

总 报 告



B.1

2024 ~ 2025年中国首都发展状况 与形势分析

陆小成 赵雅萍 刘小敏 任超 李原 田蕾 侯显薇*

摘 要： 2024年是中华人民共和国成立75周年，也是“十四五”规划实施的关键期，首都各项事业取得新进展。2025年是全面检验“十四五”成果、实现战略转型、开启高质量发展的关键一年，对北京发展意义重大。本报告构建了首都发展综合评价指标体系综合测评首都发展成效，并具体评估北京在政治、科技、文化、国际交往等领域的建设成效。2024年，北京在政治中心保障、科技创新、文化繁荣、国际交往能力提

* 陆小成，北京市社会科学院市情研究所所长、研究员，主要研究方向为城市治理、公共政策；赵雅萍，北京市社会科学院市情研究所助理研究员，主要研究方向为旅游经济；刘小敏，北京市社会科学院市情研究所助理研究员，主要研究方向为宏观经济模型及低碳经济；任超，北京市社会科学院市情研究所助理研究员，主要研究方向为首都发展、城市文化研究；李原，北京市社会科学院市情研究所助理研究员，主要研究向为金融理论与政策；田蕾，北京市社会科学院市情研究所助理研究员，主要研究方向为文化经济与城市发展；侯显薇，北京市社会科学院市情研究所助理研究员，主要研究方向为绿色金融、金融监管、城市发展。



升及绿色低碳发展等方面取得显著成就。同时，面临功能服务保障壁垒、超大城市安全问题待破解、科技创新动能不足、文化辐射力欠缺、资源环境约束等挑战。展望未来，北京需加快数字化治理，强化公共安全，推进“四个中心”建设，以科技创新赋能新质生产力，发展高精尖产业，优化文化设施，提升国际竞争力，推动绿色低碳发展，建设和谐宜居之都。

关键词： 中国首都 首都发展指数 政治中心 科技创新中心 文化中心
国际交往中心

2024年是中华人民共和国成立75周年，也是实现“十四五”规划目标任务的关键期，首都各项事业取得新成效新进展。2025年是全面检验“十四五”规划成果，实现战略目标转型、开启新一轮高质量发展的关键一年，对北京在新时代的发展具有不可忽视的重要意义。为了“十五五”规划顺利开局，北京将全力推进“四个中心”功能建设，持续提升“四个服务”水平，进一步全面深化改革，深入实施人文北京、科技北京、绿色北京战略布局，让城市的发展兼具人文关怀、科技驱动与生态友好。坚持“五子”联动，积极融入新发展格局，高水平建设北京城市副中心，全力推动现代化首都都市圈建设，深度参与京津冀世界级城市群建设，助力京津冀打造中国式现代化的先行区、示范区。本报告主要从理论与实践方面进行研究阐释，构建了首都发展综合评价指标体系，并对中国首都在全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心方面的建设与发展情况进行评价，分析2024年中国首都在政治、科技、经济、文化、国际交往、生态文明等多个领域的发展成就与重要进展，提出新征程上北京加快培育和发展新质生产力、推动首都高质量发展的对策建议与未来展望。



一 首都发展综合评价指标体系构建

2014年，习近平总书记在考察北京时指出，要明确城市战略定位，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，努力把北京建设成为国际一流的和谐宜居之都。^①这一重要论述明确了首都发展的“四个中心”的城市战略定位。在此指引下，北京要以“都”的功能谋划“城”的发展，推动首都城市发展方式实现深刻转型；以疏解非首都功能为“牛鼻子”，推动京津冀协同发展，实现了从注重自身单一发展向聚焦全局的首都发展的战略转变，朝着高端化、服务化、集聚化、融合化与低碳化的方向稳步迈进。基于这一发展脉络，本报告将首都发展界定为：以服务国家战略为核心要义，立足首都“四个中心”功能定位，统筹推进政治、经济、文化、社会、生态等多领域协同发展，构建形成具有首都特色的综合性发展模式。与一般城市发展路径不同，首都发展重在充分发挥其作为全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的独特功能，使之成为引领国家发展方向、彰显国家形象、保障国家运转的核心引擎。为科学评估首都发展综合情况，本报告从以下三个方面构建了指标体系。

一是首都发展。主要围绕首都社会发展、首都文化建设和首都国际影响力进行评估，因为首都作为国家的核心，这些功能是其独特而重要的职责体现。科技创新中心的功能则更多地与城市的高质量发展相关联，因此被纳入对城市发展的评估范畴。首都发展的内涵丰富而多元，要对其进行全面评估，往往需要构建一个庞大的指标体系。然而，考虑到本报告指标选取的精准性、针对性以及数据可获得性、准确性，选择构建一个相对精简化的指标评估框架。这就要求在指标遴选时，必须注重其典型性和代表性。以首都文

^① 《习近平北京考察工作：在建设首善之区上不断取得新成绩》，《人民日报》，2014年2月27日，第1版。



化建设为例，北京作为全国文化中心，文化事业和文化产业各领域均呈现快速发展的态势，保持着持续增长的良好势头。在指标选择过程中，若需选取最具代表性的指标，必须确保该指标能够充分反映这种持续增长的特征。经过系统比较分析发现，2014~2018年博物馆相关指标的增幅相对平缓，而公共图书馆总藏书册数等指标的增长趋势与2010年以来北京文化发展的整体特征高度吻合。因此，在选取单一指标的情况下，最终确定以公共图书馆总藏书册数作为核心评估指标。本报告其他指标的选取，同样遵循这一遴选原则。

二是城市发展。主要围绕科创中心建设、高质量发展和宜居城市建设开展评估。其中，科创中心建设是推动城市发展的核心动力，对于提升城市竞争力至关重要。高质量发展则是城市发展模式与发展成效的重要体现，关注数字经济增加值占GDP比重（超过四成则体现经济结构的优化升级）、全员劳动生产率等指标，这些都反映了城市经济发展的质量和效率。宜居城市建设涉及PM_{2.5}年均浓度、城市绿化覆盖率、人均公园绿地面积等指标，这些都是宜居城市建设的重要内容。

三是首都与城市协同发展。核心城区疏解方面，以中心城区人口总量指标和交通拥堵指数反映城市疏解对人口与交通压力缓解的成效；副中心建设则关注相关经济发展指标，旨在评估副中心在分担首都功能和带动区域发展中的作用。京津冀协同发展方面，京津冀地区高速公路总里程指标直观体现了区域间的互联互通水平；北京流向津冀技术合同成交额则反映区域间科技合作与协同创新的活跃度，这对于促进京津冀协同发展意义重大；京津冀地区PM_{2.5}年均浓度反映京津冀环境治理的综合效果。

（一）首都发展综合评价指标体系

本课题组构建了首都发展综合评价指标体系，以首都发展、城市发展、首都与城市协同发展为一级指标，包含9个二级指标，26个三级指标（见表1）。



表1 首都发展综合评价指标体系及说明

一级指标	二级指标	三级指标	数据来源	
首都发展	首都 社会发展	政府财政透明度指数	2013~2024年《中国市级政府财政透明度研究报告》	
		年刑事案件发案数量(件)	北京统计年鉴	
		资本存量(亿元)	参考田友春*的结果及张军等**的计算方法修正	
	首都 文化建设	商业演出活动场次(场次)	北京市文化和旅游局网站资料	
		文化产业增加值占GDP比重(%)	北京统计年鉴	
		公共图书馆总藏书册数(册)	北京统计年鉴	
	首都国际 影响力	实际利用外资(亿美元)	北京统计年鉴	
		境外来京人数(万人次)	北京市文化和旅游局网站	
		新增国外机构数量(个)	北京市文化和旅游局网站	
城市发展	科创 中心建设	R&D经费占GDP比重(%)	北京统计年鉴	
		发明专利授权数量(件)	北京统计年鉴	
	高质量 发展	全员劳动生产率(元/人)	北京统计年鉴	
		数字经济增加值占GDP比重(%)	北京统计年鉴	
		战略性新兴产业增加值占GDP比重(%)	北京统计年鉴	
		单位GDP能耗(吨标准煤/万元)	北京统计年鉴	
		PM _{2.5} 年均浓度($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	北京统计年鉴	
	宜居 城市建设	城市绿化覆盖率(%)	北京统计年鉴	
		人均公园绿地面积(米 ² /人)	北京统计年鉴	
		人均水资源量(亿米 ³ /万人)	北京统计年鉴	
	首都与城市 协同发展	核心 城区疏解	中心城区人口总量(万人)	北京统计年鉴
			交通拥堵指数	北京统计年鉴
副中心 建设		通州区一般公共预算收入(亿元)	北京统计年鉴	
		通州区年度GDP(亿元)	北京统计年鉴	
京津冀 协同发展		北京流向津冀技术合同成交额(亿元)	相关网站数据	
		京津冀地区高速公路总里程(公里)	相关网站数据	
	京津冀地区PM _{2.5} 年均浓度($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	各地统计年鉴		

* 田友春、卢盛荣、李文溥：《中国省际和行业资本存量的系统估算》，《数量经济研究》2025年第1期。

** 张军、吴桂英、张吉鹏：《中国省际物质资本存量估算：1952—2000》，《经济研究》2004年第10期。



(二) 各项指标的权重系数

本报告采用德尔菲法,结合京津冀协同发展规划纲要等重大战略规划内容,计算各级指标的权重(见表2)。

表2 首都发展综合评价指标体系权重系数

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	
首都发展	0.3	首都社会发展	0.4	政府财政透明度指数	0.4	
				年刑事案件发案数量(件)	0.3	
				资本存量(亿元)	0.3	
		首都文化建设	0.3	0.3	商业演出活动场次(场次)	0.3
					文化产业增加值占GDP比重(%)	0.4
					公共图书馆总藏书册数(册)	0.3
		首都国际影响力	0.3	0.3	实际利用外资(亿美元)	0.4
					境外来京人数(万人次)	0.3
					新增国外机构数量(个)	0.3
城市发展	0.4	科创中心建设	0.4	R&D经费占GDP比重(%)	0.4	
				发明专利授权数量(件)	0.6	
		高质量发展	0.3	0.3	全员劳动生产率(元/人)	0.2
					数字经济增加值占GDP比重(%)	0.3
					战略性新兴产业增加值占GDP比重(%)	0.3
					单位GDP能耗(吨标准煤/万元)	0.2
		宜居城市建设	0.3	0.3	PM _{2.5} 年均浓度($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	0.3
					城市绿化覆盖率(%)	0.3
					人均公园绿地面积($\text{米}^2/\text{人}$)	0.2
首都与城市协同发展	0.3	核心城区疏解	0.4	中心城区人口总量(万人)	0.5	
				交通拥堵指数	0.5	
		副中心建设	0.3	0.3	通州区一般公共预算收入(亿元)	0.4
					通州区年度GDP(亿元)	0.6
		京津冀协同发展	0.3	0.3	北京流向京津冀技术合同成交额(亿元)	0.4
					京津冀地区高速公路总里程(公里)	0.3
				京津冀地区PM _{2.5} 年均浓度($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	0.3	



(三) 首都发展综合评价结果分析

1. 首都发展综合评价结果

经指标体系评价，首都发展综合指数结果如图 1 所示。

(1) 首都发展综合指数的整体趋势。2010~2023 年，首都发展综合指数呈现整体上升的态势。2010 年指数为 2.76，2023 年增长至 12.68，表明北京在这期间，基于首都特定功能定位，在政治、经济、文化、社会、生态等多领域协同推进的综合性发展取得了显著成效。这与北京围绕“四个中心”功能定位，从注重自身发展转向聚焦首都发展，不断朝着高端化、服务化、集聚化、融合化、低碳化迈进的发展战略相契合。

(2) 关键节点分析。2014 年是一个重要的转折点，这一年习近平总书记考察北京，提出北京“四个中心”功能定位，此后首都发展综合指数增长态势更为明显，整体增长幅度增大，发展进入加速阶段。这说明明确的战略定位和发展方向对首都发展起到了关键的引领作用，促使北京在各项工作中围绕首都功能定位精准发力，推动城市发展方式深刻转型，从而带动首都发展综合指数不断攀升。

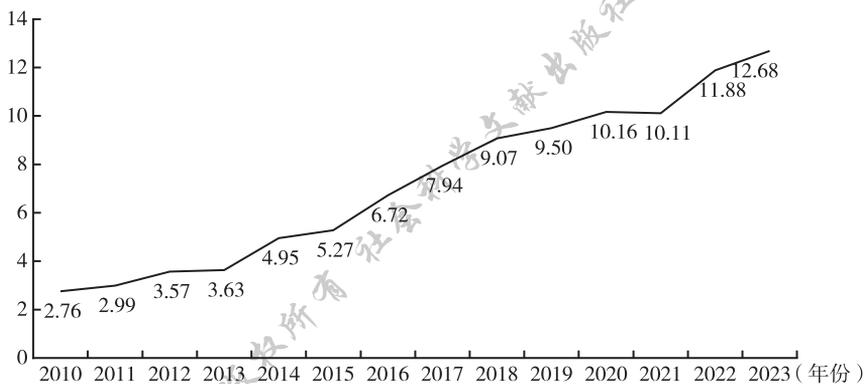


图 1 首都发展综合评价结果

2. 首都发展指标

(1) 整体特征。2010~2023 年，首都发展指数呈波动式上升态势。尽



管发展过程中存在阶段性波动，但整体保持稳健增长，从2010年的2.38攀升至2023年的6.06。这一变化趋势表明，在多年的发展历程中，首都各项事业虽历经波折，但仍取得了显著进步，整体发展水平实现稳步提升。从增长幅度变化特征来看，首都发展指数可划分为三个主要阶段，2010~2013年为平稳增长期，2014~2018年进入快速增长期，2019~2023年为波动增长期。值得注意的是，受多重因素影响，2019~2021年，首都发展指数从峰值5.18回落至4.64。

(2) 首都发展结构性分析。从发展结构来看，首都发展呈现持续稳定态势。2010~2015年，发展指数累计增长0.97，其中首都文化建设发展贡献最为突出，贡献率为68.4%；首都社会发展次之，贡献率为32.4%；而首都国际影响力则呈现负贡献，贡献率为-0.8%。2015~2023年，发展指数增长2.71，其中首都文化建设继续发挥主导作用，贡献率提升至77.3%；首都社会发展贡献率增至36.7%；而首都国际影响力贡献率进一步下降至-14.0%。这一结构性特征表明，提升首都国际影响力已成为当前亟待加强的重点领域。

(3) 波动原因分析。在前期阶段，首都发展指数呈现平稳态势，这主要归因于首都社会发展指数与首都文化建设指数的调整。第一，年刑事案件发案数量在2010年达到历史最优值后出现明显反弹；第二，政府财政透明度指数也处于阶段性低点。这两种因素共同作用，促使首都发展指数平稳回调。中期阶段，首都发展指数迅速增长得益于首都社会发展、首都文化建设以及首都国际影响力三个指标的稳步提升。后期阶段，首都发展指数呈现波动增长态势。2018~2023年，指数先由2018年的高点5.18下降至2021年的4.64，随后迅速回升至2023年的6.06。从结构上看，首都国际影响力指数明显下降是导致发展指数调整的主要原因。从具体指标来看，境外来京人数变动最为显著，从2019年的379.6万人持续下降至2022年的24.1万人。此外，实际利用外资及新增国外机构数量也受到一定影响，但相对而言影响并不突出。

(4) 关键节点分析。2014年作为关键转折点，在首都发展进程中具有里程碑意义。此前，发展态势呈现不稳定特征，增长幅度波动频繁，整体处



于探索与调整阶段，发展方向与策略持续优化方向逐步明晰。2014年后，增长态势显著，虽在2019~2021年出现短期波动，但整体增长趋势依然强劲。这一转变主要得益于2014年出台的重大政策举措，为首都发展注入了强劲动力，推动其进入快速发展轨道。

综上所述，2010~2023年首都发展指数虽历经波动，但整体呈现稳健上升态势。2014年作为关键转折点，不仅为后续发展奠定了坚实基础，更在实践中展现了显著的韧性与适应性，为未来可持续发展提供了有力支撑（见图2）。

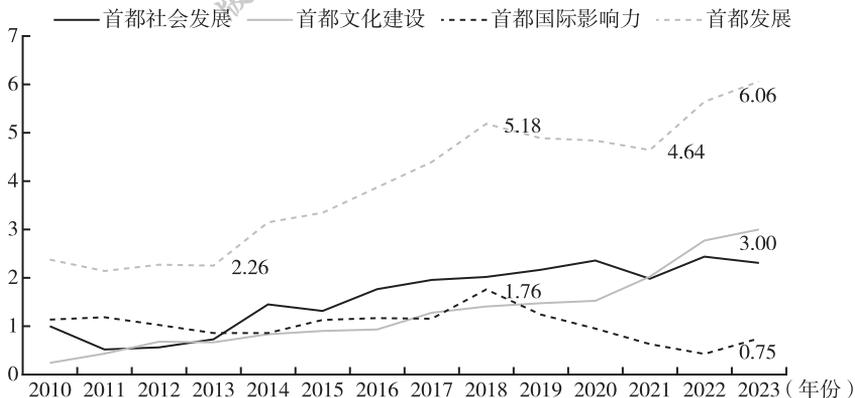


图2 首都发展指数及各二级指标指数

3. 城市发展指标

(1) 城市发展指数总体趋势。2010~2023年，城市发展综合指数呈现整体攀升的强劲态势。从2010年的0.98跃升至2023年的9.59，这一显著增长直观地展现了北京取得的全方位进步。城市发展的规模、质量与效益均实现显著提升，发展水平整体保持稳健上升态势。具体而言，城市发展呈现明显的阶段性特征：2010~2013年为快速起步与波动调整期，2014~2018年进入稳步增长期，2019年经历短暂调整后，继续保持较高增长速度。

(2) 城市发展结构性分析。城市发展呈现持续稳定态势。2010~2015年，城市发展指数增长2.63，其中高质量发展贡献率达58%，宜居城市建设贡献率为26.6%，科创中心建设贡献率为15.4%。2015~2023年，城市



发展指数增长 5.98，其中宜居城市建设贡献率为 49.8%，科创中心建设贡献率为 28.6%，高质量发展贡献率为 21.6%。

(3) 波动原因分析。城市发展指数首次波动出现在 2012~2014 年，主要源于宜居城市建设指数在 2012 年达到阶段性高峰，其中人均水资源量得分创历史新高，带动整体指数上升，随后于 2013 年回归常态。第二次波动发生在 2018~2020 年，2022 年出现下降，直接原因是宜居城市建设指数的波动，特别是人均水资源量的变动较大。

(4) 关键年份分析。2014 年是城市发展的关键转折点。此前，城市发展处于波动增长期；2014 年后，城市进入高速增长阶段（见图 3）。

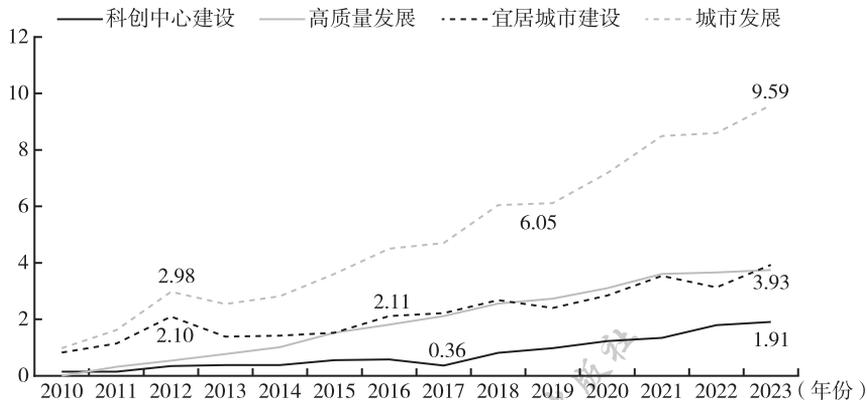


图 3 城市发展指数及各二级指标指数

4. 首都与城市协同发展指标

(1) 首都与城市协同发展的特征分析。从总体特征来看，2010~2023 年，首都与城市协同发展指数呈现持续攀升态势，由 2010 年的 0.38 显著提升至 2023 年的 6.63，充分展现了首都与城市协同发展取得的卓越成就。从发展阶段来看，首都与城市协同发展呈现明显的阶段性特征。2010~2014 年为初步增长与平稳过渡期，2015~2023 年则进入加速增长期，表明首都与城市协同发展正不断深化拓展，向更高水平迈进。

(2) 首都与城市协同发展的结构分析。首都与城市协同发展指数的高



速增长主要得益于三大驱动因素：副中心建设、京津冀协同发展和核心城区疏解。2010~2015年，首都与城市协同发展指数增长1.55，其中副中心建设贡献率达63.8%，京津冀协同发展贡献率为25.9%，核心城区疏解贡献率为10.3%。2015~2023年，首都与城市协同发展指数增长4.70，贡献率排序发生变化，京津冀协同发展以49.8%的贡献率居首位，核心城区疏解贡献率为28.6%，副中心建设贡献率为21.6%。由此可见，京津冀协同发展与副中心建设在首都与城市协同发展中发挥着关键作用。

(3) 波动原因分析。京津冀协同发展在2014年前增长相对平缓，主要归因于京津冀地区PM_{2.5}年均浓度的上升，该三级指标指数从2010年的0.27降至2015年的最低点0。2015年后，该指数持续攀升，至2023年达到峰值1。

(4) 关键年份分析。2014年是首都与城市协同发展的重要转折点。此前，核心城区疏解与京津冀协同发展均保持稳定增长，但在京津冀协同发展战略实施后，进入明显加速上升阶段，其中核心城区疏解呈波动增长态势。2019年成为副中心建设与核心区疏解指标发展的另一关键节点，受外部因素影响，首都与城市协同发展呈波动性调整特征（见图4）。

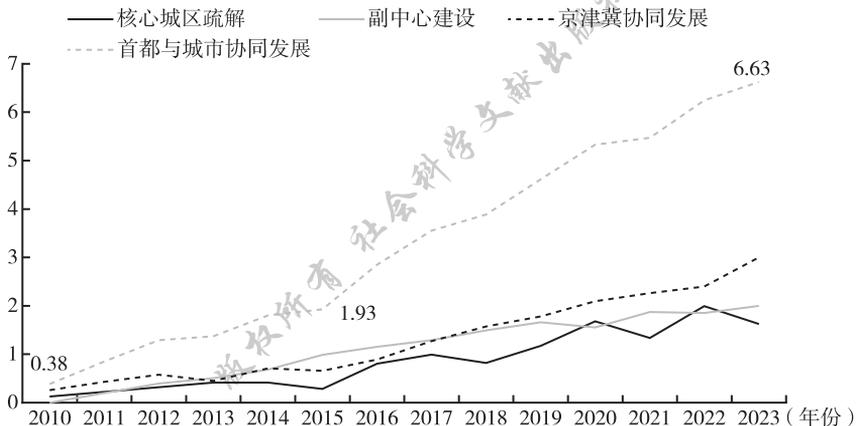


图4 首都与城市协同发展指数及各二级指标指数



(四) 主要结论

1. 总体发展趋势向好

2010~2023年，首都发展指数、城市发展指数和首都与城市协同发展指数均呈现整体上升的趋势。首都发展指数从2010年的2.38增长至2023年的6.06；城市发展指数从2010年的0.98跃升至2023年的9.59；首都与城市协同发展指数则从2010年的0.38升至2023年的6.63。这清晰地表明，北京在首都发展、城市发展、首都与城市协同发展领域均取得了显著成就，发展水平稳步提升，发展规模不断扩大，发展质量逐步提高，整体朝着积极向上的轨道迈进。

2. 关键节点影响深远

2014年，对于首都发展而言，是极为关键的一年。习近平总书记提出的“四个中心”首都城市战略定位，成为首都发展的重要转折点。此后，首都发展呈现更加明显的增长态势，“首都发展”和“城市发展”也迅速迈入快速增长或稳步提升的阶段。明确的战略方向引领着首都各项工作，围绕功能定位精准发力，推动城市发展方式的深刻转型。此外，2014年和2019年分别成为首都与城市协同发展进程中的关键年份。2014年标志着首都与城市协同发展从初步增长向快速增长的转变，而2019年则在持续高速增长阶段发挥了重要的推动作用。

3. 增长幅度各有特点

首都发展综合指数在前期的增长相对平缓，2014~2016年增速加快，随后保持在较高且稳定的水平。首都发展指数在2010~2013年波动较大，2014~2018年快速增长，2019~2021年则呈现先升后降的趋势，而2021~2023年又逐渐恢复增长。城市发展指数在2010~2013年迅速起步并经历波动调整，随后经历了稳步增长、高速增长及持续巩固的发展阶段。首都与城市协同指数则经历了从初步增长到平稳过渡，再到加速增长及高速增长阶段，最终进入稳步发展与深化的阶段，后期增速加快，对城市发展的推动作用愈发显著。



4. 三者相互促进

首都发展、城市发展、首都与城市协同发展之间存在紧密的相互促进关系。城市发展水平的提升为首都与城市协同发展提供了丰富的资源和良好的基础条件，而首都与城市协同发展的推进又进一步整合了城市资源，促进了首都与城市的整体进步。城市发展的增长幅度较大，首都发展的增长速度则显得相对稳定，而首都与城市协同发展在后期增长速度有所加快。三者在不同阶段的发展相互影响，共同推动区域发展向更高水平迈进。

5. 纵向对比的增长为横向不足的改善创造了条件

由于指标体系只能选择有限的指标，且主要侧重于纵向对比，因此测度重点集中于发展的纵向效果。测试结果显示，首都发展综合成效显著，但这并不能掩盖部分领域存在的不足。例如，在首都功能方面，京津冀地区的行政壁垒以及资源不均衡制约了服务保障的整体效能，公共场所和网络安全风险依然突出，文化的辐射力与国际影响力依旧不足。在首都发展方面，科技创新动力不足，关键核心技术亟待实现强势突破，而京津冀地区的成果转化障碍仍需消除，企业在创新中的主体地位也需要进一步巩固与加强；区域内碳排放与经济增长之间的矛盾较为突出，人口、资源与环境之间的矛盾也依然显著；城市治理的精细化程度有待提升，公共服务供给不足仍较突出，社会的低碳参与度较低。

综上所述，过去十多年来，以习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记对北京工作的重要论述精神为指引，首都北京坚持以人民为中心的发展思想，正确处理好北京“都”与“城”的关系，贯彻落实首都城市战略定位，首都发展态势良好，关键节点的战略定位和政策举措对发展起到了关键引领作用，各发展指数在增长幅度和阶段特征上虽有所不同，但紧密关联、相互促进，为首都未来持续高质量发展和区域一体化发展奠定了坚实基础。同时，针对首都发展存在的各项不足，需要在发展中逐步解决。



二 发展现状与主要成就

（一）中央政务服务保障能力不断增强，为大国首都治理作出重要贡献

2024年，北京在加强首都中央政务服务保障能力方面取得了显著成效，开展了多项重要活动，并为国家治理和首都发展作出了重要贡献。一是政务服务环境持续优化。北京深入推进“一业一证”和“一件事”集成服务改革，政务服务效能显著提升。在40个行业全面推广“一业一证”，平均压减材料50.6%，压减办理时限71.5%。同时，优化“京通”小程序，上线更多政务服务事项，推动电子证照在多场景应用落地。二是城市功能与环境显著提升。北京实施核心区控规新一轮三年行动计划，开展重点地区环境整治提升，优化中央政务环境。同时，推进中轴线申遗保护工作，加强老城整体保护，营造安全优良的政务环境。北京持续深化接诉即办改革，开展“每月一题”专项治理，解决医保支付、消防疏散通道等民生问题。同时，推进京津冀政务服务协同发展，推出“同事同标”政务服务事项。三是数字政务建设加速推进。北京市区两级政务服务事项基本实现“全程网办”，“京通”小程序上线“企业服务专区”，集成政策服务和办事入口。此外，推动政务服务数据与雄安新区互通，逐步实现“区域通办”。北京通过优化政务环境和提升服务保障能力，为中央政务活动提供了坚实支撑。北京积极服务保障中央单位标志性项目向外疏解，推动京津冀政务服务同城化，深化“三校一院”办学办医合作。北京通过接诉即办改革和数字政务建设，提升了城市治理的精细化水平。同时，通过优化教育、医疗资源布局，推动公共服务共建共享，为首都居民和中央单位提供了更优质的服务。2024年北京在加强首都中央政务服务保障能力方面取得了多方面的成效，开展了丰富的活动，并为大国首都治理、京津冀协同发展和城市治理现代化作出了重要贡献。

（二）全国政治中心安全水平持续上升，首都超大城市治理成效显著

2024年，北京通过一系列创新政策实施和科技手段应用，不仅在经济领域取得了令人瞩目的成就，同时在维护居民生活安全、服务保障方面也展现出了卓越的成效。

整体社会环境更加安全有序。北京的社会安全环境正在逐步变得更加稳定和可靠。政府在维护社会秩序、预防和打击犯罪、保障公民的生命财产安全等方面采取了一系列行之有效的措施，为北京在2024年社会安全方面取得令人瞩目的进步奠定了坚实的基础。

公共安全服务的保障正逐渐实现智能化与智慧化。公共安全设施的建设与完善，对于确保北京作为全国政治中心的安全稳定，发挥着至关重要的作用。这些设施不仅是确保社会秩序、预防和应对各种安全风险的关键物质基础，也是保障措施的重要组成部分。2024年，北京在公共安全智慧化方面的硬件投资达到了6403.62万元。这一投资额相较前两年有了显著的提升，具体来看，与2023年的4894.39万元相比，增长了1509.23万元，而与2022年的3335.01万元相比，增长了3068.61万元。这些数字不仅直观地展示了投资的大幅增长，也反映了北京市政府对于公共安全建设的高度重视和更好地服务首都安全的严格要求。通过这些投资，北京正在构建一个更加安全、更加智能的公共安全网络，以应对各种潜在的安全挑战，确保首都的长治久安。^①

首都不断提升政务服务保障能力，推动全国政治中心建设与区域协调发展，逐步向区域协同化和数字化方向发展。2024年6月，北京表示要加强“三医”联动信息化建设，推动医疗机构数据互联互通，标志着以科技创新为驱动力、进一步优化区域医疗一体化进程的开始，旨在确保北京主城区、郊区、与天津和河北接壤地区的医疗资源配置能够实现更加均衡的发展。

① 于小川、王成：《平安北京建设保障调查报告（2024）》，载张李斌、王建新主编《平安北京建设发展报告（2024）》，2024。



2024年6月,北京交通App发布“有偿错时共享停车信息”,进一步增强了城区之间的空间错峰利用效率,从而保障了首都交通运行的便捷和高效。2024年8月,又一项重要政策《京津冀市场监管部门跨区域信息资源共享实施工作方案》印发,推动京津冀地区市场监管部门之间的信息资源共享,通过进一步整合数据资源,利用数据共享共用的手段,提升京津冀信用监管的协同发展能力,从而更好地保障首都的食品卫生安全。

2024年的一系列措施和所取得的成就,毫无疑问为北京作为全国政治中心的外部服务保障工作奠定了坚实的数字基础。这些措施和成就不仅展示了高效、快捷、多维的服务保障,而且也体现了在数字化转型过程中的创新和进步。通过这些努力,全国政治中心的外部服务保障工作得到了显著的提升,为全国政治中心的稳定运行和高效决策提供了有力支持。

(三) 国际科技创新中心建设蹄疾步稳,有力支撑新质生产力发展

建设国际科技创新中心,是推动首都新质生产力发展、率先基本实现社会主义现代化的重要支撑。2024年,北京国际科技创新中心建设成效显著,原创性、颠覆性科技创新竞相涌现,新产业、新模式、新动能应运而生。2024年11月发布的《自然指数—科研城市》显示,北京连续8年居榜首。创新人才、主体、平台和环境等综合优势,为北京发展新质生产力形成了有力托举。

一是科技创新资源丰富。科创人才方面,截至2024年底,北京拥有92所高校,1000多家科研机构,55万余名科研人员。2024年高被引科学家达431人次,居全球城市首位;科技创新人才整体规模和质量持续提升。2017~2023年,北京人才总量从713.8万人增长至802.9万人,位居全国城市第一;人才贡献率从53.0%升至58.1%。高精尖产业人才集聚效应突出,高精尖产业人才总量达210.6万人,占全市人才总量的26.2%。^①研发人员折合全时当量超过37万人年,为2013年的1.54倍。研发机构建设方面,在京全国重点实验室总数已经达到77个,居全国首位;布局国家实验室

^① 北京市人力资源研究中心、北京人才发展战略研究院:《北京地区人才资源统计报告(2023)》,2024;张天扬主编《北京人才发展报告(2024)》,社会科学文献出版社,2024。

体系和9家世界一流新型研发机构，支持科技领军企业组建24个创新联合体，打造7个国家技术创新中心，统筹20余所高校参与和承担科创中心建设重点任务；布局建设了8家新型研发机构，包括生命科学研究所、中心纳米能源所等，推动关键核心技术的发展。

二是科技创新平台阵地作用凸显。“三城一区”成为北京国际科技创新中心建设主平台。中关村科学城不断强化原始创新策源地功能，中关村国家自主创新示范区逐步成为北京乃至全国科技创新的重要阵地。截至2024年6月底，中关村拥有国家高新技术企业1.96万家，约占全市高新技术企业总量的35%，规模以上企业总收入超过8万亿元，拥有国家级专精特新“小巨人”企业316家，约占全市总量的四成。未来科学城“两谷一园”已建成国家和省部级重点实验室、工程技术中心95个，汇聚各类科技创新型企业1.3万家，软硬件环境和技术创新能力不断提升。怀柔科学城重大科技基础设施建设与开放共享加快推进，29个重点科技设施平台半数以上已进入科研状态，初步形成世界一流重大科技基础设施集群；北京经济技术开发区、顺义创新产业集群示范区积极构建现代化产业体系，不断推动创新型产业集群承接更多的科技成果转化落地项目。北京科创集群效应显著，跻身世界知识产权组织发布的全球百强科技集群第三位。

三是高水平科技创新能力突出。企业是科技研发投入与应用主体，成为推动北京重大科技攻关的重要力量。目前北京共有各类孵化器和众创空间500余家，居全国城市首位。优质科技中小企业梯度培育成效显著，截至2024年底，北京专精特新企业累计认定10197家，总营业收入约1.15万亿元，企业数量和总营业收入实现“双破万”。其中，国家级专精特新“小巨人”企业1035家，自2022年以来连续三年保持全国“小巨人”第一城地位。北京专精特新企业发明专利占比进一步提升，达40.62%，较上年增长0.52个百分点，户均拥有软件著作权数量进一步提升，达40件/家。^①截至

^① 《北京市专精特新企业月度发展报告（2024年12月）》。



2024 年底，北京市共有独角兽企业 115 家，总估值高达 5949 亿美元，持续领跑全国。人工智能产业成为北京独角兽企业数量最多的领域，拥有超过 20 家独角兽企业。大中型重点企业研发费用达 3500 多亿元。

北京市全社会研究与试验发展（R&D）经费投入强度自 2019 年以来保持在 6% 以上（见图 5），居全国第一位；基础研究经费占全国基础研究总经费的 23.3%，占 R&D 经费的比重为 16.6%，居全国第一位。截至 2024 年底，北京共拥有有效发明专利 66.35 万件，其中发明专利授权量 11.96 万件；万人发明专利拥有量 303.5 件，每万人口高价值发明专利拥有量 159.81 件，稳居全国第一位。^① 认定登记技术合同 102910 项，技术合同成交额 9153.3 亿元。获评国家科学技术奖 58 项，占全国的 28.7%。^②

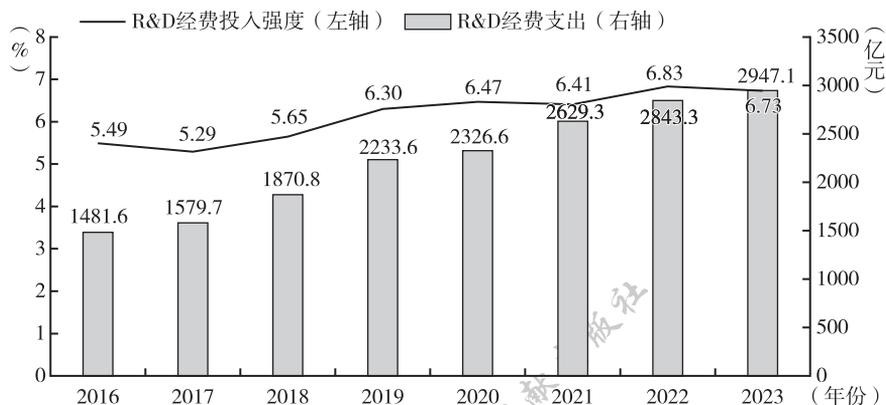


图 5 2016~2023 年北京市 R&D 经费投入强度及经费支出

资料来源：历年北京市科技经费投入统计公报。

四是高科技产业引领高质量发展。北京科技创新发展链条深度融合，已培育形成新一代信息技术、科技服务业两个万亿级产业集群，以及人工智能、集成电路、医药健康等八个千亿元级产业集群。2024 年，战略性新兴产业和高技术制造业增加值占规上工业比重分别超过三成和四成，同比增速

① 北京市知识产权局：《2024 年度北京市专利数据》。

② 《北京 2024 年国民经济和社会发展统计公报》。

达 14.6% 和 9.6%，汽车制造业和电子信息业均实现 15% 以上的增长，新能源汽车产量约 30 万辆，同比增长近 3 倍，集成电路产量 258 亿块，智能手机产量达到 1.2 亿部。

2024 年，北京数字经济增加值达 2 万亿元，同比增长 7.5%，特别是信息软件业，营业收入突破 3 万亿元，跃升为全市第一支柱产业。大数据、信息安全市场占有率位居全国第一。数字产业化提速不断释放首都发展新动能，将人工智能作为数字经济的核心驱动力，海淀人工智能集群获评人工智能领域全国唯一的国家级先进制造业集群。现有人工智能企业超 2400 家，核心产业规模突破 3000 亿元。全市 105 款大模型通过中央网信办备案，数量占全国总数的近四成。^①

（四）深入推进全国文化中心建设，促进首都文化繁荣发展

北京始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平文化思想，以社会主义核心价值观为引领，全力推进全国文化中心建设，加强历史文化保护与传承，不断繁荣发展首都文化。首都文化遗产保护取得标志性进展，以中轴线申遗带动老城整体保护，社稷坛、太庙恢复原有建筑格局，先农坛神仓、庆成宫向社会开放，完成钟鼓楼周边街区整治，实现中轴线南段御道景观贯通，壮美有序的城市景观日益彰显。^② 统筹推进三条文化带系统性保护，构建涵盖老城、中心城区、市域和京津冀的历史文化名城保护体系。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，开启北京城市副中心文旅高质量发展新篇章。促进历史文化遗产保护传承和活化利用有机结合。海淀“三山五园”国家文物保护单位利用示范区获首批授牌，中国长城博物馆改造提升加快推进，大葆台西汉墓遗址保护及博物馆改建工程项目建设完工，京冀两地“进京赶考之路”革命文物主题游径全线贯通，首钢石景山厂区入选第六批国家工业遗产名单。

^① 北京市经济和信息化局。

^② 北京市《2024 年政府工作报告》。



促进文化事业和文化产业繁荣发展，文化新业态带动文化新质生产力领跑全国。加快演艺之都建设，2024 年全年营业性演出达 5.7 万场，同比增长 16%，再创历史新高，票房收入超 25 亿元，举办市民系列文化活动 1.6 万场。持续深化文化和旅游交流交往，提升北京文旅国际影响力。《北京博物馆之城建设发展规划（2023—2035）》印发实施，试点推行 20 家博物馆延时开放，新增 15 家备案博物馆和 29 家类博物馆；推进书香京城建设，实体书店数量超 2100 家。^① 目前北京共有备案博物馆 241 家，类博物馆为 59 家，居全国首位。全市博物馆共接待游客 9000 万人次，北京城市副中心三大文化设施接待参观共 650 万人次，成为名副其实的文化新地标。运营满一年的北京大运河博物馆接待游客 260 万人次。^② 文化新业态发展态势迅猛。2024 年 1~11 月，全市规模以上文化产业收入超过 2 万亿元，同比增长 7.3%，其中，文化核心领域收入占比 91.3%，收入同比增长 8.5%，文化新业态实现营业收入 14267.4 亿元，占全市规模以上文化企业营业收入的 71.3%（见图 6），对全国文化新业态企业营业收入增长的贡献率为 31.7%。^③

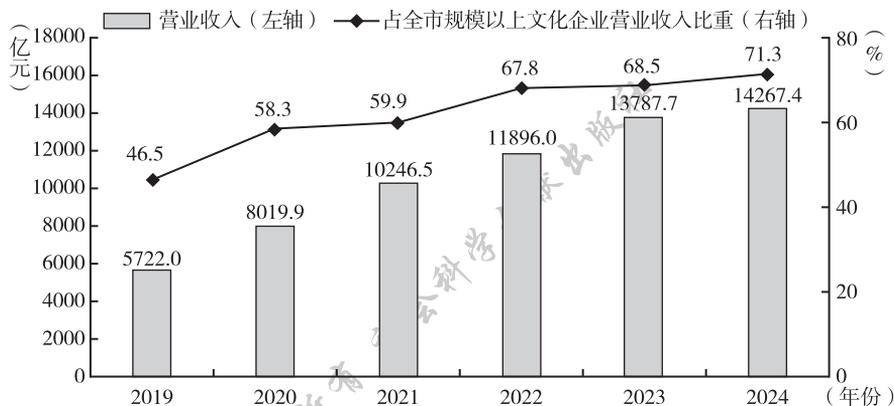


图 6 2019—2024 年北京文化新业态营业收入及占比情况

注：2024 年数据截至 11 月。

- ① 北京市《2024 年政府工作报告》。
- ② 《副中心“三大”已成为名副其实的文化新地标》，《北京城市副中心报》2025 年 1 月 16 日。
- ③ 北京市统计局：《文化新业态发展强劲 文化新质生产力成果亮眼》，https://tj.beijing.gov.cn/zxfb/202501/t20250117_3991691.html，2025 年 1 月 17 日。

健全文化与科技深度融合的有效机制，以科技创新提升文化产业创新能力。出台《关于培育新型文化业态 大力发展文化新质生产力的若干措施》，提出从促进文化领域技术创新和成果转化、加强影视新技术研发应用、推进超高清视听产业优化升级、拓展演艺新业态新空间、激发数字出版新动能、打造文旅消费新场景、创新文博数字活化利用、深化媒体融合数字化智能化发展、强化文化供给延链建设、支持优质市场主体和项目共 10 个方面发展文化新质生产力。

加快国际体育赛事名城建设，发挥“双奥之城”优势，积极发展赛事经济。以重点赛事为引领，优化体育场馆设施资源，打造“双奥 100”精品赛事体系。2024~2025 赛季，成功举办国际雪联单板及自由式滑雪大跳台世界杯等 9 项国际冰雪赛事、中国网球公开赛等高水平国际赛事。举办各级各类群众赛事活动 3.8 万场，冰雪运动参与群众超 630 万人次。^①

推动首都精神文明建设走深走实走心。坚持人民群众的主体地位，弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，为首都培育和践行社会主义核心价值观提供丰厚精神滋养。统筹推进文明培育、文明实践、文明创建，全力打造全国精神文明建设示范区，推动形成共建共治共享的城市治理格局。在“北京榜样”主题活动开展的第 11 个年头，从各行各业各类人群中推选产生“北京榜样”共 134 组，包括 64 组月榜及月度特别榜、70 组周榜，共涵盖 23 个子品牌。

（五）以首都发展为统领，持续加强国际交往中心建设

2024 年是北京推进国际交往中心功能建设 10 周年。北京坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大，二十届二中、三中全会以及市委十三届四次、五次全会精神，认真落实中央外事工作会议精神，高标准服务保障国家主场外交和重大国事活动，高水平推进国际

^① 《不断开创首都改革发展新局面 奋力谱写中国式现代化的北京篇章》，《北京日报》2025 年 1 月 15 日。



交往中心功能建设，全力服务首都外事工作高质量发展和新时代中国特色大国外交的首都篇章。

一是超前谋划推进国际交往中心软硬件建设，提升外事活动承载能力。促进雁栖湖国际会都功能扩容提升，推动国家会议中心二期、新国展二期建设，完善北京国际交往中心建设的重要功能设施，增强重大国事活动服务保障能力。形成“一核两轴多板块”国际交往空间新格局，优化长安街及其延长线、中轴线北延长线的国际交往功能。

二是积极配合国家总体外交，精心策划组织高层次外事活动。巩固传统友好关系，推动开展新时代民间外交。全力服务保障中央政务职能，服务国家元首外交、主场外交，高标准完成中华人民共和国成立75周年庆祝活动、中非合作论坛北京峰会等重大活动服务保障工作。积极拓展全球伙伴关系网络。落实高质量共建“一带一路”的规制标准对接、互联互通、贸易投资、绿色发展等合作机制，加强与港澳台交流合作，开展“莫斯科日”系列活动、北京与河内建立友好城市关系30周年系列活动。

三是高标准服务保障重要国际活动。服务保障中关村论坛年会、金融街论坛年会、北京文化论坛、北京接诉即办改革论坛等市级平台，外籍人士出席占比不断提高。充分发挥中国国际服务贸易交易会等平台的国际影响力，持续优化国际化营商环境、工作环境和生活环境，促进招商引资工作。北京对外资企业、国际组织和国际化人才的吸引力不断增强，在世界城市体系中的地位和作用不断提升。根据清华大学中国发展规划研究院、德勤中国联合发布的《国际交往中心城市指数2024》，北京在国际交往中心城市排名位居全球第七，是唯一跻身前十名的中国城市。^①

四是持续优化涉外服务和国际化环境。优化境外人士的教育、医疗、通信方面的服务便利，推出咨询、支付、旅游、交通、电信等一体化服务。《境外初次来京人员城市服务指南》的发布、“标译通”的上线，满足境外

^① 《2024北京外事的“20+N”件大事》，https://wb.beijing.gov.cn/home/index/wsjsx/202501/t20250117_3991905.html，2025年1月17日。

初次来京人员最基础、最重要的生活需求，以系统集成方式展示各类必要生活服务信息，提升外籍人士访京体验感、便利度。涉外管理服务水平不断提升。践行外事为民，为市民和企业海外安全保驾护航，加强外国驻华使团、驻京境外媒体、非政府组织的管理和服务。

（六）持续推动绿色低碳发展，加快打造国际一流的和谐宜居之都

绿色低碳发展与和谐宜居城市建设相辅相成、密不可分。在持续推进生态文明建设的同时，全市各级党委、政府始终坚持以人民为中心的发展思想，着力提升城市品质，不断增进民生福祉，推动新时代和谐宜居之都建设迈上新台阶。2024年，北京在建设和谐宜居之都方面取得了显著的进展，展现了城市治理与民生改善的双重成效。

一是政策引领与创新试点成效显著，绿色低碳转型步伐加快。北京实施了包括先进低碳技术、低碳领跑者、气候友好型区域等低碳试点项目，为北京的绿色低碳转型提供了强有力的技术支持。积极开展“气候友好型区域”建设，通过选择具有良好基础和实施意愿的社区和村庄进行试点，探索低碳生活方式。例如，平谷区万庄子村加强分布式光伏和智能微网建设，年减碳量约3100吨；顺义区江山赋社区通过垃圾分类和生态堆肥等活动，促进社区居民参与绿色生活。建立零碳服务中心，助力企业绿色转型。2024年5月，北京市首个零碳服务中心在经济技术开发区成立，为企业提供节能减碳、碳足迹核算等咨询服务，进一步推动企业的绿色转型。^①

二是技术创新与金融支持力度加大，绿色发展动能强劲。第一，绿色技术创新取得突破，发明专利数量显著增长。截至2024年6月，北京市绿色技术发明专利数量已达57000项，反映北京在绿色项目上的显著进展。^②第二，绿色金融支持力度加大，绿色信贷规模快速扩张。绿色信贷余额超过2万亿元人民币，其中绿色建筑贷款同比增长40.5%，为绿色发展提供了强

① 《北京亦庄加快打造绿色低碳发展高地》，《新京报》2024年5月16日。

② 《北京绿色发展“成绩单”，多项指标全国领先》，《新京报》2024年8月15日。



有力的资金保障。^① 第三，可再生能源利用水平提升，能源结构持续优化。可再生能源发电装机容量达 288.8 万千瓦，占全市总装机容量的 20.8%，表明北京在推动可再生能源利用方面取得了实质性进展。^②

三是污染治理与产业结构调整效果明显，生态环境质量持续改善。在生态环境方面，北京市积极实施绿色发展战略，打好蓝天、碧水、净土三大保卫战。2024 年，北京共记录 290 个优良天，占比近 80%，比 2023 年增加了 19 天。这是有监测记录以来的最高水平，与 2013 年相比，优良天数增加了 114 天，相当于多出了将近四个月。同时，重污染天数仅 2 天，较 2013 年的 58 天减少了 96.6%。^③ 2024 年，水环境治理也取得了显著成效，五大水系河流优良水质河长占比达 70%。^④ 这些措施不仅提升了城市的生态品质，也增强了居民的幸福感和获得感。2024 年，北京市空气质量在多个方面取得了显著改善，展现出良好的环境治理成效。根据最新数据，2024 年北京市 PM_{2.5} 年均浓度为 30.5 微克/米³，同比下降 6.2%。^⑤ 标志着北京市的空气质量持续向好，连续四年稳定达到国家空气质量二级标准。产业结构调整深入推进，污染源得到有效控制。截至 2024 年底，通过累计搬迁 3000 多家一般制造企业和累计建立 112 个国家级绿色工厂，北京市有效减少了污染源，提升了环境涵养水平。

四是加大基础设施建设投入，推动交通、园林绿化等领域的发展。截至 2024 年 12 月，北京市城市轨道交通运营总里程已达 879 公里，继续保持全

① 《北京绿色发展“成绩单”，多项指标全国领先》，《新京报》2024 年 8 月 15 日。

② 《北京市上半年能源工作取得积极成效》，https://www.cpnw.com.cn/news/dfny/202408/t20240808_1726224_wap.html，2024 年 8 月 8 日。

③ 《2024，北京 290 个“好天儿”》<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1820125063268419956&wfr=spider&for=pc>，2025 年 1 月 2 日。

④ 《全市优良水体比例提高到目前总体保持在 70% 以上》，https://zyk.bjhd.gov.cn/ywdt/xwfbh/202501/t20250109_4753251_hd.shtml，2025 年 1 月 9 日。

⑤ 《2024，北京 290 个“好天儿”》<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1820125063268419956&wfr=spider&for=pc>，2025 年 1 月 2 日。

国第一的位置。^① 城市绿地面积不断扩大，人均公园绿地面积达 16.9 平方米，成为“千园之城”，公园绿地的 500 米服务半径覆盖率将达到 91%。^② 这意味着大多数居民在步行 500 米内就能找到一个公园，极大地方便了市民的日常休闲活动。这一系列举措使得城市空间更加宜居，为居民提供了更好的生活环境。

五是优化公共服务体系，提高教育、医疗等领域的服务质量。随着非首都功能的疏解，越来越多的优质资源向城市副中心和周边区域转移，促进了区域协调发展。例如，通州区作为北京城市副中心，不断完善其行政、文化和商业功能，为居民提供更为丰富的生活选择。

六是积极推动京津冀协同发展，实现资源共享与优势互补。这不仅有助于缓解北京市内的人口压力，也为周边地区的发展注入了活力。各项政策的落实，使得京津冀地区交通更加便捷，经济联系更加紧密，为实现区域内可持续发展奠定了基础。2024 年，北京市实施一系列政策和措施，不断推进和谐宜居之都建设，使得城市环境更加优美、生活更加便捷、社会服务更加完善。这些成就标志着北京在实现高质量发展与提升民生福祉方面迈出了坚实的一步，为未来的发展奠定了良好的基础。

三 主要挑战与发展难题

（一）首都功能服务保障存在壁垒，超大城市安全问题亟须破解

一是首都功能服务保障存在壁垒，服务保障能力亟待提升。2024 年，京津冀一体化进程取得显著进展，为北京全国政治中心建设提供了更顺畅的外部保障。然而，一体化服务保障仍面临诸多挑战。首先，政策执行力度和

① 《轨道交通运营里程全国第一！2024 年北京多项基础设施升级》，北京市发展和改革委员会网站，2024 年 12 月 25 日。

② 《每 500 米就要有 1 个，北京为什么钟爱建公园？》，<https://news.qq.com/rain/a/20241023A02SGZ00>，2024 年 10 月 24 日。



标准不一，服务保障的无缝对接和高效协同不足。其次，资源分配不均衡，部分地区在资金、人才配套方面滞后，影响整体效能。最后，信息共享机制不完善，不利于高效应对突发事件。为此，北京市政府需采取有力措施，打破壁垒，推动资源共享，为全面政治中心建设提供更坚实的保障。

二是首都公共安全问题亟须高度重视，新型安全问题不容小觑。北京整体的安全感呈现积极向上的趋势。但 2024 年首都地区公共场所安全感下滑至自 2018 年以来的最低水平（见图 7），特别是公共领域的公共安全发展，将引发更多的关注，成为影响首都安全的重要因素，例如，人流密集的大型交通枢纽，如地铁站、火车站和机场，以及那些充满活力的购物中心和旅游景点等地。

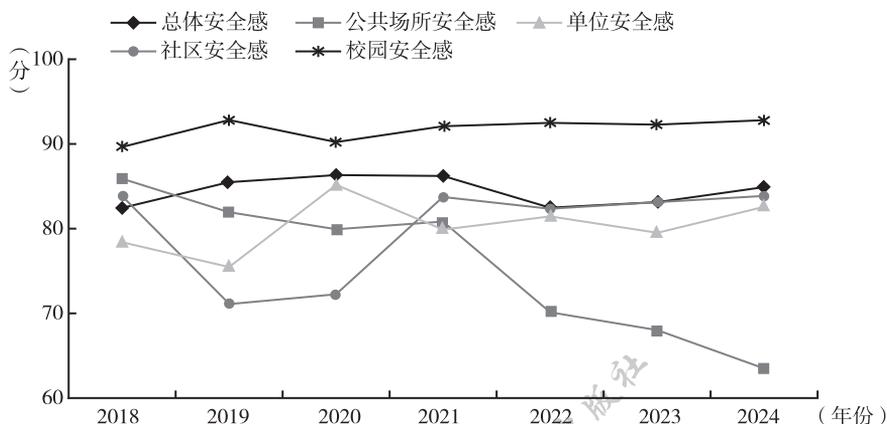


图 7 2018~2024 年北京市辖区各安全感的得分

资料来源：张李斌、王建新主编《平安北京建设发展报告（2024）》，社会科学文献出版社，2024。

随着科技发展，新型安全威胁不断涌现。网络攻击、信息泄露等数字化安全问题已成为新挑战，不仅可能破坏城市关键基础设施，还可能对社会秩序造成深远影响。因此，加强网络安全防护、提升数字治理水平已成为北京市政府亟待解决的问题。为提升政治中心公共安全水平，北京市政府需加强国际交流合作，借鉴先进安全管理经验和手段，提升安全防范和应急响应能力。同时，加强公众的安全教育和意识提升，也是提高公共安全水平的重要途径。



（二）首都科技创新动能乏力，新质生产力发展面临掣肘

北京丰富的科创资源和产业禀赋，为发展新质生产力奠定了良好基础。但自主创新能力不足、创新成果转化效率不高、生产要素市场建设不充分、市场主体创新活力不足等诸多挑战不容忽视。

一是自主创新能力有待提高，关键核心技术存在“卡脖子”风险。支柱产业关键核心技术亟待提升。在计算、推算、计数（G06）等领域，北京高价值专利占比仅为2%，远低于纽约和东京。射频芯片和光通信芯片等先进元器件需要进口，限制了北京在科技领域的创新发展。基础研究力量尚需强化，高校和科研院所开展原始创新与成果转化的动力不足，市场化评价机制还不够完善，使现有技术优势难以快速充分转化为产业优势和发展新动能。

二是创新成果转化应用仍然存在堵点卡点。目前，北京高精尖科技成果转化过程中还面临着基础研究成果供给不足、创新成果承接能力不强等的制约。部分前沿领域科技成果受场景拓展和制度机制限制，前沿技术与实体经济融合较慢。例如在量子信息等领域，很多企业对其规模化、产业化前景预期不高，认为短期内投入高、风险大，难以提高经济效益，使得创新成果难以在产业链中得到及时转化与应用，价值难以得到充分发挥，制约了新质生产力的提升。

三是新型生产要素市场建设不充分，数字赋能新质生产力效能未充分发挥。数字技术与数字经济成为北京新质生产力发展的重要支柱，但数据价值尚未得到充分释放。新型生产要素的市场建设不充分，数据资源的整合和共享程度不高，相关数据资源分散在各个领域和部门，导致数据资源实际利用率不高。部分新型技术推广仍然存在制约因素，如在算法和算力领域，仍存在技术门槛高、人才储备不足、政策支持不够等限制，成为制约新质生产力快速发展的重要影响因素。

四是市场主体创新活力不足，企业创新主体地位有待提升。北京 R&D 经费投入中政府科研机构 and 高等院校占比较高，企业投入经费所占比重不足 50%，低于全国平均水平，企业的创新主体性相对较弱。科技创新资源配置



结构不合理，资金投入主要倾向于应用研究，基础研究投入相对较少。企业间的创新合作和协同创新机制尚不健全，科技企业以单独研发为主，导致产业研发成本过高、过度竞争或恶性竞争的情况时有发生，不仅影响了企业创新主体地位的稳固，也制约了新质生产力的发展。

（三）文化科技融合深度不足，首都文化软实力和影响力有限

从全国文化中心建设来看，主要存在三个方面的不足。一是全国文化中心的示范引领作用有待提升。北京作为全国文化中心，在挖掘和阐释中国特色社会主义文化、推动文化协同发展方面的作用尚未充分发挥。京津冀三地在文化园区共建、文化资源共享等方面缺乏明确思路和成熟经验，对全国其他区域的文化辐射带动效应仍需加强。二是文化产品和服务的国际竞争力较弱，首都文化软实力有待增强。尽管北京积极推动文化领域有序扩大开放，但政策效应尚未充分释放，文化软实力和影响力与大国首都地位不匹配。三是文化新质生产力的发展环境有待优化，文化市场主体创新能力有待提高。国有文化企业存在“散、弱、小”问题，数字化战略推进缓慢，文化产业布局有待完善。同时，文化科技人才短缺，尤其是技术开发类和跨学科复合类人才。

（四）国际人才服务环境有待优化，国际交往中心建设有待增强

从国际交往中心建设来看，存在三个方面的不足。一是国际服务环境有待优化，国际人才吸引力有限。北京的外籍人口比例呈下降趋势，长期定居就业的国际化人才偏少。居住、教育、医疗、政务便利、语言标识、营商环境等领域的公共服务水平，还有较大提升空间。二是重大国事活动保障能力有待提升，服务保障机制、国际交往空间布局、专业化服务能力都需要在服务新时代中国特色大国外交的功能下提升优化。三是国际交往中心的软硬件条件建设有待完善，高水平国际高端要素聚集不足。与伦敦、纽约等城市相比，国际组织和机构的数量和影响力仍需提升，吸引跨国公司地区总部、研发中心、国际功能性平台落户相关政策含金量不高，配套资源和环境有待优化。



（五）发展模式转型压力较大，资源环境约束趋紧

在肯定2024年取得成绩的同时，也要清醒地认识到，北京在绿色低碳发展与和谐宜居之都建设方面仍面临一些挑战，存在一些亟待解决的问题和不足。一是碳减排与经济增长的关系问题。北京市在碳排放“双控”方面取得了一定成效，但要在经济持续增长的背景下实现更大幅度的碳减排仍然面临巨大压力。特别是在建筑、交通等高耗能行业，如何平衡经济发展与环境保护，依然是亟待解决的难题。二是人口与资源环境的关系问题。北京作为超大城市，人口密集带来的资源短缺、交通拥堵、环境污染等问题日益严重。在非首都功能疏解背景下，如何加强流动人口有效管理与资源高效配置，是当前面临的重要挑战。三是生态环境治理压力加大。尽管北京市在空气质量改善方面取得了一定成效，但水污染、土壤污染等问题依然突出。特别是城市周边的生态环境保护压力加大，需要进一步完善治理措施，以实现人与自然和谐共生。

（六）创新驱动动力仍须加强，绿色技术应用与公共服务供给存在短板

一是绿色技术与市场应用不足。虽然北京市积极探索先进低碳技术和管理创新，但在实际应用中，许多新技术尚未得到广泛推广。尤其是在建筑行业，绿色建筑的比例仍然较低，传统建筑模式依然占据主导地位，导致整体能耗和碳排放水平难以有效降低。二是公共服务供给不足。随着城市化进程加快，公共服务需求不断增加，但现有教育、医疗等公共服务设施仍显不足，特别是在城市副中心和新兴开发区域。提升公共服务水平、满足居民日益增长的生活需求，是实现和谐宜居目标的重要基础。

（七）城市治理精细化水平有待提升，绿色低碳发展的参与度有待加强

一是城市管理精细化水平不高。城市治理能力与管理水平亟待提升，目



前在交通管理、环境治理等方面仍存在不少短板。面对复杂的城市问题，需要进一步推进精细化管理，提高治理效率，以提升居民的生活质量。二是社会参与度不足。绿色低碳发展需要全社会的共同参与，但目前公众对低碳生活方式的认知和接受度仍有待提高。缺乏有效的激励机制，使得个人和家庭在选择绿色产品和服务时缺乏动力，影响了整体减排效果。三是社会治理与安全风险。随着社会结构和经济形态的变化，北京市面临新的安全风险，包括社会治安、公共卫生等领域。如何建立健全社会治理体系，提高应对突发事件的能力，是当前亟待解决的问题。

四 未来展望与形势分析

（一）提升北京数字化治理效能，强化公共安全问题治理

当前，强化数字治理在超大城市管理中已成为一项紧迫的任务。这不仅是为了满足现代城市发展的需求，更是为了有效降低北京的公共安全风险，保障城市运行的稳定性和市民生活的安全。因此，采取切实可行的措施，增强数字治理能力，是当务之急。为此，必须积极寻求数字技术在公共安全领域的创新与应用，构建智能监控、社会预警系统，以及推动家庭和个人预警系统的联网。在交通安全方面，加快建立智能交通系统，实时监控交通流量，优化信号灯控制，缓解交通拥堵，提升道路通行效率。在环境安全方面，利用物联网技术和大数据分析，精确监测空气质量、水质等环境指标，及时发现并解决环境污染问题。推动大数据、人工智能、云计算等新一代信息技术创新与应用，进一步增强北京超大城市的数字治理效能与水平，为全国政治中心的建设和安全发展提供更强有力的技术支持。

（二）整合全国政治中心资源与优化环境，全面推进“四个中心”建设

一是建立健全跨区域协调机制，加强政策沟通和提升政策执行力度。通



过定期召开京津冀三地联席会议、设立专项工作组等方式，加强信息共享和沟通协作，及时解决一体化进程中遇到的问题和困难。二是制定财政补贴、税收优惠等政策措施，鼓励和引导优质资源向欠发达地区流动。同时，加强人才培养和引进工作，提高服务保障工作的专业化水平和整体素质。三是搭建信息共享平台，构建信息共享机制。加强技术研发和应用，提高信息传递和处理的效率，推动京津冀一体化的深入发展，为政治中心建设和高质量发展提供更加坚实的安全与服务保障。

（三）以科技创新赋能新质生产力发展，加快构建高精尖产业结构

一是提升原始创新能力。强化科研实力，在基础研究和原始创新领域树立标杆，推动科技领军企业、中国科学院等国家级科研机构、研究型大学、新型研发机构等开展联合攻关，加强高能级创新联合体建设。充分发挥怀柔综合性国家科学中心科创平台和重大科技基础设施作用，实施重大战略性、前瞻性科技项目，全面提升关键共性技术、颠覆性技术的攻关能力，努力将北京建设成为全球重要的科学策源地。

二是提升转化创新质量。建立健全具有北京特色的技术转移转化服务体系，大力推动科技成果转化应用。持续扩大战略性新兴产业的领先优势，前瞻布局未来产业，形成覆盖原创技术、创新要素、创新链产业链关键环节、应用场景等的全方位支持政策矩阵。探索推进场景驱动创新的新机制新模式，在高精尖经济发展、产业创新升级、智慧城市建设中深度挖掘应用场景，推动自主创新成果在融入生产生活中实现迭代升级。

三是提升协同创新质量。运用链式思维优化创新资源配置，注重创新资源的释放与科技成果转化后的经济反哺效应。打造以科技为纽带的经济共同体，构筑高质量经济形态，实现创新与经济的良性互动。注重以“链”带“群”，立足首都创新优势，依托中关村国家自主创新示范区，形成以中关村为龙头的京津冀区域创新协同生态网络，打造世界级创新集群，在京津冀协同创新方面勇开新局。

四是提升开放创新质量。在营造国际化创新环境方面走在前列，在知识



产权、数字经济、服务贸易、金融服务等关键领域先行先试，凸显北京国际科技创新中心的国际属性。积极推动科技创新国际合作，充分发挥在京大院大所在扩大国际科技交流合作方面的“先锋队”和“排头兵”作用，对接世界科学前沿、技术前沿和工程前沿。以双边或多边联合项目研究为中心，搭建深层次、多学科、多元化国际科技创新合作联盟网络。

五是提升产业创新质量。在科技创新与产业创新深度融合上争做示范，推动基础研究、应用基础研究、技术开发和产业创新实现更加高效融合互动。加快建设世界领先的科技园区，充分发挥中关村国家自主创新示范区的主阵地作用，深化“三城一区”联动发展机制与路径，促进“三城”科创成果赋能转化，形成创新型产业集群发展优势，做强创新型产业集群示范区。进一步升级十大高精尖产业集群发展能级，建设国家级战略性新兴产业发展基地。加快数字经济全面赋能，以新一代人工智能融合应用为主导，推动“数据—算力—算法”创新循环，实现数字技术赋能、数字产业赋能、数据要素融合渗透相得益彰。

（四）加快培育文化新质生产力，增强大国首都文化软实力

一是强化文化传承与创新，加强历史文化街区的保护，推动文化遗产与现代城市生活的融合。打造供给丰富、便捷高效、富有活力的现代文化服务体系，围绕“博物馆之城”“书香京城”“演艺之都”建设，在北京中轴线、大运河文化带、长城文化带、西山永定河文化带推动地标性大型博物馆群落、演艺群落布局发展。二是促进首都文化与科技融合发展。加快提升文化科技创新水平，培育新型文化业态。夯实文化和科技融合的有效机制，落地更多先行先试政策，营造科技文化融合发展生态。推动文化智慧应用场景建设，营造文化新空间，催生消费新业态新模式，健全文商旅体深度融合发展机制。进一步深化细化实化数字文化产业相关政策，支持网络文学、网络游戏及影视业出海发展，拓展国际市场。三是发展壮大主流价值主流舆论，加快构建多渠道、立体式对外传播格局。充分调动全民参与和全媒体力量，深化国际人文交流合作。创新开展网络外宣，促进优质网络文化产品生产传



播，积极宣传介绍中国主张、传播中华文化、展示中国形象。扩大文化“走出去”影响力，促进文化交流、深化文明互鉴。

（五）优化国际人才服务环境，推进国际交往中心功能建设

一是优化国际人才服务环境，促进高端要素聚集。推进朝阳望京、中关村科学城、怀柔科学城等国际人才社区建设。简化外籍人才签证和落户程序，完善涉外教育与医疗服务体系，完善涉外公共服务与管理，建立一站式涉外服务中心。二是提升国际语言环境，吸引更多的国际组织和机构落户北京。贯彻实施《北京市国际交往语言环境建设条例》，出台支持国际组织落户的便利化措施，争取更多符合首都功能定位的国际组织及分支机构落地。三是创新建设国际交往新平台，高标准服务中国特色大国外交。持续完善雁栖湖国际会都、国家会议中心等重大设施的功能，打造全流程国际顶级峰会承载地。做优做强国际科技交流平台，办好中关村论坛、全球数字经济大会等国际活动。四是提升国际交往的软硬件环境，优化国际交往活动服务保障。健全重大国际活动常态化服务保障机制，完善国际交往活动的标准化资源供给。建设“会展+临空”双引擎的国际交往新平台，强化城市副中心剧院、首都博物馆东馆等文化设施的国际交流功能。推动国际文化交流活动常态化，举办更多具有国际影响力的学术会议和文化活动。

（六）推动绿色低碳发展，全面推进和谐宜居之都建设

一是深化绿色金融改革，撬动绿色低碳发展新动能。2025年，北京市将立足首都城市战略定位，以更高标准、更高质量推动绿色低碳发展与和谐宜居之都建设，努力打造人与自然和谐共生的中国式现代化城市典范。应持续完善绿色金融政策体系，积极探索绿色金融改革创新路径，打造国际绿色金融和可持续金融中心。引导金融机构加大对绿色低碳项目的支持力度，鼓励绿色信贷、绿色债券等金融工具的创新与应用，撬动更多社会资本参与绿色低碳发展。

二是强化绿色科技引领，构筑绿色低碳发展新优势。加大对绿色低碳技



术的研发投入，支持企业开展绿色技术创新，推动绿色建筑、绿色交通、绿色能源等领域的技术突破。加快先进适用技术的推广应用，鼓励企业应用节能减排技术改造升级传统产业，提升产业绿色化水平。

三是提升城市精细化治理水平，共建绿色低碳发展新格局。加强城市规划引领，优化城市空间布局，推动城市功能和人口合理分布，构建绿色低碳的城市发展格局。完善城市环境基础设施建设，提高城市绿化覆盖率，建设海绵城市、韧性城市，提升城市应对气候变化的能力。

四是倡导绿色低碳生活方式，营造全民参与新风尚。加强生态文明宣传教育，提高公众对绿色低碳发展的认知度和参与度。倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，鼓励绿色出行、垃圾分类、节约用水用电等行为，营造全民参与绿色低碳发展的良好社会氛围。

五是优化公共服务供给，筑牢和谐宜居之都新保障。坚持以人民为中心的发展思想，不断优化教育、医疗、文化、体育等公共服务供给，提升公共服务均等化、普惠化水平，满足人民群众对美好生活的需求。加强社区建设，完善社区服务功能，打造宜居宜业的生活环境。健全公共安全体系，加强社会治安综合治理，提高应对突发事件的能力，保障城市安全运行和人民生命财产安全，维护社会和谐稳定。

参考文献

- 相均泳：《以新质生产力推动首都经济高质量发展》，《北京观察》2024年第1期。
- 杨开忠、牛毅：《基于构建新发展格局的首都发展战略》，《北京社会科学》2024年第1期。
- 李文钊：《超大城市治理的北京探索》，中国人民大学出版社，2024。
- 李国平、杨艺：《准确把握首都高质量发展核心要义》，《前线》2022年第5期。
- 张凌云：《以人民为中心加快培育首都文化新质生产力》，《北京观察》2024年第11期。