

## 数据驱动下国企信访协同闭环管理机制研究

王宏<sup>1</sup>, 计韬<sup>1</sup>, 薛璐文<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 国网吉林省电力有限公司物资公司, 吉林长春, 中国

<sup>2</sup> 吉林大学商学与管理学院, 吉林长春, 中国

**【摘要】** 在管理实践中, 国有企业信访工作经常面临部门间协同失灵、办理流程缺少衔接以及数据价值难以开发等现实困境。本文从计算式治理视角出发, 剖析了导致协同治理失效的深层原因, 包括组织边界刚性带来的责任模糊以及信息不对称引发的隐性交易成本。此外, 本文提出了相应的机制完善建议。首先, 企业应建立统一的信访数据标识, 利用信访编码打通各职能部门间的信息壁垒; 其次, 借助自然语言处理与业务逻辑算法, 实现信访事项的智能分派与权责锁定, 将传统的被动协作转化为动态的自动协同; 最后, 通过数字化督办与反馈评价程序, 形成从受理到归档的全流程闭环体系。本研究不仅为国有企业提升信访治理效能提供了理论支撑, 也为数字化转型背景下的国有企业治理现代化提供了实践方向。

**【关键词】** 国有企业; 信访机制; 协同治理; 数据驱动; 闭环管理

**【基金项目】** 国网吉林省电力有限公司物资公司项目“健全完善国企信访接待工作机制研究”阶段性成果 (编号: SGJLWZ00ZHJS2601101)

### 1. 引言

信访工作是了解社情民意, 连接国家政府治理与群众诉求的制度性工作。作为国家治理体系的重要组成部分, 国有企业由于其管理层级结构复杂, 服务职能存在交错空间, 常常成为信访矛盾聚集区。然而, 长期以来, 国有企业信访工作普遍面临制度体系不够健全、渠道不畅通、流程散乱、来访重复等问题[1], 对企业治理能力与社会稳定目标的实现产生了负面影响。从交易成本理论的视角审视, 上述困境的深层原因在于跨部门协同的制度性交易成本过高。部门间信息不对称、责任边界模糊以及流程衔接缺失, 使各职能部门在信访事项的受理、转办、反馈等环节中承担了大量搜寻成本、协调成本与监督成本。这些成本的累积强化了部门本位主义倾向, 使协同意愿持续弱化, 最终陷入推诿扯皮的治理困境。因此, 降低信访处理过程中的制度性交易成本, 是破解协同失灵、构建闭环管理机制的关键所在。

2022年颁布的《信访工作条例》中明确要求“畅通信访渠道”, 并确立了“阳光信访、责任信访、法治信访”的改革方向。这一条例适用于包括国有企业在内的各类公权力组织, 为国有企业信访工作开展奠定了坚实的制度基础。自第三次工业革命后, 政府治理正朝着网络化治理范式演进。以大数据、区块链为标志的数字革命正重塑政府治理新形态, 并以“渗透——传导——生成”的变革机制推动计

算式治理范式的产生[2]。数字技术与计算式治理的快速发展为国企信访治理机制创新提供了新的可能。研究表明, 数字技术能够通过重塑部门权责关系与条块关系, 降低信访治理中的交易成本[3], 云计算、人工智能等技术能够为国有企业快速构建信息治理能力, 通过多渠道数据采集、自然语言处理、风险识别与预警等手段实现对信访诉求的智能识别与分流, 从而显著提升信访工作效率, 并增强信访办理过程中的监督效能, 赋予其可追溯的性质。

基于此, 本文将立足于技术变革与机制构建的双重视角, 研究适用于国有企业信访工作的数据驱动型协同闭环管理机制, 并为其在实践场景中的应用提供理论支撑与制度设计参考, 便于更好地服务国有企业现代化信访工作建设。

### 2. 国有企业信访治理的协同与闭环困境

#### 2.1 跨部门协同机制失灵与信访工作闭环流程断裂

2020年修订的《信访事项内容分类》将信访工作依据内容划分为十九个类别, 反映出信访事项本身内容复杂、涉及面广的特征。国有企业信访工作同样如此, 单一诉求往往牵涉多个职能部门, 企业通常以一个部门主办、相关部门协同的方式加以处置, 形成多头参与的治理格局。近年来, 国有企业已在信访管理中探索出全流程数字化、双向沟通与闭环督办等做法[4], 但数字化工具的引入并未从根本上消

解协同难题——部门本位主义倾向与利益分割仍使跨部门协作机制在实践中频频受阻。

第一，国有企业组织边界刚性间接导致了在信访受理过程中部门责任划分存在“灰色地带”。国有企业内部群众工作、行政管理工作和纪检工作高度融合，打造了高效高质量的企业监督体系，压实各监督主体的责任链条。但在信访工作的受理阶段，各部门反而倾向于非协同式管理，主办部门不愿与其他协办单位交涉，协办部门对非主责事项消极响应，这与理想情况背道而驰。这一现象本质上是隐性交易成本不断提高所带来的必然结果。未被共享的信息增加了部门间沟通时产生的资源消耗，大量的成本投入未能形成统一行动推进工作开展，工作结果的负反馈进一步加强了各部门的行为惰性。这一现象是由信访协同困境中权力、权威的碎片化导致的[5]。

此外，当复杂案件缺乏高层级领导的直接关注和势能注入时，科层体制系统内部的条块分割难以自发打破，跨部门协同往往停留于文本层面[6]。

第二，重受理、轻办理的程序化表现使得国有企业信访工作的督办机制形同虚设，进而导致了信访工作流程出现断裂。信访工作应建立受理——办理——反馈——评价——归档的完整流程，其中，督办机制负责推动各个治理环节的质量提升与持续改进。然而在传统模式下，信访受理后缺乏跟踪机制，办理后回复流于形式，职工满意程度难以向上收集反馈，评价后整改措施落地不足。于另一方面，督办工作依赖于人工催促，仅停留在文件通知层面，未设立由系统强行触发的预警与追责机制，致使信访内容的实际解决率偏低。

## 2.2 信访数据的分散化与非价值化

部门协同失灵与信访流程断裂的背后隐藏着更为深层的痛点，即信访数据的分散化以及其价值未能被完全开发利用。

第一，信访数据的多源异构特征制约了数据质量与整合效率。国企信访数据来源于书信、来电、网络、邮件等多元渠道。近年来社交媒体与移动端投诉入口的普及进一步拓宽了数据来源，也使得信访数据在格式、粒度与规范程度上呈现出显著差异[7]，身份信息结构化数据可形成标准化的录入，但其余非结构化数据的录入质量高度依赖采集环境与企业硬件条件[8]。在实际操作中，不同渠道系统往往各自建库、独立运行，同一信访事项可能在信访管理系统、办公自动化平台、业务条线台账中

分别留存版本不一的记录，且缺乏统一的关联标识加以串联。由此形成的数据基础呈现局部化、碎片化特征，既难以还原单一事项的完整面貌，也无法支撑跨部门的趋势研究与风险预警，信访数据对治理决策的支撑作用因而被大幅削弱。

第二，部门间数据对接的摩擦成本制约了协同闭环的形成。国企内部各职能部门的职责划分遵循科层制的刚性边界逻辑，信访事项却往往具有跨领域、多归因的特征，同一诉求可能同时涉及人事、合规、生产等多个条线。由于信访事项缺乏统一的编码规则或可辨识的分类标志，各部门在对接数据时难以将碎片化的信息精确匹配与归集，往往需要依赖人工来确定事项归属，由此产生较高的数据资源交换成本。这种成本不仅体现为信息传递的时间损耗，还表现为重复采集、格式不兼容以及口径不一致等技术性障碍。进一步来说，当各部门仅掌握诉求的局部信息而缺乏交叉验证渠道时，信息的完整性与真实性均难以保障——既可能因证据链断裂而遗漏关键事实，也可能因无法比对多源数据而未能识别虚假诉求。上述数据壁垒使得部门间难以形成对信访事项的整体性认知，进而阻碍了从“受理—办理—反馈—评估”全流程贯通的闭环机制建设。

第三，信访数据仅用于单一事项的受理与答复，未被相互关联进行整合分析与深度挖掘。在新的治理形态下，信息的价值主要在二次利用中得到充分体现。信访数据的价值不仅在于记录与追溯，更在于其作为优化未来治理的依据，提供信访高频词、群体性风险趋势预警、部门办理效能等深度信息，为企业决策提供可靠支撑[9]。然而，相关数字技术尚未嵌入组织结构，致使当前大部分信访数据无法生产出治理价值，阻碍了国有企业信访治理工作的进行。

## 3.数据驱动下国企信访跨部门协同机制构建

### 3.1 建立统一的信访数据标识

跨部门协同失灵本质上是信息流与业务流不协调所导致的。数据驱动并非指简单地在信访工作流程中嵌入数字技术，而是通过以信访数据为桥梁，通过对其整合、分析与应用，搭建新的信访数据治理逻辑，为部门间的动态协同模式奠定基础。

首先需要解决的是如何将分散于各部门的数据汇聚整合，形成以信访事项关键词为单元标识的完整数据链。借鉴《信访事项内容分类》，国有企业可以将信访事项进行分类，并进行统一编码，赋予其贯穿登记、分派、办理、

反馈、评价、归档全流程的唯一的信访编号。并且,针对人力资源、法律事务、纪检监察等相关部门业务系统的数据结构差异,制定相应的数据交换接口,确保能够以信访编号为索引实时调取各部门的办理进度状态。在此基础上,将事项类型与部门职能进行结构化关联,构建“事项分类——主办部门——协办部门”的新型映射规则,建立更明确的职能联动关系,实现从人对人的模糊协作转向系统对岗位的精准调控。例如,涉及薪酬待遇的信访事项,自动关联人力资源部门为主办,财务、法务部门为协办;涉及廉洁从业的举报事项,自动关联纪检监察部门为主办,审计、组织部门为协办。并通过绑定各节点操作日志,形成不可篡改的责任追溯依据。此外,对历史信访数据进行标签化管理也便于国有企业进行风险预警与趋势分析。

### 3.2 打造权责清晰的动态协同模式

以统一信访编码打通信息通道的基础上,国有企业需要进一步设计合理的部门间动态协同机制。在传统的国有企业信访工作过程中,跨部门协作往往依靠科层制下的行政指令来约束和执行。这一工作方式存在部门间权责边界模糊、协作响应迟缓的缺陷。而嵌入数字技术,打通信息通道的核心意义在于重塑信访工作运行机制,将登记受理、人工分派、部门办理的被动环节转变为规则嵌入后的智能分派、权责锁定、动态协同的自动化环节。

第一,基于数字技术的应用重构信访事项分派工作机制。信访事项经受理后统一编码录入企业系统,系统基于自然语言处理技术对诉求文本进行自动解析,提取关键词与类型标签,通过预设的业务逻辑算法自动关联主责部门,并依据业务链条识别相关协办部门,从而在数字空间内瞬时形成协同网络。这种模式改变了以往由信访部门人工判断、逐级签批的低效流程,将传统人对人的模糊协调转化为数据对部门的精准匹配,减少部门间的博弈成本。

第二,依据权责变化实现协办部门的动态调整。国有企业信访问题往往呈现出经济诉求与社会诉求交织的复杂性。随着信访事项的推进,在办理过程中随时会出现新的情况,进而涉及到新的部门。因此,系统对信访事项的办理流程进行实时监控,以根据办理流程节点的反馈内容对协办部门名单进行动态调整。这一模式的提出本质上是对国有企业组织边界进行柔性化重构的尝试。数字化系统为这种动态协同提供实时交互的界面,通过数据流转形成

了基于特定任务的临时性团队,能够在一定程度上缓解由科层制组织形式所导致的协同失灵问题。

### 4. 国有企业信访全流程闭环管理体系设计

数字化工具的引入不仅仅是将信访数据进行归集管理,更是对传统信访管理流程的重塑。数据驱动机制的目标就是通过数据采集、自动流转将原本分裂的信访环节串联起来,形成一个自动运行、自动优化的闭环管理体系。

在信访事项受理环节,数字技术将分散的多元渠道整合为统一数据入口,并对每一件信访事项自动生成全局唯一的信访编码。该编码贯穿信访事项全生命周期,成为各部门调取、归集、追踪的核心标识。无论信访人通过何种渠道反映问题,系统均能自动识别其身份信息,并与历史记录完成关联匹配。若该信访人此前已有诉求,新事项将自动归入同一档案,形成连续性的诉求画像,避免重复受理所产生的工作负担。因此,入口集成化使系统能够在受理瞬间完成数据校验与预处理:身份信息自动读取、诉求文本自动分类、历史记录自动调取,为后续办理环节的智能分派奠定数据基础。

在将部门间业务规则嵌入信访办理流程后,基于事项类型与部门职能间的映射关系,系统算法自动解析诉求文本,提取关键特征标签,智能匹配主办部门,并向协办部门同步推送协作请求报告。同时,系统可在每一部门的流程节点处设置合理的时间阈值,在临近截至期限前按照一定频率发送预警,超过期限后自动触发红灯警示,并向分管领导与纪检监察部门同步推送相关报告。

在信访办理结束后的反馈与评价环节,数字技术的引入将评价结果直接转化为系统运行的指令,实现实时反馈。系统同步推送数字化评价表单,从程序时效、实体处理、服务态度等多维度收集信访人评价意见。当信访人给出“不满意”评价时,系统自动启动复核程序,由原主办部门上级或专门复核小组重新审查办理过程与处理意见,复核结果需在限定时限内再次答复信访人。

然而,数据驱动的闭环机制本质上是将“公共性算法”引入国企治理,其应用边界需要审慎界定。公共性算法虽能提升决策精准性与运行效率,但也面临数据权属模糊、算法支配倾向、公共目标偏移及安全隐患等风险[10]。尤其在信访处置中,大量环节依赖情境判断与即时互动,人类经验的直接性与完整性仍非当前技术所能替代。因此,数字技术应定位为增

强信息整合能力与提高工作效率的辅助工具，而非治理决策的替代者。具体而言，国企信访系统应在三个层面设置约束：一是建立数据分类分级管理制度，对训练数据进行清洗与偏见检测，从源头控制算法输入质量；二是在算法设计中嵌入价值冲突调节机制，确保系统输出建议而非直接决策；三是建立算法风险熔断与决策追溯制度，在关键节点保留人工确认权限，形成算法推荐与人工把关的协同结构。

信访全流程闭环管理体系设计如图 1 所示。

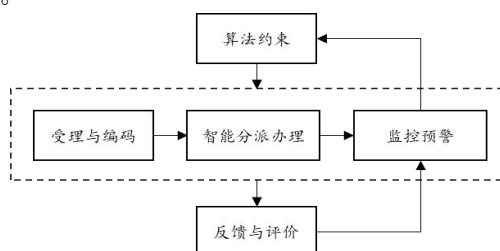


图 1.信访流程体系设计

## 5.研究结论与展望

本研究揭示了部门边界刚性、信息不对称与责任模糊三重因素叠加导致协同失灵的内在机理，并从交易成本视角，数据中枢作为组织协同的基础设施，通过统一的信访编码体系结构化事项信息，依据信访事项属性与部门职责间的关联关系实现智能分派，从而降低跨部门信息匹配与责任认定的摩擦成本。在此基础上，各工作环节经由数据流转形成前后衔接的链式结构，使评价环节不再是流程终点，而成为驱动下一轮改进的起点，由此实现信访治理从线性处置向循环优化的转变。

未来研究可进一步融入人工智能算法，探索预测性治理与算法公平性问题，并通过多案例或准实验设计检验机制在不同规模、行业国企中的适用性，为国有企业信访工作的高质量

发展贡献更具操作价值的理论与实践指引。

## 参考文献

- [1]孙朋朋, 李宁.加强国企信访工作法制化建设路径探析[J].山东国资, 2025, (11): 115-116.
- [2]阙天舒, 吕俊延.智能时代下技术革新与政府治理的范式变革——计算式治理的效度与限度[J].中国行政管理, 2021, (02): 21-30.
- [3]李强彬, 支广东.向“技术”借势: 数字技术驱动信访协同治理何以实现? ——以 M 市“数智信访平台”为例[J].行政论坛, 2023, 30 (04): 24-33.
- [4]武毅文, 黄琮耀.互联网时代电力企业信访工作创新与挑战[J].中国科技纵横, 2026, (04): 168-170.
- [5]陈慧荣, 李志超.信访协同制度化与国家社会治理能力[J].中国行政管理, 2014, (10): 51-55.
- [6]万兰芳, 赵颖.政治势能下的基层治理动力机制构建[J].江苏社会科学, 2026, (02): 130-139.
- [7]王静娴.探究如何做好新形势下的信访接待工作[J].办公室业务, 2024, (05): 72-74.
- [8]朱登轩.有限智能: 人工智能融入政府业务平台的作用局限与增效路径——基于 S 市 J 区智慧信访平台的考察[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2026, (01): 179-188.
- [9]李宝建.群众信访“件件有回复”基层检视与思考[J].中国检察官, 2022, (15): 17-20.
- [10]王一臻.公共性算法融入政府治理的效能、挑战及制度建构[J].价格理论与实践, 2026, (02): 106-111+292.