



2024年6月,内蒙古自治区包头市12345热线晒出一批不合理诉求:孩子高考不理想要求重新组织高考;孩子存在抽烟喝酒、弃学等问题,家长要弃养,希望相关单位收养管教;咨询某品牌瓷砖的价格;希望12345从财政部门查询丈夫的工资发放时间和明细……

除了包头市,青海省西宁市、山东省临沂市等地也发布过多批12345不合理诉求工单。北京工业大学教授陈锋去全国多地12345中心调研,他发现,高度个体化的诉求正涌进12345,比如猫丢了、锁打不开、家里马桶坏了等。

各地政府对此想出了不同的应对办法。包头市12345晒出不合理诉求后,称“一般会回复(市民):‘反映的问题超出热线受理范围,属于不合理诉求无法受理,抱歉。’”

北京市平谷区则给出了“下交群评”的解法:把老百姓拨打12345热线提出的问题中,不属于区政府、镇政府协调解决的诉求,往下交给村组织。再由村干部组织老村干部、老党员等人组成议事团,上门为村民解决诉求。

平谷区城市管理指挥中心一位工作人员表示,自从平谷区2021年7月开始实施下交群评后,平谷区12345热线接到的不合理诉求数量下降明显,几十起积累多年的邻里矛盾、民怨纠纷得以解决。

“下交群评”给基层治理“松绑”—— “让12345处理更大的事”

1 看似只是一次寻常的串门。平谷区西沥津村4位老党员约好了,敲开了4户相邻的村民家的大门。这4户邻居有矛盾多年,因为宅基地相互挨着,其中两户想在宅基地上盖房,另外两户不同意,房子一直没盖成。

此行的目的是调解矛盾,但老人们第一次却没说动对方改变主意。老党员们不气馁,又叫上村子里和这4户人家熟悉的亲戚、朋友,组成调解队再次上门。为了分清“谁的地”,4户人家代表齐声说,必须现场丈量。

自愿当协调员的村民越来越多,一位留着寸头的白发老人大手一挥,“我们完全是为了公正!”老党员们的第三次登门,带上卷尺等工具,在众人的注视下,清晰划分了四邻的边界。

平谷区五里庙村则在村委办公室开辟了一间“说事评理议事普法中心”,也叫村民议事厅。墙上挂着议事协商的流程图:村民提出要求,在村民议事厅讨论,对未达成共识的事项组织多次村民议事,对达成共识的事项形成建设意见,提交村委会审议通过。

参与议事的村民大多是村里有威望的老人。他们自愿参加议事,谁离纠纷近、谁和当事人熟,谁去解决。村支书隋占良说,其他村民旁听议事,渐渐分清哪些诉求能解



五里庙村在村委办公室开辟的一间村民议事厅。

决、哪些诉求不合理,即便打12345也无法解决。

隋占良拿出了这几年的数据举例:2022年,五里庙村的12345诉求有50件;2023年降低为24件;2024年降到5件;2025年五里庙村几乎没有诉求。

2 近5年下交群评的尝试,解决了很多让基层政府头疼的不合理诉求。

根据公开数据,2023年1月至8月,山东省临沂市12345受理的314.3万件诉求中,不合规诉求达5.3万件,平均每天200多件;2024年1月至5月,包头12345接到不在受理范围、不合理诉求1.5万件。

“但还是存在一些无理诉求,使得一群人绕着一个无理诉求打转。”陈锋观察发现,因为零门槛投诉,12345成了社会情绪容器。他举例,有邻居吵架,故意打12345投诉对方扰民。即便基层政府帮忙解决了扰民的诉求,但核心矛盾在邻里纠纷,投诉人还会换另一个理由打12345继续投诉。

多位社工也反映,不同群众会提出不同的诉求:有居民投诉厂区门口没有减速带,危险。但安装减速带后,另外的居民投诉,减速带影响骑摩托,危险。最后不得不拆除减速带。有居民投诉小区灯太暗,走路容易摔跤,调亮灯光后,另一个居民投诉,灯太亮,没有氛围。

陈锋分析,这让基层政府有了越来越多重要的小事,“12345应该是非紧急求助热线,但涌入不合理诉求



北京市平谷区滨河街道开展“下交群评”。

后,12345快速回应的机制让所有事变得很紧急,而重要的、长远的事却没有精力去抓。”

3 陈锋对街道和社区的诉求进行过定量统计,受访的多位基层工作人员说,处理12345不合理的投诉让他们感觉疲惫。

陈锋介绍,许多城市使用周期性排名和落后问责的方式,每月、每季度公布全市各部门、街道处理12345诉求的分数。其中包括12345诉求的接单率、办结率、满意率,排名倒数的单位要约谈单位领导,挂牌督办,甚至影响单位领导的晋升、职位、待遇。“一旦排名靠后,干部晋升的计划全停了,纪委会介入。”陈锋举例。

一名北京高校的硕士生研究12345系统,实地实习4个月,她发现,“有个叫作万人诉求比的指标,当指数越低,说明诉求少,辖区很稳定,会成为被表彰的典型街道。”但同时,她发现各个街道的每月排名大起大落。

多位受访的社工举例,有单位领导花钱请居民说满意;解决不了这单诉求,为了让居民满意,基层工作者让居民再提出别的诉求并予以解决;基层工作人员甚至“自导自演”,自己上报简单的诉求并快速解决,说出满意。

不合理诉求增多后,一些城市的12345热线出台了“申诉-剔除”制度:基层工作者可以在系统里提交文字材料申诉,写清楚诉求的不合理性、无法办件的原因,如果申诉经过市一级专员通过,可以在最后计算街道分数时剔除这项不合理诉求。

但一位社工发现,有了申诉-剔除的制度后,一些街道不给居民解决诉求,把心思放在填写剔除报告上,“靠剔除永远剔除不完,老百姓的问题还是要真正解决,比如有个坑要修,那只有把坑填平了,老百姓才满意。”

4 “12345热线的出现,打破了居民常规诉求的反应途径。”武汉大学副教授张雪霖说,以往居民有诉求,通过社区、街道自下而上传达到各级政府,当部门推诿懒政,居民的诉求迟迟无法得到解决;12345热线出现后,高强度的考核要求倒逼基层政府克服惰性,积极回应民众诉求。

“12345改变了基层工作者的工作作风,也让政府变成一个整体,内部职责权力更清晰。”陈锋说。

“在实践中,上级政府需要在监督基层治理惰性和过滤无理诉求之间探寻治理均衡点。”张雪霖发现,一些城市正在尝试为基层工作者的高强度考核“松绑”,比如,把月度考核变为双月考核,把各街道按分数排名变为按照优良等档次排名,不突出分数。

北京一位处理12345热线诉求的基层工作人员说,相比2024年、2025年,2026年的工作轻松许多。一是增加了村民议事等基层自治的方式,解决许多不合理诉求;二是考核压力减小了,取消了区级考核,且诉求不只派给社区、街道,派给职能部门的诉求变多。

越来越多基层工作人员选择主动治理。北京一位社工的微信通讯录以前只有200多个好友,自从当上社工后,他有了1834个好友。他发现居民加社工微信越多,打12345热线会越少,因为发消息更便捷。有些居民认可社区工作,也开始打社区电话,“我只信你(某个社工)”。

“让12345处理一些更大的事。”他期待。

陈锋回忆,以前有“有事找110”的口号,一度让公安系统不堪重负,后来才开始宣传什么事该找110,他认为,12345也将走相似的路。 魏晞