

政府在小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制的定位及职能

刘师毅

中国联合工程有限公司, 浙江 杭州 310052

DOI:10.33142/ec.v2i1.92

[摘要]提出小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制需要解决建设成本与未来的使用、维护成本及项目外部治理成本之间的平衡问题,指出此问题的解决需要政府介入,并探讨了政府在小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制中的定位及职能。

[关键词]小城镇升级改造项目,全寿命周期成本控制,政府

The Position and Function of the Government in the Whole Life Cycle Cost Control of the Upgrading and Renovation Project in Small Towns

LIU Shi-yi

China United Engineering Co., Ltd., Zhejiang Hangzhou, China 310052

Abstract: It is pointed out that the life cycle cost control of small town upgrading project needs to solve the balance problem between construction cost and future use, maintenance cost and project external governance cost, and points out that the solution of this problem needs government intervention. The position and function of government in the life cycle cost control of small town upgrading project are also discussed.

Keywords: Small town upgrading project; Life cycle cost control; Government

引言

随着政府对小城镇升级改造的全面推进,有特色、有品味、有历史、有内涵的新型小镇在我国如雨后春笋般不断涌现,小城镇升级改造项目与传统的小城镇升级改造项目不同,不仅施工区域广、投资额大、耗用资源多,而且后期的政府维护费用较高。为此,对小城镇升级改造项目实施全寿命周期成本控制,对节约资源、成本控制、促进社会可持续发展具有重要意义。

然而对小城镇升级改造项目实施全寿命周期成本控制绝非易事,这不仅仅表现为全寿命周期成本的成本范畴广、不确定因素多等方面,而更体现于小城镇升级改造项目涉及的参与主体较多,且涉及到各参与主体之间的利益平衡。因此单纯依靠各参与主体往往难以实现项目全寿命周期成本最优,这就需要政府的介入,发挥政府的引导、监管等作用。

1 小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制中的两个不平衡

小城镇升级改造项目的寿命周期指项目自其构思开始直至报废清理为止的时间延续,它包括项目的决策阶段、建造阶段、使用阶段以及报废清理阶段;与此对应的,小城镇升级改造项目全寿命周期成本涵盖了项目整个生命周期内的各项成本,既包括建设期的建设成本、使用期的使用及维护成本以及项目终结时的报废清理成本,还包括项目所代理的外部成本,如对环境生态造成影响的治理成本等。

尽管小城镇升级改造项目的全寿命周期内所涉及的参与主体,既包括建设期(自项目构思至完工交付)的建设单位、勘察设计、监理单位、承包单位、材料设备供应单位;也包括建成后的使用单位、相关市政服务单位以及社会公众等。而且,建设期各参与主体的行为直接关系到项目的全寿命周期成本,如设计不合理增加不必要的投入或提高未来使用成本,或因存在质量缺陷而增大使用期维护成本等。但无论其他建设参与方的行为或利益差别如何,小城镇升级改造项目全寿命周期成本的主要利益相关方还是建设单位(项目法人)、使用方以及社会公众。

为此,小城镇升级改造项目全寿命周期成本的主要承担者是建设单位、使用方及社会公众。建设单位承担了建设期成本,使用者承担了项目建成后的使用及维护费用,社会公众则承担了项目外部性的治理成本。

由于项目建设成本与建成后的使用及维护成本、项目外部性治理成本之间存在着相互制约、此消彼长的关系,因此使用者、社会公众所承担的成本大小往往都取决于建设期投入,同时由于建设成本与建成后的使用及维护成本、项目外部性治理成本等所发生的时间具有明显的先后性,使用者及社会公众往往成为被动的成本接受者。

综合以上可知,小城镇升级改造项目全寿命周期成本主要承担者中,使用者以及社会公众往往处于弱态势地位,

并由此使得小城镇升级改造项目全寿命周期成本呈现出两大不平衡特征：项目建设成本与未来的使用及维护成本之间的不平衡，以及项目建设成本与项目外部性治理成本之间的不平衡，且相互间存在此消彼长的关系。正是由于这两个不平衡特征，使得投建方将部分成本不合理转嫁给使用者及社会公众成为可能，进而增加了小城镇升级改造项目的全寿命周期成本。

2 实施全寿命周期成本控制需要政府介入

对小城镇升级改造项目实施全寿命周期成本控制，主要为了实现社会资源的合理利用及社会经济的可持续发展，其目的是为了追求小城镇升级改造项目全寿命周期内社会成本最低。为此，小城镇升级改造项目实施全寿命周期成本控制，实质上就是解决两个平衡，即建设成本及未来成本的平衡，以及项目建设成本及社会成本的平衡。然而仅仅依靠建设单位、使用方及社会公众自身很难实现这个平衡。

建设成本及未来成本的平衡，很可能需要加大建设期投入。小城镇升级改造项目未来成本主要包括使用成本和维护成本，使用成本主要取决于小城镇升级改造项目的能耗水平、各类城市管网的可靠性和耐久性，而实现上述要求则需要提高用材标准；维护成本的降低则需要选用性能好、使用年限长的建筑材料；这都无疑增大了项目的建设成本；另一方面，项目建设成本及社会成本的平衡，也需要增大环境及生态保护等方面的投入，这无疑正增大了项目的建设成本。

然而，建设成本的增加必然影响到投建方的利益，而且这一利益冲突并非通过集成管理等管理模式或组织形式的创新而能解决的。因此要实现这两个平衡，不能依靠使用方及社会公众对建设单位的约束，更不能依赖于投建方的自觉，而需要政府的介入，需要发挥政府的引导、监督作用。

3 政府在小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制的定位及职能

小城镇升级改造项目的全寿命周期成本具有社会性，对其进行控制必然涉及到各市场主体间的利益冲突与平衡。政府作为社会公众的代表，以及社会经济可持续发展的领航者，应在小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制中发挥关键作用。为此有必要明确政府在小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制的定位，并发挥政府的职能。

3.1 政府是小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制的引导者

政府在小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制中，首先起到引导者的作用，虽然政府不一定是小城镇升级改造项目全寿命周期成本的直接承担者，然而没有政府的引导，小城镇升级改造项目的投建方、使用者及社会公众难以形成有效的制约机制，必然引起成本的不合理转移，进而实现不了社会成本最小化。政府作为小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制的引导者，其引导职能主要体现在以下几个方面：

第一，意识引导。政府通过宣传或对专业人员的培训等手段，提高社会公众的周期成本意识，让使用者（管理者）逐步关注使用成本而不仅仅是初置成本，并由此提高使用者及社会公众对投建方的约束；

第二，政策引导。针对社会经济发展现状，本着可持续发展的思想，就环境保护、生态保护以及节能降耗等制定相关政策或制度，并将相关政策或制度纳入到基本建设程序，以此作为投建方小城镇升级改造项目的政策依据。

如要求小城镇升级改造项目可研阶段及初步设计阶段需对小城镇升级改造项目进行全寿命周期成本评价，并明确相关保证措施等。推行项目建成后评价制度及公示制度，尤其是住宅，通过验收评价对照相关指标是否达到设计要求，并按项目建设前全寿命周期成本评价口径确定项目未来的使用成本及项目的外部影响，评价结果应对未来使用者进行公示。

第三，技术引导。政府需就环境生态保护、节能降耗等方面制定相关技术标准或规范，针对不同性质的小城镇升级改造项目明确相关环保、节能乃至用材等方面的最低技术要求等。同时要求小城镇升级改造项目需按照这些标准或规范进行设计、建造、验收；统一小城镇升级改造项目全寿命周期成本评价深度及格式，并统一相关指标及口径，如采用社会折现率等。

第四，积极引导新建材的开发及应用，淘汰高能耗建筑材料、提升建筑材料的耐用年限，以降低项目建成后的维护或更换成本。

3.2 政府是小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制的监管者

无论采取政策、法规或技术手段，要确保落到实处，政府还必须加大监管力度。为此政府不仅要成为引导者，还需成为具体项目全寿命周期成本控制的监管者，确保相关政策、法规及标准规范得到切实落实。政府的监管职能主要体现在微观方面。

第一，通过项目立项批复、备案或对设计成果审查等环节，确保法律法规、政策及标准规范的相关要求得以落实、确保措施。

第二，通过过程监督等环节，确保设计图纸中的相关保证措施得以落实，确保工程所用材料满足相关指标要求。

第三，参与项目建成后的评价验收。

此外，政府尚需要为社会公众的监督提供良好的平台，以发挥社会公众监督对投建方的约束力度；同时政府作为监管者，为防止投建方将部分成本不合理的转嫁给社会公众或未来使用者，尚需采取必要的经济措施。

4 结束语

针对小城镇升级改造项目全寿命周期成本所具有的社会性，通过分析指出，单单依靠投建方、使用者及社会公众等成本直接承担者，解决了解决建设成本与未来的使用、维护成本及项目外部治理成本之间的平衡，进而难以实现小

城镇升级改造项目全寿命周期成本最优化。为此需要政府的介入,并探讨了政府作为小城镇升级改造项目全寿命周期成本控制的引导者及监管者的相关职能。任重道远,对小城镇升级改造项目实施有效的全寿命周期成本控制,政府尚需完善相关配套制度与措施。

[参考文献]

-
- [1] 宁华,戴温馨.论建设项目全寿命周期成本控制[J].华北电力大学学报(社会科学版),2013(06):49-52.
 - [2] 李跃华.论工程项目全过程成本控制[J].山西建筑,2006,32(15):235-236.
 - [3] 李宁波.大型桥梁成本控制与全寿命周期成本探讨[J].中国集体经济,2015(10):51-52.
 - [4] 中国建设工程造价管理协会.建设项目全寿命周期成本控制理论及方法[M].北京:中国计划出版社.2007年5月.