

从宝珠寺水电站工程建设实践谈投资控制

覃朝明

(宝珠寺水电建设管理局, 四川 广元 628003)

摘要: 宝珠寺水电工程建设历经计划经济和市场经济两个时期, 长达 10 年的时间是在计划经济体制下由施工单位“自营”建设, 工期延长, 导致工程总投资增加, 特别是建贷利息和水库淹没补偿费成为电站投资控制的沉重包袱。随着水电建设管理体制改革的逐步深化, 计划经济时期那种完全用设计概算管理投资的办法必须改变, 水电建设项目业主在投资控制方面要真正体现业主负责制。

关键词: 宝珠寺水电站; 建设; 投资控制

中图分类号: TV 51

文献标识码: B

文章编号: 1001-2184(1999)增-0065-03

1 工程概况

宝珠寺水电站工程位于四川省广元市三堆镇, 是嘉陵江水系白龙江干流规划中以发电为主, 兼有灌溉、防洪等综合效益的第二个梯级电站, 枢纽布置采用混凝土重力坝, 坝后式厂房, 最大坝高 132 m, 装机容量 700 MW, 年发电量 23 亿 kW·h, 水库容量 25.5 亿 m³, 调节库容 13.4 亿 m³, 具有不完全年调节性能。

1978 年, 国家计委将宝珠寺水电站列入当年基建计划, 后因资金不足停缓, 直到 1984 年国家批准复工。由原电力部水利水电总公司与水电第五工程局签定了“五定”工程总承包合同, 工程建设与施工均由水电五局负责, 即“自营”体制建设。到 1994 年 6 月, 原电力部批准宝珠寺水电站工程转换建设管理体制, 实行业主负责制。经过建设、施工、设计等参建单位的奋力拼搏, 电站于 1996 年 12 月实现首台机组并网发电, 至 1998 年 6 月, 宝珠寺水电站 4 台机组全部投产。

2 宝珠寺水电站工程在自营建设阶段的投资管理

宝珠寺水电站自 1984 年正式复工至 1994 年 6 月底, 一直为施工单位自营方式组织建设的旧管理体制, 投资管理基本上是施工单位报量, 建设银行予以结算。工程报量与实际完成的工程形象是否相符, 建行没有也不可能驻工地现场据实审核, 这种结算办法实际上就是“实报实销”。没有工程量的监督审

核机制, 也就谈不上控制投资。另一方面, 由于宝珠寺工程在旧的管理体制下, 曾几度成为国家宏观调控项目, 基建资金到位不足, 致使工期延长。工程自 1984 年复工到 1991 年大江截流前 7 年时间投资累计到位 49 568 万元, 前 7 年时间年度投资仅几百万元到几千万元不等, 基本上是只能根据国家到位投资的多少而安排干些临时工程, 以维持施工队伍吃饭为目的。作为施工单位, 在计划经济管理体制下拿多少钱干多少活, 也没有什么压力, 无所谓总工期、年度计划, 而国家每当基建规模压缩时往往又拿象宝珠寺电站这种旧体制下成效不大的工程“宏观调控”, 从而形成一种恶性循环。这种“大锅饭”的结果是施工单位“吃不饱, 饿不死”, 工期一拖再拖, 导致总投资增加。宝珠寺电站工程在 1984 年国家计委批准复工时要求投资控制在概算总投资 9.38 亿元以内, 但由于工期延长、物价上涨、国家政策性变化等原因, 在 1984 年至 1993 年自营建设旧体制下 10 年时间共完成投资 146 268 万元, 已经是原概算的 1.56 倍了。1992 年, 国家对宝珠寺工程调整概算, 其总投资调为 270 229 万元, 实际上当时已经又是一个包不住的概算。在工程建设过程中, 工期无法保证, 概算投资就是一个未知数。

3 实行业主负责制后的投资控制与管理

1994 年, 电力工业部以办水农(1994)16 号文批准宝珠寺水电站建设管理实行业主负责制, 四川省电力局作为宝珠寺水电站的业主, 负责工程的进度、质量、造价控制以及电站经营和投资偿还工作。同时, 在工地现场成立了宝珠寺水电建设管理局, 代四川省电力局行使业主职能。宝珠寺水电建设管理局

下设工程监理部、计划合同部、财务部、物资部及办公室。根据宝珠寺工程实际情况,为确保工程建设的连续及中途体制转换的顺利衔接,电站主体工程施工作业主要以原水电五局为主,部分单项施工另行发包。投资控制以概算为基础,按照静态控制、动态管理的原则,土建工程以1992年修改概算为基础,机电、金属结构设备除水轮发电机组、主变压器及大部分金属结构设备在体制转换前已由水电五局订货外,其它如水力机械辅助设备、电气、通信、高压等设备,采用专门组织订货会的形式,实行公开优质优价招标或议标,主要设备订货工作于1996年初完成。

主体工程价款结算管理:工程监理部根据每月主体工程实际完成情况签发工程量,计划合同部按照概算或当时的预算核定结算单价,对于土建工程,原则上以概算单价加价差的办法结算;机电及金属结构其设备费按合同单价,安装费和综合运杂费原则上以1992年修改概算单价为基础,根据当时实际预算情况予以适当调整,计划合同部将工程价款结算完成后交财务部向施工单位付款。

主体工程和设备制造预付款管理:每月初根据月度施工计划,计划合同部核定主体工程预付款额度交财务部,财务部采取月初预付、月底结算时扣减的循环办法向施工单位付款;设备制造预付款主要由监理、计划、财务根据设备订货合同,结合设备制造及到货情况共同会签后,向设备制造厂家付款。

水库及其它费用管理:宝珠寺水电站水库淹没涉及四川、甘肃、陕西三省。随着建设工期的延长,物价上涨等因素变化,投资增加较大,水库淹没补偿费用按国家批准的投资概算包干到各省移民主管部门及专项设施承建单位,宝珠寺水电建设管理局按移民搬迁进度及专项改建工程形象拨付资金。1992年修改概算中的其它费用,如施工机械补贴费、施工企业基地建设补贴费在体制转换前施工单位已切块用完,其它费用原则上均按概算投资控制。

4 投资控制及管理中的几点体会

4.1 建贷利息是水电建设投资中的沉重包袱

宝珠寺水电站自开工到首台机组投产时累计完成投资382562万元,其中建贷利息91814.8万元,占总投资的24%,至1998年宝珠寺水电站4台机组全部投产时,已累计发生建贷利息170170万元,占当时已完成总投资557562万元的30.5%,约占概算总投资654317.25万元的26%。可见,仅建贷利息就占总投资近三分之一的比例,这对水电工程

投资控制无疑是一个沉重的包袱。

水电项目特别是大、中型水电站,其施工难度大、技术复杂、建设周期长,在目前的条件下,研究解决贷款利息造成工程造价提高的问题是当务之急。首先,作为项目本身要抓好施工组织设计及施工网络的优化,全面提高设计、施工、管理水平,达到缩短工期,减少建设期贷款利息。当然,建设工期要受国家宏观调控的影响,宝珠寺电站就是如此,国家批准开工建设以来几度调控压缩,投资不能集中在计划建设期到位,年度基本建设计划中投资缺口较大,致使工程不能按总进度组织施工,工期难以保证,建贷利息的包袱越背越重;其次,贷款利率作为国家经济调节的杠杆,主要体现国家政策、物价变化情况及资金的时间效应。在目前财经体制和投资体制下,国家应在投资贷款政策上给予电力工业特别是水电项目更多的优惠,水电项目应该说和煤炭、农业、林业一样,属于国家经济基础产业,银行在对水电项目发放贷款时在现行利率基础上应适当降低。根据原电力部电经(1995)459号文,电力部经财(1996)101号文的有关规定:电站第一台机组投产以前,发生的全部借贷利息全部计入建设投资,第一台机组投产并完成单机竣工决算后,应对借贷利息进行分割,分割后分别计入建设投资和生财费用,即投产后的机组按比例分摊部分借贷利息转入生财费用,直至工程全部竣工。该项规定减轻了首台机组发电至电站全面投产期间部分建贷利息压力,但建贷利息的包袱并未从根本上得到解决,特别是首台机组发电前,基建投资相当部分被当年建贷利息抵扣。如宝珠寺水电站1995年到位总投资60194万元,用于偿还建贷利息21500万元,1996年到位总投资133000万元,用于偿还建贷利息52180万元;1997年到位总投资125000万元,用于偿还建贷利息60659.7万元;1998年到位总投资50000万元,用于偿还建贷利息15865万元;从以上每年建贷利息在当年到位总投资中所占的额度可以看出,当年相当部分的到位资金不能集中用于当年基本建设,致使建设工期本身就较其它建设项目长的水电建设的负担雪上加霜,严重制约水电的发展。因此,建议对水电建设项目实行建设期利息挂帐政策,从而有利于水电建设投资集中在计划工期内完成相应的工程量和工程形象,达到缩短工期、控制总投资的目的。

4.2 关于水库淹没搬迁的时间与投资的关系

宝珠寺水电站1985年概算水库淹没补偿费15563万元。1991年前,由于宝珠寺水电站工程几度受国家宏观调控影响,历年投资缺口较大,而且在

自营体制下,负责主体工程施工的水电五局在投资紧缺的情况下,不可能统筹考虑库区搬迁费用,到1991年底,拨付给库区移民的费用仅5769万元,因投资不到位错过库区移民搬迁的大好时机。1992年主体工程调概时又没将库区调概工作同步进行,库区搬迁因资金不足一拖再拖,到1994年建设管理体制转换后,宝珠寺水电建设管理局才深感库区移民搬迁远远滞后于电站主体工程,1992年的库区概算直到1995年才得到国家正式审批,距离电站1996年底首台机组发电仅一年多时间,形成了水赶人的局面,只好突击搬迁。到1996年底库区移民搬迁及专项设施迁建费用累计完成85212万元,是1985年概算的5倍有余,占电站当时完成总投资的22.3%,而且库区尚有很多遗留问题没有解决。1998年至1999年,国家先后对宝珠寺水电站水库淹没涉及的川、甘、陕三省的移民搬迁及专项设施进行最终调整概算,至此,宝珠寺水电站水库概算总费用达151123.25万元,是1985年概算的近10倍,约占宝珠寺水电站概算总投资654317.25万元的23%。由此可见,水库搬迁在电站建设过程中不能滞后,最好是走在电站主体工程建设的后面,超前做好移民规划和搬迁工作,对于水库搬迁投资控制、电站按期蓄水发电及库区社会稳定大有益处。

4.3 投资控制要真正体现业主负责制

随着我国社会主义市场经济及现代企业制度的建立和完善,水电建设管理体制的改革也在逐步深化,项目企业法人(业主)在水电建设中的责权必须统一,特别是在投资控制方面要真正体现业主负责制。

水电建设投资控制习惯用设计概算来管理。应该说在过去国家投资无税、无息、物价不变的计划经济条件下,用设计概算来管理在自营体制下的水电建设造价很有积极的作用,但在水电建设项目实行业主负责制或公司制后,项目企业法人(业主)承担了最重要的责任便是投资偿还,而投资偿还能力又依赖于建设期投资控制的好坏和生产运行后的上网电价。作为企业法人(业主)希望是以最省的投资、最短的建设工期完成电站的基本建设,从而可以权衡工期、质量、造价三者之间的利弊得失,以追求最佳的综合经济效益为目的。但是,如果在水电建设过程中仍以概算来管理工程造价,就体现不了项目企业法人(业主)的主导地位和项目建设管理上的责权统一,因为概算的编制和概算的审定者不是企业法人(业主),概算是否调整或调整哪些项目也不是业主说了算,而项目建设中的资金筹集、负债、还贷、盈亏

责任全在企业法人(业主),成了业主“借钱请客吃饭,不管菜价,只管付帐和还钱”。

在水电建设项目实行业主负责制后,设计概算只能是项目建设前的一种经济比较和总投资预测。设计概算中无论是具体的工程单价还是独立费用,都只能力求反映当年静态价格水平,而对以后若干年的物价上涨、政策变化,包括基本预备费、建贷利息等都仅仅是一种预测。在实际工程建设过程中,影响动态投资及基本预备费的因素很多,也很复杂,例如,国家利率的不定期调整,各种税费征收的变化,特别是工程本身在建设过程中的优化和更改等,只有直接从事建设管理的现场人员最了解工程实际情况,这就需要企业法人(业主)在项目建设实施过程中,因时制宜,实事求是,根据当年当月价格水平,具体作出当年当月现行工程单价,工程单价力求客观地反映单位产品的价值,这样做就避免了用概算管理造价的盲目性和概算一调再调的无底洞现象,从而在具体的项目建设中充分体现业主负责制。

5 结 语

宝珠寺水电站工程是计划经济时期最后一个国家计划指令性重点工程,在1994年6月转换建设管理体制之前,长达10年时间是在施工单位“自营”体制下建设。由于建设单位与施工单位职责不分,是计划经济时期典型的“大锅饭”工程,一旦遇到国家基建规模压缩,象宝珠寺电站这种成效不大的项目只好成为国家宏观调控的对象。工期延长直接导致工程总投资大幅度增加,特别是建贷利息和水库淹没补偿,仅这两项费用就为321293.25万元,占概算总投资654317.25万元的49.1%,而实际用于主体工程施工的总投资只有333030万元,静态总投资只有217664万元。宝珠寺水电站工程的投资控制先后历经计划经济体制和业主负责制的建设管理,值得我们思考的不仅仅是计划经济时期投资管理体制的某些弊端或不足,关键还在于随着我国社会主义市场经济及现代企业制度的建立和完善,水电建设管理体制的改革也在逐步深化,项目企业法人(业主)在水电建设中的责任和权利必须统一,改变计划经济时期那种用设计概算管理投资的办法,在投资控制方面要真正体现业主负责制。

作者简介:

覃朝明(1968年-),男,四川达川人,宝珠寺水电建设管理局计划合同部部长,工程师,学士。现从事基建计划、合同及概预算管理
工作。