

全面支持三峡工程建设和库区经济社会发展

■ 财政部企业司

举世瞩目的三峡工程开工建设至今17年来,中央财政在三峡枢纽工程、输变电工程、移民工程建设,以及库区经济社会发展和生态环境保护等各方面给予了长期不懈的巨大支持。2009年,三峡工程按照设计要求全面竣工,开始转入“后三峡”时期,全面发挥出了防洪、发电、航运等综合效益。

一、不懈支持三峡工程建设和库区经济社会发展

(一) 及时足额筹集拨付建设资金,确保三峡工程顺利进行

为保证三峡工程建设资金需要,党中央、国务院决定举全国之力,通过社会用电量(扣除贫困县农业排灌用电量)加价,征收三峡工程建设基金,作为国家对三峡工程的资本金投入,全力支持三峡工程建设。截至2009年6月底,中央财政累计筹集拨付三峡工程建设资金1343亿元,其中:通过电力加价筹集拨付三峡建设基金928亿元,三峡工程建设基金增值税返还187.5亿元,所得税返还127.7亿元,长江电力股份有限公司分红入库返还100亿元。

(二) 推动三峡库区社会经济发展,促进百万移民安稳致富

三峡工程“百万移民”,史无前例,而且40%为农村移民,安置难度大。“搬得出”,只是移民工程的第一步,如何实现“稳得住,逐步能致富”,才是移民工作成功与否的关键,也是关系到三峡工

程成功与否的重中之重,对此,中央财政给予了重点支持。

一方面,设立了多项扶持资金:

一是设立三峡库区移民后期扶持基金,解决库区移民生产生活问题。为解决三峡库区移民生产生活困难,2003年,财政部研究制定了《三峡库区移民后期扶持基金征收使用管理办法》,规定从三峡电站电价收入中按照每度电4.5厘钱的标准,提取三峡库区移民后期扶持基金,重点用于扶持库区农村移民发展生产,库区农村道路、人畜饮水等基础设施项目建设,特困户生活救济和移民技术培训,以及解决库区移民搬迁安置后的遗留问题等。2006年,全国大中型水库移民后期扶持政策出台后,三峡库区农村移民的后期扶持问题纳入国家大中型水库移民后期扶持政策统筹解决。纳入扶持范围的三峡库区农村移民共计57万人,每人每年补助600元,从2006年7月1日起连续扶持20年。截至目前,中央财政已拨付三峡库区移民后期扶持资金14.7亿元。

二是设立三峡水库库区基金,解决库区移民遗留问题。为解决三峡库区移民遗留问题,报经国务院同意,从三峡电站发电收入中按每度电8厘钱的标准提取三峡库区基金,用于三峡库区维护和管理、支持库区及移民安置区基础设施建设和经济发展规划、解决库区移民遗留问题等。截至目前,已拨付三峡水库库区基金10.2亿元。

三是设立三峡库区移民专项资金,

解决库区移民因突发性自然灾害引发的生产生活困难。2003年蓄水后,三峡工程转入建设和蓄水、发电同步运行,大量移民尚未搬迁,库区周边环境十分复杂,一旦遭受自然灾害侵袭,移民的生产生活将受到严重影响。为解决三峡库区移民因突发性灾害引发生产生活困难问题,2004年,报经国务院同意,决定从三峡电站上网售电收入中按每千瓦时0.5厘钱的标准提取三峡库区移民专项资金,用于解决搬迁后的三峡库区移民因突发性自然灾害而导致的生产生活困难以及部分移民生活特殊困难,并研究制定了《三峡库区移民专项资金征收使用管理办法》。截至目前,中央财政已拨付三峡库区移民专项资金6996万元。

另一方面,积极运用财政资金带动社会资本投入:

一是积极支持库区经济结构调整。为加快三峡库区经济结构调整,支持库区经济社会发展,中央财政对三峡库区搬迁企业关闭破产给予了一系列政策支持,涉及搬迁企业1629户,其中关闭破产1013户。对三峡库区搬迁企业关闭破产的职工安置补助3.96亿元,同时,中央财政一次性全额解决关闭破产企业累计欠发的养老金537万元,并对三峡库区搬迁企业关闭破产影响地方财力的通过转移支付给予补贴。截至2008年底,中央财政已累计转移支付湖北、重庆两省市5.63亿元。

二是设立三峡库区产业发展基金,推进库区产业结构优化升级。为解决

三峡库区产业空虚问题,支持三峡库区产业发展,促进库区经济的发展和移民稳定就业,中央财政进一步加大了对三峡库区产业发展的支持力度。2004年至2009年,共计设立三峡库区产业发展基金50亿元,用于支持三峡库区产业发展。截至目前,已经累计安排三峡库区产业发展基金40亿元,切实带动了社会资本的积极投入,有效实现了政策目标。

三是设立三峡库区电力扶持资金,进一步扶持库区企业发展。为支持库区构建良好的市场环境,扶持库区企业发展,经国务院批准,“十一五”期间,从三峡输变电收入和三峡电站发电收入中定额提取电力扶持资金,用于支持三峡库区经济发展,同时印发了《三峡库区电力扶持专项资金征收使用管理办法》,加强资金管理。截至目前,中央财政累计拨付三峡电力扶持资金1.5亿元。

(三) 加强三峡库区水污染防治工作,确保库区水环境质量

一是通过国债专项资金支持三峡库区水质和生态保护项目实施。根据国务院批复的《三峡库区及其上游水污染防治规划》,中央财政在国债专项资金中对三峡库区水质和生态保护给予了重点倾斜,在国债投资中专门列入了三峡库区水污染防治项目。从2001年至今,中央财政累计安排三峡库区国债专项资金86.84亿元,用于三峡库区污水处理项目、垃圾处理项目建设及小流域综合治理。

二是建立“以补促提”的退坡机制,促进三峡库区污水处理市场化运营。2006年,中央财政经过实地调研,提出建立三峡库区污水处理“以补促提”的“退坡”补助机制,并印发了《关于建立三峡库区污水处理运行机制有关问题的通知》,要求湖北、重庆两省市逐年提高污水处理收费标准,中央财政对库区污水处理厂运营费用分年给予适当补

贴,促使三峡库区污水处理实现市场化运营。截至2008年底,已经累计拨付补助资金4.25亿元,预计“十一五”期间,将累计补助两省市10.9亿元。

(四) 支持三峡库区地质灾害治理,确保人民群众生命财产安全

三峡库区自然条件和地质条件极其复杂,随着水库蓄水水位的提高,地质灾害对库区人民群众生命财产安全的影响日趋增加。为保证三峡水库按期蓄水,保障三峡工程顺利进行和三峡库区人民群众生命财产安全,自2002年起,对三峡库区地质灾害进行了分期治理。截至目前,中央财政已拨付地质灾害治理资金113.2亿元。另外,为解决湖北省黄土坡滑坡居民搬迁问题,中央财政及时安排湖北黄土坡整体搬迁避险补助资金3.5亿元。

(五) 促进三峡工程效益的充分发挥,保障移民安置区和谐稳定

一是支持三峡翻坝公路建设,增强大坝通行能力。为解决三峡大坝船闸通行能力不足问题,国务院批准建设三峡翻坝运输专用公路,项目资本金部分按4:3:3的比例由三峡工程建设基金、交通部、湖北省分摊解决。三峡翻坝公路项目总概算40.13亿元,其中资本金

14.05亿元,按照分摊比例,中央财政从三峡工程建设基金中补助5.62亿元。截至目前,中央财政根据工程进度已拨付建设资金3.62亿元。

二是支持三峡水库开县调节坝建设,推进水库消落区生态环境综合治理。三峡水库开县消落区生态环境综合治理水位调节坝工程属于三峡水库建设补偿工程,也是解决开县库区消落带问题的基础性工程。项目总投资19890万元,全额由中央财政从三峡工程建设基金中安排。中央财政根据工程进度,已及时将全部资金拨付到位。

二、三峡工程巨大综合效益凸显,惠民效益不断显现

(一) 三峡水库汛期防洪库容已达设计标准,防洪及补水效益日益显现。三峡大坝建成后连续几年均充分发挥了拦洪调峰和枯水期给下游补水的功能,下游荆江河段防洪标准已从十年一遇提高到了百年一遇,长江中下游的防洪体系初步形成。

(二) 三峡电站发电能力基本达到设计目标,为电力消纳区经济社会发展提供了有力支撑。截至2009年9月底,



三峡电站26台机组累计发电3538亿千瓦时,累计上网电量3514.71亿千瓦时,分别输送华中(含送重庆)1217.43亿千瓦时,华东1503.82亿千瓦时,南方785.7亿千瓦时。

(三)三峡工程双线五级船闸安全稳定运行,发挥了巨大的通航效益。三峡工程175米试验性蓄水后,长江航运条件大幅改善,万吨级船队可直达重庆主城港区,长江干线实现了全线夜航。截至2009年6月底,三峡船闸累计运行近5万闸次,通过船舶36万艘次,旅客838万人次,货物2.46亿吨,超过三峡工程蓄水前葛洲坝船闸运行22年的总和,使长江成为名符其实的“黄金水道”。

(四)三峡库区资源节约型和环境友好型社会建设初见成效。三峡工程监测结果表明:三峡工程施工区和移民安置区环境质量总体良好,水土流失得到有效控制;库区长江干流水质以优于Ⅲ类水质为主,泥沙来量明显下降;水库诱发地震维持低强度水平,无碍大坝安全;三峡水生和陆生珍稀动植物得到有效保护;库区地质环境未见异常。

(五)长江旅游等相关产业持续升温。2008年,位于三峡坝区的宜昌市夷陵区接待中外游客突破200万人次,门票收入过亿元,综合收入突破10亿元,在带动三峡库区移民就业、发展外向型经济等方面发挥了突出作用。

(六)三峡库区产业结构持续调整,经济社会呈现良好的发展态势。从1992年三峡工程开工建设至今,三峡库区国内生产总值年均增长17%,地方财政收入年均增长18%,农民人均纯收入年均增长12%,城镇居民人均可支配收入年均增长11%。目前,三峡库区产业结构已由以农业为主向工业化初级阶段转变。2008年,三峡库区20个区县总人口2067万人,地区生

产总值3528.6亿元。库区各行业生产持续增长,一、二、三产业增加值占地区生产总值的比例为9.92:48.53:41.55,二、三产业的发展快于一产业。从总体上看,三峡库区人居环境显著改善,基础设施跨越式发展,人民生活水平显著提高。

三、“后三峡”时期面临的挑战及政策建议

(一)“后三峡”时期面临的挑战

一是百万移民安稳致富问题。三峡库区是国家连片贫困区,移民安置虽然实现了搬得出、初步稳定的目标,但是,目前库区经济发展整体水平不高,人口资源环境与经济发展矛盾突出,部分移民稳定就业缺乏保障,直接影响着社会稳定。同时,在国家保护淡水资源库战略需求的新形势下,生态环境保护对库区经济发展形成了更多的约束,城乡统筹试验对移民安稳致富提出了更高的要求,加大了移民安稳致富的艰巨性和复杂性。

二是生态环境保护问题。三峡库区是生态脆弱区,在工程运行后水库次级河流水质呈现下降趋势,消落区生态与环境问题十分突出,陆域农村存在人多地少的矛盾,占污染负荷60%以上的农业面源污染尚未得到有效控制,城镇点源污染处理存在薄弱环节。水库生态系统的结构和功能尚难以适应保护国家战略淡水资源的需求。此外,三峡水库蓄水运行还将改变洞庭湖、鄱阳湖及长江河口的生态水文条件。这些问题直接影响到三峡工程生态效益的可持续性。

三是库区地质灾害问题。三峡库区是地质灾害多发区。水库蓄水及周期性涨落,将在较长时期内改变库岸地质条件和自然平衡,滑坡、塌岸等地质灾害风险增加,影响库岸边坡稳定和人

居安全。

四是清水下泄对下游防洪和水资源利用的影响。清水下泄造成长江中下游干流河道冲刷,局部河段河势变化,崩岸加剧,影响提防安全,水文条件及江湖关系的改变对洞庭湖、鄱阳湖区群众生产生活也产生了一定影响。

(二)应对“后三峡”挑战的政策建议

一是积极筹措三峡后续工作规划资金,建立三峡后续工作规划投入保障机制。根据国务院第204次常务会议精神,利用三峡工程建设基金到期后的电价空间,开征重大水利工程建设基金,专项用于解决南水北调工程资金缺口、三峡工程遗留问题和支持中西部重大水利工程建设。根据重大水利工程建设基金测算情况,以及三峡后续工作规划初步投资方案,通过重大水利工程建设基金解决三峡遗留问题仍然存在较大的资金缺口,需要进一步研究解决三峡后续工作规划的资金来源问题,多渠道筹措资金。

二是进一步明确三峡库区的战略定位和产业发展方向,完善和落实国家扶持库区产业发展的优惠政策。要认真清理中央财政对三峡的相关扶持政策,实现“后三峡”相关政策的无缝对接;要引导库区产业向环境友好型、资源节约型、工业生态型目标发展;要重点支持库区发展清洁能源工业、矿产资源深加工、精细化工、纺织服装业、现代中药及生物医药、现代商贸物流等特色产业,形成相对集中、关联紧密、特色鲜明的主导产业群;要在三峡后续工作规划中,继续对三峡库区发展特色优势产业给予大力支持;要根据三峡库区对口支援规划纲要,落实三峡电站对三峡库区的直供电政策,将库区重点企业优先纳入直供点试点并实行电价优惠;要研究制定三峡库区工业发展的信贷配套优惠政策。

责任编辑 常嘉