

纾群众之所忧 乐百姓而后乐

——北京市“12345”非紧急救助热线接诉即办践行“以人民为中心”思想

“摘要”：1987年北京市政府设立的“市长电话”作为市民表达各种诉求的重要渠道，以帮助解决群众反映的各种实际问题。2000年成立北京市人民政府便民电话中心，2007年建立北京市非紧急救助服务中心，2012年升级为北京市非紧急救助服务综合受理调度平台。当前，北京市非紧急救助服务中心（以下简称市中心）隶属于北京市政务服务管理局，承担为市政府处理非紧急救助事务辅助性职能。全市形成了以非紧急救助服务中心为龙头、区县委办局分中心为主体、基层工作站为支撑、外包服务企业直接参与、市级相关部门协调联动的非紧急救助服务系统。预设500个坐席，现已开通400个坐席。同时，开通了互联网和微博坐席，实现电话、互联网、微博等多渠道综合服务，满足不同群体表达诉求的需求。实现从咨询、解答到办理、反馈的业务闭环，以需求为引导，做到服务对象全覆盖。“市中心”以全心全意为人

民服务为根本宗旨，以心系群众、服务群众为基本理念，坚持把为群众办实事作为工作的出发点和落脚点，把群众是否满意作为衡量工作的标准。同时，坚持实事求是、按章办事的原则，对群众反映的各类问题，符合政策规定的，要及时处理，尽快解决；不符合政策规定的，要说服疏导，讲明道理。对受理的来电来信做到事事有结果、件件有答复。从2007年至2018年底，“12345”受理电话3258.1万余件，每天受理群众电话平均达到1.8万件，最多一天超过4万件，基本保证了“12345”热线“一拨就通”。“民有所呼，我有所应”，“街乡吹哨，部门报到”体现了“接诉即办”的效率。诸如烧烤店油烟污染、灯光扰民的问题，“12345”热线都及时予以了回应，问题很快得到了不同程度的解决。“12345”热线在广大北京市民心中已经有了很高的受信任度，对一些解决广大群众的操心事、扰心事、烦心事确实发挥了实实在在的作用。

“关键词”：“12345”、接诉即办、“以人民为中心”

“引言”：2012年11月15日，习近平总书记指出：“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”。此后，他的一系列关于“为民”的创新性论述集中起来，形成了当下的“以人民为中心”的理念。“民心是最大的政治”，人民的幸福感、获得感来自于“柴米油盐”、邻里关系、健康安全等既琐碎而又最切近自身的问题的解决。因此，习近平总书记强调，

政府部门“想群众之所想、急群众之所急、解群众之所困”才是造福人民的最大政绩。是所谓“政之所兴在顺民心，政之所废在逆民心”、“利民之事，丝发必兴；厉民之事，毫末必去”。

一、习近平“以人民为中心”思想的内涵逻辑

十八大以来，以习近平总书记为核心的党中央形成了“以人民为中心”的治国理念。该理念融入到政治、经济、文化、法治等各个领域，成为习近平治国理政的思想指引，贯穿习近平治国理政的伟大实践。“以人民为中心”的治国理念形成了一个系统完整的理论体系，具有严密的逻辑构架。

（一）“以人民为中心”就是要坚持人民主体地位。人民主体地位是马克思主义唯物史观的重要观点，肯定了人民群众是历史发展的创造者和变革者。2016年12月26日，习近平在中共中央政治局民主生活会上对人民主体地位予以高度肯定：“人民立场是马克思主义政党的根本政治立场，人民是历史进步的真正动力，群众才是真正的英雄，人民利益是我们党一切工作的根本出发点和落脚点”，“人民群众是我们力量的源泉”，必须坚持人民主体地位揭示了广大人民群众是社会主义建设的主体，充分表明了国家的发展要靠人民群众去推动，改革过程中遇到的阻力也要靠人民群众去破解，伟大复兴的中国梦也要依靠全体人民群众去实现。

（二）“以人民为中心”就是要坚持“全心全意为人民

服务”的宗旨。全心全意为人民服务是由党的性质决定的，是党取得事业胜利的根本保证，是党的一贯执政理念和核心价值观。自 1944 年 9 月 8 日，毛泽东主席在张思德同志追悼会上所作的演讲《为人民服务》中指出“我们这个队伍是彻底地为人民的利益工作的”之后，“全心全意为人民服务”成为对中国共产党宗旨的高度概括。2014 年 2 月 7 日，习近平总书记在接受俄罗斯电视台专访时谈到：“我的执政理念，概括起来说就是：为人民服务 担当起该担当的责任。”中国共产党始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点。

（三）“以人民为中心”就是要坚持走群众路线。群众路线是党的根本工作路线，就是一切为了群众，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，是毛主席思想活的灵魂的三个基本方面之一。《中国共产党党章》总纲指出：“我们党的最大政治优势是密切联系群众，党执政后的最大危险是脱离群众。”2013 年 6 月 18 日习近平在党的群众路线教育实践活动工作会议上的讲话中明确指出：“群众路线是党的生命线和根本工作路线。”2016 年 7 月 1 日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话再次强调：“坚持不忘初心、继续前进，就要坚信党的根基在人民、党的力量在人民，坚持一切为了人民、一切依靠人民”。

(四)“以人民为中心”就是要坚持人民评判的标准。“以人民为中心”就是要把人民群众的态度作为衡量一切工作得失的标准。2014年10月8日，习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话中指出：“‘知屋漏者在宇下，知政失者在草野。’让群众满意是我们党做好一切工作的价值取向和根本标准，群众意见是一把最好的尺子。”2016年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立九十五周年大会上的讲话中又指出：“全党同志要把人民放在心中最高位置，坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准，使我们党始终拥有不竭的力量源泉。”人民群众的主体地位以及党的全心全意为人民服务的宗旨决定了应当由人民群众评判发展的成果。

二、习近平“以人民为中心”思想在北京“12345”热线的实践经验启示

(一) 经验启示一：中国共产党的人民信访制度是“12345”热线创建的源头之一。

“12345”热线电话又名“非紧急服务救助服务电话”，全国各地都有开通。在首都北京，“12345”既是非紧急服务救助电话，也是政府便民热线电话，同时，这个热线电话也有自己的网站、微博和票圈，是政府联系群众、服务群众的

重要渠道和平台。

党的宗旨是全心全意为人民服务，群众工作方法是党的重要工作方法。然而，怎样联系群众、服务群众，不同时代呈现不同特点。新中国建立之初，社会的组织结构远不如现在复杂多样，人们的政治、经济、社会和文化生活相对单一。这一时期，电话还不普及，交流联系的主要形式是写信。为密切联系群众，尽快恢复国民经济，开始着手建立信访制度。

1951年，毛泽东主席批示：“必须重视人民的通信，要给人民来信以恰当的处理，满足群众的正当要求，要把这件事情看成是共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法，不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义态度。如果人民来信很多，本人处理困难，应当设立适当人数的专门机关或专门的人，处理这些信件”。此后，政务院很快正式颁发了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》。对处理群众来信来访的原则、机构设置作了规定，中央各部位、各省市地区，也开始制定地方规章，设置信访机构，加强信访工作。如北京就在1956年实施了《中共北京市委办公厅处理人民来信来访工作试行细则（草案）》。新中国政府联系群众、服务群众的信访制度就这样创建了。随着国家建设和社会发展，基层社会各类问题的增多，各地接访案件剧增，特别是到京上访、越级上访的情况突出。少数“无理取闹”的上访人以及“患精神病”的来访人，长期滞留北京，扰乱正常信访秩序

的问题就已经存在。因此，如何科学合理开展信访工作，真正方便群众反映情况，解决问题，成为信访工作创新形式的重点。

（二）经验启示二：对信访型群众案件分层分类，实现有效社会治理与服务是“12345”热线创建的缘由。

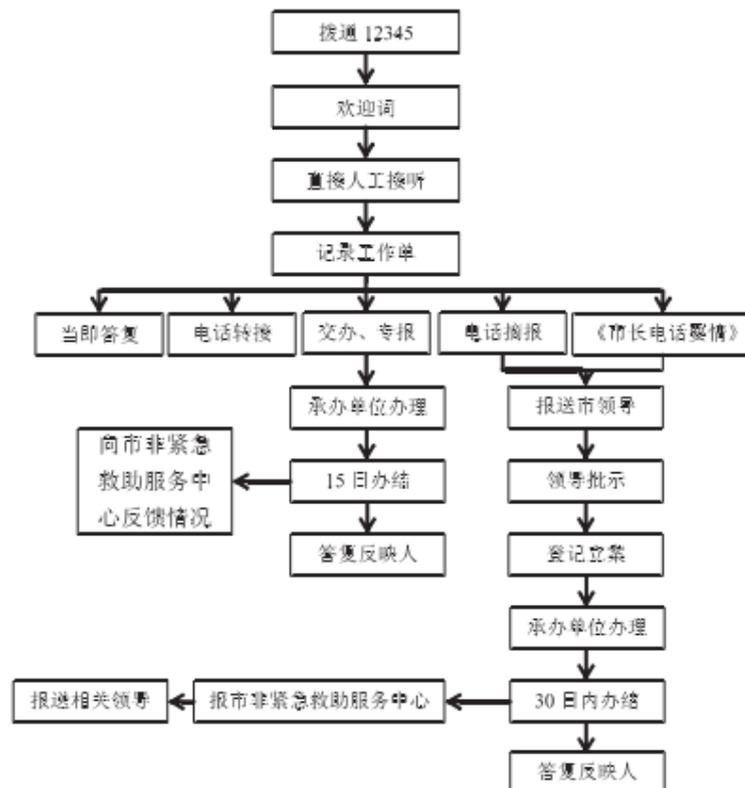
改革开放以后，党的工作重心转移到经济建设上来，社会经济的高速发展，带来更多的社会问题，人民群众日常生活中开始涌现出各类新情况、新问题。为此，在“以人民为中心”的工作原则下，各地区积极探索解决信访拥堵、越访闹访等信访中的问题。不少地区开始探索对群众所面临的困难与问题进行分类，并努力想办法以群众最便捷的方式，重点解决群众关心的常见问题和突出难题。这一时期，电话已经开始普及，为方便群众反映情况，不少地区开始设置市长热线。1987年，北京市设立“市长热线”。2000年，正式成立北京市人民政府便民电话中心，2007年，在此基础上组建北京市非紧急救助服务中心，2012年升级为北京市非紧急救助服务综合受理调度平台。

近30年来，“12345”热线在群众的认可中不断发展，从创建之初的1部话机，3个话务员，发展到路径的近500个坐席，48名管理人员，920名接线员，并开通了互联网坐席，实现电话、网站、微博等多渠道综合服务，满足不同群体表达意见建议的需求。无论从硬件规模、信息化水平的硬

实力，还是服务能力、标准化建设的软实力，都实现了跨越式发展，基本实现了“四大”、“四全”¹的战略性发展目标。

目前，北京市非紧急救助服务中心是挂靠北京市信访办公室管理的全额拨款事业单位，“12345”热线也已经成了联系群众的民心线，联通桥。数据显示，截至2016年12月31日，北京市非紧急救助系统共受理公众电话2.59亿件，其中，市中心受理2238余万件，办理诉求共计652.7万件。受理@“12345”微博诉求41814件。

图1 北京“12345”热线业务流程图



（三）经验启示三：一切服务为民、为民服务一切、为了一切人民服务——“12345”非紧急救助服务系统彰显的

¹ “四大”为集成各方大网络、全方位覆盖大服务、坐席规模大容量、互联互通大格局；“四全”为受理渠道全方位、群众需求全受理、诉求办理全反馈、工作部门全覆盖。

人民为中心的内涵。

社区周边的烧烤店油烟污染、灯光扰民、广场舞扰民、供暖不足、社区乱停车、下水管堵塞、楼道小广告、物业管理问题、电话诈骗、教育乱收费等等，只要“12345”热线的哨声一响，市区街乡镇各级政府部门就会上下联动、全员响应。他们的一切工作都围绕着老百姓的诉求（哨声），为了满足老百姓的诉求，想尽一切办法，利用一切最新技术手段，开通互联网坐席，实现电话、网站、微博等多渠道综合服务，从咨询、解答到办理、解决和反馈，探索出一系列监督“接诉即办”高效落实的举措，引导基层“眼睛向下”，想群众之所想、急群众之所急、解群众之所困，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，真正做到了事事有回音，件件有落实，让群众满意，确保每一个人都能共享发展的成果，生动体现了一切服务为了人民（价值主体）、为了人民服务一切（价值中介）、为了全体人民而服务（价值理念）的价值内涵。正如习近平总书记所言，马克思主义之所以具有跨越国度、跨越时代的影响力，就是因为它植根人民之中，指明了依靠人民推动历史前进的人间正道。我们就要学习和实践马克思主义关于坚守人民立场的思想，尊重历史规律的必然选择，尊重人民主体地位和首创精神，坚持全心全意为人民服务的根本宗旨。

（四）经验启示四：得民心者得天下，失民心者失天下，

群众诉求是党和政府干事的指南针——“12345”非紧急救助服务系统建立的初心。

“过去干街道工作，主要是从政府角度出发，计划给群众干点儿什么，现在直接从群众诉求出发，群众需要我们干什么，我们就集中精力干什么。”广外街道办事处城市管理办公室科长干部黄万武说出了很多干部的心里话。“12345”非紧急救助服务系统生动诠释了市民出题，政府答题，老百姓是阅卷人的人民至上理念。7×24小时“一拨就通”的“12345”热线，“接诉即办”、“多部门联动合力办”，并且各级政府部门还做到了举一反三、标本兼治、向前一步、把工作做到前面。同时，接诉即办不是一办了之，而是以群众满意度为“试金石”。“响应率”、“解决率”和“满意率”如何，成为群众满不满意的“硬杠杠”。基层工作展现出新时代的新气象，老百姓的获得感与治理者的成就感同频共振，群众史观和群众路线得到坚持和有效落实。不像有的干部，不屑于为老百姓办小事，如道路颠簸不平，下水道堵塞、小孩上幼儿园等这类事，根本就看不到政绩，不愿意为之，只搞一些专为彰显自身“政绩”的轰轰烈烈的“大工程”。事实上，我党全心全意为人民服务的宗旨决定了百姓的事没有小事，管不好小事，就管不好大事，就践行不好群众路线。就像习近平总书记指出的那样，群众才是真正的英雄，是我们力量的源泉。人民拥护和支持是党执政的最牢固根基。我们一定要始终与

人民心心相印、与人民同甘共苦、与人民团结奋斗，夙夜在公，勤勉工作，努力向历史、向人民交一份合格的答卷。

（五）经验启示五：民有所呼，我有所应；民之所盼，政之所向——“12345”非紧急救助服务系统的使命。

群众无小事，枝叶总关情。24小时值守，365天服务的“12345”热线工作人员从2007年至2018年底，受理电话3258.1万余件，现在每天受理群众电话平均达到1.8万件，最多一天超过4万件，基本保证了市政府“12345”热线“一拨就通”，群众满意率高达72.9%。该热线工作涉及城市管理、住房、公共服务、投诉举报、卫生健康、环境保护、农村管理、劳动和社会保障、社会建设、公共安全等方方面面的问题。只要“12345”热线市民诉求的“哨声”一响，相关的街道“接诉即办”，直接到群众身边解决问题。老百姓身边的烦心事，一桩桩一件件都得到满意的解决，“12345”热线发挥了实实在在的作用，真正成为群众口中一条连接政府和广大群众的“真情线”、“信任线”。可见，“以人民为中心”并非一个抽象的、高大上的概念，并非只停留在口头上、止步于思想环节，而是就体现在群众关心的小事上。所以，坚持以人民为中心的发展思想，贵在践行。正如习近平同志多次强调的，要积极回应群众关心关切，在群众反映强烈的突出问题上聚焦聚力，全力以赴解决群众的操心事、烦心事、揪心事，不断提高人民群众的获得感、幸福感、安全感，努

力满足新时代人民对美好生活的需要，这正是我们党执政的初心和使命。

（六）经验启示六：北京“12345”热线围绕新时代社会主要矛盾，服务于满足人民对美好生活的多样化需求。

北京“12345”热线围绕新时代社会主要矛盾，致力于满足人民对美好生活的多样化需求。北京“12345”热线不断拓宽服务内容，从侧重受理信访问题向社会管理、公共服务扩展；从侧重政府职责范围向全方位服务延伸。北京“12345”热线紧密结合人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，为广大群众提供了一个畅所欲言表达个人诉求的渠道，解决了大量关系群众切身利益的热点、难点问题。北京市“12345”政府服务热线不仅受理群众在社会生产生活中的热点难点问题，而且还对全市经济建设、社会公用事业、城市管理等方面的意见和建议，对政府职能部门、公共服务单位在工作作风、纪律以及工作质量、效能等方面提出有价值的意见和投诉等。“12345”热线服务于国家当前任务和长远目标，更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态文明等方面日益增长的需要，更好推动人的全面发展、社会全面进步。

新时代我国社会主要矛盾发生深刻变化，从“物质文化需要”到“美好生活需要”，从解决“落后的社会生产”问题到解决“不平衡不充分”的发展问题。理解社会主要矛盾，

解决社会主要矛盾，要具体落到各个领域、各个方面、各项工作中去。习近平总书记指出，人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。人民群众需求的变化，必将对我国发展全局产生广泛而深刻的影响。北京“12345”热线坚持服务于社会民生问题，努力解决好群众最关心最直接最现实的利益问题，不断促进社会公平正义，使人民更有获得感、幸福感、安全感，更好满足人民对美好生活的需要。

（七）经验启示七：北京“12345”热线在实践中创新出一种高效便捷的社会治理方式。

北京“12345”热线在实践中创新出一种高效便捷的社会治理方式。越是超大城市，社会治理越要精细。当前，2000多万人口的北京正在向高质量发展深刻转型，人们对城市治理的需求更深入，也更多样。北京“12345”服务热线围绕着市民的日常生活展开，成为北京市政府创新社会治理的一件重要举措。数据显示，2019年1至5月，北京“12345”受理群众来电250万件，一批市民集中关心、老大难问题得到解决，群众平均满意率达到70%。“接诉即办”的背后，不仅有啃“硬骨头”的实干担当，枝叶关情的民心关怀，还有“绣花功夫”的落实做细，向前一步主动治理的行动自觉。“12345”服务热线本身并不是直接处理问题的机构，所有的事情都要通过转办、交办、督办，确保件件有着落。

党的十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革

革若干重大问题的决定》首次使用了社会治理的概念，并明确提出，创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求，建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障。2014年3月17日，习近平总书记在考察兰考民心热线时指出，热线服务关键还是要有实际效果，要通过建立长效机制，提高办事效率。新时期我们需要认真研究如何将社会治理的新要求落到实处，如何更好地发挥政府热线在创新社会治理体制中的作用，使其在未来的城市发展中，能进一步成为社会治理体系建设的重要载体。北京“12345”热线有效做到了把群众的社会诉求解决好，把群众的社会矛盾疏导好。

（八）经验启示八：注重政法人员与人民群众的联系，促进社会矛盾依法化解。

从全国各地“12345”热线电话反应问题来看，涉法案件几乎占到了热线来电的第一位，因此“12345”热线也是政法民生热线，是市政法机关依托“12345”市民热线，整合现有公安民生服务在线、民生检察服务热线、“12348”法律咨询热线等而搭建的政法民生服务平台。而法律问题及其程序的专业性使相当部分涉法纠纷的民众无所适从，甚至由于不懂而人为制造出很多问题。北京“12345”热线贯彻习近平“以人民为中心”的思想，全方位搭建法律服务平台，推

进律师参与涉法涉诉信访工作全面开展，积极采取专业化服务于老百姓。律师通过日常信访值班接待工作，解答有关问题，提出法律建议，依法将信访问题导入法律诉讼渠道；对重大疑难信访案件进行案例讨论和法律分析，释法析理，引导信访群众知法明理息诉，依法调处，提供专业有效法律处理建议；对于具有群体和暴力事件苗头的案件，坚持早介入、早干预，及时与相关部门做好沟通、协调，避免可能发生的集体或暴力性事件，维护社会的和谐稳定。2017年9月19日习近平在会见全国社会治安综合治理表彰大会上就指出：“推进社会治理系统化、科学化、法治化……善于运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准提升社会治理效能，要树立法治思维，更好引领和规范社会生活，努力实现法安天下。”

（九）经验启示九：北京“12345”热线推进建设服务型政府。

北京“12345”服务热线提供了以群众需求为导向的政府与民众互动服务平台。政府将分散于各个政府部门、行业的政务热线统一整合，归并为统一对外的综合性全方位政务服务平台“12345”热线，并采取措施保证热线的执行力和权威性，使群众通过拨打热线进行咨询、求助、投诉城市管理、公共服务等事宜。服务热线以较低的行政成本，为群众提供政务服务，与此同时，政府也能够通过热线了解民生、

获取民意、收集政策信息。民生服务热线借助自身优势，收集了各类信息。政府或职能部门应借助这些已经采集到的信息数据，建立全市社情民意数据库，并及时更新，与有关部门和单位确定信息共享机制，确保信息及时流转。政府综合运用这些数据，预测和判断未来社会矛盾的发展趋势，及早准备，预防和减少社会矛盾的产生。

党的十八大报告提出，要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。以人为本，执政为民，情为民所系，权为民所用，利为民所谋，是建设现代化政府的思想根基。职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意，这是建设服务型政府的重要标准。政府部门的所有工作，应当以维护好、实现好、发展好社会大众的根本利益为起点和最终的归宿。北京“12345”政府热线在建立之初就以服务为宗旨，注重服务的有效性和可及性，改变了过去政府部门既当裁判员、又当运动员，同行管同行的管理局面，对公共服务工作流程进行了创新和再造，有效维护了群众的正当权益，提高了政府的工作效率和服务水平。

（十）经验启示十：“12345”热线工作人员以实际行动践行着“以人民为中心”的思想。

“12345”热线工作人员 24 小时值守，365 天服务，接诉即办，是处理市民突发疑难问题的综合高效平台。接线员

张涛是“12345”平台一名普通的接线人员，三年前张涛在北京一所重点高校读完本科，毕业后即到“12345”平台工作，九零后的张涛对这份平凡又非常繁琐的工作并没有任何的抱怨和懈怠，而是全力以赴地去做好每一个细节，他的许多同学进了工资很高的企业，也有的继续在学业上深造，当别人问起张涛他是否后悔选择这份工作，张涛说我的工作虽然繁琐繁重，但是却可以直接解决老百姓的紧急或重大问题，我自己觉得特别欣慰，我觉得的辛劳和付出特别值得。其实，在“12345”员有一大部分工作人员年轻的90后，许多还具有较高学历。这些年轻人把自己的青春、激情和智慧献给了这个为两千多万人口服务的平凡的岗位，这是在奋斗中创造有意义人生的生动例证。

12345 作为服务市民的前线岗哨，是北京市民生建设的一号工程，是践行习近平总书记“以人民为中心”重要理念的生动体现。习近平“以人民为中心”思想理念在京华大地有着耀眼光泽和生动实践。90后接线员张涛正是这一理念的生动体现，在他身上我们看到了新时代奋斗者的样子，我们对社会主义事业的后继者接班人有了更加坚定的信心。美好的人生目标要靠社会实践才能转化为现实，在奋斗中才成创造有意义的人生，才能不断提升人生境界，成就出彩人生。

（十一）经验启示十一：良好的职业道德是造福人民、干好事业的重要保障。

按照习近平总书记的指引，北京市以“12345”热线市民诉求为“哨声源”，有一办一、举一反三，一批群众身边的操心事、烦心事、揪心事得到解决。

马连道街道市民张先生给我们讲述了这样一个故事：“事情的经过是这样的。我们社区北门是一条马路，路两侧有划线的公共停车位。有某家汽车4s店，把数十辆没有挂牌的新车都停在了这些公共车位上。导致本来不宽的道路，出现拥堵，甚至发生事故。听朋友的建议打给了‘12345’热线，仅过了一天城管部门就回电话给我，通报他们处理的情况和进展。更让我没有想到的是，没过几天，‘12345’热线还对我进行了回访，询问处理情况和满意度。说句实在话，一个2000多万人的城市，那么多事情，一部‘12345’热线电话效率这么高，真的有点让人出乎意料，真实体验了“接诉即办”的效率，体现了政府部门大抓基层，把服务群众的事情落细落实的扎实作风，真的让人发自内心的点赞！”

从上述案例不难看出，市民发自内心的点赞是对“12345”工作人员的最高褒奖，只有具备高尚的社会主义职业道德，只有始终牢记“以人民为中心”的重要理念，才能达到这样的服务水平。习近平总书记指出，经过反复征求意见，综合各方面认识，我们提出要倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观。习总书记讲的敬业就

主要包括职业道德的内容，文中市民张先生的经历说明了职业道德在我们的工作中发挥的重要作用，要实现中华民族伟大复兴的中国梦，奋斗者追梦者就一定要保持和发扬这样的社会主义职业道德。

（十二）经验启示十二：对国外经验和历史经验的借鉴参考促进北京“12345”热线工作形式不断完善创新。

从国际社会看，世界各国的政府面对复杂多样的社会治理和公共服务问题，都曾经尝试在法律框架内，寻求更为有效便捷的渠道，如最早在 1996 年，美国马里兰州的巴尔的摩市为了分流“911”报警系统所承担的大量非紧急问题或求助，首创了“311”市民服务系统。

为了便于市民操作，巴尔的摩市“311”市民服务系统中的门户网站将业务受理范围划分为：垃圾和不雅观现象、街道和路灯、标志/信号/停车、市政雇员反馈、水/下水道/风暴以及其他六个大类、29 个小项的社会公共事务。巴尔的摩市的成功经验很快得到美国联邦政府的重视和其他城市的效仿，1997 年，美国联邦电讯委员会决定在全国范围内将“311”预留为非紧急求助号码。纽约、芝加哥、华盛顿、洛杉矶、底特律等城市也先后建立起“311”市民服务系统。

在中国古代，也有与“信访”质理相通的官民间沟通联系渠道。相传远古尧舜时期，为广开言路，听取各方意见，

就成在交通要道竖立木柱，让人在上面写谏言，称为“谤木”，后来演变成天安门广场的华表。离我们较近的明清时代，相对常见的上访形式称为“省控”、“京控”，也叫“叩阊”，即民众如果涉及司法等问题，在府县层面的政府中，无法解决遭遇不公平对待，不能反映自身诉求，可以尝试到省府甚至北京控诉。称之为“省控”或“京控”。严格来说，“京控”顾名思义，乃是越级上访，律例中对此还有严格的约束和惩处规定。

国外经验和历史经验，虽然与党和政府建立“12345”热线的基本出发点区别很大，但是为“热线”如何有效便捷服务群众、创新工作形式等具有参考和借鉴意义。

三、习近平“以人民为中心”思想在北京“12345”热线下一步的践行建议

（一）建议一：深入探索和实践政府服务热线区域性协同发展之路。随着全国区域性经济的融合发展，带来了区域性经济社会互动、人员流动、利益交互，加强区域间城市之间政府服务热线合作，对促进区域发展很有必要。以京津冀一体化建设为例，中央制定了《京津冀协同发展规划纲要》，北京、天津与河北相关城市一起，依据中央京津冀协同发展战略，研究制定《京津冀相关城市政府服务热线协同发展工作方案》，计划建立京津冀战略性合作框架协议，建立相关城市政府服务热线联合编制协同合作机制，明确任务分工和

工作职责，制定三地联合处置公众诉求、应急联动工作流程。实现政府热线服务系统对接、信息互通、资源共享、协调联动。

（二）建议二：合力推动政府服务热线领导和管理体制的顶层设计。当前全国政府服务热线蓬勃发展，各个城市政府热线之间交流频繁，形成相互学习、取长补短、谋求创新、推进发展的良好局面。特别是特大型城市政府热线积极建言献策，合力推进国家层面和省级层面从领导体制和管理体制进行顶层设计，合理规划、管理热线，赋予政府服务热线的生命力和发展动力，推动热线科学健康发展。

（三）建议三：积极推进全国政府服务热线服务和运行管理标准建设。从管理学角度看，出现问题的原因大都是因为内部管理体系不科学、不规范所致，也就是没有标准约束所致。政府服务热线的职责职能、工作标准应从国家层面上统一标准，推动城市政府服务热线规范化服务和科学化管理，形成国家层面的政府服务热线标准体系。

（四）建议四：共同研究探索如何推进政府服务热线的法制化建设进程。现如今，全国各个城市市长电话或政府服务热线风起云涌，发展态势迅猛，但是从中央到地方，暂时还没有相应的法律、条例甚至是规章来支撑它，通过国家立法或地方立法，来维护权利、规定义务、规范工作，赋予政府服务热线的合法性地位将是未来热线发展必须要解决的

问题。目前，大多数城市的政府服务热线都是通过政府下发相关文件来暂时解决问题，毕竟不是长远之计。北京市虽然于 2103 年就出台了《北京市便民服务和应急抢险电话管理办法》，赋予了政府服务热线中心对全市的便民服务电话负有“规划、管理、协调、检查、考核”职责，但其体现出来的执行力和约束力还不够。从长远发展角度看，必然显现出“力不从心”。因此，加快推进政府热线工作的法制化进程事关政府服务热线的未来发展，也是政府服务热线未来的一项重要工作任务。

（五）建议五：健全完善工作机制，确保律师参与涉法涉诉信访等专业性强的涉法案件矛盾化解工作规范长效。如将律师参与涉法涉诉信访矛盾化解工作经费列入政府财政预算，同时将“12345”政府公共法律服务热线、律师进社区、市信访工作法治化平台、人民调解、法律援助等法律服务项目列入政府采购目录，通过“政府购买专业服务”的方式，保证公益法律服务工作经费落实到位，并逐步探索建立与北京经济社会发展水平相适应的政府投入动态增长机制，保证律师参与涉法涉诉信访矛盾化解工作长效化。

（六）建议六：北京“12345”热线积极探索“互联网+法律服务”新模式。依托现有资源，聚合律师、公证、司法鉴定等与市民日常生活息息相关的法律服务资源，实现“互联互通”，不断适应新的形势和需求。2015 年国务院及其办

公厅发布了《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》、《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》和《促进大数据发展行动纲要》等，这几份重磅文件的出台，标志着我国大数据战略部署和顶层设计正式确立，大数据的时代已经到来。政府服务热线数据量大、信息丰富，建设大数据数据库成为发展趋势，政府汇集全市甚至全国所有热线信息资源，建立科学分析模型，对信息数据资源进行分析研究，形成成果，服务于领导决策和社会管理的各个方面，发挥“智库”作用。