

# 从“四度”价值与赋能治理现代化看政务热线工作

■清华大学数字政府与治理研究院院长 张小劲

近年来,12345政务服务便民热线经历了深刻时代性转型,其角色已远超一部电话或一个平台的初始设定。从地方实践中的“接诉即办”探索,到国家层面将其定位为提升治理效能的关键抓手,这条热线的发展轨迹清晰地折射出中国治理现代化进程的底层逻辑。理解这一现象,不能仅停留在技术叠加或业务整合的层面,而需要洞察其背后价值维度的系统性拓展。从早期侧重沟通渠道的“广度”,到如今兼具决策支撑的“高度”、效能核心的“效度”与情感连接的“温度”,热线构筑起一个立体的“四度”价值空间。这一框架有助于我们更全面地审视热线工作的当代意义与未来方向。

## 政策驱动与实践深化: 热线角色的战略演进

热线功能的每一次迭代跃升,都紧密呼应着国家治理现代化的步伐。政策的演进脉络提供了清晰的注脚。2019年前后,以北京等地为代表的“接诉即办”改革启动,其核心正是依托12345热线重构政府响应机制。2020年底,国务院办公厅印发《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》。此后,全国范围内的热线归并整合加速,旨在解决号码繁多、服务分散的问题,其定位是直接面向企业和群众的“重要渠道”。这一时期,工作重心在于搭建平台、畅通渠道。

进入新的发展阶段,热线的战略价值得到进一步确认和提升。2025年,国务院办公厅印发《关于进一步规范和提升12345热线服务的意见》,标志着热线建设进入了以“规范和提升”为主题的新周期。文件明确要求,热线要从“重要渠道”升级为“优化政务服务、提升行政效能的重要抓手”,并牵引“高效办成一件事”。从“渠道”到“抓手”,表述之变,意味着对其功能的期待从“信息传递”转向“治理驱动”,从“被动接收”转向“主动赋能”。这一转变,是对过去几年地方成功实践的高度总结与升华。

以北京“接诉即办”改革为例,它早已不是简单的电话接听和工单转派。通过党建引领,热线数据成为驱动全市治理资源调配、干部考核评价、政策效果评估的核心依据。热线一头感知着最细微的民生脉动,一头链接着最高效的行政指挥体系,成为了民情民意与政府决策间的“直通车”。类似的经验在上海、山东、浙江等多地衍生出各具特色的模式。这些实践共同证明,热线能够成为撬动治理体系系统性优化的有力支点。当前,热线工作正站在一个关键节点:技术基础从信息化迈向智能化,运行模式从条块分散走向中枢统筹,发展目标从解决个体诉求升级为助推整体治理现代化。

## 解析“四度”价值: 一个立体化的分析框架

要深刻理解热线在治理现代化中的坐标,可以将其核心价值解构为“广度、高度、效度、温度”四个相互关联、彼此强化的维度。

热线的首要价值在于其无与伦比的“广度”。这体现在三个方面:接入的便利性、覆盖的全面性与参与的深入性。一部电话、一个网络端口,即可实现“一号通”政府,这种低门槛、易获取的特性,使其成为覆盖人群最广的政务互动渠道。数据显示,北京市12345热线年接听量超过2000万件,山东省也达到千万件量级,如此巨大的触达规模,是其他政务工具难以比拟的。

更深层次的“广度”,在于热线构筑起一个常态化、制度化的公众参与平台。公众不仅通过热线解决个人生活中的具体问题,如水管破裂、噪声扰民等,也越来越多地将其用于政策咨询、提出公共建议、监督政府行为。例如,关于城市规划、环境治理、公共交通优化的许多合理化建议,都源于热线工单。这使得热线超越单纯的投诉平台,演进为一个汇聚民智、反映民意的“社会传感器”,为公共政策的制定与调整提供最直接的民意基础。

热线每日汇聚的海量、

细腻颗粒度诉求数据,是一座真实、鲜活、动态的“民情富矿”。其“高度”价值在于,通过对这些数据进行专业化、系统化的分析挖掘,可以将其转化为服务科学决策和精准治理的智库资源。

实践中,一套多层次的数据分析报告体系正在形成。例如,为城市管理者提供的“民情报告”可能包括:反映24小时突发事态和苗头性问题的“日报”;梳理一周民生动态、契合城市运行节奏的“周报”;深度复盘上月情况、预测下月治理难点的“月报”;针对特定专题(如冬季供暖、暑期托管)的“专报”;以及综合民生“硬数据”与舆情“软数据”的“半年报”或“年报”。这些报告能够“向上通达决策”,为市委常委会、政府常务会提供参考;“向下穿透基层”,指导街道、社区开展针对性工作。更进一步,通过将热线数据与城市管理、地理信息、物联网感知等数据融合,则可以实现预测性治理。

“效度”是热线工作的生命线,它集中体现了治理的效率和效益,具体呈现于“效率、效果、效益”三个层面。效率层面,通过流程再造和技术赋能,逐步建立“接诉一派单一办理一反馈一考核”的闭环流水线,大幅压缩响应和办理时限。效果层面,通过建立权责清单、疑难问题跨部门协调会商、督查督办等机制,着力提升实际解决率和群众满意度。更值得关注的是效益层面,即从“解决一件事”到“治理一类事”的升华。通过对高频、共性问题进行专题分析,推动政府部门开展源头治理和制度性改革。例如,针对反复出现的物业管理纠纷,可能推动修订“地方物业管理条例”或完善业委会成立指导流程。这种“举一反三”的治理模式,不断推动实现社会总成本的降低和公共效益的最大化。

保障“效度”的关键在于科学的考评体系。当前,许多地方正在优化考核导向,摒弃片面追求“满意率”排名、迫使基层为不合理诉求“买单”的做法,转而更加强调“解决率”“办理质量”“主动治理贡献”,引导工作重心

回归到实实在在在解决问题和推动治理进步上来。

治理现代化不仅追求效率与理性,也追求善意与认同。热线的“温度”,是其产生社会凝聚力、提升政府公信力的软性基石。这种温度始于每一个接触点:话务员充满共情与专业的接听,承办人员设身处地、尽力而为的办理态度。它体现在“接诉即办”机制所体现的“民有所呼,我有所应”的郑重承诺上。更深层的温度,则体现在“未诉先办”所传递的政策主动性与预见性。例如,在雨季来临前主动检修老旧小区排水设施,在流感高发季前加强社区卫生站药品储备。这种想在群众前面、做在诉求之前的行动,传递出政府的责任与关怀。

通过点对点的诉求回应、点对线的政策沟通、点对面的公共服务,热线在市民、社区、城市等多个层面,潜移默化地构建着一个“共情矩阵”。它让冷冰冰的行政过程拥有人性的温度,让政策执行不再是单向度的命令,而是充满互动与理解的事业。这种情感的连接与认同,是建设社会治理共同体的宝贵粘合剂。

## 面向未来: 深化发展的核心任务

站在新的起点,热线工作需要巩固既有成果的基础上,围绕拓展和深化“四度”价值,聚焦以下几项核心任务,实现系统性升级。

第一,深化系统性重塑,筑牢协同高效的运行根基。重点是构建强有力的统筹协调机制。这就需要明确并强化热线管理机构在跨部门协同、跨层级指挥中的权威与能力,特别是破解垂直管理部门事项的属地承接难题,真正落实“属地吹哨、部门报到”。同时,必须建立精细化、标准化的诉求分类处理体系,明确咨询、求助、投诉、建议等不同类型的精准分流路径,确保热线运行严肃、规范、高效。此外,针对服务外包普遍存在的现实,需严格划定边界,核心的诉求甄别、研判、督办等

业务不宜外包,并建立对第三方服务的全链条“准入一培育一监督一评价”机制,防范服务质量风险。

第二,聚焦全维度提质,破解影响效能的痛点堵点。首要目标是持续保障“打得通”。这要求基于大数据分析科学配置话务资源,优化智能语音导航与排队策略,完善漏接回拨服务。核心关键是实现“分得准、办得好”。需要动态更新和完善职责目录库,并探索引入法律和编制部门参与复杂职责界定。必须坚决贯彻“属于职能部门职责的事项不得向基层转嫁”的原则,切实为基层减负。考评体系需继续深化改革,更加注重“事要解决”和“治理改进”的实际成效,鼓励各地根据发展阶段和实际情况进行分类分档评价,营造实事求是、注重实干的氛围。

第三,强化深层次赋能,释放数据与技术的战略潜能。必须彻底打通“数据孤岛”,推动热线诉求数据与全国一体化政务大数据体系深度融合,为宏观决策和跨领域治理提供更全面的数据支撑。要大力推动“未诉先办”机制化、场景化。建立对高频共性问题的周期性排查与源头治理机制,对季节性诉求的“日历式”提前预案机制,以及对苗头性风险的实时预警与快速干预机制。在确保数据安全与隐私保护的前提下,积极稳妥地探索人工智能技术的应用。例如,利用大模型提升智能问答的准确性与人性化,利用算法模型对海量诉求进行自动聚类、趋势分析和风险预测,为人工分析提供强大辅助,迈向“数智融合”的新阶段。

12345热线的发展历程,是一部中国治理体系在数字化时代探索前行的缩影。躬思当下,展望未来,热线工作将继续深度融入数字中国和智慧社会建设的整体进程。其“广度”将因全渠道融合而无限延伸,“高度”将因数据智能而持续攀升,“效度”将因机制创新而日益精进,“温度”将因以人为本而更加可感。最终,它的价值将超越一项具体的政务服务,而演进为一项关键的、基础性的现代治理基础设施。