

从“接诉即办”到“智治先办”：基层治理响应机制的转型困境与优化路径

刘超楠

(北京联合大学 马克思主义学院 北京 100101)

摘要：基层治理响应机制是国家治理体系中的重要一部分。“接诉即办”作为重要创新模式有效提升了公共服务的治理效率。但随着社会问题复杂化，仅依赖事后响应模式逐渐显现出一些局限。在此背景下，“智治先办”依托数字技术实现风险预判与源头治理，有效推动基层治理由被动应对向主动预防转型。本文在“接诉即办”与“智治先办”核心内涵的基础上，引入协同治理、敏捷治理与数字治理等理论，构建基层治理响应机制的分析框架，系统剖析转型过程中面临的资源配置不均、权责划分模糊等现实困境。并且从资源整合、权责明晰、协同机制构建与技术赋能等方面提出优化路径，为基层治理响应机制的完善与制度创新提供理论参考。

关键词：接诉即办；智治先办；基层治理；数字治理

中图分类号：D630

文献标识码：A

一、“接诉即办”到“智治先办”核心内涵与理论基础

基层治理是国家治理的基石。“接诉即办”作为新时代基层治理的重要创新形式，以人民为中心的价值导向重构了响应流程；而“智治先办”主要依托数字技术实现响应逻辑的根本变革，从“事后处置”转向“事前预防”。厘清二者核心内涵，构建其理论支撑体系，是理解基层治理响应机制转型逻辑的基础。

(一)“接诉即办”的核心内涵

“接诉即办”核心坚持民有所呼、我有所应，及时回应办理诉求，提升服务能力。充分发挥保障公众参与社会治理和公共政策制定的功能，并且对诉求人提出的各类诉求给予响应、办理、反馈和主动治理的机制，并把12345作为诉求受理主渠道的定位。从价值方面看，“接诉即办”确立了“以人民为中心”的核心立场，将民众诉求作为治理的起点，以12345热线为核心，整合政务服务网、信访信箱等多渠道诉求，按照“简单事项24小时办结、复杂事项7日内反馈”的时限要求，推动责任单位高效处置，将民众满意度作为核心考核指标，形成“办理—反馈—评价—整改”的闭环管理。在实践层面看，“接诉即办”呈现对诉求的“零延迟”响应，通过技术平台压缩流转时间，使治理从“被动等待”转为“主动响应”，以具体民生问题为治理对象，通过“月度排名、年度考核”的压力传导机制，将诉求办理成效与干部绩效直接挂钩，倒逼基层干部提升服务意识。切实解决市民生活中的实际问题，提升市民的满意度和幸福感。

（二）“智治先办”的概念与内涵

“智治先办”是数字技术与基层治理深度融合的产物，依托大数据、人工智能、物联网等技术，从“经验治理”到“数据治理”的转型，“智治先办”是治理理念的前瞻性转向，更加关注问题产生的结构性根源，强调通过前置治理降低问题发生概率，体现了现代治理中风险预防与源头治理的基本原则，是基层治理理念由“救火式治理”向“预防式治理”的重要升级。“智治先办”以数字技术为关键依托，通过对历史诉求数据、高频问题分布和公共服务运行状况的分析，构建问题识别和风险预警机制，提升决策的科学性和精准性，使基层治理逐步摆脱“人海战术”和经验依赖。^[1]基层治理不再等待群众集中反映问题，而是通过智能平台对异常数据和趋势变化进行实时监测，提前启动部门联动和资源配置，有利于降低治理成本，缓解基层治理中的高压运行状态。

（三）基层治理响应机制的理论模型

“接诉即办”到“智治先办”的转换，不仅是技术和流程方面的调整，还体现有协同治理理论、敏捷治理理论与数字治理理论的融合。在“接诉即办”与“智治先办”的制度实践基础上，基层治理响应机制并非单一政策工具或技术平台，核心在于基层政权对社会需求的识别能力、回应方式及其制度化程度。

协同治理理论是依赖政府、市场、社会等多元主体的协同联动，是进一步通过数字平台构建起跨部门、跨领域的协同治理体系。^[2]敏捷治理理论为响应机制的流程设计提供了逻辑指引。“接诉即办”通过热线平台快速感知诉求，实现了敏捷治理的初级形态。“智治先办”深化了敏捷治理的内涵，依托算法模型辅助“科学决策”，通过智能派单实现“精准执行”，形成了“预判—处置—反馈—迭代”的动态敏捷体系。数字治理理论为响应机制的技术赋能提供了方法论支撑。数字治理理论强调以数据为核心要素，通过数字技术重构治理流程、优化治理结构，实现治理效能提升。三个维度相互作用、相互支撑，为“智治先办”的构建提供了理论框架，明确了转型的核心方向是实现三个维度的系统性升级。

二、基础治理响应机制的转型困境：从“接诉即办”到“智治先办”的关键障碍

从“接诉即办”到“智治先办”的转型，本质上是基层治理从“被动响应”向“主动预防”、从“经验驱动”向“数据驱动”的深层变革，这一过程不仅需要技术工具的迭代，更依赖治理体系的系统性适配。然而，受既有治理结构、资源配置模式与制度设计的制约，在转型过程中逐渐暴露出一系列现实障碍。下文将从资源配置、权责划分、协同机制与技术支撑四个核心维度，系统剖析转型过程中的关键梗阻，为后续优化路径的构建提供现实依据。

（一）资源配置不均

资源配置不均是制约基层治理从“接诉即办”向“智治先办”转型的关键问题，“智治先办”对数据资源、人力资源与财力资源的需求远高于“接诉即办”，当前基层治理中普遍存在的资源配置不均问题，资源投向具有明显的事后性，“智治先办”把治理重心开始前移，实际上资源配置结构与治理目标之间仍存在明显错位，成为制约转型深化的首要障碍。

首先，层级间资源下沉不足，导致基层“责任加重”与“能力不足”并存。“智治先办”的核心在基层，但资源配置仍存在“向上集中”的倾向，数据资源集中在市级以上部门，基层缺乏数据调用权限，城乡与区域间的治理资源差距显著，城市核心区与农村地区在人力、财力、技术等资源配置上存在明显落差，导致农村地区诉求响应速度与解决质量普遍低于城市。技术人才集中在高校与科研机构，基层干部数字素养普遍偏低；财政资源多用于市级平台建设，基层技术改造与人员培训资金不足。其次，在数字化治理、风险预警、主动干预等新任务不断叠加的背景下，基层被赋予更多前置治理职责；基层主要依赖有限的存量资源应对新增任务，形成“以旧资源完成新目标”的现实困境，基层在面对复杂治理情境时往往力不从心。

最后，部门之间资源不共享，数据共享困难。“智治先办”依赖多方数据融合，但传统“条块分割”的模式导致部门间形成“数据孤岛”，各部门独自拥有数据系统，出于部门利益考量，基本不愿开放数据共享权限。区域之间资源禀赋差异明显，加剧了治理能力的不均衡。不同街道（乡镇）在财政实力、人口结构、历史问题存量等方面差异较大，但现行治理资源配置更多依赖行政区划和统一标准，缺乏基于治理复杂度和风险水平的动态调节机制，从而在“智治先办”探索中率先暴露短板。

（二）权责划分模糊

清晰的权责划分是治理机制有效运行的前提。“接诉即办”依托行政压力推动责任落实，但权责划分仍存在“模糊地带”；而“智治先办”的主动治理与多元协同特征，从实践来看，基层治理中的权责划分模糊主要表现为条块之间、层级之间、多元主体之间的多重权责纠葛，生成机理与实践危害相互交织，构成了转型过程中的复杂挑战。

首先，纵向层级之间权责配置失衡，导致基层“兜底责任”不断扩张。“接诉即办”强调“属地管理、分级负责”，在实践中往往将群众诉求的最终解决责任压实至街道（乡镇）层级。尽管部分事项在专业性、资源调配和制度权限上明显超出基层能力范围，但在考核压力与舆情风险的双重约束下，基层不得不承担事实上的兜底角色。这种“责任下沉而权力上收”的运行格局，使基层在治理实践中形成被动应付、风险规避的行为逻辑。

纵向权责划分模糊，出现了层级间权利和责任不相匹配。在基层治理中权力小责任大的问题长期存在，但是“智治先办”进一步加剧了这一矛盾，上级部门通过数字平台将预判的风险隐患直接交办给基层，但未同步下放相应的权力，导致基层“有责无权”，难以有效处

置。基层治理行为往往需要在问题尚未显性化之前进行介入，这在客观上增加了治理决策的不确定性。极易面临责任追溯风险，从而形成“不敢先办、宁可等诉”的保守心态，责任不对称会显著抑制基层治理创新意愿，使制度改革目标在执行层面发生偏移，“智治先办”需要政府、企业、社会等多元主体协同，但当前权责体系主要聚焦于政府内部，对企业、社会组织的权责界定模糊，当需要企业提供技术服务时，未能明确数据安全责任与服务质量标准；社会组织参与矛盾调解时，缺乏相应的资质认定与权责保障。

基层治理主体内部权责关系不顺，制约治理机制的协同运转。随着党建引领、网格治理和多元主体参与不断强化，街道（乡镇）内部形成了多条治理运行线条，但在实际运作中，不同岗位和机构之间权责配置缺乏清晰规则，职责重叠与责任空缺现象同时存在，进而导致责任推诿或决策迟疑，降低了治理响应的整体效率。

（三）协同机制弱化

协同机制是提升治理效能的核心保障。协同机制的有效运转实现“智治先办”的关键支撑。核心在于打破治理主体间的壁垒，形成“上下联动、内外协同、全域共治”的治理格局。

首先，“智治先办”需要构建常态化、制度化的协同体系。目前部门协同以事务性配合为主，缺乏制度化联动机制，现有协同机制难以支撑跨部门的信息共享和联合研判，部门之间往往各自为政，缺乏对潜在问题的识别和提前介入。在政社协同方面，社会组织、企业、居民等多元治理主体的参与渠道不畅，缺乏有效的激励机制与协作平台，导致基层政府在诉求处置中“单打独斗”。^[3]条块分割体制制约了协同机制的深化运作。在现有行政体系中，部门职责划分仍以纵向条线管理为主，横向协同多依赖临时协调和行政推动。进入“智治先办”阶段，缺乏明确牵头主体和稳定协调机制，使得部门在预防性治理中参与动力不足，容易形成“多看少动”的消极配合态度。^[4]

目前协同流程缺乏标准化规范，预判信息共享不及时，部门间未建立实时数据共享通道，导致各主体掌握的风险信息不一致，责任分工缺乏明确规则，协同处置时多依赖协商，易出现“争功诿过，反馈机制缺失，协同处置结果未及时同步至各主体，难以形成闭环优化。在未能有效打破条块分割、重构协同规则之前，基层治理响应机制仍难以从“单点应对”转向“系统预防”，从而制约了“智治先办”理念的实践转化。

（四）技术支撑不足

技术支撑不足是阻碍基层治理向“智治先办”转型的核心短板，数字技术是“智治先办”的核心支撑，在当前基层治理中，技术支撑存在“基础薄弱、应用不深、安全不足”等问题，导致“智治先办”的技术赋能效果未能充分发挥，难以实现从“接诉即办”到“未诉先办”的跨越。基层治理数据基础不牢，难以支撑“智治先办”的前瞻性判断。

首先，现有“接诉即办”平台以群众诉求数据为核心，数据属性本质上属于事后型、被动型信息，更多反映问题结果而非问题成因，难以满足风险预测与趋势研判的需求。^[5]在数

据整合上，基层层面长期存在数据采集标准不统一、数据更新不及时、数据质量参差不齐等问题，不同部门、不同层级之间的数据口径差异明显，缺乏统一的政务数据共享平台，导致治理数据难以有效互通。

其次，技术系统碎片化运行，难以形成协同高效的智能治理平台。当前基层治理领域中，各类信息系统由不同职能部门分别建设，存在“各自为政”的倾向，平台之间接口不畅、数据壁垒突出，形成典型的“信息孤岛”现象。^[6]技术应用深度不足，智能化水平偏低，现有技术多停留在数据统计与简单分析层面，缺乏对诉求数据的深度挖掘与趋势预判能力，“智治先办”的核心是通过人工智能等技术实现风险预判，但当前基层技术应用多停留在“数字化”层面，未达到“智能化”水平。

最后，技术赋能与基层治理能力之间存在明显错位。多数基层政府尚未构建起完善的风险预警模型，难以通过数据分析提前识别高频共性诉求与潜在治理风险，导致技术赋能未能充分发挥“未诉先办”的支撑作用。一些地方在推进智能化治理过程中，过度强调技术系统的“先进性”和“可视化”，却忽视基层干部的数字素养与应用能力，导致技术工具在实际使用中简化为“打卡式”“填报式”任务，反而增加了基层工作负担。^[7]

三、迈向“智治先办”：基层治理响应机制的优化路径

针对从“接诉即办”到“智治先办”转型过程中面临的资源配置不均、权责划分模糊、协同机制弱化与技术支撑不足等困境，亟需构建系统性、针对性的优化路径。下文将围绕这四大核心方向，提出具体的优化策略，推动基层治理响应机制实现从“被动应对”到“主动预防”的实质性跨越，为基层治理现代化提供实践指引。

（一）加强资源整合

资源整合是破解配置不均、为“智治先办”提供物质保障的核心举措。优化资源配置需构建“需求导向、全域统筹、动态调整”的资源配置机制。统筹区域资源配置，缩小发展差距，通过大数据分析识别诉求集中的区域与领域，将人力、财力、物力等资源向治理薄弱环节倾斜。针对区域间资源失衡问题，需建立“上下联动、区域互助”的资源配置机制，加大对欠发达地区的财政倾斜，重点支持农村、山区的网络覆盖与感知设备安装，建立区域互助机制，推动东部发达地区与中西部地区开展“技术结对”，共享数字平台建设经验与模型算法。

其次，优化基层治理资源的纵向配置结构。目前，在供需匹配上，构建“一域一策”的资源配置模式，针对不同区域的发展特点与群体需求，差异化配置使基层政府往往承担大量治理责任，但在资源配置上却处于相对弱势地位，推进“智治先办”，推动资源下沉基层，强化一线支撑，需要通过财政转移支付、专项资金倾斜和人员编制动态调整等方式，增强基

层在数据治理、技术运维和专业分析方面的资源保障能力，使基层能够真正承担起前端治理与源头治理的职责。

注重多元主体资源协同整合。“智治先办”是一种多元共治形态。应将社会组织、市场主体和社区力量纳入治理资源体系，通过政府购买服务、协同治理项目和数据共享机制，激活社会资源参与基层治理的积极性，弥补政府资源的结构性不足，从而形成“政府引导、社会协同、公众参与”的资源整合格局。打破部门资源壁垒，实现共享共用。以全国一体化政务大数据体系为依托，构建“数据共享、资源统筹”的部门协同机制：一是统一数据标准规范，由省级政府牵头制定基层治理数据采集、存储、共享的地方标准，明确各部门数据格式与共享范围，二是建立数据共享责任清单制度，明确各部门数据共享的义务与时限，对未按要求共享数据的部门进行问责；三是构建“数据回流”机制，推动市级以上垂管系统数据向基层返还。

（二）明晰权责边界

明晰权责边界需依托法治保障与制度创新，构建“权责法定、层级清晰、条块协同”的责任体系。明晰权责边界是解决“权责模糊”问题、保障“智治先办”有效运行的关键。在制度层面重新界定不同治理主体在“智治先办”中的职责分工，“智治先办”强调风险识别、趋势研判和源头治理，这要求对街道、社区及职能部门的职责进行功能性重构。在条块关系上，以清单化方式明确“条”“块”权责，赋予街乡镇对辖区内治理事务的统筹协调权与考核评价权，强化“块块统筹、条条协同”的治理格局。其次，通过明确基层主要承担信息采集、风险上报和协同处置等职责，而专业性、技术性较强的治理任务则由上级部门或专业机构负责，从而避免责任层层下压导致的基层治理负担过重。

推动权责配置由“责任导向”向“权责对等”转变。在层级关系上，建立“权责对等、上下联动”的责任机制，上级政府应向基层下放相应的审批权与执法权，同时承担起政策指导、资源支持与监督考核的责任，避免责任过度下移。^[8]在实践中，基层治理常以问责压力为主要驱动力，相应的决策权和资源支配权却未能同步下放，形成“有责无权”的结构性矛盾。推进“智治先办”，应通过制度授权和程序规范，制定基层治理权责清单，赋予基层在数据使用、跨部门协调和预警处置方面的必要权限，在法定职责范围内开展前置治理活动，从制度上实现责任与权力的合理匹配，明确主责部门与配合部门的职责分工，避免责任推诿。

^[9]

通过清单化和流程化手段固化权责边界。针对基层治理中易出现职责交叉和责任模糊的问题，可通过权责清单、事项清单和流程图等形式，对不同类型治理事项的责任主体、协同方式和处置流程加以明确。以“谁主管、谁牵头、多部门协同”为原则，明确部门间权责划分，这种制度化安排不仅有助于减少部门间的推诿与内耗，也为“智治先办”中基于数据触

发的预警响应提供清晰的行动指引，通过制定跨部门诉求办理流程规范，形成“诉求受理—责任划分—协同办理—结果反馈”的闭环机制，有效破解了层级责任失衡问题。

（三）构建协同机制

构建协同机制需打破治理壁垒，形成“府际协同、政社协同、流程协同”的多元共治格局，构建高效协同机制是破解“协同弱化”问题、实现“智治先办”多元联动的核心。目前基层治理中的部门协同多以专项行动或个案处置为依托，缺乏稳定的运行规则和责任约束，导致协同效果具有明显的阶段性和偶发性。日常治理流程之中，在府际协同上，搭建市级统一的数字协同平台，实现市、区、街乡镇三级治理主体与各职能部门之间的信息共享、资源整合与业务协同，在政社协同上，完善社会力量参与机制，通过购买服务、激励表彰等方式，引导社会组织、企业、居民等主体参与诉求办理与基层治理，在流程协同上，优化诉求办理全流程，实现“受理—派单—办理—反馈—评价”各环节的无缝衔接。

构建多层次协同组织架构。随着社会结构的复杂化，单一政府主体已难以独立应对基层治理中的多样化风险。“智治先办”强调源头治理和社会共治，建立“热线+网格”深度融合机制，发挥网格在诉求发现、信息采集、前端处置中的作用，实现诉求从“被动受理”到“主动发现”的转变通过制度化渠道引导社会组织、专业机构和社区居民参与风险识别与前期干预。明确参与边界和责任方式，构建政府主导下的多元协同网络，有助于拓展治理信息来源，增强治理响应的前瞻性。比如，设立市级基层治理协同委员会，以及建立乡镇（街道）协同工作站，培育社区协同自治组织将多元主体协同纳入基层治理的制度框架之中。

建立差异化激励机制，给予考核加分、评优评先等奖励；对积极参与协同的企业，给予税收优惠、项目倾斜等政策支持；对表现突出的社会组织与志愿者，给予表彰奖励与技能培训；强化刚性约束机制，对协同不力、推诿扯皮导致风险扩大的，严肃追究相关责任人责任，建立协同信用评价体系，对部门、企业、社会组织的协同表现进行信用评级，评级结果与资源分配、资质认定挂钩。

（四）强化技术赋能

强化技术赋能需构建“技术先进、数据贯通、应用高效”的数字治理体系，强化技术赋能也是破解“技术不足”、实现“智治先办”智能化升级的核心。基层治理中大量高频问题往往涉及多个职能部门。在推进“智治先办”过程中，需要依托数据分析对问题进行整体识别和类型聚合，在此基础上构建跨部门联动处置机制，实现由“单点响应”向“系统治理”的转变。在数据整合上，建设统一的政务数据共享平台，制定数据标准规范，推动热线数据、政务服务数据、网格治理数据等多源数据的互联互通，筑牢技术基础设施，提升支撑能力。以“全域覆盖、智能感知”为目标，加强基础设施建设，推进“感知网络”全覆盖，在社区、道路、企业等重点区域，安装物联网感知设备，优化网络基础设施，实现5G网络全覆盖，

提升数据传输速度；构建“基层数据中心”，整合乡镇（街道）数据资源，配备专业存储设备与备份系统，确保数据安全存储。

通过制度设计固化协同运行规则。强化部门之间的常态化沟通，将协同成效纳入绩效考核体系，避免部门在协作中出现“搭便车”或责任规避现象，从制度层面提升协同治理的稳定性与可持续性。当前，一些地方虽已建立多平台数据系统，但在实际运行中仍存在数据壁垒，制约了协同治理的效能释放。推进“智治先办”，应以统一的数据标准和接口规范为基础，推动跨部门数据共享和业务协同，使各治理主体在同一信息框架下开展联动响应，从而提升决策的整体性与前瞻性深化技术融合应用，提升智能化水平。

构建智能研判与预警平台，运用大数据分析、机器学习等技术，挖掘诉求数据中的规律与趋势，提前识别高频共性问题与潜在风险隐患，以“业务融合、深度赋能”为目标，推动技术应用升级，构建“精准预判”模型，依托机器学习算法，对历史诉求数据、感知数据进行深度分析，提升风险预判准确率，开发“智能处置”功能，实现派单智能化、处置标准化，推广“便民服务”应用，开发智能小程序、公众号等，为民众提供诉求反馈、进度查询、服务预约等功能。

四、结论与展望

从“接诉即办”迈向“智治先办”，不仅是基层治理工具和技术形态的升级，更是治理理念与运行逻辑的深层转型。“接诉即办”以回应民生诉求为切入点，在强化责任落实、提升服务效率方面发挥了积极作用，但以事后处置为主的运行方式难以适应风险前移和问题结构化的新治理情境。“智治先办”通过引入数字技术和前置治理理念，为破解基层治理高负荷运行提供了新的可能。但是，现实中资源配置失衡、权责错配、协同机制薄弱以及技术应用浅表化等问题，制约了这一转型的实际成效。推进“智治先办”，必须坚持系统观念，在保障基层治理主体能力的基础上，实现资源下沉与权责对等，推动多元主体协同参与，并以技术赋能服务于治理目标而非替代治理本身。只有在制度、技术与治理能力协同推进的条件下，基层治理响应机制才能真正实现由“被动响应”向“主动预防”的实质性转变。

参考文献：

-
- [1] 《以数字政府建设赋能国家治理现代化》，《光明日报》2024年7月9日，第06版。
 - [2] 中国社会科学院政治学研究所课题组：《坚持人民至上共创美好生活——北京党建引领接诉即办改革发展报告》，《管理世界》2023年第1期，第15—27页。
 - [3] 祝歆：《党建引领科技赋能 革新社区治理范式》，《光明网-党建频道》2025年9月30日。
 - [4] 蒋飞：《从“条块分割”到“联合行动”：基层职责整合的实现逻辑——基于S市“全要素网格”创新的纵向案例分析》，[硕士学位论文]，华东政法大学，2024年，第20页。
 - [5] 郑思严：《基层治理数字化转型的内在机理、现实困境及优化路径》，《渤海大学学报（哲学社会科学版）》2025年第3期，第15页。

- [6] 姬鹏程、王皓田：《增强市域社会治理的系统性、整体性、和谐性》，《光明日报》2021年8月21日，第5版。
- [7] 侯金亮：《推动治理逻辑与技术逻辑的有机统一》，《光明日报》2025年10月17日，第11版。
- [8] 甘肃省金昌市委社会工作部：《接诉即办有速度 为民服务有温度》，《社区》2025年第4期，第36—38页。
- [9] 粟用湘：《持续为基层减负应承载四项长效机制》，《光明日报》2025年5月19日。

From 'Immediate Response to Complaints' to 'Proactive Smart Governance': The Dilemmas and Evolutionary Pathways of Grassroots Governance Response Mechanisms

Liu Chaonan

(School of Marxism, Beijing Union University, Beijing 100101)

Abstract: Grassroots governance response mechanisms constitute a vital component of the national governance system. The “immediate response to complaints” model, as a significant innovation, has effectively enhanced the governance efficiency of public services. However, as social issues become increasingly complex, the limitations of relying solely on a reactive response model have gradually become apparent. Against this backdrop, “proactive governance through smart solutions” leverages digital technology to enable risk prediction and source-based governance, effectively driving the transformation of grassroots governance from passive response to active prevention. Building upon the core concepts of “immediate response to complaints” and “proactive smart governance”, this paper introduces theories such as collaborative governance, agile governance and digital governance to construct an analytical framework for grassroots governance response mechanisms. It systematically analyses practical challenges encountered during the transformation process, such as uneven resource allocation and ambiguous delineation of powers and responsibilities. Furthermore, it proposes optimisation pathways in terms of resource integration, clarification of powers and responsibilities, the establishment of collaborative mechanisms and technological empowerment, thereby providing a theoretical reference for the refinement and institutional innovation of grassroots governance response mechanisms.

Keywords: Immediate Response to Complaints; Proactive Smart Governance; Grassroots Governance; Digital Governance