

优化热线考核方式 激活治理内生动力

——访北京大学政府管理学院教授马亮

■中国城市报记者 郑新铨

以规范促提升

中国城市报：《国务院办公厅关于进一步规范和提升12345热线服务的意见》强调“规范”与“提升”双重目标。从专业视角来看，这一政策出台的关键背景是什么？

马亮：从市长热线逐步拓展为市民热线、便民热线，再延伸至企业服务热线，政务热线的服务对象与覆盖范围不断扩大，如今已几乎成为城市诉求办理的总入口。政务热线绝非单纯的一条热线或一个电话号码，而是一套系统性的城市治理机制，其核心使命就是推动政府部门为企业和群众纾困解难、办好实事。

政务热线在城市治理中的作用愈发凸显，但同时也面临制度、技术、资源及能力等多方面制约。要进一步提升政务热线服务城市发展的效能，就必须破解影响其运行质效的关键障碍，将其打造为嵌入城市治理体系的重要支柱，在更大范围、更深层次发挥作用。基于此，还需优化政务热线的运行机制与发展环境，为其提供更有力的政策支持和资源保障。

正是在这样的背景下，规范和提升政务热线服务已成为全国政务热线行业高度关注、持续推进的重要课题，核心思路是在规范中提升、以提升促规范。一方面，要强化政务热线规范化运行，尤其需加强省级层面对地方政务热线的统筹协调，实现省、市、县三级政务热线运行流程的深度融合与服务标准的统一；另一方面，要提升政务热线赋能城市治理、市域治理的能力，使其有效支撑政务服务优化、公共服务升级及营商环境改善等工作。

从被动响应 转向主动治理

中国城市报：从公共管理绩效评价角度，除了“响应率、办结率、满意率”等传统指标，您认为还应增设哪些

12345政务服务便民热线，一头连着政府、一头连着群众，是倾听民声、汇聚民意、化解民忧的重要渠道，更是城市治理体系中的“神经末梢”与“关键枢纽”。

眼下，随着服务范围持续扩大、诉求总量不断攀升，政务热线也面临着诸多新考验。

本期，我们邀请到北京大学政府管理学院教授马亮。他长期关注和研究政务热线发展，著有《政民互动、绩效管理 with 城市治理创新》一书，对相关领域有着深刻洞察。此次他将为政务热线高质量发展“把脉问诊”，聊聊这条民生热线如何从问题中中转站，升级为治理“传感器”。

指标衡量热线的治理效能？

马亮：政务热线的运行涉及多个环节、诸多方面，需从多维度综合测评其运行效率、管理成效与服务质量。从热线工单的接收、转接、派发、办理到督办的全流程，均可设置对应指标来反映效能。当前，“三率”考核是政务热线的核心关键绩效指标，但如果过度侧重这三项指标，容易导致地方政府及基层组织陷入“唯指标论”的误区，进而忽视政务热线的综合价值。

因此，政务热线的绩效评价需配套更多定量与定性指标，全面、客观地反映其实际运行状况。例如，不同地区、部门、行业的诉求量差异显著，诉求量大的单位在“三率”考核中往往处于劣势，这就需要结合诉求量权重进行综合考量，确保考核公平性；又如，复杂诉求与异常工单的办理难度远超普通工单，对整体绩效的影响更为突出，需专门设置专项指标予以精准刻画和评价。

中国城市报：现有接诉即办的考核机制如何调整，才能有效引导部门从被动响应转向主动治理？

马亮：目前，不少政府部门及基层组织对政务热线的重视，仍主要依赖考核问责机制的外部驱动，尚未形成自发自主的主动治理意识。这种“不考不行”“一考就灵”的运行模式缺乏可持续性，不仅可能导致政务热

线陷入自我封闭、无谓空转的困境，还容易引发“上有政策、下有对策”的消极博弈行为。政务热线在考核内容与考核方式上，还面临一个突出悖论：自上而下的行政考核能有效倒逼基层重视诉求办理，但也可能使其过度关注考核指标，反而弱化对群众真实需求的精准关注与主动回应；若刻意弱化自上而下的考核，政务热线又难以获得足够的重视和有效执行，陷入“无人问津”的尴尬境地。

从治理逻辑来看，基层诉求本应坚持基层直办、就地解决，但当前实际情况存在偏差：企业和群众需自下而上提出诉求，再由上级政府部门自上而下转派至基层办理，诉求流转绕了一圈才能获得足够重视与推进。这一现象的根源在于，若诉求直达基层、由基层自主办理，上级政府难以实施有效监督，基层办理诉求的内生动力也会不足，导致“基层问题基层不解决”。

与此同时，现行考核机制进一步固化了这种被动响应模式，难以推动政务热线向主动治理转型——毕竟考核核心聚焦于办件的数量、效率与质量，而办件的产生以收到诉求为前提，本质上仍是“有诉才办”。因此，要实现从“接诉即办”到“未诉先办”的转变，关键在于重构考核体系，将未诉先办相关指标纳入核心考核范畴，推动政务热线的运行逻辑从“被动应对”向“主动

预防”转型。

基于此，在政务热线评价中，应慎用排名、末位淘汰等极端考核方式，避免高压考核引发激励扭曲、行为偏差等负面效应。评价的核心应从“问责追责”转向“诊断赋能”，如同为城市治理“体检”一般，旨在发现问题、找准痛点，而非单纯以考核、检查与问责。同时，要推动评价模式从“有感评价”向“无感监测”转型，减轻各级开展评价的成本及基层配合评价的负担。例如，当前各地多通过电话回访等专门方式收集评价数据，未来应依托政务热线运行过程中自动生成的多源数据开展绩效评价，既提升评价的客观性，又提高评价效率。

打通热线服务 “最后一公里”

中国城市报：据您观察研究，当前热线运行过程中还存在哪些突出问题？针对这些问题，您有何建议？

马亮：政务热线在发挥重要作用的同时，也存在一些亟待关注和解决的突出问题，主要体现在三个方面。

首先，诉求渠道协同不畅问题较为突出。企业和群众可通过多种渠道反映诉求，如何理顺政务热线与其他诉求办理渠道的关系，成为提升治理效能的关键。例如，涉法涉诉、信访诉求、网络问政（如市长信箱、“互联网+督查”、人民网“领导留言板”）、自媒体公开诉求等，常与政务热线的受理范围存在交叉重叠情况，进而引发多头受理、重复办理、办理标准不一等问题。部分城市尝试打通各类渠道、实现“一网通办”，但受上位法律法规及规章制度的限制，诉求办理仍面临诸多现实挑战。此外，多数地区采用碎片化治理模式，政务热线与其他诉求渠道的关系错综复杂，不仅存在忙闲不均的情况，还常因相互掣肘、权责不清产生矛盾，难以形成治理合力。

对此，建议在保留现有

诉求渠道、保障群众表达权的基础上，着力推动各类渠道融合发展，通过明确分工、强化协同，最大限度减少重复诉求和多头办理问题。同时，要破除“工单办结即问题解决”的认知误区，健全闭环管理机制，避免因流程形式化导致问题空转、群众诉求落空。

其次，不合理诉求与恶意诉求的治理难题亟待破解。多数企业和群众的诉求合情合理合法，属于政府职责范围内的事项，但仍有部分“不合理诉求”“恶意诉求”难以处置，扰乱了热线运行秩序。部分群众将政务热线视为“许愿池”，无论诉求是否属于政府职责范围，都希望通过热线解决；部分群众则将其当作“垃圾桶”，把个人生活烦恼、无关琐事全部推给政府部门；更有甚者将其作为“摇钱树”，通过恶意诉求、恶意差评要挟基层组织，以此谋取不正当利益。

政务热线坚持开放治理、应接尽接的基本原则，但对不合理、恶意诉求必须明确说“不”。若不加以区分处置，不仅会浪费宝贵的政务资源，挤压合理诉求的办理空间，还会助长滥用热线的不良风气。建议明示政务热线的受理范围，制定不合理诉求、恶意诉求的事项清单及处置方案，规范处置流程，既守住服务底线，又维护热线运行秩序。

最后，数字化智能化转型进程仍需加速推进。大语言模型、生成式人工智能等新技术的涌现，为政务热线升级迭代提供了新机遇，目前各地均在积极部署应用，但整体应用效果仍有提升空间。从实际情况来看，这些技术在政务热线领域的应用广度、深度、力度及成效仍有不足，技术与业务场景融合不够紧密，制约了政务热线的智能化水平和服务效能。建议加强对政务热线数字化、智能化转型的指导与规范，推动技术与业务深度融合，助力政务热线向更智慧、更高效的方向迈进。