



解密

轨道交通PPP

► 陈民 陈非迟 著



北京交通大学出版社
<http://www.bjtu.com.cn>

解密轨道交通 PPP

陈 民 陈非迟 著

北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书是以案例为基础对轨道交通 PPP 进行系统研究的专著。其中,总论部分介绍了包括轨道交通在内的复杂 PPP 项目的基本方法论;第 1 章梳理了轨道交通 PPP 在国内的发展历程;第 2 章全面剖析了标杆企业——香港铁路公司的发展历程、商业模式及其形成的内在机理;第 3 章回顾和分析了作者亲历并为行业广泛借鉴的北京地铁 4 号线 PPP 项目;第 4 章在前面总结分析的基础上,对轨道交通 PPP 的未来趋势进行了展望和设想;第 5 章运用前述基本方法论,结合趋势、规律性,点评了六个已实施或已运营的国内轨道交通 PPP 项目;第 6 章分析了三个 TOD 模式的典型案例。

本书以实战总结为主,兼具一定理论高度,适合政、企、学、研各界领导干部、决策者、研究人员及项目管理人员阅读。

版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

解密轨道交通 PPP / 陈民, 陈非迟著. — 北京: 北京交通大学出版社, 2016. 5

ISBN 978-7-5121-2769-2

I. ① 解… II. ① 陈… ② 陈… III. ① 轨道交通-基础设施建设-研究-中国 IV. ① F532.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 122071 号

解密轨道交通 PPP

JIEMI GUIDAO JIAOTONG PPP

责任编辑: 解 坤

出版发行: 北京交通大学出版社

电话: 010-51686414

地 址: 北京市海淀区高粱桥斜街 44 号

邮编: 100044

印 刷 者: 北京艺堂印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170 mm×235 mm 印张: 13 字数: 226 千字

版 次: 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5121-2769-2/F·1611

印 数: 1~3 000 册 定价: 48.00 元

本书如有质量问题, 请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评, 我们表示欢迎和感谢。
投诉电话: 010-51686043, 51686008; 传真: 010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

编 委 会

主 任：李 伟

副 主 任：陈 民 陈非迟 王淑荣

编 委（按姓名拼音排序）：

陈锐松 耿盼盼 赫 烜 林 锐

彭 松 单红松 史小辉 汤明旺

肖 镔 徐 亮 杨 涛

序一 抓住轨道交通 PPP 模式设计的关键

我在世界银行工作时，参加过国外基础设施项目 PPP 的工作，也接触过一些关于 PPP 实践的书籍。而荣邦瑞明这一本，在我国是比较独特的。作者是从业人员，在我国 PPP 操作环境极不成熟的前提下，认真摸索城市轨道交通 PPP 的策划和设计，以国际最佳实践为标杆，总结出一些适合我国国情的有益经验，并提出改善 PPP 操作环境的政策建议，难能可贵。

城市轨道交通建设项目投资巨大，对任何城市公共基础设施投融资能力而言，都是一大考验，通过 PPP 融资，可以弥补城市政府财政不足。然而，世界上鲜有财务上盈利的城市轨道交通项目，其相当一部分社会经济效益，是以正外部性（positive externalities）体现的（比如轨道交通服务范围的房地产价值的提升），难以转化为项目的直接收入，这就给 PPP 带来很大的难度。在实践中，荣邦瑞明团队抓住了轨道交通 PPP 模式设计的关键，即项目的分解和整合。他们在书中详细介绍了国内外一些极有参考价值的分解和整合的案例，并在此基础上进一步探讨了“轨道建设与沿线城市开发捆绑”模式在国内的应用。

我国当前城市轨道交通的 PPP 实践，与国际最佳实践相比，有着相当的差距。除了起步晚、经验不足之外，PPP 操作环境极不成熟是主要原因。我欣赏荣邦瑞明团队给自己确立的使命——让合作变得更简单，他们的努力和创新是值得肯定的。但仅靠从业人员的努力是不够的，还需要政府努力改善相关法规，尤其在角色定位、公平与竞争方面，打造一个使政府与社会合作变得更简单、合作交易成本更低的操作环境。纵观国际经验，PPP 的操作环境大多是在实践中逐步改善的，希望中国也如此。

北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心主任

刘 志

2016 年 5 月

序二 破解综合性、大体量 复杂项目 PPP 模式

经过三十年的高速发展，我国经济迎来新常态发展阶段，在结构上、质量上、效益上、动力上如何进行合理的调整和转型是我国发展要面对的关键问题。在这三十多年的发展过程中，中国式 PPP 也在摸索中不断发展。2014 年之前，中国民营企业参与公共领域运营的还不算多，1994 年广西来宾电厂 B 厂和 2005 年北京地铁 4 号线项目是为数不多获得肯定的 PPP 项目，较为成功的 PPP 项目多以 BOT 模式实施，且社会资本多数都是外资，而 PPP 模式被更多人理解为政府的一种融资方式。

进入 21 世纪后，我国经济体制改革，投融资体制改革不断深化，公共领域市场化运作得到国家强力鼓励和推动。2013 年党的十八届三中全会做出“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”的重要部署，2014 年国务院、财政部、发改委相继出台《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76 号）、《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113 号）、《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724 号）、《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42 号）等文件，全国上下掀起一阵 PPP 模式推广的热潮。2015 年，国家有关部委加强了 PPP 项目库、示范项目库建设，地方政府也同步加大了 PPP 项目推介招商力度。据财政部数据显示，过去两年全国各地共推出 7 110 个 PPP 项目，总投资额约为 8.3 万亿元；在国务院领导下，财政部、发改委、住建部、交通部等国家部委相继出台超过 60 部相关配套政策法规，包括 PPP 项目操作办法、合同指南等细则，所以说 2014 年是中国 PPP 发展历程中的一个里程碑。过去的两年，注定是政府和社会资本合作（PPP）模式大放异彩的两年。在这一轮的 PPP 模式推广中，PPP 不仅是一种融资手段，而且被赋予了新的内涵。在经济发展新常态下，PPP 模式已经成为“大众创业、万众创新”及提高公共产品供给效率和质量这两大引擎的关键抓手，PPP 模式还承担着缓解地方政府债务压力、供给侧结构性改革、财政管理体制革新、政府现代化治理能力培养的重任，起到稳增长、调结构、惠民生的重要作用。

可以看出，这两年我国对 PPP 模式的实践正在不断深化，对 PPP 理念的理

解从单一维度扩展到多元维度，在不同领域中 PPP 理念的运用也随着探索的深入而丰富起来。荣邦瑞明团队以多年积淀下来的基础设施领域投资建设的实践经验，对投资体量庞大、工程相对复杂的轨道交通项目案例进行了详尽的剖析和解读，形成《解密轨道交通 PPP》著作。该书实证分析深刻到位，另辟蹊径地挖掘出轨道交通领域中的 PPP 模式创新，总结出轨道交通 PPP 模式 2.0 版本，对轨道交通 PPP 模式未来发展提出了设想与展望。

总体来看，该书对轨道交通 PPP 项目模式的研究是创新的，方法严谨，资料翔实，对香港、北京等各大城市的地铁项目及 TOD（交通引导城市发展）模式提出较有启发性的看法，比如文中将轨道交通项目分成两部分四类模块，包括洞体类工程建设项目、土地综合开发项目、轨道交通运营系统的特许经营部分和运营补贴收入来源部分，有助于轨道交通工程管理方和投资运营管理方有针对性地投入，使得项目实施更有效率和专业性；TOD 模式已逐渐成为各大城市的一项发展战略，文中对美国、日本以及我国北京、香港等地的 TOD 模式案例进行深入浅出的点评，同时指出二线城市引用 TOD 模式的探索路径。这些内容给轨道交通 PPP 项目的参与者提供了研究学习的新思路。

进入 2016 年，国家要从顶层设计、机构能力建设和示范项目三大方面推进 PPP 法治化、规范化、程序化工作，PPP 模式将全面升级，可以预见 PPP 模式的推动将力度更大、范围更广、程度更深。PPP 理念强调的是参与方利用各自优势以“风险共担、利益共享”的原则、在“互信互惠”基础上进行强强合作，它应该得到更大范围、更深层次的拓展。随着未来 PPP 理念中“合作”价值观的加深，交流、融合、包容不仅止于平面上，也不仅局限于公共产品和基础设施建设领域。纵向和横向、主体行为和作用领域的结构性治理改革和交融将逐渐演变为发展趋势，项目领域上的划分和界别不再显得如此重要，不同领域的“互联互通”、多种交易结构并存将是新的发展常态。大量区域性、综合性的 PPP 项目将会涌现，轨道交通、海绵城市、地下综合管廊、健康养老服务、保障性住房等类型项目将相互渗透、融合。这种新类型、新机制的发展对 PPP 项目参与者能力提出了新的要求和挑战，这也要求我们如同荣邦瑞明团队一样做出努力，要在现有模式的基础上继续进行总结和升华，继续探索创新体制机制，以期实现上述理念，推动包括轨道交通在内的各行各业向更加健康、科学、有序的方向发展。

中国财政学会 PPP 专业委员会副秘书长

住建部海绵城市建设专家委员会委员

满莉博士

2016 年 3 月

序三 别忘了物有所值

当一方面是在到 2020 年我国城市轨道交通将达到 6 000 km 形成三四万亿元的投资需求盘子，另一方面越来越多的以施工企业为主导的投资人将恶性施工竞价的惯性带入以合作关系（partnership）为基础的 PPP 领域，决策者该用怎样的心境去面对这样的情况？真的可以乐见因为过度竞争、降低造价而形成的低成本 PPP？

当 A 市已将城市轨道交通运营人员配置成功地控制在 36 人/km 的时候，B 市却还在 80 人/km 的条件下继续打报告申请增编，越来越多的城市基于不能拆“庙”的思维而将城市轨道交通运营坦然地委托给自己的家人——当地的运营公司，决策者该用怎样的心境去面对这样的情况？真的可以心安理得地认为这就是高效率的 PPP？

我一直在思考，即在为 15 个城市提供城市轨道交通 PPP 项目解决方案中不断据实谋篇，也一直作为学界中的一员在理论总结中过滤沉淀……难得的是我还不是孤家寡人，至少荣邦瑞明团队及其领军人陈民先生也在思考同样的问题，甚至比我想得多、谋得远，各位看官可以从这部《解密轨道交通 PPP》中一见端倪。

为什么刻意地去关注低成本和高效率，因为这是 PPP 的底线——物有所值的两个基本维度。

PPP 是一种合作关系，是政府与社会资本的合作。合作的反义词是单干，单干就是独自干，自己干自己的事，不思考、不顾及对方的利益诉求。从 PPP 交易结构设计角度出发，或者从 PPP 交易结果看，没有其中一方赚了另一方赔了的概念，更不是赚钱的一方站在赔钱一方的肩膀上。在工程造价方面过度竞争，风险既可能潜伏在工程实体中，也可能转移至运营，以至于无法履约，因为资本逐利是本性，赚不到钱怎会善罢甘休？而将城市轨道交通运营直接或间接地委托当地政府自己设立的国有公司，补贴从政府的一个口袋进入另一个口袋，哪会有效率的动因？这不是 PPP 政策的本意，一旦受托的当地运营公司发生问题，PPP 项目公司应承担的特许经营责任是不会转移至受托企业的，更不会化为乌有。

在创新成为这个时代最强音的时候，在城市轨道交通 PPP 模式 1.0 还没有被充分理解和消化的前提下，许多二、三线城市急于照搬深（圳）（香）港经验，不管城市有没有 TOD 的法律基础、市场可能，简单地将城市轨道交通建设与房地产开发捆绑，甚至设想通过城市轨道交通建设一口气解决城市的产业升级、人口聚集、房地产去库存、消费等一系列问题，又期望工程大幅度降低造价，还盘算着扩大自己设立的当地运营公司的地盘，这样的创新，是对创新的曲解，这样的 PPP，负重难行。可惜，答案没有现成的；PPP，也不是固定的程式。《解密轨道交通 PPP》提出的模式 2.0，专业切块和让专业的公司做专业的事，给出的是一种解决问题的路径，这就足够了，没有谁在没有路径的前提下，能得到一个天上掉下来的“馅饼”。

成功是硬道理，我们没有理由不相信物有所值的 PPP 会成功，这也必将不负《解密轨道交通 PPP》的初衷，陈民先生在前言中提出“让合作更简单”，真是令人欣慰，而简单的起点和落脚点就是物有所值。不管是政府，抑或是社会资本，都离不开、更绕不开“物有所值”这四个字。

中国铁建投资集团有限公司城市运营投资部 总经理
石家庄铁道大学工程硕士（项目管理方向）校外导师
刘志刚

2016 年 4 月 22 日

序四 缘起 PPP

2003年年底，因为北京地铁4号线PPP项目，我加入北京市基础设施投资公司（下称“京投公司”）。当时，现任荣邦瑞明公司总经理陈民先生带领咨询顾问团队，与我们合署办公，一起推进项目。可以说，就是因为该项目才与其相识、了解。2015年，我在北京首钢基金因为工业园区振兴的PPP事宜与陈民先生重聚。12年轮回，可谓缘起PPP。

2005年，继北京地铁4号线成功后，京投公司很快就制订了地铁5号线运营权招商方案，以及地铁9号线“轨道+土地”的实施方案；想趁热打铁，扩大战果，继续推进北京轨道交通市场化，但最终都无疾而终。究其原因，一是奥运会临近，轨道交通运营安全成为政府决策的最高优先级；二是市政府财力快速增长，融资压力大大缓解；三是港铁公司负责的4号线要到2009年才能试运营，其运营能力尚需要实践验证。基于上述考虑，故在奥运前夕开通运营的5号线、10号线均采用非市场化方式，指定北京市地铁运营公司管理。一直到2010年，借助大兴线与4号线要贯通运营，并进一步提高运营服务水平的契机，才再次采用竞争性谈判的方式，最终选定京港地铁公司以委托运营方式实施。而地铁14号线和16号线相继复制当年4号线的PPP模式，则是十八大之后的事情了。

被视为国内轨道交通PPP先行者的北京，为什么在后续推广过程中反而费尽周折呢？现在回过头来总结思考，不得不说，4号线真是在特定时期、特定环境下，由一帮专业人才组成的优秀团队具体运作的特定案例，可谓占尽天时、地利、人和，缺一不可。

天时：2001年北京申奥成功，为消除国际社会对北京交通拥堵问题的担忧，北京市承诺新建4条地铁线路。当时政府全年财政一般预算收入仅454亿元，而这4条地铁的总投资已达到518亿元。当时，国际上正在经历第二波PPP热潮，许多大型跨国公司的发展战略相应做出调整，培育了一批有实力的、对大型基础设施感兴趣的投资者，如加拿大的兰万灵、中国的香港地铁、西门子、威立雅交通等。

地利：北京地铁虽然在1969年就建成通车，但发展缓慢，30年共建设了54 km。建设速度不仅远低于首尔、香港等国际大都市，甚至落后于1990年才开工建设的上海。2003年11月17日，北京市委市政府改组原北京地铁集团，构建了投资、建设、运营“三分开”的新体制。京投公司专职市场化投融资，市国资委也组建不久，两家单位都亟须在地铁改革领域做出些“业绩”。

人和：北京市政府和相关委办局的领导颇具改革意识，工作务实，能力突出。京投公司领导开拓意识强，管理水平高，整个团队专业素质突出，构成合理，还有高水平的顾问团队协作。当时主要的参与人员，现在都在国家和北京市层面的政府和企业中担任重要的领导职务。

可以说，北京地铁4号线PPP模式是不可复制的，但它是用来被超越的。我想这也是荣邦瑞明提出“轨道交通PPP 2.0”这个概念的应有之义。当初考虑到社会接受度，我们用“特许经营”这个概念，但这里隐含了政府主导、社会资本被动接受的意思。而现在社会上可以直接用PPP这个舶来词，特别是“政府与社会资本合作”这个汉译词，能更准确地表达政府和企业平等合作的本质，而且社会资本也可以主动发起PPP。书中提出的“因地制宜，抓住模式借鉴的精髓”，也是要超越北京地铁发展的特定环境，把模式摆进所在城市轨道交通线网发展阶段和交通管理体制具体的演进过程中去。其总结的荣邦瑞明方法，即“分段—降维—迭代”更是超越了现有PPP咨询的方法，指出了一条用简单机制解决复杂问题的路径。

始自2014年的PPP热潮，是在国家推进全面深化改革和供给侧改革的双重背景下发生的。其深度和广度远远超越以往的PPP实践。政府在推动过程中呈现以下四个显著特点：一是以整顿地方债为突破，推动全面财税体制改革；二是以物有所值评价为抓手，推动全面的投融资体制改革；三是以规范透明为要求，提供更好的公共服务，推动城市治理现代化；四是以平等契约为精神，推动全国基础设施领域的市场化。PPP立意高远，但面临的挑战也非常严峻。不仅需要政府自身的改革，更需要市场和社会资本的呼应和支持。企业首先需要转型，例如，过去国内企业往往专注于特定行业和特定环节，而PPP则要求企业有综合能力，同时具有设计、融资、投资、建设和运营等能力。同时，PPP所开放的公共服务领域，由于历史原因社会资本之前都很少参与，所以企业需要加强整合和学习能力。另外，也要改变之前与政府合作的理念和方式，要有长期视角和契约精神。

经过两年多的市场培育，我们看到上下共识逐渐形成，PPP已由概念成为一种力量。相信在各方的努力下，2016年将成为PPP的收获之年。如果轨道交通行业的PPP能与全国的PPP推进工作协同共振，借此加快轨道交通行业的开放与规范进程，则是行业发展之幸事、民众和国家之福祉。荣邦瑞明将其多年在区域综合开发和轨道交通PPP咨询的经验，结合近年在全国推广中碰到的问题，组织核心成员编撰本书，观点新颖，方法独到，建议务实，相信本书的出版将为中国城市的轨道交通PPP实践提供有益的参考，故欣然为序。

首钢基金副总经理

梁衡义 博士

2016年4月6日

前言

政府与社会资本合作（public-private-partnership, PPP）这个概念，从 2014 年起，一下子热了起来，如今凡是政府投资项目，与 PPP 没有关系都有点落伍的感觉。这股热潮的出现有其必然性，因为 PPP 的推行与中国的多项重大改革都有着密切的关系，包括政府投资体制管理、财政管理及政府的信用管理改革等，只要这些方面的改革能够长久地坚持下去，PPP 的生命力就不会衰落。

然而 PPP 带来的困惑之多与它的热度也成正比，并且要与未来中国的城市发展长久地相伴而行。荣邦瑞明是一支充满理想的团队，在过去多年为城市政府和投资企业服务的过程中也逐步确立了自己的使命，那就是“让合作变得更简单”。

要达成这一使命，要做的事情很多，最基础的一点就是帮助全行业提高对 PPP 的认知水平。在过去的两年中，我和荣邦瑞明的同事们，参加了很多 PPP 的培训工作，受邀讲课，并解答来自各行各业的学员们各种各样的问题，总结下来，一个明显的感觉就是，概念普及阶段已经逐渐过去，PPP 涉及的行业很多，每个行业都有自身的特点，最终 PPP 的实践要与行业的特征相结合。

2013 年年底，荣邦瑞明团队出版了自己的第一本行业 PPP 专著《政企合作——新型城镇化模式的本质》，总结了区域开发领域政府与投资企业合作全过程中的各种经验和问题，在业内获得了广泛的好评。

2015 年，我们选择了基础设施领域中投资体量庞大、综合性强、极其复杂的轨道交通领域，以我们团队过去十多年积淀下来的实践经验为基础，选取了国内外最具有代表性的案例进行深入的回顾和剖析，并融入了我们对轨道交通行业 and 未来城市发展的展望和判断，希望能够给有志于通过轨道交通提升城市发展水平的地方政府、有志于投资轨道交通领域的投资企业和参与各行业 PPP 服务的专业人士提供一份有价值的借鉴。

在本书的总论部分，我们从方法论的层面入手，提出了理解和做好轨道交通及类似复杂 PPP 项目的关键要素，主要希望帮助读者能够从质的层面上加深思考。

本书的第 1 章，从基本概念入手，系统地回顾了轨道交通领域的 PPP 实践

在国内的发展历程。

本书的第2章全面剖析了香港铁路公司这个被奉为行业标杆的轨道交通企业的发展历程和模式特征，并分析了这种模式形成的内在机理。

本书的第3章我们从亲历者的视角，回顾和分析了国内最早并为当下的PPP实践广为借鉴的轨道交通PPP项目——北京地铁4号线，解读了实施背景、操作手法及围绕这个项目广泛存在的诸多疑问。

本书的第4章结合我们近年来的工作经验与实践思考，做出了对轨道交通PPP模式未来发展的展望，创新性地提出了轨道交通建设与城市开发相结合的模式设想。

本书的第5章选取了国内六个已进入实施阶段或投入运营的轨道交通PPP项目，解剖点评，借助案例帮助读者进行深入的理解。

本书的第6章选取了三个TOD模式的典型案例，不求新求大，但求帮助读者真正理解TOD模式的本质。

作为本书的作者之一，我能够深切地体会到写出一本有独立思考、深入浅出的专业著作需要付出多大的心血。本书的写作历时大半年，期间在选材、观点讨论、文字斟酌上凝结了荣邦瑞明团队大量的心血，在此向参与策划、研究、执笔、修订的李伟、徐亮等同事和陈非迟带领下的交通事业部同事致以深深的谢意！

陈 民
2016年2月

目 录

总论 轨道交通 PPP 模式 2.0 时代	1
分解与整合：轨道交通 PPP 模式设计的关键	1
五种能力：城市建设治理现代化的抓手	5
简化机制：复杂项目成功的基础	8
第 1 章 概念·历史：轨道交通 PPP 发展总览	13
1.1 轨道交通：“奢侈”的城市公共品	14
1.2 从概念到实践：PPP 在中国	20
1.3 激情年代：城市轨道交通 PPP 回顾	33
1.4 他山之石：寻找适合自己的模式	41
第 2 章 经验·思考：堪称典范的香港地铁模式	49
2.1 初识：香港轨道交通	49
2.2 概说：香港铁路公司	55
2.3 详解：香港版“轨道+物业”	62
2.4 从可望到可及：平台公司的发展之路	69
第 3 章 学习·借鉴：北京地铁 4 号线的成功试水	79
3.1 因缘：为什么要做 PPP	80
3.2 正本清源：透视技术细节背后的本质	84
3.3 因地制宜：抓住模式借鉴的精髓	91
第 4 章 探索·未来：轨道交通 PPP 路在何方	96
4.1 模式实践者：投资人群像	96
4.2 模式速写：市场化逻辑下的“轨道+土地”	101
4.3 整合城市功能：基于土地综合开发的 TOD	105
4.4 换位思考：实现 Partnership 的关键	110

第 5 章 博采·点评：国内轨道交通 PPP 案例	114
5.1 案例一：北京地铁 14 号线	114
5.2 案例二：北京地铁 16 号线	120
5.3 案例三：徐州地铁 2 号线	125
5.4 案例四：杭州地铁 1 号线	129
5.5 案例五：深圳地铁 4 号线	132
5.6 案例六：深圳地铁 6 号线	136
第 6 章 观形·辨义：轨道交通 TOD 案例	140
6.1 美国亚特兰大林德伯格站	140
6.2 日本多摩新镇	147
6.3 中国香港青衣站	153
附录 A 城市轨道交通的基础概念与发展回顾	159
A.1 轨道交通的分类及特性	159
A.2 中国城市轨道交通发展回顾	162
A.3 国内城市轨道交通发展展望	166
附录 B 常见轨道交通技术特点及发展方向概述	169
B.1 城际铁路和市郊铁路	169
B.2 地铁和轻轨	170
B.3 有轨电车	172
B.4 其他	173
附录 C 轨道交通政策汇编	175
C.1 国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见	175
C.2 国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见	179
C.3 国务院办公厅关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见	182
C.4 国家发展改革委关于加强城市轨道交通规划建设管理的通知	185
参考文献	189

轨道交通 PPP 模式 2.0 时代

随着《国家发展改革委关于加强城市轨道交通规划建设管理的通知》（发改基础〔2015〕49号）的下发，轨道交通 PPP 的热火中又被添了一把柴。然而轨道交通 PPP 模式的实践并没有想象中那样简单，对实际操作者（地方政府和投资人）来说，可谓困难重重。虽然还有很多制约轨道交通 PPP 模式实施的问题存在，但是基层政府和投资人运用智慧努力创新，在现有的政策体系下，不断克服重重困难和障碍，推动轨道交通 PPP 的发展。如果把北京地铁 4 号线视为轨道交通 PPP 模式 1.0 时代标志性项目的话，那么轨道交通 PPP 模式 2.0 时代正呼之欲出。

荣邦瑞明团队全程参与过多个轨道交通 PPP 项目，亲历基层政府和投资人的合作过程，站在城市治理能力现代化的视角，总结出轨道交通 PPP 实践中的各种问题，探索真正面向实施的 PPP 模式，以期推动中国城市轨道交通建设向更加科学、有序的方向发展。

总论分为三部分，第一部分重点讨论轨道交通 PPP 模式的基础架构，基础架构为轨道交通 PPP 项目的分析和设计提供了基础的分析模板，是在当前各种模式基础上进行的总结和升华；第二部分站在城市治理能力现代化的角度，讨论政府与社会资本合作过程中政府管理和企业管理两种不同的思维方式和行为模式，理解了这两种思维方式和行为模式的共性和差异，对政府和社会投资人在战略层面达成共识将大有裨益；第三部分讨论轨道交通这类复杂的 PPP 项目，如何通过简化机制的设计，来提高项目实施的质量和效率。



分解与整合：轨道交通 PPP 模式设计的关键^①

轨道交通的建设，是城市政府提供公共交通服务的一种手段和载体，按照《国家发展改革委关于加强城市轨道交通规划建设管理的通知》（发改基础〔2015〕49号）的要求，政府首先制定《城市轨道交通线网规划》（简称“线网规划”），在线网规划的基础上制定《城市轨道交通建设规划》（简称“建设规划”），纳入建设规划的项目可以直接开展可行性研究论证工作。

如果轨道交通项目按照 PPP 模式运作，还要在可行性研究的基础上编制实施方案，实施方案中首当其冲的核心问题就是项目定性，即这个项目是属于什么性质的？是属于经营性项目、准经营性项目，还是非经营性项目？例如北京地铁 4 号线，在政府把占比 70% 的洞体等工程建设投资列为财政承担的情况下才变成了一个准经营性项目，之所以定性为准经营性项目而不是经营性项目，是因为另外由投资人承担的占比 30% 的设备投资部分仅仅靠运营收入还是难以完全收回的，仍然需要政府进行运营补贴。

应该说北京地铁 4 号线项目是中国轨道交通建设领域采用 PPP 模式的经典成功案例，且从项目自身客流条件上讲，在国内也算得上数一数二的好项目了。但对于大多数城市来说，政府承担的投资比例与北京地铁 4 号线的比例方案可能是不一样的，所以不同项目在进行模式设计时不必拘泥于是三七比例还是二八比例的问题，要有实事求是的精神，学模式要学习灵魂，不要学皮毛。

按照模式 1.0 的做法，可把一个轨道交通项目分成两个部分：A 部分定义为洞体等工程部分的投资；B 部分定义为轨道交通运营系统的投资，包括车辆、信号及控制系统等设备。这样，一个比较独立的轨道交通 PPP 项目不得不被人多地分拆成两部分，这两部分分别对应不同的投资开发策略。

对于 A 部分的投资，“发改基础〔2015〕49 号”允许轨道交通站场进行土地综合开发，如果土地配置数量合理，通过土地综合开发的增值收益可以补偿 A 部分的建设投资。对于 B 部分的投资，由于有“使用者付费”作为基础，比较容易融资，可以作为特许经营部分，但是对投资者的要求就是不仅要有投资能力，还要有地铁运营管理的经验。对很多城市政府来说，B 部分的政府补贴

^① 李伟. 城镇化观察：轨道交通 PPP 模式 2.0 [N/OL] (2015-01-22). <http://house.people.com.cn/n/2015/0122/c164220-26432144.html>.