

# 一条热线撬动的“治理革命”

## ——北京市“接诉即办”改革情况调研报告

中国人民大学、北京市党建研究所联合调研组

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,深入贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神,从2019年开始推进“接诉即办”改革,用一条热线撬动“治理革命”,形成落实以人民为中心发展思想的生动实践,创造了超大城市治理的北京样本。

新思

北京城市副中心报

4

2021年6月17日  
星期四

### 1 主要做法

“接诉即办”是北京市贯彻以人民为中心发展思想,以12345市民服务热线及其网络平台为主渠道,通过体制机制创新和业务流程的系统性再造,对群众诉求快速响应、高效办理、及时反馈的为民服务长效机制。其主要做法集中体现为“一个小组、一条热线、一张派单、一份卷子、一套机制”。

**一个小组抓统筹,强化统一领导、顶层设计和整体推进。**设立“接诉即办”改革专项小组,在市委全面深化改革委员会领导下,负责全市“接诉即办”改革工作的顶层设计、统筹谋划、整体推进,通过建立健全定期调度、会商研判、每月一题、专项攻坚等工作机制,实现了面上工作整体推动,重点问题挂账督办,共性问题一揽子攻坚。各级各部门普遍结合实际成立领导机构,专项小组或工作专班,完善党委领导、政府负责、市级部门和街道乡镇(简称“街乡”)以及承担公共服务职能的企事业单位落实、社区(村)响应、专班推动的责权明晰的领导体系和工作体系。

**一条热线听诉求,实现对社情民意的全渠道、全时段、全方位响应。**建立全市统一的12345市民服务热线受理平台,将全市338个街乡、16个区、有关市级部门和公共服务企业全部接入,市区街三级政府机构组建专班承接热线派单,公共服务企业24小时在线支持,形成“统一模式、统一标准、左右协调、上下联动”的热线服务体系。同时开通“12345”网上接诉即办平台,上线运行“北京市12345”微信小程序,建设并完善涵盖“人民网”地方领导留言板、国家政务服务投诉与建议微信小程序、国办互联网+督查平台、政务微博、政务头条号、手机APP的统一互联网工作平台,打造从“耳畔”到“指尖”的全方位服务热线,实现全年365天、7×24小时对群众诉求的全渠道响应。

**新时代群众路线的“新范式”探索。**北京市在“接诉即办”改革中,坚持工作下抓两级,市委抓到街乡、区委抓到社区村。赋予街乡对辖区党的建设、公共服务、城市管理、社会治理等行使综合管理职能,推动治理重心下移、行政权力下放、治理力量下沉,形成到基层一线、群众身边解决问题的新导向。各级党政机关和领导干部坚持“眼睛向下”“脚步向前”,从过去坐在办公室看“转播”到现在到现场“直播”,作风明显转变,实现了市区各部门围着街乡转、街乡围着社区转、党员干部围着群众转。着眼做好送上门的群众工作,探索形成了“三转三包三上门”等群众工作模式。“三转”,即“围着一线转、围着群众转、围着问题转”,明确重点地区、核心人群、难点问题,强化工作靶向性;“三包”,即“领导包片、干部包村(社区)、两委包户”,广泛动员各级力量,构建区、镇、村三级职能体系,强化职责任务分工;“三上门”,即“合理诉求上门办、不合理诉求上门劝、咨询建议上门谈”。通过直面群众、直面现场、直面问题,把“接诉即办”的日常作为践行群众路线的生动课堂,拉近了与群众的距离,密切了党群干群关系。“接诉即办”改革以来,市信访办接待来访人次、集体访人次连续两年实现两位数下降。市民纷纷反映,家门口的有人管、有人办了,点赞“12345真管用”。

**党和政府应考能力的“新提升”探索。**北京市在“接诉即办”改革中,通过做好每一篇群众诉求“命题作文”,不断提升承担重大任务、应对突发事件、防范化解风险的能力。2019年国庆70周年期间全市实现刑事警情“零接报”,重点区域周边治安“零发案”,12345市民服务热线来电总量和诉求量“双下降”,“接诉即办”机制在其中发挥了重要作用。2020年新冠肺炎疫情暴发后,北京市12345市民服务热线迅速增设发热咨询、心理咨询、涉外防疫服务、复工复产等“六线一席”,对涉疫情诉求提级响应、优先办理,一方面实时监测疫情关联数据,及时反映全市防疫资源调配、精准防控等方面的社情民意,同时深度挖掘大数据,绘制涵盖60万条疫情数据的风险区域分级图和点位图,报送疫情防控信息1095份,为市委市政府制定防控政策、完善防控措施提供了重要参考,在打赢首都疫情防控的人民战争、总体战、阻击战中立功不可没。

**坚持全周期理念,真正形成全程闭环治理格局。**习近平总书记在湖北考察新冠肺炎疫情防控工作时强调,要树立“全周期管理”意识,努力探索超大城市现代化治理新路子。北京市在“接诉即办”改革中,将诉求办理分为若干阶段和环节,并在每一阶段实施跟踪介入,实现全流程管控,形成管理闭环。其中,问题识别与派单是发现环节,其核心是第一时间将群众诉求转化为可操作、可解决的治理事件,并精准确定责任主体。诉求办理与解决是解决环节,其核心是不同治理主体调动自身资源,在权限和职责范围内解决民众诉求。结果考评与反馈是评价环节,其核心是回答问题是否得到真正解决、诉求主体是否满意。治理预警和反思是改进提升环节,其核心是回答在问题解决过程中,能否通过基础性制度创新和治理创新来减少问题和诉求产生,努力实现“主动治理、未诉先办”,从源头上减少治理风险,实现超大城市治理的可持续。

**一张派单管到底,建立群众诉求办理的闭环运行机制。**对于群众诉求实施“首派负责”制,所有诉求直派街乡,街乡能够自行解决的,及时就地解决;需要跨部门解决的复杂问题,由街乡启动“吹哨报到”机制,调动相关部门力量共同研究解决;需要进一步研究办理和回复的,及时做好沟通解释和安抚工作。同时,探索诉求联合双派制度,将涉及街乡和市区两级部门的诉求,派街乡的同时,派区政府或市级部门,缩短“条”“块”衔接周期,形成工作合力。建立群众诉求分级分类快速响应机制,由12345热线平台根据诉求轻重缓急程度和行业标准,针对不同诉求类型,实施四级响应。具体承办人对每件诉求办理情况点对点向群众反馈,热线中心通过回访征求群众对工作的评价,形成接诉、办理、督办、反馈、评价的闭环运行机制,做到“事事有回音、件件有落实、效果有反馈”。



根据对群众诉求的大数据分析,北京市“接诉即办”改革专项小组将群众诉求反映集中的问题重点督办,房产证办证难、预付式消费退费难、老旧小区改造推进难等一批久拖未决的“硬骨头”被“啃”了下来。图为大兴区罗奇营小区回迁居民拿到了10年的房产证。北京市党建研究所供图

**一套机制促提升,持续推动超大城市治理向精细化、智慧化转型。**建立“日通报、周汇总、月分析”机制,每日汇总分析群众诉求情况,为市委市政府决策提供支撑。建设以诉求量分析、类别分析、地域分析、考核排名、城市问题台账为主要内容的大数据分析决策平台,实现了全市热线受理数据的统一汇总和深度分析运用。2021年以来,北京市将“接诉即办”作为“我为群众办实事”实践活动的重要抓手,通过大数据汇聚分析,“算”出百姓“吐槽”最集中的民生问题,开展“每月一题”专项治理,推动12345市民服务热线从服务平台向民生大数据平台、城市治理平台升级,使城市治理更加主动智能、精细精准。

**党建引领基层治理的“新路径”探索。**北京市在“接诉即办”改革中,始终坚持党建引领,注重将党的政治优势、组织优势和密切联系群众优势转化为治理优势。突出加强党的领导,将“接诉即办”作为各级党委政府“一把手”工程。注重发挥党组织在基层治理中的领导核心作用,以市民诉求为最直接的“哨源”,以街乡、社区村党组织为“轴心”,街乡党组织“吹哨”,上级部门、辖区单位“报到”,将党的组织体系与基层治理体系有机融合,构建起党组织统一领导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的多元共治的格局,有效助力了“四个中心”功能建设和“四个服务”水平提升。社区干部普遍反映,“有党建作引领,我们抓基层治理的方向感更明了、底气更足了,统筹协调各方更有力了;以基层治理为落脚,社区党建工作更实了、成效更显了,基层党组织的组织力凝聚力战斗力更强了。”

**坚持全周期理念,真正形成全程闭环治理格局。**习近平总书记在湖北考察新冠肺炎疫情防控工作时强调,要树立“全周期管理”意识,努力探索超大城市现代化治理新路子。北京市在“接诉即办”改革中,将诉求办理分为若干阶段和环节,并在每一阶段实施跟踪介入,实现全流程管控,形成管理闭环。其中,问题识别与派单是发现环节,其核心是第一时间将群众诉求转化为可操作、可解决的治理事件,并精准确定责任主体。诉求办理与解决是解决环节,其核心是不同治理主体调动自身资源,在权限和职责范围内解决民众诉求。结果考评与反馈是评价环节,其核心是回答问题是否得到真正解决、诉求主体是否满意。治理预警和反思是改进提升环节,其核心是回答在问题解决过程中,能否通过基础性制度创新和治理创新来减少问题和诉求产生,努力实现“主动治理、未诉先办”,从源头上减少治理风险,实现超大城市治理的可持续。

**坚持全周期理念,真正形成全程闭环治理格局。**习近平总书记在湖北考察新冠肺炎疫情防控工作时强调,要树立“全周期管理”意识,努力探索超大城市现代化治理新路子。北京市在“接诉即办”改革中,将诉求办理分为若干阶段和环节,并在每一阶段实施跟踪介入,实现全流程管控,形成管理闭环。其中,问题识别与派单是发现环节,其核心是第一时间将群众诉求转化为可操作、可解决的治理事件,并精准确定责任主体。诉求办理与解决是解决环节,其核心是不同治理主体调动自身资源,在权限和职责范围内解决民众诉求。结果考评与反馈是评价环节,其核心是回答问题是否得到真正解决、诉求主体是否满意。治理预警和反思是改进提升环节,其核心是回答在问题解决过程中,能否通过基础性制度创新和治理创新来减少问题和诉求产生,努力实现“主动治理、未诉先办”,从源头上减少治理风险,实现超大城市治理的可持续。

**一份卷子压责任,构建以人民为中心的考核评价体系。**建立以接诉响应率、问题解决率和群众满意度为基本指标的“三率”考评机制,每月对各街乡、各区、市级部门、承担公共服务职能的企事业单位进行考评,并通报排名。针对群众反映较多的行业问题增设“部门+行业”联合考评。对解决群体性诉求、历史遗留问题给予加分,强化为民服务和群众满意导向。在此基础上,进一步聚焦幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶“七有”要求和市民群众便利性、宜居性、多样性、公正性、安全性“五性”需求,创建监测评价指标体系,综合评价相关领域发展和“接诉即办”情况,引导市区两级补短板、强弱项,有针对性增加公共服务有效供给,更好满足市民对美好生活的向往。

经过两年多的探索,北京市“接诉即办”改革稳步实施,城市治理能力明显提升,党政机关工作导向、党员干部工作作风以及群众感受、社会评价明显向好,以优良成效交出了人民至上的“北京答卷”。

**以人民为中心发展思想的“新实践”探索。**在“接诉即办”改革中,牢固树立“人民城市人民建,人民城市为人民”的理念,始终坚持以人民为中心,推动政府公共服务供给模式由政府“端菜”变为群众“点菜”,从“大水漫灌”变为“精准滴灌”,实现了政府服务的供给结构性改革。同时,聚焦“七有”要求和“五性”需求,把“以人民为中心”理念具体转化为可操作的测量指标体系,引导和推动各级政府向前一步推动治理变革,通过主动解决问题提升城市治理效能。如2021年以来,根据大数据分析,市改革专项小组将“拖欠工资问题”纳入“每月一题”重点督办,4月份12345市民服务热线反映同类问题比2月份下降48.7%。两年来,房产证办证难、预付式消费退费难、老旧小区改造推进难等一批久拖未决的“硬骨头”被“啃”了下来。有区委书记表示,“把群众的问题和困难想在前面,解决在前端,‘主动办’就一定能够得到群众的认可。”截至2021年5月,12345市民服务热线共受理群众来电反映2276万件,响应率始终保持100%,解决率从53%提升到86%,满意率从65%增长到90%。

**党建引领基层治理的“新路径”探索。**北京市在“接诉即办”改革中,始终坚持党建引领,注重将党的政治优势、组织优势和密切联系群众优势转化为治理优势。突出加强党的领导,将“接诉即办”作为各级党委政府“一把手”工程。注重发挥党组织在基层治理中的领导核心作用,以市民诉求为最直接的“哨源”,以街乡、社区村党组织为“轴心”,街乡党组织“吹哨”,上级部门、辖区单位“报到”,将党的组织体系与基层治理体系有机融合,构建起党组织统一领导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的多元共治的格局,有效助力了“四个中心”功能建设和“四个服务”水平提升。社区干部普遍反映,“有党建作引领,我们抓基层治理的方向感更明了、底气更足了,统筹协调各方更有力了;以基层治理为落脚,社区党建工作更实了、成效更显了,基层党组织的组织力凝聚力战斗力更强了。”

**坚持党建引领,把党的领导优势转化为城市治理效能。**坚持党建引领,是由党的领导地位、基层党组织的职责使命和现阶段基层治理现实条件决定的。习近平总书记指出,在统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想中,起决定性作用的是新时代党的建设新的伟大工程。北京市在推进“接诉即办”改革中,不断强化党的政治引领、思想引领、组织引领,教育引导各级党组织和广大党员干部牢记“看北京首先要从政治上看”的要求,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,增强“四个意识”、坚定“四个自信”,做到“两个维护”。在实践中将党建引领落实到把方向、保大事、建机制、促服务的实际举措,聚焦深入贯彻落实首都城市战略定位,强化“四个中心”建设,提高“四个服务”水平,围绕服务保障庆祝中国共产党成立100周年、筹备北京冬奥会冬残奥会、做好常态化疫情防控等重大任务,充分发挥党组织在基层治理中的领导核心作用,增强党组织的政治功能和组织功能,把党员干部人才动员起来,把群众团结起来,凝聚起推动首都治理体系和治理能力现代化的智慧和力量。

**坚持两点论和重点论相统一,真正压实各方主体责任。**面对艰巨繁重的改革发展稳定任务,习近平总书记多次强调坚持两点论与重点论的辩证统一,注重抓主要矛盾和矛盾的主要方面,注重抓重要领域和关键环节,以重要领域和关键环节的突破带动全局。北京市在“接诉即办”改革中,坚持把街乡作为推进基层治理体系和治理能力现代化的基本单元,牢牢抓住街乡这个“牛鼻子”和“突破口”,推动权力向街乡下放、资源向街乡聚集、力量向街乡下沉、责任在街乡压实。探索诉求直派和联合双派相结合,将责任向市区两级政府部门、公共服务企业等各方主体延伸。组织、纪检等党委工作部门也根据各自职能定位参与到“接诉即办”中,把“接诉即办”工作情况纳入各级领导班子和领导干部考核考察,开展专项执纪问责监督,为压实各方治理主体责任提供有效的激励和约束。

**坚持法治思维,形成全面立体制度体系。**习近平总书记指出,在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用。北京市在“接诉即办”改革中,一方面分类建章立制,明确多层次、多类型治理主体的职责、规范和完善全过程闭环管理,通过制度实现问题与治理主体之间有效链接,推动实现评价与反馈本身的合法性、有效性;同时,根据实践发展不断改进、完善和充实现行制度,推进“接诉即办”工作标准化规范化,体现了“在法治下推进改革,在改革中完善法治”的辩证关系。两年间,北京市先后出台包括《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》、《关于进一步深化“接诉即办”改革工作的意见》等相关工作制度832项,初步构建起“上下贯通、衔接有效”的制度体系。2021年以来,北京市正式启动《接诉即办条例》立法工作,将实践中证明行之有效的机制上升为法律条款,用法治保障改革的深入推进。

### 2 实践成效

### 3 基本经验

北京市“接诉即办”改革,核心要义在于推动以人民为中心的发展思想在京华大地形成生动实践,落地生根、开花结果。其基本经验可以归纳为“五个坚持”。

**坚持党建引领,把党的领导优势转化为城市治理效能。**坚持党建引领,是由党的领导地位、基层党组织的职责使命和现阶段基层治理现实条件决定的。习近平总书记指出,在统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想中,起决定性作用的是新时代党的建设新的伟大工程。北京市在推进“接诉即办”改革中,不断强化党的政治引领、思想引领、组织引领,教育引导各级党组织和广大党员干部牢记“看北京首先要从政治上看”的要求,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,增强“四个意识”、坚定“四个自信”,做到“两个维护”。在实践中将党建引领落实到把方向、保大事、建机制、促服务的实际举措,聚焦深入贯彻落实首都城市战略定位,强化“四个中心”建设,提高“四个服务”水平,围绕服务保障庆祝中国共产党成立100周年、筹备北京冬奥会冬残奥会、做好常态化疫情防控等重大任务,充分发挥党组织在基层治理中的领导核心作用,增强党组织的政治功能和组织功能,把党员干部人才动员起来,把群众团结起来,凝聚起推动首都治理体系和治理能力现代化的智慧和力量。

**坚持两点论和重点论相统一,真正压实各方主体责任。**面对艰巨繁重的改革发展稳定任务,习近平总书记多次强调坚持两点论与重点论的辩证统一,注重抓主要矛盾和矛盾的主要方面,注重抓重要领域和关键环节,以重要领域和关键环节的突破带动全局。北京市在“接诉即办”改革中,坚持把街乡作为推进基层治理体系和治理能力现代化的基本单元,牢牢抓住街乡这个“牛鼻子”和“突破口”,推动权力向街乡下放、资源向街乡聚集、力量向街乡下沉、责任在街乡压实。探索诉求直派和联合双派相结合,将责任向市区两级政府部门、公共服务企业等各方主体延伸。组织、纪检等党委工作部门也根据各自职能定位参与到“接诉即办”中,把“接诉即办”工作情况纳入各级领导班子和领导干部考核考察,开展专项执纪问责监督,为压实各方治理主体责任提供有效的激励和约束。

**坚持法治思维,形成全面立体制度体系。**习近平总书记指出,在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用。北京市在“接诉即办”改革中,一方面分类建章立制,明确多层次、多类型治理主体的职责、规范和完善全过程闭环管理,通过制度实现问题与治理主体之间有效链接,推动实现评价与反馈本身的合法性、有效性;同时,根据实践发展不断改进、完善和充实现行制度,推进“接诉即办”工作标准化规范化,体现了“在法治下推进改革,在改革中完善法治”的辩证关系。两年间,北京市先后出台包括《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》、《关于进一步深化“接诉即办”改革工作的意见》等相关工作制度832项,初步构建起“上下贯通、衔接有效”的制度体系。2021年以来,北京市正式启动《接诉即办条例》立法工作,将实践中证明行之有效的机制上升为法律条款,用法治保障改革的深入推进。

**坚持系统思维,走可持续治理路子。**习近平总书记在论述社会治理时多次强调,要坚持问题导向,把专项治理和系统治理、综合治理、依法治理、源头治理结合起来。在城市治理实践中,群众反映的问题构成了对城市治理的反馈,只有及时有效回应,才能形成良性互动。北京市通过回应群众咨询、解决群众诉求,提升治理水平;首都群众通过问题解决和需求满足再次反馈城市治理中存在的问题,经过多轮良性循环往复,最终达到一个较高质量的平衡。北京市在专项治理取得成效基础上,着力在系统治理、源头治理上发力,通过大数据分析“算”出民生痛点、治理堵点,综合施策消除问题产生的根源,推动“有一办一”的被动响应向“举一反三”的主动治理转变,努力实现城市治理长效化、可持续。