

中国统计管理体制改革及研究

齐乃昌 朱震葆

一、国家统计体制和国家统计管理体制

体制是国家机关、企业、事业单位的组织形式。管理指负责某项工作使之顺利进行。管理体制合起来讲，指负责某项工作顺利进行的管理制度、管理形式和管理方法的总称。

（一）国家统计体制和国家统计管理体制

体制与管理体制是既有联系又有区别的两个概念。体制和管理体制都是指一个国家机关、企业、事业单位的制度形式。体制强调的是组织制度形式。管理体制强调的是管理制度形式。

A. 国家统计体制

国家统计体制通常同一个国家政府的行政体制有关。行政机构的设置由各国政府决定。各国政府在设置行政机构的职能时，也就同时规定了统计体制的类型和规格。

国家统计体制在世界上大体可分为三种类型：集中型、分散型、以及介于两者之间的结合型。

集中型的统计体制，是指各种统计调查方案的管理和实施由一个起支配作用的自主的政府机构负责，这个机构的领导是国家主统计师，这样的国家统计体制就属于集中型的。如德国、加拿大、原苏联和罗马尼亚、荷兰、澳大利亚等国。这种集中包括向其他部门派驻工作人员或将某些职能交给地区单位去行使，但这些地区仍附属于中央机构。换句话说，集中型的统计体制并不影响把某些职能与人员分散到不同部门或不同地区去，是互不矛盾的。为了区分这两者的不同，将后种集中型称为绝对集中型。如法国、新西兰、泰国等国。

分散型的统计体制，是指各种统计调查方案的管理和实施分别由几个政府部门负责，则这个国家的统计体制是属于分散型的。如美国、日本、菲律宾、新加坡等国。在这种情况下，通常有一个特殊机构负责协调各个不同部门的统计部门。如美国的各项普查和统计资料搜集、公布、出版工作，主要由商务部普查局负责，但统计分析则是分散在各有关综合管理部门执行，总统办公室下设的经济顾问委员会，负责国民经济各部门发展趋势的分析，并对经济计划和联邦政府的政策执行情况进行评估，向总统提出经济增长和稳定政策的建议，还会同有关部门出版《统计指标》月刊。

结合型的统计体制。介于集中型统计体制和分散型、统计体制之间的是结合型统计体制。即存在一个中央统计机构，负责国民经济基本核算调查和资料的汇总整理，同时有若干专业调查方案与实施则分散在若干政府部门中进行。如中国等国。

但是，不论国家统计体制的集中程度如何，它都是一个为中央政府其他部门提供所需统计信息并向其收集数据的机构。

同时，大家普遍认为，一个国家有一个强有力的、自主管理的中央统计机构是有利的。这个机构的领导是国家的主统计师。

B. 国家统计管理体制

各国的国家统计体系同地方政府的关系很不相同，它取决于政府的规模和管理体制等。

在国家统计体制定下来之后，中央政府综合统计机构与地方政府综合统计机构之间的管理制度，管理形

式和管理方法如何确定就是统计管理体制问题，它在很大程度上是处理中央政府统计系统与地方政府之间的关系问题。

首先，从中央到地方各级政府要有效地行使所赋予的各种权力的时候，当各级政府制定各项政策、方针和颁布各种政令、法规的时候，它们都依据各自的国情国力或省情市情县情、省力市力县力来制定。但是，这些国情国力省情省力都依赖于统计机关来收集、整理并提供。问题在于，中央政府与地方各级政府所承担的责任，及所赋予的权力是有很大的不同或者讲有根本的差别。所以，它们各自对国情国力省情省力需要满足的程度是不一样的。在中央和地方统计机构的设置上，以及在处理中央统计系统与地方政府统计机构之间的关系上——即实行何种统计管理体制，要从中央政府与地方各级政府的实际需要出发，组建满足自身“需求和使用”的精简高效的统计机构是十分必要的。这儿讲的是统计管理体制分层设置的理由，或者称为分层原则。

其次，从大多数国家中央统计系统与地方政府的的关系来看，有这么三个特点：(1) 中央统计系统有满足自身“需求和使用”的完整体系，它有遍布全国各地自己的地方办事处，主要从事收集微观数据。地方政府大都利用国家统计体系提供的官方统计数据；(2) 国家统计体系在各地的办事处主要从事收集微观数据，而其他职能则由国家统计体系（指中央统计机构）负责完成；(3) 如果官方统计数据不能满足它们的需要，它们（指地方政府）则自己生产数据。

上述几个特点显示，世界上大多数国家统计管理上采取中央统计系统与隶属地方政府并为其服务的地方统计机构，即两套统计系统。中央统计系统独立采编微观数据，已满足自身的“需求和使用”，可以保证统计数据的真实性和客观性。地方政府设置统计机构仅仅是为了补充“官方统计数据”之不足，以满足自身的“需求和使用”，这就是分灶吃饭的原则，简称分灶原则。

再次，在同一地区，可能会出现国家统计体系的地方办事处与地方政府的统计机构并存的现象，虽然它们不一定是为同一地区收集数据。这两个机构在工作上可能有分工，也可能没有分工，它们的工作会出现某些程度的重复。

作用，另外一些国家，重要的政策性问题都由地方政府决定的。撇开政府结构问题，大多数的地方政府都利用国家统计体系提供的官方统计数据，特别是有关它们所管辖地区的数据。如果官方统计数据不能满足它们的需要，它们则自己生产数据。许多国家统计体系在全国范围或在部分地区设有自己的地方办事处。一般来说，这种办事处负责收集微观数据，有的也作些其他工作，例如：编码，编辑以及散发统计数据。而其他职能则由国家统计体系负责完成。

从大多数国家中央统计系统与地方政府的的关系来看，有这么三个特点：(1) 中央统计系统有满足自身“需求和使用”的完整体系，它有遍布全国各地自己的地方办事处，主要从事收集微观数据。地方政府大都利用国家统计体系提供的官方统计数据；(2) 国家统计体系在各地的办事处主要从事收集微观数据，而其他职能则由国家统计体系（指中央统计机构）负责完成；(3) 如果官方统计数据不能满足它们的需要，它们（指地方政府）则自己生产数据。

上述几个特点显示，世界上大多数国家统计管理上采取中央统计系统与隶属地方政府并为其服务的地方统计机构，即两套统计系统。中央统计系统独立采编微观数据，已满足自身的“需求和使用”，可以保证统计数据的真实性和客观性。地方政府设置统计机构仅仅是为了补充“官方统计数据”之不足，以满足自身的“需求和使用”，这就是分灶吃饭的原则，简称分灶原则。

再次，在同一地区，可能会出现国家统计体系的地方办事处与地方政府的统计机构并存的现象，虽然它们不一定是为同一地区收集数据。这两个机构在工作上可能有分工，也可能没有分工，它们的工作会出现某些程度的重复。

中央和地方两套统计机构在同一地区为各自政府（指中央与地方两级政府）收集微观数据，为了避免重复，可以作些分工或技术上处理：(1) 中央统计系统在设计调查方案时，除满足自身的“需求和使用”外，适当照顾地方政府对同一种资料的“需求和使用”，以便地方政府直接“拿来”，而不必再化人力物力财力收集；(2) 对于中央政府需要，而地方政府不需要的，地方统计机构既不负责收集，也不进行整理分析，以避免工作重复；(3) 在“官方统计数据”中没有的，而地方政府确实需要的，可由地方统计机构负责收集微观资料，并进行整理分析，但没有必要和义务向中央统计系统提供。这样地方统计机构所需做的工作是：将官方统计资料中地方政府所需要的部分拿来，加上自身收集来的部分进行科学拼盘，以满足地方政府“需求和使用”。中央统计系统和地方政府统计机构各为其主各得其所，互不重复，或尽可能减少重复是完全可以办得到的。这就是分工原则。

上述“分层、分灶、分工”三原则，可以说是当今世界上大多数国家采用的国家统计管理体制。

（二）中国国家统计体制和管理体制

中国现行的国家统计体制和管理体制，自成立以来除在成立初期和“文化大革命”期间设在国家计委，为国家计委的一个局（组）以外，绝大部分时间都是国务院直属局。而统计管理体制很大部分时间都是实行“统一领导、分级负责。”

A. 中国国家统计体制

中国国家统计体制实行的是结合型体制。国家统计局是中央政府综合统计执行机构。它的职能虽然比实行绝对集中型体制国家的政府综合统计执行机构的职能少，却比实行分散型统计体制国家的政府综合统计执行机构的职能多。下面我们先从世界上政府综合统计机构通常所应具备的基本职能说起。

根据李成瑞、马安、李蔚征等人的归纳，政府综合统计机构是执行机构，它的基本职能应包括以下三方面的职能。

一是综合统计调查职能。

二是综合统计研究职能。

三是综合统计服务职能。

除上述职能以外，一些国家还根据本国具体情况赋予政府综合统计机构一些有关职能。我国国家综合统计机构还有审批、协调各部门统计调查项目的职能。

我国国家统计局是中央政府综合统计执行机构，它的职能比绝对集中型统计国家的政府综合统计执行机构的职能少，却比实行分散型统计国家的政府综合统计执行机构的职能多，根据《统计法》第 21 条规定，我国国家和地方政府统计局在统计执行方面的主要职责有三项：

1. 组织、协调本部门各职能机构的统计工作，完成国家统计调查和地方统计调查任务，制定和实施本部门的统计调查计划，搜集、整理、提供统计资料；
2. 对本部门和管辖系统内企业事业组织的计划执行情况，进行统计分析，实行统计监督；
3. 组织、协调本部门管辖系统内企业事业组织的统计工作，管理本部门的统计调查表。

另外，根据《统计法》第 11 条，国家统计局有制定统一的统计标准的职责；国家制定统一的统计标准，……国家统计标准由国家统计局制定，或者由国家统计局和国务院标准化管理部门共同制定。

再有，根据《统计法》第 9 条，国家统计局有审批部门统计调查时，“超出本部门管辖系统的”的权限。

上述规定，说明我国国家统计局全面承担了集中型综合统计执行机构的三项基本职能。而且其职能的实施范围是比较广泛的。

B. 中国国家统计管理体制

根据《统计法》第 4 条的规定，我国目前“国家建立集中统一的统计系统，实行统一领导、分级负责的统计管理体制。”

我国现行“统一领导、分级负责”为基础的统计管理体制一直可追溯到新中国成立之初，将近有 50 年的历史。

新中国成立之初，国力衰微，百业待兴，需要集中全国的财力物力用于经济恢复和重建。中央拿不出更多的资金建立一套从上到下的统计系统。但是，资料必须有机构去负责调查、收集和整理。从而决定采取统计业务上实行统一领导，地方统计机构的干部和经营由地方政府负担的所谓“统一领导，分级负责”的统计管理体制。

1958 年“大跃进”刮起的“卫星上天”式的浮夸风，使统计数字严重不实，暴露出“统一领导、分级负责”的统计管理体制的缺陷，地方各级统计机构隶属地方政府领导和管辖，使得统计信息的真实性易受地方利益的某些不利影响。为此，中央在 1962 年就统计管理体制问题专门作了一个“四四决定”。决定采用所谓“一垂（业务垂直领导）三统（统一管理编制、干部、经费）”的统计管理体制。这种在当时实行计划经济体制的国家里，是使收集得到的统计信息真实性得到保证的最为有效的管理体制。可惜，因我国政治运动不断，中央的决定，未能来得及贯彻实施，就中途夭折了。

“文革”期间，国家统计局和地方各级统计局都解散了。但是，统计工作还要有人做，于是在当时的中央统计机构安置在国家计划委员会内设一个局（组）。省市、县统计机构在同级计划委员会内设一组。那时，统计业务继续维持中央统一领导。但是地方各级统计机构不再独立，干部、编制、经费归地方各级计划委员会直接领导，没有了自主权。

一直到七十年代末、八十年代初，我国又恢复了“统一领导、分级负责”的统计管理体制。并在某些方面采取了相对集中，垂直领导的“一垂三统”的做法，国家统计局统一管理地方各级统计机构的人员编制和统计事业经费。上级统计局可以对下一级统计局的领导班子进行考察，地方任命统计局长应征求上一级统计局的意见。同时对城市、农村和企业三支抽样调查队实行“集中统一、垂直领导”的管理体制，即全部统计业务及人员、编制、干部、经费均由国家统计局垂直领导，统一管理。

在简单回顾我国统计管理体制上的演变过程，下面就“统一领导、分级管理”的统计管理体制的主要特征作一阐述。

所谓“统一领导、分级管理”型统计管理体制是指：中央统计执行机构对地方各级统计执行机构在业务上实行统一领导，统一下达统计调查任务，实行统一分类标准、计算方法和上报期限。地方统计执行机构同时又是地方政府的组成部分。在行政上受地方政府的领导，在保证完成中央统计任务的同时，执行地方政府交给的各项任务，满足地方政府对统计信息的需求。同时，在干部配备、人员升迁调动、专项调查经费、办公用房，职工住房等方面，各级统计执行机构隶属各级地方政府管辖。这种管理模式的优点在于，统计业务、标准可实行全国统一，开展统计调查业务的经费可分摊到各级地方政府来承担，相对节约中央财政开支。它的主要弱点是抗行政干扰的能力差，在逐级综合汇总整理的过程中，统计信息的真实性容易受到地方利益的某些不利影响。这种管理模式，对实行计划经济体制的国家，在物质较为贫乏的恢复时期，或困难时期比较适合。而当经济高速发展、物质已比较丰富的时侯，即使在计划经济体制下，这种“统一领导、分级负责”的体制也是不利于统计保证客观性和相对独立性，更谈不上统计监督职能的贯彻执行。所以，在1962年，中央作出“四四决定”，要对这种管理体制进行改革。

（三）管理体制是统计改革的龙头

在中央提出两个根本性转变的奋斗目标之后，我国经济体制正在由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡，国家政府机关及其职能也开始了转变进程。与此同时，国家统计继续维持结合型的体制也大致确定下来了。在这个大背景下，国家统计系统如何动作，以适应新的经济体制和管理职能的需要，达到准确高效快速的目标——高质量地完成国家统计信息的调查、整理和分析的职责要求，就必然涉及实行哪种管理体制更为有效的问题。

A. 管理体制是统计改革的总纲

我国统计改革已经开展了近20年。对统计全局起着重要影响的有以下几件：

1984年，全国统计工作会议上，提出大办“开放式”统计、实行“五个转变”、开展优质服务的目标。

1988年，制定《全国统计改革和统计现代化建设规划纲要》，明确提出要建设全国强有力的、集中统一的具有信息、咨询、监督等多种功能（即整体功能）的现代化统计系统的目标。

1990年，为确保第四次全国人口普查和其它各项统计数据处理任务的顺利完成，提出必须集中力量搞好地市以上各级统计部门的统计信息自动化系统建设。同年，要求各地在认真总结前两年试点经验的基础上，普遍在全国各省、自治区、直辖市深入开展新的国民经济核算体系的试点、试算工作。

1993年，在全国推行新的国家统计报表制度，即建立“基层一套表”，俗称7+1，当时被称为统计制度方法改革的龙头。此项改革因存在问题较多，到1994年7月中止。

1994年，在全国统计工作会议上，提出统计调查方式改革的目标模式是：建立一个以必要的周期性普查为基础，以经常性的抽样调查为主体，同时辅之以重点调查、科学推算和有限的全面报表综合运用的统计调查方法体系。

1998年，各专业年定报制度开始正式贯彻规模以上进行普遍调查，规模以下进行抽样调查。

1999年，首先在工业统计调查中，实施全国5000家规模以上工业企业数据连网直报（国家统计局），以及全部产品销售收入在500万元以上规模工业企业经济效益月报实行超级汇总制度。

上述这些改革举措有的是十分必要的，有益的。对今后统计改革全局将继续发挥出重要的影响和作用。但是，由于统计管理体制不顺，在这些改革举措发挥着正面影响的同时，也带来了诸如统计数字严重失

实、市县统计工作负荷长期超载，企业统计严重

脱离市场经济对企业经营的需求等等负面影响。这些正面影响要发挥出更高的效率需要有体制上的保证。这些负面影响要得以消除唯有依靠体制上的创新。

统计改革 20 年的正反历史经验告诉我们，某项调查制度的改革不能带动全局，某项调查方法的实施也不能成为龙头。真正能左右全局起到总纲作用的改革，只能是管理体制。中央在这一点是非常明确的。自从 1992 年 10 月，在“十四”大上指出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制之后，先后在财税、金融、外贸、投资、银行、工商等许多领域明确作出专门体制和管理体制改革。这绝不是偶然的。自从邓小平在 1978 年提出改革开放以来，改革的思路日益体现：改革的根本性任务就是改革体制和管理体制。凡是束缚生产力解放的体制和管理体制统统都在改革之列。只有把体制和管理体制改好了，各项工作才能纲举目张，才能抓住整个社会经济发展的脉搏，才算抓住改革的龙头。由此可见，统计改革的总纲是管理体制的变革。

我们现行的“统一领导、分级负责”的管理体制，即统计业务、编制、经费由国家统计局统一领导，统计机构、人员归同级地方政府负责。这种管理体制是计划经济的产物。在五十年代初，我国物资极端缺乏，社会生产力十分低下，当时，国家在无力统管全国的统计经费的情况下不得以而为之。这样就造成统计部门长期以来对地方政府和社会服务不够，业务经费长期短缺的根本原因。同时，根据《统计法》，各级地方统计机构要对同级政府实行统计监督，这种违反管理原则的监督，是我们现行管理体制的产物，也是造成统计数字长期失真的重要原因。

“统一领导，分级负责”的管理体制也不是计划经济体制下最好的统计管理体制。在 1962 年，中央作出的“四四决定”中提到要建立“一垂三统”的统计管理体制是最有效率的。“一垂三统”指省市县三级政府统计的业务和编制、干部、经费由国家统计局垂直领导，为国家统计局的派驻机构。“四四决定”是刘少奇同志针对五八年那场浮夸风造成的巨大灾难提出并制定的。可惜，因我国政治风波不断，而未能执行。时至今日，我们还在执行已被实践多次证明即使在计划经济体制下也是低效率的管理体制，不能不说是统计界的最大悲哀。

今天，我国已全面向社会主义市场经济体制过渡，当时提出“一垂三统”的管理体制也不再适应了。由于经济体制和经济增长方式的转变，我国必须适时建立起适应市场经济体制运作的高效率的“中央和地方两套系统”的统计管理体制。将国家统计调查和地方统计调查区分开来。属于国家的统计调查任务，由中央统计调查系统来承担；属于地方政府的统计调查任务，由地方政府统计机构来完成。中央统计系统在省级设置统计调查分局，并按照经济区域，在全国五分之一的地市设置统计调查办事处。其业务工作由国家统计调查局垂直领导，编制、人员和经费等由国家统计调查局统一管理。主要任务是根据中央宏观决策和宏观调控的需要，开展国家统计调查，为党中央、国务院的宏观决策和管理服务。地方统计系统由县及县以上地方各级统计调查局组成，作为地方政府的组成部门，主要任务是根据地方决策和管理的需要，开展地方统计调查，为地方党委和政府服务，其机构、编制、人员和经费由地方政府统一管理，在统计业务上接受中央统计系统的领导。其优点是：中央和地方的职责权限清楚明确，体现了责权利统一的原则，可以充分调动中央和地方两个积极性，易于形成良性的运行机制。一方面，中央统计系统更加精干灵活，更具有独立性，可以确保国家统计调查任务的完成，提高统计数据的准确性和及时性，更好地为国家的宏观调控服务。另一方面，地方统计机构与中央统计系统脱钩以后，可集中主要精力为地方政府和社会各界提供优质高效的服务。

换句话说，中央和地方脱钩以后，各干各的。中央所需的主要国民经济指标由其设置在各地方的分局和办事处调查获取。地方统计调查局为地方政府服务。当中央需要开展大型调查时，如需地方统计局配合，就应拨付相应的调查经费，根据谁受益谁付钱的原则办事。

中央和地方两套统计系统，是市场经济体制的必然要求，是统计改革带有全局意义的根本大事，由此才可带动统计指标体系、统计报表制度和统计调查方法的一系列变革。

B、统计指标体系要适应经济增长方式转变的需要（略）

C、统计调查方法要以抽样调查为主体（略）

D、统计报表制度必须与调查方法同步实施（略）

中央统计系统实行以普查为基础、抽样调查为主体的调查方法之后，它的统计指标必然是精简量少的，统计报表自然不会很多。所需人员和经费也会相应大大减少，这是相对现有国家和省、市、县统计机构，总人数和总经费而言的，实际操作时，中央系统将比现有国家统计局加三支调查队的总人数总经费还要多一些。

县级地方统计调查局，由于不需再承担上级任务，他们只需向当地政府提供经济决策和县情县力有关基本资料即可，无论从统计指标和统计报表数量都将大大减少。资料的收集主要依靠全面报表。并大部分

可从业务主管部门收集。

省市两级地方统计调查局，也因不再承担上报任务，统计指标和报表数量也可大大精简。但是，由于我国政治体制改革还未到位，在政府还对经济进行直接管理的情况下，调查方法要以普查为基础、抽样调查为主体，同时辅以必要的全面调查、重点调查和科学推断等非全面调查方法，以收集有关社会经济资料。

二、现行我国政府部分机构管理体制

（一）中国财税管理体制（略）

（二）中国工商行政管理体制（略）

（三）中国金融管理体制（略）

（四）中国对外贸易管理体制（略）

（五）中国科学技术管理体制（略）

（六）中国海关管理体制（略）

三、部分外国统计管理体制

（一）美国统计管理体制（略）

（二）日本的统计管理体制（略）

（三）韩国的统计管理体制（略）

（四）德国的统计管理体制（略）

（五）法国的统计管理体制（略）

（六）澳大利亚的统计管理体制（略）

（七）印度尼西亚的统计管理体制（略）

四、市场经济呼唤统计管理体制改革的

根据马克思的学说，经济基础决定上层建筑，上层建筑反映经济基础。体制和管理体制是一个国家进行管理的组织制度和管理制度形式。作为上层建筑的统计管理体制必须适应生产力的发展、适应经济增长方式的转变和市场运行机制的需要。

那么，现阶段我国应该实行何种类型的统计管理体制呢？要回答这个问题，就必须搞清楚市场经济对统计的需求，就必须研究现阶段我国国情下对统计管理体制改革的的可能性。

（一）市场经济呼唤统计管理体制改革的

在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指导下，我国改革开放和社会主义现代化建设事业取得了伟大的历史性成就。整个国家焕发出勃勃生机。国民经济迅速发展，综合国力显著增强。社会主义市场经济体制正在逐步建立，国民经济市场化、社会化程度明显提高。通过市场竞争、供求变化、价格波动和资源自由流动、来组织社会的生产、交换、分配和消费。就是通常讲的，市场通过看不见的手来实现资源配置。这就是我国改革 20 多年来，社会经济生活面临的现实情况。它同通过国家掌握资源、并通过国家计划，来组织社会的生产、交换、分配和消费的计划运行机制完全不一样。为深入了解市场经济体制的特点，我们进一步看看造成市场与计划运行机制差异的内在结构根据是什么。

典型的市场经济体制和典型的计划经济体制的内在结构可以从产权结构，动力结构、决策结构和信息结构四个方面加以比较。市场经济体制产权结构由各个独立的企业分别掌握资源和财产，企业与企业之间的产权边界和利益边界都是十分清楚的；动力结构是经济利益和物质利益。经济行为主体的收入与生产结果密切相联；决策结构分散。一切生产经营决策由企业自主决定，并完全由自己负责；信息结构横向联系。信息主要由市场横向传播和接收，企业自由筛选和采纳。

计划经济体制产权结构由国家集中统一掌握资源和财产，企业与企业之间的产权边界和利益边界都是模糊的；动力结构是行政权力和精神鼓励。经济行为主体的收入分配与生产结果脱离，或只是一种联系不紧密的外在形式；决策结构集中。一切生产经营决策由国家集中作出，向企业发布指令，然后由企业去贯彻落实，结果由国家负责；信息结构纵向联系。主要由政府从下而上收集信息，从上而下发布指令性信息。

通过对市场经济体制和计划经济体制外在运行机制和内在结构差异的分析，使我们清楚地看到在计划体制下产生的我国统计管理体制离市场经济管理的需要有多远。那么，在市场运行机制下，政府、企业和社会对统计的需求是什么呢？

A、政府对统计的需求

《中华人民共和国统计法》规定：统计的基本任务是对国民经济和社会发展情况进行统计调查、统计分析，提供统计资料和统计咨询意见，实行统计监督。

根据《统计法》，我们可以将政府对统计的要求归纳为以下几点：

1. 对反映国情国力的国民经济和社会发展情况进行统计调查。这是统计的最基本任务，是政府制定发展计划和各项政策的基础，也是政府对经济加以宏观调控的依据。一个国家如果没有反映国民经济和社会发展的统计资料，就无从管理这个国家；

2. 准确、科学、及时进行统计调查，确保统计资料的真实性是对统计最基本的要求，是统计工作的生命。反之，我们给党中央和国务院，以及各级政府提供的是背离经济发展大趋势的错假统计资料，就会造成错判形势，做出错误决策，统计就失去存在必要。与其有误不如没有。为此，必须深化统计制度方法改革，建立适应社会主义市场经济体制的现代统计体系，同时，统计整理要充分利用先进科学技术，加快统计信息工作的现代化进程；

3. 对统计调查收集来的统计资料开展统计分析，提供统计资料和统计咨询意见，实行统计监督，是政府要求统计提供优质服务的又一方面的需求。统计部门掌握大量经

济和社会信息，又有自下而上、纵横交叉的信息网络和传输系统。为此，必须加强队伍建设，培养和造就一支有理想、有纪律、懂业务、敢于坚持真理，具有实事求是精神的统计队伍。

上述三项要求的核心是开展国民经济和社会发展的统计调查，而关键是做到“准确、科学、及时”。

B. 社会对统计的需求（略）

C. 企业对统计的需求（略）

（二）中国国情呼唤统计管理体制变革。

在以经济建设为中心的中国，现阶段有一条基本政治现状是从中央、国务院到地方各级党委和政府都集中相当多的精力抓经济建设。因此，有不少人士认为，现行“统一领导、分级负责”的统计管理体制符合我国现阶段的基本国情。其实，各级政府抓经济建设，需要统计部门提供各种经济和社会资料与“统一领导，分级负责”的现行统计管理体制之间不存在必然的联系。更何况，究竟我国国情需要什么样的统计管理体制，在现阶段国情国力条件下，能否有条件建立满足市场经济运行需要的统计管理体制，需要深入地进行研究。下面，我们先看看现阶段我国的基本国情国力状况。

对一个国家基本国情国力进行评价必然涉及系统的指标体系，由于这方面的研究尚在研究之中。我们在此作些基本统计描述，大致也可了解我国现阶段的基本国情国力。

A. 政治制度（略） B. 地理环境（略） C. 经济建设（略） D. 科学技术（略） E. 国际环境（略） 综上所述，中国的基本国情有三个方面：

①我国经济建设取得了巨大成就，但新中国经济建设是从旧中国一穷二白基础上起步的，加上人口众多，人均资源相对短缺，地区发展不平衡，至今经济技术文化水平还比较低。现阶段我国社会的

主要矛盾，是人民群众日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾。②阶级斗争已经不是我国社会的主要矛盾，但在一定条件下还可能激化，这种斗争集中表现为资产阶级自由化同四项基本原则的对立。③社会主义制度在中国初步显示出优越性，但还不成熟、不完善、生产关系和上层建筑中还存在不适应生产力发展的方面和环节，必须通过深化改革来逐步解决这个问题。

中国的综合国力指我国的政治、社会、经济、科技、国防、外交等全部实力和潜力状况及其在国际上综合水平和地位状况。根据“综合国力动态方程”测算，我国综合国力在1949年位居世界第13位，1978年为第10位，1980年为第8位，1990年为第6位。全球竞争力排名，1998年我国为第28位。一些重要的工农业产品产量跃居世界前列。由于我国人口众多，产品的人均占有量还比较低，但国家整体经济实力的增强是极为明显的。全国12.06亿人口已解决温饱，到1998年底还剩下4200万处在贫困线下，占总人口31.48%，按每年脱贫100万人口测算，不到4年即可全部步入温饱，到那时，我国的综合国力就会进一步提高。

当一个国家综合国力达到一定阶段，改革之声就会雀起。随着经济体制的转变，各行各业的管理体制改革也随之进行。我国国情国力都充分表明改革是大势所趋，有必要有可能有实力进行统计管理体制改革，而不应该因为各级政府都要抓经济建设这个中心而停止。从统计管理体制适应市场经济运行机制上来看，与各级政府抓经济建设这一点上并没有根本的利害冲突。反而，当中央和地方两套统计系统建立之后，将更有利于各级地方政府掌握本地情况，将会得到更加优质的统计服务。所以，从我国国情和国力看，也强烈呼唤统计管理体制的改革。

（三）中央和地方两套统计系统的构想

在市场运行机制下，政府、社会和企业对统计的需求日益增长，现行的在计划经济体制下，产生的“统一领导，分级负责”的统计管理体制已经不再适应各方的需求，现行统计报表制度、指标体系和调查方法因受制于管理体制，无论从内容、形式到时效都不能满足各方对统计信息高质高速的需要。为了使统计工作真正起到社会经济发展的晴雨表和监测器的作用。关键的关键是改革统计管理体制。惟有抓住了这个改革的龙头，才能使改革走上正轨，统计工作才能适应生产力的发展，才能适应市场运行机制，才能满足各方对统计信息的需要。

A 基本原则（略） B 改革构想

我国应该适时建立起“中央和地方两套统计系统”的管理体制。将国家统计局调查和地方统计调查区分开来。属于国家统计局调查任务，由中央统计调查系统承担，属于地方政府的统计调查任务，由各级地方政府统计机构来完成。

中央统计系统在省级设置统计分局，并按照经济区域，在全国五分之一的地市设置统计调查办事处，其业务工作由国家统计局垂直领导，编制、人员和经费等由国家统计局管理。主要任务是对国民经济和社会发展情况，以及根据中央宏观决策和宏观调控的需要，开展国家统计局调查，为中央和国务院的宏观决策和管理服务，为国内外机构和社会公众服务。

地方统计系统由县及县以上地方各级统计局组成，作为地方政府的组成部门，主要任务是根据地方政府、宏观决策和调控的需要，开展地方统计调查，为地方党委和政府服务。同时，为企业和社会提供服务。

地方统计局机构、编制、人员和经费由地方政府统一管理，在统计业务上接受中央统计系统的指导。

地方统计局调查内容主要是满足本级政府的需要，以及企业、社会的需要。除全国性大型调查需要地方统计局配合的之外，平时不再承担国家统计局调查任务。将中央和

地方统计调查任务分开，其优点是显而易见的。

首先是明确了职责权限。体现了责权利统一的原则。可以充分调动中央和地方两个积极性，易于形成良性的运行机制。

其次，中央统计系统更加精干灵活，更有自主性，可以高质量高时效地确保国家统计局调查任务的完成，有利于提高统计数据的准确性和及时性，更好地为国家的宏观调控服务。再次，地方统计机构与中央统计系统脱钩以后，可集中主要精力为地方政府和社会各界提供优质高效的服务。其统计调查内容主要是地方社会经济基本情况的调查和满足地方政府宏观决策、调控需要的统计调查。由于平时不再承担国家报表制度，从而可以大量精简统计指标和报表的设置，既大大减轻自身的工作负担，又可为开展抽样调查创造条件，从而可大大减轻企业的报表负担。

以上一二举三得的好处得十分明显的。但是，要推行统计管理体制改革的还必须具备一定的必要和充

分条件：

C. 充要条件

我们认为，要实行中央和地方两套统计系统地改革，需要具备一定的政治保障和财力物力条件，它们是：

1. 必要条件 统计管理体制改革的的基本必要条件有两个：

①政治保障 党中央和国务院领导对统计作用的判断和决策，是统计管理体制改革的的首要条件。中央对宏观经济形势的分析和判断的重要依据来自统计调查。对在市场经济运行体制下统计的职能的认识是提高统计地位和作用的根据。中央和国务院决策是统计管理体制改革的保障。

②经济保障 统计工作开展必须有经济支撑。实行中央和地方两套统计管理体制后，原由各级地方政府承担的部分统计调查经费，将由中央统计系统自行支付。但是，由于管理体制改革的必然带动报表制度、指标体系、调查方法等一系列相应配套的改革，必然促使现行庞大的指标体系作大量的裁减，同时因人员的精简，又可大量节约开支。同时，因现在各级地方政府用于统计调查的经费是十分庞大的。中央与地方分治后，地方上不再提供日常统计调查经费，中央用于统计调查的经费将有所增加。不过因中央和地方分治后，地方上用于统计调查的经费将随着人员和任务的减少而相应的减少。从全国整体上讲，改制前后用于统计调查的经费大致相当。

2. 充分条件

我国实行社会主义市场经济运行机制，是统计管理体制改革的充分条件。中央和地方两套统计系统，必然要实行以抽样调查为主体的调查方法体系，从而为中央和地方分治创造了条件。在计划经济下，统计调查不可能全面实施以抽样调查为主体的方法体系。只有在市场经济下，必须以抽样调查为主体的中央统计系统才能得以存在。所以，我国经济体制改革以后，为统计管理体制改革的准备了充分的条件。反过来，也促使统计管理体制作出相应的改革。

五、统计管理体制改革的实施步骤

(一) 统一思想形成共识 (略) (二) 组织班子设计方案 (略) (三) 中央系统逐步到位 (略) (四) 地方系统一步到位 (略) (五) 指导思想自立自主 (略) (六) 机构设置按职划分 (略)

A. 机构设置原则 (略)

B. 机构设置按工作划分 (略)

C. 按双向流动原则实行干部任期聘用制 (略)

六、统计改革的总目标

统计改革从本质上讲是管理体制的改革，与其相应配套开展统计报表制度、统计调查方法和统计指标体系的变革。这一系列的重大举措都是为了适应我国经济体制改革和经济增长方式的转变，都是为了党中央和国务院以及各级地方政府宏观决策和经济调控的需要，也是我国改革开放后，与国际接轨的需要。由此，对我国统计改革相应提出了“六个转变六个提高”的总体目标。

1. 统计管理体制，要从“统一领导、分级负责”的结合型体制，向建立“中央与地方两套统计系统”的集中型体制转变，以提高统计工作的整体效率。

2. 统计报表制度由现在的“基层一套表”为特征的指令型报表制度，向以“企业一张表”为标志的义务型报表制度转变，以提高统计信息传递的时效性。

3. 统计调查方法由现在以层层上报为主要方式的全面型调查方法，向以抽样调查为主体配以多种调查方法相结合的非全面型调查方法转变，以提高统计数字的准确性。

4. 统计指标体系由现在重计划轻市场，重数量轻质量的计划型指标，向重宏观轻考核，重价值(量)轻物资(量)的市场型指标转变。以提高中央和地方各级政府的调控能力。

5. 信息传输手段要由现在单兵作战和手工劳动为特征的作坊型向网络化（局域网、广域网）和办公自动化的整体型转变，以提高信息传输速度和利用的程度。

6. 统计行政运转式，将由现在直接干预和行政命令为主体的命令型，向主要依靠法计运转渠道的畅通。

综上所述，统计改革只有抓住了管理体制改革的总纲，才能完成统计报表制度、统计调查方法和统计指标体系的变革，才能适应两个根本性转变的宏伟目标的需要，才能纲举目张。

关闭窗口