

三峡库区持续发展论

Sustainable Development in the Reservoir Area of the Three Gorges

陈国阶

(中国科学院成都山地灾害与环境研究所, 研究员 成都 610041)

三峡库区是指受长江三峡工程淹没,有移民任务的19个县(市),面积约5.67万平方公里,人口1421万(1990)。而三峡地区一般泛指宜昌市、万县市、涪陵地区、黔江地区和鄂西州的巴东县(即原拟建立的三峡省范围),总计面积约7万平方公里,总人口约1800万。三峡库区是三峡地区的精华地带,也是长江沿江产业密集带的组成部分。从自然、经济、社会基础和开发条件看,三峡库区是三峡地区的一个缩影。但是,因三峡工程的兴建和移民搬迁,库区各种矛盾更集中,影响发展战略的各种因素更复杂,更引起世人的严重关注。

三峡库区地处我国大陆版图中心位置,是长江上、中游的过渡地带,其战略地位十分重要,开发意义十分突出。首先,该区是三峡工程所在地,在长江产业带中,与浦东开发并列为两大开发重点,库区的经济状况与三峡工程命运休戚相关。其次,库区(即移民区),移民是否成功,关键在于库区的经济能否得到健康、快速的发展,在于库区能否在一定时期内缩小乃至消除与发达地区的差距。第三,当前库区是长江产业密集带中的经济低谷区,成为长江中游经济区与成渝经济区阻隔带和长江产业带的“肠梗阻”,开发库区对促进长江流域和沿江产业带整体优势的发挥具有十分重要的意义。第四,库区及三峡地区是我国成片贫困山区之一,库区的发展对促进秦巴山区、武陵山区的脱贫,具有示范和带动作用。

当前库区的基本势态,笔者将其概括为:地处全国中心区位的边远山区(川、鄂交界山区),当代发展中的落伍者(与川、鄂两省和全国平均水平的差距不断扩大),几十年三峡工程论证论争热中被冷落的(投资)角落,古代文明发祥地(巴楚文化)中的现代高文盲区,黄金水道旁的贫、闭社会,世界最大水电工程所在地的贫弱社区,壮丽风光中的生态脆弱带。这些强烈反差,反映出库区的优劣态势存在着你消我长,你长我消的制约关系。可惜的是,几十年来,劣势不断抑制着优势的发挥,致使库区至

今未能走出困境。

上述反差是历史过程的产物,已无法改变,问题是现在三峡库区在上述矛盾尚未能很好克服时,又面临着新的挑战 and 冲突,概括起来有:淹没破坏及移民搬迁的干扰与三峡工程建设给区域发展的新机遇,广大贫困山区的脆弱经济与支撑世界最大水利工程空前繁重的任务,严重退化的生态环境与开发经济日益加剧的环境压力,已超载的人口承载力与百万移民新负担,脱贫的强烈愿望与难以启动、改变的历史惰性,急需大量投资的渴求与低劣的投资环境,等等。

所有这些是制定三峡库区发展战略必须认真对待的问题,也是解决难度很大的问题。应该说,对于这样一个多种矛盾交叉,经济基础十分薄弱,社会意识陈旧,居民文化素质较低的区域,祈求有谁能开出一付灵丹妙药,让其很快脱贫致富,迅速腾飞,是不现实的。制定三峡库区发展战略的意义在于指明发展方向,提供开发思路,避免或少走弯路,促进库区逐步走上健康、持续、快速的发展道路。

为此,对库区的发展战略问题笔者提出以下思路,提供决策部门参考。

两持战略:持久战与持续发展

一个区域的贫困是自然、社会、经济综合作用的历史产物。由于“穷怕了”,总想一下能富起来。因此,往往很容易忘记“欲速则不达”的痛苦教训,总倾心于速决战,搞“大跃进”式的超速发展。其实,穷则思变只是问题的一个方面,更深层次的思考应是如何变,如何变得符合科学规律和经济法则。我们不能将良好的主观愿望当成制定发展战略的依据。

目前三峡库区发展要素中,如自然资源、劳动力、资本和技术等都还不具备赶超发达地区的条件。要实现脱贫致富应有长期艰苦奋斗的思想准备。区域发展战略贵在持续发展,可以争取快一点发展,但不能出现大的波动、挫折,不能搞速胜和突

变。这是指导原则。或许有人认为,三峡库区有三峡工程作启动,可以有别于别的区域,可以超前一跃而成为先进区。这也是不切合实际的。三峡工程确实能给库区带来发展的机遇,改变了工程上不上、下不下对库区发展制约的状态,工程也能带动一些产业的发展,处理得好,库区可以步入新的发展期。但是,工程在很长时间内,只有投入,没有产出。更何况,工程的建设、移民的周折、工厂的搬迁势必耽误不少宝贵时间,影响库区经济正常运转,而移民问题的压力更成为库区严重的包袱。因此,在工程建设期间,能不造成经济滑坡,保持过去的增长水平就算不容易了。起码在工程建设近 20 年的动荡时期,工程对库区经济发展的贡献不能估计过高。

从我国几十年基本建设的历史看,全国在贫困地区建设的大型企业不少,但未见有那一个大型企业的巨额投资曾使贫困区大面积脱贫致富。

从三峡库区实际出发,要用几十年的时间,分阶段推进才能逐步缩小其与发达地区的差距。因此持久和持续发展的战略观应该成为三峡库区唯一正确的总体战略选择。

1. 三峡库区的发展应该摆脱过去就工程论工程、就经济论经济、就移民论移民的框框,将三峡移民纳入库区持续发展轨道,通过库区社会、经济的发展来解决移民的任务。而库区的发展又应该走社会、经济、环境协调的道路。换句话说,三峡库区要使移民长治久安,不仅要有生存空间,而且要有发展空间,不仅要养活库区 1 500 万人,而且要使库区具备奔小康、富裕的潜力和能力。

2. 与上述相适应,库区的发展不只是经济的增长,应该包括产业结构的调整,经济技术水平的提高,经济效益的增长,产品的优化,科学技术的进步,人口素质的提高,社会保障体系的建立和完善,库区组织管理系统和持续发展支持体系的形成,经济社会利益的公平分配、平等竞争,生态与环境的良性循环等。因此,发展战略应该是一个系统、综合的战略。

3. 库区是立体、空间多维的山地,具有自然环境类型多样性、物种和生态系统多样性、资源多样性、经济类型多样性、社会聚落多样性、文化多样性等特点。这些特点是构成库区结构有序,发展有序的重要条件,是持续发展的重要内涵。库区的持续发展要在多样性的基础上建立起协调共生、循环再生、持续自生的调控体系和机构,促进库区自然—经济—社会复合大系统向结构有序、进化有序的方向发展。

4. 持续发展要落实到工农业持续发展、生态系统持续发展、社会系统持续发展、人口控制、生态建设和环境保护等具体可操作实践中去,建立起资源节约型的经济体系,社会组织体系,消费体系和生

态环境体系。

两重战略:产业重构和城镇重构

两重战略的中心是利用三峡工程建设、工程移民和市场经济的新机遇、新挑战、新形势作为新起点,以市场为导向,对区内的产业、城镇进行调整、重构。

产业重构,首先是对三大产业结构的调整。重要的是大力发展第二、三产业。笔者坚决反对三峡移民以农业论农业,农村来农村去的观点,更坚决反对将三峡移民的政策基点放在种柑桔上。从库区的土地状况和未来发展要求看,实现库区经济持续发展,缩小与发达地区的差距,仅靠农业是无法达到的,移民是不可能充分就业的。只有提高第二、三产业的发展水平,才能扩大库区移民容量。因此,三峡库区在稳定农业的同时,重点应放在发展二、三产业。目前农业产值仍占国民产值 45% 左右,应逐步调整到第一、第二和第三产业“三分天下”,进而发展到第三、第二和第一产业倒三角形的比例关系。其次,要调整产业发展方向。除继续发展原有基础较好的食品、纺织等行业外,应逐步发展天然气化工、盐化工、建材、机械、造船、交通、通讯、旅游等产业行业。第三,要逐步实现产业规模,集约经营,产品上档次,将小型、分散、消耗高、污染严重、效益差的一些工厂企业并转乃至关闭,对移民赔偿、中央投资、地方集资、外资引进等统一规划,集中建成若干支柱产业、行业、骨干企业,彻底改变区域小而全的低层次产业格局,提高产业和企业的整体水平和效益。第四,将以计划经济为导向的布局原则转向以市场经济为导向并与长江产业带和外向型经济接轨、配套,推动协作和区域互补。重点扶植万县市成为库区经济中心,抓好涪陵市对重庆市的经济接力布局,和坝区(毛坪)对宜昌的产业拓展布局。同时,在规划的高等级公路沿线,重新构造新的产业轴心。

城镇重构就是要按市场经济和库区发展目标的要求,改造旧的城镇体系,建设新的城镇体系,为实现 21 世纪的持续发展奠定基础。重要的一点是要建设以万县市为中心,以沿江新城镇为支点的产业中心、商业中心、金融中心和文化中心。为此,首先要求利用城镇搬迁的时机,对全区城镇职能、规模、层次、体系和布局等进行调整,提高库区城镇体系的有序性和综合配套水平,既突出库区城镇特色,又与现代城市化过程相接轨。其次,要按持续发展要求,搞好各个迁建城镇的规划和基础设施建设,对港口、道路、水电、公共设施、交通通讯、城镇用地等要按下世纪发展规划要求进行设计,并留有空间余地。

两依战略:东依托三峡工程, 西依托重庆市

三峡工程作为一项投资上千亿的资本密集型工程,将在一个相当长时期内对库区产生产业导向影响,三峡工程建设完成后,坝区将发展成为一个新型的工业城市。因此,库区的开发凭借工程的巨大投入,发展与之相应、配套的产业,并向其输送劳动力都是必然的。从长远看,工程可以增加库区内部的经济支持力量。库区经济依托三峡工程是有一定道理的。但现在三峡工程处于大投入、无产出阶段,靠其对库区的支援尚谈不到。当前较实际的做法是利用中央各部门和全国各省(市)区支援三峡移民对库区投资的机会,增加库区自身造血功能,抓住时机发展与三峡工程配套的机械、建材、物资流通、储存、交通通讯、副食品、经济作物基地,旅游服务等,为库区的经济注入新活力。

更重要的是库区经济要面向、依托重庆市。重庆市是西南最大经济中心,部分县属于库区范围,与库区相依为命。三峡库区经济的弱点是缺乏经济中心,缺乏发展第二、三产业的推动力和能量,只有依托重庆的经济吸引力和人才、技术、交通优势,才能逐步改变这种劣势。反过来说,重庆市作为一个特大型城市,位于库区末端,库区的命运直接影响着重庆市的前途。重庆市下一步发展的最大障碍是在其东向面临着一个巨大的贫困山区。这就如一道无形屏障,阻碍着重庆经济向东辐射。因此,重庆市要扩大其经济辐射半径,重要的战略选择之一就是要扩大其对川东、三峡地区的经济影响力,占领这个人口众多的庞大市场。因此,三峡库区经济活力的增强,对扩大重庆市的市场容量和发展半径,具有十分重要的意义。

当前,重要的是消除库区与重庆市之间的壁垒,打破相互封锁、各自为政的格局。库区在产业调整上要与重庆市接轨,作重庆市的配套、拓展区,而不要与重庆市搞重复建设;第三产业的发展,特别是旅游业、商业、信息业、文化事业等,要与重庆合作互利;商品流通、人才培养、技术引进要以重庆市为基地;铁路、公路、航运、通讯、航空等建设要与重庆市协调,共筑现代化运输和信息体系;外资引进,库区一时有困难,可以借重庆市为跳板,分段引进,先易后难,先小后大,先少后多,逐步与重庆市连成一片新的国际开放型投资区。

两沿战略:沿江开发与沿线开发

从目前的布局上看,移民迁建的城镇依然是沿长江布局,依山傍水这一历史传统和优势将继续保

存下去。当前战略的重点是要开拓沿江产业、交通,与中下游发达地区联系,实现与东部发达地区的接轨。

沿线开发是选择若干与沿江交叉或平行的交通线,使沿江经济带向内陆纵深方向发展,扩大三峡库区经济腹地。主要线路有:万(县)达(县)铁路与襄渝铁路和在建的成达铁路接轨,将库区与四川盆地经济发达区连在一起,进而向川陕鄂豫交接区辐射;成都—重庆—武汉—上海沿江高速公路的建设,在三峡库区近期应建设重庆—长寿—涪陵、达县—万县—恩施—宜昌、万县—宜昌等二级公路,还有川汉、渝怀、万涪等铁路的建设,打通三峡库区与两翼经济发达区(江汉平原与四川盆地)的经济联系。

三峡工程建设后,万县市将成为库区中心的优良深水港,而重庆港因泥沙淤积,命运如何,尚难断定。因此,应利用万县市作为库区未来水、陆、空交通枢纽,实现万吨轮与高速公路、铁路的集装箱联运,实现从川西—川东—长江中下游的快速、大件、综合运输。以此带动库区经济的腾飞。

总之,沿江战略和沿线战略是不可分割的。离开沿江,沿线就失去出口、通道,沿线产业的发展就不能与黄金水道的优势结合,就会受到限制;离开沿线,沿江的开发就失去经济腹地,失去区域的总体优势。因此,沿江和沿线是库区经济布局的基本构架。当前,沿江已有一定基础,沿线还需大力开发。

两向移民战略:淹没区向上移民 与高山居民向下移居

水库淹没区的移民已开始大量前期工作,也易为大家所了解,属不得不移的被迫移民。这里重点讨论另一类移民。应根据实际,对确实条件差、不能脱贫的高山区居民,主动利用三峡库区移民机会,向海拔较低、生存条件较好的地区迁移。这是一种主动移民。这类移民与三峡淹没区移民一起构成双向移民,即由下向上和由上向下同时并举。

从发展看,三峡高山区居民面临几个难以克服的问题:一是居民点位于高海拔,自然条件差,农业生产水平低,难以提高生活水平。二是居民点一般处于高山坡陡区位,水源缺乏,是干旱直接受灾者,目前尚无法克服这一致命弱点。三是居民以柴草为能源,对自然生态破坏极大,是引起库区水土流失的原因之一。四是居民点分散、零落,难以组织现代社会生活和农村建设,电气化、普及教育、社会福利、卫生保健等无法实施。五是因交通不便,居民与世隔绝,文化、技术、意识落后,势必成为时代的落伍者。这部分居民不相对集中,山区脱贫、脱愚、脱

险就无法保证。

双向移民,虽然加重移民负担,但势在必行,早移比晚移主动。移民集中后的过剩劳动力可以从发展第二、第三产业找出路。

两基战略:基础设施建设 与基础教育普及

一个区域经济发展水平的高低、速度的快慢、效益的大小和竞争力的强弱都受一系列基础因素和基础条件的左右。可以说,离开区域良好的基本教育和人才条件,离开区域现代化的基础设施,离开稳产高产的农业支持系统,持续发展就会成为空谈。

库区的基础设施建设主要包括两项。一是农田基本建设,重点是建设稳产高产农田。在大量良田、平地被淹没后,如何重建新的农业支持系统,是区域经济发展的一出重头戏。三峡库区土地资源严重不足,陡坡垦殖已严重破坏自然环境,引起严重水土流失,加之水利设施落后,伏旱严重,农业生产长期处于低而不稳的状态。只有扭转这种被动局面,库区才有振兴的基础。为此,重点是建设高标准梯田,建设适合坡梯地农田的水利灌溉系统,有条件地区可大力发展喷灌技术。对大于 25° 的陡坡地,退耕还草、还林,从农业结构调整上减少垦殖指数,将功夫下在提高农田质量,改造中低产田上。二是改善投资环境的基础建设。当前重点抓好几项工程:第一,抓好库区高等级公路建设、连接区外铁路网的铁路新线建设、库区港口码头建设、几座长江大桥建设、万县航空港建设、微波通讯建设、城镇基础设施建设等。当前,对三峡库区的支援,投资重点应放在上述基础设施建设上。第二,基础教育普及。这是库区振兴的百年大计,又是一项繁重的社会系统工程。应逐步建全库区教育体系,特别是普及小学、初中教育,建立一批为库区培养实用人才的中专、大专学校,争取建立为库区服务的综合性大学。要建立专业人才培养基地,针对三峡工程移民开发和库区经济发展的实际需要,有目的地培养各类相适应的人才。要逐步消灭文盲,对高山区、边远区域的居民要采取特殊措施。要培养库区教师人才,稳住教师队伍。还要以各种优惠政策,吸引各地人才。

两替战略:劳动力替代资本 与设备替代

三峡库区人口稠密,劳动力丰富,劳动力过剩已成为突出问题。劳动力的就业既是包袱,又是构成生产力的基本要素。如何将劳动力过剩变成区域开发的资源,是库区迫切需要解决而又有重大实际

意义的问题。提出在三峡库区实施劳动力替代资本的战略,主旨就是要利用劳动力丰富的优势代替资本不足的劣势,使劳动力得到较充分的就业,减少失业的社会压力。同时通过廉价劳动力的就业,减少同一建设量和工程量的资金投入,缓和库区建设资金严重不足的矛盾。具体的做法是:

基本建设劳动力替代。库区的城镇迁建,工厂搬迁,农田基本建设,公路、铁路建设,都需要大批的体力劳动者,库区农村劳动力的素质也适应上述需要,可以大力雇用本地农村劳动力,降低劳动力的价格,减少基本建设投资,使同等投资可以办更多的事或工程;同时,还可增加库区农民的收入,提高购买力和消费水平,促进市场和经济发展。其次,组织劳务输出,获取外区资金向三峡库区的注入。1993年四川全省劳务输出达1 000万人次,其中跨省输出500万人次,全省劳务输出总收入达100亿元,成为全省的一大资金来源。三峡库区每年若能组织50~100万劳动力输出,每年至少可以获纯收入10~20亿元以上。关键是要组织好,同时要不断提高劳动力的素质。第三,在国家扶贫工作中,也可适当推行以工代赈的办法,组织库区劳动力投入国家建设,参加兴修水利、水土保持、长江防护林工程建设等,领取赈济物质和资金,逐步改善农村的经济状况和生态环境。

设备替代资本战略。可以利用三峡库区搬迁机会,将工厂、企业的赔偿资金、国家支援三峡库区的发展资金、库区自筹资金等,对大、中型企业进行新的组合。而搬迁的企业,不能按原来的设备、规模、产品原封不动地重建,可以采取折旧、低价或免费转送给农村乡镇企业。这样,一头是用赔偿和新投资建设起点高、上规模、上档次的企业,作为库区产业支柱;一头是利用旧设备武装乡镇企业,共同构筑库区的经济大厦。

两建战略:生态建设与景观建设

把生态建设和景观建设提高到战略的高度,是可持续发展的要求。这里所指生态建设,除了一般的环境保护外,更重要的是将生态系统和自然景观当作三峡库区经济持续发展的重要资源和支持系统。当前,库区的农业系统脆弱,原因在于自然生态破坏、水土流失和自然灾害频繁。未来移民的安危在很大程度上取决于自然生态的恢复。三峡自然景观是世界级风光资源,是库区发展第三产业最主要的资源。既是自然生态系统持续发展的物质基础,也是社会经济发展的物质基础。因此,将景观建设提高到战略高度来认识,是十分必要的。生态建设和景观建设的主要内容:一是建立三峡峡区半自然
(下转第38页)