
从广西玉湛高速公路案例看 PPP 实践创新做法

翁燕珍、熊才启、刘强

摘要：PPP 模式的本质是引进市场竞争和资源，让专业的人做专业的事，提高基础设施和公共产品的供给效率和质量水平。在供给侧结构性改革和“放管服”改革背景下，推广 PPP 模式促进政府转变观念和职能，从“管理者”转变为“监管者”、“合作者”。回顾 PPP 模式正式推广的四年来，各地实践 PPP 模式取得了显著成效，但也不乏一些地方政府仍将 PPP 简单的当做一项融资工具，用过去传统工程招标思路招社会资本等。笔者持续跟踪各地交通运输 PPP 项目实践做法，2018 年初赴广西玉林调研学习广西玉湛高速公路项目，发现该项目在实践做法上有其独特的亮点，包括：政府锁定补贴总额、减少财政压力；政府放松管制、给企业创新留下足够空间；政府勇于承认“错误”、让社会资本参与工可修编；充分发挥社会资本专业技术优势，强化设计的深度和精度，并让社会资本参与征地拆迁工作等。这些创新做法非常值得在交通运输行业内及其他行业宣传推广。

一、项目背景

玉林至湛江高速公路（广西段）项目（简称“玉湛高速（广西段）”）地处广西东南部，路线总体走向为南北向，连接玉林、湛江两市。随着“泛珠三角经济带”和“中国-东盟自由贸易区”的加快发展，以及国家实施建设丝绸之路经济

带和 21 世纪海上丝绸之路的发展战略，玉林、湛江两市经济交流更加密切，特别是在海洋产业、临港产业、商贸物流业、农产品资源加工业、制造业等方面全方位合作。但长期以来，由于没有高等级公路网，尤其是高速公路网的衔接，两地集疏运通道不畅，迫切需要建设玉林至湛江高速公路，打通玉林市又一出海省际通道，加速推进玉林市成为我国西南地区协同发展、面向东盟深入开放开发的战略支点城市。

2015 年 1 月，玉林湛江两市政府签订《玉湛高速公路线路走向初步确认书》；2015 年上半年，广东省启动玉湛高速公路（广东段）工可报告编制工作；2015 年 10 月，玉林市交通运输局启动玉湛高速公路（广西段）工可报告编制工作；2016 年 2 月，广东广西两省（区）交通运输厅签订《玉湛高速公路粤桂两省（区）接线协议》，明确玉湛高速公路广西段和广东段同步建设、同步建成、同步通车。广东省先行开展了广东段建设，计划于 2019 年底建成通车（广东玉湛实际实施时间较广西玉湛要晚）。玉林市委市政府在玉湛高速（广西段）尚未列入广西高速公路网规划等诸多压力下，通过多次向自治区人民政府请示汇报，于 2016 年 1 月获得自治区政府批复，同意玉湛高速（广西段）视同列入广西高速公路网规划项目，按经营性公路建设实施，由玉林市政府负责进行招商。2016 年 5 月，自治区人民政府同

意玉湛高速（广西段）享受县县通补助支持政策 5 亿元。

二、项目基本概况

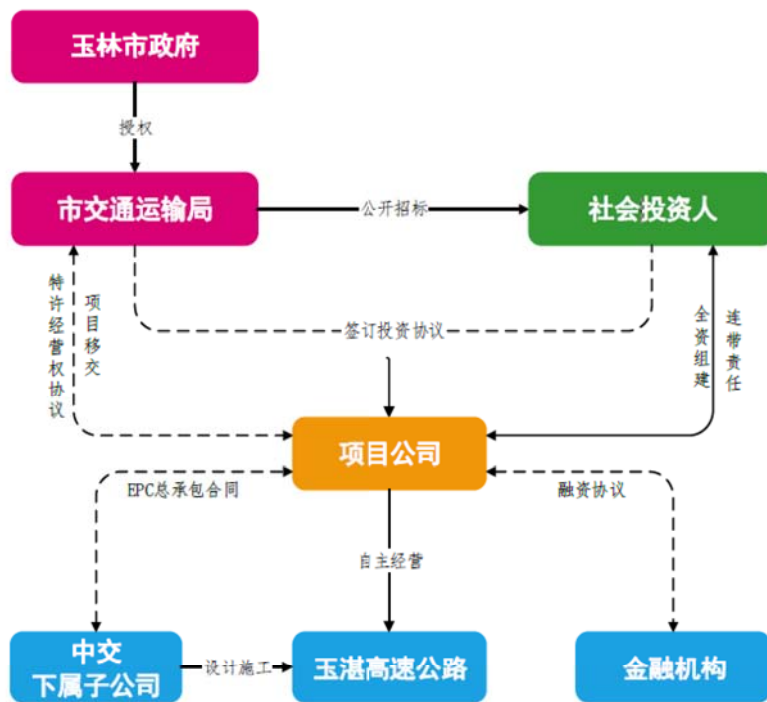
玉湛高速（广西段）项目概算批复 70.16 亿元，其中建安费 51.9 亿元。主线全长为 74.674 公里，主线采用双向四车道高速公路标准，设计速度为 120 公里/小时，路基宽 26.5 米。全线共设桥梁 57 座，其中大桥 45 座，中桥 12 座，桥隧占比 15.38%。五条连接线共长 8.555 公里。

项目采用“BOT+政府补贴”模式实施。其中，建设期政府给予社会资本自治区县县通补助资金 5 亿元，该补助资金优先用于征地拆迁工作，由广西财政厅在建设期分批支付；运营期市本级提供财政可行性缺口补贴资金（补贴资金参与绩效考核，最多不超过 3.17 亿元）。项目合作期限为 34 年，其中建设期 4 年，运营期 30 年。项目资本金为总投资 由社会资本出资；总投资 80%由项目公司通过银行贷款等方式融资筹措。

玉林市政府授权市交通运输局公开招标社会投资人项目公司全资组建中交下属子公司玉湛高速公路金融机构自主经营设计施工特许经营权协议 EPC 总承包合同融资协议连带责任签订投资协议项目移交。

项目实施机构玉林市交通运输局秉承公平、公正、公开的原则通过公开招标方式，于 2016 年 7 月确定中国交通建设股份有限公司（简称“中国交建”）为投资人，由中国交

建与玉林市交通运输局签订投资协议。投资协议约定，中交第一航务工程局有限公司、中交第二公路勘察设计研究院有限公司联合组建项目公司，政府方不持股、不参与经营，由项目公司负责项目的投融资、建设、运营维护等，自主经营，自负盈亏。



三、项目实施五大亮点

通过梳理分析本项目实施情况，总结出本项目共有五大亮点值得其他项目借鉴参考。

（一）政府锁定补贴总额，减轻财政支出压力

该项目交易结构设计上，政府方主张不持股、不承担项目运营期亏损，也不承担建设期融资风险。除了自治区财政给予玉林市“县县通高速”5 亿元补助资金用于建设期对社会资本补助支持外，运营期间给予社会资本方缺口补贴，

但是对补贴总额进行了控制，锁定累计运营补贴额度不超过 3.17 亿元，大大减轻财政压力。同时，政府方不保底车流量，降低运营期间政府支出责任风险；通过设计超额利益分成的机制，避免社会投资人获得过多超额收益，充分体现 PPP 模式利益共享的原则。

（二）政府放松管制、给企业创新留下足够空间

该项目政府方在实施方案设计阶段，坚持放松监管、减少干预的原则；在项目建设运营阶段，坚持不持股、不经营的原则；将自身定位为仅作监督者和合作者，减少对微观事务的直接参与。具体包括：赋予社会资本充分的权利，给企业创新留下足够空间，包括参与工可修编、深度开展设计、充分赋予项目公司建设法人地位等。这符合 PPP 模式让“专业的人做专业的事”，充分体现各方合作共赢、提高效率的本质精神，也符合政府提供公共服务和产品应体现公益性的原则，提高项目对社会资本的吸引力。这为项目顺利实施推进奠定了良好的软环境。

（三）政府勇于承认“错误”、让社会资本参与工可修编

社会资本中国交建中标后，就对工可报告再次进行了详细评估和核查，提出工可报告中的估算有遗漏项，包括不良地质路段尚未考虑充分、部分路线走向设计欠合理、营改增政策估算不准确等问题。这些问题如果不在工可阶段解决将会加大项目后续实施难度。对此，中国交建与市

人民政府、交通运输局进行充分沟通，组织专业技术团队对项目现场进行深入调研，提出工可修编调整方案，对局部线路走向进行合理优化。包括：避开了较大规模的高压线走廊、大型厂房养殖场，绕避了饮用水源保护区及矿产资源区等；对原工可线路起点的调整，避免了对既有互通的拆除重建，减小了社会影响，降低了工程造价，同时为玉林市新增一条南下高速公路的入口通道，更有利于城市综合发展。市政府勇于承认“错误”，充分吸纳中国交建提出的合理合规的工可调整方案，将投资估算金额上调6亿元。这为后续项目核准、设计等后续前期工作的开展以及项目实施开了一个好头。

（四）充分发挥社会资本专业技术优势，强化设计的深度和精度

该项目作为一条通江达海的民生之路，政府和当地群众对项目的建设期望高。项目工作时间紧、任务重，倒排工期要求3个月内完成初步设计、3个月内完成施工图设计。社会资本中国交建积极履行承诺，克服广西地区夏季炎热多雨的气候影响和原始资料缺乏等困难，树立精细化设计理念，认真贯彻交通运输部关于绿色公路、品质工程、标准化设计等有关文件精神，消化吸收地方政府提出的意见和建议，派驻强有力的设计团队开展工作。

初步设计阶段，中国交建就要求设计单位对沿线地形、

地貌、人文社会环境以及沿线重要控制性构筑物等进行深度调查，初测初勘工作做足做细；施工图设计阶段，针对重大方案邀请多方专家多开专题会，保证设计方案合理可行。设计环节与征地拆迁充分结合，分批次出版完成项目用地图，保证了征拆工作稳步顺利实施。设计过程中，充分利用地形，运用技术指标，合理避绕了沿线主要村庄、祠堂、水库、高压走廊、不良地质等重要控制点，桥隧比由 18.47% 降至 15.38%，预算建安费共降低 3853 万元。项目业主在政府方的大力支持下，通过充分发挥在高速公路领域的设计优势，最终 2 个月完成初步设计、2 个月完成施工图设计，创造了“玉湛速度”。

高效优质的设计工作为项目后续顺利实施提供基础保障。政府与社会资本双方合作过程中“少了算计、多了实在，少了套路、多了真诚”，互相建立了更为深厚的信任关系，这有助于项目增速推进。

（五）让社会资本参与征地拆迁工作中来，发挥沟通、技术和资金保障等优势

玉湛高速征地拆迁工作由政府组织牵头、社会资本参与。征地拆迁费用纳入总投资，具体以批复的初步设计概算为准，包干使用，由项目公司支付，超出部分由政府承担。该项目需征地 8000 多亩，征地拆迁干扰因素多、时间紧、难度大。对此，市政府专门印发项目征地工作方案，

多次召开协调会议解决相关问题，并请社会资本参与到实际征迁工作中来，充分发挥企业在沟通、技术和资金保障等优势。

社会资本中国交建为加快征地工作，讲究实效，划清项目公司内部各方工作界面和职能。项目公司负责与市（县）政府紧密配合，监督全线征地拆迁及三电迁改工作；项目经理部负责与县、镇政府及相关部门对接，组织、协调全线的建设协调、征地拆迁及三电迁改工作；工区负责与有关地方政府及授权主管部门对接，全面配合地方政府实施征地拆迁相关工作。项目公司分别走访项目设计的市、县、镇政府及村委，加强沟通，为征拆工作的开展创造了良好的先行条件。

在征地拆迁工作中，中国交建引入“大数据”和“互联网+”等新思路，采用自主研发、获得国家版权的征地拆迁管理软件，使征迁工作更加数字化、直观化，实现全过程量的绝对控制和价的零误差，确保了征地拆迁公平公正。另外，原计划本项目省级县县通高速补助资金 5 亿元优先用于征地拆迁，但因资金下达较晚，中国交建先行垫资、给予资金保障，及时支付征地拆迁补偿款，保障了被征拆单位和个人利益。为确保资金依法依规使用，项目公司与市县征迁指挥部、银行签订资金监管协议，审批支付流程精简化管理，全程网上操作，提高工作效率，减少征拆工作中的

争议，促进了征拆工作和谐顺利进行。

通过各方积极协调、高效配合和努力，最终本项目仅耗时 3 个月就完成 8000 多亩征地拆迁工作，并突破项目征地拆迁费用未超概算的记录，这在全国较为鲜见。该项目已入选广西 PPP 项目典型案例，获得自治区和市政府主要领导高度赞扬。

四、寄语

我国 PPP 已进入规范发展阶段，各地政府和交通运输部门应及时转变理念，充分借鉴典型案例的成功做法，借助专业咨询机构力量，做真正的、规范的 PPP，通过市场竞争机制和政府合理规制手段，提高交通基础设施和公共服务的供给质量和服务水平，为 PPP 发展注入持久的动力和活力。

作者：翁燕珍交通运输部科学研究院副研究员

熊才启交通运输部科学研究院研究员

刘强广西壮族自治区玉林市交通运输局高级工程师