

中国统计 改革发展战略的 理论与实践

张 塞 著



中国统计出版社

China Statistics Press

中国统计 改革发展战略的 理论与实践

张 塞 著

4626/13



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

中国统计改革发展战略的理论与实践/张塞著.

- 北京:中国统计出版社, 2001.5

ISBN 7-5037-3476-0

I . 中…

II . 张…

III . 统计-工作-体制改革-发展战略-中国

IV . C829.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 18671 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/北京集惠印刷有限责任公司

经 销/新华书店

开 本/850×1168mm 1/32

字 数/280 千字

印 张/11.25

印 数/1—3000 册

版 别/2001 年 5 月第 1 版

版 次/2001 年 5 月北京第 1 次印刷

书 号/ISBN 7-5037-3476-0/C·1857

定 价/28.00 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。



张塞,祖籍山东省莱阳市,1931年5月出生于哈尔滨。1958年毕业于中国人民大学经济系国民经济管理专业,1958—1982年在山西省计划委员会、经济委员会、统计局任职,并在山西财经学院等校任兼职教授,1982—1984年任中共山西省委常委,1984—1997年任中华人民共和国国家统计局局长。现任全国政协人口、资源与环境委员会委员,中国国情研究会会长,中国生产力学会会长,世界生产率科学院院士,中国人民大学、首都经贸大学、西安统计学院兼职教授,中国社会科学院兼职研究员。

发表的著作及研究成果主要有《投入产出地区表编制方法》、《投入产出基层调查表编制方法》、《投入产出表的应用》、《经济分析方法论》、《中国统计发展探索》、《中国统计发展新探索》、《中国经济波动研究》、《宏观经济运作与调控》、《中国国情大词典》、《新国民经济核算全书》、《中国统计改革发展战略新阶段》、《中国国民经济管理理论与应用》等;在《人民日报》、《光明日报》、《经济日报》、《中国信息报》、《求是》、《瞭望》、《经济研究》、《管理世界》、《中国统计》、《统计研究》、《中国国情国力》等报刊上发表《关于经济工作的若干问题》、《中国官方统计在宏观经济管理中的地位和作用》、《论经济周期规律与宏观调控实践》、《全球化是世界经济发展的必由进程》等有关经济、统计的论文百余篇。

序　　言

理论若不能指导实践，只能是一种空洞的理论；实践若不能以理论为指导，只能是盲目的实践。

统计改革与发展战略的制定与实施也是一个理论与实践相结合发展的进程。其制定的历史进程与实施的全过程是在科学理论指导下展开的；实践的全过程又证实了理论的科学性。马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论是统计改革发展战略的理论指南，国际国内统计工作的历史经验是统计改革发展战略的实践依据。

马克思主义的辩证唯物主义是统计改革与发展战略的理论基础。辩证唯物主义认为：世界的本原是物质，物质的根本属性是运动，运动着的物质的存在形式是空间和时间，物质的运动是有规律的。物质世界的普遍联系与相对独立构成系统，系统论是辩证唯物主义的基本观点。系统的基本特征是它的整体性、结构性、层次性、开放性：整体性揭示了系统与物质要素之间的关系，整体是由各个物质要素构成，要素不能脱离整体而存在；结构性揭示了要素之间相互联系相互作用的关系；层次性揭示了要素之不同层次之间的关系；开放性揭示了系统与周围环境的关系以及此系统与彼系统的关系。

遵照上述理论，统计事业是一个客观存在的物质世界。人们根据客观存在的物质世界，制定和实施统计改革发展战略。由于客观物质世界的复杂性，因而统计改革、发展战略事业必然是一个复杂的、纵横交错的社会系统工程。它之所以复杂，是因为它涉及到社会、经济、科技等领域，它由战略目标、战略步骤、战略方针、战略措施所构成，这是它们整体性的表现；战略目标、战略步骤、战略

方针、战略措施存在互为条件，彼此依存的关系，这是它的结构性的表现，战略目标与战略步骤、战略方针、战略措施存在着统率与被统率的关系，这是它的层次性的表现；这一复杂的系统工程不是统计部门孤军奋战能够完成的，必须取得的国内外有关方面的强有力地支持方能实现，这是它的开放性的表现。统计改革、发展战略与辩证唯物主义的系统论是何其相似，简直是脱系统论之模而生，脱系统论之辙而出，其科学性应该是不言而喻了。

唯物辩证法过程论认为：任何客观事物都存在着发展的绝对性和静止的相对性，都存在着发展过程的无限性和具体过程的有限性，都存在着量变到质变的过程。因此，客观事物的发展必然划分为阶段。遵照这一理论，统计改革、发展战略就不是一朝一夕、不是一月两月，甚至不是一年两年能够一蹴而就的，而是在一个较长的历史时期内分阶段逐步实现的。

自《统计法》和国务院《关于加强统计工作的决定》颁布实施以来，我国统计改革发展经历了三个战略阶段。总目标体现了统计事业发展的绝对性、无限性；分阶段目标体现了统计事业发展的静止的相对性、有限性，表明了统计事业发展的由量变到质变的过程。

总目标就是要使统计改革、发展战略达到适应和超前社会主义市场经济发展的需要，围绕社会主义市场经济，服务于社会主义市场经济的改革和发展。分阶段的目标是为保证总目标的实现而确定的。

第一战略阶段（1984—1988年）的目标是大办“开放式”统计战略；“开放式”统计统率着“五个转变”：即统计服务方向的转变，统计服务方式的转变，统计信息源的转变，采集信息方法的转变，加工处理信息技术的转变。第二战略阶段（1988—1992年）的战略目标是统计的整体功能战略，即把统计部门建设成为强劲的、集中统一的具有信息、咨询、监督等多功能的智力型机构。第三战略阶段（1993—2000年）的目标是初步建成适应社会主义市场经济需要的统计战略，即统计的社会化、国际化、产业化、商品化战略。

三个战略阶段的目标是泾渭分明，互不混淆，但又是紧密相连，一脉相承的，前一阶段战略目标的完成是后一阶段的基础和必要准备；后一阶段战略目标的制定与实施是前一个阶段的必然发展。

辩证唯物主义矛盾论指出：矛盾存在于一切客观事物和主观思维过程中，矛盾贯穿于一切过程的始终。矛盾决定一切事物的生命，推动一切事物的发展，没有矛盾就没有世界。遵照这一理论制定和实施统计改革发展战略。我国社会的基本矛盾是经济基础和上层建筑、生产力和生产关系的矛盾，这一基本矛盾有着不同的表现形式，如计划经济与市场经济的矛盾、闭关锁国与改革开放的矛盾等。这一基本矛盾在统计工作中不同时期有不同的表现形式，如封闭式统计与开放式统计的矛盾、单一功能与整体功能的矛盾、统计信息部门所有与社会共享的矛盾、统计信息的一国所有和国际共享的矛盾、统计标准的一国性和国际性的矛盾等等。毛泽东同志曾指出：不同质的矛盾用不同质的方法来解决。统计改革发展战略的总目标与分阶段的目标就是为了解决统计工作在我国改革开放的历史时期内以及不同时期所遇到不同矛盾来制定的。

矛盾论的学说指出，矛盾的普遍性寓于矛盾的特殊性之中。在这里特别值得一提的是，第二战略阶段制定与实施的统计整体功能战略是运用这一理论的范例。统计服务是统计的普遍性，统计信息、咨询、监督是统计的特殊性，是统计服务的具体内容和三种表现形式。因而，统计服务寓于统计信息、统计咨询、统计监督之中。统计的三种功能发挥好了，统计服务也就做好了。

辩证唯物主义的认识论学说指出：人们对客观事物的认识分为两个阶段，即感性认识阶段与理性认识阶段。同样的，第二战略阶段制定和实施的统计整体功能战略也是运用这一理论的范例。统计是认识客观事物的有力武器，同样分为两个阶段：统计在履行信息职能的时候处于感性认识阶段；统计在履行咨询和监督职能的时候，处于理性认识阶段。因此，统计履行整体功能的过程也就是人们通过统计工作认识客观事物的全过程。

实事求是是党的思想路线，也是统计工作必须永远坚持、不可动摇的原则。毛泽东同志说得好：“实事”就是客观存在的事物，“是”就是客观事物内在的联系即规律性，“求”就是研究，研究客观事物的规律就是“实事求是”。联系到统计整体功能战略，统计的信息职能就是要解决“实事”问题，使人们从事物量的方面认识客观事物，看到事物的大小、多少、高低、快慢。统计的咨询、监督职能是在开发研究信息的基础上拓展的，揭示事物内在规律，从质的方面认识客观事物。可见，统计履行整体功能的全过程也就是一个“实事求是”的过程。

统计改革发展战略的制定除依据马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论，还广泛采用了现代社会学、现代自然科学的最新成果，如现代数学、统计学、经济计量学、系统论、信息论、控制论及电脑科学成果等等。

统计改革发展战略的实践可以分为两个方面：一是来于实践，即制定战略时的实践依据；二是去于实践，即实施战略的实践成果。

“开放式”统计的实践依据是我国 1978—1984 年的开放的实践经验，特别是统计工作开放所取得的实践经验。在这段时间内，《统计法》和国务院《关于加强统计工作的决定》的颁布实施，《统计公报》的公开发布，统计国际合作的初步开展，都是制定“开放式”统计及其“五个转变”战略的重要实践依据。

统计整体功能战略的制定，不仅有着国内的实践依据，还借鉴了国际实践经验。就国内的实践而言，过去几十年，曾把统计职能归结为统计服务与统计监督，但这样的归结从未在统计工作者中取得共识。有人认为“统计服务寓于统计监督之中”，有人则认为应反之，“统计监督寓于服务之中”。争论双方都用的哲学语言，但都不符合哲学原理，在理论上都不能自圆其说，在实践中又使人无所适从。因为只要一句话就可以使争论者无言以对：“难道监督不是服务吗？”因此，统计整体功能战略的制定，就是几十年争论的结论。统计整体功能是实践中提出又在实践中解决的问题。就国际

实践而言，当代许多国家的统计工作都大大强化了统计咨询、监督功能。有的国家干脆将一个机构挂出统计和研究两块牌子。

社会主义市场经济的统计战略，具体为统计的社会化、国际化、产业化、商品化战略，这一战略的制定，有着充分的国内、国际实践依据。国内的实践主要是全国改革、开放形势和社会主义市场经济的深入发展，置统计工作于严重被动的地位。统计工作所面临的主要矛盾是日益增长的统计需求与传统的落后的统计生产方式之间的矛盾，矛盾的主要方面是传统的落后的统计生产方式，因而解决这一矛盾必须从传统落后的生产方式入手。统计的社会化、国际化、产业化、商品化是解决这一矛盾的必由之路。从国际实践得到启发是经济全球化、全球社会信息化、全球生产产业化以及信息商品化都以汹涌澎湃、波澜壮阔、不可阻挡之势发展起来，许多国家的统计工作为了适应这一必然发展趋势，都在深入地进行改革。如果我们对世界潮流视而不见，听而不闻，不置可否，束手无策，必将失去机遇，再次拉大与发达国家的差距。正确的对策应该是胸中有战略（怀有全球），手中有典型（具体的追赶、超越的目标），远处着眼，近处着手，不动摇、不徘徊，去实施统计改革、发展战略，这是我们这一代人的历史责任。

“实践是检验真理的唯一标准。”统计改革发展战略的实践证实了统计改革发展战略的正确性。多年来，统计改革、统计事业一切主要过程、一切主要方面的发展取得丰硕成果。统计队伍空前壮大，素质迅速提高；统计信息咨询产品公开发表，供国内外社会公众共享；统计国际合作开拓新局面；统计法制建设从根本上改变了统计人治的局面，使统计工作迈上了法制的轨道；统计指标体系、统计调查方法体系、统计信息开发、咨询体系，统计信息技术处理及其网络系统等的改革和建设都取得了巨大的进展。

作 者

一九九九年十一月于北京

目 录

序 言

第一章 绪论 (1)

一、战略与统计改革发展战略 (1)

二、为什么要制定和实施统计改革发展战略 (2)

三、制定统计改革发展战略的依据 (4)

四、统计改革发展战略目标 (6)

五、统计改革发展战略阶段 (8)

六、统计改革发展战略方针 (9)

七、统计改革发展战略措施 (10)

第二章 “开放式”统计战略 (15)

一、制定“开放式”统计战略的历史背景 (15)

二、制定“开放式”统计战略的科学依据 (23)

三、“开放式”统计战略的基本内容 (24)

四、“开放式”统计战略的政策界限 (25)

第三章 统计整体功能战略 (29)

一、统计整体功能战略所处的社会经济环境 (29)

二、统计整体功能战略孕育、完善的历程 (34)

三、“四库、两步、一路”工程 (36)

四、信息职能 (42)

五、咨询职能 (45)

六、监督职能 (57)

七、统计整体功能的内在关系 (68)

第四章 初步建成适应社会主义市场经济的统计战略 (71)

- 一、初步建成适应社会主义市场经济统计战略产生的历史背景 (71)
- 二、统计社会化 (76)
- 三、统计国际化 (79)
- 四、统计产业化 (80)
- 五、统计商品化 (90)
- 六、统计社会化、国际化、产业化、商品化的演变成长过程 (94)
- 七、统计社会化、国际化、产业化、商品化是一个逻辑严密的科学体系 (95)

第五章 创建新国民经济核算体系 (98)

- 一、创建新国民经济核算体系对党和国家宏观决策、管理的重大意义 (98)
- 二、新国民经济核算体系将激起统计工作的重大变革 (102)
- 三、新国民经济核算体系的核算对象和基本内容 (105)
- 四、新国民经济核算体系的理论基础 (106)
- 五、新国民经济核算体系以科学的方法论为指导 (108)
- 六、投入产出核算在整个国民经济核算中的地位和作用 (110)
- 七、新国民经济核算体系的实施步骤 (114)

第六章 改革统计指标体系 (121)

- 一、现行统计指标体系的历史形成过程 (121)
- 二、现行统计指标体系存在的问题 (123)
- 三、改革统计指标体系的总体思路 (124)
- 四、完善经济统计指标体系 (128)

五、建立健全社会统计指标体系	(145)
六、建立科学技术统计指标体系	(149)
第七章 改革统计调查方法体系	(155)
一、改革统计调查方法体系的基础	(155)
二、改革统计调查方法体系的基本指导原则	(156)
三、改革统计调查方法体系的目标模式	(159)
四、大力精简统计报表	(182)
第八章 建立统计信息自动化系统	(189)
一、建立统计信息自动化系统的意义	(189)
二、统计信息自动化系统发展的历史沿革	(192)
三、统计信息自动化系统的发展道路选择	(195)
四、统计信息自动化系统的建设目标	(197)
五、建设国家统计信息自动化系统工程的实施步骤	(202)
第九章 健全统计科学技术研究体系	(217)
一、统计科学技术研究在统计工作中的地位和作用	(217)
二、统计科学技术研究的任务与方向	(221)
三、加强统计科学技术研究管理	(232)
四、建立国内外统计科学技术研究网络	(234)
第十章 建立完备的统计法律体系	(238)
一、依法治国 依法统计	(238)
二、建立完备的统计法律体系的两个时期、四个阶段	(242)
三、加强统计普法宣传 提高全民的统计法律意识	(249)
四、执法必严 违法必究	(256)
五、建设统计法制工作的物质技术基础 确保统计 法律的有效实施	(260)

第十一章 大力发展统计教育事业	.....	(264)
一、统计教育在统计事业中的战略地位	.....	(264)
二、统计教育的现状	.....	(269)
三、统计教育的培养目标	.....	(271)
四、统计教育体系与结构	.....	(273)
五、统计教育的方针、政策、机制	.....	(276)
六、统计教育工作展望	.....	(279)
 第十二章 改革统计管理体制	.....	(284)
一、统计体制改革的客观必要性	.....	(284)
二、统计体制改革的现实可能性	.....	(287)
三、统计体制改革的指导思想与原则	.....	(288)
四、统计体制改革的模式选择	.....	(291)
五、加快城市统计体制改革步伐	.....	(296)
六、探索县级统计体制改革的路子	.....	(310)
七、改革部门统计	.....	(318)
 第十三章 统计改革发展战略的实践成果	.....	(324)
一、实践对理论的突破	.....	(324)
二、“开放式”统计战略的实践成果	.....	(326)
三、整体功能统计战略的实践成果	.....	(328)
四、适应社会主义市场经济需要的统计战略的实践成果	.....	(332)
五、各项战略措施的实践成果	.....	(337)
六、统计改革发展战略中的败笔	.....	(341)
 后记	.....	(343)

第一章 緒論

一、战略与统计改革发展战略

党的十一届三中全会以来,特别是1984年1月《统计法》的施行和国务院《关于加强统计工作的决定》发布,为新形势下发展我国统计事业指出了明确的方向,标志着我国统计工作进入了崭新的时期。统计工作的发展和改革需要有一个明确的战略目标。统计发展战略目标,是统计发展战略和统计改革、统计现代化建设的重要组成部分。因此,能否确定正确的统计发展战略目标,对于实现统计发展战略和统计改革、统计现代化建设规划是极端重要的。为此,我们必须从战略、战略目标等一些基本概念研究开始。

“战略”一词原本是个军事术语,是指战争中具有全局性、规律性的问题,而不是局部性的某一战役或技术问题。例如,毛泽东同志在《论持久战》中,把抗日战争分为战略防御、战略相持和战略反攻三个阶段,就不是研究一时、一地、某一战役怎么打的问题,而是研究整个抗日战争各个方面和各个阶段带有全局性的重大问题。

推而广之,将“战略”一词用到其它领域。例如,用到政治领域,就形成政治斗争的战略问题,即在一定的历史时间内,要解决依靠谁、团结谁、打击谁以及通过什么样的斗争方式、经过什么样的斗争阶段、达到什么样的斗争目的等问题。又如,党的十一届三中全会以来的路线,就是建设具有中国特色的社会主义的路线。这条路线有两个基本点;一是坚持四项基本原则,这是建设具有中国特色的社会主义的立国治国之本;一是改革、开放、搞活,这是建

设具有中国特色的社会主义的总方针、总政策。两者缺一不可。诸如此类问题，都是一些带有全局性的战略问题。

用到经济领域，研究经济发展战略问题，就是要从关系经济发展全局的各个方面出发，研究和制订一定时间内经济发展所达到的总体目标以及实现这个目标的途径等问题。具体而论，如在全国范围怎样进行经济布局，怎样发展产业结构，怎样扬长避短，发挥各个地区的优势，等等。诸如此类的问题，就应称之为经济发展的战略问题。

现在，我们要把“战略”一词用到统计工作中来，研究和制定统计改革发展战略。这同样是指在一个较长时间内，在整个统计工作中发展中带有全局性、长远性、根本性的涉及统计工作的一切主要过程和一切主要方面的一些重大问题。

当然，统计改革发展战略的全局性，也是相对而言的。依其层次的不同，其范围也是有大有小。在不同层次上和不同范围内，从全国到一个部门、一个地区乃至一个企业，都应该有自己的统计改革发展战略。但下一个层次和较小范围的战略，必须与上一层次和更大范围的战略相适应；并服从上一个层次和更大范围的战略，不可与之矛盾。本书所要探讨的，主要是全国性的统计发展战略问题。

统计改革发展战略，一般应由战略依据、战略目标、战略方针和战略措施这样四个基本部分组成。在这四个部分中，依据是制定目标、方针和措施的基础和出发点，方针是目标沿着正确轨道前进的保证，措施是目标的条件，着眼点和落脚点都集中在战略目标上，即战略目标的实现上。因此，战略目标的选择是否正确，是关系到整个统计发展战略的制定是否正确的重要标志。

二、为什么要制定和实施统计改革发展战略

“凡事预则立，不预则废”。现在明确提出研究、制定统计发展

战略这一课题，并将其同实践中“走一步、看一步”的经常性研究结合起来，不仅有利于增强统计改革的超前预见性，而且有利于在统计改革中把总体与局部、长远与眼前、战略与技术等等很好地结合起来，以加速统计工作现代化的进程。

毛泽东同志在《中国革命战争的战略问题》中指出：“要求战役指挥员和战术指挥员了解某种程度的战略上的规律，何以成为必要呢？因为懂得了全局性的东西，就更会使用局部性的东西，因为局部性的东西是隶属于全局性的东西的。”现在，我们在统计工作的许多问题上，往往一时不能统一认识、统一行动，其问题就常常出在对重大战略的认识上。由于某些同志缺乏战略观念，不从总体上来观察分析，因此总是从一时、一地和局部的某一具体事情出发来认识问题，这样就很难统一思想。思想认识不一致，行动也就难以统一，因而力量也就难以集聚，工作上往往事倍功半。所以，对每个统计工作者来说，研究和掌握统计发展战略是至关重要的。

俗话说；“一着不慎，满盘皆输”。这里的“一着”是指那种带全局性的即对全局有决定意义的一着，而不是那种带局部性的即对全局无决定意义的一着。如在战争历史中，有在连战皆捷之后吃了一个败仗以至前功尽弃的，有在吃了许多败仗之后打了一个胜仗而开展了新局面，使整个形势突然发生戏剧性的变化。这里的“连战皆捷”和“许多败仗”，就是局部性的、对全局不起决定作用的东西，而“一个败仗”和“一个胜仗”，则往往是对全局起决定作用的东西。下棋如此，战争如此，统计工作又何尝不是如此呢？

改革开放以来，我们在统计工作的具体实践中也有这样或那样的失误，但我们却未被这些小的失误所困扰，而在重大的战略问题上始终谨慎从事，坚定不移，毫不放松。例如，1984年提出并开始执行的“开放式”统计和优质服务问题、统计教育结构的调整问题，1985年开展统计体制改革的“两个上划”问题，1986年提出的统计信息自动化系统建设的技术路线问题等，都属于统计发展的

战略问题。这些问题，在提出的当时虽然有不同的认识，在执行的过程中也遇到这样那样的困难，甚至有的同志还曾一度动摇、怀疑。但是，由于统计部门的各级领导者总是紧紧抓住这些问题不放，从而就使统计工作的全局活了。这段历史经验证明：统计工作要开拓新局面，战略问题是至关重要的。这段历史经验也证明：我们的领导同志，最要紧的是善于把自己的注意力放在那些有关统计工作全局的重要关节上。如果丢了这个，去忙一些次要的问题，那就难免要吃亏或走弯路。

三、制定统计改革发展战略的依据

统计改革发展战略的制定与实施，正如本书《序言》中所说的，不是任何人或集团主观臆造的产物，而是有着科学的依据的。具体而言，有着理论依据与实践依据。其理论依据是马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论；其实践依据是国内统计工作的实际情况，并借鉴国际经验。

邓小平同志曾经指出：“我们的现代化建设，必须从中国的实际出发。无论是革命还是建设，都要注意学习和借鉴外国经验。但是，照抄照搬别国经验、别国模式，从来不能得到成功。这方面我们有过不少教训。把马克思主义的普遍原理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”革命是如此，建设也如此，作为反映和揭示革命与建设发展规律的统计工作当然也必须如此。

因此，我们在研究和制定中国的统计发展战略时，必须依据马克思主义的基本原理，依据中国的国情，依据统计工作的实际，同时还要注意学习和借鉴外国统计工作发展的经验，把统计发展战略建立在科学的基础之上。

(一) 依据马克思主义的基本原理和现代社会科学、自然科学