

多主体参与下城际铁路项目建设管理模式优化研究

胡显辉

浙江如通苏湖城际铁路有限公司 浙江 湖州 313000

【摘要】：伴随国内城市群协同发展持续推进，城际铁路作为支撑都市圈互联互通的骨干交通载体，建设过程牵涉属地政府、项目实施方、铁路运营机构等不同参与主体。多方力量共同介入的局面下，诸多现实矛盾凸显，致使部分工程建设进度受阻，原有管理运行方式已很难适配当下建设实际。基于此，本文将从工程建设全周期视角出发，梳理多主体协作现存冲突，探索可行的建设管理改进思路，力求破除多方协作障碍，改善城际铁路项目建设实际成效，为同类工程项目实施提供实践借鉴。

【关键词】：多主体参与；城际铁路项目；建设管理；模式优化

DOI:10.12417/2811-0528.26.20.090

多主体参与是企业产权建设的重要内容，而产权制度建设又是现代企业制度的基础。多主体参与下城际铁路项目建设管理模式优化，可理顺各方权责关系、打破协作壁垒、降低建设风险成本，对保障工程提质增效、助力区域交通高质量发展具有重要意义。

1 多主体参与下城际铁路项目建设管理模式优化的困境

1.1 权责划分界定模糊

城际铁路工程参与主体繁杂，涵盖地方行政部门、铁路主管单位、施工承建企业及后期运营主体等，现有管理制度体系尚未形成细化、清晰的权责界定标准。跨市域建设场景下，规划报批、现场监管、工程落地等环节衔接脱节问题频发，调研数据显示，国内30%左右的跨区域城际项目存在监管重叠或监管缺位问题。地方统筹征地拆迁、铁路主管部门负责工程建设的分段管控模式，极易引发主体间责任推诿、履职缺位，大幅削弱项目整体管控质效。

1.2 区域利益诉求分化严重

城际铁路多跨越多个地市，各区域经济发展水平、财政储备规模、交通发展诉求存在显著差异，致使项目资金分摊、后期运营补贴的统筹分配机制难以统一落地。结合珠三角城际线路运营数据来看，穗莞深、佛肇等典型城际线路，投运后十年预估累计亏损额度超79亿元。同时，京雄城际等跨省市线路，尚未形成成熟的跨区域补贴分担机制，长期资金供需失衡，严重制约项目建设落地质量与长期稳定运维。

1.3 缺少信息共享体系

目前城际铁路建设各参与主体均采用独立化、专属化的管理运维系统，各类工程数据统计口径、录入标准、传输规范互不统一，一体化互联互通的数据共享平台尚未普及搭建。工程

进度核验、质量检测研判、专项资金使用等核心信息存在明显壁垒，行业统计表明，25%的城际工程项目因信息传递滞后、数据同步不及时，出现工序衔接错乱、局部施工返工等问题，直接拉长整体建设工期，衍生额外的工程隐性支出。

1.4 行业标准适配不足

我国现行铁路建设管控标准多围绕干线铁路建设场景制定，适配长距离、大运量干线运输场景，无法贴合城际铁路短途穿梭、高频发车、通勤便民的核心运营特征，缺乏针对性专项建设规范。项目建设中，地方城建施工标准与铁路行业专项验收标准存在差异化冲突，各参建主体作业执行细则不统一，造成近20%的城际项目在施工验收、工程复盘阶段产生争议纠纷，阻碍项目标准化、规范化、系统化建设推进。

2 多主体参与下城际铁路项目建设管理模式优化的有效策略

2.1 厘清主体权责边界，构建分级协同监管体系

多主体参与下城际铁路项目建设管理模式优化，需重构分层分类的职能界定体系，改良传统分段式管理模式存在的履职乱象，如下表所示。

表1 某城际铁路各参与主体权责与管控成效统计

参与主体	核心权责内容	管控实施成效
属地行政部门	征地拆迁、属地协调	跨市域纠纷处置周期缩短32%
铁路主管机构	技术标准、安全督查	质量隐患整改闭环率98.2%
施工承建企业	现场施工、工序落实	多标段交叉冲突事件下降41%
运营主体	接口对接、验收移交	工程交接衔接耗时压缩27%

行业及属地主管单位可依据城际铁路跨市域建设的独有特征,编制针对性管理实施准则,清晰划分属地行政部门、铁路主管机构、承建施工企业及后期运营主体的职能范围,细化项目立项报批、土地统筹协调、现场施工建设、质量安全管控、工程交接验收等全流程职能细则,从制度层面杜绝监管缺位与重复管控现象。并在同步搭建全域统筹督导机制的基础上,组建专属项目管控工作组,统筹协调各参与单位的工作推进节奏,明确各主体履职准则与问责机制,实现建设全流程责任精准落地。依托规范化的职能划分与监管体系,可以有效杜绝主体间推诿懈怠现象,稳步提升工程项目整体管控能力与执行效率,为项目有序实施筑牢制度根基。

2.2 统筹区域利益平衡,完善长效资金运维机制

城际铁路项目建设管理模式优化的过程中,需从区域协同发展全局出发,搭建兼顾各方权益、长效稳定的利益协调与资金保障体系。

项目沿线主体	出资占比	资金来源类型	项目受益侧重
核心城市	72.3%	财政资金+专项债	客流、土地增值收益
外围城市	27.7%	地方财政配套	通勤通行服务保障

结合各沿线城市的经济发展体量、常住人口规模、交通刚需及项目受益程度,制定差异化的资金分摊、运营补贴分配方案,摒弃固化统一的配比模式,贴合各区域实际发展禀赋。同时,建立常态化跨区域联动协商机制,通过定期对接会商,妥善化解项目筹资建设、后期运维补贴、综合收益分配等各类分歧,均衡各方发展诉求。另外,还需拓宽多元投融资渠道,整合政府专项债、市场化社会资本、财政专项经费等多元资金资源,搭建复合型资金保障框架,缓解单一财政投入的资金压力,保障项目建设推进与长期稳定运维的可持续性。

2.3 搭建一体化信息平台,提升多方协同建设效能

为彻底破解各参建单位信息孤立、数据口径杂乱、跨主体

协作效率偏低的行业痛点,需打造适配城际铁路全建设周期的一体化智慧信息共享平台。统一工程项目数据采集、录入传输、审核校验的统一标准,整合施工进度动态、质量安全监测、资金流转使用、设备运维状态、隐患排查整改等全方位工程数据,实现各参与主体数据实时互通、动态更新、同步查阅。同时,彻底打破各单位独立运维的信息孤岛格局,打通项目规划、现场建设、全程监管、后期运营的全链条信息通路,让各主体精准掌握项目整体建设动态。借助数字化智慧管理手段,实现工序衔接、质量管控、进度督办、风险预判的智能化管控,有效规避信息滞后、数据偏差引发的施工纰漏、工序错乱和工期延误问题,缩减工程隐性损耗,优化建设周期,全面提升多主体协同施工的精细化管理水准。

2.4 完善专项建设标准,推动工程建设规范落地

针对现有铁路建设标准适配性不足、地方建设规范与铁路行业标准存在冲突的现实问题,需紧扣城际铁路短途通勤、高频周转、便民服务的核心运营属性,优化完善专属的建设施工与验收评判标准体系。行业主管部门需区分干线铁路与城际铁路的建设定位差异,针对性细化施工工艺规范、质量验收标准、安全管控细则、配套设施建设等专项内容,补齐城际铁路专属建设标准的体系短板。并在系统梳理地方城建规范与铁路行业规范的差异化条款基础上,统一两类标准的衔接适配细则,编制标准化施工执行手册,明确各施工、验收、管控环节的统一执行依据。同时,强化建设全过程标准落地督查,迫使各参建单位严格依照统一规范开展施工作业,规避标准差异引发的工程争议与验收纠纷,推动城际铁路项目建设走向标准化、规范化、专业化,全面提升工程建设品质与项目落地实效。

总而言之,城际铁路建设链条长、涉及主体繁杂,多方协同治理的提升是一项长期实践课题。各类权责交叉、沟通梗阻等现实问题,很难依靠单一制度设计彻底化解,必须扎根工程一线动态调整管理举措。随着城市群交通网络持续铺开,还需依托一线项目沉淀实操经验,持续打磨协同管理手段,进而实现城市群轨道交通项目的提质增效。

参考文献:

- [1] 曹佳微.地方铁路项目建设管理多主体协同演化机理及提升研究[D].中南大学,2025.
- [2] 樊子路.重大铁路工程项目路地多主体协同管理研究[D].北京交通大学,2024.
- [3] 张宇.山区铁路 EPC 项目多主体参与利益协调分析[D].西南交通大学,2023.