

金沙江经济区的构想与现实： 长江经济带建设从三段规划走向四段部署新阶段

刘世庆¹ 林 凌¹ 齐天乐¹ 胡 涓¹ 林 睿² 邵平桢¹ 付 实¹

(1. 四川省社会科学院,四川 成都 610071;2. 中国社会科学院,北京 100732)

【摘 要】 金沙江下游四座巨型电站建设形成 800 公里湖面,是长江流域开发无法回避不应回避的新情况。金沙江下游承担着事关全局的八大功能,是三峡大坝安全、长江生态屏障、国家能源和战略资源、区域经济发展、长江黄金水道延伸、实现长江两头开放等的重要保障。该区域涉及川滇黔三省广袤区域和众多人口,涉及众多部门,跨多个行政区,需要三省联合推进,需要顶层协调干预。“依托黄金水道建设长江经济带”战略应从三段规划走向四段部署,将金沙江下游纳入国家战略,统筹部署,建设长江源头航运中心和金沙江下游城市群。

【关键词】 长江经济带;金沙江;攀西六盘水;四段划分;国家战略;川滇黔三省合作
【中图分类号】F124.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-3410(2014)04-0140-05

长江是我国第一、世界第三大河流,全长 2800 公里,从“长江第一城”四川宜宾到长江入海口上海,已形成三大航运中心和三大城市群,今天,一个新情况摆在我们面前:金沙江下游四座巨型电站建设正在形成 800 公里库区!这是一个不能回避的新情况,其机遇和挑战将大大超过 600 公里库区的三峡建设。这是一段不能被忽视的河流,因为他有 800 公里之长;这是一方不能被忽视的热土,因为她镶嵌有攀枝花、凉山、昭通/水富、宜宾、泸州、乐山、六盘水、毕节、楚雄、东川等数十座传统和现代大中小城镇,养育了四千万之众的人民;她为国家和东部提供了两倍于三峡的能源,保障了三峡大坝的安全,维系着整个长江上中下游的生态。你可以赋予她、禁止她、规定她承担某一职能,但你不能无视她的存在,尤其在国家谋划长江经济带建设之机。一个新的时代使命向我们走来:开发金沙江下游,将“依托黄金水道建设长江经济带”战略从三段规划走向四段部署,将金沙江下游纳入规划,建设长江源头航运

中心和金沙江下游城市群。

一、长江开发进入金沙江时代,“依托黄金水道建设长江经济带”战略部署需要从三段规划走向四段部署新阶段

1. 金沙江已成为继三峡电站之后中国水电开发主战场,已建和在建的向家坝、溪洛渡、白鹤滩、乌东德四座巨型电站库库相连,正在形成 800 公里湖面,这是一条长度等于法国最大河流塞纳河,两倍于英国著名河流泰晤士河,三分之二于西欧第一大河流莱茵河,造福金沙江两岸数千万百姓的母亲河。金沙江下游承担着七大特殊功能,对长江经济支撑带建设具有全局意义和突出贡献,即:保障三峡大坝安全,提供两倍于三峡电站的清洁能源,加快开发国家急需的战略资源,建设长江上游生态屏障,提供 800 公里低成本航运“黄金水道”,连接云南“桥头堡”实现长江“两头开放”,促进川滇黔交界地区经济社会发展,特别是乌蒙山连片贫困地区和彝族等民族地区发展,直接惠及四千万人民的发展期盼。

【基金项目】 本文是国家社会科学基金重大项目“我国流域经济与政区经济协同发展研究”(项目编号:12&ZD201)的阶段
性成果。

【作者简介】 刘世庆(1950 -),女,重庆人,四川省社会科学院西部大开发研究中心秘书长、研究员。主要研究方向:区
域经济、流域经济、西部大开发。

2. 金沙江下游崛起一座座新城,城市群雏形基本形成。金沙江下游涉及区域为著名的攀西六盘水地区。根据国务院三线办 1991 年规划^①,这一地区包括川滇黔三省 12 市州(四川攀枝花、凉山、宜宾、泸州、乐山,云南昭通、东川、楚雄、曲靖,贵州六盘水、毕节、黔西南州),面积 22.2 万平方公里,2013 年常住人口 4428 万人,GDP 1.1 万亿元。攀西六盘水地区拥有关系国家安全和现代化建设的战略资源,三线建设以来,国家对该区域进行了三次大规模开发,先后制定有金沙江资源开发规划、金沙江下游国土综合开发规划、川南地区国土综合开发规划、攀西战略资源创新开发试验区建设规划、攀西六盘水战略资源开发、金沙江下游沿江经济带发展规划等多项重大战略规划。经过 50 多年的努力,攀西的钢铁和钒钛开发已取得巨大成功,中国“钒钛之都”声名远扬,具有新兴战略地位的“三稀^②”金属正在积极开发,钴、钨等元素已经开发出来。2013 年国务院特别批准在攀西地区建立国家级战略资源创新开发试验区,开发和科研的力度正在加强。成昆铁路、内昆铁路、雅西高速、贵昆高速建设,攀枝花、西昌、宜宾、毕节、六盘水等机场开通,逐步把攀西—六盘水 12 个市州连为一体,并走向全国。特别重要的是,这 12 个市州至少有 9 个城市人口在 50 万以上,攀枝花已近百万,金沙江下游城市群雏形基本形成。与此同时,这一地区部分处在乌蒙山连片贫困地区,经济社会发展仍然落后,急待扶持开发。(参见附图)

3. 长江事实上已形成发展阶段、承担功能、自然环境迥异的四段区域。长江流域在进行三峡大坝建设、大小洋山港国际航运中心建设的同时,金沙江流域的清洁能源开发和战略资源开发也已全面展开,形成四段开发格局,从“长江第一城”四川宜宾到长江入海口上海已形成的上游、中游、下游三大航运中心和三大城市群之后,一段长达 800 公里的崭新航道和区域摆在我们面前,这是西部大开发中贯彻落实国家治理长江的 12 字方针“深下游,畅中游,延上游,通支流”的一个重要成果,一个令人振奋而尚未引起人们重视的现实,一个新的时代使命向我们走来:开发金沙江下游,延伸长江干流航道 800 公里至攀枝花,建设长江源头航运中心宜宾和金沙江下

游 12 市州城市群,国家“依托黄金水道建设长江经济支撑带”规划部署从三段走向四段,即:下游航运中心上海和长三角城市群,中游航运中心武汉和中游城市群,上游航运中心和成渝城市群,源头航运中心宜宾和金沙江下游城市群。把金沙江下游列为独立的一段,主要由川滇黔三省联合开发。

二、金沙江下游承担八大特殊功能,对“依托黄金水道建设长江经济带”战略具有全局意义和突出贡献

1. 保障三峡大坝安全。金沙江下游电站建设的首要贡献是拦沙,延长三峡大坝寿命。根据三峡总公司的论证报告,溪洛渡水库单独运行 60 年,三峡库区入库沙量将比天然状态减少 34% 以上,溪洛渡和向家坝两个电站联合运行 60 年期间,可为三峡水库拦沙 120 多亿吨,从而大大延长三峡水库的使用寿命。金沙江下游电站还可使三峡水库入库泥沙颗粒变细,有效减少三峡库尾的泥沙淤积,对促进三峡工程效益发挥和减轻重庆港的淤积具有重要作用。

2. 保证长江生态安全,是长江上游生态屏障的核心组成部分。金沙江下游 800 公里湖面的形成,极大地降低了河流流速从而提高环境净化能力,特别因其有 800 公里之长,对于整个长江上中下游和金沙江自身,影响巨大,要尽早从国家层面明确规定金沙江下游承担长江上游生态屏障建设的任务和功能,并给予相关政策保障。

3. 提供两倍于三峡的清洁能源。金沙江是中国最大水电基地,居中国十三大水电基地首位,下游 800 公里 4 座巨型电站总装机容量近 4500 万千瓦^③,相当于两个三峡,全部直输华东,是我国“西电东送”重要基地和国家能源战略的重要保障。

4. 开发国家急需战略资源。金沙江流域资源丰富,流域内有攀西—六盘水国家重要资源战略区,是《全国国土总体规划纲要》^④提出的 19 个综合开发重点地区之一,是国家“十二五”期间重点开发的八大资源富集区之一,还是全国地质找矿突破战略行动的重点勘查地区,该区域富含国家大宗紧缺矿产和“三稀”战略矿产资源,其中稀土、钨、锑、锆、钒等稀有资源的储量居世界第一,铍、钛储量世界第二,是中国“小金属大国”的代表,这些资源均为未来 10 年国家重大工程建设、战略新兴产业发展及国防工

业急需的重大战略资源。

5. 延伸长江上游干流 800 公里“黄金水道”。金沙江下游四座巨型电站提供了 462 亿立方米的总库容,形成近 800 公里宽阔湖面,极大改善了急流险滩的自然河道状况,可常年区间通航千吨级船舶。进一步发挥长江“黄金水道”潜力,拓展长江上游纵深,促进长江东中西一体化,满足金沙江沿岸航运需求,是依托长江建设中国经济新支撑带的大战略。

6. 连接云南“桥头堡”实现长江“两头开放”。金沙江下游具有抵近云南“桥头堡”的区位优势,本区域 12 市州中,东川现在是昆明的一个区,楚雄和攀枝花离昆明分别仅 250 公里、350 公里,开发金沙江下游对于实现“指导意见”提出的长江“两头开放”,对于南丝绸之路经济带与海上丝绸之路的有效对接,对于四川、重庆及整个西南面向东南亚、南亚的南向开放通道建设,意义重大。

7. 促进区域发展特别是乌蒙山连片贫困地区和彝族等民族地区发展。金沙江下游聚集有四千多万人口,辐射川滇黔三省广袤区域,既有攀枝花、西昌、宜宾、泸州、乐山、六盘水等经济中心城市和现代工业城市,又是乌蒙山连片扶贫开发区和彝族等少数民族主要聚集区,金沙江下游开发可直接惠及两岸三省数千万人民的期盼,有效实现“指导意见”提出的促进上中游腹地发展的部署。

8. 建设长江源头航运中心。依托城市宜宾,依托港口宜宾、泸州、水富。宜宾位于“三江”汇合处,地势平坦,江面开阔,拥有“三江六岸”的优良岸线资源和大片尚未开发的开阔腹地,天然岸线约 589 公里,其中长江岸线资源 180 公里,发展潜力巨大。宜宾已建的铁路、高速公路通达成都、重庆、昆明,拟建的铁路和高速公路通西昌、攀枝花、昭通、毕节,机场与北京、上海、广州、深圳等城市往来频繁,大城市架构已经展开。现代化的宜宾港已开始运营,并与上海港联合开发、连线管理,实现了一体化发展,货物出川、出海非常便捷。宜宾可望成为四川仅次于成都的第二大城市,是长江源头航运中心建设的可靠依托。

三、川滇黔三省同饮金沙江水,联合推进金沙江下游开发是三省“依托黄金水道建设长江经济带”的重点任务

1. 金沙江下游流域是川滇黔三省结合部,12 市州自古以来就有紧密的自然地缘和社会经济联系,是古南丝绸之路的重要组成部分,城市间有着繁忙的商贸往来,融合历史悠久。新中国成立以来特别是三线建设时期,国家一直把本区域作为一个具有战略意义的特殊经济整体进行开发布局,1991 年国务院三线办制定的《攀西—六盘水地区资源综合开发规划》,明确把 12 市州纳入规划范围,并称为攀西—六盘水地区。西部大开发以来,本区域以“轮流坐庄”方式,每两年召开一次 12 市州论坛,迄今已有四届,攀西—六盘水逐步成为约定俗成的本区域名称。今年(2014 年)3 月 1 日,由四川省发改委和四川省社科院主办,三省八市州在成都举行了首届“依托长江建设中国经济新支撑带论坛”。这些形势启示我们,12 市州完全可以仿照长三角模式,建成为金沙江下游经济区和城市群。

2. 金沙江是联系本区域的重要纽带。金沙江是四川和云南的界河,两省共享金沙江下游 800 公里航道,四座巨型电站施工工地分设两岸。金沙江下游 800 公里航道打通之后,航运利益由两省共享。对四川而言,可以把攀西和川南两大经济区打通,改变攀枝花东向的封闭状态,更好地释放攀西的能量,发挥攀西的作用。对云南而言,可使滇东滇北依托水富港进入长江流域,使云南进出的商品由水富港直达全国和海外。贵州的经济联系和通航联系包括长江和珠江两个方向。贵州的雄心是“北入长江向东海,南下珠江出南洋”。六盘水和毕节既属长江流域又属珠江流域,虽然不沿长江干流,不是金沙江下游沿江城市,且距离省会城市贵阳较远,但却是川黔两省经济联系的重要节点和四川南向出海大通道的咽喉,既可经四川泸州、宜宾入长江,又可南下经珠江入海。金沙江下游开发对于两市发展意义重大,对于毕节等乌蒙山连片扶贫开发也有重要意义。

3. 金沙江下游开发可有效发挥本区域联通长江流域与云南“桥头堡”的区位优势,促进长江经济带实现“两头开放”和南向开放,建设四川和重庆面向东南亚、南亚的南向开放通道。

4. 共建新兴经济区和增长极。金沙江下游的开发繁荣可彻底改善该区域的区位劣势,改变其远离省会城市和发达地区的边缘状态,成为连接成渝经

济区、滇中经济区、黔中经济区三大国家重要经济区之间的新兴经济区和增长极,在国家区域经济发展格局中做出贡献,并直接惠及经济区四千万人的发展期盼。

四、建设举措:顶层规划部署、基础建设优先、产业发展支撑、电航水环并重、区域发展致富、三省市州合作

1. 纳入国家规划。“依托黄金水道建设长江经济带”战略分四段部署,将金沙江流域开发作为四段之一纳入国家规划。金沙江下游开发由川滇黔三省联合推进,中央要作为国家重大战略给予政策、项目、资金等各个方面的支持。金沙江下游 800 公里,在装机容量、河段长度、涉及领域和多重任务等方面,均大大超过三峡大坝建设,加之数十万移民和乌蒙山连片扶贫任务,面临的机遇和挑战均十分突出。鉴于本区域的特殊性,课题组认为,有必要参考三峡工程建设和南水北调工程建设的经验,在国家推进长江经济带建设的机构内,设置一个专门指导金沙江下游开发建设的次级机构,统筹协调航运开发、电站建设、战略资源开发等事宜。

2. 生态保护急需顶层规划,尽早明确。金沙江下游 800 公里库区的生态环境,对于整个长江上中下游流域和 800 公里库区自身,具有极为重要的意义,三峡库区 600 公里的经验教训说明,这是一个需要众多部门、众多区域、众多政策共同推进的攻坚工程,急需顶层规划部署,必须纳入长江经济支撑带建设规划,尽早明确金沙江下游开发的功能、规划、政策。

3. 航道建设急需顶层干预,尽早决策。金沙江下游具有重要的航运功能。历史上,金沙江下游宜宾至屏山县新市镇 100 多公里常年通航,新市镇是彝族聚居区贸易交通要地,河道和港口十分繁忙。三线建设时期,国家交通部又派出专门队伍,打通攀枝花向下 100 多公里航道,只因白鹤滩和老君滩险碍而放弃。1991 年国务院三线办制定的《攀西—六盘水地区资源综合开发规划》,明确提出金沙江下游通航的要求,国家一直以来的各种规划均要求金沙江下游水电开发必须防洪、发电、航运、灌溉等综合利用。现在,金沙江下游四座巨型电站形成 800 公里湖面,大大化解了激流险滩,然而遗憾的是,本

应改善航道的电站建设恰恰成为阻碍航道的因素,四座电站中,除向家坝电站留出一个小小船闸^⑤,其他三个均未设计航运通道。电航矛盾已成为阻碍流域开发和区域发展的阻碍,国家必须对此进行干预和决策。目前比较可行的措施是,尚未建坝的白鹤滩、乌东德两座电站修改方案,预留航道,已建大坝的向家坝、溪洛渡电站,能改造的改造,不能改造的采取三峡大坝电站那样的翻坝措施,而这只能在国家层面协调推动。

4. 交通等重大基础建设需要国家推进,统筹部署。一是积极推进铁路、高速公路、航空等基础设施建设。包括宜宾至攀枝花的沿江高速公路、宜宾到西昌的铁路、宜宾到昭通的高速公路、宜宾和泸州到毕节的高速公路,形成水运、铁路、公路、航空等相配套的现代交通运输网络体系。二是提高长江上游航道等级,将重庆至宜宾的航道提升为一级,金沙江下游航道提升为三级。三是加强港口建设,促进港口间的合作,除整合和扩大现有宜宾、泸州、水富港外,还应筹建攀枝花港和沿岸其他港口和码头。特别要加强铁水联运、公水联运、铁公水联运、水水中转等项目建设,强化水运网与其他交通运输网有效对接,最大限度降低物流成本,实现社会效益最大化。逐步构建起连通该区域与重点经济区、中心城市、主要港口和重要边境口岸之间,以及区内各中心城市和重要节点之间的快速铁路网,逐步缩小与上中下游快速交通发展水平的差距。长三角经验说明,交通先行是区域发展和一体化的关键条件。

5. 创新港口合作机制。可借鉴武汉新港等整合经验,依靠市场经济及经济手段,促进宜宾、泸州、水富三港合作,辐射乐山、攀枝花、凉山等其他港口和腹地,构建一个开放性的三省交界三江交汇的长江源头航运中心和港口城市群。

6. 强化产业支撑,优化生产力布局。加大装备制造、能源、资源加工、钢铁、建材、环保、化工、旅游等产业的发展力度,提高资源能源开发利用和就地转化水平,大力推动战略新兴产业发展,深度开发川滇黔三省特别是攀西六盘水地区的资源。创新合作机制,探索“飞地园区”和“共建园区”等合作模式,促进三省适合沿江布局的工业企业门类向沿江地区转移,向临港开发区集聚,实现产业转型升级和利益

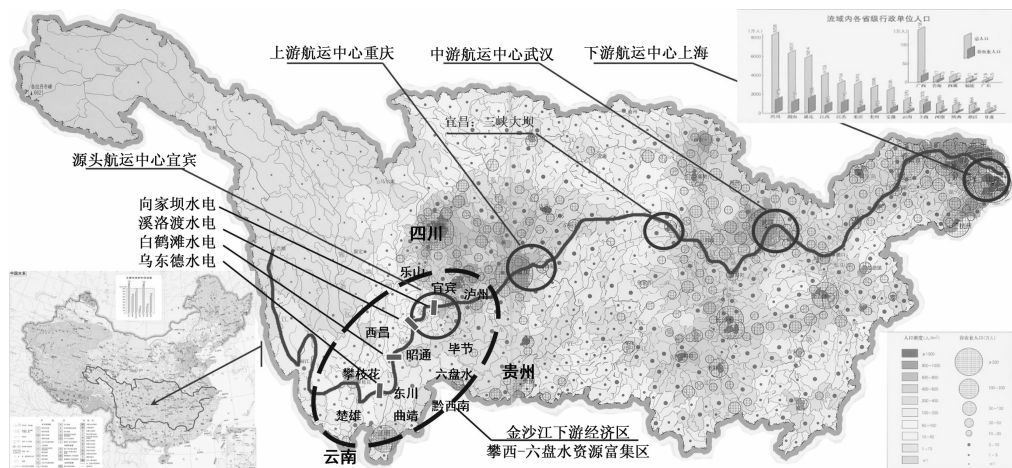
共享。

7. 促进宜宾特大城市建设和城市群发展。金沙江开发和攀西六盘水战略资源开发要坚持“建好一座电站、开发一片流域、带动一方经济、致富一方百姓”的目标,富裕川滇黔三省百姓,促进本区域城市化和城市群发展。要以长江经济带发展规划为基础,制定金沙江下游经济社会发展总体规划,编制三省沿江城市群发展规划,引导人口和生产力向沿江集聚,全面提升沿江城镇交通、电力、通信、供水、供气、防洪等城市基础设施和综合承载能力,通过沿江城市群的发展,带动资源富集的山区人民致富。

8. 开发与环境并重,建设长江上游生态屏障。流域开发要坚持可持续发展原则,流域开发与环境

保护并重,开发规划和环保规划并进。建立开发保护补偿机制并积极开展试点。进一步建立和完善环保政策和监督体系,加强环境保护的区域合作,划定水资源安全红线,为本地区社会经济发展提供良好的生态屏障,确保国家建设长江上游生态屏障政策的全面贯彻与落实。

9. 构建三省12市州协同发展机制。搭建三省及涉及市州合作交流平台,共同商讨和推进金沙江流域开发和长江源头航运中心建设及本区域面临的热点难点问题;建立有关部门和主要领导定期参加的多层次的联席会议制度,共同制定区域合作规则,共同推进本区域联动发展,共同推进长江源头航运中心建设。



附图 长江经济带金沙江下游经济区示意图

【注】

- ①《攀西—六盘水地区资源综合开发规划》由国务院三线建设调整改造规划办公室于1991年3月编制完成。
- ②“三稀”金属主要指稀有金属、稀散金属、稀土金属。
- ③乌东德、白鹤滩、溪洛渡、向家坝四座水电站的装机容量分别是870万千瓦、1500万千瓦、1386万千瓦、720万千瓦,共计4476万千瓦。三峡水电站的装机总量为2250万千瓦。
- ④《纲要》规划编制最早开始于1981年。1990年,当时的国家计委完成了《全国国土总体规划纲要(草案)》,但是由于多种原因,这个规划草案最终没有获批。此次编制的规划草案虽然没有正式获批,但是其提出的很多设想和建议都对区域发展产生了很大的影响。例如东中西经济带、“T”字形国土空间开发战略、19个综合重点开发区等。
- ⑤向家坝水电站虽预留有升船机,但年过坝货运量仅112万吨,仅可通过2×500吨级船队或1000吨级单船。

参考文献:

- [1]刘世庆,林凌等.长江上游纵深开发与源头航运中心建设[J].生态经济,2014,(03):158-162.
- [2]王可,胡志.金沙江畔的明珠新市镇[J].山区开发,1998,(09):16.
- [3]梁洪.金沙江航运将成为西部一个亮点[J].珠江水运,2003,(01):35-36.
- [4]张振利.蒲德利与金沙江查勘试航[J].云南档案,2012,(09):17-19.
- [5]孙尚志,熊利亚.关于加快金沙江水能资源开发的建议[J].重庆大学学报(社会科学版),2001,(03):20-22.
- [6]王绶,陈国先.从长江黄金水道到长江经济带——关于建设长江经济带的思考[J].西华大学学报(哲学社会科学版),2007,(05):62-65.

(责任编辑:韩 斌)