

# 政务热线的数智化转型与进阶： 从“服务窗口”到“治理中枢”的路径探索

才博智慧治理研究院执行院长 文宁

政务服务便民热线作为党委、政府联系群众的“连心桥”，经过长期发展，已从单一的“接听窗口”演进为“优化政务服务、提升行政效能的重要抓手”。

当前，人民群众对政务热线的期待已经从“打得通”升级为“办得好”。

中央城市工作会议强调，要“创新城市治理的理念、模式、手段，用好市民服务热线等机制，高效解决群众急难愁盼问题”。

在此背景下，政务热线需通过数智化转型实现从“民生服务窗口”到“政府治理中枢”的跃升。本文将系统阐述政务热线数智化转型的战略意义、实现路径，并展望未来图景。

## 政务热线 数智化转型的战略意义

政务热线数智化转型的本质不是“技术升级”，而是“治理重塑”。

具体而言，一是政务热线数智化转型与数字政府战略深度耦合。

2022年发布的《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》提出“构建协同高效的政府数字化履职能力体系”“持续优化全国一体化政务服务平台功能，全面提升公共服务数字化、智能化水平，不断满足企业和群众多层次多样化服务需求”。这对推动政务热线整合升级、成为数字政府建设“先导区”而言，有着重要意义。2025年印发的《国务院办公厅关于进一步规范和提升12345热线服务的意见》进一步要求，“以推进‘高效办成一件事’为牵引，加强12345热线规范管理，完善工作机制，强化数字赋能，提升服务效能，更好发挥窗口作用，更好解决群众和企业的急难愁盼问题，更好助力提升政府治理水平”。这指明了政务热线在提升政府协同效能方面的重要地位。

二是政务热线数智化转型是技术发展价值创新的必然选择。

随着人工智能、大模型等技术浪潮重塑各行各业，政务热线迎来了智能化升级的重要契机。话务员辅助功能提升接单效率，自动派单让工单直接流转，数据中台通过智能标签开展多维度分析，实现智能预警、智能专报。技术不再是锦上添花，而是破解传统热线“接通率靠堆人、派单靠经验、分析深靠人工”困局，使热线成为感知社会态势的“传感器”、洞察民生痛点的“显微镜”、辅助科学决策的“智慧脑”，从“民生服务窗口”到“政府治理中枢”的必然选择。

## 数智化重塑 政务热线角色

定位之变：从“服务窗口”到“治理中枢”。传统热线扮演的是“信息二传手”角色，诉求在“记录—转派—反馈”的线性流程中完成闭环。数智化打破了这一物理界限，通过汇聚多渠道诉求，融合城市管理、市场监管等系统数据，推动热线从扁平化的“信息通道”升级为立体化的“治理中枢”——横向连接各职能部门，纵向贯通市、区、街道、社区；内场打通业务流程，外场感知社会情绪，真正成为连接政府与群众、贯通各层级的治理中枢。

职能之变：从“被动接单”到“主动治理”。传统热线被动等待群众来电，数智化则赋予其主动发现与前瞻干预的能力。实时监测话务热点，可及时预警群体性投诉风险；融合气象、交通等多源数据，预判积水点等民生隐患，推动“未诉先办”；通过企业画像分析，主动推送惠企政策，将服务触角延伸至需求发生之前，实现从“接诉即办”向“未诉先办”的跨越。

方法之变：从“经验驱动”到“数据驱动”。传统热线数据多用于统计报表，挖掘深度有限。数智化使数据分析进入“质”的层面：自然语言处理可提炼诉求主题与情绪倾向，聚类算法能发现制度性共性问题，预测模型可推演未来趋势变化。数据不再是事后记

录，而是驱动业务优化、辅助科学决策的核心资产。

体验之变：从“标准应答”到“精准共情”。数智化让“温度传递”规模化成为现实。情绪识别技术可适时安抚群众焦虑，“一人多诉”分析可提供个性化解决方案。在标准化服务基础上，赋予热线以“共情”能力，使每一次互动都更贴近群众真实感受，真正实现“民有所呼、我有所应”。

## 分级分类 推进政务热线数智化建设

政务热线数智化建设需因地制宜。不同地区热线在行政体制、财政实力等方面存在显著差异，应结合自身实际采取差异化策略。综合当前实践，可总结为以下三种典型模式。

一是省级统筹、市级应用模式。由省级热线牵头统筹制定全省建设方案，集中资源建设能力中台并开放数据接口；市级热线以应用为主，可在省级平台基础上开展个性化功能开发。

在“接诉即办”层面，省级统一建设入口、核心算法与基础知识库，市级进行本地化适配和流程优化。如智能派单由省级制定统一事项分类标准和职责清单，市县细化派单规则。在“未诉先办”层面，基于全省统一数据中台，省级侧重宏观态势感知和共性规律挖掘，市县负责将分析结果转化为具体预警和治理任务，融入闭环管理。

此模式有利于全省统一标准、集约建设，避免重复投入；而且省级数据全面，便于深度分析；基层运维压力小。但此模式对省级统筹能力要求高，市县个性化需求可能难以完全满足，需关注数据回流时效、权限管理复杂等问题。

二是市级开发、分阶建设模式。此模式适用于省级未统一部署、有独立建设能力的省会城市或经济强市。遵循热线发展规律，分三阶段稳步推进。第一阶段为“智接”，夯实基础，解决“有没有”的问题。整合全

渠道接入，建设统一受理平台、结构化知识库、智能工单系统、话务员辅助助手和智能派单引擎，实现从“人力驱动”向“人机协同”转变。

第二阶段为“智治”，数据贯通，解决“好不好”的问题。开展数据治理，建立标准标签体系；构建分析模型可视化诉求热点；推动热线数据与政务平台互联互通，让数据驱动业务优化。

第三阶段为“智理”，智慧决策，解决“优不优”的问题。构建社情民意全景洞察，融合多源数据开展预测性治理，探索大模型应用，推动数据反哺基层治理，实现“未诉先办”。

该模式建设节奏与本地需求紧密结合，定制化程度高。但周期长、资金需求大，需既懂技术又懂业务的复合型团队全程跟进。

三是价值牵引、重点突破模式。该模式适用于财政资金有限的普通地级市。不求面面俱到，而是聚焦最能彰显热线治理价值的关键应用，实现“以点带面”。通常从“未诉先办”决策辅助切入，优先建设社情民意分析平台，实现风险自动预警、领导驾驶舱和智能问数等功能，以显著成效赢得决策层认可，再逐步争取资金完善效率提升类应用，形成良性循环。此模式投入聚焦、见效快，但对痛点识别精准度要求高，后期系统集成会有一定的技术衔接成本。

此外，有能力的县（市、区）可采用“聚焦业务、实用优先”模式，如建设智能派单系统将工单精准分派至最小责任单位，建设智能审单系统确保回复规范。

以上模式并非截然分割，实践中可相互融合。关键在于立足实际、找准定位，让数智化建设真正服务于热线效能提升和群众诉求解决。

## 面临的现实挑战 以及对未来的展望

在推进政务热线数智化过程中，必须正视现实挑战。数据质量与标准化瓶颈

是首要难题。工单口语化、字段缺失普遍，标准化涉及诉求分类、权责清单等多层面，跨部门协调难度大。其次，跨部门协同机制梗阻亟待打通。部门间数据不通、业务不协同，数智化派单再精准也难逃“空转”。此外，复合型人才短缺是当前最大的“软瓶颈”。政务热线需要的不是单一的技术工程师或话务员，而是懂业务逻辑、懂技术应用、懂数据运营的“产品经理型”管理干部。未来需建立“业务+技术”的常态化轮岗与培养机制，打破人才成长的壁垒。

展望未来，政务热线数智化将呈现三大趋势：

从感知智能走向认知智能。借助大模型等前沿技术，热线将逐步具备理解群众深层意图的能力，从“听得懂”到“想在前”，实现从简单应答到智能辅助决策的跨越。例如，基于大模型的工单智能摘要、情绪识别与热点预测，让政务热线真正成为辅助治理的“智慧脑”。

从单点应用走向生态融合。政务热线将深度嵌入数字政府整体架构，与城市大脑、政务服务“一网通办”、社会治理“一网统管”等平台实现无缝对接，形成协同高效的治理生态。数据在系统间顺畅流动，业务在协同中高效运转，热线从孤立的应用节点升级为连接万端的“治理中枢”。

从问题处理走向价值创造。政务热线海量民生数据正从“被动存档”转向“主动赋能”。依托大模型，智能工单摘要秒级生成，民意洞察分析师自动识别苗头性问题、生成决策建议。每一条来电都成为优化政策的数据资产，推动热线从“成本中心”转化为驱动治理创新的“价值中心”。

从一条电话线到一座“数智桥”，政务热线的每一次进步，都映照着政府治理理念的跃迁。数智化不是目的，而是手段。唯有以更大决心推进转型、以更实举措破解难题，才能让这条“暖心线”真正进化为推动国家治理现代化的“智治线”。