

重塑政民沟通互动方式 重构基层治理运作逻辑

——政务热线大数据里的社区治理密码

■中国人民公安大学国家安全学院讲师、清华大学数字政府与治理研究院特聘研究员 戴思源

一条热线,一端连着千家万户的柴米油盐,一端通向城市治理的“神经中枢”。当居民拨通12345,一个看似简单的来电,实则开启了一场涉及政府、市场与社会的多方治理行动。

近年来,从中央到地方,政务热线体系建设被列为深化“放管服”改革、提升治理能力的重要抓手,各地纷纷以政务热线为牵引建立强回应机制。北京以政务热线为抓手推行“接诉即办”改革,上海依托“一网通办”打造城市运行管理中心,广州、深圳等地也在热线整合与智能化升级上持续发力。

在城市治理现代化进程中,政务热线早已不只是群众反映诉求的“投诉窗口”,更逐渐成长为洞察社情民意的“数据富矿”、整合治理资源的“协调平台”和推动基层治理变革的“驱动引擎”。其中,社区层面的治理价值尤为值得关注,政务热线数据所折射的,恰恰是城市治理最真实、最鲜活的基层脉动。

热线里的社区治理图景

社区是城市治理的“最后一公里”,而物业管理则是这条路上最容易出现堵点的环节。回溯社区治理的变迁历程,在上世纪90年代住房制度改革前,社区具有较强的基层政权属性,行政力量主导着社区公共服务的供给。随着单位制解体与市场化推进,住房分配市场化和住房管理社会化推动业委会、物业公司作为新的社区治理力量登上舞台,社会与市场成为社区空间中的新生力量,形成了“政府—市场—社会”的三方治理格局。然而,利益结构分化、价值取向多元以及居民需求多样的现实,使得单靠业委会或物业公司难以有效协调复杂的利益关系,传统治理结构的局限性日益凸显。

以北京为例,2021年全市政务热线中,涉及物业管理的工单高达30万件。这些工单呈现出鲜明的结构性特征:超过90%的诉求聚焦市场服务层面问题,如物业公司服务质

量不达标、停车秩序混乱、公共设施维护不到位、公共区域保洁缺失等;另有约4%的诉求指向社会自治层面困境,包括业主大会难以召开、业委会选举推进受阻、自治组织运转失灵等。两类问题虽性质不同,却相互交织,共同勾勒出当前城市社区治理最真实的基层图景。

这组数据传递出一个重要信号:在住房市场化改革深入推进的背景下,社区治理既不能单纯依赖物业公司提供的市场服务,也无法完全指望业委会自主运转。市场机制与社会自治均出现不同程度的失灵,居民面对物业纠纷时往往缺乏有效的自组织解决途径。当他们拨通政务热线的那一刻,实际上是在向政府发出治理求助信号。政务热线由此成为社区治理的关键入口,承载着远超“投诉受理”的功能。仅以社会自治层面的诉求为例,尽管占比仅约4%,但绝对数量超过1.2万件,体量依然庞大,这意味着大量原本应在社区内部消化的自治问题,最终涌入了行政体系。从这个角度看,政务热线不仅是居民个体诉求的表达通道,更是社区治理生态的“压力传感器”。热线数据的起伏变化,映射着基层社会的治理温度。

热线角色的深层转变

传统认知中,政务热线的角色是“接线—转办—回复”,是一个相对被动的信息传递通道。然而在北京“接诉即办”改革的推动下,热线的角色正在发生深刻转变。

“接诉即办”的核心在于“即”。在行政考核的驱动下,政府必须对市民诉求做到快速响应、限时办理、及时反馈。在这一机制下,政务热线不再只是“传声筒”,而成为撬动整个基层治理体系运转的支点。一个物业投诉的背后,可能牵动街道办事处、社区居委会、物业公司、业委会乃至住建、城管等多个部门联动响应。热线由此完成了从“信息通道”到“治理枢纽”的角色跃升。越来越多的市民主动通

过热线反映社区问题,期望政府介入打破治理僵局。这种期望本身就是热线治理价值的直接体现。值得注意的是,热线的治理价值不仅体现在个案处置上,更体现在对基层治理关系的系统性重塑。过去,居委会、物业公司、业委会这“三驾马车”各管一摊,遇到交叉问题往往相互推诿;如今,在“接诉即办”的体制下,热线诉求作为外部的制度化压力,倒逼各方打破壁垒、协同配合,客观上推动社区治理从碎片化走向整体化。

更重要的是,热线数据本身蕴含着丰富的治理信息与智慧。对海量热线工单的文本分析可以揭示哪些问题集中在哪些区域,哪些时段问题高发,哪些问题类型会反复出现。这些洞察为政府从“头痛医头”的被动应对转向系统施治的主动治理提供了坚实的数据基础。在这个意义上,政务热线堪称城市治理的“晴雨表”和“体检仪”,每一次来电、每一条热线工单,都在为城市治理贡献着不可替代的信息增量。

热线背后的治理整合关键

政务热线能够充分发挥基层治理价值,离不开一个关键的制度支撑——党建引领。一条热线诉求的处置,往往不是单一部门的独角戏,而是多主体协同配合的综合行动。在北京的实践中,面对市场失灵与社会失灵并存的社区物业困境,党建引领凭借党的政治优势和组织优势,引导并领导社区治理主体与行动,推动形成整合型治理格局。可以说,政务热线为社区治理提供了“问题发现”的入口,而党建引领则为“问题解决”提供了组织保障——二者相辅相成,共同构成了热线治理价值的完整闭环。

具体而言,党建引领通过三种路径重塑了北京基层社区治理的主体格局。其一是“嵌入”。以物业管理问题为例,依据新修订的《北京市物业管理条例》,推动在物业企业和业委会中建立党组织,要求业委会委员中党员比例不

低于50%;通过“双向进入、交叉任职”让社区党员骨干进入业委会任职,指派社区专职副书记担任物业公司党支部的党建工作指导员,以组织优势弥补市场和社会主体的治理短板。其二是“吸纳”。北京不少社区为解决社区物业中的痛点难点问题,由党组织牵头组建“五方共建”“治理合伙人”等联合体,将物业公司、业委会、产权单位乃至法律和设计领域的专业人士纳入治理共同体;或者成立“和谐物业联合工作领导小组”等创新机制,由街道党工委联合各社区党委、属地机关和主要物业企业,定期研究社区物业难题。其三是“链接”。党组织充当枢纽节点,横向为不同治理主体搭建沟通协商平台,纵向依托“吹哨报到”机制突破行政层级壁垒和条块分割局限,召集上级职能部门共同参与复杂问题治理,向上反映居民诉求、向下传导治理压力。

通过嵌入组织、吸纳主体、链接资源,党建引领从体制内部激活了基层治理的碎片化资源,让原本各自为政的政府部门、经营主体、自治组织能够围绕居民诉求形成治理合力。正是这种组织层面的系统性整合,让政务热线从一个单纯的诉求入口,真正变成了能够有效解决问题的治理枢纽。也正因如此,面对市场和社会都难以破解的社区治理顽疾,依托党建引领的热线机制能够快速凝聚共识、调配资源,推动复杂矛盾在基层得到实质性化解,避免了小问题拖成大纠纷。

热线治理价值的再升级

如果说“接诉即办”解决的是“有诉必应”的即时响应问题,那么政务热线的更高价值在于推动“未诉先办”的主动治理。

北京近年来持续推进“每月一题”机制,从热线高频诉求中筛选共性难题,集中力量开展专项治理。以物业管理领域为例,治理逻辑正从“接一个工单、解一个问题”的个案处理,转向“分析一批工单、破一类难题”的系统治理。热

线数据的聚合分析能力,让政府能够提前识别治理风险、预判矛盾走向,将问题化解在居民拨通电话之前。比如,当某一片区物业投诉短时间内异常增长时,系统可自动预警,推动属地街道和社区提前介入排查,避免小矛盾升级为群体性事件;又如,通过对季节性诉求的周期性分析,政府能在冬季供暖、夏季用电高峰等节点前做好预案部署。从“接诉即办”到“主动治理、未诉先办”,这一转变标志着政务热线正从治理末端走向前端,从被动响应转向主动作为。

展望未来,随着人工智能与大数据技术的深度应用,政务热线的治理价值仍有进一步释放空间。智能语义分析可更精准识别热线工单中的情绪倾向与潜在风险,预测模型能辅助判断哪些社区可能爆发集中性矛盾,知识图谱技术则可打通部门数据壁垒,提升跨部门协同效率。在技术赋能下,政务热线有望成为城市治理智慧化转型的核心基础设施,推动基层治理从经验驱动迈向数据驱动。北京“接诉即办”的成功实践表明,以热线数据为纽带、以党建引领为保障的治理模式,具有可复制、可推广的制度价值,为各地基层治理创新提供了有益借鉴。

一条政务热线的分量,不仅在于解决多少具体的物业问题,更在于重塑了政府与群众的互动方式,重构了基层治理的运作逻辑。从“你打我接”到“未诉先办”,从单点响应到系统治理,从被动应对到主动谋划,政务热线正书写着城市基层治理现代化的新篇章。用好热线、用活数据,让党建引领与技术赋能同频共振,让政府、市场和社会在热线牵引下形成治理合力,是走好新时代党的群众路线、提升基层治理效能的重要路径。城市治理的根基在社区,而这条小小的热线,正成为连接社区与治理体系最坚实的钢缆。[本文系中央高校基本科研业务费“城市基层突发公共危机事件预警及韧性治理研究”(2023JKF01SK14)阶段性成果]