

“回应型智慧治理”的主动与高质效

——浅析广东省 12345 热线“即接即办”改革实践

■才博智慧治理研究院执行院长 文 宁

近年来,12345 热线改革在全国各地持续推进,渠道归并、“接诉即办”、数字化升级、智能化探索等各有侧重,路径不尽相同。广东省 12345 热线“即接即办”改革是其中较为系统的一个样本,其价值不仅在于服务体量,也在于省域尺度上形成的一套可理解、可借鉴的制度框架。

推动政府服务 实现三大转变

12345 热线是群众、企业表达诉求最便捷的入口。2020 年国务院办公厅发文推动热线归并,要求“接得更快速、分得更准、办得更实”。到 2021 年底,全国基本实现“12345 一个号码服务”。2025 年国务院再次发文,要求健全“接诉即办”机制、强化数字赋能,对推诿扯皮事项督查督办、提级办理。国家层面对政务热线的关注,已从“能不能接”转向“能不能办”。

广东面临的压力尤为特殊。2025 年,全省 12345 热线总业务量达 6575.05 万宗,为全国服务总量最大的省份。诉求基数大、类型复杂、跨区域跨层级事项多,单纯依靠人力难以为继。2026 年 1 月,广东省政府办公厅以年度 1 号文件部署“即接即办”改革。其关键作用,是将地方经验上升为全省统一制度安排,使热线工作由单个部门职责转变为跨部门协同推进的共同任务。

热线最初的角色并不复杂——接电话、做记录、转部门。但“接得快”不等于“办得实”。一些工单多轮流转后以“已办结”状态归档,群众问题却未得到实质性解决。广东“即接即办”改革,正是要破解此类问题。改革不再把政务热线视为“中转站”,而是将其看作解决问题的起点——接到诉求,就有人接手、有人负责、有结果可查。

“即接即办”改革推动政府服务实现 3 个转变:从“被动应答”向“主动服务”转变、从“分头办理”向“协同共治”转变、从“程序办结”向“实质办理”转变。评价标准则从“政府履行了多少事项”转向“群众诉求是否切实解决”。

基于这一实践,可以将广东 12345 热线“即接即办”改

革概括为“回应型智慧治理”,即以回应型治理为价值根基,以智能化治理为重要支撑,以制度整合为保障条件,将“民有所呼”的回应刚性、“数有所算”的智能柔性、“制有所统”的整合韧性有机结合。其中,“智慧”是手段,“回应”是目的;制度整合优先于技术赋能,先“整”后“智”。这是观察广东 12345 热线“即接即办”改革的一条分析主线。

五项机制 促治理逻辑妥帖落地

上述治理逻辑在广东如何落地?可以概括为五项机制:统一归口、清单管理、首接负责、并行派单、闭环管理。

统一归口,让分散诉求“找到门”。各类渠道诉求信息统一整合至同级 12345 热线平台,统一受理、统一分办,人口、数据、台账一并归集。群众扫码即可反映诉求,工单直派责任单位。

清单管理,让复杂诉求“找对人”。依据法律法规、“三定”规定、权责清单等健全派单目录并动态更新,明确“谁该办”,把争议事项交由会商和裁决机制处理。广东把统一归口和清单管理做在前,为智能化奠定基础。整合在前、智能在后,标准化是智能化的前提。

首接负责,让跨部门诉求“有人管”。谁先接到谁牵头,除职责争议外首接单位不得退单,配套快速裁决、提级办理,“街镇吹哨、部门报到”。首接负责解决“谁来接”问题,提级办理解决“接不住怎么办”问题。

并行派单,让多层级诉求“不绕路”。同一诉求涉及多单位、职责明晰的,事件拆分后分别直派,将串联办理改为并联办理。事项未变、部门未变,流转路径压缩,办理时间缩短。

闭环管理,让办结诉求“真解决”。完善受理、派单、办理、答复、督办、办结、回访、评价全流程,明确时限,实现“一次提交、全程督办、闭环解决”。承办单位提交结果前需内部审核,平台通过电话回访、现场核查等方式核验,对“形式办结”督促整改。闭环的核心是每个环节可追溯、可检验、可问责。

涉企诉求是五项机制的综合应用。“广东省深化 12345 热线平台‘即接即办’改革 打造政务服务‘总客服’新标杆”入选 2026 年全国优化营商环境创新实践案例。

技术赋能更智慧 治理进阶效率提升

过去政务热线依赖人力,派单靠话务员经验和记忆,复杂诉求判断不一。为此,广东省级平台上线智能席席助手,利用大语言模型实现语音转写、知识点推荐、工单要素自动提取。2026 年 6 月,省级政务智能中枢“湾擎”试运行,提供统一智能语音、语义识别、知识问答能力,政务热线由“人工为主”走向“人机协同”,把话务员从重复性判断中释放出来,投向更有温度的服务。

技术不仅用于分派,也用于数据驱动。各地将诉求数据加工为可供决策使用的分析成果,形成日报、周报、月报、专报、快报、特报等数据产品,侧重不同、相互补充,让业务记录逐步转化为治理信息。这一过程推动政务热线从受理端延伸到治理端:业务记录越接越多、越记越全,数据研判提炼出报表专报和月度主题,最终让治理信息从“档案”变成“信号”。

同时,值得关注的是智能化的三重边界:算法不是“万能”,如智能派单准确率约 90%,仍需人工复核纠偏;多渠道并行保障不同群体能被平等看见;技术辅助决策,不能替代治理判断。

办一件事相对容易,治理一类事则更具挑战。“即接即办”改革推动广东 12345 热线跳出“一事一办”窠臼,转而走向“一类事治理”新格局——从诉求数据发现共性,由更高级别统筹跨部门处置,再用制度补漏。热线接入的

是一个个具体问题,沉淀的是各种类型的社会问题。

“未诉先办”把治理时点前移。依托“湾擎”,广东累计对超过 1 亿条的工单生成标准化标签,构建起超 300 个智能主题监测模型,推动治理从“解决一件”走向“治理一类”、从“被动接单”向“主动预警”延伸。

从“服务窗口”到“治理中枢”,政务热线的定位正在转换:“服务窗口”是末端响应节点,等待诉求进来再转出去;“治理中枢”是前端感知节点,感知、调度、预警、治理,以“问题不再反复”为目标。不变的是,政务热线始终承接突发的、个性化的诉求,是一线信息源;变化的是,它从一条电话线,成长为一张能感知、能调度、能预警、能治理的网。

经验可复制性 与延伸启示

研究分析广东 12345 热线“即接即办”改革具体实践,我们可以提炼出一些经验,即“回应型智慧治理”及“制度设计、技术赋能、流程再造、服务延伸、数据治理”五条实践路径。前四条助力实现“接得快、办得好”,第五条助力实现“管得远、防得早”。从“立规矩”到“用技术”,再到“优流程”“延服务”“治数据”,这些经验措施构成了完整的治理链条。

从可复制性方面考虑,则需要区分基础型机制与条件型能力。统一归口、清单管理、首接负责、并行派单或吹哨报到、闭环管理及数据研判,属于基础型机制,主要通过规则、责任和流程重组提高协同效率,对高额技术投入依赖较低,普通地市可优先选择。大模型深度嵌入、省域统一 AI 底座、高强度智能监测等,属于条件型能力,需要稳定的数据标准、知识库、算力和运维团队,需结合资源禀赋择机建设。

需要强调的是,AI 深度嵌入并非政务热线改革的必选项,更不必然是优先项。诉求规模小、数字化基础弱的市县,应先做实事清单、责任边界、退单规则、首接负责、回访评价等基础机制,再按需引入智能分派、知识辅

助和数据研判功能。“先机制、后技术,先够用、再升级”,比简单复制高投入方案更可持续。

从中可以得出以下启示:技术服务于回应,而非回应用于技术;制度整合是技术赋能的基础;要用机制创新弥合协同缝隙;应从解决“一个问题”走向解决“一类问题”。衡量技术应用成效,更得看群众诉求是否因此得到实质性解决。先整后智、整为基础、智为突破,是广东实践的清晰次序。

广东探索的借鉴价值更多在于其治理逻辑,而非具体做法的机械复制。随着改革走向纵深,仍有四个方向值得持续观察:一是推动 AI 应用从前端受理分派向中后端质量监测延伸,目前智能技术主要集中在受理和分派环节,在工单办理质量自动研判、督办优先级智能排序等方面介入程度仍然有限;二是推动“全过程可视化”与“群众体验”的制度化保障真正落地,当前部分地市仍主要停留在短信告知等基础层面,尚未形成覆盖查询、跟踪、互动、评价全周期的体验闭环;三是推动“未诉先办”从点状预警向系统联动跃升,预警信息推送已初见成效,但从风险预警到源头治理的传导链条仍不够顺畅,如何将预警由“信息告知”升级为“职责触发”,是下一步机制创新需要重点突破的问题;四是关注省域统筹如何进一步延伸到跨区域协同,随着人口流动、企业经营和公共服务事项越来越多地跨越城市边界,跨市诉求的识别、转派、会商、办理和反馈将成为新的协同场景。

一条政务热线的分量,既在于能否把群众反映的具体问题解决好,也在于能否通过这条渠道,让政府与群众的互动更加顺畅。从“你打我接”到“未诉先办”,从单点响应到系统治理,政务热线正在成为基层治理体系中一个越来越重要的节点。广东的相关实践仍在深化,我们将持续跟踪研究;也期待看到更多城市的探索实践,共同推动政务热线从“解决一件事”走向“治理一类事”,从“被动响应”走向“主动治理”。