

强化服务 提供优惠

通力协作 加速开发

——江苏省沿海滩涂开发政策座谈会侧记

朱冠登

(江苏省沿海滩涂开发利用管理局)

在江苏省召开的沿海滩涂开发政策座谈会上，应邀来自沿海三市八县的滩涂开发主管部门负责人，就沿海开发政策问题进行了认真座谈。与会同志认为，近年来沿海滩涂的开发出现了前所未有的好势头，但发展中的开发事业在许多方面面临许多急待解决的问题，滩涂开发政策到了非制定不可的时候了。会上，许多同志对滩涂开发面临的急待解决的问题，发出大声疾呼。

一、强化服务是当务之急

强化服务，首先要强化领导机构。目前，从全省来看，省里设立了滩涂开发利用管理局，沿海市、县设立了滩涂开发办事处，有的明确了主管部门，这是其他沿海兄弟省市所没有的。但是，开发领导工作中，尚存在着多头领导、多方干预的弊端。省里除了有开发利用管理局，还有省科委海涂办公室。各市县的机构情况各不相同，县里虽设立了开发办事处，但计委、农林、水产、水利、多管、财政等许多部门各占一方，各行其事，多头领导，把没有形成完整体系的滩涂开发主管部门挤到了一边，使滩涂开发中的宏观调控、总体规划得不到有效实施。从开发机构设置来看，还有些不适应。盐城市共有滩涂345万亩，占全省滩涂的48%，而市

里仅设了一个事业性质的科级办事机构；县里虽然有了机构，有了编制，但缺少活动经费。这样的机构在开发中牵头，把市县有关职能部门组织、协调起来，实施规划论证和宏观调控是比较困难的。南通市在机构设置方面做得比较好。市设立了委、办级的海涂开发领导小组，并明确其为从事海涂开发管理的综合性职能机构，领导小组下设办公室和开发公司，对开发工作实施全面领导和服务。综上所述，强化服务，首先应在现有滩涂开发主管机构的基础上建立一个综合性的职能机构，形成强有力的省、市、县三级滩涂开发服务体系。

其次，是进一步明确滩涂开发的职责问题。职责是服务工作的实际内容，只有划分和明确职责，理顺滩管部门和其他部门的关系，滩管部门才有一个明确的管理目标，才能有效地进行开发服务工作。多头领导导致了职责不明和职责交叉的状况。有些开发项目，不经滩管部门规划，只要计、经委部门批准即可上马。又如在收取资源费上，水产、水利、多管、财政等部门都可在不同情况下行使职权。《江苏省海岸带管理条例》颁发后，由于职能部门不明确，尚得不到有效实施。

第三，是选配精干人员，调整、充实滩涂开发领导部门。近年来，机构改革，增强了

滩涂开发管理部门的力量。但是，现有的管理队伍还不能适应滩涂开发服务工作。有些县把缺乏工作能力或其他部门退下来的干部补充到滩管部门来，形成了干部素质差的情况。滩涂开发是一项创造性、拓进性的工作，吸收各类专业技术干部和管理人才是强化服务的重要内容。

第四，强化服务，还要实现领导机关观念和职能的转变。各级政府对滩涂开发是重视的，已把开发滩涂作为振兴苏北经济的战略来认识，但在具体措施、解决实际问题还有差距。从滩涂开发管理部门内部来说，不仅要管好用好国家用于滩涂开发的投资，更重要的是要把工作的主要精力，用于规划、计划、监督、调控、提供产前产后服务方面。

二、滩涂开发也要 “落实政策”

滩涂开发是振兴苏北经济的战略措施之一，但是，在有些地方，滩涂开发还没有被摆在应有的位置上。例如，许多政策在市、县其他部门行得通，而到了滩涂就很难办到。

有些县给滩涂办事处批了编制，但财政上不给钱，没有钱就办不成事，更无法去搞科研和试验。

盐城市政府曾发文决定把滩涂荡草收入适当划出一部分给滩涂用于返还开发，但在所有沿海县都未能办到。

大部分县用于滩涂开发的物资、电力、油料供应在计划部门未设户头，全部需要高价购买，有的还不易买到。堤内农水用砖可以免税，堤外的滩涂工程用砖则须高价购买。电力供应也较困难，1986年滨海县虾池换水，因为电闸被拉，1600亩对虾险遭厄运。

在滩涂工作的国家干部，文件规定可以浮动一至两级，尽管地方政府发了文，但到

了县财政部门，因为条条没有规定，所以行不通。滩涂工作环境艰苦，大多雇用民工，滩涂开发部门向劳动部门申请合同工指标，劳动部门往往是一推了之。

滩涂重要资源——鳗鱼苗资源管理费为水产、水利、财政、多管等部门所有，滩涂开发部门一般无权过问，而滩涂出口产品的外汇分成则被计划部门或财政部门截留。

会议代表认为，要加速开发滩涂，先要把责、权、利交给滩涂管理部门。滩涂开发也要“落实政策”。

三、政策要“到嘴到肚”， 一放到底

“放开、搞活、提供优惠”是座谈会的主旋律。政策“到嘴到肚”是对制订沿海滩涂开发政策的普遍要求。

滩涂开发面临着不少实际问题，制订的政策如果不能落实，就等于一纸空文。所以政策不仅仅需要条款明确、具体，同时还要有权威性和实施的可能性。实实在在地解决几个问题。

目前首先要解决的是滩涂开发资金不足的问题。这就需要理顺几个方面的关系：

(1) 解决目前滩涂收益和投资不协调的问题。开发性的事业首先需要大量外部资金的扶持，同时也需要内部积蓄。滩涂开发有这样的口号，就是“以滩养滩”。以滩养滩是滩涂开发筹集资金最基本的办法。这就要求国家和地方给滩涂适当让利，使开发事业自身有一个创造、积蓄和发展的过程，把滩涂的产出有效地返回滩涂，用于开发，为开发事业的腾飞创造基本条件。滩涂本是聚宝盆，滩涂开发的宏观效益是巨大的，有足够的资金用于返还。比方说，某县1985年柴草单项上缴财政纯利为153万元，1986年鳗苗单项产值达380万美元。能否考虑逐年把这些收益的一部或大部分返回滩涂，用于开发。

(2) 理顺前方和后方的关系, 解决劳动力不足的问题。滩涂开发是发展农业商品经济和创汇经济的前沿阵地。五十年代以来的围垦开发实践表明, 滩涂开发不“立足民办”不行, 不搞劳动积累不行。农村第二步经济改革以后, “队为基础”的集体经济已被取消, 平调已经失去赖以存在的经济基础, 这是农村经济体制的一大进步。但是从滩涂开发这一局部来说, 目前还需要后方的支持。是否考虑在国家补偿民工生活费的情况下, 把滩涂中沟一级以上的土方工程纳入水利义务工计划统筹安排。也可以考虑通过发行股票等形式实行计酬有偿用工。

(3) 实行横联外来投资的优惠政策。近年来, 不少市、县引进了外来开发资金, 开展了卓有成效的横向经济联合。当前, 优惠应该发展, 范围应该放宽。但也有的市、县在管理工作中经费使用失误, 不能兑现合同, 无法归还资金, 影响了开发信贷声誉。必须在管理环节上引以为鉴, 恪守合同, 才能巩固和发展横向联合, 引进开发资金。

(4) 解决开发资金不足仍离不开国家扶持。国家应该在经济许可的情况下稳定和增加用于滩涂开发的投资, 延长有偿资金和周转金使用年限, 增加用于大中型骨干河道、道路、桥梁、涵闸、电站等基本建设项目的无偿投资, 为开发创造基本的生产条件。

其次, 是对物资、电力、油料供应优先安排。目前, 滩涂开发的物资材料供应主要依靠自己筹集, 质量差、成本高, 供应不及时, 不能适应开发需要。可以通过下列渠道解决: ①由滩涂开发部门根据年度基建、生产项目、规模, 列报预算, 各级计划部门纳入国家计划。各级物资、供电、燃料部门给予优先安排, 优先供应, 优惠价格。②开发部门、生产单位可用外汇分成部分购进紧缺物资, 还可通过以物易物、补偿贸易的形式, 引进短缺设备、原料和技术。③通过市

场贸易调节解决。

第三, 在处理国家、集体、个人三者关系中, 贯彻“一放到底”的精神。

在淮北沿海农村有这样的民谚: “要得富, 上滩涂”。几年来, 上滩涂从事养殖业的一些专业户, 用自己的技术和汗水致了富。这是党的富民政策在海涂开发中结出的丰硕果实, 也是滩涂开发前景兴旺的征兆。但也有不少从事滩涂开发事业的专业户, 并没有富起来。他们本来就比较贫困, 上滩涂后, 后方失去了土地和粮食来源, 易地安家耗去有限的积蓄, 开发中又紧缺生产资金, 确有吃了苦头亏了本、收不了摊子的。正确评估专业户的现状, 贯彻“一放到底”的精神, 才能制订出有吸引力、稳定人心的政策。那种“国家投资、集体投劳、个人发财”或“轮流致富”的说法是需要讨论和商榷的。

贯彻“一放到底”的精神, 实行承包期较长时间内不变的原则, 有利于调动生产投资者的积极性, 有利于生产基地的建设改造, 有利于生产技术和技能提高, 有利于保持生产的延续性, 有利于资源的保护管理, 有利于迅速提高开发效益。

“一放到底”还包括增强开发单位的生产、经营自主权。生产、经营单位在不违反国家政策规定的前提下, 有权招聘用工, 择优确定承包对象, 在平等互惠、利益均占、风险共担的原则下, 确定承包指标, 订立承包合同, 选择灵活多样的生产经营方式, 将正确的三者关系体现在承包环节和生产经营过程中。

四、通力协作 加速开发

滩涂开发作为一项系统工程, 牵涉到多学科、多部门。只有通力协作, 才能加速开发。这里要解决一个“统”与“分”的关系, 保护和调动各方面的积极性。

“统”是职能。滩涂开发主管部门应该把开发工作中的规划、调控、服务、监督、协调“统”起来，“统”不是收，而是放。只有“统”才能有效地把开发经营者应有的权力有效地放下去，包括放给作为经营者的其他部门的权力。“分”是职能，也是义务。滩涂开发是全社会的事，任何一个综合性的职能部门都包揽不了，同时也离不开各部门的配合和支持。当前开发工作中“小城镇建设”课题，就牵涉到交通、电力、水利、城建、商业、卫生、邮电、教育、通

讯、广播等诸多部门。这就需要各部门通力协作，通过经济和行政手段，让“粮草先行”，为开发者创造基本的生活条件，改变目前滩涂上“行路难、就医难、上学难、买东西难”的状况。处理好“统”和“分”的辩证关系，还须在统一规划前提下，实行跨行业、跨部门开发，保护各部门、企事业单位在滩涂的现有开发利益。实行优惠政策要一视同仁，这样才能达到放开、搞活、加速开发的目的。

(上接第24页)

4. 利用滩地草源，发展毛皮动物与鸭鹅饲养

崇明、长兴、横沙三岛，滩地与沙洲较多，滩地上草源和水生动物资源丰富，工业污染少，适宜发展鸭、鹅与山羊、水貂等毛皮动物。崇明的白山羊须鬃毛，一直用来制成毛笔出口日本，每公斤创汇高达1600美元，羊皮与皮革制品也能出口。此外鸭蛋可加工成皮蛋、咸蛋等供应香港市场，冻鹅肉罐头与鹅肝在国际上也是具有竞争性的产品。目前，在长兴岛前卫农场，已出现了一个由范晓鸣家庭农场与市畜牧水产研究所和市农业银行合资经营的饲养鸭、鹅种蛋乃至羽绒加工的新型生产科研联合体。

5. 因地制宜、扩大出口纺织品原料生产

崇明岛北部和东部的大部分土地是解放后围垦而成的，土壤疏松，通水、通气性强，天然矿物质养分丰富，土壤偏碱，适宜植棉。当地生产的棉花品质好，大约一半（每年10万担左右）绒长达29毫米的一至三级棉，且白度高、杂质少，抗拉强度大，适宜纺高支细纱，可生产国际市场上有竞争能

力的棉织品。因此，在崇明岛北部与东部应巩固扩大优质棉生产面积，以提供出口纺织品优质原料。

6. 积极发展新品种

青蟹是一种味鲜、营养价值高的高级食用蟹，深受香港和东南亚华侨的欢迎，1985年香港市场价每斤港币18元。青蟹主要分布在杭州湾沿岸滩涂上，奉贤县海滩上生物数量最多，但尚未形成正式出口产品。目前，东海水产研究所正在进行育肥试验养殖，1984年初获成功。每亩养殖2000只，每只育肥至0.5斤出塘，每亩塘产蟹可得港币1.8万元。因此在杭州湾北岸发展青蟹养殖在经济上是有前途的。

总之，上海海岸带土地资源、生物资源与环境资源有利于发展多种出口农副产品，但其发展不仅受到自然条件的制约，而且还受到技术、资金、条件的限制。此外，还与外贸、生产、科研、收购等部门的协调配合有关。因此，有关部门有必要根据上海海岸带地区的自然条件与经济基础，制订出全面发展规划。