

巴黎城市公共交通资产的经营与开发

——巴黎公共交通集团公司的实践

Real Estate Management of Public Transportation Company

——The Practice of Paris Public Transportation Company

张恺

摘要: 文章介绍了巴黎公共交通集团公司资产管理发展公司(SEDP)对于其房地产的经营策略及方式,其核心为整合土地优势,通过市场化渠道改善公共交通设施,并解决员工住房问题、增加福利设施。其主要的方式包括整合土地,将土地与“建设许可证”一并出售,对所有项目组织设计招标,以及充实技术力量等四个方面。

Abstract: This article introduces the strategy and the method of real estate management of Paris Public Transportation Company. The core is organizing land resources and managing real estate by the way of market. The objective is to improve the transportation establishment, to ameliorate the housing condition of employees and to enhance public service facilities. The main methods are combining land, selling land and permit of construction together, organizing design competition and improving technological level.

关键词: 资产经营策略; 土地整合; 土地与“建设许可证”出售; 设计招标; 开发实践

Keywords: Management of Real Estate; Conformity of Land; Sell Land and Permit of Construction Together; Design Competition

巴黎公共交通集团公司资产管理发展公司(以下简称 SEDP, Gestion et Développement Patrimonial)成立于1990年,是巴黎公共交通集团公司(以下简称 RATP)的全资房地产开发子公司。本文所指的“资产”,是指属于 RATP 的房产和地产(不包括交通线路用地),其具体的内容

包括:

- (1) 500 000 平方米房产,其中包括信息中心、公司餐厅、公司文化设施、公司体育设施、公司社会服务设施等。

- (2) 150 公顷市政及工业用地(包括停车场、维修车间等,不包括交通线路用地)和前述房产用地。

1 经营目标

RATP 是巴黎城市环线以内仅存的劳动密集型之一,企业负责环线以内公共汽车、地铁和快速地铁的运营和车辆管理,它是巴黎市每天 1000 万人次公交出行的提供者,公司有 42 000 名职工、拥有 4350 辆公共汽车、3560 部地铁、1100 部快速地铁。

由于其功能的特殊性,百年以来 RATP 在城市环线以内占据了大量土地,用于停放车辆或维修车辆,但通常每块土地的面积都不大,一般为 1~2 公顷。随着城市的扩展, RATP 的这些土地现在大多位于城市中心地区,土地价值的含金量很高。而作为一家大型公共交通公司, RATP 的运营支出相当大,这些支出中既包括技术更新费用、公

司管理费用和职工工资,还有相当一部分属于车辆维修和保养费用。面对这些高额负担, RATP 认识到,为使公司得到更有效的发展,依靠公交利润、政府补助和银行贷款是不够的,还需要借助公司自身的力量,而那些位于市中心的土地则是最有潜力的资源。

对于走过百年历程的 RATP 而言, SEDP 是个全新的部门,它的成立,就是为了对 RATP 所属土地进行重新整合,提升土地的价值,依靠土地价值提升获得的利润进行停车和维修设施的更新,并为公司建造更多福利设施。 SEDP 的职责在于,对 RATP 所属房产和地产制定开发计划,执行开发计划,并对物业进行管理。 SEDP 下设三个部门,分别为物业管理部、项目管理部和资产发展部。它的经营目标可总结为以下三点:

- (1) 改善目前的运营情况,并为未来发展做准备;

- (2) 减少负债;

- (3) 改善城市环境,并与周边城市环境取得协调。

2 需要解决的问题

RATP 面对的问题很多,首先需要更新停车场和维修车间,使其适合于新的停车要求和新的车辆性质,由于城市公共交通的需求量只增不减,因而这样的更新不仅需要资金还需要空间,并且由于公共交通

作者:张恺,上海同济城市规划设计研究院。



图1 巴黎市各地区社会住宅占住宅总量的比例分布, 红色越深代表比例越大, 白色表示比例为0-3%, 深红色表示比例为大于20%。



图2 1999年巴黎市人口职业分布, 图中从绿色到紫色, 代表主体职业由企业管理者和自由职业者过渡到工人。



图3 巴黎城市地方规划中对城市功能的引导, 网格区域代表鼓励住宅与其他城市功能混合。

图1~3 资料来源: Paris Projet, 34-35

功能的特殊性, 这些新增加的空间仍应位于城市中心。

同时, 作为一个大型的劳动力密集型企业, RATP 在职工住房、职工福利设施建设方面存在较大缺口。巴黎城市中心(指环线以内)土地面积约87平方公里, 人口约300万人, 居民在城市中的结构分区是很明显的, 在城市东区聚集了大量中下阶层居民, 也是社会住宅集中的地区, 西区则多为高级社区。而从工作岗位的分布情况来看, 大部分办公楼都集中在西区, 这使得很多普通市民不得不每天乘地铁穿越整个城市从东区到西区上班, 对城市交通造成极大的压力(见图1~3)。

有鉴于此, 正在修订的巴黎城市地方规划(PLU, plan local de l'urbanisme parisien)中通过提高办公项目容积率的方式鼓励在东区发展办公功能, 使更多市民能够就近工作(见图3)。而RATP遇到的问题, 42 000名职工中大多数为“蓝领”阶层, 他们的收入比较低, 难以承担城市中心的高房租, 但工作的需要又使他们不得不住在城市中心。在法国, 虽然有适用于低收入者的社会住宅政策, 使低收入居民能够以低于市场价格几乎一半的租金租到合适的住房, 但在巴黎这样的大城市, 由于社会住宅的需求远远大于供给, 因而申请一套社会住宅往往需要等上几年时间。为此, RATP有责任设法为这些职工解决住房问题。同时, RATP是个大型国

有企业, 它还应该为职工提供一定的福利设施, 例如面向本公司职工的文化设施、体育设施等, 但RATP长期以来缺乏这样的场所。

这些令人困扰的问题, 都需要SEDP通过土地和房产的经营提供出路。这也就决定了, 在那些面积仅为1-2公顷的土地上, SEDP既要通过功能的转换来提升土地价值, 又要设法在自己的土地上解决自身需求, 为RATP增加必要的停车空间、维修空间、职工住房和福利设施, 并力求在两者之间找到空间和利益上的平衡。为了做到这一点, SEDP对土地的开发, 不是简单的以土地换资金, 对土地的合理重组具有举足轻重的作用。对每一处可开发的土地, SEDP都要制定最有利的开发计划, 使土地产出的综合效益达到最高。

3 经营策略

(1) 整合土地

为使土地效益最优, 必须对土地功能和空间进行整合。SEDP管理的房地产有个明显的特点, 那就是通常都与市政和工业用途有关, 最常见的是停车场和车辆维修车间, 并且这些建筑或场地仍在使用之中。最近几年, SEDP开发的土地类别范围越来越广, 其中既涉及到变电站等重要的基础设施, 也有长期空置难以使用的土地。由于它们位于城市中心地区, 因而周边环境比较复杂, 在开发活动中既要考虑地块内各

种功能之间的相互影响, 又必须协调好与周围城市环境的关系。因而, SEDP开发的土地虽然面积较小, 但遇到的问题却千头万绪, 这就需要地质专家、城市规划师、会计师、历史学家、建筑师、景观师等各方面专家的协同合作, 在项目实施前制定出合适的开发计划。

最近几年中, SEDP逐渐发展出对制约条件很多的城市土地进行重组和提升其价值的特殊能力。在待开发的土地上, 由于大多数停车场地和维修车间需要保留甚至需要扩大面积, 因而必须处理好这些市政设施与新建的住宅、办公楼之间的空间关系, 减少相互干扰, 提升土地价值。在停车场地和维修车间仍处于使用状态的情况下, 还必须制定合理的开发时序和过渡措施, 保证其中的使用活动不至中断。

例如, 对一处占地2公顷的公共汽车停车场的开发, 其目标是通过建造地下停车场增加停车面积, 并通过在地面上建造住宅获取的收益来支付地下停车场的建设费用, 在地块内部取得财务平衡。由于施工过程中停车场仍需正常使用, 因而开发活动分三个阶段进行。第一阶段, 拆除一半停车场, 将一半车辆暂时停放在别处; 第二阶段, 在拆除后空出的一半土地上, 建设地下停车场, 然后将暂时停在别处的一半车辆迁回; 第三阶段, 将所有车辆迁入地下停车场, 拆除另一半停车场, 在地面上建造住宅(见图4)。

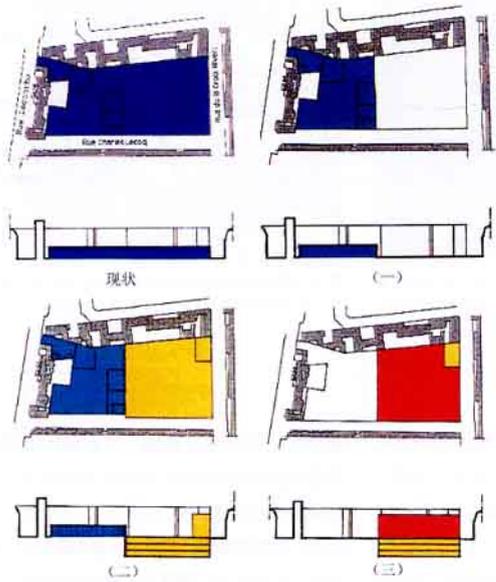


图4 公共汽车停车场开发时序

(2) 将土地与“建设许可证”一并出售

由于土地功能的复杂性，SEDP需要将一块土地分为几个地块，一部分土地留为自用，如自用的办公楼、福利设施、停车场和维修车间等，另一部分土地则出售以支付自用设施的建设。为获得最大的土地收益，并对建成环境的效果进行控制，SEDP并不是单纯出售土地，而是将土地与土地上项目的“建设许可证”一并出售。

作为RATP的全资子公司，根据法国的公共业主法，SEDP的业主中既有私有企业（如住宅开发公司），又有公有企业（如为EMI建造企业办公楼）。因此，SEDP可建设的物业范围很广，其中包括办公楼、住宅、公共设施和工业设施，这一优势为其在土地的经营方面提供了很多便利。

SEDP首先是个业主，对每块土地的开发，由SEDP完成获得“建设许可证”之前的所有工作，包括项目计划、规划和建筑方案、经济测算等。在这一过程中，SEDP按照巴黎城市地方规划中关于用地功能、容积率等各种技术规定，将土地划分为几个功能地块，对每个地块进行建筑设计招标，

如果土地功能比较复杂，SEDP在前期还会组织规划方案招标。通过设计招标、与地区政府协商、接受周边居民评议等过程，制定出符合意向并具有操作性的实施方案。在此基础上，SEDP就每个功能地块分别向市政府申请“建设许可证”，在得到项目的“建设许可证”之后，SEDP对项目的操作有两种做法。其中之一是，如果地块项目是SEDP自用，如SEDP的办公楼、文化中心、车间等，则由SEDP组织建设直至完工；另一类相当普遍的情况是，SEDP将土地与其“建设许可证”一同出售，通常这类项目的性质是住宅或商品化办公楼。

将土地与“建设许可证”捆绑出售的好处很多，一方面，SEDP可以获得比单纯出售土地更高的收益。另一方面，由于项目计划和方案均由SEDP制定，并且已获得法定的建设许可，因而无论出售后的业主是谁，项目都能够按照SEDP的意图来执行，这也有效保证了SEDP自用设施周边的城市环境质量。

另一个明显的好处是，SEDP土地上建造的社会住宅，很大一部分是为了解决RATP的职工住房问题。虽然SEDP将项目出售给社会住宅开发公司进行建设，但通过介入建筑方案编制和审批的整个过程，而使住宅更适合于自身需要。

另一个明显的好处是，SEDP土地上建造的社会住宅，很大一部分是为了解决RATP的职工住房问题。虽然SEDP将项目出售给社会住宅开发公司进行建设，但通过介入建筑方案编制和审批的整个过程，而使住宅更适合于自身需要。

(3) 对所有项目组织设计招标

在法国，规定对公共建筑的建设必须进行公开的建筑招标，而对于商品化建设项目，如商品住宅和办公楼，则不需要经过这一过程。SEDP申请“建设许可证”的项目中，有很大一部分是准备与土地一同出售的商品住宅和办公楼，这些项目并

不一定需要组织设计招标。但按照SEDP的发展策略，对其开发的任何项目都进行建筑设计招标，若土地功能比较复杂，还会组织规划设计招标。

组织招标会增加前期投入，包括资金、时间和精力投入，但SEDP认为，这样的投入是值得的。一方面，作为业主，SEDP本身并不具备各专业完备的技术力量，而借助设计招标，在选择最佳方案的同时，也在培育SEDP自身的技术素质，这对于企业今后的持续发展是有好处的。另一方面，借助设计招标，SEDP可加强与地区政府和居民的沟通，使项目更具操作性，并通过前期沟通避免矛盾。当然，组织设计招标也是提高SEDP知名度的一种有效方式，在巴黎这样一个新建量很小的历史城市，任何一个新作品都是让建筑师和企业成名的机会，SEDP通过这种方式，无形中也提高了自身的社会名声。

(4) 充实技术力量

SEDP是业主，也是一家技术型企业，它不仅组织项目开发，还对物业进行管理。在这两大重要角色中，都需要技术力量的支持。其中，SEDP对其物业的管理政策主要在于对建筑物的状况进行综合“诊断”，包括对建筑的防水性、建筑立面、道路、建筑出入口、房屋屋顶、公共空间等方面进行技术鉴定。通过对这些方面的综合评价，SEDP的技术部门列出一个为期几年的大修计划，指出必要的维修和改造工程。这一计划的制定，同时考虑了维修工程的轻重缓急，以及建筑物的使用要求，例如，必须考虑施工时建筑物中正常工作人员的安全问题。通过这种技术分析手段，公司对需要维修的建筑物制定全面的维修工程计划，从而减少工程量，减少供应商，既节省了时间，也节省了成本。

经过10年的发展，SEDP的房产面积由1995年的42 500平方米增至2003年的500 000平方米，雇员数量则由7人发展到50人，其中大部分是工程师和建筑师。



图5 开发前地块状况



图6 开发前地块状况



图7 规划方案模型

4 开发案例 (见图5~13)

项目:

巴黎20区,占地1公顷的地铁车辆维修车间的开发。

开发目标:

(1) 将原有的一部分维修车间拆除,并建造新的维修车间,以适应维修长度更长的车厢;

(2) 出售住宅项目,以住宅项目的收益来支撑对维修车间的改造;

(3) 建造RATP的社会服务及文化活动中心,建造SEDP办公楼。

建设计划:

建设6000平方米SEDP办公楼、4000平方米RATP的社会服务及文化活动中心、40套商品住宅、40套社会住宅、1所幼儿看护所,以及1所地铁维修车间。

开发时序:

(1) 拆除一部分维修车间,建造RATP的社会服务及文化活动中心以及SEDP办公楼

(2) 建造新的维修车间;

(3) 建造住宅和幼儿看护所。

投入:

(1) 1公顷土地,其中约2500平方米作为住宅开发,出售住宅项目的土地和“建设许可证”;

(2) 获得“建设许可证”之前的全部工作,包括建筑拆除、土地平整、项目研究、建筑方案审批;

(3) SEDP办公楼及RATP社会服务及文化活动中心的建造成本;

(4) 新建地铁维修车间的建造成本。

收益:

(1) 出售住宅项目的土地和“建设许可证”的收入;

(2) 建成6000平方米SEDP办公楼和4000平方米RATP社会服务及文化活动中心;

(3) 更新地铁车辆维修车间;

(4) 出售项目的40套社会住宅中,一部分提供给RATP职工,为间接收益。

本文资料提供: Rémi Feredj, SEDP总经理。

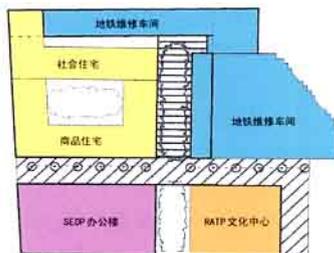


图8 用地功能划分

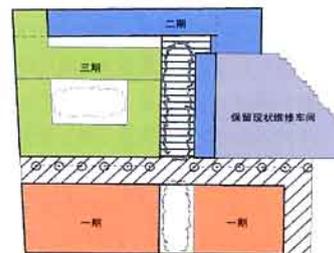


图9 项目开发时序



图10 已建成的SEDP办公楼和RATP社会服务及文化活动中心



图13 已平整并将出售用作住宅开发的地块



图12 保留并将改造的地铁维修车间



图11 已建成的SEDP办公楼和RATP社会服务及文化活动中心