

doi: 10.3969/j.issn.1672-6073.2019.01.002

我国城市轨道交通发展的 政策变迁

杨永平¹, 赵东^{1,2}, 边颜东¹

(1. 中国国际工程咨询有限公司, 北京 100048; 2. 北京交通大学交通运输学院, 北京 100044)

摘要: 在国家有关文件要求和政策指导下, 我国城市轨道交通一直规范有序发展。在当前严控地方债务、防范系统性金融风险的大环境下, 城市轨道交通进入新的发展阶段, 国办发〔2018〕52号文将在今后一段时期指导和规范我国城市轨道交通健康有序发展。按照缓慢发展、加快发展和快速发展3个阶段, 总结梳理了国家有关部门颁布的有关城市轨道交通发展的政策性文件。城市轨道交通发展的政策变迁反映了我国关于城市轨道交通发展总体思路的变化。

关键词: 城市轨道交通; 发展; 政策; 变迁

中图分类号: U121

文献标志码: A

文章编号: 1672-6073(2019)01-0004-05

Policy Changes in Urban Rail Transit Development in China

YANG Yongping¹, ZHAO Dong^{1,2}, BIAN Yandong¹

(1. China International Engineering Consulting Corporation, Beijing 100048;

2. School of Traffic and Transportation, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044)

Abstract: With the guidance of relevant national documents and policies, urban rail transit has been standardized and orderly developed in China. Under the current environment of strict control of local debt and prevention of systemic financial risks, urban rail transit has entered a new stage of development. The document No. 52, which was issued by the General Office of the State Council in 2018, will guide and standardize the healthy and orderly development of urban rail transit in the coming period. According to the three stages of slow development, accelerated development and rapid development, this paper summarizes the policy documents issued by relevant state departments on urban rail transit development. The policy changes in the development of urban rail transit reflect the changes in the overall thinking on the development of urban rail transit in China.

Keywords: urban rail transit; development; policy; changes

改革开放40年以来, 我国城市轨道交通经历了20多年的建设积累过程以及10多年的快速发展进程, 其中的政策变迁也具有明显的时代烙印, 引导和规范了不同时期的发展。

1 我国城市轨道交通发展政策

1.1 缓慢发展阶段

从20世纪80年代末开始, 我国城市轨道交通才

逐步开始建设, 主要解决特大城市中心区的交通问题, 开始了我国城市轨道交通20多年的建设积累过程。

进入90年代, 随着上海、广州地铁项目的建设, 大批城市包括沈阳、天津、南京、重庆、武汉、深圳、成都、青岛等开始上报轨道交通项目, 纷纷要求国家进行审批。由于地铁建设发展迅猛、工程造价较高、设备大量引进等问题, 1995年12月, 国务院办公厅发布《关于暂停审批城市地下快速轨道交通项目的通知》(国办发〔1995〕60号), 提出根据我国城市现有经济发展水平和国家财力状况, 必须严格控制城市快速轨道交通的发展, 除北京、广州两个在建地铁项目和上海地铁2号线外, 今后一段时间内暂停审批城市

收稿日期: 2018-08-14 修回日期: 2018-10-23

第一作者: 杨永平, 男, 工学博士, 正高级工程师, 主要从事城市轨道交通政策研究、咨询评估和PPP咨询等工作, 282436597@qq.com

地下快速轨道项目。该通知要求组织制订我国城市快速轨道交通的发展规划和地铁设备国产化规划,今后城市快速轨道交通项目的审批,均以国家轨道交通发展规划为依据。因此至90年代末约10年的时间,新建完成的地铁只有北京地铁复八线、上海地铁1号线和广州地铁1号线3条线路,长约54 km^[1-2]。

1.2 加快发展阶段

鉴于当时上海、广州、北京等城市地铁建设造价居高不下的现状,国家计委先后颁布了《城市轨道交通设备国产化实施方案的通知》(〔1999〕428号)、《关于印发加快城市轨道交通设备制造业发展的若干意见的通知》(计产业〔2002〕913号),对城市轨道交通国产化做出相应要求。1999年3月,国务院办公厅颁发《关于城市轨道交通设备国产化实施意见的通知》(国办发〔1999〕20号),规定城市轨道交通项目无论使用何种建设资金,其全部轨道车辆和机电设备的平均国产化率要确保不低于70%,之后城市轨道交通一直在国产化政策指导下建设^[3]。当时提出以深圳1号线、上海明珠线、广州2号线等项目作为国产化依托项目,先后批复上述3个项目立项,轨道交通项目开始启动。随着积极财政政策和扩大内需政策的实施,国家从1999年开始陆续批准北京、上海、广州、重庆、深圳、武汉等10个城市轨道交通项目开工建设,并投入40亿元国债资金予以支持。

同时,一些地方也出现了不顾自身财力要求建设城市轨道交通项目的现象,未批先建、盲目攀比、资金不足等问题较为突出。2000年,中咨公司和中国交通运输协会受国家发展改革委委托完成《关于我国城市轨道交通建设审批标准的研究报告》。该研究报告从宏观上对经济承受能力和总体发展目标进行了分析,提出当时我国城市轨道交通投资占城市固定资产投资额的0.5%~1.5%,占城市财政支出的3%~5%是有可能的,总体建设速度每年30~40 km为宜。根据上述研究成果,2003年9月,国务院办公厅发布《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)(简称《81号文》)。《81号文》提出发展城市轨道交通应当坚持量力而行、规范管理、稳步发展的方针,合理控制建设规模和发展速度,确保与城市经济发展水平相适应,防止盲目发展或过分超前。通知提出申报地铁和轻轨的城市,地方财政一般预算收入分别在100亿元、60亿元以上,国内生产总值(GDP)分别在1000亿元、600亿元以上,城区人口分别在300万人、

150万人以上,规划线路单向高峰小时客流分别在3万人次、1万人次以上等。同时规范了申报和审批程序,要求在城市总体规划及城市交通发展规划的基础上,组织制订轨道交通建设规划,规划由国家发展改革委同建设部组织审核后报国务院审批。项目审批要依据批准的建设规划进行,项目资本金须达到总投资的40%以上^[4]。通知对轨道交通的建设标准、安全管理、经营体制和国产化等也提出了具体要求。对照《81号文》发展条件,2003年我国有7个城市符合建设地铁条件,15个城市符合建设轻轨条件。《81号文》规定的发展条件较好地体现了“量力而行,有序发展”方针,避免了城市盲目发展城市轨道交通的局面,成为指导我国城市轨道交通发展的纲领性政策文件。城市轨道交通的发展更加规范有序,宏观调控力度显著加强。2003年后,根据审批要求,全国陆续有15个城市上报了城市快速轨道交通建设规划,其中有14个城市得到国家的批准。我国轨道交通开始进入了加快发展时期^[5-6]。

1.3 快速发展阶段

2005年9月,国务院办公厅转发了建设部、国家发展改革委等六部委《关于优先发展城市公共交通的意见》(国办发〔2005〕46号),要求城市轨道交通建设要加强换乘枢纽建设,实现公共汽(电)车、大容量快速公共汽车与轨道交通之间的方便快捷换乘。城市轨道交通建设要严格按照城市轨道交通建设规划组织实施,做到有序健康发展。2006年12月,建设部等四部委依据国办发〔2005〕46号文联合颁布了《关于优先发展城市公共交通若干经济政策的意见》(建城〔2006〕288号),明确提出城市公共交通的投入要坚持以政府投入为主,城市公共交通发展要纳入公共财政体系,建立健全城市公共交通投入、补贴和补偿机制。

为了更好地总结和指导城市轨道交通建设规划的审批工作,2007年中咨公司受国务院办公厅委托完成了《关于当前城市快速轨道交通建设规划编制和实施情况的总结报告》。报告提出在《81号文》等国家有关文件要求下,在国家有关部门和城市政府具体指导下,我国城市轨道交通总体发展比较健康,发展势头良好。同时也暴露出一些问题,如总体建设强度仍较大、个别项目仍有违背程序现象、个别项目实施进度不理想等。2007年开始,中咨公司与国家发展改革委投资司共同完成了《我国城市轨道交通发展战略研究》。研究提出了我国城市轨道交通发展总体战略和指导方针,并在城市轨道交通规划、技术、装备、投资建设和管理

体制等方面提出了发展基本原则、基本方针和策略,提出了我国城市轨道交通发展政策措施建议。在上述研究基础上,2008年1月,中咨公司向国办上报了《关于发展大城市轨道交通的几点建议》。时任国务院总理温家宝对此批示“我国城市轨道交通处于重要的发展时期,应该统筹规划、加强指导、完善政策、鼓励创新,提高技术水平和经济、社会效益,走出一条适合我国国情的城市轨道交通发展道路,实现又好又快的目标”^[7]。

为应对国际金融危机,扩大国内需求,促进结构调整,有效防范金融风险,保持国民经济平稳较快增长,2009年5月,国务院发布《关于调整固定资产投资项目资本金比例的通知》(国发〔2009〕27号),提出对固定资产投资项目资本金比例进行适当调整,并规定城市轨道交通行业固定资产投资项目的最低资本金比例为25%。同时要求金融机构在提供信贷支持和服务时,要坚持独立审贷,切实防范金融风险。

2013年5月,《国务院关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定》(国发〔2013〕19号),将城市轨道交通项目的核准权限下放至省级投资主管部门,明确提出做好城市轨道交通项目审批权限下放后的落实和衔接工作,切实加强后续监管,确保地方接得住、管得好,促进城市轨道交通持续健康发展。

2013年9月,国务院出台《关于加强城市基础设施建设的意见》(国发〔2013〕36号),鼓励有条件的城市按照“量力而行、有序发展”的原则,推进地铁、轻轨等城市轨道交通系统建设,发挥地铁等公共交通的骨干作用,带动城市公共交通和相关产业发展^[8]。

2012年,中咨公司受国家发展改革委委托完成《我国城市轨道交通发展规划政策相关问题研究》报告,结合新的发展形势,对城市轨道交通发展条件、规划政策、建设和运营管理体制以及投融资模式等进行了系统研究。在中咨公司研究报告的基础上,2015年1月,国家发展改革委发布《关于加强城市轨道交通规划建设管理的通知》(发改基础〔2015〕49号),要求拟建地铁线路初期负荷强度不低于0.7万人次/d·km,拟建轻轨线路初期负荷强度不低于0.4万人次/d·km。项目资本金比例不低于40%,政府资本金占当年城市公共财政预算收入的比例一般不超过5%。同时对于受城市规划、工程条件等因素影响,线路基本走向、敷设方式发生重大变化,线路长度、车站数量、直接工程投资(扣除物价上涨因素)超过建设规划批准规模15%以上,或提前开工规划项目,以及投资模式发生

重大变化,需将规划调整方案报国家发展改革委审批。同时还提出要适时开展城市轨道交通建设规划的中期评估^[9]。49号文出台后,城市轨道交通项目审批节奏加快,建设运营稳步开展,行业发展总体健康有序。

2015年6月,为增加合理有效投资,从改善城市交通状况、稳定经济增长、促进产业调整、转变发展方式等方面考虑,国家发展改革委新增(设立)城市轨道交通重大工程包。在城市轨道交通重大工程包项目推进过程中,为了尽快使投资及时到位、项目落地,国家发展改革委协调有关金融机构加大对重大工程的支持力度,由国家开发银行和农业发展银行作为发债主体、中央财政贴息90%(后来批次资金贴息幅度降低)的专项建设基金,直接注入项目资本金,解决了部分城市筹集资本金难的问题。

2015年9月,结合国家促投资稳增长要求,为放大投资效应、提高投资能力、增加有效投资、加快补上城市轨道交通发展“短板”,国务院出台《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》(国发〔2015〕51号),将城市轨道交通的资本金比例调整至20%。

按照简政放权、放管结合、转变职能、优化服务的总体部署,国家有关部门主动定位转型,不断探索简政放权,释放城市轨道交通的发展活力。2015年5月,国家发展改革委同住房城乡建设部向国务院报送了《关于适当调整城市轨道交通建设规划审批程序的请示》,国务院同意在《81号文》基础上进一步下放建设规划审批,即对已实施首轮建设规划的城市,其后续建设规划不再报国务院审批,改由国家发展改革委同住房城乡建设部审批并报国务院备案;初次申报的城市首轮建设规划报国务院审批。为进一步优化完善建设规划上报程序,提高工作效率,2015年11月,国家发展改革委联合住房城乡建设部印发《关于优化完善城市轨道交通建设规划审批程序的通知》(发改基础〔2015〕2506号),将建设规划分头审核上报方式调整为由省级发展改革委会同省级住建(规划)等部门进行审核,形成统一的审核上报意见。省级发展改革委向国家发展改革委报送建设规划,同时抄报住建部。2017年7月,国家发展改革委出台《关于开展城市轨道交通建设规划中期评估工作的通知》(发改办基础〔2017〕1151号),要求各个已经批复城市轨道交通建设规划的城市就规划实施执行情况开展中期评估,并将中期评估报告作为各个城市批复新一轮轨道交通建

设规划的前提条件之一。

2018年6月,针对部分城市对城市轨道交通发展的客观规律认识不足,对实际需求和自身实力把握不到位,存在规划过度超前、建设规模过于集中、资金落实不到位等问题,为贯彻落实党中央、国务院坚决打好防范化解重大风险攻坚战,防范地方债务风险,促进城市轨道交通规范有序发展,国务院出台《关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》(国办发〔2018〕52号),将建设地铁和轻轨的条件做了修订,要求申报建设地铁和轻轨的城市一般公共预算收入分别在300亿元、150亿元以上,地区生产总值分别在3000亿元、1500亿元以上,市区常住人口分别在300万人、150万人以上;明确有轨电车项目由省级发改部门审批;除城市轨道交通建设规划中明确采用特许经营模式的项目外,项目总投资中财政资金投入不得低于40%,强调了政府对轨道交通全生命周期的财政承受能力;同时严格了建设规划报批和审核程序,规定本轮建设规划实施最后一年或规划项目总投资完成70%以上的,方可开展新一轮建设规划报批工作,强化了建设规划的导向和约束作用^[10]。

2 相关配套政策

以行业相关发展政策为主线,国家相关部门也陆续颁布了规划建设、运营、产业及安监等方面的配套政策,保障了城市轨道交通的持续健康发展。

1) 规划建设方面。为解决城市轨道交通线网规划编制与城市总体规划脱节以及与城市空间布局、土地使用结合不够紧密等问题,2014年11月,住房城乡建设部印发《关于加强城市轨道交通线网规划编制的通知》(建城〔2014〕169号),明确城市轨道交通线网规划是城市总体规划的专项规划,并要求在编制城市总体规划时,同步编制线网规划,做好协调与衔接工作。通知要求城市轨道交通线网规划的主要内容应纳入城市总体规划,并与城市总体规划一并审批;通知规定直辖市轨道交通线网规划由住建部进行技术审查,其他城市的线网规划由省住建厅组织进行技术审查。2015年11月,住房和城乡建设部印发《关于城市轨道交通沿线地区规划设计导则的通知》(建规函〔2015〕276号),提出进一步加强和改进城市轨道交通沿线地区规划设计工作,推进轨道交通与沿线地区地上与地下整体发展,促进轨道交通建设与城市发展相协调,提高轨道交通运营效益。为有效解决市域(郊)铁路发展滞后,有效供给能力不足等问题,发展多层次、多模式、

多制式的轨道交通系统,2017年6月,国家发展改革委等五部门印发《关于促进市域(郊)铁路发展的指导意见》(发改基础〔2017〕1173号),要求单独编制市域(郊)铁路发展规划或统筹纳入相关规划,并优先考虑利用既有资源开行市域列车,不得借城际轨道交通名义建设城市轨道交通项目。意见还就加强各方式衔接、提升运营服务水平、拓展融资渠道、强化保障措施等方面提出要求。

2) 产业发展方面。2006年2月,国务院发布《关于加快振兴装备制造业的若干意见》(国发〔2006〕8号),要求以城市轨道交通等项目为依托,通过引进消化吸收先进技术和自主创新相结合,掌握新型地铁车辆等装备核心技术,使我国轨道交通装备制造业在较短时间内达到世界先进水平。为巩固轨道交通装备制造业的发展成果,引导我国城市轨道交通事业健康发展,2010年12月,国家发展改革委发布《关于进一步推进城市轨道交通装备制造业健康发展的若干意见》(发改产业〔2010〕2866号),提出要加强城市轨道交通装备研发能力建设,避免盲目扩张产能,明确关键总成投标企业资质,完善招标管理。2016年9月,国家发展改革委、国家认监委出台《关于开展城市轨道交通装备认证工作的通知》(发改产业〔2016〕2029号),委托中国城市轨道交通协会组建城轨装备认证技术委员会,负责起草城轨装备产品认证目录和认证规则,协调认证实施过程中出现的技术问题。为有序规范实施城市轨道交通装备认证工作,国家认证认可监督管理委员会、国家发展改革委印发《关于印发〈城市轨道交通装备认证实施意见〉及〈城市轨道交通装备产品认证第一批目录〉的通知》(国认证联〔2017〕142号)。为有效预防和化解产能过剩,推动城轨装备产业高质量发展,2018年3月,国家发展改革委印发《关于加强城市轨道交通车辆投资项目监管有关事项的通知》(发改办产业〔2018〕323号),要求省级发展改革委要采取有效措施,严格控制本地区城轨车辆新增产能。城轨车辆产能利用率低于80%的地区,不得新增城轨车辆产能。企业申请建设扩大城轨车辆产能项目,上两个年度产能利用率应均高于80%。

3) 轨道交通运营及安全方面。2003年,建设部等九部委联合颁发了《关于进一步加强地铁安全管理的意见》(建质〔2003〕177号),2005年6月,建设部颁发了《城市轨道交通运营管理办法》(中华人民共和国建设部令第140号),北京、上海、重庆等也

颁布有关地方法规,上述文件都提出要加强轨道交通安全管理工作。为处理应急事件,2006年1月,国务院颁布了《国家处置城市地铁事故灾难应急预案》,对轨道交通突发事件应急处理提出具体办法和要求。2014年9月,交通运输部发布《关于加强城市轨道交通运营安全管理的意见》(交运发〔2014〕201号)。为切实保障城市轨道交通运行安全,2018年3月,国务院发布《关于保障城市轨道交通运行安全的意见》(国办发〔2018〕13号),要求有序统筹规划建设运营、加强运营安全管理、强化公共安全防范、提升应急处置能力、完善保障措施。在一系列安全要求指导下,各地都普遍提高了安全意识,在城市轨道交通项目的规划、设计、施工及运营等环节上,加强了应对安全的措施,落实安全责任机制,在10多年的快速发展时期,建设、运营的安全基本得到保障,防御灾害和应急救援能力有所提高。

4) 其他方面。为指导地方做好城市轨道交通建设项目环境影响评价工作,促进城市轨道交通建设与环境保护协调发展,2014年12月,环境保护部发布《关于做好城市轨道交通项目环境影响评价工作的通知》(环〔2014〕117号),提出强化城市轨道交通规划环评对项目环评的约束指导,强化噪声污染防治措施,严格控制环境振动及其他影响,并做好政府信息公开和公众参与工作。2018年7月,生态环境部发布了《关于印发城市轨道交通、水利(灌区工程)两个行业建设项目环境影响评价文件审批原则的通知》(环办环评〔2018〕17号),规范了城市轨道交通环境影响评价的审批。2018年7月,自然资源部发布《关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》(自然资规〔2018〕3号),明确将轨道交通等占用永久基本农田的重大建设项目纳入用地预审受理范围。针对城市轨道交通人才规模不足、结构不合理等不能适应行业快速发展需要的问题,2017年1月,国家发展改革委、教育部、人力资源社会保障部发布《关于加强城市轨道交通人才建设的指导意见》(发改基础〔2017〕74号),提出加强城市轨道交通行业人才建设的指导思想和主要任务。

3 结语

在国家有关文件要求和政策指导下,多年来我国城市轨道交通的发展总体规范有序。政策文件规范了申报审批程序,宏观调控力度显著加强,国产化政策实施效果显著。各地在工程建设中能严格执行国家政策要求,加强建设管理,施工质量得到较好保证,工

程造价水平基本得到有效控制;新建线路基本能按期开通运营,运营安全总体可控,服务水平不断提高。当前,在严控地方债务、防范系统性金融风险的大环境下,城市轨道交通进入新的发展阶段,国办发〔2018〕52号文将在今后一段时期指导和规范我国城市轨道交通健康有序发展。今后,国家相关部门还应加强城市轨道交通政策的实效性、科学性和可操作性,及时修订相关政策,保障政策的延续性,促进我国城市轨道交通高质量、可持续发展。

参考文献

- [1] 中国国际工程咨询公司. 我国轨道交通发展战略研究[R]. 北京: 中国国际工程咨询公司, 2007.
- [2] 中国国际工程咨询公司. 我国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.
- [3] 杨永平, 边颜东, 周晓勤, 等. 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. et al. Problems and development strategy of urban rail transit in China[J]. Urban mass transit, 2013, 16(10): 1-6.
- [4] 中华人民共和国国务院办公厅. 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[A]. 北京, 2003.
- [5] 杨永平, 边颜东, 周晓勤. 城市轨道交通发展条件的指标体系研究[J]. 都市轨道交通, 2015, 28(4): 1-3.
YANG Yongping, BIAN Yandong, ZHOU Xiaoqin. Study on indication system of conditions for developing urban rail transit[J]. Urban rapid rail transit, 2015, 28(4): 1-3.
- [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.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 关于加强城市轨道交通规划建设管理的通知: 发改基础〔2015〕49号[A]. 北京, 2015.
- [10] 中华人民共和国国务院办公厅. 关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见: 国办发〔2018〕52号[A]. 北京, 2018.

(编辑: 郝京红)