

深化智慧城市发展 推进城市全域数字化转型的指导意见

（征求意见稿）

城市作为国家经济发展、社会治理、公共服务的单元，是推进数字中国建设的综合载体。推进城市智慧化发展、数字化转型，是面向未来构筑城市竞争新优势的关键之举，也是推动城市治理体系和治理能力现代化的必然要求。为深入贯彻落实党中央、国务院关于数字中国建设的决策部署，以数据融通、开发利用贯穿城市全域数字化转型建设始终，更好服务城市高质量发展、高效能治理、高品质生活，支撑发展新质生产力，推进中国式现代化城市建设，特制定本意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中全会精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，统筹发展和安全，充分发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用，整体性重塑智慧城市技术架构、系统性变革城市管理流程、一体化推动产城深度融合，着力夯实城市全域数字化转型基础，着力推进城市经济、政治、文化、社会、生态文明全域数字化转型，着力构建数字化转型可持续发展生态，全面提升城市全域数字化转型的整体性、系统性、协同性，不断满足人民日益增长的美好生活需要，为全

面建设社会主义现代化国家提供强大动力。

（二）基本原则

坚持系统推进、整体谋划。将城市数字化转型放在数字中国战略落地中统筹谋划，加快系统化布局、一体化推进，打通跨层级、跨地域、跨部门的堵点卡点，推进设施联通、数据融通、平台互通、业务贯通，严格限制低水平重复投资，培育发展可持续运营服务生态。

坚持因地制宜、分级分类。紧密结合城市区位优势、资源禀赋、产业特征，综合考虑城市发展阶段、基础条件等因素，因地制宜采取适合城市特点的发展策略，差异化有序推进城市数字化转型，坚决避免“千城一面”、杜绝数字“形象工程”。

坚持以人为本、协同高效。践行“人民城市人民建，人民城市为人民”的发展理念，优化城市要素资源配置效率，切实解决企业、市民的急难愁盼问题，提高城市治理水平，让城市数字化转型建设成果惠及全民。

坚持场景牵引、数据驱动。充分发挥城市海量数据、巨大市场优势，发挥数据要素协同优化、复用增效、融合创新作用，打造实战中管用、基层干部爱用、群众感到好用的典型场景，不断催生新产业、新业态、新模式，打造城市发展新动能。

坚持改革创新、全域赋能。通过数字化变革引领体制机制改革，加快先行先试，建立适应城市数字化发展的制度体系、政策体系和规范体系，推进城市运行、管理、服务各领域全方位的流程再造、模式变革、方式重塑、能力提升。坚持安全发展、可信

可控。贯彻总体国家安全观，加快构建城市数字化转型安全保障体系，坚决守住安全底线，切实提升城市数字化转型的安全韧性，同步提升数字化发展水平和网络安全、数据安全保障能力。

（三）主要目标

到 2027 年，全国城市全域数字化转型取得明显成效，形成一批横向打通、纵向贯通、各具特色的宜居、韧性、智慧城市，有力支撑数字中国建设。城市数字经济创新活跃，数字治理高效精细，数字服务畅享便捷，数字应急韧性安全，生态环境智慧绿色；适数化制度机制实现突破创新、长效化运营确保可持续发展、协同化发展格局联动内外；数字设施大动脉畅通优化，数据资源大循环活力释放，城市发展成果惠及全民。到 2030 年，全国城市全域数字化转型全面突破，人民群众的获得感、幸福感、安全感全面提升，涌现一批数字文明时代具有全球竞争力的中国式现代化城市。

二、全领域推进城市数字化转型

（四）建立城市数字化共性基础。深化完善统一规划、统一架构、统一标准、统一运维的城市智能中枢体系，打造线上线下联动、服务管理协同的城市共性支撑平台，构建开放兼容、共性赋能、安全可靠的综合性基础环境，推进算法、模型等数字资源一体集成部署，探索建立共性组件、模块等共享协作机制。鼓励发展基于人工智能等技术的智能分析、智能调度、智能监管、辅助决策，全面支撑赋能城市数字化转型场景建设与发展。鼓励有条件的地方推进城市信息模型、时空大数据、国土空间基础信息、

实景三维中国等基础平台功能整合、协同发展、应用赋能，为城市数字化转型提供统一的时空框架，因地制宜有序推进数字孪生城市建设，推动虚实共生、仿真推演、迭代优化的数字孪生场景落地。

（五）培育壮大城市数字经济。深入推进数字技术与一二三产业深度融合，鼓励平台企业构建多层次产业互联网服务平台。因地制宜发展智慧农业，加快工业互联网规模化应用，推动金融、物流等生产性服务业和商贸、文旅、康养等生活性服务业数字化转型，提升“上云用数赋智”水平。深化数字化转型促进中心建设，促进城市数字化转型和大中小企业融合创新协同发展。因地制宜发展新兴数字产业，加强大数据、人工智能、区块链、先进计算、未来网络、卫星遥感、三维建模等关键数字技术在城市场景中集成应用，加快技术创新成果转化，打造具有国际竞争力的数字产业集群。培育壮大数据产业，发展一批数据商和第三方专业服务机构，提高数据要素应用支撑与服务能力。

（六）促进新型产城融合发展。创新生产空间和生活空间融合的数字化场景，加强城市空间开发利用大数据分析，推进数字化赋能郊区新城，实现城市多中心、网络化、组团式发展。推动城市“数字更新”，加快街区、商圈等城市微单元基础设施智能化升级，探索利用数字技术创新消费场景，激发产城融合服务能级与数字活力。深化城市场景开放促进以城带产，提升产业聚合能力。加速创新资源共享助力以产促城，发展虚拟园区和跨区域协同创新平台，增强城市数字经济就业吸附力。

（七）推进城市精准精细治理。加强城市数字化转型与城市更新、空间优化、产业发展、乡村振兴、营商环境等重大战略与政策衔接协同。完善城市运行管理平台，深化“一网统管”建设，推动城市规划、建设、管理、运维全过程各环节数据融通，加强城市生命体征监测，推动城市体检与城市更新数据赋能、业务联动。依托城市智能中枢等，整合状态感知、建模分析、城市运行、应急指挥等功能，聚合公共安全、规划建设、城市管理、应急通信、交通管理、市场监管、生态环境、民情感知等领域，实现态势全面感知、趋势智能研判、协同高效处置、调度敏捷响应、平急快速切换。探索基层一体化智慧治理体系，加快高频数据按需合规回流基层，形成基层数据可有效沉淀、可快速共享的应用服务体系，促进业务协同和上下联动。加强城市自然人、法人信用体系建设，推进信用信息归集和加工应用，探索依法依规建立城市数字服务供应商信用承诺、守信激励、失信惩戒、信用修复的管理闭环。探索建设基于城市统一标识体系的“城市码”，推进房屋建筑、重大项目等“落图+赋码”机制，形成“多码合一、一码互联”的服务治理体系。

（八）丰富普惠数字公共服务。提升“一网通办”效能，以便民惠企为导向，探索政务服务增值化改革，拓展涉企服务广度和深度，推动政务服务从“能办”向“好办”转变，加大环节精简，流程优化再造，深入推进“高效办成一件事”基本覆盖城市公共服务高频事项。探索以社会保障卡为载体建立居民服务“一卡通”。推动数字技术和教育、医疗、住房、就业、养老等公共

服务融合，促进优质公共资源跨时空共享，提升服务资源覆盖面和均衡普惠度。加强数字化赋能保障性住房、城中村改造建设，推进适老助残无障碍设施与公共服务数字化改造，推动打造低成本、高体验、交互式的社区、居家智慧养老服务场景。普及数字生活智能化，加快智慧餐饮、智能出行、数字家庭、上门经济、即时零售等新场景建设，打造城市数字消费新地标。加强城市历史文化遗产保护传承数字化应用，以数字技术深入挖掘城市特色文化资源，丰富数字文创、数字内容等服务供给，发展智慧旅游。

（九）优化绿色智慧宜居环境。提高生态环境监管治理协同水平，打造智慧高效生态环境数字化监测体系，加强跨部门生态治理业务集成和数据联动，支撑美丽城市建设。增强城市地理信息公共服务能力，加快提升国土空间基础信息平台智能化水平，支撑自然资源和国土空间规划分析决策，开展国土空间规划实施监测网络建设试点。积极发展绿色智慧协同模式，鼓励有条件地区推进省市县一体化碳达峰、碳中和数智化管理，开展重点行业和区域碳排放监测分析，在产业园区、商务区等建设零碳智慧园区、绿色智能建筑。建立多方参与的碳普惠机制，探索构建个人企业碳账户、碳足迹等数据空间应用。倡导绿色出行、数字消费等低碳生活方式，引导居民生活数字化绿色化协同转型。

（十）提升城市安全韧性水平。加强城市物理空间安全管理和安全风险态势感知，强化应急广播等城市安全风险预警信息发布手段，围绕“高效处置一件事”，完善城市常态事件和应急事件分类处置流程，打破城市管理条块分割和信息壁垒，构建全链

条、全环节联动应急处置体系，实现弹性适应、快速恢复。加强城市数字空间安全管理，健全完善网络安全监测预警和应急处置机制，构建城市网络运行安全管理体系，提升通信网络韧性。加快推进城市数据安全体系建设，依法依规加强数据收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开等全过程安全监管，落实数据分类分级保护制度，压实数据安全主体责任。推进建设有韧性的城市数据可信流通体系，健全数据要素流通领域数据安全实时监测预警、数据安全事件通报和应急处理机制。

三、全方位增强城市数字化转型支撑

（十一）建设完善数字基础设施。深入实施城市云网强基行动，加快建设新型广播电视网络，推进千兆城市建设，探索发展数字低空基础设施。统筹推进城市算力网建设，实现城市算力需求与国家枢纽节点算力资源高效供需匹配，有效降低算力使用成本。建设数据流通利用基础设施，促进政府部门之间、政企之间、产业链环节间数据可信可控流通。加快推动城市建筑、道路桥梁、园林绿地、地下管廊、水利水务、燃气热力、环境卫生等公共设施数字化改造、智能化运营，统筹部署泛在韧性的城市智能感知终端。推动综合能源服务与智慧社区、智慧园区、智慧楼宇等用能场景深度耦合，利用数字技术提升综合能源服务绿色低碳效益。推动新能源汽车融入新型电力系统，推进城市智能基础设施与智能网联汽车协同发展。

（十二）构建数据要素赋能体系。加快推进数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等制度建设，促进数据要素高效流通

和使用。加快完善省、市两级政务数据平台，整合构建全国一体化政务大数据体系。关联贯通政务数据资源，推进城市重点场景业务数据“按需共享、应享尽享”。有序推动公共数据开放。构建动态更新、分类分级的数据资源管理体系，建立健全数据质量评估评价机制，推动数据管理国家标准贯标评估工作，定期开展数据质量评价。

四、全过程优化城市数字化转型生态

（十三）推进适数化制度创新。鼓励城市开展管理服务手段、管理服务模式、管理服务理念的适数化变革，建立健全相关制度规范，完善规则规范和运行流程体系。探索央地协同推进数字化变革与制度创新。推动完善公共数据管理和授权运营法规政策，细化完善配套措施。推进标准建设应用，加快城市数字化转型规划设计、数据互操作、数字孪生、运营运维等标准规范研制，推动标准符合性检测认证，促进城市全域数字化转型规范化、高质量发展。

（十四）创新运营运维模式。加快建立城市数据资源运营、设施运营、服务运营体系，探索新型政企合作伙伴机制，推动政府、企业、科研智库和金融机构等组建城市数字化运营生态圈，打造多元参与、供需对接、价值驱动的社会长效运营机制，探索建立结果导向型运营预算和考核机制，加大政府购买服务力度。统筹推进城市公共数据授权运营。探索建立统一规范的城市运维体系，构建城市智能中枢与部门业务需求、市民企业反馈相互贯通、迭代优化的运维机制。支持各地创新一体化、规范化运维管

理机制，逐步形成各类数字资源统一编目、配置、运维闭环。

(十五)推动数字化协同发展。推动城市群数字一体化发展，在长三角、粤港澳大湾区等城市群推动数字基础设施优化布局，强化数据要素共享利用，数字服务普惠共享，数字治理高效协同。推动数字经济东西部协作，开展共建数字产业园区、数字消费帮扶等活动，加强先进规划理念、建设经验、管理模式复制推广。弥合城乡数字鸿沟，统筹推进智慧城市与数字乡村协同建设，推动城乡数字设施共享、数据资源整合，产业生态互促、公共服务共用。开展城市全域数字化转型国际合作，支持建立数字化合作伙伴关系，大力发展数字贸易。

五、保障措施

(十六)加强组织协调。充分发挥数字经济发展部际联席会议制度作用，切实加强组织领导、综合协调和政策保障，及时研究解决城市数字化转型过程中的难点、堵点问题，加强政策协调和资源整合，统筹指导相关重大任务和项目建设。各级城市主要负责同志要加强领导，统领工作落实，各地区结合实际建立市、县（区）、乡镇（街道）三级城市数字化转型运行与治理机制，加强组织实施，推动各项政策措施、重点任务落地见效，确保一张蓝图绘到底，杜绝推倒重来。各相关部门按职能加强对地方指导，做好监督工作。

(十七)强化要素保障。鼓励各地区在依法依规、风险可控的前提下，通过各类资金渠道，加强对城市数字化转型的资金支持，并积极吸引社会投资。强化数字人才队伍建设，加强复合型

城市全域数字化转型人才培养引进。支持学校开设智慧城市管理技术、城市设施智慧管理等专业，扩大相关高技能人才供给。

（十八）做好宣传推广。积极策划城市数字化转型有关宣传活动，支持发布城市数字化转型重大信息、重要政策，组织各相关部门、各地区定期开展经验交流，及时总结有效举措、典型做法和可复制可推广的经验，梳理汇总城市数字化转型典型案例，共享创新成果，适时面向全国推广，形成城市数字化转型的良好氛围。