

GOVERNMENT
HOTLINE



政务热线 数智化发展报告

DEVELOPMENT REPORT OF DIGITALIZATION AND INTELLECTUALIZATION FOR GOVERNMENT HOTLINE

2022 >>>>



京东科技订阅号



京东云公众号



京东智能城市

版权声明

清华大学数据治理研究中心与京东科技版权所有。
本文档著作权归清华大学数据治理研究中心与京东科技所有，未经书面许可，任何主体或个人不得以任何形式复制、修改、摘抄、翻译、传播全部或部分文档内容。

商标声明

任何清华大学数据治理研究中心与京东科技相关的商标均为各自及其关联公司所有，
本文档提及的其他所有商标或注册商标，由各自的所有人拥有。

法律声明

本文档仅供用户使用清华大学数据治理研究中心与京东科技产品及服务的参考性指标，本文档中的所有陈述、信息和建议以及内容的准确性、适用性等不构成任何明示或暗示的担保。本报告中行业数据主要为研究员采用桌面研究、行业访谈及其他研究方法获得，仅供参考。任何主体和个人使用和信赖文档而发生任何差错或者经济损失的，主办单位不承担任何法律责任。
由于产品版本升级、调整或其他原因，本文档内容有可能变更。清华大学数据治理研究中心与京东科技保留在没有任何通知或提示下对文档进行修改的权利。
本文档未授予用户任何清华大学数据治理研究中心与京东科技产品的任何知识产权的法律权利。

顾问

张小劲 宋雨伦 杜凯宁 王 昀 马奔 孙柏瑛

联合发布

清华大学数据治理研究中心 京东科技集团

统筹

孟天广

策划 & 主编

李珍珍 严 宇

业务指导

张鑫 杨毅 覃进学 王超 张振庭 李波

编委会

张小劲 孟天广 赵金旭 赵 娟 李珍珍 严 宇 戴思源 方鹿敏 李 熠
常多粉 门钰璐 王翔君

1	一、政务热线数智化：数字时代城市治理的现代化转型	
	政务热线的发展历程	/02
	政务热线数智化的意义与价值	/04
	政务热线数智化的国际实践	/06
2	二、政务热线数智化发展趋势	
	政务热线的新定位与新发展	/08
	北京市“接诉即办”改革	/10
3	三、当前政务热线发展面临的挑战	
	接诉	/13
	办理	/16
	评估	/18
	治理	/20

4	四、数智化助力政务热线发展	
	政务热线数智化运营体系	/24
	政务热线数智化应用及场景	/29
	当前政务热线数智化转型存在的问题	/30
5	五、业内典型实践	
	甘肃省政务服务热线实践	/33
	郑州市政务服务热线数智化发展之路	/40
	保定市政务服务热线数智化转型实践	/47
	张家港市政务服务热线实践	/53

一、政务热线数智化： 数字时代 城市治理的现代化转型

01/政务热线数智化：数字时代城市治理的现代化转型

国务院《关于加强数字政府建设的指导意见》（国发〔2022〕14号）强调“要主动适应经济社会数字化转型趋势，充分释放数字化发展红利，全面开创数字政府建设新局面”。作为我国数字政府建设最为成功的实践之一，政务热线不仅发挥着政民互动的“连心桥”和社会治理的“连接者”的作用，而且海量热线工单也逐渐成为辅助政府决策、推动社会治理创新的重要数据富矿。作为数字政府的“门脸”，政务热线进一步建设发展需要各方的通力合作，将新兴数字技术和智能技术与政务场景深度融合，打造出智慧、高效、便捷的现代城市治理“总客服”。

（一）政务热线的发展历程

早在20世纪90年代，美国巴尔的摩市就开通了311非紧急救助热线，成为全球第一个专门开通市民热线的城市。^①此后，巴尔的摩的市民热线不断升级，尤其是CITISTAT系统的研发和启动，不仅将市民热线数据进行实时汇聚整理，而且赋能市直部门进行高效管理，通过建立健全政府绩效评估机制，对政府回应公民的速度和质量进行有效评估。1997年，美国达拉斯市将二十多条热线和多个呼叫中心合并为非紧急呼叫中心311。基于通话录音，该热线及时记录市民反映的问题，并将录音的内容进行分类和整理，分析出不同的问题类型，然后将这些问题反馈给政府的各个部门，供其及时出台相关政策，针对性地解决问题。随后纽约、巴黎、芝加哥等多个城市相继模仿达拉斯成立311热线呼叫中心，构建公众与政府互动的平台。^②

我国政务热线的历史最早可以追溯到1983年，彼时沈阳市政府为向全市提供政务服务、吸纳群众意见，特意开通了全国第一条市长热线，并在实践中取得了不错的成绩。随后我国各大城市纷纷开通政府热线，1986年广州市建立了我国第一个110报警平台。中央部委与地方政府也陆续开通了12315、12348等百余条热线。但由于热线号码数量庞杂，对市民来说过于复杂，难以记忆，无法提高政务资源利用率，因此，1999年国家信息产业部正式启用了政府热线号码12345。此后，各地市政府相继将市长热线与其他部门的专线合并，成立城市12345政务热线。



^① Welsh W. Integrators Answer the Call for 311 services [J]. Washington Technology, 2001(13): 17185 - 1.

^② Schwester R W, Carrizales T, Holzer M. An Examination of the Municipal 311 System [J]. International Journal of Organization Theory & Behavior, 2009, 12(2):218-236.

回顾政务热线的发展历程，大体可分为三个阶段：信息化阶段、数字化阶段、智能化阶段。



图1.1 政务热线发展的三个阶段

一是信息化孕育阶段。这一阶段政务热线具有**离散式和平行化**的特征，其背景是私人电话、公用电话以及移动电话的迅速普及和互联网用户的剧增，使得拨打热线电话极其简捷方便。此时政务热线表现为**多条线路沟通、多个中心受理、处置单一事项**。从功能看，此时政务热线以“倾听民声、汇聚民意”为主要目的，集中反映群众生活的周边事。换言之，这一阶段政务热线主要作为倾听民众声音、处理居民难事的渠道，用以强化政府的现代化治理能力，但热线数据背后的治理价值较少被挖掘。^③

二是数字化发展阶段。随着互联网、物联网等数字技术的广泛运用，物理世界存在的人、物、服务等被链接起来，政府也可以运用数字技术更广泛地触达不同人群，政务服务的覆盖面显著提高。政府利用数字化工具集成大量政府服务项目，发展出网上政务大厅、一网通办、智慧终端、指尖政府、专用型APP、嵌入式APP等应用。在此趋势下，这一阶段的政务热线形成了**集成式和总台化**的特征，表现为**多条热线沟通、一个总台受理、处置多种事项**，或者是一条热线沟通、一个总台受理、处置复合事项。此外，随着大数据分析技术的成熟，政务热线数据背后的社会价值开始得到重视，并用以发现社会问题，辅助政府科学决策。其“用数认知、循数决策、依数施策”的特征明显地区别于信息化阶段，并演化为政务热线系统的深层本能和基础能力。

三是智能化升级阶段。当前，人工智能在社会各领域的日益深入，对国家与社会治理创新提供了新的机遇，推动政务热线从数字化阶段向智能化阶段转变。在这一阶段，政务热线出现**融通式和智慧化**的特征，表现为**多种渠道沟通、一个平台受理、处置综合事项**。通过将人工智能技术嵌入政务热线的接听、应答、转办、督办、考核、归档等环节，逐步达到人工智能辅助和代替人工进行服务，实现智能接线应答、智能转派、智能回访等，从而释放劳动力资源，降低用工成本。例如，智能派单系统可以有效应对海量工单，第一时间快速、精准地推送到相应承办单位，与此同时通过一单多派，复杂诉求亦可推送至多个部门联

合处理。同时，这一阶段强调智能算法的赋能，对政务热线大数据进行聚合分类、关联分析、回归分析、预测分析和可视化呈现，充分释放数据红利，推动传统城市治理向精细化、精准化和智能化全面升级。

(二) 政务热线数智化的意义与价值

随着互联网、物联网、人工智能等新一代数字技术的快速迭代与普及推广，技术赋能逐渐融合数字化和智能化的双重特点，在政务热线发展过程中起到了重要的推进作用。总体上看，我国政务热线的发展正处于数字化向智能化转型或过渡的阶段。在不断探索将数字化和智能化技术赋能政务热线的道路上，有必要充分考虑政务热线及其数智化对于数字政府的意义和价值，进而建立适应现阶段需求的政务热线体系。

首先，政务热线数智化强调资源整合，进一步提升数字政府协同联动能力。数智化注重发挥整体效能，政务热线数智化将整体性思维贯穿在接诉到反馈的全过程。一方面，加快推进热线整合。通过搭建统一的在线平台，热线努力实现跨区域、跨部门、跨层级、跨业务的协同管理和政务服务，从而引领推进政府组织结构的调整和权责重组，促进资源配置的最优化。另一方面，强调部门联动。在热线整合的基础上，热线数智化有助于破除传统的政府部门结构限制和冗杂热线的识别困扰，实现各级平台及其成员单位之间横向和纵向的协同联动，以及不同的数据网络和管理系统之间的互联衔接，缓解因“数据孤岛”引发的沟通成本高昂和治理流程阻塞等问题。源于数据共享受阻所导致的信息不对称、反应不灵敏、响应不及时等接诉困境也在整体性工作网络中得到有效解决，使政务服务的业务处理更流畅高效，并极大强化了政府部门间的整体联动性。

其次，政务热线数智化优化政民互动形式，进一步强化数字政府政务服务能力。数字政府建设的初衷和重要内容是提升政府治理能力以更好地为人民服务。政府在社会治理中的角色与职能要求其积极吸纳并尊重民意，始终围绕以民为本、为民服务的理念思想，稳步优化组织内部体系与政社互动模式，最终实现便民利民、提高公共服务质量、提升民众幸福感的目标。一方面，政务热线向社会进行赋权，实质性地拓宽了社会主体政治参与的渠道和途径，提升了社会主体参与社会治理的意愿和能力。另一方面，政务热线数智化向政府进行赋能，使政府超越时空限制，全方位系统化地体察民情、了解民意、汲取民智、回应民愿成为可能，有效地链接起市民与城市。

再次，政务热线数智化创新治理模式，进一步提升数字政府风险防控能力。数字政府建设坚持数据赋能政府治理，而政务热线接办了市民关于城市生活中的各类诉求，收集了大量的碎片化信息，通过数智化技术将碎片化的信息进行整合提炼，从而将社会问题

③ 孟天广,黄种滨,张小劲.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[J].公共管理学报,2021,18(02):1-12+164.

系统化呈现。一方面，对数据信息进行整合和分析使政府得以精准把握社会民众的需求。政务热线通过建立社会治理云平台，对群众诉求进行深入发掘和全景刻画，并将分析结果应用到政策决策上，实现了政府资源配置与民众切实需求之间的精准匹配和有效对接。另一方面，政务热线数智化以数据融通和智慧服务为主要特征，逐步实现医疗、教育等多种社会服务平台的信息互通，同时通过大数据等信息技术分析数据的动态演变规律，及时对社会问题和社会风险进行甄别监测，将问题化解在基层，风险防控在事前，真正实现政府风险感知、风险预测和风险防控能力的提升。

最后，政务热线数智化重塑服务流程，进一步提升数字政府督办考核能力。我国人口、面积、经济总量大的特征决定了民生诉求多、业务办理压力大的客观现实，进而也容易滋生懒政怠政、推诿扯皮的工作作风。政务热线在实现各类政府部门专线整合的基础上，进一步重塑政府服务流程，实现对热线承办单位的统一管理、监督和考核，发挥政务热线在业务办理全流程的“指挥棒”作用，引导承办单位落实好主体责任。一方面，在厘清承办单位职责，精准分类来电诉求的基础上，数智化进一步规范了政务热线统一受理、按责转办的业务办理流程，强调了业务办理的核心地位，有助于提高承办单位的工作认识，调动各承办单位主动领取任务，纠正业务办理过程中的形式主义，确保业务办理结果合民意、迎民心。另一方面，政务热线数智化强调对政府回应热线诉求的全过程进行量化考核，并将其应用到承办单位绩效考核甚至领导班子考核中，进一步压实政府责任，促进承办单位回应群众诉求。



总体而言，政务热线作为链接公众与政府的重要桥梁，其数智化转型是数字政府建设的关键部分，通过将数字化和智能化技术融入接诉、办理、评估、治理等环节，最终促进数字政府整体治理水平的提升。

（三）政务热线数智化的国际实践

自20世纪80年代起，信息通信技术的迅速发展和广泛应用为全球的工业带来巨大的变革,也推动了数字政府进程以及政务热线的问世。其中，以美国、英国为代表的西方发达国家具有较强的前瞻性和主动性，主动顺应并引领变革。

美国地方政府自1996年起对非紧急公民请求采用了311热线服务。最初美国设立311市民服务热线的原因，是因为其911报警系统的来电包含了大量非紧急求助类电话的诉求。为了处理这些非紧急诉求，专门设置311市民热线。随后，巴尔的摩、纽约、华盛顿、芝加哥、洛杉矶等30多个城市与地区陆续设立了311市民服务热线。如今，311热线正向着数字化、智能化转变。以旧金山为例，旧金山建立了24小时的客户服务中心与智能网络机制，如城市推特账户和移动应用程序，以及公民关系管理和数据管理机制。纵观美国政务热线的发展与创新，各个城市的实践林林总总，但共同趋势是其政务热线正逐步向数字化、智能化迈进。

英国政务热线发展已相当成熟，其中英国普雷斯顿DWP公共事业呼叫中心的管理最具特色。普雷斯顿DWP呼叫中心是政府所属机构，因此其服务水平与客户满意度直接关系到政府形象，DWP呼叫中心的服务对象是孤寡老人、退休人员、残疾人群等，这种特殊而又复杂的对象群体的关系管理与维护是DWP呼叫中心的一大挑战。对此，DWP呼叫中心设计了“知识库入脑”系统，把知识库里的问题解答都记入脑中，当市民提出问题时，工作人员便能及时提供基础解决方案。^④

除美国和英国外，其他发达国家和发展中国家也纷纷开展了政府热线服务，如德国、日本、新加坡、加拿大、印度等。许多国家都在借助数字技术提升其热线在语音、视频和数据等方面的处理能力，推动政府热线向着数字化、智能化发展。

^④ 王青青.美英印等国的政务热线及服务特色[J].时代农机,2015,42(11):70-71.

二、政务热线数智化发展趋势

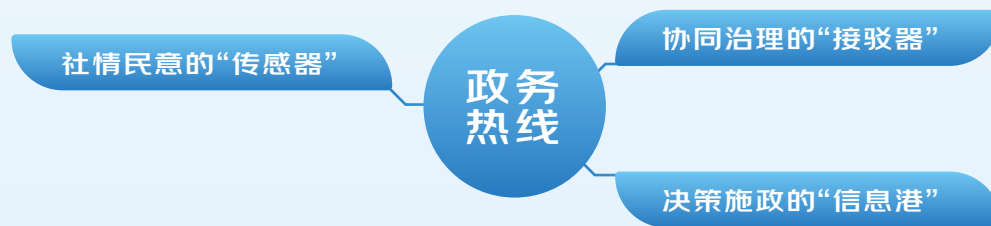
02/政务热线数智化发展趋势

自2021年以来，在中央政府的大力推动和各地政府的积极实践下，政务热线数智化发展进入快车道。一方面，国务院颁布了政务热线的专项指导文件，对新时期政务热线的定位功能、发展方向、实施方案提出了具体要求，驱动政务热线提升为企业便民服务水平。另一方面，各地政府积极响应中央指示精神，从政务热线的归并优化工作入手，主动引入数字化和智能化技术，驱动政务热线的升级优化，涌现出一批优秀实践案例。

（一）政务热线的新定位与新发展

2021年1月，国务院办公厅发布《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》（国办发〔2020〕53号）（以下简称《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。在此背景下，我国政务热线迎来新一轮的发展高潮，并融入我国数字政府与服务型政府的整体建设之中。

改革开放四十余年来，随着社会经济的快速发展，人民群众的利益诉求和价值观念出现多样化、差异化趋势，对我国国家治理提出了新要求和新挑战。当前，在统筹疫情防控和稳定经济增长的大背景下，如何更加及时、高效地感知和回应社情民意、研判和处置社会风险成为我国政府亟待解决的重要难题。政务热线作为我国政府感知民生、理解民意的重要渠道，同样面临着上述难题。在此背景下，《意见》对新时期政务热线提出了新定位和新需求。



第一，政务热线是社情民意的“传感器”。政务热线是感知城市、社会和民情的重要手段，是政府实现有效治理和提升治理能力的重要方式。随着各地实现多号归并、一号响应、多渠道融合，政府以政务热线为主渠道，整合微信公众号、官方微博等多渠道诉求以感知民生热点和治理重难点所在。政务热线通过与市民时刻“即联”，实时捕捉民情动向，及时查堵治理盲点。尤其是在疫情防控期间，市民诉求往往多变和紧急，政务热线发挥着便

捷联通的优势，汇聚最新消息，预警最新风险。

政务热线的数智化转型进一步强化了其“传感器”功能，主要体现在数智化转型实现了对群众诉求进行“数据穿透”、“时空穿越”、“颗粒缩放”的分析处理，增强了政务热线“以数感知”的能力。一是数据穿透，政府借助数智化技术，透过政务热线直达基层，从而实现对民生民意的实时理解和准确把握。二是时空穿越，数智化转型使得政府能够基于热线数据，实现对任一时点、任一区域进行分析和比较，探究群众诉求的时空分布规律。三是颗粒缩放，政府在数智化技术的支撑下可以实现对特定区域的“放大”和“缩微”（譬如点位、小区、社区、街道、市辖区、全市，甚至跨区域），从而更加精细和精准地理解社会治理问题的集聚和离散状态。

第二，政务热线是协同治理的“接驳器”。政务热线承担着“上挂下联”的职责，可与政府部门（含同级政府职能部门和上下级政府）“接驳”联动，及时、高效地回应群众诉求。政务热线通过平台互联、数据互通、信息共享等机制，可实现与政府部门在诉求内容、诉求办理、办理效果等环节的数据流通，提升政务热线与政府部门的协同治理水平。此外，政务热线的“接驳器”功能还体现在其能超越属地管理的空间局限，接驳多个行政管辖区域，实现跨区域的协同治理，譬如长三角、京津冀地区的政务热线已积累相关经验。^①

政务热线的数智化转型进一步强化了其“接驳器”功能，通过实现“精准派单”、“群众反馈”、“绩效评估”提升政务热线“依数治理”的能力。一是精准派单，政务热线借助大数据文本分析、知识图谱等技术，可实现基于诉求内容的精准分类，从而判定职责归属和办理单位，提高派单的准确度和时效性。二是群众反馈。借助智能语音机器人，政务热线可实现对群众的高效回访，收集群众对诉求办理的评价，用于提升诉求办理的成效。三是绩效评估。借助数智化技术记录诉求办理全流程和群众评价，政务热线可针对职能部门和专项政策进行绩效评估，并以此作为优化治理效果的经验依据。

第三，政务热线是决策施政的“信息港”。政务热线在感知、收集群众诉求的基础上，对诉求数据的价值、关联和反映问题进行深刻“解读”，挖掘出社会治理过程中的热点、难点、堵点问题，为政府掌握社会运行状况、民生问题分布和政府治理绩效提供信息依据，从而有针对性地实施政策措施，高效解决社会治理过程中出现的各类问题。

政务热线的数智化转型进一步强化了其“信息港”功能，通过实现“科学决策”、“应急管理”、“施策评估”提升政务热线“循数决策”的能力。一是科学决策。借助大数据分析方法，政务热线数智化转型助力政府理解诉求者画像、治理问题、问题根源，从而实现以数据为支撑的科学决策。二是应急管理。借助人工智能技术，政务热线可根据群众诉求的紧急和重要程度对诉求问题进行类型学划分，对其中紧急且重要的事情（譬如重大舆情事件、公共卫生事件）开展应急管理，快速回应群众、解决问题。三是施策评估。结合群众回访评价和群众诉求量的发展趋势，政务热线可对政策执行进行诊断评估，为进一步优化政策及其执行提供参考。

（二）北京市“接诉即办”改革

目前，在中央和各地政府的大力推动下，政务热线已成为反映社情民意、提升政府治理能力和创新社会治理方式的重要手段和渠道。然而，不可否认的是，我国各地政务热线的发展水平仍存在明显差异；即便是处于同一级别的行政单位，其政务热线的建设模式、服务水平、运营状况也各不相同。其中，北京市“接诉即办”改革可谓政务热线发展的标杆典范。无论是从热线自身的运营体系，还是从热线数据延伸出的对政府治理和决策施政的提升作用，北京市“接诉即办”改革已实现“传感器”、“接驳器”、“信息港”的三重定位，生动地实践出新时代全面深化改革的“北京样本”，树立了数字时代超大城市治理的标杆。

1.改革历程

“接诉即办”改革始于2017年，至今已经经历“吹哨报到”、“接诉即办”、“主动治理”三个阶段。



一是“吹哨报到”阶段。2017年1月，为治理盗采金矿、盗挖山体、盗偷砂石等事件，北京市平谷区开展“乡镇吹哨、部门报到”工作试点，要求乡镇“吹哨”后，各相关执法部门“报到”，建立联合执法机制，根治盗挖盗采的违法行为。2018年2月，北京市委出台《关于党建引领街乡管理体制机制创新 实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》，将平谷探索实践提升为“街乡吹哨、部门报到”，作为2018年全市“1号改革课题”，在16个区169个街乡进行试点。2018年11月，习近平总书记在中央深改委第五次会议上对北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革给予了充分肯定，对推进党建引领基层治理体制机制创新提出了明确要求。该阶段尚未将政务热线纳入改革，而是将与群众生活直接相关的街道乡镇作为问题的发现者，通过街道乡镇吹哨上级职能部门，推动后者下沉基层，与街道乡镇、社区等基层治理主体协同开展治理。

二是“接诉即办”阶段。2019年起，北京市提出“市民的诉求就是哨声”，并将12345市民服务热线（以下简称12345热线）引入改革，推动“吹哨报到”向“接诉即办”深化，打通服务群众的“最后一公里”。2019年2月，北京市时隔23年再次召开街道工作会议，提出推动“吹哨报到”改革向党建引领深化；6月，北京市政务服务管理局等部门联合印发《关于优化提升市民服务热线反映问题“接诉即办”工作的实施方案》，明确了改革措施和工作机制。10月，北京市委、市政府印发《关于进一步深化“接诉即办”改革工作的意见》，健全全渠道受理、诉求分类处理等十个机制，推进主动治理、依法治理、多元治理、数据治理。

三是“主动治理”阶段。2021年起，北京市结合党史学习教育，把接诉即办作为“我为群众办实事”实践活动的主抓手，建立“每月一题”工作机制，聚焦市民反映最集中的民生问题，全面加强主动治理、源头治理，推动接诉即办改革向主动治理、未诉先办深化。2021年11月，北京市委深改委通过了《关于推动主动治理未诉先办的指导意见》，探索将

^① 长三角政务服务咨询投诉“一号通办”（2019-05-15），http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/15/content_5391740.htm，访问时间2022年6月14日。京津冀地区不定期召开政府热线协同发展会议，此前会议的相关报道可见于网络。

诉求问题转变为主动治理任务，拓宽主动发现问题的渠道，并对“每月一题”、治理类街乡镇等改革探索进行了固化提升。

2. 改革成效

回顾2017年以来的改革历程，“接诉即办”改革以一条热线撬动城市治理变革，在自上而下组织保障、“以人民为中心”治理理念和协同联动工作机制的基础上，提供了新时代政府治理改革的北京经验。在改革实践的过程中，12345热线实现了“传感器”、“接驳器”、“信息港”的三重功能，既显著提升了北京超大城市的治理能力和治理绩效，又为我国各地政务热线发展提供了重要的启示。

一是感知社情民意。“接诉即办”改革以12345热线作为主渠道，通过归并全市64条热线电话、建立网络和移动端等多个渠道，全年全天候快速受理群众来电，以实现为民情民意的全面感知、对全体市民的全面覆盖。自2019年以来，“接诉即办”改革建设并整合了政务微信、微博、网站、“北京通”APP、人民网“领导留言板”、国家政务服务投诉与建议等16个网络渠道，打造从耳畔到指尖的全方位服务热线。12345热线还会同北京市市场监管局建立消费争议快速和解绿色通道，将京东、美团等近百家互联网平台企业消费者诉求信息优先直派企业和解，实现消费类诉求的快速流转和办理。此外，对于复杂多样的民情民意，“接诉即办”改革坚持贯彻十九大报告要求和北京市委、市政府的工作理念，建立了“七有”“五性”的民生诉求监测评价指标体系，并将其所涉及的12项民生大类事项作为改革重点，持续深化改革。

二是促进协同治理。在改革过程中，北京市形成了党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的工作体系，建立起市委统一领导，各区、街道乡镇、社区村和各部门各单位闻风而动、接诉即办的群众诉求快速响应机制。一方面，在顶层设计上，北京市坚持党建引领，于2021年市委深改委增设“接诉即办”改革专项小组，负责全市接诉即办改革工作的统筹谋划、整体推进和督促落实。另一方面，在部门协同上，北京市将全市区、街道乡镇、市级部门和承担公共服务职能的企事业单位全部接入12345热线平台系统，缩短“条”“块”衔接周期，通过明确首接负责制、吹哨报到机制、“三率”^②考核制度，由首接单位牵头协调、一管到底，吹哨上下级政府和职能部门协同联动，及时、高效地回应群众诉求。

三是辅助决策施政。自2019年以来，“接诉即办”改革积极运用大数据辅助科学决策和社会治理。改革通过12345热线建立了统一、规范的民意诉求数据库，汇集入库3400多万件群众反映记录、240余万条企业法人数据和7000多个社区（村）点位信息。改革综合运用了大数据分析、定量分析、案例分析、类型学分析、可视化技术等研究方法，挖掘热线工单的“数据富矿”，建设以诉求量分析、类别分析、地域分析、考核排名、城市问题台账为主要内容的大数据分析决策平台。通过建立日报、周报、月报、专报、年报的报告体系，开展对高频民生热点问题、治理难点堵点问题的深度诊断，系统呈现民众诉求的分布情况和政府部门的治理效果，形成对社会运行、政府治理的全面理解和认知，并提出针对性的对策建议和解决方案，从而发挥辅助政府决策施政的关键性作用。

^② 即响应率、解决率、满意率。

三、当前政务热线发展面临的挑战

03/当前政务热线发展面临的挑战

政务热线业务流程可大致分为接诉、办理、评估、治理四个环节，分别对应诉求的接听、工单的流转与处置、诉求办理的质量检查与考核激励，以及基于热线数据的问题诊断与辅助决策。基于这四个基本环节，本章将系统梳理当前政务热线发展面临的挑战。

(一) 接诉

政务热线承担着城市政务服务“总客服”的角色。很大程度上，政务热线的诉求承载水平、诉求接听效率和诉求识别能力，决定了公众对政务热线的初步印象。然而，许多城市的政务热线建设，在诉求承载能力的科学分配、诉求接听的科学管理和诉求识别的精细规范等多个方面仍然存在一系列挑战与不足。



1. 诉求承载

诉求量的快速增加对政务热线诉求承载能力提出了挑战。尤其是在一些城市，大量热线诉求集中在单一渠道，造成信息过载，弱化了城市政民互动能力。

第一，跨部门和跨地区热线归并有待推进。当前，政务热线被日渐广泛地用于受理企业和群众各类非紧急诉求，往往涉及经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境等多个领域的咨询、求助、投诉、举报和意见建议。通过热线归并实现多领域多种类诉求接入标准化，符合政府流程优化的改革方向。从归并进展看，基于横向的整体并入和双号并行取得了相对较好的效果，而由于存在工作流程统筹、人员信息对接方面的问题，基于层级间政府关系的分中心归并相对滞后。

第二，政务热线网络渠道运用水平不足。开辟多元化网络渠道是提供即时化、个性化公共服务，降低话务成本、缓解话务压力的有效手段。虽然各地在网站、客户端、小程序、新媒体、电子邮件等网络渠道的建设上做出了诸多努力，但是，相关渠道的利用存在

两方面的典型问题。一方面，网络渠道建设缺乏总体规划，导致各渠道管理标准不一致、渠道之间融合度低等问题，削弱了网络渠道的服务效率，无法有效分流传统电话端的服务压力。另一方面，网络渠道关于市政服务、灾害防治等相关信息发布机制不健全，进而导致对大面积投诉和询问的前置性消解能力相对有限，涉及停电、停水、供暖、路网等规模性重复诉求需要事后回复处理。

第三，特需群体诉求表达的保障能力削弱。在当前信息技术发展与数字鸿沟加剧同时发生的背景下，数字弱势群体（如老年人和残障人士）对电话式的传统热线更加依赖。但是，热线归并和网络渠道运用不足客观上加大了热线电话的接入压力。新冠肺炎疫情期间，涉及日常生活物资采购、慢性病用药、急诊就医、心理健康维护、妇婴养护等内容的诉求量显著上升，数字弱势群体的专线建设需求日益突出。

2. 诉求接听

诉求接听是诉求办理的首要环节。整体来看，话务服务供需矛盾、坐席设置和工作方式机械化等管理问题，使得热线接通率和通话时长优化的改善程度有限，同时新冠肺炎疫情也给政务热线的应急管理能力提出新的挑战。

第一，话务服务供需矛盾增大。一是多数地区的坐席规模和人均数量明显偏低，且地区间差异明显，除一线城市外多数地区人员配备严重不足。二是接线员的服务质量参差不齐，受话不规范的情况时常出现。部分接线员还存在服务礼仪与态度差、专业知识与接听技能缺失的问题。三是接线员流失率较高，专业素养和能力培养成本居高不下，维持热线服务质量的难度升高。目前来看，随着政务热线诉求量持续增长，上述问题越发突出。

第二，接通率和接通时长的改善程度有限。接通率高、等待时间短、通话时长科学合理是高效接听诉求的外在体现。这既与坐席数量设置密切相关，另外也更广泛地受到来电内容和办理方式变化的影响。整体上看，当下来电数量的持续增长和诉求领域的日渐多样，不仅增加了受话过程的复杂性，也降低了记录的准确性，接线员在来电通话中提取关键信息、填写工单的沟通成本和工作压力不断提升。另外，跨语言习惯、跨语种交流的增加也进一步加剧了来电接听难度：一方面，部分地区通过顶层设计，高位推进跨地市、跨区域的热线整合，使得接线员需要面对方言等地方话沟通的挑战；另一方面，部分地区需要提供涉外服务，对接线员能力要求高。

第三，坐席设置和适应性调试能力薄弱。一方面，坐席班次设置机械化。坐席班次设置相对固定，对周期性诉求密集出现时段所作的预先准备不充分，易出现热线接入挤兑，加大了接诉压力。另一方面，应对灾害和风险的预案不完善，日常状态和紧急状态之间的转换难度较大。这主要体现在两个方面：一是在突发灾害状况下，热线接入流量暴涨，但坐席人员配备不足，并缺乏应急问题处置能力；二是在传染性疾病预防流行状况下，可能因为防疫需要隔离、居家办公等出现“非战斗减员”情况，热线的接诉能力维持和保障压力大。

3. 诉求识别

诉求识别是诉求办理的起点。诉求识别的精准程度对接线员的政策与业务知识储备有着天然要求，但许多城市热线的政策知识库建设水平不高，导致诉求识别问题频繁发生。

第一，政策知识库精细程度和更新效率不足。政策知识库为接线员应答提供了答案模板，便于接线员提高接诉效率。然而，政策知识库存在着分类标准不清晰、不全面的问题，尤其在一些情形复杂且多样的政策领域。另外，政策知识库更新不及时，各部门出台的政策、法规未及时向政务热线提供具体、规范的解读和必要的知识同步，导致出现热线办理与政策规范相冲突的状况。

第二，合理、规范识别诉求的压力持续增加。其一，通常来讲，政务热线不受理须通过诉讼、仲裁、纪检监察、行政复议、政府信息公开等程序解决的事项，不受理已进入信访渠道的事项，不受理涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私和违反社会公序良俗的事项。对于上述事项的判定需要相关专业知识和政策背景。其二，随着政务热线更为广泛地应用于社区和乡村事务的解决，大量非合理诉求和夹杂个人情感因素的诉求进入到行政轨道中，甚至有些来电人的目的并不在于解决什么事情，而仅仅在于寻求倾诉。这对于正常诉求的表达和治理空间产生了挤压效应。其三，与之相伴的是重复、虚假诉求增加，但现有甄别拦截能力相对有限。调研显示，有些地区的负责人会通过制造虚假的简易诉求来提高本地区的阶段性考评成绩，也有当事人会通过反复呼叫的方式提高热线对反映问题的关注度或表达对既有处理结果的不满。这些状况都在事实上加重了热线运营的负担。其四，新型诉求的归类不够科学。一线接线员与后台管理层的联动不足，政府办公室、编制办公室、司法局等机构的即时参与不足，增加了分类争议和标记争议，加大了后期办理和回访的工作压力。

(二) 办理

政务热线的服务工作通常可以分为咨询类和办理类。咨询类服务大多是对市民的政策疑问进行简答，这类服务可在坐席侧内闭环完成。办理类服务则需要通过坐席转派至各委办单位具体处理。因此，政务热线的办理工作通常涉及较长业务链条，如从派单到部门对接、联动、协同办公再到跟踪办理情况。由于关联单位众多、业务分工精细，部分诉求办理过程复杂、时间周期较长。对此，如何提高精准派单水平、如何提升部门间的对接联动效率以及如何及时跟踪和准确记录工单办理情况，已成为推动诉求办理效能提升的建设方向。



1. 精准派单

政务热线办理工作的第一步便是精准识别辖区并进行派单，这一环节依赖对地理位置信息的准确把握，来电人所在地址或者被诉主体所在地址将直接决定工单要发往的承办单位。

第一，全面准确把握诉求地理信息难度较大。一是由于市域地理信息庞大，每个、接线员所了解的市域地理与行政区划知识有限，在实际服务过程中需要花费大量时间与来电人沟通核对地理位置信息。在电话中与来电人核对具体地理信息细节（例如具体小区或楼宇名称、周边标志性建筑等）是一件繁琐耗时的工作。二是在完成与来电人的地理位置核对以后，接线员通常还要借助地图工具检索来电人所在行政区划，再结合自己对各承办单位职能分工的理解，将工单派发到具体的承办单位。因行政区划调整、承办单位职能交叉等多种因素影响，这个过程并不能完全保证工单的精准派发，依然会经常出现工单打回的情况，这不仅会耽误来电人诉求办理的时间，也可能引起政务热线与承办单位之间的矛盾。

第二，转单过程可控性弱。很多工单无法一次派发完成，还需要承办单位进一步转发给下游单位，这个过程称为转单。转单过程并不在政务热线的业务范围以及指导干预能力之内，因此一旦涉及到转单，服务质量与闭环处理的保障难度就更大，可控性更弱。二是转单工作的精准性也会直接影响市民诉求的受理情况、办理时长以及办结比例。有时候，一些单位转单的准确率和效率可能比热线直接派单更低。这种不确定性也是目前影响热线总体服务水平的一个重要因素。

2.高效联动

在政务热线办理的过程中，将市民诉求与一个或多个相关办理部门高效精准对接，使各个办理部门联动回应诉求，是决定整个政务热线服务质量的关键所在，但这一过程始终是政务热线工作的难点。

第一，市民诉求与办理部门之间的对接仍存在多个薄弱环节。一是由于各部门内部长期设有本部门热线，导致热线重复设置现象一度突出，一定程度上分散了市民诉求。二是我国基层长期存在的“条块矛盾”导致权责失衡，一方面，上级政府“权大责小”，另一方面，基层政府“权小责大”，在具体办理过程中经常出现责任下放但无权办理的上下联动障碍。三是许多诉求内容处于几个业务部门的管理交叉地带，需要多部门协同处理。此时，一方面由于诉求事项相对复杂，接线员往往难以精准定位最适合的办理部门，另一方面部门间业务流整合困难，各部门在承接政务热线转办诉求后无法形成有效联动。四是在许多地区，各部门各层级间数据共享度低，信息传递不畅通，最新政策更新步骤不统一^①，使得需要多部门参与回应的诉求难以形成统一明确的答复。在此情况下，市民的诉求在不同部门会得到差异化回应，严重降低办理效率。

第二，政务服务热线与紧急事件求助热线的衔接工作仍存在挑战。在政务热线的办理过程中，有效衔接政务服务热线与紧急事件求助热线（如110、120等）可使业务办理和诉求受理的对接更加精准化。一是部分市民向政务热线诉求的内容实际需要紧急事件求助热线介入，但接线员在实际服务的过程中可能无法准确判断事件紧急程度。二是政务服务热线与紧急事件求助热线对事件紧急度划分标准不一，双方责任边界不清晰、数据共享不充分、信息化支撑不到位，两类热线之间无法形成有效联动。具体而言，对于部分有紧急属性的诉求，即使在接到政务热线的办理转移后，紧急求助热线也可能以求助内容不符合相关标准而拒绝办理，使市民无法得到回应和帮助，导致不良后果。对于部分并无实质紧急属性的诉求，政务热线也可能将其转给紧急热线处理，造成紧急求助热线的通道挤占与资源浪费。

3.有效跟单

跟单是政务热线诉求办理过程中的重要环节，其核心目的是形成对整个诉求办理过程的追踪机制，例如回访机制。

回访环节目前面临不少技术层面的挑战，使回访工作无法真实有效地反馈政务热线的办理质量。一是目前回访问题主要由“是否有相关部门联系您？”“您的诉求是否得到解决？”等简单问题构成，然而，现实中热线诉求的办理可能涉及多种情况，市民难以通过回答上述简单问题来全面表达对办理工作的意见。例如，部分城市已根据市民诉求的紧急程度，设置了不同类型事件的办理时限，但由于实际办理过程中涉及多部门协作且存在技术性难点，许多诉求难以在规定时限内顺利解决，市民在接到回访电话时，仅能以“未解决”等回答来回应结构化的追踪问题。二是在回访过程中存

在一定数量的针对相关业务部门或工作人员的“恶意反馈”，导致回访机制的功能效应减弱。这些“恶意反馈”形成的原因可能是诉求办理过程中出现效率降低、沟通不畅、平台技术性故障等问题导致来电人心生不满，也可能使来电人本身将对地方治理部门的不满迁移至政务热线工作人员处。这些“恶意反馈”无法被工作人员直接识别，需要耗费一定的时间和人力成本进行录音调取及对话核实，以确定有关单位和人员是否在工作中存在失职失责情况。

(三) 评估

鉴于人员素质、系统技术、承办单位等多种因素的潜在影响，对热线过程的评估便是必然要求。这种评估不仅包含对接线员提供服务的质量检验，也包括对委办单位在工单处置方面的绩效考核。合理有效的热线评估不仅能进一步提升热线接听办理的质量，更可以促进政府将政务热线打造成感知民情、回应民意的平台。



1.热线质检

热线质检环节的目的在于保证热线服务质量，促进良好的政民沟通。受人力成本制约，一些城市的热线质检不仅在及时检查接诉服务的过程上存在明显缺漏，在对接诉服务进行总体事后质量评估上也有着诸多不足。

第一，难以对接诉服务过程开展及时质量检查。首先，传统的接诉服务质检通常是专人以抽样方式对接线员进行接诉监听，并根据其话务表现进行评分。由于实际工作中专人话务抽查的比例较低（3%左右），因此过程质检的作用有限，无法做到对服务质量的实时把控，特别是对接线员的不规范服务进行及时纠正。其次，不同于大多数计件型工作的工作成果可以通过仪器或肉眼快速扫描完成质量评估，热线服务数据是以语音为主要内容的非结构化数据，在缺少先进质检技术的情况下需要质检人员依据个人经验进行评估，完全不具备批量扫描质检的可行性。最后，长期依靠专人进行评估，不仅难以避免人工偏误，同时也无法避免部分质检人员可能对接线员的中低风险违规进行包庇。

^① 马超、金伟玲、孟天广：基于政务热线的基层治理新模式——以北京市“接诉即办”改革为例[J].《北京行政学院学报》，2020，（05），39-47.

第二，难以对热线服务体系进行全量质检评估。一个城市的政务热线每日接听量通常数以万计。虽然传统政务热线服务评估多依靠对客户（来电人）的回访，但这不足以综合考量政务热线接线员的专业化水平。全量话务的质检，一方面在于为每个接线员就其沟通技巧、专业知识回答等方面的能力提供客观的绩效考核，另一方面在于发现热线服务过程中接线员的共性问题与不足，以便开展后续话务培训工作。目前，全国大部分城市的政务热线系统依靠主要抽检的形式对话务进行质检评估，难以避免抽样偏误。这不仅无法实现对每个接线员的整体服务情况进行综合性评价，同时也不足以对城市热线话务系统进行全景式评估、发现运营问题，不利于促进热线及时提升运行效能，优化接诉服务。

2.部门考核

以政务热线为基础的热线问政制度是党委政府践行“群众路线”和“全心全意为人民服务”“以人民为中心”理念的重要工具与抓手，有效驱动了包括党委办、政府办、信访办、纪检监察办等在内的多元化回应性体系发挥督导合力，并切实推动了政府各个委办部门优化治理职能。但是，从全国城市现有经验上看，政务热线无论是在推进诉求督办上，还是在考核各个委办部门绩效考上，仍然缺乏长效激励机制。

第一，政府督办线索提供不充足。政务热线通常是市民围绕城市民生进行诉求表达的重要渠道，在这些诉求中存在不少涉及政府督办的重要线索材料，其对社会稳定和执政隐患排除有着重要意义。在传统热线运行框架下，受限于接线员的专业知识水平以及来电人的表述能力，话务沟通过程中存在明显的不足之处：一是难以区分督办诉求和常规诉求，客观上降低了政务热线的督办效率；二是督办诉求中的有效线索提供不充足，即使能够通过诉求回访方式进行素材补充，但仍存在延误督办进程的风险。面对海量诉求，重要线索的前置提醒功能十分重要。这有助于督办单位在众多诉求中发现群众“急难愁盼”事项，推进重点事项优先处理，保障难点事项有序治理。但是，目前该功能还未在全国城市热线体系中得到大范围应用。

第二，热线考核评估体系权威性不强。越来越多的地方政府已意识到政务热线数据对职能单位的考核价值。但在民生服务方面，由于不同地域、不同部门的职能设计客观上存在明显的差异，因而在没有行政一把手的强力支持下，以热线数据为基础建设统一的考核指标体系在许多地方仍存在较强的反对意见。此外，由于不少地区的政务热线建设水平较低，政务热线的服务能力也未得到市民认可，也不足以支持政府的职能绩效考核工作。

(四) 治理

海量的来电诉求数据对地区治理有极大价值。基于热线数据的治理是指从管理者关注的价值方向入手，挖掘出数据潜在的价值，帮助管理者实现更高精度的全域洞察，进而驱动城市决策和治理的现代化。尽管目前已有300多个城市设立了政务热线，但大多数城市仅仅将其作为倾听民众声音、派员处理居民难事的渠道，很少对政务热线数据进行挖掘，并将其作为强化政府现代化治理能力的重要资源。充分发挥热线数据赋能社会治理现代化，相关挑战存在于问题诊断与辅助决策两个方面。



1.问题诊断

对热线数据进行诊断式分析是政务热线赋能各个层级政府及部门科学决策与有效管理的基础性活动。从全国范围看，政务热线数据汇集度低、数据质量不高、数据挖掘能力有限，从而制约了当前热线数据价值的充分发挥。

第一，数据归口不统一。《意见》要求各地加快推进政务热线归并，但调研显示，不少地方在归并过程中仍存在数据汇集方面的困难，并主要表现为数据归口不统一。一是市域热线将市场监管、卫生健康、生态环境保护等行业热线并入热线标准统一提供服务，但行业热线的分类标准与统一热线的分类标准存在差异，导致行业主管部门需要在两套分类标准之间进行“转译”，不利于基于统一热线分类标准的数据分析报告对行业主管部门的管理活动发挥参考价值。二是省域热线归并市域热线，不同地市分类标准各不相同，导致汇集后的数据无法准确呈现全省整体情况以及全省内部跨时间、跨部门、跨地域的社会治理表现，并由此提出综合性或针对性的治理方案。

第二，数据质量问题。一是信息偏误，市民通过热线反馈问题时，向政务热线接线员提供有偏误、不准确的信息，与此同时，接线员也有可能标记错误。二是数据噪音，市民提供过多无意义信息，或者同一张工单中出现多个地点等问题，接线员在短时间内无法识别出准确信息。三是信息缺失，接线员在记录原始工单时遗漏重要信息，或者市民对问题描述过于简单，缺乏细节，或者接线员在高强度工作压力下，通常只能记录最基础的通用字段信息。四是标准不清晰，权责清单与事项分类清单不够明确，容易导致工单归类错误。因工单偏误、数据噪音、信息缺失以及标准不统一等缺陷导致的数据质量问题使分析结果不准确甚至失真。

第三，自动化分析深度受限。多数城市虽有采购自动化数据分析解决方案，但其落地运行仍有明显的不足之处。一是分析主题固化，分析工作通常围绕已有分类体系展开，根据分类体系对某个主题下的问题进行罗列，而当需要开展一些实验性或突发性的分析主题拓展工作时，通常会面临原始数据利用或分析工具欠缺等难题。二是“下钻”能力缺失，多数政务热线分析报告仅能够对市民来电进行简单统计与分析，诸如来电量、解决率、满意率，并配以标准化图表输出，而对来电内容分析不足，无法深入解释某些现象的原因及其影响。只有部分专题分析报告可以靠人力查看数据可以下钻一层。三是缺乏典型案例，自动化分析系统无法选择出具有代表性、典型性的个案以供决策者参考。

2.辅助决策

在对热线数据进行沉淀基础上，政府可以掌握城市运行概况、社会问题分布和条块部门绩效，从而制定有针对性的政策来提升社会治理能力。一些政务热线发展水平较高的城市（如北京），已经积累了许多使用热线数据辅助决策的实践经验，其热线系统自身拥有一定的数据分析能力，并与科技企业和科研机构积极合作，开展基于热线大数据的周期性常规分析（如日报、月报、年报）与非周期性专题分析（如疫情防控、复工复产、防汛防涝、市场监管、营商环境、物业管理、垃圾分类、违建治理等），对辅助市委、市政府科学决策发挥了重要作用。但是，目前大多数城市在深度运用热线数据辅助决策方面正处于探索阶段，面临着一些共性问题。

第一，缺乏多维度研判能力。一是未能对来电人进行深入的画像描绘。目前来，电人画像分析仅仅围绕性别、年龄、所在辖区等，没有分析来电人诉求的动因和基本情况。基于来电人动因和基本情况分析，政府可以对不同类型来电人采取针对性的回应策略，从而高效、迅速和合理地解决来电人所面临的具体问题。二是未能以治理为导向开展对诉求内容的类型分析。例如，根据紧急和重要程度两个维度将诉求问题划分为紧急且重要、短期难以解决但重要、紧急但影响较小、不紧急且不重要，根据问题类型优化调整政府的资源分配和议程设置，让能办的问题必须办，难办的问题催着办，办不清楚的问题明白办。^②

第二，多元知识整合程度不足。不少城市在实践中发现，要使政务热线充分赋能城市管理决策，除了对政策热线数据进行深度揭示，还需要借助公共管理和政治学的理论分析框架，以及参考委办部门和基层的治理经验。融合数据、理论和经验三个方面的知识，才能具有针对性、理论性和实操性的决策建议。以物业管理为例，对市民来电的分析可以揭示常见物业管理问题，诸如停车秩序乱、小区安保差、物业收费不合理、公维基金使用流程不规范等。另外，还需要从专业视角对来电反映问题进行理论分类，并结合住建部门、属地、物业公司、社区居民的经验和意见，综合多元知识才能形成具有咨政意义的政策建议和执行方案。

第三，潜在风险预警功能不完善。一是风险及其相关概念的定义不清晰。只有准确把握风险的概念内涵才能将风险操作化，得到可量化的风险值。但是，地方政府和政务热线承建企业常常不了解如何定义风险。在目前的业务体系中，热线承建企业通常也提供敏感事件、危机事件、热点事件、集中性事件的分析，但缺乏社会治理知识来定义这些事件。二是风险评估的指标设计及其权重设置不完善。城市治理中的风险可能包括多重维度，诸如生态环境、卫生健康、社会治安、网络舆情等多个方面。不过，政务热线大多缺乏合理的风险评估指标体系，以及根据后果的严重程度设置各项指标权重。三是风险监测涉及的多源数据难以获取。除了市民来电，还有大量风险线索淹没在网络之中。在实践中，只有充分分析市民来电的“民情”数据和微博等互联网渠道的“舆情”数据，才能全面评估社会治理中的风险水平。

② 孟天广,黄种滨,张小劲.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[J].公共管理学报,2021,18(02):1-12+164.

四、数智化助力政务热线发展

04/数智化助力政务热线发展

面对地方政务热线发展存在的种种挑战，数智化转型已成为热线系统突破当前发展瓶颈、实现整体提质增效的重要手段。《意见》提到，政务热线要强化数智化能力建设，实现自助下单、智能客服、智能语音等智能化应用，加强热线知识库建设。本章将系统梳理当前政务热线数智化运营体系的应用现状以及存在的问题，从整体上把握当前政务热线数字化转型趋势。

(一) 政务热线数智化运营体系

政务热线数智化运营体系涉及技术升级、人员管理、标准体系等多个维度，从各层级各地域政务热线实践来看，当前政务热线数智化转型涵盖语音助手、知识库建设、智能派单、智能质检、量化考核等多个方面。



1. 智能语音助手

智能语音助手是以自然语言处理为核心模块的文字转换、语义判断、内容自动提取工具，实现对来电人口头表达的即时文字转换。这便于接线员记录完整通话内容，还可据此向来电针对性地询问更多基础信息，缩短接线员单次服务时长。该技术可以自动识别来电人的基本信息，支持自动提取关键字段以供接线员进一步筛选、编辑、点选，大幅提高接线员的填单效率。

智能语音助手还可识别来电人的语义和语境，自动为接线员实时给出话术指引，降低沟通成本和工作压力，确保通话过程顺畅、回复准确、减少冲突。此外，智能语音助手还可以根据需要，自动启动跨语种实时翻译功能，启动适老化、适残化应用（比如自动提升外放音量或话筒音量），提供虚拟手语翻译等，以提高特殊场景下的服务效率。

2.智能知识库

智能知识库是政务热线的数智化基础设施。在将各类政务服务便民热线原有知识库并入12345热线知识库的基础上，智能知识库利用“互联网+热线”建设，向社会公众开放智能查询服务，实现咨询智能应答和群众诉求“一键查询”。知识库可以自动推送咨询量较大的公安、社保、教育、卫生等领域的问题，使海量政务信息资源触手可及，向市民提供“全方位咨询零距离服务”。

应用自动标记功能，智能知识库基于来电人的历史查询日志，对来电人提出的问题场景、关键字等进行标注，生成来电人的个人资料库，热线平台后续也可根据来电人的历史信息对其进行精准的个性化知识推荐。接线员可通过点击关键字查看相关知识推荐并选择是否将推荐知识与工单进行关联。知识推荐页面会对关键字和用户意图进行标红提醒，大幅降低工单登记过程中知识检索的工作量，全面提高接线员的工作效率。

最后，通过与社会服务、市政企业等日常生活场景中的知识信息系统联动，智能知识库还可以用于解决现实生活难题。通过将群众需求与社会服务、市政企业进行精准匹配，在典型生活领域发展就近智能派单，在某些专题领域实现与社区、家政、生活服务直接联动，提高社会服务效能，密切政府、市场、社会多主体互动关系。

3.智能坐席管理

智能坐席基于智能算法结合专业的劳动力管理模型，根据呼入量规律、班次人力模板，形成动态的月度排班计划。自动化排班模式可基于算法、规则设定提供多种组合选择，达到降低人工成本、节约行政管理成本和实现劳动力供给结构最优化等多个目的，同时有助于避免坐席人员超时工作，最小化法规遵从风险。

智能坐席可以进一步实现智能化班组管理和员工管理。班组管理方面，智能坐席可以实现对时段、功能、作业全过程的动态管理。智能坐席可根据业务需要，针对性地设置不同的班组，设置每个班次的工作时间段和上岗人数。在工作期间，智能坐席管理还会实时动态关注话务接通率、在线答复率、工时利用率、知识库利用率等关键性业务指标，及时发现管理薄弱点，采取有效措施，保障业务数据指标稳定达标。员工管理方面，智能坐席系统支持员工在系统上申请加班、申请休假、预置班次、自行换班等，减少排班者工作量。系统还支持管理者查询员工排班计划和休假计划，通过日程表的形式直观展现员工到岗情况，便于管理者从容应对人员需求的意外变化。

4.智能辅助派单

智能辅助派单技术利用自然语言处理和机器学习等技术自动分析工单文本内容，推荐派单点位和办理单位，提高办理过程中派单的精准性。智能辅助派单技术的核心是自动生成派单点位和办理单位的推荐概率，当推荐概率达到设定阈值时，系统将自动派单到某一点位的相应办理单位；当推荐概率小于该设定阈值时，几个办理单位按推荐概率倒序排列，由人工介入进行综合判断选择。

智能辅助派单技术主要涵盖派单数据预处理和派单模型训练两大功能。派单数据预处理主要解决智能派单模型所依赖的数据质量问题，因为精准的派单数据是持续优化智能派单模型的基础。对精确数据的预处理可以最大程度提高派单模型的精准度，尤其是派单点位和承办单位的精准性。派单模型训练在派单数据预处理的基础上，用几种常见的算法对数据进行模拟测试，以确定配适度最高的算法模型。派单模型通过精准派单数据的累积而不断优化。该功能的核心目的是利用不断更新的数据和配适的算法模型保证系统推荐派单点位和承办单位的精准性，从而减轻人工坐席的服务压力，提高人工介入的办理质量。

5.智能联动

智能联动技术利用人工智能技术对诉求内容进行语音转写、情绪识别、风险实时预警等，智能推荐一个或多个办理单位，自动转移紧急事项，实现办理过程中各单位各系统的高效联动。智能联动技术利用算法处理前期业务系统中积累的诉求数据，形成精准度最高的诉求内容识别机制，重点包含内容紧急程度识别、情绪识别和模糊内容的优先要素识别三大功能。

具体而言，内容紧急程度识别主要是指利用算法对诉求文字或语音进行处理，识别出诉求背后的真正风险和问题。在接收诉求内容输入后，系统会在算法处理后形成预警提示，对于风险性达到一定阈值的诉求，系统会直接将其转至紧急事件求助热线，以提高相关部门介入的效率，降低不良后果发生的概率。来电人情绪识别主要是热线系统利用算法监测诉求文本和语音中隐藏的情绪和社会不稳定因素，推荐给多个办理单位，触发多个部门的办理开关。内容优先要素识别旨在将一个相对复杂的诉求对接至一个最为核心的办理部门，并向该部门推荐其他协作部门。算法可以针对内容复杂的诉求，生成围绕某个核心办理单位的办理网络图，系统将自动派单至中心单位并向该单位推荐相关配合单位，减少因诉求问题复杂出现派单难情况。

6.智能回访

智能回访技术是依托人机交互系统，对来电人进行“点对点”回访。目前，各地已实践的智能回访技术主要指通过人工智能外呼机器人自动获取回访信息，对简单诉求通过固定问题进行机访，将有限的人力资源用于回访内容更为复杂的诉求。但现有的智能回访模式无法全面反映来电人对政务热线办理工作的真实意见。

智能回访技术可以进一步向回访计划管理方向扩展。回访计划管理旨在利用人工智能技术对来电人反馈的语音或文本进行识别，通过对历史大数据进行算法处理，自动形成一系列回访步骤和话术，包括恰当的回访时间点、合适且有效的回访问题等。当来电人反馈的内容简单明确时，反馈信息将直接进入工单办理结果系统；当内容复杂且触发办理单位的责任时，系统将基于反馈信息进一步生成更多细节问题；当系统无法继续回应来电人的反馈时，将触发人工回访机制。回访计划管理功能通过设置匹配来电人诉求内容的回访计划，使来电人在得到完整的办理服务后再进行意见反馈，以构建更为科学合理的办理工作评价机制。

7.智能质检

为解决人工质检覆盖率低，接线员接诉质量提升受限的问题，智能质检已经成为当前热线数智化转型的重要方向。智能质检的发展有助于构建热线接诉办理的标准化操作流程。其不仅能评估接线员的操作水平，还可以识别出他们的业务知识短板，进而为个性化的话务培训提供基础。在技术选择上，智能质检通常采用语音转写技术+策略辅助模式来实现通话录音全量质检，质检内容包含关键词识别技术、情绪检测技术、静音检测技术、语速检测技术等。但就技术应用而言，在全国范围内，多数城市的政务热线质检水平仍停留在人工质检阶段，尚未向智能质检转型。

随着政务热线归并所带来的诉求场景复杂程度的提升，智能智能可以向场景化质检发展。场景化质检目前仅在部分头部科技公司的热线进行前期实验，是最新的一代智能质检：热线不再满足于仅对员工的通用服务违规进行监测与预警，而是进一步开始围绕员工给出的方案是否正确、是否最优，展开自动化分析预警的探索。作为最新的智能质检方案，场景化质检可以识别顾客在每通对话中的全部意图，并自动根据顾客线索信息判断出最优方案。例如，顾客申请退货，首先需要知道顾客的意图是退货，再锁定顾客订单，并根据顾客订单状态判断是否可退货，最后再判断客服给出的方案建议是否合规、是否最优。可以说，场景化质检是智能质检的最前沿探索，对智能技术与热线知识库建设都有极高的要求。

8.智能督查

智能督查以提高服务效能和群众满意度为核心目的，利用智能技术建立民意跟踪监测机制，实现对热线工单的分级分类管理。智能督查主要包括两个方面的内容。一是推进热线督查效能，基于热线诉求办理与市民反馈情况，督促承办单位提速提质，对回访结果为不满意的工单自动发回承办单位重新办理。二是推进政府督查效能，及时发现线索问题工单，在对诉求分级分类的基础上，建立日常督办、重点督办、专班调度、执纪问责等分级督办机制，并通过搭建督查单位与承办单位之间的实时联结，及时弥补政府治理缺失、提高政府办事效率。

智能督查的实现主要是在语义分析技术基础上，以问题为导向，通过梳理分析“短时间办结、无需回访、反复投诉、超长流转、回访不满意”等历史工单数据特征，设置异常工单“监控点”，以及实时关注监控数据、及时提醒异常现象等操作流程，督促相关部门自查自纠，纠偏纠正。围绕热线工单诉求内容特征的复杂性与重要性，系统能智能识别督办工单，并建立标准化督办工单处理流程表，提醒督办单位及时介入，促使承办单位提速提质。

9.标准化热线考核体系

政策出台和专项行动并不意味着治理环节的结束，政府仍需构建标准化热线考核体系优化政策执行和激励政府办理人员。在多数城市的热线考核体系构建实践中，由于各个职能单位存在较为明显的基础条件差异，对热线考核体系的指标设置与权重分配大多也存在明显分歧，因此，许多城市的热线考核体系虽已建立但仍不能完全起到对承办单位的督导作用。

总的来看，除了地方党委政府领导的重视程度外，热线指标的合理性是标准化热线考核体系能否最终得到职能部门认可的主要因素之一。例如，在北京市实践中，政府领导将诉求率、解决率和满意率作为考核内容，对于问题突出和表现优秀的街道乡镇和委办局进行点评，从而实现重点对重点区域和职能单位的敦促，在整体上提升了政府公共服务水平。除了三率排名，更为全面的标准化考核体系需要参考诉求处置的难易程度、委办单位的治理基础条件等多个维度，形成指标权重。此外，争议性工单需引入智能+人工申诉复核机制，以确保最终考核成果有效。

10.数据驾驶舱

数据驾驶舱是协助政府进行问题分析和资源统筹的决策支持系统，常常建成可视化大屏形式。数据驾驶舱把热线系统各环节的运行数据采集汇总，借助自身的经验知识库、关联分析能力、数据建模能力、数据可视化能力，对诉求发生的规律进行快速分析研判，推动各环节业务协同快速运转，支撑领导决策。

数据驾驶舱主要涵盖几大功能。一是基于大数据的业务画像分析，即以公众投诉和咨询数据为基础，对区域、单位、投诉人、座席等进行分析，从中发现业务问题。二是GIS地图系统，即在地图中展示各种诉求的热度，让统计更直观。三是挂图作战，即基于全域诉求受理、处办情况数据，建立指标分析模型，将数据形象化、具体化，便于领导面向各层级进行指挥调度。四是社会舆情分析，即通过汇聚互联网、电话等渠道的市民诉求数据，自动摘要有价值的信息并将其线索化，进一步聚焦舆情热点、捕捉传播路径，从而帮助政府实时了解市民舆情动态。舆情判断模块依托文本挖掘和机器训练等技术，综合计算分析舆情热点、舆情趋势，及时获取舆情传播源头、传播内容、传播主体，对各个敏感点自动预警，确保引导控制工作任务通知及时和到位，主动化解社会风险。

11.常态化数据分析报告

数据分析报告通常包括常态化分析报告与专题分析报告，其中常态化分析报告的数智化技术应用程度较高，即利用大数据分析技术对数据加载、清洗、分析、机器描述等做自动化处理，高效完成诸如日报、周报等常态化报告的自动化撰写。对于常态化报告的形式，业务专家可以根据不同业务场景及相应的背景知识制作并建立报告模板。数据分析系统根据报告模板，对多模态数据进行加载与预清洗，并使用报告模板配置中的要求，对数据进行不同维度的统计分析与机器学习模型拟合，得出报告需要的结构化结果数据。然后，系统将结果数据传递到数据可视化模块，进行更直观的可视化呈现。最后，系统借助自身的语料库、模型库、知识库等，导出一份由业务专家定义出的分析报告。整个过程完全由软件程序自主完成，中间不需要任何人工操作，以减少人工成本，降低人为误操作等因素对报告准确度的影响。

(二) 政务热线数智化应用及场景

从全国实践来看，政务热线数智化环节及其核心模块大同小异，但不同层级和不同地域的政务热线数智化建设存在一定差异。从层级来看，省、地市、区县政府的数智化需求重点不一样。首先，省级热线侧重跨地市的监督考核，通常不负责业务的受理，即使有受理，也仅配备非常少量的话务员，且主要负责一些跨地市业务的受理。因此，省域热线数智化主要围绕着建设监督考核系统，对不同地市和省直部门根据热线统计结果进行排名。其次，地市热线作为当前政务热线建设的主要类型，相比于省域热线和区县热线，其数智化转型探索最早、发展最为成熟，而且大多涉及接听、办理、审核、回访等业务环节，已初步实现这些环节的数智化。最后，大部分区县目前没有自己的政务热线，多是接入地市层面的热线系统，仅有少部分富裕、有需求或者自主意识比较强的区县设有独立热线（如北京有的区设立了独立热线）。区县热线及其数智化的重心是赋能基层治理，打通服务群众的“最后一公里”。相比于地市热线通常只链接到区县或者街道，区县热线系统能直接链接到社区和网格员，帮助一线处置单位和人员实时查收信息、现场勘察、及时处置，让群众诉求在区县热线系统中闭环处理，不用进入到地市热线系统。

从地域来看，东、西部城市的重视程度和资金投入水平有巨大差异。调研显示，东部沿海城市和中部大型城市更为富裕，以数智化提升城市治理的意识更强，同时其政务热线的来电量增长速度超出热线中心坐席扩张速度，因此在热线数智化转型上需求更为迫切、投入资源更多，对热线办理考核结果的重视程度也更高。西部城市在政务热线及其数智化上的投资甚至不到东部城市的十分之一，与此，一把手的重视程度不足，对热线接通率没有硬性要求，考核结果的影响力有限，导致西部城市的政务热线数智化转型进展整体上晚于东部沿海城市。

地方政务热线及其数智化应用，有助于地方政府达成科学有效的治理。整体上，政务热线及其数智化治理场景分为两类，即常态化治理场景和应急性治理场景。常态化治理场景指营商环境、交通管理、教育管理、社区服务、劳动与社会保障等非紧急领域。对市民长期反映的共性问题和难点问题，政府可以借助热线数据的数智化分析结果，开展集中治理与攻坚治理。应急性治理场景指发生疫情、自然灾害或者社会不稳定等紧急情况下的治理领域。这些领域可能会出现市民突然高频反映风险问题，需要通过科学的指标体系筛选出风险线索和不稳定因素，帮助政府及时响应、有效处理。目前，在热线系统话务力量有限的情况下（即使已经进行了数智化升级），以疫情防控诉求为代表的应急性场景诉求在短时间内集中涌入热线系统，挤压常态化场景诉求的接听率，造成市民打不进电话的情况。因此，如何通过政务热线实现两类场景治理并行不悖，是政务热线及其数智化转型的重点领域。

(三) 当前政务热线数智化转型存在的问题

虽然政务热线已经开启数智化转型并取得初步进展，但仍存在以下问题，一定程度上约束着转型的进程与效果。

第一，部分城市对政务热线的重视程度不足，对数智技术与大数据的特性理解不充分。政务热线作为推进政民互动、提升政府吸纳能力与回应能力的重要渠道，能够通过民情感知、考核倒逼的方式，提升政府治理效能。但是，目前很多城市的政务热线仍然只发挥着市民和政府之间的传声筒功能，热线诉求回应迟缓、承办单位工单办理不及时、考核形式松散等现象导致民情民意不仅难以得到政府的重视，更难以倒逼政府治理水平提升。此外，各地政府需要认识到政务热线的数智化硬件系统部署并不能一劳永逸地解决热线发展所面临的问题。以智能辅助派单为例，智能派单算法的“精准性”常常建立在“正确”的数据集基础上。这需要地方政府根据自身的职权清单和事项清单，对来电进行“打标签”以得到准确的训练集，据此数据训练智能派单算法的参数。在这些基础性工作中，地方政府的参与必不可少，但目前地方政府对上述工作的重要性仍然认识不足。

第二，跨企业、组织、环节的技术标准对接存在障碍。热线工单的字段定义、分类、存储等技术标准协同化是数据高效处理和工单快速流动的重要基础。但是，当前技术标准对接存在的一系列障碍，给推进政务热线数智化发展带来了明显挑战，这些挑战主要涉及三类情形：一是不同政务热线购买了不同公司的技术服务，采用了差异化的技术标准，造成了热线归并过程中的技术标准“打架”状况。二是在政务热线建设过程中，不同建设环节被分包给不同市场主体具体承担，可能导致后续的技术整合存在标准一体化管理难题。三是目前的平台建设、技术发展等已纳入全新的技术标准，但考虑到成本等因素旧有的平台和数据并未被舍弃或升级，容易造成不同代际技术之间的标准和管理模式无法兼容的问题。

第三，政务热线坐席多通过社会招聘，客服团队离职率较高。目前，全国各地政务热线多将坐席客服的招聘和管理委托给第三方服务机构，并向其支付一定的费用。此类用工模式为政务热线服务的数智化应用带来一定挑战，并主要表现为客服人员流动率高。调研显示，不少城市的客服离职率达到30%，个别城市甚至出现客服离职率高达100%的情况。较高的离职率推高了客服团队的管理成本，管理人员需要不断对新员工进行培训和考核，以保证客服团队的服务质量。

五、业内典型实践

05/业内典型实践

甘肃省政务服务热线实践

(一) 引言

甘肃省12345政务服务便民热线（简称甘肃12345热线）是甘肃省委省政府设立的受理企业和群众非紧急类诉求事项的公共服务平台，自开通运行以来，认真践行“群众至上、服务第一”的理念，从加强业务培训、优化办理机制、提升服务效能、当好参谋助手等方面着手，聚焦解决群众“急难愁盼”问题，实现群众诉求“一号码接听、一平台受理、一口子交办”，打响“12345，有事找政府”服务品牌，已成为“政府可找、政策可见、服务可得”的重要窗口。

(二) 改革背景

2021年1月，国务院办公厅印发《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》（国办发〔2020〕53号文），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和群众为目标，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和群众互动渠道，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”。为推动政府职能转变，创新社会治理方式，畅通政府与企业群众互动渠道，提高利企便民服务水平，建设人民满意的服务型政府，甘肃省加快了推进省级政务热线的建设进程。

(三) 改革历程与主要举措

为推动省政务服务便民热线的整合优化，甘肃省人民政府办公厅于2021年3月25日正式发布《甘肃省12345政务服务便民热线整合优化工作方案》。省政府高度重视，多次指导12345建设工作，组织团队赴陕西、四川、海南等省份调研学习，并结合甘肃实际，做好甘肃12345热线平台建设工作。2021年11月15日，甘肃12345热线正式上线运行，与市州热线平台建立了话务转接、业务协同、数据汇聚、知识库共享机制，形成了覆盖全省、统一联动、便捷高效、保障有力的政务服务便民热线体系。

甘肃省12345建设过程中，重点采取以下举措：

一、省级统筹规划，完善管理体系

省级统筹，市级联动，管理体系“标准化”。甘肃省各级12345 热线平台采用省、市州分建模式，致力于打造覆盖全省、统一联动、便捷高效、保障有力的政务服务便民热线体系。省政府办公厅负责全省12345热线工作的统筹协调，省政务服务中心承担甘肃12345热线的建设整合和日常运行管理职责，负责制定全省12345热线的运行管理、业务流程、数据管理对接、督办考核等制度规范，指导和监督全省12345热线工作，从而形成“省市联动、一号受理、疏忙导闲、灵活调配、按责转办、限时办结、统一督办、统一考核”的工作格局。



甘肃省12345平台上线以来，已于2021年底完成了全省57条热线的分类整合归并。截至目前，省平台已与14个市州热线平台建立了话务转接、业务协同、数据汇聚、知识库共享机制，基本实现了全省各级12345平台的整体连通。

二、完善受理机制，健全服务体系

一号响应，全省回应，政务服务“集约化”。甘肃省按照“统一规划、统一标准、分级建设”的建设思路和“接得更快、分得更准、办得更实”的工作要求，建设全省统一的“一号对外、诉求汇总、分类处置、统一协调、各方联动、限时办理”的一体化政务服务体系，打造便捷、高效、规范、智慧的政务服务“总客服”。



一套制度，同一流程，热线管理“规范化”。甘肃省建立统一的管理制度和流程规范，确定统一的数据标准和计算口径，搭建完整的知识库，打破信息孤岛，推动政务数据共享共用，实现群众诉求快速受理。建立周报、月报、年报常态机制，以热线平台的数据为主要依据，一是形成对热线单位以及承办单位的评价和考核监督机制，二是针对报告中的问题，省政府转派给有关部门进行落实，同时针对落实情况督办跟进，确保“每诉必答”。建立每月“一个主题”分析报告机制，利用热线大数据分析聚焦群众“急难愁盼”问题进行专题报告。

一张工单，全程流转，诉求办理“闭环化”。甘肃省按照“分级受理、分类处置、办理答复、督办回访”的流程规范，与市州热线、分中心热线建立话务转接和工单流转机制，按照“属地优先、行业主管、按职承办”的原则，与承办单位建立“集中受理、按责转办、限时办结、统一督办、统一考核”的工作机制，通过明确办理流程 and 答复办理时限，确保群众诉求及时办理，形成“诉求直派、限时办理、全程督办”的闭环运行机制，做到“事事有回应、件件有落实、效果有反馈”。



一键接入，灵活选择，受理渠道“自主化”。在充分借鉴其他地区先进经验的基础上，甘肃省建立“省市联动、一号受理、疏忙导闲、灵活调配、分类转办、各级联动”的工作模式。省级热线、市州热线和各承办单位通过线上流转，及时在线签收，按时线下处置，线上线下一条无缝衔接，形成“一号受理、三级联动”的承办机制，及时高效受理处置群众诉求，并对市州热线督办跟进、监督管理，提升办理质量，增强群众的获得感和满意度。

一体服务，智能嵌入，平台建设“数智化”。甘肃省依托人工智能、大数据技术，汇聚全域知识，打造智能知识库，实现知识库“纵向共享、横向共享、跨域共享”。目前，甘肃省12345平台知识库已与省直部门、市州热线知识库完成对接共享，知识条目总量已达到83174条。另外，省平台已实现知识与业务的深度融合，上线知识推荐、智能转写、智能填单、智能查重于一体的智能座席助手，有效减轻座席压力，保障接诉效率；建立接派一体化服务模式，以自动化派单提高工单转派效率；上线智能质检、智能回访功能，加强服务过程反馈，及时定位服务问题，提高服务质量。



三、聚焦社情民意，办好为民实事

清单呈送，高位加压“迅速办”。每周召开热线运行分析会议，对群众反映的热点难点问题堵点问题进行梳理、归类，对高频次诉求进行综合分析，及时发现民生热点，为政府决策提供“第一手”基础资料。对一般性问题，省政府热线管理部门通过微信工作群向各市州热线和省直部门转发，“举一反三”推动问题整改落实；对疑难问题，省政府牵头组织协调，通过召开联席会议、热线负责人会议、现场集中办公等方式，推动诉求受理“迅速办”。

排名通报，制度激励“抓紧办”。以群众满意度评价为导向，以办理质量、按时受理率、按时办结率和办理满意率为考核指标，对热线办理工作进行梳理总结，形成分析报告，督促承办单位“对照排名”赶超进位。建立“督考评一体化”管理制度，以“限时办结

率”“诉求解决率”“群众满意度”三项指标为主要依据，对市州热线和省直部门办理情况进行综合排名，纳入系统考核，编发“红黑榜”通报，督促承办单位“抓紧办”。

靶向问诊，急难愁盼“联动办”。针对群众反映的阶段性热点问题、易反弹疑难问题，以及涉及多部门、不易解决的诉求问题，除了正常转办工单外，形成《社情民意专报》，并报送省政府和有关部门，由省政府牵头联系各承办单位负责人，集体研究，“联动”办理、灵活解决群众的“急难愁盼”问题。

驻场指导，现场解答“实时办”。对群众反映的专业性强、时效性高、行业化突出、政策规定比较复杂的问题，联系相关单位派人驻场指导，现场解答群众诉求。同时，对话务人员进行针对性专业培训，增强其知识储备，加强其接听技巧，提高诉求办理的时效性。

四、发挥渠道优势，助力疫情防控

提前安排部署，确保热线电话“时时畅通”。疫情爆发后，甘肃12345热线制定工作预案，成立热线疫情防控小组，明确责任，细化分工，科学安排值守力量，做好平台防护工作，为热线正常运行提供坚实的组织保障和物质保障。为满足接听需要，第一时间统筹调配，全力投入到话务一线，7*24小时坚守岗位，确保群众电话打得进、接得通。疫情期间，平均每日接听热线来电2839通，最高达3914通，实现93.67%的电话接通率，全力保障群众诉求的及时响应。同时，从省热线临时调配15名话务人员，支援兰州12345热线，减缓兰州热线话务压力。

完善运转机制，确保群众诉求“接诉即办”。实时关注官方发布的最新消息，及时收集与疫情相关的防控政策、出行规定、个人防护、环境消毒、传染途径、自我判断等知识，建立疫情专项知识库，实时更新完善知识库内容，高效回应群众咨询问题。在“甘肃12345”公众号开设专门版块，编发防疫图文80多篇，加强防疫政策及防护知识宣传。为提高疫情类诉求办理时效，甘肃12345热线实行疫情工单派转“双轨制”，依托“三级联动”体系，通过系统平台，第一时间将群众诉求转派责任单位，并通过电话或微信在线联系承办单位早处理、早办结；实行疫情诉求“台账登记管理制”，安排专人对疫情工单进行专项登记和全程跟踪，对未按时限办理的单位进行督办跟进。

建立日报制度，确保诉求信息“下情上传”。实行疫情“一日一报”制度，每日对当天群众反映的情况进行分析整理，记录每日诉求状况、问题分类、咨询热点，对群众关注的焦点难点，逐条梳理，分类整理，将共性问题及时反馈给职能部门，由相关部门给出权威答复或根据群众需要做出合理响应，确保“下情上传”。编制疫情专报，对群众诉求认真总结、科学分析，报送省政府，为政府调控疫情政策、加强疫情管控，提供参考依据。



（四）改革成效

甘肃省12345政务服务便民热线自成立以来，始终秉持“一号响应、接诉即办、真情服务、为民解忧”的服务理念，以宣传民生政策、关注民生问题、收集民意民智、解决民生诉求为主旨，全力打造便捷、高效、规范、智慧的政务服务“总客服”，在改善民生福祉、改进机关作风、化解社会矛盾、促进社会和谐等方面发挥了积极作用。截至2022年6月30日，甘肃省12345热线共受理群众诉求167.5万余件，全省日均受理量7500多件，话务接通率达到93.73%，服务满意率77.16%，群众的关注度和认可度越来越高，12345热线已成为政府与群众沟通的重要桥梁和纽带。

（五）未来发展

未来，甘肃省将从数字政府建设的全局出发，完善12345热线运行机制、升级平台，一方面提升热线运营能力，另一方面提升其数智化水平，将数据转变为智能。

优化12345热线运行机制，实现对热线工单的全生命周期监管，建立与各级单位和职能部门更为紧密、直接的工作衔接，丰富群众参与渠道，积极推动政务服务多元建设。

建设热线数据可视化平台，实现全方位的数据透视和分析，并将数据推送至数字政府IOC运营指挥中心，进一步提升预判预警能力。通过全省热线服务数据的汇聚和共享，推动数字政府“数库”向“智库”的转变，实现数据的智能调度和智慧管理，积极助力政府治理新变革。

(六) 结语

甘肃省12345政务服务便民热线未来将逐步转型成为集便捷高效、协同治理、精准决策于一体的服务平台，在热线平台建设中先行探索，加速形成一套可推广、可连接的政务热线发展的“中国模式”，力争引领全国各级政务热线的发展趋势，进一步推动“以人民为中心”的服务型政府和治理现代化平台的建设，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

郑州市政务服务热线数智化发展之路

(一) 引言

郑州市12345政务服务便民热线始创于1985年，经过37年的创新发展，从1部座机发展到拥有190个座席的呼叫中心，目前拥有受理人员247名，日话务处理能力达上万人次，接通率98%以上，落实率99.61%，群众满意率90.12%，是郑州市体系健全、功能完善、独具特色、一拨就灵的服务型政府全新形象窗口。

郑州市12345政务服务便民热线主要负责受理企业和群众各类非紧急诉求，自开通以来，在“群众利益无小事”的理念下，不断畅通政府与市民群众的互动渠道，提升政务服务水平，在为群众排忧解难、维护群众利益、反映社情民意等方面发挥了积极作用。2017年至2020年，连续四年被人民网评为“网民留言办理工作先进单位”、“民心汇聚单位”。2019年、2020年，获得全国行业协会评比颁发的“百姓服务奖”、“管理创新奖”、“杰出贡献奖”等多个奖项。

(二) 改革背景

“放管服”是2016年以来国家力推的转变政府职能、打造服务型政府的重要改革措施。在此背景下，国家推动“互联网+政务”的运行，核心要义是促进互联网与政府公共服务体系的深度融合，目标是实现政务服务跨区域、跨层级、跨部门的“一号申请、一窗受理、一网通办”、在“监管型”到“服务型”政府转变的过程中，公众诉求是政府服务的重要关切点。为深入贯彻落实郑州市“放管服”改革工作总体安排，推进政府热线资源整合升级，打造政府综合服务平台和投诉举报平台，全面助力国际化营商环境建设和郑州国家中心城市建设工作大局。2014年以来，郑州市政府不断出台政务热线整合升级方案，提升郑州12345政务服务便民热线为企业便民服务水平。2018年郑州12345热线平台全年的话务量为78万，2019年为80万，2021年达到175万，话务量呈逐年递增趋势。如何运用数字化思维，用数字化智能化手段来解决人民群众日益增长的政务服务需求，提升热线接通率是郑州12345发展的当务之急。

(三) 改革历程与主要举措



起步阶段。1985年2月，随着一部号码为“47146”的电话的启用，郑州市长电话正式开通。2002年7月，郑州市召开全市长电话网络工作会议，一个以市长电话为龙头，各相关单位公开电话为支撑的高效网络随之正式建立。市长电话在各个网络单位得到了延伸，改变了过去分支单位各自为战，缺乏统一指挥协调的松散局面。

发展阶段。2004年11月，市长电话受理指挥系统建成并投入使用，设置4个人工坐席，开通了录音、网络、短信平台，实现了多渠道受理、网络化办公。经过5年的努力，到2009年，包括12个县（市、区），32个市政府部门、有关单位在内的44家市长电话网络单位完成了与“12345”市长电话受理指挥系统联网并安装客户端，其中，登封市、荥阳市、市市政执法局、市房管局等热点网络单位先后建立了市长电话受理指挥分中心，增加了电话线路，增添了互联网受理、传真、实时录音、统计分析等多种功能，大大提高了工作效率。2012年5月，市长电话受理指挥系统全面升级，实现了受理中心服务外包，设置人工受理席、督导席、质检席、回访席共80多个，做到了7*24小时全年不间断受理群众来电和网络留言。

改革阶段。2014年12月，郑州市首次对政府热线进行整合，撤销市辖六区区长热线、各管委会主任热线及个别群众拨打少或接线力量薄弱的政府部门热线号码，由12345热线统一受理转办。2018年9月，郑州市人民政府印发《郑州市政府热线资源整合升级实施方案》，按照方案要求，在原有12345平台的基础上，整合政府系统热线资源，扩建升级12345平台系统，切实解决热线号码多、接通率低、服务不规范、信息化水平差、办事效率低、群众满意度不够高等问题，推动郑州12345平台建成为功能完善、体系健全、独具特色、一拨就灵的服务型政府全新形象窗口。

深化阶段。2019年6月，郑州市热线资源整合升级，整合政府热线27家，升级12345服务平台系统，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”，服务范围覆盖政府政务服务和公共服务领域。按照新平台7*24小时工作制和98%以上接通率的标准，整合后12345平台座席扩建至146个，并预留100个席位场地。2021年1月，国务院办公厅印发《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》，同年9月，河南

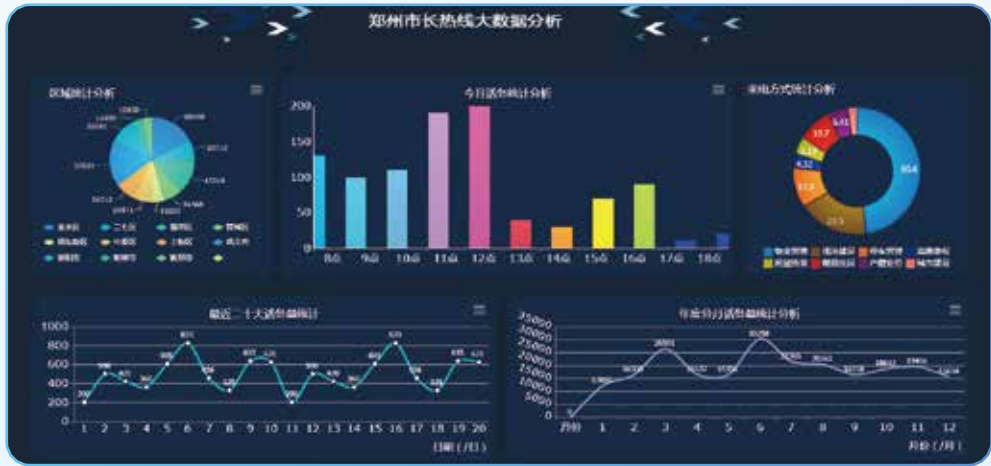
省政府和郑州市相继印发优化政务服务便民热线的实施方案。目前，郑州12345热线平台已按照国务院办公厅、省政府和市政府的相关要求，采取整体并入、双号并行（分平台）、设分中心的方式，再次对全市政务服务便民热线实施优化归并，提高政府为企业便民服务水平。

(四) 改革成效

截至2021年年底，郑州12345热线平台完成两期建设，平台共有座席190个，受理人员247名，优化归并热线23条，全面构建了郑州市“政府统一受理、分级分类交办、部门联动处置、集中考核监督”的热线联动工作体系。实行全天候7*24小时人工受理服务，日均受理量9000多件，电话接通率保持在98%以上，基本实现12345热线“打得通、接得起，办得快”的目标。2021年，共受理各类群众诉求170.83万件，向各成员单位转办31.64万件，办结回复31.59万件，工单办结率99.83%，落实率99.61%，群众满意率90.12%。

升级优化系统平台。热线平台系统整体架构采取“云平台+本地中心”的混合云模式，即办公系统使用云部署，语音服务系统和座席系统使用本地化部署，保障系统稳定和维护时效性。整个平台架设在政府外网上，具备市、县、镇、社区四级联网的功能。系统增加了存储容量和高并发处理能力，能够确保整个12345平台系统运转流畅。





完善语音服务系统。完善语音系统功能，扩大语音服务系统支持的座席数量，最大支持260个座席同时在线。新增语音语义知识库，通过语音识别自动处理简单明确的咨询问题，或以短信形式发送至来电人手机。同时，根据群众反映和投诉的高频问题扩充语音语义知识库，扩大案件语音自动识别处理范围。

建成智能回访系统。利用机器人进行电话智能回访，建设语音自动外呼智能回访系统，运用人工智能语音转文字、语义理解和语音合成等多项技术，建设机器人调查问卷，实现自动回访，有效提升群众体验，降低运营成本。

(五) 未来发展

一、建设人工智能（AI）系统

进一步探索开发，推出更多实用性强、方便群众的应用。建设具备智能知识库、智能质检、智能在线客服等完备功能的人工智能（AI）系统。整合现有知识体系，使用机器学习模型对输入的数据进行学习计算，通过不断的反馈调整，逐步形成完备的知识库。知识库对外提供智能能力，供网上智能客服、热线智能客服、平台业务管理系统等调用与使用。

二、打造民生大数据分析平台

民生问题直接影响着人民群众的切身利益，是各级政府工作的重中之重。如何有效地将大数据与民生福利相结合将是市长热线的一个重要任务。下一步将借助政府热线资源整合，进一步结合调取被整合单位的相关数据，建立民生大数据分析平台，通过大数据分析对全量市民诉求进行研究，及时解决市民关切的问题。

三、建立五级联动网络体系

建成以郑州市市长热线平台为中心，市、县（市、区）、市政府派出机构为二级中心，乡（镇、街道办）为重要节点，下联行政村（社区）、村民组的五级联动网络体系。以12345平台为指挥枢纽，各县（市、区）、市政府派出机构为二级中心，政府各部门和有关单位共同参与、联动服务，横向到边、纵向到底、互联互通、协同联动。

(六) 结语

郑州12345政务服务便民热线已经走过37年的历程，始终坚持认真倾听群众呼声，及时化解社会矛盾，解决广大市民反映强烈的“热点”、“难点”问题。在热线发展改革的过程中，不断运用现代技术、创新管理理念，优化管理流程，狠抓跟踪督查，提升热线效率，着力将郑州打造成全国政务服务便民热线的标杆城市。

保定市政务服务热线数智化转型实践

(一) 引言

近年来，保定市大刀阔斧实施12345“接诉即办”改革，实现了对群众和企业诉求的快速响应、高效办理、及时反馈。市热线办获评全国“2021年度人民网网上群众工作民心汇聚单位”、“全省政府系统人民网网民留言办理优秀单位”。2022年，在12345电话端的基础上，进一步拓展移动端和PC端，话务量日均9000件以上，接通率达99%以上，“接诉即办”一平台覆盖全市各级部门1900余个、用户一万余个，实现按时响应率100%，办结率100%，满意度达96%以上。

(二) 改革背景

保定市民生热线12345“接诉即办”数字化改革作为数字保定的重点应用场景之一，按照“小切口、大民生、大治理”的思路，把“接诉即办”改革建立在信息化、智能化的“底座”之上，推动社会治理实现“流程重造、职能重组、资源重配、机制重构、生态重建”。目前，热线已开发建设了市、县、乡三级应用的数字化监管平台，并以其为“底座”，利用云计算、大数据、人工智能等数字化技术，推动热线业务形成“以人民需求为核心”的全方位、全链条、多角度的重塑和转型。通过“全渠道受理、全流程办理、全过程监管、全要素分析”的数字化流程管理，保定12345热线实现了热线数字化水平和服务效能的整体提升。

(三) 改革历程与主要举措

保定市政务热线主要围绕健全运行机制、完善提升智能化平台、规范督办考核三个方面重点推进，全面提升。

健全提升运行机制。加快建立民生实事全渠道收集一承办单位全流程办理一纪委监委系统全过程监督数字化流程，完善接办、交办、督办、回访全链条细则规范。一是接办更快，加强对接线员业务培训，完善接线员接单限时精准等工作评价机制，提高接线员接线速度。二是交办更准，完善派单标准和规范，提升派单精准度。对于涉及多个承办单位的，实行主协办制，确定主办单位和协办单位。加强知识库建设，研究起草热线知识库管理工作细则，对知识库信息的搜集汇总、核验报送、应用更新明确具体规范要求，提高交办的精准度。三是督办更严，严格督办范围，明确督办程序和要求，明确重复交办3次以上工单即进入重点督办环节，同一事项10人次以上集中投诉、同一单位10人次以上投

诉的进行平台督办、电话督办、现场督办、提级联合督办，力求从实、从快、从严，进一步提高办理质效。四是回访更到位，通过电话、短信等方式，对承办单位已办结的诉求进行100%回访。

加快智能化平台建设速度。目前，保定市热线办与承建公司通力合作，新平台已覆盖1700余个单位（含全部县市区政府、县直部门、街道乡镇、市直部门及其下属机构、纪检监察组、企事业单位），流转和办理工单26万余件，实现智能应答、智能外呼、智能质检和智能坐席辅助等智能化场景应用，并完成新旧话务系统切换升级，与省热线数据对接，网站平台、微信小程序、“保省心”APP上线试运行。未来，热线将加快完善同市纪委监委的联动机制，就功能设置、流程优化、健全机制等深入沟通对接，进一步提高联动实效。

规范提升督考办法。多次邀请县（市、区）、市直部门代表专题座谈，从督办范围、督办方式、督办程序等方面对试行办法进行规范调整。不合理诉求由各承办单位提出申请，由热线办联合市纪委监委进行100%抽查，每查否一件扣0.5分，上不封顶，以此提高各承办单位申请不合理诉求的审慎性，确保“事事有回音、件件有着落、个个有效果”。

(四) 改革成效

一、数智赋能

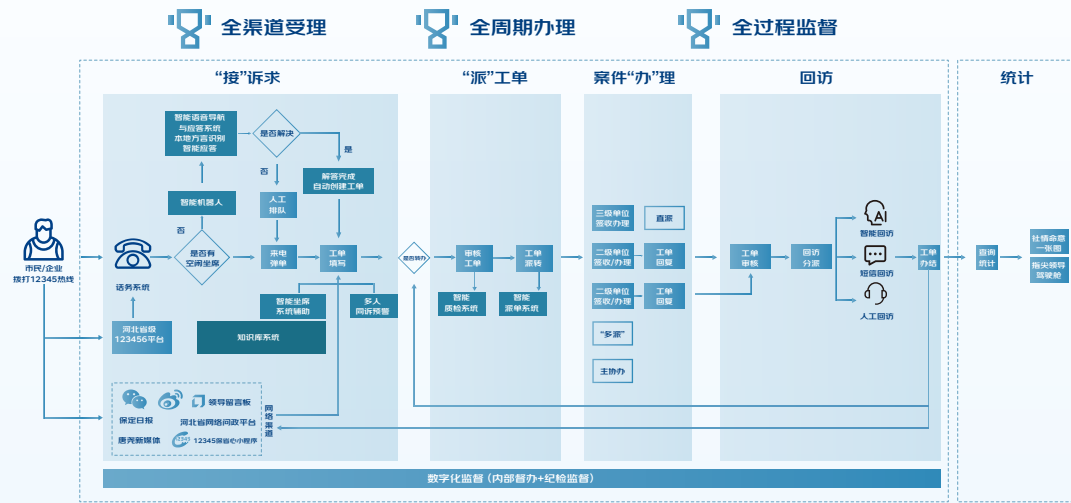
赋能全渠道受理。在12345电话端的基础上，进一步拓展移动端（APP、微信小程序）、PC端（网站），热线做到应接尽接。一是建设智能在线咨询服务机器人。利用机器人的高开发、快速处理的特点，热线可以同时受理大量群众诉求、有效分流和高效处置原本需要人工客服解答的大量重复类诉求，提高了咨询类诉求的即时解答率。目前，在行政审批局官方网站、“12345保省心”APP和“12345保省心”小程序等多个入口同时开放在线咨询。二是建设智能语音应答机器人。该机器人已实现人工话务全忙情况下100%接起溢出的用户，解决了以往话务全忙群众只能排队等待的问题，接通率大大提高。当问题答案不在知识库范围内时，自动转接到人工服务继续给市民提供服务，切换过程市民无操作、无感知。三是建设智能外呼系统。该系统具备高并发外呼特点，可快速覆盖相关人群，未来在疫情防控、重大紧急事件需大范围通知群众等场景下可发挥重要作用。四是建设智能话务辅助系统。该系统可帮助接线员实时把语音转写文字，智能推荐问题分类、事发地、承办单位等功能，提升话务接待效率。五是建设智能质检系统。该系统能对全量的话务语音进行质量检测，有效提升服务水平。



赋能全流程办理。经过数智赋能，平台覆盖全市各级部门1900余个、用户一万余个，实现按时响应率100%，办结率100%，满意度达96%以上。一是在“派”的环节，通过数字化架构设计，热线受理的工单通过智能系统精准、快速地推送到承办单位，并且实现了一单多派，复杂诉求由多个部门并行处办。二是在“办”的环节，建立了市县乡三级办理体系，实现协同办、微循环、可感知。

赋能全过程监管。在“督”的环节，通过对不同的业务场景进行特定的功能模块设置，实现诉求办理状态实时可查、可看、可追溯、可监督；通过“热线+纪委”联动机制，实现热线业务系统与纪检监察系统双贯通。在“考”的环节，通过模块化定制形式，将响应率、解决率、满意率等考核指标嵌入系统，实现考核数据自动抓取、自动分析、实时展示，考评标准、过程、结果全口径公开，结果可追溯，全程受监督，确保考核的科学公平。

赋能全要素分析。通过对群众反映的问题进行数据分析，通过场景、指标、条件、数据和模型的解耦和高效组合，实现对多场景、多应用的数据汇聚、审核、发布、处置、反馈以及评估优化。建立智能分析研判平台，可生成各领域专题分析报告，找到群众诉求较为集中和长期难以解决的问题，通过“每月一题”专题攻坚、集中解决，推动“接诉即办”向“未诉先办”转变，实现经验判断型向数据分析型，转变被动工作型向主动治理型转变。同时，依托热线大数据，对数据来源、类型、领域等分布情况进行统计分析和可视化展示，形成社情民意一张图和移动端“领导驾驶舱”，便于领导及时掌握核心数据，辅助决策参考。



二、创新亮点

智能升级，12345热线受理中心效能整体提升。一是“智能应答”。应答机器人掌握641个知识点，覆盖3.4万余个群众问题，覆盖到防疫政策、健康码弹窗、水电缴费、社保政策等多种热点高频问题。二是“智能回访”。利用机器人智能外呼能力，坐席只需将待呼叫号码导入即可按照预定的话术和流程批量外呼，对有效结果自动办结，无效结果自动进入人工回访池，以便进一步人工外呼。三是“紧急提醒”。对于2小时和24小时紧急诉求工单，平台在分派工单的同时，通过智能外呼的方式自动致电承办单位，提升紧急诉求的即时响应效率。四是“智能辅助”。智能客服将自动形成工单内容摘要，同时支持把市民和坐席的对话内容转写成文字，并根据对话内容中触发的知识点进行知识推荐，降低坐席的工作难度，提高效率。五是“智能派单推荐”。平台通过智能推荐算法为人工坐席提供诉求问题分类推荐、派转承办单位推荐和事发地推荐等，为人工坐席提供派单参考。

多号归并，构建以12345为中心的热线体系。保定市12345市民热线呼叫中心系统通过“三方通话”、“话务转接”、“共建共享知识库”等功能，实现12345受理坐席按知识库解答一般性咨询，相对专业的问题和需由部门办理的事项通过三方通话、话务转接和派发工单等方式，转至12333等分中心办理。此外，保定市正推进12345热线与110报警服务台联动以服务市民。

流程创新，同派主办协办单位促进诉求办理效果。一是实现“三级联动”、迈向“五级穿透”管理机制。平台已经实现市、县（市、区）、街道（乡、镇）三个层级的工单流转联动机制，下阶段将实现贯穿省、市、区、街、居五级穿透的社会治理机制。二是贯穿“主协

办”工作流程。平台现已实现为各县市区政府提供“诉求主协办”工作流控制能力，即在选择下属承办单位时，可定义一个主办单位和多个协办单位。主协办流程可以避免诉求因各承办单位的退转而延误处置时限。

治理精细，微循环流程支持疑难诉求内部消化。一是建立“微循环”工作流程。平台已实现为县市区政府、市直部门提供微循环工作流程，县市区政府诉求分拣部门将无法向下派转的疑难工单，通过微循环流程上报给主管领导，并经领导批示后再下发给指定承办单位处理。“一把手”负责制不仅可降低工单推诿情况发生，也能提升工单在各单位内部的流转效率和办理效果。二是建立“人单对应”工作机制。平台已有1.2万余各公务员参与到在线承办市民诉求的工作中，达到了“工单件件落实、责任到人”的效果。平台自动记录全部流转过程、确保可追溯。

工单聚类，减轻承办单位压力，通过聚类发现问题。一是“相似工单聚类”。市12345受理中心坐席使用平台提供的“标记”功能，将公众反映同一承办单位的相同问题做相似工单标记，且同一承办单位的相似工单只下派一次，待承办反馈办理意见后由受理中心辅助其他相似工单办结。在满足市民诉求响应的同时，极大地节省了承办单位的业务工作压力。二是“一人多诉与多人同诉工单聚类”。以市民来电号码为标识、反映问题点位及问题类型来综合判定疑似工单，为政府尽早发现需重点关注人群、高发问题点位、突发聚集性问题提供数据支持。

联合督办，纪检监察随时跟踪市民诉求办理情况。平台已实现“热线+纪委”联动机制，达成热线业务系统与纪检监察系统“双贯通”。一是热线督办。市行审局督办考核处监控特殊事件及工单，向二级承办单位发起督办单，二级单位可以对督办单执行办理会下派至三级承办单位执行。二是热线纪检联合督办。平台支持市纪检监察各层机构按监管领域对工单数据进行快速查询，可全面实时掌握工单办理情况。

成绩透明，承办单位可随时看可查月度成绩来源。结合保定“接诉即办”考核管理办法，平台自动记录全部工单“三率”数据，实现考核数据自动抓取、自动分析、自动核算，并为各县（市、区）、开发区管委会和市直单位提供考核成绩展示专属页面，使考核数据实时展示。考评标准、过程、考核申诉等数据的全口径公开，结果可追溯，全程受监督。

渠道拓宽，打造全渠道让市民诉求反映更加便捷。保定12345开通全渠道诉求受理体系包含内、外部受理渠道，其中，内部受理渠道包括保定市12345门户网站、“保省心”小程序、“保省心”APP，外部受理渠道拓展到河北省热线平台、人民网领导留言板（省长）、人民网领导留言板（市长）、省政府公众留言、中国政府网、唐尧网、保定日报等。

移动办公，方便承办单位随时随地响应市民诉求。为全部承办单位提供以微信小程序服务为载体的“保定市12345接诉即办”移动端办公小程序。便于各承办单位工作人员7*24小时、不受网络及办公地点等环境限制，可以对应急事件和紧急工单予以操作处理。

重视安全，保护公民隐私设立信息安防机制。对于来电市民要求个人信息保密的，平台提供“个人隐私保护”功能，承办单位不可见保密工单中的来电人信息，但可以通过平台自带外呼功能与市民联系。

（五）未来发展

未来，保定市将按照“夯基础、求突破、立标杆”的要求，不断深化“接诉即办”数字化改革。一是做导图，结合政务服务地图建设抓拓展，实现企业、群众、12345热线、承办单位对政务服务信息资源的共享共用，实现政务服务“一图查”“一键达”“一次办”。二是促融合，将“接诉即办”数字化改革全面融入全市“1499”工作体系，与“一网通办”“一网统管”等应用场景和平台互融互通。三是强治理，继续深化“每月一题”改革，对反映集中的民生诉求进行数据分析、研究，不断提升数助决策能力。探索“接诉即办”平台与网格化管理平台的数据共享，建立群众诉求与网格员的直达互通机制，快速精准解决问题，针对投诉多发区域，深入挖掘问题原因，提出开创性举措，助力提升社会治理水平。

（六）结语

保定市12345政务热线按照“小切口、大民生”的工作思路，强化科技支撑、优化管理流程，在实现从“接诉即办”到“未诉先办”、从“办”热线到“用”热线的转变的同时，投诉举报类热线诉求大幅下降，达到了“源头治理、主动治理”的良好效果。保定市12345政务服务热线改革有力支持了保定推动人民至上的治理理念落地落实落细，推动将保定市打造京津冀世界级城市群中的品质生活之城。

张家港市政务服务热线实践

(一) 引言

张家港市12345热线是区县级政务热线建设的代表性案例。张家港市便民服务中心暨12345热线是代表张家港市委、市政府为群众提供政策咨询、监督投诉、市民求助的非紧急类政务服务热线。自2009年正式成立以来，张家港市12345热线以“应答民生诉求、服务百姓生活”为宗旨，不断拓展服务范围，形成了“一个号码对外、一条热线统管、一天24小时畅通”的工作模式，切实履行一网通办“总客服”、转变作风“曝光台”、政务服务“一号答”、营商环境“监督岗”职能，日均呼入量从2009年的350件增至目前的9000件左右。有困难找“12345”，已成为张家港企业、群众的自觉选择。热线发展过程中，不断拓宽数字化、智能化应用场景，提高数据共享分析能力，并不断加强与110、供水、供电等其他热线的协同能力，被张家港人民称为“万能的12345”。

(二) 改革背景

“十四五”规划、《关于加强数字政府建设的指导意见》、《新一代人工智能发展规划》要求将数字技术广泛应用于政府管理服务，推动政府数字化、智能化运行。服务型、数字型政府建设要求始终维护人民群众利益，聚焦人民群众需求，解决人民群众诉求。作为政府服务人民群众的重要窗口，12345热线的数智化，是落实全面推进政府运行方式、业务流程和服务模式数字化、智能化的具体措施。此外，深化“放管服”改革要求切实便利企业群众，针对政务服务热线号码多、群众办事多头找的问题，推动政务服务便民热线优化，提高为企业便民服务的效率和水平。2021年1月，国务院办公厅印发《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》，对12345政务服务便民热线发展提出了接得更快、分得更准、办得更实的具体要求。以上背景，既对张家港市12345政务服务便民热线发展提出了更高要求，也为张家港市12345热线发展指明了具体方向。

(三) 改革历程与主要举措

一、改革历程

张家港市12345热线2008年9月开始筹建，同年11月完成平台开发，次年3月正式挂牌成立，为全国首家县级市开通的12345市长热线。2012年，张家港市政府印发《关于印发张家港市便民服务工作管理办法的通知》，明确规范了热线运行、受理范围、联动响应、处办时限、回访等工作机制。

根据市委市政府工作部署，张家港12345热线整合全市便民服务资源，将散布在行政部门、公共企事业单位和社会的132条民生服务热线，全部并入12345便民服务热线，同步设立12345便民服务网，在热线功能基础上，同步开通网络、语音视频、短信服务。市便民服务中心连接82个社会管理单位，统一负责接收、办理、督办、反馈全市民生诉求，在政府服务和民生诉求之间建立便捷化的“绿色通道”。

2021年，国务院办公厅印发《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》。2021年，江苏省政府和苏州市相继印发优化政务服务便民热线的实施方案。张家港12345热线按照国务院办公厅、江苏省政府和市政府的相关要求，扩建升级了12345热线平台，采取整体并入、双号并行、设分中心的方式，再次对全市政务服务便民热线实施优化归并，提高政府助企便民服务水平。

二、主要举措

加快12345热线系统智能化改造，为数字政务服务提供技术支撑。2013年、2019年，在原有系统的基础上，结合工作实践及周边地区平台经验，不断打造升级张家港市12345热线管理平台新版本，先后实现话务坐席工作动态实时展示、工单数据标准化、智能派单辅助、机器人在线客服等功能，并开发微信在线客服、今日张家港APP网上诉求中心、网上村委会等诉求通道，实现多平台数据一个通道受理，并将实时受理、办理的工单限时反馈，根据网友评价自动生成满意度。



完善12345热线智能知识库建设，为7*24小时在线服务提供智能化支持。开发建设“权威准确、标准统一、实时更新、共建共享”的12345热线知识库，将各类政务服务便民热线原有知识库系统并入12345热线知识库。运用人工智能技术，向基层工作人员和社会开放智能查询服务，实现群众咨询智能应答、群众诉求“一键查询”。2021年，进一步在原有知识库功能的基础上开发建设“一企来”知识库、专家库，并对接苏州市12345知识库、专家库系统，实现政务政策信息全省统一标准。



发展智能全包服务，打通服务市民的“最后一公里”。张家港市12345热线特有的智能家政服务，进一步拓展了民生服务范围，并涵盖保洁、开锁、家电维修、水电工程、房屋维修、车辆救援等六大类40余小类的家政服务。近年来，为更加方便快捷地帮助群众解决家政服务难题，张家港市12345热线上线运行新版智能家政系统，利用“张家港智能家政”微信公众号就近派单，将人民群众需求与加盟服务商进行精准匹配，同时对抢单规则、接单规则等十余项功能进行了升级优化，更高效、快捷地为群众提供上门服务。

开发检察公益诉讼模块，实现数据共建共享。张家港市12345热线与张家港市人民检察院开展深度合作，开放共享12345便民服务热线平台数据，设立检察工作专门模块，将检察监督纳入群众投诉平台处理及督办流程。在每天群众大量投诉咨询信息中，平台根据检察机关公益诉讼的相关职能，对涉及生态环境、食药安全、未成年人保护等相关问题进行标记并推送，有效拓展了检察机关公益诉讼线索来源。2021年5月以来，张家港市12345便民服务热线平台推送各类信息430余条，人民检察院现场核查120余次，直接成案29件，拓展成案16件，发出检察建议17件，并督促相关职能部门及时整改到位。

加强数据研究分析，辅助政府科学决策。张家港市12345热线以电话、微信、网站等多元渠道筑起民意沟通桥梁，不仅契合移动互联时代人们的表达习惯，而且积累出一份包含海量信息的民生热力图，可以为明确城市治理方向提供全面参考。热线依托信息集散地的平台优势，通过大数据加强对社情民意的分析整理，第一时间发现社会热点问题并形成专题报告，在疫情防控、防汛抗旱、文明创建、城市管理等方面为政府科学决策提供了大量的信息支撑。

充分发挥政府防疫“总客服”作用，助力全市防控工作。近年来，受新冠肺炎疫情影响，12345热线的“热度”不断增加，同样也面临更为严峻的考验。为做好疫情防控工作，12345热线启动话务大厅疫情接线应急预案，合理调配人员、调整班次，并安排轮休人员加班加点，保障每天开通65条线路。为更好解答群众疑问，让群众感到安心暖心，12345热线主动对接市卫健委、文体广旅等部门，了解最新疫情防控政策、公共场所开放及办事预约事项，专人整理并随时发布，极大提高了热线服务效率。同时，根据工作安排，12345热线还承担了苏州分流电话缓解了苏州大市疫情防控接线压力。

打造“12345+110”快速联动模式，提升社会治理能力。今年以来，中心与公安局拟定就非警务警情事项做分流试点，按照“群众一次求助、首接热线受理、内部流转处办”原则，建立并完善张家港市两条24小时热线——“12345”便民服务热线与“110”紧急求助热线的快速联动响应机制，通过两家平台的双向流实现优势互补、互联互通和信息资源共享。

（四）改革成效

经过多年发展，张家港市12345热线先后获得“全国巾帼文明岗”、江苏省“青年文明号”、江苏省“三八”红旗集体、江苏省“工人先锋号”、全国十佳市政及公共事业热线、全国最佳政务热线大数据应用创新示范奖等多项荣誉；参与承办江苏省12345政府公共服务平台建设推进会、中央政法委“平安中国”现场会、中央文明办全国县级文明城市创建现场会等；先后有10名员工荣获全市“担当作为好干部”、“机关工作标兵”等荣誉称号；得到中央、省市领导同志的高度肯定。同时，张家港市12345热线是《政府热线服务评价》国家标准的起草单位和试点单位，广州、佛山等全国各地热线长期参观交流，获得广泛赞誉。10余年发展历程，张家港市“12345”热线逐渐形成了自身的独特优势：

热线整合到位。12345热线成立以来，不断整合政府部门和具有公共服务职能的企事业单位的热线资源，先后整合各个部门对外联系电话、部门短号如“12369”环保、“12319”城管等149条热线。

政策解释全面。经过10多年的运作，热线积累了近十万余词条，通过梳理更新机构职能、政策法规、审批信息、办事指南、便民问答等信息，建成了被誉为“张家港百度”的知识库。作为“一网通办”总客服，热线日均受理企业咨询近200件，为企业、群众提供详细的办事指南和政策解读，让企业、群众少跑腿，提高办事效率。疫情防控期间，12345热线24小时全天候解答疫情防控政策和惠企利民政策，及时将热点难点报市委、市政府和各部门供决策。

特色服务广泛。在基础业务之外，经过多年发展，热线开通了数项张家港市特有的服务，日均特色服务诉求受理量约1306件，占总受理量的22.18%。一是提供家庭生活服务，包括水电维修、开锁换锁、汽车救援、电器维修等六大类52项，极大地方便群众居家生活，减少楼道维修小广告产生的矛盾。二是承接出租车电调，为不能使用智能打车软件的人群提供叫车服务。三是提供全市公立医院电话预约挂号业务，市民可电话预约科室和专家号，减少等待时间。四是开通“律师在线”业务，由律师现场接听市民电话，给出专业建议。另外还有市民卡业务、长途客运票务查询等项目，为港城人民提供“一站式”“全方位”的便捷服务。

投诉占比降低。在监督投诉事项中，涉及群众自身的求助事项占52.44%，如物业服务、消费维权等；各类公共设施的报修抢修占39.18%，如红绿灯、窨井盖维修等；对政府自身建设方面的意见建议表扬占6.23%，包括公交站台设置、老旧小区改造等。同时，12345热线还承担纪委监委的政风行风监督职能，受理对政府部门及其工作人员履行职责、办事效率、服务质量、公车使用等方面的投诉，相关内容的占比量较低，仅为2.15%。

（五）未来发展

优化12345热线工作机制。始终坚持“以人民为中心”的发展思想，持续提高热线的接通率、办结率和满意率，面对面、零距离、零延时解决群众诉求，维护群众合法权益。

运用信息化科技手段提高服务效率。加紧推进智能语音导航、语音机器人、回访机器人、全量质检和坐席辅助等功能的实施。一是继续提高移车、叫车等规范性简单业务的自动化接处能力，优化人力成本；二是提高对语音、文本数据的专业化分析能力，给市委、市政府提供决策依据；三是提高业务和舆情趋势预测能力，由“接诉即办”转向“未诉就办”。

推动“12345热线+网格”融合，赋能社会治理。由网格“主动发现”+“12345”+“被动发现”强化社会治理，实现一个号码管服务、一个平台管受理、一套机制管运行、一个办法管考核、一个APP管城市、一张网管村（社区）的“六个一”工作格局，形成社会非紧急事项从发现、受理、分流、处置、跟踪、反馈、督办到考核评价的全程联动处置，提高社会治理整体效能。

（六）结语

张家港市12345热线的成长发展离不开创新，离不开数字赋能，离不开热线部门上下一心的共同努力，更离不开人民群众的关心和支持。今后，张家港12345热线将继续秉持“应答民生诉求、服务百姓生活”的便民宗旨，让“民有所想、我有所谋，民有所呼、我有所应，民有所求、我有所为”成为自身久久为功的不懈动力。