

政务热线大数据驱动基层治理决策优化研究

赵航 邢海燕 喻凌阳*

中国联合网络通信有限公司广东省分公司, 中国·广东 广州 510660

摘要: 12345 政务服务热线汇聚海量民生诉求数据, 是政民互动、感知社情民意的核心载体。数字政府建设与数智技术的迭代升级, 正推动政务热线加速转型。本文依托数字治理、整体治理、循证治理理论, 结合热线改革实践, 探析热线大数据赋能基层治理决策的核心价值, 梳理数据质量不高、智能挖掘薄弱、应用场景单一、制度保障不足、治理理念滞后等现实困境, 从数据治理、技术赋能、场景拓展、制度构建、理念更新等维度构建全链条闭环数据赋能治理体系, 推动政务热线从被动接诉转办的传统话务中心, 向主动感知、数据赋能、精准决策的城市治理中枢转型, 为基层治理精细化、科学化、智能化提供实践参考。

关键词: 政务热线; 大数据; 数智赋能; 基层治理; 接诉即办

Research on Optimizing Grassroots Governance Decisions Based on Government Hotline Big Data

Zhao Hang, Xing Haiyan, Yu Lingyang*

China Unicom Guangdong Branch, China Guangdong Guangzhou 510660

Abstract: Serving as a key link for government-citizen interaction and public sentiment perception, the 12345 government-service hotline aggregates massive people-livelihood appeal data. With the deepening of digital government construction and the development of big data and artificial intelligence technologies, the government-service hotline is undergoing accelerated transformation. Based on the theories of digital governance, holistic governance and evidence-based governance, combined with the reform practice of hotline services, this paper explores the core value of hotline big data in empowering grassroots governance decision-making. It sorts out practical dilemmas including insufficient data quality, weak intelligent mining, single application scenarios, inadequate institutional guarantees and backward governance concepts. From the dimensions of data governance, technical empowerment, scenario expansion, institutional construction and concept renewal, it constructs a full-chain closed-loop data empowerment governance system. The system promotes the transformation of the government-service hotline from a traditional call center into an urban governance hub, with its operation shifting from "passive response and call transfer" to "proactive perception, data empowerment and precise decision-making empowerment", providing practical references for the refined, scientific and intelligent development of grassroots governance.

Keywords: Government-service hotline; Big data; Digital-intelligent empowerment; Grassroots governance; Immediate complaint handling

0 引言

数字治理是推进国家治理能力现代化的重要抓手, 大数据、人工智能技术重塑了基层治理的运行逻辑与决策范式。国家《数字政府建设整体布局规划》明确要求深化政务数据融合应用, 挖掘民生数据价值, 构建预判式、精准化的基层治理体系。12345 政务热线汇聚群众全域民生诉求与民意信息, 数据真实、时效性强, 是基层治理优质的数据资源。

据《国务院办公厅关于进一步规范和提升 12345 热线服务的意见》(国办函〔2025〕66 号) 文件要求, 各地需

强化热线数据挖掘、智能分析、动态监测与智能预警, 推动热线从“接听转办”向“决策赋能”转型, 实现“接诉即办”向“未诉先办”升级。本文聚焦政务热线大数据的决策赋能机制, 剖析实践困境与深层成因, 构建系统化优化路径, 为基层数智化治理提质增效提供参考。

1 政务热线大数据赋能基层治理的基础

1.1 数据基础: 政务热线大数据

政务热线数据作为核心生产要素, 覆盖了从群众诉求提出到处置反馈的全流程, 具有真实性高、时效性强、覆盖面广、贴合民生的特点, 可客观反映基层治理现状与民

生民意,为政府决策提供可量化的数据支撑,能有效克服经验决策的弊端,推动治理模式向精细化转型。

1.2 理论基础:治理决策赋能

政务热线数据赋能基层治理,契合数字治理、整体治理与循证治理的理论逻辑。

数字治理理论,强调以数字技术重构政府治理流程、激活数据要素价值,打破跨部门信息壁垒,实现数据共享、治理资源整合与治理效能升级。基于政务热线大数据的开发应用,正是数字治理理论在民生治理领域的具体实践,有效破解基层治理信息不对称、决策不精准等核心难题。

整体治理理论,主张通过跨部门、跨层级资源整合与数据互通,构建一体化协同治理体系。政务热线大数据通过打通各职能部门的数据壁垒,整合分散的治理数据与问题线索,推动多部门联动处置、协同决策,契合该理论的核心主张。

循证治理理论,强调以客观事实、真实数据为核心依据,实现“用数据决策、用数据治理”。政务热线大数据汇聚海量民生真实诉求,直观呈现治理短板与民生痛点,为政策优化、风险治理、资源倾斜提供扎实证据支撑,推动基层治理向精细治理转型。

三大理论互为支撑,共同阐释了政务热线数据如何通过技术融合与机制创新,赋能基层治理效能提升。

2 政务热线大数据赋能治理决策的价值意义

2.1 精准感知民情,夯实决策民生根基

政务热线数据源于群众诉求,能够反映教育、医疗、物业、交通等各领域民生需求。通过分析可以揭示痛点问题、高发区、集中时段和反复类型等,为政府制定民生政策、优化公共服务提供数据基础,从被动碎片化应对模式向主动治理转变,让决策更贴合民意和基层实际^[1]。

2.2 主动风险预警,提升决策前瞻能力

基层治理风险往往藏在日常琐碎里,依托聚类分析、关键词抓取等技术,可捕捉诉求增量突变、区域性诉求扎堆、热点爆发等异常信号,提前预警邻里纠纷、环境隐患、劳资矛盾等潜在风险,推动治理从“被动处置”向“事前预警、源头防控”转型,提升决策的前瞻性。

2.3 打破部门壁垒,构建协同决策体系

通过整合治理数据,将诉求数据与权责清单相匹配,可厘清职能边界、定位问题根源、清晰界定责任主体,推动跨部门、跨层级协同联动,有效破解多头管理、重复治理、治理空白等难题,构建整体治理决策体系,提升基层治理合力。

2.4 推动政策优化,提升决策科学水平

热线诉求量、重复投诉率、群众满意度等指标,是检验政策成效、识别治理短板的“晴雨表”。通过长期数据追踪与归因分析,可清晰定位政策执行堵点与制度漏洞,推动政策优化细则、改进流程,构建“数据采集-研判分析-决策优化-落地反馈”的闭环治理机制。

综上,政务热线大数据赋能重塑了基层治理模式,实现三重转变:从被动响应向主动治理转变,依托数据预判主动排查隐患、补齐短板,落实“未诉先办”;从经验驱动向数据驱动转变,以客观数据替代主观经验,减少决策偏差;从个案处置向系统性治理转变,聚焦共性问题开展靶向治理,带动全域治理效能提升^[2]。

3 政务热线大数据赋能治理决策的实践困境

3.1 数据治理体系不完善,数据质量短板突出

高质量数据是赋能决策的基础。当前基层热线数据治理存在明显短板:一是数据标准化不足,工单录入不规范、口语化严重,部分工单存在信息缺失、分类错误等问题,导致数据分析失真;二数据汇聚不完整,热线平台与各类政务系统数据互通不畅,数据孤岛问题突出,难以形成全域数据底座;三是常态化数据清洗、更新机制缺失,冗余无效数据占比高,数据利用率较低,难以支撑深度分析。

3.2 智能分析能力薄弱,数据挖掘层次较浅

多数地区热线的数据应用停留在诉求统计、热点罗列、办结效率汇总等浅层应用,智能化深度挖掘能力不足。一是缺乏语义分析、归因研判、趋势预测、风险建模等核心能力,难以挖掘深层规律;二是算法模型未结合本地治理特征优化,对隐性诉求、潜在风险识别能力不足;三是人机协同机制缺失,过度依赖人工研判,效率低、主观性强,数据价值难以充分释放。

3.3 应用场景单一固化,决策赋能覆盖面窄

目前多数地区热线数据应用场景局限于个案办理、事后督办、月度汇总等基础场景,在政策研判、资源配置、风险预警等核心场景应用不足,存在“重事后评价、轻事前预判”的问题,未结合区域民生痛点打造个性化场景,难以适配精细化基层决策需求。

3.4 制度机制保障未完善,长效赋能体系缺失

制度机制是数据赋能的关键。当前各地普遍缺乏标准化的数据分析、研判、报送、落地机制,研判成果与政府决策脱节,存在“有数据无应用、有分析无落地”的问题。跨部门数据共享、协同处置机制不健全,各部门数据应用积极性不足。同时,大数据赋能治理的激励约束不足,基

层数字人才匮乏, 技术支撑不足。

3.5 治理理念滞后, 数据驱动思维不足

部分地方对政务热线数据价值认知不足, 存在“重工单办结、轻数据挖掘”“重经验决策、轻数据赋能”的片面认知, 主动运用数据研判风险、优化政策、解决民生难题的意识薄弱, 导致数据资源应用不足, 数智治理优势难以发挥。

4 政务热线大数据赋能治理决策的优化路径

4.1 完善数据治理体系, 筑牢高质量数据底座

针对热线语音、文本等非结构化数据, 通过大模型进行内容提取、情绪识别、意图分类和工单要素结构化, 转化为可分析、可关联的结构化数据。建立统一的数据标准和业务规范。统一热线工单录入、分类、归属标准, 规范口语化诉求转化, 从源头提升数据规范性和质量。依托政务数据共享平台, 打通跨部门、跨层级数据通道, 实现诉求数据、处置数据、民生治理数据互联互通, 构建全域一体化治理数据底座。建立常态化数据治理机制, 对多源异构的诉求数据进行统一采集、清洗、结构化转换和标准化治理, 构建人、地理、事、物、组织、时间等多维度标签体系, 实现数据结构化、关联化、图谱化, 为精准研判、科学决策夯实数据基础^[1]。

4.2 升级智能技术赋能, 深化数据挖掘研判

迭代升级热线大数据智能分析平台, 引入自然语言处理、机器学习、聚类建模等技术, 搭建集热点分析、归因研判、趋势预测、风险预警、成效评估于一体的智能化系统。结合本地治理特色, 围绕企业、群众、政府等主体需求, 打造公共服务、市场环境、政务环境等数智分析场景; 运用大模型技术实现对社会群体的画像, 并将热点事件、风险事件、苗头事件等与其建立关联; 打造人机交互的智能问数, 智能问政, 让数据要素流得动、用得好。

4.3 拓展多元应用场景, 实现全流程决策赋能

构建“事前预判、事中赋能、事后优化”的全链条赋能体系。事前, 通过监测诉求变化趋势, 捕捉异常信号, 提前预判治理风险, 落实“未诉先办”; 事中聚焦高频共性难题, 深挖问题根源与治理漏洞, 为政策制定、部门协同、靶向施策提供数据支撑, 如北京近年来持续推进“每月一题”机制, 从热线高频诉求中筛选共性难题开展专项治理。从“接一个工单、解一个问题”的个案处理, 转向“分析一批工单、破一类难题”的系统治理。事后, 依据办结率、重复投诉率、群众满意度等指标评估治理成效, 反向推动政策优化与流程再造。此外, 结合区域治理差异, 打造个

性化、精细化应用场景, 全面覆盖基层治理决策全场景, 不断提升城市发展关键事项决策的科学性。

4.4 健全长效机制, 强化赋能保障能力

完善数据分析研判及跟踪闭环体系, 明确数据分析报告的报送、落地、督办、反馈流程, 打通数据研判与政府决策的衔接通道。完善跨部门协同联动机制, 常态化开展数据联合研判、问题联合处置、凝聚治理合力。将大数据应用、数据成果转化、源头治理成效纳入部门绩效考核。

4.5 推广数字治理理念, 培育数据驱动思维

树立“用数据决策、用数据治理、用数据创新”的治理理念。总结推广先进地区“数据赋能、主动治理、精准施策”的典型经验, 以案例示范引领治理模式革新, 推动数据思维融入基层治理决策全过程。

5 结语

12345 政务热线大数据是数字时代推动基层治理现代化的重要载体, 在民情感知、风险预警、协同治理、政策优化等方面具有独特价值。当前各地政务热线大数据赋能治理决策已有初步探索, 但仍面临数据质量参差不齐、深度分析能力不足、应用场景单一、机制保障未完善等现实困境, 数据治理效能未充分释放。推进基层治理现代化、数智化转型是关键方向, 可通过完善数据治理体系、升级智能技术赋能、拓展多元应用场景、健全长效保障机制、树立数字治理思维, 构建全链条闭环式数据赋能治理体系, 推动基层治理决策从经验化、粗放化向数据化、精准化转变。

参考文献:

- [1] 马亮, 郑跃平, 张采薇. 政务热线大数据赋能城市治理创新: 价值、现状与问题[J]. 数字治理评论, 2021(02):42-50.
- [2] 孟天广, 李珍珍, 李熠. 数智赋能: 政务热线数智化转型的历程、挑战与路径[J]. 中国行政管理, 2024(05): 78-85.
- [3] 田先红. 算法嵌入、信息赋能与基层政府治理能力建设[J]. 政治学研究, 2025(02):78-85.

作者简介: 第一作者: 赵航(1979-), 女, 本科, 研究方向: 政务热线数字治理、政务呼叫中心智能化、政务大模型落地应用。

* 通讯作者: 喻凌阳(1971-), 男, 硕士, 工程师, 智慧城市高级咨询师, 研究方向: 政务服务、智慧城市、工业互联网、系统集成、BPO、大数据、物联网、云计算、人工智能、通信技术、5G 应用。