



改革网



中国发展改革微信

同城化如何从“蓝图”走进“日常”

——首都都市圈协同发展系列报道之三

□ 本报记者 张守营

清晨7点，家住河北廊坊，在北京国贸上班的李明，坐上“定制快巴”，在手机上刷完一部短剧，准时抵达办公楼。同一时间，在雄安新区工作的天津人王蕾，用“雄安一卡通”刷卡进站，搭乘京雄城际回津探亲。而在天津滨海新区的生物医药实验室内，来自北京中关村的科研团队正与本地工程师联合攻关。

这些看似寻常的日常，在2026年的春天，正汇聚成一场深刻的变革。1月22日，中共中央、国务院正式批复《现代化首都都市圈空间协同规划（2023—2035年）》，这份全国首个由党中央、国务院批复的都市圈规划，让京津冀协同发展从“蓝图”走进了“日常”生活。

空间重塑 从“单中心集聚”到“多中心共生”

京津冀协同发展十余年，最大的变化是什么？是空间格局的深刻重塑。

过去，北京像一块巨大的磁石，吸纳着周边的资源，形成了“单中心集聚、摊大饼”式的发展模式。而如今，《规划》提出的“一核两翼、双城多点、双廊多圈”空间格局，正在将这片土地推向多中心、网络化、集约型、协同共生的世界级城市群。

“一核两翼”中，北京是“核”，但不再是孤立的“核”。北京城市副中心和河北雄安新区作为“两翼”，振翅高飞，形成支撑首都功能优化的两大支点。截至目前，雄安新区累计完成投资超1万亿元，开发面积覆盖215平方公里，5345栋楼宇拔地而起。中国星网、中国中化、中国华能3家央企总部稳定运营，央企累计设立各类分支机构400多家。2025年，北京城市副中心（通州区）实现地区生产总值1638.8亿元，五年间跨越4个百亿元台阶，按不变价格计算，年均增长6%以上。

“双城多点”则激活了更多节点城市。天津滨海新区作为战略合作功能区，正与雄安新区、北京城市副中心错位联动发展。天津港的“海上门户”功能持续增强，2025年京津跨境日均出行量已达22.5万人次。河北的廊坊、保定、张家口等节点城市，也在功能圈和产业协同圈中找到各自的定位，形成“多点”支撑的特色发展格局。

更值得关注的是“双廊多圈”——京津走廊和京雄走廊，如同两条大动脉，将科技创新资源、产业要素和人才流、信息流高效串联。《规划》创新的“通勤圈、功能圈、产业协同圈”嵌套模式，让空间治理既有弹性又具有精准性。

制度破壁 公共服务共享的“最后一公里”

空间格局的物理重塑只是第一步，真正的同城化，是让公共服务跨越行政区划的藩篱，让百姓“可感可触”。

在医疗领域，京津冀的“互认”之路已经走了很远。三地医疗机构互认项目数从最初的个位数增加到90项，京津440家医院与河北474家医疗机构实现60项检验结果互认；协和、天坛等115家京津医院与河北2976家医院接入远程医疗平台，开展服务10余万人次。

然而，从“线下互认”到“线上共享”，仍有一段“最后一公里”需要打通。全国政协委员吴彬指出，当前互认工作主要依托线下纸质报告或人工刻盘，在信息化深度发展的今天，亟待推进“线上”共享调阅与互认。她建议建设“京津冀区域医疗卫生信息协同平台”，统一数据标准，特别是影像资料的存储与传输标准，确保各级各类医疗机构能够“接得住、传得上、用得好”。

教育领域的跨区域合作也在深化。246所京津优质中小学和幼儿园与河北370所学校开展跨省市办学合作。但优质教育资源仍然是稀缺品，如何让“跨省办学”挂牌子、结对子走向更深度的师资共享、课程共建、质量同标，还需要持续探索。

社保“一卡通”的推广提供了有益启示。目前，“一卡通”已覆盖就医、交通、文旅等30余个场景，持卡人数达1.6亿人，覆盖6.4万家医疗机构、3900条交通线路。雄安新区更实现了278项京雄政务服务“同城化”办理，209项资质资格互认，疏解人员医保报销比例不低于北京同期水平。

制度创新的关键在于“破壁”——破除行政壁垒、数据壁垒和利益壁垒。国家发展改革委明确表示，将进一步扩大政务服务“跨省通办”、资质互认等事项范围。而这需要三地在数据标准统一、隐私保护、利益分配等方面拿出更多“刀刃向内”的改革勇气。



图片来源：北京市规划和自然资源委员会

职住平衡 让“潮汐”变“朝夕”

同城化的核心是人。当越来越多的人选择跨城通勤，如何构建一体化的圈内职住格局，就成为必须回答的现实课题。

《规划》将“通勤圈”聚焦于职住协同，统筹考虑跨界通勤人口比例和综合交通1小时可达两个因素，划定面积约2.7万平方公里的通勤圈。这意味着，跨界通勤不再是“少数人的选择”，而是“多数人的日常”。

交通基础设施的持续完善，正在缩短时空距离。京津冀高铁总里程达2576公里，实现地级市全覆盖，核心区1小时交通圈基

本形成。京津冀“定制快巴”已开通6条主线、36条支线，累计开行2.64万班次，客运总量突破100万人次。这些数字背后，是无数“李明”们通勤时间从2小时压缩到1小时的获得感。

但交通便利只是基础，真正的职住平衡，需要“职”与“住”在空间上的合理匹配。《规划》提出，通勤圈内将形成北京中心城区—城市副中心—平原新城—生态涵养区—跨界地区的功能梯次布局，促进一体化发展。北京平原新城加快承接中心城区适宜功能和疏解人口，通州与北三县、大兴国际机场临空经济区等跨界地区发挥先行示范作用。

京津冀协同发展：“硬件”已就位，“软件”待加强

——访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叶堂林

□ 本报记者 张守营

京津冀协同发展实施12年来，区域经济实力在2025年已接近12万亿元，高质量发展的动力源作用不断巩固。在“十五五”规划开启之际，这一重大国家战略将走向何方？“硬成就”背后，还有哪些“软短板”亟待补齐？

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叶堂林深耕京津冀协同发展研究多年。在他看来，京津冀协同发展的成就令人瞩目，同时，一些深层次的体制机制问题也值得进一步关注和探索。

硬成就：从“雾霾锁城”到“轨道上的京津冀”

谈及京津冀协同发展12年来的变化，叶堂林的第一感受是“成就巨大”。

“你看雾霾，PM_{2.5}浓度大幅度下降。”数据显示，2024年京津冀三地细颗粒物年均浓度较2013年降幅超6成。这种需要政府强力推动的领域，成效十分显著。与此同时，交通领域的突破同样令人振奋。京冀首条跨区域轨道交通——22号线，今年年底将基本具备开通条件，设计时速达200公里。

“铁路‘轨道上的京津冀’已经成形，雄安新区整个城市拔地而起。”叶堂林说，“在政府大力推动的领域，都取得了很好的成效。”

与此同时，他也指出，如何进一步健全区域协同发展的长效机制，是下一阶段需要着力突破的方向。

疏解非首都功能：“两翼”齐飞，公共服务协同持续探索

“一核两翼”是京津冀协同发展的空间骨架。北京中心城区是“一核”，北京城市副中心与河北雄安新区构成“两翼”。

叶堂林介绍，疏解的逻辑清晰：隶属北京的市属单位搬至副中心，隶属中央的央企总部、部属高校搬至雄安。目前，中国星网、中国石化、中国华能3家央企总部已入驻雄安办公，首批4所疏解高校进入大规模建设阶段。

在疏解过程中，公共服务，尤其是教育资源的协同，是需要持续探索的课题。

“公共服务水平进一步均衡，才能更好地支撑人才流动。”叶堂林表示，医疗领域的协同相对容易推进，而教育则涉及更长周期的制度安排。雄安新区与北京市共建共管京籍疏解人员子女学籍库，联合搭建“京籍疏解人员子女转学服务平台”，疏解人员子女可按北京有关规定转学回北京并参加中高考。对于雄安当地招聘的人员以及雄安原住民子女的教育问题，各方正在积极研究更加完善的配套政策，力求形成更加公平、可持续的教育保障体系。

“如何让优质教育资源更好地惠及更多群体，是需要各方共同努力的方向。”叶堂林说，更深层的课题在于，如何通过机制创新，

逐步缩小三地在社保等领域的公共服务差距，为人才流动创造更加有利的条件。

医疗领域：资源配置持续优化

京津冀医保一卡通已基本实现——拿着河北医保卡来北京看病，可以直接结算，流程更加便捷。在此过程中，如何进一步优化优质医疗资源的均衡配置，提升区域整体医疗服务水平，是各方持续努力的方向。

数据显示，京津冀三地优质医疗服务资源配置仍存在一定不均衡现象。叶堂林认为，这需要通过深化协同机制、加强标准衔接等方式，逐步推进解决。

制度协同：打破行政壁垒的探索

在叶堂林看来，许多看似简单的问题，往往需要从制度和机制层面寻求突破。

他举了一个直观的例子：北京通州副中心一侧的道路是六车道，到河北对面桥就变成四车道。“这背后涉及不同层级的道路规划标准，需要从更高层面加强统筹协调。”

“这需要相关部委适应都市圈和城市群发展的新需求，在管理模式上加强协同。”叶堂林说。

另一个值得关注的领域是税收和地区生产总值统计。北京企业到河北发展，如何在财税利益分享和资质认定方面建立更加完善的机制，也是区域协同发展中需要不断探索完善的课题。

“十五五”展望：从“硬联通”走向“软联通”

2026年1月，《现代化首都都市圈空间协同规划（2023—2035年）》获批，这是首个由党中央、国务院批复的都市圈规划。叶堂林认为，这意味着“十五五”将是关键的五年——从硬件建设转向体制机制创新。

“未来可以展望的，首先是雄安。‘十五五’期间会有大量高校、央企过去，‘两翼’会更扎实。”叶堂林说，交通方面，更多轨道交通会跨界到河北，带动通勤圈形成。

更重要的是，产业布局将优化。“未来平原新城会大幅崛起，顺义、亦庄、大兴、通州都会补产业。”叶堂林说，过去平原新城以居住功能为主，现在正积极发展产业。如果产业能外迁到平原新城乃至河北，就能带动当地税收、就业，进而为公共服务提升提供更有力的支撑。

在机制创新方面，叶堂林认为：“未来改革需要系统性推进，需要中央和地方、各部门之间形成合力。”

今年3月，相关部委及中央单位协同推出了40项北京（京津冀）国际科技创新中心支持政策，包括建立人工智能产业沙盒监管制度、允许符合条件的三甲医院开展干细胞临床研究等。叶堂林认为，这是“软联通”起步的积极信号。

“未来的重点，是在思想上形成合力，在机制上加强协同。”叶堂林说，“只有打通制度经络，京津冀才能真正实现更深层次的协同发展，从疏解走向共生。”

改革时评

读懂发展服务业的16字原则

□ 本报评论员 张治荣

4月7日至8日，全国服务业大会在京召开，这是新时代首次聚焦服务业而举行的全国性大会。习近平总书记就服务业发展作出重要指示，突出需求牵引、改革攻坚、科技赋能、开放合作。这16个字，正是服务业扩能提质的“题眼”。

服务业是现代化产业体系的重要组成部分，关系高质量发展和现代化建设全局。近年来，我国服务业规模持续扩大，结构不断优化，但与高质量发展要求相比，仍存在需求牵引不足、科技赋能不够等短板。补齐这些短板，正是“十五五”时期服务业发展的主攻方向。

突出需求牵引，拓展服务业发展新空间。当前，居民消费结构正从生存体系向发展型、享受型转变，对高品质、个性化、便利化的生活性服务需求日益旺盛。同时，产业升级对研发设计、现代物流、商务咨询等生产性服务业提出了更高要求，推动其向专业化和价值链高端延伸。广西柳州通过一体化质量服务，将螺蛳粉打造成全产业链收入超800亿元的特色产业；陕西构建“硬件+服务+智慧”三维养老服务体系打造一刻钟便民生活圈……这些成功案例都表明，精准对接和引领市场需求，是服务业扩能提质的源头活水。

聚力改革攻坚，激发服务业发展新活力。改革攻坚，是激发服务业市场活力的关键一环。《国务院办公厅关于进一步促进民间投资发展的若干措施》强调，要清理不合理的服务业经营主体准入限制，支持民间投资更多投向生产性服务业领域。从地方实践来看，上海推行“一业一证”改革，将行业准入涉及的多张许可证整合为一，破解“准入不准营”的难题；杭州通过“免申即享”模式，利用数据协同让惠企政策精准匹配、奖补资金自动兑付，变“企业找政策”为“政策找企业”……这些改革举措，将改革重心从“开门迎客”的准入便利，转向“安心经营”的全周期服务，有效降低了制度性交易成本，为服务业发展创造了稳定、公平、透明、可预期的发展环境。

强化科技赋能，培育服务业发展新动能。科技创新是服务业转型升级的核心引擎。生产性服务业是产业发展的“粘合剂”，贯穿生产活动的全链条。科技正是强化这种“黏合”效应的关键。“数据要素×”“人工智能+”等服务新形态层出不穷，推动服务业向数字化、智能化、平台化方向加速演进。广州市花都区搭建新型工业化数字服务平台，让AI自动化成为普惠生产力；沈阳市铁西区引入DeepSeek大模型赋能政务与园区管理，实现从“事后统计”到“事中干预”的智能化升级。在产业端，医药研发领域利用AI大幅缩短研发周期，新能源汽车充电网络向综合能源服务生态转型……科技赋能不仅提升了服务效率，更催生了全新的商业模式和增长点。

深化开放合作，塑造国际竞争新优势。开放合作是服务业发展的必然要求，也是提升国际竞争力的必由之路。我国服务业实际使用外资占全国比重约七成，多年来一直是吸引外资的主力军。随着高水平对外开放的深入推进，服务业开放的广度和深度将持续拓展。服务贸易规模持续扩大，结构不断优化。天津东疆综合保税区通过创新离岸租赁模式，助力国产高端装备走向国际市场；广东深圳前海合作区深化深港规则衔接，搭建跨境服务平台赋能企业出海……完善海外综合服务体系，支持打造专业化出海服务商，将助力中国服务业企业更深入地参与全球竞争与合作，培育具有国际影响力的“中国服务”品牌。

“十五五”时期，在“需求牵引、改革攻坚、科技赋能、开放合作”16字原则的指导下，我国服务业发展面临前所未有的战略机遇，预计服务业规模将突破100万亿元。未来，随着标准体系、质量品牌建设的进一步完善，一个更加优质高效的服务业发展新格局，正在加速形成。

重点推荐

六问六答：深度解读 全国服务业大会精神

2版