

# 中国统计 职能的 理论 与实践



国家统计局政策法规司 编

中国统计出版社

# 中国统计职能的理论与实践

国家统计局政策法规司 编

中国统计出版社

# 中国统计职能的理论与实践

ZHONGGUO TONGJI ZHINENG

DE LILUN YU SHIJIAN

国家统计局政策法规司 编

\*

中国统计出版社出版

新华书店北京发行所发行

京安印刷厂印刷

\*

787×1092毫米 32开本 8.875印张 19.1万字

1990年12月第1版 1990年12月北京第1次印刷

印数：1—6,000

ISBN 7—5037—0510—8/C·291

定价：5.30元

## 编 者 的 话

统计具有信息、咨询、监督三大职能，它们共同构成了统计的整体功能。建国四十年来，我国社会主义统计工作经历了一个曲折发展的过程，我们对统计职能的认识也经历了一个由浅入深、由不够全面到比较全面的过程。关于统计整体功能问题，是在1988年初制订的《全国统计改革和统计现代化建设规划纲要》（草案）中首先提出来的。紧接着，在国家机构编制委员会于1988年7月批准的《国家统计局“三定”方案》中作出了明确的规定。1989年8月，国务院批准的国家统计局《关于加强统计工作，充分发挥统计监督作用的报告》中，进一步提出：“深化统计体制改革，切实加强对统计工作的集中统一领导，进一步把统计部门建设成为社会经济信息的主体部门和国民经济核算的中心，成为国家重要的咨询和监督机构。”从此以后，关于统计整体功能的理论研究和实践，在我国才进入了一个新的发展阶段。

近几年来，无论是从事统计工作实践的领导和专家，还是专事统计科研的学者，围绕着如何正确认识统计整体功能，进一步把统计部门建设成为社会经济信息的主体部门和国民经济核算的中心，成为国家重要的咨询和监督机构，展开了广泛而深入的研究和讨论。在统计科研这块理论园地里出现了百花齐放、百家争鸣的繁荣景象。为了对这一阶段的

理论研究作一个总结，以存史实；同时，更重要的是为进一步推动统计理论研究的深入发展，我们特地组织编辑了《中国统计职能的理论与实践》一书，期望能引起读者的共鸣，吸引更多的人共同探讨统计工作发展之路，促进统计工作水平的不断提高。

由于我们的编辑水平不高，加之时间仓促，书中错误在所难免，敬请广大读者批评指正。

编 者

1990年7月

# 目 录

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| 充分发挥统计整体功能 为国民经济的                    |  |
| 持续稳定协调发展服务·····国家统计局 张 塞 ( 1 )       |  |
| 正确处理政策咨询研究工作中的几个关系                   |  |
| ·····国务院发展研究中心 马 洪 ( 23 )            |  |
| 中国官方统计在宏观经济管理中的地位和作用                 |  |
| ·····国家统计局 张 塞 ( 30 )                |  |
| 发挥统计的整体功能 提高统计整体效应                   |  |
| ·····国家统计局 郑家亨 ( 47 )                |  |
| 统计咨询职能初探·····国家统计局 岳 巍 ( 56 )        |  |
| 紧紧围绕发挥统计职能 积极推进中等城市                  |  |
| 统计改革和建设·····国家统计局 叶长林 ( 63 )         |  |
| 关于统计在现代国家管理系统中的职能问题研究                |  |
| ·····国家统计局 柯 策 ( 77 )                |  |
| 积极探索 勇于实践 为充分发挥统计的信息                 |  |
| 咨询和监督功能而努力·····北京市统计局 范国柱 杜午祿 ( 97 ) |  |
| 试论统计工作的职能·····天津市统计局 谢 如 ( 107 )     |  |
| 综合治理 配套改革 充分发挥统计部门的整体功能              |  |
| ·····河北省统计局 费建钧 张英 王征华 ( 112 )       |  |
| 对充分发挥统计整体功能的若干思考                     |  |
| ·····山西省统计局 薛 军 ( 121 )              |  |
| 建立健全约束机制 充分发挥统计监督在治理                 |  |
| 整顿中的作用·····内蒙古自治区统计局 陈元涛 ( 136 )     |  |

## 统计改革要向发挥统计整体功能方向推进

.....辽宁省统计局 张本勃 (146)

## 强化统计整体功能 充分发挥统计在社会主义

现代化建设中的作用.....吉林省统计局 聂文权 陈 凝 (159)

## 在实施“383工程”中发挥统计的信息咨询监督职能

...黑龙江省统计局 朱昌延 贺全宾 刘春声 王树森 (170)

## 关于中国统计职能的理论与实践思考

.....上海市统计局 颜德纶 石良平 蔡旭初 金保华 (183)

## 试论“统计信息是社会经济信息的主体”

.....浙江省统计局 叶长法 王 杰 (202)

## 统计监督任重道远

.....安徽省统计局 李石麟 吴玉琦 (217)

## 深化服务监督层次 强化统计整体功能

.....江西省统计局 黄启曦 (224)

## 充分发挥统计整体功能 把统计工作推向一个

新的发展阶段.....湖北省统计局 王文良 (233)

## 加深认识 勇于探索 充分发挥统计的信息

咨询和监督作用.....湖南省统计局 张绍慎 (244)

## 强化统计咨询职能 发挥统计整体功能

.....云南省统计局 李寿昌 (255)

## 抓住“两头”出成果 深化改革促建设是发挥

统计整体功能的基本途径.....甘肃省统计局 袁吉璋 (264)

## 提高认识 深化改革 充分发挥统计整体功能

.....广西壮族自治区统计局 韦宗辉 莫家骏 (272)

# 充分发挥统计整体功能 为国民 经济的持续稳定协调发展服务\*

国家统计局 张 塞

## 一、统计整体功能在实践中不断发展在认识上逐步深化

1989年8月,国务院批准的国家统计局《关于加强统计工作,充分发挥统计监督作用的报告》(以下简称国办39号文件)明确指出,要“深化统计体制改革,切实加强对统计工作的集中统一领导,进一步把统计部门建设成为社会经济信息的主体部门和国民经济核算的中心,成为国家重要的咨询和监督机构。”这是在总结和概括我国四十年特别是近十年来统计实践经验,并借鉴国际先进经验的基础上而提出的。它既简洁明了地规定了统计部门的基本职能,明确了我国统计改革和统计现代化建设的方向,又比较充分地体现了统计工作在现代国家管理系统中的重要地位和作用。

### (一) 我国统计职能在实践中不断发展和丰富

纵观新中国统计工作的发展历程,我们对统计职能的认识大体经历了一个由不自觉到自觉,由感性认识上升到理性认识的过程。在实践中,统计工作也经历了一个由单一功能

---

\* 本文是作者1990年4月11日在全国统计工作会议上的讲话。

向整体功能发展的过程。

众所周知，新中国的统计工作是在建国初期，从国家实行计划管理的需要出发，逐步创建和发展起来的。因此，与国家实行高度集中的计划管理体制相适应，为上级、为计划搜集和提供统计资料，就成为统计部门的基本职能和根本任务。这是从五十年代到七十年代我国统计职能的突出表现。在此期间，尽管也曾多次提出要逐步发挥统计工作在经济建设中的监督作用，但由于当时受到“左”的影响，因而统计的监督作用并未得到有效发挥。尤其是在“大跃进”以及后来的“文化大革命”中，统计的监督作用更是无从发挥。

党的十一届三中全会以来，随着改革开放政策的贯彻实施，我国传统的经济体制已经发生了深刻的变革。党和政府的宏观决策与管理，以及企业的经营管理和国内外社会公众都对统计工作提出了新的要求。这就在客观上迫使我们必须解放思想，更新观念，并从理论与实践的结合上，全面认识统计部门的职能和作用，努力探索适合我国国情的社会主义统计发展之路。

1983年12月和1984年1月，全国人大常委会和国务院分别颁布了《中华人民共和国统计法》和《关于加强统计工作的决定》。《统计法》明确规定：“统计的基本任务是对国民经济和社会发展情况进行统计调查、统计分析，提供统计资料，实行统计监督。”《决定》明确指出：“统计信息所反映的是国民经济和社会发展的总体情况，是社会经济信息的主体。”这些规定，已经初步展示了统计整体功能的发展方向。此后，我们对统计整体功能的认识，就是在贯彻执行这两个重要文件过程中不断丰富和发展起来的。

回顾《统计法》和国务院《关于加强统计工作的决定》颁布实施以来，我国统计工作的发展历程，大体经历了两个战略阶段。在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”、开展优质服务的目标，开始实施第一战略阶段的任务，主要是不断完善统计信息作为社会经济信息主体的职能。1988年制定的《全国统计改革和统计现代化建设规划纲要》，又明确提出要建设全国强有力的、集中统一的具有信息、咨询、监督等多种功能的现代化统计系统的目标。随后，这一战略目标即在国家编委批准的《国家统计局“三定”方案》中得到了确认，从而开始了实施第二战略阶段的任务。

长远的设想可以一次性地概括提出，而要从理论和实践的结合上把它解决好，却不是一蹴而就的事情。因此，1988年全国统计工作会议，提出了“四库、两步、一路”的战略构想，主要是解决统计的信息和咨询职能问题；1989年全国统计工作会议，提出了强化统计监督的任务，主要是解决统计监督职能的问题。综合前两年统计工作会议和统计工作实践的成果，我国的统计整体功能的发展，已经比较全面、比较完整了。

需要指出的是，统计整体功能的形成是一个逐步发展的过程，因而上述各目标的提出，在当时并不是十分完善的。但全国统计工作者富有创造性的、丰富生动的工作实践，又为我们进行理论概括提供了永不枯竭的源泉。经过这几年统计实践和统计理论探讨的深入发展，我们在对统计整体功能的认识上，才达到了比较系统化、科学化的程度。现在要进一步解决的问题是，如何在加深人们对统计整体功能科学认

识的基础上，切实有效地发挥统计工作在现代国家管理中的重要作用。

## （二）进一步加深对统计整体功能的科学认识

按照现代管理科学的理论，国家管理系统应由科学的决策系统、高效的执行系统、灵敏的信息系统、完备的咨询系统和严密的监督系统所组成。统计部门作为国家管理系统的重要组成部分，同时兼有信息、咨询、监督三种职能。

信息职能，是指根据科学的统计指标体系和统计调查方法，灵敏、系统地采集、处理、传递、存贮和提供大量的以数量描述为基本特征的社会经济信息。

咨询职能，是指利用已经掌握的丰富的统计信息资源，运用科学的分析方法和先进的技术手段，深入开展综合分析和专题研究，为科学决策和管理提供各种可供选择的咨询建议与对策方案。

监督职能，是指根据统计调查和统计分析，及时、准确地从总体上反映经济、社会和科技的运行状态，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、稳定、协调地发展。

统计的上述三种职能，是相互作用、相辅相成的。其中，采集和提供信息是统计工作最基本的职能。如果没有准确、丰富、系统、灵敏的统计信息，统计的咨询和监督职能也就失去了坚实的基础。因此，统计的信息职能，是保证统计咨询和监督职能得以有效发挥的基本前提。

统计的咨询职能，是统计信息职能的延续和深化。因为采集信息的目的是为了应用，要使统计信息能够尽快对科学决策、科学管理和人们的社会实践产生作用，就必须通过去

粗取精，去伪存真、由表及里、由此及彼的制作过程，以透过经济、社会和科技发展的数量表现，探求它们的内在联系和规律性。

统计的监督职能，是通过信息反馈来评判、检验决策方案是否科学、可行，并及时对决策执行过程中出现的偏差提出矫正意见。因而，统计的监督职能，是在信息、咨询职能基础上的进一步拓展。而统计监督职能的强化，又必然要对信息与咨询职能提出更高的要求，从而进一步促进统计信息与咨询职能的优化。

若从哲学认识论的意义上理解统计三个职能之间的关系，那么，采集和提供信息就是对客观世界的“实事”性反映，属于感性认识阶段；提供咨询是对客观世界的“求是”性反映，属于理性认识阶段；而实施监督则是对认识和行为正确与否的一种检验和修正，是对认识世界和改造世界行为正确与否的判断，是更深层或更高级的“求是”。

再从哲学方法论的意义上认识统计三个职能之间的关系，那么，就可以把信息、咨询和监督这三个职能都概括为统计服务。换句话说就是，这三个职能都是统计服务的具体内容或三种不同表现形式，而统计服务则是它们的总概括。从这个意义上说，服务是矛盾的一般，三种职能是矛盾的特殊。因而，按照矛盾的一般性寓于特殊性之中的原理，统计服务也就寓于统计信息、统计咨询和统计监督之中。

可见，统计的信息、咨询、监督职能，是一个有机整体。它们彼此依存，相互联系，彼此制约，相互促进。忽视或偏废任何一方，都将使统计的整体功能受到削弱。只有将这三种职能凝聚成一个合力，发挥其整体效应，才能够充分

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。因此，为了适应国家的科学决策和科学管理，促进国家经济长期持续、稳定、协调发展，我们必须继续加快统计改革和统计现代化建设的步伐，切实把统计部门进一步建设成为社会经济信息的主体部门和国民经济核算的中心，成为国家重要的咨询和监督机构。

## **二、将统计部门进一步建设成为社会经济信息的主体部门**

如上所述，早在1984年国务院《关于加强统计工作的决定》中就明确提出：“统计信息所反映的是国民经济和社会发展的总体情况，是社会经济信息的主体。”这已清楚地表明，统计信息之所以能够成为社会经济信息的主体，其前提是它反映了国民经济和社会发展的总体情况，是国家宏观管理和宏观决策所必需的基本依据。如果离开这个前提而泛论什么信息主体的问题，那是没有任何实际意义的。

具体而论，统计信息之所以能成为社会经济信息的主体，是由其质的规定性和量的广泛性所决定的。

从质的规定性来看，统计信息是对客观事物总体数量特征的综合反映。它是根据一整套反映社会再生产规律的、科学统一的国民经济核算体系和统计指标体系，采用大量观察和抽样推断等科学的调查方法，有组织、有目的地采集、加工而成的。故统计信息是有序的，而不是紊乱的；是规范、系统的，而不是零星、分散的。因此，运用它，可以及时对纷繁多变的经济、社会和科技现象进行全面、系统的定量监测，并综合分析和研究其数量表现、数量关系和数量界限，

以正确地描述和揭示其内在联系和发展规律，预测和导向经济、社会 and 科技的发展。

从量的广泛性来看，统计信息覆盖了社会再生产的各个领域和国民经济的各个部门。分而观之，统计信息在内容上，既包括经济信息，又包括社会和科技信息；在时间上，既包括过去的信息，又包括现在和未来的信息；在空间上，既包括本地区、本部门、本单位的信息，又包括外地区、外部门、外单位以至外国的信息；在形式上，既包括数据信息，又包括文字信息、图表信息和音像信息，等等。因此，统计信息是一种覆盖面最广、综合性最强的信息。

由于统计信息是社会经济信息的主体，因而，作为负责采集、整理、管理、提供和发布准确、丰富的社会经济信息的统计部门，就理所当然地成为社会经济信息的主体部门。但目前与社会经济发展的客观要求还有较大的差距。因此，为了切实将统计部门建设成为更加健全的社会经济信息主体部门，必须重点抓好以下工作：

（一）深化以建立健全城乡统计信息网络为主要内容的统计体制改革

在全国范围内建设一个强有力的、集中统一的统计系统，是充分发挥统计部门的信息主体作用的重要组织保障。近几年来，我国的统计体制已经进行了一些重大改革，特别是许多市县建立了城市和农村社会经济调查队，基层乡镇和街道设置综合统计员、组建统计站，以及部分市县成立统计委员会的改革，对加强统计基础工作，建立健全城乡统计信息网络，科学有效地组织统计工作，已经发挥了积极的作用。因此，我们必须进一步深化统计体制改革，尽快健全一

个以政府统计部门为主体，纵贯国家——省（自治区、直辖市）——市（地区）——县（市辖区）——乡镇（街道）和企业，横联各业务主管部门的，上下贯通、左右协调、运行高效的全国统计信息网络。当前的工作重点，是要搞好县（区）及其以下城乡统计信息网络的建设。

由于政府统计部门在统计信息网络中处于主导地位，因此，必须在组织上逐步强化各级政府统计部门，解决好统计工作的统一领导、管理和协调问题。针对纵向管理中存在的问题，当前要依法尽快在市辖区建立独立的统计机构，推动乡镇和街道统计站建设，狠抓以建立综合统计机构为中心的企业统计改革和建设，实现统计基础工作规范化；针对横向协调中存在的问题，要切实按照集中统一和精简效能的原则，确立政府统计部门与各业务主管部门之间统计工作的科学分工与协作，以克服重复调查，防止数出多门，提高统计工作的整体效益。按照国办39号文件的要求，对近几年已经开始统计机构改革的地方，当地人民政府和上级主管部门应积极支持，并帮助他们认真总结经验，不断巩固、完善和发展改革成果。有条件的地方，亦应大胆进行探索。

## （二）加快国家统计信息自动化系统建设

在统计部门广泛采用现代信息技术，是提高统计工作效率，充分发挥统计部门的信息主体作用的重要技术保障。近几年来，在国务院和地方各级政府的重视和关怀下，全国统计系统认真贯彻执行“微机起步、由小到大、逐步发展”的建设统计信息自动化系统的方针，历经艰难困苦，已取得显著成效。目前正进入装备超级微机和大、中、小型机的发展阶段，基本具备了完成全国性大规模统计调查数据的综合处

理能力。但是，从计算机应用的技术方面看，统计信息技术落后的状况仍未从根本上改观，国家宏观决策和管理急需的数据库还迟迟不能建立，严重地制约着统计部门作为社会经济信息主体部门作用的发挥。因此，我们必须继续加速统计信息自动化系统建设，并要尽快将其工作重点转移到统计信息数据库体系的建设上来，使计算机的应用提高到一个新的水平。

建立经济、社会和科技统计信息数据库体系，是当前国家统计信息自动化系统建设中的一项主体工程。从长远考虑，国家统计数据库系统的最终模式，应该是中央、省、地（市）三级统计数据库群体在计算机远程网络基础上的分布式系统。而从现实的可能出发，近期则要以建立国家统计数据库体系为中心，不断完善数据采集、传输、处理、分析和服务等各个环节的衔接与管理工 作，为实现统计信息资源的深层开发做好准备。

1990年，必须集中力量搞好地市以上各级统计部门的统计信息自动化系统建设，以确保第四次全国人口普查和其它各项统计数据处理任务的顺利完成。要组织力量，积极开展统计数据库建设试点，以及计算机局部网络和光盘存贮系统的应用试点。明后两年要在此基础上，重点进行国家和省级统计数据库建设，并逐步在地市一级展开。按照国办39号文件的要求，各级人民政府和国务院各有关部门，应在资金上给予适当支持。

### （三）继续推进统计信息社会化的进程

随着人们信息观念的增强，各方面对统计信息的需求日益增大。现在，统计信息不仅是各级领导机关了解情况、进

行决策所必需，而且也是企业改善经营管理、加强横向联系所必需，同时还是咨询机构、科研机构、大专院校进行咨询和科研活动所必需。因此，为满足多层次、多方面的需要，必须继续推进统计信息社会化的进程，更好地发挥社会经济信息主体的作用。

大力加强统计资料的加工整理和出版发行工作，是发挥统计信息主体作用的重要途径。因此，必须进一步加强统计年鉴等资料性书刊的出版发行工作，特别是要加快资料的加工、整理过程和出版、发行速度。要从用户的需要出发，合理编排内容，解决好指标与指标之间的相互衔接配套问题，把宏观资料与微观资料、横向资料与纵向资料结合起来，并适当增加指标解释，增加资料索引，为用户和公众提供更多的方便。

与此同时，还要进一步加强统计宣传工作，建立健全各种统计信息发布制度，增加信息发布量。对不属于保密范围的各种社会经济信息，要根据不同情况，通过各种报刊、电台、电视台等新闻媒介，及时向社会公众发布，充分发挥统计在深入进行形势教育和国情教育中的作用。各种统计信息报刊要进一步提高质量，办出特色，扩大社会影响。

需要特别强调指出的是，确保统计信息质量，是社会经济信息主体部门至关重要的职责。因此，我们一定要增强统计质量意识，牢固树立以质量求信誉、以信誉树权威的观念，始终如一地抓好统计信息质量，并使其植根于我们的每一项工作之中。对于外来的干扰，一定要据理排除，力求如实、准确地反映客观情况。为加强统计信息的质量控制工作，使质量控制工作规范化，国家统计局将在充分调查研究