

发挥北京城市副中心示范引领作用 打造京津冀协同发展的高质量典范

2019年1月18日，习近平总书记在北京市副中心主持召开京津冀协同发展座谈会时指出，要高质量推动北京城市副中心规划建设。为深入贯彻党中央、国务院的决策部署，国务院于近日正式公布了《关于支持北京城市副中心高质量发展的意见》（以下简称《意见》），提出一系列具有针对性和可操作性的政策举措，支持北京城市副中心高质量发展。国务院新闻办公室于2021年12月1日下午举行新闻发布会，国家发展改革委副主任、京津冀协同发展领导小组办公室主任从亮，北京市委常委、常务副市长崔述强，河北省副省长胡启生介绍推动北京城市副中心高质量发展有关情况。

一条主线、三项原则、两个阶段目标、六大重点任务

从亮介绍说，《意见》的主要内容可以概括为：一条主线、三项原则、两个阶段目标、六大重点任务。

一条主线，就是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，紧紧围绕推动高质量发展这条主线，围绕创造“城市副中心质量”，把高质量发展的要求贯穿于城市副中心规划、建设、管理和经济社会发展各方面，推动实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，打造京津冀协同发展的高质量样板，为建设和谐、宜居、美丽的大国首都做出贡献。

三项原则，一是坚持承接疏解、错位发展。牢牢抓住疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”，有序承接符合北京城市副中心发展定位的功能疏解和人口转移，提升对首都功能的服务保障能力，实现以副辅主、主副共兴，与雄安新区

各有分工、互为促进，有效解决北京“大城市病”问题。二是改革创新、试点示范。根据发展定位和实际需要，赋予北京城市副中心更大发展自主权，推动政策措施和试点示范项目先行先试，形成可复制、可推广的经验。三是协同联动、一体发展。按照统一规划、统一政策、统一标准、统一管控要求，积极推进城市副中心、通州区与河北省三河市、大厂回族自治县、香河县（也就是“北三县”）一体化高质量发展，为推进京津冀协同发展做出示范。

两个阶段目标，分别提出了“十四五”时期和到2035年的发展目标：到2025年，城市副中心绿色城市、森林城市、海绵城市、智慧城市、人文城市、宜居城市功能基本形成。北京市级党政机关和市属行政事业单位搬迁基本完成，承接北京非首都功能疏解和人口转移取得显著成效，“城市副中心质量”体系初步构建。通州区与北三县一体化高质量发展制度体系基本建立。到2035年，现代化城市副中心基本建成。承接北京非首都功能疏解和人口转移的作用全面显现，“城市副中心质量”体系完善成熟，与周边地区一体化高质量发展取得显著成效。

六大重点任务，就是围绕上述目标要求，提出了6个方面17项重点任务。一是坚持创新驱动，强化科技创新引领，提升金融商务服务功能，加快文化体育旅游发展，打造北京发展新高地。二是推进功能疏解，有序承接中心城区非首都功能疏解，加快建设通州区与北三县一体化高质量发展示范区，开创一体化发展新局面。三是加强规划管理，实施高标准规划建设管理，推进智慧城市

建设，构建便捷高效现代交通体系，创建新时代城市建设发展典范。四是加强环境治理，构建大尺度绿色空间，健全生态环境综合治理体系，建设国家绿



色发展示范区。五是对标国际规则，推进服务业扩大开放，打造专业人才新高地，搭建更高水平开放新平台。六是加大改革力度，强化要素支持，有效推进更大区域职住平衡，增强发展动力活力。

从亮说，集中建设雄安新区、北京城市副中心，形成北京发展新的骨架，是推动京津冀协同发展的重大战略举措。推动北京城市副中心的高质量发展，对于疏解北京非首都功能、推动京津冀协同发展具有重要的现实意义和深远的历史意义。主要体现在三个方面：一是有利于有序疏解北京非首都功能；二是有利于加快打造区域发展新高地；三是有利于带动周边地区一体化高质量发展。

打造国家绿色发展示范区

崔述强介绍说，《意见》的颁布，又给北京提供了一个契机，也明确了由北京市负主体责任，推动落实好这个《意见》。《意见》给副中心高质量发展

提了19个方面、22条相关任务，北京结合这19个方面的任务，确定了66项相关的具体工作。方案确定出来以后，又配套制定了三个清单。一是任务清单，具体落实66项任务；二是项目清单，围绕这些具体任务的实施，一个项目一个项目地把它明确下来；三是政策清单，要落实好、完成好这些任务，把这些项目落实到位，还需要政策到位。这次《意见》明确，主导功能是四个方面：一是科技创新，二是行政办公，三是商务服务，四是文化和旅游。今后副中心将聚焦、提升这四个主导功能。

崔述强说，《意见》里面明确提出城市副中心要打造国家绿色发展示范区，这既是国家的要求，也是副中心的底色和特色。因为按照规划的要求，未来副中心就是要建成一个水城共融、蓝绿交织的城市，这是它的特点。在北京16个区中，这是独具特色的。这次国家明确要打造绿色生态发展示范区，这对北京来说是应有之义，要牢牢把握好这

次机会，以实现“双碳”目标为引领，建设和谐、宜居、美丽的大国首都，高质量打造副中心。概括起来讲，就是“两个抓手、两个重点、两种力量”。“两个抓手”即创建国家森林城市和国家生态园林城市，建设清新美丽的生态城市。“两个重点”是指绿色能源和绿色建造。在绿色能源方面，北京将实施碳达峰碳中和的专项行动，严控化石能源消费总量，多一些新能源的应用。绿色建筑方面，副中心今后所有的建筑都要达到三星级绿色建筑标准。还要依靠“两种力量”，即政府的力量和市场的力量。政府要带头行动起来，调动发挥科技手段进行科技赋能，推动绿色改造。同时，把市场的力量充分发挥出来。

共同打造北京的重要一翼

胡启生介绍说，规划建设北京城市副中心，与雄安新区形成北京新的两翼，是以习近平同志为核心的党中央做出的重大决策部署，是千年大计、国家大事。国务院出台了《关于支持北京城市副中心高质量发展的意见》后，河北省委、省政府高度重视，迅速行动起来，全面落实党中央、国务院的有关要求，研究制定了贯彻落实意见的若干措施，出台了《关于廊坊市三河、大厂、香河三县（市）与北京市通州区一体化高质量发展的指导意见》，部署推进70多项重点工作，全力支持服务北京城市副中心高质量发展。河北省将围绕“六个聚焦”“六个一体化”，加快推进北三县与城市副中心、通州区的一体化高质量发展，共同打造北京的重要一翼。

主要是做好以下六个方面的工作：一是聚焦“四统一”目标，加快打造一体化高质量发展新格局。二是聚焦产业对接协作，加快构建一体化创新链产业链。三是聚焦互联互通，加快建设一体化综合

交通路网。四是聚焦联防联控联治，加快形成一体化区域生态屏障。五是聚焦共建共享，加快提升一体化公共服务水平。六是聚焦创新突破，加快筹建一体化高质量发展示范区。

北京城市副中心引领，推动通州区和北三县的协同发展

从亮说，为了更好发挥北京城市副中心的引领带动作用，推动通州区和北三县的协同发展，这次《意见》提出了推动京津冀两省市建设通州区与北三县一体化高质量发展示范区的目标要求，这实际上也是借鉴长三角生态绿色一体化发展示范区的经验。主要考虑以下三个方面：

一是以一体化发展为主题。紧紧抓住疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”，有序推进北京部分产业和功能向北三县合理布局，逐步实现空间格局、资源配置、设施建设、产业发展、社会治理的一体化。

二是着重抓好“四统一”。要打破“一亩三分地”的思维定势，坚持“一盘棋”统筹考虑，在继续抓好统一规划、统一管控的基础上，积极探索在统一政策和统一标准上取得新突破。

三是建立更加有效的推进机制。在规划管理、投资审批、财税分享、要素自由流动、公共服务、营商环境等方面探索协同创新路径，加强体制机制创新，打造京津冀协同发展的高质量样板。

下一步，将协调北京市和河北省有关方面，聚焦体制机制创新，加强重点领域合作，充分发挥北京城市副中心示范引领作用，推动通州区与北三县一体化发展不断迈上新台阶，打造京津冀协同发展的高质量典范。

（本报综合）

成都市圈范围主要包括成都市、德阳市旌阳区、什邡市、广汉市、中江县、眉山市东坡区、彭山区、仁寿县、青神县、资阳市雁江区、乐至县，面积2.64万平方公里，2020年末常住人口约2761万人；规划范围拓展到成都、德阳、眉山、资阳全域，总面积3.31万平方公里，2020年末常住人口约2966万人。

2020年1月，中央财经委员会第六次会议首提成渝地区双城经济圈建设。2021年10月，中共中央、国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》，为成都市圈发展赋予了新的时代背景。成都市圈是推动成渝地区双城经济圈建设的“先手棋”，是服务成渝地区双城经济圈建设的支撑性工程，是实施四川“一千多支”发展战略的牵引性工程。日前，国家发展改革委函复同意《成都市圈发展规划》（以下简称《规划》），提出锚定成渝地区双城经济圈，全面增强成都市圈现代产业协作引领作用、创新资源集聚转化功能、改革系统集成和内陆开放门户功能、人口综合承载服务功能，做优成渝地区双城经济圈重要极核。

清华大学中国新型城镇化研究院、清华同衡规划设计研究院近年来持续开展都市圈系列研究，并作为支撑单位全程参与了《成都市圈发展规划》的研究和编制工作。本文从空间优化、交通互联、产研并进、双向开放、服务共享、生态共治、机制创新7个方面解读《规划》的特色亮点。

一、把握区域发展规律，空间优化支撑新格局

成都市圈“三山三水，地理相连，文化相融，交往频繁”，区域内坐落龙门山、龙泉山、邛崃山三大山脉，纵横岷江、沱江、涪江三大水系，成德眉资4市地理相连，同构区域山水格局，城市文化互融、交往频繁，德眉资3市与成都的人口流动数量约占所有城市与成都市人口流动总量的33%，成德眉资同城化发展具有“山同脉、水同源、文同根”的优势。

成都市圈位于成都平原经济区内圈，人口、土地、水和能源等要素的综合保障和匹配能力优越。这一优势使得“天府之国”多次在历史重要时刻发挥战略后方的关键作用。随着基础设施不断完善、特色优势产业快速发展、国际门户枢纽加快建设，成都市圈的综合实力显著增强，客观上也要求都市圈的空间结构进一步优化完善。成都作为都市圈的中心城市，仍处于集聚与扩散并存的发展阶段。成都发展优势突出，德眉资3市与成都存在明显断层，都市圈是典型的

强中心引领的极核型都市圈。

突出中心引领、强化区域联动是当前优化成都市圈空间格局的重点，也是《规划》的重要引导方向。成都正积极发挥中心城市引领功能，强化金融资源配置、全球贸易服务、对外交往门户功能，提升融通辐射和服务保障能力。成都应有序疏解一般性制造业以及过度集中的公共服务资源，提升城市现代化治理水平，全面加强城市发展韧性和风险防范能力，将治理“大城市病”与推动都市圈发展能级整体提升有机结合起来。德眉资3市发挥比较优势，打造特色功能板块，其中德阳积极打造世界级重大装备制造基地、创建数字经济创新发展试验区，眉山聚焦打造高新技术产业集聚地、现代服务业发展示范区，资阳重点建设全国医疗器械产业基地、成渝门户枢纽型临空新兴城市，与成都携手推进都市圈功能体系整体完善，为优化成渝地区双城经济圈协同发展格局提供有力支撑。

构建“两轴”打造“三带”，是《规划》对成都市圈空间格局做出的总体部署。成德眉资发展轴、成渝发展轴是都市圈经济联系的主要方向，依托“三轴”加快成渝国际铁路港经济技术开发区、四川天府新区、成都东部新区“三区”重大平台建设，打造成德眉资经济产业带、成眉高新技术产业带、成资临空经济产业带，利用4市交界地带要素活跃、交通便利、成本较低的优势，充分发挥“三带”先行先试的触媒作用，带动其他地区融合发展。成都市圈正在探索以点带面带动交界地带融合发展模式，在2021年初确定了首批8个交界地带融合发展精品示范点，已经取得了可喜成绩，积累了宝贵经验。

二、注重基础设施先导，交通互联构建新网络

《国家综合立体交通网规划纲要》明确提出：“加强京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈四极之间联系，建设综合性、多通道、立体化、大容量、快速化的交通主轴”。成都市圈正依托航空、铁路交通优势加快提升国际门户枢纽能级，为“第四极”提高参与全球资源配置能力奠定坚实基础。

统筹布局以成都为中心枢纽的多层次轨道交通网络，加快打造轨道上的都

唱好“双城记”，共建“成都圈” ——《成都市圈发展规划》解读

市圈。《规划》提出推动干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路和城市轨道交通“四网融合”，构建轨道交通1小时通勤圈。2020年以来，市域铁路成资S3线开工，成都外环铁路、成德S11线、成眉S5线前期工作推进顺利，并积极探索利用既有铁路富余能力开行城际、市域（郊）列车，相关工作获得国家发展改革委的充分肯定。同时持续优化动车公交化运营，成都至德阳动车用时缩短至23分钟以内，都市圈日开行动车104对、日均客流量2.4万人次，稳定开行10条跨市公交、日均客流量2.2万人次，居民跨市出行体验得到明显提升。

三、推进创新生态共建，产研并进塑造新优势

成都市圈协同打造创新共同体，加快高能级创新平台建设，增强创新资源集聚转化功能，支撑成渝全域打造科技创新高地。4市加快推动天府实验室、国家重点实验室等战略科技平台建设，高水平建设综合性科学中心；同时大力吸引集聚工程研究中心、产业创新中心、技术创新中心、制造业创新中心等创新平台，在航空航天、精准医学、轨道交通、电子信息等重点领域开展集中攻关，推动创新与产业融合发展。

成德眉资4市积极发挥各自特色产业优势，协力构建错位发展、集群成链的现代产业体系。依托“三区三带”共建跨区域产业生态圈，4市联合成立电子信息、智能制造、医药健康等产业生态圈联盟，推动形成“研发+转化”“总部+基地”“终端产品+协作配套”等产业分工模式，加强产业分工协作，提升产业链竞争力。成都积极增强科技创新策源、金融资源配置、全球贸易服务等功能，有序疏解一般性制造业，带动都市圈产业链竞争力整体提升；同时加快构建以德阳为中心的重型装备制造产业生态圈、以眉山为中心的川菜调味品产业生态圈、以资阳为中心的口腔医疗服务及口腔装备产业生态圈，推动德眉资3市重点突出“长板效应”，“做好自己擅长的事”并“被其他城市所需要”。

成都市圈依托“夜经济”“周末经济”等新消费场景和契机，大力发展现代服务业，激发内外循环活力。《规划》提出推动成德眉资共筑现代服务业高地，全面提升消费供给能力。成都建设

国际消费中心成效显著，在《2020国际消费中心城市发展指数研究报告》中成都排名第3，仅次于上海、北京。成都市圈数字文化体育、智慧旅游、音乐文化产业等新业态新模式不断涌现，既有效激发了超大规模市场的多元消费潜力，又塑造了“最具烟火气”的都市圈独特品牌，为打造富有巴蜀特色的国际消费目的地奠定了坚实基础。

四、打造内联外畅平台，双向开放建设新高地

国际化、开放性成为成都市圈着力塑造的重要区域发展标识。成都市圈具有“陆海内外联动、东西双向互济”的开放合作优势。都市圈正全力打造内陆开放战略高地和参与国际竞争的新基地，《规划》在“提升开放合作水平”内容中提出了构建全方位立体开放合作新格局、协同搭建开放合作平台、一体推进更高水平对外开放等任务。成都市圈加快融入长江经济带、南向开放战略通道、西向联动开放和北向出川开放合作廊道，勾勒出全面开放格局的宏伟蓝图。

成都市圈加快打造高能级开放平台，“以点带面”发挥引领带动作用，成为“第四极”对外开放的重要门户枢纽。在“三区三带”中布局自贸试验区、四川天府新区、成都国际铁路港经济技术开发区、成都天府国际机场临空经济区，共建共享交通枢纽、开放口岸、国际（地区）合作园区，有效提升开放合作水平。例如，中欧班列集结中心示范工程建设加快推进，不断完善“干支结合、枢纽集散”的高效集疏运体系，助力企业在办理跨区域进出口业务时降低成本、压缩时间；成都国际铁路港经济技术开发区首创拼集运模式、平行进口汽车海铁联运监管模式等创新改革成果，大力推动降低涉企收费，全力打造国际一流的营商环境。

五、突出公共服务共享，幸福家园点亮新生活

成都市圈以实现基本公共服务同城同标为导向，协同推进公共服务共建共享。4市已建立都市圈社保协作机制，实现异地就医直接结算；在全国率

先实现职工医保参保关系异地转移“一站式”通办。成都市圈的居住区15分钟生活圈公共服务设施密度达到963.4个/平方公里，社区便民服务设施具有极高的丰富性和可达性，生活便利性与上海、广州等发达地区都市圈相比也毫不逊色。

《规划》要求逐步实现公共产品和服务跨市供给，共同打造便捷安逸的幸福家园，为成渝全域树立高品质生活的样板区。在教育方面，成都教育资源跨市配置，优化成德眉资4市中小学布局，并部署教育平台、研学基地、产教融合等教育合作共享工程。在医疗方面，加快推进疫情防控、城市医疗集团和专科联盟、医疗机构高质量发展、互联网医疗等医疗卫生扩容延伸工程，促进医疗服务均质化发展。在文化体育方面，建设都市圈演艺联盟，联合打造三星堆、大熊猫等天府文化名片，加强体育赛事和户外运动资源统一规划开发，推动文化体育设施向全体居民开放。4市协同增强优质公共服务供给能力，人民群众的同城化新生活不断丰富、获得感持续增强。“天府之国·安逸生活”吸引力不断提升，成为成都市圈的核心竞争力。

六、强化生态环境共治，公园城市绘就新画卷

成都市圈地处长江上游，地貌地貌丰富，在全球生物多样性保护中占有重要地位。自2019年《成都平原经济区生态环境一体化发展框架协议》签署以来，4市认真落实都市圈生态环境联防联控联治方案，依托优越的生态本底条件和良好的山水聚落特征，发挥成都“公园城市首提地”的重要引领作用，协同共建践行新发展理念

的公园城市示范区。《规划》提出构筑多层次、网络化、功能复合的生态空间格局，协同推进全面绿色低碳转型发展。2020年以来，成都市圈制订区域大气污染防治科技攻关方案，空气质量联合预测预报系统、成德眉资河长制E平台建成投用，2021年上半年都市圈32个国考断面水质优良，空气优良天数率82%、同比上升4.7个百分点。成德眉资4市携手共建龙泉山城市森林公园、大熊猫国家公园，目前龙泉山已累计完成增绿15.7万亩，龙泉山脉生态、社会、经济等综合效益不

断放大。4市积极落实“双碳”战略，完善排污权、水权、林权交易市场，建立生态产品评价体系，持续探索生态产品价格实现机制。随着公园城市茂林修竹、美田弥望的图景徐徐再现，成都市圈的绿色生态优势加快转化为发展优势，日益成为美丽中国的价值典范，为“第四极”大力推进生态文明建设提供了有力支撑。

七、丰富制度体系供给，机制创新探索新示范

中央财经委员会第六次会议赋予成渝地区双城经济圈探索经济区和行政区适度分离的改革任务，成都市圈将强化重点领域体制机制改革系统集成优势，率先打破行政区划藩篱、丰富都市圈同城化发展制度体系供给，为“第四极”改革创新提供先行先试的探索经验。

为进一步深化改革，《规划》部署了要素市场一体化、营商环境、城乡融合发展等重点领域改革探索。一是强调要素市场一体化改革，搭建综合交易平台，推动土地、资金、人才、技术、数据等要素在都市圈内自由流动，发挥市场在要素配置中的决定性作用。二是协力提升都市圈营商环境竞争力，推动政务服务跨市通办，协同发布“零跑腿”事项清单，建立跨区域社会信用体系，持续推动跨行政边界办事成本、交易成本、资源流动成本最小化。三是依托成渝西部片区国家城乡融合发展试验区建设，探索都市圈各市户籍准入年限累计互认、科研人员入乡兼职兼薪和离岗创业等机制创新，有序推动公共服务和市政公用设施向乡村延伸，畅通城乡要素双向流通渠道、优化城乡公共资源配置。在此基础上，鼓励都市圈在发展同城化投资基金、鼓励税收分享和经济统计核算机制等领域进行深入探索实践；创建成德眉资同城化综合试验区，强化重点领域改革的系统集成，形成更多体制机制创新成果，为全国都市圈高质量发展提供经验示范。

2021年10月，中共中央、国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》，要求打造带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源，既是对成渝地区已有发展成就的肯定，也包含了在新发展阶段对成渝地区更高的期许。以《成都市圈发展规划》获得国家发展改革委函复同意为新的起点，成德眉资4市将继续唱好“双城记”，共建“成都圈”，支撑“第四极”，携手建设面向未来、面向世界、具有国际竞争力和区域带动力的现代化都市圈，为支撑国家重大战略实施、参与全球竞争合作发挥新的更大作用。

（来源：清华新型城镇化研究院 清华城镇化智库）