

城市治理的实践与创新

——以“回天行动”计划为例

北京外国语大学课题组

引言

改革开放 40 余年来，我国经历了人类历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。作为首都，北京市城市建设取得巨大成就，且日新月异甚至日新月异。北京地位高、体量大、实力强、变化快、素质好，是其主要特点和优势，但是，在发展的过程中，北京也在一定程度上患上了“特大城市病”，交通拥堵、环境污染、管理粗放等问题越来越突出，从而给人们的工作和生活带来了诸多不便，弱化了甚至降低了人民群众的获得感、安全感和幸福感。

党的十八大以来，习近平总书记将首都社会治理放在新时代国家治理体系和治理能力现代化的高度来认识。习近平总书记在 2015 年 2 月中央财经领导小组第九次会议、2015 年 12 月中央城市工作会议上的重要讲话以及党的十九大报告中提出的社会治理思想，尤其是 2012 年以来十余次考察北京，就北京市社会治理工作做出了重要指示，为探索北京超大城市治理的路径和模式指明了方向。习近平总书记深刻阐述了“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”的重大时代课题，提出了落实首都战略定位、疏解非首都功能等一系列重大战略决策，彰显了习近平总书记坚持以人民为中心的首都社会治理的新思想。“回天行动”计划就是北京城市治理、社会治理的缩影和典型案例。

摘要

交通“肠梗塞”、白天“空城”晚上“睡城”、教育、医疗等民生问题困难重重，等等，这些曾经专属于“回天地区”的标签，如今因“回天行动”计划的有效实施已一去不复返了。“回天地区”治理，对于这一个看似无解的难题，智慧的北京人民特别是“回天地区”居住地人民正在疾笔书写着完美的新时代答案。以习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平总书记对北京的指示精神为指导，

围绕“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这个重大问题，不忘初心、牢记使命，京华大地正在谱写新时代城市治理的壮阔篇章，把北京建设成国际一流的和谐宜居之都的美好愿景正在成为可以触摸和感知的真切现实。

关键词

回天地区 城市治理 习近平首都社会治理论述

一、习近平总书记关于北京工作的指示精神 是“回天行动”计划的工作指南

1. 首都社会治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容

2014年2月25日至26日，习近平总书记在北京考察工作时强调：“建设和管理好首都，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。北京要立足优势、深化改革、勇于开拓，以创新的思维、扎实的举措、深入的作风，进一步做好城市发展和管理工作，在建设首善之区上不断取得新的成绩。”习近平总书记将首都社会治理放在国家治理体系和治理能力现代化的高度来定位，赋予首都社会治理具有建设首善之区这一独特的地位。

2. 明确首都战略定位

2014年视察北京时，习近平总书记指出，明确城市战略定位，坚持和强化首都全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的核心功能，深入实施人文北京、科技北京、绿色北京战略，把北京建设成国际一流的和谐宜居之都。

落实战略定位，必须有所为有所不为，优化首都发展布局，抓住疏解非首都功能这个“牛鼻子”，提升城市品质和服务水平。

3. 首都安全稳定是首都社会治理工作的重中之重

习近平总书记指出，“首都的安全稳定在全国社会稳定大局中具有特殊重要意义”，“首都稳则全国稳”。习近平总书记还指出，北京作为首都，在“政治中心方面，要做好中央政务功能服务和安全保障”。因此，维护好首都的安全稳定是首都社会治理的重中之重。

4. 规划先行是贯穿于首都城市建设思路中的一根主线

2013年12月召开的中央城镇化工作会议提出，要保持连续性，不能政府一换届、规划就换届。要实事求是确定城市定位，科学规划和务实行动，避免走弯路；要体现尊重自然、顺应自然、天人合一的理念，依托现有山水脉络等独特风光，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁；要融入现代元素，更要保护和弘扬优秀传统文化，延续城市历史文脉；要融入让群众生活更舒适的理念，体现在每一个细节中。这一思路同样适用于北京城市建设。

2014年，习近平总书记在北京考察，首站选择在北京市规划展览馆。他指出，城市规划在城市发展中起着重要引领作用，考察一个城市首先看规划，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。习近平强调，首都规划务必坚持以人为本，坚持可持续发展，坚持一切从实际出发，贯通历史现状未来，统筹人口资源环境，让历史文化与自然生态永续利用、与现代化建设交相辉映。

2017年2月24日下午，习近平总书记在人民大会堂北京厅主持召开北京城市规划建设和北京冬奥会筹办工作座谈会。习近平总书记指出，城市规划在城市发展中起着重要引领作用。北京城市规划要深入思考“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这个问题，把握好战略定位、空间格局、要素配置，坚持城乡统筹，落实“多规合一”，形成一本规划、一张蓝图，着力提升首都核心功能，做到服务保障能力同城市战略定位相适应，人口资源环境同城市战略定位相协调，城市布局同城市战略定位相一致，不断朝着建设国际一流的和谐宜居之都的目标前进。总体规划经法定程序批准后就具有法定效力，要坚决维护规划的严肃性和权威性。2月24日在北京副中心行政办公区现场指挥部，察看规划沙盘，习近平总书记指出，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。“站在当前这个时间节点建设北京城市副中心，要有21世纪的眼光。”“不但要搞好总体规划，还要加强主要功能区块、主要景观、主要建筑物的设计，体现城市精神、展现城市特色、提升城市魅力。”

5. 加强精细化管理，构建超大型城市有效治理体系

2017年6月27日，在中央政治局常委会专题听取北京城市规划编制工作汇报后，习近平总书记发表重要讲话，指出，要加强精细化管理，构建超大型城市有效治理体系，城市管理要像绣花一样精细，要靠精治，背街小巷最能体现精细化管理水平，城市管理要向街巷胡同延伸，落实好街巷长制。要靠共治，推广“朝阳群众”、“西城大妈”等经验。要靠法治，坚持依法治理。北京作为首都，更要作出表率。违法建设、开墙打洞等城市乱象，必须坚持依法治理。

对于城市治理，习近平总书记多次用到“绣花”这个比喻。2017年“两会”期间，习近平总书记参加上海代表团审议时指出，城市管理应该像绣花一样精细。要持续用力，不断深化，提升社会治理能力，增强社会发展活力。2018年，习近平视察上海浦东新区城市运行综合管理中心时强调，一流城市要有一流治理，要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。既要善于运用现代科技手段实现智能化，又要通过绣花般的细心、耐心、巧心提高精细化水平，绣出城市的品质品牌。这些重要论断，对于北京也是适用的。

6. 将交通问题及其安全保障工作放在城市发展的重要位置

2012年习近平总书记在视察北京时指出，北京如何解决好海量人口的出行问题是个大难题。要把解决交通拥堵问题放在城市发展的重要位置，加快形成安全、便捷、高效、绿色、经济的综合交通体系。轨道交通特别是地铁，安全保障制度一定要严密，安全检查措施一定要严格，安全运行工作一定要严谨。

7. 环境治理是重大民生，必须紧抓手上

2014年视察北京时，习近平总书记指出，像北京这样的特大城市，环境治理是一个系统工程，必须作为重大民生实事紧紧抓在手上。大气污染防治是北京发展面临的一个最突出的问题。要坚持标本兼治和专项治理并重、常态治理和应急减排协调、本地治污和区域协调相互促进，多策并举，多地联动。加大大气污染治理力度，应对雾霾污染、改善空气质量的首要任务是控制PM_{2.5}，要从压减燃煤、严格控车、调整产业、强化管理、联防联控、依法治理等方面采取重大举措。2017年视察北京时，习近平总书记再次强调，“要加大大气污染治理力度，应对雾霾污染、改善空气质量的首要任务是控制PM_{2.5}”。

8. 绿色发展，建设宜居城市

对于首都规划与建设，习近平总书记始终要求坚持绿色发展。2014年到北京市规划展览馆考察，在《北京城市总体规划》展板前，看到绿色越来越多，习近平总书记说，“网上有人给我建议，应多给城市留点‘没用的地方’，我想就是应多留点绿地和空间给老百姓。”在2017年考察北京过程中，习近平总书记也提出，北京城市总体规划要大幅度扩大绿色生态空间。在2019年1月考察北京城市副中心的过程中，习近平总书记沿途察看“城市绿心”植树造林地块。

习近平总书记每出国访问，常细察所访国家的城市建设。他说，有些地方，城市空间比较舒服，绿地、水源地、城市建筑错落有致。我们的城市发展很快，但不少是高楼林立，水泥森林。人口多是国情，但在新的城市规划建设上要更加科学合理。他指出，要持续推进森林城市、森林乡村建设，着力改善人居环境。2017年以来，北京市在主城区先后建成了数十处城市森林，城市日益绿化、美化，家门口的“口袋公园”也越来越多。

9. 珍惜城市灵魂，传承历史文脉

2014年2月26日，习近平总书记察看北京玉河历史文化风貌保护工作展览和河堤遗址。他指出，历史文化是城市的灵魂，要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产。要本着对历史负责、对人民负责的精神，传承历史文脉，处理好城市改造开发和历史文化遗产保护利用的关系，切实做到在保护中发展、在发展中保护。

10. 以人民为中心、以群众满意为依归

习近平总书记在中央城市工作会议上指出：“城市的核心是人，关键是十二个字：衣食住行、生老病死、安居乐业。城市工作做得好不好，老百姓满意不满意，生活方便不方便，城市管理和服務状况是重要评判标准。”“抓城市工作，一定要抓住城市管理和服務这个重点，不断完善城市管理和服務，彻底改变粗放型管理方式，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。”2014年2月，习近平总书记在北京考察时强调，首都规划务必坚持以人为本。2017年2月，习近平总书记主持召开北京城市规划和北京冬奥会筹办工作座谈会，再次强调，城市规划建设做得好不好，最终要用人民群众满意度来衡量。要坚持人民城市为人民，以北京市民最关心的问题为导向，以解决人口过多、交通拥堵、房价

高涨、大气污染等问题为突破口，提出解决问题的综合方略。要健全制度、完善政策，不断提高民生保障和公共服务供给水平，增强人民群众获得感。

习近平总书记将首都治理放在国家治理体系和治理能力现代化的高度进行思考，就首都战略定位、规划、建设管理等方面多次发表重要讲话、做出诸多重要指示，深刻阐述了“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这一重大课题，为首都发展指明了方向，形成了丰富深邃的首都社会治理思想，是各级领导干部做好首都各项工作必须遵循的根本准则，也是“回天地区”治理的工作指南。

二、“回天地区”问题的由来

在北京北部，有两个毗邻的超大型居住区——回龙观和天通苑，它们被合称为“回天地区”。目前，回天地区整体面积约 63 平方公里，却集聚了近 90 万常住人口，相当于整个东城区的人口数，有“亚洲最大社区”之称。

时间往回倒推 20 多年，回龙观、天通苑还是大片的农田和荒草。1998 年，房地产改革大幕拉开。次年，回龙观、天通苑成为北京市批准建设的首批经济适用房所在地，一栋栋楼房如雨后春笋冒了出来。据统计，在 1999 年竣工的 100 万平米经济适用房中，70%位于回龙观；2000 年之后，更多的住房在回龙观和与其相邻的天通苑拔地而起，共有 16 个分区、645 栋楼，面积之大、人口之多，俨然一个小城。另外，作为中心城区人口疏散承接点之一，近年来又有 29.5 万中心城区的居民疏散到“回天地区”。实际上，“回天地区”当年的规划初衷，正是为了疏散中心城区的人口，满足日益增长的居住需求。根据《昌平新城规划（2005-2020 年）》，回龙观被规划为“城市边缘集团，主要以经济适用房为主，为中心城中心地区人口疏散提供居住用地，规划应增加商业配套设施，完善城镇功能”。在城郊建设集中的大型居住区，能够解决市民的住房问题，同时分流城区人口。从这个角度来讲，“回天地区”为北京市的整体布局和发展曾发挥过应有的历史作用。

但是，随着该地区人口的剧增，又缺乏科学详尽的前期规划，该地区的弊病已经显而易见。在如此庞大的社区里，基础设施滞后，公共服务不足，由此导致了交通拥堵、职住失衡、教育和医疗资源匮乏等问题日趋严重，居民反映十分强烈。这些问题，犹如层层荆棘，把“回天地区”围困住了，直接影响到了人民群

众的幸福感、获得感和安全感。另外，“回天地区”是从中心城区沿中轴线向北部新城延伸发展的重要拓展区域，是中心城区功能疏解的集中承载区域，是北部绿色廊道和通风廊道的重要节点区域，是连接中关村科学城、未来科学城和怀柔科学城的重要枢纽区域。该地区的滞后发展也对周边地区的协调发展产生了很大的影响。

1. 交通“肠梗塞”

通勤出行是城市交通出行的主体，掌握其精细化的特征和规律对于交通治理有重要作用。“回天地区”作为北京市城市化进程中形成的大型居住区，近年来交通拥堵、公共服务配套不足等问题日趋严重。在道路方面，“回天地区”南北向主要有京新、京藏、京承、立汤路等高等级道路，而以上道路在服务北部地区的同时，还承担着西北、东北方向城际间的过境交通，所以这几条通道早晚负荷极高。另外，该区域东西向贯通的道路比较少，部分节点需要改造，如林萃路、北郊农场桥、辛庄桥、太平庄中街桥、陈营跨河桥等，都制约了“回天地区”的出行。从回龙观前往中关村及上地的千军万马被堵在辛庄桥、北郊农场桥等少数节点的现象几乎每天都以同样的节奏发生。

北郊农场桥作为回龙观西大街进入京藏高速的唯一入口，上下都只有一车道，回龙观大街却是双向各有三条车道，每天早高峰期间，三条车道在北郊农场桥并入一条车道，拥堵情况异常严重。早在2009年，陈营东桥就完成了建设。但是，桥体两侧被广告牌、公园违规占据，无法建设引桥，从而导致周边五、六万居民不得不绕行东侧的立水桥，导致拥堵十分严重，有时40分钟都进不了城区。比陈营东桥更棘手的，是“回天地区”重要的南北交通动脉林萃路。林萃路是北部地区重要的南北向通道，也是北五环路与京藏高速通勤车流集散的重要干道，该工程于2006年底开工建设，原计划于2008年建成通车。这条路原本规划2008年完工，但修到位于海淀区的五星青岛啤酒厂门口便戛然而止，这一拖就是十多年。可见，破解“肠梗阻”，打通“最后一公里”，是道路畅通的关键。

“回天地区”居民的职住分离状况，是造成该地区交通拥堵的另一个重要因素。据统计，近八成“回天”居民在上地、中关村、望京、CBD等地工作，职住失衡导致交通潮汐现象极为严重。每天有大量居民在“回天地区”和市区间往返通勤，远远超出现有交通系统的承载量，地面车辆堵塞、地铁拥挤不堪。当地居

民早上开车上班遇上早高峰，可能 40 分钟都出不了回龙观。车虽多，但进城的路只有一条；坐地铁，回龙观、霍营、西二旗、天通苑的拥挤是非常出名的。从上地到回龙观，坐地铁只需两站地，可上车人挤人，下车还得两头跑；选择绿色出行，京藏高速则成了横亘中间的障碍。对此，当地居民无奈地说，居住在“回天地区”，“步行累死，坐车挤死，开车堵死，最好的办法是不出门。”此外，在公共交通方面，“回天地区”的公交设施明显不足。“回天地区”人口有近 90 万，而公交场站仅有 4.5 万平方米。地面公交存在供给严重不足的问题，线网优化空间不足、运行效率比较低。解决“回天地区”的职住不平衡问题，一要使交通变得顺畅起来，二要增加周边就业机会，减少居民通勤时间。

2. 白天“空城”，晚上“睡城”

第六次全国人口普查数据显示，北京的城市发展新区常住外来人口增长最快，年均增速达到 15.8%，平均每 3 个常住人口中就有 1 个外来人口，人口向郊区集聚的趋势明显。“回天地区”所在的昌平区，正是常住外来人口增长最快的三个区县之一。此外，“回天地区”还是京北高学历人才的聚集地，其中 50%以上均为 20 岁至 40 岁的年轻人，但是，这些年轻人日常工作的地方却分布于西二旗、中关村、望京、CBD 等昌平区以外的地方。与市区相比明显低廉的房价，仅此一条，就使得“回天地区”成了许多年轻人首次置业选择的“理想”区域。但是，他们要支付的代价，则是显著增加的通勤成本，以及日常生活中的种种不便。这种职住不平衡，直接导致了“回天地区”的社区配套不足、公共设施短缺。该地区的大部分居民被戏称为“潮汐人群”，早上，形形色色的人群涌向出观、出苑的各个出口；夜晚，外出人群拖着疲惫的身体纷纷归巢。这样的场景，是“回天地区”再正常不过的生活，也正是这些早出晚归的“潮汐”大军，给“回天地区”打上了“睡城”的烙印。不仅如此，由于缺乏高品质的文化、商业、教育培训机构等服务设施，大量“回天地区”居民到周边的海淀、朝阳去消费。由于大量居民在域外消费，难以养活太多的本区高端商业，所以大家会觉得这里不仅缺乏医疗、教育设施，还缺比较高端的商贸、文娱场所，城市品质不高。这样一来，“回天地区”虽然紧邻海淀中关村，但在许多居民看来，他们却是与“城里”泾渭分明的两种社会存在。

“回天地区”之所以被称为“睡城”，与它自身的发展也有很大关系。“回天

地区”在规划的时候主要是为了满足居住功能,因此无法满足居民其他配套需求。走在路上,不难发现,成片的区域都是住宅。除了西装革履的房地产中介人员,白天很少见到身着职业装的青年男女。北京市从政府数据显示,回龙观地区居住的人口,80%左右就业地分布在上地、中关村、望京、CBD、三元桥等区域;天通苑地区居住的人口,85%就业地分布在立水桥北苑、亚运村、CBD、望京、三元桥、中关村、上地等区域。而北京其他发展相对成熟的区域职住比则接近甚至大于1。在产业布局方面,按照中关村国家自主创新示范区核心区建设新调整的规划,回龙观地区已被纳入到核心区政策的覆盖范围之内。近年来,该地区引进了北京国际信息产业基地、中关村生命科学园、三一产业园等一批高新技术和大型商业项目。中关村永旺国际商城、华联商场、美廉美、北店时代广场等现代服务业企业也已建成并投入运营,带动了一批当地居民就业。然而,产业发展空间相对不足依然是回龙观发展的一大掣肘。《回龙观地区“十二五”规划纲要》指出,回龙观地区可利用的产业发展用地只有1500亩,相对于该地区的人口规模和就业等发展需求,产业发展空间明显不足。在地区税收和财政收入结构中,房地产业和建筑业所占比重仍然过高。

3. 教育、医疗等民生问题困难重重

“回天地区”在规划的时候主要是为了满足居住功能,但是,除了居住需求,居民还有教育、医疗等其他需求。昌平一直被视为“教育洼地”。“回天地区”公立和普惠性幼儿园少,优质教育资源稀缺,教育水平与其他地区相比存在差距。而该地区年龄分布在19岁到44岁之间的人口占比远高于北京市的其他街道,因此育龄需求特别旺盛,入学问题更加严峻。子女的教育问题一直是每个家庭的头等大事。在中小学优质教育失衡的背景下,孩子能否进入好学校、受到更好的教育,是家长们最为关心的问题。古有“孟母三迁择邻而居”,今有“回天地区”家长“为子择校而迁”。父母为了让子女接受更好的教育,不惜大房换蜗居,带着孩子去东城、西城、海淀求学。

党的十九大报告指出:“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活的需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”在教育领域,这一矛盾就表现为“人民期盼享受公平而有质量的教育,与教育发展不均衡、不充分的矛盾”。解决教育发展不平衡、不充分的问题,首当其冲的任务就是保基本、补短板、促公

平、抓优质，推动和深化城乡教育一体化发展，不断扩大优质资源覆盖面，缩小义务教育的城乡差距和校际差距。“回天地区”是北京市最大的人口居住区之一，随着人口的不断增多和老龄化进程日益加剧，这一地区也面临着巨大的医疗压力。居民多、医院少，成为“回天地区”居民面临的另一个实际困难。20世纪70年代建成的昌平区中西医结合医院，能够满足日流量4000人次的门诊，但老病房楼已经很难应对日益增多的患者住院需求。

三、“回天地区”规划和政策

2018年8月，北京发布实施《优化提升回龙观天通苑地区公共服务和基础设施三年行动计划（2018—2020年）》（简称“行动计划”）。该行动计划是北京市政府全面深入学习贯彻党的十九大精神、以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导、认真贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神、坚持以人民为中心的发展思想的重要体现，也是全面深入落实《北京城市总体规划（2016年—2035年）》的重要举措。其目的在于紧紧围绕回龙观、天通苑地区居民最关心、最直接、最现实的民生问题，集成政策和力量，实施公共服务提升、交通治理、市政基础设施完善三大攻坚工程，着力补齐发展短板，推动城市有机修补更新，努力满足群众对便利性、宜居性、多样性、公正性和安全性的需要，打造与国际一流的和谐宜居之都相匹配、充满活力的美好幸福新家园，切实增强群众的获得感、幸福感、安全感。“回天行动”计划是北京市积极响应十九大精神，开展大型社区治理的具体举措，具有标杆和示范效应。

1. “回天地区”规划

按照2017年通过的《北京城市总体规划（2016—2035年）》，昌平区的定位是：“首都西北部重点生态保育及区域生态治理协作区；具有全球影响力的全国科技创新中心重要组成部分和国际一流的科教新区；特色历史文化旅游和生态休闲区；城乡综合治理和协调发展的先行示范区”。《行动计划》的总体目标是：到2020年，有效满足地区新增入园入学需求，基本补齐医疗卫生、文化、体育等公共服务设施短板，区域公共服务能力和品质明显提升；“一纵一横、五通五畅”主干路网架构和多层次交通体系基本形成，交通严重拥堵现象得到缓解；供水、排水、供电等市政基础设施保障能力显著增强，为可持续发展奠定坚实基础；城

市治理水平显著提升，人居环境明显改善，成为大型居住区治理示范。

总体规划和行动计划的主要内容是：

(1) 公共服务提升攻坚工程：主要是对长期以来产生的教育、医疗卫生、文体、养老等问题进行长远科学规划，集中统筹管理，实现对城市大型社区集群的整体改造和提升，为广大城市居民的日常生活提供优质服务。

系统配置教育资源。坚持深入挖潜、统筹周边，充分发挥优质存量资源辐射带动效应，优化增量资源布局，科学分区划片，努力扩大基础教育供给。在东小口镇和北七家镇等区域适当增加教育设施用地。规范现有社会办园，扩大普惠园覆盖范围。通过名校办分校、集团化办学、教师培训交流等多种方式，着力改善教学条件，积极提高教学质量，促进教育优质均衡发展。

健全分层级卫生服务网络。坚持均衡配置、网络化管理，着力强化基层卫生服务站点、人员配置，提升基层医疗服务能力，形成一刻钟社区卫生服务圈。合理利用优质医疗资源，推进辖区医联体建设，优化医疗卫生资源配置，提升区域医疗卫生综合服务能力。

优化提升文体服务水平。针对居民多层次、多样化需求，采取新建、改扩建、租赁等多种方式，加快大型综合文体设施和社区文体设施建设。引入专业社会力量，充分运用现代管理理念，提高文体设施综合协同利用水平。深入开展丰富多彩的群众性文体活动，健全群众性文体服务网络，打造具有社区特色的文体品牌。

完善养老服务体系。建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务体系。统筹区域内外资源，加快推进配套养老设施和社区养老服务驿站建设。支持社区群众性自治组织开展居家养老互助服务，为居家老人提供生活照料、家政服务、文化娱乐和精神慰藉等社会化服务。

(2) 交通治理攻坚工程。交通问题一直是“回天地区”居民的“心病”，也一直饱受社会各界诟病。由于社区人口众多、道路资源有限，使得这一矛盾愈发凸显。“回天行动”计划聚焦这一民生关键领域，下定决心，多管齐下，综合整治，极大改善“回天地区”居民交通生存环境，为推动和倡导绿色出行创造必要条件。

加快完善交通路网。全面提高路网规划实现率，加快完善“一纵一横、五通五畅”主干路网架构。优化主次干路配置，打通断头路，畅通区域微循环。研究

规划与中心城区连接的快速通行线路，加强北部区域与中心城区的交通联系。

疏通严重拥堵节点。分类施策、科学编制疏堵方案，逐个打通道路堵点、断点。

加大停车设施建设管理力度。坚持建设、管理、服务并举，提升静态交通体系服务能力。支持利用城市绿地地下空间，建设一批地下停车库。围绕换乘站点，建设若干驻车换乘（P+R）停车场。鼓励有条件的社区利用腾退土地和边角地建设立体停车设施。积极推动电子收费系统建设，有序落实差别化停车收费政策。建立停车资源登记制度和信息更新机制，利用科技手段提升停车位使用效率。规范路边停车管理，大力整治违法停车行为。

大力提升公共交通服务能力。加快建设轨道交通 17 号线，研究推进轨道交通 19 号线北段北延项目和连接“三大科学城”的轨道交通项目。改造轨道交通 13 号线龙泽站、回龙观站等拥堵严重的站点，增加进出站口。加快设置快速安检系统，优化客流组织，有效分流携带大件行李的乘客，提升通行效率。对回龙观至上地等严重拥堵路段，研究施划潮汐式公交专用道。对新建主次干道，规划配建公交港湾；对已建成主次干道的公交站台，研究实施港湾式改造。研究规划上跨京藏、京新高速公路的公交专用路。

加快构建区域慢行系统。立足区域自然禀赋，坚持绿色出行优先，构建安全连续、覆盖广泛的“骑行+步行”网络体系，建设连接居住区、森林公园、交通枢纽、就业区的适宜骑行和步行的专用道，使骑行成为中短距离出行首选，降低机动车使用强度。规划配套建设自行车公共停车场，规范自行车停车秩序。

(3) 市政基础设施完善攻坚工程。水、电是城市居民生存之基本保障。持续、高效供水供电，符合“回天地区”全体居民的切身利益，城市大型社区治理本质上是满足人们日益增长的现实需求的，安居才能乐业。基本生存保障关乎每个人的切身利益，生活无后顾之忧，工作才能无碍，才能投入更多的时间和精力到现代化建设中去。

加快供水、排水及污水处理设施建设。实施 64 处自备井置换，实现所有小区接入自来水供水管网，提升供水保障能力。系统排查管网设施，分步骤、分批次开展消隐提升工程，确保供水安全。有序推进雨污分流改造，利用公园绿地提高雨水收集率，建设海绵城市，提升蓄洪排洪能力。

强化供电保障。进一步改善电网架构，加快输变电及线路设施建设，推动老旧小区电网改造，提高供电保障能力。

(4) **打造大型居住区治理示范。**大型社区出现的问题，多是由于缺乏科学规划和有效管理导致的。“回天行动”计划从源头入手，采取科学方法执行预定计划，狠抓落实，更易于取得治理成效。“回天行动”计划从总体上对回龙观、天通苑地区进行统筹设计，按照《北京城市总体规划》要求，致力把昌平区打造成为首都西北部重点生态保育及区域生态治理协作区、生态休闲区，并最终成为城乡综合治理和协调发展的先行示范区。

狠抓“疏解整治促提升”专项行动任务落实。加大回龙观、天通苑及周边区域疏解整治力度，确保取得明显成效。统筹利用疏解腾退土地，优先用于公共服务、基础设施建设和“留白增绿”。2018年，违法建设基本拆除，5家区域性市场和物流中心完成疏解；占道经营、无证无照经营、“开墙打洞”整治和群租房整治等专项任务率先完成，实现“动态清零”。实施中关村生命科学园三期及“北四村”棚户区改造、东小口镇兰各庄村店上村（组团）棚户区改造及东小口镇小辛庄魏窑半截塔土地开发项目。2019年，区域性市场基本得到疏解和提升，率先完成专项行动全部在账任务。

打造便民服务网络。适应消费升级变化，因地制宜布局多种形式的高品质商业综合设施。整合提升低效商业网点，推进规范化、连锁化、品牌化商业网络体系建设，满足居民不同层次生活需求。支持实体书店、小剧场、电影院等文化休闲设施建设，积极引入文化体验型图书馆等高品质业态。推进实体商业与电子商务融合发展，创新商业模式业态，打造“互联网+社区”、“互联网+生活性服务业”，丰富有效供给。鼓励企业与社区合作，建设一批集家政餐饮、远程医疗、智能泊车和居家养老等社区服务于一体的智慧社区。合理布局网点，利用现代电商和物流配送，推进社区综合服务网络体系建设。

不断拓展绿色空间。积极推进该区域第一道、第二道绿化隔离地区建设，加快建设北中轴绿楔，推动生态绿楔与区域生态建设有机衔接。加大投入力度，提升绿地质量和养护标准。推动现状低效用地腾退还绿。

推进区域功能有机更新。以结构调整为根本，以理念创新为着力点，促进功能完善、产城融合，有效缓解职住矛盾。探索制定区域城市设计导则，统筹利用

有限空间资源，做好第五立面规划设计，加强对城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性等方面的精细化管控和引导，为市民提供丰富宜人、充满活力的城市公共空间。

推动社区化创业就业。系统整合存量资源，统筹利用疏解整治腾退空间，补充服务功能，引入符合功能定位的产业项目，适当增加商业办公综合楼、新型商业综合体供给，引导就近就业。发挥“腾讯回+创业社区”、阿里云大数据等创业平台优势，研究出台相关试点意见，支持进行类家式社区办园点、健康养生服务点、体验型商业等创业活动，为居民创造更多就近创业、居家创业、在家就业机会。

加强社会服务管理。坚持党建引领，加强基层党组织建设，推动建立多元参与的社区治理格局，实现精治、共治、法治。提高资源利用效率，建设综合公共服务中心，统筹解决各类职能站所不足问题。大力推进社区用房规范化建设，提升社区基本公共服务能力。做实做细网格化体系，逐步完善“网格员巡查上报、镇街小循环解决、区级平台协调处置”的工作机制。加快街道综合执法平台建设。

2. “回天地区”政策

按照“回天地区”行动计划“建管并重，提质增效”的基本原则，北京市政府制定出台相关政策，以保障“回天地区”行动计划的顺利、有效执行。关键在于加强党的领导、狠抓任务落实、强化政策支持和加强宣传引导。重点在于加强社区综合治理，提升精治、共治、法治水平，提高政务服务和城市安全运行保障能力，加快构建服务为先、管理高效、安全有序的长效治理机制。目的在于采取多种措施，同步提升公共服务和基础设施硬件建设及服务管理水平，确保发挥最大效能。

(1) 加强组织领导

建立市区联动、高效运作、协调有力的联席会议制度，加强统筹协调，推动工作扎实有序开展。市有关部门要结合各自职责，主动服务对接，协调解决重点难点问题。昌平区要严格落实主体责任，成立工作专班，坚定有序推进任务落实。市级供水、排水、燃气等专业公司要按照中心城区政策，加快实施列入计划的项目，落实有关运营和管理责任。要切实加强区域间合作，积极推动解决跨区域重大事项和问题。

（2）狠抓任务落实

市有关部门和昌平区要制定年度工作计划，建立工作台账，形成目标、任务、时间、步骤、责任一体落实的“路线图”。要抓紧编制完成回龙观、天通苑地区及周边地区控制性详细规划，确保教育、卫生、文化、体育等项目尽快落实规划选址。对符合条件的项目可纳入本市公共服务类建设项目投资审批改革试点工作流程办理相关手续，尽快开工建设。

（3）强化政策支持

适当加大市级对该地区公共服务和基础设施投资、运行管理等方面的资金支持力度。鼓励公共服务设施采取政府和社会资本合作（PPP）、政府购买服务以及发行企业债券等方式建设运营。研究与该地区人口和公共服务相适应的编制政策，满足该地区教育、卫生、政务服务等实际需求。培育和引入专业化平台运营企业，建设公益性和经营性项目平衡搭配的综合公共服务平台，提升公共服务配置效能。建立跨区域公共服务资源共享机制，发挥周边公共服务资源对本地区的辐射支撑作用。

（4）加强宣传引导

加大宣传力度，加强政策解读，及时回应关切，进一步统一思想、凝聚共识，充分调动全社会的积极性，共同破解大型居住区治理难题，合力打造共建共治共享的社会治理格局。

四、“回天行动”计划的实效与“回天地区”的现状

如上所述，位于北京北部的回龙观、天通苑地区，被网民戏称“堵城”、“睡城”、“围城”。为了解决该区域职住不平衡、交通拥堵、公共服务配套不足等日益严重的问题，《优化提升回龙观天通苑地区公共服务和基础设施三年行动计划（2018—2020年）》“点、线、面”相结合，从枢纽交通节点、骨干交通线路到地区交通网络，系统性地解决“回天地区”交通和配套设施问题，涵盖这个区域公共服务、基础设施以及社会治理等方面。该行动计划具体安排了教育、医疗卫生、文化体育、养老、交通、市政基础设施、园林绿化、社会管理等八大领域共108个项目。

一年多来，经过各方积极努力，克服了历史欠账多、规划用地资源有限、配套基础薄弱等困难，67个项目已顺利开工，其中35个项目已完成。2019今年

年底前还将开工 35 个。

1. 稳步推进，破解梳“堵”难题

2018 年 8 月，《优化提升回龙观天通苑地区公共服务和基础设施三年行动计划(2018-2020 年)》正式印发，19 项具体任务为“回天地区”完善交通路网、构建区域慢行系统、提高轨道交通通行效率。截至 2019 年 8 月，北郊农场桥改造、自行车专用路、回龙观和霍营地铁站环境整治等一批项目已完工并投入使用；北清路、安立路、林萃路等一批项目已全面推进；“回天地区”已施划路侧车位 3071 个，三处大型地下停车场即将开建；两条公交示范走廊建设方案初步确定……“回天地区”交通专项治理正在全面推开。

(1) 路网缓堵

“回天地区”地面道路方面南北向主要有京新、京藏、京承、立汤路等高等级道路，而以上道路在服务北部地区的同时，还承担着西北、东北方向城际间的过境交通，所以这几条通道早晚负荷高。另外，该区域东西向贯通的道路比较少，部分节点需要改造，如林萃路、北郊农场桥、辛庄桥、太平庄中街桥、陈营跨河桥等，都制约了“回天地区”的出行。依据行动计划，“回天地区”将打造“一纵一横、五通五畅”快速路和主干路。

——打通“肠梗阻”，是道路畅通的关键

北郊农场桥作为回龙观西大街进入京藏高速的唯一入口，上下都只有一车道，回龙观大街却是双向各有三条车道，每天早高峰期间，三条车道在北郊农场桥并入一条车道。2019 年 5 月，改造后的北郊农场桥的机动车道由“一进一出”扩展为“两进两出”。在原有桥梁南、北两侧各新建一座桥梁，新建桥梁与匝道总长约 1.3 公里，桥宽由原来的 16 米拓宽至 32.5 米，通过将机动车道由“一进一出”扩展为“两进两出”，高峰时段通行车辆由之前的 1400 辆提升至 2100 辆，通行量超过 50%，使得从回龙观西大街至京藏高速公路的拥堵状况明显缓解。

在北郊农场桥南北两侧，昌平区相关单位还正在推进西北环线跨线桥、太平庄北街、回南北路工程项目，加快主干路网道路建设，畅通区域微循环。北清路和安立路也将升级为快速路，届时“回天地区”的东西向和南北向都将拥有一条城市快速路，进出回龙观和天通苑地区将有更多路线选择。

昌平区还将推进京藏高速公路辅路治理等工程，立体化缓解“回天地区”拥堵。

——林萃路 2020 年 7 月全线贯通

行动计划中要求开工建设的北清路、安立路、林萃路等道路工程中，北清路已实现开工。2019 年 7 月，上跨京张城际高铁节点工程开始桩基施工。安立路工程也已完成设计方案审批，于 2019 年底前开工。从北五环到回南北路的林萃路是北部地区重要的南北向通道，也是北五环路与京藏高速通勤车流集散的重要干道，可缓解回龙观区域早、晚出行高峰时段的区域交通拥堵。林萃路改造工程将在 2020 年 7 月全线贯通。

(2) 绿色出行

——“自专路”累计通行量 50 余万辆

为缓解北京回龙观地区通勤人员 10 公里左右的出行难题，2019 年 5 月 31 日，北京正式开通了首条自行车专用路，连接昌平回龙观和海淀上地软件园。截至 8 月 7 日，自行车专用路累计通行量 50 余万辆。其中，终点、起点、龙泽地铁站和回龙观地铁站通行量较大，7 月份日均通行流量 6265 人次。数据显示，首条自行车专用路开通后，回龙观的骑行用户数量上涨近两成，使用自行车专用路要比使用原骑行道路节约 18.5% 的时间，市民骑车通勤的用时也要低于驾车或公交出行。

同时，交通部门充分考虑自行车专用路与地铁站、公交站及现况慢行系统的衔接，在起点、龙泽站、回龙观站和京藏以西路基段设置停车架 108 组，可满足 3240 辆自行车停车需求；在回龙观地铁东侧设置立体停车库 1 座，可提供 650 个自行车停车位，供私家自行车和共享单车停放，实现了多种交通方式的就近接驳。回龙观和龙泽地铁站还施划增加 295 个电动车停车位，为周边市民换乘地铁提供便利驻车区。昌平及海淀区在回龙观及软件园也配置了 8600 个共享单车停车位。

——公交示范走廊初步设计已完成

据统计，公交集团回龙观地区现有公交线路 48 条，常规日客运量 32 万人次。这些线路依托回龙观地区 6 横 12 纵道路网，服务 75 个已建成街区，可通行公交车的道路公交覆盖率达 97%。天通苑地区现有公交线路 46 条，常规公交日客运

量 35 万人次，依托天通苑地区五横七纵道路网，服务 25 个已建成街区，可通行公交车的道路公交覆盖率达 98%，全部线路均可接驳地铁 5 号线以及快速公交 3 线等公交骨干线路。在三年行动计划中，公交集团以回龙观大街公交示范走廊建设为重点，不断开展线网优化。

公交集团已制定完成回龙观东、西大街两条公交示范走廊骨干线路初步设计。并将围绕“建设两条骨干快线，全域路网微循环公交全覆盖，全部社区公交服务全通达，运营调度集中化，出行信息服务多渠道，车辆提质电动化”制定回龙观地区公交服务整体提升工作方案。

其中，结合回龙观大街、北郊农场桥、京藏辅路等公交专用路网及公交港湾建设和公交场站的落实，新开 2 条回龙观进城、连接上地软件园区域的公交骨干快线，开调若干条微循环接驳线路。同时，完善微循环线网设计，实现区域内各社区公交全覆盖。公交部门还将根据客流特征，继续探索在道路条件较好、有公交专用道的道路，提升公交线路的准点率。根据“回天地区”各线路的行车间隔、客流需求和满载情况，适时增加运力投入，缩短发车间隔，减少乘客候车时间。

(3) 精细管理

——增设安检设备，提高安检能力

“回天地区”的地铁交通主要依靠 5 号线、8 号线和 13 号线，其中东西向交通全靠 13 号线。经过多次调整，13 号线高峰时期的发车间隔由 10 分钟缩短至 2 分钟半，但快速增长的客流量还是超过了运载的承受能力。13 号线西段（主要是回龙观至西二旗一段）工作日早晚高峰时段的满载率已超过 129%。13 号线回龙观站于 2002 年 9 月开通启用，投入运营使用至今已 16 年，车站仅有一个出入口，站内设置 2 个安检点，进站拥堵严重。北京地铁公司建设 13 号线回龙观站外安检大棚，增设安检设备。2019 年 7 月 1 日，地铁 13 号线回龙观站新建安检厅正式投入使用。安检能力提高 2 倍以上。

——施划路侧车位 3071 个

“回天地区”已施划 3071 个路侧车位，其中回龙观地区 2914 个、天通苑地区 157 个，并安装了 40 套高点视频。昌平区政府正在建设路侧电子化收费系统。

2019 年 5 月，昌平区研究制定地面停车规划，每个街道的基本车位缺口将以公建共享、挖潜新建、路侧停车三种途径组合解决。期间，对夜间居住停车位

不足的小区，实行周边公建配建停车位共享，以公共停车场和周边路侧停车位等方式缓解停车矛盾。同时，进行错峰共享停车试点，先期在新龙大厦 200 个车位和龙德紫金写字楼的 400 个停车位开始尝试，鼓励向周边居民开放夜间停车位，比如龙德紫金车位 150 元一个月，从小区到写字楼车库走路仅需 10 分钟。

此外，昌平区域管委还计划在“回天地区”建设 3 座地下停车场，包括均超过 600 个停车位的回龙观育新学校东侧地下停车场和回龙观京都儿童医院南侧地下停车场，以及预设 239 个车位的天通苑太平庄中街西侧地下停车场。这三处项目都是利用公园绿地地下空间建设的公共停车场，正在进行审批。

昌平区在用多种方式弥补“回天地区”的停车位缺口的同时，也在努力纠正以往不良的停车习惯。“先治乱，再规范停车。”昌平区域管委负责人提起“回天地区”让人头疼的停车问题时表示，三年行动计划第一年就从治乱开始。2019 年年底， “回天地区”的 19 条街道都有了实现自动拍照的监控设施。

2. 攻坚克难，提升公共服务成效

2019 年 8 月 14 日，北京市政府新闻办举行《优化提升回龙观天通苑地区公共服务和基础设施三年行动计划》发布实施一周年新闻发布会，市发展改革委、市规划自然资源委、市教委、市交通委、市委社会工委市民政局和昌平区政府介绍“回天”三年行动计划实施一周年的成效进展。计划颁布时共确定 97 个正式项目，2019 年正式项目共增加了 11 个项目，达到 108 个。

聚焦地区的痛点难点，解决居民身边微小事不便事，建设“硬件”与提升“软件”并重，通过全力推动公共服务提升攻坚，补短板、惠民生成效显现。

教育方面，建成 12 所普惠制幼儿园，新增 3810 个学位，保教费从最高的 6200 元降至 600 元；引入人大附中、清华附小（清华附小昌平学校天通苑校区）两所名校，增加 2040 个优质学位；让更多孩子回流，在家门口享受到优质教育资源。

医疗方面，提速推进昌平区中西医结合医院住院楼、积水潭医院回龙观院区扩建、清华长庚妇儿中心项目，“回天”地区新增 1200 张床位；

文体方面，回龙观体育文化公园北部即将建成开放，天通中苑体育馆、天通苑地区综合文化中心、天南街道文化体育活动中心等 3 个项目 2019 年投用；

养老方面，5所配套养老院或托老所、1所残疾人托养所已建成，提供374张床位，新增1.4万平方米福利设施用地。

供水方面，自备井置换，居民喝上放心水。过去“回天地区”不少小区和单位的供水水源都是自备井，不仅难以保证水质，夏季用水高峰时段水压也时常不稳定。2018年以来，市自来水集团累计完成清水园、华龙苑北里、华龙苑中里、佳运园、慧华苑、回南家园等31个小区及单位的自备井置换，把供水水源置换为市政管网水水源，并对老旧供水设施进行改造。前后共关停自备井18眼，年置换水量255.6万立方米，受益人口达到7.7万人。

园林绿化方面。东小口城市休闲公园2019年6月底建成并对社会开放；京都儿童医院南公园等8个公园及绿化项目正在陆续开工，增加或提升近300多公顷绿地。

基础保障方面。中滩110千伏输变电工程，为天通苑西部提供稳定电源保障。昌平区温榆河以南地区污水收集和再生水利用管网项目，新建污水收集管网总长度28976米，再生水管网9762米。天通苑北派出所、天南街道和天北街道办事处用房项目、6处社区服务用房。

3. 职住平衡，“睡城”变“创城”

2015年以前，回天地区还是人们口中的“睡城”，居住在这里的人们大多只在这里休息，却不在这里工作。但是，“回天地区”的90万人口中，60%以上拥有大专以上学历，70%左右是45岁以下的青年人群，而且多从事IT、金融、文化设计等工作。这给了“昌发展”一个启发，挖潜“回天地区”的闲置资源，为这些年轻人提供创新创业的环境。如果职住问题平衡了，“睡城”将不再“沉睡”。

“回+双创社区”是昌平区人民政府为实施区域创新发展战略，旨在促进区域“大众创业、万众创新”事业发展，为创业者创造“家门口创业，家门口就业”机会而规划打造的“创新创业集聚区”。“回+双创社区”依托回龙观和天通苑等高密度多元化创新人群聚集的强大优势以及空间资源优势、创业成本优势、区域产业聚集优势、政府与市场双向资源整合优势，充分激活该区域蕴藏的巨大创新潜能，吸引各类社会创新要素聚集，打造一个集“资本、人才、技术、信息、

文化、空间”六位一体的创新创业生态圈，让多元创新在这个充满活力的社群里自由生长，让更多心怀梦想的年轻人有参与创新创业的空间和机会。

该项目一期为2015年起建设的“回龙观双创社区”，总规模约45万平方米。该项目二期为正处建设中的“天通苑双创社区”，总规模约10万平方米。

“回+双创社区”的示范项目“昌发展·龙域中心”已经基本实现职住平衡。东区带动区域就业人口共计2000余人，入驻企业的员工70%左右居住在回龙观区域。西区投入使用后，预计龙域中心累计带动区域就业人口将达到3000余人，可基本实现职住平衡。

按照计划，到2020年，回龙观、天通苑地区公共服务能力和品质明显提升，基础设施保障能力显著增强，人居环境大幅改善，成为大型居住区治理示范。行动计划发布实施一年来，从调查情况看，效果感知度从48.53%提升到87.5%，认可度和满意度超九成。“回天有我”社会治理模式创新，为大型居住区治理提供方法论鉴戒，对推进治理体系和治理能力现代化具有推广性意义。未来的方向是，更加积极创新进取，更加积极统筹协调，推进行动计划既定目标和各项任务有序落实，确保对社会承诺如期兑现，努力提高城市精细化治理水平，构建多元共建共治共享格局，切实增强居民的获得感、幸福感、安全感。

结 语

“回天地区”治理，对于这一个看似无解的难题，智慧的北京人民特别是“回天地区”居住地人民正在疾笔书写着完美的新时代答案。

我们再做一个回放，从对比的视角，耙梳人们的体悟。

“每天一睁眼就想逃离这里”，住在北京“回天地区”的刘先生，曾和这个念头博弈、斗争。

一场建设人性化社区的“大改造”在“回天地区”上演，2018年8月16日，《优化提升回龙观天通苑地区公共服务和基础设施三年行动计划》发布，短短一年多时间，“回天地区”大变样，公共服务、交通、基础设施的短板陆续补齐，“回天”地区的居民从逃离到回流。

“除非动了林萃路，我才相信回天计划是动真格的。”

早上7点，家住北京人家小区的刘先生出门到中关村软件园上班，他每天都为通勤苦恼。早高峰，坐公交，经常堵在西二旗大街；坐地铁，排队20分钟才能进站，进了地铁更是一场“硬仗”；晚高峰，在北郊农场桥一堵就是半个小时。

刘先生的通勤经历是“回天地区”90万居民日常交通的缩影，“起来征战北五环，我家住在回龙观”唱出大型社区“出不去”、“回不来”的出行难题。

每个清晨，黑压压的人群像潮水一样退去，晚上又如潮水般涌回。天通苑站、回龙观站是北京有名的“最拥挤地铁站”。有人形象地说，在地铁里人好像被挤成了“相片”；“回天地区”纵横的快速路少，又被京藏、京承两条高速包围，从回龙观到中关村的车辆曾每天被堵在辛庄桥、北郊农场桥。

为破解出行难题，回天计划勾勒出“一纵一横、五通五畅”的交通骨干系统，完善交通路网、构建区域慢行系统、提高轨道交通通行效率。

在实施初期，有市民不看好回天计划，认为“又是一项面子工程”；还有人称，“除非动了林萃路，我才相信回天计划是动真格的”。

林萃路是回龙观地区连接中心城区的一条主干路，2006年开工建设，2009年大部分路段完工。但是，受附近一家公司拆迁影响，林萃路还有950米断点，断了12年之久。终于，经过多次协商，2018年12月底，“断头路”林萃路再度开工。“最后一公里”响起水泥搅拌车和挖掘机发出的轰鸣声，中铁六局项目总工陈东说，城铁侧和国铁侧的框架桥正在建设，2020年9月全线贯通。届时，将为回龙观打通一条直通北五环的城市主干道。

北郊农场桥曾是“回天地区”诸多堵点中最为突出的一个。作为回龙观西大街进入京藏高速的唯一入口，高峰时段，双向三车道的车在此汇入，拥挤程度可想而知。改建后，北郊农场桥的机动车道由“一进一出”两车道扩展为“两进两出”四车道，桥宽由16米拓宽至32.5米，高峰时段通行车辆由之前的1400辆增加至2100辆。现在，已难觅往日拥堵之景。

据统计，13.8%的回龙观居民在上地软件园上班，8.4%在中关村上班。由于通勤人数多、直线距离短，用“慢行”连接两地不失为首选通行方案，2019年5月31日，北京市首条自行车专用路——回龙观至上地自行车专用路试运营。这条路全长6.5公里，30分钟内可从昌平回龙观骑行到海淀上地软件园，蓝天白云下，红绿相间的塑胶车道，深受骑行爱好者的追捧，新晋为“网红打卡地”。

成为“网红”的背后，是一个又个人性的设计。根据上下班规律，潮汐车道中午变换方向；上下坡助力装置让骑行者推车上高架桥更省力；出入口双层立体停车架可停放 3240 辆自行车；自行车专用路服务区设有遮雨棚、座椅，沿线有药箱、打气筒。

一年多来，“堵城”堵塞的血管逐渐打通。经过优化升级，94 条公交线路日运客量 67 万人次；13 号线回龙观车站新建 1250 平方米的安检厅，安检能力提升 3 倍以上；北苑北综合交通枢纽预计 9 月底试运行，改善高峰时段近 5 万人次的换乘环境，25 个交通项目正在有序铺开。

家门口上学，保育费降了三分之二。

踩高跷、坐小四轮车，在球体迷宫里钻上钻下……每天上午 9 时左右，北京昌平区天骄双语艺术幼儿园的户外活动区热闹非凡，50 余名小朋友玩得满头大汗，老师在一旁看护，时不时给孩子们擦汗。

据天骄双语艺术幼儿园园长殷光杰介绍，该园去年年底转为普惠幼儿园，保育费由原来的 2700 元降到 750 元。殷光杰指着积木、串珠玩具、多媒体设备说：“这些玩教具都是新配备的，孩子们特别喜欢在可触摸电视上画画。”

李女士的儿子就在这所幼儿园上学，李女士感叹道：“一下少了 2000 多元，真是给我们二孩家庭减负啊！”她说：“收费少了，教学质量没有下降，课外活动反而更丰富了。”

2018 年，10 所小区配套幼儿园转为普惠园，12 所普惠性幼儿园建成，每月保教费用由最高 6200 元降至最低 600 元，共提供 3810 个学位。

北京市教委副巡视员张永凯说：“‘回天’地区由于对人口规模总量估计不足，规划学校偏少，实施率低，开发商欠账多，导致学校配套设施欠账多，缺口大。另外，区域内整体优质教育数量供给和质量供给与该地区居民的期待有较大的差距。”

为了让居民期待逐步成为现实，回天计划拟实施教育项目共 32 个。在建的清华大学附属小学昌平学校天通苑校区是其中之一。经过拆除原有建筑、结构改造、室外装修等工序，红灰相间、富有清华特色的两栋教学楼和一座风雨操场承载着期盼，用 8 个月时间建设完工。清华附小副校长刘建伟介绍说，该校区第一年的招生工作已完成，招收了 6 个班 252 名学生，非京籍学生占比近 20%， “‘回天

地区’的孩子们享受到了家门口的优质教育”。

北京另一所优质高中人大附中也引入“回天地区”，两所学校预计可增加2040个学位。

“睡城”里的养老、医疗答卷。

白天，这座“睡城”里，只剩下30多万名老人，其中2.2万名是80岁以上的老人。如何让“回天地区”的老人“病有所医、老有所养”，回天计划给出了答案——打造一刻钟服务圈，完善配套医疗、养老服务。

在昌平区中西医结合医院副院长杨林看来，中医是该院的特色科室，有许多老人来这里看慢性病，专家门诊要提前预约，“老年人有个腰酸背痛，不愿去市里医院排队，都会来这里”。但是，该院的医疗条件、住院环境，远远无法满足居民的需求。

2018年12月，该院住院楼开始施工，设计床位505张，产科病床计划增加一倍，“日接诊量可达4000人次”。现有的综合楼也计划改为国医馆，满足老年人治疗慢性病的需求。

与此同时，积水潭医院回龙观院区在扩建，清华长庚妇儿中心项目正在推进，将为“回天地区”新增1200个床位。

“周边、身边和床边”的居家养老服务驿站在“回天地区”落成。10多位老人在活动室里看电视、聊天，两位老人在阅览室看书，昌平区融泽嘉园二区养老服务驿站，成了老人的“家外之家”。

99岁的杨瑞琳和94岁的常法韞夫妇已经在这里住了近三年，两位老人喜欢听收音机、看书。常法韞拉着护工的手夸奖道：“她对我们可好了，我都长胖了。”

与此类似的养老驿站在“回天地区”还有20个。另外，该地区已建成5所配套养老院（托老所）和1所残疾人托养所，可提供床位374张，增加福利设施用地1.4万平方米。

住在龙泽苑社区将近20年的张贞荣说：“我感触最深的就是改建的老年活动中心，我经常去参加合唱活动。”龙泽苑社区居委会主任伊然借助“街乡吹哨、部门报到”机制，把闲置多年的人防工程改成了老年活动中心；又拆除了1961平方米的违规建筑，计划改为老年驿站和老年餐桌。

北京市发改委副主任张艳林说，一年多来，北京市克服了历史欠账多、规划

用地资源有限、配套基础薄弱等困难，经过多方积极努力，67个项目已顺利实现开工，其中35个项目已完成，2019年年底还开工35项。”

这仅仅是“回天计划”行动的第一个年头，未来，“回天地区”将一步步破解大型社区治理难题。

窥斑知豹。走出“知易行难”、“知难行易”的魔咒，“知行合一”使诸多“老难题”成了一张张“金名片”。以习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平总书记对北京的指示精神为指导，围绕“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这个重大问题，不忘初心、牢记使命，京华大地正在谱写新时代城市治理的壮阔篇章，把北京建设成国际一流的和谐宜居之都的美好愿景正在成为可以触摸和感知的真切现实。展望未来，北京真的能够展现“风景这边真好”、“风景这边独好”的壮美画卷。

（执笔人：林建华 韩雪青

课题组成员：林建华 韩雪青 祝和军 孙磊 陈永胜）