

## 接诉即办，创新超大城市治理“北京方案”

本报记者王明浩、涂铭、乌梦达、王君璐

“房子住进来快20年了，一直拿不到房产证，生活里各种麻烦事！”

“这两天大风降温，感觉暖气不够热！”

“年岁大了，腿脚越来越不方便，这老楼啥时候能装上电梯！”

“千头万绪的事，说到底是千家万户的事。”新时代首都发展，出发点和落脚点是“让人民生活幸福”。北京市委市政府牢记“国之大事”，用一根热线“绣花针”，穿起民生“万根线”，落细落小、多办实事、办好实案，将党的工作融入万家灯火，把党的服务送到千家万户，撬动了一场超大城市治理的深刻变革。

从“吹哨报到”，建立服务群众的响应机制，到12345热线牵引接诉即办，“闻风而动”解决好群众“急难愁盼”，再到“每月一题”集中攻坚，推动“主动治理、未诉先办”，北京接诉即办改革迎来4周年。12月18日，北京党建引领接诉即办改革论坛举行，发布《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》，为探索更有效的城市治理模式贡献“北京经验”、拿出“北京方案”。

“不怕群众嗓门大，就怕群众不说话。”4年来，北京接诉即办坚持民有所呼、我有所应，构建起对群众诉求快速响应、高效办理、及时反馈、主动治理的为民服务机制。到目前，已受理群众反映1亿多件，诉求解决率、满意率从53%、65%分别提升至94%、95%。越来越多市民分享到首都城市治理变革带来的红利。

### 赋权明责，资源下沉，打通基层治理体制机制“堵点”

“住了18年，捧上心心念念‘大红本’的那一刻，心里沉甸甸的石头终于落了地！”海淀区清河街道清河文苑小区1号楼首批居民，一说起去年底拿到“迟到”近20年的房产证，仍然百感交集。

清河文苑小区1号楼2003年交付使用，1至4层规划为商用房，因种种原因一直无法竣工验收。5层以上的256户居民跟着“吃了瓜落”，房产证一卡就是近20年。

“这几年楼里三部电梯坏了一部，两部‘带病’运行，窗户护栏生锈老化，有脱落危险。可没有房产证，无法启用公共维修资金，问题只能一拖再拖。”毛纺南小区社区原党委书记祖祝铭说，拿不到房产证，成了256户居民多年的心病。“2019年市民投诉热线都打‘爆’了，有一个月接了500多件投诉。”

2019年，北京12345热线改革。街乡镇管辖权属清晰的群众诉求被直派街乡镇，提升响应速度和解决力度。然而，群众吹了“哨”，街道却犯难。“看得见管不了，干着急。”清河街道党工委副书记文思君说，街道长期权责体系失衡，统筹解决问题能力较弱。

街道的“尴尬”很快在改革中改变。北京先后出台文件，向街道赋予综合执法指挥调度权等“六权”，并把城市管理监督员、治安巡防队员等16类协管员队伍、13万余人从市、区职能部门下沉至基层一线。同时，优化街乡机构设置，将街道原来“向上对口”的20多个科室，精简为“向下对应”、直接服务居民的“6室1队3中心”。

通过改革，打破行政组织“条块分割”，实现权力下放、力量下沉，大大增强了部门联动，有效凝聚起治理合力。北京市政务服务管理局副局长蔡明月表示，如今12345派单到街乡镇后，基层政府能够调动更多资源快速响应诉求，打通服务群众“最后一公里”。

“哨声”再次响起，市、区两级政府，街道、社区和开发商积极“报到”。2021年9月，依据“尊重历史、无错优先”原则，居民房产证脱离商用房单独办理有了依据。清河街道与海淀区人大代表商讨方案，向区里申请专项资金，先行垫付解决基础设施老化问题，小区电梯换一部修两部，锈蚀的窗户护栏全部更新。接着，清河街道将项目规划、建设、测绘、交易、缴税、办证等各环节纳入议事平台，疑难问题在专班联席会上解决。到2021年12月中旬，256户居民除11户因户主去世、出国等个别原因暂无法办理，其余都如愿拿到“大红本”。

为解决好群众身边事，北京始终抓住党组织领导基层治理这条主线，将党的组织体系与城市治理体系有机融合。目前，全市16个区和经开区、343个街乡镇、3440个社区、有条件的村均建立了党建工作协调委员会，整合区域内中央单位、国有企业、高校等单位资源，组织在职党员“双报到”，带动群众从“站着看”到“跟着干”，深度参与基层治理。

通过党建引领，“小街道”也能携手“大部委”。西城区月坛街道辖区内有20多家国家部委机关。街道、社区两级党建工作协调委员会动员驻区中央和国家机关、市属单位、“两新”组织参与共建共治。国家广电总局、国务院国资委机关服务中心为22个社区的老人提供就餐、送餐服务。中国职工之家建立月坛小哥驿站，为新业态新就业群体提供午餐。

走进位于北京经济技术开发区的12345市民服务热线大厅，电话声此起彼伏。1700多名工作人员轮流不间断提供服务，全年7×24小时快速受理诉求。市民服务热线中心主任张波说，



▲位于北京亦庄的12345市民服务热线大厅，工作人员接听热线电话（2019年11月13日摄）。  
本报记者彭子洋摄

343个街乡镇和市、区两级政府部门、公共服务企业全部纳入接诉即办。首接单位负责到底，根据轻重缓急分级办理，向来电、12345热线“双反馈”，做到“事事有回音、件件有落实”。

“一声哨响”“一通电话”串起不同部门资源，相关单位向基层报到、向一线报到，到群众家门口现场办公、集体会诊，激活了基层治理的“神经末梢”。4年来，12345热线响应率保持在100%，一大批群众的操心事、烦心事、揪心事得到解决。“有困难打12345”“12345真管用”，成为北京市民普遍的心声。

### 考核驱动，压实责任，干部“眼睛向下”守好百姓日子

街道党工委副书记当起市民热线话务员，管用吗？

“楼上住了好多人，夜里折腾，挪椅子、唱歌，闹得没法睡。”不久前，市民张先生反映，大兴区首座御园小区有人“群租”，希望政府“抓紧管管”。

观音寺街道党工委副书记李德刚放下电话，立即安排查证。多部门联合执法，入户拆除隔断。从“接”到“办”，只用了10多个小时。

为激励干部为民办事，北京将接诉即办工作情况纳入年度党建述职评议和各级领导班子、领导干部日常考核，考核结果作为干部选拔任用的参考。对每月排名靠后的街乡、部门党组织书记，由市委组织部进行约谈。同时，建立接诉即办率、问题解决率、群众满意率这“三率”为核心的考评指标体系，每月考核通报，形成“赛马效应”。

北京市委定期召开区委书记月度工作点评会。区委书记就“三率”成绩现场“应考”，汇报亮点、剖析不足，市委主要负责同志现场点评——直接点名，有弹有赞，见人见物，直截了当。

“书记抓、抓书记”。全市各级党组织、政府被调动起来，各区党政“一把手”承担接诉即办主体责任，各街乡“一把手”是第一责任人，对12345热线直派的群众诉求亲自督办。

今年8月，西城区西长安街街道钟声胡同一、二号楼改造成了社区的头等大事。根据12345热线诉求分析，街道、社区决心给困扰群众的老楼“治病”，先改群众最急迫的上下水问题。

小区产权关系复杂，面临立项、资金等多重难题，而最难的，是统一思想。社区党委书记刘丽欣带着社工挨家挨户解释政策，开展动员。截至8月底，仍有32户未签订改造同意书。8月30日下午，街道党工委把居民代表请到一起。

“想听听大伙意见，咱自己的事自个儿说了算！”时任街道党工委副书记李婕简单开场，把话筒交给居民。

家住一楼的李女士快人快语：“老母亲行动不便，孩子马上开学。改造期间用不了卫生间，洗澡也是大麻烦。”

“老楼改造一般‘带户作业’。确有不方便的，街道联系共建单位，按优惠价提供两周酒店住宿。咱们克服短期麻烦，换来的是长久方便。”街道副主任张玉成耐心说服。

当锣、对面鼓，有疑问、有解答，思想疙瘩解开了，事儿也就好办了。目前，改造工程正持续推进。

“接诉即办，就是促使党员干部身子下沉、劲往使，办好群众天天有感的‘关键小事’，让大家的日子过得有盼头、有甜头。”西城区城市管理指挥中心主任谭高强调。

接诉即办，归根结底是要解决民生问题。十九大报告提出“七有”，即幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶；北京市委市政府提出“五性”，即便利性、宜居性、多样性、公正性、安全性，都是紧扣民生二字。北京围绕百姓需求调配资源，通过80项分类和350个细项对各区进行综合评价并考核排名，构建起“七有”“五性”监测评价指标体系。

有了“三率”的驱动，“七有”“五性”的指挥，各级干部纷纷走出办公室，围着群众转、沉到一线干，及时解决群众“急难愁盼”。在东城区，社区专员把办公桌搬到社区，每天走访入户，做居

民的“首席接诉员”。在朝阳区，八里庄街道华贸社区居委会撤掉办公桌，10名社工没有固定工位，全部包片入户。

党员干部的工作理念也在发生变化。过去办实事，事办了，群众并不买账。接诉即办4年来，干部“按群众需求上菜”，从“想给群众干点啥”转变为“群众想干点啥”，把百姓意愿摆在中心位置。2022年10月，延庆区香水园街道石河营东社区工作人员在安全巡查中发现，1栋居民楼下的自来水井出现漏水。从发现水管破裂、购买维修材料到修复完成，恢复正常用水，仅用1个半小时。

“预付费卡退费难相关诉求有上升趋势，请大家提前关注辖区商户动态。”在丰台区市场监管局“接诉即办大数据指挥平台”屏幕前，投诉举报指挥调度中心主任王聪每天根据数据研判预期情况，第一时间发布风险预警。“我们要跑在问题出现前面，确保消费者‘不踩雷’。”

### 精准“画像”，数据筛查，“每月一题”推动“未诉先办”

大城之治，机杼万端。作为一座拥有2100多万人口的超大城市，北京每天面临的问题纷繁复杂，各种新情况新问题层出不穷。如何不断提升城市治理水平，增强老百姓获得感、满意度？

市民热线服务中心，是汇集民生大数据的“智慧中枢”。北京接诉即办4年来，12345热线发挥“探针”作用——

群众反映排前十的问题是什么、变化趋势怎样、相关单位承办事项进展如何……老百姓的“急难愁盼”一目了然。而12345热线“小时报、日通报、周汇总、月分析”，则是对城市的系统“体检”，全面感知民情民意，为首都城市治理精准“画像”。

用好“数据富矿”，精准“辅助决策”。2021年以来，北京把接诉即办作为党史学习教育“我为群众办实事”实践活动的主抓手，根据上一年度群众诉求总体情况，综合考虑诉求数量、频次和分布区域，经过大数据“筛查”，“算出”反映最集中的民生痛点、治理堵点，建立“每月一题”机制，以点带线、以线扩面、标本兼治，推动接诉即办从“有一办一、举一反三”向“主动治理、未诉先办”深化。

“随着一大批群众身边事的解决，也留下不少共性的、难啃的‘硬骨头’。”北京市政务服务管理局副局长孙航介绍，“每月一题”许多是历史遗留的痼疾顽症，群众期盼高、涉及利益广、解决难度大，需要提升治理理念，扭住一类问题寻根究底、源头发力，推动城市治理“向前一步”。

2021年，北京“筛查”形成房产证办证难、预付费消费退费难等12方面、27个问题，分别由一个市级部门牵头负责，开展专项治理。“房产证办证难”作为“每月一题”开年第一题，市规自委牵头负责，出台相关政策，把开发建设单位与购房人的责任分开，优先为无过错的合法购房人办理房产证。截至目前，共有444个项目、34.2万套房打通了登记路径。由此，“无错优先”成为创新思路，正推广到解决其他历史遗留问题的改革领域。年终盘点，“每月一题”涉及的27个问题治理效果显著，共完成600余项任务，出台110余项政策。

一锤接着一锤敲。2022年，北京精准锁定老楼加装电梯、物业服务不规范等17个痛点难点，集中攻坚，截至目前已出台近100项政策，完成400余项重点任务，第三方公众满意度91.93%。作为“开年第一题”，老楼加装电梯由市住建委牵头抓总，清单式管理、项目化推进，今年新开工加装电梯1322部，很多老旧小区居民圆了多年的“电梯梦”。

高频事项盯得紧，重点区域不放过。北京将市民诉求量排前十，以及常住人口20万以上、需补短板街乡镇，作为治理类街乡镇，硬件、软件一起提升，治理、服务

同时推进，加快补齐民生短板，着力解决引发诉求的重点难点问题。各承办主体也探索“冬病夏治”“周期防治”，将诉求工单转变为主动治理任务。

号称“亚洲最大居住区”——回龙观天通苑地区，曾经就医困难、学位短缺、交通不畅，被戏称为只能“睡”。针对“回天”顽疾，市、区政府联合发力，依托群众投诉最集中的事项，部门会诊、联合施策，累计实施100余个项目，开通回龙观自行车专用道、建成东小口城市休闲公园，吸引人大附中、清华附小等优质教育项目落户招生……新一轮“回天行动”计划实施102个重点项目，正在紧锣密鼓加快推进。今年4月龙潭园街道退出市级督导，回天地区治理类街乡镇清零摘帽。经过3年多督导治理，已有近30个治理类街乡镇达标退出。

从“闻风而动、有一办一”，到“抓住共性、打包解决”，再到重大民生问题系统梳理，实现“主动治理、未诉先办”，“接诉即办”大大增强了政府工作的靶向性。4年来，一批居民投诉率高的“老大难”，如违章建筑、环境脏乱差、停车难等问题逐步得到解决，一批菜市场、便利店、口袋公园、健身广场等便民利民设施相继建成。群众纷纷反映，诉求响应更快了，问题解决更及时了，城市精细化管理水平更高了，接诉即办是“近在眼前的获得感”，彰显了首都服务群众、造福于民的责任担当。

### 汇聚民智，铸就良法，“法治力量”固化“改革成果”

“总有个人希望实现不合理诉求，匿名或编造虚假名字，短时间内反复拨打热线，占用公共资源。”2021年6月，6名市区两级人大代表在东城区征求意见时，一位社区工作者建议实名制限制滥用热线。

也有市民不同意：“实名制后，打12345热线，会不会遭到相关责任人报复？”

吸收双方意见，并反复论证后，《北京市接诉即办工作条例》最终明确“诉求人应当如实表达诉求，并对诉求内容的真实性负责”“涉及的个人隐私、个人信息、商业秘密等依法受到保护”。

民主，始于人民意愿的充分表达。为增强市民热线的法治力量，北京市启动制订《北京市接诉即办工作条例》，第一步便是收集民意，要求直抵基层、直通一线。

2021年4月的一天，家住丰台区安定东里的魏佳文起了个大早，仔细检查发言材料。

“这份材料，集中了身边人的智慧！”魏佳文接到邀请，作为拨打过12345热线的市民代表，参与由北京市人大有关工作机构组织的座谈会，为接诉即办立法建言献策。“前后半个月，征求意见建议。一条条好建议、一个个妙点子，从讨论中‘蹦’了出来。”

从市民代表到市领导，党员干部、专家学者，纷纷走进社区、学校、医院、企事业单位，走到群众身边，倾听百姓心声，广泛征求意见。

“白天去，怕家里没人。晚上去，又怕打扰居民休息。”在房山区拱辰街道伊林郡社区，社区党支部书记李季丹通过在楼门设置“微心愿”收集箱的方式，把“移动办公桌”摆到单元门口。来往于居民，只用几分钟，就可以把建议留下。

北京市人大代表、昌平区龙潭苑社区党委书记伊然把条例草案做成幻灯片，逐条向居民讲解，听取意见；延庆区百泉街道市民诉求处置中心主任沈石立用“诉求问题+姓名”的方式，将200多个诉求人的电话号码存到手机，挨个询问；海淀区人大代表们将征求到的建议汇集成为“书”，送至市级人大代表案头……

此外，北京组织各界别政协委员、专家学者开展座谈调研，形成立法参考意见。“只有全民参与，才能成为真正的全过程人民民主。”北京市政协社会和法制委员会主任王金山说。

围绕群众“小事”做好立法“大事”，让来自群众的“金点子”成为解决问题的“金钥匙”。在接诉即办立法过程中，面向社会三轮公开征求意见，广泛征集1.1万名人大代表和6.7万名基层工作人员、市民群众意见，汇集各方意见建议9000余条，并认真研究吸纳到法规草案中。

“大家的事大家商量着办。市民广泛参与，把基层共治的成果写进了这部法规。”北京市人大常委会社会建设综合办公室主任李放说。

汇聚民智，铸就良法。2021年9月24日，《北京市接诉即办工作条例》正式颁布实施。从明确“全面接诉”，到强调“首接负责”，再到要求“限时必答”，接诉即办全面纳入法治化轨道。

针对市民反映的高频难点问题，北京在开展专项整治的同时，制定颁布了《北京市物业管理条例》《北京市文明行为促进条例》，对《北京市生活垃圾管理条例》《北京市志愿服务促进条例》等进行了修订，用“法治力量”固化“改革成果”。

民主，落实于人民意愿的有效实现。实现的效果如何，还要群众评判。在北京，职能部门和公共服务企业纳入12345考核体系。诉求反映人可基于响应率、解决率、满意率指标，对诉求响应情况、解决情况、办理效果及工作人员态度作出评价，考评结果纳入政府绩效考核，真正做到“城市工作好不好，市民说了算”。

“老百姓有地方说话，说了有人听，听了有落实、有反馈，还可以进行评判，‘接诉即办’让人民民主达到了新高度。”北京市委党校领导科学教研部主任邵爱红说，接诉即办改革以市民关切问题为导向，以为民纾困解难为动力，以市民满意为目标，坚持民主与民生相通、民主与民心相通、民主与民力相通，书写了发展全过程人民民主的生动篇章。

### 科技赋能，服务提升，用更多实绩回应人民美好期待

接诉即办改革经过4个年头，如何进一步提升服务水平？

“科技赋能是一个突破口。12345热线转型升级，从接诉服务平台转向民生大数据平台、城市治理平台。”北京市政府副秘书长、市政服务管理局局长张强说。

依托互联网、大数据、人工智能、区块链等科技手段，北京市民热线服务中心将建设智能受理系统和智能知识随行系统，实现接单、派单、分析、预警、评价全流程智能化，推动数据治理场景化应用，促进城市治理精细化、智能化发展。同时，推进12345市民服务热线与其他城市管理系统协同发力，形成解决市民诉求的合力。连接市民服务热线平台和城市管理网格平台，实现“热线+网格”深度融合。推进群众诉求、民生大数据与“城市大脑”融合，实现“全域感知、深度思考、快速行动、确保安全”。

“风这么大，公交车一直不来，脚都冻木了！”“昨天在雪地里等了一个小时车才来，回去就感冒了！”……每年冬季，都有密云区居民拨打12345热线或通过网络渠道反映“等车难”问题。平台根据问题分类和点位自动“派单”到密云区交通局。通过深入调研和群众走访，密云区交通局与知名科技公司合作，在手机地图App实现密云公交线路实时查询，让乘客在公交车临时再出车门乘车，减少户外等待时间。

科技赋能，支撑急事急办。在疫情防控工作中，接诉即办进入应急模式。12345热线在微信公众号开设“疫情防控”专区，实行涉疫诉求全天候“小时报”，定期总结涉疫诉求规律，为研判防控形势提供决策参考。开辟涉疫紧急类诉求响应“生命通道”，对物资供应、核酸检测等问题紧急响应、加快处置、重点督办；对就医等紧急类问题，热线与公安、经信等部门建立专项工作群，一事一交、随接随交、加快处置。针对人工服务高峰时段难以接通等问题，上线“机器人系统”，实现涉疫诉求智能派单、语音自助服务，加快对涉疫诉求的响应和反馈速度。

在制度层面，接诉即办还存在哪些问题？未来，将面临哪些新课题？

9月22日，《北京市接诉即办工作条例》实施一周年之际，北京市人大常委会审议执法检查报告关于检查接诉即办工作条例实施情况的报告，并开展专题询问。在现场，委员们的提问一个比一个尖锐：

部门报到“人到权未到”“人来事未了”；对主动治理和解决疑难问题的激励不足；基层面临重复上报、多头对接……

面对提问，各区县、单位负责人不搪塞，不回避，谈当前难点，谈改革创新——

大兴区探索合理诉求上门办、不合理诉求上门劝、咨询建议上门谈的“三上门”群众工作法。石景山区启动“热线+网格”融合平台建设，推动协同治理、主动治理、智慧治理、长效治理。房山区拱辰街道南广阳城村探索“党建引领、协商民主、契约治村、不诉自办”模式，人人都是管理者、人人都是受益者……

基层干部表示，随着时间的推移，接诉即办中“诉”的数量或将慢慢下降，但“办”的难度反而与日俱增，未来的治理课题将普遍带有综合性特点，往往不能“一办就成”，基层压力也会凸显，求解的过程就是啃“硬骨头”的过程。“接诉即办改革要行稳致远，需要不断凝聚各方共识，吸引更多社会力量参与，明确政府和市场、社会责任边界，形成共建共治共享格局。”李放说。

改革只有进行时，没有完成时。北京市第十三次党代会报告提出，要深化接诉即办改革，发挥人民群众主体作用，探索形成以接诉即办为牵引的超大城市治理“首都样板”。

如今，接诉即办改革走出北京，走向全国。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出“推广‘街乡吹哨、部门报到、接诉即办’等基层管理体制机制经验，推动资源、管理、服务向街道社区下沉，加快建设现代社区。”

“我们继续推进这一改革制度化规范、专业化提升、数字化转型、系统集成，用更多实绩回应人民对美好生活的期待。”张强表示。