

公用事业价格成本监审相关问题及对策研究

陈超

(济南市济阳区发展和改革委员会, 山东 济南 251400)

摘要: 公用事业属于城镇发展延续、居民赖以生存的基础性行业, 囊括城镇供水、供热、供气、供电以及污水处理和垃圾处理等项目, 其具备明显的基础性、指导性以及垄断性。对公用事业实施价格成本监审, 是对经营者进行规制, 以及保障群众的生产生活需求与利益的重要制度设计。文章以此展开讨论, 介绍开展公用事业价格成本监审的意义, 通过理论结合实际分析监审工作所面临的困境, 针对各项困境问题提出针对性地解决对策, 以期对相关研究及实践活动提供一定参考。

关键词: 公用事业; 价格成本监审; 对策

中图分类号: F550

文献标识码: A

DOI: 10.12324/j.issn.1674-5221.2022.02.059

0 引言

公用事业价格成本监审属于公用事业改革发展过程中不可或缺的基础工作, 通过促进公用事业及公益性服务活动公开经营信息, 能让社会大众知悉并发挥监督作用; 并且, 通过结合社会反馈及监审结果, 构建针对性强、合理的价格调控体系, 以及公开化、透明化的价格监管机制, 从而建立绿色健康的市场环境。2018年我国出台了《政府制定价格成本监审办法》(新版), 新版中进一步强调了成本监审是政府定价的关键程序, 并且还强调“若是列入了成本监审目录的商品和服务未通过成本监审, 则不可定价”。可见我国对公用事业的价格监管以及成本监审工作愈发重视, 公用事业的建设发展也迈入了新的阶段, 其价格成本监审面临着新的发展契机与挑战。

1 公用事业价格成本监审的意义

实行价格成本监审让政府定价更具有公开性及合理性, 可有效保障消费者权益的同时促使经营者的规范管理^[1]。

1.1 保障价格设置合理性

成本监审工作是定价的基础性工作, 开展成本监审的最主要目的就是提高政府定价的合理性。根据市场经济学相关理论, 商品定价方法具有多样化, 例如按照市场竞争、市场需要及社会购买力等情况。由于政府定价项目多在民生行业, 此类行业有着垄断、信息不对称以及影响较大等性质, 导致定价无法按照以上方法, 因此成本监审便成为最直接有效的方法^[2]。一则实

施成本监审, 可了解经营者实际成本进而为政府的定价提供权威直观的数据, 确保合理定价。二则成本监审大多涉及民生垄断行业, 与人民群众的自身利益息息相关。经过对成本进行严格审核, 杜绝不合理及无关的成本费用, 能够为人民生产生活需求提供有效保障。

1.2 提高行业经营效益

以财务视角来看, 经营获得的利润是收入减去成本, 经营者的利润与成本控制的大小密切相关。对公用事业经营者实施价格成本监审, 审核其定价依据、各项成本、费用开支等, 让经营者的成本费用处于政府的监督之下。一来督促经营者管理的规范化, 减少不合理及违规的开支事项发生, 促使支出更具有透明性以及规范性, 进而提升经营者的盈利水平以及促使行业的健康发展。二来因成本监审的行业对象多为社会公益事业等, 每年国家资金的大量投入, 才能促使行业稳定发展。实施成本监审对开支进行规范管理, 提升这类行业的盈利水平, 进而降低一些国家资金投入, 以便让资金流转到的地方。

1.3 倡导节约以减少浪费

自然垄断行业、重要公用事业以及公益行业是成本监审的重点对象, 这一行业在我国主要是事业单位和国有企业, 其中事业单位包括医院、学校等, 国有企业包括电力、燃气、自来水以及广电等。实行成本监审, 集中注意多种成本费用的开支, 强化经营者的支出把控, 削减不必要开支, 进而达到减少浪费的目的。

2 公用事业价格成本监审面临的主要困境

2.1 监审力度仍需加大

通过多年的不懈努力，国内成本监审相关制度持续完善优化，不但有中央方面提出的《政府制定价格成本监审办法》，而且地方还制定了相关的监审办法，且各行业也有专门的监审制度，例如《济南市配气价格监管规则（试行）》《输配电定价成本监审办法》等，但制度仍有待进一步完善。其一，在施行成本监审中存在法律依据不足问题。2002年提出了成本监审概念，在价格法中仅对成本调查进行了明确，但未涉及成本监审内容。当前相关成本监审依据通常是由国家发改委颁布的《政府制定价格成本监审办法》，但其仅为部门规章，法律效力较低^[3]。其二，对于拒绝配合成本监审行为，缺乏相关的行政以及法律手段，当今价格法和相关制度办法缺乏对应的法律规定。例如，《山东省政府制定价格成本监审实施细则》第十九条指出，“经营者未如实提供成本及相关资料的，由价格主管部门责令改正，并予以通报批评。实行定调价监审的，成本调查机构可不予实施成本监审。”同时第二十条还指出“成本调查机构工作人员违反本细则规定，不按照规定的程序和程序进行成本监审的，责令改正；情节严重的，予以通报批评，或者给予必要的行政处分。”可以说这些均为间接方式，缺乏对违规经营者、责任人起到“有效管制”的措施，对于经营者来说仅仅是罚款会导致经营收入减少，违规成本较低，使得价格成本监审的威慑力不足。

2.2 监审队伍力量不足

价格成本监审的对象多为大型垄断单位，规模较大，数据繁杂海量。因此开展成本监审的工作量较大以及对人员专业性的要求较高。不但需要具备足够的监审人力，还要求人员具备强大的专业水平分析处理数据，这就产生一定的问题。

其一，机构设置不足。一些省市没有独立的成本监审机构，有些是和成本调查机构联合办公，导致原本较弱的工作力量更为分散；有些是建立事业单位附属成本监审中心，例如济南市则委托第三方专业化机构，对定价成本的合理性、盈利水平测算的科学性进行复核，并向社会公布，接受社会监督，这种机构虽能完成指定任务，但也发现积极性、责任心不强的问题，甚至可能发生舞弊行为。其二，配备人员不足。对于成本监审人员的专业性具有较高的要求，不仅需要掌握价格监管知识、财务会计知识，还需要掌握被监审对象的相关行业知识等。但实际上，多数省市价格主管部门工

作人员的数量原本就不够，以至于能够分配到成本监审机构的人员少之又少^[4]。在这种情况下，成本监审极易发生走过场的现象。

2.3 公用事业价格成本的约束机制亟待健全

公用事业企业通常依其垄断地位的特性，未加入市场竞争或者市场竞争的参与度较低，无法产生社会平均成本以及平均价格。因企业和政府在确认价格成本上的理解存在不同，通常具有对弈的情况，公用事业企业依照其对成本费用构成归集具备主动权，而占据明显的信息优势。出于自身利益的思考，企业通常会给出不全面的成本数据，或经某些方法虚加成本、转嫁成本隐匿处理后再公开。并且当前公用事业成本监审办法中的审核指标的细化和量化也存在局限，导致会计成本合法即视为合理，企业没有减少成本的动力和压力，经营成本持续膨胀，也没有对其进行约束，道德风险和逆向选择的问题也会随之产生，为此急需建立完善的公用事业价格成本的约束体系。

2.4 价格成本信息公开面临挑战

当前，没有出台关于经营者根据政府定价机构的规定公开其成本情况的详细规则。对公开成本监审结论是仅仅囊括了价格成本监审结果（总成本和单位成本）的笼统、狭义性结论，还是囊括了企业基本信息、人员及有关财务指标和总成本、单位成本的广义性结论，对此并不具有统一规定，每个地区的认知也存在不一样的情况^[5]。例如山东省要求经营者提供近三年单位商品或服务成本、总成本及变动情况和原因、成本凭证、财务报告等，四川、重庆等部分地区一些单位又还需提供涉及各种扣款项目的明细等，这表明价格成本信息公开存在难度，尤其是要求提供扣款明细的工作量极大，从而造成企业主动公开积极性较低。笔者工作中就发现部分单位以商业机密为理由，未按规定将经营、财务数据提交，甚至不配合成本监审。此外，一些地区价格成本数据的准确性存疑，而价格成本信息的公开手段、方法方面的法律法规依据较欠缺。

3 公用事业价格成本监审问题的解决对策

3.1 实行分类模式开展成本监审，并提高法治化水平

国家颁布的《政府制定价格成本监审办法》中明确指出特定行业需通过成本监审方能定价，在此基础上，对于成本监审，可实行分类管理。对监审对象进行分类，根据其类别实行不同监审方式。例如在多次成本监审中报送高可信度的会计资料、成本费用开支合理的经营者，将其列入高信用群体，可降低监审频率，监审的时间间隔可适当延长。与上述行为相反的经营

将其纳入低信用群体,对其监审加强,提高监审频率。从而提升经营者的积极性,使其能够自主规范成本费用开支,同时能够促使信用较差的经营者提升报送资料的真实性。

此外,在加快部分行业成本监审措施实施的前提下,立法创新方面应加快开展,促使价格成本监审(监管)条例等尽快完善并颁布;对价格成本监管的职责定位及相关行业经济、技术参数进行更清晰的明确界定,健全价格成本监管的法律法规,提升价格成本监管的法治化水平,持续完善价格成本监管审查风险防范机制。

3.2 以效益为导向, 汇聚多方力量

3.2.1 应加强人才队伍建设及培训

对价格成本相关工作人员能力培养及知识水平提升进行强化,站在国家、省级角度上构建价格成本监审定期的培训制度,构建固定化的人员培训制度,特别是对于新入职的价格成本工作人员,应注重进行定期专业知识培训,对相关会计制度及《价格法》等有关知识、政策进行系统学习,开展价格成本业务学习活动以及价格成本监管工作业务座谈会,邀请专家重点讲解相关典型案例。

3.2.2 要健全上下联动体系

省市县间相互配合要向现行个别、单向委托监审向转变为多元化联动。在关系到全省性以及综合性重大项目,需要时可采取上下联动、人员抽调,协同开展成本监审;对涉及权限范围内的综合性、行业性项目,各级成本监审机构自主导入第三方审核服务,实行成本监审,如济南市引入第三方监审单位,引入第三方监审单位后,对于实行政府定价、政府指导价的商品或服务,无论调价不调价,价格制定后,每隔三年,都要由第三方参与进行一次成本监审。尤其是和群众生活关系密切的领域,每年都要监审一次,提高了监审质量;涉及具体单位单一项目,则是经各级成本监审机构自主施行成本监审,以起到力量整合、提高效率及培养团队的效果^[6]。

3.3 细化约束指标, 并完善行业价格成本约束机制

目前,某些行业的监审指标、口径无法适应经济社会发展,不能科学呈现及规范经营者的运营成本,且对行业发展产生一定的负面影响。如此,便需要国家、省级的定价机关按照实际情况增强调研,加强和行业主管部门、审计以及财政等部门的沟通配合,再次对行业成本监审指标进行细化修订,确保审核指标的实际有效性,降低操作阻力,合理控制运营成本,对成本费用支出进行规范化管理。此外,应建立完善的成本评

估约束体系,正确掌握城市公用事业社会平均成本的累计数据,经成本数据分析比较,对企业成本变化情况进行详细了解,将被动价格监管转变为主动,动态地掌握企业每年盈利水平、主营业务以及非主营业务的相关情况及归集分摊成本的方法,实现公用事业定价成本的控制有效。后续可按照成本变化趋势,定价单位对下一轮调价政策方案进行合理制定。强化成本费用合理性评价及健全对应的约束体系,对企业成本构成和变化合理性和自身具有的问题进行分析,及时有效地提出减少成本支出的合理建议,对成本增长以及费用支出加以严格控制。

3.4 加快健全价格成本信息公开机制

根据国务院颁布的《关于推进价格机制改革的若干意见》,实行价格成本监审,需要建立完善的成本公开制度。为能够推动成本信息公开,需要加速推进建立完善成本信息公开机制,建设价格成本公开制度。全国各地均应当统一口径,制定相同的价格成本公开规则,要根据定价目录或者监审目录的明细来制定,对价格成本公开项目、范围、内容、程序及公开形式等加以明确界定,以保障各地区在价格成本信息公开过程中能够有据可依以及统一性。此外,价格成本信息的公开可牵涉到多个方面,例如社会大众的支持、企业自身主观控制以及政府接收等,因此要挖掘问题并积极解决,不断净化市场环境。

4 结语

总的来说,公用事业的价格成本监审能促进市场环境净化,对此,应重视当前监审工作面临的各项困境,并结合地方市场特点、治理现状等,依据国家颁布的各项指南,从法律、标准化要求、人力资源建设等各方面制定针对性的、切实的制度条例并严格实施,方能提高监审工作质量,以促进公用事业健康发展。

参考文献

- [1] 赵全新.关于公用事业价格成本监审若干问题的思考[J].价格理论与实践,2017(11):86-90.
- [2] 朱利民,赵全新.价格成本监管体系研究[J].价格理论与实践,2018(3):67-70.
- [3] 刘蕾.法治化视角下我国城市管道天然气定价成本监审探究[J].价格月刊,2018(1):8-11.
- [4] 刘德生.市场形成价格成本调查的难点及对策探究[J].全国流通经济,2017(8):86-87.
- [5] 曾广伟.40年来河南省价格成本调查监审工作回顾和展望[J].中国物价,2018(10):31-33.
- [6] 谭淑英.企业内部控制的问题和应对措施[J].首席财务官,2020(23):58-59.