

关于苏北滩涂资源开发与 小城镇建设的思考

朱 枝 富

在江苏北部,有1千多公里的海岸线,800多万亩滩涂,人们认为是有巨大潜力的“苏北宝藏”、“黄金海岸”。加快开发利用苏北沿海滩涂,将对振兴苏北经济乃至全省的经济起到举足轻重的作用。然而,如何向这大片滩涂取宝、要“黄金”?这是一个很值得研究探讨的问题。通过近几年的滩涂开发实践,人们得出了这样的结论: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,是加快滩涂资源开发不可忽略的一项重要措施。本文试以占江苏省滩涂资源80%的盐城市的滩涂开发为例,谈一点粗浅看法。

滩涂开发者在呼唤着小城镇

盐城市紧贴在黄河边上,全市所辖7县有5县地处沿海,海岸线为580多公里,有滩涂面积535万亩(包括幅射沙洲190万亩)。在这一片滩涂上,已有9千多人前去开发,其中有三种情况,一种是定居型,已把全家户口迁到滩涂上去,在滩涂扎根;一种是“两栖”型,独自一人前去开发,把家庭留在后方乡镇,忙时去滩涂,闲时到后方;再一种是观望型,是走是留,举棋不定。经过到滩涂一二年的开发实践,真正从思想上到行动上在滩涂扎根的为数不多,有相当一部分包括一些户口已迁去滩涂的农民,仍想回到后方乡镇,有的甚至不辞而别。还有一部分处于观望徘徊状态。一些已在滩涂上落户的同志想回后方,原因何在?症结何在?请听听在滩涂开发的干部、群众的意见和呼声吧:

在10几万亩的滩涂开发区上没有教学服务点,有的夫妻双双在滩涂开发,小孩子10多岁了,到该上学的年龄了,送到哪儿去上学呢?送到后方去吧,小孩无人照顾,放心不下;送到靠近的乡镇学校去吧,至少也有几十里路,人家未必就“赏光”。孩子的父母们心急如焚,痛心疾首地说:“我们这一辈子蹲在滩涂也就算了,可我们的子女又要成为新一代的文盲,真痛心啊!真是养鱼养虾,误了娃娃!”

在10几万亩的滩涂开发区上没有医疗服务点,得了病无法医治,就是得了简单的盲肠炎,也是死多活少,即使送到附近医院,少说也有四五十里,又没有交通工具,恐怕人未到,气已断。他们反映,谁吃了五谷不生灾?谁没有个伤风感冒?谁愿意把生命拴在毫无保障的荒滩上?这样在滩涂上有命难保,即使发了财又有什么意义呢?

在一望无际的滩涂上,去看上一两次,觉得趣味无穷,乐而忘返;而整天生活在空空荡荡的滩涂上,听不到广播,看不到电影,孤单单,闷沉沉,又将是什么滋味呢?他们说,滩涂是要与世界隔绝了,我们国家、社会上以至本地区发生的一些新闻,他们无暇了解,也无法

了解。

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。在盐城市360万亩沿海滩涂上，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服务点。这种状况严重地制约着滩涂资源的开发利用。可见，加快建设好滩涂小城镇，成了加快滩涂开发利用的当务之急。

加快建设好滩涂小城镇，不仅可以使现有开发者能够扎根，而且可以吸引更多的人前去开发。从滩涂开发的实践来看，凡是有小城镇作为支撑点的，靠近小城镇的滩涂吸引力就大，开发的速度就快。被评为“全国新长征突击手”的东台县许河乡农民杨吟山，承包滩涂1250亩，其地点选择在弼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”。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，还可以使具有各种专长的知识分子、科技人员及广大群众咸来集结，献身滩涂，所谓“栽下梧桐树，引来凤凰鸟”。

加快建设好滩涂小城镇，可以促进滩涂资源的深度开发、充分利用。沿海滩涂资源十分丰富，如果不能很好地开发利用，不能为人类造福，只能是优势不优，“望梅止渴”。长期以来，滩涂开发利用的速度不快，效益不高，甚至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，既可以促进滩涂资源开发，又可以使滩涂资源变低层次初级利用为多层次利用增殖，创造出更多更丰富的物质财富。

加快建设好滩涂小城镇，还可以为各种能人提供用武之地，容纳内地更多的农村剩余劳动力。目前，盐城市有两大突出矛盾：一方面内陆的土地十分紧张，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；一方面内地有近80万剩余劳动力，另一方面沿海滩涂开发又严重缺乏劳动力。如何通过有效途径将内地剩余劳动力转移到滩涂开发上来，实为急待解决的问题。加快滩涂小城镇建设，则是解决这一矛盾的重要途径。且不说滩涂小城镇建设后，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60平方公里建一个小城镇，每镇容纳3至5千人，在盐城市滩涂上就可以建成40个小城镇，能够容纳12至20万内地剩余劳动力。尤其值得重视的是，滩涂小城镇形成了网络状态，加强了滩涂与内地乃至外地的交流，形成了滩涂 \longleftrightarrow 内地各市、县、乡镇 \longleftrightarrow 外地大中城市的人流、物流、信息流的回环往复，增强了滩涂开发的生机与活力，这对滩涂开发起着不可低估的作用。

发挥滩涂资源优势 多方式地建设小城镇

在广袤的沿海滩涂上，有各种各样的丰富资源。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。

充分发挥滩涂的产品优势，大力发展工业，实行以工兴镇。近年来，盐城市在沿海滩涂上大力发展种植业、养殖业、采捕业，1986年创造产值1.65亿元。主要产品有芦苇，年产200万担以上；对虾，2千吨以上；经济贝类，万吨以上；海水挑捞，7千万斤以上，还有种植的粮食、棉花以及养殖的淡水鱼等，这些都是发展食品、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，既使产品增殖提高效益，又可以逐渐建立

工业型滩涂小城镇，带动滩涂资源的开发利用。在前几年，滩涂开发只注重生产，忽略了加工、贮藏，不仅产品效益低，而且由于气候变化或运输跟不上，每年烂掉的鱼、虾有几十万斤。东台县弶港镇根据海水产品资源丰富特点，围绕鱼虾、畜禽生产搞了一系列的加工服务业，新建食品罐头、鱼粉、饲料等10多个厂，有大小冷库8座，1986年工业产值1500多万元，工业的发展促进了集镇建设，新拓了3公里的沥青道路，修建了有1000多座位的影剧场，中小学校的设施也有所改善，昔日一贫如洗的沿海鱼港，如今已建成比较繁华的新兴集镇。

充分发挥沿海港口优势，加快港口建设，实行以港兴镇。在盐城市的滩涂海岸线上，大小港口很多，较大的港口有陈家港、射阳港、黄沙港、新洋港、斗龙港等，其中射阳港、陈家港已同全国沿海许多港口通航，3千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，地理位置十分优越，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。应当利用这些港口的有利条件，加快港口集镇建设，发展为港口配套的各种加工、运输、服务业，建设新型的港口型集镇。

充分发挥内地农副产品与滩涂海水产品对流优势，发展集市贸易，实行以商兴镇。一方面，沿海滩涂鱼、虾、蛤、螺、蛭、蟹等海水产品，内地广大群众十分喜爱，沿海各县乡镇的不少农民组织运销，产品销往市内外各地；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、蔬菜以及其它生产、生活用品运到滩涂上销售，再把滩涂上的海水产品运到内地销售。这样，逐渐在滩涂与内地的集合点上形成集市贸易市场商业服务点。因此，在一些交通比较发达的滩涂上有计划地设点服务，建立各种零售、批发市场，市场建立后，其它各种商业、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，实行以旅游兴镇。盐城市沿海滩涂上有独特的珍禽异兽，加上已建成的大型水利设施、港口、码头、林场等，是可供旅游的好地方，每到冬春，珍禽丹顶鹤从北方来此越冬，可以一饱眼福；夏秋，由于有成片的林木花卉，鸟语花香，鱼翔虾舞，充满着诗情画意，是理想的避暑、疗养胜地。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，欣赏价值在国际上仅次于大熊猫）。如果到滩涂上一睹“芳姿”，真乃三生有幸。在盐城市大丰县境内，建立了麋鹿保护区（麋鹿俗称“四不象”，原为我国特产，后被外国侵略者掠夺，在我国绝迹。1985年从英国运回39只，从小圈养逐步到野外放养，盐城市沿海滩涂的麋鹿保护区是目前世界上仅有的野外麋鹿场）。以这两大“国宝”为基础，逐步增加旅游设施，配套服务项目，建成海滩疗养区、旅游服务点，这样可以在旅游线上建立若干个旅游新型集镇。

充分发挥滩涂开发区行政建制功能，加强配套服务设施，实行以政建镇。目前，盐城滩涂上除了两个建制镇，集镇建设初具规模外，已有5个开发区或垦殖场建立了乡一级政权，还有2个开发区的建乡条件基本具备。建乡后，可以用行政的力量来组织开发、建设小城镇。实践也证明，一些开发区建乡以后，县各有关部门的服务设施就会很快跟上，各自设立服务点，逐步形成服务网络，这样就能使小城镇尽快形成，并逐步增强服务功能。因此，凡是具备了建乡条件的，都应当考虑建立乡政权，以推进小城镇建设，促进滩涂开发。

这样，通过充分发挥滩涂资源的各种优势，建成各具特色、千姿百态的滩涂小城镇，既

使滩涂上各种资源优势充分发挥出来，又可以避免千镇一面、毫无生气的弱点。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。

遵循滩涂小城镇发展规律 多层次地建设小城镇

沿海滩涂小城镇的建设，是有规律可循的。严格地说，盐城市贯通南北的串场河以东的100多个小城镇，都是在滩涂的基础上建立起来的。现在的通榆公路，就是在宋朝时，由范仲淹任东台西溪盐官时筑堤捍潮的基础上修筑起来的。可见，当时海堤以东都是一片滩涂。历史的经验值得总结、借鉴。今天，我们建设沿海滩涂小城镇，需要从中探寻哪些有益的规律呢？

在小城镇的镇址选择上，一般以交通线为依托。小城镇是在与外界的联系、交流中形成、产生的，一般都具有交通、运输方便和物品交换、商品流通通畅等特点。例如，现在的通榆路实际上在历史上就是海堤，从东台县的富安镇到响水县的响水镇220公里之间，有小城镇20多个，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。我们在最近调查中发现，有的滩涂开发区在选择建镇地址上没有考虑这一点，而是象古代井田制格局一样，考虑集镇建在开发区中间，四面不靠。由于滩涂地旷人稀，所选集镇地址远离海堤线10多公里，造成诸多不便。这种现象值得注意。

在小城镇的镇区形成上，要循序渐进，逐步发展。盐城市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5天或3天赶一次集，如灌溉总渠以北的小城镇大都是这样；有的开始是一小村落，是几户人家的栖身之处。如射阳县临海镇俗称“八大家”，开始是8户人家前来开荒的歌脚点，在整个盐城市集镇分布上，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。在北部小城镇，仍有赶集习惯，一到约定的赶集期，便人山人海，摩肩接踵，非赶集期则稀稀落落，冷冷清清。而南边的小城镇几乎见不到这一赶集现象，形成了正常的商品交换。沿海滩涂小城镇，也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业，然后再建成规模较大的城镇。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，以避免浪费耕地、松散疏落的问题，但要搞好规划，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。我们提倡加快发展滩涂小城镇，并不是要超越客观现实，一口吃个胖子。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；解放后到党的十一届三中全会前的30年间，生产力有了一定发展，但由于十年内乱影响，又处于停滞状态，而小城镇的发展也与之相适应，发展仍然不快；党的十一届三中全会以来，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1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。因此，滩涂小城镇建设的速度如何，应当与滩涂开发的速度相一致。

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。滩涂小城镇的发展，不可能都齐步走，必然有一部分发展快些，有一部分发展慢些。我们要注意适当加快发展中心集镇，从而形成星座型集镇群体。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25个，乡镇160个，其中达到建制镇标准的约有30个。25个建制镇和30个具备了建制镇标准的小城镇，可以说是区域性中心集镇，其辐射功能和服务范围超过了一个行政乡镇的范围。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。

实行放开搞活方针 多股劲地建设小城镇

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，从而加快建设步伐。

第一，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。滩涂开发与小城镇建设，如车之两轮，鸟之双翼，不可偏废。如果只重视滩涂开发而忽略小城镇建设，结果使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，挫伤了人们的积极性，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。这一问题值得引起重视。我们必须把滩涂小城镇建设和滩涂开发、利用放到同等重要的位置，同步前进，使两者相辅相成，相得益彰。

第二，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，封闭、保守、狭隘的思想比较浓厚，有的人心胸狭窄，目光短浅，盲目排外。在滩涂小城镇的建设上同样存在着这样的问题，满足于小敲小打，习惯于和历史上纵比，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，从而形成商品经济优势，壮大滩涂开发实力，形成合力，推进小城镇发展。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，在政策上应给予一些优惠，让他们有利可图。

第三，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40万平方米房屋正在建设，幢幢新楼拔地而起。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”。这个镇在1984年7月《温州日报》公布了龙港开放的8项优惠政策之后，很快就吸引了3省8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得天独厚的港口，能够通往四面八方；镇周围资源物产丰富。盐城市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。滩涂小城镇建设一方面要生财，但更重要的是要招才，只有招才，才能进宝。要鼓励各种能人到滩涂小城镇上来。要做到这一点，当务之急是要进行广泛的宣传，要使广大群众认识到“黄金海岸”有“黄金”，认识到滩涂小城镇建设的广阔前景，采取各种优惠措施吸引人才进镇，并做好服务工作，对进镇经营农民给予各方面关心照顾和优惠，使他们乐于在滩涂小城镇安家立业，兴办事业。

第四，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。滩涂小城镇建设资金匮乏，这是个严重问题。要打破单纯依赖国家的思想，把立足点放在主要依靠自己的力量建设上，要通过各种渠道筹集建设资金。可从5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；四是向社会集资；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，就可以通过各种方法、各种途径把沿海滩涂小城镇建设起来。可以预料，在不久的将来，滩涂小城镇犹如一朵朵绚丽多彩的花朵展现在人们面前。

崛起吧，沿海滩涂小城镇！

作者工作单位：中共江苏省盐城市委政策研究室

责任编辑：王 颀

《科学学译丛》1988年征订启事

《科学学译丛》是中国科学学与科技政策研究会(挂靠在中国科学院)创办的综合性翻译刊物，主要介绍国外科学学、科技政策、科技管理方面的重要论文、学术动态、书刊评价、人物介绍和历史资料。内容包括：科学学的理论与方法，科学家的活动与科学思想的形成和演变，各国科技发展与策略，科技政策的形成与演变，科学与社会、经济发展的相互影响，科技发展规划与科学活动的组织和管理，科技活动的效应与科技成果的评价等等。本刊以科学学工作者、科技政策工作者、科技管理工作、科技领导干部、自然科学技术工作者、社会科学工作者、高等院校师生、图书情报工作者，以及其他对科学学、科技管理问题感兴趣的人员为读者对象。

《科学学译丛》一九八八年的订购手续如下：

1. 全年出版六期，每期定价1.00元，全年共收人民币6.00元。
2. 信汇：《科学学研究》编辑部（开户银行：中国工商银行北京市海淀办事处魏公村分理处；帐号：8901—133）。
3. 邮汇：北京海淀区倒座庙西中国科学院科技政策与管理科学所发行科。请在邮汇单内写明单位全称、详细地址、收件人姓名和订购份数，不必另信说明。

一九八五年至一九八七年各期尚有部分存书，欢迎邮购。

中国科学学与科技政策研究会