

城镇综合开发项目绩效评估与成本管理研究

——ABO+ 投资人 +EPC 模式视角

钟艳美

中交四航局第二工程有限公司

摘要：在当前城市化快速推进的背景下，城镇综合开发项目作为推动城镇建设和经济增长的重要手段，其绩效评估与成本管理问题日益受到广泛关注。本文在探究城镇综合开发项目的背景与发展模式的基础上，深入分析了ABO+投资人+EPC模式下的成本管理与绩效评估机制，深入分析了城镇综合开发类项目的绩效评估与成本管理机制，力求为相关利益主体提供决策参考，并为实践中的项目管理提供理论支撑。

关键词：城镇综合开发；绩效评估；成本管理；ABO+投资人+EPC模式

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.07.008

一、城镇综合开发项目概述

（一）城镇综合开发项目的定义与特点

城镇综合开发项目，是指在一定的区域范围内，通过对土地资源进行整合，并结合城镇规划，运用现代管理和技术手段，依托基础设施建设，实现城镇功能优化与环境品质提升的大型开发活动。这类项目通常涉及多个领域的协同发展，包括住宅、商业、办公、交通、教育、医疗等多种功能的建设与整合，旨在实现区域经济的可持续发展，全面提升居民生活水平。

从项目特点上来看，城镇综合开发项目具有投资大、周期长、影响广、利益相关者多等显著特征。首先，由于项目覆盖范围广泛，涉及复杂的建设内容和较高的技术难度，因此所需的总体投资规模往往非常庞大。其次，从项目策划到完工投入使用，往往需要跨越数年甚至数十年的时间跨度，这就要求项目管理者必须具备长期的规划视角和持续的管理能力。再次，对所在区域的社会、经济、环境等各方面都将产生深远影响的城镇综合开发项目，需要在规划和实施过程中兼顾多方面的利益和目标。最后，项目的利益相关方很多，各个层面包括政府、投资人、建设者、经营者、消费者等，相互之间可能存在利益诉求和目标上的差异，所以在推进项目的过程中，需要项目管理者协调好各方的利益关系，这样才能保证项目的顺利推进。

（二）ABO+ 投资人 +EPC 模式简介

ABO+投资人+EPC模式在城镇综合开发项目中是一种创新型的融资和运营管理机制，它将Asset Backed Operation（资产支持运营）、投资人和Engineering, Procurement, Construction（工程、采购、施工）三者有机结合，形成了一套完整的项目运作机制。即地方政府通过竞争性程序或直接授权相关企业作为项目业主

（即政府授权方），由其引入专业的投资和管理主体，对城镇综合开发项目进行设计、采购、建设过程的整合，为当地政府作为项目业主的城镇综合开发提供一种高效的组织和运作模式，由当地政府对城镇综合开发项目的业主单位。在合作期满的情况下，向政府移交项目设施。通过这种模式的运用，不仅可以提高项目的管理效率和建设质量，还能有效地降低项目风险，实现投资的价值最大化。

（三）国内外城镇综合开发项目案例分析

在国内，城镇综合开发项目的典型案例有上海浦东新区开发、广州珠江新城建设等。以浦东新区为例，自1990年起，该区域经历了从一片农田到现代化城区的巨大转变。在这一过程中，综合了住宅、商业、文化等多种功能的大型开发项目层出不穷，有效促进了区域经济的快速增长和城市面貌的彻底改观。这些项目的成功得益于明确的规划指导、强有力的政府推动、充足的资金投入以及高效的项目管理。

在国外，城镇综合开发项目也有许多值得借鉴的案例，例如伦敦金融城的再开发、新加坡滨海湾区的建设等。伦敦金融城的再开发，不仅提升了该区域的金融服务功能，还增加了公共空间和文化设施，极大地提升了城市的活力和竞争力。通过全面规划开发滨海区，新加坡滨海湾区建设成功打造了一个典型的滨海型城市综合开发项目，集商业、休闲、文化为一体的高品质城市空间。

以上案例，我们可以看到城镇综合开发项目在推动城镇化进程中的重要作用以及实施过程中的复杂性。与此同时，在规范地方政府举债融资的基础上，监管层近年来面对不断膨胀的地方债规模，以及由此带来的地方财政压力，完成了对地方政府投融资方式的重构。在这一大趋势、大变化下，地方政府融资平台的传统融资模式和发展空间受到了不小的冲击，转型升级刻不容缓。

二、绩效评估理论、方法及目的

（一）绩效评估的理论框架

绩效评估是指对项目、机构或个人的绩效进行系统评价和判断的过程。绩效评估在城镇综合开发类项目中占有举足轻重的地位。通过建立包括纳入政府预算管理的所有项目支出在内的提高财政资源配置效率和使用效益的科学合理的项目支出绩效评价管理体系，对完不成绩效目标或与绩效目标有较大偏差、预算执行率较低的项目，要分析说明原因，研究提出改进措施，加以解决。

绩效评估的理论框架通常包括目标导向型理论、利益相关者理论、资源依存论和契约论(Contractive, Theory)等。在城镇综合开发类项目中,绩效评估的理论框架需要综合考虑以上几个理论,以适应项目的特点和需要。在实际应用中,可根据具体项目的情况,选择合适的理论框架,并进行绩效评估体系的构建和实施。

(二) 适用于城镇综合开发类项目的评估指标

评估指标能够全面、客观、科学地评估项目绩效,在城镇综合开发类项目中,项目目标实现是评估项目绩效的重要指标之一。项目的目标实现程度直接关系到项目的绩效水平,可以通过评估项目的目标达成情况、项目成果的质量和数量,来评估项目的目标实现情况。

评估项目绩效的另一个重要指标是资源配置效率。资源配置效率反映了项目在资源利用方面的效率和能力,可以通过评估项目的资源利用率、资源利用效益和资源配置合理性,来评估项目的资源配置效率。

另外,社会与经济效益也是评估项目绩效的关键指标之一。社会效益是指项目对当地社会发展、居民生活和社会环境等方面的影响,可以通过评估项目的就业创造、税收贡献和社会福利提升等指标,来评估项目的社会效益。经济效益是指项目对当地经济增长、产业发展和市场竞争力等方面的影响,可以通过评估项目的投资回报率、经济产出和市场竞争力提升等指标,来评估项目的经济效益。

(三) 绩效评估的目的

绩效评估是各单位、各部门依据国家和省、市区政策要求,对拟新增的财政支出重大政策和项目,必要性、投资经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等方面,依据发展规划,采用科学合理的方法,进行客观公正的评估。提高预算编制质量,加强项目库管理,优化财源配置,提高财政资金投入的精准性、科学性和有效性:一是把“谋事在前、花钱在后”的预算管理要求落到实处,以绩效为统领;二是加强对资金运用的研究论证,确定轻重缓急的资金需求,推动财政资金统筹使用;三是加强工程造价效益分析,切实做好资金投入测算工作。

(四) 绩效评估原则

以表现为主导。以绩效导向和成本控制理念为抓手,以绩效目标为逻辑主线,开展政策综合考核和项目决策考核,以投入、产出、效果为考核重点,注重成本效益。

科学规范。绩效评估要通过规范的程序,采用定性定量相结合的方法,定性主要是指对项目进行分析、研判,结合法律法规、部门和行业的规章制度,结合上级政策,结合项目所处地区的实际情况及行业条件。定量主要是指根据国家、省、市、区有关标准体系,对项目投资规模建设内容、支出标准等进行数量方面的测算、审核和评价,并通过各种方式和手段对证据材料进行充分收集,确保评价结论具有科学性和公信力。

客观公正。事前绩效评估应公开、公平、公正,评

价实施主体和具体参评主体应实事求是、公平合理地进行评价,不影响评价过程和结果。

精简高效。通过规范评审流程,结合预算评审、立项等程序,分类采用开支标准,简化流程,控制成本,节约经费,提高评审工作的效率和效益。

(五) 绩效评估方法

ABO+投资人+EPC模式是一种在城镇综合开发类项目中广泛应用的合作模式,其特点是由投资人提供资金,由授权单位负责项目规划和设计,由设计、采购、施工单位负责项目建设和运营。绩效评估主要有以下几种:

通常采用定性分析方法进行绩效评估,对项目的质量、进度、成本等方面进行评估,从而判断项目的绩效水平,通过对项目的规划和设计情况、建设和运营情况进行评估,来判断项目的绩效。

定量分析方法也适用于进行绩效评估。通过数学模型和统计方法对项目的各项指标进行量化,从而客观地评估项目的绩效水平。或者通过计算项目的投资回报率、经济产出和市场竞争力等指标,来评估项目的经济效益。通过计算项目的资源利用率、资源利用效益和资源配置合理性等指标,来评估项目的资源配置效率。

此外,还可以运用案例分析的方法进行绩效评估。通过具体项目案例的分析,从案例中总结出绩效评估的经验和教训。可以选择一些具有代表性的项目,通过解剖其绩效评估系统的应用,揭示评估过程中的关键影响因素,为其他项目的绩效评估提供借鉴。

三、成本管理与经济效益分析

(一) 成本管理的重要性与原则

随着市场经济中企业竞争的日益激烈,项目成本管理的重要性越来越为企业所重视,成本管理已视为建设工程管理向纵深发展的主要标志和必不可少的内容。其重要性不仅体现在直接影响项目经济效益的层面,更深远地关联着项目的可持续性和社会影响力。在阐述成本管理的原则方面,我们必须首先明确其核心目标:即在保证工程质量和进度的前提下,通过有效的资源配置,实现成本的最小化。为了达成这一目标,成本管理的原则可以概括为以下几点:首先,全面性原则要求成本管理应覆盖项目的各个阶段,从前期的成本预测、中期的成本控制到后期的成本核算与分析,每一环节都不可忽视。其次,动态性原则强调成本管理是一个持续的过程,它需要根据项目实际情况的变化进行及时的调整和优化。再次,参与性原则提倡各个利益相关方,包括投资人、施工单位、设计师等,都应积极参与到成本管理中来,形成合力。最后,透明性原则要求成本管理的过程和结果对所有利益相关者都应保持开放和透明,以增强信任和协调性。

这些原则并非孤立存在,它们相互之间有着密切的联系和交织,只有在这些原则的指导下,才能建立起一个高效、科学的成本管理体系。

(二) 城镇综合开发项目的成本控制策略

城镇综合开发项目因其涉及面广、参与方多、影响

因素复杂等特点，其成本控制策略必须精细而具有针对性。为了有效地实施成本控制，首先必须构建一个全方位的成本预测模型。该模型应基于项目的实际情况和历史数据，结合专家的经验判断，对项目的总体成本和各个阶段的成本进行科学预测。在此基础上，项目管理者应制定严格的成本控制计划，明确成本控制的目标、范围和责任分配。

项目管理者应运用先进的信息技术，如建筑信息模型（BIM）技术，来提高成本控制的精确度和效率。BIM技术能够提供一个三维的数字化平台，使得项目的各个参与方能够实时共享信息、及时更新数据，从而辅助成本控制的决策过程。

此外，成本控制策略还应重视风险管理，通过建立风险库和实施风险评估动态管理，及时发现可能导致成本超支的风险点，并制定相应的应对措施。在风险管理过程中设定不同的风险类别和风险等级，以应对不同风险之间的相互影响和叠加效应。

提高成本控制的效果，采用激励机制也是一个重要的策略。可通过建立与成本控制绩效挂钩的奖惩体系，激发项目团队的积极性，促使团队成员主动寻求成本节约的方法，从而提升整个项目的成本控制水平。

（三）案例分析：成本管理实施与挑战

为了深入了解城镇综合开发项目的成本管理策略在实际操作中的运用与挑战，以典型的城镇综合开发项目—新城绿洲项目为例进行案例分析。

新城绿洲项目是一个集商业、住宅、文化教育为一体的大型城镇综合开发项目。该项目采用 ABO+投资人+EPC模式开发，旨在打造环保型现代化城镇中心。在成本管理实施方面，项目团队制定了一系列细致的措施。首先，通过市场调研确定了合理的成本预算，并在项目实施期间，建立了一套完善的成本监控体系，对每一阶段的成本使用情况进行实时监控。

然而，该项目在执行过程中遇到的挑战也不少。例如，项目所在地区的建材价格出现波动，导致原定成本预算出现偏差。此外，由于地下水位较高，施工过程中需要额外的防水和排水措施，这些未预见的因素增加了项目的成本。

项目管理团队采取了一系列措施应对这些挑战。其一，物资供应合同的重新谈判，尽可能地降低采购成本。其二，优化施工方案，采用更经济、更有效的工艺，以降低施工成本。其三，增强内部管理，提高团队的成本意识，鼓励各部门积极寻找成本节约的方法。

通过这些措施的实施，新城绿洲项目最终成功控制了成本，不仅保证了项目的顺利进行，还实现了良好的经济效益。此案例表明，城镇综合开发项目在面临成本管理的挑战时，需灵活运用理论及策略，并根据实际情况进行适时调整，以确保项目目标的实现。

（四）综合开发项目经济效益的提升途径

在城镇综合开发项目上，最终追求的是经济效益的提高。项目管理者必须掌握并运用多种提升经济效益的

途径。项目管理者在规划设计阶段应充分考虑市场需求，确保项目的产出能够满足或创造市场需求，从而提高项目的盈利能力。

资源优化配置是经济效率提升的关键。项目管理者应通过细致的市场分析和资源评估，合理分配人力、物力、财力等资源，避免资源的浪费和错配。在施工阶段通过精细化施工管理和工程量控制，有效减少浪费，提高资源利用率。

创新是推动经济效益提升的一重要驱动力。通过采用新技术、新材料、新工艺、新管理理念和方法，提高工程的效率和效果，促进经济效益的提高，项目管理人员应当鼓励技术创新和管理创新。

除此之外，加强后期运营管理和社会、环境影响也是提升经济效益的有效途径。项目管理者应制定科学合理的运营计划，通过应当优化资源配置，采用市场化的运营模式，提升项目的商业价值。例如，通过引入专业的运营管理团队，制定符合项目自身的运营计划，通过专业化管理提高项目的运营效率，延长项目的生命周期，增加项目的总体收益。社会方面，可通过改善当地居民的生活质量、提供就业机会等方式，增强项目的社会接受度和品牌形象。环境方面，可采用绿色建筑标准、节能减排措施等，不仅可以减少项目的运营成本，也能够为项目赢得政策优惠和市场认可。

在这个过程中，需要强调的是：不能以提高经济效益为代价，牺牲项目的社会价值，牺牲项目的环境效益。相反，项目管理者应追求经济效益、社会价值和环境效益的和谐统一，实现项目的可持续发展，这既是对项目本身的负责，也是对社会和环境的负责。城镇综合开发类项目的成本管理不仅仅是一种财务操作，更是一种全面的项目管理艺术。正确实施成本管理，将极大地促进项目经济效益的提高，为镇域可持续发展做出应有的贡献。

结语

城市综合体项目对城市及城镇化的长远发展来说有着重要的意义，本文通过对城镇综合开发项目的模式分析、绩效评估体系构建、成本管理策略研究以及成本管理新途径的实证案例分析，加深了对项目绩效评估的认识。具有现实指导价值的决策人员和项目管理人员的管理参考与决策支持。同时，还强调绩效考核与成本管理紧密结合，对今后城镇化建设过程中相关项目发挥积极支撑作用，对于保障项目可持续发展、有利于推动项目实施的高效益、高质量具有重要意义。

参考文献

- [1] 袁家凤, 易丹. 片区开发项目引入社保基金探讨. 交通企业管理, 2020, (5): 50.
- [2] 周月萍, 周兰萍. ABO模式合法吗. 中国建筑装饰装修. 2020, (12): 108.
- [3] 杨奎江, 黄琦. 论事前绩效评估和预算评审的关系. 建筑工程技术与设计. 2020, (20): 54