

东京都市圈市郊铁路发展 对我国国铁的启示

蒋中铭,程世东

(国家发展和改革委员会综合运输研究所,北京100038)

摘要:日本民营铁路和原国铁系统是东京都市圈市郊铁路的主体,民营铁路公司“轨道+房地产”的市场化建设经营模式和日本国铁战略转型及随后的市场化改革服务都市圈等发展历程表明,讲求经济效益和推动市场充分竞争是实现东京都市圈市郊铁路网高质量发展的重要基础。借鉴东京都市圈普速铁路逐步实现主要为都市圈通勤服务、打造形成多复线通道式布局的铁路环线、发挥铁路网络化互联互通优势和保持统一制式等特点经验,当前,利用既有国铁资源构建我国都市圈市郊铁路网具有必要性和紧迫性。短期内建议通过更好发挥中央政府的引导调控作用推动实现我国国铁战略重点调整,长期来看则应以加快推动国铁市场化改革为突破口,同时,加快推进土地政策改革,构建铁路与城市发展的良性互动关系,推动我国都市圈市郊铁路高质量发展。

关键词:市郊铁路;都市圈;国铁;市场化改革;土地综合开发

中图分类号:U239.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-8106(2022)04-0068-08

DOI:10.16797/j.cnki.11-5224/c.20221116.002

都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态^①。轨道交通是促进城市、城乡间要素流动的关键因素,是培育发展现代化都市圈的重要基础条件。发展都市圈市郊铁路,对于有效缓解城市交通拥堵、优化都市圈城镇功能布局、促进中小城市和小城镇协调发展都具有重要作用。日本东京曾经历过与当前我国超大特大城市在城镇化过程中十分类似的问题^[1],了解东京都市圈市郊铁路的发展历程对于推动我国都市圈市郊铁路高质量发展具有重要意义。因此,本文在梳理东京都市圈市郊铁路发展史和分析东京都市圈市郊铁路发展特点基础上,提出东京都市圈市郊铁路发展经验对国铁集团参与我国都市圈市郊铁路建设的启示,为我国都市圈市郊铁路高质量发展提供借鉴和参考。

一、日本东京都市圈市郊铁路的发展历程

(一)20世纪上半期,民营市郊铁路大规模发展,“环线+放射线”网络格局基本形成。

日本铁路建设相对较早,1872年建成了东京到横滨的第一条铁路。1886年,日本颁布《私设铁路条例》,鼓励民营私人投资建设铁路,但当时主要是干线铁路。1906年,日本政府实行铁路国有化,规定地方公共团体和私人铁路运输只能限定在本地区。此时,东京人口和城市规模出现过密、扩张趋势,受欧美田园城市规划的影响,开始推动在中心城周边建设卫星城。田园城市株式会社等民营城市开发和铁路建设的市场主体纷纷成立,在山手线或者东京区部以外地区购买土地进行房地产开发,并同时建设与之连接的市郊铁路以解决交通出行、提高房地产价值^[2]。1911年,日本颁布《轻便铁道补助法》,对民营铁路建设进行补贴,进一步支持和促成了东京都市圈市郊铁路的不断向外延伸。在20世纪20年代至40年代,东京外围以民营投资为主体的市郊铁路建设规模很大,1915—1935年,东京地区轨道网络规模增加了580公里,至1940年就已基本奠定形成了现今“环线+放射状”的网络格局^[3]。

收稿日期:2022-04-25

作者简介:蒋中铭,男,国家发展和改革委员会综合运输研究所副研究员。研究方向:城市交通发展政策。

程世东,男,国家发展和改革委员会综合运输研究所研究员。研究方向:城市交通发展政策。

①见《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,国家发展改革委官网 <https://so.ndrc.gov.cn/s?siteCode=bm04000007&ssl=1&token=&qt=>

(二)20世纪60年代,日本国铁转变战略重点开始服务都市圈,民营“轨道+房地产”建设再次进入快车道。

二战后,由于私人小汽车的普及,东京市郊铁路一度发展较慢。但随着经济复苏和小汽车快速进入家庭,人口与产业向东京都市圈集聚效应愈发明显。到20世纪60年代,东京城市中心周边30公里范围人口密度超过1万人/平方公里,地面交通拥堵、轨道交通异常拥挤等城市病问题愈发突出,与当前我国北京等大城市面临的问题相类似。

20世纪60年代中期,日本国铁领导层发生更换,发展战略重点转变为为都市圈市郊通勤服务。此前,日本国铁的战略重点是发展高速铁路,筹划建成了世界上第一条高速铁路——从东京到大阪的东海道新干线,1964年10月1日通车。因为新干线庞大的投资,日本国铁在1964年第一次出现了运营亏损,达到300亿日元。1963年5月,石田礼助任国铁总裁后调整了建设重点,在东京都市圈内开始为通勤出行服务^①。在其推动下,日本国铁进行战略调整,具体举措是在依托东京都市圈内“一环五射”铁路网络,启动了通勤五方面作战计划,即在国铁所属的五个放射性铁路通道内,大规模建设双复线甚至多复线的市郊铁路,以满足都市圈出行需求、缓解地面交通拥堵,同时实现了长短途分开、客货分开。当时,国家也给了国铁公司优惠的政策,如政府补助、无息贷款等。

在旺盛需求的推动下,民营铁路在20世纪60年代也开始了新一轮快速发展。与二三十年代模式一样,东急电铁、西武铁道等大型民营铁路公司在城市外围,建设商业住宅房地产开发,配套购物、餐饮以及娱乐休闲等相关设施,还通过“学园引进”等举措,积极吸引大学、医院、运动场等。同时,不断建设延伸轨道到小区,或将原有轨道改造成多复线。房地产与市郊铁路捆绑在一起,用房地产的增值反哺、支撑着轨道的建设与运营。在政策层面,1953年,日本政府颁布《地方铁轨道整備法》,加大了对地方民营铁路的补贴扶持力度,采取了有利的税制,日本开发银行还加大了对大型民营铁路公司的融资。1964年,日本政府还成立日本铁道建设公团进行民铁线的建设或大改造,工程完成后再以长期低息分期付款的方式让渡给各大民营铁路公司^[2]。

(三)20世纪80年代,日本国铁的市场化改革释放了企业活力与动力,提供了更好运输服务,开始土地开发等多种经营,迅速扭转了经营不善的局面。

1986年,《日本国有铁路改革法案》通过。1987年,国铁解体,新成立法人企、事业团体共11个,包括6家客运股份公司、1家货运股份公司、新干线铁路保有机构等。国铁所属铁路运输基础设施和土地、房屋等不动产由新成立的法人企、事业团体继承。政府对其投资运营范围大幅度放开,从原来严格限定在运输业务相关领域改为没有任何限制^[4]。

改制后的新公司,一方面逐步出售国有股份而民营化,由原来的特殊法人经营的公共企业转变为国家参股的股份公司;另一方面,与其他企业一样,确立了以利润最大化为目标。同时,各公司按照股份制企业运作,将经营者、劳动者的利益与企业的经营效益挂起了钩^[5]。各公司充分、有效地利用继承资产并竭力减少成本投入,为最终偿还所有国铁长期债务奠定了重要基础^[6]。其中,JR东日本企业经营业绩良好并在1993年实现股票上市,2002年政府将所持有的全部股份出售。

(四)从20世纪80年代至今,政府放宽土地政策等推行城市活力再造,车站及周边区域更高强度的开发进一步反哺轨道交通的运营。

1982年,日本政府启动了放松管制、刺激经济、促进市场发展的一系列举措,而都市再开发政策则是其政策的重点领域之一,允许私有部门参与日本都市中心区的规划和开发,并于1988年将此政策写入更新法。自此开始,山手线范围内增加了地块的建筑高度上限和容积率上限,并允许土地所有者将其未使用的容积率通过开发权转移方式,出售给其它土地所有者或开发商。另外,在限建区内增加了允许建设项目类型,同时,还规定限建区内如果能够提供合理的开发规划,也可以转变为建设区^[7]。在相关规划政策的引导下,日本铁路围绕山手环线主要站点建立了多个城市中心,直到今天,日本铁路仍在不断强化主要场站的集聚能力。例如,在历史上已经经历了多次大规模综合开发的涩谷站地区,于

① 石田禮助“充実した6年3ヵ月”,日本国有鉄道監査委員会10年のあゆみ,1966年。

2005年,再次被日本政府选定为特定城市更新紧急强化区,允许进一步放宽容积率限制进行更高强度的开发。2012年,东急公司在东急文化馆原址新建起“涩谷之光”城市综合体。目前,东急公司、JR东日本和东京地铁共同合作,正在推进的涩谷站城一体化建设已进一步扩展到附近的4个街区,计划建设8座高度100米以上的高层建筑,总建筑面积近100万平方米,并在地下新建东口广场,将位于高层的JR线、东京Metro银座线、京王井之头线的站台,与位于地下的东急东横线、田园都市线、东京Metro半藏门线、副都心线的站台连为一体。不断更新提质的城市活力中心,又为轨道运营提供了持续不断的客源,形成了东京都市圈轨道交通与站场综合开发相互促进的发展局面。

二、东京都市圈市郊铁路的发展特点

(一)新干线建成后,普速铁路逐步实现主要为都市圈通勤服务,成为铁路主要盈利业务领域。

20世纪60年代开始,由于日本国铁公司及改革后的JR公司将主要运输能力布局于客流强度最大的都市圈区域,且日本城市建设与铁路车站结合十分紧密,使得市郊铁路供需紧密衔接,客流水平非常高。以日本东海道本线为例,该线东起东京站,西迄于神户站,全长713.6公里,曾是连接东京、名古屋、大阪三大城市的国铁干线。随着1964年东海道新干线建成通车,东海道本线上的远距离客流转移至新干线上,东海道本线就转而更多地承担起沿线货物运输和东京、名古屋、大阪三大都市圈周边旅客运输服务。与此同时,东海道货物线开始建设,至20世纪70年代逐步实现客货主体分流。1987年,日本国铁分割民营化,东海道本线东京站—热海站由JR东日本运营管理。此后,JR东日本在东京都市圈的普速既有线上基本没有长途客运,运能几乎全部用于市郊通勤。2019年,JR东日本以占路网总里程40%的线路,完成了公司80%左右的旅客周转量^[8]。从JR东日本的盈利能力上看,运输业是其收入与利润的主要来源,占比约为三分之二,而在铁路运输收入中,东京都市圈市郊铁路收入占比即达到三分之二。JR东日本公司的市郊铁路年客运量达50亿人次,超过2019年我国国铁全国范围内的旅客发送量(约36亿人次)。同时,围绕铁路场站的综合开发带来的不动产经营收益也已成为该公司多元化经营利润的重要来源。

(二)打造形成多复线通道式布局的山手铁路环线,塑造东京都市圈主要客流走廊和城市功能中心。

最初,东京的山手线仅指品川—新宿—田端路段约20.6公里的铁路线,经过近半世纪的建设发展,东京都市圈逐步把东海道本线、东北本线连结成一体而构成山手环线,一系列铁路线均先后实现了在东京市区与山手环线共用铁路环线通道。1925年,与山手线并行的山手货物线建成运营,起初是为了实现客货分离,后通过建设货运外环线,山手货物线也实现全部用于客运功能。20世纪60年代后,随着日本经济的高速发展,日本国铁开始在既有东海道本线、中央本线、东北本线、常磐线、总武本线上,通过增建双复线、扩大列车编组和不同线路互联互通等措施大幅提高铁路的运输能力^[9]。2015年,高架于新干线轨道之上的上野东京线建成运行,进一步加强了宇都宫线等与东海道线之间的联系交流,减小了既有线在该区段上的运输压力。山手铁路环线的这种多复线通道布局方式,也使得旅客运输和换乘效率都大幅提高。目前,该铁路环形通道已成为世界上并行线路最多、列车运行密度最高、旅客运输量最大的都市圈客运走廊,部分区间并行铁路线达8条以上,日均列车通过量达1000—2000列以上^[10],在支撑东京都市圈内外交通上发挥着不可替代的重要作用。与此同时,围绕山手环线主要站点建立了上野、池袋、新宿、涩谷、大崎、锦丝町等城市中心,主要场站的集聚能力不断增强。

(三)发挥铁路网络化互联互通优势和保持统一制式,实现郊区旅客直达中心各主要功能区,最大程度减少换乘需要。

相比于地下工程跨线运营技术障碍较大,JR铁路具有网络化互联互通的优势,能够便捷地实现多方向直达运输。以横滨市中心至东京区部的通勤运输为例,目前,该区间共有4条市郊铁路联接,其中,通过东海道线、横须贺线可直达品川、东京站,通过京滨东北线可直达品川、东京站、上野,通过湘南新宿线可直达新宿、涉谷、大崎等城市中心。除东海道线仅利用东海道本线运行外,其余3条市郊铁路

线路均是在不同物理轨道之间跨线运行的运营线路,其中,横须贺线基于东海道本线、品鹤线运行,京滨东北线利用东北本线、东海道本线贯通运营,而湘南新宿线最为特殊,该线完全由东北货物线、山手货物线、大崎支线、品鹤线等既有线路组成,是日本第一条经由新宿连接南关东与北关东地区的运营线路。这些线路在初期通过跨线运营,实现直达运输,最大程度便利了乘客,而当瓶颈路段严重饱和后,又通过复线建设、货运外迁等方式,进一步扩充运能,保障各条线路的高密度发车。如1964年后,日本国铁把横须贺线列车从东海道本线迁移至品鹤线,而原本行驶在品鹤线上的货运列车则使用新建的货运线。

对于民营市郊铁路,在20世纪60年代,鉴于这些放射性铁路的大量客流在山手线换乘造成枢纽拥挤不堪的现实问题,日本政府决定大规模建设东京区部地铁时,即明确要求新建的地铁线路与郊外放射线路必须保持统一制式,包括线路在轨距、建筑限界、供电制式、信号系统等技术标准方面的一致,实现贯通运营,减少换乘。部分JR铁路公司也通过与地铁公司合作,采用开行直通列车的方式,为市郊铁路进入核心区提供了便利。

三、利用既有国铁资源构建我国都市圈市郊铁路网的必要性和紧迫性

(一)以城市政府主导的都市圈市郊铁路建设发展模式存在较大局限性

当前,以城市政府主导的都市圈市郊铁路建设发展模式,主要包括中心城区地铁向郊区延伸和新建市域快轨快线两种模式。

一方面,以地铁制式为主的都市圈市郊铁路模式在运量、速度、换乘等方面均不适应通勤运输关于高强度、快速、便捷的需要。目前,我国都市圈的市郊通勤运输主要由城市轨道交通(主要是地铁制式)承担(见表1)^[11],但单纯由中心城区向郊区延伸的地铁模式不能很好满足都市圈快速化通勤需要。从运输能力上看,大部分城市的运营线路均为6节B型车编组,载客量为1408人,即使在建新线开始采用8节A型车编组,载客量能够提升至2480人,但面对早晚高峰大规模客流的瞬间集中,运能也明显不足。例如,北京市目前已有近百个地铁站点为常规限流站,限流站多集中于郊区线路,部分站点乘客工作日早高峰需排队行走20分钟才能进站乘车,严重影响轨道交通服务水平;从运行速度上看,地铁的设计时速多为80—100公里/小时,旅行速度一般为30—40公里/小时,对于以30—50公里为半径的都市圈而言,乘客在轨道交通上的时间已经接近甚至超过1小时。例如,北京市近十余年建设了大兴线、房山线、昌平线、顺义线(15号线)等通往郊区的地铁线路,全程通勤时间过长,也使得北京都市圈的空间一直局限在30公里范围,无法支撑都市圈在更广范围内的空间拓展;从运营模式上看,为最大程度保障运能,我国现行城市地铁运行多为站站停、线路之间单点换乘的方式,不同线路间无法互联互通,主要线路换乘站点大客流集中上下,无法满足便捷性通勤的需要。

表1 我国都市圈承担市域功能的运营和在建轨道交通里程(公里)

都市圈	城市轨道交通(市域线)	城市轨道交通(主城区线)	新建市域(郊)铁路	利用既有铁路开行市郊列车	合计
北京	456	475.8		391	1322.8
上海	527.6	582.8		56.4	1166.8
广州	417.5	365.4			782.9
深圳	245.9	375.1		36	657
天津	193.5	333.5		113	640
重庆	205.1	237.8	267.8		710.7
成都	297.4	396.2	193.2		886.8
武汉	225.2	371.9			597.1
南京	292.5	320.5			613
杭州	298.8	312.8			611.6
合计	3159.5	3771.8			6931.3

资料来源:蒋中铭《交通一体化:轨道上的城市群和都市圈》第180页,中国市场出版社2021年出版。

另一方面,新建市域快轨快线面临进入中心难、投资成本高、难以互联互通等问题。一些都市圈正在规划建设以城市政府主导的市域快轨快线,线路设计时速可达100—140公里,个别线路开始尝试开行快慢车,一定程度提升了都市圈通勤交通效率。但是当前建设的市域快线仍无法很好满足直接通达中心城区的需求,如2021年4月通车的杭州地铁16号线全长35公里,全程旅行时间只有35分钟,但换乘地铁前往城市核心区仍需1小时左右。现阶段多数市域快线仅设计接入中心城区地铁网末端,主要是由于市域快线的规划建设总体滞后于中心城区地铁成网的黄金期,市域快线向中心城区推进将面临高额拆迁成本和大量的征拆协调工作,推进十分不易。例如,广州地铁14号线二期工程南延至中心城区11.7公里的投资总额高达104亿,且只能接入广州站,实现市域快线在中心城区之间的互联互通更是难上加难。

(二)基于既有铁路资源对线路进行扩能改造和平行建设新线,具有通道资源成熟、投资成本相对较低、运输组织灵活等优势。

由于既有普速铁路建设发展较早,现已占据我国城镇化地区的核心通道资源,紧靠人口密集区,通达都市圈中心城市、周边城镇核心区。借鉴日本新干线建成后普速铁路逐步实现主要为都市圈通勤服务的经验,目前,我国“四纵四横”高铁网已全面建成,“八纵八横”高铁网正在加密形成,超大特大城市中长途普速客运业务将逐步萎缩,而铁路货运功能可以通过改造外迁,释放运输能力,实现既有铁路通道对都市圈通勤的专用服务。基于普速铁路通道对既有线的扩能改造和平行建设新线,能够最大程度利用既有资源,相比完全新建模式,可大幅减少征拆工作和投资成本。特别是在客流密集区段建设四线铁路乃至更多平行线路,能够充分发挥铁路大编组、通道布局的运能优势,实现客流快速集散。基于普速铁路通道同时布局多条以国铁为主体架构的市郊铁路线路,能够通过网络化互联互通实现快慢车、同站多向换乘、列车跨线直通等灵活运输组织,可最大程度减少不必要的换乘。此外,铁路通道布局的特性也将使沿线及各车站的土地价值得到最大化的提升,有利于土地综合开发,打造形成都市圈核心增长极。

(三)当前我国国铁参与都市圈市郊铁路建设发展仍处于战略机遇期,但时机稍纵即逝。

从民营铁路公司通过铁路建设引导城市空间扩张,到日本国铁系统结合城镇化发展趋势向都市圈客运的及时转型来看,东京都市圈市郊铁路的发展成就,关键是实现了铁路与城市化发展进程的紧密结合、同步发展。与20世纪60年代的东京城市发展阶段相类似,我国超大特大城市正面临中心城区人口过度聚集、周边中小城镇发育不足的问题,城镇化发展阶段正处在由中心城区为主,转变为中心城区同周边中小城镇同城化发展的都市圈发展阶段。从需求侧看,建设连接中心城区和周边中小城镇的市郊铁路系统,是当前和未来一段时期城镇化发展的重点。北京、上海、广州、深圳等城市均提出了至2035年超过1000公里市郊铁路网的建设目标。特别是近一段时期以来,多数地方政府的财政压力较为紧张,各地均在寻找更可持续、更加有效的基础设施投资手段。在构建都市圈市郊铁路网方面,各城市迫切期望利用既有铁路线路和通道资源,因此,我国国铁参与都市圈服务仍处于战略机遇期。如果各城市政府与国铁集团不能尽快达成全面合作安排,将不得已由自身主导推动都市圈市郊铁路系统建设,预计再过10年左右,当以地方城市为主体的市郊铁路网络体系基本建成后,其对国铁系统转型服务都市圈通勤运输的迫切性和合作意愿将大幅度下降。

四、东京都市圈市郊铁路建设经验对国铁参与都市圈市郊铁路建设的启示

(一)更好发挥中央政府引导调控作用,推动实现国铁战略重点调整。

较长时间以来,都市圈市郊铁路规划建设主体不够明晰,不同功能层次轨道交通相对独立规划建设,轨道交通之间均缺乏有效协调,国铁集团和都市圈所在地城市政府在市郊铁路的规划建设上均有较强话语权。目前,以都市圈所在地城市政府为责任主体的都市圈市郊铁路建设推进模式,只能在现行体制下谋求与国铁的商业合作,难以从根本上改变国铁对市郊运输的定位,如果一味强调加快都市圈市郊铁路发展,在实际操作中必然导致投资规模的不必要扩大,且难以实现网络融合。而在现有国

铁管理体制下,能否利用既有铁路资源服务都市圈并盘活铁路用地资源,主要取决于国铁集团的发展战略重点。实际上,当前我国国铁有条件借鉴日本国铁在20世纪60年代转变发展战略重点的经验,积极转型为都市圈服务,但目前国铁集团正以重点组织实施服务国家战略的干线项目为战略重点,对于城市群城际铁路、都市圈市郊铁路等区域性地方性铁路项目,正在与地方进行资产置换。总体上看,与服务都市圈的战略重点不一致。

在此背景下,迫切需要中央政府积极发挥宏观调控作用,积极引导国铁企业深刻认识到经济产业人口向都市圈范围聚集的发展趋势,超前谋划未来运输重点,将市郊运输作为企业的主要运输服务领域之一,通过积极与城市合作,提供市郊运输服务。在规划方面,鼓励都市圈所在地城市政府和铁路企业联合牵头,科学编制都市圈市郊铁路或轨道交通规划,并由国家层面进行审核,审核重点关注铁路和城市轨道交通的合理分工与一体衔接,避免盲目投资和资源浪费。在投资方面,中央政府可在安排资金时加大对相关铁路建设和网络融合项目的支持力度。

(二)加快我国铁路市场化改革,使铁路企业成为真正市场主体。

当前,国铁不愿意进入都市圈市郊铁路领域的深层次原因是铁路市场化改革不到位,铁路竞争市场不充分、市场机制不健全。铁路企业成为真正市场主体,才有动力和积极性为都市圈提供高质量运输服务,并将土地开发等多元化经营业务做好。从日本国铁改革的经验看,是否把追求经济效益作为首要目标是传统国铁与民营铁路市场主体的根本区别,是能否搞好主业和多元化经营的根本动力所在。日本国铁曾长期垄断着全国的干线铁路运输,但1964年首次出现亏损后一蹶不振,赤字年年攀升,到1987年日本国铁民营化改革时,国铁需要处理的债务总额已达37万亿日元^[12]。国铁经营绩效不理想有多方面原因,诸如经营体制上产权不明晰,所有权和经营权无法分离制约了企业的自主决策;经营方式上单一的铁路运输事业无法实现关联经济的发展并享受其利益;企业管理上人浮于事,员工中普遍存在服务意识差、消极怠工现象等。相比之下,民营铁路没有特殊保护政策,其生存和发展完全依靠市场竞争,始终把经济效益放在首位,选择了铁路运输与房地产等相互依赖、相互促进的发展模式。1987年日本国铁实行市场化改革后成立的新公司,同样确立了以增收、增益为目标,极大调动了改善运输服务进行竞争和进行土地开发等多元化经营的积极性。这种目标追求和发展模式增强了企业收益的能力,拓展了生存发展空间,同时,也增强了公共事业投资的可持续性,实现了公共事业与经济良性循环。

近些年,在我国铁路迅速发展、规模不断壮大的同时,国铁集团的负债也不断攀升。2019年,中国国铁集团资产负债率达到65.98%,但资产收益率仅为0.03%^[13]。如何处理巨额债务风险、提高财务收益状况是国铁集团改革的重要目标导向。日本国铁改革的案例清晰表明,市郊铁路是铁路能够提高经营效益的重要领域;并且利用好都市圈内的宝贵土地资源,会有效改善其财务状况。表2显示,经过改革的JR东日本公司负债率从2000年的86.9%下降至2018年的63.0%,资产收益率从2000年的0.954%上升至2018年的3.557%。

表2 中国国铁集团与JR东日本公司资产收益率和负债率水平对比

	年份	净利润	资产	资产收益率	负债	负债率
中国国铁集团(百万元)	2019	2,524	8,314,963	0.030%	5,485,922	66.0%
	2018	2,045	8,002,339	0.026%	5,213,379	65.1%
	2017	1,819	7,648,387	0.024%	4,987,850	65.2%
JR东日本(百万日元)	2018	297,324	8,359,676	3.557%	5,265,297	63.0%
	2005	157,574	6,821,583	2.310%	5,439,202	79.7%
	2000	69,173	7,247,088	0.954%	6,294,498	86.9%

资料来源:蒋中铭“东京都市圈轨道交通发展历程、特点和经验”,《综合运输》2021年第9期第125页。

因此,从铁路发展转型看,盘活优化现有铁路资源资产,更好提高国铁企业的经营质量,要求国铁积极谋划将市郊铁路作为战略重点。深化铁路改革,只有将其变为真正市场主体,以利润最大化为目标,并改革薪酬体系,像改革后的日本铁路公司一样将经营者、劳动者的利益与企业的经营效益

挂钩,才能调动铁路企业各层级工作的积极性,促进与城市政府合作,打造一体融合的都市圈市郊铁路网。

(三)加快推进土地政策等改革,为轨道站点及周边综合利用开发创造条件。

市郊铁路单纯靠客运票款收入难以实现财务盈利,但带来的土地增值效益巨大,将其反哺市郊铁路可实现轨道交通可持续发展。应积极利用当前城市更新和推动都市圈发展契机,改革都市圈土地供给政策,盘活铁路站场及周边用地,对其进行综合开发。

日本民营市郊铁路发展模式和国铁改革实现盈利的经验都证明利用站点及周边土地开发反哺轨道交通是可行的发展方式。一直以来,东京民营市郊铁路发展都是与土地捆绑进行,获得持续发展的。早在20世纪20年代,阪神急行电铁的经营者小林一三就告诫田园城市株式会社铁道部门(东急电铁的前身)的负责人五岛庆太,“铁道建设乃非些许资金所能启动、推动之事业,首先须进行土地开发,待获取利润后方能实现之。”^[2]1972年,东急电铁已经形成了包括交通、土地开发、休闲观光、流通、制造业和文化产业,计7个法人66家公司的企业集团。而日本国铁改革后,在铁路运输主业方面,各JR公司增加投资,开发新技术、新车型投入运营,调整车辆的运行时间,增加车次,努力提高服务水平和服务质量,与大型民营铁路企业展开了激烈的竞争。同时,各公司充分利用尚未有效利用的闲置资源,商业零售、地产开发等业务逐步开始贡献公司业绩。2017年,JR东日本运输收入占总收入的比重已经降至70%以下,而零售与服务、房地产及其他多种经营收入的比重已占到31%,虽然与民营的东急电铁公司占到65%的多种经营收入比重相比还有一定差距,但转型效果已相当显著。

培育发展现代化都市圈,最重要的就是要尊重人口聚集的经济规律,要推动人口政策、土地政策等与之相适应。应积极推动城镇建设用地增加规模与人口增量挂钩,实现按人均分配建设用地资源。当前,随着我国城镇化进程的发展,很多大城市都进入城市更新阶段,但城市更新绝不仅仅是老旧小区和棚户区改造,可参考日本城市活力再造政策实施^[4],盘活尚未充分开发利用的铁路站场周边、铁路通道沿线的土地资源,通过综合开发、站城一体建设,打造形成支撑引领都市圈空间形态优化重塑的新增长极或发展走廊。应尽快落实国务院办公厅《关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见》并制定实施细则,积极探索城市和铁路的合作方式,共同推进铁路站场及沿线周边的综合开发。在土地政策方面,应加大改革,包括允许原来划拨的铁路用地进行商业开发,同时要放宽容积率等,为相关用地的综合利用开发创造条件。

参考文献:

- [1] 刘龙胜,杜建华,张道海.轨道上的世界——东京都市圈城市和交通研究[M].北京:人民交通出版社,2013.
- [2] 孙志毅.日本铁路经济发展模式研究[M].北京:经济科学出版社,2012.
- [3] 胡春斌.东京都市圈发达的铁路系统如何形成的?[EB/OL].(2020-10-10)[2022-04-04].https://mp.weixin.qq.com/s?src=11×tamp=1663664066&ver=4055&signature=Ea-kz5N9nMpyJ2J2*OePKxAx6tMhmgulmoljRruEYBhIyn2fUMt-r43T1j1wTRKfvj5x7xxwkRGZKsXkgsW4NWudJrFnGLAesf*tgCyYiHYBBuT0iI1**uux7egonkd&new=1.
- [4] 杨斌.日本铁路改革及启示[J].铁道经济研究,2000,(2):43-45.
- [5] 龚里,王春环.从日本铁路改革看对中国铁路改革的启示[EB/OL].(2019-05-02)[2022-04-04].https://m.sohu.com/a/311512654_656927/.
- [6] 日本国土交通省.国鉄の分割民营化から30年を迎えて[EB/OL].(2017-03-01)[2022-04-04].<https://www.mlit.go.jp/common/001242868.pdf>.
- [7] 张磊.都市圈空间结构演变的制度逻辑与启示:以东京都市圈为例[J].城市规划学刊,2019,(1):78.
- [8] 荣朝和,罗江.日本铁路东京都市圈通勤五方面作战转型服务启示研究[J].铁道运输与经济,2020,(3):3.
- [9] 王晓荣,荣朝和,盛来芳.环状铁路在大都市交通中的重要作用——以东京山手线铁路为例[J].经济地理,2013,(1):54-60.
- [10] 武剑红,沈砾子.东京都市圈市郊铁路特点及对我国的启示[J].中国铁路,2017,(9):16.
- [11] 蒋中铭.交通一体化:轨道上的城市群和都市圈[M].北京:中国市场出版社,2021:180.

- [12] 荣朝和,王大鹏.日本国铁巨额债务产生的缘由与清偿过程[J].综合运输,2017,(10):25.
- [13] 蒋中铭.“东京都市圈轨道交通发展历程、特点和经验”[J].综合运输,2021,(9):125.
- [14] 赵坚,赵云毅.“站城一体”使轨道交通与土地开发价值最大化[J].北京交通大学学报(社会科学版),2018,(4):38-53.

Insights for China Railway From the Development of Suburban Railway in Tokyo Metropolitan Areas

JIANG Zhong-ming, CHENG Shi-dong

(Institute of Comprehensive Transportation, National Development and Reform Commission, Beijing 100038, China)

Abstract: The private railway and JR East provide major passenger rail transit service in Tokyo metropolitan area. The private railway companies adopted a “railway and real estate” market-oriented construction and operation mode, while Japanese National Railway made a strategic transition followed by a market-oriented reform to serve Tokyo metropolitan area. The development process has shown that the emphasis on economic benefits and full market competition are fundamental for the high-quality development of suburban railway network in Tokyo metropolitan area. The relevant experiences include letting general-speed railways gradually play a major role in providing metropolitan commuting service, the construction of rail loop lines with multiple tracks in the main corridor, and giving full play to the advantage of interconnectivity of networked railway and maintaining unified standards. At present, it is of necessity and urgency to construct suburban railway network in metropolitan areas in China with the existing national railway resources. Central government’s role should be emphasized in guiding the strategic transition of China Railway in the short term. In the long term, it is prominent to facilitate the market-oriented reform for China Railway, and meanwhile, to reform the land use policy and establish a productive interaction between railway construction and urban development so as to achieve high-quality development of China’s suburban railway system.

Key words: suburban railway; metropolitan area; national rail; market-oriented reform; land integrated development

(责任编辑:刘越)