



### 统计改革发展战略研究论文二等奖：部门统计管理问题研究

中国统计信息网 2005.06.20 16:06:26

#### 部门统计管理问题研究

刘邵辉、刘爱芝

#### 目 录

##### 一、部门统计的发展进程

- 1、部门统计职能的演变
- 2、部门统计的发展

##### 二、部门统计存在的问题

- 1、统计主体之间重复交叉现象较为突出
- 2、部门依法统计的意识相对薄弱
- 3、部门统计职能与行业管理的要求不相适应
- 4、部门内部统计管理水平有待加强
- 5、部门统计制度方法改革相对滞缓

##### 三、影响部门统计协调发展的因素分析

- 1、部门统计的定位不准
- 2、政府综合统计对部门统计的协调管理力度不够
- 3、部门统计分工不明确
- 4、统计信息的共享机制尚未建成
- 5、法律监督的氛围尚未形成

##### 四、新形势下部门统计作用的再认识

- 1、部门统计是全面认识形势的重要部分
- 2、部门统计是提高政府宏观调控水平的重要力量
- 3、部门统计是部门履行行政管理职能的重要依据
- 4、部门统计是市场主体生存与发展的行动指南

##### 五、部门统计管理模式的选择

- 1、确立政府统计总体发展目标
- 2、积极履行政府综合统计的协调职能
- 3、合理确定部门统计的定位
- 4、明确部门统计应遵循的原则
- 5、构建部门统计体系基本框架

## 六、加强部门统计管理的措施

- 1、充实和完善统计法律法规
- 2、对部门统计实施全方位管理
- 3、改革和完善部门统计制度方法
- 4、加大部门统计调查项目的管理力度
- 5、建立和规范部门统计数据报送制度
- 6、建立部门统计工作巡查制度

## 摘 要

我国的部门统计是政府统计的两大组成部分之一，是各级各部门领导实施宏观管理和科学决策的重要信息来源之一。我国的部门统计是在建国初期，从政府实行计划管理需要出发，逐步创建和发展起来的。部门统计为部门管理、行业管理提供了大量统计信息和咨询建议，发挥了重要作用。但是，随着社会主义市场经济的建立和发展，由于经济利益主体的多元化，部门统计遇到了新的困难和挑战，存在着许多问题，严重影响着部门统计职能及政府统计整体功能的充分发挥，影响了党和政府的宏观决策，导致了统计资源的浪费。在新的形势下，部门统计如何定位，对部门统计的作用如何认识，部门统计模式如何选择，怎样充分发挥部门统计的作用，是亟待解决的问题。

《部门统计管理问题研究》，结合新形势对政府统计的总体要求和部门统计职能定位，从分析部门统计工作现状入手，通过剖析部门统计存在的问题和面临的挑战，积极探索新形势下部门统计管理的模式和改进完善部门统计的措施，旨在为构建政府综合统计与部门统计互为补充的政府统计体系，实现大统计、大管理的目标找寻途径，奠定基础。该文率先在全国系统、全面地对部门统计管理问题进行了研究，首次提出了部门统计总体发展目标和部门统计体系的四种构建模式，首次提出了部门统计工作规范化管理的设想，并在山东部门统计工作规范化建设中付诸实践，得到了国家及多个省市的充分认可。

文章分为六大部分：一、部门统计的发展进程。该部分回顾了我国部门统计职能的演变过程和部门统计的发展成就。二、部门统计存在的问题。该部分剖析了当前部门统计中存在的主要问题。三、影响部门统计协调发展的因素分析。这部分对存在问题的主要原因进行了分析，认为从部门统计的发展进程看，制约部门统计协调发展，既有部门本身认识上的偏差，也有政府综合统计履行职能不到位因素，同时，也有经济社会发展环境的影响，各种因素交织在一起，共同影响和制约着部门统计的协调发展。四、新形势下部门统计作用的再认识。认为部门统计是全面认识形势的重要部分，是提高政府宏观调控水平的重要力量，是部门履行行政管理职能的重要依据，是市场主体生存与发展的行动指南。五、部门统计管理模式的选择。该部分对部门统计的定位、部门统计应遵循的原则、部门统计总体发展目标和部门统计体系的构建模式进行了探讨，认为部门统计总体发展目标应是对部门统计工作实施全方位管理，以管理带建设，以建设促发展，建立与政府综合统计相互协调、相互补充的部门统计体系。在新形势下，科学合理的部门统计体系基本框架是，对专业性强的经济部门，以完善系统统计为目标；对于社会活动管理部门，以建立行业统计为目标；对于管理职能交叉的部门，以建立统一制度为目标；对部分具有工商领域管理职能的部门，以完善补充性统计为目标。通过整体设计，科学分工，各司其职，分类管理，最大限度地实现优势互补和信息共享，提高部门统计的工作效率和服务水平。六、加强部门统计管理的措施。部门统计管理模式的选择和确立，是从宏观方面明确了部门统计管理的对象、职责、方向和目标，更重要的是将这种选择付诸实践，该部分提出了实现部门统计总体发展目标和部门统计体系基本框架的强有力措施。

## 部门统计管理问题研究

完善统计体制，是党的十六届三中全会提出的提高宏观调控水平的重要战略举措。部门统计作为政府统计的两大支柱之一，在完善统计体制的改革中扮演着举足轻重的角色。因此，在社会主义市场经济日益深化的现阶段，探讨和研究政府综合统计与部门统计的定位、分工以及以管理带建设的模式，是加强和改进部门统计、提高政府统计整体效能的必然需求，也是完善统计体制、提高宏观调控水平的重要基础工作。本课题结合新形势对政府统计的总体要求和部门统计职能定位，从分析部门统计工作现状入手，通过剖析部门统计存在的问题和面临的挑战，积极探索新形势下部门统计管理的模式和改进完善部门统计的措施，旨在为构建政府综合统计与部门统计互为补充的政府统计体系，实现大统计、大管理的目标找寻途径，奠定基础。

### 一、部门统计的发展进程

## 1、部门统计职能的演变

建国初期，伴随着国家统计局的成立，部门统计也应运而生，形成二元结构的政府统计体系，即以各级统计局组成的综合统计体系和以主管部门为代表的部门统计体系。两者分别设计、自成体系，内容上存在重复交叉，实行双轨并行。政府综合统计以满足政府编制国民经济计划的需要设置，内容较为宏观；部门统计以满足编制部门计划的需要设置，内容更为详细具体。由于计划经济时期，部门掌握着资源分配权和多种制约权，部门与基层统计对象的关系属紧密型的，从组织形式、管理结构上奠定了部门统计长期稳定存在的基础。

进入90年代，新国民经济核算体系的试行，部门统计开始纳入政府综合统计体系之中，为新国民经济核算体系提供数据支持。政府统计呈现由二元结构向一元结构转变的趋势。随着社会主义市场经济体制改革的逐步展开，市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，政府的职能也按照政企分开原则，由原来的直接干预企业行为转向间接管理为主，由管项目审批、管钱、管物转向搞规划、协调、监督和服务，部门与基层统计对象的关系逐步由紧密型向松散型转变，部门统计的传统基础发生了动摇，部门统计进入新的调整期。

以政府机构改革的全面展开为转折点，政府统计由二元结构向一元结构转变的需求更为迫切。这种转变要求政府综合统计履行统计工作主管部门的职责，按照“整合、协调、互补、共享”的原则，加强对部门统计的管理、协调和指导；要求部门统计依据职能的转变和政府统计体系的总体框架，定位统计功能，拓展统计范围，提高部门统计工作水平。但由于部门行政管理职能的调整和弱化，部门行业管理职能的增加和拓展，政府统计体系结构的这种转变面临着更多的挑战和不适应之处。如不适应政府宏观调控的需求，不适应社会公众的需求，不适应对外开放的需求等等。这一时期，部门统计作为政府统计的重要组成部分，逐步融入政府宏观调控体系之中，逐步纳入政府统计体系改革的总体框架之中，进入全面变革时期。

## 2、部门统计的发展

长期以来，随着政府机构改革的逐步实施，部门统计的职能几经变化，但部门统计也在变革中发展壮大起来，成为政府统计的两大支柱之一，为社会主义改革和建设事业做出了应有的贡献。

一是部门统计体系逐步完善。根据国家出台的一系列关于加强统计工作的规定和措施，部门统计围绕健全统计机构，充实统计人员，提高服务水平等方面，积极开展工作，不仅传统的物质生产部门和文化、教育、卫生、金融等非物质生产部门形成了自上而下的完整统计体系，而且随着信息、科技、保险等新兴行业的发展，部门统计也从无到有，开展统计调查，逐步形成各具特色的统计体系。到目前为止，凡具有政府行政或行业管理职能的部门，已形成了上下贯通的部门统计系统。同时，行业协会统计体系也在逐步形成。

二是部门内的统计管理有了新的起色。统计作为部门管理的一项基础性工作，已普遍被部门领导所认同。各级各部门普遍加大了对部门统计工作的领导和投入，在建成完善本部门完整的统计体系的同时，逐步加强部门内部统计机构建设和基础统计工作，统计力量进一步加强，统计技术手段也不断进步。大部分部门成立或明确了综合统计机构，统一管理和协调部门内部各职能机构的统计工作，从组织上为做好部门统计工作奠定了基础。

三是统计调查内容日益丰富。部门统计具有统计调查项目数量大、涉及面广、内容丰富的特点，并且呈不断增加的趋势。到2002年底，在山东省行政区域内实施的合法的国家部门统计调查项目为431项，合法的省级部门统计调查项目为68项，均为经常性统计调查。近两年，部门统计调查项目呈增加之势，每年约增加十几项。统计调查内容既有满足宏观调控的指标，也有更为具体的满足微观管理的指标。从涉及的行业看，部门统计多分布于第三产业的各个行业、各个领域。

四是统计服务水平不断提高。部门统计不仅为本部门的行政管理和行业管理提供了大量的统计信息，还配合政府综合统计完成了重大国情国力普查和经常性统计调查任务，及时向政府综合统计提供国民经济核算必需的统计、财务、业务核算资料，同时，积极发挥智囊参谋作用，采取统计分析研究、定期向社会发布信息的制度、编印部门统计年鉴或年度综合统计资料汇编等多种方式，不断提高统计服务水平，为各级党政领导进行宏观管理和科学决策提供了大量的统计咨询信息，为促进国民经济持续、健康、快速发展发挥了应有的作用。

## 二、部门统计存在的问题

应该看到，尽管部门统计的建设与发展在稳步推进，但与经济社会发展对部门统计的要求，与部门统计应承担的职责还有很多不适应的地方，也存在着诸多困难和问题，制约了部门统计作用的有效发挥。

### 1、统计主体之间重复交叉现象较为突出

经过多年的发展，部门统计具有丰富的统计资源。但统计内容重复交叉、统计资源浪费又是长期积累的问题。虽然提出了多年、研究了多年、解决了多年，但依然较为突出。主要表现在部门统计调查与政府综合统计调查、部门统计调查等统计主体之间，如基本单位统计、畜牧业统计、建筑业统计、房地产统计、就业失业统计、耕地面积统计等。这种统计调查之间的重复交叉，数出多门，不仅加重了基层调查对象的负担，降低了统计调查整体效率，也影响到统计数据的权威性和质量。

### 2、部门依法统计的意识相对薄弱

依法行政是我国建立社会主义法制国家的基本要求，依法统计是我国统计工作的基本原则和根本要求。但是，在部门统计工作中，依法统计的意识还相当薄弱，存在着一些有章不遵、有法不依的现象：一是不按法律规定到政府综合统计部门审批、备案部门统计调查项目，擅自制发非法统计调查表；二是不严格执行国家发布的统计标准，自行其是；三是重要统计数据在公布之前没有按要求与政府综合统计部门协商；四是不能按时向政府综合统计部门报送国民经济核算需要的部门统计资料和财务资料；五是部门制定的关于统计工作的管理办法存在与《统计法》相矛盾和冲突之处，等等。

### 3、部门统计职能与行业管理的要求不相适应

政府机构改革以后，部门统计工作基础和资源状况发生变化，有些部门强化了行业管理职能，统计资源明显不足，有些部门统计资源分化，统计功能明显减弱。针对这些变化，有些部门领导对统计工作缺乏足够的认识，重视统计工作不够，统计职能没有及时调整和强化，任务与机构、人员的矛盾加剧，统计人员不稳定，统计经费紧张，信息化水平不高，网络化发展不平衡，统计范围仍沿用原来的有隶属关系的单位，等等，统计工作的基础远远不能适应行业管理的需要。

### 4、部门内部统计管理水平有待加强

在部门内设立或指定综合统计机构或综合统计负责人，行使部门综合统计职能，目的是为了统一组织指导和综合协调部门内设各职能机构的统计工作和系统内企业事业组织的统计工作，最大限度地发挥部门统计的作用。目前，部分部门虽然设立或指定了综合统计机构或配备了综合统计负责人，但对其法定的综合统计职能认识不足，管理协调本部门统计工作的职能发挥得相对薄弱，有些部门甚至没有设立综合统计机构或配备综合统计负责人，综合统计职能也不明确，在客观上削弱了统计工作在部门中的地位。

### 5、部门统计制度方法改革相对滞缓

部门统计制度方法多是在计划经济体制下形成的，随着政府职能的转变，部门统计也应当按照部门新的管理职能与范围，改革统计制度和方法，更好地满足部门管理转型的需要，更好地适应市场经济发展的要求。近几年，部门统计在制度方法改革方面采取了许多积极措施，取得了一定的成绩。但是，旧的制度方法框框还有很深的影 响，抱残守缺的思想观念依然存在。突出表现在：统计调查指标既多又缺，多的是计划经济体制保留下来的生产指标、总量指标，缺的是反映社会主义市场经济、科技进步、社会发展、国民经济结构调整及可持续发展战略的统计指标。统计调查方法比较单一，多数部门主要采用全面统计的方法，不适应调查对象复杂多变的客观实际。有些部门统计的范围还是沿用过去系统内的口径，与新的部门行政管理的范围不一致等等。

## 三、影响部门统计协调发展的因素分析

从部门统计的发展进程看，上述问题的存在，既有部门本身认识上偏差，也有政府综合统计履行职能不到位 的因素，同时，也有经济社会发展环境的影响，各种因素交织在一起，共同影响和制约着部门统计的协调发展。

### 1、部门统计的定位不准

统计法规定，政府综合统计部门是代表政府领导和协调本行政区域内统计工作的法定职能部门，各部门在统计业务上受

同级政府综合统计部门领导。这一规定将政府综合统计与部门统计的关系以法律形式加以明确，强调了大统计的观念，强调了政府综合统计与部门统计在政府统计体系中的职能定位。但由于多年来形成的政府统计二元结构以及部门统计的各自为政，部门统计定位不准问题在统计改革和发展的实践中逐步显露出来。有些部门对统计工作的定位在认识上出现偏差，认为部门统计工作是部门自己的事情，与政府综合统计部门无关，从而不愿接受政府综合统计部门的管理和协调，与政府综合统计部门的配合程度较低，从主观上设置了政府综合统计与部门统计互为补充的障碍，加大了政府统计向一元结构转变的难度。

## 2、政府综合统计对部门统计的协调管理力度不够

如前所述，现行的政府综合统计同时具有两种基本职能，一是代表政府履行综合管理职能，二是面向社会履行统计调查服务职能，这就奠定了政府综合统计既是管理者又是调查者的双重身份，确立了政府综合统计在政府统计向一元结构转变过程中的主体地位。因此，政府综合统计的两种基本职能不可偏颇。但在实际统计工作中，政府综合统计过多地将精力放在统计调查服务方面，围绕着如何更好地为发展提供统计服务大做文章，对部门统计管理的重视程度不够，指导协调力度不够，尤其是对部门的统计基础工作、统计调查项目的审批备案、统计调查制度的实施、统计资料的使用和管理、统计队伍建设等方面，规范强化措施不够，不仅导致统计管理职能的弱化，在客观上形成部门统计各自为政的氛围，由此派生出重复统计、制度方法改革滞后、不按要求审批备案统计调查项目等问题。

## 3、部门统计分工不明确

部门统计分工有多种表现形式，即政府综合统计与部门统计的分工、部门之间的统计分工以及部门内部的统计分工等。就我省而言，2000年省政府发文《关于加强和改进部门统计工作的通知》，初步规定了政府综合统计与部门统计之间、部门之间的统计分工。但由于文件发布早于省级政府机构改革的完成时间，有些规定不够明确具体，有些部门的职能又发生变化，因此，在现行的政府统计体系中，部门统计分工不明确的问题依然存在，这就使得历史上形成的部门分工难以改变，政府机构改革明确的部门行业管理职能也因统计职能的欠缺难以及时调整到位，多年的重复交叉现象更难以消除。

## 4、统计信息的共享机制尚未建成

建立部门间统计信息的共享机制是消除重复统计、提高政府统计整体效率的必要保证。多年来，部门统计不断发展壮大，绝大多数部门都建立了自上而下的统计体系，开展了近500项经常性统计调查项目，掌握着大量十分丰富的统计资料。但是，由于政府各部门间沟通不够、协作不充分，没有建立规范的统计信息共享机制，部门与部门之间缺少持久、顺畅的资料交换渠道，缺乏长期、协调的信息互补关系，使得部门统计资料没有得到充分的开发利用，不仅造成统计信息资源的浪费，也制约着一元结构的政府统计的运行。

## 5、法律监督的氛围尚未形成

《统计法》是有效、科学组织统计工作的必要保障。《统计法》颁布20多年来，各级政府综合统计部门的统计法制意识不断增强，统计执法的力度不断加大，有效地保障了政府综合统计的顺利开展。但是，政府综合统计开展的统计执法，大多是针对基层被调查企业的。对部门统计本身来讲，一直是政府统计法制建设的薄弱环节，一方面对部门统计违法行为不作为或查处力度不够，使部门成为统计执法的真空地带，并未形成依法治统、法律监督的氛围，在客观上为部门统计中诸多有法不依的现象提供了存在的空间；另一方面，面对统计调查难度的加大，如调查对象数量急骤增加，成份日趋复杂，结构千差万别以及配合程度降低等诸多问题，政府综合统计与部门统计的联合执法工作也没有开展起来，使这种现象有加深的趋势。

## 四、新形势下部门统计作用的再认识

去年下半年以来，党中央、国务院对当前我国经济形势作出了一个重要判断，认为我国经济处在发展的关键阶段，进入了一个新的发展时期。以党的十六届三中全会为标志，市场经济的框架已经逐步建立，并得以逐步完善，市场化趋向的全面改革正进一步深入。同时，党中央新一代领导集体提出了“以人为本，全面、协调、可持续发展”的科学发展观。从2002年4月15日起，我国政府正式参加了国际货币基金组织“数据公布通用系统”。这是我国政府增加宏观经济透明度的一个重大举措，标志着我国统计制度朝着国际标准靠拢的方向又迈进了一大步。面对不断变化的经济、改革、发展、开放的新形势，部门统计也面临着新的机遇和挑战，重新认识部门统计在政府宏观调控体系中的作用，是新时期加强和改进部门统计工作的

基本前提。

### 1、部门统计是全面认识形势的重要部分

当前，全国全省经济社会发展进入了新一轮发展周期的上升期、扩张期，处在一个超常规、高速度、跨越式发展的新阶段。同时，政府统计也进入向一元结构转变的改革时期。在这样一个重要的发展时期，省委省政府非常重视统计在制定政策、把握规律、预测趋势等方面的积极作用，并把统计信息当作经济发展的重要资源、社会进步的重要因素。因此，部门统计作为政府统计的重要组成部分，要全面认识形势，制定重大政策决策，离不开部门统计信息作参考、作补充，同样，要监督与监测重大政策决策的实施效果与结果也离不了部门统计信息。部门统计与政府综合统计共同承担着紧紧围绕全省经济社会发展的总体目标、战略部署和具体措施，运用统计的手段，把复杂多变的经济社会情况准确地予以量化，提供准确、科学、及时的统计信息之重任。

### 2、部门统计是提高政府宏观调控水平的重要力量

从近几年的工作实践来看，统计信息已经成为提高政府宏观调控水平的重要因素，是重要的生产力。部门统计参与政府宏观调控的途径，除了通过部门的行政管理，直接反馈给决策系统外，就是间接地提供国民经济核算体系所需要的信息。鉴于现阶段我国行政管理体制的实际，编制国民经济核算体系工作不可能只有政府综合统计来承担，对部门行政管理范围内的、具有一定专业性和技术性的统计内容，必须由部门统计来承担。政府综合统计部门利用各部门的信息，既可以编制国民经济核算体系，还可以对方方面的信息进行综合系统地加工整理，形成宏观的、内在联系密切的信息源和数据库，成为决策系统的支撑。

### 3、部门统计是部门履行行政管理职能的重要依据

各主管部门都担负着一定的经济和社会事务管理职能，为了切实履行好各自的行政管理职能，就应当做到“知上策、识下情”。“知上策”就是要熟悉上级政策，把握政府的宏观调控方向。“识下情”就是要掌握本部门管理范围内的经济社会发展状况，做到心中有“数”。要做到这些，部门管理者就不能离开统计工作和统计信息。比如去年出现的油价上涨，部分省区能源和原材料供应紧张等，作为相关主管部门，必须利用统计信息来分析产生问题的原因，是生产过快、供应不及时产生的暂时问题，还是生产能力不足导致的长期问题，这样才能制定具体有效的对策。各部门的决策者只有充分掌握并利用本部门、本行业的大量统计信息，开展分析研究，才能制定出切合实际的部门政策和对策，做到科学决策、科学管理。

### 4、部门统计是市场主体生存与发展的行动指南

社会主义市场经济条件下，无论是国有集体企业，还是外资民营企业，都已经逐步成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的市场主体。经过多年市场经济的洗礼，现在的企业经营者与管理者素质普遍提高，他们对与企业生存发展相关的统计信息非常敏感，在某种程度上，其关注程度决不亚于政府决策者。因此，各部门也要承担社会公共信息产品的生产者和发布者的职责，及时向社会、向企业发布部门统计信息，通过提供信息，引导本地区的市场主体改变投资策略、调整生产结构，在市场竞争中作出正确的选择，增强企业的竞争能力。这些从表面上看是为微观服务，实际上是优化投资环境、增强政府服务水平、振兴山东经济的必然措施。

## 五、部门统计管理模式的选择

如前所述，部门统计存在的问题、影响因素以及面临的机遇和挑战，都充分说明了新形势下加强和改进部门统计工作的重要性 and 紧迫性。在政府统计体系中，部门统计不是可有可无，而是非常重要、不可或缺的。当前，政府统计体系正处于向一元结构转轨的关键时期，政府综合统计认真履行管理和协调全社会统计工作的法定职能，加强对部门统计工作的全方位管理，以管理带建设，以建设促发展，是积极应对挑战、有效解决问题，提高整体水平，建立政府综合统计与部门统计相互协调、相互补充的政府统计体系的必然选择。

### 1、确立政府统计总体发展目标

以党的十六届三中全会决定将统计工作纳入国家宏观调控体系为标志，我国统计工作进入了一个新的重要发展阶段。在新的阶段，政府统计具有三个基本特征：一是整体性，政府的全部统计活动服从于一个统计体系的整体功能要求；

二是互补性，政府综合统计与部门统计信息互为补充，共同服务于经济社会发展；三是协作性，政府各部门具有合理、稳定的分工合作关系，协调调查资源，提高统计效率。因此，对部门统计实施综合管理，首要问题是明确管理的目的，确立政府统计的发展目标，即“以为经济社会发展服务为指导，树立政府统计一盘棋思想，将部门统计的制度方法建设统一纳入政府统计制度方法建设的总体框架之中，整体设计、合理分工、统一协调、集中管理、多方联动、分步实施，逐步推进部门统计向全行业统计拓展，共同构建政府综合统计与部门统计整体统一、相互协调、相互补充的适应社会主义市场经济要求又符合中国国情和国际一般规则的政府统计体系。

## 2、积极履行政府综合统计的协调职能

政府综合统计部门是代表政府管理和协调本行政区域内统计工作的法定职能部门。在政府统计体系的构建和发展中，要体现政府统计体系的整体、互补、协作等特征，政府综合统计管理协调功能的发挥是十分重要，且居主导地位的。因此，加强和改进部门统计工作，不仅是部门自身的事情，也是政府综合统计部门义不容辞的责任，是政府赋予统计部门的重要职责。政府综合统计要树立大统计观念，依据政府统计的总体发展目标，通盘考虑政府统计体系的整体框架，在提高自身统计工作水平，服务于经济社会发展的基础上，通过完善法律法规、健全管理制度，加强监督检查，加大对部门统计整体工作的管理力度，充分发挥政府综合统计的协调职能，处理好政府统计中各方面的关系，增强政府统计的整体性、互补性、协作性，为全面繁荣统计事业有新的作为。

## 3、合理确定部门统计的定位

部门统计定位的合理与否，决定着部门统计的发展方向，也是政府综合统计实施统计管理的基本依据和立足点。解决部门统计定位问题的关键是转变观念，要把认识统一到政府统计一盘棋上来，认识到部门统计是政府统计体系的重要分支，既有从属于部门行政管理和行业管理职能的职责，又有服从于政府统计整体功能的责任。同时，又有双重的服务功能，即为企业的微观管理和政府的宏观调控提供信息服务。可以说，部门统计比政府综合统计具体，比民间统计系统、全面，具有独特的优势和广阔的发展空间。另外，搞好政府综合统计与部门统计的分工与协作也是合理确定部门统计定位的重要环节。统计工作本身是一个系统工程，需要各部门增强开拓创新意识和改革进取精神，自觉服从于政府统计的改革与建设、管理与协调的大局，按照政府统计的总体目标和各自分工，密切配合、通力协作，使统计工作不断满足社会主义市场经济发展的新要求，积极应对市场化、国际化、网络化和高新技术发展所带来的新挑战。

## 4、明确部门统计应遵循的原则

对部门统计实施全方位管理，就必须明确部门统计应遵循的原则，以保障部门统计在统一的政府统计体系下沿着正确方向发展。新形势下，部门统计应遵循的原则：一是坚持立足当前，兼顾长远原则。立足当前，即针对当前部门统计存在的问题，以满足当前统计工作需要为前提，逐步推进部门统计工作的规范化建设，逐步开展部门统计制度方法改革，逐步拓展实施全行业统计的部门。长远目标着眼于政府统计体系的科学构建和层次推进。二是坚持整体设计、合理分工原则。政府统计体系是一项复杂而庞大的系统工程，要用系统的观点，按照部门的管理职能，对政府综合统计和部门统计进行整体设计、科学分工，逐步实现全社会统计范围的无缝覆盖。三是坚持整合、协调、互补、共享原则。充分利用部门现有的统计资源、统计渠道，按照统一的统计标准，实现有机整合、综合协调，提高效率，满足各自需求，实现部门间统计信息资源的共享。四是坚持以管理带建设原则。按照《统计法》赋予政府综合统计的职能，加强对部门统计全方位管理，由此带动部门统计的基础工作，如机构和人员建设、信息化建设、制度方法改革等方面上档次、上水平，努力适应新形势下的各种统计需求。

## 5、构建部门统计体系基本框架

构建科学合理的部门统计体系是加强和改进部门统计工作、充分发挥政府统计整体功能的基础。在新形势下，构建科学合理的部门统计体系，就是要依据政府机构改革确定的部门职能，以满足国民经济核算为核心，通过整体设计，科学分工，各司其职，分类管理，最大限度地实现优势互补和信息共享，提高部门统计的工作效率和服务水平。

——对专业性强的经济部门，以完善系统统计为目标。这类经济部门的特点是专业性、系统性较强，属紧密型管理模式，易于对管理范围内的单位进行全面统计。在实际工作中，这类部门均已建立了系统统计制度，应根据国民经济核算和部门管理的需要进一步充实和完善。主要有财政、银行、保险、工商行政管理、税务、质量技术监督、外贸、外汇管理、审计以及海关、铁路、航空、邮政、电信、进出口检验检疫等。

——对于社会活动管理部门，以建立行业统计为目标。这类部门的特点是涉及面广、管理分散，系统内统计有一定基础。但传统的系统内统计与现行的部门行业管理范围不匹配，难以满足政府决策和部门管理的需要。因此，这类部门应在现有系统统计的基础上，扩大范围、充实内容，逐步实现行业统计。主要有文化、教育、科技、广播电视、新闻出版、档案、卫生、体育、民政、民族事务、侨务、外事、法院、检察院、司法、公安、交通、劳动与社会保障、人事、环保、气象、国土资源、地震、计划生育等。

——对于管理职能交叉的部门，以建立统一制度为目标。这类部门的特点是基础性强，管理职能互有交叉。在实际统计工作中，也存在重复交叉现象。因此，应综合考虑这类部门的职能和需要，统一协调，规范制度，消除重复，资料共享。主要有农业、畜牧、海洋与水产、林业、农机、水利、中小企业、城建、贸易、旅游等。

——对部分具有工商领域管理职能的部门，以完善补充性统计为目标。这方面基本统计都属于政府综合统计的内容，但是不能满足有关部门或协会进行行业管理的需要。因此，这类部门可以在政府综合统计的基础上补充有关指标，形成部门统计制度，同时满足两者需要。主要有电力、烟草、盐业、医药、黄金、煤炭、一轻、二轻、纺织等。

## 6、研究探讨政府部门统计信息共享机制

建立政府部门统计信息的共享机制，是实施部门统计管理的目的之一，也是落实部门分工协作、减少重复交叉的必要保证。政府统计体系的整体性要求，政府综合统计与部门统计之间、部门统计之间的统计活动不能重复进行，基本前提是部门间统计信息的互通有无，包括调查资源、统计内容以及信息含量等。这就需要政府综合统计增强服务意识，发挥协调管理的综合职能，寻找“要求部门做什么”与“为部门提供什么服务”的最佳结合点，积极研究和探索建立政府部门统计信息共享机制的方法，如确定信息共享的内容，探讨信息共享的方式，研究信息共享的程度、安全措施的保障、信息发布的有序等等，适时开展试点获取实践经验，为真正消除重复交叉，提高统计效率，全面实现信息共享提供决策支持。

## 六、加强部门统计管理的措施

部门统计管理模式的选择和确立，只是从宏观方面明确了部门统计管理的对象、职责、方向和目标，更重要的是将这种选择付诸实践，采取强有力的管理措施，积极应对部门统计面临的困难和压力，积极推进部门统计工作水平的全面提升。

### 1、充实和完善统计法律法规

我国的统计法律体系由《统计法》、《统计法实施细则》、地方统计管理条例及其它规章、规范性文件组成，为我国统计事业的发展发挥了重要作用。但是，与社会主义市场经济发展的要求相比，仍需要进一步充实完善。特别是对部门统计的管理来说，只有以国家统计局令形式发布的《部门统计调查项目管理暂行办法》，且管理范围不全、约束力不强，缺少法律或政府规章形式的、涉及部门统计全方位管理的部门统计管理条例，使政府统计工作的协调和监督缺少必要的法律保障和依法统计的约束。因此，进一步充实和完善统计法律体系，制定出台部门统计管理条例或政府规章，明确政府综合统计协调与管理全社会统计工作的职责，同时对部门统计工作的全过程和各个方面都给予明确的、详细的规定，特别是对部门统计违法的处理上，强化制裁措施，是新形势下加强部门统计管理的重要举措，是增强统计法律体系的整体性、统一性和权威性的重要方面。

### 2、对部门统计实施全方位管理

统计是一项综合性强、涉及面广、实施过程多阶段的专业性工作，部门统计也不例外。因此，对部门统计实施管理也应是全方位、多方面的，这是全面提高部门统计工作水平的基础。在过去的管理实践中，多侧重于部门统计调查项目的审批备案和部门统计数据的按时报送，这只是部门统计管理的一部分。除此之外，部门统计机构的设置、人员配备、综合统计职能的行使、持证上岗、统计资料的发布、统计信息化建设等基础工作，也是部门统计管理的重要方面，是部门统计规范化建设的基础性工作。只有做好、管好部门统计的基础工作，才能切实做好部门统计整体工作。政府综合统计是代表政府协调和管理全社会统计工作的职能部门，理应担当起对部门统计实施全方位管理的重任，从制定管理办法入手，从落实管理措施深化，从检查管理目标推进，以有效的管理手段促使部门领导重视统计工作，改善工作条件，改革统计制度方法，提高部门统计工作整体水平。

### 3、改革和完善部门统计制度方法

为了适应市场经济、领导决策、社会公众等方面的统计需求，近几年，政府综合统计加大了统计制度方法改革的力度，并取得明显进展。如何引导部门统计在政府统计整体框架下逐步推行统计制度方法改革，也是政府综合统计的职责之一。一方面要宣传政府统计改革的思路和进展，让部门统计及时了解和掌握改革的趋势和方向；另一方面要从政府统计整体设计角度，以部门统计体系基本框架为基准，为部门统计制度方法改革提供制度咨询、设计指导，积极拓展统计范围，推进相关部门的全行业统计。从部门本身来讲，也要转变观念，增强改革意识，积极主动配合政府统计的整体改革，加速本部门的改革，删除冗余指标，增加反映市场经济、结构调整、经济效益、科技进步、生活质量、可持续发展和社会全面进步等方面内容的指标，积极采用统计标准，构建具有中国特点并符合国际一般规则的部门统计指标体系。

#### 4、加大部门统计调查项目的管理力度

部门统计调查项目的审批备案是一项经常性管理措施。为了摸清底数，加强管理，国家和各省政府综合统计普遍对部门统计调查项目进行了集中清理，使部门统计调查项目的管理基本趋于规范。从目前情况看，还应进一步加大管理的力度，定期做好部门统计调查项目的审批备案，在此基础上，建立动态的部门统计调查项目库，及时公布部门统计调查制度审批备案名单和到期的部门统计调查制度名单，运用社会监督机制，遏制违规统计调查。同时，严格监督经政府统计部门审批备案的部门统计报表制度的实施、各类统计标准的贯彻执行、统计数据质量的控制等，对到期后不经审批而继续执行统计报表制度及其它各种非法调查，加大统计执法力度，依法予以查处。

#### 5、建立和规范部门统计数据报送制度

《统计法》规定，对于国民经济核算和政府宏观管理需要的部门统计、财务和业务资料，各有关部门要及时向所在地政府综合统计部门报送。但在实际工作中，这一规定并未落到实处，部门统计数据的报送渠道不畅，报送不及时的问题依然存在。要解决这一问题，必须建立《部门统计数据报告制度》，将各部门应向政府综合统计报送的各种统计、财务报表全部纳入，明确每张报表的报送要求，以制度的形式，规范和约束部门统计数据的报送渠道、方式、内容和时间，提高部门统计数据的报送效率。同时，这一制度的建立和实施，也可以为部门统计数据报送中的违法行为提供执法依据。在理顺部门统计数据报送渠道的过程中，还应大力推进部门的统计信息化建设，逐步实现统计数据采集、传输、处理、存储、分析、发布的计算机化和网络化，确保部门统计数据报送的及时性，提高统计服务水平。

#### 6、建立部门统计工作巡查制度

统计执法检查制度，在我国已实行多年。2003年底，国家又建立了地方统计工作巡查制度。对部门而言，不仅统计执法检查开展得不够，部门统计工作也不在巡查之列，使之落入执法检查或工作督察的缝隙。从部门统计工作的现状来看，仅对部门统计进行执法检查是不够的，还应部门统计工作的各个方面进行检查监督，因此，应建立部门统计工作巡查制度，将部门统计工作巡查与执法检查结合起来，通过定期部门统计工作巡查，促进各部门重视统计工作，严格执行统计法规和统计制度，不断改革统计制度方法，完善内部统计管理，改进工作条件，提高统计效能，保障部门统计数据的准确性、科学性、及时性。通过巡查，加强政府综合统计与各部门的联系与沟通，理顺统计工作关系，交流经验，发现问题，积极指导，解决问题。同时，在部门统计工作巡查中，还要侧重统计违法行为的检查，一旦发现，及时予以查处，实现工作巡查与统计执法的有效结合，互为促进，全面提高部门统计工作整体水平。

（作者工作单位：山东省统计局设计管理处）

附件