2025
县(市、区)
12345热线发展大会

数智驱动县域治理创新

数智时代政务热线赋能县域治理现代化

全国县(市、区)12345热线发展观察报告解读

杜玉春 博士

清华大学数字政府与治理研究院

山东·烟台 | 2025.09.25

目录

01 整体情况

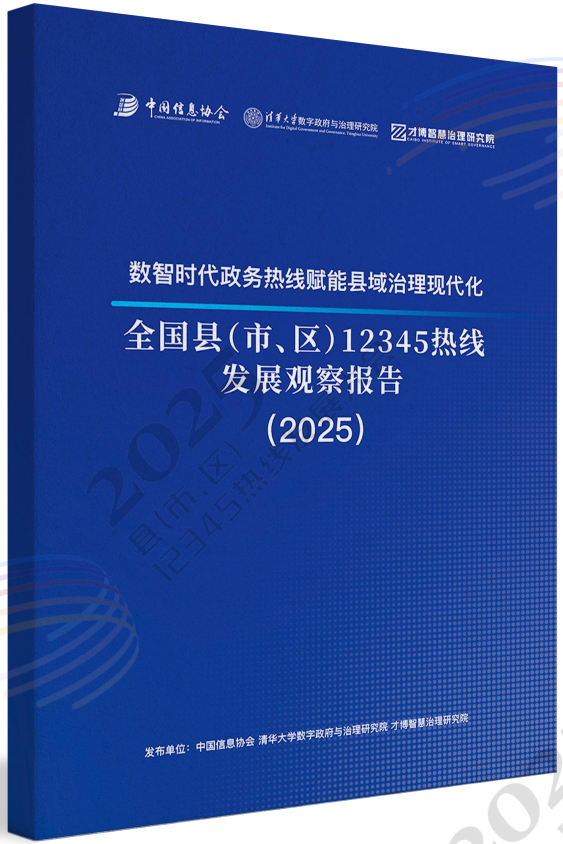
02 分章节介绍

03 观察报告的贡献

04 总结展望

01 整体情况

报告主题



习近平总书记曾深刻指出，“县一级处在**承上启下**的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的**重要基础**”，并要求准确把握县域治理**的特点和规律**，不断取得县域治理事业发展新成绩。

数智时代，政务热线如何通过**技术、机制**和**模式**等创新，实现从**传统服务渠道**向**县域治理现代化“赋能中枢”**转型，从而推动县域治理体系和治理能力现代化？

章节安排：热线发展观察报告

第1章 引言

第2章 数智技术驱动县域治理现代化的内在逻辑与理论框架

2.1 从“郡县治”到“数智治”：县域治理数智化

2.2 “高质量发展-新质生产力-高效能治理”的“可能三角”

2.3 数智技术如何变革治理范式：敏捷、精准与前瞻

第3章 政务热线的时代演进与功能定位

3.1 从市长电话到治理枢纽：政务热线的发展回溯

3.2 数智技术发展对政务热线角色与功能发挥的赋能

3.3 县级热线角色定位：传感器、信息港与调度台

3.4 县级热线自身发展及发挥赋能作用面临的矛盾

第4章 新时代县域治理现代化的内涵与迫切需求

4.1 县域治理的共性挑战与个性化差异

4.2 县域治理现代化对高质量数智治理的迫切需求

4.3 县域与基层治理的差异协同与融合发展

第5章 数智时代热线赋能县域治理现代化的图景与依凭

5.1 赋能的必要性、紧迫性与可行性

5.2 现代政府治理视角下的赋能路径

5.3 政务热线赋能效应发挥的主要依凭

第6章 赋能成效及辩证关系：实然与应然的双重审视

6.1 百城调研中的赋能成效显现

6.2 政务热线作为治理平台的价值与局限

6.3 县域治理现代化对热线发展的作用

6.4 政务热线与县域治理现代化的交相增进

第7章 推动迈向高质量发展的挑战与应对

7.1 强化技术赋能：推动智慧应用与服务模式创新

7.2 提升人员与公众能力：增强专业素养与参与效能

7.3 深化数据治理：构建共享畅通的一体化数据体系

7.4 创新机制制度：破解协同难题与优化组织设计

7.5 构建共治生态：推动系统谋划与多元协同发展

第8章 结语

02 分章节介绍

第2章 数智技术驱动县域治理现代化的内在逻辑与理论框架

高效能治理
- 科学决策，精准施策
- 提质增效，降本增效



高质量发展
- 大人口
- 大民生
- 大市场
- 大格局

新质生产力
- 信息化
- 网络化
- 数字化
- 智能化

图1 政务热线赋能县域治理现代化的“充分可能之三角”

三角框架

“高质量发展—新质生产力—高效能治理”

- **高质量发展**作为**目标导向**，注重经济社会发展的有效性、协调性与可持续性；
- **新质生产力**作为**动力机制**，依托科技创新、数据要素和数字化转型，重塑产业形态、优化资源配置、提升全要素生产率；
- **高效能治理**则是**制度保障**，通过治理体系的现代化，增强公共服务的可及性、政策执行的精准度和系统运行的稳定性。
- 三角框架并非简单的线性机械递进关系，而是**辩证统一、互为依托**。

第3章 政务热线的时代演进与功能定位

热线三大核心功能

- 作为**“传感器”**，热线是政府感知社情民意的“神经末梢”
- 作为**“信息港”**，热线承担着数据汇聚、整合与分析的核心功能。
- 作为**“调度台”**，热线是县域治理资源的协调枢纽和指挥中枢。
- 县级123热线通过履行**“传感器—信息港—调度台”三重角色**，不仅提升了政务服务的响应效率，更深刻嵌入县域治理的决策流程和执行体系，体现出其作为数智时代治理赋能主体的核心价值与战略定位。

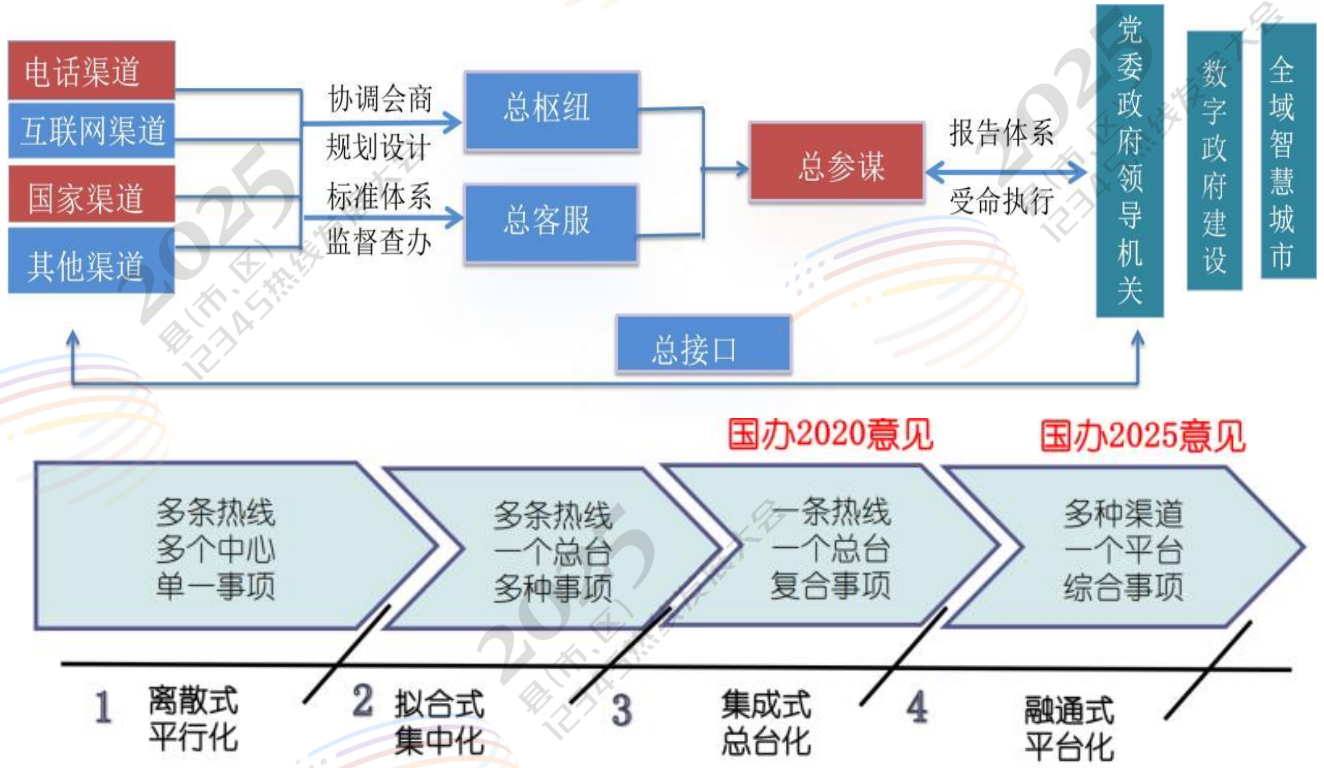


图2 政务热线枢纽化进程示意

第3章 政务热线的时代演进与功能定位

县级热线的六大矛盾

- 一是**有限资源与多元诉求**之间的矛盾。
- 二是**条块协同不足**与**高效处置要求**之间的矛盾。
- 三是**标准化考核**与**县域差异现实**之间的矛盾。
- 四是**技术赋能加速**与**组织适应滞后**之间的矛盾。
- 五是**功能定位提升**与**权责支撑不足**之间的矛盾。
- 六是**诉求解决短期性**与**问题根治长期性**之间的矛盾。

这些矛盾既是热线自身发展面临的现实挑战，也深刻**制约其赋能县域治理的整体效能**。能否有效破解这些矛盾，直接关系到热线能否真正成为县域治理现代化中有力、可靠、可持续的赋能主体，实现**从“沟通渠道”到“治理枢纽”**的转型升级。

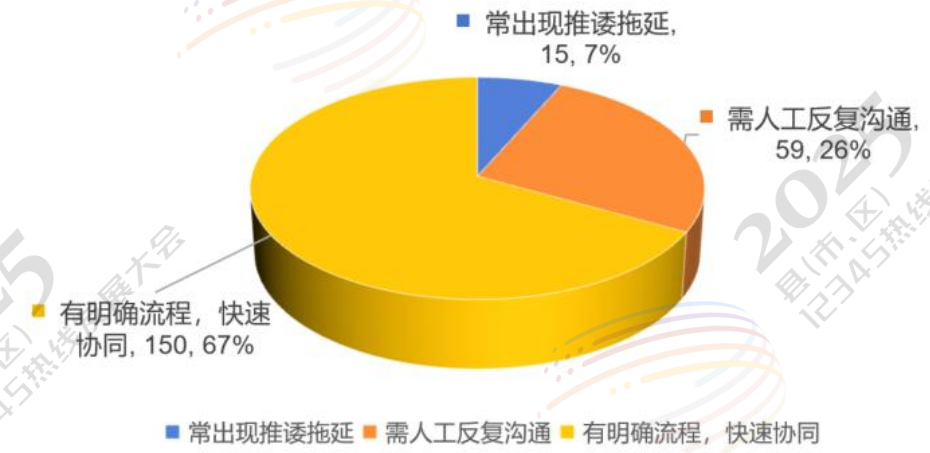


图3 跨部门协同情况

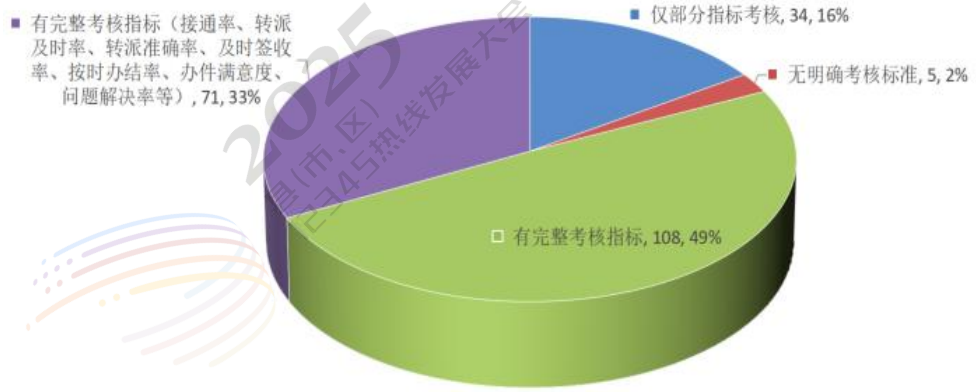


图4 服务质效考核情况

第4章 新时代县域治理现代化的内涵与迫切需求

- **县域治理是国家治理体系的微观基础和重要支柱：**
  - 县域作为空间单元，是政策执行与公共服务供给的基本场域；
  - 县制作为制度架构，决定了县级政府的职能配置、权责关系与运行规则；
  - 县治作为治理实践，则体现为在特定制度与空间约束下应对多元诉求、实现社会整合的实际过程。
- **县域治理的共性挑战与个性化差异**
  - 核心矛盾：治理资源紧缺 VS 公共服务需求扩张、数字化转型中技术应用 VS 制度适配不足、城镇化进程中社会融合难题、条块协同机制不畅
- **县域治理现代化对高质量数智治理的迫切需求**
  - 整合民意数据、优化处置流程、强化研判支持
  - 有效回应县域治理对敏捷性、精准性与前瞻性的迫切需求，进而成为推动县域治理现代化的重要赋能平台
- **县域与基层治理的差异协同与融合发展**
  - 构建“多元共治、上下联动”的治理生态

第5章 数智时代热线赋能县域治理现代化的图景与依凭

现代政府治理视角下的赋能路径

(1) 职能之维：从诉求受理到决策支持的拓展

(2) 结构之维：组织再优化与资源配置升级

(3) 机制之维：数据共享与跨部门协同创新

(4) 过程之维：治理流程持续优化与公众参与

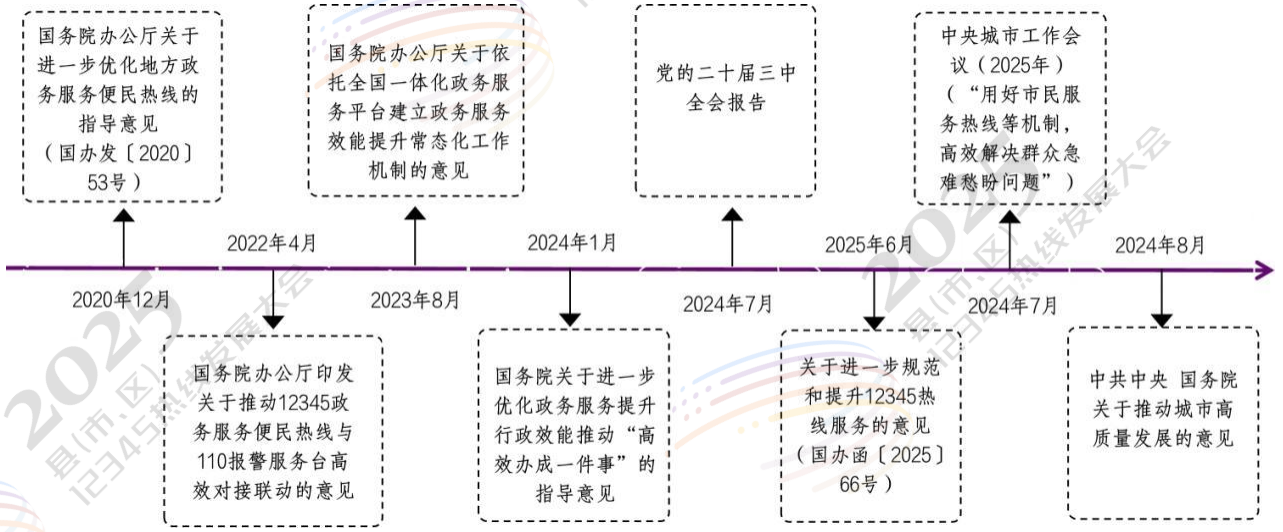


图5 近五年政务热线主要发展政策

表1 热线主管机构类型归纳

	中枢统筹型	专业统筹型	信访嵌入型	城运嵌入型
运行主体	人民政府办公室	政务服务与数据管理局	社工部/信访局	城市管理委员会、城运中心
典型案例	山东省	北京	上海	广西北海市

第5章 数智时代热线赋能县域治理现代化的图景与依凭

政务热线赋能效应发挥的主要依凭

- （1）起点：源于市民、企业诉求的治理
- （2）原生、真实、可持续的诉求大数据
- （3）需求侧驱动的治理理念与方式革新
- （4）制度化、秩序化诉求表达吸纳渠道
- （5）“人民城市”价值理念的践行载体
- （6）技术嵌入与机制创新的数智化平台
- （7）基于热线的“人感城市”模式创新

在能力体系上，“人感城市”模式具备**四大核心能力**：多维感知能力；智能分析能力；协同响应能力；反馈优化能力。

在作用机制上，“人感城市”通过**三大机制**实现治理赋能：数据驱动机制；社会参与机制；制度适配机制。

	物感城市	人感城市
驱动来源	数字技术、物感数据	市民诉求、人感数据
感知范畴	物理系统、现象与行为	社会系统、意义与情感
参与主体	政府、科技企业	政企社多主体协同
治理结构	中心化、串联式	扁平化、并联式
优先目标	城市高效运行	以人民为中心
代表性城市	伦敦“智慧伦敦” 纽约数字城市	新加坡“智慧国” 北京“接诉即办”

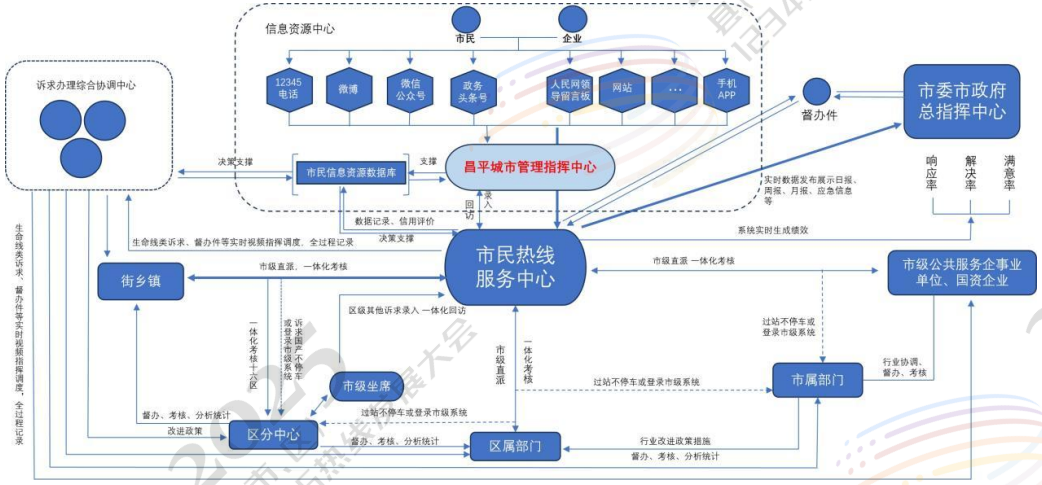
人感城市的能力体系与作用机制



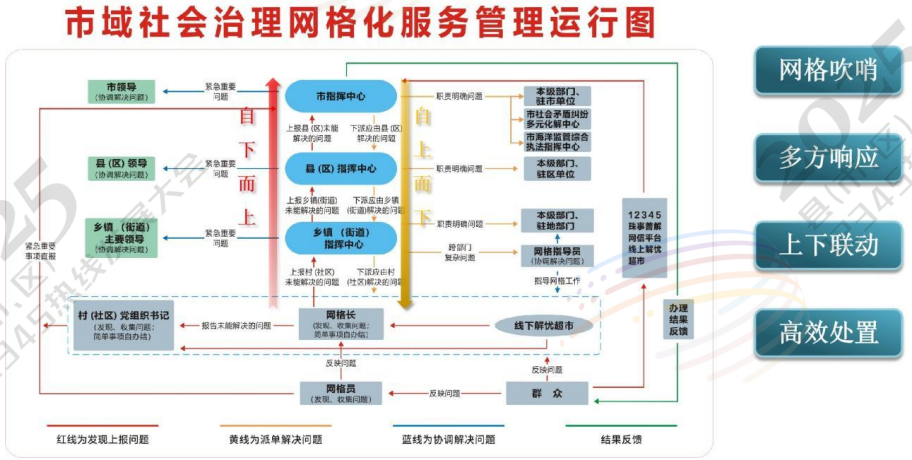
图6 人感城市模式

第6章 赋能成效及辩证关系：实然与应然的双重审视

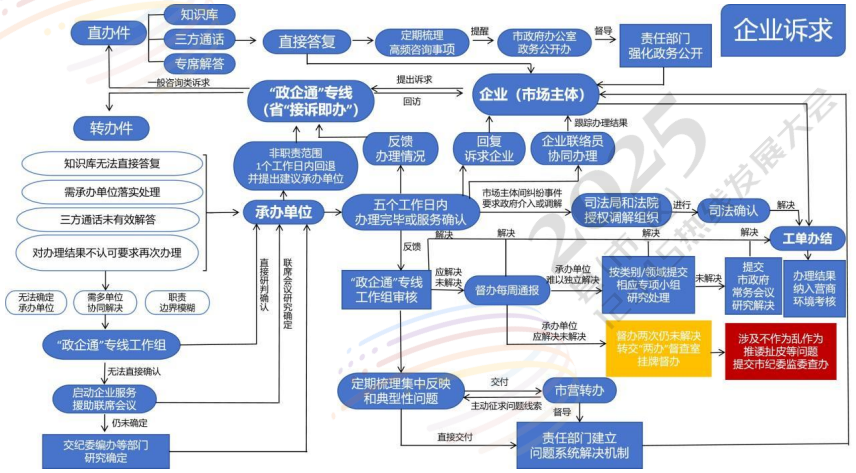
（1）北京昌平：职能拓展视角下的北京昌平城市管理指挥中心



（2）广西北海：结构调整视角下的北海市海城区“热线+网格”



（3）烟台黄渤海新区：机制创新视角下的烟台市黄渤海新区“政企通”



（4）苏州工业园：过程优化视角下的苏州工业园区“智•汇民意”



第7章 推动迈向高质量发展的挑战与应对

县级12345热线在快速发展的同时，仍面临诸多挑战。本报告提出具有操作性的**突破路径**与**创新实践**，以期推动热线实现高质量发展。



图11 热线大数据的“三数”治理体系

五大应对策略

(1) **强化技术赋能**：推动智慧应用与服务模式创新

(2) **提升人员与公众能力**：增强专业素养与参与效能

(3) **深化数据治理**：构建共享畅通的一体化数据体系

(4) **创新机制制度**：破解协同难题与优化组织设计

(5) **构建共治生态**：推动系统谋划与多元协同发展

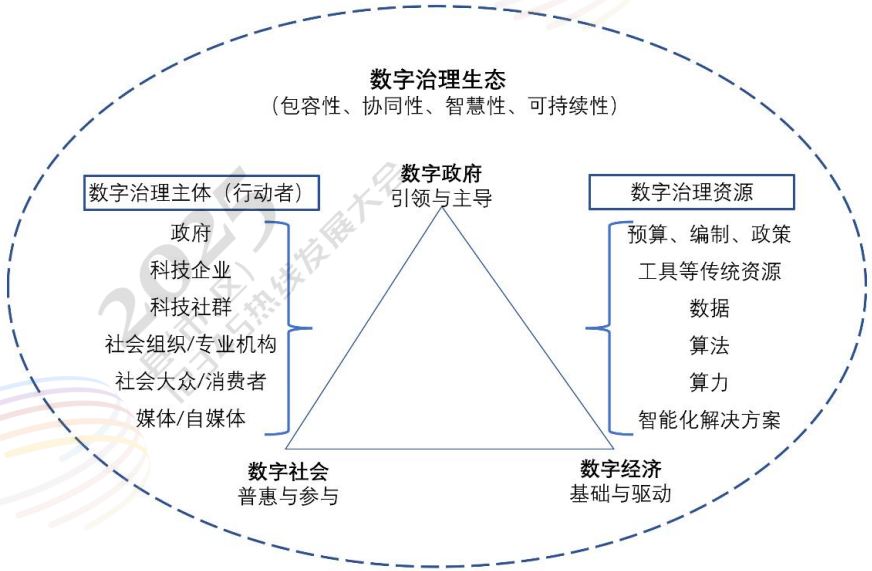


图12 数字共治生态结构、要素及特征

03

观察报告的贡献

热线发展观察报告的贡献与评价

适时之作

它精准契合国家治理现代化与数字政府建设的战略方向，立足于数智时代治理转型的大背景，为政务热线的定位与演进提供了符合时代要求的理论支撑和实践指引。

及时之作

报告不回避现实困境，直面当前县域热线在资源匹配、条块协同、数据治理、技术应用等方面面临的真实挑战，并基于扎实调研提出切中要害的破解路径，具有很强的现实针对性和指导价值。

应时之作

在生成式AI、多模态交互、大数据智能分析等技术快速发展的当下，报告不仅预见了热线未来的智慧化、融合化趋势，更系统提出了热线从“接诉即办”迈向“未诉先办”的实现路径，为热线在技术浪潮中保持前瞻性和引领性提供了清晰的方向参引。

04 总结展望

结语展望

- **本报告核心观点：**政务热线将成为县域治理现代化不可或缺的“治理中枢”，其未来发展应坚持以数据驱动、技术赋能和机制创新为主线，实现从“响应式服务”向“前瞻性治理”的变革转型。
- 热线的未来不仅在于**“接得更快、办得更好”**，也在于**“善用数据驱动决策、依托智能优化协同、创新机制提升效能”**。

郡县治
天下安

热线智
县区兴

报告发布单位:

中国信息协会

清华大学数字政府与治理研究院

才博智慧治理研究院

课题组:

课题组组长：王金平

课题组副组长：吴岩松

课题组成员:

陈寄青　高士洋　蒿帅帅　何生威　何文俊　李梓琳　倪凌铃　万程鹏　王　龙

王盼琦　吴沐液　吴　蜜　徐海森　张凤英　张五可(美国密歇根大学)　周　芳

专家组:

专家组组长：张小劲

专家组副组长：杜玉春

专家组成员：谷　倩　林乔立　王树娟　文　宁　杨　康

谢谢大家！