

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 4 期

中共江苏省委宣传部

2020 年 3 月 2 日

加强我省政务类热线数据利用、推动治理能力现代化的对策建议

摘要：政务类热线数据具有时效性强、真实性高、覆盖面广等突出优势，能够在日常社会治理以及突发性公共事件危机中发挥积极作用。近年来我省政务类热线在辅助决策、政策研究、风险预警等方面成效显著，同时也面临数据整合、分析利用和共享协作等方面的挑战。建议以热线数据为基础，加强标准化建设和数据整合力度，提升数据的精准化分析能力，完善危机舆情预警响应，探索数据合作共享机制，建立第三方评估体系，形成“数据采集—问题分析—风险预警—协同治理—跟踪反馈”的闭环体系，全面推进我省社会治理体系和治理能力现代化。

加强和创新社会治理是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，十九届四中全会围绕推进国家治理体系和治理能力现代化，强调要建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。在社会治理中加强政务热线数据利用，对落实创新发展理念、加快转变政府职能、完善治理体系、提高治理能力现代化具有重要意义。南京社科院、创新型城市研究院张新生承担的江苏省社科基金项目“新时代加强和创新社会治理研究”，系统剖析了新时代加强政务热线数据应用的意义和面临的挑战，提出加强我省政务热线数据利用、提升治理能力现代化水平的对策建议。

一、社会治理中政务类热线数据的主要优势

政务类热线是政府部门倾听群众诉求的主要途径，经过多年的发展已经成为创新性的信息和服务平台，涵盖各级政府、部委办局、国有企事业单位等数以千计的承担单位，并汇集了来自广大基层群众诉求的海量数据。与其他类型的政府数据相比，政务类热线数据具有以下突出优势：

1. 时效性强：能够为突发性公共事件提供数据支持。政务类热线的特色在于快捷和高效，群众通过电话就能够及时反映问题，并能在相对较短的时间内得到答复和解决，因此政务热线数据具有突出的时效性优势。以当前新型冠状病毒疫情为例，北京、上海、广州、济南、海口等城市纷纷报道利用政务热线收集群众有关疫情相关诉求，分析广大市民遇到的困难，为疫情防控提供了有效的数据支持。春节疫情期间我省 12345 政务热线平台共受理群众诉求 42 万余件，协力处置新型冠状病毒肺炎诉求 17.9 万

件，涉及疫情政策咨询，提供疫情线索，旅行社、餐饮等行业退款纠纷，口罩、药品等物资供应及价格问题等诸多方面。省市多家热线每天对诉求情况进行汇总梳理，密切跟踪和掌握疫情期间群众诉求状况，在疫情线索摸排、辅助政府决策等方面发挥了积极作用。

2. 真实性高：能够有效反映广大群众的真实情绪。通过数据了解社会治理需求是推动治理现代化的首要前提，政府部门需要及时了解群众多样性的需求，尤其要关注最广大群众的民生需求表达。十九届四中全会提出要完善和正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道。作为广大市民与政府职能部门沟通的桥梁，政务类热线在倾听民声、收集民意方面具有得天独厚的优势，是社会治理领域高效的“信息采集器”。与其他政府数据相比，政务热线数据全部来源于广大群众，难以被篡改和伪造，自下而上的被动数据采集模式确保了政务热线数据具有高度的真实性和可靠性，能够真实反映社情民意。

3. 覆盖面广：能够广泛覆盖社会治理的方方面面。政务热线数据源于广大群众日常生产生活，广泛覆盖城管、市场、卫生、劳动、市政等方方面面。以南京 12345 政务热线为例，2019 年热线收到各类市民诉求 236 万件，涉及公共服务、行业经济、城建城管、综合经济、民生保障、市场监督管理、政法司法、社会事业等领域共计 480 个细分类目。此外，在具体的社会治理实践中还可以利用政务热线数据挖掘出更多的细分内容。例如近期新型冠状病毒疫情期间，南京 12345 政务热线课题组运用数据可视化技

术，分析疫情期间群众的关注点，归纳出4大类11小类问题，除疫情线索、物价上涨、政策解读、维权纠纷等常规内容以外，还涉及信息泄露、宠物管理、隔离环境等容易被忽略的细节问题。

二、强化我省政务类热线数据利用的问题与挑战

经过多年的发展，我省政务类热线数据在辅助政府决策、增强政府与公众互动交流，以及公共政策制定、城市风险预警、突发事件协调等方面发挥了越来越重要的作用。在推进治理体系和提升治理能力现代化的时代要求下，进一步加强政务类热线数据利用还面临不少挑战，主要体现在以下方面：

1. 数据集中度不高，热线数据整合力度有待加强。从国内比较来看，我省政务类热线数据整合程度还不高，突出表现为综合性政务热线数据规模偏低。以省会南京为例，与广州、杭州、海口等同类型城市相比，南京12345政务热线在智能运营、数据应用、咨政服务等方面有一定的优势，但受规模制约在接听数量、接通率、服务内容方面均存在不小的差距。根据2018年统计数据，南京12345政务热线接收市民诉求量（180万件/年）约为广州的1/5（850万件/年）、杭州的1/6（1020万件/年）、济南的1/7（1300万件/年），规模效应不充分导致综合性热线在数据采集能力、市民服务能力、社会影响力等方面存在短板，成为制约政务类热线数据发挥更大社会价值的瓶颈。

2. 利用层次偏低，精细化分析能力有待提升。在收集大而全的海量热线数据后，还需对其进行细化分类，挖掘数据背后的规律与价值，才能分门别类做出精准化的治理决策。数据利用层次偏低导致对社会问题的把控与应对缺乏精准度，成为制约政务类

热线数据利用的重要因素，包括两方面的原因：一方面是政务类热线数据本身要素不全。大多城市政务类热线数据不能有效采集群众诉求的地理空间属性，难以实现对群众诉求的空间定位。近年来南京12345政务热线探索WEBGIS技术应用和地理信息采集，实现了政务热线数据的全要素采集，在培训机构整治、营商环境提升、断头路治理等诸多实践中发挥积极作用，相关经验值得其他城市借鉴；另一方面是数据分析能力不足有待提高。目前对政务类热线数据的分析主要是基于热线数据本身的时间特征和类型特征分析，缺乏数据叠加分析、空间统计分析、自然语言处理等分析技术的应用。例如针对城市道路整治、小区出新等问题，单纯从热线数据本身分析能够得出的结论非常有限，要想获得更精准的分析结果，需要结合道路数据、小区数据进行叠加分析才能获得更有操作性的结论，需要结合密度分析、热力图分析才能全面了解问题的空间分布，从而能够针对具体问题、具体对象、具体空间形成更加精准的治理方案。

3. 跨部门共享不足，数据协作治理格局有待形成。数据标准不统一、数据共享和协作不足也是影响政务类热线数据发挥价值的重要因素，包括两个方面：一是政务类热线缺乏统一的数据标准。政务类热线类型多样、权属复杂，既有12345这样的综合性热线，还有12315、12333、12320、12369、12366、12358等专业性热线，以及区县地方热线，以南京为例，全市各种政务类热线多达41条，“多号对外”导致热线数据标准不一，难以发挥数据的整体价值；二是跨部门数据共享和协作机制不充分。精准化的社会治理需要多维度数据的共享和协作，政务类热线数据背后

的社会问题分散在民政、交通、规划、城管、信访等不同的部门和单位，跨部门数据协作机制不充分导致在相关社会问题的治理中存在典型的信息不对称、研判不准确、决策不科学的问题和局限。

三、加强政务热线数据利用、提升社会治理能力的建议

加强政务类热线数据在社会治理中的运用，需要借助互联网、大数据、区块链等治理理念、治理资源和治理技术，形成“数据采集—问题分析—风险预警—协同治理—跟踪反馈”的闭环体系，不断推动社会治理的现代化。针对上述存在的问题和挑战，提出以下对策建议：

1. 加强热线数据标准化建设，促进数据资源整合。标准化建设有利于资源的共享与流程的整合再造，使行政部门的工作更加规范透明，提高政务类热线运行效率和热线数据的价值。建议完善热线数据管理的规范和制度，促进热线数据采集、储存、分类、组织、发布和共享的制度化，规范政务类热线数据采集的标准和要求，构建互联互通的信息资源库、资源共享目录，打破政务类热线的“数据孤岛”，以综合性政务热线为基础，实现政务类热线数据的系统整合，全面提升政府数据采集管理能力，提升数据资源的内在价值。

2. 提升热线数据分析能力，推动社会治理的精准化。精准化是衡量社会治理能力的重要指标，提升社会治理能力需要以精准化为方向，通过热线数据的深度分析实现对社会问题的精准把握，将抽象的社会问题变成具体的指标数据。建议在数据整合管理的基础上，通过专项计划提升热线数据分析能力，通过地理信

息系统、数据可视化技术，以及人工智能式的数据挖掘与统计分析进行创新性开发与利用，借助网络地图、标签云、历史流图等可视化技术将数据分析和报告实时呈现，发现社会治理中的关键问题，通过“民声地图”追踪民生问题，全面提高相关领域的治理水平。

3. 完善舆情预警响应机制，提高公共危机防范能力。社会舆情对社会经济生活秩序和社会稳定的影响与日俱增，一些关系广大市民切身利益的重大社会舆情事件使人们开始认识到互联网时代社会监督的巨大作用。突发性公共危机中，信息披露“滞后”导致的政府部门对应失当，是导致舆情发酵和扩大的重要原因。建议在时间维度上打提前量，以政务类热线数据为基础，建立和完善舆情预警制度，做到舆情信息提前掌握、职能部门提前预警、对策建议提前谋划，真正实现由舆情被动应对到为民办事、主动作为的转变。

4. 探索热线数据合作共享，促进多元化主体协同治理。传统实践认为，政府是公共权力的代表和社会治理的主体，数据资源主要由政府全权掌握，但随之而来的是社会治理中主体单一化、治理效率偏低、社会问题响应周期过长等问题。随着近年来“互联网+政务服务”的深入推进，政府数据开放逐渐成为地方政府推进社会协同治理的重要手段和发展趋势。建议在社会治理中领域积极探索热线数据与其他数据合作共享，吸引政府、市场、社会等多元化主体参与数据应用，促进社会治理中多元化主体的有效协同。

5. 建立第三方反馈评估体系，精准评价社会治理绩效。在社

会治理的闭环体系中，依靠多维度、多指标、多渠道的反馈评估与精准监管才使得整个社会治理流程形成一个闭环体系，保证社会治理的有序进行。建议以热线数据为基础，引入第三方评估机构，探索社会治理评价方法，运用统计学、计算机科学，建构包涵需求数量、需求分布、响应周期、危机应对、政策执行情况、群众满意度等多维度内容的评价体系，实现民意测量从样本民意转向总体民意，全面衡量社会治理的绩效，用数据痕迹还原政府部门及非政府组织的行为轨迹，全面提升社会治理效率。（省社科规划办公室供稿）

本期送：省委、省政府、省人大、省政协领导同志

中宣部、全国社科规划办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科规划领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志
各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部研究室编 共印 260 份 苏简字 1003 号