



经济统计学前沿系列

本研究得到国家社会科学基金重点项目(13AZD086)
教育部新世纪优秀人才支持计划项目(NECT-11-0029)
教育部人文社会科学研究规划基金项目(13YJA630005)
全国统计科学研究计划项目(2012LZ042)
中央高校基本科研业务费专项资金(2012WZD02)的资助

经济统计若干前沿 问题研究

陈梦根 著



中国统计出版社
China Statistics Press



本研究得到国家自然科学基金重点项目(13AZD086)
教育部新世纪优秀人才支持计划项目(NECT-11-0029)
教育部人文社会科学研究规划基金项目(13YJA630005)
全国统计科学研究计划项目(2012LZ042)
中央高校基本科研业务费专项资金(2012WZD02)的资助

经济统计若干前沿 问题研究

陈梦根 著

图书在版编目(CIP)数据

经济统计若干前沿问题研究/陈梦根著. — 北京: 中国统计出版社, 2014.4

ISBN 978-7-5037-7050-0

I. ①经… II. ①陈… III. ①经济统计—研究—中国
IV. ①F222.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 013334 号



经济统计若干前沿问题研究

作 者/陈梦根

责任编辑/钟 钰

封面设计/黄 晨

出版发行/中国统计出版社

通信地址/北京市丰台区西三环南路甲 6 号 邮政编码/100073

电 话/邮购(010)63376909 书店(010)68783171

网 址/<http://csp.stats.gov.cn>

印 刷/河北天普润印刷厂

经 销/新华书店

开 本/710×1000mm 1/16

字 数/270 千字

印 张/15.25

版 别/2014 年 4 月第 1 版

版 次/2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价/38.00 元

版权所有。未经许可,本书的任何部分不得以任何方式在世界任何地区以任何文字翻印、仿制或转载。

中国统计版图书,如有印装错误,本社发行部负责调换。

前 言

一直以来,我主要从事资本市场及实证金融领域的教学与研究,并曾在实际部门承担过数年的宏观经济分析工作。虽然从学源上看,我也曾在传统统计色彩浓厚的机构学习任教过较长时间,但学术视野并不仅限于经济统计,反而更专注于金融市场研究。2011年初我调入北京师范大学,沿袭前期的宏观经济分析工作,近三年来我的研究兴趣才部分转移到经济统计特别是货币与金融统计领域,本书可算是对相关研究与思考的一个小结。

当前,统计的重要性日益得到社会的认可,这一点从社会各界对各种各样的指标或数据的关注甚至争论上也可略见一斑。实际上,正如联合国统计委员会在《官方统计基本原则》中所说,“官方统计是民主社会信息系统中不可或缺的要害,为政府、经济部门和公众提供有关经济、人口、社会和环境状况的数据”。在信息和网络高度发达的今天,各类主体包括国际组织、本国政府、企业、一般公众等对统计信息的需求可谓空前膨胀,良好的统计已成为社会经济健康发展的必要条件之一。

20世纪90年代世界范围内金融危机频发,经济与金融体系的脆弱性问题受到高度关注,联合国、国际货币基金组织(IMF)、世界银行等国际组织与各国政府广泛合作,掀起了制定和更新国际统计标准的一股热潮,先后推出一系列统计手册、指南或标准,为各国完善统计体系和提升统计能力创造了有利条件,经济统计得到了快速发展。然而2008年国际金融危机的突然爆发,再次暴露经济统计与监测领域仍然存在巨大的信息缺口,对现行统计体系提出了新的挑战与冲击。在此背景下,国际组织与各国政府普遍认为,危机将为统计发展带来新的变革机会,有必要重新审视经济统计与监测体系的发展和未来。

本书立足于经济统计的理论前沿,对国家统计发展战略、统计能力建设、2008SNA执行、统计信息缺口,以及金融统计、财政统计等专题开展创新研究,以期为中国建立和发展科学、高效的现代统计体系提供理论支持与政策建议。各个专题独立成篇,以论文形式撰写,多数内容均是近期新的研究成果,少数专题曾在有关学术刊物发表,但在本书中内容更加完整系统。在结构上,全书共分四个部分,下面分别做一些简要介绍。

第一部分是国家统计发展战略与统计能力建设。对这方面的关注始于2006

年前后我参与的一项课题,后来又进行了一些跟踪研究。本部分内容涉及国家统计发展战略、统计能力建设与中国统计发展等问题,共包括四个专题研究。其中《国家统计发展战略与统计能力建设》探讨国家统计发展战略的理论、方法、原则及应用问题;在此基础上,《国家统计发展战略的实施模式与实践进展》从实施的角度进一步考察了国家统计发展战略的实施模式与国际实践进展,为中国开展相关工作提供经验借鉴;《2008SNA 执行与国家统计发展战略》将研究、开发和执行2008SNA 纳入国家统计发展战略框架进行思考;《基于数据质量观的中国统计能力建设》则是从数据质量角度探讨统计能力建设问题。

第二部分是金融危机与统计信息缺口。2008 年国际金融危机对世界政治、经济、文化等各个领域均带来了深刻影响,同时带来了变革的机会,统计也不例外,危机视角下的信息缺口问题受到广泛关注。实际上,危机也大大提高了各界对改进统计体系和发展金融数据的兴趣,G-20 财长与央行行长会议、IMF、OECD、FBS 等均采取了一系列应对措施,与各国政府一道弥补信息缺口,改进统计监测,这将对统计的未来发展产生巨大影响。本部分包括四个相关研究专题,其中《金融危机与统计发展的历史考察》从历史的视角考察危机对统计发展的推动作用,重点分析2008 年国际金融危机对统计发展带来的挑战与变革问题;《金融危机与统计信息缺口》从统计视角探讨危机所暴露出信息缺口的类型及弥补信息缺口的行动问题;《G-20 应对信息缺口建议及其政策含义》主要对 G-20 应对金融危机信息缺口的二十条建议及其政策含义进行剖析,并对 G-20 建议的实施进展做评估;《金融稳健指标体系的发展与评估》考察金融稳健指标体系的发展,并基于 2008 年国际金融危机的视角对其做全面评估与分析。

第三部分是金融核算与金融统计,包括三个研究专题。其一是《2008SNA 对金融核算的发展及尚存议题》,系统分析 2008SNA 对金融核算的主要发展;其二是《货币与金融统计国际标准的发展与演进》,重点研究货币与金融统计国际标准的发展和演进;其三是《货币与金融统计体系的最新修订》,按概念与分类、核算方法及特定项目处理、货币统计、金融统计、其他等五个方面分析 IMF 对货币与金融统计体系的最新修订。

第四部分是政府财政统计及其他,包括三个专题研究。专题一是《政府财政统计国际标准的发展与演进》,系统考察政府财政统计体系的发展和演进。专题二是《政府财政统计体系的最新修订》,从定义与分类、核算方法与分析框架、财政收支统计、资产负债表核算、交易的统计处理、其他经济流量的统计处理、术语及其他修订等七个方面解析 IMF 对政府财政统计体系的最新修订。最后一个专题是《绿色

GDP 理论基础与核算思路研究》，这是我对绿色 GDP 核算理论与方法问题的一些思考。

联合国统计委员会在《官方统计基本原则》中明确提出，各国统计机构使用国际性概念、分类和方法可促进各级官方统计系统的一致性和效率。在全球化的大背景下，各国统计体系全面采纳和实施国际标准已是大势所趋。国际统计标准不仅是公共品，而且是一种全球性的公共品，各个国家社会制度可以不同，所处发展阶段也可以不同，但遵循相同的统计标准，将为国际比较、交流与合作提供极大的便利。

中国目前已成为世界第二大经济体，在国际政治、经济、社会、文化舞台上扮演着日益重要的角色，各类主体对统计数据的需求急剧膨胀，对数据质量的要求不断提高，统计发展现在正面临着巨大的机遇与挑战。加大统计体系改革与发展力度，基于本国国情灵活地全面采纳国际标准，尽快建立一个科学、高效的现代统计体系，已成为时代的要求，希望本书的研究能为中国统计改革与发展提供一些启示。

本研究先后获得国家社会科学基金重点项目、教育部新世纪优秀人才支持计划项目、教育部人文社会科学研究规划基金项目、全国统计科学研究计划项目和北京师范大学自主科研基金重点项目的资助。同时，书中部分内容曾在我主讲的博士生课程《金融统计分析》上讨论，我的硕士生和博士生曾参与个别专题的资料收集和整理工作。本书在研究当中参考了大量的国际组织文件或工作论文及国内外学者的相关成果，这些文献为本研究奠定了坚实的基础。此外，本书的出版得到了中国统计出版社的大力支持，在此一并致谢。

陈梦根

2013 年 11 月 30 日于北京

目 录

第一部分 国家统计发展战略与统计能力建设	1
国家统计发展战略与统计能力建设	3
国家统计发展战略的实施模式与实践进展	20
2008SNA 执行与国家统计发展战略	39
基于数据质量观的中国统计能力建设	56
第二部分 金融危机与统计信息缺口	67
金融危机与统计发展的历史考察	69
金融危机与统计信息缺口	87
G-20 应对信息缺口建议及其政策含义	103
附录 G-20 应对信息缺口的二十条建议	122
金融稳健指标体系的发展与评估	125
第三部分 金融核算与金融统计	147
2008SNA 对金融核算的发展及尚存议题	149
货币与金融统计国际标准的发展与演进	163
货币与金融统计体系的最新修订	175
第四部分 政府财政统计及其他	191
政府财政统计国际标准的发展与演进	193
政府财政统计体系的最新修订	211
绿色 GDP 理论基础与核算思路研究	226



第一部分

国家统计发展战略与统计能力建设

国家统计发展战略与统计能力建设

摘要:在信息时代中,国家统计系统已经成为一国信息体系的重要组成部分,政府、企业、居民对统计信息的需求空前膨胀,要求也不断提高。但是在像中国这样的发展中国家中,统计发展水平比较低,统计系统面临的挑战日益巨大。实施国家统计发展战略,是开展统计能力建设的重要平台,有助于迅速改善统计系统的绩效。中国应该尽快制定和实施国家统计改革与发展战略,本文对国家统计发展战略的内涵、基本原则、核心要素和实施步骤等内容作了详细的介绍。

在现代市场经济中,统计为政府、企业、事业单位和居民的决策提供信息,国家统计系统已成为一国信息体系的重要组成部分,同时,统计也是一国或地区监控、评估体系的重要组成部分,统计的重要性日益受到重视。如何改进统计体系的效率,全面提升国家统计能力,更好地服务于社会经济发展,早已成为统计学界研究的热点之一。基于这一背景,近年来,在由联合国、世界银行等发起设立的 21 世纪促进发展的统计伙伴关系(PARIS21)及其他国际组织的倡导下,旨在提升统计能力的国家统计发展战略问题开始倍受关注。本文将介绍有关国家统计发展战略的理论,系统分析设计与实施国家统计发展战略的基本原则与步骤,为中国制定和实施国家统计改革、发展、创新战略提供理论支持。

一、国家统计发展战略:统计能力建设的助推器

(一)国家统计发展战略:概念

战略一词的本义与军事有关,即战争谋略,是对战争的大计谋,是对战争中整体性、长期性、基本性问题的谋划。在管理学里,战略是一个统一的、综合的和完整的计划,通过精心设计来确保企业的基本目标得以实现。通俗一点讲,战略是针对某种有意识的行动过程的一项计划,是处理某一形势的指导方针,至少包含两方面要点:一是有目标的行动;二是对行动的设计。所谓国家统计发展战略(National

strategy for the development of statistics, NSDS), 旨在设计与实施一个发展统计的战略, 以提高整个国家统计体系(National statistics system, NSS)的能力, 改进统计体系的绩效, 为经济发展与社会进步提供更好的统计服务。国家统计发展战略作为发展本国统计系统的长期规划, 是对未来统计系统的发展目标、路径与拟采取的行动所做出的一系列战略性安排。

在很多发展中国家, 统计体系还比较脆弱, 但是随着社会的发展, 公众对统计产品的需求却日益增大, 用户对数据的不断升级的需求向统计系统提出了更为苛刻的要求, 例如, 对微观数据的需求以及对过程统计的要求, 这使得传统的统计体系受到了巨大的挑战。在这种背景下, 2004年2月第二届国际发展成果管理圆桌会议率先提出, 我们需要建立国家统计发展战略, 藉此提供一个发展统计的战略性框架, 为实施以绩效为导向的管理提供更有力的信息支持。NSDS为一国加强统计能力建设指明了途径, 为勾画5到10年后的统计系统提供设想, 并为实现这一蓝图确定相应的里程碑。国家统计发展战略包括为满足目前及将来的数据需要而建设统计能力的一个坚实的框架和一系列行动计划, 并确保统计的发展与更广泛的国家发展方案和战略相协调。

(二) 国家统计发展战略: 统计能力建设的助推器

随着社会经济的发展, 各国普遍认识到, 社会发展需要一个好的统计体系, 为政府、企业和公众提供强有力的信息支持。信息时代中社会对统计信息的需求空前膨胀, 对统计信息的质量、数据易得性等方面的要求也不断提高, 特别是在像中国这样的发展中国家中, 统计发展水平比较低, 统计系统面临的挑战日益巨大。NSDS从战略的高度规划统计体系的发展, 立足于全面改善统计系统的绩效, 已成为各国统计能力建设的助推器, 主要表现在:

第一, 从统计系统发展现状上看, 落后国家统计体系存在的问题较多, 诸如数据质量、统计覆盖面、数据发布渠道等, 局部的、零星的改革无法从根本上改进国家统计系统的整体效率, 无法真正有效地满足用户对数据的需求, NSDS着眼于统计系统的战略性改革与发展, 为全面改善统计体系的效率提供一个坚实的平台。

第二, 实施 NSDS, 有助于提高社会对统计的关注与重视程度。NSDS的创建与实施, 作为国家发展战略规划的一部分, 有助于更广泛地宣传统计, 让全社会更加了解统计, 从而关注和重视统计及统计的发展, 进而促使全社会更有效地生产、传播、开发和利用统计(产品), 提高各类经济主体的决策效率, 真正推行以实据为基础的决策, 在社会政治经济活动中强化一种注重绩效的管理理念, 毫无疑问, 这

必将有助于提高社会运行效率。

第三,实施 NSDS,有助于更广泛地动员各种资源,以支持本国统计能力的建设。国家统计发展战略以中央政府的决策形式推行,将有助于提高它的执行效率,从而为本国统计体系的发展提供更强有力的人力、物力与财力支持。任何行动都离不开资源的支持,以国家战略的形式来推动统计能力建设,将为统计系统的能力建设方案提供更充分的资源支持,保证目标得以实现。

第四,实施 NSDS,有助于持续地开展统计能力建设。实际上,许多国家统计局部门过去可能都曾经采取了某些行动以推动本国统计能力建设,但是局部的改进与变革无法全面提升能力,而且可能受政绩观念所累,无法持续性地推进统计能力建设,现任官员实施的举措到了下一任官员手中被搁置,甚至被取消。实施 NSDS,有助于持续性地开展统计能力建设,避免短期化和形式化的行动。

第五,基于 NSDS 开展统计能力建设,有助于更好地寻求国际技术与资金支持。近年来,PARIS21、IMF 等国际组织不断呼吁、倡导和帮助发展中国家创建和实施 NSDS,制定了相关的一系列方案,为各国提供技术与经费援助,并采取措施推动国际间的双边与多边统计合作。通过创建和实施 NSDS 来加强本国统计能力建设,可以将本国行动纳入国际间的统一行动潮流,以寻求 PARIS21、IMF、联合国统计部门等国际组织的技术与经费援助,或者开展国际间的双边与多边统计合作。

鉴于此,我们认为,中国应尽快创建和实施国家统计发展战略,以迅速提升统计能力,全面改进统计系统的绩效。

二、国家统计发展战略:基本理论

(一)国家统计发展战略:目标和战略意义

实施 NSDS,目标在于建立一个功能健全的、高效的统计体系,提升统计能力,生产更多的高质量统计产品,向社会提供优质的统计服务。可见,NSDS 将成为一国改进本国统计系统绩效、提升国家统计能力的行动纲领。理论上,NSDS 首先要描绘未来统计体系的发展蓝图,即在未来 5—10 年中统计体系的发展目标,并为抵达最终战略目标的过程设定相应的阶段性目标,进而为各阶段的行动做出战略性安排,以全面提升统计能力,为社会提供更优质的统计服务。在推进一国或地区统计发展的过程中,NSDS 具有重要的战略意义:

首先,创建和实施 NSDS,将通过战略设计统计体系的发展蓝图,系统地提出

本国统计体系的发展目标,并为实现最终目标的过程设置若干阶段性目标或称里程碑,描述统计体系的愿景与使命,规划和明确本国统计系统的长期发展方向,对整个统计系统及统计机构工作人员提出工作的目标与方向,具有积极的激励与鼓动作用。

其次,创建和实施 NSDS,需要对本国统计体系的发展现状进行评估,将系统地了解、分析、评估本国统计系统发展、运行的现状,全面认识本国统计发展取得的成绩,了解本国统计体系运行中存在的不足及其与国外发达国家高水平统计体系的差距,认识本国统计系统的优势与劣势,准确把握统计发展所面临的机遇与挑战,进而采取相应的举措,发展本国统计系统。

再次,创建和实施 NSDS,有助于更深入地了解用户需求,使本国统计系统更好地满足用户需求,为社会提供更多的优质统计服务。NSDS 强调统计为用户服务的功能,实施 NSDS 必须全面评估用户对统计产品的需求状况,认识用户需求的发展变化趋势,了解统计使用者的关注重点,同时强调如何通过更为协调、互动和高效的方式来满足这些需求。因此,NSDS 从如何更好地满足用户需求角度为开展统计能力建设提供了一个统一的综合框架。

第四,创建和实施 NSDS,为动员、利用和开发国内外资源全面支持本国统计发展提供了一个平台。官方统计机构作为政府机关的一部分,普遍面临着压缩财政开支、降低成本和提高效率的压力,在许多国家结果导致统计体系陷入了不堪重荷的困境之中,一方面,公众对统计数据的需求日益扩大,而对统计的可信度和权威性方面的信任不足;另一方面,由于统计系统可以动员和利用的现有资源有限,短期内改变现状的能力也极为有限,统计体系的发展面临着十分尴尬的境况。通过创建 NSDS,有助于在全国达成一种共识,更充分地理解统计系统的重要性,也有助于争取政治上的支持,从而获得更广泛的财政支持,动员更多的资源支持本国统计系统的发展。同时,实施 NSDS,还有助于从国际组织(如 PARIS21、IMF、世界银行等)以及国外一些政府与相关机构争取更多的资金与技术援助。

第五,创建和实施 NSDS,有助于进一步改善统计系统的形象,维护政府统计的权威性,全面提升统计的社会公信力。从发展现状来看,中国统计体系面临着一些新的形势,统计需求日益膨胀,统计供给能力增长有限,由于资源有限,统计机构不得不对资源的使用与统计产品的提供确定优先次序(priority),从而导致部分统计、部分领域非常薄弱,亟待改进。与此同时,由于统计部门目前存在的一些问题,如数出多门、虚假统计、官出数字等现象,使得社会对政府统计数据的权威性存在一些质疑。如何提升统计形象,更好地满足社会对统计产品与服务的持续需求,维

护政府统计的权威性,显得极为迫切。理论上,创建 NSDS,通过战略性地设计和管理统计活动,有助于全面提升统计形象,改进统计服务。

(二)国家统计发展战略:基本原则

一般而言,一国不能轻率地实施 NSDS,而应该经过周密部署、详细设计,有条不紊地开展。在 NSDS 实践当中,应该遵循以下一些基本原则:

1. NSDS 的覆盖面:国家统计

为了向社会提供统计产品和统计服务,世界各国一般都建立起专家型的政府统计机关,专门负责开展统计活动,同时负责全国统计系统的整体协调。但是,即使在采用完全集权式统计体系的国家中,由中央统计机构负责全国性的调查与普查,也可能存在数个不同的统计机构,分别承担各种不同的统计职能。例如,中央银行编制和发布货币与银行统计,财政部编制和发布政府财政统计,教育部开展教育统计。此外,还可能存在一些半官方的统计机构。NSDS 强调国家整个统计体系的能力提升,加强各统计部门与机构之间的协调一致,并与国际接轨,因此,在创建和实施 NSDS 的过程中,采用“国家统计”的概念将更为合理,应尽可能地将所有与统计有关的部门、机构和人员都纳入这一战略规划当中。

NSDS 的覆盖面尽可能宽具有明显优势,一方面,覆盖面宽的 NSDS 过程能促进更广泛的统计协调与合作,减少跨部门统计的重复工作,增进国家统计体系的整体效率;另一方面,将覆盖面拓宽到包括用户感兴趣的主要数据集,有助于促进统计供给与需求的匹配,获取更广泛的社会共识与支持。实质上,国家统计也是 IMF 数据公布通用系统(GDDS)背后的一个关键原则。国家统计的概念涵盖了一国所有的非市场统计工作(包括官方与半官方的统计机构),将主要的一些指标和数据集都纳入一个统一框架,采用一致的统计标准,使用协调一致的生产过程与数据发布体系,让用户确信数据的质量与完整性,这样也有助于提升一国统计系统的社会公信力。

2. NSDS 的关注重点:用户需求

为了保证国家统计发展战略的高效,NSDS 应该以用户需求为导向,属于用户友好型,由此实现最大化统计产品的增加值。为了更有效地服务于数据使用者,国家统计机构和职员需要明确自己向哪些用户提供数据,并与主要用户建立起常规的反馈机制,以此了解用户对统计的满意程度和用户需求。因此,NSDS 不能仅着眼于统计系统本身,必须将使用者纳入其中,兼顾统计的供给方和需求方,数据使用者是统计的真正客户,只有统计产品和服务适合用户需求,否则任何统计系统都

无法可持续地发展。

通常而言,政府统计的使用者非常多,而且具有不同的层次,诸如:政府机构和准政府机构、科研单位、民间机构、企业、国际与地区组织、媒体和公众等。实施 NSDS,一个重要原则就是要求统计机构与各类数据用户充分沟通,建立并保持有效的协调机制。实际上,用户在国家统计发展战略中扮演着重要的角色:(1)以用户需求为导向的 NSDS,有助于增进社会公众对政府统计发展政策和相关统计标准、规则、法规等的理解;(2)用户需求可以帮助统计系统设定生产统计产品的优先次序;(3)用户需求可以澄清收集统计数据的目标与要求;(4)用户可以帮助统计机构选择统计数据的最佳传输、发布方式。

3. NSDS 的关键所在:过程管理

作为发展本国统计体系和提升统计能力的战略性规划,设计 NSDS 仅是实施国家统计发展战略的第一步,最为关键的步骤是如何有效地实施战略,取得预期效果,实现最终目标。因此,必须加强对 NSDS 过程的管理,对不同阶段的行动计划做出详尽的安排,审慎实施,并针对每一阶段的行动效果进行细致评估,同时充分关注形势的变化,及时调整规划,以应对不断变化的环境。在这一过程中,一方面应尽可能地争取政治支持,经验表明,NSDS 如果得到政府高层领导的支持或倡导,能够得到更多的财政支持,获得足够的经费,同时也更有利于吸引社会捐赠与国际援助,增大该计划成功的可能性。另一方面,实施 NSDS 必须尽力争取社会公众的支持与拥护、识别利益相关者,包括一些非政府组织(NGOs)、商业部门、民间社团组织和学术界等,同时加强对咨询顾问的管理。

4. NSDS 的行动导向:与国际标准接轨

针对国家统计体系发展进行战略规划时,应考虑不同层次使用者的需求,包括地区层次、国家层次、国际层次和区域层次。在当今经济全球化的背景下,各国之间经贸关系日益紧密,对外依存度大大提高,国际交流的深度与广度都空前加大,这就要求各国统计部门广泛采纳国际统计标准,以便于国际间的经济交流与统计分析比较。而且,各国一般都有向国际组织或地区组织提供统计数据的义务,例如,所有签署了 2000 年联合国千年宣言的国家,都需要提供有关千年发展目标(MDGs)进展情况的常规报告。一些区域性组织,如南非发展共同体(Southern African Development Community, SADC)和加勒比共同市场(Caribbean Common Market)等,也都要求成员国协调各自的统计体系,提供相关的主要统计数据报告。因此,NSDS 强调要增进本国统计活动与国际标准接轨,相互协调一致。

5. NSDS 的实施保障:全面沟通与协调

除了中央政府机关、地方政府之外,一国的统计体系还有众多的其他利益相关

者,如捐赠者、社会组织、普通公众、独立分析人员等,NSDS 设计团队应该自始至终让所有利益相关者充分了解相关信息,就关键问题进行沟通,为战略建立达成广泛共识,以争取更多的支持(包括人大等权力机关、捐赠者和一般公众),并通过广泛宣传让那些没有直接参与 NSDS 设计过程的人也培育起对 NSDS 的占有感,扩大 NSDS 的共识基础。

实施 NSDS 需要加强与各利益相关者之间的沟通,建立有效的协调机制。这样,一方面,可以向他们介绍 NSDS 的相关管理原则,向参加者介绍相关工作的国际原则、指引、标准、框架和概念;另一方面可以就国家统计系统满足用户信息需求的成效与改进方向开展咨询,获得更多的用户需求信息,辨别当前统计体系存在的优势与不足之处,以采取相应的改进举措。针对不同的对象,可以采用不同方式进行沟通,传递相关信息,例如,向利益相关者定期发送说明与通讯,汇报进展情况,邀请他们参加座谈、评论或提出建议,以及各类媒体,包括向记者发布新闻稿和召开新闻发布会、广播和电视访谈、张贴宣传广告等。

(三)国家统计局发展战略:核心要素

NSDS 不是一个常规的方案,它必须既关注统计系统短期绩效的改善,又关注长期绩效的改善,绩效管理的理念要求我们改变传统的统计发展观,从战略的高度上建立新型的统计发展观。依据 PARIS21 提出的标准,在制定国家统计局发展战略时,以下一些核心要素值得特别关注:

第一,NSDS 应该纳入国家发展的中长期战略规划与政策过程之中系统设计,有效实施。因此,NSDS 应该获得政府高层支持和拥护,将 NSDS 融入国家发展政策的主流,如设计、监控和评价国家中长期发展规划、反贫困战略、行业发展战略和其它发展计划等,与这些发展战略或规划结合起来,系统设计,通盘考虑。政府统计应以数据需求为中心,以用户为中心,属于用户友好型,能够根据用户的信息需求与偏好及其变化做出快速准确的反应,以此提高整个社会的决策与管理效率。某种意义上说,官方统计实质上是一种公共品,因此,NSDS 应该从政府预算中获得充足的经费支持,当然,有关机构和部门也应设法争取更多的社会资金与国际资金支持。此外,NSDS 应该在国家的层面上开展,包括文化和制度的配套改进,特别是在统计立法方面做出适当的调整。

第二,创建和实施 NSDS,旨在系统提升国家统计能力,因此其内涵非常丰富,一条重要的原则就是应该符合质量评估标准,有利于促进以绩效为基础的管理原则的推行与付诸实施,为此,NSDS 应该大力倡导质量至上的统计文化,强调绩效

管理的理念。

在设计 NSDS 过程中,应该引入绩效管理的原则,设计一系列的绩效指标(如统计信息的供给、货币价值、用户满意度、对政府政策的支持率、信心度)来管理和评估具体的实施工作,并制定相应的绩效报告、监控和评估的计划。同时,NSDS 应该遵循联合国官方统计基本原则中所提出的价值观和原则,采纳国际标准,借鉴其他国家的先进经验,利用全球的知识资源,倡导国际间的协调一致,生产高质量的统计数据(产品),以此来赢取使用者的信心。

第三,实施 NSDS,首先应对本国统计体系的发展现状开展系统评估,明确需要如何发展统计体系以及怎样实现这些发展。在 NSDS 的设计与实施过程中,必须维持统计体系的正常运行,采用国际通行的标准对国家统计体系(NSS)现状进行评估(Where are we?),提出国家统计体系发展的愿景(Where do we want to go?),以及实现愿景的战略(How do we want to get there?),阐明统计系统目前所面临的制度与组织约束,整合有关统计工作的各种计划与方案,有针对性地改进现存问题和不足,以提高本国统计发展水平。

第四,NSDS 必须提出一个综合的统计能力建设方案。创建 NSDS,目的在于提升统计能力,改进统计绩效,所以设计时应该针对用户需求,提出系统地统计能力建设战略规划,这种规划应该是现实可行的,注重实效并富有弹性的,能够从容地应对用户偏好次序的变化、新的信息需求,并能根据实践获得的经验及时做出调整。在过去的实践中,统计部门往往容易忽视对统计数据的开发利用,仅停留在提供和发布数据的层次,NSDS 应当重视如何通过分析、发布、宣传和用户教育等途径将统计转变为信息,提高社会对统计数据的利用能力,这也是统计能力建设的应用内容之一。基于能力建设的要求,NSDS 不应仅仅是一个工作计划,还应包括一套绩效评估指标(How do we know we have arrived?),同时包括一套有关领导与管理、经费管理、人力资源、沟通机制、基础设施(如信息技术)、数据发布的次级战略,以及有关技术工作领域(如国民核算、贫困统计和卫生保健统计)的次级发展战略,并提出相应的战略实施方案与工作时间表。

第五,NSDS 作为一个长期的战略性规划,必须做到内容综合、逻辑一致,覆盖整个国家统计体系,包括数据采集、分析、传输和使用,从普查、抽样调查、重点调查到行政系统纪录,也包括协调与咨询机构,但是要尽可能避免与其它民间机构或组织的统计体系重复,在国家的层面上真正构建起一个高效的统计体系,并为统计的长期、可持续发展提供平台。

第六,创建和实施 NSDS,应该重视成本—效益分析,力争以最小的投入获取