

# 全国统计制度方法 重点研究课题报告

Collected Research Papers on Focus Topics  
of Statistical System and Method

国家统计局统计设计管理司 编



中国统计出版社  
China Statistics Press

# 全国统计制度方法 重点研究课题报告

Collected Research Papers on Focus Topics  
of Statistical System and Method

国家统计局统计设计管理司 编



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

全国统计制度方法重点研究课题报告/国家统计局设管司编.

—北京:中国统计出版社,2009.6

ISBN 978-7-5037-5699-3

I. 全…

II. 国…

III. 统计—工作—研究报告—汇编—中国

IV. C829.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 080542 号

### 全国统计制度方法重点研究课题报告

---

作 者/国家统计局统计设计管理司

责任编辑/王振宇

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](http://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/787×1092 mm 1/16

字 数/710 千字

印 张/37.75

版 别/2009 年 7 月第 1 版

版 次/2009 年 7 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-5037-5699-3/C·2213

定 价/130.00 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。

## 《全国统计制度方法重点研究课题报告》编辑委员会

---

顾问 马建堂

林贤郁 张为民 徐一帆 章国荣 谢鸿光 许宪春

李 强 姚景源 郑京平

主 编 鲜祖德

副主编 孙庆国 贾 楠 方 宽

编辑人员 徐荣华 胡晓微 王立元 栗瑞梅 杨小刚 陈力娟

叶世芳 张 敏 李 爽

# 编辑说明

多年来,统计制度方法在推动各项统计业务建设,促进各项统计改革,保障整个统计工作顺利运转,满足党政机关、社会各界对统计的需求方面,做了大量的工作,起到了非常重要的作用。

面对新形势、新任务,统计制度方法工作要按照学习实践科学发展观活动和李克强副总理重要讲话的要求,继续解放思想,努力开拓创新,着力解决统计设计管理中存在的突出矛盾和关键问题,着力解决统计方法制度中不符合、不适应科学发展观要求的突出矛盾和关键问题,努力开创统计工作的新局面。

深化统计制度方法改革、提高统计数据质量,责任重大、任务艰巨。许多挑战摆在面前,如:统计指标体系老化,无法满足统计用户提出的新需求,尤其是不能及时反映社会经济发展中出现的新情况和新问题;抽样调查制度缺乏规范,统计项目和统计报表存在重复交叉的现象;统计管理能力薄弱,在具体的管理工作中随意性较大;统计基层基础建设规范化的问题,保证统计数据质量的基础性和源头性工作还有待加强;统计产品的供给与需求之间存在失衡现象等。

统计改革,研究先行。统计设计管理司通过公开招标的方式,确定了三十一项统计制度方法重点研究课题,由各省(区、市)统计局和国家统计局各调查总队开展研究工作。2008年底所有课题通过评审委员会评审,验收合格。现将课题报告汇编成册,请大家在实际工作中研究参考。

编 者

二〇〇九年三月

# 代 序

## 以提高统计数据质量为中心 积极构建适应科学发展观要求的统计方法制度体系

马建堂

李克强副总理指出,统计部门当前要进一步建立和完善能够适应并服务于科学发展的统计制度、统计方法、统计指标和统计管理体系,及时准确地提供统计数据,发挥好领导决策的参谋助手作用。这既为统计设计管理工作指明了方向,也是每一个统计设计管理者义不容辞的责任和使命。我们始终要坚持服务科学发展的理念,牢固树立以提高统计数据质量为中心的设计思想,切实做到制度科学、指标合理、方法适当。

一是充分发挥统计的正确导向作用。我们的统计调查项目和指标要能够准确、及时地体现以人为本、构建和谐社会的要求,能够反映资源节约、环境友好的情况,能够促进经济社会全面协调可持续发展。要及时增加符合科学发展观要求的统计指标和项目,坚决舍弃不符合科学发展观要求的统计指标和项目。

二是统计调查制度要统一。统计调查制度的统一是保障统计数据质量的前提。没有指标含义、分类目录、调查表式、统计编码、调查方法、计算方法和报送时间等的统一,就无法获得科学、准确、权威的统计数据。要加强对统计调查制度设计的研究,努力设计出科学统一的国家统计调查制度以及与其相配套补充的地方和部门统计制度,避免重复交叉和矛盾。要树立国家统计调查制度的权威性,加强对统计调查制度的管理,确保严格按照统计调查制度组织实施各项调查。

三是统计指标体系要科学合理。统计指标太少,统计指标体系不科学,就不能全面准确揭示经济社会发展的全貌;统计指标太多,统计指标体系不合理,就会增加调查对象的负担,增加统计机构的任务,增加统计调查的成本,也容易造成指标的重复交叉,还可能影响到统计数据质量。按照科学发展观的要求,科学设置统计指标体系框架,合理把握指标数量的“度”,优化指标结构,

填补指标缺口,规范指标名称,统一和明确指标含义,逐步建立科学、统一、简约的统计指标体系。

四是调查方法要适当。统计调查方法是采集统计数据的具体方式、路径和程序,直接决定着我们能获取什么样的统计数据。针对调查目的、调查主体和调查对象的特点选择合理适当的统计调查方法,以提高统计数据的准确性、及时性和权威性。科学定位普查功能,积极优化普查项目,努力提高普查效能;大力推广抽样调查,提高抽样调查方法的科学性;积极采用行政记录,合理使用全面报表、重点调查、科学推算等方法,使之成为收集、整理统计资料的必要补充,努力建立科学高效的统计调查方法体系。

五是切实提高统计数据的衔接性。要实现数据的衔接,首先我们设计的统计制度、调查方法就要衔接。各级统计设计管理部门要对现有各项调查的统计方法和指标口径进行认真梳理、仔细研究,努力从方法和口径上保证数据的衔接性。

六是努力降低调查成本。降低调查成本不仅是提高统计数据质量的内在要求,更是统计部门贯彻落实科学发展观的具体体现。统计设计直接决定着统计调查的成本。在统计设计管理工作的各个方面和各个环节牢固树立成本效益的意识,力争使我们的设计既能满足方方面面的统计需求,又能最大限度地降低统计调查成本。

各级统计设计管理部门要继续解放思想,努力开拓创新,着力解决统计设计管理中存在的突出矛盾和关键问题,着力解决统计方法制度中不符合、不适应科学发展观要求的突出矛盾和关键问题,努力开创统计设计管理工作的新局面。

一要增强龙头意识和作用。统计调查未动,方法制度先行。要组织实施好统计调查,加工整理好统计数据,提供权威可靠的统计资料,必须设计出科学可行的统计方法制度。各级统计设计管理部门要切实增强龙头意识,在设计阶段就要充分考虑统计调查、统计数据加工、统计资料提供中的实际情况和可能遇到的各种问题及困难;充分发挥好龙头作用,以统计设计水平的提高带动统计工作整体水平的提升。

二要增强基础意识和作用。统计方法制度是统计调查的基础。统计方法制度不规范、不科学,统计调查基础不牢,即使我们再努力、再认真、再辛苦,也难以使统计调查做到科学规范,更难以获得高质量的统计数据。要切实增强基础意识,充分发挥统计设计在提高统计数据质量中的基础作用,不断夯实统计调查的基础。

三要增强协调意识和作用。国家统计局主要是通过建立并实行科学统一的统计方法制度,实现对全国统计工作的统一领导和协调。统计方法制度在

协调统计工作各个方面、各个环节上具有不可替代的作用。要努力增强统计方法制度对统计工作的协调意识,充分发挥统计设计管理部门综合协调的作用。要以统计方法制度为协调手段,统筹好统计机构内部各单位、上级统计机构和下级统计机构、地方统计局和国家调查队、政府综合统计和部门统计的关系,做到全国统计工作“一盘棋”。

四要增强创新意识和作用。统计事业已处于一个新的历史阶段,已站在一个新的起点上,许多计划经济时期形成的方法制度已不适用,满足科学发展观要求、与社会主义市场经济体制相适应、充分借鉴国际通行统计规则的统计方法制度尚未完全建立。统计方法制度创新的空间很大,任务很艰巨。要以解放思想为先导,改革创新为动力,坚决破除不适应、不符合科学发展观要求的统计方法制度,努力构建能够获取高质量统计数据、促进统计服务科学发展的统计方法制度。

五要增强大局意识和作用。大局意识是衡量统计干部工作水平的一个重要标志,是衡量统计干部解决复杂问题能力的一个重要依据。统计工作的大局就是提高统计的科学性、准确性和权威性,就是满足中央宏观调控和决策以及地方政府管理社会的需要,就是为科学发展提供统计保障。统计设计管理要自觉地服从、服务于这个大局,努力设计出能够符合科学发展观要求的统计方法制度。

六要增强“闸门”意识和作用。统计设计管理工作的根本目的之一就是要消除调查项目交叉、统计指标重复、统计报表多乱等现象。在统计方法制度设计、统计调查管理中,要切实增强“把关”意识,努力发挥“闸门”作用,坚决把不适应、不符合科学发展观要求的统计调查项目和统计指标挡在统计制度之外。要建立定期统计报表和指标清理制度。

七要增强成本效益意识和作用。在统计调查设计中,要将成本效益理念贯穿始终,牢固树立勤俭办统计、节约办统计的意识。加强对各项统计调查的成本效益分析,严格审批地方统计调查项目和部门统计调查项目,研究建立统计调查项目的评估制度,提高统计调查的整体效能。

深化统计改革,提高统计数据质量,服务科学发展,统计设计管理工作者责任重大,使命光荣。按照学习实践活动和李克强副总理重要讲话的要求,以维护和提高统计数据质量为中心,以解决统计方法制度工作中存在的突出问题为抓手,真抓实干、开拓进取,努力推进统计设计管理和统计方法制度的改革与创新,积极推动统计工作更好地服务于科学发展。



# 目 录

|                                               |              |
|-----------------------------------------------|--------------|
| 1. 北京市“统计业务流程重构”的探索与实践 .....                  | 北京市统计局( 1 )  |
| 2. 国家创新能力和企业自主创新能力统计指标体系框架研究 .....            | 天津市统计局( 32 ) |
| 3. 循环经济统计调查研究报告 .....                         | 河北省统计局( 56 ) |
| 4. 局队业务分工模式研究 .....                           | 河北调查总队( 82 ) |
| 5. 抽样调查基层基础工作规范化实证研究 .....                    | 辽宁调查总队( 99 ) |
| 6. 建立评价和谐社会统计指标体系的研究 .....                    | 黑龙江省统计局(117) |
| 7. 社会保障统计指标体系研究 .....                         | 上海市统计局(135)  |
| 8. 服务业综合统计整体设计研究 .....                        | 江苏省统计局(157)  |
| 9. 创新权数编制思路 提高 CPI 内在质量 .....                 | 江苏调查总队(181)  |
| 10. 城市化综合水平评价研究及实证分析 .....                    | 浙江省统计局(188)  |
| 11. 城乡住户调查一体化研究 .....                         | 浙江调查总队(201)  |
| 12. 在地统计理论与实践研究 .....                         | 安徽省统计局(236)  |
| 13. 统计供给情况研究 .....                            | 福建省统计局(245)  |
| 14. 抽样调查满足省、市、县三级需求实证研究 .....                 | 福建调查总队(252)  |
| 15. 统计基层基础工作规范化研究 .....                       | 福建调查总队(267)  |
| 16. 加强统计基层基础建设应着力于“两手抓,两促进” .....             | 江西省统计局(280)  |
| 17. 重塑网点价值 重构调查体系 以价值杠杆撬动统计调查<br>一体化的坚冰 ..... | 江西调查总队(286)  |
| 18. 部门统计调查项目管理研究 .....                        | 山东省统计局(307)  |
| 19. 乡镇统计站规范化建设可行性报告 .....                     | 山东省统计局(319)  |
| 20. 基本单位名录库改革研究 .....                         | 河南省统计局(331)  |
| 21. 统计单位基层调查表研究 .....                         | 河南省统计局(348)  |
| 22. 规模以下工业能源消费抽样推算及单位增加值能耗核算<br>方法研究 .....    | 河南调查总队(358)  |
| 23. 能源统计调查制度研究 .....                          | 湖南省统计局(384)  |
| 24. 统计基层基础工作规范化研究 .....                       | 湖北省统计局(407)  |
| 25. 抽样调查技术在我国政府统计中推广应用的制约因素及<br>对策研究 .....    | 湖北调查总队(437)  |
| 26. 地方统计调查项目管理研究 .....                        | 广东省统计局(450)  |

- 27. 基层统计数据质量控制研究 ..... 四川省统计局(460)
- 28. 区域经济社会发展综合评价指标体系研究 ..... 贵州省统计局(474)
- 29. 小区域估计方法应用研究 ..... 云南调查总队(517)
- 30. 企业自主创新能力综合评价体系研究报告 ..... 陕西省统计局(532)
- 31. 统计需求研究 ..... 陕西省统计局(549)
- 32. 自然生态建设、环境保护和治理统计指标体系研究 ..... 甘肃调查总队(560)
- 33. 基于科学发展观的经济社会统计指标体系框架研究 ..... 中国人民大学(579)

# 北京市“统计业务流程重构”的探索与实践

侯小维 李 萍 乔立娜 王晓路 周盛岚 陈海云 丁文斌

## 绪 论

统计业务流程是指统计数据生产与提供的全部过程,是一个包括“统计制度设计——统计数据采集——统计数据处理——统计数据分析——统计信息发布”等环节的业务循环过程。然而,如何实现统计业务流程的循环,在国内外统计工作的实践中,却有着不同的统计生产方式和业务管理模式。“统计业务流程重构”是北京市政府统计系统提出的,以改革统计生产方式为主要内容,以提高统计生产效率为核心研究课题,是推动北京大都市统计体系建设的重要方面。

### (一)研究背景与目的

近年来,北京统计系统坚定不移地推进大都市统计体系建设,统计工作在体制建设、队伍建设、业务建设等方面有了长足的进步,统计数据质量和统计服务水平明显提高。特别是在统计体制改革和第一次经济普查过程中,北京统计紧抓机遇、谋求发展,实现了机构、编制、人员的大量增加,工作设施和装备水平大幅度提高,首都统计事业实现了跨越式发展,进入了全面提升的轨道。在统计工作环境和外在条件明显改善的同时,北京统计系统和全国一样,日益面临着工作任务越来越重,工作要求越来越高,工作难度越来越大的压力和挑战。同时,北京统计还要结合首都区域经济发展的特点,满足发展首都经济的特殊需求。北京市委、市政府《关于改革统计管理体制加强统计工作若干问题的意见》(京发[2006]9号)明确提出,统计部门要成为首都经济社会发展的数据中心和本市区域发展及产业发展的监测评价中心。“两个中心”的定位,意味着北京统计职能的扩充和统计信息需求的倍增。

面对压力和挑战,北京统计人清醒地认识到,相对于统计信息需求数量的增加和统计数据质量要求的提高,统计力量的增加和统计工作条件的改善是有限的,统计资源相对越来越少与统计工作量不断增长的矛盾依然存在。因此,在积极争取多方支持,改善外部环境和基础条件的同时,我们更要努力寻求统计工作内在能力和水平的提高,才能有效地应对压力和挑战。为此,北京统计系统开始了以提高统计生产效率为核心的改革和建设,

围绕如何提高统计生产率和统计资源利用效率进行研究与探索,提出了“重构统计业务流程”的命题。

## (二)研究思路与方法

随着信息技术和世界经济一体化的迅猛发展,世界各国政府统计体制普遍面临社会经济环境变化带来的压力和挑战。20世纪80年代以来,一些国家相继开展了政府统计改革的实践探索与理论研究,联合国出版的《国家统计组织手册》,总结归纳了政府统计运行的基本方面,以指导各国借鉴经验,提高统计工作水平。因此,研究主要发达国家统计业务工作的组织模式,学习借鉴其先进经验,了解国际发展最新趋势;同时,深入分析和认识自身现行工作模式的特点和问题,有针对性的学习借鉴先进经验,是本课题研究的基本思路和方法。

## (三)研究重点与难点

“统计业务流程重构”是一项涉及体制与机制问题的复杂工作。特别是北京地区作为上有国家统计局,下有区县统计机构的业务对应关系,作为中间层要进行机构与工作方式的调整,必将受到对上对下关系的制约,而发达国家按业务流程进行统计工作是有统一的体制保障的。因此,在学习借鉴发达国家方面,如何协调好对上、对下的业务关系,是统计业务流程重构的重点和难点,必须要用创新的思维去探索。

## (四)成果应用与效果

在研究国际做法、借鉴国际经验,深入分析自身统计生产方式与业务管理方面存在问题的基础上,确定了以统计业务改革(实施“集成套表”统计制度)、统计技术进步(推进统计核心业务系统建设)、统计管理创新(进行统计元数据标准建设)为重点的,政府统计全系统(市和区县统计局、调查队,街乡统计所三级统计机构)和统计业务全流程(统计制度设计、统计数据采集、统计数据处理、统计数据分析、统计信息发布)的信息化改造。随着统计核心业务系统的建成和应用,2007年年报起,“集成套表”统计制度在一级平台上全面实施,实现了近5万家规模(限额)以上单位统计数据的统一采集和集中处理,北京市政府统计系统初步实现了统计业务流程重构目标,为统计流程重构的全面推进奠定了基础。

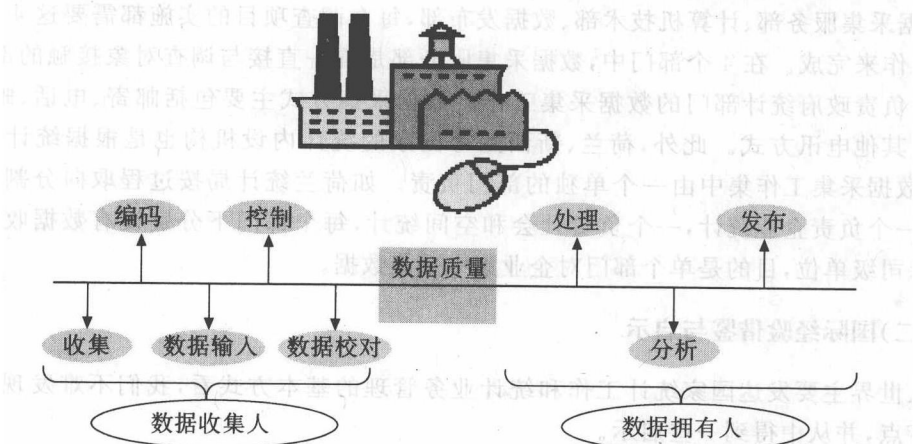
# 一、发达国家的主要做法与经验借鉴

## (一)发达国家的主要做法与特点

美国:隶属于商务部的联邦普查局是美国政府最大的统计机构,负责全国经济普查和经济调查数据的采集整理工作。就其内部机构设置而言主要由3个部分组成,即设计采集部门(统计设计与协调部、统计采集与处理部)、专业部门(企业统计部、服务业统计部、外贸部、政府部、制造业和建筑业部)和经济研究部门(经济研究中心)。在普查局内,官方数据的采集任务主要集中在设计采集部门。为了提高数据采集效率,改变传统数据收集

方式,美国联邦普查局正在从事两个基于元数据<sup>①</sup>的系统开发,即基于设计管理的信息交互系统(IBEAM——Information Base for Exchange Administration & Management)和记载数据变化的强力工具(RIVET——Record Information & Variable Enhancement Tool),这两个应用系统均基于 WEB 环境开发,预计 2010 年投入使用。该系统的建设目标是实现调查问卷的系统设计,改变传统的问卷设计、数据收集(扫描 PDF)、数据抓取(识别转换)等环节分离的局面,变为一个一体化的系统。目前,联邦普查局的数据采集方式主要是以邮寄方式发放,以电子(网上填报和邮件)、纸质(邮寄传真)两种形式收集。就统计制度而言,美国的统计制度能够较好的减轻企业的负担,既没有各部门统计多头对企业,也没有一个统计机构多专业对企业的现象,在很大程度上减轻了企业负担。

**比利时:**比利时联邦经济事务部统计局同时也是联邦的统计中心,调查范围涵盖了比利时境内全部调查单位和社会团体。欧盟统计中心、国际知名银行、欧盟其他国家统计中心是其主要的竞争对手也是重要的合作伙伴。目前,统计局是按工业化生产线方式进行数据处理工作,工业化数据生产线如下图:



针对国家和社会各界对统计数据关注度的日益提高,该局提出,以信息化建设提高统计生产效率,抛弃原有的统计调查项目相对独立处理的模式,建立一个能够集约化的、信息共享的、高效灵活的统计数据处理模式。主要包括:建立统一数据采集管理平台,完成对调查单位数据无纸化采集,全部统计调查项目均在此平台完成数据采集、数据加工和数据流转到数据仓库平台中;这个采集平台,不仅能够提供电子表格给调查单位实现网上填报,而且能够接受调查单位数据文件,只要是满足采集表数据结构的 TXT、EXCEL 文件均可接收,提高了调查单位使用方便性。建立现代化数据仓库模型,并建立基于浏览器方式的数据查询系统,面向社会提供数据查询,从而实现建立社会经济信息交流中心的目标。

**澳大利亚:**澳大利亚的统计管理在国际上具有领先地位,IT 技术和统计业务设计与管理有机结合,造就了澳大利亚统计局的业务流程管理系统(BPMS, Business Process Management System)。此系统始于综合管理部门(如我国的统计设计管理和核算部门)的调查设计,历经相关部门参与的“数据采集、数据处理、综合数据生成、数据分析和解释、数

<sup>①</sup> 元数据:是英文单词“metadata”的中文译音,直译为“关于数据的数据(data about data)”或“描述数据的数据”,是一种有效管理和共享数据的工具。

据集成和发布、服务于决策和支持”等过程,最后相关综合部门(如我国的综合部门和核算部门)还要对数据进行评估和定期调整。澳大利亚统计局将整个业务流程看作一个完整的生态系统,将参与其中的部门按业务内容分类,实行全过程的模块化、可视化和自动化管理。根据统计业务各部门所处地位、承担的业务工作及作用的不同,其业务流程管理系统中的部门分为:统计系统领导层(决策部门);设计和协调部门(规划和总体控制);数据采集部门(源头数据获得);统计业务部门(经济类调查、经济普查、综合指数调查、经济账户编制、住户调查、人口普查等);数据综合部门(数据整理和发布);数据评估部门(数据质量评定和定期调整)。为了提高统计数据的易用性(包括及时性、灵活性和较强的数据解释能力),提高数据整合和综合处理能力,澳大利亚统计局进行了元数据库的建设,并根据元数据功能和用途,将元数据分为知识型、定义型、质量型、流程型、操作型和系统型,共六大类。

**加拿大及其他国家:**按照统计工作流程设置内部机构是加拿大政府统计部门的特点。如魁北克省统计局的内设机构包括了4个核心部门,即调查方法和地理运用与特殊调查部、数据采集服务部、计算机技术部、数据发布部,每个调查项目的实施都需要这4个部门协同工作来完成。在4个部门中,数据采集服务部是唯一直接与调查对象接触的部门,由其统一负责政府统计部门的数据采集工作。数据采集方式主要包括邮寄、电话、邮件、面访以及其他电讯方式。此外,荷兰、新西兰等国家的统计内设机构也是根据统计流程设置,将数据采集工作集中由一个单独的部门负责。如荷兰统计局按过程取向分割的两个部门,一个负责企业统计,一个负责社会和空间统计,每个部门下分别设有数据收集和行政编辑司级单位,目的是单个部门对企业集中采集数据。

## (二)国际经验借鉴与启示

从世界主要发达国家统计工作和统计业务管理的基本方式看,我们不难发现一些共同的特点,并从中得到一些启示。

### 1. 业务机构设置与业务流程相对应,有利于统计生产效率的提高

将统计机构内部各业务部门的设置与统计数据生产流程相对应,是世界主要发达国家的通行做法。这种将相同业务环节的统计工作集中在一个部门完成的方法,一是保证了技术标准与工作要求等方面的协调统一,符合专业化生产的要求;二是各部门间呈现相互承接的、递进式工作关系,可以有效避免工作内容的重叠和工作职能的交叉,从而降低了统计工作的成本。

统计生产的专业化和工作成本的降低,都有利于统计生产效率的提高。因此,业务部门设置与统计业务流程相对应,符合提高统计生产力的目标要求。

### 2. 数据采集由某个部门集中完成,有利于减轻调查对象的统计负担

面向调查对象(企业或社会部门)的统计数据采集任务,统一由某个部门集中完成,是上述国家统计生产方式的又一突出特点。这种数据采集方式不会形成统计机构内部各部门多头向调查对象(企业或社会部门)采集统计数据、实施统计管理的现象,可以有效避免重复统计,有利于减轻调查对象(企业或社会部门)的统计负担。

从上述国家统计数据的采集管理看,减轻调查对象的统计负担,不仅要改革和精简调查内容,还要注重通过改进数据采集的组织方式达到减轻统计负担的目的。

### 3. 以现代信息技术为依托推进统计流程一体化,是当今世界的显著趋势

目前美国、加拿大等发达国家正在研究如何改变统计业务各环节分离的局面,推进统计业务全流程的一体化建设。澳大利亚通过元数据建设,提高数据的易用型,提高统计业务管理的规范化、标准化。从目前看,基于元数据标准的系统建设,是解决统计业务一体化的主要方法,统计元数据作为管理和应用数据资源的重要手段,是消除“信息孤岛”、实现信息共享的有效途径之一。

从当今世界的发展趋势看,统计业务与统计管理的改革大多与信息系统建设和信息技术应用相伴而行,信息技术正在日益成为助推改革创新的有力工具。正如北京市的一位领导所说:“信息化的先进技术,可以在很大程度上弥补体制和制度的缺陷。”因此,我们在研究统计生产方式改革、推进统计流程重构的过程中,要特别关注和积极引用现代信息技术,通过先进技术引领和推动改革。

## 二、对现行统计生产方式的认识

### (一)现行统计生产方式的主要特点

与发达国家统计生产方式相比较,北京统计系统现行的统计生产与业务管理方式具有显著的分散型特点:

1. 从机构设置看,主要是以国民经济行业(工业、建筑业、批发零售业……)或专业(投资、价格、劳动工资……)统计为基础分设内部机构,各机构相对独立、自成体系的按照统计业务流程,完成制度设计、数据采集、数据整理、数据分析和数据发布各环节的工作。
2. 从管理体系看,以市、区(县)、街(乡)三级统计机构分级管理为特征,市级各内部机构、各区(县)、街(乡)统计机构在报表制度和统计标准执行、调查对象管理等方面有一定的自主性。
3. 从数据采集看,各专业部门分别向调查对象采集数据,同一个调查对象有可能同时面对两个以上的专业,甚至同时面对不同层级的统计机构。
4. 从采集方式看,常规统计调查对象主要通过网络传输报送数据,但不同专业的操作系统和数据处理软件往往不同,给各基层统计人员造成人为的工作负担。

### (二)现行统计生产方式的适用性与存在的问题

现行的分散型统计生产与业务管理方式是从传统经济体制中演变而来的,其总体特征与传统的经济体制和经济管理方式相适应,有其存在的合理性。但是,随着市场经济的发展,社会经济现象日益复杂化,统计生产与业务管理方式的不适应性日益突出。

#### ——现行统计生产方式的适用性

##### 1. 与企业分业经营、政府分业管理相适应

现行的统计生产与业务管理方式与传统经济体制下企业分业经营、政府分业管理的实际相适应。但随着企业多业经营趋势的发展,准确划分企业的行业类别日益困难,分行业统计在准确反映经济结构方面面临挑战。

##### 2. 与方便各环节业务人员直接了解企业情况相适应

统计流程在同一部门内部完成循环,各业务环节间衔接紧密,便于统计业务人员熟悉企业情况和业务,可以及时发现和纠正数据信息问题,熟练地整理,有针对性地分析。但这种优势在经济总量小、企业个数少的条件下作用明显。随着统计调查对象的大量增加,这种优势将不复存在。

### 3. 与分级负责的政府管理体制相适应

政府统计系统内分级管理的模式,与现行的政府管理体制相适应,便于各级政府了解和掌握与本级政府管理相应的社会经济统计数据。

#### ——现行统计生产方式的主要问题

从前文的国际经验比较和借鉴中,我们不难认识到现行统计生产与业务管理方式存在着统计工作效率低、调查对象负担重的问题,此处不再赘述;从统计工作的现实状况看,以各专业部门为核心的统计业务流程是封闭在各专业部门内部的小循环,相同工作环节的工作标准、工作要求、管理方式往往不统一、不规范,从而影响统计数据质量、统计服务水平和统计工作效率,主要体现在以下几个方面:

#### 1. 统计制度设计分散,导致统计报表制度不规范

分散于各个专业部门的制度设计,通常只注重本专业统计内容的协调统一、体系完整、标准一致,很难兼顾到其他专业部门。因此不仅会出现调查内容雷同、指标重复设置的不经济现象,也会造成技术标准的混乱,直接影响统计数据的质量。

(1)统计指标不规范。“同名不同义”或“同义不同名”的现象时有发生,给数据提供者 and 数据使用者造成混乱。

(2)统计原则不一致。有些专业执行法人原则,有些专业执行产业活动单位原则;有些专业按经营地统计,有些专业按注册地统计……,严重影响了口径一致的数据生产和使用原则。

(3)数据审核规则不统一。不同专业对统计数据进行审核的标准不一,既有审核数量的差异,也有宽严程度的差异。

#### 2. 统计数据采集分散,导致调查对象和基层工作难度大、负担重

分散的数据采集方式,使各个专业、各个层级在采集数据管理方面都有一定的自主权,从而造成采集管理的不统一、不规范,给调查单位和基层统计人员造成人为的负担。

(1)数据报送时间不统一。同类报表不同专业的时间要求不统一,如财务统计,有些专业以2、5、8、11月为报告期,有些专业以3、6、9、12月为报告期;同样的报表,不同区县要求企业上报数据的时间不一样,等等。

(2)数据报送方式不统一。不同专业使用不同的网报和软件系统,各系统的兼容性、可移植性差。

#### 3. 数据处理与存储管理分散,导致数据资源共享困难

统计部门虽然拥有大量的数据资源,但分散的数据处理和存储管理,使数据结构和数据格式标准各异,各专业间数据交换使用和综合汇总的效率很低,导致各专业数据处于割裂状态,无法统一高效地管理、维护、交换数据,不利于数据有效的发掘和共享使用,造成了大量数据资源的浪费。同时大量的历史数据以纸介质形式保存,数据使用者无法快速有效地查询、检索、评价各种有用的统计数据,理解统计数据的内涵,追踪数据资源在使用过程中的变化。



#### 4. 数据使用与数据分析分散,难以形成对数据的深入分析与全面把握

虽然每个专业和市区两级统计机构都有统计分析人员,但由于力量分散、数据单一,在全面把握数据、深入分析数据的客观条件方面受到一定程度的限制,难以开展更高水平和更高层次的分析工作。

#### 5. 分散型的统计方式,使统计业务管理工作难度加大,导致统计业务处理不规范

对于统计业务工作各环节的规范性要求,由分散在各专业、各层级的业务人员去执行,对于具有一定自主权的业务处理人员而言,很难做到完全统一。因此,制度执行不规范、统计工作要求不落实的现象时有发生。如统计单位管理混乱,调查单位“有尾无头”(即有生产经营情况表,但无基本单位情况表);统计单位经营地和报表上报地不统一;基本单位名录库与基层单位信息不一致;对统计调查单位的“多级管理”(即多级统计机构管理同一基层调查单位);统计数据审核处理要求不统一,各级统计机构、各专业数据审核评估规则调整变化无节制;统计业务处理不规范,各环节没有统一的时间限制,等等。

### 三、“统计业务流程重构”的总体目标、工作思路与重点任务

通过对国际经验的研究和现行统计业务管理方式的全面分析,我们逐步形成了变革统计业务管理方式,提高统计生产力水平的思路,明确将推进“统计流程重构”作为大都市统计体系建设的重要内容,在全市统计系统开展了广泛的探讨和研究。经过全市多方讨论、反复论证、积极实践,初步确立了北京市“统计业务流程重构”的总体目标、工作思路与重点任务。

#### (一)总体目标

以不断提高统计数据质量和统计服务水平,加快推进“两个中心”建设为宗旨,以现代网络和先进的信息技术为支撑,以统计方法制度改革为手段,以变革统计业务组织与管理方式为标志,推进统计生产的专业化、规范化和现代化,提高统计工作效率。

#### (二)工作思路

统计改革是一个系统工程,不是仅作某一方面的变革就能实现的,在我国现有的行政体制下,要一步做到从机构设置到生产方式全部按照流程化管理是有难度的,我们认为现阶段可以按照统计制度改革、统计技术进步、统计管理模式创新,三位一体、并驾齐驱的工作理念,以提高统计数据质量和服务水平为出发点,以统计制度方法改革为重点,以信息化技术为支撑,以创新统计管理方式突破,在本课题项目中集中体现在“集成套表+一级平台+流程化管理”配套推进,实现技术上和逻辑上的统计流程重构,从而提升政府统计工作的整体水平。

#### (三)重点任务

根据北京市统计业务流程重构的总体目标工作思路,将完成以下8方面转变:

1. 在对常规统计制度改革方面,变仅涵盖国民经济主要行业部分专业内容的报表制度为涵盖全行业全部专业内容的“集成套表”制度。