

滩涂资源开发与小城镇建设

朱 枝 富

(中共盐城市委政策研究室)

近几年的滩涂开发实践，使人们开始认识到，开发滩涂资源与建设滩涂小城镇有着十分密切的关系，凡是滩涂小城镇建设得好，周围滩涂就开发利用得好；反之，大片滩涂仍然沉睡在那里。开发滩涂资源，必须以小城镇为依托。加强沿海滩涂小城镇建设，对加快滩涂资源开发，加快发展外向型经济，具有重要意义。

一、加快滩涂开发的一项重要措施

江苏苏北沿海滩涂占全国滩涂面积的1/7，占全省土地总面积的6%以上，贯通南通、盐城、连云港三市的海门、南通、如东、海安、东台、大丰、射阳、滨海、响水、灌云、东海、赣榆等14个县(市)，构

改革方向，应是在所有权和经营权分开的前提下的承包制，而不是股份制。这是因为一方面社会还不具备购股能力，另一方面即使实现了股份制，虽然增加了国家、企业和个人之间相互制约的因素，但企业或个人股东在短期内仍不能拥有实际意义上的决策权，也不能实现摆脱行政干预、增加企业活力的目标，克服企业短期行为，只能用企业管理规范化、制度化、法律化来约束而不是股份制。股份制由于按期支付利息或分红，还会强化短期行为。

3. 在重视物质利益刺激的同时，要重视精神文明建设 我国的商品经济不很发达，但有5000多年的文明历史，我国人民自古以来养成了勤劳、朴素的美德。在社会主义初级阶段，强化商品经济意识，需要一

个渐进的过程，改革的着眼点不能只是“钱”和过分强调发财致富，而是人，在于需要有一班具有科学管理、德才兼备、善于联系群众的领导群体结构。包括知识、专业水平，判断决策能力，业务劳动能力，人际关系能力，组织协调能力。凡是这方面素质较好的单位，企业就会有活力和生机，反之，则不管是何种所有制，采取什么样的与职工利益直接的制度，都会破产、倒闭，如舟山渔区的个体、家庭经营渔业的破产率最高。因此为保证改革卓有成效，笔者认为，当前在设计企业改革方向时，还应考虑精神文明建设的可能因素，造就一个为社会主义四化建设而奋斗型的人材辈出的良好环境和竞争机制，这是符合中国人的伦理观念、价值观念、实实在在的“生财”之道。

成了东临黄海的带状经济区域，各种资源十分丰富。

加快滩涂小城镇建设，可以使现有开发者能够扎根滩涂，稳定开发者的思想情绪，保持滩涂开发利用的有生力量。滩涂即使遍地是宝，也要有人去取；要能够吸引大批劳动力和各种人才前去开发。而这至关重要的，是要使现有开发者能够以滩涂为家，人在滩涂，心留滩涂。而要做到这一点，就要建设好滩涂小城镇。以滩涂较多的盐城市为例，盐城市所辖的7个县就有5个县地处沿海，海岸线580多公里，有滩涂面积680万亩，现已有开发者3万多人中，一种是定居型，全家户口迁到滩涂，在滩涂扎根；一种是“两栖型”，独自一人前去开发，把家留在后方乡镇，忙时去滩涂，闲时到后方；再一种是观望型，是去是留，举棋不定。原因何在？概括起来，在滩涂开发上主要有五难：儿童入学难，生病就医难，交通运输难，买粮买菜难，看电影看戏难。说到底，滩涂开发没有依托，没有具备各种服务功能的小城镇。盐城市的沿海滩涂上建制镇只有2个，乡所在地小集镇5个，还有几个算不上集镇的物品集散点。这种状况严重制约着滩涂资源的开发利用。

加快建设好滩涂小城镇，可以增强吸引力，吸引更多的人前去开发，壮大开发实力，加快开发步伐，并且能够缓解内地土地紧张与劳力剩余的矛盾。东台市许河乡农民杨吟山，1984年承包滩涂1200亩，其地点选择在琼港镇侧的六里村的滩地上，他考虑到这里“背靠集镇，面对滩涂，有利生产，方便生活”。后在滩涂上试验培育蟹苗取得成功，前年承包综合试验场中的螃蟹育苗场，去年又扩大经营规模，承包水面由原来的150亩增加到1950亩，先后投资100多万元，总产值可达到200多万元。杨吟山开发滩涂取得成功，被评为全国新长征突击手，被选为全国七届人大代表。他的开发成

功，与以小城镇为依托是分不开的。可见，建设好服务功能比较齐全的滩涂小城镇，可以使开发者以滩涂为家，还可以吸引具有各种专长的知识分子、科技人员以及广大群众献身滩涂。

加快建设好滩涂小城镇，还可以容纳内地更多的农村剩余劳动力。目前，江苏省有两大突出矛盾：一方面内陆的土地十分紧张，有不少地方人均只有几分地，另一方面沿海有大量的土地在抛荒，有地没人种；一方面内地有大量的剩余劳动力，仅盐城市就有近80万人，另一方面沿海滩涂开发又严重缺乏劳动力。加快滩涂小城镇建设，是解决这一矛盾的重要途径。且不说滩涂小城镇建设以后，为滩涂开发者创造了良好的生产、生活条件，吸引大批人前来开发，就说滩涂小城镇建设本身，如果每18公里海岸线、60平方公里建一个小城镇，每镇可容纳3000—5000人，在江苏省3.33万平方公里的滩涂上就可以建设550个小城镇，能够容纳160—250多万内地剩余劳动力。尤其值得重视的是，滩涂小城镇如能形成网络状态，就可加强滩涂与内地乃至外地的交流，形成滩涂⇌内地各市、县乡镇⇌外地大中城市的人流、物流、信息流的回环往复，增强滩涂开发的生机与活力，这对滩涂开发将起着不可低估的作用。

加快建设好滩涂小城镇，可以促进滩涂资源的开发向深度与广度进军。沿海滩涂资源，近几年开发利用已取得可观的成绩，至1988年止，潮上带已围275万亩，建成耕地24万亩，林地6万亩，牧地近2万亩，对虾养殖水面近17万亩，淡水鱼养殖水面5万亩，盐田97万亩；潮间带护养文蛤80万亩，养殖紫菜3800多亩，兴建了40座育苗场，140多座冷冻厂、50多座饵料厂，10多座产品加工厂，150亩鳗鱼苗温室等服务生产设施。但目前资源开发大都处于初级开发利用阶段，一次性生产和销售，缺少多层

次的加工利用，因而经济效益不高，滩涂亩产值只有 100 元，而有的地方还在做亏本生意。而建设好滩涂小城镇，为滩涂的各种资源提供加工、运销、储藏等便利条件，既可以促进滩涂开发，又可以使滩涂资源变低层次初级利用为多层次利用增值，创造出更多的物质财富。

抓紧滩涂小城镇建设，是加快沿海地区发展外向型经济的重要途径。江苏沿海滩涂是大力发展出口创汇的重要阵地。据初步统计，沿海滩涂每年创汇在 3000 万元以上，主要创汇产品有对虾、紫菜、文蛤、鳗鱼苗、沙蚕等。有的县以小城镇为依托，建立外向型经济体制，形成了工贸农结合的八条龙，即对虾育苗、饲料加工、养殖、加工、出口一条龙；菜牛养殖、屠宰、加工、外贸一条龙；水禽种禽繁殖、炕孵、饲养、屠宰加工、羽绒加工、内外贸一条龙；鳗鱼苗捕捞、饲养、加工、外贸一条龙；淡水鱼育种、饲养、冷冻加工、销售一条龙；芦苇栽植、造纸及芦制品加工、销售一条龙；制盐、盐化工、销售一条龙；植树造林、木器加工和水果加工、销售一条龙。一些小城镇建设得好的，出口创汇发展很快，如东台市琼港镇，他们以小城镇为依托，充分利用沿海产品资源丰富的优势，多渠道、多层次开发出口海产品，发展了浅海围栏护养文蛤 4 万亩，使文蛤出口量保持在 1100 吨的水平上；新建两个鳗鱼养殖场，净水养殖面积 2400 平方米；建造 1500 亩对虾池，年产对虾 20 万斤；把每年捕捞的 1000 多吨下脚鱼用来发展养貂；全镇有 9 个养貂场和 100 多个养貂专业户，去年出口貂皮 7000 张，又向国际银行低息贷款 50 万元，兴建一座岛式养貂场和一座 30 吨的水貂饵料保鲜冷库，今年出售貂皮可超万张；还创办了抽纱编织工艺厂，有勾针衣、棒针衣、机织衫、绣针品等 4 大类 120 多个品种出口，产品远销十多个国家和地区。去年这个镇外贸收购

额 1300 万元，占工农业总产值的 31%，人均出口额超过 1000 元。加快建设好小城镇，可以生产更多的产品出口创汇，还可以吸引外商来投资兴办企业，发展“三来一补”，运用外力开发滩涂、加快出口创汇步伐，提高出口创汇水平，其意义是十分重大和深远的。

二、发挥资源优势建设 滩涂小城镇

如何根据滩涂资源优势，建设各种类型的小城镇，这是一个很值得重视的问题。

充分利用国际市场十分欢迎滩涂产品的时机，大力发展出口创汇产品和三资企业，实行以外贸（汇）兴镇。沿海滩涂生产的鱼、对虾、鳗鱼、文蛤、蟹等产品，国际市场十分紧俏，可以大力发展这些产品出口，拿出一部分留成外汇建设滩涂小城镇；滩涂有丰富的土地、草、芦苇、林木及海产品资源，可以这些资源优势吸引外商投资兴办养殖、造纸、建材、加工等工业企业，可采取合资、补偿贸易、借贷外资等办法兴办企业。在兴办三资企业上，要考虑到双方收益。企业办起来了，人家搬不走；资源开发利用了，社会增加了财富，人家赚了钱，我们也得到好处。我们要向国内外广泛宣传滩涂资源优势，并采取优惠政策，吸引外商前来投资办企业，来建设滩涂小城镇。

充分发挥滩涂的产品优势，大力发展工业，实行以工兴镇。近年来，江苏省沿海滩涂上大力发展种植业、养殖业、采捕业，主要产品都是发展食品、罐头、纺织、造纸等加工业的极好原料。在滩涂上发展各类加工业，既使产品增值提高效益，又可以逐步建立工业型滩涂小城镇，带动滩涂资源的开发利用。射阳县中路港经济开发区，建于 1985 年春，有养殖水面 2.2 万亩。近年来，他们走出了一条禽鱼混养的滩涂开发路

子，今年可养殖肉鸭 10 多万只，群众养鸭的效益很好，积极性很高。据预测，在近三五年内，养鸭可发展到 50 万只。围绕养鸭业的发展，可以逐步建成种禽场、饲料加工厂、鸭加工冷冻厂、羽绒加工厂、食品罐头厂，通过多层次加工增值，经济效益可提高 5—10 倍，而且更重要的是，促进了开发区小城镇的建设，通过发展加工业增强经济实力，逐步建成服务设施齐全的工业型新型集镇。

充分发挥沿海港口优势，加快港口建设，实行以港兴镇。江苏沿海的滩涂海岸线上，大小港口很多，较大的港口有连云港、燕尾港、陈家港、射阳港等商港，还有黄沙港、新洋港、斗龙港等，其中射阳港、陈家港发展潜力很大，已同全国沿海许多港口通航，3000 吨的船舶可以直接停靠，这两个港口位于连云港和南通港两个出口港之间，距上海和苏、锡、常等大中城市也较近，入港货物可以通过陆路、水路运往全国各地。射阳港处于苏北海岸线中部，东与日本的长崎港相距 460 海里，在历史上就是一个天然商港，早在 30 年代就行驶过 5000 吨级海轮，港区上游有射阳河、利民河、黄沙港、运棉河、新洋港与射阳港交汇，千吨级内河船队可以畅通无阻，目前已建成 500 吨级和 1000 吨级泊位码头一座，年吞吐能力 100 万吨；射阳港海上过驳平台建设已列入国家“七五”计划，射阳港口电站正在筹建，发展为港口配套的各种加工、运输、服务业，就可以建设新型的港口型集镇。

充分发挥内地农副产品与滩涂水产品对流优势，发展集市贸易，实行以商兴镇。一方面，沿海滩涂鱼、虾、蛤、螺、蛭、蟹等海产品内地广大群众十分喜爱；另一方面，沿海滩涂上的副食品生产和供应比较困难，有的开发区连蔬菜都无法生长，到滩涂开发的农民的生产、生活必需品基本上都要靠内地供应。随着滩涂开发人员的不断增加，就

需要一部分人从事运销，把内地生产的粮食、蔬菜及其他生产、生活用品运到滩涂地区销售，再把滩涂地区的海水产品运到内地销售，这样逐步在滩涂与内地的结合点形成集市贸易市场、商业服务点，有计划地设点服务，建立各种零售、批发市场，市场建立后，其他各种商业、手工业、饮食服务业等就会跟上去，这样逐步形成商业型集镇。

充分发挥滩涂环境优美，有珍禽异兽的优势，发展旅游事业，以旅游兴镇。江苏省海岸带有连云港、云台山、宿城八景、羽山、小海温泉、丹顶鹤自然保护区、麋鹿放养区和狼山风景等旅游资源。世界珍禽丹顶鹤每年到射阳县境内的滩涂越冬，1985 年冬天已来 500 多只，丹顶鹤属国家一类保护动物，欣赏价值很高，在国际上仅次于大熊猫。在盐城市大丰县境内，建有麋鹿保护区，是目前世界上仅有的野外麋鹿场。从射阳新洋港到大丰麋鹿场开辟旅游线路，风光秀丽，引人入胜。这期间有六条大河通黄海，都有较好的闸桥工程，新洋港南侧有林场 2.7 万亩，有各种林木花卉，东侧是 7 万亩珍禽保护区，南有麋鹿场，以这条线路为基础，逐步增加旅游设施，配套服务项目，可以建立若干个旅游型集镇。

这样，通过充分发挥滩涂资源的各种优势，建成各具特色的滩涂小城镇，使滩涂上各种资源优势充分发挥出来。当然，我们所说的以滩涂资源的某一方面优势来建设某个小城镇，是就主导方面而言，事实上，一些小城镇是综合型集镇。因此，我们还要注意在建设小城镇上，运用各方面的有利条件，逐步由单一型向综合型、由单一功能向多功能的小城镇发展。

三、遵循发展规律建设 滩涂小城镇

沿海滩涂小城镇的建设，是有规律可循

的。在小城镇地址选择上，一般以交通线为依托。小城镇是在与外界的联系、交往中形成的，一般都具有交通方便的特点。例如，现在的通榆公路在历史上就是海堤，因为交通方便，现在从东台县的富安镇到响水县的响水镇 220 公里之间，建有富安、安丰、梁垛、东台、草堰、白驹、刘庄、伍佑、盐城、新兴、上冈、北草堰、东沟、施庄、阜宁、东坎、通榆、小尖、响水等 20 多个小城镇，平均每 10 公里就有一个，比内地小城镇密度高出一倍以上。现今的沿海海堤，则又是将来的公路交通线。因此，在滩涂小城镇的布点上，要选择尽量靠近新老海堤，这样便于交通运输，有利于小城镇的尽快形成。

在小城镇镇区的形成上，要循序渐进，逐步发展。沿海小城镇一般都是由小到大发展起来的，有的开始是农副产品集散点，每逢三五天赶一次集。如灌溉总渠以北的小城镇大都是这样；有的开始是一个小村落，是几户人家的栖身之处。在整个集镇分布上，由于南边经济开发较早，集镇形成也比较早；北部经济发展缓慢一点，集镇发展也相应慢一点。现在仍然呈梯度发展状态。沿海滩涂小城镇可沿着这样的轨迹发展，先是定期进行物品交换，再逐步形成正常的商业服务点，然后再建成规模较大的小城镇。根据集镇建设循序渐进的规律，一开始不能把集镇的摊子铺得很大，以免出现浪费耕地、松散疏落问题，因此要搞好规划，搞好功能分区，然后逐步向四边扩散。

在小城镇建设速度上，要与生产力发展速度相适应，既积极发展，又不能操之过急，不要超越客观现实，一口一个胖子。小城镇发展速度的快慢，完全取决于生产力发展水平。纵观盐城市小城镇发展史就可以看出，解放前由于生产力极端低下，小城镇发展缓慢，市面破烂不堪。三中全会以来，由于进行生产关系的变革，生产力得到迅速发展，

工农业总产值增长一倍以上，小城镇建设也有了突破性进展，到处出现了喜人景象，特别是支持和鼓励农民进镇经商办服务业，每个小城镇几乎都建立了农民一条街，小城镇充满了活力和生机。

在小城镇群体布局上，注意发展中心集镇，形成星罗棋布、疏密相间的滩涂小城镇网络。张謇兴办垦植事业，从 1913 年至 1935 年，从吕泗至陈家港先后成立了华丰、裕华、大丰等 20 多个万亩以上的大公司，并在通州创办纱厂，通过逐步发展，每个公司所在地都基本形成了小集镇，现今大都成了乡镇政府所在地，有的发展成中心集镇。我们要注意适当加快发展中心集镇，从而形成星座形集镇群体。如在盐城市 193 个乡镇以上的小城镇中，有中心城市 1 个，县城 7 个，建制镇 41 个，乡镇 144 个，其中达到建制镇标准的约有 20 个。这种小城镇群体布局，可以说是小城镇发展的一种规律。滩涂小城镇逐步建设发展后，还可以建立一个新的县城，建设 10 多个中心集镇以及几十个乡镇。这样，形成县城—中心集镇（建制镇）—乡镇—集市的小城镇群体网络。

四、坚持开放搞活建设 滩涂小城镇

滩涂小城镇的建设，是一项极为复杂的社会系统工程，需要敞开门户，动员和协调各方面力量。这要做到四点：

处理好滩涂开发与小城镇建设的关系，坚持两者并重，同步发展。如果只重视滩涂开发而忽视小城镇建设，结果是前来开发者没有依托，生产、生活条件不具备，必然留不住人，影响滩涂开发；如果单纯重视小城镇建设，忽视滩涂开发，则小城镇建设缺乏雄厚的物质经济基础，必然欲速则不达。而当前的主要问题是：不少地方单纯注重滩涂

开发，忽视了小城镇建设，前去滩涂开发的“几难”问题得不到解决，挫伤了开发者的积极性，也使想去开发者望而止步，从而影响了滩涂开发利用的速度。

处理好利用内力与外力的关系，充分利用内外合力加快滩涂小城镇发展。由于苏北长期处于小农经济的封闭状态，习惯于和历史相比，总感到自己在进步，不屑于外力的支持；搞横联，怕肥水流进别人田；引人才，怕招来女婿气走儿子；借外贷，又缺乏偿还能力。这样，滩涂小城镇建设必然速度慢，效益低。加快滩涂小城镇建设，要充分利用滩涂资源优势，借助外力加快开发。在利用外力上，要欢迎市内外、省内外以及国内外有一定技术专长、有一定经济实力的社会团体、企事业单位或个人前来进行多种形式的开发、建设滩涂小城镇，在政策上给予一些优惠，让他们有利可图。

处理好生财与招才的关系，动员各种能人到滩涂小城镇上务工经商办服务业。在这方面，浙江省苍南县龙港镇建设的经验值得借鉴。这个镇在两年前还是一个“村里没有电，广播听不见”的穷渔村，而如今镇内各种基础设施已见雏形，桥梁 11 座，道路总长 23 公里，码头 6 座，并建成 40 多万平方米的房屋，还有 40 多万平方米房屋正在建设。这个镇建设总投资 1.6 亿元，其中 90% 以上是农民个人投资，被称为“现代农民城”。这个镇自 1984 年在《温州日报》公布了龙港开放的 8 项优惠政策，很快就吸引 3 个省 8 个县的几千名专业户、科技人员和小型企业、联合体来镇建设。这个镇吸引力大的主要优势就是有得天独厚的港口，能够通往四面八方；镇周围资源丰富，物产繁多。江苏省一些滩涂小城镇也具有很好的条件，亦可采用这种方法，吸引各种能人来镇

务工、经商、办服务业，加快集镇建设，也可以象内地小城镇建设农民一条街那样，创造良好条件，做到通水、通电、通路、通邮，吸引有各种技术专长的人来滩涂小城镇发展各项事业，特别要鼓励各种人才来滩涂兴办教育、医疗、文化等各项服务事业。滩涂小城镇建设只有招才，才能进宝。近几年来，盐城市委积极放开科技人员政策，鼓励科技人员通过业余兼职、承包、停薪留职、辞职等多种形式，到滩涂兴办开发性产业，收到了明显的效果。

处理好国家投资与地方、单位、个人集资的关系，实行多渠道筹集滩涂小城镇建设资金。要打破单纯依赖国家的思想，通过各种渠道筹集建设资金。可从五个方面来考虑：一是省、市、县各有关部门在滩涂资源开发经费中，划拨一定比例的资金用于滩涂小城镇建设，可以有重点地进行，分期分批逐步解决；二是凡有滩涂资源的县，城镇建设部门要优先发展滩涂小城镇，在城镇建设资金上要优先考虑；三是在收取的滩涂资源开发的资源费中划出一定比例的资金用于小城镇建设，如滩涂上的柴草收入、鳗鱼苗收入、渔政收入、外汇分成、税收、滩涂资源费等，实行以滩涂开发建设小城镇，以小城镇建设促进滩涂开发的良性循环。四是向社会集资，近几年来，由于发展了千家万户的个体经济，农民收入逐年增加，尤其是先富起来的一部分农民，手头有一定数量的闲散资金，动员群众集资兴办滩涂开发事业，兴办集镇服务事业是挖掘投资潜力的一个重要方面。五是依靠集镇本身力量建设集镇，对在滩涂小城镇上兴办的各种工业、服务业所收取的管理费、集镇维护费，要用于小城镇建设。这样，通过各种方法，各种途径建设沿海滩涂小城镇。