

参考资料·注意保存

提案线索选辑

三

(民生诉求类)

广东省政协提案委员会
广东省政协提案工作研究会

2021年10月

目 录

● 专题一 高空抛物治理.....	3
● 专题二 垃圾收集点（中转站）选址和管理.....	12
● 专题三 公共健身场地设施.....	21
● 专题四 城市内涝与防洪治理.....	38
● 专题五 大湾区 1 小时轨道交通圈建设.....	47
● 专题六 城市停车难.....	60
● 专题七 噪声治理.....	74
● 专题八 公共租赁住房.....	84
● 专题九 农村少年儿童安全.....	94
● 专题十 义务教育课后托管.....	107
● 专题十一 中考焦虑.....	116
● 专题十二 预付费消费权益保护.....	126
● 专题十三 优化政务服务.....	138
● 专题十四 一刻钟便民生活圈.....	148

专题一 高空抛物治理

【背景】

◆ “熊孩子”高空抛物伤人，家长被判赔偿9万多元

2021年1月4日，一宗高空抛物引发的侵权责任案件在广东省广州市越秀区人民法院开庭。民法典自今年1月1日起实施，这是广东省法院系统开审的第一案。

2019年5月26日下午，69岁的庾某某在她所在的广州市越秀区杨箕村小区花园内散步。突然，一瓶矿泉水从天而降，庾某某受到惊吓摔倒受伤。随后，庾某某报警，被送入医院治疗。小区监控录像显示，矿泉水瓶系住在35楼的黄某某家小孩从阳台扔下。

经过约1个小时的审理，法院依据民法典相关条款及最高人民法院关于司法解释规定，对侵权事实予以确认。合议庭经评议后当庭判决，被告赔偿原告医疗费、护理费、交通费、住院伙食补助费、残疾赔偿金、鉴定费共82512.29元（不含先前已支付的10000元）及精神损害抚慰金10000元。

（中国政府网站、经济日报）

◆ 高空抛物可入刑，广东已有至少4人被判刑

近年来，高空抛物、坠物伤人事件不断发生，被称为“悬在城市上空的痛”，成为困扰城市生活的一大顽疾。不用重典，无以治乱象，法治的威严也无从体现。记者从广州市中级人民法院及检索中国裁判文书网了解到，刑法修正案（十一）新增高空抛物罪实施两个月，广东已有至少四人被法院以高空抛物罪判刑，其中广州两人、深圳两人。

2019年11月14日，最高法出台了《关于依法妥善审理高空抛物、坠物案件的意见》（法发〔2019〕25号），明确对故意高空抛物

的，以危险方法危害公共安全罪、故意伤害罪或故意杀人罪论处。针对侵害人难确定的老问题，最高法强调，要明确区分高空抛物和高空坠物，对于高空坠物构成犯罪的，也要依法定罪处罚，等等。这对各地各级司法机关办理高空抛物、坠物案件有着直接指导意义。

从 2021 年 1 月 1 日开始实施的民法典吸收侵权责任法和最高人民法院上述《意见》精神，在原侵权责任法的基础上，增加了物业服务企业等建筑物管理人的安全保障义务，明确了“公安等机关应当依法及时调查，查清责任人”，从而强化了对受害人的保护。

除了民事责任，如果故意从高空抛掷物品，情节严重的，还可能构成犯罪。刑法修正案（十一）也规定了高空抛物情节严重的构成犯罪，承担刑事责任，责任人需要付出更高代价。

（中国青年报、北京青年报、羊城晚报）

◆ 广州、深圳完善相关条例严防高空坠物

2021 年 8 月 18 日，深圳市政协召开重点提案督办会，就《关于进一步加强建筑物安全保障措施，预防高空坠物的建议》与办理单位开展协商。深圳市住房和建设局表示，已对《深圳经济特区物业管理条例》进行修订，授权有关部门建立房屋安全定期检测检验制度，规定“物业企业负责物业天面、外墙、楼梯间等共有部分的巡查，业主及物业使用人对其所有或使用的窗户、窗台、搁置物、悬挂物等可能影响公共安全的物品和设施承担安全管理责任”，同时鼓励物业企业建设高空坠物技防措施，从物防、人防、技防三方面入手，严防高空坠物。

《广州市物业管理条例》已于 2021 年 1 月 1 日起生效施行，条例规定，物业服务人应当制定安全管理制度，配置必要的安全防范设施及物资，设置安全警示标志，发现有安全隐患的，及时采取措施排除隐患或者向有关专业机构报告；采取必要的安全保障措施，防止从

建筑物中抛掷物品或者从建筑物上坠落的物品造成他人损害等。

（每日经济新闻）

◆ 深圳试点安装高空抛物智能监控系统

近年来，国内一些小区开始装上了高空抛物智能监控系统：在小区里面安装摄像头仰拍楼体，在抛物事件发生后，通过算法识别高空抛物行为并进行轨迹分析，进而准确找到肇事者。

从 2020 年开始，深圳一些小区开始试点安装高空抛物智能监控系统。冠铭雅苑小区共有 3 栋住宅楼，每栋楼高 33 层，属于人才公寓。2021 年 7 月初，由政府出资引进，小区装上了一套高空抛物智能监控系统。每栋楼每面墙都装有两个朝上的摄像头，摄像头离地约 5 米高，离墙体约 1.5 米远，整个小区一共装有 30 个拍摄高空抛物的摄像头。

在小区监控室，记者注意到有一扇显示屏专门用来监控墙体高空画面。物业安全主管给记者演示了系统是如何运转的：监控源视频显示，从楼体高层掉落下来一个玩具，肉眼几乎看不清；算法分析以后，视频中的玩具由红线标明，呈抛物线坠落；同时，画面清楚地标出了玩具是从哪一户的阳台掉下来的。

物业称装高空抛物智能监控系统之前，小区里经常发生高空抛物事件，但基本上找不到肇事者。“装了以后一共监控到 7 起抛物事件，有了监控作为实质性证据以后，便于我们上门处理，也有利于小区管理。监控也主要是起一种威慑作用，小区住户都挺认可和支持的。”

2020 年 7 月，深圳市安全防范行业协会联合 20 余家安防企业，对《高空抛物智能监控（报警）系统工程技术规范》进行立项，已于 2020 年 12 月 31 日开始实施。

（新华社）

【焦点】

◆ 惩治高空抛物为何难？

从江西鹰潭检察机关近年来办理的相关案件来看，有的人贪图自身便利，罔顾公共安全，“懒得下楼扔垃圾”，趁天黑随手就将生活垃圾往楼下抛；有的抱有侥幸心理，认为“丢个东西没什么”“不会砸到人”“砸到也查不到”；有的“熊孩子”、老年人公共文明意识不成熟、不深刻，出于嬉戏、便利生活高空抛物。

“另外，从民法方面来看，虽然物业服务企业在防治高空抛物方面也作出不少努力，但仍存在不足之处，”江西省鹰潭市检察院检察官赵斌良认为，一是防治手段大多还停留在提醒提示层面，如在楼道、电梯内张贴禁止高空抛物警示牌，常态化、多样化、有效性的防治措施不多；二是物业服务管理缺乏约束性举措。由于手段有限，一方面物业服务企业难以查明肇事者，另一方面即使查明肇事者，没有造成危害后果的，也只能是劝导教育，缺乏有力的约束性防治举措。三是有的老旧小区物业服务管理机制不健全，物业服务工作事实上由社区来承担，而社区工作者虽然作出了努力，但常态化推进高空抛物防治工作也往往“有心无力”。

从司法角度而言，惩治高空抛物面临“三难”。一是立案难。高空抛物往往具有随机性、突发性、隐蔽性，加之缺乏智能监控技术，很难抓现行，可能既找不到肇事者，也找不到目击者，最后案件不了了之。二是取证难。对于造成较重结果的高空抛物案件，整栋大楼绝大多数居民可能是“嫌疑人”，排查范围大，排查结果也不一定理想。有的高空抛物引发民事纠纷，受害人自身要承担举证责任，对其个人的取证能力也是较大考验。三是执行难。《民法典》规定“经调查难以确定具体侵权人的，除能够证明自己不是侵权人外，由可能加害的建筑物使用人给予补偿”。但实务中，全面执行到位难度很大。如 2000

年发生的全国高空抛物第一案——重庆烟灰缸砸人案，法院判决 22 个住户赔付被害人 17.8 万元，近 20 年过去了，被害人三次申请强制执行，却只拿到 9 万余元赔偿金。

（《方圆》杂志）

◆ 普及高空抛物智能监控系统需解决资金问题

深圳市安全防范行业协会副会长王达表示，目前普及高空抛物智能监控系统的难点主要在于资金问题，“一般一栋 25 到 30 层高的楼，每栋楼需要有 3 个摄像机来监控，把后台分析系统和软件相关费用分摊到每一个摄像头的话，每个摄像机的建设成本在 8000 元左右。”冠铭雅苑小区物业则透露，小区属于人才公寓，其高空抛物智能监控系统的安装费用达几十万元，由政府出资。

如果是新建的小区，把安装系统的资金纳入到原始的基建项目中即可；如果是老小区改建，那么就涉及到谁来出钱的问题。

记者走访广州市已经安装高空抛物摄像头的小区 and 住户，以及咨询监控摄像头的卖家得知，安装高空监控摄像头的设备和配件加起来费用大概在 1500 元到 3000 元就能满足基本的监控需求，如果对可拍摄距离和画面清晰度要求高，价格也会更高。后期的维护主要是密封防水和维修、电费等，费用比较低。有居民表示，如果整栋楼的住户一起摊分这个费用，是可以接受的。市民杨先生家是旧楼没有物管，如果要安装高空抛物摄像头则需要住户自筹经费。而有物管的小区居民则认为，这笔费用应该由物管承担：“我们交了物管费，保障居民在小区公共区域里的安全是物管的责任，所以物管应该承担这笔物管费。”但有物管中心工作人员表示，暂时未有安装高空抛物摄像头的计划：“我们目前在公共宣传栏和业主群宣传高空抛物危害的信息，暂时未有在小区安装摄像头的计划。”

（每日经济新闻、信息时报）

◆ 高空抛物被监控拍下，居委、公安多次调解仍未解决

“厨余垃圾、杂物、大片口水从天而降，就落在我家门口。”近日，广州市民陈先生向新快报记者反映，从去年2月初起，住在一楼的陈先生一家就频遭高空抛物困扰，而“抛物者”是四楼一户住户。陈先生担心，从天而降的垃圾、杂物不仅带来卫生问题，更会影响人身安全。四楼住户则回应称，自己只往楼下扔过纸巾、烟盒这类垃圾，对于楼下出现的其他物品，如厨余垃圾等，并非他所为。

陈先生告诉新快报记者，去年4月，他在居民楼街道口安装监控摄像头。四楼住户发现后，便用竹竿试图捣毁摄像头，并与陈先生的父亲发生冲突。经公安部门调解，四楼住户同意不再往楼下扔垃圾，陈先生将自行安装的摄像头拆除，但之后高空抛物的现象没有减少。

在居委会指导下，2020年9月陈先生在大部分住户签名同意的情况下，经过公示等环节，再次安装监控摄像头。之后，高空抛物现象停止了一段时间，但在去年年底再次出现，特别是2021年4月、5月，高空抛物频频出现。居委会人员及社区民警多次上门调解。由于陈先生一家与四楼住户之间存在纠纷，目前仍无法协调好。

（新快报）

【各地做法】

◆ 山东德州：智慧安防建设向高空抛物“亮剑”

2020年9月25日，山东省德州市德城区委办公室，区政府办公室印发了《关于全面推行“智慧”安防小区建设的实施方案》后，德州市公安局德城分局负责制定“智慧”安防小区建设及验收标准，协助各镇街进行“智慧”安防小区建设的布点、规划等工作，全面推进“智慧”小区的建设。为全面打造智慧安防小区，德州市公安局德城

分局依托物联感知和大数据技术，探索搭建“智慧安防小区平台”，实现对“人、车、房、事”信息数据的自动化、模型化、智慧化、可视化管控。随着平安智慧德城建设的持续推进，德城区共 735 个居民小区，截至目前，已完成了 492 个智慧安防小区的建设，其中 115 个小区的“高空抛物监控系统”正在有序安装推进中，32 个小区已安装完成，全景画面最大可输出 800 万像素，达到高空抛物视频监控全覆盖，增强了人民群众的安全感、幸福感和获得感。

在德城区新湖家园，小区的监控和信息管理平台共有七个子系统组成，对 6 栋高层住宅安装了 500 万像素的高空抛物摄像头 11 个，实现了全方位立体监控高层坠落物，在 1 号楼楼顶安装了高空瞭望摄像头 1 个，可以实现对整个小区以及新湖路与新华路路口区域的实时监控。

（经济日报）

◆ 上海：统一标准排查建筑物高空坠物隐患

近年来，上海积极推进本市房屋高坠隐患排查整治工作。上海高层建筑超过 3.9 万幢，30 层以上建筑超过 1600 幢；有超过 1.3 万幢玻璃幕墙建筑，空调外机总数约 1276 万台，而户外招牌设施也达到了 35 万块。如果把城市建筑高空坠物看作是“病灶”，“症状”不言而喻，“病因”则有很多：设计、施工、运维、材料、环境都可能成为“压死骆驼的最后一根稻草”。

上海市住建委建立了统一玻璃幕墙管理平台，完善管理机制，落实各方主体责任，通过数字化的管理手段，完成了全市玻璃幕墙的数字化平台建设，目前全市既有 12829 栋玻璃幕墙建筑建立一楼一档清单，基本实现了纳管。

自 2019 以来，上海市住建委、市房管局召开本市推进大会，成立了市级推进专班、建立工作协调机制，印发《关于印发本市房屋外

墙墙面及附着物、建筑附属构件的高空坠物隐患问题处置工作意见的通知》《关于做好本市大型居住社区市属保障性住房外墙外保温系统质量维修工作的通知》等文件，以及质量检测工作指南、维修技术规定，指导各区成立整治领导机构，通过下发整治清单，并结合防汛防台检查、旧住宅更新修缮、实施空调外机等外立面附加设施整治三年行动计划等方式，督促各区、各街镇开展隐患整治，有效降低风险。

上海实行房屋使用安全责任人制度，所有权人为安全责任人；所有权人下落不明或者权属不清的，使用人为安全责任人。3月1日正式实施的《上海市房屋使用安全管理办法》明确：根据“谁的房子谁负责、谁造成的原因谁负责”的原则，落实包括玻璃幕墙、外墙面、空调支架在内的种类繁多的高空坠物隐患处置责任。而作为被委托方，物业服务企业要对房屋共有部分的使用安全情况进行日常巡查，必要时应立即采取应急防范措施。（央广网、周到上海）

◆ 上海：联合治理、加强教育，推动市民提高公共安全意识

为进一步发挥上海城市运行“一网统管”平台作用，上海市人民检察院牵头住建、城管、房管等多部门制定《关于加强协作配合共同推进城市公共安全问题治理的意见》。意见明确，上海市、区两级检察院和网格化管理部门建立起案件管理信息系统间的对接机制，共享案件系统中事件的问题发现和处置情况，建立实时、动态的数据推送制度。

“在日常管理、巡查、行政执法过程中，建设、房管、城管、网格化管理部门发现有高空抛物等行为，可能涉嫌危害城市公共安全刑事犯罪的，可及时移送公安机关办理，并向检察机关通报。”上海市人民检察院相关负责人说。上海市有关部门依据各自职能每年组织开展联合治理，对一段时间内发现的高空抛物等危害城市公共安全的案件进行专项检查，并做好系统梳理，发现应进行刑事处理的案件及时

移送公安机关立案。

在上海市公安局等部门为青少年联合打造的《公共安全教育开学第一课》中，禁止高空抛物、提高安全意识已经纳入其中，成为全市中小学生的“必修课”。

（人民日报）

专题二 垃圾收集点（中转站）选址和管理

【背景】

◆ 中央环保督察：清远生活垃圾处置短板突出

中央第四生态环境保护督察组督察广东发现，清远市生活垃圾处理处置工作长期滞后，环境污染问题突出。清远是粤北生态屏障重要区域，被誉为珠三角的“后花园”，全市人口 397 万，日产生生活垃圾约为 2850 吨。截至 2020 年底，清远在役的 8 座垃圾填埋场每日处理能力 2350 吨（含每日应急处置能力 700 吨），缺口明显。

早在 2008 年，清远就开始谋划推进城区垃圾焚烧项目，但项目一拖再拖。直至 2020 年 7 月主体工程才正式动工，2021 年 6 月才点火试运行，这一时间点仅比督察组进驻早了两个月。因生活垃圾焚烧项目严重滞后，近年来清远多次发生生活垃圾非法倾倒，仅 2018 年以来就发现倾倒案件 121 件。

清远有关部门和区县对垃圾填埋场运行监管不力，渗滤液处置风险管控不足，对非法倾倒打击不力，处置敷衍。2018 年以来，清远外运处理渗滤液累计高达 55.1 万吨，截至此次督察组下沉时，清远仍积存 14.36 万吨渗滤液。由于垃圾填埋厂渗滤液处置不当，导致地下水受到污染。8 个垃圾填埋场中有 5 个存在地下水超标问题，最严重的氨氮超标达 94.2 倍。

（法治日报）

◆ 广东省生活垃圾日处理能力已是产生量 1.2 倍

记者从省住房城乡建设厅获悉，目前全省聚焦垃圾分类全链条完善，生活垃圾日处理能力已达 14.9 万吨，是生活垃圾产生量的 1.2 倍。

广东也正完善相匹配的收运体系。逐步配置专用收运车辆，并推

进压缩站、转运站等设施的布局和改造，提升机械化作业水平和分类收运能力。目前，广州、深圳等市已经推行“专桶专用、专车专收、专线转运”，同时 21 地市均已配置厨余垃圾收运专用车辆，在示范区域内推行分类收运。

全省还在建设能力充足的处理体系，全力推进生活垃圾重点项目建设。省住房城乡建设厅统计数据显示，“十三五”期间全省新增生活垃圾处理能力 9.4 万吨/日，总处理能力达 14.9 万吨/日，生活垃圾无害化处理率达 99.95%，焚烧能力占比超三分之二，全省还建有 16 个 3A 级生活垃圾焚烧项目，占全国总数的 1/3。

（南方日报）

◆ 广州市各区将建大中型生活垃圾转运站

2021 年 8 月 26 日，广州市人民政府新闻办公室举办广州市城市管理和综合执法“十四五”规划新闻发布会。羊城晚报记者从发布会获悉，广州“无废城市”建设将从终端处理设施延伸到市民家门口，除了维持此前规划的“十四五”期间原生垃圾“零填埋”目标，还要减少垃圾中转站扰民。

目前，广州市区存在不少中小型生活垃圾压缩和转运站，部分深入居民生活区，难免对市民产生噪音和气味污染；个别转运站实际上是“路边站”，不具备压缩功能，只能暂存生活垃圾。《广州市城市管理和综合执法“十四五”规划》要求广州 11 个行政区每区至少建设一座大中型生活垃圾转运站，以建设大中型生活垃圾转运站为工作抓手，推进现有小型垃圾转运站提升改造。预计 2025 年广州生活垃圾进站压缩转运率可提升至 80%。待新一批大中型生活垃圾转运站建设完成后，目前城区内仍存在的生活垃圾收集后暂存“路边站”、垃圾压缩车开到“路边站”露天压缩垃圾的现象将大幅减少。

（金羊网）

◆ 深圳 814 座垃圾转运站完成改造升级

近年来，深圳市通过升级改造生活垃圾转运站、打造新型环卫工具房、推广使用纯电动环卫车、探索试点智能环卫机器人等工作，不断推动环卫设施设备现代化转型升级，探索人工智能与环卫作业的深度融合。从 2017 年开始，深圳分批对生活垃圾转运站升级改造，至 2020 年 7 月已完成全市 814 座垃圾转运站的改造。

2020 年 6 月 30 日，广东首座地埋式垃圾转动站在深圳市罗湖区长岭村建成并投入使用，这一地埋式垃圾站在视觉上与传统垃圾站完全不同，且极大地减少臭味和噪音等二次污染。

南山华侨城侨香路旁，一栋透明玻璃顶、造型独特的建筑掩映在树丛中，与周边居民楼浑然一体。除了高颜值，华侨城垃圾转运站还有“高智商”。该转运站引入了国际领先的压缩、转运、除臭、污水处理设备及工艺，通过智能中控系统，可实现从卸料到分类压缩再到转运过程的全自动化作业，工作人员拿着遥控器操作就可以一站式“搞定”。如果不是看到进进出出的新能源环保车，周边居民可能都想不到，这是一座垃圾转运站。

在新桥街道上寮槽头路旁，一栋以灰白色为主颜色，极具设计感的建筑掩映在树丛中，与周边居民楼浑然一体。近两年，新桥街道对辖区垃圾转运站开展摸底调研，详细勘查各个垃圾转运站实际情况，重点完成垃圾转运站防臭气、防噪声、防污水、绿化、美化、文化的“三防三化”提升改造，实现了从“邻避”到“邻利”的惊喜蜕变。升级改造后，不仅提高了垃圾转运站的工作效率，也极大地改善了转运站职工的工作环境。而独具匠心的建筑外观设计与改造，更是打造了生态与科技相结合、技术与艺术相融合的建筑典范，成为城市建筑小品。

(金羊网)

◆ 住建部发布《农村生活垃圾收运和处理技术标准》

住房和城乡建设部日前发布公告，批准《农村生活垃圾收运和处理技术标准》为国家标准，自 2021 年 10 月 1 日起实施。标准适用于农村生活垃圾分类、收集、运输和处理，主要包括总则、基本规定、分类、收集、运输以及处理 6 部分内容。

住房和城乡建设部明确，农村生活垃圾分类、收集、运输和处理的技术选择应以本地区的社会经济发展水平、自然条件为基础，结合技术水平、垃圾量和种类合理确定，应做到技术成熟、经济合理、便于运行、保护环境。

农村生活垃圾分类、收集、运输和处理，除应符合该标准外，尚应符合国家现行有关标准的规定。

（中国建设报）

【焦点】

◆ 垃圾处理引起的恶臭/异味是公众投诉最强烈的环境问题之一

生态环境部大气环境司根据部应急中心提供“全国生态环境信访投诉举报管理平台”数据，组织国家恶臭重点实验室编制了《2018—2020 年全国恶臭/异味污染投诉情况分析》报告。

报告显示，2018—2020 年“全国生态环境信访投诉举报管理平台”接到恶臭/异味投诉举报分别为 15.3 万件、11.1 万件和 9.8 万件，各占全部环境问题投诉举报件数的 21.5%、20.8%和 22.1%。近三年恶臭/异味投诉举报件数虽然逐年减少，但占总投诉举报量的比例却稳中有升，是当前公众投诉最强烈的环境问题之一。

2018—2020 年垃圾处理占全部恶臭/异味投诉的平均比例为 11.3%，为近三年恶臭/异味投诉最多的行业。垃圾处理行业恶臭/异味

投诉最多的是垃圾收集与堆放投诉（占比 62%），其次依次是垃圾填埋（占比 22%），垃圾焚烧（占比 9%）和垃圾转运（占比 7%）。

垃圾填埋造成恶臭/异味投诉较多的省（市）为上海、河南、广东、湖北、北京、江西等；垃圾焚烧造成恶臭/异味投诉较多的省份为广东、湖北、河南等；垃圾转运造成恶臭/异味投诉较多的省份为广东、江苏、河南等。对垃圾收集与堆放的投诉，大多数是由于居民区及周边生活垃圾清运不及时引起的；垃圾转运站多设置于人口集中的市区，投诉主要是由恶臭气体未得到有效收集的无组织排放造成。垃圾填埋恶臭/异味投诉主要由填埋作业、填埋气以及渗滤液处理不当造成的；垃圾焚烧恶臭/异味投诉主要由焚烧不充分、焚烧气臭气浓度较高、焚烧处理技术不到位造成。此外，气温变化会导致投诉量波动，夏季（6-8月）较冬季（12-2月）垃圾处理投诉量高 60%以上。

（生态环境部网站）

◆ 垃圾臭味扰民难题如何破解

夏季的城市生活垃圾比其他季节增加不少，原因在于夏季是户外活动的旺季，城市里的夜市、餐饮等摊点逐渐热闹起来，夏季也同时是蔬菜瓜果大量上市的季节。厨余垃圾、果皮、菜叶等，由于含有大量水分和有机物质，极易滋生细菌，如果不及时处理，会很快分解发酵，散发出难闻的气味。因此，随着气温升高，有关垃圾清运、清洗不及时、臭气扰民的投诉就持续攀升，成为不少地方行业管理部门的季节性“痛点”和难题。

从城市管理角度来看，造成垃圾臭味扰民主要有以下情况：群众意见最多的往往是垃圾临时堆放点，这些地方普遍存在垃圾不入桶、垃圾桶满了无人清运或者干脆没有设置垃圾桶问题；另有不少情况是垃圾分类流于表面、收运不及时，环境消杀不到位，这种属于管理脱节问题；还有一些是垃圾站建设标准不够或者前期规划选址不合理，

离居民居住区过近，与周边居民缺乏互动，引发邻避现象。

实际上，垃圾臭味扰民最厉害的地方，一般是垃圾分类的“真空区”。垃圾站是生活垃圾从居民手中进入收运处置体系的分流节点，在垃圾分类链条中尤其重要。垃圾臭味扰民看似是一个点的问题，实际则是全链条多环节的缺失或失灵，但现实处置中往往也只能按照城市管理个案处理。在硬件设施上严格按规划建设 and 运维垃圾站，提高垃圾站的设计和建造水平，在管理上增加垃圾站的清运、清洗频次，做好消杀除臭工作，尽量将异味降到最低是一定时间内管控“臭气之源”的常规有效办法。

垃圾臭味扰民成为多年顽疾，与垃圾不分类或分类不彻底有着必然联系，根本出路在于打造科学高效的垃圾分类体系，充分保证每类垃圾及时有效沿不同路径流转、处置，避免相互交叉污染。在垃圾分类全面推进背景下，相关城市当下应该从提升城市生态文明建设水平的高度，以垃圾分类为抓手，加强顶层设计，统筹建设、管理、收运、处置，让垃圾投放到末端处理全产业链之间没有“梗阻”，不打折、不拐弯，做到“一竿子插到底”。同时，主动引入群众监督机制，就像治理黑臭水体把百姓满意度、市民的感官臭不臭纳入考核指标一样，不妨将群众反映的垃圾管理场所环境臭不臭纳入城市垃圾管理水平考核，群众满意了才算及格，“不能让群众捂着鼻子过夏天”。

（中国建设新闻网）

【各地做法】

◆ 从“邻避”到“邻利”：北京炼成最美转运站”

一些垃圾处理厂等市政设施，在建设和运行时，经常遭到周边居民反对，他们的诉求通常是“别建在我家后院”(Not in my backyard)，英文简称 NIMBY，汉语音译兼意译为“邻避”。

几年前，小武基转运站也面临着“邻避”困境。

小武基转运站建于 1997 年，是北京市东南部城区垃圾中转的枢纽，承担着东城区、朝阳区生活垃圾的筛分处理和转运任务，转运能力 2000 吨/天。建成时间较早，转运站内存在部分露天作业、车间未密闭、除臭设施不齐全等情况。随着周边居民小区不断增多，转运站围墙距离最近的居民楼仅有 25 米。周边居民对转运站异味和噪声的投诉不断增加，改造前投诉有异味共 25 次。

北京环卫集团于 2016 年开始对其进行全密闭除臭改造。安装生物除臭塔，塔内利用特殊菌液吸收降解臭味分子达到除臭目的，对卸料平台、筛分车间等臭味浓度较高的区域，收集到的气体则被送往高能电子除臭机，通过等离子除臭技术进行处理，转运站每天工作 16 小时左右，但除臭设备是 24 小时不间断运行，所有臭气经过处理后，全部实现达标排放。现如今，在转运站周边已经闻不到任何异味儿了。

转运站还增加了参观走廊，参观路线覆盖垃圾处理全过程。把每周四设定为对外开放日，邀请市民通过预约进行现场参观。在转运站的走廊里，有一处“京环宝”营养土的展台。据工作人员介绍，生活垃圾经过滚筒筛筛选后，其中粒径小于 80 毫米的筛下物是有机料，经过末端处理设施的特殊工艺加工处理后，就可转变为园林绿化、花草培植所需的营养土，环卫工人专门给营养土起了个名字叫“京环宝”，实现垃圾废物的再利用。如今，不少住在转运站周边的社区居民就用“京环宝”营养土在自家阳台养花种菜，小武基转运站真正变成了一座“环境友好型、社区友好型”固废设施。

除了设施改造，北京环卫集团旗下环服公司还主动为周边社区提供道路、广场、栏杆等公共设施和生活垃圾收集、清运服务，为社区提供了整洁优美的居住环境，获得了周边居民的好评。如今新转运站大楼与周边建筑景观有机融合，形成一道柔美的天际线。

（光明日报）

◆ 浙江计划提升改造全省生活垃圾中转站

为进一步提升全省生活垃圾中转站综合能力，8月12日下午，浙江省分类办组织召开省生活垃圾中转站提升改造工作专家咨询会。

会上，省分类办对省生活垃圾中转站现状作了简要介绍，并对中转站提升改造行动计划进行了详细说明。下一步，省分类办将印发“十四五”期间全省中转站提升改造工作计划，研究编制中转站相关标准，通过新建、改造、整合等措施，力争到2025年底，完成全省所有老旧中转设施提升改造工作。

（浙江省住房和城乡建设厅）

◆ 美国农村垃圾管理经验

垃圾管理曾经是美国社会中最重要的问题之一。据估计，美国每年人均产生的垃圾接近或超过1t，农村垃圾问题尤为严重。然而，经过多年整治，美国农村垃圾问题已经得到有效解决，甚至比一些大城市要成功得多。

加强立法工作，规范主体行为。美国涉及农村垃圾管理的法律法规非常完备。早在1965年，美国国会就通过了《固体废物处理法》（SWAD），后来又对该法案进行了多次修订，直至今日仍然在发挥作用，对各州颁布的垃圾管理法有一定的引导和约束作用（Connolly, 2003）。1976年，美国颁布了《资源保护及再利用法》，作为政府管理固体废物和有害垃圾处理的一部主要的联邦法。另外，美国还出台了《油再利用法》（1980年）《医疗垃圾追溯法》（1988年）《污染防治法》（1990年）等一系列配套法律，各州也可以制定自己的垃圾管理法律规章。美国是一个信用制度比较完善的社会，任何违法行为都可能使信用受到影响。

提高服务供给能力，重视污染源头控制。美国农村垃圾管理服务

设施比较完善,每个农村社区、每家每户都会配备足够的垃圾桶(箱),垃圾管理公司也能提供(租赁或出售)各种垃圾处理工具,每个农村社区都会有专人负责垃圾的收集和运输工作。并且,美国农村垃圾收集、分选大都实现了自动化,工作人员在驾驶室内通过操作杆就能把垃圾箱或垃圾桶轻轻松松地倒入垃圾运输车中,垃圾的分选也是通过机器进行,从而大大节省了劳动力。当然,高质量的农村垃圾管理服务设施意味着较高的投入,来自 Statista 的数据显示,2008—2015 年,美国对污水和垃圾处理方面的公共投资每年都在 200 亿美元以上,2015 年为 248 亿美元。

市场为导向,引入社会资本。美国垃圾管理服务,尤其是垃圾的收集和回收利用,特殊垃圾处理,垃圾管理设施等正在向私有部门转移。政府则通过签订合同、授权和资产剥离等方式逐步退出部分垃圾管理市场。1995 年,美国政府通过与私人企业签订合同的方式,把社区 36%的生活垃圾收集、40%的路边可回收垃圾收集和 30% 的可回收垃圾再加工业务承包给了私人企业。2007 年,根据国际市县管理协会的报道,美国超过 57%的郊区政府、29%的农村乡镇和 39%的大城市已经把居民垃圾收集业务外包给了私人部门。美国现有 2 万余家垃圾管理公司。然而,要想在市场中立足,就必须创新垃圾管理模式,提高市场竞争力,从而农村垃圾管理服务供给能力不断增加,服务质量不断提高。竞争还导致垃圾管理服务市场的不断集中,形成规模经济,进而降低垃圾管理成本。中国目前主要还是以政府主导下的农村垃圾管理为主,农村垃圾管理主体、资金投入等较为单一。这种垃圾管理往往由于人事变动、资金短缺、政绩工程等原因而不可持续。因此,今后应逐步引入市场机制,引导社会资本投向农村垃圾管理。

(世界农业)

专题三 公共健身场地设施

【背景】

◆ 广东全民健身区域发展不平衡、公共服务供给不充分

截至 2020 年底，广东全省人均体育场地面积达到 2.55 平方米以上，位居全国前列。但对比发达国家来看，美国人均体育场地面积达到 16 平方米，日本甚至高达 19 平方米，广东还有很大的差距。

据广东省体育局委托第三方进行的广东《全民健身计划（2016—2020 年）》评估结果，广东全省 122 个县（市、区）有 68 个建有两场一馆一池（体育馆、体育场、全民健身广场、游泳池），占广东全省县（市、区）总数的 55.73%，同时另外 54 个县（市、区）建有其中两个以上的体育场地。全省建有社区体育公园 2318 个，建有 100 个以上体育公园的地级市有广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山、江门、肇庆，建有绿道 18158.54 公里。有 45 个县（市、区）健身步道超过 300 公里，占总县（市、区）数的 36.89%。全省建有社会足球场地 2604 个，建有 100 个以上社会足球场的地级市有广州、深圳、东莞、佛山、梅州、湛江。

上述评估报告也指出，广东全民健身事业存在发展不平衡、不充分的问题。据媒体报道，广东省全民健身区域发展不协调问题比较突出，差距比较大，基本公共服务等领域问题还比较多。

在广州，虽然人均体育场地面积领先全国，但也存在区域差异，部分行政区人均体育场地面积落后全国人均水平；现存的各类体育设施，也存在不好用的问题。“老城区人均体育场地面积不如新城区，我认为还是规划滞后的问题。”广州市政协委员黄洁薇表示，越秀、荔湾、海珠在规划建设的时候，可能还没考虑到如今的人口密度以及对健身场所和设施的大量需求。“针对老旧小区不均衡的情况，争取

把体育设施列入老旧小区改造必改事项中。”广州市政协委员崔冠星认为，缺乏全民健身体育设施的广州老旧小区如需整体改造，要争取添加体育设施和相应用地，与老旧小区改造一起规划、一起设计、一起施工、一起验收，实现一小区一健身点的目标。

（南方号广东健康头条、广州日报、界面新闻）

◆ 中国青年报：92.5%受访者期待加大公共体育场所建设

在全民健身日前夕，中国青年报社社会调查中心通过问卷网，对1659名受访者进行的一项调查显示，50.8%的受访者每周运动3小时以下，55.6%的受访者觉得公共体育场所运动健身器材数量少，92.5%受访者认为有必要加大公共体育场所建设力度。

数据显示，运动健身器材数量少，不够用（55.6%），器材老旧，存在安全隐患（53.5%）以及场所少，面积小（47.1%）是受访者觉得公共体育场所需要改进的主要问题。其他还有：设施和场地没有人看管维护（31.0%），场所位置偏僻（30.9%），场所开放度不高，到点关门赶人（28.8%），室内场所较少（23.8%）和场所被长期占作他用（23.6%）等。

（新华网）

◆ “十四五”时期更多解决全民健身设施建设“好不好”的问题

面对新形势、新任务、新要求，在加强全民健身场地设施建设方面，要把握好这几个重点：

一是补齐短板。当前，我国区域之间、城乡之间全民健身公共服务水平差距较大，公共体育场或全民健身中心尚未实现全国县（区）全覆盖。“十四五”时期，国家发改委将继续支持补齐场地设施建设

短板，带动各地对健身场地“有没有”的问题进行集中攻坚，促进全民健身公共服务体系公平可及、质量达标。

二是强化弱项。随着人民群众的健身需求更加多元和个性化，全民健身产品和服务供需矛盾较为突出。下一步，我们将通过规划、政策、投资等一系列手段，降低社会力量进入的制度性交易成本，扩大多层次多样化的全民健身产品和服务供给。

三是创新载体。“十四五”时期，全民健身将更加注重与国民休闲、自然生态相结合，因为人民群众更愿意在自然环境中进行体育锻炼，运动的同时呼吸新鲜空气，欣赏宜人美景。我们将顺应新需求和新趋势，引导各地摆脱“场馆思维”和“工程思维”的路径依赖，鼓励多建设一些体育公园、健身步道等人民群众身边健身设施，打造全民健身新载体。

四是提高质量。“十四五”时期，全民健身场地设施“好不好”“优不优”的问题更加突出。我们将引导各地对健身设施进行智慧化改造，在健身设施中注重嵌入5G网络设施和配套设施，打造智慧体育公园、智慧体育馆、智慧健身步道。同时，根据本次抗击新冠肺炎疫情的经验，指导地方在新建或改扩建体育场馆过程中，使之具备短期内改建成为“方舱医院”或应急避难场所的转换能力，我们要做到“一场两用”。

五是服务大局。加强全民健身场地设施建设，可以完善城市绿地系统，营建更多开敞空间，推进城镇留白增绿，打造人与自然和谐相处的城市发展新形态，使老百姓享有更多绿色健身休闲空间，助力以人为核心的新型城镇化建设。同时，健全户外运动公共服务设施，还可以发挥乡村生态资源优势，吸引资本、人才等要素向乡村流动，把绿水青山变成金山银山，对深入实施乡村振兴战略具有重要意义。

（国家发展改革委社会发展司司长欧晓理2020年10月10日在国务院政策例行吹风会上的讲话）

◆ 全民健身计划（2021—2025 年）：加大全民健身场地设施供给

制定国家步道体系建设总体方案和体育公园建设指导意见，督导各地制定健身设施建设补短板五年行动计划，实施全民健身设施补短板工程。盘活城市空闲土地，用好公益性建设用地，支持以租赁方式供地，倡导土地复合利用，充分挖掘存量建设用地潜力，规划建设贴近社区、方便可达的场地设施。新建或改扩建 2000 个以上体育公园、全民健身中心、公共体育场馆等健身场地设施，补齐 5000 个以上乡镇（街道）全民健身场地器材，配建一批群众滑冰场，数字化升级改造 1000 个以上公共体育场馆。

开展公共体育场馆开放服务提升行动，控制大型场馆数量，建立健全场馆运营管理机制，改造完善场馆硬件设施，做好场馆应急避难（险）功能转换预案，提升场馆使用效益。加强对公共体育场馆开放使用的评估督导，优化场馆免费或低收费开放绩效管理方式，加大场馆向青少年、老年人、残疾人开放的绩效考核力度。做好在新冠肺炎疫情防控常态化条件下学校体育场馆向社会开放工作。

（中国商报、羊城晚报、新快报）

◆ 国务院要求各地盘活空闲地、边角地破解“去哪儿健身”难题

中国国家体育总局 2021 年 6 月公布的数据显示，截至 2020 年，中国人均体育场地面积为 2.2 平方米。今年 4 月印发的《“十四五”时期全民健身设施补短板工程实施方案》提出，到 2025 年，中国人均体育场地面积要达到 2.6 平方米以上，每万人拥有足球场地数量要达到 0.9 块以上。

为破解“场地之困”，去年 10 月，中国国务院办公厅印发的《关于加强全民健身场地设施建设发展群众体育的意见》，从盘活城市空

闲土地、用好城市公益性建设用地、支持租赁方式供地、倡导复合用地模式等方面指明了方向。

以学校体育设施为例，目前我国学校体育设施对外开放程度还不够，而日本 98.8% 的学校体育设施都对外开放，这说明我国城市“挖潜”的空间还有很大。为何学校体育设施对外开放工作进展缓慢？据悉，在许多地方，卫生、文化、体育等公共设施的建设缺乏统筹规划，未有效整合、综合利用。

（新华网、南方都市报）

◆ 住建部：老旧小区中的健身设施建设严重不足

2020 年 7 月，国务院办公厅印发《关于全面推进老旧小区改造工作的指导意见》，明确将建设改造体育健身设施纳入到城镇老旧小区的改造，要求建立存量资源整合利用的机制，加强相邻小区及周边地区的联动改造，来推动整个片区体育健身设施的建设、活动场地的共建共享，增加健身设施的供给。

住房和城乡建设部建筑节能与科技司负责人汪科在参加国务院新闻办举行的政策例行吹风会时表示，全民健身场地设施包括城市和社区层面，在老旧小区改造中，由于建成年代比较早，不仅仅是体育设施，还有其他的设施都存在严重不足，老百姓需求也比较迫切。目前来看，主要存在选址难、建设难和资金难的问题。

汪科指出，从各地的情况看，已经探索了很多方式，比如有公建民营、民办公助、建立财政资金奖补机制等，武汉等社区足球场地建设试点城市，在全国社会足球场地建设专项行动中就安排了一些中央预算内的资金给予了补助。据了解，在社区足球场地建设试点中，社会资本的投入已经超过了 1/3。

（人民网）

◆ 广东规定公共体育设施全年对公众开放不少于 330 天

2019 年 7 月 1 日起,《广东省全民健身条例》(下称《条例》)正式实施,这也是广东首次为保障、规范全民健身而出台地方性法规。

《条例》注重体育设施建设与共享,着力满足群众对体育设施的需求。

《条例》规定,新建、改建、扩建居民住宅区,应按照规定建设相应体育设施,并与主体工程同时设计、施工、投用。而老城区、已建成居住区无体育设施或者未达到规划建设指标要求的,应在安全、合法利用的前提下,利用现有建设用地和闲置厂房、仓库、商业设施等改造建设体育设施。第三章全民健身设施的第二十八条明确,公园、绿地、广场等公共场所和居民住宅区的管理单位,应当明确该公共场所和居民住宅区体育设施的管理和维护责任单位。

《条例》规定,公共体育设施应当向公众开放,全年不少于 330 天,且每周不少于 56 个小时,开放时间应当与当地公众的工作时间、学习时间适当错开,公休日、法定节假日、学校寒暑假期间应当延长开放时间。同时,推动单位、学校体育设施向社会开放,弥补老城区体育设施不足。

值得关注的是,《条例》规定国家机关、社会团体、企业事业组织中由政府投资建设的体育设施,管理单位应创造条件向公众开放,实现资源共享。

(羊城晚报)

◆ “互联网+健身”扮演越来越重要的角色

近年来,以健身 APP 为特征的“互联网+健身”受到越来越多健身达人的青睐。作为新的行业风口,近期相关企业也纷纷发力,包括加快可穿戴设备等硬件开发和加强线下布局,以智能科技与运动健身相结合的创新方式,推动行业快速发展。

有研究认为，与传统健身房的锻炼方式相比，在互联网时代应运而生的新型健身模式，具有更明显的移动、智能、轻便、社交属性。参与者表现出年轻化、高学历等特征，他们乐于在社交媒介分享健身成果，健身方式更具科技感，健身类 APP 与智能健身设备使用率高。

《体育强国建设纲要》指出，要推进全民健身智慧化发展，运用云计算等新信息技术，推进智慧健身路径、智慧健身步道、智慧体育公园建设。

国务院办公厅发布《关于加强全民健身场地设施建设发展群众体育的意见》提出，推进“互联网+健身”。依托现有平台和资源，委托专业机构开发基于 PC 端、移动端和第三方平台的国家社区体育活动管理服务系统。依托平台，运用市场化方式打造“全国社区运动会”品牌，鼓励各地区正在开展或拟开展的线上、线下社区赛事活动自愿加入平台，为相关活动提供组织管理、人才技术等方面支撑，提高全民健身公共服务智能化、信息化、数字化水平。

当前，全国各地公共体育服务设施建设正在提质加速，实现智慧化升级。浙江舟山市体育中心对游泳馆进行了全面智慧化升级改造，实现了全程数字化操作，提供线上预订、查询、支付、导航等功能。江西省南昌市红谷滩区首条智慧健身跑道日前正式向市民开放，这条跑道能自动记录运动者的步数、速度，随时监测运动里程及消耗的卡路里，让健身锻炼变得更加智能贴心。同时，该跑道安装了智慧屏幕、人脸识别、智能存取包柜等智慧设备，为健身爱好者带来更舒适便捷的体验。广东深圳室外智能健身房正在加速建设。一些体育馆、公园、社区里，公共健身设备不断完善。市民可以通过设备进行体质测试，使用智能竞赛车、高拉推举双功能训练器等智能健身设备进行锻炼。深圳市宝安区体育中心的室外智能健身房开放后，已迎来 17 万人次的锻炼热潮。深圳市计划五年内将建成 300 套室外智能健身设施。

（人民网、澎湃新闻、证券时报、光明日报）

◆ 《全民健身计划》给体育用品行业带来新契机

8月3日，国务院发布《全民健身计划（2021—2025年）》。相关利好政策，对全民健身器材以及体育场馆场地设施行业来说无疑是一剂强心针。

就在《计划》发布后的第二天，体育板块就掀起涨停潮。金陵体育、莱茵体育、英派斯、共创草坪、三夫户外、舒华体育、中体产业等12股涨停，61个体育产业上市公司股价有51个上涨。市场用个股涨停展现了对于《计划》的积极反应。

面对2025年“体育产业总规模5万亿元”目标，以及全民健身领域不断释放的政策红利以及市场空间，未来5年将是中国体育用品制造业转型升级的最佳机遇期，而优质的智慧健身器材将是企业转型升级之后的惠民红利。

当前，国内健身器材行业的同质化现象严重。面对健身器材产品的迭代周期越来越短，产品需求越来越多元化的现状，人工智能、大数据、互联网等新技术与健身器材、配套设备及使用场景的逐步融合将成为行业发展的重要趋势。

有业内人士认为，在《二代室外健身器材通用要求》这项团体标准开始实施后，政府部门采购健身器材有了重要依据，让行业的技术比拼进入新的阶段。相信在接下来的5年，智慧健身器材能够加速普及到社区。

与健身器材行业一样，体育场馆设施行业也因为《计划》的发布对接下来的5年有了更多期待。利好政策带来的内销市场的刚性需求释放也让人造草坪、塑胶跑道、健身步道开始从需求品向刚需品不断进阶。全民健身场地设施在城镇化进程推进以及城中村、旧城区改造中将越来越受到重视。

（中国体育报）

【焦点】

◆ 健身场地设施越建越多，却始终不“解渴”

2020年5月8日，全国政协召开网络议政远程协商会围绕“加强全民健身场地设施建设”议政建言。全民健身场地设施建设不仅要满足“量”的需要，还要满足“质”的需要，这是连线委员们的一致观点。

在全国政协委员冯建中看来，健身场地设施“不解渴”的一个重要原因是政策规划与群众需求存在差距，“一方面现有健身场地设施特别是大型场馆利用率不高，另一方面群众身边健身场地明显不足。”

冯建中认为，部分政策文件存在互相“打架”的现象，“比如，多地都曾出现过群众呼吁建设身边的健身场地，结果场地建成没两年，又被认定为违反绿化法规被强制拆除。又如，一些学校体育场馆响应政策收费开放被说成乱收费。”冯建中建议从推进国家治理体系和治理能力现代化的视角，梳理审视现行的政策法规，并由自然资源部牵头多部门配合落实好“多规合一”。“一定要从国家顶层到省、市、县、乡、村层层抓规划，一张蓝图绘到底。坚持以人民为中心布局健身圈，解决群众身边的场地设施落地难问题。”冯建中说。

广东分会场全国政协委员张力认为应加强规划的科学性。“城市中心区因用地面积限制，新建小区的配套健身设施一般较为单一”，张力建议制定城市规划时，应对毗邻的新建小区运动场所整体规划建设实现区位健身场地设施资源互补，对成规模的生活片区规划独立的体育活动中心或体育公园。他还建议鼓励房企配建健身场地设施，其建筑面积不计算容积率，验收合格后可给予房企奖励或税收优惠。

宁夏分会场的全国政协委员戴秀英说，完善全民健身公共服务体系的重点应在社区（村），建议健身场地设施建设与社区（村）基本

建设同规划、同部署、同落实，在有条件的地方配备儿童滑梯、沙坑等设施，补上当前绝大多数全民健身场地缺少儿童运动设施这个短板。

（人民政协网）

◆ 家门口的健身场所，谁来维护？

户外锻炼的人越来越多，但有些居民却发现，家门口的健身场地，总是存在这样那样的问题。有的是安装过健身器材后来却拆了，有的虽然器材还在但损坏了不少，还有的场地本身就有安全隐患。

北京市房山依山路公园内的篮球场上，篮球经常会在拼抢中被某一方打出场外，但因为球场四周没有围挡，每次打出界的球都要好一会儿才能捡回来。“这里能有个球场挺好的，但设计上实在不太合理。”球友阿龙表示，相比起没有围挡，这座球场还存在着更严重的安全隐患，例如球场中间有一道缝，不小心就会绊到，而且整个场地是歪的，一侧高而另一侧低，四周边沿明显比周围的土地要高出一块，一旦踩到高低落差的位置，很容易崴脚。

在朝阳区的常营体育公园有一片健身区，但使用里面器材的老人不多。这些器材上都有铭牌，上面写着安装时间为2019年7月，也就是将近两年前。有居民回忆，这片场地刚修好时她就来了，刚开始器材没出什么问题，可到了去年夏天，器材慢慢就开始损坏了，而且越坏越多。

“尊敬的领导，请允许我对现有体育健身器材提些改进意见。”近日，一位网友通过人民网领导留言板向国家体育总局留言，对于公共场所露天体育健身器材的维护提出一些建议，比如及时添加润滑剂、安装防水渗透装置，以及注意防锈等。

这样的建议说出了很多人的心声。近年来，公共健身器材使用乱象频发，或是缺少必要警示和说明，或是缺乏及时维护和更新，或是因报修繁琐被“一扔了之”……究其原因，主要是公共健身器材重建

轻管，建成交付使用后就不再过问的情况比较普遍，于是部分公共健身器材成为“鸡肋”。

（北京日报、经济日报）

◆ 为何学校体育场馆开放严重滞后？

虽然从中央到地方都相继出台了一系列推动公共体育设施向社会开放的法规条例、政府规章，如国家《全民健身条例》、《公共文化体育设施条例》和《广东省学校体育场馆向社会开放实施办法》等，但收效却甚微。尤其是学校体育场馆设施向社会公众开放的状况严重滞后，“统筹学校体育资源为全民健身所用”的思路基本还停留在纸面上。

广东省政协常委、广州体育学院副院长朱征宇认为，有以下原因：一是教育部门与体育部门在体育运动场所的规划和建设上统筹兼容不足。学校体育场馆设施一直以来都没有纳入体育部门的使用范畴内。由于历史原因以及管理习惯，学校体育场馆设施长期以来只限于学校体育课程和课外体育活动使用，即使本校学生在放学后也不能自由使用，造成了资源的很大浪费。二是各项法律规章的落实情况不尽如人意。国家《全民健身条例》和《广东省学校体育场馆向社会开放实施办法》都提倡有条件的学校在课余时间和节假日应当向公众开放体育设施，但是真正开放的学校寥寥无几，校方基本属于不愿意开放的状态。学校开放体育场馆设施在使用和管理上存在很多困难。如何使体育场馆独立于学校其它的楼房馆舍、如何实施更大面积的管理、如何补偿场馆设施的消耗、如何减少安全风险等，这些“如何”对于学校而言都是解决起来有难度的问题。

教育部在回复媒体采访时也提到对学校体育场馆双向开放中可能存在的问题：学校体育教学时间和社会开放时间存在一定冲突；服

务运行的营利性和公益性难以平衡以及责任认定难以区分；社会公共体育场馆向学生免费或优惠开放力度有待进一步加强。

广东省体育局一位负责人表示，公共体育设施免费向社会开放，在执行过程中有一定的难度。有些体育部门管理的公共体育场馆设施主要用于训练、比赛，向公众开放的时间有限，机关企事业单位和学校管理的公共体育场馆设施主要是单位和学校使用，向公众开放率不高。开放单位的组织管理、收费使用、保险购买、税收优惠等难以落实。

（羊城晚报）

◆ 社会资本面临建设、运营成本高的问题

《2019—2025 年中国体育场馆市场投资分析及发展趋势预测报告》显示，从投资的主体来看，我国体育场馆以政府投资建设为主。其中企业（私营）的占 23%，私人在 12.8%。

由于高平台、高投入等问题，体育场馆生意很长时间内都是民营企业不敢觊觎的蛋糕。

在社会资本参与的过程中，场地的选择就是个让人头疼的事。无论在哪里，想要觅得一片足够大的场地很难，由此产生的成本也十分庞大。在此基础上，如足球等一些户外大型竞技型项目场地的经营严重受时间、季节和天气等因素影响，即便与青训机构进行长期的合作，想要快速回本也不容易。对于民间场馆运营者来说，体育场馆的建设和馆内设施的购置需要相当多的资金，此外各种赛事对场（地）馆的要求越来越高，所需要的功能的用途也趋向多元化，这使得场馆的运营成本也水涨船高。高昂的运营成本又决定了他们无法将费用降至大众能够接受的水平。

中国政法大学教授、体育法研究所所长马宏俊向一些民营企业家征求了意见建议。其中了解到的一个重要问题就是，很多民营企业感

受不到落到实处的优惠政策，比如说开游泳馆，水费和燃料费用的价格很高，而且对相关税收优惠的感受也不是很明显。

（法治日报、上游新闻、河南政协）

【各地做法】

◆ 百姓健身房：从“温州模式”到“浙江经验”

每天一块钱，普通群众在自家楼下就能享受高质量的健身设施和指导，如今这样的健身房在浙江省开出了 1015 家分店。

从 2017 年，社会力量办体育国家试点落户温州，温州市体育局等多部门下发《温州市国家体育产业联系点工作三年行动计划（2017—2019）》，温州市提出完善居民区和社区全面健身设施，打造城市社区“10 分钟健身圈”，首创了“百姓健身房”品牌。

百姓健身房如何从温州模式变成浙江样板？2020 年 8 月，温州《百姓健身房建设与服务规范》地方标准正式发布，将百姓健身房建设经验进行总结推广。百姓健身房怎么建、经费怎么出、后期怎么维护等问题都讲得很清楚，其他地区参照此标准，很容易建设推广。而《百姓健身房管理办法》《温州市百姓健身房星级评定办法（试行）》将百姓健身房建成后如何管理、如何运营都做了明确的要求与规划。

为确保百姓健身房服务范围，采取城市百姓健身房服务半径不大于 1.5 千米或服务常住人口不少于 2000 人、农村服务常住人口不少于 1500 人的标准进行统筹规划。城市百姓健身房选址优先选择位于人口集中、交通便利、市政配套设施条件良好的区域，农村百姓健身房则布局在文化礼堂、村委会等村民活动较为集中的场所。

百姓健身房建成后，并不只是一个冷冰冰的场所，温州还在“运营”和“管理”上做足售后文章。以百姓健身房为平台，融合各方资源，开展体育技能培训进社区，甚至可以开展量身定制的体育教学配

送服务。如何实现，依靠的则是大大小小的体育社团，以及遍及城市每个角落的社会体育指导员。

位于温州瓯海区府行政中心的瓯海智慧健身中心更是完成了百姓健身房的“科技升级”。据悉，这是温州市首家，也是浙江省内首家利用大数据技术实时分析并汇总锻炼人数、设施利用率、运动健身效果综合评价等数据的智慧百姓健身房。在 400 平方米的宽阔场地内，健身房从进门到出门全部实现智能化。

（浙江省体育局）

◆ 上海一家民营企业的体育场馆运营“攻略”

来到位于上海闵行区航中路的体汇+红馆，健身爱好者康宁很难定义这个场馆：“说它是运动馆吧，又有户外泳池和温泉；说它是水上乐园吧，又有室内的文娱表演；说它是个演艺中心吧，还有中医推拿服务；说它是推拿康复馆吧，还有丰富的餐饮服务；说它是个餐馆吧，其实我是和朋友一起来运动减肥的。”

这样一个功能极其丰富的综合性体育场馆，让周边的老百姓在夏日里纷至沓来，甚至吸引了别区的市民驱车一个小时来度周末。一家民营的体育场馆，如何把运动、娱乐、餐饮、文化、健康、商务等功能装进一个体育服务综合体内的？

上海仲益体育场馆管理有限公司董事长、体汇+项目创始人刘诗洋说：“场地场馆是基础，只有有效解决体育场馆用地门槛、行业属性等方面的‘先天不足’，再加上不断优化体育内容，创新体育模式，才能让全民健身真正平易近人地走进老百姓的生活里。这也让我们这样的民营企业，愿意投资、敢于投资，一起助力全民健身事业。”体汇+红馆项目，是通过和闵行区绿化和市容管理局的合作，绿化部门提供场地，企业出资 2 亿元进行建设，建成后产权归政府，但企业获得连续 20 年的运营权。体汇+名都体育公园项目所处位置本来毗邻高

压线，附近曾有垃圾处理站的土地长期闲置。在和当地政府多次沟通下，体汇+将其改造成了体育公园，不仅解决了附近许多居民的体育健身需求，周围的整体环境也有明显提升。

“体育产业是慢产业，投入马上就要有产出并不现实，首先要有‘打持久战’的心理预期。其次体育场馆用地不是纯商业住宅用地，只有政府部门为市场主体提供便宜的‘面粉’，企业才可能自己掏钱建设体育场馆，然后老百姓才能享受到体育消费服务这个性价比很高的‘面包’。第三，企业要充分发挥创造性，通过健康、教育、文化等元素的融合，才能提供各式各样满足不同人群的‘面包’，让体育场馆成为人人愿意去打卡的‘网红店’。”刘诗洋说。

（新华社）

◆ 日本推进学校体育设施向社会开放的经验

根据日本文部科学省数据，2017年日本全国公立中小学体育馆和室外运动场的学校开放率分别为90.4%、80.8%。2020年3月，为进一步推进学校体育设施向社会开放，日本文部科学省专门出台了《有效活用学校体育设施手册》。

1. 强化安全防范措施

近年来，一再发生的随机暴力伤害学生事件对日本学校体育设施开放工作产生了极大影响。受此影响，《手册》强调实施安全防范措施是实现安全开放学校体育设施的必备条件，并要求通过实施“利用时间的分离”“行动路线的分离”等措施，为学生构建安全的校园环境。《手册》特别强调只能在学生的休息日、放学后等时间段向社会开放学校体育设施，要通过对路线、出入口的设置和管控确保设施开放期间校外人员不能进入学校未开放的区域。近年日本显著加强了学校体育设施开放期间的安全防范措施，普遍实现了校外人员与在校学生不发生接触。

2.构建一元管理体制

目前日本有诸多地区在管理学校体育设施开放方面还存在尚未捋顺各管理主体之间的关系、未能明确各管理主体的责任等问题。从法律的角度看，日本公立学校向社会开放体育设施的最大责任风险承担者是地方政府。因此，《手册》强调各地方政府应结合本地区的实际情况为学校体育设施开放工作构建由教育行政部门或体育行政部门牵头的一元管理体制。近年已有诸多日本地方政府为提高学校体育设施开放率而实施了管理体制改革措施。如，东京都东村山市于 2013 年将学校体育设施开放工作的主管部门由市教育局变更为市体育课（科），并构建了权责明确的“市体育课—学校体育设施开放推进委员会—学校体育设施”管理体系，从而使全市 15 所小学和 7 所中学全部实现了向社会开放。

3.推进部分业务工作社会化

《手册》强调各地方政府要通过制定《学校设施使用条例》，为社会力量参与承担学校体育设施开放的部分业务工作（设施与设备的维护、保洁、活动策划、安全事故的防范等）扫清制度障碍，以此减轻教育行政部门和学校的责任及地方政府的财政压力。此外，《手册》还强调地方政府可通过采取扩大委托业务的范围、多所学校捆绑委托、增加业务委托者自主运营权限等措施，调动社会力量参与承担学校体育设施开放工作的积极性。如，神奈川县横滨市立子安小学自 2015 年开始在每年 6~9 月的学校室外游泳场向社会开放期间，在当地教育行政部门的监督下将设施设备的维护、保洁、水质监测、救生员的配备和入场费的收取等服务性工作委托给民间企业，学校在此期间不承担任何管理责任，当地教育行政部门承担巡察监督的责任。

4.转型新建和改建的设施

日本还有较多的学校体育设施因缺乏提供公共服务能力而难以实现向社会开放。为此，《手册》强调地方政府要从理念上明确学校

体育设施是学校教学设施和公共服务设施的复合体，要在充分考量满足学校教学活动和当地居民体育需求的基础上将新建和改建的学校体育设施转型为“社会体育设施”，通过推进设施功能的转型，进一步提高学校体育设施开放率。《手册》还特别强调地方政府要为新建和改建的学校体育设施配备卫生间、更衣室、停车场等。

（中国学校体育）

专题四 城市内涝与防洪治理

【背景】

◆ 广东部分地市“一下雨就看海”的情况仍然突出

据广东省气象局统计,2021年5月30日20时至6月1日6时,全省一共有24个站点录得降雨超过250毫米。5月31日下午,东莞市普降暴雨,市内多处发生较严重内涝,多起车辆涉水熄火,人员被困事件发生,消防人员常常是一次出警,多次救援。6月1日4时起,中山市消防救援支队坦洲大队接连收到多起民众被强降雨所困的报警。当日凌晨,该市坦洲镇合胜、安阜等地因连夜大雨被淹没,各街道道路水位已达到成年人腰部位置,大批民众被困家中,幸得消防员解救,并利用消防车将被困民众转移至紧急避难所。6月1日,珠海多地普降暴雨,市内多处遭遇水浸。当天凌晨,珠海上冲居委会地势较低处,积水深度超过1米,有群众被困。

(来源:羊城晚报、中国新闻网、央视新闻、新华社)

◆ 广东高度重视海绵城市建设工作

1. 细化完善海绵城市建设政策体系。2015年6月,广东省人民政府出台《关于加快推进城市基础设施建设的实施意见》,提出推进海绵型城市建设,积极创建国家海绵城市试点;2016年6月,广东省人民政府办公厅印发《关于推进海绵城市建设的实施意见》,正式推开全省海绵城市建设工作实施。2017年,省住房城乡建设厅在全国率先出台了《广东省海绵城市建设管理与评价细则》,同年9月编印了《广东省海绵城市建设实施指引(2016-2020年)》,为全省海绵城市建设全过程管控提供了技术指引。高水平开展“市-区-重点片区”

三级海绵城市规划编制，实现建设任务逐级分解。全省设市城市已全部完成海绵城市专项规划编制工作，并获本级市政府批复。

2. 海绵城市全过程管控机制逐步完善。全省 13 个地市设立了由市政府负责同志牵头的海绵城市建设领导小组或联席会议制度，8 个地市制定了海绵城市建设相关地方法规或标准。

3. 城市排水防涝体系基本形成。广东省积极推广海绵城市建设模式，强化城市雨水径流源头减量，充分利用公园、绿地等空间，建设绿灰结合的雨水管控基础设施，形成表层、浅层、深层的三层排水体系，打造更加完善的城市排涝系统，缓解城市内涝。指导各地加强城市降雨规律、排水影响评价、暴雨内涝风险等方面的研究，因地制宜制定针对性治理方案，坚持源头治理，建立基础台账，实施闭合管理，加大日常巡检监督力度。

4. 城市内涝点治理取得积极进展。近年来，省住房城乡建设厅多次组织广州和深圳市开展暴雨内涝评估工作，对城市内涝问题进行深入分析，明确成因，推出整治措施。在全省范围内组织开展排水防涝安全检查，检查内涝点整治、设施巡查维护及应急预案落实情况。

5. 海绵城市信息系统逐步完善。发挥数字信息技术对海绵城市建设的支撑作用，结合智慧城市建设，不断提升排水防涝管理水平。全省各市全部完成中心城区地下管线普查工作，广州、深圳、东莞、梅州、清远市等地市积极推进城市排水 GIS 系统和排水防涝信息化管控平台建设并逐步发展完善。

6. 共同推进老旧小区改造和海绵城市建设。近年来，广东还在推进老旧小区的改造中，把雨污分流、合理增设停车位、采取人车分流作为改造内容的一部分。现在，老旧小区改造有一个拓展选项，即海绵小区整体设计改造。如屋顶绿化、下凹式绿地、透水路面和停车场渗水等设计，它们可以很好地沟通地下水与地表水，加大了城市对水资源的调节作用。

7. 把海绵化改造与建设公园相结合。如在佛山祖庙街道文北社区海员新村，共有住宅面积约 3.55 万平方米，沿岸房屋位于原有防洪堤围之外的河滩地，地势低洼，长期受汾江河水浸，严重影响周边居民的正常生活。属地政府及街道通过河涌综合整治，改善其村落水环境及河涌沿线的景观，通过推进水浸黑点及河滩地整治工程，让河滩地摇身“蝶变”为美丽湿地公园。

数据显示，“十三五”以来，广东各城市完成海绵化改造老旧小区 1083 个、海绵化改造与建设道路 1368 条、海绵化改造与建设公园 1149 个。至 2020 年底，全省 37 个设市城市全部完成海绵城市建设自评估工作，自评上报海绵城市建设达标面积占比全部达到 20%以上，合计海绵城市建设达标面积占比约 23.72%。

（广东建设报）

【焦点】

◆ 城市防洪存在薄弱环节

在全球气候变化背景下，近年极端暴雨事件呈现加剧趋势，城市面临的大暴雨和特大暴雨事件及其引起的洪涝灾害不断出现，最具代表性的事件包括 2012 年北京“7·21”特大暴雨、2018 年厦门“5·7”特大暴雨、2020 年广州“5·22”特大暴雨以及 2021 年 7 月 20 日郑州特大暴雨等。这些极端暴雨事件均造成了较大的人员财产损失，尤其是 2021 年 7 月 20 日郑州特大暴雨及洪涝灾害，暴露了我国在城市极端暴雨及洪涝灾害防控上还存在一些明显的薄弱环节。

1. 极端暴雨事件预报预警能力还有不足。据报道，气象部门在 7 月 20 日郑州特大暴雨发生前成功预测了暴雨的发生，但是对暴雨的量级、雨强、总降雨量和空间分布的预报还存在一定误差。此外，气象部门发布的预报预警更多是大范围的定性预测，预报缺少精细化数

据，不利于相关部门做好洪水和次生灾害的精准预测及采取相应的防御措施，这种误差和精细化不足问题在一定程度上影响了灾害的预警效果。

2. 城市排水设施标准偏低、能力不足。我国最新修订的国家标准《室外排水设施规范》自 2014 年 2 月 10 日起施行，首次明确了城镇内涝防治设计标准。根据新标准，像北京、上海、广州这样的超大城市以及武汉、南京、郑州这样的特大城市，其内涝防治设计标准应该达到抵御 50 年一遇~100 年一遇的暴雨。但是，我国城市实际内涝防治标准普遍偏低，如广州内涝防治标准为 20 年一遇~50 年一遇；根据 2017 年发布的《郑州市海绵城市专项规划（2017—2030 年）》，其规定城区与航空城的内涝防治设计重现期为 50 年一遇，其他规划区的内涝防治标准仅为 20 年一遇，由此可见，2017 年郑州规划的标准也达不到 50 年一遇~100 年一遇的标准。而 2021 年 7 月 20 日郑州的特大暴雨最大小时雨量达 201.9mm，17 日 20 时到 20 日 20 时 3 天降雨量达 617.1mm，超过了设计标准，因而郑州现有的洪涝防御系统必然无法抵挡此次特大暴雨。

3. 城市地下交通避险基础设施有明显短板。2021 年 7 月 20 日郑州特大暴雨引起的洪涝灾害造成最大影响的是两处交通设施中的伤亡事件：郑州地铁 5 号线事件和京广北路隧道事件，均造成重大人员伤亡。根据新闻报道，这两处地下交通设施主要问题在于地面挡水设施标准偏低和地下逃生设施不健全。

4. 应急响应不及时以及大量市民对风险预警缺乏认识。据报道，郑州市气象台最早于 2021 年 7 月 19 日 21 时 59 分发布了暴雨红色预警，在地铁 5 号线事件发生前共发布了 5 次红色预警。令人遗憾的是暴雨红色预警未引起更多、更大的重视。7 月 20 日，很多公共营业场所、地铁等公共交通、企事业单位、大中小学及幼儿园等仍然照常营业、上班和上课。当暴雨到达顶峰时，仍然有很多人出行，包括自

驾和乘坐公交、地铁等公共交通工具，使得自己暴露于危险之中。此外，广大民众对暴雨预警缺乏常识，一方面不主动关心天气和灾害预警，另一方面很多人不理解气象和灾害预警的含义，不清楚灾害如何分等级及其危险程度，以致在有暴雨预警发布的情况下，错失了疏散避险的有利时机，教训值得深思。

5. 灾害出现时避险自救能力不足。据郑州京广北路隧道暴雨淹没事件幸存者接受采访时回忆，其于 16 时左右开车到隧道内，发现堵塞并且目测前方有数百辆车挤在一起，其间绝大部分人都是坐在车内盲目等待，到 17 时 40 分左右，幸存者发现积水上涨得很快，遂决定马上撤离。在距离隧道出口比较近的人还来得及撤离，但是处于隧道中间的人面临极大风险。由此可见，整个事件发生过程超过了 1 个小时，理论上足够组织所有人或者自行逃离隧道。可见，很多人的避险自救意识和能力还有不足。

（中国水利杂志）

◆ 海绵城市并非唯一良方，内涝治理还需多方合力

有媒体调查发现，一些试点“海绵城市”的地方局部内涝现象相对减少，但仍未从根本上解决“城市看海”问题。国际海绵城市低影响开发工程实践交流协会秘书长张颖夏在接受媒体采访时坦言，就低密度城区而言，基于源头减排理念的“海绵城市”有充足的空间可广泛实施，并起到巨大作用。但就高密度城市而言，可供实施“海绵城市”建设的空间有限，因此起到的作用有限。

“海绵城市”建设并非万能的，老城区的内涝问题要视内涝成因来确定解决方案。即使‘海绵城市’能解决内涝问题，全国各地那么多老旧城区也不可能在短期内全部完成改造工作。

中国生态城市研究院城镇水务所副所长武俊良认为，如果在城市建设的过程中原有排水标准过低确实需要提升，那就在后期更新中提升。在正常降雨条件下，原来的管道设计达不到城市排水的要求导致

内涝，这时候就需要提升城市排水管道的建设标准，局部提升也要和整体区域情况相结合。还有一些老旧城市内涝是由于外面河道的顶托导致的，如果仅提升标准而不解决整个区域系统排水问题，也没有用。一些南方地区城市本来地下水位比较高，如果老旧管道破损，地下水进管道，也是区域内涝的诱因。因此，老旧城市内涝是一个系统性、复杂性的问题，需要依据实际情况解决，并非简单地提升标准。

在武俊良看来，数字化、智能化是未来城市管理的重要方向，有必要建立基础设施内涝灾害风险评估和检测体系，实现数字化、智能化和网络化管理。在目前情况下，需要开展全域城市的内涝风险评估和摸底，有针对性地提出系统化的解决方法。最起码要按照汇水分区来开展，识别内涝原因，解决区域洪水内涝问题。

（法制日报）

◆ 突破内涝困局风险预防比应急更重要

中国人民大学危机管理研究中心主任唐钧介绍，在应对水灾内涝灾害方面，应急工作主要有两方面：一是事前防范，二是应急处突。事前防范方面，防卫等级越高则抵御灾害能力越强，但是防卫等级的提高也相应地需要建设和运营维护成本，因此通常的做法是根据灾害的发生频率和危害程度来设定防卫等级。建议重灾区政府部门提高水灾内涝灾害的全面防卫等级，并能纳入国民经济和社会发展规划。在平常工作中，把重心逐步向事前的治理隐患、控制风险的方面倾斜，而不能把重心全部都放在危机爆发后的应急处置上。

对于风险干预预防，中国政法大学应急法研究中心执行主任林鸿潮提出：首先是中心城市和周边中小型城市、农村的利益机制关系问题。若要在大范围降水时免受或少受内涝灾害，需要周边城市、农村作出一定牺牲，作为中心城市的分洪区。其次是城市自身区域规划建设利益机制问题。城市要减少内涝灾害，要加强区域内水分渗透能

力，例如将更多的土地开辟为公园。城市土地利用关系到建设城市的利益，增加公园面积在一定程度上势必会减少工商业经济用地，但是这将大大降低内涝发生风险。

（法制日报）

【各地做法】

◆ 广州：划定 62 个易发内涝潜在风险区

广州市规划和自然资源局牵头制定的《广州城市水浸点、涵洞、隧道内涝风险区域划定和治理工作方案》经市政府同意并于 2021 年 6 月 6 日印发。该《方案》结合广州市国土空间总体规划进行风险区域识别，以流域为单元，率先划定 62 个易发内涝潜在风险区域，面积共 772.84 平方公里。

广州市规划和自然资源局对接广州市 2035 年国土空间总体规划后，划定易发内涝潜在风险区，加强内涝风险点治理，合理控制城市开发强度，管控建设用地项目避让泄洪通道，强化海绵城市建设生态治涝措施，综合施策降低广州城市内涝风险。《方案》结合广州市国土空间总体规划进行风险区域识别，全面分析内涝成因和梳理内涝风险点，编制风险区域、风险点分布图及治理清单表并分解到各区形成“两图一表”，提出广州市水浸点、涵洞、隧道系统治理措施和空间定位。

通过创新运用遥感技术和激光雷达数字高程模型等地理信息技术，识别和排查全市不透水地面和洼地，揭示不透水地面、洼地与城市内涝的关系。以流域为单元，率先划定 62 个易发内涝潜在风险区域，作为开展风险治理和管控工作的依据，支撑国土空间总体规划确定城乡内涝安全底线，优化城市空间规划布局，合理划定和保护雨水行蓄的蓝绿空间，从而为全面提升广州应对洪涝风险能力、打造洪涝韧性城市提供重要支撑。

目前广州大量旧村处于易发内涝潜在风险区域，全市城市更新涉及易发内涝潜在风险区面积为 303.17 平方公里，占全市易发内涝潜在风险区域总面积的 39.23%；其中，三年实施计划村涉及 66.61 平方公里，五年行动方案村涉及 90.29 平方公里，十年改造规划村涉及 146.27 平方公里。

（人民网）

◆ 杭州海绵城市建设：以点带面，质量先行

杭州在“微更新”中融入海绵城市理念，加强绿色公共空间建设与改造提升，通过“见缝插针”式的海绵举措，控制场地雨水径流和污染，实现了雨水消纳“渗、滞、用”功能。

位于杭州八堡附近的东湖路市民公园，已成为附近市民散步休闲的首选，不管晴天还是雨天，前来漫步赏景的市民和游客络绎不绝。晴雨都受欢迎，背后是海绵建设发挥的巨大作用。贯穿整个公园的景观河以及旱溪，不仅让公园的自然景观更丰富，还起到调蓄雨水的作用，大大减少了积水的概率。还有砂石路面和漏水沥青让市民游玩不湿鞋，也能通过过滤，让从公园流出去的雨水更清澈。按照海绵城市建设四大体系建设，改造区以问题导向重点关注水质提升，新建区以目标导向严控径流总量，杭州以质量先行，注重大海绵格局构建和小海绵设施建设“两手抓两手硬”。截至 2020 年一季度，杭州市已有南班巷老旧小区改造项目、富阳秦望区安置房、杭州市钱塘生态公园等 15 个项目入选浙江省海绵城市建设典型案例。

杭州市海绵办相关负责人表示，杭州不是为海绵而海绵，杭州的海绵城市建设能够体现“工匠精神”，把海绵理念融入新建项目，融入城市建设，融入生态环境中。这些年，杭州市探索海绵建设的全过程闭合管理模式，从设计到效果评价，都有章可循。

目前，杭州已具备建设项目初步设计海绵城市建设模板，在杭所

有建设项目的初步设计必须以该模板为依据，落实海绵技术，这意味着杭州海绵城市建设质量得到了保证。2020年，杭州市还正式下发了《杭州市海绵城市建设区域化评价办法（试行）》《杭州市建设项目海绵城市设计文件编制导则（试行）》等指导性文件，建立了一套适合江南非试点海绵城市建设效果评价办法，为科学推进杭州海绵城市建设提供必要的技术支撑。

（浙江在线）

专题五 大湾区 1 小时轨道交通圈建设

【背景】

◆ 三大区域未来五年将新建城际和市域铁路约 1 万公里

2020 年 12 月，国家发展改革委召开专题会议，部署加快京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大区域的城际铁路和市域（郊）铁路规划建设，整体推进三大区域轨道上的城市群、都市圈发展。会议要求梳理明确未来三年开工项目，建设总规模约 6000 公里，到 2025 年基本形成区域城际铁路和市域（郊）铁路骨架网络，形成城市群 1-2 小时交通圈和都市圈 1 小时通勤圈。

（新华社）

◆ 国家发改委批复粤港澳大湾区城际铁路建设规划

2020 年 8 月，国家发改委官方网站发布了关于粤港澳大湾区城际铁路建设规划的批复，同意在粤港澳大湾区有序实施一批城际铁路项目。同时要求，按照科学布局、统筹衔接、创新发展、支撑引领的原则，在继续实施并优化原珠江三角洲地区城际轨道交通网规划基础上，进一步加大城际铁路建设力度，做好与大湾区内高铁、普速铁路、市域（郊）铁路等轨道网络的融合衔接，形成“轴带支撑、极轴放射”的多层次铁路网络，构建大湾区主要城市间 1 小时通达、主要城市至广东省内地级城市 2 小时通达、主要城市至相邻省会城市 3 小时通达的交通圈，打造“轨道上的大湾区”。

在近期建设安排方面，规划建设 13 个城际铁路和 5 个枢纽工程项目，总里程约 775 公里，形成主轴强化、区域覆盖、枢纽衔接的城际铁路网络，总投资约 4741 亿元，资本金比例 50%、计 2371 亿元，

由广东省和项目沿线地方使用财政资金等出资，并按照市场化原则，积极吸引社会资本参与。资本金以外资金通过银行贷款等方式解决。

表 1：近期建设项目表

序号	项目名称	里程 (公里)	投资 (亿元)	主要途经点	备注
1	深惠城际前海保税区至惠城南段（含大鹏支线）	133	781	西丽、深圳北站、龙华、龙岗、沥林、惠城南	2022 年前启动建设
2	深圳机场至大亚湾城际深圳机场至坪山段	70	435	深圳机场、龙华、坪山	
3	广清城际北延线	21	63	清远站	
4	广清城际广州北至广州段	26	137	广州北站、白云站、广州站	
5	莞惠城际小金口至惠州北段	8	43	惠州北站	
6	穗莞深城际南延线	35	244	深圳机场站、福田、皇岗	
7	中南虎城际中山至塘厦段	63	222	中山、南沙、塘厦	建设条件落实后有序推进
8	塘厦至龙岗城际	65	224	塘厦、龙岗	
9	常平至龙华城际	40	145	常平、龙华、福田	
10	南沙至珠海（中山）城际	79	486	南沙、中山、珠海	
11	佛山经广州至东莞城际	107	953	东平新城、芳村、鱼珠、新塘	
12	广州东至花都天贵城际	38	285	广州东站、天贵	
13	芳村至白云机场城际	39	325	芳村、白云站、白云机场	2022 年前启动建设
14	广州东至新塘五六线	29	58	广州东站、新塘站	
15	广州至广州南联络线	15	77	广州站、广州南站	
16	广州东站改造工程	----	25	----	建设条件落实后有序推进
17	广州至广州东三四线	7	55	广州站、广州东站	
18	广州站改造工程	----	183	----	
合计		775	4741		

（央广网、国家发展改革委网站）

◆ 广东省交通运输厅：城际铁路须公交化运营

2021 年 8 月 25 日，广东省交通运输厅发布关于征求《城际铁路设计细则（征求意见稿）》意见的函，提出：粤港澳大湾区城际铁路

既有及在建项目合计约 763km，共有尚未实施的近期项目 13 个。

大湾区城际铁路功能定位主要分为两类。一是单一城际功能线路。主要布设于城市外围，主要服务于城际客流，如既有珠三角城际铁路。二是城际和市域复合功能线路。

结合既有城际的运营情况，省政府提出，城际铁路必须进入城市中心，必须衔接交通枢纽，必须与地铁衔接，必须实现公交化运营。2020 年批复的城际铁路建设规划，部分线路引入到城市中心区，如广州都市圈的佛山经广州至东莞城际、常平至龙华城际等，深圳都市圈的深大城际、深惠城际等，其市域客流占比大，市域内通勤需求强烈。上述线路在都市圈内部以市域功能为主，在都市圈间以城际功能为主，是复合功能的城际线路。

城际铁路与地铁票制兼容，符合国家“与城市轨道交通一体化衔接”和省委省政府关于“一票式”联程和“一卡通”的要求。大湾区城际铁路客流大部分需要与城市轨道交通换乘，实现方便深入城市中心的出行目标。因此，与城市轨道交通实现票制兼容、安检互认成为提高旅客服务质量的关键。广清城际通过新增 AFC 票务系统实现“购票方式多样化”，较好地满足了旅客出行需求，提高了服务质量。

(广东省交通运输厅网站)

◆ 粤港澳大湾区已运营城际轨道及高铁线路的情况

表 2：粤港澳大湾区已运营主要城际轨道及高铁线路情况

	已运营线路	运营单位	里程 (公里)	最高时速 (公里/小时)	起点站到终点 站票价(元)
城际	广深	中国铁路广州 局集团有限公 司	147	200	79.5-99.5
	穗莞深		76	140	81
	广珠		177	250	65-70
	莞惠		103	200	60
	广佛肇		47	120	65
高铁	广深港	中国国家铁路 集团有限公司	142	200-300	74.5-94 (广州-深圳)

表 3：京津冀、长三角地区已运营主要城际轨道及高铁线路情况

	已运营线路	运营单位	里程 (公里)	最高时速 (公里/小时)	起点站到终点 站票价(元)
城际	京津	中国铁路北京局集团有限公司	166	350	54.5
	京雄		92	350	21-48
高铁	京张	中国铁路上海局集团有限公司	174	385	72—96
	沪宁		300	350	135
	沪杭	160	416.6	73-88	

(据网上公开资料、携程 APP 售票信息综合整理)

◆ 广深、广珠及珠机城际铁路：推出月票“试水”公交化运营

为进一步方便商务、通勤旅客的快捷出行 2021 年 8 月，广深、广珠及珠机城际铁路同步推出“计次票”和“定期票”两种灵活便捷、经济实惠的新型票制产品。

其中，作为首条连接广深的城际——广深线客流常年以穗、莞、深三地商务及通勤旅客为主，习惯当日购票乘车，即来即走。“计次票”和“定期票”的推出为广深城际直达和短途区段旅客提供一种选择。这是铁路部门继厦深高铁、京沪高铁、成渝高铁后，在粤港澳大湾区首推的公交化运营模式。

近年来，广深线压缩时空距离，“试水”公交化运营。早在 2021 年 6 月 25 日，铁路部门已做“预热”，广深城际优化列车开行模式，为旅客提供一站式直达、大站直达、站站停三种出行选择，其中一站式运行时间大幅压缩，广深间 1 小时内即可通达。广州至深圳一站式全程 59 分钟直达；仅停东莞大站全程仅需 64 分钟；站站停全程也只有 76 分钟。

不过，广深城际高票价被连续多年“吐槽”。南都记者登录 12306 网站发现，目前广深两地的铁路票价主要为以下情况：广深铁路（广州南～深圳北）全长 103KM，二等座 74.5 元，一等座 99.5 元，耗时

约 0.5 小时。广深铁路（广州东～深圳）全长 139KM，二等座 79.5 元，一等座 99.5 元，耗时约 1 小时。而距离相似的国内其他地区的线路票价则与广深铁路有较大差异。长三角城市群中，与“广州南-深圳北”区间相似行车里程的，要数“苏州-上海”区间，耗时集中于 27-34 分钟，二等座平均票价为 39.5 元。而长三角城市群中行车里程与“广州南-深圳北”较为接近的，是“无锡东-上海虹桥”，高铁里程为 108 公里，二等座平均票价为 49.5 元。

此次铁路部门推出的广深城际“20 次计次票”（二等座）价格是 1511 元，（一等座）价格是 1891 元，每张票相当于原有票价的 9.5 折。而“30 日定期票”（二等座）价格是 3253 元，（一等座）价格是 4072 元。若坐满 60 次，每张票相当于原有票价的 7 折。坐满 50 次，每张票相当于原有票价的 8.2 折。

（南方都市报）

◆ 广深城际优化列车开行模式，一站直达车全程仅 59 分钟

为进一步完善广深城际公交化运营模式，满足广深城际直达和短途区段旅客出行需求，广铁大幅优化广深城际旅客列车开行结构，6 月 25 日零时起开行全程 59 分钟一站式直达动车组。

据广铁客运部门介绍，广深线客流以穗、莞、深三地商务及通勤旅客为主，习惯当日购票乘车，即来即走。实施新运行图后，广深城际在提升列车运行效率同时，为旅客提供一站式直达、大站直达、站站停三种出行选择，其中一站式运行时间大幅压缩，广深间 1 小时内即可通达。此次调图，同时兼顾了广深沿线站点旅客的出行需求，特别是较原有运行图大幅增加樟木头、平湖站停车班次，确保东莞、常平、樟木头等站旅客等待时间不超半小时，平湖站旅客平均等待时间不超 1 小时。

（中国新闻网）

◆ 莞惠城际：采取“站站停+交错停”模式，客流量同比增长 60.3%

莞惠城际铁路 2021 年上半年发送旅客 231 万人次，较 2020 年同期增加 86.9 万人次，同比增长 60.3%。在莞惠城际各站中，西平西站客流量最大，累计发送旅客 47.1 万人次，同比增长 75%。

莞惠城际于 4 月 16 日起调整了运行图，采取“站站停+交错停”的模式。相比此前采用的全部列车“交错停”模式，新图在压缩乘车时长的同时，也为旅客提供了多样的出行选择。大部分车站较调图前增加动车营业办理列数、延长营业时间，其中云山站增加 28 列动车，龙丰站增加 45 列，惠环站增加 40 列，沥林北站增加 39 列，银瓶站增加 47 列，樟木头东增加 48 列，大朗站增加 23 列，寮步站增加 40 列，东城南站和道滘站各增加 38 列。实施新图后，松山湖北、西湖东、小金口和东莞西站办理营业列车最多，达到每天 68 列。

作为穗深城际和莞惠城际的换乘站，两条线的所有列车均可在东莞西站进行站内换乘，旅客提前购票后走换乘便捷通道，无需出站再过安检，极大地减少了换乘时间，为旅客出行提供了极大的便利。

据悉，莞惠城际铁路惠州小金口—东莞道滘全程票价 60 元，东莞常平东—东莞道滘票价 25 元。

(广州日报、东莞时间网、新浪广东站)

◆ 广州地铁将代管运营珠三角 4 条城际铁路

2020 年 10 月 28 日，国家铁路局官网更新铁路运输企业准入许可名录，广州地铁集团全资子公司广东城际铁路运营有限公司获得城际铁路旅客运输许可证。这意味着广州地铁集团独立运营珠三角城际铁路网的最后一关已打通。

据悉，广州地铁将运营四条城际铁路，构建“一张网一张票一串城”，实现城际轨道交通公交化。这四条城际线分别为：广清城际(广

州北—清远)、广佛环线(广州南—佛山西)、新白广城际铁路(新塘—广州北)、珠机城际铁路(拱北—横琴)。

(中国经营报、广州日报)

【焦点】

◆ 穗莞深城际：难以实现地铁化运营

2019年12月15日，作为沟通广州、东莞、深圳三市的快速轨道交通通道，中国铁路广州局集团正式宣布穗深城际（又名穗莞深城际）正式开通运营，并表示未来将实行公交化运营，只售无座票，不对号入座。但是，穗莞深城际开通当日就被指“又贵又慢”。2019年12月15日，有市民在人民网的领导留言板投诉称，穗莞深城际方便了广州、东莞和深圳的出行，但票价非常不合理，从新塘南到很远的深圳机场只需48元，可是同样从新塘南到很近的广州东却要38元。

留言建议，对新塘南到广州东的票价进行合理调整，希望未来能够地铁式售票和无需实名就能乘车。亦有投诉指出，穗莞深城际并不像官方公布的5分钟一趟，实际发车间隔超过一个小时。此外，穗莞深城际设计时速只有140公里，被认为是国内设计速度最慢的城际铁路。时速140公里甚至比广州的快线地铁18号、22号的时速160公里还要慢，穗莞深城际被戏称“广深地铁线”。

2020年1月，广东省发展改革委、省铁投集团的回复意见，穗莞深城际铁路票价由铁路运输企业综合考虑铁路建设和经营成本、市场供求和竞争状况、社会承受能力等依法自主制定。其中，新塘南至深圳机场段、广州东至新塘段，分别由省铁投集团所属珠三角城际公司和广州局集团所属广深铁路股份有限公司确定。

针对穗深城际铁路发车间隔过长，建议彻底实现地铁化运营的问题，广东省铁投集团在上述回复中直言，首先，根据相关法律法规，

铁路运营必须实名制购票乘车。其次，由于铁路客运组织模式与地铁存在差异，对于建议使用岭南通、直接扫码进出站、车票不显示车次、铁路和地铁不用二次检票及安检互认等建议目前难以实现。

（经济观察报、网易）

◆ 佛肇城际：客流量偏少，票价高

在所有珠三角城际线路中，目前运营（客流）最“拉胯”的两条线路非佛肇、穗深城际莫属。尤其是佛肇城际，在开通运营快 5 年后，依然没有走出“平日运凳子”和“总体车次少”的怪圈。

原因要从这条城际的线位走向和站点设置说起。佛肇城际，西起肇庆站，东至佛山西站，并通过广茂铁路接入广州站。由于佛肇城际并未全面进入佛山中心城区，只是在佛山西设有一站。同时，佛山西到广州站里程区间长达 30 公里，途经南海人口大镇大沥，却没有增设站点。两大原因共同作用下，直接导致这条城际的客流大头是肇庆往来广州人群。退一步来说，如果能将大量肇庆客流输送到广州站，倒也是好事，然而佛肇是借道广茂铁路开行到广州站，老广茂线的运能相对有限，直接导致肇庆-广州站的双向开行车次受限。以 2021 年 3 月 21 日（周日）为例，肇庆-广州站的双向城际开行车次只有 10 对，肇庆-佛山西站的双向城际开行车次总共有 23 对，其中有 13 对是肇庆始发、终到佛山西的双向城际开行车次。

于是这就产生了一个有趣的现象，每到节假日或周末，广州站始发或终到的佛肇城际车次可以坐得“满满当当”，而佛山西始发或终到的佛肇城际本线车次就远没有这么多的客流。不管平日还是周末，广佛肇城际的客流大头都是广肇两端客流，然而却出现了明显的“资源错配”现象：广州站有大客流，却无更多佛肇城际车次可以进入；佛山西客流较少，却“不得不”多开一些始发车，从而让整个广佛肇城际的开行车次显得不那么“稀少”。

此外，广州站至肇庆站全程运行时间约为 2 小时，全程票价 65 元。三水北站至广州站票价 30 元，三水北站至肇庆站票价 40 元。

（新城记、广佛都市网）

◆ 市郊铁路能否满足 1 小时通勤需求？

天津市开建第一条市域（郊）铁路、上海市首条市域铁路进入全面建设阶段、北京市第 5 条市郊铁路将开通运营……近期，多地市域（郊）铁路建设迎来新进展。国家发展改革委等部门明确，将推动都市圈市域（郊）铁路加快发展，未来五年京津冀、长三角和粤港澳大湾区三大区域计划新开工建设市域（郊）铁路和城际铁路约 1 万公里。

业内人士指出，相较于高速铁路、城际铁路及地铁，市域（郊）铁路在服务范围、开行速度等方面有所不同。市域（郊）铁路服务范围一般在 50-100 公里，设计速度为 100-160 公里/小时，平均站间距原则上不小于 3 公里，早晚高峰发车间隔不超过 10 分钟。

如上海在首条市郊铁路金山铁路的基础上，于 2020 年底全面开建其首条市域铁路——轨道交通市域线机场联络线。该线路由浦西段、浦东段和跨越黄浦江的越江段构成，全线共设虹桥站、张江站、浦东机场站等 9 座车站，全长 68.6 公里，计划于 2024 年底建成投运。该项目建成后，将采用轨道交通式的公交化运营方式，设计运行时速为 160 公里，比城市轨道交通线路快了约一倍。届时，上海虹桥国际机场与浦东国际机场两大枢纽将实现快速互联互通，往返两地的公共交通通勤时间将由 90 分钟以上缩短到 40 分钟以内。

“从布局范围来看，市域（郊）铁路主要布局在经济发达、人口聚集的都市圈内的中心城市，联通城区与郊区及周边城镇组团，采取灵活编组、高密度、公交化的运输组织方式，重点满足 1 小时通勤圈快速通达出行需求。”上海社会科学院研究员张兆安说。

张兆安认为，加快建设的同时，要特别注意明确市域（郊）铁路

的定位，既要跟高铁、城际铁路和地铁区别开来，又要加强衔接。一方面，公交化是市域（郊）铁路相比干线铁路、城际铁路更加突出的特点，市域（郊）铁路要充分考虑乘客出行需求，早晚高峰要高频率开行、提供公交化服务；另一方面，要避免把市域（郊）铁路建成地铁，二者应形成互补的关系。

在建设规范方面，市域（郊）铁路日前迎来新的行业标准。2月1日，国家铁路局发布的行业标准《市域（郊）铁路设计规范》正式实施。该规范涉及投资建设标准、运输组织及客票服务等多个方面，如在便捷换乘方面，强调市域（郊）铁路注重车站的一体化设计，为无缝衔接、高效换乘创造条件。客票服务方面，提出市域（郊）铁路乘车凭证可选用电子客票（如二维码、身份证）、生物特征票（如人脸识别、指纹识别）等，乘客出行更加智能便捷。

（人民日报海外网）

【各地做法】

◆ 广清、广州东环城际：可刷卡支付一次性安检

2020年11月30日，广清城际（广州-清远）、广州东环城际（花都-白云机场）铁路正式开通。这两条铁路由广州地铁运营，是国内首批非国铁集团运营的铁路。

广清城际全程38.2公里，共设6个车站，其中花都站、乐同站为地面站，狮岭站、银盏站、龙塘镇站、清城站为高架站，最高时速200公里。广州东环城际全程22.6公里，共设4个车站，花都站为地面站，花城街站、花山镇站、白云机场北站为地下站，最高时速160公里。乘客在花都站可换乘广州地铁九号线的广州北站，在白云机场北站可换乘广州地铁三号线的机场北站，不过不是站内直接换乘，仍需出站再进站，但铁路换乘地铁可免安检。

相比于我们常坐的由国铁集团运营的铁路，乘坐广清和广州东环城际更像是在坐地铁，主要体现在以下方面。

1. 购票方式多元化。乘客可选择在 12306 购票，也可用实名认证的羊城通、岭南通、全国交通一卡通等公交卡，还可使用广州地铁乘车码扫码乘车。

2. 随到随走，车票一天有效。对于乘客来讲，最大的改变在于乘车模式。一般我们在乘坐火车时，需提前购票，并且要在相应车次对号入座。但乘坐广清和广州东环城际，可以像乘坐地铁一样，无需提前购票，支付通过闸机后，等候最近的一班列车，随意选座。

当然两条城际铁路也不完全是地铁，与地铁运营也有不同。

1. 票价更贵。虽然城际铁路由广州地铁运营，但它本质上还是铁路，票价优惠政策与铁路相同。广清城际、广州东环城际单程全价票最高票价为 34 元，为清城站至白云机场北站，站间最低票价为 5 元，定价比地铁更贵。

2. 车型为动车组列车。这两条城际铁路采用了 CRH6A 型动车组，列车的座位布局为 2+2 布局，最大载客量可达 1427，乘坐体验上比地铁更舒适。

3. 提前检票。根据轨道交通自媒体“通行线”报道，广清城际站内的显示屏，仍显示“提前 5 分钟停止检票”，这一点与国铁一致。

4. 间隔时间较长。目前，清城站到白云机场站每天开行 33 趟列车，运营时间为 6:15 至 21:30，平均 27 分钟一趟。相比于地铁间隔几分钟的发车，约半小时一趟的城际列车间隔时段较长。

（界面新闻、广州日报）

◆ 上海金山铁路：公交化市域铁路的“样板”

2012 年 9 月 28 日，金山铁路开通运营。这条铁路在全国首创铁路公交化运营，是全国第一条通勤意义上的市域铁路，被国家发改委

等六部委列为全国市域铁路首批示范项目。“2009年，金山铁路由原铁道部与上海市共同出资，在原金山铁路支线基础上改造而成。”上海金山铁路有限责任公司相关负责人介绍，这条连接东海之滨的金山区与主城区上海南站的市域铁路，全长56公里，设8个办客站，最高时速160公里。

这条铁路综合了国铁和地铁两种运营模式，在全国铁路首创“一机三用”，即检票闸机采用铁路火车票、公共交通卡 and 手机兼容的票务系统，旅客既可购买铁路火车票，又可使用公共交通卡，还可使用带有NFC功能的手机“刷一刷”进站。旅客只需在手机上绑定上海公共交通卡即可使用，实现与地铁、公交车通用，刷手机跟实体卡一样可享受公交的换乘优惠。目前，有超过七成旅客使用公共交通卡或刷手机进站乘车。“现在去市里上班方便，早出晚归，基本上随到随走。动车与公交、地铁直接刷卡进出站，票价也不贵。”家住金山区的市民评价道。

金山铁路客流主要是上班族，以走亲访友、参观旅游和学生流为主。客流高峰集中在每天早晚和双休日、节假日。多年来，这条铁路3元至10元阶梯优惠票价一直没变。”金山铁路采取“一站直达”“大站停”和“站站停”三种运行模式，每天开行动车组37.5对，双休日和节假日开行动车组35对，运行时间分别为32分钟、42分钟和60分钟，方便了市民出行需求。

（人民网、金山报）

◆ 京津城际运营公交化、地铁APP互认

2020年12月，天津市交通运输委员会发布《关于京津通勤便利化工作举措网上征询市民意见的公告》，提出了12项京津通勤便利化举措，包括：

1. 实行京津城际运营公交化，铁路部门在早、晚时刻安排天津往

返北京城际列车，最小发车间隔 5 分钟。天津南站至北京南站将试行“预约+直刷”乘车模式，力争年底前推出季度计次票。

2. 推出支付优惠同城化，“天津地铁”APP 与北京“亿通行”APP 互认，深化双城公交“一卡普惠”，依托“京津互联互通卡”实现公交、地铁“一卡通行”。

3. 实现枢纽通达便利化，推进天津西站、南站铁路、地铁安检双向互认；推动“机场+轨道”融合，梳理优化重要点位轨道交通的引导标识。

4. 开通重点区域直通车，开通北京中关村、宝坻中关村科技园、滨海新区中关村科技园“三点一线”直通车，“通州—武清—廊坊”试点班线公交化改造、跨城公交运营，并推出“京津通勤”线上服务。

“交通是京津冀协同发展重点领域之一，目前每天约有 10 万人从天津去往北京通勤出行，但双城通勤的换乘次数多、等待时间长、交通出行还不够便捷。我们研究出台了 12 项便利措施，涉及四方面，力争 2021 年年内全部落地。”天津市交通运输委相关负责人表示。

（北京日报）

专题六 城市停车难

【背景】

◆ 广东城市停车供需矛盾日益突出

近年来，广东汽车保有量急剧增长，截至 2019 年底已突破 2000 万辆，在国家、省大力促进汽车消费的政策背景下，汽车保有量仍将快速增长，广东城市停车供需矛盾将日益突出。与此同时，广东城市停车设施建设、停车管理机制已滞后于汽车的迅猛增长，已成为制约各地城市运转、城市文明、百姓出行的普遍性问题。

目前广东各市停车泊位整体供需失衡情况突出。截至 2019 年底，保守估计全省停车泊位总数量不超过 900 万（包含路内），城区估算小汽车保有量 1737 万，按 1 辆小汽车配备 1.1 个停车泊位的最低指导值计算，全省泊位缺口将近 1000 万，其中，广州、深圳、佛山、东莞停车缺口均过百万，供需矛盾与 2017 年北京情况相当；10 个地市停车位供给总量与机动车保有量比值不足 1:2，还达不到两辆车共用一个停车位的标准，远低于 1 辆车配备 1.1 个停车位的最低指导值，并且停车供给与需求差距仍在加大。

目前广东城市道路停车管理主要存在以下问题：

1. 停车管理分工责任制和法规制度不健全。省层面没有专门针对停车治理的省级法律法规、部门规章、管理机构或相关指导意见。地市方面，因缺乏省配套政策支持，各地均没有建立专门停车治理领导小组或专门协调机构，部门管理政出多门、监管缺位问题普遍存在。全省仅广州、深圳等 7 市已完成或启动相关立法工作，其他地市停车规划、建设、管理等环节普遍缺乏法律支持，对停车管理工作的整体统筹力度偏弱。

2. 停车资源供给结构不够合理。各市停车用地供应保障机制不完

善、停车配建制度落实不到位，立体停车设施建设滞后，公共停车资源合理利用开发不充分。目前仅 12 个地市完成或启动相关停车规划编制工作，有的虽有规划但未严格执行，用地供应保障机制不完善；仅广州、深圳、中山市对违反配建行为明确了处罚标准，从根本性解决停车难源头问题的停车配建制度落实难，立体停车设施建设滞后，公共停车资源合理利用开发不充分。

3. 现有停车资源精细化利用率不高。人防工程停车资源利用率较低，老旧小区、医院、学校等重点区域的停车环境普遍不佳，停车收费政策杠杆利用手段缺乏，停车场运营服务监管不到位。

4. 融通共享城市停车管理格局尚未建立。除深圳等个别城市外，各市普遍都没有开展“互联网+”智慧停车工程，停车数据利用不充分，停车设施共享开放程度不高。广州、珠海、佛山、中山、肇庆等虽然从法律层面明确要求建设停车信息管理平台，但有关工作进度较为滞后，停车信息化管理水平依然不高，造成了停车信息数据资源的浪费，产生了社区疫情防控、反恐和打击违法犯罪方面的漏洞。

5. 静态交通秩序监管有待提高。停车场运营服务监管不到位，老旧小区、医院、学校停车难、停车乱问题普遍，城市 70% 的警情与违停有关，群众反映强烈。

（广东省公安厅网站）

◆ 中央政府积极推动治理城市停车难问题

习近平总书记主持召开中央城市工作会议，指出我国相当数量的城市交通拥堵、出行难、停车难等“城市病”突出，对城市交通提出新标准、新要求。国家有关部门随后对推动解决城市停车问题、提升城市交通管理水平作出了一系列专题部署。2019 年 7 月 30 日，中共中央政治局会议提出要“实施城镇老旧小区改造、城市停车场、城乡冷链物流设施建设等补短板工程”。2019 年 12 月 12 日，中央经济工

作会议明确要求“加快城市停车场等建设”。

2015年10月，国家发改委会同公安部等七部门联合印发《关于加强城市停车设施建设的指导意见》，要求通过改革创新、集约挖潜、监管同步，有效缓解停车供给不足。2016年2月，中共中央、国务院印发《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，要求各地合理配置停车设施，鼓励社会参与，放宽市场准入，逐步缓解停车难问题。2017年8月，公安部、中央文明办、住房城乡建设部、交通运输部印发《城市道路交通文明畅通提升行动计划》，明确提出着力推动治理城市停车难，提升城市停车交通现代化水平。2019年6月，公安部办公厅、住房城乡建设部办公厅联合下发《关于加强和改进城市停车管理工作的指导意见》，要求改善城市道路交通环境，缓解城市停车矛盾。2021年2月，交通运输部办公厅发布《关于开展ETC智慧停车城市建设试点工作的通知》提出选定北京等27个城市作为试点城市、江苏省作为省级示范区，先期开展ETC智慧停车试点工作。2021年05月，国务院办公厅转发国家发展改革委等部门《关于推动城市停车设施发展意见的通知》提出，完善停车收费政策。健全主要由市场决定价格的停车收费机制，逐步缩小政府定价范围。政府定价主要限定在具有公益性特征和自然垄断经营特征的停车设施。综合考虑停车设施等级、服务条件、供求关系及社会承受能力等因素，区分不同区域、位置、时段、车型和占用时长等，科学制定差异化收费标准，并建立动态调整机制。到2025年，全国大中小城市基本建成配建停车设施为主、路外公共停车设施为辅、路内停车为补充的城市停车系统，社会资本广泛参与，信息技术与停车产业深度融合，停车资源高效利用，城市停车规范有序，依法治理、社会共治局面基本形成，居住社区、医院、学校、交通枢纽等重点区域停车需求基本得到满足。

（中国政府网、广东省公安厅网站）

◆ 广东将加强和改进全省城市停车管理工作

2020年8月，广东省政府办公厅《关于加强和改进全省城市停车管理工作的指导意见》提出五大目标任务19条指导意见，包括：

第一方面“构建完善城市停车管理机制”共5点指导意见，主要就“建立停车管理统筹协调机制”“加强城市停车管理制度建设”“细化落实城市停车专项规划”“完善配建标准和鼓励超配建”等停车管理机制进行了要求，推动构建政府主导、市场调节、社会共治、社区参与的城市停车管理治理新格局。

第二方面“持续推进优化停车资源供给结构”共4点指导意见，主要就“强化用地供应和保障支持”“鼓励支持停车产业发展”“推动立体停车设施建设”“合理利用公共空间资源”等停车资源供给保障结构方面进行了要求，从源头解决停车资源供给问题。

第三方面“精细化统筹管理现有停车资源”共5点指导意见，主要就“统筹利用路内停车泊位”“提高人防工程停车利用率”“综合治理重点区域停车难题”“建立健全差异化停车收费政策”“加强运营服务监管”等现有停车资源的精细化统筹利用管理进行了要求，目的是对存量停车资源进行充分挖掘，引导停车需求。

第四方面“融通共享城市停车资源”共2点指导意见，主要就“建设城市智慧停车工程”“推动停车设施共享开放”等新态势进行要求，目的是及时结合智慧政府、智慧城市战略，及早谋划智能化停车管理服务方向，力争实现广东在智慧停车管理上走在前列。

第五方面“规范静态交通秩序管理”共3点指导意见，主要就“开展停车场所安全阵地建设”“依法惩处违法停车行为”“加强停车行业监督管理”等停车勤务管理、执法管理、行业监督管理方面进行了要求，目的是规范静态停车秩序，提升停车守序守法度。

（广东省公安厅网站）

【焦点】

◆ 大中城市老旧小区停车成“难中难”

老旧小区基本上都是 2000 年之前兴建的居民楼房。随着时的变迁和人们生活水平的提升，这些小区包括水电路气网等在内的基础设施和配套服务都已经不能满足居民需求。而小区居民停车难则成为这些难题中的难题。因为 2000 年之前，我国对居住小区是没有停车位配建指标要求，几乎所有的老旧小区都没有符合现阶段城市规划部门要求的停车位。现在老旧小区的停车位基本上都是小区自行划设。由于空间有限、没有统一规划等因素，很多空间被越来越多的私家车所占领，导致小区内原有的道路、绿化、公共空间等用地被小汽车占据，消防通道经常堵塞，小区居住品质大大下降，还容易出现安全事故。

由于种种历史原因，老旧小区基本上都存在“三高、四低、五多”的特点。“三高”是指居民老龄化程度高、房屋安全风险高、居民诉求率高；“四低”是指居民收入低、物业费标准低、物业费收缴率低、居民满意度低；“五多”则是指这些老旧小区的产权单位多、物业管理单位多、房屋类型多、历史遗留问题多、小区出入口多。这些都成为摆在解决老旧小区停车难问题面前的障碍。往往解决一个问题要涉及几个社区和院落，以及众多产权单位、物业公司，还有交通、城管、规划、资金等方方面面。

针对这种情况，缓解老旧小区停车难问题甚至已经上升到国家政策层面。2020 年，中央政治局会议强调，积极扩大有效投资，实施老旧小区改造。国务院常务会议对老旧小区改造政策措施进行细化，提出目标任务，明确了地方政府专项债资金投向增加城镇老旧小区改造，要求今年各地计划改造城镇老旧小区 3.9 万个，涉及居民近 700 万户。为老旧小区配建停车设施成为老旧小区改造的一个重要内容。

（经济参考报）

◆ 共享停车：盈利低、成本高、使用麻烦

上海在 2015 年开始推行潮汐式错时停车，不少城市纷纷效仿。自 2019 年初开始，多地相继研究、起草、出台、进一步更新了共享停车相关意见，想出各种办法盘活停车资源。

但中新经纬客户端梳理年内各地报道发现，该措施目前效果“冷热不均”。有的地区已帮助资源方获利，有的地区却受盈利少、违约成本低、寻找困难等因素影响，让供需双方积极性下降，导致已共享的车位，没过多久又变回私家车位。

据北京晚报报道，北京一位尝试过共享自己车位的车主坦言：“共享车位每小时收费 6 元，我们可分得 6 成的收益，也就是 3.6 元，一个月最多挣 60 多元，小区每个车位每月的租金 200 元，如此肯定没有太大吸引力。”

据舜网报道，济南某小区里一侧是单位、一侧是居民楼的布局本来很适合共享停车，却因无法盈利、开发票而打消了单位的积极性，将该小区车位恢复划分“楚河汉界”，单位人员和居民只得各停各的车。

在青岛，鲁网曾报道，市面上不少共享停车软件都仅与各自的合作停车场签约，导致信息分散，APP 推广难度大，平台投入成本过高。

据三湘都市报报道，长沙市第一医院旁馨域大厦前坪停车场一名物业工作人员介绍，该处去年布局了 19 个共享车位，但目前已经全部停止使用。“因为靠近医院车位紧俏，引进共享车位后还需有人引导，而收费的分成还不够人工开销，使用一个月后就停用了。”

燕赵晚报报道称，石家庄的袁女士曾使用过一次共享停车，她认为业主共享模式使用相对烦琐、寻找困难，“一个地下车库有几百个甚至上千个停车位，虽然有导航，但找到那个共享停车位也是很烦琐。”另外，多平台分散运营，也限制了用户的选择。“为了停车，我在手

机上下载了 4 个停车 APP。”

长沙晚报报道，长沙市人大代表王雅敏从另一角度指出，绝大多数小区都是封闭管理，一旦允许社会车辆进入，自然会拉高风险指数；共享人不按时取车也令业主头疼，三番五次的违约自然容易浇灭共享热情。

（中新经纬）

◆ 立体停车场：“叫好不叫座”

立体停车场(机械车位)由于能够节约占地面积、有效利用空间等优势，被社会普遍看好。但调查发现，多地建成的立体停车场利用率并不高，有些面临废弃甚至已经被拆除。

投入大、维护成本高。如郑州人民医院早前设置的立体停车位如今已经弃用。据了解，郑州人民医院立体停车场是由社会资本投资建设的。企业负责人表示，每月停车费收入在 8.4 万元左右，而车位维护费、电费和雇佣管理员的费用在 9 万元上下，运营入不敷出难以为继。有媒体报道，根据目前市场行情，立体车库一个车位的造价在 3 万元以上，随着车库层次的增加和建设难度的增大，单价可能会更高。

停车位使用不便。记者走访郑州、济南多处立体车库发现，车库使用情况参差不齐，相比于立体车库，驾驶员们普遍更愿意将车停在路面上。济南车主刘先生说，立体车位大多宽 1.9 米左右，高 1.55 米，凡是超宽、超长、超重的车辆都无法入库。“停地上方便，开着就走，这种需要在这等，里边位需要停轿车或短一点的车，外边停长一点的车。比如来一个长的一个短的，先停短的，短的停完上去之后长的进，时间差好几分钟”。广州市中山三院患者涂先生也表示“机械停车位限制大小体重，我的车超重了，不能停上去。”而另一位患者则表示：“我习惯停地面上，没停过机械车位，据说对技术的要求较高。”

小区新建立体车库不易。对于这种占地少、效率高的立体停车库，不少小区都有意尝个鲜。但实际操作下来，依然困难重重。“比如说，这涉及到公共用地的再利用，小区居民很难达成一致。尤其是没买车的居民，一般都不同意建造立体车库。”相关人士分析说，小区要建立立体停车库，最好是在小区建设之初进行规划。此外，由于立体停车库为露天设置，经常会有如断电等小故障，特别是阴天下雨的天气，致使车主无法将车辆开出。有些车主为此要物业承担责任，甚至将打车发票拿到物业公司来报销。这也让物业公司觉得不堪负担。有小区物业表示，加个雨棚可以减少故障率，但小区居民普遍不同意，因为要挡住低楼层的采光。

（央广网、东方网、新快报）

◆ 调价能否解决停车难题？

2021年9月1日，广州四部门《关于完善机动车停放服务收费管理有关问题的通知》（简称《通知》）正式生效。交通枢纽、景区、公立医院、公办学校、博物馆、图书馆等场所停车费的政府指导价略有上调。根据《通知》，调价是为了进一步完善机动车停放服务收费形成机制，提高停车资源配置效率，推动停车产业优化升级，促进停车场建设，推动“放管服”改革取得新的进展，着力解决行业发展不平衡不充分的问题。

能否真正起作用？广东省体制改革研究会执行会长彭澎认为，调价只是对存量车位发挥调剂作用，并没有完全改变车位稀缺的状态。比如图书馆、大剧院比较便宜的车位可能提价后没有那么紧张，一部分人会改用公共交通工具。但一部分人只能忍受提价后果。而且，暂时没有商业车位跟进提价，主要是疫情、电商等因素，商业没有全面恢复，不排除以后会跟涨。

广州市停车场行业协会副会长李绪进同样认为，停车是一个被动

性的需求。比如公众是一定要去医院看病的。价格杠杆不是万能的，政府在制定公共停车场的停车政策时，不能与民争利，需要考虑到稳定器的作用。虽然文件公布的是最高限价，目前一些机构、单位也没有调价，但未来不调升价格的可能性不大。此外，也不排除其他社会停车场跟风涨价的可能性。

（新快报）

◆ 东莞：停车场越建越多，乱停乱放依旧

东莞市交通局统计数据显示，2020 年全市共新增停车位 6.95 万个，其中路外公共停车位 2.8 万个，建筑配建停车位 4.15 万个，完成共 9836 个公共临时停车泊位的建设。2021 年 1 月-5 月，完成配建及路外公共停车位 27316 个，全年将推动建设不少于 6 万个停车位。

东莞还将实行全市一盘棋统筹所有停车资源。东莞市交通局介绍称，将通过科学规划，逐渐形成“配建停车为主、路外停车为辅、路内停车补充，路内停车实行总量控制”的静态交通可持续发展模式。

但在车位不断增加、差别化停车收费管理的共同作用下，机动车乱停乱放现象却依然较为突出。东莞停车资源全盘统筹的结果，也让很多原本不用收费的停车位都全面启动收费。不少车主想节省停车费，导致一些停车场地的利用率并不高。记者在东莞曲海桥停车场看到，里面的车辆停放率不足三成，但停车场外的马路两边却一字排开，违规停放着五十多辆车，双向的四车道变成了两车道。

（羊城晚报、消费日报网）

◆ 深圳：停车场管理落后和信息不对称

2020 年 12 月，中青报·中青网记者从深圳市交警局了解到，深圳市机动车约 335 万辆，经营性停车场 6420 家左右，经营性停车车

位 170 万个，非经营性停车位约 70 万个，路边停车位约 2 万个。车辆和车位数量相比，存在近百万个车位缺口。

深圳市人大代表、深圳市停车技术企业行业协会秘书长张毅认为，停车“潮汐化”问题导致了停车难，写字楼上班时间爆满，而住宅小区下班时间供不应求，医院、学校等地停车位时间段差异大。车位和车辆的数量严重不匹配，找不到停车位、停车费太贵、电动汽车找不到充电桩等都成为民生痛点，停车位的增加速度赶不上新上路车辆的增加速度，以后停车越来越难将会成为一个趋势。

停车场管理落后和信息不对称也造成大量车位被闲置。“算不清楚这个停车场里到底有多少‘僵尸’车。”深圳华强北附近一个小区的物业告诉记者，小区入住快一年，但是里面已经发现了很多开进来就没动过的“僵尸车”。找不到车主，也没办法就此下定论把车拖走，而停车库因为是新开楼盘，目前还处于免费阶段。

在福田区的一些老旧停车场，因为停车场的服务没有更新，有的还在停车的 1.0 阶段。“停车还得下车取卡刷卡，有的车库虽然不用刷卡，但是网络差得要命，经常断网断电”，效率低下、信息错配的车场经常引发车主“吐槽”。中国停车智能系统的头部企业捷顺科技副总裁许昭林告诉记者，实际上，很多停车场都急需升级，“效率低下的停车场需要的人工成本更高，而且车主投诉引发的第三方成本也更高”。

（中国青年报）

【各地做法】

◆ 天津：应用高位视频人工智能技术，ETC 停车实现“快停快走”

2021 年 8 月 16 日，天津市民张先生发现，在天津市华苑路两侧停车，没有工作人员前来计费了，车停入车位后，道路泊位侧方咪表

识别桩亮起了红灯。张先生离开驶出停车道路后，ETC 自动结算停车费用。

为了提升停车场收费效率，解决拥堵难题，天津市交通运输部门在拥堵点位尝试 ETC 支付，利用智能化技术打造天津市智慧停车样板工程——华苑路侧智能停车项目，2021 年 8 月 16 日起正式上线。

据介绍，此项目由天津中环系统工程有限责任公司组织实施，采用最先进高位视频人工智能技术、智慧大数据平台、智慧 App 等进行智慧运营管理，实现了城市中心一类区域停车“快停快走”的功能，使车主可以安心、便捷停车，同时提升了高效智能化管理水平。项目通过将每个道路泊位侧方咪表识别桩和 ETC 设备相结合，准确识别泊位占用状态、停放时间和车辆身份，并将数据及时上传至云平台，当车辆离场时，云平台通过与 ETC 系统对接自动缴费，收费透明化、便捷化，实现了“科学使用、智能管理、无感支付”，极大提高了停车效率。该项目利用 ETC 电子围栏技术，通过天津停车监管 App，实现停车场数据普查、地图标点等基础信息采集工作，提高了停车场运营数据、车位使用率、车流量等实时监控能力，大大提升停车场的智能化和信息化程度，全面提升城市交通服务品质和环境秩序。

据悉，天津市还在医大总医院、天津站、市规划展览馆、古文化街等 11 个点位开通试点停车场，覆盖交通枢纽、医院、商业区、文化旅游景点等重点民生领域。目前这些点位均已接入 ETC 系统，开通 ETC 支付功能，各项目运行效果良好。下一步，交通运输部门将继续积极拓展 ETC 的应用范围，加大与 ETC 系统契合应用场景建设。

（科技日报）

◆ 上海：有限空间找增量

上海长宁区延安中学，地下停车场出入口位于学校外部，且部分车位对社会车辆开放。一般来说，学校出入口设置在校园内部，出

于安全的考量，很难实现这样的资源共享。延安中学之所以能够做到，源于在 2012 年新建车库时，一个较为超前的设计——车库出入口置于校外。目前，车库对外开放共享泊位 116 个，同时首批提供 40 个车位，对学校附近的天台家园、双流小区等多个居民区进行错峰停车试点，通过“上海停车”App 就可以实现错峰共享一键签约。地下车库共享泊位使用率已达到 40%左右，十余个车位实现错峰共享签约。延安中学车库改建工程提供了一种思路，那就是在停车资源有限的情况下，规划设计阶段就要充分考虑到停车问题，为产生“增量”预留条件。不只局限于点位本身，而是将更多主体、更广区域一同纳入，通盘考虑，通过错峰共享等方式，提高资源的使用率。

针对老旧小区停车难问题，控江路街道也提供了模板。控江路街道，一个位于杨浦区中心区域的饱和型纯居住社区，涵盖 60 个小区、25 个居委会，其中六成为老旧小区。根据 2020 年排摸的数据，街道居民停车需求为 1.2 万个，实际供给为 9600 个。高密度的居住人口，有限的空间资源，使得各类停车的投诉与矛盾时有发生。作为上海最早一批探索者，控江路街道从 2017 年开始，围绕智慧社区搭建数字化平台，推进一网统管应用场景建设，探索更为有效的社区治理模式。其中，一个重要的场景便是智慧停车系统。

记者在街道城运中心看到，中央大屏上正实时更新各类数据，涵盖区域内多个小区、路侧停车位以及公共停车场库，剩余车位数、分时段车位使用情况等信息一览无遗。实际上，在前期建设阶段，摸清停车“家底”并不容易。这牵涉到数字化建设的一个问题，即一套新型的治理模式，如何有效地触达民众，打通“最后一公里”？为此，居委会、小区物业以及业委会“三驾马车”共同努力，进行多番沟通与说服。为了数据的准确性，工作人员还会在凌晨蹲守在小区内，盘点车辆信息。在各方配合下，数据慢慢沉淀，智慧停车系统变得越来越“聪明”。它与市级停车平台、“上海停车”App 进行了数据对接，

实现居住小区专用停车资源与经营性停车场（库）、道路停车场等各类公共停车资源共享利用。据介绍，该系统覆盖小区今年底将扩大至 25 个，预计 2022 年实现街道级社区全覆盖。面向公众的停车小程序也在试运行中，预计 2021 年下半年正式上线。届时，打开小程序，就可以查看控江路街道区域所有类别的停车信息。

在数字化治理的时代，不是光靠装一套软件或系统就能一劳永逸。小程序上线后，可能还会碰到其他管理上的问题。比如说，到了规定时间，临停车辆不驾离怎么办？市民根据小程序导航到了小区，但是门卫拒停怎么办？这些都需要进一步研究和破解。

（上观新闻）

◆ 重庆：增设夜间限时停车位

为有效解决辖区老旧小区配建停车位少、停车难问题，渝中警方主动尝试利用老旧小区周边的道路资源，在道路条件允许的情况下，允许居民在规定的夜间至清晨时段临时停车，缓解停车难问题。

自 2021 年 5 月底以来，渝中警方先后进行了多次摸排，考察道路 20 余条，组织区城管局、应急局、街道办等单位实地调研，并召开研讨会与推进会，对符合设置条件的道路路段，立即开展施划工作，在多方大力支持下，于 6 月 10 日完成此次增设工作。据介绍，此次增设的夜间限时停车位的路段有：河运路、鹅岭正街、体育路、桂花园路；并在四个路段的首尾增设标志标牌 8 块。允许居民在夜间 20 时至次日 7 时可临时免费停车，其余时间段禁止停车。

值得一提的是，针对不少市民将路面临时停车位与夜间限时停车位混淆，可能会存在超时停车，阻碍到交通通行的情况，渝中警方统一设置了夜间限时停车位的范式：用白色标线、虚框标示；内中还标示可以允许停车的时间（20:00 时至 7:00 时，允许停放）；并在停车位起始两端设立辅助标志标牌，更有辨识度和提醒性。

(重庆晚报)

◆ 肇庆高新区：智慧停车“小平台” 服务民生“大作为”

肇庆高新区为了解决“停车难、停车乱、行车难”问题以及改善城区交通秩序,提升民众出行体验,启动了肇庆高新区智慧停车项目。工程预计总投资约 1588 万元,涉及肇庆市高新区北江大道以西、天成路以东、工业大街以北、创新大街以南范围。本项目根据停车位缺口情况,并考虑实际需求,对高新区辖区范围内的道路停车泊位 1650 个车位进行智慧化改造(以实际工程建设为准);行政服务中心立体车库改造及新建一座垂直升降式(PCS)立体车库,涉及 53 个车位,共计 1703 个车位。

2021 年 8 月,该区的智慧停车项目(一期)建设顺利完成,“大旺停车”小程序也成功上线。群众可通过小程序,查询附近可供临时停靠的智慧化停车泊位,也提前预约目的地所在的智慧停车泊位,大大方便群众出行和停车。相关部门还升级改造高新区行政服务中心 6 层旧立体车库,并新建 12 层立体车库,增加停车位置,方便群众出行办事。

“智慧停车”项目推行以来,电子收费以其方便快捷的特点,受到市民普遍欢迎,泊位周转率的提高及停车秩序的改善,缓解停车难及道路交通拥堵问题,切实提升城市道路出行品质,有效增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

(西江日报、南粤橘城)

专题七 噪声治理

【背景】

◆ 广东省城市区域环境噪声声源以生活类声源和交通源为主

全省城市功能区声环境昼间达标率为 58.3%~100%，平均为 94.0%，韶关、河源、惠州、汕尾、阳江、茂名、清远和揭阳 8 市达标率为 100%；夜间达标率为 35.0%~100%，平均为 73%，惠州、茂名和清远 3 市达标率为 100%。

全省城市区域环境噪声等效声级平均值为 56.2 分贝，声源以生活类声源和交通源为主，分别占 52.8%和 33.4%。韶关、茂名、肇庆、惠州、梅州和揭阳 6 市区域环境噪声处于较好水平；广州、深圳、珠海、汕头、佛山、江门、湛江、汕尾、河源、阳江、清远、东莞、中山、潮州和云浮 15 市处于一般水平。

全省城市道路交通噪声总平均值为 68.2 分贝，总体属于较好的水平；韶关、湛江、茂名、惠州、清远、东莞、中山和揭阳 8 市属于好的水平，广州、深圳、珠海、佛山、江门、肇庆、梅州、汕尾、河源和阳江 10 市属于较好的水平，汕头、潮州和云浮 3 市属于一般的水平。

(2020 广东省生态环境状况公报)

◆ 噪声扰民问题占全部举报的 41.2%

2020 年，据不完全统计，全国省辖县级市和地级及以上城市的生态环境、公安、住房和城乡建设等部门合计受理环境噪声投诉举报约 201.8 万件，其中，社会生活噪声投诉举报最多，占 53.7%；建筑施工噪声次之，占 34.2%；工业噪声占 8.4%；交通运输噪声占 3.7%。

生态环境部门“全国生态环境信访投诉举报管理平台”共接到公众举报 44.1 万余件，其中噪声扰民问题占全部举报的 41.2%，排各环境污染要素的第 2 位。

2020 年，全国有 83 个地级及以上城市、393 县级城市开展了区划工作，其中完成区划工作的地级及以上城市有 61 个，县级城市有 353 个。

截至 2020 年底，全国共有 337 个地级及以上城市、1263 个县级城市划定了声环境功能区，近 5 年内完成区划的城市比例分别为 75.7% 和 79.7%。

我国声环境质量监测包括城市功能区声环境质量监测、城市区域声环境质量监测和城市道路交通声环境质量监测。2020 年，全国地级及以上城市开展监测并向生态环境部报送监测数据的功能区声环境质量监测点位有 2974 个，区域声环境质量监测点位有 55916 个，道路交通声环境质量监测点位有 21327 个，合计 80217 个。

(2021 年中国环境噪声污染防治报告)

◆ “十四五”规划纲要明确提出“加强环境噪声污染治理”

“十四五”规划纲要明确提出“加强环境噪声污染治理”，这是环境噪声污染治理有关内容首次纳入国民经济和社会发展规划。同时，全国人大常委会已将修改环境噪声污染防治法列入 2021 年度立法工作计划。据悉，修改将围绕强化规划源头防控、明确相关部门监管职责、准确界定防治对象、完善主要噪声源管理措施、强化违法处罚等方面展开，力争解决困扰噪声污染防治的问题，为社会生产生活的安静环境保驾护航。

(人民日报)

◆ 人民来论：加强噪声污染防治回应群众新需要

在现实生活中，面对小区广场的音乐噪声、邻里装修施工的轰鸣声、过往车辆的鸣笛声、商业店铺的喇叭声……不少人都可能经历过类似困扰，被折腾的心神不宁，甚至彻夜难眠，却又束手无策。

噪音污染不是“吵了点”的小事，而是事关百姓身心健康的大事。研究表明，噪音污染影响的，不只是群众的心理健康，罹患心脏疾病的风险也会升高。污染的程度日益加剧，范围也由城市向农村蔓延，高铁、城市轨道交通等成了新型污染声源……时下，噪音污染越演越烈，已成为环境改善的短板。近年来，有关噪音污染防治，越来越为社会和老百姓所关注。

（人民网）

【焦点】

◆ 广东省噪声污染防治工作存在的主要问题

一是声环境功能区规划调整进度缓慢。2017年广东省生态环境厅转发了原环境保护部《关于加强和规范声环境功能区划管理工作的通知》，要求各地组织开展声环境功能区划方案和区划图编制工作，2019年广东省生态环境厅印发《广东省生态环境厅关于加快推进各地级以上市声环境功能区划分工作的函》，通报了各地声环境功能区划工作进展，要求各地2019年10月完成划分和调整工作，但截止2020年8月20日，只有16个市正式印发，仍然有5个市正在走报批流程。

二是交通运输噪声日趋突出，易诱发群体性维权事件。受区域规划布局混杂、道路与民居距离过近以及噪声污染防治措施未落实等历史原因影响，近年来我省交通运输噪声污染日趋突出，处理难度大，

容易诱发群体性维权事件。另外，由于目前相关法规标准尚不够完善，对于道路在先、楼盘在后的情况，难以落实噪声防治主体责任。

三是建筑施工噪声治理难，违法成本低。受施工场地、施工机械设备消声技术等客观条件所限，建筑施工噪声排放难以达标，而生态环境、城管部门的监管手段非常有限，相比超时施工、缩短工期带来的巨大经济利益，违法成本不足以对施工单位的噪声排放形成有效制约。

四是部分社会生活噪声来源难辨，监管主体不明晰。目前，社会生活噪声种类多、来源广、成因复杂，涉及公安、城管、生态环境、文化等多个部门，在处理社会生活噪声问题时，可以通过仪器判定噪声总量是否超标，但难以分辨具体噪声源，而噪声源又是确定管理部门的依据，容易出现管理交叉、执法主体不明确的情况，难以及时、有效解决问题。

（广东省生态环境厅网站）

◆ 从5个方面完善环境噪声污染防治法律制度

一是突出源头治理。落实规划在环境噪声污染防治中的重要作用，做到源头防控；加强对工业生产、建筑施工、交通运输和社会生活等各类环境噪声源的监管。

二是聚焦重点问题。着力解决当前环境噪声污染防治工作中面临的部门管理职责划分不清、源头防控不足、罚则不明确等突出问题。

三是制度措施可行。加强对相关制度的研究论证，确保制度可行有效。

四是汇集成功实践。充分借鉴国（境）内外相关法律法规和实践中成功的管理经验，推动达成共识，改善治理成效。

五是提升治理能力。强化政府监督管理责任，划清各部门监管责任，落实噪声排放单位污染防治的主体责任，加强社会共治。

（中国青年报）

◆ 全国人大常委会组成人员热议噪声污染防治焦点问题

2021年8月18日，十三届全国人大常委会第三十次会议就噪声污染防治法草案进行分组审议。全国人大常委会组成人员认为，人民群众对宁静生活环境的需要日益增长，但噪声污染多发、多样，要针对群众反映的问题，进一步加强噪声污染防治。

李锐委员说，当前草案对噪声污染概念的界定不够全面，不能涵盖所有干扰他人生活的噪声污染情形。比如在类似于妇幼保健院和其他有静音要求的噪声敏感区域产生的声响，可能分贝未超过排放标准，但也会对他人生产生活造成干扰和不利影响，建议对噪声污染的概念进一步研究修改。

刘修文委员也建议进一步研究完善噪声污染的概念。如果一个区域内有多个噪声叠加排放，就单个声音而言并未超出相关标准，但区域内总体监测来看已经超标。建议草案对此类噪声污染加以考虑，并从统筹建设、合理布局等角度进行有效防治。

社会生活噪声在群众举报中占比较高。白春礼委员提出，建议居民饲养的动物应当合理管理，避免夜间鸣叫扰民。对于流浪无主动物，可申请公安机关捕获，交由动物管理机构看管。

李钺锋委员提出，在执法实践中，社会生活噪声的防治工作往往涉及公安、生态环保、城市管理、市场监管等多个部门，不同程度存在协调难度大等情况。建议草案进一步健全执法联动机制的规定，加大执法过程中的工作协调，形成噪声污染防治工作的更大合力。

此外，还有委员建议进一步完善对农村地区噪声污染防治的规定，支持农村地区加强噪声污染监测与防治能力建设，全面提升城乡噪声污染防治水平。

（新华网）

◆ 噪音污染是城市治理的难点和热点

由于噪音生成的瞬时性强、环节多、难取证，相关治理有赖于部门间的协同推进。无论是对“治噪”开铡，还是对污染程度“认证”，都离不开各部门的相互配合。而部门之间权责划分不清，治理易出现两个极端，要么对监管用力过猛，要么相互推诿。而且，“治噪”着力点疲软。由于“认证”标准缺位，惩处力道不够，难以让“降噪”掷地有声。面对“执法难、解决慢”的现实困境，一些部门视“降噪”“防噪”为“烫手的山芋”；一些人对噪音困扰选择“忍气吞声”。

可见，如何杜绝市民被噪音干扰，考验着执法部门的责任与担当；如何保障百姓的生活安宁，折射出城市治理现代化的能力与水平。监管权限廓清、防治对象厘定、管控措施完善、违约处罚强化……此次对噪音防治在立法上重新修订，给出了“度量尺”，监管的“腰杆”硬起来了；圈出了“刻度码”，惩处更有威慑力；厘清了权限边界，部门之间协同治理更加应对自如。此外，由教育引导所形成的示范效应，激发广大市民自觉“防噪”“降噪”，也为“生活安宁”增加了防护层。

由噪音污染形成的复杂性决定了对其实现溯源治理，需要但不止于，从制度上“划清红线”，在监管上“严防死守”，及广大市民的自觉维护，还要用技术砖瓦构筑隔离屏障。噪声污染治理，也应是科技攻关的应有之义，技术迭代抑或技术补丁，无论哪种形式，都能为“防噪”“降噪”固化防护层、隔离墙。因此，硬性的制度与柔性的技术环环相扣、共同发力，就能为“治噪”“除噪”补齐短板，让城市告别噪声污染，还百姓平静与安宁。

（人民网）

【各地做法】

◆ 江苏：在“全频段”噪音治理上作出努力

以南京为例，既有智慧工地+网格员的白天管噪体系，又有科学调配夜间渣土车等夜间减噪手段。南京不仅专注于治理噪音的直接来源，也在间接降噪的各项措施上苦下功夫，比如大量铺装低噪声沥青，有效减少了交通噪音；随处可见的绿化带、成熟的行道树，起到了良好的阻隔噪音效果。在苏州，降噪治理用上了“黑科技”，智慧音响让声音在固定区域内传播，有效减少了广场舞的噪音扰民。治理噪音绝不能仅仅对大型噪音来源眼睛盯着、嘴里念着、动手管着，也要如绣花般精心调研、精准施策、精细管理，处理好大与小、新与旧、直接与间接的关系。

（新华报业网）

◆ 上海：治理“炸街”噪音的做法有震慑力

在处罚“炸街”问题上，上海拿出了决心和办法。2018年9月，上海市公安局与上海市环境保护局联合发布了《关于进一步加强机动车噪声污染治理工作的通告》，全天禁止噪音超过80分贝的小客车上路行驶，并对处罚“炸街”噪声列明依据。再加之高频整治行动、高科技巡查声纳定位以及专门的机动车噪音污染举报通道，一时间在全市形成强大震慑力，“炸街”噪音应声下跌。上海的成功做法，虽然投入大量的公共资源，却取得实实在在成效，应该为各地管理部门推广效仿。

（新京报）

◆ 湖北:制定声环境质量提升行动方案

2020年,湖北省环境保护委员会印发《湖北省声环境质量提升行动方案》(鄂环委〔2020〕15号),统一部署全省噪声污染防治工作,要求明确和细化各类噪声污染防治的主管部门及其工作职责,完善噪声考评体系;加强噪声投诉举报办理工作,建立健全办理机制;严格建设项目噪声管理,加强重点领域噪声监管;强化噪声污染违法行为查处;推进声环境功能区优化调整、加强噪声监测和加强信息公开等基础性工作。

(2021年中国环境噪声污染防治报告)

◆ 四川成都:出台17条举措管控工业噪声污染

《成都市工业噪声污染防治管理办法》共包括总则、强化源头管控、落实过程管理、开展末端治理和附则五个部分,共十七条。《办法》明确工业噪声污染,是指工业噪声超过国家规定的环境噪声排放标准,并干扰他人正常生活、工作和学习的现象。

为强化工业噪声污染源头管控,《办法》分别从涉噪工业企业的环评审批、技术评估、建设以及环境保护竣工验收等四个方面提出了具体的措施,从源头上对工业噪声污染的产生实施有效管控。比如,新建、改建、扩建可能产生噪声污染的工业企业和工业园区建设项目应当依法进行环境影响评价和规划环评技术评估,并将严格新、改、扩(技改)工业企业建设项目环评审批,应在符合技术导则等相关技术规范的同时,结合成都市工业噪声污染防治相关管理要求,强化噪声污染防治措施的可行性审查,确保措施有效可行。

对报批环境影响评价文件的涉工业噪声污染建设项目,环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的,建设单位不得开工建设。

“成都市、区（市、县）生态环境信访部门将根据工业噪声信访投诉情况确定工业噪声重点监管企业名单，生态环境监测部门定期对纳入重点监管的企业开展噪声污染监督性监测，发现超标排放的，移交执法部门依法处理。”成都市生态环境局相关负责人介绍，除了确定工业噪声重点监管企业名单外，《办法》明确将定期开展监督性监测和自行监测，以及开展“污染源双随机”抽查检查，和开展中考、高考期间的噪声专项执法检查，严格查处工业企业噪声污染违法行为。

在末端治理方面，《办法》还明确由各区（市）县生态环境部门开展专题分析和制定应对措施，并提出将各区（市）县工业噪声日常监管、信访投诉等情况纳入生态环境保护目标考核，对各相关单位工作作出了具体安排。

市、区（市、县）生态环境信访部门建立本区域工业噪声信访投诉台账，积极消除工业噪声信访投诉处理结果不满意的情况。此外，各区（市）县生态环境部门将针对工业噪声信访投诉情况开展专题分析，找准问题，制定措施，确保每个自然年度内区域工业噪声信访投诉量同比有所下降。对一个自然年度内同一家工业企业信访投诉超过（含）5次的，将由成都市生态环境局信访处责成属地生态环境派出机构写出书面说明并明确整改时限。

（成都商报）

◆ 国外噪声地图用于城市规划

2002年6月25日，欧洲议会和欧洲理事会通过环境噪声指令，要求欧盟成员国在2007年6月30日前为超过25万人口的城市和城市的大流量道路、铁路、机场等重要地区编制噪声地图，并基于地图编制噪声行动计划，加强环境噪声管理。英国伯明翰已于2000年最早制作完成全城范围的噪声地图。眼下，英国已编制完成全国的噪声地图，覆盖年平均车流量大于300万辆的道路、年平均通车大于3万

车次的铁路线路、年平均航班大于 5 万架次的机场、人口数量大于 10 万且人口密度大于 500 人/平方公里的城市区域等。截至目前，法国、德国等大部分欧盟国家，以及日、韩等亚洲国家的部分城市，均已完成城市噪声地图的绘制，通过地图来控制环境噪声，用于城市规划等。

在欧盟，噪声地图主要用作中长期环境政策和噪声管理规划的依据，立足宏观管理，不强调局部计算结果的绝对精确，一年更新一次的地图就够了。由于近年来国内城市更新速度加快，大多数噪声数据会随着城市建筑等要素的更替频繁变化，有可能每季度甚至每个月特征都不同，这就对城市噪声地图的精确性和时效性提出更高要求，因此做一张“动图”变得尤为必要。

（央广网）

专题八 公共租赁住房

【背景】

◆ 广东正在积极构建“公共租赁住房+共有产权住房+保障性租赁住房”的住房保障体系

《广东省住房发展“十四五”规划》、《广东省发展保障性租赁住房三年行动计划（2021-2023年）》提出，“十四五”期间筹集建设保障性租赁住房74.05万套/间，其中2021-2023年3年全省新增筹建51.2万套/间，2021年筹建22.2万套/间。今年1-6月，全省共筹集建设保障性租赁住房181484套/间，涉及住房面积2858079平方米，实现投资78.6亿元，完成年度任务占比为81.6%。

目前，广东正在积极构建“公共租赁住房+共有产权住房+保障性租赁住房”的住房保障体系，多渠道解决各类群体的住房问题。下一步，广东将推动试点城市落实好土地、金融、财税、资金奖补等支持政策，大力发展保障性租赁住房。

（深圳特区报）

◆ 住房保障体系将以公租房保障性租赁住房和共有产权住房为主体

2021年7月7日，国新办召开国务院政策例行吹风会，住房和城乡建设部住房保障司司长曹金彪在答记者问时表示，今后国家的住房保障体系，以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体，各地要根据国家层面的顶层设计，结合实际，确定各地的具体保障方式。国务院印发的《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，是第一次明确了国家层面的住房保障体系的顶层设计。公租房是列入国家基本公

共服务标准的内容，各地要继续执行好公租房的政策规定，进一步完善相关制度，要在合理轮候期内解决公租房申请人的保障问题。

（红星新闻）

◆ 守住底线 让真正有需求的人得到保障

住房和城乡建设部副部长倪虹表示随着城镇化进程的加速和流动人口规模的扩大，进城务工人员、新就业大学生等新市民、青年人的住房困难问题比较突出。保障性租赁住房一定是符合条件的、住房困难的人才能住，并且是租的不能卖。守住这两条底线，就能好事办好，让真正有需求的人得到保障，不能变味。

（新华社）

◆ 构建新发展格局迫切需要大力发展租赁住房

发展租赁住房是新发展格局下提振消费、拓展投资的新思路。新发展格局下，消费发挥着基础性和引领性作用。

近年，居民消费占 GDP 比重约为 40%。据光华思想力课题组预测，2035 年可达到 60%，增加约 20 个百分点，同时服务消费占整个消费的 60%，接近美国的 65%。在未来 15 年的时间里，解决了城市人口工作地和居住地相一致的问题，能更好地释放消费的潜力，促进消费尤其是服务消费。推动租赁住房建设，引导居民以租赁住房代替购房，有利于培育租赁住房这一新型消费，更有利于降低以往高昂的购房和贷款支出，打通消费堵点，释放其他消费需求，拉动经济长期健康发展。

租赁住房是解决我国当下住房问题的必由之路。十九大报告指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

国家统计局发布的报告显示，2019年，我国城镇居民人均住房建筑面积39.8平方米，住房问题已由总量不足转变为结构性供需矛盾问题和人地匹配问题。面对大城市居高不下的房价，完全以购买途径解决住房问题必然是行不通的。

（第一财经）

◆ 广东省公共租赁住房正在实施保障的有51.7万户

截至2020年5月底，广东省公共租赁住房正在实施保障的有51.7万户，累计实施保障60.4万户，惠及住房困难群众约195万人。

（金羊网）

【焦点】

◆ 发展住房租赁市场道阻且长

有了“十四五”规划纲要的擘画，有了制度和法规的护航，有了财政、金融、土地政策的推动，发展住房租赁市场似乎已经“风正潮平”，但实际上还有很长的路要走，很多瓶颈需要突破。

从地方政府层面，首先需要转变思维，弱化土地财政和房地产依赖。

从企业层面看，住房租赁市场盈利模式仍是主要制约因素。虽然租赁住房市场空间巨大，尽管近年来众多房企试水长租房市场，但相比房地产开发和销售，住房租赁始终是很难赚钱的领域。而近年来爆出的各种长租房企业暴雷、跑路事件更是为行业发展蒙上一层厚重的阴影。在盈利模式上的突破是行业健康发展的关键环节。

从消费者层面看，房租居高不下、租住体验差、租购不同权仍然是影响租房需求的重要因素。目前的住房租赁市场房源80%以上属于个人房源，价格、租期均难以保证，业主随意涨价、租户频繁被迫搬

家，严重影响了租住体验。而租购不同权带来的子女教育、医疗服务等问题更是成为影响住房租赁市场的“硬伤”。

从产品供需结构看，存在严重的错配。首先是地域错配，核心商圈作为工作的集中地，可租住房源少、价格高，而偏远郊区房源多但通勤成本高。以北京为例，据 ICCRA 住房租赁产业研究院的统计，2020 年北京新增租房需求家庭中，计划在城四区、核心区租房的占比分别达 49.8% 和 21.3%，但供应上，城四区、核心区家庭自有住房的出租比例仅为 8.2% 和 8.7%。其次是户型错配，由于租赁住房供应主体主要是个人住宅业主，产品多为两居、三居住宅，面积多为 60 平方米以上较大，租金总价较高，而需求上，因为主要是刚毕业的大学生或低收入群体，难以承受过高的租金，为了控制租金成本被迫采取群租合租形式，而一些大城市则在严厉打击和整治群租合租行为，让租户陷入两难境地。

（中国房地产报）

◆ 厘清公租房发展困境

对照“分配公平、管理高效、低廉宜居”的居住需求，我国公租房运营体系在资金、管理、监管等方面仍存在一些困境，无法充分满足民众现实需求。

第一，运营管理资金不足。运营管理资金充足是满足公租房住房需求的前提。目前，我国公租房运营管理资金的充足程度还有待加强，主要体现在四个方面。一是物业管理收支存在缺口。公租房前期物业缴费率较高，但后期缴费率呈现下降趋势，不足以覆盖物业支出。二是维修资金来源有待明晰。关于公租房公共设施的后期维护和修缮，目前没有强制缴纳维修费用的规定，这在一定程度上影响了公租房的物业服务水平。三是部分困难群体租金缴纳困难。在未缴纳人群中，

主要以低保户、无劳动能力的贫困群体为主。四是管理机构行政经费不足，影响了公租房日常管理工作和房屋管理人員工资的发放。

第二，运营管理水平不足。目前在公租房运营管理上尚存在几个难点。一是对象精准甄别难度高。个别不符合保障条件的承租戶故意隐藏或伪造个人及家庭信息，以及信息变更不及时导致的信息不对称，影响公租房资源的精准匹配程度。二是退出机制健全程度不高。受到退出标准模糊、资格审核困难和多部门管理协调难等因素的影响，个别承租戶在经济条件已得到改善后仍违规占用公租房，影响了困难群体的利益。三是前期住房规划完备水平不高，导致存在公租房用地选址偏远、配套设施不完善等瑕疵。四是社区管理缺乏针对性。随着“三房”合一政策的推行，公租房住房用户更加多元，同时随着生活水平的提高，人们更加注重舒适安全的生活环境和居住质量，这些情况都凸显了个别公租房社区管理水平有待提高的问题。

第三，整体性思维不足。公租房运营管理与服务是一项专业性强、涉及面广的系统工程，相关制度的完善和衔接是维护公租房承租戶基本权益的重要基础。首先，在公租房运营管理方面，职能部门权责有待进一步明确，相关部门沟通有待进一步深入，才能形成管理合力，使相关政策紧密衔接。其次，很多公租房承租戶居住地和戶籍地分离，导致社区管理服务存在盲区。再次，当前公租房政策支持机制有待健全，财政扶持力度有待提升，基础设施和配套设施建设需不断完善。

第四，监管难度较大。公租房的分配、运营、管理程序比较复杂，涉及政府、企业、个人等多个主体，整套管理程序具有一定主观性，相关的法律条文在一些具体问题上仍有待细化。因此，在公租房分配运营管理过程中，要进一步发挥国家政策的惠民作用，保障低收入住房困难群体的合法权益。

（中国社会科学网）

【各地做法】

◆ 北京：全国首单公租房类 REITs 成功发行

2021年8月18日，全国首单公共租赁住房类 REITs 产品——“国开-北京保障房中心公租房资产支持专项计划”（下称专项计划）成功发行，开启了公租房私募 REITs 的新篇章。该专项计划由国家开发银行和北京金控集团担任专项计划统一协调人，国开证券为专项计划管理人和主承销机构，北京保障房中心为专项计划资产服务机构，首都建设投资引导基金担任基金管理人，底层资产为北京保障房中心持有的公共租赁住房。

据了解，该专项计划发行总额4亿元，优先级规模3.8亿元，次级规模0.2亿元，期限18（3+3+3+3+3+3）年，优先级证券评级为AAA。该专项计划发行时获得银行、公募基金等投资人踊跃认购，最终，本期产品优先级票面利率3.35%，创今年以来不动产资产证券化产品新低，创公租房资产证券化产品有史以来最低。本次专项计划具有诸多创新特色：通过市场化方式创新使用私募 REITs 作为融资工具，有效盘活了存量公租房资产，提升公租房企业的融资能力；由资产评估价值决定公租房的融资规模，提升公租房资产依靠自身价值融资的空间；存续期只付息不还本的产品结构，降低了公租房企业的负债偿还压力；私募 REITs 加大了对中低收入家庭住房的支持力度，对促进住房租赁市场健康可持续发展、建立“多主体供应、多渠道保障、租购并举”的住房制度具有重要引导与示范意义。

（金融时报客户端）

◆ 北京：首次发布年度租赁住房用地供应项目信息

2021年8月30日，北京市规划自然资源委对外发布了131宗拟于2021年供应的租赁住房用地项目信息。这是北京市首次集中对外发布全年租赁住房项目供地信息，是北京贯彻落实党中央、国务院决策部署，加快完善以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系，推动建立多主体供给、多渠道保障、租购并举住房制度的重要举措。

本次公布的租赁住房用地项目信息有以下几方面特点：

一是切实加大租赁住房用地供应力度，供应总量较往年大幅提升。全面对标《北京市2021年度建设用地供应计划》，各区严格按照供应指标落实具体项目，全年拟供租赁住房用地项目共131个，约304公顷。其中已实现供地项目76个，约159公顷，完成供应计划的53%；后续拟供应项目55个，约145公顷。年度租赁住房用地供应总量是2020年实际供应面积的2.2倍、2019年的3.2倍，供应计划中租赁住房用地占住宅用地的比重由2020年的13%提高到了30%，并与商品住宅用地在供应量上等比例安排。

二是优化供应结构，聚焦住房租赁市场结构性供给不足，扩大保障性租赁住房供应。积极落实《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22号）有关精神，加大用于解决新市民、青年人、科技人才、产业工人以及城市基本公共服务保障人员等住房困难群体的租赁住房用地供应，通过采取建设集租房、人才公租房以及工业园区配套宿舍等保障性租赁住房方式，安排了96宗、约212公顷用地项目对接上述人群，占比达70%。此外，用于解决轮候家庭需求的公租房项目安排有35宗，约92公顷，占比约30%。有效满足多层次住房需求，推进以人为核心的新型城镇化建设，促进群众实现住有所居。

三是坚持规划引领，项目空间布局更趋合理，实现两个 85%。按照城市总体规划及分区规划，积极构建与“一核一主一副，两轴多点一区”城市空间布局、人口目标相匹配的住房空间布局，年度供应的租赁住房项目中位于中心城、副中心及多点地区的占比达到 85%，其中：中心城区 37 宗、93 公顷，占比为 31%；副中心及平原多点地区 77 宗、165 公顷，占比为 54%；生态涵养区 17 宗、46 公顷，占比为 15%。强化就业中心周边职住接近，充分发挥轨道交通对住房布局优化的引导作用，年度拟供应的租赁住房用地中位于“三城一区”等重点功能区、就业聚集区以及轨道交通站点周边区域的项目有 101 宗，259 公顷，占比达 85%，有效促进职住平衡、站城融合、产城融合。

四是鼓励多主体、多渠道供应，实现增存并举。租赁住房用地由过去的主要依靠增量开发转向增存并举，充分挖掘存量空间的潜能，鼓励企事业单位利用自有闲置土地建设或利用存量非居住房屋改造用作租赁住房，年度拟供应的租赁住房用地中属于此类的项目有 32 宗，约 64 公顷，占全年租赁住房用地供应总量的 21%。同时，工业园区中配套建设的宿舍型保障性租赁住房项目有 25 宗，约 18 公顷，占比为 6%。利用集体土地建设保障性租赁住房的项目有 27 宗，约 117 公顷，占比为 38%。此外，在商品住宅用地中采取配、竞建公共租赁住房或保障性租赁住房面积的交易方式，有效增加租赁住房供应约 32 公顷，占比为 11%。通过以上途径，鼓励多主体供给、多渠道保障，引导多方参与租赁住房的建设。

（北京商报）

◆ 上海：构建住房租赁体系的方式值得借鉴

在大力发展租赁住房、倡导租购同权的的具体措施和实施方面，上海在“十四五”期间将进一步加大力度，也将有越来越多的企业参与到上海租赁住房体系的建设中。

2021年8月18日，上海市人民政府与万科在上海签署战略合作框架协议。根据协议，双方将抓住上海深化建设“五个中心”、发展“五型经济”和建设“五个新城”的契机，在“未来城市”旗舰项目建设、“物业城市”综合治理创新实践、城市有机更新、住房租赁行业发展、建筑科技应用等方面深入合作，实现互利共赢。

2021年8月13日，上海市人民政府办公厅印发了《上海市住房发展“十四五”规划》，作为此次《规划》重点，强调保障性租赁住房，坚持租购并举，加快构建多层次、广覆盖的住房租赁体系，逐步使租、购住房在享受公共服务上具有同等权利。

实施上，则体现在从“一张床”、“一间房”到“一套房”的多层次住房供应结构的优化。重点任务是要在“十四五”期间，形成供应租赁住房超过42万套(间、宿舍床位)，将占住房供应总套数的40%。

在导向方面，提到教育、科研、文化、卫生健康等单位和邮政、快递、环卫、公交等公共服务行业企业职工的居住困难，是公共租赁住房“保基本”的解决重点。支持科研院所、医院、产业园区、大型企事业单位等，利用自用土地进行建设，为职工提供租期稳定、租金合适的租赁住房；鼓励用人单位通过发放租赁补贴，降低租金支付水平。

在供应方面，单列租赁用地计划，强化中小户型供应导向。在新城区，布局和建设一批租赁住房，作为租购并举住房制度。支持产业园区利用产业类用地等配套，建设租赁住房，探索集体建设用地建设租赁住房的方式，以此盘活闲置宅基地等住房资源。

事实上，上海在住房租赁市场上的探索与发展，一直居于全国领先地位，目前已落地一些方式也具有借鉴意义。

根据克而瑞租售事业部数据，自2017年-2021年7月，4年时间里，全国重点8座城市租赁用地成交累计达到329幅，总建筑面积约为1685.1万平方米。其中，上海、杭州、南京3城租赁地块成交量排名

前 3 位，共计 248 块，占比 75.38%。而上海则以超过 120 块、800 万平方米的成交量和成交面积位居首位。这意味着，在土地供应端，上海已经为租赁市场的发展提供了坚实基础。

在上海租赁住房的发展上，有着充分开发经验的开发企业参与其中，正起到重要推动作用。一方面可以发挥其成熟的房屋建设经验，通过合作、投资等多种方式积极参与到上海租赁住房的新建、改建项目中。另一方面，参与企业还可以根据自身条件，培育和发展自身租赁产品的运营能力，打造住房租赁运营品牌，以获得在住房租赁领域的长期发展。

(界面新闻)

◆ 江苏鼓励存量商品房转为公共租赁

江苏省住房和城乡建设厅发布《关于开展培育和发展住房租赁市场试点工作的通知》选择南京、苏州、无锡、常州、徐州、扬州 6 个城市开展培育和发展住房租赁市场试点工作。

鼓励从市场筹集租赁住房房源，通过政府采购或长期租用的方式，把适合作为租赁住房或者经过改造符合租赁住房条件的存量商品房，转为公共租赁住房。

(观点地产网)

专题九 农村少年儿童安全

【背景】

◆ 农村儿童网络使用状况：早使用、少监管、弱素质、高风险

2020年9月6日，由广东省扶贫基金会等支持的公益项目“e成长计划”发布了《e成长农村儿童互联网使用状况报告》（以下简称《报告》）。

据悉，该报告采用分层抽样的方式，以我国广州市、北京市、南京市、南昌市、西安市、西宁市6个地区的儿童（2—14岁）作为调研对象，共收集了来自城市郊区的农村儿童样本1238份、来自中心城区的城市儿童样本1627份。其中，10岁及以上儿童被划分为高龄段儿童，其余为低龄段儿童。

《报告》显示，10岁及以上的农村儿童比城市儿童更早拥有上网设备。其中，农村儿童首次拥有设备的平均年龄为7.2岁，城市儿童首次拥有设备的平均年龄为7.6岁。据此次调研组的负责人、中国青少年宫协会媒介与教育工委常务副主任张海波分析，这主要是因为相对于城市儿童，农村儿童的作业和课外补习压力相对较小，加之缺乏文化娱乐设施，家长限制松，因此农村孩子更早使用手机联络交流、娱乐休闲和打发时间。

从上网时间来看，10岁及以上城市儿童平均每天上网时间为2.5小时，比农村儿童多0.4小时；从网络活动来看，10岁及以上城市儿童在娱乐、交往、参与和学习等各类网络活动的活跃度均高于乡村儿童，在创作参与和学习类活动方面尤其显著。相较之下，农村儿童在网上消费方面表现得比城市儿童更为活跃。

城市儿童网上忙“学习”，农村儿童多“消费”，张海波认为，造成这一现象的主要原因是城市儿童有更多需要在网上完成的校内外

学习任务，同时城市家长也更关注网络学习；而农村儿童课外生活相对贫乏，家长对于网络的监管较松，家务也相对多一些。正如此次调查显示，在网络活动方面，农村儿童比城市儿童更少受到家长的限制，中西部农村比东部农村地区儿童更少受到限制，尤其表现在9岁及以下。但与此同时，农村儿童在家庭中的信任感和安全感低于城市儿童。

在10岁及以上城乡儿童网络风险的对比中，农村儿童在网络欺凌、接触不良信息、遭遇网络诈骗和隐私泄露等网络风险的概率都大于城市儿童。其中网络欺凌方面，农村地区显著高于城市。

在张海波看来，此次调查结果是我国城乡儿童上网状况差异的缩影，从中可以看到，城乡儿童在网络使用方面出现了巨大的“数字鸿沟”。这些差异，不仅体现在上网设备、时间、内容上，更体现在上网技能和素养，以及家庭教育方式等方面。相较城市儿童，农村儿童在网络使用状况方面的差异和问题，可以概况为早使用、少监管、弱素质、高风险。

（中国青年报客户端）

◆ 调查显示：农村地区学生手机依赖比例高于城市学生

4月初，河南省信阳市某学校组织学生集体砸手机的视频在网上引发热议。视频里有学生走上升旗台，拿起小锤子砸坏桌上的手机。面对网友的质疑，该校校长向公众回应：因为快中考了，有家长管不住自己孩子玩手机，写了承诺书，允许学校砸手机。

学生“手机依赖症”成为教育中的“新痛点”。在今年第六届中国教育创新成果公益博览会新闻发布会上，北京师范大学刘坚教授、刘红云教授团队发布了《全国首个区域教育质量健康体检报告》（以下简称《报告》）。据悉，该团队连续7年采集了2638所小学、1322所初中和140所高中的数据。

《报告》的一项调查数据直观地反映了学生“手机依赖症”：其中有一所学校近七成的学生有手机依赖或手机依赖倾向。《报告》认为，从整体上来看，中学生手机依赖情况比小学生更严重。而团队历年的追踪数据显示，有手机依赖或倾向的学生比例均呈逐年增加的趋势。

在学生手机依赖问题上，还存在明显的城乡差异。以小学阶段为例，《报告》调查发现，城市、县镇和农村学生拥有手机的比例分别为42%、35%和37%。虽然城市学生手机拥有率高，但农村地区学生有手机依赖和手机依赖倾向的比例最高，为17%，而城市和县镇地区的这一比例分别为11%和12%。

而在中学阶段，即便城市和农村学生手机拥有率相当，但农村地区中学生有手机依赖和手机依赖倾向的比例依然更高。《报告》调查发现，超过25%的农村地区寄宿生认为，自己睡眠不足的原因是“看电视电影、玩手机或网络游戏等消遣活动”，而这一比例远高于城市寄宿生。

“农村地区父母共育的欠缺可能是造成手机依赖情况较为严重的原因之一。”刘坚分析，父母共育程度较低的孩子更容易手机依赖。城市父母能做到“养育子女过程中共同合作、与配偶合理分配育儿任务”的比例，均远远高于农村地区的父母。

（中国青年报）

◆ 农村少年儿童溺水事故多发

近期，多地发生儿童溺亡事故。

7月14日，湖南省邵阳市洞口县3名孩子下河游泳，1人溺亡，2人失联。7月10日，湖南湘潭5名青少年河中野泳溺亡；7月7日，山西永济6名学生在黄河边游玩溺水，报道显示已搜寻出5名失联学生，均无生命体征。2021年8月8日，广东廉江市石岭镇合江村委

会田埇尾村边一处洼地发生一起意外溺水事件，致 4 名 7-11 岁小孩溺亡。

溺水被称为造成中小學生非正常死亡的“第一杀手”，遏制暑假期间未成年人溺亡事故刻不容缓。

据国家卫健委和公安部不完全统计，我国每年有 5.7 万人死于溺水，少年儿童溺水死亡人数占总数的 56%，远高于交通事故和失足跌落的意外伤害，而每年七八月是儿童溺水高发季。其中，八成以上的青少年溺亡发生在野外开放性水域。

农村发生事故的数量明显高于城市。有媒体分析数据发现，近年的 143 例未成年人暑期溺亡事故中，多半发生在农村，不少溺亡者是留守儿童。这些案例中，有至少一成是野泳时发生的。儿童溺亡多发生在农村，这是因为城市拥有规范的游泳池，配有救生员等，通常会有必要的监管和防护。而在农村，孩子们想要戏水消暑，大多会去河流、池塘、水库等“野泳”，这些场所大多没有防护措施，安全没有保障。

此外，农村儿童溺水事故多发，还有一个重要原因：部分监护人监管不到位。农村留守儿童多，假期还有不少孩子从外地回乡，跟着爷爷奶奶一起生活。农村河流纵横，池塘水库众多，如果老人监管不到位，孩子结伴游野泳，极易导致溺水事故。

（中国青年报）

◆ 乡村学校周边仍存在“三无食品”

走进商超，不少食品包装标注“儿童专用”、“婴幼儿专用”，然而什么样的食品能够被称为“儿童食品”？河南省人大代表、信阳市胜利路学校校长吴黎霞表示，不少“儿童食品”包含“四多”——多添加剂、多糖、多盐、多油，给孩子们带来健康隐患。

作为一名基础教育从业者，吴黎霞对儿童食品一直十分关注。她告诉记者，根据相关研究，在日常零食消费方面，儿童的消费量要比家长的消费量高出 2~3 倍。就食品添加剂来说，儿童每日摄入的食品添加剂的种类达 10 多种，最多的一天有 50 多种。儿童的身体尚未发育成熟，排解能力差，显然不能摄入过多添加剂。

“因此，向儿童提供的食品，不管在安全性还是营养性上，都应该有更严格的标准。比如英国研究发现柠檬黄、喹啉黄、日落黄、酸性红、胭脂红和诱惑红 6 种人工色素会影响儿童智力发育。该研究促使欧洲食品安全局出台法令，要求含有这 6 种色素的食品必须标示警告标签。但是目前我国并无相关规定，只能依靠企业自律把关。”吴黎霞说，目前已有一些国家和地区对“儿童食品”进行了标准规范，如韩国在 2013 年制定了儿童喜爱的食品营养标签标准，从营养、添加剂限量、代谢方面进行规定，并要求标示“儿童专用”字样食品的配方需进行备案。

“在我国，随着相关部门对儿童食品安全问题的重视，加大对主城区学校周边执法监管，基本杜绝了学校周边的‘三无’食品售卖。但这个问题仍然存在于城乡接合部和农村学校周边。”她说。

中国消费者协会 2021 年 3 月发布的《2020 年 60 个农村集贸市场“再体验”调查报告》显示，与 2019 年调查的情况相比，问题商品出现反弹式增长，“三无”产品问题未见好转。从“三无”产品种类来看，主要集中在食品和服饰、鞋袜类，这三类占据了“三无”产品的一半以上比例，其中食品类占比最高，为 24.35%。

调查显示，60 个农村集贸市场中，30 个市场存在涉嫌假冒产品，问题发生率占比为 50.0%，主要存在于服饰、鞋袜、食品等商品；36 个市场中存在“三无”产品，涉嫌违规发生率为 60.0%，相比 2019 年发生概率出现增长。

2020年11月13日，广东省市场监管局、公安厅、农业农村厅、商务厅、供销合作联社等5部门召开联合部署的农村假冒伪劣食品专项执法行动电视电话会议，提出要“实施农村假冒伪劣食品治理行动，用2—3年时间，净化农村消费市场，提高农村食品安全保障水平”。

（中国消费者协会、中国消费者报）

◆ 校园欺凌调查：近两成中小學生曾卷入

焦虑、自卑、恐惧、抑郁……作为国内首位从事校园欺凌研究的心理学者，23年来，山东师范大学校园欺凌研究中心首席专家张文新教授率领团队调查了几万名遭受校园欺凌的中小學生，这些面孔相似的表情刺痛了研究者的心。

为掌握我国中小学校园欺凌现状，在教育部哲学社会科学重大课题攻关项目《预防和治理中小学校园欺凌对策研究》支持下，从2018年起，历时3年，作为该项目首席科学家，张文新带领团队进行了大规模的系统性校园欺凌调研，来自全国的13346名中小學生参与其中，“结果不容乐观”。

该项目调研结果显示，19.9%的学生会卷入校园欺凌事件，其中受欺凌者占16.2%，欺凌者占0.9%，既是欺凌者又是受欺凌者的占2.8%。

随着时代发展，除了言语欺凌、身体欺凌等，在校园欺凌事件中，网络欺凌的新形式愈加明显。

网络欺凌，即利用信息技术包括社交软件、手机短信、网上论坛等对个人实施的欺凌行为。此次调研显示，2.4%的中小學生卷入网络欺凌。

当孩子受到欺凌后怎么办？此次调研显示，只有40%左右的孩子会告诉家长或老师，大多数孩子会选择独自默默承受。

（中国青年报）

【焦点】

◆ 乡村游泳场所推广建设存在难度

暑假期间，“神兽”出笼，农村的家长们免不了忧心忡忡：尽管学校反复提醒，社会年年呼吁，但乡下孩子总有着下水野泳的冲动，各地大大小小的溺水事故仍时有发生，成为炎炎夏日里沉重的话题。

农村大多数地方没有公共游泳池可供孩子玩乐，让孩子去城里的游泳馆也不现实，清凉又不花钱的野泳自然就成了孩子们的首选。然而，野泳存在极大危险，每年全国各地发生的少儿溺水伤亡事件，大部分源自野泳。家长们怕孩子野泳有个三长两短，只好对孩子下“禁足令”。

不光是家长不让孩子野泳，每到夏季，各地都会把预防孩子溺水作为一项重要任务，组织大量人力物力劝阻野泳行为。但在“堵”住安全隐患的同时，也往往“堵”没了孩子们的快乐。

据了解，很多农村乡镇都没有游泳场馆。近些年来，农村全民健身设施投入大大增加，但很少投入建设游泳场馆，大多数农村孩子的亲水活动依然只能在野外。

在湖南，已有一些乡村自建了免费游泳池。这些游泳池大多利用当地现成的水资源，在露天因地制宜建成，深受孩子们喜欢。与寸土寸金的城市相比，农村闲置地较多，水资源丰富，因地制宜建设游泳场所有着天然优势。不过，从目前的情况来看，部分建好的农村公益性游泳场所也存在一些困扰和隐患。据北湖区文化旅游广电体育局一名负责人介绍，安源村游泳池多的时候有200多名儿童来玩，虽然有村民义务值守，但他们不是专业救生员，也没有学过专业的救生知识，一旦有意外出现，难保救助到位。

记者了解到，为了让溺水不再成为暑假之痛，近年来，湖南省体育局曾尝试在农村一些地方投入拼装式游泳设施，这些设施都是政府

免费提供，由企业负责运营。但由于运营成本高，企业难以为继，最后没能推广下去。要真正把乡村游泳场所建好管好，还有待时日，需要全社会共同努力。

（湖南日报）

◆ 隔代监护人食品安全意识淡薄

调查发现，留守儿童群体由于父母长期在外打工疏于对子女这方面的关注，而隔代监护人受教育水平偏低，他们对食物营养与食品安全认知方面的知识匮乏，儿童食品安全意识仍然比较淡薄。

今年 38 岁的王师傅是北京大兴一家工地上的建筑工人，8 岁的女儿在吉林农村老家和爷爷奶奶一起生活，已上小学。“怎么赚钱给她交学费，我和孩子她妈更发愁这些事。”提到孩子学习之余的零食问题，他说，村里小卖部里花花绿绿包装的食品具体是不是安全可靠，他也不清楚。“很少考虑这些问题，孩子爱吃就给她钱自己买，我们常年在外也管不了，老人们忙家务也没空管。”

来自河南焦作的高女士是北京一家家政工公司的保洁人员，她的孩子也在老家上小学。“每个月寄钱回去，也经常视频，但都是聊孩子的学习多一点，具体他放学后到小卖铺买啥，咱也不知道。”据高女士介绍，孩子每次期末考试成绩好了，她会奖励孩子 200 元。“除了买文具，其他估计也都买了零食。”

有需求，就有市场。记者走访河北多个农村地区发现，一些远离校园的小卖部、杂食店，仍有“五毛零食”的身影。游离于“校园及其周边”之外，这些零食销售点，对农村地区儿童食品安全与健康仍然是隐患。

王师傅的母亲说，留守儿童及其隔代监护人不会辨认零食是否正规、缺乏食品安全意识，给了“五毛零食”生存的空间。

（工人日报）

◆ 是什么令农村青少年沉迷手游

武汉大学社会学院副教授夏柱智长期致力于乡村治理研究，2016年起，他在课题研究之余，开始关注农村的青少年群体。他发现这些孩子沉迷手机的时间太长了，不少人有网瘾。

他碰到过在数小时访谈过程中一直玩游戏的5岁孩子，碰到过假期几天几夜通宵组团打游戏的小学六年级学生，也碰到过更极端的案例，一学校老师因收走学生偷偷带入学校的手机，学生跳楼自杀。

夏柱智在调研中感到，农村青少年沉迷手机的比例明显更高、更普遍，农村是青少年手机游戏成瘾的“重灾区”。他与其他六七位老师一起组成教育研究小组，开启了关于农村青少年网络沉迷问题的调研，范围涉及湖北、湖南、河南、广西、甘肃等省区。

今年暑假，夏柱智着重调研的乡镇是湖北省黄石市阳新县黄颡口镇。该镇下辖18个行政村，常住人口1.5万人。这里人多地少，居民80%以上收入来源于外出务工，是一个再普通不过的小镇。2021年暑假，课题组以黄颡口镇中小学生对为调查对象，一共发放了2055份调查问卷。

调查结果显示，周末和节假日孩子玩手机4小时以上的占比为11.63%，周一至周五玩到4小时以上的，也有9.1%。43.76%的孩子主要用手机玩游戏，48.74%的家长十分担心孩子会沉迷游戏。在问卷“孩子沉迷游戏的主要原因”一题中，63.39%的家长选择了家长疏于管理，位列第二的原因才是游戏本身比较容易沉迷，占比52.8%，第三大原因为同伴或大人的负面影响，占比47.88%。

王成（化名）是黄颡口镇某小学老师，在当地教了20多年书，对学生的情况十分了解。王成深切感受到学生们课余生活的单调：黄颡口镇没有音乐类、体育类等校外辅导班，即便有，留守在村里的孩子，往往也没条件参加。

传统的童年也在消逝。课题组成员、湖南师范大学历史文化学院讲师孙敏认为，在传统的童年时代，孩子们的陪伴既可以来自家长，也可以来自同辈群体。但调研中多位受访者反映，放学回家后“无伴可玩、无地可玩”成为部分未成年人选择玩游戏的导火索。一位初二学生坦言：“我其实最喜欢打篮球，篮球第一、游戏第二、生活第三，但回到村里没地方打篮球，只能玩手机，玩累了就睡觉。”

（光明日报）

◆ 校园欺凌界定难、发现难、举证难

一直以来，舆论对校园欺凌现象一直保持高关注度，为何恶性的校园欺凌仍时有发生？其治理难点何在？

“学校对实施暴力行为的学生，一律严惩。”张非在贵州省一所中学担任校长，其所执教学校对校园欺凌十分重视，“我们有一条红线：凡打架斗殴者一律勒令退学。”

但张非同时表示，在实际的处理中，除了非常明显的暴力行为，对校园欺凌的界定存在难度。

张非表示，现实中，如果学生不主动报告，就只能“凭老师执教经验产生的‘第六感’来判断”，比如，张非自己的经验是看危害程度、是否使用器具，以及双方家长是否谅解。

从治理的角度出发，张非希望出台更清晰的校园欺凌认定标准，“欺凌的界定标准不一，会进一步导致惩罚不一，直接影响整体治理效果。”

除了校园欺凌界定之难，校园欺凌的发现难、举证难也同样值得关注。此前，安徽省合肥市青少年心理研究会会长林林在接受媒体采访时表示，“校园欺凌‘冰山’下的97%都没有被看见。”

全国妇女/性别研究与培训基地、湖南省高等教育（女性教育）学科研究基地秘书长胡桂香，多年来一直从事性别社会学等方面的研

究。2020年，她带领女性专业的学生对湖南省6所农村地区中小学校的校园欺凌现状进行了调查，并撰写出《湖南农村中小学校园欺凌调查报告》。报告指出，如今大部分农村学生对于校园欺凌有认知，但存在认知模糊、不清晰等局限，同时，农村校园欺凌多发地为网吧、小巷、厕所等隐蔽性较高的场所。

（中国青年网、今日女报）

【各地做法】

◆ 到2025年重庆每个乡镇将有“乡村少年宫”

“十二五”“十三五”时期，重庆共建成各级各类乡村学校少年宫720所，乡村学校少年宫从无到有，由点及面，覆盖了全市84%的乡镇，改变了过去未成年人校外活动场所扎堆城市、农村课外活动阵地薄弱的状况，为广大农村儿童提升综合素质创造了良好条件。

今年，全市又新建了15所中央项目乡村学校少年宫和35所乡村“复兴少年宫”试点学校，乡村学校少年宫覆盖面正在不断扩大。

以乐促智、以技促能、以德育人，这是乡村学校少年宫一直以来坚持的基本理念。结合本地实际和未成年人兴趣爱好，每一个乡村学校少年宫都开展了15项以上的活动，涵盖了德育、文艺、体育、科普、手工、技能等多个门类。

下一步，重庆乡村学校少年宫还将迎来更好更快的发展，为农村孩子提供更优质的学习成长条件。

现有的乡村学校少年宫将进行提升，服务范围从校内向校外延伸，服务对象从中小学生向学龄前儿童拓展，达到“一所乡村学校少年宫服务周边少年儿童”的效果；未建乡村学校少年宫的乡镇，将新建乡村“复兴少年宫”，预计到2025年底，重庆将实现每个乡镇至少有一所乡村“复兴少年宫”。

（重庆晨报 上游新闻）

◆ 日本学校如何开展安全教育

在日本，从小孩子上幼儿园的那一刻起，交通安全教育就已经开始了。事实上，尚未入园时，小朋友就会从幼儿园领到一堆日常必备用品，其中就包括可以贴在帽子、书包、胸前姓名牌上的交通安全标识。入小学后，还会有一些简单实用能挂在书包上，供紧急情况时求救的电子产品。

孩子们入学后，无论是幼儿园还是小学里，除了老师经常会强调交通安全注意事项之外，还经常有警察去学校举行专门的交通安全课，给孩子们讲解交通安全常识。为了让孩子们更直观了解到一些公共职能部门的具体职责，幼儿园和小学有一项很重要的活动就是带领孩子们去附近的警署、消防署等，实地参观了解警察、消防等的具体工作，学会在日常中处理一些紧急情况。

日本虽然号称是全世界最安全的国家之一，社会犯罪率相对非常低，但是从小朋友进入幼儿园的那一刻起，生活中的安全问题仍然是每次集合时老师都会讲到的问题。

每次老师都会首先问问同学们最近有没有被陌生人搭讪的经历，或者是否听说过类似的事情，具体情况如何等。接着，老师会利用一些当地警署提供的资料，告诉学生近年或者是近期发生的社会上出现的危险的犯罪情况，如：受害者的年龄、易发生的时间、地点等，具体的危险行为等，要求小朋友们注意观察生活的周边；之后就如何防范危险提出具体的措施，并总结成通俗易懂的几句话要求学生记住。

特别是近期当地如果有涉及儿童安全的犯罪行为出现时，警察会将具体的案情情况资料发给每个学校，学校会及时召开家长、孩子一起参加的会议，告诉家长及孩子，注意日常生活安全，有时候，当地警察也会直接参加会议，并讲解。

日本的学校里，每个月都有各种各样的安全演习，同时还要对孩子进行各种训练，比如防灾训练、避难训练、防止罪犯侵入训练等等。幼儿园（4—6岁）甚至是保育园（0—6岁开始）的孩子，每个月也都有一次例行的防灾避难训练，假设地震、火灾、台风发生时，让学生学会在危急时刻逃生、自救的方法。

（世界华人周刊）

专题十 义务教育课后托管

【背景】

◆ 广东实现全省小初学校课后服务两个“全覆盖”

2021年7月21日，广东省教育厅印发了《关于进一步做好义务教育校内课后服务工作的通知》，明确从今年秋季学期开始，广东省义务教育各级各类学校要做到课后服务两个“全覆盖”——义务教育学校全覆盖、有需求的学生全覆盖。

广东将推行课后服务“5+2”模式，即学校每周5天都要开展课后服务，课后服务包括早、午餐，午休及下午课后服务，下午课后服务每天至少开展2个学时，下午课后服务结束时间原则上不早于当地普遍的正常下班时间后半小时；学校对有特殊需要的学生，应提供延时托管服务。实行弹性离校机制，但不得强制有需求在校自主学习的学生在课后服务时间结束前离开学校。

（广州黄埔发布）

◆ 教育部：支持探索开展暑期托管服务及做好课后服务

教育部基础教育司司长吕玉刚表示暑假期间，一些双职工家庭面临“孩子无处去、家长看护难”问题。为满足广大家长需求、解决学生暑期“看护难”问题，引导和帮助学生度过一个安全、快乐、有意义的假期，一些地方和学校推出了暑期托管服务。这是减轻家长负担、解决人民群众急难愁盼问题的创新举措，是加强教育关爱、促进学生全面健康成长的有益探索。

长时间以来，义务教育学校特别是小学“三点半”放学现象，减轻了学生在校学习负担，也由此带来了家长因未到下班时间接孩子难

问题。有的家长把孩子送到校外培训机构，增加了校外负担，也就是出现了“校内减负、校外增负”现象，所以“三点半”难题已成为社会广泛关注的热点问题。

2017 年以来，教育部积极推进课后服务工作，先后出台了《关于做好中小学生课后服务工作的指导意见》等文件，完善课后服务有关管理制度和保障机制。为更好满足学生多样化的课后服务需求，教育部近期又对进一步做好义务教育课后服务工作作出专门部署，推动将课后服务工作进一步做细做实。

课后服务还存在各地工作进展不平衡、有的地方课后服务时间偏短、有的经费保障不到位、有的课后服务吸引力还不够强等问题，需要进一步加大工作力度。

（光明日报）

◆ 教育部：96.3%的学校提供了课后服务

教育部督促各地各校“一校一案”完善课后服务实施方案，促进开展全覆盖、保障时间“5+2”、丰富内容上水平、吸引学生广参与、经费落实要到位。基础教育“双减”工作监测平台数据显示，截至9月22日，全国有10.8万所义务教育学校（不含寄宿制学校和村小学）已填报课后服务信息，其中96.3%的学校提供了课后服务；有7743.1万名学生参加了课后服务，学生参加率85%，其中有71.2%的学生每周5天全程参加；534.5万名教师参与课后服务工作，占这些学校教师数的86.2%，另聘请了20.6万名校外专业人员参与课后服务工作。

（人民日报客户端）

【焦点】

◆ 托管服务需解决三大问题

教育门户网站中国教育在线总编辑陈志文撰文分析各种辅导班兴起的原因是复杂的，教育部门也需要深刻检讨一些不正确的减负做法，比如将教育需求推给社会。“三点半强制放学，家长还没有下班，孩子无人接送和看管。辅导机构则趁‘需’而入。”

“根据国情，最大程度在校内解决教育服务成为减负的根本。第二才是治理校外培训机构，打击其急功近利、过度营销问题。正是按照这一思路，各地都在因地制宜制定政策与办法，让学校多提供一些教育服务，尽量不要把孩子推给社会。这就包括课后托管、暑期托管服务，学校在最大程度满足多样化的教育需求。从服务的性质来讲，大多是可选择的服务，而非强制性服务。”

21世纪教育研究院院长熊丙奇则认为，要开展好托管服务，需要解决三大问题，一是经费，二是师资，三是服务质量。如果不能提供高质量的托管服务，托管服务就很可能“一头热，一头冷”。

“学校在假期开展托管服务，意味着需要教师（本校教师或外聘教师）加班，这就涉及开放校园、提供托管服务的经费问题。例如北京提出可适当收取费用，但显然，由于托管服务属于公益性质，就是向家长收取费用，也必须按成本进行分摊。如果费用过高，家长可能不愿意出这笔费用。反之，如果兴趣课程的质量一般，家长又不太愿意把孩子送去学校。”熊丙奇建议，设计托管服务活动时应由家长自主选择，基础性的托管服务比如照看、辅导作业等不收费；而拓展性的服务，家长则根据项目缴纳部分费用。

“从经费保障角度看，托管服务的经费应由财政支出，纳入财政预算。道理很简单，如果向家长收费，只有几个学生选择托管服务，收来的费用怎么支付教师的加班费？这可能导致托管服务叫好不叫

座，政府部门很‘热’，学校态度一般，家长反应很‘冷’。如果还有校外培训机构开课，可能大部分学生还是选择去校外培训机构，提供校外托管服务的学校则门可罗雀。即便校外培训机构不开课，家长想让孩子有一个高质量的假期生活，也不会对把孩子关在教室里自习或自娱自乐的托管服务感兴趣。”

（楚天都市报）

◆ 走出暑期托管服务的“三个误区”

一是防止认识上的误区，让暑期托管服务“有形”。

对于暑期托管服务，目前还存在一些认识误区，一方面是观点的错位，认为暑期托管服务由学校单方面承担，也是教师不可推卸的分内工作。其实，暑期托管服务是政府主导、分级负责、学校主体、多方参与的社会公益教育活动，不仅能够解决家长暑期陪伴难题和困惑，也弥补了学校管理和家长监管孩子的“重叠盲区”。

另一方面是理解的偏位，认为暑期托管服务就是学校组织补课，与其参加这样的托管服务，不如把孩子送到社会培训机构辅导。实际上，暑期托管服务并不组织学科培训和集体授课。以学校为例，主要包括提供学习场所，开放图书馆、阅览室，有组织地开展体育活动等。

同时，同步实施存在缺位。当下的暑期托管服务存在城乡、校际不平衡现象，农村学生中留守儿童多，大多由爷爷奶奶负责孩子的日常生活和学习，家庭管理和指导难度更大，在一定程度上对暑期托管服务的需求更强烈，需要农村学校和教师在暑期托管服务工作中帮助解决实际问题。

二是防止组织上的误区，让暑期托管服务“有味”。

“参加暑期托管服务、选择服务内容等，必须遵循学生和家长自愿原则。”这是开展暑期托管服务的基本要求。不可否认，极个别地方和学校就暑期托管服务征求家长意见时，存在“形式化”问题，甚

至有少数家长反应有一种“被迫”同意孩子参加的感觉……这就需要教育主管部门和学校在做好宣传的基础上，广泛开展调查研究，全面了解家长与学生的真实需求和意愿，科学制定实施方案。

三是防止推进上的误区，让暑期托管服务“有效”。

暑期托管服务质量和效果如何，与教育主管部门和学校的组织领导和相关保障密不可分，需要教育主管部门、学校和社会的全方位参与、管理和监督。暑期托管服务是家校共育的丰富和拓展，需要学校、社会、家庭“一体化”组织推进，需要教师、家长和学生“立体式”参与和配合，坚持问题导向，不断改进和完善。在暑期托管服务效果评价问题上，需要建立健全科学的考核机制和评价体系，准确公正评价暑期托管服务的成效。

（中国教育新闻网）

◆ 教育部：“要取消教师寒暑假”“暑期托管变成第三学期”的说法不符合实际

托管服务应以看护为主，确保学生能够得到充分休息。暑期托管有五项原则：一是鼓励学校积极承担；二是引导教师自愿参与；三是坚持学生自愿参加；四是合理安排服务内容；五是坚持公益普惠原则。

此外，要引导教师自愿参与暑期托管服务，但不得强制。对自愿参与的教师应给予适当补助，并将志愿服务表现作为评优评先的重要参考。与此同时，要统筹合理安排教师自愿参与托管服务的时间，依法保障教师权益，既要保障教师暑假必要的休息时间，也要给教师参与暑期教研、培训留出时间。

（光明日报）

【各地做法】

◆ 江苏：明确中小学课后服务收费与教师取酬标准，推动学校做足课程内涵“加法”

江苏省教育厅在8月25日发布中小学课后服务收费与教师合理取酬标准，具体为学生每学期300元，教师每课时不低于60元。要求课后服务范围扩大到所有义务教育学校，服务对象扩大到每个有需要的义务教育阶段学生，今年秋季开学后，确保该省所有义务教育学校和有需要的学生全覆盖。

江苏将推行课后服务“5+2”模式，即学校每周5天都要开展课后服务，每天至少2小时，课后服务结束时间原则上不早于当地正常下班时间；有特殊需要的学生，由家长或监护人提出申请可以延时托管；有条件的初中，周一至周五可安排晚自习，一般在2小时以内，原则上不晚于20时30分结束。

要求课后服务要充分调动教师积极性、创造性，一方面应指导学生认真完成作业，对学习有困难的学生进行补习辅导和答疑，为学有余力的学生拓展学习空间；另一方面应开展丰富多彩的科普、文体、艺术、劳动、阅读、影视欣赏、兴趣小组及社团活动，满足学生的多样化需求。明确小学生课后作业一般在学校完成，初中生大部分课后作业尽量在学校完成，学校不得利用课后服务时间讲授新课。

南京全面启动秋季学期的课后服务，全市所有义务教育学校实现全覆盖。学校为学生和家长提供了A、B、C三个时间段的课后服务供家长自由选择。A时间段完成作业，B时间段社团活动，C时间段延时看管。延时看管持续到下午6点。如家长仍无法来接，学校将继续予以托管。参加课后服务的孩子，每天都会参加一个社团活动，5天下来可以参加5个不同的社团，没有任何费用。

连云港将学校课程设置为“4+1”，即开展四天课堂教学延展性课程和一天的全校性社团校本课程。其中四天课堂教学延展性课程采取“1+X”形式开展，即第一节课辅导作业，第二节课基于学科关键能力培养的班本课程，有诵读、写字、古诗词欣赏、小数报阅读等。还特别设定了艺术类、体育类、科学类的课程，星期二下午的两节课，孩子们在教室里，在操场上，在干预教室里制作、玩耍，不断地发展自己的个性、特长，老师们在满足他们个性化发展的需求。

（新华社 北青网）

◆ 北京：课后服务“选修化”

家长可以根据自己孩子的生理特点、年龄特点和家庭条件进行有针对性的选择，并不是“一刀切”地要求每个学生都必须参加到 17:30 或者每天都要参加课后服务。

针对不同年龄段孩子的多元需求，学校在课后服务活动供给上也力求做到多元化。比如，学校每天会提供包括学科类作业辅导、体育类、综合素质类等丰富的、个性化的课后服务内容。家长可以根据孩子的年龄特点和实际需求，有针对性地选择自愿参加，不强制要求必须参加。

针对不同年龄段以及学段的学生，学校安排课后服务的侧重点也不一样。例如开学两周后，不少学校做了充分的家校沟通甚至问卷调查，发现初中学生的家长对于学科类辅导的要求非常迫切，促使学校打破原来的班级划分进行分类辅导，在课后服务时间既能帮助部分学生把当日作业完成好，也能为学有余力的学生提供提高性的供给。

很多学校在引进其他学校优质课程资源，包括干部教师资源方面作出巨大努力，特别是通过学区内、集团内干部教师的交流轮岗，提高课后服务的质量和吸引力。比如作为干部教师交流轮岗试点的密云

区和东城区，他们让孩子见到更多老师，享受到更多综合类、学科类、体育类的课程服务。

（北京日报）

◆ 上海：5+2 课后服务覆盖大部分区

上海市的课后服务在 7 年内实现了 3 次历史性进步。2014 年，上海市出台小学生放学后看护政策，覆盖所有公办小学，对象为家庭看护困难学生，一般至下午 5 点。2019 年，上海市出台免费校内课后延时服务，看护时间延长至 6 点。2021 年，3 月初新学期开始，上海小学生课后服务进一步，下午 3:30 后不再强调确有需求，实现愿留尽留，许多学校实现分时间段进行作业看护、社团活动、体育锻炼等。

教育部要求的开学执行的 5+2 课后服务，在上海大部分区早就完成了，而且静安区更是被评为全国模范区。

对上海 16 区的现行课后服务政策进行了统计，目前已有 9 区在全面推行课后服务，7 区已部分学校实行课后服务。其中上海市文来中学，自 9 月 1 日新学期即执行初中部实现课后服务至晚上 19:30，并且提供晚餐！

（教育部官网、微言教育、文来中学官网）

◆ 上海：引入社会组织和志愿者为暑期托管精心设计课程

在上海，相关政府部门、企业、社会组织等协同合作，为暑托班提供超过 80000 课时的公益课程：围绕党史学习教育主题，开发了《中国共产党诞生在上海》作为“开班第一课”；结合疫情防控，开发了卫生健康专题课程；结合美育需求，设计了《音乐之声》《经典动画影片赏析》等课程。

“大手牵小手”是上海暑托班另一特色。今年暑期上海共招募超过 12000 名学生志愿者，确保暑托班按师生 1 比 5 的比例配备带班工作人员。志愿者、上海电力大学大二学生徐畅说：“暑托班不仅让孩子快乐、家长安心，对大学生来说也是社会实践的好平台，能让我们更加贴近社会、走进基层。”

（新华网）

专题十一 中考焦虑

【背景】

◆ 广东到 2025 年新增普通高中学位 30 万个

广东基础教育发展不平衡不协调问题，是教育领域的关键问题。9 月 18 日，广东省人民政府发布《广东省推动基础教育高质量发展行动方案》，围绕近年来基础教育专题调研和教育督导所发现的问题，聚焦教师队伍建设和公办优质学位供给两个核心任务，明确了今后 15 年的发展目标。

文件提出，要以增加珠三角地区及粤东粤西粤北中心区域等人口流入地学位供给为重点，倾斜支持原中央苏区、革命老区、民族地区，加快推进基础教育公办优质学位建设，满足适龄儿童入学需求。到 2025 年，实现学位供给总体平衡和布局结构合理，新增基础教育公办学位 438 万个（其中，幼儿园 33 万个、义务教育 375 万个、普通高中 30 万个）；全省学前教育“5080”成果得到巩固提升，九年义务教育巩固率达到 96% 以上，高中阶段教育毛入学率达到 95%，全面消除中小学大班额。坚持学位扩容和质量提升并重，不断提高学校办学质量，到 2035 年，公办优质学位大幅增加，学校布局科学合理，有效解决“城镇挤”问题，中小学幼儿园办学水平明显提升，满足人民群众“上好学”需求。

地市	学前教育（不含购买学位）	义务教育	普通高中	基础教育阶段需增加公办学位总数
广东省	33.03	375.06	30	438.09
珠三角	20.73	281.11	22.12	323.96
广州市	4.56	68.45	2.98	75.99
深圳市	4.4	55.41	7.82	67.63
珠海市	1.6	8.79	0.6	10.99

地市	学前教育（不含购买学位）	义务教育	普通高中	基础教育阶段需增加公办学位总数
佛山市	2.6	39.55	2.16	44.31
惠州市	2.02	26.78	1.8	30.6
东莞市	2.97	50.12	4.56	57.65
中山市	1.18	18.19	1.3	20.67
江门市	0.67	9.62	0.54	10.83
肇庆市	0.73	4.2	0.36	5.29
粤东西北	12.3	93.95	7.88	114.13
汕头市	0.96	15	0.5	16.46
韶关市	0.82	2.76	0.35	3.93
河源市	0.81	4.74	0.77	6.32
梅州市	0.9	4.25	0.5	5.65
汕尾市	1.49	9.63	0.4	11.52
阳江市	0.5	9.28	0.82	10.6
湛江市	1.21	12.14	1.88	15.23
茂名市	1.81	7.17	0.82	9.8
清远市	0.99	7.27	0.64	8.9
潮州市	0.45	4.93	0.3	5.68
揭阳市	1.68	13.78	0.3	15.76
云浮市	0.68	3	0.6	4.28

备注：以上是 2021—2025 年各地各学段应增加的公办学位数量（单位：万个）

（南方都市报）

◆ 深圳到 2025 年新增普通高中学位至少 9.7 万个

为切实回应市民对高中学位的关注和需求，深圳市政府于 2019 年末出台《深圳市高中学校建设方案（2020—2025 年）》（以下简称《方案》），将高中建设纳入民生重大工程，强力推进。

根据《方案》，深圳将分阶段建设公办普通高中学校。其中，2020 年已建成深圳中学泥岗校区、南科大附中、深圳市艺术高中 3 所公办普高，2021 年建成 9 所、2022 年建成 18 所、2023 年建成 7 所、2024 至 2025 年新建 12 所以上公办普高。

到 2022 年，全市将新增公办普高学位 6 万个以上，2023 至 2025 年再新增公办普高学位 3.7 万个。通过以上两个阶段的建设，6 年全

市将共计新增公办普高学位 9.7 万个以上。

据介绍，2020 年深圳职业高中招生计划 3.38 万人，普通高中招生计划 5.62 万人，较 2019 年增加 6486 人，普高录取率预计可达 63%。

（深圳商报）

◆ 珠海普通高中学位加速“扩容”

近两三年招生季以来，珠海小学一年级新生、初中一年级新生报名人数增加较快，参加中考学生数量也呈缓慢增长趋势。部分家长担心高中学位不足，影响中考普高入学率。今年 1 月，珠海市教育局还专门就这一问题在媒体上作了解答。

在 2021 年 1 月召开的珠海市教育局媒体监督员座谈会上，市教育局相关人士称目前珠海上普通高中的初中毕业生比例在 60% 以内。

南方日报记者梳理发现，目前珠海多所高中正在或准备改扩建。《2021-2023 年政府投资项目三年滚动计划》（征求意见稿）显示，2022 年年内珠海计划新建高中一所，预计学位 3000 个，以解决高中学位紧缺困难问题。按目前初中毕业生普高 60% 的入学率计算，上述增加学位部分可满足 4800 名新增中考学生的需求。2020 年，珠海全市共有 20514 名初三学生参加中考；2021 年珠海参加中考人数为 21521 人。

（南方+）

◆ 小学初中“不考试”，中考普职分流怎么办

开学前夕，针对“双减”推进工作，教育部召开第三场金秋新闻发布会。发布会一大亮点，是为落实“双减”工作部署要求，严格规范学校教育教学行为，切实降低学生考试压力，教育部当日发布了《教育部办公厅关于加强义务教育学校考试管理的通知》。

教育部文件指出，除初中毕业生升高中考试（学业水平考试）外，

其他考试不具有甄别、选拔功能。也即是说，义务教育阶段最后的中考决定升学选拔。中考依据考试分数选拔录取。以考试分数为依据的普职分流，已然成为当下的群体性焦虑。“推迟普职分流，让学生读完高中后再分流”“建议取消中考避免过早分层”……近期针对中考普职分流的诸多观点接连引发热议。

北京大学国家发展研究院院长姚洋在接受媒体采访时表示，只有一半孩子可以上普通高中是过早分流，建议普及高中，如果我国的财力做不到十二年，可以考虑缩减为十年制义务教育。

推迟或取消普职分流有可行性吗？21 世纪教育研究院院长熊丙奇指出，推迟或者取消普职分流，在当前均不现实。

因为基于高中教育不均衡的现实，取消中职必然是把中职转型为普高，这些普高会成为高中教育体系中最薄弱的高中学校。高中要像义务教育阶段那样实行就近免试入学，需要加快推进高中均衡发展，取消超级高中、示范性高中，这将是一个颇为漫长的过程。熊丙奇认为，结合各地高中阶段教育发展的实际情况，我国可采取的措施是，不再强调普职比相当，允许各地根据实际情况弹性调整普职比。

当前，困扰我国育龄人口生育意愿的因素之一，就是子女的教育升学问题。有意见指出，普职分流不仅会激化城市教育内卷，加剧教育资源失衡，掐断家庭和孩子的盼头，传递给育龄夫妇的信息是，谨慎生娃。但从培养高素质技能人才来说，普职分流方式是合理的。结合我国社会、经济发展的现实，有专家指出，我国 70% 的学生都应该接受职业教育（包括中等职业教育与高等职业教育）。然而，职业教育在我国却不受待见。虽说普职比大体相当，实际上已经难以为继。2019 年初中毕业生 1454 万人，普通高中招生 839 万人，占比约 58%，全国普职比大致为 6:4。在北京、上海等发达城市，这根红线已经彻底跑偏。2020 年北京市普通高中招生规模 60309 人，职业高中招生规模 6067 人，普职比约 10:1。 （中国新闻周刊、光明网）

【焦点】

◆ “你愿意让孩子读职校吗？”

职业教育的发展，体现国家的经济发展水平和教育现代化水平。近年来，我国职业教育取得了长足的进步，但不可否认，职业教育依然是软肋，一些对职业教育的傲慢与偏见还普遍存在。

“我们在这里讨论如何提升职业院校办学实力和吸引力，但现实中谁愿意让自己的孩子读职校？各大部委，职业院校的毕业生你们要吗？那些大国企招人的时候哪个不是从最好的大学里挑？”在全国政协十三届常委会第八次会议分组讨论会上，齐同生委员的几连问引发了常委和委员们的深思。他在调研中发现，对职业教育的偏见和歧视，在政府部门、企事业单位都司空见惯，家长和学生长期将职业教育作为升学的最后选项，导致生源质量不高。

“职校生就业质量、社会地位和待遇低，个人成长和职业发展通道狭窄，是职业教育吸引力不强的重要原因。”王健常委指出，对社会缺乏正确的职业教育价值观宣传引导，不少人对职业教育存有偏见，导致“家长不认可、学生不认可、社会不认可、政府有些部门也不认可”。他曾对10所老区职业院校的毕业生就业创业进行过调研，发现至少80%的中职毕业生都从事与专业不对口的低端工作，工资收入低于农民工。“由于第一学历是中专的局限，也被一些大型企业和事业单位拒之门外，职校生在公务员选聘条例方面就存在歧视政策，从一入职场就被堵在了晋升通道之外。”他说。

当前，虽然许多地方打通了中职到高职、高职到应用型本科的升学通道，但是这条通道仍然狭窄。齐同生委员呼吁，要改变职业教育“二等公民”的地位，给职业教育提供公平竞争的机会。

（人民政协报）

◆ 职业教育为何“上热下冷”

今年以来，在职业教育发展方面，国家层面“大动作”不断，“大修”职业教育专业目录，召开全国职业教育大会，这些举动被普遍视作推进普职融通的积极信号。

职业教育虽被定位为一种与普通教育并列的类型教育，但在现实中，一直存在“上热下冷”的问题。据全国教育事业发展统计公报，我国中等职业教育招生占高中阶段教育招生总数的 41.70%，中等职业教育在校生占高中阶段教育在校生总数的 39.46%。国家虽然作了普职大体相当的硬性规定，但是实际“普职比”已经降为接近 6：4。尽管如此，在不少地方，家长关于本地普高录取率偏低的抱怨一直未减。

职业教育“上热下冷”何以出现？首要原因是职业教育体系仍存在“断档”现象。虽然职业教育法明确了建立初、中、高等职业教育体系，相较之下，作为职业教育起点的初等职业教育一直很少被关注。学生、家长把升入普高作为唯一的选择，地方政府也把“普高率”“重高率”作为评价一所学校办学质量的重要指标。一些初中学校为了应对升学指标考核，便草草对初三学生进行“分流”，把一些文化成绩不达标学生动员到当地的中职学校，提前进入中职学习，因此造成了学生和家长潜意识认为读中职就是成绩不好、“低人一等”，强制性的初中毕业学生“分流”成了“分层”。

在“学历情结”的现实语境下，家长们都想设法送孩子进入普高学习。为回应家长对普高的高期待，一些地方的中职学校也顺势选择以普高化为招生卖点。学生进入学校后，并非学习职业教育的相关专业课程，而是学习与普通高考对应的考试科目，造成中职教育“普高化”。

职业教育的办学质量、就业质量普遍不高，也是实践中造成“上

热下冷”的另一个重要原因。在办学质量方面，虽然国家不断修正职业教育专业目录，以期实现与用人市场无缝衔接，但具体到职业学校，所设专业的变更需要在实训设备、师资建设等方面进行大量调整，这种不小的资金压力也造成一些职业学校在专业设置上难以快速跟上市场的变化需求。就此，“以专业兴产业”“以产业兴专业”成为一句空话，职业教育所设专业与产业严重脱节，毕业生也很难实现高质量就业。

我国自 2019 年已经开始推进中高职衔接，逐步建立起中高职的“立交桥”，但实际上中职学生毕业后除一小部分能进入高职院校继续学习，绝大多数学生仍面临就业选择。一些学校选择将学生送到一些企业和工厂，在专业所学与工作实际的巨大落差之下，不少学生“毕业”后随即选择“失业”，这都加深了学生和家长对于职业教育“无出路”的刻板印象。

更值得关注的是，由于受地域和经济社会发展的影响，我国的职业教育存在不均衡的现象。特别是中西部贫困地区，教育资源短缺，普及程度低，中等职业教育发展明显滞后，是高中阶段教育的底部。有关调查数据表明，2019 年全国有中等职业学校 1.01 万所，尚有 127 个县没有中等职业教育学校，即使在一些地方开办了职业教育学校，但学校的数量也较少，造成职业教育与普通教育呈现不均衡现象，学生就读职业学校的选择相当有限。另一方面，现阶段，我国职业教育招生也未突破地域限制，目前各省的职教高考也存在一定差别，且不能跨省录取，中职学生毕业后进入高一级学校也受到了限制，让学生和家长认为职业教育就是一条“断头路”。

（光明日报）

【各地做法】

◆ 山东潍坊：政府出资从民办学校购买 800 个公办学位

潍坊全市中小学迎来开学季。为缓解市区公办高中学位紧缺问题，潍坊在全省率先实施政府购买民办高中学位政策，统筹资金 1000 万元，购买 3 所民办高中 800 个学位，学生在民办高中就读，按公办高中收费标准缴纳费用，满足了更多学生享受公办教育的愿望。

学生、家长受益的同时，学校也成为这项政策的受惠者，今年政府购买了潍坊行知学校 400 个学位，报考该校的学生人数较往年有了很大的提高，录取标准也提升了好几个等级。

根据今年 5 月 7 日潍坊市政府新闻办召开的 2021 年市区中考政策和全市中等职业教育招生政策新闻发布会消息，今年市区 20 处普通高中学校招生计划共 15137 人，比去年增加 1097 人。

（闪电新闻）

◆ 厦门：普通高中的建设将是今后的一个重点

今年，厦门市有 14 所公办普通高中在建或将开工，建成后将新增 3.9 万个学位。市教育局发展规划处负责人表示，普通高中的建设将是今后的一个重点。

据介绍，今年要全力推进 16 所（含两所民办普高）普通高中学校建设，近几年还将增加高中项目建设数量。市教育局说，这是市委市政府顺应社会呼声，尽最大努力满足人民群众对普高的需求。

今年厦门市普职比是 58:42，不过，随着就学洪峰来到高中阶段，需要有更多普高学位来保持 58% 甚至更高的普高录取率。

（九派新闻）

◆ 德国职业教育正在面临新的挑战

一直以来，德国就以其良好的职业教育在世界范围内广受好评。截至 2021 年 7 月，德国青年失业率仅为 7.5%，远低于欧盟 17% 的平均水平，英国教育大臣加文·威廉姆森更是曾经宣布，要“以德国模式为基础，建立一个世界级的教育系统”。

然而在德国国内，善于自我批评的德国人对本国职业教育的发展忧心忡忡。

近年来，学徒工逐年减少的问题在德国屡屡被提及。而学徒工人员数量的减少，首要原因便是德国在过去 60 年内的教育扩张以及伴随着欧盟一体化而来的教育国际化。越来越多的年轻人涌入学术教育的通道，这让相对简单的职业教育失去了原有的价值。为了确保自己的就业竞争力，更多人开始追求学术学位，这进一步加速了职业教育市场的萎缩。

在接受职业教育的人数越来越少的同时，德国的企业也在为越来越难以找到能力匹配的学徒工而烦恼。根据经合组织的国际学生能力评估计划（PISA）的结果，德国有大约 20% 的 15 岁学生在阅读、写作和算数方面都没有达到最低要求，根据德国工商业联合会制定的标准，这部分学生的能力被认定为“尚未准备好接受职业培训”。

如果说教育扩张和国际化是越来越少年轻人接受职业培训的主要原因的话，那么德国教育系统本身的反应迟缓则无疑是让职业教育变得不再吸引人的助推剂。

数字化正在以惊人的速度改变世界，但德国的职业教育根本没有准备好面对信息技术、通信技术或者电子技术领域对于技术人员迅速增长的需求。

在越来越快的技术结构变化步伐中，许多特定职业技能在劳动力市场的更新迭代中都不再被需求。研究表明，随着年龄的增长，接受

过于细分的特定工种职业培训的人会越来越多地退出劳动力市场。

具体到信息技术产业，技术和知识的迭代几乎以每十年为单位。“唯手熟尔”的熟练技术掌握能力正在被终身学习和持续学习所取代，而这似乎正是职业教育的短板之一。

与普通教育学位相比，很多走职业培训的年轻人最初的就业优势会随着时间的推移，逆转为更高的就业风险。在丹麦，德国，瑞士和奥地利这类职业培训发达的国家，这样的特征尤其明显，平均而言，职业教育毕业生的就业优势在 44 岁时会变成劣势。

为了应对以上种种问题，德国于 2020 年初推出了改革后的《职业教育法》。新法在原有的基础上，提高了对于学徒工的最低工资标准，确保学徒工在工作的第一年最低工资为 550 欧元/月，到 2023 年则提高到 620 欧元/月，且工资随着工作年限逐年上涨，以求吸引更多年轻人接受职业教育。同时，在过去的技工职称基础上，为高等职业教育新增了“专业学士”（Bachelor Professional）和“专业硕士”（Master Professional）头衔，以强调职业教育和学术教育的等同性。此举同时也意在加强国际通用性，以吸引更多外国人前来德国接受职业教育，充实德国劳动力市场。

在职业教育培训的学科方面，德国工商业联合会（DIHK）则呼吁在下一个立法期内实现对于职业培训的全面数字化。DIHK 提到，现在即使是计算机相关的职业培训，其考试方式也依然是使用纸笔，而非采用计算机进行考试。同时，还提倡更多地使用网上教学的远程教育方式，以惠及在农村地区的职业学校。

除此以外，DIHK 还提出，需要部分改变对于年轻人“尚未准备好接受职业培训”的准入标准，而是以“接受培训初始能力”取而代之，这意味着之前无法直接进入企业接受学徒工培训的学生在未来也将有可能获得企业的学徒工岗位，接受相应的职业培训。

（九派新闻）

专题十二 预付费消费者权益保护

【背景】

◆ 广东：预付费消费投诉占比高

截至 2021 年 3 月 14 日，南方日报、南方+客户端联合广东省消费者委员会共建的 3·15 “消费维权直通车” 线索征集平台征集近千条线索，预付费消费投诉占比较高。2020 年，广东省消委会接到的 394258 件投诉中，预付费消费投诉约占比 10%。其中，排名前四的行业分别为教育培训、美容美发、健身养生和油卡充值。“预付费消费的典型陷阱有很多，比如虚假宣传、货不对板、霸王条款和限制条款等。” 广东省消费者委员会法务部主任龚承介绍。

（南方新闻网）

◆ 中消协：办卡等预付费消费已成为投诉顽疾

中国消费者协会发布的《2020 年全国消协组织受理投诉情况报告分析》（以下简称《报告》）显示，2020 年全国消协组织共受理消费者投诉约 98.2 万件，解决约 75 万件，投诉解决率 76.29%，为消费者挽回经济损失约 15.6 万元。

各类投诉中，售后服务问题占比最高，达到 28.37%。其他依次为合同问题、质量问题、价格问题、虚假宣传问题、安全问题、假冒问题、人格尊严问题、计量问题等。与此同时，涉及家政、健身、教育培训等预付费类消费纠纷显著增加。《报告》认为，办卡等预付费消费已成为投诉顽疾。尤其是个别培训机构在明知出现重大风险且难以恢复正常经营的情况下，仍然持续宣传、招生、收取高额费用，已涉嫌合同诈骗。

中消协呼吁，加强对预付式消费立法，从收取预付费的经营者资质、合同要求、履约担保、资金管理、信息披露、费用退还、冷静期、退市要求、法律责任等方面进行规制，防范后续风险；同时修改完善《企业信息公示暂行条例》《严重违法失信企业名单管理暂行办法》，加强对企业注册信息变化，如法人变更、终止经营、合并转让等重大事项监管，加大退市审核力度，强化经营者退市责任。关于个别企业在“跑路”前搞促销圈钱的行为，对恶意“圈钱跑路”行为加强联合执法，加大信用惩戒力度，实施从业禁入，追究法定代表人刑责。

（中国家庭报）

◆ 预付式消费与金融信贷捆绑叠加侵害消费者权益

有关华尔街英语退费难的投诉近两年来屡见于各网络平台，其中“教育分期贷”“培训贷”是投诉贴中高频出现的关键词。近年来，随着场景消费金融的兴起，成人教育培训行业较为流行“预付式+消费贷”模式，即鼓励学员以贷款方式支付培训费用，并引导其选择与培训机构合作的消费金融公司等金融机构进行贷款申请。很多培训机构以“学费分期”诱导学员买课，当学员以分期付款的方式支付学费后，消费金融公司等金融机构再将贷款金额一次性支付给课外培训机构。这时，学员与申办消费分期的金融机构之间已经产生了借贷关系，而该借贷关系则与教育培训机构无关。

随着互联网金融的快速发展，“先上学、后付款”的学费分期模式，原本是为了减轻学员方的经济压力，但却在不良营销中逐渐变了味。韦博英语、华尔街英语等培训机构关门事件的发生，让“场景+分期”这一原本意在创新便民的消费金融模式，再次受到拷问。一旦培训机构关门结业，那些分期付款了数万元的学员，可能会面临“课程无排期、退费无期限、贷款必须还”的局面。

（上海证券报）

◆ 养老院普遍存在预付费，且一般不退或不全退

记者近日走访养老院发现，养老院的收费构成一般包括押金、入住门槛费和月费。为了防止物品设施损坏、老人紧急就医或部分家属将老人送到养老院后置之不理拖欠费用等情况，养老院一般都会在入住时一次性收取一定额度的押金，离开时押金可以退还；月费包括餐饮费、床位费、护理费，有的也包括水电费；而“入住门槛费”则常常让老人和家属们感到有点无所适从。

一些养老院把门槛费称做“赞助费”或“建设费”“会员费”，也有的称为“一次性购置费”“一次性生活设施设备费”等，依据合同约定，这笔费用一般不退回，就算退回也只退回部分。如颐和养老豪庭公寓明确表示：入住养老院，除10000元押金外，费用包括一次性生活设施设备费+月费，这里的“一次性生活设施设备费”就是门槛费，按照房间类型和入住时间划分，“精致三人房”为1.3万元一年，豪华单人房、单边房4万元一年，10万元三年，这些费用都不能退还、继承或转让。

业内专家介绍，目前养老市场上的会员制主要包括三种模式，第一种是“预付费型”，即老年人向服务经营者发行的会员卡中预存一定金额，在以后接受养老服务时，根据服务项目从会员卡预存款中扣除服务费；第二种是“入会费加服务费型”，即老年人只有先通过支付一定金额的会费才能获得会员资格，取得会员资格后还要定期缴纳服务费才能实际接受服务；第三种是“物业型”，即通过购买会员卡，老年人取得特定物业的较长期限的占用使用收益，甚至附带一定条件的处分权。“这三种会员制模式已盛行一段时间，随之也引发了包括投资主体资金链断掉后无法持续提供服务，老人享有的物业使用权因物业被抵押拍卖而落空，甚至出现集资诈骗等情况。”

（广州日报）

◆ 国办发文规范校外培训机构：不得一次性收取超 3 个月的费用

2018 年 8 月，国务院办公厅印发了《关于规范校外培训机构发展的意见》。《意见》针对当前校外培训机构存在的有安全隐患、证照不全、超前培训、超标培训等突出问题，从规范校外培训机构的关键环节入手提出了一系列措施，对于推动各地健全校外培训机构设置标准，加强校外培训机构日常监管，规范校外培训市场秩序，减轻学生过重课外负担具有重要意义。其中，为规范培训行为，《意见》要求校外培训机构开展学科类培训的内容、班次、招生对象、进度、上课时间等要向所在地县级教育部门备案并向社会公布，要实事求是地制订招生简章、制作招生广告，自觉接受社会监督，不得一次性收取时间跨度超过 3 个月的费用。

（北京日报）

◆ 国务院：养老预付费采取商业银行第三方存管

2019 年 3 月，国务院办公厅出台《关于推进养老服务发展的意见》提出：“对养老机构为弥补设施建设资金不足，通过销售预付费性质“会员卡”等形式进行营销的，按照包容审慎监管原则，明确限制性条件，采取商业银行第三方存管方式确保资金管理使用安全。”

（中国政府网）

◆ 五部委整顿大学生互联网消费贷款乱象

2021 年 3 月，银保监会办公厅、中央网信办秘书局、教育部办公厅、公安部办公厅、人民银行办公厅联合印发了《关于进一步规范大学生互联网消费贷款监督管理工作的通知》，明确小额贷款公司不得向大学生发放互联网消费贷款。

在加强银行业金融机构大学生互联网消费贷款风险管理方面，

《通知》强调，各银行业金融机构要针对贷前审核、贷后管理等关键环节进一步明确风险管理要求，要求严格落实大学生第二还款来源，规范催收行为，加强个人信息保护，所有大学生互联网消费贷款信贷信息都要及时、完整、准确报送至金融信用信息基础数据库。

（羊城晚报）

【焦点】

◆ 教育公司困于预付费

预付费的好处有很多，第一就是绑定用户，减少流失，降低获客难度。在线教育从业者指出，假设教育变成后付费，因为教育效果无法量化且不明确，家长很容易上完某节课随时要求退费。交了预付费后，企业在面对不满意或同行竞争时就降低了学员流失风险。教育本身是反人性的，需要让人通过付钱强制长期集中注意力去做一件你不愿意做的事情，也就是花钱请人来管自己。预付费的第二个好处是，可以形成资金池。资金本身会带来机会成本，如果手上有资金，又没有法规明确限制的情况下，大多数人会去挪用。

这个“挪用”指的企业将家长交上来尚未消课的预付费提前花在运营、开新店、市场投放等地方。行业内，已经暴雷的韦博英语、优胜教育、学霸君等，都发生了资金链断裂，但家长退费无门，而其中的一个原因就是预付费已经被企业挪做他用。

从业者的共识是，预付费模式发展多年，机制本身没有问题，甚至可以说很有必要。教育行业通常是以一年为周期结算的。比如对线下机构的招生旺季是3月-10月，3、4、5、6月是每年招生的黄金时间，可能这几个月收上来的钱能顶大半年的运营费用，其余时间以消课为主，那么机构在11月、12月的时候，很难通过这几个月的收入来保证正向的现金流。所以强行否定预付费，或调整到三个月周期内，

可能打乱行业节奏。

此外，业内人士也表示，教育行业没有网络效应也没有规模效应，有的是品牌效应。为了扩大市场份额，企业只能融资续命，挪用预付费，否则只能被动淘汰出局。

（界面新闻）

◆ 预付消费在司法审判中存在主要问题

1. 未签订书面协议，商家义务不清责任不明。部分经营者在销售预付消费卡时，仅在其系统内登记消费者相关信息，并未与消费者订立书面合同，对服务内容、项目金额、使用期限等均无明确书面约定。消费者一次性付款办卡后，消费周期往往比较长，一旦发生纠纷，经营者极易逃避义务、规避责任，消费者难以对最初商家的承诺予以举证证明。

2. 设置格式条款，条款性质认定及效力争议较大。在经营者和消费者订有书面合同的情况下，大多是由经营者提供格式文本，合同中包含诸如“本店享有最终解释权”、“本卡不得转让”、“本卡不予退还现金”、“若因消费者原因退卡需交纳服务价款一定比例的违约金”等格式条款。对此，经营者认为此类条款系双方真实意思表示，应如约履行；消费者则认为此类条款限制和损害了其合法权益，应属无效。对于上述条款是否属于格式条款，是否加重消费者义务、限制消费者权利而应认定无效，存有争议分歧。

3. 公司管理混乱，合同主体认定较难。部分公司内部管理混乱，品牌历经多次变动，导致会员权利承接混乱，消费者维权受阻。如上海长宁法院审理的涉及某健身公司服务合同纠纷案件，消费者提供的合同、收据、合同落款用章、健身卡品牌标志均存在不同，给案件审理、事实查明、责任主体认定带来一定困难。另外，因发卡公司营销人员所获报酬与其营业额相挂钩，营销人员为吸引会员，超出书面协

议内容而口头允诺现象普遍，但因相关人员跳槽、离职而无据可依，更加剧了商家与消费者之间矛盾。

4. 提前解除合同，费用结算审查较难。在涉及美容美发、健身私教、教育培训等行业的服务合同纠纷中，由于采取预付式消费，消费者根据其预存金额的不同享受不同比例的服务折扣或赠送项目。合同解除时，消费者与经营者往往就此前享受的优惠服务如何收费产生争议，结算金额的认定存在一定难度。经营者大多主张，若消费者中途解除合同，已消费的项目应按照原价支付价款，而不能享受办卡优惠折扣，已经享受的赠送项目也应支付相应对价，而消费者则认为，已享受的服务应按照折扣价抵扣，商家应将未消费的款项全部退还。

5. 案件执行难度大，预付款项追回较难。上海长宁法院近四年审结的此类案件中，发卡公司多因自身经营不善、无法继续维持而歇业，部分案件法定代表人虽勉强应诉，但多表示无履行能力，无法提供实际解决方案，更有部分经营者采取提起上诉的方式拖延案件生效时间，逃避履行退款义务。消费者申请强制执行后，很多被告无财产可供执行，执行难度较大，消费者款项难以得到实际清偿。

（上海长宁法院）

◆ 预付消费监管难度较大

1. 社会信用机制不完善导致失信行为屡禁不止。在单用途预付消费卡领域中，经营者和消费者信息不对称是造成纠纷的主要原因。经营者信息披露不全面，消费者对其资质、信誉、经营状况缺乏必要的了解，在此情形下订立合同存在较大风险。此外，我国尚未建立完善的社会信用评价机制，对失信商家处罚力度较轻，经营者失信成本较低，难以产生威慑作用，违法商家在侵犯消费者合法权益后，即使受到处罚，受利益的驱动，亦可能再次实施违法行为。

2. 现行法律法规的滞后性与消费者权利保护的全面性需求不匹

配。就目前的法律规定来看，经营者与消费者一旦出现预付消费卡纠纷，处理依据的主要法律为《民法总则》、《合同法》和《消费者权益保护法》等，辅以 2016 年商务部修订的《单用途商业预付卡管理办法》为参考。但预付消费卡种类繁多，牵涉到的法律主体不尽相同，对其难以进行一刀切的管理模式。《上海市单用途预付消费卡管理规定》的出台，进一步界定了单用途预付消费卡市场中经营者和消费者的权利义务，明确了监管主体，减少了潜在法律风险，但其为地方性管理办法，法律层级较低，且将兑付特定商品或服务的情形排除在外，难以对消费者提供全方位的保护。

3. 监管部门多头多向与监管职责应具体明确之间的矛盾导致监管难以有效运行。我国目前有关预付消费卡相关法律法规的缺失和滞后，以及对于监管部门及监管职责的笼统原则规定，在一定程度上导致了在预付消费卡发行及后续管理中的监管多头多向、监管职责划分不清、监管职能内容不明等问题。工商、商务、公安等部门对预付消费卡经营者的经营活动虽均具有一定的监督权，但由于权责划分不明确，造成部门之间权责交叉，降低了监管效率，导致监管难以有效运行。

（上海长宁法院）

【各地做法】

◆ 北京：推出示范合同、办卡“冷静期”、第三方机构资金监管措施 加强预付费管理

2021 年 6 月 2 日《北京市美发美容行业预付费服务合同示范文本》正式对外公布，专攻美容美发办卡退费补偿等难题。卡到期了，卡里仍有余额和次数没用完怎么办？按照新合同示范文本的规定，到期卡仍可激活、换卡或是延期。有了这样一条新规，美容美发商家再

也不能私设霸王条款糊弄消费者了，经常发生的各类小额退费纠纷也能因此最大限度避免。

新修订的《北京市体育健身领域预付费服务合同示范文本》今年3月31日起实施，为了预防和减少因冲动消费引发的纠纷，特别为消费者设置了办卡7天冷静期，从制度上保证了消费者的“反悔权”。

除了以市场行为“示范合同”防范预付式消费纠纷，北京市各区先行先试，因地制宜探索出一揽子预付式消费管理新举措。关口前移、事前监管，引入第三方支付平台。为防商家恶意卷款跑路，今年1月，由朝阳区市场监管局开发的“朝阳预存宝”微信小程序正式上线运行。商家将预付费产品接入“朝阳预存宝”平台，当消费者付款时，资金自动转入银行资金存管账户，只有消费者实际消费后，银行才会将费用划转。这就给预付式消费加上了“安全阀”，让个别经营者卷款而逃的幻想破灭。目前，已有教育培训、美容美发、体育运动、儿童游乐等430余家企业入驻“朝阳预存宝”平台。

今年5月28日，由北京市市场监管局和北京市商务局起草的《北京市单用途预付卡管理条例（征求意见稿）》面向社会进行为期一个月的公开征求意见。意见中包括：“7日内未用卡拟无条件全部退费”“停业注销提前30日告知，一次性‘原路’退费”“‘预付费’将有存管银行，不得随意划转资金”等规定。

此外，6月18日，北京市金融监管局牵头开展北京市预付式消费领域资金监管工作，指导北京小微企业金融综合服务有限公司（金控集团子公司）开发建设北京市预付资金监管平台。平台与各存管银行实现标准化数据接入，为各行业主管部门、各区开放查询端口，并依托“冒烟指数”监测预警系统，为各部门提供存管信息查询、数据统计分析、风险监测预警等功能，可实现市级—区级—行业—商户的四级穿透，支持角色分类登录和权限设置，为行业监管提供助力。

（北京日报、北京商报）

◆ 江苏：立法管理预付卡

在教育培训、美容美发、体育健身等多个领域，预付式消费越来越常见，预付卡也成为消费纠纷“重灾区”。针对商家“拒绝退卡退费”“超限额发放预付卡”等共性问题，4月1日起施行的《江苏省预付卡管理办法》，将破解预付卡管理难题，保护消费者合法权益。

据悉《办法》不分章节，共37条。在强化源头和过程监管方面，不仅明确预付卡发行实行备案管理，对发行规模、单张限额、预收资金余额处理等作出规定。实行担保和资金存管制度，规定预收资金用于经营者主营业务经营相关支出。要求有关部门建立预付卡管理服务平台，提供业务管理、资金监管、信息披露查询、异常监测预警等功能。《办法》还设置预付卡消费“冷静期”，明确消费者有权自付款之日起15日内无理由要求退款。

“新规最大的亮点是明确政府及有关部门在预付卡管理中的职责，并按照各自职责处理预付卡违法行为投诉举报，建设预付卡管理服务平台，提供便利化政务服务。”省消保委有关负责人表示，《办法》还进一步明确经营者义务，要求经营者发行预付卡应在30日内向主管部门备案，还需采取抵押、保证等物的担保或人的担保方式向消费者提供担保。

（中国江苏网）

◆ 江西：对养老机构会员制、预付费下达最严监管令

2021年5月，江西省有关部门联合印发《关于加强养老机构预付费管理的指导意见（试行）》（以下简称《指导意见》）对于养老机构实行会员制、预付费进行严格规范，新规将于2021年5月23日起施行，有效期2年。

《指导意见》明确，社会力量举办的养老机构为弥补设施建设资

金不足，通过销售预付费性质“会员卡”等形式进行营销的，首先要符合：以出让方式获得土地并利用自建或自有设施举办；床位规模在300张以上；依法办理企业法人登记并在民政部门备案；已投入运营这四个条件。

在符合这四个条件的基础上，实行会员制的养老机构（一）不得承诺返本付息或者给予其他投资回报、承诺明显低于市场价入住或折扣返利等优惠条件等形式诱导老年人及家属交纳会员费；（二）预收的单个会员费金额不得超过本机构最高养老服务月收费标准的12倍；（三）“会员卡”客户总数不得超过该机构实际可用床位总数；（四）收取的会员费总额不得超过本机构扣除银行贷款后的可抵押物估值；（五）收取的会员费仅限用于弥补本机构设施建设资金不足及主营业务，不得用于不动产、股权、证券、债券、期货等投资及其他借贷用途；实行连锁化、集团化运营的养老机构，不得将本机构收取的会员费用于其他关联养老机构；（六）“会员卡”应当实行实名制，且仅限本人使用；（七）应当向“会员卡”客户出具风险提示函、收费凭据，并签订合同，明确收费标准、权利义务、退费处理、争议解决等事项。

（人民日报健康客户端）

◆ 宁波：试点校外培训机构学员预付学费信用保险

继给民办教育培训机构上综合保险后，宁波2021年1月又推出一项全国首创——在给校外培训机构预付学费时，投保学费信用险！最低可获1000元，最高单科可获5000元赔偿。

该险种适用于在正规培训机构就读，并签订正规合同，明确课时、培训期限等信息，且有正规预付费票据。正规校外培训机构指的是必须经教育行政部门审批，且在民政部门或市场监管部门注册登记的。目前，全市共有2112家。

该险种坚持学员及家长按需自愿购买的原则。适用对象为在教育部门审批且民政部门或市场监管部门登记注册的培训机构内培训的学员。投保时，要求参训者与培训机构签订培训服务合同，明确课时、培训期限等信息，领取正规预付学费票据。预付学费期限、金额必须符合“不得一次性收取超过三个月”的规定。

该保险的责任限额为投保人实际支付的预付学费金额。对于单一培训机构，投保人可投保的最低责任限额为 1000 元，平均每科责任限额不超过 5000 元。保险采取定额保障方案，具体分为 5 档，最高赔偿金额分别为 1000 元、1500 元、2000 元、2500 元和 3000 元。该保险线上和线下均可投保。学生及家长可根据实际情况自愿选择投保单一的基础保障方案，也可以将多个基础保障方案进行组合后投保。保险期限最长不超过 4 个月。如保险期限开始日起之前已发生风险的，保险机构不承担赔偿责任。

在保险期限内，校外培训机构发生申请破产且经法院依法裁定受理、办学许可证或登记证书被吊销/撤销、经教育或其他行政部门认定终止办学（停止营业）等事故，且无法按照法律法规或培训服务合同约定退还学员剩余预付学费，经教育或其他行政部门出具的书面调查认定、仲裁机构仲裁、法院判决，对于被保险人的预付学费损失，保险人按照保险合同的约定负责赔偿。

（界面新闻）

专题十三 优化政务服务

【背景】

◆ 电梯加装手续涉及部门多链条长

既有住宅加装电梯是长链条工作，涉及土地、规划、住建、质监、交通、电力、供水、煤气、通信、网络、有线电视等职能部门和众多国有企业，手续繁琐。从业主自治、统筹谋划到建成使用，老百姓需要跑多个部门。

（羊城晚报）

◆ 奇葩证明再现，源于服务意识缺位

据央视报道，广东惠州的陈先生为继承父亲的一笔存款，在银行、公证处、派出所、居委会之间来回跑了七八次，历时7个多月，还是没能解决问题。经国务院督查组介入，陈先生终于从银行取到继承的存款。

陈先生在“证明我爸是我爸”的过程中，出现了四家机构，分别是银行、公证处、派出所和居委会。

其中，银行要求陈先生按照存款继承程序办理是合理的，这是他们的职业操守，无可指摘。

派出所和居委会拒开证明也无可厚非，既然上级部门已经做出规定，要求其违规开证明就是强人所难了。

问题很明显，给陈先生出难题的是公证处。

“奇葩证明”的奇葩之处在于，公证处不放心户口本上的父子信息，非得要求提供白纸黑字写明父子关系的证明。然而，根据《中华人民共和国公证法》第二十九条规定，“公证机构对申请公证的事项

以及当事人提供的证明材料，按照有关办证规则需要核实或者对其有疑义的，应当进行核实，或者委托异地公证机构代为核实，有关单位或者个人应当依法予以协助。”显然，公证处如果对户口本记载的亲子关系存有疑义的话，自己有核实的义务，也有要求有关单位依法协助核实的权利。然而，公证处最后还是把皮球踢给了申请人陈先生。

（钱江晚报）

◆ 广东省大部分政务服务已覆盖所有县级以上银行网点和部分镇街网点

目前，广东省大部分政务服务已推广至全省 19868 台银行自助终端，覆盖全省 21 个地市所有县级以上银行网点和部分镇街网点。下一步，还将继续再扩展 20000 台银行自助终端，2021 年内将实现全省市、县、镇级的银行网点全覆盖，并延伸至部分条件较好、需求强烈的行政村。各家银行也将在“粤省事”“粤商通”、广东政务服务网及政务服务自助终端提供丰富多样的普惠便民金融服务。

（大洋网）

◆ 广州一次性取消 351 项证明，数量居全国首位

2019 年 2 月，《广州市人民政府关于取消一批证明事项的通知》正式发布，公布取消 351 项证明事项，取消数量占全省 32%。据介绍，该项工作力度之大、涉及面之广、取消事项之多、减证便民的实效居全国首位。本轮取消的证明事项，主要集中在群众重点关注的民生领域，涉及家庭户籍、产权登记、困难群众救助、养老医疗、子女入学、交通出行、劳动就业、项目审批、资质确认等多个方面，切实解决人民群众反映强烈的办事“难”、“慢”、“繁”等问题。

（南方都市报）

◆ “交房即发证”已在广东 14 个地市成功试点

2021 年 4 月 1 日，广东省人民政府办公室举行新闻发布会，宣布“交房即发证”已在全省 14 个地市成功试点，涉及纳税人 2.14 万户。省里要求该服务将在今年 6 月底前实现全省县区全覆盖，购房人在收房同时即可领取不动产权证。此举有利于解决落户、子女上学、银行贷款等问题，保障购房人的合法权益，免除后顾之忧。

“交房即交证”是指对于自愿申请“交房即发证”的购房人，无论购买期房还是现房，不管按揭还是全款付清，仅需买房时跑一趟售楼部，后续线上结清税款，就可以在开发商向购房人交付房屋和钥匙的同时，交付《不动产权证书》。

要实现“交房即交证”，需多个政府部门、银行和房地产企业协同发力，通过住建、不动产登记、政数、税务等部门加强部门协作、优化流程、信息共享、提前服务，才得以实现开发商向购房人“交房即发证”。

(清远日报)

◆ 广东明确打造“泛在普惠”的政务服务体系

2021 年 4 月《广东省数字政府改革建设 2021 年工作要点》(下称《工作要点》)正式对外公布，明确 30 项工作任务。今年广东数字政府“一件事”主题集成服务将超 300 项，同时还将在全省投放不少于 250 台政务服务一体机，新增对接不少于 2 万台银行等智慧终端，实现全省镇(街)全覆盖。

在政府治理方面，我省将在全国率先探索省域治理“一网统管”，研究出台《广东省数字政府省域治理“一网统管”三年行动计划》，打破条块分割界限，推进跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务协同治理，提升治理体系和治理能力现代化水平。

《工作要点》明确，广东将以人民为中心，全力打造“泛在普惠”的政务服务体系。广东省政务服务数据管理局副局长魏文涛介绍“泛在普惠”是指政务服务无处不在，人人都能得到实惠。数字政务为全省人民提供全面可触达、惠及各群体的优质公共服务。”

在“泛在”方面，广东将在“粤省事”“粤商通”、广东政务服务网不断推出全新便民服务，完善各地实体政务服务大厅功能，在全省更大范围部署政务服务一体机，将政务服务从城市中心向镇街、农村基层延伸。同时，继续深化“政银合作”，2021年政务服务将全面接入省、市、县、镇四级银行网点，实现全覆盖。

（南方日报）

◆ 国务院办公厅：解决企业和群众办证多、办事难等问题

国务院办公厅在印发的《关于全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制的指导意见》中指出针对直接面向企业和群众、依申请办理的行政事项，全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制。《意见》要求，坚持问题导向、高效便民、协同推进、风险可控的基本原则，以行政机关清楚告知、企业和群众诚信守诺为重点，推动形成标准公开、规则公平、预期明确、各负其责、信用监管的治理模式，从制度层面进一步解决企业和群众办证多、办事难等问题。

（新华社）

【焦点】

◆ “一网通办”需打通哪些堵点

“一网通办”就是“进一网，能通办”，核心要素在于政府部门内部数据的整合与办事流程的协同。

从表面上看，“一网通办”推进过程中的堵点和痛点在线上，然而根本还是在线下的整合与优化政府部门管理和服务流程。可在以下几方面着力加强：

第一，推进政府内部数据的整合，树立公共数据和公共信息产权不是属于各个政府部门而是归全体民众所有的理念，以此来推进政府部门数据、信息的共享和分享，避免民众反复提交材料，逐步实现减材料、减证明的目标。

第二，以民众需求为基础重塑政府办事流程，以民众“办成一件事”为线索整合各个政府部门的服务和管理流程，提高办事流程的协同度，推动实现减时间、减跑动次数。

第三，推进政府办事流程再造并非简单地将政府部门办事流程搬到网上，而是要使办事流程适应移动互联网时代的要求，使线上服务界面更加友好，事项能够及时更新，办事指南更加标准化和规范化，最终实现办事流程的互联网化。

第四，通过推进公共管理和公共服务的标准化、规范化，推进政府管理和服务的跨行政区域通办，更好地推进全市通办。通过上述一系列举措，促进“一网通办”由能用向管用、好用转化和升级。

（解放日报）

◆ 破解电梯加装“审批难”，免于规划许可取得一定的成效

以广州市为例，增城区作为广州市第一个推行集中连片式加装电梯的区域，全区实行统一规划、统一申请、统一批复社区加装电梯规划设计方案的模式。成片连片加装电梯将审批流程简化至只须3个步骤（政府主导2个）即可开工：

一是政府主动服务，财政出资，统一编制小区连片加装电梯规划设计方案，对全区14个老旧小区942个梯口逐栋勘查；

二是依据社区居委的申请，组织审查和公示后即可做出批复；

三是每个梯口只需满足“双三分之二”等条件即可到属地镇街办理小型工程开工手续开工。

增城区将被动等待审批转变为主动上门服务，由增城区规划和自然资源部门统筹，由区财政出资委托设计单位对全区 14 个典型小区逐栋勘查，实行统一规划、统一申请、统一批复，压缩审批时间和流程，改变由申请人出资委托设计、放线，申请方案审查和办理规划许可的模式，小区业主不再为规划报建的问题而烦恼，可以专心做好民事协商协调工作，大大减少了业主办理手续的工作量，让居民少跑腿。

（政府采购信息报）

◆ “交房即交证”全面普及需要解决的难题不少

天津市规划和自然资源局相关负责人表示，“交房即交证”全面普及需要解决的难题不少，一方面，需要政府有关职能部门主动担当作为，付出更多的精力进行协调配合，将监督和主动服务有机结合，保证购房者能交房即拿证。另一方面，对房地产企业的责任感和专业度也提出了更高的要求。从项目的预售开盘到交付，开发商需要作出更加合理的预判，对于建设速度、建筑质量也要做出更加精准的综合评估和把控，才能确保更高效、迅速地通过相关验收，按时交付并办理产权证。

（中国自然资源报）

【各地做法】

◆ 北京：接诉即办，“打包”解决历史遗留项目不动产登记难题

北京市加速解决历史遗留的“办证难”问题，经过市区两级合力推动，截至目前共为 140 余个历史遗留项目、约 8.1 万套房屋解决了不动产登记难题，其中 2020 年办理了约 5.1 万套，2021 年已办理约

3 万套。按计划，北京市 2021 年内将解决 10 万套不动产登记的历史遗留难题。

2019 年，北京市规划和自然资源委员会、北京市住建委、北京市税务局共同印发《关于切实解决历史遗留房地产开发项目不动产登记有关问题的意见》确立了“尊重历史、无错优先、违法必究”3 项重要原则，为解决“办证难”问题提供依据、引导方向。

所谓“无错优先”，就是将完善不动产登记前置审批手续与为履行合法购房手续的购房人办理登记分开，对现状基本符合规划的历史遗留项目，除涉及安全使用的质量验收外，不再将其他审批、验收等作为购房人办理登记的前置条件。

在解决不动产登记历史遗留问题的过程中，主管部门发现，在造成居民入住多年后仍拿不到产权证书的原因中，因开发企业挪用预售阶段代收的购房人缴纳的契税款和住宅专项维修资金，是较为集中的一项。

2021 年 4 月 7 日，北京市下发《关于禁止房地产开发企业违规收取契税和住宅专项维修资金有关问题的通知》，明确对开发企业提出三“不得”：不得代收、代缴新建商品房交易过程中应由购房人缴纳的契税和住宅专项维修资金；不得将代收购房人应缴契税或住宅专项维修资金作为商品房销售和交付的前置条件；购房人委托开发企业或第三方代办的相应款项不得转入开发企业或其它第三方账户。同时，各区住建部门也要及时排查辖内已代收契税和住宅专项维修资金项目，因开发企业代收、代缴契税和住宅专项维修资金影响购房家庭无法办证的项目，纳入各区历史遗留项目不动产登记专班协调推进解决。上述政策的出台和严格执行，一方面化解房产证办理的存量矛盾，另一方面则最大限度遏制新的历史遗留问题产生。

北京市委全面深化改革委员会下设市委接诉即办改革专项小组，明确“每月一题”具体问题由一个市级部门牵头主责，相关单位协同

配合，形成市、区、街乡镇抓落实的协同联动机制。解决不动产登记历史遗留问题的牵头主责部门是北京市规划和自然资源委员会。

“不动产登记是建设项目的最末端，任何一个前置环节出了问题，都会在办证环节体现出来。坚持首接负责制，积极协调各前置环节涉及的行业主管部门，共同推动历史遗留问题的解决。”北京市规划自然资源委相关负责人介绍。首接负责，意味着不允许将市民诉求“踢皮球”，涉及多个责任主体的诉求，由首接单位牵头协调，一管到底。除了承担“首接负责制”的北京市规划和自然资源委员会，北京市高院、北京市发改委、北京市住建委、北京市税务局、北京市国资委、北京银保监局、各区政府等均作为成员单位，加入市级联席会议，明确各方职责，最大限度整合资源。首接负责，联席议事，主管副市长亲自挂帅，市区两级成立专班……说起“每月一题”，没有“局外人”，过去错综复杂的办证难题于是便有了新解。

（北京日报）

◆ 四川：出台意见加强村级民事代办制度

四川省民政厅、农业农村厅、省政务服务和公共资源交易服务中心共同印发《关于加强村级民事代办制度建设的指导意见》。《意见》提出，凡与村（居）民生产生活等密切相关的事项可列入服务范围，尊重村（居）民自主选择权利，代办事项须经村（居）民授权委托，涉及个人隐私或不愿代办的不得强制代办。民事代办重点面向边远村（社区）到县乡、县乡到边远村（社区）不方便办事的群众，以及一般村（社区）特殊困难人群，支持村（社区）群众办理能够自行办理的民事事项。

县（市、区）制订村级民事代办工作指南，细化具体流程和出具时限，明确办理用途和法律法规依据等，在政府门户网站、政务服务平台、服务场所、政务微博、微信公众平台、民事代办点（站）等公

布，方便群众获取查询办理。健全民情收集、造册登记、工作时限、回复反馈、归档备案、问题通报等村级民事代办制度。

由村级民事收集员收集群众代办需求，由村级民事代办员负责全程跟踪办理。实行村（社区）民事代办员挂牌上岗，在民事代办点（站）公示代办员姓名照片、岗位职责、联系电话、代办时段、办结时限等有关信息，做到村级民事代办联系方式全公开、反映渠道全畅通、服务管理全覆盖。建立村级民事代办员全程跟踪村（社区）群众急需或急办事项制度，及时帮助村（社区）群众解决生产生活等密切相关的急难愁盼事项。

（四川日报）

◆ 部分省市已落实简化加装电梯审批流程

针对四川省南充市顺庆区的张先生反映加装电梯手续繁琐的问题，四川省顺庆区自然资源和规划局相关负责人表示，根据四川省住房和城乡建设厅等部门《关于实施既有住宅电梯增设三年计划（2019-2021年）的指导意见》和《南充市既有住宅增设电梯三年计划（2019-2021年）实施意见》规定，该局负责辖区既有住宅增设电梯规划审批工作，目前已开展政务中心统一接件、现场联合踏勘的前期准备工作，拟于近期正式开展政务窗口“一站式”规划手续办理服务。

针对有企业反映的上海市水，电，煤的迁移收费标准不明确，这在成本上比较难以把握的问题，浙江省台州市在管线移位难题，台州市针对加装电梯可能会涉及到的各管线部门：供水、供电等管线移位工作，已经直指各原管线负责部门要有专人落实，并且不再履行麻烦的审批程序。对于管线移位的费用，台州市也规定不由居民承担，减轻了居民的负担，应该由相关管线单位和当地政府（管委会）共同承担。

部分省市已经在前几年就开始贯彻落实一体化审批，如南京市出台的《南京市既有住宅增设电梯规划许可手续办理规则》细则中明确，规划部门设立增设电梯专门窗口，负责咨询等技术服务，向建设者免费提供增设电梯需要的地形图资料，并按照绿色通道要求，简化流程，提高审批效率。

(政府采购信息报)

专题十四 一刻钟便民生活圈

【背景】

◆ 老百姓对修鞋、修自行车、配钥匙、改衣服等需求长期存在

一刻钟便民生活圈不仅包括一日三餐所涉及的菜市场、早餐店、便利店等，也包括不起眼的维修点，满足居民修鞋、修自行车、配钥匙、改衣服等“小修小补”的便民服务。

“求告知，哪里有修车的”“谁知道路边的修鞋师傅去哪儿了”……不少社区群里常见这样的提问。

闻先生在 2018 年搬到一个新建小区，小区里水渠环绕、绿树成荫、环境优美。可住了一段时间后，他却感到诸多不便：没有小超市，买牙膏、毛巾、电池之类的日用品，都要跑到 3 公里外的大超市去；小区采取封闭管理，收寄快递、点外卖很不方便，“收个裤边、补个衣服、配钥匙、回收旧书等服务都没有”。家里老人一直嚷嚷生活不方便，不得已，闻先生只得搬回老房子。他感叹，新房子样样好，但缺了这些不起眼的小服务，还是挺麻烦的。

柳女士在一个成熟社区住了多年，也遇到类似问题。“我家附近原来有个修车摊，就在马路拐角。老师傅特别热情，打个气、换个气门芯、调整一下闸线，都很方便，附近的人都去那儿修车。”没想到，最近修车摊不见了。“我的折叠自行车座板滑丝了，推车过去一看，发现修车小摊没来。我还以为是老师傅休息了。可过几天再去看，还是没有。附近也没有别的修车小摊，真是挺急人的。”

不少人都有这样的感受：一方面，城市管理越来越规范，道路拓宽了、路面整洁了、社区环境更漂亮了；可另一方面，街头小摊都不见了，针头线脑、修修补补的服务也找不到了。究其原因，有的是新建小区管理严格，没有为这些“小修小补”留下空间；有的则是老旧

小区改造，原来的流动摊点没地方了；还有的是小商小贩挣不到钱，不干这一行了。

“街头巷尾的‘小修小补’等服务赢利能力比较弱，城市发展速度快，一时顾不到他们的情况也是有的。”中国社区商业工作委员会主任董利表示，但老百姓对这些服务的需求长期存在，“尤其是对老年人来说，更需要传统服务和帮助，这部分服务不能消失”。

（人民日报）

◆ 一刻钟便民生活圈建设提速

2021年5月28日商务部等12部门联合印发了《关于推进城市一刻钟便民生活圈建设的意见》和《城市一刻钟便民生活圈建设试点方案》。在6月3日举行的商务部例行发布会上，新闻发言人高峰表示，《意见》是坚持以人民为中心的思想，顺应居民消费发展的新趋势、新特点，在新的起点上系统推进商业体系建设的重要举措。

（中国商务新闻网）

◆ 城市便民生活圈完善有利于提高百姓生活的便利度和幸福感

所谓“一刻钟便民生活圈”，是以社区居民为服务对象、服务半径为步行15分钟左右、以满足居民日常生活基本消费为目标、多业态集聚的社区商圈，是城市商贸流通的“毛细血管”。近年来，我国高度重视便民生活圈的发展，围绕培育新型服务业态、创新服务模式、增强公益性等方面出台了一系列政策。但也要看到，各地便民生活圈还存在商业网点布局不均、设施老旧、新业态新技术新模式发展不平衡等问题，亟须加快便民生活圈建设，让城市商贸流通的“毛细血管”更畅通。

城市便民生活圈的发展完善有利于提高百姓生活的便利度和幸福感。期待各地科学优化布局、补齐设施短板、丰富商业业态、引导规范经营，不断提高社区商业便利化、标准化、智慧化、品质化服务水平，畅通城市经济微循环，把便民生活圈打造成为服务保障民生、推动便利消费及扩大就业的重要平台和载体。

（人民日报）

【焦点】

◆ 商务部：构建便民生活圈主要突出四个特点

商务部新闻发言人高峰表示，构建便民生活圈，目前主要将突出四个特点：一是突出业态发展与居民需求匹配，推动便民生活圈商业网点系统、科学布局，商业设施与公共设施联动，商业运营与社区治理贯通；二是着重新技术新业态新模式的融合，充分利用新技术推动业态和模式创新；三是聚焦现有商业网点的短板弱项系统性改造提升，着力提升商业网点的活力；四是点面结合注重实效，尽快完善和优化城市商业网点布局，扩大便民生活圈的覆盖规模，让居民切实感受便利、优质的商业消费服务。

（人民网）

◆ 未来需要重点关注的三个方面

加快建设城市便民生活圈，既要“保基本”，也要“顾升级”。随着城镇化进程加快和居民消费需求结构变化，便民生活圈逐步由保障居民日常生活需要向提升居民生活品质转变，由单一商业功能向文化社交功能拓展。因此，便民生活圈既要提供满足社区居民基本消费需求的业态，如便利店、菜店、早餐店、美容美发店等，又要有满足社区居民休闲、健康、社交、娱乐、购物等个性化、多样化、特色化的

更高层次消费需求的业态，如社区养老服务机构、旅游服务点等。各类市场主体要充分挖掘社区居民便捷消费、品质消费、安全消费的潜力与需求，做大做强供应链，提供多层次、高性价比的产品与服务，让社区居民既能买得到，也能买得好、买得放心、买得开心。

加快建设城市便民生活圈，必须创新服务能力。首先，应增强服务便利，鼓励“一店多能”，通过跨界经营提供代收代发、租赁等便民服务。其次，应拓展智能体验，鼓励应用5G、大数据、人工智能、物联网等信息技术，拓展便民生活圈应用场景。再次，应优化信息服务，支持依托智慧社区信息系统，构建城市便民生活圈智慧服务平台，推动接入智慧城市和基层管理服务平台，让社区商圈成为更有温度、更有黏性的新型社会生活空间。

加快建设城市便民生活圈，要注意具体问题具体分析。各城市要根据自身发展阶段不同找到相应的发展侧重点。既要瞄准现代生活，在打造更时尚、新型的生活圈上发力，也要注重完善商业布局，提升基本服务功能。由于便民生活圈具有一定的公共服务性，各地在支持便民生活圈发展时，要注意完善类公益性商业设施，用于提供满足居民基本生活需求的平价或微利商品和服务。

（中国青年网）

◆ 便民生活圈存在亟待解决的问题

便民生活圈存在亟待解决的问题：

一是便民设施发展不平衡。目前便民生活圈载体主要以住宅底层商铺及临街铺面的形式运营，老旧社区商业面积有限，开店选址困难，供需矛盾突出。

二是便民服务供给不充分。生活服务业态发展不充分，部分领域供给严重短缺。大部分社区大众化早餐、文化休闲、体育健身、维修、

配钥匙等网点不足，养老服务、家政服务供给短缺，生活便利性有待提高。

三是便民服务水平有待提高。一些从事便民生活服务的企业组织化程度低，现代化、连锁化水平不高，管理粗放，从业人员整体素质较低、流动性大，高水平、高品质供给短缺，难以满足消费升级需要。

四是便民服务营商环境有待完善。便民服务综合体业态多样，受经营场地有限、服务需求多元、业态逐渐融合等影响，托幼、微仓储等部分服务在证照办理上面临困难。

（光明日报）

【各地做法】

◆ 北京：千余便民网点建设提升

北京市生活性服务业品质提升行动计划实施三年以来，北京市共建设提升蔬菜零售、便利店（超市）、早餐、家政服务、洗染、美容美发、末端配送等基本便民商业网点 6000 多个，累计培育了 6000 余个标准化门店，培育 10 条生活性服务业示范街区。其中 2020 年以来，全市建设提升基本便民商业网点 1130 个。

2020 年 9 月底，位于房山区良乡医院对面的服饰城摇身变为便民菜店，为附近居民买菜购物提供了新去处。疫情期间服装城自主停业后，连锁菜店志广果蔬随即入驻，经过 3 个月的改造，成为“百姓的菜篮子”。其中近九成果蔬都是基地直采，并批批检测，同时还为 3 公里内的居民免费配送上门。

这只是北京市加大蔬菜网点建设的缩影。为持续推动蔬菜零售网点布局，市区两级商务部门采取多种形式鼓励支持大型超市、生鲜超市、社区菜市场、蔬菜零售店等蔬菜零售网点建设。

目前，北京市各类蔬菜零售网点已达 9000 余个，其中连锁品牌零售网点已达 3000 余个。北京市蔬菜零售网点覆盖率已达到全市社区全覆盖，实现居民“15 分钟生活圈”购买生鲜蔬菜。

每天早晨，通州区新华西街的便利蜂店内都会迎来大批上班族，这家便利店 2020 年 7 月 9 日正式营业，除了日常商品外，还提供早午餐，为附近居民带来便利。

北京市商务局和市发展改革委统筹商业流通发展资金和市政府固定资产投资补助资金，加大对便利店建设的支持力度，其中，商业流通发展资金按不超过项目总投资的 50%，且单个企业最高 500 万元给予支持，同时对搭载蔬菜零售、早餐、针头线脑等服务的便利店给予租金补助；固定资产投资补助资金按不超过项目总投资的 30% 给予支持。对受疫情影响严重的便利店项目进一步加大支持力度，对其支持比例上限由原 50% 提高至 70%。

截至今年 2 月底，北京市各类便民店（含连锁便利店、小杂货店等）2 万余家，其中品牌连锁便利店达到 6000 余家。根据中国连锁经营协会近期发布的《2020 中国便利店发展指数报告》，目前北京市便利店（主要指品牌连锁便利店）发展指数名列全国第五位。其中，便利店营商环境全国排名第一；门店增长率 21.62%，全国排名第二。

来到位于海淀区西北旺镇的六里屯社区，一条统一装饰的商街立刻拉近了人与人之间的距离。虽然刚刚亮相一年，但六里屯社区特色商街为社区便民服务提供了新的示范，被评为“北京市生活性服务业示范街区”和“全国 15 分钟便民商圈示范工程”。

北京市商务局在全市范围内开展生活性服务业示范街区征集、培育等工作。共培育创建顺义区祥云小镇、丰台区镇国寺北街、东城区东花市南里社区、海淀区中关村创客小镇、六里屯社区、丰台区怡海花园社区、石景山区鲁谷路东街区、通州区华业东方玫瑰街区、昌平

区龙域中心西区、大兴区西红门创业大街等 10 条生活性服务业示范街区。

（北京日报）

◆ 上海徐汇“邻里小汇”

地处上海徐汇区华泾镇的华建一街坊，居民长期苦于没有民生的商业配套，而把这里戏称为“徐汇区的西伯利亚”。

2019 年起，华泾镇政府着手统一梳理原先“小、散、乱”的社区沿街商铺，规划包含“生鲜集市”“社区食集”“文居社”等社区商业配套设施，同时设置涵盖“党群站”“卫生服务站”“阅览室”“健身舞蹈”和“便民服务点”等公益内容的“邻里小汇”。

目前徐汇区已实现 13 个街镇“邻里汇”和 306 个居民区“邻里小汇”全覆盖，推动邻里关系融洽，基层治理更具实效。

（上海市徐汇区融媒体中心）

◆ 上海“小而美”的 15 分钟便民生活圈+科技赋能

公共养老设施的建设是上海市 15 分钟便民生活圈重点考虑的内容。因为上海主城区一些街道的老年人口已经占到了一半左右。在信息化时代，如何让老年群体享受到均等化的公共服务，提升他们的生活品质呢？

不久前，上海普陀区曹杨新村街道的叶阿姨收到社区赠送的一个智能音箱，遇到生病、摔倒等紧急情况，叶阿姨可以一键呼叫社区工作人员。平时社工还可以送餐、送药到家。

曹杨新村街道是上海市老龄化程度最高的街道之一，10 多万多居民中，超过 60 岁的就有 4 万多，还有不少是像叶阿姨这样的独居老人。要想事无巨细地照顾到他们的出行、就医等生活问题，也不是

件容易事儿，于是街道建了 13 个综合市民服务中心，不管居民住在哪里，步行 15 分钟内就可以找到一个。在武宁片区，老年课堂、社区食堂、卫生服务站一应俱全。

用这块智能触摸屏，章阿姨很快一键呼叫到了出租车。社区食堂还使用了智能餐盘称重、人脸识别支付。未来，这些智能设备将纳入更多的便民服务中，并普及到每个小区里。

目前，公共养老设施已经基本覆盖了上海市主城区的所有街道，通过信息化管理平台，社区老年人群可以享受医疗保健、康复护理、文化娱乐等全方位、多样化的服务。

（人民网）

◆ 重庆：已建便民生活圈 202 个

2021 年 7 月 21 日，重庆市商务委相关负责人介绍，围绕便民利民，按照已建居住区实现便民生活圈全覆盖目标，指导编制好便民生活圈规划。推动便民生活圈配齐社区综合超市、菜市场等 10 种基本保障类业态和 2 种以上品质提升类业态。突出连锁比重，目前重庆市建成便民生活圈 202 个，连锁经营比重达 40%。

推进便民生活圈消费品质化。引导区县规划一刻钟便民生活圈，打造高品质生活新地标，洪崖洞美食街入选全国社区便民服务体系重点案例，沙坪坝区依邻依里社区荣获“全国社区商业服务示范街区”称号。

提升商业网点能级，先后改造、新建标准化菜市场 600 多个，支持 1247 个菜市场禽肉经营摊点配备冷链设施、配备率 78%。出台《关于开展便利店品牌化连锁化三年行动的通知》，实施“数字服务商户扶持计划”“数字赋能实体零售帮扶行动”，支持建设城市末端快递公共取送点。

推进便民生活圈建设协同化。重庆市政府先后出台发展社区商业、完善公租房配套商业等政策文件，引导市场主体“进社区”。培育示范龙头骨干企业，带动各类社会资本发展便民生活圈。

（重庆商报）

◆ 福建“商务一键通”

福建省商务厅推出“一刻钟便民生活圈”平台，让社区居民在家门口附近就能便利消费。

“一刻钟便民生活圈”是智慧社区信息综合服务平台，不仅有便利店、生鲜超市、社区食堂、大众茶馆等基本保障类业态，也有特色餐饮店、蛋糕烘焙店、棋牌室、新式饮品店、书店、运动健身房等品质提升类业态，还有养老、家政、托管、教育培训、医疗保健等公共服务功能，既可导航又能助力消费，为社区居民提供真正的便利服务。

（南方日报）

◆ 江苏无锡：“1+N”增值服务 打造“便民生活圈”

国有物业进驻老旧小区，不仅带来硬件环境的提升，老新村居民对“便民生活圈”需求也越来越明显，在梁溪区惠华新村，小区里居民每天都能打电话预订隔天的早餐和午餐，当天只要去便民服务中心领餐即可，价格比便利店和普通超市便宜不少。地铁科技服务公司负责人介绍，2020年10月，送餐服务在惠华新村试点后，得到居民普遍认可，今年将向地铁物业进驻的小区全面推广。依托位于西漳车辆段的地铁中央食堂，食材采购、加工、制作全链条自主可控，可全面覆盖老新村居民对食堂的需求。同时与街道联手，开辟实体的便民生活服务中心，扩大便民服务面，不仅送餐，还供给便民生活用品，打包提供看病、维修、家政等便民服务。

目前，无锡市几大国有物业企业正探索依托国企资源，针对老旧小区居民对改善物业服务的需求，开展“1+N”增值服务，包括便民、助老、物业升级等，让老新村居民享受家门口的优质服务，通过为老百姓解难题、办实事，赢得信任与口碑，开创老新村物业管理新模式。

（无锡日报）