

轨道交通亏损“窟窿”怎么填？

本报记者 龚哲明 通讯员 李缜

今年5月30日是宁波公共交通发展史上一个具有里程碑意义的日子。这一天，轨道交通1号线一期实现试运行，宁波人民迎来了期待已久的地铁时代。

但是，在轨道交通让老百姓享受出行便利的同时，我们又不得不面对这个实实在在的“赔钱货”。据市发改委成本测算显示，2015年运营完全成本（包括运营成本、折旧和财务费用）为8.58亿元（其中运营成本2.89亿元），扣除票务收入0.98亿元，预计全年亏损7.60亿元（其中运营亏损1.91亿元）。

那么，这么大的亏损“窟窿”该如何填补呢？市人大财政经济委员会的一份调研报告给出了一些思路。

建立政府主导的市场化运作体制

“政府包揽的投融资模式难以为继，必须建立以政府主导的市场化运作体制。”

市人大财经委在调研报告中分析认为，根据我市建设规划预测，两轮轨道交通建设静态投资将超过1000亿元，

除已筹集的资本金外，差额部分在以后年份中需要还本付息，加上运营亏损，数额巨大。这给各级政府带来了压力，且目前以轨道交通集团公司信誉融入债务资本的债权人对政府有最终追索权，实际上也是政府融资，既增加了地方政府负债数额，也给其他政府性融资带来了难度。因此，在投资主体相对单一的情况下，仅仅依靠政府筹资是无法长期承担和支持轨道交通建设资金需求的，也是难以为继的。

调研报告建议，要对原有建设管理体制和投融资体制进行改革探索，力求通过改革，改变政府筹资的单一模式，建立政府主导、市场化运作的新模式。政府与社会资本合作，将完整的轨道交通项目分割成公益性部分（包括车站、轨道、洞体等土建工程）和盈利性部分（包括车辆、信号等设备）。公益性部分由政府负责投资建设，而盈利性部分则由社会资本组建的项目公司来完成。建成后，与项目公司签订特许经营协议，在项目成长期政府将公益性部分无偿或象征性地

租赁给项目公司，以保证其正常收益，在项目成熟期政府收取一定比例的租金来平衡项目公司的超额利润。项目特定期满后，项目公司无偿地将项目资产移交政府或续签合同。

建立健全轨道交通专项土地储备制度

纵观世界各大城市的地铁投融资模式，只有香港地铁的“地铁+物业”模式是能够实现可持续发展的，其模式的根本点在于，一是地铁公司在地铁建设前，以没有地铁建设和开通预期下的地价获得地铁沿线土地开发权，通过对地铁和沿线土地资源的整体规划开发，实现地铁投资所产出的沿线土地增值收益；二是由地铁公司兴办的香港地铁物业一直保持着高收益，足以弥补地铁运营亏损。

我市在轨道交通建设启动之际，借鉴了香港的商业模式，将1号线和2号线沿线的10个站点周边不大于500米半径范围内的土地出让金、物业开发收益由轨道交通集团公司掌握，用于弥补轨道交通建设资金不足和运营亏损，轨道交通范围内的地下空间也由轨道交通集团公司负责开发，但实际落实中却遇到种种困难，如由于区域体制原因，部分划定范围内的土地已被相关区收储；划定

范围内相当部分土地属于农保地、绿化用地等；对沿线资源开发经营缺乏总体规划，目前仅限于广告、商铺等零星资源开发；资源等开发收益的产生有滞后性，而成本的产生是即期的，这个时间差内高额的建设资金缺口、运营亏损的弥补是不得不应对的难题。

调研报告建议，要建立健全轨道交通专项土地储备制度，实现土地使用与轨道交通建设“捆绑式”的综合性开发利用。一是在区域不变的情况下，对已进入相关区土地储备中心的土地调整土地储备级别，按成本价结算划归轨道交通或按比例分享收益；二是将划定范围内尚未进入市土地储备中心的土地尽快收储，同时厘清土地性质，将不属于建设用地的农保地和不宜开发的块地及时调整或置换；三是发挥好规划的龙头引领作用，做好近期、中期和远期规划，调整完善相关控制性详规，对于用地规划，应赋予轨道交通建设一定的优先权。在此基础上，要把轨道交通项目与沿线土地开发项目在规划、设计、投融资、建设、经营等五个环节统筹考虑、有机结合、同步运作，实现规划更优、投资更省、客流更多、土地利用价值更高的积极效果。要从局部做起分类推进，成熟一块开发一块，不断依托运营业务拓展相关业务范畴，构建多元化业务模式，提升运

营资产的赢利能力，逐步实现企业可持续发展的赢利模式和良性循环。

建立科学合理的补偿机制

“除了强化土地补偿外，灵活运用资本补偿、经营补偿和其他资源补偿等多种政府补偿机制，采取形式多样的合作开发模式，确保轨道交通建得起、用得起。”调研报告这样建议。

我市目前采用的补偿模式可以称前补偿模式，即政府对轨道交通运营前的建设进行补偿，承担工程土建投资。今后也可尝试后补偿模式，后补偿模式就是在运营后，土建投资作为市政道路资产不计入运营企业资产，企业可以不按投资总额提取折旧以降低企业的运营成本，在此基础上，政府再作适当的补助，即对运营后的亏损以一定的补偿标准和约束机制为基础，用票价补贴、资源配置等形式予以补偿。

调研报告还指出，政府要着力完善城市公共交通结构，通过换乘枢纽、公交场站和线路的合理布局和完善优化来实现轨道交通与常规公交的高效衔接，借助常规公交的辐射功能提高轨道交通的辐射范围，提高轨道交通在公共交通中的分担比例，为老百姓提供更为高效便捷的出行环境。

为人大代表“随队视察”点赞

龚哲明 何燕闻

《宁波日报》10月9日二版刊发了《江东人大首次尝试代表“随队视察”》一稿，介绍了江东区人大代表明楼街道中心组开展代表视察活动的一种新模式——“随队视察”，笔者不禁为之点赞。

点赞首先并不是因为“随队视察”有多成功，而是其中蕴含的一种创新意识。以多年从事人大工作新闻媒体报道来看，代表工作是人大工作中最具创新潜力、最富新闻资源的领域，“台商当选人大代表”、“开启街道人大工作”、“代表票决实事工程”……一个又一个新鲜的新闻事实，在近年来的我市人大工作中鱼跃而出。而“随队视察”正是在人大代表视察这一基本履职形式上作出的一种新尝试，告诉大家代表视察也可以这样做。从这上说，这是一种进步。

一般干工作，不求创新，只照着原来的规则按部就班地做，也没有啥不对。但是，这样做人工作恐怕要求太低了。今年是人民代表大会制度确立为国家根本政治制度60周年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出，加强社会主义民主政治制度建设，推动人民代表大会制度与时俱进。“与时俱进”，就不能不思创新，而在原地踏步了；就不能抱着老经验不放，而不去主动适应新时期的需要了……说到底，实现与时俱进就必须坚持实事求是，根据现实情况的变化而变化，使这项制度在新时期焕发出青春活力。

点赞也是因为“随队视察”所具有的科学性和实际效果。江东区人大代表中心组这次选择的视察对象是目前社会上热点事件频发的城管执法。用江东区城管局局长刘学文的话说，目前城管执法有被“妖魔化”的倾向。江东区人大代表明楼街道中心组部分区人大代表随明楼街道城管中队队员在辖区沿街执法，亲身体验城管执法的酸甜苦辣，看一看城管执法是否规范，哪些方面应该改进。经过“随队视察”后，不少代表对城管执法难给予了充分的理解和支持，对执法中体现出的人性化服务表示赞赏，也提出了给予城管队员更多语言沟通方面培训，倡导微笑执法、柔性执法的建议。

从视察结果来看，“随队视察”因其参与式的体验，给予人大代表最直观的感受，这与一般听听汇报、走马观花式视察是完全不一样的。有这样的效果，难道还不应该为人大代表“随队视察”这一新生事物点赞吗？

(田野 撰)

群众诉求无小事

象山县丹东街道人大代表为民服务二三事

陈斌国 张琼琼

一只篮球网、一盏红绿灯、一根照明线……这些常人看来琐碎、不起眼的小事情，洪松茂、陈丽丽、叶海静等代表跟踪督促，乐此不疲，因为他们心中装着选民群众。近年来，象山县丹东街道人大工委在组织监督国计民生、重点工程等重大项目时，积极鼓励代表走基层接地气，多为身边群众解烦事杂事，赢得大家欢迎。

公共设施热心助管

日前，县人大代表、象山港市电力燃料有限公司总经理洪松茂又到天安中路、南大河畔篮球场转转，看到两位工人站在搭架上正在撤换钢化玻璃挡板，心里十分高兴。原来，这正是洪代表多次催办的一件“小事”。

天安路球场边近年新建几个居民小区，每天打球者络绎不绝。有人向洪松茂反映：打球人多手杂，球网常被拉破脱落，但却不能及时得到更换。洪松茂也看到了政府部门对公园、绿地添置的健身设施重建管情况，于是在县人代会提交建议，要求建立公共文体设施长效管护机制；还约见有关领导，当面询问督促。

洪松茂也是位健身爱好者，每见球场等设施破损，总觉得不是滋味，而管理单位常因事小推诿，维护不及时。这不，前几天洪松茂看见那球钢化玻璃挡板破碎洞洞，随时可能爆裂伤人，当即向有关部门通报，经过几次敦促，管理单位派人前来更换挡板。

农村道口装上灯控

今年6月，丹东街道巨鹿路桥头林道口新装上红绿灯设施。看到来往车辆有序开停，行路安全，村民群众齐声称赞陈代表出了力。

2012年1月，陈丽丽当选为象山县十七届人大代表，她在走访调研时，村民希望给巨鹿路桥头林道口装上红绿灯。陈丽丽约了几位代表现场视察，了解到巨鹿路作为通往松兰山旅游度假区主干道，车流量、行人多，因一直没有红绿灯，曾多次发生车祸事故。陈丽丽等遂向县人代会提交建议。当时交警部门考察后答复：郊区道口数量多投资大，桥头林道口还要缓一缓。就在人们盼望等待时，该道口又接连发生两起车撞人事故。陈丽丽更急了，多次找街道工委、有关部门，陈述群众迫切愿望，终于引起领导重视，答应优先考虑。陈丽丽于是常到道口看看，见没有动静，就打电话或上门催促。

功夫不负有心人。今年5月，交警领导上门征询，介绍施工方案，并邀请陈丽丽视察道口。不久施工队开挖边沿花坛，改造拓宽路面，很快装上灯控设备。

小弄用电抄表到户

今年8月13日，丹东街道县人大代表叶海静再次视察文峰社区建设东路262号（弄）供电设施改造情况。住户们见到叶代表，高兴地说，老线路改造好了，每户每月电费节省10—15元，空调等家电随意开，不用担心出事故。

原来262号（弄）是30年前浙江宏润建设公司开发的集资房，共有6梯、50户。然而时过境迁，原公司职工房相继转让，但用电一直使用集体户头，且露天变压器容量小，线路细小老化，每度电耗损费公摊近1角。有一年除夕用电超负荷，还出现总闸刀短路起火险情。

为此居民们多次向上反映，要求更换线路，抄表到户。供电部门现场察看后估算，换线接表需要七八十万元，说应由开发商负责，而开发商已无职工住户为由拒绝承担。于是各方踢皮球，一拖10余年。

去年12月，住户代表余增法等找到叶海静，陈述居民们的迫切愿望。叶代表深知此事棘手，特意走访有关当事人，约见开发商和供电部门领导，并向县人代会提交建议，要求企业部门履行职责，为民排忧解难。经过据理力争，供电部门终于同意出资改造，但安装大功率变压器，须设专用房。弄堂里哪来空房，只有开发商楼下有间小仓库。叶代表与居民们上门游说，该公司认为变压器长期使用，担心产权变异。事情一波三折，眼见又要卡壳，叶代表想到了县府办领导。正好县里也在督促办理代表建议，遂召集双方说理协调。今年6月供电部门借用宏润公司楼下一间小库房，安装新变压器，换接各楼入户电缆电线，直接抄表到户。

“监督就是要措施得力增强实效”

——“强化监督职能 增强监督实效”系列报道之十

续建伟 沈健 朱尹莹 杨慧雯

走在海曙街头，望着舒沁苑小区一栋栋漂亮的居民安置房，欣赏着西河街违章建筑拆除后焕然一新和37条黑河、臭河整治后清水绕城的美景，前来视察的海曙区人大代表们，再次深深感受到区人大常委会强化监督职能、加大代表建议督办力度，给城区建设带来的可喜变化。

海曙区人大常委会主任陈志国介绍说：“近年来，我们着重将经济社会发展中的重大问题、社会普遍关注的热点问题纳入监督工作范围，坚持用制度规范加强监督，切实增强监督实效，有效助推了全区工作的进展。”

加强督办，让代表建议“落地有声”

加强代表建议督办力度，是人大常委会增强监督实效的重要内容。

2008年，海曙区人大代表张空针对群众反映强烈的区内20余家单位使用燃煤锅炉，大量煤尘严重影响周围居民身体健康和环境的问题，在区九届人大二次会议上领衔提出了《关于整治违规使用燃煤锅炉的议案》，要求尽快治理燃煤污染，还海曙区一片碧水蓝天。

人代会将这一代表议案列为重点议案，提交区人大常委会审议，形成审议意见后转交区政府督促有关部门落实改进工作。在区人大常委会领导带领相关代表持续不断的跟踪督办下，海曙区2009年制定了“淘汰燃煤锅炉工作三年推进计划”。2013年9月底，全面建成“无燃煤区”，受到社会的广泛赞誉。这仅仅是海曙区人大常委会加强代

加强监督，管好政府的钱袋子

如何让纳税人的钱科学、合理地投向群众最需要的地方？几年来，海曙区人大常委会努力开拓创新思路，积极探索新办法，真正让政府税收取之于民、用之于民。

以前“外行看不懂，内行看不清”的财政预算，往往使代表对预算审查产生“无力感”。在海曙区今年的人代会中，审议会场上多了几张新面孔，他们是区财政局预算编制人员、分管局长，以及接受审议的部门主要领导，专门负责向代表解释预算报告中看不懂、看不清的问题，提高代表审查监督的能力。

为了让代表更加理清政府“财政状况”，区人大常委会财经工委通过搭建与区财政、经济部门信息交流平台，将政府预算编制、执行、管理情况及有关政策执行情况与人大监督工作情况定期

互通，提高监督的针对性和有效性。每年人代会召开前，财经工委都要结合财政和统计部门报送的经济和财政运行信息，对部门预算草案进行分析研究，形成初审意见为人代会审查和批准预算提供依据。为增强预算审查工作力量，海曙区人大常委会吸收了一批懂经济、懂政策的代表参与财经监督工作，本届财经工委委员超过上届人数，也多于其他工委。人大对财政监督的步伐越来越扎实，人大代表对政府的账本明细也越来越清楚。

在海曙区人大的财政监督下，近年来区政府逐步推行了以综合预算和零基预算为核心的部门预算，配套实施了政府采购改革、政府收支分类改革、国库集中支付等财政措施，开源节流收到明显成效。

制度先行，突出人大监督刚性

要切实增强和保障人大监督的刚性和实效，必须健全制度，制度先行。

经过历届区人大常委会的努力，海曙区人大监督工作制度日趋完善，保证了人大监督工作的规范化、程序化。2013年，海曙区人大常委会出台了《关于司法机关重要案件和重大事项呈报备案的规定》，进一步加强了对司法机关的法律监督和工作监督，促进了司法机关公正司法。据统计，截至今年8月，区法院、检察院、公安分局已分别向区人大常委会备案34件、77件、37件。

今年1月，海曙区人大常委会出台

了《讨论、决定重大事项办法》，明确要求进一步加强和规范区人大常委会讨论、决定重大事项职权的行使。将辖区内经济、文化、社会和生态等领域中带有全局性、长远性、根本性的重大事项列入人大工作监督范围，并制定了相应工作内容和程序，进一步推进了重大决策的科学化、民主化、法制化。“落实这项制度，既有利于强化人大监督工作，也有利于政府在推进重大工作时凝聚更加广泛的社会共识”，陈志国主任表示。

采访后记

监督工作是人大工作的“重头戏”。近年来，海曙区人大常委会围绕强化监督职能、增强监督实效，进行了积极的探索和实践，积累了有益的经验。特别是换届后，在总结继承历届人大常委会工作经验的基础上，继续拓展监督工作的广度和深度，坚持在围绕中心、突出主题、创新措施、增强实效上下功夫、做文章。通过“加强督办、让代表建议‘落地有声’，加强监督、管好政府的钱袋子，制度先行，突出人大监督刚性”等措施，把党委重大决策、政府着力推进、群众普遍关注的事项作为人大监督工作的重中之重，集中力量强力推动，监督方式不断改进，监督程序不断规范，监督效果日渐显现。

一月视窗 yi yue shi chuang

10月22日，市人大常委会举行隆重仪式授予彼得·汉斯丹、姚力军等10位人士“宁波市荣誉市民”称号。（陈建安）

10月23日，市人大常委会组织部分市人大常委会委员和市人大常委会专题调查农村生活污水治理工作。（陈建安）