

“未诉先办”：让治理跑在问题前面

- 在治理理念上，实现从“以政府为中心”转向“以人民为中心”
- 在治理时效上，从“事后补救”的被动应对转向“事前预防”的主动作为
- 在治理方式上，从“条块分割”的分散处置转向“数据驱动、协同联动”的系统治理

□青岛日报/观海新闻记者 蔺君妍

暖气还没来，清洗管道的师傅先上了门；消费纠纷刚露苗头，商会工作人员已主动介入……在青岛，“未诉先办”让越来越多的市民感受到治理“提前量”带来的安心，这些看似微小的“向前一步”，正潜移默化地重塑着城市的治理模式。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》提出，要强化市民热线等公共服务平台功能，推动“民有所呼、我有所应”。这不仅是提升服务效能的部署，更蕴含着治理理念从“被动响应”向“主动治理”深刻转型的时代要求。

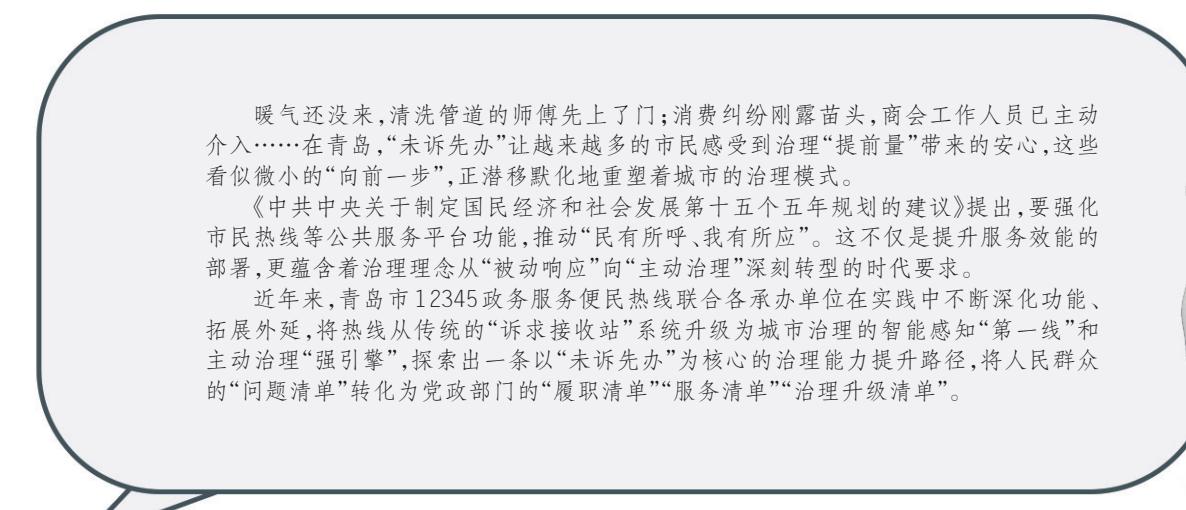
近年来，青岛市12345政务服务便民热线联合各承办单位在实践中不断深化功能、拓展外延，将热线从传统的“诉求接收站”系统升级为城市治理的智能感知“第一线”和主动治理“强引擎”，探索出一条以“未诉先办”为核心的治理能力提升路径，将人民群众的“问题清单”转化为党政部门的“履职清单”“服务清单”“治理升级清单”。

●“未诉先办”的具体实践，在于构建一套“诉求数据深度分析—治理短板系统研判—‘非攻坚期’精准治理”的闭环工作机制，实现从“治已病”到“治未病”的跨越。

●实现“未诉先办”，不仅需要行政监管体系的有效运行，更需激发市场与社会内生力量，构建政府监管、行业自律、社会监督、消费者参与相结合的多元共治格局。

●将基层治理的脚力与“热线数据”的脑力深度结合，为构建一种长效治理机制提供了可复制的路径：干部逐渐转变为善于发现苗头、组织协商的“预警员”和“协调员”，而群众也逐渐转变为社区事务的“参与者”和“协商者”。

●随着城市化进程加速，许多民生难题呈现出跨领域、跨部门、多成因的复合性特征。面对这类系统性难题，通过跨部门的前瞻性联合研判与协同治理，实现从“末端处置”到“前端防治”的跃升。



■平度市田庄镇
基层干部深入一线，
了解群众诉求。



模式升级：从“治已病”到“治未病”

现代城市治理离不开对海量社情民意的精准感知与科学研判。

传统的热线工作模式往往局限于“接诉即办”的个案处理，虽能解决一时一事，却难以从根本上破解反复发生、系统存在的共性难题。“未诉先办”的具体实践，在于构建一套“诉求数据深度分析—治理短板系统研判—‘非攻坚期’精准治理”的闭环工作机制，实现从“治已病”到“治未病”的跨越。

供热保障，是城市运行的重要一环。进入冬季，供热再度成为市民关心的热点。与往年不同，这个采暖季，家住鲁瑞苑小区的陈先生心里格外踏实。

“往年这时候，总担心家里暖气片又堵了，温度上不去，还得反复打电话反映。”陈先生说。鲁瑞苑小区自2003年启动供热以来已运行22年，暖气片进出口管径小，历经20余年运行，小区用户家中暖气片普遍出现堵塞问题，每个采

暖季需多次入户冲洗才能解决暖气不热问题，不仅耗费大量人力物力，也给用户生活带来不便。然而在2025年度至2026年度采暖季正式开始之前，小区供热系统已完成了一次“深度体检”和全面清洗。

“2025年，我们通过对上一个采暖季4.4万件群众诉求进行大数据分析，精准定位了‘边、角、顶、底’等易发不热问题的区域和系统老化严重的小区。”市城市管理监督局相关负责人说。这份来自“热线声音”的分析报告，为非采暖季的“冬病夏治”明确了攻坚方向。针对类似鲁瑞苑小区这样建成时间久、设施老化的小区，供热企业主动利用自主研发的清洗装置开展作业，同时由工作人员同步开展供热隐患排查、提供设施保养指导，并依据房屋具体信息建立供热“一户一策”专属档案，确保服务精准化，目前已惠及小区内近3000户居民，从根源上减少因堵塞引发的投诉。

热线的功能不止于事后响应，更延伸至事前预警与事中调度。2025年9月起，供热保障工作便已提前启动。依托市12345政务服务便民热线“冬病夏治”行动，供热主管部门建立了“日调度、日分析”机制，对涉及供热的来电实时跟踪、分类研判。当热线数据显示某一区域咨询充水试压的来电集中，督导人员便立刻下沉一线核查准备情况。目前，全市824个供热服务网格、1760名“供热管家”已全部就位，455条企业热线、超过2400名维修人员随时为群众提供服务，热线与现场服务网络实现了高效衔接。

从“等着电话响”到“争取让该响的电话少响、不响”背后，是各级各部门依托市12345政务服务便民热线，聚焦人民群众最迫切、最关心的问题主动靠前服务的担当作为。2025年正式供热以来，市12345热线受理的供热类诉求同比下降42.31%。



■西海岸新区市民诉求解决推进中心组织有关部门现场研判噪音来源。

集成化解： 从“末端处置”到“前端防治”

随着城市化进程加速，许多民生难题呈现出跨领域、跨部门、多成因的复合性特征。传统的治理模式，容易陷入“头痛医头、脚痛医脚”的困境。面对这类系统性难题，通过跨部门的前瞻性联合研判与协同治理，实现从“末端处置”到“前端防治”的跃升，成为有效治理的“必答题”。

在西海岸新区黄岛街道青铁公园里小区，随着近年来大量居民入住，小区被物流场站、工厂企业、繁忙交通与传统大集环绕的现实，让“安静”成了居民最迫切的生活需求。然而，面对混杂的声源——集装箱的碰撞、大车的鸣笛，或是市场的喇叭声，传统做法往往是“闻声而动”，逐件处理，效果并不突出。

为此，西海岸新区市民诉求解决推进中心组织环保、交警、城管、街道、法务等多个部门主动深入小区，即使居民描述不清“具体是什么声音吵”，工作人员仍耐心沟通、反复确认，同时综合分析历年数据，预判噪音风险，精准锁定重点区域与单位。

在此基础上，市生态环境局西海岸新区分局主动走进企业，推动物流场站优化作业时间，明确夜间作业禁止高噪音；交警、城管与养护单位协同研讨，通过设置限速标志、提前养护路面以减少交通噪声；街道与综合执法力量提前介入，规范市场经营扩音设备使用，降低生活噪音滋扰……治理的链条不断向前延伸，小区投诉量在后期显著下降。

2025年上半年，青铁公园里小区周边噪音扰民诉求量49件，下半年诉求量15件，同比下降69.3%，治理效果显著提升。“现在晚上休息也听不到刺耳噪音了，生活越来越舒心。”小区居民曹先生的真实反馈，道出了小区住户的共同感受。

为进一步精准回应群众关切，有效处置噪声污染突出问题，西海岸新区在着力构建“群众参与+部门联动+数字赋能”共治格局的同时，还借鉴深圳等城市的先进经验，梳理近年来万余件噪音类诉求，印发《噪声污染诉求分类清单及责任分工表》，厘清各部门权责，推动问题化解在萌芽状态。“噪音投诉涉及部门多，有时会出现部门之间因职责不清‘踢皮球’的现象，我们通过梳理近几年来的噪音投诉数据，结合大量现场调研，将噪音污染科学划分类别，明确部门责任分工，极大地提高了处置效率。”西海岸新区市民诉求解决推进中心协调督办科科长史康虎说。

为进一步提升市民诉求办理质效，西海岸新区创新工作机制，积极探索“数据驱动+分类定责+协同治理”新模式，注重法律法规宣传，让诉求处置有的放矢。同时，对各承办单位开展常态化业务指导和培训，建立重点行业领域辅导员机制，组织业务骨干进行“一对一”的联系指导，通过定制化专业培训、实操实训、驻场指导等多种方式，合力提升一线人员业务能力。

面对复杂交织的民生难题，唯有打破部门壁垒、强化前瞻协同、推动治理闭环前移，从“各自为战”到形成合力，才能实现从被动响应向主动治理的根本转变。这不仅是一条有效化解具体矛盾的工作路径，更以制度性创新构建长效民生保障机制，将为提升城市治理现代化水平、建设更高品质的宜居环境注入持久动力。

在青岛，“未诉先办”不仅是一项具体工作的创新，更代表了一种治理方式的变革和优化——在治理理念上，实现从“以政府为中心”转向“以人民为中心”；在治理时效上，从“事后补救”的被动应对转向“事前预防”的主动作为；在治理方式上，从“条块分割”的分散处置转向“数据驱动、协同联动”的系统治理。市12345政务服务便民热线有关负责人表示，下一步，全市各有关部门还将扎实推进矛盾纠纷源头化解、多元化解、有序化解，始终把“事要解决、群众满意”作为核心目标，健全诉求分级分类处理标准，进一步提升诉求转派精准度，以提质级攻坚为保障，对群众反映强烈的共性难题实施“专项深办”，推动从“解决一件事”向“解决一类事”转变；强化“未诉先办”工作理念，加强对“冬病夏治”专项行动的全程跟踪、闭环问效，压实行业主管部门和属地责任，确保重点领域诉求量稳步下降、质效持续提升，真正将“未诉先办”理念转化为机制、拓展为常态。同时，加强热线大数据分析应用，建设智能预警系统，通过对历史数据的深度挖掘和实时数据的智能分析，自动识别诉求变化趋势，及时发现苗头性、倾向性问题，确保问题发现得早、预警发得出去、处置跟得上来。

多元共治：从“自上而下”到“自下而上”

领行业自律、协同化解纠纷的关键社会力量，通过主动构建消费维权网络、倡导制定自律公约、建立快速调解机制，实现从热线工单“自上而下”要求基层、商会解决问题，到商会“自下而上”主动介入，推动问题“就地解决”，将大量潜在矛盾预防化解在行业内部。

韩志介绍，商会建立“1+6+N”维权网络，设立中山路商圈自律联盟“消费维权服务站”总服务站，在中山路区域设置6个消费维权服务分站并在住家人流相对密集处设置消费维权服务小组，公示投诉处置联系人及联系方式，确保消费者能够在商圈内第一时间找到端口，形成了高效便捷的纠纷响应渠道。

在纠纷实际发生时，商会工作人员迅速介入，以熟悉行业特点、贴近双方立场的优势，促进相互理解。“一方面，商会作为较为中立的调解者，能够有效防止商户

与顾客之间的矛盾激化；另一方面，商会作为商户‘娘家人’，采取相对柔性的调解方式，也能促进问题当场解决。同时，对投诉率居高不下的商户，商会也会对其实施末位淘汰等措施，倒逼商户规范经营行为。”韩志说。目前，以中山路商家商会为核心建立起的自律与调解体系已覆盖商圈600余家商户，构建起市场化、制度化、柔性的纠纷预防与化解网络。2025年旅游旺季，消费者投诉率显著降低。

在“未诉先办”中引入社会力量，既激活了行业主体的自律责任，将外部监管要求部分转化为内在经营准则，有效降低了治理成本，同时也为社会力量在法治框架下参与公共治理提供了规范化、组织化的渠道，形成了与行政监管各司其职、功能互补、良性互动的关系，构建起共建共治共享的社会治理新格局。

主动靠前：从“工单推着人跑”到“人带着方案走”

实现“未诉先办”，不仅需要行政监管体系的有效运行，更需激发市场与社会内生力量，构建政府监管、行业自律、社会监督、消费者参与相结合的多元共治格局。

作为业态丰富的城市地标，中山路商圈在旅游旺季吸引大量游客的同时，消费纠纷也进入相对多发期，这对消费纠纷的调处能力提出了更高要求。

“相比于其他商圈，中山路商圈呈现出速消费速结、堂食率低、在店驻留时间短等特点，商户和顾客之间的沟通交流不足，顾客‘带着气’离店就容易引发投诉。”中山路商会会长、中山路商圈自律联盟协会会长韩志说。

为此，市南区创新发挥行业自律在消费维权中的关键作用，引导中山路商家商会充分发挥桥梁纽带作用和组织协调功能，从传统的服务联络机构，转型升级为引

后，是干部用脚步“跑”出来的民情：老李家的医保不会网上缴费，付大叔家的土地权属有疑问，留守儿童家的电线老化……60多个“未诉”问题被提前发现解决，“走访+热线”双轮驱动以来，全镇群众对热线办理满意度、问题解决率均保持在92%以上。

将基层治理的脚力与“热线数据”的脑力深度结合，价值不仅在于解决多少个具体问题，更在于为构建一种长效治理机制提供了可复制的路径——将矛盾化解的主阵地设在基层，把解决问题的主舞台交给群众，通过整合热线数据与网格信息，定期分析民意动向，让服务更精准地贴近需求，干部从忙于“灭火”的“救火队员”，逐渐转变为善于发现苗头、组织协商的“预警员”和“协调员”，而群众也逐渐转变为社区事务的“参与者”和“协商者”。

基层是社会治理的“前端关口”。

家住平度市田庄镇张东村的刘女士手机里，曾存着邻居家不同时段的犬吠录音。此前，刘女士也曾向12345热线反映犬吠扰民问题，然而，考虑到这一问题的特殊性，工作人员只能对邻居进行劝导。问题看似缓和，但症结还在，一旦有一方行为失当，另一方便抓住机会进行举报，调解双方关系势在必行。

这一次，新张管区包村干部张超和工作人员不再“坐等”热线工单派发，而是变“被动接单”为“主动寻单”，通过对历史工单数据的分析，主动上门走访，将工作的方式从简单的行政调解或法规宣教转变为“拉家常”“说说心里话”等柔性方式，引导当事双方在平等协商中达成自治协议。

“从以往的工单数据看，邻里矛盾一直是我们12345