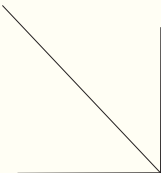




浅析智慧城市“一网统管”现状

——兼论长沙推进策略

文 ◆ 长沙市大数据中心 闫 伟 吴吉羽 刘晓玉 潘 浩



引言

数字化浪潮正推动国内城市进行全域数字化转型，城市治理工作正经历着深刻变革。“一网统管”作为城市治理数字化转型的关键路径，通过整合政务数据、优化业务流程、创新协同机制，可破解传统城市治理碎片化的困局。本文围绕“一网统管”的发展演进，比对国内已开展“一网统管”探索的城市，从建设模式、核心内容、运行成效等角度进行提炼和比对，再结合长沙实际进行对标分析，为推进成效落实提供建议。

1 “一网统管”的概念和演进

目前，我国对智慧城市“一网统管”的概念尚无统一定义，本文收集了近期有关政策文件和研究机构的定义和要求，对“一网统管”的概念进行完善明确（见表1）。

从表1可以看出，“一网统管”的概念发展呈现出3个方向的演进。

表1“一网统管”官方概念演进表

来源	“一网统管”概念界定
2019 年，上海市	率先提出概念雏形，核心愿景为“一屏观全域、一网管全城”
2021 年，广东省	围绕经济调节、市场监管、社会管理、公共服务和生态环境保护五大职能，构建全省纵横联动、五级协同工作体系
2022 年，住建部	发布《城市运行管理服务平台标准体系建设指南》，要求加快平台建设以推动“一网统管”局面形成
2024 年，国家数据局	以“高效处置一件事”为导向，推动城市治理从条线分割向协同共治转变，提升风险防控与公共服务能力，构建“可感、可视、可控、可治”的超大城市治理新格局
2025 年，全国信标委	以推动实现城市治理体系和治理能力现代化为目标，以理念、技术、机制和组织协同创新为主线，通过先进的平台技术手段、配套的体制机制变革、完善的规章制度，宏观上面向经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”各领域的政府管理服务，微观上聚焦城市治理多跨事件，形成的横向跨部门协同、纵向跨层级联动的现代化城市治理模式
2025 年，中国信通院	通过整合政务数据资源、优化管理流程、构建智能化城市运行管理平台，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务。其核心目标是依托数字化技术，打造城市治理“全要素覆盖、全流程闭环、全周期管理”的新型模式

【作者简介】闫伟（1985—），男，山西吕梁人，本科，研究方向：城市全域数字化转型应用研究、政府投资信息化项目建设和管理、智慧城市“一网统管”领域。

一是治理导向转型：从城市治理的“事件处置”转向“风险预警”，通过城市数字体征监测来提前识别潜在风险并预警，实现“被动应对”到“主动防控”的演进。二是参与主体转型：从“政府主导”转向“多元共治”，如引入 12345 等社情民意归集平台数据分析来推动源头治理，实现群防任务发布，激发社会参与活力的演进。三是治理范围转型：从单纯“城市管理”转向综合“城市治理”，与绿色低碳、农业农村等领域融合，推动城市全域数字化转型的演进，真正实现城市治理的科学化、精细化、智能化。

2 各地“一网统管”落地模式比对和核心关键点

根据实地调研和成效梳理，各地推进建设“一网统管”落地可归结为 3 种模式^[1]。

（1）事件驱动模式。一般以高频、突发的城市运行事件或问题为导向，通过成立专门的跨部门联合协调机构，整合城市治理资源，实现跨部门协同处置的模式。

（2）业务驱动模式。一般以“体制机制改革 + 平台整合打通”的建设思路，依托应急、城管等已有指挥调度体系来重构治理流程，强化跨层级、跨领域的业务协同办理的模式。

（3）数据驱动模式。一般以汇聚、治理、分析跨部门、跨场景的多源数据为基础，依托数据管理部门的跨部门整合和技术优势，推动城市治理场景创新和流程优化变革的模式。

现将各地落地“一网统管”建设的代表城市的有关情况对比、分析（见表 2）。

从表 2 可以发现，无论何种模式，均需实现 4 个方面的核心要求。一是构建横纵贯通的多级联动平台，实现覆盖各级各部门的城市运行管理服务大系统。二是聚焦“城市风险防控预警、高效处置一件事”等城市发展和重点治理的核心场景为牵引。三是完善配套机制体制改革保

障，以“技术 + 机制”双轮驱动，推动数据融合共享、业务流程重构和多级协同联动。四是明确政府部门承担“协同联动、优化管理、跟踪问效”等行政协调性职责以及配套专门实体运营机构承担“技术对接、人工核准、跟踪管理跟进、值班值守、数据治理、运营分析”等技术运营行业职责分工。

3 长沙“一网统管”建设对标分析

2020 年，住房和城乡建设部提出要全面建设城市运行管理服务平台来推动“一网统管”落地，并于 2024 年联合国家标准化管理委发布了《城市运行管理服务平台标准体系建设指南（2024）》和配套的“城市运行管理服务平台建设验收表”，提出“要通过城市运管服平台标准体系的建设，夯实城市运行管理一网统管的良好局面形成”。

参照上述“一网统管”建设实现的 4 个核心关键点，并结合住建部有关“城市运行管理服务

表 2 各地“一网统管”建设情况对比分析表

序号	类型	代表城市	管理单位	核心特点和成效
1	事件驱动型	上海	新成立市城市运行管理中心（隶属市政府办公厅）	构建“三级平台、五级应用”架构，整合 12345 热线、网格巡查等渠道，形成“发现—分拨—处置—反馈”闭环，覆盖舆情、交通、应急、治安等多领域管理 ^[2]
2		广州	新成立市数字政府运营中心（隶属市政务服务数据管理局）	整合辖区部门城市运行相关数据资源，构建 200 余类治理场景，实现城市重点领域运行状态的实时监测、预警与预防 ^[3]
3	业务驱动型	北京	依托市城市运行管理事务中心（隶属市城管委）	依托网格化治理经验，统建全市智慧城市共性基础设施，构建“一网统揽全局、一网统领行业、一网统管全城”模式，促进部门协同与条块结合
4		杭州	依托市城市管理指挥保障中心（隶属市城管局）	以数字城管为基础，依托城市大脑，整合监管、执法、服务资源，聚焦城市运行安全领域 ^[4]
5	数据驱动型	南京	新成立市城市运行管理中心（隶属市大数据管理部门）	通过“一网统管”平台整合事件信息，并与物联感知设备数据关联，实现城市体征动态监测，用 AI 识别方式发现和处置市容、交通、应急等场景治理问题
6		深圳	依托市政务服务数据管理局 + 智慧城市科技发展集团	构建“1 空间底座 + 6 大体系 + N 场景”，融合 BIM/CIM 技术，支撑经济调节、生态保护等领域智能决策，支撑城市级协同应用

平台标准体系建设指南”中有关验收考核标准，对长沙“一网统管”建设成效进行分析（见表3）。从表3可以发现，长沙市对

标“一网统管”的建设要求，主要优势表现在以下3个方面。一是业务条线系统和市级平台基础好、功能齐全，基本搭建了贯通全市各级、各部门互联互通的城市统管大系统。二是已开展多类跨部门、跨层级的城市智能治理场景的探索和试点，成效明显。三是数据、应急、城管、住

表3 长沙市对标住房和城乡建设部“关于城市运行管理服务平台验收要求”的成效对比表

核心内容	具体要求	长沙建设实际
统管平台	事件发现平台（包括条线发现、智能发现、市民举报、上级交办等）	已建市级城市生命线、数字城管等条线和区级网格化发现系统；智慧视觉、城市运行智能预警系统等智能发现平台；12345 热线、我的长沙等市民举报端软件等；省级运管服交办平台等。
	分拨平台（市级运管服平台）	已建市城市运行管理服务平台承担综合交办、分拨功能
	业务受理平台（条线、区县）	已建城管、公安、消防、应急等业务受理平台，大部分区县完成网格化受理平台建设
	考核监督平台（市级、条线）	已建市运管服平台综合评价系统，市级 12345、数字城管等平台已具备监督考核功能等
	部署统一物联感知平台	已建市城域物联网管理平台
	具备 AI 中台能力	已建市级数据大脑平台，包括数据中台、AI 中台、应用中台等能力
	开发运营管理工具	已建市级运管服平台，具备数据治理、统计、计费、效能评价等运营功能
体制机制	设立城运中心及三级岗位职责	1. 市级暂未成立城运中心（已设城市运行安全专班） 2. 部分区县已设区级城运中心
	制定跨部门事件处置流程	市级层面已制定 200 余个跨部门事项处置标准和流程
	出台配套制度	1. 市级暂未出台针对“一网统管”配套制度 2. 已出台城管、12345 等相关配套制度 3. 数据部门已出台数据汇聚、共享、考核等办法
	建立运营效能评价体系	1. 市运管服平台具备办结率等在内的评价体系功能； 2.12345 热线、数字城管评价体系已齐全
	构建“三级平台、五级应用”架构	市运管服平台已具备该架构能力，可推广覆盖
	建立线上线下融合运营生态	暂未建立
	搭建“四运营”闭环框架	暂未建立
	探索基层治理创新模式	社会工作部牵头开展“网格化 + 综治”治理模式创新
	建立城市生命体征指标体系	已建立市级城市体检系统和相关体征指标
场景牵引	开发高频事件场景化应用	已打造“长沙市五一商圈”14 个城市管理与运行安全专题场景
	建立安全监测预警与应急预案	已建立全市应急预警联动预警机制，各单位建立了相关应急预案
运营实体	梳理城市治理事项清单等业务运营内容	已梳理部分涉及城管、住建、应急、公安、消防等跨部门城市治理事项清单和标准
	实现城市体征数据汇聚与预警模型构建等数据运营内容	已建融合展示平台与领导驾驶舱，基本实现数据汇聚，在城市内涝、森林防火等多个场景构建了预警机制和模型
	组建专业运营团队	暂未设市级专门运营人员，可灵活整合现有运行指挥中心和相关系统的运维人员，或直接采购成熟社会化运营服务

建、公安、消防等多部门业务内部运转体系成熟。主要不足表现在以下 3 个方面。一是平台建设分散，“一网统管”融合程度不够。二是没有针对“一网统管”建立配套的体制机制，主要由数据部门牵头推进，缺乏全市一体的高位统筹协调机构。三是未配套建立市级“一网统管”运行的实体运营机构，提供持续、专业的运营保障服务。

4 对推进长沙“一网统管”建设的思考

综合分析，结合长沙实际优势和短板，长沙应在以下 3 个方面发力推进“一网统管”成效落地。

（1）明确定位，整合资源。一方面要强化定位认知与宣传，不仅要在政府内部将“一网统管”定位为城市治理的总集成和数字化转型的总抓手，还需通过官方媒体、城市宣传活动等渠道，形成全民共建共治共享的良好氛围。另一方面要细化资源整合策略，即要深入梳理各部门数据，构建全量、全要素的城市数据资源池，建立数据更新机制，确保数据的实时性与准确性，还应在归口管理建设资金的基础上，设立“一网统管”专项资金，确保资金精准投入关键项目与应用场景建设中，提高资金使用效益^[5]。

（2）高位统筹，多级联动。一是完善统筹协调机构职能，建立定期的工作联席会议制度，由市级领导牵头，各相关部门负责人参与，及时解决“一网统管”推进过程中的重大问题与矛盾。二是优化协同矩阵与指挥体系，实现横向协同、业务关联的高效协同矩阵，纵向贯通、上下联动的指挥和支持体系。三是深化“平战结合”机制，加强日常监测与数据分析，对城市运行数据进行深度挖掘，提前发现潜在问题与风险点，提前预警与精准派单，提升处置效率，同时强化战时机制，制定详细的应急预案，加强应急演练，检验和提升战时的指挥调度、信息传递、资源调配等能力^[6]。

（3）产学研用，持续运营。一是深化产学研合作内涵，拓展合作领域，除依托长沙城市运行安全创新研发中心等现有机构，还应鼓励本地高校、科研院所与企业在“智慧驾驶、医疗影像、音视频文创等”更多领域开展合作，出台相关政策促进人才流动，建立高校、科研机构与企业之间的人才双向流动机制，培养更多适应“一网统管”需求的复合型人才。二是优化专业运营队伍建设，重点招聘具有信息技术、城市管理、数据分析等多学科背景的专业人才，并定期组织新技术应用（如区块链、人工智能算法优化等）、城市治理理念更新、平台操作技能提升等方面专业培训等。三是创新社会资本参与模式，细化社会资本可参与的城市安全监测预警与增值运营服务领域，完善相关合作机制，并加强对社会资本参与项目的监管，确保项目质量与服务水平。

结语

智慧城市“一网统管”作为城市治理数字化转型的关键抓手，其概念演进经历了从“事件处置”到“风险预警”，从“政府主导”到“多元共治”的过程。国内大部分城市（如长沙）在“一网统管”建设中虽已搭建起功能齐全的业务平台与试点场景，但都存在融合度不足、高位

统筹机制缺位、专业运营团队缺失等短板需突破。本文提出的资源整合、多级联动、产学研用三大策略希望可以为同类城市提供借鉴，助力全国“一网统管”建设从“试点破题”迈向“全域提质”。

引用

[1] 李耀东.城市运行“一网统管”建设探索与研究[J].中国信息化,2024(8):110-112.

[2] 黎伟.标准化推动上海“一网统管”高质量发展的路径研究[J].标准科学,2025(6):92-97.

[3] 广东省人民政府办公厅关于印发广东省数字政府省域治理“一网统管”三年行动计划的通知(粤府办[2021] 15号)[J].广东省人民政府公报,2021(18):20-31.

[4] 杭州市城市管理局.杭州市:深化城市运行管理服务平台赋能城市治理智慧、高效、精准[J].中国建设信息化,2025(9):14-15.

[5] 刘帅.高标准建设城市运管服平台打造智慧管理“新高地”——各地城市“一网统管”建设情况观察[J].城市管理与科技,2024,25(6):78-81.

[6] 肖明.“一网统管”目标下的智慧城市运行管理平台探究[J].华东科技,2025(2):113-115.

