

主编 李成瑞 副主编 马 安

统计组织管理学

中国统计出版社

统计组织管理学

主 编 李成瑞

副主编 马 安

中国统计出版社

(京)新登字 041 号

统计组织管理学

主 编 李成瑞

副主编 马 安

*

中国统计出版社出版

新华书店经销

中国科学院印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 13.125 印张 35 万字

1994 年 1 月第 1 版 1994 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3,500

ISBN 7-5037-1406-9/C·838

定价: 12.80 元

序

俗话说：“万事开头难”。本书作为“统计组织管理学”这门新学科的第一本著作，历经重重困难，今天终于同读者见面了。

统计活动是对社会经济总体现象数量方面的调查研究。这种调查研究必须有一定的组织和人员有领导有步骤地去进行。这就是说，统计认识活动必须有组织管理活动相伴随。否则，就无从开始，更不用说完成了。所以，统计组织管理的实践与统计认识活动的实践具有同样长久的历史。但从理论研究来看，专门研究统计认识理论和方法的科学——统计学诞生已有三百多年，而且有了很大的发展。关于统计组织管理问题的研究，在国内外都积累了大量的素材，并有许多论文和少数书籍，但大多数是统计组织情况和法制规范的综合描述和具体经验的总结，还没有建立起专门的理论学科。我国统计界长期以来对统计组织管理的问题作过许多探讨。自党的十一届三中全会以来，在改革开放和社会主义现代化建设中，统计工作面临着繁重复杂的改革和现代化任务。这种任务不仅要求统计内容和方法的深刻变革，而且要求统计组织管理的深刻变革。许多同志对诸如统计体制改革、统计教育改革、统计服务方式改革以及统计法的修订完善等等组织管理问题，发表了大量的论文，提出了许多有价值的意见；而统计改革的实践又不断地积累新的经验和提出新问题，需要从理论上加以总结，作为实践的指导。正是在这种客观形势下，国家统计局原局长、中国统计学会名誉会长李成瑞在 1988 年 10 月发表的《在实践中推进社会经济统计学的发展》（《统计研究》1988 年第 5 期）一文中，提出了建立“统计行政管理学”的倡议（后来把民间统计和企业统计包括在内，更名为“统计组织管理学”），并提出了关于这一学科研究对象和理论框架的设想。这一倡议引起了许多热心同志的响应和支持。1990 年 4 月，少数同志开始酝酿

写作提纲，以后经过十几位同志分头写作和反复修改，到 1993 年 9 月定稿，前后历时三年有余。

建立“统计组织管理学”这样一门新的学科，必须解决许多新的问题，其中最主要的是须要攻克三个难关。

第一个难关，是如何从理论上确定这门学科的对象。一门学科之所以能够成立，其前提是要有特殊的研究对象，即客观存在的特殊矛盾。针对这一问题，本书提出并阐明了社会经济统计活动双重涵义的理论，即统计活动包括着统计认识活动和统计组织管理活动两方面的涵义，前者是目的，后者是手段，前者是后者存在的前提，后者是前者运行和完成的保障。两者在实际活动中是统一的，而在理论抽象上则属于不同的范畴。正如企业的发展需要生产技术与经营管理“两个轮子一齐转”一样，统计活动也需要统计认识活动和统计组织管理活动“两个轮子一齐转”。根据这一理论，本书重新研究了长期来载入有关辞典和教科书的关于统计学的定义，如“统计学是统计工作经验的理论概括”，“社会经济统计学是研究社会经济统计这种调查研究活动的规律和方法的科学”等说法，指出这种说法有正确的一面，也有其片面性。因为统计学只是统计工作经验在认识方法上的理论概括和规律总结，并不是全部统计工作经验的理论概括和规律总结，因为它没有包括统计工作的另一个重要方面——统计组织管理的理论概括和规律总结。这样的分析，是对统计学对象问题的新发展、也是对统计学传统定义的新突破。根据统计活动双重涵义的理论，不仅明确了统计认识活动是统计学的研究对象，而且明确了统计组织管理活动是统计组织管理学的研究对象，这就从理论上回答了统计组织管理学的特殊研究对象问题。

第二个难关，是如何建立起这门学科的理论体系。任何一门学科必须建立起反映其特殊研究对象的内在联系的、具有严密逻辑性和系统性的理论体系。只有这样，才能把实际经验上升到理论高度，从而发挥理论对实践的指导作用。否则，它就可能成为

工作口号的罗列，或者实际经验的堆砌。本书根据唯物辩证法的系统观，如实地把统计活动看作一个由统计主体、统计客体、统计宿体（统计资料使用者）组成的系统，统计组织管理是这个系统的一个分系统。同时，统计活动系统又是整个社会经济大系统的一个分系统。因此，统计组织管理学的理论体系的核心，应当是协调统计系统内外关系（矛盾）以保证认识功能的实现。围绕这个核心，从三个方面展开研究：第一是研究统计主体的构筑与管理，协调统计组织内外的矛盾，包括统计组织体系、国家统计局体制、统计人员的培训与管理、统计经费的管理等等；第二是研究统计运行过程的管理，即通过对统计的决策、调查、整理、分析和信息提供过程的管理，协调统计主体与统计客体、统计主体与统计宿体在相互作用中的矛盾；第三是研究统计法制管理，即以法律来规范各方面的统计行为，以保证实现统计系统的整体功能，通过信息输出积极推动社会经济大系统的发展。本书以上述理论体系为框架，共分为四篇十九章。这四篇是：一，总论篇；二，统计组织篇；三，统计运行篇；四，统计法制篇。

第三个难关，是如何按照本学科的理论体系，结合实际，对统计组织管理活动的各个部分展开深入的研究。这是比前两个难关更难攻克的一关。对此，我们开始时设想了三个层次的目标：最高层次是立足我国实际，吸收国外经验，找出普遍的规律性，进行深层次的探讨；第二个层次是总结我国经验，进行较深层次的探讨；第三个层次是简要地描述我国有关情况或进行初步探讨，以利于今后的深入研究。鉴于本书是这门新学科的第一本著作，没有现成基础可资借鉴，写作难度较大；又考虑到十几位作者分散在几个地方，难以深入地共同讨论，从这些实际情况出发，一般要求以第二个层次为目标，有条件的可以争取达到第一个层次，也有些问题暂时只能达到第三个层次。从定稿的内容看，大体上达到了原来预期的要求。

统计组织管理学是一门实用性学科，但它的任务并不是为解

决某个实际问题提供具体的方案，而是从理论上进行分析和阐述，开阔人们的思路，对解决实际问题加以引导和启发。例如，关于社会主义市场经济条件下应当建立什么样的统计新模式的问题，首先以“政企分开”和政府职能转变为前提，讨论了政府统计职能转变和统计观念的更新问题，即统计与行政记录在性质上的明确区分，宏观统计与微观统计在任务上的明确区分问题，然后讨论统计改革目标模式的主要内容、实现的条件和逐步过渡的必然性等问题。又如，关于在信息产业和信息市场日益发展的条件下，统计组织的服务方式是否“商品化”的问题，首先介绍了西方“信息经济学”中，在信息产业和信息市场高度发展条件下，按照信息产品是否作为商品交换而区分第一信息部门（向市场提供信息产品和信息服务）和第二信息部门（政府或企业内部信息生产和信息消费活动）的论点和资料，然后根据国内外实际情况、分别对不同的统计主体——政府统计组织、民间统计组织、企业统计组织的信息产品是否和如何以商品交换的方式进行服务的问题，对统计信息产品中无偿提供部分是否具有作为商品特性的价值的问题进行了论证和分析。我们认为，这样的讨论和分析，对于统计组织管理的实践，可能起到一定的启发作用。

由于本书的篇幅较长，所以，在《总论篇》（第一章、第二章）中，力求比较集中地对全书的基本思路和重要理论问题进行扼要的阐述，使读者可用较短的时间对本书的主要观点有一个概括的了解。至于专题性的内容，则在以后各章中作详细的阐述和讨论。

本书是由十几位同志分工编写的。令人十分悲痛的是蒋伯申同志和李恢宏同志在分别完成《统计外事活动的管理》和《统计标准化的管理》两章之后，先后不幸逝世了。他们都对本书的编写付出了辛勤的劳动，作出了宝贵的贡献。我们将永远地怀念他们。

本书各章的分工如下：

前言、第一、二章——李成瑞（国家统计局原局长、中国人民大学、厦门大学和西安统计学院兼职教授）；

第三章——李蔚征（国家统计局制度方法司原司长、高级统计师）；

第四、六、十五章——颜德纶（上海市统计局学会会长、高级统计师）；

第五章——查微（湖南省统计局原副局长、高级统计师）、刘泰来（湖南省统计局原综合处长）、于从予（湖南省机械工业厅高级统计师）、李宁高（湖南省涟源钢铁厂高级统计师）；

第七、十一章——马安（国家统计局统计科研所原所长、高级统计师）；

第八章——茅连煊（国家统计局人事司司长）；

第九章——王济来（国家统计局财务基建司司长，高级经济师）；

第十章——刘忠立（西安统计学院管理系副主任、副教授）；

第十二章——**李恢宏**（国家统计局制度方法司原副司长、高级统计师）；

第十三章——查微、胡兆南（湖南省统计局办公室原主任、高级统计师）；

第十四章——查微、于潜（湖南省统计局办公室原主任）；

第十六章——**蒋伯申**（国家统计局原副司级调研员）；

第十七章——王振龙（西安统计学院经济统计系副主任、讲师）；

第十八、十九章——刘贵祥（国家统计局政策法规司副处长、法学硕士）、严家英（国家统计局政策法规司主任科员）。

各章书稿由李成瑞、马安总纂。

在本书编写过程中，得到了国家统计局办公室、统计干部培训中心、人事司、财务基建司和其他有关单位以及有关同志，湖

南省统计局和原工业普查工业办公室，上海市统计局的大力协助和支持，并承中国人民大学高庆丰教授提供国外的参考资料，特此一并表示衷心的感谢！

建立和发展统计组织管理学是统计实践发展的需要，也是统计教育改革和发展的需要。西安统计学院已经率先设立了统计组织管理学这门选修课。任何学科都有一个由不够完善到比较完善的发展过程。这本书的编写是一次尝试和探索，是一个引玉之砖。我们诚恳地期待着各位读者对本书的指正；同时期望大家共同努力，深入探讨，促进这门学科的充实和发展，为统计的改革和现代化，为我国的社会主义建设作出新的贡献。

编 者

1993年9月20日于北京

前 言

统计组织管理学产生的历史背景

为什么要建立统计组织管理学？这门学科不是某个人或少数人心血来潮、偶然间提出来的。它的出现反映了社会经济统计活动历史发展的一种客观要求。在我国统计现代化建设和统计改革的形势下，这种要求更具有迫切性。

早在三百年以前，已经产生了统计学。经过长期的发展，统计学已形成包括多种分支学科的庞大的“家族”。它从统计认识的理论和方法上，指导和推动着统计实际活动的发展，发挥着重大的作用。但是，统计活动，不仅仅是统计认识活动，还包含统计组织管理活动，两者缺一不可。这是整个统计活动的固有规律。认识它、掌握它，才有可能发挥统计的整体功能。例如：统计学所提供的大量认识方法，要由什么样的机构去执行？要培养一支什么样的统计队伍？在统计调查者、被调查者、资料使用者相互作用中存在着种种矛盾，如何加以协调解决？怎样才能更好地为各级管理机关、企业和社会公众提供统计信息服务？所有这些，在统计学的理论和方法中多半是找不到的。某些社会经济统计学著作中提到一些，也十分简略，而且往往是本国和外国统计组织现状的简单介绍，没有上升为系统的理论，因而也难以对统计的实际活动起到指导作用。这样，就在理论与实践之间留下一个空白区，或者说在某种程度上形成理论与实际之间的一条鸿沟。

理论与实践之间的鸿沟，不只是被中国统计界感觉到了，而且在国际统计界也已被提出了。

在 1991 年 9 月召开的国际统计学会第 48 届会议（开罗会议）上，学会主席考尔道夫教授在开幕词中讲了这样一段话：

“在理论工作者和政府统计工作者之间有着一条很大和令人

遗憾的鸿沟 (GAP)。这并非新观察到的, 但需要再次提到, 而且这条鸿沟有时比我以前想象的还要大。在统计研究和应用方面, 统计活动领域是如此多种多样, 因此我们一定会有一些分歧。我们必须坚持不懈地力求克服这些分歧。各个国家统计学会一定要肩负起特殊的责任, 要代表所有统计工作者, 安排争论并进行协调。”

考尔道夫教授说统计理论工作者和政府统计实际工作者之间的鸿沟“并非现在新观察到的”, 确是事实。早在 70 年代后期, 在国际统计学会上就有人提出了“GAP”的问题。1979 年 10 月国际统计学会第 42 届会议上 (马尼拉会议), 以美国预算局统计标准处处长约瑟夫·邓肯为首的“GAP”专题小组, 受学会的委托提出了一个专题研究报告, 引起到会者的广泛注意。1983 年在西班牙马德里举行的国际统计学会第 44 届会议当中, 在一次由东道国统计局长召开的各国统计局长座谈会上, 埃及统计局长首先发言, 他说 (大意): 过去我在大学里作教授, 当时觉得统计公式、统计方法是科学, 是理论, 至于统计的组织、调查等等不过是一些行政事务, 里面没有多大学问, 也算不上是什么理论。后来我当了几年统计局长, 思想上发生了很大的变化, 现在我认为统计组织、统计调查等等, 学问大得很, 应当认真地进行这方面的理论研究。他的发言引起到会各国统计局长的强烈反响, 纷纷发言表示赞同, 并认为国际统计学会应注意开展这方面的研究。后来经过酝酿, 1985 年在阿姆斯特丹举行的第 45 届国际统计学会上, 通过了成立“国际官方统计协会” (作为国际统计学会的一个分会) 的决议。官方统计学会有许多特殊问题, 包括统计机构的组织管理和统计运行的组织管理等等, 是需要单独研究的, 是其他分会不能代替的。所以, 成立官方统计协会对于解决理论与实际之间的鸿沟问题具有重要的作用。

从实际情况看, 多年来已经有不少统计学家和统计工作者致力于填平或缩小统计理论与实际之间的鸿沟, 其中一个重要方

面，就是展开对统计组织管理的研究。

早在 1952 年，联合国统计局与技术援助总署、加拿大统计局共同举办了一次“国际统计组织研讨会”，会议先后在渥太华和纽约举行。会后，在这次会议资料的基础上，联合国统计局编写出版了一本《统计组织手册》。全书共 12 章，内容包括：一般考察；国家统计系统的任务；统计制度的类型；国家统计制度的调整；国家统计体制的法律规定；搜集资料的一般问题；整理资料的一般问题；公布资料的一般问题；编制预算的一般问题；统计工作的经费管理；统计人员的任职条件；统计人员的训练。

20 年后的 1973 年，由联合国统计局发起，加拿大中央统计局作东道主，召开了“统计组织地区间研讨会”。这次会议是由统计学家、当时的联合国统计局局长西蒙·戈德堡主持的。会后，根据联合国统计委员会的要求，在戈德堡的主持下，编印了新的《统计组织手册》，手册第一卷于 1980 年出版。这本书把 1954 年以来国家统计组织发展变化的一些新情况、新经验吸收了进去。

又过了 20 年，在 1992 年 9 月的一次会议上，对“国家统计机构的组织与管理”进行了专题讨论。这次会议不是由联合国统计局召开的，而是由国际统计学会的分会——国际官方统计协会在土耳其首都安卡拉召开的（第三届会议）。会上专设了上述议题，以纪念 20 年前戈德堡主持和会后出版的《统计组织手册》，并就那时以来国际统计组织和管理的发展变化进行了讨论。讨论集中于三方面的问题：（一）20 年来国家统计机构发展变化的回顾；（二）微型电子计算机在统计工作中的广泛应用及其影响；（三）国家统计机构向市场销售部分产品和服务。^①

在我国，自从五十年代初建立国家统计机构之后，从首任局长薛暮桥开始，历任局长和其他负责人适应实际工作的需要，对

^①参见吴辉：《国家统计机构的组织与管理——国际官方统计协会第三届会议讨论的一个主要问题》，载《统计研究》1993 年第 2 期。

统计组织管理作过许多深刻的论述。特别是党的十一届三中全会以后，在改革开放和社会主义现代化建设的新时期，要求统计工作有一个大的变革和提高。在这种形势下，从中央到地方，从统计实际工作者到统计理论和教学工作者，对统计组织管理的改革和现代化建设进行了越来越深入的研究和研讨。公开出版的有关统计论文集和专著有十几种，在全国性和地方性刊物上发表的有关论文难以计数。实践呼唤着理论。统计组织管理作为一门学科可说是呼之欲出了。

在上述的历史背景下，李成瑞在 1988 年 10 月发表的《在实践中推进社会经济统计学的发展》一文中，提出了关于建立“统计行政管理学”的倡议，并对这一学科的对象、任务和基本内容，提出了初步的设想，以后又在有关的论文中对这一问题作了进一步阐述。当时所以叫作“统计行政管理学”，主要是着眼于官方统计的组织管理，同时也受到 1984 年以来我国兴起的研究“行政管理学”和随之而起的研究“工商行政管理学”、“教育行政管理学”、“卫生行政管理学”的浪潮的影响。后来，随着企业统计的新发展，随着越来越多的民间统计信息组织的建立，进一步认识到：这门学科除了研究官方统计组织管理之外，还应当研究企业统计组织管理和民间统计信息组织的组织管理。因此，把“统计行政管理学”更名为“统计组织管理学”。

正如工农业生产的发展，需要生产技术和经营管理“两个轮子一齐转”的道理一样，统计事业也需要统计方法技术和统计组织管理“两个轮子一齐转”，才能顺利地前进。统计干部也需要学习和掌握这两套本领，才能胜任实际工作。关于统计组织管理实际问题的研究，已经积累了丰富的资料和一定的成果。把这些资料和成果加以系统化，上升为理论，是统计活动历史发展的客观要求。在我国经济体制和统计体制探求前所未有的改革路子的形势下，统计组织管理学就应运而生了。

目 录

序

前言——统计组织管理学产生的历史背景

一、总 论 篇

第一章 统计组织管理学的对象、方法和理论体系.....	(3)
第一节 统计认识活动与统计组织管理活动.....	(3)
第二节 统计活动系统及其内外关系的协调.....	(10)
第三节 统计组织管理学的对象、方法和本书 的理论体系.....	(19)
第二章 我国统计组织管理的改革与现代化.....	(25)
第一节 社会主义市场经济条件下统计的改革与 现代化.....	(25)
第二节 统计组织体系的改革与现代化.....	(44)
第三节 统计运行管理的改革与现代化.....	(54)
第四节 统计法制管理的改革与现代化.....	(66)

二、统 计 组 织 篇

第三章 国家统计组织.....	(77)
第一节 国家统计组织的概念和结构.....	(77)
第二节 统计标准制定和协调管理组织与统计执行 组织.....	(87)
第三节 政府综合统计机构.....	(94)
第四节 业务部门统计机构.....	(102)
第五节 统计机构中的自动化信息系统.....	(108)
第四章 民间统计组织.....	(114)
第一节 民间统计组织的特征.....	(114)

三、统计运行篇

第十一章	统计工作决策	(225)
第一节	统计工作决策概述.....	(225)
第二节	统计工作决策的原则和程序.....	(228)
第三节	统计工作的设计.....	(235)
第十二章	统计标准化的管理	(244)
第一节	统计标准化管理的概念和重要性.....	(244)
第二节	统计标准化的内容.....	(245)
第三节	统计标准的制定和实施.....	(248)
第十三章	统计调查的管理	(255)
第一节	统计调查体系.....	(255)
第二节	统计调查的计划管理.....	(259)
第三节	统计调查的准备和事先质量保障.....	(261)
第四节	统计调查的实施和质量控制.....	(274)
第五节	统计结果的质量检查和评估.....	(283)
第十四章	统计数据整理的管理	(287)
第一节	统计数据管理的两种方法和要求.....	(287)
第二节	统计数据手工整理的程序和质量管理.....	(290)
第三节	统计数据自动化整理的组织和质量管理.....	(291)
第四节	统计数据库系统的建设与管理.....	(304)
第十五章	统计分析和统计服务的管理	(312)
第一节	统计分析的作用与管理.....	(312)
第二节	统计服务的对象与方式.....	(322)
第十六章	统计外事活动的管理	(326)
第一节	统计外事活动的概念和管理原则.....	(326)
第二节	我国统计组织与国际统计组织的关系.....	(330)
第三节	我国统计组织与各国统计组织的关系.....	(334)
第四节	统计外事活动的管理制度.....	(335)

第十七章	统计效益的评价和反馈	(338)
第一节	统计效益的概念和分类.....	(338)
第二节	统计效益的指标设置和评价方法.....	(340)
第三节	统计效益的反馈.....	(349)

四、统计法制篇

第十八章	统计法制与统计法的基本内容	(355)
第一节	统计法制管理概述.....	(355)
第二节	关于统计组织的规定——协调统计主体内部关系的法律规范.....	(360)
第三节	关于统计调查的规定——协调统计主体与统计客体关系的法律规范.....	(364)
第四节	关于统计资料提供的规定——协调统计主体与统计客体关系的法律规范.....	(370)
第十九章	统计法律责任及统计法的执行	(375)
第一节	统计法律责任.....	(375)
第二节	统计法的执行.....	(380)

附录：“统计也是生产力”值得商榷	李成瑞	(397)
------------------------	-----	-------