉较为严重，城管队员连续数月在晚10点至凌晨2点期间开展不间断巡逻，确保居民能睡个安稳觉、踏实觉。街道同时吹哨职能部门，帮助企业申请夜施证，为企业合法施工提供法治保障，共解决施工类工单87件次，全部解决，辖区夜施扰民工单下降50%。

二是心贴心解释、解气。干部靠“两条跑不断的腿、一张磨不破的嘴”，进门入户、面对面为群众理政策、摆事实、讲情理。只要群众有呼声，就想尽一切办法解决，只为让群众满意。为解决老人幻听产生的工单，工作人员带着第三方检测公司凌晨4点到居民家取证，给老人送去收音机，帮助居民解决睡眠问题。为了疏解患有神经衰弱的居民因楼上噪声产生的极端激动情绪，街道工作人员冒雨连续多个夜晚到居民家中为居民安装录音、录像设备，采集噪声并与居民聊天解惑，成功疏解了居民的急躁情绪，并拉近了与居民的距离。

街道市民诉求处置中心主任、副主任的手机里都存有上千位社区居民的联系方式，工单办结后继续和诉求人交心交朋友。通过走进群众，化解心结，很多诉求人变成社区治理建言人和建设者，有力扩大了基层治理的群众基础。

三是面对面交心、交友。街道始终强调高度重视接诉即办见面率，实施工单全过程管理。在与群众面对面交流中研判社区治理存在的短板弱项，认真分析研究工单产生的原因及对策，实现办一件工单解决一类治理问题。如安装汽车充电桩问题，一个社区出现类似工单，就在其他9个社区进行需求调查，主动解决。特别是针对汛期房屋漏雨、地下室渗水等老大难问题，在“23·7”极端强降雨之前，提前对隐患上账管理，主动处理汛情隐患1098次，2024年因强降雨产生的工单仅有24件，与往年相比大幅减少。

3. 深化主动治理，民声渠道更加便捷

一是搭建平台“主动提”。街道不断完善社情民意收集体系，建立需求



清单、问题清单制度，有效降低了工单量。社区通过“流动议事厅”“民情话语”等党建品牌，激发居民参与社区治理的主人翁意识，定期向居民收集问题需求，集思广益促进社区自治，社区将居民的需求纳入全年工作计划。全年未诉先办 1894 件实事，如燕水佳园社区为居民重新翻盖小棚 96 个，颍泽洲社区改扩建停车位 56 个。燕水佳园社区获评北京市接诉即办改革先进集体、北京市接诉即办改革工作优秀案例荣誉称号，其中奶水南街 26 号院接诉即办案例在中央党校出版的《接诉即办案例集》中刊登，此后该小区连续两年未产生接诉即办工单。振兴北社区通过“向前一步”节目组多次组织居民议事，修订居民公约，主动治理，有效解决电动自行车充电问题。

二是以奖促治“主动找”。接诉即办改革中注重整合居委会、业委会、物业公司三方力量，制定物业奖励办法，调动物业公司在接诉即办改革中的主动性和积极性。全年通过物业公司未诉先办解决的群众需求达 300 件，发放物业奖励资金 30 万元，促使物业服务水平持续提升，居民对物业服务的满意度不断提高，成功完成 3 个物业服务项目上涨物业费，并逐步形成良性循环。

三是共建共治“主动议”。整合资源，扩充治理增量，有效发挥党建协调委员会、吹哨报到作用，全年召开吹哨报到协商会 28 次，有效解决疑难问题 10 个。通过党建协调委员会，解决了上都首府家园社区共享停车、振兴南社区拔电线杆等问题。通过“流动议事厅”，燕水佳园社区党总支牵头召开多轮居民代表议事和现场流动议事会，共同商议制定解决方案，成功解决前门鞋厂家属楼小区 96 个破损漏雨的居民储物棚改造工作。

（三）工作启示

一是千方百计“解”群众难题，尽心尽力消除群众难点痛点是接诉即办改革的核心要义。群众事无小事，市民热线连接千家万户的平安幸福，群众的心头事是党员干部的心上事。几年来百泉街道通过接诉即办平台妥善解决雨季 10 个社区 180 户老旧楼房漏水问题；修缮更换居民区门禁、健身器



材等配套设施 300 处；治理居民区乱停车问题 199 件，通过合理疏导、扩充停车位等方式有效缓解停车难问题；解决居民反映的物业管理类问题 268 件；积极协调解决老旧小区改造衍生类问题 80 件，通过党群“扩圈”，与群众交心，交朋友，把党的温暖融入万家灯火。

二是搭建平台“得”群众信任，以未诉先办、降量提率为接诉即办改革努力的方向。一个党员一面旗帜，一个支部一个阵地，通过党建引领接诉即办改革体系，让服务民生福祉更加接地气、亲民意。在百泉街道主要领导一线办单、亲自调度、亲自督办、亲自回访下，辖区形成了居民有话敢说、有话想说、有话放心说的良好风气。通过“民情话语”“流动议事厅”“民情热线”等议事协商品牌，多个社区创建“无”工单社区，全年未诉先办 1894 件实事，基层治理效能凸显。

三是双向互动“聚”群众合力，不断完善基层治理体系是接诉即办改革的动力之源。群众所思所盼撬动基层治理神经末梢，街道作为城市枢纽以群众诉求为出发点和落脚点，以“有解思维”，用心用情用力办理诉求工单、赢得诉求人的理解和支持，进而将诉求人纳入社区治理体系，并充分发挥诉求人才智，使其成为社区建设发展的谋策者，实现了办理一个工单结交一个朋友、增加社区建设一份力量的良性互动，促使基层治理体系逐步完善。

点评

延庆区百泉街道老旧小区连片，单位自建房多，基础设施老化失修，各类生活服务设施亟待更新完善。同时，在建工地数量多，施工带来的噪声、扬尘污染以及对交通秩序的影响给居民生活造成干扰，也增加了街道环境与秩序管理的难度。面对这些难题，百泉街道秉持“解决、解困、解释、解气”的有解思维，以接诉即办改革为主抓手深化基层治理，接诉即办改革成绩连续三年位居全市前十、全区第一。其创新经验与务实做法为基层治理提供了有价值的范例，值得学习与推广借鉴。

一是党群扩“圈”壮大治理力量。坚持党建引领，搭建治理协商平台，有效发动基层党组织、党员、共建单位、物业、业主等各方力量，完善诉求



办理机制。

二是有解思维汇聚治理资源。通过深入基层、深入群众，深入现场，秉持能解决就解决问题，问题确实难以解决就做好解释的态度，主动提前做好工作。

三是主动治理巩固良性循环。通过搭建平台主动提、以奖促治主动找、共建共治主动议，努力从源头上解决问题，实现降量提率的目标。

社会科学文献出版社版权所有

B.19

北京接诉即办改革攻坚克难创新案例

摘要：北京市各基层单位在推进接诉即办改革过程中，面对各自治理困境，努力探索破局，攻坚克难，流程再造，通过努力，克服了治理难度大等障碍，走出了逆袭成功的路径。

关键词：接诉即办 攻坚克难 流程再造 数据实证

一 北京市市场监督管理局打好组合拳“梯”升幸福度

(一) 案例背景

北京市作为首都，城市化进程较早，截至 2024 年底，全市电梯保有量已突破 31.6 万台，其中使用 15 年以上的居民住宅老旧电梯已达到 4.5 万台，位居全国前列。对比国内其他省市，北京电梯老龄化现象较为突出。“电梯频繁故障、严重安全隐患停梯造成出行不便等问题”是群众反映强烈的烦心事、糟心事、揪心事。2024 年初，北京市市场监督管理局（以下简称“市市场监管局”）主动将居民住宅老旧电梯安全监管纳入接诉即办“每月一题”开展治理，以群众投诉集中点位为“线索”、以故障隐患突出问题为“切口”、以提升电梯本质安全为“目标”、以守住电梯安全底线为“原则”，横向强化部门联动，纵向落实直抵基层，不断探索居民住宅老旧电梯安全监管的破题思路。2024 年，北京市市场监管局共受理群众有关电梯安全诉求 2.5 万件，同比下降 34.4%，通过“关键小事”撬动了“民生大事”。



（二）主要做法

1. 多方联动提升电梯治理能力水平，画好同心圆

市市场监管局高度重视居民住宅老旧电梯安全监管工作，联合市住建委等部门制发“一方案三清单”，明确十个方面 22 项工作措施，细化责任分工、倒排工期、挂图作战，每周定期分析 12345 热线工单，建立全市投诉集中小区点位台账，以群众投诉集中点位为“线索”，实现居民关切的问题从接诉即办到未诉先办的转变。

大兴区彩虹新城社区就是投诉集中的点位之一。大兴区彩虹新城社区是一个超大型社区，建于 2008 年，有居民楼 22 栋、电梯 100 部，电梯投入使用至今已 17 年，由于部分零部件老化，电梯频繁出现故障，严重影响居民出行安全，群众对此反映强烈。市场监管部门会同属地街道办事处、物业公司、维保单位成立电梯安全保障工作小组，开展“三巡一练”及时发现苗头性问题，把问题前置，实现未诉先办；同时，市市场监管局组织对社区内在用电梯开展安全“体检”，不但加强了各单位协作、资源整合、信息共享，也为物业公司制定解决方案提供技术支撑；此外，市市场监管局指导社区党员、楼门长、志愿者等社会力量，成立“五彩丝带”志愿服务队，“红橙黄绿蓝”分别负责宣传消防安全及安全乘梯知识、处置应急突发事件、解读惠民政策、采集居民意愿、巡查劝导不文明行为，有效提升了电梯的管理水平和治理效能。

2. 数智赋能治理主体责任虚化问题，打好科技牌

市市场监管局以故障隐患突出问题为“切口”，针对电梯使用、维保环节“以包代管”“以修代保”等行业乱象，推行“一梯一码”智慧监管。截至 2024 年底，全市 15 年以上的老旧电梯实现“一梯一码”全覆盖。

通州区世纪星城小区电梯已经全部佩戴“身份证”，实现电梯的智慧监管，提升了电梯监管效能。这个身份证通过“一码兼容多平台”实现政府、企业、公众全链接。企业通过京通扫码实施维保作业；市市场监管局通过京办扫码对使用管理和维护保养数据核实监督，实现非现场监管；公众使用微



信、支付宝扫码一键呼救，查询电梯使用管理信息，参与社会监督。同时，通过“身份地址作业三确认”有效治理虚假维保问题。2名维保人员需要同时扫码，通过人脸识别确认身份，通过位置验证确认到达现场，维保过程上传作业照片或视频，从而确认维保过程真实。此外，“一梯一码”智慧监管系统为消防救援部门建立电梯位置、联系人、电梯参数等信息查询通道，方便应急救援精准直达，有效提升应急救援效率。居民们纷纷表示：“电梯佩戴这个身份证之后，我们就都能参与电梯安全监管工作了，对身边的电梯也更了解了，自己坐电梯也更放心了。”

3. 创新机制推动老旧电梯更新改造，当好排头兵

自2024年以来，市区两级市场监管部门因地制宜、大胆创新、多措并举，以提升电梯本质安全为目标，始终积极探索助力老旧电梯更新改造的方式方法，联合出台了《住宅老旧电梯应急更换程序指引》，建立具有特色的属地政府救济机制，解决电梯更新改造资金来源等关键难题。

朝阳区市场监督管理局秉持“让专业的人干专业的事”理念，摒弃传统管理模式“电梯管理者不维修电梯、电梯维修者不管理电梯”的弊端，积极创新实践“修一保十”“全托管”新模式，推动住宅老旧电梯更新。朝阳区南磨房乡金海国际小区部分电梯就采取“修一保十”模式。该模式将电梯大修改造与后续维保工作进行绑定，由施工单位制定电梯大修改造方案并承诺为电梯全部零部件质保十年，同时负责十年内电梯的维保工作，十年内物业只需要支付电梯维护保养费用，这在一定程度上减轻了物业的费用支出，提高了电梯维护保养质量。朝阳区小关街道北桃园小区在电梯更新的过程中采用“全托管”模式。该模式是在完成电梯的更新后，电梯使用管理和维修保养都由电梯安装单位来负责，该单位对电梯进行使用管理的同时也担负起电梯维护保养工作，减少物业管理环节，物业只需要按年给电梯单位支付托管费。这些创新性的实践经验为破解老旧住宅电梯更新难问题提供了可行可复制的解决方案。

（三）经验启示

接诉即办改革“接”的是群众心中的大事小情，“办”的是群众急难愁



盼的合理诉求，传递的是政府为民服务的责任担当。从单一部门的“单打独斗”，到多部门协同的联合办理模式；从注重接诉即办，到逐步建立未诉先办机制，接诉即办改革在不断创新与升级中引领北京城市治理朝着更加高效、科学、可持续发展的方向，成为城市发展的重要驱动力。

一是以群众诉求为“线索”，找准切入点。针对“居民住宅老旧电梯安全监管”工作，市市场监管局充分发挥接诉即办“每月一题”制度优势，通过定期分析12345热线居民诉求，找到解决普遍性问题的线索。各级部门深入投诉集中点位开展调研，根据问题的性质、特征，划分为不同的类别，有针对性地进行研究、解决、分析问题原因，推动相关单位扎实办好民生实事，举一反三，主动治理，及时解决居民诉求，实现未诉先办。

二是以数字技术为“手段”，抓住着力点。市市场监管局通过“一梯一码”实现政府、企业、公众全链接，将维保过程透明化、维保信息数字化、维保效果可溯化，实现了智慧监管。物联网、大数据、云计算等先进技术是提升超大城市治理水平和治理能力的重要手段，各市级部门要持续深化一体化综合监管，打破部门之间的壁垒，共建大数据监管平台，强化市级统筹，扩大“非现场监管”覆盖范围，实现技术与业务间的深度融合，全面提升监管数字化和智慧化水平。

三是以多方协同为“方向”，紧扣关键点。市市场监管局持续加大各部门联动，利用接诉即办“每月一题”、联席会议等机制，各单位同频共振，推进解决电梯安全领域群众急难愁盼问题，形成了市、区、街乡镇三级协同的治理格局。各市级部门要迅速提升统筹牵总能力和协同作战本领，主动作为、向前一步，形成上下联动、左右联通的良好工作格局，大胆探索超大城市治理的“北京经验”。

点评

城市化进程的不同阶段有着不同的城市治理任务，当城市化推进到一定阶段，城市建筑、城市设施、城市部件等面临维护保养和更新改造等挑战，老旧电梯的日常管理、维护保养、更换改造就是其中一个常见的难题。北京



市通过接诉即办改革的大数据分析,从市民诉求中发现这类共性问题,主动将其纳入“每月一题”工作机制,在新的条件下积极探索新的治理措施,这是破解城市治理各类新老问题的有益探索,值得肯定推广。

一是老旧电梯日常管理要有新思路。针对过往电梯管理与维修分离的问题,通过推动电梯管理与维修合一的方式可以提升电梯管理的专业化和规范化程度,从而科学合理地延长电梯的使用寿命并有效确保电梯安全。

二是老旧电梯日常监管智慧化。针对电梯维护保养中存在的虚假维保问题,推进电梯“一梯一码”智慧监管就是一个特别好的创新措施,从而实现企业、政府和业主对电梯的共同监管,这有助于确保电梯的正常使用,最大限度地防范电梯“带病运行”所产生的安全隐患。

三是老旧电梯更新改造筹资多元化。面对众多老旧电梯需要更换所产生的巨额经费支出问题,探索“修一保十”“全托管”等多元化渠道解决老旧电梯更换资金来源,有助于缓解产权单位和物业管理单位所面临的巨大资金压力。

二 西城区广安门外街道以党建引领助推 基层治理走深走实

(一) 案例背景

广安门外街道(简称广外街道)地处西城西南部,与丰台区、海淀区交界,面积5.49平方公里,下辖38个社区,共有162个小区(院落)和88个开放式楼栋,驻地各类单位9100余家,驻区中央单位44家。常住人口19.87万人,流动人口6.3万人,接近西城区人口的1/5,平均每平方公里约4.7万人,是西城区人口数量最多、密度最大的街道。居民诉求“量大情急”,诉求量长期位居核心区各街道前列,呈现“三多一少”即诉求量多、高频诉求人多、历史遗留问题多、人员力量少(平均每名街道干部需要服务群众1054人)的特点。其中小区物业管理、老旧小区基础设施维护、停车难等问题占比大、反弹高、解决难。



（二）主要做法

近年来，广外街道坚持践行“以人民为中心”发展思想，紧扣“七有”“五性”要求，以党建引领为主线贯穿全接诉即办改革全过程，形成了共建共治共享的社会治理格局，基层治理能力不断提升，切实解决了一大批群众身边急难愁盼问题。2023年接诉即办改革年度成绩首次进入西城区第一梯队，取得历史性突破。2024年全市年度排名第81，较2023年又上升了79位。

1. 抓牢主线，以党的政治优势塑造治理共同体

一是完善党建引领网格治理架构。搭建以“街道工委-社区党委-网格党支部”为主轴，辖区单位、“两代表一委员”、社区工作者、志愿者、物业、社会组织等各类主体协同共治的“1+165+N”党建引领基层治理模式，确保及时回应和处理百姓身边急难愁盼问题。在重点民生项目中成立联合党支部，马中里老旧小区改造临时党支部工作机制被收录于《住建部城镇老旧小区改造案例集》。将38个社区划分为“一横”（广外大街—天宁寺小厂区域）；“四纵”（白菜湾片、车站西街片、红莲片、马连道片），推动片区形成如“熠熠天宁”“五里合辉”等“近邻式”跨社区党建联盟，针对跨区域热线诉求开展联合治理，推动共性问题解决。

二是深化“党建+居民自治”体系。坚持“民事民议、民事民决”，优化党建引领基层民主协商的“五众”机制（即众选、众议、众管、众知、众评），形成了具有广外特色的党建引领社区参与型分层协商的工作模式。先后形成天宁南里“小院议事厅”、红莲中里“睦邻访”、湾子街“红色力量”、椿树馆“护苗联盟”等多个“党建+”自治品牌，有效推进各种群众诉求的解决，形成广外南街69号院“零诉求”改造、立恒名苑“众筹”解决老旧小区物业管理融资难问题等典型案例，被《北京日报》、新浪网、搜狐网等多家媒体报道。

2. 夯实重心，以提升环境品质推进城市治理

一是“疏整促”行动持续加力。广外街道的历史存量违法建设较多，



城乡建设类诉求占比高，街道以“疏整促”工作为抓手，2024年拆除违法建设146处，面积共10562.75平方米，完成年度拆违任务105.63%，全年城乡建设类诉求减少264件。历时三年先后拆除北京实验二小广外分校门前经营性违建和历史遗留自建房585平方米，利用拆违后腾出的空地建设了一处小微公园，极大提升了校园周边环境，成功解决了群众关心的上下学交通拥堵难题。

二是居民生活环境更加宜居。以居民需求为指挥棒，推动小马厂西社区创建全国完整社区试点，安装电梯17部，规划停车位170个，改造道路1803平方米、雨污水管线170延米，并入选住建部完整社区建设案例集。持续开展留白增绿工作，马连道新增3750平方米口袋公园，点亮“马连道中国数据街”生态空间。会同区园林局、蓟城山水集团，历时九年建设的莲花河滨水绿道三期工程实现全线贯通，更新绿地8.79万平方米，惠及周边居民约1.1万户，莲花河两岸老旧小区变身花园社区。

三是公共服务能力稳步提升。创新构建“街道+国企”合作机制，引入区级国有企业打造全市首家街道级综合服务中心——美意延年综合服务中心。集社区便民、社区餐厅、政务服务、老年学堂、辅具租赁、24小时图书馆等功能于一体，全面满足居民多样化、多层次、专业化服务需求，为全国基层养老综合服务网络体系建设提供了广外样板，受到居民的高度认可。

3. 筑牢基点，以顶层设计优化提升办理效能

一是流程再造。制定形成《广外街道接诉即办考评办法》，构建“日日清、周通报、月复盘”机制，每日对到期工单进行梳理分析，坚持每周发布2次统计排名，每月召开复盘会，发布复盘报告。建立末位提醒和专项约谈督导机制，对排名后五名的社区、排名末位的部门发送工作“提醒单”。对每月考核靠后的社区、部门，形成专项督查单，以督促改，提升办理效能。

二是全力破题。健全处级领导“片长包案制”，结合市区“每月一题”，制定专项治理清单，由“片长”牵头对停车管理、消防安全、漏雨、供暖等民生问题进行专项调度，推动解决基层治理难点痛点问题。全年召开专题



调度会 50 余次，成功化解马中里一区停车、名苑停车费上调、居民区增设充电桩等难题，通过解决一个问题推动破解一类问题。

三是练好内功。建立常态化培训机制，开展“周讲堂”活动，加强诉求办理全过程培训。针对重点诉求社区，开展“跟岗培训”和“一对一”帮扶，补齐后进社区短板。通过“走出去”“请进来”等形式，到重点站区管委会、车公庄百万庄项目部学习先进管理及诉求办理经验，组织相关社区之间经验分享，互相取经，提升同类型诉求解决率。

4. 创新路径，以新质生产力赋能疑难问题化解

一是强化大数据支撑预警机制。深挖技术潜力，加强对共性、高频、趋势性问题的分析研究，建立“广外街道接诉即办可视化平台”，绘制诉求“热力图”，预警风险“晴雨表”。结合“红黄蓝”预警机制，为诉求治理提供决策依据，在问题演变成集中诉求前，及时协同介入。有效化解乐城和恒昌花园小区电梯更换、车站西街 15 号院租户邻里扰民纠纷等多起集中矛盾。

二是推动人工智能参与基层治理。与北科院合作研发智慧社工辅助决策系统，依托热线数据，挖掘居民急难愁盼问题，对数据进行清理、去重和标准化处理，形成社区工作知识库，并以此为基础构建智慧决策模型，选取 3~5 个社区为试点，为一线工作人员提供 AI 辅助决策支撑、相关业务最优解决案例参考，以数字化手段为接诉即办改革提质增效。

三是引入创新技术解决固有难题。聚焦三统碑综合大厦项目噪声和扬尘问题，创新引入“基坑气膜”技术，开创全市建筑工地防尘降噪新技术的前例，施工扰民诉求大幅降低。深化电动自行车“全链条”管控，携手中国移动公司，运用电动车电池充电波形和普通家用电器波形不同的差异，搜索检测居民楼电瓶充电情况，杜绝电瓶进楼入户充电现象。采取“一户一柜”方式为 150 户建设空间有限的平房区居民免费安装单仓智能充电柜，全年新增充电接口 1264 个，极大缓解了居民充电难题。

（三）成效启示

一是深化“党建+居民自治”模式，有助于治理共同体的构建。利用网



格党支部打通若干覆盖居民区的有形空间，把多元复杂的基层形态、社会业态统一纳入服务治理范畴，形成“大党建、大治理、大动员”统筹联动、一体推进的工作格局，培育居民自治理念与习惯，凝聚起基层治理共同体效应。

二是完善“主动治理+精细办理”体系，进一步夯实诉求办理的基础。通过“每月一题”和对热线历史清单的梳理分析，找准集中诉求“风险点”，形成工作台账，开展前瞻性治理，将矛盾、问题化解在萌芽状态，让接诉即办、未诉先办与不诉自办形成完整闭环。强化办理过程把控，定期收集整理各类“疑难杂症”，形成差异化答案并不断更新，让一线工作人员面对各类诉求时“有章可依”。

三是充分发挥新质生产力效应，赋能基层治理现代化新路径。将现有的热线数据与人口、经济、环境、案例等数据进一步叠加分析，充分释放数据价值，为下一步 AI 大模型等新技术在基层治理上的应用提供丰富的数据基础，为基层工作人员提供真正的智慧化支撑，减轻他们的办件压力。

点评

首都功能核心区承担着重要的中央政务服务功能，老城区建成时间长，城市更新和治理任务重，各类短板凸显，市民诉求量居高不下。西城区广外街道积极探索应对，成功实现了年度综合评价排名进入前列的目标，值得借鉴学习。

一是以“七有”“五性”为引领开展主动治理。主动适应人民群众不断增长的物质文化需求，坚持党建引领，找准地区经济社会发展短板，主动补齐基础设施弱项。

二是提升辖区整体环境与公共服务品质。以城市更新、环境提升为抓手，推动辖区环境品质提升，推动公共服务提质。

三是流程再造创新机制提升治理效能。针对基层治理中存在的梗阻等问题，主动疏通堵点，通过机制完善和流程管理，推动地区治理体系和治理能力的现代化。



三 通州区张家湾镇以接诉即办改革为牵引 打造善治善为基层治理新格局

（一）案例背景

张家湾镇地处通州区腹地，镇域面积 101.63 平方公里，共辖 57 个行政村，常住人口 12.79 万人，北邻城市绿心森林公园，西近环球影城，漕运文化、红学文化、工业文化根脉深厚，手握“张家湾古镇”“设计小镇”两张金名片，承载张家湾古镇“六小村”棚改、M101 轨道交通、东六环入地等多个城市副中心重点工程任务。在城市转型升级过程中，镇域发展呈现地域大村庄多、市区重点任务多、历史包袱重、城乡二元结构等诸多特点。近年来，拆迁腾退、村民自治、村民待遇、违法建设等历史遗留问题多，重点难点高频诉求频发。2019 年 7 月被纳入治理类街乡镇，2020 年接诉即办改革成绩位列全市、全区末位。

自 2021 年以来，张家湾镇全面贯彻落实通州区深化基层治理年和“三大三强”等决策部署，以接诉即办改革为牵引，奋力推进基层治理能力水平迈上新台阶，持续以“降量提质”为目标，以党建引领为动力，以“鉴事、见人、建情”为主线，接力有序、正规有效地推进为民情怀责任传导、专业队伍深化建设、运行模式重塑升级、制度机制创新完善，以及“一核多元共治”治理模式探索，构建了高效为民服务的治理格局，形成了独具特色的工作方法，助力接诉即办改革难题化解，稳步有序地完成三个阶段目标：2023 年 4 月底顺利退出治理类街乡镇名单；至 2023 年底接诉即办改革成绩实现连续三年提升，市直派成绩同比 2020 年提升 211 位，群众幸福感和获得感得到显著提升；至 2024 年底，持续发力、系统治理，接诉即办改革成绩连续四年稳定向好，跻身全市中游水平。

（二）经验做法

回顾 2024 年，以党委统筹为主线，张家湾镇持续性抓好“七有”“五



性”民生诉求及历史疑难诉求化解，“治已病、治欲病、治未病”，以推动调度提效、制度创新增质、主动治理深化等方式，持续加大诉求解决力度，推动降量提质，在三个方面形成特色治理经验做法，为乡镇治理工作提供了强大的动能。

1. 高位统筹“治已病”，精准施治靶向发力，“五个一批”推动拆迁腾退历史遗留问题持续降量

一是高位统筹，综合调度，明确责任抓落实。坚决贯彻落实区委、区政府有关政策精神，党政领导牵头，高位统筹接诉即办改革工作。坚持把接诉即办改革当作党委一把手民心工程和新时期做好群众工作、提升基层治理水平的重要载体来抓。严格执行接诉即办“日调度、周会商、旬复盘、月点评”工作机制。严格按照调度会“明确核心诉求、明确处理方向、明确办理时间”的“三明确”标准，抓住调度工作重心。各分管领导主动扛起分管责任，逐单盯，促落实；科级干部、村书记严格落实办单责任，合力推进接诉即办改革工作迈上新台阶。出台张家湾镇专班方案，进一步推动张家湾镇高效能系统治理，加大提级办理诉求解决力度。

二是靶向发力，精准施治，成立8+6精准治理专班。2024年伊始，在原有镇中心工作专班之外，梳理出供暖、城市秩序管理等8项精准治理类任务和张湾村、西定福庄等6个精准治理类村作为系统治理的主要对象，成立了8+6精准治理专班，二级班子成员任14个小组组长，对各自治理领域的相关问题进行系统研究、推动降量，并将治理类任务纳入镇长办公会常规议题，有效推动全镇精准治理成效提升。

三是迎难而上，直面问题，实施“五个一批”去存量。面对拆迁腾退产生的历史遗留问题和村民自治问题，张家湾镇坚持党委统筹，全力破局，通过“主动走进化解一批、吹哨报到解决一批、矛盾纠纷调解一批、不合理诉求判决一批、闹访缠访稳控一批”的“五个一批”工作法，以不畏、不让、不退原则，直奔现场，直面诉求、解决问题，综合“鉴事见人建情”主题实践活动、吹哨报到、情理法结合消解群体极端情绪等具体实践，化解了上马头、梁各庄、宽街村等多个历史遗留问题，累计化解区级重点信访人



20余人，历史遗留问题、高频诉求人诉求占比由近七成转化为近五成，降量成效显著，群众工作成效明显提升。

2. 同向发力“治欲病”，正本清源防微杜渐，“系统治理”绘就村居融合美丽画卷

一是制度先行，守正创新，凝聚共识齐奋进。用好考核评价“指挥棒”，重新研究制定张家湾镇奖励激励办法，继续将接诉即办改革成效作为干部考核和选拔任用的重要参考，进一步激发干部干事创业决心。推行包片领导、村书记接诉即办改革专项绿色应急保障资金，群众诉求解决效率显著提高。统筹使用区级500万元奖励金，化解了土桥村电梯修护、张梁路道路破损、萧太后河护栏破损等31件急难愁盼诉求，一大批民生短板问题得到有效化解。

二是标本兼治，系统治理，推进村居融合。从接诉即办工单“小切口”入手，围绕村居融合治理中的突出领域，如农村大集、停车管理、物业管理等方面诉求，深入研究共性和个性、普遍性和特殊性的矛盾关系，组织行业牵头、村队配合，明确民生诉求回应和处理标准，将问题解决在初期；强化系统治理理念，通过一个诉求解决一类问题，以一个案例带动一片治理。将西定福庄村环湖小镇人居环境综合治理6天雷霆行动使相关诉求清零、马营村科技赋能“线上+线下”双监管电动车入楼充电管理试点等“点”性实践作为范例，将经验推广至辖区内其他自住房小区，相关诉求量实现降幅30%以上。

三是多元联动，和合共治，提升基层治理效能。张家湾镇创新提出“党建引领，多元有你”的基层治理理念，打造镇域基层治理实体平台，有效承接法院、检察院、社会组织等多元力量入驻，成立和引进了法院一站式解纷中心，明星调解普法品牌“老赵工作室”自媒体、春燕社会事务工作室等，围绕心理辅导、矛盾调处、文体活动开展等提供精准化服务，极大提升了基层治理效力。依托一核多元共治站点、村级站点，引导公安、检察院、法院、律师、社会组织等多元力量下沉，广泛开展法律咨询、心理疏导、诉前调解等活动，直接参与接诉即办处置工作，2024年度联席会商61



次，张辛庄村补、转非安置等诉求问题降量显著。

3. 整合资源“治未病”，洞察先机未雨绸缪，“先事虑事”改善提升基本公共服务水平

一是补足短板，真抓实干，建立责任清单。2024年，针对道路、路灯、公厕、供水、供电、供暖等12类民生事项梳理建立责任清晰、管理明确的责任清单，瞄准问题，补足管理空白，督促完善行业标准，出实招、办实事、求实效，工单响应办结效率明显提升，诉求同比降量超50%。

二是未诉先办，主动治理，提高管理成效。紧紧围绕“七有”“五性”，以“每月一题”为依托，针对冬季供暖、夏季汛期和用电高峰、重大节日、重点工程项目等季节性、周期性较强的可预见诉求，提前研判，源头施策，应用“1+3+5”统筹调度机制，联合行业主管部门、主要领导及时召开工作部署会，实时开展数据监测预警，各部门主动向前，创新方法，制定预案。如提前成立物业专班呼应群众需求，福运佳园回迁小区自2024年9月居民入住以来因硬件设施维修不足的诉求不到10件；实施张湾村房屋漏雨“微治理”，接件量平稳可控。

三是“热线+网格”，科技赋能，构建共建共治共享新格局。充分利用好区级下派的第一网格长作用，推动“热线+网格”融合，网格员主动上门问需，延伸网格服务触角，提升主动治理效能。深化“湾事通”小程序开发，3.0版本新设协商议事、任务发布等板块，以积分推动群众参与治理的积极性，进一步拓宽群众参与基层治理渠道。线下以小程序为依托，成立人民调解队伍、村规民约自治队伍、社会矛盾稳控队伍、法律纠纷调解队伍、青年志愿服务团队、中老年文艺团队六类社会动员队伍，结合自身优势，“揭榜挂帅”化解难题，强化多元主体协作互动和情感沟通，至今已引导500余人参与协商治理工作，有效促使诉求减量。

（三）工作启示

一是将党建引领和以人民为中心的工作导向贯穿基层治理全过程。接诉即办改革是民生工程，更是民心工程。将党组织领导切实融入基层治理中，



把基层党组织的政治优势、组织优势转化为治理效能，厚植党长期执政的根基，树立以人民为中心的价值取向，不忘初心、牢记使命，对人民的诉求真听真做真解决，进一步推动治理精准化，在提升工作质效上下狠功夫，下实功夫，下细功夫。

二是坚持问题导向和成果导向，持续深化接诉即办改革。坚持以系统思维和结构思维谋划接诉即办改革工作，统筹人、财、物、机制等聚焦主线，形成合力。将“人”作为抓系统工作中最核心的核心要素，“从群众中来，到群众中去”，在激发群众参与度和调动群众主观能动性上发力，在提升专业队伍建设水平上用功，持续深化接诉即办改革，不断提升工作成效。

三是坚持求真务实，完善强化考核监督。“民心是最大的政治”，解决群众诉求不仅要有一办一，而且要举一反三；不求一蹴而就，而要长久自觉。将接诉即办改革作为提升基层治理能力的主要抓手和重要载体，不断完善细化接诉即办工作的检查监督，以更合理的指标衡量工单办理质量，完善诉求回应的作业程序和标准，在提升工作成效的同时，不断探索创新提升基层治理的路径和办法，不断巩固从接诉即办到未诉先办再到无诉自办的实践成果，提升张家湾镇基层治理能力，打造“善治善为”新格局。

点评

城市副中心作为北京“一核两翼”的重要“一翼”，承接着北京市政府迁入、疏解中心城区非首都功能等重要任务，发展建设任务重，矛盾风险多发。通州区张家湾镇因重点任务多、历史包袱重、城乡二元结构明显、重难点高频诉求频发，接诉即办综合评价成绩在全市一度排名末位，被纳入市级治理类街乡镇。经过持续努力，善治善为，接诉即办改革综合评价成绩稳定向好，值得学习借鉴。

一是精准治理去存量。建立严格的责任制和完善的诉求办理机制，通过精准治理专班、“五个一批”等推动存量解决。

二是系统治理提质效。通过完善制度正向激励，标本兼治系统治理，多



元联动治理，提升诉求办理质量。

三是主动治理治未病。通过制定责任清单、未诉先办、冬病夏治、科技赋能、揭榜挂帅、群众参与等方式拓宽各方参与基层治理的积极性，提升治理效能。

四 顺义区北石槽镇坚持党建引领强化多元共治 多措并举，切实提升为民服务质效

（一）案例背景

北石槽镇地处北京市顺义区西北的燕山脚下，与昌平、怀柔两区交界，面积 33.5 平方公里，京密引水渠东西横贯全境 9.2 公里，耕地面积 3 万亩，下辖 16 个自然村，60 岁以上老年人约占辖区人口的 32%。北石槽镇紧紧围绕“生态涵养”功能定位，坚持绿色发展，近年来不断加大环境治理力度，开展美丽乡村建设、东石槽村棚改等多项工程引发的重复诉求较多，人口基数与诉求量不成正比。

镇党委高度重视接诉即办改革，注重抓好前端治理、基层治理，着力完善工作机制，切实加强网格化管理。2024 年北石槽镇共受理群众诉求 8007 件。全年市直派诉求三率考核结果为响应率 100%（与 2023 年持平）、解决率 99.08%（同比上升 2.64 个百分点）、满意率 99.13%（同比上升 2.37 个百分点）；区综合诉求三率考核结果为响应率 100%（同比上升 0.29 个百分点）、解决率 99.01%（同比上升 4.32 个百分点）、满意率 99.11%（同比上升 4.33 个百分点）。2024 年北石槽镇在市直派考核中 7 次进入全市前 100，4 次进入前 50，并于 3 月考核期取得全市第 1 的镇历史最佳成绩。区综合考核 6 次排名全区前 5，并于 3 月考核期取得全区第 1 的成绩。北石槽镇 2024 年接诉 3503 件，较 2023 年总量下降 983 件，同比降量 21.91%，实现诉求办理质量和群众满意度双提升。



（二）主要做法

1. 坚持党建引领，着力优化工作落实好机制

镇党委充分认识到好的机制是推动工作高效开展的必要条件，按照区委不断健全完善接诉即办改革工作机制要求，在接诉即办改革与网格化服务管理中巩固已有机制并在此基础上不断创新。在接诉即办改革中逐步建立起三个层面的推进机制。

一是建立“8+5”的镇级领导机制，明确镇级层面的8项要求、5方面责任，把主体责任压实到各工作环节。

二是建立“统筹研判-分类处置-四级联动-限时办理”的落实机制，明确镇村两级办理工作规则，注重过程中的检查和监督。

三是注重对村书记、网格员等涉及接诉即办改革工作人员的考核奖惩，实现干好干坏不一样。

四是完善主动治理机制，针对易产生集中诉求的问题，如道路坑洼、汛期积水、房屋翻建与审批等，制发高风险诉求提醒函，提升职能科室与村干部主动治理意识。

2024年，北石槽镇接诉即办受理诉求量同比下降30.44%，响应率始终保持100%、解决率和满意率均保持在99%以上，实现了诉求办理质量和群众满意度的“双提升”。在网格化服务管理中建立网格“三级”管理组织架构，首先是镇级层面：镇党委副书记、镇长任二级网格长，负责统筹本镇网格化服务管理工作；党委副书记负责对网格内各项事务进行组织协调、指挥调度、督导考核，组织委员负责全镇网格化服务管理具体工作；各包村领导负责指导所包村开展网格化服务管理工作；北石槽镇市民诉求处置中心（网格）作为全镇网格化管理工作的综合管理部门，负责统筹相关科室及三级网格化管理工作。其次是村级层面：村党支部书记任三级网格长，对本级网格化服务管理负领导责任；各村村务工作者担任网格长小助手，辅助三级网格长做好本村网格员的统筹使用、调度指挥、分配任务和网格员打分工作；村“两委”干部担任包片格长，监督四级网格员工作履职和巡查治理



效果，并向三级网格长反馈。最后是基层网格员：服从三级网格长统一领导，对责任网格负管理责任。按照《北石槽镇村级网格管理事项概述清单》，开展城市管理、信息采集、创城巡查、环境整治、安全治理五方面的巡查和处置工作，接受网格化相关工作考核。

2. 强化融合治理，用心搭建为民服务连心桥

深化“热线+网格”工作模式，将全镇划分为 241 个网格，对市民热线诉求合理分类、细化落格，建立“责任落实、监督检查、考核奖惩”的闭环管理机制。充分发挥网格员人熟、事熟的优势，做好前端排查、主动治理、入户收集，对苗头性问题做到未诉先办；推进中端联动，将热线工单办理纳入网格员工作职责，发挥“人熟、地熟、情况熟”的优势，提高工单办理质量；加强末端核查，针对区、镇两级回访未解决、不满意工单，网格员持续入户走访，掌握思想动态，助推问题化解；主动收集社情民意，为党委政府未诉先办、主动治理提供基础支撑。例如：西范各庄村网格员在入户走访中，收集到部分村民希望开垦“拾边地”的诉求，但由于村规民约不允许私自开垦“拾边地”，网格员便将这一诉求逐级反馈到镇党委，在镇党委的支持指导下，村党支部充分利用本村拆违腾退后的闲散地块开设 20 余亩“开心菜园”，满足村民的种植意愿，受到村民的广泛赞誉。下西市村饮用水管道改造升级工作，也是源于网格员将村民对经常停水的不满意意见反馈给村党支部，后经召开党员大会、村民代表会研究，很快就解决了全村 1500 余人的便利用水问题。“热线+网格”工作模式在基层实践中发挥为民服务“连心桥”的作用，2024 年，北石槽镇通过网格员入户加强各类宣传，开展安全生产、村规民约、树立好风气等专项宣传入户 10000 余次，通过网格主动收集、办理民意诉求等各类问题 60366 条，引导群众讲文明、树新风、做表率，营造安全稳定、民风和谐的社会环境。

3. 强化前端治理，积极探索多元共治新途径

为落实区委关于接诉即办改革要加强前端治理、基层治理的工作要求，北石槽镇党委进一步加强基层组织建设，充分发挥村规民约作用，推动全镇村民广泛参与修订，将各户执约情况与村民福利挂钩。加强基层民



主协商，通过村民微信群、村民议事厅、村内意见箱等方式多渠道了解群众诉求，同时，网格员、村务工作者、村委成员定期开展入户走访，上门了解村民生活诉求，主动帮助村民化解困难，做到将群众诉求吸附在村内，真情实意解民忧、纾民怨、暖民心，实现自家人管理自家事。全镇工作人员主动入户广泛收集村民意见，走访群众 2000 余人次，收集村规民约类意见 160 余条，确保新修订的内容既体现党的方针又涵盖社情民意。自新修订村规民约实施以来，四级网格员纷纷化身“政策宣传员”与“督导检查员”，通过入户走访、沿街宣传、发放宣传用品等方式进行政策宣传，对发现的 178 次村民不遵守村规民约行为进行提醒劝导，不断提升村级治理水平。结合顺义好风气建设总体部署，将志愿服务与网格化管理有效衔接，把网格员全部编入志愿服务队伍，提升志愿服务的针对性和精准性。通过全面分析热线诉求，对于一些合理且有代表性的问题，镇党委探索通过志愿服务的方式拓展治理途径。比如，成立“伴夕阳”志愿服务队，对镇内鳏寡孤独等重点群体定期上门服务；组织专业文化志愿服务队，为村民提供公益书画培训。始终坚持“倡导地区好风气、遏制不良风气”的价值导向，对于一些不合理甚至不合法的诉求不予支持，但会采取有态度、有温度的见面沟通方式，缓解消除诉求人的负面情绪，并持续关注后续动态，努力赢得群众的理解和认可。

（三）工作体会

北京市实施接诉即办改革 6 年来，从“吹哨报到”到“接诉即办”，再到“主动治理”“未诉先办”，从小切口入手啃下群众急难愁盼的“硬骨头”，是坚持党建引领基层治理、凝聚服务群众的有效机制，也是以市民诉求驱动超大城市治理的深刻变革。接诉即办改革只有进行时，没有完成时。2019~2024 年，北石槽镇高度重视接诉即办改革作为“连心桥”的作用，持续深化接诉即办改革，坚持党建引领，将党的政治优势、组织优势转化成治理优势，基层治理格局实现深刻重构；强化 12345 市民热线公共服务平台功能，共受理群众诉求 36916 件，在办理每一件群众诉求的同时不断健全接



诉即办全流程工作机制；发挥民生智库作用，深化主动治理、未诉先办，走好基层治理现代化新路，实现民有所需、我必有应、应必有果，进一步提升了镇域内居民生活的幸福感与满意度。

点评

北京正面临着城乡融合发展等重大任务，广大乡村地区在发展过程中既面临着机遇也经历着“阵痛”。顺义区北石槽镇近年来因美丽乡村建设和棚改建等引发的诉求数量较多，特别是重复诉求较多。针对这种情况，北石槽镇狠抓前端治理，狠抓基层治理，优化诉求办理机制，强化融合治理和前端治理，取得了较好的成效，值得借鉴学习。

一是落实诉求办理责任。通过完善诉求办理领导、诉求办理落实、考核奖惩、主动治理等机制，把诉求办理的责任落实到位。

二是细化为民服务机制。通过“热线+网格”，从前端、中端和末端等几个维度发力，助推问题解决和矛盾化解。

三是前端治理促共治。通过发挥村规民约、村民议事协商、倡导志愿服务等方式广泛吸纳群众参与基层治理。