

# 民声入耳处 治理发力时

## ——访清华大学数字政府与治理研究院院长张小劲

中国城市报记者 郑新钰

一通来电、一张工单，曾是12345热线最具象的模样。经年迭代之下，这条连通市民与政府的便民热线，早已不再局限于接听、转办、办结的闭环流程。海量民生诉求汇聚成城市治理的鲜活样本，但数智改造、跨部门协同等新课题随之浮现。

当前全国政务热线发展呈现出哪些新特点、新趋势？各地热线建设存在哪些差异化短板？如何依托评价体系推动热线深度转型？本期，我们采访到清华大学数字政府与治理研究院院长张小劲，解码热线高质量发展落地路径。

### 迭代提质 精准进阶

**中国城市报：**近年来，全国政务热线规范化、数智化发展成效显著。请您以2025年为例，分析解读全国政务热线服务质量的突出特点与发展趋势？

**张小劲：**12345政务服务便民热线，是党和政府联系服务群众的重要桥梁，其建设水平直接影响国家治理体系和治理能力现代化成效。从整体趋势看，2025年全国政务热线发展呈现出几个鲜明特点：

一是量减质升的信号更加清晰。多地话务量增幅趋缓甚至回落，说明线上办事渠道分流效应持续显现，政务热线的功能正在从简单的信息咨询、事务受理，向疑难问题处置、诉求分析研判等更高价值环节集中。我此前提出过一个判断：热线正从沟通渠道跃升为治理中枢，这一转型在当前相关数据中得到了进一步印证。

二是全域覆盖基础上的质效分化加剧。政务热线虽然基本实现地级以上城市全覆盖，但部分城市之间在数智化应用深度、跨部门协同机制、知识库建设水平等方面仍有差距。一些先行城市已经进入生态构建阶段，而还有相当数量的城市停留在接听转办层面。

第三个特点尤其值得关

注：评估导向正从效率优先转向治理效能优先。过去更看重接听率、响应速度等前台指标，现在越来越重视办结质量、源头治理、数据反哺等后台能力。这一转变，是政务热线从行政工具走向治理枢纽的必然要求。

### 完善体系 激活动能

**中国城市报：**在智能赋能、治理转型、群众满意度提升等工作上，部分城市之间政务热线建设存在哪些差异化短板？

**张小劲：**围绕数智赋能、治理转型、群众满意度提升，部分城市之间政务热线的差距，不体现在有没有系统、有没有大屏，而体现在更深的三个层面。

在数智赋能维度，差距主要在于智能化应用的实质性落地程度。不少城市已经完成智能派单、智能回访、情感识别等技术部署，而一些城市仍停留在语音导航和工单录入阶段。但更大的鸿沟在于数据是否真正用起来——热线积累的海量民生数据是沉睡资产，能否对其进行结构化分析、形成治理洞察，才是分水岭。政务热线数据的核心价值在于实现以数感知、依数治理、循数决策，这是将诉求信息转化为治理智慧的关键链条。

在治理转型维度，差距体现在热线与城市治理体系的耦合深度。热线功能的理想形态是成为城市治理的传感器和协调器，能够将个案诉求转化为治理议题，推动跨部门、跨层级协同。我提出过一个四度分析框架——广度、高度、温度、效度。其中效度是当前最关键的维度，它衡量的是热线能否真正驱动治理效能的提升，而不是仅仅限于话务效率。

在群众满意度维度，差距集中体现在难办事项的处置能力上。群众对于简单咨询的满意度，各地普遍较高，而真正的差异在于复杂诉求、历史遗留问题、涉多部门事项上的解决能力和解决态度。这也恰恰印证了相关调研中，工单直办率连续下降与表面满

意度高企之间值得关注的结构性矛盾。

**中国城市报：**政务热线正从民生服务窗口向治理中枢升级，您认为其核心是什么？

**张小劲：**政务热线从民生服务窗口向治理中枢升级，核心是完成三个转变：从被动接听向主动治理转变，从单点办理向系统施策转变，从流程管控向效能驱动转变。我在解读《国务院办公厅关于进一步规范和提升12345热线服务的意见》时曾提到，这份文件标志着12345热线建设进入了一个以规范和提升为主题的新周期，热线的战略定位从方便拨通一个号进一步提升到高效办成一件事。

### 统筹均衡 数智赋能

**中国城市报：**东部与中西部、城市与县域政务热线发展不均衡的问题如何破解？有哪些均衡化路径？

**张小劲：**东部与中西部、城市与县域之间的政务热线发展不均衡，是一个客观存在且需要正视的现实。从相关监测数据看，这种不均衡不仅体现在资金投入和技术装备上，更体现在人才储备、制度供给、跨部门协同能力上。破解这一困局，单一的资源倾斜是不够的，需要走制度性的均衡路径：

一是加快省级热线平台的统筹能力建设，让省级平台承担起技术赋能、数据汇聚、标准输出的能力中枢职能，减轻基层城市从零起步的压力。2025年，多项政务热线国家标准已正式实施，涵盖运行指南、集成规范、知识库建设和数据应用，这为标准化建设提供了重要基础。二是推广可复制的模式与工具，特别是低成本智能化组件、知识库模板和培训资源包，降低中小城市的试错成本。三是建立跨区域的对口协作与交流机制，让先进城市的经验不只是案例分享，而是转化为可接驳、可适配的解决方案。

县域政务热线服务能力不足是短板中的短板。面向县域，不宜盲目追求技术先进性，而应优先解决服务覆盖和

基本响应能力，之后再逐步迭代升级。

**中国城市报：**在您看来，数据开放与数据治理对政务热线高质量发展而言有哪些关键价值？

**张小劲：**如果把政务热线比作城市治理的“听诊器”，那么数据治理就是将其放大为城市治理“CT扫描”的关键。

政务热线数据由公众主动参与生成，其既是政府开展城市治理工作的新型数据资源，也是对数据进行治理的全新回应对象。政府通过以数感知、依数治理、循数决策实现对民众诉求的敏锐把握、对科层体制的有效激励以及对公共资源的科学配置。

数据开放的价值在于让沉睡的数据进入决策链。一条诉求信息本身价值有限，但当大量诉求被结构化后，高频热词、时空热力图、群体画像时，就能揭示城市运行的堵点、民生痛点的演变趋势、政策落地的真实效果。通过对热线数据进行专业化分析，可以将其从民情富矿提炼为决策智库，为公共政策的制定与调整提供最直接的民意基础。

数据治理则决定着数据价值的上限。数据质量不高、标准不一、标签缺失，都会导致分析结论失真。政务热线当前亟须建立统一的数据治理标准，包括诉求分类体系、工单要素规范、质量核查机制等，这是热线从能听到能思考必须跨越的一步。

### 锚定航向 固本提质

**中国城市报：**立足“十五五”时期，您认为未来政务热线高质量发展的核心目标与关键任务应如何设定？您对未来相关领域发展有何建议？

**张小劲：**展望“十五五”时期，我认为政务热线高质量发展的核心目标可以概括为两句话：让热线真正嵌入城市治理体系，让热线成为制度性治理的基础设施。热线一头感知着最细微的民生脉动，一头链接着最高效的行政指挥体系，是民情民意与政府决策间

的“直通车”。这个定位，应当成为“十五五”时期政务热线建设的根本遵循。这一阶段，政务热线应当始终坚持人民为中心、党建引领、诉求驱动、数智赋能。这四者既是价值坐标，也是实践路径。

关键任务有四。一是法治化建设，推动政务热线的法律地位、职责边界、运行规范进一步明确，为“接诉即办”“未诉先办”等创新实践提供制度保障；二是数据能力建设，构建全国统一、标准兼容的政务热线数据治理框架，真正释放热线数据的治理价值；三是协同机制建设，打破热线与职能部门、层级政府之间的信息壁垒和权责壁垒，让热线工单成为触发跨部门协同的合法信号；四是人才队伍建设，培养既懂治理又懂数据的复合型热线管理人才，改变当前人员流动性高、专业化程度低的困境。

落实这些任务，根本上要求各地树立和践行正确政绩观。政务热线的“显绩”在于接通率和群众满意度；而真正的“潜绩”在于能否通过解决一件件具体诉求，增强群众对党和政府的信任，夯实党的执政根基。

对于政务热线领域的未来发展，我的建议是扎扎实实“挤水分”、补短板、强根基。要重点关注政务热线在解决群众急难愁盼问题上能否真正有所作为。要警惕把政务热线做成新的“数字政绩工程”，更要防止群众表扬单上数据漂亮、基层承办单上疲于奔命的异化现象。

另外有一点我想特别强调：在技术应用上要保持清醒。我支持人工智能、大模型等新技术在政务热线领域的探索应用，但我也始终认为，过度的技术乐观是有风险的——复杂矛盾、历史遗留问题无法由算法解决，需要人的担当与智慧；老年人、残障人士等数字弱势群体也不应被智能服务边缘化。热线工作的灵魂不在技术本身，而在于能否真正解决群众的问题。政务热线的初心和使命始终是“为人民服务”，这五个字应当体现在每一个工单的闭环里。