

# 江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 16 期

中共江苏省委宣传部

2022 年 05 月 10 日

---

## 优化政务热线服务 赋能江苏城市治理

**摘要：**苏州大学刘成良研究认为，江苏 12345 政务服务热线在城市治理中发挥着居民“泄压阀”和政府“减压器”的双重作用，但仍存在应急状态热线接通能力有限、社会治理数据开发应用不足、居民合理诉求解决存在空转等问题。对此，建议完善应急处理机制，保障平台顺利运行；重视数据开发应用，提升分析研判能力；加强部门协调联动，发挥城市治理合力。

伴随国家治理体系和治理能力现代化建设不断推进，城市治理也快速步入信息化与数字化发展的新阶段。2021年，中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中指出，要加快全国一体化政务服务平台建设，推进“互联网+基层治理行动”，提高基层治理数字化和智能化水平。苏州大学刘成良承担的江苏省社会科学基金项目“新时代江苏城市社区治理现代化研究”，分析当前江苏12345政务服务热线运行存在的主要问题，提出进一步提升城市治理效能的对策建议。

## 一、江苏政务服务热线运行的现状

12345政务服务热线是在城市规模不断扩大、人口快速增长背景下，为解决城市治理碎片化以及政社互动信息不对称等问题，依托信息技术深度应用，通过电话、互联网等进行在线协作，建立协调沟通机制的公共事务处理方式。近年来，12345政务服务热线以及在其基础上不断更新迭代的网络理政平台成为了地方政府探索数字治理的重要媒介，为畅通民意表达渠道、精准供给公共服务、解决社会治理难题提供了重要抓手。

1. 政务服务热线运行和基础能力建设不断完善。在平台运行上，为保障用户数据安全、提升热线话务服务质量、提高群众对诉求办理的参评率，江苏12345平台已迁移至江苏政务云，并上线了录音智能质检和满意度智能语音回访等功能。2021年，13个地级市群众有效参评的平均满意率高达97%，充分表明江苏政务服务热线发展获得广大群众认可。在平台基础能力建设方面，

截至 2021 年底，全省热线话务代表共有 3930 名，每 10 万人座席占有量为 4.6 个，比上年增加 0.9 个，相当于每名话务代表服务约 2 万人；话务座席有 1702 个，比上年增加 737 个。

2. 政务服务热线在城市治理中的作用日益突显。江苏政务服务热线围绕“感知群众冷暖，回应社会关切”的定位，在城市治理中发挥着居民“泄压阀”和政府“减压器”的双重作用。伴随政务服务热线归并优化的持续推进，12345 热线成为社会治理中居民反映诉求的主要端口。除电话热线外，以手机 APP、微信公众号、网络理政平台为代表的多元化互联网媒介进一步丰富拓宽了政务服务热线的应用场景，深度嵌入到城市居民的日常生活之中。2021 年，全省 12345 热线及相关网络理政平台共接收群众和企业诉求 3012 万件，同比增长 31.7%。其中，电话渠道接收 2669 万件，互联网渠道接收 310 万件，其他渠道接收 33 万件。

## 二、江苏政务服务热线运行存在的主要问题

1. 应急状态热线接通能力有限。从全省各地级市的接通数据来看，12345 热线日常状态平均接通率为 90%左右。但在应急状态下，因短时期内居民诉求大幅增加，平台接听能力有限，容易陷入拥堵困境。以苏州市为例，受 3 月份新冠疫情影响，个别时段的话务量达到了平时的 21 倍，由此导致政务服务热线的接通率跌破 20%。由于应急状态下居民的诉求往往更为迫切，如果不能得到有效回复，就会导致情绪激化，产生社会不稳定因素。因此，提升应急状态下的热线接通能力至关重要。

2. 社会治理数据开发应用不足。伴随 12345 热线及相关网络平台的应用，客观上产生了海量真实且能有效反映当前社会治理现状的数据资源。但是，由于当前比较重视解决居民个体化的诉求，缺乏对社会治理数据的深度挖掘、开发应用以及对社会治理形势的总体研判，因而导致这些数据资源无法很好地转化为治理效能。事实上，依托目前的大数据和人工智能技术，通过自然语义分析，便可精准掌握社会治理中居民更为关注哪些问题、哪些问题长期无法得到解决、相关政府部门存在哪些不足以及其他社会治理中的矛盾冲突和潜在风险，进而为城市治理决策提供有价值的参考。

3. 居民合理诉求解决存在空转。政务服务热线一般将居民的诉求分为两类，即咨询类和非咨询类。前者只需有关部门根据政策文本解疑答惑即可，而后者则往往需要有关部门开展实际调查、进行统筹协调或者作出执法行为。从 13 个地级市的诉求数据来看，咨询类诉求约占 49% 左右，平均办理时间为 1.4 天；非咨询类诉求约占 51% 左右，平均办理时间为 4.3 天。实践中，有关部门对咨询类事项的答复基本上都能做到合法合规，但对于非咨询类事项的解决则不尽如人意。例如，居于 12345 热线居民投诉前列的环境污染、物业管理、交通出行等问题，很多都是居民反复投诉、长期反映的老问题。这些问题在 12345 热线和相关政务平台上陷入了“投诉——反馈——未解决——再投诉”的怪圈。一些部门为了应对系统中的流程控制，往往选择模板化、模糊化的反

馈方式来回应居民诉求。这不仅降低了居民参与社会治理的获得感，而且有损地方政府的公信力。

### 三、优化江苏政务服务热线运行的对策建议

1. 完善应急处理机制，保障平台顺利运行。保障政务服务热线在应急状态下的接通能力是满足居民诉求、提升城市应急治理能力的重要保障。一是注重政务服务热线常态化的远程协作机制建设。在某一地区出现应急状态后，省政务平台要发挥统筹调度职能，通过城际协作的方式来分流热线拥堵压力。同时，为促使其他协作力量能够快速熟悉当地情况并做好政务服务工作，还应加强政务服务热线的知识库建设。二是探索推广“云坐席”机制。在疫情影响下，政务服务热线经常会出现线路拥堵与座席人员无法正常到岗等问题。对此，可以探索推广苏州的“云坐席”模式，通过技术手段，保障相关人员在紧急状态下能够居家办公，为平台顺利运行提供关键保障。

2. 重视数据开发应用，提升分析研判能力。以诉求为核心、具有“靶向”意义的数据集成是城市治理决策的重要资源，可以有效转化为治理效能。一是要探索构建规范标准的数据开放体系。明确获取数据主体的权利、义务与责任，完善规制数据开放风险的法律法规，有效规避“数据烟囱”带来的治理成本攀升和治理效能降低等问题。二是要建立部门间的合作机制。搭建数据内部流动路线，畅通内部共享机制，避免因部门分割产生“数据孤岛”，导致具有多元治理价值的数据被人为分割。三是应加强与高校、

科研院所的合作。借助高校、科研院所在数据分析、社会治理等方面的专业力量，对数据进行深度分析，更加精准地把握社会治理形势，提升决策的科学性。

3. 加强部门协调联动，发挥城市治理合力。为解决单个部门的治理乏力问题，应进一步完善常态化的部门协同机制。一是突破传统的“条块限制”，以制度化的方式加强公共部门之间的互联互通，促使各部门各司其职、相互配合，成为一个有机整体。对于超越于单个部门能力范畴、居民诉求热度比较高的问题，应以便民服务中心为督办平台，通过高位协调，发挥各部门合力。二是积极为12345热线主管部门赋权。因政务服务热线在社会治理中的角色愈加重要，为增强其在社会治理中的统筹调度能力，应对其积极赋权。三是进一步完善专业人才储备。既要注重引入社会治理方面的专业性人才，也要积极吸纳数据开发与应用方面的技术性人才。通过建立常态化学习、分析、研判等机制，不断增强政务服务热线工作人员的知识储备和工作能力，提升服务质量和效率。

（作者刘成良，系苏州大学中国特色城镇化研究中心研究员、东吴智库研究员、民政部社会事务委员会专家咨询委员）



---

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志  
中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，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政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号