

定价成本监审理论

国家发展改革委价格司成本处

2024年1月

主要内容

1

开展成本监审的必要性和主要历程

2

成本监审取得的主要成效

3

成本监审的基本原则

4

“准许成本+合理收益”的原理

5

输配电天然气成本监审的主要经验

6

成本监审目前存在的问题

7

成本监审的未来改革构想

什么是成本监审

- 8号令：成本监审是指定价机关通过审核经营者成本，核定政府制定价格成本（以下简称定价成本）的行为，是政府制定价格的重要程序，是价格监管的重要内容。
- 成本监审是定价机关按照规定的程序方法和规则重新核定企业定价成本的行为。其实质也是一种会计核算行为。

定价成本与会计成本的区别

核算目的不同。

核算原则不同。

成本性质不同。

核算方法不同

核算口径不同

成本监审的必要性

- 加强和完善成本监审是贯彻落实习近平总书记重要指示精神 and 党中央国务院重要决策部署的必然要求。
- 习近平总书记强调要在降低垄断性行业价格方面下更大功夫，对垄断行业要“准确核定成本、科学确定利润、严格进行监管”。
- 2015年《关于推进价格机制改革的若干意见》（中发[2015]28号）明确提出要进一步加强政府制定价格成本监审，提升政府制定价格的科学性、公正性和透明度，保护消费者和经营者的合法权益。

成本监审的必要性

- 成本监审是政府定价程序的重要程序和手段。成本监审是指定价机关通过审核经营者成本，核定政府制定价格成本的行为，是政府制定价格的重要程序，是价格监管的重要内容。定价成本是政府定价的基本依据。凡依成本定价必监审，成本监审从定价程序独立出来，可以对政府定价行为形成有效制衡，减少定价自由裁量权。
- 成本监审是准确核定定价成本的保障。政府定价的领域，一般存在垄断、外部性和严重的信息不对称，无法通过市场竞争形成有效价格。通过成本监审可以准确核定垄断企业成本，严格核减企业不合理支出，避免因信息不对称导致的垄断行业成本不合理增加问题。

成本监审的必要性

- 有利于推进政府定价公开透明。成本监审是政府制定价格的重要程序，定价机关制定价格时，必须依法履行包括成本监审等在内的工作程序，可以更加有效的实现权力制衡、规范定价行为，由选择性监审到依法监审转变，使政府定价在阳光下运行。
- 有利于准确核定成本。成本监审是政府科学定价的基本依据。8号令明确自然垄断行业等重点领域定价商品和服务的成本构成、核定方法和标准，以及不能计入定价成本的费用支出等，有利于进一步加强垄断行业价格监管，提升政府价格监管水平，保护消费者合法权益。
- 有利于引导督促企业降本增效。企业不合理成本无法获得补偿。
- 有利于倒逼企业推进改革。特别是一些竞争性业务成本不纳入或少纳入定价成本，有利于企业加快推进市场化业务剥离改革，从而提高整个社会效率。

成本监审的主要发展历程

- 我国成本监审始于本世纪初，近20年来，成本监审工作从无到有、由浅入深，多点突破、全面发力，成本监审制度全面确立，监审程序全面规范，监审人员素质全面提升，监审成效全面显现。成本监审已经成为政府制定价格的重要程序，为科学核定价格打下了坚实基础，提供了有力支撑。
- 1997年《价格法》第二十二条，政府价格主管部门和其他有关部门制定政府指导价、政府定价，应当开展价格、**成本调查**...。这是成本监审的原型和法律基础。
- 2002年底，原国家计委《重要商品和服务成本监审暂行办法》（第25号令），第一次在价格管理中提出了成本监审概念。
- 2006年初，国家发展改革委《政府制定价格成本监审办法》（第42号令）
- 2017年10月，国家发展改革委修订发布《政府制定价格成本监审办法》（第8号令），明确成本监审**是政府制定价格的重要程序，是价格监管的重要内容**。同时强调定价成本是政府制定价格的基本依据。

成本监审的主要成效



挤水分、降成本——中央层面



输配电领域：

- 2015-2022年，先后开展3轮成本监审，分别核减1284亿元、2000亿元和1200亿元，降低社会用能成本超过万亿。



天然气领域：

- 2017年对13家管输企业成本监审，核减成本46亿元，管输价格下降16%。
- 2023年，对国家天然气管输集团19家子分公司进行审核，核减不应计入定价成本的支出总计73亿元，核减比例18%



铁路领域：

- 2017年，对普旅客车运输定价成本进行监审，核定总定价成本1807亿元，与企业填报的2124亿元相比，共核减316亿元，核减比例14.9%
- 今年要组织对铁路货运价格的成本调查。

挤水分、降成本——中央层面



抽水蓄能

- 按照经营期定价法要求，对全国31家在运抽水蓄能电站投资、费用、收入、税金、利率等300多个指标进行了审核，共核减抽水蓄能电站不相关、不合理、不合规投资46.7亿元



引航服务

- 2021年，对全国41家引航机构进行了成本监审，核定引航成本29亿元，引航收入46亿元，利润17亿元，利润率59%，净上缴财政10.7亿元。为后续降低引航服务收费打下坚实基础。



专项输电工程

- 目前已经开展了宁绍、酒湖、锡泰、吉泉、昭沂、海南联网二回路等专项工程的成本监审。2018年组织了对对国网和南网30余条线路的监审工作，今年要重新进行审核。

挤水分、降成本——地方层面

2013-2023年，全国各省区市共开展监审项目约5.5万余个，核减不应计入定价成本的费用支出超过3.4万亿元



促公开、晒成本

- 党的十八大以来，逐步建立成本信息公开制度，加强经营者成本约束，促进政府定价公开透明。
- 供水行业。600多个城市已公开
- 天然气领域，13家管输公司试点公开
- 其他领域，积极推进
- 重要领域，审慎推进

强管理、挖潜力

对政府和社会而言

- 通过成本监审，晒成本、亮家底、念好垄断企业成本约束的紧箍咒，逐步改变了以往消费者只能被动接受垄断行业成本费用的局面，使社会不再为不合理成本买单，使成本监管真正取信于民，维护消费者权益。

对于企业而言

- 企业从以往被动接受成本监管，甚至不愿意接受，开始向主动适应转变，成本监审倒逼企业更加注重内部挖潜，降本增效，提升内生发展动力

成本监审基本原则（三性）

合法性原则

合法性原则指计入定价成本的费用应当符合有关法律、法规，财务制度和国家统一的会计制度，以及价格监审制度等规定。

合理性原则

计入定价成本的费用应当反映生产经营活动正常需要，并按照合理方法和合理标准核算；影响定价成本水平的主要技术、经济指标应当符合行业标准或者公允水平。

相关性原则

计入定价成本的费用应当与定价商品或者服务生产经营过程直接相关或者间接相关。

相关性原则

直接相关直接归集

不相关直接剔除

部分相关按成本动因分摊

非必要即不相关

违背改革方向不相关

合理性原则

成本构成的合理性

核算方法的合理性

成本水平的合理性

成本监审其他几个重要原则

全补偿原则

可比性原则

重要性原则

实质重于形式原则


全补偿原则



对于企业发生合理成本，均要通过定价成本予以补偿，以保证企业的可持续发展



折旧年限不同导致的成本差异，并不是真正核减成本，只是将这部分成本递延到以后年度计入。从长期看，社会付出的总成本并不一定低



由于成本监审规定的折旧年限一般比企业会计准则规定折旧年限长，会导致前期定价成本折旧小于企业会计折旧，而后期定价成本折旧高于企业会计折旧

假设一项资产原值10万元，企业折旧年限5年，
监审折旧年限10年。

[illegible]

可比性原则



审核原则、口径和方法保持一致性和可比性，审核计算得到的平均成本才有意义。



审核必须统一不同核算模式下的资产记账规则，保证核定成本的可比性和完整性。



公用事业和公共服务行业如污水处理行业核算模式多样，会计核算差异较大。三种模式：一是成本模式，二是无形资产模式，三是委托运营模式。

重要性原则



从质和量两个方面进行分析。从性质上说，一项有可能对决策产生一定影响时，就属于重要事项。从数量方面来说，当某一项目的数量达到一定比例时，就属于重要事项。

当某个事项对定价成本影响甚微时，可以采用简化方法和程序进行处理；当某个事项对定价成本影响较大时，应当严格按照规定的方法和程序进行。

实质重于形式原则



实际审核中，由于某个交易或事项的外
形式并不能完全真实地反映其实质内容
须根据交易或事项的实质和经济现实



水库库区移民安置费问题
关联方交易中的招投标公司利润

准许成本+合理收益定价原理

全部成本+合理利润

成本范围：企业全部成本，包含财务费用

合理利润：按照核定成本一定给予适当利润，保本微利、合理盈利等。

简单易懂，但没有考虑资金时间价值，没有区分企业资本结构给予不同收益，可能导致定价不够合理

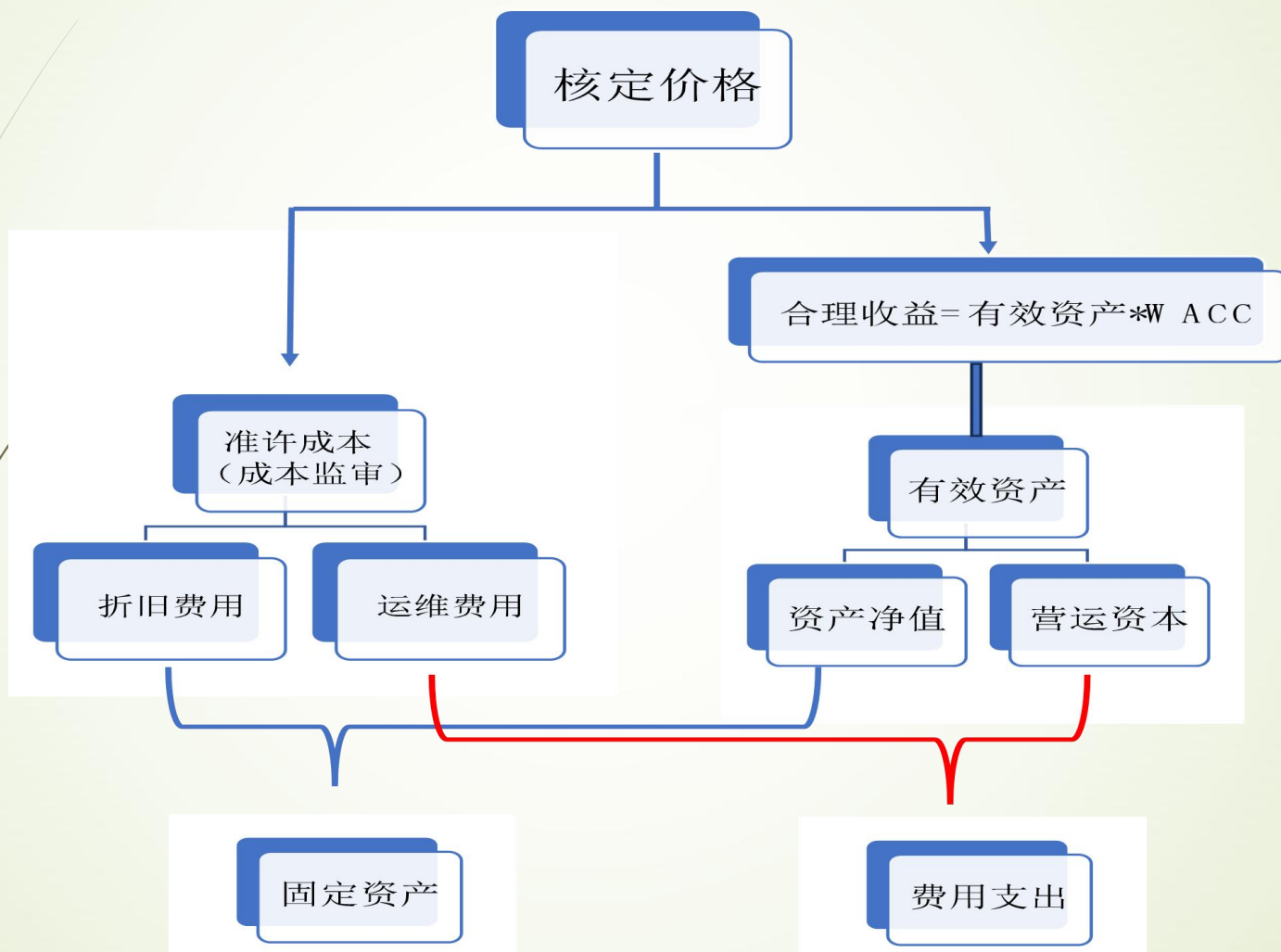
准许成本+合理收益

成本范围：不含财务费用的其他成本

合理收益：按照有效资产和加权平均资本收益率计算

原理复杂，考虑了资金的时间价值，区分了企业资本结构，企业所有合理投入都给予补偿

准许成本+合理收益框架图



一个简化的例子

- 企业固定资产100万，每年折旧5万，已计提20万元折旧费。运维费每年10万。资产负债率30%，借款利率4%，净资产收益率6%。此外，需要营运资本9万，每年营运资本周转率3，假设监审折旧年限与企业折旧年限一致。计算定价成本、有效资产和准许收益率（WACC），准许收益、准许收入。
- 定价成本=折旧费用+运行维护费=5+10=15万
- 有效资产=可计提收益的固定和无形资产+可计提收益的营运资本
- 可计提收益的固定资产=固定资产原值-累计折旧=100-20=80 万
- 可计提收益的营运资本=营运资本/营运资本周转率=9/3=3 万
- 可计提收益就是占用资金应当给予利息补偿
- 准许收益率（WACC）=70% × 6%+30% × 4%=5.4%
- 准许收益=有效资产 × 准许收益率=（80+3） × 5.4%=4.48万
- 准许收入=定价成本+准许收益=15+4.48=19.48万

输配电定价办法的规定

- 可计提收益的有效资产=基期可计提收益的有效资产+监管周期预计新增可计提收益的有效资产－监管周期减少可计提收益的有效资产
- 1. 基期可计提收益的有效资产。固定资产净值和无形资产净值根据监审期间最末一年可计提折旧、可摊销计入定价成本的固定资产和无形资产原值所对应的账面净值，通过成本监审核定；
- 2. 营运资本按不高于成本监审核定的上一监管周期运行维护费的 1/12 加月购电费的 1/6 核定。
- 3. 监管周期预计新增可计提收益的有效资产。根据预计新增输配电固定资产原值扣减监管周期相应折旧费核定。
- 4. 监管周期减少有效资产。根据监管周期内预计退役、报废或已计提完折旧的固定资产核定。

天然气管输定价办法的规定

- 有效资产指国家管网集团投资的，与管道运输业务相关的可计提收益的资产，包括固定资产净值（铺底天然气为原值）、无形资产净值和营运资本。
- 固定资产净值和无形资产净值根据监审期间最末一年可计提折旧、可摊销计入定价成本的固定资产和无形资产原值所对应的账面净值，通过成本监审核定。
- 营运资本按运行维护费的 20% 确定。
- 新建管道投产时原则上按照所属价区运价率执行，下一监管周期纳入有效资产统一管理。

输配电、天然气定价成本监审的主要做法和经验

从监审理念看，开门做监审，工作更透明

从审核规则看，全国统一化，监审更规范

从审核机制看，并行加比对，结果双保险

从监审手段看，力推信息化，审核更精准

从参审人员看，专家加反方，结论更客观

从决策机制看，集体大讨论，消除裁量权

成本监审存在的问题——企业财务信息无法满足监管需求

监管所需关键信息企业没有单独核算。

企业监管业务和非监管业务没有单独核算。

资产记账无法满足准确核定折旧和有效资产的需要。

企业成本核算无法对应分电压等级定价要求。

无法满足未来输配电价进一步改革的需要。

成本监审存在的问题——重约束、轻激励

逆向激励，鞭打快牛

部分指标设置不合理

多数指标缺少数据支撑

成本监审存在的问题——队伍问题

撤并多、人员少，基层力量严重弱化

新人多、经验少，监审质量难以保障

风险高、意识薄，工作存在较大隐患

手工多、信息化少，工作效率较低

成本监审未来改革总体思路和目标

坚持系统观念，利用3-5年的时间，以成本监审信息化和大数据平台为基础，构建“三位一体”的成本监审体系。

做到理论扎实、逻辑自洽，机制健全、业务规范，手段先进、监审高效，裁量权。

成本监审未来改革构想——框架构成



《政府制定价格成本监审办法》(8号令)是



行业成本监审办法是对行业成本监审的具体

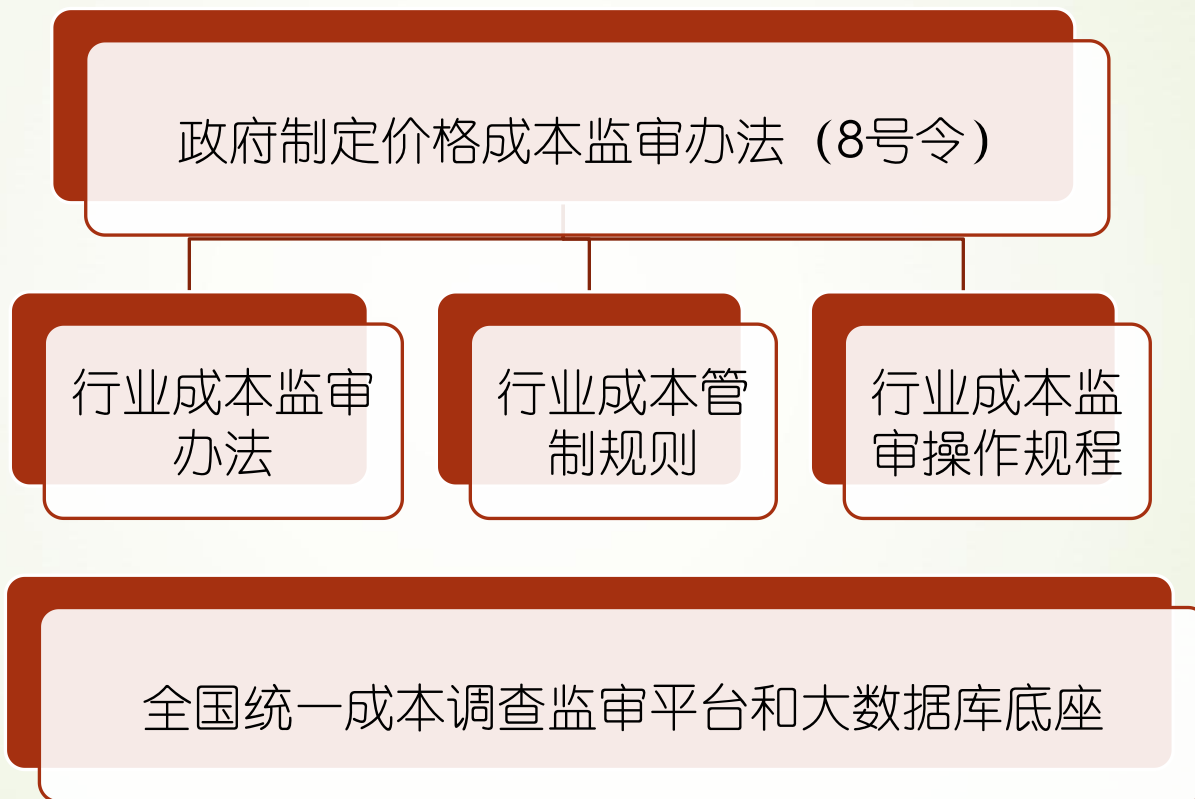


操作规程主要针对监审人员，通过明确监审流程可以让监审人员按部就按图索骥开展监审，进一步

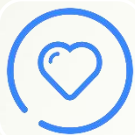


管制规则主要针对企业，用来规范企业记录、制需信息的行为，这是做好成本监审的重要基

成本监审未来改革制度框架



成本监审未来改革构想——基本理念



开门监审、透明监审



严格监审、准确清算



有效约束、适当激励



理论周延、逻辑自洽

成本监审的要求



坚守底线、不碰红线



主动谋变，守正创新



坚定信心、有为有位



用心用情、无我无私

谢谢大家！