

引用格式: 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.

LI Wei. Research on the Paths of Promoting the High-quality Development of Shanghai's an Integrated Network for Urban Operations through Standardization [J]. Standard Science, 2025(6): 92-97.

标准化推动上海“一网统管”高质量发展的路径研究

黎伟

(上海市质量和标准化研究院)

摘要: 【目的】探讨标准化在上海“一网统管”高质量发展中的作用,为超大型城市治理提供理论与实践指导。【方法】通过分析上海“一网统管”的发展现状与标准化需求,梳理现存问题,并提出针对性策略。【结果】研究发现上海“一网统管”标准化工作起步较晚,存在组织机制不完善、标准体系不健全等问题。【结论】构建高效组织机制、完善标准体系、聚焦重点领域标准研制及强化标准实施监督,能够有效提升城市运行管理效能,推动“一网统管”高质量发展。

关键词: 一网统管; 标准化; 高质量发展; 城市治理

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2025.06.012

Research on the Paths of Promoting the High-quality Development of Shanghai's an Integrated Network for Urban Operations through Standardization

LI Wei

(Shanghai Institute of Quality and Standardization)

Abstract: [Objective] The study aims to explore the role of standardization in promoting the high-quality development of Shanghai's "An Integrated Network for Urban Operations" and provide theoretical and practical guidance for the governance of megacities. [Methods] This study analyzes the current development status and standardization needs of Shanghai's "An Integrated Network for Urban Operations", identifies existing problems, and proposes targeted strategies. [Results] The research finds that the standardization of Shanghai's "An Integrated Network for Urban Operations" started relatively late, with issues such as an incomplete organizational mechanism and an imperfect standards system. [Conclusion] Building an efficient organizational mechanism, improving the standards system, focusing on the development of standards in key areas, and strengthening the supervision of standard implementation can effectively enhance the efficiency of urban operation management and promote the high-quality development of "An Integrated Network for Urban Operations".

Keywords: an integrated network for urban operations; standardization; high-quality development; urban governance

基金项目: 本文受上海市2024年度“科技创新行动计划”软科学研究项目“区域一体化目标下,推动市场监管数据要素开发应用机制与对策研究”(项目编号: 24692114900)资助。

作者简介: 黎伟, 硕士, 正高级工程师, 研究方向为城市数字化转型、市场监管等领域标准化。

0 引言

随着智慧城市建设的加速推进,城市运行管理面临着日益复杂的挑战与机遇。党的二十大报告提出:“提高城市规划、建设、治理水平”。而政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”将成为实现城市治理智能化的关键举措。上海在政务服务标准化领域虽已取得显著成绩,但城市运行“一网统管”的标准化建设尚处于起步阶段,在体制机制协同、标准体系完善及实践应用深化等方面存在诸多困境。深入探究标准化如何促进上海“一网统管”高质量发展,对于提升城市治理效能、推动城市治理现代化具有重要的理论与实践意义,成为当前城市治理研究的关键课题。

1 上海“一网统管”的发展模式及存在问题分析

1.1 发展模式回顾

城市运行“一网统管”是利用现代信息技术,构建的一个集成化、智能化城市管理系统,其通过整合城市运行管理中的各类数据资源,涵盖公安、城管、交通、环保、应急等多部门信息,来打破部门间的数据壁垒,实现数据的互联互通与共享。

上海市的城市运行“一网统管”,始于2018年浦东新区城市综合管理智能化和精细化的探索,2020年开始在全市层面推开^[1]。上海在实施城市运行“一网统管”的过程中,积极推进组织体系和体制机制重塑,以公共管理、公共服务、公共安全和应急处置为治理领域,协同公安、城管、绿化市容、房管和交通等数十个部门,跨区域、跨层级、跨部门、跨业务共同推进城市数字化治理。目前,已成立了市、区和街镇三级城市运行管理中心作为“一网统管”的运行实体,并不断建设完善市、区两级大数据资源平台,系统涉及50多个部门、近200个系统和上千个应用,融合了值班值守、应急联动、市民热线、网格管理等城市日常管理和应急联动功能^[2-3]。

1.2 现状问题分析

现有各区域运中心多是在原有区网格化管理的工作框架与系统架构的基础上改建而成的,并且各区大数据资源平台也大多起步不久。由于各区“底子”先天不足,在城市运行“一网统管”的体制机制设置、平台建设运行、人才与数据支撑保障等方面不仅呈现区域特点与差异,还存在发展不平衡的问题。例如,浦东、徐汇等区由于开展“一网统管”探索较早,通过多年的不断更新迭代,城市的管理水平和快速处置水平都较高,明显领先一些后发展区域;虹口、黄浦等区的区域运中心与区政务办(区大数据中心)合署办公,在夯实“云、数、网、端、边”工作方面,工作推进较为顺畅;闵行区、宝山区城运中心与区应急局合署办公,综合指挥体系工作机制较为健全;奉贤区城运中心为原区网格化中心挂牌成立区域运中心,独立运行。以上这些现象导致整个“一网统管”体系在上下协调联动、事项基本统一、操作“手势”一致、运行高效规范等重点领域还存在不足,亟须进一步加强和提高。

2 城市运行“一网统管”开展标准化建设的必要性分析

2.1 标准化对城市运行“一网统管”支撑作用分析

标准化是现代科学管理的重要手段,能够通过简化、统一、协调、优化等方法,有效提高管理效率。把标准化思路和方法引入政府治理,充分发挥标准化的基础性、战略性作用,对于进一步提高政府治理水平和效率、推进政府治理体系和治理能力现代化具有重要意义^[4-5]。

在城市治理现代化进程中,“一网统管”借助标准化在治理各方面构建高效体系。在治理内容上,通过标准化能够统一规范交通、环境、安全应急等城市运行关键领域的具体管理范围与内容边界。在治理流程上,凭借标准化实现任务派遣与执行环节高效有序,各城运中心可依标准迅速精准分配任务并明确步骤与节点。在治理要求方面,标准化可以保障一致性与合规性。各参与方严格遵循

统一标准,提升治理权威性与公信力。在促进数据共享与业务协同中,标准化更是关键。不同部门与层级以统一标准实现数据共享与高效联动,迅速调配资源应对突发事件,增强城市应急能力,保障城市安全稳定运行,凸显标准化核心支撑价值。

2.2 国家规划政策对开展“一网统管”标准化的要求分析

《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》(国发〔2022〕14号)指出要“构建协同高效的政府数字化履职能力体系”“加快推进城市运行‘一网统管’”,这就需要有效解决好以上提到的种种“不一致”“不协调”等现状问题。而“标准是经济活动和社会发展的技术支撑,是国家基础性制度的重要方面。标准化在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥着基础性、引领性作用。”因此,城市运行管理迫切需要制定相应的标准体系,以标准化引领超大型城市的治理。

为此,国家各级政府部门高度重视以标准化手段来深入推进城市运行“一网统管”建设。住建部针对其中的城市运行管理服务平台,专门规划设计了“四标准一指南”,即涵盖技术、数据、运行及管理4个方面的行业标准,以及1个配套实施的《城市运行管理服务平台建设指南(试行)》,形成了一个相对完整的标准规范体系。另外,还发布了《关于全面加快建设城市运行管理服务平台的通知》,要求按照标准规范建设完善国家、省级、市级三级城市运管服平台。上海市同样强调以标准来促进和保障城市运行“一网统管”建设,出台了一系列文件对“一网统管”标准化工作作出了重要部署。《上海市人民政府 国家标准化管理委员会2022年部市合作标准化工作要点》明确提出,推进“一网通办”“一网统管”标准化建设。以数字化、智能化、智慧化为突破口,开展超大城市数字治理标准体系研究以及加强基础通用标准研制。并且,2022年发布的《上海市标准化发展行动计划》对未来发展也提出要求:建设超大城市治理高质量发展标准体系,推进治理数字化转型标准化建设。以数字化、智能化、智慧化为

突破口,推动政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”跨部门多场景应用标准化,健全治理数字化标准体系。

但是,需要注意的是,目前“一网统管”标准化工作还多处在规划层面,并且已有标准规范体系尚不完善且覆盖领域还不全面。因此,随着国家数字政府建设深化以及城市运行“一网统管”在全国推行,后续对于标准化的需求将会异常的丰富且要求趋于细化。

2.3 智慧城市建设对于“一网统管”的标准化需求分析

习近平总书记强调“标准决定质量,有什么样的标准就有什么样的质量,只有高标准才有高质量”。在国外智慧城市的建设运行过程中,标准化发挥了切实有效的支撑作用。例如,英国标准协会(BSI)和英国未来城市创新推进中心(FCC)2家机构联合倡议创建了城市标准协会,里面汇集了城市 and 主要行业领导者、创新者,共同确定城市面临的挑战,为智慧城市的常见问题和发展需求提供解决方案并定义未来智慧城市标准。这些标准在相关城市实施后产生了实际效用,其中的许多标准已经被ISO等国际标准组织考虑采用^[6-7]。

在上海城市治理“两张网”的建设过程中,虽然政务服务“一网通办”在工作实践中持续开展系列标准的研制,并通过标准化活动大幅提升了政务服务的工作效率与规范化水平,但城市运行“一网统管”标准化工作才刚刚提上“议事日程”。城市运行“一网统管”与政务服务“一网通办”存在一些类似之处,都是涉及多部门、多领域、多主体的多元化、多层次的综合治理实践。而标准化建设作为提升城市管理科学化、规范化、精细化水平的战略性、基础性工程,在城市运行“一网统管”系统性建设工程中同样能够有效发挥引领和支撑作用。通过标准这种“通用语言”将城市运行管理的各方联通在一起,促进“一网统管”各参与主体的高效运作,以及城市治理效率和效能的提升,能够进一步推动城市数字化转型的高质量发展,以达到“统”的最佳境界。

3 上海“一网统管”标准化工作的成效与问题分析

3.1 “一网统管”标准化工作起步较晚、基础薄弱

在住建部规划的城市运行管理服务平台“四标准一指南”体系中,目前已制定实施了2项行业标准和1个指南。其中,上海市城乡建设和交通发展研究院、上海数据交易中心有限公司2家单位分别参与起草CJJ/T 312—2021《城市运行管理服务平台技术标准》、CJ/T 545—2021《城市运行管理服务平台数据标准》2项标准,仅分列第4位和第3位,这与上海在全国最早开启城市数字治理“一网统管”探索的先锋地位还存在一定错位。

另外,在地方层面,广东省在2021年率先提出建立健全“一网统管”标准体系,要求通过实行“标准领航”策略,构建标准规范体系,充分发挥标准引领、支撑和规范作用。目前,广州、江门等地区已经完成了市域治理“一网统管服务能力评估指标体系”及“一网统管”社会治理事项目录标准化等创新探索^[8]。而上海在2022年标准化相关文件中才首次提及推进“一网统管”标准化建设。上海市城市运行“一网统管”建设三年行动计划(2020—2022)及年度工作要点等专门性计划方案中的很多内容还多停留在指导意见、流程、规则等指南规范层面,涉及标准层面及标准体系建设的内容还比较缺乏,并且领域也十分局限。

因此,无论是横向对比地方标杆,还是纵向对标行业标准,上海“一网统管”标准化的工作基础都还比较薄弱,各种标准化有效手段还未充分利用起来,需要进一步增强加快开展标准化建设的紧迫感。

3.2 尚未形成有效的标准化工作组织体系和机制

“一网统管”系统涉及部门、系统和应用繁多,需要协调的内容多、难度大,导致相关标准化工作的规划统筹和协同推进变得极具复杂性。2022年发布的《上海市人民代表大会常务委员会关于进一步促进和保障城市运行“一网统管”建

设的决定》明确了由上海市城市运行管理机构负责拟订全市城市运行智能化管理战略和发展规划,研究制定标准规范^[9]。但是,一方面,从整个组织体系的角度来看,开展标准化工作的组织管理对于专业性要求较高,仅有城市运行管理机构还不足以形成一个相对完整成熟的“一网统管”标准化工作体系,还需要引入标准化技术组织、标准起草单位、标准使用方等相关方,以全面加强“一网统管”在标准化意识、标准化人员及专业标准研制等方面的技术储备。另一方面,从体系管理运行的角度看,在城市运行智能化管理战略和发展规划中,应系统构建标准化专项工作的中长期思路,并建立形成有效的标准化协调机制,以有效解决标准化实际需求、推动标准实施发挥最大效用。

3.3 符合上海市特点和需求的标准存在系统性不足

党的二十大提出“打造宜居、韧性、智慧城市”的高质量发展目标,提高了对城市规划、建设、治理能力水平的要求。这就需要对城市运行整个的工作、制度及技术体系等进一步进行规范与赋能。标准化是国家治理体系现代化的重要组成部分,而标准具备规范、统一、协调、优化等属性,恰恰可以在解决现有不足和问题中发挥针对性的重要作用。但是在实际工作中,现行中能够适用满足上海市城市运行“一网统管”现实特点和需求的相关标准还十分紧缺,并且分布领域不均匀,在标准体系的系统性上还有待强化。

当前,住房和城乡建设部正在计划构建城市运管服平台“四标准一指南”标准规范体系,对三级城市运管服平台应用体系、数据体系、管理体系、基础环境等建设内容作了规范。但是,这些标准仅针对城运平台本身且均为行业标准规范,无法完全覆盖和满足“一网统管”全生命周期和全业务流程的运行需求,导致各区在实际工作推进中,经常遇到无标可依、无标可查的情况。例如区、街镇两级城运平台建设缺少统一规划和标准化、规范化指导,在运行、管理和维护上联动不足^[10],另外,当前还普遍面临缺乏统一清晰的区域治理事项清

单,且街镇“一网统管”主要业务流程和内部操作规则还有待进一步优化固化。

另外,对于“一网统管”建设工作实效还缺乏科学合理的评价标准,尤其在数字化场景建设方面,建成后对好用、管用、实用没有具体的评价依据,基本以主观定性评价为主,还需要探索科学有效的、符合实际的定量评价标准,以促进整个体系运行持续改进。

4 以标准化推动上海“一网统管”高质量发展的路径建议

4.1 构建协同高效的标准化组织机制

由上海市城市运行管理机构协调本市区域内的各级城市运行管理相关机构,以及上海市地方标准相关标准化技术委员会、行业协会、专业学(协)会等,尽快建立形成城市运行“一网统管”标准化总体组织架构,加强对标准化技术组织、标准起草单位、标准使用方等相关方的组织领导和统筹协调,形成部门协同、上下联动、有机衔接的新型工作机制,培育打造一批能够专业化支撑“一网统管”发展的标准化服务机构。探索构建与“一网通办”标准信息的共享交流服务机制,开展“两张网”标准化的协同共治,并积极组织参与长三角区域、全国行业及国家标准化等活动。

4.2 完善全面系统的标准体系架构

加强标准体系顶层设计,突出标准间的关联和协调,既从宏观上提升城市运行管理的整体性和系统性,又从微观上兼顾城市运行管理的操作性和规范性。可从基础通用、城运平台、业务管理、资源保障等方向进行不断拓展,对多样化的标准化需求进行整合,构建起“一网统管”标准体系,以全面支撑与保障城市的安全有序运行。通过系统规划、整体布局,能有效避免标准自身陷入“单兵作战”的窘境,并最大限度实现“1+1>2”的系统协同效用。

4.3 聚焦关键重点领域的标准研制

依据政策文件规定的有关“一网统管”标准化建设重点方向并结合工作急用需求,在城运中心建设与运行、服务平台一体化、“一网统管”事项管理、业务流程实施、单元模块治理、综合绩效评价等领域,加快相关标准制定,以重点领域标准研制来带动标准体系中其他标准的跟进落地。通过重点领域标准实施后的反馈与评估,有效总结标准化实施经验,并滚动式规划标准化工作计划,通过不断渐进任务明细来逐步完善非重点领域标准的具体实施路径。

4.4 强化标准实施与监督的保障机制

将标准与“两张网”发展战略、规划、政策一同作为重要的治理手段,在有关政策中引用标准,发挥标准在统一城运中心建设、数据平台运行、资源服务保障及监督评价改进等方面的规范作用。加强对“一网统管”标准体系规划及已有标准的宣贯,推动标准化效果有效落地。探索建立统一的标准实施监督体系和绩效评价指标体系,开展相关标准实施情况监督,组织第三方机构对区域标准实施效果进行评估,鼓励新闻媒体、社会组织 and 城市市民等多方参与监督,形成政府、行业和社会多方协同的区域标准实施监督模式。

5 结语

城市运行“一网统管”的标准化建设是实现城市治理现代化的关键路径。通过构建协同高效的标准化组织机制、完善全面系统的标准体系架构、聚焦关键重点领域的标准研制、强化标准实施与监督的保障机制,上海有望在城市数字化治理领域树立新的标杆。未来,应持续深化标准化实践,推动“一网统管”从技术驱动向制度引领转变,为超大城市治理提供可复制、可推广的经验,助力城市运行更加高效、智能和可持续发展。

参考文献

- [1] 邱倩,张继颖,初程程.超大城市治理数字化转型: 逻辑、进路与优化[J].北京行政学院学报,2023(6):38-47.
- [2] 姚琦,尹秋香,匡雅,等.基于CiteSpace可视化分析的城市社区管理模式研究热点及趋势[J].城市学刊,2024,45(2):50-56.
- [3] 徐观峰.整体性治理视阈下上海“一网统管”建设路径研究[D].上海:中共上海市委党校,2022.
- [4] 陈洪超,齐虹丽.碎片化: 粤港澳大湾区团体标准治理为何难以推进?: 基于整体性治理视角的分析[J].标准科学,2023(2):6-15.
- [5] 祖毅.立法推动构建吉林全面振兴的标准体系: 省人大常委会制定出台《吉林省标准化条例》亮点扫描[J].吉林人大,2023(7):13-14.
- [6] 黎伟.城市数字化转型标准化体系的全球探索与实践[J].中国标准化,2024(17):37-41.
- [7] 王芳,常宁.全球城市数字化转型的经验与启示[J].全球城市研究(中英文),2022,3(3):112-128+192-193.
- [8] 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[J].广东省人民政府公报,2021(18):20-31.
- [9] 石映杰,刘金凤.NATO政府工具下的城市大脑建设路径探析:基于18个案例的模糊集定性比较分析[J].未来城市设计与运营,2023(3):33-37.
- [10] 姜晓凌,耿挺,陶婷婷. 联勤联动“两张网”, 树立超大城市智慧化治理“上海标杆”[N]. 上海科技报, 2021-01-27(3).