



新世纪统计与经济优秀著作文库

中国统计能力研究

邱东 宋旭光 等著

中国统计出版社
China Statistics Press



 新世纪统计与经济优秀

中国统计能力研究

邱东 宋旭光 等著

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

中国统计能力研究/邱东、宋旭光等著.

—北京:中国统计出版社,2008.1

ISBN 978-7-5037-5345-9

I. 中…

II. 邱…

III. 统计—工作—研究—中国

IV. C829.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 190235 号

中国统计能力研究

作 者/邱东 宋旭光等

责任编辑/王立群

装帧设计/艺编广告

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 57 号 邮政编码/100826

办公地址/北京市丰台区西三环南路甲 6 号

网 址/www.stats.gov.cn/tjshujia

电 话/邮购(010)63376907 书店(010)68783172

印 刷/河北天普润印刷厂

经 销/新华书店

开 本/880×1230mm 1/32

字 数/300 千字

印 张/9.5

印 数/1—2000 册

版 别/2008 年 1 月第 1 版

版 次/2008 年 1 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-5037-5345-9/C·2155

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。

总前言

自改革开放以来,我国的统计科学研究进入了一个新时期,并逐渐与国际接轨。随着我国加入 WTO,我国经济进一步融入国际经济大环境,我国的统计科学研究更注意学习和掌握国际先进的统计理论、方法和技术。为了推动我国统计科学研究发展,中国自然科学基金和中国社会科学基金每年都有专门资金资助和鼓励统计科学研究项目,国家统计局每年也有专门资金资助统计科学研究。因此,每年都有很多统计专家学者在为统计科学的发展进行着辛勤的研究工作,他们的这些科研成果也以不同的形式服务统计事业,服务中国的社会主义建设。为了总结和整理这些珍贵的科研成果,我们决定编辑出版“新世纪统计与经济优秀著作文库”丛书,把这些优秀的统计科研成果,以丛书的形式,奉献给广大读者。

“新世纪统计与经济优秀著作文库”主要编辑出版由国家自然科学基金和国家社会科学基金资助的优秀统计科研项目成果。我们认为,对于我国统计事业来说,这是一件好事。首先,这是我国第一次把优秀统计科研成果以丛书的

形式系统地整理和出版,这不仅能使这些优秀成果不致散落在各科研单位和使用单位,而且能使它们在时间的流逝中沉淀下来,给统计后人留下宝贵财富。其次,这套丛书将成为展示我国当代统计科学研究成果的重要舞台,反映我国统计科研人员的整体水平,显示我国统计科研事业的实力和发展方向。第三,通过这套丛书,我们将可以客观地评价我国统计科研水平,并找出我们与国际统计科研水平的差距,以使我国的统计科研尽快赶上世界先进水平。第四,这套书的出版,不仅会使我们进一步认识那些活跃在统计科研战线上的老同志,还将使我们认识统计科研事业的后起之秀,而这些统计科研新人的出现和成长,是我们的统计事业得以继续发展壮大、永葆生命活力的保证。

希望这套丛书的出版能对统计科学研究事业和统计事业的发展有所贡献。

“新世纪统计与经济优秀著作文库”编辑部

2006年6月



前言

1999年11月,经联合国经济和社会理事会倡议,由联合国、世界银行、国际货币基金组织和欧洲联盟委员会等国际组织共同组建了“21世纪促进发展的统计伙伴关系”组织,该组织的目的在于促进统计能力建设,使统计资料能得到更好的使用。统计能力建设的目标在于确保各国统计体系能够输出及时、准确的统计信息,为政府决策服务。在该组织的推动下,统计能力成为世界经济一体化背景下,国际合作与交流领域的重要新兴概念。

在这一背景下,本书对统计能力建设的相关理论进行了深入研究,并提出了基于中国国情的统计能力建设的全新研究框架。通过本书的研究,可以对中国政府统计及其统计产品的现状及问题有一个整体认识,总体说来,本书各章的核心观点如下:1. 中国的统计能力建设有待加强。无论从统计机构评估、数据质量评估还是战略管理评估的角度看,中国政府的统计能力都有很大的增长空间。2. 应从投入和产出两个方面研究中国的统计能力。过去的研究对统计投入的研究较为注重,而对统计产出的研究相对不足。

3. 中国的官方统计体系绩效评估相对滞后。应进一步增强统计绩效评估主体的多元性、扩大统计绩效评估客体的范围,从统计能力分析的角度设计中国统计绩效管理体系。

4. 中国统计数据质量正在向国际标准靠拢。但从统计数据的及时性和全面性两个标准上看,统计数据质量还有待提高。应把统计数据质量提高和中国统计能力建设全面结合起来。

5. 从战略管理的角度看,中国统计能力建设需要进一步的战略整合,不能把统计能力建设看作是统计系统内部的事,应把统计环境评估与统计能力建设联系起来,在目前的情况下,中国统计环境的改善是中国统计能力评估的核心问题。

6. 中国统计体系尽管在国民经济运行中发挥着重要作用,但相对于发达国家而言,统计机构的地位还有待提高,统计运行的环境还有待优化。应立足于改革、开放、创新,充分利用有关智力、物质支持,并借鉴其它国家和地区的经验,快速实现中国统计进步,为社会提供更多的高质量统计产品和更好的统计服务。

本书是在国家社会科学基金项目“中国统计能力评估与统计能力建设的政策建设”研究报告的基础上修订完成的。在课题研究和书稿形成过程中,宋旭光、侯瑜、陈梦根、席玮、赵文婧、赵媛媛、马晓燕和王彦茹等同志直接参与了研究框架论证和文稿撰写工作。在研究中,我们参考了有关统计能力建设的重要国际组织文件以及国内外研究者的相关研究成果,这些文献为本书提供了坚实的研究基础,我们要对这些文献的作者和提供者表示衷心的感谢。

本书的出版得到了全国统计科研优秀成果评奖委员会

和中国统计出版社的大力支持,同行专家也对书稿的修改和完善提出了很好的意见,在此一并致谢。

应该提出的是,统计能力建设是一个复杂的系统工程,由于作者水平和视野所限,本书的研究可能存在一些不足之处,在此恳请各位读者批评指正。

邱 东

2007 年 8 月 30 日

目 录

第 1 章 统计能力理论考察	1
一、统计能力内涵	2
(一)什么是统计能力	2
(二)统计能力的要素	3
(三)改善统计能力的国际途径	4
二、建设统计能力	9
(一) PARIS21:促进统计能力建设的国际进程	9
(二)统计能力建设的国际合作现状	11
(三)国际合作应注意的问题	14
(四)联合国统计司关于统计能力建设的方案	16
三、统计能力建设指标	17
(一)从产出角度衡量统计能力	17
(二) PARIS21 统计能力建设指标	20
(三) PARIS21 统计能力建设指标的发展历程	23
(四) PARIS21 统计能力建设指标的作用	31
四、统计能力评估问卷	35
(一)问卷的管理	35
(二)统计能力评估问卷操作指南	37
(三)统计能力评估问卷试点	41

第 2 章 中国统计能力判断	44
一、中国统计系统现状	44
二、中国统计能力建设存在的主要问题	45
(一)投入角度的中国统计能力建设问题分析	46
(二)产出角度的中国统计能力建设问题分析	50
三、和谐发展与统计能力建设	54
(一)衡量和谐需要统计能力建设	54
(二)关注弱势群体需要贫困统计	55
(三)提高统计能力的途径	57
第 3 章 政府统计绩效评估	61
一、政府绩效评估的理论与实践	61
(一)政府绩效评估的理论背景	61
(二)政府绩效评估的价值取向	63
(三)政府绩效评估的程序与技术	66
(四)我国政府绩效评估的实例分析	68
二、政府绩效评估理论在统计能力研究中的应用	73
(一)政府统计绩效评估的作用	74
(二)统计部门绩效评估的主体构建	75
(三)统计绩效评估的具体内容	79
(四)统计部门绩效评估的指标研究	80
(五)统计部门绩效评估方法	86
(六)统计部门绩效评估的环境建设	89
(七)政府统计绩效评估与统计绩效管理	90
第 4 章 统计能力建设下的统计数据质量研究	92
一、统计数据质量的涵义	93
(一)使用者方面数据质量的涵义	94
(二)提供者方面统计数据质量的涵义	96

二、统计数据质量的评估方法与检验	97
(一)狭义统计数据质量的评估	97
(二)统计数据质量的整体优度评价	109
三、统计能力建设下我国统计数据质量现状	114
(一)我国统计数据质量管理的进展	114
(二)目前我国统计数据质量存在的问题	115
四、统计数据质量的国际准则与经验	126
(一)各国际组织的数据质量评估框架	126
(二)统计数据质量评估框架的国际准则	131
(三)国外统计数据质量评价的经验	133

第5章 战略管理框架下的统计能力评估 136

一、战略管理与统计能力	137
(一)战略管理理论概述	137
(二)战略管理框架下的统计能力概念	139
(三)战略管理框架下的统计能力评估的概念	142
二、组织层次的能力评估	143
(一)统计组织能力评估内容	144
(二)麦肯锡能力评估的方法	148
(三)其他能力评估方法及比较	150
(四)标杆管理与未来能力评估	151
三、系统层次、个人层次的能力评估	155
(一)统计系统评估的内容	155
(二)统计系统评估的方法	157
(三)个人层次的能力评估	160
四、可持续发展能力的评估	161
(一)组织层次的可持续发展能力	161
(二)系统层次的可持续发展能力	162
(三)个人层次的可持续发展能力	162

五、评估实例	162
(一)统计系统现状评估	163
(二)有效的国家统计系统	165
(三)SWOT 分析	166
六、中国统计组织与统计系统的能力评估	169
(一)中国统计组织能力评估	169
(二)中国统计系统能力评估	170
第 6 章 统计能力建设与国家统计发展战略	172
一、国家统计发展战略:统计能力建设的助推器	172
二、国家统计发展战略:基本理论	174
(一)国家统计发展战略:概念	174
(二)国家统计发展战略:目标和作用	176
(三)国家统计发展战略:基本原则	178
(四)国家统计发展战略:核心要素	183
(五)国家统计发展战略:若干参考框架	186
三、国家统计发展战略:过程管理	190
(一)统计发展的战略规划:实施步骤	190
(二)国家统计发展战略管理:过程观点	191
四、国家统计发展战略的国际实践及对中国的启示	201
(一)国家统计发展战略的国际实践:概览	201
(二)启示与借鉴	202
第 7 章 中国统计改革与发展战略:目标与行动	205
一、统计能力建设:中国统计现代化之路	206
二、中国统计改革与发展战略:统计能力建设的依托	212
(一)中国统计体系的优势、劣势、机遇与挑战: SWOT 分析	212
(二)中国统计改革与发展战略规划的系统分析	217

三、中国统计能力建设的政策选择:机构观与功能观	222
(一)统计体系的结构:机构观	223
(二)统计体系的职能:功能观	227
(三)中国统计体系的改革与发展:若干政策建议	229
四、基于数据质量观下的统计能力建设	232
(一)数据质量与统计能力建设	232
(二)数据质量管理:国际经验	233
(三)基于数据质量观的中国统计能力建设	235
主要参考文献	244
附录一:IMF 数据质量评估框架——通用框架	260
附录二:GDDS 的数据规范	265
附录三:SDDS:统计范围、频率和及时性	268
附录四:统计能力建设评估问卷	271
附表 1:1990~2004 年中央与地方年公布 GDP	276
附表 2:1990~2004 年中央与地方年末总人口	280
附表 3:1990~2004 年中央与地方人口自然增长率	284
附表 4:货物运输业、电力能源消费量增长与工业增加值 增长	286

第1章

统计能力理论考察

“统计是决策者的眼睛”(Keith Muhakanizi, 1999)。“没有优化的统计资料,国家就很难有效地规划和监测自身的发展。根据不翔实资料做出的决定只会浪费稀有的资源,特别会影响到应付能力最差的穷人”(Clare Short, 1999)。然而,近些年来,世界各国和国际社会对统计的投资虽然在不断增加,但多数发展中国家依然缺少能为决策者、普通公众以及经济和社会合作伙伴提供统计数据 of 的系统。具备统计系统者又缺少需求的促动,负责编制统计资料的各种不同机构间互不协调,国家统计资金匮乏,至关重要的国际资助要么时有时无,要么不适合国家的特殊需要。种种统计方面的需求疲软,表明统计文化的严重缺失。为此,联合国创立了21世纪统计促进发展伙伴关系(PARIS21),目的是通过建立以数据为基础的决策和监测文化,增强各个国家特别是贫穷的发展中国家的统计能力。那么,什么是统计能力(Statistics Capacity)?统计能力应如何

衡量? 怎样建设统计能力呢^①?

一、统计能力内涵

(一)什么是统计能力

一个国家具有某种能力是指该国成功地完成某种活动所必须具有的基本特征,或者说是基本条件,包括硬件条件,如基础设施、相应的设备等,以及软件条件,如管理水平、人们的知识水平和观念等^②。

要持续不断地提供一致而可靠的统计资料,就要有持续的统计能力。持续统计能力要求的当然不是一次性能力,而是在必要的时限内定期产出统计数字的能力。特别是,健全的统计基础设施极为重要。

长期以来,对指标的强调过多,忽视了作为基础的统计来源和基础设施。所谓统计基础设施是指:创建和维持企业和家庭调查采样框的基础系统;有足够数量的、持续进行的统计活动;设计调查、收集数据和分析数据,以便培养基本的专业技能;按照不断演变的国际标准维持和发展各种系统的技术和专业;完善的分析能力;适当的统计框架和信息技术基础设施;尽可能利用现有资源的良好管理;一个兼备以上各点的广泛的法律和行政结构。这一结构要认识到编制适当统计资料的重要性,并且认识到维持适当条件,以便按照《联合国的官方统计基本原则》,以高度的专业精神和诚实态度编制统计资料的必要性。

没有这种核心能力和支持此种能力的持续资源,无论是国家的统计需要还是国际社会的统计需要,都不可能得到可靠的满足。在许多国家,在建设统计能力方面,对统计的适当的、持续的财政支持是关键问题。如果统计基础设施非常脆弱,用零敲碎打的方式提供

① 本章内容参考了联合国经社理事会关于统计能力建设的历次会议报告。

② 摘自谢安:“关于一国统计能力建设的研究”,《统计研究》,2003年,第1期。

补充资金满足某项特定统计需要,其效果就会差得多,更无法实现所谓的“统计可持续能力”。

统计基础设施的最终产品是统计指标。要编制有一定质量的指标,统计基础设施是必不可少的。例如,人口估算数对于以比率或人均估计数表示的许多指标至关重要。而要获得这种估计数,就必须定期进行人口普查,以便提供基准;而且必须有人口动态登记系统或其他资料来源,以便在两次普查间估算人口。许多社会统计依靠的是社会普查。社会普查若要妥善进行,就需要有持续的专业知识。比如,国内生产总值等复杂指标的计量,就要求有广泛的企业调查框架、行政资源和基础设施,才能保证统计的质量。

综上所述,我们将“统计能力”定义为:一个国家统计系统定期提供具有适用性、准确性、及时性和可比性的统计数据所必须具有的基本特征或基本条件。可以看出,“统计能力”着重强调的是统计数据质量。统计数据质量是国家统计机构的“生命”。数据质量的好坏,不仅影响以其为依据的决策的正确性与科学性,而且还直接关系到国家统计机构的形象和声誉。

(二)统计能力的要素

联合国统计委员会第33次会议(2002年3月)提出,统计能力可以从统计资料制作的投入或产出角度予以说明。投入角度的重点在“统计能力”上,即统计制作所需的因素,如机构环境、人力和资本资源。产出角度审查的是“已实现的统计能力”。从产出角度来说,具体国家的统计能力可以用统计产出的数量和质量来说明。从投入的角度看,统计能力具体包括下列要素:

1. 机构环境

是指统计系统所处的基本法律制度和一般公共部门结构。它主要有三个方面的含义:一是在整个法律法规体系中,统计工作所处的地位。例如,统计部门在整个公共管理部门中所处的位置是否足以保证其独立地行使统计职能、获得好的统计数据;统计工作人员(与其他政府工作人员相比较)是否具有竞争性报酬。二是统计机构协调有关利益各方以及各种数据的提供者之间的关系,以使统

计数据之间保持协调性的能力。三是国家在教育领域能够提供支持统计工作的相应的教育和培训制度,包括机构、师资及教材等。

2. 实物或资本资源

是指开展统计业务所必须的建筑物、设备和必要的财政预算,即国家已经具备了开展统计工作的基本条件。也包括涉及知识管理的一些无形资产,如,为支持某种方法而开发的特种软件,拥有国际上通用的操作手册和工具书的统计图书馆等。

3. 人力资源

从严格的数量角度来说,合理的人力资源是指有足够的工作人员来进行复杂的统计工作。这里所说的人力资源既包括数量方面,也包括质量方面。既要有足够数量的统计工作人员,其中也应有相当数量的拥有经过正规训练和具有丰富实际经验的统计专门技术人员。

4. 知识资源

是指人力资源的质量层面。统计能力的一个关键要素是工作人员拥有的技术专门知识,统计知识通常是通过正规训练和实际经验相结合获得的。

5. 管理资源

人们已经越来越认识到领导者和管理的的重要性,对于统计工作这种专业技术性和系统复杂性很强的工作来说更是如此。即使有了足够的物质和资金资源,有了相当的人力资源和技術能力,但是,如果没有一个好的领导、没有好的管理思想和有效的管理方法,统计工作的结果仍然会令人失望。

(三)改善统计能力的国际途径

过去十多年来,联合国首脑会议和其他主要会议(平均每年近两次)讨论了众多的经济和社会问题,形成了许多与联合国今后的目标和具体目标有关的宣言。这些目标和具体目标旨在改善全世界人民的生活,已得到了各会员国的核定和认可。

为了监测目标和具体目标的进展情况,联合国各次会议又确定了与每个目标相对应的指标(通常是统计指标),以便衡量其进展并