

# 城市交通与房地产联合开发

仝允桓 翁东风

发展中国家大城市面临的日益严重的交通拥挤问题,已经成为制约城市发展的主要因素之一。这些城市存在的经济活动过度聚集,缺乏居住用地,交通堵塞,市政服务设施不足、效率低下,环境污染等问题都可以从交通和土地利用中找到原因和结果。实践证明交通建设是城市经济发展的先决条件,良好的交通设施可以产生足以弥补其建造和运营成本的社会效益。但是长期以来,就交通运输业本身进行单一的投资建设和经营管理,没有很好地发掘和利用交通建设产生的间接和潜在的社会效益,使得交能运输资源的低价格体系下的经营收入难以补偿巨大的交通建设投资和运营成本。从而,导致在交通建设上投资和获益分离,造成“旧账未了,又欠新账”的恶性循环局面。针对这种现象,笔者借鉴发达国家的经验,结合我国实际,论述了将交通间接效益转化为投资的方法——实施城市交通与房地产联合开发(joint development),为解决我国城市交通问题提供了新思路。

## 一、联合开发的概念与作用

### (一)联合开发的概念

对于不同的交通环境和交通建设项目,联合开发的含义是略有差别的。

在美国有三种基本的联合开发的方法:一是交通走廊法,这实质上是涉及一系列与

主要交通线路长度一致的联合项目。所谓联合项目,指的是一种可用来开发和完成高可达性交通走廊的方法。例如,在一定通行能力下,土地利用和交通设施的联合项目。二是交通带更新改造项目,这是在建成区沿交通走廊地带实施联合项目的一个重要方法。三是交换道区域的联合开发,指的是在保证土地利用规划和将要建设的交通设施相适应的情况下,在高速路交换道区域内土地开发的方法。

我们提出联合开发指的是城市快速交通线和房地产相结合的一体化开发。内容包括:1. 中心城市到卫星城镇快速交通走廊的联合开发;2. 建设城区内快速交通线与旧城改造相结合的一体化开发;3. 现有交通设施更新改造与相邻区域的联合开发。

### (二)联合开发作用

联合开发在经济上有两个意义:一是通过房地产开发等其它方面的收入来补偿运输部门的经营成本,解决交通运输投资短缺问题,为交通运输项目的建设提供一部分资金来源;二是提高交通和土地资源的利用效率,降低市政服务成本。

可以从以下三个方面来描述联合开发的作用:一是解决长期以来交通运输部门投资短缺问题;二是优化城市结构、改善交通,三是减少市政服务成本,增加收益。

#### 1. 解决交通建设资金不足

关于我国交通运输业发展滞后之症结的

讨论已经很广泛,加快交通运输业发展,发挥其先行作用的观点普遍被人们所接受,然而近几年,随着国民经济的迅速发展,城市经济活动不断增加,城市与城市之间,城乡之间物资和人员的流动量急剧上升。尽管中央和地方政府都下大力狠抓交通运输建设,多方面筹集交通建设资金,增加了交通运输业的投入,但是,交通滞后的状况仍然没有改变,一些大城市交通拥挤日益严重。交通运输追求的是社会利益最大,实行的是低价体系,就交通运输部门本身而言,大多数交通项目的经营成本是得不到补偿的,只有靠政府补贴才能维持公共交通部门和运营,而且,交通运输项目投资大,建设周期长,投资难以回收。因此,企业和个人是不愿投资于交通运输业的,政府财力又难以满足交通运输业日益增长的投资需求。这种传统的就交通运输业单方面的投资、建造、经营的方式就很难解决日益尖锐的交通拥挤的矛盾。交通和房地产联合开发则是减轻政府财政负担,加快交通建设的有效方法。这个方法在交通运输项目增加社会效益的基础上,运用联合开发部门的内部机制,利用房地产增值的效益来补偿交通运输的运营成本。

在日本,政府给予城市轨道交通联合开发项目的补助资金的70%(实际建造成本的60%),其中中央和地方政府大约各负担一半,地方政府的补助金来源主要是特殊轨道基金。例如:1980年日本仙台市政府对城市铁路系统获益的地方公司和企业,增收14.5%开业税,设立了“仙台市快速交通建设基金”;札幌市将距车站360—720米的范围确定为城市轨道交通系统的受益区域,对区域内的占地业主和土地租用者按距车站的距离、占地面积不同累进收税,为城市轨道交通系统提供专项基金。中央和地方政府的补助资金在投入运营后分十年偿还。

日本城市联合开发和经营公司大多是一体化的商业组织,组织的总收入常常是母公

司的十多倍。例如,1988年Tokyu集团的总收入是31000亿日元(200亿美元),而母公司,Tokyu铁路公司的收入只有2420亿日元(17亿美元)。<sup>⑤</sup>

## 2. 优化城市结构,改善城市交通

联合开发是将城市交通运输系统和土地利用有机结合的开发方式。联合开发将城市经济活动、土地利用和交通规划有机地结合在一起,这样,不但可以按照城市经济活动的需要进行交通运输布局,优化城市空间结构,而且还提出了一个调整城市交通源的方法以解决城市交通拥挤问题,例如,在中心城市过于拥挤,而卫星城镇又达不到规模经济的情况下,快速交通走廊将中心城市和卫星城联接起来,既可以加快卫星城镇的发展,又可以扩大中心城市规模经济的影响范围。因此,联合开发机构进行房地产开发时,能够使新的出行源避开过于拥挤的地方,起到合理分布城市出行源的作用,从而更有效地利用交通运输资源。

## 3. 减少市政基础设施和服务成本,增加收益

在我国大城市,主要道路的交通容量都已经超过负荷,交通服务成本要比合理容量的情况下高。区域快速交通系统和房地产联合开发,重新分布了原来的出行,从而降低现道路干线过高的容量。减少拥挤不仅可以带来时间节约,而且还可以降低交通服务成本。

快速交通线可以引导卫星城镇有序地增长,避免盲目建设引起的过于分散和重复建设造成的浪费,最有效地利用城市和卫星城镇的水、电、暖、煤气、通讯等资源,从而降低这些市政基础设施的供应成本。例如,当前过多而分散的开发区、农村分散的居住区、自成体系分散的采暖系统等,使得市政基础设施建设成本过高。结合交通线建设的房地产开发,按照城市资源的分布情况来开发居住、商业和工业用地,从而可以降低市政基础设施建设成本。联合开发还可以起到降低城市中

心人口密度的作用,这种作用可以降低城市市政设施、安全和一般服务成本。美国 R. J 哈默等学者对旧金山、华盛顿 DC、亚特兰大三个区域快速交通与经济开发的研究,得出的结论是联合开发可以使市政基础设施建设成本降低 4%—5%使城市服务成本节约 1%—2%。<sup>⑥</sup>

## 二、我国联合开发的体制设计与运作

我国公交企业长期以来一直是一种由国家“统包”的经营体制。以北京市为例,政府每年用于地面公共交通的补贴为 1.3-1.4 亿元,用于地铁运营的补贴达 2.4 亿元。<sup>⑦</sup>交通设施的新建、改造资金和经营亏损补贴全部由中央和地方政府负担的后果是公交企业亏损,由国家来背包袱,企业缺乏经营活力;而相反,因交通改善而受益的其它行业,特别是房地产行业却获得较高的利润。其弊端在于:交通投资带来的效益无法直接用于交通建设,造成交通投资不足的恶性循环;交通资源没能被充分地利用;投资和获益分离影响了各方面的投资积极性,也束缚了公交企业的经营。

一个联合开发项目主要涉及政府三大部门二类企业:交通运输、土地管理和城市规划部门,城市开发(或房地产开发)公司、公交公司。在政府的领导和协调下,由上述部门和企业,按照城市发展规划就交通建设项目成立联合开发公司。联合开发公司内主要设三个子公司,第一交通运输公司,负责交通设施的建设、经营管理、维修等;第二房地产开发公司,主要负责交通设施附近的房地产开发;第三其它(娱乐、旅游、餐饮等)公司,结合出行分布和房地产开发的特点,进行相关的经营。

### (一)政府初始的财政支持

主要是降低地价和前期准备费。如果快速交通线经过的大都是农村地区,而且车站

的土地也是农村的,那么,待开发的土地就要从农村集体转移到联合开发公司。按照现行的法规,首先要由政府来征地,然后再将土地使用权转让给联合开发公司。这里应由联合开发公司支付的是征地补偿费,政府为了在财政上支持联合开发公司,可以不收或缓收出让金和管理费。前期准备费中有相当部分是诸如供电指标费、用电权费、增容费、水资源费、商业网点费等市政建设摊派,政府可视情况免收或降低收费比例支持联合开发。

以上在土地转让和前期准备费方面的支持,也可以以贷款和抵押的方式补助联合开发公司,由联合开发公司在项目投入运营后 10 到 20 年偿还。

### (二)设立城市轨道交通基金(或者称之为特殊轨道交通基金)

由地方市政府来设立,资金来源是增设企业轨道交通税。这是基于这样一个理论:轨道交通提供的服务为企业降低了运输费用和时间损失成本,提高了企业的获利能力。例如,在北京地铁车站附近的企业已经因交通便利获得了一定利益。

基金用途是补助城市快速轨道交通建设成本。

### (三)联合公司的资金来源

1. 国内外银行和政府机构的贷款。由政府制定法规,允许联合开发公司在建造快速交通线时以较低利率向国内外银行和政府机构的贷款,偿还期限可视项目而定,一般在 10 年左右。

2. 中央和地方政府的补助资金。地方补助金的来源主要是城市轨道专项基金,这部分资金应专项管理,只能用于城市快速交通线的建设。

3. 企业房地产经营和其它商业经营的收入。

4. 联合开发公司可以发行股票和债券。

5. 联合开发公司可预收房地产开发租金。联合开发公司向城市提供新的住宅区、商

业区和其它娱乐设施等,承担单位可提前支付租金。可以由银行作担保,联合开发公司则可以用房地产作抵押。

在公司成立初期和承担某轨道交通项目时,中央财政的补助和贷款的比例要高一些。投资额度和比例的确定要依据项目的预算和公司房地产开发计划,以及其它商业活动的计划。

在公司发展和成熟时期,就可调整国家补助项目建造成本的比例,主要靠公司内部机制和贷款来建造新项目。

#### (四)与城市规划和土地利用控制有机结合

在已定城市规划的范围和原则内,联合开发公司提出开发交通走廊的土地利用规划报市规划管理部门和土地部门,由市业务部门审核后,报市政府批准,批准后的土地利用规划方案,不能随意变动。

联合开发公司在制定交通走廊土地利用规划时,不仅要考虑交通资源的充分利用,而且还要特别注意节约用地。少占耕地,同时也要注意与其它市政服务设施供给能力相匹配。

#### (五)联合开发公司的管理

联合开发公司一旦投入运营后,要独立经营自负盈亏,并按规定纳税,政府可以给予优惠税率。对于联合开发公司内部子公司之间资金的流动,特别是对交通运营的补贴,政府应制定相应法规,以确保低价格体系的交通经营成本得到补偿。

新的交通线开发项目可以由联合开发公司提出项目论证报告,也可以由有关机构组织专家提出。项目论证报告要经专家会审。项目通过可行性研究后可交现有联合开发公司实施,也可视情重新成立联合开发公司。但是成立联合开发公司,一定要慎重,先试点,再推行。一般地说,在一个城市有三种类型的联合开发公司就可以了:一种是城市至城郊快速交通走廊联合开发公司;第二种是城区内

地下铁路交通线联合开发公司;第三种是城市公交系统改造联合开发公司。

### 三、实例:关于北京——

#### 昌平——延庆快速交通走廊联合开发的讨论

##### (一)基本环境

北京市市区过高的人口居住密度,给城区土地利用、住房、交通和其它市政服务设施带来巨大压力,无论如何从城区内部挖潜都很难从根本上解决交通拥挤、地价昂贵、住房短缺等问题。而“摊大饼”式地发展,会使城市规模不断扩大,上述矛盾进一步加剧。因此疏解市区,开拓外围,形成“分散集团式”布局是北京市城市建设发展的正确方向。经国务院批准的北京市城市总体规划提出了控制市区人口和用地规模的目标:到2010年市区人口控制在650万人左右,用地规模控制在610平方公里以内;卫星城镇规模将发展为10—20万。

昌平和延庆是北京西北部两个县城,总占地面积3000余平方公里,现有总人口68.26万人。除昌平、延庆两个卫星城外,在北京至昌平之间和这两个卫星城周围还有清河、西三旗、沙河、南口、小汤山、坨头、康庄、永宁、张山营等中心镇或一般建制镇。现在卫星城的人口规模不到5万人,中心镇的人口规模不到2万人。<sup>⑥</sup>然而,这一带的旅游资源相当丰富,有举世闻名的八达岭长城、十三陵,还有地下龙宫、爱犬乐园、航空博物馆、北方射击场、中国民族文化馆、康西草原、龙庆峡等一些著名的风光和游乐场所。据统计,1991年昌平县接待游人859.1万人次,其中外国人158.1万人次,营业收入为12178万元;延庆县接待604.6万人次,其中外国人90.7万人次,营业收入为6292万元。

##### (二)需要创造反向的高峰流量

城市出行的分布是和出行目的、人口的分布密切相关的。作为大容量、高效率轨道交通建设的前提,是有较大的双向交通流量。针对昌平、延庆旅游资源规划建设城市快速轨道交通,为缓解高峰期旅游出行的拥挤提供高效率的交通设施,对于发挥这两个地区旅游资源的经济效益是十分有利的。但问题是,从沿途各城镇现在人口规模看,很难形成反向的高峰流量。这就意味着在上午7—9点以游览长城、十三陵等地为目的的出行需求很大,必须缩短行车间隔,加大运送能力,而在同一时间车辆返回时客流量就小得多,甚至有可能空车而回;下午4—6点的高峰期也是如此。这对交通资源和能源的充分利用是不利的。因此,创造反向的高峰流量对于建设这条快速交通线来说是相当重要的。解决这个问题的办法是进行交通与房地产联合开发。在沿线各站(西三旗、沙河、南口、延庆)附近为中心城市开发居住、办公、商业、工业等用地,即能为实现北京市城市建设向远郊城镇转移的战略目标,又能为这条轨道交通线创造反向的交通流量。因此,这条快速轨道交通的走向,应当沿着各具有发展前途的城镇设计,参照有关资料,笔者认为西直门——清河——西三旗——沙河——小汤山(支线)——昌平——十三陵——南口——居庸关——八达岭——延庆这条线路较为合理。

### (三)几点建议

#### 1. 开发机构

成立北京西北交通走廊联合开发总公司,在建设初期下设特种铁路和房地产开发两个子公司,以后可以在车站附近相应发展旅游、餐饮、娱乐等子公司。

#### 2. 制定北京西北部交通与土地利用规划

在北京市城市总体规划确定的原则和目标准下,由联合开发总公司提出北京西北交通走廊规划预案,经过专家评议后提交有关部

门和研究机构会审,确定一个能为决策提供可靠信息的规划方案。在规划中应当注意保证特种轨道交通的客流量,避免因其它交通方式的竞争,而使这条快速轨道交通的客流量下降。这是确保快速轨道交通具有一定的收益率的基本条件,政府部门在这方面起着重要的作用。

#### 3. 制定详细的实施计划

在规划的指导下,编制项目预算,确定资金计划:①可先进行土地开发,以土地作为抵押,在政府的帮助下以较低的利率向银行申请贷款,也可以向世界银行等国际组织和国外政府贷款,并制定贷款和还贷计划;②政府的财政补助计划;③预测联合开发公司内部收益率,制定投资和资金回收计划;④确定发行股票、债券的时机。

根据项目的实际背景情况和资金到位的时间,在规划的范围内,确定项目建设的先后次序。

4. 结合交通线沿线的情况,确定各站的建设方案。例如,在西直门起点站从商业和服务业的开发到人流的疏散(与地铁的连接,与地面公共和私人交通的连接,以及相应的停车场、候车场所等)都要统筹考虑,周密设计。

为避免在起点站(西直门)产生过高的客流压力,可将清河站建设成为连接城区和远郊的转动站,与城区五环路相连,同时将清河镇建设成具有一定规模的城市居住区和次级商业中心。

注意终点站(延庆)的建设,建设规模要与客流相匹配。可分两步走,第一步以快速轨道交通来带动延庆镇的发展;第二步在延庆镇发展到一定规模,并能为这条交通线提供一定的反向高峰客流时,再进一步扩建或改造终点站。

5. 制定相关的税收法规,按受益的不同,确定税收的范围和差别。这笔经费可用于设立城市特种轨道交通建设基金。

(下转第27页)

#### 4. 宣传推广

一个理想的的城市形象设计出来之后,必须通过宣传推广获得社会认同才能算是成功的。为了使设计出来的城市形象获社会更多的认同,在宣传推广时应有足够的投入。首先,城市形象的传播必须是多媒介的,全方位的。要充分利用电视、杂志、电影、地图、展览等媒介、全面出击形成铺天盖地、无微不至的宣传攻势,才能达到理想的宣传效果。其次,宣传应是有节律的。大量平铺直叙的宣传,不会引发社会的认同反而会因疲劳导致人们的反感。而有节律的宣传、一张一

弛,能反复提起人们的注意而促成认同。树立起良好的城市形象。相对而言,新兴的中小城市可以采取一炮打响、先声夺人的宣传手法,力图创造轰动效应,达到“美在深闺无人识”、“一朝成名天下闻”的效果。当然,制造轰动效应不应脱离城市的实际情况,背离城市文化和城市精神,因为单靠哗众取宠建立起来的城市形象是没有生命力的。而早已知名的大城市,则可在完善城市形象本身,宣传城市形象的内涵上多下功夫。

(作者单位:广州地理所  
本文编辑:梅保华)

(上接第 31 页)

总起来看,我们大兴县城建开发物业管理公司对清源西里实施的物业管理是独家管理,管理服务一条龙,两个文明一齐抓。近一年的实践表明,效果是好的,居民是高兴的,政府是满意的。今年 2 月 15 日,《人民日报》海外版、《北京日报》、中央电视台、北京电视台、广播交通台等新闻单位,发表了记者在我们小区的见闻,文中描述了住户对小区的感受:

“有的有‘花园’之感”,“有的有‘诗意’之感”,“有的有‘文明之感’”,“有的则有住‘疗养院’之感”。这些都是居民对我们的过奖之词,鼓励之意,不过管好小区,为人民造福,替政府分忧,确实是我们的初衷。我们当继续努力,一方面要继续认真实践,另一方面,还要从理论上研究探索具有中国特色和北京特色的小区管理道路。把小区管理得更好。

(梅保华整理)

(上接第 14 页)

附注:

① Barton-Aschman Associates, "JOINT PROJECT CONCEPT Intergrated Transpor tation Corriders", The Depatment of Housing and Urban Development, January, 1988, P41—43

② ③ Shunso Tsukada and Chiaki Kuranami, "VALUE CAPTUER WITH INTGRATED URBAN RAIL AND LAND DEVELOPMENT: The Japanese Experience and Its Applicabiliti to Develoing Countries", Materials on transportation in Support of Economic Development, California Polytechnic State University, 1993, P 1 D3—7

④ Robert J. Harmon and Associates, Inc, "Joint Transportation and Economic Development", Statutory and Resourse Availability, April 1985, Voll, P9—90

⑤ “北京市城市交通综合体系规划研究综合报告”,国科策软字第 87075 号,1990 年, P91

⑥ 资料来源:《北京市昌平区国民经济统计资料》、《北京市延庆县国民经济统计资料》,1992 年版。

(作者单位:清华大学经济管理学院  
本文编辑:梅保华)