



不一样的城市

——城市副中心十年建设理论与实践与时代成就

鹿春江 刘沛昱

治理之变

超大城市治理理念的重塑与跃迁

城市副中心最核心的“不一样”，在于它从根本上跳出了传统近郊区“被动依附主城、单向承接居住溢出”的路径依赖，以习近平总书记关于超大城市治理的重要论述为根本遵循，完成了一场空间治理理念的深层变革。

长期以来，超大城市治理普遍陷入“单中心蔓延”的困局：中心城区功能过度集聚，向外“摊大饼”式扩张，近郊区则沦为单一的居住疏散地，由此形成“中心拥挤—外围圈城—潮汐通勤—配套滞后”的恶性循环。这种“以居住疏解代替功能疏解”的传统路径，非但不能治愈“大城市病”，反而使城市运行的钟摆效应愈治愈重。习近平总书记深刻洞察这一弊病，明确提出，“建设北京城市副中心，不仅是调整北京空间格局、治理大城市病、拓展发展新空间的需要，也是推动京津冀协同发展、探索人口经济密集地区优化开发模式的需要。”城市副中心的规划建设，正是对传统理念的根本性革新——它不再把郊区当作中心城区的“减压阀”，而是以建设一座独立的现代化新城为目标，从源头上重塑城市空间秩序。

这种理念之变，首先体现为发展定位的根本转向。习近平总书记深刻指出，要处理好同中心城区、雄安新区、周边地区三个关系，牢牢牵住疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”。十年探索，城市副中心以行政疏解为重要抓手，坚持“功能跟着机构走、公共服务跟着功能走、就业岗位跟着公共服务走”，以功能注入带动人口集聚，从源头扭转潮汐通勤结构。通州区常住人口净流入约45.6万人，青年占比持续攀升，早年作为“睡城”典型的梨园片区，彻底转型为职住平衡的复合活力街区。实践证明：破解“大城市病”，关键在于“疏解功能”和“主动赋能”。

理念之变，更贯穿于对城市生长逻辑的精准把控。落实习近平总书记“把每一寸土地都规划得清清楚楚后再开工建设”的要求，城市副中心选择了一条“以定力换品质”的长期主义路径，搭建“两级三类”规划体系，以“一年一个节点”的节奏有序拉开城市框架。理念之变，还催生了主副共兴的系统治理观，与雄安新区错位联动、与中心城区双向赋能，真正实现“中心城区做减法、城市副中心做高质量加法”。尤为重要的是，2026年5月施行的《北京城市副中心条例》以地方性法规形式将大政方针固定下来，完成了从“规划引领”到“法治保障”的治理逻辑跃升，为破解超大城市单中心集聚弊病提供了全新范式。

生态之美

蓝绿为底花漾为韵的水城共融之城

城市副中心锚定“国家绿色发展示范区”目标，深入践行习近平生态文明思想，走出一条生态文明与城市建设深度融合的新路。

习近平总书记强调，“良好的生态环境是最普惠的民生福祉”，要求北京建设“森林城市”“绿色城市”。城市副中心坚持“未建城、先播绿”，空气质量实现历史性跨越。2015年PM_{2.5}浓度高达92.5微克/立方米，2025年已降至30.8微克/立方米，降幅超六成。空气质量优良天数从157天提升至298天。率先在全市实现区域“无煤化”，新增机动车新能源比例超60%，“城市副中心蓝”成为鲜明生态底色。

绿底花漾，诗意栖居可感可及。十年来，全区森林覆盖率从28.39%提升至34.62%，人均公园绿地面积由12.82平方米增至19.05平方米，居住区500米公园绿地服务半径覆盖率从72.53%提高到95%。建成8个万亩森林组团、600余公里休闲绿道、101处村头微型公园，大运河两岸彩化亮化提升工程全面完成，40公里滨水步道全线贯通，通州成为北京市首个获得“国家森林城市”称号的平原区。全域布局城市花海、社区微公园、街头口袋绿，57处公园与城市无界相融，月季花海、油菜花海连片成景，街头转角花灌木四季变换，春夏有花秋冬有色。

水环境改善同样令人瞩目。建立“五防”水质监测系统，污水处理能力提升至每日55万余吨，完成10余项河道生态修复工程。2025年国市控断面水质全部达到Ⅲ类及以上标准，北运河京冀段实现通航，千年运河焕发新生。在建筑和能源领域，新建建筑全面执行绿色建筑标准，行政办公区、城市绿心实现100%绿电供应。全国温室气体自愿减排交易市场、国家绿色技术交易中心相继落地。城市副中心正以“生态效益”撬动经济效益、社会效益整体提升，以蓝绿为底、花漾为韵的城市形态，生动回应习近平总书记“让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”的殷切期望。

产业之兴

从“价值洼地”到首都发展新增长极

过去，通州经济依赖传统工业、建筑业和批发零售业，产业能级不高、创新要素稀缺、就业承载力不足。十年间，城市副中心按照习近平总书记“提高承载力和吸引力”的指示要求，彻底重构产业体系，走出了一条“疏解促转型、空间育产业、产业聚人才”的高质量发展新路。

这条新路的核心，在于以功能疏解带动产业跃升，以产业跃升集聚创新人才，以人才集聚反哺城市活力。地区生产总值从2016年的650亿元增长至2025年的1638.8亿元，年均增速超6%，2025年增速达10.8%，居全市首位。市场主体总量突破20.7万户，较十年前增长150%；高新技术企业1484家，是2016年的2.6倍，专精特新及专精特新“小巨人”企业批量涌现。

空间与产业的深度耦合，让重点功能区能级跃升。运河商务区仅占全区1%土地，却集聚超2万家企业、贡献全区22%的税收，目前运河商务区7个复工项目全速建设，国际化的现代商务区日渐成型。智能网联、生物医药、集成电路等先进制造业规上工业总产值突破千亿元，规模从全市第9提升至第5，彻底摆脱郊区经济低端锁定。现代种业创新示范区加速建设，中国农科院等科研院所入驻，聚力打造“种业之都”。文旅产业借环球度假区“磁场”效应，占GDP比重从0.5%跃升至4.7%，三大文化设施接待游客超1132万人次，带动精品民宿、演艺经济、夜间消费等业态蓬勃生长，成为首都文旅新地标。

更为重要的是，城市副中心将“产城人融合”贯穿始终，从根本上破解“有业无居、有居无业”的城市病。大运河畔构建“15分钟青年人才活力圈”，产业布局同步配套人才公寓、商业休闲设施，集成就业、居住、消费、社交等复合功能。“青年实干家”“通通有岗位”等品牌持续吸引青年人口净流入，形成产业集聚人才、人才赋能活力的正向循环。2025年9月，国务院批复《要素市场化配置综合改革试点实施方案》，标志着发展动力正从“政策驱动”向“市场驱动”转换，一座具有内生增长动力的现代化新城加速成型。

协同之深

从“一翼”到“两翼齐飞”

城市副中心的“不一样”，还在于它从来不是一座“孤岛”，而是习近平总书记亲自擘画的京津冀协同发展大格局中的关键落子。传统区域发展普遍面临行政区划壁垒固化、公共服务互不贯通、产业要素流动不畅等难题，城市副中心以协同发展战略为牵引，突破行政边界桎梏，构建起全国独有的跨省市同城化治理范式。

落实习近平总书记“两翼齐飞”战略部署，城市副中心与雄安新区错位联动，形成比翼齐飞新格局。80余家市级部门完成搬迁，首都城市格局实现历史性调整。3.3万余名工作人员进驻，累计落地央企国企二、三级企业374家，7家三级医院梯次建成、开诊运行，4所高校落位布局、实现入驻，有效疏解中心城区就医就学压力。

通州区与河北省的三河、大厂、香河（一般统称为“北三县”）一体化发展是协同之深的集中体现。基础设施全域互联互通，京唐城际全线贯通，北三县步入“高铁时代”；平谷线通车后，北三县居民最快9分钟可达城市副中心；跨界道路增至12条，轨道交通、主干路网实现“分钟级通勤”。公共服务跨区域通办共享，2.7万余项政务服务事项实现“区域通办”，48家医疗机构检验结果互认，潞河中学等优质教育资源向北三县延伸，超6800名京籍老人实现跨区域养老。生态协同一体治理，联合共建潮白河国家森林公园，建立跨界河流联防联控机制，通武廊交界区域大气治理联合执法取得实效，打破“分而治之、各管一段”的治理短板。产业协同链条共建，数字经济、先进制造、文化旅游等产业链跨区域布局，构建“通州总部研发、北三县配套制造”分工体系。

协同成果已深度融入区域百姓生产生活，一个打破行政区划藩篱的区域协同新范式正在形成——城市副中心从单一城区升级为区域发展枢纽，为全国城市群一体化发展贡献了可复制、可推广的京津冀经验。

民生之暖

以人民为中心的有温度城市

城市副中心的“不一样”，归根到底体现在对习近平总书记“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念的全过程践行上。习近平总书记强调，要科学布局生产、生活、生态空间，使工作、居住、休闲、交通、教育、医疗等有机衔接、便利快捷。十年建设，城市副中心始终将群众的获得感、幸福感、安全感作为城市发展的核心标尺，走出了一条区别于传统粗放城建的人本化治理路径。

传统城市建设普遍存在“重地上地标、轻地下配套，重重大项目、轻民生微实事，重短期开发、轻长效治理”的倾向。城市副中心从源头上扭转了这一倾向，把解决群众“急难愁盼”贯穿规划建设管理全过程。

公共服务优质均衡布局。中国人民大学、首都儿科研究所等市级优质教育医疗资源落地，十年来新建改扩建学校33所、新增7万个基础教育学位，优质三甲医院、社区卫生服务中心均衡布局。三大文化设施免费向市民开放，图书馆、博物馆、艺术中心成为群众日常休闲空间，真正实现“优质资源就在家门口”。

交通治理精准破解痛点。全域打通多年断头路，构建“轨道+公交+慢行”绿色交通体系，沿运河、绿道建设连续骑行步道，打造自行车友好城市。统筹停车场规划建设，配建公共停车位、立体停车楼，从源头降低机动车出行依赖。

城市精细化治理覆盖全域。无废城市建设稳步推进，垃圾分类、建筑垃圾资源化利用全面落地，绿色施工技术率先试点。智慧治理平台覆盖社区、河道、交通、生态等领域，城市管理从事后处置转向事前预警。社区微更新持续推进，街头花海、便民广场、养老驿站、儿童活动场地织密布点，兼顾儿童、青年、老人全年龄段需求，让城市更有温度、生活更有质感。

运河文化IP激发城市活力。大运河是祖先留下的宝贵遗产和流动的文化印记，与长城、西山永定河并列为北京“一核一城三带三区”的重要支撑。习近平总书记强调统筹保护好、传承好、利用好大运河，让古老大运河焕发时代新风貌，为城市副中心以运河文化IP激发城市活力提供了根本遵循。2023年12月，北京大运河博物馆、北京城市图书馆、北京艺术中心三大文化设施在运河南岸拔地而起，迅速跻身首都文化新地标。2024年，北京（通州）大运河文化旅游景区成功创建国家5A级旅游景区，成为城市副中心文化旅游主导功能建设的标志性成果。以此为新起点，城市副中心持续打造运河两岸宜人滨水空间，开放六环高线公园启动段（京华福满园），不断深化“运河上的通州”文旅品牌。大运河龙舟赛、水上音乐会、运河时尚大赏、北影节“水上红毯”、大运河金龙巡游等系列文体活动唤醒千年大运河，也让城市新颜和运河美景惊艳出圈。最新统计调查显示，“运河文化发源地”“文旅融合新高地”已经成为城市新名片，城市副中心正加速成长为近悦远来、主客共享的活力之城。

文明新风尚浸润全城。“通州榜样”连续十二年选树552名，“副中心好市民”涌现1932名，22个街镇形成“一街一品”选树矩阵，“宋庄好人”“树下好人”“邻家好人”等特色品牌达22个。从“通州好人”到“通州人好”，凡人善举遍布全城、温暖民心，文明正内化为这座城市最温暖的底色。

十年，一座新城拔地而起。城市副中心的“不一样”，在于它不是“摊大饼”式的扩张，而是一张蓝图绘到底的坚守；不是钢筋水泥的堆砌，而是人与城、城与自然和谐共生的探索；不是孤立的城市生长，而是在京津冀协同发展大格局中的功能嵌入与价值创造；不是一时之功的政绩工程，而是以法治为保障、以人民为中心的可持续之路。习近平总书记“让人民生活得更加美好”的殷殷嘱托，正在这座新城化为可感可及的日常。

进入新的十年，城市副中心正锚定“五个示范区”建设目标，保持每年千亿级投资规模，在减量发展中蓄势，在创新驱动中升级，在协同开放中跃升。

（作者分别为北京市发展改革政策研究中心改革开放所所长、研究员；北京市发展改革政策研究中心改革开放所副研究员）

