中国城市报

■2026年6月22日 星期一
■本版责编 杜汶昊 ■本版美编 郭佳卉

政务热线 周刊

15-18

充分发挥数智时代“新型内参”作用

■中国农业大学人文与发展学院副教授 杜玉春　清华大学数字政府与治理研究院数据科学家 郑伟海

进入数智时代，政务热线已经成为党和政府感知社会运行、回应群众诉求、优化城市治理模式的重要窗口。群众的一通电话、一条留言、一项诉求，看似具体细小，背后往往连着民生冷暖、基层治理和政策落实。经过汇集、分类和分析，这些分散的信息可以转化为反映社情民意、识别共性问题、研判治理趋势、辅助政策优化的热线大数据分析研判报告，起到一种“新型内参”的作用。

这里所说的“新型内参”，并不是将热线大数据分析研判报告与传统内参作制度意义上的简单等同归类，而是强调二者在功能上的承接与发展。热线报告赓续传统内参“下情上达、辅政决策”的核心功能，又依托大数据、人工智能和闭环治理机制，在信息来源、分析方式和作用机制上实现新的发展。其核心始终是以人民为中心，根本目的仍然是把群众路线贯彻到城市治理全过程，把全过程人民民主的要求落实到一件件民生诉求的回应和解决之中。

内参制度：畅通下情上达的重要机制

对于幅员辽阔、人口众多的大国而言，如何准确了解基层情况、及时掌握社情民意、有效破解信息不对称问题，始终是治国理政必须面对的重要课题。

从治理逻辑看，中国很早就形成了重视民情收集和信息报送的传统。先秦采风、历代言官和奏折制度，为决策者了解实际情况提供了不同于常规行政体系的信息渠道，体现了对信息通畅和下情上达的重视。古代中国的民本思想，留下了体察民情、重视民生的治理智慧。但也应看到，传统民本思想主要着眼于治国安邦，人民群众更多是被治理的对象。中国共产党成立以后，下情上达获得新的价值内涵：倾听人民呼声、回应人民关切、维护人民利益，成为治国理政的根本要求。

新中国成立后，我们党逐步建立起具有中国特色的内参制度，并在长期实践中不断完善。作为一种特殊的信息报告和决策咨询机制，内参通过专门渠道向党政机关报送重要情况和政策建议，为科学决策提供事实依据。新闻媒体采编、群众来信、信访信息、部门报送和专题调研等，共同构成内参的重要信息来源。

与常规行政信息报送相比，内参更加注重反映基层真实情况和群众实际诉求，尤其关注那些尚未得到充分重视，却可能影响经济社会发展的苗头性、倾向性和普遍性问题。有学者将内参制度形象地称为国家治理的“神经系统”。这一比喻揭示了内参的重要功能：打通纵向和横向信息渠道，使基层情况、群众意见和治理难题能够及时进入决策过程。

随着互联网、大数据和人工智能快速发展，国家治理的信息基础正在发生深刻变化。内参“下情上达、辅政决策”的功能没有削弱，而是在新的技术条件下拓展出新的实现形式。热线大数据分析研判报告，正是在这一背景下逐步发展起来的重要载体。

热线报告：把诉求数据转化为治理知识

近年来，12345政务服务便民热线快速发展，已经成为连接政府与群众的重要桥梁。热线最直接的功能是受理群众诉求、协调解决问题。随着数据不断积累，其作用也正在由“接电话、办工单”向“析数据、找规律、促治理”延伸。

热线数据来源于群众日常生活中真实、具体的诉求表达。物业管理、停车秩序、环境卫生、教育医疗、养老服务、市场监管等问题，看似琐碎，却与群众生活密切相关，也映照着城市治理的精细程度。单独看，每一个工单都是一个具体问题；汇聚起来，则构成一幅动态更新的社情民意图景，承载着群众对美好生活的期待，也反映出城市运行中的堵点、难点和痛点。

热线的价值不仅在于收集信息，更在于把信息转化为治理知识。面对持续汇聚的海量诉求，需要在数据清洗和分类整理基础上，运用“数据穿透—时空穿梭—颗粒缩放”等方法开展立体分析。“数据穿透”有助于突破层级分割和信息衰减，识别跨区域、跨层级的共性问题；“时空穿梭”通过纵向观察历史变化、横向比较空间分布，把握诉求演化规律；“颗粒缩放”则可以在市、区、街道乡镇、村庄社区等不同尺度之间灵活切换，精准定位治理焦点。分析重在从数据中识别规律；研判则是在此基础上，结合具体治理场景，判断问题性质、影响范围、发展趋势和处置优先级，提出有针对性的治理建议。

以北京“接诉即办”改革实践为例，热线报告已经逐步形成较为丰富的类型体系：一是基础数据报告，通常以日、周、月等周期为基准，呈现事项类型、区域分布和变化趋势；二是专题分析研判报告，围绕高频共性问题、季节性问题、重大政策实施情况或突发事件开展深入研究；三是决策支持报告，侧重趋势研判和对策建议，为指挥调度、督查考核、政策制定和资源配置提供参考。一些地方还逐步形成“日报告、周分析、月通报、年体检”等常态化机制，使热线数据既能反映当下问题，也能为长期治理提供连续观察和动态评估。

热线分析研判报告与网络舆情报告既相互联系，又各有侧重。网络舆情报告主要基于公开网络空间的信息，长于捕捉热点事件、舆论情绪和风险苗头；热线报告则主要基于群众主动反映的具体诉求，与部门职责和治理行动联系更加紧密。两类报告并非泾渭分明，而应相互补充、交叉验证，共同提升党委、政府感知社会舆情、分析矛盾问题和回应群众诉求的能力。

热线数据也不能简单等同于全部民意。不同群体使用热线的习惯和能力存在差异，有些问题还需要通过调查研究、基层走访、信访渠道和网络平台等方式加以了解。因此，热线报告应与其他信息渠道相互补充、相互印证，在多源信息交叉验证中更加准确地把握群众需求和社会状况。

更为重要的是，热线报告正在嵌入闭环治理机制。群众诉求经过数据分析进入决策视野，推动形成专项治理任务；治理措施实施以后，新一轮诉求数据又可以用于检验实际成效。以北京“每月一题”机制为例，相关部门依据热线数据识别诉求量大、涉及面广、群众反映突出的高频共性难点问题，集中开展专项治理，并通过督查督办和回访评估形成闭环。热线报告由此成为连接问题发现、分析研判、政策响应和效果评估的重要载体，推动城市治理从解决“一件事”向治理“一类事”深化提升。

赓续创新：群众路线在数智时代的实践拓展

从制度功能看，热线大数据分析研判报告与传统内参具有内在一致性。两者都致力于畅通社情民意进入决策过程的渠道，帮助党委政府了解基层情况、回应群众关切、优化公共政策。二者并非彼此取代，而是各展所长、相互补充。相较而言，传统内参长于深入调查和事实核查，热线报告更长于连续观察和数据显影。

一是信息来源更加广泛，群众表达更加便捷。政务热线为群众反映诉求提供了更加便捷的渠道。每一通电话、每一条留言，都可能成为发现问题、改进治理模式的重要线索。热线数据覆盖面广、连续性强、颗粒度细，有助于呈现不同区域、不同群体、不同时间段的诉求变化，使治理中的薄弱环节更加及时地进入决策视野。

二是分析研判更加深入，决策支持更加精准。传统内参强调深入调查、如实反映和准确判断。进入信息爆炸时代，还需要借助大数据和人工智能技术，从大量信息中辨别真伪、分析原因、研判趋势。依托上述立体分析方法，热线数据可以辅助发现高频问题、高发区域和风险苗头，使一些过去难以及时察觉的问题更早进入治理视野。数据分析师、基层工作者、专业部门和智库专家共同参与研判，推动热线报告由反映情况进一步走向决策辅助。

三是治理链条更加完整，政策反馈更加及时。诉求数据可以推动议题形成，分析研判报告可以为专题会商提供依据，治理行动可以结合后续数据和群众评价检验成效。这种“数据—知识—决策—行动—反馈”的链条，使信息流、决策流和治理流更加紧密地结合起来，推动城市治理由被动处置向主动治理延伸。

四是群众参与更加充分，民主实践更加具体。热线报告最鲜明的特点，是其信息来源与人民群众的日常生活紧密相连。群众既是诉求提出者，也是治理参与者和效果评价者。群众反映问题，政府及时回应；共性问题进入政策议程，治理效果再由后续数据和群众感受检验。热线报告把分散的群众声音汇聚起来，把个体诉求转化为治理议题，为践行群众路线、丰富基层治理中的全过程人民民主实践提供了新的载体。

技术赋能及赋权并不意味着完全依赖技术。热线报告的质量，取决于数据是否准确完整、分类是否科学合理、算法是否可靠透明、研判是否符合实际。还要高度重视隐私保护、信息安全以及不便使用数字工具群体的权益保障。数智技术可以辅助决策，但不能取代调查研究；数据分析可以发现规律，但不能忽视个体感受。归根结底，技术是手段，人民是中心。只有坚持人民立场、遵循治理规律、强化数据质量管理与人工审核，热线报告才能更好地发挥“新型内参”的作用。

热线大数据分析研判报告是以人民为中心的发展思想在数智时代的生动实践之一。让群众诉求更好转化为决策依据，让人民智慧更好转化为治理效能，让全过程人民民主在基层治理中更加具体可感，这正是热线大数据分析研判报告作为数智时代“新型内参”的价值所在，也是数智时代群众路线不断焕发生机活力的重要体现。**[本文系2026年民政部部级课题《民政信访工作数智化转型：理论构建、方案设计与试点验证研究》(2026MZY001)阶段性成果]**