

# 我国城市轨道交通PPP发展模式探讨

苏振斌

中铁电气化局集团有限公司 湖南 长沙 410011

**摘要:**为促进政府职能转变,拓宽城镇化建设融资渠道,国务院、财政部、发改委等多部委发文鼓励推广PPP模式。本文首先对PPP项目风险管理概念进行概述,其次总结了PPP项目发展中产生的一些问题,最后给出轨道交通PPP项目风险管理策略,期望通过实践探讨,对在建及未来入库项目提供一定的参考价值及借鉴意义。

**关键词:** PPP模式;城市轨道交通;运作机制

引言:为了更有效吸引项目投资方,拓展筹资渠道,提高城市轨道交通建设效率以及轨道运行质量,我国学者开始研究不仅能够缓解国家政府财政资金紧张局面、降低资金风险,还能够为社会各界创造商机、提高市场竞争力的模式。在这些模式中,PPP模式开始受到人们的关注,其能够广泛应用于城市各项基础设施建设项目中。PPP模式它强有力地吸纳着地方社会资本积极参与投资当地城市基础建设项目中,极大地缓解了中央政府以及地方政府的压力。

## 1 PPP项目风险管理概述

### 1.1 公共和私营部门应共同分担风险

很多比较常见的PPP项目并没有认清公共部门应当为PPP项目带来的收益,过度注重利益相关者的发挥能力与作用。一般来说,公共部门在PPP项目实施时需要担负一定的风险,所以需要工程风险管理方法开展同步剖析与控制。

### 1.2 PPP项目风险分配原则

《财务部门实施意见政府与社会资本合作模式操作指南(执行)工作的通知》(财建)2014)113号)和《关于规范政府与社会资本合作合同管理工作工作的通知》(财建)2014)156号)紧密结合对PPP项目项目生命周期风险配备开展风险分配提升、风险收益对等和风险可控等原则,综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和风险管理能力等要素进行设计,在政府和社会资本之间合理分配项目风险<sup>[1]</sup>。

### 1.3 PPP风险管理是一个系统的、动态的管理

在PPP项目推动环节中,被识别分摊的风险会随着时间推移和事物的变化而造成出乎意料不良影响,形成新的风险和未识别的风险。因而,PPP项目风险管理方法应该是动态性、循环往复的过程管理。

## 2 PPP模式应用的必要性

近些年,在我国城市轨道交通迅速发展。截止到

2021年12月20日,国内一共有35座城市、76条路线运用PPP项目,项目总投资超出14750.73亿人民币。城市轨道交通项目生命期分成建设期和运营维护期两阶段。建设期内,其财产耗费较大,其总经营成本主要包含平常经营成本、设备大修成本费、设备升级成本费、追加投资和利息。依据城市轨道交通的公益型,其门票务必操纵在公众所能接受的范围之内,不可以由市场规律来定义。因而,只靠门票费收益难以回收利用成本和利润,全世界绝大多数城市轨道交通经营都要国家补贴。城市轨道交通的高速发展需要大量的资产。在城市轨道交通项目中选用PPP发展战略,推动政府与社会资本协作,积极主动激励参加民间资本设备等方面的开发运营,达到城镇化进程中设备建设和公共物品供应的极大资金需求,一同缓解当地政府财政收入工作压力以及债务负担<sup>[2]</sup>。

## 3 PPP项目风险识别分析

### 3.1 建设总投资超支风险

建设总投资超量是建设风险中的一种细分化风险,主要指因为社会组织的主要原因,造成项目预设计方案经费预算或建设费用预算超过项目总投资费用预算。造成这类风险主要原因是处在项目执行早期,在项目可行性分析和项目实施方案层面对项目的估算额度不够,造成项目执行总投资不足。这类风险结合实际很容易出现在PPP项目中,风险责任划分通常由民间资本担负。

### 3.2 市场需求风险

市场需求风险是运营风险的细分化风险,主要指在项目早期,具备经济可行条件的标准来支撑项目的需求。在项目可行性和实施意见中,项目市场需求部分预测分析人流量数据信息过高,和实际人流量相距比较大。这将导致社会资本方对项目使用人付款的那一部分间接性担负一定金额,降低政府对可行性缺口补贴额度。实际上降低了项目公司未来的利润,影响了社会资本方的股东分红,导致社会资本方的投资回报不能达到

预期收益。这类风险在风险的责任区划中通常由社会资本担负。

#### 4 PPP 项目发展问题

从轨道交通目前的发展规模以及行业的发展趋势来看,PPP项目具有巨大的市场空间,当然未来挑战和机遇并存。

##### 4.1 市场需求大缺乏规范性

就目前实践探索看来,现阶段的PPP项目具有一定的示范作用,但是由于还处在项目实施初期,能够取得什么效果尚不太清楚。与此同时,现有资产存有迁移风险、税赋高、单位多、交易较为复杂等诸多问题。并且全国各地每一个项目的独特性,已有的作法已不能符合现阶段要求,全国各地还处在探寻环节。

##### 4.2 设备更新改造带来一定投资风险

在一定的时间内,完工运营的轨道交通项目将大量进入工程和设备老化的更新周期。在PPP项目执行过程中,因为将来各个阶段升级改造追加投资额度很难确定,给社会资本方带来一定的项目投资风险。

##### 4.3 运营商作为社会资本方参与度不够

针对存量项目,因为不用基本建设,因此更加重视社会资本的运营能力。但不管是新建或是PPP项目,大型工程公司是PPP项目的重要参加者,但是作为具备专业技能的轨道运营商参加度低<sup>[3]</sup>。

##### 4.4 政府对城市轨道交通PPP项目缺乏重视

一些地方政府在运用与推广城市轨道交通PPP方式时,为了保证业绩考核,向社会资本服务承诺过多经济收益,但建设结束或者开始运营时并没有兑现承诺。在项目早期,充分考虑政府的信用问题,社会资本层面会变得越来越慎重,从而导致彼此不信任。这种情况与政府保守主义观念、政府领导干部更替、负债压力太大等有一定关系,原因是政府对城市轨道交通PPP项目重视程度不够,并没有深刻认识到PPP方式对城市轨道交通管理与公共服务质量的重要性。

##### 4.5 市场监管体制不健全

轨道交通PPP项目是一个繁杂的系统项目,运营周期特别长,涉及到的步骤、参加者和相关者越来越多了。从在我国城市轨道交通PPP项目的整体发展趋势看来,市场监管体系尚不健全。一些地方政府通常依据之前的有关规定贯彻落实PPP项目的监管责任。可是,这种要求难以达到社会发展的需求。除此之外,在PPP项目创立环节中,项目公司无法高效执行监管职责,PPP项目品质难以保证,也造成了政府对PPP项目执行品质的焦虑。

##### 4.6 项目风险分担机制不健全

我国目前城市轨道交通PPP项目欠缺完备的风险分担管理体系。在PPP项目启动阶段,政府常常把风险转移到社会资本上。PPP项目中后期很容易出现烂尾问题,增加了地区政府财政压力。这和城市轨道交通PPP项目基建项目的初心不匹配,严重危害集体利益。总体上,在我国城市轨道交通PPP模式发展缓慢,项目风险分担管理体系不健全,有关部门欠缺解决项目的风险实践经验。主观方面,地域政府与社会资本方及其它参加者沟通不充足<sup>[4]</sup>。

#### 5 城市轨道交通 PPP 项目风险管理策略

##### 5.1 推动PPP模式规范化、法制化建设

近些年,在我国颁布了很多标准PPP模式运转的文档,但大部分以实施方案、公示、管理规范等形式起效,欠缺全方位的法律法规。PPP模式下多方的权利义务、项目设计开发所需要的文件或实施流程等。都是没有权威性的法律法规。这就大大提升了PPP模型的执行难度,因为大部分项目只能依靠案例进行谈判和交流,大大的延迟了项目的完成时间。我国应加速PPP法治化,确立PPP模式协议的法律法规评定、应用领域和法律属性。在没有明确PPP最新法律法规的情形下,PPP模式一般以政府意愿为基础。假如政府毁约,社会资本方一般处在非常不利的处境。因而,必须根据相关法律法规确立在双方项目过程的责任和义务,有效区分政府和社会资本方权益,政府方应确保社会资本方收益权,同时向社会资本展现合作关系的平等和可行,标准化PPP模型的运用<sup>[5]</sup>。

5.2 转变思想观念和政府职能定位,充分发挥PPP模式的作用

我国目前PPP模式的运用中长期存在政府并购重组轻管理问题,明显牵制了PPP模式健康稳定发展和效应发挥。就PPP模式本身而言,并不是单纯的依靠财政,反而是推动了利益相关者资产向设施建设的迁移。根据公司互相学习、协作,打造出可以在各行各业创建合作关系关联合作伙伴公司,为以后隐性的PPP项目积累人脉。正如长沙地铁6号线《特许经营协议》规定的,长沙市政府拥有长沙地铁6号线的定价权、建设和运营监督权以及特殊情况下的介入权。严重制约了城市轨道交通行业PPP项目后期运营的市场化发展。政府应当主动转变自身职能定位,积极承担起监管者的责任。适度权力下放,搞活企业管理权,充分运用各个方面优点。

5.3 适当调整收费配套政策以兼顾社会资本与公众利益

客流量和票价做为城市轨道交通市场化运营的两大核心内容,直接关系到社会资本完成预期收益率。现阶段

段,内地城市轨道交通体制基本上由政府制定,规范确认后依然会长期性实行,难以达到票价社会化调节。政府需对社会资本和实际运输费和预估运输费间的差值开展承诺,社会资本在一定条件内担负损害或是盈利,政府进行补偿或是分担。该票价制定政策兼具社会资本和集体利益,全国各地在探索城市轨道PPP项目时,可结合当地状况适时调整现行政策<sup>[6]</sup>。

#### 5.4 适当考虑以土地资源开发性收入平衡

针对PPP项目资金不足问题,国务院、国家发改委、国家财政部等部委局公布的政策法规数次提及得用土地资源开发性收入平衡PPP项目投资资金不足。现阶段,在内地城市轨道交通的PPP项目中,很少提到对沿线土地开发运用问题。少部分如深圳地铁6号线PPP项目就是“轨道+物业”模式的成功案例,深圳6号线的投融资方案设计以TOD发展理念为指导,以轨道交通提升物业价值,物业开发反哺地铁建设,实现了项目自身的“造血”功能。目前对于TOD的探索也成为城市轨道交通建设中着重考虑的问题,因此各地可以将TOD与PPP相结合,对现有政策进行适当调整,通过土地综合开发缩小PPP项目财务缺口。

5.5 对于建设总投资超支风险,建议做好前期及监理工作

通过开展项目“五制”建设:根据工程项目法人责任制、资本金制、招标投标制、工程建设监理制、协议管理制等“五制”基本建设,用心挑选施工企业,强化对施工企业的监管,加强中后期查验奖惩制度,能够降低这一的风险发生率以及危害。此外,在法律方面,PPP项目公司与施工单位应当通过签署工程总承包合同书进行一定的把控。

#### 5.6 推进TOD和“轨道+物业”模式

城市轨道交通项目具备开发周期长、投入大、相关应用繁杂、质量标准高特性。在城市轨道交通PPP项目运行以前,政府理应制定完备的城市轨道交通发展战略规划,营销推广“TOD”和“轨道+物业”模式的应用,创建有效的收益体制,使地铁沿线的增值收益流入政府财政和特许运营公司。

#### 5.7 增强契约意识

PPP项目以政府和社会资本签的合同为载体。参加者需有契约精神,严格按照协议做事,保证项目顺利开展。一直以来,政府在设施建设和公共性处在主导性,

是项目投资的核心和强悍影响力。因而,PPP项目失败和协作彼此权益的不良影响主要是因为政府不履行协议而造成的。想要实现PPP模式的持续发展,政府务必变化传统式精准定位,从实施者转变成合作方,从公共产品的唯一服务提供者转变成项目的监管人。那也是PPP实体模型持续发展的关键因素之一<sup>[7]</sup>。

#### 5.8 加强人才培养

政府理应提早制定城市轨道交通PPP项目融资计划书。该计划书在PPP项目建设过程中起到主导地位。PPP方式务必依托繁杂的法律和理财知识来操作。政府要充分应用相关PPP项目操作体系,为PPP项目的运行给予对应的政策扶持和服务支持。因而,政府应当根据专业技能等方式,培养国家所需要的PPP项目杰出人才。除此之外,政府还要设法提升民企或投资人对投资项目的决心和信心,保证高品质PPP项目开放与实施,完成城市轨道交通PPP项目的社会化、市场化目标。

#### 6 结束语

做为基建工程,城市轨道交通已历经100多年。充分考虑城市轨道交通项目投入大、时间长、回报率比较慢的特性,建设与长期性运营必须巨额财产,完全依靠政府补助运营可能性不大。PPP方式仍是城市轨道交通项目吸引社会资本进入的重要手段。在总结过去经验和教训的前提下,不断完善相关法律法规,引入工作经验丰富有科技的社会资本,保证城市轨道交通可持续发展观。

#### 参考文献

- [1] 林楠.基于PPP模式的轨道交通项目融资风险研究[J].项目管理技术,2019,17(12):27-31.
- [2] 杨军.PPP模式下的城市轨道交通项目工程总承包管理[J].建筑工程技术与设计,2019,(36):342-343.
- [3] 程世东,蒋中铭.我国城市轨道交通投融资模式转变与创新[J].综合运输,2019,37(9):16-19
- [4] 李明阳,邢燕婷,刘丽琴.城市轨道交通PPP模式运用研究[J].都市快轨交通,2019,29(5):1-6
- [5] 李芊,崔同磊.存量城市轨道交通项目PPP模式选择研究[J].都市快轨交通,2019,32(3):32-38.
- [6] 柯永建,王守清.基础设施PPP项目的风险分担[J].建筑经济,2019(4):31-35.
- [7] 许树生,徐志超.轨交存量项目社会资本参与策略[J].我国投资,2019(17):94-96.