

政府统计管理实务

ZHENG FU TONG JI GUAN LI SHI WU

龚守栋 著

 中国统计出版社
China Statistics Press

政府统计管理实务

ZHENG FU TONG JI GUAN LI SHI WU

龚守栋 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

政府统计管理实务 / 龚守栋著. —— 北京: 中国统计出版社, 2012. 1

ISBN 978—7—5037—6472—1

I. ①政… II. ①龚… III. ①统计数据—质量管理—研究—中国 IV. ①C829. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 005295 号

政府统计管理实务

作 者/龚守栋

责任编辑/尹 伊

装帧设计/陈新武

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/787×1092mm 1/16

字 数/450 千字

印 张/27. 75

版 别/2012 年 1 月第 1 版

版 次/2012 年 1 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978—7—5037—6472—1/C · 2601

定 价/50. 00 元

版权所有。未经许可, 本书的任何部分不准以任何方式在世界任何地区以任何文字翻印、拷贝、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。

序一

这些天事情纷繁芜杂，桌子上的文件、资料堆积如山，但一叠厚重的书稿始终摆在我桌子上显著的位置，以便翻阅，这就是原福建省统计局局长龚守栋同志送来的书稿——《政府统计管理实务》。

统计是静态的历史，历史是流动的统计。

正如美国科学家 C. R. 劳所说，在终极的分析中，一切知识都是历史；在抽象的意义下，一切科学都是数学；在理性的基础上，所有的判断都是统计学。目前，统计数据日益成为政府管理、商业决策、科学研究、公民参与经济社会活动的重要基础。统计学，是这样深刻地深入到社会经济生活的方方面面，因此我们所处的时代还被称作“统计时代”。

管理之不足，归根结底是统计之不足。

作为从数量与数理关系来认识社会的武器，统计是经济社会管理和宏观调控的基础性工作，是任何社会的政府管理都必须借助的手段。政府通过统计来掌握国情国力，掌握经济与社会发展的规模、水平、速度、质量和结构，准确判断社会经济形势的运行、特点和趋势，在此基础上制定政策、科学决策。因此，搞好政府统计管理，是政府统计系统的重大课题，意义重大。认真研究政府统计的建设与管理，必将提高政府统计能力、提高政府统计数据质量、提高政府统计的公信力。

与龚守栋同志相识多年，他的敬业精神和认真钻研的作风给我留下了深刻印象，也值得我学习。龚守栋同志从厦门大学计统系毕业后，先是在基层从事统计工作，后又担任福建省统计局局长。凭着吃苦耐劳、努力钻研、求真务实的精神，他踏踏实实地搞了 20 多年的政府统计。所谓厚积而薄发，这一段倾注了无限深情和心血的统计生涯，带给他比别人更多、更深的感悟。他更将这份感悟融入到工作中，不但在统计工作的领导岗位上游刃有余，更使他名至实归，成为厦门大学的统计专业教授。2008 年 5 月，他转任福建省政协教科文卫体委员会主任，但仍然心

系他热爱的统计事业、关心统计事业的发展。每个学期,他都为厦大的学生们举办统计知识讲座。工作之余,他对政府统计工作管理进行了认真研究,梳理了 2005 年以来在厦门大学统计专业举办的讲座内容,结合多年统计工作实践体会,撰写出这本《政府统计管理实务》。该书共分十二章,从政府统计流程、政府统计机制和政府统计机关建设三大方面,对政府统计管理进行了全面系统的研究与论述。政府统计建设与管理这条主线贯穿全书,表达了管理也是建设,管理高于建设,依靠管理弘扬统计实事求是精神,依靠管理提高统计服务水平,依靠管理扩大统计社会影响力的理念。

科学的目的是求真、求是,科学的精神是质疑、批判和不断扬弃。所谓“十年磨一剑”,而该书是作者从事政府统计工作 20 年的实践和思考的结晶。相信这本融理论性与实践性为一体的,可读性很强的,有着巨大含金量的专业科研著作,无论是对高等院校统计专业的学子,还是刚跨入统计事业大门的年轻人,或是已有统计工作实践经验的年轻人来说,都会有所启发并能从中获益。

行之苟有恒,久久自芬芳。建国以来,作为领导智囊团、经济晴雨表、社会监督仪的政府统计工作,较高质量地完成了各项重大国情国力普查、常规统计调查和一次性专项调查,提供了大量真实可靠的统计资料。当前,我国已进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的历史新阶段,党和政府高度重视统计工作,社会各界广泛关注统计数据。政府统计工作面临着巨大的挑战,同时也迎来了难得的机遇与挑战。我们政府统计工作者必须以确保统计工作实事求是、统计数据真实可靠为己任,不断加强政府统计管理,不断提高统计能力、统计数据质量、政府统计公信力,对自身充满信心,坚信统计事业将迎来更加美好的明天!

藉此,一并祝愿龚守栋同志永葆求真务实的科学精神,祝他的统计理论研究之树常青!

福建省统计局局长



二〇一一年十一月二十四日

序二

著名的经济学家马寅初说过：“学者不能离开统计学而研学；政治家不能离开统计学而施政；事业家不能离开统计学而执业；军事家不能离开统计学而谋略。”的确，在国家政治经济生活中，统计已经成为重要的管理手段和决策依据。因此，做好政府统计工作，意义重大。

认识政府统计，组织统计调查，完成统计任务，会有一个学习与实践的过程。福建省统计局原局长龚守栋同志在国民教育中曾两次学习统计专业，在工作实践中两次从事政府统计工作；曾任市、县人民政府领导职务，还担任省级政府统计部门主要领导，对政府统计管理有着切身的体会。龚守栋同志不但热爱统计工作，而且勤于工作，善于思考，笔耕不辍，他所著的《政府统计管理实务》正是他 20 多年统计工作实践与思考的结晶。该著作包含政府统计机制、政府统计流程和政府统计机关建设三大方面，分别从统计工作者、政府领导和统计系统的领导等三个角度来看统计，对政府统计管理进行了全面系统的研究与论述。

2005 年统计体制改革后，原隶属于地方统计局的城市社会经济调查队、农村社会经济调查队和企业调查队从各地统计局中独立出来，成为直属于国家统计局的各地调查队，承担了国家统计局布置的、当地人民政府交办的各项统计任务，以独立法人地位会同各地统计局共同完成国民经济与社会发展主要指标的调查与发布工作，它们也是政府统计的重要组成部分。

由于国家统计局各地调查队的新独立、新组建，近年来又新调入、录用很多年轻同志。如何让调查队系统尽快熟练掌握统计调查的组织、统计业务的管理，乃当务之急。龚守栋同志所著的《政府统计管理实务》，正是一部对调查队系统的业务与管理有很强参考价值和指导作用的

书藉。

繁华落尽见真淳。2008年5月,龚守栋同志从福建省统计局局长转任福建省政协教科文卫体委员会主任。虽然离开了他所热爱的统计岗位,但他依然关注统计,思考统计事业的改革发展之计,并将其真知灼见付诸笔端,与统计同仁们共享。在此,谨对龚守栋同志的执着与勤奋深表敬意,衷心祝愿统计事业的明天更加美好!

国家统计局福建调查总队总队长 张福坤

二〇一一年十一月二十六日

目 录

序一	i
序二	iii
绪论	1
 第一章 统计管理体制	 15
第一节 统计管理体制的意义与类型	15
第二节 我国政府统计管理体制	19
 第二章 统计法制建设	 31
第一节 统计法制建设的意义	31
第二节 《中华人民共和国统计法》的主要内容	40
第三节 加强统计法制的建设与管理	71
 第三章 统计设计管理	 78
第一节 统计设计的意义与内容	78
第二节 统计指标与统计指标体系设计	83
第三节 统计调查方案与统计整理方案	88
第四节 统计基本单位管理	98
第五节 统计标准化管理	103
第六节 统计设计的管理	115
 第四章 统计调查与统计整理	 125
第一节 普查的实施与管理	125

政府统计管理实务

第二节	抽样调查的实施与管理	135
第三节	其他统计调查的实施与管理	157
第四节	统计整理的实施与管理	172
第五章	统计发布与统计服务	185
第一节	统计指标解读	185
第二节	数据挖掘与统计分析	210
第三节	统计发布与统计服务的管理	215
第六章	统计信息化	225
第一节	统计信息化的基本含义	225
第二节	统计信息化建设的意义	230
第三节	统计信息化建设的原则与任务	239
第四节	统计信息化建设的管理	251
第七章	统计人才队伍建设与统计科研	267
第一节	我国统计人力资源与人才队伍建设的现状	267
第二节	统计人力资源与人才队伍建设的管理	272
第三节	统计教育培训	285
第四节	统计科研	292
第八章	统计基层基础建设与管理	302
第一节	统计基层组织建设	302
第二节	企业单位统计管理	315
第三节	事业单位统计管理	321
第四节	部门统计管理	326
第九章	统计文化建设	337
第一节	统计文化的本质与特征	337

第二节 统计文化的内容	340
第三节 统计文化的功能	345
第四节 统计文化建设	351
第十章 统计政风行风建设与管理	359
第一节 统计政风行风的概念与意义	359
第二节 统计政风行风建设的管理	362
第十一章 统计机关建设	370
第一节 统计机关建设的基本要求	370
第二节 机关效能建设	373
第三节 机关党的建设	379
第四节 党风廉政建设	384
第五节 领导班子建设	391
第十二章 结论与思考	399
第一节 结 论	399
第二节 思 考	406
后记	428
参考文献	431

绪 论

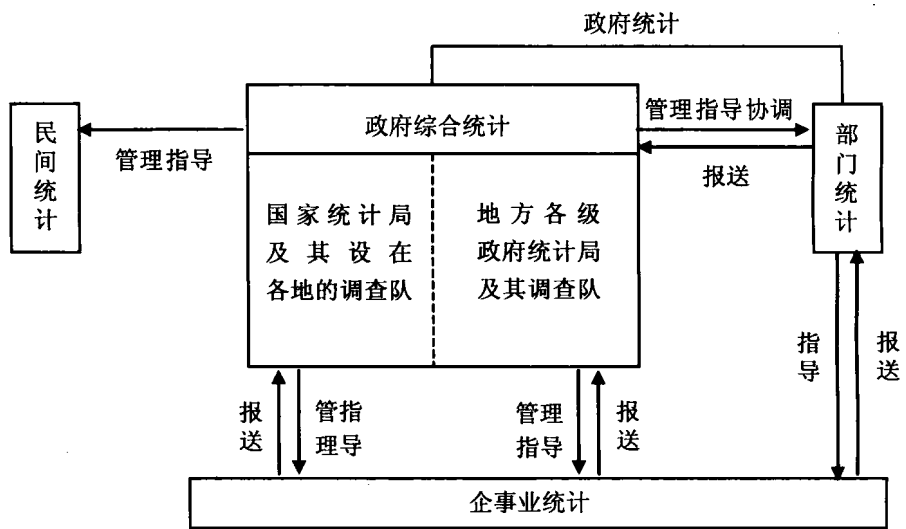
通常,“统计”一词包括统计理论(统计原理)、统计工作与统计数据。统计理论指导统计工作,通过统计工作获得真实、准确、全面和及时的统计数据。实践中政府对统计的管理,就是对统计工作与统计数据的管理,同时也鼓励并支持开展统计理论研究。因此,所谓政府统计管理,就是为统计设计方案能顺利实施,获得的统计数据能真实可靠、及时准确,而建立的统计工作中各流程的管理及配套的体制机制、法律规章、制度方法等各种有效的管理办法和措施。

社会经济统计包括国家(官方)统计、企事业单位统计、民间统计。一般说来,企事业单位统计主要承担机构内部统计及对外、对上的交流与上报,国家(官方)统计、民间统计承担对社会与行业的统计。不同的统计层次分类有不同的统计管理要求,本书只对国家(官方)统计管理进行研究。不同的国家,国家(官方)统计依托的部门不同,我国国家(官方)统计主要依托政府部门来组织完成。因此,国家(官方)统计主要表现为政府统计,这里着重研究政府统计管理。

一、什么是政府统计

统计是从数量特征与数量关系来认识社会的武器。任何社会的政府管理都必须借助统计手段,通过统计掌握国情国力、掌握经济与社会发展的规模、水平、速度、质量与结构,从而对社会经济形势的运行特点和趋势进行准确的判断,在此基础上制定政策、科学决策。因此,政府统计是政府通过设置统计机构与配置相应的统计工作人员,从事国家及社会所需的社会经济统计资料的收集、整理、汇总、分析、公布的全过程。我国政府统计机构包括政府综合统计部门(或称政府统计)与部门统计

两部分。我国政府统计设国家统计局,国家统计局省、市、县调查队、地方各级政府统计局及其调查队两部分,是提供主要社会经济统计资料的职能部门,既是统计信息的生产部门,又是统计信息的管理部门。部门统计是国家及地方各级党政各部门(行业)为本部门(行业)的管理需要,完成部门统计管理、统计工作,收集提供本部门(行业)统计资料的内设职能部门,而不设统计机构的部门要在有关机构设置统计岗位,并指定统计负责人。国家统计局是政府统计的最高领导机构,政府统计与部门统计两者间既有分工又有协作,共同取得社会经济各类综合与专业统计资料。政府统计指导与协调各部门的统计,确保全社会统计工作科学、有序,确保统计资料的收集尽可能不重复、不遗漏,以满足社会的需求,又减轻调查对象的负担。各部门收集的统计资料与行政记录有义务且必须报送同级政府统计,使各级政府统计局成为各地的经济社会统计信息中心,以利于社会经济研究与统计资料的积累。(如下表)



二、政府统计的性质、任务与功能

(一)政府统计的性质

政府统计是国家行政管理机构,其从数量与数量关系上收集与研究

社会与经济的规模、水平、速度、效益和趋势特点,是国家社会与经济管理的综合部门之一;国家赋予了政府统计部门进行社会经济数量与数量关系调查的权力,是发布社会经济数量与数量关系的重要部门;政府统计部门工作经费列入财政预算,以公共财政为支撑,保障统计工作必要的经费;国家采取有效的法律手段和行政手段保障政府统计工作顺利发展,保证统计数据的真实可靠;政府统计部门是国民经济运行的监督部门之一,更是服务型的政府机构。

(二)政府统计的主要任务

通过政府统计工作收集与积累现在的、历史的、本辖区的及各地、各国的各类统计信息资料,全面掌握国情国力与经济运行状况,使政府统计部门成为政府经济社会信息中心,为党政决策和国家社会经济信息管理提供数据依据,为社会各界与社会公众提供统计信息服务。同时,政府统计部门还担负着社会各类统计的管理、协调、领导与指导的任务。

(三)政府统计的功能

根据统计理论与统计实践,《中华人民共和国统计法》明确规定,统计具有信息、咨询、监督的功能。

1. 信息功能

信息功能是指政府统计部门根据科学的统计调查方法,系统地采集、传递、存储、处理的大量统计数据,以科学的统计指标体系与分组体系描述社会经济现象与基本特征,并以各种手段与形式及时向社会提供的社会经济信息。信息功能,是政府统计最基本的功能。政府统计信息功能的实现,主要通过政府统计部门公开提供,也可由需求者约成统计部门约定提供。只要是公共信息的范畴,政府统计部门都必须无偿及时提供。

政府的统计信息是根据一套反映社会再生产过程的、科学的、统一的国民经济运行体系,采用大量观察和抽样推断等科学的调查方法,由政府综合统计部门或部门统计机构有组织、有目的地采集加工而成。政府统计信息产生以后,一方面直接面向社会,为党政领导和社会各界服

务,另一方面通过数据加工,寻求事物发展的内在联系和规律性,为国家决策提供建议。政府统计信息所反映的是国民经济和社会发展的总体情况,可以全面描述国民经济运行和社会发展的轨迹,揭示社会经济发展的基本规律。对于政府来说,政府统计信息是施政的重要参考,是把握国情国力、掌握经济运行的重要基础;对于企业来说,政府统计信息是商业决策的利器,是预见经济走向、发现商业机会的重要依据;对于学术界来说,政府统计信息是研究经济问题的基础,是洞察经济现象、揭示经济规律的重要根据;对于国际社会来说,政府统计信息是认识中国的工具,是抓住机遇、提升与中国经济合作水平的重要依据。以真实可靠的政府统计信息服务于政府、服务于企业和公众、服务于国际社会是中国政府统计的追求,更是中国政府统计的使命。

2. 咨询功能

咨询功能是指统计部门利用已经掌握的丰富的统计信息资源,运行科学的分析方法和先进的技术手段,深入开展分析和专题研究,为咨询对象科学决策和管理提供各种可供选择的咨询建议和对策方案,为咨询对象当好参谋或答疑解惑。咨询功能是信息功能的深化和发展。政府统计咨询功能的实现主要是需求者约成统计部门约定提供,或委托统计部门进行课题研究,专题研究和专项评估提供。

3. 监督功能

监督功能是指为推动全面贯彻落实科学发展观,统计部门根据统计调查和统计分析,及时准确地从总体上反映经济、社会的运行状态,并对其实行全面系统的定量检查、监测和预警,以促使国民经济按照客观规律的要求持续、健康、稳健、快速和协调发展。监督功能依靠并建立在信息、咨询功能基础上,是对信息、咨询功能的进一步拓展,是政府统计功能的最高体现和升华。政府统计监督功能主要通过统计监测及对计划与预期目的的检查来实现。

统计监督的内容与任务主要有四个方面。一是对国民经济运行的阶段性监测与监督。了解国民经济阶段性发展特征,对通货膨胀及经济

紧缩进行准确地判断,提供政府决策采取应对措施,并对通货膨胀与经济紧缩的应对措施与效应及时地检查,以便采取更有效措施,实现经济的平稳增长;二是通过年度、季度、月度的经济运行分析,了解国民经济和社会发展的状况与趋势,把握存在的问题与困难,实现经济的平稳运行与可持续发展;三是对专项目标,专项计划,重大项目和重要政策的完成情况和落实情况进行检查,了解完成进度及薄弱环节,通过监督,推动全面完成与落实。四是对党政领导需要了解的事物与现象的发展情况,如科学发展观、社会主义新农村建设、效能建设情况,能源消耗,社会安全感及社会关心的热点难点问题,民生问题,通过统计监测,实现统计监督。

统计监督必须从全面系统的观点来发现问题,实现监督。因此,在统计监督中,往往通过建立一套完整的、科学的统计指标体系,采用相应的方法来完成。如果对客观现象的评价与判断不全面不准确,就不可能实现统计监督。统计监督必须保证独立、客观、公正,不带偏见、不能有部门利益、不受行政干扰,只有这样才能实现有效的监督。

政府统计的各项功能整体相对独立,总的来看是一个有机的整体。信息功能是基础,是保证咨询和监督功能得以发挥的基本前提;咨询功能,是信息功能的延续和深化;监督功能,是在信息、咨询功能基础上的进一步拓展,是通过信息反馈来评判、检验决策方案是否科学、可靠,并及时对决策执行过程中出现的偏差提出矫正意见。政府统计的三大功能是一个有机整体,彼此依存,相互联系,彼此制约,相互促进。只有加强统计管理,发挥整体效应,才能充分体现和发挥统计工作在现代国家管理中的重要地位和作用。

三、政府统计信息的性质与要求

政府统计工作从信息生产部门的角度看,其主要任务是通过统计工作为主收集、提供国民经济与社会发展的主要统计信息,具有 12 个方面的性质、特点和要求。

首先,政府统计指标与其他统计指标一样,具有固有的可量性、综合性、具体性、客观性的性质与要求。

可量性:任何统计指标是对可确定的统计总体内各总体单位可用数量表达的差异性标识的汇总。因此,统计指标反映社会现象可量性,并且可以用数量表达。不可量的总体及不能用数量表达的现象特点不可能成为统计指标。

综合性:统计指标是对差异性的总体内大量单位标识的数量汇总。其具有对各单位标识综合过程。因此任何统计指标都是一个综合指标。不存在差异的、无法综合的数量不可能成为统计指标,如物体的比重,化学的反应式等。

具体性:任何统计指标都是总体内各单位某一标识特征的数量表现,这些特征表现出社会性与具体性。即每个统计指标都代表着社会经济现象的质,它是在质与量的统一中研究社会经济现象的量。反之,不具备社会性与具体性的数量和数量关系,不可能成为统计指标,只能是抽象的数学,而抽象的数学不是统计指标。

客观性:统计指标总是对客观存在的,或已经发生了的社会经济现象的数量反映,其根本特点是客观性,反对弄虚作假与无中生有。不客观存在与还未发生的事物与现象不构成统计指标,只能是计划指标或预测值。因此统计指标不能等同于计划指标与预测值。

此外,政府统计的性质与政府对社会经济管理的要求,决定了政府统计信息还具有法定性、公共性、公平性、公开性、准确性、及时性、权威性、服务性的性质与要求。

法定性:国家根据《统计法》赋予政府统计部门进行社会、经济调查统计权力;凡政府统计部门收集的统计信息,其他社会有关部门与民间统计不再收集与统计。政府统计信息具有排他性、唯一性的特点,具有法定性与法律的有效性。

公共性:由于政府统计工作以公共财政为保障,因此,其工作结果所取得的统计信息,具有公共产品的性质,除国家指定的关系到国家安全

的统计信息及法律规定的企业商业秘密、个人隐私的统计信息外,实行社会各方面的共享。公民具有共享权、知情权、使用权,政府统计信息具有明显的公共性质。

公平性:政府统计信息作为客观事物与现象的反映,不能也不存在政治偏见,没有自身利益,也不代表部门利益。政府统计部门与统计工作者、工作方案、工作过程、工作结果体现客观性、超脱性、独立性和中立性。政府统计信息除法定需要保密的,其他信息必须规范时间、规范内容、规范形式,提供给公民平等共享,反映了政府统计信息的公平性。

公开性:政府统计部门代表政府行使统计职能,其工作是属政府行政行为,必须体现公开性与透明性,其取得的统计信息也必须体现公开性与透明性,以便社会各界与公众对统计工作实行监督,以保证适当、准确地使用统计信息,同时保护公民的知情权、参与权、使用权与监督权。

准确性:政府统计信息通过统计的特有方法与手段,按统一的界定内涵、标准、计算方法对客观事物与现象进行科学的、准确的反映,这是政府统计信息的特点,也是政府统计信息的基本要求。

及时性:根据社会经济管理和公众的需求、统计工作的要求,为体现政府统计信息的及时性与时效性,政府统计信息必须按规定时间及时地向上级统计部门报送,及时地向社会提供。

权威性:由于政府统计资料的法定有效性、客观性、准确性、及时性等特点决定了政府统计资料的权威性,反映了政府统计信息应具有公信力与社会认可度要求。

服务性:政府统计信息的公共性决定政府统计部门服务功能,政府统计信息不能报送后束之高阁,只作历史存档,必须以各种形式与各种手段提供给社会各界,为社会各界与公众服务。

以上 12 个方面反映了政府统计信息的主要性质、特点、要求。要符合与实现这些性质、特点与要求,政府统计部门就必须认真搞好统计工作,并加强统计管理。