

转换开发机制 大力利用滩涂

——江苏省盐城市滩涂开发问题的调查报告

周福元 （江苏省农村发展研究中心 主任）

当今世界已进入全面开发海洋的时代,发展海洋经济已成为全球性的经济社会发展战略。我国正大力实施“科技兴海”战略,江苏省委也提出了建设“海上苏东”的战略目标,并采取了一系列切实可行的措施。江苏盐城市东濒黄海,南接黄金水道长江入海口,北靠欧亚大陆桥东桥头堡连云港,全市标准海岸线长达582千米,约占全省的61%,由南向北有王港、射阳港、中山港、陈家港等12个通海港口。现有浅海滩涂多达683万亩(1公顷≈15亩),且每年继续以2万亩左右的成陆速度向大海延伸。在发展海洋经济方面,在全省乃至全国都具有得天独厚的资源潜力。

1996年四五月间,我和部分盐城市政协委员及提案委员会同志在该市沿海调查研究。大家认为,发展海洋经济、建设海上盐城的基础和突破口在于滩涂开发,而滩涂开发的关键在于建立一个体现两个根本性转变、速度快、效益好、积累多的滚动开发新机制。现根据调查情况,综合多方意见,撰成报告,予以发表,意在抛砖引玉。

一、明确重点,将滩涂开发列为建设“海上盐城”的基础和突破口

天赋资源,独厚盐城,无论是滩涂垦植、海水养殖,海洋捕捞,还是开发化工、能源、矿产、港口、交通、房地产等产业,盐城均具有极为广阔的发展前景。面向“九五”和21世纪,中共盐城市委、市政府提出了建设“海上盐城”的发展战略。实施这一战略,该从何处起步?我们认为,应当首选滩涂开发。

首先,从国家宏观需要和市场长远需求来看,我国耕地少、人口多,吃饭问题始终是贯穿我国现代化全过程的一个基本问题。随着工业化进程加快,人地矛盾愈显突出,尤其在人口密集、经济发达的我国东部沿海地区,盐城市滩涂作为后备耕地显示出非凡的重要性。近年来,党和政府以及全社会更加重视农业和农业资源开发,采取一系列优惠扶持政策。开发滩涂不仅具有较大的经济价值,还具有较高的社会效益。

其次,从资源条件和开发比较效益看,盐城市滩涂地势平坦,土层深厚,生物资源丰富,温光条件优越,因地处长江和淮河下游引淡灌溉、淋盐爽碱较为便利。一般情况下,在潮上带建成生产性用地以及配套设施,平均每亩仅需投资3500元,从事种植平均年亩收益可达400元至500元,省属新洋农场使用大型机械化耕作年亩纯收益已达720元,从事养殖平均年亩收益在300元至1500元之间,均可在7—10年内收回全部投资。这种投资回报速度并不低于甚至优于其他产业,并且具有稳定性、永久性和公益性。随着粮食及其他农副产品的市场价格稳步提高,预示着滩涂开发的效益将更为良好。

再次,从区域发展战略和产业发展战略来看,滩涂开发均具有其基础地位。盐城市自汉代因盐置县,到唐代李承、北宋范仲淹筑堰拒海,至清末民初实业家张謇废灶兴垦,一部社会经济发展史就是一部滩涂开发史。特别是建国后的40多年间,通过军垦、农垦、民垦,围海造田500多万亩,农业高速发展,同时以农业积累兴办工业,从而奠定了该市作为国家农

副产品重要产地和沿海新兴中等城市的地位。盐城市沿海有建设大型深水港口的条件,也可为沿海工业提供充足的场地和部分原料。目前盐城市正在抓紧发展港口、海洋交通以及沿海工业,但须具备两个起码的条件,一是要有大量而又集中的投资,二是交通主干连接广阔的经济腹地,便于商品迅速集散。而滩涂开发则是近期内最为切实可行的选择,既可以利用广泛的分散的社会资源和生产要素,又可以为建设大型海港、大规模的沿海工业以及海运业积累资金,准备必要的社会经济条件。

综上所述,建设“海上盐城”,必须集中力量,优先抓好滩涂开发这个重点,进而带动整个海洋经济的发展。

二、把握实质,将转换机制作为滩涂开发的关键性措施

目前,该市部分干部甚至包括一些决策者,在建设“海上盐城”、发展海洋经济上期望另辟蹊径,对滩涂开发心存疑虑、却步不前,还有一个带有根本性的原因,那就是现有滩涂开发企业、单位、项目普遍效益不佳,投资回报率低,有些甚至成为地方财政的“包袱”和负担,因而“一朝被蛇咬,十年怕草绳”。其实,过去和目前滩涂开发中存在的问题,并不仅仅受制于滩涂开发的资金,而在于我们从事滩涂开发的机制。传统的计划经济体制派生的开发模式,是以政府作为滩涂开发的主体,国家无偿投资,地方政府平调农民劳动积累,围堤挡潮,兴建水利、交通、电力设施和田间工程以及社会公益事业,然后动员移民迁居或成立企业,垦植经营。这种模式的形成有其历史原因,在生产力水平低下的情况下,能够迅速集聚生产要素大规模开发滩涂,从而大面积增加耕地这一宝贵的资源,向国家和社会提供了大量的农副产品,富裕大批农民和职工,社会效益十分显著,但其弊端也较为明显,主要表现在:

1)开发投资收回速度缓慢 50年代,原华东局和省政府组织了大规模的军垦和农垦,

在盐城市沿海修建了361千米挡潮海堤(今称老海堤),匡围了400万亩滩涂,建立了十大省属国营农场、三大省属国营盐场、一大沪属国营农场以及一批地方国营农林盐场圃,均经历了一个较长时间的亏损过程,国家给予了大量补贴。改革开放后尤其是近几年来,部分企业如新洋、临海、滨淮、大有等大型国营农场焕发了勃勃生机,经济效益较高,对国家作出了较大贡献,成为农业现代化和滩涂开发的典范,但地方仍有一些企业困难重重,尚未摆脱困境。

2)经营者无偿享有国有资源和国有、集体投资,缺乏集约经营、提高效益的外部压力和内在动力,盲目立项、争抢投资、粗放利用甚至荒废资源的现象也就在所难免 大丰县华丰垦区,于1984年建成,总面积7.2万亩,由部、省、市、县四级投资1000万元,试验沿海滩涂草地畜牧业开发利用,长期难以达到设计预期的效益。而去年该垦区试种水稻一万多亩,承包给各有关单位种植,平均亩单产350千克,垦区即实现利税130万元,进区承包种植的单位70%盈利,15%保本,亏损的仅占15%。

3)政府负有无限责任 政企、政事不分,经营权从属于所有权,所有权从属于行政权,三权归一,政府既要组织大量资金投入围垦开发,又要兴办水利、交通、电力、通讯等基础设施和教育、文化、集镇建设等社会公益事业,还要承担开发的巨大风险和经营后果。由于信息短缺、决策与实施脱节,难以在市场、资源、自身能力三者之间形成最佳结合点,必然形成开发项目负债多、基础设施缺口大、社会事业包袱重、政府管理成本高的状况。不少项目债务难以落实,有些县级财政仅为滩涂开发债务承担付息就达千万元之多,不堪重负。

4)对市场风险和自然风险反应失灵 由于遭遇全球性对虾病毒危害,作为滩涂开发支柱之一的对虾养殖连续三年失收,损失巨大,而目前尚无有效的防治方法,可相当部分养殖企业,坐等上级党委、政府拿主意、想办法。1994年以来,海盐在市场上失去竞争优势,大

量积压,相当部分盐场也未能采取积极的切实有效的对策措施。

5)生产方式落后 七八十年代,该市先后在海堤内外开发滩地近百万亩,组建了新东、海堤、八里、王港、斗龙、中山港、射阳港等7个乡镇。这些乡镇以农户为生产单位,生产规模虽然大于内地,但仍未摆脱小农经济模式,国家仅获取有限的农业税,集体经济也难以壮大。90年代生产方式有了进步。射阳港农牧公司系国家和集体投资开发,建成2万亩稻田,实行农场加农户双层经营方式,承包户年平均所得2万元,农场所得由承包户每亩上缴170元。支付公司资产折旧费、管理费、公用事业费后集体还能获利近100万元。东台黄海农场国家投资仅30多万元。滚动开发了2400亩耕地,由于实行农场的统一耕作和经营,去年获利润83万元。尽管机械生产能力因耕地面积所限未能充分发挥,但亩纯利润仍达350元,目前所有者权益已达573万元(尚不含建成耕地价值)。

6)管理水平较低 在滩涂经济实体与城镇国有、集体企业一样,程度不等地存在着权责不明、人浮于事、管理漏洞较多的“通病”。即使是实行承包经营后,也存在着承包标准、条件不平等的问题;即使是等量的资源、资产,但不同地区、不同人之间,上交利润额差异甚大。同时存在着严重的负盈不负亏的现象,赚了,个人奖金数以万计甚至以几十万计,亏损再多也是企业(实质上是政府)承担。

7)效益分流,难以集聚为再开发资金 开发所形成的效益一部分分散为承包人、移民、职工所得,多数转化为生活资料。目前,沿海居民(农民、渔民、企业职工)其平均实际纯收入一般高于内地50%以上,有些地区甚至更高。有些承包人年收入高达数十万元,这其中既含有辛勤劳动和技术、风险报酬,但也含有比内地居民更多地无偿占用国有资源和国家、集体投资之所得,具有明显的不合理性。群众对此称之为:国家、集体投资、个人收益;多数人出力流汗,少数人发财致富。还有一部分滩

涂开发企业被其行政主管部门作为“小金库”、福利基地,据反映,目前税费多达13种,其中费大大多于税,这些费分别收归有关行政事业单位后,往往成为“开门经费”、“人头经费”、“福利经费”,很难再用于滩涂开发。另外,收费人员你走他来,难以应付。

机制决定效率。这些弊端导致了滩涂开发高投入、高风险,低产出、低效益的现象,国家和地方财政投资以及农民投入的劳动积累难以补偿,这自然极大地挫伤了地方政府和农民继续投资滩涂开发的积极性。目前,中央和省对滩涂开发已采取了拨改贷、拨改投,再也难以无偿使用国家资金。过去那种平调民力的做法,在实践中也将遇到越来越大的困难。要想迅速拉开建设“海上盐城”的序幕,掀起滩涂开发新的高潮,转换滩涂开发机制势在必行,迫在眉睫。

三、更新思路,将两个根本性转变化为滩涂开发的目标模式

新的历史条件,新的发展目标,呼唤着滩涂开发经营机制的转换。建立新的滩涂开发机制的基本原则是什么?我们认为,新的机制既应适应盐城市滩涂开发的特点,更应体现两个根本性转变。

适应盐城市滩涂开发的特点,一是规模大,该市仅潮上带滩地就有251万亩,可围垦面积较多,潮间带(242亩)也具有较好的利用条件;二是投资大,需连片开发,一个垦区既以数万亩计,建成每亩生产性用地约需3500元;三是风险大,包括自然风险(如气候灾害)、政策风险(如产品价格调整)、市场风险(如需求变化)等。

体现两个根本性转变,一是从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,有利于调动各级各方面开发滩涂的积极性,有利于吸引社会资源和生产要素向滩涂流动,政府宏观调控有力有效,企业和农民成为充满活力的滩涂开发主体。二是从粗放型向集约型转变,

主要应包括效益好,即社会效益(耕地的公益性、永久性以及提供大量产品和就业机会)、经济效益(较高的劳动生产率、土地生产率)、生态效益(以围促淤、增加植被、增殖资源);速度快,即迅速大规模地开发利用滩涂资源,并在较短时间内形成较高的产出率,缩短开发周期;积累多,即较高的投资回报率,迅速收回投资,滚动开发,等等。

根据上述原则,总结本地成功经验,参考外地先进做法,我们对滩涂开发新机制的基本构想是:两级开发,政企分开,多元投入,集约经营,滚动发展。

1)两级开发 即将围与垦分开,围作为一级开发主要是一围四通,围堤挡潮,兴建通往围垦区和围垦区内的主干性水利、电力、交通、通讯设施,形成区域性的综合生产环境和基础条件。二级开发为垦,兴建或配置从事种植、养殖、林果等生产性项目以及其他经济活动所需的配套设施、田间工程和机械设备,开展正常的以经济效益为目的的生产经营活动。

2)政企分开 一级开发系基础性开发,以政府为主体,以沿海县(市)人民政府为单位,建立滩涂开发有限公司,受沿海县、市人民政府委托,根据社会效益、生态效益、经济效益一致的原则,统一规划,逐步匡围滩涂,建设基础设施,取得滩地使用权,然后通过公开招标拍卖的方法,面向县内外、市内外、国内外各类国有、集体、个体、私营、外资、合资企业和农民,有偿、有限期地转让滩地使用权。二级开发系商业性开发,以企业和农民及其他商业资金为主体,通过竞标有偿获得有限期的滩地使用权,根据围垦区的统一规划,自筹资金,自主选择生产项目,自我配套生产性设施和机械,自担风险,自负盈亏,收益归己。这样,所有权、使用权、经营权分离,政企职能分开。政府从事一级开发,体现了滩涂资源的国家所有权,体现了社会效益、生态效益的目标,具有高度的垄断性,强化了自身的宏观调控能力。企业和农民通过竞标有偿获取有限期的滩地使用权,从事二级开发,具有很强的竞争性,有利于

形成自主经营的机制,也大大分散了滩涂开发的风险。一二级开发之间,政企之间,由隶属关系变成了契约关系,以较为规范的经济杠杆调节两者的行为,有利于优化政府行为,强化企业的市场主体地位。

3)多元投入 目前,滩涂开发由国家全额投资尚不现实,地方财政也不宽裕,企业和农民以及其他商业资金既不具有足够的实力也没有相应的权利大规模大范围地匡围滩涂。一级开发规模大、投资大,以国有资金和集体劳动积累为主体,取得控股地位后,适当吸收商业投资参与,从而发挥国有、集体经济在滩涂开发中的带头作用。二级开发风险大,但见效快、效益高,经营项目可多种多样,经营规模可大可小,投资可多可少,不论是外商外资财团,还是国内各种经济成份,或者是农民,既可独资经营,也可参股合伙。这样,国家、地方政府和具有不同实力的海内外企业、农民以及其他社会成员均有机会从事滩涂开发,各种生产要素迅速流向滩涂从而具有现实可能性。

4)集约经营 政府通过拍卖滩地使用权这一有效的经济手段,淘汰那些经营不善的企业,并迅速将资源转移到有能力经营的企业手中,防止粗放利用甚至荒废资源的现象。企业和农民通过竞标有偿获得有限期滩地使用权后,则赋予了必要的压力,激发其每个个体从事集约化经营的内在动力,从整体上形成优胜劣汰的局面。大部分企业和农民将接受利益驱动,向生产规模化、作业机械化、服务社会化、管理企业化、产品市场化发展,大力提高资源、资金、设备利用效率和劳动生产率。

5)滚动发展 一级开发,一围四通,每亩平均一次性投资约需 2 500 元,而拍卖滩地使用权所得,作为其一级开发的利润,按平均每亩收取 100 元,年递增 20 % 计算,10 年之内即可收回全部投资,而这种收益具有永久性和稳定性,可以连续不断地投资一级开发,循环往复,滚动增值,数额将极为可观,从而保障了国家和集体的收益。二级开发,每亩平均约需投资 1 000 元,不论从事种植或养殖,承包、租赁

的企业和农民一般 2—3 年即可全部收回投资,也具有极大的商业价值。这一开发机制,从客观上还有效地调节了生产与生活、积累与消费的关系,避免了因占有资源不均而产生的社会分配不公的问题,有利于滩涂开发资金的迅速积累,从而大大加快其开发进程。

四、加强领导,将滩涂滚动开发新机制落到实处

实行新机制是一项艰巨繁杂的系统工程,地方党委和政府必须加强领导,制订出周密、切实可行的方案,尤其是要抓好下列几个主要环节:

1)建立滩涂开发基金,保证一级开发具有充足的资金来源 滩涂开发具有显著的社会效益、经济效益、生态效益,中央和省的专项资金应投入该市滩涂一级开发,共同收益。同时,该市及沿海各县市应尽力筹集一级开发的启动资金。比较可行的方法是设立滩涂开发基金。基金的来源包含国有、集体两种。国有部分可以从本级财政预算内资金、农发基金、农林特产税、耕地征用税、城镇土地使用税、耕地复垦资金中按比例切块提取(非农用地征用亦可加收开发基金)。集体部分主要是沿海县、市劳动力积累统筹。针对现有沿海乡镇农渔民和企业干部职工曾长期无偿占用国家、集体投资和资源,收入高于内地的实情,应当以资源增值费、保护费或土地使用权费(即地租的形式加征部分费用),纳入滩涂开发基金。政府应当逐步退出现有二级开发企业,拍卖其所属的国有、集体企业的部分或全部产权,所得用以充实滩涂开发基金。

中央和省专项资金、市及各沿海县市滩涂开发基金,可以合股成为沿海县市滩涂开发有限公司的资本金,同时吸收部分商业投资。公司应当根据资本构成建立董事会、监事会,以保证有效的监督和制约。公司实行目标管理,专司一级开发,保障滩涂开发基金和资本增值,同时订立合理的利益分配制度,集体及农

民投入部分和商业投资应按期分红,国有资本红利则应留给公司以逐步增加国有资本比重。市滩涂开发管理局亦可建立市滩涂投资公司,负责市滩涂开发基金的运营,参加沿海县(市)滩涂的一级开发,保障基金增值。

2)大力招商引资,形成活跃的投资气氛 二级开发的关键在于招商引资,招商引资的关键在于宣传发动,让中外客商和市内外农民广泛了解盐城市的滩涂资源优势、生产条件、优惠政策和良好的预期效益。既要引大的,也要招散的。一方面要大张旗鼓地吸引海外客商和省市内外各类企事业单位前来投资经营,一方面要高度重视组织、发动该市内地农民以及上海、苏、锡、常、杭、嘉、湖地区农民个人投资和合股开发。一级开发后有偿转让滩地使用权必须采取公开招标拍卖的形式,体现公开、平等、竞争的原则。滩地使用权的时限可以有长有短,费用可以一次性付清,也可以确定基数,逐年递增。

3)完善现有在滩企业的经营机制,激发活力,发挥示范作用 应着力于两个层次:一是推行股份制和股份合作制,拍卖转让现有小型国有、集体在滩企业的产权,降低企业负债率,并通过明晰产权,强化投资者的权益和责任。二是完善承包制,坚持国有、集体资产的保值增值,强化经营者、生产者的权益及责任。目前,在滩企业的经营模式大致有三种:一是统一经营,一级核算;二是统一经营,分级抵押承包,超奖减赔;三是分散经营,定额上交。不管哪种形式都应以提高效益为出发点,根据经营项目、生产规模、管理水平的实际而定,不宜一刀切。

4)完善滩涂开发的管理体制 强化市、县两级滩涂开发管理部门的职能和责任。各沿海县市政府可授予其滩涂开发管理局以滩涂开发区职权,统一规划、管理、协调、服务滩涂开发活动,切实解决目前存在的多头管理、政出多门、效益分流的问题。县滩涂开发有限公司宜与县滩涂开发局两块牌子、一套班子,以降低管理成本,提高办事效率。□