

城市轨道交通建设对城市经济发展的作用

邹 卫

(深圳地铁有限公司,广东 深圳 518000)

摘 要:从城市可持续发展的角度分析了城市轨道交通的社会公益事业性特点,论述了城市轨道交通对城市环境、经济发展的作用,探讨了城市轨道交通建设投融资多元化的模式。

关键词:轨道交通;城市经济;投融资模式

中图分类号:F294.3

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2004)04-0058-02

城市轨道交通是促进城市经济发展、改善城市生态环境、优化城市结构、实现城市可持续发展的关键。随着我国经济持续快速发展、城市化进程的不断加快,我国的城市轨道交通建设进入了快速发展时期。本文根据城市轨道交通本身的特点,就政府投资城市轨道交通建设对城市经济发展的作用进

另一方面可以有利于政府机构改革,把不应属于政府职能,又需要体现政府意图和具有明显公益性的事业单位由非营利机构承担,使其在市场经济中逐步成为沟通政府和企业之间的桥梁。

提供社会公益和公益服务是符合我国社会主义制度,与人民利益相一致的社会行为。我国事业单位建立的宗旨是为了提供不以营利为目的的社会公益研究和公共服务。社会需求和现有事业单位是我国建立非营利机构的宏观环境。怎样在我国现有宏观环境和政策基础上,借鉴国外非营利机构建设的经验,结合我国实际情况,建立我国的非营利机构,需要我们认真研究、不断摸索。

我国建立非营利机构已具有一定的社会宏观环境和政策法律基础。目前我国有关条例涉及的非营利性组织主要有社会团体法人、民办非企业单位和事业单位三类。

我省建立非营利科技机构的基本条件为:①目前具有法人资格的科研事业单位;②从事社会公益研究、开发或提供公共科技

行分析与探讨。

1 城市轨道交通——社会公益事业的特点

城市轨道交通是一种投资巨大、建设工期长、影响深远的城市基础建设项目。而项目本身的特点是项目内部收益低,外部收益

服务;③政府和社会对其提供的科研、开发和公共服务有足够的现实要求或潜在需求;④该机构能有效地提供上述科研、开发和服务。只有同时具备上述4项条件,才可能批准改制为非营利科技机构。而其中有充分的社会需求和能有效提供这种需求是其核心。

4 需要的政策支持

为了保证非营利组织的运行不违背其基本特征,各发达国家都有严格而明确的法律、法规及制度体系作为保证。在长期的发展过程中,发达国家普遍形成了较为完备的、来自政府和社会各界对非营利组织运行的外部监督与评价机制,同时,非营利组织也根据法律要求,形成了较为成熟的内部治理结构的组织管理体系。因此,建立或鼓励建立或发展非营利机构的减免税法律体系是公益类科研机构向非营利科研机构改制时迫切需要解决的问题。

首先我国在法律上要明确非营利机构的地位和社会功能,早日出台非营利科技机

高及规模效益。但就城市轨道交通来说,其投资额巨大,投资的回收期长,运营及管理成本高,而运营收入及其他相关收入(地铁上盖物业、广告等)不足以使项目获得良好的投资回报,项目内部收益率非常低。另外,城市轨道交通的规划与建设必须符合城市总体规划,符合城市经济发展战略的需

构的认定和管理办法,营造非营利机构发展的宏观政策环境。

其次,在机构经费方面,在公益类科研机构向非营利科研机构改制初期,政府应继续给予大力支持。国外非营利机构的经费来自政府资助、业务收入和捐赠。而我国公益类科研机构的经费由国家全包。在目前我国尚缺乏有力的捐赠法规政策的社会环境时期,非营利机构能从捐赠获得的经费将是微乎其微,离开政府的支持,非营利机构将难以生存。因此,科研机构改制为非营利科技机构后,省财政应继续给予基建、技改以及服务性收费补贴。

再者,给予非营利机构相应的优惠税收政策,包括上缴税、减免税和有关机构资助非营利机构的抵税政策。

参考文献:

[1]郑国安等.国外非营利组织法律法规概要[M].北京:机械工业出版社,2000.

(责任编辑:曙光)

收稿日期:2003-02-20

58 科技进步与对策·4月号·2004

要。所以,政府必须对城市轨道交通的建设进行统一的规划与管理。

基于这些特点,城市轨道交通项目无法大量吸引民间投资者及其他投资者的直接进入,但其良好的外部效益使城市轨道交通沿线的土地增值,促使沿线的房地产、商业等行业加速发展。而土地收益及地方税收的受益者是政府,因此政府必须在城市轨道交通规划、建设、发展中突出其主导地位,成为城市轨道交通建设初期的主要投资人。

2 轨道交通建设对城市经济的影响分析

城市轨道交通是城市重要的基础设施之一,它所提供的服务关系到市民的生活质量,与通讯、自来水、燃气等其它关系到国计民生的城市公共基础设施具有同等重要的地位。其对城市经济的影响具体体现在以下几个方面:

2.1 产生新的资源

城市轨道交通所带来的资源分为有形资源和无形资源两大类。

(1)无形资源:城市轨道交通创造的无形资源主要指城市品牌效应、地铁概念的市场资源等,是城市轨道交通创造和拥有的与市场有关、能产生新的投资环境和机会,能给一定区域和企业带来可能竞争优势和利益的无形资产的总和。

(2)有形资源:一是土地资源。由于城市轨道交通建设可以改善和优化城市布局,提高城市土地的使用效率,从而给城市商业用地带来了价值的增值。城市轨道交通的建设将在其沿线及站点产生交通、客流等廊道经济效应,这种效应将直接对房地产行业产生影响,增大房地产开发商和商业企业对沿线土地的需求量,导致沿线区域的土地升值和商品房价格上升,带来区域房地产的价值增值;二是商贸资源。城市轨道交通的交通功能导致了城市人流、物流和信息的集中,由于廊道效应,在城市轨道交通沿线的局部地区将形成特殊的商贸资源,这些资源高度地依附于它,城市轨道交通产生的客流量与它所形成的商贸资源价值具有高度的正相关关系。

2.2 优化城市环境

城市轨道交通不仅可以优化城市环境,而且可以用其产生的土地资源增加值,在沿

线及各站点所建社区之间扩大城市绿化面积,提高城市人均绿地占有率,并利用绿地对气候、空气净化及其他方面的调节作用,减少废气排放、废气污染、噪声污染等对城市环境的影响,提高市民的生活环境水平,提高城市竞争力,从根本上改善城市的生态环境。

2.3 改善城市结构

城市轨道交通使城市的空间结构成为新的高级三维体,它对城市结构的改善及优化作用可根据其功能来确定、划分。首先是地下交通联系,减少了建设城市道路对城市土地的占用,节约了城市用地;其二是地下市政设施,城市轨道交通资源的地下空间资源能使城市市政的各种管道有序布设,避免了在市政施工中对市容的破坏,还有可能修建地下冷库、水库等;其三是对城市商贸的影响,利用地下空间修建商场、车库、影院等,使城市商贸结构转变为地上、地下相结合的城市立体商贸结构。

城市轨道交通对城市结构的另一个改善作用是它能引导城市结构的发展。在城市轨道交通沿线及各主要站点,建设相对密集和具有混合土地利用型的社区或新的市镇或城市的次中心区,同时对各区的功能进行划分,使城市生活、工作、商业、娱乐社区的结构与功能得到合理的分布与完善。

2.4 强化城市增长极地位

增长极是指人类社会活动所需的资源和生产资料分布、聚集在一定地区点状空间并促使经济高度增长,并形成了新的经济增长点,同时带动周边其他地区的经济增长。经济的增长表现在增长极上,然后通过信息、技术、管理等不同渠道向外扩散,并对整个经济产生不同的影响。由于这些地区的经济发展同周围地区形成一个势差,通过市场机制的引导,使经济发达地区与经济落后地区产生了资源、技术、产业结构和经济结构的互补,从而引导整个区域经济的发展。

城市轨道交通资源对城市轨道交通发展的促进作用在于给城市带来新的资源,并利用城市轨道交通资源带来的城市土地和房地产的增值、及其他相关产业的发展,给城市带来了巨大的经济效益,加速了城市GDP的增长,增加了城市的财政收入,为政府加大对城市轨道交通建设的资金投入提供了良好的保障,形成了城市轨道交通建设

多元化投资结构与模式的大环境。

3 政府作为投资主体在城市轨道交通建设中的作用

由于城市轨道交通的公益特性及经济效益特性,城市轨道交通建设资金不可能完全来源于资本市场,必须由政府唱主角,通过加大对城市基础建设财政支出来扩大内需。扩大内需的最主要途径是加大以交通为主的基础设施投入。政府对高速公路的投入,带来了社会经济3倍的产出;对大运量的城际轨道交通和城市轨道交通的投入,带来了社会效益5~8倍的产出。可以说,大运量交通设施的投入为经济增长、综合国力的增强做出了巨大贡献。

国内外有资料显示,在轨道交通上投入1美元,GDP将增加10美元。北京、上海、广州的经济发展证明轨道交通的投资成熟度为1:8~12(即1元的投入带动GDP8~12元的增长);重庆城轨交通建设投资对城市GDP的直接贡献为2.63倍(即每投资1亿元,可新增2.63亿元GDP并提供8466个就业岗位),综合贡献率达到6.2倍。这充分证明,轨道交通是政府投资成熟度最高的项目。深圳市规划到2010年建成全长为238.7km的轨道交通网络,共需投资525亿元,按平均每年修建20km来计算,每年需投入50亿左右来建地铁,可带来城市310亿元GDP的增长,提供42.3万个就业岗位,按2002年深圳市财政收入占GDP的比重为13.6%计算,可贡献42.2亿元的财政收入,这对扩大内需、直接拉动城市经济增长起着重要的作用。

以深圳市为例:由于地铁建设带来沿线用地规划的调整,必将实现上地价值的最大化效益。地铁带来的土地收益=调整规划后形成的土地收益-原规划形成的土地收益。1号线正线工程的建设,政府由于沿线地价升值而获得95.6亿元的直接土地收益。

目前,随着政府观念的转变,国有资金从竞争性领域逐渐退出,民营资本逐渐进入,如开放供水、供电、通信、能源市场,在医疗、教育领域引入多元化投资等。这样使政府拥有了更多可以用于城市基础建设的资金,政府将这些资金投入“不赚钱”的公益项目中,从而可完善城市的基础设施,确保社会经济的可持续发展。

另外,政府作为城市轨道交通投融资的主体,依靠政府良好的财政状况及政府信用能快速筹措到建设资金,操作简单,可靠性大。只有当城市轨道交通形成规模后,方可利用所产生的资源为城市轨道交通建设项目进行融资,使其建设资金来源具备多元化的可能。

4 城市轨道交通建设投融资多元化分析

目前,城市轨道交通建设项目的资金来源有两大类:一是政府作为投融资主体,它是以政府利用其自身的信用来筹集资金,并通过特定的属于政府授权的投融资主体来开展活动,实行政府投资,企业运作的模式;二是城市轨道交通投融资市场化,通过商业贷款、发行企业债券、企业上市、项目融资(BOT、PPP)等。香港地铁在城市轨道交通网络具有一定规模后,依靠香港政府给予的各种优惠政策,通过公司上市、房地产开发、客票收入等使企业获得了丰厚的回报。

现在世界各国城市轨道交通项目建设投融资模式中 BOT、PPP 模式成功的案例不多,PPP 模式只在英国伦敦地铁中使用,但目前庞巴迪公司与伦敦地铁的合作刚刚开始,PPP 模式的操作成功与否还有待时间来检验,BOT 模式在世界上没有什么成功的案例。PPP、BOT、BBO、LDO、TOT 等项目融资模式之所以没有太多的成功经验,其原因是这些项目的融资模式需要高额回报,加上各种风险因素,回报率基本都在 23%左右,并要求政府给予担保或保证固定回报。而我国政府规定“政府不能担保和设固定回报率”(例

如:深圳 4 号线香港地铁提出由其用 BOT 模式来建设-运营-移交 30 年交给深圳市,要保障最低 8%的回报率。政府要给予土地、各种优惠及回报由政府兜底)。而城市轨道交通的公益性使其经济特性表现在项目内的财务效益和社会经济效益上,项目内财务效益较差,运营收入远远低于运营成本和偿还债务。这些项目的融资模式较国内其它任何融资方式成本高,而且工程建设管理成本高,这给政府带来不少的负担。同时,由于这些建设项目的投资者均为境外投资者,而项目的运营收入为人民币,收回投资、购置建设和运营设备都要求兑换为外币,对汇率的依赖性较大,金融市场的不可预料使政府的风险大大增加,政府只有付出高昂的信用成本来确保投资方获得高回报率。如果在项目执行的过程中出现市场和政府的逆转,导致项目失败,政府将不得不承担大量赔偿的风险。这些项目的融资模式虽然解决了政府眼前一次性投资大的难题,但为了将社会效益转化为投资效益,将项目外收益转化为项目内收益,特别是欠发达或经济相对较差的城市,对社会经济的发展前景估计不足,政府不得不为眼前的利益付出长期高昂的信用成本。另外,根据我国发行企业债券的相关规定:“企业必须有连续 3 年的盈利才能发行企业债券”。所以,城市轨道交通设计以政府为主导能最大程度地推动国民经济的发展,解决城市交通、资源、环境等方面的问题,具体体现为城市经营效率、财政收入、管理水平、政府形象、政绩效果等。根据这一结论,以政府投入为主建设轨道交通,不仅有利于政府、有利于城市经济发展,还有利于

国计民生、有利于社会,世界上大多数国家都采用这种模式。因此,城市轨道交通投融资运作应以“政府主导、市场运作”为原则。为此建议:

4.1 以政府投资为主导,加大政府协调力度,促进轨道交通建设速度,加快城市化进程

目前我国各大城市的经济实力已超出世界上发达国家初建城市轨道交通时的经济水平,根据国外轨道交通建设的经验,结合国内实际情况,建议政府资本金不低于 50%,政府在沿线土地增值中提取部分资金补足建设资金和运营补贴。

4.2 实现多元化的投融资体制,以此拓宽轨道交通建设的融资渠道

采用产权清晰的股份制项目公司的运作方式,特有的项目投资、建设、监管和运营模式。在轨道交通建设项目中,政府投入 50%的资本金,其余的由项目公司负责筹措,项目公司通过市场运作的方式,如发行企业债券、上市融资、设备租赁、银行借贷等筹集资金。同时,政府在政策上给予一定的倾斜,如成立轨道交通专项基金会、给予相应的税收优惠政策、沿线土地开发等。

参考文献:

- [1]熊贤良.大城市轨道交通:扩大内需的重要内容[J].中国经济时报,2000,(1):26.
- [2]叶霞飞,蔡蔚.城市轨道交通开发利益的计算方法[J].同济大学学报,2002,(4).
- [3]沈晓阳.浅谈轨道交通建设对城市经济发展的促进作用[J].地铁与轻轨,2003,(1).

(责任编辑:曙 光)

广水建筑工程公司武汉分部简介

广水建筑工程公司武汉分部系全民二级建筑施工企业,可承接各类办公楼、厂房、酒店、住宅楼群等建设工程。

广水建筑工程公司坚持“诚信为本,质量取胜”的经营理念,重视企业管理,重视工程质量,重视合同信誉,向业主提供质量、工期、服务一体化的承诺,承建的多项工程被评为优质工程,深受甲方好评。

广水建筑工程公司将进一步竭诚面向广大高校、科研院所、大中型企业、政府部门服务,建一流企业,创一流产品!

联系人:李传宝 易用能

电话:13135693718 13986095008

地址:华中科技大学校内