



统计改革发展战略研究论文二等奖：二级统计体系——我国政府统计体系改革的目标模式

中国统计信息网 2005.06.20 16:18:16

二级统计体系——我国政府统计体系改革的目标模式

郝大明

我国政府统计体系的根本问题在于机构层层设置导致的效率低下，克服当前困境的根本出路在于减少机构层次，二级统计体系是我国政府统计体系改革的目标模式。

一、我国现行统计体系的困境

1、五级统计体系——我国现行政府统计体系

我国现行政府统计体系是根据《中华人民共和国统计法》建立、组织和运行的。《中华人民共和国统计法》第十六条规定：县级以上地方各级人民政府设立独立的统计机构，乡、镇人民政府设置专职或者兼职的统计员，负责组织领导和协调本行政区域内的统计工作。在我国，许多乡镇设立了乡镇统计站，未设统计站但设置专职或者兼职统计员的可认为是存在准统计机构，这样就形成了乡镇、县、地市、省和国家五级政府统计体系。在统计管理体制上，《统计法》第四条规定：“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。”《统计法实施细则》第四章规定：县级以上地方各级人民政府统计机构受本级人民政府和上级人民政府统计机构的双重领导，在统计业务上以上级人民政府统计机构的领导为主；乡、镇统计员和乡、镇统计信息网络在统计业务上受县级人民政府统计机构的领导。可见，我国现行统计机构是随各级政府层层设置的，基层统计数据也是层层上报的，这样时效性必然受到影响；同时，统计数据是反映领导政绩的有力证据，对地方统计机构的双重领导，为地方政府干预统计数据提供了方便和可能，这样统计数据的真实性就受到了潜在的威胁。

2、现行统计体系中的数据汇总模式

统计的基本任务是对国民经济和社会发展情况进行统计调查、统计分析，提供统计资料和统计咨询意见，实行统计监督。通过统计调查取得原始数据，是进行统计分析、统计咨询和统计监督的前提和基础。统计的生命在于真实，统计数据质量关系到统计部门的存在价值。

在五级政府统计体系和严格的在地统计原则下，统计数据的汇总公式可以简化为



其中，代表乡镇的某个总量指标数据， α 代表同级政府对该指标数据的干预程度， β 代表上级统计局对该指标数据的干预程度， $\alpha, \beta=1$ 表示没有干预。 $m, n, q, 1$ 分别代表一个县中乡镇的个数、一个市中县的个数、一个省中市的个数和全国省区市的个数。此公式的含义是，某乡镇某指标真实数据，经过乡镇政府和县统计局的双重干预（），上报到县统计局的数据成为，而不是；县统计局的汇总数为，而不是；但县统计局报到地市统计局的数据是经过县

政府和地市统计局双重干预（ $\sum_{i=1}^n x_i$ ）的 $\sum_{i=1}^n x_i$ ，而不是 $\sum_{i=1}^n x_i$ ，更不是 $\sum_{i=1}^n x_i$ ；以此类推，最后国家统计局的该指标汇总数是 $\sum_{i=1}^n x_i$ ，而不是 $\sum_{i=1}^n x_i$ ，但为了平衡地方各级政府和各级统计局对统计数据的总影响（假定乡镇数据 $\sum_{i=1}^n x_i$ 均相同），中央政府和国家统计局不得不施加影响 $\sum_{i=1}^n x_i$ ，所以最后该指标的全国汇总数据是 $\sum_{i=1}^n x_i$ ，而不是 $\sum_{i=1}^n x_i$ 。需要注意的是， $\sum_{i=1}^n x_i$ 这个总量数据，本身是基层单位数据的汇总数。值得一提的是，各级政府及其部门都掌管着一部分基层单位，如镇办企业、县直企业、市直企业、省属企业等等，这样他们在干预统计数据时就有了载体。

2、现行政府统计体系的困境

我国现行统计体系面临两大困境，一是同时存在两个都不敢、也不能得罪的“婆婆”，这两个“婆婆”都对统计数据进行干预，因此，数据的真实性和准确性受到严重影响。我们注意到，由于 $\sum_{i=1}^n x_i$ （假定乡镇数据 $\sum_{i=1}^n x_i$ 均相同，下同）的情形极少，所以，无论在国内还是国际上，对国家统计局公布的全国汇总数据的真实性持怀疑态度的都大有人在；同时，由于 $\sum_{i=1}^n x_i$ ， $\sum_{i=1}^n x_i$ ， $\sum_{i=1}^n x_i$ ，或 $\sum_{i=1}^n x_i$ 的情形都极少，所以社会各界对各级统计机构公布的本地区汇总数据的真实性也普遍不认可。

另一个困境是统计体系人均资源太少且分配严重失衡。市场经济是一种交换经济，与其他政府机构相比，统计资源太少，通过交换，换来的只能是收入低、办公条件差、社会地位低等越来越大的差距，已严重影响到统计工作的开展和统计队伍的稳定；二是县统计局承担了最多的统计调查任务，但人均统计资源最少，疲于应付，基层基础数据质量难以保证；省市统计局占有大量的统计资源，“坐享”基层基础数据，进行汇总分析。由于基础数据质量难以保证，统计分析结果很难做到准确。

值得注意的是，即使建立了“一垂三统”的垂直管理体制，能够有效克服对统计数据的干预，真正做到汇总数就是 $\sum_{i=1}^n x_i$ ，但从这个公式很容易可以看出，这种体制层次多，不能从根本上解决同时存在成本高、时效性差、人均资源少且分配失衡的困境；事实上，由于层级多，地方政府与统计机构博弈的成本很低，并不能从根本上杜绝干预统计数据的发生。因此，不难得出结论，只要随各级政府层层设立统计机构，就不可能从根本上解决问题，我国现行统计体系改革的根本出路在于减少机构层次。

二、二级政府统计体系——我国政府统计体系改革的目标模式

1、二级政府统计体系的内容

笔者认为，我国政府统计体系改革目标模式是二级统计体系，其内容是，只保留国家和县级二级政府统计机构，全面加强国家统计局和县统计局的职能，由国家统计局对县统计局垂直管理，确保统计数据的真实性和时效性；同时，不再设省、地市统计局和乡镇统计机构，也不再进行统计信息网络建设；地方政府对基层统计数据的需求必须通过“等价”交换，从县统计局或国家统计局取得，这样统计数据就使市场，成为可以交换的资源，统计的地位得以保证和提高。

2、二级统计机构的合理性

上面已经分析到了，我国现行统计体系改革的根本出路在于减少机构层次。减少哪些机构层次，还得从汇总公式进行分析。从国家统计局的角度看，四级地方统计机构忙忙碌碌，其实就做了《统计法》规定的统计的基本任务中的最基本的那一条——统计调查取得基层基础数据。既然如此，怎样能以最小的成本且最快的速度取得全面真实的基层基础数据？毋庸置疑，由基层单位按照《统计法》的要求、统计指标解释及填报要求直接填表网上直报成本最低，速度最快，但这已被实践证明是不现实的；全国5000家最大工业企业网上直报就是一个活生生的例子，报得怎么样？请各位问问国家统计局工交司就明白了。从形式上看，好象绝大多数企业都按要求上报了，但实际上有些企业不知被地市统计局或县统计局催报了不知多少次！所以还得由一级地方政府统计机构具体负责统计调查，这一级政府统计机构当然应是县统计局。县统计局是按《统计法》的规定设立的负责组织和协调本行政区域内的统计工作最基层的政府统计机构，恢复设立20多年来，承担了我国绝大多数基层统计调查任务，培养了一大批优秀的统计调查人才，积累了丰富的统计调查经验，由县统计局承担统计调查任务，完全能担当重任，是最佳选择。

如果普遍建立乡镇统计机构进行基层统计调查，会更加分散统计资源，规模经济效应低，成本费用更加高昂，不符合低成本原则。按照目前我国的技术水平、管理手段和人的素质，由省、市两级政府统计机构独立进行统计调查，直接收集基层数据，会鞭长莫及，很不现实。所以由县统计局承担统计调查任务，才是最佳选择。

3、二级统计体系中的县统计局的机构设置

改革后的县统计局将成为我国政府统计体系的主要部分，主要职能是统计调查取得基层基础数据，并根据这一职能进行机构设置，一般至少设立四个处，一个负责定期报表，相当于原统计局机关业务科的统计调查工作；一个负责临时性调查，相当于原三支调查队的统计调查工作；一个负责统计执法和统计教育，查处统计上的弄虚作假行为，并进行统计监督；一个负责统计后勤保障，为统计调查和统计执法提供支持。

三、二级统计体系改革有百利而无一害

1、能够确保统计数据的真实性。由于垂直管理，县统计局与地方政府将不再有直接的隶属关系和利害关系，统计执法将非常严厉，统计监督实际可行，统计上的弄虚作假行为将会大大减少，数据的真实性得以保证。

2、能够确保时效性。在新体系下，县级统计数据直接上报国家统计局，减少了两个中间环节，时效性大大提高。

3、能够确保低成本。由于减少了两个中间环节，会大大节省成本。

4、统计资源分配均衡性。在新体系下，县级统计数据得到空前加强，原来用于省市两级的统计资源用于县级统计事业，资源分配会比较均衡。

也许有人担心，这一改革忽视了对地方政府的统计服务。笔者认为，这一改革对地方政府的统计服务，不仅没有被忽视，反而会有所加强和改善，因为地方政府不用投入大量的人力、物力、财力进行统计调查，就可以以很小的代价，从国家统计局和县统计局取得基层基础统计数据，专心分析研究，得到优质的统计服务。

也许有人会担心省市两级统计机构人员的转业问题。笔者认为，这根本不用担心。近几年政府机构进行了一系列大的改革，鲜有人员下岗的，并且都安置得比较满意。统计系统长期收入过低、办公条件差、社会地位低，通过改革分流到统计系统，对统计工作者而言，不啻于是一种莫大的解脱和解放。

总之，这一崭新的统计体系完全达到了统计体制改革的目标和要求，百利而无一害。

四、二级统计体系改革要有胆识、勇气和魄力

1、要有胆识。二级统计体系改革有百利而无一害，但同时却是一般人不敢想也不敢做的事，因为这一改革构想中，撤销省市两级统计局，突破了《统计法》第十六条规定的县级以上地方各级人民政府设立独立的统计机构的规定，一般人都认为这是不可能的。现在我们面临着统计改革和发展的历史机遇，如果前怕狼，后怕虎，斤斤计较，患得患失，不敢大胆地闯，大胆地试，就会坐失成功的机会。改革需要胆识，认准了就要敢于大胆的试，而不能仅仅对原体系进行简单的修修补补。

2、要有勇气。改革要有承担风险的勇气。二级统计体系的改革有百利而无一害，但并不是没有风险；最突出的风险是，发生在县统计局的风险，会直接传到国家统计局，由于在国家统计局和县统计局之间没有省市统计局，风险不再象以前那样容易分散、转嫁或推卸。有风险就必须有承担风险的勇气，只有勇敢面对，勇往直前，才会取得成功。

3、要有魄力。要视野开阔，思维敏捷，判断准确，决策果断，行动迅速，出其不意。

（作者：郝大明，现在首都经济贸易大学攻读劳动经济学博士研究生。）

