

如何开好老少边穷地区“慢火车”

——从吉林汪清县唯一一对旅客列车停运谈起

□ 王 征

习近平总书记始终心系贫困地区群众,要求加大政策落实力度,加强交通扶贫等扶贫行动。李克强总理指出,我们虽然有了高铁,但不能没有绿皮车。在老少边穷地区开好“慢火车”,有助于改善群众出行条件、促进经济社会发展。吉林省汪清县是典型的老少边穷地区,近期当地唯一一对旅客列车停运,百姓出行受到影响。我们以此为例开展调研,分析存在问题,并就开好老少边穷地区“慢火车”提出建议。

由缩线到停运

汪清县位于吉林省东部,属延边朝鲜族自治州,有牡(丹江)图(们)铁路过境。多年来,该铁路上开行一对长春至牡丹江的普通旅客列车,也是途径汪清的唯一一对列车,老百姓乘车往返省会长春可实现夕发朝至。但自2017年末以来,该次列车两次缩短运行路线直至停运。

高铁开通后两次缩短线路。该对列车客流一度较好,平均客座率可达70%左右。但2015年9月吉林省的长(春)琿(春)高铁开通后,列车在长春与图们间与高铁线路重复,客流有所下降。为此,列车于2017年底退出与高铁重叠区段,改为在图们与牡丹江间运行。缺少了长春至图们一线的客流后,该对列车客座率进一步下降到25%左右,运行区段也在2019年初又一次缩短,仅在图们与鹿道(沈阳铁路局局界)间开行。

列车因严重亏损无奈停运。两次缩短线路后,列车仅能覆盖汪清、图们两地(图们为延边州所辖县级市),平

均上座率不足10%,几乎成为“运椅子”线路,仅在公路因下雪而封道时略好一些。铁路工作人员表示,考虑到燃油、人工等成本,一天跑一个来回要亏5万元左右。因此,列车开行了不到两个月便于今年3月5日停运,汪清县群众乘坐火车只能前往80多公里外的延边州首府延吉等地。

老少边穷地区还离不开“慢火车”。类似于汪清,许多老少边穷地区处在铁路支线或“断头路”上,对开好“慢火车”的需求较为迫切。不过,由于人口偏少、汽车和高铁分流旅客等原因,这些地区“慢火车”效益偏差的情况较多。有媒体报道,随着私家车的增加,西南地区某趟绿皮火车日客流量从最高3000人下降到100人左右。目前,铁路部门在全国坚持开行80余对公益性“慢火车”,虽然难以覆盖所有老少边穷地区,但更多的“慢火车”需要充足的客流来支撑运营也确实需要各方关注。

需要从自身挖潜

铁路是汪清人民出行的重要选择,延边朝鲜族自治州州府延吉的高铁站、火车站均有部分客流来自汪清的贡献。汪清火车站距县城中心3公里左右,公交可直达,交通较为便利。可见,列车客流不理想的主要原因在于自身不能很好满足旅客需求。

无法通达区域中心城市。覆盖城市能级较低,客流稀少。停运前列车覆盖的图们、汪清两县市均为人口较少的县级行政单位,两地间缺乏公务、商务等客流支撑。此前列车通达长春时客流较好,通达牡丹江时黑龙江省内段客流较好,如今两地均不能通达时则客流惨淡。铁路走向“先天不

足”,没有时间优势。杜图铁路为日本侵略者为掠夺沿线资源所修建,线路从汪清南下后向东连接图们及朝鲜海港,前往州府延吉等地需在图们折返,火车用时不比汽车占优。

线路运营模式不够优化。时刻安排与旅客出行习惯不符,作为汪清的仅有列车,却上午从图们发往汪清、下午返回,和百姓“朝发夕归”的习惯相反。汪清乡镇站点的到达时间过晚、出发时间过早,县乡之间通勤客流也无法利用。

难以适应旅客灵活出行需求。列车运行里程短(不到150公里),旅行速度低(约50km/h)、每天仅一对,不

及随到随走、门到门的农村公交、私家车等机动灵活,相比汽车低的几元票价难以弥补这一劣势。

未能充分挖掘换乘客流,与可换乘的高铁时刻衔接不好。列车在图们北站停靠,可与长春至珲春高铁同站换乘,但汪清往返长春、珲春这四种换乘组合中,仅有一种时刻衔接较好,其余均耗时过长甚至无法换乘,对换乘旅客吸引力有限。同时,对换乘模式缺乏广而告之。普铁、高铁同站换乘减少了旅客奔波和旅途用时的不确定性,但铁路方面对换乘方式、可换乘列车等未作宣传,不少本地人知道有这对列车,却很少有人知道可利用其换乘高铁。

与高铁互补协同

对于老少边穷地区的“慢火车”,既不宜不顾客流稀少而勉强开行,浪费人力、物力、财力;也不应静态地看待客流而“一停了之”,造成百姓出行不便。结合调研分析,对开好老少边穷地区“慢火车”提出以下建议。

优化运行区段、停靠站点和运行时刻。尽量确保列车通达省会、地级市等区域中心城市,密切老少边穷地区与较发达地区的经济联系。同时,减少缺乏客流支撑的乡镇级站点停靠,更多由县级以上站点集散客流,提高列车旅行速度,与汽车形成错位

竞争。此外,尽可能安排夕发朝至、朝发夕至、朝发夕归等运行时刻,顺应旅客出行习惯,方便旅客上班、办事。

积极发挥“慢火车”与高铁协同优势。统筹考虑快慢火车,合理安排列车在具备换乘条件的站点停靠,并做好时刻衔接,确保旅客“换得了”。加强宣传营销,扩大“零换乘”模式及其优势、可换乘列车的知晓度,引导更多旅客“愿意换”。做好联程票发售、换乘站内标识设置和旅客引导等,减少重复取票、重复安检,实现旅客“换得顺畅”。

多渠道提高列车运行可持续性。合理安排列车编组及开行规律,根据客流多少灵活增减车厢,视情况安排节假日、周末等运行线。鼓励地方政府给予对本地经济社会发展较为重要而客流暂时偏差的线路适度补贴,降低盈亏平衡门槛。研究完善普通旅客列车硬座、硬卧票价形成机制,使票价更好适应运营成本,提升“慢火车”客运供给能力。

(作者为国家发改委投资司挂职干部)

国家发改委人事司调研组在吉林汪清举行座谈会

5月13日~14日,国家发改委人事司副司长赵立东等一行来到吉林省汪清县调研,并于5月14日召开了国家发改委汪清挂职干部座谈会。其中,国家发改委人事司王笑雷、社会司龚桢栋、产业司戴飞、经贸司高君宇以及挂职干部常健、严畅、王胜民、张胜满、张践祚、韩非池、龚琦、王征、申子杭参加了座谈。

座谈会上,挂职干部常健回顾了挂职半年来汪清组的收获和成绩,提出支持汪清县试行多规合一试点工作等三条建议;挂职干部严畅、王胜民、张践祚、韩非池、王征在发言中也分别就未来做好汪清的发展工作提出建议。赵立东做了总结发言,肯定了汪清组半年来取得的成绩,并提出4点工作要求。

吉林省汪清县委组织部供图



欠发达地区乡村振兴要充分发挥小水电支撑作用

——广西百色市小电网小水电发展调研报告

□ 赫胜彬

迷人的花海、地道的美食、舒适的民宿、便捷的交通……乡村振兴美好愿景的实现,离不开安全、稳定、优质的供电服务,在满足大部分地区用电需求方面,国家大电网公司发挥了“顶梁柱”作用。不过,对于老少边山穷等欠发达地区,小电网小水电仍然是重要的(甚至是主要的)电力来源,有着大电网不可替代的基础支撑作用。因此,欠发达地区全面实施乡村振兴战略,对小电网小水电也提出了新的更高要求。笔者利用挂职锻炼机会,以广西壮族自治区百色市为调研对象,系统了解小电网小水电发展中存在的问题,并有针对性地提出了对策建议。

依然大小电网并存

由于历史原因,在全国范围内仍有不少欠发达地区同时存在着主电网和地方电网,形成“大小电网并存,小水电交叉供电”的格局,这种特征在百色市表现得尤为明显。百色市地处广西西部,是广西乃至全国发展铝工业的主要区域,也是广西电力体制改革的前沿和电力市场竞争的主战场。

目前,百色市主要有4家供电主体。广西电网公司(南方电网全资子公司)百色供电局直管田阳县、田东县、平果县、隆林县等4个供电公司,担负着百色市12个县市区的主电网运行维护及供电任务,电力销售以趸售县供电企业和直供铝企业为主。广西水利电力公司在百色市有德保县、靖西市、那坡县、凌云县、乐业县、田林县、西林县等7个供电企业,供电范围为110千伏~0.4千伏电压层级公网和专用用户。百色电力公司供电范围为右江区110千伏~0.4千伏电压层级所

有公网和专用用户及田阳县、田东县部分110千伏~35千伏公网及专用用户。百色新铝电力公司主要服务区域电网内220千伏铝工业用户。

总体上看,百色市大小电网各自营业区相互交织、管理相互独立,广西电网作为自治区内主电网,在体量上远高于其他三家地方电网。以2017年售电量为例,广西电网约1120亿千瓦时,广西水利电力约187亿千瓦时,百色电力约23亿千瓦时,百色新铝电力约50亿千瓦时。

发展还面临诸多问题

在现行供电体制下,欠发达地区小电网小水电发展面临诸多问题,不利于乡村振兴战略的全面实施。

底子薄、欠账多,供电服务水平低下。网架结构薄弱,对主电网依赖大是其特点之一。早期小电网电力设施建设标准低,未充分考虑居民生活用电快速增长趋势,虽然进行了多轮农网改造,但仍难以赶上大电网。比如,百色市范围内小电网110千伏高压配电网单线单变情况普遍,尚未形成环状供电,容易造成大面积停电且恢复时间长。同时,小电网普遍没有220千伏及以上高电压等级线网,加上小水电分布不均匀,难以自给自足。如小电网接入220千伏主网点较少,尚有西林等县市没有220千伏变电站布点,有些县市仅有一座110千伏变电站,供电保障能力远远低于主电网。

市场地位低、扶持少,企业自身发展能力不足。小电网普遍缺乏优质、低价、稳定的电力来源,需依附大电网以保证电源,并通过购售电价差获得收益,缺乏经营话语权。广西电网可享受输配电价改革红利,通过“准许成本加合理收益”方式收回电网建设投

资,而其他小电网则无法通过有效途径收回电网建设投资。小电网自有资金偏小,投资能力不足,也缺乏有效的融资渠道。比如,百色电力一直未获得“国家农网改造升级工程承贷主体”资格,无法通过贷款筹集建设资金。缺乏大用户。小电网所辖区域多为欠发达地区,经济社会发展水平普遍低于大电网,辖区内缺少大而优的工商业用户;即使有大用户,也普遍由大电网直供,难以“分一杯羹”。

各吹各号、各唱各调,电力规划与地方发展规划脱节。《电力法》第十条规定,电力发展规划应当根据国家经济和社会发展的需要制定,并纳入国民经济和社会发展规划。我国大部分城市在早期建设时,过于注重土地开发,电力设施规划建设没有得到足够重视;电力部门与发展规划部门各自为政,缺乏整体、有效的沟通与交流;再加上多网并存,小电网隶属关系复杂,电网建设难以做到统一规划、统一建设,致使电力规划与地方发展规划脱节。

一方面,地方政府在编制发展规划及其专项规划时,未充分考虑电力规划建设需要,导致发展规划不能体现电力发展的实际需求。另一方面,电力规划脱离发展规划,致使部分小电网所需建设用地无法保障,发展需求难以得到满足。

电价倒挂、利润稀薄,小电网经营苦不堪言。小水电具有明显的季节性,丰水期盈余电量只能向广西电网倒送或向临近省份外送,虽然临近省份小水电标杆上网电价(广东0.38元~0.40元/千瓦时,湖南0.35元~0.38元/千瓦时)高于广西平均水平(0.28元/千瓦时),但由于输电设施限制,仅有少部分余电外送,绝大部分仍倒送返售广西电网。由于广西电网回收价最低0.22元/

千瓦时(2018年起自治区物价部门已上调至最低0.25元/千瓦时)低于小电网小水电平均购电价,相当于每返售1度电,小电网亏损0.06元。广西水利电力2016年倒送广西电网约9亿千瓦时,亏损5442万元;2017年倒送3.2亿千瓦时,亏损1920万元。再有,大电网对其子网趸售电属企业内部事务,可自主定价,一般低于趸售其他小电网的电价。比如,广西电网对其所辖县域的趸售价格,比自治区物价部门核定的趸售地方小电网价格低0.03元~0.05元/千瓦时。而小电网电量很大部分是靠大电网趸售,成本高、利润低。

隐患多、效益差,小水电成“烫手山芋”。小水电大多设备老旧,超期服役情况普遍;多数缺乏调节能力,丰水期易造成输电过载,影响局部电网运行安全;运营维护管理较差,发生次生灾害风险大。由于电价倒挂,部分小水电面临“发电越多、亏得越多”的困境,同时也难以发挥防洪、灌溉、供水等多重效益。另外,对生态环境影响大。早期建设的部分引水式电站未保证生态流量,也没有设计过鱼设施,对流域生态环境有较大影响。加之退出机制不完善,不符合生态要求的小水电要限期整改或退出,但目前退出和补偿机制落实到位,关停退出执行困难。

理顺关系加强规划统筹

今后一段时期内,大小电网仍将继续共存,必须加快推进小电网小水电健康发展,充分发挥其对乡村振兴的支撑作用。

理顺大小电网关系,形成共商共建共享的新局面。推动小电网与大电网深度融合与合作符合改革趋势,有利于实现资源优化整合配置,并避免重复建设和无效投资。未来,可以把

小电网整体并入大电网,统一建设、统一管理;另一种是大电网与小电网合资成立股份公司,负责辖区电网建设管理运营。同时,加强小电网之间合作。可由地方政府部门牵头建立小电网协调机制,增强电源点建设和互联互通,提高丰水期余电外送能力,并积极引进质优价廉的外部电源,提高市场竞争力,实现互利共赢。

加强规划统筹衔接,推动电力和经济社会协调发展。强化规划在电力发展中的指导性和严肃性,做好电力规划与经济社会发展规划的衔接。地方政府要建立与供电企业长效沟通机制,在编制及修订地方发展规划、城市规划及专项规划时,将用电规划内容纳入其中,提前预留电网设施线路通道。地方供电企业要发挥电力规划作用,做好市场需求调研,根据地方经济社会发展需要,科学编制电力规划,做到电力规划与发展规划、城市规划、园区规划等相衔接。小电网要参照大电网的规划和技术标准,制定自身发展规划,并与大电网发展规划做好衔接。加强电源规划与电网规划之间的沟通协调,避免由于电网建设滞后出现小水电外送“卡脖子”的情况发生。

拓宽资金筹措渠道,激发小电网发展动力活力。加大财政性资金支持力度,增加配电网建设改造中央资本金投入规模,并扩大覆盖范围;通过安排专项债、国有企业注资入股等方式予以支持。完善小电网建设贷款支持机制,优先支持老少边山穷等欠发达

地区小电网成为国家农网改造升级工程承贷主体,享受农网改造贷款投资偿还政策;引导政策性银行在依法合规、风险可控前提下,加大对小电网建设改造项目的信贷支持和利率优惠力度;鼓励银行设立农网建设专项金融服务,加大对配电网建设改造项目的贷款发放力度。扩大小电网直接融资渠道,鼓励小电网通过发行企业债券、专项债券、项目收益债券、中期票据和入股等方式解决融资难题。

加快推进电价改革,减少小电网企业经营亏损。引入丰枯定价机制,设置合理的丰枯价格浮动比例及动态调节机制,鼓励用户在丰水期多用水电,充分调动小水电生产消费积极性。降低外送落地电价,引导小电网优先开发经济性较好的电源,落实国家发改委《关于全面推进跨省跨区区域电网输电价格改革工作的通知》,做好跨区输电成本监审工作,提高小水电市场竞争力。建立电价联动机制。根据小电网电力盈亏情况,及时对购售电价等进行联动调整,统筹兼顾各方利益,既保证用户侧获得合理电价优惠,又减少小电网因购售电价差倒挂带来的亏损。强化分级分类管理,引导小水电健康绿色发展。改造升级具备条件的小水电,明确生态化小水电的相关标准和规范,对符合生态环保要求和具备条件的小水电进行改造升级,进一步提升小水电在防洪、灌溉、旅游、景观等方面的功能,发挥综合效益。有序安排老旧小水电关停退出,对于因重点生态功能区产业准入负面清单等政策规定需要退出的小水电,设定退出年限并落实财政补贴等保障性措施。

(作者为国家发改委规划司挂职干部)

