



2021

全国政务热线 服务质量评估报告



研究背景

第一章

2021年1月6日，国务院办公厅印发了《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》（以下简称《意见》）。《意见》强调“坚持以人民为中心，加快转变政府职能，深化‘放管服’改革，持续优化营商环境，以一个号码服务企业 and 群众为目标，推动地方政务服务便民热线归并优化，进一步畅通政府与企业 and 群众互动渠道，提高政务服务水平，建设人民满意的服务型政府，推进国家治理体系和治理能力现代化，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感”。政务热线作为政务服务的“总客服”，需要以提高企业 and 群众的获得感为工作原则，不断进行服务质量优化，为企业 and 群众提供规范、便利、高效的服务。

一、政务热线的发展概况

经过近四十年发展，政务热线在不断探索的过程中从1.0阶段逐步迈向了4.0阶段，实现了规范化、标准化，并开始积极向数字化和智能化转型。



1.0阶段：起步

1983年，沈阳市率先设立市长热线，成为我国政务热线30多年发展历程的起点。在发展初期，政务热线规模较小、功能单一、资源有限，主要用于接收群众投诉举报，事项受理范围较为局限。地方主导、功能单一、资源分割是中国政务热线设立初期的主要特点。



2.0阶段：多线整合

1999年，杭州率先设立12345政务热线。同年，原国家信息产业部在《关于启用全国统一的政府服务热线电话号码“12345”的通知》中确定将12345作为各地方政府“政府服务热线”的统称。

政务热线进入整合热线资源的新阶段，逐步建立起“一号对外、多线联动、集中受理、分类处置、统一协调”的政务热线工作机制，提升了政务热线服务的便捷性和效率。



3.0阶段：规范化与标准化

热线整合后，政府开始探索政务热线受理规范化、办理流程化和服务高效化的实现。国家标准委于2016年发布了《政府热线服务评价》（GB/T 33357-2016）和《政府热线服务规范》（GB/T 333586-2016），为各地政务热线标准化建设提供了科学指导。

苏州、济南、广州等地作为政务热线国家级标准化试点地区，构建起政务热线服务平台运营和管理的标准化框架，逐步实现标识、网络、人员、设备、机构、场所等要素的规范统一。



4.0阶段：数字化与智能化探索

近年来，大数据和人工智能技术的兴起，为政务热线向数字化和智能化转型提供了新机遇。

各地热线开始强化技术支撑，探索从传统的履行接听、录入、转派和督办等职能的“呼叫中心”转变为强调数据采集、管理、分析和应用的“数据中心”。同时，各地热线开始探索将智能化技术嵌入政务热线的服务与运营中，打造具有地方特色的智能化建设方案。在此阶段，热线服务渠道得到了拓展，公众除了传统的电话渠道，还能够通过微信、网页、APP等新的互联网渠道获取政务服务。

二、政务热线服务质量的提升与不足

政务热线作为政务服务的重要渠道，是便捷高效的服务平台、协同治理的重要枢纽和智慧治理的有力支撑。经过近四十年发展，政务热线从1.0迈向了4.0阶段。在每个发展阶段，为了提升政务热线的服务质量，政务热线不断丰富服务内容、改进服务流程。尽管如此，热线仍存在着多种问题与不足，影响公众的满意度提升，制约政务热线价值的发挥。

（一）服务质量提升

1. 降低公众获取服务成本，提高服务便捷性

“多线整合”、“一号对外”让政务热线提供的服务更加集中、多元，极大地降低政务服务获取成本，提高热线服务的便捷性。公众仅需要拨打一个号码，就可以便捷地接入政务热线，获取信息查询和投诉建议等政务服务。专业性服务、全程服务、控制中枢、监督机制的集成在一定程度上强化了政府部门之间的协同合作，打破以往政府部门封闭分散的服务供给模式，降低了碎片化、低效率的政务热线服务给公众带来的服务获取成本，提高了政府政务服务响应的及时性与有效性。

2. 提升服务流程规范性，优化热线服务体验

政务热线受理规范化、办理流程化及服务高效化的探索，在一定程度上提升了政务热线服务的规范性，满足公众对于高效便捷、高质量政务热线服务体验的期待。例如，广州市在2017年出台的《广州12345政府服务热线管理方法》，对政务热线部门业务受理、办理、监督考核作出了具体规定，构建一套内容完整、职责明确的热线标准体系，实现政务热线服务流程的规范统一，简化整体业务流程，有效解决公众在热线服务中遇到的服务质量问题。热线规范化、标准化的建设不仅使得公众能够便捷地拨打政务热线获取服务，还提升优化了其在服务过程中的体验。

3. 推动协同治理，增强政务热线回应能力

政务热线作为“窗口性”部门，是公众诉求的“入口”和政府服务的“出口”，连接着公众与各层级、各业务部门。推动热线与政府各职能部门、社会的协同治理对于增强政务热线回应能力、提升服务过程体验、创造社会价值等具有重要意义。通过逐步建设跨地区、跨部门、跨层级业务联动机制，政务热线能够成为跨部门的协同调度中枢，提高部门对接与工单办理的效率，切实推动“整体性政府”建设。同时，依托数据优势和自身特点，政务热线可积极利用公众诉求与反馈，对政务服务全流程实现有效监督，促进公民参与，提高政府服务的透明度，推进精细化服务。

4. 提升企业服务能力，优化营商环境

近几年，中央出台了一系列政策条例，持续深化“放管服”改革，优化营商环境。国务院53号文明确提及政务热线的企业服务职责，对政务热线为市场主体提供规范、便利、高效的企业服务作出要求。政务热线作为政府企业服务体系的重要节点，做出了一系列的调整优化，响应优化营商环境、推动营商环境法治化和制度化的要求，发挥热线在政企沟通过程中的枢纽作用。热线形成了政策咨询、诉求受理、办理、督办、反馈、回访、评价的企业服务长效机制，打造企业服务专属坐席，采取针对企业需求推送更加精准的服务等行动措施，提升了企业服务能力，改善了对企业咨询投诉的服务与解决。

5. 数据驱动提升治理能力，探知公众需求

传统的治理模式难以应对日趋复杂的治理环境，政府治理模式有必要转型为数据驱动的智慧治理模式。相较于传统治理模式，智慧治理强调政府决策从“经验驱动”转型为“数据驱动”。政务热线直接面向企业和群众，拥有准确、实时、全面的公众需求和诉求数据。以政务热线为依托构建“数据中心”，提升热线数据采集、管理和应用能力，有助于政府更加精准识别公众需求，建立相对应的需求及问题“画像”，推进治理精细化、精准化，实现高质量的政务服务提供。

6. 创新政务热线服务，推动服务质量提升

随着政务热线的发展，新技术的应用在一定程度上支撑政务热线数字化与智能化转型，创新政务热线服务，提高政务热线服务的效率与质量，优化公众使用体验。借助大数据、人工智能等新技术，政务热线能够实现整体系统的改造以及服务流程的优化升级，向公众提供高效便捷的政务服务，帮助应对服务需求增长与有限资源之间的张力，提升政府部门问题解决能力，提高热线服务的主动性、便捷性、精准性，重构热线服务体验。

（二）服务质量存在不足

1. 效率和规范性有待提升，服务体验不够好

部分地方政务热线在热线整合方面仍存在不同部门资源难以统一的问题，造成公众需要拨打不同电话才能解决问题，难以满足公众对于热线服务高效率的期待。另外，由于缺乏规范的管理机制以及统一的服务标准，部分政务热线存在接通率低、无人接听、占线、等候时长超过30秒等现象，且在服务过程中出现转人工服务等待时间长、问题解答反应慢、礼仪缺位、派单成功率低等问题。与此同时，微信、网站、APP等互联网服务渠道并没有得到充分利用以进行分流，难以缓解政务热线日益增长的服务压力。服务效率低、规范性不足使得公众在使用政务热线服务过程中，难以获得良好的使用体验，降低了公众对于热线服务友好度的感知，影响了其对于政务热线服务的体验与评价。

2. 协同能力不足，难以及时回应群众需求

相当一部分政务热线没有建立起相应的绩效考评、激励奖惩与监督问责的制度机制。制度化的部门沟通协调与激励监督机制的缺失削弱了政务热线解决部门职能交叉、推诿卸责问题的能力，导致在面对涉及多部门统筹协调事项时，容易出现“踢皮球”、“投诉无门”等现象，降低了政务热线及时回应公众问题、全面提升服务质量的可能性。而且，目前政务热线与各类社会主体之间的合作协同水平较为有限，合作模式不够成熟，工作与协调机制有待完善，难以有效倒逼政务热线服务质量的提升。

3. 质量提升面临多重困境，价值难以发挥

当前，政务热线仍面临着多重困境，影响热线价值的充分发挥。尽管各地政府对政务热线愈发重视，但政务热线的资金、人力、场地等资源投入不足、投入结构不合理，无法满足政务热线的发展需要，使其在话务量持续增长的情况下面临巨大压力。且目前政务热线部门自身的技术基础较为薄弱，而外部企业现有技术工具对于政务热线服务场景的适用性不足，整体技术支持难以有效支撑政务热线的良好运行，制约热线服务质量的提升。

4. 数据治理水平有待提升，不利于精细化治理

政务热线部门作为政府与群众之间的“枢纽”，能够收集到大量真实性高、可靠性强、覆盖度广、时效性强的数据。然而，当前政务热线整体数据治理水平不高，数据管理有待理顺、数据共享与开放水平不高、数据应用效果不好。种种问题导致政务热线数据潜在价值难以得到充分挖掘，无法有效传达社情民意、辅助政府决策、提升政府部门效能、促进协同治理，不利于推进政府精准化、精细化治理。

5. 智能化建设仍处于初级阶段，效果不佳

近几年，在人工智能等新兴技术的推动下，政务热线开始尝试进行智能化建设，然而整体应用仍处于初级阶段，应用效果较差。一方面，由于政务热线业务和服务的复杂性、技术发展不够成熟、缺乏相关经验的积累，政务热线缺失具有针对性的智能化技术方案，难以为政务热线的智能化建设提供有力支撑。另一方面，在整体规划上，绝大多数的政务热线部门对于智能化技术的定位以及嵌入目标、效果的认知等较为模糊，缺乏清晰的建设思路，难以有效推动政务热线的智能化建设，影响了政务热线服务质量的优化。

三、高质量政务热线服务的价值

政务热线一方面反映着政府的作风、形象和公信力，另一方面连接着群众的民生问题和服务诉求。随着信息和通信技术的发展，政务热线在城市治理中扮演越来越重要的角色，也产生了越来越广泛和显著的价值。高质量的政务热线服务不仅是政务热线降低自身成本、提高效率、改善服务满意度、增强部门回应能力的关键所在，也是政府部门与其他公共机构间无缝合作的重要载体，更是连接整体性政府建设与公民参与及其诉求表达的中枢和纽带。

(一) 对政务热线部门的价值

1. 降低运营成本，提高服务效率

新技术的应用是提高政务热线服务质量的重要举措。大数据等技术的引入降低了政务热线运作中的大规模运算时间和人工成本，提高了工作效率。同时，移动互联网和人工智能技术与政务热线的逐步结合，以及技术运用应用标准的逐渐形成，为提高政务服务效率奠定了基础。此外，服务的碎片化是当前政务热线亟需解决的问题，而渠道融合和服务整合能够有效提高政务热线的服务质量，从而提高热线运营效率。

2. 满足多样化需求，提高服务满意度

政务热线服务质量提升的重要表现在于服务提供的主动性和服务能力的增强。借助大数据和人工智能等技术，政务热线可以精准构建“用户群体画像”，为公众“量身定制”个性化服务。同时，高质量的政务热线服务要求话务服务和管理的每一个环节更加规范化和标准化，接听、录入、转派、督办、办结、回访、绩效评价等全流程透明可控，高质量地回应和解决公众诉求，从而提升公众的服务体验和满意度。

(二) 对政府整体治理的价值

1. 提升政府内外部协同能力，改善行政能力和效率

统一的政务热线平台能够有效打破政府部门之间的数据壁垒，建立和完善数据共享机制，12345热线平台与部门业务系统实现互联互通和信息共享，向同级有关部门实时推送受理信息、工单记录、回访评价等所需的全部数据，为多部门合作协同提供数据支持。在此基础上，高质量政务热线平台通过完善督办制度、建立诉求分级分类办理机制、规范和优化办理流程等制度优化办法，能够有效减少部门之间推诿扯皮的现象，提高政府行政能力和效率。

2. 提高政府透明度和公众参与度，改善政府形象

高质量的政务热线服务要求推动信息与服务流程的公开化、透明化，并借助公民监督保障公共部门服务质量，优化服务体验，从而增强公众对政府整体的透明度感知。同时，作为连接公众和政府的重要桥梁，政务热线所提供的优质服务有助于推动公民参与，增强政府和公民之间的交流与互动，促进双方的合作治理，进而实现价值共创。政务热线为公众提供了与政府沟通交流的快速渠道和高效平台，保障了社会管理和公共服务末端操作的及时性和有效性，对于提升公众对政府的信任度及整体印象都发挥了重要作用。

3. 赋能政府绩效管理，改善政府服务和回应性

传统的政府绩效管理存在一定的问题，自上而下的目标责任考核容易出现数据失真、滞后等情况；而自下而上的公众满意度调查中，往往会出现测评主体通常不是政府服务的直接对象，抽样调查等环节可能被操纵，测评结果可能不够准确客观等问题。而政务热线在满意度评价方面则将服务对象与具体的服务事项结合起来，能够准确客观地还原民众满意度的原貌，有效弥补传统绩效考核的不足。此外，政务热线和相关政府部门在提供政务服务的过程中能够产生大量体现政府行政效率、业务办理水平和公民满意情况的数据，从而为政府绩效提供信息参考，结合相关数据有助于有效建立热线督办问责机制，促使政府提高服务水平和回应能力。

4. 释放热线数据价值，辅助政府决策与治理

随着大数据分析、云计算等技术的发展，政务热线能够释放的数据价值也在进一步显现。作为城市运行的“传感器”，政务热线可以有效降低政府的信息采集成本。在政务热线服务过程中，公民或企业向政府提出诉求或建议，政府对此予以回应，在这个过程中政务热线将产生巨量的、高频变动的数据，可以视为政务热线大数据。政府可以利用政务热线产生的数据准确了解不同区域的差异化问题，分析公众需求，从而更有针对性地为政府决策和政策制定提供可靠支撑，增强政府决策机制的科学性。此外，透明的服务流程和完善的公众反馈机制有助于政府效率的提升以及政策优化，这也是构建服务型政府和整体性政府的重要要求和表现。

（三）对社会经济发展的价值

1. 降低服务获取成本，提高服务获取便捷性

高质量的政务热线服务是一站式、多样化的完备服务体系。一方面，一站式政务热线服务体系的构建，有利于公众及时、完整、便利地获取政策法规、办事程序等咨询服务，反映和投诉的热点难点问题能够得到及时回应和有效解决，降低公众获取服务成本。另一方面，多样完备的服务渠道建设则扩大了政务服务的覆盖面，确保公众能够从不同渠道获取同等高质量的服务，提升公众服务获取的便捷性。

2. 缩小数字鸿沟，提高公共服务公平性

高质量的政务热线服务要求政务热线工作人员和政府部门提供公平化的公共服务。政府在处理热线诉求、提供服务的过程中受到来自社会和热线部门的监督，热线服务的公平公正有助于提高公民的平等感。同时，高质量的热线服务平台能够更好地关注不同群体的需求，提供差异化的服务，在社会层面缩小不同人群因使用能力、身体状况、经济条件等

因素引起的数字鸿沟，及时响应了近年来政策强调的政务服务的便利性和关怀性，兼顾了老年人、视障听障残疾人等群众需求，有利于缩小城市服务提供在不同群体之间的差距。

3. 促进政民与政企互动，增强参与感与归属感

政务热线能够拓宽公民政治参与的渠道，为公民提出诉求、进行监督提供渠道，增强政府对于社会的回应性。作为连接公众和政府的重要桥梁，政务热线所提供的优质服务有助于推动公民参与，增强政府和公民之间的交流与互动。同时，公众从热线获取服务的过程中所得到的来自政府的关心关怀，能使其产生对政府的认同感，乃至对社会的归属感。

4. 提供高效的企业服务，营造良好营商环境

高质量的政务服务能够依托于多样化的服务渠道，提供一站式、整合化的便捷服务，从而提高公众获取政务服务的便捷性，降低服务获取成本。近年来随着“放管服”改革的优化，政务热线的企业服务功能愈加得到重视，高质量的政务热线能够优化服务流程，减少企业服务办理成本，提高服务效率，优化营商环境。具体地，在服务渠道方面，政务热线能够在渠道整合的基础上进一步从“只进一扇门”、“最多跑一次”，到“不见面”办事，推进互联网+政务服务、线上服务、非接触式服务，进一步提高政务服务的便利性；在企业业务办理方面，政务热线对于简化行政程序，放宽审批管理、优化审批程序、完善监管等方面起到积极作用，结合“放管服”政策推动营商环境的优化。

四、研究问题：政务热线服务质量的现状与问题

政务热线服务逐渐成为政务服务体系中的一个重要组成部分，高质量的政务热线服务对政府部门、公众和企业提供诸多价值。在公众和企业对政务热线服务需求日益增长的背景下，政务热线需要明确其在政务服务体系和社会治理体系中的特点和优势，不断提高政务热线服务水平，从而更好地服务于公众、企业，优化营商环境，赋能政府治理与社会治理，助力建设人民满意的服务型政府，为社会创造更多价值。

基于此，本研究关注的核心问题是：当前我国政务热线的服务质量如何？热线在服务群众和服务企业方面的现状分别是怎样的？存在哪些问题？又应当如何改善？

本研究希望通过对这些问题的探讨来更加系统、准确地了解我国政务热线服务质量的现状和问题，并针对性地对热线服务质量未来的提升和优化提供建议。

研究方法

第二章

12345



（一）整体评估思路

在梳理国内外相关文献的基础上，本研究构建了政务热线服务质量评估体系（表1）。综合公共管理领域的定义，公共服务质量是指公共部门在提供公共服务的过程中，满足公众需求和提升公众满意度的总和，同时公众对公共服务质量的主观感知是建立在公共服务的客观绩效基础上的（徐小洁，2001；吕维霞 & 钟敬红，2010；丁辉侠，2012；陈文博，2012）。在中国情境下，《国务院办公厅关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》明确了政务热线是直接面向企业和群众的政务服务“总客服”，这要求对于政务热线服务质量的评价需要从群众、企业两个角度和服务绩效、主观感知两个层次上进行。此外，新公共服务理论派学者将公共服务质量划分为设计质量、过程质量、结果质量（可细分为个体结果质量、社会结果质量）与关系质量四个类别，并提出过程质量和结果质量是被服务者的主要关注点（Gro'nroos, 2000；Rhee & Rha, 2009）。为此，本研究将从公众和企业两个主体入手，构建包含个体结果质量、过程质量、社会结果质量三个维度的政务热线服务质量评估体系。

结合我国政务热线发展现状，该评估体系采用“3+1”模型。其中的“3”指的是“目标实现”、“过程体验”和“价值创造”三个指标，这构成了服务评估过程中环环相扣、不断深入的三个维度，是评估体系的主体部分；“1”则是指“服务创新”，这是驱使政务热线服务不断进步的动力，相对于前三个指标，该指标相对固定和独立。这四个主要维度共同构成了本研究中评估体系的四个一级指标。

在整个评估体系中，前三个一级指标的设计体现了政务热线服务效果层层深入、不断推进的逻辑进程，“目标实现”、“过程体验”和“价值创造”分别是公共服务使用体验由浅入深的三个不同层次。其中，“目标实现”是最基本的层次，也是公众和企业对政务热线服务供给中关心的首要问题。政务热线是连接公众与政府、企业与政府的重要渠道，公众和企业使用政务热线服务的最根本目的是解决或解答个体遇到的问题，如获取相关信息、投诉和监督等。因此，政务热线最基本的职责就是为用户“解决问题”，即通过帮助公众和企业有效“实现目标”，在这种意义上，个体结果质量所对应的“目标实现”是评估政务热线服务质量的最基础的层次。在目标实现的基础上，随着公众对服务质量的要求不断提高，服务过程中的体验和感受也更加重要。在服务过程中，政务热线服务的便捷性、高效性和规范性等都影响着用户体验，也体现着热线服务质量和效果。因此，过程质量所对应的“过程体验”是评估和衡量政务热线服务质量更高层次的一个维度。最后，从宏观层面看，公众和企业对政务热线的使用还将产生广泛的社会影响。作为政务服务体系的重要组成部分和政民互动的重要枢纽，政务热线的使用结果将会影响公众和企业对整个政务热线部门的认知和评价，进而影响着他们对政府的整体认知与评价，关系着公共价值和社会价值的深度

建构。在这种意义上，政务热线服务在“价值创造”中发挥着重要的作用。因此，社会结果变量所对应的“价值创造”成为在更高层次上评估政务热线服务质量的指标。

表1：政务热线服务质量评估体系

一级指标	二级指标	
目标实现	信息获取	
	反馈/投诉	
过程体验	便捷性	
	高效性	
	规范性	
	透明性	
	参与性	
价值创造	对政务热线部门	满意度
		回应性
		信任感
	对政府整体治理	透明度
		责任性
		参与度
	对社会经济发展	平等感
		互助感
		认同感
		责任感
服务创新	服务内容创新	
	服务方式/方法创新	

（二）评估指标构建

1. 目标实现

从需求侧视角来看，公众和企业对政务热线服务结果的感知是评价热线服务“个体结果质量”的主要标准，即公众和企业能否实现其拨打政务热线的目的是他们评价热线服务质量的基础维度。因此，对政务热线服务“个体结果质量”的评估需要以其服务绩效为基础，评价热线服务是否能够有效实现公众和企业获取服务的目标。

政务热线的性质决定着公众和企业拨打热线的目标。政务热线的基础功能是为公众和企业提供非面对面、非紧急情况下的政务服务，这决定了公众和企业拨打热线的目的通常是获取信息、反馈意见、进行投诉。因此，本研究从目标实现维度对政务热线个体结果质量进行评估，根据目标类型（获取信息、反馈/投诉）构建具体指标。结合中国政务热线运行实际，信息获取可分为自主查询、信息咨询两类服务，反馈和投诉可分为反馈、建议、投诉、举报四类服务。

2. 过程体验

在服务型政府建设深入推进的背景下，公众和企业对于政务热线服务质量的期望已经从满足基本服务需求（信息查询、服务请求）延伸至获得良好的服务体验，即提升了对政务热线服务过程质量的要求。政务热线服务的过程质量是指公众和企业获取政务热线服务过程中的体验，可以被理解为对热线服务流程的整体感受。因此，对于政务热线服务过程质量的评估需要从服务型政府的理念出发，评价政务热线的整体服务流程能否为公众和企业创造良好的过程体验。结合公共服务的性质和中国政务热线的实际，政务热线服务的过程质量可以被划分为便捷性、高效性、规范性、透明性、参与性五个维度，其具体内涵如下：



便捷性。便捷的服务渠道是政务热线服务质量提升的基础，这对于政务热线的渠道整合能力提出了更高要求。政务热线的服务渠道整合包括“前台服务整合”与“后台服务协同”，其中“前台服务整合”要求政务热线从客户使用角度出发，为公众和企业提供一站式、多渠道的政务服务，“后台服务协同”则要求各政府部门在一体化平台上为公众和企业提供覆盖全面、协调有序的服务。因此，“前台服务整合”要求实现服务渠道的多样性和彻底性，保证公众和企业能够通过多种渠道中的任何一个渠道获取完整服务，“后台服务协同”要求实现服务渠道间的信息共享，并改善政务热线与其他政府部门的数据共享与业务协

同，实现热线服务质量的提升。



效

高效性。低接入成本、工作人员的高效率沟通以及工单的高效率流转是政务热线实现高效服务的必然要求。首先，高质量的政务热线服务要求降低公众和企业接入政务热线服务的时间成本，这一方面需要提升热线接通率，另一方面需要缩短平均接通时长、平均通话时长和在线下单的平均时长。其次，政务热线话务人员需要具有良好的业务能力和表达能力，实现与公众、企业的有效沟通。最后，政务热线还需要提升工单流转效率，在保障诉求得到满足的前提下缩短工单办结时长。只有不断提升热线服务效率，才能够提升公众和企业对服务质量的认可。



规

规范性。从客户使用视角出发，良好的服务规范、友好的使用体验是政务热线高质量服务的直观体现。于线下渠道而言，服务用语（接入语、称呼、等候语、结束语）的使用反映了政务热线服务的规范性，无忙音率、长时间等待率、转接后无声音率等指标则反映了热线服务的使用友好度。于线上渠道而言，网页设计合理性、结构和服务导引清晰度、常用功能便利性等指标反映了政务热线服务的友好程度。唯有保障政务热线服务的规范性和友好度，才能够让公众和企业切实感受到服务关怀，提升其对于热线服务质量的认可。



透

透明性。在政务公开成为社会共识的背景下，透明性逐步成为评价政务热线服务质量的重要指标，这集中体现于服务过程公开与服务结果公开。服务过程公开主要是指政务热线工单解决流程、处理进度的公开，服务结果公开主要是指工单处理结果和服务时效承诺的公开。服务过程与结果的公开能够充分展现政务热线履行服务交付承诺的信心与能力，体现着热线服务的可靠程度，有利于促进公众和企业对政务热线及其服务的监督，倒逼热线改善服务质量。



参与性。实现有效的社会参与是政务热线改善服务质量、助力建设社会治理格局的必经之路。在参与性的评估中，首先应当考察公众和企业是否有参与热线服务过程的渠道，这一方面要求政务热线主动针对工单处理结果回访公众和企业，推动公众和企业被动参与，另一方面要求政务热线主动为公众和企业提供参与和反馈渠道。其次，还需要评估社会参与和反馈对于政务热线服务质量改善的影响，这是评估热线参与性的核心指标之一。实现公众和企业的广泛参与有助于推动政务热线与社会形成“合作生产”关系，为热线改进服务质量提供外部支持，有效降低服务成本并提升服务供给精准度。

3. 价值创造

新公共服务理论和公民价值理论认为，公共服务供给的重要意义就是通过为公众服务来实现公共利益和价值创造。基于此，有学者提出了新的质量概念，拓宽了公共服务质量的内涵和外延，即不仅关注服务的成本、效率，更重视公众满意度、公平性、可持续性、开放共享、舒适与亲和性等价值的创造。因此，本评估体系的第三个一级指标是“价值创造”，并按照“部门—政府—社会”的逻辑，分为“对政务热线的价值”、“对政府的价值”和“对社会的价值”三个层次。进一步地，根据热线的两大主要服务对象，评估分别关注了热线对于群众和对于企业的价值创造情况，并根据公共服务供给的具体实践，构建满意度、信任感、回应性、责任感、透明度、平等感、认同感等价值评价指标。

(1) 对政务热线部门

服务供给是群众和企业感知政府的一个重要渠道，公众的服务体验直接影响着其对服务提供部门的认知，也影响着其对政府部门满意度、回应性和信任感等的评价。

1) 满意度

政务服务最终体现为公众对公共服务的满意度或认可度。公众满意度已成为评估公共部门绩效、改进政府服务的重要衡量指标。在政务热线服务提供的过程中，政务热线工作人员的服务质量、工单处理的结果，以及过程中服务人员和服务供给的专业性，均影响着群众和企业的服务体验以及对服务的认可和满意度，进而影响着群众和企业对整个政务热线部门的满意度评价。

2) 回应性与信任感

新公共管理强调要在确保治理绩效的基础上增强对“顾客”的回应性。政务热线作为公众参与的重要渠道，其在一定程度上重塑了政府与群众、企业的沟通与回应机制。良好的热线服务有助于提高公众参与的效率、增强公众监督的能力，推动政府部门机制优化以增强回应群众和企业诉求的能力，从而进一步提高公众对政府的信任感。因此，在热线服务质量评估中，回应性和信任感是衡量政府部门服务质量的一个重要指标。热线服务质量在一定程度上体现着政府部门提供公共服务的意愿和能力，影响着群众和企业对政府部门的信任感和回应性感知。高质量的热线服务对于增强政民互动、优化营商环境、改善政府协同治理水平、打造回应性政府等有着重要的价值和意义。

(2) 对政府整体治理

从整体性政府视角出发，政务热线作为连接群众、企业和政府的桥梁，是群众、企业与政府间的重要触点，也是整体政府的一个缩影。因此，公众对政务热线部门服务的感知往往影响着其对整个政府的评价。对政务热线部门服务的满意度、信任感和回应性的感知也进一步影响着群众和企业对整个政府的满意度、信任感和回应性评价。除此之外，政务热线服务的透明度、承办单位承担责任的积极性以及服务过程中的参与程度，也会影响群众和企业对整个政府透明度、责任性和公民参与度的评价。

1) 透明度

高透明度的公共服务有利于推动服务质量的提高，也有助于增强群众和企业对于政府的透明度感知。透明度感知是衡量热线服务质量的一个重要指标。政务热线部门需要实现群众与企业服务信息、流程的公开化和透明化，并通过公众的监督与批评进一步提升服务质量。而热线服务的透明度在很大程度上影响着公众对整个政府公开性与透明度的感知。

2) 责任性

公共服务供给不仅是政府的一项职能，也体现着一种态度和责任。在新公共服务倡导者看来，公共利益被置于政府责任的核心位置。在政务热线服务提供过程中，热线部门和各承办单位承担服务的主动性和积极性反映着政府回应公众诉求、解决公众问题、维护公共利益的责任性；高质量的政务热线服务会提高群众和企业对当地政府积极承担职责的感知度，改善公民对当地政府责任性评价。

3) 参与度

公共价值理论认为，公共服务的最终目的是维护公共利益，其关乎着公众的切身利益。因此，公共部门应该让公众参与到公共服务供给当中，也正是公众的参与使得公共服务有了目标和意义。在服务提供过程中，作为连接群众、企业和政府的重要枢纽和促进参与的重要渠道，政务热线部门的优质服务有利于推动群众、企业与政府间的有效交流和互动，增强公民的参与度，改善公众参与和双方合作治理，实现价值共创。因此，参与度可以作为衡量热线服务质量的一项重要指标。

(3) 对社会经济发展

从更为宏观和整体的层面出发，政府部门提供的公共服务对于社会价值的创造发挥着重要作用。这里的社会价值可以理解为服务所产生的整体社会层面上的、“非时效性的”和“长远的”价值。具体到政务热线服务，其指的是群众和企业获取服务以及通过热线参与公共治理过程中所感受到的平等感、互助感、责任感、认同感等。

1) 平等感

公共服务的最大特点是公平性。公共服务供给应当真正做到公平正义、以人为本，强调公平、正义、民主等价值观，注重公民权利、社会公正、人性尊严、社会责任等多元价值。作为公共服务的使用者，群众和企业获取政府服务的过程中，能够体会到政府工作人员是否尊重自己，可以感受到政府是否无差别地回应每一位群众、每一个企业的诉求，是否为每一位群众、每一个企业提供了同等的服务。这都将影响着公众对于整个社会平等感的认知，而公平公正的高质量服务则有助于提高公众的平等感。

2) 互助感、认同感与责任感

在政务热线服务过程中，热线部门及其他承办单位的服务供给可以让群众与企业意识到政府对自己的关心与关怀，意识到自身的诉求能够得到重视与回应、自身的需求可以得到满足、自己的问题能够在他人的帮助下完成，并能够进一步激发群众和企业去帮助他人的意愿，从而增强着公众的互助感和企业的社会责任感，增强公众在公共领域的归属感、幸福感以及公共领域的凝聚力等。

4. 服务创新

创新是促进公共服务不断完善和进步的动力。近几年来，政务热线服务供给的内容和方式都在不断创新，服务内容的多元化和供给方式的智能化推动着政务热线服务效率和质量提升。因此，评估体系中的第四个一级指标是“服务创新”。与前三个指标相比，这是一个相对独立的指标，主要包括“服务内容创新”和“服务方式/方法创新”两个二级指标。服务内容创新主要体现在服务覆盖范围的拓展，以及对特色领域、特色人群服务的覆盖，其目标是让更多民众受益并获得更好的服务体验。在服务方式创新方面，政府服务流程再造与技术创新在服务提供方面发挥着重要作用，大数据和人工智能的发展与应用为政府服务创新提供了新的契机，推动着服务效率和服务体验的提高。

二、数据采集与分析

本研究选取全国335个样本城市作为调查对象，覆盖了华北、东北、华中、华东、华南、西北、西南等不同区域。研究以电话问卷调查的方式，获取了335个样本城市政务热线服务质量相关数据，并通过数理统计、对比分析等方法对数据进行统计分析，综合评估全国政务热线服务质量的现状及存在的问题。

（一）问卷调查

本研究在文献梳理的基础上，结合评估体系，设计了以政务热线与政务热线服务使用者为对象的两类调查问卷。针对全国335个样本城市的政务热线，采用情景模拟的方式，通过匿名电话进行问卷调查，了解各城市政务热线在目标实现、过程体验等方面的服务质量。同时，研究采用电话问卷方式对使用过政务热线服务的群众和企业展开调查，从公众视角了解政务热线的服务现状、价值创造等。其中，研究共完成了335个样本城市调查数据的采集。

（二）数据统计及文本资料分析

基于评估分析框架，本研究对问卷调查收集到的数据进行了多维度对比和描述性统计分析，同时整理分析了不同城市政务热线服务创新的案例资料，以了解我国政务热线在目标实现、过程体验、价值创造、服务创新等不同维度服务质量的现状及存在的问题，并进一步探讨了政务热线服务质量的提升路径及政务热线未来的发展方向。

研究发现

第三章

12345



一、政务热线服务质量评估结果

(一) 政务热线服务质量等级排名

结合政务热线服务质量评估数据的分析结果，本研究将335个样本城市的政务热线划分为五大类十个等级。如表2所示，政务热线服务质量获得“A+”的城市包括（按拼音首字母排序，下同）：北京、成都、福州、广州、杭州、上海、深圳、西安、银川、长沙10个城市，占比2.99%。政务热线服务质量获得“A”的城市包括：佛山、海口、呼和浩特、湖州、淮安、淮南、济南、昆明、辽源、聊城、南昌、南京、南宁、莆田、青岛、三亚、厦门、沈阳、石家庄、松原、遂宁、太原、泰安、天津、武汉、湘潭、烟台、延安、宜春、玉树藏族自治州、长春、珠海、淄博，共计33个城市，占比9.85%。此外，政务热线服务质量获得“B”或“B+”的城市有90个，占比26.87%；获得“C”或“C+”的城市有106个，占比31.64%；获得“D”或“D+”的城市有53个，占比15.82%；获得“E”或“E+”的城市有43个，占比12.83%。

10

获“A+”城市/个

33

获“A”城市/个

90

获“B”或“B+”城市/个

106

获“C”或“C+”城市/个

53

获“D”或“D+”城市/个

43

获“E”或“E+”城市/个

表2：政务热线服务质量排名

等级	城市	数量	占比
A+	北京、成都、福州、广州、杭州、上海、深圳、西安、银川、长沙	10	2.99%
A	佛山、海口、呼和浩特、湖州、淮安、淮南、济南、昆明、辽源、聊城、南昌、南京、南宁、莆田、青岛、三亚、厦门、沈阳、石家庄、松原、遂宁、太原、泰安、天津、武汉、湘潭、烟台、延安、宜春、玉树藏族自治州、长春、珠海、淄博	33	9.85%
B+	包头、宝鸡、北海、大连、抚州、贵阳、哈尔滨、合肥、衡阳、淮北、惠州、佳木斯、晋城、拉萨、兰州、辽阳、龙岩、宁波、钦州、衢州、四平、泰州、乌海、乌鲁木齐、西宁、徐州、榆林、郑州、重庆、驻马店	30	8.96%
B	阿克苏地区、阿拉善盟、阿勒泰地区、安康、鞍山、巴彦淖尔、巴中、滨州、常德、朝阳、达州、丹东、德阳、东莞、东营、鄂尔多斯、阜新、赣州、固原、贵港、桂林、菏泽、贺州、葫芦岛、吉安、嘉兴、嘉峪关、江门、金昌、克孜勒苏柯尔克孜自治州、来宾、连云港、泸州、牡丹江、南充、南平、齐齐哈尔、日照、三门峡、汕头、商丘、十堰、苏州、宿迁、随州、台州、铜川、温州、乌兰察布、湘西土家族苗族自治州、忻州、新乡、新余、宜宾、宜昌、岳阳、长治、中山、舟山、自贡	60	17.91%
C+	巴音郭楞蒙古自治州、沧州、大兴安岭地区、抚顺、海西蒙古族藏族自治州、河池、红河哈尼族彝族自治州、黄冈、黄山、黄石、鸡西、荆门、喀什地区、六安、六盘水、绵阳、盘锦、普洱、清远、曲靖、泉州、三明、邵阳、通辽、铜仁、潍坊、芜湖、吴忠、兴安盟、阳江、营口、永州、肇庆、中卫	34	10.15%
C	安阳、白城、白山、白银、蚌埠、毕节、常州、郴州、承德、赤峰、崇左、德州、定西、鄂州、恩施土家族苗族自治州、甘孜藏族自治州、广安、广元、哈密、海南藏族自治州、汉中、呼伦贝尔、黄南藏族自治州、揭阳、锦州、九江、丽江、凉山彝族自治州、临夏回族自治州、临沂、柳州、娄底、洛阳、吕梁、马鞍山、南通、南阳、宁德、怒江傈僳族自治州、平顶山、平凉、萍乡、黔西南布依族苗族自治州、庆阳、商洛、朔州、唐山、铁岭、威海、渭南、无锡、梧州、西双版纳傣族自治州、锡林郭勒盟、咸宁、咸阳、襄阳、邢台、雅安、延边朝鲜族自治州、扬州、伊春、伊犁哈萨克自治州、鹰潭、玉溪、运城、湛江、张家口、张掖、昭通、镇江、遵义	72	21.49%

■ 接上表（表2）

等级	城市	数量	占比
D+	安顺、池州、怀化、克拉玛依、丽水、临汾、陇南、濮阳、韶关、石嘴山、天水、吐鲁番、文山壮族苗族自治州、盐城、玉林、周口、株洲、资阳	18	5.37%
D	阿坝藏族羌族自治州、百色、本溪、亳州、博尔塔拉蒙古自治州、昌吉回族自治州、滁州、迪庆藏族自治州、防城港、邯郸、和田地区、金华、晋中、荆州、景德镇、廊坊、漯河、眉山、内江、七台河、黔东南苗族侗族自治州、黔南布依族苗族自治州、山南、汕尾、绍兴、塔城地区、通化、铜陵、武威、宿州、许昌、阳泉、益阳、枣庄、张家界	35	10.45%
E+	阿里地区、安庆、保定、昌都、潮州、大理白族自治州、德宏傣族景颇族自治州、果洛藏族自治州、海东、河源、酒泉、乐山、茂名、梅州、攀枝花、日喀则、漳州	17	5.07%
E	保山、楚雄彝族自治州、大庆、大同、阜阳、甘南藏族自治州、海北藏族自治州、鹤壁、鹤岗、黑河、衡水、吉林、济宁、焦作、开封、林芝、临沧、那曲、秦皇岛、上饶、双鸭山、绥化、孝感、信阳、宣城、云浮	26	7.76%

注：每个等级内的城市排名按拼音首字母排序

（二）政务热线服务质量评估结果的整体分析

在总体得分方面，首先，在地域分布上，各区域间政务热线服务质量仍呈现出发展不均衡的状态。对于沿海与内地城市来说，东部沿海城市排名较为靠前，福州、广州、杭州、海口、南京、上海、深圳、珠海等城市均位列于A+或A等级。总体来看，与内陆地区相比，东部沿海城市政务热线服务质量仍有着明显的领先优势。

从行政层级上来看，4个直辖市总体排名位于前列，北京和上海跻身A+等级，天津位列A等级，而重庆则居B+等级。在15个副省级城市中，政务热线服务质量排名位于A+的城市有五个，分别为：成都、广州、杭州、深圳和西安。从总体上看，政务热线服务质量的整体水平取决于其目标实现、过程体验、价值创造和服务创新四个一级指标的均衡发展，其等级的提升也有赖于各个指标的迭代优化。

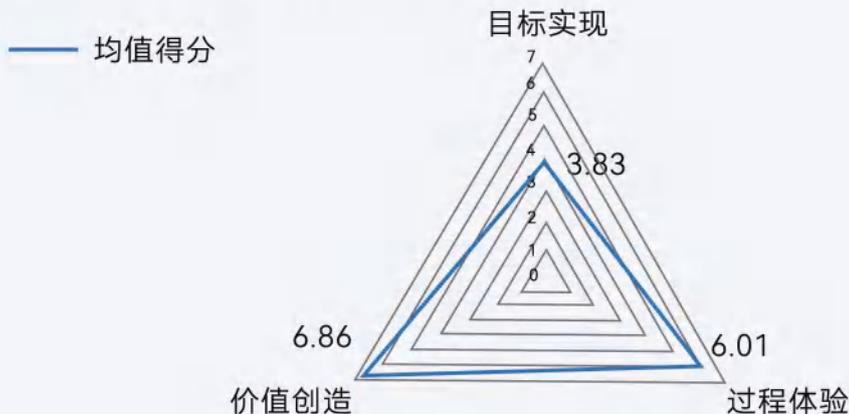
二、一级指标评估结果与分析

（一）一级指标间的比较

在总体得分上，从“目标实现”、“过程体验”、“价值创造”三个一级指标来看，所调查的样本城市在“价值创造”方面的表现较好。以10分为满分标准，“价值创造”的均值为6.86分，“目标实现”的均值为3.83分，“过程体验”的均值为6.01分（如图1所示）。

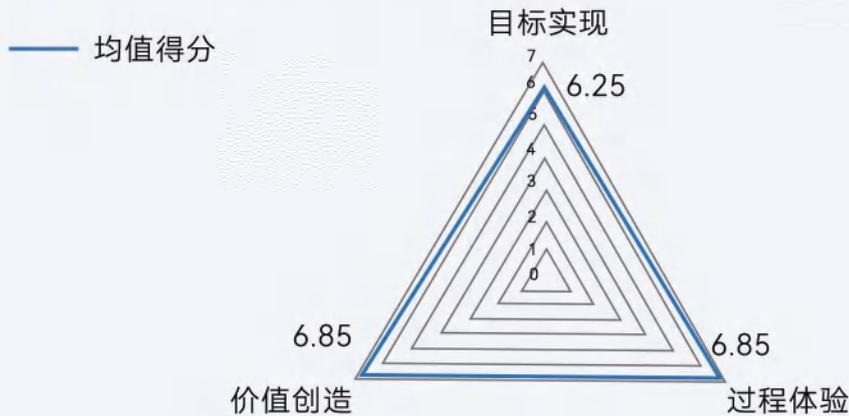
具体而言，在“目标实现”方面，样本城市政务热线服务表现较差，反映出我国政务热线在获取信息、意见反馈和投诉等方面还需要不断改善，从而更好地满足企业和群众的服务需求。在“过程体验”方面，样本城市政务热线服务质量呈现中等偏上的水平，需要从便捷性、高效性、规范性、透明性和参与性等方面进行改进提升，优化服务过程体验。在“价值创造”方面，样本城市政务热线表现良好。这表明，我国城市政务热线有效地促进了社会与公共价值的提升，在提高政务服务效率、降低成本、改善服务满意度、增强部门回应能力和信任感，促进政民互动等方面有较好的表现。

图1：总体一级指标的均值与比较



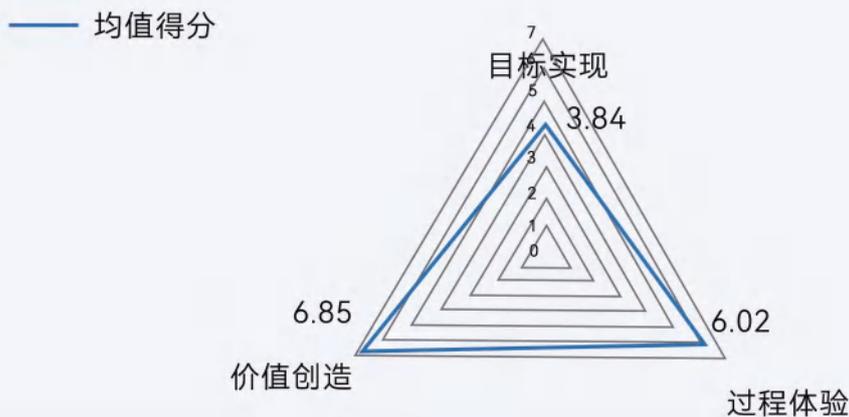
在服务群众方面，所调查的样本城市在“过程体验”和“价值创造”方面的表现较好，且得分相同，以10分为满分标准，“过程体验”和“价值创造”的均值为6.85分，“目标实现”得分较低，均值为6.25分（如图2所示）。这表明，政务热线在服务群众板块整体表现良好，在一定程度上优化了群众的服务过程体验，增强了群众的获得感和幸福感，但仍需加强改进群众问题和诉求的处置和办理机制。

图2：服务群众方面一级指标的均值与比较



在服务企业方面，所调查的样本城市在“价值创造”方面的表现较好。以10分为满分标准，“价值创造”的均值为6.85分，“目标实现”得分较低，均值为3.84分，“过程体验”的均值为6.02分（如图3所示）。这反映出，政务热线在一定程度上加强了政企交流，对优化地方营商环境起到了重要作用。但同时，当前政务热线存在难以有效解决企业利益诉求的问题，亟待加强在服务企业方面的建设，提高企业诉求的解决能力，促进企业服务提供的精准性、高效性与便捷性。

图3：服务企业方面一级指标的均值与比较



从服务群众与服务企业两方面对比来看，样本城市政务热线在服务群众方面的目标实现和过程体验平均得分均高于服务企业的平均得分。这反映了相较于群众服务，我国政务热线企业服务仍处于初步的探索建设阶段，发展较不成熟，难以有效推动企业服务问题的

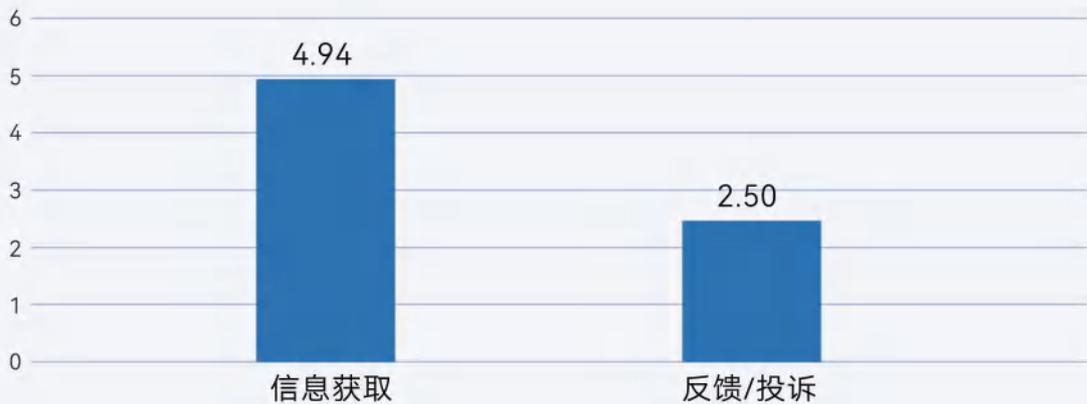
解决。这也表明了，政务热线需要进一步优化企业诉求办理工作流程，更加高效、便捷地为市场主体提供政策咨询、政务解答、投诉举报等服务，推动营商环境的优化。

（二）一级指标内的比较

1. 目标实现

“目标实现”的二级指标包括“信息获取”、“反馈/投诉”等。在总体得分上，以10分为满分标准，样本城市“信息获取”指标的均值为4.94分，其总体表现优于“反馈/投诉”（均值为2.5分）（如图4所示）。整体来看，政务热线在有效解答公众咨询和回应公众诉求等方面还需进一步改善。同时，由于回应公众诉求涉及的流程更为复杂，难度更大，因此“反馈/投诉”得分明显低于“信息获取”。

图4：总体“目标实现”二级指标的均值与比较



在服务群众的得分上，以10分为满分标准，样本城市“信息获取”指标的均值为6.32分，其总体表现略优于“反馈/投诉”（均值为6.22分）（如图5所示）。在服务企业的得分上，以10分为满分标准，样本城市“信息获取”指标的均值为4.94分，其总体表现优于“反馈/投诉”（均值为2.52分）（如图6所示）。从服务群众和服务企业两方面来看，“反馈/投诉”得分均低于“信息获取”，说明在群众服务和企业服务方面回应公众诉求应得到更多的重视。并且通过纵向比较可以看出，“目标实现”的两个二级指标在服务企业方面的得分明显低于服务群众方面，也说明热线在回应咨询和诉求方面的企业服务质量有待提升。

图5：服务群众方面“目标实现”二级指标的均值与比较

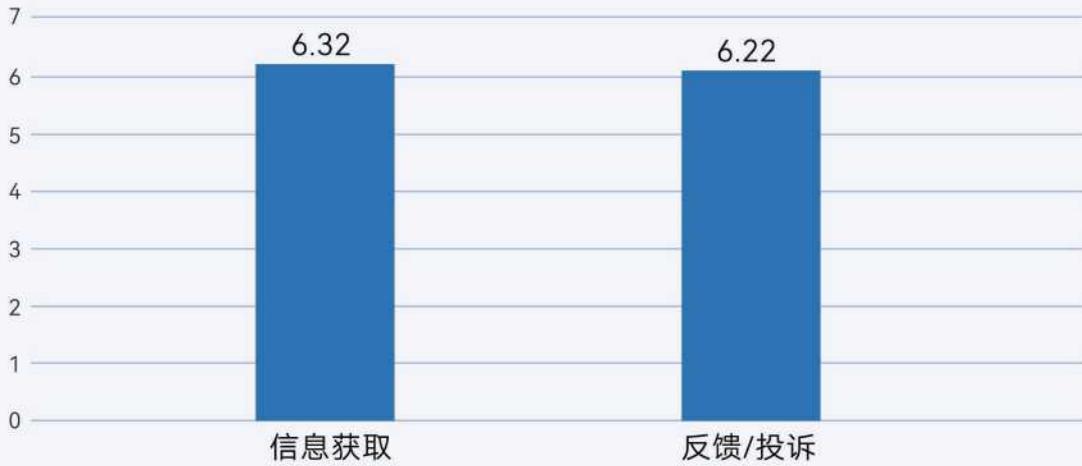
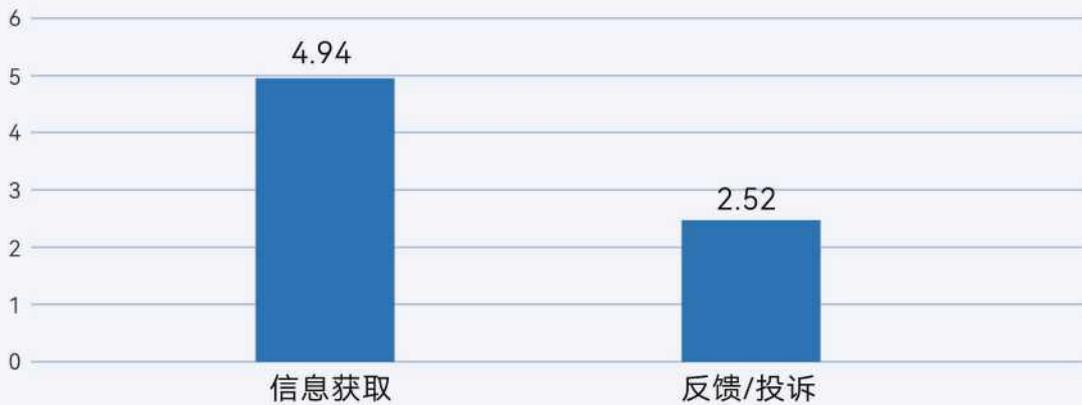


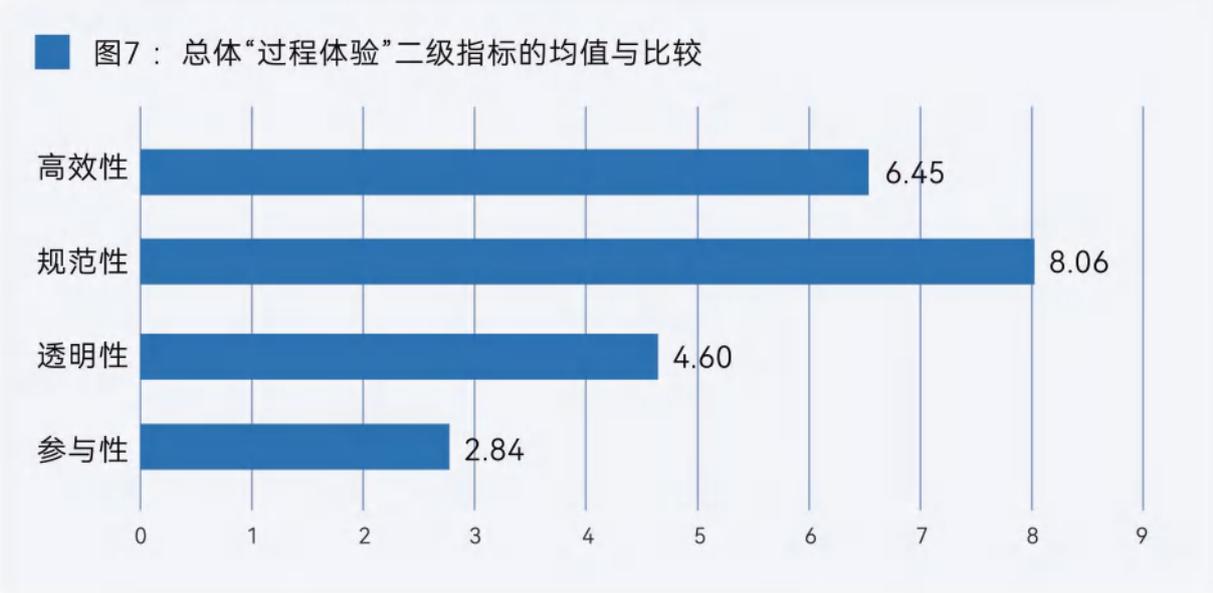
图6：服务企业方面“目标实现”二级指标的均值与比较



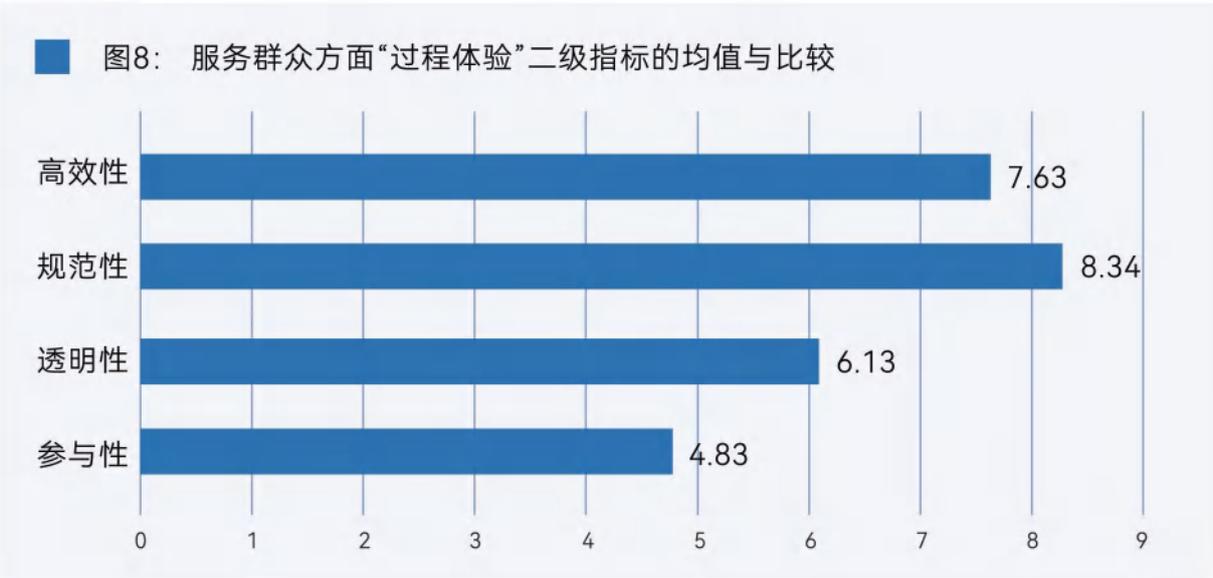
2. 过程体验

“过程体验”的二级指标包括“高效性”、“规范性”、“透明性”和“参与性”等。在总体得分上，以10分为满分标准，样本城市在“过程体验”的二级指标上得分表现大致可以分成两个档次。第一档包括“高效性”（6.45分）和“规范性”（均值为8.06分），政务热线在“规范性”和“高效性”上的表现得到了较好的公众评价。第二档包括“透明性”（均值为4.60分）和“参与性”（均值为2.84分），得分情况与第一档的“透明性”和“规范性”相比呈现出明显的差距（如图7所示）。高效性是国家“互联网+政务服务”建设一直以来所强调的核心要求，

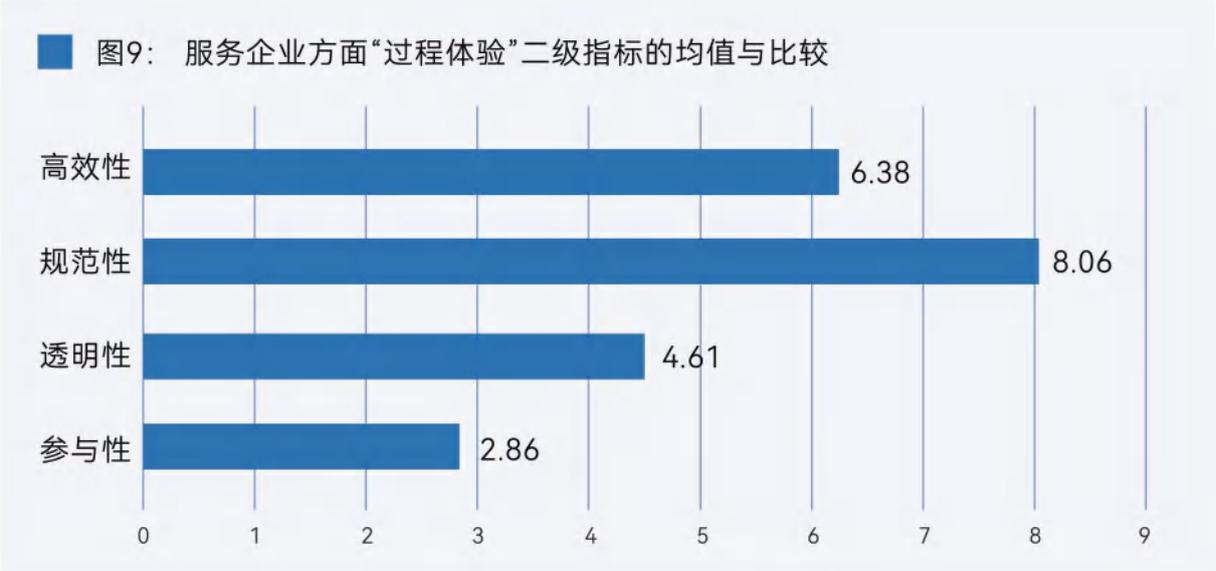
近几年来取得了明显进步，公众评价较高。然而，政务热线在能反映服务信息透明的“透明性”，以及反映政民互动水平的“参与性”等方面则亟待提升。



在服务群众的得分上，以10分为满分标准，样本城市在“过程体验”的二级指标上得分表现大致可以分成两个档次。第一档包括“高效性”（均值为7.63分）和“规范性”（均值为8.34分），政务热线在“高效性”和“规范性”上的表现得到了较好的公众评价。第二档包括“透明性”（均值为6.13分）、“参与性”（均值为4.83分），得分情况与第一档的“高效性”和“规范性”相比呈现出明显的差距（如图8所示）。由此可以体现出，政务热线在规范性和高效性方面取得了明显进步，得到了一定的群众认可。但在服务群众方面，政务热线在群众参与方面得分普遍不高，参与性和透明性亟需加强。



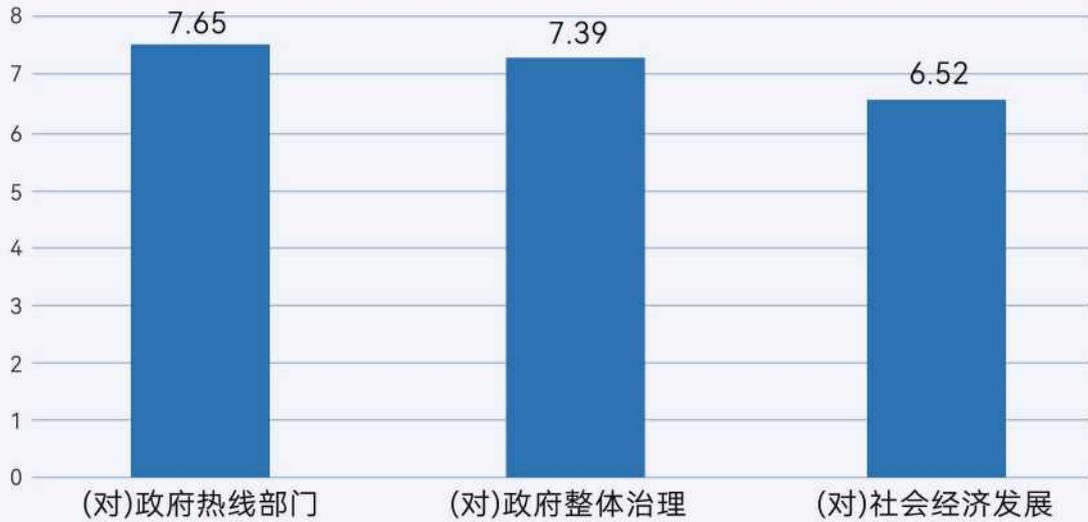
在服务企业方面，所调查的样本城市在“高效性”、“规范性”指标中的表现较好，在“透明性”、“参与性”中的表现有待改善。以10分为满分标准，样本城市在“高效性”指标中的均值得分为6.38分，在“规范性”指标中的均值得分为8.06分，在“透明性”指标中的均值得分为4.61分，在“参与性”指标中的均值得分为2.86分（如图9所示）。综合上述得分，样本城市政务热线已经通过管理优化、技术支撑等途径为企业提供高效规范的政务服务，但是在保证服务透明、推动企业参与方面的意识和举措较为有限，不利于充分接收企业反馈、改进服务质量。



3. 价值创造

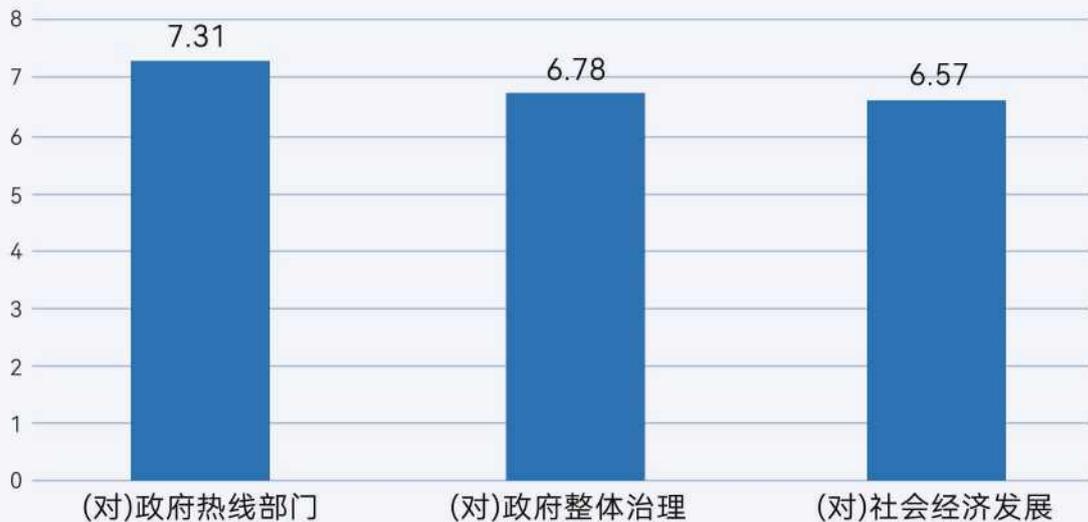
“价值创造”的二级指标包括政务热线对本部门、政府整体治理与社会经济发展带来的价值。在总体得分上，以10分为满分标准，所调查的样本城市在对政务热线部门（均值为7.65分）、对政府整体治理（均值为7.39分）、对社会经济发展（均值为6.52分）三者的价值创造上整体得分较高且差异较小（如图10所示）。由此可见，政务热线的服务在整体上能够促进群众和企业对于政务热线部门、政府整体治理和社会经济发展的正面评价，推动公共价值的创造与提升，对于打造“共建共治共享”的社会治理格局具有重要意义。

图10： 总体“价值创造”二级指标的均值与比较



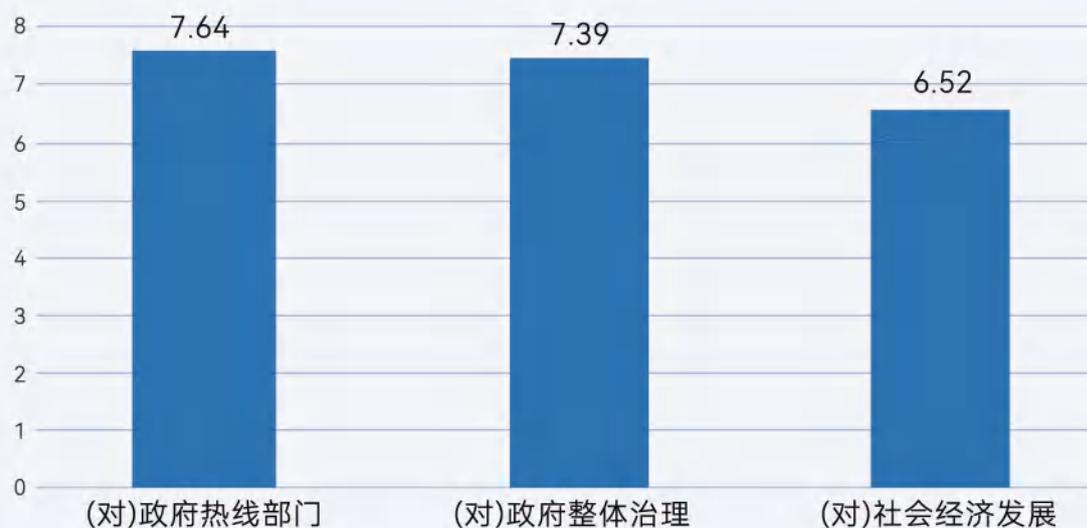
在服务群众方面，所调查的样本城市在对政务热线部门、政府整体治理和社会经济发展三者的价值创造表现较好，得分接近。以10分为满分标准，对政务热线部门的均值为7.31分，对政府整体治理的均值为6.78分，对社会经济发展的均值为6.57分（如图11所示）。这表明，政务热线的服务能够有效改善公众对于政务热线部门、政府整体治理和社会经济发展的认知，同时也反映了公众对于政务热线部门的评价能够影响其对于政府整体治理和社会经济发展的认知与评价。

图11： 服务群众方面“价值创造”二级指标的均值与比较



在服务企业方面，所调查的样本城市在对政务热线部门、政府整体治理、社会经济发展三者的价值创造表现同样良好，得分差距不大。以10分为满分标准，对政务热线部门的均值为7.64分，对政府整体治理的均值为7.39分，对社会经济发展的均值稍低，为6.52分（如图12所示）。总体而言，政务热线在对接企业需求、推进政企互动中扮演着重要角色，其良好的服务质量有效推动了营商环境持续优化，提升了企业对于政务热线部门、政府整体治理以及社会经济发展的认知与评价。

图12：服务企业方面“价值创造”二级指标的均值与比较



三、政务热线服务存在的问题

（一）政务热线服务质量整体有待提高

此次政务热线服务质量评估体系包括“目标实现”、“过程体验”、“价值创造”和“服务创新”等4个一级指标。数据分析结果表明，在335个样本城市中，政务热线服务质量等级为A+的城市仅有10个，占比2.99%；等级为A的城市仅有33个，占比9.85%；而位于C+等级及以下的城市多达202个，占比60.30%。与此同时，位于A+等级的10个城市，其政务热线服务质量得分也仅位于中等偏上。这表明，我国政务热线服务质量和整体水平仍有较大的提升空间。而起步较晚、定位和建设思路不清晰、资源投入不足等是导致政务热线质量和水平不高的重要原因。因此，如何通过系统建设来实现政务热线服务整体质量的提升，从而改善“目标实现”、“过程体验”、“价值创造”和“服务创新”等维度的水平，仍是各地方政府和政务热线部门接下来需要认真思考和解决的问题。

（二）目标实现能力需要提升

“目标实现”是企业 and 群众获取政务热线服务时关心的首要问题。数据显示，各城市“目标实现”一级指标的得分不佳，均值较低（均值为3.83分）（满分为10分，下同），有将近55%的城市得分均值未达到4分。具体来看，各城市政务热线在“目标实现”下的二级指标“信息获取”和“反馈/投诉”得分都比较低，“反馈/投诉”的均值为2.50分，低于“信息获取”（均值为4.94分）。反馈意见或投诉问题解决作为企业和群众使用政务热线的重要目标之一，得分差距反映出，政务热线在回应企业和群众反馈、建议、投诉和举报等方面的诉求仍存在较大的提升空间。作为企业和群众信息获取以及反馈投诉的重要渠道，目标未能充分实现对政务热线服务质量提升具有重要的影响，制约政务热线服务价值的发挥。

（三）过程体验未能满足公众期待

公众在使用政务热线时能获得良好的过程体验，是高质量服务的应有之义。当前，样本城市政务热线在“过程体验”这一指标的得分表现整体欠佳（均值为6.84分），尤其是“参与性”和“透明性”两个指标的得分均值都未达到5分。虽然多数城市政务热线都在通过回访来了解公众的反馈并推动公众参与，然而这种参与较为被动，主动的参与渠道和机制相对缺乏，未能让公众参与在政务热线服务改善中发挥其应有的价值。此外，由于信息公开和服务信息跟进机制不够完善，政务热线往往面临服务信息同步不及时、服务过程信息不透明等问题。当前，政务热线在“过程体验”涉及到的服务参与性与透明性等方面需要着重进行提升，改善公众的体验与评价，为促进政务热线社会价值创造奠定基础。

（四）价值创造仍显不足

公共价值的创造是政府部门提供优质公共服务的重要原因。作为政务服务体系的重要组成部分，政务热线在公共价值创造中扮演着重要角色，是提升公众和企业对于热线部门的满意度、提高对于政府的回应性和信任感知、增进社会认同的重要推动者。本研究结果表明，政务热线在价值创造方面整体表现良好，但是仍然存在提升空间，需要通过丰富服务内容、提升服务质量、优化服务流程等方式提升价值创造能力，以面对日益多元的社会诉求和复杂的社会治理环境。此外，政务热线在对本部门、政府、社会三个维度上的价值创造成效呈现递减态势，反映了热线与其他政府部门的合作协同较为有限，制约着热线回应诉求能力的提升，也影响着热线服务透明度、参与性的改善，这在一定程度上阻碍着政府部门塑造良好的公众形象，也影响着服务型政府建设和国家治理体系与能力现代化的实现。

(五) 服务创新未能实现多元覆盖与智能化

政务热线服务的创新意味着适度调整其服务内容与方式，对服务数据进行系统管理和应用，推动热线数字化与智能化转型，从而推动政务热线服务质量的提升，改善公众服务体验并创造社会价值和公共价值。研究表明，政务热线在服务内容和服务方式上的创新水平仍有较大的提升空间。

在服务内容方面，目前，许多政务热线的服务仍停留在业务整合阶段，服务呈现碎片化、覆盖面不广等特征，且对于核心业务、特色领域和特色人群服务等方面未能形成多元且系统的规划建设。例如，在营商环境优化方面，当前多数政务热线未能形成完善的制度规划，难以推动“一站式企业政务服务”的实现。另外，大部分城市缺乏设立面向残障人士、老年群体等特色人群服务，难以有效满足这类人群的服务需要。

在服务方式方面，大部分政务热线对技术应用和智能化建设认知不足、定位不明确、思路不清晰，未能有效发挥技术的价值，推动政务热线的服务优化。技术应用场景上针对分析决策、知识库自动检索等方面的应用较多，针对用户侧的应用相对比较匮乏。对技术应用的场景、目标和潜在风险缺乏清晰的认识，这限制了政务热线服务创新的预期效果，影响了服务效率的提升和服务体验的优化。

12345



政务热线服务质量 改善建议

第四章

随着经济社会的发展以及各地政务热线建设的完善，国家在宏观层面对政务热线的进一步发展提出了新的战略部署和更高的要求。《意见》（国办发〔2020〕53号）对政务热线的管理、运行和保障机制进行了进一步指导。高质量的热线服务意味着群众和企业的便利、营商环境的优化以及国家治理能力的提升。各地政务热线需要进一步整合归并，明确受理范围，优化管理体系和 workflows，完善督办问责机制，为企业和群众提供高质量的政务服务。从宏观层面来讲，政务热线需要从战略、发展方向、管理体制等方面进行完善，需要重新审视热线的战略定位和社会价值、优化顶层设计以明确发展方向、优化管理体制以提升服务能力和回应能力等。

一、战略定位

推进国家治理体系和治理能力现代化，首先要求实现政府治理体系和政府治理能力的现代化。政府治理体系和治理能力对整个国家治理产生重要影响，在政府治理面临碎片化和空心化治理瓶颈的当下，改革城市政府内部的组织机制，提升回应性、责任性和公共服务质量，推进整体政府建设，是实现国家治理体系和治理能力现代化的关键内容。从这一视角出发，政务热线服务需要被重新定位与理解。

（一）从“现代化政务服务体系建设”视角重新定位政务热线服务

现代化政务服务体系的构建，与国家治理体系和治理能力现代化的内涵和要求紧密相扣，是实现政府治理现代化的重要抓手。构建现代化政务服务体系，要求政府部门对内重构管理机制与业务流程，对外主动有效回应，提供公共服务质量。政务热线首先要从现代化政务服务体系建设的视角出发，优化管理体系和运行机制，重塑服务流程，形成话务管理和服务的系统性闭环，实现内部工作流程清晰流畅，管理科学有序，以提高热线服务水平。同时，政务热线要借助人员培训和技术运用等来改善服务质量并有效回应公众诉求。

（二）从“优化用户体验”视角重新理解政务热线服务

构建服务型政府是推进政府改革的重大目标，为推进服务型政府建设，政府应该从传统的“政府供给导向”转变为“公众需求导向”。政府应以公众需求为立足点，从“优化用户体验”的视角重新理解政务服务，以便捷性、高效性、规范性、透明度、参与度等为切入点，满足公众对于政务服务的需求，提供高质量的服务。

一方面，政务热线需要搭建多元化的服务渠道，确保不同人群能够从合适的渠道获取便捷的热线服务，并从便民的角度出发，构建一体化服务流程，完善相应的管理制度和监督制度，提高热线工作人员的业务能力，确保政务热线服务的便捷性、高效性以及规范

性，提高办事效率，改善公众满意度。另一方面，政务热线应积极推动服务信息、服务流程的公开，确保公众能够实时清晰地了解服务过程与结果，并为公众参与提供便捷渠道，提高政务服务的透明度与参与度，促进公民参与和政民互动，推动协同治理。

（三）从“社会价值创造”视角重新审视政务热线服务

政府部门在向社会提供公共产品和公共服务的过程中，也在创造着社会价值。政务热线服务的质量影响着公众对政务热线和整个政府的认知与评价。与此同时，高质量的政务热线服务也在创造社会价值，改善公众平等感、互助感、认同感和责任感，以及推动社会的进步和发展等方面发挥着重要作用。为此，政务热线需要从“社会价值创造”视角重新审视政务热线服务，通过制度、管理的优化和技术的应用，提升政务热线的服务质量。

（四）从“优化数据治理”的视角重新定位政务热线服务

政府在决策、政策评估、绩效管理等方面需要数据和信息的支持，政务热线在提供服务的同时也产生了重要的副产品：大量的、多维度的数据。如何利用好政务热线产生的数据，将数据有效地应用于国家治理和城市管理，是政务热线部门需要应对和考量的重要问题。目前政务热线主管部门和运营单位对政务热线产生的数据并不能充分利用，对于大数据分析技术的认识和掌握能力尚处起步阶段，对政务热线背后产生的数据对于城市治理的重要价值未能产生充分的认识。政务热线的发展需要在重视服务质量和效率本身的同时，兼顾热线服务产生的数据的价值，从数据的角度重新定位政务热线，积极探寻利用热线数据的技术方案和管理体制，加大数据分析方面的投入，开发对政务热线数据进行大数据分析的能力，挖掘和释放数据的价值。还应不断完善数据运营和管理体制，进一步推动部门间数据共享和数据开放，适当放开与社会合作，对热线数据进行脱敏化处理后进行数据开放，实现对热线数据的深层利用。

二、顶层设计

中央层面战略指导意见的出台以及国家治理体系和治理能力现代化目标的不断推进，对政务热线的角色定位提出了更高的期待。当前，政务热线已经进入4.0发展阶段，过去许多政策规划、实施方案存在一定的局限性，不能有效理顺政务热线企业服务、数据治理、智能化建设等不同板块之间的关系，且难以形成有效的机制来改善政务热线与不同部门、企业、群众等主体之间的合作协同。因此，政务热线需要明晰热线平台的角色定位与转型方向，不断优化顶层设计，为政务热线的发展提供方向和路径的指引。

具体而言，对内，政务热线要从政务服务体系 and 治理现代化的整体视角去看待政务热线的发展方向和价值，制定全面合理的长期和短期规划。从热线整合、运作方法、组织机构、职责分工、平台建设、业务流程、渠道融合等方面入手，制定和完善政务热线的顶层设计，为政务热线的4.0阶段的创新发展提供制度依据和行动指南。对外，第一，政务热线应该梳理热线管理部门与运营单位、外包方等之间的权责关系，实现权责统一，建立长期稳定、协调有序的工作机制。第二，提升合作协同水平，构建完善的合作机制和外部监督机制。热线应围绕企业、群众等市场主体的需求，以服务为导向，推动政务热线社会价值的充分实现，协助构建公平竞争的制度环境、高效便捷的服务环境，进一步优化营商环境。

三、管理机制

完善的管理机制是保障政务热线正常运营和服务的必要条件，对于政务热线不断提升服务质量、发挥社会价值具有重要意义。当前，部门协调机制运行不畅制约着政务热线疑难工单的解决，组织架构与管理制度的不完善造成政务热线服务渠道碎片化问题，跨部门协同水平较低则影响着政务热线对于公众和企业诉求的回应能力，最后有限的诉求回应能力还将阻碍政务热线社会价值的发挥。为此，当前政务热线需要通过健全部门协调机制、优化组织架构与管理制度的提升跨部门合作协同水平三个方面提升服务质量，为热线服务质量提升提供制度保障，并在长远规划上着力提升热线诉求回应能力，为更好发挥热线的社会价值建立体制机制基础。

（一）建立健全制度化的部门协调机制

当前，运行不畅的部门协调机制阻碍着政务热线疑难工单办结效率与质量的提升，不利于公众和企业实现其拨打热线的目的。为此，各地政务热线需要在地方政府的领导下不断完善热线工单处理的部门协调机制，为解决部门职责界定与推诿卸责问题提供制度依据，并辅以建立常态化的领导接听制度，为部门协调机制顺畅运行提供窗口。

首先，政务热线需要建立制度化的部门协调机制，这是解决疑难工单问题的根本举措。一方面需要系统梳理热线工单承办单位职责分工，设立议事协调委员会，探索形成切实可行的议事协调工作方案，为政府部门合作处理疑难工单提供流程与平台支持。另一方面还需要强化政务热线对其他政府部门的绩效考评力度，适度提高热线在工单承办单位工作考核中的比重，提升各部门参与疑难工单议事协调工作的积极性，保障热线工单办结速度与质量。其次，政务热线还需要逐步建立常态化的领导巡查与接听机制，辅助部门协调机制顺畅运行。具体而言，设立城市领导定期参与热线接听工作制度、政务热线工单处理

定期通报制度，借助领导支持与公开通报落实监督问责制度，倒逼其他政府部门提升责任与效率意识，主动参与部门协调工作，确保来电诉求得到及时满足。

(二) 调整优化组织架构与管理制度

不尽合理的组织架构与管理制度导致政务热线服务渠道的碎片化和运营管理的无序化问题，降低了公众和企业的服务体验。为此，各地政务热线需要同时从构建系统科学的组织架构、强化热线运营管理制度建设两个方向进行改革，为热线服务质量提升夯实体制基础。

一方面，地方政府需要加强对政务热线的统筹规划，构建系统科学的组织架构，解决热线服务渠道碎片化和考核难题。各地方政府需要推动热线与在线政务服务平台、线下服务大厅探索建立一套结构完整、优势互补、协调有序的政务服务体系，实现服务渠道贯通与数据互联。同时，地方政府还需要明确政务热线的角色定位，为热线选择适合的运营单位和运营模式，赋予其相应的考核督办权力，保障热线服务高效规范。另一方面，地方政府还需要强化热线运营管理的制度建设。具体而言，就是要赋予热线运营单位相应权责，设立规范透明、鼓励参与的服务流程与标准，并针对热线及其工作人员制定合理的绩效考评体系、激励奖惩机制和监督问责机制，从制度层面激励政务热线及其工作人员改进服务流程、优化服务体验，实现热线服务的高效规范与透明参与。

(三) 加强政务热线与多元主体的合作协同

有限的跨部门合作协同水平正在阻碍着政务热线进行服务价值创造，不利于整体性政府的建设与多元主体协同治理格局的打造。为此，政务热线不仅需要加强同其他政府部门的合作协同，保障热线服务质量，还要逐步探索与外部主体的合作协同，为改善服务供给、提升价值认同提供外部支持。

首先，政务热线需要加强与其他政府部门合作，完善信息交流共享机制，及时更新热线知识库，保障公众和企业高效获取准确的政务信息，同时还需要充分发挥热线数据价值，助力其他政府部门科学决策、精准施策，提升公众和企业对政府的满意度和信任感。第二，政务热线需要加强与媒体机构合作，定期披露热线服务数据成果，增强公众和企业对热线、政府的信任感与透明度感知，同时自觉接受舆论监督，倒逼自身提升服务质量，提升公众和企业对热线的回应性、对政府的责任性和社会参与度感知。第三，政务热线需要加强与企业合作，借助企业技术优势改进热线平台建设与管理，提升热线服务能力与数据应用能力，支撑政府部门精准治理，强化公众和企业对政务热线与政府的价值认同。第四，政务热线需要加强与高等院校、科研机构的合作，借助外部智力资源发掘热线数据价值、改善热线服务供给，以更高效率配置服务资源、满足公众和企业需求，优化公

众与企业对热线、政府和社会的价值认同。最后，政务热线需要加强与省级及其他城市政务热线的合作，提升跨区域服务协同能力，满足公众和企业的跨区域公共服务需求，打造整体性政府。

(四) 提升社会参与水平与诉求回应能力

长期来看，社会参与有限、诉求回应能力不足将制约着政务热线发挥其在政民互动中的社会价值，也不利于政府部门的形象建设和公众感知提升。公众和企业日益增长的服务需求要求政务热线在长期规划中不断改善热线服务质量，强化社会监督，提升社会参与水平与诉求回应能力。具体而言，一是要明确热线自身服务特点与优势，开展服务内容和 service 方法创新，在数字化转型、营商环境建设等领域进行有益探索，完善服务体系建设，更好满足公众和企业的多样化服务需求。二是要加强热线服务宣传，通过拓宽参与渠道、举办线下活动等多种方式鼓励社会参与，建立运作良好的政民、政企沟通机制。三是要将社会参与纳入到政务热线管理制度优化的价值取向中，通过制度设计培育公众和企业在线服务流程中的参与感、获得感，借助社会参与不断提升热线内部管理和整体服务水平。

研究结论

第五章

12345



在过去三十年间，政务热线服务不断进步，逐步实现了服务的规范化与标准化，并朝着数字化和智能化建设的方向继续前进。政务热线在政务服务与社会治理中发挥着重要作用，成为了反映问题建议和解决政务服务问题的重要渠道，是提高政务服务效率和促进决策优化的有力支撑。当前，在全面推进国家治理体系和治理能力现代化的时代背景下，政务热线仍然面临着整体服务质量不高、区域间发展不均衡、创新能力不强等问题，阻碍着政务热线的转型发展和价值发挥。

为此，政务热线需要从“现代化政务服务体系建设的视角重新定位，明确热线服务在政务服务体系中的地位与作用，重塑服务流程并形成话务管理和服务的系统性闭环，进一步推动数字化和智能化建设，借助管理优化和技术工具，高效高质量地提供服务，回应和解决公众诉求。同时，热线要从“优化用户体验”视角重新理解政务服务，以便捷性、高效性、规范性、透明度、参与度等用户感知为切入点，畅通政府与群众和企业的沟通渠道，满足公众对于政务热线服务的需要。此外，从“社会价值创造”视角重新审视政务热线，明晰其质量提高、服务改进的方向。

具体而言，首先要加强顶层设计与规划，明确政务热线作为政务服务窗口的战略定位，并形成全面合理的制度、规划以及具体、可操作的实施方案。第二，要持续完善热线管理体系与管理机制，优化工作流程，建立健全制度化的部门协调机制，不断优化组织架构和管理制度，加强与社会多元主体间的合作协同，改善服务质量，提升群众和企业对热线、政府和社会的价值认同。第三，要鼓励公众参与和反馈，制定和完善与公众的双向沟通协调机制，进一步畅通政府与群众和企业的互动渠道，进一步推动开展12345热线服务效能“好差评”工作，与公众合作共同推动政务热线服务质量提升。

我们有理由相信，未来我国政务热线将逐步转型为便捷高效的服务平台、协同治理的重要枢纽和精准治理的有力支撑，不断探索政务热线发展的“中国模式”，引领全球政务热线发展，并进一步推动“以人民为中心”的服务型政府建设和治理现代化的实现，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

附录一：

2021年全国政务热线服务质量评估——服务创新优秀单位

海南	12345海口智慧联动平台
辽宁	鞍山市12345政务服务便民热线平台
北京	北京市市民热线服务中心
广西	北海市人民政府总值班室 / 北海市12345政务服务便民热线
内蒙古	包头市公安局情指中心
四川	成都市政务服务管理和网络理政办公室
四川	德阳市政务服务和大数据管理局
广东	东莞市12345政府服务热线管理中心
广东	佛山市人民政府行政服务中心
广西	广西贵港市12345便民服务中心
广西	广西壮族自治区12345政务服务便民热线
广东	广州12345政务服务便民热线
海南	海南省人民政府综合服务热线12345管理中心
广东	江门市人民政府行政服务中心
吉林	辽源市12345政务服务便民热线
河南	洛阳市政务服务中心
安徽	马鞍山12345政务服务便民热线
江西	南昌市12345政务服务便民热线
江苏	南京市12345政务热线服务中心
福建	莆田市12345政务服务便民平台
福建	厦门市12345便民服务平台
山西	山西省行政审批服务管理局 / 山西省政务服务中心
上海	上海市12345市民服务热线管理办公室
辽宁	沈阳市营商环境建设局
四川	四川省大数据中心
湖北	武汉市民热线
陕西	西安12345政务服务便民热线
宁夏	银川市智慧城市运营管理指挥中心
广东	珠海市12345政务服务便民热线
山东	淄博市人民政府市民投诉中心

注：以单位名称拼音首字母排序

附录二：

2021年全国政务热线服务质量评估--服务群众优秀单位	
陕西	安康市行政审批服务局
新疆	阿勒泰地区行政服务中心
四川	巴中市政务服务和公共资源交易服务中心
陕西	宝鸡12345政务服务便民热线
北京	北京市市民热线服务中心
湖南	长沙市12345政务热线中心
山西	长治市12345政务热线服务中心
福建	福州市“智慧福州”管理服务中心
广西	桂林市12345政府热线服务中心
浙江	杭州市“12345”市长公开电话
湖南	衡阳市12345政务服务便民热线
山东	济南市12345市民服务热线
甘肃	金昌市“市长热线”受理中心
江西	南昌市12345政务服务便民热线
江苏	南通市市域治理现代化指挥中心（南通市12345政府公共服务中心）
甘肃	庆阳市“12345”政务热线（市长热线）服务中心
福建	厦门市12345便民服务平台
山东	山东省滨州市12345政务服务便民热线
河北	石家庄市人民政府办公室公开电话管理科
四川	遂宁市政府服务热线中心
山东	泰安市12345政务服务便民热线
天津	天津市便民专线服务中心
山东	潍坊市12345政务服务便民热线
湖北	武汉市民热线
湖南	湘潭市市民服务热线事务中心
江苏	徐州市12345政府服务热线
江西	宜春市12345政府服务热线
湖南	岳阳市人民政府12345热线服务中心
山西	运城市市民投诉受理中心（运城市12345政务服务便民热线受理中心）
河南	驻马店市12345市长热线服务中心

注：以单位名称拼音首字母排序

附录三：

2021年全国政务热线服务质量评估--服务企业优秀单位	
北京	北京市市民热线服务中心
广西	北海市人民政府总值班室 / 北海市12345政务服务便民热线
内蒙古	巴彦淖尔市12345政务服务便民热线指挥调度中心
河北	沧州市行政审批局 / 沧州市12345政务热线
吉林	长春市12345市长公开电话办公室
广东	佛山市人民政府行政服务中心
福建	福州市“智慧福州”管理服务中心
江西	赣州市12345政务服务便民热线
山东	菏泽市市长公开电话受理中心
内蒙古	呼和浩特市接诉即办指挥调度中心
安徽	淮南市市长热线办公室
广东	惠州12345政务服务便民热线
甘肃	兰州市12345政务服务便民热线
辽宁	辽宁省辽阳市12345政务服务便民热线
江苏	南京市12345政务热线服务中心
广西	南宁市行政审批局市长公开电话受理办公室
山东	日照市12345政务服务热线办理中心
河南	商丘市政务服务和大数据管理局
广东	深圳12345政务服务便民热线
山西	朔州市营商环境促进中心（朔州市政务服务中心）
吉林	四平市12345市长公开电话
江苏	苏州市便民服务中心
江苏	泰州市政务服务中心
江苏	无锡12345政府热线
河南	新乡市12345公共服务热线中心
山东	烟台市人民政府办公室12345政务服务热线办公室
吉林	延边州政务服务和数字化建设管理局
陕西	榆林市12345政务服务便民热线
江苏	张家港市社会治理现代化指挥中心
河南	郑州市12345政务服务便民热线

注：以单位名称拼音首字母排序

专家团队成员

浙江大学-高翔 | 政务热线发展联盟-林永忠 | 中国人民大学-马亮 | 清华大学-孟天广
政务热线发展联盟-沈波 | 山东大学-孙宗锋 | 中国信息协会-吴岩松 | 电子科技大学-张会平
中山大学-郑跃平

(注：以拼音首字母排序)

报告撰写组成员

曹贤齐 曹梦冰 陈佳雯 邓雅媚 邓羽茜 宫瑞 甘樟桂 甘泉 郭润语 黄思颖 孔楚利 梁灿鑫
刘佳怡 连雨璐 赖玺滢 刘子奕 廖宸婕 李楚昭 倪溪阳 吴佳宜 王宇春 袁玥 谢仲寒 谢紫香
张采薇 张晓斐

(注：以拼音首字母排序)



**打造高效智能的热线服务
推进政府治理现代化建设**