

平衡多元利益主体的城际轨道综合开发制度设计

邵源

【摘要】随着我国城镇化进入城镇群发展阶段，城际轨道交通也步入大规模建设时期。在多元建设主体、多元利益主体的特殊国情背景下，如何设计一套公平、合理的机制，并通过轨道综合开发获得的效益反哺轨道建设运营，是现阶段国内各省市面临的核心问题。城际轨道交通沿线土地综合利用的开发收益应体现沿线地方政府投入的土地、资金等成本和合作开发收益，同时要按照市场规则给予其他的市场主体参与者以合理报酬，从而充分调动和发挥各方的积极性。本文结合珠三角城际轨道建设的有关经验，按照“谁投资，谁得益”的原则构建全省为主体、省市协同的行政主导机制，各开发主体按照省统一规划实施土地综合开发。通过轨道交通项目红线内土地开发工作由该轨道交通项目业主承担，红线外土地开发采取“一市一公司、一地一政策”的制度设计，力争在平衡多元主体利益的基础上，促进城际轨道交通资源与城市资源的整合利用和可持续发展。

【关键词】 交通规划；城际轨道；综合开发；铁路投融资；制度设计；TOD

1、引言

随着我国城镇化进入城镇群发展阶段，城际轨道交通正步入大规模建设时期。作为服务沿线、便利群众、公益特点突出的公共产品，由于客流培育的长期过程、巨额建设贷款压力以及定价的公益性原则等因素，城际轨道交通项目本身经营利润前景并不乐观。以珠三角城际轨道在建的穗莞深、莞惠、佛肇城际三条线路为例，根据项目可研等资料分析，三个项目运营期前十年，预计亏损总计89.5亿元，年均近9亿元。为实现轨道交通可持续发展，近期，国务院发布的《国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》指出，要按照“统筹规划、多元投资、市场运作、政策配套”的基本思路，完善铁路发展规划，全面开放铁路建设市场，向地方政府和社会资本放开城际铁路、市域（郊）铁路、资源开发性铁路和支线铁路的所有权、经营权^[1]。

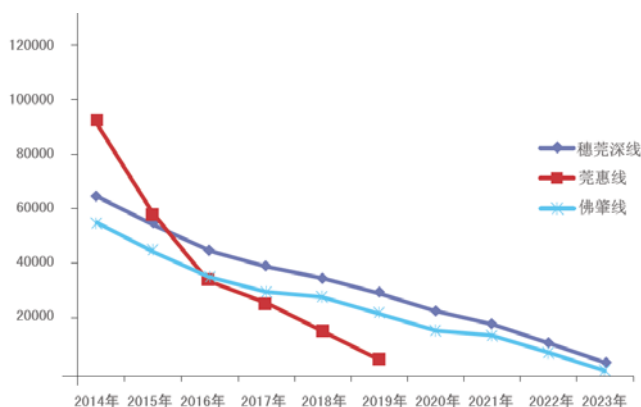


图1 珠三角城际轨道交通在建项目预测亏损情况（单位：万元）

轨道交通运营亏损在世界范围普遍存在，各地均采取多种手段维持轨道交通的财务平衡与可持续发展。其中，日本、香港等地依靠轨道建设经营捆绑沿线土地开发的模式，成功地解决了运营亏损难题。因此，建立合作开发机制实现站点周边土地综合开发，通过综合开发获得的效益反哺轨道

建设、运营，是当前城际轨道可持续发展的重要途径。

2、国际经验：建立外部效益内部化的有效机制

国际经验表明，建立外部效益内部化的机制，实现产权理论中“谁投资，谁得益”原则，是实现城市轨道交通可持续发展的基本原则。如：日本的单轨新交通建设，除了国家、地方政府补助外，沿线受益者也要提供资金，资助轨道建设；欧美一些国家则建立征税制度回收轨道交通外部效益；香港通过前期规划、地契、开发协议等方式协调安排多方参与 TOD（公共交通为导向的城市发展模式, Transit Oriented Development）规划建设，以沿线土地开发收益弥补轨道交通运营亏损，使得轨道交通的外部效益回馈到轨道建设本身^[2]。

作为全球唯一盈利的地铁公司，香港地铁公司（简称港铁）运营模式的成功之处可总结为以下四点：一是港铁直接参与轨道交通相关区域的规划工作，在分区规划大纲的基础上由港铁公司完成沿线土地的总纲发展蓝图，从而确保轨道交通建设与综合开发的有机结合；二是为保证开发规划的有效实施，政府赋予港铁沿线地块物业开发权，港铁以每一物业开发权与地产商合作，选择适当时机通过招标将开发权转让给地产商，由地产商负担土地费用、建造费用和建设风险，并分享开发利润；三是以统一规划为前提，前期配套由港铁同步完成，不但为后期物业开发做好条件预留，而且节省诸如动拆迁、管线搬迁、临时占地、地下通道建设等重复性成本；四是通过协调地铁站点出口与上盖物业的关系，提高开发强度及开发效益。可见，虽然香港的轨道站点综合开发由多方参与，但其成功的关键是以港铁为核心、从规划到落地的“全过程”资源整合。

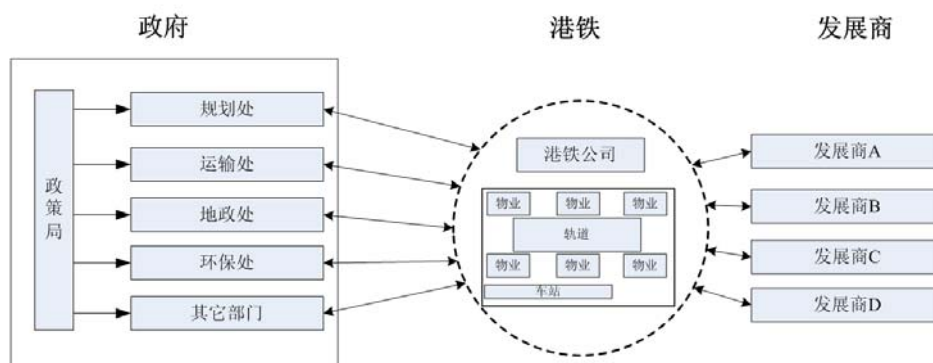


图2 香港政府、香港地铁公司和发展商的关系

3、面向中国国情的城际轨道综合开发基本要求

城际轨道与城市轨道的客流特征、客流结构截然不同，虽然规划者期望能通过城际轨道实现城际置业、城际通勤，但户籍约束、通勤时间等因素使得城际轨道客流仍将以商务、旅游、探亲为主，客流的制约必然决定巨大的建设运营亏损更依赖于土地的综合开发收益来弥补。从中国国情看，城际轨道建设主体更为多元，涉及国家铁道部门、省政府部门、地方政府及开发商等多个主体，在“诸侯经济”格局下如何协调各沿线城市的利益问题尤为困难。在国内现行体制下，围绕单一主体进行强有力的资源整合难以实现，显然香港地铁经验无法照搬。因此，我国城际轨道的发展要求在借鉴香港经验的基础上，形成适合中国国情要求的“本土化”综合开发机制，通过平衡各方利益的合理机制设计，使市场和社会能够发挥最大的能动性。

3.1 特殊国情背景：多元利益主体之间的博弈

以珠三角为例，珠三角城际轨道交通规划线网总长约 1500 公里，以广州为中心，深圳、珠海为主枢纽，呈“三环八射”基本构架^[3]。珠三角轨道沿线土地综合利用涉及到多个相关主体：政府方面包括原铁道部（现已组建国家铁路局）、广东省政府部门以及珠三角 9 地市；企业方面有珠三角城际轨道交通有限责任公司（简称合资公司）、广东省铁路建设投资集团有限公司（简称省铁投）以及可能的合作开发商^[4]。

（1）政府主体

原铁道部：城际轨道建设和运营的主管部门之一，直接指导和参与珠三角城际轨道的建设与运营（具体由合资公司实施），并且负责综合工作方案、相关政策标准等事宜，会同广东省研究制定城际轨道沿线土地综合利用的有关支持政策。

广东省政府：全面统筹珠三角城际轨道的建设、运营以及沿线土地综合利用工作，调控、指导、协调各地方政府参与城际轨道沿线土地综合利用工作。同时需要积极争取国家政策支持，研究制定相关扶持政策，对城际轨道沿线土地综合利用在用地指标、调整土地利用性质和土地出让方式，以及规划编制和审批、沿线项目开发的进度协调、财税资金等方面予以政策上的支持。

各地方政府：作为城际轨道交通沿线土地资源利用及管理的行政主体，全面参与沿线土地综合利用工作，同时应做好城际轨道交通沿线土地综合利用与自身城市发展在交通组织、用地布局、规划编制等各方面的衔接工作。并且，根据原铁道部与广东省要求，地方政府需通过按年购买服务方式对城际轨道交通合理的运营亏损给予必要的财政补贴。

（2）企业主体

合资公司：由部、省分别授权广州铁路（集团）公司和广东省铁路建设投资集团有限公司共同组建，负责珠三角城际轨道交通的建设、运营和管理。广东省和沿线地方政府给予合资公司土地开发、物业经营等扶持政策，所得收益首先用于弥补运营亏损。

省铁投：既是合资公司的投资方之一，又代表广东省具体实施城际轨道沿线土地综合利用工作，特别是城际轨道交通项目红线外一定范围内土地的综合利用。

合作开发商：合资公司或省铁投在实施沿线土地开发中引进合作的市场主体，一般具有房地产开发经营资质，与合资公司或省铁投合作开展城际轨道沿线土地开发、物业开发以及物业经营等。

（3）多方合作中的关键问题

在传统的铁路建设补亏模式中，采用的是补亏责任和出资比例挂钩的原则。在城际轨道建设中若采用传统模式，省级主体不能直接掌握土地，需要从各城市内部土地开发解决亏损；市级主体为城际轨道建设作出贡献越多，却承担越多的亏损责任，显然缺乏合作动力^[5]。因此，城际轨道建设中多主体合作成败的关键在于按照市场规律重新建立一套各方都能接受的综合开发机制，明确财政、土地、组织、规划等各方面工作要求，找到切实可行的协调保障机制和市场培育手段。

3.2 制度设计原则：平衡多元利益主体的整体最优

在多元利益主体格局下，找到适合中国国情的城际轨道土地增值收益回收模式是城际轨道可持续发展的关键问题。建立科学、合理的开发机制，其目的是充分发挥省市各方积极性，合理划分省

市责任；土地综合开发的净收益按责任由各有关方共享，并应首先用于弥补城际轨道交通项目建设及运营的资金缺口，支持珠三角城际轨道交通可持续发展。因此，需遵循以下原则：**首先，整体利益最大化。**必须有利于实现土地开发与城际轨道交通及城市综合交通体系的协调，最大限度地发挥轨道交通带来的土地增值效应。**其次，利益分配相对均衡。**既要坚持沿线土地综合利用收益优先用于维持城际轨道交通可持续发展，又要体现地方政府从土地综合利用中获得合理利益的诉求。**第三，具有广泛的适应性。**在总体的合作机制框架下，针对不同的线路、不同的站点，可以适应其具体条件建立灵活多样的实施性合作机制。基于上述原则，城际轨道综合开发的制度设计应突出以下几方面内容：

（1）以共享沿线土地增值收益为原则，对站点周边土地实施省市共管

城际轨道建设能够提高沿线区域的可达性，土地增值效应、尤其是站点周边土地增值效应明显。省、市作为城际轨道交通的投资主体，应共享轨道交通带来的沿线土地增值收益，以促进轨道交通可持续发展。省市利益共享机制主要有两种分配形式，一是对可开发用地进行分配，二是对可开发用地的收益实施分配。无论何种利益分享形式，对轨道设施红线外站点周边控制范围土地建立省市共管机制以统筹协调沿线城乡规划、实施省市两级土地管理以及规范省市两级开发行为，是实现高水平土地综合利用、实现沿线开发收益省市共享的基础。

（2）以实现开发整体效益最大化为原则，构建沿线开发的多方合作机制

由于土地资源的稀缺性，应以开发整体效益最大化为原则，集约节约使用沿线土地。首先要通过提升综合开发项目规划质量、适当加大项目土地利用强度，提升土地利用价值；其次通过构建多方合作机制体现多方利益共赢，充分调动各方积极性，推动轨道交通建设运营、沿线开发、市政配套的同时实施，最大限度地发挥城际轨道交通带来的土地增值效应。

（3）以兼顾各市利益诉求为原则，鼓励沿线市支持城际轨道综合开发

充分考虑沿线市的财政能力，合理构建省市责任分担机制，以此作为沿线各市供应省级补亏用地的依据；省级开发主体以城际轨道交通开工建设前 3-5 年平均基准地价，向沿线市缴纳省级补亏用地出让金，确保沿线市获得基本收益；按照不挤占市级建设用地指标的原则，解决省级补亏用地的指标问题；通过制度设计，引导沿线市落实城际轨道站点周边城市发展要求，并对参与联合开发的沿线市给予一定的奖励。

（4）以政府主导、市场运作为原则，引进专业化合作伙伴共同开发

推进轨道土地综合开发工作要坚持政府主导，市场运作，在省、市政府的主导下，通过市场手段引进合作伙伴进行开发，借助专业化房产开发、经营团队，提高综合开发效率和质量。

4、综合开发制度设计

城际轨道交通沿线土地综合利用的开发收益应体现沿线地方政府投入的土地、资金等成本和合作开发收益，同时要按照市场规则给予其他的市场主体参与者以合理报酬，从而充分调动和发挥各方的积极性。结合珠三角城际轨道综合开发经验，**综合开发成功的关键是构建全省为主体、省市协同的行政主导机制**，各开发主体按照省统一规划实施土地综合开发，在平衡多元主体利益的基础上，促进城际轨道交通资源与城市资源的整合利用和可持续发展^[6]。

4.1 合作开发机制：红线内外采用不同合作开发模式

沿线市提供的红线外开发备用地规模与承担的补亏责任相匹配，各市在各站点、各线路和以站点为中心、半径 800 米范围内外进行统筹。

（1）红线内用地合作开发机制：土地开发工作由该轨道交通项目业主承担

城际轨道交通项目红线内的土地开发需与轨道交通设施高度一体化结合，确保轨道交通功能和运营安全，因此必须由负责轨道建设、运营、管理的合资公司主导开发。合资公司承担用地落实、开发策划、开发组织、开发协调、招商合作、运营控制等工作，享有红线内土地开发的经营成果，所得收益优先用于弥补运营亏损。开发模式一是站房资源综合开发（包括车站上盖物业、地下空间、站厅商业等功能开发，以及广告、通信通道等资源开发），二是项目红线内节余用地的经营性物业开发。以具有综合开发条件的站点为依托，可由合资公司引入一个或多个具有开发经营资质的合作开发商，分别组建独立的项目公司，每个项目公司负责一个站点红线内用地的综合开发，所有项目公司的运作由合资公司进行统筹协调。

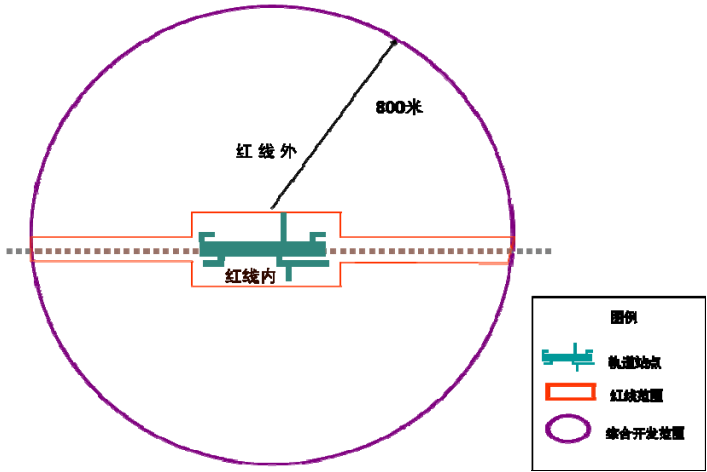


图3 城际轨道红线内外划分用地划分概念图

（2）红线外用地合作开发机制：采取“一市一公司、一地一政策”原则

红线外控制范围（一般为 800 米）内可通过新增或城市更新提供的城市建设用地，由省市联合开发，或者由沿线市负责开发，具体由省市协商确定。其中，省市联合开发的，可由省铁头代表省级出资人和各沿线市出资人代表（城建集团等国有土地开发主体）成立省方主导的合资开发公司具体开发。地方政府可以以土地、资金作为出资方式，但在合资公司股权比例不得超过 50%，省市两级按照股比分项开发净收益。此外，可由地方政府设立专门的土地储备机构专项负责城际轨道沿线控制范围内可利用土地的收储、管理和一级开发，该机构独立运作和进行资金平衡；省铁投由省政府授权参与土地储备机构的运作和管理。

开发模式主要分两种类型：一是土地储备机构在土地一级市场上以招拍挂方式出让土地，获得土地开发的升值收益，该收益除了留出必要的部分作为土地储备机构的运作，其余部分返还省铁投作为城际轨道项目建设成本。另一种类型是将经过土地储备机构一级开发的土地以协议或定向招拍挂方式出让给省铁投，由省铁投主导进行土地二级开发，所得收益优先用于城际轨道运营补亏。其中，省市联合开发的，由省铁投集团作为省级出资人代表，分别与各沿线市出资人代表成立由省方

主导的合资开发公司，负责对该市行政区域内依法取得的城际轨道交通站场红线外土地进行开发。

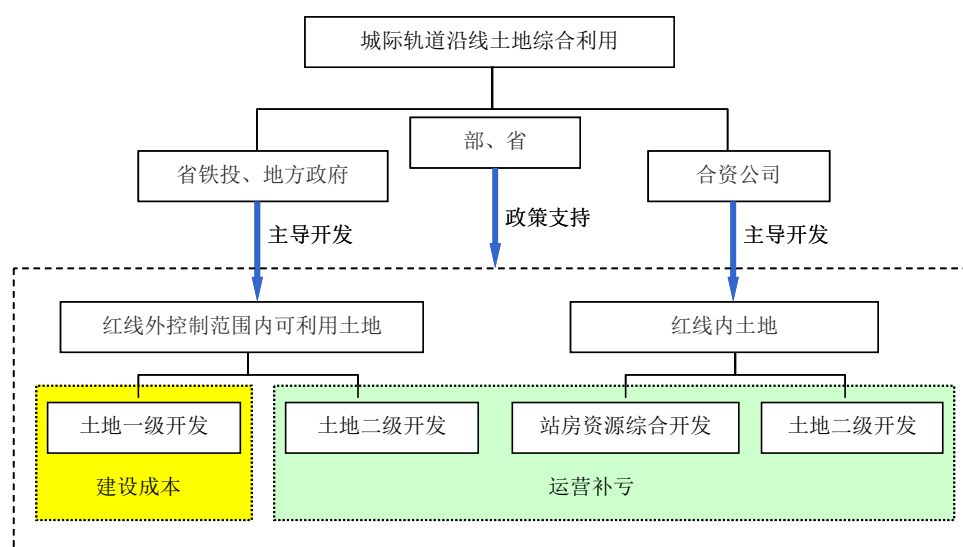


图4 珠三角城际轨道沿线土地综合利用合作开发组织机制示意图

4.2 综合利益平衡机制

鉴于红线内、外土地综合开发的主体不同，且开发目的和开发模式也存在较大差异，因此红线内与红线外的土地综合开发收益应分别在各自范畴内综合平衡，相对独立。

（1）红线内土地综合利用利益共享与分配机制

红线内土地综合利用收益主要包括站房资源综合开发（包括车站上盖物业、地下空间、站厅商业等功能开发等）收益，以及红线内节余用地的经营性物业开发收益等，其主体主要涉及合资公司以及合作开发商，由合资公司和合作开发商按照出资比例（或将用地折算成出资比例）分配各项物业开发收益，合资公司应得收益按照以线路为基本单位分配的原则，用于城际轨道交通运营补亏，如各线路之间补亏情况存在较大差异，则可由合资公司统一进行适度调整。

（2）红线外土地综合利用利益共享与分配机制

红线外土地综合利用收益既包括土地一级开发的出让收益，也包括土地二级开发及物业经营收益，涉及到的利益主体包括省铁投、地方政府、合作开发商，利益分配涉及不同站点、不同线路、不同城市，相对比较复杂。总体上，沿线市境内红线外开发备用地由该市政府负责开发的，则该市路段剩余亏损额由该市政府全部承担；沿线市境内红线外开发备用地由省市联合开发的，则该市路段剩余亏损额按省市在该路段的出资比例分担。

4.3 提供配套支持政策

要保障土地综合开发机制的有效运作，还应对城际轨道沿线站场土地开发在规划报批、土地使用以及有关收费等方面应给予政策支持。为了充分调动各地参与合作开发的积极性，可按照不挤占市级建设用地指标的原则，由省政府通过整体打包的方式向国家申请专项用地指标，所获指标“戴帽”下达给各站场。同时在土地出让手续简化、收费返还、审批权限下放等方面可对站场开发工作给予优惠支持。此外，可出台支持政策，对省级补亏用地开发建设、物业经营等税收的省级留成部分，予以全额返还，以提高省级开发净收益，降低省级补亏用地需求。

5、结论

通过合理的制度设计促使轨道交通的土地增值效应回馈到轨道建设运营本身，是实现我国城际轨道可持续发展的关键。本文结合珠三角城际轨道建设的有关经验，探索轨道交通外部效应内部化的合理途径以及适合中国特殊国情的城际轨道土地增值收益回收模式。通过全省为主体、省市协同的制度设计，力争在平衡多元主体利益的基础上，促进城际轨道交通资源与城市资源的整合利用和可持续发展，为国内各省市城际轨道综合开发工作开展提供参考。

【参考文献】

- [1]. 国务院.《国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》.[EB/OL]. 2013.
http://www.gov.cn/zwggk/2013-08/19/content_2469759.htm
- [2]. 邵源, 宋家骅. 珠三角城市 TOD 发展模式与实现途径探讨[J]. 中国城市交通规划学会 2010 年论文集
- [3].《珠江三角洲地区城际轨道交通规划（修编）》[Z]. 广东省人民政府, 2009
- [4].《珠江三角洲地区城际轨道交通沿线土地综合利用总体规划纲要》[R]. 2012.广东省住房和城乡建设厅
- [5]. 钱征寒. 综合开发合作机制：基于土地收益的省市博弈与协调[J]. 雷奥城市观察, 2012, (1):31~35
- [6]. 广东省人民政府.《关于完善珠三角城际轨道交通沿线土地综合开发机制的意见》[EB/OL]. 2012.
http://zwggk.gd.gov.cn/006939748/201201/t20120130_302347.html
- [7]. 林群, 宗传苓. 深圳公交导向发展规划实践[J]. 中国城市交通规划学会 2005 年论文集
- [8]. 邵源, 田锋, 吕国林, 张晓春. 深圳市 TOD 规划管理与实践[J]. 城市交通, 2011, (2):60~66.
- [9].《土地利用与交通协调发展（TOD）研究》[R]. 深圳：深圳市城市交通规划设计研究中心, 2009.

【作者简介】

邵源, 男, 硕士, 深圳市城市交通规划设计研究中心, 主任工程师, 高级工程师, 注册咨询工程师。电子信箱: sy@sutpc.com