

伦敦市郊铁路管理体制对河北省市郊铁路发展的启示

付建烁 (河北省铁路管理局)

摘要:文章简要介绍市郊铁路定义,着重分析伦敦市郊铁路的改革之路和管理体制。伦敦市郊铁路在体制改革、融资模式、运营模式、监管模式等方面有较成熟的经验,对河北省市郊铁路的建设和发展以及市郊铁路的管理体制都有一定的启示意义。

关键词:伦敦 市郊铁路 管理体制 河北 启示

2014年3月,习总书记在听取京津冀协同发展专题汇报时,对区域协调发展的战略思想进行了全面描述。作为区域协调发展的先行领域,是在“京津冀一体化”的背景下首先实现交通一体化。作为环渤海圈城际交通规划网的一部分,京津冀市郊铁路是其中的重要组成部分。

本文力图从伦敦市郊铁路体制改革、运营模式、监管模式等方面来分析、探讨西方发达都市圈的先进经验,为京津冀一体化下河北省市郊铁路的发展提供参考。

1 市郊铁路定义

铁路的分类根据服务对象尤其是距离的不同可以分为城市轨道交通、干线铁路和区域铁路如下图1所示。其中,区域铁路主要为大都市行政区内的中心城市与周边卫星城镇之间的距离提供运输服务,市郊铁路属于区域铁路的范围。市郊铁路,也称通勤铁路,是将市区与郊区或中心城市与周边卫星城镇连接在一起的铁路。市郊铁路、城市轨道交通、城际铁路、高速铁路的区别见下表1。

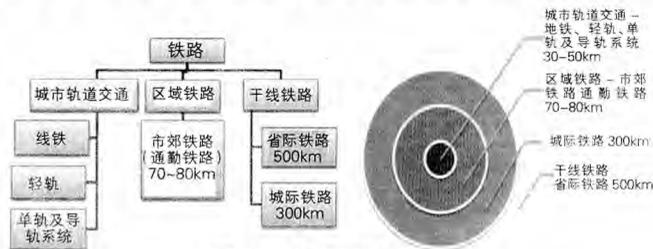


图1 铁路分类结构图

表1 市郊铁路、城市轨道交通、城际铁路和高速铁路的区别

比较项目	市郊铁路	城市轨道交通	城际铁路	高速铁路
服务对象	以服务沿途上班职工和上学学生为主	以市区通勤旅客为主	以区域城市群范围内中心城市之间及周边城镇之间的中短途通勤与商务客运为主	以跨区域的中长距离旅客为主,兼顾沿线城镇之间的部分客流
线路长度	70~80km	一般小于50km	一般100~300km左右	一般大于400km
站间距	一般1.5~5km左右	市区1km左右,郊区1~3km左右	平均5~10km左右,经济发达地区更短	一般30~60km左右
运营速度	一般50~60km/h	一般不超过80km/h	一般不超过200km/h	一般在250km/h以上
服务特点	具有运能大、速度快、安全准时、全天候、污染少、能耗低等特点	低价、舒适、乘车方便	连接中等规模城市,强调联运一体化,方便快捷,服务频率高	400~800km范围内追求速度,连接远距的大城市

廊涿城际铁路是规划中将河北省境内廊坊市和涿州市连接起来的城际铁路,属于京津冀交通圈的重要组成部分。规划自京沪高铁的廊坊站作为起点,经过北京新机场,到达京石城际铁路的涿州站,总长约70km。廊涿城际铁路属于市郊铁路的范畴。已开通的北京至燕郊铁路也属于市郊铁路。

2 伦敦市郊铁路管理体制

2.1 伦敦市郊铁路现状。伦敦是世界上市郊铁路最发达的城市之一,其市郊铁路具有分布均匀、线网密度高的特点,线网总长3071公里。不同交通圈范围内形成的站间距和站点密度不相同。伦敦中心城内市郊铁路站点多、密度大,距离中心城越远的交通圈,站点布置越少,站间距越大。中心城高密度的站点布置以及外围区低密度大站间距的网络结构特点,适应了大都市不同交通圈的不同交通特征和出行多样化的需求。伦敦中心城内市郊铁路的总长是788公里,车站的数量高达321座,平均站间距为2.5km。以伦敦为中心,以50km为半径的区域是近郊区,以100km为半径的区域是远郊区。近郊区的市郊铁路线路为923km,车站254座,平均站间距约为3.5km,远郊区的市郊铁路线路高达1360km,而车站数相对较少仅有173座,平均站间距约为7.5km。

伦敦市郊铁路即郊区铁路,属于英国国家铁路(BR)。伦敦市郊铁路通过在地铁环线周围布置的多个铁路车站来实现伦敦市郊铁路与市内地铁的换乘。

2.2 伦敦市郊铁路改革历程。伦敦市郊铁路即郊区铁路,属于英国国家铁路(BR)。英国国家铁路的改革之路一波三折、艰难曲折,是世界铁路私有化改革的典型代表。它的改革经历了由国有化到私有化再到国有化的过程,很多公司和机构,尤其是政府有关机构经历了多回撤销和重组,进而其职能也得到了更好的改善。英国铁路的改革经历了三个过程,见表2。

表2 英国铁路的改革历程

阶段	改革内容
第一阶段 (国有化)	①1948年对铁路进行国有化改造,建立了国有企业“英国铁路”(简称BR),成立了政府所有的英国铁路委员会(BRB)。②1982年总公司制改革,撤销地区铁路局,按市场业务划分成立了6个业务部门:城市客运、东南路网客运、地方短途客运、整车货运、集装箱运输、行包运输。
第二阶段 (私有化改革)	①1994年英国铁路实行“网运分离”。②1997年英国铁路全面进行私有化改革。英国铁路被分割成120家公司(包括1家路网公司、25家客运公司、6家货运公司、3家车辆租赁公司)。③英国政府设立铁路客运特许经营办公室和铁路监管办公室对铁路进行“双重监管”。
第三阶段 (再重组国有化)	①2002年10月,政府新成立路网公司即Network Rail。②2001年成立铁路战略规划署(SRA)以取代铁路客运特许经营署,2005年将其撤销,铁路监管由铁路监管办公室(ORR)负责。

2.3 伦敦市郊铁路管理体制的分析

2.3.1 融资模式。伦敦市郊铁路属于英国国家铁路(BR),其资金来源主要是大伦敦政府及英国政府,同时也包括其他投资者。英国政府的融资渠道主要包括伦敦金融城出资、税收以及从机场等交通项目中获得的收入。大伦

敦政府的融资渠道主要包括房地产开发、借款、进城费、收取的交通拥堵费、出售多余的土地以及开发商捐助等。其他资金的来源主要包括路网公司、机车车辆租赁公司等，路网公司的融资渠道主要包括政府担保借款、线路使用费以及政府补贴。

2.3.2 运营模式。伦敦都市圈的轨道交通主要由地铁和市郊铁路两个系统构成。地铁的所有权和运营权都归地方政府所有。市郊铁路的所有权归国家所有，客运运营业务分包给多个私有企业。

伦敦市郊铁路属于是英国国家铁路(BR)。目前，英国铁路采用“网运分离”的模式，即路网的经营与维护由1家路网公司(Network Rail)统一负责；客货运输的经营分别由25家客运公司和2家货运公司负责。在“网运分离”模式下英国铁路采取的运作模式是特许经营，客运公司和货运公司在获得特许经营权后(客运公司一般为7~10年，货运公司一般为30年)，通过租赁路网公司的线路来开展运输服务；同样，他们也要向机车车辆租赁公司租赁相关车辆。路网公司是政府控制的非盈利性企业，政府每年给予路网公司相应的财政补贴以保证路网公司的财务平衡。英国铁路经国有化改造到私有化改革再到国有化的过程后形成了现在的管理组织体系，其管理构架如图2所示。(图中虚线以上代表相关政府部门或由政府控制的机构或公司)。

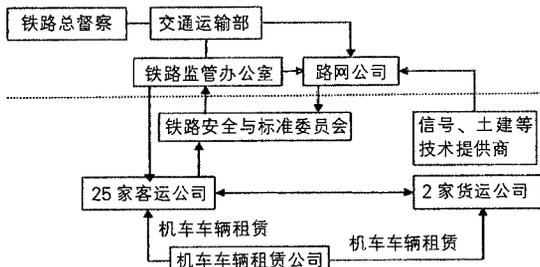


图2 英国铁路组织架构图

2.3.3 监管模式。伦敦市郊铁路的安全监管主要由铁路监管办公室(Office of Rail Regulation, ORR)负责。铁路监管办公室于2004年7月5日成立，成立之初的主要职责是监管铁路经济，它由健康与安全执行委员会(HSE)负责。2006年4月，健康与安全执行委员会下设的铁路监察(HMRI)被撤销后，在其原有的经济监管职责的基础上铁路监管办公室扩大了安全监管职责的范围，具体如下：

①铁路监管办公室集商务监管和安全监管于一身。2005年初，健康与安全执行委员会中的铁路安全监管职责被政府分离出来，交由铁路监管办公室。②铁路监管办公室既监管铁路运输企业，也监管政府部门，主要是针对政府各部门是否对铁路正确履行职责进行监管，比如政府财政资金的落实、国家对铁路政策的执行情况等。③加强铁路监管办公室的行政审批权力。铁路监管办公室由原来只负责审核路网公司和列车运营公司签署的协议变为只负责行政审批。对于路网公司和列车运营公司所签署的协议必须由铁路监管办公室进行审批，并出示正式通知书后，协议方能生效。

目前，铁路监管办公室的组织结构如图3所示。其中铁路安全全部由主任领导，主任办公室下设路网监管室和运

营监管室，依据地理区域的不同路网监管室可划分成7个小组，分别对不同地区的线路进行管理，另设一个独立的小组对整个国家路网进行负责。运营监管室

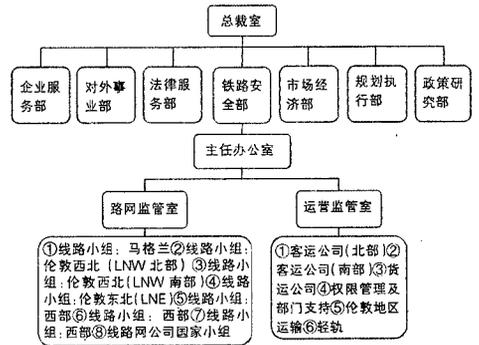


图3 铁路监管办公室的组织结构图

下设6个小组分别管理客运公司、货运公司和轻轨等。

3 伦敦市郊铁路管理体制对河北省郊铁路改革的启示

3.1 应加大政府对铁路建设的资金投入。依据伦敦市郊铁路改革的成功经验和新线建设的融资模式，对河北省来讲，在市郊铁路建设中应加大政府财政性投资的比例，同时也要通过采取其他渠道来更多地筹措资本性资金，并尽可能减少银行的贷款，从而在未来降低运营公司的财务负担。其他的融资模式可以采取受益公司参股、受益公司无偿投入等形式，同时要尽量降低债务性资金在铁路建设投资中的比例，以确保未来铁路建成后能够健康地运营。

3.2 应统筹考虑各种交通方式的有机衔接。英国伦敦市郊铁路系统十分发达，市内交通与市郊铁路的换乘相当便利。英国实行了“一体化出行计划”，该项目将铁路、公路、城市轨道交通以及城市公交等交通方式完全融合在一起，真正实现了各种交通运输方式的有效衔接。

京津冀城市圈以及与河北衔接的市郊铁路，在建设初期就应统筹考虑各种交通运输方式的有效衔接，从规划顶层进行综合性交通规划的编制工作，将拟建和后期规划要建的市郊铁路与城市轨道交通、公共交通、航空等交通运输方式有效的衔接起来，从而真正实现京津冀交通的一体化。

3.3 建立监管机构，加强立法建设。英国铁路全面实行私有化后，政府设立特定的监管机构对铁路行业进行监管。对于京津冀以及河北省市郊铁路的建设，铁道总公司应该以出资人的资格参与其经营管理，并以出资份额为限承担相应的责任。另外，国家铁路局作为全国铁路的行业主管部门，应该对市郊铁路进行行业管理，制定统一的市郊铁路行业标准、行业法规，以便对企业进行有效的安全与质量监管。

4 结论

伦敦市郊铁路在体制改革、融资模式、运营模式、监管模式等方面有很成熟的经验，对京津冀城市圈以及与河北衔接的市郊铁路具有很好的借鉴价值。借鉴英国市郊铁路管理体制的成功经验，探讨适合河北省市郊铁路的管理模式，对加快京津冀交通一体化的建设进程具有重要的意义。

参考文献：

[1]梁栋.英国铁路考察报告[J].环球铁路,2010(4):15-20.
[2]杨绍波.英国伦敦轨道交通概览[J].综合运输,2003(2):58-59.
[3]马啸来,杨成连,毛敏.市郊铁路运营管理体制探讨[J].城市轨道交通研究,2003,6(3):12-15.