

数据公布通用系统在中国
中国与国际货币基金组织技术合作的里程碑

中国-北京

2004年5月



国际货币基金组织统计部
何旗

数据公布通用系统在中国 中国与国际货币基金组织技术合作的里程碑

I、导言

自 1978 年中国实行改革开放政策以来，中国的经济和社会结构发生了深刻的变化。为适应这些变化，中国的官方统计机构在过去的 20 多年间在推进统计体系改革方面取得了显著的进展。在取得的各项成就中，中国于 2002 年 4 月加入国际货币基金组织的数据公布通用系统是其统计体系发展进程中向前迈进的最重要步骤之一。

在中国的统计改革和发展过程中，中国与其他国家双边和多边国际组织之间的技术合作发挥了重要的作用。这些技术合作包括交换技能和技术，提供培训和设备。国际货币基金组织统计部一直在宏观经济统计方面与中国进行积极的合作，其与中国的合作项目一直是基金组织与其成员国合作项目中规模最大的项目之一。

早在中国于 1980 年 4 月恢复了其在基金组织的席位后，基金组织统计部就与中国开始了技术合作项目。在合作的初期，基金组织统计部将合作的重点放在帮助中国机构了解国际上广为接受的统计方法论和做法。在整个八十年代，合作的形式主要是举办关于宏观经济统计的大型培训班，其内容包括货币银行统计、政府财政统计和国际收支统计。在举办这些培训班的过程中，基金组织统计部与中国国家统计局、中国人民银行、中国财政部和国家外汇管理局等进行了密切的合作。进入九十年代后，为应对中国经济的迅速变化和改革，基金组织统计部将其在中国的技术合作活动扩展至派出更多旨在解决某些具体统计问题的短期技术援助团。其目的是帮助中国机构根据国际通行的方法来编制统计数据，以满足中国当局和基金组织的业务需要。

1998 年 9 月，由基金组织统计部主任卡森女士率领的跨部门统计代表团访问了中国。在此之后，国际货币基金组织与中国的技术合作活动进入了一个新的阶段。该代表团在全面地考察了中国的统计体系和中国与基金组织统计部的技术合作之后，意识到为保证持续地为中国的统计改革提供技术合作，有必要提供更有针对性的技术合作，并在技术合作提供者之间进行更密切的协调。代表团还与中国当局达成以下共识，即将数据公布通用系统作为中国统计发展和协调技术合作活动的一个框架，从而在数据公布通用系统框架下将与中国的技术合作推向一个新的水平。

本文的重点是回顾自 1998 年基金组织跨部门代表团访华以来，基金组织与中国在实施数据公布通用系统活动方面的统计技术合作。本文的以下章节简要介绍了数据公布通用系统(第二节)，回顾了基金组织与中国在实施数据公布通用系统方面的合作(第

三节)，概括总结了数据公布通用系统对中国统计体系发展所作的贡献(第四节)，以及介绍了从中国实行数据公布通用系统的经验中得出的若干启示(第五节)。

II、基金组织的数据公布通用系统概述

在九十年代期间，特别是在 1994 年以来几次严重的国际金融危机之后，在全球范围内，人们日益认识到高质量的统计数据的重要性，以及对评估一国统计数据质量的国际公认标准的需要。在此背景下，基金组织理事会临时委员会于 1995 年 10 月批准建立两级数据标准：数据公布特殊标准(SDDS)和数据公布通用系统。数据公布特殊标准制定于 1996 年，是针对具有进入国际资本市场或预计短期内将进入国际资本市场的国家而设计的。参加数据公布特殊标准是自愿的，但是所有参加国都必须遵守一定的标准。数据公布通用系统制定于 1997 年，面向所有未加入数据公布特殊标准的国家。

数据公布通用系统是统计发展的综合框架，用来在决策和分析越来越需要准确和及时的统计数据的经济环境下帮助成员国发展其统计系统。参加国自愿地承诺在发展统计体系时遵守健全的统计做法。实施数据公布通用系统的责任落在各个国家的身上；各国可以灵活地选择实施的速度和方法。国际统计界，包括基金组织则发挥辅助作用，主要通过提供技术援助和在其数据公布通用系统网站上的公布标准公告栏(DSBB <http://dsbb.imf.org/>)上公布参加国的数据诠释，为成员国和用户服务。也鼓励各国统计机构在其自身的网站和/或以印刷形式公布其数据诠释(可以使用本国语言)。

加入数据公布通用系统不仅可以使加入国自身从中受益，而且还会使国际社会和使用者从中受益。数据公布通用系统的主要受益者为参加国的统计机构、数据的用户和技术援助的提供者。国家统计机构通过采用数据公布通用系统框架可以系统地全面与有重点地评估和改善其统计体系，包括各类数据和统计机构。从用户的角度看，数据公布通用系统可以提供大量关于参加国统计发展和改进计划的有价值的信息。详细的数据诠释还为用户提供了较好的可以用来评估数据是否符合其特殊需要的工具。数据公布通用系统还将成为双边和多边援助提供方的有价值的信息资源，并强化这些提供方之间的合作。

基金组织鼓励其成员国自愿地加入数据公布通用系统。加入数据公布通用系统涉及三项行动，在完成了这三项行动后，就意味着加入了该系统：(1) 承诺在发展本国的经济、金融、社会和人口数据的编制和公布体系时，以数据公布通用系统为框架；(2) 任命与基金组织工作人员合作的协调人；(3) 撰写将由基金组织公布的数据诠释(包括现行的统计编制和公布的做法，以及短期和中期的经济、金融、社会和人口数据的改进计划，以及所需要的技术援助和培训)。截止 2004 年 4 月末，共有 74 个国家加入了数据公布通用系统。

III、国际货币基金组织与中国在实施数据公布通用系统方面的合作

基金组织与中国在数据公布通用系统方面展开的合作始于九十年代后期，在此以后，有关合作一直没有间断。本节将按年度顺序概括地总结在中国加入数据公布通用系统过程中中国和基金组织采取的行动。

在基金组织执董会于 1997 年批准建立数据公布通用系统之后，基金组织总裁于 1998 年 2 月致函所有成员国和理事会，通知他们关于数据公布通用系统的动议。随后又致函包括中国在内的相关成员国，正式邀请这些国家加入数据公布通用系统。

1998 年 9 月，由卡森女士率领的基金组织统计部跨部门统计代表团在中国人民银行举办了首次数据公布通用系统研讨会。来自国家统计局、中国人民银行、财政部、国家外汇管理局、劳动与社会保障部和海关总署的官员参加了研讨会。在研讨会结束时，中国政府表示了有兴趣采用数据公布通用系统作为其长期统计发展的框架，并同意就中国加入数据公布通用系统的可能性进行进一步的讨论。代表团还向中国政府建议进一步考虑与技术援助的提供者召开一次会议，以便回顾近期的发展，找出新的重点、找出差距和无意识下的重复。代表团还表示愿意做会议的召集人，特别是如果中国统计机构认为召开该会议将有助于其在数据公布通用系统框架下的工作。

2000 年 5 月，中国国家统计局和基金组织统计部联合组织召开了*关于技术合作的国际会议：展望中国统计的未来*。来自七个中国机构的高级官员和十二个其他国家机构的代表，以及八个活跃地参与对中国进行统计技术援助的国际组织的代表参加了会议。在会上和会后进行的跟踪讨论中，几家中国机构提出了为加入数据公布通用系统提供技术援助的要求。

2001 年 4 月，由卡森女士率领的数据公布通用系统技术援助考察代表团访问了中国，并开展了一系列活动，以便协助中国参加数据公布通用系统。国家统计局和代表团联合主办了数据公布通用系统研讨会，该研讨会着重介绍了关于数据公布通用系统和编制数据诠释的最新发展。来自五个中国机构的官员参加了研讨会。国家统计局副局长邱晓华先生在会上作了题为“中国加入数据公布通用系统取得的新进展”的发言，该发言概述了数据公布通用系统工作组的研究结果，并通过列出所有数据组的详细比较表，概述了现行中国统计与数据公布通用系统所建议的做法之间的差距。发言中还提出了在中国实施数据公布通用系统的详细时间表。卡森女士在会上作了关于数据公布通用系统最新发展的演讲，并且指出，与数据公布特殊标准不同的是，数据公布通用系统的性质是一个建立统计能力的过程，而不是一项要达到的指标。研讨会以后，代表团还编写了几个数据类别的数据诠释。双方同意在研讨会以后，数据公布通

用系统工作小组将向国务院提交建议，申请国务院批准其致函基金组织表明中国有意加入数据公布通用系统。

2002 年 1 月，在国家统计局表示中国将加入数据公布通用系统的意向之后，原中国人民银行行长戴相龙先生致函基金组织总裁，正式宣布中国有意在 2002 年加入数据公布通用系统。该函还指定国家统计局副局长邱晓华先生作为中国的数据公布通用系统的协调人。基金组织总裁在复函中对中国的决定表示欢迎，并表示基金组织支持中国的这一动议。

2002 年 2—3 月期间，为回应中国加入数据公布通用系统的决定，由来自世界银行、经合组织和基金组织的工作人员组成的数据公布通用系统数据诠释编写代表团访问了北京。该代表团协助七个中国机构以中英文编写了一整套数据诠释草稿，供中国当局审批。在代表团访问结束时，国家统计局和代表团联合主办了数据公布通用系统研讨班，所有参加数据诠释准备工作的中国机构皆派员参加了研讨班。邱晓华先生发言概括总结了最新的进展和促使中国作出加入数据公布通用系统决定的新发展。卡森女士作了题为“数据公布通用系统：展望”的演讲，其他所有相关机构的代表也在会上作了发言。

2002 年 4 月 8 日，数据公布通用系统的中国协调人邱晓华先生致函卡森女士，正式通知基金组织在其网站的数据公布标准公告栏上公布中国的数据公布通用系统数据诠释。2002 年 4 月 15 日，中国的数据公布通用系统数据诠释公布在基金组织网站上的数据公布公告栏，从而完成了中国加入数据公布通用系统的程序。在 2002 年基金组织在华盛顿召开春季会议期间，基金组织总裁会见了戴相龙行长，祝贺中国为进一步改善其统计体系和加强统计做法透明度而采取的这一重要步骤。会后由基金组织发布了题为“中国正式加入国际货币基金组织的数据公布通用系统”的新闻稿。

2003 年 12 月，卡森女士率领基金组织统计部的数据公布通用系统进展和技术援助考察团访问了北京。代表团与来自所有相关机构的官员一起总结记录了近期的进展，制定了改善计划，找出了技术援助的需要，并协助他们更新了数据公布通用系统的数据诠释。在代表团访问结束时，国家统计局召集了由所有相关部门代表参加的总结会议，在此会议上，国家统计局做了关于中国的数据公布通用系统发展的报告，概括地总结了自中国加入数据公布通用系统一年半以来所有中国机构所取得的进展。来自各机构的代表也讨论了其所在机构的进展和进一步完善的计划。卡森女士在会上作了总结发言，归纳总结了中国机构所取得的主要成果，并且表示基金组织将继续支持这些机构为实施进一步完善计划所作出的努力。

IV、数据公布通用系统对中国统计发展的贡献

中国加入数据公布通用系统标志着中国统计体系发展向前迈出了一大步，并且在中国和国际上产生了深刻的积极影响。国际社会普遍认为中国加入数据公布通用系统是其自加入世界贸易组织之后与世界经济进一步一体化的重要进展。中国国家统计局前任局长朱之鑫曾将中国加入数据公布通用系统比作统计入世。数据公布通用系统对中国统计发展所作的贡献已经在以下几个方面得到了证实。

1) 数据公布通用系统为进一步发展中国的统计体系提供了一个框架，并帮助国际社会进一步意识到中国对编制出更好的统计数据的承诺。自两年前中国加入数据公布通用系统以来，中国机构已经在改善编制和公布经济、社会和人文数据方面取得了相当大的进展，尤为值得一提的是以下几方面的进展：(1)开始采用更多的国际上认可的方法，例如，更广泛地采用调查技术，在财政数据中包括社会保障数据，在货币统计中包括外币帐户的数据和外资银行帐户的数据，以及贸易指数的改善；(2)更多的机构预先发布数据公布时间表；(3)更广泛地公布统计产品，其中包括使用互联网站；(4)更快和更频繁地公布几组数据。

2) 数据公布通用系统提高了搞好统计的国民意识，强化了统计机构的地位。此前，公众很少对统计产生过如此大的兴趣。有关中国加入数据公布通用系统问题的讨论连续登载在主要国家级报刊上，中外主要新闻机构皆报道了中国宣布加入数据公布通用系统的消息。人们通过各种渠道发表了许多有关研究和探讨文章。国家统计局还出版了包括中国数据诠释的书籍，并向有关机构和公众发行。

3) 在基金组织网站上的标准公告栏上登载的中国数据公布通用系统数据诠释首次集中以英文全面地介绍了关于中国目前编制和公布宏观经济与社会人文数据的做法，以及改善计划和技术援助需要。详细的数据诠释还为用户有效地评估有关数据是否满足其特殊要求提供了必要的信息。用户经常访问和参考基金组织网站上关于中国的数据公布通用系统网页，并且给予好的评价。由中国机构在其自身网站和其他途径(如统计年报)公布的数据公布通用系统数据诠释也使中国用户受益匪浅。此外，数据公布通用系统的年度更新还提供了一种机制，用来更新统计做法、回顾一年中取得的进展，以及制定完善统计的新计划和找出技术援助和培训的需要，从而保证了数据诠释的最新性和可用性。

4) 数据公布通用系统促进了编制和公布统计的中国机构之间加强协调与合作。指定国家统计局副局长作为中国的数据公布通用系统总协调人确保了，并将继续加强在高层的协调与合作。由国家统计局举办的各类会议和研讨班也为这些机构提供了交换信息和解决跨部门问题的场所。

5) 数据公布通用系统为中国和技术援助提供国之间提供了一个新的技术援助平台。有关中国现行宏观经济和社会人文统计数据编制和公布做法，以及改善计划和技术援助需要的详细介绍为国际社会在中国开展和协调其技术援助提供了有用的框架。人们日益认识到数据公布通用系统是一个有用的信息来源，而且，技术援助的提供者已经利用其与中国讨论和计划技术援助。实际上，当数据诠释编写完毕，并登载在基金组织的网站上后，卡森女士曾向所有为中国提供技术合作者致函，通知他们中国的数据公布通用系统的数据诠释可供其使用。同时还鼓励中国的机构在与技术合作提供者讨论技术合作需要时与其分享这些数据诠释。

V、从中国实行数据公布通用系统的经验中得出的若干启示

中国是一个具有多样性和经济正在发生变化的国家，具有多个数据编制机构，每一机构又有多个层次负责数据收集，在这样一个国家中成功地实施数据公布通用系统将其他国家提供若干启示。从中国的经验中获得的启示可以归纳为以下几点：

1) 要想成功的推行数据公布通用系统，需要有来自高层官员的承诺和支持。以中国为例，来自所有机构，尤其是来自国家统计局的高层官员皆积极地参与和支持数据公布通用系统动议。指定国家统计局副局长为中国的公布通用系统协调人显示了中国政府高度重视关于数据公布通用系统的工作。基金组织也将有关中国的数据公布通用系统工作置于非常重要的地位。

2) 采取一个系统的组织形式能够有助于有效地实施数据公布通用系统，其中包括建立协调机制，明确规定的工作安排和工作程序。为了有效地实施数据公布通用系统，中国采取了若干措施和手段：(1) 建立了以国家统计局为主导的协调机制；(2) 在每一相关机构中指定了数据公布通用系统联系人；(3) 设立跨部门间的数据公布通用系统工作组，该工作组有国家统计局副局长领导，成员包括所有相关机构的联系人；(4) 在国家统计局内设立数据公布通用系统办公室，以协调所有相关机构关于数据公布通用系统的工作，并与基金组织协调；该办公室在负责其他事宜之外，还负责组织数据公布通用系统数据诠释的年度更新，以及准备关于中国数据公布通用系统发展的年度报告；(5) 为在中国实施数据公布通用系统制定了工作程序。

3) 可以通过各种渠道更广泛和更及时地公布数据公布通用系统数据诠释来进一步强化数据公布通用系统的数据诠释的可用性。在此方面，进行数据公布通用系统数据诠释的年度更新非常重要，其中包括更新各部门联系人的信息。当对数据公布通用系统数据诠释进行更新时，还有必要检查各机构公布的其他有关方法论方面的注释，以便做到具有一致性。应在各机构的网站上和其他有关出版物上公布更新后的数据公布

通用系统数据诠释，并告知用户。还应与技术援助提供者分享更新后的数据公布通用系统数据诠释。

4) 在一个国家实施数据公布通用系统的最初阶段，为了使用户和一般公众广为了了解，需要对数据公布通用系统进行更多的宣传和提供更多的资源。以中国为例，国家统计局会同其他机构组织了全国性的推广运动，包括在中国的主要报刊杂志上发表了一系列关于数据公布通用系统的文章，出版了关于数据公布通用系统的书籍，在电视和电台中播出关于数据公布通用系统的新闻报道，以及通过各个机构的互联网站和其他出版形式公布数据公布通用系统的数据诠释。此外，举办由所有相关机构参加的数据公布通用系统研讨班也很有用处。

5) 展望未来，随着中国在满足数据公布特殊标准这一要求更高的标准方面的不断进展，数据公布通用系统可以成为中国向数据公布特殊标准升级的台阶。值得欣慰的是，在中国加入数据公布通用系统两年以后，一些中国机构已经表示出希望和准备加入数据公布特殊标准的意愿，其他一些机构也在满足数据公布特殊标准方面取得了稳步的进展。在 2002 年中国加入数据公布通用系统之际，戴相龙行长引用了以下中国诗句：“欲穷千里目，更上一层楼。”回顾迄今为止所取得的成就，毫无疑问，中国统计将在不远的将来迈上更高的层次。