

林晓言 罗 桑 著

轨道交通公益性与经营性 平衡新模式

RAIL TRANSIT

NEW BALANCE MODE OF
PUBLIC WELFARE AND
BUSINESS FOR RAIL TRANSIT



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

轨道交通公益性与经营性 平衡新模式

NEW BALANCE MODE OF
PUBLIC WELFARE AND BUSINESS FOR RAIL TRANSIT

林晓言 罗 燊 著

图书在版编目(CIP)数据

轨道交通公益性与经营性平衡新模式 / 林晓言, 罗
燊著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018.5
ISBN 978-7-5201-2489-8

I. ①轨… II. ①林… ②罗… III. ①城市交通运输
- 轨道交通 - 交通运输管理 - 研究 IV. ①F57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 059815 号

轨道交通公益性与经营性平衡新模式

著 者 / 林晓言 罗 燊

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇

责任编辑 / 冯咏梅

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16


印 张: 25.75 字 数: 415 千字

版 次 / 2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2489-8

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

本书系北京市哲学社会科学基地重点项目“北京城市轨道交通 PPP 模式的公益性和经营性平衡机制研究”（15JDJGA083）最终成果、国家社科基金重大项目“中国高铁经济理论解析框架及演化路径研究”（17ZDA084）阶段性成果

近年来，在改革创新的强力推动下，国家下放行政审批权限，鼓励社会资本投资基础设施建设，取得了可喜进展。我国轨道交通打破了以往政府独家投资的传统模式，倡导投资主体多元化、投资来源多渠道，加快企业转型升级，开创了良性发展的新模式。

我国轨道交通的实践表明，改革是发展的必由之路，创新是发展的第一动力。在公共服务领域，国务院及有关部委大力推广政府和社会资本合作（PPP）。所谓社会资本，不仅仅指民营企业，还包括国有企业。这种公私合作制，创造了由政府和社会资本合作提供公共服务的新模式，其本质是合作共治，核心是风险共担、利益共享的平等互利伙伴关系。

轨道交通项目具有投资多、周期长、回收慢、风险大等特征。只有部分项目属于纯经营性或纯公益性，大部分项目属于准经营性。项目建成之后，除项目自身有一定的经济效益外，还带来显著的社会效益和环境效益。不仅为百姓出行和物资流通提供了便捷高效的运输服务，而且对地区经济和城市发展发挥着基础性和引导性作用。如何兼顾项目的经营性与公益性，是投资主体多元化情况下需要研究解决的一个重要问题。

轨道交通传统的融资模式，实质上都是政府资信融资，其中各级政府源于轨道交通显著的公益性给予的资信支持是重要保障。各方投资主体对轨道交通的投资偏好，主要源于对轨道交通资产未来可预期的稳定现金流的信任度。这里的现金流不仅包含财务现金流，而且包含社会经济系统和土地资源系统因轨道交通资产区位资源性质而产生的经济现金流。前者可理解为轨道交通的经营性表现，而后者则是其公益性的表现。项目公益性与经营性的平衡，不仅关系到对投资主体的有效激励，而且关系到关联产业及政府财税体系的可持续发展。对轨道交通公益性与经营性平衡问题进

行深入探讨，有助于发展公私合作理论，指导制定相关政策，促进规划项目落地实施并取得良好效果。

北京交通大学林晓言教授等多年从事轨道交通经济研究工作，取得了许多重要成果。《轨道交通公益性与经营性平衡新模式》一书，汇集了她和她的团队多年来在这方面的研究成果，是持续辛勤耕耘的又一结晶。本书重点研究了基于激励性规制和开发利益公共还原的轨道交通公益性与经营性平衡机制的现实意义和理论基础，提出了 GDP、受益主体、土地增值三个视角的公益性计量方法，构建了财税、开发、价格三个维度的公益性与经营性平衡新框架，探讨了多种平衡新模式，并附大量案例分析。既有系统深入的论述，又有精辟独到的见解，不乏闪光点。第一，首次提出“广义补贴”的概念。广义补贴具有广义再分配的性质，包括以税费为主要形式的外部补贴机制、以综合开发为主要形式的内部补贴机制以及价格机制。第二，首次提出“有限公益性”的观点。轨道交通公益性边界的划分标准，应以轨道交通自身属性为内界，以轨道交通经营活动影响区域或影响群体为外界，以轨道交通运营期为考察期。第三，构建了公益性与经营性平衡机制三维度理论框架。基于“广义补贴”和“有限公益性”，在轨道交通外部补贴机制、内部补贴机制以及价格机制设计的基础上，提出了项目公益性与经营性平衡的具体方案。本书的研究成果，为从根本上解决我国轨道交通发展中运营企业亏损严重、政府财政补贴负担沉重等问题提供了理论依据，为破解项目公益性与经营性平衡难题规划了可行路径，对深化轨道交通投融资体制改革、促进可持续发展具有重要指导意义。

当前，我国轨道交通领域推行 PPP 已进入活跃期。从成功经验和失败教训中，深感需要针对存在的问题系统研究并采取有效措施。政府要有所作为，下功夫搞好项目策划、物有所值（VFM）评估，提供税费政策支持和金融支持，履行监督职责。政府应当守信，不能因换届而出现脱节或变故。政府为项目提供部分投资，有利于增强社会资本的投资信心，能够产生带动效应，值得提倡和推广，但不要设置过高的准入门槛。企业是投资主体，在获得公开透明的信息披露的情况下，与有关方面确定运价形成机制和运输收入清算机制。采取多种措施，实现轨道交通建设与当地融合发展深度融合，包括“轨道交通+土地开发”“轨道交通+物业”“PPP+资产证券化（ABS）”新模式等。企业要增强投资风险意识，通过咨询科学

确定投资前景预期，切忌盲目性。促进制定《政府和社会资本合作法》等相关法律，在完善的法律规范保障下，遵循市场规律合法运作。建立行之有效的沟通和协调机制，实现风险合理分担、冲突友好解决。期望携手持续开展理论和实践探索，形成具有中国特色的政府和社会资本合作新体系，开拓政府和社会资本合作共赢新路子，推动轨道交通高质量健康发展。

中国工程院院士
原铁道部党组副书记、常务副部长

孫永福

2018年5月1日

轨道交通等交通基础设施是社会经济发展的先行资本，其发展的完备程度对国民经济和社会生产力发挥着基础性的作用。广义上的轨道交通按空间位置可分为地下铁、高架铁、地面铁路。本书从城市轨道交通和高速铁路入手，从特殊到一般，进而推广到其他轨道交通和城市交通。

在经济高速增长期，轨道交通不仅要在路网规模上适应经济发展，而且要在运输效率和结构等高端服务供给中发挥促进经济集约的作用；在经济低迷期，轨道交通又进一步成为政府干预经济确保经济平稳运行的重要杠杆和手段。基于此，轨道交通等交通基础设施的身份是双重的：一是作为运输服务提供者的运输系统；二是作为社会经济发展重要投入要素的经济基础系统。

第一重身份，作为运输系统，属微观层面，轨道交通运输服务生产者即轨道交通运输企业以政府管制的价格水平实现运输收入，这是其财务收益的主要构成；轨道交通运输服务使用者即消费者付出政府管制票价水平的费用实现位移，其收益是到达目的地的地点效用（Place Utility, PU），PU 是决定消费者运输服务支付意愿的主要因素。因此，就轨道交通运输系统的第一重身份来说，轨道交通运输服务生产者的净收益是财务收益与财务成本之差，即轨道交通企业利润；轨道交通运输服务使用者的净收益则是其支付意愿与票价之差，即消费者剩余。消费者剩余属于轨道交通系统的公益性。

第二重身份，作为经济基础系统，属区域和宏观层面，轨道交通等交通基础设施是社会经济发展重要的投入要素，这是其作为产业链中关键基础环节的根本，即其本源的外部效益。这部分外部效益通常以 GDP 的形式为社会所认可，因此，GDP 视角的轨道交通外部效益计量是多年来的主导

思路，成果丰富，模型众多，推荐参考林晓言所著《基础设施投资效果定量评价》和《高速铁路与经济社会发展新格局》^①。鉴于 GDP 指标正待修正、宏观区域的弹性边界，以及长期存在的难以剥离交通项目投资贡献等学术界争议，本研究团队已在探寻更科学的理论和方法以定量评价交通行为对 GDP 的影响，因此本书不将该视角作为重点，仅选择灰色预测方法等做后评价。

在本书中，关于轨道交通基础设施的第二重身份，因其产生的公益性与经营性的计量，可以按照两个思路来厘清。

一是受益主体的思路。其理论基础源于公共物品开发利益公共还原理论，该理论已被发达国家和地区多个成功案例予以检验。鉴于我国最新颁布的新型城镇化规划、铁路土地综合开发规划、“八纵八横”高铁网规划以及国家发改委《发挥高铁经济的支撑引领作用》等国家政策的出台，“土地价值捕获”（Land Value Capture, LVC）和“交通主导开发”（Transit Oriented Development, TOD）等理念有望在未来的轨道交通和城市发展领域共同发挥主导作用。这些理念的实现需要以产权明晰为前提的完整发展权的具体落实，受益主体法无疑是可行的选择。具体来讲，为了实现平行、独立、可加等原则，本书将轨道交通的受益主体分为社会受益主体（政府）、轨道交通站点辐射区厂商（生产者）、消费者三类，含宏观、区域、微观三个层面的主体。

二是土地增值的思路。其理论基础主要是土地价值理论，体系完整丰富。其本质思想是，轨道交通等交通基础设施从其概念规划之日起就已经成为影响土地价值的重要的区位因素，随着轨道交通设施的规划—建设—运营等时间轴的延伸，这种区位因素对土地价值的影响不仅必然成为内生变量，而且与区位可达性等其他时空因素融合成为主导的内生变量，累积叠加效应显著。因此，轨道交通等交通基础设施辐射区域内的土地价值是运输系统全部公益性的集化指标。本书在重点测算多条轨道交通包括高速铁路受益主体视角下的公益性的同时，还基于前期积累的测算模型修

① 前者于2006年由清华大学出版社、北京交通大学出版社出版；后者是国家社会科学基金后期资助项目成果，于2015年7月出版第一版，2017年3月出版第二版，由社会科学文献出版社出版。

正测算了京沪高铁土地增值视角下的公益性。

总之，无论从何种视角看，轨道交通等交通基础设施的公益性都是客观存在的，同时轨道交通在票价方面的收入体现了轨道交通的经营性。公益性与经营性的平衡，不仅关乎对产生公益性的主体的激励，而且关乎与其关联的产业乃至宏观经济的可持续发展以及社会的和谐。

根据我国《中长期铁路网规划》和《铁路“十二五”发展规划》，铁路每年的建设投资规模依然处于上升的通道，2017年依然达到8000亿元的水平。随着新型城镇化规划的落实，铁路等交通基础设施除了自身规模的扩大和结构的完善，还必须与城市发展形成有效的耦合，任务依然很艰巨。中国铁路总公司的成立是铁路产业市场化进程的重要步骤，在转型期间，如何避免历史债务等财务危机的爆发，融通到更加符合财务安全的大量资金，平衡好经济利益和公共利益之间的关系，成为亟待回答的问题。2014年9月23日，财政部发布《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）。随后，为了保证政府和社会资本合作项目的实施质量，规范项目识别、准备、采购、执行、移交各环节的操作流程，2014年12月4日财政部又发布了《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）。这些政策文件的发布意味着我国从探索政府和社会资本合作的阶段正式转入了大规模实践公私合作伙伴关系（Public-Private Partnership, PPP）的关键时期。

城市轨道交通是大中城市的基础性公共交通设施，随着我国大中城市内部与外部交流的日益紧密，人们对城市的客运需求也日益增长，而以运载量大、能耗低为特点的城市轨道交通也迎来发展高潮。2013年5月，国务院发布《关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定》（国发〔2013〕19号），决定把城市快速轨道交通投资项目立项与开工审批权或核准权从国家发改委下放到省级投资主管部门。截至2015年底，大陆共有24个城市开通运营轨道交通，运营线路总长度为3489公里，在建里程为4448公里，累计投资近2万亿元，其中2015年投资总额达到了3364.2亿元。最新获批或申报的城市大小不一，既有实力雄厚的老工业重镇如石家庄、太原，也有一大批改革开放后发展起来的大中型城市如温州、无锡等，甚至还有乌鲁木齐、兰州、贵阳、南宁等西部地区城市。

本书认为，从历史的角度看，轨道交通融资的本质是政府资信融资。

其中，中央政府源于轨道交通显著公益性给予的资信支持是重要保障。具体来讲，各方投资主体对轨道交通基础设施的投资偏好主要源于其对轨道交通资产未来可预期的稳定现金流量的信任度。这里的现金流量绝不仅仅是以轨道交通企业或者轨道交通项目为界的财务现金流量，它还包含社会经济系统和土地资源系统因轨道交通资产的区位资源性质而产生的经济现金流量。因此，轨道交通设施辐射区域内的受益主体是未来实现轨道交通融资健康持续的重要来源。其实，2008年以后以高速铁路合资公司为代表的铁路大发展的资金筹集组织方式正是该思想的部分实践。

本书的重要结论如下。

(1) 以轨道交通双重身份为出发点是对其公益性的清楚解释。轨道交通作为运输系统的第一重身份，是轨道交通运输服务生产者和消费者分别实现企业效益与地点效用的投入要素；轨道交通作为经济基础系统的第二重身份，是社会经济系统和土地资源系统实现其增量效应的投入要素。因此，消费者的地点效用、社会经济的增量效应与土地资源的增值效应是轨道交通设施公益性的主要体现。

(2) 轨道交通公益性与经营性的平衡需要政府的激励性规制。激励性规制，是政府或监管部门给予受规制者合理竞争压力和提高生产经营效率的激励。通过放松进入/退出规制、灵活价格制定以及在产品生产领域给予企业更多自主权等方式，在利润最大化动机条件下，激励企业利用自身信息优势，主动提高内部生产、运营、管理等各环节的效率，降低生产运营成本。激励性规制方案的设计既要调动企业生产经营的积极性，又要防止企业滥用相机抉择权，攫取信息租金。具体到轨道交通 PPP 项目，政府对轨道交通经营主体的激励性规制，一方面要让社会资本有利可图，另一方面要保障社会公众的出行需求与消费者剩余，在供给数量、质量和价格等方面予以合理规制，实现公益性与经营性之间的平衡。

(3) 在激励性规制方面，建立合理的风险分担机制，调整政府出资比例，私营企业承担部分成本，降低项目资产负债率。政府与企业应本着互惠、双赢的理念，根据承担风险的能力分配风险，建立合理的风险分担机制，实现成本分享和利润分享。这种规制方式既拥有法定的约束力，又比法律更具灵活性。同时，政府部门应调整自身的定位，扮演好监督者的角色，建立绩效考核机制，防止私营部门为了追求最大利益而放松安全标

准，维护公共利益。社会资本在享受政府的优惠政策时，应积极履行合同义务，以更高的效率提供更优的服务，促进项目的顺利进行。

(4) 提高激励的强度可以降低社会投资者的机会主义行为发生的概率。机会主义行为是导致社会福利损失的非常常见的经济活动。如果私人投资者在轨道交通 PPP 项目运营阶段发生这种情况，将对公共利益产生严重影响。当利益分配比例变大时，社会投资者的努力水平也会相应提高，所以提高社会投资者在轨道交通 PPP 项目中利益分配的比例，能够使其获得更多的收入，减少其投机行为。同时，可以提高其生产水平，使其更加努力地工作，提高工作效率。

(5) 政府部门在确定 PPP 项目的利益分配比例时，应更加关注社会投资者的投机行为。根据最优利润分配比例，投机行为的产出系数越高，最优利润分配比例就越大，所以需要增加具有投机行为的社会投资者在项目中的利益分配比例，以避免其通过投机行为来增加产出，从而避免投机行为的发生。

(6) 实现轨道交通公益性与经营性平衡的机制包括外部补贴机制、内部补贴机制和价格机制三个维度。外部补贴机制是指政府通过税收政策、财政补贴等方式，在兼顾公平与效率的前提下，实现对企业的激励；内部补贴机制是指依据轨道交通显著的公益性，在适当扩大项目合理边界的基础上，提高社会投资者的收益和分享比例，从而降低机会主义行为，也称为项目的内部激励；价格机制是指 PPP 项目定价机制和定价水平（指使用者付费价格）的设计满足社会福利最大化。

(7) 轨道交通公益性与经营性的量化是实施平衡机制的首要条件。公益性与经营性的量化，需借助科学的计量工具予以货币化。在辨析轨道交通公益性受益主体的基础上，确定公益性与经营性平衡机制的实施对象，设计出外部补贴机制、内部补贴机制和价格机制三个维度的平衡方案。

(8) GDP 视角的轨道交通公益性与经营性计量需要借助更为复杂的模式剥离其贡献。GDP 视角是多年来铁路外部效益计量的主导思路，其主要思想在于将轨道交通看作一个基础设施项目，是一种投资行为，其本质是对其投资行为的效果评价。鉴于 GDP 指标正待修正，以及长期存在的难以剥离铁路项目投资贡献等学术界争议，目前本研究团队已在探寻更科学的定量评价轨道交通对 GDP 影响的方法。本书不将该视角作为重点内容，只用灰色预测法

在高铁开通后逐年进行简单的数据分析，结论是：京沪、武广、京津三条高速铁路在运营期为沿线地区带来了可观的公益性，剔除几个特殊省份或城市，高速铁路在运营期对沿线地区 GDP 的贡献率约为 3%。

(9) 将受益主体法并辅之以土地增值法作为轨道交通公益性与经营性计量的主要方法。本着和谐处理轨道交通经济利益与公共利益之间矛盾关系的宗旨，受益主体法可细化轨道交通的公益性。根据以轨道交通双重身份为出发点的公益性定义，可以将轨道交通受益主体平行分解为社会受益、企业受益和个体受益，且效益独立可加；也可以将这三部分空间利益载体化到土地价值上，在避免夸大轨道交通公益性的前提下，保证公益性与经营性平衡政策的科学和可实现。

(10) 将公益性计量作为轨道交通项目财务评价的重要补充。从服务于客观评价轨道交通贡献的目的出发，增加轨道交通计算效益与外部效益内部化率两类指标之间的相关关系计量部分，可为轨道交通融资政策选择、组织模式选择等提供决策依据。

(11) 轨道交通公益性计量受益主体加总法的实现。基于历史调查数据和现场问卷调查结果，测算出京沪高速铁路的公益性是其经营性（票价收入）的 3~5 倍，武广高铁是 6~7 倍，京津城际是 6~9 倍。建议普遍计算各铁路项目和各城市轨道交通项目的公益性，分类归纳形成公益性与运输收入比值的经验值，可为可行性研究的标准制定做准备。

(12) 轨道交通对沿线土地价值影响计量的实现。基于团队成果积累的地价函数法，测算出京沪高铁对沿线站点区域的土地价值影响程度为：与 2011 年比较，到 2020 年，河北沧州将上涨 45.61%，其他站点区域上涨情况分别为山东枣庄 37.43%、山东德州 42.41%、山东泰安 42.10%、江苏常州 39.75%、安徽宿州 43.86%。土地是具象空间利益结构的有形载体，因此土地价值即铁路各类公益性的集化指标。

(13) 轨道交通公益性程度的决定因素。轨道交通公益性的大小其实并不取决于轨道交通运输系统自身，而是取决于对其产生派生需求的各类源需求（包括社会经济系统和土地价值系统）的质量，以及轨道交通运输系统与其源需求系统之间的循环累积效应。因此，基于共赢思想的综合开发机制设计是做大轨道交通公益性的关键。

(14) 开发利益公共还原理论是轨道交通公益性分配的理论基础。20

世纪之后，开发利益分配中的社会公平问题更为突出，针对公共项目的“受益者负担”理论开始形成，也就是将公共投资项目的成本合理分担和收益公平分配相连接，根据产权人的受益程度确定其应承担的成本，以实现开发利益的公共还原。因此，可以通过综合开发和联合开发的方式来实现轨道交通公益性分配。

(15) 先创造价值再分配价值是轨道交通公益性分配的战略步骤。推荐遵循“跨域增值”理念实现轨道交通价值即公益性的扩大创造，遵循“土地价值捕获（LVC）+交通主导开发（TOD）”思想实现轨道交通公益性分配。而且，分配机制的设计应能保证那些事先参与了价值创造行为的主体拥有价值分配的优先权利。

(16) 轨道交通价值创造的“跨域增值”思想。“跨域增值”中的“跨域”是指不同领域的整合，包括公共部门上下级之间、同级不同部门之间、公共部门与私人部门之间，以创新思维的财务规划方式，通过跨空间、时间、主体与专业领域来拟订整合型开发计划，通过规划、基金、审议、协商等策略，针对开发利益随时间动态变化的特点，将过去忽略的建设外部效益予以内部化，提高计划自偿性，将资金回收到公共建设经费中，并且筹措未来的营运经费，以达到减轻政府财政负担的目的，即通过“跨域”整合的思维来创造更高效益的“增值”。机制运作的具体策略内容可归纳为资金筹措、基金运作、审议机制、协商平台等方面。轨道交通的开发建设和运营会给周边地区带来经济增长尤其是土地增值，对于这一部分的溢价回收，提倡基于利益形成的动态过程以及客流量对土地增值的有效性程度，并结合国家有关土地溢价相关税收和土地开发的方式实现。

(17) 轨道交通价值分配的“土地价值捕获（LVC）+交通主导开发（TOD）”思想。土地本身具有价值。TOD思想下的综合开发，包括土地所有者投资、基础设施公共投资等行为，都会提高土地的价值。轨道交通应挖掘土地的增量价值以覆盖轨道交通基础设施和提供运输服务的成本，合理规划城市的发展路径，完善城市的快速交通网络，同时创新土地开发融资的机制和方式。政府应代表公众维持这一土地价值。

(18) 税费和开发是轨道交通公益性分配的两类路径。轨道交通公益性分配的路径比较复杂，分类依据也不平行。总体来看，包含以税费为依据的分配方案和以开发为依据的分配方案。税费依据属于间接方案，适合

于产权难以界定、市场机制不够健全的情形；开发依据属于直接方案，适合于产权清晰完整、市场机制比较健全的情形。

(19) 基于税费的轨道交通公益性分配，是以第三方为中介，实现公益性生成方和公益性得益方之间的转移支付。推荐的主要方案包括分列税率土地价值税、特别收益估价、税收增额融资、物业税制度下增值效益返还。

(20) 以分列税率土地价值税实现轨道交通公益性分配。土地所有者获得土地价值的主要途径有两个：①物业开发，房价高，收获租金高；②土地开发，收获高地价或租金回报。换句话说，需要收回的两个主要的税费来源是物业开发和土地开发。一般财产税结合土地与财产来评估和征税。也就是说，财产的一部分估值是以税基为基础的，另一部分则以作为征税基础的土地价值为依据。随着区域规划的发展以及区域规划规模和容积率指标的发展，高物业税和高强度开发之间的关系变得难以平衡。因此，确保交通设施的顺利引进和良好的服务质量，既能实现高品质的回收利用，又不会影响土地开发商的积极性，解决办法是将一般财产税转换为分列税率的财产税。前者将土地税与房屋税相结合，税率相同；后者采用土地和房地产的双重征税制度。

(21) 以特别收益估价实现轨道交通公益性分配。根据收益的不同建立税收评估区（效益评估区，简称BAD），使基础设施和公共服务设施的运行维护成本按照一定比例的投资进行分配，以达到回收投资之目的。“特别收益”（Special Benefit）而是相对于“普通收益”（General Benefit）而提出的。例如，社区公园的建设将改善周边娱乐环境的质量，提高其价值。从整个城市的角度来看，由于人均闲置面积的增加，全市居民都可以享受一般福利。但只有居住在社区公园附近的人才能从他们所谓的“特别收益”中获益。从理论上说，只要公共设施的范围比较狭窄，就可以用特殊的方式来收回投资，比如火车站的建设有助于提高周边地区的可达性，有助于吸引人们参与各种经济活动，从而使区域复兴。因此，可以相应划分铁路站点的特别收益评估征税区，对受益地区的特定群体征收相关费用。

(22) 以税收增额融资（Tax Increment Financing, TIF）实现轨道交通外部补贴。税收增额融资，是指地方政府将特定地区因未来建设开发所增加的税收作为现在建设项目的融资担保，先行筹措建设经费，待实施期间

内税收实现后，再予以偿还融资借款，即地方政府利用未来租税增额作为融资担保，进行公共投资与建设，借以促进计划地区的民间投资，是扩张税基产生租税增额的一项公共财务工具。具体做法是：首先划定 TIF 区的范围，然后决定 TIF 实施期间及基年，再决定纳入 TIF 的税目，最后地方政府以新设或既有基金（专户）配合财务运作，逐年将纳入计划的增额租税纳入基金（专户）。这项公共财务工具最初在美国运用。可以将铁路站点周边划分为“实施税收增额融资政策的区域”（Tax Increment Financing District，简称 TID 或 TIF 区）与“没有实施税收增额融资政策的区域”（简称非 TIF 区）两大地块。在项目建设初期，地方政府的原税基被冻结，基准税和增值税尚未发生。在项目建设期间，增值税转入项目开发区 TIF 区管理部门；项目结束后，TIF 区自动解散，地方政府的增税回归原位。

（23）物业税制度下增值效益返还补贴。物业税是一种间接税，是财产税的分支，主要是对物业征收的一种税。它是抽取现有房地产税、土地增值税和土地租赁费合并为统一征收的物业税，是政府与房地产业主之间的收入分配方式。这种做法的优点是：使物业税的税率易于调节；物业税金额与经济增长有关；当经济增长迅速时，相应的税额将会很高，否则会下降。轨道交通运输设施具体运营过程的增值效益主要基于以下情况：政府项目将带来项目周围区域的增值效益，同时也会增加政府的物业增值税收益，可以作为事前投资投入项目中。轨道交通运输设施围绕房地产升值增加了物业税，政府可以将部分收入提取为“资金池”的一部分。从资金池中使用资金，政府可以增加现有项目的投资比例，从而减少对特许经营权的补贴。在项目中，将增值税加入同一资金池，投资政府建设项目，形成增值收益循环使用。

（24）基于开发的轨道交通外部效益分配。需要组建法人形式或者契约形式的利益共同体，通过政府规划、土地整理、发展权移转三种土地利用方案创造价值，实现外部效益生成方和得益方的绑定式利益共享。推荐的分配方案有：①联合开发分配方案，包括法人模式、协议模式、“法人+协议”模式，适用于轨道交通不拥有或不完全拥有土地产权的情形；②轨道交通自主开发方案，是指轨道交通拥有土地所有权的情形，具体包括自持物业和外包。

（25）轨道交通站区土地综合开发是公益性回收的前提条件。首先，

必须吸引进驻产业与城市中现有产业形成关联，相互促进，进而形成城市的新增长极；其次，由于客观条件限制，高铁站区一般建在城郊，因此必须解决站点周边交通基础设施建设不及时的问题，加强站区与城市其他地区的联系；最后，必须有效解决高铁建设的融资问题，同时需要行政力量广泛而深度地介入。土地市场和土地管理应该促进土地转让，并确保财产权，同时避免寻租与腐败。重视治理理论，提高政府治理能力，解决城市土地规划和土地利用的有关问题。

(26) 基于政府规划的土地利用方案。该方案包括四个环节：首先，在规划控制阶段，由规划部门在轨道交通沿线选择若干紧邻车站、成片集中土地，调高开发强度，落实具体用地范围和规划条件，由发改委、国土资源部等有关部门对此部分土地做好储备控制；其次，在立项阶段，由政府以特批形式，将特定土地与轨道交通以及车站工程捆绑在一起，作为一个整体项目立项，土地不再需要单独上市交易，使轨道交通企业同时取得捆绑土地的二级开发权；再次，在建设开发阶段，以市政用地名义，将纳入捆绑项目中的土地结合铁路工程用地统一进行征地拆迁，同步完成一级开发工作，然后投资者按照规定的开发时序，结合高铁建设与运营，分批、分期、分地块对捆绑土地进行建设、开发和经营，赋予铁路公司专营铁路沿线土地、享有土地增值收益的权利；最后，在收益阶段，轨道及车站建设投资者开发所获得的收益可以用于轨道交通工程建设和还本付息。

(27) 基于土地整理 (Land Readjustment) 的土地利用方案。土地整理是影响城市时空发展的新的有吸引力的方法和实践，如日本筑波快线项目的综合开发法。它为土地和基础设施网络的有计划发展提供了机会，避免了不同类型和密集度的土地被混合利用，如出现城中村的情况。该方法为基础设施和服务提供者提供了一个收回费用和拥有土地的机会，如果管理得当，可以使土地分配更加公平。基本做法是，在项目建设阶段之前，由公共实体如地方政府在优先领域购买土地。由于土地调整项目实施之后，它们不必直接收购轨道交通设施区的土地，因此降低了公共部门提前购买土地的难度。基于土地整理项目的授权，它们将重新绘制购买土地以符合轨道交通设施区。在这一过程中，法律规定，只有公共实体，如公共/合资轨道、区域政府和公众的开发者，才可以重新绘制购买土地的轨道交通设施区。

(28) 基于发展权转移 (Transfer of Development Rights) 的土地利用方