

中国超大特大城市推进“平急两用”公共基础设施建设——

“平急两用”，怎样用？

本报记者 汪文正

金海湖是北京市平谷区一处风景秀丽的旅游景点。这里的部分村落、酒店承担着特殊功能——平时是热热闹闹、放松身心的休闲居住场所，一旦有自然灾害等突发情况，则可以通过快征、快调、快转，迅速转换为应急设施。这就是“平急两用”公共基础设施。

今年以来，中国超大特大城市积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设，在经验推广、场景构建、项目推进等方面取得积极进展。

补齐城市应急能力建设短板

“平急两用”并非新概念。2021年，中共中央、国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》提出，推广实施公共基础设施平急两用改造，提升平急转换能力。

今年二季度以来，针对经济运行出现的新变化，国家发展改革委等部门谋划实施了一批储备政策，为经济持续恢复提供有力支撑。超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设是其中重要一环。

国家发展改革委“平急两用”设施建设现场会进一步明确了“平急两用”设施相关概念：这类设施平时具备旅游、康养等功能，遇重大公共突发事件时可立即转换为应急场所。

国家发展改革委有关负责人在会上表示，“平急两用”型设施建设是系统工程，要将“平急两用”理念融入城市整体规划，处理好政府与市场的关系、成本与收益的关系、“平时”与“急时”的关系。

业内人士分析，“平急两用”公共基础设施将平时使用和应急使用有机结合，从而打造一个既具备日常运营功能、又具备应急响应能力的基础设施系统。这类设施能够有效补齐超大特大城市应急能力建设短板，同时提升超大特大城市旅游、居住品质，更好统筹发展和安全问题。

目前，各地“平急两用”设施的“平时”用途大多与传统公共基础设施相近，如公园、体育场馆、宾馆酒店等，“急时”则可满足疫情、地震、火灾、火灾等紧急情况发生后的应急隔离、临时安置、物资保障等需求。

业内人士介绍，传统基础设施建设主要考虑平时使用需求，而“平急两用”公共基础设施要求在平时和应急情况下都能发挥效能，从而有效提高使用效率和公共安全保障能力。这就需要交通领域兴建并完善应急使用的道路、隧道、桥梁等，在能源领域建设兼具日常和应急能源供应的能源设施，在通信领域构建具有备份功能的通信网络等。

浙商证券首席经济学家李超认为，推进“平急两用”公共基础设施建设，一方面体现了“统筹发展与安全”的政策思路，将推动超大特大城市提升防灾减灾能力、补齐公共卫生短板、更好应对突发紧急事件；另一方面，体现了中国城市更新举措的落实落地，在改善人居环境、健全民生保障等方面具有重要意义。

超大特大城市引领示范

“平急两用”公共基础设施怎样建？国家发展改革委要求，在“平急两用”公共基础设施建设中，超大特大城市要发挥引领示范作用，创造更多可复制、可推广的典型经验。

为什么对超大特大城市来说，建设“平急两用”设施更重要？据有关方面介绍，超大特大城市人口规模大、城市分工细，遇到突发事件，更容易受到冲击，出现设施和能力不足、应急标准不足等问题。

国务院规定，城区常住人口500万以上、1000万以下的城市为特大城市，城区常住人口1000万以上的城市为超大城市。住房和城乡建设部10月13日发布的《2022年城市建设统计年鉴》显示，国内超大城市有10个，包括上海、北京、深圳、重庆、广州、成都、天津、东莞、武汉、杭州；特大城市有9个，包括西安、郑州、南京、济南、合肥、沈阳、青岛、长沙、苏州。

其中部分城市已开始布局。今年4月，四川省成都市发改委对新都区的设施转型进行了经验分享；6月，北京市平谷区政府针对“平急两用”健康隔离设施的设计和实施方案发布了指导意见，确定10个重点推进类项目。



▲历经数年建设，湖北省武汉市青山江滩逐渐从工业码头云集的生产岸线转型为生态岸线、生活岸线和景观岸线。通过改造，现在的青山江滩绿树成荫并兼具了防洪、休闲旅游等丰富功能。图为武汉市青山江滩的市民休闲区域。

新华社记者 孙瑞博摄



▲近年来，四川省成都市的市区体育设施更加完善。东安湖体育公园、高新体育中心、凤凰山体育公园等新建场馆拔地而起，“桥下空间”“屋顶空间”“街旁空间”等也被建设为市民运动好去处。图为成都市新都区的香城体育中心。

新华社记者 王曦摄

总结有益经验——许多“平急两用”设施的建设经验来自“平急转换”。新冠疫情防控平稳转段后，方舱医院等防控设施如何从“急”向“平”转型？将机场专班隔离点健康养老中心升级改造为医院发热门诊和亚定点医院；在城市社区建立集装箱基层综合性公共服务点，将隔离点集装箱改造为公共驿站；将核酸采样舱改造为司机之家、执勤岗亭、便民发热门诊服务站、志愿者工作站等；将集装箱房屋改造为农业企业总部、农业专家工作站，打造“箱”式农业实验室、植物工厂、农业育种站甚至融合文创、美食、休闲娱乐等功能的乡村振兴项目……“拓展利用”“急时”设施功能，成都市新都区等地的探索，为全国范围内“平急两用”设施建设提供了经验，并获得国家发展改革委的肯定和推广。

打造示范场景——北京市平谷区为探索“平急两用”设施建设打造5个应用场景，包括“平急两用”京平综合物流枢纽、“平急两用”新型乡村社区、“平急两用”乡村休闲综合体、“平急两用”承平高速金海湖服务区、“平急两用”乡村振兴金海湖核心区。例如，“平急两用”乡村休闲综合体盘活闲置集体经营性建设用地，建设“横过来的五星级乡村度假酒店”，因其相对独立、房间密度低等特点，从而具备了“平急两用”的功能。

加快项目推介——近日，湖北省武汉市举行“平急两用”公共基础设施建设项目推介会，涉及文旅、城郊大仓等23个项目被推介，总投资162.5亿元，木兰花香酒店、民宿生态旅游度假区等6个项目现场进行了授信签约。会上，20个“平急两用”项目业主单位与6家银行达成合作意向，涉及的20个项目计划投资金额132亿元，授信签约金额74.5亿元。“武汉市将合力建立‘平急两用’公共基础设施项目用地、规划联审、施工图联审和联合验收等机制，项目审批能减则减、能快则快，推动项目早开工、早见效。”武汉市发改委相关负责人表示。

充分调动民间投资积极性

超大特大城市的“平急两用”公共基础设施建设，正成

为推动中国固定资产投资增长的新看点。

中国银行研究院研究员叶银丹表示，推进“平急两用”公共基础设施建设，是中国促进家居消费、强化小微企业融资支持等措施后，在扩投资方面出台的又一有力举措，体现了本轮稳增长政策的连续性，有助于全面提振市场信心。

“平急两用”公共基础设施建设，注重盘活城市低效和闲置资源，同时依法依规、因地制宜、按需新建相关设施。在此过程中，民间资本将“挑大梁”。国务院明确，要充分发挥市场机制作用，加强标准指引和政策支持，充分调动民间投资积极性，鼓励和吸引更多民间资本参与“平急两用”设施的建设改造和运营维护。

据了解，目前公共基础设施建设，民间投资参与较少。专家指出，“平急两用”既有商业价值，更有公益属性，调动民间投资积极性参与其中，有利于发挥好相关设施“平急两用”中的商业价值，更好地引导金融机构和民间资本投向“平急两用”公共基础设施的建设与维护运营，促进“平急两用”公共基础设施的快速发展和功能发挥。

财政资金也将发挥重要作用。今年四季度，中央财政增发2023年国债1万亿元，增发的国债全部通过转移支付方式安排给地方，集中力量支持灾后恢复重建和弥补防灾减灾救灾短板。业内人士认为，随着积极财政政策稳增长力度加大，“平急两用”设施、城中村改造、保障房建设等将成为促投资的重要着力点。

业内已注意到“平急两用”建设过程中所蕴含的投资机会。“推进‘平急两用’公共基础设施建设，有望增加医疗、排水、装修等行业企业发展机会，并对设计规划、材料供应、施工建造、管理维护等产业具有较大带动作用。”叶银丹说。他预计，下一步，各地将以“平急两用”公共基础设施建设为抓手，推出一批盈利前景好的项目，金融机构也将加大对“平急两用”公共基础设施建设的信贷投放力度。同时，PPP模式有望在“平急两用”公共基础设施建设中发挥更大作用，从而有效拓宽民间投资领域，实现政府规划急用场景、民间资本开发商业用途的有机结合。

利用城市轨道交通非高峰时段富余运力运输快递——

瞧，北京地铁有了「新乘客」

周倩 王俊岭

时针指向下午2点半，北京地铁4号线国家图书馆站几名站务员和安检人员来到站外。不一会儿，一辆印有“顺丰快递”字样的电动三轮车停在国家图书馆D口，顺丰工作人员从车内搬出两个绿色的包裹中转箱。这便是今天需要转运的“特殊乘客”——两箱同城快递，里面大多是文件、日用品等物品。

地铁运快递，究竟是咋回事？据北京市交通委相关负责人介绍，目前，北京市常住人口逾2000万，每日收寄投递快递量约1500万件，主要通过城市道路运输。近年来，北京城市轨道交通规模持续扩大，运营线路27条，里程807公里。9月23日，北京市启动城市轨道交通快递运输试运营工作，选定了4号线、9号一房山一燕房线作为北京市首批城市轨道交通非高峰时段快递运输试点线路。在不调整列车发车时间和不停站时间、不影响乘客出行的基础上，利用非高峰时段的富余运力，通过固定线路、专人押运的方式组织快递运送。

与普通市民乘客不同，“快递乘客”的车票是一张运行联络表。上面不仅记录了送货人员的具体信息，还有4号线当天运输同城快递的车次时间、上车站地点以及货物数量等。地铁工作人员用它来核对信息，检查无误后，快递才可进入车站。

值得注意的是，“快递乘客”也需要经过安检环节。笔者看到，地铁工作人员对接的两箱同城快递顺利通过安检的机器检查后，被小推车送到了地铁最后一节车厢的站外。当日列车抵达时，它们会在车厢尾部的“就座”，驶往海淀黄庄站。一路上，有专人全程陪同。出站后，两箱同城快递会被送至位于大路的顺丰速运集散中心进行分拣运输。

北京地铁快递试点至今已经1个月有余，乘客们都怎么看？

许多市民对盘活地铁运力资源的做法持肯定态度。王女士是一位中学教师，平日经常乘坐4号线出行。在她看来，充分利用轨道交通的运力资源，有助于减少地面交通拥堵，进一步优化和改善市容。“实际上，大家乘地铁的时间段比较集中，非高峰期的车厢相对比较空。让地铁在非高峰时段运快递是个好主意。目前的试点可以在很多线路推广起来，像1号线在早上9点、10点之后就比较空。”她说。

在北京大学的刘明珠说，在保证乘车安全和快递物品安全的前提下用地铁运送快递，有利于让货物更快到达客户手中，进而提升消费体验。她说，现在很多人都喜欢网购，能够尽快收货十分重要。用地铁送快递，既能减少堵车概率、提高送货效率，也能够对于保护环境、节能减排起到一定作用。

也有部分乘客强调别影响地铁乘坐体验。“我一般从西红门坐到魏公村，早晚高峰期时间比较长。地铁运快递是件好事，希望不要影响地铁乘坐的空间和舒适度。”在北京外国语大学上学的杨孟昊说。

北京市交通委表示，为确保试点线路安全有序运营，保障乘客出行安全，市交通委牵头开展了专题研究，要求试点线路运输货物必须符合《北京市轨道交通禁止携带物品目录》，并通过地铁安检。其中，4号线采用安检前置和车站安检双重安检模式，预先经人工筛选出符合要求的快递件，到车站集中安检。9号一房山一燕房线运送的报刊品类固定且符合要求，由邮政人员对接报刊进行封套并封套封条，到达车站后经地铁安检人员现场检查封套封条完好后直接进入站。

中国科学院地理科学与资源研究所研究员张文忠认为，利用城市轨道交通非高峰时段富余运力开展快递运输，有利于最大限度利用空闲资源、提高公共交通的使用效率。不过，在运输过程中，依然要时刻以维护乘客与货物的安全为首要目标。“目前来看，运输快递最高效的选择仍然是‘点对点’‘门对门’的配送模式。”张文忠说，接下来有关部门需要进一步完善地铁运输过程中的周转环节，尽可能降低运输成本和潜在的风险，更好实现轨道交通资源使用效率和效益的最大化。

业内人士表示，地铁运快递是北京探索物流配送与城市轨道交通融合新模式的初步尝试，也是推动交通高质量发展的具体举措。未来，利用城市轨道交通非高峰时段富余运力开展快递运输，将进一步提升既有城市轨道交通资源利用效率，降低快递运输车辆道路运输需求，逐步缓解城市道路交通拥堵，降低碳排放。



日前，山东省济南市历城区芦南村村民抢抓农时，在大棚内插秧育苗，为新一季高标准蔬菜生产打基础。近年来，位于山区的芦南村建设高标准蔬菜生产大棚，带动村民创富增收。

▲芦南村村民在大棚内插秧繁育草莓苗。

▲芦南村高标准蔬菜生产大棚。

新华社记者 朱峥摄



大棚育苗忙