

片区综合开发 ABO 模式研究

吴德超

青岛蓝谷管理局

DOI:10.12238/ej.v5i1.857

[摘要] 片区综合开发是各地方政府引领城市发展、拉动经济增长的重要举措。在传统投融资模式规范严管政策不断出台、PPP模式收紧以及地方政府隐性债务合规性从严要求等背景下,片区综合开发在实施过程中遇到诸多限制因素。因此,为了更好的实施片区综合开发,可采用ABO模式(授权(Authorize)-建设(Build)-运营(Operate))进行的委托建设运营开发,在保障项目合规性的前提下,推动片区综合开发项目的实施,提升区域基础设施和公共服务水平。

[关键词] 片区综合开发; ABO模式

中图分类号: F127.9 **文献标识码:** A

Research on ABO Model of Comprehensive Development of Areas

Dechao Wu

Qingdao Ocean Tec Valley Administration Bureau

[Abstract] The comprehensive development of the areas is an important measure taken by local governments to lead urban development and stimulate economic growth. Under the background of the continuous introduction of standardized and strict policies for traditional investment and financing modes, the tightening of PPP mode and the strict requirements for the compliance of implicit debt of local governments, there are many restrictive factors in the implementation of regional comprehensive development. Therefore, in order to better implement the comprehensive development of the area, the entrusted construction and operation development of ABO mode (Authorize-Build-Operate) can be adopted to promote the implementation of the comprehensive development project of the area and improve the regional infrastructure and public service level on the premise of ensuring the project compliance.

[Key words] comprehensive development of the area; ABO model

片区综合开发就是以一定的空间区域或项目边界,通过投资建设运营,实现片区内基础设施完善、土地(或项目资产)价值提升、区域产业及经济融合发展的一体化综合开发模式。2020年,中共中央政治局会议提出“以新型城镇化带动投资和消费需求,推动城市群、都市圈一体化发展体制机制创新”。在防控地方政府债务风险大背景下,地方政府在区域经济发展中,正在从单一土地财政融资和单纯基础设施建设投资拉动经济增长,逐步向以产业、税收、项目等综合性投资开发转变。但由于片区综合开发资金投入大、项目周期强、子项目多等特点,采用ABO模式应用在片区综合开发模式

中,可以将地方政府拥有的资源及要素合理的规划运用到项目实施过程中,引导社会资本合法合规的参与片区综合开发中,实现片区的委托开发运营。

1 模式特点

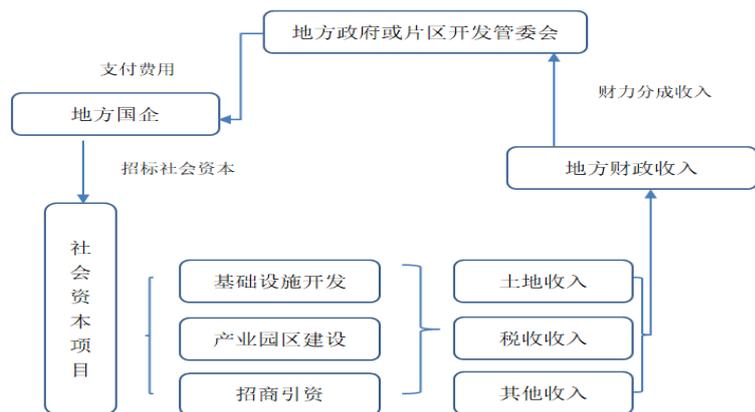
ABO模式是政府通过招标或其他方式授权单位履行业主职责,按照约定提供公共产品或服务,政府负责制定考核规则,对其提供的产品和服务进行绩效评价,并根据绩效评价结果支付费用。片区综合开发ABO模式是在片区综合开发地方政府的授权下,将片区综合开发特许经营权授权至当地平台公司或通过政府采购方式采购的社会资本,通过与平台公司合资成立开发公司,采用片区投

资建设运营一体化的开发模式,按照“整体策划、分步实施”的原则,将市政基础设施项目与产业园区等经营项目进行组合打包,在合规操作的前提下,通过“投资+EPC”的等建设模式对区域基础设施进行建设,对土地进行一级开发整理、基础设施建设、产业招商发展等,区域的财政增量作为其合理投资回报。

2 模式要点

2.1 设立发展专项资金

为了对片区综合开发实现的财政收入进行有效归集,可以设立片区发展专项资金,重点支持片区综合开发项目建设,按照《预算法》合规性要求,将片区增量财政分成收入纳入发展专项资金,



按照比例逐年拨付至片区综合开发主管部门或片区综合开发管委会。

2.2 授予特许经营权, 实施片区综合开发建设

按照“整体策划、分步实施”的原则, 将市政基础设施项目与产业园区等经营项目进行组合打包, 在合规操作的前提下, 通过“投资+EPC”的建设模式, 由国有公司和社会资金对区域基础设施进行建设和产业导入。

2.3 支付片区综合开发费用

片区综合开发主管部门或片区综合开发管委会, 按照签订的购买支出服务协议, 支付片区综合开发企业的基础设施建设支出和相关产业服务支出, 在特许经营协议范围内, 以片区综合开发实现的增量财政分成收入为基础, 支付相关建设成本。同时, 片区综合开发模式应限定在三年内, 满足预算周期的滚动安排, 避免形成地方政府中长期支出责任。

具体模式如图:

片区综合开发ABO模式对当地政府而言, 合规运作贯穿建设模式选择、社会资本招采、费用支付等各个环节, 应尽可能实现片区开发的资金自平衡。对于社会资本来说, 如何在片区开发中, 合理的发挥在项目建设、资本运作等方面的优势, 加速项目推进, 尊重客观规律, 做好项目资金筹措与开发时序的匹配, 做好风险控制及资金回笼工作, 强化投资范围、合作模式、回报机制和路径研究。在当前政策环境来看, 在土地“收支两条线”的要求下, 片区综合开发均是从土地出让产生的政府性基金中安排, 应注重资金支付的合规性。在实施过程中, 应注

意以下几点: 一是要在立项环节的合规性, 根据《政府投资条例》, 政府投资项目应该履行审批制, 而企业项目按照《企业投资项目核准和备案管理条例》执行, 片区综合开发费用按照签订的采购协议支付费用, 对财政投资的项目应按照《政府投资条例》, 履行必要可行性研究论证。二是在授权环节, 将片区综合开发授权给平台公司和社会资本项目公司, 要按照政府采购服务和政府采购工程等政府采购的有关要求。三是在支付环节, 要强调按效付费, 避免地方政府刚性支出责任和中长期支出责任, 根据综合营商环境及社会经济发展指标考核结果, 安排财政预算支出。

目前, 国内片区综合开发主要是在以“管委会”+“公司”模式, 地方政府应充分认识片区开发的系统性和ABO模式的本质, 将片区综合开发项目明确属性, 将片区综合开发作为市场化封闭式运作的企业投资项目, 通过“政企分离”的形式, 将项目与财政付款义务进行分离, 促进平台公司转型发展。同时, 控制非理性投资冲动; 给予平台公司充分的政策和资源保障, 充实平台公司资产规模, 提升平台公司的自主经营能力。鼓励平台公司以市场化方式决策投资项目、强化项目投后管理, 确保投资的安全与回报, 在片区综合开发中, 强化项目管理与投资意识, 构建平台公司基础设施融、投、建、管、服的综合经营能力, 通过合作、并购、新设等各种方式获取设计、建立、施工资质乃至建材生产等能力, 建立全过程项目管理体系, 增加赢利点。平台公司通过片区综合开发, 介入城市

运营领域, 从城市建设领域进入市政运营领域, 包括物业管理、道路养护、公交、会展、户外广告、加油站、充电桩、环卫一体化、园林等, 以市场化方式将财政资金转为国有公司的收入。

3 各地代表案例

3.1 亭湖区城北片区综合开发建设项目

项目位于江苏省盐城市亭湖区, 面积约7.9平方公里, 项目总投资约103亿元。由当地政府授权其国有公司盐城兴北实业公司负责实施, 通过招标方式确定中铁建作为社会资本参与片区综合开发, 负责亭湖区城北片区综合开发建设项目范围内的勘察设计、土地平整、市政道路设施建设、环境综合整治、公共服务设施配套, 通过“投资+勘察、设计、施工总承包”的建设模式, 由社会资本成立项目公司, 作为项目的投资主体, 负责项目片区综合开发基础设施建设、配套公共服务设施建设, 承担项目的勘察、设计、施工总承包任务。

3.2 邢东新区片区综合开发ABO项目

项目位于河北省邢台市邢东新区, 项目总投资192亿元, 合作期15年, 开发总面积2.2万亩, 由当地政府授权国有公司邢东新区开发建设公司负责组织实施, 通过招标确定中国中冶作为社会资本参与片区开发, 项目包括片区内的征地拆迁投资, 道路、给排水等基础设施投资建设, 医院、学校等公共服务配套设施投资建设, 按照“整体打包、逐个实施”的原则, 邢东新区片区新型建设模式将有效调整区域经济发展结构, 改善片区基础设施配套, 构建区域经济创新发展新引擎。

3.3 嵊州市片区综合开发项目

项目位于浙江省嵊州市, 项目总投资约186亿元, 项目合作期8年, 包括高铁新城片区基础设施配套工程、丽湖片区基础设施配套工程等, 由当地政府授权国有公司嵊州市国有资产经营管理有限公司负责组织实施, 通过招标方式确定中铁十八局集团、中铁建投资基金管理公司联合体作为社会资本参与片区综合开发, 嵊州市国有资产经营管理有限公

司与社会投资人按照20%:80%的股权比例出资设立项目公司,负责嵊州市片区综合开发项目投资者和勘察、设计、施工总承包人,承担项目的勘察、设计、施工。

4 后续展望

在最新的财政部对十三届全国人大四次会议第9528号建议的答复中提到“由于PPP监管趋严等原因,部分地方开始采用“授权-建设-运营”(ABO)、“融资+工程总承包”(F+EPC)等尚无制度规范的模式实施项目,存在一定地方政府隐性债务风险隐患。”在实际操作中,从融资角度来看,应重点关注项目避免政府隐性债务,寻求项目合规的经营性收入,在项目包装方面尽可能增加经营性项目,增加片区开发项目的经营性收入,以满足金融机构对收入来源分散性的要求。在片区费用支付方面,尽可能通过地

方平台公司支付,与财政支付进行有效的隔离。在项目方案策划阶段,要根据项目情况、地方财政情况、社会资本等因素进行组合,使得片区开发方案尽可能满足各方诉求。

在当前EPC+O模式、政府授权+投资合作+EPC等模式逐渐兴起背景下,在后续片区综合开发ABO模式实施过程中,应注重围绕各方需求与要素保障,统筹区域资源,做好资源梳理及产业导入,在合规的前提下,保障片区综合开发的整体性、可持续性。另外,在片区开发运营中,要做好产业链招商与资本招商结合,通过资本助力,促进项目快速落地,实现金融资本赋能,从而实现区域价值的提升。

[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——以浦江美谷项

目为例[J].交通企业管理,2022,37(001):91-94.

[2]齐锦蓉.片区开发与ABO模式商业逻辑分析[J].中国总会计师,2021,(11):32-36.

[3]翁祥健.建设项目ABO模式及其实施路径研究——基于社会投资人视角[J].建筑经济,2021,42(11):99-104.

[4]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.

[5]李雷诺.关于片区综合开发项目运作模式及相关问题的探讨经验分析[J].质量与市场,2021,(02):163-164.

作者简介:

吴德超(1987-),男,汉族,山东省广饶县人,硕士研究生,青岛蓝谷管理局,研究方向:经济金融。

中国知网数据库简介:

CNKI介绍

国家知识基础设施(National Knowledge Infrastructure, NKI)的概念由世界银行《1998年度世界发展报告》提出。1999年3月,以全面打通知识生产、传播、扩散与利用各环节信息通道,打造支持全国各行业知识创新、学习和应用的交流合作平台为总目标,王明亮提出建设中国知识基础设施工程(China National Knowledge Infrastructure, CNKI),并被列为清华大学重点项目。

CNKI 1.0

CNKI 1.0是在建成《中国知识资源总库》基础工程后,从文献信息服务转向知识服务的一个重要转型。CNKI1.0目标是面向特定行业领域知识需求进行系统化和定制化知识组织,构建基于内容内在关联的“知网节”,并进行基于知识发现的知识元及其关联关系挖掘,代表了中国知网服务知识创新与知识学习、支持科学决策的产业战略发展方向。

CNKI 2.0

在CNKI1.0基本建成以后,中国知网充分总结近五年行业知识服务的经验教训,以全面应用大数据与人工智能技术打造知识创新服务业为新起点,CNKI工程跨入了2.0时代。CNKI 2.0目标是将CNKI 1.0基于公共知识整合提供的知识服务,深化到与各行业机构知识创新的过程与结果相结合,通过更为精准、系统、完备的显性管理,以及嵌入工作与学习具体过程的隐性知识管理,提供面向问题的知识服务和激发群体智慧的协同研究平台。其重要标志是建成“世界知识大数据(WKBD)”、建成各单位充分利用“世界知识大数据”进行内外脑协同创新、协同学习的知识基础设施(NKI)、启动“百行知识创新服务工程”、全方位服务中国世界一流科技期刊建设及共建“双一流数字图书馆”。