



# 算力风暴：政策赋能与城投入局的创新实践

公用一部 | 文广垠 王龄可

2025年11月11日

2025年《算力互联互通行动计划》与“人工智能+”行动形成政策共振，逐步推进构建具备智能感知、实时发现、按需获取的算力互联网，明确算力作为“人工智能+”行动8大支撑之一，算力行业顶层设计得到进一步完善。同时，2025年全国一体化算力网9项技术文件等算力行业专项政策发布，全国一体化算力网标准体系基本全面建成。城投公司作为地方重要的国有企业，在助力区域经济发展和自身转型需求的驱动下，依托自身优势，积极参与算力行业发展浪潮。

## 一、政策布局与实施路径

### （一）算力行业顶层设计：构建“1+N”政策架构

近年来，我国算力行业顶层设计逐步完善，形成了“1+N”的政策架构。我国将“全国一体化算力网”作为算力行业发展的总体战略和宏观蓝图，以《算力互联互通行动计划》作为实现这一宏伟蓝图的关键技术路径和作战方案，充分发挥“东数西算”国家枢纽作用，逐步形成以网络化、普惠化、绿色化为特征的算力网高质量发展格局。

**表1 近五年算力行业重要文件纲领**

时间	部门	文件名称	主要内容
2021年5月	国家发展改革委、中央网信办、工业和信息化部、国家能源局	《全国一体化大数据中心协同创新体系算力枢纽实施方案》	首次提出“东数西算”工程；确立绿色发展基调；明确八大国家枢纽节点。
2021年12月	国务院	《“十四五”数字经济发展规划》	加快构建算力、算法、数据、应用资源协同的全国一体化大数据中心体系；打造智能算力、通用算法和开发平台一体化的新型智能基础设施。
2022年2月	国家发展改革委、中央网信办、工业和信息化部、国家能源局	关于同意京津冀地区/长三角地区/成渝地区/粤港澳大湾区启动建设全国一体化算力网络国家枢纽节点的复函	同意在8地启动建设国家算力枢纽节点，并规划了10个国家数据中心集群。我国一体化大数据中心体系完成总体布局设计，“东数西算”工程正式全面启动。
2023年2月	中共中央、国务院	《数字中国建设整体布局规划》	明确算力网络作为数字中国建设基础之一，提出“2522”整体框架。
2023年10月	工业和信息化部、中央网络安全和信息化委员会办公室、教育部、	《算力基础设施高质量发展行动计划》	明确“计算力、运载力、存储力、应用赋能”四大主要突破目标。

**表 1 近五年算力行业重要文件纲领**

时间	部门	文件名称	主要内容
	国家卫生健康委、中国人民银行、国务院国资委		
2023 年 12 月	国家发展改革委、国家数据局、中央网信办、工业和信息化部、国家能源局	《关于深入实施“东数西算”工程加快构建全国一体化算力网的实施意见》	提出“到 2025 年底，算力网关键核心技术基本实现安全可靠，以网络化、普惠化、绿色化为特征的算力网高质量发展格局逐步形成”的建设目标。
2024 年 9 月	工业和信息化部、中央网信办、教育部、财政部、自然资源部、住房城乡建设部、农业农村部、国家卫生健康委、中国人民银行、国务院国资委、国家铁路集团有限公司等十一部门	《关于推动新型信息基础设施协调发展有关事项的通知》	以促进协调发展为目标，以推动新型信息基础设施跨区域、跨网络、跨行业协同建设为重点方向，提出了“1 统筹 6 协调”，即全国统筹布局、跨区域协调、跨网络协调、跨行业协调，发展与绿色协调、发展与安全协调、跨部门政策协调等。
2024 年 12 月	国家发展改革委、国家数据局、工业和信息化部	《国家数据基础设施建设指引》	在算力底座方面，推进算力资源科学布局、推进东中西部算力协同、推进算力与数据及算法融合创新、推进算力与绿色电力融合、推进算力发展与安全保障协同。
2025 年 5 月	工业和信息化部	《算力互联互通行动计划》	计划到 2026 年，建立较为完备的算力互联互通标准、标识和规则体系；到 2028 年，基本实现全国公共算力标准化互联，逐步形成具备智能感知、实时发现、按需获取的算力互联网。
2025 年 8 月	国务院	《国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见》	明确算力作为“人工智能+”行动 8 大支撑之一；强化智能算力统筹，推动国产芯片技术突破，优化国家智算资源布局，系统性推动智能算力供给普惠易用、经济高效、绿色安全。

数据来源：根据公开资料整理

**(二) 算力行业专项政策：覆盖全链条环节**

1. 技术标准与安全保障

2025年8月，全国一体化算力网9项技术文件至此已全部发布，标志着算力网络建设从规划阶段转向落地实施。新增的《全国一体化算力网智算中心算力池化技术要求》和《全国一体化算力网安全保护要求》填补了关键空白，与前期发布的《全国一体化算力网算力并网技术要求》、《全国一体化算力网算力资源管理与调度技术要求》等共同形成完整标准矩阵，推动实现全国算力资源的“一盘棋”统筹、“一本账”监测和“一张网”调度，为算力的普惠化、市政化、公共化服务奠定技术基础。

其中，《全国一体化算力网安全保护要求》以“安全可控、纵深防御、动态适应”为核心，围绕通用安全、资源安全、调度安全、监测安全、运营安全、数据安全六大维度构建防护体系，为算力网络提供全生命周期安全保障。

## 2. 绿色融合

2024年7月，中国通信标准化协会发布《算力中心绿色等级技术要求和测评方法》，分级管控资源效率，要求 $PUE \leq 1.5$ 、 $WUE \leq 2.2L/kWh$ ，并推广液冷、磁悬浮制冷等技术应用，为算力低碳转型提供标准支持与技术路径。

2025年6月1日，《绿色数据中心评价》国家标准正式实施，通过能效约束、技术规范、管理穿透和认证准入四大机制，系统性推动数据中心绿色化。该标准作为国内首个数据中心绿色评价国家标准，为我国绿色数据中心评价提供了明确指引，为“双碳”目标下的算力可持续运营提供政策抓手。

## 二、城投公司入局算力行业

**城投公司作为地方重要的国有企业，依托与政府的紧密协同关系，在政策引导下积极布局人工智能、算力等新兴领域，在助力地方经济发展的同时实现自身业务的转型升级。**

### （1）深圳市龙岗区城市建设投资集团有限公司（以下简称“龙岗城投”）

龙岗城投是广东省深圳市龙岗区人民政府全资子公司，公开资料显示，龙岗城投经营范围为依法筹集城市建设资金；土地整备及园区开发、经营和管理；重点片区市政基础设施、公共服务设施及载体建设；房地产开发和经营、物业管理；房屋动拆迁和城市更新；实业投资；受托资产经营管理。2024年8月，龙岗城投投资设立全资子公司深圳市湾东智算科技有限公司（以下简称“湾东智算”）。2025年3月，湾东智算投资建设的深圳（东部）人工智能产业公共服务平台一期千卡算力集群正式点亮，是深圳市首个区属国企万P智能算力池，该项目总投资约22亿元，分三期建设，一期投资约4.88亿元，供给算力2,000P，计划年内完成二、三期建设累计供给算力10,000P，可调度社会智算资源40,000P以上；其中首期算力规模性能跻身全国国有算力基础设施前三。未来，湾东智算将通过大客户定制化建设、中小客户的长协批发以及按需付费等多模式在为龙岗区人工智能企业提供优质算力的同时为龙岗城投贡献算力相关收入，助力龙岗城投在AI算力等战略性新兴产业布局。

### （2）济南城市投资集团有限公司（以下简称“济南城投集团”）

济南城投集团是济南市人民政府国有资产监督管理委员会（持股90%）控股子公司，公开资料显示，济南城投集团经营范围为对城市建设项目投资、运营、管理；对城市基础设施建设开发、运营、管理；土地整理、熟化、开发；物业管理；国内广告业务。2023年，济南城投集团投资建设济南人工智能算力中心，算力规模1,000P，是山东省内首个突破E级的单一智算集群，并将其打造成为集软硬一体的综合性大模型孵化服务中心。2024年，济南

城投集团参与打造了具备数据加工、算力支持、模型训练优化及大模型应用开发于一体的“大模型创新工厂”，并由济南市大数据局、济南城投集团和浪潮集团在 2024 年第十届“数博会”上携手成功发布。济南城投集团充分发挥自身在投融资、基础设施建设、产业运营等方面的优势，助力济南市经济和产业发展的同时升级自身的业务布局。

(3) 云南省交通投资建设集团有限公司（以下简称“云南交投”）

云南交投是云南省人民政府国有资产监督管理委员会（持股 82.1%）控股子公司，公开资料显示，云南交投经营范围为公路开发、建设、管理、经营；酒店管理（涉及专项审批的凭许可证经营）。2025 年 7 月，云南交投发布与华为、长安大学“产学研用”合作研发的“绿美通道·交通大模型”，开创了交通行业数智转型升级新范式。近年来，云南交投与华为开展深度战略合作，基于鲲鹏、华为云 Stack、高斯数据库等产品技术，联合构筑了“1 个大数据中心+1 个容灾中心+35 个边缘计算节点”的算力基础设施架构，通用算力、综合存储能力等达到国家中型数据中心规模。云南交投在积极响应数字经济战略的同时助力了自身生产管理效率和安全服务水平的提升。

### 三、城投公司创新实践的经验启示

**城投公司入局算力行业的创新实践表明，政策赋能下的主动作为、地方需求的精准对接、内生转型的强烈愿望，是城投布局新兴领域的关键密码。这一路径既呼应了算力行业发展浪潮中政策与市场的协同逻辑，也验证了城投公司在数字中国建设中的创新活力与转型潜力。**

从龙岗城投、济南城投集团、云南交投的创新实践可见，当前城投公司布局算力的创新与成功，核心在于紧扣“政策赋能”与“地方需求”双轮驱动，探索出一条“算力基建支撑、场景深度适配”的差异化路径，首先以政策为引领，锚定地方产业刚需布局算力基建。三地城投公司均依托政府资源与政策导向，精准对接区域发展战略——龙岗城投紧扣深圳人工智能产业高地需求，打造区属首个万 P 智能算力池；济南城投集团承担着济南市经济和产业发展任务，作为济南市首批“新城建”产业链龙头企业，建设省内首个 E 级智算集群；云南交投则立足交通行业数智化转型痛点，构建服务主业的算力架构。这种“政策指方向、需求定场景”的布局逻辑，避免了算力资源的盲目扩张，确保了基础设施与地方经济的强关联性。同时，以转型为目标，实现城投业务与数字经济的同频共振。三地城投公司均借算力布局完成自身能力的迭代——龙岗城投切入战略性新兴产业赛道，济南城投集团拓展数字化服务能力，云南交投强化智慧交通技术储备。这种“以投促产、以产促转”的模式，不仅助力地方培育新质生产力，更推动城投从传统基建主体向“基建+数字”综合服务商升级，为国企在数字经济时代的角色重构提供了实践注脚。

### 报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复

制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公资信，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。