

文章编号:1001-4179(2013)07-0100-04

三峡库区专业项目复建探索与实践

王伟,李文军

(长江勘测规划设计研究院 库区处,湖北 武汉 430010)

摘要:三峡工程建设库区专业项目复建具有涉及面广、种类齐全、数量多、总量大、受淹没影响程度不一等特点。通过各方努力,三峡库区专业项目复建工作已全面完成,并通过了分期蓄水验收。为了在今后的水利工程建设中,进一步做好移民工作,对三峡工程库区专业项目受淹损失情况,复建特点及难点,采取的对策措施,工作经验和安置效果进行了系统总结。可为类似项目提供参考借鉴作用。

关键词:专业项目;复建规划;实施成效;经验总结;三峡库区

中图分类号:TV697 **文献标志码:**A

移民安置是三峡工程建设的重要组成部分,专业项目复建又是移民安置的重要内容。专业项目复建为农村移民安置、城集镇迁建以及工矿企业搬迁提供基础设施配套,对保障移民工程的实施具有重要作用,在移民安置中发挥着先行的基础作用。目前三峡库区专业项目复建已全面完成,功能得到全面恢复和较大改善,为库区移民安置和经济社会发展作出了积极贡献^[1]。

1 淹没特点

(1) 涉及面广、种类齐全。三峡库区淹没区人口密集,沿江分布有众多的城镇、工矿企业和居民点,经济相对较为发达,基础设施较完善,且历史文化遗留文物古迹较多。三峡库区受淹专业项目涉及公路、港口码头、电力、通信、广播、水利、输气管道、水文站网、航道设施、文物古迹等11个大类,各个大类又可以细分为若干小类,如受淹公路涉及国道、省道、县道、乡道和村道,按等级分可分为二、三、四级及等外公路;港口码头分为城市港口、县城港口、集镇码头及停靠点,按管辖权涉及长航、地方交通部门和厂矿企业码头;电力工程涉及电站、变电站及输电线,电站又分为火电站和水电站,输电线涉及110、35 kV及10 kV三个等级;通信设施包括沪-汉-成线、长航线、省属长途通信线及邮

电局。广播设施涉及广播线、广播站及电视台等。三峡库区淹没涉及的专业项目内容丰富,几乎包括了专业项目的全部类型,涉及面广,种类齐全。

(2) 数量多、总量大。三峡水库干流回水长度约667 km,涉及湖北省、重庆市沿长江两岸5 000多千米岸线的20个区(县),淹没涉及2座城市、11座县城、28座建制镇、88座集镇、1 599家工矿企业。淹没涉及等级公路815.6 km;汽渡13处;码头655处,包括2座城市港口,8座县城港口,及81座集镇码头;淹没输电线路1 991.1杆千米;水电站114处,火电站30座;抽水站139处;35 kV变电站12座;通信线路3 413.0杆千米。淹没县广播台、电视台20个,乡(镇)广播站、电视站103个,微波站1座,淹没广播线4 478.4杆千米;航行标志1 434处、信号标志84处、航行水尺62处、测量控制网点6 320个、航行锚地82处及船舶分解基地8处,船舶维修厂6个;文物1 282处。三峡库区专业项目淹没涉及等级公路数百千米,大中型港口10余座,集镇码头几十座,输电、通信及广播线路数千千米,损失巨大,影响深远,在我国水库移民史上绝无仅有。

(3) 受影响程度不一。三峡水库属典型的山区河道型水库,回水长度长,因此对呈条带状分布的专业项目影响总量大但相对量小,对点状或块状分布的专业

收稿日期:2013-02-19

作者简介:王伟,男,高级工程师,主要从事水利水电工程移民安置规划设计工作。E-mail:898326214@qq.com

项目影响相对量较大,对航运会带来有利影响。① 三峡库区淹没等级公路涉及 18 个区(县),实物指标调查时已建成以宜昌市、万县市、涪陵市和重庆市为中心的公路运输网,淹没涉及国道 3 条(209 线、318 线、319 线),通车里程 499.4 km,淹没长度 39.03 km;省道 7 条,通车里程 1 831 km,淹没长度 159.26 km;县道 21 条,通车里程 4 978 km,淹没长度 474.61 km。受淹国省、省道、县道总长 672.9 km,占通车总里程 7 308.4 km 的 9.2%,为间隔局部淹没,公路交通网络受影响不大。对输电、通信及广播线路的淹没影响也类似,基本上只需提升高程后靠复建即可。② 对呈点状分布的港口码头则影响较大,由于三峡水库水位抬升较高,淹没涉及的 2 座城市港口、8 座县城港口及 81 座集镇码头几乎全部淹没,功能基本丧失。对当时库区最大的水电站云阳小江电站的淹没影响也是如此。这些设施均需另外选新址复建。③ 三峡水库蓄水后可以渠化三斗坪至重庆主城江段,充分改善通航条件、扩大通航能力及大幅降低运输成本,有利于库区港口、航道建设和航标管理^[2-3]。

2 复建特点及难点

(1) 涉及范围广、部门多、专业性强、技术层次高、技术升级换代快。① 由于我国实行按行政区域分块、按行业分条的管理体制,三峡水库专业项目涉及的行政区域范围广、行业管理部门多。行政区域涉及湖北省、重庆市的 20 个区(县)沿长江两岸 5 000 多千米岸线分布的 356 个乡镇。行业管理涉及交通、港务、航道、电力、电信、移动、广播电视、水利、燃气、文物等行业管理部门或专业公司。② 电力、通信及广播电视等专业项目具有专业性强、技术层次高、技术升级换代快的特点,复建过程中电网等级不断提高,变电站容量持续扩大,自动控制技术全面应用,通信技术经过了从模拟交换、明线传输到数字程控交换、光纤传输的巨大变迁,广播电视技术从铁线架设的有线广播传输网到有线网络延伸覆盖、地面数字电视覆盖、MMDS 数字多路微波传送和设立共用卫星地面接收设施等多种模式的转变,形成无线、有线、卫星三位一体,互为补充,交叉服务的广播电视传输覆盖格局。复建过程正值我国经济社会大发展、科学技术大进步的时代,技术发展日新月异,新设备、新工艺层出不穷,专业项目复建需要紧跟时代步伐,适应技术进步的挑战,满足经济社会发展的需要。

(2) 投资大、时间跨度长、难度大、任务重。三峡库区专业项目复建补偿投资总额 43.01 亿元,投资巨大。同时专业项目复建为移民安置提供基础设施配

套,在移民安置中发挥先行的基础作用,其复建要适当超前于移民搬迁,导致时间跨度长达 17 a,周期长。期间正值库区经济社会快速发展时期,由于城(集)镇迁建、企业搬迁和农村移民安置等引起生产力布局调整,专业项目复建不仅要恢复功能,还要满足库区经济社会发展的需要,适应生产力的布局而进行重新布局。此外,三峡库区地质情况复杂,建设条件较差,专业项目复建建设难度很大。

(3) 补偿和发展关系界定困难。由于历史原因,库区在淹没前公路交通、港口码头、电力、电信、广播等专项设施发展水平低,为了适应库区经济社会发展的需要,在规划时专业项目不是简单复原,而是在考虑新的城镇体系和生产力布局的前提下与行业的发展规划进行衔接,考虑了发展的要求。专业项目复建投资由补偿投资和发展投资组成,二者的性质不同,其经费的来源也不同。补偿投资计入三峡工程建设总投资,发展投资由地方政府和行业主管部门承担。补偿包含了部分发展,但代替不了发展,补偿与发展边际不清,界定困难,利益相关方为了自身利益,各执一词,容易陷入无休止争论的漩涡。因此补偿和发展的界定是专业项目复建规划和确定投资概算的难点。

3 对策措施和发展机遇

(1) 创新管理体制机制。专业项目复建涉及范围广、部门多,复建工作量大,协调难度大。在专业项目复建过程中,各级政府及移民主管部门、行业主管部门、建设单位根据当时的政策条件和技术水平,结合各个专业项目的特点,探索和创新体制机制,完成了专业项目复建工作。专业项目复建遵守“中央统一领导、分省(直辖市)负责、以县为基础”和“移民任务和资金双包干”的原则,实行“政府全面负责,移民部门综合管理,相关专业部门各司其职”的管理体制。按照建管一致的原则,专业项目复建实施主体一般为受淹专业项目的资产所有者或资产授权管理单位(行业管理部门),移民行政主管部门按照“移民资金和任务双包干”原则,与复建实施主体签订有关协议,并按照复建进度安排投资计划,拨付移民资金。资产所有者或资产授权管理单位直接作为项目法人或成立项目法人,实行项目法人负责制。复建实施管理探索采用了复建指挥部、项目法人、代建管理等 3 种模式。

(2) “三原”原则作为处理补偿和发展关系的基本原则。1992 年三峡库区专业项目复建规划开始编制时,我国实行的相关行业规范为 1984 年颁布的《水利水电工程水库淹没处理设计规范》,其中规定:“受淹铁路、公路、电力、电信、广播线路及管道等专项的处

理,需恢复、改建的,应根据原有线路状况和等级结合水库淹没或影响的具体情况,进行技术经济比较,选择合理的改建方案;除按原有的等级和标准进行改建外,还应考虑原有设备和旧材料的利用”。此条规定明确了专业项目改建方案必须坚持原有的等级和标准,但没有明确提出恢复原功能的原则,存在一定的缺陷。1993年颁布的《长江三峡工程建设移民条例》明确规定:“因三峡工程蓄水被淹没的公路、桥梁、港口、码头、水利工程、电力设施、电信线路、广播线路等专业设施和文物古迹,需要复建的,应当根据安置区的建设规划,按照经济合理的原则,提前在淹没线上复建。按原规模和原标准,或者为恢复原功能复建所需要的投资,经核定后列入移民经费;扩大规模和提高标准需要增加的投资,由有关单位自行解决”。1994年颁布的《长江三峡工程水库淹没处理及移民安置规划大纲》规定:“被淹没的公路、桥梁、港口、码头、水利工程、水文、电力设施、电信线路和广播线路等专业项目,需要复建的,按原规模和原标准或者为恢复原功能(含按照公路、电信线路、广播线路等新线实际里程)复建所需投资,经核定后列入移民补偿投资;扩大规模和提高标准所增加的投资,由有关地方人民政府或有关单位自行解决。淹没区与移民迁建区的文物古迹要根据文物保护法的规定,按照“重点保护、重点发掘”的原则提出保护规划,经核定后的经费列入移民补偿投资。”按原规模和原标准或者为恢复原功能简称“三原”,三峡专业项目复建规划始终坚持“三原”补偿的基本原则,妥善处理了补偿和发展的关系,并经过了复建实践的检验,符合三峡库区实际。

(3) 发挥规划龙头作用,全力编制好规划。根据专业项目复建种类多、任务重、技术性强,以及复建需与行业发展规划有机结合等方面的特点,许多部门、众多专业的上百家有相应资质等级的规划设计单位依据国家有关法律、法规,按照各专业的技术规范和标准,在长江水利委员会编制的《长江三峡工程初步设计阶段水库淹没处理及移民安置规划大纲》及《三峡水库专业项目复建规划工作细则》的指导下,分别编制完成了公路桥梁、港口码头、输配电、邮电通信、广播电视及其他专项设施的规划。规划报告经专家评估后,送行业主管部门审批后报国务院三峡办备案。专业项目复建规划经审查批准后,各个专业的行业主管部门又根据当地经济社会发展和行业规划编制了专业项目实施计划。专业项目复建实施过程中严格执行经批准的规划,不得随意调整或者修改;确需调整或者修改的,按照原审批程序报批。科学合理的专业项目规划起到了龙头作用,切实指导了专业项目复建。

(4) 全国对口支援三峡库区。1992年党中央、国务院作出了全国对口支援三峡库区移民的重大决策,国务院办公厅印发了《关于开展三峡工程库区移民工作对口支援的通知》,向全国发出了对口支援三峡库区移民的号召,要求各地区、各部门要有组织、有计划地开展对口支援三峡移民工作,充分体现了社会主义制度聚集各方优势、集中力量办大事的优越性,对口支援是国家对三峡库区移民实行的重大扶持措施。对口支援工作坚持优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展的原则,坚持以移民安置为主要目标。通过对口支援工作有力支持了库区专业项目复建和库区经济社会发展。

(5) 多渠道筹资。专业项目复建遵循“三原”的补偿原则,但其复建需与当地经济社会和行业发展相结合,导致考虑发展后所需资金大于按“三原”原则确定的补偿资金,而三峡库区经济不发达,地方财力有限,必须利用政策扶持及市场化机制,多元化融资为专业项目复建提供资金保证。专业项目复建过程中以移民补偿资金为引导,拓宽筹资渠道,充分利用国家对口支援政策、招商引资政策及各项优惠政策,建立多元化的融资机制。主要融资方式包括各级主管部门补助、对口支援、利用资本市场直接融资、股份合作经营、银行贷款及民工建勤、以工代赈等多种形式。同时,国家有关部委、上级行业主管部门对专业项目复建也给予了项目支持、信贷、税收、招商引资等优惠政策。通过不断创新思路和融资模式,多渠道筹资,为库区专业项目复建提供了大量资金,为专业项目复建的顺利实施提供了资金保障。

为了支援三峡工程建设,妥善做好库区移民工作,把库区建设成新的繁荣库区,党中央、国务院做出了成立重庆直辖市的重大战略决策,设立重庆直辖市有利于三峡工程建设和库区移民的统一规划安排和管理。重庆直辖市的成立,可以充分发挥直辖市行政管理体制效应,实现大城市带动大农村和城乡经济一体化共同发展、共同繁荣,对专业项目复建具有十分重大的促进作用。2000年8月,重庆市首次提出了“8小时重庆”的交通建设理念,将全市交通“五年变样,八年变畅”的建设目标量化为“8小时重庆”这一新的具体目标,并正式纳入重庆市“十五”计划纲要。“8小时重庆”交通建设极大地改善了重庆市的公路路网结构和服务水平,为将重庆建设成长江上游的交通枢纽和经济中心奠定了坚实基础。自1998年以来,我国电力工业开展了“两改一同价”工程(城市电网、农村电网改造,城乡用电同网同价)。重庆市电力公司实施了农村电网建设与改造工程,一、二期共完成投资74.7

亿元,极大地促进了三峡库区农村电气化的进展。1999年9月,中共十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》明确提出了实施西部大开发战略,专业项目等基础设施建设是其重要任务之一。以上政策措施的出台及实施有力促进了专业项目复建工作。

4 复建成效

三峡库区专业项目复建实施自1993年启动,2009年全面完成,历时17 a。共复建公路1 011.91 km、大型桥梁197座、高压输电线路3 863.70 km、通信线路2 609.47杆千米、广播电视线路4 657.65杆千米。专业项目复建规划任务已全面完成并通过验收。

三峡库区公路、桥梁、港口、码头,以及农村库周交通项目实施后,库区路网结构更趋合理,道路等级得以提高,部分峡谷地带移民群众出行由原来对水路的过分依赖,变为水路、陆路均可对外通行,移民户出行需花费的时间整体缩短。据对样本户监测,居住在乡村的移民到达县城平均时间为0.83 h,较搬迁前(1.27 h)平均缩短0.44 h。库区城集镇对外交通条件也得到了明显改善,库区多数区县实现了与高速公路的连接,移民出行更加方便快捷。通过电力复建和农村电网改造,提高了农村电网质量,农村后靠移民通电比例达100%,且用电有保障,保障率较搬迁前提高11个百分点。移民信息交流更加畅通,文化生活更加丰富,基本实现了有线电视信号全覆盖,收视频道多达60余

个。后靠农村移民拥有固定电话和手机量达到1.5部/户,其中安装固定电话比例为72%,较老居民高16个百分点。

专业项目复建为库区交通网络的形成和优化升级、电力电信及广电事业的全面发展提供了契机,功能得到全面恢复,满足了三峡工程分期蓄水的要求,为农村移民安置、城集镇迁建、企业搬迁建设提供了完善的基础设施条件,促进了库区经济社会的快速发展^[4]。

5 结语

三峡库区专业项目复建工作已全面完成,并通过分期蓄水验收,全面实现了初步设计阶段的规划目标,较搬迁前功能得到恢复和改善。本文系统总结了三峡库区专业项目的淹没和复建特点及难点,以及采取的主要对策措施,对今后其他大中型水利水电工程库区的专业项目复建工作有指导和借鉴作用。由于历史条件和规划认识水平的局限,库区部分公益性专业项目复建建设标准偏低,尚不能完全适应库区经济社会发展的需要,是今后工作需要关注的重点。

参考文献:

- [1] 傅秀堂. 论水库移民[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001.
- [2] 陶景良. 三峡工程100问[M]. 北京: 中国三峡出版社, 2002.
- [3] 甘宇平, 谭栖伟. 当惊世界殊——重庆三峡移民纪实[M]. 重庆: 重庆出版社, 2007.
- [4] 蒋建东. 三峡库区专业项目复建总结性研究[M]. 武汉: 长江出版社, 2012.

(编辑: 常汉生)

Exploration and practice of reconstruction of public facilities in Three Gorges Reservoir area

WANG Wei, LI Wenjun

(Planning and Design Department of Reservoir Region, Changjiang Institute of Survey, Planning, Design and Research, Wuhan 430010, China)

Abstract: The reconstruction of public facilities in Three Gorges Reservoir area involves a wide range, various kinds, large numbers and quantity, and is characterized by different impoundment degree. Through the efforts of all parties, the reconstruction of public facilities in the reservoir area has been completed and accepted by staged water impoundment. In order to well conduct the resettlement work in future construction of water conservancy project, the inundation condition of public facilities in the reservoir area and reconstruction characteristics and difficulties, the adopted measures, the obtained experience and reconstruction effectiveness are systematically summarized.

Key words: public facilities; reconstruction planning; implementation effect; experience summarization; Three Gorges Reservoir area