



中山大学数字治理研究中心
Center for Digital Governance, SYSU



GHDU
政务热线发展联盟
GOVERNMENT HOTLINE DEVELOPMENT UNION

2020

全国政务热线服务质量评估报告

2020 CHINA GOVERNMENT HOTLINE SERVICE QUALITY EVALUATION REPORT

山东·潍坊

2020年7月23日

发布方：中山大学数字治理研究中心 才博智慧治理研究院 万声集团



中山大学数字治理研究中心
Center for Digital Governance, SYSU



GHDU
政务热线发展联盟
GOVERNMENT HOT LINE DEVELOPMENT ALLIANCE

目录

CONTENT

一 研究背景

二 研究方法

三 研究发现

四 改善建议

五 研究结论



中山大学数字治理研究中心
Center for Digital Governance, SYSU



研究背景



政务热线的发展概况

政务热线服务质量的提升与不足

高质量政务热线服务的价值

研究问题

政务热线的发展概况

起步阶段

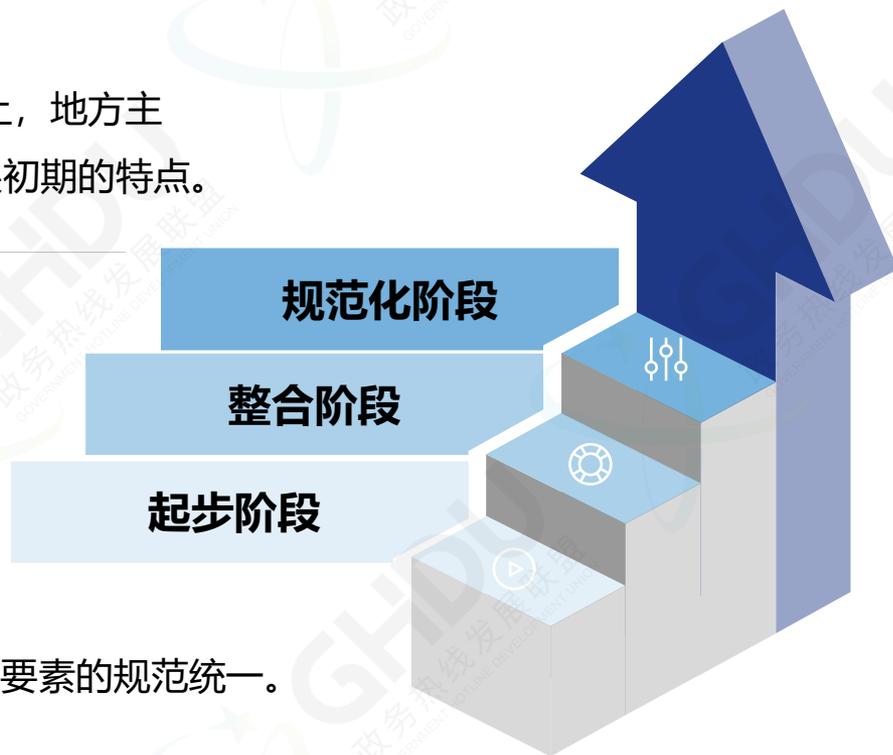
1983年，沈阳市率先开通市长公开电话；总体上，地方主导、功能单一、资源分割成为我国政务热线发展初期的特点。

整合阶段

多线整合，为公众提供多样化政务服务，极大地提升了政务热线服务的效率。

规范化阶段

实现了标识、网络、人员、设备、机构、场所等要素的规范统一。



政务热线服务质量的提升与不足

服务质量的提升

- **降低公众获取服务成本，提高服务便捷性**

“多线整合”、“一号对外”使得政务热线提供的服务更加集中、多元，大大降低了公众获取政务服务的成本，提高了政务热线服务的便捷性。

- **提升服务流程规范性，改善公众服务体验**

各地开始逐步探索政务热线受理规范化、办理流程化和服务高效化，提升了政务热线服务的规范性，满足了公众对于高效便捷、高质量政务热线服务体验的期待。



政务热线服务质量的提升与不足

服务质量的提升

- **推动协同治理，增强政务热线回应能力**

政务热线逐步打通与其他职能部门协作的渠道，推动协同治理；积极利用公众诉求与反馈提升公众服务体验，改善公众对公共服务透明度的感知。

- **创新政务热线服务，推动服务质量提升**

借助大数据、人工智能等新技术实现了服务便捷化、管理运行高效化等目标；通过挖掘与分析服务数据了解和预测公众需求，为公民提供更好的服务体验。



政务热线服务质量的提升与不足

服务质量的不足

- **效率和规范性不高，影响了服务体验**

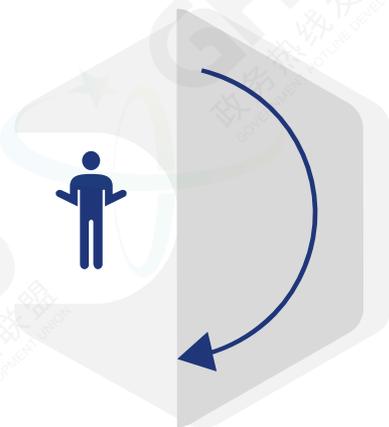
资源整合不彻底，缺乏相关的监督机制和规范的管理体制以及统一的服务标准，影响了公众对于整体政务热线服务的体验和评价。

- **协同能力不足，难以及时回应公众需求**

服务渠道碎片化现象严重，政府部门内部职能边界不清晰、官僚主义作风浓厚、监督机制有效性不足，严重制约了政务热线对公众需求的回应。

- **质量提升面临多重困境，价值难以发挥**

资源投入不足，使其在话务量持续增长的情况下面临巨大压力；数据分析的意识和能力不足、各部门之间数据难以共享，影响服务质量的进一步提升。



高质量政务热线服务的价值

价值



对政务热线自身的价值

- 降低人工成本，提高运营效率
- 满足个性化需求，提高服务满意度
- 增强政府回应，改善公众信任



对政府整体的价值

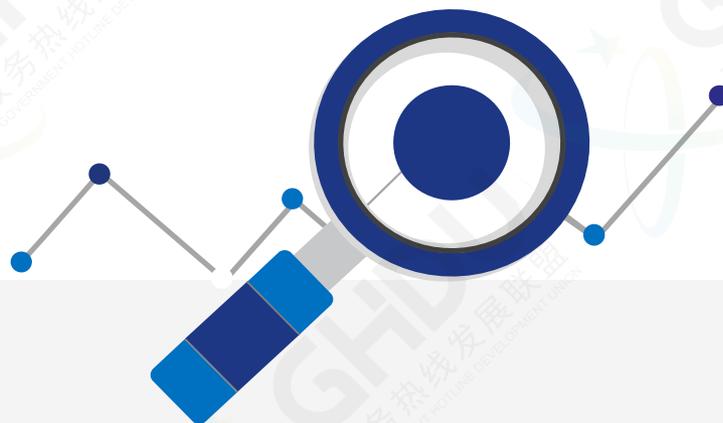
- 提高政府决策科学性，改善政府服务质量和绩效
- 消弥部门与人群间的数字鸿沟，增强政府责任与回应性
- 提高政府透明度和公众参与度，改善政府形象



对社会公众的价值

- 降低服务获取成本，提高服务获取的便捷性
- 提高服务获取的平等感，增强公众参与感与归属感

研究问题



本研究关注的核心问题是：**当前我国政务热线服务质量的现状如何，存在哪些问题，又应当如何改善。**本研究希望通过对这一问题的探讨来完整、准确地了解我国政务热线服务质量的现状和问题，并对未来质量的提升和优化提供相关建议。



中山大学数字治理研究中心
Center for Digital Governance, SYSU



GHDU
政务热线发展联盟
GOVERNMENT HOT LINE DEVELOPMENT ALLIANCE



研究方法



评估框架

数据采集与分析



评估框架

● 整体评估思路



在梳理相关文献的基础上，本研究构建了政务热线服务质量评估体系。**结合我国政务热线发展现状，该评估体系采用“3+1”模型。**

- **“3”指的是“目标实现”、“过程体验”和“价值创造”三个指标**，构成了服务评估过程中环环相扣、不断深入的三个层次，是评估体系的主体部分；
- **“1”则是指“服务创新”**，这是驱使政务热线服务不断进步的动力，是该评估体系的第四个一级指标。

评估框架

● 整体评估思路

“3+1”

“目标实现”、“过程体验”和“价值创造”分别是公共服务使用体验由浅入深的三个不同层次。

- **“目标实现”** 是评估政务热线服务质量最基础的层次，也是公众在政务热线服务供给中关心的首要问题；
- **“过程体验”** 是评估和衡量政务热线服务质量更高层次的一个维度。服务的便捷性、高效性等反映了服务质量和效果；
- **“价值创造”** 是评估政务热线服务质量更高层次的重要指标。公众对政务热线的评价关系着公共价值和社会价值的深度建构。

“服务创新”与前面三个指标相比，该指标相对独立。



评估框架

● 评估指标构建

☰ 目标实现

- 公众拨打政务热线的目的主要是获取信息、反馈意见和进行投诉；
- 对政务热线个人结果质量的衡量应当从目标实现指标入手，评估公众能否成功从政务热线平台上获取信息、进行反馈和投诉；
- 结合我国政务热线平台运行的实际，信息获取可以分为自主查询和信息咨询两种类型，而反馈和投诉可以细分为反馈、建议、投诉、举报四种类型。

评估框架

● 评估指标构建

☒ 过程体验

- 公众对政务热线服务质量的期望不仅停留在基本服务需求层面，还包含了对服务的期望，由此形成对政务热线过程质量的高要求；
- 政务热线服务的过程质量则可以被**划分为便捷性、高效性、规范性、透明性、参与性等五个维度**；
- **便捷性**：政务热线的整合可以划分为“前台服务整合”与“后台服务协同”，“前台服务整合”要求渠道的多样性和彻底性，为公众提供多样化渠道和服务，“后台服务协同”则要求政务热线各渠道实现充分的信息共享，有效改善服务质量；
- **高效性**：体现在获取服务的低接入成本、与热线工作人员的高沟通效率以及工单的高流转效率，只有改善服务的效率，才能有效提升服务质量；

评估框架

● 评估指标构建

☒ 过程体验

- **规范性：**渠道建设和服务的规范，包括电话渠道和网络渠道的规范性以及服务的依法合理性，构建良好的服务规范和提供友好的服务体验，是政务热线服务质量提升的重要依托；
- **透明性：**服务过程的透明性体现在工单解决流程公开、处理进度公开以及服务时效承诺等方面，服务结果的透明性则体现在工单处理结果的公开；
- **参与性：**政务热线服务质量的改善和价值发挥需要公众的有效参与。应考察政务热线是否有针对工单处理结果对公众进行回访，是否为公众提供主动参与进行反馈的渠道，并评估公众主动参与和反馈是否对热线服务的改善产生影响。

评估框架

● 评估指标构建

价值创造

主要分为“对政务热线的价值”、“对政府部门的价值”和“对社会的价值”三个层次，构建满意度、信任感、回应性、责任感、透明度、平等感、认同感等价值评价指标。

对热线部门

- **满意度：**政务热线工作人员服务质量和工单处理结果，以及服务人员和服务提供的专业性，均影响用户体验，影响其对服务的认可和满意度，进而影响着公众对整个政务热线部门的满意度评价；
- **回应性与信任感：**高质量的政务热线服务对于优化政民互动、打造回应型政府、改善协同治理水平等有着重要价值和意义，使公众意识到热线部门有意愿和能力服务公众，增强公众对政府部门的信任感和回应性感知。

评估框架

● 评估指标构建

价值创造

对政府

- **透明度：**高透明度的公共服务需要推动服务信息、流程的公开化和透明化，并通过公众监督以保障政务热线部门服务质量，改善公众服务体验，增强公众对政府的透明度感知；
- **责任性：**积极主动回应公众诉求、解决公众问题、维护公共利益，从而提高公众对当地政府积极承担职责的感知度，改善对当地政府责任性评价；
- **参与度：**作为连接公众和政府的重要枢纽，政务热线部门的优质服务有利于推动公众与政府间的有效交流和互动，改善公众参与和双方合作治理，实现价值共创。

对社会

- **平等感：**公众在获取服务过程中，能够体会到尊重，感受到无差别和同等的服务，将影响公众对于整个社会平等感的认知；
- **互助感、认同感与责任感：**让公众意识到政府是关心自己的，自身诉求能够得到回应，需求可以得到满足，从而增强公众互助感和社会责任感，在公共领域的归属感、幸福感、凝聚力等。

评估框架

● 评估指标构建



服务创新

- 服务内容的多元化和供给方式的智能化推动着政务热线服务效率和质量的提高，**主要包括“服务内容创新”和“服务方式/方法创新”两个二级指标；**
- **服务内容创新**主要体现在服务覆盖范围拓展，以及对特色领域、特色人群服务的覆盖，让更多民众受益，并获得更好的服务体验；
- **在服务方式创新方面**，政府服务流程再造与技术创新在服务提供方面发挥着重要作用，信息技术和大数据的应用为服务创新提供了新契机，推动着服务效率和服务体验的提高。

评估框架

● 政务热线服务质量评估体系

一级指标	目标实现	过程体验	价值创造		服务创新
二级指标	信息获取	便捷性	对热线部门	满意度	服务内容创新
		高效性		回应性	
		规范性	对政府	信任感	
	反馈/投诉	透明性		透明度	服务方式/方法创新
		参与性		平等感	
			责任感		

数据采集与分析

● 问卷调查

- 本研究选取全国**338个样本城市/县（区）**作为调查对象，覆盖了华北、东北、华中、华东、华南、西北、西南等不同区域；
- 采用**情景模拟**的方式，通过匿名电话进行问卷调查。同时，采用**电话问卷**方式对使用过政务热线服务的市民展开调查；
- 研究共完成了**338个样本城市/县（区）及9866份问卷调查数据**的采集。

● 数据统计及文本资料分析

基于评估分析框架，本研究对问卷调查数据进行了**多维度对比和描述性统计分析**，同时**整理分析了不同城市政务热线服务创新的案例资料**。





中山大学数字治理研究中心
Center for Digital Governance, SYSU



研究发现



政务热线服务质量评估结果

一级指标评估结果与分析

政务热线服务存在的问题

政务热线服务质量评估结果

政务热线服务质量等级排名



本研究将338个样本城市的政务热线划分为五大类十个等级。

政务热线服务质量获得“A+”的城市为8个，占比2.36%。获得“A”的城市共计32个，占比9.46%。

获得“B”或“B+”的城市有91个，占比26.93%；获得“C”或“C+”的城市有105个，占比31.07%；

获得“D”或“D+”的城市有55个，占比16.28%；获得“E”或“E+”的城市有47个，占比13.9%。

政务热线服务质量评估结果

政务热线服务质量等级排名

等级	城市/县(区)	数量	占比
A+	成都、福州、广州、海口、杭州、上海、深圳、西安	8	2.36%
A	安康、安阳、北京、佛山、抚州、淮南、济南、嘉兴、金昌、聊城、漯河、南昌、南京、南通、莆田、三门峡、三亚、商丘、十堰、泰州、天津、天水、潍坊、武汉、徐州、延安、宜春、银川、榆林、玉树藏族自治州、长沙、驻马店	32	9.46%
B+	白城、亳州、朝阳、承德、东莞、阜新、阜阳、菏泽、鹤岗、黑河、红河哈尼族彝族自治州、湖州、惠州、揭阳、昆明、南充、平凉、萍乡、普洱、黔南布依族苗族自治州、青岛、遂宁、文山壮族苗族自治州、湘潭、宿迁、玉溪、昭通、肇庆、中山、淄博	30	8.88%
B	安庆、白山、宝鸡、保山、本溪、常州、楚雄彝族自治州、达州、大理白族自治州、大庆、德宏傣族景颇族自治州、定西、东营、甘孜藏族自治州、固原、桂林、果洛藏族自治州、海东、海西蒙古族藏族自治州、合肥、河池、黄冈、嘉峪关、焦作、酒泉、来宾、辽阳、柳州、六盘水、洛阳、吕梁、牡丹江、盘锦、七台河、齐齐哈尔、黔东南苗族侗族自治州、黔西南布依族苗族自治州、钦州、曲靖、三明、商洛、上饶、沈阳、双鸭山、苏州、随州、通化、铜川、芜湖、武威、孝感、雅安、延边朝鲜族自治州、盐城、伊春、玉林、岳阳、云浮、张家口、张掖、自贡	61	18.05%
C+	巴中、白银、蚌埠、北海、毕节、滨州、恩施土家族苗族自治州、抚顺、贵港、河源、贺州、衡水、黄南藏族自治州、黄山、金华、凉山彝族自治州、茂名、平顶山、平潭、泉州、厦门、汕尾、韶关、石嘴山、松原、唐山、西双版纳傣族自治州、咸宁、信阳、邢台、宿州、宣城、营口、镇江、舟山	35	10.36%
C	阿坝藏族羌族自治州、百色、保定、沧州、池州、滁州、大连、大兴安岭、丹东、德州、迪庆藏族自治州、甘南藏族自治州、广安、贵阳、哈尔滨、邯郸、汉中、葫芦岛、怀化、淮安、淮北、吉安、吉林、济源、佳木斯、榆次、荆州、九江、兰州、乐山、丽江、临汾、临沂、娄底、眉山、梅州、南宁、南平、南阳、宁德、怒江傈僳族自治州、攀枝花、濮阳、秦皇岛、衢州、日照、汕头、绍兴、石家庄、朔州、台州、铁岭、铜陵、温州、无锡、梧州、湘西土家族苗族自治州、新乡、扬州、阳江、阳泉、宜昌、鹰潭、湛江、漳州、郑州、周口、珠海、株洲、资阳	70	20.71%

(每个等级内的城市排名按拼音首字母排名)

政务热线服务质量评估结果

政务热线服务质量等级排名

等级	城市/县 (区)	数量	占比
D+	鞍山、潮州、崇左、鄂州、防城港、赣州、广元、荆门、丽水、临夏回族自治州、龙岩、绵阳、宁波、庆阳、渭南、新余、枣庄、中卫	18	5.33%
D	常德、郴州、大同、德阳、衡阳、黄石、济宁、江门、锦州、晋城、景德镇、莱芜、廊坊、连云港、临沧、泸州、马鞍山、内江、清远、邵阳、绥化、太原、泰安、铜仁、威海、西宁、咸阳、襄阳、许昌、烟台、宜宾、益阳、永州、运城、张家界、长治、重庆	37	10.95%
E+	阿克苏、巴音郭楞蒙古自治州、博尔塔拉蒙古自治州、鄂尔多斯、鹤壁、呼和浩特、鸡西、晋中、喀什、辽源、陇南、日喀则、山南、通辽、乌海、长春	16	4.73%
E	阿拉善盟、阿勒泰、阿里、安顺、巴彦淖尔、包头、昌都、昌吉回族自治州、巢湖、赤峰、哈密、海北藏族自治州、海南藏族自治州、和田、呼伦贝尔、开封、克拉玛依、克孜勒苏柯尔克孜自治州、拉萨、林芝、那曲、塔城、吐鲁番、乌兰察布、乌鲁木齐、锡林郭勒盟、孝义、兴安盟、杨凌、伊犁哈萨克自治州、遵义	31	9.17%

(每个等级内的城市排名按拼音首字母排名)

政务热线服务质量评估结果

2020年全国政务热线服务质量评估“价值创造”优秀单位名单

12345海口市民服务智慧联动平台	惠州12345热线	深圳市12345政务服务热线
安康市12345便民服务中心	金昌市“市长热线”受理中心	泰州市12345政务服务热线
安阳市市长便民公开电话受理中心	辽源市12345市民服务热线	潍坊市人民政府办公室
长沙市12345政务热线	聊城市12345市民热线受理中心	宿迁市12345政府热线服务中心
佛山市政府12345统一服务平台	南昌市12345政府服务热线	徐州市“12345”政府服务热线
福州市12345便民（惠企）服务平台	平潭综合实验区12345便民服务平台	延安市12345智慧政务服务（社情民意调查）中心
杭州市12345市长公开电话	莆田市12345便民服务平台	宜春市12345政府服务热线中心
菏泽市12345政府服务热线	三门峡市12345政府服务热线指挥中心	银川市智慧城市运营管理指挥中心
湖州市12345政府阳光热线	三亚市12345政府服务热线管理办公室	榆林市12345便民服务热线中心
淮南市12345政府服务直通车	商丘市12345马上办便民服务热线	淄博市人民政府市民投诉中心

（排序由左至右，依次以拼音首字母排序）

政务热线服务质量评估结果

2020年全国政务热线服务质量评估“服务创新”优秀单位名单

12345海口市市民服务智慧联动平台	十堰市市长公开电话办公室
蚌埠市12345市长热线服务中心	潍坊市人民政府办公室
成都市政务服务管理和网络理政办公室	乌海市数字化监督指挥中心
东莞市12345政府服务热线管理中心	西安市12345市民服务热线
鄂尔多斯市市长热线	宿迁市12345政府热线服务中心
福州市12345便民（惠企）服务平台	延边州12345政务服务热线
广州12345政府服务热线	宜春市12345政府服务热线中心
杭州市12345市长公开电话	榆林市12345便民服务热线中心
淮南市市长热线办公室	玉树市智慧城市管理服务中心
三亚市12345政府服务热线管理办公室	驻马店市长热线服务中心

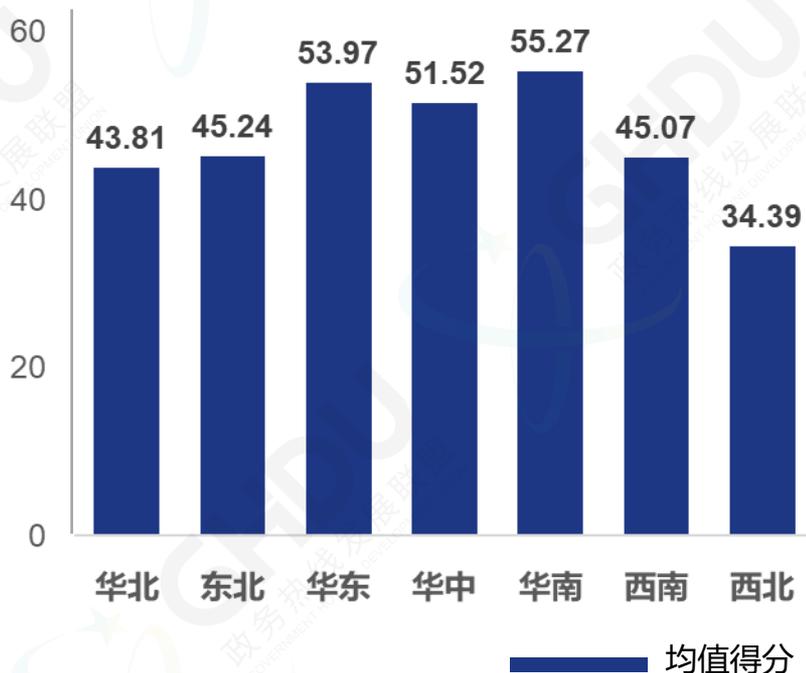
（排序由左至右，依次以拼音首字母排序）

政务热线服务质量评估结果

政务热线服务质量评估结果的整体分析

- 七大区域：**排名前三的区域分别是华南、华东和华中地区，西北地区以较大的差距居末位，**各区域间政务热线服务质量发展不均衡；**
- 沿海与内地：**广州、海口、杭州、南京、三亚、天津、上海、深圳等都位列A+或A等级，**东部沿海城市在政务热线服务质量与可持续发展方面有明显优势；**
- 直辖市的表现差距明显，**上海跻身A+等级，北京和天津位列A等级，而重庆则居D等级，排名相对靠后；
- 副省级城市：**政务热线服务质量排名前5的城市为广州、杭州、西安、成都和深圳。

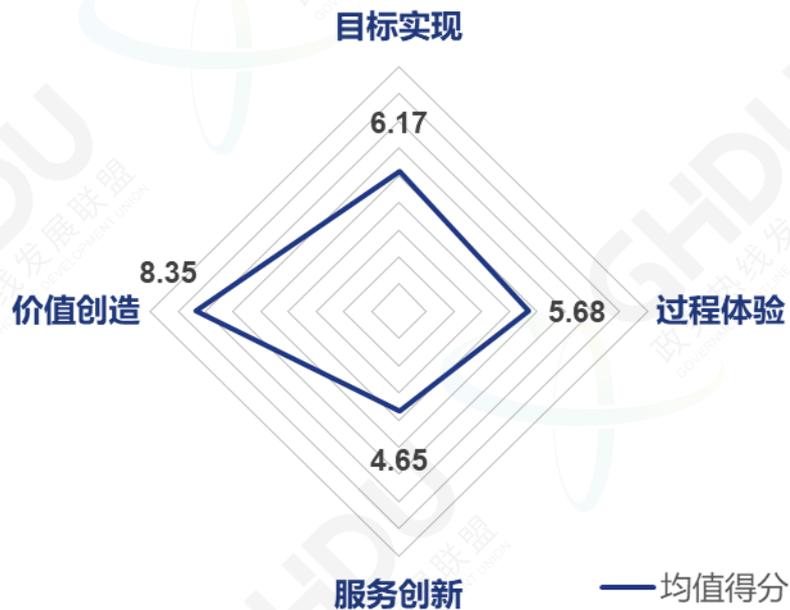
政务热线服务质量分区域比较



一级指标评估结果与分析

一级指标间的比较

- 所调查的样本城市在“**价值创造**”方面的表现较好；
- 在“**目标实现**”方面，样本城市政务热线服务质量呈现中等偏上水平，在获取信息、意见反馈和投诉等方面需要进一步改善；
- 在“**过程体验**”方面，样本城市政务热线服务的表现一般，表明我国政务热线的服务过程质量还需要不断优化；
- 当前各城市政务热线在**服务内容和方式上的创新能力依旧不足**，有待进一步增强。



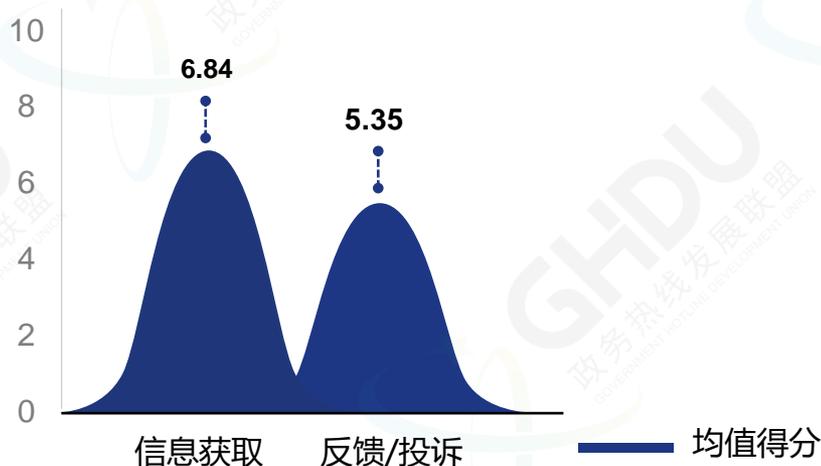
一级指标的均值与比较

一级指标评估结果与分析

一级指标内的比较

- 样本城市中“信息获取”总体表现优于“反馈/投诉”；
- 整体来看，政务热线在有效解答公众咨询和回应公众诉求等方面还需进一步改善；
- 由于回应公众诉求涉及的流程更为复杂，难度更大，因此“反馈/投诉”得分明显低于“信息获取”。

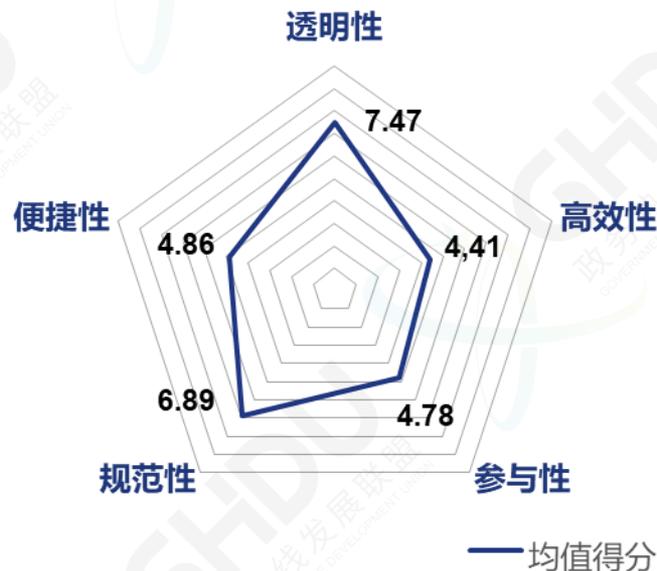
“目标实现”二级指标的均值与比较



一级指标评估结果与分析

一级指标内的比较

- 将“过程体验”的二级指标中“透明性”、“规范性”根据得分表现分为第一档，“便捷性”、“参与性”、“高效性”分为第二档，**两个档次得分情况相比呈现出明显的差距；**
- 透明性和规范性**在近几年来取得了明显进步，公众评价较高；
- 政务热线在更能反映服务质量的**“便捷性”**和**“高效性”**，以及反映政民互动水平的**“参与性”**等方面亟待提升。



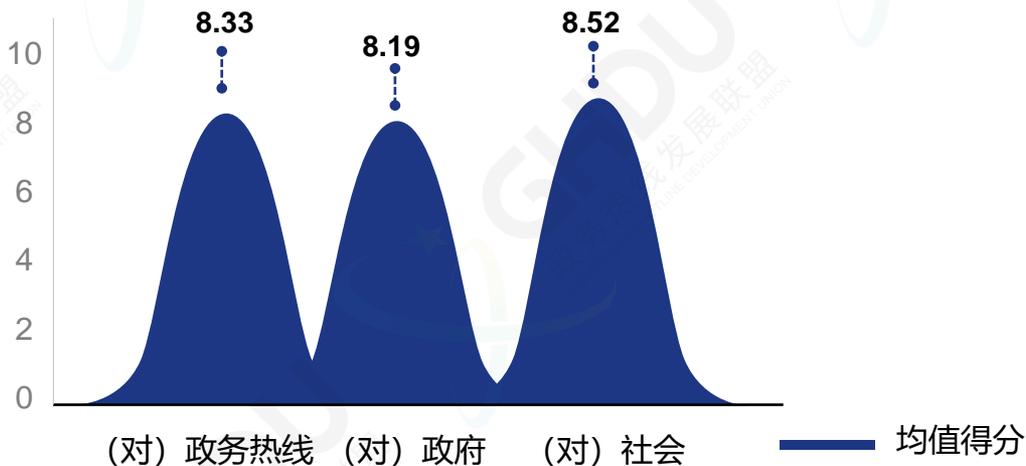
“过程体验”二级指标的均值与比较

一级指标评估结果与分析

一级指标内的比较

- 在对政务热线、对政府和对社会的价值创造上，样本城市整体得分较高且没有明显差异；
- 反映出政务热线在“满意度”、“回应性”、“透明度”、“责任性”、“平等感”、“信任感”等价值提升方面发挥了重要作用，**改善了公众对政务热线、政府以及社会的认知和评价**；
- 三个维度的价值创造和评价高度关联，**公众对政务热线的评价会影响其对政府和社会的认知与评价**。

“价值创造”二级指标的均值与比较



政务热线服务存在的问题



政务热线服务质量整体有待提高

起步晚、定位和建设思路不清晰、资源投入不足等导致政务热线质量和水平不高。



政务热线服务质量区域发展不均衡

政务热线在规范化与标准化、数字化、数据化、智能化等不同方向与阶段上的发展交叉叠加，不同区域和城市政务热线服务质量差距明显。

政务热线服务存在的问题



目标实现能力需要提升

“目标实现”指标得分不佳，政务热线在回应公众反馈、建议、投诉和举报等方面的诉求依然存在较大的提升空间。



过程体验未能满足公众期待

政务热线服务效率还存在很大的改进空间，工作人员的业务和表达能力均有待提升，热线与部门间的协同水平不高，以及缺乏主动的参与渠道和机制。

政务热线服务存在的问题



价值创造仍显不足

政务热线在对本部门、政府及社会等不同维度上的价值创造不够均衡；在面对公众诉求的多元化和社会治理的复杂性，政务热线的价值创造能力仍需进一步提升。



服务创新未能实现多元覆盖与智能化

在服务内容和服务方式上都未能很好地依据服务创新目标进行规划和开展，总体服务创新水平仍有很大的提升空间。



中山大学数字治理研究中心
Center for Digital Governance, SYSU



四

改善建议



战略定位

顶层设计

管理机制

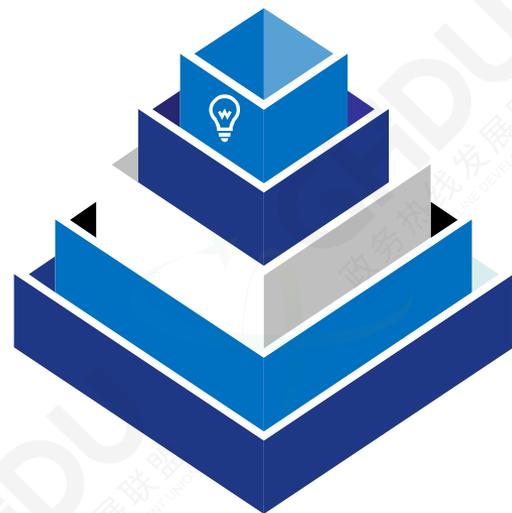
战略定位

- **从“现代化政务服务体系建设”视角重新定位政务热线服务**
重塑服务流程，形成话务管理和服务的系统性闭环，同时，借助人员培训和技术运用等来改善服务质量并有效回应公众诉求。
- **从“优化用户体验”视角重新理解政务热线服务**
搭建多元化的服务渠道，构建一体化服务流程，完善相应的管理制度和监督制度；积极推动服务信息、流程的公开，为公众参与提供便捷渠道。
- **从“社会价值创造”视角重新审视政务热线服务**
通过制度、管理的优化和技术的应用，提升政务热线的服务质量。



顶层设计

- **结合当地的发展实际和政府治理的需要，优化政务热线的顶层设计，完善政务热线服务供给体系。**
- 明确政务热线的战略定位和独特优势，明晰热线部门在提升公共服务质量和效率方面的作用，为政务热线的服务指明发展方向和路径；
- 围绕政务热线服务的战略定位形成全面配套的制度、规划以及具体、可操作的实施方案，为政务热线部门高效、优质的服务提供支撑。



管理机制

● 建立健全制度化的部门协调机制

完善部门协调机制，建立常态化的领导接听制度，重视热线督办考核能力的提升。

● 不断优化组织架构和管理制度

加强对政务热线的统筹规划，构建合理的组织架构；强化热线运行管理的制度建设，出台科学规范的管理制度。



管理机制

● 提升政务热线多元主体间的协同水平

加强与其他政府部门合作；充分发挥政务热线数据价值；加强与媒体机构合作；加强与高等院校、科研机构的合作；改善与省级及其他城市的政务热线合作。

● 改善公众参与和反馈

完善自身服务体系，规范服务供给和使用流程；完善与公众的双向沟通协调机制；建立科学合理的管理和制度体系。





中山大学数字治理研究中心
Center for Digital Governance, SYSU



五

研究结论



研究结论



在过去三十年间，政务热线服务不断进步，逐步实现规范化、标准化，并积极探索数字化和智能化建设，在政务服务与社会治理中发挥了重要作用，**成为政民互动的重要渠道和决策优化的有力支撑。**



政务热线需要从“**现代化政务服务体系建设**”视角重新定位，从“**优化用户体验**”视角重新理解政务服务，从“**社会价值创造**”视角重新审视政务热线，推动政务热线服务质量提升与转型发展。



未来我国政务热线将逐步转型为**便捷高效的服务平台、协同治理的重要枢纽和精准治理的有力支撑**，不断探索政务热线发展的“中国模式”，引领全球政务热线发展，并进一步推动“以人民为中心”的服务型政府建设和治理现代化的实现。



中山大学数字治理研究中心
Center for Digital Governance, SYSU



谢 谢

