

中国区域轨道交通发展的宏观政策思考

杨永平¹, 赵东^{1,2}, 边颜东¹, 周晓勤¹

(1.中国国际工程咨询公司, 北京 100048; 2.北京交通大学交通运输工程学院, 北京 100044)

摘要: 区域轨道交通是国家新型城镇化发展的必然选择。区域轨道交通发展过程中在规划、审批、跨区域和跨部门协调、行业管理以及投融资等方面存在较多问题, 已不能适应城市群和都市圈的发展要求。通过分析区域轨道交通发展的现状、特点及上述问题, 提出应统筹区域轨道交通规划, 创新规划审批机制, 建立跨行政区划、跨部门协调机制, 加强轨道交通行业管理, 完善投融资体制机制等发展策略。在此基础上, 阐述了具体的宏观发展政策, 以便理顺区域轨道交通发展关系、完善区域轨道交通发展政策、促进区域轨道交通健康及可持续发展。

关键词: 区域轨道交通; 宏观政策; 发展策略; 新型城镇化; 城际铁路; 市域(郊)铁路

Macropolicy of Regional Rail Transit Development in China

Yang Yongping¹, Zhao Dong^{1,2}, Bian Yandong¹, Zhou Xiaojin¹

(1.China International Engineering Consulting Corporation, Beijing 100048, China; 2.School of Traffic and Transportation Engineering, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China)

Abstract: Developing regional rail transit system is necessary for the expansion of China's new urbanization. However, regional rail transit development currently faces many problems in planning, project approval procedures, coordination among different institutions and jurisdictions, management, investment, and etc., which hinders the growth of cluster of cities and metropolitan areas. Through analyzing the characteristics of regional rail transit development and problems, this paper proposes development strategies in several aspects: coordinated regional rail transit planning, innovative approval procedures, establishing the mechanism for cross-jurisdictional collaboration, enhancing rail transit system management, improving mechanism of investment and financing. To streamline the development of regional rail transit and perfect corresponding policies, the paper elaborates specific macropolicies on the sustainable development of regional rail transit.

Keywords: regional rail transit; macro-policy; development strategies; new urbanization; intercity railway; metropolitan (suburb) railway

收稿日期: 2016-10-04

作者简介: 杨永平(1976—), 男, 宁夏石嘴山人, 地铁轻轨处副处长, 教授级高级工程师, 主要研究方向: 城市轨道交通政策、咨询评估。E-mail: 282436597@qq.com

1 中国区域轨道交通发展现状

随着中国经济发展步入新常态, 由此带来新的交通需求, 势必对交通运输提出新的要求; 深化推进供给侧结构性改革也为交通运输业的发展提出新的挑战。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出, 打破以往大城市蔓延扩展的发展模式, 积极推进城市群和都市圈的形成, 以大城市带动中小城市和小城镇、卫星城协调发展。

随着新型城镇化建设的深入实施, 中国

已有21个初具规模的城市集群, 涵盖215个城市。这些区域具有极强的人口、经济、技术集聚能力, 人口和GDP分别约占全国的65%和90%。在交通需求方面, 城市群和都市圈居民出行总量快速增长; 交通结构发生变化, 出行目的多样化、个性化需求提高, 大城市周边通勤客流突出; 交通高速化、快速化需求增加。在此背景下, 轨道交通的规划及建设运营极大地缓解了交通供给能力与需求总量间的矛盾, 并以大容量、准时性、安全便捷等特点完善供给侧交通结构, 进而

满足了区域内的快速出行需求。由此,城市群地区形成以轨道交通为骨架的公共交通体系,有力地支撑了城市群地区经济社会发展^[1]。

2005年,国务院批复了环渤海京津冀地区、长江三角洲地区、珠江三角洲地区城际铁路网规划,城际铁路由此成为中国轨道交通发展领域的新兴事物。此后国家又批复了长株潭、武汉城市群、中原城市群、山东半岛、江苏沿江、关中城市群、呼包鄂、浙江都市圈、成渝、海峡西岸、皖江城市群、宁夏城市群等14个城市群或都市圈的城际铁路规划项目,至2020年建设规模约7 800 km。广西北部湾、太原晋中等城际铁路规划正待批复中。

在规划实施主体方面,2011年以前,城际铁路规划主要由原铁道部牵头,会同城市群相关省市编制,由原铁道部提出行业管理意见,并由国家发展与改革委员会审批,建设、运营和技术标准主要由铁路部门主导。2011年,原铁道部不再主导城际铁路规划与建设,城际铁路规划将以其所在区域(省)作为主导,原铁道部提出行业意见。具体操作层面上,原铁道部不再参与融资建设,完全以城市群所在区域(省)为主导,运用市场化融资模式建设。此后,相关部门都在积极探索一套轨道交通建设良性发展的办法。国家批复的10余个城际铁路建设规划中,绝大多数是省域范围内,规划申报(建设资金筹措)均由市政府所属铁路建设办公室主导,建设由省铁路公司负责,采用的技术标准和系统制式基本与国家铁路(以下简称“国铁”)客运专线类似,运营管理委托中国铁路总公司下属铁路局代管,运营补亏原则上由地方解决。然而,此方式是否可持续还有待观察。另有部分城际铁路项目则由所在地城市轨道交通公司代建、代管,采用城市轨道交通技术标准和系统制式建设,如江苏沿江城际铁路、浙江都市圈城际铁路等。

2 发展特点

已批复的区域轨道交通分为两大类:1)区域城际铁路,如京津冀、成渝、沪宁等城际铁路,主要用于加强中心城之间的密切联系,其功能定位、土建工程标准、系统制式选型等与国铁客运专线类似^[2];2)都市圈城际铁路,如武汉、浙江、关中、长株潭等城际铁路,主要用于加强周边城镇与中心城的

紧密联系,其功能定位、土建工程标准、系统制式选型等与市域(郊)铁路类似。

同时,随着近几年国铁、城际铁路、市域(郊)铁路以及城市轨道交通的快速发展,区域内轨道交通融合发展不断加快,也形成了新的特征:1)网城融合,在城市群、大都市圈、大城市,区域内轨道交通与城市间经济社会发展的互动不断加强,城市的发展是不同形式轨道交通共同作用的结果;2)网络交叉,在大都市圈内逐渐形成高速铁路、城际铁路、市域铁路、城市轨道交通等综合体系,共同构成发达的轨道交通网络;3)功能交叉,高速铁路、城际铁路在都市圈范围内提供城际运输服务,部分延伸至城市中心区的市域铁路又兼具城市轨道交通的功能;4)枢纽交汇,不同形式轨道交通均在高铁车站交汇,高铁车站是城际、都市圈、区域和市区轨道交通的重要枢纽;5)服务交叉,不同出行需求的旅客,可在不同运输主体间得到便捷的换乘服务。

3 关键问题及政策建议

根据中国区域轨道交通发展的特征及在实际工作中亟须解决的关键问题,本文总结出“一个规划、一枚章、一张桌、一个部门、多元化”的调整思路和政策建议。

3.1 统筹区域轨道交通规划

区域内的国铁、城际铁路、市域(郊)铁路、城市轨道交通多个网络缺乏统筹规划与协调,在以下两个方面最为突出。

近几年,随着城市群和都市圈的不断发展,中国铁路部门规划建设了多条城际铁路,如郑州—焦作(郑合)、武汉—黄石(沪汉蓉)、广州—珠海(京广)等城际铁路。这些城际铁路采用国铁制式,且速度目标值相对较高,随着国铁客运专线网络不断完善,已成为国铁网络的一部分。虽然这些城际铁路也承担一部分城际运输功能,但与原来建设规划的功能定位和服务能力相去甚远。同时,部分地区为推进铁路建设,将国铁网络的某段以城际铁路的名义建设,如正在规划建设的宁夏—中卫城际铁路。上述做法混淆了城际铁路和客运专线的功能定位,造成线路运营后违背规划初衷。

另一方面,由于城际铁路与城市轨道交通的建设管理体制不同,规划时各自为政,

争抢通道问题较为突出,难以做到沟通协调、统筹规划。这不但影响各自系统的可持续发展,也难以构建功能层次明晰、城际铁路与城市轨道交通协调发展的轨道交通系统。例如,西安市城市轨道交通线网规划中,12号线支线与西安市至法门寺城际铁路西安—咸阳机场段(关中城市群城际铁路规划项目)线路在同一通道上,城际铁路按城市轨道交通技术标准已先期开工建设。一旦建成,该城际铁路很难再按原规划线路进一步延伸至法门寺,只能重新规划一条城际铁路满足城际功能,进而造成原规划的12号线也无法继续建设,需要重新调整方案。再如济南市城市轨道交通R1线与国家发展改革委批复的山东城市群城际铁路规划中的济南—聊城城际铁路线济南—长清段功能及线位重叠;R3线一期工程北段与批复的济南—滨州城际铁路线济南—遥墙机场段功能及线位重叠。为使城市轨道交通项目能够顺利实施,只好修改已批复的城际铁路建设规划^[9]。

从上述典型案例中不难发现,区域轨道交通的建设规划,应以满足区域发展战略需求、发挥区域规模效益、突出区域集聚优势为原则,依据都市圈整体发展水平、范围和特征,对区域轨道交通进行统筹规划和考虑。其具体方案为:根据轨道交通服务对象和主要技术标准的不同,区域内轨道交通网络分为两个层次编制,国铁网与城际网作为一个网,市域(郊)铁路网与城市轨道交通网作为一个网。

3.2 创新规划审批机制

区域轨道交通的审批机制也需进一步理顺。由于城际铁路与城市轨道交通的审批权限和深度要求不同,有些地方避重就轻上报项目。例如,将原规划的市域轨道交通项目纳入城际铁路规划上报审批,或原为城市轨道交通功能定位的线路不得已建成铁路模式,失去了原规划的功能定位^[4]。

按照目前的规定,城际铁路的规划和审批以城市群和都市圈为主体,城市轨道交通的规划和审批以城市为主体,即一般为城市市域范围。随着城市群和都市圈的发展,构建大北京、大上海、大广州、大武汉、大西安等都市圈的构想相继出现;都市圈的一体化需求强烈,将出现以通勤和通学客流为主、具有城市轨道交通客流需求特征的都

市圈交通需求,催生都市圈轨道交通的快速发展。此类都市圈往往超出行政区划,除个别中心城市外,都市圈内大多数城市并不满足《国务院办公厅关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知》(国办发[2003]81号)中关于建设地铁的城市城区人口需达300万人的条件。近年来,中国陆续批复了18个国家级新区,部分国家级新区也涵盖2个以上城市范围,然而新区的轨道交通规划和审批缺乏依据。因此,城市轨道交通的规划审批体制已不适应都市圈及新区轨道交通的发展需求,需要在中央层面创新体制机制,优化完善区域轨道交通的审批机制和程序。

为此,建议调整发展城市轨道交通门槛的要求,对21个城市群地区内的城市,不再设立轨道交通发展条件要求;城市群或都市圈内中心城市的轨道交通线路在经过科学论证后,可直接延伸至其覆盖范围;对于跨行政区划的,应由所涉及城市共同编制城市轨道交通建设规划。所涉及城市为同一省份的,由省级发展改革部门以及住房城乡建设部门共同上报国家发展改革委以及住房城乡建设部。所涉及城市为不同省份的,应由所涉及省份发展改革部门以及住房城乡建设部门联合上报国家发展改革委以及住房城乡建设部。随着新政审批的进一步理顺以及城市群和都市圈发展的日趋成熟,也可进一步简化区域内轨道交通审批程序,城市群地区仅批复区域轨道交通规划,该规划涵盖城市群内各个城市的轨道交通规划。

3.3 建立跨行政区划、跨部门协调机制

中国现行的区域规划或城镇体系规划在很大程度上受到行政区划的约束,条块分割,区域规划责任主体不明确,无论是内容、形式还是政策落地,均难以适应区域轨道交通发展的需要。区域轨道交通的健康、可持续发展,需要建立不同行政区划(省、市)、不同部门(铁路、地方)的统筹协调。就城际铁路来讲,由于涉及投资、运营及补亏等问题,省级政府对城际铁路沿线的城市缺乏有效的协调力度,对委托运营的国铁部门基本上没有话语权,因此需要加强协调,支持和鼓励沿线各市积极参与区域轨道交通的建设和管理。

为解决跨区域、跨部门问题,除引导性的统一规划,也离不开有效的区域性协调和管理机制。东京都市圈内跨区域协作机制的

形成既发挥了中央政府主导下提高资源利用效率、避免无序竞争的优势,也适时发挥了地方政府主导寻求协作的积极性,成立的东京都市圈交通规划协会为轨道交通规划协调机构。这不仅顺应日本地方自治和分权改革的需要,也在不突破现行地方行政体制框架下实现了部分区域职能的协作。

为此,需要紧密结合都市圈的特点和外部条件,灵活采取不同的形式加强区域性行政协调与合作。国家作为牵头者和统筹者,建立专门的统筹机构,对跨区域轨道交通建设项目进行统一协调,如目前的京津冀协同工作领导小组办公室;在各城市群成立正式和非正式的区域合作和协调议事机构、社会组织,如运行多年的东北四省区合作行政首长联席会议以及珠三角、长三角等地的区域协调组织。区域轨道交通的统筹规划、建设和运营的职责应由上述协调机构承担,对区域轨道交通规划、建设、投融资、收益分配以及运营管理等问题进行有效协调。此外,还需要通过常态化的顶层协调和立法保障,不断强化领导小组的权威性和执行力,并向区域协调管理机构过渡。也要进一步加快部门与地方、地方政府间的行政协调、政策沟通和实质性合作,通过市场机制实现资源合理配置、开放共享、高效协作。

3.4 加强轨道交通行业管理

区域轨道交通线路跨越不同行政区域,各地的发展目标、利益诉求往往存在差异。中国的国铁、城际铁路以及城市轨道交通分别由不同部门管理,特别是城市轨道交通一直无具体的行业主管部门。行业内存在城际轨道交通和市域轨道交通概念混淆、技术标准不统一以及促进区域轨道交通发展的车辆装备技术不成熟的情况,需要进一步加强轨道交通的行业管理,通过行业主管部门在制度、资金等政策措施上进行创新突破,提升区域轨道交通规划、建设、运营保障能力。未来的区域轨道交通究竟采用什么样的标准体系,如何引导区域轨道交通向标准化、规范化发展,这些都需要统一的行业主管部门进行规定^[9]。

就行业管理现状而言,亟须明确城市轨道交通的行业主管部门。从与城市规划和建设的角度来讲,城市轨道交通的行业主管应归属住房城乡建设部。为此,亟须通过行业主管部门制定促进区域轨道交通发展的行业

指导意见,建立适应区域轨道交通特点的建设、运营技术标准体系,引导其健康、可持续发展。通过科学合理制订技术标准,按经济适用、安全可靠、节能环保的原则,以此加快开发并应用适用于新型城镇化发展、具有中国特色的区域轨道交通装备产品。

3.5 完善投融资体制机制

区域轨道交通发展面临建设资金需求大、初期客流量小、盈利能力差、运营收入难以弥补债务偿还和运营成本支出等一系列问题,社会资金进入的意愿并不强烈。特别是城际铁路由地方主导规划和建设后,由于省级部门缺乏必要的资金来源,也缺乏协调地方资金的手段,造成城际铁路规划规模较大、实施和建设推进困难的局面,严重制约了区域轨道交通的健康、可持续发展。为此,要进一步发挥政府和社会资金参与的双重效应,解决区域轨道交通融资难问题^[9]。

为进一步完善区域轨道交通的投融资体制机制,建议做好以下几方面工作:

1) 支持社会资本以独资、合资等多种投资方式建设和运营铁路,向社会资本开放区域轨道交通所有权和经营权。2015年7月,国家发展改革委员会发布《关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见》(发改基础[2015]1610号),重点鼓励社会资本投资建设和运营城际铁路、市域(郊)铁路、资源开发性铁路(如煤炭、矿山等地的铁路专用线)以及支线铁路。支持有实力的企业按照国家相关规定投资建设和运营干线铁路。

2) 推广政府和社会资本合作(PPP)模式,运用特许经营、股权合作等方法,通过运输收益、相关开发收益等方式获取合理收益。采用PPP模式的意义不仅是解决融资问题,还可以通过特许经营协议和合同等形式,以契约方式构建和实现不同行政区域、不同部门的合作机制,有利于推进跨行政区域、跨部门的区域轨道交通发展。

3) 中央成立区域交通产业基金,可从一般性财政收入中划拨一定资金进入该基金。区域交通产业基金优先解决意义重大的区域轨道交通建设资金需求。另外,支持通过设立专项信托计划和公募基金产品募集区域轨道交通发展基金,使各类社会资金和基金投资区域轨道交通发展,按照约定获得合理、稳定的回报。

4) 推动实施土地综合开发。社会资本投资铁路享受国家有关支持铁路建设、实施土地综合开发的政策,通过开发铁路用地及站场毗邻区域土地、物业、商业、广告等资源提高收益。支持盘活既有铁路用地,在符合土地利用总体规划的前提下,鼓励新建项目按照一体规划、联动供应、立体开发、统筹建设的原则实施土地综合开发。各地要统筹做好铁路站场及毗邻地区相关规划,及时办理用地、规划许可等手续。

4 结语

区域轨道交通是国家新型城镇化发展的必然选择,在规划、审批、跨区域和跨部门协调、行业管理以及投融资等方面均存在较多问题,已不能适应城市群和都市圈的发展。本文针对上述问题提出初步建议。若想实现相关区域轨道交通宏观政策,需要在国家的体制机制改革创新和行政审批体制改革不断推进的基础上进行。期望通过中央各部门和地方政府的协同努力,使区域轨道交通发展中的各方关系更加顺畅、有关政策更加完善。

参考文献:

References:

- [1] 边颜东, 杨永平, 叶霞飞. 科学规划建设轨道交通, 支持新型城镇化发展[J]. 城市轨道交通研究, 2014, 17(10): 5-7.

Bian Yandong, Yang Yongping, Ye Xiafei. Scientific Planning and Construction of Railway Network for New-Type Urbanization[J]. Urban Mass Transit, 2014, 17(10): 5-7.

- [2] 赵旭峰. 我国城市群城际轨道交通发展若干问题思考[J]. 综合运输, 2014(5): 10-15.
- [3] 中国国际工程咨询公司. 我国城市轨道交通发展规划政策相关问题研究[R]. 北京: 中国国际工程咨询公司, 2012.
- [4] 杨永平, 边颜东, 周晓勤, 叶霞飞. 我国城市轨道交通存在的主要问题及发展对策[J]. 城市轨道交通研究, 2013, 16(10): 1-6.
- Yang Yongping, Bian Yandong, Zhou Xiaoqin, Ye Xiafei. Problems and Development Strategy of Urban Rail Transit in China[J]. Urban Rapid Rail Transit, 2013, 16(10): 1-6.
- [5] 边颜东, 杨永平. 城市轨道交通可持续健康发展的关键问题[J]. 都市轨道交通, 2012, 25(2): 13-15.
- Bian Yandong, Yang Yongping. Key Problems in the Sustainable and Sound Development of Urban Rail Transit[J]. Urban Rapid Rail Transit, 2012, 25(2): 13-15.
- [6] 杨永平, 边颜东, 周晓勤. 我国城市轨道交通发展条件指标[J]. 都市轨道交通, 2015, 28(5): 1-5.
- Yang Yongping, Bian Yandong, Zhou Xiaoqin. Developing Condition Indexes of Urban Rail Transit in China[J]. Urban Rapid Rail Transit, 2015, 28(5): 1-5.

(上接第4页)

参考文献:

References:

- [1] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 关于印发《城市综合交通体系规划编制导则》的通知[R/OL]. 2010[2016-09-10]. http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/jsbwj_0/jsbwjcsjs/201006/t20100608_201282.html.
- [2] 中国城市规划设计研究院. 城乡规划设计统一技术措施汇编(2013)[R]. 北京: 中国城市规划设计研究院, 2013.
- [3] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 城市轨道交通线网规划编制标准[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2010.
- [4] 杨东援. 通过大数据促进城市交通规划理论的变革[J]. 城市交通, 2016, 14(3): 72-80.
- Yang Dongyuan. Promoting Urban Transporta-

tion Planning Theory Innovation Using Big Data[J]. Urban Transport of China, 2016, 14(3): 72-80.

- [5] 陈先龙. 中国城市交通模型现状问题探讨[J]. 城市交通, 2016, 14(2): 17-21.
- Chen Xianlong. A Review on Urban Transportation Models in China[J]. Urban Transport of China, 2016, 14(2): 17-21.
- [6] 陈必壮, 张天然. 中国城市交通调查与模型现状及发展趋势[J]. 城市交通, 2015, 13(5): 73-79.
- Chen Bizhuang, Zhang Tianran. Current and Future Development of Urban Travel Survey Methods in China[J]. Urban Transport of China, 2015, 13(5): 73-79.