

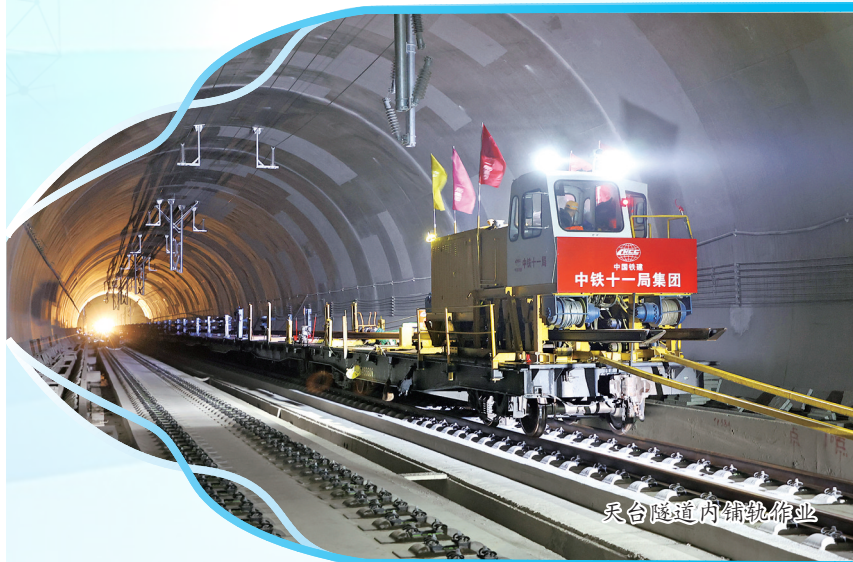
杭台高铁正式通车特别报道

台州

杭台1小时

“有民间投资,才有杭台高铁!” ——解读全国首条民资控股铁路建成运营的背后

本报记者张超 林学富 王妮妮 施炜文 潘侃俊摄



杭台隧道内铺轨作业



杭台高铁铺轨



台州站进站口

在杭州的冬日暖阳中出发,从上海、嵊州、新昌等地呼啸而过,最终抵达乍暖还寒的台州。

266公里,这是杭台高铁每趟列车需要行驶的里程距离。作为8个国家铁路PPP示范项目之一,总投资448.9亿元的杭台高铁项目有着破冰意义——

2017年9月,由星景控股代表复星牵头的民营联合体和浙江省政府正式签约,以51%的持股比例,首次实现民营资本在国内铁路投资领域的控股地位。

党的十九大前夕,杭台高铁项目作为唯一的民间投资案例入选央视纪录片《将改革进行到底》,并作为全省唯一改革样本载入《党的十八大以来大事记》。

“有民间投资,才有杭台高铁。”国家发改委副主任胡祖才的这句话,对这条铁路的渊源及意义,作了生动诠释。

历史从来不是—蹴而就。当我们总结建设经验时,建设进程中的无数个闪光点涌现:从无到有、从不可能到可能,从外围争取,到全面突破……

肩负铁路领域投融资体制改革使命的杭台高铁,已然成为我国社会资本投资建设重大基础设施的样板,也让民间投资综合改革的“台州经验”,又一次经受了实践的检验。

“台州人民迫切需要这条铁路”

从省城杭州,到温州、台州等沿海城市群造一条直达铁路,实现城际间的快捷通勤,这样的构想由来已久。

2014年10月,受省发改委委托,台州市发改委牵头起草杭台温铁路前期工作。

2015年5月,台州市发改委主动召集浙江省、杭州市、绍兴市、温州市等发改委,以及沿线城市相关负责同志,在天台石梁上,探讨建设杭台温铁路的可行性问题。

这次会上,浙江正式向业内提出启动建设杭台温铁路的构想,受到与会沿线城市的热烈支持。

适逢2015年下半年,国家发改委出台意见,推广政府和社会资本合作(PPP)模式,积极鼓励社会资本全面进入铁路领域。

抓住契机,我省立即响应,把设想的杭台温铁路一拆为二,谋划了杭台高铁与杭温高铁两个项目,上报国家发改委。然而,国家发改委认为,在浙江省现有的铁路网建设中,如果南北走向同时再建两条铁路,不仅耗资巨大,且属重复建设,要求浙江省明确只能选其一。

从对沿线经济发展的带动来看,两条铁路各有优势——

“杭台高铁途经上虞、嵊州、新昌、天台等地,杭温高铁过义乌、磐安、仙居再到温州,两条铁路串起全省沿海产业带,能够有效带动省内经济相对落后地区的发展,因此,都有建设的必要。”作为项目前期谋划的见证者,台州市政协副主席张敏说。

“台州人民迫切需要这条铁路!”听闻要“二选一”的消息后,当时刚履新台州市的市委主要领导,在结束省人代会的第二天,便启程飞赴北京向国家发改委汇报情况,表明台州的态度和决心。

在听取了台州市的汇报后,国家发改委相关负责人表示,国家非常支持杭台高铁建设,但根据我国目前财力状况,完全由政府层面承担铁路建设并不现实。

“国家发改委的新政,不是已经为铁路融资打开了大门吗?”作为中国民营经济和股份合作制的发源地之一,台州人再一次想到了“市场”。

事情也便有了转机——

“就算收益不好也愿意投”

根据概算,建设杭台高铁需要投资400多亿元,这显然不是个小数目。

“乍听投资很大,但铁路沿线民营经济十分发达,拥有众多的上市公司力量,在现行机制和政策下,完全可以运作起来。”张敏说。

这是一场时间与资金的角力,也是一场沿线地区民营资本实力的角逐——

杭温铁路方面,沿线的东阳横店集团、正泰集团等多家民营企业,表现了较强的投资意愿。

台州也把目光聚焦在激发民营企业的投资动力上,利用一切机会,一边为杭台高铁项目鼓与呼,一边向民营企业抛出橄榄枝,开展各种形式的筹资动员。

台州民营企业龙头——吉利集团第一时间站出来,董事长李书福承诺,愿意为家乡建设铁路出钱、出力。

在天台,由上市公司银轮股份领衔的17家民营企业自发签名,希望参与投资,并主动发动新昌的民营企业联名。

民营企业的满腔热情,很大程度上是源自于改变“无铁县”历史的迫切渴望。

“天台人一直盼望建造这条铁路,就算直接收益不好,我们也愿意投!”银轮股份党委书记柴中华说,作为天台的龙头企业,银轮义无反顾。

与此同时,高铁产业链的外溢效应,也让不少民企心向往之。虽是“无铁县”,但以天台为龙头,台州聚集了一批深耕轨道交通的企业,释放投资意向的永贵电器、天成自控、天铁实业、祥和实业等,都是国内轨道交通产业的佼佼者。

“也希望借此拓展高铁领域的竞争力,尽本土企业的社会责任,这也符合企业的发展方向。”联名投资的企业之一,永贵电器常务副总经理周廷萍说。

经过多轮磋商,天台的银轮股份、永贵电器、天成自控等8家公司(其中3家为上市公司),以及新昌县的万丰奥村、三花控股、新和成、浙江医药4家上市公司,两地企业联合承诺各出资150亿元,合计300亿元,参与项目建设。

民营企业的高度热情,无疑增加了立项筹码。

在省委政府的强力支持下,加上项目前期工作已经到位,国家部委领导的态度悄然改变。

“最终,2015年底,国家发改委和中国铁路总公司排在排第二年的时候,在发文前最后一刻把杭台高铁替补进去,列入新一期的国家重大基础设施项目的名录。”台州市发改委主任颜士平说。

2015年11月,杭台高铁项目被国家发改委、交通运输部列入长三角城际轨道交通项目。

一个月后,12月28日,元旦前夕,国家发改委又提前送出新年大礼——

首批“社会资本投资铁路示范项目”名单公布,全国仅8条,杭台高铁项目赫然在列!

这意味着,杭台高铁已是板上钉钉,为正式立项奠定了基础,也意味着,社会资本投资建设铁路“最后一公里”已经打通。

“有民间投资,才有杭台高

铁!”国家发改委副主任胡祖才曾这样点评台州对杭台高铁的追求,可谓戳到了点上。

民资入铁并不容易

消息传来,台州上下为之振奋,台州市委、市政府当即表示,要举全市之力,全力推进杭台高铁项目建设。

2016年开年,台州市四套班子领导联系重大项目安排时,市委主要领导亲自挂帅督战,坐镇指挥,领衔主抓杭台高铁项目;市政府主要领导则担任项目前期工作推进领导小组组长。

2016年2月18日,浙江省委主要领导在台州调研时更是明确表示,“杭台高铁,省委支持你们上,而且要快上。”

项目逐渐明朗。然而,在破除“弹簧门”“玻璃门”等隐形屏障后,摆在民营资本面前的,还有许多显而易见的困难与制约——

首先,高昂的铁路投资造价对民营企业投融资能力要求十分之高。杭台高铁总投资额400多亿元,按照30%比例计算,资本金动辄就要百亿元。虽然民营企业热情高涨,但出于规模劣势,真正能接住这个大项目,拿出上百亿元资本金的却是凤毛麟角。

其次,民营资本缺乏参与铁路项目的经验。由于我国铁路市场长期处于国家投资建设状态,民营资本参与的案例少之又少,对铁路的建设运营几乎不了解,更缺乏自主建设运营的能力。

再者,民营资本参与铁路项目的重要考虑因素是项目的投资收益情况。对于铁路这种投资周期长、资金回收期久、经营效益提升慢的项目,民营资本面临着巨大的不确定性和投资风险。

如何进一步破除藩篱?

办法总比困难多。2016年4月,我市联合有关方面开展PPP实施方案编制,经过多轮研究探讨,形成PPP实施方案,并提出了一揽子的保障机制。

“某些方面可以说是开创性的举措。例如,鉴于投资规模巨大,项目在民资51%的股权中,允许其组建联合体。”作为杭台高铁PPP项目方案设计的参与者,台州市经局局长屈文斌说,事实证明,这一举措十分明智,既减轻了民营资本的融资压力,也与此后国务院办公厅出台的《关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》中提出的“鼓励民间资本采取混合所有制,设立基金、组建联合体等多种方式,参与投资规模较大的PPP项目”不谋而合。

此外,考虑到民营资本缺乏铁路项目参与经验、不熟悉铁路建设运输管理模式、铁路建设运营能力不足,以及投资风险保障等问题,项目约定,省市政府、中铁总均入股项目公司,并且合计占股达到49%,以股权合作的形式,充分发挥各方的专业力量,实现优势互补。

几个月后,当这份凝聚了“台州智慧”的民营PPP投融资方案编制完成,正式出炉时,得到了国家相关部委一致的高度肯定。

原本被认为是“重资产、难盈

利、垄断堡垒”的铁路项目,一时间成了民营资本青睐的“香饽饽”。

不止是沿线地区的民营资本,国内顶尖的民资龙头也看好这条铁路的投资价值。

2016年2月,杭台高铁PPP投融资座谈会在台州召开,会上,复兴集团、吉利集团、万丰奥特等为代表的26家民营企业以及央企国企,对这一项目表现出极大热情和积极性,纷纷表态愿意投资入股。

在此之前,复星集团便对杭台高铁产生浓厚兴趣。

作为复星基础设施产业发展集团旗下核心企业,星景控股一直关注着轨道交通的基础设施项目,前期便陆续与杭台高铁有关方面进行接洽了解,并积极参与项目磋商。

“沿线地区人口稠密,商业发达,我们非常看好杭台高铁项目的区位优势 and 盈利能力。”复星国际副总裁、星景控股董事长温晓东说。

2016年9月,浙江省交通集团与上述3家民企签署杭台高铁PPP项目合作协议,拟定复星集团作为投资杭台高铁项目的民营企业牵头人。

此后,经过投融资方案研究、市场测试、社会资本方遴选、合同谈判与公示等多个阶段,最终确定由复星牵头组成的民营资本联合体中标。联合体其他成员包括宏润建设、万丰奥特、众合科技、平安信托、平安财富等。

2017年9月11日,浙江省政府与复星牵头的民营资本联合体正式签署杭台高铁PPP项目投资合同。后者以PPP的方式,拿下杭台高铁51%的控股权,宣告民营资本在中国铁路投融资领域首次取得控股地位。

从意向投资升级为正式合同,仅用时一年多,复星集团董事长郭广昌便成为中国民营企业家“吃螃蟹第一人”。

回看当天的采访视频,身着一袭白衬衫的郭广昌兴奋之情溢于言表,“引入民企,正是希望充分发挥民营资本的机制优势、效率优势,整合社会各方面资源,共同把事情做好、做精、做细。”对于合作前景,郭广昌踌躇满志。

按照约定,项目合作期限34年,其中建设期4年,运营期30年。合作模式采用建设-拥有-运营-移交的“BOOT”方式,由项目公司负责融资、建设、运营和维护,并拥有相关资产所有权,合作期满后无偿移交政府方。

然而,正当一切就绪时,又发生了一些小插曲——

虽然浙江省希望杭台高铁由项目公司自主决策、自主建设,以公开招标方式决定施工单位,但有关单位仍以“保障安全”为由,要求更改原定的建设方式。

双方博弈之时,国家发改委再度出手。2017年11月,国家发改委(2017)2059号文发布,提出为民间资本参与PPP项目创造良好环境,重申“除国家法律法规明确禁止准入的行业和领域外,一律向民间资本开放,不得以任何方式、任何形式限制民间资本参与PPP项目。”这份文件的出台,无疑为民营资本保驾护航,也为上述争论画上了句号。

由于这条铁路投资额太大,民营资本能否控得起来?投资人的风险能否有效管控?建设和建成后碰到的新问题怎么解决?一系列的问

题也摆上台面,但浙江省委、省政府的积极态度,让各方面都吃下了定心丸。

“从杭台高铁立项开始,到整个方案的论证、编制到实施,省委、省政府主要领导和分管领导都在全程跟进。重大事情事情挂图作战,涉及到省级事项,省里主要领导都能够及时给予批示解决,涉及到国家部委的事情,也是省委省政府领导出面及时沟通协调。”颜士平回忆说,省委、省政府第一时间表态,支持台州、绍兴建设杭台高铁,在资本金上明确发改委和省投要入股,并明确省发改、交通、国土等部门要参与到前期工作中,“省级层面的保障,让投资方也有信心。”

市、县两级地方政府更是全力以赴配合推进。“在设计方案时,如果把政策处理费等非工程性的费用合进去的话,这个PPP方案就不可行。在省里的支持下,市县两级明确,沿线各县(市、区)把征迁土地等费用全部拨付地方政府负责,‘自家孩子自己抱’,这些都为铁路的成功建设创造了条件。”屈文斌说。

2017年12月21日,杭台高铁有限公司创立大会召开,国内首个民营控股高铁PPP项目公司成立。

一周后的12月28日,杭台高铁重要控制性工程(椒江特大桥、东茗隧道)开工,继一年前先行段在台州率先开工之后,这条我国首条民营控股高铁正式进入建设施工阶段。

至此,以复星牵头的民营联合体、中铁总公司、浙江省政府,以及杭州、台州、绍兴三地政府共同参与的PPP模式建设民营控股铁路正式拉开序幕。

“前所未有的突破”

“杭台高铁的建设和运营都统一纳入到国铁建设,和国有高铁没有不同。这条铁路的核心意义,是在投融资体制方面进行了改革。”颜士平说。

作为国家发改委确定的8个社会资本投资铁路示范项目之一,同时又是首条民资控股的铁路,杭台高铁项目无疑承载了重大的改革任务。

“杭台高铁之所以瞩目,关键在于民营资本获得了项目控股权。”颜士平说。

“一系列创新做法,实现了政府和企业共赢。通过杭台高铁的实践形成循环优化的投资生态圈,当中蕴含的可复制可推广的产业经验,今后也可以应用到其他重大基础设施建设上,有机会我们也会积极地参与。”复星全球合伙人方建宏说。

眼下,这一项目开创的投融资的相关经验,已在杭温、杭甬等多个高铁PPP项目中推广实践,为我国铁路投融资体制改革探索了新路。

值得一提的是,杭台高铁PPP项目的落成,也离不开与台州各类国家级改革试点建设的深度融合——

党的十八大以来,我市承载“浙江省台州市小微企业金融服务改革创新试验区”和“民间投资创新综合改革试点”两大国家级改革试点任务,在先行先试中探索“台州路径”,为项目实施提供了良好的投融资环境。

2017年6月,我市在全国率先出台首个民营PPP文件“台九条”,推行PPP投资常态化,共出台鼓励民间投资政策文件60余个。目前,全市已签约落地PPP项目55个、总投资1142亿元,其中民资持股50%以上项目21个、总投资745亿元。民间投资占全市固定资产投资总量比重,由2016年的55%上升至2020年的70%。

“可以说,我市出台的所有政策,没有一项对民间投资单独附加条件,没有一款针对民间投资歧视性条款,真正做到了民间投资‘非禁即入’。”颜士平说。

“杭台高铁的建成通车,也意味着浙江省、台州市再一次在全国引领了民营经济再创新、再发展的风气,站在了民营资本进入重大基础设施领域改革的最前沿。”张敏说。

“叠加效应”有效激发。

相比国内同类铁路项目的评审报批一般需要两三年的时间,杭台高铁项目前期和PPP模式同步推进、同步报批。从2016年3月底的项目预可研评审,到12月底开工,项目实现当年立项、当年开工。在前期报批和PPP模式推进中,秉持着边干、边试、

四级合力,破除政策障碍

原本被认为是“重资产、难盈