

民声直通治理现场 民主扎根热线流程

——透视政务热线中的全过程人民民主

■济南大学政法学院教授、清华大学数字政府与治理研究院特聘研究员 赵金旭

只言片语，皆关民生之实；数智转化，悉通民主之路。政务热线工单往往起源于群众生活中最具体的问题：物业纠纷、设施破损、停车秩序、供暖供水、养老服务、政策咨询等。这些事项看似琐碎，却直接影响群众对公共服务质量、基层治理能力和政府回应效能的感受。随着12345政务服务便民热线不断规范化、数字化和智能化，分散于城市空间和日常生活中的群众诉求，已不再只是简单受理、转办和办结的服务事项，而是逐渐成为发现治理堵点、识别民生需求、推动部门协同和优化政策的重要信息来源。

理解政务热线的价值，不能仅停留于“接得通、转得快、办得完”的服务逻辑。更深层次看，政务热线已经成为群众诉求进入治理体系的重要制度接口。其一端连接群众日常生活中的急难愁盼，一端连接政府部门的职责体系、办理流程、数据分析和评价机制。群众通过热线表达诉求，政府通过工单吸纳诉求，平台通过数据分析识别问题，部门通过协同办理回应民意，最终经由回访评价检验治理成效。在这一过程中，基层广大群众不仅是公共服务的接受者，也是治理信息的提供者、治理过程的参与者和治理效果的评价者。政务热线由此使民声直通治理现场，也使全过程人民民主在日常治理流程中更加具体、可感。

直通民声： 让群众表达成为日常环节

全过程人民民主不仅体现于重大公共事务中的制度化参与，也体现在群众围绕日常生活持续表达意见、反映诉求和提出建议的过程中。基层治理中的许多问题并非以宏大议题出现，而是隐藏在生活细节之中。路灯不亮、垃圾清运不及时、设施维护不到位、政策解释不清晰等问题，虽然在整体层面看显得微小，却直接影响群众对治理能力和公共服务质量的评价。

政务热线的重要价值，在于提供了低门槛、广覆盖、连续性的表达渠道，使民主参

与从特定时间、特定场合和特定程序中延伸到日常生活之中。相比传统意见表达方式，热线不要求群众熟悉复杂行政程序，也不需要准确判断政府部门职责分工，只需通过电话、网络端口或移动平台，就能够将具体问题传递给政府系统。

因此，政务热线不仅是服务渠道，更是群众参与治理、监督行政运行的重要入口。单一诉求可能只是个案，但大量群众在相近时间、相近区域、相近事项上的重复反映，往往意味着公共服务供给不足、政策执行存在堵点或治理机制需要调整。热线的民主价值，就在于让群众表达成为常态化、低成本、持续性的治理参与。

嵌入流程： 使群众诉求转化为治理任务

群众能够表达只是民主参与的起点，更重要的是表达能否被制度吸纳、被责任承接，并进入政府运行流程。全过程人民民主不能停留于“能够说话”层面，还需要体现为群众意见能够进入行政过程，并通过办理、反馈和改进形成真实回应。

政务热线区别于一般意见渠道的重要特点，在于通过工单化、流程化和责任化机制，将群众声音转化为政府必须回应的治理任务。群众诉求进入热线平台后，会经过记录、分类、编号，形成可识别、可追踪的工单。原本口头化、碎片化甚至模糊化的表达，由此转化为行政系统能够处理的信息单元。

随后，政务热线平台依据职责目录、事项类型、属地管理和部门职能，将工单派发至相关承办单位。这一过程改变了群众寻找部门、协调关系的传统模式，使政府内部围绕群众诉求重新组织责任链条。对于一般事项，承办单位需要限时办理并反馈结果；对于复杂事项，则需要通过会商协调、督查督办和跨部门联动推动解决。

特别是面对职责交叉、历史遗留和基层治理难题，热线工单能够成为推动协同治理的重要触发机制。回访评价

进一步强化了群众在治理过程中的位置，使群众不仅提出问题，也能够评价办理态度、办理质量和实际效果。由此，热线形成了“群众有诉求、政府有回应、过程有记录、结果有反馈、成效有评价”的完整链条。

数据转译： 把个体问题上升为治理议题

政务热线的更深层价值，不只是解决一件件具体事项，更是通过数据汇聚和分析研判，将分散的个体诉求转化为共性问题、治理议题和政策改进方向。民主不仅意味着收集群众意见，更意味着需要通过制度化转译机制，使群众感受到进入了政府决策和治理的过程。

单个工单通常表现为具体问题，而多个相近时间、区域和类型的工单，则可能反映结构性治理问题。例如，停车难、供暖不足、物业纠纷、养老服务不足等诉求持续高发，可能意味着公共资源配置、部门履责、社区治理或政策执行等方面存在不足。

热线数据的价值，就在于帮助政府从个案背后发现问题结构，从重复诉求中识别治理短板。但数据不会自动转化为治理能力，必须经过科学分类、标签治理、数据清洗、重复识别、时空分析和专题研判，才能形成具有治理价值的信息。只有经过制度化治理，群众诉求才能真正转化为治理知识。

更进一步，政务热线数据推动政府由“解决一件事”走向“治理一类事”。当高频问题进入专项治理、政策调整和制度完善环节，群众日常表达便实现了从个体诉求到公共议题的转化。

闭环反馈： 让治理成效接受群众检验

全过程人民民主的实践效果，最终要体现在群众是否真正感受到回应、问题是否真正得到解决以及治理是否持续改进。政务热线通过闭环机制，使群众诉求从表达、办理到反馈、评价形成完整过程，也增强了民主实践的可感

知性和可评价性。

热线闭环首先体现为办理结果可反馈。群众提出诉求后，需要了解问题是否受理、由谁办理、进展如何以及最终结果。即使部分问题无法解决，也应当说明政策依据、职责边界和现实原因。回应本身就是治理的重要组成部分。

闭环还体现为治理过程可评价。群众对办理结果、服务态度和问题解决情况的评价，应成为热线运行的重要依据。更高层次的闭环，则是“治理改进可追踪”。某类问题经过专项治理后，诉求数量是否下降、重复投诉是否减少、群众评价是否改善，都可以通过数据持续观察。

因此，政务热线闭环不能仅停留于“工单闭环”，而是应进一步走向“治理闭环”。“工单闭环”关注一件事情是否办结，“治理闭环”则关注一类问题是否减少、一套机制是否完善、一项政策是否优化。民主面向群众的可感性，正是在对民生诉求、治理问题的不断回应、反馈和改进中生成的。

固本提质： 防技术化指标化形式化偏差

政务热线丰富全过程人民民主实践，离不开平台、数据和技术支撑，但不能将民主实践简单等同于系统建设、数据报表和指标考核。热线越是数字化、智能化，越需要防止技术化、指标化和形式化偏差，确保群众诉求真正进入治理过程。

需要认识到，政务热线数据并不等同于全部民意。不同群体在表达能力、使用习惯和参与意愿方面存在差异，老年人、残障人士、流动人口以及数字弱势群体，可能无法充分通过政务热线及相关服务平台表达诉求。因此，政务热线数据需要与基层走访、调查研究、信访渠道和网络舆情相互补充，避免单一数据替代复杂社会感知。

同时，热线工单办结也不等同于问题解决。有些事项虽然在系统中显示完成，但群众实际困难并未真正缓解；有些问题被反复办理、反复解

释，却未实现源头治理。因此，政务热线评价不能过度依赖办结率和满意率，而应更加关注问题解决质量、重复诉求变化、源头治理效果和群众真实体验。

人工智能、大模型等新技术进入热线系统，也需要保持治理理性。技术可以辅助接听、分类、分派、研判和预测，但不能替代人的判断、责任和情感回应。复杂矛盾和多部门协同事项，仍然需要组织协调、政策解释和责任担当。热线工作的根本价值，不在于技术是否先进，而在于能否帮助政府更好理解群众、回应群众、服务群众。

政务热线连接的是基层群众生活中的具体问题，承载的是国家治理现代化的重要命题。它将群众表达、责任体系、数据分析、协同办理和反馈评价贯通起来，使群众诉求成为基层治理中可识别、可回应、可评价、可改进的重要信息来源。

今年7月1日，在庆祝中国共产党成立105周年之际，“全国先进基层党组织”名单发布，北京市市民热线服务中心党委、深圳市民生诉求服务中心党支部赫然在列。这既体现了党中央对政务热线工作的肯定，也彰显了政务热线作为党委、政府联系服务群众重要载体的制度价值。

民声直通治理现场，民主扎根热线流程。政务热线不是简单的服务窗口，也不是孤立的技术平台，而是在党建引领下推动基层治理现代化的重要制度节点。每一次接听、每一张工单流转、每一场协同办理、每一次回访反馈，都在把“民有所呼、我有所应”的治理理念转化为可触摸、可感知、可评价的民生实践。只有当群众诉求真正进入治理过程，政务热线才能超越一般服务渠道，成为连接人民民主与基层治理现代化的重要制度基础设施。[本文系2026年度山东省重点研发计划(软科学)重大项目“山东数字城市建设路径与推进策略研究”(2026RZA0701)及济南市社会科学重点项目“济南提升数字政府服务效能策略研究”(JNSK2026B021)阶段性成果]