

电网企业基建财务管理模式改革探索

戴罗仙(教授) 伍以加 徐超荣

(长沙理工大学经济与管理学院 长沙 410076)

【摘要】 本文基于基建会计与生产会计并轨后,电网基建财务管理与巨大的电网建设投资不相适应的情况,认为应改革与完善电网企业基建财务管理体制,即实行以集权型基建财务管理模式为主,按建设项目规模、性质、区域适度分层、分级的管理体制;明确集权管理模式下的各层级公司财务管理职责和权限;独立设置基建财务管理和会计核算机构;科学设置基建财务管理与会计核算岗位;建立基建项目全过程财务管理体系;构建基建标准成本管理体系。

【关键词】 电网 基建财务 财务模式 标准成本

电网基建财务管理体制决定电网集团内外利益相关者之间责权的划分及其协作关系。电网基建财务管理状况决定于电网公司财务管理模式及其管理体制,由于目前电网基建财务管理与巨大的电网建设投资不相适应,因此改革电网集团基建财务管理模式及体制不仅十分必要,而且对提高电网企业基建财务管理效率具有非常重要的意义。

一、现行电网基建财务管理模式和体制

目前,电网基建财务实行“统一领导、分层管理、分级负责”的管理模式,尚存在不完善之处,主要体现在:

1. 电网集团下属各子公司基建财务管理模式与财务管理目标不完全适应。目前,从各省级电力子公司层面的基建财务管理模式来看,主要有以下三种:

(1)集中管理模式。这种模式下,在省电力公司财务资产部独立设置基建财务机构,配备基建财务负责人和专职财会人员,省属各分公司财务机构按照上级公司的统一规范,负责其地域范围内建设项目的会计核算和财务管理。

(2)专业化管理模式。即省级电力公司财务机构内设基建财务管理专责进行指导性管理工作,省级电力公司下设直属电力建设投资管理公司,内部再设财务机构专门具体负责电力基建项目财务管理与会计核算。其具体做法又有两种:第一种是专业性电力建设投资管理性公司内设的财务机构负责人由省级电力公司财务机构直接任命,且其人员编制、人事聘用及薪酬管理等均属省级电力公司人力资源部门负责,其财务专业业务管理权属于省级电力公司财务机构,专业性电力建设投资管理公司内设财务机构的其他财务人员编制、薪酬管理等权属于专业性电力建设投资管理性公司,但其资格审查、财务专业业务等受省级电力公司财务机构管理。第二种是专业性电力建设投资管理性公司内设的财务机构负责人、其他相关财务人员的编制、人事聘用及薪酬管理等由专业性电力建设投资管理公司负责,但财务专业业务管理

直属于省级电力公司财务机构。

(3)省级电力公司基建财务管理工作集中统一于省电力公司财务部门,既不独立设置基建财务管理机构,也不设置下属专业性投资公司的基建财务管理机构,但设置专责专岗负责基建财务管理与会计核算工作。这种模式下,一般无基建财务负责人,且基建财务管理岗位数相对较少,在基建会计核算工作量大的情况下,基建财会人员疲于基建会计核算工作,而难以履行参与基建财务管理的职责。

省电力公司(子公司)下属分公司层面的基建财务管理模式主要是分级、分层负责模式,即省级电力公司和省属各分公司按照管理职能、电网建设项目等级或项目所在地域等分别进行分层管理。此模式下,省属各分公司财务机构内均设立基建财务专责岗位,基本未独立设置基建财务管理机构,无基建财务负责人,省级电力公司财务资产部门的基建财务对其进行指导性管理,并进行会计集中核算。

总的来看,上述无论是哪种基建财务管理模式,对于电网企业来说,其基建财务机构的岗位设置、人员配备等还难以满足建设项目工程全过程财务管理的需要。

2. 电网基建财务管理责任尚未完全到位。基本建设财务会计与生产财务会计相比具有一定的特殊性,电网基建项目的财务会计工作又有别于其他行业的特殊性,既要负责建设工程的会计核算,归集各建设工程项目的在建工程成本与费用,又要参与工程前期可行性研究、初步设计、工程建设过程和竣工等环节的财务管理工作,因此对基建财务人员的要求相对较高,既需要财务会计专业知识,又需要一定的工程管理方面的专业技能(如项目前期、可研、变电、输电、招投标、工程造价管理、项目评价等)。在当前电网公司财务集约化管理形势下,基建财务管理的集约化对基建财务人员的业务水平和综合素质、岗位设置、财会人员队伍建设等提出了更高要求。但20世纪90年代基建会计与生产会计并轨后,电网企

业基建财务管理职能有所弱化,在新的形势下,财务部门难以完全胜任基建财务管理使命与责任。

3. 电网基建财务管理责任与基建业务各环节脱节。目前电网基建财务管理相对于基建项目建设过程,即从基建财务参与基建规划、前期准备、可行性研究、立项、初步设计、招投标、项目竣工验收到项目绩效评价全过程管理而言,存在“过程缺失,手段缺乏,监控缺位”,也就是说,工程财务管理存在“两头薄弱、中间粗放”的问题。表现为:一是缺乏对电网规划的财务分析和项目财务前评价、后评估,容易产生公司系统无效投资增加、盈利能力降低的情况;二是对投标单位财务状况和财务风险关注不够;三是概算审查和结算审查中的财务监督尚未到位,难以有效防范财务风险;四是对合同中的资金支付节点等缺乏周密安排,资金调度比较空虚,隐含着合同支付风险;五是基建财务管理对基建成本的管控能力相对较弱,且以事后控制为主,事前控制和事中成本动态分析有限,而事后工程项目的财务评价往往无暇顾及等。

产生上述问题的根本原因是:电网公司基建会计与生产会计并轨后,不少企业的基建财务管理职能弱化,以致实施基建财务集中统一管理缺乏基础、基建财务管理制度缺失、基建财务管理方法和手段落后。

二、电网企业基建财务管理体制设计与改革的影响因素

基建财务管理体制改革是企业集团内部基建工程财务管理机制和运行模式的根本性改革,是各种环境条件及影响因素共同作用的结果。近年来,电网企业经营战略和经营模式发生了很大的变化,改革和完善其基建财务管理体制必须综合考虑各种因素的影响。目前,影响电网企业基建财务管理体制设计的主要因素有以下五个方面:

1. 公司组织架构与财务基本模式。基建财务管理体制是企业财务体制的一部分,也是企业组织结构和企业制度设计的体现。总公司(集团公司)对子公司、分公司的管理模式与治理结构对企业财务制度必然会产生根本性的影响。我国国有企业正在实施集约化管理战略,与此相适应的财务管理模式是一体化运作、扁平化管理、标准化运营、集成化发展,形成核心财务权限集中于公司总部,建立集权有道、分权有序、授权有章、用权有度的权限结构。

为此,电网企业基建财务管理模式应更加趋向于集约化、高效化,以公司总部作为战略决策中心,各省电网公司(子公司)作为管理责任主体,地市公司(分公司)作为基层执行单元,对工程建设财务实施集中管控,从而合理有效地配置系统资源,即对影响公司运营效率和效益的会计核算、资金管理、预算管理和资本运作等重点领域实行集中管控,提升财务效率和企业效益。

2. 工程项目空间分布、集散程度与地理(地域)因素。工程项目的地域分布、集散程度及其地理条件等因素都会影响工程财务管理体制的建设。在工程项目分布较广、分散度较大或地处交通不便地理位置情况下,其彼此间的独立性较

强,给集团的信息传递、财务控制以及财务监督带来了很大的难度。虽然,信息集中管控体系可通过信息技术的支持达到财务状况的实时交流,但由于客观环境的复杂性和未知事项的不确定性,以致难以判定工程项目进度及财务的真实性,使得财务监督受到影响。对此,集团公司财务部门在对工程建设造价进行控制的前提下,应适当授权,以便及时办理核算、竣工决算,提高业务流程效率,节约管理成本。反之,若工程项目分布集中、地理位置交通便捷,且工程范围、内容较为相似,集团公司可实行集中、集权的财务管理模式。

3. 工程项目之间的关联程度与价值链作用。工程项目的建设及其管理是一个动态过程,存在着很大的变数。因为大中型工程项目的建设过程是一个周期较长的过程,这使得基建财务流程体系的确定与成本控制趋于复杂化,从而对工程项目的财务管控提出了更高的要求,既要全面又要有所侧重。考虑到电网企业工程项目建设用途、结构、建筑标准较为相近,可以在总结分析核算、内控等业务的基础上,找出同类工程财务管理流程的规律性,据此较适合采用财务集中、集权管控模式。在集中范围的确定上,主要对基础工程项目进行集中,对附属工程项目可以采用相对分散的管控模式。

4. 产权结构与合作者因素。企业产权结构决定着财务管理模式的架构。理论上,多种产权结构下的财务管控模式,应根据不同产权形式实行分类管理。对于全资子公司的重大财务事项决策权可以实行高度集权型的管控,集团公司财务部门代表公司直接管控,对融投资决策、预算、资金结算、会计核算业务、业绩评价和考核、审计、会计机构设置和人员管理等实行全面集中管理,全资子公司必须严格、全面执行集团公司的所有财务制度和财务决策。

对于控股子公司可以实施相对集中的管控模式,集团公司对重大财务事项决策权、监督权、执行权实行集中管控,其他财务事项决策及管理权下放给下属企业,使下属企业在不违反集团公司财务制度的前提下根据自身特点,适当补充具体的财务管理制度,充分发挥其下属公司的积极性。

5. 投资主体多元化与合作者因素。电网基本建设的投资主体不仅有国家,而且有企业、非政府组织、创业投资基金(机构)等经济主体。基建财务管理体制建设要充分考虑不同投资主体、投资风险约束、投资结构、投资宏观调控体系、投资市场体系的影响,处理好与它们的关系。必须兼顾到国家等合作者的利益,在现行投资体制下,执行国家基本建设投资计划,考虑基建投资合作者自身特点,平衡好合作者的利益。这是构建基建财务体制需要考虑的影响因素。

三、改革与完善电网企业基建财务管理体制的路径

影响电网企业基建财务管理体制的因素很多,根据电网企业基建财务管理面临的形势和任务,重构电网企业基建财务管理体系,改革和完善电网企业基建财务管理体制应遵循下列基本原则:①集约管理与适度分权原则;②适应性性与协调性原则;③分类设计原则,即对不同建设项目和建设规模

不同、地域地理条件不同的项目,采用不同的管理模式与管理方式;④基建财务管理与基建业务协调发展原则;⑤基建财务管理与基建业务管理目标统一原则。

1. 重构电网基建财务管理体系,创新基建财务管理理念。企业财务管理体系是指进行财务管理工作的机构和职能部门所形成的管理系统,财务管理体系由财务会计机构、财务会计人员、财务管理制度和财务会计政策等构成。构建电网基建财务管理体系的立足点是:在统一领导、分级管理模式下,创新基建财务管理理念,独立设置基建财务管理机构,建立基建财务管理专门研究机构,以现代基建财务管理理论为支撑,加强基建财务管理人员队伍建设,运用现代信息化管理平台和财务管控的先进手段、方法,对基建项目实施全过程全方位管控,有效控制基建财务风险,充分节约基建投资成本,实现电网企业投资效益最大化。

2. 明确集权管理模式下的各层级公司财务管理权限和职责。集团公司集中基建财务管理权主要体现在:集团公司总部财务管理机构拥有公司建设项目财务管理重大政策制定和决策权,拥有工程财务管理重要方案和方法,便于统计和分析工程财务管理情况;同时拥有特大型、跨区域建设项目的财务直接管控权。

下属省公司(子公司)则归口负责本单位及其所属单位的建设项目工程财务管理工作和本单位及以下层面工程财务管理有关信息,包括制定公司建设项目财务管理实施办法、规章制度等,指导所属单位的建设项目工程财务管理工作,并对其进行监督、考核和评价;直接管控省公司(子公司)区域范围内直接投资建设项目的财务工作。

省公司以下分公司负责执行集团公司和省公司制定的财务管理制度和赋予的财务管理职责,并负责其区域范围内建设项目的财务管理、会计核算、信息统计及分析等工作。

3. 独立设置基建财务管理和会计核算机构。尽管从宏观上看,企业会计制度与基建会计制度已经并轨,但基建投资的规律使得基建财务管理具有特殊性,无法与企业一般财务管理完全并轨,因此基建财务管理的职能不仅不能弱化,而且应随着投资规模的扩大、管理理念的变化而不断强化。为此,在电网集团公司、省级电力公司及其所属公司资产财务部门下需独立设置基建财务管理与会计核算机构,明确基建财务管理职能,实行基建财务管理和会计核算业务自上而下的纵向一体化、专业化和标准化管理。

4. 科学设置基建财务管理与会计核算岗位。电网集团公司及其所属单位的基建财务管理职能包括:建立、完善并组织实施公司工程项目财务管理工作、工程财务管理考核与评价工作;负责公司电网发展规划相关财务工作;参与本单位投资项目的可行性研究估算、初步设计概算、施工图预算、招投标及经济合同审查等相关工作,配合项目管理部门开展项目结算管理等相关工作;负责本单位工程项目资金的筹集、使用、支付工作;负责工程核算,真实反映工程成本;负责组

织工程竣工决算编制、审批、监督和考核工作;负责组织投资项目的成本统计、分析、项目经济效益评价及财务稽核工作,合理控制工程造价,提高资金使用效益;结合信息化管理流程,实施工程成本事前、事中、事后全过程管理等。

其工作职责既涉及基建财务管理,又涉及会计核算、统计分析等,在独立设置基建财务管理机构基础上,应科学设置财务、会计、统计、稽核、监督管理等工作岗位,配备必要人员,改变过去基建财务管理机构不独立、基建财务人员单薄、只能应付一般的基建会计核算,以及重会计核算轻财务管理的局面,做到基建财务管理与基建会计核算并重。

5. 建立基建项目全过程财务管理体系。电网集团公司各层级单位对新建、扩建、改建、迁建和恢复性建设的电网电源工程和小型基建及技术改造等项目的规划、可行性研究、投资计划、初步设计、招投标、工程实施、竣工验收、竣工结算、竣工决算和后期评价各阶段,均应全面负责并参与管理,这对财务人员的财务、会计及基建项目管理等知识和技能的要求极高,基建财务人员既要有财务会计专业知识和技能,又要具备工程业务专业知识与技能,否则,基建工程全过程财务管理无法真正实施。

为此:第一,要建立和完善基建财务参与建设项目全过程管理制度,制定基建财务参与建设项目全过程管理工作流程,科学划分和明确基建财务对建设项目财务管理的职责;第二,要建立基建财务管理的稳定队伍和基建财务管理的长效培训机制,提升现有基建财务管理人员的专业素质,积极引进基建财会人员,培养基建财务管理后备力量,为实施建设项目全过程财务管理提供人才保障。

6. 构建并完善基建标准成本管理体系。改进基建财务管理手段和方法,构建并完善基建标准成本管理体系是实施集权为主、分级分层管理基建财务管理体制的基础。因为基建标准成本是企业内部控制工程建设成本支出的标准,也能为基建全过程财务管理提供量化依据。基建标准成本管理是以基建标准成本来主导项目建设的预算编制、保障项目建设资金需要、控制项目建设成本、防范项目建设管理风险的重要手段。基建标准成本体系建设为基建财务部门有效控制建设项目工程成本提供了依据和基本保障。

主要参考文献

1. 宋志华.电网项目建设财务管理与会计核算.北京:中国电力出版社,2007
2. 伍海泉,王剑波,康健钰.基建·施工财务与会计.长沙:湖南出版社,1994
3. 柴忠信.电力基本建设财务管理.北京:中国电力出版社,2008
4. 曾水平.电网企业基建项目全过程财务管理探讨.中国外资,2011;22
5. 国家电网公司财务资产部.电网基建财务管理.北京:中国电力出版社,2012