

## 影响统计体系的因素及其主要问题

发布时间：2005-04-07 15:39:49 作者：江苏省统计局

作者：常工（江苏省统计局）

——兼析统计体系改革目标模式

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“完善统计体制，健全经济运行监测统计体系基本上还沿袭着计划经济的模式，存在比较突出的缺陷问题，已经不能适应社会主义市场经济的要求，亟待改革，建立适合中国国情：科学合理、运转协调、公正开放的统计体系目标模式。笔者在此做一探讨，供大家商榷。

### 一、统计体系的概念和我国现行统计体系的基本框架

统计体系是指由若干统计要素组成，各要素间相互联系、相互制约而构成的系统的整体的集合。它是一个体系概念，也是一个系统的概念。统计要素主要包括：统计资源管理即统计管理体制、统计指标管理、统计标准管理、统计调查管理、统计资料管理、统计经费管理和统计信息之间的关系，是相互联系和相互制约的，共同形成了统计体系。其中，统计资源管理是最关键和最核心的统计要素，决定了统计活动的产出和效益。

一个国家采用什么样的统计体系，是由该国的具体国情决定的，与国家的组织结构和管理体制密切相关。我国现行统计体系的基本框架，即“统一领导、分级负责”。主要表现在以下几方面：

（一）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。

（二）国务院设立国家统计局，负责组织领导和协调全国统计工作。各级人民政府、各部门和企业事业组织，根据统计任务的需要，设立统计机构。

（三）国家统计局组织领导和协调全国统计工作。县级以上地方各级人民政府统计机构，在执行国家统计标准、贯彻全国统一的统计制度调查任务的前提下，分级负责管理本地区的统计工作。

（四）上级统计局对下级统计局具有业务上的领导权，政府综合统计系统具有对部门统计系统业务上的指导权和协调权。

### 二、影响统计体系的因素分析

#### （一）统计环境

统计环境，是指一定时期内影响统计体系运行的环境因素，主要包括国家组织结构、政治管理体制、经济和社会发展状况、经济管理方式和绩效考核方式等。

统计环境是影响统计体系运行的主要因素，它对统计体系的作用主要表现在三个方面：首先，环境因素决定了统计系统的性质和职能；其次，环境因素影响了统计资源的分化和整合；第三，环境因素影响了统计产出的质量和效率。

某一个时期内，统计体系运行保持相对稳定、产出的质量和效率较高，是因为其与统计环境的协调性大于抵触性。从长期看，环境因素是不断变化的，具有复杂性和可变性，这就要求建立一个动态的、开放的统计体系。

#### （二）统计需求函数

统计需求函数，是指由对经济和社会发展的目标派生出来、对统计信息的需求的数量和结构的函数。

统计需求函数是影响统计体系运行的重要因素。与经济和社会发展目标一样，它既反映出长期统计需求和近期统计需求的协调统一，也反映出地方统计需求的差异性，还说明了行业统计需求和商品统计需求的多样性。

统计需求函数对统计体系的影响主要表现在三个方面：一是对经济和社会发展目标的追求，决定了统计体系的服务方向和目标任务；二：展，经济和社会活动内容丰富，形式多样，统计需求的数量和结构也是多种多样、千变万化，统计体系决不能苛求一致；三是人们对发展概：的，这就要求统计体系的改革也要体现与时俱进的精神，不断创新和提高。

### （三）统计技术

统计技术，是指把统计原料转化为统计最终产品或服务的过程的技术，主要包括统计调查设计技术、调查组织技术、调查人员专业技术、调查结果使用技术等。

统计技术对统计体系的影响主要表现在统计指标管理、统计标准管理、统计调查项目管理、统计资料管理这几方面，它们须做到与统计：

### （四）统计的社会认知程度

统计的社会认知程度，是指包括统计调查对象在内的各类公民的文化教育素质、职业习惯及其价值观、感情、态度等一系列心理因素组

统计的社会认知程度直接导致了各类企业和社会组织等社会主体对统计体系的支持态度，决定了他们对统计活动的配合程度，影响了统：资料使用频率。

## 三、我国现行统计体系存在的主要问题分析

评价统计体系的优点与缺点，需要从我国的具体国情出发。我国现行的统计体系是在计划经济体制下建立和发展起来的，虽经历了几次：外的障碍制约，依然存在一些妨碍统计事业发展的体制性缺陷和问题。

第一，现行的统计体系，没有树立需求第一的服务理念，没有统计信息的需求传递表达机制，这是统计信息供给的数量、质量和结构与：之间产生较大反差的重要原因。

现行的统计体系中，政府统计机构处于支配者的地位，企业和各类社会组织对统计信息的需求没有稳定的表达渠道。政府统计机构根据：而下地谋划和组织实施各类统计活动，而不是根据企业和各类社会组织的发展需要进行统计活动，统计指标、统计标准和统计调查与统计需：链式互动反应机制，结果不言而喻——统计信息的供给与需求脱节。这也导致了企业和各类社会组织对提供基础统计资料的强迫性要求，采：度，统计信息的质量也受到一定程度的影响。而在市场经济发达国家，政府统计机构是站在企业的角度，大多数统计调查还是自愿性的。

第二，统计环境和统计需求目标函数的多样性，使得现行的统计体系难以从全国一盘棋的角度出发来规划与协调发展，统计数据难以摆：

现行的统计体系中，统计活动的经费有赖于各级地方财政，各级政府开展、投资的统计调查由同级政府统计机构分别管理，同时政府统：级政府统计机构的业务管理。由于纵向的政府管理部门和横向的地方政府管理部门设定有不同的目标，这些目标所对应的利益既有协作的关：而在出现冲突的情况下，“统一领导”和“分级负责”就难以做到协调一致。由于目前经济管理体制和干部政绩考核方式仍是计划经济的模：部门必然会对自己开展、投资的统计调查过程行使监督权、对调查结果行使审议权，统计数据难以摆脱行政命令的干扰痕迹。

第三，统计环境的复杂性和可变性，直接导致了统计资源配置的不合理，现行的统计体系缺乏效能。

现行的统计体系中，由于历史的原因，各级政府主管部门为各自工作的需要基本都建立各自垂直的内部统计体系，开展各自管理系统内：综合统计部门对部门统计只能进行业务上的指导，行政管理权力不足以做到协调各方利益，或是协调效果不明显。这样一来，政府综合统：系、各自循环运行，造成了统计资源配置不合理、甚至浪费，整个统计体系缺乏效能：一是造成统计调查项目、统计标准和统计指标的越来：其政，企业和社会组织统计义务的负担不断加重；二是数据发布比较混乱，甚至数出多门，相互矛盾，使得决策者和社会公众无所适从；三：场需求和相互重复抵触的统计指标、标准和调查，造成资源浪费，效能下降，进而影响到统计数据的质量。

第四，统计的社会认知程度不高，政府综合统计机构在国家组织结构中的地位和权力受统计环境制约，与统计需求决定的统计体系目标：

“法治诞生于法律机构取得足够独立的权威对政府权力的行使规范约束的时候”。就是说，只有有了充足的资源可以对社会和政府权力：从政治权力中独立出来，并在社会调控体系中获得主导性地位。而目前，统计的社会认知程度不高，我国政府综合统计机构在国家组织结构：种环境因素的制约，其义务、责任和权力不平衡，统计监督职能难以保障和行使。政府综合统计机构尽管也属于各级政府行政机关序列，但：督部门的不同，但它的行政管理权力有限，既缺乏监督企业和社会组织所必须的强制的威慑能力和制裁能力，也缺乏监督和制约行政机关的：级政府凭借其优势地位和权威，极大地影响了政府综合统计部门的权威。况且在人权、财权均受制于同级政府的情况下，对于干扰统计数据，：综合统计部门显得力不从心。

第五，现行的统计体系缺乏透明度，与加入WTO和GDSS的要求不适应，不利于统计技术快速发展。

由于历史原因，现行统计体系相对封闭，处于相对独立的自我运行状态。由于不透明的运行模式，调查出来的统计数据尽管也有可能成为的重要参考，但是或是他们无法及时了解，或是了解时却对他们已没有实际的指导意义，统计指标、统计标准、统计调查、统计资料沉淀于先进统计技术的浪费，又限制了统计技术深化发展。

#### 四、改革统计体系的目标模式

统计体系改革，应建立适合中国国情并与国际惯例相协调的、科学合理的、运转协调的和公正开放的目标模式。

(一) 要从统计需求出发，建立统计信息需求的传递表达机制。

统计活动是一种投入大、复杂性和重复性强、没有直接经济收益的科学活动。当前统计体系有关规则的制定，主要由政府部门垄断，缺乏市场性和效能性的缺陷。

要使统计活动与成本和效率挂勾起来，实现效能最大，改革统计体系的目标模式就要强化需求第一、客户至上的理念，就要建立统计信息需求以需求为主导。一是要能够切实体现统计需求者的需要，减少和避免无效供给；二是要能够与统计环境的变化和包括统计技术在内的科学；三是要尽可能地实现统计需求的宏观性与差异性的协调统一。