

PPP模式在我国城市轨道交通项目中的应用研究

孟令锦

青岛习远咨询有限公司

[摘要]近年来,我国的发展速度不断加快,大力倡导节能环保、高效的交通出行方式,地铁、有轨电车等城市轨道交通项目大量上马建设。而城市轨道交通项目的建设和运营均需要进行大量的资金投入,完全依靠政府投资,将对地方财政造成巨大压力。近几年国家大力推动的PPP模式与城市轨道交通项目具有结合的基础。文章通过对PPP模式在城市轨道交通项目的应用及优势进行了剖析,并结合当前情况,给出了解决方案。

[关键词]PPP模式;轨道交通;应用研究

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.10.2679

引言

近年来,中国的发展已步入新的发展阶段,各类社会企业纷纷寻求新的利润增长点,自从PPP模式推出后,越来越多的企业和资本选择参与到公共基础设施领域中去。同时在我国城市化和工业化进程加快的今天,城市交通堵塞问题日益突出,一些城市采用对汽车牌照进行限制或“摇号”的方式,控制私家车的增速,以缓解交通拥堵,这就需要大力发展公共交通,而高效、环保的城市轨道交通,成为各大城市优先选择发展的方向,虽然目前我国的一、二线大城市已经实现了轨道运输的覆盖,但各个城市仍有较大的建设需求。地铁、有轨电车以及城际铁路等公共轨道交通项目具有政府主导、建设运营费用高、收益周期长的特点,采用PPP模式实施可帮助政府筹集资金,满足企业和资本参与公共基础设施建设和运营领域的需求,满足公众对轨道交通的迫切需求,促进城市高质量发展。PPP模式是政府与社会资本在公共设施和公共服务领域进行合作的一种模式,由政府方和社会资本分担风险,分享利润。文章从中国PPP模式的适用范围出发,分析PPP模式在国内城市轨道交通项目中的应用。

一、PPP模式的概况

PPP是一种首先在欧洲出现的项目运作方式,在欧美各国都得到了普遍的应用。国内分成了两种类型:一种是狭义的PPP模式,一种是广义的PPP模式。狭义的PPP模式是指符合财政部、发改委相关政策规定,在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作,并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报;政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管,以保证公共利益最大化。而广义PPP泛指政府与社会资本的各种合作方式,注重在合作中的风险分担和投资收益,经过前期的交流与磋商,制定相关的合作方案,并最终就某个特定的公共服务系统建立达成一致。

二、PPP的共性

可以采用PPP运作的行业和类型较多,但在我国的基建工程中,采用PPP方式较多的是交通、市政工程和环保领域。由于不同地区、不同行业的具体情形不同,PPP在不同地区和行业中表现出不同的特征。通过对有关工程的分析,我们发现PPP具有两个显著的共同特点:

(一)长期合同的存续:PPP项目要求对其进行长期的法律约定,以对其进行控制。目前,由于不同的政策体系,不同的政策主体,都有不同的政策导向,对长期的PPP项目造成不同程度的影响。

(二)项目的产权基于政府和社会的资金提供方式,需要对投融资、建设、运营、维护等各个方面的责任及各种风险进行分担。

三、我国城市轨道交通产业特点

(一)城市轨道交通在时间和空间方面存在着一定的限制:部分城市轨道交通每日运行的时间较少,比如杭州1号线,从早晨6:00到下午10:30,因此无法靠长时间的运行来增加收益。空间收到铁轨限制,像杭州的1号线,就是从湘湖到临平,再到下沙江滨,这条铁路是不能离开铁轨的,收益是相对固定的,所以这个项目的利润是有限的。

(二)地铁工程的保值、增值力更大:城市轨道交通的票价收入,受到了沿线的特殊条件的限制,比如社区密集、商业繁荣等,而商业收入如广告收入、店铺收入等,都受到了人流的极大的影响,随着社会的发展,大型社区的建立,商业的建设,地铁的运营,将会带动越来越多的客流,带动票务收入以及非票务收入的增长,可以说轨道交通项目自身的资产随着时间的推移升值潜力巨大。

(三)项目的资金回收能力较好:虽然轨道建设初期的资金投入很大,资金周转周期长,初期可能会亏本,但不可忽视的是,地铁的稳定和不断增加的票务收益,以及广告、沿线物业、ATM、商业商铺等带来的大量资金流入,可以让收入达到一定的利润水平,例如杭州1号线虽然只有四年的时间,但在广告开发、ATM机等方面,还有店铺的收入,已经让1号线的收入达到了一个很高的水平。

四、PPP在城市地铁工程中的应用必要性与优势

(一)PPP在城市地铁工程中的应用必要性

近年来,中国的经济发展迅速,轨道交通项目的兴建有增无减,快捷、环保、低价等诸多优点已成为市民首选的交通工具。目前,我国城市轨道交通的建设已成为当务之急,而政府的资金紧张也是其中的一个重要影响因素,所以必须引进多种灵活的筹资方式,以保证铁路的成功。

城市轨道交通工程在一定程度上减轻了城市发展中的交通问题,具有很强的社会公益性质,但它也具有较高的投入

和较长的回收周期。传统的以政府投资、政府运营经营为主的实施方式存在着政府压力大、经营效益低下等问题，而民营经营的方式，由于对盈利的要求与轨道交通的公益性存在一定矛盾，使其难以真正地得到实施。在这样的大环境下，引进PPP模式，并根据各大城市的差异特征，进行高效的改革，具有重大的实践意义和长期意义。

（二）PPP在城市轨道交通中的优势

1、PPP可拓展政府资金来源，减轻政府资金紧张

PPP模式通过引进社会资本，扩大了资金的来源，缓解了财政和政治上的负担，使得国家可以把更多的钱投向更多的民生项目。与此同时，PPP模式的融资也为轨道交通工程建设和运营提供了保障。让政府部门从一个巨大的公共基础设施供应商，转变为与社会资本进行分工，更多的从事监督管理工作，提高了项目的实施效率和收益。

2、降低成本

政府和社会资本在项目的开发过程中需要进行良好的合作，政府需进行项目的可行性研究和方案的设计，确保项目投资的有效利用，并提供政策和技术支持。社会资本通常都有雄厚的财力和出色的设计、施工管理队伍，从项目招标开始，到工程的最后阶段，他们都能及时地完成工程的设计和施工。其为了提高收益，将尽可能地减少工程时间。PPP模式下，轨道交通项目投入运营，由政府和社会资本共同定价，使项目运营可较为顺利实施，较快获得收入，减少资金成本。

3、引进高级技术和经营经验的社会企业

社会企业在工程运营初期就介入工程的规划，为政府部门增加经费、技术支援，提升工程运作的效能。PPP模式是把社会资本的技术和经营理念结合起来的。政府方和社会资本方两方共同参加项目的设计、建造和运营，并由国家监管机构来进行监管和协调。社会资本方将会提供技术和财力上的支撑，以减少项目公司的资产负债率。两方达成长久的双赢的合作关系，可以更好地为社会公众服务。

4、合理的风险分布

PPP模式能够较好地处理项目的全生命周期内的各种风险，最大限度保障项目顺利运营。由政府方和社会资本根据合理的风险分担方案，做好各类风险的防范、化解、承担工作，可降低各类风险对项目的影响，保障各参与方的利益，提高项目运营效率。

五、中国轨道交通 PPP融资方式的运用

利用PPP实施轨道交通项目，可以有效地缓解项目融资难的问题，有着广阔的发展空间。然而，鉴于PPP在国内尚属新生事物，在未来的发展中需要重点关注：

（一）转变政府功能，并给予适当的政策支助

PPP模式与传统的融资方式有所不同，是一种政府从传统的建设主体转向与社会资本方建立合作的特许经营关系，在公共事务中扮演监督、指导和合作者的角色。因此，国家应

根据轨道交通项目的特点，制定相应的政策，比如打破目前社会资本方参与沿线开发的土地、建设存在的政策壁垒，简化项目审批程序，使社会资本方可顺利地获得合理收益，提高社会资本方的参与意愿。

（二）设立一种高效的监督机制

PPP模式在国内尚属新生事物，从项目的立项、论证、招标到项目的实施、验收和运营，都要有一个行之有效的监督体系。可以设立专业的监督管理部门，或者引进第三方监督。同时，充分利用PPP综合服务平台，及时进行信息披露，一方面可以利用PPP综合服务平台对项目的全过程进行监管，另一方面社会资本也可对政府行为进行有效约束。通过这种方式，可以在一定程度上实现政府方与社会资本方之间的平等协作关系，防止权力寻租等问题的产生。

（三）扩大项目收入来源

目前，我国轨道交通的收入主要来自与票务收入、政府补贴和冠名权以及少量广告收入。可以结合TOD模式的理念，考虑将一条线路的沿线开发权部分纳入PPP项目中，允许投资人享有优先发展的商业及不动产；通过延长项目的运营年限、提高建设基金的投资期限，拓展PPP的盈利途径。

（四）健全轨道交通PPP工程中的风险分担制度

城市轨道交通PPP项目的各类风险相对较大。因此要保证其有效运营，必须对其风险进行合理的分配。在风险分配中，应遵守“最大风险控制的一种基本准则”和“风险和利益的协调”。按照这一原理，可以合理分担风险，降低风险的出现几率和造成的损失，从而保证成本的最低限度。

六、结束语

政府和社会资本的合作，基于互利双赢的思想，推进合作，包括转变政府的功能；如果通过构建一套行之有效的监管机制，拓宽项目收益渠道，完善项目的风险分担机制等方式，使得PPP在城市轨道交通项目中更具可操作性，从而达到城市轨道交通的公益性和盈利性的协调统一，这样PPP模式在我国城市轨道交通项目中将具有更广阔的应用前景。

参考文献

- [1]高晓磊.杭州城市轨道交通项目PPP融资模式应用研究——以地铁5号线为例[D].浙江:浙江理工大学,2015.
- [2]刘宇.我国城市轨道交通项目PPP融资模式研究[D].辽宁:东北财经大学,2006.
- [3]于娜莎.基于现金流视角的PPP模式下城市轨道交通项目财务预警指标体系研究[D].重庆:重庆大学,2010.
- [4]姜圆圆.基于外部效益的城市轨道交通PPP项目补贴模式研究[D].陕西:西安建筑科技大学,2018.
- [5]钱洁,苏强,周中行,等.旅游配套项目的PPP模式应用研究[J].现代城市研究,2015(9):114-117.
- [6]刘瑞杰.城市轨道交通PPP融资模式风险分担机制研究[J].财会学习,2018(16):196.