

小热线 大民生

——巴中市“12345”政务服务便民热线体制机制探究

巴中日报社 张 维 姜 春

摘要 政府治理能力是构成一个国家或地区竞争力的核心和主导因素。对于地方和市级政府而言，责任、法治、回应和高效是高领导注意力下得到治理能力提升的核心要素。巴中市“12345”政务服务便民中心逐步构建起“一键式一次办”的跨层级公共治理机制，成为畅通民意诉求、提升城市政府治理能力的有力杠杆。为更好发挥“12345”政务服务便民热线作用，持续加快推进政府治理现代化，亟待进一步完善热线平台功能、理顺政务体制和运行机制、强化绩效考核和督查督办保障，积极引导群众有序参与。

关键词 小热线 大民生；跨层级基层治理；政务服务便民热线

一、问题的提出

热线服务起源于 20 世纪 50 年代的美国，最早应用于商业服务领域，到 80 年代，热线服务因其便捷高效的特点而被扩展到公共服务领域，产生了政务热线。¹1983 年，沈阳市开通了全国首部市长热线，经过 40 多年的发展，全国政务热线已经实现了规范化、标准化，正在向网络化、数据化和智能化的数字化治理方向转型。²

关于政务热线，学界关注的一个关键问题是其对政府效能的影响，存在两种相互对立的观点。一种观点认为，政务热线通过信息技术的应用有效提升了政府服务效率，改善了政府效能。中山大学数字治理研究中心等机构发布的《2021 全国政务热线服务质量评估报告》指出：“政务热线可通过降低公众获取服务成本、提高服务便捷性、提升服务流程规范、推动协同治理、利用数字驱动等方式提升政务热线服务质量。”³吴国玖等将政府治理能力划分为责任、法治、回应和高效四个维度，并指出 12345 政务热线从这四个方面都有效提升了政府治理能力。

¹ 侯非，柳成洋，曹俐莉，等. 国际对比视角下我国政府热线服务的现状、问题与标准化对策[J]. 西安交通大学学报：社会科学版，2014，34(06): 118-122.

² 郑跃平，梁灿鑫，连雨璐，等. 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[J]. 电子政务，2021(02): 38-51

³ 《2021 全国政务热线服务质量评估报告》在广西北海发布[EB/OL]. (2021-09-24)[2022-03-02]. <https://www.chinanews.com.cn/sh/2021/09-24/9573227.shtml>

另一种观点则认为，政务热线运行中存在服务泛化、技术消解自治等问题，反而削弱了基层治理能力，并未提升政府效能。仇叶指出，政务热线无法抑制群众的私利表达，产生了服务泛化问题，瓦解了基层政府的规制权，从根本上削弱了基层公共服务能力。⁴杜姣指出，以 12345 政务热线为代表的技术治理虽然强化了国家对基层的监控能力，但同时也带来了政府责任无限化和基层治理能力弱化的治理困境，陷入“技术消解自治”的悖论之中。⁵

上述研究虽然观点上存在冲突，但在研究视角上存在一致性。首先，上述研究多采用制度分析视角，分析范围局限于政务热线自身的运行特征，而未分析其在基层治理中的功能定位；其次，受限于制度视角，上述分析尚未注意到政务热线运行状态的弹性，以及在不同状态下政务热线对基层治理全局影响的变化。区别于传统的从地方政府逐级到市级政府致电上访的层级治理模式，12345 政务热线是一种跨层级的基层治理新模式，即市民诉求能够直达市级政府，并由后者向下转办督办，市级政府介入到诉求回应过程中，并进行全程监督，高位推动有利于调动基层政府和上级政府职能部门条块协同，形成一种问题导向的整体性跨基层治理。⁶

12345 政务热线具备的先天跨层级治理优势看似能够完美解决传统层级治理的固有弊端，但忽略了政务热线的效能发挥不仅在于其制度特性本身，还受到其在跨层级治理中所处结构位置的影响。政务热线在不同的结构位置下发挥着不同的治理功能，市政府领导注意力高低与 12345 政务热线在基层治理中的结构位置高低息息相关。换句话说，12345 政务热线作为跨层级治理的一种实现形式，其在基层治理中的结构定位取决于领导注意力的高低，即在高领导注意力聚焦下，12345 服务便民热线才能更充分发挥跨基层治理效能。

12345 政务热线作为一种极具代表性的跨基层治理实现模式，也是现阶段巴中市从生产型城市逐步过度到服务型城市的过渡阶段的首选路径。为此，本文以巴中市的 12345 政务服务便民热线为例展开分析，笔者先后在政务中心热线监督部门进行调研，为本文的分析奠定了充足的实证基础。巴中市自 2017 年初便设立了 12345 政务服务便民热线，逐步通过电话、网站、微信、微博、移动 APP 五

⁴ 仇叶. 基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决[J]. 中国行政管理, 2020(11): 32-40.

⁵ 杜姣. 服务型政府转型中的技术治理实践——以 12345 政府服务热线的乡村经验为例[J]. 西南大学学报: 社会科学版, 2019, 45(06): 37-44, 201-202.

⁶ 贺雪峰. 国家与农民关系的三层分析——以农民上访为问题意识之来源[J]. 天津社会科学, 2011(04): 68-72.

种渠道为市民提供互动式的在线服务，做到有问必答、有求必应、有难必解、有困必帮，着力解决服务群众“最后一公里”问题。各区县和市直部门都明确了办理科室和工作人员，构建起市、县、乡、村四级办理工作网络，基本涵盖了全市所有政府机构和公共服务单位。经过不断探索政务热线模式，12345 政务服务便民热线在全社会的知晓率和信任度显著上升，逐渐成为市民反应诉求的首选渠道，也成为巴中市推进基层治理能力提升的重要抓手。

二、巴中 12345 政务热线发展现状

巴中“12345”政务服务便民热线自 2017 年 1 月 1 日上线运行以来，7*24 小时受理企业、群众诉求，集中受理劳动和社会保障、城市管理、政务服务、市场管理、农村管理等诸多诉求方面诉求，虽然出现一些由于监察督办体制机制尚未完善等问题，但总体上高度重视热线服务质量，不断为民排忧解难，逐步实现“建设一流服务热线，打造便民服务品牌”目标。

（一）对标民生需求提供精准服务

第一，开通“企业服务专区”。以“12345+营商环境”为思路，依托热线平台优势，开设营商环境类诉求专席，即时连线企业和项目管家，所有涉企营商环境投诉问题自动接入“政企直通车”，采集企业信息 10 万条，匹配项目管家 432 个，为全市企业提供“规范、便捷、高效”和“全程式、全方位、全天候”的政务服务软环境。

第二，开设“疫情防控服务专席”。为企业提供复工复产政策咨询、服务办理、效能监督等 24 小时服务，实现涉企诉求“有求必应”，推进实现“好差评”联动反馈。精准对接县区“通行报备”小程序，与各承办单位建立协调联动机制，提供 7×24 小时全天候人工服务，打造“1+1>2”政务服务模式。

第三，分级分类处理诉求。建立问题清单，精准研判分析，根据问题紧急程度、办理进度、办理结果、群众满意情况等，采取不同的处理方式进行处理。对不满意件和推诿件，采取“多次办+跟踪办+联动办+重点办”等方式，强化办理效果；对热点、难点、共性、源头性问题，强化数据分析并提出应对措施；对苗头性问题进行预警，建立早发现、早提醒、早纠正机制。

（二）监察督办体制机制尚待完善

第一，部分诉求办理质量不高。一是个别成员单位对群众诉求不重视，反应

不及时、回避群众合理诉求，超期件仍然存在；二是个别成员单位重回复轻落实，反馈回复较为及时，但办理迟缓无力，甚至有未调查处理就虚假回复的嫌疑，导致诉求反弹性高，影响热线办理实效和群众满意率；三是职能职责存在交叉或调整的相关部门（单位），或同一诉求需多个成员单位联合办理的，单位之间沟通配合不够，甚至相互推诿，难以发挥热线联动优势。

第二，部分诉求难彻底解决。有的群众诉求属历史遗留问题，由于政策不支持等多种原因，部门（单位）难以圆满解决；个别市民诉求不合理，比如不符合贫困户认定条件偏要当贫困户，希望将公路硬化到自己家门口等，个别市民诉求得不到满足就反复拨打热线，给部门（单位）和运营中心造成困扰。

第二，监察督办落实难。热线作为群众诉求的受理、交办和反馈平台，本身不具有办事功能，对诉求办理效果的评估主要依据成员单位的回复和对市民的回访评价，常有二者自说自话，难以有效评价的情况。同时，目前只核准了一个编制人员从事热线管理服务工作，做好日常信息发布、统计分析、办理协调、评价考核等工作已属不易，难以对工单办理质效进行有效监督。

三、巴中 12345 政务热线的创新模式

（一）“热线+跑团”模式

2021 年 8 月，为进一步深化“放管服”改革优化营商环境，不断完善政务服务体系，巴中以线上“数据跑”为基础、线下“干部跑”为补充，组建市县乡村四级 7400 名“跑手”代办队伍，全面推行“巴中跑团”政务服务帮代办机制，建立“热线+跑团”工作机制，为企业和群众提供保姆式“一对一”贴心代办服务，有效打通了企业群众帮代办需求与“跑手”联系沟通的“堵点”问题。

第一，多渠道受理。升级 12345 热线系统，增加“跑团代办”模块，在运营中心设立“热线+跑团”代办受理专席，7*24 小时通过电话、网站、微信、微博、手机 APP 受理企业群众帮代办需求，对通过专席指导能自主网办完成的，通过线上指导完成远程帮代办，对确需“跑手”线下帮代办的，高效受理、及时交办。

第二，订单式推送。“热线+跑团”代办受理专席受理确需“跑手”线下帮代办的企业群众诉求后，第一时间根据相关要素生成帮代办“订单”，一键直达推送至四川政务服务网“巴中云跑团”模块，实现帮代办服务“点单一制单一买单”的良性循环，变“企业跑”“群众跑”为“代办跑”，坚持“为企业全程跑、为特

殊人群跑、为特殊事项跑”，为企业群众提供贴心服务。

第三，抢单式办理。帮代办“订单”推送至四川政务服务网“巴中云跑团”模块后，市县乡村四级“跑手”根据帮代办区域和事项线上抢单。抢单后三分钟内主动联系服务对象，然后上门收集资料，交至“一站式”服务窗口办理，办理结果限时送至服务对象，形成闭环流程，由原来的分散帮办代办变为集中统一派单、跑手抢单，提高了帮办代办的质量和速度。

第四，无偿式代办。帮代办不改变申办事项法律关系，除法律、法规明确规定必须缴纳的费用外，各类帮代办服务均实行无偿代办。同时创新推行“全程代办、陪同办理、辅导办理”，并邀请服务对象填写满意度回执或通过 12345 热线回访进行满意度评价，将满意度作为对“跑手”监督考评的重要依据。

（二）“四专”助企服务模式

2023 年，巴中市实施投资促进提升年暨营商环境优化年行动全力以赴拼经济、搞建设、抓发展，巴中市 12345 政务服务便民热线为助力一流营商环境创建，探索建立“四专”企业服务机制，助企纾困解难。

第一，专席受理。在热线运营中心设立企业投资服务专席和“巴中跑团”代办受理专席集中受办企业诉求，根据惠企政策、企业服务、助企纾困等不同诉求类别分类处置，即时转办，快速反馈，构建全天候、零障碍助企纾困“VIP 通道”。

第二，专员服务。收集惠企政策、服务事项、助企纾困明白卡和“巴中跑团”帮代办清单等知识点 1000 余条，在热线知识库建成惠企助企“百宝箱”。配备 2 名服务专员，专题培训、考核上岗，通过惠企助企“百宝箱”为企业提供线上精准政策解答和高效帮办代办服务。截至目前，全市共为企业在线解答援企惠企等政策咨询 253 次，提供帮办代办 32 次。

第三，专帐管理。对企业诉求工单单独标记，对转办企业诉求逐一建立台帐。成立企业诉求提速处置专班，对相关诉求认真研判，明确责任主体和承办单位，精准交办，特事特办。建立办件追踪机制、实行销号管理，办结一件销号一件，做到件件有落实，事事有回音。

第四，专项督办。交办企业诉求全流程跟踪，全覆盖满意度回访，对应办未办和回访不满意的企业合理诉求发回重办，专项督办，严格考核。对典型案例公开曝光，限期整改，整改不力的报纪委监委问责追责。1-5 月，全市共退回重办

20 件，专项督办 12 件，公开曝光 4 件，均整改完成。

（三）“居家受理+即时办理”疫情诉求受办新模式

2020 年春节期间，新冠肺炎疫情突然来袭，此时政府职能部门大多处于春节小长假期间，热线成为群众表达诉求、寻求帮助最快速高效、便捷通畅的渠道，迅速成为防疫抗疫的“热线”和“隐形战线”，有关疫情的咨询、求助、投诉、举报、建议不断，热线话务量倍增。疫情就是命令，热线创新服务模式，勇担责任使命，全力投入防疫抗疫工作。

第一，全员返岗坚守抗疫一线。疫情就是命令，热线中心迅速成立疫情防控领导小组，启动应急预案，要求热线工作人员结束休假全员返岗，每天近 40 人坚守岗位，确保群众每一个诉求能接得进，转得快，办得好。

第二，打造远程居家办公平台。为落实防疫“最大限度减少人员流动聚集”要求，切实保障热线工作人员身心健康，确保热线始终高效有序共抗疫情，热线运营中心通过技术改造，网络升级，在四川省首创推出远程居家话务及办公平台，实现话务人员居家接听市民来电，并同步实现诉求交办、督办、回复回访远程办理。制定居家远程办公办法及考核细则，安排管理人员实时跟踪监督、及时改进居家远程办公中出现的新问题。

第三，开通疫情心理援助热线。热线协调市精神卫生中心安排 2 名心理咨询师开设应对疫情心理援助热线，在线开展心理援助和危机干预工作，引导民众正确认识、应对疫情，帮助民众稳定情绪，共提供心理援助服务近 600 余次。同时，建立反馈机制，每天对疫情热点分类梳理，编发疫情防控信息专报，为政府决策和防疫工作提供舆情依据。

第四，建立疫情诉求即办机制。热线建立疫情专题知识库，适时更新疫情防控类通告、政策，定点医院、健康证办理、复工复产等信息，先后收录相关信息 2000 余条。同时，对确需转办的疫情类诉求，建立接诉即办机制，点对点通知交办，充分发挥热线四级办理网络推动群众疫情类诉求迅速核查、高效解决、及时回复的积极作用，承办单位 4 小时内办结反馈。截止 2022 年 11 月 25 日，热线共受理疫情类诉求 10743 余件，按时办结率 99.9%，群众满意率 98.6%。

第五，筑牢常态化防疫防线。热线一方面抓实内部防控，全面严格落实内部各项疫情防控措施，切实保障热线中心内部安全。另一方面，与防疫指挥部等单

位建立常态化联动机制，进一步健全疫情类诉求通报、受办机制，提高防疫服务能力和水平。

四、巴中 12345 政务服务便民热线效能的优化路径

（一）完善提升热线平台功能

第一，强化平台协同对接。升级改造 12345 热线平台，提升平台综合受理、协同办理、知识管理、数据应用的跨地区、跨部门、跨层级的业务中枢能力，实现数据共享、业务协同、智能分析、服务联动、效能监管等功能。全市有关部门（单位）要将业务系统查询权限向 12345 热线平台开放，实现常规业务“一网查询”，全面实现互联互通、数据共享。

第二，加快大数据知识库建设。按照全省知识库建设要求，规范知识库信息数据录入标准，建立完善知识库管理和维护机制，积极应用人工智能技术，实现群众咨询智能应答。各职能部门对本部门办事指南、政策法规、政策解读、民生热点等相关信息进行整理，针对热点问题，形成口径一致、答复规范的“标准答案”，完成热线知识库全量汇聚，并动态更新。

（二）健全热线运行机制

第一，健全热线管理体系。市政务服务和大数据管理局、市政务服务和资源交易服务中心负责 12345 热线的建设、管理、运维和考核；各县区、巴中经开区管委会和市级有关部门、各公共服务单位为 12345 热线的办理责任单位。热线管理责任单位要根据省级 12345 热线标准体系编制我市 12345 热线运行管理办法、建立健全热线工作统筹协调机制，负责重大事项的协调和督促。可以打造“12345+网格化”联动模式，构建五级办理体系架构，进一步向各个社区、村屯基层联网点延伸，让企业群众诉求与基层网格末梢无缝衔接，对诉求工单实行一个平台受理、四级联动办事，运行监测数据“一屏统揽”，为市域治理决策提供数据支撑。

第二，规范热线受办标准。12345 热线受理范围为企业和群众各类非紧急诉求，包括经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等领域的咨询、求助、投诉、举报和意见建议等。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和已进入信访渠道的事项，以及涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私和违反社会公序良俗的事项，主动引导来电人向相

关职能部门反映。各地各部门（单位）按照 12345 热线受理事项依法按程序开展办理工作，对行政调解类、执法办案类的事项，依法依规处置，不片面追求满意率；对涉及行政执法案件和投诉举报的事项，12345 热线第一时间转至相关部门办理，形成高效协同机制。

第三，优化热线工作流程。各地各部门（单位）按照诉求分级分类办理原则，进一步优化流程和资源配置，明确 12345 热线与业务部门职责，建立事项按职能职责、管辖权限分办和多部门协办的规则，规范办理进度自助查询、退单争议审核、无理重复诉求处置、延期申请和事项办结等关键步骤处理程序，优化受理、派单、办理、答复、督办、办结、回访、评价等环节工作流程，实现企业和群众诉求全流程闭环管理。

（三）强化热线运行保障措施

第一，加强组织领导。市政府办公室统筹 12345 热线整合优化工作的协调和重大事项决策，市政务服务和资源交易服务中心负责 12345 热线整合优化工作，市政务服务和大数据管理局、市政务服务和资源交易服务中心做好热线建设整合工作，跟踪督促热线整合优化。市级各相关部门要明确 1 名分管负责人负责此项工作，主要负责人带头协调解决工作中存在的具体问题；各县区政府办公室、巴中经开区管委会党政办牵头负责本区域政务服务便民热线整合优化工作，明确相应机构负责 12345 热线日常工作。

第二，加强督办考核。各地各部门要压实工作责任，确保按要求按时限高质量完成热线整合任务。市市场监管局、市人力资源社会保障局、市交通运输局、市民政局、市城管执法局、市司法局、市税务局等单位要选派 1 名思想素质高、业务能力强的同志负责本行业领域内的热线专业知识库开放共享、系统对接、数据归集及专家座席设置等督办工作。市政务服务和大数据管理局、市政务服务和资源交易服务中心负责对 12345 热线整合优化工作推进情况进行督查通报。

第三，加强宣传培训。各地各部门（单位）利用门户网站、广播、电视、报刊、新媒体等多种方式宣传整合政务服务便民热线的目的、意义、方式及 12345 热线的功能作用，提高热线知晓度，扩大热线影响力。建立健全培训制度，加强对一线人员的业务培训和现场指导，加强热线队伍建设，强化业务培训和现场指导，提升热线服务质量和水平。

五、结语

本文从功能分析的视角，以巴中市 12345 政务服务便民热线为例，探讨政务热线在基层治理的现状、创新模式、优化路径中效能发挥问题。近年来，热线+跑团”、“四专”、“居家受理+即时办理”等创新模式推出，市民对热线的感知有效性逐步变高，让热线的诉求规模剧烈增长。

在现阶段巴中市从生产型城市逐步过度到服务型城市的关键过程，“小热线大民生”创新举措和深厚关切正发挥更加重要的功能，即 12345 政务服务便民热线通过技术手段实现市长和市民的互联，通过 12345 政务热线的便捷性，及时发现长期积累的基层治理问题，并通过向基层政府的施压，督促其解决问题，进而实现向服务型政府的转变。同时以大数据为基础，筛选出诉求较为集中的重点问题，为常规的层级性治理提供方向指导，为巴中城市治理奠定一个良好的基础，逐步展现着“巴中经验”的有效性。