“良医治未病”：数字协同治理下“未诉先办”的运行机制

荆玲玲，杨艳阁

（哈尔滨师范大学经济与管理学院，哈尔滨 150025）

摘要：“未诉先办”治理模式被视为从回应性治理转向主动性预防的突破口。以中国传统中医理念“良医治未病”为切入点，结合协同治理理论，以北京市“未诉先办”改革为案例，围绕“未病先防、既病防变、瘥后防复”3层中医治疗逻辑构建分析框架，系统阐释该模式的运行机制。研究表明，“未诉先办”依托数字技术推动治理重心从“事后解决”向“事前防范”转变，为现代数字治理提供了传统智慧与现代逻辑交融的实践路径。

关键词：未诉先办；主动治理；良医治未病；数字治理

中图分类号：D63 **文献标志码**：A **文章编号**：1671－1807(2026)09－0164－07

在社会治理中，传统的回应性治理模式长期占据主导地位，从早期的“民不告，官不究”到现在的“有诉求必回应”都体现了这种模式，以“解决已经发生的问题”为核心目标，来满足群众的需求。然而，当前社会治理的矛盾日益复杂，传统的“头痛医头、脚痛医脚”的治理模式已无法解决根本问题。当治理问题始终围绕“已经发生的问题”为主，治理主体很难改变，便会陷入“问题追着人跑”的被动局面，而这种被动性，制约着治理效能向深层次跃进。随着数字技术的发展，公众参与政府决策成为当前政民互动新模式。政府决策需要政府和民众同时参与，而互联网的普及推动了数字政府建设，使政民沟通更为便捷。各地政府利用数字化信息技术，不断推进数字政府建设。2025年，中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的第55次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，网民规模从1997年的62万人增长至2024年的11.08亿人，互联网普及率升至78.6%[1]。互联网基础资源夯实发展根基，更多人群接入互联网，拓宽了公众参与向政府表达诉求的渠道。

当前，政府问政多遵循“公众参与-政府回应-公众反馈-持续改进”的模式[2]。然而，当前社会治理的矛盾日益复杂，这种模式不仅可能在互动中加剧问题，还会增加行政负担。为突破这一困境，“未诉先办”治理模式应运而生。该模式指的是政府运用大数据技术，通过海量的公民诉求去推测潜在问题，将治理端口前移，提前解决可能发生的问题和矛盾[3]。它强调政府部门的主动性、预防性和前瞻性，推动社会治理从被动性响应向主动性治理转型，把“事后灭火”转变为“事前防火”。通过识别尚未形成明确诉求但可能影响群众生活的潜在问题，将问题消灭在源头阶段，使治理重心由“解决问题”转向“预防问题”。“未诉先办”所蕴含的“预防为先、主动治理”的理念，与中医“良医治未病”的思想形成了一种跨时空的呼应。《黄帝内经》有云：“上工治未病，不治已病，此之谓也。”在中医理论当中高明的医者在疾病尚未显露征兆之时，通过望色、闻声、问症、切脉，来找出身体失衡的信号，提前干预阻断疾病发生。这一逻辑与“未诉先办”高度契合，力求从源头介入，以最小成本实现最优治理效果。

北京市“未诉先办”理念是一个典型代表，从2019年开始依托12345市民热线平台建立了市民诉求响应机制，实行对问题做到“接诉即办”。通过“街巷吹哨，部门报到”等机制来对市民反馈的问题进行解决，做到零等待受理、无缝隙办理、闭环式反馈，实现快速响应、快速办理、快速反馈[4]。因此12345市民热线成为社会治理的“听诊器”。它以高频、巨量的投诉数据，为政务工作人员提供城市实时病灶图谱。面对公众需求的多元化，北京市政府

收稿日期：2025-11-29

作者简介：荆玲玲（1978—），女，辽宁东港人，博士，教授，硕士研究生导师，研究方向为数字政府；杨艳阁（2001—），女，山东菏泽人，硕士研究生，研究方向为数字政府。

突破传统治理模式,推动服务逻辑从“接诉即办”向“未诉先办”升级,体现了政府的主动性、前瞻性,以及“以人民为中心”的服务宗旨。现以北京市“未诉先办”改革为案例,以传统中医理论为切入点,通过探讨该模式与“良医治未病”理念的同构性,为现代数字治理提供一种传统智慧与现代逻辑交融的理论视角。

1 理论基础与分析框架

1.1 理论基础

“协同”这一概念是由德国物理学家哈肯在1971年首次提出的,他指出“协同学是研究由完全不同性质的大量子系统所构成的各种系统”。2004年党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中,提出了“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。这标志着“社会协同”成为国家社会治理创新的一个核心原则和关键环节 。在社会科学领域当中,多元主体参与的治理理念与协同理论的交汇,促使治理研究与协同研究日益融合,催生出协同治理的新范式,其核心在于通过治理结构的优化提升整体治理效能[5]。协同治理理论是一种融合了协同学和社会科学的治理理论,强调治理是多元主体通过协商、合作解决问题的持续过程。该理论是指政府与非政府组织之间的相互协调与合作,并通过良性互动解决公共问题,整合多元利益提升治理效能与成果,促进治理的效率和成效。

治理主体多元化是协同治理的核心,在公共问题处理中,政府不再占据核心权威。主体多元是让政府、社会组织、企业、公民等共同参与,打破单一的政府为主导的治理模式,形成多元共创。孙大鹏[6]指出协同治理是推进国家治理现代化的社会治理新模式,有助于化解人民内部矛盾、构建治理新格局,分析当代社会治理的现实案例。吕守军和贺一舟[7]通过X市征信案例展示了多元主体如何打破条块分割,用“数据要素协同治理”取代传统的“产权确权”思路,强调政府与非政府等多元主体通过协商合作与技术嵌入等模式共同破解“反公地悲剧”,从而提升治理效能并创造多维公共价值。郝文强和唐亚林[8]以S市A区为例,提出城市治理数字化场景价值共创是多元主体联合成的“价值共创网络”,促进了多方主体联合、多元价值融合等网络协同机制运作,从而创造了公共价值。既有研究多聚焦于“问题出现后的协同解决”,对于“问题尚未显性化时的前置干预”着墨不足,为“未诉先办”模式的理论深化留下了空间。

协同治理理念深化“未诉先办”治理模式:①弥补单一治理主体的不足。政府、企业、社会公众基于各自优势分工合作,政府握有制度,企业擅长技术,社会公众掌握一线信息。各个参与方能够通过平等的协商,进行合理的资源互补,提升整体治理水平。②把静态管控变成主动迭代。协同治理模式的实现很大程度上依赖于新一代信息技术提供的强大平台。社会公民作为治理主体的一方,通过在技术平台上发布问题来持续互动,政府能及时发现新问题,优化治理手段,增强治理灵活性和适应性。③把分散投入变成共性治理。通过资源共享、优势互补,降低治理成本,提高资源利用效率。从“良医治未病”的传统智慧视角来看,协同治理理论与这一思想存在深刻的内在契合。“上工治未病”的理念,核心在于打破病症显现才施治的被动思维,强调通过多元联动实现“未病先防、既病防变、瘥后防复”。这与协同治理多元主体协同解决公共问题的内核相呼应,尤其与“未诉先办”理念中提前发现并解决潜在问题的治理诉求相一致。

1.2 分析框架

以“良医治未病”思想中“未病先防、既病防变、瘥后防复”的3层治疗逻辑为核心分析框架,结合协同治理理论中多元主体联动的内核,系统说明“未诉先办”治理模式的运行机制。将传统的中医理疗智慧与现代化协同治理理念相融合,梳理政府与非政府主体在不同的治理阶段的协同融合,来揭示“未诉先办”治理模式如何依托多元协同实现对公共问题的前瞻性应对。

“未病先防”层面聚焦于“未诉先办”理念中,对潜在问题从源头进行防控。这与“良医治未病”理念中通过调理体质、改善生活环境等条件筑牢健康根基、避免疾病发生相呼应。从协同治理的角度来看正是多元主体共同构建预防性治理的逻辑。在“未诉先办”中,需依托政府、企业、社会公众的多元协同构建预防性治理模式。政府通过制定强有力的制度安排提供基础保障,构建隐患排查机制。企业发挥自身优势,开发技术性工具,嵌入政府治理流程,技术应用可以改进社会治理[9]。政府则像良医一样,借助“望闻问切”工具,精准捕捉社会中隐藏的隐患。社会公众通过日常反馈提供潜在问题线索,如同患者主动告知良医自己身体中的不适情况,为预防工作做充分准备。三者的协同合作就像是良医、患者和药工的协商配合,提前阻断疾

病诱因。而从协议治理理论来看则是通过“制度保障＋技术预警＋公众报信”的协同配合，提前化解隐患。

“既病防变”层面聚焦于“未诉先办”理念中，对苗头问题及时干预。在“未诉先办”中，技术平台捕捉到的安全隐患或是从社会公众主动反映的安全隐患，政府依据制度快速协调相关职能部门介入，发挥统筹联动的作用。“未诉先办”是在“接诉即办”的基础上进行改革，早在“接诉即办”阶段，就建立了群众诉求快速响应机制——“街乡吹哨，部门报道”，有力地推动了“民有所呼，政有所应”的基本准则[10]。这种技术赋能、政府快速联动、公众补充反馈的协同合作，避免小问题演变为大规模诉求，实现对问题的防变效果。这与良医在病情初现时，联动多方力量防止病情蔓延，从医者调整药方、患者配合忌口、药工精准配药三者相互联动的逻辑一致，体现了协同治理中多元主体快速响应处置苗头性的内核。

“瘥后防复”层面聚焦于“未诉先办”理念中，对已解决的问题进行长期巩固，避免旧病复发。早在“接诉即办”阶段政府就通过公民评价来建立“接诉即办”的反馈机制，实现公民与政府之间的权力平衡，让治理体系形成完整闭环[11]。在“未诉先办”模式中也有所延续，解决某类问题后，政府会向公众公布治理制度、流程以及治理效果。企业会升级改造技术，强化对问题的监测能力。公众也会对效果进行反馈，政府会根据公众反馈优化制度，公众则持续参与监督，这种协同巩固的治理流程如同良医与患者定期复查的约定。三者通过制度优化、技术监测升级以及公众持续的监督，确保“未诉先办”的治理成效得以长效维持。这与良医通过患者定期复诊、医者动态调整方案这种持续互动的方法来巩固疗效、避免旧病复发的逻辑一致，体现了协同治理中多元主体长效合作的内在要求。

综上而言，“未病先防、既病防变、瘥后防复”这3层分析维度，既承接了“良医治未病”的传统智慧，又将协同治理理论中多元主体的联动逻辑贯穿其中，构建起“未诉先办”治理模式的分析框架。从源头的消灭，到苗头的快速响应，再到问题解决后的长效巩固，政府、企业和社会公众始终发挥着各自的优势。“良医治未病”思想为协同治理理论在“未诉先办”中的应用提供了传统智慧的注解，让“未诉先办”不仅是多元主体的协同过程，更是对“治未病”治理智慧的当代诠释。

2 研究设计与案例分析

2.1 研究方法

采用个案研究方法，其原因是：①个案研究是当前实证研究的主流研究方法，采用归纳的逻辑，回答“Why”和“How”的问题。核心问题聚焦于“未诉先办”模式运行的内在逻辑，这个过程是动态变化的，因此采用个案研究更加合适。②个案研究能更好地剖析复杂问题，揭示“未诉先办”模式背后各主体之间的联系，来反映从被动回应到主动回应之间的变化。

2.2 案例选择

以北京市“未诉先办”运行模式作为研究对象，具体原因如下：①案例的典型性。北京市作为中国的超大型城市，人口结构复杂、社会需求多元，面临的公共问题具有高频次、高密度、高复杂性的特征。同时，北京作为最早探索数字技术赋能社会治理与公共服务的城市之一，已逐步建立起覆盖全域的政务热线系统[12]，形成了从“应诉慢办”“接诉即办”到“未诉先办”的清晰且完整的治理改革路径。这一演进不仅反映了数字技术赋能治理的逻辑深化，也体现了从被动响应到主动预防的治理理念系统性转型。此外，北京作为国家政治中心与治理改革前沿，其“未诉先办”模式不仅在市级层面形成了较为成熟的制度体系，还通过政策扩散、经验输出、立法先行等方式在全国产生广泛影响，进一步凸显了该案例在数字治理实践与研究中的典型意义。②案例的前瞻性。北京市的治理改革实践始终处于国家治理现代化的前沿，在全国率先出台《北京市接诉即办工作条例》，实现了从政策理念到法规文本、再到操作手册的系统集成。2019年，北京市以12345市民服务热线改革为抓手，率先启动“接诉即办”机制，建立起“响应-办理-反馈”闭环体系。2021年又进一步推动向“未诉先办”转型升级，实现了从“有一办一”的被动响应到“主动治理、未诉先办”的前瞻性跨越，初步构建起以群众诉求为驱动的超大特大城市智慧高效治理新体系，标志着北京治理模式从被动回应向主动预防的根本性转变。③资料的可获得性。北京市作为国家首都，其改革实践具有较高的信息透明度。一方面，该案例曾多次获得国家级、省部级领导的关注与批示，在各类政府文件、工作报告与官方媒体报道中形成了较为系统、公开的信息源；另一方面，改革进程中产生的大量政策文本、典型案例与成效总结，通过政务公开平台、学术调研渠道等向社会开放，为研究者提

供了多维度、多层级的资料获取途径。

2.3 案例分析:“未诉先办”改革的演进路径

2.3.1 起始阶段:“应诉慢办”

政府对市民诉求的响应较为被动,通常需要市民反映问题才会引起重视。政府更多的是“等诉求上门”,缺乏主动发现问题和解决问题的意识。政府与公众之间面临信息不对称和沟通障碍。首先体现在民众诉求的反映渠道不畅。尚未形成统一的市民诉求通道,市长电话、信访办、各委办局热线各自为政,窗口分散、号码众多,缺乏统一的调度。政府部门及其工作人员接到市民的诉求后,进行层层转办,无法第一时间传达至相关部门。诉求渠道不统一,一个问题会在多个窗口进行反馈,造成工作负担,导致办理周期长。其次是反馈机制不完善。在接到市民诉求后,各部门之间互相推诿,责任主体不清。办理周期长,导致群众诉求的问题长时间得不到有效解决,形成公共部门效率低下的现象。一是历史遗留问题。时间跨度大,诉求问题难以解决[13]。二是涉及部门广。问题的解决不仅仅依靠一个部门,需要多个部门之间协同进行,部门之间的责任不清晰,协同运转困难,面对诉求进行互相推诿或者进行选择性、形式化应答,无法解决实际问题。重复投诉、久拖不决成为常态,政府回应属于典型的“被动式回应”,“窗口受理,实质落空”集中体现了这一阶段被动、迟缓、碎片化的治理特征。

2.3.2 优化阶段:“接诉即办”

“接诉即办”体现的是公民高程度的参与政府治理与政府在接收到公民诉求后高程度的回应。有研究表明,政府对诉求的注意力越高,12345 政务热线的市民感知有效性越高,所以诉求规模越大[14]。2019 年 1 月 1 日,北京市以 12345 市民服务热线为核心,正式启动“接诉即办”改革,标志着政民互动从“应诉慢办”跃升为“接诉即办”。“接诉即办”是以 12345 市民服务热线为主渠道的群众诉求快速响应机制,随着不断发展,诉求受理渠道也在不断拓展。从传统的政务热线到全方位指尖服务小程序,实现全年对群众诉求的全渠道响应。公民可随时随地通过电话或网络渠道反映诉求,各类渠道对于公民来电和留言不设任何门槛,具有开放性和易进入性。同时,“接诉即办”开始实行回访制度,对政府工作人员进行双考评,将公众的满意度作为衡量政府治理成效的重要指标。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。“接诉即办”的改革推广,实现了从碎片化慢办到一体化即办的制度跨越。

2.3.3 创新阶段:“未诉先办”

“未诉先办”,是一种从被动式回应到主动式回应的转变,对以前出现问题较多的地方进行一类问题专项治理和未来可能会出现的问题进行主动防范[15]。“接诉即办”的治理模式虽然可以解决多数治理问题,但难以完全适应快速发展的社会治理需求。对于经常出现的复杂问题,“接诉即办”治理模式仍处于落后的阶段。为此,深入推动“接诉即办”向“未诉先办”改革,推进解决群众的烦心事。2021 年北京市委全面深化改革委员会第二十三次会议通过了《关于推动主动治理未诉先办的指导意见》,首次以专项文件形式把“接诉即办”升级为“主动治理、未诉先办”,使这一理念正式迈入制度化轨道。“每月一题”是市委、市政府从高位推动“主动治理、未诉先办”的有效尝试[16]。从 2022 年的“每月一题”开始,北京市政府就选取了 17 个问题进行重点治理,借助大数据进行分析,将问题解决在萌芽阶段。以创新性的治理手段,提高公众满意率,将问题解决在萌芽阶段,并始终贯彻“以人民为中心”的理念,构建“群众尚未开口,服务已送上门;隐患尚未显现,治理已抢先一步”的基层治理新模式。

3 “未诉先办”运行模式的内在逻辑

3.1 “未病先防”——源头治理

传统的治理模式受限于“被动响应”治理惯性,形成了“群众投诉-部门受理-问题解决-新问题出现”的循环模式。不仅治理成本高,还常常因为响应时长问题引起群众的不满。这种被动式回应问题的现象多出现在问题已经形成,解决难度大。“未诉先办”模式注重从源头发现问题,不仅通过群众诉求较多的方面寻找问题,还通过利用大数据分析提前感知,消灭问题在萌芽阶段。这种服务理念的转变将治理重心从“事后处置”向“源头防控”转变,构建全方位的问题感知体系。一方面,建立了群众诉求大数据分析机制,对 12345 热线、政务服务平台等渠道的群众反馈进行实时监测和深度挖掘。通过对诉求内容、频率、区域分布等数据的分析,精准识别出民生领域的高频问题。另一方面,“未诉先办”积极运用物联网、人工智能等技术手段,打造“智慧治理”感知网络。2024 年,餐饮油烟治理被列入全市 2024 年接诉即办“每月一题”,可以说餐饮油烟问题是高频率重点问题。以北京生态环境治理

为例，在破解餐饮油烟难题中，海淀区生态环境局运用“未诉先办”机制。通过大数据分析餐饮诉求热点，聚焦辖区餐饮集中街区，主动对商户开展油烟排放排查。发现某老小区周边餐饮店因净化设施老旧，油烟收集效率低，虽暂未接到投诉，但预判夏季易引发居民不满。随即联合街道、市场监管部门，为商户提供技术指导，协助升级高效油烟净化设备，还规范排烟管道走向，从源头防控油烟扰民，让“烟火气”与“好空气”共存，生动体现生态环境领域“未诉先办”的治理逻辑。这种“科技赋能＋人工巡查”相结合的方式，让治理者能够敏锐地捕捉问题的蛛丝马迹，将大量潜在矛盾化解在源头阶段。传统治理过程中，部门往往将“完成投诉处理指标”作为工作目标，而“未诉先办”则要求治理者主动思考“群众需要什么”这种“坐等诉求”到“上门服务”的转变，让治理工作更贴近群众生活，让群众感受到治理的温度。

3.2 “既病防变”——专项治理

寻找共性问题并对共性问题展开专项治理是“未诉先办”的首要含义，是对“接诉即办”改革的直接举措。“未诉先办”突破了传统治理中“碎片化应对”的瓶颈，将共性问题治理作为提升治理效能的关键路径。传统模式下，治理资源分散在各个部门，每个部门都按照自身职责处理具体诉求，缺乏对问题整体性的思考。例如，在群租房治理中，住建部门负责检查违规搭建，公安部门关注治安问题，消防部门检查消防安全，各部门虽各司其职，但由于缺乏协同，往往只能解决局部问题，群租房乱象容易死灰复燃。“未诉先办”将“梳理共性问题-开展专项治理-建立长效机制”作为核心流程，实现了治理从“点上解决”到“面上提升”的跨越。在实践中，北京市建立了共性问题识别机制，北京税务部门以纳税人共性难题为靶心，推进“未诉先办”实践。聚焦平台企业“开票难、工单处理慢”等高频诉求，海淀区税务部门联动多主体开展专项治理，重构工单流转机制，打通数据直连通道，实现诉求智能识别与进度追踪。治理经验提炼为标准化流程后全市推广，同类诉求响应时长降60%，构建“识别-攻坚-长效”治理闭环，为专项治理提供税务范例。专项治理注重将成功经验转化为制度规范，实现治理效果的长效化。专项治理并非孤立进行，而是与“接诉即办”形成有机衔接。“接诉即办”作为“未诉先办”的基础，为专项治理提供了问题线索，专项治理则是对“接诉即办”的深化，通过解决共性问题减少同类诉求的产生。

3.3 “瘥后防复”——整体合奏

“未诉先办”依托数字技术构建起“整体智治”体系，打破了传统治理中“条块分割”的体制壁垒。传统治理模式下，各部门、各层级之间存在着信息孤岛和职能交叉，一项涉及多个部门的工作往往需要层层协调，效率低下。“未诉先办”以数字政府建设为契机，打造了跨部门、跨领域的协同治理平台，实现了治理资源的高效整合，还加强数字政府顶层设计，在智慧城市总体框架下，加强与“京通”“京办”“京智”的衔接联动，统筹推进跨系统、跨部门、跨层级、跨区域技术融合、数据融合、业务融合，一体推进数字服务、数字营商、数字监管建设。借助互联网技术，打破了传统治理模式下，政府与公众信息不对称的问题，提高了公众参与政府决策的机会，成为政府数字治理的重要组成部分[17]。以鼓楼片区保护更新为例，破了传统单一部门主导的模式，实现资源的优化配置与高效利用。东城区建立区级城市更新总指挥部，街道层面建立街区更新分指挥部，统筹相关部门和权利人共同推进各项工作，推动了治理主体从“单一主导”向“多元参与”转变。区级总指挥部通过例会制及时解决更新中的难点堵点，明确主体权责与审批流程。街区分指挥部联动规划、遗产保护、建筑设计等多领域专业团队，开展技术对接与方案优化。2022年发布的《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》明确提出，“构建开放共享的数据资源体系”“深化数据高效共享”，标志着国家层面鼓励把数据共享从部门内部的技术议题升级为跨部门、跨层级、跨地域治理改革的核心枢纽，为以数据驱动的主动治理和协同治理奠定了制度底座。

4 结论与建议

“未诉先办”的治理方式有助于解决群众面临的共性问题，提高生活满意度和幸福感。政府治理模式从“等诉求”向“找诉求”的不断转变，体现了在治理过程中充分贯彻落实以人民为中心。该治理模式强调，要及时发现问题，对问题进行分析研判，以主动治理的态度从源头解决问题，逐步巩固提升工作实效。在数字化治理中，“未诉先办”作为一种新型的治理模式，打破了传统的被动式响应逻辑，这与中国传统中医“良医治未病”理念相契合。在治理理念上，都强调主动治理，提前干预矛盾。中医通过对人体的生理信号和生活习惯进行综合判断提前发现健康隐患，与“未诉先办”模式中通过大

数据分析、居民需求调查捕捉潜在风险相呼应,将风险进行前置,降低治理成本。在治理工具上,注重协同治理。在中医治理中,并不是依赖单一的药物治疗,而是结合多元手段,如经络调理、药食同源等。在现代“未诉先办”治理模式下,政府整合多元治理主体,形成治理闭环。在治理目标上,重视长远发展。在传统中医中,以“养正气、强体质”为根本目标,实现人体长期健康状态的维持。在“未诉先办”治理下,实现治理体系的完善与治理能力的提升,实现社会治理的可持续发展。“良医治未病”为主动治理提供了传统智慧的参照,而主动治理则将“未病先防”的传统思维转化为现代治理的实践路径。“未诉先办”治理理念的推行,不仅提升了治理的效率,更重塑了政府与群众的关系。通过主动发现问题、解决问题,政府赢得了群众的信任和支持,形成了“政府治理-群众参与-社会共治”的良好局面。

基于对北京市“未诉先办”模式的分析,提出以下几点建议:①强化顶层设计。“未诉先办”的成功实践离不开强有力的制度支撑。各地在借鉴推广时,应结合本地实际,加快制定和完善相关的法规政策,将“未诉先办”从理念倡导转变为刚性的制度要求,为基层实践提供清晰的指引和依据。②扩大数据共享。数字技术是“未诉先办”得以实现的关键。应进一步打破部门间的数据壁垒,构建统一、高效、安全的数据共享交换平台。加强大数据、人工智能、物联网等前沿技术在风险预警、问题识别中的应用,提升“治未病”的精准性和智能化水平。③构建多元协同的治理网络。“未诉先办”本质上是多元主体协同共治的过程。应积极搭建政府、社会、公众等多方参与的常态化协商平台和联动机制,充分发挥各主体的优势,形成问题共商、责任共担、成果共享的治理共同体,激发社会整体治理活力。④注重长效机制。“未诉先办”不能停留于“事中处置”,更要着眼于“事后长治”。一方面,需对治理过程中行之有效的经验做法进行系统性梳理,将其转化为标准化的政策工具。另一方面,要建立科学的治理效能评估与动态调适机制,持续检验并优化已建立的制度规范。最终,形成能够自我完善、持续迭代的治理体系,确保治理成效得以长效维系并不断拓展。随着数字技术的不断发展和治理经验的不断积累,推动“未诉先办”治理理念向更高效的方向迈进,成为提升政府治理体系和治理能力现代化的有力工具。

参考文献

[1] 中华人民共和国工业和信息化部. 中国网民规模达11.08亿人 互联网普及率升至78.6%[EB/OL]. (2025-01-17)[2025-11-18]. https://www.miit.gov.cn/xwfb/mtbd/wzbd/art/2025/art_662f674e6c37473686ec84eb8923abce.html.

[2] 魏子恺,唐锡晋. 基于可解释性方法的网络问政效果研究:以“有话请您说”网络问政平台为例[J]. 系统科学与数学,2024,44(5):1478-1500.

[3] 董媛媛. 治理语境下的全过程人民民主探索:基于北京市“未诉先办”治理模式的分析[J]. 社会主义研究,2023(3):108-115.

[4] 杨积堂. “接诉即办”:基层社会治理的机制革新与效能驱动[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版),2021,19(2):101-108.

[5] 杨丹,汪津. 基层矛盾风险多元协同治理体系的建构逻辑与发展面向:基于H省X县的实践分析[J]. 行政管理改革,2024(7):51-62.

[6] 孙大鹏. 协同治理的理论框架及案例考察[J]. 财经问题研究,2022(8):113-121.

[7] 吕守军,贺一舟. 数据要素协同治理何以化解公共数据开发利用的“反公地悲剧”?基于X市征信数据产品的案例研究[J]. 电子政务,2025(6):1-15.

[8] 郝文强,唐亚林. 平台赋能与网络协同:城市治理数字化场景价值共创的过程与机制:基于S市A区的案例研究[J]. 电子政务,2025(6):1-14.

[9] 杨宏山,李悟. 技术嵌入、双轨学习与城市治理的机制设计:基于B市基层治理改革的案例分析[J]. 公共管理与政策评论,2022,11(3):107-115.

[10] 刘巧兰,王丛虎. 从“民呼政应”走向“未呼先应”:基于“接诉即办”实践样态及其优化转型的探讨[J]. 上海行政学院学报,2022,23(3):73-84.

[11] 李文钊. 超大城市的互动治理及其机制建构:以北京市“接诉即办”改革为例[J]. 电子政务,2021(11):12-21.

[12] 曹海军,王丽娟. 主动治理:未诉先办的内在逻辑与运行机理[J]. 北京行政学院学报,2025(1):84-93.

[13] 杨守涛. 诉办关系变迁与基层治理样态演化:被动式回应与主动式回应的两分及其超越[J]. 中国行政管理,2022(1):105-111.

[14] 安永军. 领导注意力、跨层级治理与基层治理效率:基于A市政务热线的考察[J]. 电子政务,2022(9):39-49.

[15] 陈磊. “共建共治共享”社会治理多元参与的体系构建:以北京市“未诉先办”改革为例[J]. 河南社会科学,2023,31(5):95-106.

[16] 李文钊. “主动治理、未诉先办”的逻辑要义[J]. 前线,2021(7):69-72.

[17] 陈媛媛,陈志鹏. 公众参与情境下的政府数字治理创新路径:以北京网络问政平台主题分析为例[J]. 图书馆论坛,2024,44(11):78-89.

"A Good Doctor Treats Disease before It Occurs": Operational Mechanism of "Handle before Complaint" under Digital Collaborative Governance

JING Lingling, YANG Yan'ge

(School of Economics and Management, Harbin Normal University, Harbin 150025, China)

Abstract: The "Handle Before Complaint" governance model is seen as a breakthrough in shifting from responsive governance to proactive prevention. By taking the traditional Chinese medicine concept of 'a good doctor treats illness before it arises' as a starting point, and combining it with the theory of collaborative governance, the reform of "Handle Before Complaint" in Beijing was taken as a case, constructing an analytical framework based on the three-tiered TCM treatment logic of 'preventing illness before it occurs, preventing complications during disease, and preventing recurrence after recovery' to systematically explain the operating mechanism of this model. It is found that "Handle Before Complaint" relying on digital technology, promotes a shift in the focus of governance from "post-event resolution" to "pre-event prevention", providing a practical path that integrates traditional wisdom with modern logic for contemporary digital governance.

Keywords: proactive handling before complaints; active governance; good doctors preventing illness; digital governance