

公私合作模式在香港轨道交通项目中的实践研究

林江、旷虎

(中山大学岭南学院, 广东 广州 510275)

摘要: 本文对香港的准公共物品供给及轨道交通公私合作实践进行深入分析及总结发现, 香港轨道交通具备或创建了公私合作关系构建的微观基础, 在城市轨道交通建设和运营上为民间资本的进入提供了合理的激励机制和创新的模式。通过合理的专业化分工和权责界定, 从而将政府主导和企业能力有效的导入到城市公共交通的供给中来, 有效提高了城市轨道交通的供给效率。

关键词: 公私合作; 港铁; 互信基础

中图分类号: F810.452 **文献标识码:** A

公私合作模式作为一个完整的项目融资及实施的概念, 其核心理念是实现“共赢”, 政府由过往的供给方和主导角色, 转变为监督者、指导者以及与私人企业合作的合作者。典型的公私合作模式的结构是: 政府部门或地方政府以政府采购形式, 与中标单位组成的具有特定目的的公司签定特许经营合同, 由该公司负责项目的筹资、建设、经营及管理。该模式的实质是政府通过给予私营公司长期的特许经营权和收益权, 来换取基础设施加快建设及高效运营。

上世纪 80 年代, 英国撒切尔政府和美国里根政府等先后进行了大规模的市场化改革。对于凡是可以收费的公共设施都是由企业通过服务收费的方式对其进行维护, 对于城市公园、道路、路灯、绿地等不能收取服务费用的公共设施, 主要由政府投资维护, 政府投资来源于各种税收。到了上个世纪 90 年代, 为了解决政府资金来源和提高公共事业效率的问题, 对于可以收费的公共事业, 也就是具有排他性和非竞争性公共物品, 公私合作模式开始推行, 并最早应用于英国。按照英国的经验, 适于公私合作模式的工程包括交通(公路、铁路、机

场、港口)、卫生(医院)、公共安全(监狱)、国防、教育(学校)、公共不动产管理(陈柳钦, 2008)。

在人口拥挤、准公共物品建设任务更为繁重的香港,引入公私合作模式尤为迫切。目前,香港政府的准公共物品供给模式可以用“形式多样,价格灵活,绩效显著”来概括(张斌, 2005)。香港政府的准公共物品供给形式有以下几种:公办公营、公办商营、专利经营、私商经营等。香港政府把准公共物品的供给与准公共物品的生产区分开来,使政府供给公共物品方面的决策职能与执行(具体生产)职能适度分离,进一步转变政府直接生产经营准公共物品的单一模式,实现准公共物品生产形式的多样化。在准公共物品的投资中,尤其注重鼓励私营企业生产和经营准公共物品。此外,还将市场机制引入城市准公共物品的供给领域,使准公共物品领域成为政府行政方式和竞争方式共同调节的领域。在香港准公共物品供给模式中,轨道交通、电力、电信、过海隧道等准公共物品均广泛的采用公私合作模式,并获得了非常广泛的实践经验。

一、文献综述

国内外学者对公私合作模式应用于城市基础设施建设等准公共品供给的研究已经取得一定成果。

Wettenhall (2005)认为,公私合作模式为城市公共事业建设开辟了一种全新的组织形式。而 Maskin 和 Tirole (2008)认为,公私合作模式的流行是政府试图将资产负债表中的债务挪走,从而规避资金约束的结果。Hammami, Ruhashyankiko 和 Yehoue (2006)认为,当政府背负沉重债务负担时,公私合作模式往往应用得更为普遍。Engel, Fischer 和 Galetovic (2008)认为,公私合作模式能够解放公共资金的观点并不正确。Sack-Yong Phang (2007)介绍和分析了曼谷、香港、吉隆坡、里约热内卢、布宜诺斯艾利斯、新加坡等城市利用公私合作模式为城市轨道交通系统进行投融资的情况。Stephen Perkins (2005)

分析了欧洲国家政府在铁路投融资中的作用,指出了政府应当与民间合作的建议,引入民间资本,并分离政府与铁路运营。Veronika Sabolova, Libena Tetreva (2010)提出了公私合作模式应在特许权合同的基础上进行的观点。

张文燕(2002)研究了国内基础设施建设项目的融资问题,提出要积极利用资本市场及合适的金融工具,结合政府对项目提供适度优惠条件,来解决融资难这一问题。王灏(2003)提出,当前研究城市轨道交通体制需要结合不同的发展阶段和历史时期,用科学的、系统的、战略的思想来把握。王玉国、王稼琼(2004)认为,由政府作为单一投资主体已无法满足轨道交通的发展和提供的服务,应引入多元化投资主体。唐祥来(2006)首先分析了公私合作模式突出的特点,指出我国应当通过公私合作模式提高公共物品的供给效率。任志涛(2007)在激励机制的框架下研究了我国基础设施建设中的公私合作关系,用博弈论分析了公私合作关系下的激励机制。蔡蔚(2011)利用“委托-代理”理论建立了城市轨道交通投融资体制模型,并利用此模型分析了轨道交通投融资体制的发展方向。

二、公私合作模式的适用性

基础设施建设等准公共物品项目具有投资规模大、建设周期长、回报速度慢等特点,单纯依靠政府有限的资金能力无法充分满足社会对公共事业项目的需求,单纯依靠私人部门也无法进行有效供给,公私合作模式在这类项目中具有较高适用性。

在公私合作模式中,“合同约束机制”被政府用来保障私人部门按照规定的质量标准在规定的时间内完成公共事业项目的建设,政府则根据私人部门的完成质量进行分期支付。私人部门根据公共事业项目的期望收益及政府的支持力度进行最优融资和经营,而私人部门的创业精神、私人资本及其经营能力则有力帮助了政府提高公共物品的供给效率。可见,公私合作模式将会形成一个“共赢”的局面,这有赖于公共部门与私人部门在契约基础上建立起来的紧密合作关系,双方相互制衡相互促进,共同为公共事业项目的建设及公共物品的供给过程负责。私人部门被允许参与到公共事业项目的识别以及可行性分析等项目的前期工作

中，并且将公私合作的理念贯穿于公共事业项目的整个建设过程中。此外，公私合作关系不等同于纯民营化，公共部门与私人部门在项目建设初期已经形成了合意的风险承担机制，公共部门的有限投入使其投资风险得到控制，同时公共部门对私人部门的扶持也在一定程度上降低了其融资难度，公共部门安排私人部门尽早参与、享受公共部门给予的优先开发权、税收等优惠政策，使私人部门的运营风险也得到了有效控制。公共事业项目等公共物品的供给效率在公私合作模式中得到了极大提高，又保证了公共部门在整个过程中的监控效果，避免了公共物品供给被私人部门垄断这种潜在的风险。

三、我国大陆城市轨道交通项目建设存在的问题

（一）投资主体单一

中央和省市一级政府掌握了我国大陆城市轨道交通项目的投资权和审批权，政府投资是这类项目建设的主要资金来源。由于缺乏健全有效的制度和政策，私人部门在这类项目中的参与程度并不高。这一现状使得项目工程缺乏有效的监督管理机制，投资规模受限，投资风险高度集中，政府承担了巨大财政压力。

（二）融资渠道狭窄

以政府为主要资金来源的投资结构，难以有效进行社会资金的集中运用。同时，由于城市轨道交通项目的投资回报较低，缺乏合意的制度安排来增强此类项目对私人部门的吸引力。

（三）建设资金短缺

由于投资主体单一以及融资渠道狭窄，面对日益增加的城市轨道交通建设需求，必然导致建设资金的短缺问题。

（四）政企权责不清

在我国大陆的城市轨道交通建设领域，进行实际运营的公司性质一般是国有独资或者国有控股，这容易导致在项目投融资和建设运营商政府与运营公司权责难以划清，企业并不

是一个独立的市场主体，无法进行有效运营。

（五）投资回收困难

由于大陆地区城市轨道交通项目的收益主要来源于车票收入，而票价无法根据成本进行市场化定价，缺乏其他有效的投资回收方式造成投资回收困难。

四、香港准公共物品的供给实践

在香港这个信奉私有产权的社会，准公共物品的供给方式非常多样，对于绝大部分的准公共物品，香港均采用公私合作的模式来供给。比如电力，香港有香港电灯、中华电力两家电力供应商，分别供应港岛和九龙、新界的电力需求，以应对自然垄断。同时港府在财政预算的范畴内，通过大量的电费补贴和价格管治，以确保基层市民不会因为电费而承受过重的生活负担。对于电信服务，则采用了宽松的市场准入机制替代价格管治，已拥有 5 家固定电话运营商、10 家移动电话运营商，其中 6 家为 2G 营运商，4 家 3G 营运商。因此，香港的通讯费用极为低廉，根据香港特区政府电讯管理局公布的香港与哥本哈根、伦敦、纽约、上海、新加坡和东京等全球 7 大城市在电讯服务方面的价格比较。香港的固定电话通话费只相当于其他 7 个城市的 8%至 45%，移动电话月租费只相当于其他城市用户所缴付的 10%至 48%。香港的隧道服务，香港目前的三条过海隧道红磡海底隧道、东区海底隧道及西区海底隧道通均为 BOT 形式修建，目前红磡海底隧道已经专营期满由政府收回。正是由于三条隧道的修建时间不一致，而且其各自的地理位置也有所不同，导致市民在选择隧道服务时过分集中于红磡隧道，港府在价格控制方面又受制于民生诉求，导致三条隧道的资源使用并不充分和均衡，这成为香港应用公私合作不够成功的一个教训。香港的供水较为特殊，是由隶属香港环境运输及工务局的政府部门——水务署来负责的。水务署负责兴建及管理香港的各项水务设施，其中包括：引水道、引水隧道、水塘、滤水厂、抽水站、配水库及水管等。水务署亦为运作和保养所有香港的引水道、入水口、水塘、抽水站、滤水厂、配水库、输水主干喉管及地区分配喉管，去确保供水到各用户。香港供水采用政府供给方式，主要是由于

香港本身缺乏足够的淡水资源，淡水一直是作为一项战略性稀缺资源来看待，在实际中是需要以香港政府名义向广东省政府购买东江水。因此在政府购买原水的基础上，私人部门参与的空间不大，直接由政府部门完成水务设施建设和维护，具有更好的操作性。因此，香港公共事业的模式多种多样，具有很好的研究价值。如果以公私合作模式为核心，最具有代表性的，则是香港轨道交通的建设、开发和运营。

1975年，以“因应香港公共交通系统的要求，根据审慎的商业原则，兴建及运营一个集体运输铁路系统”为宗旨，香港政府根据香港《地铁公司条例》，成立地下铁路有限公司，开始兴建香港地下铁路系统，目标是为香港市民提供安全、可靠和高效率的集体运输服务。2000年，地铁公司在香港联合交易所上市，香港政府控股77%，2001年成为恒生指数成分股。2007年底地铁公司与香港九广铁路公司合并，改称香港铁路有限公司（下称港铁）。

港铁的轨道交通客运服务业务主要包括城际高铁、地铁、轻铁三种类型。其中城际高铁主要是指连接人口密集的大城市之间的高速铁路系统，地铁是指城市市区的以地下铁路系统，轻铁是联接郊区城镇之间的铁路系统。不同类型轨道交通的运营模式、技术要求和成本结构均有所不同。目前香港轨道交通系统共有九条市区地铁、轻铁，还参与运营九广城际铁路。

五、香港轨道交通公私合作的运营模式

香港地铁是全球极少数赚钱的地铁公司之一，也是全球地铁发车间隔密度最大的线路之一，市区每条单向轨道每小时可行走34班列车，载客量达85000人次，香港地铁日均载客量超过490万人次，占香港公共交通市场的45%。目前，香港地铁由7条主线组成，总长为91公里，共53个站，低于亚洲区的东京地铁、汉城地铁，与伦敦地铁的规模更是不能相提并论。但若以每公里客运量计，香港则大大高出世界其他地区。由于合理的选线设计、先进的硬件设施，保证了地铁运行的安全和畅通，为地铁公司带来了庞大客流量和收益。2006年，地铁行车线的车票收入达65亿多港元，而车站内商务、其他业务以及物业租售

和管理的非车费收入达 30 亿多港元，2013 年港铁公司盈利更是高达 130 亿港元。港铁之所以能盈利，除了得益于先进设施所产生的规模效应以及规范的管理，采用“铁路+物业”的开发运营模式，充分利用地铁沿线地产增值的优势，有效的经营地铁物业以创造丰厚利润是主要原因。而“铁路+物业”的模式，正是实现公私合作模式的有效实践。香港政府合理的分拆了轨道交通项目中的权利和义务，巧妙的将土地开发权利与轨道投资义务进行了整合，并将其赋予给港铁公司，港铁公司承担轨道投资运营的义务，同时享有轨道运营收益和沿线土地开发收益两部分的收益，政府承担原始土地投入（港铁也支付了地价）和轨道交通的规管责任，并没有支付任何实际的存量资产或补贴，主要是通过开发的增量收益弥补了港铁的投资，实现了项目的自我盈利发展和运营。

（一）香港轨道交通公私合作模式的基本内涵

轨道交通投资本身难以单靠车费回本，必须通过某种形式的政府补贴来维持其运营。但物业开发利润能补贴轨道交通建造成本，令项目达到合理回报，物业也为轨道交通带来客流，增加营运收入，而轨道交通也为居住人群创造了优质的生活和兴旺的营商环境。因此轨道交通最显著的外延效益就是沿线物业的巨大升值潜力。

“铁路+物业”模式的主要内容包括：每条地铁在建设前沿线未开发的土地，按当时的地价由政府划归地铁公司所有，地铁公司负责向政府支付地价款。地铁沿线土地的开发可以由地铁公司独立完成，也可以由地铁公司与其他房地产工作合作或其他房地产公司独立完成，地铁公司根据开发形式以商业性原则获取土地升值的相应收益。地铁建成后地铁公司按照全成本的概念（建设投资、固定资产折旧、运营成本、应有的利润）确定票价，经政府批准后实施。地铁公司利用地铁资源开发的项目如广告、商铺、电信服务、地下空间等收入全部归地铁公司所有。港铁公司按照城市交通繁忙的需要确定新线建设，以达到投资回收的目的，如政府确定的建设线路不能达到回收的要求所带来的损失由政府承担。港铁在新线建设中从规划开始，充分考虑营运中的可操作性、可维修性等问题，轨道交通的投资、建设和运营均由港铁公司承担。地铁公司在政府有关政策和措施支持下，在不需要政府投资、补贴的条件下，实现自我发展、壮大。港铁公司目前负责管理的住宅超过 78000 套，写字楼和商场超过 170 万平方米，包括维港两岸的两座地标建筑物：环球贸易广场及国际金融中心二期。

从准公共物品生产和供给的角度出发,“铁路+物业”的模式就是一个典型的公私合作模式,政府和港铁基于项目形成了相互合作关系和生产、提供公共服务的制度安排,双方通过共同行使权力,共同承担责任,联合投入资源,共同承担风险,共同分享利益的方式,生产和提供公共的产品和公共的服务。在这里政府投放的土地资源,港铁投放的是资金、管理和技术资源,共同承担责任、风险和分享利益。港铁的创新支出在于,通过放大轨道交通的产品概念,将轨道交通的正外部性内化到轨道建设和运营中,建立了较为顺畅的利益机制,在融资和制度安排层面获得了持续性支持。

(二) 香港轨道交通公私合作模式的多赢实现

香港采用的“铁路+物业”综合发展模式是借鉴英国伦敦地铁开发模式并加以改进而来的。核心概念就是利用城市轨道交通的网络,打造出交通方便、环境舒适、商住结合、公众可以负担得起的优质社区。港铁在沿线发展物业,为公众生活创造便利,同时这样建立起来的新社区也为港铁运营提供稳定的客流,形成一个良性的循环。

运营模式的优点是,通过“地铁”+“物业”模式,能实现土地开发和地铁发展一体化综合发展,优化资源配置,降低协调和交易成本,提高资源利用效率,创造附加值,保障轨道交通可持续及安全发展。主要体制在:能兼顾规划、建造工程及铁路营运等多方面因素,以最适当的方法设计铁路及上盖物业发展,集约利用土地资源,以最有效率的方法完成所需的基础设施,以配合发展计划和有关的工程。另外,将物业与铁路综合发展,对铁路的安全和运作都有保障,责任非常明确,对突发事件处理也非常及时,这是任何一种孤立的交通模式都难以实现。如综合运营能成功实现人车分隔、车站与物业无缝连接,提供出行便捷及舒适的环境,保证居民享受高质素的生活环境。

政府在这种发展模式中是最大的获益者,由于政府在港铁公司中占有76%的股权,能充分享受到地铁快速高效发展带来的收益。政府以所需地铁投资金额相同估值的土地补贴给港铁,港铁通过优化土地的规划及综合发展,实现大于政府的收益,达到1+1大于2的效果。同时,通过前期规划及预造地基工程,把一些不能开发的空間,例如车辆段、车站、停车场上盖等利用,发挥集约土地功能,最终实现地价增值、上市集资、获得现金股息、政府占公司市值增加、政府注资减少、从而政府净收益增加的良性循环。在这个过程中港铁获益也是巨大的,土地由港铁开发,土地的开发期配合铁路营运初期将增加客流,而且港铁通过优化

土地的规划及综合发展,沿线规划的综合发展亦能增加客流,显然比单一现金补贴更有效益。同时,经济社会效益也不断提高道路,交通效率和品质、土地集约利用及提供现代化高效率生活方式等方面不断提升。轨道交通的建成不但带来交通便利,同时也促进了新社区和新城镇的建立和发展,形成了“人跟线走”的新局面。香港市民在获得港铁安全、准时、便捷的交通服务的同时,也享受到轨道交通站点开发所带来的协同效应,可以享受站点丰富的商业服务,可以享受站点与周边楼盘、商铺、写字楼的无缝衔接,可以以相对较低的价格购买边远地区而接通地铁或轻铁的楼盘等等。而且在地铁本身良性运营的基础上,香港地铁推出多项惠及民生的价格优惠政策,比如规定65岁以上老人和符合资格的残疾人士均可以使用2元的价格搭乘任意区间的地铁,实现准公共物品的合理化资源配置,以此体现政府的民生支持和社会企业的社会责任。因此,通过设计合理科学的公私合作模式,实现了政府、港铁和香港市民的多赢格局。

（三）土地开发内化正外部性

港铁开发运营模式的重要特点就是其成功的土地开发模式,即充分利用轨道交通所带来的地产升值,采用合理的利益分配方法,将轨道交通带来的外部效益和社会效益转化为内部效益,促进轨道交通的可持续良性发展。一方面,通过地铁线路的开通提升沿线以及站点周边的土地和房产的升值;另一方面,通过发展地铁沿线和站点周边的物业为地铁运营集聚人气,增加客流。这种相互促进、相互提升的效果正是香港地铁的成功所在。轨道交通的建设和运营都需要大量投资,如果单靠卖地铁票赚钱,长期下去地铁公司几乎注定要亏损,或者要乘客承担极高的票价,这对于具有正外部性的城市轨道交通而言,是不可以接受的。而香港地铁在公私合作模式下,成为全世界最赚钱的地铁运营网络,其成功就在于地铁的建设与地下商业开发紧密联系在一起,形成共赢,沿线的地产开发、物业开发支撑了地铁本身的营运。比如九龙站上边,不但有10万平方米的圆方商场,还有20万平方米办公楼,20家酒店,以及擎天半岛、凯旋门等豪宅,大约有四五千户住宅。建好的商场,只租不卖,而且由港铁管理,收取管理费。

港铁土地开发模式的实质是通过对土地与地铁捆绑式发展,相互促进,提高效益,达到实现土地集约开发,高效经营,地尽其用、集约用地的目的。在实际运作中,对每一条新建地铁线路,香港地铁都充分评估其地面商业开发价值,根据资源状况和市场情况,与其他市场参与者兴建大型住宅及商用物业,通过城市地铁建设与其沿线土地开发结合,实现综合效

益最大化。主要包括：轨道开发前港铁以生地价格获取沿线土地资源，待轨道等基础设施、相关物业条件改善后分批进行土地转让，获得土地增值，并对部分沿线物业进行一体化运营。沿线土地的开发可以有其他的开发商独立完成，也可以由港铁与其他开发商合作完成。在政府、地铁公司、开发商三个主要市场参与者中，港铁公司扮演了“向上承接政府战略，向下启动市场资源”的角色，成为整合政府与市场资源的平台。而港铁之所以能成为这一平台，其核心就是获取围绕地铁沿线的土地物业开发权，充分实现规划升值。主要过程及特点是：

1、获地的基本流程：把有关的铁路项目计划预先咨询公众；港铁公司确定所需的用地范围；向有关的政府各部门咨询和协商；根据最后确定用地范围制成项目方案；根据铁路条例把方案公告；公众反对及处理公众反对；特首会同行政会议考虑审批方案；方案批准；有关的政府部门执行法例所赋予的权力进行收地。

2、获得沿线土地后，通过公开招标，由一家有丰富房地产开发及投资经验的公司总体负责，对政府、开发商在项目上的所有工作进行协调，实现统一产权、统一规划、统一进度、统一管理、统一财务。

3、港铁土地开发模式主要特点体现在如下方面：①规划定位：优化城市规划、以轨道交通带动所在片区发展、配合邻近社区发展，设定地块的市场定位及用途。②集约用地：在车站及车辆段上盖开发大型交通换乘枢纽及物业发展，高强度开发、集约用地。③分期开发地块：分期房地产开发要积极配合地铁通车运营，根据房地产市场具体情况及供求状况开发。

六、香港轨道交通公私合作模式的成功经验

香港轨道交通开发运营的成功经验是：在符合政府专营权规定义务条件下，企业始终坚持按照商业运作原则开展业务。政府通过合理有效的政策推动并扶植其发展，同时也约束企业进行合法经营。企业则通过与政府签订的承诺书，实现对社会和市民的服务承诺，同时获得和维持地铁业务的专营权。一个合理科学的公私合作关系设计，是实现香港轨道交通高效、科学运作的关键。公私合作关系建立的微观基础在于项目的可分性和专业能力的差异化、信

息对称和互信基础、政府的权责范围和边界,否则公私合作在信息不对称情况下的博弈将导致合作关系难以构建。香港轨道交通公私合作模式成功的经验具体包括:

(一) 对轨道交通外部性的创造性应用和不同专业能力的导入

轨道交通的外部性,即对沿线土地的升值作用是实现轨道交通项目可分性的基础。一般政府的做法是将外部性与轨道建设运营分离,以土地收益获取财政收入,然后以财政补贴的方式来支持轨道建设。这样公私关系完全割裂,权利和义务没有进行合理的分配,私人机构的专业能力和协同效应难以发挥。而港铁的成功之处在于将外部性进行了创造性的应用,将外部性内化到项目内部,由一个主体来实施,实施过程中充分发挥了政府与私人机构差异化的专业能力,建立了公私合作关系的构建基础。

(二) 市场化、法制化、信息透明的运营环境

港铁采取多方参与的决策管理架构,通过开放的全社会参与、沟通和监督渠道,清晰而合理的监管制度,保证管理服务到位,以市场化主导的思维引导社会资源的整合。

在外部制度规管方面,香港颁布了《香港铁路条例》,用以向港铁批予专营权,由该公司经营地下铁路、建造并经营铁路的任何延长部分,同时规管港铁在专营权下的运作,包括铁路安全的各方面问题。同时在香港,由于公共事业对公众十分重要,即使由私人拥有的公共事业亦会被视为《防止贿赂条例》(香港法例第201章)辖下的“公共机构(Public body)”规管。因此港铁虽然为私人企业,但是仍需纳入公共机构的严格规管,因此在廉洁和防范贪污贿赂方面有更严格的规范。港铁的综合发展模式在整个开发经营过程中把政府各个部门、开发商及铁路建设运营、物业经营商等各主体联结起来,透过同一平台将各种不同物业联结起来,实现一体化开发,达到协同效益,降低协调成本。这种多部门、多主体一体化的运作机制,也是香港轨道交通公私合作得以成功的重要内容。

正是因为港府本身就是港铁最大的股东,同时港铁是香港上市公司,因此具备非常高的信息透明度,由此建立了政府与港铁的互信基础,港铁运作的相关重大决策还要经香港立法会审议,保障了民众的参与,形成了政府、民众、企业的三方相互信任、相互监督的机制,从而克服了公私合作建立的信息障碍。

(三) 政府的角色、定位和作用

政府在投资发展中充分考虑可持续城市交通问题,与城市发展相结合,起到引导城市功

能和形态的作用，而不仅是解决交通问题。理念是“旧区线跟人，新区人跟线”。政府在香港铁路发展中主要作用体现在：高度重视，在城市布局中将轨道交通放在重要地位，不是通过政府收税或企业受益后再投入；统一规划和协调，同地铁公司紧密配合；制定土地政策和实行规范严格管理；政府主管部门还加强对运营的监管、评价。如港铁作为督导小组或工作小组成员，直接参与政府大型规划研究，参与不同层次城市规划图则的编制过程，并可自发提请修改规划。可根据实际铁路运营需要而向政府的环境运输及工务局提出建造有关铁路支线的建议，并由路政署—铁路拓展处审核建议。

香港政府对经济一直奉行积极的不干预政策，在公私合作关系中，尽管政府作为大股东参与到私人企业的构建中立，但是政府并未因此而让企业带上丝毫的行政色彩。反而是高度的尊重企业的市场主体地位，强调企业的市场化运作机制，不以行政指令干扰企业运作，而是以规范的公司治理结构行使大股东的权利，享受大股东的权益。正是因为香港政府对自身的角色、定位和权责边界始终有清醒的认识，确保了公私合作关系的稳定性和持续性。目前，政府持有港铁公司 77% 的股权，包括成立时 350 亿元投资，和后来修建机场快线时的 120 亿元投资。此外政府再也没有往港铁投钱，而且，每年可以收取分红。

（四）港铁的治理结构、专业能力和运作机制

从港铁的内部组织模式看，港铁是一个拥有约 15000 名员工的大企业，董事局是港铁的最高权力机构，由 12 名成员组成，其中 11 名为非执行董事，非执行董事中又有 7 名为独立非执行董事。董事中有政府高级官员（也可以说是社会学家）、经济金融界专家、大学教授、银行家等。董事局是公司的最高权力机构，负责对公司的发展方向和发展策略做出决策，不负责具体的生产经营事务，这样可使决策者能真正站在公司的整体利益而不是局部利益上，全面的、科学的、公正的为公司利益去谋划。董事局授权执行委员会管理公司的日常事务。公司在治理结构上实行决策管理与经营管理分开，各自严格按公司管理章程履行管理职责，消除了管理上的空白和权利重复等现象，确保了公司独立的市场主体地位，确保以股东利益最大化为依归开展。

其次在科学高效管理上，港铁有优秀的管理团队和组织模式，公司的日常业务由行政总裁及执行委员会负责管理，并向董事局汇报。港铁在项目设计、建造及运营管理方面拥有丰富的经验。

最后,在运作机制上,相关部门的协调配合发挥了重要作用,各融资、建造、营运、房产开发、规划等各部门既有专业分工但又互相配合,使到项目由融资、规划、建造、营运都能一环扣一环,发挥最大效率。同时港铁不仅关注企业的经济目标,同样关注轨道规划发展带来的经济社会问题,包括土地拆迁、绿化及环保、设施、安全及健康社区等方面;妥善处理建筑密度及其高度关系、提供通风廊,以及加强文物保护等。如港铁投资项目在土地规划、征地拆迁、环境评估等方面有很好的经验和做法:向公众预先咨询有关铁路项目计划及其他可能影响土地使用的安排,征地拆迁的对象应尽可能为残旧及不合现代规格的建筑物;在赔偿及搬迁方面应作出妥善安排;在整体征地的过程中对受影响人士应尽量做到公平,公开及透明。

七、结论

在我国基础设施建设中引进和应用公私合作模式,积极吸引民间资本参与基础设施的建设,并将其按市场化模式运作,既能有效的减轻政府财政支出的压力,提高基础设施投资与运营的效率,同时又不会产生公共产权问题,因此公私合作模式在我国有着广泛的发展前景。但是,从香港的实践经验以及内地的法治环境、经济环境来看,在轨道交通等公共事业引入公私合作模式目前仍需要注意以下几个方面的问题:一是创新公私合作的模式,二是在公私合作中解决好信息不对称的问题,三是强化国有企业的市场主体地位,四是规范政府的公私合作行为,五是注意控制政府目标与私人目标的一致性。

参考文献:

[1] Hammami M, Ruhashyankiko J F, Yehoue E. Determinants of public-private partnerships in infrastructure[J]. 2006.

[2] Sock-Yong Phang. Urban mass transit PPPs: Survey and risk assessment of recent

strategies[J].Transport Policy.2007

[3] Stephen Perkins. The role of government in European railway investment and funding [C].2005

[4] Veronika Sabolova, Libena Tetreva. Alternative forms of financing PPP projects [J]. Business and management.2010

[5] Y. Barzel, Economic Analysis of Property Rights[M], trans. by Fei Fangyu & Duan Yicai, Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2006.

[6]Y. Barzel. The Market for a Semipublic Good: The Case of the American Economic Review[J]. The American Economic Review, Vol.61, No.4, pp.665-674, 1969.

[7] Yikun Su, Luo Yunjiao. The BOT mode in transportation investment and its control strategy [C].Logistics Systems and Intelligent Management, 2010 International Conference on. 2010. IEEE, 1839-1842.

[8] Yuan J, Zeng A Y, Skibniewski M J, et al. Selection of performance objectives and key performance indicators in public-private partnership projects to achieve value for money[J]. Construction Management and Economics, 2009, 27(3): 253-270.

[9] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道：集体行动制度的演进[M].上海三联出版社，2000.

[10] 白子健，赵淑芝，赵建伟.城市交通基础设施项目投资分析[M]. 天津：天津大学出版社，2008.

[11] 蔡蔚. 基于“委托—代理”理论的城市轨道交通投融资体制演进机理研究[J].城市发展研究, 2011(6).

[12] 陈东.城市公共事业运营模式改革：以上海为例的研究[J].上海经济研究, 2006(11): 38-47.

[13] 陈武平.公共产品成本的一种分配机制及其实验验证[J].厦门大学学报(哲学社会科学版), 2000(1):

69-73.

【14】陈小安.我国准公共产品垄断与竞争性供给改革[J].经济体制改革, 2006 (5): 22-26.

【15】陈奕江.公共大型基础设施项目融资模式比较分析-基于 BOT、TOT、PPP、ABS 模式之比较分析[J]. 青年科学, 2009 (5): 122.

【16】陈月梅, 徐震宇. 基于 PPP 视角的城市公共大型基础设施投融资模式选择-兼论南京三桥的投融资模式[J]. 建筑经济, 2006 (12): 30-33.

【17】陈柳钦.公共基础设施 PPP 融资模式问题探讨[J]. 甘肃行政学院学报, 2008 (6) .

【18】崔国胜, 唐忠.蒂布特模型启迪下的可流动公共产品供给[J].中国人民大学学报 2006 (4): 95-99.

【19】崔宏轶.中国城市社区公共产品供给体制改革思考.马克思主义与现实(双月刊), 2005 (4): 145-147.

【20】顶金亮, 郭晓东.我国市政公共基础设施的投资不足与对策分析[J].建筑经济, 2007, (2): 19-21.

【21】冯中越, 李览博. 特许经营权拍卖中双重/第二货源理论研究的进展 [J]. 产业经济评论, 2009(01): 57-67.

【22】任志涛.基础设施公私伙伴关系的激励机制[J]. 西安电子科技大学学报 (社会科学版), 2007, 17(5): 27-32.

【23】沈满洪, 谢慧明. 公共物品问题及其解决思路——公共物品理论文献综述[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2009 (6): 133-144.

【24】唐祥来. 公共产品供给的第四条道路——PPP 模式研究[J]. 经济经纬, 2006, 1: 17-20.

【25】梁祖彬. 香港非政府组织的发展: 公共组织与商业运作的混合模式[J].当代港澳研究, 2009 (1) .

【26】王灏 .PPP 开创北京地铁投融资模式先河 [J] . 中国科技投资, 2009 (12) : 63-65.

[27] 张斌. 我国公共物品市场化研究[D].西南财经大学,2005.

[28] 张光南,陈新娟. 香港产业转移、就业结构与社会稳定 [J].当代港澳研究, 2010 (1) .

The Study of Practice in Public-Private Partnerships in Hong Kong's Rail Transit Project

LIN Jiang, KUANG Hu

(Lingnan College in Sun Yat-sen University, Guangzhou, 510275)

Abstract: This article implements a deep analysis and summarizing of the quasi-public goods supply and transit public-private cooperation practice in Hong Kong. Hong Kong's rail transit has Micro basis of public-private partnerships construction, and it also provides reasonable incentive mechanism and innovation patterns for the private capital to enter in urban rail transit building and operation. Through accrual reasonable division of labour and responsibilities, we will lead the government domination and enterprises ability into the city public transport supplies effectively, and improve the supply efficiency of city rail traffic.

Keywords: public-private partnerships, Hong Kong's rail transit, the foundation of mutual trust

收稿日期: 2014-01-29

基金项目: 无

作者简介: 林江, (1964-), 广东东莞人, 中山大学岭南学院财政税务系主任、教授、博士生导师; 旷虎, (1977-), 重庆万州人, 中山大学岭南学院财政学博士研究生, 供职于广东粤海控股有限公司