编者按

近日，本刊分别以《中小城市限行限号有必要吗?》和《要以人为本而不是以车为本》为题，连续报道了国内部分中小城市甚至小县城，实行“一刀切”的限行限号举措给群众出行带来了不便。两篇文章刊发后，引起了一定的关注度，在今日头条上的评论近6000条。该系列报道同时受到不少委员的关注，他们陆续给报社发来思考和建议，继续就该问题进行深入探讨和交流。本期我们刊出一篇委员来稿，期待能对城市交通治理有所裨益。

从北京疏堵“药方”，看城市交通拥堵解决之道

周正宇

11月1日和15日，《人民政协报·民意周刊》刊登了关于中小城市限行及如何破解城市交通拥堵难题的报道和讨论，很有现实意义。当下，交通拥堵已不是大城市的专利。因此，在交通拥堵治理的理念、思路和举措方面，发挥政协协商平台的功能，更广泛地凝聚社会共识，是具有积极的作用和意义的。

中小城市限行限号有必要吗?

试点农村土地承包改革 破解农地碎片化耕种问题
民之所望就是履职所向
勿以“牌子”论英雄

要以人为本而不是以车为本
管理要有智慧，不能一限了之
普惠型民生保险应补齐短板 让更多人受益

通过治理“城市病”来治理“交通病”的北京样本

谈到交通拥堵，首先要认识一下“城市病”。“城市病”是指在城市发展进程中，由于人口和功能无序集聚，产生的人口膨胀、交通拥堵、环境污染、资源紧张、隐患突出、城市贫困（城中村、棚户区）等一系列城市发展不协调的失衡和无序等社会问题，给城市居民生活带来不便和烦恼，致使生活成本上升、生活质量下降，严重阻碍城市正常运行和可持续发展。

交通拥堵在“城市病”中是最常见、最多发、最突出、最典型的世界性难题。交通拥堵首先是加害者，给人们日常出行带来极大不便、困惑和烦恼。但它又是一个“受害者”，“城市病”中的人口规模、功能集中、空间布局和职住不平衡等又是交通拥堵的重要成因。换句话说，交通拥堵的形成，一部分是上述“城市病”带来的，一部分是交通体系内部的原因，诸如交通的规划、建设、管理问题等等。

要缓解交通拥堵，大多是从交通系统治理手段和措施入手，诸如公交优先、加密路网、绿色出行、加强管理、汽车限购限行等，但这只是一个方面。跳出交通看交通，才能更好地通过治理“城市病”来治理“交通病”。

2014年2月，习近平总书记在北京市考察时指出：北京已患上相当程度的“城市病”，最突出的问题是人多，深层次是功能太多带来的。交通拥堵是城市病的典型表现，也是大城市发展中最难以治理的突出问题。北京要把解决交通拥堵问题放在城市发展的重要位置，加快形成安全、便捷、高效、绿色、经济的综合交通体系。

当时北京面临的情况是：人口规模大幅突破规划，城市摊大饼式发展，体量不断扩张，聚集大量非首都功能的产业，人口稠密、交通拥堵、污染严重，城市不堪重负。自2014年以来，北京市贯彻习近平总书记重要讲话精神，在实施京津冀协同发展国家战略的大背景下，以紧紧抓住疏解非首都功能的“牛鼻子”为龙头，下大力气治理“大城市病”，持续开展疏解整治促提升专项行动。通过控制人口规模，城市减量发展，建设北京城市副中心，退出一般制造业，疏解提升市场和物流中心，拆违腾退土地，大力治理交通拥堵和空气污染、水污染等，“大城市病”乱象得到有效治理，城市风貌和空气质量等大为改观。

其中，以人口调控、功能疏解、职住平衡等三个方面的“城市病”治理举措，给缓解交通拥堵带来积极变化。

首先，控制人口规模，降低人口密度。设置了2300万人的常住人口规模“天花板”。“第七次人口普查”数据显示：2020年，北京市常住人口为2189万，虽然仍较2010年增长了228万人，但城市中心区（城六区）常住人口下降72.3万人，其中城市核心区（东、西城区）常住人口下降34.7万人，人口密度从2.34万人/平方公里降至1.96万人/平方公里，人口分布和人口密度有明显改善。

第二方面为疏解非首都功能，退出一般制造业，疏解区域批发市场（如原动物园批发市场，日人流达5万人），清理整顿散乱污企业，大力拆除违法建设（累计拆除达2亿平方米）等，以四个中心建设为核心的首都功能战略定位落地生根。非首都功能疏解了，中心区人口密度下来了，这就使城市出行的交通负荷度总体降下来了，交通拥堵从源头上开始减量。

第三方面为“职住平衡”，即工作日从住地到工作地的出行距离的平衡。据统计，北京平均通勤距离在全国主要城市中是最长的，这就带来两个问题：一是早晚高峰道路交通拥堵严重，形成非常明显的“潮汐现象”；二是出行距离长（通勤里程大于15公里的占20%，大于25公里的占17%），造成地铁和公交出行在时间上与开车比较无优势，很多人仍选择开车上下班。再加上北京机关单位多，朝九晚五上下班时间集中，更加剧了早晚高峰的拥堵。目前，职住平衡问题已引起了高度关注，《北京城市总体规划(2016年–2035年)》(以下简称北京新总规）中明确提出了“协调就业和居住的关系，推进职住平衡发展”的新策略。目前，一是在城市政策性住房的分配与销售中，已采取了与区域内就业挂钩的职住平衡措施。二是在北京城市副中心（通州）建设中，提出了“努力使北京城市副中心成为没有城市病的城区”的目标，而在职住平衡方面已开展实践并取得明显成效，即在建设副中心行政办公区的同时，同步配套建设了职工公寓供工作人员租住。目前，第一批迁入办公区的机关工作人员已有约60%以上实现了就近上下班，通勤距离缩短至2~5公里，时间消耗从90分钟~120分钟缩短至15~30分钟。主城区与副中心间的潮汐交通减少，职工在路上的交通和时间成本大大降低。

这三大“城市病”的治理属于“源头治本”，北京还有“精细治标”。即在交通体系内实施“优供、控需、强治”，大力建设地铁，优化公交网络，实施道路疏堵和红绿灯“绿波”工程，专项治理中小学和医院周边交通，大力建设完善慢行系统，加强静态交通治理等。以上这些标本兼治的举措，给缓解交通拥堵带来了新气象。

一是疏解整治与“大城市病”治理，使城市总体交通负荷下降。主要表现为工作日的早高峰之后至晚高峰之前(9:30–16:30之间)，交通指数下降明显，每天中午有了明显的低峰，出行会感觉比较明显的“拥堵有所缓解”。

二是中心城平均道路交通指数从2015年的5.7降至2020年的5.07，扣除疫情因素，下降8%–10%。2020年高德国内城市拥堵排名中，高峰时段拥堵指数排名北京降至第5位，高峰时段拥堵时长缩短15分钟。北京已连续多年退出“首堵”行列。

三是城市调查总队统计的市民关注热点，交通已从前两名降至第7。

四是北京市人大代表和政协委员关于交通问题的建议和提案下降3成以上。

治理城市交通拥堵，新经验带来新思考

北京“源头治本、精细治标、标本兼治、综合治理”的交通治理举措，实践证明有所成效，拥堵势头得到遏制并有所缓解，而且是在机动车保有量持续增加的情况下取得的，具有一定说服力。

各个城市情况千差万别，但根据北京的经验与效果，治理城市交通拥堵，有以下几点可供参考：

一是将综合交通承载能力作为城市发展的约束条件。这是北京新总规中继人口、水、用地、生态划定红线之后，对城市交通的最新定位。这就从规划源头为实现交通引导城市发展并与城市发展更为有机融合，形成不再超负荷运行的便捷顺畅、安全高效的现代化综合交通运输体系打下了理念与政策的基础。

二是不仅关注总人口规模，更要关注人口密度。当前，人口向城市集聚是大的趋势，一个城市总人口规模是一个动态发展过程，不以人的意志为转移。但市域内集中建设区的人口密度是可以通过科学的规划和管理给予调控的。人口密度影响城市形态和城市运行，影响所有公共服务的人均指标。人口密度不是简单的人口总量除以行政区划面积，而是更关注集中建设区的人口密度。例如，宜居城市的集中建设区人口密度适宜的标准应在1万人/平方公里以下，以我国的国情可以考虑提高至1–1.5万人/平方公里。以北京东、西城为例，从2010年到2020年，东城区人口密度从2.2万人/平方公里降至1.7万人/平方公里，朝阳门街道人口密度最高，从3.65万人/平方公里降至2.46万人/平方公里。西城区每平方公里人口密度从2.45万人/平方公里降至2.18万人/平方公里，但人口密度最高的德胜门街道仍有2.8万人/平方公里。从核心区总体情况看，人口高密度不堪重负的境况有所缓解，但绝对值仍偏高。

三是倡导“绿色出行”。当前倡导的绿色出行，主要针对通勤交通，希望能占到80%的比例。但这并不排斥在节假日举家出行、自驾游时使用小汽车。假日出行理想的比例大约各为50%，这个比例在北京环球度假区通过两条直达地铁线实现了，但大多数的假日出行达不到50%绿色出行的比例，仍需努力。倡导绿色出行还有一个很重要的因素是减少排放，很多城市限行不是交通的原因，而是减排的因素，北京对新能源车就给予了不限行的优惠政策。在未来碳达峰与碳中和“双碳”目标下，以电能或氢能源为主流的新能源汽车的置换进程将加快。届时，当车辆减排的问题不存在了，限号限行也就寿终正寝、无必要可言了。

四是关注通勤距离与通勤圈。理想的通勤交通应该是以良好的公共交通和慢行系统为支撑的绿色交通出行，从而实现1公里步行、3公里骑行、5公里公交、10公里地铁的出行结构。如果通勤距离在10公里内，通过绿色出行方式即可解决人们的出行，开车的必要性和意愿就会大大降低。反之，通勤距离超过这个限度，时间比较优势就会发生逆转，开车上下班就成为大概率的选项。需要指出的是，市民个人也应加强缩短通勤距离的意识，改变“不怕远，我有车”的理念，减少路途无谓的时间消耗，从而提升生活品质。当然，最理想的是网络远程办公和视频会议，其将通勤交通距离减至为零，但显然这只是工作方式之一，人们面对面地工作与交流仍是社会主流。现在，最新的理念是“打造45分钟通勤圈”（原为1小时），这是大城市目前比较理想、通过努力可以逐步实现的时间目标，核心是减少通勤距离与快捷的交通方式两方面的共同努力与融合。

五是新业态和新科技的发展。当下，电商和快递的迅猛发展已经大大缓解了大城市节假日商圈的交通拥堵，网络信息化时代的远程工作方式不断扩展，新能源车替代燃油车进程的加快到来，无人驾驶汽车的技术突破和商业化应用前景已日趋显现。可以预见，以信息技术为代表的新技术革命还将在交通出行方式和效率上带来未知的、前所未有的、新的惊喜。

凡此种种，对交通拥堵难题的解题似乎有了一定的方向，看到了一丝曙光。当然，各个城市需要找到各自解锁的钥匙。不管怎样，相信解决城市交通拥堵未来可期！

（作者系北京市政协常委、北京市政协人口资源环境和建设委员会主任）

资政建言 ZIZHENG JIANYAN

城市残障流动人口生存状态亟待关注

重庆市南岸区政协

目前，我国正处于人口流动加剧的时代。尽管全国各地对流动人口的管理服务在不断探索和改进，也取得了一定成效，但在户籍管制、社保医保以及子女教育等方面对流动人口仍存在或多或少的障碍，而流动人口中残障群体的生存现状和发展尤为需要引起关注。

城市残障流动人口大多是随家庭成员迁徙，也有部分是个人求职就职，还包括少数城市流浪者中的残疾人。与正常流动人口相比，他们无论是在心理、生理上，还是在日常生活中，都处于较为弱势的地位。当前，残障流动人口面临的问题主要有以下几点：

一是底数不清。《中国残疾人事业研究报告（2020~2021）》指出，距离2006年第二次全国残疾人抽样调查已过去15年，残疾人数据严重“老化”。而成为流动人口的残障人士同样明细不清，没有残障人口流动的具体指标，只能采取有关间接办法进行估算。

二是依附被动。除少数残障人口流动带动家人人口流动外，更多的是由于家人人口流动带动残障人口流动，也就是说，残疾人对家庭具有更多依附性，在人口流动中往往处于被动状态。残疾人社区活动参与率依然较低，虽说大多数残疾人都有寻求康复、外出和交友甚至旅游的愿望，但由于无障碍环境不完善，配套设施建设不到位，导致除少数家庭条件较好的残疾人可随同家人外出，多数流动残障人口无法出门。

三是就业困难。残疾人成为流动人口一般有两个极端：一是本身家庭条件较好或有一技之长，生存无压力；另一种则是家庭贫困无一技之长，较多以街头表演和乞讨谋生。各地助残政策和措施面对的主要是本地残障人群，诸如集中就业、按比例安排就业对流动残障人口并不适用，也缺少对这一人群的就业指导与服务。政府相关部门及残联对外地户籍的残疾人没有准确数据和了解，一般也不提供维权等服务。

四是缺乏保障。各地的流动人口管理部门与残联组织并未建立稳定、常态的工作机制，未对流动残障人口状况开展需求了解，未出台关于流动残障人口的保障与服务政策。社会保障特别是社会救助具有属地性质，公共服务和残疾人专业服务也具有很大程度的属地性质，由于社会保障与服务的缺失，致使流动残障人口在工作、生活等各方面面临比健全人更为严重的困境。

为此建议：

通过大数据等手段完善包括残障群体在内的流动人口管理和服务。应适时通过新的技术手段开展全国范围的残疾人人口普查，确保所有残疾人在册有证。同时，加强残疾人证的智能化开发和管理，增加功能模块，真正做到残疾人信息的实时动态管理。将残疾人综合服务信息系统的数据信息与流动人口管理机构、公安、民政、社保等各类公共服务机构信息的数据互通和资源共享，及时掌握流动残障人群的数据和动态。由残联牵头，建立探索残疾人口流动保障与服务的政府转移支付制度，建立残疾人口输出地与流入地之间保障与服务的补偿机制，每年依据一定的结算方式由上级残联予以转移支付。

鼓励公共性、公益类、参与式、普及型服务与福利向流动残障人群放开并逐步给予优惠。康复、学前教育等服务对常住非户籍人口、流动人口中的残障儿童放开服务并给予补助，并尽快与户籍地残疾儿童同等待遇。公园、图书馆、文化体育场馆、公共交通、法律援助与服务等方面，地方政府及服务供给部门应当对所有的持证流动残疾人给予免费或优惠的同等待遇。助残政策的宣传应面向常住及流动残疾人口。发挥慈善事业和志愿者的服务优势，积极向流动残疾人口提供帮扶。

为流动残障人群提供跨地区的平等就业和培训条件。梳理现有的残疾人就业优惠政策执行环节，在实施过程中各项政策认定应不局限于本地残疾人。在培训方面，对于流动或常住非户籍的残疾人口，不管是否在业，都应通过培训提高其技能。建立有效的工作协调机制，有计划承接残障流动人口就业创业。可探索尝试以紧缺岗位为需求，主动反馈给流动残障人群，实行定向劳动力引入，并做好后续服务保障。

加强对流动残障人群的社会保障衔接和组织服务支撑体系建设。残联组织加强与流动人口管理部门的沟通协调与资源共享，将流动残疾人口管理服务纳入同级残疾人事业、同级流动人口管理服务的专项规划和年度计划。各级残联应成立流动残疾人口管理服务机构，强化服务职能。根据流动人口居住年限等条件以及困难程度，有重点地开展流动残疾人口社会救助。加强数据库建设，依法加强流动人口社会保险的征收和管理，提高覆盖面和参保水平，有效衔接残障流动人口流出地和流入地间的社会保障待遇，实现信息共享、同步追踪、同步服务。

冬奥民生事 DONGAOMINSHENGSHI

双奥之城的“精气神儿”

本报记者 齐波 摄影报道

上图： 在陶振国（右）的影响下，外孙郭笑宇也经常参与社区的志愿服务。

左图： 为了保持良好的身体素质，陶振国经常参加全国各地的马拉松比赛，取得的奖牌有30多枚。

随着2022年北京冬奥会脚步临近，家住北京市朝阳区奥运村街道的77岁老人陶振国和13岁的外孙郭笑宇也加紧了服务冬奥会的准备工作。

2008年北京奥运会时，陶振国代表奥运村街道党员发出了用微笑服务奥运的倡议，如愿成为了服务2008年北京奥运会的一名社区志愿者。就在陶振国紧锣密鼓地为服务2008年北京奥运会做准备的时候，家中也传来喜讯，女儿生下一个“奥运宝宝”。如今，外孙郭笑宇已经长大，在陶振国的影响下，课余时间也和姥爷一起参加社区志愿服务，街头巷尾经常能见到爷孙俩的身影。

“在外孙的帮助下，我要把2008年奥运会时练习的英语捡起来，以便更好地参加冬奥会志愿服务，展现北京作为双奥之城的精气神儿。”陶振国说。