

PPP 模式助推轨道交通可持续发展

——以呼和浩特市为例

■ 哈顺朝鲁 高娃

摘要：轨道交通作为重要的公共交通基础设施，具有方便居民出行、有效提高市民生活品质、大幅拉升沿线土地价值、快速提升城市形象、促进相关产业发展等优点，对进一步增强城市整体竞争力十分重要。呼和浩特市轨道交通 1、2 号线一期工程 PPP 项目作为内蒙古乃至全国首次以全投资 PPP 模式推动的轨道交通项目，经过项目识别、项目准备、项目采购等规范操作，目前已正式进入到项目执行阶段。新的交通模式的启用必将给传统的城市管理方式带来挑战，而 PPP 模式在实现轨道交通可持续发展的同时也产生了一系列问题有待解决。本文就 PPP 模式如何实现轨道交通可持续发展为切入点，研究 PPP 模式实施过程中的相关问题，并就城市轨道交通建设的推进提出一些建议。

关键词：城市轨道交通 PPP 模式 监管 可持续发展

呼和浩特城市轨道交通 1、2 号线一期工程自 2016 年开工建设，2019 年底 1 号线试运营，呼和浩特进入轨道交通时代。与此同时，1、2 号线工程是呼和浩特市第一个轨道交通项目，希望通过 PPP 模式能够妥善解决项目执行过程中的挑战与问题，实现轨道交通可持续发展。

一、轨道交通带来的新挑战、新问题

（一）轨道交通制度体系不健全

法制环境的完善对于轨道交通实现商业化运作具有重要意义。鉴于轨道交通由地方投资、国家审批的特殊性，轨道交通规划、建设、资金、运营监管、资源开发等须以地方法规形式予以进一步明确，确保作为城市重大项目的轨道交通能够得到重点支持，从而实现有序持续发展。当前，我市轨道交通相关政策法规仍是空白，轨道交通项目在建设、运营、管理过程中缺少相关支撑，达不到真正的有法可依，有据可循。

（二）轨道交通建设管理能力待加强

轨道交通建设是一项复杂、系统的工程，具有高技术、高难度、高风险、周期长等特点，在施工建设过程中，往往会出现征地拆迁、管线迁移、交通疏散、施工组织等问题，特别是土建施工引发的噪音、粉尘、封路改道、商业影响等，

会直接影响群众正常生活，为轨道交通沿线周边地区的社会管理工作带来系列难题。能否圆满完成施工建设，保证施工安全、施工质量的同时，又能把社会和群众的负面影响控制在最低水平，是对城市管理水平、基层执政能力的一次重大考验。

（三）轨道交通运营监管经验不足

城市轨道交通客流密布，列车、车站、区间隧等具有高速性、场地狭小、密程度高、容量大等特点，在安全性和可靠性方面的要求远远高于其他交通方式。特别是安全方面，呼和浩特作为内蒙古自治区首府城市，人口多、流动性大，且正处于经济转型期，维护公共安全任务十分繁重。同时，呼和浩特市缺乏轨道交通运营管理经验，随着轨道交通 1、2 号线相继通车运营，对突发紧急事件应对处理、公共安全监督管理等工作提出了更严格的任务要求。

二、PPP 模式助推轨道交通建设健康快速发展

为减轻政府财政压力，稳步推进城市轨道交通建设，按照国家政策要求，呼和浩特市人民政府积极鼓励和引导社会资本参与呼和浩特市轨道交通项目建设。呼市按 PPP 模式引入了社会投资人建设呼和浩特市轨道交通 1、2 号线一期工程。



PPP 模式有力推动了呼市城市轨道交通项目加快实施，实现更高的经济效益和社会效益。

(一) 合理创新 PPP 运作模式，发挥各方优势推动项目实施

呼市轨道交通 1、2 号线一期工程在 PPP 操作中，创新采用“ A+B 模式”，建设和运营方面的风险主要由社会资本方承担，政策、法律等风险由政府承担，这样既满足了“ 风险由最适宜方承担的原则”，又能充分发挥各自的优势。PPP 模式能将社会投资人的先进管理理念和技术引入项目中，有效实现对轨道交通项目建设和运营的控制，从而有利于降低项目建设投资风险，较好地保障政府与社会投资人各方的利益。呼市轨道交通 1、2 号线在 PPP 项目公司成立后，马上投入到项目建设中，本着合作共赢的原则，边谈判边建设，有效缩短了项目建设周期，在保证项目安全质量的前提下，确保了整体项目 2020 年前建设运行。

(二) 弥补财政资金不足，减轻政府负担

轨道交通项目引入 PPP 模式，建设期内可让社会资本分担建设成本，减少政府前期投入，运营期内也可分担维护更新费用，承担一定经营亏损风险。如，呼市城市轨道交通 1、2 号线社会投资人在建设期分担了政府 86 亿元的建设成本以及 152 亿元的融资成本，有效缓解了呼和浩特市短期内财政资金不足的问题，有效延长了政府的债务期限。

(三) 合理分担财务风险，提高项目稳健性

一方面，政府将部分项目责任和风险转移给了社会投资人，项目超预算、延期或在运营中遇到各种困难而导致的或有财政负债增加的风险被有效隔离。另一方面，PPP 项目以合同为保障，融资不受周期性政府预算调整的影响，这种确定性可以提高整个项目生命周期投资计划的确定性和效率，提高公共部门的财务稳健性。

(四) 发挥 PPP 模式在轨道交通领域示范作用

2016 年，呼和浩特轨道交通 1、2 号线一期工程 PPP 项目被列入财政部第二批 PPP 示范项目名录，享受国家 PPP 示范项目的优惠政策及“ 以奖代补” 的资金补贴；2017 年，轨道交通 1 号线一期工程 PPP 项目的合规性和创新性被选定为国家发展改革委第二批 PPP 项目典型案例。在行业内以做出很好的表率作用，弥补了我国轨道交通领域以全投资 PPP 模式运作项目的空白，为后续其他城市以 PPP 模式建设轨道交通项目提供了宝贵经验。

三、轨道交通项目 PPP 操作中存在的问题

(一) 监管服务部门分散，推动机制不顺

轨道交通 PPP 项目会在社会资本和政府多个职能部门之间建立长期、复杂的合同关系，且项目涉及的土地、建设、运营等问题离不开政府各职能部门之间的协调、配合。因此，需要政府各

部门明晰职责、高效配合，加强服务监管，及时解决各类问题。呼市轨道交通项目监管分散在财政、交通、发改、自然资源、住建、人防、消防、应急等多个职能部门，缺乏组织协调性。当对某一事项监管适用不同的监管依据时，会导致多头管理乃至无人管理。

（二）制度体系不健全，PPP项目监管存在空白

在轨道交通PPP操作中，呼市未形成有针对性的、切实可行的PPP项目监督管理制度、财政支出责任监测体系，对项目全生命周期内各环节各参与方的具体权益关系未作出详细规范，使PPP项目在建设运营管理过程缺少相关支撑，达不到真正的有法可依，有据可循。

（三）项目收入来源单一，主要依赖政府补贴

项目回报机制为可行性缺口补贴，但由于呼市客流量尚处于培育阶段，客票收入占营业收入比重较低，项目主要营业收入来源于政府支付的可行性缺口补贴，尚未挖掘出轨道交通建设带来的外溢效应和相关土地资源利用。项目合同中缺少其他经营性资源开发的鼓励条款，社会资本缺乏开展创新经营模式的动力。

（四）合同谈判经验差别大，政府方技术实力待加强

政府部门PPP经验欠缺，技术实力不足，在某方面会存在不予决断或让企业自行解决的情况。故项目实施机构可聘请有经验的咨询单位（法律、财务、技术咨询等专业领域）对项目的每一重要决策点进行把关，出具相关意见，同时加大自有人才的培养力度。

（五）人才需求缺口大，发展面临瓶颈

作为三线城市，呼市吸引轨道交通建设管理人才和技术人才的能力明显不足。项目建设及后续运营过程中，缺乏大量具有实操经验的人才。在自身人才培养过程中，由于培养周期长、成本高、资源有限，现阶段仍无法满足呼市轨道交通各项工作。

四、建议

（一）理顺监管界面，明确各方权责

一是建立符合轨道交通发展规律的资源配置机制和长效机制，强化政府各部门在轨道交通建设的协调管理职能。如，可建立轨道交通可持续发展建设联席会议制度，协同处理轨道经济、民生、安全、环保、建设运营、空间布局等重大事项。二是构建轨道交通“六位一体”管理体制。以市轨道交通指挥部为主导，以市轨道公司为主体，对轨道交通资产、资源进行规划重组，建立集规划、建设、运行、资源开发、资产经营、投融资“六位一体”的管理体制。规范PPP操作，加大政府与社会资本合作力度，研究组合型、互惠性的轨道交通运营管理和利益分配机制。三是完善市轨道公司法人治理结构，积极推进公司化进程，做到产权清晰、权责明确、管理科学，打造首府轨道交通品牌，实现资产最大化、资本化。四是建立轨道交通可持续发展考核机制。开展轨道交通PPP项目绩效运行监控，由轨道交通项目实施机构对轨道交通绩效目标运行情况跟踪管理和定期检查，开展绩效评估，最终促进实现项目绩效目标。完善轨道交通可持续发展建设目标责任年度考核制度，明确各旗县区、各有关部门对轨道交通可持续发展的责任，由市政府负责检查督促落实。五是拓宽轨道交通监管途径及手段。行政管理部门依照各自职能对城市轨道交通实施监督管理；适时引入第三方机构，对轨道交通建设、运营、管理进行监测和评估；同时，构建透明、快捷、灵敏、准确的信息沟通平台，接受社会监督。

（二）健全制度体系，加强指导服务

一是加快推进轨道交通建设管理法制化进程，使呼市的轨道交通建设从规划、投融资、建设、运营、综合开发等工作都做到有法可依。如，出台关于加快轨道交通建设的若干意见，理顺轨道交通工程建设、资金筹措、综合开发等工

作。推进《呼和浩特市轨道交通运营管理条例》的立法进程，确保城市轨道交通正常、安全运营，维护城市轨道交通运营秩序。适时制定轨道交通1、2号线PPP项目监督管理制度、财政支出责任监测制度，建立轨道交通成本规制，高效推动轨道交通PPP项目实施。二是规范政府在轨道交通可持续发展的责任。完善政府推动轨道交通可持续发展机制和配套服务制度，规范政府优惠政策，明确相关部门管理职责和支持方式，为轨道交通规范化、市场化运作创造公平竞争的平台。

（三）建立轨道交通“一体规划、多元投资、综合开发”体制

一是强化政府引导，优化债务结构、创新金融工具，合理安排长期债务与短期债务的比例、银行贷款和国债的比例，充分并广泛地采取银行贷款、建设债券、项目融资、融资租赁等多种融资方式，实现融资主体多元化，债务风险分散化。完善PPP等有效的项目外部效益返回机制，吸引战略投资者对沿线空间开发、配套设施建设的融资力度，拓宽资金来源和融资渠道。二是推进轨道交通TOD开发。以地块开发的带动性、经济性、可实施性等因素为主要考量，科学规划以综合交通为导向的开发模式，逐步构建多中心的城市发展新格局。授予轨道交通公司较大范围的特许经营权，将其物业等收益作为城市轨道交通建设和运营资金的有益补充。统筹市轨道公司资产、资源，运用企业债权融资、知识产权质押融资、股权融资等方式，多渠道、多元化融资，逐步扩大社会投资参与度，实现轨道交通可持续发展。三是设立轨道交通产业发展专项基金，合理用于轨道交通建设、运营、更新改造及轨道交通产业战略性重组及股权投资等。出台扶持配套政策，赋予城市轨道交通项目税收方面的优惠政策，落实税费减免，实行税收优惠。

（四）加大人才引进，打造高效运营团队

一是完善人才引育机制。城市轨道交通是知识密集型行业，作为轨道交通新兴城市，应设立

轨道交通人才引育资源库，加大政策倾斜力度，建立完善科学的激励机制、人才评价机制、岗位晋升机制与员工保障机制，为引才、留才创造良好的环境条件，形成轨道交通可持续发展的人才支撑。二是拓展专业人才引进途径。针对不同层次、不同专业的人才制定不同的引进模式，开辟人才引进绿色通道，建立府、产、学、研人才共建模式。市轨道公司牵头开展引育工作，利用企业自身开展专业提升培训，做好自有人才培养；深化校企合作、助力定向人才培养。

（五）加强建设运营安全管理，完善轨道交通环境

一是制定《呼和浩特城市轨道交通安全管理办法》。强化轨道交通全程安全管理，健全企业安全控制制度，完善安全管理监控机制，加强对轨道交通规划、建设、运营安全等方面的评价、监管。二是建立健全覆盖规划、设计、建设、运营等全过程的安全防范和评估体系。制定城市轨道交通统一、规范的安全标准，完善轨道交通安全预防与运行监控，建设“智能化”内外监控系统集成平台。结合PPP绩效监控，细化轨道交通运营安全性指标，为安全管理系统提供客观的建议。三是增强突发事件的应急处理能力。编制《轨道交通各类突发事件应急预案和处置办法》，建立健全轨道交通安全应急体系，增强对突发事件的应急处理能力。建立轨道交通应急指挥系统。在指挥、控制、通讯等方面整合资源、形成合力，确保遭遇重大突发事件时能够在事故救援、信息传递、乘客疏散等方面采取相应措施。四是加强公众安全宣传教育。建立健全安全信息发布制度，准确迅速发布事故权威信息，消除公众疑虑，引导乘客理性行动。积极推进建设运营安全文化，加大轨道交通安全管理宣传力度，努力提高全社会轨道交通安全意识。■

（作者单位：呼和浩特市机场与铁路建设项目办公室）

责任编辑：张莉莉