

外国政府统计体制的类型及其特点

2011-02-24 08:57:28

余芳东

政府统计体制是政府有效地行使统计工作行政管理和协调的组织保证,也是统计数据能全面、及时、准确为社会服务的制度保证。各国的国情、国体和政体各不相同,各国政府统计体制千差万别。当前,我国政府统计体制正处于从以计划经济向以社会主义市场经济为基础的转变过渡中,出现了许多因体制本身造成的问题,如政府统计与部门统计、中央统计与地方统计之间关系不顺,影响统计数据质量等。本文试图通过比较各国政府统计体制类型,分析其特点,以期对我国政府统计体制的改革和完善提供借鉴经验和参考依据。

一、政府统计体制类型的划分标准

联合国统计司1980年出版的《国家统计组织手册》,对各国政府统计体制类型进行了全面系统的分析和划分。根据政府统计工作在中央统计局和政府有关部门之间的分工情况,通常将各国政府统计体制划分为两类,即集中型和分散型。所谓集中型是指官方统计工作(或称国家统计工作)主要由中央统计局承担;分散型是指官方统计工作基本分散在政府其他部门和地方政府之中。还有人将官方统计工作实行集中和分散相结合的组织管理形式称为混合型。之后,在研究政府统计体制类型时,基本上都沿袭了这种划分标准。

我们认为,上述划分标准不够全面、具体,在实践中容易引起对政府统计体制类型判断的混乱。因此,有必要进一步明确政府统计体制类型的划分标准。纵观世界各国统计体制的实践,政府统计工作的组织管理形式主要体现在两个方面:一是对专业统计工作的管理,即中央统计与部门统计的关系,也称横向关系;二是对承担统计资料收集和整理的地方统计工作的管理,即中央统计与地方统计的关系,也称纵向关系。简单地说,根据中央统计局在官方统计系统横向和纵向两个方面中作用和权限的大小,可以将各国政府统计体制划分为如下四种类型:

1. 高度集中型政府统计体制。指中央统计局在横向和纵向两个方面对官方统计工作实行高度集中管理,也称为“专业集中、地方集中”型政府统计体制。
2. “专业集中、地方分散”型政府统计体制。指专业统计集中于中央统计局,但是统计数据的收集和整理由各地方统计局承担,中央统计局对地方统计局的管理相对松散。
3. “专业分散、地方集中”型政府统计体制。指专业统计分散于政府各有关部门,但统计数据的收集和整理相对集中,实行

集中垂直管理的地方统计调查系统。

4. 高度分散型政府统计体制，也称“专业分散、地方分散”型政府统计体制。指政府或中央统计局对专业统计和地方统计的管理十分松散，专业统计工作基本上由政府各部门来管理，地方统计工作由各地方政府负责，中央统计局在官方统计体系中主要起协调的作用。

明确和统一政府统计体制类型的划分标准，具有十分重要的意义。它有助于我们正确地认识外国政府统计体制，并作出准确的判断。同时，中央统计与部门统计之间、中央统计与地方统计之间的关系与协调问题一直是我国政府统计体制改革的矛盾焦点，中央统计管理协调能力差，综合整体功能薄弱，统计经费不足，统计业务分工不清，责任不明，执法不严，统计重复和遗漏，统计数据质量差等问题长期没有得到很好地解决。明确政府统计体制类型的划分标准，有利于我们研究政府统计体制的特点，更好地借鉴外国经验，为我国政府统计体制改革指明方向。

二、高度集中型政府统计体制的特点

世界上，实行高度集中型政府统计体制的国家有加拿大、澳大利亚、丹麦、奥地利、荷兰、挪威、独联体国家、东欧国家、印度尼西亚等国家。其特点是：

1. 中央统计局是全国唯一行使官方统计工作职能的机构，统一进行全国统计数据的收集、加工、整理，并且拥有完整的国家统计数据系统，统一向社会各界发布和出版统计数据。

2. 中央统计局机构设置门类齐全，既包括各专业统计，又包括统计的基本职能如统计方法制度、统计标准、信息技术处理、咨询服务等各个方面，机构规模十分庞大。

3. 中央统计局集中管理专业统计工作，各政府部门基本不设统计机构。国家法律规定，政府各部门有责任和义务根据中央统计局的要求，提供本专业范围内的各种统计信息和行政记录，由中央统计局统一加工整理，形成官方统计数据。中央统计局必须及时向政府行政部门和地方政府提供所需要的统计资料，满足全社会的统计需求。在一些国家中政府行政部门也没有统计机构，但其统计调查规模小，而且必须经中央统计局批准，并且由中央统计局统一拨付调查经费。

各国均成立了由中央统计局、政府各部门、有关用户、专家学者组成的国家统计协调委员会或国家统计咨询委员会，定期召开会议，保持中央统计局与行政部门之间的沟通和统一，协调各方面统计信息需求的关系。

4. 中央统计局对地方统计实行垂直领导。中央统计局在各地区设置派出机构和统计办事处，对统计调查项目、机构设置、人员编制和经费支出实行集中管理。地方统计局的主要任务是根据中央统计局的统一要求，开展调查。

高度集中型政府统计体制的主要优点有：较好地排除了外界对统计工作的干扰，国家统计数据具有高度的权威性；官方统计系统完整、统一；与政府部门之间的业务分工明确，互不交叉，避免重复调查，有效地防止数出多门；统计工作中间环节少，队伍精干、灵活，便于统一指挥，提高工作效率；独立行使统计监督，保证统计数据质量；统计数据使用效率高，等等。其不足主要是：中央统计局机构过于庞大，机构内部管理和协调任务重；统计与行政管理相脱节，容易增加统计供需矛盾，如果协调工作做得不好，会影响统计在国家行政管理决策中作用的充分发挥。如何处理好、协调好中央统计与政府各部门之间、中央与地方之间的统计供需关系，是该类政府统计体制应着重解决的问题。

三、“专业集中、地方分散”型政府统计体制的特点

实行这类政府统计体制最典型的国家是德国。专业集中、地方分权是德国联邦统计体系的重要组织原则。

1. 与高度集中型政府统计体制一样，在这类统计体制中，中央统计局是中央一级唯一的行使统计职能的机关，所有全国性的社会经济统计信息系统集中于中央统计局。因此，中央统计局机构设置门类齐全，组织机构庞大；中央统计局集中管理专业统计，各政府部门不设统计机构，统计数据主要来自于中央统计局。如德国联邦统计局内设10个司40个处。除了中央银行、劳动部、农业部、交通部等少数部门负责本专业范围内的统计工作以外，政府其他各部门不设统计机构，不从事统计工作。由联邦统计局、政府各有关部门组成的全国统计协调和合理化跨部委员会，定期召开会议，协调联邦统计局与各部门之间的统计需求关系。

2. “专业集中、地方分散”型政府统计体制的另一个重要特征是，官方统计体系是由中央统计和地方统计两部分组成。与高度集中型体制的区别在于，官方统计工作不是由中央统计局一级完成，而是由中央统计和地方统计两级共同承担，统计数据收集和整理基本上分散在各个地方统计局；对地方统计实行分散的组织管理形式，即中央统计局不直接管理地方统计局的组织、人员和经费配置等问题，地方统计局不是中央统计局的下属机构，它们之间不是上下级关系。但是，它们有明确的业务分工，中央统计局的任务是制定全国统一的统计方法和技术标准，以便取得全国统一的统计数据；统一汇总和发布全国性统计数据。地方统计局的任务是按时完成中央统计局布置的统计调查和整理工作，此外还要为地方政府提供统计服务。

3. 中央统计局和地方统计局之间关系的协调一般有两种方式：一是依照统计法的规定，地方统计局有义务执行中央统计局的统一调查方法和技术标准，确保全国统计资料的一致；二是通过由中央统计局、各地方统计局局长以及有关单位代表组成的统计顾问委员会，解决官方统计工作中技术、方法和原则等问题，其目的是为了保持中央和地方两级统一的统计方法和技术标准。

“专业集中、地方分散”型政府统计体制与高度集中型一样，具有统计数据权威性、客观性和整体性强，数据使用效率高等优点，但也存在着相同的问题，即统计数据供需脱节，如果协调工作做得不好，不能充分发挥统计在政府管理决策中的作用。此外，它解决了地方政府对统计需求的矛盾，弥补了高度集中型体制在这方面的不足。但是在中央与地方之间统计工作计划、协调和决策过程也因此变得更为复杂，如果某一地方统计局推迟提供统计数据，会影响全国统计数据的汇总和公布，进而影响统计数据的时效性。

四、“专业分散、地方集中”型政府统计体制的特点

实行这一类型政府统计体制的国家有：法国、瑞典、芬兰、新西兰、新加坡、韩国、泰国、菲律宾等。其主要特点是横向组织管理分散，纵向集中垂直领导。

1. 官方统计系统由中央统计局和政府各部门统计机构两部分组成。政府各部门均设有较完整的统计组织机构，负责本部门专业范围内统计资料的收集、整理和发布工作。

2. 中央统计局有两大职责：宏观综合性社会经济统计工作和官方统计体系的管理、协调工作。各国中央统计局具体负责统计工作范围的大小，有较大的差异。与其职能相适应，在中央统计局机构设置上比较注重统计制度方法和标准化工作的制定、研究、开发，以及地方统计的组织管理以及统计人员培训，而专业统计工作相对薄弱，且专业门类不齐全。

3. 中央统计局作为官方统计体系的管理、协调者，通过各种综合协调手段，管理全国官方统计工作，以便建立完整统一的官方统计体系。其管理协调的手段主要有：一是制定国家统计标准，规定全国统一的统计指标定义、概念、分类、统计制度方法，保证各部门之间统计资料的综合与一致。二是开发和设计全国统一的。多用途的基本统计单位登记名录，加强部门之间统计数据的衔接。三是集中审查和管理各部门的统计调查表，审查的内容包括指标概念、分类、标准是否一致、有无重复统计等。法律规定，部门统计调查表必须呈送中央统计局审查和清理，未经批准，各部门不得发放任何调查表，以便尽可能地避免统计调查的重复和遗漏，最大限度地减轻被调查者的负担。四是成立各种全国性统计协调、咨询委员会和统计技术方法委员会等，定期召开会议，商讨问题，保持中央统计局与部门统计机构之间的沟通和联系。五是培训官方统计系统内的统计人员，定期向各部委调派高级统计官员，进行技术指导。

4. 中央统计局在各地方设置下属机构，实行垂直领导。地方统计局的主要工作是完成中央统计局分配的各项统计调查任务，此外也承担一小部分地方性统计工作。法国统计与经济研究所拥有24个地方统计办事处，其主要任务是完成国家统计调查任务，地方性统计工作只占20%。地方统计局的人员编制、调动、工资和经费都由法国统计与经济研究所统一管理。韩国在全国15个市道建立了12个垂直领导的地方统计事务所、35个统计派出所。在新加坡、新西兰和北欧一些小国家，则没有地方统计局。

“专业分散、地方集中”型体制的优点在于：专业统计与行政部门紧密结合，减少了统计需求的矛盾，充分发挥了统计在国家行政管理决策中的作用；官方统计体系的标准化、制度化水平较高；能保证国家重要综合宏观统计数据的及时、准确等。不足之处在于：官方统计数据缺乏完整性；容易造成重复统计、数出多门、统计指标口径不一致，部门之间统计资料衔接性差。但是，从各国实践看，由于有一套行之有效的协调手段和完善的统计法律体系，统计执法力度大，中央统计局与部门之间做到统计业务分工明确、联系密切、相互协作，均能较好地避免这一体制本身存在的弊端。

五、高度分散型政府统计体制的特点

实行这一统计体制的国家有：美国、英国、日本、意大利、印度等。其特点是“专业分散、地方分散”。

1. 官方统计系统一般由3个部分组成：中央统计局、政府各部门统计机构和地方统计机构。美国例外，不设中央统计局，政府官方统计系统由三部分组成：白宫管理和预算办公室统计政策组、联邦政府各部门统计机构和各州统计机构。美国70多个联邦政府部门设有专门统计机构，统计业务活动包括制定本部门统计调查计划、统计制度方法和分类标准，本部门统计资料的收集加工处理、发布和出版、人员培训等，各部门统计工作自成体系。

2. 在中央统计局的机构设置和职能方面，具有与“专业分散、地方集中”型政府统计体制相同的特点。如日本统计局内设统计基准部、统计调查部、总务课和统计情报课，统计调查部具体实施的统计调查项目包括人口统计、劳动就业统计、基本统计单位普查、科研统计、物价统计、住宅和居民生活统计等共有8类21种。意大利统计局只负责国民核算、工业、外贸和内贸、价格、劳动力、人口等综合性统计项目。

3. 中央统计局作为官方统计体系的管理者和协调者，统一管理、协调全国统计工作。例如日本总务厅统计局基准部专门负责全国各类统计调查的审批管理。各类统计标准的制定和审定。印度中央统计局负责拟订全国统计方法和技术标准，从技术角度审查各个调查项目、评估的各部门统计机构调查设计的可行性等。美国白宫管理与预算办公室政策统计组负责协调全国统计工作，制定统计政策纲要，审批各部门统计调查计划，检查统计资料质量等。

4. 中央统计与地方统计的关系，与“专业集中、地方分散”型体制一样，各地方统计基本是独立的，两者之间的关系是一种协作、合作的关系。中央统计机构将对地方统计部门提供统计技术方法的指导，并且根据委托的调查任务支付相应的调查经费，但对地方统计部门的人员、组织不进行直接管理和领导。

这类政府统计体制有着与专业分散型体制相同的优缺点，如统计工作与部门行政管理紧密结合，统计需求矛盾少，统计资料更符合使用者的需要，保证统计数据及时有效等。但是，它容易造成统计调查的重复和遗漏、国家统计资料缺乏整体性、各部门统计发展不平衡等。但是在美国、日本、英国、意大利等国家，由于拥有较完善的政府管理机制，对官方统计工作的协调功能强，它充分发挥了分散型统计体制的优势，既避免了统计调查重复和统计资源的浪费，又能保持部门间统计资料的可比、连续和有效衔接，保证全国统计资料的完整一致。

六、外国政府统计体制的共同特点

综上所述，每一类型的政府统计体制各具特色，即使实行同一类型体制的国家，对专业统计和地方统计管理的集中和分散程度也有所不同。具体某一国家实行哪一类型的政府统计体制，这由各国的国情决定，与该国的国家结构、政府管理体制密切相关。不能撇开国家的具体情况，从纯抽象意义上去评价某一类型政府统计体制的优点与缺点。例如，丹麦、荷兰、挪威、奥地利

等国家人口和面积规模均十分小，适合实行高度集中型政府统计体制。加拿大和澳大利亚两个国家地广人稀，从有效管理的角度来看，实行高度集中的统计管理体制是比较合理的，便于提高统计工作效率。美国、日本、英国实行高度分散型以及德国实行地方分散型政府统计体制，均与它们各自独特的国家结构和政府管理体制相适应。通过对各国政府统计体制特点的研究和分析表明，它们呈现出共同的特点。

1. 统计工作的独立性和中立性。大多数国家法律规定，国家统计局在专业上是独立的，统计工作不受政府干预，以排除各方面对统计数据的干扰。在法国，政府各部门统计机构是始终保留和存在的一个必设机构，不受执政党的更换和政府部门撤并的影响。德国法律规定，联邦统计局在方法技术和专业统计工作方面遵循客观性、中立性和科学独立性的原则。加拿大、澳大利亚、芬兰、荷兰等国家中央统计局的专业活动是独立的，可见自行决定统计结果的发布和出版内容。即使在美国、日本、英国等这样高度分散的政府统计体制下，政府各部门统计系统内部保持相对的独立，在组织机构、统计制度方法和统计数据公布方面，实行集中统一管理。官方统计工作的独立性和中立性，是保证国家统计数据公正、客观和准确的基石。

2. 统计工作的合法化。各国均拥有一套较为完善的统计法律体系，作为官方统计工作的基本依据。它一般由两个内容组成：一是统计机构组织方面的法律，覆盖中央统计局或统计体系（对于分散型统计体制来说）的基本地位和中央统计局局长的地位。二是统计数据收集和保密的基本规则，如自愿的和法定的数据收集规定，对拒绝履行法定数据收集的处罚，一般的和具体的保密规则等。各国统计法律严格规定了统计调查对象的填报义务和调查主体的保密义务，以及统计数据同时对全社会公布的有关规定，保证依法统计。统计机构必须在法律规定的范围内收集统计资料，依法开展统计调查。

3. 中央统计局或政府统计综合协调功能强化。为了保证国家统计体系的一致性和高效率，无论是集中型的还是分散型的政府统计体制，综合协调功能是中央统计局一个十分重要的职能。政府统计体系的协调主要有三个方面：一是统计概念、定义、分类的协调，在统计方法、技术标准方面要求在全国实行严格的统一，保证官方统计体系的可比与一致。二是统计工作项目的协调（主要是数据收集），努力避免重复调查，减轻调查者负担，避免几次调查收集相同的信息。在这两方面，中央统计局同时起着标准局和审查机构的作用，其他从事官方统计的机构遵循其标准，接受其审查。三是统计信息的供需双方的协调，使统计部门与用户之间保持密切的联系和沟通，更好地发挥统计的服务功能。协调不同的愿望与要求，协调政府与社会公众、调查者与被调查之间的统计矛盾。

4. 官方统计工作一体化加强。不管实行哪种类型的政府统计体制，中央统计与部门统计、中央统计与地方统计之间的联系日益密切，即分散中有集中，集中中有分散。这是因为，一方面随着政府各部门管理决策科学化和现代化水平的提高，对统计信息需求越来越大，客观上要求密切统计供需之间的关系，实行官方统计工作的一体化，加强各方面统计之间的联系；另一方面现代计算机技术和网络的发展，使各种统计资料在部门之间、地方之间的快速传输和共享成为可能，也不断推动了官方统计工作朝着一体化方向发展。计算机现代技术和网络技术在统计工作中的广泛应用，在很大程度上减弱了各种政府统计体制类型内在的矛盾，它既加强统计资料供需之间的联系，同时也为官方统计资料的完整性提供了技术保障。此外，各国推行通用的工商行政登记名录，开发名录库，也加快了官方统计体系一体化进程。许多国家法律规定，中央统计局要尽可能地在政府各部门现有的行政记录基础上收集统计资料，要求政府各部门的行政登记名录在概念、内容、分类标准上尽可能地做到统一、规范。

官方统计工作一体化有诸多好处，首先，它充分利用现有的各种统计资源，扩大统计资料的收集渠道，提高统计数据质量；其次，最大限度地减轻社会统计调查工作量和被调查者的负担，减少国家统计调查的投入。

【作者简介】余芳东国家统计局国际统计信息中心，北京100826

用户昵称: (您填写的昵称将出现在评论列表中) 匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符（每个汉字相当于两个字符）

0208

发表

中国社会科学网电话: 010-84177688; 84177878; 84177879 Email: skw01@cass.org.cn

投稿邮箱: skw01@cass.org.cn 网友之声信箱: skw02@cass.org.cn 地址: [北京市朝阳区望京中环南路1号](#) > 邮编: 100102

版权所有: 中国社会科学院 [版权声明](#) [京ICP备05072735号](#)