

完善政务热线考评体系 助力“未诉先办”提质增效

■中共中央党校(国家行政学院)国家治理教研部教授、博士生导师 顾平安
中共中央党校(国家行政学院)国家治理教研部博士研究生 章朝奔

考核评价体系是政务热线发展转型的“指挥棒”，兼具正向引导与刚性约束作用。“十五五”时期是我国政务服务从“数字化”向“数智化”跃升的关键阶段，政务热线需在夯实“接诉即办”被动型服务质效的基础上，向“未诉先办”主动治理型跨越。2025年6月印发的《国务院办公厅关于进一步规范和提升12345热线服务的意见》明确提出，对高频共性诉求事项，强化源头治理、主动治理，推动“未诉先办”；对季节性周期性诉求事项，提前制定预案，做好工作准备；对风险性苗头性诉求事项，及时预警处置，防范问题扩散升级。这标志着“未诉先办”已从理念倡导走向制度化、精准化的实操层面。政务热线考核的重点不能停留在“接诉即办”的效率评价，更需在夯实接办质效的基础上，引导政务热线进一步赋能政府治理，将考核重心向前瞻性预判与源头化解延伸。因此，构建一套科学、精准的“未诉先办”考核评价体系，推动政务热线从“办”向“治”延伸，是亟待解决的现实课题。

当前，已公开的政务热线考核指标大都以“事后接诉处置”为导向，其考核内容、计分规则、奖惩导向、督办机制均适配“接诉即办”模式，对“未诉先办”所倡导的源头预防与前置治理形成制度性制约。具体表现为以下六个方面：

一是指标结构失衡，重“诉后处置”轻“诉前预防”。现有考核指标体系中，接通率、按期办结率、满意率、回访差评整改率等被动处置类指标权重高，而同类诉求下降率、隐患排查率、批量投诉预防等“未诉先办”专属指标分值偏低，甚至未纳入正式考核。部分地区仅考核“单个工单是否办好”，不考核“同类问题是否变少”，未设置高频点位诉求下降率、重复投诉减量率、排化解隐患数量等长效指标。造成这种局面的主要原因是，政务热线考核体系建立之初旨在解决群众诉求“没人接、办得慢、推诿扯皮”等痛点，所有考核指标、督办、奖惩

均围绕存量工单闭环处置搭建，街镇、社区、网格员绩效、评优、奖惩全部绑定热线工单指标。各单位更倾向将资源投入看得见、见效快的显性政绩，“未诉先办”因见效慢、结果不直观，各地仅作为增设的零散加分项，无统一权重、核算规则、认定标准，相关考核指标被边缘化。

二是标签体系浅表化，数据质量制约治理效能。现阶段，很多地区热线数据分析以月度、季度静态汇总为主，大都停留在事后复盘，缺少前置预判分析能力。如缺少周期性、规律性诉求趋势建模，对供暖、开学、拆迁、劳资、汛期等季节性高发问题，无法通过历史数据预测诉求爆发节点，难以提前部署治理力量；对苗头性、增量型线索识别迟钝，同类诉求缓慢上涨时，系统无法自动抓取预警，等到集中投诉形成批量工单才被动处置，丧失未诉干预窗口期。核心症结在于热线数据标签体系浅表化，一方面，现有热线数据分类仅区分物业、城建、市场监管等行业大类，缺少“权责交叉、政策漏洞、基础设施短板、监管缺位”等根源成因标签，只能知道“群众投诉什么事”，不知道“为什么持续投诉”，难以定位源头性、根源性治理病灶。另一方面，缺少空间精细化标签与诉求关联分析标签，通常只以区级、街道等行政区划标注事件点位，同一区域多类投诉无法自动关联聚类，导致前置排查缺乏靶向性，难以形成综合治理格局。

三是数据割裂，未形成治理联动的数据闭环。热线平台与网格巡查、社区台账、部门业务、信访、城市管理等业务系统数据不通，热线数据挖掘出的治理风险点位，不能同步推送网格员实地排查；网格治理中发现的问题，也无法反向沉淀以优化热线预判模型。热线挖掘出的治理风险，通常需要调用多部门数据进行复核验证、综合研判。但是，现阶段，地方政府跨部门数据共享壁垒依然存在，热线数据分析形成的风险清单、重点隐患点

位不能自动、实时下发社区和职能部门，研判成果与一线前置治理工作脱节。

四是概念泛化，考核边界模糊导致行政资源错配。“未诉先办”的核心在于依托对“已诉”数据的挖掘分析，提前识别民生隐患、前置介入源头化解，变被动接诉为主动治理。但是，在政务热线考核事项清单设置中，部分地区出现“未诉先办”概念泛化现象。具体表现为：或将职能部门的常规履职行为纳入“未诉先办”考核，或将邻里私事、市场纠纷等非行政职权范围的事项纳入“未诉先办”考核，陷入“凡有诉求风险，必有行政干预”的误区。究其根源，一是部分地方政府未能围绕“诉求”这一核心概念厘清“接诉即办”与“未诉先办”的内在差异，将“主动治理”误读为“大包大揽”；二是在政绩压力下，一些地区将“未诉先办”作为创新亮点盲目扩张考核范围，以牺牲治理精准度为代价换取表面的“全覆盖”，导致行政资源错配与浪费。

五是激励薄弱，过程性评价缺失抑制内生动力。部分地区虽鼓励基层开展走访摸排、风险预警等前置防控工作，但此类体现“未诉先办”的过程性举措，大多未纳入标准化考核赋分指标，导致主动治理“干与不干、做多做少差异不大”，严重影响了其开展“未诉先办”的积极性。究其根源，传统事后结果导向考评模式与“未诉先办”新型主动治理范式存在适配矛盾。当前，“未诉先办”仅作为“接诉即办”考核体系的附属指标存在，尚未形成独立、完整的评价体系。若单纯依托“下降率”等末端结果类指标进行考核，则难以适配“未诉先办”的事前闭环工作逻辑。此外，由于过程性工作标准难以量化、考核落地成本偏高，在实际考评中极易被弱化、边缘化。

六是转化机制缺失，研判结论难以落地未诉治理。数据分析报告重数字展示、轻治理对策，只罗列问题数据，缺少配套的前置处置清单、责任单位、整改时限，研判成果没

有及时转化为主动治理任务。“未诉先办”的前置治理机制尚未形成“数据分析—线索交办—前置排查—成效回传”闭环，热线数据分析人员、督查、街道、行业部门定期会商不足，缺少常态化联合研判机制，预警线索缺少专人跟踪督办，前置干预容易流于形式。

针对上述问题，建议从以下几个方面完善考评体系：

一是构建复合评价体系，强化过程激励。提升“未诉先办”在政务热线考评中的独立性，打破将其作为“接诉即办”附属指标的现状，构建适配主动治理范式的考核框架，解决主动前置治理、源头治理动力不足问题。围绕“数据分析—线索交办—前置排查—成效回传”闭环，将基层开展的事前治理行为进行标准化赋值，利用数字化平台实现全流程痕迹化记录，确保隐性预防投入能够转化为显性考核分值。同时优化激励指标设置，平衡好末端结果类指标和前端过程类指标，增加对主动发现化解系统性隐患、处置历史遗留难题等正向激励指标的权重，充分激发基层开展源头治理、主动化解矛盾的内生动力，避免出现“口头强调主动治理、考核仍沿用旧体系”的政策脱节现象。

二是厘清考核边界，实施清单化管理。严控非公共事项纳入考评，推动“未诉先办”考核更具针对性。依托政务热线大数据研判梳理主动治理任务，紧盯高频痛点、高发隐患点位精准发力。严守法定职权底线，出台市域统一考评正向准入清单与负面禁入清单，落实“清单之外不考核、职权之外不摊派”，杜绝随意扩围加码。摒弃排名“唯数量论”，精准聚焦核心诉求，弱化粗放铺展、强化处置精度，推动基层将有限行政资源精准下沉，纵深推进主动治理。

三是健全质效考评，夯实数据根基。紧盯数据治理短板，压实前置刚性考核关口，将数据完整度、标签精准度、标准化水平等核心能力列为硬性考评指标，筑牢数据底层质量底线。规范“未诉先办”

的问题抓取、数据分析研判、对策生成推送、闭环整改反馈全流程标准路径，明晰各环节流程标准、职责边界与操作细则。强化技术赋能支撑，搭建大数据交叉比对、多维校验研判机制，对工作成效开展定性定量综合评估，鼓励基层摒弃浅层汇总统计思维，深耕诉求规律、民生痛点与治理根源的深度研判分析。

主题延伸

河南安阳“月调度”机制经验与启示

河南省安阳市创新建立的“未诉先办”月调度机制，为破解本版正文所述难题提供了有益借鉴。该机制形成了“市委调度、精准选题、纪委推动、闭环治理”的系统治理模式，其核心经验值得推广：

在精准选题方面，安阳市依托12345热线大数据分析系统，聚焦群众反映强烈、同比环比上升明显的高频共性难点问题，每月筛选2到3个诉求类别形成选题建议，报市委、市政府确定1个调度主题。这种基于数据驱动的精准选题，有效避免了概念泛化问题。

在工作流程方面，安阳市建立了“调度、整改、督办”的工作闭环，市纪委监委全程跟进监督，确保数据分析成果转化实际治理成效。

在激励机制方面，安阳市将“未诉先办”月调度作为“一把手”工程，市委书记现场集中调度，随机挑选工单，连线群众了解诉求，当场明确解决措施。这种高位推动机制，有效激发了各级承办单位的积极性和主动性。

实践表明，安阳市通过12次“未诉先办”月调度，累计调度热线典型工单613个，解决群众急难愁盼问题5万余件，同类问题日均诉求量下降30%以上。该案例充分证明，科学合理的考评体系是推动“未诉先办”提质增效的关键所在。