

对市域(郊)铁路政府购买服务模式改进的研究*

秦 山

(国家发展和改革委员会综合运输研究所(中国宏观经济研究院综合运输研究所), 100038, 北京//助理研究员)

摘要 目的:政府购买服务模式中存在的效率低下问题是制约市域(郊)铁路发展的主要原因之一。因此,需对政府购买市域(郊)铁路运输服务的现状及问题进行深入分析,并提出改进思路。**方法**:阐述了我国市域(郊)铁路主要发展模式和利用既有铁路发展市域(郊)铁路的优势;提出了采用政府购买服务的理论与政策依据、主要模式及存在问题。**结果及结论**:政府已出台相关政策文件鼓励通过政府购买服务来支持市域(郊)铁路运营,同时总结出了直接授予与补贴、直接授予与激励性规制和特许经营权竞标等多种模式。但在我国利用既有线路发展市域(郊)铁路的过程中,国家铁路和地方铁路公司在与政府沟通协调过程中拥有较强话语权和主动地位,使得政府购买服务难以发挥出应有的效率和作用。因此,需从改进政府购买服务模式、构建运输服务领域有效竞争市场、精简机构优化管理模式、提高效率等方面提出政策措施建议,并总结相应的体制机制保障措施,以加快推动市域(郊)铁路领域政府购买运输服务模式的改进。

关键词 市域(郊)铁路;政府购买;公益性运输服务;市场竞争

中图分类号 F530.31;U239.5

DOI:10.16037/j.1007-869x.2023.12.014

Research on Improving Government Purchasing Service Mode for City (Suburban) Railways

QIN Shan

Abstract **Objective**: One of the main constraints inhibiting the development of city (suburban) railways is the inefficiency found within the government purchasing service mode. Therefore, it is essential to conduct an in-depth analysis of the current status and problems of the government purchasing service for city (suburban) railway transportation and propose improvement strategies. **Method**: The main development modes for city (suburban) railways in China and the advantages of utilizing existing railways for the development of city (suburban) railways are elaborated. Theoretical and policy basis, key

modes and existing issues of the government purchasing service are presented. **Result & Conclusion**: Related policy documents are issued by government to encourage the support of city (suburban) railway operations through government purchasing service. Various modes, such as direct grants with subsidies, direct grants with incentive regulation, and competitive bidding for franchise rights are summarized. However, in the process of developing city (suburban) railways utilizing existing lines in China, national and local railway companies pose strong voice and dominant position in communication and coordination with the government. This situation hinders the government purchasing service from fully realizing the efficiency and effectiveness. Therefore, policy recommendations are proposed, focusing on improving the government purchasing service mode, establishing effective competition markets in the transportation service sector, streamlining institutions, optimizing management modes, and enhancing efficiency. Corresponding institutional mechanisms and safeguards are also summarized to accelerate the improvement of government purchasing service modes in the field of city (suburban) railways.

Key words city (suburban) railway; government purchase; public welfare transportation services; market competition

First-author's address Institute of Comprehensive Transportation of National Development and Reform Commission (Institute of Comprehensive Transportation of Academy of Macroeconomic Research), 100038, Beijing, China

市域(郊)铁路作为解决都市圈通勤需求较好的交通运输方式,近年来在我国的发展逐渐加快。但与我国都市圈及地铁、轻轨的快速发展相比,其发展还是相对滞后。地方政府向运输企业购买服务是目前市域(郊)铁路运营中采取的主要方式,而目前政府购买服务模式中存在的效率低下问题是制约市域(郊)铁路发展的主要原因之一。因此,对政府购买市域(郊)铁路运输服务的现状及问题进行深入分析,并提出改进思路,对促进市域(郊)铁

* 2021 年国家社科基金重点项目(21AZD09)

路实现高质量发展具有重要意义。

1 利用既有铁路是目前我国发展市域(郊)铁路的主要选择

1.1 我国市域(郊)铁路主要发展模式

我国市域(郊)铁路主要承担都市圈市域外围组团与中心城区之间的客运需求,服务于城市郊区和周边新城(镇)与中心城区联系,并具有通勤客运服务功能。其主要有以下4种模式:①对有富余运能的既有铁路,考虑市域(郊)铁路的功能需要,进行适应性改造后开行市域(郊)列车;②对既有铁路进行改扩建,成为专用的市域(郊)铁路;③直接利用既有铁路富余能力,增开短途市域(郊)列车;④新建市域(郊)铁路。

1.2 利用既有铁路发展市域(郊)铁路的优势

从现实情况看,利用既有铁路不仅可以使地方政府以较少的投入,满足居民的出行需求,还可以使国家铁路集约利用,从而让地方和国家铁路实现了双赢。总体来看具有以下几方面优势:

1) 减轻地方政府压力,避免增加政府债务。利用既有铁路发展市域(郊)铁路,不但能够节约地方上宝贵的土地资源,并且能够大大节省建设成本与时间,减轻地方政府负担,避免带来债务风险。

2) 充分利用既有铁路富余能力,盘活存量资产。随着铁路运营里程的进一步增加,我国铁路运能从总体紧缺逐步转向部分大城市出现富余能力,利用既有铁路富余能力发展市域(郊)铁路,能够有效盘活铁路资产,实现铁路部门增收。

3) 充分利用既有通道资源,实现范围经济。既有铁路由于建成较早,在都市圈发展过程中往往已经占据了相对较有区位优势通道资源,对既有线路上进行不同运输产品的开发,可进一步提高铁路运输在该都市圈范围内的网络经济水平,进而有效提升铁路运营的效率 and 效益。

4) 充分发挥国家铁路在运营方面的比较优势。利用既有铁路发展市域(郊)铁路时,有时还存在与干线运输需要相互衔接或协调的情况,在这种情况下国家铁路在运营组织方面的经验更显得尤为重要。因此,利用既有铁路发展市域(郊)铁路时充分发挥国家铁路在运营组织方面的优势,可有效降低整体运营成本。

2 市域(郊)铁路采用政府购买服务的理论及政策依据

2.1 市域(郊)铁路的公益性需要政府给予支持

与其他城市公共交通方式类似,市域(郊)铁路也具有较为明显的公益性,总体来看表现为以下几个方面。

1) 市域(郊)铁路具有较为显著的准公共物品特性。在旅客数量到达拥挤之前,市域(郊)铁路所提供的运输服务表现出明显的非竞争性,同时由于旅客必须购票才能乘坐列车,其具有排他性。因此,市域(郊)铁路所提供的运输服务具有显著的准公共物品特性。

2) 市域(郊)铁路具有较为突出的正外部性。市域(郊)铁路不仅能明显缓解交通压力,减轻城市交通拥堵情况,同时还具有污染小、能耗少的优势,对环境保护起到积极促进作用。此外,市域(郊)铁路的开通还能够实现沿线土地增值,有利于推动公共运输服务均等化目标的实现,引领城市功能布局更加合理优化,因此表现出较为突出的正外部性。

3) 市域(郊)铁路运营具有较为明显的非营利性。市域(郊)铁路也是城市公共交通的重要组成部分,为了履行为城市发展服务的职能,满足社会各阶层不同收入水平群众的出行需求,实现其普遍性服务,需要采取相对低廉的票价,其票价制定与盈利状况都需受到政府监管。因此,具有较为明显的非营利性。

由于市域(郊)铁路的公益性特点须制定较低的票价,但其投资建设、运营管理带来的成本却非常之高,仅仅依靠客票收入往往难以实现收支平衡,使其无法实现可持续发展。在此情况下,政府就需要考虑其所承担的公益性运输职能,在运输企业凭自身能力无法保证正常运营时,应当以不同形式对其给予必要的支持。

2.2 采用政府购买服务模式支持市域(郊)铁路运营

财政部、民政部和国家工商总局于2014年12月15日印发的财综[2014]96号《政府购买服务管理办法(暂行)》中指出:“公共交通运输服务属于适宜由社会力量承担的基本公共服务,应当纳入政府购买服务指导性目录,实施购买服务”。交通运输部交政研发[2014]242号《关于全面深化交通运输改革的意见》中提出:“建立交通运输部门向社会力

量购买服务制度……在公共汽车、轨道交通等运营服务领域,进一步引入竞争机制,采取合同、委托等方式向社会购买”。交通运输部与财政部两部门于2016年联合下发了财建[2016]34号《关于推进交通运输领域政府购买服务的指导意见》,其指出可通过政府购买服务的方式将城市公共交通运输服务逐步交由社会力量来承担。该意见的发布,进一步明确了政府在购买交通运输服务时的服务主体、服务程序、服务内容和范围,以及服务绩效、资金管理等方面的问题,为交通运输领域政府购买服务进一步指明了方向。

国家发展改革委等五部委于2017年5月联合下发的发改基础[2017]1173号《关于促进市域(郊)铁路发展的指导意见》中强调“政府与铁路企业之间要创新合作方式,可以通过政府购买服务等方式,实现互利共赢,最大限度调动各方面的积极性、主动性。”并明确指出,项目运营后期要根据综合开发收益给予适当运营补贴支持,或通过政府购买服务等方式,实现可持续运营。

3 市域(郊)铁路采用政府购买服务的主要模式及存在问题

3.1 政府购买市域(郊)铁路运输服务的主要模式及比较

根据运输服务供给主体规模的不同,政府购买市域(郊)铁路的模式可分为直接授予模式、特许经营权竞标模式和直接授予与激励性规制模式。

当政府在选择市域(郊)铁路运输服务的供给主体时,市场上只有唯一的主体能够选择,即由该企业垄断经营铁路运输服务,只能采取直接授予与激励性规制模式或者直接授予与补贴模式。二者的区别在于,直接授予与补贴模式在合同签订时,往往只对市域(郊)列车开行的班次和时间等内容进行要求,并根据运输服务企业所完成的运输服务数量来支付相应的费用。若运输服务企业未按合同约定开行相应数量的列车,那政府还可按比例扣除一定的费用。因此,这一模式的合同金额往往只与运输服务完成数量相关。而直接授予与激励性规制模式除了与完成的运输服务数量相关外,还对运输服务质量做了进一步要求。即在合同中增加了如乘客满意度、准点率和卫生水平甚至绩效考核等指标。此时,政府最终支付的合同金额与上述指标的考核情况也紧密相关。综上可以看出,由于直

接授予与激励性规制增加了对服务质量的要求,因此在实践中也更有利于运输服务企业改进服务质量,提高市域(郊)铁路的服务水平。

当运输服务供给的市场化程度较高,即有多家企业都能够提供市域(郊)铁路的运营服务,且能够进行充分有效竞争时,则可选择特许经营权竞标模式。此时政府不会直接确定市域(郊)铁路运输服务的承担主体,而是会通过招投标的方式来择优选择。各运输服务企业为了提升中标概率,则会尽可能多的降低成本,同时保证其运营水平。因此,特许经营权竞标模式最大的优势在于可以充分利用市场竞争机制,降低政府采购的成本,同时保证了运营服务的水平。

以上3种模式在具体实践中均得到了广泛的使用。国外市域(郊)铁路多采用特许经营权竞标模式以及直接授予与激励性规制模式,而我国市域(郊)铁路目前一般都采用的是直接授予与补贴模式。

3.2 我国政府购买市域(郊)铁路运输服务实践中存在的问题

综上所述,利用既有铁路是我国市域(郊)铁路发展的主要选择。在这一背景下,一方面国家铁路及其下属地方铁路公司拥有铁路线路资产的绝对产权,是铁路资产的实际所有者;另一方面,长期以来国家铁路垄断经营的地位又为其积累了足够的专业实力与运营经验,因此地方运营市域(郊)铁路很难摆脱国家铁路而独立存在。这时地方政府一般会由一个出资人代表与地方铁路公司共同组建合资公司,承担市域(郊)铁路的运营业务,政府此时就可以以直接授予的方式将市域(郊)铁路的运营业务直接委托给该合资公司,并与其签订合同给其支付费用,但在实际运营中,主要工作还是由地方铁路公司来完成,政府背景企业只起到一个沟通与监督的作用。

从本质上看,虽然有合资公司这一特殊形式的主体存在,但这一过程实际上还是由地方政府向地方铁路公司来购买服务,政府委托的企业在其中发挥的监督与约束作用十分有限,这就导致地方铁路公司在运营中会出现一系列问题,如仅将重点放在运营安全上,契约对其提高服务质量的激励有限,就没有动力去提升运输服务质量。此外,地方铁路公司在成本与亏损核算机制上也与地方政府和相关部门存在差异,由于信息的不对称地方政府对铁

路公司上报真实亏损情况也缺乏掌握与约束,因此导致地方政府与铁路公司在实际应支付的政府购买运输服务金额上往往存在争议。上述问题的存在对市域(郊)铁路运营水平和服务质量产生了不良影响,不利于市域(郊)铁路的长期可持续发展。

4 结语

1) 加快推进政府购买服务模式并改进进程。各地方政府应加快推进直接授予与激励性规制模式的推进过程。具体来说,可在原合同约定服务金额的基础上进行适当上浮,但合同金额要与乘客满意度、准点率、列车卫生程度等服务质量指标相关,当无法完成某一项指标时应进行相应的合同金额扣除。各地方可因地制宜,根据自身情况对不同指标及权重进行相应的调整和重新设计。最终目的是明确市域(郊)铁路的服务标准,鼓励地方铁路公司参与对运营的决策过程,强化对地方铁路公司的激励,实现路地双方共赢。

2) 积极构建运输服务领域有效竞争市场。政府可在市域(郊)铁路运营领域适当放开运输服务主体限制,鼓励社会资本通过多种方式参与到运输企业的组建过程中,以此来增加运输服务市场的企业数量与规模,为推行特许经营权竞标模式创造市场环境基础。在具体实施过程中,政府首先应通过降低行业壁垒来推动更多企业进入市域(郊)铁路运输服务供给市场中,通过市场准入的放开来提升市场活力,推动运输供给市场化进程,形成市域(郊)铁路运输服务的有效竞争格局,为推行特许经营权竞标模式奠定基础。

3) 提高政府购买运输服务效率。通过机构精简与管理模式优化等途径,来提高运输服务购买效率。如地方政府可与相关部门成立联席机构直接向地方铁路公司或其他运输企业购买运输服务,而并不一定要成立地方政府参与其中的合资公司,线路经营与运输业务的提供由运输企业负责,联席机构对运输服务的质量和绩效进行监督。通过这一形式的改革来尽可能地优化管理过程,降低交易费用,最终实现提高政府购买服务效率的目的。

4) 对政府购买运输服务提供体制机制保障。通过制定法律法规、合作政策、运营管理、服务监督等方面内容,降低地方政府与国家铁路及各地方铁

路公司之间的沟通成本,明晰运输成本确定合同金额,尽可能实现双方信息的透明化,为政府购买市域(郊)铁路运输服务提供政策保障。如明确双方权责边界,由国家铁路局作为监管主体对市域(郊)铁路的运营成本核算进行监督;在相关法律法规和部门规章制定的基础上,明确规定政府购买市域(郊)铁路运输服务合同中应包含的内容,主要是强调激励约束和质量要求,从体制机制上推动市域(郊)铁路领域政府购买运输服务模式的改进。

参考文献

- [1] 李连成. 现代化都市圈与市域(郊)铁路[M]. 北京: 中国市场出版社, 2020: 115.
LI Liancheng. Modernized metropolitan area and suburban rail [M]. Beijing: China Market Press, 2020: 115.
- [2] 武剑红, 王璞玉, 王超, 等. 国家铁路参与市域(郊)铁路发展的机遇与路地合作机制创新[J]. 铁道运输与经济, 2016, 38(10): 59.
WU Jianhong, WANG Puyu, WANG Chao, et al. The opportunity and cooperation mechanism between the national railways and the local governments in the development of the suburban railways in China[J]. Railway Transport and Economy, 2016, 38(10): 59.
- [3] 李军鹏. 政府购买公共服务的学理缘由、典型模式与推进策略[J]. 改革, 2013(12): 17.
LI Junpeng. Scientific cause, typical models and promotion strategies of the government purchases of public services[J]. Reform, 2013(12): 17.
- [4] 夏霄海. 基于博弈视角的政府购买市郊铁路运输服务模式改进的研究: 以北京市郊铁路为例[D]. 北京: 北京交通大学, 2019.
XIA Xiaohai. Research on the model improvement for government purchasing suburban railway transportation service based on game theory[D]. Beijing: Beijing Jiaotong University, 2019.
- [5] 梁敏之, 彭磊, 赵丹彤, 等. 东京都市圈市域铁路、城际铁路效能提升经验及启示[J]. 城市轨道交通研究, 2022, 25(10): 6.
LIANG Minzhi, PENG Lei, ZHAO Dantong, et al. Efficiency improvement experience and enlightenment of urban railway and intercity railway in Tokyo metropolitan area[J]. Urban Mass Transit, 2022, 25(10): 6.
- [6] 侯悦. 上海市市域(郊)铁路多元化运营模式探讨[J]. 城市轨道交通研究, 2022, 25(6): 1.
HOU Yue. Discussion on diversified operation mode of suburban railway in Shanghai[J]. Urban Mass Transit, 2022, 25(6): 1.

(收稿日期: 2022-06-06)