

# 长江流域“黄金水道”问题分析及对策建议

杨邦杰<sup>1</sup>, 严以新<sup>1</sup>, 安雪晖<sup>2</sup>

(1. 中国致公党中央委员会, 北京 100120; 2. 清华大学水利水电工程系, 北京 100084)

**摘要:** 随着国务院出台《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》, 建设黄金水道的战略地位进一步提升。依托黄金水道推动长江经济带发展, 打造中国经济新支撑带, 成为既利当前又惠长远的重大战略决策。该文基于实地调研, 阐述了长江流域航道的基本情况, 分析了长江黄金水道存在的突出问题及其原因, 并结合相关部门的实践经验, 提出了完善长江黄金水道建设, 打造长江经济带的对策建议。

**关键词:** 长江流域; 黄金水道; 长江经济带

**中图分类号:** F552.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2014)66-0001-07

长江是中国第一大河, 是横贯中国东西的水运大动脉, 素有“黄金水道”之称, 在区域发展总体格局中具有重要战略地位。4月28日, 中共中央政治局常委、国务院总理李克强在重庆主持召开座谈会时强调, 要依托黄金水道建设长江经济带, 立足改革开放谋划发展新格局; 要建立健全区域间互动合作机制, 完善长江流域大通关体制, 更好发挥市场对要素优化配置的决定性作用。随着国务院出台《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》, 建设黄金水道的战略地位进一步提升。

作者和相关专家走访调研了乌江构皮滩、思林、彭水、银盘水电站通航设施建设情况、长江三峡船闸运行状况和长江中游航道发展现状, 听取了贵州、重庆、四川、云南、湖北、湖南、江西、安徽等省市交通运输主管部门以及交通部长江航务管理局、长江航道局和长江三峡通航管理局的汇报, 充分了解了长江黄金水道的现状, 分析黄金水道存在的突出问题及其原因, 为推进长江黄金水道建设和治理、促进长江经济带的快速发展提出科学建议。

## 1 长江黄金水道现状

### 1.1 长江流域航道基本情况

长江干线航道上起云南宜宾水富港, 下至长江入海口, 全长 2 838 公里。宜宾至重庆 384 公里航

道已达三级航道标准, 枯水期可通航 1 000 吨级船舶; 重庆至宜昌三峡大坝为三峡库区航道, 通航条件优良, 可通航 3 000 吨级船舶; 宜昌至武汉河段为中游航道, 达到二级航道标准, 可通航 2 000 吨级的船舶。武汉-长江口为下游主航道, 其中武汉至湖口 276 公里可通航 5 000 吨级海船; 湖口至南京 432 公里, 可通航 5 000 吨级至万吨级海船; 南京至南通段 289 公里可通航 3 万吨级海船; 南通以下至出海口可全天候双向通航 5 万吨级海船。长江流域还包括由嘉陵江、乌江、岷江、渠江、沱江、涪江、赤水河、沅水、清水江、金沙江、汉江、江汉运河、湘江、沅水、洞庭湖航道、赣江、抚河、信江、饶河、修河等长江支流所形成的地区性重要航道网络。

长江沿线港口基本形成了以国家主要港口为骨干、地区重要港口为基础辐射全流域的总体格局, 形成了比较齐备的集装箱、铁矿石、煤炭等江海转运体系以及汽车滚装和液化品等专业化运输体系, 2013 年长江经济带 9 省 2 市内河港口通过能力达 32.6 亿吨, 其中长江干线约占 50%, 干线港口生产泊位达到 4 296 个, 万吨级以上泊位达到 459 个, 拥有 10 个亿吨大港。运输船舶标准化、大型化、专业化趋势明显, 运输船舶总体数量有所减少, 但净载重量大幅增加, 2013 年长江经济带 11 省市拥有内河运输船舶 12.3 万艘, 7 828.7 万载重吨, 分别比 2005 年年均减少 4.8% 和增加 8.6%。航运支持保障系统日趋完善, 包括长江电子航道图在内的航道现代化信息化综合服务体系、水上交通安全监管与救助、水上治安与消防等公共服务能力不断提升, 有效保障了长江水上交通安全形势的持续稳定。

收稿日期: 2015-01-16

作者简介: 杨邦杰, 研究员, 博士, 全国人大常委、全国人大华侨委副主任、致公党中央副主席; 严以新, 教授, 博士, 全国人大常委, 全国人大教科文卫委副主任, 致公党中央副主席; 安雪晖, 教授, 博士, 主要从事水利水电工程等方面的研究。

## 1.2 长江航运与长江经济带相互支撑,运输需求稳步增长

长江经济带已经成为继长三角、珠三角、环渤海之后的中国经济增长“第四极”。利用长江黄金水道优势降低物流成本,是在内陆地区发展钢铁、汽车等产业的重要条件,更是提升企业核心竞争力的关键因素。水运运输具有运能大、价位低、耗能少,碳排放量低的优势,一艘 5 000 吨的船舶,相当于 2.5 列火车、250 辆(20 载重吨)汽车的运能;根据现行的运输价格体系,长江经济带水运运价约为 0.03 元/吨·公里,铁路运价约为 0.16 元/吨·公里,公路运价约为 0.5 元/吨·公里,将一个标准集装箱从重庆运输到上海的水运运价约 3000 元,铁路约 6 000 元,公路约 12 000 元。因此越来越多的产业逐渐向沿江地区集聚,逐步形成了以冶金、电子、机械、汽车、原油、化工等为主体,以高新技术产业为主导的新型产业布局,依托长江黄金水道通江达海、联接国际国内两个市场的优势,沿江地区生产要素优势互补,促进产业经济转型。

长江航运作为沿江物流服务的主通道,连接长三角、中部和西南等三大物流区域,承担着沿江社会经济发展所需的 85% 的铁矿石、83% 的电煤和 85% 的外贸货物运输,长江水系完成的水运货运量和货物周转量分别约占沿江全社会货运量和货物周转量的 20% 和 60%。随着沿江工业化、城镇化、市场化和国际化的深入发展,长江航运运输需求保持平稳较快增长。2013 年长江经济带 9 省 2 市运输船舶完成水路货运量、货物周转量 30.8 亿吨和 38 944 亿吨公里,与 2005 年相比年均分别增长 10.7% 和 10.0%;长江干线完成的货物通过量和港口吞吐量分别达到 19.2 亿吨和 21.36 亿吨,与 2005 年相比分别年均增长 12.4% 和 13.1%。据预测,2020 年长江干线货物通过量和港口吞吐量规模分别将达到 26 亿吨和 30 亿吨。目前长江航运为沿江经济社会发展的直接贡献达到 1 200 余亿元,间接贡献达 2 万余亿元,提供就业岗位 200 多万个,带动间接就业 1 000 万人以上,为沿江经济社会的持续稳定发展做出了突出贡献。

## 2 长江黄金水道存在的突出问题 and 原因分析

### 2.1 跨、临、拦河设施严重影响通航,阻碍航运发展

#### 2.1.1 水电枢纽通航能力不合理

现阶段水电枢纽通航能力不合理,通航效率低下,已有的通航设施趋于饱和,部分水电枢纽没有规划通航设施或通航设施建设缓慢,严重制约了航运的发展。例如宜宾至重庆金沙江航段 5 级枢纽方案存在对航运发展考虑不足、短期内难以达到整体提高航道通行能力等问题。重庆航运受制于三峡枢纽的通航能力,船舶拥堵、待闸时间过长、航行周期长,增加运输成本,对地方经济社会产生长远的负面影响。2011 年三峡船闸货物实际通过量达到 1.01 亿吨,比原规划提前 19 年达到设计通过能力。2013 年三峡船闸通过量再次突破 1 亿吨,船闸船舶拥堵已成常态,平均待闸时间 40-60 小时左右,每天待闸船舶 200 多艘。随着未来 20 年三峡过闸货运需求的持续增长,预计到 2017 年三峡船闸过闸货运量将达到 1.6 亿吨,2020 年将达到 2.3 亿吨,2030 年将达到 3.0 亿吨,船闸的船舶将出现更加严重的拥堵情况。根据葛洲坝船闸和三峡船闸的运行经验,小南海枢纽推荐的船闸方案为两线 280m×34m×5.5m,尺度偏小,并不能充分满足航运需求。

而且金沙江水电枢纽绝大部分未考虑通航设施,流域交通运输体系随着向家坝电站建设,原有航运秩序被迫中断,升船机计划建成投运时间为 2014 年 4 月,但至今尚未完成建设,预计在 2016 年才能投入运行,现阶段只能以公路转运为主,铁路为辅,但当地的路面结构差,通行能力弱,铁路的容量小、覆盖面窄。已正式蓄水发电的溪洛渡枢纽仅预留通航建筑物位置,至今并未设计和建设通航设施;白鹤滩、乌东德以及金沙、银江电站正在开展前期和施工工作,均未考虑建设通航设施,这都将严重制约金沙江航运发展,难以满足流域经济社会发展的需要。

#### 2.1.2 航道的设计通行能力不足

在长江黄金水道的覆盖区域中,航道设计通行能力不足的问题非常突出。例如乌江黄金水道要求年 2 000 万吨的航道通行能力,但水运通航设施均设计为通过 500 吨级船舶的四级标准升船机,所有枢纽设计的年双向通过能力均为 500 万吨左右,与运输需求的差距较大。乌江干流的航道岳阳城陵

矾一武汉段实际维护水深只有 4.2m-4.5m,远低于上游三峡库区水深和下游 6m 以上标准的水深,在中游形成通行的瓶颈,而且每年航道开通的时间只有 5 个月,难以适应船舶大型化和江海直达的发展需求。目前湘江下游航道等级只有三级,通行能力为 1 000 吨;沅水航道的通行能力仅为 500 吨,通行能力不足都将严重制约长江黄金水道的发展。

### 2.1.3 水电站运行影响航道通行能力

水电站运行过程中水库水位和下泄流量的变化,会使得航道水深产生浮动,影响航道的实际通行能力。例如每年 3 月到 6 月是三峡水库低水位的运行时段,由于长江上游来水的流量减少,干线涪陵至主城段的航道水深无法满足大部分邮轮和 5 000 吨级的满载货船在主城港区的靠泊需要,只能在丰都港或涪陵港靠泊,旅客需从重庆主城乘坐陆上交通工具进行换乘,货物需要进行转运,这都很大程度上影响了三峡旅游和运输业的进一步发展。

水电站除了防洪和发电功能,往往还承担了调频调峰的作用。例如岷江的大渡河铜街子电站、青衣江槽鱼滩电站受到发电调峰下泄不稳定流的影响,在中、枯水期对航道造成水位日变幅大,严重影响了船舶的安全通航。再如沱江干流已建成的 14 座水电站枢纽,其上下游的大部分水位不衔接,存在着碍航滩险 143 个,沱江流域枯水流量较小,同时受到电站调峰的影响,枯水期水深不足,经常会处于区间间断通航状态。

### 2.1.4 干线航道的跨河设施净空不足

长江黄金水道的干线航道穿过多个省份地区,当地政府为满足经济发展和交通运输的需求,兴建了各类净高不同的跨河设施,导致了干线航道上净空不足问题,使得运输物资必须转运,浪费了财力和人力,限制了长江黄金水道运输功效的发挥。例如长江航道的水深可满足洪水期 3 万吨级的海轮驶抵芜湖,万吨级轮船进出安庆,但是南京长江大桥通航净高只有 24m,万吨级以上的海轮基本无法常年沿江而上,大量运输物资都必须在南京中转。另外淮河航道(安徽段)正阳关至红山头 277 公里航道已达三级航道标准,但由于蚌埠津浦淮河老铁路桥(1911 年建成),通航净高仅 3.7m,制约了淮河流域的水运发展;浍河航道津浦老铁路桥(1911 年建成)通航净空尺度也仅有 3.3m,严重影响了浍河流域的航运发展。

### 2.1.5 泥沙淤积降低航道的通行安全

航道内的泥沙淤积会直接减少水深,堵塞航道导致船舶搁浅,影响航道通行能力,降低航道的通行安全。以三峡工程为例,库区泥沙累积性淤积的总体趋势并没有改变,特别是库尾的泥沙淤积问题已经开始初步显现,主要集中在常年库区上段和变动回水区。另如忠县滥泥湾河段,蓄水后最大淤积厚度约达 50m,涪陵至丰都之间的丝瓜碛水道,最大淤积高度达到 44.8m;东溪河河口断面地形因泥沙淤积抬高 20 余 m,目前 145m 水位时航道水深仅 1.6m 左右。丰都上游的渠溪河,河口断面右岸最大淤积高程已接近 145m(截至到 2007.10),名山旅游码头泥沙淤积厚度约为 10-15m。

## 2.2 水运基础设施薄弱,制约发展黄金水道

### 2.2.1 航道规划等级偏低

目前航道规划的等级普遍偏低,长江宜宾至重庆段三级航道标准已不能适应区域经济对水路运输的需求。随着长江干线船型标准化工作的推进、长江流域经济的快速发展以及水路运输需求的不断扩大,长江干线船舶总体呈现大型化、标准化的发展态势。现阶段宜宾至重庆段航道上运营的船舶基本以 3 000-5 000 吨级甚至更大吨位为主,但枯水期航道仅能通行 1 000 吨级船舶,大吨位船舶被迫减载航行,导致运输效益差,运输成本上升,运输企业经营风险增加,造成了大吨位船舶难以进入宜宾至重庆段航行,而适宜三级航道的 1 000 至 2 000 吨级船舶正快速淘汰的矛盾局面,大量适水的货物只有弃水走陆。

另外按照 2007 年国务院批准的《全国航道布局规划》,乌江(乌江渡至涪陵)594 公里航道为通航 500 吨级的四级航道。在构皮滩、思林、沙沱、彭水、银盘等水电枢纽建成后,通过渠道化极大地改善了原有天然状态下的航道技术条件,而且沿江经济社会发展对水运提出的迫切需求,年运输需求量超过 2 000 万吨,因此亟需将乌江流域的航道标准提升为通航 1 000 吨级船舶的三级航道。

### 2.2.2 航道被侵占、损坏情况严重

现阶段不按航道规划等级和通航标准建设跨、临、拦河等设施、不清除航道内施工遗留物、向航道倾倒弃土或垃圾、占用航道设置渔网、损坏助航标志、在航道内违法采砂等问题较为严重。尤其是违法采砂对航道稳定、船舶航行安全影响甚大。在采

砂管理体制中,航道部门处于从属地位,规划采砂和工程采砂仅是征求航道部门的意见,对于非法采砂的行为航道部门也没有处罚权,使得采砂对航道的影响并没有处于受控状态。水利部门在审批采砂时更多地考虑对堤防、防洪安全的影响,对航道稳定、船舶航行安全考虑不足,仅依靠河道管理部门进行采砂审批,难以有效地保护航道。每年枯水期,航道水深偏低,航道维护管理任务繁重,但部分船舶不按照航道维护水深要求装载,“超吃水”冒险航行,往往造成搁浅事故,对航道破坏严重,对通航安全造成威胁。对这类严重破坏航道、影响航行安全的违法行为,《航道管理条例》及其实施细则中相关规定很少,航道部门并无行政处罚权,难以解决问题。

### 2.2.3 主干航道不畅通,难以实现干支直达

目前长江主要干流航道不畅通,干流和支流间存在通航障碍的问题还很普遍。例如嘉陵江、渠江、涪江等主要支流进入长江的通道尚未完全打通,长江航道“中梗阻”,三峡船闸“卡脖子”,汉江梯级“断档”的现象一直没有得到解决。荆江河段常年仅能通航3 000吨级以下船舶,武汉至安庆段常年只能通航5 000吨以下船舶;三峡船闸设计年单向通过能力只有5 000万吨,而2015年三峡枢纽过闸货运量需求将达1.6亿吨,即使建成升船机,也难以满足快速增长的货运需求;汉江梯级开发进展滞缓,要实现2020年千吨级船舶常年直达襄阳的规划目标压力较大;清江等其它支流航道受碍航闸坝、桥梁的影响,开发利用阻力重重,难以畅通。

### 2.2.4 锚地建设进度滞后

锚地是港口的配套性基础设施之一,是通航环境的重要组成部分,锚地的数量、质量与通航安全密不可分,目前在长江黄金水道上,锚地的建设进度还相对滞后。例如随着岳阳港口航运经济的发展,岳阳港沿长江岸线建设了大量港口码头,但配套的湖南长江段锚地建设严重滞后,锚地容量不足,严重影响了水运的交通安全,制约了港口的作业效率,锚地的建设进度已不能满足湖南境内营运船舶的实际需要。

### 2.2.5 水运建设资金筹措难度大,投入不足

长期以来,资金问题是一直制约中国水运建设发展的主要因素。长江黄金水道的发展对水运建设投资需求不断加大,亟需多渠道筹措水运建设资金,解决水运建设资金缺口。近些年,随着国家投资来

源的减少,地方财政支持有限,受到交通“费改税”等政策的影响,各地的水运建设资金筹措难度大,投入严重不足。例如四川水路运输投资规模仅占综合运输投资规模的1-2%,水路运输量仅占全社会货运量的4.5%。“十二五”重点建设的湘江2 000吨级工程(衡阳—株洲—城陵矶)和沅水(浦市—常德)航道工程,都是以公益性服务为主,没有探索到良好的资金筹措模式,难以形成稳定的可持续性的盈利态势。

## 2.3 航道管养经费严重短缺,管理手段和机制落后

### 2.3.1 航道管养经费严重短缺

航道管养经费短缺,会造成航道损坏难以及时的整修和维护,形成潜在的安全隐患。目前除长江川境段由部直管外,四川其余的航道均为属地管理,航道管养所需经费由航道所在地政府负责。除长江干线航道有固定养护资金来源,岷江航道养护来由省里安排部分维护性整治资金外,其余的航道几乎无固定养护资金来源,导致部分航段失管失养。而且由于航道管养的经费不足,岷江航道部分水毁工程因无法及时修复,导致多次运输险情,目前的航道状况也已经不能满足流域经济社会发展和大吨位船舶安全运输需求。

### 2.3.2 长江干支联动中支流航道建设资金不足

在长江干支联动的过程中,干流航道的投入往往受到各省份更多的重视,支流航道的建设资金问题就变得更加突出,进而影响干支联合运输效率。例如皖江水运是长江黄金水道的重要组成部分,在长江经济带的发展需求下,当地开通了芜(湖)南(京)段10.5m深水航道及部分公用航道,长江干线水道建设取得突破性进展。但滁河、姑溪河、青山河、顺安河、秋浦河、兆西河等航道条件好的支流航道因建设资金筹措困难的问题,还处于前期规划阶段,难于充分发挥皖江水运的潜能,不利于黄金水道的建设。

### 2.3.3 航道设施的管理和保护手段乏力

目前长江黄金水道上的通航河流碍航、断航等破坏航道情况突出,航道内的废弃物尤其是建筑弃渣、弃石、弃土,不仅破坏了环境,而且会成为碍航物,阻塞航道,促使航道条件恶化。违规修建跨、临河通航建筑物、乱采滥挖、违法水上水下施工、采砂等现象屡禁不止。航道支持保障系统设施缺乏,安全管理手段落后,暴露出了安全基础较差等问题。

除影响到河道航行及河堤稳定外,还严重影响航道畅通及安全航行,给航道维护和水运的可持续发展带来极大困难。

#### 2.3.4 相关涉水部门间的关系未理顺

因体制机制、部门利益以及航道方面法律层级较低等因素,航道管理部门与建设、国土、水利、渔业、电力等相关涉水部门之间难以有效沟通和达成共识,存在互相制肘、推诿现象。如有的河道采砂规划、采砂许可不征求航道机构的意见造成通航环境恶化;有的地区因一个碍航闸坝成为瓶颈阻滞或损害一条江河,甚至水系的水运发展;有的水电枢纽资源开发不建、缓建和拖建通航设施,或者建而不养、建而不用,或者只顾发电效益实施大截流发电等,导致航道碍航、断航和水运萎缩。而且水运项目前期工作难度大,历时长,涉及面广,特别是航电枢纽项目审批程序复杂,尤其土地、环保审批难度大。

### 2.4 各地经济互通与航运协调的整体布局尚未形成

#### 2.4.1 沿江产业布局不配套导致水运需求不旺盛

沿江产业布局是影响长江黄金水道航运的重要因素,产业布局模式不配套将直接削弱水路运输的优势,影响航运的运力,降低企业选择水路运输的积极性。例如在乌江通道沿线,尽管已布局了开磷集团、贵州钢纯厂、中铝遵义铝厂、铜仁思南石材加工基地等产业,但随着国家长江新经济支撑带的建设和形成,依托乌江水运大通道科学、合理的产业布局还需进一步提升。部分港区和城市间的发展脱节,依托港口的园区建设无法实施,使得宜水产业沿江布局受到制约,导致部分适水货源弃水走陆。

#### 2.4.2 立足黄金水道的铁水、公水运输衔接不紧密

水路、公路和铁路运输是长江经济带的重要运输方式,现阶段立足黄金水道的铁水、公水运输衔接并不紧密,出现了断层的现象。例如贯通湖北省东西、南北的6条综合性的运输通道都已经形成,但铁路和公路与主要港口没有完全实现无缝对接,特别是铁水联运的衔接非常不顺畅,导致了黄金水道的大运量、大运能优势无法充分发挥。

#### 2.4.3 水运服务水平低

在市场经济的竞争下,水运的整体服务水平较低也直接影响了黄金水道的整体布局。例如四川省航运企业整体呈现了散、小、弱的特点,港口的专业化程度和信息化水平比较低,经营管理能力还不强,

集疏运体系建设滞后,在港口集装箱运输补贴政策、船舶运力、发班密度等方面相较领先省市具有一定的差距。武汉高端航运服务业刚刚起步,但中游航运中心建设仍在进行之中,航运交易、口岸通关、航运金融、航运保险等水运服务尚未形成体系,信息服务平台尚未搭建,长江支流航道等级不高、维护不到位等情况都影响了黄金水道总体功能发挥成效。

#### 2.4.4 联动协调机制不足制约区域协同发展

长江黄金水道建设跨地区、跨部门、跨行业、跨企业集团,缺乏一个统一、权威、高效的综合管理部门,难以建立长江流域航运的联动协调机制,严重制约了长江经济带影响区域的协同发展。例如金沙江下游基本上为滇川界河,按照中央事权和支出责任相适应的财税体制改革要求,航道建设、养护管理、海事监管体制还需进一步理顺。长江上游水库群建设和运行对长江航运有积极的一面,但是受水库蓄、泄水时间和流量的影响,对长江航运也带来不容忽视的不利影响,需要建立良好的体制,完善的机制,统筹考虑防洪、航运、发电等各方面的需求,科学调度,实现水资源综合利用。

## 3 对策建议

### 3.1 建立流域统一航运管理机构,优化整体布局和规划协调

长江经济带的发展涉及到9省2市,航运服务协调难度大,亟需在航运管理体制、机制上进行整体谋划、做好顶层设计。未来应充分发挥目前长江干线航运派出机构作用的基础上,建立统一、权威、高效、协调的管理机构,承担长江流域航运综合管理与领导职能,负责全流域航运顶层设计、统筹规划、组织实施和指导监督。统筹协调好航运与防洪、供水、发电、生态环境、跨临拦河建筑物建设等方面的关系,形成完善的体制和机制,将航运功能提升至水资源综合利用中相对重要的位置,妥善处理好大型水电枢纽规划建设、调度运行与发展航运的相互关系,提升水运的服务水平。通过优化航运港口布局和规划,翻坝转运设施与铁路、公路运输网络的协调程度,缓解航道建设、航运配套设施、船舶运输和货物翻坝等问题,促进各省经济整体布局与航运的协调发展,并在此基础上,继续开展各区域航运整体布局和协调规划的研究工作,为促进长江经济带发展提供科学支撑。

### 3.2 重视航道整治和流量调节,提升航道等级

通过航道整治和流量调节的方式,可有效减少淤积泥沙,调整航运水深,确保通航效率和安全。2013年交通运输部开展了长江重庆至宜宾段航道等级提升前期研究工作,成果表明通过航道整治和增加上游枯水期流量,将宜宾至重庆段航道等级提升到二级航道标准技术可行,以满足2000吨级以上船舶昼夜通行要求。近期可通过航道整治使航道尺度达到3.5m×100m×800m,航道等级达到二级标准,远期通过上游大型水电站枯期补水和局部整治,航道尺度达到4.0m×100m×800m,达到一级航道标准,匡算投资约为71亿元,通过细化设计可适当降低投资,还可分期实施。针对现有基础设施薄弱问题,未来应尽快启动航道整治工程,将长江宜宾至泸州段航道等级提升工程纳入到交通部“十三五”的规划中,进一步提高长江航道等级,促进长江上游经济社会和航运发展,推动国家依托长江建设经济新支撑带的战略实施。

### 3.3 深入优化实施方案,提高航道通行能力

在宜宾至重庆段水电枢纽开发建设过程中,要深入优化实施方案,慎重决策,尽量提高航道的通行能力。鉴于5级枢纽开发方案短期内难以达到整体提高宜宾至重庆段航道通行能力的要求,若设计方案不当,将在枢纽施工期和建成后对长江航运和上游地区经济社会发展产生深远的负面影响。如果实施梯级渠化开发,则必须要最大限度发挥长江黄金水道对长江上游各省经济社会发展的带动作用,在通航设施建设规模方面满足长江航运长远发展需求。建议小南海枢纽应采用四线船闸,船闸尺度统一采用340m×34m×5.5m的设计标准,其中两线船闸与电站枢纽工程同步建成。

通过优化方案,应将长江航运延伸至金沙江攀枝花,启动攀枝花至水富段航道规划建设,将金沙江过坝设施建设与水电站建设统筹考虑,按照三级航道标准,近期采用翻坝转运方式,满足目前金沙江水路运输需求,远期根据水运发展需求,适时增设溪洛渡、白鹤滩、乌东德、银江、金沙等梯级通航设施,重视金沙江下游翻坝运输和通航设施建设,实现金沙江航道连续畅通,真正实施长江黄金水道“延上游”的发展战略,促进金沙江及长江流域经济发展。同时深入开展南京长江大桥净空的改造研究,对其它干支流碍航设施进行整治,提高航道的通行能力。

### 3.4 加大长江经济带建设的支持力度

考虑到长江中上游区域的省份自身财政筹资能力较低,国家应建立沿江综合交通网发展专项资金,加大航运项目的补助标准,扩宽项目补助范围,特别是对支流航道建设的政策和资金支持,切实推进沿江综合交通网构建。加快建设长江中游深水航道,尽快建成荆江河段航道整治工程,抓紧完成长江中游航道“645工程”模型试验研究工作,尽快启动“645工程”前期工作,力争“十三五”开工建设,尽早实现武汉至重庆5000吨级船舶直达、武汉至上海万吨级船直达增强长江中游航运能力,构建以长江为主轴连接长江三角洲、长江中游和成渝三大跨区域城市群综合立体交通走廊。

### 3.5 提高长江航运发展的资金投入

长江航运基础设施建设资金需求巨大,要进一步完善“政府投资、地方筹资、社会融资、利用外资”机制。按照政府推动和市场导向相结合原则,在国家层面上,应建立国家财政稳定的资金投入机制,积极落实地方水运建设配套资金,加大航道管养经费的投入,充分发挥社会力量的积极性,共同加大建设力度。积极探索建立水运投融资平台和投资回报机制,出台配套优惠政策与措施,引导外资和民间资本进入水运行业,鼓励投资主体多元化,拓宽投融资渠道。创新内河水运投融资体制,建立完善以公共财政为基础,各级政府责任明确、财权和事权相匹配的水运投融资长效机制。以内河为主,以发展综合交通运输体系为目标,解决长江经济带水运投资短板问题。

## 4 结论

依托黄金水道推动长江经济带发展,打造中国经济新支撑带,成为党中央、国务院审时度势,做出的既利当前又惠长远的重大战略决策。本文在总结长江黄金水道调研成果的基础上,从基础设施、管理机制和整体布局几个方面分析了长江黄金水道存在的突出问题,开展了深入的原因分析。并在此基础上,从政策支持、资金投入、管理机构改革、航道整治等几个方面,提出了对策建议,为推动黄金水道的治理和建设,促进长江经济带的快速发展提供科学支撑。

(致谢:交通部、贵州、重庆、四川、云南、湖北、湖南、江西、安徽等省市交通运输主管部门,交通部长江航务管理局、长江航道局和长江三峡通航管理局等部门对实地调研工作的大力支持,为本研究的顺利开展提供了有利的条件。)

#### 参考文献

- [1] 高玲. “十二五”期长江黄金水道建设总体推进方案[J]. 中国水运, 2011(7):62-64.
- [2] 王凌云. 发挥长江黄金水道主动脉作用, 为长江经济带的建设发展提供强劲的航运支撑[J]. 水运管理, 2014, 36(4):4-6.
- [3] 国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见(国发[2014]39号)[Z]. 2014-09-25.
- [4] 唐冠军. 加快建设黄金水道推进江海航运一体化发展[J]. 中国水运, 2014(11):16-18.
- [5] 杨传堂. 加快建设长江黄金水道为长江经济带提供强力支撑[J]. 全球化, 2014(8):005-013.
- [6] 马超. 加快长江黄金水道建设促进沿江地区率先崛起[J]. 中国水运, 2008(6):36-37.
- [7] 唐冠军. 加快推进长江黄金水道大建设大发展[J]. 中国水运, 2009(8):4-5.
- [8] 唐冠军. 长江黄金水道建设与江海航运一体化发展[J]. 武汉交通职业学院学报, 2014, 16(4):1-4.

## Analyses and Policy Recommendations on the Yangtze Golden Waterway

YANG Bangjie<sup>1</sup>, YAN Yixin<sup>1</sup>, AN Xuehui<sup>2</sup>


(1. The Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China;

2. Department of Hydraulic Engineering, Tsinghua University, Beijing100084, China)

**Abstract:** The strategic position of Golden Waterway construction is being further enhanced with the promulgation of "Guidance on the basis golden waterway to promote the development of the Yangtze River Economic Belt" by the state council. A new economic support belt in China can be formed relying on the Golden Waterway to promote the development of the Yangtze River Economic Belt, which will benefit both now and the future. In this paper, we describe the basic situation of the fairway of the Yangtze River Basin and analyze the outstanding issues and the related causes of the Yangtze Golden Waterway based on the field research. In combination with the practical experience of relevant departments, we propose the policy recommendations to improve the Golden Waterway construction and the Yangtze River Economic Belt creation.

**Key words:** Yangtze River Basin; Golden Waterway; Yangtze River Economic Belt

# 长江流域“黄金水道”问题分析及对策建议

作者: [杨邦杰](#), [严以新](#), [安雪晖](#), [YANG Bangjie](#), [YAN Yixin](#), [AN Xuehui](#)  
作者单位: [杨邦杰, 严以新, YANG Bangjie, YAN Yixin\(中国致公党中央委员会, 北京, 100120\)](#), [安雪晖, AN Xuehui\(清华大学水利水电工程系, 北京, 100084\)](#)  
刊名: [中国发展](#)   
英文刊名: [China Development](#)  
年, 卷(期): 2015, 15(1)

引用本文格式: [杨邦杰](#), [严以新](#), [安雪晖](#), [YANG Bangjie](#), [YAN Yixin](#), [AN Xuehui](#) 长江流域“黄金水道”问题分析及对策建议[期刊论文]-[中国发展](#) 2015(1)