

2021

政务热线发展研究报告

CHINA GOVERNMENT HOTLINE DEVELOPMENT
RESEARCH REPORT

NO. 1

研究背景

RESEARCH BACKGROUND

一、政务热线发展概况

（一）政务热线迈入 4.0 阶段

1. 阶段发展

政务热线经历了 1.0 起步阶段——2.0 多线整合阶段——3.0 规范化、标准化建设阶段的历程。1983 年，沈阳市设立市长热线，成为我国政务热线 30 多年发展历程的起点。在发展初期，以部门为主的政务热线逐步兴起，政务热线规模较小、功能单一，资源和功能有限。随着经济和社会的快速发展，打造便民高效的服务型、回应型政府成为政府建设的新目标。高成本、低效、碎片化的专线阻碍了政府内部管理和对外服务的提升，整合政务热线势在必行。1999 年杭州市建立 12345 政务热线，多线整合来提供政务服务，提升了服务便捷性和效率。整合热线后，实现政务热线受理规范化、办理流程化和服务高效化成为各地政府着手探索的新方向。近几年来，政务热线逐步实现标识、网络、人员、设备、机构、场所等要素的规范统一。

2. 数字化与智能化探索阶段

近年来，热线主管部门及运营单位日益认识到数据治理对政务热线的价值。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、数据管理、数据分析和数据应用的“数据中心”。2016 年，中共中央、国务院印发了《国家信息化发展战略纲要》，明确提出要深化电子政务应用，用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策，推进国家治理体系和治理能力现代化。随后，国务院相继出台了《国务院加快推进“互联网 + 政务服务”工作的指导意见》《进一步深化“互联网 + 政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案》等一系列政策文件，并将建设网络强国、数字中国、智慧社会上升为国家战略，将政府部门数字化转型作为国家发展的重点任务推进 [1]。

在这一阶段，除了传统的电话渠道，公众也可以选择微信、网页、APP 等新的数字渠道获取政务服务。例如，成都市政府在 2016 年 12 月启动的网络理政平台，涵盖了当下公众能够和政府互动的全部渠道，包括 2732 个网络信箱（全市各级领导干部信箱）、12345 市长公开电话、微博、微信、网络理政 APP、短信共六个沟通渠道。另一方面，随着大数据、人工智能等新技术的兴起和应用，政务热线开始逐步探索智能化发展，将智能化技术应用于热线服务与管理，并且为智能化决策提供数据支持。

（二）政务热线在城市治理和发展中的价值

政务热线关乎政府的作风、形象和公信力，也关系着群众的民生问题和服务诉求。2020 年 12 月 14 日，李克强总理在国务院常务会议中明确指出，“政务服务便民热线直接面向企业和群众，是反映问题建议、促进政府科学决策、推动解决政务服务问题的重要渠道，近年来在为企为民排忧解难上发挥了积极作用。”随着国家治理现代化目标的提出和信息通信技术的发展，政务热线在城市治理和城市发展中扮演的角色和发挥的作用越来越重要，带来的价值也越

来越显著和广泛。

1. 政务热线是政务服务改善和绩效优化的重要依托

对于政府而言，与政府网站、政务大厅等渠道相比，政务热线在回应公众诉求方面更为直接和便捷，是群众反映问题建议和解决政务服务问题的重要渠道与平台。作为城市运行的“感知器”，政务热线直接面向企业和群众，能够有效降低政府的问题识别成本，提高政府决策的科学性，改善政府服务质量和绩效。完善的服务流程和公众评价反馈机制助推服务质量、政府效率的改善以及政策的优化，是服务型政府和整体性政府的重要体现。

2. 政务热线是政府增强回应性和提高透明度的重要工具

政务热线是连接政府内各部门的重要枢纽。借助统一的热线平台，各部门可以通过协调合作，高效地解决复杂、多变的社会问题，从而提升政府整体的回应性。同时，热线部门可以协助政府开展信息公开工作，并借助公众监督来保障服务流程的透明化，这将有效增强公众对政府整体的透明度感知和评价。

3. 政务热线是公众参与的重要渠道和政府责任的重要体现

对于公众而言，热线服务可以回应诉求，提供政务服务，这对于公众对政府的整体认知有着重要的影响。高质量的热线服务可以快速汇集和响应民生诉求，有利于公众产生“参与感”，增加公众反馈的渠道，增强政府和公众之间交流及互动的效率和效用，快速为民排忧解难。此外，政务热线具备电话、微信、APP 等多元化的沟通渠道，能够满足不同年龄和互联网应用偏好的人群需求，帮助弥合信息技术使用素养和能力不同的人群在政务服务获取上的鸿沟，体现了政府责任。

4. 政务热线对于推动城市治理模式转型具有重要意义

政务热线在接受和回应公众咨询和投诉的过程中，采集了海量的真实、及时的数据，这可以帮助政府更好地理解公众需求，发现服务提供和城市治理中存在的问题。通过挖掘这些数据，政府可以提高决策、服务、监管等方面的科学性和精准度，实现精准治理；还可以加强政府、市场和社会之间的统筹协作，实现协同治理；最后促进城市治理模式的转型，推动“智慧政府”和“智慧城市”的建设进程。

5. 政务热线对于创造社会价值起到重要作用

从更为宏观和深入的视角出发，政务热线提供的政务服务对于社会价值的创造有着重要作用。所谓社会价值，可以理解为高质量的服务可以为整个社会带来观念和精神的变革，这是一种长远而深刻的价值层面的变化。具体到热线服务，指的是公众在获取服务以及通过热线参与公共治理过程中，可以感受到来自政府的关心关怀，体会到平等感、互助感、责任感等。这将有助于增强公众对政府的认同感和对社会的归属感，有助于推动双方合作治理，实现价值共创。

（三）政务热线发展面临的挑战

1. 快速增长的服务需求挑战着政务热线的运营和服务能力

随着政府服务热线的发展，热线越来越需要达到“接得更快、分得更准、办得更实”的标准。近年来，政务热线服务的便捷性及有效性得到了社会的广泛认可，这进一步提升了公众通过政务热线获取服务的积极性。如今，各地政务热线的服务需求保持着快速增长的态势，这给政务热线的运营和服务带来了巨大的外部压力。而目前政务热线服务能力和效率有待提升，承载的服务量远远没有达到峰值，服务效率亟待提升。此外，政务热线还存在市民满意度不高的问题，这也对政务热线的运营和服务能力提出了更高要求。

2. 低效的管理机制难以为政务热线的服务提供有效支撑

政务热线低效的管理机制影响着热线服务效率和质量提升，制约着政务热线的转型发展。一方面，近年来公众对热线服务效率和质量的要求迅速提升，但是政务热线机构成本负担重、组织运行效率低下、内部管理精细化不足、话务服务效率不高、督办问责机制不够完善等问题仍然存在，这种有待提升的内部管理和运营服务水平难以满足公众期待。另一方面，作为连接公众与政府的枢纽，政务热线需要和不同层级的部门协同处理公众的问题，但是当前政务热线与其他部门的协同机制不够完善，协作能力不足，协同性知识库建设机制不完善，热线受理与后台办理服务的衔接性有待提高，这也导致了工单流转和处理效率不高。部门间的职责分配和工作协调问题影响着跨部门、跨地区问题的解决，难以为政务热线的服务效率和质量提升提供有效支撑。

3. 数据治理能力不足阻碍着良好社会治理格局的实现

政务热线有待提升的数据治理能力制约着数据的价值发挥，不利于实现良好的社会治理格局。政务热线在日常运营过程中所积累的数据具有很强的真实性、即时性和代表性，但是这些高质量数据未能得到充分的利用。首先，政务热线的数据收集、管理和应用能力有限，未能充分挖掘数据价值、发现热线运营服务过程中存在的问题，因而缺乏足够的能力推动资源的更合理配置和服务事项、服务流程的优化创新。其次，政务热线与其他部门间的数据共享和业务合作水平不足，阻碍着数据的流通与分析应用，无法为其他部门进行科学决策和精准治理提供有效帮助。最后，政务热线数据的开放程度不足、隐私保护能力有限，这不利于政府最大限度地借助社会力量挖掘数据价值，推动多元主体协同共治格局的形成，同时还可能会在数据开放过程中面临着隐私泄露等问题，损害公众的个人权益。

4. 新方向、新动向把握能力弱制约着热线服务拓展

随着国务院令《优化营商环境条例》的施行[2]，发挥政务热线企业服务的作用成为热线服务的重要新动态。《条例》对推进全国一体化服务平台建设、精简行政许可、优化审批服务、建立政企沟通机制等方面进行了规定。然而目前政务热线在助力营商环境优化方面缺少清晰思路，企业服务能力薄弱。由于涉企政策涉及面广、涉及部门多，政策专业性强、门槛高，且具有属地性强、调整变化快、利害攸关等性质，政务热线在服务于优化营商环境方面受到较大挑战。热线需要承担起企业与政府之间的桥梁角色，但是涉企服务坐席的规划和调整、商事登记转向知识库的建立和完善、热线部门与涉企部门的协作联动、在数据层面建立企业画像等方面政务热线部门尚面临较大挑战。

二、政务热线发展面临的新机遇

（一）政务服务创新战略部署的新进展

1. 政务热线专项指导意见的出台

首部政务热线专项指导意见作为政务热线转型发展的基础性文件，对政务热线的发展路径作出了重要战略部署。2021年1月，国务院发布了首部政务热线发展专项指导意见《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》（下文简称意见），将地方政务热线定位为便捷、高效、规范、智慧的政务服务“总客服”，这一定位一方面要求政务热线逐步成为打造整体性政府的重要依托，另一方面要求热线不断拓展企业服务，助力地方营商环境优化。同时，意见对各地政务热线提出了“接得更快、分得更准、办得更实”的发展目标，要求各地加快热线归并、优化热线运行机制、加强热线能力建设。该意见充分展现了中央政府对政务热线高效率、规范化和专业性发展的强调，要求热线探索数据赋能与智慧服务路径，成为地方政府开展智慧决策与应急管理的重要工具。因此，该意见的出台代表了国家对政务热线在政务服务体系中的地位与角色的认可，意见的具体内容也为政务热线的数字化转型和升级提供了明确的政策指引，对于政务热线改善管理机制、提升服务水平、促进政民互动、增强人民群众获得感与幸福感具有重要意义。



图1 《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》

2. 全国一体化政务服务体系建设的突破

全国一体化政务服务体系建设的突破性进展预示着政务服务体系互联互通的发展趋势，对政务热线的服务协同与数据共享能力提出了更高要求。2020年9月，国务院发布了《国务院办公厅关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》，提出要依托全国一体化政务服务平台和各级政务服务机构，打通业务链条与数据共享堵点，推动更多服务事项“跨省通办”，并要求政务热线要倾听收集企业和群众意见建议，及时解决突出问题。政务服务“跨省通办”的深入推进显著拓展了政务热线的服务范围与服务事项，倒逼各地政务热线迅速提升跨部门、跨省市业务协同与数据共享能力，不断完善服务体系与反馈机制，更好发挥热线部门的协同治理枢纽作用，为群众提供跨区域的事项办理与意见反馈服务。

（二）治理体系与治理能力现代化建设的新要求

1. 国家治理能力现代化的逐步落实

作为国家全面改革的总目标，国家治理体系和治理能力现代化的逐步落实为政务热线的转型升级提供了落脚点。2021年3月发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》将国家治理体系和治理能力现代化作为中国“十四五”规划的指导方针和2035年的远景目标。具体到政务服务模块，规划纲要明确提出要提高数字化政务服务效能，全面推进政府服务模式数字化、智能化，深化“互联网+政务服务”，加快构建数字技术辅助政府决策机制。对于政府而言，国家治理体系和治理能力现代化意味着需要促进政府服务能力、决策能力、执行能力、监管能力的与时俱进，这要求政府部门充分运用新兴技术提升政府效能、改善治理能力。政务热线作为政务服务、政策解读、政民互动的重要平台，是连接公民与政府的重要枢纽，它的良好运转一方面能够回应公众诉求、促进公众参与，另一方面还能够积累海量数据、助力政府科学决策。因此，国家治理体系和治理能力现代化的逐步落实，正在为政务热线的转型发展提供锚点与契机。

2. 基层治理能力现代化的提出

作为实现国家治理体系与治理能力现代化的基础性工程，基层治理体系和治理能力的现代化建设的提出丰富了政务热线转型发展与应用普及的前景。2021年7月发布的《中共中央、国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出，要加强基层智慧治理能力建设，做好规划建设、整合数据资源、拓展应用场景。在基层智慧治理能力建设中，政务热线是使用成本与使用门槛最低的政务服务渠道，能够以最快速度收集民情、回应民意，对于提升政策宣传、民情沟通、便民服务效能具有重要意义。因此，政务热线正在成为基层智慧治理能力建设的重要组成部分，基层治理体系与治理能力现代化建设为政务热线的数字化转型与应用提供了光明前景。

3. 新形势下“放管服”改革与营商环境优化的持续推进

随着我国新冠肺炎疫情防控工作进入常态化阶段，新形势下的“放管服”改革与营商环境优化行动为政务热线的社会价值发挥提供了独特机遇。2021年4月，国务院出台《国务院办公

厅关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》，要求进一步减轻市场主体负担，健全惠企服务机制，优化涉企审批服务，提升便民服务水平，完善企业和群众评价机制。2021年11月国务院出台的《国务院关于开展营商环境创新试点工作的意见》提出要优化经常性涉企服务，健全常态化政企沟通机制和营商环境投诉处理机制。疫情防控常态化新形势下“放管服”改革与营商环境优化的具体举措正在引导政务热线充分发挥其作为政民互动、政企互动枢纽的社会价值，在新时期逐步建设成为服务型政府与营商环境优化的重要平台，及时捕捉社会动态，有效回应公众诉求与企业关切，为企业排忧解难，提升政府治理效能，打造公众满意的服务型政府与优质高效的营商环境。

（三）数字政府建设带来的新需要

近年来，数字政府建设逐步成为了政务热线的数字化、智能化转型和实现数据治理的动力来源。在国家层面上，“十四五”规划提出国家在本轮五年计划中着力提高数字政府建设水平，加强公共数据共享开放，提高数字化政务服务效能。在地方层面上，2021年出台的《广东省数字经济促进条例》、《安徽创新型省份建设促进条例》、《贵州省优化营商环境条例》等地方政策文件都将加强数字政府建设、推动一体化政务服务平台建设作为重要内容。作为政务服务体系的重要节点，政务热线所汇聚的海量真实数据一方面能够推动政府部门数字化转型，建立更适应数字时代治理模式的组织架构，另一方面能够为数据挖掘与应用提供资源支持，为政府部门实现科学决策和精准治理提供数据参考。因此，中央和地方政府全面推进数字政府建设将对政务热线效能提升提出更高要求，促使政务热线利用数字技术改善组织运行效率、提升服务质量与体验、赋能政府管理与决策。

（四）技术创新和发展提供的新工具

大数据和人工智能等数字技术的广泛应用正在重塑政府管理与服务模式，为政府治理提供新工具。近年来，随着大数据技术应用效果的广泛传播，各地政府部门逐步培养起数据治理理念，并借助大数据技术建立起一体化政务服务平台，为打破数据孤岛、实现一网通办、推进协同治理提供了新动能。与此同时，基于人工智能技术的智能语音、图像识别等功能也逐步被应用于政务服务、城市治理等多元化场景中，有效支撑起政府管理与政务服务效能的提升，对于实现智慧治理意义重大。近年来，以广州、合肥政务热线为代表地方政府部门逐步利用大数据和人工智能技术上线了智能坐席助手、智能语音系统等功能，成功帮助热线实现了优化服务流程、提高服务效率、提升服务满意度等工作成果。利用大数据构建一体化政务服务平台、将人工智能嵌入到热线管理和业务流程中、以智慧政务手段实现服务流程优化和服务满意度提升，是政务热线进行数字化转型、打造政务服务“总客服”的必然要求。

NO. 2

政务热线的 角色定位与转型

ROLE ORIENTATION AND TRANSFORMATION
OF GOVERNMENT HOTLINE

在当前环境下，政务热线的服务对象、服务内容及方式发生了新的变化。一方面，需求端急需推进治理能力与治理现代化建设以及提升政务热线效能和服务质量，而供给端的技术创新和发展为政务热线提供了机遇；另一方面，国家提出了将政务热线打造为便捷、高效、规范、智慧的政务服务“总客服”的战略部署，为优化地方政务热线服务提供了进一步的指导。为更好地服务于国家治理体系与治理能力现代化建设，助力服务型与整体性政府建设，以及更好地适应大数据和人工智能快速发展的环境，政务热线亟需进行角色再定位和转型。通过清晰的战略定位、不断优化的资源配置、完善的管理机制和生态体系支撑，政务热线能更好地发挥其价值和作用，服务于社会和国家发展，成为“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”。

一、便捷高效的服务平台

（一）民生 / 企业诉求快速响应渠道

政务服务便民热线直接面向企业和群众，是反映问题建议、推动解决政务服务问题的重要渠道。与其他服务渠道相比，政务热线的重要价值和优势在于其具有求助便捷性、沟通充分性和受众普惠性。在规范化和标准化建设的基础上，政务热线能够借助大数据、人工智能等新技术进行系统优化、资源整合和流程再造，快速汇集民生诉求。这要求政务热线全面归并，用一个号码服务企业和群众，与相关部门共享精准数据，提高政务服务水平，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。国务院办公厅在《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》中明确要求，要坚持以人民为中心，优化流程和资源配置，确保企业和群众反映的问题和合理诉求及时得到处置和办理。同时改善督办和监察，进一步建立考评指标体系，建立群众评价机制，持续提升响应率、解决率和满意率，实现“‘7X24 小时’全天候，接得更快、分得更准、办得更实”。

（二）公众 / 企业咨询与政策解读窗口

政务热线拥有其他相关政府部门的政策条款和规范性解读等信息，通过信息的及时更新，能够为公众提供一般性咨询以及政策解读的服务。因此，政务热线需要积极接收最新政策和热点问题答复口径，共建共享知识库，加强专业知识政策解读等方面的人员培训，进一步建设高效的政务知识库管理系统并完善相关制度，成为政府部门面向公众的高效咨询窗口与政府重大政策的统一解读渠道。通过一个号码服务，政务热线能够避免多头管理和信息失真，落实办理单位责任，提升群众服务体验。

（三）优化营商环境的企业服务平台

近年来，国家加快转变政府职能，深化“放管服”改革，持续优化营商环境。政务热线作

为企业服务体系中的“总客服”以及政企之间的“桥梁”，具有重要的经济与市场价值。因此，政务热线要秉承高效服务、有效监管、良好营商环境的目标，利用自身平台优势，及时听取市场主体的反映和诉求，建立畅通有效的政企沟通机制，为企业提供政策解读和咨询投诉等服务。此外，政务热线要进一步整合和优化企业事务处理流程，加强政务热线的集约化与联动，提高企业服务的便利性，切实降低制度性交易成本，激发市场活力，为企业排忧解难。

（四）便捷、高效的数字化和智能化服务

在“互联网+政务”时代，政务热线能够向公众提供便捷高效的数字化和智能化服务，帮助应对服务需求增长与有限资源之间的张力，提高政府部门的问题解决能力，改善公众的服务体验。与传统网络问政相比，政务热线具有更强的回应性。这主要表现为：政务热线主要依托有线或无线电话，操作更简便、技术准入门槛低、影响范围大，还能实现市民与政府之间双向、即时、高效又大信息量的互动，这拓展了公众表达的范围和政府回应的深度[6]。同时数字化和智能化技术丰富了政务热线的受理方式，能够满足企业和群众个性化、多样化的需求。因此，政务热线应将数字化、智能化作为重要的发展方向，做好热线接通能力保障建设，通过不断探索和功能迭代，形成自己的发展特色，推动政务热线创新。

二、协同治理的重要枢纽

（一）政务服务体系的重要节点

党中央、国务院高度重视加快服务型政府建设。政务热线直接面向企业和群众，能够提供便捷的咨询和投诉服务，是政务服务问题解决的重要渠道和政务服务体系的重要节点。为强化服务型政府的改革理念，政务热线需进一步归并优化，由原来的“打多个号码”转变为“打一个号码”，提高为企业便民的效率和水平。同时强化与部门业务系统互联互通和信息共享，与各类线上线下政务服务平台、政府网站联动融合，实现“一号对外、诉求汇总、分类处置、统一协调、各方联动、限时办理”，为群众提供便利的政策法规、办事程序等方面的咨询服务，及时有效回应和解决公众反映的热点难点问题，构建一站式的政务服务体系。

（二）跨部门的协同调度中枢

协同治理是打造整体性政府的关键，协同治理能力的提升也是治理能力现代化建设的重要内容。协同治理需要政府部门在制度、管理、技术、信息数据等方面实现有效协作，提高治理的精准性与有效性。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”，直接面向企业与群众，连接公众与各层级和各业务部门，是政务服务体系的重要节点与效能提升中心，作为协同调度中心具有明显优势，有助于政务服务问题的及时反映与解决。因此，应明确政务热线在治理能力现代化建设中的“整体性”定位，理顺政务热线和其他部门的

关系，即 12345 热线第一时间转至相关部门办理，形成高效协同机制，回答一般性咨询而非替代部门职能；建立热线信息共享机制，强化与部门业务系统的互联互通和信息共享，整合政务服务渠道和数据，改善知识库建设和工单流转效率；建设跨地区、跨部门、跨层级业务联动与系统集成的智能高效政务平台，通过制度和机制构建形成流程优化、互动透明、信息共享、应用集成的扁平组织结构，实现热线受理与后台办理服务紧密衔接，让政务热线成为跨部门的协同调度中枢，切实推动“整体性政府”建设，提升协同治理能力。

（三）政务服务的效能提升中心

提升政府行政效能，是建设服务型政府的必然要求。增强数字政府效能是推动政府治理流程再造和模式优化的重要方面。依托数据驱动的智慧治理模式，政务热线可以对服务的全流程实现有效监督，并获得公众诉求信息和各部门服务的直接反馈，为行政效能监督提供了依据。同时，政务热线为政府效能提升提供支撑：一方面，政务热线的智慧治理模式有助于统筹各部门的信息，打破部门壁垒，提升行政效率；另一方面，政务热线挖掘政务服务痛点，为政府部门和承办单位提供精准化的政务服务改进意见和建议，支持各部门优化服务设计，有效改善政府管理与决策，推动绩效管理优化、管理决策精准化、治理现代化。

（四）提高公民参与和多元主体协同的重要渠道

公民参与和共治是推动国家治理体系和治理能力现代化的有效路径，有助于提高政务服务水平，建设人民满意的服务型政府，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。依托数据优势和自身求助便捷性、沟通充分性性与受众普惠性等特点，政务热线作为政民互动的重要枢纽，进一步畅通了政府与企业 and 群众的互动渠道，通过获得公众对各政府部门和承办单位服务的直接反馈，实现了对服务全流程的有效监督。因此，政务热线应积极获取群众意见，促进公民参与和多元主体协同，使政务服务便民热线接得更快、分得更准、办得更实，打造便捷、高效、规范、智慧的政务服务“总客服”。同时建立健全 12345 热线督办、考核和问责机制，推动开展 12345 热线服务效能“好差评”工作，督促各政府部门工作人员改进作风，提高工作效率，为政府部门和承办单位提供精准化的政务服务改进意见和建议，推进精细化服务。

三、智慧治理的有力支撑

（一）政府感知社情民意的“传感器”

党的十八届三中全会指出，国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标。政府治理能力是构成一个国家和地区竞争力的核心因素，政府治理能力的强弱与人民群众的根本利益息息相关 [5]。然而随着社会发展，传统政府治理模式已难以适应日益变化的社会形态和格局，政府治理模式有必要转型为数据驱动的智慧治理模式，在数据全面、系统、准确采集的

基础上精准识别和认知公共需求及治理问题。作为政府连接人民群众、倾听民众声音、回应民生诉求的便捷渠道，政务热线直接面向企业和群众，因其政民互动的便捷性、诉求响应的及时性和问题解决的有效性，越来越受到民众的青睐 [3]。其所采集的数据中蕴藏着真实性高、可靠性强、覆盖面广、时效性强的社情民意信息。政务热线坚持便民高效和专业支撑相结合，利用相关数据，识别公众需求，从个体到群体、从区域到整体，建立相对应的需求及问题“画像”，发展成为政府感知公众需求和城市运行的“传感器”，帮助政府更精准地了解社会治理和政务需求的痛点，推进治理精细化、精准化。

（二）基于热线的大数据管理中心

数据驱动的智慧治理是集数据采集、存储、管理、分析、应用等为一体的整体性系统建设。与其他政府部门相比，政务热线拥有准确、实时、全面的公众需求和诉求数据，为深入开展热线信息共享和大数据分析提供了海量基础数据支撑，应当进一步通过更为科学系统的数据管理应用来为智慧治理的实现提供有力支撑。首先，政务热线要提升对热线数据的采集、管理和应用能力，提高数据挖掘能力并确保数据质量，从而为其他部门以及整个政府的管理和决策提供有效依据。与此同时，作为政务体系数据流动的重要枢纽，政府需要以政务热线为依托构建社会治理的数据中心，围绕政务服务便捷化、政府管理运行高效化、政府决策科学化、公共治理精准化等目标来实现部门间数据共享并改善政务大数据的管理、挖掘及应用能力。

（三）数据驱动的决策及应急管理辅助系统

与传统的治理模式相比，智慧治理强调政府决策从“经验驱动”转型为“数据驱动”。政务热线把大数据、人工智能等现代科技与社会治理深度融合，汇集了城市运行和社会治理的第一手数据，从诉求者类型的画像描述、诉求内容本身的“哨型”分类以及存在问题根源的深入分析三方面，对原始数据的价值、关联和反映问题进行有效挖掘与深度揭示，增进政府部门对于人民诉求规律的认识与理解，起到了决策辅助的作用 [3]。政务热线能够为及时发现社会问题、分析原因机制、寻求解决方案、突发事件预警等提供重要的参考依据，在城市发展规划、突发事件预警、应急管理辅助、社会治理创新与决策辅助等方面都将发挥着基础性的作用。比如在新冠肺炎疫情期间，社会诉求数据的应急价值得到了深刻挖掘：张新生等认为诉求数据呈现民生关注问题的演变趋势，能够有效防范社会风险 [7]；马小亮等提出社会诉求数据能够有效赋能政府决策，提升疫情治理效能 [4]。因此，要将政务热线优化整合工作纳入数字政府和智慧城市建设整体规划统筹考虑，明确政务热线数据分析应用的方向，利用数据的有效挖掘和分析，提供针对性的咨询意见和建议，协助政府决策制定，全面提升 12345 热线事件智能预警、应急管理协同、决策辅助等功能，实现精准治理并推进决策的科学化、精准化。

NO. 3

研究问题与方法

RESEARCH PROBLEMS AND METHODS

基于政务热线的三个发展定位，课题组进一步明确研究问题，并在全面梳理国内外相关文献的基础上，构建形成政务热线发展评估框架和指标体系。课题组选取全国具有代表性的 103 个市一级的政务热线作为研究对象，通过问卷调查采集数据，并运用数理统计和对比分析的方法，评估当前我国政务热线发展转型现状、存在的问题以及未来发展方向。

一、研究问题与分析框架

在大数据和人工智能时代，更好地发挥热线实际价值和服务效能，需要热线部门立足于自身定位和功能特点，把握人工智能和大数据等新技术带来的转型机遇，进一步深化改革，提高数据治理水平，推动数据价值的充分挖掘，从而促进运营管理和服务效率的提升。

基于此，本课题提出“大数据和人工智能时代政务热线的现状如何？又当如何转型发展？”这一核心问题。围绕该问题，本课题关注以下具体的研究问题：

（1）我国各城市政务热线的发展基础如何？（顶层设计、资源投入、管理机制、话务服务、数据治理、智能运营等方面）

（2）各城市话务服务现状如何？（话务接听、工单转派、督办考核、事项办结、知识库建设、热线整合等方面）

（3）各城市政务热线在数据治理方面进行了哪些探索？成效如何？

（4）各城市政务热线在智能运营方面取得了哪些进展？又存在哪些问题？

基于政务热线的发展定位和基本原则，借鉴国内外政务热线评估的相关理论和实践经验，并结合我国政务热线的政策研究和发展现状，本研究构建了政务热线发展的研究分析框架，包括 6 个一级指标、32 个二级指标和 91 个三级指标。

表 1 研究分析框架

一级指标	二级指标
顶层设计	战略定位
	政策规划
	实施方案
	上层支持/统筹指导
资源投入	资金支持
	人员保障
	基础设施

一级指标	二级指标
管理机制	组织架构
	管理制度
	领导支持
	激励监督
	合作协同
	组织文化
话务服务	话务接听
	工单转派
	督办考核
	事项办结
	知识库建设
	热线整合
	渠道建设
	服务拓展
数据治理	数据标准
	基础建设
	数据管理
	数据共享
	数据应用
	数据安全
	数据文化
智能运营	支撑体系
	应用场景
	应用效果
	发展特色

二、数据采集与分析

本研究通过问卷调查的方式获取了 103 个市一级政务热线发展的相关数据和文本资料，并运用数理统计和对比分析方法进行分析。

（一）数据采集

本研究在文献梳理和实地调研的基础上，结合政务热线评估框架进行问卷设计（涉及 6 个一级指标、32 个二级指标、91 个三级指标，共 246 个问题），以全面了解政务热线的顶层设计、资源投入、管理机制、话务服务、数据治理和智能运营层面情况。本次问卷调查共采集了 103 个样本城市的相关数据。

（二）样本城市

样本共选取全国 103 个市，覆盖华北、东北、华东、华中、华南、西南、西北等不同区域，包括多个副省级城市和地级市。样本选取在地域分布以及城市类型上具有一定的代表性，具体城市请参见表 2。

表2 样本城市清单

序号	区域	省份	市、区/县	序号	区域	省份	市、区/县
1	华北	山东	菏泽	18	华东	江西	抚州
2	华北	山东	日照	19	华东	江西	宜春
3	华北	山东	枣庄	20	华东	安徽	淮南
4	华北	山东	淄博	21	华东	安徽	马鞍山
5	华北	山东	聊城	22	华东	福建	福州
6	华北	山东	泰安	23	华东	福建	莆田
7	华北	山东	烟台	24	华东	福建	厦门
8	华北	山西	晋城	25	华东	福建	龙岩
9	华北	山西	运城	26	华东	江苏	南京
10	华北	内蒙古	鄂尔多斯	27	华东	江苏	淮安
11	华北	内蒙古	巴彦淖尔	28	华东	江苏	南通
12	华北	内蒙古	呼和浩特	29	华东	江苏	泰州
13	华北	内蒙古	阿拉善盟	30	华东	江苏	徐州
14	华北	内蒙古	包头	31	华东	浙江	湖州
15	华北	河北	石家庄	32	华东	浙江	嘉兴
16	华北	河北	廊坊	33	华中	湖北	武汉
17	华东	江西	南昌	34	华中	湖北	随州

序号	区域	省份	市、区/县	序号	区域	省份	市、区/县
35	华中	湖北	荆州	70	西南	四川	广安
36	华中	湖北	襄阳	71	西南	四川	乐山
37	华中	湖南	长沙	72	西南	四川	泸州
38	华中	湖南	常德	73	西南	四川	眉山
39	华中	湖南	衡阳	74	西南	四川	内江
40	华中	湖南	湘潭	75	西南	四川	攀枝花
41	华中	湖南	岳阳	76	西南	四川	宜宾
42	华中	河南	安阳	77	西南	贵州	黔南布依族苗族自治州
43	华中	河南	洛阳	78	西南	西藏	拉萨
44	华中	河南	新乡	79	西南	云南	曲靖
45	华中	河南	三门峡	80	西北	陕西	安康
46	华中	河南	商丘	81	西北	陕西	延安
47	华中	河南	驻马店	82	西北	陕西	榆林
48	华南	广东	广州	83	西北	宁夏	固原
49	华南	广东	佛山	84	西北	甘肃	金昌
50	华南	广东	江门	85	西北	甘肃	天水
51	华南	广东	东莞	86	西北	甘肃	嘉峪关
52	华南	广东	惠州	87	西北	甘肃	兰州
53	华南	广东	梅州	88	西北	甘肃	庆阳
54	华南	广东	湛江	89	西北	新疆	阿克苏地区
55	华南	广东	肇庆	90	西北	新疆	阿勒泰地区
56	华南	广西	百色	91	西北	新疆	博尔塔拉蒙古自治州
57	华南	广西	南宁	92	西北	新疆	昌吉回族自治州
58	华南	广西	北海	93	东北	辽宁	朝阳
59	华南	广西	崇左	94	东北	辽宁	抚顺
60	华南	广西	贵港	95	东北	辽宁	锦州
61	华南	广西	防城港	96	东北	辽宁	辽阳
62	华南	广西	河池	97	东北	辽宁	盘锦
63	华南	广西	钦州	98	东北	辽宁	沈阳
64	华南	广西	玉林	99	东北	辽宁	铁岭
65	华南	广西	桂林	100	东北	吉林	辽源
66	华南	海南	三亚	101	东北	吉林	四平
67	西南	四川	成都	102	东北	吉林	松原
68	西南	四川	遂宁	103	东北	吉林	延边朝鲜族自治州
69	西南	四川	自贡				

（三）数据分析

进一步地，本研究通过数理统计和对比分析方法，对采集到的城市层面的问卷调查数据进行多维度对比分析，旨在了解政务热线的顶层设计、资源投入、管理机制、话务服务、数据治理和智能运营层面现状及存在的问题，并探讨和总结政务热线的未来发展路径和趋势。

NO. 4
研究发现

RESEARCH FINDINGS

一、顶层设计

从整体和全局的视角出发，对政务热线的顶层设计的建设与发展进行统筹规划，完善的顶层设计是政府热线发展的基础，起到了至关重要的指导性作用。

在本研究中，政务热线的顶层设计主要包括战略定位、政策规划和实施方案三个方面。其中，战略定位指的是政务热线的战略定位与发展目标，清晰明确的定位与目标可以为政务热线的规划、建设与发展指明方向；政策规划主要是指地方政府出台的指导政务热线建设与发展的政策文件与规划纲要，其为政务热线提供了明确的政策引导与支持；实施方案则是指针对于政务热线的实施方案与管理方法。与政策规划相比，实施方案更为详细具体、可操作性更强，可以为政务热线的建设和发展提供详细方案与具体指南。

（一）战略定位

清晰明确的战略定位与发展目标可以为政务热线的发展指明方向，对于热线的规划与建设发挥着重要的指导作用。调查结果显示，93.1% 的城市政务热线部门有着明确的定位与目标。总体来看，这些定位与目标主要围绕着五个方面展开。

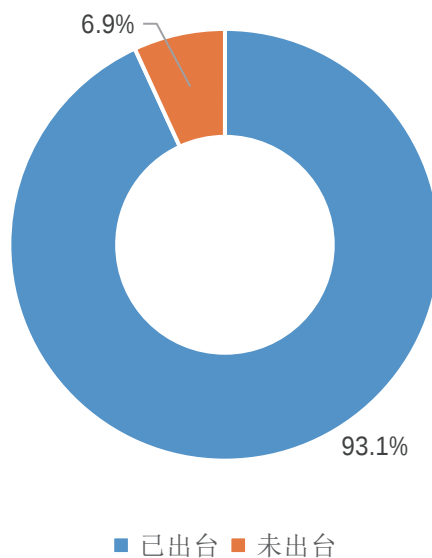


图2 战略定位

其一，大力推动热线整合，将政务热线建设成“政府总客服”。众多热线部门指出要通过整合各类政务载体和公共服务热线，推动政务热线建设成为统一受理、一号对外、一网运行的第一服务窗口和统一受理平台。包括上海、广州、深圳、成都、长沙、东莞等在内的多数城市明确指出，要将热线整合和多渠道融合设置为热线发展的重要目标，力图将热线建设成为一号对外、互联互通的重要平台。



图3 东莞市12345热线担当疫情“总客服”

其二，明确热线作为一个为民平台的定位，推动热线及时回应群众问题、解决群众诉求，努力将热线发展成为连接百姓和政府的“连心桥”。例如，武汉市民热线始终秉承“群众利益无小事”的服务理念，全心全意为群众排忧解难、积极发挥政府与群众沟通的桥梁和纽带作用，当好党委和政府的参谋助手，架起了一座政民沟通的“连心桥”。北海市指出热线要建设成为一个“听民声、察民情、解民忧、达民意、暖民心”的为民平台；常德市要求在热线工作中，对待市民诉求做到“真心”“尽心”“暖心”的“三心”服务；东莞市将热线看作是“民生服务线”、贵阳市将热线视作“市民好帮手”。



图4 武汉市民热线“12345，有事找政府”

其三，重视热线在优化营商环境中的重要作用，将热线作为高效服务企业、优化营商环境的重要平台和窗口。例如，深圳市12345政务热线将优化营商环境服务，助力营商环境优化为目标，要求完善健全营商专席业务知识库，提升服务效能；加强“营商环境”诉求监管，将“营商环境”相关诉求重点标记；将涉企、营商环境服务纳入绩效考核，强化机构考核。南京市12345政务热线服务中心将“助力优化营商环境，提升热线服务效能”作为年度工作主题，以优化营商环境为抓手，以提高群众和企业满意度为目标，积极推动热线工作迈上新台阶。



图5 《南京日报》专版报道市政务热线服务营商环境工作

其四，将热线建设融入智慧城市和数字政府发展的大背景，应用大数据、云计算、人工智能等技术，推动热线智能化、智慧化。例如，杭州 12345 基于中枢系统的算力支撑，将进一步完善“民呼我为”数字平台功能，高水平打造“数智杭州·宜居天堂”，为城市治理提供数据化、在线化、智能化的服务管理平台。南京市 12345 政务热线立足人工智能风口，主动顺应人工智能高速发展浪潮，给政务服务植入“智能芯”，加快构建“人工智能+政务”服务新范式，开启智慧服务新征程。宿州市 12345 政务服务便民热线平台除完成基础热线服务应用外，还实现业务与智能应用的结合，建设智能型热线中心，提高座席人员工作效率，降低座席人员业务门槛。



图6 “数智杭州·宜居天堂” 12345受话大厅

其五，作为重要的决策信息源，热线部门存储了大量的社情民意数据，要将热线建设成为政府决策的重要参谋与助手。例如，成都市建立了 12345 热线企业和群众诉求日报告、周分析、月通报等常态化数据分析报告制度，及时研判处置企业和群众反映诉求，辅助政府精准决策。日照市建立定期分析报告制度，聚焦社会热点、民意动态，建立健全九大类别、五个层级、一千多项“12345 热线指数”体系，变“民声”数据为“民生”数据，为政府提供科学决策思路，当好决策服务“智囊团”。



图7 成都市抓实网络理政,群众烦心事一键有回应

总体来看,宜春市政府明确了热线定位,政务热线要甘当为民服务的“店小二”,弹好人民与政府的“五线谱”,打造宜春软环境建设的“金字招牌”,并制定了较为全面的热线发展目标。具体地,宜春市政府指出,政务热线部门应当做到:以顶层设计为先,谋划打造服务型政府的“形象线”;以平台打造为基,找准畅通群众反映渠道的“民心线”;以体系建设为要,扭住助力解决群众诉求的“暖心线”;以创新工作为本,紧盯密切党群干群关系的“连心线”;以督查考核为棒,恪守推动政府改进工作的“监督线”。明确的战略定位和发展目标为宜春市政务热线的建设与发展指明了前进方向。

（二）政策规划

政务热线的建设和发展离不开政策规划的支持与引导。调查结果显示,76.5%的城市出台或制定了相关政策规划用以指导当地政务热线的发展。淮南市政府于2021年7月出台了《淮南市人民政府办公室关于印发淮南市政府优化政务服务便民服务热线实施方案的通知》,要求加快热线归并、完善平台建设、优化运行机制、加强保障措施,从而构建热线电话、政府网站、政府网站微信公众号、政务服务网、皖事通APP“五位一体”的受理渠道。

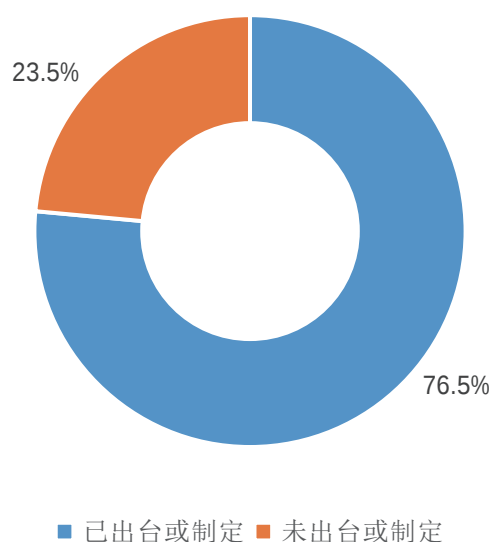


图8 相关政策规划



图9 淮南市优化政务服务便民服务热线实施方案

淄博市政府于2021年2月印发《淄博12345政务服务便民热线运行管理办法(试行)》的通知,对市政府市民投诉中心主要职责、热线运转流程、监督考核机制等内容进行明确,规范政务服务便民热线事项办理工作,进一步畅通群众诉求表达渠道。此外,天水市政府于2019年9月出台了《天水市人民政府办公室关于进一步加强12345政务服务平台建设工作的通知》,通知指出:要分三个类型和两个批次来清理和整合各类政务热线电话、推动一号通建设;要进一步加强热线知识库建设,推动知识库信息采集;此外,通知还对热线部门的责任和分工、办

理受理的时限与流程做出了详细规定，并进一步提出了具体的工作要求。

（三）实施方案

完善的实施方案与管理办法是战略定位和发展目标得以实现的重要保障。调查结果显示，94.1%的城市已经出台了针对热线部门的具体实施方案和科学的管理办法。实施方案是在政策规划指导之下制定的，是对热线功能、运行机制、组织建设等方面的具体规定和安排。同政策规划相比，实施方案中的规定往往更加具体详细，具有更强的可操作性和实践意义。这些方案内容涉及到热线整合、平台建设、业务流程、组织机构、职责分工、监督管理、服务流程规范等方面，对指导热线部门落实相关工作，促进热线管理和建设具有重要意义。

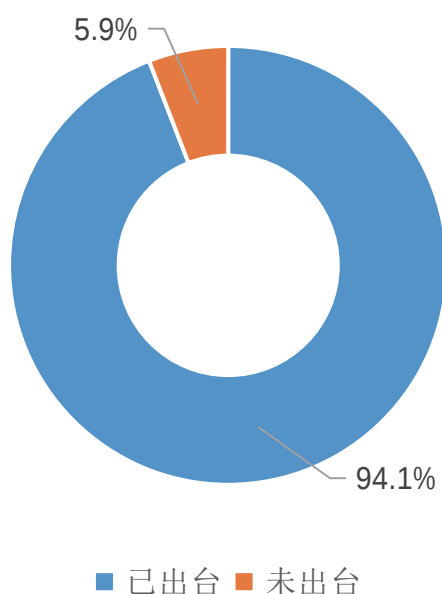


图10 相关实施方案/管理办法

例如，2020年8月固原市政府印发《固原市12345便民服务热线工作实施方案及相关制度的通知》，方案明确了指导思想、基本原则、工作目标、职能定位、资源整合、建设提升、运行模式等方面作出了详细的工作部署，为热线建设提供了具体指南，有利于指导热线部门更好地落实相关工作。2021年4月，淮安市政府办公室关于印发《淮安市12345政府便民热线优化提升工作实施方案的通知》高位统筹谋划12345热线运行发展，要求聚力热线整合归并，实现全市域诉求“一号响应”；聚力建立健全机制，推动企业群众诉求“诉接速办”；聚力服务能力提升，打造立体融合“大平台”。



图11 淮安市12345政府便民热线优化提升工作实施方案

科学的管理办法和健全的管理机制为政务热线的建设和发展提供了重要支撑。在省级层面，河北省人民政府办公厅于2021年8月出台了《关于印发河北省12345政务服务便民热线管理办法》，对政务热线的职责分工、受理范围、运行机制、数据分析、知识库管理、工作保障、监督问责等作出了全面规定。在城市层面，烟台市于2020年7月发布了《烟台市12345政务服务便民热线管理办法》明确了职责分工、运转流程、监督评价、工作保障等具体要求。徐州市于2020年9月也相应出台了《徐州市政府热线平台运行管理办法》，对热线的机构职能、受理范围、运行要求、服务整合、决策分析、绩效评估等作出了全面系统的安排，进一步加强12345政务服务便民热线管理，从而提升政务服务效率和质量。



图12 烟台市12345政务服务便民热线管理办法

总体来看，长沙市政务热线部门具有明确的战略定位，并出台了一系列政策规划和实施方案来规划和指导热线的建设与发展。在战略目标方面，长沙市委、市政府在热线开通之初即提出了“全省最好、全国争优”的目标。长沙市政务热线始终坚持以人民为中心的服务理念，以“强质量、优管理、树形象”为工作要求，当好来电“调度员”、决策“参谋官”、办事“排头兵”、民情“联络人”，立足主业主责、优化管理制度、改善服务机制、创新治理方式，用优质服务践行着为民服务的初心，力图把12345打造成“全国品牌、一流影响”的城市政务服务“总客服”。为了实现这一战略目标，长沙市人民政府于2020年8月出台了《长沙市12345政务服务热线运行管理办法》，对热线的平台建设、职责分工、保障机制、工作流程和队伍建设作出了系统性规定；此外，长沙市还制定了具体的实施方案和管理方法用以指导热线建设，《关于规范长沙市12345市民服务热线工作流程若干问题的通知》和《长沙市12345市民服务热线系统考核办法》从机构职责、受理范围、运行流程、公开监督、督办考核、责任追究等方面对热线作出具体规定与安排，是热线建设和发展的重要指南。

二、资源投入

政务热线的资源投入包含了资金支持、人员保障、技术支撑、基础设施等部分，是保障政务热线正常运营和不断发展的重要支撑。其中，资金支持部分主要包括政务热线运营投入、投入力度和投入结构；人员保障包括政务热线工作人员的数量、结构以及人员管理等；技术支撑包括政务热线发展所需要的技术体系以及新技术支撑；基础设施包括政务热线的硬软件基础以及政务热线运营中心所拥有的面积、坐席数量、配套设施等。

（一）资金支持

调查结果显示，各地政府对政务热线的重视程度和投入水平在逐年提高，约 91.84% 的地方政府在近三年来加大了对政务热线的财政投入，平均财政增长率达到约 39.37%，过去一年的平均财政投入达到约 2191 万。然而，不同规模城市的政务热线所获得的资金支持存在巨大差异。其中，人口规模在 300 万以下的城市，平均财政投入达到 473 万；人口规模在 300-500 万的城市，平均财政投入达到 813 万；人口规模在 500-700 万的城市，平均财政投入达到 1293 万；人口规模在 700 万以上的城市，平均财政投入达到 9651 万（如图 13）。

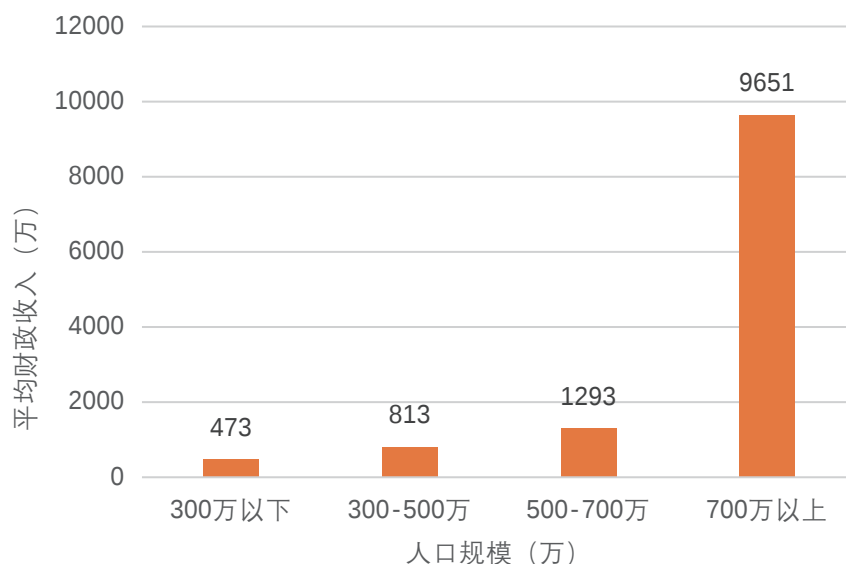


图13 不同规模城市的热线财政投入

另外以不同话务量划分，调查结果显示，话务量在 15 万以下的政务热线，其每万话务量所对应的平均财政投入约 34.4 万；话务量在 15-25 万的政务热线，其每万话务量所对应的平均财政投入约 28.1 万；话务量在 25-50 万的政务热线，其每万话务量所对应的平均财政投入约 21.2 万；话务量在 50-100 万的政务热线，其每万话务量所对应的平均财政投入约 15.7 万；话务量在 100 万以上的政务热线，其每万话务量所对应的平均财政投入约 26.5 万。另外，行政级别为副省级市的城市政务热线平均财政投入为 21692 万，行政级别为地级市的城市政务热线平均财政投入为 910 万。

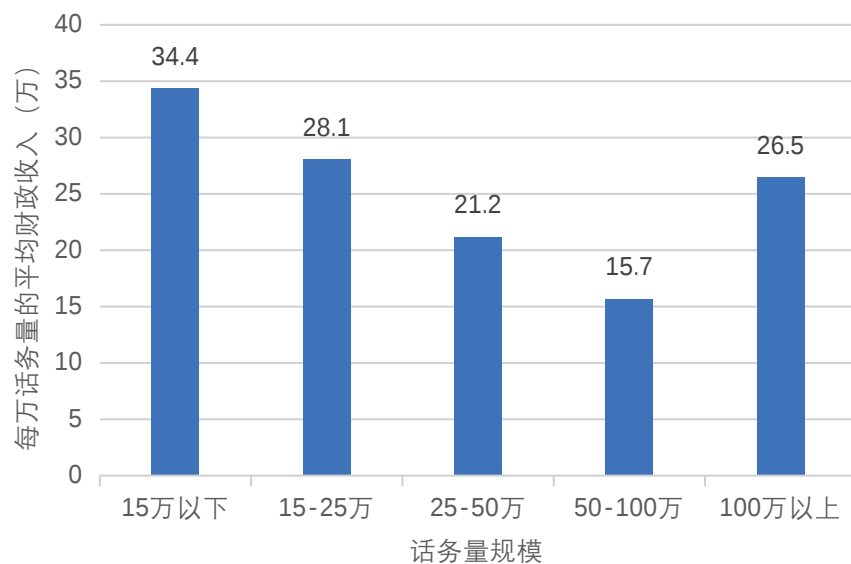


图14 单位话务量（万）的平均财政投入

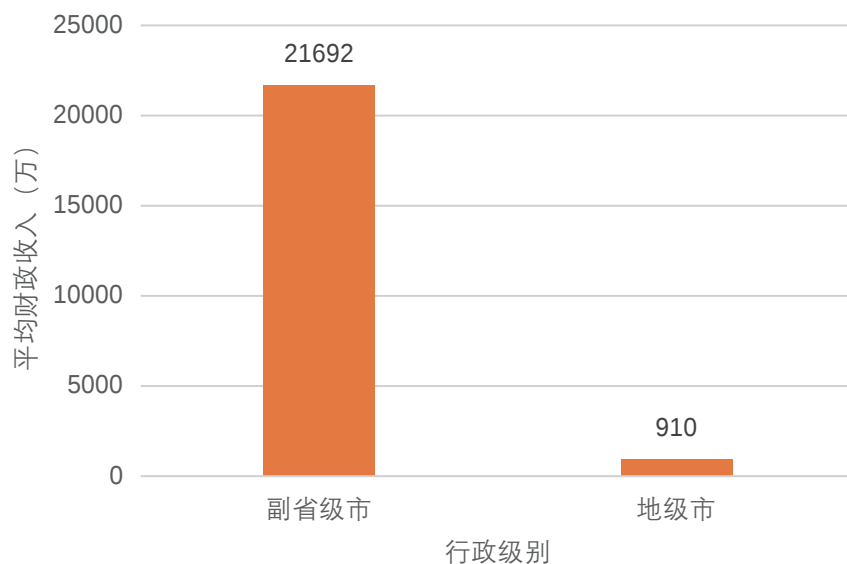


图15 不同行政级别城市的热线财政投入

如图 16 所示，人均资金投入超过 20 万的政务热线有 13.79%，人均资金投入 15-20 万的政务热线有 11.49%；人均资金投入 10-15 万的政务热线有 21.84%；人均资金投入 5-10 万的政务热线有 42.53%；人均资金投入 0-5 万的政务热线有 10.35%。另外，仅有 17.2% 的政务热线部门认为获得的资金支持能够完全满足其发展需要。

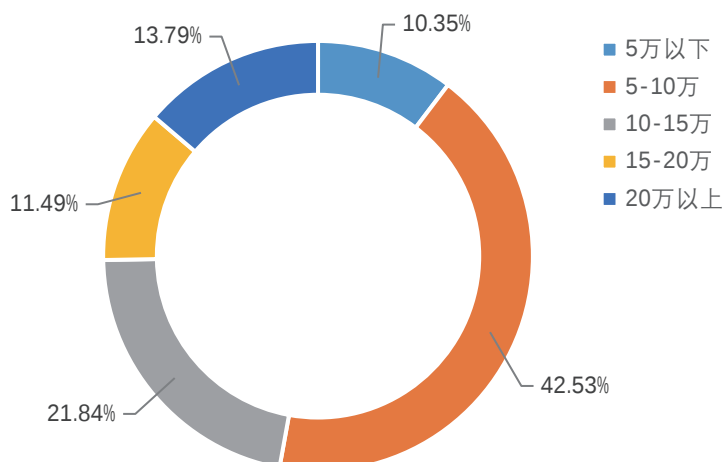


图16 人均资金投入分布

在资金投入的结构方面，人力资源、智能化建设和大数据建设成为了最重要的部分。在参与调查的城市中，人力资源投入平均占比约 58%，智能化建设投入平均占比约 20%，大数据建设投入平均占比约 12%。

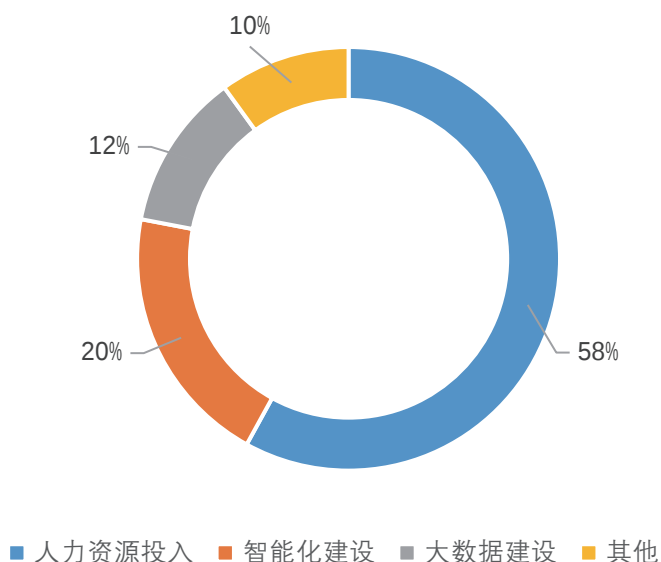


图17 资金投入结构

（二）人员保障

随着服务需求的不断增长，政务热线需要充足的人员来维持热线的高效运行和实现服务质量的提升。调查结果显示，在人员规模方面，以城市规模进行划分，人口规模在 300 万以下的城市，平均人员规模达到 43 人；人口规模在 300 万 -500 万的城市，平均人员规模达到 69 人；人口规模在 500 万 -700 万的城市，平均人员规模达到 116 人；人口规模在 700 万以上的城市，平均人员规模达到 210 人。另外，以话务量规模进行划分，话务量在 15 万以下的政务热线平均人员规模为 28 人，话务量在 15-25 万的政务热线平均人员规模为 46 人，话务量在 25-50 万的政务热线平均人员规模为 64 人，话务量在 50-100 万的政务热线平均人员规模为 112 人，话务量在 100 万以上的政务热线平均人员规模为 186 人。

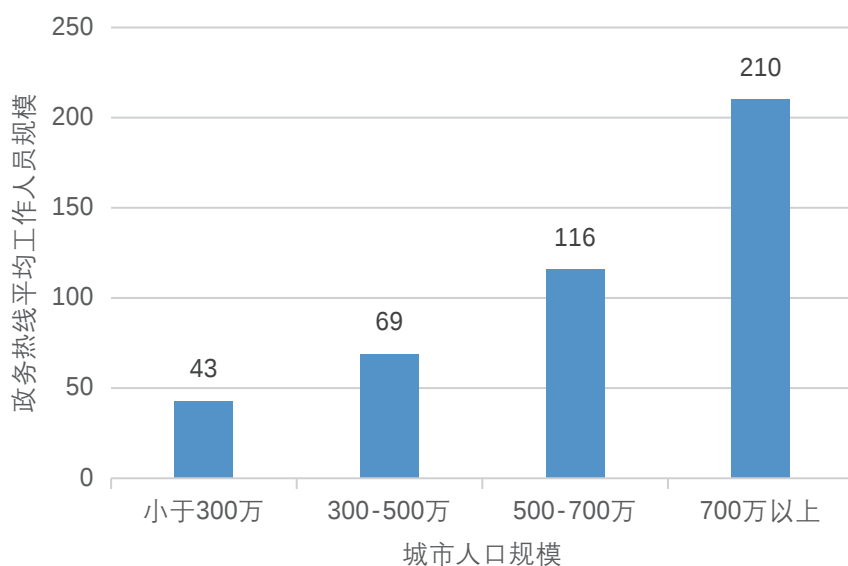


图18 不同城市规模的人员投入

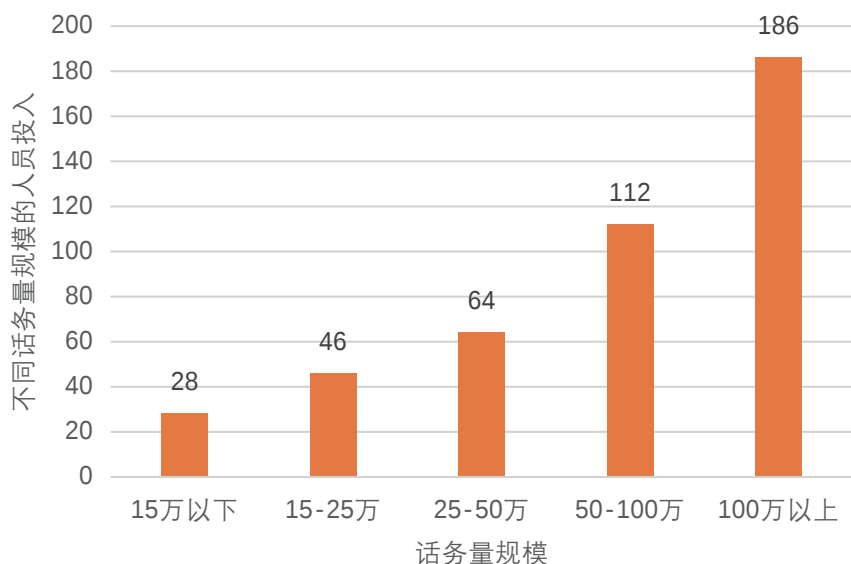


图19 不同话务量规模的人员投入

在人员结构方面，话务员的平均占比最高。在约 96% 的政务热线部门中，其话务员数量占比超过 6 成，约 65% 的政务热线部门话务员数量占比超过 8 成。其中，话务员人均负责的话务量达到 1 万以上的政务热线有 27.96%，话务员人均负责的话务量达到 0.7-1 万的政务热线有 23.66%，话务员人均负责的话务量达到 0.5-0.7 万的政务热线有 12.9%，话务员人均负责的话务量达到 0.2-0.5 万的政务热线有 34.4%，话务员人均负责的话务量在 0.2 万以下的政务热线有 1.08%。另外，约 13% 的政务热线中大数据相关技术人员占比超过 10%，约 15% 的政务热线大数据相关技术人员占比在 5%-10% 区间。

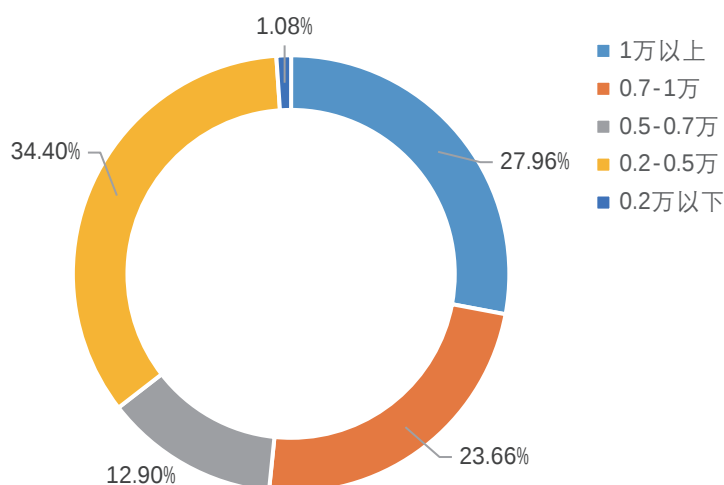


图20 话务员人均话务量

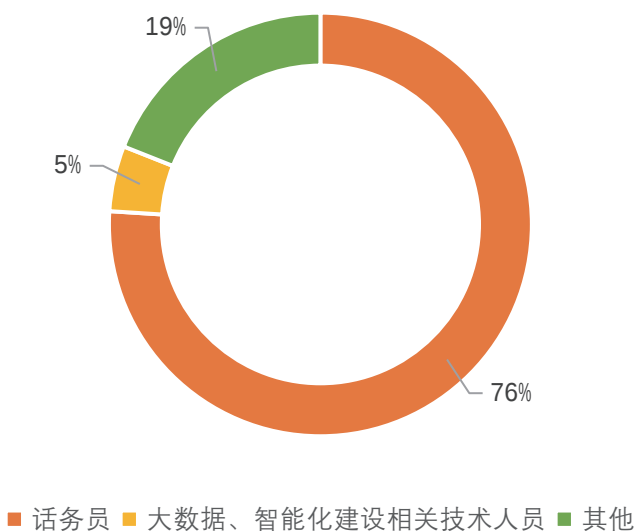


图21 人员结构

在人员学历构成方面，如图所示，有 12.35% 的政务热线其本科及以上学历工作人员占比超过 90%，有 12.35% 的政务热线其本科及以上学历工作人员占比介于 60% 到 90% 之间，17.28% 的政务热线其本科及以上学历工作人员占比在 40% 到 60% 的区间，43.21% 的政务热线其本科及以上学历工作人员占比在 20% 到 40% 之间，14.81% 的政务热线其本科及以上学历工作人员占比在 20% 以下。而在所调查的政务热线中，工作人员中拥有硕士或研究生以上学历平均占比达到 1.92%。

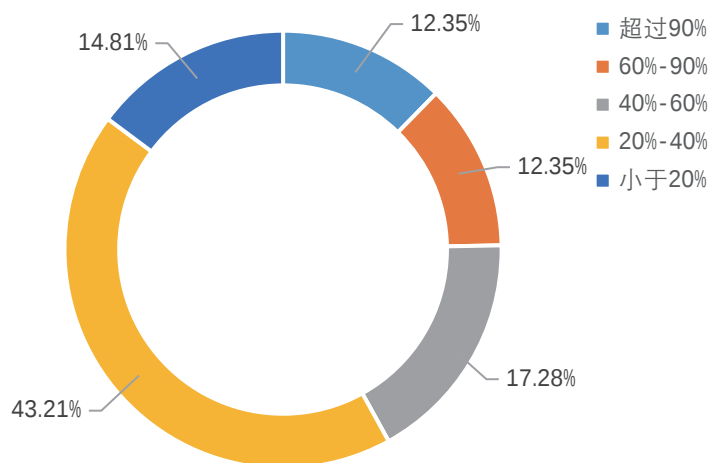


图22 本科以上学历比重

人员工作经验方面，在所调查的政务热线中，拥有工作经验在一年内的工作人员平均占比 32.22%，工作 1-3 年的工作人员平均占比 32.28%，工作经验在 3-5 年的工作人员平均占比 20.31%，工作经验在 5 年以上的工作人员平均占比 15.19%。

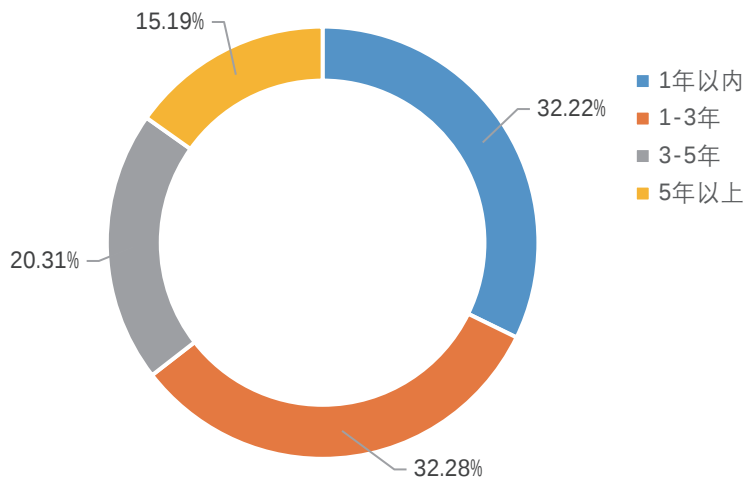


图23 工作经验

在人员管理方面，人员的招聘和培训是其重要的组成部分。在过去一年间，5.43% 的政务热线未进行招聘，51.09% 的政务热线的招聘次数在 1-3 次，17.39% 的政务热线的招聘次数在 4-6 次，7.61% 的政务热线的招聘次数在 7-9 次，9.78% 的政务热线的招聘次数在 10-12 次之间，8.70% 的政务热线的招聘次数在 12 次以上。

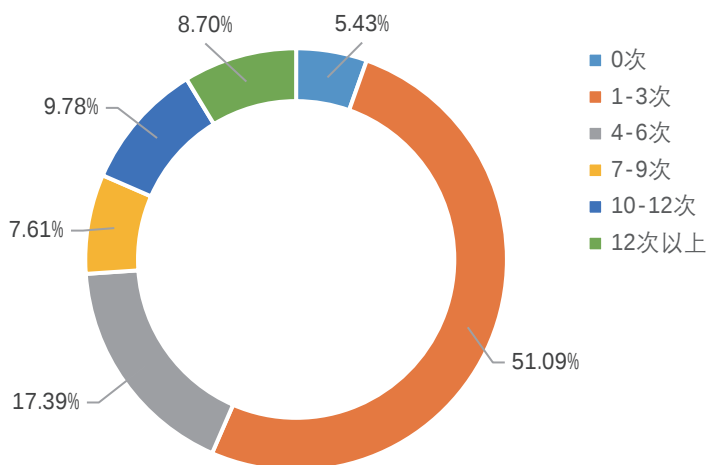


图24 招聘数量

在招聘规模方面，在过去一年间，约 18.3% 的政务热线的招聘规模在 1-30 人之间，约 20.4% 的政务热线的招聘规模介于 31-50 人之间，约 15.1% 的政务热线的招聘规模介于 51-70 人之间，约 30.1% 的政务热线的招聘规模介于 71-150 人之间，有 16.1% 的政务热线招聘规模超过 150 人。而当前部分政务热线人员招聘存在困难，如荆州市由于薪资和工作时间的原因，面临着难以吸引高质量人才的问题。

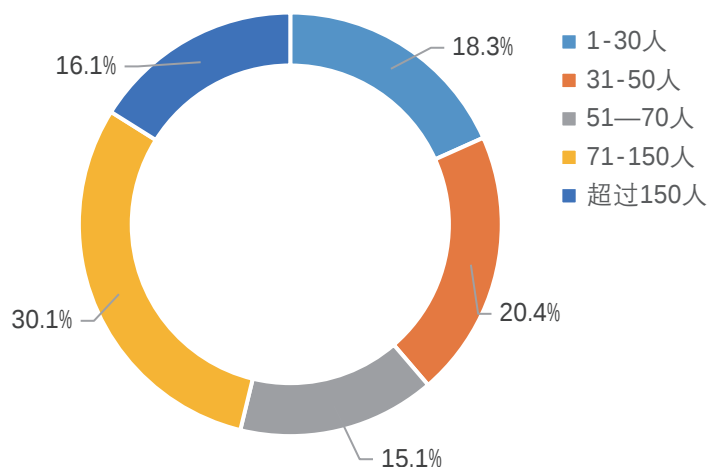


图25 招聘规模

在人员培训方面，各城市政务热线部门均对员工开展了多次培训来提升其业务能力。65.6%的政务热线培训次数达到1-20次，培训次数达到21-40次的政务热线占约8.9%，培训次数达到41-60次的政务热线占约12.2%，有13.3%的政务热线部门开展了超过60次的培训。而最高的培训次数达到了750次。其中，各城市注重热线队伍的多方面专业能力培训。如河北省政务热线自2020年11月25日开通以来，共邀请23个行业的47名专家来对热线工作人员展开了政策法规、业务知识、沟通技巧等多方面的能力培训，有效提高了群众诉求效率；玉林市邀请大数据发展局和数广集团专家对平台操作、知识库建设、工单办理、绩效考评等方面内容进行培训，并组织部分业务骨干开展了提升政务服务能力培训班。与此同时，人员流失成为政务热线部门面临的一大问题，约53.8%的政务热线的人员流失率超过10%，最高的达到了67.2%。人员流失影响了政务热线运营的稳定性，使得热线部门难以实现经验、知识的沉淀和积累。



图26 玉林市举办提升政务服务能力培训班

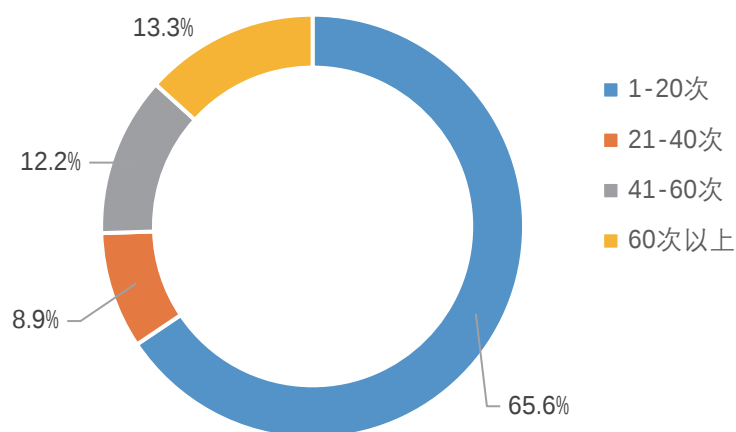


图27 培训次数

（三）技术支撑

政务热线的话务服务以及内部管理质量与效率的提升，依赖于技术体系以及大数据分析、人工智能等新技术的支撑。其中，调查结果显示，约 26.7% 的政务热线部门认为其技术体系非常完善，约 53.8% 的政务热线部门认为其技术体系比较完善。

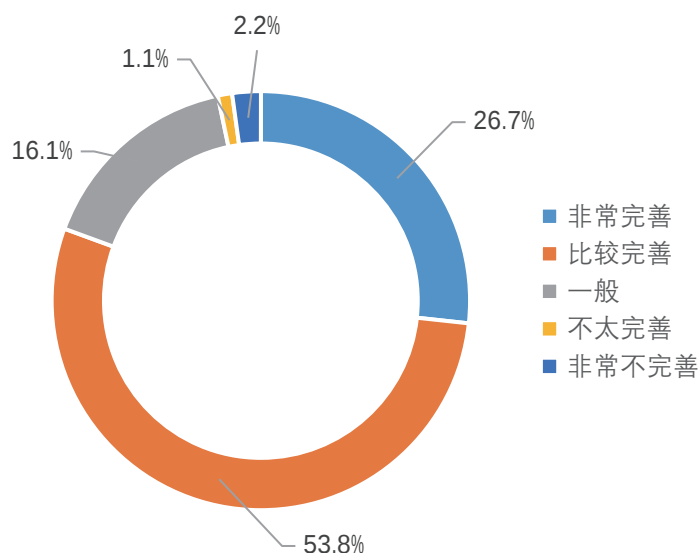


图28 技术支撑

（四）基础设施

完善的基础设施是政务热线发展的基础。在硬软件基础方面，对于话务接听来说，约 86% 的政务热线在话务接听方式上采用 CTI 接入；11.8% 的政务热线采用了微信 CTI 统一接入、集中排队的方式；有个别政务热线采用了其他方式，如南京市使用运营商软电话接入，烟台市使用 IP 电话接入。

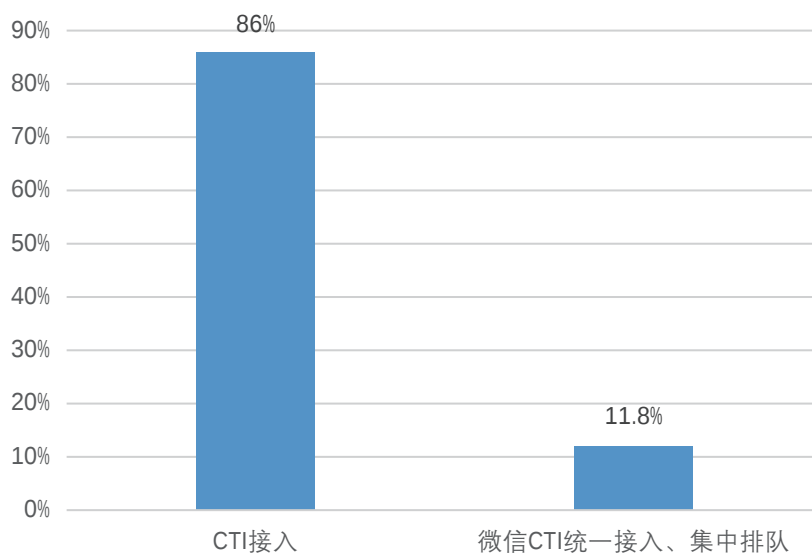


图29 政务热线部门的话务接听方式

对于知识库建设而言，45%的政务热线采用了非结构化文档型知识库（*非结构化文档型知识库：包括所有格式的办公文档、文本、图片、标准通用标记语言下的子集XML、HTML、各类报表、图像和音频/视频信息等知识库），44.1%的政务热线采用了关系数据库型知识库（*关系数据库型知识库：包含由二维表及其之间的关系组成的数据组织），7.5%的政务热线采用了基于人工智能的自我学习型知识库（*基于人工智能的自我学习型知识库：基于AI累积学习所构建的知识库）。另外，有个别热线部门还采用了其他方式，如铁岭市政务热线采用业务系统统一知识库。

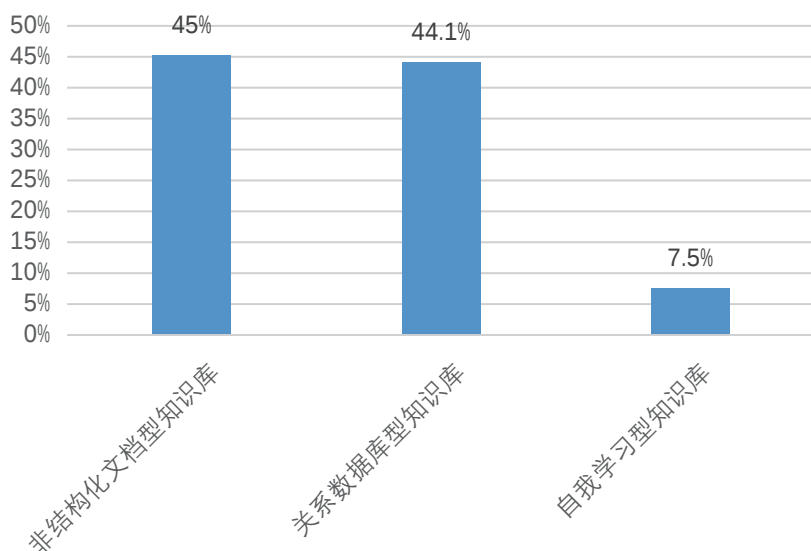


图30 知识库系统

在运营中心建筑面积方面，如图31所示，每位工作人员拥有的平均面积超过20平方米的政务热线占30.4%，每位工作人员拥有的平均面积在16-20平方米的政务热线占11.9%，每位工作人员拥有的平均面积在9-15平方米的政务热线占27.2%，每位工作人员拥有的平均面积在5-8平方米的政务热线占10.9%，每位工作人员拥有的平均面积在5平方米以下的政务热线占19.6%。

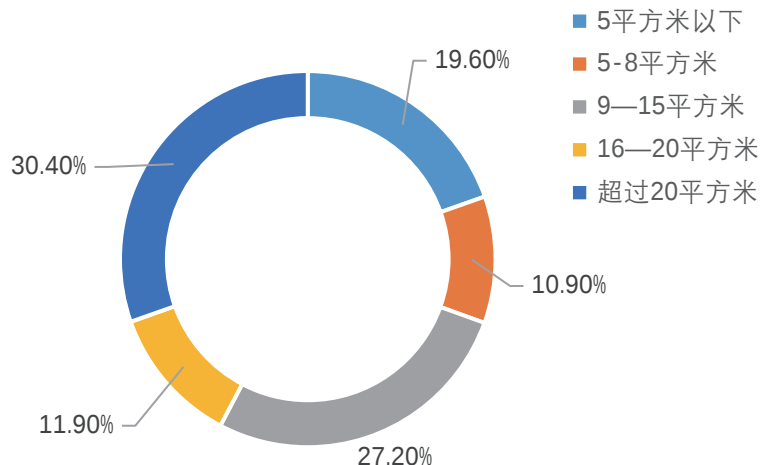


图31 平均场地面积（平方米/每位人员）

如图所示，在坐席数量上，31.2%的政务热线坐席数量在30个以下，21.5%的政务热线坐席数量介于30-50，9.7%的政务热线坐席数量介于51-70，12.9%的政务热线坐席数量介于71-100，24.7%的政务热线坐席数量超过100个，最多达到了700个。另外，如图所示，话务量在15万以下的政务热线平均坐席数量为22个，话务量在15-25万的政务热线平均坐席数量为61个，话务量在25-50万的政务热线平均坐席数量为54个，话务量在50-100万的政务热线平均坐席数量为89个，话务量在100万以上的政务热线平均坐席数量为247个。另外，部分政务热线还设置了特殊坐席。如襄阳市在热线大厅设置了专家坐席，包括“公积金坐席”“卫健专席”“司法专席”，负责对专业性较强事项的在线解答；广西省政务热线则设立了“未成年人保护专席”；石家庄市还开设了“医保专席”“人社专席”等。



图32 襄阳市政府公共服务热线

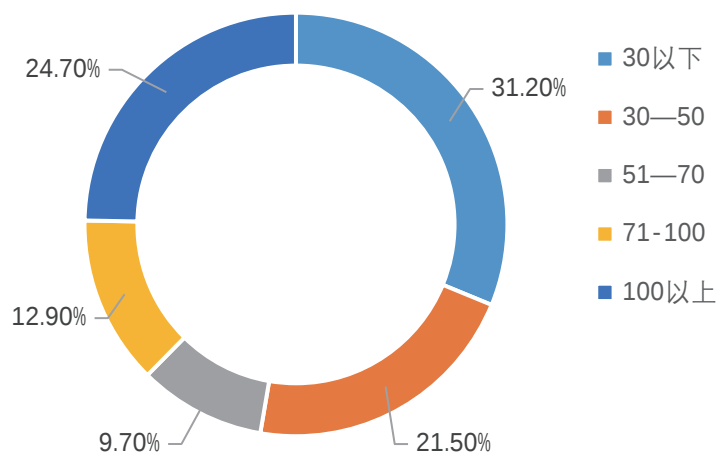


图33 坐席数量 (个)

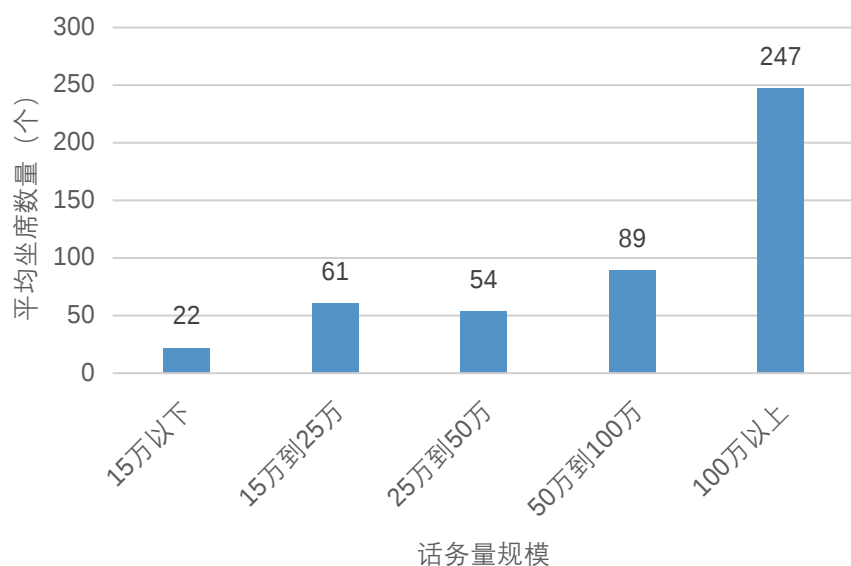


图34 不同话务规模的平均坐席数量

配套设施的完善程度在一定程度上会影响热线工作人员的心理状态等。在配套设施方面，根据调查结果，约 35.1% 的政务热线配备了母婴室，约 64.9% 的政务热线配备了减压室，供员工缓解压力。

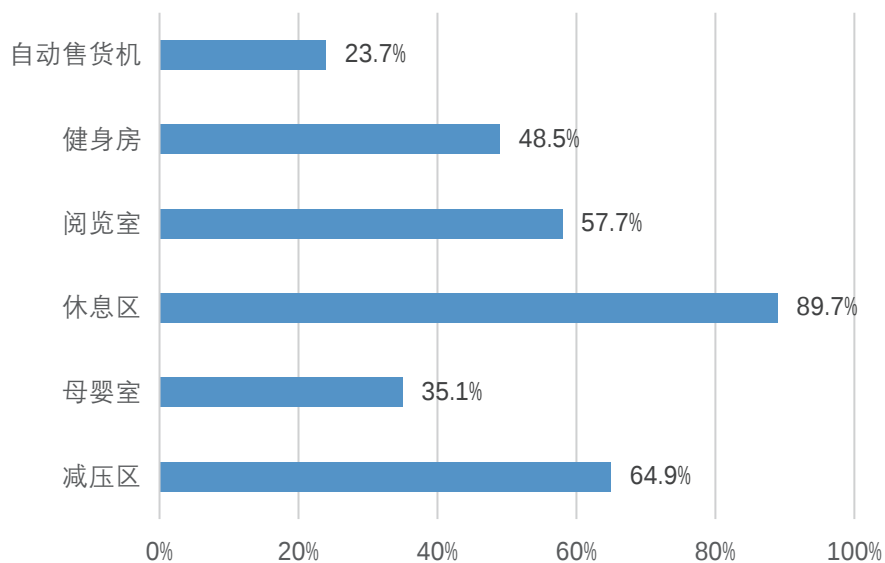


图35 设施/区域配置

三、管理机制

管理机制可划分为组织架构、管理制度、领导支持、激励监督、合作协同、组织文化六个方面。其中，组织架构与管理制度作为组织的基本要素，共同构成政务热线运行的基础。领导支持和激励监督是提升服务水平的重要来源，能够为政务热线提供优化运营管理和促进转型升级的内部动力。合作协同和组织文化则是组织氛围和组织学习的重要保障，是政务热线提升协同治理能力、推动共建共治共享格局建设的必要条件。

（一）组织架构和管理制度

组织架构是政务热线日常管理和运行的基础支撑。调查结果显示，各城市政务热线主管部门均为政府部门，其中有 39.2% 的热线主管部门为政务服务数据管理局或其同类机构，有 28.4% 的热线主管部门为市政府及其下属部门，有 8.8% 的热线主管部门为市行政审批局或其同类机构，还有 23.6% 的热线主管部门为其他各类机关单位。有 60.8% 的政务热线表示其主管部门通常有 1-5 人参与热线管理工作，24.5% 的热线表示其主管部门通常有 6-10 人参与热线管理工作，6.9% 的热线表示其主管部门通常有 11-15 人参与热线管理工作，还有 7.8% 的热线表示其主管部门通常有 16 人及以上参与到热线管理工作之中。参与调查的副省级城市的热线主管部门均为厅局级单位。在参与调查的地级市中，政务热线主管部门有 1% 为省部级单位，10.4% 的主管部门为厅局级单位，82.3% 的主管部门为县处级单位，还有 6.3% 的主管部门为乡科级单位。

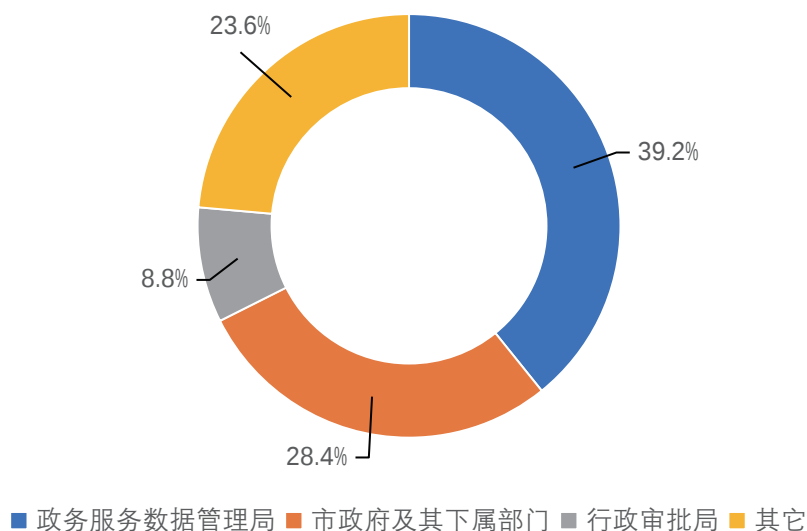


图36 热线主管部门分布

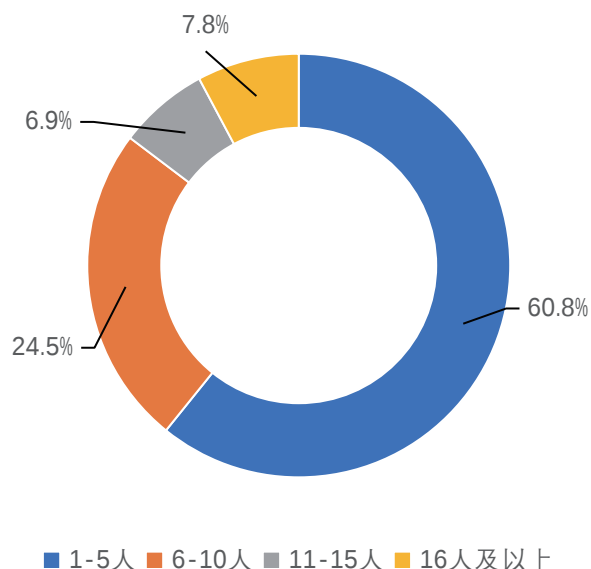


图37 主管部门参与热线管理的人数

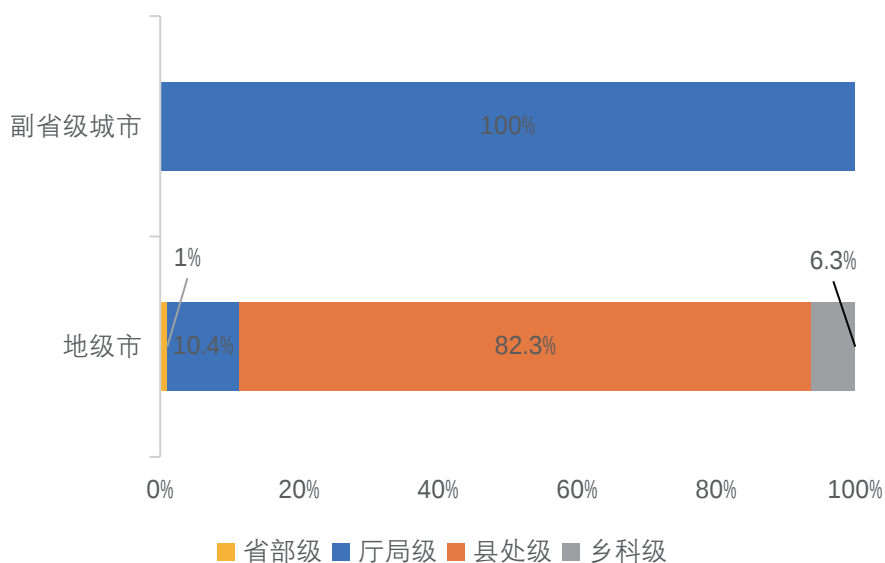


图38 热线主管部门行政级别

运营单位情况上，67.6%的政务热线设立了独立的运营单位，这些单位主要是所在城市的12345热线服务中心，没有独立运营单位的政务热线主要由所在城市的中国电信公司运营。在拥有独立运营单位的政务热线中，运营单位的性质和行政层级较为多样化。部门性质上，有26.1%的热线运营单位属于政府部门，73.9%的运营单位属于事业单位。行政层级上，参与调查的副省级城市中有33.3%的热线运营单位为厅局级，66.7%的热线运营单位为县处级。在参与调查的地级市中，有3%的城市热线运营单位级别为厅局级，30.3%的热线运营单位为县处级，66.7%的热线运营单位为乡科级。对于热线运营单位是事业单位的副省级城市而言，其单位性

质均为公益一类事业单位。对于热线运营单位是事业单位的地级市而言，20.4% 的单位性质是参公事业单位，75.5% 的单位性质是公益一类事业单位，4.1% 的单位性质是公益二类事业单位。

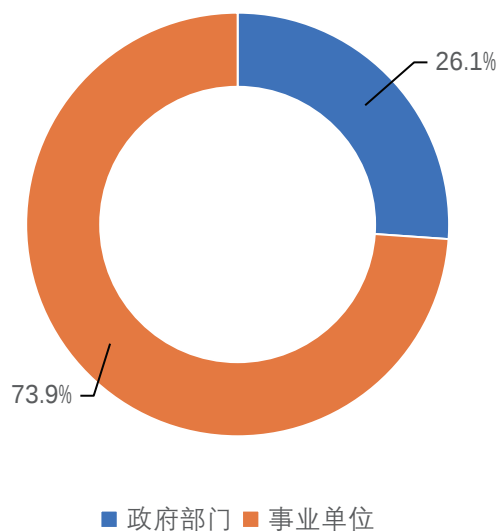


图39 运营单位性质

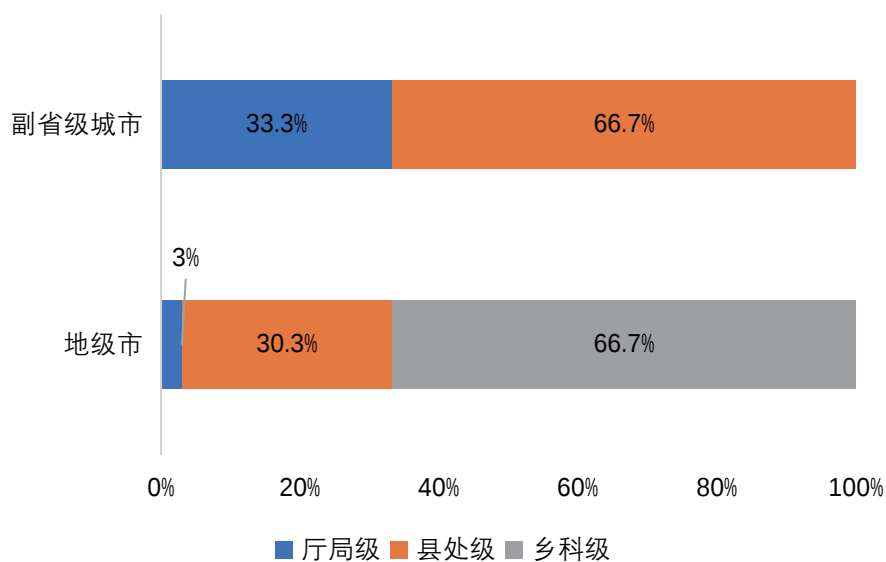


图40 运营单位行政级别

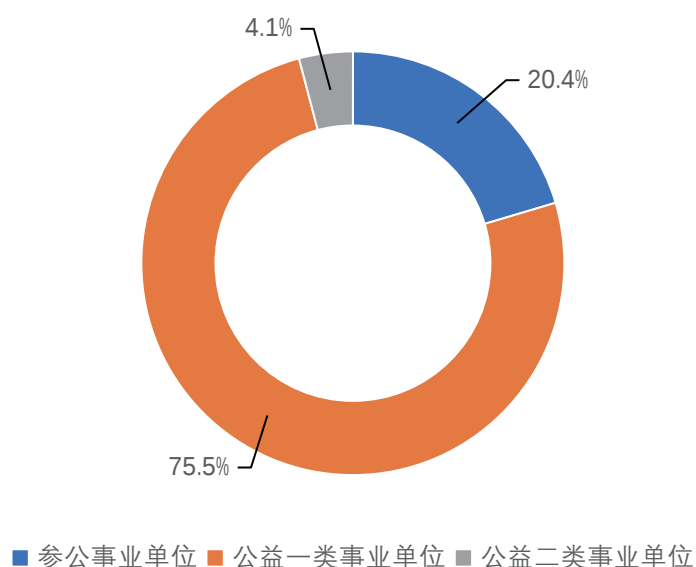


图41 事业单位性质

运营单位编制安排上，不同城市政务热线的人员编制呈现较大差异。有 7.2% 的政务热线运营单位编制人数在 50 人以上，5.8% 的运营单位编制人数在 31 到 50 人之间，30.4% 的运营单位编制人数介于 11 到 30 人之间，还有 56.5% 的城市政务热线运营单位编制人数不超过 10 人。热线有编制人员的数量占全体工作人员的比重整体较低，调查显示在 19.4% 的热线中，80% 以上的工作人员拥有编制，在 4.8% 的热线中，40%-60% 的工作人员拥有编制，在 17.7% 的热线中，20%-40% 的工作人员拥有编制，在剩余 58.1% 的热线中，只有不足 20% 的工作人员拥有编制。

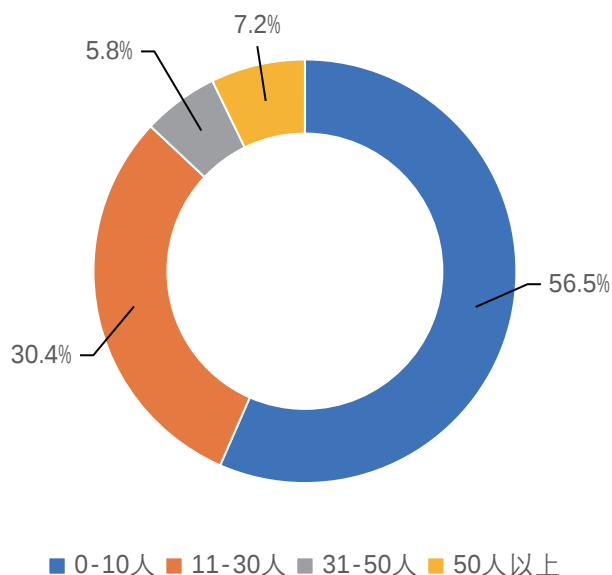


图42 运营单位编制人员数量

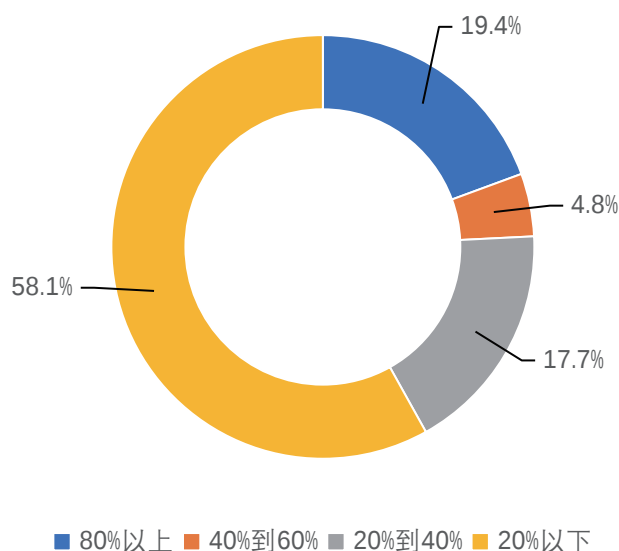


图43 运营单位编制人员比重

承办单位上，政务热线的承办单位数量多、覆盖率高。从总量来看，有 36.3% 的热线承办单位数量超过 200 个，5.9% 的热线承办单位数量在 151 到 200 个之间，有 13.7% 的热线承办单位数量在 101 到 150 个之间，有 39.2% 的热线承办单位数量介于 51 到 100 个之间，仅有 4.9% 的热线承办单位总数在 50 个以下。从覆盖度来看，73.5% 的政务热线认为其承办单位覆盖率非常高，接近全覆盖，20.6% 的政务热线表示其承办单位覆盖率比较高，比例超过 75%，4.9% 的热线表示其承办单位覆盖率一般，比例为 50%-75%，还有 1% 的热线认为其承办单位覆盖率非常低，比例为 25% 以下。

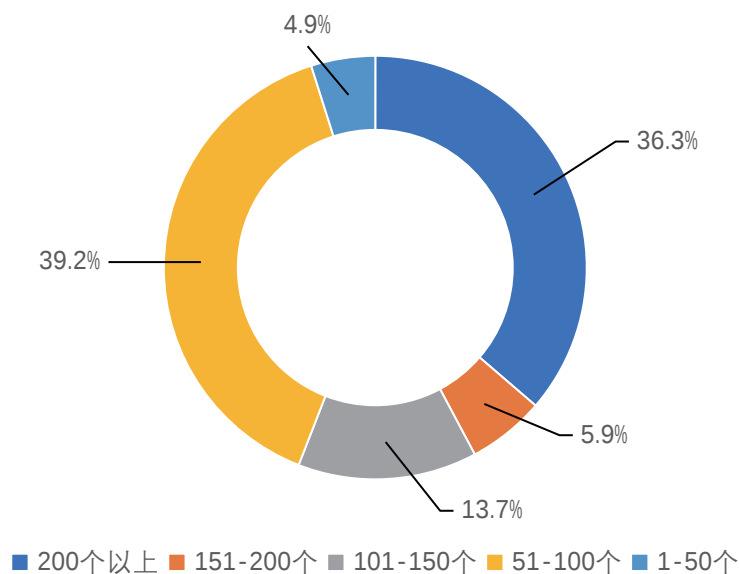


图44 承办单位数量

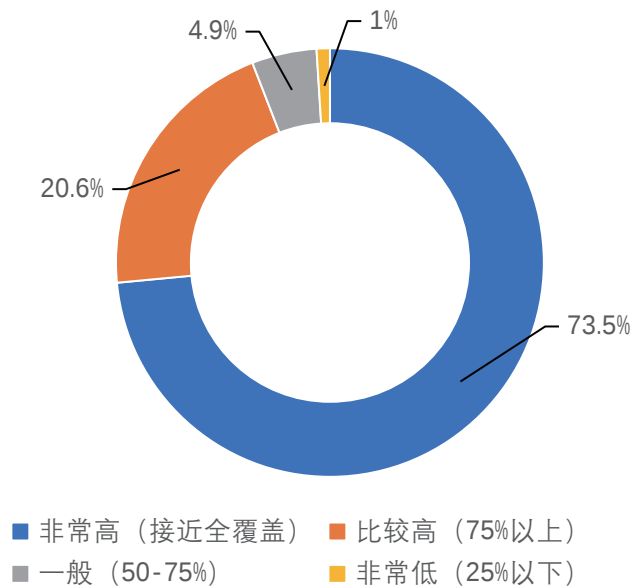


图45 承办单位覆盖状况

管理制度是政务热线开展运营、管理和服务的文本指引，近年来各地政务热线正在逐步探索建立科学全面的运营管理、工作流程、热线服务、应急管理和安全管理制度，为热线运营和服务提供制度依据。

运营管理制度作为机构的基础性制度，是政务热线正常开展话务服务的重要依托。调查显示，所有政务热线都建立了运营管理的相关制度、规范和标准。其中，76.5%的热线已经建立了职业发展与晋升相关制度，76.5%的热线建立了员工关系相关制度，70.6%的热线建立了招聘管理相关制度，45.1%的热线建立了职业健康保障相关制度，82.4%的热线建立了质量管理相关制度，87.3%的热线建立了现场管理相关制度，83.3%的热线建立了投诉管理相关制度，66.7%的热线建立了设施设备管理相关制度，52.9%的热线建立了财务管理相关制度，74.5%的热线建立了话务预测及排班相关制度，还有5.9%的热线建立了其它运营管理制度。成都市12345政务服务便民热线依托信息化手段建立了接听业务“双质检”、工单质量“双审核”、诉求办理“双闭环”的工作机制，并向市民本人公开其话务内容、工单办理流程、办理结果与服务评价，从内部和外部构建起科学规范的质量管理制度，确保热线诉求办理质量稳定提升。

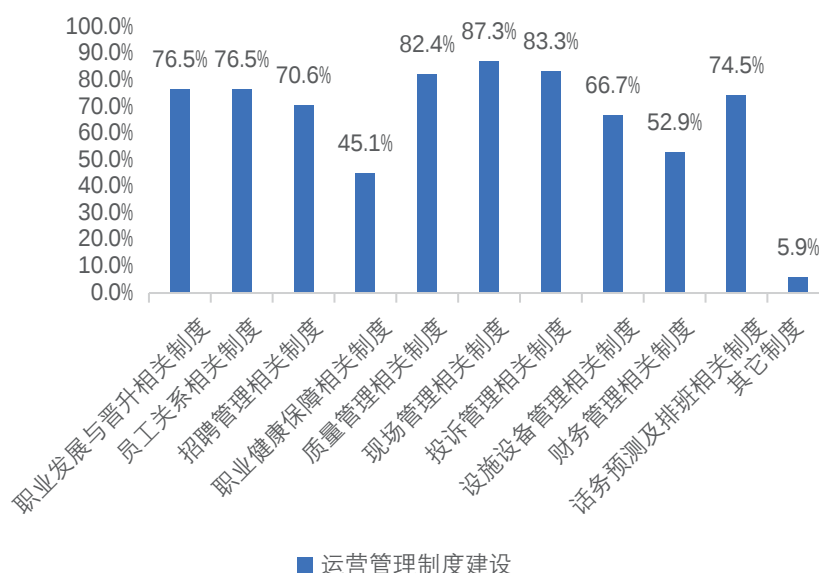


图46 运营管理制度建设

工作流程制度的建设是政务热线服务质量的重要评价标准。调查显示，97.1%的政务热线建立了工作流程的相关制度、规范和标准。其中，93.1%的热线建立了受理环节工作规范与标准，91.2%的热线建立了派单环节工作规范与标准，建立了办理环节工作规范与标准、答复环节工作规范与标准的政务热线均达到了89.2%，86.3%的热线建立了办结环节工作规范与标准，81.4%的热线建立了评价环节工作规范与标准，85.3%的热线建立了督办问责机制，73.5%的热线建立了诉求分级分类办理机制，77.5%的热线建立了事项按职能职责、管辖权限分办和多部门协办的规则，74.5%的热线建立了退单争议审核规则，70.6%的热线建立了无理重复诉求处置规则，85.3%的热线建立了延期申请和事项办结规则，还有3.9%的热线建立了其它工作流程制度。东莞市12345政务服务便民热线一方面通过建立首派责任制、点对点派发机制、诉求查重机制等工单办理机制推动工单精准派发与高效办理，另一方面建立联席会议制度，由分管副市长作为召集人推动各承办单位协调政务热线工单办理事宜，成功建立了规范化、高效化的工作流程制度，促进热线工单办理与诉求回应工作提质增效。

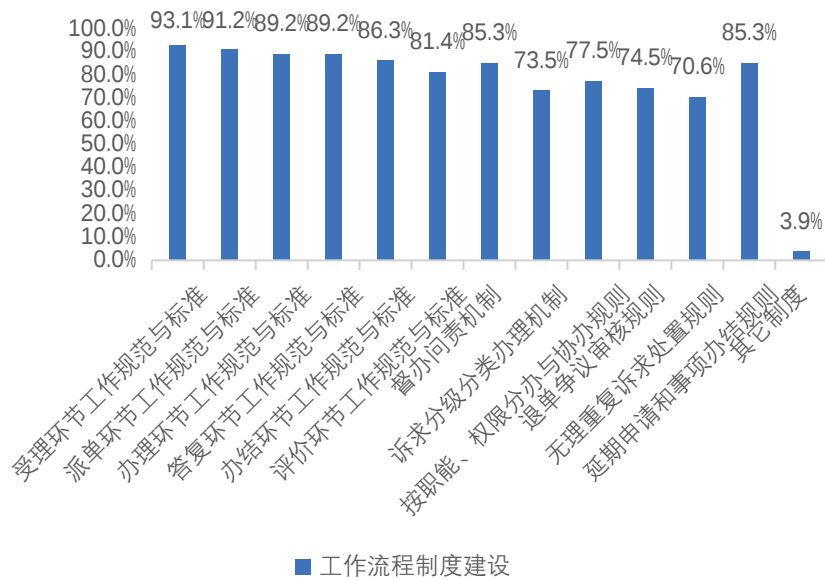


图47 工作流程制度建设



图48 东莞市发布优化提升12345政务服务便民热线新方案

热线服务制度的建设是政务热线服务标准化、规范化的重要保障。调查显示，所有政务热线都已经建立了热线服务的相关规范和标准。99% 的热线表示其建立了话务员受理用语规范，97.1% 的热线表示其建立了话务员工单填写规范，87.3% 的热线表示其建立了回访用语规范，49% 的热线表示其建立了承办单位联系诉求人用语规范，72% 的热线表示其建立了承办单位回复意见填写规范，还有 3.9% 的热线表示其建立了其它热线服务制度。武汉市 12345 市民热线为培养热线工作人员服务意识制定了《市民热线接听规范程序》、《市民热线接听文明用语、服务礼仪》、《市民投诉奖惩办法》等多项热线服务制度，并通过将优秀录音与市民来电列入奖励范围、

组织服务明星等评选活动落实服务制度，保障话务服务流程规范、服务暖心，促进公众感知度与满意度提升。

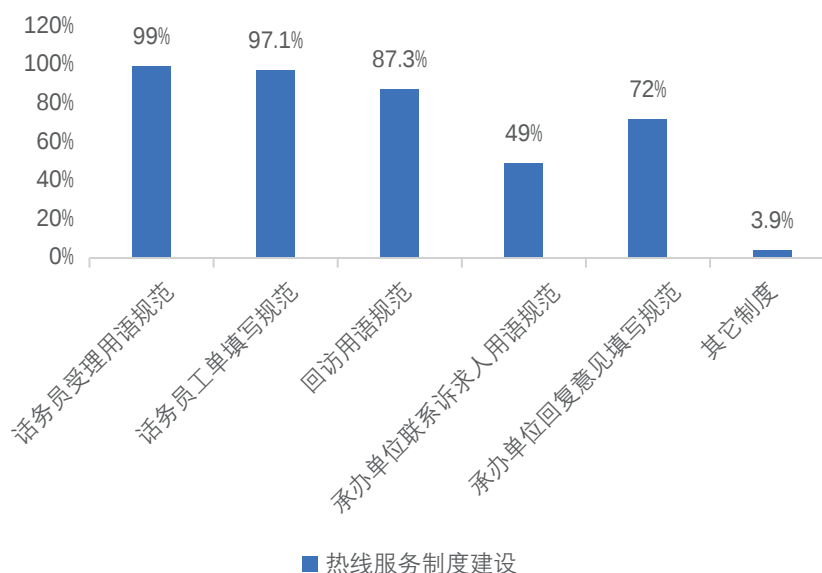


图49 热线服务制度建设

应急管理制度的建设能够在关键时期保障政务热线正常运转、展现政务热线社会治理价值。调查显示，90.2%的政务热线建立了应急管理相关制度和机制。其中，74.5%的热线建立了工作场所应急管理制度或处置机制，76.5%的热线建立了突发话务应急处置机制，71.6%的热线建立了系统故障应急处置机制或系统风险识别机制，75.5%的热线建立了重大突发事件应急处置机制，73.5%的热线建立了重大舆情应急处置机制，还有2%的热线建立了其它应急管理制度。深圳12345政务服务便民热线在新冠肺炎疫情防控工作全面布局，通过加强热线接听人员疫情防控管理、加强场地防疫流程管理、制定《深圳12345政务服务便民热线疫情防控应急处置操作指引手册》强化疫情应急处置管理、成立疫情防控应急小组等举措全面保障热线正常开展运营与服务。

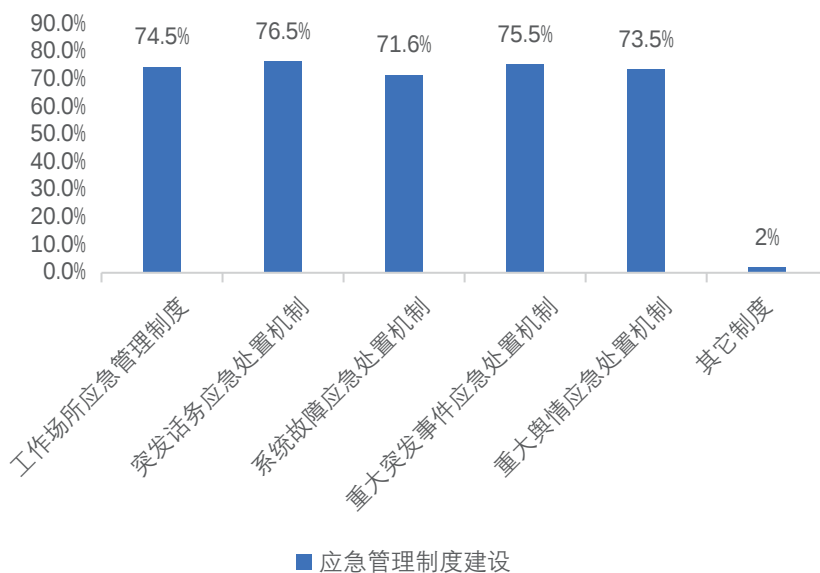


图50 应急管理制度建设

安全管理制度的建设是保障热线人员财产安全、维护全体公民合法权益的关键。调查显示，93.1%的政务热线建立了安全管理相关制度和机制。其中，79.4%的热线建立了场所安全管理制度，73.5%的热线建立了设施设备安全管理制度，76.5%的热线建立了系统安全管理制度，87.3%的热线建立了信息安全管理制度，还有2.9%的热线建立了其它安全管理制度。深圳12345政务服务便民热线构建了全面具体的安全生产工作机制以抵御实体与虚拟安全风险，其安全管理制度具体包括三级安全生产教育、节假日及周末安全生产重保工作、安全生产主力队伍建设、信息安全管理、实地应急演练、安全风险警示教育等内容。

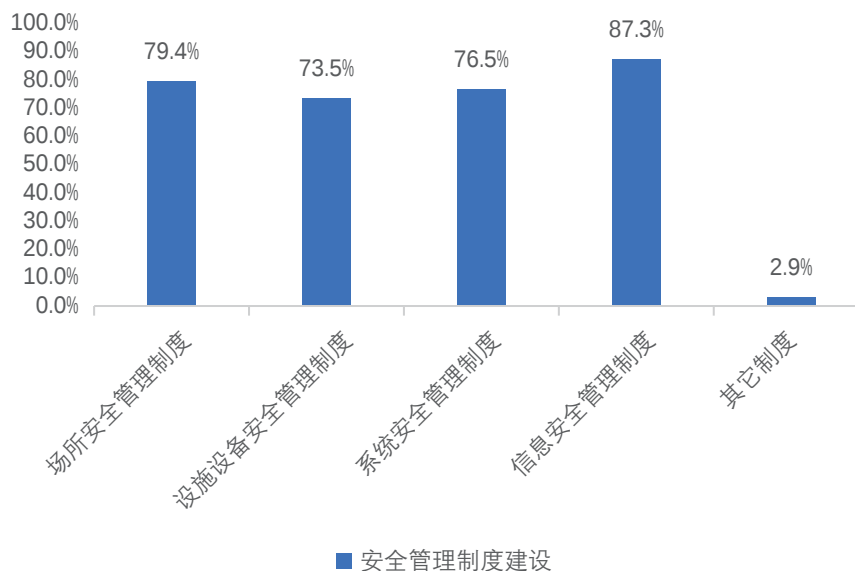


图51 安全管理制度建设

（二）领导支持和激励监督

地方政府领导的关注能够为政务热线转型发展带来资源支持，接听机制则是地方政府领导支持政务热线发展的重要体现。调查结果显示，有 50% 的政务热线建立了领导接听机制，其中有 52% 的政务热线在 2020-2022 年间建立领导接听机制，18% 的热线在 2017-2019 年间建立领导接听机制，8% 的热线在 2014-2016 年间建立领导接听机制，10% 的热线在 2011-2013 年间建立领导接听机制，还有 12% 的热线在 2010 年及以前就已经建立了领导接听机制。参与调查的副省级城市中有 66.7% 的热线建立了厅局级干部接听机制，剩余 33.3% 的热线建立了县处级干部接听机制。在参与调查的地级市中，有 41.7% 的城市的厅局级领导定期参与热线接听，54.2% 的城市建立了县处级干部接听机制，其余 4.1% 的城市则由乡科级干部定期参与热线接听。领导接听的频率是这一机制的运作情况与领导支持程度的重要评价指标。调查结果显示，有 49% 的城市领导接听频率在每月 3 次及以上，33.3% 的城市领导接听频率为每月 1-2 次，还有 17.7% 的城市领导接听频率平均每月不足 1 次。政务热线关于所在城市领导对热线重视程度的评价也有明显差异。91.2% 的政务热线表示其所在城市的领导通过调研、会议讲话等形式直接参与或公开支持政务热线的发展。73.5% 的热线认为所在城市领导非常重视政务热线的运行与发展，22.5% 的热线认为领导比较重视政务热线的运行与发展，4% 的热线认为领导对政务热线的重视程度一般。

开放透明、督办有力的领导接听机制对于政务热线回应社会关切、打造服务品牌具有重要作用。以长沙为例，长沙市 12345 政务服务便民热线创新开展了全媒体直播式的“领导接听日”活动，邀请热线承办单位“一把手”走进直播间接听群众来电，通过电视、互联网等渠道实时直播“一把手”解答来电诉求全过程，并建立“社会志愿监督员”机制，从社会各界人士中选聘 5 名社会志愿监督员对“领导接听日”活动开展常态化、全流程监督。长沙市 12345 政务服务便民热线以政务公开、公众参与理念对领导接听机制进行创新，为其他地区政务热线打造服务品牌、推动转型发展提供了成功案例。

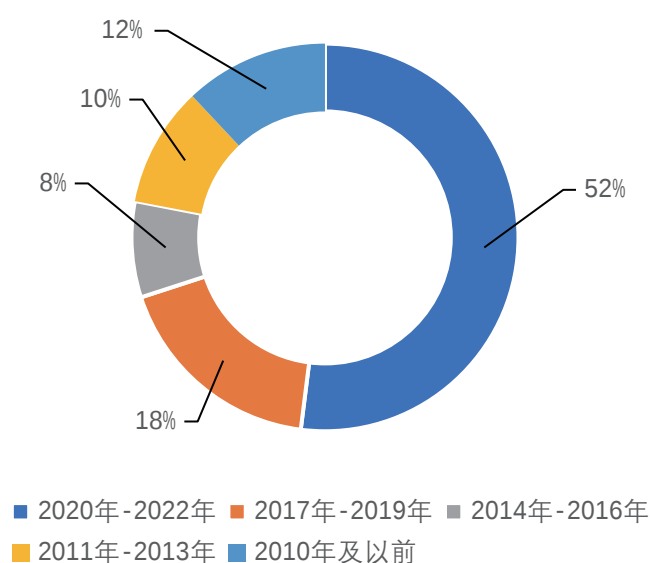


图52 领导接听机制起始时间

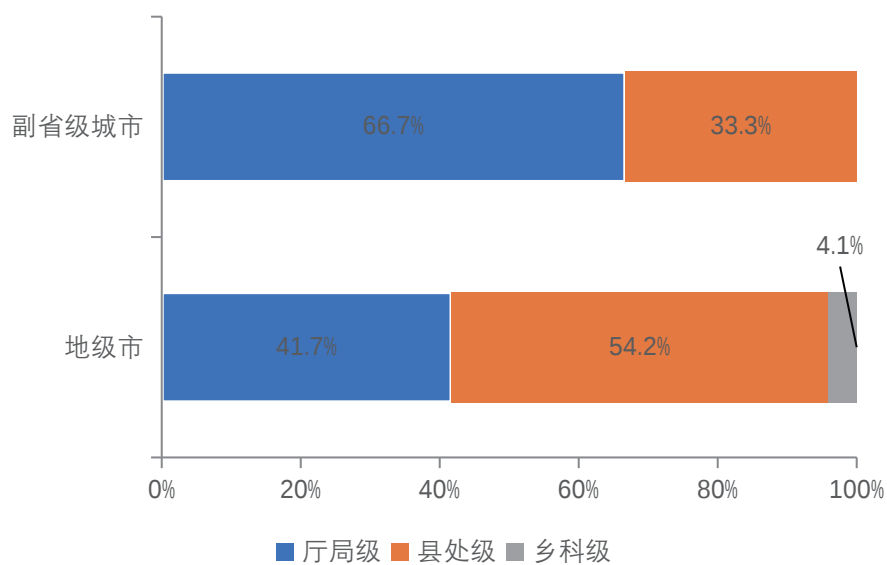


图53 政务热线领导接听级别

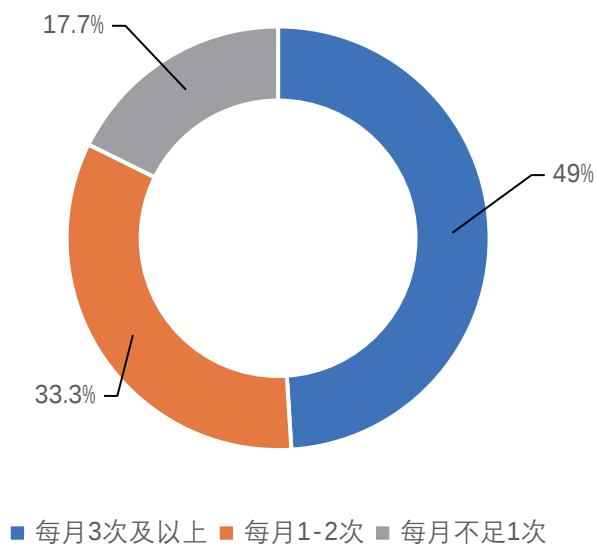


图54 领导接听频率

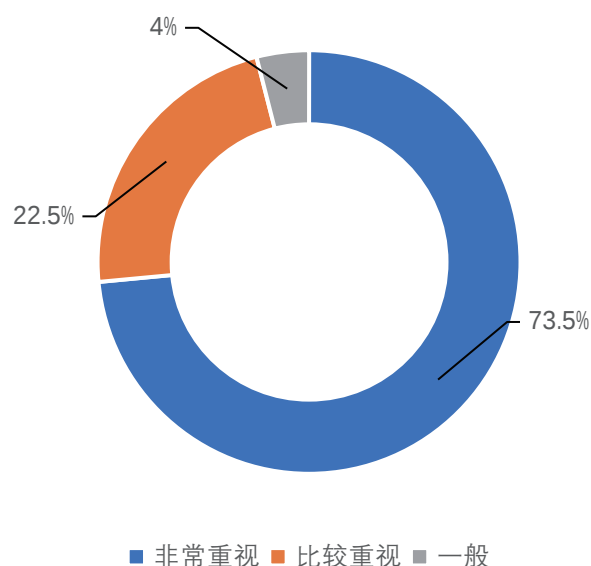


图55 领导重视程度



图56 长沙市12345政务热线首场“领导接听日”活动

有效的激励监督是优化热线管理与服务、激发热线工作人员服务意识的重要动力。调查结果显示，87.3% 的地方政府制定了针对政务热线的绩效考评体系，57.8% 的城市制定了针对政务热线的激励奖惩机制，还有 77.5% 的城市制定了针对政务热线的监督问责机制。有 89.2% 的政务热线内部制定了针对各部门科室及工作人员的绩效考评体系，84.3% 的热线内部制定了针对各部门科室及工作人员的激励奖惩机制，还有 81.4% 的政务热线内部制定了针对各部门科室及工作人员的监督问责机制。山西省将全省 11 市 12345 热线整体运行情况纳入山西省优化营

商环境工作考核,通过对各城市政务热线的接通率、按期办结率等核心指标的考核压实主体责任,通过城市间横向对比倒逼政务热线转型升级,对于优化全省热线运行管理水平、提高热线服务能力、发挥热线政民互动价值具有重要意义。

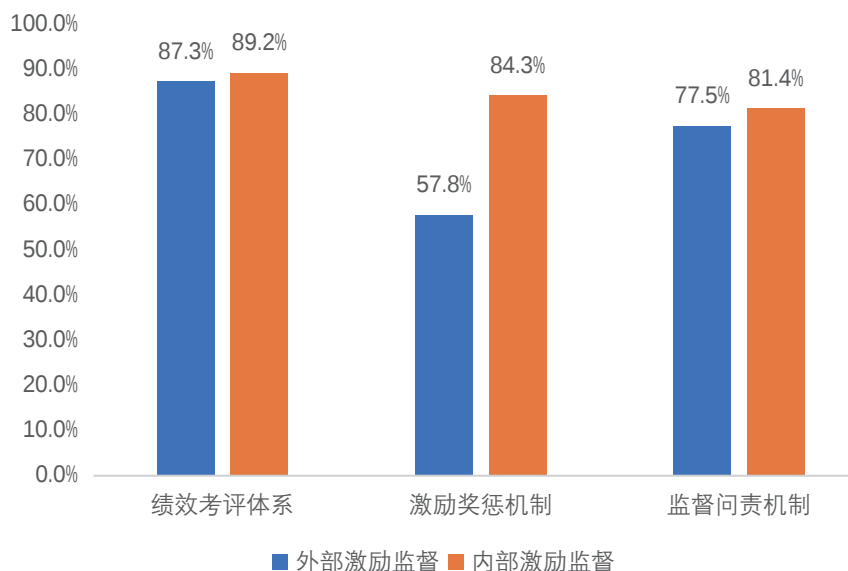


图57 激励监督机制

（三）合作协同和组织文化

政务热线的数字化和智能化转型离不开热线与多元主体的协同共治。合作协同是推进数据治理和协同治理、助力地方政府科学决策和精准施策的必要举措。调查结果显示,虽然各地政务热线与其他政府部门、外部社会主体相继开展了形式多样合作,但是合作水平整体有限且存在明显差异。

服务外包方面,政务热线各项工作的外包率和外包效果差异较为明显。调查显示 79.4% 的政务热线将部分服务进行外包,其中 92.6% 的热线将话务运营服务外包,外包承接方主要是三大通信运营商和地方性人力资源公司,35.8% 的热线将数据分析服务外包,外包承接方主要是三大通信运营商和科技企业,还有 8.6% 的热线将其他服务外包。在外包效果上,各地政务热线总体上认为外包工作取得了良好成效。在话务运营外包对提升话务运营效率和质量的成效上,62.7% 的热线认为非常有效,34.7% 的热线认为比较有效,还有 2.6% 的热线认为效果一般。在数据分析外包对提升热线数据分析能力的成效上,62.1% 的热线认为非常有效,37.9% 的热线认为比较有效。为了保障外包成效,87.7% 的热线表示他们对外包承接方设置了绩效考核、激励奖惩、监督问责等监督管理制度。

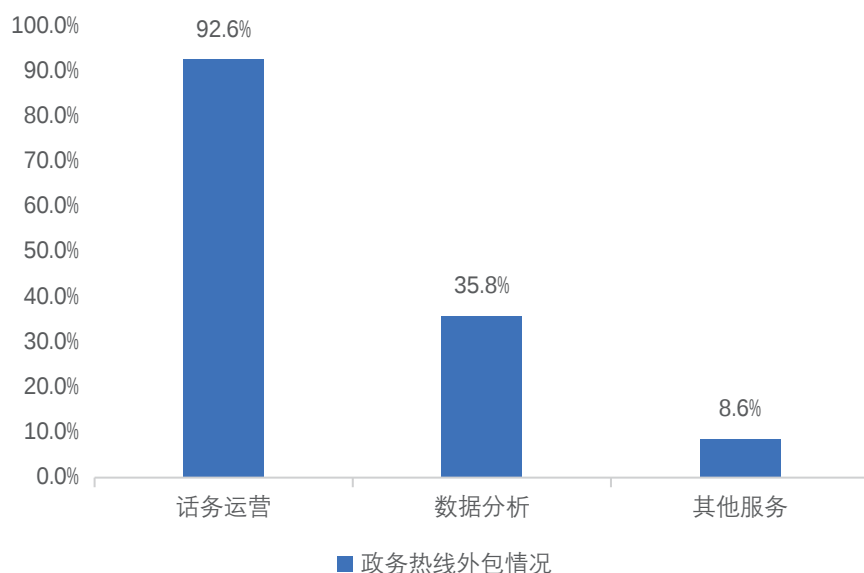


图58 服务外包

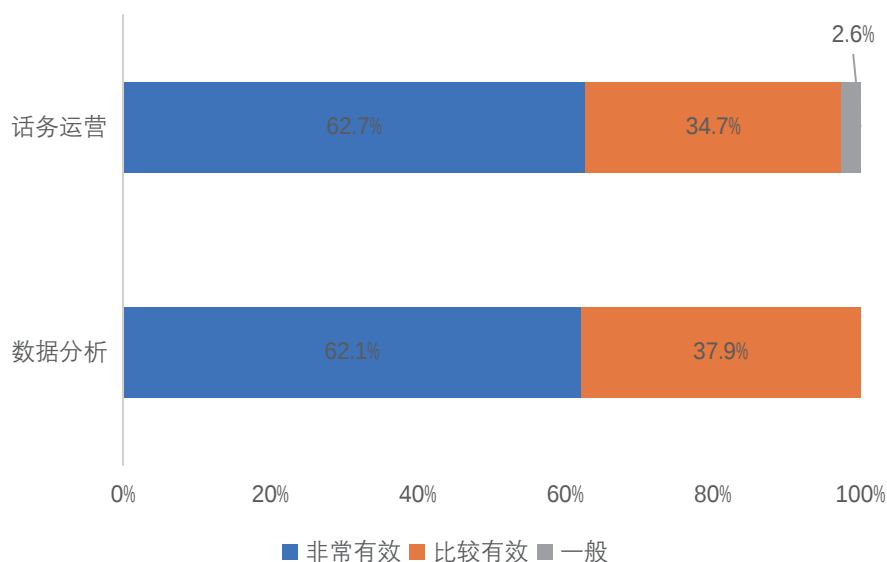


图59 外包效果

除了常规的诉求办理、部门接听业务，2021年政务热线还与其他政府部门开展了形式多样、效果良好的合作。调查显示，86.3%的政务热线与其他政府部门开展了除诉求办理、部门接听以外的合作，其中43.2%的热线与其他政府部门合作开展专项数据挖掘与分析，85.2%的热线与其他部门合作开展业务相关的培训、分享、交流，37.5%的热线与其他部门联合组织线上、线下的对外活动，例如论坛和志愿服务活动，47.7%的热线与其他部门开展了信息互通与宣传方面的合作，例如通过多渠道开展统一的政策解读、发布重要信息等，还有5.7%的热线与其他部门合作开展了其他类型活动。在合作机制上，88.6%的热线表示他们与其他政府部门开展合

作时建立了完善的工作和协调机制。在合作成效上,51.1%的热线认为合作取得了非常好的成效,43.2%的热线认为成效比较好,还有5.7%的热线认为成效一般。北京市市民热线逐步探索形成“热线+网格”为民服务模式,一方面向市城管委实时推送一百多项市民反映数据,帮助城管一线执法人员及时获取与办理市民诉求,另一方面启动市民热线“接诉即办”和网格巡查“未诉即办”融合试点,将网格巡查相关问题与市民服务热线问题进行匹配关联,通过跨部门数据汇集与分析实现社会问题源头治理。

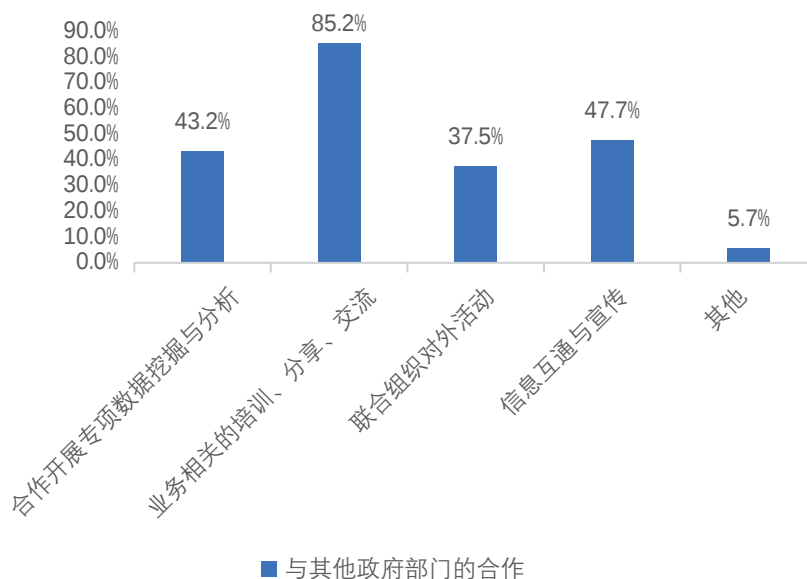


图60 与其他政府部门的合作

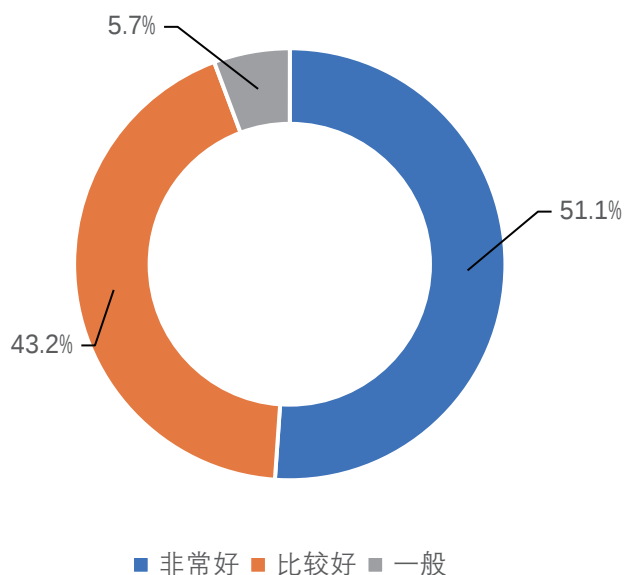


图61 与其他政府部门的合作成效



图62 北京市人大常委会表决通过《北京市接诉即办工作条例》

城市政务热线与省级政务热线的对接是拓展热线服务范围与服务内容的重要举措，对于推动一体化政务服务体系具有重要意义。调查显示，89.2%的政务热线所在省份有省级政务热线，其中92.3%的热线已经与省级热线完成对接，剩余7.7%的热线仍未与省级热线完成对接。具体到对接时间上，66.7%的热线在2020-2021年间与省级热线完成对接，29.6%的热线在2018-2019年间与省级热线完成对接，2.5%的热线在2016-2017年间与省级热线完成对接，还有1.2%的热线在2015年及以前就已经与省级热线完成对接。在业务协同形式上，54.8%的热线表示他们与省级政务热线实现了三方通话，81%的热线表示他们与省级热线实现了电话转接，90.5%的热线表示他们实现了省级热线向市级热线下派工单，还有73.8%的热线表示他们实现了市级热线向省级热线上报工单。在联动成效上，61.9%的热线认为他们与省级政务热线联动取得了非常好的成效，35.7%的热线认为他们与省级政务热线的联动成效比较好，还有2.4%的热线认为他们与省级热线联动的成效一般。山西省12345热线以系统联通、业务贯通、数据互通为目标完成省市两级热线的对接联通，实现了省市两级和跨市之间的工单流转，推动全省热线数据汇聚分析，成功打造了公众诉求“全省通办”的一体化政务热线服务体系，为解决跨区域公共服务问题创造了平台基础。

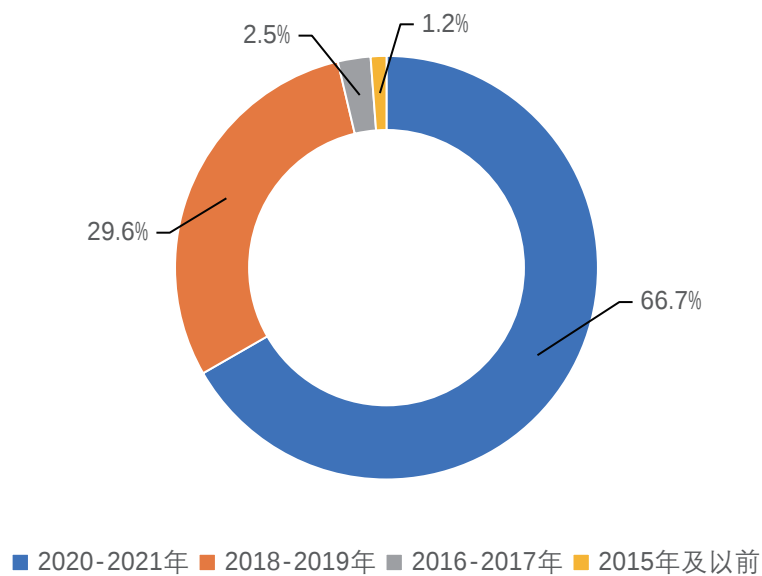


图63 与省级热线对接时间

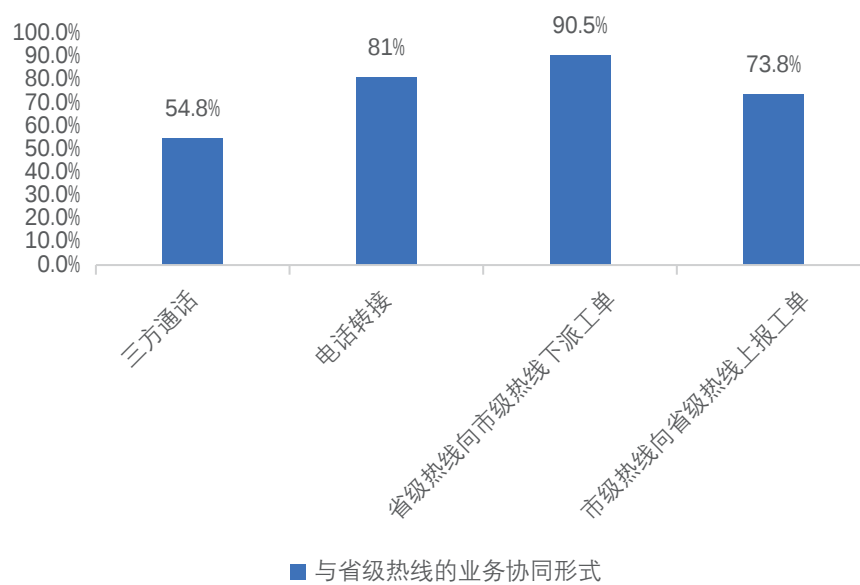


图64 与省级热线的业务协同形式

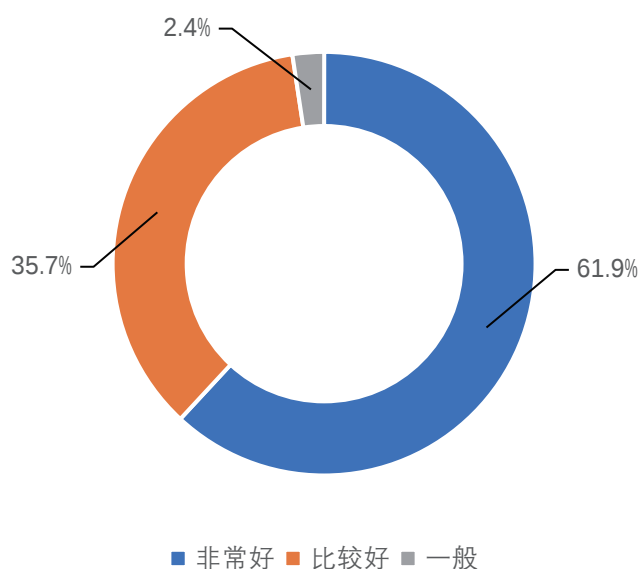


图65 与省级政务热线的联动成效



图66 山西省召开新闻发布会介绍加快推进全省12345政务服务热线整合工作

政务热线与紧急热线、公共事业服务热线的联动能够充分展现政务热线的便民服务性质，对于提升热线的公众认知度、满意度具有重要价值。调查显示，79.4% 的政务热线已经与紧急热线（110、119、120、122 等）建立了联动机制，其中 64.2% 的热线认为与紧急热线的联动效果非常好，34.6% 的热线认为联动效果比较好，还有 1.2% 的热线认为联动效果一般。72.5% 的政务热线已经与水电气热等公共事业服务热线建立了联动机制，其中 62.2% 的热线认为与公共事业服务热线的联动效果非常好，32.4% 的热线认为效果比较好，还有 5.4% 的热线认为效

果一般。包头市 12345 政务服务便民热线探索建立与 110 热线的双线并行模式，以应急协作流程的三个“第一时间”原则实现两条热线应急预警、快速反应、及时处置的整体联动，即 12345 热线接到紧急事件后第一时间预警并推送至 110 平台，110 第一时间启动联动应急预案分析事态等级，明确事件属性后第一时间安排警力进行先期处置，以此实现了公安机关对城市动态的整体感知能力与应急管理能力提升。

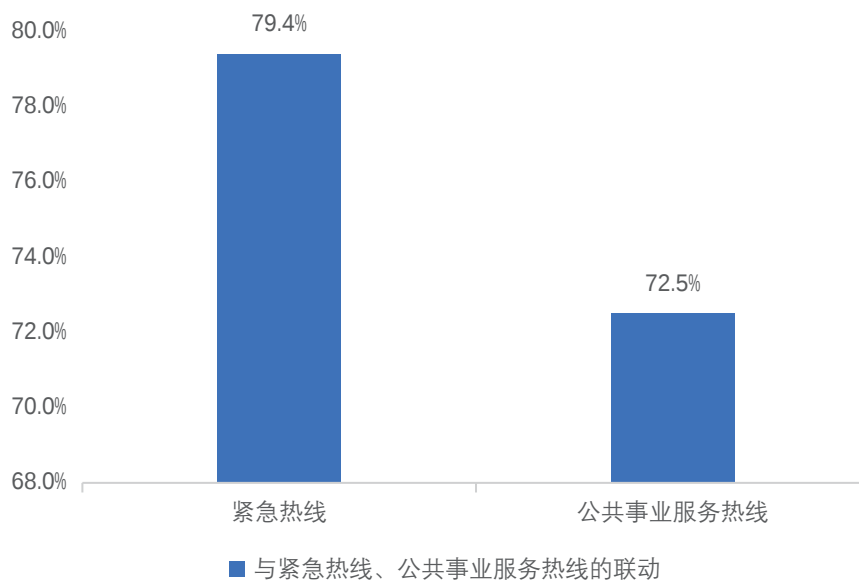


图67 与紧急热线、公共事业服务热线的联动

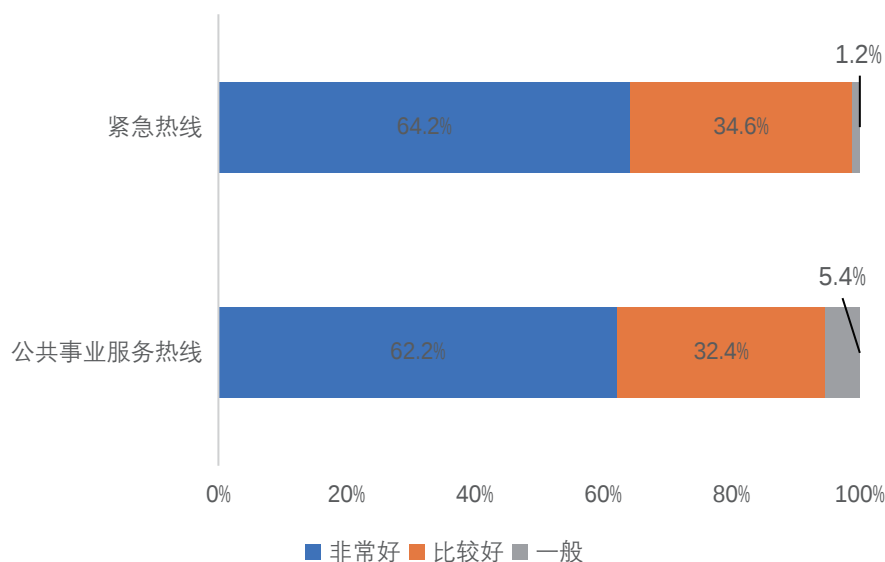


图68 与紧急热线、公共事业服务热线的联动效果



图69 包头市110热线与12345热线构建双线并行模式

政务热线与外部机构的合作有利于政务热线借助社会力量推动热线数字化、智能化建设，并充分发挥热线的政民互动与城市治理价值。调查显示，84.3%的政务热线已经与外部机构开展了多样化、高质量的合作，其中68.6%的热线表示他们在与外部机构开展合作时建立了完善的工作和协调机制。具体至合作机构类型，94.2%的热线与媒体开展了合作，其中70.4%的热线表示与媒体的合作取得非常好的成效，28.4%的热线认为与媒体合作的成效比较好，仅有1.2%的热线表示与媒体合作的成效一般。14.7%的热线与高校或科研机构开展了合作，其中53.3%的热线表示他们与高校或科研机构的合作取得了非常好的成效，33.3%的热线表示合作成效比较好，6.7%的热线表示合作成效一般，还有6.7%的热线表示合作成效非常差。33.7%的热线与科技公司开展了合作，其中58.6%的热线认为合作成效非常好，剩余41.4%的热线认为合作成效比较好。8.1%的热线与行业协会开展了合作，其中71.4%的热线认为合作成效非常好，剩余28.6%的热线认为合作成效比较好。12.8%的热线与社会组织或公益组织开展了合作，其中72.7%的热线认为合作成效非常好，27.3%的热线认为合作成效比较好。8.1%的热线表示他们与咨询调研服务机构开展了合作，其中71.4%的热线认为合作成效非常好，剩余28.6%的热线认为合作成效比较好。此外，还有3.5%的热线与其他类型机构开展了合作，例如金融信贷机构。北京市市民热线建立了第三方平台参与接诉即办为民服务工作机制，通过建设12345民生数据与第三方机构数据双向应用机制的方式推动非公企业党建工作与社会治理、民生服务的融合。具体而言，北京市将12345可对外公开的知识库开放至百度知道平台，通过百度知道平台为企业与公众提供疫情防控、疫苗接种等高频问题的咨询服务，并向第三方地图机构开放“北京12345服务导图”，实现政务信息“一图懂”、政务咨询“一键达”等功能。

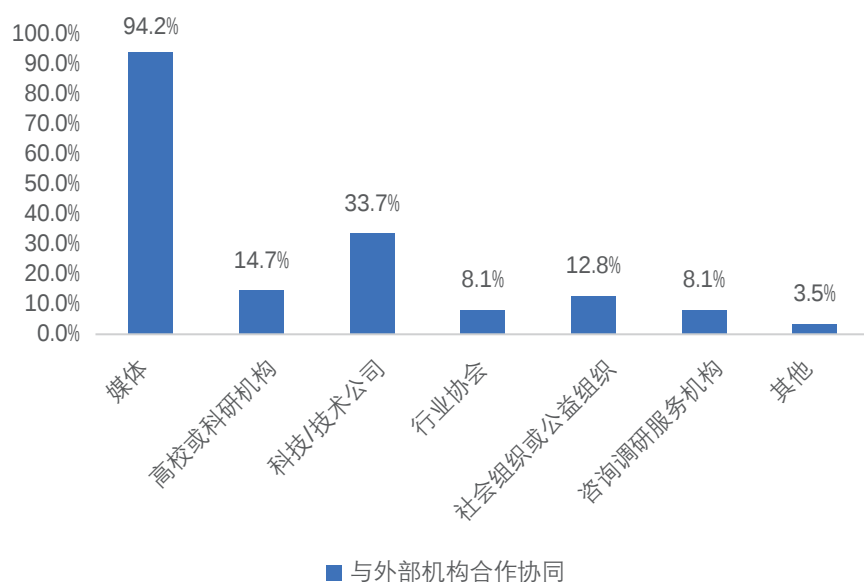


图70 与外部机构的合作协同

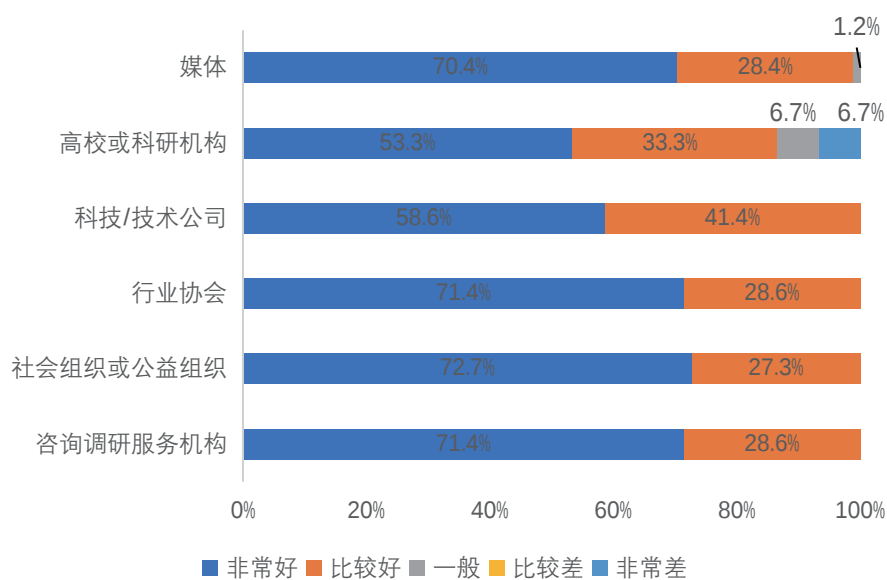


图71 与外部机构的合作效果



图72 “北京12345服务导图”正式上线应用

跨城市联动服务是政务热线顺应公众异地服务需求不断增长、提升服务效率的重要举措。调查显示，72.5%的政务热线与其他城市的政务热线开展了合作。从合作内容来看，89.2%的热线与其他城市热线合作开展了业务培训、经验分享、走访交流等活动，18.9%的热线与其他城市热线联合组织了线上、线下对外活动，例如论坛、会议等，32.4%的热线与其他城市热线建立跨区域的政务热线联动机制，实现了工单互派、跨区域支援话务等功能，还有1.4%的热线与其他城市热线开展了其他形式的合作。从合作成效来看，56.8%的热线表示他们与其他城市热线的合作取得了非常好的成效，37.8%的热线表示他们与其他城市热线的合作成效比较好，还有5.4%的热线表示合作成效一般。广西南宁、桂林、玉林、百色、崇左五市于2021年共同制定了五市12345热线跨市服务联动方案，通过“话务转接”与“工单流转”两种方式为来电公众提供“跨区域诉求事项”联动服务，有效打破了城市政务热线之间的地域壁垒，为解决公众跨城市、跨区域诉求提供了制度支撑。

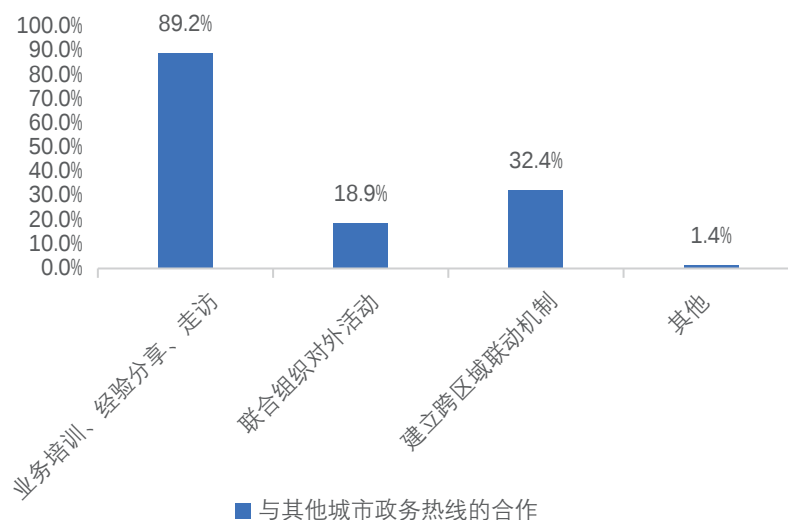


图73 与其他城市政务热线的合作

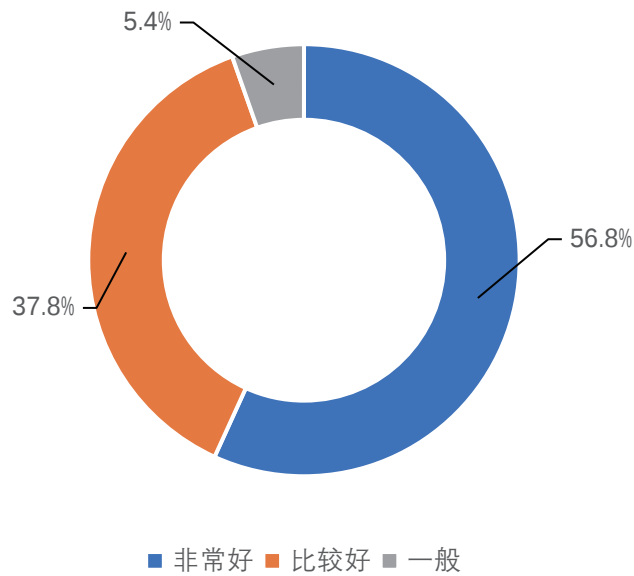


图74 与其他城市政务热线的合作成效



图75 广西壮族自治区五市12345政务服务便民热线跨市服务启动仪式

友善和谐、团结一致的组织文化是推动热线工作人员培育合作氛围、优化热线服务的内部动力。调查结果显示，87.3%的政务热线内部形成了明确的核心理念和价值观，90.2%的热线部门成员具有共同的目标和愿景，82.4%的政务热线开展了相应的文化建设活动。其中，74.5%的受访单位表示形成了非常好的团队合作精神和协作能力，25.5%的热线也表示形成了比较好的团队合作精神和协作能力。67.6%的热线在良好的组织文化基础上形成了相关的行为规范，有效改善了政务热线的管理和服务。82.4%的热线表示其组织文化改善了管理及服务水平。

近年来，许多城市政务热线正在通过多种文化建设活动营造团结友善组织氛围，培育热线工

作人员服务意识与服务能力。以惠州为例，惠州 12345 政务服务便民热线致力于打造有情怀、有温度、有梦想的政务服务热线平台，首先是通过开展例会、党史学习教育等形式强化工作人员主动服务意识，培养全心全意为人民服务的情怀，其次是定时组织员工开展健康体检与心理辅导培训，组织节假日慰问、员工生日会等团体活动，增强员工体验感，最后是定期开展优秀员工分享会等学习活动，根据员工特点调整岗位，为员工提供发展空间与晋升通道。

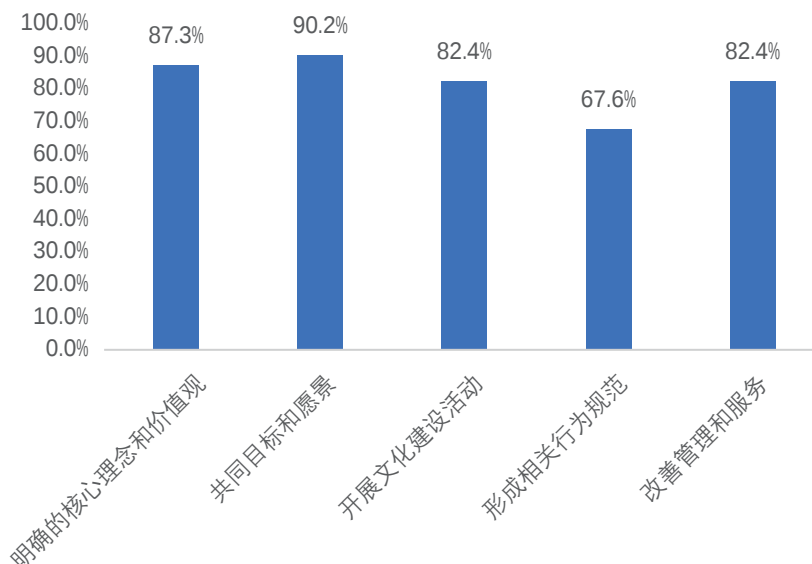


图76 组织文化

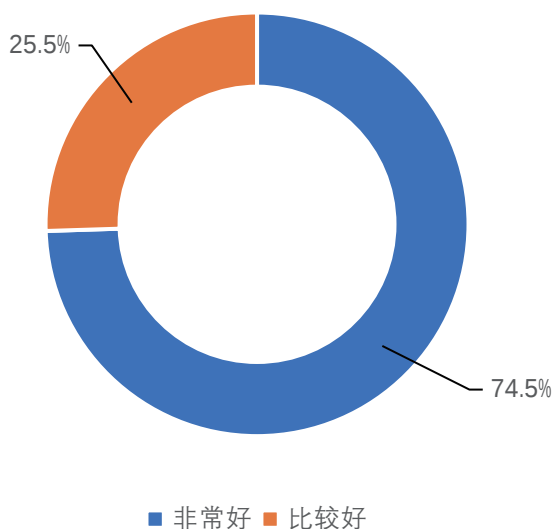


图77 团队合作精神和协作能力

四、话务服务

这一部分主要关注话务服务水平和工单处理情况，关注服务流程、服务效率、热线标准化和便利性等，涉及话务接听、工单转派、督办考核、事项办结、知识库建设、渠道建设等六个方面。

（一）话务接听

随着政务热线在城市治理中的作用日益凸显，热线部门的话务服务量也在快速增长。2021年，政务热线的平均话务服务量约为 94.7 万件，不同城市之间的差距明显。具体而言，话务量在 10 万以下的城市占 16.1%，10 万 -40 万占 41.9%，40 万 -70 万占 8.6%，70 万 -100 万占 10.8%，100 万以上的占 22.6%。其中，广州市的话务服务量最高，2021 年全年话务量达到 2000 万。分析表明，城市政务热线的发展水平与话务量联系密切。

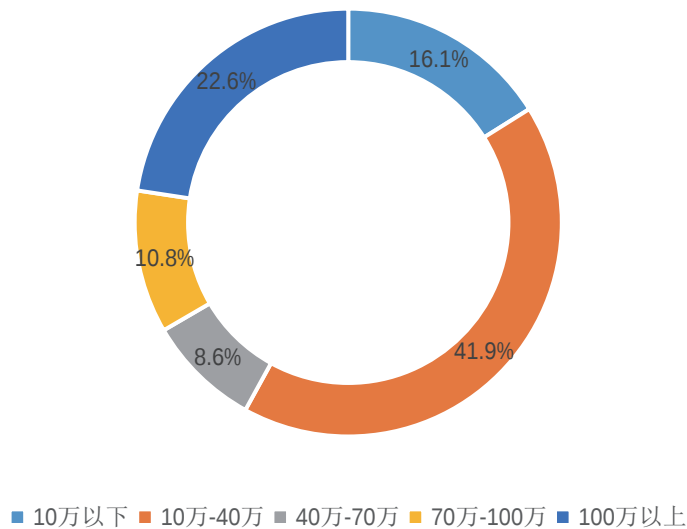


图78 话务服务量

近几年来，实现多元化的沟通渠道是各地热线部门努力的方向之一。除了传统的电话渠道，政务热线还可以通过微信、网站和 APP 端 PC 端和移动端的沟通渠道为公众提供服务，从而满足不同人群的需求，方便公众快速反馈需求。上海市目前有电话、网站、手机 APP 受理、微信和手语视频、外语坐席等渠道，可以充分满足城市内多样化群体的需求。

分析结果表明，电话渠道平均服务量约为 78 万件，占话务总量比例为 82.4%；微信平均服务量约为 8.5 万件，占话务总量比例为 9%；网站平均服务量约为 3.9 万件，占话务总量比例为 4.2%；APP 渠道的平均服务量约为 0.08 万件，占话务总量比例为 0.1%；省政务热线平台转派的平均服务量约为 1.6 万件，占话务总量比例为 1.7%；其他服务渠道的平均服务量约为 4.3 万件，占话务总量比例约为 4.6%。虽然电话渠道仍然占主要地位，但微信、网站和 APP 的话务量数量和占比仍不可忽视，微信的占比从 2019 年的 2% 上升至 2020 年的 12%，2021

年微信占比略有下降，为 9%。可以预见，随着热线部门在微信、网站和 APP 这类新的沟通渠道上的建设，这类渠道对电话渠道的业务分流作用会逐渐成长，从而一定程度上缓解话务运营的压力。

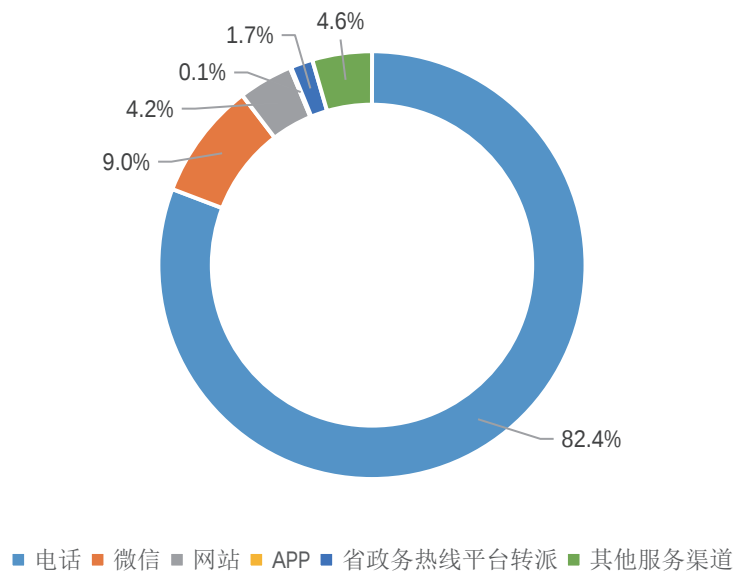


图79 不同渠道占话务量比例

政务热线的服务对象包括群众和企业。调查显示，2021 年政务热线的群众平均诉求服务量约为 9.1 万件，占有服务量的 96.8%；企业平均诉求服务量约为 4.1 万件，占有服务量的 3.2%。

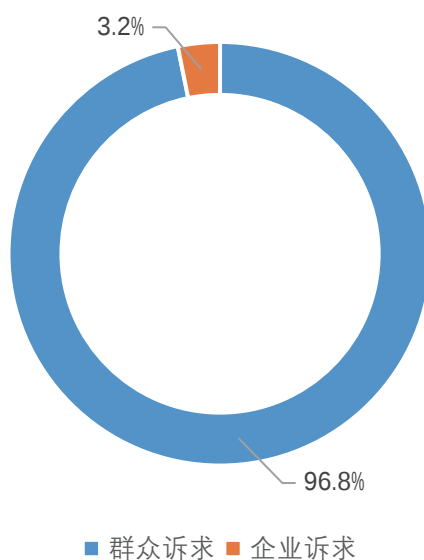


图80 不同服务对象类型占比

工单分类为咨询类工单和非咨询类工单。话务员在统一接听接收公众诉求来电后，对咨询类工单，依据知识库标准答案立即答复来电人；对不能立即答复的诉求事项，则需要提交工单到热线管理机构，由热线管理机构转派工单或者督促相关部门在知识库中添加新的知识点。一般而言，城市政务热线的咨询类工单数量会高于非咨询类工单。根据本次的调查数据，咨询类工单平均数量约为 50.2 万件，占比约 53.3%；非咨询类工单量约为 44.1 万，占比约为 46.7%。

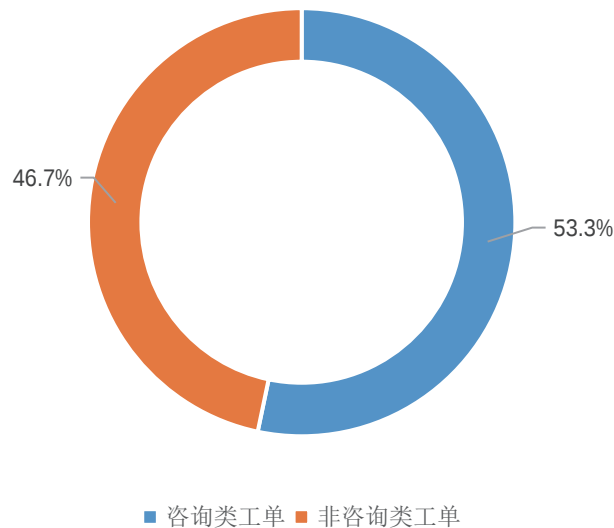


图81 不同类型工单占比

热线接通率是衡量政务热线服务质量的重要指标。在本次调查中，政务热线平均接通率约为 91.5%，虽然有所提高但还有进一步提升的空间。其中，接通率为 50% 以下的城市占比为 4.5%，没有城市的接通率介于 50% 到 60% 之间，接通率为 60%–70% 的城市占比为 3.4%，接通率为 70%–80% 的占比为 5.6%，接通率为 80%–90% 的占比为 12.4%，高于 90% 接通率的城市数量占比为 74.2%。其中，有 3 个城市的接通率达到 100%，分别是运城市、金昌市、枣庄市。从热线平均接通时长来看，在 5 秒以内和 5–10 秒内接通热线占比均为 19.2%，在 10–15 秒内接通热线占比为 9.6%，在 15–20 秒内接通热线占比为 4.1%，没有热线的平均接通时长在 20–25 秒之间，在 25 秒以上才接通热线占比为 47.9%。按照国家标准，热线电话需要在 15 秒内接通。显然，现实还与规定存在较大差距。

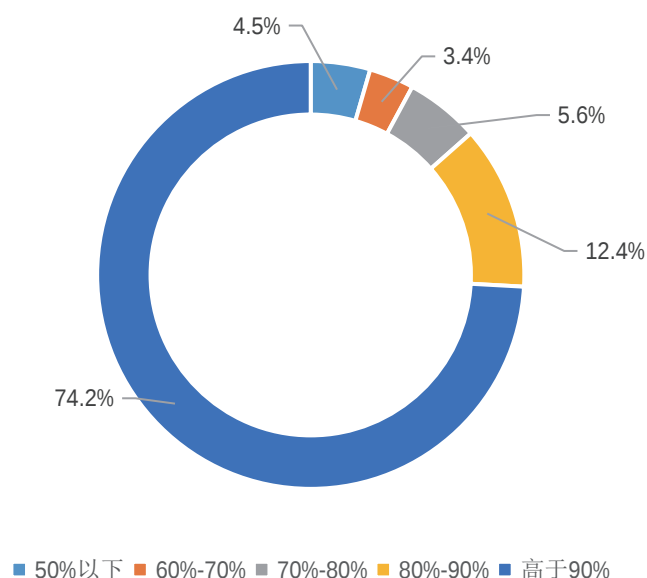


图82 接通率

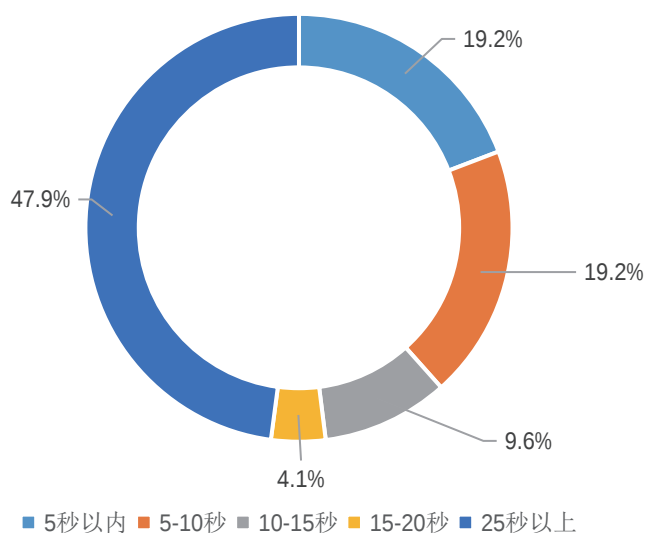


图83 接通时长

热线的通话时长可以一定程度上反映话务处理效率，其中工单诉求类通话往往长于在线解答类通话。据调查，2021年政务热线平均通话时长约为203.5秒，在线解答通话平均时长为132.1秒，工单诉求平均通话时长为245.7秒，平均电话直接解答率为74.1%。在线解答诉求通话时长占比最高的是100-150秒，为34.4%。100秒以内的为29.7%，150-200秒为25%，200-250秒为6.3%，250秒以上为4.7%。工单诉求类通话时长占比最高的是250秒以上的，为35.9%，100秒以内的为6.3%，100-150秒为12.5%，150-200秒为29.7%，200-250秒为15.6%。

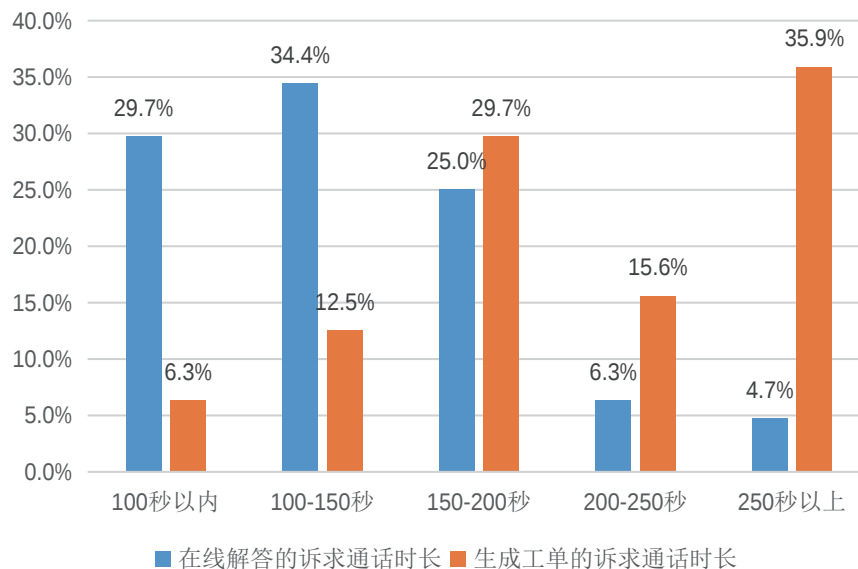


图84 不同类型工单通话时长

热线的话后处理效率反映的是政务热线在工单生成环节上的效率，是话务人员工作能力与热线服务质量水平的重要体现。调查显示，2021年政务热线的平均话后处理时长为267秒，其中咨询类工单的平均话后处理时长为177秒，非咨询类工单的平均话后处理时长为335秒。对于咨询类工单而言，27.9%的政务热线平均话后处理时长在50秒以内；14.8%的政务热线平均话后处理时长在50-100秒；21.3%的政务热线平均话后处理时长在100-150秒；13%的政务热线平均话后处理时长在150-200秒；23%的政务热线平均话后处理时长在200秒以上。对于非咨询类工单而言，20.4%的政务热线平均话后处理时长在50秒以内；18.4%的政务热线平均话后处理时长在50-100秒；18.4%的政务热线平均话后处理时长在100-150秒；14.3%的政务热线平均话后处理时长在150-200秒；28.5%的政务热线平均话后处理时长在200秒以上。

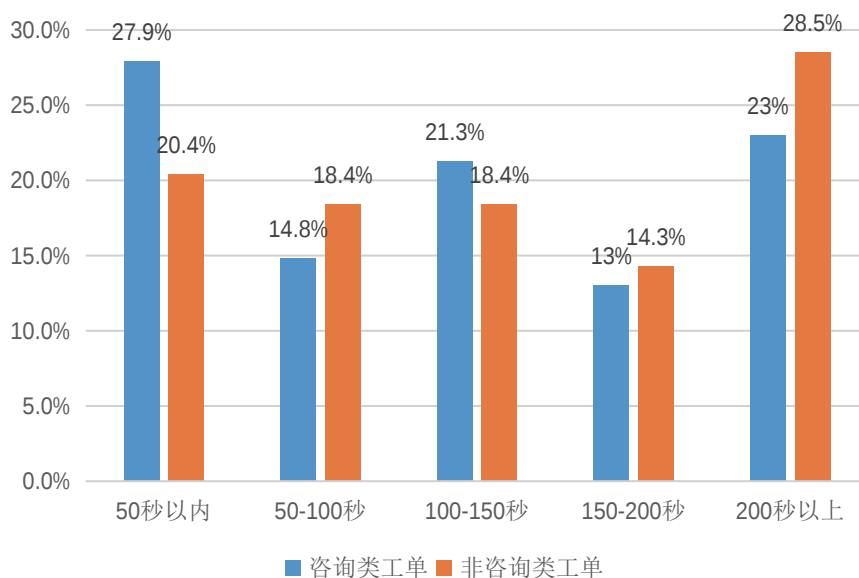


图85 不同类型工单的话后处理效率

（二）工单转派

根据调查结果，政务热线的平均派单量约为 37.1 万件。其中，派单量在 1 万以下的城市数量占比约为 7.4%，1-15 万的派单量占 49.5%，15-30 万派单量占 14.7%，30-45 万派单量为 12.6%，45 万以上的派单量为 15.8%，各城市政务热线的派单量存在较为明显的差异。

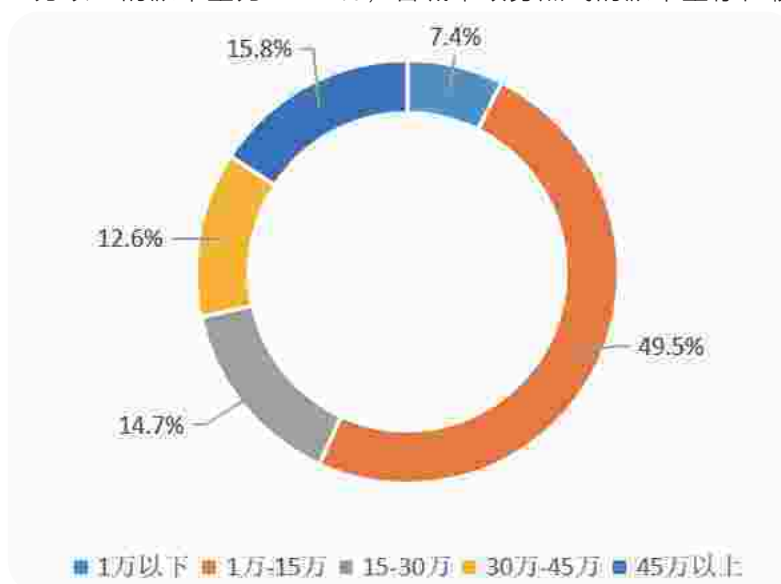


图86 派单量

政务热线运行效率可以通过工单转派效率体现。当工单经热线管理机构下派到承办单位时，承办单位应立即审核该工单是否属于本单位的管辖范围，如果属于本单位的管辖范围，则应跟进工单。如果该工单不属于本单位的管辖范围，则需将工单及时退回热线管理机构。也就是说，这一环节对各承办单位之间的配合和协调能力提出了较高的要求。

数据显示，各城市政务热线的一次派单成功率在 80% 以下占比 26.9%，80%-85% 占比 4.3%，85%-90% 占比 3.2%，90%-95% 占比 10.8%，95%-100% 占比较大，为 54.8%。这说明大部分城市一次派单成功率高，工单转派效率较高。

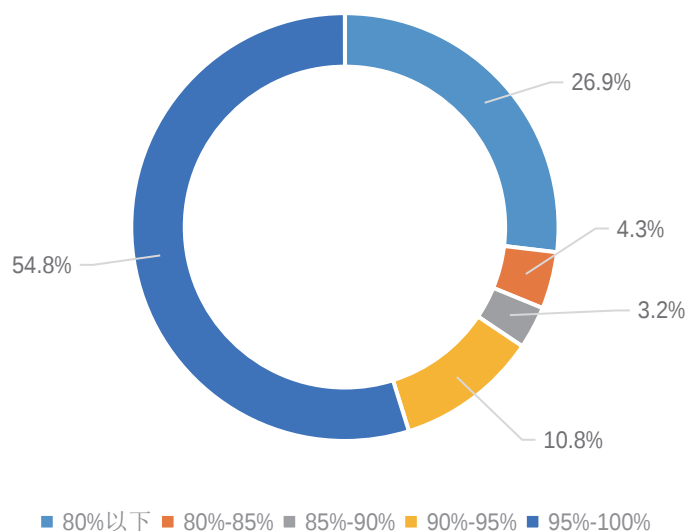


图87 一次派单成功率

在工单处理过程中，各城市政务热线几乎都有明确的事项问题分类或归口分类，认为其问题或归口分类是比较科学和非常科学的政务热线部门达到约 86%，这有利于提升工单办结效率，缩短工单转派时间，明晰工单派转方向。从工单转派的效率来看，参与调查的政务热线平均退单率为 7%，平均退单量约为 1.3 万件，平均退单重新指派的时间为 3.9 个小时。

其中各城市政务热线的退单数量在 1 百以下占比 39.3%，1 百 -1 千占比 21.4%，1 千 -1 万占比 14.3%，1 万以上占比 25.0%，这说明各城市退单率差异较大。约 90% 的热线部门表示退单的主要原因为部门职责界定不清、交叉推诿。

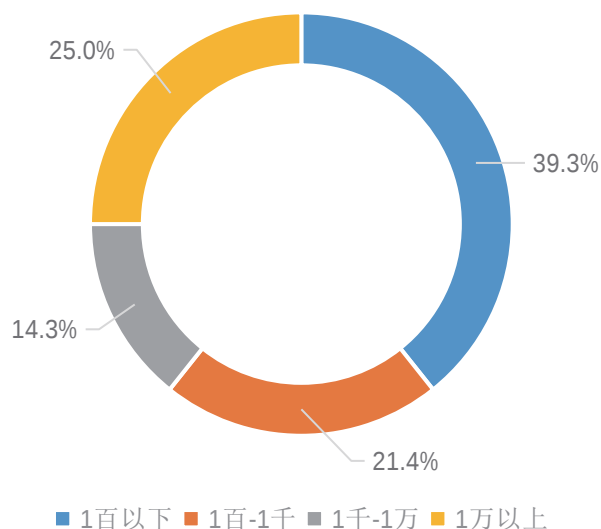


图88 退单数量

（三）督办考核

工单督办能力是衡量政府回应效率和热线服务质量的重要标准。根据调查结果，97.08% 的热线管理部门拥有对承办单位进行督办考核的权力，采取的主要督办方式包括短信催办、电话督办、书面督办、现场督办、领导批办、媒体联动督办，以及单个单位督办（如纪委、督查室等）或联席会议的形式，其中电话督办，书面督办，媒体联动督办和现场督办是使用较多的督办方式。各城市政务热线的督办事项平均办结率为 95.7%，督办效果较好。

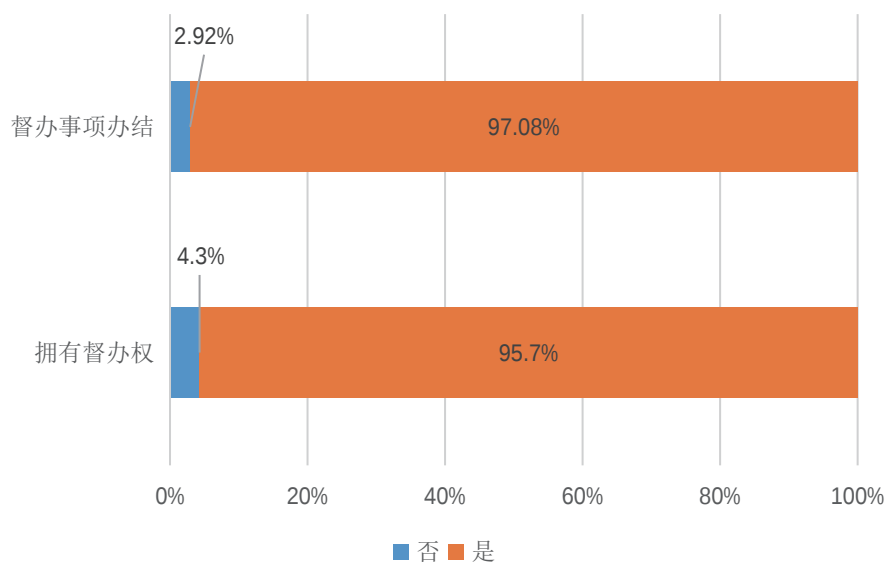


图89 工单督办

和工单督办类似，绩效考核也是政务热线部门推动工单办结、改善政府回应的重要手段。分析结果显示，96.8%的政务热线管理部门拥有对承办单位进行绩效考核的权力，以此督促承办单位及时落实并解决公众的诉求。考核的手段主要为绩效考评。其中，认为考核的力度比较大和非常大的热线部门达到77.4%。

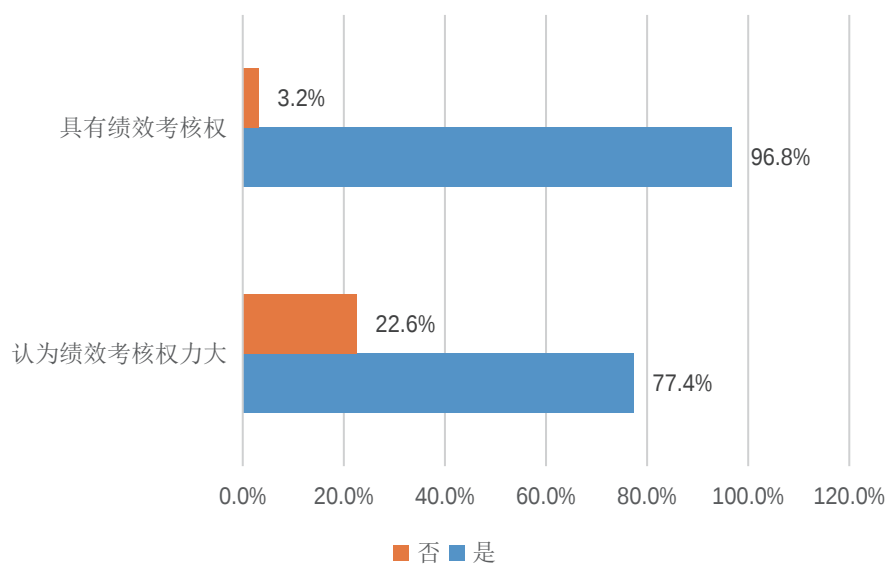


图90 绩效考核

（四）事项办结

从调查结果来看，咨询类工单平均办结时长明显低于非咨询类工单办结时长，两者存在较大差异。咨询类工单平均办结时长为 2 日，各城市均在 5 日内办理完成。17% 的城市可以在 1 日内办结；1-3 日办结的占比为 62%，3-5 日完成办结的占 16%，5-7 日内办结的比例为 3%，7 日以上办结完成的比例为 1%。非咨询类工单平均办结时长为 5.8 日，只有 1% 的城市可以在 1 日内办结，1-3 日完成办结的比例为 6%，3-5 天内完成的比例为 28%，5-7 日内办结的比例为 44%，7 日以上办结完成的比例为 21%。近年来，地方政府愈发重视事项办结的速度。例如，北京市政府自 2019 年以来开始实行“接诉即办”的群众诉求快速响应机制，要求各级市民热线根据诉求的轻重缓急程度和行业标准，原则上实行 2 小时、24 小时、7 天和 15 天四级处置模式，提高了事项办结的效率。珠海 12345 热线积极开展外部协同，与第三方技术、咨询和媒体结构开展了不同程度的合作，为热线运营效能提升争取了较为充足的支援力量。

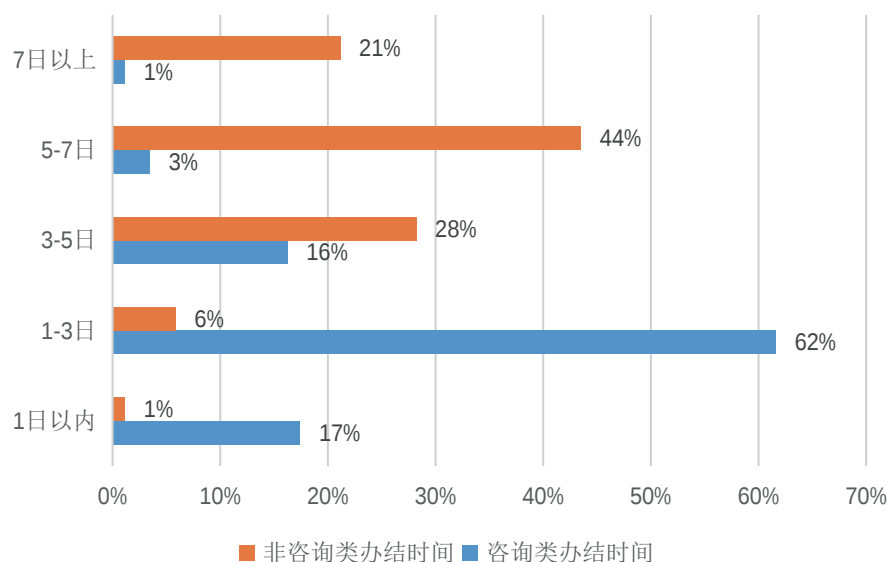


图91 事项办结时长

政务热线是连接公众与政府的重要平台，所以公众对政务热线的满意度是反映热线服务质量的一大重要指标。调查结果显示，公众对话务员的平均满意度为 98.36%，对办理结果的平均满意度为 96%，图中纵坐标表示公众的满意度，横坐标表示城市数量在不同程度满意度中所占百分比。如图所示，诉求人对话务员的满意度要高于对办理结果的满意度。这意味着，政务热线在提高话务员服务水平的基础上，要进一步提高对公众诉求的回应能力，以提升公众的整体满意度。

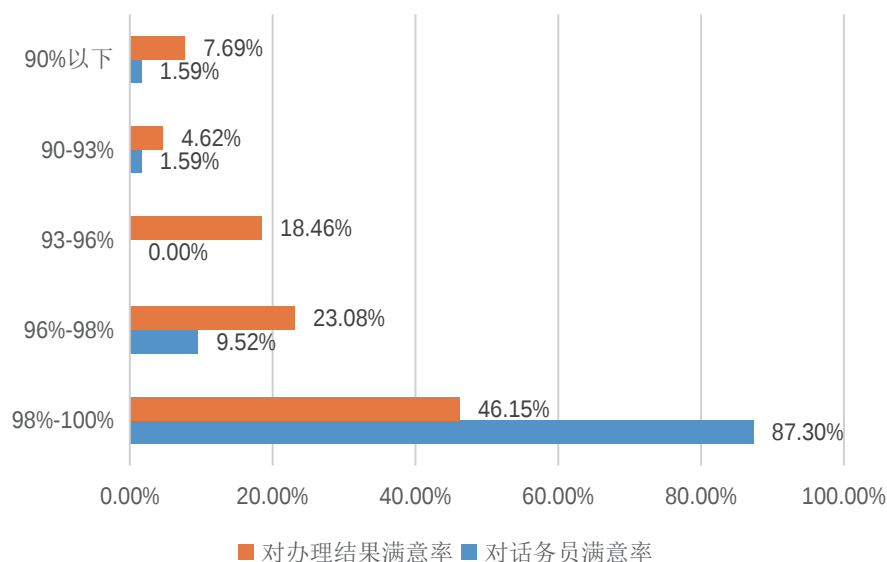


图92 热线满意度

（五）知识库建设与热线整合

调查结果显示，82%的城市政务热线部门具有知识库建设管理办法，知识库由政务热线来维护的比例为12%，由承办部门来维护的比例为10%，由政务热线和承办单位共同维护和由其他部门承办的比例为78%。各地方政府对知识库建设的管理日益精细化。从各地实践来看，驻马店出台《驻马店市12345政务服务热线工作规则》《驻马店市12345政务服务热线首问责任制度》与《驻马店市12345政务服务热线承办单位考核暂行办法》等一整套制度，形成“一号对外、集中受理、分类处置、统一协调、部门联动、限时办结”的工作机制；武汉市制定《市民热线接听规范程序》《市民热线接听文明用语、服务礼仪》与《市民投诉奖惩办法》，将优秀录音、市民来电表扬列入奖励范围，每月开展政务热线服务明星、明星班组等评选活动。同时，得益于技术水平的提升，知识库信息检索效率得到提高，平均检索速度主要介于1S-3S和3S-5S之间，分别占45%和29%，1S以内占12%，5S以上占14%。在参与调查的政务热线中，43%的政务热线知识库有智能推荐功能，这一功能有助于改善知识点检索效率，应当得到更为广泛的运用。

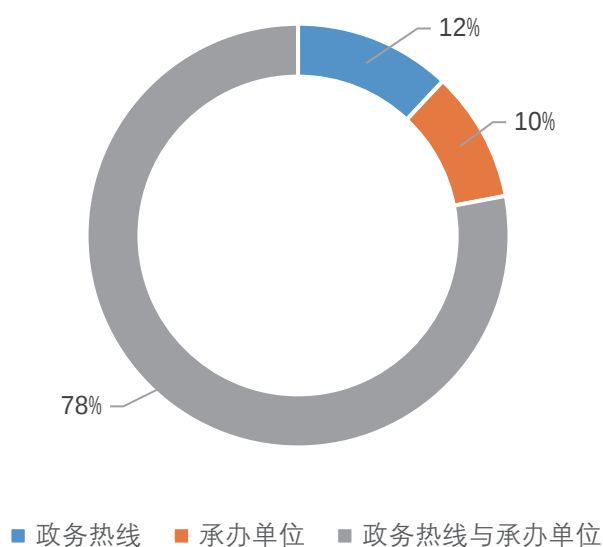


图93 政务热线知识库的维护主体

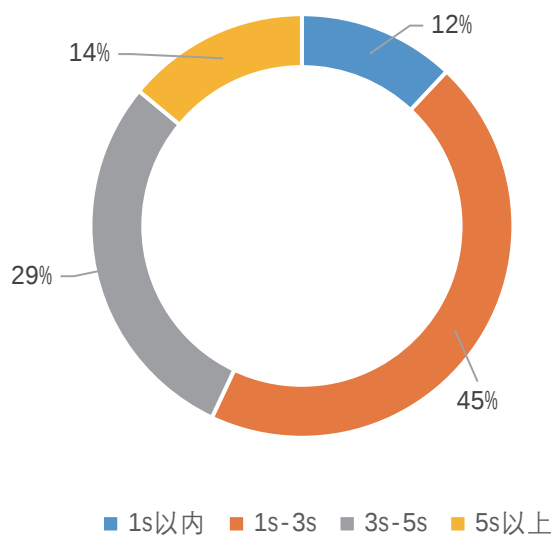


图94 知识库检索速度

（六）渠道建设与服务拓展

实现渠道多元化是近几年政务热线的重要努力方向之一。在这一过程中，只有渠道间有统一的管理规范和标准，才能实现服务融合和数据共享，渠道多元化才能实现其意义。根据调查结果，91.21%的受调查城市拥有渠道间的统一管理规范和标准，90.11%的城市可以实现服务融合与数据共享。这表明，在统一管理和规范各个渠道的同时，热线部门还应当加快服务融合和数据共享的步伐。例如，广东省通过打造“粤省心”政务服务便民热线平台，免除了需要关注多个公众号或小程序才能获取诉求处理的繁琐操作，涵盖全方位政务服务范围，实现了全省各渠道诉求工单全归集。

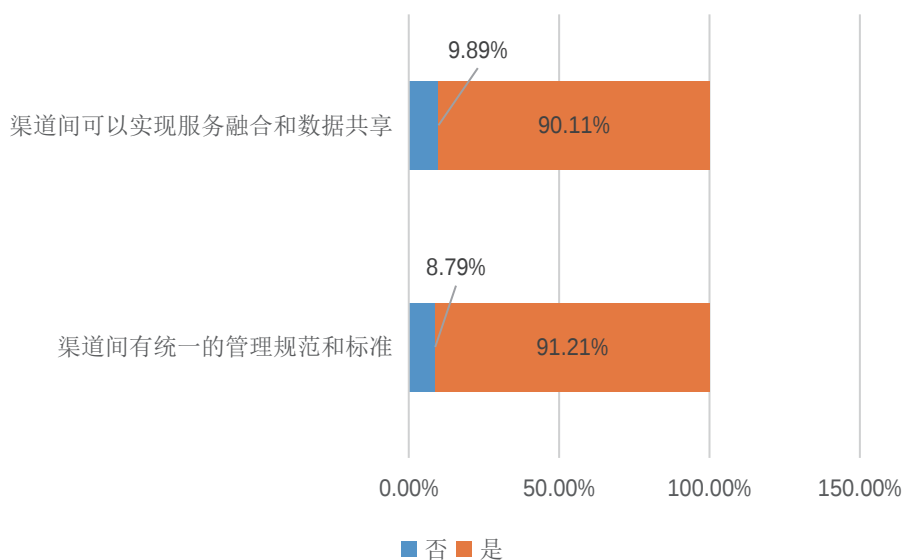


图95 渠道管理

除了采集和回应公众的诉求，政务热线也逐渐在应急管理和企业服务提供中发挥作用。调查结果显示，69.89% 的政务热线拥有专门针对应急管理的专项服务；68.82% 的政务热线拥有专门针对企业的专项服务。例如，佛山市开通企业服务专线，满足佛山市市场主体突破百万、企业服务需求激增的实际需要，并推出“企业服务管家”，以“一对一”方式为企业提供定制化政策解读、政策推送服务。未来，政务热线需要在应急管理和企业服务两个方向加强建设，以更好地推动城市治理，为城市发展服务。

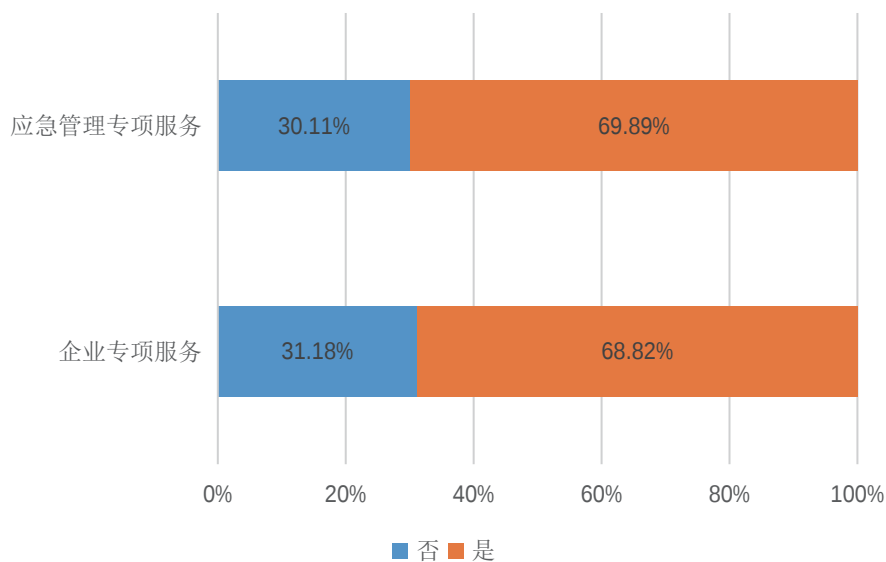


图96 企业服务与应急管理



图97 佛山市“企业服务管家”

五、数据治理

热线诉求数据数量大、真实性高、时效性强、价值高，是城市治理的有力支撑。众多城市在运用数据开展城市治理方面做出了不少卓有成效的探索，推动了城市治理能力和治理水平的有效提升。良好的数据治理是政务热线数据价值得以实现的重要保障。作为一项系统性工程，数据治理主要由数据标准、数据管理、数据共享与数据开放、数据应用以及数据安全等部分组成。其中，统一的数据标准是推动数据有效治理的重要前提，科学的数据管理是保障热线数据质量和推动数据应用的基础，数据共享与数据开放是发挥热线数据价值、实现协同治理的重要支撑，通过数据分析和挖掘来推动数据应用是数据治理的重要目标，数据安全和隐私保护是数据治理中的一个重要组成部分。

（一）数据标准

对数据进行科学的管理必须具备统一规范的数据标准。调查结果显示，有 92.6% 的政务热线部门已制定了数据采集的规范和标准，相较去年有了接近一成的增加。例如，晋城市制定了详细的 12345 政务服务热线受理中心工单记录与标准，从“工单类型填选”、“工单内容描述”、“具体填写规范与示例”三个方面对工单数据的标准化记录和采集做出了明确说明。日照市则主要关注诉求内容的标准化，将诉求内容具体划分为五个层级，通过对诉求问题的明确分类指导数据采集。

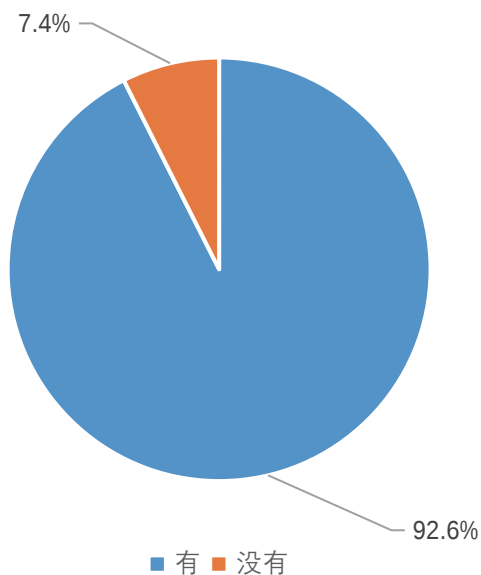


图98 数据采集的规范标准

（二）数据管理

科学的数据管理是保障热线数据质量和实现热线数据价值的基础。数据存储、主数据管理、元数据管理、数据生命周期管理和数据质量管理是数据管理的重要内容。调查结果显示，热线部门对数据实现了100%地科学存储。其中，使用公有云进行存储的比例为37.4%，私有云的比例为18.3%，混合云的比例为7.8%，自建机房为28.7%，还有7.8%的热线部门采取了政务云等其他存储方式。

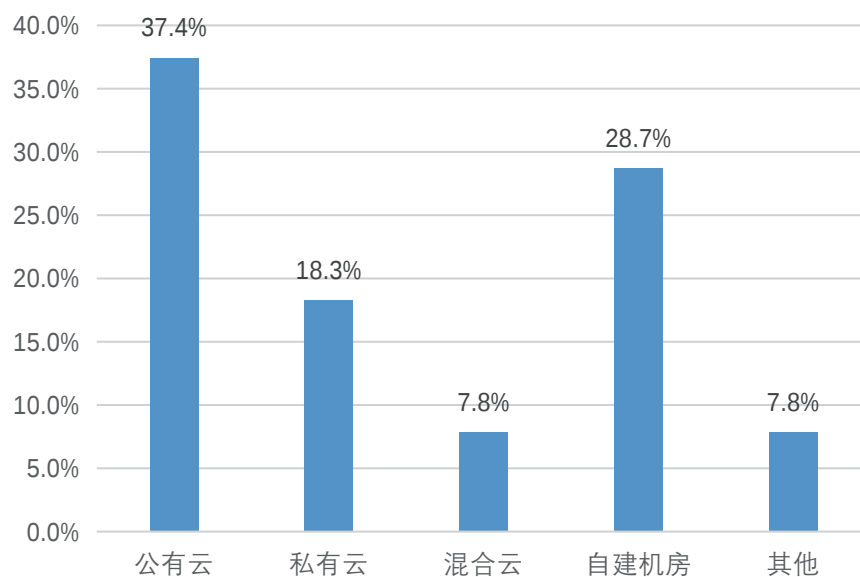


图99 数据存储方式

数据存储使用的便利程度是数据存储所需考虑的重要因素。在数据调用的便利性上，52.7%的政务热线认为其选择的存储方式在数据调用的时候非常便利，有38.7%的政务热线认为其选择的存储方式在数据调用的时候比较便利，仅有7.5%的热线部门认为便利程度一般，仍有1.1%的政务热线认为其数据存储方式不太便利，有待进一步完善。

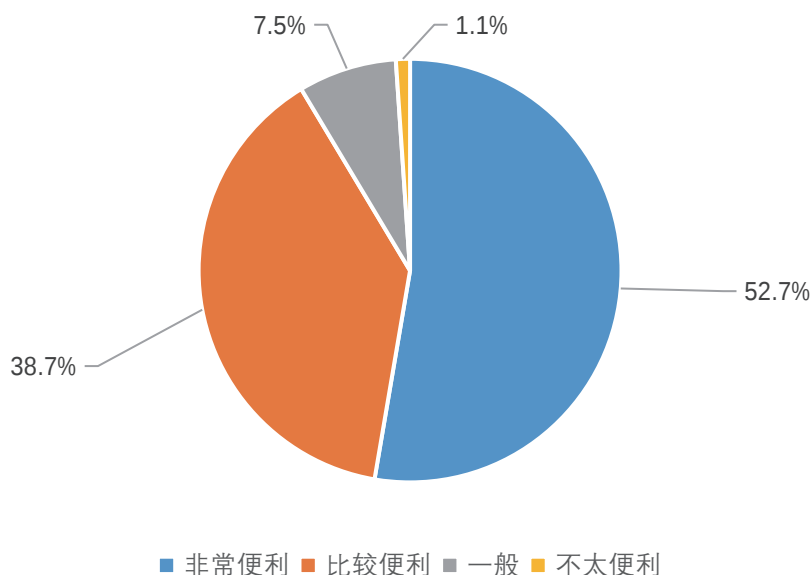


图100 热线数据存储便利

在热线数据管理情况方面，主要分为了主数据、元数据、数据质量管理和数据生命周期管理四个方面。其中，主数据是指满足跨部门业务协同需要、反映核心业务实体状态属性的组织机构基础信息。在参与调查的政务热线中，有45.7%的热线部门采用了ER图管理、MDM应用程序法、统一数据接口等方式对主数据进行科学管理。例如，长沙市热线部门涉及的四级组织机构信息，主要通过由市政府OA系统统一提供的组织机构WEB SERVICE接口调取、同步，其次对于组织机构变迁后的历史数据，由热线部门的系统进行自行管理变迁前后的数据关联。安阳市对主数据内容，则是按照不同类型进行管理，除了常见的基础信息，新增个人、企业等类型，进行分类存储，按照类型进行标记，根据标记进行管理。

元数据是指在数据治理中对于数据的描述，其存储着关于数据的数据信息。根据调查结果，已有37.2%的政务热线部门通过设置元数据模型、建立元数据规范等方式进行元数据管理。以南阳市为例，在元数据管理方面，南阳热线部门通过系统将基本数据单元归纳汇总，分析后形成不同的元数据模型，并不断对元模型进行迭代创新，并通过元模型抽取数据（如关键词、关键地点、关键时间、关键事件等）进行统筹分析，进一步修正数据重要性的优先级。对元数据进行有效的存储，备份和防止意外，盗窃或攻击，同时内置元模型的内置信息不允许修改或者删除，但可进行新增操作。此外，长沙市则是建立热线部门涉及的信息元数据规范，统一热线相关系统的数据标准，在数据采集和数据存储阶段严格要求遵守元数据规范，保障数据规范性。在数据共享时，通过元数据规范提供数据信息的统一描述，增强数据共享接口的规范性和数据可读性。

数据质量管理包含对数据本身的管理和数据访问过程的质量管理。据调查，50.0%的政务热线对数据进行了数据质量管理，主要采取数据清洗、数据校验、定期质检等方式。抚州市热线部门具有较高的数据质量管理水平，其主要从以下四个方面进行数据质量管理：其一，收集各部门对现有数据质量的描述信息、数据质量环境信息以及各部门的数据质量新增或维护需求信息。数据管理中心对需求信息进行必要性判断，对各部门现有数据质量环境信息进行完备性确认，进一步得到现有数据与环境信息的映射关系，并将必要数据质量需求存入数据库。其二，创建数据质量管理规则库，对必要数据质量需求进行数据质量评估，收集并剖析现有数据质量问题。其三，评估现有数据质量对相关业务部门的业务影响，分析现有数据质量问题的严重程度与影响范围，制定数据质量工作优化方案。其四，针对现有数据质量问题进行根本原因分析，构建数据质量问题库，为后续优化方案制定提供数据支撑。

数据生命周期包括数据发生、在线处理、归档销毁等三大阶段，数据在生命周期不同阶段价值不同，通过数据更新和品质改进，可以维持或提升数据的价值。调查结果显示，42.6%的热线部门采用时效管理、周期判断、定期备份等方式对进行数据生命周期管理。例如，崇左、防城港和南宁等地数据生命周期的管理办法都是，每天凌晨定时备份整库数据，系统提供主从数据库，当主库宕机后，可以切换到从库，针对操作类日志数据，系统定期情况，以保留3个月数据进行管理。南阳市政务热线部门根据数据活跃度采用活跃、半活跃、静态三类进行生命周期归类，并进一步通过创建阶段的云储，保护阶段的安全监控 RAID 技术、本地容灾技术，静态数据的归档、多服务器交叉备份等方式来实施数据生命周期管理。四平市对数据生命周期进行管理方式是由话务受理员按照首接负责制原则，接听群众诉求、记录工单、整理交办、回访办结，由质检考核人员逐条进行质检、分类、存档。

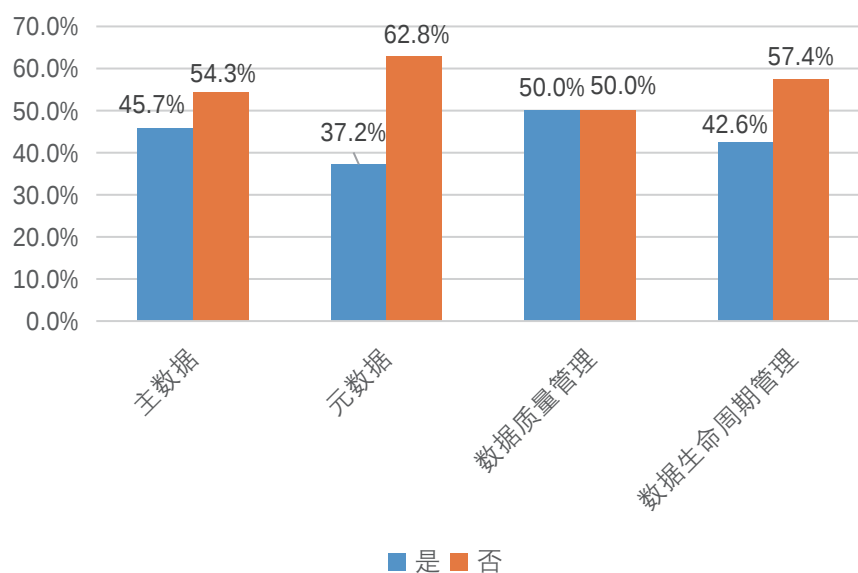


图101 热线数据管理情况

数据管理作为一项重要和复杂的系统性工程，需要热线部门设置专门的数据管理部门和人员来实施热线数据管理工作。而数据管理部门的良好运行离不开专门的制度与规范的引导。根据调查结果，61.7% 的热线部门已经制定了专门针对数据管理人员和部门的管理制度与规范。然而，仍然有 38.3% 的部门缺乏相关的管理制度与规范。

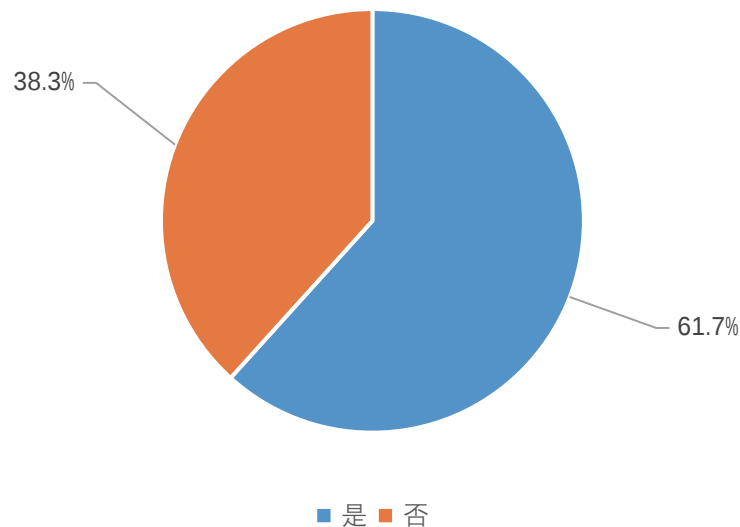


图102 数据管理部门及人员的管理制度与规范

（三）数据共享与数据开放

数据共享与数据开放是释放和利用热线数据价值的重要渠道。调查结果显示，有 80.4% 的政务热线与省级部门共享数据，这些数据主要来自公安局、大数据局、交通运输局、城市管理行政执法局、教育局等部门。其他部门共享给政务热线的数据在改善政务热线的管理、服务和决策方面也发挥着重要的价值。在调查中，浙江湖州政务热线部门表示通过统一使用浙里访平台，相关数据实时向平台归集，并由省平台办统一管理，数据信息由省平台办负责决定是否需要向省级其它部门实现数据共享，从而达成政务热线部门与省级部门数据共享。

在数据共享方面，日照市政务热线高度重视与各承办单位之间的信息联动和数据共享，重点关注苗头性和倾向性问题。对于群众诉求反映集中的热线工单，热线部门及时进行会商研判和研究处理，有效促进了热线服务效能和群众满意度的提升。

与此同时，有 90.4% 的热线部门将数据共享给其他政府部门，主要包括环保局、城管委、公安局、大数据发展局、市政务服务数据管理局、市场监督局、住建局等。政务热线共享的数据在一定程度上改善了这些部门的管理、服务及决策。以杭州市为例，作为健康码的官方咨询通道，杭州市政务热线承担着咨询解答、意见收集的重任，热线部门通过话务数据分析总结，向健康码研发团队提交改进意见共 12 条，内容包括开放代办功能、解决异地登陆等，此举助力了疫情期间

健康码的全国推行。此外，内蒙古鄂尔多斯市的 9 个旗区热线工作机构、34 个政府工作部门通过鄂尔多斯市人民政府网站，公开来电公布、通知通告、热线动态、创城快讯、政策文件等，或是通过鄂尔多斯 12345 微信公众号发布群众咨询的问题、开设互动交流模块、发布便民信息等。

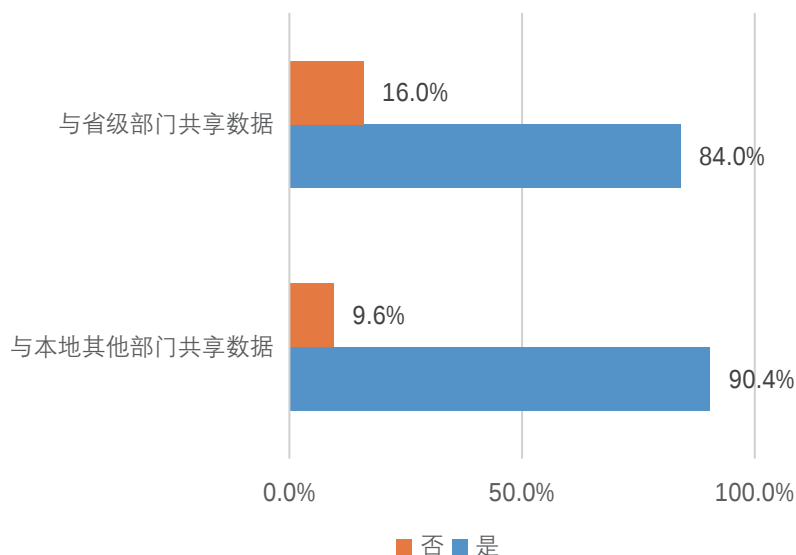


图103 部门间数据共享情况

在数据的共享渠道的设置方面，调查结果显示，有 81.9% 的政务热线认为其在进行数据共享时已经具备了相应的共享渠道，主要包括数据共享中间库、工单信息表镜像、一体化数据共享交换平台、统一的数据接口设置、邮箱、微信等。其中，一体化数据共享交换平台逐步发展成为热线部门应用最为广泛的数据共享与交换渠道。例如，海口市致力于打通城市管理主要系统，着力实现主要数据一窗共享、主要情况一屏覆盖。海口市政府先后打通了数字城管、网格中心、海口 12345 热线、公共安全 12345 海口智慧平台、交警指挥中心、综合执法等城市管理治理主要系统，将各部门、各类城市管理信息实时汇总到 12345 海口智慧联动平台，打破数据孤岛，实现了政府数据的有效共享。

数据的共享离不开相关管理制度与规范的引导。在管理规范与机制设置方面，仅有 24.5% 的政务热线已经制定了数据共享的管理规范和管理机制。例如，长沙政务热线按照全市数据资源管理办法规定进行数据共享，数据共享时通过网络访问安全策略，严格控制授权访问的客户端，以保护数据共享时系统的安全和稳定性。日照市政务热线指定的管理制度规范则是针对于其他渠道共享的数据，将其数据字段与本系统数据字段进行匹配之后再行共享入库。南宁与泉州政务热线则是开展 110 与 12345 并轨运行的工作实施意见，通过工单流转方式实现联动，流转规范依据热线管理办法。

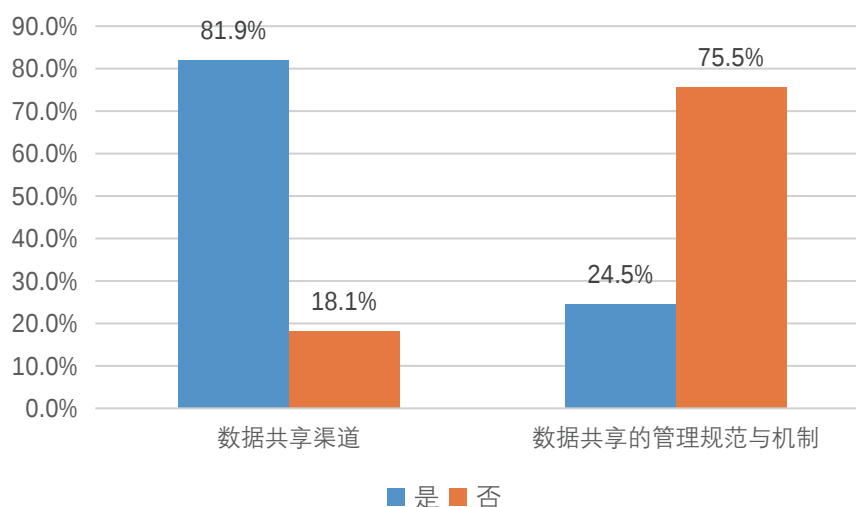


图104 数据的共享渠道与机制

在数据开放方面，目前只有 5.3% 的热线部门通过政务 APP、政务服务网站和微信公众号等渠道将数据向社会进行完全开放。75.5% 的热线部门向社会部分开放，还有 19.2% 的热线部门不向社会开放数据。例如，鄂尔多斯市通过人民政府网站对来电公布、通知公告、热线动态、创城快讯、政策文件等数据进行开放；通过 12345 微信公众号将群众咨询的问题进行开放。总体来看，热线数据开放水平仍有待提高。政务热线掌握大量社情民意数据，需要在加强数据安全和隐私保护的基础上，推动政务热线咨询投诉和工单处理的多维度原始数据对社会开放。

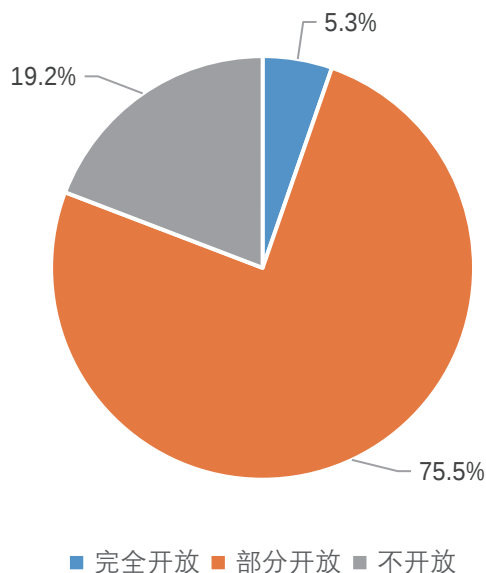


图105 数据开放情况

数据开放作为一个系统性工程，其开展实施离不开完善的制度与规范引导。根据调查结果，68.1% 的热线部门表示其已出台了数据开放的相关制度与规范，但仍有 31.9% 的热线部门尚未制定有关数据开放的制度规范。

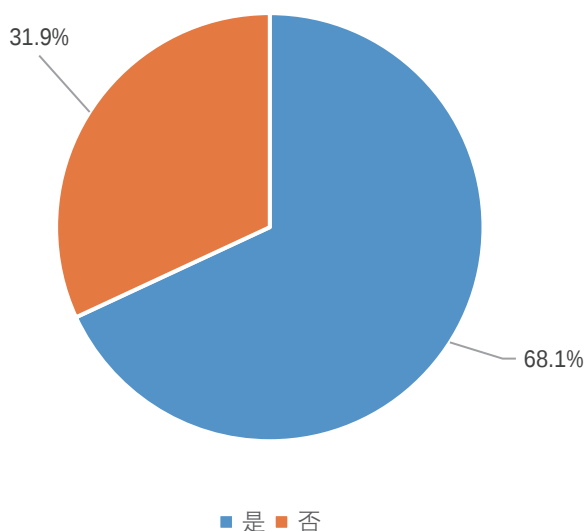


图106 数据开放相关制度与规范

（四）数据应用

如何对政务热线所积累的海量数据进行有效挖掘和分析以提升政府服务、决策和治理能力，是热线部门关注的重要问题。研究发现，热线分析报告是一个重要的数据应用方式。政务热线对数据进行分析，以日报、周报、月报、季报和专报的形式呈现数据分析结果供相关部门改善其决策和管理。根据调查结果，2021 年，政务热线平均完成 2 份年报、3 份季报、11 份月报、36 份周报、183 份日报、27 份专报。

调查发现，成都市政务热线依托 12345 辅助决策平台，建立了 12345 热线企业和群众诉求日报、周分析、月通报等常态化数据分析报告制度，定期通报各级、各部门 12345 热线反映问题的诉求解决率、群众满意率和超期率，专题分析提出解决难点、共性问题的具体建议。宜春市热线部门定期发布运行月报、问题专报等分析报告，在问题专报中对诉求处理情况、问题原因及建议对策等作出了全面深入的分析，并将报告及时呈送给市委市政府、相关职能部门和热线工作领导小组，为部门工作和政府决策提供了有力的支撑，通过分析报告积极推动热线数据的应用。

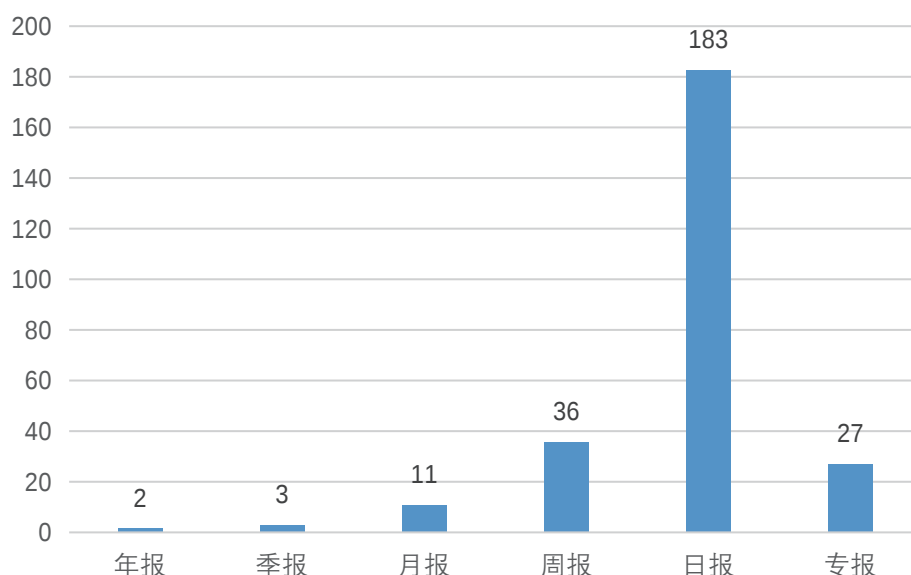


图107 2021年不同类型分析报告数量

在数据分析维度方面，从初步的统计分析和描述、数据可视化到进一步的关联分析和预测，越来越多城市开展了多维度的数据分析。研究显示，在实施数据分析的城市热线部门中，有 84.0% 的热线部门开展了统计分析和描述，72.3% 的城市实施了数据可视化的分析方式，54.3% 的热线部门运用大数据分析或预测模型，37.2% 的城市采用了关联分析，29.8% 的城市使用了自动化、智能化数据治理平台。

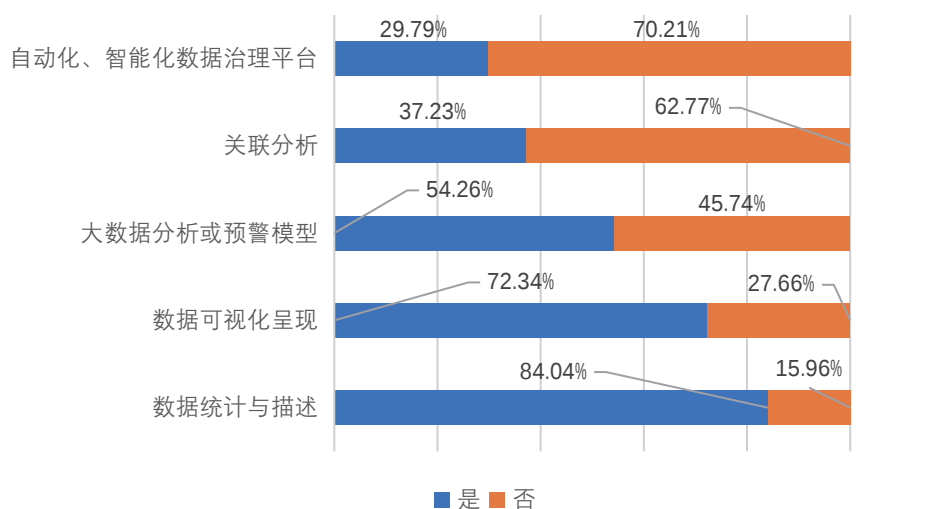


图108 数据分析成果内容

其中，包括北海、常德、日照在内的多数城市已采用统计分析与描述、数据可视化、关联分析、预测等多种方式对数据进行分析。在数据分析与可视化方面，日照市政务热线利用科学的数据采集和分析方法，运用自主研发的在线数据集成技术和垂直应用算法等核心技术，形成决策分析报告或开发数据智能应用软件，为公共事务提供数据分析与决策支持服务。此外，宿州市政务热线融合智能化及大数据技术，以各场景特征积累为基础，建立场景模型，对不同诉求推送对应场景库至话务员。在座席人员与公众对话过程中全程追踪、精准识别对话的内容，快速分析出公众的诉求并自动对知识库进行内容检索，实现精准知识检索、实时知识推送、场景知识库。此外，襄阳市政务热线则通过热线智能化大数据平台监控各承办单位办理情况，设置出预警预测的警戒线。同时，依托大数据系统实现了办理工作扁平化管理，直接与基层单位进行办理交流。如有市民反映基层派出所、公园等方面的问题，热线可以直接与具体的基层单位进行三方连线，现场解决市民诉求。

热线部门可以通过数据挖掘与分析有效改善政府部门的管理和服务，进一步提高政府决策及治理能力。具体来说，在助力地方政府部门决策的成效方面，有 39.3% 的热线部门认为数据分析成果的应用对优化部门内部管理的成效非常好，31.0% 的热线部门认为成效比较好，29.8% 的热线认为成效一般。在改善其他政府部门管理服务的成效方面，有 40.5% 的热线部门认为数据分析成果的应用对优化部门内部管理的成效非常好，34.5% 的热线部门认为成效比较好，25.0% 的热线认为成效一般。在优化部门内部管理的成效方面，有 35.6% 的热线部门认为数据分析成果的应用对优化部门内部管理的成效非常好，35.6% 的热线部门认为成效比较好，23.0% 的热线认为成效一般，此外还有 3.4% 的部门认为成效比较差，2.3% 的部门认为成效非常差。

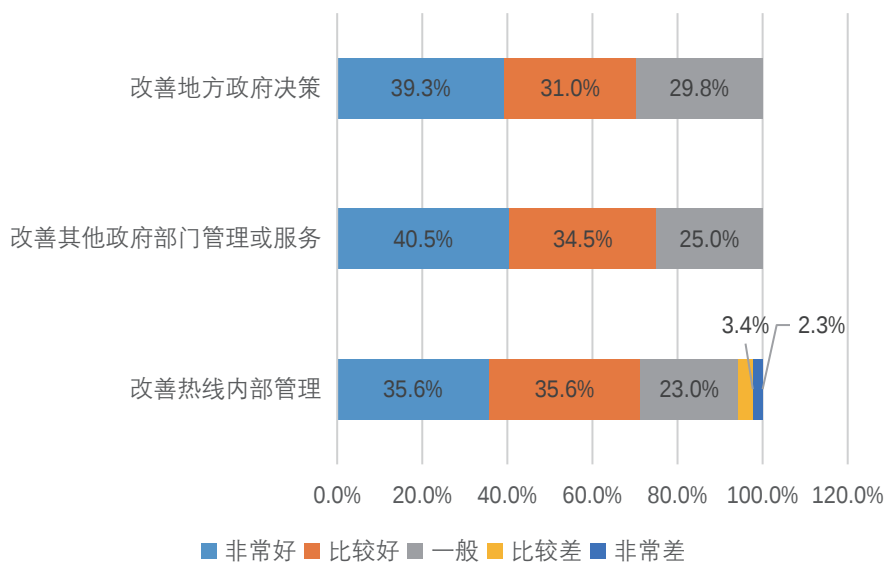


图109 数据分析成果应用效果

以湖州市为例，湖州市政务热线充分运用智能 12345 大数据分析系统，对群众来电进行分析汇总，每月形成热点坐标，并通过半月报、月报等形式，报送市相关领导，该系统的成功运用，有助于热线中心更能第一时间掌握市民关切的热点、焦点，掌握第一手信息，同时助力相关部门第一时间处置问题。海口市政务热线部门依托 12345 政务服务便民热线、海口城市大脑、椰城市民云平台，海口构建的“直通联办”大数据分析治理体系。实施“日报告、周梳理、月通报”制度，每日报告热线办件总体处置情况，每周梳理编发 12345 热线社情民意、营商环境专席、政务服务等专报，每月对生态环保、营商服务等社会民生重点领域和热点问题，分类型分专题形成专题分析报告和通报，为市委市政府提供信息参考和决策支撑，促进了地区经济、社会发展。2021 年 1 月至 11 月已完成专题分析报告 76 份，形成日、周、月报 354 份。



图110 12345海口智慧联动平台

在政务热线数据分析结果应用效果方面，2021 年政务热线的数据分析结果获市政府领导班子的平均批示次数为 9 次，被其他政府部门应用的次数平均为 31 次，被媒体对外发布的平均次数为 33 次。例如，在媒体发布方面，海口市热线部门每半年会举办一次热线大数据应用新闻发布会，向广大市民、媒体展示海口热线大数据应用在推动城市治理体系现代化建设方面取得的成果。

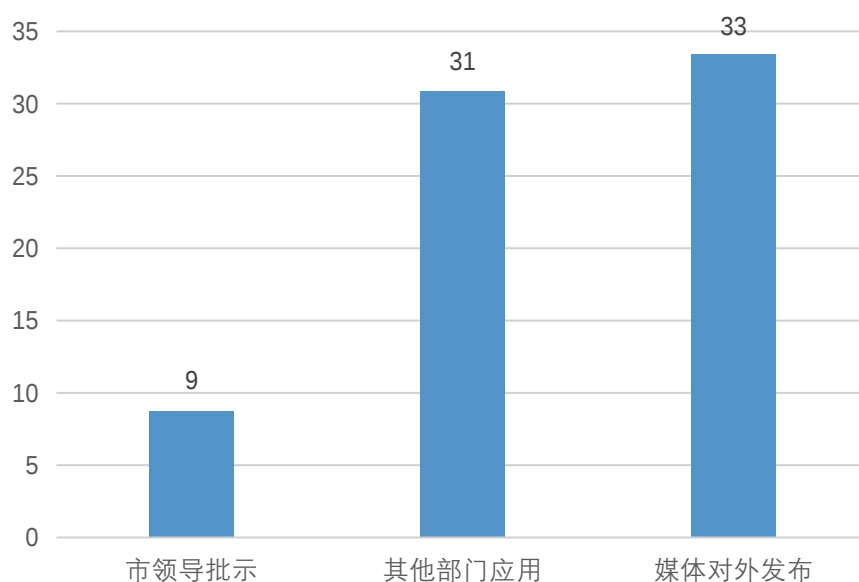


图111 政务热线数据应用情况

进一步地，在媒体发布的政务热线数据分析报告影响力方面，仅有 37.2% 的政务热线部门认为社会影响力非常好，21.3% 的热线部门认为社会影响力比较好，有 30.9% 认为报告的社会影响力一般；暂时没有热线部门认为报告的社会影响力比较小。

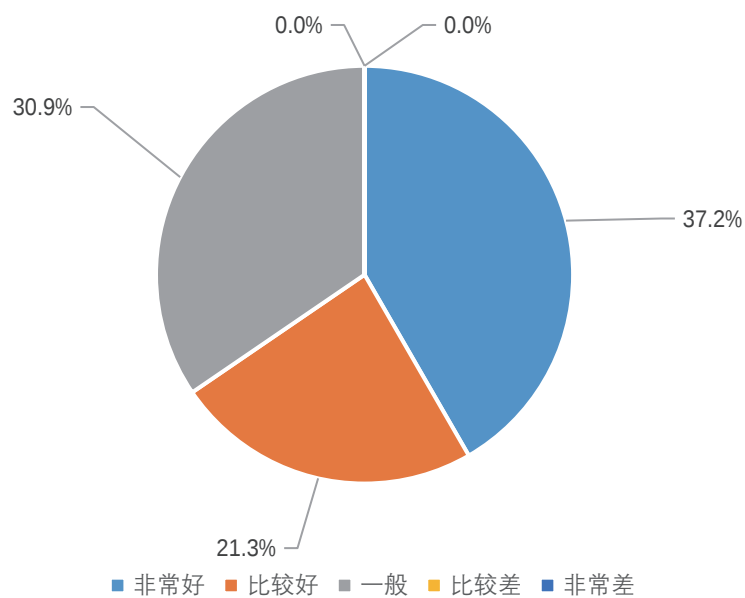


图112 政务热线数据分析报告社会影响力

总体地，在数据应用方面，成都市热线部门取得了较大的成效。在数据分析方面，成都市热线部门运用多种数据挖掘与分析技术，围绕社会关注的热点、市民企业反映的难点，以及政府决策的重点问题展开大数据分析。在数据分析报告以及报告呈送上，成都市构建了常态化的数据分析报告机制，形成《成都市网络理政社会诉求平台数据运行月度分析报告》，并每月在市长办公会上进行通报，通报内容包括市民、企业、外籍人士投诉等热点和难点问题，以及社会诉求平台办理满意度、诉求解决率、超期率情况。

特别地，2020 年底启动 12345 热线平台智能化升级改造，目前已建成 12345 企业和群众诉求多维度大数据分析引擎平台和多终端显示的智能化辅助决策平台，平台基于时间、空间、事件、类型等维度，呈现实时可视化、多维度大数据分析效果，及时研判企业和群众诉求，特别是对涉及公共安全隐患、社会稳定风险等应急方面的诉求，能及时进行智能预警，为党委、政府决策提供第一手信息。2021 年以来，平台共预警涉及公共安全隐患、社会稳定风险等方面的诉求 1.4 万余起，为及时妥善处置、化解矛盾纠纷提供了有效支撑。

（五）数据安全

数据安全是数据治理的重要组成部分，包括数据风险防范与公众隐私保护。在参与调查的政务热线中，有 87.2% 的政务热线有相关的机制来进行风险防范和数据安全保护。例如，深圳市政务热线部门强化信息安全管理，持续配合局网络安全和信息化领导小组办公室及时开展各系统漏洞排查工作，落实局信息安全的各项工作要求，切实提高信息安全意识和提升网络防范技能，避免信息安全事件的发生，并通过制定详细的突发事件操作指引以维护热线数据安全。

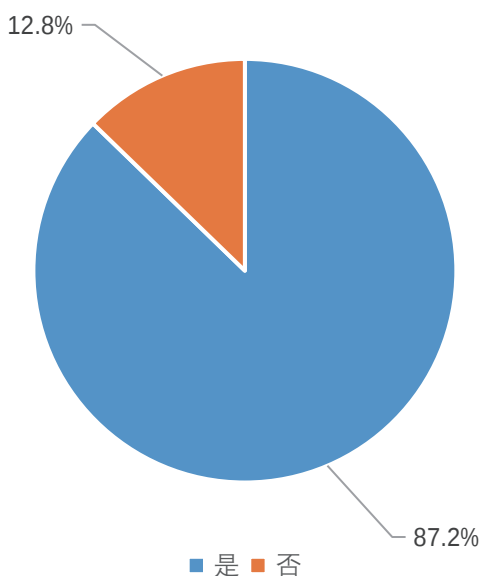


图113 数据安全与风险防范机制

此外，回答该问题的全部政务热线均表示其设置有相关机制来保护用户隐私。在隐私保护方面，珠海市制定了《珠海市民服务热线保密制度》，在工单信息保密、工作场所保密、信息发布管理、移动介质的使用管理、泄密处理等方面作出详细规定，提高热线的隐私保护水平。郑州市出台了《郑州市 12345 市长热线保密制度》，以加强对热线保密工作和用户隐私保护等方面的管理。

六、智能运营

政务热线的智能运营包括支撑体系、应用场景、应用效果与发展特色，是缓解话务量快速增长所带来的压力、推动政府部门数据治理的重要依托，也是政务热线发展的必然选择。其中，政务热线的支撑体系包括技术基础、相关资金支持以及人员支持；应用场景主要包括政务热线在优化业务运行、强化服务交互与优化组织管理的场景应用情况；应用效果主要指智能化技术或工具在内部管理、热线服务与话务高峰分流方面的效果；发展特色包含各地方热线部门在热线运营管理智能化方面的亮点与特色。

（一）支撑体系

随着智能化技术的不断发展，越来越多的技术被运用于不同领域与工作环节中。将智能化技术嵌入政务热线的服务与运营中，能够降低政务热线工作人员的工作量，减少其压力，有效提高政务热线的工作效率，使政务热线在面对庞大的话务量与数据量时具备更强的灵活应变能力。

调查结果显示，如图所示，约 44% 的政务热线都已经将智能化工具嵌入政务热线的工作中。在 2021 年，上海市政务热线运用大数据、云计算、人工智能与区块链等先进技术，进一步挖掘热点，提高预警研判能力，为政府提供精准权威的智能支持；驻马店市运用互联网、大数据、5G 等信息技术，采用国内先进的热线平台系统，构建市县乡（镇、街道办）三级联动网络体系，形成横到边、纵到底、全覆盖的服务网络平台，运用智能分析手段，对海量社情民意信息与群众反映问题进行高效精准研判，提升决策辅助的精确性，并优化了服务质量；长沙市 12345 政务热线加快热线智能化信息化升级，利用数字化技术集聚发展动能，通过信息数据跨领域调用收集、多维度分析研判、针对性推演预测，第一时间捕捉苗头性、倾向性、集中性问题，提醒相关部门提前介入处理，及时高质量响应民生诉求，助力推进市域社会治理现代化，实现预警分析更科学、服务供给更精准、诉求办理更高效。

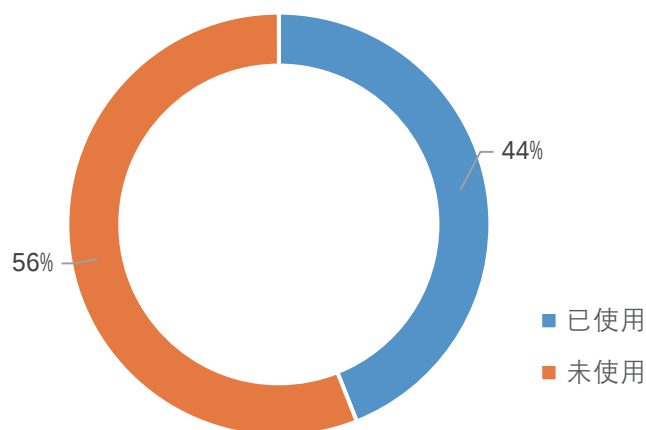


图114 智能化技术应用



图115 驻马店市市长朱是西现场接听政务服务热线，推动智慧城市管理

资金与人员的配备也是政务热线智能化建设发展的重要支撑。在资金支持方面，约 62% 的政务热线专门针对政务热线智能化建设做了专项资金投入；在人员支持方面，约 59% 的政务热线组建了智能化建设的专属团队。

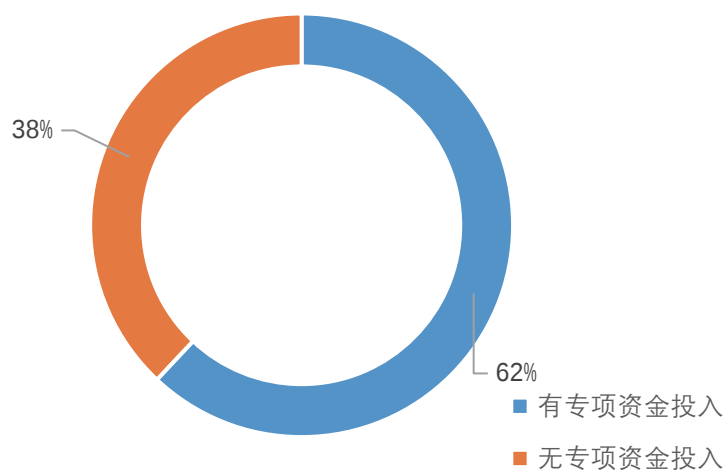


图116 智能化专项资金投入

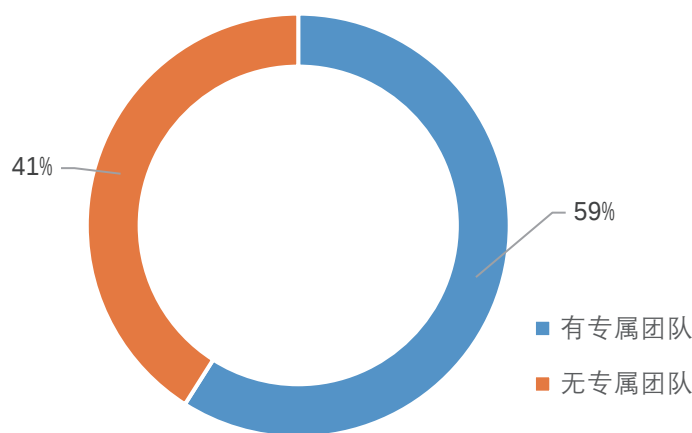


图117 智能化专属团队建设

（二）应用场景

智能化工具可以运用于多个场景，可以归纳为业务运行、服务交互与组织管理三部分。其中，业务运行主要包括数据智能分析、文本识别、语音识别、智能回访、智能知识库与智能派单等场景；服务交互包括自助查询、智能语音客服、智能文本客服等场景；组织管理包括智能坐席管理、智能培训、智能质检、智能预警等场景。

根据调查显示，在智能化技术应用的业务运行场景上，约 68% 的政务热线应用于智能派单，约 76% 的政务热线应用于智能知识库，约 56% 的政务热线应用于智能回访，约 59%、39% 的政务热线分别应用于语音识别与文本识别，约 71% 的政务热线应用于数据智能分析。如南京市政务热线将智能化技术运用于智能派单、数据智能分析与智能回访；湖州市将智能化技术运用于语音识别与智能知识库。

在智能化技术应用的交互服务场景上，约 51% 的政务热线应用于智能文本客服，约 54% 的政务热线应用于智能语音客服，约 59% 的政务热线应用于自助查询。如佛山市、武汉市与南通市等多所城市均将智能化技术运用于智能语音客服、智能文本客服与自助查询。

在智能化技术应用的组织管理场景上，约 63% 的政务热线应用于智能预警，约 61% 的政务热线应用于智能质检，约 34% 的政务热线应用于智能培训，约 69% 的政务热线应用于智能坐席管理。如抚州市将智能化技术运用于智能坐席管理，长沙市将智能化技术运用于智能预警、智能质检与智能坐席管理。

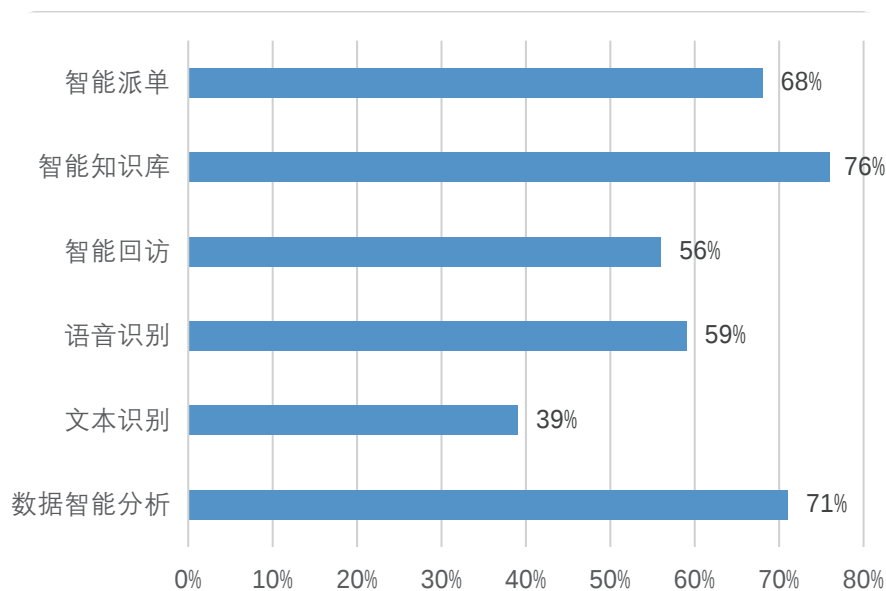


图118 智能化技术应用场景（业务运行）

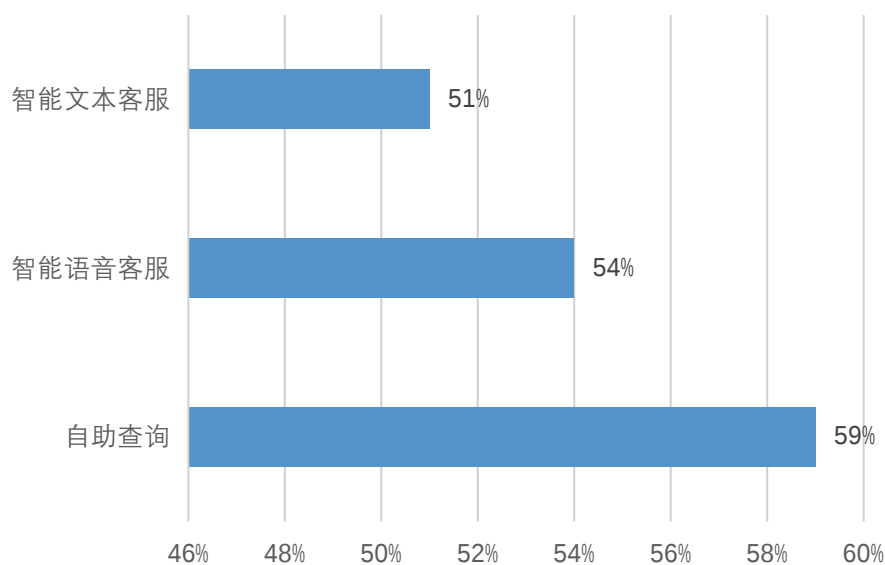


图119 智能化技术应用场景（服务交互）

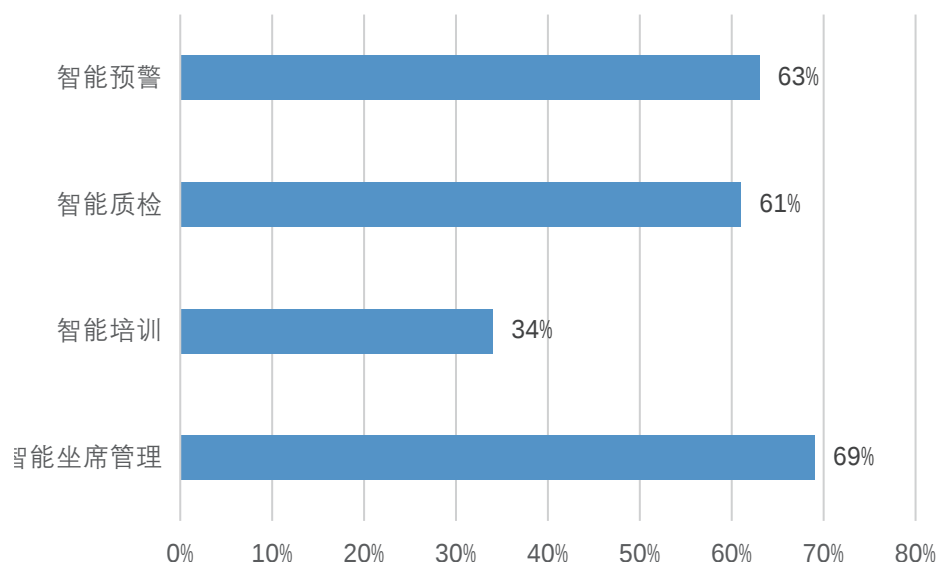


图120 智能化技术应用场景（组织管理）

不同的政务热线在智能化技术应用场景上存在着许多差异。一方面，各地政务热线在选择智能化技术应用于业务运行、服务交互与组织管理场景时具有不同侧重。例如，南京市在业务服务场景选择了智能派单、数据智能分析与智能回访，在服务交互场景中选择了自助查询，在组织管理场景中选择了智能坐席管理；石家庄市政务热线在业务运行场景中选择了智能派单场景，在交互服务场景中选择了自助查询场景，在组织管理场景中选择了智能质检场景。另一方面，不同的政务热线在智能化技术应用场景数量上也存在较大的差异。例如，广州市政务热线的运用场景较多，包括智能派单、文本识别、智能知识库、数据智能分析、智能回访、智能文本客服、智能预警、智能培训、智能质检与智能坐席管理等多个场景，嘉兴市政务热线则主要运用于语音识别、智能语音服务与智能质检等场景中。

（三）应用效果

智能化工具的应用成效在不同的政务热线呈现出不同的状态。如图所示，约 34% 的政务热线认为智能化工具的应用在改善热线内部管理方面的成效非常好，约 27% 的政务热线认为其应用效果比较好，约 39% 的政务热线认为其应用效果一般。在改善热线服务方面，约 32% 的政务热线认为智能化工具的应用效果非常好，约 22% 的政务热线认为应用效果比较好，约 46% 认为应用效果一般。在话务高峰分流方面，约 27% 的政务热线认为智能化工具的应用效果非常好，约 24% 的政务热线认为应用效果比较好，约 49% 认为应用效果一般。

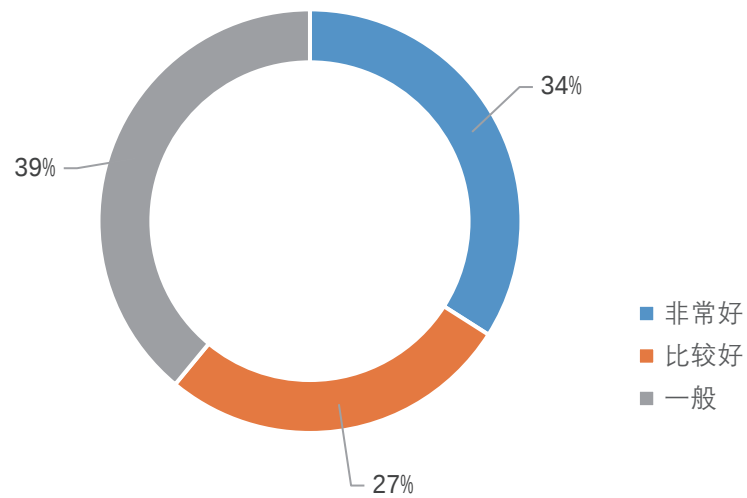


图121 内部管理方面的应用效果

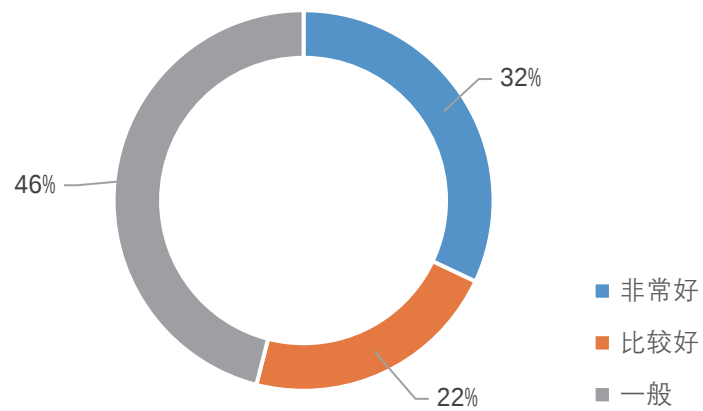


图122 热线服务方面的应用效果

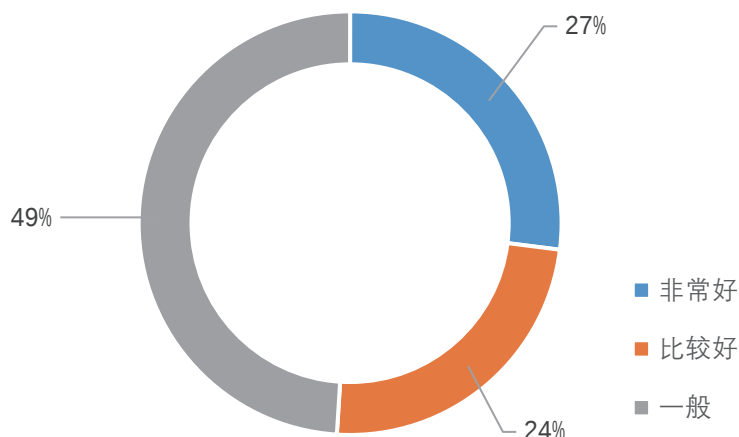


图123 话务高峰分流方面的应用效果

（四）发展特色

不同政务热线在智能化建设过程中也逐渐发展出了地方特色。例如，佛山市创新智能化服务，深入推进人工智能、语音识别与远程视频等科技手段，构建公众侧、政府侧、员工侧三大方向的智能服务，包括智能文本客服、智能语音客服、智能数据运营、智能座席助手、智能工单助手等，着力打造以“知识查阅为主、自助下单为辅、在线交流为补”的漏斗式“三微”服务体系，促进简单咨询“掌上查”、复杂诉求“指尖问”。东莞市借助政企合作力量，省内率先上线公积金智能客服热线，有效分流人工客服压力，服务效率提升近 2.5 倍。深圳市不断强化智能化服务与热线数据分析，助力智慧城市建设：首先，上线智能模块，提升运营效率。上线疫情防控首席智能客服，配置 51 个智能回访场景，回访效率提升 703%，节省 84% 的回访人工成本；上线智能质检，大幅提高质检覆盖率和精准率，质检效率提升 560%；上线座席辅助，借助历史来电数据，展示市民画像，预测来电类型，精准推荐知识指引和自动填单，并自动校验工单，辅助建单约 110 万条，平均工单整理效率提升 20%。

其次，上线“视频坐席”。通过线上面对面沟通，为市民提供桌面共享政务网站流程指引等服务，助力其成为可闻其声、可见其人、能办实事的有温度的政务服务“总客服”。最后，实现与“i 深圳”APP 对接联动。用户可通过 i 深圳 APP 体验提交工单、在线查询工单等功能，推动了 12345 更好满足广大人民群众日益增长的咨询、投诉、建议、举报等需求，截止至 2021 年 11 月底，共受理 i 深圳 APP 渠道生成的工单 5580 条。上海市政务热线全力打造集分析展示、热点预警、高效处置、资源共享为一体的智慧系统：通过标签算法、三元组数据结构分析等，探索建立事项库分类和知识图谱关联，推动对市民来电的智能化派单、快速化处置；开展多维大数据分析，实时掌握民情热点，预估民情趋势。



图124 深圳市政务服务APP“i深圳”上线

七、政务热线存在的问题

（一）话务服务和工单处理效率有待提升

1. 话务服务渠道拓展不足，效率有待提升。当前，话务多依赖传统的电话渠道，没有充分利用微信、网站和 APP 等新的数字渠道进行有效分流，难以缓解政务热线日益增大的服务压力。平均接通率依旧不高，接通时长离规定的标准尚有距离，平均通话时间偏长，这反映出当前政务热线的总体话务服务效率较低。在话务量快速增长的背景下，低下的话务服务效率会在很大程度上限制政务热线发挥应有的价值，影响公众对政务热线的满意度和认可度。

2. 工单处理效率有待提高，归口分类不够科学，督办机制仍需改善。根据调查结果，从工单转派的效率来看，一次派单成功率仍需提高，平均退单率较高，对退单的重新指派时间偏长，工单处理效率需要提升。工单的归口分类多依托于话务人员的自身经验，缺乏系统的、科学的分类准则和指导办法，容易产生混乱，影响工单处理和后续数据分析的质量。此外，虽然热线部门拥有多种督办考核方式，但有效性不够，办结率需要进一步提升。

3. 知识库管理维护和技术应用不够，没有形成有力支撑。许多政务热线对于知识库缺乏明确的管理办法，知识库的维护效率低，更新不足，影响了话务服务和工单处理水平。知识库管理中技术应用不足，知识库使用效率不高，查询难，难以支撑话务服务和工单处理效率的提升。

4. 对应急管理服务和企业服务的支持不足。政务热线不仅是连接公众和政府的平台，也在一定程度上承担了向社会和企业提供政务服务责任。然而，当前有相当比例的政务热线缺乏专门针对应急管理或企业服务的队列、管理制度、知识库建设和系统开发等一套完备的体系，急需加强相关制度体系的建设。

5. 话务员的服务质量有待提高。话务员是民众与热线服务接触的直接载体。话务员起到与市民沟通、记录需求、解答疑惑、转派工单等重要作用，其服务质量直接影响了热线和政府形象。随着话务处理需求的增加，话务员激增，培训需求和培训难度加大。接线员人员流动性大导致接待能力和技巧尚有不足，不利于话务服务质量和效率的提高。

（二）政务热线数据治理水平仍有待提高

1. 数据管理存在不足之处。在数据存储方面，安全便利的数据存储是政务热线数据管理体系运作的基础。总体来看，热线部门通过公有云、私有云、混合云和自建机房等不同方式对数据进行存储，其数据存储的安全性能够得到一定的保障，然而数据调取和使用的便利性仍有待进一步提高。如何在保障数据存储安全性的基础上提高数据调取的便利性，如何增强数据存储的可用性和易用性，以上是热线部门需要进一步思考的问题。其次，热线数据的管理方面，对全流程数据的真实性、准确性等方面特质进行的管理活动，具体包括主数据管理、元数据管理、数据生命周期管理、数据质量管理等都是数据管理的重要方式 [8]。数据分析结果表明，热线部门在数据管理方面的整体表现较差，尤其是元数据管理水平仍有较大的提升空间，热线需要进一步着力提升数据科学管理的能力。此外，数据管理工作离不开专门化的部门设置和人员安排，而数据管理部门的良好运作更加离不开体系化的制度与规范引导。但目前来看，针对数据管理部门及人员的管理制度与规范仍相对缺乏，数据管理部门的工作机制、职责安排等方面有待进一步理顺。

2. 数据共享与开放水平不高。政务热线的数据共享指的是政务热线部门与其他部门实现跨部门、跨层级和跨地域的数据合作与系统对接，是数据治理的重要内容。问卷调查数据显示，统一的数据标准缺乏、系统兼容性不高、数据共享渠道不便捷、共享规范和机制的缺失等问题仍制约着数据共享水平的提升。其次，在数据开放方面，目前仍有 19.2% 的政务热线部门数据尚未对社会进行开放，总体来看数据开放程度仍有待提升。数据的共享与开放离不开相关制度与规范的引导，然而目前热线部门仍然缺乏完善的制度与规范的引导，这在一定程度上限制了数据共享能力的提升，以及阻碍着热线部门数据开放的有效实施。此外，仍有部分热线部门将信息公开与数据开放相混淆，热线部门通过多种渠道向公众提供了一些信息和数据，但很多仍停留在信息公开阶段，并非真正意义上的数据开放。信息公开不等于数据开放，热线部门需要在保障数据安全和公众隐私的基础上，进一步将政务热线所存储的多维度原始数据对社会开放，从而更好地释放热线数据价值。

3. 数据实际应用成效不够理想。政务热线的数据分析应坚持以问题和应用为导向，以改善热线内部管理、政府部门业务、地方政府决策为目标，推动数据的精细化管理和深入分析 [9]。然而，就问卷调查结果来看，数字化建设水平依旧不高，网络渠道建设和应用、数据治理能力不足，数据分析多为初步的数据统计与可视化，海量数据的价值没有被很好利用，缺乏对政府管理和决策

行政的有力支撑。其次，政务热线的数据分析实际应用成效仍然不令人满意，目前政务热线大数据的分析还停留在将大数据“小数据化”层面，即仅将高价值的大数据压缩为结构化的小数据进行简单的描述性统计分析等，而缺乏应用更为智能化的大数据算法分析手段，在改善热线内部管理、其他政府部门业务和支持地方政府决策等方面发挥的作用有限[10]。此外，政务热线报告通过媒体发布后的社会影响力较小，需要进一步加强宣传，增强热线报告的社会影响力，发挥热线数据的真正价值。

（三）智能化建设仍处于初级阶段，整体水平不高

1. 政务热线智能化建设整体水平不高。随着人工智能技术的快速发展，各政府都在国家的战略部署与政策引导下加紧探索政务热线智能化建设。但调查结果显示，仅44%的政务热线已将智能化工具嵌入政务热线的工作中，这表明政务热线智能化建设总体覆盖率仍有较大提升空间。同时《中山大学数字治理研究中心与科大讯飞共同发布“2021年政务服务智能化研究报告”》指出：代表性省份与重点城市的政务服务智能化建设在应用覆盖、需求满足与用户体验等方面都存在不足，整体建设水平不高；按照评估得分由高到低可分为创新引领、探索追逐、起步发展、有待建设4个类别与10个等级，省、市两级的政务服务智能化建设存在明显分化，不同省份与城市间差距明显。

2. 政务热线智能化技术基础薄弱。近年来，随着人工智能等相关技术的快速发展与广泛应用，政务热线开始进行智能化建设，然而政务热线却缺乏相应的技术基础。这主要体现在：首先，目前人工智能技术本身并不够成熟，由于政务热线业务和服务的复杂性，难以直接复制商业领域的智能化建设模式，缺乏专门针对政务热线场景的人工智能技术；其次，当前政务热线的智能化建设探索十分有限，在过去三十年间的发展中并没有这方面的技术积累，因此在智能化建设过程中，政务热线缺乏能够将人工智能技术与政务热线需求有效结合的技术方案，制约政务热线的智能化建设在城市治理当中价值的发挥。

3. 建设思路不清晰，应用场景有限，应用效果有待提升。调查结果显示，绝大多数的政务热线部门对于智能化建设均抱有较高的期待。然而，在整体规划上，政务热线工作人员对于智能化技术的定位、嵌入效果和目标较为模糊，尚未充分认识到政务热线智能化建设所蕴含的城市治理价值；《南昌市12345政务服务便民热线建设现状研究报告》指出，智能化建设中面临组织架构不完善问题，缺乏长短期的资源投入与建设规划，未形成清晰的智能化建设场景梳理、完善的管理机制与推进机制，缺乏相关的激励机制、监督机制与考核机制。与此同时，在智能化工具可用的业务运行、服务交互与组织管理等多个场景中，文本识别、智能培训与智能文本客服等应用相对缺乏。政务热线智能化建设在热线内部管理、热线服务、话务高峰分流、工单处理与数据分析等方面的效果还比较有限。

（四）缺乏相应的顶层设计

1. 战略定位和发展目标亟需转变。治理环境的转变以及新技术的逐步成熟，让政务热线的服务对象、服务内容和服务方式发生了新的变化，热线部门需要进一步响应国家层面针对政务热线

的相关部署与规划，明晰其在治理能力现代化建设中的定位，正确理解热线在服务性政府、整体型政府和智慧型政府建设中发挥的重要价值。然而，目前很少有热线部门从治理现代化、数字政府建设等宏观视角去思考和把握政务热线的角色与定位的转变。此外，仍有部分政务热线存在战略定位不明确、发展目标过于宏观和宽泛的问题，难以有效发挥其战略定位的指导作用。

2. 政策规划和实施方案不够全面。由于热线部门未能很好地从政务服务体系 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，这使得热线在政策规划方面存在一定的局限性。目前热线部门的政策规划多是基于孤立的部门发展视角出发，并未涉及热线在社会治理现代化中所应当承担的角色和发展目标，政策规划存在一定的空缺之处。

此外，在热线部门的实施方案上，多数方案虽然已经涉及整合方式、运行机制、实施步骤等多个方面，但并未有效理顺政务热线话务服务、数据治理、智能化建设等不同业务板块之间的关系，没有梳理清晰热线管理部门与运营单位、外包方等之间的权责关系，未能形成有效的机制来改善政务热线与不同部门、企业等主体之间的合作协同来进一步提升话务服务和工单处理水平。因此，各级热线部门的政策规划和实施方案需要进一步调整和完善。

（五）资源投入不足

1. 资金支持不足，投入结构不合理，资金投入存在地区不平衡。尽管各地政府对政务热线愈发重视，逐年增加投入，但资金的投入支持仍难以跟上快速增长的热线服务需求。政务热线还存在现有资金投入的结构不合理的问题。大量财政资金投入被用于人力资源方面的支出。在智能化建设方面的投入有所上升，但所占比重仍然偏低，政府没有提供足够的大数据专项资金。政务热线发展对于大数据分析的需求同不合理的资金投入结构间存在着张力，制约了其在大数据和人工智能领域的探索和实践。同时，不同地区的政务热线获得的资源投入存在明显差异，呈现不平衡发展的态势。政务服务智能化研究报告显示，政务服务智能化建设水平分化明显，东西差距大。另外，政务热线是城市基层治理的创新，由政府行政力量主导，具有明显的“强政府”特征。上级政府以属地为基础将“接诉”进行行政发包。下一级政府面临多重目标、多重压力。在规模庞大的接诉量和多重严密的考核体系下，基层部门超负荷运转，在高强度“排名竞赛”下面临资源投入压力[12]。

2. 人力资源保障不足。调查结果显示，每万话务服务的平均人员数量较低，人员数量难以跟上话务增长的速度，难以满足群众对服务的需求。另外，政务热线的人力资源管理面临着重大挑战：政务热线工作人员学历较低，本科以上学历的人群比例占比不高；工作经验不足，拥有3年及以上工作经验的人群比例较低；话务团队人员流失率高，队伍稳定性较差，服务水平不够稳定。同时，在政务热线的人员结构中，大数据分析和智能化建设相关技术人员的占比较低，缺乏能将大数据、人工智能与政务服务相结合的专业化人才。目前政务热线在人才数量和人才质量上都未能得到满足，这制约了其进行有效的数据挖掘和数据分析。

3. 技术支撑乏力。政务热线的良好运行和转型发展依赖于相应的技术支撑，例如话务服务和工单处理相关的系统开发、大数据分析应用工具、人工智能技术嵌入等。然而，较少政务热线获得的技术支撑能够满足其发展需要，大部分热线内部没有设置专门的数字化、智能化团队。一方面，

当前政务热线部门自身的技术积累不足，技术基础较差，在技术与工具体系方面的支持也较薄弱。另一方面，热线部门与第三方技术公司的合作也存在不足。由于政务热线具有特殊性和强专业性、应用场景复杂，外部企业针对政务热线的技术受限，在热线部门的实践运用中存在诸多困难，难以直接应用。

（六）管理机制有待完善

1. 组织架构和运行机制问题仍存。首先，作为政民互动的桥梁和枢纽，政务热线在话务服务与工单流转等日常工作中面临着工作总量大、问题多样化、协调难度大等挑战。然而，当前许多地区的政务热线在行政层级、资源配置等方面落后于业务需要，地方政府部门的政策支持与配合衔接有待提升，影响着政务热线与承办单位之间的合作协调关系，制约着热线运行效率和服务水平的提升。其次，许多城市政务热线的运行方式为服务外包或公私合作（PUBLIC - PRIVATE - PARTNERSHIP），如何理顺热线的主管单位、运营单位与省级热线等多方主体之间的关系、如何兼顾一体化政务服务体系建设与激发基层治理创新活力的关系、如何构建高效运转和长期稳定的工作机制，考验着政务热线转型发展的组织设计能力。此外，政务热线运营管理、工作流程、服务标准相关制度和 workflow 规范的缺失将不可避免地带来公众使用体验不佳、诉求得不到满足等传统难题，阻碍着热线服务质量的提升。最后，疫情防控常态化新时期所产生的新问题，也为政务热线的应急管理、安全管理能力与制度建设带来新挑战。

2. 制度化的统筹协调和内部激励机制缺失。领导支持能够为政务热线的高效运转与工单协调工作提供有力支撑，这一支持最普遍和具体的形式为热线领导接听机制。从现实来看，当前 50% 的被调查城市尚未建立常态化的领导接听机制，反映了地方政府对政务热线发展的重视程度有待提升，这种有限的领导关注不利于部门协调机制的有效运转。同时，平均约 25% 的城市尚未建立对政务热线的绩效考评、激励奖惩与监督问责机制，平均约 15% 的热线尚未建立对其工作人员的绩效考评、激励奖惩与监督问责机制，影响了热线及其工作人员培养服务意识、开展协调工作的积极性。制度化的部门沟通协调机制与激励监督机制的缺失制约着政务热线解决部门职能交叉、推诿卸责问题的能力建设，也不利于政务热线及时回应公众关切、全面优化服务流程。

3. 多元合作协同水平有待提升。政务热线的综合性、服务性特点决定了热线需要积极与多元主体开展业务合作，为优化服务流程、更快感知城市动态、提升政府治理能力提供外部支撑。近年来，各地政务热线与外部主体多样化的合作方式为热线管理和服务产生了丰富的综合效益。然而，目前政务热线总体上与各类社会主体的合作协同水平有待提升，开放理念的培育不足，合作主体与合作形式单一，合作协同的常态化机制建设相对落后于合作进程，合作效果不尽人意，缺乏合作生态建设思维，社会参与的广度与深度不足，也缺乏有效的公众和企业参与反馈渠道与社会监督机制，不利于政务热线社会治理价值的充分发挥。

NO. 5

政务热线发展 方向与建议

DEVELOPMENT DIRECTION AND
SUGGESTIONS OF GOVERNMENT HOTLINE

一、政务热线的定位与建设方向

政务热线的发展经历了起步、整合、规范化和数字化四个阶段，它的每一次转型发展都是为了更好地回应公众需求，更好地适应政府在不同时期所需扮演的角色。如今，建设数字政府和智慧城市、推进国家治理体系和治理能力现代化已经成为国家十四五规划的重要目标，这对政务热线的角色定位提出了更高的期待，促使政务热线加速过渡到发展的 4.0 阶段——数字化与智能化阶段。在这一阶段，政务热线的发展目标应当是应用新模式重构服务体验，应用新数据引领社会治理，应用新平台打造智慧枢纽。为此，政务热线需要朝着成为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这三个方向转型发展。相应地，政务热线在转型过程中需要逐步建立起“便捷性业务办理”“智慧化数据治理”和“智能化运营管理”三个闭环体系，助力政府角色转型。

1. “便捷性业务办理”闭环。“便捷性”要求政务热线以公众需求为出发点，不仅要方便群众的记忆与使用，更要优化与重塑政务服务流程，推动话务服务全流程的规范化和标准化，实现热线受理与后台办理服务紧密衔接，打造包含接听、录入、转派、督办、办结、回访、绩效评价环节的完整闭环。在闭环内，所有环节都围绕着服务效率与服务质量而运作，同时还需要保持全流程透明公开。为此，政务热线必须从顶层设计和管理机制两个层面上进行转型：一方面加强顶层设计，制定科学的热线实施方案与管理办法，明确工单集中管理、统一受理、按责转办、限时办结等工作原则，为政务热线的标准化与规范化运行提供制度依据；另一方面优化管理机制，制定切实可行的部门协调、绩效考评等内部管理制度，健全接诉即办和督办问责机制，提升政务热线的工单督办能力，为政务服务的效率和质量提供保障，推动政务热线“接得更快、分得更准、办得更实”。

2. “智慧化数据治理”闭环。“智慧化”强调对政务热线所接触到的公众诉求数据进行系统化管理和应用，充分挖掘政务热线的数据治理价值，推动政府管理、服务和治理迈向科学化和精准化。这一闭环要求政务热线通过多元化的方式建立一套完整的数据管理系统，为数据的采集、存储、管理、分析与应用全流程提供支撑，保障数据的完整、安全和价值实现。为此，政务热线需要从顶层设计到微观管理全方位提升自身的结构适应性。具体而言，需要提升全体人员对热线数据社会价值的认知，建立数据管理制度，制定数据应用规划，统一数据标准，明确数据采集、存储和使用规范，实现热线数据的正确使用和个人隐私的良好保护，推动政府数据治理水平的提升。

3. “智能化运营管理”闭环。“智能化”意味着将人工智能技术嵌入到政务热线服务的全流程之中，亦即将语音识别、自然语言处理等多项技术融入到语音问答、工单录入、工单转派等多个服务环节，以达到降低成本、提高效率和满足公众个性化需求的目的。但是，智能化工具应用的前提是政务热线服务流程的规范化和数据管理的标准化，这意味着“智能化运营管理”闭环的构建必须以“便捷性业务办理”闭环和“智慧化数据治理”闭环为基础，用人工智能技术进一步优化政务热线服务体系和数据管理系统，实现服务效率与质量的共同提升。

二、资源投入的支撑

资源投入是保障政务热线运营发展的重要支撑，而充足的资金、人员、技术等支持是政务热线智能化转型的关键物质基础。当前热线部门存在资金支持不足、投入结构不合理、资金投入的地区不平衡、人力资源保障不足、技术基础弱等问题，阻碍了政务热线的高效运转和转型发展。因此，政务热线部门需要加大资源投入的财政支持力度，为政务热线有效运转提供长效稳定的支持，还需调整资金投入结构，巩固技术基础，加速政务热线向数字化、智能化方向转型发展。

在整体投入方面，热线部门应加大资金以及人力等方面的投入，保障话务服务的高效运行。一方面，加强人员保障，如人员规模、人员结构、人员培养力度、队伍稳定性等。在明确所需人才类型的基础上，加强热线队伍建设。要“加强对一线人员的业务培训，提升热线服务质量和水平”。针对热线团队形成长远系统的人才培养机制，重点建设数据分析和智能应用的人才队伍。并且，热线部门要改善激励机制，降低人员流失率，提升热线团队的能力与稳定性。另一方面，政务热线要建立经费保障机制，完善相关管理制度，为政务服务便民热线的规范运行提供坚实的制度保障，形成稳定的资源供应体系。此外，政务热线要不断完善服务运营基础设施，如完备基础功能、完善配套设施、提升坐席配比等。

在数字化转型方面，热线部门要加强重视，制定相应的资金和人才投入规划，优化资源配置、创新资源投入机制，将资源向移动互联网渠道的应用、数据管理应用、智能化建设方面适当“倾斜”，提升图片和视频分析的探索与孵化能力，推动热线部门的管理、服务、治理迈向科学化、精准化、数字化、智能化。并且要“不断拓展互联网渠道”、“加强自主下单、智能文本客服、智能语音等智能化应用”，重塑政务热线服务流程，优化热线服务，满足服务对象个性化、多样化的需求。

在领导力方面，热线部门要“加强组织领导”，提升管理者对政务热线转型发展的趋势和定位的判断力。政府部门领导者的判断与选择在一定程度上会影响部门的战略选择和转型方向，进而影响到热线资源的投入力度和分配权重。因此，政务热线要求“各级政府办公厅（室）牵头负责本地区的政务服务便民热线优化工作”，督促各地按时按质完成任务；同时，政府部门领导需要提升对数据价值以及智能工具价值的认知，促使政务热线部门重视数字化、智能化方向的转型发展。

在行政资源方面，行政资源的投入为政务热线提供了制度化的支持，而它的短缺是制约政务热线服务能力和质量提升的重要因素。一方面，要积极发挥地区在热线服务中的主导作用，要“压实地方特别是市县责任，加强部门政策支持和配合衔接”，实现属地管理和部门指导的相互配合和补充；另一方面，要建立起完善的热线工作管理制度，明确热线管理机构及其职能，即“负责热线平台的规划建设和运行管理，建立和完善各项制度和 workflows”。另外，要建立健全工作统筹协调机制，便于统筹和规划地区热线工作、进行重大事项决策和重点难点问题协调解决。

在技术支持方面，热线部门要善于利用外部资源，构建政务热线转型发展的技术生态体系。由于政务热线部门本身的技术基础较为薄弱，因此政务热线应积极与高校智库、技术公司等外部力量合作，提高新理念、新技术的“嵌入”能力，共同探索大数据和公共治理结合推动热线转型的路径。“强市场”是政务热线等城市社会治理的重要标志。政府将“接诉”、大数据生成、数据分

析等核心业务外包给第三方，第三方的专职人员经培训上岗[12]。这种模式有助于改善政务热线的专业化分工，应用最新的技术工具促进热线转型发展。政务热线自身要借助外部力量，逐步引入大数据、人工智能等技术。此外，针对外部技术和解决方案难以应用于热线部门实践的问题，热线部门要进一步打造畅通的政企沟通渠道，建立对外部团队技术能力的客观评价机制，明确热线服务定位和转型发展诉求，帮助企业因地制宜地进行技术开发和方案设计。

三、完善话务服务管理

快速增长的政务服务量加大了热线部门的运营压力。为此，热线部门可以从技术优化和管理机制改革两个方向进行突破，提升话务服务的质量与效率，缓解运营压力。

从技术优化层面看，政务热线接线话务量大，问题繁多且种类复杂，但在其中有许多重复性工作，不少问题诉求也存在着同质化现象。人工智能和智能化是解决同质化问题并将员工从同质化工作中解放出来的最优对策。热线部门可以引进智能语音、智能数据分析、智能检索、智能派单、智能问答、智能回访等智能化技术，将其运用于话务服务中，以智能化手段优化热线部门的工作流程，提高总体工作效率。进一步地，人工智能技术可以帮助政务热线实现职位精简、资源重置，真正地发挥员工的价值。

从管理机制层面看，首先，热线部门需要进一步拓展网站、微信小程序和公众号、APP等互联网渠道，实现对电话渠道的有效分流，缓解持续增大的话务运营压力。其次，热线部门和其他部门之间要进一步清晰界定部门职责，减少职能交叉和界定不清的情况，同时加强协调合作能力，以便明确事项分类，优化归口分类，缩短工单转派时间，明晰工单派转方向，提升工单办结效率。再次，健全接诉即办工作机制和热线工作督办问责机制，以加强承办部门的办理效率和积极性。最后，针对难以监管和单部门管理的疑难问题和新问题，要及时进行识别和分类，协调部门职责，形成模式化解决方案，避免疑难工单堆积的现象。

四、政务热线数据治理的提升

作为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，热线部门生产和存储着海量的数据。有效的数据治理对于改善政务热线部门的管理和服务、促进热线数字化转型等方面发挥着重要的作用，是热线转型发展的重要方向和支撑。数据治理是一个体系化的构成，包括制度、管理、技术和数据四个组成部分。其中，技术和数据是数据治理的核心，而制度和管理是数据治理的重要支撑。热线部门需要从这四个方面入手，全方位促进数据治理能力的提升。

在制度方面，热线部门要通过战略规划引导、政策法规保障、规范标准支撑等构建良好的制

度环境。通过战略规划和制度安排，明确政务热线在智慧治理建设中的定位和作用，明晰热线数据“服务谁”、“服务什么”，以及“如何服务”，为热线数据治理提供坚实的制度支撑。此外，通过制定统一的数据标准，提高数据采集、存储和应用的标准化程度和规范化水平，为各层级、各部门政府数据共享扫清障碍。

在管理方面，热线部门要不断完善内部管理机制和外部协同机制，从而为数据的有效管理、共享及开放提供坚实基础。具体地，热线需要制定更为完善的数据管理机制和方法，弥补现阶段针对数据管理部门及人员的管理制度与规范的空缺，理顺热线数据管理的工作机制，提高数据管理水平。

在技术方面，热线部门需要强化技术支撑，不断完善基础设施和技术工具，增强技术人才供给，加强技术培训、推动技术人才队伍建设，为数据治理提供充足的技术支持与保障。同时结合地方经济发展水平与自身转型进程制定长期资源投入规划，逐步引进大数据、人工智能等技术，实现数字化工具与政务热线管理和服务流程的深度融合。

在数据方面，热线部门要通过覆盖前－中－后期的全生命周期管理和数据安全保护来切实推动数据的精细化管理，数据的采集、存储及管理做到规范化和科学化，提升数据质量以及数据调取和使用的效率，并在数据安全的基础上不断探索数据共享和数据开放的模式与路径，进一步提高数据应用效果和水平。

五、智能化政务热线服务的创新

政务热线的智能化建设能够帮助应对服务需求增长与有限资源供给之间的张力，提升热线服务的效率与质量，改善政府部门的问题解决能力、协同能力与回应性，促进政府部门治理的科学化、精细化、智能化发展。[11] 然而当前，政务热线的智能化建设仍处于初级阶段，缺乏针对政务热线智能化建设的全面认识与建设思路，覆盖率有待提升，应用场景较局限，技术基础薄弱，没能达到预期效果。因此，政务热线需要形成体系化的建设规划，培育高效的人工智能技术工具和平台，提升热线智能化建设水平。

首先，清晰明确的建设战略与定位对政务热线智能化发展起着重要的保障与引领作用。政务热线的运行是一个复杂的体系，因此政务热线部门应明确政务热线转型发展中智能化技术的价值所在，对智能化技术的工具、功能、优势、问题、风险等形成准确的认知，制定完整、有操作性的热线部门智能化建设的中长期规划，从而明确需要且适合使用人工智能技术的场景和业务，明晰智能化工具要实现的功能及目的。

其次，政务热线应积极培育高效的智能化工具和平台。一方面，由于商业领域的经验和技術难以直接复制到政务热线场景中，需结合政务热线的流程及服务进行全新设计。而相较于技术供应商，政务热线对于自身的运营更加了解，因此，在智能化建设的过程中应由政务热线主导智能化建设，明确热线部门的需求，孵化自身发展所需要的智能化技术和应用；另一方面，政务热线

本身缺乏相应的技术基础，而外部技术公司对于热线的运营亦缺乏具体详细的了解。为保障政务热线智能化建设的稳定推进，热线部门需要与外部技术公司形成长期的合作，结合当地条件探索符合自身实际的政务热线智能化模式，把人工智能、大数据等现代科技与现代治理深度结合，打造数据驱动、人机协同、跨界融合、共创分享的智能化治理新模式，逐步实现智能技术的场景化、本地化，为基层社会治理提供更多科技引擎，不断提升基层治理效能。

另外，政务热线部门应逐步完善知识库共享、专家支持、分中心联动等机制，加强对一线人员的业务培训并做好热线归并后工作衔接与业务延续，形成稳定长远的智能化建设人才引进战略与培养机制，支撑热线智能化转型发展。

六、顶层设计的优化

治理环境的改变以及技术的发展与成熟，使得政务热线的服务对象、服务内容及方式发生着新变化，正推动政务热线角色的变革与转型。在治理能力现代化建设的当下，尤其是服务型政府、整体性政府、智慧政务建设中的定位需要更加清晰。作为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，政务热线需要重新审视其所具备的功能与价值，明确自身的角色与定位，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。

首先，在宏观层面上，政务热线部门要响应国家和上级部门关于政务热线的战略部署与规划，形成清晰的战略定位，明确政务热线在政务服务体系、城市治理、政府整体性治理和数字政府建设中所应承担的重要角色。具体来说，热线部门需要进一步明晰其在治理能力现代化建设中的定位，正确理解热线在数字化政府建设、智慧政务、政务大数据治理中发挥的重要价值，既要积极回应外部治理能力与治理现代化建设的需求，又要有效满足热线内部效能和服务质量提升的需求，及时抓住大数据等技术的创新和发展给热线部门带来的重要机遇，努力将热线打造成为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。

此外，为了更好地实现热线的战略目标，热线部门要形成全面合理的长期和短期规划，制定更为具体和更具操作性的行动计划和实施方案，从热线整合、运作方法、组织机构、职责分工、平台建设、业务流程等方面作出详细规定，为政务热线的规划、建设和发展提供制度依据和行动指南。因此，在《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》等相关政策文件指导下，明确政务热线在治理现代化建设中的角色和定位，结合政务热线转型发展现实需要，制定热线部门合理完善的长期和短期规划。

七、管理机制的完善

政务热线转型发展的新定位是国家治理体系和治理能力现代化背景下的具体目标，也对政务热线完善管理机制以优化服务效果、创造社会价值提出了更高要求。当前，组织架构与运行机制问题仍存、制度化的协调机制缺失、合作协同水平有待提升三个方面的问题仍然困扰着政务热线转型发展目标的实现。为此，政务热线必须进一步完善组织架构与运行机制，建立制度化与常态化的部门协调机制，提升与多元主体间的合作协同水平，为热线集约化、数字化和智能化转型提供管理机制支撑，以更好发挥热线回应公众诉求、助力城市治理的社会价值。

基于上述要求，政务热线需要通过架构调整、制度完善、积极联动等方式完善管理机制。第一，优化组织架构和运行机制。地方政府需要充分授权政务热线的运营与服务工作，保障热线资源配置，实现权责统一，同时还需要优化组织架构设计，理顺热线主管单位、运营单位、合作方等多方主体的关系，最后还需要制定与完善热线运营与服务的相关流程规范，强化应急管理与安全机制建设，确保热线运行有章可依。第二，构建制度化、常态化的部门协调机制。建立条目清晰、程序规范、切实可行的绩效考评、激励奖惩和督办问责制度，建立长效运行的部门协调机制，实现热线前台受理与后台办理的紧密衔接，为解决部门职能交叉与推诿卸责问题提供制度化解决渠道，构建良好的沟通合作生态。第三，提升合作协同水平。鼓励政务热线积极开展与多元社会主体的合作联动，拓展合作主体与合作范围，创新合作模式，完善合作机制，充分调动社会力量助力政务热线转型发展，在话务服务、数据治理、智能运营等层面上建立深度合作，助力热线社会价值的充分实现。

NO. 6

未来展望

FUTURE OUTLOOK

近四十年来，政务热线经过起步探索、规范化建设、标准化建设三个阶段逐步建设成为一个运行有序、持续创新的政务服务平台，并在新时代加快向4.0阶段——数字化与智能化转型，着力打造成为便捷、高效、规范、智慧的政务服务“总客服”。随着数字时代的全面到来，政务热线挑战与机遇并存。一方面，热线的服务需求总量不断增长、要求日益提升，这对热线的顶层设计、管理机制和话务服务等能力构成全方位挑战。另一方面，国家治理体系和治理能力现代化建设的全面推进、服务型与整体性政府建设的深入开展以及大数据与人工智能技术所创造的快速发展的环境，为政务热线进行角色再定位、实现数字化和智能化转型提供了前所未有的机遇。

为建设成为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效支撑，政务热线需要围绕“如何构建数字化和智能化建设体系”这一问题从顶层设计、资源投入、管理机制、话务服务、数据治理、智能运营等方面进行探索创新。具体而言，政务热线要明确转型发展的目标与战略定位，重视数字化与智能化技术的应用价值，制定与落实数字化和智能化建设政策规划；要加大人力、资金、基础设施等物质资源投入，培养数字化和智能化建设专业人才团队，逐步搭建互联互通、智慧高效的业务平台；要不断完善组织架构、管理制度、激励监督机制与合作协同机制，构建与热线数字化转型相匹配的整体性管理体系；要增强热线咨询服务与事项办理能力，继续推动热线整合、渠道拓展、服务创新，构建前台话务接听与后台事项办理紧密衔接的服务体系；要完善数据标准体系制定，加快热线服务数字化基础设施建设，强化数据管理、数据管理、数据共享、数据安全制度建设，逐步建立全面系统的数据治理体系；要推动智能运营体系的实现，构建智能化技术应用支撑体系，将智能化技术嵌入至热线管理与服务的全流程之中，丰富应用场景，探索应用特色，实现热线的整体智能化转型。

在不远的未来，政务热线将通过新制度建设、新模式创新、新技术应用实现数字化与智能化转型，实现“接得更快、分得更准、办得更实”的服务目标，在共建共治共享的社会治理格局建设中找到新的价值与角色，成为社会公共服务体系的重要组成部分，成为地方政府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，为推进国家治理体系与治理能力现代化建设贡献独特价值。

参考文献：

- [1] 郑跃平, 甘祺璇, 张采薇, & 张晓斐. (2020). 地方政府数据治理的现状与问题——基于43个政务热线部门的实证研究. 电子政务 (7), 14.
- [2] 中华人民共和国国务院. (2019). 优化营商环境条例. http://www.gov.cn/zhengce/-content/2019-10/23/content_5443963.htm
- [3] 孟天广, 黄种滨 & 张小劲. (2021). 政务热线驱动的超大城市社会治理创新——以北京市“接诉即办”改革为例. 公共管理学报 (02), 1-12+164. doi:10.16149/j.cnki.23-1523.20210324.001.
- [4] 马晓亮, 李应春, 沈波, 张彦鹏 & 温聪. (2020). 新冠疫情防控时期广州12345政府服务热线的运营对策分析. 广东通信技术 (09), 2-4. doi:CNKI:SUN:GUDO.0.2020-09-002.
- [5] 吴国玖, 金世斌 & 甘继勇. (2014). 政务热线：提升城市政府治理能力的有力杠杆——以南京市“12345”政府公共服务平台为例. 现代城市研究 (07), 98-102. doi:CNKI:SUN:XDCS.0.2014-07-022.
- [6] 赵金旭, 王宁 & 孟天广. (2021). 链接市民与城市：超大城市治理中的热线问政与政府回应——基于北京市12345政务热线大数据分析. 电子政务 (02), 2-14. doi:10.16582/j.cnki.dzzw.2021.02.001.
- [7] 张新生 & 金韦彤. (2020). 用好政务热线 解决疫情防控的民生问题. 群众 (04), 37-38. doi:CNKI:SUN:QUNZ.0.2020-04-018.
- [8] 郑跃平, 梁灿鑫, 连雨璐 & 曹贤齐. (2021). 地方政府部门数字化转型的现状与问题——基于城市层面政务热线的实证研究. 电子政务 (02), 38-51. doi:10.16582/j.cnki.dzzw.2021.02.004.
- [9] 陈振明. (2015). 政府治理变革的技术基础——大数据与智能化时代的政府改革述评. 行政论坛 (06), 1-9. doi:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2015.06.001.
- [10] 马亮, 郑跃平, & 张采薇. (2021). 政务热线大数据赋能城市治理创新：价值，现状与问题. 图书情报知识 (2), 10.
- [11] 孟天广. (2021). 政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动. 治理研究 (01), 5-14+2. doi:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2021.01.001.
- [12] 王亚华 & 毛恩慧. (2021). 城市基层治理创新的制度分析与理论启示——以北京市“接诉即办”为例. 电子政务 (11), 2-11. doi:10.16582/j.cnki.dzzw.2021.11.001.



政务热线发展联盟

GOVERNMENT HOTLINE DEVELOPMENT UNION

打造高效智能的热线服务
推进政府治理现代化建设

联合发布：中国信息协会 中山大学数字治理研究中心
清华大学数据治理研究中心 政务热线发展联盟
才博智慧治理研究院

特别支持：国泰新点软件股份有限公司