



重庆大学经济与工商管理学院
School of
Economics and Business Administration
Chongqing University

重庆大学经济管理文库

丽攀高速公路 路地共建模式与效益评价研究

RESEARCH ON CO-CONSTRUCTION MODEL OF
BUILDING SIDE AND LOCAL GOVERNMENT AND BENEFIT EVALUATION OF LIPAN HIGH-WAY

晏国苑 ● 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

本书系四川省交通运输厅科研项目“丽攀高速公路路地共建模式与效益评价”的研究成果，感谢四川省交通运输厅、四川高速公路建设开发总公司、丽攀路有限责任公司、攀枝花市政府的支持和协助。

丽攀高速公路 路地共建模式与效益评价研究

RESEARCH ON CO-CONSTRUCTION MODEL OF
BUILDING SIDE AND LOCAL GOVERNMENT AND BENEFIT EVALUATION OF LIPAN HIGHWAY

晏国苑 ● 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

丽攀高速公路路地共建模式与效益评价研究/晏国菀著. —北京: 经济管理出版社, 2014.8
ISBN 978-7-5096-3302-1

I. ①丽… II. ①晏… III. ①高速公路—道路建设—研究—中国 ②高速公路—交通运输企业管理—运营管理—效益评价—中国 IV. ①F542.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 190538 号

组稿编辑: 杨雅琳

责任编辑: 杨雅琳 王格格

责任印制: 司东翔

责任校对: 张 青

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装厂

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 19.25

字 数: 293 千字

版 次: 2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-3302-1

定 价: 58.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836



重庆大学经济与工商管理学院
School of
Economics and Business Administration
Chongqing University

重庆大学经济管理文库

《重庆大学经济管理文库》编委会

顾 问：陈传明 徐二明 高 闯

主 编：刘 星

编 委：王 钦 冉光和 龙 勇 孟卫东 杨 俊
杜莹芬 余 菁 但 斌 罗仲伟

《重庆大学经济管理文库》出版说明

《重庆大学经济管理文库》是重庆大学经济与工商管理学院和经济管理出版社组织出版的系列学术丛书。组织出版《重庆大学经济管理文库》，是重庆大学经济与工商管理学院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

近年来，重庆大学经济与工商管理学院的广大教师和科研人员在社会主义市场经济以及具有中国特色的管理理论等方面积极开展科学研究和实践探索工作，完成了大量的研究课题，推出了一批重要的研究成果，主要覆盖管理学和经济学门类的工商管理、管理科学与工程、应用经济学等学科。为了系统地总结和展示这些研究成果，从现在起，我们经过一定的评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《重庆大学经济管理文库》出版。我们希望这将能够从一个侧面展示重庆大学经济与工商管理学院的科研状况和学术成就，同时，也为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

重庆大学经济与工商管理学院

2012年11月

| 前 言 |

高速公路建设涉及公众利益，是一项大规模的“系统工程”。与一般公路相比，高速公路具有更强大与便利的服务功能，但其建设所需资金巨大，建设成本和质量等级要求更高，并且在建设过程中受土地政策限制和经济规划影响极大。BOT 融资模式是完成高速公路建设的一种有效方式，按惯例 BOT 项目由政府负责征地拆迁及办理有关文件手续、解决项目建设过程中的社会问题及严格履行合同条款中有关税收、交通管制等责任。而投资方的资金落实和到位情况是 BOT 项目建设的前提和基础，投资方和政府的责任与义务并存是项目成功的关键所在。降低高速公路建设管理成本、提高管理效益，需要充分调动高速公路建设投资方和地方政府的积极性，本书称之为路地共建。在路地共建过程中，高速公路建设对各方参与者尤其是与政府的协调具有极高的要求，但也导致其容易受地方利益、地方势力的影响和干扰，需要地方政府的支持。

作为基于 BOT 的高速公路建设项目，丽攀高速公路攀枝花段建立了新的合作方式，地方政府负责征地拆迁及其费用，并进行建设环境的协调，丽攀公司则全面负责工程施工的投资建设。本书以丽攀高速建设模式为研究基础，分析了阻碍项目建设的关键因素，包括研究路地双方效用和互动关系、规范参与各方行为达到控制风险的目的、选择和制定路地共建运行机制、优化高速公路路地共建模

式，形成建设管理系统理论框架，并建立多级的路地共建效益评价指标体系。本书有较强的理论价值和现实指导意义，可优化高速公路建设管理、保障建设项目高效实施，研究构建的多级路地共建效益评价指标体系，基本上能从工程项目的各个方面反映工程的实际状况和优化管理的效果。

晏国苑

2014年9月

目 录

第一章 绪论 / 001

第一节 研究背景 / 001

第二节 国内外研究概况 / 005

第三节 研究内容 / 009

第二章 丽攀模式的运营环境 / 013

第一节 丽攀高速建设模式的选择 / 013

第二节 运营环境的研究方法 / 024

第三节 丽攀高速 PEST 分析 / 028

第三章 基于丽攀模式的相关理论分析 / 051

第一节 高速公路建设中的利益冲突研究 / 051

第二节 丽攀模式中的路地行为效用研究 / 057

第三节 丽攀模式中的路地双方关系分析 / 067

第四节 丽攀模式的 SWOT 分析 / 073

第四章 丽攀模式的运行机制 / 083

第一节 征地拆迁管理 / 083

第二节 运营目标管理 / 094

第三节 风险管理 / 103

第五章 基于丽攀模式的地方政府职能 / 121

第一节 丽攀模式下的政府工作要求 / 121

第二节 地方政府职能定位及其工作成效 / 129

第三节 保证地方政府职能的措施 / 141

第四节 丽攀模式制度化设想 / 149

第六章 基于丽攀模式的建设企业管理 / 155

第一节 丽攀模式下的建设企业管理战略 / 155

第二节 丽攀模式下的企业组织设计 / 178

第三节 丽攀模式下的企业管理制度 / 184

第七章 路地共建效益评价 / 227

第一节 路地共建效益评价的研究思路与方法 / 227

第二节 构建基于层次分析法的指标体系 / 233

第三节 应用评价模型进行综合评价 / 247

第四节 基于评价体系的效益分析 / 249

第八章 丽攀模式的工作建议 / 271

第一节 现行丽攀模式的阻滞 / 271

第二节 政策建议 / 275

附 录 / 285

A. 效益评价指标权重调查问卷 / 285

B. 效益评价定性指标调查问卷 / 288

参考文献 / 291

后 记 / 295

第一章 绪 论

第一节 研究背景

高速公路在 20 世纪二三十年代出现在德国、意大利、美国等发达国家。第二次世界大战以后,由于战后重建和发展经济的需要,西方工业发达国家掀起了修建高速公路的热潮。一些发展中国家在实现现代化的过程中,也把修建高速公路作为一项重要的措施。我国高速公路起步虽晚但发展很快,目前全国的高速公路网正逐渐形成,并初步发挥整体效益,为我国经济、社会发展提供了坚实的物质基础。

自 2007 年 12 月四川省委九届四次全会提出要着力打造“一枢纽、三中心、四基地”,建设贯通南北、连接东西、通江达海的西部综合交通枢纽的总体目标以来,四川交通建设已进入了新的发展阶段,发展态势由谋篇布局逐渐变为加快推进,发展要求由蓄势聚能逐渐变为强力攻坚,发展重点由做大规模逐渐变为集中建设。2010 年 4 月,四川省委省政府制订了《四川省交通重点项目三年集中建设攻坚活动方案》,作为交通建设的行动纲领,不仅规划了四川交通发展的宏伟蓝图,更确定了 2013 年底全省高速公路通车超过 5000 公里(其中 BOT 项目 1200 公里,川高公司 3800 公里),建成 12 条高速公路进出川大通道,基本建成



四川省高速公路网络主骨架的奋斗目标,明确了工作和责任体系,提出了“进度、质量、安全、投资和廉政”五大管理重点。

高速公路具有自身的技术特点和经济特性,如投资大、建设周期长、线长面广、受环境因素影响复杂以及准公共品特性、社会公益性、自然垄断性等。在我国欠发达的西部地区,由于建设资金严重短缺,国家投入远远不能满足西部地区经济建设发展的需要,地方财政也无力加大对交通建设的投入,引入 BOT 投融资方式能有效地解决地方政府投资的资金“瓶颈”问题。特别是与东部省市相比,四川的交通建设和营运条件较为不利,在四川建设与其他地区同样标准、同样长度的高速公路需要更多的建设工程量、投资、养护工作量以及能耗。这一现状决定了采用 BOT 融资模式是完成四川高速公路建设的又一有效方式,有助于改变四川基础设施建设的落后局面。

丽攀高速公路攀枝花段(以下简称“丽攀高速”)是四川省高速公路网络的重要组成部分。攀枝花市位于四川西南部的川滇交界处,是古代“南方丝绸之路”上重要的商贸物资交通枢纽,丽攀高速对补充和完善国家西南部高速公路网具有重要作用,将成为四川省西南部重要的出川大通道,对四川融入东南亚经济圈,加快拓展对外开放合作,构筑南向开放大通道,从而不断提高对外开放的水平和层次具有重要意义。丽攀高速也是攀枝花市次级枢纽的重要组成部分,该项目的建成,将极大地推动次级枢纽的建设,对后续项目的跟进有极大的推动作用。该项目穿过攀枝花市区,在不足 40 公里范围内设置 6 座互通立交,将有效缓解攀枝花市区的交通压力,同时把攀枝花市各经济组团有机联系起来,对攀枝花市的经济社会发展具有十分重要的战略意义。丽江至攀枝花市高速公路建成贯通,不仅将极大地推动省市交通枢纽的建设,有效缓解攀枝花市区的交通压力,还可以直接打通攀枝花到丽江等旅游景点的通道,是川滇两省的省际口岸,随着高速公路通行功能和服务区功能的完善,对人流物流在攀枝花的集散具有重要的牵引和拉动作用,这对攀枝花市的社会文化和经济发展都有极大的促进作用。因此,攀枝花市和四川省政府高度重视丽攀高速项目,在人力、物力、财力上都对丽攀高速项目给予了大力支持。

作为基于 BOT 的路地共建项目,丽攀高速项目建立了新的合作方式,由丽



攀高速公路有限责任公司（以下简称“丽攀公司”）与攀枝花市政府根据《丽攀高速公路投资协议》共建。根据投资协议，攀枝花市政府筹资4亿元负责丽攀高速项目征地拆迁、补偿安置、建设施工环境及各种矛盾的协调等工作，并承担相应的征地拆迁和补偿安置费用；由四川高速公路建设开发总公司（以下简称“川高公司”）负责投资工程建设、运营、管理，30年后交还给当地政府，其组建的丽攀公司全面负责丽攀高速项目的投资、建设、运营管理及移交，即丽攀高速路地共建模式（以下简称“丽攀模式”）。攀枝花市政府与丽攀公司“路地”双方的合作，可解决攀枝花市基础设施资金短缺的问题，改善当地基础设施现状，提高地方政府服务水平，从而提高当地百姓对政府工作的满意度，使地方政府起到高速公路建设方和沿线居民沟通的桥梁作用，也有利于社会整体的稳定和谐。丽攀模式不像通常意义的路地共建模式那样，由业主单位独立承担高速公路项目的投资、融资、征地、拆迁、建设、运营与维护全过程；也不像地方政府占股的路地共建模式那样由地方政府出资征地，在项目中根据出资额占有一定股份。丽攀模式是由地方政府出资参与项目建设但不占股份，全面主导征地拆迁和施工环境保护工作，使其成为地方政府的责任（责权匹配），由此树立地方政府对路地共建的主人翁意识的模式，为项目的顺利实施给予了强力支持。

丽攀模式中，地方政府在高速公路建设过程中的作用主要体现在按时征地、及时供地，化解施工单位、监理单位以及沿线居民之间的矛盾，为施工单位营造优良的施工环境，及时解决施工过程中当地单位和居民与施工单位间存在的矛盾，确保公路施工能够顺畅进行；项目业主的主要任务是按工程进度提供建设资金，及时、规范地办理项目前期手续，时刻注意有关政策法规信息并保持和地方政府及行政主管部门的沟通，取得地方政府对项目的肯定与支持。丽攀模式很好地解决了征地拆迁过程中的矛盾，使征地拆迁的公平性得到保障、项目业主与地方政府的矛盾得到缓解，创造了攀枝花市公路建设史上最短时间交地、施工单位最短时间进场和最短时间全面开工的记录，被各级部门和领导誉为“路地共建”典范。丽攀模式使项目业主能够专注于工程的建设，减少施工阻滞，提高项目建设效率，缩短项目建设周期，从而减少项目建设的额外成本和降低不可控因素。丽攀模式在项目建设的施工环境协调方面也表现出了明显的优势，有效做到了弃



渣弃土的合理堆放、严禁大药量爆破、避免夜间施工等，保持了沿线居民生产生活的便利性，最大限度地降低了施工干扰。在路地合作的过程中，为了配合当地政府维护社会稳定的宗旨，丽攀公司深入了解并及时解决沿线群众的合理诉求，会同设计、监理和施工单位进行了大量的调查研究工作，铺设施工便道、人行通道，并要求广大参建单位在施工过程中做好环境保护工作，关心沿线居民，为沿线群众办实事、办好事，这对维持攀枝花地区的社会稳定起到了积极的作用。

在丽攀模式的实践中，丽攀公司和攀枝花市各级相关职能部门的高效协同、积极努力，化解了各类矛盾，克服了高速公路穿越主城区而征地拆迁难和工程艰巨、施工条件差、技术难度大等难点，为施工单位创造了安全、良好的施工环境和条件，为建设的顺利推进提供了良好保障。丽攀高速项目最终取得了2010年完成年度投资计划115.6%，2011年完成年度投资计划106.6%的可喜成绩。2012年工程建设遭遇了前所未有的困难，仍然完成年度投资计划的101.1%，截至2012年末项目累计完成投资39.19亿元，占预算总投资（51.76亿元）的68.56%。2013年12月26日，丽攀高速公路攀枝花段按时通车。

丽攀模式作为创新的路地合作方式，在建设前期促进了建设项目管理的科学化、规范化、专业化和精细化，在保证质量、安全的前提下，加快了工程进度，控制了工程造价。但是，由于丽攀高速项目是对丽攀模式的第一次实践，工程项目的参加单位和协作单位多、工程量大、建设工期短、技术和质量要求高，在建设过程中也遇到了不少问题，影响了工程的建设进度。2012年上半年，攀枝花市政府的征地拆迁工作由于资金问题而停滞不前，五道河大桥、C1标段征地和拆迁推迟了近半年时间，特别是兰二小区比原计划推迟了一年半，对施工单位造成了严重影响（窝工损失、民工队伍不稳定），再加上施工单位内部管理不善，导致C9和C10标工期严重滞后。为此，有必要强化服务型政府和服务型业主的责任，对丽攀模式继续探索、深入研究、充分总结丽攀高速公路路地共建经验，扬长避短，发挥优势，倾力打造丽攀高速项目路地共建新典范，按原高峰厅长的要求就路地共建“丽攀模式”进行课题研究并向全省推广，实现高速公路建设管理科学、技术先进、经济合理、优质高效、安全廉洁的目标。



第二节 国内外研究概况

高速公路建设管理研究是随着高速公路的快速发展,为了更好地指导高速公路建设,更好地促进建设项目管理科学化、规范化、标准化和精细化而发展起来的,国内外的专家学者已对高速公路建设管理体制进行了一定的研究分析。

一、国外研究现状

国外高速公路建设管理模式经历了十几年甚至半个多世纪的实践,得到了不断的调整、完善,很好地促进了高速公路事业的发展。可以说,现代高速公路建设管理在发达国家已形成了比较成熟的模式。由于高速公路对各国经济和社会发展具有重要作用,许多国外专家、学者对高速公路管理体制进行了多角度的深入研究。

美国是高速公路发展最迅速、路网最发达、设施最完善的国家之一,各国专家、学者对之研究的成果比较全面和成熟。Bruce E.Seely (1988) 的 Building the American Highway System^①, Gabriel Roth (2005) 的 Liberating the Roads: Reforming U.S. Highway Policy^② 以及 Kenneth A.Small (1989) 的 A New Highway Pricing and Investing Policy^③ 都表明美国的高速公路管理采取由联邦政府资助地方建设,建成后交由地方管理的模式,采取的是分权式体制。联邦政府资助是美国发展高速公路的主要资金来源,但是美国部分州的融资方式也多种多样,如发行债券、发行股票、组织机构贷款、协议投资、养老基金、开发人集资、资产交

① Bruce E. Seely. Building the American Highway System [J]. Abel Wolman Award, Public Works Historical Society, 1988.

② Gabriel Roth. Liberating the Roads: Reforming U.S. Highway Policy [J]. Policy Analysis, No. 538. March 17, 2005.

③ Kenneth A. Small, Clifford M. Winston, Carol A. Evans. A New Highway Pricing and Investment Policy [M]. Brookings Institution Press, 1989.

换、BOT 融资方式筹集资金等。在美国,政府重视高速公路的规划与建设,制定相应政策促进高速公路的建设,城市高速公路发展迅速,同时,也重视发展周边国际高速公路网的建设。

法国在高速公路建设管理上实行特许经营制度,历史悠久,积累了丰富的经验,被世界银行称为“一种真正的法国模式”。James A. Dum. Jr (1995) 在 *The French Highway Lobby: A Case Study in State-Society Relations and Policymaking*^① 一文中指出,法国的高速公路建设是由国家委托成立特许公司实施、政府交通部门负责指导监督的。1969 年末,法国对 1955 年的“高速公路法”进行了修订,规定政府可向被授予高速公路特许经营权的公司提供担保。修订该法的目的是吸引更多的民间资本特别是私人资本,以加快高速公路建设。

英国主要实行国家预算拨款制来资助道路建设,建立了道路建设基金,也允许私人集资建设和管理道路,吸引非政府渠道资金的公路项目逐渐增多。融资方式除了推行 BOT 及其衍生形式,如 DBFO (设计、建设、融资和运营) 等以外,还出现了将高速公路的经营权进行有偿转让的融资方式。

德国高速公路养护和管理所需资金通过以下几种方法获得:公路使用者税收和道路通行费、上市募集融资、发行企业债券、开发建设物业设施向银行申请长期贷款等。另外,还采取多种国际性融资,如 BOT (建设经营转让)、BOB (建设运营移交) 或 TOT (收购运营移交)。

日本 1952 年制定了道路建设特别措施法,建立了由国家及金融机构贷款建设公路并在开通后收取通行费偿还贷款的收费公路制度。日本高速公路的资金来源主要靠贷款和政府发行国内外建设债券、汽油税、简易保险资金等。Nishimura Hiroshi (1999) 的 *A Turning Point and Challenges of Highway Policy in Japan*^② 和 John A. Black 和 Peter J. Rimmer (1982) 的 *Japanese Highway Planning: A Western*

① James A. Dum Jr. *The French Highway Lobby: A Case Study in State-Society Relations and Policymaking* [J]. *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 3, Apr., 1995.

② Nishimura Hiroshi. *A Turning Point and Challenges of Highway Policy in Japan* [J]. *Business Review*, Vol. 49, No. 4, Page 95-112 (1999).