

城市轨道交通PPP模式发展策略研究

徐志超 | 许树生 | 肖靛

近年来，城市轨道交通项目已成为国内带动城市发展的重要推动力，该领域内政府与社会资本合作的PPP模式也得到了充分的应用和发展。本文将对城市轨道交通PPP模式发展四个层面的具体执行路径加以阐释，旨在为国内城市轨道交通的全面发展提供对策指导。

项目层面执行路径

在城市轨道交通发展策略中，项目层面的有效执行是基础，构成了政府与多社会资本合作的纽带。执行路径主要包括：

1. 引智指引PPP项目执行，促进全过程管理技术全面提升。依据国际主流的PPP研究观点，引智是采用PPP模式的核心目的。国内的城市轨道交通项目正处于大发展阶段，通过存量PPP项目吸纳高水平企业带动当地运营企业的提升与发展既是必要的，又是可行的。在此过程中，需要注意三个关键内容：一是要全面引入先进的运营理念、企业组织理念、运营维保技术，既要保证理念正确，又要保证可落地、可实现；二是要有机统一日常运营与全生命周期维保，充分吸引运营企业与维保企业组成联合体，发挥横向一体化优势，实现PPP项目引智目的，提高运营管理效率。

三是要有序衔接阶段性开发主体，将一期工程由国有城市轨道交通建运企业自持建设的项目通过租赁的形式给与新建PPP项目中负责建运二期工程的PPP项目公司，并由政府授予其全线的特许经营权，保证全线运营的衔接、运营效率的提升及国有资产的保值增值。

2. 激活存量项目PPP资金盘活作用，为新建项目提供资金储备。多线并举下城市轨道交通成网的需求更加强调建设的推进时序，激增的资金需求如无法得到有利补充，将大幅降低城市轨道交通建设的推进速度，无法实现项目整体预期的既定目标。在当前国家大力治理政府隐性债务的整体形势下，平台公司传统融资已被禁止，且地方债务发行规模受到限制，急需加快存量项目PPP资金盘活工作，用以支持新建轨道交通PPP项目中财政资金的出资职责。对于部分站点开通的线路，需要在初期PPP实施方案设计中通过经济测算，规定后期站点陆续开通下的调价机制，既可避免政府在有效资金盘活下可行性缺口补助的不合理支出，又能保证PPP项目公司获得合理回报。

3. 有效设计存量项目PPP打包方案，保证项目公司间的有效竞争。存量项目PPP的打包方案引导形成的存

量项目PPP项目公司竞合态势是影响当地城市轨道交通运营格局的重要因素。一般而言，在既有城市轨道交通运营公司的城市，多线盘活情况下宜组建两家PPP项目公司。一是保证风险分散性，避免一次交易导致整体存量项目PPP失败；二是促进PPP项目公司形成组内竞争，防止一家PPP公司与原国有运营企业形成双边垄断的同时，通过两家PPP项目公司的竞争进一步优化运营水平，降低运营成本。在执行中，重点在于把握项目推进的整体节奏，分析各既有线路的规模及不同线路之间客流互动、资源共享、设备标准、人员调配等对线路搭配的影响。同时，要充分与社会资本进行接洽，以了解社会资本对打包方案的响应情况，在逐步优化中形成市场的充分竞争。

4. 充分挖掘资源综合开发，形成资源与轨道交通的联动互补。国际范围内城市轨道交通发展中TOD (transit-oriented development) 与R+P (rail+property) 模式已得到广泛应用，实现了城市轨道交通与城市发展间协同产生的人流、物流、现金流(三流)的汇聚。其中，TOD模式强调以轨道交通带动城市发展的概念，是以城市轨道交通布局为基础，以综合式便捷交通吸引某地区整体的开发与建设。

鉴于TOD模式理念的宏观性特征,在应用过程中首先要锁定以轨道交通为先导的城市地区发展目标,形成新城市发展核心规划,明确轨道交通对新城市发展目标支持的可行性;其次,要从项目组合层面分析城市轨道交通与城市发展联动的基础效应与溢出效应,固化各类资源的开发方案,做到多种资源间的充分联动;最后,要合理规划多交通方式间的匹配,有效发挥城市轨道交通为核心的交通综合体的便捷性,从而吸引三流汇聚至待开发的都市新区。与TOD模式相比,R+P模式的目标更为集中,强调城市轨道交通对土地价值提升的推动作用,主要是以地产为核心的资源开发,包括城市轨道交通上盖开发、沿线土地开发及其他土地开发。在R+P模式下,可统筹考虑城市轨道交通与土地开发的综合价值,利用城市轨道交通产生的土地溢出的一级土地开发收益与二级土地开发收益反哺城市轨道交通的开发与建设。此模式的操作路径的核心在于允许城市轨道交通与土地的综合开发及土地一二级联动,解除各工作界面的整合屏障,发挥纵向一体化优势。

企业层面的执行路径

多线并举下,城市轨道交通发展策略中企业层面执行路径的设计核心在于保证项目参与各方的利益均衡和运营改善以及专业分工下的效率优化,并逐步推进国有城市轨道交通运营企业的混合所有制改革进程。

1. 建运协同机制。由于城市轨道交通PPP项目各专业存在技术壁垒且各利益相关方的利益诉求各异,在PPP项目社会资本选择时强行将建设企业与运营企业进行捆绑,不仅会大

幅增加联合体的谈判时间,同时利益混合会为二者的信任建立构造天然屏障,不利于双方之间的合作。为了突破上述障碍,可在新建项目PPP中将单项目公司模式拓展为双项目公司模式,并设计以下子机制。一是分别设立以建设为主导及以运营为主导的项目公司,使得两个项目公司在全生命周期各阶段发挥所长并获得预期回报;二是招标时采用自由端设计,先行完成建设招标保证项目进度,并在建设和运营的招标文件中分别明示中标人需参与另一方项目公司的工作;三是交叉持股,保证建运双方在另一方主导的项目公司内利用有限投资占有一席之地,加之政府方的制衡,实现对重要决策事项的话语权,基于技术优势提供项目改善建议,以推进项目整体价值的提升。

2. 柔性退出机制。城市轨道交通PPP项目相较传统的总承包项目要求项目参与者既要技术输出又要投入资金,更加需要在项目前期进行全生命周期的统筹考量。因此,PPP项目的回报中不仅包括建设回报,还包括资金回报与运营回报。然而,建设企业作为城市轨道交通新建项目PPP的主要参与者多希望在项目运营过程中提前退出,并攫取PPP项目的全部收益,不仅可能导致运营需求无法落实,更使得运营企业的利益受损,导致运营企业在建运整体PPP模式下投资意愿不强。针对上述问题,为吸引运营企业参与投资PPP项目,可设立三种机制进行优化:一是确定PPP项目与总承包项目之间中标水平幅度差留存于项目公司,作为PPP全生命周期运营保障基金,建设企业若提前则仅可获得参与期内的回报;二是设计企业退出路径,使得建设企业在其盈亏平衡

点后可顺利退出;三是在合同中明确退出惩罚式条款,既约定股权锁定期内的惩罚金额,又约定建设企业提前退出的惩罚方式,激励建设企业在盈亏平衡点内尽可能长时期持有项目,并将更多精力注入项目全生命周期运营之中。

3. 多样化运营机制。运营成网是运营企业参与城市轨道交通PPP项目的重要诉求,其目的在于资源共享、降低运营成本。因此,需要在新建项目PPP中设计多样化运营机制,允许PPP项目公司在承担运营责任的前提下,选择由存量PPP项目公司中的运营企业参股独立运营、委托存量项目公司中的运营企业运营或与存量PPP项目公司中的运营企业合作运营。上述三种方式可形成新建项目PPP项目公司对存量项目PPP项目公司或中标运营企业的天然吸引,参与新建项目PPP运营降低项目运营成本。同时成本的规模效应,也为存量项目PPP项目公司或中标运营企业提供了选择的先发优势。

4. 联合开发机制。资源开发是城市轨道交通新建项目PPP的重要拓展,也是支持城市轨道交通发展的有效支持路径。在积极引入社会资本的进程中,城市轨道交通相关的土地资源综合开发可通过国有城市轨道交通建运企业与土地开发商合资成立公司完成,联合国城市轨道交通建运企业发挥区位优势及土地开发商的专业优势,实现土地一级开发与土地二级开发的有效联动。在土地开发商选择方面,首选公开采购方式,通过竞争实现效率优化。同时,由于新建项目与资源开发间的统筹关系,新建项目PPP中标社会资本内建设企业关联的土地开发商具有选择优势,有助于建

设企业在城市轨道交通项目开发前期系统考虑PPP合作期内资源开发的可挖掘性,实现项目间的横向串联。

5. 专业委托机制。在非PPP项目方面,国有城市轨道交通建运企业自持的项目可采用专业委外的方式委托存量PPP项目公司或中标维保企业进行专业维保。一方面,可降低自持项目维保成本,而且可通过规模经济效益和内部资金流转降低存量PPP项目公司的成本,达到整体运营成本下降的目的。另一方面,存量项目PPP项目公司可与国有运营企业形成组间竞争,不仅可以有助于提升国有运营企业的运维水平,更可促进国有运营企业与PPP项目公司或其中标运维企业间的混合所有制改革。

产业层面的执行路径

城市轨道交通PPP的引入效应不仅在于吸引社会资本参与城市轨道交通项目的建设运营,更在于相关产业的引入及发展,进而形成轨道交通相关的产业生态与产业集群,促进并带动地方城市轨道交通的发展,并提升城市发展的总体水平。

1. 加强招商政策支持,打造城市轨道交通产业园。通过PPP项目引入推进城市轨道交通各环节、各专业技术与企业,吸引其在当地开发建厂,构建城市轨道交通产业园,实现产业属地化发展。在此过程中,政府支持是关键,以推进企业的聚拢与孵化。一是构建信息交换平台,推荐城市轨道交通项目及产业园构建相关信息,以市场吸引企业;二是加大政策支持,提高税收减免力度和补贴力度,完善相关土地配套,利用资源开发匹配土地供给,以扶持吸引企业;三是提高高新成果知识产权的保护力度,鼓

励高新成果当地转化,以技术吸引企业;四是打造企业间的产业集群,大力引入龙头企业,激发集聚效应,营造良好的企业生态环境,以园区吸引企业。产业园的建立可形成项目、企业、产业间的良性循环,实现互补式推动的整体发展。

2. 全面推进专业串联,建立城市轨道交通产业链。在城市轨道交通产业链的打造中,需采取引入先进技术、联合设计生产、打造自主品牌的方针政策,形成城市轨道交通全生命周期各专业纵向一体化整合。鼓励发展城市轨道交通教育事业,成立城市轨道交通专业院校,为当地提供城市轨道交通人员储备。通过技术、设备、人员支持,进一步降低城市轨道交通全生命周期成本。

决策支持层面的执行路径

决策支持层面包括政府部门的资金支持、行政支持、行业监管及政府相关部门对项目的支持,需要保证各类项目在契约规定内完成,满足各利益相关者的目标诉求。决策支持层可分为实施机构主导的事务层、财政主管部门主导的资金层及当地政府主导的行政层。

1. 事务层下实施机构组织协调各类PPP项目。依据财政部与国家发展改革委关于PPP项目的有关规定,实施机构是PPP项目的实施主体。实施机构需要主导各类事务类事件的处理,作为社会资本与政府相关部门的沟通桥梁,协调各利益相关者之间的关系。事务层下执行路径的核心主要包括三个方面。一是正确选择相关部门成为实施机构,有效实现责权统一,提高实施机构推动项目的激励性;二是组织政府方出资代表完成PPP相关文件

的编制,积极与社会资本进行对接,明晰社会资本的需求,确保PPP实施方案的可落地性;三是联合政府相关监管部门确定PPP项目的绩效评价目标,推进PPP项目公司持续改善项目绩效。

2. 资金层下财政主管部门统筹资金投入。在国家大力遏制政府隐性债务增长并要求项目持续发展的背景下,资金层下财政主管部门需切实按照国家相关规定的要求,统筹城市轨道交通各类项目的资金落实方案。一是积极有效推进PPP项目财政承受能力和物有所值评价报告的评审(两评评审),既要在合理预估下保证项目规模不超过10%的红线,又要提高项目执行的经济性,同时要确保项目可以按期推进;二是要依据国家相关政策要求,避免新增政府隐性债务的发生;三是筹划PPP项目运营期内可行性缺口补助的资金来源,确保项目运营期内资金及时到位;四是要对国有城市轨道交通建运企业的自持项目给予运营缺口补助,并维持与PPP项目的相对平衡。

3. 行政层下政府审批并提供政策支持。城市轨道交通最终的决策将聚集于当地政府最高领导机构,形成决策支持层工作的闭环。政府执行的相关工作主要基于行政内容考虑,一是组织政府其他相关部门联审PPP实施方案,保证PPP实施方案的合法合规性。二是向TOD推广、资源开发中土地一二级联动及产业园和产业链的开发提供政策支持,并逐步推进国有城市轨道交通建运企业混合所有制改革。□

(作者单位:天津轨道交通集团有限公司 北京金准咨询有限责任公司)

责任编辑 雷艳