

京津冀协同发展战略的实践

——以北京城市副中心建设为例

(中国人民大学课题组)

案例教学手册

1. 案例摘要

北京城市副中心建设是京津冀协同发展战略的重要一环。北京城市副中心建设不仅承担着疏解北京非首都功能的重要任务，也有助于辐射带动河北特别是廊坊北三县的协同发展。近年来北京城市副中心建设的实践，在疏解北京非首都功能，建设国际一流和谐宜居之都示范区，建设新型城镇化示范区，建设京津冀区域协同发展示范区，都取得巨大的成就。北京城市副中心建设，充分显示了习近平新时代中国特色社会主义思想的指导作用，充分体现了北京市委市政府的大局意识和攻坚克难精神。

2. 课前准备

本案例要求学生和教师在课前做的准备包括四个部分：

(1) 课前阅读案例，学生需独立思考，做笔记，准备自己的发言大纲。为了使自己的发言更加充分，学生还可预备一些材料，以便在发言时作证自己的观点。这个环节是很重要且是小组讨论的基础。

(2) 课前按计划讨论分组，给每组准备 2 张一开的白纸和 2 只白板笔，用于书写小组讨论意见。准备双面胶若干，

用于将写好讨论意见的白纸贴在黑板上。

(3) 教师提前收集关于北京市城市副中心建设的图片、视频等影音资料，帮助学生对于北京市城市副中心的建设过程以其与京津冀协同发展战略的联系有更为直观的感知。同时也可以调动课堂气氛，为后面的讨论环节做好铺垫。

(4) 教师课前收集和整理习近平关于北京市城市副中心建设和京津冀协同发展战略的讲话与论述，同时筛选 1 篇当前全球大城市建设城市副中心的概述性文章，将上述两份材料打印出来，作为复制材料帮助学生深化对于北京市城市副中心建设和对京津冀协同发展战略的理论的认识。

3. 适用对象

本案例适用于接受“习近平新时代中国特色社会主义思想”、“中国特色社会主义”、“城市规划与管理”“现代化理论”等相关主题课程的本科生、硕士研究生学习适用。本案例同样适用于的大城市发展战略的规划者和建设者，研究习近平协同发展思想、城市副心理论的学者。

4. 教学目标

(1) 明确北京城市副中心建设战略的提出缘由、主要内容及其与京津冀协同发展之间的内在联系。

(2) 把握习近平总书记提出的“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这一重大课题的主体内容。

(3) 超越现有案例，具有思考诸如“在未来的城市副

中心中应如何避免形成新的城市病”一类问题的建构性思维能力。

(4) 立足当前案例，培养思考诸如“习近平新时代中国特色社会主义思想如何统筹各方力量、协调各方利益下好全国一盘棋”一类问题的拓展性思维能力。

(5) 通过对案例的学习，加强对于习近平新时代中国特色社会主义思想、城市副中心建设战略和京津冀协同发展战略的认同，提升对于北京市市委市政府和一线工作人员付出巨大努力的认可、尊重和理解。

5. 课堂讨论问题

(1) 北京市城市副中心的选址为何定在通州？这一战略的提出与京津冀协同发展战略之间有和内在的逻辑联系？

(2) “疏解北京非首都功能，建设国际一流和谐宜居之都示范区，建设新型城镇化示范区，建设京津冀区域协同发展示范区”这四大发展目标之间有何内在联系？

(3) 当前北京市城市副中心建设的顺利推进，为我们下一步的工作有何启示？

6. 要点分析

2016年5月27日，习近平总书记主持召开中共中央政治局会议、研究部署规划建设北京城市副中心和进一步推动京津冀协同发展时的讲道：“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。规划建设北京城市副中心，疏解北京非首都功能、推动京津冀协同发展是历史性工程，必须一件一件事去做，一茬接一茬地干，发扬‘工匠’精神，精心推进，不留历史遗憾。”

6.1 北京城市副中心建设的战略缘起

建设北京城市副中心，是京津冀协同发展战略的重要环节，不仅有助于优化北京城市空间结构和产业布局，也对辐射带动周边地区的协同发展意义重大，极富战略前瞻性。

6.1.1 北京地区存在的突出问题

北京市作为首都，是首善之区，在经济社会发展中取得了举世瞩目成就。然而，进入新阶段亦出现新问题，城市规模的日益膨胀，一方面北京患上严重的“大城市病”，同时“大树底下不长草”，虹吸效应使得京津冀发展严重不平衡。这对北京的进一步发展和首都职能的正常行使产生负面

影响，正视问题并采取有效的治理成为当前工作的关键。

6.1.1.1 北京“大城市病”

北京的“大城市病”既有世界上大都市发展的共同病理，也有自身的特殊病因，主因在空间规模膨胀和结构失衡，进而导致多种并发症出现。

北京的“大城市病”随着城市体量的不断膨胀蔓延到人口、交通、生态诸方面，具体体现为：

一是人口压力极大。至 2014 年年底，北京市常住人口已超 2100 万，突破其在 2020 年将人口控制在 1800 万的计划目标。且自“十二五”以来这一数字更会呈现出年均 50 万人的惊人增长；

二是交通拥堵严重。当前北京机动车总数超过 561 万，加之城六区聚集了 70% 以上的功能和产业，通勤压力集中，人均通勤时间居全国首位，工作日拥堵接近 2 小时；

三是严峻的生态问题。一方面资源短缺。北京人均水资源不及全国水平的十分之一，且煤炭、石油、天然气资源均需外部供应。另一方面环境污染。北京 PM2.5 浓度远未达到国家新标准。

北京的“大城市病”根源于“摊大饼”式发展引起城市空间结构失衡。尽管早在上世纪九十年代北京就有分散组团式布局的构思，且于 2005 年提出“两轴两带多中心”等设想，但实际上“摊大饼”式发展的情况没有就得到根本改变。

导致了城市的布局拥挤和职能紊乱。

6.1.1.2 京津冀发展不平衡

京津冀地区在发展中形成了过于“肥胖”的京津两极和过于“瘦弱”周边地区。这里集中对比北京与河北的情况，二者发展差距悬殊，不平衡问题严重，具体来看表现在四大方面：

一是经济发展不平衡。根据北京市统计局、国家统计局北京调查总队 2014 年发布的数据，北京人均 GDP 均超 1.6 万美元，而河北仅 6500 余美元，不足北京 1/2；在产业结构上，北京以第三产业为主，比重达 77.9%，并呈明显的高端化趋势，河北第二产业比重仍在 51.1%，仍处于工业化的后期和中期。

二是人口分布不均衡。北京人口密度分别为 1311.1 人/平方公里，为河北省 393.4 人/平方公里的 3 倍以上。在人口流动上，北京“40%以上的外来常住人口来自津、冀、鲁、晋、内蒙古等周边地区，其中河北的占到 23.7%。”¹

三是人才资源不平衡。2016 年河北省经济社会发展蓝皮书显示，京津冀三地高等教育资源配置在数量和质量明显不平衡且质量差距大于数量：

¹周立云：北京城市病严重近 10 年摊大饼模式未能有效遏制[EB/OL]. (2014-5-10)
https://www.qianzhan.com/people/detail/271/140510-24115776_3.html

京津冀三地高等院校数量和在校生人数对比（截止 2014 年）			
	高等院校（所）	本科在校生 （万人）	在读研究生 （万人）
北京	89	59.5	27.4
天津	55	50.58	5.14
河北	118	116.4	3.9

四是公共资源配置严重失衡。在 2015 年的《京津冀发展报告——协同创新研究》蓝皮书的统计中，京津冀三地在公共资源配置上的差距明显：

京津冀公共资源配置对比			
	人均公共财政 预算（元） 截止 2012 年	每百万人拥有的三级医 院数量（家） 截止 2013 年	人均公共教育 支出（元） 截止 2012 年
北京	16022	3.2	3038
天津	12456	2.9	2680
河北	2860	0.9	3.9

京津冀发展不平衡的根源在于刚性行政区划带来的行政隔离，并由此产生了一系列的行政边界隔阂与发展难题。行政边界两边的居民享受着不同的待遇和资源，而北京的经济管理和技术优势难以与河北省的资源、人口、地域区位优势结合，城市发展压力极大。

6.1.2 总书记的历史性破题

面对北京首都建设和京津冀协同发展的难题，习近平总书记以高度的战略眼光和战略智慧进行了历史性破题。

6.1.2.1 习近平视察京津冀

党的十八大以来，习近平总书记非常关心京津冀区域的发展问题，多次深入三省市考察调研，多次主持召开会议研究部署，发表了一系列重要讲话。

几年来，习近平总书记到京津冀地区考察调研7次，主持召开相关会议10次。现将有关京津冀协同发展战略的考察做如下梳理：

视察时间	视察地区	有关讲话要点
2013年5月	天津	谱写新时期社会主义现代化的京津“双城记”
2013年8月	河北	推动京津冀协同发展
2014年2月	北京	京津冀协同发展的重大意义、推进思路和重点任务
2017年2月	河北、北京	河北雄安新区规划建设和北京城市规划建设
2019年1月	河北、天津、北京	提出六点要求：第一，紧紧抓住“牛鼻子”不放松，积极稳妥有序疏解北京非首都功能；第二，保持历史耐心和战略定力，高质量高标准推动雄安新区规划建设；第三，以北京市级机关搬迁为契机，高质量推动北京城市副中心规划建设；第四，向改革创新要动力，发挥引领高质量发展的重要动力源

		作用；第五，坚持绿水青山就是金山银山的理念，强化生态环境联建联防联治；第六，坚持以人民为中心，促进基本公共服务共建共享。
--	--	--

尤其是，习总书记四次视察北京，发表五次重要讲话，深刻阐述了“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这个重大课题。

2014年2月26日，习近平总书记视察北京时提出“疏解北京非首都的功能”，以遏制城市发展的“摊大饼”式状况，实现区域均衡发展；2016年5月27日，中共中央政治局召开会议研究部署规划建设北京城市副中心等有关工作，习近平主持会议并强调北京城市副中心建设要规划先行，着力打造国际一流和谐宜居之都示范区、新型城镇化示范区、京津冀区域协同发展示范区；2017年2月23日，习近平视察河北、北京时指出站在当前这个时间节点建设副中心，要有21世纪的眼光。规划、建设、管理都要坚持高起点、高标准、高水平，落实世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位的要求；2019年1月16日至18日，习近平在京津冀三省市考察并主持召开京津冀协同发展座谈会，提出建设北京城市副中心要坚持规划先行、质量第一。要把规划执行好、落实好，把蓝图变为实景，使北京城市副中心成为这座千年古都又一张靓丽的城市名片，紧抓“牛鼻子”不放松，积极稳妥有序疏解北京非首都功能。同雄安新区、北京城市副中

心形成合力，立足北京“四个中心”功能定位，不断优化提升首都核心功能。

6.1.2.2 习近平谈协同发展

京津冀协同发展战略不仅是一项地区协作发展的实践规划，同时还体现着习近平的协调发展理念和协同发展思想。京津冀协同发展战略，一是坚持整体协调，下好“全国一盘棋”，在整体推进中注重差异化布局，合理分配，实现整体中有侧重，重点中有协调；二是坚持区域突破，以地区示范带动全局协调发展。“京津冀三地发展差距较大，不能搞齐步走、平面推进，也不能继续扩大差距，应从实际出发，选择有条件的区域率先推进，通过试点示范带动其他地区发展。”²

6.1.2.3 北京城市副中心建设

关于建设一个什么样的首都，习总书记给北京的定位是：“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”³。关于怎样建设首都，习总书记则提出了加快城市副中心建设、疏解北京非首都功能、实现京津冀协同发展等历史性破题。

北京副中心建设，集疏解北京非首都功能与区域协同发展于一体。一方面治理“大城市病”，建设城市副中心，二

²这步棋，习近平落子“区域协调发展”[EB/OL]. (2017-9-19)
http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/19/c_129707375.htm
³ <http://www.chinanews.com/cj/2017/06-04/8241445.shtml>

是构成京津冀发展新的骨架。

6.2 北京城市副中心建设的实践推进

北京市贯彻习近平总书记只是精神,大力推进北京城市副中心建设,着力疏解北京非首都功能,带动区域协同发展。

6.2.1 北京推进副中心建设行动

北京市极为重视贯彻落实习近平关于京津冀协同发展战略的讲话精神和具体要求,市委市政府召开会议、制定计划,形成了上下联动的多层负责机制,共同推动北京城市副中心工作的顺利有序开展。

北京市委和市政府积极召开相关会议,指导和服务于北京城市副中心建设的具体工作中。

日期	会议	要点
2017年7月 10日	北京市推进京津冀协同发展领导小组召开第一次会议	市委书记蔡奇强调,要深入学习贯彻习近平总书记京津冀协同发展战略思想,进一步增强推进京津冀协同发展的政治自觉,紧紧抓住疏解非首都功能这个“牛鼻子”,强化责任担当,发挥好北京

		“一核”作用，努力为国家 and 区域发展做出更大贡献 ⁴ 。
2018年7月 23日、24日	中国共产党 北京市第十二届委员会 第五次全体会议	全会研究讨论《北京城市副中心控制性详细规划（送审稿）》。市委书记蔡奇讲话。市委副书记、市长陈吉宁就《北京城市副中心控制性详细规划（送审稿）》作说明 ⁵ 。
2018年11 月2日	北京市委常委 会召开扩大会议	传达学习贯彻习近平总书记主持中央政治局常委会会议审议《北京城市副中心控制性详细规划（2016年-2035年）》时的重要讲话精神 ⁶ 。
2019年1月 9日	北京市委常委 会召开会议	研究北京城市副中心规划建设等事项。会议研究了《扎实推进北京城市副中心规划建设的指导意见》；会议研究了《北京城市副中心控制性详细规划实施工作方案（2019年-2022年）》；会议研究了2019年北京城市副中心重大工程

⁴http://www.bjrd.gov.cn/xwzx_1/xwzx/yfly/201707/t20170711_174586.html

⁵<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0725/c64094-30167925.html>

⁶<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/1102/c64094-30377553.html>

		行动计划；会议听取了北京城市副中心城市绿心起步区详细规划方案及剧院、图书馆、博物馆项目有关情况汇报等 ⁷ 。
--	--	---

北京市积极贯彻国家战略、出台配套政策等一系列计划规划：

日期	北京市学习、审议和发布的计划规划
2017年7月 10日	《关于进一步健全京津冀协同发展产业疏解配套政策的意见》； 《关于加强京津冀产业转移承接重点平台建设的意见》
2017年9月 29日	《北京城市总体规划（2016年-2035年）》
2018年7月 23-24日	《北京城市副中心控制性详细规划（送审稿）》
2018年11月 2日	《北京城市副中心控制性详细规划（2016年-2035年）》
2019年1月4 日	《北京城市副中心控制性详细规划（街区层面）（2016年—2035年）》
2019年1月9 日	《扎实推进北京城市副中心规划建设的指导意见》；

⁷<http://beijing.qianlong.com/2019/0110/3051246.shtml?s=zixun>

	《北京城市副中心控制性详细规划实施工作方案(2019年-2022年)》
2019年3月 18日	《北京市深入贯彻落实习近平总书记在京津冀协同发展座谈会上重要讲话精神的意见》； 《北京市推进京津冀协同发展2019年工作要点》

2012年北京城市副中心建设战略提出以来，北京市委、市政府相关领导调研城市副中心建设100余次。市委书记蔡奇、市长陈吉宁先后赴通州进行专题调研近30(?)次，调研重点涉及城市副中心规划实施、疏解北京非首都功能的承接转移、行政办公区建设及搬迁、宜居住宅建设和河北廊坊北三县协同发展等方面。2018年2月，蔡奇在城市副中心调研时指出：“春节上班第一天就来到城市副中心调研，充分说明城市副中心在全市工作大局中的分量。我们要扎实做好各项工作，确保城市副中心规划建设稳步推进。”⁸蔡奇在调研过程中在城市副中心进行蹲点调查，察看工程进度，保证施工进度安全和质量⁹。市长陈吉宁多次召开市政府常务会议，讨论城市副中心建设的有关情况。2017年5月陈吉宁放弃端午休假，用一天时间深入北京城市副中心重点项目、基础设施建设一线实地调研¹⁰。

通州区委区政府高度重视城市副中心建设，积极贯彻落

⁸<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0223/c64094-29829706.html>

⁹<http://bj.people.com.cn/n2/2017/0417/c82844-30038513.html>

¹⁰<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0531/c64102-29308403.html>

实，扎实有序落实、协调、配合副中心建设工作。2017年，刚任通州区委书记的曾赞荣就表示：“通州的发展与副中心建设紧密相连，没有副中心建设就没有通州的发展。这是通州历史上崭新、至关重要的一页，全区要把服务市委市政府搬迁作为头等大事来抓，为市委市政府站好岗、放好哨。”¹¹区长赵磊表示，积极“探索建立适合城市副中心规划落地、建设发展的高效运转的行政管理体制。建立体检体制，通过体检来达到进一步纠偏，使以后规划更好地不缩水、不走样，能够使控规描绘的蓝图不折不扣在通州这片大地上生根发芽。”¹²

北京市各级党员干部和群众纷纷表示要进一步提高政治站位，把思想和行动统一到习总书记对城市副中心建设的要求上来。广大干部群众还通过实际行动参与到城市副中心建设中来，如北京市直机关工委组织义务植树活动，21家单位500余名市直机关党员干部来到通州区永顺镇杨庄村，为北京城市副中心添新绿。2017年通州区累计开展宣讲活动200多场，让更多的人了解北京城市副中心，积极调动居民投身到北京城市副中心建设中来，为高标准建设北京城市副中心，营造良好氛围¹³。

¹¹<http://www.dayuntongzhou.com/web/ct1611>

¹²<http://news.eastday.com/c/20190113/u1a14529275.html>

¹³http://www.sohu.com/a/197820576_161623

6.2.2 疏解北京非首都功能，建设国际一流和谐宜居之都示范区

北京城市副中心建设牢牢抓住了疏解北京非首都功能这个牛鼻子，通过推动产业调整、结构升级和转移，有效治理北京“大城市病”。

6.2.2.1 北京城市副中心建设推进

北京城市副中心位于北京市域东部，长安街东延长线与大运河交汇处，距天安门约 25 公里，距北京首都国际机场约 20 公里，距北京大兴国际机场约 60 公里。北京城市副中心为原通州新城规划建设区，西至与朝阳区之间的规划绿化隔离带，东至规划东部发展带联络线，北至现状潞苑北大街，南至现状京哈高速公路，东西宽约 12 公里，南北长约 13 公里，总用地面积约 155 平方公里。加上拓展区覆盖通州全区约 906 平方公里¹⁴。

北京城市副中心建设规划的提出经历了一个长期论证的过程，既是对原有通州区规划的保留和调整，更是在此基础上进行的全新的开拓。

日期	发展定位
1993 年	《北京城市总体规划（1991 年-2010 年）》中，通州区被定位为北京 14 个卫星城之一。
2005 年	《北京城市总体规划（2004 年-2020 年）》中，提

¹⁴北京城市副中心控规 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1621707720365209147&wfr=spider&for=pc>

	出通州为“面向未来的新城区”。
2012年 6月	北京市第十一次党代会提出“落实聚焦通州战略，分类推进重点新城建设，打造功能完备的城市副中心，尽快发挥新城对区域经济社会发展的带动作用”。
2014年 初	习总书记到北京视察时提出“结合功能疏解，集中力量打造城市副中心，做强新城核心产业功能区，做优新城公共服务中心区，构建功能清晰、分工合理、主副结合的格局”。
2015年 3月23日	中共中央政治局2015年4月30日召开会议，审议通过《京津冀协同发展规划纲要》。纲要提出将通州定位转变为北京行政副中心，要求有序推动北京市属行政事业单位整体或部分向副中心转移。
2015年 7月 10-11日	中共北京市委十一届七次全会全面部署了北京市贯彻《京津冀协同发展规划纲要》的路线图和时间表。至此，通州作为北京市行政副中心的“新身份”正式亮相。
2016年 5月	中央政治局会议决定在通州规划建设北京城市副中心，并把城市副中心建设与雄安新区的设立一道上升为国家战略。至此，通州由原来的北京行政副中心正式转变为北京城市副中心，相关职能进行重新调整，发展规划呼之欲出。

2018年 12月 27日	中共中央、国务院正式批复《北京城市副中心控制性详细规划（街区层面）（2016年—2035年）》，至此，北京城市副中心建设有了可行性规划和指导方针，北京城市副中心建设进入快速发展时期。
---------------------	---

据北京市副市长隋振江介绍，从2016年正式开工，经过三年多的努力建设，城市副中心行政办公区一期已经基本竣工交用。市委、市人大、市政府、市政协四大班子和30余个相关部门约1.2万人已经正式迁入城市副中心办公。这是城市副中心建设的一个重要节点性成果，城市副中心的建设将进入一个新的阶段¹⁵。市级机关第一批搬迁完成了35个部门、165家单位的主体搬迁。第二阶段将于2019年底正式完成。

通过有序推动市级党政机关和市属行政事业单位整体或部分转移，带动中心城区其他相关功能和人口疏解，到2030年承接中心城区40-50万人常住人口疏解¹⁶。到2035年城市副中心常住人口规模控制在130万人以内，就业人口规模控制在70万-75万人，人口密度控制在0.9万人/平方公里以内，形成与城市副中心战略定位、主导功能相适应的人口布局与结构，让城市副中心“留得住人，扎得下根”¹⁷。

6.2.2.2 北京城市副中心功能定位

北京城市副中心建设聚焦行政办公、商务服务和文化旅

¹⁵ <http://bj.people.com.cn/n2/2019/0111/c82837-32519272.html>

¹⁶ <https://www.jfdaily.com/news/detail?id=73722>

¹⁷北京城市副中心控规 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1621707720365209147&wfr=spider&for=pc>

游三大功能。通州区 2017 年政府工作报告就提出，以行政办公、商务服务、文化旅游三大功能为重点，精准构建北京城市副中心产业体系。此外，与三大功能并行的还有科技创新功能，同样也是为疏解非首都功能服务的。

在商务服务功能上，将中心城的一部分商务服务功能疏解到副中心来。位于五河交汇处的运河商务区，是城市副中心建设的先行区、示范区，总面积为 17.48 平方公里，地上建筑总规模可达 316 万平方米。将建成以金融创新、互联网产业、高端服务为重点的综合功能片区，是承载中心城区商务功能疏解的重要载体。

在文化旅游功能上，在环球影城、宋庄周围也将吸收一部分中心城区过度集聚的非首都功能¹⁸。总体规划占地 12.05 平方公里。截止到 2018 年底，文旅区的一级开发工作已经完成，除了环球影城的 4 平方公里外，园区内还有 8 平方公里的建设空间。未来园区周边会形成 5-10 公里的强势影响区和 30 公里的联动影响区，辐射京津冀¹⁹。

在搭建科技创新平台方面，实现与北京经济技术开发区的融合发展，与城市副中心三大主导功能互为支撑和依托。2018 年通州新增国家高新技术企业 170 家，打造了一批优质创新平台和众创空间；中关村科技园区通州园储备高精尖项

¹⁸ http://www.sohu.com/a/287250558_120027042

¹⁹<https://finance.sina.com.cn/roll/2018-10-16/doc-ihmhafis0086055.shtml>

目近 100 个，一批投资 10 亿元以上重大项目加快落地²⁰。到 2019 年，通州区已经集中洽谈高精尖企业 200 多家，布局符合副中心定位的 7 大千亿级产业集群。到 2025 年，通州区产业规模将达万亿级别²¹。

6.2.2.3 建设国际一流和谐宜居之都示范区

从大背景来看，北京城市副中心建设是在从更大的空间探索大城市群集约开发的思路。带动疏解不光要往通州疏解，还要给其他的新城或者城区示范，打造国际一流和谐宜居之都示范区。

北京城市副中心主体规划将围绕“一带、一轴、多组团”空间结构，优化城市副中心空间布局。主体规划强调“新老结合”：一是城市副中心建设的新规划与原通州区已有基础设施的结合，注重配套和协同发展，实现整体的和谐；二是注重城市副中心建设的新城区与北京中心城区的重组结合，推进北京中心城区“老城重组”，优化北京空间布局和经济结构，提升北京市行政管理效率和为中央政务服务的职能。

以一带、一轴为统领组织城市功能布局。一是一带，即打造凸显公共空间魅力的生态文明带。划定长约 23 公里、面积约 41 平方公里的大运河沿岸空间管控区。二是一轴，即打造缝合城市功能的创新发展轴。划定长约 14 公里、面积约 27 平方公里的六环路沿线空间管控区。三是在一带一

²⁰http://m.sohu.com/a/302293830_100112987

²¹<https://finance.sina.com.cn/roll/2019-01-28/doc-ihqfskcp1201882.shtml>

轴交汇处，规划建设面积约 11.2 平方公里的城市绿心，建设最具亮点的市民活力中心。四是“两带两楔”绿带环绕副中心外围。其中，两带为：在城市副中心西侧与朝阳区之间有条件地区规划预留宽度不小于 500 米的生态绿带，东侧与廊坊北三县地区之间共建平均宽度不小于 3 公里的生态绿带。两楔为：南侧与北侧划定宽度约 7 公里的生态廊道控制区，共同形成城市副中心外围的环状绿色生态绿带。五是建“通州堰”实行最严格水资源管理治理。副中心将划定河湖保护线和滨水一体化管控区，保护现有水域空间不减少，实现 18 平方公里水域空间。同时，建立全流域水污染综合防治体系，贯通约 163 公里连续滨水岸线，建设富有活力充满魅力的亲水城市。

以组团、家园为单元提供均衡优质的城市公共服务。将 12 个组团划分为更新改造、城乡统筹、创新示范 3 种类型，以 36 个家园为基本单元，落实组团的各项刚性管控内容²²。建立市民中心-组团中心-家园中心-便民服务点的公共服务体系，构建 5-15-30 分钟生活圈。实现居民从家步行 5 分钟可达各种便民生活服务设施，步行 15 分钟可达家园中心，享有一站式社区生活服务，30 分钟可达组团中心及市民中心，享有丰富多元的城市生活服务。到 2035 年城市副中心实现一刻钟社区服务圈全覆盖²³。

²²北京城市副中心控规 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1621707720365209147&wfr=spider&for=pc>

²³北京城市副中心控规 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1621707720365209147&wfr=spider&for=pc>

6.2.3 带动区域协同发展，建设京津冀区域协同发展示范区

北京城市副中心建设在积极疏解非首都功能的同时，还负有带动河北廊坊北三县协同发展的重任，以打造京津冀区域协同发展示范区。

河北省廊坊市北三县即廊坊下辖的三河市、大厂回族自治县、香河县，总面积 1277 平方千米，人口约 120 万。长期以来，北三县的发展获得了京津地区辐射的极大红利，但也存在辐射不均匀、协同发展能力后劲不足的问题，如何辐射带动发展、实现三县一体化是城市副中心规划的重要方面。

北京城市副中心建设将极大助力北三县的发展，通过城市副中心与北三县的协同发展规划，整体实现全面发展。

建立统一的规划实施机制。北京城市副中心建设过程中将坚持“一盘棋”谋划，打破“一亩三分地”思维定式，充分发挥城市副中心示范引领作用，辐射带动廊坊北三县地区协同发展，强化交界地区规划建设管理，实现统一规划、统一政策、统一标准、统一管控。共同推进空间格局、城乡风貌特色、生态环境、综合交通网络、现代化经济体系、城乡公共服务、市政基础设施、防灾减灾体系、政策保障机制等协同发展，推动政策机制创新，提升精细化治理水平，打造区域发展新引擎，建设京津冀区域协同发展示范区。

推出了多项重要发展措施。一是携手共建区域生态空间。着力扩大区域环境容量，构建总面积约 360 平方公里的区域

生态空间。二是塑造协调统一的区域风貌。突出文化传承，彰显地域特色，构建山水林田湖草城村交融的整体空间意象。三是促进区域公共服务均衡配置。坚持政府引导、市场运作，促进北京公共服务资源向廊坊北三县地区拓展延伸，进一步优化医疗卫生、教育、文化、体育、养老等公共服务设施配置。四是有序推进区域交通互联互通。按照分圈层交通特性，构建多层次、多样化的交通网络，率先破解跨界交通瓶颈，促进交通与城市协调发展。五是统筹区域市政设施共建共享。统筹推进区域水资源可持续利用。坚持节水优先、空间均衡、系统治理，实行最严格的水资源管理制度，保障城市副中心与廊坊北三县地区水资源高效利用，推动南水北调中线扩能、东线进京工程建设，预留曹妃甸海水淡化进京供水通道，形成多源互补的供水格局，提升区域水资源保障能力。六是实现区域防灾减灾联防联控。综合采取有效措施提升区域韧性发展水平，形成全天候、系统性、现代化的安全保障体系。

6.3 北京城市副中心建设的基本经验

北京城市副中心建设稳步推进，成效初见。这离不开党中央的正确决策，离不开习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指导，离不开北京市委市政府的贯彻落实，离不开广大一线工作者的辛勤付出。

6.3.1 习近平新时代中国特色社会主义思想是指导北京城市副中心建设的根本遵循

习近平新时代中国特色社会主义思想是引领新时代发展的科学指导和行动指南，也是北京城市副中心建设的根本遵循。

北京城市副中心建设显示了协同发展战略的理论和实践威力。协同发展是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。京津冀协同发展战略，“有利于破解首都发展长期积累的深层次矛盾和问题，优化提升首都功能，探索人口经济密集地区优化开发模式；有利于破除隐形壁垒、打破行政分割，实现优势互补、一体化发展，为全国区域协调发展体制机制创新提供经验；有利于优化生产力布局 and 空间结构，打造具有较强竞争力的世界级城市群；有利于引领经济发展新常态，增强对环渤海地区和北方腹地的辐射带动能力，为全国转型发展和全方位对外开放作出更大贡献。”²⁴北京副中心建设的初见成效，显示了协同发展战略的理论和实践威力。

北京城市副中心建设显示了破解大城市病的中国智慧和方案。世界许多大城市都不同程度患上了城市病，开出了各种各样的药方。一些发展中国家包括采取了迁都这样的措施，诸如巴西、印尼等。习近平总书记对“建设一个什么样

²⁴蔡奇.推动京津冀协同发展[EB/OL]. (2017-11-20)
<http://dangjian.people.com.cn/n1/2017/1120/c117092-29655773.html>

的首都，怎样建设首都”重要论述，以建设城市副中心的形式解决这一难题，指明了建设大国首都的新方向。习近平总书记还对城市副中心建设做出许多具体的指示。曾为总书记做现场讲解的北京市副市长隋振江谈了他的亲身感受，“总书记听得很仔细，非常关心副中心交通枢纽的建设，特别是与中心城的联通，解决我们搬迁后职工的上下班的交通问题和京津冀联通的轨道建设情况。在听取图书馆的方案汇报的时候，专门问这个图书馆的空间里节能环保怎么处理，技术上能不能够解决，一定要搞个绿色低碳的建筑。”习近平总书记的重要讲话和系列批示，为北京城市副中心建设提供了根本遵循。

6.3.2 城市副中心建设实践充分展现出北京市委市政府的大局意识和攻坚克难精神

6.3.2.1 城市副中心建设实践充分展现出北京市委市政府的大局意识。

一是从政治高度把握。北京市委市政府坚决贯彻落实习近平总书记的系列重要讲话精神，将讲话精神不折不扣落实到具体建设实践和行动中。2017年，时任北京市长的蔡奇就明确提出，“建设首都首先要从政治上来把握，北京是伟大祖国的首都，是迈向民族复兴的大国首都，北京的规划要体现首都坚持‘四个中心’，履行‘四个服务’的政治责任。

要有所为有所不为，有舍才有得，通过疏解、整治、提升、发展来实现首都功能定位。”²⁵

二是战略高度把握。京津冀协同发展是国家发展战略。北京市委书记蔡奇多次强调：“我们要认真学习、深刻领会，树牢‘四个意识’、坚定‘四个自信’、做到‘两个维护’，以更加坚决的态度、更加自觉的行动、更加有力的举措落实好京津冀协同发展战略。”北京城市副中心建设过程中始终坚持协同发展，全篇布局，一张蓝图画到底。特别是要做好副中心与北三县的衔接和协同建设，坚持四个统一，推动产业、基础设施、公共服务向廊坊北三县延伸和布局。

6.3.2.2 城市副中心建设实践充分展现出北京市委市政府的攻坚克难精神。

一是主动担当和自我加压。城市副中心建设是历史性的发展课题，困难和挑战不可避免。北京市委市政府对于建设工作提出高标准、严要求，将城市副中心建设成精品力作，通过建设城市副中心带动全区发展和管理水平提升。“建设北京城市副中心，是通州难得的历史机遇，也是光荣的任务。市、区两级要共同挑起这个千斤重担，自我加压，主动作为，以最先进的理念、最高的标准、最好的质量推进城市副中心建设，不辜负党中央的期望和全市人民的心愿。”

二是克服困难和积极贡献。市直机关在搬迁过程中克服

²⁵http://difang.gmw.cn/2017-02/27/content_23834394.htm

一切困难，坚持无声搬迁不扰民，搬家和工作两不误。几乎所有机关单位的搬迁都在定在 21 时以后，搬迁单位没有额外放过一天假。随着搬到了新的办公地点，不少机关工作人员上班的单程耗时由原来的半小时变为两小时。机关工作人员克服上班、工作和家庭困难，以实际行动支持城市副中心建设工作。习近平总书记在北京城市副中心调研时对北京市委市政府的工作人员动情的说，“你们以实际行动贯彻落实党中央重大决策，为疏解北京非首都功能、推动京津冀协同发展作出了贡献。”²⁶

7、课堂安排

首先，教师借助课前准备的视频材料导入主题，用 15 分钟左右的时间对案例内容进行梗概。

其次，教师抛出问题，组织学生带着问题展开材料分析和小组讨论，用时 30 分钟左右。讨论内容包括教师提出的问题、学生发现的问题、讨论中形成的问题以及这种讨论本身对于学生思考问题方式的启发。

分组讨论后，教师可以先请每个组用 15 分钟的时间介绍自己组讨论的情况，教师一定要严格控制各组时间，以保证有足够的时间进行总结归纳，形成体系。如果条件允许，可以参与城市副中心建设的一线工作人员参与课堂，分享自身的经历和感受，并与学生进行互动，帮助学生形成对于城市

²⁶http://www.xinhuanet.com/politics/2019-01/18/c_1124011707.htm

副中心建设实践的立体感知。

最后教师根据各小组的讨论结果进行指导点评和总结归纳。在这一环节，教师应该将案例中已有的理论、学生分组讨论形成的观点和自身自身的授课风格、知识结构结合起来，形成一个具有共识性的内在逻辑体系。

如有条件安排通州城市副中心的实地考察，可在案例分析讨论课之后进行，并在实地考察过程后撰写调研报告。