



李建东：建立基层标准化统计局的思考和研究

江苏省统计局 2007. 11. 14 09:08:18

随着社会主义市场经济体制改革的不断深入，社会资源配置作用在不断加强，社会经济发展形式发生了深刻的变化。特别是在城市经济发展的过程中，各级政府更加关注社会经济发展的区域性特征，更加侧重于对区域经济统计信息的收集、加工和整理。因此，自从2003年1月份以来，在地统计管理制度改革应社会经济发展的需要，被提上议事日程。通过在地统计管理制度的有效实施，各级统计部门因地制宜地应用相应的统计方法，对本行政区域内的社会经济发展状况进行全方位的统计，发挥着统计信息在社会经济管理中的基础作用，从而显示了统计工作在社会经济管理中的重要地位。

但是在实施在地统计的过程中，各级统计机构特别是县（区）级统计局面临着严峻的挑战：统计方法制度不健全、基层统计单位数量急剧增加、统计调查指标越来越细化、开展调查工作的难度进一步加大、面对同级政府部门开展统计服务的要求越来越高等等。诸多客观因素要求县（区）级统计局要进一步整合资源，充分利用现有的人力资源和基层统计调查队伍，进行统计制度创新和统计工作创新，不断提升统计服务水平。

如何有效促进县（区）级统计局的资源整合，使其在新社会经济形势下能履行统计职能，发挥其在监测国民经济运行中的作用。南京市鼓楼区统计局在近年来的工作中，提出了“建设标准化统计局”的目标，并在工作实践中进行了有针对性的探索和研究并提出了建设标准化统计局的有效组织模式。

一、县（区）级统计局的工作现状

在我国现行行政管理体系下，县（区）级统计局是县（区）人民政府的职能部门，在业务上受上级统计部门的指导。因此，在工作上，县（区）统计局的各项日常工作具有双重性特点，所以，从县（区）级统计局的目前现状来看，具有工作人员少、工作量不断加大、统计职能偏失及办公条件相对紧张的局面。

1、工作人员状况。以鼓楼区统计局的情况看，在地统计前全局只有5人，3位局长、2办事员兼科长，各项工作均是业务局长带头做，每人要对口市统计局的多个业务部门，工作紧张程度可想而知。在地统计后成立了城市综合抽样调查队，招录了工作人员和在地统计员，近年来区政府通过干部调配、安排军队转业干部和招录公务员，目前全局人员共22人。按照区政府三定方案成立了三科一队，能比较全面地履行本区域内的统计调查工作。但是按照对口市统计局的工作任务，不论专业大小和工作量的多寡，每个条口只能安排一个人负责统计业务，在部分专业和工作上还存在“一人多头”的现象。在对南京市六城区的调研中，我们也发现了类似的情况，相对于繁多的统计业务和双重的领导部门，县（区）级统计局的人员状况仍然显得相对紧张。

2、统计工作量情况。在地统计前，区统计局只统计本区属的调查单位，并相应承接市统计局、城调队下达的部分抽样调查和专项调查。在地统计特别是第一次全国经济普查后，各专业限上调查都进行了调查扩面，并对从未开展的社会服务业、行政事业单位进行了抽样调查，劳资统计全面在地并要求扩面调查，统计行政管理也逐步实行区域化管理，因此在统计业务上，出现了统计工作量急剧上升的局面。同时，在地统计以后，区政府更加关注区域经济的发展，更加注重通过统计专项调查来了解社情区情。因此，县（区）统计局面临开展优质统计服务所带来的工作量也急剧上升。

总之，统计工作的覆盖面扩大、统计调查细化、统计服务更深更广，在客观上都促使统计局工作量的增加。

3、统计职能履行情况。在地统计以后，县（区）统计部门既要应对各专业开展的统计调查、各种统计专项调查，还要以统计基础工作和统计资料为依据，创新开展各项统计服务工作。在现实的统计实践中，以统计局现有的工作人员应对两方面的统计职能，其大量的工作时间则安排在统计调查、电话催报、报表审核录入和上报上，而开展专题调研和统计分析，开展统计服务的时间却很少。因此，当前统计工作存在着疲于基层调查、无暇统计研究与统计服务，在统筹工作时也存在着不同程度的顾此失彼，这与统计工作的职能要求相比，其职能履行存在这不到位的情况。

二、实施在地统计工作以后，基层统计局面临的新形势

2004年第一次全国经济普查以后，在地统计工作得以全面实施，并取得了既定的成果。市局各专业的统计调查单位被所属县（区）统计局接管，部分统计行政管理工作也得到了区域化分解，县（区）统计局也及时补充了工作人员，确保了在地统计的有效实施。但是，在实现的统计工作实践中，在地统计为县（区）统计部门既带来了挑战，也带来了机遇。

1、在地统计改革带来了紧张局面。实施在地统计后，基层统计局所开展的基层调查单位数量急剧增加，上级部门下达和本区同级委托的专项调查也与之增多，开展统计咨询与服务的工作量也相应增大。面对大量的统计工作，对现有工作人员来说无疑显得人员的缺少，需要通过各种途径招录工作人员，充实到统计工作队伍中来。当工作人员得到充实以后，又面临办公场所、办公条件和办公经费的紧张，这些都在不同程度上影响着统计工作的开展，都需要根据具体的物质条件，得到适时的解决。

2、在地统计带来的新挑战。实施在地统计后，各县（区）统计局所开展调查的统计对象将覆盖本行政区域内所有企事业单位、个体工商户和居民。从国民经济核算的角度来看，原区属统计单位和市在地下放单位只覆盖了部分行业的部分单位，行业统计还存在着扩面的必要性；对部分没有开展统计调查的行业，因没有既定的统计调查方法和制度，需要创新性地开展调查工作，以取得相关的统计数据。面对当前统计工作所带来的压力，如何扩大并作号现有调查行业的统计调查工作，需要开展必要的工作方法创新，以达到在开展统计催报、报表审核和录入方面节约有限的人力成本和时间成本。如何做好诸如社会服务业、科技产业、文化创意产业的统计调查，需要开展统计方法制度创新，通过制定统计调查制度、设计调查指标体系、编制调查表、开发数据处理程序等一系列统计创新工作。因此，在地统计也给县（区）统计局开展统计工作带来了新的挑战。

3、在地统计对统计工作的新要求。面对在地统计给县（区）统计局带来的压力和新挑战，也提出了新的要求。要求县（区）统计局能立足统计工作，不断创新统计方法制度和统计工作方法。在统计业务上，形成以增加值核算统计为核心，各专业统计方法制度和区域特色经济调查制度（如楼宇经济、文化创意产业调查

等)为支撑的统计调查制度体系,以实现全区各行业经济的调查和监测。在工作方法上,要根据所开展的统计调查工作,在数据处理手段、评估体系上不断探索新方法,以达节约人力、物力,保证统计数据质量的目的。在工作制度上,要进行管理方法创新,通过建立一系列工作制度,规范统计工作办事程序,实现对工作人员和工作事项的双重管理,做到用制度实现“人”与“事”高效衔接。在统计执法上,需要通过建立、健全与统计制度相配套的统计法律、法规和制度,利用行政执法手段和经济手段相结合,规范各类统计调查活动,形成调查审批、调查执行、数据发布及违规处罚等各环节的操作规范,促进统计调查不断走向标准化、规范化,并以此加快统计法制化建设的步伐。此外,还要根据工作需要,进行资源整合,做到在有限人力、物力的基础上,实现工作效果的最大化。

4、在地统计改革以后,县(区)统计局的职能定位。实施在地统计以后,各项统计调查工作和对统计职能提出的新要求,客观上需要对县(区)统计局的工作职能进行重新定位。综合分析来看,开展统计调查,研究制定统计调查方案的制度和开发数据处理程序,完成对调查数据的审核、录入、汇总分析与上报工作,仍将是基层统计局的基本职能。在统计调查的基础上,针对上级领导关心的社会经济问题,开展专项调查,并结合统计调查数据开展统计分析,撰写分析报告,为各级领导的科学决策提供基础的分析资料,将是基层统计局有待加强的基本职能。依据各类统计数据 and 统计分析资料,以各种不同的形式,面对社会公众和各级部门开展深层次的统计服务工作,从而增加统计服务的广度;同时,依据统计法律法规,加强统计工作管理与统计执法,推进统计工作法制化的进程。

三、建立标准化统计局的意义

实施在地统计工作以后,县(区)级统计局面对新的工作形势和要求,站在立足本职工作、开展优质统计服务的角度,提出建设标准化统计的设想,是对当前基层统计局开展统计工作思路创新的具体体现,具有很强的现实意义。

通过标准化统计局建设,将高效整合当前统计局有限的人力资源和财力、物力,通过职能分工与合理调配,能有效提高全局协同作战的整合能力,提高工作效率;能高效的完成各项时间紧迫、任务繁重的统计调查工作,确保统计调查开展的时效性。

通过标准化统计局建设,有利于集中专业力量,针对各级领导关注的社会经济问题,制定调查方案,开展专题调查,并结合统计数据和相关资料,开展分析研究。将各类统计数据资料转化成为理论性强、分析严谨的高质量统计分析报告,从而增强统计服务的深度。

通过标准化统计局建设,有利于完善统计局内部管理制度,促进统计工作管理的规范化、制度化。通过对办文办事制度、工作例会制度、人事管理制度、数据管理制度、固定资产管理制度和街道统计科管理制度的制订,规范各项工作的办事原则和管理要求,同时实现对工作人员的管理控制,保证工作质量和提高工作效率。从而促进统计工作的规范化和制度化发展。

四、标准化统计局具有的特征

建立标准化统计局以后,基层统计局的工作将实现在现有资源上的科学整合,通过办事流程、工作制度以实现对工作内容和工作人员的双重管理;通过对各项工作制度的遵守,将统计工作任务与统计工作人员紧密结合起来,实现人和事的高效统一。建成后的标准化统计局,将具有一下特征:

1、规章制度是核心。标准化统计局建立以后，各项规章制度将构成统计局的管理核心。统计局将通过各项办文办事制度、工作例会制度、人事管理制度、数据管理制度、固定资产管理制度和街道统计科管理制度，形成一个从工作任务到人员管理、再到工作质量控制的制度管理体系。通过规章制度这一管理核心，可将对工作任务的管辖和对工作人员的业绩考评紧密结合起来，从而实现统计局日常工作的制度化、规范化、程序化管理。

2、工作管理更侧重于规范化、制度化。通过对各类规章制度的遵守，各项工作都将按照既定的办事流程被分解到相关的工作人员，各工作人员也都将按照自己的职责分工进行业务办理，并接受办公室对相关业务工作的综合考评。从而使各项事务的办理都有制度可以遵循，各项业务的操作都规范标准，规范化的作业流程更有利于工作效率的提高，从整体上也全面提升了统计工作的形象。

3、人员管理更侧重于人性化。建立标准化统计局以后，将制订以工作目标为核心工作人员绩效考核体系，通过建立目标考评体系，对工作人员的出勤、业务完成情况、工作态度、工作创新情况等全面的考核，并与民主评议相结合，完成对工作人员的年终综合考评。考评结束后，对考评结果进行公示，并作为年终奖励的重要基础依据。通过将考核贯穿与日常的工作中，形成对工作人员的适时激励，并与民主评议相结合，从而使业绩考核在具有客观性的同时，更体现出人性化管理的一面。

五、怎样建设标准化统计局

将标准化统计局建设有理论落实到实践，主要体现在对局内资源的整合，建立创新型的科室设置，明确相应的职能分工，促进各项统计工作的顺利开展。科室设置主要包括：

1、局长办公室。

主要职能：实现局长管理指示的下达和各室、中心意见的集中反映，对全局性的业务工作实现沟通与协调。

主要负责：全局的日常管理工作和各项事务性工作，负责全局性文件和领导讲话稿的起草工作，协调各室、各中心的工作关系；监督全局各项规章制度的实施与遵守，对全体工作人员进行综合考评；开展面向全社会和各级领导开展统计咨询与服务。同时，完成局领导交办的其他工作任务。

2、统计方法制度研究室。

主要职能：根据各项调查任务的要求，进行调查解释，并根据需要制定调查方案、编制数据处理程序；开展在地统计模式下的统计方法制度研究与创新，开展对未开展统计的领域同时，负责全局统计方法制度的创新工作。完成局领导交办的其他工作任务。

联络统计调研与数据分析中心、数据采集与处理中心对统计方法制度改革的意见，促进统计方法制度的优化。

3、统计调研与数据分析中心。

主要职能：根据各级领导关注的社会经济热点，针对专题问题，开展调查研究，并充分利用现有的各类统计数据资料，开展统计分析，撰写分析报告，为各级领导提供决策依据。

主要负责：专题调研，完成对综合数据的处理与分析，撰写分析报告；同时，与统计方法制度研究室、数据采集与处理中心联络，确保统计调研工作的顺利开展。完成局领导交办的其他工作任务。

4、数据采集与处理中心。

主要职能：根据各项调查工作的要求，完成各项统计调查的数据采集工作，并完成对调查数据进行审核、录入、上报，各类数据资料的归档保存工作。

主要负责：建立各专业报表单位名录库，建立与统计基层单位的沟通与联络；负责对统计基层单位的统计监审、报表催交和信用等级评定。完成局领导交办的其他工作任务。

联络统计方法制度研究和统计调研与数据分析中心，反馈数据处理意见，促进统计方法制度的改革和为开展统计分析提供意见。

对以上4个职能科室的设置，将全局的统计工作划分为4个部分，从业务流程上看，数据采集与数据处理、统计调研与数据分析完全应了专业报表的处理规律；同时，又为统计方法制度改革提供了基础依据。而局长办公室则是站在全局综合工作的角度，对一室二中心进行总协调，从而保证全局工作的整体性。

六、标准化统计局的制度模式

各职能机构的设置，是标准化统计局的“外衣”，如果真正按照标准化的要求运作起统计局，还需要建立健全各规章制度，以实现对基层统计局的制度化、标准化管理。因此，建立标准化统计局，还须建立标准化统计局的制度体系（本文只论述建立制度体系的方面，对具体的制度内容不作细致阐述）。其体系的主要内容包括：

1、工作流程方面：包括各专业统计方法制度与业务工作流程、专项调查方法制度与业务工作流程、统计法制工作与统计执法流程和工作会议制度等。

2、工作人员管理方面：包括人事管理制度、局机关目标考评体系、街道统计工作考核办法及各类专项工作考核评比办法等。

3、工作事务管理制度方面：包括文件管理制度、保密工作规定、公章管理制度、车辆管理制度、档案管理制度、统计数据管理制度、统计资料利用管理办法、固定资产和办公设备管理规定等。

在以上的制度体系中，分别就工作流程、人员管理和工作事务管理方面做了详尽的规定，能将工作人员与工作事务紧密联系起来，实现对“人”和对“事”的双重管理，提高了工作效率、保证了工作质量，促进统计工作整体形象的提升。

七、建立标准化统计局的可行性分析

实施在地统计以后，各县（区）基层统计局都面临着统计工作量大幅度增加、统计调研与统计分析力量有待加强，统计方法制度创新亟待解决，统计服务有待进一步推广与深化。因此，建立标准化统计局从理论到实践都有较强的可行性。

1、可以整合人力、物力资源，集中力量办大事。在地统计以后，各基层统计局都存在人员和财力吃紧的情况。按照标准化统计局的要求，打破目前专业科室设置的安排，将所有工作人员分为局长办公室、统计方法制度研究室、统计调研与数据分析和数据采集与数据处理等四部分，从而改变了以前各专业中人人都要订制度拿方案、做统计报表和开展统计分析的局面，将分散在各专业科室的力量集中起来，统计后勤服务、方法制度研究、统计分析撰写和数据采集均有既独立又合作的职能科室来完成，做了了工作业务的专业化和流程化。

通过专业力量的集中与配合，配以财力物力的集中，可以保证各类统计调查工作完成的及时性，又可通过职能分工的不同，从源头上保证调查数据的高质量。

2、可以促进工作效率提高和统计工作水平的提升。通过职能设置，将相同性质的工作归为一类，使之在一个科室内部合理、集中安排时间，从而提高了统计调查工作的效率。

在同一科室内部，通过专业人员的配合与交流，对工作方法的探讨与创新，从整体上促进统计工作水平的提高。

3、便于分层次使用人才，能做到人尽其才。在调配科室人员时，将根据科室职能设置的要求，充分发挥各类专业人员的技能特长，分层次的进行组合搭配，做到人尽其才，才尽其用。从而克服原有模式下能力差的没事做、能力强做的事情做不完的局面。

4、便于制订岗位责任目标，推行综合绩效考评。标准化统计局建立以后，各个工作岗位将有更加明确的分工，并能根据职责分工核算出相应的标准工作时间，从而便于制订岗位责任目标，并在此基础上建立以目标考核为核心的综合绩效考评体系，推行对全局工作人员工作的综合绩效考评。

（作者单位：南京市鼓楼区统计局）

附件