

贺 铿 郑京平 主编

中外政府统计体制比较研究

中国统计出版社
China Statistics Press



贺 铿 郑京平 主编

中外政府统计体制比较研究

中国统计出版社
China Statistics Press



(京)新登字 041 号

图书在版编目(CIP)数据

中外政府统计体制比较研究/贺铿、郑京平主编.

北京:中国统计出版社,2001.8

ISBN 7-5037-3574-0

I. 中...

II. ①贺... ②郑...

III. 统计—制度—对比研究—中国、外国

IV. C829.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 040366 号

责任编辑/张美华

责任校对/沙美华

封面设计/张建民

出版发行/中国统计出版社

通信地址/北京市西城区月坛南街 75 号 邮政编码/100826

办公地址/北京市丰台区西三环南路甲 6 号

电 话/(010)63459084、63266600—22500(发行部)

印 刷/科伦克三莱印务(北京)有限公司

经 销/新华书店

开 本/850×1168mm 1/32

字 数/260 千字

印 张/10.625

印 数/1—3000 册

版 别/2001 年 8 月第 1 版

版 次/2001 年 8 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 7-5037-3574-0/C·1940

定 价/20.00 元

中国统计版图书,版权所有,侵权必究。

中国统计版图书,如有印装错误,本社发行部负责调换。

《中外政府统计体制比较研究》

编委会人员名单

主 编：贺 铿 郑京平

编写人员：（以姓氏笔画为序）

王 强 石 婷 刘 冰 朱新武

余芳东 杨京英 陈胜春 郑泽香

闫海琪 寇建明

编者按

随着我国社会主义市场经济的发展,国内外对统计信息的需求越来越广泛,对统计信息的时效性和准确性要求也越来越高。当前我国处在“经济体制转型”时期,统计工作还不能很好地适应党政领导以及有关宏观调控部门的需要,不能很好地适应社会公众的需要,不能很好地适应提高对外开放水平的需要,需要深入进行统计体制的改革。“它山之石,可以攻玉”。如何研究和借鉴世界各国不同政府统计体制的经验,不断改革和创新,逐步建立适合我国社会主义市场经济体制的新的政府统计体制,以适应新形势、新环境的需求,成为目前我国统计改革所面临的重要课题之一。国家社科基金资助项目“中外政府统计体制比较研究”对这一问题进行了探讨。

随着信息技术的迅猛发展,世界各国政府统计体制普遍面临着社会经济环境变化所带来的巨大压力和挑战。自20世纪80年代以来,一些国家相继开展了政府统计体制改革的实践探索 and 理论研究工作。联合国曾于20世纪80年代初出版了《国家统计组织手册》,总结和归纳了各国政府统计体制的类型,分析和阐述了政府统计工作运行机制的基本方面,以指导各国建立最佳的政府统计体制模式。2000年联合国第31届统计大会提出,联合国统计委员会将重新修订该手册。各国政府也纷纷组织有关专家进行该领域的国际比较研究,以便相互借鉴经验,取长补短,不断改革和完善政府统计体制,提高统计工作管理水平。政府统计体制改革也已成为国际统计界研究探索的重要方面。

“中外政府统计体制比较研究”课题组在认真研究了《国家统

计组织手册》的基础上,着重研究分析了中、美、日、英、德、法等 15 个有代表性国家的政府统计体制,曾以系列研究报告形式在统计系统内部发表,受到广大统计工作者的关注和好评。现整理成书,以飨读者。希望能对有志于统计体制改革和研究外国统计体制的人士有所帮助,起到抛砖引玉的作用。

本书的内容分为上、下两篇。上篇是中外政府统计体制比较研究总报告。该篇在总结、归纳各国政府统计体制的基础上,提出了新的政府统计体制类型的划分标准,并研究了各种类型政府统计体制的特性和共性,总结了政府统计体制运行的一般规律和发展趋势;其次,系统地分析了我国政府统计体制的现状,通过中外比较,指出了其存在的主要问题;最后,在上述研究分析的基础上,提出了我国政府统计体制改革的基本原则和总体框架。下篇是主要国家政府统计体系的简介。该篇详细介绍了包括中国在内的 15 个国家政府统计体制的基本情况,包括各国政府统计体制的概况、统计法律体系、统计组织机构、统计经费和人员情况、统计数据收集方法、国民核算、统计发布和对公众服务等七个方面的情况,以及进一步研究这些国家的信息搜集渠道。

由于受时间、资料以及研究水平等方面的限制,我们的研究成果还只是粗线条的思考,或许很不成熟,欢迎大家批评指正。我们愿意与所有关心统计工作,关心我国经济与决策的各界人士一道,为建立起一个全新的、符合社会主义市场经济发展要求、与国际接轨的、高效的政府统计体制作出不懈的努力和探索。

编 者

2001 年 5 月

目 录

上 篇

从中外政府统计体制比较研究看我国统计体制改革·····	(3)
-----------------------------	-------

下 篇

1. 中国国家统计局简介	(39)
2. 美国国家统计局简介	(75)
3. 日本国家统计局简介	(88)
4. 英国国家统计局简介	(106)
5. 法国国家统计局简介	(124)
6. 德国国家统计局简介	(157)
7. 加拿大国家统计局简介	(177)
8. 瑞典国家统计局简介	(188)
9. 挪威国家统计局简介	(212)
10. 芬兰国家统计局简介	(232)
11. 荷兰国家统计局简介	(247)
12. 澳大利亚国家统计局简介	(262)
13. 韩国国家统计局简介	(290)
14. 印度国家统计局简介	(302)
15. 泰国国家统计局简介	(315)

上 篇

从中外政府统计体制比较研究看 我国统计体制改革

随着我国社会主义市场经济改革的不断深入,为满足国家宏观经济调控需要,满足社会公众对统计信息需要和国际间比较研究和交往的需要,我国政府统计体制发生了重大变化。但是,由于我国正处于由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变时期,统计体制的改革也有一个适应的过程。现行的政府统计体制不能很好地满足宏观决策部门和社会公众等各方面的需要。同时还存在比较严重的体制不顺问题,统计制度和统计方法也有待进一步改革,如政府综合统计与部门统计、中央统计与地方统计之间的关系不顺,国民经济核算体系还不完善,统计数据质量不高等等。为了更好地为我国统计体制改革提供借鉴经验,我们通过中外政府统计体制比较研究课题,对世界上主要国家的政府统计体制进行了研究,分析了各种类型政府统计体制的共性和特性,并在结合分析我国政府统计体制的基础上,提出了我国政府统计体制改革的方向和政策建议。

一、政府统计体制的类型和划分标准

政府统计体制是政府有效行使统计工作行政管理和协调的组织保证,也是统计数据能全面、及时、准确地为社会服务的制度保证。在联合国统计司 1980 年出版的《国家统计组织手册》中,对各国政府统计体制的类型进行了系统分析和分类。该手册根据政府统计工作在中央统计局和政府有关部门之间的分工情况,将各国

政府统计体制划分为三类：集中型、分散型、集中与分散相结合的混合型。所谓集中型是指政府统计工作（或称官方统计工作，下同）主要由国家统计局（National Statistical Office，简称NSO）^①承担；分散型是指政府统计工作基本分散在政府有关部委和地方政府之中；混合型是指政府统计工作由国家统计局、政府有关部委、地方政府统计机构共同承担。此后，许多国家在研究政府统计体制类型时，基本上都沿袭了这种划分标准。

划分政府统计体制的类型，对于分析各国政府统计体制的特点、总结经验具有十分重要的意义。但是，我们认为，上述划分标准不够明确、具体，在实践中不能对各国政府统计体制作出正确的判断，容易引起混乱。比如，有人认为法国和德国的政府统计体制属于分散型，有人认为它们是集中型，又有的人认为它们属于混合型。如果法国和德国同视为混合型的统计体制，可两国的政府统计体制又有着明显的差异。事实上，德国政府统计体制是由联邦统计局和相对独立的州统计局组成，前者既负责全国的综合统计和国民核算，也负责各种专业统计，后者则仅负责地方的综合统计。而法国政府统计体制是属于相对集中型的，法国国家统计局通过对各部委统计部门的高级官员及统计业务和经费的直接管理，来直接管理专业统计，也直接负责地方统计。

因此，我们认为，有必要重新研究和确定政府统计体制类型的划分标准。通观世界各国统计体制的现状，政府统计工作的组织管理主要体现在两个方面：一是国家统计局（NSO）对各专业统计工作的管理，即中央（综合）统计与部门统计的关系，也称横向关系；二是国家统计局（NSO）对地方政府统计工作的管理，即中央（综合）统计与地方（综合）统计的关系，也称纵向关系。根据这两

① 本文所说的国家统计局是指一个国家负责官方统计协调管理的机构。一般都是指各国的国家统计局或中央统计局，但美国的体制有所不同，其国家统计局为美国白宫管理与预算办公室，英国则称为国家统计办公室。在本文中的国家统计局、中央统计局均指国家统计机构。

个关系,以国家统计局(NSO)在官方统计体制中横向和纵向两个方面中的作用和权限的大小,作为划分各国政府统计体制类型的标准,可以将各国政府统计体制划分为如下四种类型:

1.“集中型”政府统计体制。国家统计局在横向(即对专业统计)和纵向(即对地方统计)方面的官方统计工作实行高度集中的统一管理,也称为“专业统计集中、地区统计集中”型政府统计体制。

2.“专业统计集中、地区统计分散”型政府统计体制。国家专业统计集中于国家统计局,但是地方统计工作由各地方政府统计机构负责,国家统计局对地方政府统计的管理相对松散,一般仅限于业务指导。

3.“专业统计分散、地区统计集中”型政府统计体制。国家专业统计分散于政府各有关部门,国家统计局只负责业务指导和协调。对地方政府统计机构实行集中垂直管理,一些小国家不设地方政府统计机构。

4.“分散型”政府统计体制,也称“专业统计分散、地区统计分散”型政府统计体制。国家统计局对专业统计和地方统计的管理十分松散,专业统计工作基本上由政府各部门来管理,地方统计工作由地方政府负责,国家统计局在官方统计体制中主要起协调的作用。

我们认为上述划分标准既简明又实用,较好地克服了原有划分标准的缺陷。当然,由于国家行政管理体制(包括统计管理体制)是一个复杂的系统,任何一种划分标准都只能是相对的,现实中的政府统计体制有时很难与上述分类完全对应。

二、各种类型政府统计体制的特点

不同类型的政府统计体制在组织、管理和协调方式上呈现不同的特点。

(一)“集中型”政府统计体制的特点

实行集中型政府统计体制的国家有加拿大、澳大利亚、丹麦、荷兰、挪威、比利时、奥地利、印度尼西亚和东欧诸国等。其特点是：

1. 中央统计局是全国唯一行使官方统计职能的机构，其统计工作范围广，收集、整理、发布的统计数据几乎覆盖社会经济的方方面面，不仅有全国统计数据，还有分地区的统计数据，以满足各级政府、社会各界对统计信息的全方位需要。

2. 中央统计局机构设置门类齐全，既包括按专业划分的机构，也包括按统计方法制度、统计标准、信息处理技术、咨询服务等统计工作管理职能划分的机构，规模比较庞大。相应地，中央统计局的统计工作人员较多，统计经费开支较大。

3. 中央统计局对专业统计的业务管理相对集中。在“集中型”政府统计体制下，政府其他部门一般不设统计机构，即使一些国家在政府其他部门设有统计机构，其统计调查规模也很小，而且必须经中央统计局批准，由中央统计局统一拨付调查经费。法律规定，政府各部门有责任和义务根据中央统计局的要求，提供本专业范围内的各种统计信息和行政记录，由中央统计局统一加工整理，形成官方统计数据；中央统计局必须及时向政府行政部门和地方政府提供所需要的统计资料，满足全社会的统计需求。

为了协调中央统计局与政府行政部门之间的统计业务关系，保证统计标准的统一性和统计工作的完整性，国家建立相应的协调机构和法制。一是设立由中央统计局、政府各部门、有关用户、专家学者组成的国家统计协调委员会或国家统计咨询委员会，定期召开会议，协调各方面统计信息需求的关系。如加拿大、澳大利亚、荷兰等均建立了全国统计咨询协调委员会、各统计专业咨询委员会、各部门双边委员会等，分不同层次和专业解决统计工作中出现的问题；二是政府各部门设立或由中央统计局派驻统计联络员，其职责是及时向中央统计局提供统计资料，及时反映本部门对统计

方面的要求和建议,及时传达中央统计局对统计工作提出的要求,及时将有关统计资料反馈给本部门;三是通过立法加以保障。一些国家的统计法明文规定,中央统计局和政府各部门之间应保持密切联系,各部门应按照中央统计局要求,无条件地提供各种统计数据,由中央统计局加工整理,中央统计局也及时向各部门提供它们所需要的各种统计数据。

4. 中央统计局在地方设立派出机构,实行垂直领导。中央统计局在各地设置派出机构和统计办事处,所有统计调查项目、机构设置、人员编制和经费支出全部由中央统计局集中管理,地方统计局的主要任务是根据中央统计局的统一要求,开展统计调查。如加拿大统计署设立了8个地方办事处,分布全国10个省(有的办事处负责两个省),实行垂直领导,所有统计调查项目、经费支出、人员编制全部由联邦统计署统一安排。同时,地方政府根据需要也可设立自己的统计机构,加拿大在10个省都设有地方政府统计局,它们为地方政府服务,与联邦统计署不存在领导和被领导关系。各省统计局不开展统计资料的调查,而是利用联邦统计署和办事处的统计资料进行分析和预测,为本省服务。又如澳大利亚在各州和大区设有统计局,它们直接对澳大利亚统计局负责;印尼在各地均设置分支机构,人员由中央统计局委派,经费也主要由中央统计局拨给。丹麦、荷兰、挪威、比利时等小国家来说,一般不在地方设立派出机构,地方政府也不设独立的统计部门,中央统计局同时为中央和地方两级政府提供统计服务。

“集中型”政府统计体制的主要优点有:统计体系统一、完整,工作效率高;能较好地排除外界对统计工作的干扰,统计数据质量较高,具有较高的权威性;便于协调各方面的关系,防止重复调查和数出多门。主要缺点是:中央统计局机构过于庞大,内部管理和协调任务比较重;统计与行政管理有时脱节,容易产生统计供需矛盾,如果协调工作做得不好,会影响统计在国家行政管理决策中的作用。

(二)“专业统计集中、地方统计分散”型政府统计体制特点

实行这一统计体制的国家有德国。其主要特点是：

1. 与“集中型”政府统计体制一样，在这类统计体制中，中央统计局是中央一级唯一的行使统计职能的机关，所有全国性社会经济统计信息的收集、处理和发布工作均集中于中央统计局。因此，中央统计局机构设置门类齐全，组织机构庞大。德国联邦统计局内设10个司40个处。除了中央银行、劳动部、农业部、交通部等少数部门负责本专业范围内的统计工作以外，政府其他各部门不设统计机构，也不从事统计工作。由联邦统计局、政府各有关部门组成的全国统计协调和合理化跨部委员会定期召开会议，协调联邦统计局与各部门之间的统计需求关系。

2. “专业统计集中、地方统计分散”型政府统计体制的另一个重要特征是，官方统计体系由中央统计和地方统计两部分组成。与“集中型”体制的区别在于，官方统计工作不是由中央统计局一级完成，而是由中央统计和地方统计两级共同承担，中央统计主要负责全国性统计数据的收集、整理和发布，地方统计数据的收集、整理和发布工作则基本上分散在各个地方统计局。中央统计局不直接管理地方统计局的组织、人员和经费配置等问题，地方统计局不是中央统计局的下属机构，它们之间不是上下级关系。但是，地方统计局在业务上由中央统计局进行指导，中央统计局制定全国统一的统计方法和技术标准。地方统计局除了为地方政府提供统计服务之外，还接受中央统计局的委托，进行一些统计调查和整理工作。

3. 中央统计局和地方统计局之间的关系有两种协调方式：一是依照统计法的规定，地方统计局有义务执行中央统计局的统一调查方法和技术标准，确保全国统计资料的一致；二是通过由中央统计局、各地方统计局局长以及有关单位代表组成的统计顾问委员会，解决官方统计工作中技术、方法和原则等问题。

“专业统计集中、地方统计分散”型政府统计体制与“集中型”政府统计体制有许多相类似的优点：一是便于协调各部委之间的关系，避免重复调查，防止数出多门；二是能较好地排除各部门对全国统计工作的干扰，提高统计数据质量，保证统计的权威性；三是官方统计体系的标准化和制度化水平较高。此外，还可以节省统计工作的预算支出，能较好地解决中央政府与地方政府对统计需求的矛盾。不足之处是：中央政府各部委对统计工作的需求需要通过中央综合统计部门来实现，有时会出现供需脱节现象，影响统计在政府管理决策中的作用。

（三）“专业统计分散、地方统计集中”型政府统计体制特点

实行这类政府统计体制的国家有：瑞典、芬兰、新西兰、新加坡、韩国、泰国、菲律宾等。其主要特点是横向组织管理比较分散，纵向集中垂直领导。其具体特点是：

1. 官方统计体系由中央统计局和政府各部门统计机构两部分组成。政府各部门通常设有较完整的统计组织机构，负责本部门专业范围内统计资料的收集、整理和发布工作。如韩国中央各部门的统计机构有 41 个；瑞典 25 个政府行政部门设有统计机构；芬兰的 20 个政府部门设有统计机构；新加坡有 22 个政府部门设有统计部。

2. 中央统计局有两大职责：一是负责宏观综合性社会经济统计工作，二是负责官方统计体系的管理、协调工作。对于前者，各国中央统计局具体负责的统计工作范围，有较大的差异。如韩国政府统计厅直接承担的调查任务占全国调查任务的比例不到 10%，芬兰只有 65% 的官方统计工作是由中央统计局完成，其余部分由政府其他部门承担。与其职能相适应，在中央统计局机构设置上综合统计部门较强，专业统计部门相对薄弱，且门类不齐全，注重统计制度方法和标准化的制定、研究、开发，以及地方统计的组织管理以及统计人员培训。对于后者，中央统计局作为官方统计体系的管

理、协调者,通过各种综合协调手段,管理全国官方统计工作,以便建立完整统一的官方统计体系。其管理协调的主要方式:一是制定国家统计标准,规定全国统一的统计指标定义、分类、统计制度方法,保证各部门之间统计资料的协调。二是开发和设计全国统一的、多用途的基本统计单位登记名录,加强部门之间统计数据的衔接。三是集中审查和管理各部门的统计调查表,审查的内容包括指标定义、分类、标准是否一致、有无重复统计等等。一般来说,这些国家的法律均规定,部门统计调查表必须呈送中央统计局审查和清理,未经批准,各部门不得发放任何调查表,以便尽可能地避免统计调查的重复和遗漏,最大限度地减轻被调查者的负担。四是成立各种全国性统计协调、咨询委员会和统计技术方法委员会等,定期召开会议,商讨问题,保持中央统计局与部门统计机构之间的沟通和联系。五是培训官方统计体系内的统计人员,进行技术指导。

3. 中央统计局在各地地方直接设置下属机构,实行垂直领导。下设统计机构的主要工作是完成中央统计局分配的各项统计调查任务,根据需求和可能也承担一小部分地方性统计工作。例如,韩国在全国 15 个市道建立了 12 个垂直领导的地方统计事务所、35 个统计派出所。

“专业统计分散、地方统计集中”型体制的优点:专业统计与行政部门紧密结合,减少了统计数据的供需矛盾,充分发挥了统计在国家行政管理决策中的作用;能保证由中央统计局掌管的全国重要综合宏观统计数据的及时、准确。不足之处:保证官方统计数据的完整性较困难;容易造成重复统计、数出多门、统计指标口径不一致,部门之间统计资料衔接性差。从各国实践看,如果能有一套行之有效的协调手段和完善的统计法律体系,统计执法严厉,中央统计局与部门统计机构以及各部门统计机构之间做到统计业务分工明确、联系密切、相互配合,可以避免这一体制本身存在的弊端。