

ABO模式在片区开发项目应用中的合规性分析与建议

杨阳¹ 徐家麟²

1. 中交第四航务工程局有限公司; 2. 中交四航局第二工程有限公司

摘要: ABO作为较具代表性的政企合作模式之一,目前在片区开发项目中得到了普遍运用,但在合作内容、招标方式、回报机制、授权主体选择等实操方面仍存在一定合规性风险。本文通过对ABO模式产生背景和实施路径的梳理,分析了当前ABO模式在片区开发项目应用中的合规风险要点,相应提出了分策实施机制、合规支持手段、合理搭配方式等模式设计建议,以实现项目合规运作,开发价值最大化。

关键词: ABO模式; 片区开发项目; 合规性; 风险

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.03.079

2014年以来,随着国家城镇化进程的深入推进,全国基础设施和公共服务设施领域发展速度不断提升,各地政府基建项目投资规模迅速扩大,财政收入增速难以匹配各地发展需求。PPP模式作为政府引入社会资本投资的合法路径之一,流程规范、合规性强,自推行以来,迅速在全国各地得到了广泛应用,一度成为各级政府推进区域重点基建项目的最主要手段。随着大部分地区财政支出责任临近10%红线,PPP模式的应用受限,项目增量出现断崖式下滑,政企合作方式渐趋多元化发展,陆续出现了F+EPC、投资人+EPC等新的合作形态。ABO作为其中较具代表性的业务模式之一,目前在片区综合开发项目中得到了普遍运用。

一、ABO模式概述

(一) ABO的概念和背景

ABO模式,即指授权(Authorize)-建设(Build)-运营(Operate),其核心逻辑是政府方授权平台公司作为某项目的开发主体,给予相应的事权和财权,由其负责具体的投资、建设和运营等工作,拟通过发挥平台公司的专业和资源统筹能力,达到项目整体效益最大化的目的。

该模式最早来源于北京市轨道交通行业的一项投融资体制创新,主因是2015年国家政策限制平台公司的政府融资职能后,北京市轨道交通投资主要平台—北京基础设施投资有限公司(下文简称京投公司)在市场上的资金筹措能力大幅下降,无力支撑原有项目的运营及后续项目投资建设。为维系其金融市场评级地位和融资能力,2016年由北京市交通委代表北京市政府与京投公司签署了《北京轨道交通授权经营协议》,授权其履行北

京市轨道交通行业的业主职责,负责提供轨道交通项目的投融资、建设、运营等整体服务,政府方则根据绩效考核结果向京投公司支付授权经营服务费,为其经营性现金流的良性运转提供了保障,自此ABO模式逐步在全国各地推行应用。

(二) ABO在片区开发项目中的运作路径

片区开发是指以实现城乡规划为目标,以土地一级开发为核心,通过实施整个片区的征地、拆迁、配套市政基础设施和公共服务设施建设,完成区域熟化,并以土地为载体开展产业导入、用地开发和城市运营等工作,通常具有开发体量大、业态多、影响广等特征。

从最初简单的土地整理,演变成现在集规划、设计、建设、地产、产业在内的大型综合任务,仅靠政府财力及所属平台公司的资源整合能力已无法适应片区开发项目规模化发展需要,借助社会投资人的资金、专业、资源优势成了必行趋势。经过多年的改进与完善,ABO模式在片区开发项目中的运用路径渐趋成熟,具体如下:

- 1、政府方指定其下属平台公司作为某片区开发项目的开发建设管理主体,授权其按照“封闭运作”的原则,推进项目的规划、投资、建设和运营等工作;
- 2、平台公司通过公开招标的方式引入社会投资人,并与其签订投资协议,合资组建项目公司,负责项目具体的投资、建设、运营等开发工作;
- 3、项目公司通过自有资金出资及金融机构贷款等方式,分期开展项目的投资建设;
- 4、平台公司以合作范围内实现的土地出让收入、新增税收及经营性项目收入作为资金来源,支付社会投资人实施成本及合理利润。

二、ABO模式合规性风险分析

(一) 合作内容

片区开发是在地块上进行的开发活动,通常包含拆迁安置补偿、土地征收、土地平整、道路、供水、供电等基础设施建设以及政府办公场所、公园、医院、广场等公共服务设施的建设,根据《政府投资条例》相关规定“政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施等公共领域的项目,以非经营性项目为主”。按照ABO模式在片区开发项目中的常规合作内容,通常会将原本应由政府方承担的公益类项

目投资作为平台公司授权开发内容，一方面在立项主体和资产权属方面存在一定缺陷，公益性资产建成后应属政府方所有，不能登记为企业资产；另一方面是社会投资人先行出资建设公益性资产，再由政府方支付平台公司，由其归还相应成本和回报，穿透来看存在政府延期支付行为，违背了政府投资项目“先有预算资金，再招标建设”的原则，实际构成了政府隐性债务。

（二）招标方式

在采用ABO模式实施的片区开发项目中，通常都会要求投资人具备相应的工程施工资质，以达到一次性确定投资人和总承包单位的目的，避免后续的二次招标，其法律依据主要是《中华人民共和国招标投标法实施条例》第九条规定的：已通过招标方式选定的特许经营项目，投资人依法能够自行建设、生产或者提供的，可以不进行招标。但目前片区开发项目中包含的建设内容，从经营属性和类型来看，大部分并不属于特许经营项目的范围，是否可应用“两标并一标”的采购方式仍有争议。因为片区开发项目对于自身的定位存在模糊，不能够予以准确界定，没有能够确定相应的参照依据，甚至出现了较为严重的违规行为，不仅仅会影响到该项目招标合规性，还会对于后续项目的实施带来不利影响和危害，成为ABO模式应用的重要风险因素，管理人员应该注重予以积极关注，确保招标方式的选择较为适宜合理。在此基础上，招标工作的具体落实同样也应该予以规范化控制，这也是比较容易出现风险的重要环节，无论是在招标、投标，还是在评标工作中，均可能因为相关人员的工作执行不够合规可靠，影响到片区开发项目中ABO模式的应用效果，甚至会直接导致纠纷出现，成为现阶段片区开发项目中不容忽视的重要合规性风险因素，政府方以及授权平台公司应该予以高度重视。

（三）回报机制

片区开发项目中，社会投资人一般会要求对项目合作范围内新产生的土地出让收入和新增税收作封闭运行，将地方留存部分作为其各项开发建设的投资和服务费资金来源，通常会在合同中约定每一宗土地的出让交易结束后一定期限内将出让收入拨付至平台公司，再由平台公司支付给项目公司，以期通过支付主体的隔离来规避政府隐性债的认定。

从应用范围来说，根据《国有土地使用权出让收支管理办法》相关规定，土地出让收入使用范围包括征地和拆迁补偿支出、土地开发支出（供电、供水、供气等）、支农支出、城市建设支出（城市道路、桥涵、公共绿地等）及其他，但目前大部分片区开发项目中还包含了医院、学校、公园等非限定范围内的建设投资内

容，有较大的违规风险。

从支付路径来看，土地出让资金收支全部纳入地方政府基金预算安排，实行彻底的“收支两条线”管理，无法对资金支付方向作明确限定，部分项目在ABO授权协议中明确“封闭运作”原则，或采取制订某片区财务支出管理办法等方式，以期达到片区内财政收入专项用于项目建设成本的目的，与国家现行预算管理规定相违背。

从资金来源来看，根据《土地储备资金财务管理办法》第五条明确规定：土地储备资金来源主要包括财政部门从已供应储备土地产生的土地出让收入中安排给土地储备机构的征地和拆迁补偿费用、土地开发费用等储备土地过程中发生的相关费用；财政部门从国有土地收益基金中安排用于土地储备的资金；地方政府债券筹集的土地储备资金；经财政部门批准可用于土地储备的其他财政资金等。因此，土地出让收入用于土地储备项目，完全合法合规，但范围应是前期已供应土地的土地出让收入，而非新开发土地的预期出让收入。

（四）授权主体

ABO模式中合作主体是政府授权平台公司与社会投资人，即企业之间的合作，但是在合作主体与项目实施内容、投资规模的配套与关联性上，在大多数项目的方案设计中并未作深入考虑，以至于项目商业禀赋不足，平台公司的通道作用凸显，通常体现在：平台公司资产规模小，项目投资规模巨大；项目实施内容全是公益性项目，缺少经营性项目投资，不符合企业投资营利目的；项目与平台公司经营无合理逻辑关系，关联系较弱，该类问题将很容易导致项目被认定为政府是实际支付主体，从而造成政府隐性债务风险。该方面风险形成的主要原因就是授权主体的明确不足，相应政府授权平台公司没有能够发挥出应有的功能，甚至没有得到社会投资人的认可，社会投资人依然认为合作对象为政府，如此也就给政府带来不利影响，虽然可能并不会直接给政府带来资金损失，但是却可能带来信誉危机，同样也会增加后续出现纠纷的概率，应该引起高度重视，确保授权主体得到明确，能够在整个片区开发项目中承担起相应责任，真正成为社会投资人的合作对象，由此规避政府方面的隐性债务风险。

三、ABO模式在片区开发项目中的合规操作建议

（一）分策实施机制

在片区开发项目中，基于区域总体规划及开发计划，建议按照“统一策划、分策实施”的原则，根据具体建设内容的特性，在项目回报机制及招标方式上作区分处理，以确保项目资金来源及招采程序的合法合规

性，其中对于纯公益性基础设施及公共服务设施的建设投资，应严格遵循政府投资项目管理原则，以财政资金作为项目建设主要建设资金来源，在落实项目资金并纳入年度财政预算支出科目后方启动项目施工总承包单位招标工作，具体招采环节可与社会投资人招标同步，但不可纳入社会投资人出资建设内容，更不应作投资人先行垫付建设资金等计划安排；对于自身具备经营属性且符合政府特许经营项目管理规定的项目，应主要参照项目特许经营相关管理规定，制订相应审批流程及采购方式，在中标社会资本方具备实施能力条件下作“两标并一标”的处理，具体实施由社会投资人先行出资，后续通过项目运营收入收回相应成本及合理利润，政府方也可对运营缺口部分予以财政资金或资源补助等支持；对于土地开发、商业运营等纯市场经营性项目，应明确由社会投资人根据自身业务情况作自主经营、自负盈亏，在边界条件尚未清晰的情况下可在合作协议中作另行商议等约定，切不可期望通过该部分项目的运营收入覆盖公益类项目的投资。

（二）合规支持手段

ABO模式的运用重点应体现政府方对于指定平台公司开发事权及财权的统一授予，但在片区开发项目中，因区域内主要收入来源——土地出让收入的收支需遵循财政预算管理体系“收支两条线”的基本原则，难以通过合规方式作事权及财权的定向匹配，一方面易导致平台公司前期投入与过程产出的不均衡，项目难以形成良性开发循环；另一方面，社会投资人在履行内部决策流程时，也会因为回报来源不明确而提出较大的质疑及担忧。因此，根据片区开发项目的基本运作逻辑，结合当前国内土地市场行情，在开展项目实施顶层设计工作时，建议充分考虑项目总体投资规模及预计产出水平，一方面通过财政资金对于平台公司非定向、分阶段的资金支持，为项目在启动阶段及运营收入培育阶段提供充足的经营性现金流保障；另一方面可通过政府经营性资产的注入，增强平台公司的资产规模，为外部融资手段的多元化运用提供有力条件。同时，在项目开发计划的制订方面，建议在分期开发实施的基础上，结合各年度财政收支预测情况，进一步加强各开发阶段经营性项目与非经营性项目的搭配与统筹，合理把握开发节奏，不作盲目、冲动的超前投资，以防止过度投入无法及时收回，从而导致政府债务加剧。

（三）合理搭配方式

ABO模式在片区开发项目中的应用初衷在于通过授予专业主体相应开发主导权，使得项目开发价值和效益

最大化，但在实际操作中地方政府指定的平台公司多为新设公司或资产规模、专业实力、企业运营情况与拟开发项目严重不匹配的企业主体，未能充分体现授权开发的真实目的。因此，在项目实施范围设定时，建议充分结合后续拟授权主体的资产规模及企业经营范围，确保企业资产及运营状况与项目后续开发资金需求相匹配，让平台公司的业务与项目实施内容充分契合，以达到项目开发价值充分发掘，平台公司业务相应促进提高的“双赢”目标。社会资本方在进行合作项目选择时，也应更加关注政府方实施主体的经营状况和资信水平，以充分控制自身资金回收风险。当然，为了形成较为理想的合理搭配效果，双方还应该注重切实做好合同管理，以求借助于合同进行双方权责明确，同时还可以为后续片区开发项目的有序落实提供支持，成为ABO模式应用中的关键所在，应该引起社会资本方以及政府方高度重视，切实规避来自合同层面的缺陷和不到位问题。

四、总结

ABO模式是当前市场政企合作的主要方式之一，在片区开发项目中得到了较为广泛的应用，但是部分项目在合作内容框选、招标方式应用、回报机制设定、授权主体选择等顶层方案细节设计上仍存在违规操作风险。通过上述分析可得，ABO模式在片区开发项目的应用过程中，需要针对实施内容的属性采取不同的招采模式及回报机制，分类施策；在项目开发资金保证上，要通过资金非定向支持及政府经营性资产的注入，加强授权主体的资信水平，多元化融资方式；在授权主体的选择上，要更加主要平台公司实施能力、业务范围与开发项目内容的契合，已到达项目开发价值最大化的目的。

参考文献

- [1] 孙振. 片区综合开发项目投资决策的难点及应对措施探究[J]. 中国产经, 2023, (05): 129-131.
- [2] 王宁. 片区整体开发项目总控模式探索[J]. 建筑经济, 2022, 43(12): 38-42.
- [3] 王小蓉. 基于合规性考量的ABO模式应用分析及建议[J]. 建筑经济, 2022, 43(08): 29-34.
- [4] 杨震; 邱玉; 陈梅; 裴宇艳. 片区综合开发项目的投融资模式选择探讨[J]. 建筑经济, 2022, 43(04): 53-59.
- [5] 段树明; 李海博; 罗柳. ABO模式片区综合开发项目探析——以浦江美谷项目为例[J]. 交通企业管理, 2022, 37(01): 91-94.
- [6] 李伟. 片区开发项目模式的应用与启示[J]. 铁路工程技术与经济, 2021, 36(04): 63-66.