

# 走出“许愿池”困境,政务热线还应厘清事务边界——访上海交通大学国际与公共事务学院教授韩志明

■ 中国城市报记者 郑新钰

近期,“12345成许愿池”登上热搜——投诉月光太亮影响睡眠、因高考失利要求重新组织考试、希望政府邀请明星给自己庆生,一批“荒诞工单”走进公众视野。

个案背后是普遍性治理难题:部分非理性、超出公共服务边界的诉求大量涌入政务热线,耗费基层人力物力,挤压真正急难愁盼诉求的处置资源。

一方面要畅通民意渠道,保障群众合理维权;同时,还要守住公共资源边界、减轻基层无谓负担。如何把握二者之间的平衡,已经成为各地政务热线运行的现实考题。

本期,中国城市报记者专访了上海交通大学国际与公共事务学院教授韩志明,剖析“许愿池”困境的深层成因,探寻厘清诉求边界、优化热线治理的可行路径。

**中国城市报:**当前有城市政务热线沦为“许愿池”,超出公共服务范畴的诉求涌入工单系统。您如何看待这一现象?

**韩志明:**“许愿池”这个比喻很生动,我认为主要包含了以下内涵:第一,政务热线响应越积极,处置效能越高,试图来“许愿”的人就会越多,这应该也算是热线工作成功的重要表征,但这使得公共服务的善意正在被大量越界的诉求所透支。第二,这个说法重点并不是要批评部分群众,而是指向机制层面的失序,因为投诉几乎没有成本,而办理后果全部由政府兜底,大量个性化或私人性的期待就会全部涌向热线。

政务热线本是政府和群众沟通的快捷桥梁,却被过度的、不切实际的期许所挤占甚至淹没。人们都试图通过热线通道来提出自己的困难和要求,甚至是不合理和不合规的诉求,导致热线工作承受了原本不应该承受的负担。

**中国城市报:**部分人第

一反应,会把“荒诞诉求”归咎于“个人素质”。据您研究观察,还存在哪些深层次原因?

**韩志明:**一些“荒诞诉求”确实是投诉人自己的问题。但如果仅仅是这样的归因,显然遮蔽了问题背后深层次的原因,也混淆了政务热线工作的合理叙事。

“许愿池”现象是制度逻辑和社会心态互相塑造、层层叠加形成的,至少有三方面机制在发挥作用:第一,一些基层政府大包大揽的治理模式,让部分群众把政府看作“全能保姆”。“有事找政府”本是政府的郑重承诺,却被误读为“凡事都要找政府”,把公共服务理解为可以无限供给的“私人定制”。由于提出诉求几乎没有门槛,一部分人就习惯只提诉求、不讲边界,只主张权利、忽视自身责任。

第二,权责倒挂放大了属地兜底压力。各部门职责边界模糊,遇到棘手工单互相推诿,最后压力往往传导到社区。社区本身人手、资源、权限都有限,却承担无限责任。“属地管理”慢慢异化为“属地接盘”,只要当事人身处辖区范围内,很多本不属于社区的事项,最后也落到社区来处置。

第三,考核压力催生“唯满意率”的扭曲导向。满意率、解决率原本是提升服务的考核抓手,经过层层加码之后,反而演变为基层的治理负担。承办单位为了拿到工单的满意评价,反复沟通协调,甚至出现“花钱买满意”的情况。由此形成一种悖论:热线受理量越大,基层负担越重;满意率数据走高,有时并不代表现实问题得到更好解决。

这三者串联形成闭环,制度给出“有求必应”的预期,培育出“投诉就灵”的社会心态;这种心态反过来进一步施压,让制度更难拒绝诉求,考核约束持续收紧;基层疲于应付各类工单,实际服务质量打折扣,又进一步催生更多群众不满。

**中国城市报:**群众的热线诉求,既有合理维权,也有非理性诉求、重复投诉、超出公共服务边界的诉求。公共治理应该如何把握回应群众和治理负荷之间的平衡?

**韩志明:**关键是搭建清晰的边界框架,把政府、市场、社会、个人四类事务厘清归位。我认为,纯粹属于个人事务的,政府不宜承接;属于市场调节范畴,政府不必介入;属于社会自治领域,政府不能越位;属于法定政府职责,政府必须履职到位。边界模糊不清,热线就容易变成什么都往里装的“兜底筐”。当然,实际的社会事务本身也是高度纠缠的,是边界模糊的,比如社区邻里之间的纠纷问题,想要给出确切而清晰的区分也是非常困难的。因此,这就需要根据具体情形以及相关法律法规来作出判断。

边界确立之后,对各类诉求可以实行“三分”处置:对于合理诉求,做到接诉即办、务求实效;对于不合理诉求,要敢于说“不”,同时做好疏导解释;而对于恶意占用公共资源的,则积极响应,依法处置,绝不姑息。这里要申明的是,这里的敢于说“不”,不是疏远群众,漠视群众诉求,而是守住公平底线,把有限公共资源留给真正有需要的群体,避免个别人肆意滥用热线资源。

同时我们也要注意区分两类“不合理诉求”:一类是属于认知层面的,诉求人不熟悉政策、不了解办事流程,不清楚事项归属哪个部门,这类情况要做好解释引导,给予积极的解答,而这本身也是政务服务的组成部分;另一类属于恶意诉求,反复骚扰、内容空洞、挟私报复、浪费公共资源,这类行为需要果断说“不”,旗帜鲜明地予以批评和谴责,还要依法进行约束和制裁。实现这种区分,就要动态更新诉求分类标准、派单目录,建立不合理诉求认定以及申诉审核机制。

**中国城市报:**您提出政务

热线要从“有一办一”走向“举一反三”,再到“未诉先办”。这三步听起来很清晰,但现实中不少城市还卡在“有一办一”。要往前迈一步,还需要在哪些方面下功夫?

**韩志明:**“有一办一”,一件一件事做好,这已经是很好的结果了。想要做到“举一反三”,说起来很容易,做起来却很难。客观来讲,这里的短板不在于技术、不在于数据工具,而在于治理思维以及配套的制度安排。很多城市政务热线工作还停留在“有一办一”的阶段,主要是因为以下四个方面:

一是缺少“问题化”的能力。从零散的工单当中提炼共性治理难题,需要治理资源的投入,也需要专门的方法和组织的保障。北京的“每月一题”就是很好的实践;上海也通过梳理和挖掘工单数据资源,找到具有普遍性的共性诉求,探索“未诉先办”的方法,形成了很多先进经验。

二是缺少跨部门协同机制。“举一反三”处置共性问题,必然涉及多个职能部门,如果没有统筹协调的渠道和机制,分析研判的成果也只能是束之高阁。宁波市在12345热线管理办法当中明确,对于法律规定模糊、职责存在争议、反复投诉的事项,可以提请政府协调机制会商处置,最终决定责任归属,这就是非常关键的组织保障。

三是缺少激励导向的转换。当前考核依旧偏重办结率、满意率,对于源头治理、问题减量这类“未诉先办”工单,存在激励不足的挑战。源头治理的成效看不见、难量化,自然就很少有人愿意投入精力。部分城市适度调整热线考核权重,避免简单依赖接通率或AI等指标,实际解决率和满意率反而稳中有升,这也说明考核松绑和服务提质并不矛盾。

四是缺少数据产品化运营能力。不能仅仅输出月报、季报这类统计报表,要把数据转化为问题清单、风险

预警、治理建议这类决策工具。北京推行的“冬病夏治”,针对季节性民生诉求提前预判处置,就是把数据直接转化为治理行动。

总而言之,核心是做好顶层设计与考核改革,推动热线从单纯的办事系统,升级为主动治理的治理系统。

**中国城市报:**除了办结率、满意率这些现有考核指标,您建议再增加哪些评价维度?

**韩志明:**办结率、满意率是必不可少的基础指标,是理解和透视12345热线的基本维度,但还不足以衡量评判热线的真实健康度。我建议可以考虑两个新的评价维度:

第一个维度是问题实质化解率。办结率统计的是工单处理数量,满意率反映当事人主观感受;实质化解率衡量的是问题本身有没有真正减少。可以拆解为同类诉求重复率、同一区域问题回流率、诉求源头发生率。如果一个热线,办结率、满意率数据很漂亮,但同类问题反复出现,诉求总量持续走高,那它只是在接单,而不是做治理。

第二个维度是主动治理贡献度,也就是“未诉先办”的实施成效。可以拆解为高频问题清单化治理覆盖率、季节性问题的预判处置率、工单转化形成政策制度的数量,用来衡量热线有没有从被动接件转向事前预防。

说到底,考核指向哪里,治理就往哪里走,工作就往哪里做。未来评价体系需要回答一个核心问题:这条热线,究竟是让城市问题不断增多,还是推动城市问题持续减少。办结率告诉我们处理了多少工单,实质化解率告诉我们真正解决了多少问题,主动治理贡献度告诉我们提前预防了多少隐患。只有考核不再只追求数字好看,而是聚焦问题减量,12345热线才能真正从“许愿池”回归公道的“公平秤”。