

决策三峡

长江三峡水利枢纽工程（简称三峡工程），是我国长江中上游段建设的大型水利工程项目。分布在我国重庆市到湖北省宜昌市的长江干流上，大坝位于三峡西陵峡内的宜昌市夷陵区三斗坪，并和其下游不远的葛洲坝水电站形成梯级调度电站。这个规模浩大的工程，列我国四大基础设施建设项目（三峡工程、西电东送工程、南水北调工程、西气东输工程）之首，是世界上规模最大的水电站，也是我国有史以来建设的最大型的工程项目，而由它所引发的移民、环境等诸多问题，使它从开始筹建的那一刻起，便始终与巨大的争议相伴。

那么，三峡工程的决策究竟有着怎样艰难曲折的历程呢？从民国初年孙中山开始提出，蒋介石政府初步设计，到新中国重新规划并付诸实施，历经近一个世纪上马下马多次反复，终于在改革开放之后进入具体实施阶段。这一工程的重大决策，充分体现了共和国最高领导层尊重科学、发扬民主的精神。

上下马反复 最后搁浅

西起四川奉节白帝城，东至湖北宜昌南津关的长江三峡，全长 192 公里。它蕴藏着十分丰富的水能资源，同时又是长江防洪的关键所在。最早提出拦长江三峡筑坝设想的是民主革命先驱、中华民国创始人孙中山先生，他在民国初期，就在《建国方略》里预想过建设三峡工程，但那时的中国，积贫积弱，根本无力建设这样的浩大工程。国民党蒋介石统治时期的 20 世纪 40 年代，开始对三峡工程进行论证和初步设计。但终因战乱频仍、资金短缺等问题，这项工作于 1947 年 5 月被迫中断。

1949 年夏，适逢人民解放军挥师南下挺进湘、鄂之际，遭遇了一场特大的长江洪水灾害。当时，刚刚组建的以林一山为主任的长江水利委员会，便投入险情最为严重的荆江地区抗洪抢险。事后，长江水利委员会决定将工作重点放在长江防洪上，于 1950 年提出了兴建荆江分洪工程计划。该计划经毛泽东、周恩来和刘少奇等党和国家领导人审核批准后，立即付诸实施，两年后就建成了一座长达 1054 米的荆江分洪大闸，对长江防洪起到了一定的缓解作用。

毛泽东主席于 1953 年 2 月在湖北视察期间，特地从武汉登上“长江舰”，亲自考察了长江防洪。在航程中，他接见了林一山，听取了有关工作汇报。当他听说长江水利委员会要在长江干、支流上逐步兴建一系列拦洪蓄水的梯级水库，同时展开综合利用，以兴利除弊的计

划时，大加赞赏，并饶有兴致地问林一山：“修这么多水库，你看能不能抵上一个三峡水库？”

“这些水库统统加起来，还抵不上一个三峡水库。”

“为什么不在三峡这总口子上卡起来，毕其功于一役呢？就先修那个三峡水库，怎么样？”谈话中，毛泽东责成长江水利委员会尽快对三峡进行技术论证和坝址勘察。

1954年发生的长江特大洪水，造成汉口堤防64处决口，仅湖北境内就有2127万亩农田被淹，926万人受灾，3万人死亡，南北交通大动脉京广铁路中断达100天。无情的现实使共和国领导人清醒地认识到，要从根本上治理长江水患，就必须建造长江三峡大坝。我国还请求原苏联派遣专家来华协助规划三峡工程。

一时间，三峡问题引起了国人的普遍关注。林一山在《中国水利》1956年第5、第6期上发表了《关于长江流域若干问题的商讨》一文，指出：“长江流域规划中必须首先解决防洪问题”，“三峡是防洪性能最好的地区……三峡水库可以根本解决中下游平原的水灾”；以235米蓄水位计，三峡工程可以改善川江航道，使万吨巨轮终年通航于长江之上，可以装机2300千瓦，每年可发电1500亿度。同年，毛泽东再次听取长江水利委员会关于三峡工程的勘测和科研工作汇报，并充分肯定了他们的工作成绩。7月，毛泽东到武汉畅游长江时，写下了“更立西江石壁，截断巫山云雨，高峡出平湖”的宏伟诗句，以特有的方式表达了他对三峡建坝的憧憬和决心。

针对林一山的观点，国家燃料工业部水电总局局长李锐在《水力发电》杂志上发表了题为《关于长江流域规划的几个问题》一文，提出了截然不同的观点。他认为，若修建235米高的三峡大坝用于解决防洪问题，势必会造成长江三峡地区迁移人口125万，淹地120万亩的重大损失，有悖于综合利用原则。文末还提出了先修支流水库、后建干流水库、逐步提高长江防洪标准的设想。

1958年1月，在中共中央召开的南宁会议上，毛泽东把三峡工程问题提上议程，让与会代表进行了正式讨论。会议期间，毛泽东还特地派人将林一山和李锐接到会上。这样一来，以林一山为代表的积极赞成三峡上马和以李锐为代表的坚决反对三峡上马两派意见展开了激烈的交锋。会上还把这两个人的意见作为会议文件印发。毛泽东认为正反两方面的意见都有其合理性，遂决定对三峡工程采取“积极准备、论证充分可靠”的方针，并委托周恩来总理主管此事，要求他一年起码“抓四次”。

2月3日，周恩来率中央和地方有关负责人以及中外专家100多人，乘船由武汉溯流而上，又一次对三峡进行了实地勘察，并召开了三峡工程现场会议。会上，周总理充分听取了两派不同意见的详细阐述。3月6日，周恩来一行抵达重庆后，主持召开会议，他在讲话中

表明态度说：“三峡工程必须搞，而且也能搞，技术上也是可靠的。搞好了三峡，在政治和经济上都具有伟大意义……大家对这项工程的争论是好事，两年来的争论是必要的，真理越辩越明，今后还允许有反对的意见，只要不妨碍工程，有利于工作，就应当提倡和鼓励。”3月下旬，中共中央召开成都会议，听取了周恩来率队勘察三峡的总结报告，并通过了《中共中央关于三峡水利枢纽和长江流域规划的意见》。《意见》指出：“从国家长远的经济发展和技术条件两方面考虑，三峡水利枢纽是需要修建而且可能修建的；但是最后下决心确定修建及何时开始修建，要待各个重要方面的准备工作基本完成之后，才能作出决定。”“现在应当采取积极准备和充分可靠的方针。”文件体现了最高领导层对三峡决策采取的慎重、科学和民主的态度。

在1960年4月召开的广州协作区会议上，讨论并原则同意在“二五”期间投资4亿元，准备于次年开工建设三峡大坝。不久，因中、苏关系恶化，苏联撤回专家，催逼还债，加之国内自然灾害严重，兴建三峡工程的计划被迫搁浅。8月，周恩来在北戴河召开的长江规划工作会议上，及时调整了部署，强调建设三峡“雄心不变，加强科研”。9月，原定召开的三峡第三次科研大会即改成分组开小会，并制订了“1961年—1962年两年科研计划”。到了1961年下半年，不仅原定的开工计划落空，就连长江水利委员会也被改成长江流域规划办公室，三峡设计人员一下子从上千人削减到40人，工作重点开始转为在长江流域“大办农业”。1962年12月，在北京召开的三峡科研领导小组扩大会议上，把“1961年—1962年两年科研计划”调整为“1963年—1972年十年科研规划”，使三峡工程上马的希望更加渺茫。迫于无奈，周恩来又一次“调整三峡工程建设步伐”。后来随着1966年“文化大革命”爆发，三峡工程就很少有人提起了。

先建葛洲坝 探索准备

1969年9月，为了缓解荆江洪灾的紧张形势，改善三线供电和川江航运状况，湖北省革委会副主任张体学乘毛泽东主席视察当地之机，正式提出了修建三峡大坝的建议，不料却遭到毛泽东反驳：“现在不考虑修三峡，要准备打仗。”在此情况下，武汉军区、湖北省和水电部联名向毛主席和党中央提出了先修三峡工程的组成部分葛洲坝水利枢纽的建议，得到首肯。毛泽东和周恩来都认为，先着手修建葛洲坝工程，就可以为准备兴建三峡工程作一次试验和探索，搞好了葛洲坝，就能为三峡工程奠定基础。

当时，葛洲坝是在既不清楚地质状况又没有总体设计图纸的情况下仓促上马的。上万名建设者唱着语录歌，喊着“边勘测，边设计，边施工”与“万人设计，万人审查”的口号开

进了葛洲坝工地。开工后不久，建设者便发现葛洲坝下面地质条件差，有 70 多层泥化夹层，加之在浇灌混凝土时违反操作规程，导致后来混凝土坝体出现了“蜂窝”，整个坝身开裂了 86 条缝。且又无施工规划，造成了长江主航道的交通阻塞，交通部遂将这一现状报告了国务院。1972 年 11 月，周恩来总理紧急主持召开国务院葛洲坝工程汇报会。在听完工程设计者的汇报后，他毅然宣布葛洲坝暂时停建，并遵照毛主席的指示改组了葛洲坝的决策层，起用了林一山。他对林一山说：“你原先主张修大的（指三峡工程），你把那个大坝说得太容易了。我说服你，先修葛洲坝作个试验。这里出现的问题，在三峡同样会出现。搞好了葛洲坝，林一山同志就是最大的成功。”

会后，林一山开始着手组建葛洲坝工程技术委员会，延揽了一大批中国水利界的一流人才、知名的大坝专家。他们夜以继日，经过反复的审议和设计，排查解决了葛洲坝工程中存在的一个又一个问题和复杂的技术措施，使该工程终于在停工 22 个月之后于 1974 年 10 月正式复工。1981 年 1 月实现了长江截流，同年一号机组并网发电，1990 年胜利建成。仅水力发电一项一年内创利税即达到了工程投资数的总和，经济效益十分显著。葛洲坝的成功建设，不仅为以后的三峡工程积累了大量的宝贵经验和科学技术资料，而且也造就了一支训练有素的大坝工程技术队伍。

再度论证后 获得批准

20 世纪 80 年代初，长江中下游地区发生了多次特大洪灾，给当地人民的生命财产和国家经济造成了巨大的损失。于是，要求三峡工程上马的呼声再起。邓小平在听取了国家计委关于兴建三峡的计划之后，态度鲜明地说：“我赞成搞，看准了就下决心，不要动摇！”他还多次亲赴三峡考察大坝坝址。因得到了陈云、李先念、胡耀邦等党和国家领导人的支持，三峡工程很快纳入议事日程。1983 年初，长江流域规划办公室遵照国务院的指示，经过大量工作提出了《三峡水利枢纽 150 米方案可行性研究报告》。5 月，由国家计委牵头，召集国务院 16 个部委、湘鄂川 3 省、58 个科研单位以及 11 个大专院校的专家、领导 350 多人开会，对《三峡水利枢纽 150 米方案可行性研究报告》进行审查后，多数人表示赞成。会议根据不同意见，将原报告方案修改为正常蓄水位 150 米，坝高提高到 175 米。国务院于 1984 年 4 月 5 日以（84）国函字第 57 号文件原则批准了这一方案，决定成立三峡工程筹备领导小组即行施工前的准备工作。

这个决定一经公布，立即引发了社会各方面人士的不同意见，他们分别就蓄水位、防洪、移民、生态、投资等诸多问题提出了种种质疑，以全国政协常委孙越崎为首的几位知名人士

更是直言劝谏：三峡工程近期不能上马。周培源等许多著名科学家则要求请不同意见、不同方面的专家参加，进一步对三峡工程进行深入论证，广开言路，集思广益，以保证论证的科学性、权威性。正是这些不同的意见，促进了最高领导层的科学思考，做出更加符合实际的决定。邓小平首先做出了反应，他在 1986 年 3 月 31 日接见美国“中报”董事长傅朝枢时说：“中国政府所做的一切都是为了人民大众，兴建三峡工程是关系千秋万代的大事，我们一定会周密考虑，有了一个好处最大、坏处最小的方案时，才会决定开工，我们决不会草率从事的。”6 月 2 日，中共中央、国务院以中发〔1986〕15 号文件下达通知指出：“三十多年来，我国有关部门和科学技术人员对三峡工程做了大量的勘测、科研、设计工作，积累了丰富的资料，国务院也曾多次组织专家讨论并原则批准过三峡工程可行性研究报告。但是这一工程有一些问题和新的建议需要从经济上、技术上深入研究，以求更加细致、精确和稳妥。”

遵照中发〔1986〕15 号文件精神，水电部正式成立了由部长钱正英担任组长，其他有关负责同志共 13 人组成的三峡工程论证领导小组，从而拉开了历时 2 年零 8 个月的再度论证的序幕。

为了贯彻党中央、国务院关于决策科学化、民主化的精神，论证领导小组从国家有关部委聘请了 20 位特邀顾问对论证工作过程进行指导和监督，其中包括许多持不同意见的著名专家、学者。与此同时，成立了具有一流水平的专题论证专家组，以保证论证工作的科学性和高质量。从国务院所属 17 个部门和单位，中科院 12 个院所，28 所高校和 8 个省、市专业部门中，总共聘请了 412 位专家，组成了包括地质地震、枢纽建筑物、水文、防洪、泥沙、航运、电力系统、机电设备、移民、生态与环境、综合规划与水位、施工、投资估算、综合经济在内的 14 个专题论证组。并在全国范围内设立论证科研网络，以配合三峡工程论证的科技攻关。另外还开展了国际合作论证，主要由我国、加拿大和世界银行三方组成指导委员会，由世界银行提名国际上著名专家组成国际专家组进行同步论证并提出可行性报告，以利用国际力量提高论证的质量和水平。

为了确保三峡工程论证工作的科学化、民主化，1986 年 10 月，经国务院主要领导同志与论证领导小组共同研究后，提出了有关论证工作的原则和程序。其原则是要打破部门界限，发扬技术民主，既要充分利用过去的工作成果，又不局限于以往的结论。论证要有严格的科学方法和基础，要充分考虑各种不同意见和建议，为此决定印发各种不同意见的汇编，以便为论证过程提供必要的参考。

其宏观程序如下：先责成水电部重新论证、编制可行性报告，然后由国务院组织审查委员会审查，再呈报国务院、中央政治局审议，最后提交全国人大讨论；中间还设一个协调小

组，随时给人大、政协通气。论证程序则采取先专题后综合，专题与综合交叉进行。从流域、地区和全国经济发展三个层次分别考虑。首先进行初步论证，审查各专题的基本资料、制定论证纲要和方法。在初步论证的基础上，综合择优选出有代表性的方案，可为各方面都能接受的方案。各专家组对优选方案作进一步深入论证，反复比较筛选，提出推荐方案。在论证过程中，各专家组在本专业范围内的论证是独立负责地开展的。经过反复调查研究、充分讨论后提出专题论证报告，由参加的专家签字负责。有不同意见者可以不签字，另写书面意见作为报告附件一起上报，以便在综合论证和决策时加以全面考虑。

在论证工作中领导小组还采取一定的审议程序，即召开领导小组扩大会对专题论证进行审议。审议时先由专家组汇报本专家组通过的论证报告的内容，包括不同意见；然后由与会者提问，由专家组解答说明；用一定的时间阅读报告和材料准备意见，进行大会讨论；在大会讨论的基础上，领导小组开小规模的会议，由领导小组成员、特邀顾问，以及应邀出席的中国水利学会、中国电机工程学会和中国水力发电工程学会三个学会的理事长，进行集中审议，归纳包括不同意见在内的审议结论，再交给专家组修改、补充、定稿。这样的论证审议程序有效地保证了各种意见都有充分表达的机会，从而保证了论证结论的全面性和可靠性，有利于克服片面性和主观性。

历时两年多的论证工作胜利结束后，三峡工程论证领导小组随即于 1988 年 11 月召开了第 9 次扩大会议，审议并原则通过了在 14 个专家组重新论证的基础上重新编写的三峡工程可行性研究报告，该报告连同 14 个专题论证报告和 9 位专家的不同意见一起上报。

该可行性研究报告提出的总的结论是：三峡工程对四化建设是必要的；技术上是可行的，经济上是合理的，建比不建好，早建比晚建好。报告推荐三峡工程建设宜采用“一级开发，一次建成，分期蓄水，连续移民”的方案。大坝坝高为 185 米，正常蓄水位为 175 米，水库总库容为 393 亿立方米，装机总容量 1768 万千瓦，年发电量 840 亿千瓦时。大坝坝址位于湖北省宜昌县三斗坪镇。施工总工期为 18 年，第 12 年首批机组发电。工程静态总投资为 571 亿元。其中：“一级开发”，是指从三斗坪坝到重庆市 630 公里江段一级开发，中间不再修建其他水利枢纽；“一次建成”，是指三峡水利枢纽建筑物一次建成；“分期蓄水”，是指水库蓄水不是一次就蓄到正常蓄水位 175 米，而是初年蓄到 156 米，以便于对库尾回水变动区泥沙淤积等情况进行观测和验证；“连续移民”，则是从准备工程开始，库区分期分批连续移民，在 20 年内将移民安置完毕。移民安置采用开发性移民方针，与库区建设、资源开发、地区经济发展相结合，以促进库区经济发展与生态环境的良性循环。

同时诞生的加拿大编制的关于三峡工程的可行性报告长达 310 万字，其论证结论认为，

三峡工程设计依据的基本材料是充分可靠的，质量符合国际标准，坝址选择合适，三峡工程在技术、经济方面是可行的，效益也是巨大的。这与我国论证报告的结论可谓不谋而合。

1990年7月6—14日，国务院在听取了重新论证的情况汇报和各方面的意见后，决定成立国务院三峡工程审查委员会，对可行性研究报告采取先专题预审，后集中审查的办法全面进行审查。一共成立了10个预审组，聘请了163位专家参加。审查的程序是：各预审组先进行实地考察，召开预审会议，于1991年5月提出审查意见；7月，审查委员会召开会议，听取10个预审组的预审意见，进行认真讨论和审议。审查委员会认为三峡工程前期工作规模之大、时间之长、研究和论证之深，实属中外罕见，在重新论证基础上编制的可行性研究报告，其研究深度已达到可行性研究的要求，可以作为国家决策的依据。8月3日，审查委员会又一次召开会议，通过了论证领导小组提交的三峡工程可行性报告。

1992年1月17日，经李鹏总理主持国务院第95次常务会议对该可行性报告的审查意见进行认真审议后，“一致原则同意建设三峡工程”。随后，中央政治局常委会在审议了拟由李鹏总理代表国务院向全国人民代表大会提交的《关于提请兴建长江三峡工程的议案》后，均表赞成，同意将该议案提交全国人大审议。3月20日至4月3日，全国人大七届五次会议在北京召开，会议审议了由国务院提交的兴建长江三峡工程的议案之后，通过了关于三峡工程列入国民经济和社会发展规划的决议，由国务院根据国民经济发展的实际情况和国家财力、物力的可能，选择适当的时机组织实施。

如今，建成的三峡工程在工程规模、科学技术和综合利用效益等许多方面都堪为世界级工程的前列。它不仅为我国带来巨大的经济效益，还为世界水利水电技术和有关科技的发展作出有益的贡献。这个跨世纪经济发展战略的宏大工程，其发电、防洪和航运等巨大综合效益，对建设长江经济带，加快我国经济发展的步伐，提高我国的综合国力，均呈现出十分重要的战略意义。 《党史文苑》