



中国超大特大城市推进“平急两用”公共基础设施建设

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、国务院印发的《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》提出，推广实施公共设施“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、洪灾、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。这就需要在交通领域兴建

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避灾能力、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细，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发布实施了指导意见，确定10个重点推进类项目。

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区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

民发热诊疗服务站、志愿者工作站等；将集装箱房屋改造成农业企业总部、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和“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，木兰花乡酒店、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说。

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，是中国继促进家居消费、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。

据新华社