



# “平急两用” 公共基础设施研究

2023年12月22日

# 政策

出品单位  
上海易居房地产研究院

## “平急两用”公共基础设施研究

“平急两用”作为房地产“三大工程”重要组成部分，建在当下、注重长远，在大城市公共基础设施功能完善、统筹社会经济发展和安全、促进城市高质量发展等方面都发挥了积极的作用。本报告对“平急两用”的功能定位、政策演变、各地实践等做了分析，同时对后续“平急两用”的策略方向做了建议。我们认为，“平急两用”工作做到位，将有力支持房地产“三大工程”健康发展，并发挥出非常好的社会效应。

### 一、功能分析

#### 1、概念分析

“平急两用”，全称“平急两用公共基础设施建设”，是指在公共基础设施建设中，将平时使用和应急使用有机结合，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。这一概念最早是针对疫情而产生的，针对的是公共卫生事件和传染病事件。当前中国宏观经济和社会发展持续向好，“平急两用”内涵和外延都做了扩展，从机制创新到各地实践，出现了很多积极富有成效的工作。

具体来看，“平急两用”设施的“平”，主要涉及传统公共基础设施和新兴基础设施。传统基础设施包括公园、体育场馆、宾馆酒店、医疗设施等；新兴基础设施包括物流产业园、交通枢纽、乡村振兴设施等。此类设施的既有功能发挥，则是“平”的体现。而“急”主要是指此类设施要满足疫情、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。总结来看，“平急两用”公共基础设施，兼顾的场景更加丰富、实现的社会功能更加多样。

#### 2、功能目标

第一、吻合高质量安全观和高质量新发展格局。国际形势看，当今世界进入动荡变革期，涉及公共卫生事件、地缘政治冲突、极端气候灾害等。而从国内发展来看，一些新情况和新问题时刻要求我们做好积极应对，如2023年底的甘肃地震、全国寒潮等。此类事件依然说明，不稳定、不确定、不安全因素日益突出。

在战略机遇期中，要更好应对相关的风险和挑战。此类问题很多都涉及到公共事件，这是“平急两用”设施要重点关注的，也是高水平安全保障高质量发展的重要体现。

第二、发挥好基础设施的创新功能。当前对于基础设施的理解需要升级，要从具备日常运营功能、具备应急响应能力的综合维度理解这项工作。我们认为，这样才能发挥出综合效应，同时减少设施和能力不足、应急标准不足等问题。反过来又可以进一步促进对基础设施的关注和重视，促进传统功能夯实。此类创新，本身也高度吻合了此类设施的公共属性和定位。

第三、增强城市发展的韧性。最近几年城市发展面临很多新问题，尤其是一些城市运行中也出现了脆弱性突发性等问题。解决此类问题，既要有公共政策支持，也要有公共设施支持。“平急两用”设施建设和运行理念，是超大特大城市建设迫切需要的，其能够更好提升此类城市的运行能力和高质量发展能力。此类工作必须纳入到城市的整体规划中，在提高城市韧劲的同时，也更好促进城市管理职能的转变。

第四、增强经济向好的支撑力。当前针对宏观经济运行出现的新情况和新特点，党中央国务院以及相关部门积极谋划，增强了政策储备工作。超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设是重要的一项政策，其涉及面广，既影响投资与消费，也影响经济和民生。此类工作将成为经济向好发展的重要支撑力，为各地创新发展和转型提供了可持续、可复制的样本。

## 二、政策脉络

### 1、初步探索

“平急两用”并非新概念。2021年10月，中共中央、国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》。此次政策明确，健全公共安全风险防控标准和规划体系。……推广实施公共设施平急两用改造，提升平急转换能力。这也是相关文件中较早提及“平急两用”概念的地方。

2022年10月，国家发改委调研北京平谷时指出，“平谷区要在‘三个统筹’上下功夫，积极探索服务首都发展安全、城市运行有序的有效路径。”至此“平

急两用”理念发轫于平谷，并开始了制度探索和试点示范。与此同时，2023年4月，国家发改委“平急两用”设施建设现场会在北京平谷召开。此次会议明确，“平急两用”型设施建设是一个系统工程，要统筹谋划、一体推进，将“平急两用”理念融入城市整体规划……超大特大城市要引领示范，努力创造更多可复制、可推广的典型经验……加快推动“平急两用”设施落地见效。

## 2、明确提出

2023年4月28日，中央政治局会议召开。此次会议指出，要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因城施策，支持刚性和改善性住房需求，做好保交楼、保民生、保稳定工作，促进房地产市场平稳健康发展，推动建立房地产业发展新模式。在超大特大城市积极稳步推进城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设。规划建设保障性住房。这是中央层面正式提出“平急两用”概念。

2023年6月，国家发改委等6部门发布《关于补齐公共卫生环境设施短板开展城乡环境卫生清理整治的通知》。此次政策明确，在超大特大城市积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设，打造具备隔离功能的民宿等旅游居住设施，改善“平急两用”设施周边及沿线的支线道路、垃圾污水处理设施、医疗废物和污水处置设施等配套基础设施条件，加强城乡环境卫生清理整治，营造干净、整洁、舒适的旅游居住环境。政策同时明确，国家发改委牵头推动超大特大城市辖区内的山区县（区）“平急两用”设施建设，统筹安排中央预算内投资、地方政府专项债券等渠道资金。

2023年7月20日，积极稳步推进超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设工作部署电视电话会议召开。会议明确，更好统筹发展和安全，积极稳步推进超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设，提升城市应急保障能力，并创造新的建设投资和消费增长点。政策同时明确，超大特大城市建设“平急两用”公共基础设施，要坚持问题导向和目标导向，解决好“建多少、在哪建、怎么建、用什么地、如何配套、如何管理”等问题。

## 3、逐渐成熟

2023年7月24日，中央政治局会议召开。此次会议明确，要加大保障性住

房建设和供给，积极推动城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设，盘活改造各类闲置房产。随后各高层会议中，包括中央金融工作会议、中央经济工作会议及全国住房城乡建设工作会议上，“平急两用”均以房地产“三大工程”的身份出现。

各地方积极部署相关工作。比如说，2023年12月13日，哈尔滨“平急两用”公共基础设施建设工作会议召开。此次会议明确，各成员单位和各区县（市）要对本领域本辖区内的重点项目实行地毯式摸排、清单式管理、台账式推进，明确时间节点，确保方案确定的各项举措落实落细落到位。……要建立平急转换机制，明确详细规定和启用秩序，切实提升各系统各主体应急处置能力。要强化责任担当，保障“平急两用”公共基础设施建设各项任务落到实处。

### 三、案例分析

#### 1、北京平谷：探索发展先行区

北京平谷积极建设国家“平急两用”发展先行区，在应用场景打造、制度创新、配套政策等方面落实工作。第一、围绕解决“吃、住、行、医和集中承载”问题，重点打造五个应用场景。“吃”指打造农副产品保供基地、“住”指旅游居住设施、“行”指承平高速金海湖服务区、“医”指医疗体系、“集中承载”指乡村振兴金海湖核心区。第二、加强制度建设，涉及《北京市平谷区试点建设国家“平急两用”发展先行区实施方案》、《北京市平谷区建设国家“平急两用”发展先行区五年行动计划（2023-2027年）》等政策。其先行区建设也纳入到了首都高质量发展行动方案。第三、配套政策跟进。先行区建设促进各银行创新金融产品，并给予低成本、长周期金融支持，包括乡村社区项目用款授信、农业高科技和物流仓储项目优惠贷款等。

#### 2、成都新都：盘活医疗资源

成都新都区采取“留、拓、转”方式，积极探索后疫情时期疫情防控基础设施功能的拓展转变和重塑，相关经验获各部门肯定，并在全国“平急两用”设施建设调研暨现场会上做了分享。相关操作具有以下特点。第一、整合医疗设施资源，确保不闲置。部分隔离点的健康养老中心升级为区医院发热门诊和亚定点医

院。同时统筹使用防疫救治设施设备，并充实到基层医疗机构的硬件配备环节中。第二、积极和综合性公共服务接轨，相关设施转型为综合性公共服务点、公共驿站、司机之家、执勤岗亭、便民发热诊疗服务站和志愿者工作站等。第三、探索新应用场景，相关房屋和乡村振兴工作相结合，兼顾休闲旅游产业发展和应急保障安全功能。

### 3、北京朝阳：积极接轨保租房

北京朝阳区七彩家园项目从方舱医院成功转换为保障性租赁住房项目，市场反馈很好。第一、定位清晰。“急时”可迅速转换为应急场所，增强城市应对重大公共突发事件的能力；“平时”可作为租赁型住房，缓解新市民、青年人住房困难。第二、积极和保租房政策接轨。该项目被北京住建委认定为“保障性租赁住房”。围绕快递、维修、小时工、保洁等“新市民”、青年人提供租赁服务。房租便宜，满足了住房的多样化和多元化需求。第三、创新服务。除传统租赁需求外，该项目还可用于会议配套住宿用房、研学活动和旅行活动等住宿需求等。

### 4、湖北孝感：发挥商贸社会效应

湖北孝感首衡城为湖北重点商贸流通项目，其在发展商贸物流产业集群同时，积极对接“平急两用”社会需求。第一、明确综合定位。该项目平时作为农产品流通主要市场。在特殊情况下，可作为城市应急保供基地，起到平急两用、民生保供双重作用，服务武汉都市圈发展。第二、发挥大市场功能。其拥有供应链和规模优势，有助于平抑物价、减少流通成本。第三、和区域及产业发展相吻合。该项目为武汉城市空间布局、产业结构调整、非核心城市功能疏解发挥了积极的作用。

### 5、融资政策：改善资金状况

2023年12月，全国至少出现了两单“平急两用”项目融资落地的情况。第一、具体项目看，其中，山东健康集团发行了中期票据，标的资产为智慧医药仓储物流产业园。相关资金将用于项目贷款和偿还其他银行借款。同时，中合保理发行了资产支持专项计划，底层资产为某地下人防商业项目的应收账款即项目建设工程施工款债权。第二、从金融政策角度看，“平急两用”项目作为国家战略

工程，在发债或融资过程中将享受特殊通道，即在审批流程和时限等方面优于一般项目。

## 四、对策建议

### 1、发挥好其公共属性和灵活属性

第一、要发挥好其公共属性功能。“平急两用”设施和近郊区城市建设、交通设施发展、乡村振兴、医疗建设、公共文化等都有关系，是一类非常重要的公共产品。而且此类项目也和各地的都市圈发展等明显有关系，所以更要发挥好其公共属性。第二、要发挥好其灵活属性。灵活属性下，就必须对社会经济活动的动向有敏锐的观察和理解，要充分理解其战略地位和相关功能。尤其是要从灵活的角度，更好发挥此类项目的功能，真正发挥其“两用”的价值。

### 2、主动和住房政策对接

从前面分析来看，“平急两用”设施和乡村振兴、物流商贸基地、医疗设施、保障性租赁住房等领域都有非常好的结合。当然从住房发展角度看，其还可以发挥得更好。第一、其本身属于房地产“三大工程”范畴，所以后续要积极和保障房、城中村工作进行结合。“三大工程”最终要统一在超大城市和特大城市、住房制度改革和新发展模式等相关部署之中。第二、当前各地明确要大力规划发展保障房，所以也可以丰富相关产品，尤其是在人才住房等方面持续发力。同时相关部门应该从存量盘活、土地支撑、房源筹集、产业发力、资金投放等角度落实工作，促进“平急两用”公共基础设施的建设和应用。

执笔人：上海易居房地产研究院 研究总监 严跃进

邮 箱：fudan-2007@163.com

微 信：13817782244

# 政策

## 免责声明

本报告的信息均来源于公开资料，本机构对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考。本报告版权仅为本机构所有，未经许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为上海易居房地产研究院，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

## 联系方式



EJ REAL ESTATE R&D INSTITUTE  
中国5A级社会组织单位  
上海易居房地产研究院

地址：上海市广延路 383 号引力楼 3 楼  
邮编：200072  
电话：021-61296186 61296187