



统计改革发展战略研究论文三等奖：县乡（镇）统计管理体制模式的理性选择：垂直管理

中国统计信息网 2005.06.20 16:39:13

县乡（镇）统计管理体制模式的 理性选择：垂直管理

杨立勋

摘要：本文认为，乡镇统计部门在与县以上政府统计部门博弈中处于不利地位，企图通过乡镇统计部门自身力量促使县乡（镇）统计管理体制由非均衡转向均衡不现实，只有垂直管理增加乡镇统计部门的相对福利。与此同时，在客观现实面前，欲理顺县乡（镇）统计体制，实现乡镇统计部门财权与事权的统一也不现实，而垂直管理更符合客观现实的未来变化趋势。

关键词：县乡（镇）统计管理体制 制度变迁 垂直管理

随着客观经济环境的变化，尤其是市场经济的不断深化、政府机构改革的深入、以及WTO和GDPS的加入，我国政府统计管理体制明显滞后，特别是县乡镇政府统计管理体制的滞后已严重制约着政府统计的整体水平，也使乡镇统计面临前所未有的困难。为此，近年来理论工作者和实践工作者为此提出了一系列改革对策，其中大量对策侧重于乡镇统计本身，如乡镇统计人员如何提高素质、如何通过提高自身的服务水平赢得党政领导的重视、改善乡镇统计人员的待遇、配备先进的统计手段等，这些对策的提出本身没有问题，但欲通过上述对策改变乡镇统计所面临的问题只能是局部的，也是暂时的。因为，体制问题是乡镇统计陷入困境的根源，换句话说，乡镇统计面临的一切问题皆来源于县乡统计管理体制。为此，改革现行僵化的县乡统计管理体制是解决乡镇统计困境的根本出路。然而县乡（镇）统计管理体制是政府统计管理体制的重要组成部分，脱离政府统计管理体制大系统谈县乡（镇）统计管理体制本身意义不大，只有从现行政府统计管理体制运行特征的分析中，才能很好解释县乡（镇）统计管理体制改革的突破口以及改革路径。另一方面，理论解释只有与客观现实状况相对接，才能使理论化作行动的指南。

管理体制从本质上讲属于制度的一种，即正式制度。管理体制的改革问题属于制度变迁问题，而制度变迁可分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁。透视我国政府统计管理体制演进过程可以看出，诱致性变迁占主导性，具体表现为我国政府统计管理体制呈现出随客观环境变化而自然演进的痕迹，如政府统计管理体制随经济管理体制的变迁而变迁，最终形成“统一领导，分级负责”的统计管理体制。当然在特殊时期，也曾出现过强制性变迁的现象，如文革期间，强行取消各级政府独立的统计组织机构，从而形成政府统计依附计划部门而存在的管理体制。

一、县乡（镇）统计管理体制模式选择的理论分析

1、从制度循环阶段看，现行政府统计管理体制处于非均衡状态，其特征表现为利益分配在乡镇统计部门与县以上统计部门之间失衡

诺思认为，制度变迁具有周期性，是从不均衡—均衡—不均衡—均衡这样循环往复的过程。但有一点可以肯定，制度变迁都是从效率较低的阶段起步的。因此，制度变迁的周期性，并不是制度简单的轮回，而是由低效率制度向高效率制度改进的过程。制度变迁的周期性说明了任何一种制度只能适应特定的时代，不可能一成不变。正如哈耶克所言，相对于复杂的

社会演进，个人的理性是非常有限的。与此同时，制度周期理论说明制度变迁是有规律可循的，当一种制度处于僵滞阶段时，必须对该制度创新，使制度达到均衡状态，进而使该制度满足各方的利益（既能够满足极少数利益集团，也能满足大多数利益集团），制度的效率达到新的最大化（相对于原有制度来讲）。

从制度循环的阶段看，现行“统一领导，分级负责”的政府统计管理体制处于僵滞阶段，即低效率状态，体现为受益最大者是少数集团，即国家统计局部门，其次是省、直辖市、区统计部门，最后是市县统计部门，而处于基层的最大利益集团乡镇统计部门几乎没有利益可言。在该体制下，利益从上往下依次递减，而承担的任务从上往下依次递增，整个系统投入与产出明显错位。其次，该体制伴随着较大的道德风险，体现为系统内部虚报以及瞒报现象时有发生。再次，该体制产生了逆向选择，体现为无需承担较大成本而获取较大利益的虚报以及瞒报行为，使合法行为的统计主体向其靠近，从而使虚报浮夸现象不断蔓延。正如奥尔森所言，一个不好的制度是由于利益不能均衡，不能为整个社会所分享，处于极少数利益集团剥夺大部分人利益的状态。一句话，现行政府统计管理体制处在低效率状态。依制度变迁周期理论而言，当制度处于僵滞阶段时，必须对其进行创新，才能焕发新的生机。

上述理论分析，对现行的政府统计管理体制所处的阶段进行了定位，即处于僵滞阶段。具体表现为该制度未能体现利益分配的公平性，系统内投入与产出错位，效率低下。从而为我国县乡政府统计管理体制改革突破口的选择提供了理论线索，即为变目前非均衡型利益分配管理体制为均衡型利益分配管理体制。

2、为什么非均衡的政府统计管理体制能够继续存在

为什么一种低效率的制度能够继续存在，按路径依赖理论、公共性解释以及封闭系统解说原因有四方面：一是个人或利益集团对制度的初始选择具有依赖性，即人们一旦选择了一种制度形式，制度的发展就会有自身运行的惯性，从而可能强化一种不好的制度；二是制度本身是一种公共产品，制度收益的分享相对而言是不排他的，因而大多数人没有积极性去改变不合理的制度。另一方面，虽然某一制度不合理，但分摊到个人身上的损害相对较小，于是人们愿意忍受这个不合理的制度，而不去创新一项从整体上讲效益更大的制度；三是尽管人们选择的制度不好，但由让个体去耗费成本，收集信息设计新的制度可能得不偿失；四是在一个封闭的环境中，制度停滞极易存在。因为与外界的隔绝使制度的优劣缺乏比较，从而使一种不好的制度也能够存在下来。

尽管现行“统一领导，分级负责”的政府统计管理体制能够持续存在的原因，上述解释并不全面，但如果撇开该体制受制于我国“条块结合”的行政管理体制这一因素之外，上述解释基本符合该体制继续存在的原因。我国长期实行的计划经济的一大特征就是所有的制度（包括政府统计管理体制）均来自政府，无论个人，还是利益集团寄希望自身利益的改善于政府所制订的各项制度，期盼好的制度成为各级、各类利益集团（包括政府统计管理体制）的共同愿望，从而强化了对制度选择的依赖性。与此同时，受计划经济体制一大二公思想的影响，包括政府统计体制在内的各项制度具有很强的公共产品属性，制度收益的分享不具有排他性，包括乡镇统计部门在内的各级、各类利益集团对制度创新缺乏积极性和主动性。另外，由于我国社会经济的运行长期处于封闭状态，对外交流领域狭窄，缺乏包括政府统计管理体制在内的各项制度比较的平台和机会。最后，制度创新需要巨大的成本投入，包括乡镇统计部门在内的小利益集团显然无能为力。尽管十一届三中全会以后，实施了对外开放，对内搞活的政策，但在制度的安排上仍具有很深的计划经济的烙印，从而延缓了制度创新的进程。

上述理论分析，对现行的政府统计管理体制能够长期存在的作了合理解释：即依赖性、公共性以及封闭性。从而为政府统计管理体制改革找到了具体的路径：加大市场机制在政府统计管理体制的介入，建立各级政府统计部门产权的边界，广泛吸收国外政府统计管理体制的先进经验。

3、对乡镇统计部门实施垂直管理是县乡（镇）政府统计管理体制的理性选择，也是实现整个政府统计管理体制均衡的逻辑起点

制度从非均衡向均衡的演进过程是各利益集团博弈的过程，博弈有零和博弈与非零和博弈两种。显然县以上政府统计部门与乡镇统计部门之间的博弈是非零和博弈，即利益分配均衡制度的安排不利于县以上政府统计部门（非均衡阶段较大受益者），而有利于乡镇统计部门（非均衡阶段最少利益获得者）。但需要强调的是拥有较大行政权力的政府统计部门在博弈中处于有利地位。同理，市以上政府统计部门在与县统计部门博弈中处于有利地位。依次类推，处于政府统计最高层的国家统计部门在博弈中处于最有利的地位，因为其行政权力最大。由此可见，要使现行非均衡的政府统计管理体制向均衡性政府统计管理体制全面转型将受到权力结构的严重制约，也就是说乡镇统计部门根本无法在与县以上政府统计部门博弈中获得均衡

利益，除非采取集体行动，但这种可能性几乎没有。因此，乡镇统计部门只有被包容到行政权力相对较大的利益集团即县统计部门（县统计部门对乡镇统计部门的垂直管理）才能获得相对利益的提高。但企图将各级政府统计部门均包容到拥有最大行政权力、最大利益集团的国家统计部门，实施垂直管理，使政府统计管理体制完全均衡并不现实，因为制度变迁是有成本的。基于此，笔者认为，走逐级均衡的道路比较现实，即首先实现县统计部门对乡镇统计部门垂直管理，其次，实现市对县统计部门的垂直管理，再次实现省统计部门对市统计部门的垂直管理，最后实现国家统计部门对省统计部门的垂直管理。由此可以得出结论，即县对乡镇统计部门实施垂直管理是县乡（镇）政府统计管理体制的理性选择，也是实现整个政府统计管理体制均衡的逻辑起点。

二、县乡（镇）统计管理体制改革的现实分析

现行财权和事权相分离的政府统计管理体制，导致系统内部缺少了财权和事权的相互制衡机制，从而为各级政府统计部门职能的越位和缺位创造了天然的温床，也为拥有行政权力的县以上统计部门成本外溢打开了方便之门，于是属于县以上政府统计部门以及其他职能统计的调查任务大批转嫁于乡镇统计组织。目前，乡镇统计部门不仅承担来自县以上政府统计部门的各类调查任务，而且要承担来自县以上其他部门的调查任务，还要承担乡镇政府的调查任务。尽管按照基层统计现有资源存量不可能完成过量的统计任务，但迫于行政压力，只能以牺牲质量为代价强迫完成。与此同时，由于县以上的任何一个职能部门均对乡镇政府拥有一定的行政管理权，因而乡镇统计部门成为政府统计系统最大的事权承担者。由此可见，乡镇统计部门承受多方压力（见图一）。

图一 乡镇统计压力来源

显然，在上述客观现实面前，欲理顺县乡（镇）统计管理体制，实现乡镇统计部门财权与事权的统一是不可能的。具体而言，无论乡镇统计办设在乡镇何处，乡镇统计的压力是乡镇政府无力消除的。因为，乡镇政府本身就受到多方的压力，而乡镇统计又是各种体制综合压力的承担者。而通过统计事务所来解决乡镇统计困境的方法必须以连续性、高成本的《统计法》检查为代价。从长远角度看，仅仅依靠为隶属乡镇企业帮助提供统计数据筹集的经费并不能满足统计事务所所需的经费，而且对乡镇企业较少的中西部地区来讲显然不适应。为此，笔者认为，乡镇统计摆脱困境的根本出路为：县统计部门对其实施垂直管理。其相关理由如下：

1、我国乡镇政府机构改革总体趋势，要求乡镇统计活动由县（区）统计部门完成

长期以来，由于乡镇政府运行成本过高，导致农民负担不断加重，为此，理论界有大批学者主张取消乡镇政府，设立乡镇公所。尽管乡镇政府未取消，但是全国范围撤并乡镇的力度不断加大。据统计，截止目前，全国已有25个省份基本完成乡镇撤并，乡镇总数由撤并前的46400多个减少到39000多个，五年共撤并7400多个乡镇，平均每天撤并4个乡镇，而且乡镇政府内设机构普遍减少。乡镇统计组织属于乡镇政府组织的组成部分，乡镇政府改革自然会左右乡镇统计将后的发展。显然，从我国乡镇政府改革的总体趋势看，企图加强乡镇统计组织建设，充实乡镇统计队伍会越来越困难，因为，减少层级行政组织是改革的总体趋势，取消乡镇政府是历史必然。尽管乡镇统计任务不断增多与乡镇统计资源短缺的矛盾决定了必须加强乡镇统计组织建设，但客观环境无法实现加强乡镇统计组织建设的目标。而解决矛盾的理性的方法就是尽早实现乡镇统计活动由县（区）统计部门接管，接管越早，既有利于基层统计活动尽快摆脱困境，更有利于解决基层统计的被动局面。

2、政府统计活动的规范化、标准化，要求基层统计定位于县（区）一级

受条块分割管理体制的影响，乡镇统计资源分布在计生办、农委办、乡企办、乡镇统计办等部门。这不仅导致数出多门、重复统计、口径不一，而且导致统计力量分散化，不利于形成合力。由于乡镇统计活动分散化，导致乡镇统计标准不一；由于乡镇统计活动分散化，导致乡镇统计办无法调度全部乡镇统计资源，也无力统一协调全乡镇统计活动，其结果是“数出多门，门门不同”。一句话，乡镇统计活动的分散化不利于集中统一管理。而要实现政府统计标准的统一化以及要消除乡镇统计活动的分散化，有效的途径就是对调查活动实施集中统一管理，其前提是对乡镇统计资源实施集中统一管理。显然，在条块分割的经济管理体制下，欲在乡镇一级对乡镇统计资源实施统一集中管理，进而实施统计调查活动的归一化管理不现实。而可行的做法是在县一级实施统计资源的统一管理，即基层统计定位于县一级。

与此同时，县统计部门对乡镇统计活动垂直管理之后，可以打破乡镇行政区划界限，实现乡镇统计资源乡镇之间自由调配，而且能够集中统一培训，优化统计人员的知识结构，形成合力，充分发挥现有统计资源的作用；可以减轻基层统计的负担，县统计部门出于自身利益最大化的考虑，会积极优化调查内容，减少重复调查；可以在经费、人员方面确保抽样调查的

组织实施，而抽样调查的全面实施可以节省大量的人力、物力和财力。

参考文献：

- [1]程虹. 制度变迁的周期[M]. 人民出版. 2001, (1) .
- [5]黄生栋. 从基层统计突出问题看深化统计体制改革[J]. 中国信息报, 2004. 7, (20) .
- [6]张晟立. 县级政府统计工作运行机制的探索. [J]. 《浙江统计》2004, (1) .
- [7]杨君. 乡镇政府的再造设想. 中共四川省委党校学报[J]. 2003, (12) .

作者单位：西北师范大学经济管理学院

邮政编码：730070

联系方式：电话- (0931) 7970491 7970651 13109491570 EMAIL- yanglixu@163.com

作者简介：杨立勋，男，甘肃武山人，现年39岁，西北师范大学经济管理学院副教授，副院长，主要从事统计理论及应用研究，先后在《统计研究》、《中国统计》、《统计与决策》、《统计与预测》、《统计与信息论坛》、《江苏统计》、《广西统计》、《上海统计》及《山西统计》等全国公开发行的统计专业期刊发表论文50余篇，先后获甘肃省高校哲学、社会科学优秀成果三等奖一项、二等二项，承担省级项目一项，厅局级项目两项。

[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