

● 相关文献

- ◆ 从经济普查看政府统计走向
- ◆ 谈现行统计调查方法的改进
- ◆ 浅谈统计工作的求真

您现在的位置：首页>>研究文献>> 中国统计与国际接轨问题研究

## 中国统计与国际接轨问题研究

作者：国家统计局研究所 权贤佐

我国作为WTO成员国，政府的经济管理行为必须与国际贸易规则相符合，与我国对WTO所作出的承诺相吻合，与国际上通行的市场经济规则相接轨。统计部门是政府的组成部门之一，统计行为是政府行为，因此，政府统计必须与通行的国际统计规范接轨。前民德波兰登堡州统计局局长、现任州统计局局长助理深有感触地说，西方市场经济统计与计划经济统计完全不是一回事。中国统计是从前苏联引进并在计划经济时期发展起来的，近二十多年进行了诸多方面的改革发生了深刻的变化，但目前仍有许多统计观念、统计行为和统计规则与市场经济国家通行的规则并不吻合。中国加入WTO，对于政府统计来讲既是挑战，又是推进统计深层次改革，转变政府统计观念和行为方式，与国际通行的统计规则相接轨的历史性机遇。

一、破除统计信息归政府所有的传统观念，打破政府部门统计信息垄断和封锁局面，树立统计信息是公共产品、归全民所有的新思想

计划经济实质上是由政府主宰着经济活动，因而政府是统计数据的唯一用户，统计为政府服务是天经地义的，多数统计数据对于政府之外的机构和公民是保密的，社会公众能够了解到的统计信息非常有限。而市场经济的主体是企业和消费者，企业和消费者是根据市场信息从事经营和消费活动的。统计数据作为宏观经济运行情况的“晴雨表”，企业和消费者当然是需要的。在市场经济国家里，政府利用纳税人的钱生产出来的信息和在政府行政管理过程中产生的信息，都属于全体公民所有，是一种公共产品，除少数涉及国家安全和利益的信息外，政府有义务向全体公民提供。统计信息资源不是由政府垄断的产品，更不是统计部门的私有财产，而是为全社会共享的公共产品。政府是为社会成员提供公共服务的，政府的公共服务当然包括统计信息服务。政府首脑及部门、社会公众都是平等的统计服务对象，而且统计信息服务也只能是由政府提供，私人、企业、非政府组织是无法实现的。德国统计机构把政府总理与普通公民视为平等的统计服务对象，政府总理可以得到的统计数据其它公民也可以获得。统计信息产品的归属问题，是关系到政府统计的发展方向问题，它决定和影响政府的统计行为。发达的市场经济国家把统计信息作为公共产品，以此为出发点进行统计立法，制定统计制度、调查规则、资料保密、数据发布等制度。

我国现行的统计法就统计信息产品的归属、统计服务对象等基本问题上，没有明确的规定。在实际统计工作中，实行的是以“政府为主、社会为辅”的方针，反映到统计设计上主要是考虑政府的需要，而很少研究企业和社会公众的需要，甚至一些统计指标和分组设置是从政府部门的市场开发为目的；在统计数据披露方面，实行先内后外、内详外略的“政府优先”的政策；与此相适应，制定了过于宽泛和严格的统计数据保密制度，对于社会公众获得统计信息做出了许多限制。确定统计数据国家秘密的原则，并不是出于维护国家安全和国家利益，而遵循的是先内后外、先政府后社会的原则，综合统计数据保密范围过宽、保密期限过长。对外发布的数据一般是最基本的统计指标和分组，较为详细的统计资料企业和一般公民是拿不到的。在一些政府部门把统计数据当成部门的私有财产，甚至被政府机构中的少数人所垄断，成为他们谋取部门和个人利益的资源。在这些部门和机构大多数应当公开的数据不公开，如果企业和其它社会成员需要数据，就要花钱购买。这种统计数据归政府所有、部门所有、个人所有的观念，导致了政府统计行为的商业化，出现了一些政府部门以数谋利的行为，增加了企业获取统计数据的成本。其实质是封建特权思想上政府统计工作上的反映。这与市场经济国家把统计信息做为公共产品、归全体社会成员平等共享的原则，是格格不入的。

二、破除把企业当成附属于自己的被领导者的做法，树立调查者与被调查者法律地位上平等的新观念

在计划经济时期，政府与国有企业的关系是领导与被领导关系，统计部门作为政府的组成部门，也不例外地对国有企业实行统计工作方面的领导职能。至今，政府统计部门仍把企业当成附属于自己的被领导者，由此引发出许多不符合市场经济规则的行为。比如现行的统计法规定，企业事业单位要设立相应的统计机构和统计人员。一些地方将此法律条款扩展，要求设立综合统计机构或综合统计人员，企业统计人员要参加政府统计部门办的上岗培训班，并通过考试取得统计上岗证方可从事统计工作。一些地方还规定，企业事业单位统计人员的变动，要报政府统计部门同意或备案。一些地方将统计报表和统计制度印刷费、培训费摊派到企业。企业需要综合统计数据，一些部门和地方统计机构不提供，让企业花钱买资料。而对企业报来的单项资料，则未经企业同意就随意提供和对外发布。

上述规定和行为，来自传统观念和经济利益两个方面。从观念上看，统计部门把企业看成是政府的下属单位，对企业仍行使领导职能。这是违反公司法和市场经济一般规则的，也是不符合现行统计法规定的。企业是独立于政府之外的法人实体，企业的机构设置包括统计机构和人员完全是企业自己的事情，政府无权干预。统计法规定，政府统计机构领导统计工作，不应当理解为领导企业事业单位，政府统计部门与企业的关系是法律上完全平等的权利与义务关系。政府统计部门可依法要求企业如实填报统计报表，企业有义务按统计制度规定填报统计报表，如果未按规定填报统计报表，政府统计部门可以以法处罚；而企业内部由什么机构和人员填报统计报表则完全是企业自己的事情，政府统计部门不应当要求企业设置综合统计机构和综合人员。政府统计调查属于政府行为，其调查费用应当由政府财政负担，不应当摊派到企业和被调查者。

从国外的通常做法看，无论是私人还是企业的被调查者单项资料是严格保密的，统计部门是不得对外提供和公布的。这方面我国的现行统计法存在缺陷，其规定是不符合国际统计惯例的。企业向统计部门填报统计资料是企业的法定义务，企业向统计部门查询统计资料则是企业的权力；从另一角度来看，统计部门要求企业填报统计报表是法定的权力，而向企业提供统计资料则是统计部门的义务。统计部门不应当只行使权力而不尽义务，这是法律上的平等。在这方面，现行统计法对统计部门的义务规定的不够明确。

市场经济国家政府统计部门在普遍重视统计法制的同时，还十分重视政府统计部门的公共关系建设，他们不仅是靠法律维护统计的权威，更重要是通过统计部门的各种公关活动，比如开展统计宣传活动。免费提供统计资料、搞好与被调查者的合作等，提高社会公众对统计的认知度和配合程度。许多国家的统计法律上也有处罚的条款，但不少国家并不把实施处罚作为主要手段。

### 三、破除统计调查各自为政、多头对下、主观随意的行为，依法规范政府统计调查工作

政府各部门行使统计调查权力的时候，不受法律约束随意印发调查表的问题较为突出。具体表现在：一是统计部门分专业多头对企业布置报表，加之，地方统计局搭载地方所需统计指标和分组，同时政府其它部门也分别向企业布置统计报表，给企业造成了巨大的统计表填报负担。各部门向企业布置报表与政府统计部门统计内容上重复是个老问题，也是企业最为反感的问题，在一些地方出现了外资企业拒报这类重复报表的现象。二是一些政府部门、行业协会和地方统计部门设计统计调查表时，以市场开发目的设置调查指标和分组，这与政府统计职能相背离。三是一些地方统计部门，以盈利为目的建立企业登记制度。四是一些应当由政府统计部门测算的统计指标，如“工业增加值”、“社会消费品零售额”等让企业去测算和填报，其实质是统计部门将复杂的资料加工测算职能转嫁给了企业。

统计调查是政府统计的最基本职能，政府部门在行使统计调查职能时，必然要涉及到被调查者的权益。因此，在市场经济国家里开展统计调查时是严格依法进行的，一般来讲有法定填报义务的调查表都要有法律根柢，通常要在调查表中注明法律依据，并且将统计调查制度通过一定的渠道向社会公布。如德国的所有统计调查项目都要经过议会批准立法，未经议会批准是不允许进行统计调查的。市场经济国家的统计调查一般都分为强制性统计调查与自愿性的统计调查，强制性统计调

查填报的对象一般是企业，调查的内容是经济类，要求被调查者必须要填报的，否则要追究法律责任；自愿性调查对象一般是公民个人，调查内容是社会类，被调查者可以填报也可以拒绝填报。

依法规范统计调查行为是统计法制建设的重要内容，也是依法维护被调查者权益的重要举措。一要完善统计调查项目立法。全国性的重大普查项目经全国人大批准立法，地方普查项目由地方人大批准设立地方法规适用范围开展的经常性统计调查项目，经国务院批准以法规形式发布，地方经常性的统计调查项目由地方政府批准发布。二要政府统计调查实施基层“一套表”。按照国外的通常做法，应当将现行的固定资产投资和劳动工资统计指标，纳入工业、服务业调查表中，以减少统计部门自身多头向企业布置报表问题。三要实行国家与地方统计调查项目分开。在国家统计调查表中不允许加载地方所需统计指标和分组。四要对部门统计报表进行一次彻底的清理整顿。应当抓住政府机构改革的机会，将政府部门改为行业协会的，其统计调查项目原则上由法定报表改为企业自愿填报的民间统计调查。

#### 四、破除企业资料随意提供和公布的行为，增强为被调查者保守秘密的观念，调整和完善企业资料保密法规

在市场经济国家里统计的目的不是为考察公民和企业个体，而是为观察和研究调查总体状态，因此，公民和企业的单项调查资料一般只用于汇总和推断总体数据，而不允许用于其它。法律上规定，企业和个人的单项调查资料是绝对保密的，统计部门不允许向任何机关和个人提供，统计人员职业道德誓词中也有为被调查者保守秘密的内容。在德国企业和个人单项调查资料，只有具体组织实施调查的人掌握，连他的上级也无权过问和获得，政府各部门、税务机关和法院也无权查阅。英国国家统计局把被调查者资料委托给公司进行商业性信息开发，但是必须删除被调查者的可识别标志。市场经济国家对于被调查者的资料，制定施行如此严格的保密制度，是为保护被调查者的合法权益不受损害，使被调查者放心地为政府统计部门如实填报资料，提高公民和企业对政府统计部门的配合程度。

我国现行的统计法在保守被调查者资料方面有缺陷，对企业资料保密范围仅限定在商业秘密上，言外之意不是商业秘密的就可以对外公布了，而究竟什么是商业秘密不同的企业会有不同的理解和要求。在实际工作中，统计部门未经企业同意公开使用或发布企业单项资料现象很普遍。发生这种现象，一方面统计部门为被调查者保守秘密的意识十分淡薄，至今在大多数统计人员眼里企业资料无需保密，只有综合数据才是保密的，因此，随意公开被调查者资料的行为司空见惯，见怪不怪；另一方面也有政府对国有企业进行考核和管理的需要；此外，也存在着统计部门的自身利益驱动问题。一些统计机构以盈利为目的，未经企业同意，随意对企业资料进行排队评价、对外发布或编印资料出售。这种做法是不符合国际统计惯例的，对此企业是存有疑虑的，不利于企业给统计部门报送真实的资料。甚至出现了数据上的寻租行为，一些企业为在政府部门和行业协会排序中搞到一个好的名次，为政府部门和行业协会进行贿赂，败坏了政府统计的形象和社会风气。

我们应当增强为被调查者保守秘密和个人隐私的意识，这是统计部门法定义务，是统计人员必须严格遵守的职业道德，也是被调查者的合法权利。进一步完善统计立法，按国际统计惯例为被调查者保守秘密，对于公民个人、企业、社团等被调查对象填报的单项资料，只用于汇总综合资料，不向任何机关提供和公开使用，未经被调查者同意更不得对外发布。

#### 五、破除统计数据发布上的不规范行为，学习借鉴国际上通行的数据披露方式，建立符合国际规范的数据发布制度

WTO要求成员国的政策要公开透明，不仅有关贸易政策方面，而且也包括政府的所有针对企业和社会的各项政策，当然包括政府的统计制度在内。政府信息公开是法定的政府义务，人民对国家事务拥有知情权，应当包括统计制度和数据。从这个意义上讲，建立规范的统计数据披露制度，不仅是市场经济应有之意，而且也是推进民主政治的需要。市场经济国家普遍遵循平等、公开、无偿的原则，建立了规范的统计数据披露制度。国际货币基金组织在数据披露方面，有两个标准即SDDS和GDDS。我们应当参照市场经济国家的通常做法，逐步实行GDDS和SDDS标准，规范我国的政府统计数据披露方式。

(一) 建立所有社会成员可在同一时间获得政府统计数据的制度和机制。目前我国统计数据披露采取“政府优先”的原则，即先内后外、先政府后社会。这与市场经济国家的普遍做法是不一样的。美国农业部发布统计数据，农业部长为召开新闻发布会做准备可提前一天得到数据，但他无权对外提供和使用数据，而其它任何人不能提前得到数据，所有社会成员只能在新闻发布的同一时间得到有关数据。同一时间披露数据的制度，是为保证市场主体和公民平等的拥有信息，避免市场主体和公民由于获得政府统计信息的不对称，而形成市场机会不均等，使一些公司和社会成员获得额外利益，这种由于信息不对称而市场机会不均等的现象，目前在我国也可能出现。如粮食产量、进出口、库存数据的发布，可能导致粮食期货和现货市场的价格波动，如果一部分人能够事先得到有关粮食统计信息，就有可能获得额外利益，这对于其它社会成员来讲是不公平的。

(二) 统计数据发布内容和时间要事前公开。这也是市场经济国家和地区的普遍做法，如果由于特殊原因更改数据发布日期，也应当事前向媒体公布。国际货币基金组织的SDDS和GDDS也对此做出明确的规定。香港特别行政区政府统计处在每年的9月通过新闻媒体，对外公布第二年将要发布的140项统计数据发布日期和目录，以及政府统计处网站、出版物及索取方式等。英国历史上有一位首相，为赢得选举的有利条件，要求统计局推迟发布有关国际贸易和失业方面的统计数据，遭到统计局的拒绝，统计局按时发布有关数据，其结果这位总统在选择中失利。事前公开统计数据发布内容、时间和方式，一方面是企业、社会成员和媒体能够平等的获取政府统计信息，避免出现市场机会上的不均等；另一方面也是为了方便政府统计数据的用户。目前国家统计局制定了统计数据发布目录和时间，但主要是用于内部掌握，没有形成一项对外公开的制度，其随意性也较大。其它部门和地方政府统计机构大都没有建立对外公开统计数据发布时间、内容和方式的制度。

(三) 发布统计数据的同时公布数据的来源和调查方法。市场经济国家发布统计数据时，一般都要同时公布数据调查机构、调查方法等相关信息，如果是抽样调查资料就要注明抽样比、抽样误差及回答率等，以便数据用户了解数据质量及可靠程度。国际货币基金组织的GDDS规定了在发布数据的同时，要求公开数据存在的质量问题及改进的措施等。目前我国政府部门一般只发布统计数据，而生产该数据的过程和数据质量问题是不公布的。近几年出版的统计年鉴和发布的统计公报上附录了主要统计指标解释，但这对于数据用户来讲还是不够的，他们无法了解数据的统计方法和内在的质量问题。

(四) 建立统计数据“谁统计、谁发布、谁负责”的制度。国外政府各部门统计的数据由各部门自己发布，中央与地方统计机构一般是分设的，其统计数据也是分级统计和发布的，其数据质量也由调查和发布单位负责。如果，使用和发布的不是自己调查的统计数据，必须要注明资料的来源和出处。实际上，目前我国政府统计数据发布实行“双轨制”，即政府各部门的统计数据由各部门自己发布的同时，统计部门也在重复发布，或编入政府统计部门的统计年鉴上。统计部门综合发布各部门统计数据的好处是，有助于增强统计部门的综合性和权威性，同时也给社会公众带来误导，他们误认为所有统计数据是统计部门统计的，把统计数据中的“水份”统统归罪于统计部门，统计部门背上了不该背的“黑锅”。国家统计局也不应当发布地方统计数据，如果在年鉴等统计刊物上使用了地方统计数据，则应当注明该数据的来源。目前对地方GDP数据进行质量评估，其实质是做了“不该管、管不了、也管不好”的事情，由上级统计局评估下级统计数据是负有法律责任的，实际上是很难负起这个责任的，莫不如让他自己发布，其责任也完全由他自己负。

(五) 规范统计数据发布的渠道和方式。统计数据发布是一项法定的政府行为，因此，发布统计数据应当采取公报形式，而不是内部统计分析报告、新闻稿或出版物等方式。发布统计公报与统计分析要严格区分。发布统计公报是以法行使统计职能，要求客观、真实，不应带有统计部门的主观判断；而统计分析是对数据和情况的主观分析，可在政府内部进行交换和提出咨询意见。从国外的普遍做法看，政府统计机构一般只发布数据或对数据做一些客观描述，而对数据不作主观分析，更不提咨询意见，认为那样做有损于统计的公正、中立、客观的立场，容易以自己的观点误导社会，至于政府、企业和社会公众怎么看统计数据，那是他们自己的事。政府统计公报和出版物上的信息无法满足一些特殊用户时，政府统计机构应当设立特殊的数据申请程序和救济机制，以满足他们的特殊的信息需求。

六、破除统计标准上的“计划经济”色彩，加大统计制度改革力度，推进统计指标。统计标准要与国际接轨

统计标准作为统计语言，是进行国际统计交流与合作的基础。目前各个统计领域均有国际上通行的统计标准，如联合国等国际组织制定和颁布的统计标准、北美统计标准和欧盟统计标准等。中国统计要适应对外开放的需要，就要采用国际统计标准，不仅要在国际贸易方面采用国际统计标准，而且在其它统计领域也应当尽可能采用国际统计标准。这不仅是统计上进行国际比较的需要，也是开展国际经济合作与交流的需要，同时又是中国作为WTO成员国应尽的一项国际义务。

目前我国统计制度上仍存在着许多“计划经济”的色彩和不完善的地方，让外国人看不懂，给国际合作与交流。国际比较带来了困难。如 GDP核算，服务业基础资料缺口较大估算成份过高，尚未建立季度GDP核算和支出法核算等。国际上通常称为“商业统计”的，目前我国叫“贸易统计”，而国际上“贸易统计”是指“国际贸易统计”。我国现行商业统计的核心指标是“社会消费品零售总额”，而国际上是没有此项指标的，一般是以“批发业销售额”、“零售业销售额”为商业统计的核心指标。目前我国科技统计中的“技术开发”指标也是国际上没有的，与国际上通用的“技术创新”概念也不一样。目前我国失业人口和失业率统计，仅限城镇不含农村；不包括城镇下岗职工；只公布登记失业率不公布调查失业率，这与国际劳工组织的失业统计概念和标准是不符的，也与市场经济国家的普遍做法不相吻合。通常市场经济国家的进出口贸易统计由货物贸易和服务贸易统计构成，目前我国尚未建立科学规范的国际服务贸易统计。一般的市场经济国家住户调查是不分城市与农村的，目前我国划分城镇与农村，没有城乡统一的调查总体及其数据。“农民人均纯收入”概念也是我国独有的，这与国外通常使用的“可支配收入”是有区别的。价格统计不配套，GDP核算、工业、服务业统计中实物量指数、价格指数和价值量指数不配套。现行的国民经济行业分类标准、产品分类标准、职业分类标准等与国际通行标准有较大的差别。劳动工资总额统计是实行计划管理的产物，实际上在市场经济条件下是无法统计准确的，也是没有多大用处的指标。在股份制经济。私有经济和合伙制经济非常普及的今天，何为“乡镇企业”概念不清，其“乡镇企业产值”指标内涵必然是含糊不清的，目前在经济发达的珠江三角洲地区已经不存在也不使用“乡镇企业”这个概念。

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网