

系统性治理视角下北京市接诉即办改革探析

常博文

(北京联合大学马克思主义学院, 北京, 100101)

摘要: 作为超大城市治理现代化的创新实践, 北京市接诉即办改革以 12345 市民服务热线为核心载体, 构建起党建引领、多元协同、数据赋能的治理体系。本文基于马克思主义系统观, 探析北京市接诉即办改革的运行机制、深层挑战与应对之策。研究发现, 改革通过整合治理要素、凝聚多元主体、优化治理流程, 实现了诉求解决率与群众满意率双提升, 推动治理模式从被动响应向主动治理转型。面对跨部门协同壁垒、数据技术不完备、诉求分类精准度不足等问题, 需进一步强化系统思维, 完善协同机制、深化数字赋能、健全制度保障, 为超大城市治理现代化提供“北京经验”。

关键词: 系统性治理; 接诉即办; 超大城市治理; 基层治理现代化

中图分类号: G4 **文献标识码:** A

随着我国城市化进程加速, 超大城市人口密集、功能复杂、诉求多元的特征日益凸显, 传统“条块分割”“碎片化”治理模式难以适应新时代治理需求。习近平总书记指出:“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。”^[1]作为首都, 北京拥有 2100 多万常住人口, 各类治理要素高度集聚, 基层治理的难度与压力尤为突出。2019 年, 北京市以 12345 市民服务热线为核心, 创新推出接诉即办改革, 将群众诉求作为治理导向, 构建起快速响应、高效办理、及时反馈的工作机制, 成为破解超大城市基层治理难题的重要探索。

6 年来, 接诉即办改革持续深化, 累计受理群众和企业诉求超 1.5 亿件, 2024 年诉求解决率和群众满意率分别达到 96.7%和 97.0%^[2], 一批民生“关键小事”和治理“硬骨头”得到有效解决。党的十九届五中全会将“坚持系统观念”确立为“十四五”时期经济社会发展的重要原则, 党的二十大报告进一步将其纳入习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论, 为基层治理现代化提供了根本遵循。在这一背景下, 以系统性思维审视接诉即办改革的实践逻辑与发展路径, 具有重要的理论价值和现实意义。

一、系统性治理理论与接诉即办改革契合性分析

系统性治理源于马克思主义系统观与中华优秀传统文化智慧, 是习近平新时代中国特色社会主义思想在治理领域的重要体现。其核心要义在于将治理对象视为有机整体, 统筹兼顾各治理要素、各治理主体、各治理环节的内在联系, 通过协同联动实现“1+1>2”的治理效能。

与传统碎片化治理相比, 系统性治理具有鲜明特性。一是整体性, 强调打破部门分割、区域壁垒, 从全局视角谋划治理工作; 二是协同性, 注重治理主体、治理工具、治理目标的多元协同; 三是动态性, 根据治理环境变化及时调整治理策略, 推动政策落地; 四是前瞻性, 通过源头治理、主动治理防范化解潜在问题, 推动治理从被动响应向主动作为转变。

接诉即办改革的核心逻辑与系统性治理高度契合。改革以“群众诉求”为核心纽带，整合零散的治理资源、协调各方治理主体、贯通不同治理环节，本质是系统性治理理念在基层治理中的具体实践。

二、北京市接诉即办改革的实践演进与运行机制

接诉即办改革自实施以来，经历了从“闻风而动、接诉即办”到“主动治理、未诉先办”的演进过程，逐步构建起以人民为中心、以问题为导向、以数据为支撑的治理体系。

（一）实践演进

北京市接诉即办改革历经三个发展阶段，呈现出鲜明的演进特征。

第一阶段为接诉即办初步探索期，是实行接诉即办的头一年，这一年主要聚焦于“快速响应”，其核心任务在于打破诉求渠道的碎片化问题，整合了82条政务热线，以12345热线为核心建立统一受理平台，明确“接诉即办”工作要求，实现诉求响应率100%的基础目标。这一阶段的工作重点是完成诉求渠道的整合，为要素协同奠定基础。

随后的两年是深化阶段，经过发展创新推出了“每月一题”机制，聚焦高频共性问题，推动治理从“解决一个问题”向“解决一类问题”转变，累计将60余个问题纳入治理范围，完成1800余项任务^[3]。同时开通京津冀三地17个城市诉求“一键互转”功能，推动区域协同治理。

如今改革进行到现在正向“未诉先办、主动治理”转型，构建“日常巡查+重点排查+居民反馈”排查机制，运用大数据分析预判民生需求。拓展服务领域，将企业诉求、涉外诉求纳入接诉即办体系，打造为企服务“总客服”与“北京服务”品牌。

（二）运行机制

运行机制是保障接诉即办高效运转的核心支撑，推动形成民有所呼、我有所应、接诉即办、办就办好的工作闭环。

第一，党建引领的组织保障机制是改革推进的重要支撑。北京将接诉即办作为“一把手”工程，构建市、区、街乡镇、社区村四级联动的党组织领导体系。市委组织部牵头抓总，统筹市级部门政策资源，每月召开调度会协调重点难点问题，将党组织的政治优势、组织优势转化为治理协同效能，破解跨部门、跨层级协调难题。

第二，全周期闭环管理机制提升了诉求办理效率。依托“一网通办”总门户，整合电子证照、政策文件等数据资源，实现诉求办理“减时间、减材料、减跑动”；2024年推出13条为企服务优化措施，运用大数据精准推送惠企政策1.36万份，惠及174万家企业；通过分析诉求数据规律，预判季节性、周期性诉求，为主动治理提供支撑，强化系统性治理的精准性。

第三，数据驱动的智能治理机制为改革注入科技动力。同样依托“一网通办”总门户，整合各类数据资源，进一步简化诉求办理流程。通过大数据分析诉求数据规律，精准把握诉求特点与趋势，提前预判季节性、周期性诉求，为主动治理提供有力支撑，让治理决策更具

科学性和前瞻性。

第四，多元共治的协同参与机制凝聚了治理合力。构建“党组织统一领导，政府负责、社会协同、公众参与”的多元共治格局，通过“小院议事厅”“民生服务联合体”等载体拓展公众参与渠道，整合社区工作者、网格员、物业企业等基层力量，形成治理合力，充分体现系统性治理的整体性特征。

三、系统性治理视角下接诉即办改革面临的挑战

尽管接诉即办改革取得了显著成效，但从系统性治理的要求来看，其在要素协同、目标协同、区域协同、政策协同等方面仍存在深层次挑战，这些问题制约了治理效能的进一步提升，需要精准识别、深入剖析。

（一）公众诉求表达过载

系统性治理追求的是政府组织内部和外部的协调与合作、主体间要素和资源的良好配合、实现资源的最优化和公共利益的最大化，这需要政府与公民对公共生活的合作治理。超大城市治理需要多方力量形成合力。接诉即办改革具有突出的行政主导和绩效驱动特征，但是，基层社区居委会作为基层群众自治组织，行政化倾向严重，职责范围有限但要承担其他部门责任转嫁带来的属地治理责任，受到政府权力和居民意愿的双重约束，难以与社区内外其他组织协调合作，带来社区自主性和创造性的丧失。

12345 政务热线平台建立的初衷是畅通民意，传递主政者难以发现的诉求并及时回应民众需求，以达到重塑政府与人民的关系，实现两者的良性互动的一种提高城市治理能力的改革。但是，民众表达权的过度使用和诉求有效性识别的缺失导致政府难以筛选出不合理和极度个性化甚至是棘手的治理难题以及程序化、规律化、的科层官僚制作运作之间的矛盾，办理和解决这类诉求需要耗费大量的社会人力和精力，压缩基层人员的有效工作时间。不合理的诉求使基层官员感受到较大的压力，如果此时物业或其他部门也没有提供大力的支持，他们很容易疲于应对而产生消极态度，从而降低其解决问题的效率和主动性。面对规模巨大的接诉量和复杂严格的考核体系，基层工作人员超负荷运转。不仅治理主体与治理需求对象之间难以及时沟通，而且难以实现公共服务供给与民众需求的精准对接。

（二）治理体制的自主性

系统性治理要求通过共同的价值取向、信息管理和人员管理等方法实现组织内部的共治，通过一致的目标、政府预算和信息资源的共享方式实现组织间的整合。超大城市治理面临的困境在很大程度上是由于治理结构无法有效统筹各种治理资源，表现为治理结构的分散化和治理资源的碎片化。治理结构关注的焦点在于理顺部门间、条块间的关系，条块关系的本质是权限划分，政府权力部门因利益格局不同产生“政府的自利性”行为造成条块分割问题^[4]。

北京市接诉即办是探索超大城市基层治理改革的重要实践，为了减少中间环节，北京市直接些问题下派到街乡，并对街乡进行排名，将压力传导给街乡，促进基层治理体系和治理

能力现代化。尽管北京市推动了街道工作立法，实现赋权、下沉、增效，但基层仍然面临着治理主体的治理范围、治理资源、治理能力和问题解决有效匹配的各种压力。在目前的行政体制下，政府履职所需要的行政执法权赋予部门而非街乡，联合执法中存在执法主体不配合、执法依据不清晰、执法程序不相同等问题。同时，即使强调“基层赋权”，向街乡赋予的仅是具有监督、协调、建议等性质的“软权力”。街乡在实际工作很大程度上仍然有赖于区职能部门的支持和配合。此外，接诉即办改革在赋予街乡更多权力的同时更加强调“属地责任”。街乡面临的治理事务纷繁复杂、服务对象多元化，容易出现属地和部门之间权责不明确、属地责任变成无限责任等现象。

（三）技术治理的简单化

接诉即办运用大数据采集与分析的方法解决了大量浅层次的问题，但这也逐步凸显数据利用方面的深层次矛盾与结构性问题。

首先，治理数据不够全面完整。完整的民众诉求数据信息对于大数据准确分析民众需求至关重要。然而复杂多样且富有个性化的民众需求通常难以数据化，运用技术处理往往删除“具体内容”只留下了“逻辑结构”^[5]，这就导致了个体的诉求被简单的合并同类项，无法呈现准确的社会需求。

其次，数据分析水平不高。目前，政务热线数据分析仍然以描述统计和数据可视化为主，缺乏数据间的关联分析和预测分析，数据应用形式比较单一。大数据管理和分析应用缺乏多维度资源支撑。

最后，信息孤岛问题长期存在，部门之间受责任划分及利益思想问题信息流通受阻，难以形成数据流，数据共享面临较大障碍。数据开放程度较低阻碍了数据资源的有效整合，难以对数据进行精细化管理并应用到治理的各个环节，弱化了城市治理水平和风险治理能力

（四）考核督办的刚性化

考评机制在接诉即办发挥成效方面起着关键作用，围绕民众诉求，在提供“七有”公共服务的过程中聚焦“五性”需求，形成另一个重要的绩效考评体系，实现从个体诉求回应向系统质量改进的跨越。考评机制在发挥成效的同时，也面临一些挑战。

首先，覆盖全流程的高强度考核可能造成负向激励。在月度排名的强压力下，很多政府部门也有可能陷入高诉求和低绩效排名的恶性循环中，进入“绩效陷阱”周期，月度排名可能会产生负向激励。

其次，由响应率、解决率和满意率为指标的“三率”考核排名中，响应率和解决率相对客观，满意率完全主观，占比40%的满意率既是最难的也是上级最看重的。为了迎合上级政府的任务指标，部分属地通过按照流程“添”“凑”诉求工单，以保证解决率、满意率达到要求。这就弱化了基层治理的问题导向型和创新探索新。

此外，考核标准的制定忽视了相对绩效参照系的作用。影响各地区和各部门绩效差异的因素既包括行政面积、人口总数和外来人口占比等基础条件，又有主要负责人的重视程度和

负责态度的作用。因此，衡量一个区域是否有进步，目前的排名信息有一定参考作用，但还缺乏比较明确的参照系，需要考虑区位因素、资源条件和历史因素等。

四、系统性治理视角下接诉即办改革的优化路径

系统性治理强调多元协同、整体发力，接诉即办改革的深化优化，需突破单一治理主体的局限，以多元参与、协同联动破解治理难题，其中构建多元治理格局是首要切入点，为改革落地见效提供广泛支撑。

（一）构建多元治理格局

传统治理模式以政府为中心，政府在“政府—社会”的互动关系中掌握绝对的公共治理话语权，更注重关注治理的效率，接诉即办改革确立“以人民为中心”的治理理念，将民众置于社会治理的核心位置，突出强调民众参与在社会治理中的重要性^[6]，更加注重治理的有效性，构建共建共治共享的治理格局。民众不仅是问题发现者和结果评判者，更是治理参与者，促进民众积极主动参与社会治理，强化公民为城市主人的意识，推动实现公民的自我管理，增强城市治理的可持续性。构建多元治理格局最重要的是党组织在社区自治中给予公众方向性的指引，需发挥其重凝聚共识、整合资源、搭建平台的作用以强化居民教育从而统筹推进社区不断发展，形成党建引领下的多元参与。

社会治理理论主张社会多元主体共同参与社会治理，公民有序参与治理是社会治理的起点，充分发挥各类社会力量参与治理的作用，参与者通过自主表达、协商对话最终达成共

（二）明确政府公共责任

在超大城市多元共治的社会治理格局中，政府定位为政务热线平台的组织者、管理者和赋能者，吸纳多元治理主体的有序参与，关注多元治理主体的合作协同，促进多元治理主体互相支持、互相补充为公众提供公共服务，以制度供给的方式联结多元治理主体形成有机的系统化整体，回应、吸纳与整合公众诉求，实现利益分享和有效治理。

政府自下而上的需求收集、整合与响应需要经历三个阶段：首先由社区、社会组织 and 街道等对公众的需求进行汇总与反馈；其次，由区级政府部门和街道对公众的需求进行整合与响应；最后，由市级政府部门制定满足居民需求和提供公共服务的规划。接诉即办不仅是对基层治理主体的考验，也是对各级政府及部门的考验。接诉即办开展以来，区级政府和市直部门都需要按照职责权限办理民众的诉求。

区级政府发挥统筹协调作用，对于街道、乡镇不能办理的诉求，都需要他们来进行办理。接诉即办为市直部门提供了直接面对民众的机会，这大大缩短了政策制定、执行和评估过程，让政策更有针对性和实用性。更重要的是，接诉即办事实上构成了市直部门的反馈信号，它是行业和系统治理体系和治理能力现代化的“显示器”。

以民意立项的方式开展民生工作，实施分类推进民生项目的工作模式，主要分为三种类型，民意征求型即“政府要做+民众支持”、民需申报型即“民众要做+政府该做”、民情驱动型即“民众想做+政府能做”，推动资金、人员、政策与公众需求有效对接和精准匹配。

（三）推进数据资源挖掘

网络和数字技术在接诉即办改革中发挥了举足轻重作用。将接诉即办与“城市大脑”融合，利用人工智能的方法，发挥接诉即办运行过程中形成的数据优势，强调“治理能力+数据能力”。

首先，在城市治理的各个领域存在开发、应用和优化现代信息技术以解决治理难题的内在需求，运用人工智能、感应和算法等精细度、颗粒度和覆盖度更高的技术将海量的民众诉求转化为可识别和可计算的数据，提高城市治理的敏捷性和精推性。按照数量化、标准化和简单化的原则对治理难题进行高度清晰的描述、测量和运算，建立模型化和可操作的数字治理规则，深化数据治理的机制设计，提高数字技术的应用效果。

其次，培育和引入大数据分析人才，运用大数据分析技术挖掘与利用政务热线沉淀的海量数据，深化北京市政务服务管理局与各大高校及专业机构的数据治理研究中心的密切合作，开发问题关联、决策参考、风险预警等成熟的功能模块，释放大数据潜在价值，推动政务热线部门向城市治理的职能转变。

最后，政务热线大数据的共享和开放需要市级层面建立领导统筹协调机制提供保障，通过数据互联与业务对接实现数据多维分析和深度利用。此外，对政务热线大数据进行广泛而深入的分析需要科研高校、社会组织、企事业单位等社会各方参与，形成多层开放、数据共享的治理格局。

（四）完善绩效考核机制

考评机制是接诉即办的核心驱动机制，考评机制所形成的绩效排名，发挥指挥棒的作用，引导各级政府和部门面向基层、面向人民、面向问题，推动向现代服务型政府的转变。

聚焦响应率、满意率、诉求剔除机制、诉求参考基数等内容，围绕民众出题和政府答题，优化考核指标，精简考核监督，弱化考核标准的刚性，综合考虑诉求者和执行者双方的行为，形成多元主体互动的评价体系，提升办理效率与质量，增强城市治理的韧性。

将接诉即办与主动治理、未诉先办和完善治理相结合，关注重点民生难题、重点区域问题、周期性问题、风险性问题、跨部门跨区域问题、主动化解基层矛盾问题，明确办理考核的清单，给予执行者更大的自由度，调动参与主体的积极性，强化自主治理能力，实现有序治理、源头治理、重点治理。与此同时，将长期绩效评价纳入考评机制，未来可以实现年度评价的“双轨制”，主要是指在维持原来的评价方法的同时，以月度排名标准化的成绩计算年度成绩和排名，形成更为完善的绩效评价体系。

同时，针对接诉即办长期名列前茅的区域和长期绩效较低的区域，开展有针对性的研究和干预，补齐接诉即办区域治理短板，寻找接诉即办有效治理的路径方法和手段，提升整体治理水平。此外，提高考评指标的科学与合理性，充分考虑区域特点和外部环境变化，构造衡量相对绩效的参考系。通过不同区域内干部交流、培训和赋能等方式实现知识、手段和方法的扩散，提升干部工作积极性，提高整体治理水平。

参考文献

- [1] 抓好基层治理现代化这项基础性工作[EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/n1/2025/0312/c40531-40437175.html>
- [2] 接诉即办：新时代“枫桥经验”的北京实践[EB/OL]. <https://www.qstheory.cn/20250614/549177f286784b2fb090d25da99e29fb/c.html>
- [3] 北京“每月一题”写入城市治理典型案例[EB/OL]. https://www.beijing.gov.cn/ywdt/gzdt/202412/t20241219_3968957.html
- [4] 叶敏. 城市基层治理的条块协调：正式政治与非正式政治——来自上海的城市管理经验[J]. 公共管理学报. 2016(02):128-140+159
- [5] 安永军. 应用强度：技术治理率悖论的一种新解释——基于B市“12345”热线的实证分析[J]. 探索, 2022(01):149-162
- [6] 叶敏. 城市基层治理的条块协调：正式政治与非正式政治——来自上海的城市管理经验[J]. 公共管理学报. 2016(02):128-140+159

An Analysis of Beijing's 'Immediate Response to Complaints' Reform from the Perspective of Systematic Governance

Author name

(Author address, City / Province, Postal Code)

Abstract: As an innovative practice in the modernization of governance in megacities, Beijing's 'Immediate Response to Complaints' reform uses the 12345 Citizen Service Hotline as its core platform, building a governance system led by Party construction, coordinated by multiple parties, and empowered by data. Based on the Marxist system perspective, this paper explores the operating mechanism, deep-seated challenges, and countermeasures of Beijing's 'Immediate Response to Complaints' reform. The study finds that the reform, by integrating governance elements, consolidating multiple actors, and optimizing governance processes, has achieved simultaneous improvements in complaint resolution rates and public satisfaction, promoting a shift in governance mode from passive response to proactive governance. In the face of cross-departmental coordination barriers, incomplete data technology, and insufficient accuracy in complaint categorization, it is necessary to further strengthen system thinking, improve coordination mechanisms, deepen digital empowerment, and enhance institutional guarantees, providing a 'Beijing experience' for the modernization of governance in megacities.

Keywords: Systematic governance; immediate response to complaints; governance of megacities; modernization of grassroots governance

作者简介:常博文(2000-),男,汉族,湖北钟祥人,北京联合大学马克思主义学院,研究方向:中共党史、海外中国共产党研究。