北京市通州区人民政府办公室文件

通政办发〔2023〕9号

北京市通州区人民政府办公室

关于印发《北京城市副中心建设花园城市

实施方案》的通知

各街道办事处，各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，各区属机构：

经区政府同意，现将《北京城市副中心建设花园城市实施方案》印发给你们，请认真遵照执行。

 北京市通州区人民政府办公室

2023年12月29日

（此件公开发布）

北京城市副中心建设花园城市实施方案

北京作为大国首都，应着眼于新的历史时期首都发展的新要求，着眼于首都生态文明和“美丽中国”建设的超大城市实践。花园城市是国际一流和谐宜居之都的本质要求。建设花园城市是落实党的二十大精神和习近平总书记“把北京建设得更美”重要指示精神的具体实践，是践行人与自然和谐共生现代化、建设美丽中国的北京方案。花园城市的发展理念，是首都发展的阶段性的城市战略，是习近平总书记生态文明思想的重要组成部分。

北京城市副中心作为北京新两翼的一翼、首个平原地区“国家森林城市”，生态环境良好，生态效益明显，文化底蕴丰厚，城市绿心、大运河森林公园、潮白河森林生态景观带等生态骨架基本成型，绿色城市、森林城市、海绵城市、智慧城市、人文城市、宜居城市建设成效显著，具备进一步打造“国际一流的和谐宜居之都”示范区的基础与特色优势。为深入践行习近平总书记在北京提出“一个城市的预期就是整个城市是一个大公园，老百姓走出来就像在自己家里的花园一样”的城市建设新发展理念，积极回应总书记对北京市建设花园城市的殷切期许，构建蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态城市布局，助力国家绿色发展示范区建设，探索推进副中心花园城市建设，打造城市风貌与公园形态交织相融的美丽家园新路径，制定本实施方案。

1. 总体要求
2. 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，突出首都“四个中心”核心功能，深入实施“三个北京”战略，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，紧扣“七有”“五性”，加快构建新发展格局，将绿水青山就是金山银山理念贯穿城市发展全过程，充分彰显生态产品价值，推动生态文明与经济社会发展相得益彰。

花园城市建设是以生态文明为引领，通过全社会参与、精细化治理，促进生产生活生态空间有机融合与城市绿色发展，实现“老百姓走出来就像是在自己家里的花园一样”的期望。保持加强生态文明建设的战略定力，统筹落实副中心高质量发展要求，落实“+花园”“花园+”理念，不断优化绿色空间布局，促进功能生态有机融合，传承历史文化，构建分级分类的公园体系，建设便捷通达的绿道生态网络，提升城市多元化的服务功能，增强民众的精神生活获得感，实现高质量发展、高品质生活、高效能治理相结合，将整个副中心打造成一个山水人城和谐相融的副中心花园城市，让市民居住、工作、游憩、生活在一个大花园中。

1. 基本原则

1.坚持人民至上、服务群众。聚焦人民群众需求，突出存量资源功能和质量的提升，合理安排生产生活生态空间，提升城市服务功能和城市韧性，创造宜业、宜居、宜乐、宜游的美好环境，让人民有更多获得感。

2.坚持统筹协调，系统推进。把城市作为有机生命体，强化总体统筹，协同推进绿色城市、森林城市、海绵城市、智慧城市、人文城市、宜居城市建设，打造副中心高质量发展的新特色、新亮点、新模式，综合助力世界一流和谐宜居之都建设。

3.坚持聚焦重点，创新思维。弘扬生态文化，重点通过生态空间格局构建、公园绿地提质增量、绿道网络全域串连、城市空间功能融入，量身定做副中心花园城市建设发展新模式，实现从“城市中建花园”到“花园中建城市”、从“空间建造”到“场景营造”的转变。

4.坚持因地制宜，精准施策。突出花园城市内涵，聚焦城市副中心建设用地选址、资金投入、后期运营中存在的难点堵点问题，破解用地指标、资金来源等瓶颈，构建符合副中心花园城市建设、可复制可推广的政策机制。

5.坚持规划引领，试点先行。统一规划花园城市建设布局，完善政策体系、技术标准，做到一张蓝图绘到底。探索示范区先试先行，“一区一特色”打造花园城市建设特色模式，不断积累经验，为全域推广提供借鉴。

6.坚持绿色低碳，融合发展。推动林地、绿地、湿地、水系等蓝绿空间与体育运动、休闲娱乐、文化旅游、科普教育等功能融合，提升生态资源价值，增强生态系统碳汇能力，推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式。

7.坚持共建共享，社会参与。发挥政府在花园城市建设、管理、保护、监督和投入等方面的主体作用，积极引导企业和市民参与花园城市建设，探索政府、企业、社会组织、市民四方参与建设运营的多元模式。

1. 总体目标

到2025年，副中心花园城市示范区建设取得明显成效。城市空间形态持续优化，城市风貌与公园形态有机融合，绿网、绿楔、绿斑的城市网络逐渐形成，副中心全域公园体系日趋完善，居住区人均公园绿地500米服务半径覆盖率达到95%。副中心绿道骨架完成搭建，公园与绿道的联系全部打通，每万人拥有绿道长度达到2.3公里。河湖流域水环境持续改善，亲水空间陆续开放共享。公园综合服务功能大幅提升，体育、教育等专类公园类型日渐丰富。城市“金边银角”空间充分利用，存量、闲置资源与生态、体育、文化、消费等功能业态充分融合，城市空间形态基本形成。“推窗见绿景、出门进公园、随处可健身”的15分钟绿色生活圈覆盖率逐渐提高。智慧化管理和服务逐渐融入全域大型公园和街区中，智慧公园占比达到30%以上，宜居生活魅力充分彰显。林地资源充分利用，国际赛事、文化展览、科普教育宣传活动举办次数逐渐增加，花园城市生态价值实现转化。

到2035年，副中心花园城市全面建成，人、城、境高度和谐统一的花园城市形态完全显现，生态价值实现转化，城市风貌与公园形态交织相融的高品质绿色空间格局形成，城市、公园、社区、市民联动发展的方式加快实现，幸福美好生活水平全面提高。

**北京城市副中心花园城市建设指标体系（初步拟定）**

| **序号** | **类型** | **领域** | **指标** | **单位** | **现状值****（2020）** | **目标值****（2025）** | **目标值****（2035）** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | **人居环境** | 全域公园 | 人均公园绿地面积 | 平方米/人 | 18.06 | 20 | 30 |
| 2 | 每万人拥有综合公园指数 | 个/每万人 | -- | ≥0.07 | ≥0.1 |
| 3 | 人均专类公园面积 | 平方米/人 | -- | 1.5 | 2 |
| 4 | 人均体育场地面积 | 平方米/人 | 1.82 | 2.4 | 3 |
| 5 | 人均公共文化设施建筑面积 | 平方米/人 | 0.9 | ≥0.3 | ≥1 |
| 6 | 居住区人均公园绿地500米服务半径覆盖率 | ％ | 84.72 | 95 | 98 |
| 7 | 林荫路占道路比重 | ％ | -- | -- | 95 |
| 8 | 绿道网络 | 每万人拥有绿道长度 | 公里/万人 | 1.74 | 2.3 | 3.4 |
| 9 | 功能融合 | 亲水岸线比例 | ％ | -- | -- | ≥85 |
| 10 | 公共建筑屋顶绿化率 | ％ | -- | -- | 25 |
| 11 | 智慧开放 | 智慧公园实现率 | ％ | -- | 30 | 80 |
| 12 | **生活服务** | 绿道网络 | 公园绿道接通率 | ％ | -- | -- | 95 |
| 13 | 绿色出行比例 | ％ | 74.2 | 80 | 85 |
| 14 | 功能融合 | 一体化街区覆盖率 | ％ | -- | -- | 60 |
| 15 | 15分钟绿色生活圈覆盖率 | ％ | -- | -- | 85 |
| 16 | 智慧开放 | 公园绿地开放率 | ％ | -- | 80 | 95 |
| 17 | 精神文明建设 | 承办国际会展、国际体育赛、国际知名度的文化节庆指数 | ％ | -- | -- | ≥1.1 |
| 18 | **生态环境** | 生态修复 | 绿化覆盖率 | ％ | 48.03 | 55 | 60 |
| 19 | 绿视率 | ％ | -- | 30 | 40 |
| 20 | 湿地保护率 | ％ | 38.51 | 70 | 80 |
| 21 | 蓝绿空间占比 | ％ | -- | -- | 70 |

1. 重点任务
2. 从“城市中的花园”到“花园中的城市”，分级分类推进公园体系建设

落实“花园+”理念，以居住人群为中心，建立分层、分级的公园体系，不断提高公园绿地500米服务半径覆盖率，满足公园的完备性、均等可达性、便捷到达性。建设全龄友好公园，形成可进入可参与的休闲休憩、运动设施、文化场景和绿色开敞空间，满足人民群众亲近自然、休闲游憩、运动健身等新需求，推动公园绿地开放共享，提升公园多元服务功能。

1.持续完善花园城市建设顶层设计。落实《北京城市副中心控制性详细规划（街区层面）（2016年—2035年）》及副中心绿地系统、绿道体系等各行业规划，厘清现状底图、描绘愿景蓝图、制定实施路线图，谋划花园城市工作路径。组织开展花园城市建设基础调研与现状评估工作，编制具有副中心特色的花园城市建设规划，形成架构清晰、指标设置合理、目标值设定科学、可操作性强、可实施可评估、能够引导副中心花园城市建设的指标体系，全面指导项目建设。

2.全面推进花园城市建设实践探索。落实花园城市建设顶层设计，合理指导推进基层开展花园城市研究和建设工作。副中心各街道乡镇结合地区实际情况，探索制定具有指导性和可操作性的分步实施方案。梨园镇抓好花园城市发展战略规划落实，进一步做好系统性谋划工作，反复探索实践形成实施方案，逐步细化任务、落实项目、压实责任，打造“花园城市梨园样板”。

3.全力推动全域公园体系建设。针对全区公园空间布局、功能提升进行深入研究，打造城乡一体、级配均衡、类型多样、功能丰富、景色宜人、文化凸显、业态融合的副中心全域公园体系。依托现状城市绿心森林公园、大运河森林公园等大型公园绿地的良好基底，丰富服务功能，形成京承线、京哈线绿廊公园等一批完善副中心生态格局的大型综合公园。按照“一园一主题、一园一风格、一园一故事”的原则，在通州老城区、行政办公区东部等区域合理规划，高水平建设一批儿童公园、健身公园、文化公园等不同主题的专类公园。以15分钟绿色生活圈为标准，利用老城社区、运河商务区、副中心行政办公区等区域内零星地块，建设富有特色文化符号和生活情趣的游园，提升公园绿地500米服务半径覆盖率，提高人居环境品质。

4.整体提升城市绿地景观水平。结合城市更新实施全域增绿，在梨园镇、中仓街道、新华街道等中心城区开展拆违建绿、滨水增绿、拆墙透绿、设施补绿、立体植绿，全面提升城市开敞空间品质和绿化覆盖率，实现从绿化到彩化和美化的升级。在老城区、运河商务区、行政办公区高水平建设林荫路网，实施道路行道树增量提质，推动林荫覆盖率大幅度提升，打造最美回家路，并有效缓解城市热岛效应。优化城市夜景照明，加强照明节能管理，利用灯光凸显城市绿心森林公园、通惠河、大运河、减河沿线等公园、游园、绿道、河道景观，满足市民的夜游需求，促进夜间经济发展，提高市民的幸福感和获得感。

5.大幅提升公园综合服务功能。以各年龄群体的多层次需求为导向，重点考虑“一老一小”的游憩需求，合理利用运动场景串联生态底色，丰富公园体育健身、运动休闲等多种功能，整体推进全龄友好型公园建设。以永顺体育休闲公园、梨园主题公园等专类公园，及漫春园、万春园等社区级公园为试点建设（改造）全龄友好公园，在公园草坪、林下空间以及空闲地等区域，因地制宜设置服务设施、体育设施、无障碍设施与绿色空间有机融合，全方位提升不同人群的游园体验。创新突破公园现有功能，在城市绿心森林公园、东郊森林公园等大型公园中结合绿地和场地植入餐饮消费、文创消费、球类运动、主题乐园、帐篷营地、婚礼基地、自然科普等服务培育特色场景，提升公园的商业、体育、休闲、文化交往、教育类功能设施和场地配置水平，增强公园绿地体验感和参与性。

1. 从“到花园去”到“在花园中”，建设便捷通达的绿道生态网络

以生态绿道连通城市“绿岛”，建设绿色步道、生态走廊将公园绿地串联起来，构建安全便捷、景观优美、智慧精细的绿道网络。突出各个公园及绿地之间的联通性，共同组成不可分割的有机体，实现城市绿地系统和城市空间结构的耦合协调，促进生态、生活功能有效融合，塑造花园化的城市风貌。

1.推进“市级—区级—社区级”三级全域绿道网络体系规划建设。贯穿北运河、通惠河、减河，串联大运河森林公园、城市绿心森林公园、减河公园等重要区域，在北运河、通惠河等重点河道沿线打造多条市级精品绿道，形成贯通副中心全域、串连各主干绿道的副中心主轴绿道，并结合周边绿地建设生态廊道保护生态栖息地。按照“建一条成一片”的原则，加快绿道结网成片、断点疏通，形成聚集效应、规模效应，推动减运沟、小中河、京哈—京承铁路等连通主干绿道的区域级绿道、社区级绿道建设，配建完整连续的自行车道、跑步道和漫步道，形成完善的城市慢行系统和绿色交通体系，方便市民便捷进入，提升绿道获得感与体验感。

2.推动绿道与各功能场景连通。充分发挥绿道网络连通性，串连西海子公园、三庙一塔、大运河、潞城全民健身中心等人群密集、居民使用需求度高的区域，打造高品质城市、滨水公共开放、蓝绿相融的空间系统，推动全市生态资源、公共资源高效融合衔接。重点推动台湖万亩游憩园、城市绿心森林公园等各类大型公园完全接入绿道并实现全域连通，强化社区和各级公园绿地的可达性，实现公园与公园、公园与社区、公园与小微绿地之间的广泛联系。提高绿道与轨道交通、公共交通的接驳效率，增加绿色出行比例。

3.提升绿道综合价值。强化绿道的体育健身、文化体验、风景休闲、慢行通勤功能，加强北运河、运潮减河绿道沿线驿站、标识等设施的配套建设与改造。创新特色驿站概念，植入商业、消费、健身、休憩等功能，融入文化、科普等理念，举办文艺、赛事等活动，打造人文场景，不断升级绿道综合服务功能，实现生态场景、绿色消费场景、人文场景、生活场景渗透叠加。加强对重要节点、重要景观的创意设计，推动通惠河、北运河等多条精品绿道节点，打造网红“打卡地”，通过举办活动带动消费业态发展，实现生态价值创造性转化。

1. 从“封闭园囿”到“花园场景”，提升城市多元化的服务功能

以公园为基底，构筑开放生态空间网络，结合城市空间推进“+花园”建设，实现城园融合。增强公园的公共性和开放性，全天候满足各类人群需要，形成无围墙、无隔离、无边界的公园。建设花园化新型城市片区，强化绿色空间与体育、文化、城市功能复合利用，融入现代化管理和智慧化服务，打造创新创意空间，推动创新发展、绿色服务和消费升级，提升城区活力和品质。

1.实施“+花园”智慧系统建设。加强互感化、互知化、互动化体验，促进科学化、精细化、智慧化管理，构建“科技+趣味+智能”的新时代智慧公园。持续“减围栏、促联通”，探索建设“无界公园”，逐步推动公园全时段空间开放，有序拆除大运河森林公园、城市绿心森林公园、东郊森林公园、龙旺庄公园等大中型公园围墙栏杆，在公园边界打造开放式无围栏花园式入口。提升现有公园智慧化管理水平，建设公园智慧运行管理中心与智慧管理大数据平台，接入城市管理指挥平台，实现全天候全覆盖智能监测、实时动态反馈与高效管理，提供更加便利的停车及游览服务。以大运河森林公园、城市绿心森林公园、潮白河绿道等为试点，建设全球领先的智慧公园和智慧绿道示范项目，设置智能导视系统、智能健身设施、智慧科普设施、智慧互动设施，提供免费的wifi接入与充电服务，大幅提升市民游客体验感、互动感与便捷度。利用互联网平台推动树木认建认养、义务植树、分时预约、投资租赁、园内导览、交通服务、活动推介、在线支付等服务。

2.实施“+花园”城市空间改造。以花园城市建设标准推动城市建设与更新，实施新华路、故城东路等景观道路、商业街以及历史风貌街区改造，统筹道路、路旁、建筑后退绿地空间相融合，推进人行步道、骑行绿道及临街建筑空间的一体化花园式场景设计，聚焦道路设施、城市家具、建筑立面、沿街绿化、街景小品、招牌广告、景观灯光等要素进行优化，深化社会共建共享，实现消费业态提升。结合疏整促提升、老旧小区改造等行动，利用中仓街道、玉桥街道等老城区“金边银角”地块和闲散土地等公共空间，结合周边职住特点，均衡设置休闲游憩、康体运动、文化创意、特色消费等多功能叠加的生活化花园街区场景，优化公共服务设施供给，提升街区活力，壮大多元消费业态。

3.实施“+花园”滨水空间改造。以“五河”为主要抓手，在潮白河沿线、北运河张家湾段等区域，结合湿地景观修复重塑，实施河湖水系联通、水生态修复、生态驳岸改造，提升水质与水岸线生态性、亲水性。在注重保护水环境、调蓄洪涝基础上，结合周边居住与工作人群休闲娱乐、康体健身、适老亲子等需求，在潮白河、大运河、通惠河周边布局图书馆、美术馆、博物馆等各类文旅设施，增设相关公共服务设施，打造特色鲜明、功能复合、城水融合的景观长廊，建设具有城市客厅多功能的滨水空间，大幅提升亲水岸线比例。

4.实施“+花园”存量资源改造。依托生态、人文等存量资源优势，完善城市服务功能，推动土地发挥最大效益，激发城市经济活力。全面推进北苑街道、梨园镇等人口密集的老城中心区花园式社区改造，完善社区居住、出行、服务、休闲功能，强化社区服务设施与绿化环境有机融合。结合绿色建筑、屋顶绿化、立体绿化等绿色理念，充分利用台湖、张家湾等区域存量老旧厂房资源，结合周边公共服务短板，建设体育、文化、科普教育类场地（馆），实现“腾笼换鸟”更新改造，形成低能耗的高效发展。利用副中心森林资源，重点推进潮白河沿线、环城公园游憩带区域的低效林改造，营造健康稳定的“异龄、混交、复层”森林景观，提升全域森林质量。创新发展林下经济，提升开放林地的休闲功能，融合森林康养、自然教育、林下休闲、森林产品，推动森林生态产品价值实现。

1. 从“改变一座城”到“影响一城人”，增强民众的精神生活获得感

1.加强精神文明建设。以花园城市建设平台为载体，集合各类运动场地和设施，大力发展大众体育、专业体育项目，推进“花园+”体育建设；推动文化场所与文化创意产业发展，营造专业化、特色化人文场景。利用五河交汇、大运河森林公园、城市绿心森林公园等具备良好生态基底的区域，筹划引入马拉松、自行车联赛等体育类的国际国内竞技赛事、通州古韵等文化主题的节庆活动，举办自贸商务等类型的国际大会与专业论坛，申办科技、文化旅游等主题的国际国内博览会、展览会，不断提升副中心在国内外的影响力与美誉度，持续推动生态价值的创造性转化。

2.开展科普教育宣传。以大地艺术、小品设施等艺术形式为载体，将城市、绿色空间作为促进文化科普宣展的场所平台，推进“花园+”教育建设。探索在东郊森林公园、宋庄文化公园、张家湾公园、大运河绿道等公园、绿道、城市功能场景引入科普宣传、体验、教育新形式，构建探索中心、教育秀场等新应用场景，围绕自然科普等特色主题活动开展先行示范。在社区公园和街角空间设置科普文化展示区，开展生态文明、绿色低碳生活、生物多样性保护等新发展理念宣教活动，不定期举办策展，实现寓教于乐。

3.突出特色文化内涵。推进“花园+”文化建设，挖掘大运河古文化、通州古城、三庙一塔等北京市和副中心城市特色与本土文化，体现现代科技与绿色文化，提升花园城市的人文气息，展现首都特色风貌与魅力。将场地记忆、城市文脉、传统文化融入城市绿色空间系统，在全域各级各类公园、绿道、城市空间节点设置运河、美食等文化品牌展示区，打造一系列展示副中心特色历史文化的网红打卡地。强化绿色理念引领城市建设，研究碳汇机制促进节能减排，在大、中型综合公园建设和改造中，将“零碳”理念融入公园中，改善空气质量，增强副中心碳汇功能。

1. 保障措施
2. 加强组织领导，明确责任分工

设立城市副中心花园城市建设协同机制，由区发展改革委牵头，协同区财政、规自、园林、水务、交通、生态环境等部门合力推动副中心花园城市建设，形成明确的花园城市建设总体部署、工作任务、节点安排、工作协商与保障机制。强化责任主体，形成花园城市建设项目库，并做好项目储备及动态更新，落实建设运维责任主体与资金来源、制定政策法规保障与组织协调体系，适时评估工作进展情况，确保项目顺利落地和有序运营。

1. 强化政策支撑，力促项目落地

深化土地利用政策，重点围绕扩大公园、绿道配套服务设施建筑不纳入城乡建设用地的总体配套指标，适度放宽配套建筑单体用地指标上限，探索公园、绿道配套建筑纳入临时用地和临时建筑使用范围，切实提升花园城市建设用地保障水平，确保配套服务设施配比合理。创新土地利用模式，开发混合用地规划及地上地下空间综合利用新模式，为绿道、公园周边区域配套多类型建设用地指标，增加配套服务功能多样性。合理配置有效资源，扩充林下经济不占用建设用地指标的业态、设施类型，大力发展林下经济，推动现有优质资源得到充分利用。

1. 创新运营模式，激发公园活力

引入多元市场化经营主体，逐步扩大企业参与公园、绿道、城市功能场景运维管理，逐步减少各级政府为主体的管理数量，形成政府部门与企业共同管理的新运营模式。盘活现有公共服务资源，研究公园、绿道、城市空间中现有配套用房、厂房经营餐饮服务、自然教育中心、体育运动设施、儿童主题游乐园、帐篷露营地、零售商店、文创集市等场地临时性租赁经营服务设施优惠政策和运营管理办法，促进闲置资源转化为优质资产。适当推进存量林地改造公园制度研究，探索林地综合功能提升。

1. 强化资金保障，创新投融资机制

研究政府与社会联动，政府、企业、社会组织、市民四方共同参与的新型投融资渠道，强化项目策划，缓解财政资金压力。研究设立花园城市建设基金、保险、政府专项债券等融资模式，依托市属国企等大型平台，通过市场化投资—建设—运营—收益模式整体推动全域或片区花园城市建设。创建花园城市示范区建设机会清单，集中发布建设需求，在筹备、建设、运营全过程阶段提出招商引资、公众参与的需求，通过设施租赁、联合运营、资源参股等方式，实现政企高效协同，互利共赢。探索建立自然资产账户，评估花园城市建设经济社会效益。量化评估绿化建设资源增汇减排成效，探索推进公园碳汇产品交易实现可行性。

（五）鼓励市民参与，建立协同机制

探索居民自治、街道社区支持与补助，物业公司积极协同、群众广泛参与的工作机制。鼓励市民参与花园城市建设与维护，通过参与公园和绿道的前期规划、维护管理、植物栽植养护、绿色出行等方式获取绿色点数，以兑换商品、折扣优惠等方式获取绿色低碳产品，让人民群众发展为花园城市建设的直接维护者和管理者。

（六）提升治理效能，制定标准体系

从城市治理视角出发，强调花园城市建设从粗放式、宽泛化管理向科学化、精细化、智能化治理转变，从主体上补强多元共治基础、技术上推动数字科技赋能、能力上提升精细治理水平、理念上谋求安全高效可持续、制度上制定标准化管理办法。通过优化管理、统筹运维，降低基础运维费用等方式，提高花园城市建成后的管理效率。

 抄送：区委各部、委、办，区人大办公室，区政协办公室，区法院，

区检察院，区各人民团体。

北京市通州区人民政府办公室 2023年12月29日印发