



统计改革发展战略研究论文三等奖：地方统计改革与发展的战略思考

中国统计信息网 2005.06.20 16:35:13

地方统计改革与发展的战略思考

浙江省统计局 王美福

本文摘要

在强调中央统计权威性的同时，给地方统计机构放权已成为统计改革的重要方向。

一、地方统计改革的必要性与现实性

从总体上看，统计改革更多的是自上而下的，由于现行统计体制，地方统计改革受制于国家，除了增加统计内容，留给地方自行改革的空间很小。体制缺陷给地方统计工作的影响是十分致命的。由于经济区域化差异对统计工作提出了不同要求，中央和地方对统计需求的差异很大，因此地方统计改革十分迫切。

二、地方统计改革的重点

在兼顾部分中央统计职能的同时，中央统计与地方统计适当分离，给地方更多的改革自主权。特别是加快现行的统计指标体系改革，应当大大简化经济统计的指标，如反映企业效益的财务统计，可以从财税系统取得，国民经济核算需要的一些资料主要要利用好投入产出调查资料，或选择部分企业调查，由国家调查系统承担。由此，地方统计改革的重点是在建设具有地方特色的统计工作上有所作为。基本思路：

一是中央统计系统与地方统计系统分设，互不隶属，这样中央统计调查可以摆脱地方的干扰，能够保证其数据的客观真实。属于国家的统计调查，由中央统计调查系统完成，增强国家统计局的直接调查能力；属于地方的调查任务，则由地方完成。县、乡统计机构只参加普查和大规模的统计调查，同时得到相应的费用。二是强化中央和省级统计宏观职能。尤其是经济统计的大量内容，由国家和省两级来组织实施，可以广泛应用抽样调查等方式收集资料，进行科学核算。三是县及以下统计机构，其统计工作除普查和大型调查外，不承担上级的统计资料收集工作，而是根据各级政府职能和管理需要，自行确定统计调查内容，并按照全国的统计标准组织实施。这一级统计机构的统计工作重点是对社会发展方面的情况予以记录和分析研究，对区域范围内的统计工作加以规范、指导和监督。四是在组织方式上，国家和省两级以非全面调查为主，广泛采用网上直报和抽样调查，研究科学的核算依据，按照国民经济核算体系的要求，科学核算社会经济总量。县及以下统计工作，要人的生存、发展和社会稳定的要求，以整理分析行政记录和自然、社会环境的变化统计为主。

三、地方统计的基本内容

根据现代统计的要求，结合各地具体情况，应建立和完善反映地方经济发展规模和水平、质量和效益的地方基本统计指标体系；建立和完善反映改革进程和成效的地方特色专项统计指标体系；建立和完善反映产业经济发展规模和进展情况的地方产业统计指标体系，建立和完善反映地方经济社会发展和企业的综合评价指标体系，最终建成一个全面、系统、科学、灵活，符合地方经济、社会发展要求的统计指标体系。

四、地方政府综合统计与部门统计的协调发展

地方综合数据库的建设是全面协调政府综合统计与部门业务统计的关键，是政府公共资源和公共信息共享的最主要平台。这也是企业的期盼，大家的期盼，也是切实减轻基层负担的核心所在，提高行政效率的核心所在。

正文

一、前言

统计工作是各级政府管理和决策活动的重要工具。改革开放以来，我国统计改革取得了瞩目成效，统计工作从封闭走向开放，国民经济核算与国际基本接轨，统计管理体制不断完善，统计内容广泛，统计报表制度趋于规范、标准，普查、抽样调查等方法得到广泛应用，统计手段现代化、信息化建设迈开大步，统计标准工作得到重视并取得一定进展，统计资料发布制度化、产品化，统计服务形式多样化等，较好地满足了新形势下政府、企业和社会公众对统计资料的基本需求，有力地促进了我国的社会主义现代化建设。

随着社会主义市场经济的迅猛发展，尤其是知识经济的兴起和全球经济一体化进程的加快，统计工作面临全新的工作环境。一方面，新的统计对象如雨后春笋般地涌现，经济市场化、无形化和超区域化使统计工作的难度与日俱增；另一方面，政府部门和社会各界对统计的需求急剧升温，这种需求升温不仅表现在数量上，更表现在质量、内容和形式上。面对统计工作的这一全新环境，现行的仍然带有严重计划经济印记的统计体制已经表现出明显的力不从心。在强调中央统计权威性的同时，给地方统计机构放权已成为统计改革的重要方向。

2004年5月13日召开的中国统计合作国际会议上，国家统计局局长李德水在题为《中国统计的目标、重点及步骤》的报告中提出，中国统计的发展目标是适应完善社会主义市场经济体制的需要，从中国国情和统计工作实际出发，借鉴国际先进统计经验，改革体制，完善机制，加强法制，建立既有中国特色、又与国际通行规则基本接轨的现代统计体系，切实提高统计数据的准确性、科学性、及时性和统计工作的权威性，为党政领导机关、社会各界和国际社会提供优质高效的统计服务。

鉴于此，本文就如何推进地方政府统计改革，重点就建立地方统计目标模式提出研究性意见。

二、地方统计改革的必要性与现实性

从总体上看，统计改革更多的是自上而下的，由于现行统计体制，地方统计改革受制于国家，除了增加统计内容，留给地方自行改革的空间很小。

体制缺陷给地方统计工作的影响是十分致命的。一是各级基层统计机构乃至企业的统计工作，都成为中央统计的派出机构，主要执行着国家统一制定的统计制度，失去了地方统计管理应有的作用，使得各地方的统计工作远离地方政府的职能和管理中的中心工作。否则，必须超越已经确定的基层统计职能，寻找地方政府认可的统计内容，使得任务与人、财、物力的严重失衡。中央和地方的权职不同，但统计制度是一样的。这样的要求，使得基层统计的大量精力局限于为上收集数据，不能有效地与地方政府的中心工作想结合，不能完整反映地方社会经济发展现状，因此得不到重视，统计部门成为可有可无的单位。二是地方管饭，中央管事，吃饭比做事更为现实。各基层统计机构，为了获得各方面的支持，有的不得不屈从乃至迎合单位主要领导人的个人意愿和要求，尤其是关系地方政绩的一些考核指标不能如实反映甚至被迫作假。一些地方出现统计数据“换届”现象，是我国统计体制不够合理的产物，反映出地方统计机构抵制干预能力的弱化。三是政府统计机构统计工作管理职能难以发挥，缺乏强有力的协调能力。目前政府综合统计是按专业分工的，各专业统计都是并列的，分散在各内设职能部门，一些指标重复交叉，统计范围、指标口径、统计标准、数据处理系统不一致，要想把这些统一起来十分困难。对于部门统计、民间统计，政府综合统计机构又缺乏有效的组织领导、综合协调的能力。一方面，造成部门统计与政府综合统计的重复；另一方面，对部门统计缺乏指导和监督，造成部门统计执行不够严密，调查结果缺乏科学性。此外，民间市场调查秩序混乱，行业管理滞后。四是统计事业费由中央财政拨付，而中央统计事业费按全国经济发展的平均水平确定，对于发达地区来说，由于调查成本高，缺口很大，只能向地方政府申请经费，成了地方掏钱，为中央办事的部门。

由于经济区域化差异对统计工作提出了不同要求，中央和地方对统计需求的差异很大，因此地方统计改革十分迫切。统计产品的供求矛盾迅速加剧，产生了“三个不满意”即领导不满意、社会各界不满意和国际上不满意。尤其是各级各部门领

导是统计信息产品的主要需求者和使用者。近年来，面对国民经济和社会发展中层出不穷的新情况、新问题和新矛盾，各级领导迫切希望统计部门能及时提供相应的求解答案，但现行的统计产品的质量、结构、服务方式无法让领导满意，领导需要的许多数据和信息统计部门拿不出来，领导不需要的或很少用的数据却仍在源源不断地生产。现行的统计资料基本上定位于为政府管理和决策服务，贴近老百姓生活的统计资料不多，无法全面反映人民生活和社会和谐发展水平，因而能够满足社会需要的信息产品十分有限。随着全球经济一体化进程的加快，地方与世界各国的经济、科技、文化交往将更加频繁，而统计数据交换十分困难。

面对瞬息万变的市场经济和形形色色的市场主体，现行的统计体制和运行机制显得过于笨重。首先，从管理体制上看，统一领导、分级负责的统计体制是条块分割、分级管理的计划经济的产物。在这种体制下，下级统计部门的所有工作甚至经费和人员都要由上级部门统一分配和规定，从而在很大程度上束缚了基层统计部门依据本地实际拓展统计发展空间的能力。同时，政府统计也无力开展对全社会统计的有效管理。其次，从调查方法上看，一方面，由于过多的使用全面统计报表，增加了统计层次，使得基层统计部门不得不忙于建机构、增编制、要经费。另一方面，过渡时期所采取的“双轨”运行政策即同一项统计工作既布置全面报表，又开展抽样调查和普查；既实行超级汇总，又不放弃手工计算的做法，都使得统计人员疲于奔命。再次，从信息流速上看，由于受层层布置、逐级汇总的全面报表制度的限制，统计信息无法从源头直达统计调查者手中。最后，从统计内容上看，不但贪大求全、机械求准的传统观念依然根深蒂固，而且存在不问需求、为统计而统计的倾向。

笔者认为，建立地方统计的条件基本成熟。地方统计网络比较健全，初步建立起了从省到市、县（市、区），从政府综合部门到业务主管部门以及乡镇和企事业单位的统计网络。地区生产总值核算体系基本建立，用于计划考核的统计指标逐步减少，相应地反映经济、社会、科技发展新形态的统计指标不断增加。层层汇总的全面统计报表制度一统天下的局面已经被逐步打破，取而代之的是全面报表、抽样调查、普查、重点调查、典型调查以及科学估算交互使用的多种统计调查方法。统计部门已成为社会经济信息的主体部门、国民经济核算中心和重要的咨询、监督机构。统计手段现代化水平较高，省、市、县三级局域网已开通运行。各类规模较大企业实现了超级汇总和联网直报。数据库技术、信息技术等高新技术开始广泛应用于统计工作实践。统计工作逐步走上了依法治统的法制化轨道，传统的依靠行政指令来推动统计运作的方式方法正在不断弱化。与此同时，统计工作人员的素质特别是文化水平迅速提高。

三、地方统计改革的重点

在兼顾部分中央统计职能的同时，中央统计与地方统计适当分离，给地方更多的改革自主权。特别是加快现行的统计指标体系改革，应当大大简化经济统计的指标，如反映企业效益的财务统计，可以从财税系统取得，国民经济核算需要的一些资料主要利用好投入产出调查资料，或选择部分企业调查，由国家调查系统承担。由此，地方统计改革的重点是在建设具有地方特色的统计工作上有所作为。基本思路：

一是中央统计系统与地方统计系统分设，互不隶属，这样中央统计调查可以摆脱地方的干扰，能够保证其数据的客观真实。属于国家的统计调查，由中央统计调查系统完成，增强国家统计局的直接调查能力；属于地方的调查任务，则由地方完成。县、乡统计机构只参加普查和大规模的统计调查，同时得到相应的费用。这种做法划清了地方和中央的职责权限，体现了责权利统一的原则，可以充分调动中央和地方的积极性，形成良性的循环机制，也体现了市场经济体制的必然要求，由此可以带动统计指标体系、统计报表制度和统计调查方法体系等一系列改革。

二是强化中央和省级统计宏观职能。尤其是经济统计的大量内容，由国家和省两级来组织实施，可以广泛应用抽样调查等方式收集资料，进行科学核算。

三是县及以下统计机构，其统计工作除普查和大型调查外，不承担上级的统计资料收集工作，而是根据各级政府职能和管理需要，自行确定统计调查内容，并按照全国的统计标准组织实施。这一级统计机构的统计工作重点是对社会发展方面的情况予以记录和分析研究，对区域范围内的统计工作加以规范、指导和监督。

四是在组织方式上，国家和省两级以非全面调查为主，广泛采用网上直报和抽样调查，研究科学的核算依据，按照国民经济核算体系的要求，科学核算社会经济总量。县及以下统计工作，要人的生存、发展和社会稳定的要求，以整理分析行政记录和自然、社会环境的变化统计为主。

上述改革思路是市场经济发展的要求和特点所决定的，它客观上要求统计工作的组织形式和调查方法应有较强的灵活性

和多样性。就组织形式而言，政府统计部门不可能也不必“包打天下”。相反，应该在健全部门统计的基础上更多地从部门那里取得资料。同时，也要给市县统计部门“松绑”。就统计方法而言，不必强求上下一致，只要执行统一的统计标准，具体调查方法完全可以由基层统计部门自己确定。统计工作还要讲求统计成本，即开展统计调查工作要时时处处注意投入产出问题。尽可能不生产无效或低效产品，彻底杜绝重复统计现象，力求避免统计库存产品的出现。任何一项统计调查活动，都要千方百计降低统计调查成本，凡是可以通过推算等其它途径取得资料的，就不要使用费时费力的直接调查方法。依法行政，依法统计，统计工作要尽快实现由人治到法治的根本性转变。无论是组织实施统计调查活动，还是查处追究统计违法行为，都要有法可依。

立足地方是创建地方统计体制和运行机制的关键所在。如小型企业众多、民营经济发达是浙江经济的最大特色，小型企业恰恰是统计基础最薄弱、统计难度最大的统计对象。因此，不管统计体制如何进行创新，首先必须解决面广量大多变的小型企业的统计问题。做不到这一点，任何统计模式都将是不完善的。

四、地方统计的基本内容

学习和借鉴发达国家和地区的先进经验，根据现代统计的要求，结合各地具体情况，应建立和完善反映地方经济发展规模和水平、质量和效益的地方基本统计指标体系；建立和完善反映改革进程和成效的地方特色专项统计指标体系；建立和完善反映产业经济发展规模和进展情况的地方产业统计指标体系，建立和完善反映地方经济社会发展和企业的综合评价指标体系，最终建成一个全面、系统、科学、灵活，符合地方经济、社会发展要求的统计指标体系。

地方基本统计指标体系。以反映社会主义市场经济运行的基本特征为主，系统描述社会生产条件、过程、成果、效益以及社会发展、科技进步的基本情况。它包括系统反映社会再生产全过程的基本统计指标，如全社会货物和服务的生产规模、结构、效益、分配与使用，以及金融保险、国际贸易、价格变动等经济活动的指标；包括反映自然资源、人口与就业、社会发展、科技进步、人民生活、城市建设、环境和生态等基本状况的指标。地方基本统计指标既是国家统计的基本内容，也是满足地方国民经济核算的基本需要。

地方特色专项统计指标体系。以及时跟踪经济运行态势、评估经济运行质量来反映改革和发展不同阶段所出现的热点和难点问题为主。它主要由变动频率较快的统计指标构成各类专项专题调查指标体系。一般是采用简捷、灵活的非全面调查方法或利用现有经常性统计调查的基本统计资料进行深加工。

地方产业经济统计指标体系。以反映产业化进程对国民经济发展所起的作用为主。产业经济统计指标体系的统计范畴通常为主要产品（或服务）及所延伸到与其生产、流通、使用、服务领域相关的各行业活动或部门的集合。它主要由反映产业经济规模、效益的总量指标和具有某个产业特征的实物量指标构成各类产业经济统计指标体系。

地方经济社会发展和企业的综合评价指标体系。以全面反映地方现代化进程，社会小康水平，社会综合实力，社会和谐状况，科技进步与竞争力，企业综合实力等方面的统计评价与研究。

五、地方政府综合统计与部门统计的协调发展

政府综合统计和部门业务统计是整个政府统计工作的两个重要组成部分。结合各部门业务职能和管理需要，搞好政府统计部门和业务主管部门之间的统计分工，切实加强相互协调与合作，尽可能减少重复统计，建立和完善互为补充、协调、高效的统计协调机制是降低调查成本，提高政府工作效率的方向。政府综合统计系统主要负责宏观管理和调控所必需的，有关国民经济和社会发展情况的基本统计。部门与行业管理所需要的统计调查主要由有关部门负责。尤其是实行行业垂直领导、自成系统的铁路、邮电、航空、交通运输、海关、金融、保险等部门，以及文化、教育、卫生、旅游等部门或行业统计，主要依靠有关部门进行。政府综合统计部门要充分利用有关业务主管部门的行政记录资料，尽可能减少重复调查，减轻统计工作量。要建立部门统计资料和行政记录的定期报送和交换制度，搞好政府综合统计与工商、税务登记，以及财政、金融等各有关部门业务资料的衔接，以满足国家宏观核算和综合统计的需要。各有关业务部门应该履行职责，密切配合。

政府综合统计部门设立专门的统计信息共享基础库平台，并建立必要的规章制度，相关部门的定期统计资料按规定及时报送到统计信息共享基础库；同时统计局对外发布的综合信息也放在共享基础库平台，实现统计各环节统计信息共享，建立可行的国家、部门、用户统计信息互通渠道，提高信息交换和使用的效率。地方综合数据库的建设是全面协调政府综合统计

与部门业务统计的关键，是政府公共资源和公共信息共享的最主要平台。这也是企业的期盼，大家的期盼，也是切实减轻基层负担的核心所在，提高行政效率的核心所在。

政府综合统计部门履行综合、协调和管理职能，部门统计履行部门的基础信息和专业统计职能。政府综合统计综合国民经济和社会发展总体状况，负责重大国情国力的统计，同时依法管理和协调，应由部门统计承担的内容由部门统计切实承担起来。强化政府综合统计的管理职能。在政府综合统计与部门统计合理分工的基础上，根据各部门的不同特点，对部门统计工作应进行分类管理。对综合性经济管理部门，以及实行垂直领导、自成系统的业务主管部门，建立定期向政府统计部门报送有关财务和统计资料的制度。对上下基本自成体系、负有社会管理职能的部门，由政府统计部门下达综合性任务，有关部门负责统计调查；或由有关部门与政府统计部门联合布置，以部门为主组织实施。对专业经济管理部门，要区别不同情况予以管理：属于宏观决策和管理所需要的统计信息，基本国情国力的统计信息，由政府统计部门组织调查，或由政府统计部门与有关部门共同组织调查。除此之外，皆由各有关部门或行业协会自行组织调查，但要按照《统计法》的有关规定，接受政府统计部门的统一管理，不得与国家统计调查重复矛盾。提高对部门统计调查项目的管理水平，强化对统计调查项目的检查和管理，严格统计调查制度的审批程序。

主要参考资料：

- 1、《中国统计的目标、重点及步骤》 李德水
- 2、《统计改革—地方统计改革的实践与探索》 谭荣尧等
- 3、《对统计管理体制改革的思考》 许瑾瑾

（作者工作单位：浙江省统计局）

[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