

城市综合管理服务平台试点建设指南

住房和城乡建设部

2020年1月3日

目 录

1 总则	1
1.1 编制目的.....	1
1.2 适用范围.....	1
1.3 编制依据.....	1
2 建设要求	2
2.1 建设目标.....	2
2.2 建设原则.....	2
2.3 总体框架.....	3
2.4 主要任务.....	4
3 应用体系建设	5
3.1 国家平台.....	5
3.2 省级平台.....	7
3.3 市级平台.....	7
4 数据体系建设	9
4.1 国家级综合性城市管理数据库建设.....	9
4.2 省级综合性城市管理数据库建设.....	10
4.3 市级综合性城市管理数据库建设.....	10
4.4 数据交换机制.....	12
5 基础环境建设	13
5.1 网络环境.....	13
5.2 运行环境.....	13

5.3 安全环境.....	14
6 管理体系建设.....	14
6.1 国家级管理体系建设.....	14
6.2 省级管理体系建设.....	14
6.3 市级管理体系建设.....	15
7 项目管理.....	16
7.1 管理组织.....	16
7.2 实施步骤.....	17
7.3 方案评审.....	17
7.4 组织验收.....	18
7.5 运行维护.....	18

1 总则

1.1 编制目的

为指导国家级城市综合管理服务监督平台、省级城市综合管理服务监督平台和市级城市综合管理服务监督指挥平台（以下简称国家平台、省级平台、市级平台）规范建设，特制定本指南。

1.2 适用范围

本指南适用于国家平台、省级平台和市级平台建设，明确了平台建设要求，规范了平台应用体系、数据体系、基础环境、管理体系以及项目管理等内容，是平台建设的重要依据。

1.3 编制依据

本指南编制过程中参考的主要文献资料有：

《城市市容环境卫生管理条例》

《全国文明城市测评体系》

《国家卫生城市标准》

《国家园林城市系列标准》

《城市容貌标准》（GB 50449）

《计算机软件文档编制规范》（GB/T 8567）

《电子政务业务流程设计方法通用规范》（GB/T 19487）

《安全防范监控数字视音频编解码技术要求》（GB/T 25724）

《安全防范视频监控联网系统信息传输、交换、控制技术要求》
（GB/T 28181）

《数字化城市管理信息系统 第 1 部分：单元网格》(GB/T 30428.1)

《数字化城市管理信息系统 第 2 部分：管理部件和事件》(GB/T 30428.2)

《数字化城市管理信息系统 第 3 部分：地理编码》(GB/T 30428.3)

《数字化城市管理信息系统 第 4 部分：绩效评价》(GB/T 30428.4)

《数字化城市管理信息系统 第 5 部分：监管信息采集设备》
(GB/T 30428.5)

《数字化城市管理信息系统 第 6 部分：验收》(GB/T 30428.6)

《数字化城市管理信息系统 第 7 部分：监管信息采集》(GB/T 30428.7)

《数字化城市管理信息系统 第 8 部分：立案、处置和结案》(GB/T 30428.8)

《城市市政综合监管信息系统技术规范》(CJJ/T 106)

2 建设要求

2.1 建设目标

贯彻习近平总书记关于提高城市管理科学化、精细化、智能化水平的重要指示精神，落实全国住房和城乡建设工作会议部署，搭建国家、省、市三级城市综合管理服务平台，构建适应高质量发展要求的

城市综合管理服务工作体系，增强城市管理统筹协调能力，提高城市精细化管理服务水平，推动实现城市治理体系和治理能力现代化。

2.2 建设原则

统筹建设、共建共享。按照因地制宜、统筹规划、集约高效的原则，以需求为导向，充分利用现有的城市管理信息化基础设施，加强物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等技术应用，搭建物理分散、逻辑集中、资源共享的国家、省、市城市综合管理服务监督（指挥）平台。

顶层设计、分步实施。按照“边建设、边完善”、“先试点、后推广”的工作思路，强化顶层设计，分步加快实施，以目标为导向，推动平台建设落地实施。

统一标准、规范运行。按照《城市综合管理服务平台技术标准》，以结果为导向，规范各级平台应用体系、数据体系、基础环境和管理体系建设，实现各级平台的无缝对接、数据共享、信息互用、平稳运行。

2.3 总体框架

搭建国家、省、市三级架构的平台，通过部门协同、信息联动，加强对城市管理工作的统筹协调、指导监督、综合评价。

国家平台部署在住房和城乡建设部，与省级平台、市级平台互联互通，实现对全国城市管理工作的业务指导、监督检查和综合评价等功能目标。

省级平台部署在省住房和城乡建设厅，与国家平台、市级平台互联互通，实现对全省城市管理工作指导监督、统筹协调和综合评价等功能目标。

市级平台部署在城市，与国家平台和省级平台互联互通，实现对全市城市综合管理工作的统筹协调、指挥调度、监督考核、综合评价和公众服务等功能目标。

各级平台应通过国家电子政务外网等交换网络，实现平台间数据共享、业务协同。

2.4 主要任务

平台建设的主要任务包括应用体系建设、数据体系建设、基础环境建设和管理体系建设等内容。

2.4.1 应用体系建设

根据国家、省、市三级平台的目标定位，构建全国城市综合管理服务应用体系。国家和省级平台建设业务指导、监督检查、综合评价3个应用系统，数据交换、应用维护2个运维系统。市级平台共用国家平台的业务指导系统，同时建设指挥协调、行业应用、公众服务、数据汇聚和数据交换等系统。

2.4.2 数据体系建设

根据平台业务应用需求，国家和省级平台需建立包括业务指导数据、监督检查数据、公众诉求数据、网络舆情数据、市级平台上报数据和综合评价数据等在内的综合性城市管理数据库。

市级平台需建立包括城市管理基础数据、城市部件事件监管数据、城市管理行业应用数据、相关行业数据、公众诉求数据和网络舆情数据等在内的综合性城市管理数据库。

2.4.3 基础环境建设

建设满足平台运行条件的信息化基础环境，包括建设“横向到边、纵向到底”的网络环境，高效、可扩展的软硬件环境和有效防护的安全环境。

2.4.4 管理体系建设

建立健全城市管理体制机制，加强综合统筹协调，构建符合城市管理实际和人民群众需求的城市综合管理服务工作体系。

3 应用体系建设

3.1 国家平台

国家平台包括业务指导、监督检查、综合评价 3 个应用系统，数据交换、应用维护 2 个运维系统。根据工作需要可拓展系统数量。

3.1.1 业务指导系统

业务指导系统包括政策法规、行业动态、经验交流等功能模块。

政策法规模块。汇聚、共享城市管理领域法律、法规、规章、规范性文件以及标准规范等。

行业动态模块。汇聚地方推送的城市管理机构设置、队伍建设、执法保障、工作机制等信息，以及改革创新、专项行动、重点任务落

实等工作动态。

经验交流模块。汇聚地方推送的城市管理好经验、好做法，通过平台向各地推广典型案例，发挥引领示范作用。

3.1.2 监督检查系统

监督检查系统包括指挥派遣、工作反馈、监督通报、舆情监测、应急管理等功能模块和“12319 微信公众服务号”。

指挥派遣模块。按照中央和部党组决策部署，向地方布置任务，提出工作要求和完成时限。

工作反馈模块。省级平台、市级平台接收工作任务，按照规定要求上报工作进展和落实情况。

监督通报模块。实时查看各地重点工作落实情况，开展线上督办和线上通报。

舆情监测模块。采集舆情监测数据，实时掌握各地城市管理工作舆情、重大负面舆情，转地方办理并跟踪督办。

应急管理模块。了解城市自然灾害、重大基础设施事故、群体性事件等突发应急事件处置情况，跟踪地方对应急事件的处置过程和处理结果，并视情况开展跟踪督办。

12319 微信公众服务号。开发全国统一的微信公众服务号，受理公众投诉的城市管理问题，自动转办，并开展公众满意度调查和评价。

3.1.3 综合评价系统

综合评价系统包括评价指标管理、评价任务管理、评价结果生成

和展示等功能模块。

评价指标管理模块。围绕“干净、整洁、有序、安全、群众满意”5个方面，对评价指标类别、指标名称、指标说明、指标权重等要素进行配置管理，形成评价指标库。

评价任务管理模块。基于评价指标库，按评价目标生成评价任务，分发评价任务，根据评价任务要求进行现场评价，回传评价结果。

评价结果生成模块。构建各类评价任务的评价模型，基于评价模型、评价周期，按需求自动生成月度、季度、年度评价报告。评价结果采用文字、图表等可视化形式表达。

3.1.4 数据交换系统

从省级平台、市级平台获取城市管理基础数据、城市部件事件监管数据、城市管理行业应用数据、相关行业数据、公众诉求数据和网络舆情数据等。数据交换系统功能包括接入平台配置、接口服务发布、接口服务订阅、数据交换及状态监控等功能模块。

3.1.5 应用维护系统

根据管理需求，对组织机构、人员权限、业务流程、工作表单、功能参数等事项进行日常管理和维护。应用维护系统包括机构配置、人员配置、权限配置、流程配置、表单配置、系统配置等功能模块。

3.2 省级平台

省级平台与国家平台功能基本一致，包括业务指导、监督检查、综合评价3个应用系统，数据交换、应用维护2个运维系统。其中，

业务指导系统按权限共用国家平台业务指导系统。试点省可结合实际自行增加系统并拓展系统功能。

3.3 市级平台

市级平台基于现有数字化城市管理信息系统，纵向对接国家、省级平台，联通县（市、区）平台，横向整合或共享城市管理相关部门数据资源，统筹协调、指挥调度、监督考核、综合评价全市城市综合管理服务，推动形成党委政府领导下的“大城管”工作格局。

市级平台是操作平台，主要包括业务指导系统、指挥协调系统、行业应用系统、公众服务系统、数据汇聚系统和数据交换系统等。试点市可结合实际自行增加系统并拓展系统功能。

3.3.1 业务指导系统

市级平台的业务指导系统按权限共用国家平台的业务指导系统。

3.3.2 指挥协调系统

指挥协调系统是平台核心系统。依据《城市市政综合监管信息系统技术规范》（CJJ/T 106），实现城市管理问题的“信息采集、案件建立、任务派遣、任务处理、处理反馈、核查结案和绩效考核”等7个阶段的闭环管理。

根据城市综合管理服务评价工作要求，拓展与“干净、整洁、有序、安全”相关的管理对象，并纳入城市综合管理服务平台的部件事件数据体系、行业应用数据体系和相关行业数据体系管理，实现对城市综合管理相关部门的统筹协调、指挥调度、监督考核和综合评价。

3.3.3 行业应用系统

行业应用系统应包括市政公用、市容环卫、园林绿化和城市管理执法等业务系统。上述业务系统应与数据汇聚系统进行数据对接，实现城市管理行业应用数据的整合应用。

3.3.4 公众服务系统

公众服务系统包括热线服务、微信服务、公众类 APP 等功能模块。

热线服务功能模块。利用城市管理服务热线，提供投诉、咨询、建议等服务；公众诉求通过指挥协调系统进行派遣、处置、核查、结案；对各项服务进行满意度评价回访；支持与“12345 政务服务”等热线呼叫接入统一受理。

微信服务功能模块。包括微信公众号和微信小程序等，需对接国家平台“12319 微信公众服务号”。

公众类 APP 在受理公众诉求基础上，强化便民服务功能。

3.3.5 数据汇聚系统

根据城市综合管理工作要求，汇聚城市管理基础数据、城市部件事件监管数据、城市管理行业应用数据、相关行业数据、公众诉求数据、网络舆情数据等，对各类数据进行清洗、校验、抽取、融合，形成综合性城市管理数据库。

数据汇聚系统包括数据获取、数据清洗、数据融合以及数据资源目录等功能模块。

3.3.6 数据交换系统

市级平台按照国家平台、省级平台数据共享与交换要求，开发相应的数据接口，通过接口对接传输等方式上报数据。

4 数据体系建设

4.1 国家级综合性城市管理数据库建设

国家级综合性城市管理数据库包括业务指导、监督检查、公众诉求、网络舆情、市级平台上报和综合评价等数据。

业务指导数据包括城市管理相关的法律、法规、规章、规范性文件以及标准规范等数据；城市管理体制机制数据；城市管理典型案例、专项行动等数据。

监督检查数据包括国家平台布置的重点工作任务及反馈数据。

公众诉求数据包括“12319 微信公众服务号”收集的投诉、咨询和建议类数据。

网络舆情数据包括从新华网、人民网、微信、微博等公共网络信息平台获取的全国城市管理相关的舆情数据。

市级平台上报数据包括市级平台推送的城市管理基础数据、城市部件事件监管数据、城市管理行业应用数据和相关行业数据等。

综合评价数据包括开展城市综合管理服务评价工作所需的评价指标数据、评价过程数据和评价结果数据等。

4.2 省级综合性城市管理数据库建设

省级综合性城市管理数据库与国家综合性城市管理数据库基本

一致。汇聚本省的业务指导、监督检查、公众诉求、网络舆情、市级平台上报和综合评价等数据。可结合本省实际自行拓展数据库建设内容，形成省级综合性城市管理数据库。

4.3 市级综合性城市管理数据库建设

市级综合性城市管理数据库主要包括城市管理基础数据、城市部件事件监管数据、城市管理行业应用数据、相关行业数据、公众诉求数据和网络舆情数据等。可结合本市实际自行拓展数据库建设内容，形成市级综合性城市管理数据库。

4.3.1 城市管理基础数据

城市管理基础数据包括地理空间数据和视频监控数据等。

地理空间数据。按照《城市市政综合监管信息系统技术规范》（CJJ/T 106）规定，汇聚地理空间、管理部件、单元网格、实景影像和地理编码等数据。

视频监控数据。整合或共享城市管理相关部门的视频监控资源。

4.3.2 城市部件事件监管数据

城市部件事件监管数据包括现有的数字化城市管理系统的监管问题数据和统计类数据。

数字化城市管理系统的监管问题数据应符合《数字化城市管理信息系统 第2部分：管理部件和事件》（GB/T 30428.2）的规定。

统计类数据应包括区域、部件、网格，部门、人员以及问题来源、问题类别和问题状态等统计数据。

4.3.3 城市管理行业应用数据

城市管理行业应用数据包括市政公用、市容环卫、园林绿化和城市管理执法等行业数据。

市政公用数据包括道路、桥梁、隧道、供水、排水、供热、供气和照明等市政基础设施数据和运维数据。

市容环卫数据包括市容市貌、环境卫生、渣土管理和户外广告等基础数据和运维数据。

园林绿化数据包括绿地、公园和古树名木等基础数据和运维数据。

城市管理执法数据包括执法机构、执法人员、执法案件和执法案由等数据。

4.3.4 相关行业数据

相关行业数据包括城乡建设、市场监管、公安交管、交通运输、自然资源和生态环境等城市管理相关部门的规划数据、统计数据、行政许可数据、行政处罚数据和社会信用数据等。强化环境监测、交通运输、供水供电、供气供热、防洪防涝等城市运行数据的综合采集和管理分析。

4.3.5 公众诉求数据

公众诉求数据包括通过热线、微信、公众类 APP 等服务渠道收集的投诉、咨询和建议类数据。数据内容包括数据来源、服务分类、交办情况、处理情况、满意度等。同时，还应整合或共享政府相关部门

的公共服务数据资源。

4.3.6 网络舆情数据

网络舆情数据包括通过新华网、人民网等门户网站，微信、微博等公共网络信息平台获取的本市城市管理相关的舆情数据。

4.4 数据交换机制

依托电子政务外网，国家平台通过数据共享与交换接口，收集省级、市级平台的相关数据。需要查询省级、市级平台具体信息时，可调用省级、市级平台提供的登录接口直接访问。

国家平台通过电子政务外网提供数据共享与交换接口，供省级、市级平台访问。

省级平台按照数据共享与交换接口标准，将规定的数据传输至国家平台。

市级平台按照数据共享与交换接口标准，将规定的数据传输至省级平台或国家平台。

市级平台应预留联通县（市、区）平台的数据共享与交换接口。

5 基础环境建设

建设横向互联、纵向互通的网络环境，高效、可扩展的软硬件环境和有效防护的安全环境。

5.1 网络环境

综合运用电子政务外网和互联网，横向联通各职能部门，纵向对

接上、下级城市管理主管部门，按用户权限为社会公众、内部管理人员、平台管理人员、部门操作人员提供服务。通过安全隔离与信息交换设备进行安全防护。不同网络间数据交换应符合国家信息安全技术要求。

5.2 运行环境

软硬件环境提供计算能力、存储能力、数据传输能力。各级应充分利用服务器、显示设备、存储及备份设备、安全设备、基础软件等现有基础设施资源，可在测算平台访问量、吞吐量、存储量情况下拓展软硬件设备。可使用城市政务云平台承载平台应用，并通过高速带宽实现云间连接；也可选取有资质的云运营商，建立异地、双活等备份机制，根据需求采购云迁移、云安全等服务，降低硬件资源采购、维护成本。

5.3 安全环境

国家、省、市三级平台应按照信息系统安全等级保护二级及以上要求实施，建立由物理安全、网络安全、主机安全、应用安全、数据安全及管理安全等构成的安全保障体系。

6 管理体系建设

6.1 国家级管理体系建设

6.1.1 评价制度建设

建立城市综合管理服务评价指标体系，围绕“干净、整洁、有序、

安全、群众满意”5个方面，开展综合评价工作。制定城市综合管理服务评价办法，明确工作目标、任务、方法和机制等。

6.1.2 12319 微信服务制度建设

开通全国统一的“12319 微信公众服务号”，制定12319城市管理便民服务规范，为市民提供标准化、常态化服务。

6.2 省级管理体系建设

6.2.1 组织机构建设

发挥省级城市管理议事协调机构的综合协调作用，统筹协调平台建设运行中的重大事项，推动搭建省级城市综合管理服务监督平台。建立省级城市综合管理服务监督中心，负责对全省城市管理工作的指导监督、统筹协调和综合评价。

6.2.2 评价制度建设

根据城市综合管理服务评价工作要求，围绕“干净、整洁、有序、安全、群众满意”5个方面，开展综合评价工作。可在城市综合管理服务评价指标体系的基础上，结合实际增加特色型指标。

6.3 市级管理体系建设

6.3.1 组织机构建设

按照构建党委政府领导下的“大城管”工作格局要求，以城市现有的城市管理信息化平台组织机构和工作体系为基础，搭建城市综合管理服务监督指挥平台，建立隶属城市的城市综合管理服务监督

指挥中心，履行城市政府对全市城市综合管理工作的统筹协调、指挥调度和监督考核职能。

6.3.2 工作制度建设

建立完善城市综合管理服务制度体系，健全综合协调、问题发现、问题处置、监督考核等工作机制，推动实现城市“干净、整洁、有序、安全、群众满意”的基本目标。

协调机制建设。建立城市政府主要负责同志牵头的城市管理协调机制，加强对城市管理工作的组织协调、监督检查和考核奖惩。建立健全城市管理相关部门之间信息互通、资源共享、协调联动等工作机制。

监督制度建设。参照《数字化城市管理信息系统 第2部分：部件和事件》（GB/T 30428.2）规定，建立健全以问题发现、核查结案为核心内容的城市管理问题监督制度体系。

处置制度建设。参照《数字化城市管理信息系统 第8部分：立案、处置和结案》（GB/T 30428.8）规定，建立健全职责明晰、及时高效、结果满意的城市综合管理服务制度体系。

考核制度建设。参照《数字化城市管理信息系统 第4部分：绩效评价》（GB/T 30428.4）规定，建立健全城市综合管理服务绩效考核办法，以标准化的统计数据为依据，构建对各处置部门和单位的考核制度体系。将考核结果纳入经济社会发展综合评价体系和领导干部政绩考核体系，发挥考核的“指挥棒”作用。

7 项目管理

7.1 管理组织

国家、省、市三级应分别成立城市综合管理服务监督（指挥）平台建设领导小组，统筹协调平台建设运行中的重大事项，加强平台建设顶层设计，落实平台建设资金，建立相关工作机制，明确平台建设责任主体和具体负责人，加强工作指导和监督检查，保障平台建设顺利推进。

7.2 实施步骤

加强领导，明确责任。成立平台建设领导小组、明确责任分工，制定平台建设实施工作计划。

编制方案，组织实施。编制平台建设方案，报上级主管部门审查通过后，按照当地电子政务工程建设项目管理要求，开展平台立项和招投标工作，确定承建单位。

健全职责，建立制度。健全城市综合管理服务监督（指挥）中心职责，建立城市综合管理服务监督、处置（指挥）、绩效评价等管理制度。

数据建库，系统搭建。建设综合性城市管理数据库，开展系统网络配置，软硬件系统和设备采购、安装、调试，应用软件系统研发和实施等工作。

编制手册，人员培训。编制各岗位人员的培训手册，对平台岗位人员进行业务培训、技术培训。

系统测试，投入运行。开展系统测试，试运行系统稳定后，正式投入运行。

档案整理，系统验收。对平台建设过程中的相关文档资料进行整理，存档，并组织系统验收。

7.3 方案评审

各级平台建设应严格按照本指南和《城市综合管理服务平台技术标准》搭建。省级平台建设方案报送住房和城乡建设部审查，由住房和城乡建设部组织有关专家评审；市级平台建设方案经省级住房和城乡建设厅审核同意后，报送住房和城乡建设部审查，由住房和城乡建设部会同省住房和城乡建设厅，组织相关专家进行评审。平台建设方案经专家评审通过后方可组织实施。

7.4 组织验收

住房和城乡建设部会同相关省住房和城乡建设厅，根据《城市综合管理服务平台技术标准》和本指南的规定，对平台的应用体系建设、数据体系建设、基础环境建设和管理体系建设等内容组织验收。

7.5 运行维护

7.5.1 日常管理

制定平台运行维护管理制度，配备系统管理员，监测平台运行、数据交换、数据备份等状态；对操作系统、数据库系统、应用系统和网络设备设置权限，阻止非授权用户读取、修改、破坏或窃取数据；

制定有效的备份管理制度，定期对各类数据进行备份；定期分析应用系统日志、数据库日志和业务操作日志等系统运行日志，及时发现并处置系统异常情况。

7.5.2 软件和数据维护

各级平台应具备对应用系统与数据资源进行快速管理和维护能力，根据机构、人员、工作流程、工作表单、地图等管理内容变化情况，及时进行相应的更新和调整，保证系统正常运行。

7.5.3 应急预案

制定有效的平台运行应急预案，定期组织演练。应急预案应包括网络、服务器、存储设备、平台软件系统等异常等情况的处置方案，确保平台平稳高效运行。