

强化大周期统计设计意识, 推动大周期设计制度的建立

李强

内容提要:统计设计要加强大周期设计的能力。本文从全面理解大周期设计的概念和目标、强化大周期设计的意识和推动大周期设计制度的建立三个方面出发,提出了完善大周期设计的基本思路,为统计制度方法改革和统计制度设计奠定了理论基础。

关键词:大周期设计;统计设计;统计制度

中图分类号:C829.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-4565(2013)11-0003-04

Strengthening the Large Period Statistical Design Awareness and Promote the Establishment of a Large Period Design System

Li Qiang

Abstract: It's important for statistical design to enhance the ability of a large period design. On the base of three aspects: a comprehensive understanding of the large period design concepts and goals, strengthen the awareness of the large period design and promotion the establishment of a large period design system. This paper proposes some basic ideas of a large period design. Thereby, the study of this paper can establish a theoretical foundation for the reform of the statistical system and statistical methods, so as to the statistical system design.

Key words: Large Period Design; Statistical Design; Statistical System

随着时代的发展,国家宏观调控政策和工作重点的调整和转移,需要统计及时给予反映,因此,需要国家政府统计部门不断加大统计制度方法改革的力度,不断适应社会经济发展变化的需要。针对当前统计工作的实际情况,特别需要进一步强化统计大周期设计的意识,加快推动大周期设计制度的建立。

一、全面理解大周期设计的概念和目标

统计设计要加强整体设计、顶层设计和大周期设计的能力。所谓大周期设计,就是把统计制度方法设计和管理放在10年一个普查周期的时间框架内统筹考虑,以10年一个周期的普查制度为基本框架,统一设计普查和常规统计调查制度以及相关的指标、标准和方法体系,保证统计制度的整体性、稳定性、衔接性和创新性。

1994年,国家统计局向国务院提交关于建立和改革国家统计调查体系的请示并得到批准。尽管文件中没有提到大周期设计的概念,但这项改革实质上是“大周期设计”的开端,即统计调查体系以周期性普查为基础,经常性抽样调查为主体,综合运用全面调查、重点调查等方法,并充分利用行政记录等资料。2003年,国家对普查项目进行调整,由20世纪90年代的10年5项6次普查,调整为10年3项4次普查。普查周期进入基本稳定的发展时期。

大周期设计不能仅限于调查制度技术设计层面。要把统计指标体系、统计标准体系、统计调查方法体系的设计与管理,以及普查与年定报、各项普查的有机衔接,全部纳入大周期设计的范畴。

比如统计标准的制修订工作。1993年的第三产业普查恰逢行业分类标准的调整,新的行业分类标准还没有被批准无法使用,而沿用旧的行业分类标准将会给数据衔接和使用带来困难,普查陷入进

退两难的尴尬局面。第二次、第三次经济普查也都遇到了国民经济行业分类标准的修订问题。因此,《国民经济行业分类》、《三次产业划分规定》和《统计用产品分类目录》等基础统计标准的修订要与普查周期相结合,研究确定后在一个周期内稳定下来。

再比如调查方法体系。人口统计是标准的以普查为基础、抽样调查为主体进行设计的,总量10年普查一次,中间年份采用百分之一和千分之一的抽样调查,解决速度和结构调整的问题。但农业普查、经济普查与常规调查是什么关系,调查体系如何整体设计,需要我们进一步深入研究。

大周期设计不仅是工作目标,更是统计工作科学发展的制度保证。一是要明确基础统计标准制修订的时间要求,二是要明确普查周期内调查体系、指标体系调整的要求。三是要要求普查制度的设计要与常规制度相衔接。计算机软件、地理信息系统、GPS定位、小区划分等都要统一。目前,普查周期已经基本确定与延续下来,并积累了一些好的经验和做法,指标体系也基本形成,只有从整体、顶层和大周期的角度进行综合配置,合理安排时间,形成体系,减少矛盾,才能做到科学和可持续发展。

二、强化大周期设计的意识

(一) 进行大周期设计是提高普查和常规调查有效衔接的基本要求

新中国成立以来,特别是2004年以来周期性普查的实践表明,我国通过实行周期性的普查制度,定期取得全面反映我国重大国情国力及发展变化情况的基础数据,为国家制定长期规划和科学决策提供了重要依据,为提高国民经济核算质量、推进统计调查体系改革、做好经常性调查和科学开展抽样调查奠定了基础。但同时也要看到,随着普查制度的巩固和逐步深入,在普查制度之间、普查和常规调查之间也存在很多亟待解决的突出问题。

一是普查方案设计时间仓促,组织实施难度大。目前,每一轮周期要实施3项4次普查,每次普查从前期筹备、方案设计、组织实施、数据公布到资料开发,平均需要3~4年时间。但其中进行普查方案设计的时间一般不足半年,对于这种大型的国情国力调查,半年的方案设计时间显然是不够的。如果我们能够在实施普查的前一年或更早就开始考虑普查和常规调查的制度衔接问题,就能在一定程度上缓

解方案复杂和时间紧迫的矛盾,为以后的组织实施打好基础。

二是普查与常规调查之间协调不够。普查与常规调查之间在制度方法上存在不一致和矛盾。长期以来,普查和常规调查之间相对独立,往往仅就一项普查、一次制度修订考虑问题。在非普查年份,往往只注重常规调查制度的修订,较少和普查设计相结合;在普查年份,也只是对常规调查进行适当扩展和补充,普查过后基本回归原有格局,没能充分发挥普查的基础作用。比如,基本单位、指标、概念等,在经济普查年份,普查表的设计基本遵循“一套表”的设计思路,相关专业在统计原则、调查单位管理和使用、指标设置和组织实施方式等方面能够形成一定的共识;但在非普查年份,常规调查是分专业相对独立地进行制度设计、确定调查单位和组织调查。虽然企业“一套表”改革对此进行了一定程度的统一规范,但也仅限于“四上”企业。同时,普查和常规调查在数据衔接、调查方法和处理程序等方面也存在差距过大、矛盾和不衔接等问题。尽管利用普查结果修订常规统计数据符合国际惯例,但二者差距过大,容易引起国内外对我国统计数据质量的质疑,影响统计的公信力。

三是普查之间存在重复交叉。不同普查间指标存在重复交叉,又不能相互对比分析。如2006年第二次全国农业普查的住户普查表中关于人口、就业和居住条件的部分指标,基本上与人口普查的相关指标类似,但二者在城乡划分标准、常住人口概念等方面不完全一致。

因此,大周期要考虑普查和常规制度的衔接,以及普查和普查之间的衔接,尽量减少交叉矛盾,从而合理配置和协调使用各种统计资源,提高统计调查的总体效能。

要解决这些问题,就必须重视大周期设计,把经济、农业和人口普查、各专业常规调查统一放在10年一个周期的大框架内集中研究和统一设计,减少矛盾重复,提高衔接性。

(二) 进行大周期设计是提高统计工作整体效能的基本要求

普查年份,为满足各方需求,普查内容设置较多,通过实施普查也取得了大量数据资料,其中包含了大量国民经济行业结构、布局和比例方面的基础数据,为各专业进行抽样调查设计和数据推算提供了依据,

但普查资料的后续开发利用等还存在很多问题。

一是普查资料的后续开发利用和普查信息共享不充分。花费巨大的人力、物力和财力取得的宝贵资料,普查过后基本被束之高阁,部分数据甚至还要通过常规或专项调查再次取得,一定程度上造成资源浪费。

二是普查与非普查年份基本单位信息更新脱节。通过普查能够取得较为完整的基本单位信息,从而对基本单位名录库进行全面更新,但在非普查年份,特别是对“四下”单位,尚未形成较为有效的单位及其基本信息的更新机制,造成基本单位名录库更新不及时,普查过后信息逐渐“陈旧”,不能很好地满足专业需求。

三是数据处理软件不统一。基层普遍反映历次普查的数据处理软件不统一,与常规调查所用程序在用户界面和操作方式上差别也较大,且程序更新变动频繁,给基层统计人员掌握和使用带来很大困难。

这些问题的存在严重影响了统计整体效能的发挥,也急需通过大周期设计进行梳理和统一规范。

(三)进行大周期设计是进一步巩固提高和深化拓展“四大工程”的基本要求

3年来,经过全国统计系统的共同努力,以企业“一套表”为核心的“四大工程”建设取得了重要的阶段性成果,80多万家企业通过“一套表”联网直报平台报送数据,推进了统计的规范化、标准化和流程的统一化。进行大周期设计就是要进一步巩固提高和深化拓展“四大工程”建设成果,把常规调查和普查都纳入到统一设计中。

第一,基本单位名录库的完善需要大周期设计。通过实施企业“一套表”联网直报改革,按照“先进库、再有数”、“不进库、不出数”的原则,初步建立了统一规范、及时更新的适用于“一套表”联网直报的调查单位库和统一认定年、定报统计调查单位的工作机制;初步形成了规范的操作流程。但非普查年份名录库的更新维护还是我们的薄弱环节。因此,需要以第三次全国经济普查为契机,健全非普查年份单位基本信息维护更新工作机制,进一步健全和完善涵盖所有调查对象的统一的基本单位名录库,为巩固提高和深化拓展奠定基础。

如服务业调查制度在2012年取得了重大进展,建立了统一规范全面的服务业统计调查制度。一是以普查为基础,普查年份确定的调查单位是全的,指

标体系是全的。二是服务业主要财务指标建立在国务院40多个部门年报的基础上,提出“全行业、分地区、统联基本单位”的要求,即统计范围由系统内改为全行业;部门年报提供分地区的数据,满足各地区国民经济核算的需要;要求逐步做到部门统计单位与普查年份的单位一致,保证部门统计与政府综合统计协调一致。三是建立重点服务业统计调查制度,反映服务业主要行业发展情况,满足宏观经济分析和国民经济核算的需要。四是建立小微服务业企业调查,由“11+2”扩展到全行业,反映小微企业发展情况及存在的主要问题和矛盾。这些制度的建立都要统一的、常规的基本单位名录库维护的基础上,才能避免数据的重复和矛盾。

第二,制度的规范统一需要大周期设计。为确保统计制度相对稳定,避免普查与非普查年份制度的较大波动,就需要将年定报制度修订与普查方案设计有机结合。即将开展的第三次全国经济普查就充分体现了这一理念。联网直报单位既是普查的重要组成部分,也是常规年报的重要组成部分,是相对稳定的,普查表以企业“一套表”制度为基础进行设计,这部分单位普查数据仍采取联网直报方式收集。在方案设计、调查方法、业务流程、专业分工、处理软件、数据处理和发布等方面,二者高度融合,衔接一致。今后的人口普查、农业普查也应如此。

第三,软件完善优化需要大周期设计。过去,各专业各搞一套或几套软件,每次普查也各搞一套,既造成资源的浪费,也不方便掌握和使用,加大了培训的工作量。通过“四大工程”建设,基本统一了各专业的数据采集处理软件。此次经济普查采用联网直报与PDA采集相结合的方式,联网直报单位普查表通过国家统计局联网直报平台布置给企业填报,对所有普查对象使用PDA进行GPS定位,通过普查取得调查单位地理位置信息,辅助进行联网直报数据质量核查。非联网直报单位和个体经营户使用PDA采集数据,通过无线网络实施传输至数据处理平台。普查过后,PDA数据采集设备将应用于调查队系统的常规统计调查,实现软硬件设备在普查与常规调查之间的良性循环利用。

三、深入研究,推动大周期设计制度的建立

做好大周期设计,要有开拓创新的意识和前后

贯通的思维,要整体考虑统计制度方法各组成要素,并充分利用“四大工程”建设的已有成果,统一设计各项普查和常规调查,并把大周期设计作为一项重要的制度建立起来。要把好的做法和规范的流程固化在计算机处理软件中。既要包括常规制度的设计,也要包括普查制度的设计,还要包括统计指标体系、统计标准体系和统计调查方法体系的设计与管理。需要进一步完善大周期设计的思路,提出大周期设计的制度框架和要素,并作为今后统计制度方法改革的重要内容之一,纳入制度管理之中。

(一)在10年一个普查周期内统一设计各项普查和常规调查制度

以此次第三次经济普查方案设计为例,普查方案将与2013年年报制度修订结合进行,修订后形成的2013年年报制度就是普查方案的一部分,从工作时间节点上似乎没问题。但由于企业“一套表”制度中房地产开发经营业、能源统计等的生产经营情况只有定报没有年报,因此,只能将相关定报内容纳入普查方案,而定报制度是上一年制度修订时确定的。从大周期设计的思路考虑,对这部分内容,应该在2012年制度修订时提前研究和今年经济普查方案的衔接问题。同时,制定经济普查方案时也要充分考虑和2014年定报制度的衔接问题,研究确定的普查内容尽量保持不变。也就是说,要在一个更长的时间框架内统一研究和设计各项普查和常规调查制度,而不是到了普查年份才着手研究。

(二)大周期设计要统筹考虑统计制度方法各组成要素

新中国统计至今60余年,经过几代统计人的努力,在社会各界和政府的大力支持下,已初步建立起一个庞大的统计制度方法体系。从内容上讲,包括国民经济核算体系、统计标准体系、统计指标体系、统计调查方法体系和统计制度管理体系。这五个体系既是独立的,又是相互联系的,共同构成了统计制度方法体系。统计制度又包括了普查制度、常规调查制度和专项(委托)调查制度。大周期设计的核心思路是把统计制度方法设计和管理放在普查周期框架内统筹考虑,其设计和管理的內容不仅包括统

计调查制度,还应包括相关的国民经济核算、统计标准、统计指标和统计调查方法等,作为一个有机整体,进行系统设计,强化要素之间的有机协调和相互支撑。

(三)大周期设计要充分利用“四大工程”建设的成果

“四大工程”的成功实施,初步实现了统计生产方式的重大变革,与之相关的制度设计、数据采集和处理方式、业务流程规范等经过检验是合理可行的,并且已经应用于此次第三次经济普查的方案设计。要把“四大工程”建设的成功模式在较长的时期内完善和固化,人口普查、农业普查以及“一套表”以外的其他常规调查业务和以抽样调查为主的调查队系统的调查业务等都要充分利用企业“一套表”联网直报的改革成果。另一方面,也要把大周期设计的思想体现在深入推进“四大工程”建设深化拓展的具体进程中,使这种已被实践证明行之有效的统计数据生产方式长期化和机制化。

参考文献

- [1] 国家统计局调查制度.1990-2013.
- [2] 李强.强化统计设计管理 建立现代统计制度.中国统计[J].2000(12).
- [3] 全国经济普查条例.2004年9月5日.国务院令415号.
- [4] 李强.加强普查与常规统计年报整体性设计的研究.统计研究[J].2004(12).
- [5] 全国农业普查条例.2006年8月23日.国务院令473号.
- [6] 李强.论我国统计方法制度改革.统计研究[J].2010(12).
- [7] 全国人口普查条例.2010年5月12日.国务院令576号.
- [8] 李强.新中国政府统计调查制度的建立、发展和改革六十年.中国统计[J].2012(8).
- [9] 李强.纵览全局 开拓创新 进一步提高统计设计管理水平.中国统计[J].2013(5).

作者简介

李强,高级统计师,国家统计局副局长、中国国民经济核算研究会名誉理事长、中国投入产出学会名誉理事长、中国统计学会副会长。研究方向为国民经济核算和统计制度方法。

(责任编辑:晓晨)