

电力行业投融资体制的现状及对改革发展的思考

刘平

(国电大渡河流域水电开发有限公司,四川成都 610065)

摘要:由于我国电力体制改革的力度不足,因而对电力行业投资、融资体制产生了一定的影响。在我国,电力行业以国有资本投、融资为主,近几年来,民营企业才陆续进入电力行业,规模发展处于初期。在特定历史时期,国有资本主导性投资、融资体制着实能够发挥一定的促进作用,但是,基于目前的新型市场经济体制环境,这种投、融资体制的弊端逐渐暴露,其显然已经不适合我国的经济的发展。

关键词:电力行业;融资体制;现状;改革发展;思考

中图分类号:TV7;C939;C931

文献标识码: B

文章编号:1001-2184(2014)01-0020-03

当前,电力行业中电网企业主要由国家垄断,电源逐步走向市场化,存在以国有投资为主的多元化投资主体。通常情况下,由于电力行业项目存在限制和准入门槛,且其建设周期长、规模大,民营资本参与程度不够,主要表现在电力体制改革力度不足、资金来源渠道、投资市场规范性及收益较低及风险亟待控制等方面。

1 电力行业投融资体制的现状

1.1 电力行业体制改革力度不足

2002年,国务院出台了《电力体制改革方案》(简称“5号文件”),对国有电力资产进行重组,成立了两大电网公司、五大发电集团和四个辅业公司,组建了国家电监会。改革打破了原国家电力公司集发、输、配、售为一体,垂直运营、高度集中的体制,实行了政企分开、厂网分开。改革后形成了五大发电集团与神华集团、华润集团等中央发电企业以及众多地方、外资、民营发电企业多家办电、多种所有制办电的竞争格局。但一些重要的改革任务尚未落实,如输配分开没有实行,区域电力市场建设受阻,电价改革滞后,产生了一系列新的矛盾和问题。

虽然投资主体多元化已经形成,但其带有较强的“行政色彩”。由于电力项目的投资大部分还是来源于中央政府和地方政府授权的投资机构及其投资企业,虽然由企业投资,但企业并没有完全脱离与“上级主管行政隶属关系”,电力企业的投资决策权十分有限,决策主要出于政府机构;既

使在电力集团内部,投融资决策也过度集权化、行政化。目前普遍采用的是自上而下的决策程序,决策权高度集中于上级管理部门,下级部门参与决策的作用很小。

1.2 资金来源不足,融资渠道比较单一

1990年以前,由企业申请立项,政府有关部门组织专家论证批准,国家以投资者身份向企业投入资金成为主要的资金来源渠道。1990年后,资金来源发生了较大变化,国家资金为辅,银行贷款为主。2008年,受国际金融危机的影响,部分企业出现亏损,当时国家仅为个别发电集团注资,但从项目投资而言,国家资金非常少,应该说现在在我国电力市场投资的资金来源比较市场化,但外资及民间流散资金较少介入电力行业当中,从而使电力行业因缺乏资金支持而导致发展受阻。

在“十二五”期间,项目法人责任制及资本金制度为国家对电力行业新建项目所推行的政策,其规定出资者需要以确定的资本来源注册本金,若资本金少于总数的20%,则无权进行融资及筹资活动。目前五大发电集团的资产负债率普遍高于80%,面临资本金投入不足,滚动发展能力不足的困境。

1.3 投资风险控制体制有待于建立健全

在没有建立起投资风险约束机制的情况下,由于电力项目决策者不承担经济责任和法律责任,盲目追求投资规模的外延型扩大,忽视经济效益;对建设项目缺乏科学论证,各地方政府、各级电力管理部门和投资机构常常站在自身利益的角

收稿日期:2013-01-13

度争项目,争投资,从而形成了现今这种投资和成本推动价格的不良机制。

现行的上网电价模式虽然保护了投资者的利益,降低了投资者的风险,提高了集资办电的积极性,但使投资者考虑较多的是如何筹到钱,而对投资方式、资金来源、资金结构、投资项目成本等方面考虑的很少,只要能筹到资金,项目能上就行。不管项目投资成本多高,最后都能从上网电价中走出去,从而造成有的电厂还款期短,尤其是利用外资项目,难以促使境外投资者降低借贷资本的筹措成本。这种上网电价缺乏投资成本约束,难以形成投资风险约束机制。

1.4 恶性竞争带来的是企业投资效益较低

从2008年到2011年,五大发电公司几乎天天喊亏损,就其原因主要有三个方面:一是由于电煤价格不断上涨;二是发电公司不断扩大装机能力;三是用此前的盈利填2002年国家电力公司分家时接收空壳电厂的窟窿。经过跑马圈地疯狂的扩张,五大发电公司的装机规模直线飙升,截至2012年底,华能集团装机1.35亿kW,大唐集团装机1.14亿kW,国电集团装机1.2亿kW,华电集团装机1.02亿kW,中电投集团装机8000万kW。恶性竞争带来的是投资效益低下,资产负债率居高不下,从而使五大发电集团对资金的渴求程度已远超预想,资金供应趋紧,财务风险不断攀升。

1.5 电力资本市场不够完善

当前我国电力行业的资本主要依靠从外部引进,因此,完善的资本市场是十分必要的。资本市场不健全、企业融资手段及渠道单一、过分依赖银行贷款的现状迫切需要大力培育和发展资本市场。在电力行业资本市场建立的基础上,保险公司、基金公司及信托公司等金融机构便有机地结合在一起,为电力行业建设提供长期投资的源泉。与此同时,发行债券与股票,形成投资基金,亦能够为电力行业提供相当额度的行业建设资金。

2 电力行业投融资体制改革发展的思考

根据电力投融资体制存在的问题和电力行业投资结构优化的发展趋势,一定要解决投融资体制中的深层矛盾,继续推进电力投融资体制的转变,积极引入市场机制。

2.1 深化电力体制改革,理顺行业管理关系

要按照市场经济的要求,深化电力体制改革,促进电力企业体制创新、机制创新和管理创新,建立现代企业制度。打破垄断、引入竞争,建立和完善公平竞争、规范有序的电力市场运行机制和有效的政府监管体制,充分发挥市场配置资源的基础性作用,促进电力工业的持续、健康发展。在发电和用电环节,按照公平竞争原则建立电力市场,重新界定输、配电环节的市场属性,将输电环节界定为非竞争性领域,由电网公司负责骨干输电网的建设、运营;将配电环节划归竞争性领域,引入市场机制,形成大量的配电、售电公司作为独立的市场主体从事购售电业务。加快电力联网步伐,实现电力资源的优化配置;健全电力行业内部管理机制,增强企业面向市场的竞争能力。

2.2 加强企业投资主体的地位,建立投融资风险约束机制

要继续推进电力行业国有资产管理体制的改革,实行“谁投资、谁决策、谁承担风险”的政策,要遵守国家和银行制定的各项投融资政策和法律、法规,加强政府投资管理,建立电力项目决策风险责任制。要健全投资宏观调控体系,改进调控方式,完善调控手段。建立以电力企业作为投资主体、投资决策自主、风险自负、政府间接调控的资本要素配置机制和管理制度,逐步实现电力企业投资行为市场化。经过努力,最终建立起市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样、中介服务规范、宏观调控有效的新型投资体制。

2.3 进一步开放电力市场,组建多元化的融资渠道体系

对原有电力企业继续深化公司制和集团化改革,培育和发展多元投资主体,吸引国内外的战略投资者并通过政策引导提高民营资本的比重。通过对现有企业进行股份制改制,逐步建立健全企业法人治理结构。目前民营资本在总体电力行业中所占比例较少,国有经济比重偏高,显示出了行业高度的垄断特性,因此,要按照十八届三中全会《全面深化改革若干重大问题的决定》精神,通过实施股权多元化改革,开放电力市场,大力吸引民间各方投资促进电力生产与运营。另一方面,可以优化竞争性,同时引入先进的管理经验,采用国际项目管理、采购的方法加快工程建设步伐。

2.4 充分利用资本市场,扩大直接融资规模和比重

改善财务状况、优化资本结构、完善公司治理结构、提高融资能力是电力行业长远的发展战略。这一战略必须依托于资本市场通过积极推行整体上市和依托已有上市公司进行再融资,充分利用证券市场,扩大公司融资规模,优化公司资产。

一是要积极推进大集团、大公司的整体上市,电网企业上市要有所突破。通过对国有大型电力公司进行资产和业务的重组、横向合并,突出主业、剥离辅业,减少并精简管理人员,从而增强公司竞争力,优化国有资产。根据现代企业制度的要求,国有大中型企业要实行规范的公司制改革,完善法人治理结构。集团整体改制的过程则是集团整体明晰产权,转变经营机制,统一经营目标的过程。整体改制上市还有利于树立集团的市场形象,良好的市场形象将使集团在项目开发、市场开拓等方向占有有利地位。

二是集团所属上市公司再融资。目前电力集团所属的上市公司在股市表现良好,电力集团可以考虑以上市公司为实体,将拥有的其它资产进行重组后,由上市公司以募集资金或定向发行的方式向电力集团购买优良资产,扩大资产规模,优化资产质量,吸引更多的资金注入。

三是加大电力企业债券的发行规模。电力行业一直具有收益稳、风险低的特点,具有可靠的偿债能力,具备以企业债券方式筹集资金的良好属性。适当的提高企业的负债率并不会加大企业的

(上接第13页)

优化设计,不仅加快了工程施工进度,节约了投资,而且更有利于保证工程质量;堆石混凝土首次在水电工程主体工程中应用,充分体现了堆石混凝土低碳环保、低水化热、工艺简便等特点。笔者总结了堆石混凝土在加快施工进度、控制工程投资、控制工程质量等方面的注意事项,特别要根据工程规模、质量控制要求、料源情况等重点研判了堆石混凝土的使用范围。富含云母超长引水隧洞工程施工建设是该工程最具挑战性和代表性的个性特征,开挖降效、火工材料超耗、遇水汽车碾压软化等问题造成的严重性后果是各参建单位在施工前未能预见到的,给工程施工质量、进度、投资、

财务风险。与银行贷款相比,债券融资的成本更低,而且能够规避利率风险。纵观市场经济较发达的国家,电力企业都通过发行企业债券筹措到了大量资金,企业债券成为国外电力公司重要的外部资金来源。

要继续对电力企业发行企业债券给予扶持政策,改革电力企业债券的审批方式,由过去的审批制变为核准制,放宽电力企业债券发行主体的条件,放宽对债券利率的限制并使其逐步实现市场化,放宽对企业债券募集资金用途的限制,鼓励已上市企业发行市场接受程度较高的可转换债券。

四是鼓励电力企业通过资产经营权转让、国有股减持、股权转让和出售、出租等多种方式,盘活存量,收回部分资金以用于转化为新增投资的资本金。

3 结语

笔者从电力行业投融资体制存在的主要问题及投融资体制改革发展的思考几个方面进行探讨,强调了深化电力体制改革,理顺行业管理关系,加强企业投资主体地位,建立投融资风险约束机制以及进一步开放电力市场、建立多元化融资渠道及充分利用资本市场,扩大直接融资规模和比重几个方面的重要性,旨在为电力行业的投融资提供借鉴。

作者简介:

刘平(1972-),女,湖北随州人,副部长,会计师,从事水电工程财务及审计工作。

(责任编辑:李燕辉)

安全文明施工控制等带来了极大的困难;同时,吉牛水电站地处地质灾害高发区,其管理战线长、施工便道高差大且坡度陡等特点使工程安全管理压力非常大。该工程在采取了超前谋划地质灾害应对措施,科学采取避让、引导、治理等综合措施后,确保了工程施工的安全。

作者简介:

肖培伟(1980-),男,重庆市人,副总经理,高级工程师,硕士,从事水电工程建设技术与管理工作;

颜志衡(1986-),男,四川安县人,助理工程师,硕士,从事水电工程建设技术与管理工作。

(责任编辑:李燕辉)