



中國大陸國家統計局之研究

中國大陸中央政府設國家統計局，直屬於國務院；縣以上各級政府設統計局，直屬於各級地方政府。國家統計局之組織包括本局及所屬機關。本局設 12 個業務司及 3 個輔助室、司；所屬機關包括離退休幹部局及 12 個事業單位。另設派出機構，省級行政區設 32 個調查總隊，省以下縣以上行政區設 1,220 個調查隊。本文比較海峽兩岸之主計制度、三總師制度、主辦統計人員之管理、各部會統計單位、派出統計機構、統計人員公職考試等。

莊振輝（開南大學會計系副教授）

壹、前言

臺灣實施主計制度，設置主計機關或機構執掌歲計、會計、統計，迥異於其他國家，係世界獨特之制度。大陸歲計及會計由財政部執掌，分別設預算司及會計司，統計則設獨立機關，在國務院之下設立直屬機關「國家統計局」。地方縣級以上政府均設立統計局，直屬於各級地方政府。大陸政府機關之行政級別自最高之正

國級至最低之副鄉、科級共分為十級，國家統計局屬於第四級之副省、部級機關，省級統計局屬於第五級之正廳、局級機關；地級統計局屬於第七級之正縣、處級機關；縣級統計局屬於第九級之正鄉、科級機關。

中國大陸最早設立之統計機關係東北財政經濟委員會於 1948 年 10 月設立之調查統計處。1949 年 9 月設中央人民政府政務院，下設財政經濟委員

會，管理財政部、交通部、商務部等 23 個部。政務院於同年 10 月 1 日設立中央財經計畫局，由財政經濟委員會管理。該局設統計處執掌統計業務，嗣後改稱為統計總處。政務院於 1952 年 8 月 7 日設立直屬之國家統計局，該院於 1954 年 9 月改組為國務院。國家統計局於 2001 年 1 月 4 日更名為中華人民共和國國家統計局，執掌統計、普查、國民經濟核算等業務。該局及所屬有行政單位、

事業單位、企業單位，其組織架構、業務執掌與臺灣有相當差異，本論文爰做研究。

貳、國家統計局之組織架構

國家統計局之組織包括本局及所屬機關。

一、本局

國家統計局編制員額 535 人，領導幹部設局長 1 人、副局長 5 人、總統計師、總工程師、總經濟師等三總師¹各 1 人。其下之內設單位²如次：

(一) 業務單位

業務單位設政策法規司、統計設計管理司、國民經濟綜合統計司、國民經濟核算司、工業統計司、能源統計司、固定資產投資統計司、貿易外經統計司、人口和就業統計司、社會科技和文化產業統計司、農村社會經濟調查司、城市社會經濟調查司等 12 個司。「司」屬於第 5 級之正廳、局級機構；其下設「處」，屬於第 7 級之正縣、處級機構。

中國大陸有一種獨特之政府機關編製方式，同一

機關有兩塊或兩塊以上之招牌，稱為「一個機構多塊牌子」，係指一個機構有兩個或兩個以上名稱，根據工作需要以不同名義對外使用相應之名稱。國家統計局之政策法規司加掛統計執法檢查室牌子，國民經濟核算司加掛服務業統計司牌子。

(二) 輔助單位

輔助單位設辦公室、人事司、財務司等 3 單位。辦公室相當於臺灣之秘書及總務單位，其中辦公室加掛國際合作司牌子。

(三) 黨委及紀律、監察單位

臺灣實施歐美之民主制度，黨政分開；大陸實施社會主義制度，以黨領政，政黨形同國家機關，地位甚至在機關之上。

1. 機關黨委員會：機關黨委在中共中央國家機關工作委員會，簡稱中工委之領導下開展工作，同時接受國家統計局黨組指導，負責國家統計局及在北京之直屬單位之黨群工作。黨委設綜合處、組織部、宣傳部等單位。該局黨組由書記領導，設副書記 1 人

及黨組成員 5 人，共 7 人組成。書記由局長擔任，副書記由第一副局長擔任，第二副局長係中國民主同盟盟員，因此並非黨組成員。其餘 3 位副局長、紀律檢查組組長、總工程師為黨組成員。

2. 紀律檢查組：中共中央紀律檢查委員會，簡稱中紀委，於中央各機關派駐紀律檢查組，簡稱紀檢組。該組執掌黨內監督，執行紀律檢查、推進黨風廉政建設及反腐敗等業務。
3. 監察局：國務院所屬監察部於中央政府各機關設立派駐監察局或監察專員辦公室，未派駐單位則設內部監察機構，對政府機關及公務員實施監察。
4. 機關紀律檢查委員會：除中紀委派駐之紀律檢查組外，國家統計局自設紀律檢查委員會。

二、所屬單位

所屬單位包括行政單位及事業單位，行政單位為離退休幹部局；事業單位係指國家為社會公益目的，由政府機關舉

論述》統計 · 調查



辦或其他組織利用國有資產舉辦，從事教育、科技、文化、衛生等活動之社會服務組織，不以營利為目的，隸屬於政府機關但非屬政府機關。

(一) 在京事業單位

國家統計局在北京直屬之事業單位包括：服務業調查中心、普查中心、國際統計資訊中心、資料管理中心、統計教育培訓中心、統計科學研究所、統計資料管理中心、機關服務中心、中國統計資訊服務中心、中國經濟景氣監測中心、中國資訊報社、中國統計師事務所等 12 個事業單位。其中較為特殊之單位說明如下：

1. 機關服務中心

負責局機關基本建設、房產、人民防空、交通安全、環境綠化、愛國衛生、公費醫療、計劃生育、捐血、集體戶口、住房公積金及經濟適用房配售等項工作之組織實施與管理；為局機關提供治安、會議、交通、醫療、電話、物業、餐飲及報刊訂閱等服務；負責對北戴河統計幹部培訓基地、國統賓館

等經營部門之管理。

2. 中國統計師事務所

中國大陸設統計師制度，分為初級、中級、高級等三級，由國家統計局及國務院人事部成立全國統計專業技術資格考試辦公室舉辦考試。近年來開放民間設立統計師事務所，接受客戶委託從事統計代理服務、統計資訊諮詢服務、統計調查服務等業務。國家統計局設中國統計師事務所，其職掌如下：

- (1) 承辦各級政府及統計機構委託之統計事項。
- (2) 組織、管理全國各省級政府統計師事務所之業務。
- (3) 加強統計基礎工作，維護統計資料之準確性，開展、推廣、實施統計代理業務；承擔對社會調查統計人員之基礎業務培訓；規範統計台帳³，審查及認定企業年終統計報表。
- (4) 接受政府、企業單位、事業單位及其他經濟組織之委託，開展市場調

查業務。

- (5) 開展有關統計事務之國際交流活動。

(二) 派出機構

國家統計局原來在地方行政區設直屬之各級農業調查隊、城市調查隊、企業調查隊。2005 年重新組建，於省級行政區設調查總隊，省以下縣以上行政區設調查隊，均屬事業單位，總編制員額共 1 萬 9,600 人。其行政級別原則上與同級政府統計機構同一級別，例如湖南省統計局屬於第 5 級之正廳、局級，則湖南省調查總隊級別相同。

1. 省級調查總隊

國家統計局於全國 22 個省、5 個自治區、4 個直轄市，及新疆生產建設兵團，共 32 個省級行政區設調查總隊，係該局之直屬派出機構。新疆生產建設兵團兼具生產、建設、戍邊、屯墾，實行「軍、政、企合一」之特殊組織。行政級別屬於第 4 級之副省、部級機關，行政業務受國務院及新疆自治區政府之雙重領導。

2. 副省級調查隊

國家統計局於廈門市等 15 個副省級市設調查隊，省以下各級調查隊並不隸屬該省調查總隊，係該局之直屬派出機構，但委託省級調查總隊代為管理。

3. 地級調查隊

地級行政區包括地級市、州、盟等共 318 個，均設調查隊。

4. 副地級及縣市級調查隊

大陸之副地級及縣市級行政區包括副地級市、縣、市、區、旗等共 2,869 個。國家統計局於經濟較發達，人口較多之地方設調查隊 887 個。縣調查隊設辦公室、綜合調查股、農村調查股、城鎮調查股等單位。

參、國家統計局機關組織及業務職掌綜合研析

中國大陸國家統計局有關組織及業務較為特殊之處，迥異於其他國家者，茲研析如次：

一、機關組織部分

(一) 統計機構名稱均為統計局

機關名稱應盡量表達其層級，例如臺灣之主計機關，中央政府稱為主計總處，直轄市及縣市政府稱為主計處，鄉鎮公所稱為主計室。大陸中央及地方各級政府不分層級均稱為統計局，僅能由加冠之政府名稱，例如廈門市統計局了解其層級。

(二) 事業單位

大陸之事業單位非政府機關，但行使部分政府機關職權，性質較為特殊。

(三) 機關內設政黨組織

世界實施民主制度國家黨政分離，政黨屬於社會團體，與政府屬於公法人之性質大相逕庭。中國大陸所有機關均設政黨組織，國家統計局設黨組及黨委員會。

二、業務職掌部分

(一) 同一單位業務及輔助職能

業務單位辦理機關業務，輔助單位支援機關服務事項，二者職能應予分開，

但國家統計局辦公室加掛國際合作司牌子，兼有業務及輔助二種職能。

(二) 一項業務由兩個單位辦理

總務業務分由辦公室及機關服務中心辦理，前者屬於行政單位，後者屬於事業單位。

肆、海峽兩岸統計機關之比較

海峽兩岸統計機關比較如次：

一、主計制度

我國將歲計、會計及統計三項業務結合為主計，由行政院主計總處執掌。政府編製預算需依賴會計與統計所提供之數據；會計將預算執行之情形忠實記錄，又為產生統計之主要來源；統計則為擬訂施政計畫編製預算與政事考核之重要依據。若無預算則會計無所附麗，若無會計則預算執行結果無從得知，若無統計則預算編製缺乏數據而失真，三者相互關連為用，不可或分。我國自民國 20 年起實施超然獨立之主計制度迄今已逾 80 載。中國大

論述》統計 · 調查



陸並無主計制度，設獨立之統計機關，國家統計局僅負責統計業務。

二、三總師制度

大陸各機關普遍設三總師，地位在各業務司司長之上。國家統計局設總統計師、總工程師、總經濟師。我國並未設置類似職務。

三、主辦統計人員之管理

我國採主計一條鞭制度，《主計機構人員設置管理條例》規定，一級主計機構主辦人員之任免遷調由中央主計機關辦理，其餘由各該管或其上級機關主計機構層報中央主計機關核辦。大陸各級地方政府之統計局局長係由地方政府自行任命。統計業務採地方政府為主及上級統計機關為輔之雙重領導方式。例如廈門市統計局由廈門市政府及福建省政府統計局雙重領導，福建省政府統計局由福建省政府及國家統計局雙重領導。

四、各部會統計單位

我國部、會有設單獨之統計處（室）或設包括會計及統

計之主計局（處、室）。大陸各部、委則僅有部分機關設置統計單位，例如人民銀行設調查統計司、海關總署設綜合統計司、商務部設綜合司，其下有統計分析處…等。

五、派出統計機構

我國主計總處並未在地方設派出機構，大陸國家統計局則在各省級行政區設調查總隊，地級市及縣市設調查隊，屬於該局之派出機構。

六、統計人員公職考試

臺灣包括統計人員在內之公職考試由考試院統一舉辦，大陸則由政府各部門自行舉辦考試。又大陸設有統計師制度，臺灣則無。

伍、結語

海峽兩岸自民國 38 年隔海分治後採取不同之政治制度，政體不同，制度互異。大陸之國家統計局隸屬國務院，有別於日本之政策統括官及統計局設在總務省之下，韓國之統計廳設在企劃及財政部之下。兩岸交流逐漸密切，互相了解對方之制度，應可減少兩岸之隔閡。

參考文獻

1. 國務院辦公廳（1994.2.24），關於印發國家統計局職能配置、內設機構和人員編制方案的通知，國辦發〔1994〕27 號。
2. 國務院辦公廳（2005.3.16），關於印發國家統計局直屬調查隊管理體制改革方案的通知，國辦發〔2005〕14 號。
3. 莊振輝（2013），海峽兩岸分級預算體制比較之研究，主計月刊，696，43-48。
4. 莊振輝（2011），我國預算法逐條釋論及案例解析：臺北：自印。

註釋

1. 大陸各機關設三總師制度，分別為總審計師、總會計師、總統計師、總工程師、總經濟師等職位，視機關性質而定，例如國稅總局設總審計師、總會計師、總經濟師等三師。
2. 臺灣《中央行政機關組織基準法》將機關內部單位分為業務單位及輔助單位；大陸統稱為行政單位。
3. 統計台帳係根據社會服務業統計資料整理及企業管理需要所設置之一種系統積累統計資料之登記帳冊。❖