

三峡工程投融资经验值得借鉴

郭振英

三峡工程是治理和保护长江的关键性骨干工程,综合效益巨大,成为我国加快现代化建设的强大动力。2018年4月24日,习近平总书记视察三峡工程时给予高度评价,指出,三峡工程是“国之重器”,“是改革开放以来我国发展的重要标志”,这是对三峡工程的定性和结论,完全符合实际。

三峡工程是新中国成立以来最大的基础建设工程,是在我国由计划经济向社会主义市场经济转变时期进行的,投资大,工期长。鉴于三峡工程的特殊性,1993年1月,中央决定成立“三峡工程建设委员会”(简称“三峡建委”)和“中国长江三峡工程开发总公司”,前者是“三峡工程高层次的决策机构”;后者是“自负盈亏,自主经营的经济实体,是三峡工程项目的业主,全面负责三峡工程建设和经营”。这在当时是我国基建工程建设的重大改革,清楚地界定了政府宏观决策,企业市场化运作,理顺了国家、企业、市场三者之间的关系,促进了投融资体制创新,解决了“逢建必超”的顽症,为国家节省了大量投资。

一、党中央兴建三峡工程的决策是完全正确的

20世纪初,民主革命先行者孙中山先生提出开发设想,之后,许多仁人志士付出了聪明才智,进行了许多实际工作。由于国民政府腐败,国家积贫积弱,随着国内政治经济形势的变化,1947年,国民政府明令停止三峡工程计划。终成梦想。在新中国,共产党把梦想变成了现实。三峡工程从解放初开始筹划到建成长达60年,历届中央领导人呕心沥血,谋划全局。

在解放之初,党中央就提出了研究三峡工程问题。1949年,长江流域相继解放,而当年夏季就发生了大洪水,引起中央高度重视。1950年1月,中央决定在武汉成立“长江水利委员会”,主要任务是研究编制三峡工程和长江流域治理规划。1956年,毛泽东同志在他著名诗篇《水调歌头·游泳》中,描绘了“更立西江石壁,截断巫山云雨,高峡出平湖”的宏伟蓝图。1958年1月,中央南宁工作会议,其中一个议题是三峡工程建设问题,重点是投资问题,因为这关系到三峡工程的决策。同年3月,中央成都会议,根据周恩来同志的报告,作出了《中共中央关于三峡水利枢纽和长江流域规划的意见》。从此,三峡工程建设纳入中央工作议事日程,开始了有计划、有步骤地勘探、规划、设计等各方面的工作。由于国力、技术等各方面的条件不成熟,三峡工程未能开工建设。

改革开放以后,国力逐步增强,国内国际形势稳定,具备了建



王利博制图

设三峡工程的条件。邓小平同志审时度势,总揽全局,积极推动决策。他亲自去三峡坝址考察,多次与国家领导人和专家研究、座谈,统一了全党的思想。他是兴建三峡工程的主要决策人。

在三峡工程立项和建设时期,江泽民、李鹏、胡锦涛同志一如既往,高度重视,多次作出指示和批示。1989年7月,江泽民同志赴湖北视察后不久,就开始了“三峡工程立项”程序推进工作,经过国务院常务会议同意,中央政治局批准,到1992年3月20日,七届全国人大五次会议通过“关于兴建三峡工程的决议”,立项程序全部走完。

万事俱备,只欠东风。国务院一声令下,第二年即1993年,开始施工准备,1994年正式开工,2009年如期竣工,工期17年。从科研人员,到全体建设者,以“为我中华,志建三峡”的伟大爱国主义精神,经过半个多世纪的奋斗,用他们的心血和汗水,铸就了中华文明史上的丰碑,给全国人民交上了一份完美的答卷。

二、实行业主法人负责制,明确了投融资控制责任主体

我国在计划经济时期,水利工程建设长期实行水电部门“自建自管”的体制,项目资金、物资、设备由国家统一安排,施工由水利部门指定下属工程局负责。在“文化大革命”时期,水利工程建设实行“工程指挥部”体制,政府临时从各有关部门抽调人员组成建设单位,政府是唯一投资主体,用行政手段进行建设和投资活动,项目完成后交由另组建的生产单位运行。由于建设期业主法人单位没到位,责、权、利不清,往往造成“超投资、托工期”的弊端,不利于水利水电事业的发展。

改革开放推动了三峡工程建设,三峡工程建设又成为改革开放的试验场。在总结国内外水电工程建设管理体制经验教训基础上,三峡工程率先实行以“业主法人负责制”为中心,招标投标制、建设监理制、合同管理制“四位一体”的管理体制。项目法人负责制是核心、是基础,其他三项制度是配套支撑制度,由项目法人组

织实施。“四制”的实行,调动了各参建单位的积极性,为三峡工程投融资控制,建起了一道严密的“防火墙”。

一是项目法人负责制。按照国家赋予项目法人的职责,工程的筹划、筹资、建设、经营、还贷、资产保值增值等,都由三峡总公司承担,成为投融资控制的责任主体。

二是招标投标制。三峡总公司运用市场竞争机制,择优选择工程建设承包商。主要原则是:1、严格执行“三公”的招标原则,即公开招标、公平竞争、公正评标;2、聘请国家批准的第三方有资质机构的专家议标、评标;3、重要大标,委托“中国国际工程咨询公司”独立评标;4、最后由三峡总公司领导班子集体定标。招标工作是手段、是措施,目的是选出对三峡工程最有利的参建者。

三是建设监理制。三峡总公司聘请了“长江委监理部”、“西北勘测设计院监理中心”等六家监理单位,监理人数在施工高峰期多达900人。在少数重要项目中还聘用了外国监理,在当时国内是少有的。主要任务是,以合同为依据,实行24小时全过程、全方位跟踪监理,以期达到投资、质量和进度三项预期目标,开创了我国重大工程建设监理制度的先河。

四是合同管理制。三峡工程签约合同多达6000多份。根据不同的项目内容有单价合同和总价合同;根据合同年限长短又有固定价格和浮动价格。出现合同纠纷,解决的程序是:合同执行中如出现异议,承包商可通过监理反馈给业主的工程项目部;如发现设计图纸和技术上的问题,可会同现场设计代表及时处理;重大问题及时反馈到三峡工程建设部。

为实现高效管理,三峡总公司引进加拿大工程管理信息系统软件。在此基础上,自主开发出“三峡工程管理系统(TGPMIS)”,实现了对三峡工程建设全过程、全方位的信息控制与管理,为投融资控制提供了现代化管理手段。TGPMIS管理系统已广泛应用于2008年北京奥运会水立方、大兴新机场、2022年北京冬奥会等众多重大工程项目中。

三、实行资本金制,稳定了资金供给,改善了财务结构

我国基本建设投资,经历了从全部财政拨款到“拨改贷”,再到“资本金制度”的改革创新过程。三峡工程是以防洪、航运、水资源配置、生态环保等公益性功能为主的工程,只有发电属于经营性功能。按照惯例,公益性功能应由国家投资。国家从全局出发,考虑当时财政实际状况,总结过去的经验教训,决定筹措三峡基金,注入三峡工程,率先实行“资本金制度”。这种制度,既不同于计划经济时期国家财政拨款,也不同于改革开放以后“拨改贷”。对项目法人来说,是非债务性资金,不承担利息,也不需要偿还本金;对国家(投资人)来说,可按其出资比例依法享有对项目资产的所有者权益。换句话说,三峡基金是有偿使用,国家要获得资本收益,从2007年起,三峡总公司开始上交,到2019年达650.99亿元。

三峡基金是国家多渠道筹措来的。从1992年起,国家开始征收三峡基金,截至2009年工程竣工,根据国家审计署审计报告公布的数字,三峡工程共使用1615.87亿元。其来源由五部分组成:一是电费加价,是国家专门为三峡工程筹资新增加的收入项目,征收范围是除西藏自治区、贫困地区排灌用电以外的全部用户,即城乡居民用电和一、二、三产业用电,在三峡基金中是大头,占80%多;但是居民用电加价在整个电费加价当中是小头,占11%左右。其他四项是:葛洲坝电厂增值税退税,葛洲坝电厂利润,长江电力公司所得税退税和股份分红,三峡电站所得税退税。这本来就是国家的财政收入,只是专项用于三峡工程。

在三峡工程中实行“资本金制”,是在总结我国重大工程建设经验教训的基础上作出的改革创新。在三峡工程率先推行三年之后,即1996年,国务院发文在全国推开。资本金不仅使业主减少贷款节约利息,而且在三峡工程建设中发挥了“种子效应”,成为发行债券、借款、上市的基础,使三峡工程变成一个国内外投资者优选项目。

四、实行市场化和多元化融资策略,降低了融资成本

三峡基金不能满足三峡工程投资的需求,而且工程建设不同阶段,对资金需求还有很大不同。三峡基金与工程总投资相比,算总账,资金缺口604.31亿元,需要业主在资本市场筹措融资。根据三峡工程资金需求特点,在开工初期的1994年,三峡总公司就组织各方面的专家,研究制定了总体融资规划和融资方案,确立了分阶段、市场化、多元化融资战略。一期工程阶段,以三峡基金和政策性银行贷款为主;二期工程阶段,加大市场融资的份额,成功发行多期企业债券;三期工程阶段,创建“中国长江电力股份公司”,上市融资。取得巨大成功。不仅保障了工程建设对资金的需求,而且控制了融资风险,降低了融资成本。具体情况是:

一是争取国家政策性贷款。三峡工程的性质,完全符合“国家开发银行”政策性贷款原则。在工程开工之初,“开行”就承诺贷款300亿元,期限从1994年—2003年。每年可提取30亿元,覆盖了一期工程和二期工程,不仅利率低,还传递出三峡工程是“强烈看好”项目的积极信号。

二是竞争性引入国内商业银行贷款。三峡总公司除了与国有商业银行中国工商银行、中国银行、建设银行等建立信贷业务之外,还与民生银行、招商银行等股份制银行建立了合作关系。其目的就是引入竞争机制,降低融资成本,使三峡总公司变被动为主动。多年来,三峡总公司一直享受银行贷款的最低利率,即同期基准利率下浮10%。

三是使用条件优惠的国际资本。三峡工程在水力发电机组等设备外采过程中,不仅获得了先进技术,还获得了条件优惠的国际信贷资金。其主要形式是与设备采购配套的出口信贷,以及少量商业银行贷款。

四是创造性地发行企业债券。从三峡工程二期建设开始,三峡工程风险大为降低,投资者信心增强。三峡总公司抓住有利时机,把发行多种形式的债券作为重要筹资手段。债券与银行贷款相比,更加市场化,期限安排能更好地与资金需求时段相匹配,融资成本相对较低。1、发行三峡企业债。从1997年开始,截止到2011年,三峡总公司共发行各类融资债券11期,总金额345亿元。平均比同期银行贷款利率低1.2—1.5个百分点。2、发行三峡总公司子公司“长江电力”公司债。共发两期,2007年发行41亿元,2009年发行35亿元。3、发行短期融资债券。从2006年到2011年,“长江电力”先后发行15期,总额470亿元。无担保,期限是一年及一年以下。

(下转第六版)