

# 启东市开发沿海滩涂的思考

袁雄雷 张建国



21 世纪是海洋世纪。位于长江入海口的江苏启东市茫茫 4.4 万  $\text{hm}^2$  滩涂是该市最大的一块土地后备资源。这对于土地资源紧缺,人均耕地不足 1 亩的启东来说,这是一笔无比宝贵的财富,是在新世纪的经济发展中不可多得的优势。面对中国加入 WTO 和全球经济一体化的新形势,新一轮的滩涂开发中,如何将资源优势变成经济优势和发展优势,合理开发利用,切实保护资源,让荒滩变成活力四射的产业带,已成为亟待解决的重要课题。

一、启东市滩涂开发现状  
启东市位于长江口北支的

黄海之滨,拥有 203km 的漫长的江海岸线和 4.4 万  $\text{hm}^2$  江海滩涂,盐碱地、滩涂、浅海辽阔而平坦,资源极其丰富。半个世纪以来,启东百万人民进军滩涂,先后围垦江海滩涂 40 余次,围垦总面积达 1.2 万  $\text{hm}^2$ 。尤其是近几年该市大力实施“海上启东”建设,加快海洋经济发展步伐,形成了新一轮沿海滩涂开发热潮。近 10 年来该市总投资 2 亿余元,先后围垦江海滩涂 0.5 万  $\text{hm}^2$ ,开发利用面积达 95% 以上,产生了较好的经济效益和社会效益。2001 年滩涂社会总产值达 60 余亿元,完成的主要经济指标在江苏省沿海县(市)名列前茅。

1. 加快了新围滩涂的土地资本化步伐

对新围滩涂采取低价发包等优惠政策,进行成片发包、租赁、承包或拍卖土地使用权,其收入作为后续资金,实现滚动开发;通过股份制和股份合作制等形式,吸引社会闲散资金投入开发;鼓励外省市跨区参与开发。东海镇组建了黄海滩涂开发集团有限公司自筹资金 350 万元围圩 730 万  $\text{hm}^2$  内塘,堤外滩涂开发养殖面积 1 300  $\text{hm}^2$  余,吸引了全国沿海 5 个省、市的 149 位养殖能手和私营业主投入民间资金 5 000 万元承包开发海淡水育苗,繁育 20 余种鱼虾蟹贝类品种,年



产水产品 2 400t, 2001 年公司实现销售收入 6 000 万元, 利税 400 万元。

2. 投资主体由单一政府投资向多元投资主体转变

经过多年的探索, 初步形成了以“政府引导, 多元投资, 有偿使用, 滚动开发”的滩涂开发投资新体制。几年来启东市通过国家、省和市的滩涂开发专项资金, 吸引地方、企业、外商、民资达 2 亿余元, 初步实现了以政府投资为导向, 多元投资主体一起上的新格局。寅兴垦区由政府匡围滩涂面积 820  $\text{hm}^2$  后, 采取公有私营、合资合作、风险承包等开发模式, 多渠道吸纳社会资金近 2 000 万元, 发展河蟹育苗和海淡水养殖, 目前养殖水面 466  $\text{hm}^2$ , 2001 年河蟹育苗获中华绒螯蟹大眼幼体产量近 5t、扣蟹 5 000 万只, 实现产值 2 800 万元, 获利 1 000 余万元, 上缴国家利税 200 余万元。垦区成为长江口中华绒螯蟹天然苗、土池育苗的最大产区之一。

3. “科技兴海”推进滩涂开发由粗放式经营向高层次方向发展

目前, 启东沿海滩涂开发着力搞好品种更新, 加快滩涂产业结构的调整与优化升级。启东市先后聘请 10 名国内著名的水产专家、教授作为海洋开发顾问。该市发挥省海水增养殖种苗中心的示范作用, 加快了科技成果的转化步伐。针对 2001 年部分紫菜失收等问题组织了科研攻关, 改造了一座紫菜冷藏网专用冷库, 使紫菜冷藏网技术推广面积达 346  $\text{hm}^2$ , 冷藏网覆盖率达 49.2%, 疏散紫菜养殖桁场 80  $\text{hm}^2$ , 在紫菜养殖的关键阶段控制了淡水的排放。2003 年该市南美白对虾试养成功推广养殖面积达 160  $\text{hm}^2$ , 投放苗种 5 200 余万尾。滩涂开发注重与大专院校和科研单位合作联手攻关, 改良新品种, 提高了产品的科技含量和附加值。启东盐场依托上海东海水产研究所的技术支持, 建成了全国第一家

青蛤人工土池繁育苗种基地。黄海滩涂开发集团引进朝鲜优质大泥螺试养推广和开展活沙蚕人工繁养均取得成功, 两项科研成果都填补了国内空白。此外, 在潮下带网箱试养梭子蟹、鲈鱼、大黄鱼、墨西哥扇贝和太平洋牡蛎等均获成功。与此同时, 高科技海洋生物制品开发方兴未艾。“盖天力”钙片、甲壳素系列产品、“生命第六要素”等精深加工产品已占领市场, 具有广阔的发展前景。

4. 集滩涂养殖、深度加工、出口创汇于一体的海洋产业链充满活力

目前启东沿海紫菜一次加工生产流水线达 46 条, 二次加工流水线 8 条, 紫菜加工能力超过 1 亿张, 紫菜出口一级品率达 98% 以上。与一次、二次加工相匹配的紫菜养殖面积已扩大到 660  $\text{hm}^2$  余。启东已成为全国最大的条斑紫菜养殖加工出口基地。沿海地区的水产品加工企业已发展到 102 家, 已形成了水产品精深加工、海洋医药、海洋化工等产业, 开发的水产品加工除保鲜品、冷冻品、干制品、醉制品等外, 还开发出了粗加工、精加工、真空包装、调味品四大系列的 80 余个品种, 一批餐桌食品、保健食品、旅游食品、调味食品等打入国内外市场后, 成为居民青睐的抢手货, 形成了年出口创汇超千万美元的规模。

5. 与滩涂开发建设配套的港口、交通、旅游等海洋产业拓展了滩涂经济的发展空间

吕四渔港已建成国家级中心渔港, 成为著名的全国六大

中心渔港之一。吕四渔港水产品批发市场被确定为国家首批重点鲜活农产品中心批发市场。近年来启东投资 1.5 亿元重点实施苏 318 线、苏 201 线 and 海防公路等交通基础设施建设。长江、黄海、东海三水交汇处的圆陀角风景区开发初具规模。2001 年元旦吸引了 5 万多中外游客会集圆陀角观赏新世纪第一缕曙光。集娱乐、餐饮、休闲于一体的吕四风景区将成为江苏沿海旅游休闲渔业经济发展的新亮点。

近几年来，启东的滩涂开发已取得了明显的成效。滩涂经济对县域经济的支撑和辐射带动作用越来越大，但目前存在的突出的矛盾和问题也阻碍着海洋经济的可持续发展。其主要表现在滩涂管理薄弱，造成海洋经济开发秩序不规范；资金投入不足，影响着海洋经济的快速发展；科技水平滞后，制约着海洋经济可持续发展；海洋污染严重，工业污染、生活污水、赤潮影响成为海洋经济发展的最大制约因素等。总之，当前的沿海滩涂开发遇到了许多新问题、新情况。

## 二、新一轮滩涂开发的对策

1. 以结构调整为主线，切实搞好滩涂开发规划，合理利用滩涂资源，建立起高素质的海洋产业体系，把沿海建成繁荣富强、可持续发展的现代经济隆起带

中国加入 WTO，新一轮滩涂开发遇到了新的历史机遇，也遇到了新的挑战。为此，抢抓入世机遇，加快结构调整，以市

场为导向，以建设现代海洋渔业为目标，努力构建稳定的捕捞业、发达的养殖业、先进的加工业、活跃的流通业、兴旺的娱乐休闲旅游业这一“海上启东”新格局将成为新世纪启东全面实施海洋开发战略的重大举措。至 2005 年，启东海洋产业增加值将达 45 亿元，占国内生产总值的 22%，高于“九五”期间国内生产总值 3~4 个百分点，年均递增 14.5%，快于全市国内生产总值发展速度 2 个百分点。为此，启东市在稳定海洋捕捞的同时，将通过滩涂开发，着力主攻开拓水产养殖业，大力发展水产加工业和临海工业，积极开发海洋第三产业，进一步优化水产品捕养结构比例和海洋三次产业结构比例。在发展布局上，该市编制了《江苏省吕四海洋经济开发区总体规划》的十年规划，将以基地建设为载体，在现有的基础上，重点建设好“三大园区”、“十大基地”。三大园区，即江苏省吕四现代渔业科技示范园区、江苏省吕四海洋经济开发区和启东市水产养殖加工园区。十大基地，即：贝类养殖出口基地，紫菜育苗、养殖、加工、出口基地，海水增养殖技术及种苗基地，龙虾加工、出口基地，河蟹繁育基地，平田提水养殖基地，鱼品加工基地，渔船修造、渔需物资生产基地，水产品营销基地，圆陀角、吕四海滨旅游休闲基地。到 2010 年，区内的水产品总量将达 30 万 t，水产品加工产量 25 万 t，海洋经济年总产值 150 亿元，年出口创汇 8 000 万美元，年旅游人数 60 万人次。

海洋开发将以滩涂综合开发、海洋工业和海洋文化等产业为重点，实现海洋经济可持续发展和集约化增长，全面提升海洋开发的层次和海洋经济的效益，为建设“海上启东”提供坚强支撑。

2. 掀起新一轮滩涂开发管理体制变革，对所有用滩主体依法进行规范的股份制公司组建和改造

为加快滩涂开发，启东按照江苏省政府建设“海上苏东”的发展目标，积极改革计划经济体制下形成的滩涂开发投资机制，经多年来的努力和探索，滩涂开发投资初步实现了以政府投资为导向，多元投资主体一起上的格局。但在滩涂开发管理上出现了诸如管理主体不明、多头管理、交叉管理，影响了滩涂的总体开发和合理利用；无偿占用、多层转包滩涂的现象较普遍，造成国有资产的流失；滩涂开发的综合利用率还不高，科技含量低，滩涂养殖品种单一；生产经营粗放，掠夺性采捕资源屡禁不止，滥捕资源现象时有发生等。为加快实施海洋开发战略，启东市委、市政府在组织有关部门深入基层调查研究，广泛学习借鉴先进地区的经验做法后出台了《关于实施全市滩涂开发管理体制改革的意见》的文件，新一轮滩涂开发管理体制变革将以结构调整为主线，以渔业增效、渔民增收、渔区稳定为目标，通过理顺滩涂开发管理体制，确立经营滩涂浅海资源的理念，全面推进资源利用市场化、投资主体多元化、海洋经济产业化、开

发管理一体化,着力提高江海滩涂开发的综合利用率和投入产出率,加快海洋经济快速、持续、高效的发展。在具体操作上,启东市新一轮滩涂开发管理体制改单将由市政府代表国家对行使所有权的所有辖区内的江海滩涂,包括尚未纳入统一耕地管理的围垦滩地、堤外围垦滩地、潮间带滩涂、浅海水域、沿岸辐射沙洲及其邻近水域、江滩和江心洲,明晰所有权,确定使用权,规范管理权,搞活经营权,理顺收益权。通过创新开发机制,对所有用滩主体实行规范的股份制公司组建和改造,增强滩涂、浅海开发的活力,同时通过吸引外来资本、工商资本、民间资本、信贷资本和科技资本等多元化投入,积极吸引中外客商向滩涂、浅海海洋生物、海洋医药、海洋食品、海洋化工、海水产品流通、滨海旅游和沿江沿海基础设施等重点领域投资,引导各类资本、技术和人才等要素向滩涂、浅海流动集聚。在这次滩涂开

发管理体制改单中,启东市通过成立江海滩涂资产经营有限公司,配合市滩涂和海洋管理职能部门搞好对全市滩涂、浅海资产实行统一规划和发包经营,统一归口管理滩涂的围堰、围垦工程,按照有关法律、法规,负责全市滩涂、浅海使用权的招投标、租赁、拍卖,负责滩涂、浅海开发利用项目的招商引资和技术合作,以及做好相关的配套服务工作。启东市通过新一轮滩涂开发管理体制改单,将大力推进海洋开发战略的实施。

3. 加快科技创新,促进海洋产业的升级换代,实现滩涂经济发展的新跨越

近年来,国家一直把“科技兴海”工作作为建设海洋强国的重要战略之一。作为海洋大市,启东市一直得到科技部、国家海洋局、农业部渔业局等国家有关部门和省、市有关部门的大力关注和支持,使该市的科技进步因素在海洋经济发展中的带动作用日益显现。在新

一轮的滩涂开发中,启东市将与高等院校、科研院所以及广大科技人员全面合作,对制约滩涂开发的重点科技难题进行联合攻关,为滩涂开发提供技术支持。首先,将加大科技兴海投入力度,在科技三项经费中,进一步提高科技兴海经费的比重。要注重科技兴海项目的编制申报工作,积极争取上级专项资金支持。大力组织开展海洋科技与企业经济的对接活动,加快科技成果转化。其次,将着力搞好开发的品种更新,进行滩涂产业结构的调整与优化升级,积极开发适合本地特点的、具有高附加值的新产业。启东市将重点抓好紫菜等性状退化的优质主养品种的更新,大黄鱼、南美白对虾等名特优新品种的引进,青蛤、大规模泥螺、太平洋牡蛎等经济贝类的开发以及支柱创汇品种的选育与改良。再次,在海水增养殖上,将大力普及、推广、应用优质高产高效低耗养殖技术、健康养殖技术、生态养殖技术、节



能增效技术,努力实现标准化  
管理,促进水产养殖、增殖向集  
约化方向发展。最后,将使水产  
加工与世界接轨,加大对水产  
加工的科技投入和研究开发,  
使养殖-捕捞-加工形成一条  
良性循环的产业链。同时通过  
精深加工和综合利用,不断提  
升水产品加工的品位和附加  
值。当前应十分注重开拓水产  
产品精深加工的其他领域,比  
如在进行方便水产食品、风味  
水产食品、模拟水产食品等开  
发的同时,还要注意保健水产  
食品、美容水产食品等医药生  
物领域产品的开发。在此基础  
上,还要下决心加快生物工程和  
基因技术在水产加工领域的应  
用研究,如采用“高压技术”和  
“栅栏技术”,研制经高温杀菌  
而能较长时间保存的色、香、  
味俱佳的水产加工品。

4. 要十分注重核算滩涂开  
发的生态成本,切实保护和合  
理开发利用滩涂资源

湿地、滩涂等被称为“地球  
之肺”,对保护环境、维护生物  
多样性具有十分重要的意义。  
如何利用好滩涂资源,做到既  
合理开发,又适当保护,是值得  
认真思索和探讨的。近年来  
随着沿海经济的高速发展和海  
洋资源开发利用力度的不断  
加大,近岸海域环境污染程度  
日益加剧,整体环境质量不断  
下降,环境灾害频繁。同时,一  
哄而上的海水养殖热由于缺乏  
规划,对生态系统造成了直接  
破坏,近年来滩涂养殖中出现的  
烂紫菜、死文蛤等现象就是滩  
涂生态环境受到破坏的例证。  
为此,海洋开发一定要核算生

态成本,做到长远规划,科学  
有序。“十五”期间,启东市在  
保护滩涂养殖环境上着重做好  
对沿海排污企业的治理,对确  
实治理无望的企业将果断实施  
关、停、并、转;严格控制沿海  
兴办有污染物排放的化工企业,  
有效地减少和控制陆源污染物  
排入海;对影响养殖环境的有  
关单位、船只进行综合整治,严  
禁将油污排入海中;对因排放  
污染物进入养殖水域而造成严  
重后果者将依法严肃查处。同  
时,大力推广紫菜冷藏网技术,  
疏散紫菜养殖密度,积极引进  
和推广先进适用品种,实现滩  
涂养殖的生态平衡。启东市还  
通过加大投入,建立海洋环境  
监测站,加强对沿海滩涂生态  
状况的监测和预警工作,切实  
采取措施保护滩涂生态。

5. 加大招商引资力度,吸  
引工商资本、民资和外资参与  
海洋产业开发

吕四渔港作为国家级中心  
渔港,又有国家定点的大型水  
产品批发市场,基础设施建设  
需要投入大量的资金。随着中  
韩、中日渔业协定生效,减船  
转产后迫切需要在政府的扶持  
下,打造一大批大马力钢质渔  
轮,闯大海开赴远洋作业。同  
时实施“以港兴市”战略,建  
港、造船、修船,发展养殖、  
交通、旅游、出口、精深加工,  
以项目带动沿海滩涂经济的发  
展。为此,通过招商引资,加大  
海洋经济投入,是经济现代化、  
国际化发展的客观要求。应通  
过创新投资机制和运行机制,  
加大对海洋产业的投入,通过  
举办海鲜节、博览会、交流会、  
洽谈会、国

际联网、外出考察等形式,使  
企业通过多种形式、多种渠道,  
引进国内外的工商资本、民资  
和外资,引进技术和项目。同  
时,海洋产业高投入、高产出的  
特殊性,也要求各级政府从重点  
产业和重点项目开发上给予倾  
斜;金融部门在信贷投放上给  
予支持;并大力推广股份制、股  
份合作制,真正形成多元化的  
融资机制。

6. 主动适应国际规则,积  
极参与环球贸易

目前,滩涂经济发展中遇  
到的一个突出问题是由于水产  
品质量、药物残留问题,2002  
年1月欧盟的一纸禁令,对中  
国竖起了非关税贸易壁垒,即  
人们常提起的“技术壁垒”。  
紧接着日本、美国、加拿大、  
韩国等纷纷效仿,对我国水产  
品加工品的出口贸易产生了  
严重的危害。同时,水产品质  
量保证体系推广速度慢,影响  
了水产品的对外出口。为此,  
各企业要主动适应国际规则,  
加强渔药监控,抓好渔业标准  
化体系与渔业环境污染控制体  
系建设,实行全社会、全过程  
的安全卫生监控。积极组织企  
业开拓国际市场的力度,培育  
龙头企业,建立符合国际标  
准的加工出口示范基地。

(作者单位 江苏启东市  
委宣传部,启东市国土资源局)