

嘉兴市第六届社会科学 优秀成果集

(1997-1998)

嘉兴市社会科学界联合会编

目 录

开发乍浦 接轨浦东

——浙江经济跨世纪发展的战略选择

..... 杨振武(1)

关于失业统计若干问题的探讨

..... 徐云庆等(12)

抓住机遇加快发展

——学习邓小平关于发展机遇思想的若干思考

..... 戚耀左(22)

嘉兴地区企业文化建设现状及对策研究

..... 姚祖熙等(29)

关于年谱编撰的新思考

——兼述陈鸿祥先生的《王国维年谱》

..... 王学海(37)

话说新一轮横向联合协作

..... 朱生德(43)

开发区地价评估实践和思考

——以浙江省海盐县经济开发区为例

..... 宋鸿良(53)

消费需求难以扩大的原因及其对策

..... 汤钟尧(61)

对教育投资经济效益的统计研究	 隗斌贤(67)
人力资源会计若干理论问题探讨	 张惠忠(90)
谈谈强化人大执法检查监督	 田 敏(100)
试论干部实绩考核中的问题与对策	 俞燕锋(106)
略论共产党与救国会的抗日统战主张	 陈伟桐(115)
对嘉兴市银行结售汇制运行情况的调查与思考	 国家外汇管理局嘉兴分局调查组(127)
培育主导产业加快农业产业化进程	 朱学范等(135)
农工商全面发展是一条解放和发展农村生产力的成功途径 ——关于桐乡市农村改革的调整和思考	 季镜清(145)
关于表彰嘉兴市第六届社会科学优秀成果的决定	 (156)

开发乍浦 接轨浦东

——浙江经济跨世纪发展的战略选择

杨振武

九十年代初,中央决定开发开放浦东后,上海已成为我国东部沿海和长江流域经济的发展龙头。接轨浦东、联动发展,又为浙江经济跨世纪发展注入了新的活力。而嘉兴乍浦与上海浦东,水土相连、人文相通、经济相融,又是浙江经济接轨上海的第一站。因此,搞好乍浦港和以乍浦为中心的杭州湾北岸滨海产业带的发展规划和开发建设,不但对浙江经济,而且对上海浦东和整个沿江沿海开发格局的形成,都具有重要的战略意义。

一、嘉兴乍浦在接轨浦东开发,促进全省经济发展中的战略地位和重要作用

1、浦东开发必将向南发展,沪嘉接轨、连片发展,将是浦东开发的必然趋势。浦东新区位于上海市区黄浦江东岸,面积 522 平方公里,人口 140 万。浦东地区东、北两面均为东海长江口,西与上海老市区隔江相望,南与金山、乍浦相连,与金山、乍浦地区在地质构造上属于同一地理单元。嘉兴乍浦既是浦东新区外延发展的必然选择,也是浦东新区对外沟通的交通要道。

规划建设中的浦东新区立体交通网络国内交通部分,由于东、北两面临临大海的局限,主要从两个方向对外沟通,一是向西跨越黄浦江与上海老市区对接;二是往南通过金山、乍浦与华东交通网直接沟通。规划中的浦东新机场旅客进出通道和浦东高速公路也将经过金山、乍浦与沪杭甬高速公路对接。规划中的浦东铁路大运量出口,也因沪宁、沪杭两大铁路干线运力趋于饱和准备穿过乍

浦,经嘉兴、湖州直达宣城,直接沟通华东第二通道;北可直达京沪线蚌埠、陇海线商丘、京九线阜阳枢纽站、南可直通浙赣线贵溪、鹰厦线鹰潭、京广线株州枢纽站。规划中的浦东运河也将与嘉兴乍浦六平申航道和京杭大运河贯通。

特别是 1995 年,长江三峡工程上马开工后,由于水库蓄洪发电,长江水流将要均衡减缓,消除了季节性的洪水冲沙,位于长江口上海港的一些港口泊位将逐渐为泥沙所淤塞;再加上下世纪初上海市即将在南汇县芦潮港至浙江嵊泗大戢山一线实施“人工半岛促淤造田”50 万亩工程;上海市深水大港和监港型工业向南发展已成定局。所以,上海市有关部门早已有沪浙合作开发乍浦港区、与中国石化公司共同出资建设乍浦白沙湾 60 万吨乙烯工程,与上海金山石化连片建设、延伸发展的规划和设想,并已得到国家计委的立项研究。

2、嘉兴乍浦是接轨浦东开发,促进全省经济发展的最佳结合点和发展前沿阵地。嘉兴地处长江三角洲经济开放区南翼,位居宁沪杭甬 Z 字型经济发达地带中心点和江浙沪两省一市交通要冲,居于华东经济发达地区直径 200 多公里范围内,与江苏省苏州市同为上海经济发展的“左膀右臂”。

为了接轨浦东开发,促进经济发展,八五期间,国家和省、市共投资 22 亿元用于交通建设,使得嘉兴市的基础设施有了显著的改善,特别是在交通、通信与上海对接、实现畅通方面取得了实质性的进展。沪杭铁路复线工程已经完成,时速 140-160 公里的准高速客车已经开通;沪杭高速公路正在抓紧建设,将于 1998 年全线贯通;320 国道(杭枫段)拓宽工程早已完成,杭沪二级公路、乍(浦)王(江泾)一级公路改造工程也已竣工通车;京杭运河、杭申、六平申、乍嘉苏航道拓宽将于近期完成;全市已实现乡乡通公路,水路交通四通八达,快速、便捷的铁、公、水现代化交通网络已初步形成,沪闽光缆嘉兴段顺利开通,全市所有乡镇程控电话、移动电话均已开通,可与 156 个国家和地区直接通电话,电传、传直业务可与国内

外直接沟通。乍浦港已建成万吨级泊位 5 个,年吞吐能力 1500 万吨,客货运输已经全面开通,并被国家批准为一类开放口岸,对外轮开放;秦山核电站一期工程(30 万千瓦)和嘉兴电厂一期工程(60 万千瓦)已建成发电;秦山核电站二期工程(120 万千瓦)正在开工建设,三期工程(140 万千瓦和嘉兴电厂二期工程 240 万千瓦)也已在规划和进行前期工程工作。土地肥沃、农业综合高产,旅游资源丰富、第三产业发达,淡水充沛、生态环境良好,接轨上海,对外开放和吸引外商投资的条件日趋完善。

嘉兴与上海有着非常广阔的经济联系,嘉兴全市现有全民、集体各类工业企业 5827 家,其中与上海同类企业建立联营、合作关系的就有 1400 多家,经济协作、供货协作项目更多,并与上海 20 家高等院校和科研机构建立了各种类型的协作关系。八五期间,上海市到嘉兴投资兴办企业 179 个,总投资额 3.34 亿元,嘉兴市去上海兴办企业 93 个,总投资 3.94 亿元。投资 2.2 亿元,建筑面积 2.9 万平方米,全国市地级在沪最高大厦,建于浦东陆家嘴 26 层高的智能化综合型办公大楼——嘉兴大厦在全处 11 幢建沪大楼中率先竣工营业。目前,嘉兴全市已有 60 多家企业加盟浦东建设,10 多家企业到上海保税区投资办厂,形成了接轨上海的整体效应和群体优势,嘉兴乃是接轨浦东开发,促进全省经济联动发展的最佳结合点和前沿阵地,其中尤以靠海、接壤的乍浦地区,接轨条件最为优越。

3、乍浦滨海地带的开发建设,将对浙东北经济发展起到重要推动作用。乍浦滨海地区地处杭州湾北岸,嘉兴市域东南沿海一带,包括平湖市乍浦、黄姑、全塘镇和盐县海塘乡 4 个乡镇,面积 62 平方公里(近期规划 16.1 平方公里),人口 12 万,是嘉兴全市 121 公里海岸线、67.5 公里可建港口岸线中,岸线最深,开发条件最好的区域。乍浦公路交通距上海市区 94 公里,杭州市区 119 公里,嘉兴市区 43 公里,离沪杭机场各为 90 公里;海上交通到慈溪 17 海里、宁波 67 海里、定海 74 海里、上海 122 海里。乍浦地区得水独

厚，能开发利用的水岸线长达 37 公里，可建 1-5 万吨级泊位 75 个，是杭州湾北岸建港最佳位置，又有海河联运，大中小泊位配套成龙，形成合理港口群，开发条件为国内所少见。乍浦港水深岸坚，腹地辽阔，近期可通过乍嘉一级公路和乍嘉百吨级航道，直接与嘉兴铁水中转港、沪杭铁路、320 国道、京杭大运河相连，形成水陆三路铁、公、水 Y 型集疏运通道。西北与苏南地区相连，西南与杭嘉湖地区相接，并且与上海金山、奉贤相毗邻。远期可通过京航运河百吨级、三百吨级船队海河联运或千吨级驳船，浅水型 1500 吨级江海货轮，经杭州船闸和六堡码头直接与富春江相通（试航已经成功），上游可达金华兰溪市；并可通过乍嘉湖铁路和宣杭铁路直接与湖州、皖南腹地沟通。同时，乍浦港也可成为上海港分流的卫星港和组合港。

乍浦港目前已建成外海万吨级深水码头 5 座，千吨级泊位 3 个，500 吨级泊位 6 个，百吨级泊位 22 个，年吞吐能力 1500 万吨；1996 年，货物吞吐量 682.59 万吨，旅客周转量 29.57 万人次，“东方大港”初具规模。随着沪杭甬高速公路的建设，乍浦距钱江二桥 70 公里，沪杭高速公路 30 公里，特别是乍浦至宁波、慈溪、普陀山三条车客渡和高速汽垫船航线开通后，沪甬两地的交通距离已缩短 200 公里，在途时间从 10 多个小时缩短到 4 小时，其中乘汽垫船横跨杭州湾的时间仅有 40 分钟。乍浦沿海港口和能源、原材料基地的发展建设，沪嘉接轨和杭州湾过江立体交通网的逐步形成，必将极大地促进浙东北乃至浙江全省的经济发展，其社会效益、经济效益十分巨大。

二、嘉兴乍浦港和杭州湾北岸滨海产业带的开发规划和发展设想

1、发展规划和总体设想。基于开发乍浦滨海地带在接轨浦东、促进全省经济发展中的重要战略地位和突出作用，嘉兴市制定了

“接轨上海、开发乍浦、三沿并举、联动发展”的跨世纪总体发展战略。

总体目标:利用乍浦独特的区位优势 and 深水良港条件,以及杭州湾北岸的大规模开发建设,把乍浦地区建设成为华东电力基地、浙北地区出海口和浙江省以重化工业为特色的滨海工业基地。电力建设在九五期末,装机容量达到 210 万千瓦,2010 年达到 590 万千瓦;港口建设在九五期末,达到年吞吐能力 3000 万吨,2010 年 5000 万吨,成为客货运兼备、内外贸结合,综合性、多功能的现代化枢纽港;沿海开发从九五起步,下世纪初全面启动,以港口开发建设为依托,建成以港口海运业、重化工业、旅游业为主的滨海产业带,逐步形成电力、钢铁、石化、建材等几大重化工业基地,成为沪嘉接轨、联片开发,促进浙江经济加速发展的前沿阵地。

2、港口开发与交通建设。根据乍浦沿海的地质水文条件和开发利用潜力,以及“深水深用、浅水浅用”的原则,整个乍浦港开发从东到西可以分为三大港区。

东部独山港区,从沪浙交界处平湖市全塘镇金丝娘桥到黄姑镇益山为止,是杭州湾北岸航道最深最宽,唯一可建大批 5 万吨级码头和第三、第四代集装箱泊位的深水岸线;也是东海海上石油、天然气开发与上海石化接轨、联合发展的最佳结合点和大陆后方基地。八五期间,本区已建嘉兴电厂 3.5 万吨级煤炭泊位 1 个,5 千吨级重件泊位 1 个;九五期间将建 3.5 万吨级泊位一个,其余项目将在九五期间全面规划,21 世纪初得到开发和利用。

中部乍浦港区,从黄姑镇益山到平湖海盐交界处的乍浦镇苏家埭,岸线长 12 公里,适宜建设 1-3 万吨级泊位;可建万吨级深水泊位 17 个,千吨级泊位 15 个,最大可停靠 5 万吨级船舶,是八五、九五期间,国家港口建设的重点港区。八五期间已建成 1-5 万吨级泊位 4 个,千吨级泊位 1 个,港口年吞吐能力 1500 万吨;九五期间将建 1.5-2.5 万吨级泊位 3 个,各吨级泊位一批,港口年增吞吐能力 1500 万吨;这样,到本世纪末,乍浦港区将有万吨级泊位 7 个,

千吨级泊位一批,港口年吞吐能力 3000 万吨。

西部海盐港区,从乍浦镇苏家埭到海盐海塘乡黄家堰,岸线长 10 公里,航道离岸 500 米以内,适宜建 3-5 千吨级泊位,可建千吨级、几千吨级专用码头,散件码头和短驳泊位 60 个,将在九五期间编制规划,下世纪初进行开发利用。

乍浦港的集疏运通道在近期内呈 Y 型格局,远景规划待乍嘉湖铁路建成,直接沟通华东第二通道——宣杭铁路,与沪杭铁路、沪杭高速公路形成十字型交叉后,即可形成。

鉴于乍浦港在接轨浦东、联片开发中的有利条件和独特作用,九五期间和下世纪初,首先应尽快沟通乍(浦)金(山卫)、乍嘉两条铁路支线,形成短期效益;中远期再将嘉湖、嘉苏两条铁路干线沟通,以加快长江三角洲交通运输业的发展,促进浙江经济发展。

3、工业发展与产业布局。根据省、市九五计划和 2010 年远景规划发展目标,乍浦滨海产业带将以乍浦为中心,沿杭州湾北岸两翼展开,东西长 37 公里,陆域纵深一般为 3 公里,最大 10 公里,从东至西设六工两镇既相对独立、又相互联系的工业、城镇组团,同步规划,一起发展。

东部独山港区为两区一镇:在独山港区东部,规划建设石化工业区,将与中国石化总公司、上海石化公司联合建设白沙湾 60 万吨乙烯工程,与金山石化连成一片,形成举国瞩目的“石化城”;远期发展潜力将成为东海平湖油气田陆上配套工业项目和后方供应发展基地,并将为炼油厂、石化工业项目和国际集装箱码头预留发展空间。在独山港区西部独山至益山段,规划建设能源建材工业区,并将利用嘉兴电厂两座 3.5 万吨级煤码头,积极发展煤化工工业。为搞好以上两大工业区的开发建设,将在秀平桥开发建设一个城镇集聚区,面积 4.5 平方公里,中远期人口规划 5 万人,主要为石化、能源两大工业区提供生活和后勤供应便利条件。

中部乍浦港区为两区一市:在乍浦港区东部,沿海 5 公里,总面积 4.5 平方公里,建设九龙山风景区,近期将由中外合资兴建一

座平湖“金海洋海”，水域面积 5.27 平方公里，包括 15 个旅游体育主要项目，近期投资 1.1 亿美元，最终投资规模 10 亿美元，10 年时间全部建成。竣工开放后，将成为名符其实的“上海后花园”。乍浦港区西部是八五以来，以建设外向型经济为主的综合开发区和出口加工区，总面积 16.1 平方公里，主要发展出口导向型的加工工业和商业仓储等配套服务行业，以及技术含量较高的新兴产业，已有外商投资企业 30 多家，并有一批大项目落户于此。八五期间已开始建设乍浦壳牌工程 35 吨沥青、10 万吨润滑油项目，九五期间将规模建设东方铝业基地和嘉兴再生纸联合企业 10 万吨废纸浆项目，九五期末将形成一定发展规模。为搞好以上两区和整个乍浦滨海地带的开发建设，将在原乍浦镇基础上规划建设嘉兴市经济副中心——乍浦市，面积 11.17 平方公里，中远期人口规划 15 万人，主要功能为乍浦滨海产业带交通枢纽，经济、文化和生活、娱乐中心。

西部海盐港区为两大功能区：在海盐港区东部 10 公里沿海地带，规划建设冶金工业区，重点发展有色金属、钢铁工业，以及建材工业，造船、修船、拆造业和轻工业加工工业，规划建设 50 万吨电炉炼钢项目，以为缺铁少煤的浙江经济注入新的发展活力。在海盐港区西部 30.5 公里岸线内，由于国家已规划建设秦山核电工业区，最终规模 290 万千瓦，并已列为工业发展限制、控制区（限制、控制半径分别为 5 公里和 10 公里），所以，其它行业已难以安排较大发展项目。

三、“九五”期间和下世纪初的发展目标和重点措施

1、把握机遇、理顺关系，促进沪浙经济接轨融合、联动发展。

为了搞好乍浦地区的开发建设，近期宜首先理顺省内、省外两种经济利益发展关系，打破行政地属界限的分割和局限，统筹安排好九五期间和下世纪初的发展规划，并应予相应的重视和支持，从

省际关系看,首先应把乍浦作为以上海为中心的“东方大港”的一部分、上海港的深水港、组合港、分流港来加以规划,利用和开发,既可合资建港、共同使用,也可独资建设货主码头,有偿使用。其次,可在独山港区东侧、金山石化西侧,合资兴建白沙湾 60 万吨乙烯工程,共建杭州湾北岸“石化城”。再次,进一步完善秦山核电站,嘉兴电厂等华东电力基地的合资开发投资机制,共同投资、双方受益。从省内关系看,应在投资开发上尽量保持杭州湾两岸的发展平衡,杭州湾南岸是浙江的经济重心和主要工业基地,杭州湾北岸是接轨上海联动发展的关键地区,两岸同为浙东北经济发达地区和长江三角洲经济开放区,同样重要,不可替代。所以,应尽量避免南强北弱,瘸腿发展的尴尬局面。

2、搞好乍浦港二期工程建设,争取尽早建设、早日受益。

杭嘉湖地区是浙江经济的两大发达地区之一,根据国民经济和人民生活的需要,以及商品货运的自然流向,三市每年共向区外发出商品、货物合计共为 3500 万吨左右。其中发往上海和通过上海港转运的占 60%左右,适合于通过乍浦港,直达运输的经济运量约占 25%左右,900 万吨;预计九五期末,三市总货运量将突破 5000 万吨,外贸进出口物货 300 多万吨,其中乍浦港适运货物 1200-1500 万吨。但乍浦港一期工程公用码头的年吞吐量仅为 97 万吨,规划中的二期工程也才 590 万吨,明显地跟不上经济和社会发展的需要。

浙江既是工业大省,加工工业十分发达,也是资源小省,缺煤无油少电。随着工业生产和事业的日益发达、煤炭、石油已成为制约我省经济发展的重要原材料。目前,上海港的货物吞吐量已超过设计核定能力的 60%,压港压船现象十分严重,浦东开发开放后,上海经济发展速度加快,上海港的运输压力更趋紧张,上海方面能否继续维持浙江省每年 6-700 万吨煤炭转运任务仍是一大难题,而浙江经济对煤炭、源油、建材的需求量还在不断增长。从港口中转的经济、便捷因素来讲,还是通过乍浦港这个华东地区海河联运

最长的便捷通道，经乍嘉航道——京杭运河——钱塘江或乍浦港——杭州六堡码头——富春江两条航线直达运输最为经济合理。为此，省、市交通部门经过多年的调查、预——设计、论证、确定了乍浦港二期工程建设方案：建设 2.5 万吨煤炭码头一座，年转运煤炭能力 230 万吨，建成后可以通过海河联运和钱塘江短驳，分运到杭嘉湖三市，并且可经富春江航道直接上溯到金华、兰溪等市、县；建设 1.5 万吨级多用途、件杂纲泊位各一个，集装箱转运能力 8500 标箱，件杂货运量 190 万吨。二期工程扩建方案已列入交通部和浙江省九五期间重点工程计划，总投资 8 亿元，其中围海造地先行项目已在 1997 年 3 月 10 日抛石开工。

从浙江经济建设及交通事业的发展需要来看，乍浦港二期工程中如再能安排一个 1.5 万吨级油品及液体化工码头，乃是一个合理的构想。因为近年来，随着高速公路建设和公路路况的改善，汽车保有量大幅度增加，几乎每融三五年翻一番，汽油需求量剧增，再加上乍浦港扩建和对外开放后，港口靠泊和过境船舶日益增多，船用柴油需用量增加。还有杭州笕桥机场扩建后，民用航班增加，萧山新机场建成后，航空煤油也会成倍增加，所以，在浙北地区唯一的出海口增设油品液体化工码头已成必然趋势。如受投资资金紧张之约束，也可从乍浦港二期工程项目两个 1.5 万吨多用途、件杂货泊位中适当调整一个，使其更好地为浙江经济服务。

3、建设杭州湾跨海通道，加快两岸人流、物流、信息流。

接轨浦东、联动发展有三个重要方面：一是要搞好浙东北经济发达地区与上海经济的接轨联动和先行规划、先行发展；二是要搞好省内杭州湾两岸浙东北两大发达地区之间的经济接轨和平衡发展；三是浙东北经济先行发展后，要通过“间接接轨”带动浙西南地区的发展，促进浙江经济的发展平衡。接轨的要素和要求可以概括为“五通”，即交通畅通、产业互通、资金融通、物资流通、信息接通。这“五通”要素中，以人为主体的交通畅通是其首要因素。杭州湾两岸是浙江经济发达地区，是接轨上海、联动发展的关键地区，两岸

经济人员交往十分频繁,特别是宁波、舟山两市,与上海的经济联系十分密切,但两岸交通十分不便,以沪甬两地为例,直线距离为145公里,而公路交通远达415公里,需用10多个小时,海上航线136海里(252公里)、也要10多个小时。目前,乍浦港已开通乍浦至慈溪、宁波、沈家门和普陀山三条客远航线,100座全垫汽垫船时速高达64公里,抗风等级8级,高速而十分平稳,从乍浦至慈溪只需40分钟,到达宁波也仅1.4个小时。沪甬交通如经乍浦水陆联运(公路与海运直达运输)可以缩短运距200多公里,节省时间6小时,全程4小时便可从宁波到达上海市区,不但省时、省钱、省力,还可减轻杭州市区和上海老市区或上海港的交通过境压力,社会效益十分明显。

为了构筑杭州湾两岸跨世纪发展的交通大通道,有关专家先后提出论证了跨海、过江的东西线交通大通道设计构想。其中本省专家提出的西线方案是从杭甬高速公路三江互通立交桥起,穿过绍兴、萧山境内围垦海涂跨江,在海宁市九里桥上岸,直到沪杭高速公路屠甸立交桥接通;公路全长51.7公里,其中钱塘江大桥5500米,跨江距离3800米,总投资2.35亿美元(或19.55亿元人民币),建成后可使沪杭甬高速公路从V型型直达式格局改建成A型互通式格局,缩短运距44公里,串连国道、省道等骨干公路8条,大中城市13个,可以大大改善浙东北和沪甬两地的陆上交通。中国科协和上海专家提出的东线方案是在杭州湾南岸慈溪市至北岸平湖市境内构筑海上通道,共有4个预选方案,采用高架或桥梁与隧道交替结构的高速汽车通道,跨海距离分别为42、34、20和51公里,投资估算125-160亿元,建成后可以缩短沪甬两地陆上交通运距150公里左右,投资回收期11-13年,每年可节省交通运输费用50亿元。这项跨世纪发展的宏伟工程,不仅是浙江经济接轨上海的快速通道,也是构建以上海港为核心;北仑港、舟山港、乍浦港为南翼;南京港、镇江港、张家港为北翼的东方巨型组合港的交通纽带,有利于长江三角洲地区的开发开放形成合力的规模;有利于

加强我国环渤海湾、长江三角洲和珠江三角洲三大经济圈之间的沟通、联合和辐射,完善我国东部沿海交通干线黑龙江同江至海南三亚公路的战略举措,应该引起重视和努力促成。

4、搞好杭州湾北岸滨海产业带开发建设。

九五期间和下世纪初,为了进一步搞好浙江与上海的经济接轨和联动发展,我们需要在以下几个方面做好工作:一是充分利用乍浦沿海的深水岸线和土地资源,积极搞好沪嘉两市的产业对接和交通对接,重点是合资建港、合资兴建铁路、合资兴建石化、炼油、钢铁、水泥、电力等大运量、高能耗、临港型重化工业项目,促进沪浙经济的共同发展。二是积极主动地迎接上海的产业调整和梯度转移,既可采取合资方式共同经营,也可采取项目转移或加工协作等多种灵活方式,促进本省经济的规模化、集约化和高度化。三是充分利用上海内外贸易渠道比较畅通、国内外著名品牌较多,经贸信息反馈较快的优势,积极拓展内外贸产品“三来一补”加工业务,使得嘉兴乍浦和浙江各地的出口创汇能有更大的增长。四是大力发展省内各地之间的横向经济联合和经济协作关系,使得上海经济对嘉兴和浙东北的幅射和影响,能通过经济合同和生产订单方式,较快地转移、传导和扩散到浙西南地区,促进浙江经济的南北平衡。五是进一步搞好浙东北和浙西南地区的交通、通讯对接工作,重点是公路、电讯拓宽改造工作,努力缩小上海经济内外辐射,吸纳扩散的时间差和地区差,使得嘉兴乍浦和浙东北地区能在浙江经济接轨浦东、联动中,更好地发挥“一传手”和经济跳板的积极作用,促进浙江经济的长期稳定和可持续发展。

(作者单位:嘉兴市人民政府经济体制改革委员会,此文为浙江省哲学社会科学规划课题,刊登于《学习与思考》1997年第9期)

关于失业统计若干问题的探讨

徐云庆 杨国勇

一、建立和完善失业统计是社会主义市场经济的必然要求

我国的劳动统计是随着计划经济体制的建立而建立起来的。计划经济下的有关理论认为：社会主义制度完全可以解决劳动就业问题，因此不存在失业问题，也就没有必要建立失业统计。事实上，随着“文革”期间大批上山下乡知青的返城（1978年），就业问题已尖锐地摆在政府和社会面前，但失业两字我们依然回避，用待业表示，并特别强调：必须是在城镇劳动就业部门登记才能统计为待业。尽管如此，这项统计制度的建立，无疑是向前迈了一大步。随着经济体制改革的深化，以“铁饭碗”为特征的旧劳动用工制度逐渐被打破，劳动力开始进入市场竞争就业，原来有工作的劳动力因合同终结或所在单位倒闭等原因又面临再就业的问题突出起来，失业问题已不容回避。在指标的定义没多大变化的情况下，我国从1993年开始，把《中国统计年鉴》中原“城镇待业”改为“城镇失业”。进入“九五”以来，劳动就业问题变得日益突出：（1）“九五”期间是劳动年龄人口自然增长的高峰期，据国家劳动部预测，全国新成长的劳动力约为7200万，其中城镇占5400万左右，而同期仅能容纳3800万人就业；（2）随着社会主义市场经济体制的不断完善，经济增长方式将发生变化，粗放经营变为集约经营，现行企业资本和劳动力的重组，将导致企业中大批职工的下岗，变隐性失业为显性失业；（3）市场竞争的加剧，将导致一些亏损严重、资不抵债的企业破产、兼并，从而产生大量失业人员；（4）农村新增劳动力和现

在剩余劳动力总量将达 2.14 亿人，而 5 年中只能消化和转移 7700 万人，尚有 1.37 亿农村劳动力需转移。

失业牵动着亿万人民的切身利益，关系到国家的经济发展和社会稳定。统计部门有责任客观地反映失业人员所处的状况，为制订就业政策、失业安置与保障政策提供科学依据。因此，建立和完善能准确反映我国就业状况，同时又能与国际惯例相衔接的就业和失业统计，是开面十分重要和紧迫的任务。

二、目前我国失业统计的两种不同做法

国内计算失业率指标的数据主要来自两个渠道：一是劳动主管部门从失业登记系统取得的；一是政府统计部门通过劳动力调查收集数据。但由于对失业和失业率认识的历史变迁及各自观点方法的不同，二者统计结果相距甚远。例如，1995 年北京市劳动局统计的登记失业人口为 2.19 万人，其失业率为 0.46%，而北京市统计局根据 1995 年 1% 人口抽样调查计算的失业率比劳动部门登记的失业率高出 3.04 个百分点，这给数据的使用者带来了不便，甚至影响有关部门的决策。造成两家结果不同的原因是多方面的，目的不同是原因之一，劳动部门开展的失业率统计的目的，是了解城镇失业的状况，以加强管理、扶持就业、进行失业救济；而统计部门只是为了反映劳动力资源状况，所以尽量避免对失业的条框限制，最大限度地反映失业的客观存在、并规定只要有寻找工作的意向即为失业。目的不同，则统计范围和方法也就有了区别。劳动部在 1997 年 3 月份下发的《就业和失业统计报表制度》中，对“失业人员”的定义是：城镇失业登记人员。即在城镇常住人口中，在劳动年龄（16 周岁至退休年龄）内具有劳动能力，在报告期内无业并根据劳动部《就业登记规定》在当地劳动部门进行失业登记的人员。另外规定，失业人员与用人单位终止或解除劳动关系之后，方可进行失业登记。这样就造成目

前相当数量因企业经营不景气的下岗待业职工，由于档案关系尚在企业（希望企业好转可继续回单位上班或终止劳动关系有不稳定感），未纳入失业人员统计范围。这在客观上造成了劳动部门统计的失业人数和失业率偏低。国家统计局自 1994 年起已将就业调查的改革作为统计调查制度改革的重要内容，参照国际上的普遍做法，把“失业人员”定义为：16 岁及以上，有劳动能力，没有从事有收入的劳动，调查时点前一周社会劳动时间为零，且正在寻找工作的人员。国家统计局人口与就业司在 1994 年 9 月份的人口变动抽样调查中已经增加了若干就业与失业的内容，并由此推算全国失业人数和失业率。两种方法，其实质性区别主要有三点：一是年龄限制问题，前者规定男年满 16 周岁至 59 周岁，女年满 16 周岁至 49 周岁，在此期间的失业人数方可统计，（关于年龄问题，统计部门在 1994 年前也是限制的，按《中国统计年鉴》的规定，年龄条件是：男 16-50 岁，女 16-45 岁）而统计部门已无上限限制，因为事实上，绝大部分人到退休年龄后还有劳动能力，有的劳动能力还很强，把这部分人排除在求职者之外，不仅不合理，也与国际惯例不符，不利于进行国际间对比。二是登记问题。前者以是否登记为准，且必须是城镇户口的人员，但这一条在操作上随意性很大。因基层失业登记工作大多由街道一级的劳动服务公司承担的，劳动服务公司作为企业多不愿意承担本应由政府来承担的失业登记工作任务。随着劳动就业服务体系的多元化，出现了劳动部门介绍、群众自发组织、自谋职业等多种就业途径，因此在劳动部门求职登记的只是失业人口的一部分。再者由于我国不少地区政府把降低失业率作为考核各级劳动部门政绩的指标之一，因而在实际操作中也易出现有意少统少报失业人数的问题。后者则是以地域为准，打破了户口限定，即只要是在城镇地域内的常住人中，包括外地来本地人员、农村人口进入本地城镇人员，（时间在半年以上）。三是统计方法问题，劳动部门是以期末登记失业人员为准，统计部门是依据抽样