

地铁与可能的经济效益递减

王泽霖

南新罕布什尔大学

摘要：本文探讨了中国地铁建设的现状、经济效益以及相关问题。地铁建设始于20世纪60年代，但直到新世纪才开始在全国范围扩展，成为经济发展的产物之一。地铁建设涉及多个步骤和成本，然而，尽管带来一些经济效益，如房价上涨和商业发展，地铁建设也存在问题，包括高昂的成本和逐渐减弱的经济效益。地铁建设需要依赖地方政府的财政支持和债务，但这可能导致隐性债务问题，并在短期内推动经济增长，但长期内经济效益递减。建议引入地方政府债务率作为硬性指标，以防止过度扩大地方政府债务，并将地铁申报与政府班子的终身责任制相结合，以避免仅着眼于短期经济增长而忽视长期问题。地铁建设在经济环境中具有重要地位，但需要谨慎管理，以实现可持续的经济效益。

关键词：地铁建设；经济效益；政府债务；地铁规划；财政支持

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2023.12.208

一、背景

中国的地铁建设始于20世纪60年代，然而直到进入新世纪，为了应对城市通勤的拥挤和交通堵塞问题，社会各界开始期望能够找到更好的拥堵解决方案。相较于仅仅修建道路，将注意力放在轨道交通上变得更加符合社会经济的发展需要。^[1]因此，地铁建设开始在全国范围内扩大，逐渐覆盖了从最早的发达城市到全国范围内的城市。总体来说，城市化进程的加速以及城市土地资源稀缺的问题日益尖锐，如果按照目前的城市扩张速度计算，很多城市可能在不久的将来面临土地资源紧缺的问题。因此，从现实和长远的角度看，城市地下空间的综合开发和利用将成为城市空间发展的重要趋势，因此地铁建设得到了加速。有人认为^[2]，地铁的主要经济贡献在于减轻城市交通压力、改变城市结构，推动第三产业的发展，从而促进城市经济增长。然而，地铁建设也表现出一些特点，比如以经济发达城市或省份为主要目标，并且存在地理差异等。地铁建设需要经历五个关键步骤，包括规划设计、融资、招标，以及解决建设期间的交通、建筑、景观和环保等多重问题。最后，地铁建成后可以利用地铁沿线的商业资源进行综合开发，通过立体规划形成融合交通、换乘、购物、休闲、娱乐和商务酒店等多种功能的运营模式，为城市带来巨大的经济效益。^[3]需要指出的是，这一系列步骤中涉及的成本不可忽视。根据中国城市轨道交通协会的2022年统计和分析报告，截至2022年底，全国已有55个城市开通城市轨道交通，地铁线路总长度达到8008.17公里，占比

77.84%。不完全统计显示，城市轨道交通每公里的平均收入为11.24元，而每公里的平均成本为23.49元。根据经济投入产出水平作为基准的经济指数显示，全国前十的城市中仅有一座城市能够实现收支平衡。这意味着尽管城市期望地铁能够带来经济效益，但地铁建设和运营所带来的成本问题可能会加重城市投资公司和政府的公共债务负担，随着时间的推移，地铁可能会逐渐减弱其潜在的经济效益。

二、地铁的经济效益

在城市现代化建设和发展进程中，地铁线路与城市规划建设关联度越发紧密，站城一体等模式显著优化了城市空间、塑造了城市形态、提升了城市能级，成为助推经济发展、引领城市格局、提升城市品质的支柱力量，为城市带来显著的经济效益和社会效益。最显而易见的是，地铁系统可以有效减轻城市交通拥堵，提高通勤效率，节省时间和资源。这有助于提高生产率，减少油耗和交通事故，降低运输成本，地铁还减少了机动车的使用，减少了交通排放，改善了空气质量，有益于居民健康。另外，地铁的建设将预示着城市从平面化向立体化的转变。随着地铁的便捷性提高，人们对于地铁周边物业和住宅的关注度大幅提升，人们对于沿线住宅的功能化建设和定位构建也将受到更高度的关注，^[4]这使得地铁线路周边的房地产价格和商业物业价值上升。这种现象有助于提高地方政府的土地财政收入，同时也吸引了开发商的兴趣，激发了新的房地产项目和商业设施的建设，从而促进了城市经济的增长。此外，地铁的现

代基础设施、管理和商业模式也可以促进城市的经济增长。例如，地铁系统内的各种屏幕、广告位、安保措施和卫生设施等，为广告公司、技术供应商、安保服务提供商和清洁服务提供商等产业链中的企业创造了商机。最后，地铁站内的广告位置和地铁内部的商店、商场以及与大型商场商圈的连接，都可以为城市提供长期的广告和商业机会。这有助于吸引广告商和零售商投资，并创造就业机会，提高经济活力。以呼和浩特地铁为例，该城市的金川区在2019年地铁建成前，房价平均上涨了三分之一，商业物业租金也上涨了六分之一，地铁的广告业绩也大幅增长，这些经济的增长提供了更多的就业机会，呼和浩特的社会效益得到了提升，地铁经济与呼和浩特基础设施建设相辅相成互相作用，地铁经济进一步推动了呼和浩特经济的发展^[5]。另一项关于中部省会城市的研究发现，通过宏观数据的面板模型分析发现，地铁开通线路长度、地铁客运周转量均对城市GDP的增长具有正向推动作用。地铁建设对城市经济发展有显著的推动作用，但与此同时，地铁的建设也需要城市经济发展的助力和拉动。城市地铁的建设需要考虑众多因素，包括城市发展的规划、经济发展水平、人口变动等多方面指标，通过严格综合分析来实施，才能更好地发挥地铁对城市发展的推动作用。

三、地铁的投入

地铁建设需要根据城市经济发展来确定标准。在2018年国务院颁布《关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》之前，各个城市依据2003年的《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》来设定地铁建设项目的基准。然而，这15年来，地铁建设和建成后的投入问题逐渐显现。首先，地铁建设的成本不断攀升，而且地铁建设是资金密集型的项目，需要大量的资金来覆盖工程成本、购买列车和设备、建设车站和轨道等。另外，我国的城市化、机动化和轨道交通的发展周期趋于平行叠加，使土地要素变得更加稀缺。在城镇化发展的背景下，土地资源在铁路轨道、公路开发和城市建设上均存在巨大需求，导致轨道设施建设过程中占地拆迁费用的增加。数据显示，包括拆迁、设备采购、施工费等支出推动北京、上海等城市在2019年每公里造价突破20亿元，其他大城市的每公里平均造价也

已突破8亿元。地铁建设成本的增加逐渐对紧缩的财政支出造成额外负担。其次，地铁建成后本身没有盈利能力，无法自给自足，导致政府需要提供财政补贴。以2021年北京市对城市轨道交通的220亿元补贴占当年财政赤字的23.8%为例。而车票价格一直保持在较低水平，无法通过票价来减少财政赤字。究其原因，主要问题在于三点：第一是地铁票价无法根据市场来调整价格，目前票务收入仍然是我国大部分城市轨道交通项目收入的主要来源，由于票价调整容易引起财政压力与民众需求的矛盾，出现国内地铁多次达到票价提价阈值而没有对价格进行调整的情况；第二，地铁缺乏对不同客流分时段出行的干预调控，这就导致了“高峰客流拥挤，平峰客流稀疏”的情况，而为了解决高峰期地铁运力的紧张只能增加对地铁列车的购置，进一步提高了车辆运维成本；第三，在世界绝大多数国家和地区，地铁的运营都需要国家补贴。就国内的情况来看，目前已开通地铁的城市，地铁运营普遍亏损。运营状况相对较好的一线城市，盈利背后也离不开政府支持和补贴。因此地铁公司可能产生对盈利目标的惰性，面对营收赤字也无动于衷并认为政府补贴可以解决问题。最后，可能对政绩工程的盲目会使地铁建设规划申报存在问题，导致实际效果远低于规划水平，不仅无法实现预期的客流量，甚至无法满足城市各地对于公共交通的需求，也不能改善对于城市土地利用的远景规划。面对可能的对于地铁建设以及建成的各方面投入，盲目追求政绩和短期土地财政收入增加，以及在建设申报上做纸面功夫可能会导致地铁经济效益递减，并且给后续政府班子留下一个烂摊子。

四、可能的边际效益递减

研究表明，地方政府债务在一定程度上可以促进经济增长、改变经济结构并提升民生福利。然而，我们也必须认识到地铁融资方式与地方政府债务之间的复杂关系，以及地铁建设在长期内可能引发的隐性债务问题。随着地铁建设的快速扩张，地方政府通常需要使用财政资金并依赖借款来支持地铁的建设和运营。然而，这些债务被视为隐性债务，因为它们不仅是政府的财政债务，还与地铁项目的运营、维护和还款周期紧密相关。研究显示，显性债务的增加通常在长期内对经济产生正

面影响，有助于高质量的经济增长、结构调整和民生改善。然而，地铁建设涉及的隐性债务会在最初的几年内推动经济增长，但在达到最高点后，可能会快速下降，甚至转为负增长。这种短期增长容易掩盖随着时间推移产生的长期破坏性影响，可能会对城市经济产生负面影响。文章建议应更加注重规范当前政府融资行为，不应仅是放开地方政府的举债权，更应该进行顶层设计，设置地方政府事权与财权相统一的体制机制，标本兼治，彻底根除地方政府隐性债务隐患。另外，国内部分学者从中国省级或市县级数据出发，也发现地方政府过度举债会对企业投资产生挤出效应，进而抑制全要素生产率的提升与经济增长。特别是在30个国民经济行业中，交通行业的资产负债率排名第七，表明地铁建设是一个重要的债务推动点。以北京为例，地铁占全年财政赤字比例名列前茅，这表明地铁项目可能在短期内推动了地方财政的增长，但也提高了隐性债务水平。因此，地铁建设的经济效益递减问题是由隐性债务、财政压力和经济增长的复杂关系引发的，需要政府和决策者审慎管理，以确保地铁建设能够为城市经济做出持续且可持续的贡献。

五、建议

如上文所提到，2018年颁布的《关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》增加了地铁建设项目的门槛，但在2019年，39%的城市不符合2018年的申报新规。鉴于中国地铁建设所涉及的经济效益和隐性债务问题，需要采取一系列解决方案，以确保地铁建设能够持续为城市经济作出积极贡献并减少潜在的风险。加强规划和审查机制：地铁建设项目的规划和申报需要更加严格的审查机制，以确保项目的经济可行性和长期效益。地方政府应更加谨慎地选择地铁建设项目，考虑城市的实际需要和承受能力。提高资金使用效率：地铁建设项目的成本需要得到更好的控制，包括降低建设成本和提高管理效率。这可以通过采取更有效的施工管理、材料采购和资源利用等方法来实现。多元化融资方式：减轻地方政府财政的负担，可以探索多元化的融资方式，例如引入社会资本、制定票价政策、并开展广告和商业合作。这些方式可以帮助地铁项目更好地自负盈亏，减少财政补贴。建立风险应对机制：针对地铁建设

和运营中的风险，包括市场波动和自然灾害等，需要建立相应的风险管理和保险机制，以减少潜在的财政压力。增加终身责任制：地铁的建设给地方财政留下的烂摊子要进行终身追责，帮助确保地铁建设的决策更加谨慎，同时确保项目的经济可行性得到充分考虑。国内外经验借鉴：学习其他国家和地区的地铁建设成功案例和经验，以提高项目决策的质量和可行性。综合考虑上述因素，采取上述措施可以帮助确保地铁建设对城市经济的可持续增长有积极的作用，同时降低地方政府的财政风险。这需要政府、地铁运营商和市民的共同合作，以达到长期经济可持续发展的目标。

六、结语

在当前经济背景下，地铁作为地方债务的关键组成部分不容忽视。其潜在的长期经济效益递减趋势可能对城市经济产生破坏性影响。尽管地铁建设在初始阶段能够刺激短期经济增长，但伴随着日益沉重的债务负担，可能对城市的财政稳定和可持续性构成威胁。因此，我们有必要深刻审视地铁建设的投入与回报，以确保它们与城市的长期战略目标相一致。城市政府和相关利益方应共同协力，制定更全面的发展计划，综合考虑地铁的运营成本、土地财政压力，以及如何平衡短期经济刺激与长期财政稳定。只有在找到平衡点并做出明智的决策时，地铁建设才能够继续为城市的可持续繁荣做出有益的贡献，而不至于成为潜在的经济负担。

参考文献

- [1] 杨汝宁. 我国城市地铁建设现状与发展战略分析[J]. 建材与装饰, 2020(04): 245-246.
- [2] 杨阳, 郑妮. 中国现代化城市地下空间开发利用的系统思考—以城市地铁建设为例[J]. 中国西部, 2018(03): 17-25.
- [3] 闫智. 关于全国二三线城市地铁经济建设的商业空间开发模式探讨—以合肥市为例[J]. 商场现代化, 2017(11): 7-8.
- [4] 郭春梅. 地铁建设对经济社会发展的驱动作用及对策思考[J]. 企业改革与管理, 2020(01): 211-212.
- [5] 吴雪梅. 呼和浩特地铁经济对城市经济影响分析[J]. 内蒙古科技与经济, 2019(07): 45+49.