

doi: 10.3969/j.issn.1672-6073.2019.02.001

我国城市轨道交通建设规划存在的有关问题及建议

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交通业务部, 北京 100048; 2. 北京交通大学交通运输学院, 北京 100044)

摘要: 结合我国城市轨道交通发展的现状, 分析城市轨道交通建设规划存在与上位规划不符、建设规划项目执行过程中方案随意调整、与其他交通方式不能衔接协调、规划用地难以落实、地方政府财政承受能力与轨道交通可持续发展等问题, 提出加强城市轨道交通规划与上位规划协调、加强城市轨道交通建设规划方案的论证、加强以轨道交通为核心的交通一体化工作、加强轨道交通及相关设施用地控制、强化轨道交通全寿命周期财政承受能力论证等建议。

关键词: 城市轨道交通; 建设规划; 主要问题; 有关建议

中图分类号: U121

文献标志码: A

文章编号: 1672-6073(2019)02-0001-04

Main Problems and Suggestions Regarding Urban Rail Transit Construction Plan in China

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

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

Abstract: With the fast development of urban rail transit in China, this paper analyzes the main problems regarding the urban rail transit construction plan, including the fact that the urban rail transit construction plan does not meet the master plan, the urban rail transit construction plan has been adjusted at will during its implementation, coordination of urban rail transit with other modes of public transportation has not been smooth, the planning of land use has been difficult to implement, and the financial capacity of local governments has been insufficient. Furthermore, suggestions regarding these main problems are given, including improving the coordination of the urban rail transit construction plan and the master plan, strengthening the demonstration of the urban rail transit construction plan, developing an integration of transportation with the core of rail transportation, strengthening control of land use for rail transit and related facilities, and strengthening the financial viability of the rail transit lifecycle.

Keywords: urban rail transit; construction plan; main problem; advice

2003年国务院办公厅发布《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),要求编制城市轨道交通建设规划,在各城市轨道交通建

设规划的指引下,10多年来我国城市轨道交通建设取得了快速发展^[1]。截至2017年底,国家批复了43座城市的轨道交通建设规划,批复里程超过8 000 km。其中“十二五”期间建成约1 900 km,总投资超过1.2万亿元。“十三五”期间规划新增运营里程约5 600 km(加上目前正在准备上报建设规划的城市中部分拟在2020年前开通运营的线路,实际新增运营里程应在6 000 km以上),年均增加1 120 km,年增长是“十

收稿日期: 2018-03-28 修回日期: 2018-09-04

第一作者: 杨永平,男,工学博士,正高级工程师,从事城市轨道交通政策研究、咨询评估及PPP咨询等工作, 2358670449@qq.com

二五”的3.3倍,呈现快速增长趋势。虽然“十三五”期间经济增速放缓,固定资产投资规模总体上呈下降趋势,但城市轨道交通是有利于民生的准公益性基础设施项目,同时国家新型城镇化建设、应对大城市交通拥堵恶化状况以及推动“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”,需要继续加快发展城市轨道交通。城市轨道交通在今后一段时期内仍然是我国的投资热点,并成为拉动经济的重要手段,其高速发展趋势将会维持相当长的一个阶段。一些学者从规划、投融资、建设、可持续发展等方面探讨了城市轨道交通发展过程中存在的问题,并提出了相关建议^[2-6]。

在城市轨道交通快速发展的过程中,主要存在城区人口难以充分反映城市轨道交通发展需求、建设规划与上位规划不符合、建设规划项目执行过程中方案随意调整、与其他公共交通协同接驳不畅通等问题,需要进一步研究和改善。笔者将重点针对建设规划存在的主要问题进行分析并提出相关建议。

1 轨道交通建设规划存在的主要问题

1.1 与上位规划符合性问题

1.1.1 与上位规划不符的问题较为普遍

城市轨道交通线网规划和建设规划的编制应以城市总体规划、土地利用总体规划、城市综合交通体系规划等上位规划为主要依据;但由于编制主体、编制时间等不同,轨道交通规划与城市总体规划、土地利用规划及环保、文物等相关保护性或控制性规划不符的情况较为普遍,轨道交通规划建设进度与沿线用地规划、开发规模和进程也存在脱节的情况。

近几年,轨道交通规划与城市总体规划不符的问题尤为突出。由于城市总体规划审批程序复杂,审批周期较长,城市实际的建设情况往往超出总体规划,不断调整的城市轨道交通线网规划和建设规划与总体规划产生不一致;同时,许多城市总体规划在修编过程中受行政干预较强,修编中的城市总体规划作为城市轨道交通建设规划的依据也不太充分。

目前建设规划与城市总体规划不符主要表现在两个方面:一是建设规划所依据的线网规划与纳入城市总体规划的线网规划不一致,包括方案调整和新增加线路两类;二是纳入近期建设规划的部分项目处于城市总体规划确定的非建设用地(车辆基地和站点),与城市总体规划不符,成为近两年上报的建设规划中普遍存在的问题。大部分上报的建设规划都存在上述问题。

1.1.2 建设规划近期建设项目与城市总体规划的符合性审批要求不明确

此前,住建部门对建设规划与城市总体规划的符合性进行了严格审查。根据最新机构改革方案,住建部城市规划职能并入新组建的自然资源部,今后城市总体规划将改为多规合一的国土空间规划,其具体编制办法尚未出台,待各城市形成具有约束机制的国土空间规划还需时日,而现行的城市总体规划即将到期,且根据住建部职能调整,各城市依据城市发展需求修编的线网规划也无法纳入原有的城市总体规划。根据国办发〔2018〕52号文,城市政府需要根据城市总体规划、土地利用总体规划、城市综合交通体系规划,合理制定城市轨道交通线网规划;城市轨道交通建设规划由国家发展改革委或住房和城乡建设部审批,并没有明确未来自然资源部对于城市轨道交通建设规划的审批职能。鉴于目前机构改革的交替和城市总体规划发展的不确定性,目前城市轨道交通建设规划近期建设项目与城市总体规划符合性的要求、审查责任主体和审查程序尚不明确,地方政府在上报建设规划时无从下手,应在今后城市轨道交通建设规划的审批中进一步明确要求和程序。

1.2 执行过程中方案随意调整的问题

项目实施阶段对建设规划批复方案调整较大。自城市轨道交通工可研审批权下放以来,较多线路工可研阶段与建设规划相比,方案变化较大。部分城市在项目实施过程中,随意改变线路功能、延长线路建设长度、调整线路走向和敷设方式、提高建设标准、降低资本金出资比例、改变投融资模式、提前开工或大幅度压缩工期,有的甚至改变了建设规划批复的轨道交通线网结构。如某城市某条线路在工可研阶段将15.5 km高架线改为地下,车站由18座调整为23座,总投资增加68.9%;某城市某条线路在可研阶段有14.1 km的线位发生了变化(占全长的56%)等。

为维护规划的严肃性,针对各地方城市轨道交通近期建设规划项目在实施过程中的变化情况,国办发〔2018〕52号文在发改基础〔2015〕49号文规定的基础上,强调在规划实施过程中,受城市规划、工程条件、交通枢纽布局变化等因素影响,城市轨道交通线路功能定位、基本走向、系统制式等发生重大变化的,或线路里程、地下线路长度、直接工程投资(扣除物价上涨因素)等较建设规划增幅超过20%的,应按相关规定履行建设规划调整程序^[7-8]。

1.3 与其他交通方式的衔接协调问题

1.3.1 与其他交通方式衔接不畅

由于条块分割、建设管理体制差别,造成城市轨道交通与对外交通、城市轨道交通内部以及城市公共交通系统之间衔接不畅情况比较普遍。城市轨道交通无法实现与机场、铁路客运站、长途汽车客运站等对外交通枢纽的“同步规划设计、同步建设、同步运营”,造成城市轨道交通与对外交通枢纽衔接困难,乘客换乘距离长,出行不便,降低了对外交通枢纽的集散功能和效率。

受行政管理和审批体制等影响,城际轨道交通和城市轨道交通难以做到统筹协调,争抢通道的情况较为普遍。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—法门寺城际铁路中西安—咸阳机场段的城际铁路线路在同一通道上,并按城市轨道交通技术标准建设该线路,而该城际铁路一旦按城市轨道交通标准建成,则很难再按城际铁路规划线路进一步延伸至法门寺,需要重新规划一条城际铁路满足城际功能,而原规划的12号线也因为城际铁路的建设无法继续建设,需要重新调整方案,避免重复建设;再如济南市城市轨道交通R1线与国家发展和改革委员会批复的山东城市群城际铁路规划中,济南—聊城城际线济南—长清段功能及线位重叠,为了使城市轨道交通项目能够顺利实施,只好调整修改已批复的城际铁路建设规划。

城市轨道交通内部各层次系统也需进一步统筹协调,如市域轨道交通网络层次缺失、在规划地铁走廊上建设有轨电车、城市轨道交通线路之间换乘考虑不周、换乘距离过长等现象普遍。城市轨道交通与常规公交等出行方式缺乏整合,居民最后一公里出行不便,影响整个城市交通系统出行效率。

1.3.2 城际轨道与城市轨道交通的功能定位混乱

由于城际铁路和城市轨道交通在审批程序和深度上的差异,有些地方为了规避审批程序,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,实际则按城市轨道交通建设。如江苏省沿江城际铁路中的宁高、宁天等城际线,浙江都市圈城际铁路中的杭州—海宁、杭州—临安、杭州—绍兴等。有的将原为城市轨道交通功能定位的线路建成城际铁路模式,失去了原规划的功能定位。

1.4 规划用地难以落实的问题

多数城市在建设规划执行过程中,近期建设项目的车辆段、停车场、主变电所、风亭等设施用地难以

落实,在可研或初步设计阶段需重新选址,既影响了方案的科学性,也对项目工期造成不利影响。

部分项目建设用地中涉及农业用地特别是耕地时,按相关程序置换为建设用地的周期较长,影响项目按既定目标推进。

1.5 地方政府财政承受能力与轨道交通可持续发展问题

城市轨道交通除了建设期需要投入巨额资金外,运营期间的还本付息、运营补亏、更新改造及追加投资等均需要政府资金投入,政府财政性资金不足是目前城市轨道交通发展的最大短板。在目前中央防范系统性金融风险、严控地方政府债务的大背景下,原来以政府资本金+银行贷款的融资模式已不可持续。特别是2015年9月城市轨道交通项目资本金比例由40%调整为20%后,近几年各地城市轨道交通建设规划和项目中采用的资本金比例普遍较低,增加了地方政府的债务负担。按20%资本金比例建设城市轨道交通项目存在较大的系统性风险。近几年国家出台一系列文件支持和鼓励PPP模式,但城市轨道交通PPP模式还存在社会资本中缺少运营企业、变相BT、明股实债等不符合国家有关政策要求的现象,在一定程度上也增加了全寿命周期的政府财政支出,不利于轨道交通的可持续发展,特别是部分城市在PPP项目运作方式中通过政府过低的持股比例降低政府在建设期的财政出资,而运营期间的政府可行性缺口补助则大大增加,增加了政府的隐性债务风险,也影响地方财政的健康持续运转。

2 城市轨道交通建设规划有关建议

2.1 严格落实国办发〔2018〕52号文件的有关要求

国办发〔2018〕52号文是新时期指导我国城市轨道交通健康持续发展的纲领性文件,是对当前部分城市规划过度超前、建设规模过于集中、资金落实不到位等问题管控的有效规范,今后应严格执行52号文中关于轨道交通建设申报条件、强化规划衔接提高建设规划质量、严格建设规划报批和审核程序、加强规划的严肃性,有序推进项目实施,强化项目风险管控,完善规划和项目监管体系。同时,对于文件中的部分内容应进一步明确相关要求,以防出现钻政策空子的乱象,也有利于政府、业主和咨询机构等对政策内容形成统一认识,提升政策的执行效果,如关于建设地铁和轻轨的城市一般公共财政预算收入的范围、轻轨与有轨电车的界定、市域线对文件中部分指标的适用性、

单轨、磁悬浮、APM等新型轨道交通产业的审批权限、旅游轨道交通的定义、判断企业负债率的标准等。

2.2 加强城市轨道交通规划与上位规划的协调

考虑到城市轨道交通建设的现实情况及目前城市总体规划的管理体系变化,52号文之后新上报的建设规划做到完全符合城市总体规划很难操作。建议加强线网规划的编制和审查工作。上报建设规划的城市可进行线网规划修编工作,并强化省住建部门对线网规划的审查把关力度,新修编的线网规划应与现行的城市总体规划的规划区范围、城市空间结构、用地布局和属性、水源地和水系、环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等强制性内容相协调。城市轨道交通建设规划中的近期建设项目要与城市近期建设规划和建设进程相协调。

2.3 加强城市轨道交通建设规划方案的论证

在规划阶段应深化线位、站位规划和敷设方式等研究,使建设规划真正达到预可研的深度,做到规划方案基本稳定,避免下一阶段出现重大变化;规划阶段还应对规划线路沿线地质情况、工程和环境风险做出基本评判,降低建设风险。在加强前期工作深度的同时,加强项目工可研的审查力度,使其符合规划意图和要求,同时强化项目验收及后续工作的跟踪与监管。

规划的编制应加强科学论证,同时增加建设规划方案决策在城市层面的透明度,避免过多的行政干预。城市轨道交通线网规划批复和建设规划上报前应经过市人大审议,提高公众参与程度,使建设规划批复后不能、不易随意变更。

2.4 加强以轨道交通为核心的交通一体化协调

加强管理体制的协调,按照轨道交通各层次功能定位的需要,构建多层次、一体化的轨道交通体系,做好城市轨道交通与国铁、城际轨道交通、有轨电车等其他轨道交通方式的合理分工、互相协调和方便换乘。政府相关部门应加强建设规划的交通衔接工作,依托轨道交通建设整合沿线各类交通网络和车站周边各类交通设施,形成以轨道交通为核心的综合换乘中心和公共交通体系。

开展以轨道交通为核心的重要综合交通枢纽专题规划研究工作,完善不同交通方式之间的换乘方案,预留发展条件,落实与其他交通接驳换乘设施布局,控制枢纽设施用地。交通一体化规划方案需要落实到工程设计方案之中,才能保障与轨道交通同步实施,发挥轨道交通的综合效益,因此城市轨道交通应与衔接的其他交通方式同步开展相关工程设计和立项工作。

2.5 加强轨道交通及相关设施用地控制

将轨道交通沿线用地纳入城市用地管理体系,并根据用地控制规划成果和政府有关文件严格控制土地使用,避免因用地不落实造成实施过程中方案的不稳定,确保工程顺利实施。当交通接驳设施规划涉及项目征地时,应在用地规划中一并考虑。

2.6 强化轨道交通全寿命周期财政承受能力论证

为防范地方债务风险,提高城市轨道交通财务可持续发展能力,城市轨道交通全寿命周期财政承受能力应从以下几个方面考虑:首先要尽可能提高建设期政府财政出资比例,为此52号文明确了政府财政性资金比例,除规划明确采用特许经营项目之外,财政资金比例不低于40%,严禁以各类债务资金作为项目资本金;其次是强化运营期间的财政承受能力论证,以往建设规划的评估和审批中主要考察建设期政府财政承受能力,但近几年由于PPP项目的实施,大大降低了政府建设期的财政出资,运营期的财政可行性缺口补助大大增加。为此,在今后的建设规划评估和审批中,应对运营后15~20年的政府财政承受能力进行论证,政府财政支出责任应包括未建成线路的资本金出资和已建成线路的还本付息、运营补亏、更新改造投资、追加投资以及PPP项目的政府可行性缺口补助等。此外,还需坚持“量力而行、有序发展”的原则,合理确定各城市的轨道交通发展目标和近期建设规模。

3 结语

在中央防范系统性金融风险、严控地方债务风险的背景下,城市轨道交通的发展也面临着新的机遇和挑战。国办发〔2018〕52号文的发布开启了城市轨道交通健康、持续发展的新征程。与上位规划不符、规划方案随意调整、与其他交通方式的衔接协调、规划用地难以落实、财政性资金不足等问题,将随着行政审批的规范性及政府、业主和咨询单位的认识不断提升改进而逐渐解决,城市轨道交通建设规划也会在持续的实践过程中考虑更加全面、方案更加合理、操作更加规范。鉴于52号文明确要求除有轨电车外,城市轨道交通系统均应纳入城市轨道交通建设规划并履行报批程序,预计今后各式各样的有轨电车系统将出现在各城市,特别是三、四线城市中,新一轮的“有轨电车热”需引起相关部门的重视,及早出台政策或指导意见,促进其规范、有序发展。

(下转第53页)