



谢明菊：关于经济普查应注意的几个问题

中国统计信息网 2003.11.11 08:09:40

2004年即将进行的第一次全国经济普查是集上一普查周期中工业、第三产业、基本单位以及新增的建筑业普查于一体的大型普查。就此次普查所包含的几项普查来看，除建筑业普查为第一次外，第三产业为第二次，工业普查为第四次，基本单位普查为第三次。根据各界的反映来看，上一普查周期中的几次普查，完全成功的可以说没有。各种普查之所以不完全成功，存在的问题和原因是多方面的，但所有问题的原因从根本上说只有两个：一是组织措施不力，二是普查方案本身的缺陷。

组织措施不力主要表现在：绝大多数地（市）、县（市）由政府组织普查名不副实；普查经费缺乏基本保证；普查的宣传发动缺乏足够的声势；普查员的素质缺乏应有的水平；普查资料缺乏必要的开发利用。

普查方案的缺陷则主要表现在：方案制定时缺乏足够的论证，方案正式实施前缺乏扎扎实实的试点，导致普查方案十分粗糙；普查登记的时点不统一；普查指标量多面广，登记难度太大；指标解释不严谨，造成普查登记过程中“问题解答”连篇累牍；处理普查数据的计算机程序开发滞后，时常出现边处理数据边修改程序的现象。

根据国务院有关指示精神，2004年将进行第一次全国经济普查。为切实搞好此次普查，我们必须在总结历史经验，吸取以往教训的基础上，分阶段，分层次作好各项准备工作，以避免过去的失误重现。

一、普查必须由各级政府实际牵头，切忌再由统计部门单打独斗

任何普查都是重大的国情国力调查，因而它也是国家大事。政府作为国家的代理人，对组织普查有着义不容辞的责任。从上一个普查周期的5项普查来看，除人口普查基本上算是真正意义上由各级政府组织的普查外，其它几项普查虽是由政府牵头，但实际上是统计部门一家在搞。

在我国现行的管理体制下，普查工作由政府负责组织和由统计部门代表政府负责组织，其工作过程与结果都是截然不同的，这在上一个普查周期中已经得到充分证实。在上一普查周期中，人口普查从普查经费的拨付、宣传发动的声势到普查登记的进度，都是其它普查所不能相比的。这就在普查周期中给人们留下一个“有的普查重要、有的普查不重要”的印象，使得人们对普查的支持与配合程序呈现下降的趋势。

二、普查经费的筹集，中央政府必须通盘考虑

“兵马未动，粮草先行”。经费便是各项普查的“粮草”。从上一普查周期来看，政府统计局、尤其是地（市）、县（市）政府统计局在各项普查经费的筹集过程中，各地形成几多几少的局面：即财政状况好的经费多，财政困难的经费少；政府领导重视的经费多，领导认识不够的经费少；统计局长活动能力强的经费

多，活动能力欠缺的经费少。对于争取经费多的地方，当然是件好事，而对于经费拮据的地方，则只能量入为出，其普查结果便是可想而知。

为了避免以上不合理现象，对全国第一次经济普查经费的筹集，中央政府必须有一个通盘考虑，有明确的要求，切不可再来个什么“商同级财政解决”的托词。

所谓通盘考虑，可有两种方案：一是中央政府凡逢普查年份，在各地方上划中央两税时，按照原上划额度确定一定比例，追加上划，作为普查经费，先行集中，由中央政府对各省（直辖市、自治区）、地（市）、县（市）进行适当平衡（经费上划很少，或根本没有上划的贫困县可由中央财政给予适当补贴）后，全额下拨；二是中央政府根据各省（直辖市、自治区）、地（市）、县（市）某一重点指标（如GDP总量或人均GDP）近三年的平均水平，作为普查经费预算的依据，并以此确定一个最低预算标准，任何地方政府的普查经费都不得低于这一标准。对财政特别困难的地区可由省级或中央财政进行适当补贴。

三、普查方案的制定必须科学权威，严谨慎密

可以说，制定出一个科学合理、极具权威的普查方案是整个普查成功的一半。在上一普查周期中各项普查所出现的问题有相当一部分是由于方案的不科学、不完善和不成熟所造成的。如果说一些首次普查方案出现问题在所难免，那么2001年人口普查已经是第五次了，其方案中问题的出现则应该作为严重的教训加以吸取。

从基层统计的角度来看，普查方案必须实行“三稿制”，即讨论稿、修订稿和审定稿。切忌由几个专家“闭门造车”、“一锤定音”。

1、方案讨论稿必须广泛征求地方各级，尤其是县（市）级普查机构业务人员的意见。一般来说，普查方案的设计者对基层工作的了解是十分有限的，而方案的最终实施则又必然地要由基层业务人员承担。由于二者所处的地位不同，所站的角度不同，使得他们对普查的组织形式，普查指标的选择，普查标准的确定，普查数据的处理等方面的认识上必定存在着许多不同意见。而在以往的普查方案制定过程中，仅仅依靠几个专家、学者高高在上，从理论出发，煞费苦心地进行拼凑，从未广泛征求基层业务人员的意见。结果到了普查登记阶段，基层的同志发现方案有问题，反映到国家相关部门。然后，国家相关部门再接二连三地通知各地采取各种补救措施。实际上基层普查人员都知道，只要普查登记一开始，所有补救措施都已无法解决根本问题，纯粹是走走形式而已。因为有些问题必须返工才能解决，而返工意味着什么谁的心里都清楚。鉴于此，我国首次经济普查方案有必要设计出讨论稿（或征求意见稿），并于普查登记时点前12个月左右在网上发布。

2、方案修订稿必须经过严格而全面的试点检验。

普查方案讨论稿在广泛征求意见的基础上进行修订后，必须进行严格“试点”。在试点过程中，必须做到两点：一是“全程仿真”，二是“全方位仿真”。

所谓“全程仿真”，就是除资料开发外，从组织协调、宣传发动、普查员选调及业务培训、入户登记、普查表审核及复查、数据处理及上报，各个环节缺一不可。

所谓“全方位仿真”，是指不应只在某一个地区，而应在多个地区进行试点。就我国目前经济区位结构而言，试点至少应在东南部沿海地区、中部地区和西部地区各选择一个县（市）进行，以检验普查方案的可操作性，发现问题，及时修正。

整个试点应在正式普查登记时点前8个月左右完成。在充分试点基础上，所确定的最终方案务必在登记时前3个月下发到最基层普查机构。

四、普查指标应力求简练，切忌铺天盖地

普查指标的设计和确定，在整个普查工作中有着举足轻重的地位。从以往的普查来看，普查指标直接影响到工作环节就包括普查方案的制定，普查表的设计和印刷，指标解释的拟定、普查人员的培训、普查入户登记、普查表的审核、普查数据处理等。因此，科学合理地选择普查指标，即可以减轻各个环节的工作压力，减少普查经费的投入，还能够有效提高普查的成功率，降低普查登记误差。

普查指标的设计和选择，指标数量多少的确定显然是一门科学。普查指标太少，不仅达不到普查应有的目标，还会造成人、财、物的巨大浪费；普查指标太多，则会扩大登记误差，同样也会造成人、财、物的浪费。以第三次工业普查为例，1208个普查指标，最终真正能被利用的指标有20%恐怕就非常乐观了，其余80%的指标则显然是多余的。而这多余的指标从最初设计，到最终数据处理的过程中所带来的浪费是无法估量的。

为了避免重复历史教训，第一次全国经济普查指标的设计应遵循以下几条原则：

1、所有普查单位严格实行“一表制”。所谓“一表制”，就是将普查所有指标均安排在一张普查表上的“通用表”。据初步估算，一张标准8开表格，可设置属性指标15个左右；设置数量指标150个左右。这样的指标容量，应该可以满足任何行业的普查需要。由此可见，建立“一表制”必须有两个前提：一是对以往的普查指标进行大幅度精减，使其能被一张表所容纳；二是在不同行业的普查指标中尽可能选择共性指标，以节约指标所占的空间。

2、普查指标数量必须严格控制，力求精炼。经济普查所要调查的无非是各相关产业生产（服务）单位的人、财、物各要素及产、供、销各环节的基本情况。而为了解这些基本情况，动辄上千个指标，显然是毫不必要的。出现这种情况，除了指标设计者缺乏对普查实际意义的认识和对基层工作的了解外，主要原因恐怕还是受到计划经济思想的支配和长官意志的瞎指挥所致。

以第三次工业普查为例，在14个普查项目、1208个普查指标中，指标数量排在前三名的项目分别是“能源加工转换”（378个）、“主要生产设备及新旧程度”（260个）和“财务状况”（172个）共810个指标，占指标总量的67.1%，在三大项目中，其中，“能源加工转换”指标只要求具有能源加工转换能力填报，完全可以通过日常报表予以填报（实际上当时的能源统计报表一直在填报），不必在普查中凑这个热闹。至于“主要生产设备及新旧程序”指标的设计，则是典型的计划经济体制产物，是严重脱离实际的表现。试想，在市场经济条件下，无论是国有企业还是非国有企业，为了追求最大回报，他们无时无刻都在寻找更加先进的生产工具。在这种情况下，作为政府行为的普查还要去了解企业的生产设备状况，岂不是显得多余？

在三大项目中，显得似乎更为重要的是“财务状况”。而该普查项目的170个指标是否有必要呢？统计核算利用会计核算资料，其目的是从宏观上了解工业行业的资金运用、经营效果及增加值的初次分配等情况。既然如此，至多选择30个左右的指标就足够了，大可不必将会会计核算报表中的指标全部照搬过来，显得复杂而臃肿。

以上只是对第三次全国工业普查指标量最大的三个普查项目所进行的分析，其中可精简的指标在90%以上。除这三大项目外，其它项目的指标同样的存在需要精简和浓缩的情况。也就是说，将整个普查指标控制在100个左右，即可达到普查的目的，取得同样的目的。

由此可见，整个第一次全国经济普查所选定的指标不超过150个便可满足普查的需要。

3、产业活动单位普查表格应全面改进。由于在我国社会经济活动中存在一部分不具法人资格，其人、财、物隶属于某法人单位，但业务活动性质与法人单位的主营业务不一致，且并不完全是为法人单位生产经营活动服务的单位。这部分单位从行业分类来说，应划归其主营业务相应的行业进行统计。由于这些单位一般规模较小，且会计核算资料不全等原因，使得对它们普查十分简单，全部普查指标有30个左右即可。据此，产业活动单位普查表应由以往的8开表调整为16开表。这样即可避免与法人单位普查表的混淆，造成错填；还可使表格印刷费降低，以节约普查费用。

4、各行业的普查指标应力求在最大程度上保持一致

第一次全国经济普查由于行业跨度大，涉及范围广，如果要在“一表制”的前提下，进行普查指标的设计其难度是相当大的。但难度大并不意味着不可能。由于任何事物之间都存在着一定的共性。各行业的普查指标之间同样如此。我们在设计普查指标时，必须在寻求各行业共性的基础上，突出各自的个性。只有这样才有可能利用最小的指标，覆盖最大的范围。具体来说就是：（1）任何行业的单位（包括法人单位和产业活动单位）的属性指标必须完全一致。所谓属性指标就是说明某个单位的归属和特性的指标，它反映的是这个单位在哪里，是干什么的。因此，对于任何行业的任何单位，无论是工业还是建筑业，是企业还是机关，这类指标都必须是一致的，没有突出什么个性的必要。（2）自填式指标应做到少而精。所谓自填式指标，是说明某个单位规模和能力的指标，它反映的是该单位主要能做些什么，达到了什么水平（主要指国际国内各种权威认证）。在进行此类指标设计的同时，必须分行业确定能力标准，如工业企业的主要产品生产能力、建筑企业的施工能力、运输业的运输能力、学校的施教能力、医院的诊治能力等。对于这类指标，哪些行业的单位必填，哪些不填，以及必填的单位如何填等问题也必须在标准中规定清楚，以免引起混乱。（3）财务状况指标可按营利性和非营利性分别填报。整个财务状况反映的就是某个单位在一定时期内干得怎么样。就营利性单位而言，财务状况主要体现的是经营（服务）效果；而对于非营利单位，则体现的是经营（服务）规模。作为经济普查，这部分指标应重点围绕国民经济核算进行设计，简单地说，通过普查能计算出相关各行业的增加值就足够了。因此，对于财务状况指标同样不必将会计报表照搬过来（投入产出调查已经有非常详细的会计资料）而增加不必要的工作量。（4）个性指标宁缺勿滥。所谓个性指标，是指对国家宏观经济政策有较大影响的行业特性十分突出的指标。个性指标设立的原则应该有：一是设立个性指标的行业在整个国民经济中的地位极高；二是该类指标必须与国际接轨；三是该类指标应是在日常调查及其它统计调查中均难以取得数据的指标。根据以上原则，从第一次全国经济普查所涉及的范围来看，普查指标真正有必要体现其行业个性的只有工业企业，如产品质量（含原产地标识申请及批准）、新产品开发投入及成果认定、国内产品国外商标注册等情况。

五、指标解释应做到详尽、清晰

所谓指标解释，就是对调查指标的名称、内容、口径、范围、计量单位及计算方法进行准确定义和详细说明。对于任何一项调查来说，指标解释是否详尽、清晰，都直接关系到在调查过程中能否取得准确、可靠的指标值。因此，在第一次全国经济普查方案初稿确定后，就必须全面进行指标解释的拟定。

六、数据处理程序的操作系统务必方便快捷、易于掌握

数据处理是整个普查资料整理过程的首要环节。为了使普查的初步成果得到完整的体现，就必须有一套科学合理、逻辑性强、方便快捷、易于掌握的普查数据处理程序。要做到以上几点，在程序设计之时，应重点考虑以下几个方面的问题：

1、录入必须方便。任何一项普查，其数据录入都是工作量最大的环节。2004年的第一次全国经济普查，即便普查单位按“一表制”进行填报，每个县级普查区按3000个普查单位计算，其数据（含汉字）录入量将超过500万字符。如此大的工作量，若没有一套十分方便的录入程序，其进度必定无法保证。

2、审核必须全面。作为数据审核的要点，一是平衡关系，二是逻辑关系。在我国上一普查周期中各项普查的审核程序，往往是偏重平衡关系而对逻辑关系注意不够，直到进行资料开发利用时，才发现有些指标逻辑有误，结果只好将这些指标弃之不用，最终造成极大浪费。

3、汇总必须快捷。记得在第三次工业普查时，按某个分组汇总一个地市级普查区的数据需要将近一个小时。这当然主要受当时的硬件设备制约，但也与程序设计不无关系。

（作者单位：湖南省衡阳市统计局）

附件

[服务条款](#) [联系我们](#) [京ICP备05034670号](#)

版权所有：中华人民共和国国家统计局