

《城市全域数智化转型智库通讯》

深刻领会中央城市工作会议精神
建设富有活力的创新城市

2025年10月 刊

总第09期

北京大学城市治理研究院
北大-浪潮城市治理创新联合实验室

【编辑部】

主办单位：北京大学城市治理研究院 北大 - 浪潮城市治理创新联合实验室

总顾问：俞可平

专家委员会：

主任：沈体雁

委员：刘雪刚 刘伦 罗森 罗保荣 孙铁山 向天怡 徐伟涛 徐军栋 许立言 魏金雷 张波 张洪谋

（注：名单按姓氏首字母排）

编辑部主任：耿德红

责任编辑：唐新宇 杨鹏彦

▶【本期导读】

2025年7月14日至15日，中央城市工作会议于北京召开。本次会议明确了我国城镇化已从快速增长期转向稳定发展期，城市发展从增量扩张转向产业链提质增效，确立了“创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧”的现代化城市体系建设目标及七大重点任务，强调“以人为本”的城市发展理念，探索出一条中国特色城市现代化新路子。

9月15日下午，由2025互联网岳麓大会组委会主办，北京大学城市治理研究院、湘江新区行政审批服务局、湖南大学公共管理学院、北京大学长沙计算与数字经济研究院承办的2025互联网岳麓大会“AI+城市治理——AI时代的中国城市治理模式创新”分论坛在国家网络安全产业园区（长沙）举办。现场，近200位政府代表、专家学者、企业领袖及行业精英齐聚一堂，围绕人工智能与城市治理的深度融合展开深入探讨。



10月28日，2025年世界城市日中国主场活动创新论坛在重庆成功举办，由北京大学承办的“建设富有活力的创新城市”分论坛，以“构建科产城人文融合发展的创新生态”为主题，汇聚国内外城市治理专家、政府代表与企业领袖，集中展示多地创新实践，为推动超大城市现代化治理提供思路与方案。



两次会议主题与中央城市工作会议中关于城市治理的要求高度契合，是对中央城市工作会议在城市治理创新方面要求的具体贯彻落实，是推动城市治理体系和治理能力现代化的重要举措。

►【专家观点】

重庆深入学习贯彻习近平主席关于城市工作的重要论述精神和视察重庆重要讲话重要指示精神，加快重塑超大城市发展服务安全治理的理念、思路、机制和方法，全面增强超大城市数智化治理能力，聚力提升城市高质量发展能级和核心竞争力，持续放大内陆开放综合枢纽功能，精心塑造宜居宜业宜游城市品质，着力提高城市本质安全和韧性水平，建设创新之城、宜居之城、美丽之城、韧性之城、文明之城、智慧之城。

——重庆市委书记 袁家军

“人工智能+”是湖南持续用力打造“三个高地”、培育和发展新质生产力、实现高质量发展的重要驱动力。湖南将以应用为导向，找准赛道精准发力，聚焦“人工智能+”在科学技术、产业发展、消费提质、民生福祉、治理能力等领域的应用，推动“人工智能+”行动在湖南加速落地，与各方一道共同打造“人工智能+”新高地。

——湖南省委书记 沈晓明

我认为创新就是将新的理念和理论输出实践，创造出与现场事物不同的新东西，从而改善现状。发现、发明、创造比现在更好的新生事物，切实增加人民群众的政治和经济权益，使广大人民群众生活得更加美好，这是创新的本质特征。创新也是一个系统工程，包括观念创新和知识创新，也包括技术创新、制度创新和治理创新。对于国家和社会的整体进步而言，同样也对于城市的发展进步而言，观念创新、知识创新、技术创新和制度创新缺一不可。

——北京大学讲席教授、北京大学城市治理研究院院长 俞可平

人工智能作为引领科技革命和产业变革的战略性技术，推动“AI+ 城市治理”是落实国家战略的重要实践。“AI+ 城市治理”的终极目标是将城市打造为“会思考、能呼吸”的有机生命体、高级智慧体与美丽宜居综合体，而数据是实现这一目标的“血液”“燃料”与“产品”，需重点推动数据要素协同优化、复用增效、聚合增值与融合创新，发挥乘数效应。同时，湖南正积极推进人工智能与“三高四新”美好蓝图、数字湖南建设、数实融合的深度融合，未来将以更开放的姿态，推动AI在城市规划、公共安全、生态环境、政务服务、交通管理等领域的深度应用，营造一流营商环境，助力城市全域数字化转型。

——湖南省数据局党组成员、副局长 周述东

应坚持“以问题为导向、以需求为牵引、以应用为支撑、以简单为原则、以美好为目标”，聚焦民生痛点，例如通过 AI 优化交通资源配置，缓解早高峰拥堵。他认为，AI 虽“无尽可能”，但需保持“冷思考”，从大课题入题、小切口入手，解决百姓生产生活实际问题，同时坚守“以人为本”，保留人类情感、灵感与精神的不可替代性。

——长沙市人民政府副市长 周春晖

中国“AI+ 城市治理”已具备“成体系、成规模走出去”的条件：一方面，全球多数国家面临住房短缺、基础设施不足、治理能力薄弱等问题，需借鉴中国经验；另一方面，“治理出海”是软实力输出，可带动工程机械、AI 等产业协同发展。建议将长沙打造为中国城市治理“出海”战略平台，在湘江新区建设“城市治理样板间”，整合产业集群优势，将长沙打造为全球城市治理展示中心、创新中心、知识中心与运筹中心。

——北京大学城市治理研究院执行院长 沈体雁

通过“双链融合”构建体系：以“能力链”夯实技术底座，整合“1+N”平台体系，接入 922 路视频点位，部署 127 种场景智能算法；以“价值链”拓展产业场景，依托城市可信数据空间，赋能工业制造、文娱文创、气象服务、自动驾驶等领域。未来，长沙将攻关“6G+AI”多模态感知技术，建设数据交易市场，推动“工具应用”向“模式重塑”升级。

——长沙市数据局党组成员、副局长 吴进

城市更新对于政府和社会来讲具有三重非常突出的特性，第一是惠民生，老旧小区改造和城市更新是保障我们，尤其是中低收入家庭的基本权益。二是促投资，城市更新对于推动投资来讲是非常重要的一个可以代替的点，具有拉动消费的战略意义。三是拉消费，建筑业对于整个产业全面拉动作用很大，会波及大概 100 多个行业的整个消费。

——重庆大学党委常委、副校长 刘贵文

提出“政策智能”概念，其核心是将 AI 技术体系化嵌入政策制定、分析、实施、反馈全生命周期，尤其在城市治理中，可通过多源数据如交通、信令、政策文件、社交媒体等感知微观变化，实

现“敏捷治理”。通过数据分析挖掘诉求的季节性规律、区域规律与有效性规律，构建诉求日历，动态调整绩效考核机制；同时，通过将“接诉即办”数据与“疏整促”任务结合，绘制二维分析图，精准识别诉求多、任务少的重点区域，推动从“接诉即办”向“未诉先办”升级。他强调，政策智能需跨学科融合如管理学、计算机科学、AI技术与一线治理场景，依托有组织科研实现协同创新。

——清华大学公共管理学院教授 张楠

生成式AI以“大数据+大算力+强算法”为底层逻辑，具备拟人化、强交互性、持续学习等特征，国内已有117个大模型备案，但与国际相比，在底层算法、生态体系、关键软硬件上仍存劣势。生成式AI的五大风险：数据收集阶段的隐私与知识产权风险、传输储存阶段的数据安全风险、挖掘应用阶段的伦理风险、运行模式的法律风险、发展引致的社会风险。对此，四大治理策略：建章立制（推动《人工智能法》立法）、技管结合（优化算法、破除“黑箱”）、多元共治（政府监管、企业自规、社会参与）、敏捷治理（包容审慎、分级分类防控风险）。

——湖南大学公共管理学院教授、院长 谭海波

人工智能正深度融入城市治理与生活，其基础设施建设是赋能城市创新的关键。当下生成式AI热点聚焦智能体与智能终端，要达成2035年全面步入智能经济和智能社会发展新阶段，需跨越AI技术快速发展与现实场景间的鸿沟，用AI工厂驱动城市智能革命，走向人、城、智共生的未来城市。

——浪潮云信息技术股份公司党委委员、副总经理 罗森

AI是数字化的终端呈现，核心是“数字孪生”与“订单驱动”。数字时代在土地、人力、科技、资本四大生产要素基础上，新增“数字技术”与“量子管理”，城市建设需围绕物与物、人与物、人与人三大关系构建订单体系，通过“订单春夏秋冬”（注册发布-接单交易-结算开票-角色呈现）实现效率最大化。

——大汉控股集团董事长 傅胜龙

►【城市治理学术观点】

罗森 | 浪潮云信息技术股份公司党委委员、副总经理



《AI 驱动城市创新》

当前人工智能正在与我们的城市治理、城市生活在产生各类的结合。作为未来驱动创新的基础设施，如何系统构建人工智能支撑体系，以更好地赋能城市创新与治理，是当前亟待深入研究的课题。

人工智能可以分为三个大阶段，从早期的专家系统，到神经网络技术，再至当前以大规模模型为代表的崭新阶段。特别是进入大模型时代以来，人工智能技术迭代速度显著加快。以 9 月 30 日最新发布的 Sora2 为例，生成式人工智能已从最初以语言和图像生成为主，扩展至视频生成领域，其重要意义在于能够实现对现实物理世界的高度真实模拟。此前我们关注的元宇宙概念，正借助此类技术加速落地，未来有望在模拟环境中实现推演与预测，这将对城市生产、生活及治理等多个方面产生深远影响。

从发展趋势来看，生成式人工智能的热点已转向智能体与智能终端，这两者正成为公众接触人工智能最直接的载体。国家层面高瞻远瞩，已出台符合国情的人工智能发展政策，

明确目标：到 2027 年，在六个重点领域，新一代智能终端与智能体的普及率超过 70%；至 2030 年，当前 90% 以上的数字化场景与应用将融入人工智能技术。实现这一目标时间紧迫，我们仍面临多重挑战：人工智能技术与实际场景的有效融合存在鸿沟，具体体现在算力资源不足或分布分散、垂域算法创新及质量有待提升、场景构建周期长且依赖人工编程、人才储备在三四线城市尤为匮乏，以及高质量语料数据所伴随的安全性与敏感性等问题。



针对上述困境，必须采取系统性解决方案，而非零散应对。构建与之匹配的新型人工智能基础设施，已成为当前一项紧迫任务。在全球范围内，人工智能工厂正成为建设热点，例如 Open AI、哈佛智能工厂等均已启动相关实践。英伟达创始人黄仁勋将人工智能视为一场新的工业革命，而工厂正是这一革命的核心基础设施。为紧跟发展浪潮，浪潮云推出了中国首座实体人工智能工厂，通过实现算力集约、集成 30 余个基模型、推动数据集约与工具化高效生产，构建起集约化运营体系。

人工智能工厂，打造城市创新基座

工厂化、集约化打开人工智能效率革命的秘密

算力集约

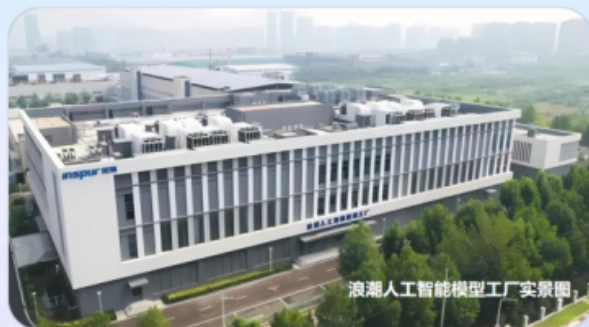
算法集约

数据集约

工具集约

人才集约

安全集约



该工厂聚焦多个核心环节：一是集聚技术专家与业务专家资源；二是开展人才培育与实训；三是构建全栈安全体系。以数据车间与模型车间为例，数据车间涵盖特征分析、合规检查、数据增广、清洗等多道工序。例如在处理 12345 热线数据时，通过对初始 3350 条数据进行类别均衡化处理与专业标注，最终形成 67000 条高质量数据，为训练垂类模型奠定基础。模型车间则基于这些数据，进行基模型选型、训练与调优，最终输出专用模型，实现“以模型造模型”。此外，工厂高度重视安全体系，相关模型、智能体及算法均通过中央网信办备案。

在人才实训方面，针对数据增广、模型调参等专业需求，我们推出“模型训练师”培养计划，强化人才支撑。工厂生成的垂类模型将进一步封装为智能体，应用于政务服务、城市治理、产业发展等多个领域，实现人机协同，赋能城市运行。

实践案例表明，人工智能基础设施已初见成效。上海市某区通过搭建区级人工智能服务平台，为各委办局提供公共数据支撑，助力中小企业实现业务转型。济南市率先推出“数智员工”，已在公文审核、社保服务等场景部署 42 个应用，未来将以城市大脑驱动数智员工，创新城市治理模式。在 12345 热线场景中，智能客服、座席、处置与分析四大智能体协同工作，使员工日均处理电话数量从 90 个提升至 160 个。在基层治理方面，通过人工智能技术整合分析全国数十万张报表，构建“一表通”系统，推动实现“天下无表”，有效减轻基层填表负担。

人-城-智共生的未来城市

每个城市都应该有自己的人工智能工厂，为智能城市注入AI力量！



展望未来，人、城、智和谐共生将是城市发展的方向。浪潮愿充分发挥自身技术优势，联合生态伙伴，共同赋能城市千行百业，助力构建更加美好的城市生活。

▶【人工智能赋能城市治理创新案例】

案例：《浪潮人工智能工厂》

一、案例背景及主要内容

（一）案例背景

2025年8月，国务院发布《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》，提出加快实施“人工智能+”科学技术、产业发展、消费提质、民生福祉、治理能力、全球合作等6大重点行动，标志着人工智能技术赋能千行百业步入全面加速阶段，迎来前所未有的发展爆发期。而现实中，AI模型开发长期受制于“定制化成本高、交付周期长、标准化不足”的手工作坊模式，大量企业尤其是中小企业望“智”兴叹。用制造的模式来解决产业问题，通过更低的成本、更高的效率和更高的产品化推动人工智能广泛应用，让算力普惠带来的新的生态效应。

人工智能作为引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术，正成为培育新质生产力、推动经济高质量发展的重要引擎。浪潮集团创新打造国内首个实体化人工智能工厂（AI Factory），通过工业化、标准化、规模化的AI生产模式，为各行各业提供高效、低成本的人工智能解决方案，成为推动AI技术与产业深度融合的典范。

二、案例的创新点

依托大数据、优质芯片支撑，用模型生产模型，彻底改变了传统AI模型开发的“手工作坊”模式。

浪潮人工智能工厂是国内首个面向行业场景的具备工业化、标准化、规模化能力的生产流水线，由通用算力中心、人工智能模型工厂、人工智能智能体工厂、人工智能训练场组成，作为新型人工智能基础设施，能够实现满足用户数智化转型多业务场景需求的大模型与智能体的规模化量产。浪潮人工智能工厂由模型制造、智能体制造、综合训练场三大核心模块组成，基于分布式智能云实现集约化建设，根据用户需求及规模可分为城市级、行业级、企业级三种产品形态，支持大模型广泛应用。同时，浪潮人工智能工厂通过工艺技术中心、调度服务中心、语料中心等“九大车间”，能够重点解决人工智能全生命周期的标准化、自动化和规模化生产问题，充分释放数据要素价值。目前，浪潮人工智能工厂已沉淀61道工序、113套工具，年满产1000+订单模型，并基于工匠中心持续提升生产能力与水平，交付周期从90人天缩短到20人天。

依托工厂化运营模式，浪潮人工智能工厂作为公共服务平台、产业链整合平台、生态共营平台、科学研发平台、人才服务平台，将通过汇聚人工智能产业生态，打造产业核心载体与创新引擎，更好推动人工智能在全国落地，助力国家新旧动能转换，打造人工智能产业发展新格局。

三、案例所取得的阶段性成果

人工智能技术正逐步深入城市治理与公共服务一线，在上海、济南、重庆等地形成了具有示范意义的阶段性成果，推动治理方式从“人管”向“智管”转型。

（一）上海：搭建区级 AI 公共服务平台，赋能中小企业转型

上海市某区率先构建区级人工智能公共服务平台，整合各委办局数据资源，形成公共能力支撑底座。该平台不仅服务于政府治理，更面向产业侧特别是中小企业，提供低门槛、高效率的 AI 技术支持。许多有意拥抱 AI 但受限于技术、资金、人才的中小企业，可借助该平台快速开发应用、优化业务流程，实现数字化、智能化转型，有效打通 AI 落地“最后一公里”。

（二）济南：全国率先推广“数智员工”，重塑城市治理模式

济南市在此轮人工智能应用中走在前列，以“数智员工”为抓手，系统性推进智能体建设。目前已在全市范围内打造了 200 多个人工智能应用场景，首批上线 42 个数智员工，覆盖公文审核、社保服务等高频业务，成为各委办局虚拟专业力量。

特别是在 12345 热线场景中，构建了包含“智能客服、智能座席、智能处置、智能分析”四大核心的完整智能体体系，实现从接听、转写、推荐到处置的全流程智能化。应用成效显著，热线座席人均日接听量从 90 个大幅提升至 160 个，服务效率提升近一倍，初步形成“城市大脑驱动数智员工，数智员工操作各类智能体”的城市治理新范式。

（三）重庆：推进“天下无表”，实现基层减负增效

重庆市聚焦基层治理现代化，以人工智能推动“减表负”工程。过去，一个社区往往需填报近百张各类报表，重复劳动现象严重。通过引入 AI 技术，系统学习全国数十万张基层报表，构建具备跨领域理解能力的基层治理 AI 专家系统。该系统能够智能解析表头、自动归类分析，

基层工作人员仅需通过智能问答式的“一表通”界面，即可完成信息上报与调取，目标从“减少报表”迈向“天下无表”，真正为基层干部松绑减负，提升服务群众的实效。

（四）其他行业

印刷行业大模型，围绕设备运维、政策分析、管理规范等应用场景，建立知识库，助力企业全流程智能化升级，企业生产效率提升近 20%，原辅材料损耗降低 10%。

在药物研发过程中，厘清靶点与病症之间的匹配关系是至关重要的一环。应用科研智能体，浪潮的生物医药智能体研发团队能够高效率提取靶点信息、病症、研发阶段等关键要素，为研发按下“加速键”。直接面向消费者的定制化人工智能产品也已下线。大模型生成、计算机视觉和声音克隆技术，能将特定人物进行数字化重现，让人类的情感需求通过数字化形式获得满足。

人工智能已从技术概念落地为城市治理与产业赋能的核心引擎。通过平台化支撑、员工化落地、场景化深耕，AI 正在实现从提升单点效率，到重塑治理模式，最终实现系统性减负与智能化转型的跨越，为全国“人工智能+”行动提供了可复制、可推广的实践样本。

►【政策发布】

1. 国家发展改革委等部门关于印发《关于加强数字经济创新型企业培育的若干措施》的通知

为加快培育数字经济创新型企业，让更多企业在数字经济新领域新赛道跑出加速度，推动涌现更多瞪羚企业、独角兽企业，国家发展改革委、国家数据局、财政部、中国人民银行、金融监管总局、中国证监会组织制定了《关于加强数字经济创新型企业培育的若干措施》。

2. 国家发展改革委等部门关于印发《深化智慧城市发展推进全域数字化转型行动计划》的通知

通知旨在通过深化智慧城市建设，推动城市全域数字化转型，提升治理能力现代化水平，满足人民美好生活需求。计划明确了总体要求、重点任务及实施路径。

3. 国家数据局综合司印发《关于在国家数据基础设施建设先行先试中加强场景应用的实施方案》的通知

通知要求加强场景建设，推动数据基础设施从“建得好”向“用得好”转变，为培育全国一体化数据市场、释放数据要素价值提供支持。通过场景应用驱动设施功能完善、促进设施迭代升级，确保设施建设与实际需要同频共振，将数据基础设施潜能转化为实际效能。要以建保用，依托数据基础设施开展数据高效汇聚共享、流通交易、开发利用，支撑跨主体协同、高性能调用、高安全保障，提升国家数据基础设施对场景落地的支撑能力，激发数据在跨区域、跨主体、跨平台流通利用中的创新活力。要推进场景与设施互建互促，在数据基础设施范围内推动规律探索、经验固化，促进场景建设可复制推广，实现数据要素价值释放。

4. 国家数据局综合司关于印发《工业制造、现代农业等九个领域“数据要素×”典型场景指引》的通知

国家数据局商相关部门梳理总结数据要素赋能工业制造领域 9 大重点方向 21 个重点领域共 58 个典型场景，形成落地指引，供相关方推动数据开发利用参考。

5. 国家发展改革委 国家能源局关于推进“人工智能+”能源高质量发展的实施意见

《意见》提出，到 2027 年，能源与人工智能融合创新体系初步构建，形成五个以上专业大模型、十个示范项目、百个典型应用场景；2030 年实现技术应用世界领先水平，建立绿色、经济、安全、高效的算力用能模式。重点推动电力智能调控、新能源预测等方向突破，构建“气象预测+功率预测+智慧交易+智能运维”的新能源智能生产模式。

6. 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》

《建议》指出，要深入推进数字中国建设。健全数据要素基础制度，建设开放共享安全的全国一体化数据市场，深化数据资源开发利用。促进实体经济和数字经济深度融合，实施工业互联网创新发展工程。加快人工智能等数智技术创新，突破基础理论和核心技术，强化算力、算法、数据等高效供给。

7. 国家数据局综合司印发《关于在国家数据基础设施建设先行先试中加强场景应用的实施方案》

《方案》提到了技术创新应用、公共数据授权运营、行业典型应用、探索拓展创新应用场景四大重点场景建设方向，提出要推进场景与设施互建互促，在数据基础设施范围内推动规律探索、经验固化，促进场景建设可复制推广，实现数据要素价值释放。

8. 国家数据局等 9 部门发布《贯彻落实〈中共中央办公厅、国务院办公厅关于推进新型城市基础设施建设打造韧性城市的意见〉行动方案（2025—2027 年）》

《行动方案》从推动实施智能化市政基础设施建设和改造、推动智慧城市基础设施与智能网联汽车协同发展、发展智慧住区、提升房屋建筑管理智慧化水平、开展数字家庭建设、推动智能建造与建筑工业化协同发展、完善城市信息模型（CIM）平台、搭建完善城市运行管理服务平台八方面细化落实举措。

9. 中央网信办、国家发展改革委联合印发《政务领域人工智能大模型部署应用指引》


《指引》为各级政务部门提供人工智能大模型部署应用的工作导向和基本参照。这也是我国首个公开面向政务领域大模型应用的专项政策文件。《指引》指出，要加强组织实施，加快推进政务领域人工智能大模型国家标准体系建设和重点标准研制，及时总结推广典型场景和创新应用。开展监测评估，构建政务领域人工智能大模型部署应用全流程监测评估体系，持续迭代优化。做好培训宣传，增强工作人员应用能力和水平，提升全民数字素养。

10. 国家发改委、国家数据局、财政部等联合印发《关于加强数字经济创新型企业培育的若干措施》

该《若干措施》指出鼓励地方加快建立公共数据授权运营机制和应用创新生态，促进公共数据可持续供给及开发利用。在保障数据安全合规前提下，支持数创企业公平参与公共数据资源开发利用，探索以成本共担、收益共享等方式，保障数创企业开展公共数据资源开发利用创新实践早期用数需求。鼓励有条件地区探索发放“数据券”“算法券”，降低治数用数成本。

11. 国务院印发《关于全国部分地区要素市场化配置综合改革试点实施方案的批复》

国务院发布关于全国部分地区要素市场化配置综合改革试点实施方案的批复，同意自即日起2年内开展北京城市副中心、苏南重点城市、杭甬温、合肥都市圈、福厦泉、郑州市、长株潭、粤港澳大湾区内地九市、重庆市、成都市等10个要素市场化配置综合改革试点。



地址：北京大学政府管理学院 101 室

邮编：100871

电话：18500518993

邮件地址：pkuioug@163.com

发布日期：2025 年 10 月 30 日



