

# 关于我国统计职能的理论与实践思考

蔡旭初 石良平 金保华

新中国成立以来,我国统计工作从建立到撤销,从解散到恢复,从复苏到发展,历经挫折与兴衰。由此,我国统计工作所应具备的职能也不可避免地经历了检验、变革和发展的过程。认真审视和深层思考我国统计职能的理论体系和实践意义,是推进我国统计现代化进程的一项有重大意义的战略研究和政策抉择。

## 一、统计职能的历史演进及其特征

我国统计职能的理论认识,在统计工作发展的不同历史背景下表现了显著的阶段性特征,实践统计职能的活动也产生了不同的表现模式。

(1) 为计划服务:我国统计职能历史演进的主线。

1949年以来我国的统计工作,是从实行国家计划管理的需要出发逐步创建和发展起来的,是满足国家管理的要求,与国家实行高度集中的计划管理体制相适应的。一切为计划服务成为统计工作的基本职能和基本任务,从政府统计到专业统计,从部门统计到基层统计,统计仅仅作为计划管理的一种手段,只有提供数据的义务。不可否认,在高度集中的经济体制模式下,统计为制订计划和检查计划执行情况提供重要依据起了积极有效的作用。但同时孕育了传统的统计体制、调查方式和活动方式。统计职能存在相当大的局限性:

——服务对象。为领导服务,为国家计划服务,政府统计处于神秘化状态。从建国之初到1981年没有公开出版过一本统计年鉴,从1960年到1977年没有向社会发布过年度统计公报。

——观察范围。以反映生产活动为主,偏重实物指标、生产指标,指标体系不系统和不完整。

——工作内容。以反映事物的现象、反映事物的数量方面为主,停留在描述性层次上,偏重反映过去的状态。

——调查方式。单一的定期报表调查,从下而上层层上报。

从50年代初到80年代初的三十年中,我国统计职能的最显著特色,就是为计划服务,统计职能的实践过程也正是沿着这条主线演进的。

(2) 服务与监督:我国统计理论界探索统计职能的焦点。

我国传统经济体制模式的变革,信息社会化的发展趋势,向统计体制、统计观念、统计职能提出新的挑战。1978年以后,统计职能的内涵和基本特征发生转折,统计工作开始进入新的成长阶段。这个转折的更深一层含义,就是统计职能满足于国家计划管理需要的阶段已基本结束,统计面临的是一个统计信息需求多样化的时代。统计界的实际工作者、理论工作者和领导决策者的思维方式、工作方式和活动方式也正发生重大变化。毫无疑问,三十年来所形成的统计职能格局必须突破。只有扩展其功能,才能改变统计的旧模式,向新的统计模

式迈进。我国统计理论工作者率先对统计职能的内涵特征、表现形式和实现方法进行了研究。

理论界对于统计职能较为常见的提法：统计职能应概括为调查职能、报告职能、管理职能、服务职能、核算职能、认识职能、监督职能等等，这些研究结果表明，统计职能随着社会不断发展而不断充实、完善，这种有益的探索丰富了统计职能的内涵和结构。

我国统计职能的大讨论，虽然没有形成系统的全面的阐述和论断，但是，争论的焦点十分清晰，即始终围绕着“服务”和“监督”展开研究，这一特征显示统计理论界在系统职能的理论研究上的新发展。需要指出的是，这场有益的讨论为确定我国统计职能的理论体系奠定了框架，形成了两种理论模式：一是以统计工作的内在联系为基础，把统计职能归纳为统计指标、统计调查、统计处理和分析三大职能。二是以统计发展目标为基础，把统计职能归纳为统计信息职能和统计咨询职能。可以肯定，这些理论拓展是对统计职能系统研究的贡献，也为统计理论与实践积累了财富和智慧。

（3）信息·咨询·监督：我国统计决策层政策思维的结晶。

中共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。与此同时，在充实、扩展、完善统计职能的过程中，我国统计的最高决策层的政策思维、阶段目标、思想脉络是显而易见的，其阶段性特征十分显著：

——“优质服务”，第一阶段标志（1983—1984年）。从1983年提出统计工作现代化的“六化”目标到1984年全国统计工作会议提出大办开放式统计，实行“五个转变”，重申了统计职能的特征和出发点——优质服务。

——“开放式统计”，第二阶段标志（1985—1986年）。1985年提出“两个结合，两个为主”的思想，1986年全国统计工作会议又明确提出“开放式统计”与“五个转变”的完整逻辑关系，把开放式统计更加理论化、科学化，使过去三十年的统计职能发生新的重大突破。

——“建设四库”，第三阶段标志（1987—1988年）。1987年全国统计局长会议明确提出要研究统计发展战略问题。1988年5月，提出要把统计部门建成数据库、信息库、思想库、智囊库，在理论上解决了统计的信息职能和咨询职能问题。

——“强化统计监督”，第四阶段（1989年——1989年4月）。全国统计工作会议提出强化统计监督，完善了统计职能的整体功能，把统计职能的理论与实践结合推向新的台阶。由此可见，我国统计的最高决策层提出的开展统计优质服务、大办开放式统计、建设四库、强化统计监督等阶段目标，是使统计职能循着同一方向，向着更高层次、更完善的阶段迈进，充分体现了中国统计决策层政策思维的智慧 and 结晶。据此，我们还可以得出这样的判断：我国统计职能应该是一个整体功能，它的组成结构、特征表现为信息职能、咨询职能、监督职能。

## 二、统计三大职能的理论认识

（1）信息职能：首要和基本的支柱职能。

当今时代，人类对统计信息的依赖程度愈来愈强，这标志着现代化科学决策过程中的一个重要特征——统计信息成为社会财富和战略资源。这一特征是由统计信息本身所具有的特

殊性——数值化和系统化决定的。所谓数值化是统计信息依据一整套科学统一的国民经济核算体系和统计指标体系，通过对大量的经济、社会和科学技术现象进行调查、分类、分析，从而提取有序的、有规律的数量关系和数量界限，使社会经济现象数值化。所谓系统化指统计信息不是零星的、个别的、紊乱的，而是通过大量的、全面的、系统的统计观察和统计估计，来反映社会经济科技的变化特征，在一定时间和空间内不断形成连续的、大量的信息，保持统计信息的系统化程度。

因此，统计信息是以它特有的表现形式——数据（包括描述、判断、推断、预测等数据）和文字报告成为信息的主要来源、社会经济科技信息的主体。可以肯定，统计职能的主成份和支柱是信息职能。

作为统计的信息职能，其内涵就是借助科学的统计调查方法，往复不断地索取、处理、传递、储存全社会需求的数据信息、图象信息和文字信息。对于数据、图象、文字三方面信息的处理应该具有四个特征：一是“系统性”：指统计信息对社会经济科技活动的反映在时间和空间上不留空白，从国民经济的各个部门、社会生活的各个触角、科技领域的各个方面去采集、处理数据和信息。二是“准确性”：指统计信息的真实性和准确性，这是统计信息职能的基本要求和内在特征。获取的信息必须真实、准确，反之，虚假、浮夸、失真的信息，容量越大，危害愈大。三是及时性：获取的统计信息要及时，如果失去时效性，不能表现事物变化和特点，就会事过境迁，成为马后炮，大大降低信息的价值。四是“适用性”：衡量统计信息质量好坏的一个重要方面，就是信息的适用性和利用率，如果获取的统计信息不符合使用者的需要，或者信息利用率非常低，那是一种无效劳动。

近十年以来，我国统计信息的开发和供给有了长足的进展，但是信息的迟缓、失实、阻塞、粗糙、残缺的现象依然存在，因此，要强化统计的信息职能，尽快推进统计信息社会化的进程，扩大统计信息的社会效益。

（2）咨询职能：提供智力成果的综合职能。

科学决策与统计信息密不可分。无论是宏观决策，还是微观决策；无论是经济决策，还是政治决策；无论是科技决策，还是其它社会发展决策，都离不开统计。可以认为，决策的失误往往表现为不会正确地运用统计或者是把决策建立在统计失实的基础上。

统计部门占有巨量的原始数据，无疑是任何部门不可比拟的优势。然而，令人痛心的是中国在过去的几十年里，没有充分利用这一优势参与决策，统计仅仅作为数据收集工具而已，对于统计信息更高层次的再开发，投入的微乎其微，致使统计部门缺乏高度敏锐的观察能力、高度思维的分析能力。因而有了“统计部门只能出数字，不会出思想”的说法。

信息论的基本原理告诉我们：数据与信息是有区别的，原始数据或资料可能包含有信息，但是只有经过加工才能成为信息。统计信息加工是一项智力活动，它有初加工和精加工之分。对数据和资料进行分类、归纳、比较、分析形成定量信息、图象信息和文字信息称为初加工。对这些信息再作深度加工，形成更高级的智力成果——思想观点和决策方案提供各种咨询称为精加工。统计信息的精加工可以归结为统计的咨询职能。

统计的咨询职能的含义，是运用现代科学统计方法，对统计数据和统计信息作进一步加工、筛选和综合，生成有战略性的决策信息，捕捉有预见性的对策信息，为规划、协调、控制、管理和决策等工作提供咨询建议和预选方案。

据此，统计咨询职能的发挥就是在及时搜集大量的、准确的、灵敏的统计数据和统计信

息的基础上，通过定量观察与综合分析，正确评价、判断、揭示客观事物的趋势、本质、规律，拟定可供选择的决策方案或建议，为政府、社会公众提供咨询服务。其中所经历的前期的信息收集、中期的信息加工、后期的方案制定这三个阶段，是对统计调查、统计计算、统计分析、统计预测等功能的汇集综合。

统计部门要提高知名度和权威性，最佳的突破口是强化咨询职能，其特征表现是统计判断的精确、统计分析的深度、统计预见的灵敏、统计警告的及时、统计建议的超前。

(3) 监督职能：统计职能的核心与统计改革的重心。

在由国家各职能部门组成的监督体系中，每一种监督手段各司其职，都具有不可替代的作用。统计监督以其特有的方式——数字语言，进行数量性、综合性和全局性的监督。它既是其它监督手段的基础，又比其它监督手段更有全面性和全局性，一旦失去统计监督，国家监督体系就难以发挥整体效益。

统计监督职能是统计的本质特征，它包括两大范畴：行政监督和法律监督。行政监督是通过信息反馈，对其管理对象进行监督，即对国民经济活动与社会再生产活动的各个领域和方面的规模、结构、比例、效益、速度、水平等状态给出数量表现和界限，用以监督党和国家的方针政策在各地区、各部门、各单位的实施情况，用以监督各地区、各部门、各单位的计划和目标管理的完成情况。法律监督是指对统计内部或其管理对象遵守统计法规的监督，即对违反统计法规和统计方法制度，虚报、瞒报、拒报、迟报、伪造、篡改统计资料，发布非法报表，违反保密规定等行为进行监督和检查。

统计监督的范畴决定了它在国家监督体系中的地位和作用，它是一部监测器，定期监测经济、社会、科技运行状态、及时向决策系统发出预警。同时，统计监督为其它监督部门提供数量形式表现的信息，成为各监督部门实施监督的一项基础。如果统计监督不严，统计数字失实，整个国家监督体系就失去监督依据，无从判断是非。

统计监督职能的两个方面具有辩证统一的关系，法律监督是行政监督的前提和保证，统计监督职能以行政监督为主体的，因此，无论从内容或形式来看，监督职能是通过信息职能和咨询职能来实现。所以，监督职能是核心，信息职能、咨询职能是以监督职能为中心发挥其作用和功能的。

### 三、统计职能系统的观察

纵观我国统计实践历史，统计职能在理论与实践的结合上已经日益系统化、综合化了，用系统思想去认识、构建统计职能，展示在人们眼前的是一个整体的、有序的、综合的系统。

(1) 统计职能系统的构成。

统计职能的充分发挥是通过该系统的各职能元素之间的流动，构成相互联系，相互作用，以整体的方式来完成。统计的信息、咨询、监督职能是通过多个元素的输入、或两个元素之间的联系来实现的。统计职能的基本元素有：统计调查职能、统计报告职能、统计计算职能、统计指标职能、统计预测职能、统计行政监督职能、统计法律监督职能等等。这些职能是信息、咨询、监督职能的具体要素，称之为具体职能，它们作为职能系统的子系统发挥各自的功能，并与信息、咨询、监督职能形成因果网络关系，构成整体，发挥信息、咨询、监督和整体性功能。

从系统的层次结构来考察，统计职能的层次结构为三个层次：基础层次是基本元素，即具体职能；较高层次是信息、咨询、监督职能；更高层次的则是服务职能和管理职能。这三个层次的职能是互为环境的，第一层次为具体职能，第二层次为特殊职能，第三层次为公共职能。

### （2）统计职能系统的联系。

统计部门是国家行政管理机构的组成部分，是国家政府的职能机构，它的一切活动过程服从于国家利益，统计部门的劳动成果主要是满足全社会对统计信息的需求，同时还从客观上担负着国家宏观信息管理的职责。从这个意义上讲，统计具有服务职能和管理职能是毋庸置疑的。

统计服务职能，是就统计工作的性质和任务而言的，作为各级政府的一个组成部分，它的组织形式、活动方式、产品成果都是直接或间接地为国家管理服务的，同时也为社会团体、为民众提供信息服务的。从广义上讲，统计的服务职能在统计工作中是无所不到的。统计产品是一种智力产品，它是为各级党政领导部门、上级管理部门、企事业单位、科研教育部门、社会公众所需求和消费的。而统计服务功能的深化和升华取决于统计信息、咨询、监督职能整体功能的发挥。

管理职能包含两层意义，其一指统计工作在国家管理活动中所具有的能力和功能力，即代表国家和政府行使职权；其二是指对所管辖的统计机构和统计活动具有组织、协调、控制的能力。管理职能第一层含义的体现，仍然应该是信息、咨询、监督职能的发挥，从国家管理职能的角度看，统计管理职能的强化与弱化的标志是信息、咨询、监督职能表现程度的大小。管理职能第二层含义包括二方面内容，第一是行政管理，即机构的组织和控制；第二是业务管理，即对统计制度和方法的宣传、协调。

作为管理职能机构必须具有一般的公共职能，统计的服务职能与管理职能则是统计部门的公共职能，它们体现在一切统计活动过程中。统计管理是统计工作的基础，没有统计管理，则无统计服务。而统计服务又是统计活动的目的和方向，没有服务方向，管理则是无效的，简言之，统计管理与统计服务是手段和目的关系。

在统计职能系统中，第二层次的特殊职能居于主导地位，它是以第三层次的具体职能为支撑的，同时又为第一层次服务的，它起到承上启下的作用，既是公共职能的体现，又是具体职能的概括、总揽。统计的公共职能、特殊职能和具体职能是相互联系的、相互促进的。为了不影影响整体职能的发挥，只有强化特殊职能，才能使公共职能和具体职能得到发挥。就信息职能来看，是最基本的服务形式，通过不同形式传递社会需要的数据、图象和文字信息。咨询职能是从管理出发，具有管理功能的服务形式，它通过信息职能的输入，经过加工提炼，输出政策思想和决策方案，咨询职能是信息职能的延续，是寓于信息职能之中，为统计部门形成“智力产品”。监督职能是信息与咨询职能的结合部、综合体，如果说信息职能和咨询职能是一种以支持参与决策为特征的事先服务形式，那么监督职能则是一种以检测、评价决策为特征的事后服务。因而，监督职能是一种高级服务形式。

统计职能系统是一个有序的结构，从纵向看，是一种塔式结构；而从横向看，又是一种网状结构，纵横交叉，它们之间并不是单项职能的相加，而是一种有序的、具有因果关系的联合体，只有从整体上进行综合性观察，才能体现出系统综合效应。

### （3）统计职能的整体优化。

统计的信息、咨询、监督三大职能是一个有机的整体，它们彼此依存，相互作用，相互耦合，相互制约，任何偏废，都是对统计职能的削弱，只有把这三大职能凝聚在同一个合力上，充分完善整体功能，发挥其整体效应，才能够体现统计职能的内涵、作用。

系统论认为，整体功能大于部分功能之和，部分优不等于整体优。完善统计职能的目标不仅仅是提高某个职能的功能和效益，更重要的是要实现三大职能总体功能的最优化，从整体上去提高和发挥统计职能的功能。根据整体观念、我们对统计职能的总体功能作如下概述：以通过统计调查、统计分析、统计报告的形式向全社会提供全面、准确、及时的统计信息为基础，以监察、预测经济社会科技运行状态、定量检查政策、计划、措施的实施情况为核心，努力为决策系统提供思想观点、预选方案和对策建议，集信息、咨询和监督三大职能为一体，完整地体现统计服务职能。

#### 四、统计职能实践的社会障碍与改革目标

统计职能系统的构造为实践活动解决了理论问题，设计了阶段目标、转变方向。然而，实践职能的内部条件和外部环境还有待创造，只有清楚地认识统计职能实践的各种社会障碍，才能为转变职能、实现职能提出改革的目标。

##### (1) 关于统计管理体制。

建立一个健全的强有力的统计系统，是充分有效地履行统计职能的重要组织保障。近几年来，我国统计体制已进行了一些重大改革，取得显著成效。但是，由于中国政治和经济体制运行格局造成了统计体制的条块问题，以至经过不少改革后的统计行政管理体制仍然比较复杂，政府统计与部门统计、中央与地方、地方与基层之间的统计职能转换出现裂痕，重复调查，数出多门或者信息分散、数据封锁的现象严重。条块问题未能解决好，客观上给搞准统计数据带来很大困难，同时，在地方经济割剧愈演愈烈的情况下，统计数据与各级行政领导的工作政绩相关程度更加密切，客观上受到人为的干扰，弄虚作假的现象时有发生，使统计调查结果存在失真的可能，这种制度原因造成的统计失实远比技术原因造成的统计失实危险的多。另一方面，统计监督职能在现在的统计体制下难以奏效，就地方政府统计来说，业务上受国家统计局管理，行政上却隶属于地方政府管理，处于上级与下级的领导与被领导关系，这样，统计部门对于本地政府的统计监督就不得不考虑地方利益，导致监督不力或完全失去监督。

排除制度障碍，改革现行体制的思路有两个方面：一是理顺统计调查系统的条与块关系。根据我国的国情，必须走“以条为主，以块补条”的路子。以条为主就是建立以中央各部门为领导的独立统计调查系统，每个部门或系统建立隶属于中央的统计调查系统，由这一系统直插基层，这样可以避免各级行政层次干扰。而各级政府统计部门，则开展重大国情国力调查和不属于部门统计调查范围的统计调查，作为部门统计调查系统的补充。(2) 理顺部门间的统计工作关系和职责分工，调整好部门统计的职能，并且在组织上强化部门统计，为建立“以条为主，以块补条”的统计体制格局提供组织保障。同时还应强化政府统计部门的规划组织、管理协调功能，将目前的专业统计转移到部门或系统统计中去。

##### (2) 关于全民统计教育。

我国统计工作发展的曲折历史导致了国民对统计部门陌生感和神秘化，在相当长的时期里，社会感受不到统计的重要作用，全民的统计观念和意识非常淡薄。公众的统计意识薄

弱，对统计存有各种疑惑，这固然与统计原有的地位和作用有关，而更重要的是与统计教育、统计科学知识普及宣传工作有关，特别是我国目前统计干部队伍已处于青黄不接的境地，统计人员的知识短缺、结构偏态、人员流失、调动频繁，这在很大程度上制约着统计职能的完善和作用的发挥。因此，要把大力加强统计队伍的统计教育，把强化全民统计意识看成是提高统计工作水平、更好地履行统计职能的基础。具体工作可从三方面着手：第一，在统计部门中建立完善的统计培养体系；第二，广泛开展统计宣传活动；第三，开展全民统计普及教育。

### （3）关于统计的社会介入。

统计工作的特殊性规定了统计的特征，作为一种手段或方法应为全社会所用，但是，在过去的几十年中，统计工作处于一种封闭状态，统计功能得不到充分发挥，统计得不到社会承认，社会各界对统计的片面认识在一定程度上削弱了统计职能的发挥。大办开放式统计以后，统计工作出现新的局面，社会从理解统计到介入统计。但是，不可否认，对统计认识的陈旧观念依然严重存在，统计部门只有加强自身建设，生产更多更符合社会各阶层需要的统计产品，才能改变统计的形象，提高统计的地位。根本的出路在于扩大服务面，热情为社会公众服务，提高统计信息社会化程度。为此，统计工作必须完成一系列战略性的变革：一是统计信息源的转变；二是信息开发的方法制度转变；三是信息传播渠道的转变；四是信息服务方向的转变；五是信息技术手段的转变，六是统计科学知识的普及。今后几年，应采取以下措施。

第一，建立准确及时的信息提供体系。利用统计部门拥有丰富数据的优势，加强统计分析研究，提供适时对路、有广度和深度的报告，出思想、出观点，提高参与决策能力。通过各种统计出版物和新闻媒介传播具有权威性、全面性，系统性、连续性的信息，扩大统计信息的覆盖面。

第二，建立优良的咨询服务体系。选拔有知识、有能力、有经验的精干人员专门从事统计产品的深度加工，生产高智力型的产品，使统计大胆地参与社会经济决策。

第三，建立有效的预警监督体系。要创造条件逐步做到按月编制宏观经济监测和预警统计报告，以及编制年度的国民经济发展报告，全面系统地监督、分析国民经济运行状态，提供高质量的咨询服务。

### （4）关于统计标准化。

统计标准是统计工作的基础。建国以来，我国已经制定了各种统计标准，专业统计中，初步形成了一个比较全面的分类体系，制定了一系列的指标涵义、计算方法、分类目录、调查表式和统计编码。但是，现有的各种分类标准还不尽统一、指标体系没有科学的分类和完整的统一编码，基层统计表格缺乏标准化、计算机标准体系刚刚起步等问题，阻碍了统计信息职能的发挥。因此，统计标准必须实现标准化，才能适应统计工作上台阶的需要。当前急需解决的问题：一是尽快完善新的国民经济核算体系的指标体系、制度规定、计算方法和分类标准，为实施新的核算体系打好基础。二是充实和完善经济社会科技指标体系的统一分类和编码工作。根据我国实际制定人口、劳动力职业、所有制结构的经济类型、国民财产、劳务、三次产业、非物质生产部门等方面的分类标准。三是尽快建立统计数据处理自动化的统一代码，加快统计调查计算机超级汇总的步伐。