舟山海涂开发政策的历史考察*

侯晚梅

（浙江海洋学院思想政治理论教研部　舟山　316022）

摘　　要：舟山海洋开发政策的确立和发展是一个逐步演进的过程，改革开放前，海涂开发政策主要倾向于扩大耕地面积和盐业；改革开放至 20 世纪末，海涂开发政策开始强调合理开发；进入 21 世纪，海涂开发逐步走向科学化。舟山海涂开发政策的不断完善，既是舟山经济社会发展的内在要求，也是不断解放思想、转变传统海涂开发观念和发展理念的必然结果。

关　键　词：海涂开发；政策；历史考察

海涂是重要的海洋资源，是指淤泥质海岸的潮间带浅滩。中国有渤海、黄海、东海和南海四大领海，因此海涂资源相当丰富。随着耕地的不断减少、人口的迅速增加，海涂资源作为后备土地资源的重要性越来越突显出来。而对于海岛城市舟山，一方面相对其他沿海城市而言海涂资源更加丰富；另一方面土地资源却又严重不足。据资料显示，目前舟山市人均耕地面积仅 0.019 hm^2，为浙江省人均耕地占有数的 1/2，全国人均耕地占有数的 1/6。因此，舟山海涂的开发利用，不仅可以缓解海岛人多地少的矛盾，而且可以为海岛经济建设提供更多的潜在土地资源，具有重要的意义。然而海涂上连接陆地，下连接海洋，生物种类繁多，生态环境独特，而且又极其脆弱，因此如何科学地开发利用舟山市海涂资源，成为摆在我们面前的巨大挑战。因为如果开发得当，土地资源可以得到明显增加，土地资源短缺现状能够得到有效缓解，直接推动舟山经济建设，反之，如果开发不当，回报我们的将是一场生态灾难。因此海涂开发宜谨慎行事，必须制定合理的政策加以指导。

通过资料研究发现，舟山海涂开发政策大体可以划分为 3 个时期：改革开放前，倾向于扩大耕地面积和开展盐业生产；改革开放至 20 世纪末，开始强调合理开发；进入 21 世纪，逐步走向科学开发。本研究拟对新中国成立后后舟山海涂开发的政策进行全面的历史考察，总结海涂开发的历史成功经验和海涂开发失败的教训。

1　舟山海涂开发政策的历史考察

1.1　改革开放前，倾向于扩大耕地、发展盐业的海涂开发政策

20 世纪五六十年代舟山出现第一次围垦高潮。这时期舟山海涂开发政策的特点是：倾向于农业种植和盐业，同时也支持海涂养殖。

1.1.1　20 世纪五六十年代，海涂开发政策主要倾向于扩大耕地面积

五六十年代海涂开发政策主要倾向于扩大耕地面积，但也有海涂养殖等政策，政策内容主要有以下几个方面。

（1）扩大耕地面积政策。“为了扩大耕地面积，发展国营农场增加国民经济收入，进一步解决本地区人多地少的问题，今后必须是大力开展海涂围垦工作。为此，省人委已于本月五日召开了专业会议作了布置：要我们在最近时间内搞出‘三五’期间的分年围垦安排计划，逐级上报中央，争取纳入国家经济建设计划，以便安排经费”[1]。

（2）海涂养殖政策。“一九五六年全县规划

* 基金项目：浙江省社会科学界联合会研究课题成果（2011B011）.

养殖面积 5 520 亩……目前在放养、繁殖保护上亟待解决如下几个问题。为此，特作如下指示：① 各地应从思想上引起重视，加强对近洋生产的领导……② 解决涂面使用问题：海涂应属全民所有，任何人不得作为私产出租……禁止盗窃，对蓄意破坏屡教不改的坏分子，公安司法机关根据情节轻重依法惩处……③ 禁止投毒药鱼……④ 县银行在养蛏贷款上不及时……必须迅速发放到群众手里去，今后，如因贷款不及时，延误了放养季节，致使整个养殖计划不能实现，应由银行负完全责任”[2]。

（3）海涂开发经费相关政策。“温州、台州、宁波、舟山……杭州市人民委员会：1958 年围垦计划根据省委关于围垦海涂‘除个别重点工程由国家投资或补助外，一般工程完全由人民公社自围、自垦、自种’的精神……”[3]。“1. 同意将定海县钓门海涂和象山县竿头门海涂两处围垦工程列入 1958 年基建项目……3. 象山竿头门工程要求国家投资 65 万元，平均每亩须投资 50 元，亦嫌过高，应尽量依靠群众力量举办，降低国家投资数字，使每亩平均投资能降低至 35 元左右”[4]。“岱山县农林办公室……一、同意围垦樟套海涂……三、这个工程的性质是民办公助，应以自力更生为主，国家仅能在材料和技工等方面给予必要的扶助，故在进行技术设计和编报经费预算时，应充分和群众商量……”[5]。“同意小干海涂围涂建场面积两千一百亩，核定总投资五十七万元；所需资金从舟山地区地方机动财力中自筹解决”[6]。“为了支持群众围垦海涂，一九九六年计划从省机动财力中拿出一百万元作为围垦的长期无息贷款……围垦海涂的贷款每亩掌握十元左右，由各相关专署因地制宜，自行安排”[7]。

1.1.2 20 世纪 70 年代，舟山海涂开发更加兼顾盐业生产

经过新中国成立后 10 多年的围垦海涂和在海涂上种植的经验和教训，70 年代，更加重视在一些不适应耕种的已围海涂上开展盐业生产。例如：“西泥盘海涂围成后共有面积 2 160 亩……，岛小山低，水源奇缺，全社现有 1 400 多亩水稻。晚稻常因缺水只能种八、九百亩。因此，我们已建西泥盘的新围海涂，上涂土质较好、含盐量低的 460 亩，种植棉花和麦子；下涂的 1 700 亩，作为盐田。并分别作为公社农场和盐场，由公社统一核算”[8]。

这个阶段海涂开发政策是由我国当时的社会生产力和国家经济形势决定的，分析如下。

（1）舟山扩大耕地面积的迫切需要。众所周知，舟山相对内陆地区来说，人多地少的矛盾比内陆地区要尖锐得多，所以强调扩大耕地面积，解决人多地少的矛盾，这是非常必要的，也是舟山发展的需要。

（2）改变北盐南调格局的需要。舟山地区地处长江、钱塘江、甬江三江的入海交汇处，所以海涂资源丰富，而且海水盐浓度较高，这些对发展盐业生产非常有利。因而海涂开发政策上支持盐业，体现了因地制宜的原则，是实事求是的表现。

（3）由中国计划经济决定的当时海涂开发经费筹措形式。这个时期，在海涂经费的筹措上，采用的是民办公助，国家补助仅限于围垦工程的“三材”和技工费（包括国家的贷款），投劳主要依靠的集体经济，组织群众投工，最后围垦的海涂归全民所有，这是符合当时计划经济实际的。

但是，政策上一味强调农业种植和盐业生产，导致出现“重围轻养”的现象，在适宜养殖的港湾涂区，也开展了一些围垦海涂的工程，从而影响了海涂养殖，减少了人民的收入。另外，即使政策支持海涂养殖，却出现群众减少养殖面积或者不敢养殖的情况。例如，“该村原养 500 亩蛏，现在群众只放养 100 亩。其余 400 亩不敢放养……”[9]。笔者认为造成群众不敢海涂养殖和减少养殖面积的主要原因还在于养殖政策上并没有真正放宽，群众得不到应该得到的利益。

1.2 改革开放至 20 世纪末，强调合理开发海涂开发政策

改革开放后，舟山市在国民经济大调整的形势下，认真总结了海涂开发利用正反两个方面的经验教训，制定了适当的海涂开发政策，把舟山的海涂开发推向了第二次高潮。这个时期的主要特点是，强调合理开发海涂，具体体

现在两个时期：改革开放初到 20 世纪 80 年代，大力支持海涂养殖；20 世纪 90 年代到 20 世纪末，舟山海涂开发最大的特点是支持海涂综合利用，海涂经费筹措上采用了股份制入股等新的筹措形式。

1.2.1 改革开放初到 20 世纪 80 年代，海涂开发政策注重支持海涂养殖

党的十一届三中全会至 80 年代末，舟山海涂开发政策在强调合理开发利用海涂资源的同时大力支持海涂养殖。

（1）海涂养殖政策。“各渔业指挥部：我区港湾辽阔、可供海水养殖的滩涂、水面众多，鲳鱼、对虾、河鳗等自然苗种资源和饵料来源都比较丰富，具有发展海水养殖的良好自然条件……必须加强对养殖生产的领导，大力发展海水养殖生产”[10]。

（2）已围海涂征用政策。“为了解决黄沙堆场和满足其他建筑材料经营上的仓储需要，经研究同意你们在定海甬东大队征用已围海涂 12.6 亩堤外泥涂 3.7 亩”[11]。“经研究同意在西码头港区征用海涂 600 m^2，作停车场地用，所需经费自筹解决”[12]。

（3）经费筹措政策。“地区建材公司……经研究同意你们在定海县甬东大队征用已围海涂 12.6 亩堤外泥涂 3.7 亩，共计 16.3 亩，所需资金八万元（包括补偿费、平整场地、迁移民房、围垟等）在保证今年上缴利润任务的前提下，从你公司业务经营费用中开支”[13]。“现将浙江省财政厅财农第 133 号、省农垦局农垦字第 69 号拨给我区的 1982 年第一批人民公社开荒补助费 15 万元下达给你们……围垦海涂要继续发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，发动社员进行劳动投资，组织社队集资联办，同时国家给予必要的支持”[14]。

1.2.2 20 世纪 90 年代到 20 世纪末，海涂开发政策倾向于综合开发利用

由于大力支持海涂养殖，80 年代后期舟山兴起的海水养殖业服务，但进入 90 年代，对虾养殖业发生滑坡等原因，舟山海涂开发政策进一步调整，强调综合开发利用海涂资源，在海涂开发经费的筹措上也出现了一些新的形式。具体政策如下。

（1）海涂综合利用政策。“舟山市计委……原则同意开发普陀东港海涂工程。① 本工程是围海拓疆，增加陆域解决城市用地的工程，因此，整个工程应按城市发展的总体规划要求进行规划，实施可采取分期进行的办法……东港区开发对舟山市、尤其是普陀的经济和社会发展具有重要意义和作用。东港对沈家门港及莲花洋航道的影响须十分注意，应在前期工作中进行充分论证”[15]。“舟山市电力公司……经与定海区农林水利局和有关乡镇协商，厂址予先白泉浪洗，同意在该处围垦海涂，并将意见函告如下……② 本着以最小投资取得最大效益的原则，贵公司所围海涂面积，在统一规划前提下，应力求与整片海涂开发予以衔接”[16]。

（2）海涂开发经费政策。“鼓励、支持国内外投资者以合资、合作、独资和股份制等形式投资进行滩涂围垦。国家依法保护投资者的合法权益……滩涂围垦专项资金的主要来源是：① 国家安排的专项资金；② 省及沿海、沿江市、县、区从造地改田资金中安排用于滩涂围垦建设的资金；③ 其他渠道筹集的资金”[17]。“舟山市计委……同意建设东港海涂开发一期围涂工程……所需资金由省、舟山市、普陀区共同采取集资方式筹措，具体入股额和参股单位，待可行性研究后另行商定”[18]。“舟山市电力公司……按照谁开发、谁得益的原则，今后按负担大小处理分配、共享成陆海涂和岸线”[19]。

这个阶段海涂开发政策的转型是由我国改革开放的大好形势决定的，分析如下。

（1）能够根据国家和省的政策及时调整舟山海涂开发政策。例如，改革开放后舟山根据浙江省放宽养殖政策，大力支持海水、海涂养殖，从而使舟山海涂开发到 20 世纪 80 年代后期再次推向了历史高潮。

（2）能够在实践中不断总结舟山海涂开发经验教训，及时调整舟山海涂开发政策。针对 20 世纪 90 年代，舟山对虾养殖业发生滑坡，围垦区农业种植又不适宜，盐业效益低下，舟山海涂开发跌入低谷的实际，舟山海涂开发在政策上更强调海涂的综合运用，在资金的筹措上也根据省的规定采取股份制以及引进外资等新方式，为舟山海涂开发走向 21 世纪奠定了良好

的基础。

1.3 21 世纪，逐步走向科学化的海涂开发政策

21 世纪是海洋世纪，为了适应舟山海洋经济和社会发展对土地的需要，科学合理地开发、利用和保护滩涂资源，保护生产用地和保护耕地，促进经济社会可持续发展，就成为新世纪制定舟山海涂开发的前提条件。在此前提下制定的海涂开发政策，使得舟山海涂开发再次推向了历史发展的高潮。这时期，舟山海涂开发呈现出比以前更加科学性的一面。

主要相关政策："各市、县（市、区）人民政府，省政府直属各单位……坚持滩涂资源开发和生态环境保护相统一的原则，修订完善全省滩涂围垦总体规划。滩涂围垦总体规划应符合我省海洋功能区划、土地利用总体规划和钱塘江治理规划，与《浙江省环杭州湾产业带发展规划》、《温台沿海产业带发展规划》和城市发展规划等衔接。同时，明确近期和远期开发功能和目标，充分发挥滩涂资源的经济、社会和生态效益。各有关市、县（市、区）政府要按照全省滩涂围垦总体规划，认真组织修编区域滩涂围垦规划，并报省政府批准后实施。今后滩涂围垦开发项目必须符合经批准的省、市、县（市、区）滩涂围垦总体规划，符合生态保护的要求，提高科学围垦水平"[20]。"① 海涂围垦开发促淤保护并举，为舟山可持续发展提供用地保障，为浙江海洋经济发展拓展重要区域空间。② 充分发挥区域'港、景、渔'资源优势，科学围垦开发，提升海洋资源综合利用效能"[21]。"舟山市海岛围垦造地区划分为七个造地区……造地区规划与海洋功能区规划、港口岸线开发发展规划和土地利用总体规划等相衔接；宜围则围、宜港则港、围促结合。以实现社会、经济、生态效益最佳为目标，将本市围垦造地区划分为可围区、限围区和禁围区三类……可围区指的是可按常规程序进行围垦的区域；限围区指的是比较重要又比较敏感需要严格控制的区域；禁围区指的是原则上不允许围垦的区域"[21]。

这个阶段海涂开发政策的转型顺应了舟山大开发的大好形势，分析如下。

（1）舟山经济社会科学发展的需要。舟山发展的历史就是一部围垦史，不管是五千多年前的新石器时代舟山先人的围垦造田，还是现在舟山人进行海涂围垦，都是为了解决舟山土地资源不能满足人民需要的矛盾。随着经济的发展，社会的进步，对海涂的开发不仅满足面积的增多，而且强调海涂开发与生态的衔接，强调海涂开发的可持续性，从而促进经济、社会、生态和环境的协调发展。所以在新时期科学开发利用也就成为舟山海涂开发的必要前提。

（2）浙江舟山群岛新区建设的迫切要求。2011 年 6 月 30 日舟山被国务院正式批准为浙江舟山群岛新区，成为我国首个以海洋经济为主题的国家战略层面新区，这标志着舟山开发开放上升为国家发展战略。按照国务院要求，舟山群岛新区的功能定位为"浙江海洋经济发展的先导区、海洋综合开发试验区、长江三角洲地区经济发展的重要增长极"。所以在舟山的大开发的大背景之下，舟山对土地的要求必将更加迫切，对生态环境的关心程度也必将更加密切，这些要求最终体现为舟山海涂开发决策的科学性和可持续性。

2 舟山海涂开发政策的历史经验及现实启示

纵观舟山海涂开发的发展历程，我们可以看到在新中国成立初期到改革开放前、直到改革开放以后的各个历史时期，舟山始终坚持海涂开发政策与不同时期的国情、省情、市情紧密联系在一起。据此，可以得出以下历史经验及现实启示。

（1）舟山海涂开发政策的制定，必须同舟山市情、浙江省情，乃至我国国情相结合。回顾新中国成立后的舟山发展的历史，我们可以看到，舟山在改革开放前、改革开放后各个历史时期的海涂开发政策都与当时舟山实际情况、国家经济战略密切联系在一起。改革开放前，解决人民的生活问题是最基本的问题，所以舟山海涂政策倾向于农业种植和盐业。改革开放以来的各个历史时期，舟山海涂开发政策更加紧密的联系经济发展的实际水平，国家经济发展战略，因此决策更科学，开发更合理，政策

更完善。

（2）舟山海涂开发政策得到不断发展和走向完善，是舟山市各级党委和政府对经济发展形势正确判断，果断决策的结果。改革开放前，受生产力水平限制，各级党委和政府把围垦造地的重点放在农业种植和盐业方面以改善民生。改革开放以后，经济形势大大改善，生产力大幅提高，各级党委和政府总结改革开放前海涂围垦的经验教训，在海涂开发政策上进行了大刀阔斧的改革，积极支持海涂养殖，强调综合利用和科学开发海涂资源，重视可持续发展，从而推动了舟山经济和社会全面发展，海涂开发政策也得到很大的发展，并不断走向完善。

（3）舟山海涂开发政策要不断发展，必须不断解放思想，教育人们转变传统海涂开发观念和发展理念。海涂围垦最初就是为了解决耕地的缺乏，随着社会的发展，科技的进步，特别是人们对海涂资源的认识的不断深化，对海涂资源的利用也逐步走向综合开发利用，可持续发展，并强调海涂开发与生态保护的衔接。目前舟山海涂开发利用是以经济建设为导向的综合利用，但在一些发达国家，滩涂利用主要是保护湿地生态系统和生物多样性。海涂开发利用观念上的差异必然导致海涂综合利用效率的差异。决不能以生态的代价换取经济的发展，这是值得全世界范围内深刻反省的问题，我们不能重蹈覆辙。

参考文献

[1] 浙江省舟山专员公署．关于落实三五期间围垦海涂计划并速编送基建计划任务书的通知[Z]. 1963.

[2] 象山县人民委员会．关于保护海涂养殖的指示[Z]. 1956.

[3] 浙江省围垦海涂指挥部．为通知报送 1958 年基本建设修正计划和编报 1959 年围垦海涂计划[Z]. 1958.

[4] 浙江省围垦海涂指挥部．同意将钓门、竿头门海涂两处围垦工程列入 1958 年基建计划的复函[Z]. 1958.

[5] 舟山专属农林水利局．关于巨山樟套海涂围垦问题的批复[Z]. 1966.

[6] 浙江省人民委员会．关于同意安排小干海涂围涂建场任务书的批复[Z]. 1964.

[7] 浙江省计划经济委员会．关于安排一九九六年支援群众围垦海涂贷款的通知[Z]. 1966.

[8] 浙江省定海县革命委员会．关于长白公社部分新围海涂要求晒盐的报告[Z]. 1977.

[9] 象山县人民委员会．关于保护海涂养殖的指示[Z]. 1956.

[10] 浙江省舟山地区渔业指挥部．关于进行海涂、海塘、水面调查和制订发展海水养殖规划的通知[Z]. 1979.

[11] 浙江省舟山地区计划委员会. 关于同意征用海涂，平整场地，建造黄砂堆场的批复[Z]. 1980.

[12] 浙江省舟山地区计划委员会. 关于同意征用西码头港区征用海涂 600 m^2 的批复[Z]. 1986.

[13] 浙江省舟山地区计划委员会. 关于同意征用海涂，平整场地，建造黄砂堆场的批复[Z]. 1980.

[14] 浙江省舟山地区水利局、浙江省舟山地区财政局. 关于下达 1982 年围垦海涂经费的通知[Z]. 1980.

[15] 浙江省计划经济委员会．关于舟山普陀东港海涂开发一期工程可行性研究报告(代设计任务书)的批复[Z]. 1991.

[16] 舟山市水利围垦局．关于同意在白泉浪洗围垦海涂的函复[Z]. 1993.

[17] 浙江人大及其常委会．浙江省滩涂围垦管理条例. [EB/OL]. (1996－11－02)[2004－04－06]. http://www.zj.gov.cn/gb/node2/node50/node52/node68/node119/userobject11ai167.html.

[18] 浙江省计划经济委员会．. 关于舟山东港海涂开发工程项目建议书的批复[Z]. 1990.

[19] 舟山市水利围垦局．关于同意在白泉浪洗围垦海涂的函复[Z]. 1993.

[20] 浙江省人民政府办公厅. 浙江省人民政府关于科学开发利用滩涂资源的通知[EB/OL]. (2005－07－11)[2005－07－19]. http://www.zhejiang.gov.cn/big5/node2/node50/node52/node68/node118/node1615/userobject11ai8398.html.

[21] 舟山市人民政府. 舟山市海涂围垦总体规划(2009—2020 年)(批准件) [Z]. 2010.