

国家统计局政策法规司 编

论统计监督

中国统计出版社

论统计监督

国家统计局政策法规司 编

*

中国统计出版社出版

京安印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开本 12印张 25万字

1990年2月第1版 1990年2月北京第1次印刷

印数：1—6,000

ISBN 7—5037—0370—9/C·194

定价：5.30元

前 言

统计监督是统计部门的重要职能。按照现代管理科学理论，国家管理系统包括决策、执行、监督、咨询、信息五个子系统。统计部门不仅具有信息和咨询职能，还具有监督职能。统计部门的监督职能，早在1984年1月颁布施行的《统计法》中就作出了明确的规定，把“实行统计监督”列为统计的基本任务之一。国家机构编制委员会于1988年7月30日审议、批准的《国家统计局“三定”方案》和国务院办公厅于1989年8月19日转发的国家统计局《关于加强统计工作，充分发挥统计监督作用的报告》进一步提出，要把统计部门建设成为国家重要的监督机构。从而使各级统计人员对统计监督这一重要职能，逐步有了比较统一、明确的认识，在实践中也取得了一定的成效。

近几年来，尤其是党的十三届三中全会以来，为了更好地发挥统计部门的统计监督作用，为搞好治理整顿提供统计优质服务，各级统计机构和广大统计人员进行了积极的探索，很多从事统计科研、教学的学者、教授也作了不少研究工作，都取得了一些成果。在这一基础上，我们从1988年下半年到1989年上半年在全国范围内组织了一个比较广泛、深入的关于统计监督的大讨论。这本《论统计监督》，就是这

次大讨论的论文选集。书中收集的有参加这次讨论的国家统计局和省市统计局的领导和专家的文章，有从事统计科研、教学的学者、教授的文章。他们写的文章包括了有关统计监督各方面的问题。有些文章着重从统计监督的性质、内涵、特点等方面展开了深刻的分析探讨，有些文章则着重从统计监督的实施、条件、措施等方面作了全面系统的分析研究。可以说，对有关统计监督的各方面问题，都可在此书中找到精辟独到的见解。

这本书是我国第一部关于统计监督的比较系统的论著。编辑本书的目的，并不是要对统计监督的讨论作出结论，而是为了将讨论引向深入，为进一步探讨统计监督问题提供一个基础和一些思路。

我们希望，一切关心统计事业发展的人们都来重视、关心并积极参加对这一问题的讨论。

由于编辑本书的时间仓促，加之我们的水平有限，错误恐难尽免，希望读者批评指正。

编 者

1989年10月

目 录

强化统计监督职能,充分发挥统计工作在改革和建 设中的重要作用.....	国家统计局	张 塞 (1)
关于统计监督的若干理论问题	国家统计局	李成瑞 (22)
统计监督与科学管理.....	国家统计局	岳 巍 (44)
在新时期里加强统计监督.....	国家统计局	马 安 (55)
关于统计监督的几个基本问题	国家统计局	叶长林 程子林 (64)
试论孙冶方同志的统计监督思想	国家统计局	李蔚征 (77)
试论统计监督.....	国家统计局	陈继信 (85)
略论统计的两种职能.....	厦门大学	钱伯海 (90)
统计监督刍议.....	中国人民大学	韩嘉骏 刘 畅 (99)
统计监督问题初探.....	东北财经大学	佟哲晖 (109)
从统计发展战略的角度对统计监督的思考	西安统计学院	刘延年 (121)
论社会主义初级阶段的统计监督	河北大学	杨美廉 李林忠 (131)
对统计监督中几个重要问题的一些认识和思考	北京市统计局	王一夫 (144)
强化统计监督,完善统计整体职能		

.....北京市统计局 范国柱 杜午禄 (158)	
适应国家形势发展, 强化统计监督职能	
.....山西省统计局 孙玉璋 (169)	
参加目标管理考核, 强化统计监督职能	
.....内蒙古自治区统计局 陈元涛 (182)	
关于强化统计监督的几个问题	
.....辽宁省统计局 张本勃 方晓林 (193)	
统计监督问题浅析	
.....吉林省统计局 李杰生 刘树义 (201)	
充分发挥统计监督在社会主义建设中的作用	
.....黑龙江省统计局 朱昌廷 (215)	
对统计监督的几点看法	
.....上海市统计局 李懋欢 (223)	
建立统计监督体系是深化统计改革的契机	
.....上海市统计局 颜德纶 (234)	
正确认识统计监督作用, 切实强化统计监督职能	
.....江苏省统计局 曹 楷 (238)	
统计监督与宏观控制.....浙江省统计局 叶长法 (248)	
谈谈对统计监督的几点认识	
.....江西省统计局 黄启曦 叶 震 游会龙 (259)	
简论统计监督.....河南省统计局 夏征瑞 (266)	
强化统计监督职能, 充分发挥统计在治理整顿中的	
作用.....湖北省统计局 王文良 (274)	
浅谈统计监督问题.....湖北省城调队 彭躬仆 (282)	
充分发挥统计监督功能, 积极为改革和建设服务	
.....湖南省统计局 张绍慎 (291)	

社会主义需要统计监督……	广东省统计局	龚鉴尧	(301)
对统计监督的几点分析			
……	广西壮族自治区统计局	韦宗辉 莫家骏	(313)
强化统计监督,完善社会经济自我约束机制			
……	四川省统计局	兰瑞华 陈瑞彪	(322)
关于强化统计监督职能的思考			
……	云南省统计局	李寿昌	(328)
新时期统计监督职能初探			
……	云南省统计局	张传富 林世能	(335)
强化统计监督的几点措施			
……	陕西省统计局	陈继英	(340)
关于统计监督的一些体会			
……	西安市统计局	张志俭	(348)
论国家统计监督……	重庆市统计局	陈锡洪	(353)
在治理整顿中搞好统计监督			
……	沈阳市统计局	王炳中	(361)
附录 列宁论统计监督……			(369)

强化统计监督职能， 充分发挥统计工作 在改革和建设中的重要作用

国家统计局 张 塞

一、强化统计监督职能的客观必要性

统计监督作为统计部门的一项重要职能，早在列宁时期就曾多次提出。新中国成立以后，在党和政府历次有关统计工作的文件乃至国家的法律中，对此也都曾提出过明确的要求和规定。最近，李鹏总理在《政府工作报告》中又强调指出，要加强统计工作和发挥统计监督的作用。这充分说明，现在我们提出强化统计监督职能的问题是十分必要的。

（一）从统计自身发展战略的要求来看，这是充分发挥和完善统计整体功能的需要。

大家知道，党的十一届三中全会以来，我国统计工作从十年动乱的严重破坏中逐步得到恢复，并在恢复中不断发展，在发展中不断改革，在改革中不断前进。回顾自《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工作发展的历程，我们在统计改革和统计现代化建设的战略部署上，大体经历了以下两个阶段。

第一阶段，根据国务院《关于加强统计工作的决定》中

提出的统计信息是社会经济信息的主体的精神和实现统计工作“六化”的目标，1984年全国统计工作会议提出了大办“开放式”统计，实行“五个转变”，开展优质服务和把统计部门建设成为促进四化建设的社会经济信息中心的战略任务。以后几年的全国统计工作会议和统计工作座谈会，都是围绕这一任务不断总结实践经验，继续向着广度和深度发展。如1985年全国统计工作座谈会，在总结实践经验的基础上，提出了“两个结合、两个为主”的方针，即为党政领导决策服务和为社会公众服务相结合，以为党政领导决策服务为主；无偿服务和有偿服务相结合，以无偿服务为主。1986年全国统计工作会议，在进一步全面总结经验的基础上，明确提出了统计优质服务的六条标准，阐述了“开放式”统计及其“五个转变”的完整的逻辑关系，使之更加理论化、科学化了。1987年全国省、区、市统计局长会议，研究并提出了新形势下统计服务、改革、建设的目标及其相互之间的关系，并且明确提出要研究统计发展战略问题。到1988年，这一阶段的战略目标和任务尽管还需要在实践中进一步发展和完善，但客观上则需要进一步提出更为明确、更为具体、也更为完整的战略目标和任务，以使统计工作再跨入一个新的发展阶段。

因此在第二阶段，即1988年5月的全国统计工作会议，在全面总结十一届三中全会以来统计工作基本经验的基础上，研究和制订了《全国统计改革和统计现代化建设规划纲要》，提出了统计工作新阶段的战略目标，即要把统计部门建设成为强有力的、集中统一的具有信息、咨询、监督等多功能的智力型机构，以充分有效地发挥统计机构反馈信息、

提供咨询、实施监督、支持决策的作用，为发展社会主义商品经济、建设社会主义民主政治服务。为了形象地阐述这一战略目标，当时我们又提出了“四库”（即数据库、信息库、思想库、智囊库）、“两步”（第一步建成数据库、信息库，第二步建成思想库、智囊库）、“一路”（走智力事业发展之路）的战略构想，简称为“四、二、一”系统工程。随后，在国家机构编制委员会批准的国家统计局“三定”（即定职能、定机构、定人员编制）方案中，这一战略设想又得到了进一步确认。该方案规定：国家统计局应建设成为社会经济信息的主体部门，成为促进现代化的国家统计和国民经济核算的中心，成为强有力的国家统计监督机构和重要的咨询机构。同时指出，国家统计局要在转变职能的基础上，逐步予以强化。

由此可见，近年来的全国统计工作，主要是围绕着统计改革和统计现代化建设，着重从理论和实践的结合上解决了统计的信息职能和咨询职能问题。统计监督职能的问题虽然早已提出来了，在实践中也做了很多工作，并取得了显著成效，但在思想认识上仍然众说纷纭、很不统一。我们也一直未能从理论和实践的结合上很好地解决这一问题。但是，全国广大统计工作者多年来在实践中的探索 and 理论上的探讨所积累的财富和智慧，已为解决这一问题提供了条件，现在看来，解决这一问题的时机已经成熟。

这里需要指出的是，统计部门的信息、咨询和监督职能，是相互作用、相辅相成的。在这三种职能中，提供信息的职能是最基本、最经常的，咨询和监督的职能是在提供信息职能的基础上的进一步发展。只有全面有效地履行这三种

职能，才能不断提高整个统计工作的水平，搞好统计的优质服务。因此，现在提出强化统计监督职能，是大办“开放式”统计、开展统计优质服务，以及把统计部门建设成为多功能的智力型机构的战略任务的继续和发展，是循着同一方向，向着更高的层次、更完善的阶段迈进。我们今后的一项重要任务就是，要在深化和完善这三种职能，充分发挥统计部门的整体功能上狠下功夫。

（二）从客观形势发展的要求来看，这是治理整顿、深化改革和逐步建立社会主义商品经济新秩序的需要。

众所周知，我国的改革已经进行了十年。十年改革，首先使我国的经济基础发生了巨大变化。十年来，在公有制为主体的前提下，我国的城乡合作经济、个体经济、私营经济，以及中外合资企业、合作经营企业和外商独资企业等多种所有制经济，都蓬勃发展起来。即使在公有制内部，由于实行所有权与经营权分离，采取了灵活多样的财产组织方式（如改革中出现的国家控股和部门、地方、企业间参股以及个人入股的股份制形式）和经营方式（如目前实行的承包、租赁等多种形式的经营责任制），因而使企业的活力有了增强。但与此同时，也使个人利益、集体利益与国家利益之间，地方利益、部门利益与国家利益之间，局部利益与全局利益之间，当前利益与长远利益之间的矛盾与冲突更加复杂，有时甚至相当尖锐。这样，在一些地区、一些部门和一些单位乃至一些个人中，就必然会出现置国家利益于不顾，而采取“你有政策，我有对策”，非法谋取本位利益的倾向。对此，如果不及时加以遏制，就必然会使微观经济运行偏离甚至背离宏观决策预定的轨道，从而导致整个国民经济

的发展陷于活而无序的状态。因此，势必要求加强包括统计监督在内的各种监督和管理，以维护国家和民族的全局利益和长远利益，保证国民经济持续稳定地发展。

其次，上层建筑中也发生了一些前所未有的重大变化。国家管理经济的方式，由直接管理为主逐步转向间接管理为主。“国家调节市场，市场引导企业”的新经济运行机制，正在逐步形成。但是，在这个新旧经济运行机制的转换过程中，由于现有的调控方式和手段已部分失效，新的调控方式和手段又很不完善，因而在经济决策权相对分散、利益主体趋于多元化的新情况下，致使中央对国民经济的实际调控能力有所降低，从而出现了一定程度的失控状态。在这种情况下，国家要有效地管理经济，就必须建立健全必要的经济法规和宏观调控体系，积极推进社会主义商品经济新秩序的建设。而科学的经济法规的制定和执行，有效的宏观调控手段的运用，社会主义商品经济新秩序的建立，并不是一个自发的过程，其中也必然会遇到各种矛盾和利害冲突。因此，必然要求强化包括统计监督在内的国家监督体系，以促进社会主义商品经济新秩序的建立和健全。

当前，我国正处于新旧经济运行机制转换的关键时期。一方面，由于市场发育不全，市场秩序混乱，因而增加了国家依靠间接手段调控市场的困难；另一方面，由于企业的自我调节、自我约束机制尚未真正建立起来，因而国家和企业还不能科学地判断市场，市场也难以正确地引导企业。再加之由于我们缺乏经验，在工作中往往对改革的艰巨性和复杂性认识不足，注意综合配套不够，存在着急于求成的倾向，因而在坚持放权搞活的过程中，未能及时加强监督和建立宏

观调控体系。因此，在近三四年来的社会经济生活中，出现了通货膨胀日益明显、物价大幅度上涨、市场秩序混乱、社会分配不公和腐败现象严重滋长等问题，并且已经引起了广大群众的不安和社会的普遍关注。为解决这些问题，党的十三届三中全会制定了治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的方针，并决定在今明两年要坚决把改革和建设的重点切实放到治理整顿上来。而进行治理整顿，必然要对现有的利益格局进行必要的调整。所以，要求一切地方、部门和单位，必须顾全大局，牢固树立局部利益服从全局利益的观念。但是，利益的调整一般都带有强制性。如果我们在这种情况下还不能强化管理和监督，而是让各地方、各部门自觉自愿地执行则是十分困难的，有时甚至是不可能的。所以，在当前的治理整顿中，强化包括统计部门在内的所有宏观管理部门和监督部门的职能，以切实加强管理和监督，就是一项非常紧迫的任务。

二、统计监督在国家监督体系中的地位和作用

加强包括统计监督在内的国家监督体系，对于建立社会主义商品经济新秩序，加强宏观调控，特别是对于当前的治理整顿，是至关重要的。而国家监督体系是由各种监督手段和监督方式所组成的。因而，在整个监督体系中，各种监督手段都有自己特殊的任务和不可取代的作用。那么，统计监督在其中究竟处于什么地位、具有什么作用呢？

这里，我们仍有必要从统计的基本功能，或者说统计部门的基本职能谈起。如上所述，统计部门在国家管理系统中兼有信息、咨询和监督等三种职能。其中的监督职能就是在这三种职能的紧密联系和相互作用的过程中实现的。具体而论，就是统计部门通过统计调查、统计分析，把统计信息提供给决策系统和社会公众，发挥着提供信息的功能；统计部门利用其信息全面、准确、及时的综合优势，为决策系统提供决策预选方案和对策，发挥着咨询的功能；统计部门运用统计手段对经济、社会 and 科技运行状态进行监测，发现偏差及时向决策系统发出预警，并对政策、计划、措施本身的正确与否及其在执行过程中出现的偏差提出矫正意见，发挥着监督的功能。

由此可见，所谓统计监督，就是根据统计调查和统计分析，及时、准确地从总体上对经济、社会 and 科技的运行状态实行全面、系统的定量检查、监测和预警，以促使经济、社会 and 科技活动按照客观规律的要求，协调、稳定、健康地发展。它与其它监督手段相比，具有以下两个显著特点：

一是数量性的基础。统计监督是在质与量的密切联系中，根据一整套科学统一的国民经济核算体系和统计指标体系，采取大量观察和抽样推断等方法，对纷繁多变的经济、社会 and 科技现象进行全面、系统的定量监测，并综合分析和研究经济、社会 and 科技现象的数量表现、数量关系和数量界限，以正确地描述、评价、预测和导向经济、社会 and 科技发展的量变与质变过程，揭示客观事物的本质及其规律性。因此，统计监督的一个重要特点就在于，它能够对经济、社会 and 科技运行状态的正常与否提出数量界限。由于任何事物都

是质与量的统一，都有一定的数量界限，因而其它监督手段的施行，一般说来，也要以统计所提供的基本数据为基础。而在现实生活中却经常会出现这样一种现象，即由于对某项政策、措施的制定和实施效应缺乏应有的量的分析和界定，结果往往事与愿违，教训是深刻的。这就说明，在国家监督体系中如果没有统计监督，其它监督手段就会由于失去基础而难以正确、有效地付诸实施。

二是全局性的高度。统计监督的对象涉及经济、社会 and 科技活动的各个领域。它不仅对这些领域的微观活动进行监督，而且更重要的是可以对宏观活动进行监督；不仅对宏观、微观活动的瞬时状态进行监督，而且更重要的是可以对这些现象在发展变化过程中彼此依存、相互制约的关系进行监督。因此，统计监督的又一个重要特点在于，它是一种综合性、全面性的监督，是从总体上、全局上对经济、社会 and 科技活动进行的监督。与其它监督手段相比，它更具有全局性的高度和全面性的广度。如果舍弃统计监督，国家监督体系就难以综合协调并最大限度地发挥整体效益。

总之，统计监督在国家监督体系中，具有非常重要的地位和不可替代的作用。要保证国家宏观决策、宏观管理和宏观监督真正建立在科学的基础上，就必须加强统计工作，强化统计监督职能，发挥统计监督的作用。

三、统计监督的依据、标准、内容和形式

统计监督是党和国家赋予统计部门的重要职责，是一项具体的社会实践活动。所以，明确统计监督的依据、标准、

内容和形式，对于指导统计监督的实践活动，有效地履行统计监督职责，是非常重要的。

（一）统计监督的依据。

如前所述，统计监督是从总体上对经济、社会 and 科技活动实行定量检查、监测和预警。因而，必须要有一套能够及时、准确、全面、系统地反映和监测经济、社会 and 科技运行态势的统计数据 and 信息。这是实施统计监督的基本依据。如果数据不准，信息不灵，那么，统计监督也就失去了可靠的基础。因此，提高统计数据 and 信息的准确性、完整性和灵敏性，是保证科学有效地实施统计监督的基本前提。

当前，需要特别强调的是切实提高统计数据 and 信息的质量问题。我国现有的统计数据 and 信息，从总体上来看，基本上还是能够反映客观实际的。但是，随着社会主义商品经济的不断发展，经济结构复杂化，利益主体多元化，再加上体制转换过程中经济秩序混乱，人为干扰增多，经济生活特别是微观经济生活的透明度不高，因而搞准统计数据 and 信息的难度也就日益增大，统计失实的潜在危险性也就日渐严重，并将逐步暴露。对此，我们必须要有清醒的认识。要始终不渝地把提高统计数据 and 信息的质量问题，摆到统计工作的首要位置，并采取综合治理措施，切实抓紧抓好。关于这个问题，家亨同志在报告中已经提出了几条综合治理的措施，希望大家在实践中不断探索并进一步完善。

（二）统计监督的标准。

统计数据是统计监督的依据。但是，有比较才有鉴别。只有将统计数据所反映的经济、社会、科技发展的规模、水平、速度、结构、比例和效益等，与一个客观的标准比较和

分析之后，才能作出正确的判断。如果离开了客观的标准，统计监督就成为主观随意性的东西了。

那么，作为统计监督的客观标准究竟是什么呢？我们认为，应当把经济、社会和科技发展的客观规律作为统计监督的标准。从全国来看，通常作为监督标准的客观规律主要有：社会再生产规律、价值规律、货币运行规律、按劳分配规律、国民经济按比例协调发展的规律、人口再生产和物质再生产的规律等。统计监督就是要在这些规律发生作用的过程中，探求一系列便于正确判断经济、社会和科技运行状态是否正常的量的界限和临界区间。诸如，社会供求总量和结构要保持基本平衡、建设规模要与国力相适应、货币供应量要与经济发展的客观需要相适应、人口再生产要与物质资料再生产相协调、人民消费水平的提高不能超过社会劳动生产率增长、物价上涨的影响程度不能超越消费者的承受能力等等，都需要我们按照客观规律的要求，在统计监督的实践中提出一系列的数量界限或临界区间。

但是，由于客观规律比较抽象，统计部门、统计工作者对它们的认识、掌握和利用是一个极为复杂的探索过程。因而需要有大体能够反映客观规律的具体标准，以便于在统计监督的实践中把握和操作。

一是党和国家的方针政策。由于党和国家的方针政策是在正确认识客观规律的基础上制定的，因而，我们在统计监督的实践中就应以此为标准，检查监督党和国家的方针政策在各地区、各部门、各单位的贯彻落实情况。例如，国务院最近发布了《关于当前产业政策要点的决定》，各级统计部门就应以此为标准，定期核查并负责反馈分产业的投资、信