

# 京津冀协同治理形成“北京经验”

大城善治，京津冀的治理经验，别具意义。围绕拥有近2200万人口的北京，正在形成涵盖通勤圈、功能圈、产业园的首都现代都市圈，以都市圈建设推动超大城市现代化治理，京津冀三地协同实践形成了可借鉴可复制的经验。

**杨秀玲：区域协同治理推动现代化首都都市圈发展**  
(北京市推进京津冀协同发展领导小组办公室副主任)

京津冀协同发展这十年，是区域治理体系不断完善十年。数据显示，京津冀经济总量连跨5个万亿元台阶，突破10.4万亿元，京津冀地区占三地经济总量比重达63.2%，现代化首都都市圈生机勃勃。多年来，区域协同治理不断推动现代化首都都市圈发展。

连接服务环京地区道路已达72条，开通35条定制快巴线路，1至1.5小时交通圈已经形成；三地全面取消异地就医备案，京津冀社保卡居民服务“一卡通”发布就医、交通、文旅等30余个应用场景，持卡人数已达1.16亿人；利用拆违腾退空间实施“留白增绿”近9500公顷，相当于新增13个奥林匹克森林公园，空气质量由“持续向好”向“蓝天常见”转变。

人熟、事畅、心齐，得益于三地合作治理体系和机制的创新。北京发挥接诉即办改革牵引作用，三地实现12345热线互转，累计转办群众诉求18.6万件。北京自觉打破“一亩三分地”思维定式，以接诉即办为主线，以规划协同为引领，以合作机制为保障，政府、市场、社会共同参与，形成同向发力的区域协同治理新格局。

北京连续出台从1.0到6.0版本的营商环境改革方案，合力消除“看不见的行政壁垒”，京津冀营商环境协同不断深化，230项政务服务事项“同事同标”，209项资质资格互认。合作模式也在持续创新，如探索跨区域项目共建共管机制，以“交钥匙”方式建设的“三校一院”在雄安新区开学开学。创新托管运营机制，合作共建宝坻京津中关村科技城。统一规划、协同招商、同步建设，推动产业链集聚。推出京津冀自贸区“一地创新、三地互认”政策清单，共同打造开放新高地。

**刘新佳：推动京津冀三地热线功能多元化**  
(天津市人民政府政务服务办公室副主任)

京津冀城际高峰时段运力不足，三地企业对京津冀范围内利企惠企政策的咨询热度不减，京津冀学籍转学入学问题备受关注，前往天津市肿瘤、环湖等医院就医的河北患者居高不下，从京津冀热线诉求中折射出京津冀协同发展形势。

一年多来，京津冀三地热线主动融入京津冀区域协同大局。2023年7月12日，京津冀三地热线协作联盟签署了合作框架协议，2023年8月16日，三地各城市政务服务便民热线启动“一键转接”，截至目前共互转群众反映事件10万余件，三地热线协同工作取得阶段性成果。

2024年10月，天津海教园至北京六里桥的通勤定制快巴的开通，便是生动案例。这源于天津市交通运输委开展交通调研时，发现津南区海河教育园区内有大量京津通勤人员在此购房，有前往北京求学、开展学术交流等需求。但海河教育园区至北京需换乘多种交通方式，通勤不便。定制快巴的开通为海河教育园居民、师生提供了更为便捷高效的出行服务，有力促进京津冀通勤圈深度融合。

世界级城市群的发展经验表明，高质量发展的城市群可以优化区域发展格局，带动整个经济高质量发展。京津冀三地应推动三地热线从接诉服务平台向民生大数据平台、城市治理平台、区域协同平台升级，建立常态化会商联动，共同研究制定跨域高频诉求特征成因和分析治理，推动三地各类人才柔性流动，促进教育、医疗、养老、“一卡通”区域内均衡布局，以及在更大层面上消除城际“信息孤岛”，完善现代化首都都市圈建设，加快推进“以首都为核心的世界级城市群建设”，助推京津冀协同发展。

**李国平：跨域一体化治理要做到六个“一体化”**  
(北京大学首都发展研究院院长)

区域一体化是指地方主体跨越行政区划，彼此融合发展，整合为更大的社会经济区域的状态或过程，以经济、空间、生态、社会的一体化这四种基本形式呈现，以政策、治理一体化为重要支撑。通州区与北三县一体化发展是区域一体化概念的生动实践。

通州区与北三县一体化建设成果斐然，但具体到以上六个“一体化”，仍存在区域经济整体实力不高，科技企业偏少，创新能力不强，产业联系不紧密；交通拥堵和通勤不便的“最后一公里”难题还未解决；区域共治协同不足，民生各领域差距还明显过大。特别是在规划、政策、标准、管控这“四统一”上，仍存在对接不畅、进度不一、协调不足的情况。

针对这些问题，通州区与北三县立足群众需要和发展现状，以六个“一体化”为抓手，各个击破，共促治理。构建区域劳动力、产业协同统一大市场；增强产业承接能力，形成“科创通州、智造三河、商务大厂、文旅香河”各具特色的产业发展格局，打造贯穿特定产业链上下游环节的跨域产业集群；建立和健全“四统一”政策执行的评价指标体系，开展政策执行的定期评估，同时，广泛开展推进宣传教育，形成以各行为主体共同积极参与一体化的新格局。

**叶堂林：生态协同治理需要“自上而下”和“自下而上”相结合**  
(首都经济贸易大学特大城市经济社会发展研究院执行院长)

京津冀生态治理成果显著，大气污染防治联防联控，水环境联防联控，京津冀环境执法联动工作机制进一步健全，增加了线索移送、宣传曝光以及“吹哨”三项制度。好的城市治理模式需要“自上而下”和“自下而上”相结合，京津冀的生态治理需顶层设计和基层探索齐头并进，而且可以通过“接诉即办”管理机制实现。

目前，北京已建立起专门的接诉即办全链条精细化管理机制，而京津冀两地在该领域仍属空白。三地需要构建京津冀生态环境“接诉即办”协同工作机制，更进一步，可共同建立一个跨区域的生态环境保护接诉即办平台，实现统一受理、快速响应和高效办理。

制定出台《京津冀生态环境接诉即办工作规范》，明确生态环境投诉的受理、处理、反馈等关键环节的统一标准和流程。确立诉求分级机制，严格执行重点信访事项的挂账销号动态监管，确保每项信访案件都有专员包案负责，并实行下访接访制度，以强化责任落实。

同时，三地生态环境需不断强化与相关部门的联动协作，与市委信访局、市委网信办、12345政务服务热线中心及市融媒体中心建立信访大数据开放共享和跨部门联动合作机制，了解群众在其他渠道反映生态环境问题的历史记录、办理过程以及答复意见，掌握群众对生态环境领域的民意诉求。

## 他山之石

国际城市转型案例经验分享

**托尼·普罗瑟：“市长联合管理机构”为英国城市治理赋能**  
(英国国家学术院院士、布里斯托大学公法教授、布鲁日欧洲学院客座教授)

与其他欧洲国家不同，英国没有省州级的政府。英国的政治体制高度集中，尤其在经济管理领域，伦敦的财政部和中央政府长期处于主导地位，地方政府一直以来力量较为薄弱。为了以更高层级的区域合作提升城市治理能力，近年来，英格兰探索出一种新型区域协调机制，即设立“市长联合管理机构”：市长与地方议会的领导人共同组成联合管理机构的内阁，作为其决策机构。

西米德兰兹郡和大曼彻斯特地区便是目前英格兰人口规模最大的两个联合管理机构。这些“大都市市长”不一定来自与英国中央政府相同的政党，他们能够为联合管理机构所在区域的利益发声。“大都市市长”的设立旨在填补中央政府与分散小地方政府之间的空白，主要承担超越分散地方政府层级的事务，如基础设施和再生项目投资、地方交通事务等。目前“市长联合管理机构”已在英格兰城市治理中确立了稳定地位。

**秋田典子：紧凑型城市营造便于获取服务的环境圈**  
(千叶大学教授、千叶大学研究生院园艺学研究所副院长、日本城市规划学会常务理事和学术委员会主席)

日本围绕东京、名古屋、大阪形成了三大都市圈，仅以东京、埼玉县、千叶县和神奈川县组成的东京圈为例，人口约为3600万人，占日本全国总人口的约30%。为了支撑如此庞大的人口，日本政府正积极推进紧凑型城市(Compact City)政策。

所谓紧凑型城市政策，指将多种功能集中于核心区域，并通过完善周边区域通往核心区域的网络，营造一个便于获取服务的环境。以铁路为轴心形成城市发展的日本，随着新干线的开通以及超高速铁路(如磁

**夏洛特·维利尔斯：英国普雷斯顿模式激发本地创业热情**  
(英国布里斯托大学教授、法学院研究生学院院长)

英格兰西北部城市普雷斯顿曾在2008年的金融危机中衰退，2018年却被评为“英国进步最大的城市”，这源于该地通过建立合作社、支持中小企业的方式激发当地居民的创业精神。其合作采购范围涵盖市议会，当地“锚定机构”即医院、大学等“支柱性机构”，利益相关者、工人合作社和区域银行网络等。

普雷斯顿模式并非英国所独有，基于相似理念的其他版本已在美国和荷兰等地应用，努力为当地居民创造更多的社会福利和就业机会。中国可能需要基于地大物博的地理和社会特征，在实际应用中对这一模式进行调整。

## 经验分享

如何开展都市圈协同治理

**崔亚东：“长三角经验”打造数字城市治理的法治高地**  
(上海市高级人民法院原党组书记、院长)

数字时代里，智能科技推动社会进步的同时带来各种风险和挑战，其中对法律规制、法律秩序提出严峻挑战，集中表现为“治理赤字”，即治理体系、治理规则、治理能力不能有效应对以大数据、云计算等为代表的现代智能科技的全方位挑战。因此，数字时代必须加快构建数字社会法治体系，提升治理能力，形成比较完善的数字社会治理法律、法规、政策体系。长三角地区，特别是上海正在打造数字城市治理的法治

高地。不过，目前长三角区域的数字城市治理服务平台在技术应用和协同机制上还有改进空间。应坚持以人民为中心，坚持以问题为导向，坚持科技赋能，形成联动的中樞大脑，实现事项的集成以及对数据的挖掘利用，并建立数字城市治理智能共享平台工作规范和督办机制，打造精准排查发现问题、及时研判预警、闭环化解矛盾、面对服务群众的现代化基层治理平台。

**胡伟星：“大湾区经验”设立跨境合作区域**  
(澳门大学社会科学学院院长)

粤港澳大湾区协同首先要解决硬交通的问题，其次就是复杂规则的衔接，也就是制度创新，这是协同治理的关键。为此，粤港澳大湾区设立了4个跨境合作区域，其中横琴粤澳深度合作区最为突出，通过建立第三方行政主体来解决跨境协同问题。

横琴粤澳深度合作区执行委员会是承担横琴粤澳深度合作区

经济和民生管理职能的法定机构。其执委会相当于跨境行政主体，被赋予市级的权利，下辖商业等九个局。横琴区的“澳门街坊”就是粤澳两地携手合作的首个综合民生项目，配套有学校、卫生站、长者服务中心及家庭综合服务中心，深度对接澳门民生公共服务体系。也就是说，把澳门的社区搬到了横琴，逐步把横琴建设成为探索粤港澳大湾区合作新模式的示范区。

# 论大城善治

本报记者 曲经纬 李若晨 王倚剑

## 接诉即办

**白岩松：“接诉即办”四个字的灵魂在“办”**  
(央视主持人、新闻评论员)

媒体有权利有义务做新闻报道，但是没有权利要求这些诉求必须解决，但接诉即办可以。“接诉即办”这四个字的灵魂在“办”。《北京晚报》曾刊发一个接诉即办案例：北京金融街做保安的小施，工作临时被取消，担心拿不到工资的他拨打了12345，西城区“解决欠薪问题协调小组”主动介入，启动保安欠薪处置协调机制，为小施及时讨回5000元工资。接诉即办这个“办”，让人看到了希望，并且在解决问题。

河北省廊坊市大厂县一位企业家要在北京开公司，需要到北京办理相关材料，可由于两地材料标准不一要来回跑，就打了热线电话。现在，北京城市副中心联合天津，包括河北，共同开展政务服务的区域通办，最后投诉人在老家的政务服务中心办理了来京办企业的所有手续，这就是“办”最大的魅力。

如果说“办”是接诉即办的灵魂，那关键是“即办”，也就是速办，或者叫马上办。12345热线曾接到天津东丽区一位采购员的电话，这位采购员有高血压和冠心病，工作需要常在京津冀两地跑，但医保报销时不仅要跑去北京医保部门备案，还要拿一堆票据回天津报销，非常麻烦。接到诉求，北京城市副中心成立了专班，并且印发《关于开展京津冀区域内就医同备案工作的通知》，可为患者提供统一规范的跨省通办服务。目前京津冀三地异地就医直接结算已经超过了1000万人次，一个人的电话反映着一群人的诉求，这就是速办和马上办所拥有的巨大吸引力。

当然，不是所有事情都能马上办，许多问题需要由治标到治本再到治本，要与公众进行有效沟通，把焦虑变成期待。京津冀定制大巴已完成了197万人次的通行，把从廊坊燕郊、大厂出发到国贸的通勤时间从3个小时降到了2个小时。后来不断告知公众，2025年22号线地铁将正式通车，将使燕郊、大厂进入北京市中心的通行时间由3个多小时过渡到现在的2个小时，未来还将变成32分钟。速办和马上办背后的思路是主动办，会给公众更大的安全感。这条热线在未来发展和进步中会成为“预防中心”，从小细节发现大隐患，通过预防避免这个隐患成为现实。

新思

北京城市副中心报

4

2024年12月25日  
星期三

本版编辑 张利齐  
校对 彭师德 刘一  
沙澎洋 绘制