

电力建设基金 财务管理亟待加强



陈月明

为了解决全国严重缺电和电力建设资金不足的问题,经国务院批准,从1988年1月1日起,在全国范围内向所有企业开征了电力建设基金。征收标准为每千瓦时用电量两分钱。为了鼓励地方政府办电的积极性、提高资金的使用效率,在开征电力建设基金政策出台的同时,国家还相应制定了一系列配套政策。1988年以来,全国累计征收电力建设基金约473亿元,其中:1988年到1994年累计征收395亿元,1995年征收78亿元。

开征电力建设基金,开辟了电力建设新的资金渠道。1988年至1993年,全国新投产电力装机容量7055万千瓦,电力建设总投资1981亿元,

其中,地方政府投资723亿元,占36.5%,地方政府的投资有一半以上来源于电力建设基金。征收电力建设基金,为地方集资办电开辟了固定可靠的资金来源,调动了地方政府办电的积极性,使集资办电的规模不断扩大,全社会电力装机容量及发、供电量迅速增长,促进了地方经济发展,满足了人民生活需要。电力建设基金在整个电力工业的发展进程中所发挥的作用,已得到了社会各

界的广泛认同。但由于在电力建设基金征收的过程中,我国经济领域发生了多次重大改革,每次改革总是或多或少地涉及到电力建设基金的有关政策,而对电力建设基金的相关政策却没有作相应调整,因此,在电力建设基金使用和管理方面存在一些亟待研究解决的问题。

——“变通”国家规定的作法较多。主要表现为:第一,没有严格遵守国务院关于“电力建设基金由各省、自治区、直辖市统一组织征收,其下属各级政府 and 部门不得重复征收”的规定,省以下各级政府和部门层层加码、重复征收电力建设基金的现象绝非个别,且搭车加价幅度大、加价种类多。有

企业财务

的省搭车种类达 15 种之多,有的市自行出台征收电力建设基金的标准是国家规定标准的 6 倍。第二,按照国务院关于“有偿使用”的原则,电力建设基金可以比照国家“拨改贷”办法办理,但在实际执行中,很多地方的贷款利率大大超过国家规定,个别省甚至执行同期商业银行的贷款利率,高出国家规定利率 7 至 14 个百分点。第三,手续费提取标准随意性太大,国家规定形同虚设。由于电力建设基金是由电力企业代收,国家规定代收电力基金的电力企业可按年征收总额的 1—2‰ 提取手续费,在实际执行中很多地方都没有严格执行国家规定而自行提高标准,有的地方自行规定的标准高达 12‰。第四,1994 年财税体制改革以后,原国家规定的“减免一切税费”的规定相应取消,电力建设基金免征流转环节各项税费的政策也取消了,但个别地方仍存在擅自减免电力建设基金增值税的情况;有的地方虽没有规定减免,但实际上采取别的“变通”办法,漏交了增值税。

——**财政财务监督力度不够。**按照财政部、国家计委、原能源部的有关规定,电力建设基金由各省、自治区、直辖市在预算上列收列支;其征收和使用,由各省、自治区、直辖市财政厅(局)和建设银行进行监督;各省、自治区、直辖市财政厅(局)还要会同省计委和省电力公司于每年 7 月 15 日和 1 月

15 日向财政部、国家计委和能源部报送电力建设基金的征收、使用和结存情况。但实际执行中,只有部分省执行了国家规定,在预算上作了列收列支处理;有的省虽在预算上作了列收列支处理,但作为预算外资金管理;有的财政部门则根本就没有参与管理,而以电力建设基金的使用单位作为该项资金的直接管理者。对国家要求上报的有关资料,开始几年有的地方还上报,后几年则全部省掉了。由于财政部门没有真正参与管理,无法对基金的征收、解交、项目评估、资金使用、收益分配、投资回收、再投入的去向选择、特别是基金使用单位的财务情况进行有效的监督管理和财务指导,电力建设基金实际上长期脱离财政部门的监督管理,纳入预算管理没有落到实处。

——**管理办法不适应新形势的需要。**1988 年开征电力建设基金时,作为配套文件,财政部、国家计委和原能源部曾联合下发了电力建设基金征收和使用监督管理办法。但十几年来,由于国家的经济形势发生了很大变化,这套办法显得很不适应。一是基础资料形成和收集体系不健全,全国的情况无法汇总,给分析研究工作和决策部门带来许多困难。二是在投资行为上股权投资和债权投资不分。财务会计制度改革后,“两则”对所有企业的经济行为都作了相应统一的规范。而电力建设基金作为一种政府

投资行为,在长时间内没有按规定作相应的规范和完善。比如,原文件规定电力建设基金可以有偿使用并比照“拨改贷”办法滚动使用,这种作法的实质,是投资者既拥有项目建成后的产权、按项目投资比例分电分利,又要项目还本付息,在实行新的财务会计制度以后,这种作法是极不规范的。但据了解,这种作法目前仍在执行。三是财务管理基础工作薄弱,大批资产长期在体外“循环”。我国目前的电力工业管理体制仍分为中央和地方两级,除广东、海南、西藏和内蒙西部外,全国其他地区的电力企业(包括发、供电两个环节,下同)大都以中央管理为主。自八十年代开始,由于“集资办电”形式的出现(即鼓励中央和地方政府共同办电,电力建设基金也是为了适应这个形势全部归地方政府所有),中央一统电力工业的垄断格局逐步发生变化,地方在电力工业中所拥有的股份越来越大。但地方政府的电力投资项目大部分是集中在电源上,即建发电厂,电网的投资仍主要依赖于国家。由于电力企业发供电一体化的特殊性,目前绝大部分地方电力项目送出的电能都是通过中央的大电网来实现销售,并且这些项目的生产、经营、管理也大部分是委托中央电网来进行的。这样,地方财政部门基本上没有参与地方投资的电力项目的管理,而中央电力企业则因为这部分资产的产权不属中央而不

能名正言顺地进行财务会计方面的一系列管理工作。目前地方集资的电力项目很多都处于中央和地方两不管的状态,大量已投产的电力项目资产以及与其相关的所有的财务会计事项在财政部门没有反映,其结果是全国电力工业的财务情况不真实。

按照国务院 1988 年的规定,电力建设基金执行到 1995 年结束,为了支持电力工业的发展,国务院新近作出决定,“九五”期间将继续开征电力建设基金,征收标准不变,仍为每千瓦时用电量两分钱,但在政策上有较大变化。为了做好新一轮电力建设基金的征收管理工作,使电力建设基金最大限度地发挥作用,当前应该注意以下几个问题:

1、充分理解新一轮电力建设基金政策的变化。从表面上看,“九五”期间电力建设基金的征收标准较“八五”期间并没有提高,专款用于电力建设这个用途也没有改变,但实际上,新一轮电力建设基金较原政策仍有较大变化:一是征收范围扩大到包括居民用电;二是电力建设基金两分钱总额中,一分钱归地方,一分钱归电网,不再是全部归地方。三是改过去“有偿使用、还本付息”为国家资本金投入。

2、制定合理完整的配套政策。充分理解了“九五”期间电力建设基金的内涵以后,应该在总结“八五”的基础上,根据新的情况制定新的电力建设基

金征收使用监督管理办法。首先,电力建设基金应该真正纳入预算管理,在财政预算上实收实支。已有三峡工程建设基金的财政上实收实支的作法和经验,这一点应该是完全可以做到的。可以设想将电力建设基金分别列入中央和地方两级财政预算,并分别由财政部和地方省级财政部门具体办理监缴入库和拨款手续。这样做的好处,一是真正体现国家对电力工业的资本金投入,二是加强财政部门对电力建设基金全过程的监督和管理,三是便于财政部门加强对电力建设基金使用单位的财务管理,四是有利于地方财政部门参与新建电力项目的财务管理。其次,明确电力建设基金是国家对电力工业建设的投入,应该作为国家资本金,不应该再实行“有偿使用、还本付息”。电力建设项目投资大,周期长,在目前电力

价格较低的情况下,整个电力企业的资金利润率、销售利润率仍然很低,靠电力企业自己的效益来归还贷款是很困难的。目前大部分新投产机组为保证还贷能力,通常的作法是提高电价,这种作法虽简单易行、见效快,但电力用户既负担电力建设的投资,又负担项目建成后的还贷电价,是极不规范的作法。因此,电力工业作为一种社会公益事业,应该尽可能地多利用国家投资少利用贷款,这样既有利于社会又有利于企业。

3、重申国务院规定的严肃性。针对 1988 年开征电力建设基金以来在执行过程中出现的问题,为保证“九五”期间充分使用好这项巨额资金,有关方面必须严格按照国务院的有关规定办事。

(责任编辑 方震海)

