

新安江水库淳安库区经济社会发展研究

姜立汉¹, 徐和森²

(1. 淳安县水库移民局 浙江 淳安 311700; 2. 浙江省水库移民安置办公室 浙江 杭州 310007)

摘要 针对淳安库区经济社会发展现状, 将新安江水库建成前后淳安库区主要经济指标进行对比, 并且与周边县市的经济指标进行比较分析, 得出水库淹没的客观因素; 从水库淹没设计与投资模式的分析, 淳安库区在经济重建和发展过程中, 始终存在如故障机械运动产生的“固定误差”; 提出解决淳安库区经济社会发展落后问题, 必须创新扶持机制, 促使淳安库区经济发展形成适度高于周边县市的速度, 消除“固定误差”, 最终实现淳安库区经济社会与周边县市和谐发展的目标。

关键词 新安江水库库区 经济社会 经济建设

中图分类号: TV697 文献标识码: A 文章编号: 1003-9511(2008)02-0071-04

淳安县位于浙江省西部, 1958 年因建设新安江电站水库的需要, 由原淹没的淳安和遂安 2 县合并而成, 县域面积 4 427 km², 是浙江省辖区县域面积最大的县, 距杭州市区 151 km。2006 年末, 淳安县行政区划设 23 个乡镇 899 个行政村, 拥有人口 45.27 万。

淳安县是新安江水库主要淹没区, 水库淹没中心在淳安县版图的中心位置, 淹没影响涉及淳安整个地域, 故淳安县也称为淳安库区。由于新安江水库的形成, 淳安县由建库前浙江省一个历史悠久、水陆便捷、工商发达、经济繁荣的甲等县、富裕县, 变为建库后的贫困县。目前, 淳安县仍为浙江省 25 个欠发达县之一, 是杭州市唯一的欠发达县。

1 库区经济社会发展状况

1.1 水库建成前后淳安县主要经济指标对比分析

新安江水库建成前后淳安县主要经济指标对比分析结果见表 1^[1-2]。

a. 粮食生产。 水库建成前, 淳安县耕地为河谷冲积小平原, 土地肥沃, 自然灌溉条件好, 盛产稻米,

居民丰衣足食。水库建成后, 淳安县由余粮县变成严重缺粮县, 自 1985 年开始实行退耕还林, 每年缺粮达 32 370 t。自 1993 年粮食放开后, 吃粮支出负担和粮食风险一直困扰着淳安县的居民。

b. 工农业总产值。 水库建成前, 淳安县依托新安江流域河谷平原和便利的水陆交通条件, 工农业生产发展较快, 1953 ~ 1958 年工农业总产值年平均增长 8.44%。水库建成后, 淳安县的工农业总产值从 1959 年开始急剧下降, 1958 ~ 1970 年工农业总产值年平均下降 3.15%, 至 1978 年才恢复到 1958 年的水平。

c. 预算内财政收入。 水库建成前, 1953 ~ 1958 年淳安县预算内财政收入平均递增速度 21.88%。水库建成后, 财政收入下降, 1958 ~ 1970 年年平均下降速度为 1.26%, 连续 12 年负增长, 直到 1972 年才恢复到 1958 年的财政收入绝对值水平。假如 1958 年后仍保持 1953 ~ 1958 年的年平均增长速度, 那么 1970 年淳安县的财政收入应是 1958 年的 10.75 倍。

表 1 淳安县水库建成前后主要经济指标值比较

时段	水平年	粮食生产与购销			工农业总产值 (1957 年不变价)		预算内财政收入 (当年决算口径)		农民人均纯收入 (当年价)	
		产粮/万 t	外调/万 t	调入/万 t	金额/万元	年增长率/%	金额/万元	年增长率/%	金额/元	年增长率/%
水库建成前	1957	13.653	1.009	0	6815	14.60	718	26.19	67	
	1958	13.840	1.665	0	7807	14.56	941	31.06	76	13.43
大坝截流期	1959	9.822	1.440	0	5618	-28.04	828	-12.01	65	-14.47
水库建成后	1961	8.279	0	0.368	3713	-26.29	457	-35.18	42	-28.81
	1970	8.541	0	1.030	5314	7.68	809	28.82	96	7.87

作者简介 姜立汉(1955—),男,浙江淳安人,经济师,从事水库移民研究。

1.2 水库建成前后淳安县主要经济指标与周边县市比较分析

淳安县与建德、桐庐、临安、开化、歙县等相邻,以淳安库区的本省周边县市为参照,比较分析水库建成前后淳安县主要经济指标,结果见表 2^[2-4]。

a. 工农业总产值。水库建成前,1957 年建德、桐庐、临安、开化的工农业总产值分别是淳安县的 56%、67%、69%、31%;水库建成后,1988 年建德、桐庐、临安、开化的工农业总产值分别是淳安县的 2.33 倍、2.45 倍、2.91 倍、0.96 倍;1957~1988 年的 31 年期间,淳安县工农业总产值年平均增长速度为 3.89%,建德、桐庐、临安、开化的工农业总产值年平均增长速度分别是淳安的 2.25 倍、2.15 倍、2.27 倍、1.99 倍。1989~2006 年,淳安县与周边县市的差距仍然很大,如 2005 年建德、桐庐、临安的工农业总产值分别是淳安县的 2.13 倍、2.29 倍、2.81 倍。

b. 农民人均纯收入。水库建成前,1957~1958 年淳安县农民人均纯收入年增长率为 13.43%;水库建成后,1959~2005 年淳安县农民人均纯收入绝对值年平均增长速度为 9.09%,临安、桐庐、建德、开化等县市农民人均纯收入绝对值平均增长速度分别为淳安县的 1.17 倍、1.10 倍、1.13 倍、1.12 倍。

c. 预算内财政收入。水库建成前,1957 年建德、桐庐、临安、开化的预算内财政收入分别为淳安县的 71%、51%、87%、33%;水库建成后,1959~2005 年淳安县预算内财政收入绝对值平均增长速度为 9.14%,建德、桐庐、临安、开化的预算内财政收入绝对值平均增长速度分别是淳安县的 1.29 倍、1.36 倍、1.26 倍、1.11 倍。

从以上对比分析可知,淳安县在水库建成前,无

表 2 水库建成前后淳安库区主要经济指标与周边县市比较

地名	水平年	工农业总产值(1988 年前为 1980 年不变价,2005 年为当年价)		农民人均纯收入(当年价)		预算内财政收入(按当年决算口径)	
		实值/亿元	平均增长速度/%	实值/元	平均增长速度/%	实值/亿元	平均增长速度/%
淳安县	1957	1.252		67		0.072	
	1988	4.091	3.89	517	6.81	0.361	5.34
	2005	101.260	9.58	4358	9.09	4.778	9.13
建德县	1957	0.706		52		0.051	
	1988	9.525	8.76	674	8.62	0.816	9.36
	2005	266.930	13.16	5613	10.25	10.875	11.82
桐庐县	1957	0.834		66		0.037	
	1988	10.030	8.35	811	8.43	0.561	9.17
	2005	298.470	13.03	6823	10.15	10.279	12.44
临安县	1957	0.867		70		0.062	
	1988	11.889	8.81	840	8.35	0.824	8.70
	2005	389.800	13.57	7263	10.15	11.866	11.57
开化县	1957	0.389		42		0.024	
	1988	3.922	7.74	581	8.84	0.303	8.52
	2005	57.625	10.97	4338	10.14	2.416	10.09

论是经济指标还是人民生活水平,均保持较高的增长速度,优于周边县市;水库建成后,淳安县主要经济指标长时间呈现负增长,与周边县市相比形成了明显的经济发展“时间差”,淳安县经济社会发展一直处于低水平的状况。

1.3 淳安县经济社会发展影响因素分析

新安江水库淹没涉及浙江省淳安县、遂安县(1958 年并入淳安)、建德县及安徽省歙县。水库正常蓄水位(108 m)淹没总面积为 65 681.29 hm²,其中淳安县境内 62 850 hm²,占总面积的 95.7%;歙县淹没面积 2 230.4 hm²,占总面积的 3.4%;建德县淹没面积 600.89 hm²占总面积的 0.9%。

a. 水库淹没因素。淳安县地处新安江流域河谷盆地,水库淹没了淳安及原遂安两县政治文化中心和经济腹地,仅耕地就淹没 2.07 万 hm²,耕地面积占土地总面积的比例由水库建成前的 9.9% 下降到 2.7%,农业人口人均耕地由 0.093 hm² 减少到 0.025 hm²;淳安县的工矿企业、商业网点、交通文化等公益基础设施全部被淹没,3/4 工商企业的资产、资金、技术、人才随移民搬迁外县;县境内交通长期依赖水陆转运,运输成本高、劳动生产效率低下。

b. 行政工作重心因素。淳安县是库区大县,目前淳安境内还有 13 万新安江移民,移民安置分布在全县 884 个行政村,占行政村总数的 98.3%。由于移民数量多且移民工作难度较大,因此淳安县不得不将工作重心放在移民工作上,这就势必影响了淳安县经济建设的谋划和发展。

c. 水库淹没界桩测设滞后因素。新安江水库淹没测量和技术经济调查于 1956 年完成。但是,准确的水库淹没线、移民线、建房线界桩测设工作直到 1984 年 10 月才完成,导致了大量的交通、农田水利

等基础设施和工矿企业及后靠移民房屋误建在水库淹没线以下,造成了二次淹没搬迁。

d. 水库运行调度影响因素。新安江水库初期运行阶段,经常出现水赶待迁移民的现象。在水库过渡运行阶段,常因电网需电被迫加大发电量,造成水库长期无规则运行,增大了移民搬迁和库区基础设施复建的难度。1978年后,水库运行以电站经济运行为调度原则,经常出现库区移民“逃洪”现象。淳安县居民长期处于因水而造成生活不稳定的环境中,难以集中精力搞经济建设。

e. 保护水库制约因素。为保护新安江水库生态环境和电站生产运行寿命,淳安县几十年来致力于实施封山育林、植树造林、退耕还林的工作,使库区森林植被覆盖率从建库初期的23.8%提高到99%;同时,先后关停并转了经济效益较好的造纸、化工、电镀等30余家污染企业,投巨资对城乡面源污染进行治理,对主要水域封库禁渔,每年向水库投放600万尾以上鲢鳙鱼苗。上述举措有力保护了水库的生态环境,但制约了淳安县经济发展。

综上所述,淳安县为水库和水电站的建设作出了巨大牺牲,水库建成后淳安自然资源存量锐减,库区交通等基础设施条件差,严重制约了淳安县的经济发展。

2 淳安库区淹没经济技术设计与投资模式分析

淳安县经济社会发展落后有上述客观因素,同时也存在库区淹没经济技术设计理论与投资模式等深层次原因。

2.1 库区问题与库区移民问题的区分

长期以来,人们对淳安库区的认识存在一个误区,认为淳安库区问题就是库区移民问题,因而造成淳安库区问题长期得不到有效解决。库区移民是淳安库区的一个重要组成部分,解决库区移民问题不等于解决库区全部问题。淳安库区淹没搬迁的不仅仅是“移民人口”,而是整个淹没区地域环境的改变;淳安库区淹没的不仅仅是实物,而是经济总量、发展速度、社会活动等有形和无形价值的淹没。在国家财力困难时期,重点并优先解决库区移民问题无疑是正确的决策。但是,整个库区的经济环境问题不解决,最终会影响库区移民问题的解决。

2.2 库区经济单位和移民经济单位的划分

按我国现行经济管理体制,库区的经济单位是以县(区)级建制来划分的,移民的经济单位是以村组建制和家庭来划分的。过去,没有把库区经济单位与移民经济单位分开设计处理,库区经济单位淹

没和影响的处理经费无着落,造成地方政府挤占移民经济单位处理经费,其结果是2方面的问题都得不到有效解决。

2.3 老库区与新库区政策处理模式的区别

淳安库区是新中国成立后完全依靠自己的力量建造的第一座大型电站水库的老库区。库区建设时期,我国正处在“百业待兴与能源紧缺”的矛盾非常突出时期,库区人民理解国家财力困难,支持政府搬迁“军事化”、补偿“供给制”的政策。新库区则是在社会主义市场经济体制和水库移民设计理论日趋完善的条件下建设的,与老库区作出的牺牲与付出是无法相比的。

由此可见,老库区淹没设计处理模式是早期计划经济的产物,存在淹没设计投资的静态性、经济交换的不等价性、库区重建的经济规模水平与水库经济技术调查年经济规模水平的同步性,因而造成了库区重建的经济规模小、标准低,从而使库区经济下滑,产生“静态时间差”和“动态时间差”。如果这两个“时间差”问题不解决,它就像机械故障产生的“固定误差”一样,将长期伴随淳安库区经济缓慢运行。

3 促进淳安县经济社会发展的政策机制

淳安县经济社会发展落后,不是淳安自身发展能力问题,而是由于水库淹没和设计技术不成熟及早期计划经济模式等深层次原因造成的。2006年5月,国务院出台了《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》,随后又颁布了新的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,明确提出要加大投入,解决库区和安置区长远发展问题。结合淳安县实际,一方面淳安自身要克服“等靠”思想,坚定实施生态立县、以湖兴县、工业富县战略;另一方面,必须从水库移民理论、扶持政策和机制方面予以创新,加大对淳安县基础设施建设和发展产业经济的投资力度,从根本上解决淳安库区经济发展的“固定误差”问题,促进淳安的经济增长速度,使淳安库区经济社会发展水平赶上周边县市的水平。

a. 设立老库区项目建设和经济发展基金,加快改善淳安县交通等基础设施条件和产业经济发展环境。近年来,尽管浙江省政府和某些经济发达的县市对淳安县帮扶力度不断加大,但在短时间内淳安县经济发展“时间差”难以缩小,相对差距仍在拉大。目前,国家批准编制大中型水库库区及安置区的基础设施建设和经济发展规划,此规划是按移民后期扶持人口来匡算项目投资补助经费的,并且补助资金是跟着后期扶持人口走的,规划的项目重点是解决移民村问题的村级项目和农户发展经济的项目,

库区和移民安置区及移民家庭的生产生活条件将得到很大程度的改善。但是,作为以库区为经济单位的淳安库区,仍未列入库区和安置区基础设施项目建设规划之中。如淳安“十一五”规划拟建的解决水库分隔问题的跨库大桥,计划投资4.5亿元以上,显然像这种解决整个库区基础设施条件的项目,是难以在大中型水库库区和安置区的近期规划政策框架内解决的。

对库区经济单位与移民经济单位未分设单列项目投资的老库区,国家有必要设立老库区发展基金,用于老库区的交通等重点基础设施项目建设和促进产业经济发展。基金提取的途径:①从水库电站发电量中按一定比例在税前提取,计入发电成本;②从电力企业上缴中央财政的税收中按一定比例提取;③从供水水库征收的水资源费中按一定比例提取。提取的基金统一由中央财政归集设立老库区发展基金专户,按水库库容和淹没面积分配到老库区,专项用于库区因水库影响的重大基础设施项目投资和奖励上规模的环保型企业以及库区投资办厂的激励补贴(贴息)。建立此项基金后,淳安库区通过库区基金的扶持,可以改善库区经济环境,吸引周边发达地区的规模企业到淳安投资,提高库区工农业生产总量,提升库区经济的发展速度和发展质量,最终实现与周边区域协调发展的目标。

b. 设立水库生态维护补偿基金,促进淳安库区经济与环境保护协调发展。淳安县在自身发展落后的情况下,始终把新安江水库的生态环境保护放在重要位置上,发展落后决不以破坏水库的生态环境为代价,每年都投入大量的人力和财力维护水库生态环境,保护水库植被和水体。为保护库区生态环境,库区移民的生产受到一定限制。为保护库区生态环境,建议国家财政和受益地区财政设立淳安库

区生态保护专项基金,基金由国家、省、市三级财政共同承担,基金专项用于库区移民保护生态环境补贴、库区退耕还林补偿、水库源头清洁乡村治理、库区排污处理和水面垃圾处理等工程建设。

c. 完善新安江电厂税源管理,促进淳安库区经济协调发展。淳安库区不仅是水库正常淹没损失惨重,而且在水库运行期间继续承受蓄洪的淹没损失和压力。在现行税源管理和分税制的体制下,大坝下游是水库电站税收受益地区,淳安重点淹没区和蓄洪区得不到分税制的利益。例如,三峡库区已经实行特殊的税源管理政策,中央为支持淹没惨重的重庆库区,对三峡电站的发电销售税收,按重庆和湖北2省市的库区水域面积进行分配,以此支持重点淹没区的经济发展。新安江水库电站的税源管理,应该参照三峡库区的税源管理模式进行完善,采取“属地征收、共同监管、收入分成”的管理模式,使淳安淹没区与水库大坝下游地区同享电站效益成果,共同发展。

淳安库区经济社会发展问题不是孤立的经济现象,是我国早期计划经济条件下水库淹没设计与投资模式的必然,创新扶持机制,加大对老库区的扶持力度,是当今统筹区域经济、和谐发展理念的必然。

参考文献:

- [1] 施国庆. 水库移民学初探[J]. 水利水电科技进展, 1999, 19(1): 47-49.
- [2] 浙江省杭州市统计局. 杭州统计年鉴(1949—2005) [EB/OL]. [2005-10-20]. <http://www.hzstats.gov.cn>.
- [3] 浙江省衢州市统计局. 衢州统计年鉴(1949—2005) [EB/OL]. [2005-10-30]. <http://www.stat.qz.gov.cn>.
- [4] 浙江省淳安县志编纂委员会. 淳安县志[M]. 上海: 汉语大词典出版社, 1990.

(收稿日期 2007-12-10 编辑 张志琴)

· 简讯 ·

中国首个由民间机构承担运作的江河水质预警系统开始运转

由广东省城镇供水协会组建的北江流域原水水质监测与污染预警系统于2008年2月份投入运转。这是国内第一个由民间机构承担运作的大江大河水质监测与污染预警系统。

2005年北江上游出现镉污染事件后,建立整个流域性监测与预警系统就更显必要。系统建成后,无论北江哪里发生了什么等级的污染事件,下游任何一个河段都可通过预警平台,在半小时左右知道污染多少时间后到达、模拟的污染物浓度、相应的处理措施等信息。按照北江流域各自自来水公司间达成的协议,在北江流经的韶关、清远、广州、佛山的4个市级自来水公司,再加上流域内的17个县级水厂以及镇一级水厂等,共约60多个水厂加入到北江全流域原水水质监测与预警系统中来。这些加入进来的水厂,每月将实地监测到的数据上传,供北江流域所有供水企业使用。出现异常情况时,则将随时上传监测数据。该系统目前的运作经费主要由各地自来水公司等民间机构承担,广东省城镇供水协会作为牵头单位拿出部分经费支持。

(本刊编辑部供稿)