

© 杜昌祚 主编

(2006~2007)

山东省 优秀统计科研成果 汇编

Shandongsheng
Youxu Tongji
Keyanchengguo Huibian

汇编

山东大学出版社

山东省优秀统计科研成果汇编 (2006~2007)

主 编 杜昌祚
执行主编 刘兴慧
编 辑 杨渊衡 王海波

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

山东省优秀统计科研成果汇编:2006~2007/杜昌祚主编.
—济南:山东大学出版社,2008.10
ISBN 978-7-5607-3669-3

I. 山…

II. 杜…

III. 统计—科技成果—汇编—山东省—2006~2007

IV. C832.52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 159164 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

山东省恒兴实业总公司印刷厂印刷

787×1092 毫米 1/16 21.25 印张 490 千字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

定价:42.00 元

版权所有,盗印必究

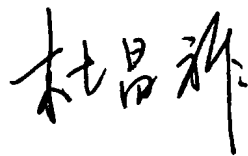
凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

序 言

光阴荏苒,日月如梭,转眼之间我们迎来了2008年的初秋时节。在这举国同欢庆、世界共此时的奥运盛会之际,《山东省优秀统计科研成果汇编(2006~2007)》也如期付梓,这是近两年来我省广大统计工作者辛勤劳动、潜心统计科研的共同结晶。

党的十六届三中全会以来,胡锦涛总书记提出的科学发展观,已成为全党全国各族人民最基本的政治纲领和工作指导方针。贯彻落实科学发展观,对我国当前的改革和发展提出了新任务、新要求,促进了各级党政领导决策观念的转变和突破,以科学分析、科学决策促科学发展已成共识。作为监测、反映国家社会经济发展“晴雨表”的统计工作,也更加得到了各级领导的重视,发挥了越来越重要的决策参谋的作用。与此同时,统计科研工作也面临着一些前所未有的新课题,比如统计工作如何贯彻落实科学发展观、如何定量描述和综合评价科学发展、如何监测反映和谐社会的建设等等,围绕这些课题,我省广大统计工作者在繁忙的实务工作之余,进行了刻苦钻研,每年都涌现出了一大批优秀的统计研究成果。

本书汇集了2006、2007两年全省重点科研结项课题及第六届全省优秀统计科研成果奖评选的部分获奖作品,这些研究成果涉及内容广泛、针对性较强、观点新颖独到,对策建议具有可操作性和实践指导性,其中一些研究报告的实证分析为政府决策所采纳,发挥了较好的决策咨询作用。希望全省各级统计部门和广大统计工作者,在今后的工作中,百尺竿头更进一步,以更科学的态度,用更科学的方法,发扬更刻苦的探索精神,为统计工作和统计改革建言献策,拿出更好、更多、更具创新性的科研成果,促进全省统计科研工作不断迈上新的台阶。



2008年8月12日

目 录

现代统计体制改革研究·····	杜昌祚 刘兴慧 杨渊衡 王海波(1)
县级统计问题研究 ·····	潘振文 王强 马健(13)
城市高收入群体对国民经济核算的影响 ·····	商伟 蔡精辉 蒋义明 房建(24)
城乡划分标准实证研究 ·····	刘兴慧 张德平 钟洪林 李然青 于永健(30)
青岛市科技自主创新能力研究 ·····	孙兰学 高明辉 崔凤 王磊 秦浩(40)
乡镇统计问题研究 ·····	杜昌祚 潘振文 宋宁 迟淑杰 马健(52)
常规年度县级 GDP 核算所需基础财务资料问题研究 ·····	仲海鹰 王福建 连德卫 王志平 陈红 王浩(64)
青岛市服务业统计调查方法制度研究 ·····	毕明星 刘建华 李勇 董咏梅 郭芳芳(74)
工业增加值两种计算方法比较研究 ·····	姜玉山 陆万明 于冬梅 李功平(81)
城市低收入群体居民消费价格指数研究 ·····	寇祖传 范坤文 孙瑞玲(94)
青岛市科学投资发展问题研究 ·····	王东翔 于承玲 郑卫星 王金峰 刘芹 王之钰(108)
六西格玛管理战略的应用与推进·····	王光玲 周春花(123)
建筑业增加值核算方法研究 ·····	刘银田 王光锋 王志珍 潘光臣 李炳先 孙劲波(132)
核心消费价格指数研究·····	宋义贵 王延芳(143)
山东经济增长数量界限研究 ·····	陈汉臻 彭丽芳 山军勇 刘福军 张秋菊 王安孜 郝翠莲 邢文(151)
环境友好型社会统计评价指标体系研究 ·····	左振华 刘东霞 杜峰 杨红康(187)
全国经济百强县经济增长因素的比较分析 ·····	沈传河 郭玉德 张序萍 主父海英 亚春林 于川 端木祥科(201)
公路交通运输产业创新评价体系研究·····	王雷 彭丽芳 孔岩 王吉霞 郑平(227)
基于模型化系统开发方法的济南市就业战略研究·····	孟照龙(244)
山东收入分配格局及其相关政策研究 ·····	
·····	陈汉臻 彭丽芳 刘福军 张秋菊 山军勇 王安孜 郝翠莲 邢文 李琳(284)
山东社会主义新农村建设统计评价监测指标体系及实证分析 ·····	宋志申 谭杰 刘同星 王象永 李晶 杨志东 金立娟(300)

和谐社会统计指标体系研究

..... 潘振文 刘绍辉 张德平 钟洪林 刘爱芝 李然青 于永健(312)

青岛市节约型社会建设和循环经济发展的现状与指标体系评价及分析

..... 郑卫星 吴加琪 于泳洋(325)

现代统计体制改革研究

杜昌祚 刘兴慧 杨渊蘅 王海波

伴随着新中国社会主义建设事业的发展,我国的统计工作在曲折中前进,在改革中发展,取得了显著成就。特别是党的十一届三中全会以来,我国统计工作焕发出勃勃生机,统计事业蒸蒸日上,统计部门已成为各级领导决策的重要参谋和助手,在经济社会发展中发挥着越来越重要的作用。但同时也应该看到,随着我国经济体制改革不断向纵深发展和社会主义市场经济体制的初步建立,特别是在我国加入 WTO 和统计加入 GDDS 的背景下,现行统计体制在许多方面还不能适应形势发展的要求,需要我们创新统计发展思路,进一步改革和完善现行统计体制,使之既符合当代中国国情,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,充分发挥统计的职能和作用,确保统计服务质量;又与通行的国际统计规范接轨,适应经济全球化对各国有关经济活动信息全面、准确、公开、透明的需要。为此,本课题结合当前国际国内形势对统计工作的总体要求,从分析统计工作现状入手,通过剖析当前统计管理体制和统计制度方法中存在的问题以及统计工作面临的机遇和挑战,深入分析影响我国统计事业发展的各种因素,同时借鉴国际上先进、成熟、有益的统计工作经验,对改革我国现行统计体制进行深入的探讨研究。

一、我国统计工作的现状

改革开放二十多年来,我国广大统计工作者始终坚持解放思想、实事求是的思想路线,积极开拓创新,不断深化统计制度改革,使统计工作得到了迅速恢复和发展,较好地发挥了统计的咨询服务功能。

一是不断强化统计法制、统计基础、统计机构队伍及统计信息自动化系统建设,坚持把确保统计数据质量作为统计工作首要的和中心的任务常抓不懈,统计数据质量日益提高。

二是适应我国经济体制改革的需要,不断加大统计方法制度改革力度,新国民经济核算体系的基本框架已经形成,相应的统计标准体系、统计指标体系也逐步趋于完善;统计调查方法由比较单一、呆板变得灵活多样,确立了以周期性普查为基础、以经常性抽样调查为主体的统计调查方法改革目标,各种非全面调查方法特别是抽样调查技术被广泛采用。

三是统计工作由“封闭式”转向“开放式”,统计参与决策咨询服务的领域不断拓宽,服务水平不断提高,统计工作服从服务于国家各项建设的职能作用得到了更充分的发挥。

尽管几十年来我国的统计工作得到了长足发展,但随着国际国内形势的发展变化,我国当前的统计工作仍有许多不适应现实需要的地方,统计事业的进一步发展面临着更为严峻的挑战。

从国内形势变化来看,随着我国社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,经济运行中的投资主体、利益主体日趋多元化,经济活动方式及分配、消费方式日趋多样化,地区间、城乡间、各个社会阶层间差异加大,影响宏观调控的因素日趋复杂,从而使经济管理对象、统计调查对象、统计数据来源渠道也呈现多元化趋势,特别是统计调查对象的数量成倍增加,变动相当频繁,且受各种利益机制的驱动,对统计工作的支持和合作程度下降,搞准搞全统计数据的难度越来越大。与此同时,在市场对资源配置的基础性作用不断增强的情况下,各级领导和各市场主体对统计信息的需求却大大增加。在市场经济条件下,随着政府职能的转变,政府管理经济的方式由直接管理转向间接管理,由微观管理转向宏观调控,主要依据统计等各方面信息,把握经济运行态势,并在此基础上,采用各种经济手段和政策工具对各种生产经营活动进行引导和间接调控,从而大大增加了对各有关方面统计信息的需求;企业等各类生产经营单位作为自主经营、自负盈亏的市场主体,由计划经济时期根据行政命令由政府配置资源安排生产,转变为主要依据市场信息来确定自己的经营方向和经营策略,为了正确判断行业发展和市场走向,捕捉商机和规避风险,他们更加重视并自觉地使用政府发布的统计信息。广大社会公众出于对国家发展和自身利益的关心,也更加关注政府统计信息,政府统计数据成为人们日常生活中不可或缺的重要信息。在社会各有关方面对统计信息需求量大增的同时,对统计信息的质量诸如信息的准确、及时、适用、全面等方面要求也大为提高了。与这些变化要求相比,统计工作却远远不能适应。我国目前的统计工作无论是工作手段、工作方式还是工作思路,在很多方面、很大程度上都依然停留在计划经济时期。比如在现有的统计调查业务中,仍然有 80% 的经济活动要依靠层层上报的全面报表进行统计反映,抽样调查的主体地位没有真正树立起来,从而使统计工作难以满足各个方面日益增加的统计信息需求,在对一些繁杂的调查对象的掌控上,显得力不从心。

从国际形势发展来看,一方面,随着我国对外开放的不断扩大及经济全球化、信息化趋势的加剧,我国经济已经和世界经济紧密联系在一起,国际社会希望更多地了解中国经济社会发展的实际情况,对中国的统计信息也比以往更加关注。另一方面,我国作为 WTO 成员国,必须遵循国际上通行的市场经济规则,政府行为必须符合我国对 WTO 作出的承诺。统计部门作为政府的组成部门之一,其行为当然属于政府行为,因而,政府统计也必须与通行的国际统计规范接轨。与这些需求及要求相比,我国目前的统计观念、统计行为和统计规则有很多方面与国际通用规则不相吻合。

二、我国现行统计体制的弊端

统计体制是指一个国家为保证官方统计工作的正常进行而采取的政策,包括相关立

法、组织机构及职能、经费来源及人员配备、统计数据收集方法、国民经济核算体系、数据公布及对外服务等,归结起来可以划分为两大类:统计管理体制、统计方法制度。目前,我国统计工作在很多方面跟不上国内形势发展的需要及不符合国际通行规则,既有体制上的原因,又有方法制度上的问题。

(一)现行统计管理体制的缺陷

我国目前实行的“统一领导,分级负责”的统计管理体制,基本上是沿用计划经济时期形成的体制框架。1952年,为适应经济、文化等方面大规模、有计划建设的形势要求,我国成立了国家统计局,之后地方各级人民政府也相继成立政府统计机构,并引进当时的苏联模式,确立了“统一领导,分级管理”的统计体制。不可否认,这种体制在计划经济时期,为制定或调整经济政策、编制和检查国民经济计划、建立健全经济管理制度等曾发挥过积极有效的作用。但随着我国经济体制改革不断向纵深发展和社会主义市场经济体制的建立,这种统计管理体制的弊端也日益显露出来。近二十多年来,虽然进行过诸多方面的变革,但依然有许多问题没有从根本上得到解决。

目前,我国“统一领导,分级负责”的统计管理体制,其实际工作模式基本是:业务上统一领导,其他方面分级负责,即国家统计局负责制定全国统一的报表制度、统计标准等,政府统计系统自上而下实行垂直的业务管理;而地方政府及部门、企事业单位统计机构的人员、编制、经费等,则主要由所属政府、部门及企事业单位管理。这种业务管理与行政管理的各行其是,在当前的形势下存在着诸多的缺陷和不足,其中最突出的表现在以下几个方面:

1. 统计工作抗干扰能力差

由于人员、编制及主要经费受制于当地政府及所属部门、企事业单位,致使统计机构和统计人员难以抵制来自“上面”的干扰和压力,无法真正独立行使统计调查、统计报告、统计监督职权,从而难以保证统计数据的真实客观。特别是当前我国的统计数据仍然以层层上报的形式为主,又给了一些以“数”谋利的干部干扰统计数据更多的可乘之机。对此,处于弱势、被人掌控的统计人员可以说基本上没有抵抗能力。

2. 《统计法》不能得到完全有效执行

现行的《统计法》及相关规定,在保障统计工作的有效开展等方面确实发挥了不可低估的作用,但毋庸讳言,同样是由于一些体制上的原因,致使《统计法》的一些规定得不到很好落实,而成为一纸空文。比如,《统计法》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兼职的统计员,负责组织领导和协调本行政区内的统计工作,但由于上级统计部门只有业务上的管理权限,无权干预地方的机构设置,因此,在历次的县乡机构改革中,一些地方的统计部门或人员都屡屡被首当其冲地撤并或取消,而上级统计部门对此却没有强有力的措施加以制止,往往只能通过同级政府对下级政府做工作,本身没有主动权。再比如,对在统计数据上弄虚作假的现象,尽管统计法律法规有明文规定的处罚办法,但在一些地方和部门仍没有得到有效的遏制,关键的问题就是目前的统计管理体制让违法者钻了空子,实际情况是那些统计违法者对相关法律法规非常了解,他们本身不会直接参与或公开要求在数据上弄虚作假,但却会以种种理由暗示、

授意统计人员,达到违法目的。而统计部门端着人家的饭碗,自身腰杆挺不起来,往往不能有效地抵制来自外部的行政干预。

3. 对部门统计工作的组织协调能力较差

在现行统计管理体制下,由于统计部门对同级主管部门的统计工作缺乏人员、编制、经费等刚性制约因素,使统计部门难以履行《统计法》赋予的负责组织领导和协调本行政区域内的统计工作的职能,对部门统计工作协调乏力,致使部门统计工作相对薄弱,部门统计无资料或资料不全的问题非常突出。如政府统计进行地方国民生产总值核算,有相当一部分资料需要从各有关部门取得,而有些职能部门却往往资料不全、缺失,难以满足核算需要。加之,受本位主义、小集团利益驱使,有些部门统计数据往往失真,从而造成政府统计和部门统计之间相互脱节、各行其是的局面,其结果是一方面重复统计、浪费社会资源,加重了基层负担;另一方面又使部门统计失控、数出多门,政府统计数据的权威性受到挑战。

4. 基层单位工作负担过重

由于省级以下地方各级政府统计机构及部门统计单位在业务及行政上受双重领导,在完成上级业务部门布置的统计调查任务的同时,还要满足同级行政管理部门的工作要求,因此,在主流业务之外,往往会增加新的统计调查项目,不断拓展统计业务工作的内涵与外延,如此层层加码,“上面千条线,下面一根针”,越往基层工作负担越重,统计业务量越大;而现行的政府统计机构,无论是人员编制,还是业务经费、办公条件等,都是“倒金字塔”结构,越到基层,统计人员越少,业务经费越紧张,工作条件也越差。与此同时,繁重的工作任务,使基层统计人员几乎用全部精力应付报表,很难有学习进修、更新知识的机会和时间,其业务素质、工作技能往往跟不上统计事业飞速发展的需求。这种局面的最终结果是处于统计工作第一线的广大业务工作者,没有或很少时间和精力深入调查研究、认真研究报表制度、严格审核报表数据,从而大大影响了基础数据的准确性,从根本上影响了整个国民经济核算的准确性。

5. 政府统计系统应变能力不强

政府统计系统是我国的主要统计力量,组织机构严密,队伍庞大,覆盖广泛。这种体制虽然有利于组织开展大型的国情国力调查及实行全面统计,但却同时存在着“船大难调头”的问题,政府统计应变能力不强,遇到突发性重大事件时,不能即时作出反映,提供有关统计信息。尽管我们建立了应急机制,但没有做好与现行统计方法制度衔接的文章,一旦出现非常情况,应急机制难以及时启动。

6. 调查队的机构优势没有得到发挥

目前,我国政府统计系统包括各级统计局及各级调查队。在新中国的统计历史上,最早的调查队成立于上世纪60年代初期。当时,为了提高数据的准确性和及时性,快速收集到全国的粮食产量数据,中央批准成立了全国农产量抽样调查队。之后受“文革”冲击,被迫中断。改革开放后,为了适应新的形势要求,打造一支高效灵敏的统计调查队伍,以提高统计数据的准确性、及时性,减少行政干扰,更好地为国家宏观决策服务,在上世纪80年代中期,又先后成立了农村、城市两支抽样调查队(后更名为农村、城市社会经济调查队),作为国家统计局的直属事业单位,规格比当地统计局矮半级。到90年代中期,企

业调查队也应运而生,其管理模式与城乡两支调查队一样。至此,在政府统计系统内形成了“一局三队”模式,延续至 2005 年。

这一时期,三支调查队虽然名义上为国家直属,业务、人员、经费实行垂直领导,但由于国家所拨业务经费远远满足不了工作需要,绝大部分调查队在经费、办公用房及职工宿舍等一些硬件问题及调查活动的开展上不得不依附于当地统计局及政府;再加上有些业务工作比如农村统计等存在重复交叉,局队之间需要整合协调。经过数年的探索磨合,到上世纪 90 年代中期,大部分省级统计局与调查队及县级局队之间逐步合并,人员统一调配,经费捆绑使用,局队之间实际上形成了一种主从关系。这种格局,避免了政府统计系统自身数出多门,有效地整合了统计工作力量,较之调查队最初成立的几年,局队关系得到进一步理顺,较好地解决了局队之间工作上的重复劳动和相互扯皮现象;但另一方面,调查队也在很大程度上失去了应有的独立性,基本上等同于同级统计局的内设机构,上报调查数据的决定权也基本掌控在当地政府手中,致使调查队的机构优势难以得到发挥,与成立初衷相去甚远。

从 2006 年开始,国家统计局开始对三支调查队实行管理体制改革,将省级以下原来的三支调查队合并为一个,机构升格为与当地统计局平级,经费、人员、编制受国家统计局统一垂直管理。这次改革后的体制模式与之前三队体制模式的最大区别在于:在省级以下,局队虽然都隶属于国家统计局,但实际上成了两个独立的平级单位。这次改革虽然强化了国家对各级调查队的组织领导,看起来似乎加强了调查队力量,但从整个政府统计工作来看,其弊端也是显而易见的。一是作为两个独立的平级单位,势必会增加工作的协调难度,扯皮现象在所难免,从而引发局队矛盾冲突,重蹈当年局队关系不顺之覆辙,且有过之而无不及。目前个别省份局队关系紧张已初露端倪。二是合并之后调查队机构庞大,显然不可能成为原来意义上的快速反应队伍。三是国家拨付给各级调查队的经费不足,难以应付正常的各项支出。从目前情况看,省级勉强支撑,到了县级就有些捉襟见肘。初步推算,县级调查队要维持正常开支,人头费应保持在 8 万元左右,但现在人均尚不足 3 万元,远远满足不了工作需要。经费不足,势必促使各级调查队依靠当地政府,因此,所谓保持工作上的独立,也就成为一句空话。四是省级以下调查队独立后,以前一些局队可共用的机构单位,都必须重新设立,比如法规、机关党委、监察、农村统计等,既造成了人财物资源的浪费,同时由于面向共同的基层单位,又进一步加重了基层工作负担。

(二)统计方法制度存在的问题

1. 统计设计管理工作比较薄弱

统计设计作为统计的第一个工作阶段,在整个统计工作中起着综合协调和通盘考虑的作用,是保证整个统计工作科学、有效、顺利进行的重要环节,是保证统计服务质量和水平的重要前提,其目的在于确定统计内容和方向,避免统计调查的重复、遗漏及口径、标准的不统一等。从目前我国的情况看,统计设计管理工作明显薄弱,没有充分发挥其应有的作用,主要表现在:对现有的调查项目和指标体系,没有进行系统、认真的梳理,致使专业与专业之间、专业与核算之间衔接不够严密,存在着交叉、重复、不配套等现象。虽然相当一部分统计指标数据可以通过其他专业已有的指标数据转化取得,但由于设计管理部门

协调工作不到位,也没有对各专业报表处理软件进行统一开发研制,各专业之间又缺乏相应的沟通交流,致使无法对所有的统计信息资源实现有效“共享”,各专业只能根据自己的需要各行其是。

2. 抽样调查的主体地位没有真正树立起来

我国《统计法》明确规定:“统计调查应当以周期性普查为基础,以经常性抽样调查为主体,以必要的统计报表、重点调查、综合分析等为补充,搜集、整理基本统计资料。”而实际情况是,尽管多年来我们在推广抽样调查方面已取得了很大进步,在有些领域做得比较成功,但与现实的要求相比仍有较大差距,我国目前仍然有 80% 的经济活动要依靠全面报表进行统计、监测、反映,抽样调查技术没有得到广泛应用。毫无疑问,这种以层层上报的全面报表为主的统计生产方式,很难适应当前市场经济发展对统计工作的要求。

3. 统计指标体系带有明显的计划经济色彩

我国现行的统计指标体系是在原来高度集中的计划经济体制下建立的,随着经济体制改革的不深入,虽然经过不断修改、补充,但总体上来看,过时的统计指标仍然比较多,而反映市场经济发展的、适用的统计指标较少。比如,劳动工资总额统计是计划经济的产物,在市场经济条件下既无法准确统计,也没有多大用处,但目前还一直保留着;流通统计中反映国内以及各行政区内部状况的指标较多,反映国际、各经济区及各行政区之间流通状况的指标较少;在目前国家大力提倡建设和谐社会的情况下,对反映不同地区、不同行业、不同所有制及城乡之间收入分配差距的统计指标研究不够,没有建立起相对完整的统计指标体系;生产统计中第三产业统计比较薄弱,指标体系的完整性、规范性较差等等。另外,一些地方领导比较关心的像反映科技进步、高新技术产业发展、消费者信心、失业、劳动力转移、农业产业化、环境保护及可持续发展等方面的统计,或比较混乱,没有统一规定,或未建立相应的统计制度,无法提供有关统计数据,而满足不了地方党政领导的需要。

4. 指标设计理念不符合科学发展观的要求

党的十六届三中全会确立了“以人为本,全面、协调、可持续发展”的科学发展观,向全党和各级政府提出了以科学发展观统领各项工作的要求。统计作为国民经济的基础性工作,担负着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,实行统计监督的重要任务,在及时准确地反映发展中的情况和问题,引导和监督社会经济沿着“全面、协调、可持续发展”的道路前进方面具有不可替代的重要作用。但在目前的指标设计上,却存在着与科学发展观不相适应的问题,主要表现在以下几个方面:一是重经济指标,轻社会人文指标。在统计评价、统计监测和其他一些统计工作中,往往把经济指标看得很重,对经济统计理论和方法的研究和改革比较重视,投入的人财物力也较大,而对社会和人口统计重视不够,研究不深,改革力度不大,社会统计有削弱的趋势,致使经济统计和社会统计“一条腿长,一条腿短”,客观上形成了对经济社会协调发展的消极导向作用。二是重速度指标,轻效益指标。一段时期以来,“增长速度”频频出现,占据了主导地位,成为一些地区倾心追逐的目标和互相攀比的热点。而另一方面,一些重要的效益指标,如劳动生产率、物资消耗、资源消耗、能源消耗、环境污染等,却被忽视和淡化,影响了经济效益的提高。三是重数量指标,轻质量指标。无论在经济统计还是在社会统

计中,或多或少、或轻或重都存在类似问题。经济统计注重的是 GDP、产品产量、销售收入、社会商品零售额、固定资产投资额等经济总量指标,而忽视技术装备水平、自主知识产权、产品质量、竞争能力等质量指标。社会统计关注的是拥有多少高等院校、多少医院、多少图书馆、多少警察、多少科技人员等,而对其质量、结构、实际效果观察不细,反映不够充分。四是重总量指标,轻人均指标。在进行国际、地区间比较时,往往是比总量,而忽视人均指标的对比。五是重平均指标,轻差异指标。在许多统计评价、统计分析对比中,往往只看总体平均水平的高低、增幅的大小,而忽视构成上的差异。特别是居民收入统计,没有把城乡差异、地区差异、户间差异指标放在应有的突出位置,不利于促进平衡发展。

5. 很多方面与国际通用标准存在一定差距

一是我国现行的国民经济行业分类标准、产品分类标准、职业分类标准等与国际通行标准有较大的差别。二是许多统计指标口径、内容等与国际统计标准也对接不够,存在较大差异。如国际上通常称为“商业统计”的,目前我国叫“贸易统计”,这很容易与国际上通用的专门反映国际贸易情况的“贸易统计”相混淆,引致误解误用;而其中的核心指标“社会消费品零售总额”,国际上也并不使用,取而代之的是“批发业销售额”和“零售业销售额”。再比如,目前我国失业人口和失业率统计,仅限城镇不含农村,只公布登记失业率不公布调查失业率,这与国际劳工组织的失业统计概念和标准不符,也与市场经济国家的普遍做法不相吻合。另外,现行统计在全面综合反映我国经济的开放程度及经济安全性上也明显不足。三是统计数据的发布程序、内容及方式等不够规范,与 GDDS 标准要求有较大差距。这些差异的存在,不利于进行国际对比分析,从而很难适应经济全球化对统计工作的需要。

三、建立符合中国国情的统计管理体制

(一)外国政府统计体制的分析比较

“他山之石,可以攻玉。”认真分析研究国际上其他各国的政府统计管理体制,不仅可以加快我国统计与国际统计接轨的步伐,更可以为我国统计管理体制改革提供可资借鉴的有益经验。

从国际上看,各国统计管理体制大体上可分为集中型、分散型、混合型三种管理形式。所谓集中型,是指官方统计工作主要由中央统计局承担,中央统计局在纵向和横向两个方面对统计工作实行集中管理。实行这一体制的国家主要有加拿大、澳大利亚、北欧及东欧一些国家等,其主要特点是:中央统计局是全国唯一行使官方统计工作职能的机构,对部门统计工作进行集中管理,对地方统计工作在调查项目设计、机构设置、人员编制和经费等方面实行统一管理。所谓分散型,是指官方统计工作基本分散在政府有关部门和地方政府中进行,中央统计局在官方统计体系中主要起协调作用。实行这一体制的国家主要有美国、英国、日本、意大利等,其主要特点是:各地方、各部门统计工作基本上是独立的,它们与中央统计局的关系主要是一种协作或合作关系。混合型是指集中与分散相结合的一种形式,中央统计局对统计工作或在纵向上或在横向上实行集中管理。其中实行横向

集中管理体制最具代表性的国家是德国,实行纵向垂直领导的国家有法国、瑞典、芬兰、韩国及东南亚的一些国家。混合型管理模式在其集中和分散的不同方面兼有集中型和分散型两种模式的特点。

尽管各国政府统计由于管理体制模式的不同而各自具有不同的特点,但它们在有些方面却表现出明显的共性。而这些共性正是目前我国统计管理体制所欠缺的,是我国统计体制改革中值得借鉴的有益经验,主要有以下几点:

一是统计工作具有独立性。尽管各国国家统计局(中央统计局)在行政上可能分别隶属于不同的部门,但是绝大多数国家都通过法律和体制,保障统计业务工作的相对独立性,使统计机构与地方没有直接的政治经济利益关系,避免统计的科学性、客观性受到损害。如挪威中央统计局,虽只是政府的一个部门,但局长是文官系列,不受政府内阁更替的影响。再如法国官方统计机构为“国家统计和经济研究所”,它不同于一般的政权机构,不受政府变动和现行政策的影响,力求客观地反映情况和意见。

二是依靠比较健全的统计法律体系保障统计工作。从国际上看,大部分国家都通过建立较为完善的统计法律体系,来指导和保障官方统计工作的顺利进行。这些法律法规对统计机构组织的权利与义务,国家统计与部门统计及地方统计之间的关系,国家统计机构首长的任命和解职,统计工作项目和统计方法制度的确定,数据收集、加工处理、公布和保密的具体要求,对拒绝履行法定数据收集的处罚等,都做了比较详细而明确的规定,具有较强的约束力和可操作性。特别值得一提的是,在大多数国家,对于新统计调查项目的确定,都规定了严格的审批程序。如德国联邦统计局要设立一项新的统计调查项目,首先要得到各部门的认可,然后经议会通过、立法,最后才能执行。这对一些不必要的统计调查项目起到了很好的限制作用,减少了重复劳动和资源浪费,减轻了被调查者的负担,同时也提高了统计工作效率。

三是注重强化政府统计的综合协调和管理功能。从国际上看,不断强化官方统计机构的综合协调管理功能已成为一个世界性的趋势,即使是在一些分散型体制国家,为了保证国家统计方法的统一,数据的真实、可靠、完整,以及统计工作的高效率,一般也都设立了统计行政管理和协调机构。如日本总务厅统计局只负责与国情有关的基本统计调查,其余许多调查任务都分散在政府各有关部门进行,但日本在统计工作的统一协调方面仍然是相当集中的:全国统计工作的行政管理和综合协调、统计标准分类和方案的制订都由总务厅统计局负责;中央各省、厅和地方统计调查,也都要经过总务厅统计局基准部审查调整,并以总务厅长官的名义批准或认可才能付诸实施。总体上来看,各国官方统计机构的协调和管理职能主要有:制定统一的统计指标定义、统计分类、统计标准及统一的国民经济核算方法,保证官方统计数据的一致性和可比性;审查统计调查项目,尽量避免重复调查,减轻被调查者负担;管理统计数据的发布工作,负责发布官方宏观统计数据;协调统计部门与用户之间的统计信息供需关系,促进统计服务功能的更好发挥等。不同管理体制的各国都注重强化综合协调及管理功能,是由统计工作的内在要求决定的,是对统计工作长期发展客观规律的科学总结。

(二)对我国统计管理体制改革的设想

通过上述对我国统计工作现状及外国政府统计管理体制的分析比较,我们不难看出,目前我国统计工作存在的种种弊端,在很大程度上是由现行的统计管理体制造成的。借鉴国际上一些有益的做法,根据我国的实际情况,我们认为实行“二元”统计管理体制,能更好地适应我国的国情,促进统计工作健康顺利地发展。

1. 二元统计管理体制的基本架构

“二元统计管理体制”,是指分别建立国家高度集中和地方、部门相对分散的两种统计管理模式,国家统计系统实行垂直集中管理,地方及部门统计机构分别隶属当地政府和主管部门,地方及部门统计机构与国家统计系统在行政、业务上均没有直接隶属关系。总的指导原则是:国家统计系统要重点强化对全国统计工作的协调、指导和管理;对统计调查项目,要实行“抓大放小”,重点负责搞好各种普查和一些关系国家宏观决策的重要数据的收集整理。地方和部门统计机构要按照国家统计局有关制度的统一要求,分别主要为地方各级政府和本部门提供统计服务,承担其布置的各项调查任务。具体设想如下:

国家统计系统:以国家统计局为核心机构,将现有的各级调查队纳入其中,作为国家统计局的派出机构,其人员、经费、编制、业务等均由国家统计局集中统一管理。国家统计系统的主要职责是:负责国家重大的国情国力调查,如各种普查等;关系国计民生和国家宏观决策的重要统计数据的收集整理分析;制定全国统一的统计分类标准和调查方案;负责全国统计工作的综合管理协调,对部门和地方的统计调查项目,实施统计执法检查;统一汇总和发布全国性统计数据;协调国家与地方统计系统的资料共享等。国家统计系统的经费由中央财政拨付。

地方和部门统计机构:地方统计局和部门统计机构分别隶属地方各级政府和所在部门,相应的,两者的人员、经费、编制等由地方政府和所在部门统一管理。其主要任务是:按照国家有关统一标准,负责本辖区或本部门内统计工作的组织管理,为地方政府和本部门提供统计服务等。

需要特别指出的是,尽管在有些业务工作上,地方和部门统计机构要接受国家统计局的统一指挥、指导、监督和管理,但地方统计局及部门统计机构都不是国家统计局的下属机构,彼此之间有明确的业务分工;国家统计局与地方统计局及部门统计机构之间不存在直接的上下级关系,而是一种协作和义务关系,这种协作和义务关系,可通过法律予以明确规定。国家统计系统如需地方和部门统计机构协助调查,或者地方政府、部门需要委托国家统计系统进行调查,则实行“谁需要、谁主张、谁出钱”的办法。

2. 二元统计管理体制的具体改革办法

综合考虑我国政府统计管理体制现状,建立二元统计管理体制,具体改革办法是:将省、县两级调查队建制地转为国家统计系统,作为国家统计局的派出机构;撤销地市级调查队,并入同级统计局,精干国家系统调查队伍;国家统计系统以国家统计局为龙头,实行“一竿子捅到底”的统计调查工作制度,其统计工作只对国家负责和为国家宏观调控服务。省级以下(含省级,下同)的地方各级统计机构,全部工作划归同级地方政府管理,与国家统计局不再具有硬性的上下级关系。

鉴于当前我国政府统计部门对部门统计工作的管理基本上符合上述的改革设想,因此原则上部门统计管理维持现有模式,但在改革后的实际运行中,对一些具体的工作关系诸如资料提供、调查项目审批等应通过相应的法律制度加以规范,理顺其与国家统计系统的工作关系。

3. 二元统计管理体制的利弊分析

事物总是一分为二的,有利就会有弊,如果一味追求所谓的尽善尽美,不仅是不可能的,也是违反辩证唯物主义科学精神的。为此,检验一国的统计管理体制模式,不应以是否“最好”作为评价标准,也不应盲目照搬国际模式,而应以是否“最适合”来进行评价。所谓“最适合”,其含义应为符合中国国情,是在当前中国大环境下,确保统计数据质量、提高统计服务水平的理想选择。换句话说,就是利弊权衡,两利相权取其重,两害相权取其轻。有比较才会有鉴别,现将二元统计管理体制的利弊分析如下:

主要优点:(1)国家统计系统由于在人财物等硬件因素上不受制于当地政府,因此较好地排除了一些人为因素对统计数据的干扰,国家统计数据具有高度的权威性。(2)国家统计系统队伍精干灵活,统计工作的中间环节相对较少,便于统一指挥,可以较大地提高工作效率,及时满足国家宏观决策需要。(3)与部门统计工作分工明确,能有效地克服现有体制下政府统计与部门统计交叉重复、数出多门及扯皮打架的弊端。(4)地方、部门统计机构在行政与业务上都接受所属政府、部门领导,使统计服务具有更强的适应性和针对性,有利于充分发挥统计的服务职能。(5)国家统计与地方、部门统计有明确分工,并且实行“谁需要、谁主张、谁出钱”的办法,可以有效避免调查经费落实上的扯皮现象。

主要弊端:(1)国家统计局管理协调任务较重,如果协调管理工作做得不好,会影响统计工作职能的有效发挥。(2)地方、部门统计工作的抗干扰能力较差。(3)总体上来看,会在人力、物力、财力上造成一定程度的浪费。

通过上述分析我们可以看出,实行二元统计管理体制,不仅没有削弱现行管理体制下统计工作所具有的各项功能,而且在更大程度上保证了国家宏观调控数据的准确可靠,并摆脱了现行体制对地方、部门统计工作既管不了也管不好的尴尬局面。因此,可以说,二元统计管理体制较之现行体制更适合我国的国情。

(三)实行二元统计管理体制的法律保障

实行二元统计管理体制后,由于国家统计局与地方、部门统计系统不存在直接的隶属关系,因此,要确保国家统计局对全国统计工作的有效协调和统一指导,必须强化国家统计工作的法律基础,通过建立健全相关法律法规体系,增强国家统计局的权威性和对各级各部门统计工作的强制约束力。特别是要通过法律法规明确如下内容:(1)赋予国家统计局对全国统计工作的统一协调管理权、监督检查权,统计执法及其检查权,地方、部门新建统计调查项目审批权;(2)明确中央统计系统与地方、部门统计系统的职责分工、权利、义务;(3)实行统一的统计标准和统计方法制度及数据收集、加工处理、公布、保密及共享的具体要求;(4)加强基层基础统计工作及各项重大普查组织实施的具体要求,等等。总之,要通过建立健全相关法律法规,理顺二元管理体制下的各种统计工作关系,明确职责、避免扯皮、杜绝重复,务求整体统计工作的优质高效。

四、对现行统计方法制度改革的对策建议

由于统计管理体制的改革不是一朝一夕的事情,而统计方法制度的改革又在很大程度上取决于统计管理体制的改革,因此,本课题所讨论有关方法制度改革的内容,是基于我国现有的统计管理体制。

(一)加快推广抽样调查

抽样调查作为国际上通用的一种统计调查方法,其经济性、时效性、灵活性及误差可控性被广泛认同。我国虽然提出建立“以经常性抽样调查为主体”的调查体系已有十年,但如前所述,抽样调查方法至今在很多方面没有得到广泛使用,致使在目前市场经济快速发展的形势下,统计信息需求与供应之间的矛盾依然比较突出,一些行业和部门比如第三产业的一些经济活动等,仍然存在统计盲区,难以满足国民经济核算需要。随着我国社会主义市场经济的进一步快速发展,抽样调查的优越性也将越来越显著。为此,我们应大力加强对现有抽样调查方法运用的研究和总结,完善并加快抽样调查方法在各个统计领域的应用,努力提高抽样调查水平。要根据市场经济发展的快速性及个体单位特征的多变性,加强抽样调查的样本轮换及样本评估工作,确保抽样调查工作的科学性。

(二)改革完善现行统计指标体系及调查统计制度

描述性指标体系是实施统计评价、统计监测的基础,依照指标体系建立统计调查制度,全面、系统地搜集统计基础数据,是统计工作的主要任务。上世纪80年代,我国开展了卓有成效的统计指标体系研究,提出了经济统计、社会统计、科技统计三位一体的统计指标体系,社会统计和科技统计得到了显著加强。但是后来,社会科技统计被经济统计所冲淡(这里所说的社会统计是广义的概念,既包括科技、教育、卫生、体育、文化等社会事业统计,也包括社会就业、社会保障、社会公正、社会秩序、社会管理、社会和谐等,还包括社会结构、社会运行机制以及人口和计划生育等方面的统计),理论研究进展不快,改革的力度不大,已很不适应科学发展观的需要,必须予以重视和加强。对社科统计指标体系的研究,既要从宏观上确定指标体系基本框架,也要对每一领域内的指标设置、基本概念、统计口径作出明确科学的界定。在此基础上,尽快建立健全相应的统计调查制度,以获取基本统计资料。在当前情况下,加强社科统计工作,当务之急是加快建立全国统一的文化产业统计调查制度;在县以上建立“1%人口变动抽样调查年报制度”,解决分市县“常住人口”数据来源问题;研究制定扩大劳动工资统计范围的改革实施方案等。

在加强社会科技统计的同时,还要在对现行经济统计指标体系进行认真细致梳理的基础上,对有关统计指标进行补充、精简、修改、完善,清理和精简一些过时的、没有用处或用处不大的统计指标及一些难以操作的统计分组等;补充和完善反映市场经济基本特征的统计指标体系,主要应包括反映要素市场、国际服务贸易及对外直接投资等方面的指标;加快建立全国统一的服务业统计调查制度;研究建立符合科学发展观要求的经济社会发展综合评价监测体系,如“全面建设小康社会统计监测指标体系”、“可持续发展监测评