

从北京12345热线看超大城市治理现代化—— 来电多少不能等同于需求大小 将热线分析与主动问需结合起来

传统的12345热线服务是服务窗口
而“接诉即办”是体现整体性、系统化的治理枢纽

记者:2026年2月,习近平总书记在考察时强调:“坚持人民城市理念,着力健全基本公共服务体系,用好‘接诉即办’等机制,扎实解决人民群众急难愁盼问题。”什么是“接诉即办”?和传统的12345热线服务有何区别?

赵娟:“接诉即办”,从字面含义来看,“接”是彰显政府义不容辞的责任和担当;“诉”是承载人民群众的期盼和诉求;“即”体现闻风而动的作风与效率;“办”强调解决问题的担当和行动。这四个字是“以人民为中心”价值追求的切实现。

从深层内涵来看,“接诉即办”是北京围绕12345市民服务热线推进的整体性、系统化治理。

整体性治理,是以热线诉求为牵引,推动政府、社会和市场三大主体的角色转型与协同联动。在政府层面,热线平台将承办单位、上下级政府以及条块部门之间的协作关系衔接起来,使不同部门、不同层级围绕群众反映的问题共同发力,从分散回应走向整体协同;在社会层面,畅通群众表达、协商和监督渠道,让市民既能提出诉求、评价办理效果,也能参与协商、共同解决问题,从“治理触发者”转变为“治理参与者”;在市场层面,推动企业依法履行主体责任,通过回应诉求改进服务,并参与相关规则的完善,让政府监管、社会反馈与企业履责有效衔接,形成协同解决问题的合作机制。

系统性治理,是指热线运行与相关治理机制的配套调整:既包括热线系统本身业务流程的优化和政策规则的完善,也包括参与诉求办理的各级政府和相关部门在职责分工、资源配置、协作机制和考核评价等方面的配套改革,使诉求受理、问题办理、部门协同和制度完善相互衔接,让群众的一个具体诉求能够带动整个治理体系的协同运转与持续改进。

因此,这也体现出了基于12345热线的“接诉即办”改革,与传统的12345热线服务之间的本质区别。前者是治理枢纽,后者是服务窗口。

比如,居民反映冬家里暖气不热,传统热线服务通常是受理诉求、转交办理,再反馈处理结果。接诉即办则进一步追问:是设备故障、管网老化,还是供热管理存在问题?进而推动供热企业、物业和相关部门协同排查,居民参与协商和效果评价。对于多个小区反复出现的共性问题,还可统筹管网改造、资金安排和责任分工,在非采暖季提前检修,实现“冬病夏治”。这样,一次供暖诉求的办理,从解决一户的取暖难题,进而关注特定时空范围内的重复诉求,延伸到改善一片区域的供热服务,并带动相关治理机制的完善。

真正把群众表达转化为治理效能的
是治理理念和治理逻辑的共同变化

记者:北京12345热线服务的改革创新在全国影响较大。从深层看,这不仅是政务热线的技术升级,更是一场治理理念与逻辑的深层变革。根据您的调研、观察和思考,这一机制创新的核心是什么?它体现了治理理念、治理逻辑的哪些转变?

赵娟:如果用一句话概括,我认为北京12345热线服务的核心是:让群众诉求成为组织政府行动的重要依据,并通过制度安排,使这种作用能够持续发生。技术降低了群众表达的门槛,真正把表达转化为治理效能的,是治理理念和治理逻辑的共同变化。

治理理念的变化主要体现在三个方面。
从供给导向转向需求牵引。更加注重从群众需求出发思考政府工作,将“政府能够提供什么”与“群众实际需要什么”紧密联系起来。群众诉求是认识社会需求、校准治理方向的重要依据。治理成效也要体现在群众生活的实际改善和切身获得感上,使以人民为中心的价值追求融入政府日常治理过程。

从部门本位转向整体思维。群众遇到的是完整的生活问题,往往需要跨越多个部门的职责边界予以解决。这就要求跳出单个部门、单项业务的局部视角,将城市看作相互联系的有机整体,关注问题背后的组织关系、资源条件和制度因素。对热线的认识也相应拓展为观察和改进整个城市治理的重要切入点。

从事后应对转向源头预防。“接诉即办”既重视及时解决眼前的困难,也关注问题为何反复发生、未来能否避免。从回应当下诉求,延伸到关注长期需求和潜在风险,将持续改善群众生活作为治理的长远目标。每一次诉求办理,都应成为深化问题认识、积累治理经验和增强预防能力的契机。

治理逻辑的变化则主要体现在热线作为城市治理枢纽所发挥的深层作用方面。

层级政府从单向任务达到上下双向互动,让基层既能接任务,也能提需求。这是制度逻辑的变化。在落实上级任务的同时,基层遇到超出自身权限和能力的难题,可以通过“吹哨报到”、提级办理等机制,向上提出问题、请求支持。这样,基层面临的痛点难点就能影响上级的工作注意力。

从按职能分头办理到围绕问题协同发力,让部门从“各管一段”走向“合办一事”。这是协同逻辑的变化。面对涉及多个部门的复杂诉求,需要从“把这件事办好需要哪些力量”出发,将分散的职责、资源和专业能力组织起来。明确谁牵头、谁配合、如何共同推进,使部门分工能够有效衔接,形成解决问题的合力。

从上级单向考核到多元互动评价,让履责动力与实际成效更加紧密地联系起来。这是激励逻辑的变化。热线通过回访,了解群众反映的问题是否解决、对办理过程是否满意,并将这些反馈纳入承办单位的考核评价。群众通过热线表达的意见,既能触发政府行动,也能参与检验办理成效,推动部门改进工作。

从“接诉即办”到“未诉先办”
是从及时回应走向源头治理的必然要求

记者:您提到,治理理念的变化包括从事后应对转向源头预防。近年来,北京还创新推出“未诉先办”主动治理举措。为什么北京要推出这样的举措?这意味着哪些方面在升级?

赵娟:提出“未诉先办”,源于改革深入后面面对的一个现实问题:如果同类问题反复发生,即使每次都及时回应,群众仍要一次次承受不便,基层也会不断重复投入。随着诉求数据和办理经验积累,热线机构及承办机构应当进一步追问:哪些问题有规律可循,哪些风险可以提前发现,哪些制度安排需要调整?这是从及时回应走向源头治理的必然要求。

“未诉先办”包含不同情形。有的是有人已经反映诉求,承办单位举一反三,将服务延伸到尚未反映但面临同类困难的群体;有的是根据季节性、周期性规律提前准备,比如供暖前排查设施隐患;还有的是从零散线索中识别苗头,防止问题扩大。这里的“未诉”,不是假定政府能够预测所有需求,而是要求政府用好已经掌握的信息,将治理端口前移。

今年从“吹哨报到”到“提级办理”机制的迭代升级,是接诉即办工作深化推进的一个有力抓手。北京2021年建立“每月一题”工作机制,将热线诉求中的高频共性痛点问题,转化为有牵头部门、有协同责任、有政策措施的治理议题。群众反映的是一件件生活困难,政府通过归集分析,识别其中共同的责任缺口和制度障碍,再集中

推动解决,专项治理。在此过程中,治理对象由单个工单延伸到共性问题,组织方式由分别办理延伸到跨部门攻坚,治理时间由事后处置向事前预防拓展。更长远的升级,则是把有效经验沉淀为稳定规则,让后一处场景能够借鉴前一处场景积累的知识。

记者:相比于“接诉即办”,“未诉先办”考验的又是什么?

赵娟:尤其考验辨别需求、理解归因、持续行动这三种能力。热线数据来自主动表达者,不能把来电多少直接等同于需求大小。老人、残障人士等群体可能表达不便,低频诉求也可能关系基本生活和安全底线。同样是停车投诉,有的源于设施不足,有的源于管理规则不清,有的涉及使用利益冲突,原因不同,治理方式就不能一个样。发现共性问题之后,还应落实责任、资源和跟踪评价。

“未诉先办”要落地,关键是从已经反映的诉求中发现规律,提前解决更多人可能遇到的问题,同时主动发现尚未进入热线的需求。具体可以从四个层次推进。

将热线分析与主动问需结合起来。对热线诉求按事项、区域、季节和人群进行分类分析,识别反复发生、集中出现和增长较快的问题,结合社区走访、网格巡查、居民议事等核实原因。要关注不便表达诉求的群体,把尚未打进热线的困难发现出来,让治理既有数据依据,也有实际生活的支撑。

将问题规律转化为前置行动。对周期性问题,依据历年诉求数据提前形成风险清单,安排检修维护、服务保障和应急准备。如根据往年汛期道路积水、雨水倒灌等诉求,提前排查易涝路段和小区,在雨季来临前疏通排水管网、检修排涝设施、完善应急预案。

从解决一件事延伸到治理一类事。对多个地区反复出现、单个部门难以解决的问题,通过“每月一题”等机制开展专项场景治理,明确牵头部门、协同单位、治理措施和资源保障。既处理已反映的个案,也排查其他地区是否存在同类隐患,使治理成果惠及尚未提出诉求的群众。

让主动治理能够持续运转。将有效做法固化为日常巡查、设施养护、部门协作和信息共享等制度,并通过回访、现场核查和阶段性评估等方式检验效果。考核对提前发现隐患、主动协同解决问题的

工作给予相应激励,让“未诉先办”成为日常工作的一部分。

让问题到达有能力作出决定的层级
并让资源跟随责任落实

记者:根据2026年4月公布的《全国政务热线发展研究报告(2025)》,群众对政务热线综合体验评分为4.72分,其中服务态度得分最高,办事结果得分最低,服务态度与沟通效果是核心优势,办事效率与办理结果是薄弱环节。这意味着,不少诉求看似按期办结、回复到位,实则问题依旧存在,群众的急难愁盼迟迟得不到根本解决。在您看来,让高接通率、按时办结率完全转化为群众优质体验,面临哪些结构性的瓶颈问题?

赵娟:首先存在信息可达与行动能力之间的瓶颈。难以解决的痛点难点问题如一些历史遗留问题,基层虽了解情况,但关键资源分散在不同层级、不同单位手中。如果只要求基层加快回复,问题就可能在办理期限内完成文字处理程序的闭环,但在现实中继续存在。破解这一点,需要让问题能够到达有能力作出决定的层级,并让资源跟随责任落实。

第二个瓶颈是完整的生活问题与分割的部门职责间的落差。比如老旧小区房屋修缮,可能涉及产权单位、物业、居民和行业主管部门。每个主体都解释了自身职责,并不意味着整体问题已经解决。进一步深化改革,要把牵头责任、协办责任和最终需要交付的治理结果说清楚,能否共同推动事情解决才是检验标准。

第三个瓶颈是个案处置经验难以进入常态化机制。一个问题反复出现,可能意味着现有政策、服务标准或者执行衔接存在缺口。每次都靠临时协调,既增加群众成本,也消耗基层精力。基层的有效做法能否经过比较、检验和修正,进入正式的工作流程和政策规则?热线只有形成这种学习与改进能力,才能持续减少同类困难。

还要看到,有些问题包含不同主体的利益冲突。新增停车位可能挤占公共空间,加装电梯须协调不同楼层居民的关切。优质体验不能无条件满足某位诉求人的全部要求,而应体现为事实核实充分、程序公平透明、结果合乎规则。暂时无法满足的合理需求,要说明约束条件和可行路径,“知情先于知理”。

破解“小马拉大车”的困境
让群众获得更可靠的服务

记者:从现实来看,一些地方仍然存在“唯满意率”的问题。如何在提升诉求办理质量的同时做到切实为基层减负,破解基层治理“小马拉大车”的困境?在减负的同时,如何确保对合理诉求的办理质量不因考核松懈而下降?

赵娟:满意率把群众感受引入政府评价,是“接诉即办”改革的重要进步。问题出在把它作为唯一尺度,并把每一个“不满意”都直接转化为基层的责任。诉求人是否满意、事项是否依法处理、部门是否尽到职责,这几件事虽有相关,但并不完全相同。如果不加以区分,就可能诱使工作人员把时间花在解释分数甚至争取改评上,挤占实际解决问题的时间。

我认为,“小马拉大车”的深层原因,是任务、权力、资源和责任没有充分匹配。热线能够比传统更快派发到基层,如果相应的专业力量、资源支持和向上协调渠道没有同步跟上,基层负担就会加重。因此,减负需要从适配的责权利配置入手,避免把所有发生在辖区内的事情都当作属地应当独立解决的问题。

《国务院办公厅关于进一步规范和提升12345热线服务的意见》明确了按职责精准分办、考虑基层承接能力和优化分类评价的方向。落实这一要求,首先要将派单目录与部门职责、基层履责事项清单衔接起来,厘清谁应当主办、谁需要协同。对职责清楚的事项,应由相应职能主体承担;对存在争议的事项,通过协调和职责界定解决,不能让工单在基层反复空转。

其次,要把“吹哨报到”的能力保障做实。当基层遇到超出自身能力的问题时,能否获得有约束力的支持。完善这一机制,应当明确提级条件、受理主体、反馈时限和协同义务,并把部门响应的实际效果纳入评价。

第三,要减少围绕考核产生的重复劳动。相同事项重复派、多平台重复填、多头回访,都消耗一线时间。北京对统一回访、减少重复回访的探索,值得学习。在规则和系统设计上,应让回访用于核实办理效果、发现遗漏,而不演变为反复要求群众表态。

此外,要让源头治理获得持续激励。群众没有再遭遇同类困难,往往不会产生一张新的“成功办结”工单;如果评价只奖励接单后处置,预防性工作就易被低估。可结合重点问题治理、重复发生情况、公共服务改善和持续回访,评价主动治理实际贡献。

减负与提质能够统一,关键在于减掉不必要的耗损,把责任落实到真正有权、有能力解决问题的主体,并保留对真实履职的监督。为基层提供支持,最终是为了让群众获得更可靠的服务。北京经验带来的深层启示,就是让向下落实的责任与向上反馈的问题相衔接,让群众的切身感受与政府的制度完善相连接。做到这一点,热线才能在持续回应民生诉求的过程中,推动城市治理能力不断提升。

(湖北日报全媒体记者 常少华)

广大科技工作者要把论文写在祖国的大地上,把科技成果应用在实现现代化的伟大事业中。
——习近平总书记指出



□ 王密

天上有自己的卫星
我们才不会被“卡脖子”

晴朗的夜空里,能看见空间站,还有我们送上去的卫星。它们在太空“看着”地球,我们在地上处理它们发回来的数据,那种感觉很踏实。

但小时候,我从来没有想过,自己这辈子会跟天上的星星打交道。

1993年,我考进原武汉测绘科技大学,学习摄影测量与遥感。选择这个专业纯属偶然,真正读了之后才慢慢体会到,测绘是一个苦行业。1997年,我成为李德仁院士的免试研究生,开始跟着李德仁院士做研究。

那年头,国家还没有自主遥感卫星,高分辨率影像全靠进口,一景就要几千美元。广袤的国土上,还有部分地区没完成地形图测绘,一些偏远地区的地形数据还停留在五六十年代的水平。我们就扛着木质标尺和老式水准仪,去荒山野地给祖国大地补坐标。

美国1972年就发射了首颗陆地遥感卫星,而我国直到1999年才通过中巴合作发射首颗资源卫星,核心技术与硬件水平整整落后27年。这27年,就是压在那一代遥感人心里的一块石头。

科学研究不能盲目追求结果
关键要把问题本质搞清楚

2003年,李德仁院士提出发展我们国家独立自主的高分辨率对地观测系统。现在回头看,这个建议非常具有战略眼光。没有自主可控的高分辨率遥感卫星,国家重要战略区域的“天眼”就是缺失的。这件事,至关重要,迟早得有人干。

李德仁院士把地面处理系统自主研制的任务交给了我。他判断,中国的硬件水平在短期内跟欧美差距很大,完全靠硬件去追不现实,但我们可以“以软补硬”——用算法和系统思路来缩小硬件差距。最终,我们研制出我国首个拥有自主知识产权的资源二号卫星遥感影像地面处理系统,全面替代进口系统。

从无到有的问题解决了,可精度还差得远。当时我们卫星影像的定位误差有几百米,比欧美差一到两个数量级。就好比用手机导航,如果地图精度是几百米,你要找一个餐馆,在周边转半天都找不到。

从几百米到5米以内,我们走了十几年,中间失败过很多次。团队很迷茫,甚至对此失去信心。但我一直跟团队讲,做科学研究,关键要把问题本质搞清楚,而不是盲目追求结果。后来精度第一次达到5米以内,大家都很开心,也很有成就感。

最让我难忘的,是路加三号01星。从2017年研制到2023年发射,这个项目耗时近六年。李德仁院士带着团队奔波数年,终于得到了有关单位鼎力支持,把卫星顺利发上去。

路加三号01星是“通导遥算一体化”全球首颗互联网智能遥感卫星,我们首次验证了从任务发起到终端服务分钟级的遥感信息服务。卫星遥感,平时大家可能觉得离生活很远,可一到灾害应急时,它是最核心的支撑手段之一。一旦发生地震、洪水或者山火,地面通信断了,路断了,人进不去。但卫星第一时间看到灾区全貌,判断哪里受灾最重、哪里道路受阻、哪里需要救援力量。救灾就是抢时间,早一分钟拿到数据,可能就多救几个人。这颗卫星能在这时候派上用场,比拿什么奖都让我感到欣慰。

热爱不是一开始就有的
是“越嚼越有滋味”

每次卫星发射,都得熬十天半个月。干我们这行,每天基本上工作15个小时以上,没有什么节假日,也没有正常的上下班时间。李德仁院士87岁了,还每天在一线,工作的节奏、生活的状态跟年轻人差不多,有时候出差频率甚至比我们还高。支撑他的,我想还是热爱和兴趣。热爱是一个人将一件事做到极致最核心的动力。

有人问我:你一开始就热爱这个行业吗?说实话,不是。热爱这个东西,不是一下子你说热爱就热爱。就像你品尝一个东西,开始可能不知道它是什么味道,也不知道自己喜不喜欢吃,但往往越嚼越香,就越发现它越有滋味。慢慢时间长了,就进入这样一个境界,对事情有了追求。我觉得梦想不一定非得小时候就有,因为小孩子往往不知道自己想要什么。但只要坚持创新、追求卓越的能力,在每一个行业里都能做出成绩。

三十多年过去了,遥感成了我一生事业的。由我们团队牵头的东方慧眼星座计划到2030年将建成258颗卫星。到那时,一个人用手机,只要三到五分钟就能调用头顶的卫星,看看家乡的变化,看看远方的风景。

我们这一代人,赶上了国家航天事业快速发展的时代。从当年扛着标尺去荒山野地补坐标,到如今在实验室里指挥卫星在轨处理,变化的是手段,不变的是那份把论文写在祖国大地上的初心。现在,我最大的心愿,是带好这支队伍,让更多年轻人接过接力棒。仰望星空,群星璀璨。浩瀚的宇宙里,还有无尽的未知空间等待着我们去探索,这需要一代又一代人的努力。

(作者为武汉大学测绘遥感信息工程国家重点实验室副主任。口述整理:湖北日报见习记者谭佩、“有理想有句”理论评论专栏主理人王舒娴)

支点洞见 他山之石

访谈嘉宾



赵娟

首都师范大学
管理学院青年教授

编者按

1983年,沈阳、武汉率先设立市长公开电话,开了政府直接受理市民诉求的先河。此后,这一形式逐步发展为覆盖全国的12345政务服务便民热线。

2019年以来,北京以12345热线为主渠道开展“接诉即办”改革,已累计受理市民诉求1.8亿件,解决率和满意率均超97%,建立起对市民诉求快速响应、高效办理、及时反馈和主动治理的为民服务机制,构建了完整有效的公共服务闭环管理体系,走出了一条以市民诉求驱动超大城市治理现代化的新路。

北京是一座融合传统与现代的都市,常住人口2100余万,在这方面探索出了怎样的治理经验?治理转型背后反映出基层治理的哪些新动态、新方向?湖北日报《理论周刊》就此专访了首都师范大学管理学院青年教授赵娟。