

社会资本视角下片区开发ABO模式的思考思路分析

楼晓雷 谢尔恩

中国电建集团华东勘测设计研究院有限公司

摘要：片区开发项目在最近这几年中受到了市场的广泛关注，成了地方政府在城市基础建设项目中的新领域。但是，不同地区的片区开发项目采用的运营模式也具有较大差异，所以需要片区开发模式进行深入研究，从而提升片区开发的有效性。从我国对片区开发模式予以重视之后，各种各样的片区开发模式被应用到实际的开发项目中，其中ABO模式逐渐进入了人们的视野中。基于此，本文主要研究了社会资本视角下片区开发ABO模式的思考思路。

关键词：社会资本；片区开发；ABO模式；思考思路

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.13.066

一、ABO模式的概念与背景

ABO模式，具体来说就是采用“授权（Authorize）-建设（Build）-运营（Operate）”的一种建设模式^[1]。在新型基础设施建设以及新型城镇化建设项目中都发挥着重要作用，在现阶段，还没有规范性的文件或者是政策性的文件对其进行明确定义。

ABO模式第一次进入人们的视野时是在《北京市轨道交通授权经营协议》的签署文件上，在这一文件的签署上，实现了政府与社会资本间的有效合作。企业通过对市场中的各种资源进行整合，然后为项目的开展提供整体性的服务；而政府则主要负责项目开展的监督管理以及绩效考核等内容，从而满足项目开展的各种条件。从这一次的文件签署上，可以得出ABO模式的运作主要包含两个问题，第一个是地方政府的属地国企作为项目开展的主体，然后对其进行统一的管理；第二个是企业依照需要与社会资本进行有效合作，通过政府的绩效考核指标对企业的项目开展进行监督，最后向企业支付服务费。

二、社会资本视角下片区开发ABO模式的运作优势

在项目范围的层面上来看，片区开发通常包含土地、基础设施建设以及公共服务等领域的建设，在区域开发中发挥着关键性作用。而片区开发在本质上实际是一种由政府以及社会资本主导的综合性开发项目，因此ABO模式的应用可以有效推动区域开发。除此之外，在运用模式的层面上来分析，ABO模式属于一种较为新颖的创新模式，这一模式的应用对推动政府发展也具有一定积极影响。

（一）优化项目管理方式

片区开发模式主要包含两大类，分别为内部管理模式以及外部管理模式。首先，内部管理模式主要包含对

政府、社会投资人以及开发企业等的管理。其次，外部管理模式主要包括对项目的投融资和建设管理等工作。在片区的开发项目中，为进一步提升项目的开展效果，除了对内部管理模式进行优化外，还可以通过真正落实外部管理模式来实现，其中ABO模式的应用就能够在一定程度上优化项目的管理方式。例如在片区开发项目中需要对土地性质进行区分，而在此过程中引入ABO模式，政府可以将项目交由第三方进行投资运营。这种模式的应用可以有效避免在项目的开展中，政府的财政收入与后期的管理目标不一致情况，可以为项目开展目标的明确提供切实保障，从而为高质量完成片区开发项目提供有利条件。

（二）降低运营成本

在片区开发项目中应用ABO模式可以有效的降低项目运营成本，同时也可以进一步提升项目的运营效率，对实现片区开发的良性发展具有积极意义。由于政府是片区开发项目中点的主要责任主体，并且也是片区开发项目中的主要参与者，所以为提升政府的工作效率，切实实现政府在项目中的重要作用，政府通常会采用不同方法来完成工作。通常情况下，政府与社会资本共通过对片区开发项目进行管理的的时候会采用两种方法，第一种是从社会资本方获取项目开展的管理费用，第二种则是在片区开发的实施单位获取管理费用。在ABO模式下，可以有效降低政府与社会资本的成本支出，通过有效的引导促使政府对区域经济以及基础设施建设等方面进行合理规划与投资，进一步提升区域内的经济发展，从而实现双赢的局面。基于此，在社会新业态以及新模式的发展中，这种双赢的发展模式可以有效降低运营成本，提升运营效率，能够为片区开发提供充足动力。

（三）提升融资能力

在片区开发项目的开展中，资金的引入十分重要，由于项目中需要用到大量的资金，并且地方政府的融资能力有限，不能全面满足项目开展的所有需求，所以提升项目的融资能力是十分有必要的。而采用ABO模式则可以有效提升项目的整体融资能力，从而为项目的有序开展提供切实保障。从资金的来源层面上来分析，地方政府需要通过筹集资金为项目的开展提供资金支持，而社会资本方面也需要获取稳定的收入。与此同时，社会资本往往对片区开发项目抱有较高期望，但是由于项目的开展需要较长的周期，所以这对社会资本也具有一定考验。通过采用ABO模式对项目进行运营管理，可以确保地方政府的资金支持有效性，并且也可以对社会资本的资金支持提供保障，因此采用ABO模式可以提升项目

的融资能力。

（四）减少运营风险

合理利用ABO模式引进社会资本参与，通过市场化管理，可以有效减少项目的运营风险。在政府的角度上来看，片区开发项目周期较长，资金需求量较大，依靠财政支出地方政府财力有限，依靠金融机构融资又受到诸多政策限制，通过ABO模式引进社会资本参与，政府可以“小投入干大事”，有效地控制了政府的债务水平。ABO模式下风险主要由社会资本承担，社会资本为了保证自身收益和防控风险，项目识别阶段，投资回报率很低或者无法平衡的项目会被筛选以保证项目质量，项目推进过程中会及时纠偏以保证项目利润，并持续提高运营能力，从而有效确保资金回笼，从片区开发项目来说有效的减少了项目的运营风险。

二、社会资本视角下片区开发ABO模式的融资问题

（一）融资的合规性

ABO模式的融资合规性主要体现在两个方面，分别为是否为政府增加了隐性债务以及是否具有一定的经营性收入。而为了确保ABO模式在片区开发中实现融资合规性可以从项目建设内容的包装上以及投资回报的支付路径上进行优化。在进行优化的时候，需要采用不同的方法来提升项目的运营收益，从而确保能够满足金融机构的合规性。除此之外，项目中的投资回报需要由政府授权的国有企业进行支付，而在ABO模式的影响下，建投企业能够合作的对象只包含地方国有企业，在项目的运营中尽可能不会地方政府出现直接性的联系。虽然这种情况能够确保片区开发项目中ABO模式的融资合规性，但是即使同时做到以上两点也无法完全的避免增加政府隐形负债的风险，只能在某种程度上减少这种风险，所以在社会资本视角下片区开发ABO模式的融资中还是存在问题。

（二）融资贷款期限

一般情况下，ABO模式下的片区开发项目的实施周期都十分长，所以建投企业通常希望金融机构可以提供周期较长的融资产品。通过研究发现，金融机构在对融资产品进行设计时，一般会将关注的重点集中在项目业主的身上，这里指的项目业主要是指合法文件的批复主体。金融机构通过对这些合法文件的批复主体的经营性现金额度以及期限进行分析，从而为其提供相应的融资产品。但是，在此过程中，金融机构提供的融资产品并不能在整体上满足项目开展的主要内容，所以导致项目的融资出现问题。

（三）项目还款来源

ABO模式下的片区开发项目的还款来源途径主要有两种，第一种是政府的授权经营费，第二种是项目本身的经营性现金。站在片区开发项目的角度上看，项目在事实的过程中项目本身的经营性现金十分重要，因为金融机构可以将项目本身的经营性现金认定为合规的还

款来源，并且也可以为之匹配相应的贷款。但是，由于片区开发项目的经营性现金通常占据的比例较小，所以金融机构为之匹配的贷款并不能完全满足项目的融资需求，所以一般会导致建投企业的资金量投入增大。

四、社会资本视角下片区开发ABO模式的思考思路

（一）公公层面上的合作

1. 确定被授权对象

ABO模式的应用主要是由地方政府通过相应流程或者是解释对相关企业进行授权，并将授权企业作为项目业主，在政府的项目投资以及建设运营服务等方面，实现政府与项目业主之间进行合作的一种方式，在合作期限届满的时候会由项目业主将项目设施移交给政府管理，政府也需要按照规定给予一定的资金支持。由此可见，ABO模式的应用需要政府与企业进行协调合作。但是，由于片区的开发项目授权的范围极广，并且授权的力度也十分大，加上项目涉及的种类较为丰富，大部分的子项目通常都是由授权企业完成各种手续的，所以需要授权企业具有一定的业务能力，同时也需要授权企业对本地的授权资源进行透彻了解，这一要求就明确了被授权企业应在区域的行业中具有较为显著的资源优势以及强大的综合服务能力，而这样的企业一般都是国有企业。因此，为确保ABO模式在片区开发项目中得以实施，需要将国有企业作为被授权对象，并在后期的协商中授予国有企业必要的业主职责，在项目的投资、运营等方面形成一体化的服务，其中由政府来支付一定的授权费用，从而实现ABO模式的公公合作。

2. 合法合规性论证

从现阶段的ABO片区开发项目层面上来看，采用的合法合规性论证授权模式主要采用直接授权和招标授权^[2]。直接授权模式在相关的文件中明确了地方政府投资组织的工程建设，需要由政府进行直接授权，然后由被授权对象承担整个项目的立项报审招标工作。招标授权模式主要是将片区开发项目判定为政府采购项目，然后依照采购程序来确定被授权对象。站在项目资金的来源角度来看，ABO模式下的片区开发项目主要的目的就是实现项目资金的平衡，而实现这一目的不仅需要依靠项目自身的资金来源，还需要依照政府支付的经营服务费用进行总体性分析，其中所指的经营服务费用主要从该片区封闭后的土地收益中得到。站在项目本身的角度来看，需要被授权对象结合基础建设以及公共服务项目等内容提供投资以及建设等方面的服务。因此，ABO模式下的片区开发项目属于一种政府采购行为，在此过程中，政府需要公开招标、邀请招标以及竞争性谈判等形式开展项目。所以，没有采取竞争性方式明确被授权对象的，在法律上存在违规现象，在某种程度上会导致授权无效，为项目的后续开展带来问题，同时也会为地方政府增加财政风险，不利于项目的顺利开展，而只有通过竞争性方式明确的被授权对象才具有法律效力，能

能够在很大程度上减少地方政府的财政风险，并且也可以为片区开发项目的顺利开展提供保障。

（二）公私层面上的合作

1. 合作内容

ABO模式下的片区开发项目的合作内容主要是指，被授权对象通过严格依照授权协议，在遵循相关原则以及专业化经营思路的基础上，结合市场竞争机制以及契约方式，对全产业链中的资本、技术以及管理等方面的资源进行有效整合。但是，由于片区开发项目具有一定的复杂性，所以，除了需要对传统基建下的土地整理、开发以及基础设施建设等方面进行优化，还包含对区域整体规划、投资管理、融资管理以及城市运营等方面内容的管理。

2. 合作方式

由于ABO模式下的片区开发项目的业主为地方的国有企业，所以在公私层面上的合作与社会资本进行合作，与地方政府就合作相比具有较高的灵活性，同时不仅可以实现项目整体的打包式合作，还可以实现子项目的分别合作，比如说ABO与PPP结合的合作方式、ABO与股权合作结合的方式、ABO与产业运营结合的合作方式等。在这一角度上，大型的建筑类企业则具有显著优势，不但在施工上具有优势，在片区开发的规划设计领域中也同样具有优势，更在整个价值链上的资源整合上具有优势，所以在ABO模式下的片区开发项目中，采用投资-建设-招商-运营的方式进行合作具有一定必要性。

（三）项目层面上的合作

在ABO模式下的片区开发项目中，被授权企业不仅可以实施以考核以及管理为中心内容的项目责任，还可以通过与社会资本进行合资对项目的开展进行负责^[3]。但是，较为推荐的方式还是与社会资本进行合作。这种方式对于被授权企业来说，不仅可以参与实现项目的全过程管理，还可以通过契约来分担项目风险，对绩效考核以及付费路径进行明确；对于社会资本来说，也可以代表地方政府来落实工作职能，能够更好的把控项目的总体收益，同时也可以为自身的投资收益提供保障。

五、社会资本视角下片区开发ABO模式风险识别及防范措施

（一）项目业主方的履约风险

ABO模式下的片区开发项目参与主体主要是被授权的企业，并且在项目开始的前期阶段，为进一步提升片区的价值，社会资本通常会增加对片区的投资，但是，由于这一行为为获得的投资回报需要在片区土地出让之后才能获取。所以，被授权企业在履约过程中会受到影响，从而为社会资本的收益获取带来风险。针对这一

情况，具体的防范措施可以通过增加一些合法合规的流程，提升ABO模式的应用合法性以及规范性，比如说可以通过立项审批以及竞争性谈判等形式来规范ABO模式的应用规范，并且政府也可以将支出责任引入预算管理工作中，从而有效减少政府隐性债务增加的风险。除此之外，对于违约风险的防范需要对被授权企业进行整体性的背景调查以及履约能力分析，从而减少后续工作的风险产生。当然也可以制定项目业主的违约责任，对项目业主的延迟支付行为进行约束。

（二）土地与市场风险

片区开发项目中ABO模式的应用，由于在项目中需要对片区的土地进行封闭化运作，所以土地的出让或者是房地产调控的方面的影响会为片区开发项目带来资金影响。针对这一问题，可以通过引入第三方评估单位的方式，对市场风险进行预判，从而确保市场风险是可控的，然后在结合市场需求以及片区开发要求对项目的开展过程进行合理调控，从而有效降低土地出让以及市场风险对ABO模式下片区开发项目的影响。

（三）产业运营风险

片区开发项目的最后环节需要通过对产业的服务来实现，从而切实发挥出片区开发项目的作用，对区域经济的发展提供充足动力，为区域经济的长久有序发展提供保障。通过结合产业赋予以及城市发展的具体要求，可以发现产业服务在发展的过程中缺少稳定因素，所以其在发展中可能会出现安全风险。针对这一情况，可以通过获取规划主动权的方式确保片区开发项目的有效实施。获取规划主动权不仅可以更好的控制社会资本对项目风险的把握，还可以真正的按照项目自身需求来设定片区发展，所以获取规划主动权十分重要。

六、结语

以上，片区开发是在区域经济发展的基础上对产业的发展以及区域的发展战略进行规划，不仅对区域经济发展以及公共服务水平提升具有重要作用，对人们生活环境的改善以及城市建设也发挥着积极作用。因此从社会资本的视角下对ABO模式下的片区开发进行研究十分有必要，通过对ABO模式下的片区开发项目在不同层面上的合作风险进行分析，并提出相应防范措施，进一步提升ABO模式应用的可行性以及有效性。

参考文献

- [1] 段树明, 李海博, 罗柳. ABO模式片区综合开发项目探析——以湍江美谷项目为例[J]. 交通企业管理, 2022, 37(01): 91-94.
- [2] 江粤莹. 城市开发类项目ABO模式的经济分析[J]. 铁路工程技术与经济, 2022, 37(3).
- [3] 张君. 社会资本视角下片区开发ABO模式的思考[J]. 中国集体经济, 2021(10): 78-79.