

铁路运营权垄断破局

本报记者 孙丽朝 路炳阳
北京 广州报道

“在粤港澳大湾区建设中,我们终于迎来发展轨道交通的重大契机。”广州市发展改革委人士对《中国经营报》记者说,“不久的将来,粤港澳大湾区居民可以像坐公交一样,通过互联互通的轨道交通网络便捷地在湾区出行,实现‘一张网、

自主运营珠三角城际网 按照“全面接管、分步实施、均衡部署、有序推进”的原则制定了一揽子方案。

“广州地铁集团自主运营的广州至清远城际(以下简称‘广清城际’)、新塘经白城至广州北站城际(以下简称‘新白广城际’)将在今年年底前开通。未来,自主运营的城际铁路网将逐步扩大,2025年之前,广州地铁集团将自主运营粤港澳大湾区内约700公里的城际铁路线路。”广东省政府对《中国经营报》记者透露。

2020年4月,广州地铁集团在广州公共资源交易中心官网发布《粤港澳大湾区城际铁路与地铁一体化运营规划——珠三角城际铁路网优化专题研究项目招标公告》(以下简称“《招标公告》”),该项目主要通过粤港澳大湾区城际铁路网与湾区各城市轨道交通网一体化运营规划、互联互通规划、互联互通协同运输技术标准、生产力设施资源共享规划、建设运营一体化管理机制和服务规划等方面的全面研究,系统地分析提出对粤港澳大湾区城际铁路网规划的调整建议和建设时序。

央地博弈 “如果不能成网,一条线路独立运营是没有意义的。”

长期以来,国铁集团垄断车皮、编组、调度、结算等路网运输权力,由于铁路收益分配机制、运价机制、结算机制复杂而不透明,导致地方政府参与铁路运营难上加难。

广东不是唯一一个希望尝试城际铁路独立运营的省份,随着城际铁路主要投资人逐渐由国铁集团变为省级政府和社会资本,地方和国铁集团在城际铁路建设和运营权上开始博弈。

2013年,国务院发布《关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》,明确提出向地方政府和社会资本放开城际铁路、市域(郊)铁路、资源开发性铁路和支线铁路的所有权、经营权。此后,城际铁路逐渐形成地方投资占主导的格局。

首条民营控股高铁杭绍台铁路就率先公开提出自主运营的目标。浙江省政府在项目政府与社会资本方合作(PPP)方案设计时,就提出了“尊重项目公司的市场主体地位,由其自主定价、自主建设、自主运营、自负盈亏”。

“四网融合” “车网融合”触动了国铁集团的核心利益,即线网垄断,国铁集团实际上是不支持的。

在城际铁路运营问题上,是否与国铁网络和城市轨道交通共线共轨是关键。

根据服务对象和功能定位不同,区域轨道交通网可分为干线铁路、城际铁路、市域铁路和城市轨道四种网络层次。经过多年的发展,中国的轨道交通已形成四网并存的多层次网络体系。此前,由于城际铁路和干线铁路同属于铁路范畴,且都是由国铁集团前身中铁总或铁道部作为投资主体,所以既有城际铁路通常采用与国铁骨干网络互联互通、共线共轨。

但随着地方政府逐渐成为城际铁路的投资主体,城际铁路与各城市轨道交通客流来往越来越密集,实现城际铁路与城市轨道交通(主要指地铁)的互联互通,成为各地政府的强烈诉求。

近年来,国家层面一直在推动“四网融合”。2019年2月,国家发改委发布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》指出,推动干线铁路、城际铁路、市域(郊)铁路、城市轨道交通“四网融合”,探索都市圈轨道交通运营管理“一张网”。2019年9月,中共中央、国务院发布的《交通强国建设纲要》也提出,建设城市群一体化交通网,推进干线铁路、城际铁路、市域(郊)铁路、城市轨道交通融合发展。

一位地方政府人士对记者透露,虽然国铁集团和地方政府都在按照国家要求积极推动“四网融合”,但双方对于“四网融合”的理解

一张票、一串城”。

在国家向地方政府和社会资本放开城际铁路运营权7年之后,广东省成为第一个吃“螃蟹”的省份。

2020年开始,广州地铁集团有限公司(以下简称“广州地铁集团”)将独立运营2条城际铁路项目,并逐步将独立运营范围扩大到珠三角地区14条城际铁路。未来,这些城际

《招标公告》称,2018年,广东省政府正式决定委托广州地铁集团承接珠三角城际铁路运营。目前,广州地铁集团正积极筹备各广清城际等线路的运营接管工作。

而这只是广州地铁集团为自主运营粤港澳大湾区城际铁路网所做的众多工作中的一项。

2019年9月6日,广州地铁集团的全资子公司广东城际铁路运营有限公司(以下简称“广东城际运营公司”)正式揭牌,主营业务为城际铁路旅客运输。此前,广州地铁集团与广东省铁投集团签订《广东省城际铁路委托运输管理总体协议》,广东省铁投集团将广东省控股的广清城际广州北至清远段、新白广城际广州北至白云机场T2段、广肇城际广州南至佛山(不含)段及珠三角城际轨道交通调度指挥中心等项目,按计划分阶段委托广州地铁集团进行运输管理,广东城际运营公司具体承接相关运输管理工作。

据《广州日报》2019年3月30日

接近浙江省政府的人士对记者表示,在杭绍台铁路的建设权问题上,国铁集团前身中国铁路总公司(以下简称“中铁总”)非常强势。地方政府对中铁总有所忌惮,项目可研报告需要中铁总批复同意,项目竣工验收与全国路网接轨等事务也要依赖中铁总。经过多轮谈判和博弈之后,最终,中铁总获得杭绍台高铁的建设权。

对于运营权问题,国铁集团人士表示,国铁集团在运输安全管理方面有丰富的经验,具有更强的资源调配和共享能力,在应对春运或突发事件时具有更大优势,项目建成后采用委托运营管理,也有利于压缩机构搭建、人员招聘和培训等方面的时间,使项目尽快投入运营。

在杭绍台铁路设计方案中,就运营权归属确也留有余地,杭绍台PPP方案提出,在项目初期不具备自我运输管理条件下,可暂委托铁路总公司运输管理。并强调,要充分激发社会

差距巨大。国铁集团只是希望站点合同,铁路站点和地铁站点实现接轨。简单而言,就是乘客从火车站出来后,附近有地铁站即可。

而地方理解的“四网融合”是双方的车可以在彼此路网互跑,即“车网融合”。由于“车网融合”触动了国铁集团的核心利益,即线网垄断,国铁集团实际上是不支持的。

上述国铁集团人士对记者表示,国铁集团支持“四网融合”并全力推动各地方相关项目实施,但国铁集团认为“四网融合”仍要以“全国一张网”为前提,仍要坚持国铁集团对铁路运输统一调度指挥,全国铁路干线网运营必须遵循“国铁集团—铁路局—基层站段”三级运输管理架构。

就为何要坚持“全国一张网”,他进一步对记者解释称,这首先是为了保证安全,只有在路网统一的条件下,机车车辆、工务工程、通信信号、行车组织等方面才可能按照统一技术标准协调,这为运输安全提供基础条件;此外“全国一张网”还减少了分界口数量,从而提升了路网的整体性,对提高铁路运输效率具有明显的推进作用。

同时,国铁集团负责路网等基础设施的建设、维护、运营,为所有参与市场竞争的运营主体提供基于路网的无差别服务,这是维护市场公平竞争的首要条件。“不仅‘四网融合’要以‘全国一张网’为前提,实际上,铁路历次改革也均是遵循这个最基本原则,‘全国一张网’是实

铁路项目将与广州及周边城市地铁网实现设施共享、过轨运行,与国铁网络互不过轨。这意味着被中国国家铁路集团有限公司(以下简称“国铁集团”)长期垄断的铁路运营权有望被打破。

虽然广州地铁集团尚面临没有取得铁路运输许可证、缺乏城际铁路运营经验等问题,但无论如何,已经有人走出了第一步,打破了城际

报道,这几条城际铁路线路,要么与已开通的线路接通,要么有延长计划。广清城际未来要延伸至广州站,新白广城际可对接穗莞深城际,广佛环线正在建设广州南站至白云机场段。

上述广东省政府人士对记者透露,未来,以广州地铁集团全面接管珠三角城际铁路项目运营工作为目标,按照“全面接管、分步实施、均衡部署、有序推进”的原则,广东省制定了一揽子运营接管方案。

正在建设的广佛南环城际铁路(佛山西至广州南站)、佛莞城际(广州南至望洪)、广佛东环城际铁路(广州南至竹料)、琶洲支线(莲花至琶洲)、珠机城际(横琴至珠海机场),以及已经开通目前暂时委托国铁集团运营的珠机城际(拱北至横琴)、佛肇城际(肇庆至佛山)、莞惠城际(小金口至道滘)、穗莞深城际(深圳机场至新塘)、广珠城际(珠海至广州南)等合计14条城际铁路,都将在未来几年逐步实现由广州地铁集团自主运

资本创新铁路建设管理模式,探索复合型运输管理机制与清算机制改革等方面的积极性和主动性。

上述接近浙江省政府人士表示,在杭绍台铁路运营初期,自主运营需要购买车辆、培养人才,成本太高,暂时委托国铁集团运营是唯一选择。“我们期待若干年后,中国铁路格局会与电信业一样,不再是国铁集团一家,有条件的企业都可以做铁路运营,届时杭绍台铁路就可以考虑通过竞争方式确定运营方。”他说。

国内首条以地方为主投资建设的高铁项目济青高铁在设计初期,也曾考虑过自主定价和自主运营。

“一段路如果自己运营,国铁集团不给你放车,不让你的车跑我的路网,那客流量就无法保障。铁路运营是个大系统,如果不能成网,一条线路独立运营是没有意义的。”接近山东省政府的人士说。

杭绍台铁路在自主运营上的探索暂时搁浅后,2017年,浙江省国有独资

现铁路运输整体效率和效益最大化的保证。”上述国铁集团人士说。

该人士对记者强调,铁路所坚持的“全国一张网”与国家层面推动的“四网融合”并不冲突。实际上,2020年以来,国铁集团正通过深化铁路运输供给侧结构性改革,创新运输产品供给,在“四网融合”运输服务便利化上推出了很多新举措,如优化进出站流线,推行刷卡乘车,方便接续换乘,构建“轨道上的城市群”,便捷旅客出行。

对于什么才是“四网融合”,国铁集团所称的刷卡乘车、接续换乘等不算“四网融合”,业内也有不同意见。多位轨道交通行业人士对记者表示,“四网融合”的核心目的是方便乘客,列车可以在各种轨道交通网络上运行,减少乘客换乘。国铁集团以“接驳”的方式实现“四网融合”,并不是真正的“四网融合”。四种轨道交通车辆实现共线共轨才是“四网融合”的终极目标。但目前来看,实现这一目标需要克服多重障碍。

北京交通大学教授赵坚认为,从交通需求角度讲,即使实现了“四网融合”,地铁车辆在国铁线路也只是短途运行,国铁集团可以收取的线路使用费很少,却要承担相关的安全风险。“所以国铁集团没有推动四网共线共轨的积极性。”他说。

中国城市轨道交通协会副会长李国勇在2020年9月3日举行的中国国际铁路与城市轨道交通大会上谈到“四网融合”时表示,铁路和城市轨道交通在系统设计和供电方式

铁路和城市轨道交通之间的线网界线。而这一步,将可能成为未来倒逼国铁集团开放网络,实现网运分离和“四网融合”的关键。

继广东省之后,浙江省也计划自主运营省内的杭海城际铁路,并逐渐扩大自主运营范围。在珠三角、长三角这两个国内经济最发达区域,对于轨道交通运营模式的探索正在徐徐展开。

上述广东省政府人士对记者表示,上述城际铁路将自成体系,载客车辆不与国铁线路共线共轨。自主运营的城际网未来将争取与广东省内各城市地铁网实现设施共享、过轨运行。

从物理连通上看,这些城际铁路将通过联络线与国铁网络实现互联,如广清城际与京广普速铁路通过联络线连通,联络线的主要作用是动车检车以及运营车辆带电驶入广清城际搭建交通枢纽,运营车辆互不过轨运行。

上述广东省政府人士还对记者表示,广清城际和新白广城际已于7月16日启动动态验收,预计2020年内开通运营。其动车组均是通过联络线从国网驶入,许多资源也需要依赖国铁集团。“如投资大、使用频率低的综合检测车(俗称‘黄医生’),地方政府没有采购的必要,将使用国铁集团的资源,因此不能说完全脱离国铁集团运营。”他说。

企业浙江省交通投资集团有限公司(以下简称“浙江交投”)联合杭州地铁集团有限责任公司、中国中铁、中国铁建、中国中车共同成立了浙江省轨道交通运营管理集团有限公司(以下简称“浙江轨道集团”),旨在打造全省轨道交通统一运营管理平台,浙江交投为浙江轨道集团控股股东。

2020年6月30日,浙江轨道集团与浙江杭海城际铁路有限公司在海宁盐官车辆段正式签订《杭海城际铁路委托运营协议》,确定杭海城际也将由浙江轨道集团自主运营。这也将是浙江轨道集团自主运营的第一条城际铁路项目。

杭海城际铁路即杭州至海宁城际铁路,全长46.3千米,项目于2016年12月开工,预计将在2021年7月建成通车。上述接近浙江省政府的人士对记者透露,杭海城际将与杭州市地铁实现站内换乘,不与国家干线铁路网互联互通。未来,浙江省自主运营的城际铁路项目将会越来越多。

上有较大区别,两者行走方向不一样,中国城市轨道交通是走右行线,铁路走左行线。供电方式也不同,城市轨道交通采用直流1500V接触网或接触轨供电,铁路采用交流25kV接触网供电制式。“四网融合”在短期内很难实现,只能先做到将四种交通网络统筹协调。

中铁上海设计院集团有限公司院长刘建红表示,“四网融合”需要在规划层面做到网络层次合理、通道高效节约、枢纽衔接便捷、接口灵活开发;在建设层面做到技术标准兼容、基础设施互通、检修资源互用。运营方面做到数据共享、票制协调、安检互信。

日本属于各轨道交通网络融合较好的国家,日本通过铁路公司与地铁公司合作,采用全网并行直通列车的方式,实现了两种网络的融合。“双方实现合作的前提是跨线运营的线路在轨距、建筑限界、供电制式、信号系统等技术标准方面的高度兼容,能够实现互联互通。”刘建红强调。

刘建红表示,市域铁路与城市轨道交通在供电制式上不一致,可采用双流制列车实现供电系统的互通。双流制在国外应用已经非常成熟,如巴黎大快A线、日本筑波快线和JR常磐线等。

刘建红称,“四网融合”除了技术融合,还需要体制机制的创新,以一体化的思路和举措打破行政壁垒、提高政策协同,“四网融合”的核心是运营的融合,网运分离是未来的发展方向。



对地方而言,铁路建设的带动作用依然非常突出。图为不久前,山东滨州一处货运铁路专线建好的桥墩。 本报资料室/图

广州模式

“做好了,能给其他兄弟省份形成示范,做不好,恐将影响各地铁路改革的决心。”

目前,地方政府的尝试,主要集中在将独立运营的城际铁路与本地地铁网实现共线共轨。将“城际铁路+骨干线网络”贯通运营模式变通为“城际铁路+以地铁为主的城市轨道交通网络”一体化运营模式。

广州地铁集团在《招标公告》中提到,基于“城际+地铁”一体化运营需求,保障城际网与地铁网设施共享、过轨运行等互联互通条件,研究制定城际及地铁网互联互通技术标准、车站及换乘设施技术标准等,针对已运营及在建的城际线,结合制定的标准研究改造工程方案,实现区域内互通互联、换乘便捷、一票通达的目标。

但上述广东省政府人士表示,城际铁路列车在既有地铁线路上实现过轨运行的难度较大,计划先从新建地铁线路开始尝试。

在业内人士看来,广州的成功之处在于,规划了自己的城际轨道交通网络,且独立购买了城际铁路列车,建立了运营团队,对于最难实现的与国网互联互通则是选择了妥协——暂时放弃,这不失为一种聪明之举。

赵坚对记者表示,国铁集团要运营整个铁路网,在运营城际铁路方面可分配的人员和资源相对较少,在发车间隔方面无法根据早晚高峰通勤客流调整。城际铁路和地铁都是以服务大都市区通勤为目的,广州地铁集团同时运营粤港澳大湾区城际铁路和地铁线路,并将两者互联互通,保障了城际铁路客流,更有利于本地劳动力流动,方便乘客便捷出行。

广州地铁集团的尝试得到了国家发改委层面的支持。8月3日,国家发改委批复的《粤港澳大湾区(城际)铁路建设规划》提出,积极探索创新体制机制。以公文化运营、一体化管理、一站式服务为目标,努力探索多元化、有序竞争的运营模式。按照资源共享、互利共赢原则,支持铁路企业通过委托运营、购买服务等方式参与城际铁路运营。积极支持城市轨道交通企业开展城际铁路运营试点,及时总结经验成效,适时推广实施。

但摆在广东面前的路并不好走,根据2018年1月发布的《国家铁路局铁路运输企业准入许可实施细则》,从事铁路旅客、货物公共运输营业的,应当向国家铁路局提出申请,经审查合格取得铁路运输许可证。涉及地方铁路运营事项的,国家铁路局采取审查会或者书面征求意见等方式,邀请申请企业所在地省级人民政府有关部门、地区铁路监督管理局参与

审查。

2020年9月17日,广清城际和新白广城际通过了由广东省交通厅组织的初步验收。广东省政府人士透露,下一步,广东省将对这两条线路开展项目安全评估,待安全评估通过后,将正式向国家铁路局申请铁路运输许可证。但对于何时能拿到许可证,尚未有明确的答案。记者9月10日致函国家铁路局询问铁路运营许可证的颁发标准等相关情况,截至发稿未获回应。

2019年全国两会上,全国人大代表、广州地铁集团总工程师张志良提出关于修改《铁路法(修订草案)》的议案。他表示,目前尚没有专门针对城际(铁路)的法律法规,主要还是参照《铁路法》及相关法规中地方铁路进行管理。《铁路法》的部分要求是与长途旅客运输服务相匹配的,这些规定不适应城际铁路的公交化运营模式,难以匹配“一小时生活圈”旅客对轨道交通安全快捷、高效服务的要求。

此外,广州地铁集团此前没有运营城际铁路的经验。多位广东省政府人士均表示,为了做好自主运营,广东省和广州市都做了大量准备工作。2019年1月,广州地铁集团在其官方微信发布招聘城际轨道交通运营业务人才的通知,招聘城际司机和城际轨道调度、检修、技术类等岗位人才。

上述广东省政府人士表示,在决定自主运营之前,广州地铁集团已做了详细的客流预测及运营成本预测,未来将通过区域内的资源共享,进一步降本增效。

“作为先行者,我们压力非常大,做好了,能给其他兄弟省份形成示范,做不好,恐将影响各地铁路改革的决心。”该人士说。

浙江省的思路则与广东省类似,以自主运营杭海城际为起点,未来逐步扩大到全省城际铁路网。在运营资质问题上,浙江省则更有底气,虽然浙江轨道集团也没有运营许可证,但与其同属浙江交投旗下的兄弟公司浙江金温铁道开发有限公司(以下简称“金温公司”)在1998年通过原铁道部获得了普速铁路运营许可证。上述接近浙江省政府人士透露,“未来将通过管理整合,确保浙江轨道集团可以使用金温公司的运营许可证,保障自主运营的资质问题提前得到解决。”

一位地方政府人士对记者表示:“如果未来长三角、珠三角等经济发达区域的城际铁路网络能与本地地铁网络做到充分融合,形成区域轨道交通网后,拥有强大且持续的客流后,也许能倒逼国铁集团开放网络,打破线网垄断,实现真正的‘四网融合’,但这仍需要艰难的探索和漫长的改革过程。”