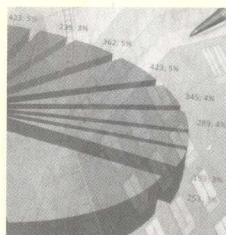


2012年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

罗放华 著

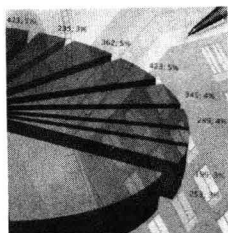
统计职业化



2012年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

罗放华 著

统计职业化



本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

统计职业化 / 罗放华著. —长沙：湖南人民出版社，2012.12
ISBN 978-7-5438-9065-7

I. ①统… II. ①罗… III. ①统计—研究—中国 IV. ①C829.2

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第307152号

统计职业化

编 著 者 罗放华
责任编辑 赵颖峰 曾诗玉
装帧设计 杨发凯

出版发行 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 长沙市富洲印务有限责任公司
版 次 2012年12月第1版
2012年12月第1次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 14
字 数 220千字
书 号 ISBN 978-7-5438-9065-7
定 价 45.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

我国基层统计是政府统计的基石，政府统计的发展离不开强大的基层统计基础的支撑。因此，加强基层统计基础建设是我国政府统计管理的永恒主题。在改革开放后，我国基层社会与经济单位的统计外部环境、组织管理模式、经济利益关系等都发生了全新的变化，但是由于行政化的基层统计管理体制没有进行突破性的改革，导致基层统计工作难度增大、统计数据质量难保证，从而严重地制约了政府统计能力，影响了政府统计数据质量和政府统计公信力。如何改变我国基层统计工作的落后面貌，探索一条适应社会主义市场经济发展的基层统计路径，这是深化我国基层统计体制改革的重要课题。

《统计职业化》针对我国现行基层统计管理体制存在严重滞后的问题，大胆地提出了“职业分离→制度变革→体制改革→机制转换→队伍建设→实施策略”的改革思路，试图构建基层统计职业化管理模式，以便从根本上解决当前我国基层统计工作面临的新情况、新问题，促进基层统计工作朝着标准化、规范化、制度化、专业化的方向健康发展。该书突破了传统的基层统计行政管理模式，建立以独立的统计代理机构为核心的基层统计网络，按照市场运作模式进行统计生产与管理，实现了基层统计体制上的重大突破，理论上的重大创新，实际工作上的重大改革，这对于完善我国社会主义市场经济体制下的基层统计管理理论具有十分积极的意义。同时，实现基层统计职业化，不仅能够构建新的基层统计制度，保证源头统计资料的真实性、准确性、及时性和全面性，促进“基层统计事业兴旺→统计就业增加→统计教育繁荣”的良性循环，而且能够夯实国家宏观经济决策的基础，深入贯彻科学发展观，保证经济和社会的又好又快发展。特

别是在全面推进基本单位名录库、企业（单位）一套表制度、业务应用统一软件系统和联网直报系统等四大工程的背景下，实现基层统计职业化对于稳步推进四大工程具有十分重大的现实意义。

这是一部弘扬政府统计“服务、诚信、专业”核心价值理念的好著作，也是一本值得广大统计工作者认真学习和深刻思考的好读本！我衷心期待作者能进一步深入基层统计实际，充分发挥自身的专业特长，为我国统计事业的发展研究出更多更有价值的成果。

**中国统计学会常务理事
全国统计教学指导委员会专家
朱胜 教授
2012 年 12 月**

前 言

新中国成立以来，我国基层统计随着政府统计的迅速发展，逐步走上了规范化、制度化的轨道，至上世纪 80 年代中期已经形成了机构健全、人员稳定、渠道畅通、运行有序的行政化基层统计管理体系。基层统计不仅在企业的生产经营管理、资源定额管理、计划管理以及经济运行情况分析等方面发挥了十分重要的作用，而且为政府统计的健康发展奠定了坚实的基础。基层统计工作受到了基层单位领导的高度重视，其社会地位日益提升。然而，随着经济市场化改革的不断深化，企业、事业单位与政府在经济上脱钩的同时，亦取消了基层统计工作的投入，从而使原有的基层统计网络彻底瓦解、统计渠道中断，许多基层单位撤消了统计机构，取消了统计岗位，解散了统计队伍，统计工作由身兼数职的相近岗位人员兼任。由于这些兼职人员大多数专业素质低、稳定性差，上报的统计数据靠东拼西凑，有些单位甚至没有兼职统计人员，统计工作处于无人负责的状态，拒报、缺报、乱报统计数据现象屡见不鲜。基层统计工作的边缘化、空壳化，导致了基层统计数据质量的持续下降，严重地动摇了政府统计的根基，给我国统计事业的健康发展留下了隐患、带来了危机。近年来，我国政府统计数据质量频繁地遭受国内外众多学者、社会公众以及机构的质疑，统计公信力受到了前所未有的挑战，这是基层统计工作弱化所带来的必然结果。中国是幅员辽阔、人口众多的全球第二大经济体，统计客体的规模越来越庞大，结构越来越复杂，变动越来越频繁，如果没有强大的基层统计基础支撑，政府统计就会陷入被动局面，统计数据质量就无法保证。

为了适应社会主义市场经济的新变化，我国统计改革自改革开放以来

从未停步。从国民经济核算体系、统计法律制度、统计调查体系与统计调查方式方法等方面进行了重大改革，建立了与国际接轨的新国民经济核算体系、比较完整配套的统计法律制度、比较科学适用的统计调查体系、比较先进可靠的技术支撑体系和比较优质高效的统计服务体系。为了加强基层统计基础建设，国家统计局正在全面推进基本单位名录库、企业（单位）一套表制度、业务应用统一软件系统和联网直报系统四大工程，各地统计部门也在积极地探索统计报表代理、统计派出与“一垂三统”的基层统计新模式。这些卓有成效的改革措施，极大地促进了我国政府统计事业的发展。但是，基层统计力量薄弱、统计数据质量偏低的问题依然没有解决。基层统计问题正在制约着我国政府统计的健康发展，严重地影响了政府统计数据质量和政府统计公信力。

基层统计与政府综合统计、部门统计不同，它既不是公共服务性活动，也不是公益性活动，而是一种经济活动。因此，基层统计改革仅仅关注于统计技术性问题是不充分的，需要重视改革引出的利益变动。只有对改革中的利益问题进行正面有效的研究，才有可能得到真正可以应用于实践的改革方略。否则这样确定下来的改革目标、实现方式，一碰到现实就会水土不服，就会走样。同时，基层统计是一项专业技术含量高、综合性强的实践活动，并非任何人都能胜任的工作。没有一支高素质的专业化基层统计队伍，基层统计工作就无法走出困境。基层统计经济利益关系协调与基层统计队伍建设，这是我国基层统计改革长期没有解决的难题，也是制约我国统计事业发展的瓶颈问题。走统计职业化道路，乃是我国基层统计走出困境的重要途径。

统计职业化针对我国基层统计存在的经济利益失衡、统计人员整体素质偏低等问题，根据资源配置理论、社会分工理论、委托代理理论，按照“职业分离→制度变革→体制改革→机制转换→队伍建设→实施策略”的思路，构建适应我国社会主义市场经济的基层统计职业化模式，通过改革传统的基层统计行政化模式，实现基层统计利益均等化，构建一支理念先进、业务精通、工作扎实、结构合理、相对稳定的复合型专业化基层统计队伍，以促进我国基层统计工作朝着标准化、规范化、制度化、专业化的

方向健康地发展。本书由逻辑性强、结构严谨的6章24节构成。

第一章，统计职业化概述。本章是该书的基本理论，也是统计职业化研究的起点，它在科学界定统计职业化内涵基础上，分析了统计职业化的理论基础与历史背景，阐述了统计职业化的必要性，论证了统计职业化的可行性，为构建基层统计标准化、规范化、制度化、专业化管理系统奠定了基础。

第二章，统计职业化管理制度。本章根据制度化相关理论、制度多样性理论与基层统计的经济属性，按照“均等化、关联化、职业化”的思路，从生产、交易、监管三个方面系统地设计了统计准入、统计代理、统计交易、统计质量年检、统计诚信、统计监管、统计行业管理七项制度，其中统计代理制度是统计职业化的核心制度。所谓均等化，是指基层统计的责任与利益对等，统计生产者与统计用户的利益均衡；关联化是指基层统计内部各项制度之间相互衔接，基层统计制度与政府统计法律制度、部门统计业务制度相互对接，各项制度同步实施；职业化是指基层统计机构中立化，基层统计生产独立化，基层统计人员专业化，基层统计成果商品化。

第三章，统计职业化管理体制。本章首先分析了传统的一元统计管理体制存在行政管理权威性降低、分级负责可行性下降、条条管理有效性减弱的弊端；其次，针对我国“局队分离”的二元统计管理体制进行了研究，认为这种新的管理体制仍然没有改变行政化管理的实质，也没有涉及县级以下的基层统计管理体制的改革问题，从而不能从根本上解决问题，甚至导致新的矛盾产生；最后提出构建与我国社会主义市场经济体制相适应的基层统计职业化管理体制。这种统计管理体制，是指基层统计工作根据专业化的要求，建立以统计代理机构为核心、职业统计代理人员为主体的基层统计生产系统，由县级及县级以上政府统计局与统计行业协会直接监督和管理基层统计工作，由统计代理机构、职业统计代理人员及委托的基层单位承担各自统计责任的统计管理体制。统计职业化管理体制具有管理重心下移、监管幅度缩小与环环相扣的特点，能够避免多头干预、维护统计主体合法权益、消除基层统计盲区、夯实政府统计基础。

第四章，统计职业化管理机制。它是决定统计管理功效的核心问题，包括统计职业化运行机制、动力机制和约束机制三部分内容。统计职业化运行机制是将职业化的思想和商业化的运作方式固化在基层统计生产管理过程之中，从而形成基层统计市场主导模式。统计职业化动力机制是使统计生产者与统计用户都有应获利益和应负责任，激励统计生产者把基层统计目标的实现和统计主人积极性的发挥融合一体，形成基层统计工作的巨大推动力，它是由利益驱动、政令推动、社会心理推动三大机制所构成的系统。统计职业化约束机制是指对统计职业化管理系统的行为进行限定和修正的功能与机理，建立起有效的约束机制必须明确界定统计主体职能、归口管理基层调查活动、建立契约式约束机制、建立协调组织机构，以促进统计职业化沿着既定目标健康发展。

第五章，统计职业化队伍建设。统计职业人才是推动统计职业化的中坚力量，建设统计职业化队伍必须明确目标、统筹规划、采取有效途径。构建“理念先进、业务精通、工作扎实、结构合理的复合型专业化统计队伍”，这是统计职业化队伍建设的基本目标。统计职业化队伍建设，要根据统计职业化队伍建设目标从能力定位、知识结构、培养计划、培养策略等方面进行统筹规划。统计职业化队伍建设是一项系统工程，涉及教育制度、体制、机制等多个方面，因此，需要完善统计教育制度、构建终身教育体制、建立市场培训机制、建设统计教育基地，从而确保统计职业化队伍建设卓有成效。

第六章，统计职业化实施策略。根据生命周期理论，可以将统计职业化实施过程分为起步、成长、成熟三个阶段，本章根据不同阶段的特征分别采用不同的推进策略：统计职业化起步阶段的政府主导策略，统计职业化成长阶段的行业主导策略，统计职业化成熟阶段的市场主导策略。从而，确保统计职业化循序渐进、稳步发展。

本书汇集了全国统计科学研究计划项目“统计职业化”（立项编号2009LZ024，2011年12月结项）和“统计代理制”（立项编号LX2006C32，2008年11月结项）课题的研究成果，以及作者长期从事基层统计管理研究的相关成果。该书不仅凝聚了作者的心血，而且集中了课

题组成员刘若霞、吴许元、谢华、朱伟华、胡双发、邓中华、苏筠、彭文彬、刘玉芝、苏波、左建军、吴彦等人的智慧。本书的突出特色有四个方面：一是前瞻性。统计职业化在我国还刚刚进入萌芽阶段，有些地方甚至对它十分陌生，但不管现在人们对它是否了解、持怎样的态度，只要社会分工细化、统计需求存在，就会诞生独立的统计社会职业，这是统计事业发展的必然趋势，本书着眼长远研究我国基层统计改革，因而具有前瞻性。二是原创性。本书是作者长年深入基层统计一线进行实地调查研究后所形成的原创性成果。三是操作性。本书中的统计职业化管理制度、管理体制、运行机制、队伍建设以及统计职业化实施策略，尽可能地与基层统计实践紧密结合，并充分注重其操作性，较好地避免了空泛的理论阐述和理想的浪漫设计，大大地增强了可操作性。四是完整性。本书根据基层统计工作的管理流程，按照系统论原理，从职业分离、制度设计、体制改革、机制转换、队伍建设、实施策略等方面进行全面的研究，这是国内系统研究基层统计管理问题的著作。

本书从研究基层统计活动的利益关系出发，以利益均等化为目标，构建以中介统计代理机构为核心的、利益和谐的基层统计职业化管理模式，按照市场运作模式进行统计代理，实现基层统计流程再造、生产方式变革和体制机制创新，从而解放基层统计生产力，促进我国统计事业的健康发展。本书是我国首部全面研究基层统计管理问题、敢于提出基层统计改革不同路径的著作，它尽管存在诸多不足而有待进一步完善，但其重要建树不可低估：其一，该书为我国基层统计改革提供了新的思路，明确了新的方向。从统计改革的成本效益视角进行分析，基层统计的局部改革允许试错，因为后续改革可以对其修正，试错成本较低。但是，基层统计改革的方向是不能试错的，因为改革方向一旦错误，后继改革将无法修正前面改革的错误，其结果是一错再错，从而付出惨重的代价。其二，统计职业化从统计理念上突破了社会经济统计学的“统计国家属性”禁区，还社会经济统计服务民众的自然属性，为社会经济统计走向百姓和服务百姓提供了的思路。其三，用统计职业化管理替代统计行政化管理，不仅可以解决基层统计落后于社会主义市场经济发展的问题，而且可以通过基层统计改革

促进政府统计改革和部门统计改革，实现政府统计与部门统计职能转变、机构精简、效率提高、质量提升。其四，统计职业化通过理顺基层统计利益关系，可以消除基层统计改革阻力，解放基层统计生产力，使我国基层统计工作走出困境，迎来快速发展的新时期。

赫什莱佛·赖利说得好：“我们并不宣称自己的这种观点是唯一的逻辑可能性或适用性，但我们坚信，它是许多方面具有吸引力的自然推广和一般化。”由于本人才疏学浅，本书存在很多不足和需要进一步完善的地方。本书如果能够引起统计决策者对我国基层统计管理的关注、统计工作者对我国基层统计管理的争议、统计专家学者对本书观点的批评指正，本人将不胜感激！本人忠诚希望能够得到来自理论和实践各方面的批评、指正和赐教。

罗放华

2012 年 12 月

第一章 | 统计职业化概述

- 第一节 统计职业化的基本内涵 002
- 第二节 统计职业化的理论基础 012
- 第三节 统计职业化的历史背景 016
- 第四节 统计职业化的必要性 030
- 第五节 统计职业化的可行性 037

第二章 | 统计职业化管理制度

- 第一节 统计准入制度 044
- 第二节 统计代理制度 047
- 第三节 统计交易制度 058
- 第四节 统计质量年检制度 060
- 第五节 统计诚信制度 062
- 第六节 统计监管制度 067
- 第七节 统计行业管理制度 070

第三章 | 统计职业化管理体制

- 第一节 一元统计管理体制的局限 083
- 第二节 二元统计管理体制的探索 087
- 第三节 统计职业化管理体制的构建 091

第四章 | 统计职业化管理机制

- 第一节 统计职业化运行机制 098
- 第二节 统计职业化动力机制 102
- 第三节 统计职业化约束机制 105

第五章 | 统计职业化队伍建设

- 第一节 统计职业化队伍建设目标 110
- 第二节 统计职业化队伍建设规划 115
- 第三节 统计职业化队伍建设途径 129

第六章 | 统计职业化实施策略

- 第一节 统计职业化起步阶段的政府主导策略 133
- 第二节 统计职业化成长阶段的行业主导策略 138
- 第三节 统计职业化成熟阶段的市场主导策略 141

附录

- 附录一 作者发表的相关论文 146
- 附录二 统计代理制研究 147
- 附录三 统计代理制的理性探索 154
- 附录四 试论统计职业化与统计代理制 163
- 附录五 基于宏观统计数据质量问题的我国基层统计市场主导模式研究 170
- 附录六 统计职业化的理性研究 182
- 附录七 我国基层统计市场主导模式初探 193
- 附录八 统计代理制的操作研究 202

参考文献 208

后记 210

第一章 统计职业化概述

我国政府统计是由综合统计、部门统计与基层统计构成的有机整体，基层统计是综合统计、部门统计的基础。随着政府统计事业的发展，我国基层统计走过了从无到有、从弱到强的发展历程，在探索中前进，在创新中壮大，为我国统计事业的发展做出了巨大的贡献。但是，从上世纪末开始，我国基层统计工作出现了持续滑坡的态势。许多基层单位撤消了统计机构，取消了统计岗位，解散了统计队伍，统计工作由身兼数职的相近岗位人员兼任，由于这些兼职人员大多数专业素质低、稳定性差，上报的统计数据靠东拼西凑。有些基层单位甚至没有兼职统计人员，统计工作处于无人负责状态，拒报、缺报、乱报统计数据现象屡见不鲜。基层统计工作边缘化、空壳化的势头有增无减，这样严重地动摇了政府统计的根基，给我国统计事业的健康发展留下了隐患、带来了危机。近年来，我国政府统计数据质量频繁地遭受国内外众多学者、社会公众及机构的质疑，政府统计公信力受到了前所未有的挑战，这是基层统计工作严重滑坡所带来的必然后果。因此，提高政府统计数据质量和政府统计公信力，必须强化基层统计基础建设。

长期以来，我国基层统计是高层重视、基层看淡的尴尬职业。“上头热、下头冷”是基层统计现状的真实写照，究其原因，有多种多样，但主要原因是基层统计行政化所导致的基层统计利益失衡。如何化解基层统计利益矛盾？就要去基层统计行政化，走基层统计职业化道路。唯有如此，才能从根本上改变基层统计工作无专门机构、无专职人员、无专项经费的

被动局面，才能全面提高基层统计工作质量，从而为我国政府统计事业稳步发展奠定坚实的基础。

第一节 统计职业化的基本内涵

一、统计职业化的含义

统计职业化是统计工作状态的标准化、规范化、制度化、专业化。统计标准化是统计职业化的基本目标，统计规范化是统计职业化的执业准则，统计制度化是统计标准化的制度保障，统计专业化是统计标准化的技术支撑。

1. 统计标准化

统计数据是一种通用的国际语言。统计标准化是根据国家统计局或行业统计组织对统计数据的生产、管理与质量所制定的统一标准，实行标准化管理，以提高统计数据质量、提高统计公信力。统计标准化的主要内容包括：统计分类标准化，统计数据处理标准化，统计数据质量标准化，统计数据发布标准化，统计管理标准化。统计分类标准化是由国家对某些重要的复杂的统计分组体系，制定、发布和实施统一的标准，它具有统一性、强制性和稳定性特点。统计数据处理标准化是统计生产过程的标准化，包括统计数据采集、加工、传输、存储处理流程的标准化和统计数据处理基础工作的标准化。统计数据质量标准化是统计标准化的核心，通过统计数据质量的标准化，切实提高统计数据的真实性、准确性、完整性、及时性。统计数据发布标准化是指统计数据的发布主体、内容、程序和方法，必须按照国家统计局制定的统一规定发布，以确保统计数据发布的权威性。统计管理标准化是指对基层统计工作的组织、指导、协调、监督必须遵循统一归口管理原则，防止多头向下，避免交叉管理，使统计管理更加科学、有效。

2. 统计规范化

统计规范化是统计的执业准则。它是对统计工作中各个统计岗位的专

项统计事务或统计人员的执业行为、素质要求等所作的统一规定。统计规范化贯穿于统计工作的全过程和统计工作的各个方面，包括统计职业道德规范化和统计执业行为规范化。统计职业道德是指与统计工作者的统计活动紧密联系的符合统计职业特点所要求的道德准则、道德情操与道德品质的总和，它既是对统计工作者在统计活动中行为的要求，又是统计职业对社会所负的道德责任与义务。所谓统计职业行为规范是指统计人员在统计工作中必须遵守的基本行为准则。统计职业行为规范一方面体现在遵守统计行业的行为规范，一个职业化程度高的统计人员，他能在进入统计行业的较短时间内，严格按照统计行为规范来要求自己，使自己的思想、语言、动作符合自己的身份；另一方面，统计职业行为规范体现在做统计工作的章法上，这些章法来源于长期统计工作经验的积累、统计行业规章制度的约束，以及通过培训、学习而形成的。通常，统计行业通过监督、激励、培训、示范来形成统一的统计人员行为规范。

3. 统计制度化

统计制度化是指对统计标准、统计规范、统计人员应具备的专业素质与职业技能等以法律法规或文件方式作出规定。第一，统计标准制度，它是以国家标准、行业标准形式加以确定的统计制度。统计调查项目是统计标准制度的核心，它是否科学、规范、稳定，反映了一个国家的统计水平。因此，统计标准制度应该首先规范统计调查项目，使统计调查项目法制化、规范化、稳定化，以杜绝随意增减统计调查项目的现象。除统计调查项目外，统计范围、统计对象、统计指标、计算方法、调查方法、数据采集方式、报送时间、报告时间、调查频率、调查表式等内容都有统一的制度。第二，统计规范制度，包括统计职业道德规范制度与统计职业行为规范制度。第三，统计人员管理制度，它主要规定统计人员应具备的专业素质、职业技能以及管理办法。

4. 统计专业化

统计专业化是指从事统计工作的人员必须是专任的、具备统计专业素质与职业技能的人员。专业素质是统计人员执业所需要的职业资质，如统计从业资格认证、统计专业学历、统计专业技术职务等都是衡量统计职业

资质的条件。职业技能是统计人员承担统计工作应具备的技术和能力，如电脑操作技术、统计整理技术、统计调查能力、统计数据评估能力、统计数据分析能力等，都是统计人员必须具备的专业技术和能力。统计人员专业化是统计标准化、规范化的根本保证。基层统计工作综合性强、涉及面广、工作任务重，因而必须努力建设一支专业化的基层统计队伍：一方面，要按照国家制定的统计职业准入标准，从高校毕业生中招聘统计专业毕业生充实到基层统计队伍中；另一方面，要加大在职统计人员的培养、培训力度，以提高基层统计人员的业务水平和专业能力。

二、统计职业化路径

任何社会职业从低水平阶段向高水平阶段发展，都要经历一个较长的、渐进的演化过程，在这个演化的过程中必然伴随着职业的社会化、商业化以及制度变革和体制机制转换，这是不以人们意志为转移的职业发展规律。因此，我国基层统计职业化，要根据制度经济学、社会分工理论和委托代理理论，按照“职业分离→制度变革→体制改革→机制转换”的路径，构建适应社会主义市场经济的基层统计职业化模式。

1. 职业分离

职业分离，是指将基层统计工作从基层单位的管理工作中独立出来，由统计代理机构的职业统计代理人员承担统计工作任务、履行统计工作职责，用统计代理行为替代统计自主报告行为，使单位统计工作社会化、统计成果商品化，从而实现基层统计资源优化配置和优秀统计资源共享，以切实提高基层统计工作的效率和质量。

2. 制度变革

统计代理是具有法定统计任务的基层社会、经济单位将统计工作有偿委托给依法设立的专业统计代理机构承担的一种基层统计行为。统计代理是基层统计生产方式的变革，它不仅改变了基层统计生产关系，而且改变了基层统计工作流程。从而，要求彻底改革基层统计制度，以规范统计代理行为、协调统计主体利益关系、理顺基层统计管理关系，从而建立基层统计工作新秩序。新的基层统计制度主要规范基层统计生产、交易、监管