

因城施策,探索“本地化”特色政务热线发展路径

——访中国人民大学公共管理学院教授李文钊

中国城市报记者 张永超

一座座城市,每天有大量市民诉求通过12345政务服务热线涌入。这些声音不仅是群众具体的“急难愁盼”,更是一面映射城市治理的镜子、一座驱动治理变革的数据富矿。如何理解一条热线从信息传递的“渠道”演变为协同办理的“平台”,进而跃升为数据驱动的“治理中枢”?这背后蕴含着怎样的治理范式变迁?不同规模、不同特色的城市,应当如何因城施策推动热线发展?

带着这些问题,中国城市报记者对中国人民大学公共管理学院教授、北京接诉即办改革与社会治理创新中心主任李文钊进行了专访。

中国城市报:从最初的社情民意收集渠道,逐步发展为跨部门协同平台,进而向城市的“治理中枢”演进,近年来,政务服务便民热线正在经历一场深刻的功能转型。在您看来,这一转变背后的核心逻辑是什么?

李文钊:这一转变的核心驱动力,在于人们对政务服务热线功能定位的持续反思,以及热线在城市治理体系中角色的根本性重塑。将其置于治理范式变迁的分析框架中审视,这一过程可以划分为三个层次递进的阶段。

第一阶段是“渠道”定位。政务服务热线最基础的功能是通过技术手段低成本收集社情民意。在此之前,政府收集民意主要依赖来信来访等面对面的沟通方式。政务服务热线的出现,实现了从物理界面向技术界面的跨越,以直接沟通交流的方式进行信息收集,显著降低了市民诉求表达的门槛。更重要的是,它改变了市民参与治理的身份建构。当市民通过政务热线反映意见、提出建议时,其身份便从传统意义上的“诉求者”转化为积极参与城市治理的“建言者”。这一身份转换虽然微妙,却深刻激发了市民参与公共事务治理的内在动力。

第二阶段是“平台”定位。当市民诉求经由政务服务热线汇聚之后,能否得到实质性

回应和解决,便成为衡量热线价值的核心标尺。这就推动热线从单纯的信息收集渠道向具备诉求办理功能的协同平台过渡。热线本身没有行政执法职能,无法直接解决问题,它需要调动各委办局、各区乃至街道乡镇的行政力量协同处置。在此意义上,“接诉即办”改革本质上是一种互动治理的机制建构,它通过反馈机制、考评机制、激励机制、披露机制、学习机制、认同机制等实现不同治理主体之间的有效互动,真正实现合作生产、整体政府、合作治理和合作制组织的治理追求。

第三阶段是“治理中枢”定位。市民诉求得以高效解决,政务服务热线平台便积累了极为珍贵的数据资源。这些数据的核心价值在于真实性与鲜活性,即每一条数据都源自具体市民的真实诉求,背后承载着个体化的生活叙事。从治理科学的视角看,对这些数据的系统分析能够揭示城市运行中的规律性问题、趋势性风险和结构性短板,从而为城市治理变革提供数据驱动的决策支撑。

从整体来看,热线从“渠道”到“平台”再到“中枢”的功能跃迁,既反映了社会各界对政务热线期望值的持续提升,也体现了城市主政者主动寻找治理切口的战略智慧。

中国城市报:当前,各地政务服务热线的管理体制呈现多样化的特征,部分城市将其归属政府办公室、行政审批局、政务服务局或大数据局。您如何看待这一管理归属的差异性?其对热线功能发挥产生怎样的影响?

李文钊:政务服务热线由哪个部门主管,表面上是机构编制领域的行政安排问题,深层上折射出的是地方主政者对热线功能定位的认知差异,以及对热线在城市治理中角色期待的不同判断。

当前几种典型的归属模式各有其内在逻辑:设在信访办公室,是基于将热线视作人民建议征集渠道的传统延续;设在政务服务局,则侧重于热线在行政审批和办事服务中的窗口功能;设在大数据局,

体现的是对热线数据资源的战略价值的高度重视;设在政府办公室,则是将热线界定为城市治理的综合性统筹平台。

从治理效能的视角审视,我认为政务服务热线归属政府办公室体系可能更有利于其功能的全面释放。政府办公室具备综合性、协调性的组织特征,能够更好地发挥统筹协调功能。

当然,归属问题只是影响热线效率的因素之一,并非决定性条件。在具体运行过程中,由于现代社会问题高度复杂的特征,部门之间的协调沟通壁垒在任何管理体制下都不可避免。例如城市噪音污染问题,往往同时涉及生态环境、公安、住房城乡建设等多个部门的职责,单一界定面临困难,它倒逼政府推进机构职责边界的厘清。北京市在实践中的做法值得关注:针对噪音扰民等典型疑难问题,逐一梳理和明确不同场景下的责任主体,通过修订部门“三定”(定机构、定职能、定编制)规定的方式固化职责边界。这一过程本身就是城市治理精细化的具体体现。

中国城市报:如今,人工智能技术正积极应用在政务服务热线领域。在您看来,AI赋能在政务服务热线中的进阶路径是什么?其应用边界在哪里?

李文钊:标准化的业务流程是工业化逻辑在政务服务领域的具体体现。当大量重复性诉求集中涌现时,必须建立标准化的操作流程以提升办理质效。人工智能技术的引入,则为热线运行提供了更高层级的生产力工具。

从应用层次来看,当前AI在政务服务热线中的赋能大致可分为三个层次。第一层次是基础性辅助,包括智能知识库匹配、智能语音转写等。其核心功能是为接线人员提供即时的政策信息支撑,减少对个人经验的路径依赖。第二层次是流程性优化,如智能派单和智能回访。智能派单通过算法分析将市民诉求精准匹配至承办部门,智能回访则通过机器人完成满意度

的初步采集,从而将人力资源从重复性劳动中解放出来。第三层次是分析性赋能,即智能分析——对海量诉求数据进行趋势研判、规律识别和政策建议生成。这是最具挑战性的应用层面。

智能分析的难点在于:城市治理问题具有高度的复杂性、情境性和不确定性特征。一项诉求数据的波动,可能源自某项政策调整、某个偶发事件或某种舆情发酵,而非系统性治理缺陷。技术能够识别数据的关联性,但难以穿透复杂的因果链条触及问题本质。因此,智能分析的目标不是替代治理者的决策判断,而是为其提供更充分、更系统的信息支撑。

值得注意的是,政务服务热线智能化发展需警惕技术导向的形式主义倾向。对于诉求量相对有限的中小城市而言,人工智能所依赖的大数据分析方法将面临数据稀疏性的制约。在这些情境下,网格员入户走访、社区干部面对面调解等传统治理方式,反而可能比算法分析更具实质效能。技术赋能的本质,在于让治理者有更多精力从事更有温度的沟通与服务,而非以技术替代人。我们要清醒地认识到,推行数字化不能消解社会治理中的人文关怀。

中国城市报:处于不同规模、不同发展阶段的城市,面临的治理议题和市民诉求特征存在显著差异。不同城市应当如何因城施策,探索适合自身实际的热线发展路径?

李文钊:因城施策是政务服务热线发展的根本原则。城市治理具有高度的具体情境依赖特征。每个城市都有其独特的发展阶段和治理传统,理解城市治理、诊断城市问题和实现城市可持续发展都需要尊重这种差异性。

具体而言,因城施策至少需要关注三个维度的异质性。第一是人群特征。市民诉求是由特定人群在特定情境中生成的,城市人群的构成特征直接决定了诉求的结构分布。以旅游城市为例,洛阳、三亚等城市的诉求主体中游客占据了很大比重,旅游消费

纠纷、交通出行便利、公共服务可及性等议题便成为热线的高频关注点。而对于深度老龄化的城市,养老服务、适老化改造等诉求则具有更大的权重。第二是城市发展阶段。以重化工业为主导的城市,生态环境治理和产业转型诉求可能更为突出;以数字经济为引领的城市,青年群体的创新创业需求则需得到更充分的回应。第三是城市自身的治理传统与治理基础。治理基础较好的城市,政务服务热线的主要功能可能是锦上添花式的精细化提升;历史欠账较多的城市,则需要通过热线来识别和补齐治理短板。

而网红城市现象,恰恰为政务服务热线的敏捷回应能力提供了一个有趣的检验场。一个城市因特定契机突然成为公众关注焦点时,大量涌入的诉求将对热线运行构成压力测试。对此,热线应当树立“服务跟进”的理念——城市的网红热点延伸到哪里,热线的服务触角和数据分析就要跟进到哪里。具体而言,当某个区域或议题成为舆论焦点时,政务服务热线平台应当迅速梳理该区域的诉求特征数据,识别治理中的短板和风险点,向决策层提供研判报告,推动问题从被动回应向主动预防转变。

关于城市规模对政务服务热线发展路径的影响,这是一个需要辩证对待的问题。超大城市由于人口基数大、诉求体量大、治理复杂程度高,自然需要依托数字化、智能化技术来提升热线运行效率。但对于中小城市而言,熟人社会的特征使得诉求发生频率和复杂程度相对较低,此时网格员的日常走访、社区干部的直接沟通可能比技术平台更具治理效能。热线的发展应当与城市的实际需要相匹配,而非盲目追求技术上的“高大上”。

归根结底,我们既要总结提炼政务服务热线发展的一般性规律,为各地提供可借鉴的框架指引;又要充分尊重城市自身的治理智慧和创新能力,允许并鼓励各地探索符合自身实际的差异化政务服务热线发展路径。