

电网建设管理费管控现状与计列提升路径研究

郭慧龙¹ 姚明伟² 刘鲲鹏²

(1 郑州祥和集团有限公司登封分公司 2 国网河南省电力公司登封市供电公司)

摘要: 电网建设管理费是电网企业用于电网工程建设的资金。随着我国电力行业“新基建”的发展,电网工程建设规模持续增长。为提高投资效益,国家要求对新建输电线路和变电站实行全成本预算控制(简称全成本预算),即从规划、设计、施工到生产运行等各环节均要按照全成本进行严格控制。在这种情况下,如何合理确定并有效计列电网建设管理费成为当前亟需解决的重要问题之一。

关键词: 电网建设;管理费;管控与计列

随着我国电力工业的快速发展,电网建设投资规模持续增长、电网结构不断优化。为保障电力供应安全稳定,近年来国家陆续出台一系列措施加强和规范电网建设管理。由于电建费的计提标准缺乏明确统一的标准和监管机制,导致各地电建费的征收情况存在较大差异,部分地区甚至存在未按规定足额缴纳的情况;此外随着地方经济水平的发展变化以及政策调整等影响,各省份的电建费计提标准也在发生着相应的变化。因此为了更好地促进我国电力行业高质量发展、推动构建清洁低碳高效能源体系以及完善现代市场体系建设等目标实现,有必要对当前我国电建费的管控现状进行深入剖析并进一步明确其合理计提范围和比例。

一、当前电费收入结构和模式分析

(一) 收入结构分析

近年来,随着我国经济社会的快速发展,用电量持续增长,全社会用电量已连续 8 年超过 10 万亿千瓦时。据统计,2020 年,全国全社会用电总量达 11.6 万亿千瓦时,同比增长 10.7%,增速较上一年提高 1.5%。其中,工业用电量为 6.98 亿千瓦时,同比增长 12.1%,占全社会总发电量的 48.5%;城乡居民生活用电量为 2.48 亿千瓦时,同比增长 14.9%。根据《中国电力行业“十四五”发展规划》中关于 2025 年全社会供电能力达到 15 亿千瓦的目标,到 2030 年,全网供电能力将达到 18.5 亿千瓦。预计未来 5 年内,我国社会经济发展仍将保持较高水平。同时,受疫情影响,部分地区居民消费需求下降,能源结构发生改变,清洁能源占比上升。此外,随着特高压等先进输电技术的推广,大容量高电压等级输变电工程建设不断推进,配网投资力度加大,这都将带动电源侧与电网侧的同步发展。

(二) 电费收费模式分析

目前,我国电费收入主要由两部分组成:一是销售电量,二是上网电价。从 2015 年起,国家逐步取消了对销售电量的直接补贴,改以政府性基金或专项附加扣除作为补贴依据。截至 2020 年底,政府性基金规模约 3.16 万亿元,其中,中央层面安排资金约 1.65 万亿元,地方层面安排资金约 1.35 万亿元。自 2016 年开始,国家全面推行两部制电价,并实施煤电机组超低排放改造,进一步加大了环保治理投入,推动绿色低碳发展。在上述政策背景下,国内煤电机组平均利用小时数大幅提升,燃煤发电成本明显降低。

二、电网建设管理费管控现状与计列现状

(一) 电网建设管理费管控现状

根据国网公司《关于规范电网工程建设费用管理的通知》(中电建规〔2019〕1号)要求:各单位应按照“统一政策、分级负责、归口管理”的原则,建立完善内部控制机制,严格落实各项制度规定,加强工程预算审核和过程监管。对未按规定进行招标的,不得支付相关费用;对未按规定履行程序或超出审批权限的,不予支付相关费用;未经批准,不得以任何形式向

企业外第三方转嫁项目资金。对于涉及多个单位的工程项目,由各单位统筹协调,合理确定项目责任主体,明确职责分工,确保各项支出及时足额拨付到位。同时,在电费收入确认时,将已纳入电网建设管理费的工程成本予以扣除,并相应调整电费计列标准。目前,各地均按此要求开展相关工作。

(二) 计列提升现状

由于国家及地方政府没有出台具体的管理办法,导致各省(区、市)执行口径存在较大差别。例如,山东等省(区)实行预付款方式,江苏等省实行包干方式,广东等省实行分阶段结算方式,安徽等地采用直接列入其他业务招待费的方式。因此,各地实际计列情况也千差万别。例如,山东省电力公司 2018 年基建投资为 610.7 亿元,其中,用于电网建设的投资为 412.3 亿元,占比 85.21%,其余部分分别用于农网改造升级,配网自动化,新能源消纳,智能用电,特高压输变电,城市轨道交通,综合能源服务,智慧城市,信息化应用,科技研发,产业园区,人才培养,物资采购,设备租赁,对外合作,资本运营,财务集中管理等。从以上数据可以看出,山东地区基建投资的绝大部分是用于电网建设方面。但山东地区的基建投资项目大多属于政府性基金,且该部分投资金额大。如果全部计入到电费当中,则会导致当地财政负担过重。所以,为了减轻财政压力,山东省电力公司在基建投资项目中,仅选择一小部分,如配电网自动化,智能用电,科技研发,产业园区,人才培养,物资采购,对外合作,资本运营,财务集中管理等,作为固定资产核算,而剩余大部分,则不记入到电费当中。

三、电网建设管理费的管控存在的问题

费用归集不完整,部分省公司将项目前期工作、设计、施工等费用全部由各单位自行承担,造成资金分散,难以形成合力。管理流程不顺畅,由于电网建设管理费是依据《电力工程预算定额》和《电力建设工程概算指标》,按月度进行编制,而目前多数省公司未建立相关制度,导致各环节之间衔接不畅,影响整体工作效率。核算体系不完善,《关于规范电网企业电费结算的指导意见》(国能电〔2016〕531号)要求,电网企业应当加强电费结算管理,合理确定电费结算方式,严格控制成本支出,提高经济效益。但目前仍有不少省公司对电网建设管理费的管理缺乏有效的考核机制,导致其计列标准较低,未能充分体现该类费用的价值。监管力度不够,虽然国家能源局在 2017 年印发了《关于进一步明确输变电工程造价有关政策问题的复函》(国能新能〔2018〕4号),要求各省(自治区、直辖市)按照“谁审批,谁负责;谁验收,谁付费”的原则,切实加强输变电工程建设造价监管。但在实际工作中,由于各地执行不一,且监管部门不同,使得该文件在实际落地时面临诸多困难。绩效评价不到位,为促进各级供电企业提高经营效率,降低经营成本,实现降本增效目标,原国家发展改革委于 2014 年印发并实施《中央定价目录》,其中明确指出,除政府投资外,其他所

有建设项目均实行投资估算价+可行性研究审查价+初步设计审查价+施工图设计审核价+竣工图审签价(即五算一审)。激励约束机制不健全,随着我国经济快速发展,全社会用电量持续增长,用电需求不断增加,但我国电力供应结构性矛盾突出,发电侧供过于求,售电侧供不应求。受此影响,近年来,全国范围内普遍存在弃风弃光现象。同时,因煤电机组利用小时数大幅下降,火电行业亏损严重,为缓解这一局面,国家积极推动清洁高效燃煤发电技术发展。政策支持不到位。

四、电网建设管理费的计列提升策略

(一)明确划分核算范围

结合实际,将原“三公”经费的核算范围,拓展到所有纳入国家统一会计制度的单位,同时将原属于非税收入的科目进行归并,进一步明晰了各项费用的开支范围。其中,“职工教育经费”作为一项单独科目,在部门预决算编制时单独反映;其余各科目,均作为成本或费用类,在年度部门财务决算的编审过程中,一并列入。同时,对各类资金的用途,也进行了详细说明。通过明确划分的核算范围,既有利于提高工作效率,又能够有效防范风险,切实做到专款专用。统一口径,明确目标:首先,建立一套完善的内部控制体系,将各项费用进行全面梳理,明确其性质,并确定相应的考核指标。其次,制定明确的管控流程,确保所有与项目相关的支出,都能及时准确的进入相应账务系统,实现全流程的闭环。最后,加强与财务部门的合作,定期或不定期开展内部审计,对各项开支的真实性、合规性以及完整性等进行检查,避免出现虚报冒领的现象。合理规划,统筹安排:各省级电力企业应结合实际,合理规划,统筹安排,科学合理的制定年度预算。同时,要充分考虑到项目的周期和规模,做好前期的调研分析,根据实际情况,提前做好预判,避免后期出现大量重复计列的情况。

(二)完善相关政策规定

一是落实《国务院办公厅关于进一步做好地方政府专项债券发行工作的意见》(国办发〔2019〕42号),加大对重点领域投入力度,积极推进城市配建停车场,加快推动充电基础设施发展。二是制定出台《国家能源局关于促进储能产业健康发展的指导意见》,鼓励各地开展试点示范,探索建立储能补贴机制,支持储能应用。三是研究制定配套措施,推动地方加快出台有关文件,明确提出要将符合条件的城市道路照明设施移交属地,统筹纳入城市综合管廊建设和运行,实现良性互动。优化项目决策机制:加强项目前期工作,做好项目储备,提高项目的可落地性。通过建立科学的评估体系,对各单位上报的项目进行综合评估,择优选择,避免重复投资和资源浪费;同时,将电力规划作为电力市场开发的前置条件,合理安排电源点位,避免盲目投资。规范工程招投标流程:完善招标程序,强化过程监管,确保招标活动公开公平公正。进一步健全和完善工程监理制度,落实监理责任,切实维护好业主利益。加强施工现场监督管理,严格落实“三不”(即无资质不得进场施工,无手续不得开工,未经批准不得停工)的要求,杜绝违规行为。规范物资采购流程:按照《关于进一步规范中央企业设备材料集中采购工作的通知》(财建〔2017〕438号),结合公司实际情况,制定相关管理办法,明确设备材料集中统一采购的范围,实现集中采购范围全覆盖,并及时调整更新目录。规范合同签订流程:严格执行合同审核制度,加大对合同的审核力度,严防低价恶性竞争,防止因价格低而出现亏损。对于涉及多个单位的重大项目,必须由总会计师或财务总监审批,确保资金安全运行。

(三)加强预算编制

通过完善预算编制、强化过程控制,确保资金使用效益。一是科学合理确定项目投资规模。根据各项目的实际情况,制

定合理的投资计划,严格落实“三定”,明确责任主体和目标要求。二是对标对表,规范执行。二是优化流程,提高效率。按照“事前审批、事后跟踪监督”的原则,建立完善的内部审批流程,实行全过程闭环式监管,切实保障资金安全。三是强化绩效评价。结合年度预算执行,对项目实施效果及成本费用进行综合评价,及时发现和解决问题,推动项目建设取得实效。四是严把支出关口,从严控制。坚持先审核后支付,严格执行各项财务制度,坚决防止违规支出。五是做好信息报送。及时准确填报各类数据,保证相关信息的真实性和完整性。六是做好台账登记工作,做到账证一致。

(四)创新电费结算机制

一是积极探索新的电费结算方式。在总结前期试运行基础上,进一步扩大试点范围,不断总结经验,持续推进。同时,加快推进电力市场改革,充分挖掘电价空间,为开展分时电价等新型市场化交易创造条件。二是逐步实现多渠道收缴电费。积极拓展非税收入收缴途径,鼓励社会资本参与,促进政府非税收入增长。三是大力推进代征代扣。全面落实委托代理制,充分发挥第三方中介机构的作用,提高代征代扣工作效率。通过创新增值服务,扩大增值收益。一方面,可以针对不同的行业特点提供有针对性的增值服务,如:面向商业用户的综合类增值服务,面向居民客户的家庭生活类增值服务等。另一方面,可以通过与金融部门合作,开展代收电费理财业务,实现双方互惠共赢。此外,还可以利用自身优势,积极探索新的盈利模式。例如,依托现有网络资源,开发智能抄表功能;建立数据平台,进行大数据分析;开展能源互联网运营,促进售电市场开放等等。通过加强营销宣传,增加销售量。一方面,要充分运用各种媒体资源,加大营销宣传力度。例如,借助微信公众号,定期推送最新政策,介绍产品特色,发布优惠活动信息,增强客户粘性,提升品牌知名度。另一方面,要主动上门,深入挖掘客户需求,了解其用能习惯,为其提供个性化解决方案,以更好地满足其用能需求。

(五)加强审计监督,防范化解风险

一是健全内控体系。完善内部控制,规范操作行为,堵塞漏洞,防范风险。二是加强审计监督。定期或不定期对各环节进行专项或重点检查,并加大整改力度。三是严肃财经纪律。认真贯彻落实《关于进一步加强中央企业全面从严治党主体责任和监督责任的指导意见》《中央企业全面从严治党主体责任规定》等相关文件精神,以零容忍态度,坚决查处违法违纪问题。

结束语:随着我国电网建设的快速发展和国家电网公司“三集五大”、“五统一”的改革要求,未来电网建设将呈现投资规模大、投资周期长、资金占用多的特点,而目前电网的运行维护成本中绝大部分由电费收入承担。因此,在电力行业整体利润率下降的情况下,提高电网建设管理费的征收比例和计列水平成为降低企业用电成本的重要措施之一。

参考文献:

- [1]沈思,方天睿,殷敏.电网建设管理费管控现状与计列提升路径研究[J].科技视界,2022(29):213-215
- [2]刘林.探索智能电网建设中机电工程技术的应用[J].科技资讯,2022,20(03):37-39.
- [3]梁霄辉.智能电网建设中电力工程技术应用要点[J].设备管理与维修,2021(16):140-142.
- [4]陈泽辉.基于审计视角的电网建设项目风险评价研究[D].扬州大学,2021.
- [5]孙飞.智能电网建设中电力工程技术分析[J].决策探索(中),2020(11):68-69.