

我国国际服务贸易统计现状研究

凌国平

摘要： 本文研究了我国的国际收支统计体系(BOP)和开展 FATS 的基础情况。在这基础上,对我国国际服务贸易 BOP 统计的情况进行了分析。通过对上海市统计局进行的外商投资企业统计情况和 FATS 试点情况进行实地考察和实证分析,结合目前世界上国际服务贸易统计的最新发展,对我国国际服务贸易统计存在的问题和建立 FATS 统计的难点进行了深入探讨。

关键词： 国际收支统计;FDI 统计;FATS 统计;问题;难点

中图分类号： F 740.6 **文献标识码：** A **文章编号：** 1006-1894(2001)06-0040-12

一、我国国际服务贸易 BOP 统计现状

和大多数国家一样,我国并没有一套专门的国际服务贸易 BOP 统计体系。我国的国际服务贸易统计内含于我国国际收支统计。国际收支统计中有关服务贸易的内容及外商直接投资统计中的服务企业构成了我国国际服务贸易统计。因此要了解我国国际服务贸易统计的状况,只能从我国的国际收支申报体系入手。

(一) 我国国际收支申报体系

1. 国际收支申报制度

(1) 统计机构与职能。我国现行的外汇管理机制是人民币经常项目下可兑换,经常项目外汇收入实行银行结汇制度,资本项目外汇严格管理。由于国际收支都要涉及外汇的流入和流出,所以我国的外汇管理机制决定了我国国际收支统计只能由国家外汇管理局负责。

国家外汇管理局的主要职责是:设计、推行符合国际惯例的国际收支统计体系,拟定并组织实施国际收支统计申报制度,负责国际收支统计数据的采集,编制国际收支平衡表;分析研究外汇收支和国际收支状况,提出维护国际收支平衡的政策建议,研究人民币在资本项目下的可兑换;以及其他重要职能。国家外汇管理局下设的国际收支司负责组织实施国际收支统计申报制度和全国外汇收支统计制度,编制国际收支平衡表、国家外汇收支统计表及银行结售汇统计表;对外汇收支、国际收支状况进行分析、研究人民币汇率政策,监督检查人民币汇价实施情况和外汇市场的交易行为。

(2) 国际收支申报制度的基本框架。我国国际收支统计申报体系具体可以分为3个层次。第一个层次为《国际收支统计申报办法》;第二个层次为《国际收支统计申报办法实施细则》;第三个层次为《通过金融机构进行国际收支统计申报的业务操作规程》、《金融机构对外资产负债及损益申报业务操作规程》、《直接投资统计申报业务操作规程》、《证券投资统计申报业务操作规程》、《汇兑业务统计申报操作规程》等具体业务的操作规程。

2. 我国国际收支申报的基本规定

(1) 统计核算对象。国际收支统计申报范围为中国居民与非中国居民之间发生的一切经济交易。其中所称中国居民是指:(A)在中国境内居留1年以上的自然人,外国及香港、澳门、台湾地区在境内的留学生、就医人员、外国驻华使馆领馆外籍工作人员及其家属除外;(B)中国短期出国人员(在境外居留时间不满1年)、在境外留学人员、就医人员及中国驻外使馆领馆工作人员及其家属;(C)在中国境内依法成立的企业事业法人(含外商投资企业及外资金融机构)及境外法人的驻华机构(不含国际组织驻华机构、外国驻华使馆领馆);(D)中国国家机关(含中国驻外使馆领馆)、团体、部队。

(2) 申报内容。中国居民应当及时、准确、全面地申报其国际收支。中国居民通过境内金融机构与非中国居民进行交易的,应当通过该金融机构向国家外汇管理局或其分支局申报交易内容。中国境内的证券交易商以及证券登记机构进行自营或者代理客户进行对外证券交易的,应当向国家外汇管理局或其分支局申报其自营和代理客户的对外交易及相应的收支和分红派息情况。中国境内的交易商以期货、期权等方式进行自营或者代理客户进行对外交易的,应当向国家外汇管理局或其分支局申报其自营和代理客户的对外交易及相应的收支情况。中国境内各类金融机构应当直接向国家外汇管理局或其分支局申报其自营对外业务情况,包括其对外资产负债及其变动情况、相应的利润、利息收支情况、以及对外金融服务收支和其他收支情况,并履行与中国居民通过其进行国际收支统计申报活动有关的义务。

在中国境外开立帐户的中国非金融机构,应当直接向国家外汇管理局或其分支局申报其通过境外帐户与非中国居民发生的交易及帐户余额。中国境内的外商投资企业、在境外有直接投资的企业及其他有对外资产或者负债的非金融机构,必须直接向国家外汇管理局或其分支局申报其对外资产负债及其变动情况和相应的利润、股息、利息收支情况。

(3) 申报方式与原则。国际收支统计申报实行交易主体申报的原则,采取间接申报与直接申报、逐笔申报与定期申报相结合的办法。交易主体申报原则:《国际收支统计申报办法实施细则》和《通过金融机构进行国际收支统计申报的业务操作规程》明确指出在涉外收入申报工作中必须坚持在解付行申报的原则。之所以提出这条原则,是为了保证涉外收入申报工作在全国范围内有一个共同的标准,从而保证国际收支统计申报的准确性、完整性和可操作性。

3. 国际收支申报类型 我国的国际收支统计申报制度是从1996年1月1日起开始实行的。当时推出的是国际收支间接申报制度,1997年初推出了国际收支4项直接申报制度,即:直接投资统计申报制度、汇兑业务统计申报制度、证券统计申报制度和金融机构对境外资产负债及损益申报制度。现行的国际收支统计申报制度是指所有中国居民与非居民间发生的一切交易,由交易主体一方——中国居民——直接向外汇管理局或通过金融机构间向外汇管理局进行国际收支申报的一种制度。

目前国际收支申报的种类分间接申报和直接申报两大类。间接申报仅指通过金融机构

进行的国际收支统计申报,指中国居民通过各类金融机构,向外汇管理部门申报其与非居民通过金融机构所进行的全部经济交易。间接申报的申报主体并非直接向外汇管理部门申报,而是通过金融机构转报。间接申报按外汇资金流向分为收入申报和支出申报,按申报主体分对公单位和对私单位。直接申报指申报主体直接向外汇管理部门申报居民与非居民发生的经济交易,包括直接投资统计申报、汇兑业务统计申报、证券投资统计申报和金融机构对境外资产负债及损益申报。

(1) 间接申报。

1) 申报限额:1998年7月1日以前通过金融机构申报国际收支的限额是300美元,但涉及贸易进出口核销项下的通过金融机构发生的国际收支交易,不实行限额申报,仍按有关进出口核销的规定填写相应的核销单。1998年6月11日外汇管理局决定从当年7月1日起将通过金融机构进行的国际收支间接申报的申报限额由300美元调整到2000美元。

2) 申报方式:通过金融机构进行的国际收支统计申报为间接、逐笔申报,即交易主体必须通过相关金融机构逐笔向外汇局申报其对外交易情况;

(2) 直接申报。

1) 申报限额:凡通过金融机构发生国际收支交易、金额在300美元以下(含300美元)或等值的其他货币的,交易主体免于填写相应的申报单;

2) 申报方式:4项直接统计申报为交易主体定期地、直接向外汇局申报其对外交易状况。

4. 申报数据的检验与保密

(1) 数据核对方式。国际收支统计监测系统数据核对制度采用季度核对方法,对分局上报数据与总局接收数据进行核对。各省级局应制定相应办法,建立与二级分局及外汇指定银行之间的数据核对制度。各外汇指定银行总行应制定相应办法,建立起内部的数据核对制度。国家外汇管理局或其分支局可以就国际收支情况进行抽样调查或者普查。国家外汇管理局或其分支局有权对中国居民申报的内容进行检查、核对,申报人及有关机构和个人应当提供检查、核对所需的资料和便利。

(2) 数据的收集和传送。从1997年开始,要严格按照《通过金融机构进行国际收支统计申报的业务操作规程》的要求,正常开展通过金融机构进行的国际收支间接申报的工作,并按要求报送数据,不得再搞突击录入,以确保数据的质量和及时性。建立和完善国际收支统计监测计算机系统,从支局开始,重新进行汇总,并从支局开始向上逐级重新上报汇总数据,以保证系统的一致性和汇总数据的完整性。核对表的上报及反馈均采用传真方式。

(3) 数据保密。

1) 国际收支统计申报信息实行严格的保密制度。外汇局对申报者的具体数据严格保密,只将其用于国际收支统计。除法律另有规定外,国际收支统计人员不得以任何形式向任何机关和个人提供申报者申报的具体数据。

2) 外汇局国际收支统计人员到银行及有关单位查阅申报单时,应持外汇局统一制发的《国际收支申报核查证》,并在银行帐号及有关单位业务部门的陪同下方可进行。除法律另有规定外,其他任何人无权保存、查阅、调用、复制留存备查的申报单。

(二)我国BOP统计和IMF规定的差异

1. 国际服务贸易的分类(经常项目下的服务分类) 《国际收支手册》把服务分为11

个大类,我国国际收支平衡表的编制主要基于《国际收支手册》的规定,但在具体的服务项目分类上有所不同(参见下表)。

我国和 IMF 对服务分类的差异表

中国对服务的分类	IMF 对服务的分类
运输	
旅游	
通讯服务	
建筑服务	
保险服务	
金融服务	
计算机和信息服务	
专有权利使用费和特许费	
咨询	其他商业服务
广告和宣传	
电影和音像	个人、文化和娱乐服务
其他商业服务	
别处未提及的政府服务	

2. 和货物贸易的关系 国际服务贸易中运输、保险等服务与货物贸易共生共存,如何把此类服务贸易的数额从货物进出口中分离出来是一个难点。IMF 规定进出口商品都以市场价值在统一的计价点记录,即以出口经济体的海关边境的离岸价为货物进出口计价。出口经济体关境至进口经济体关境间的由非居民提供的服务一律计入进口经济体的服务项下。出口经济体关境至进口经济体关境间的由居民提供的服务作为虚拟服务出口,计入进口经济体的服务出口项下。旅游不同于其他各项国际服务贸易,它不是一项具体劳务,而是向旅游者提供的一整套服务,包括旅游者在一个经济体内从该经济体中获得的货物和服务。因此并非所有居民与非居民间商品的交易都计入货物项下,有些货物被列在服务项下。

在实践过程中,我国并没有严格区分货物和服务。虽然货物进出口规定了离岸价原则,但除了这个基本原则外,基本上没有对服务和货物的更明确规定,往往是将一些附属货物的服务计入了货物贸易金额中。

3. 居民的概念界定 居民和非居民的划分在国际服务贸易统计中至关重要。IMF 规定,服务贸易中的居民是指一个国家的经济领土内具有同一经济利益中心的机构和个人,除此之外,经济利益中心是划分居民与非居民的标准。居民与非居民是相对而言的,一国的居民对于其他国家来说可能就是非居民。一国的经济领土包括该国政府所管辖的土地领土和该国政府所拥有的“飞地”。对于海洋国家,经济领土包括属于这个国家并同大陆一样置于同一财政、货币当局管辖的岛屿。经济领土包括在海关控制下的自由区和由离岸企业经营的保税仓库或工厂。“飞地”指位于本国地理领土之外的,由本国政府拥有或租用的,经所在国政府同意的用于外交、军事、科学或其他目的的领土。具体而言领馆、使馆、海外军事基地都属于此范围。为避免重复计算,位于本国的地理领土界内的飞地不作为本国的经济领土。

本国的居民可以分为两大类:(1)家庭和组成家庭的个人;(2)法人和各类社会团体如公司、非盈利性机构和本国政府。对于家庭或个人长期居住地就是该家庭或个人的经济利益中心,但如果一个居民家庭中个人离开某经济领土并在一段时间又回到家庭中的仍视之为该国居民。机构在某经济领土内从事经济活动或交易一定时期以上或拥有该国经济领土以

内的土地展品建筑,即认为此机构在该国具有经济利益中心。

二、我国国际服务贸易 FATS 统计现状

根据服务贸易总协定(GATS)的定义,服务贸易的 FATS 统计反映了外国附属机构在东道国的服务贸易情况,包括了其与投资母国之间的交易、与东道国之间的交易、以及与其他国家之间的交易。FATS 统计分为外向型和内向型两个方面。别国在东道国的附属机构的服务贸易的统计被称为“内向型 FATS 统计”(即 FDI 统计),东道国在别国的附属机构的服务贸易的统计被称为“外向型 FATS 统计”。

(一)我国国际服务贸易 FATS 统计概况

尽管对外投资已日益引起社会各界的重视,但是由于多种原因,我国在对外投资领域的统计状况依旧不成体系。客观地说,我国在国际服务贸易 FATS 统计领域仍处于空白状态。具体体现在:

1. 统计体制上的空白

(1) 机制的不健全是统计工作建设滞后的首要原因。中国的统计机关是直属于政府领导的公务员机关,因而中国国际服务贸易统计工作的开展取决于中国的统计机制的建设和完善。但是,目前我国的统计机制并不健全,这直接导致了我国 FATS 统计工作的空白。这其中固然有技术上的因素,然而政府领导在统计观念上的落后也有一定的责任。

(2) 国内的统计单位至今未为 FATS 统计领域建立专职对口统计部门。作为国内专职从事统计业务的国家统计局及其地方直属机关未直接介入涉外统计的第一线,与此同时,国家海关及其下属海关、国家对外贸易经济合作部及其直属各级外经贸委、国家外汇管理局、甚至部分国内高校却从事着对国内各级政府和企业的向海外提供投资和服务的统计业务,以及编制、出版相应统计数据刊物。

(3) 国内的立法机关至今未就 FATS 统计事项颁布相应法规予以规范。中国自改革开放以来,与世界经济的交往已有 20 余年,并且交往程度与日俱增,然而,值得注意的是,至今国内所颁布的法律法规却从未提及针对涉及海外投资统计的条文。由此可见,缺乏明确的法律依据是造成 FATS 统计工作滞后的因素之一。

2. 统计方法和统计研究的空白

(1) 国内的统计单位未就 FATS 统计设立相关的统计科目和统计表式。限于非专业统计部门的业务能力,目前国内从事涉外统计的部门所采纳和实施的统计科目和统计表式无法适应当前复杂的我国对外国际服务贸易统计的需要,因而导致了当前我国国际服务贸易统计的统计科目和统计表式在设计上的缺陷。

(2) 国内缺乏专业的 FATS 统计科研能力。尽管中国经济与世界经济的交往已有多时,然而由于国内统计体制的不健全,以及国内统计部门的普遍不重视,并且国家在 FATS 统计的科研领域投入过少,以至于形成了目前中国在 FATS 统计领域的落后局面。这不仅仅表现在目前国内的统计部门无法提出切实可行的统计实施方案,而且还表现在国内的统计部门无法就目前国际上广泛引起争议的外向型 FATS 统计的若干话题提出符合中国自身特色的观点。

(二)我国 FATS 统计的初步尝试和基础

从总体上讲,我国的 FATS 统计仍然处于空白,但是从具体的统计发展情况看,我国在内向 FATS 统计上仍然作出了一定的尝试,特别是在和 FATS 相关的 FDI 统计上,我国已经具备了一定的基础。从全国范围看,上海是对 FATS 统计进行尝试较早的地区。1999 年末,上海进行了我国首次内向型国际服务贸易 FATS 统计,不论结果如何,毕竟这是可喜的第一步。

1. FATS 统计与 FDI 统计的联系 按照《国际服务贸易统计手册》定义,外国直接投资(FDI)金融交易和相关投资头寸(储备)及其计量都不是 FATS 的变量,因为它们并不附属于外国附属机构的整体经营范畴,而仅与直接投资者和其外国附属机构之间的交易与头寸有关。此外,这些非 FATS 变量在被作一般性统计编辑时已经考虑了其所有外国附属机构的交易和头寸,而真正的 FATS 变量在编辑时仅考虑了直接投资者持有大多数股份的附属机构。尽管存在着这些差异,但是 FDI 统计仍然应该被认为是 FATS 统计的一个主要的附属部分,它们可以与 GATS 变量一起被应用于显示由直接投资者资助的附属机构的经营水平。

此外,对于无法立即实行 FATS 统计编辑的国家而言,FDI 统计能提供一个商业存在的临时过渡指标。同时,发展 FATS 的两种基本方法也决定了 FATS 统计和 FDI 统计之间有密切的关系。一种方法是引导调查从而直接获取外国居民附属机构的经营信息。第二种(仅能被用于对内投资)确认了由外国所有公司确认的关于居民公司的现有信息中的二级系统。这两种方式无论采取哪一种,都会与外国直接投资的现有数据相联系。当在进行 FATS 统计的调查时,在通常收集的 FDI 数据中被采用的记录将被用于鉴定为之进行 FATS 变量收集的多数权所有的附属机构。另外,FATS 的关键变量还可以被加入到现有的 FDI 调查中。

2. 我国 FDI 统计现状 我国还没有真正开展内向型的 FATS 统计,但我国按照 BPM5 和 OECD 外国直接投资基准定义第 3 版(BD3)所述进行的 FDI 统计已日趋完善。既然 FATS 统计和 FDI 统计有着密不可分的关系,那么了解我国 FDI 的统计现状对于将来发展我国的内向 FATS 统计就具有重大的意义。

(1) 统计主体。国家外汇管理局及其各级分局负责我国的 FDI 统计。申报表由国家外汇管理局统一负责设计和修改。有关企业将按要求填报的申报表送至当地外汇管理局。二级分局、经济特区分局、计划单列市分局向省级分局报送。各省级外汇管理分局将其所辖地区企业的直接投资汇总信息以汇总表式报送至国家外汇管理局。

(2) 统计对象。在我国,外商直接投资主要有吸引外商投资兴办中外合资经营企业、中外合作经营企业、中外合作开发和外商独资经营企业四种。其中,按照《中外合资企业法》规定,在合资企业的注册资本中,外资投资比例一般不低于 25%。

(3) 统计流程。有关企业应按要求填报相应报表一式两联,第一联报送当地外汇管理局,其中季报须于季后 15 日内报送,年报须于年后 45 日内报送。二级分局、经济特区分局、计划单列市分局向省级分局的报送时间由各省分局确定。各省级外汇管理局须于季后 45 日内将其所辖地区相关企业的汇总信息报送至国家外汇管理局,年报的录入和报送工作须于年后 75 日内完成。

(4) 统计调查制度。实行全面定期统计报表制度,即从上而下地布置,按照统一规定的要求,由基层单位依据一定的原始记录,按季逐级提供统计资料。

(5) 统计内容。外商直接投资统计,除了统计投资情况以外,还要统计分行业和分国别(地区),同时统计期末实有企业数及投产企业数等指标。分行业统计指标,主要根据国民经济行业指标分类,有农、林、牧、渔业、工业、建筑业、运输、邮电业、商业、饮食、物资供销业、房地产、公用事业、服务业、旅游业及其他行业。分国别(地区)统计,主要分别列示投资者的国家(地区)。期末实有企业数及投产开业数,我国规定利用各级工商管理部门注册登记数。对投产开业后外商投资企业生产经营情况,目前统计以下经济指标,如总产值、销售(营业收入)、其中出口销售收入、外商投资收益等。

3. 上海 FDI 统计实证 我国地域辽阔,各地经济发展水平不一致,形成了不同的投资环境,而投资环境在很大程度上决定了外资投资的去向。由于各地的外商投资情况有很大差别,各地基于此的统计工作亦有所不同。上海作为全国的经济中心,是外商投资的聚集地,FDI 统计工作相对比较完善。

(1) 统计主体。有关企业的上级主管部门(或审批部门)、有关企业所在行政区域的区、县外经委、以及上海市统计局外经处。

(2) 统计对象。包括 4 类,即中外合资企业、中外合作企业、外商独资企业、享受外商投资企业待遇的股份制企业。

(3) 申报流程。中外合资(含 B 股企业即外方控股在 25% 以上享受外商投资企业待遇的股份制企业)和中外合作企业上报中方的上级主管部门(或审批部门)。外商独资企业以及中央、外省市在沪注册的外商投资企业,按所在地原则报送所在区域的区、县外经委(办)。统计报表由各统计主管部门负责数据录入、审核、汇总,并于每月 25 日前(12 月份报表于次年 1 月底前)将全部基层企业统计数据上报市统计局外经处。凡本市暂时还未落实中方上级主管部门的市批外商投资企业,直接上报市统计局外经处统计报表一份。注册在闵行、虹桥、漕河泾 3 个经济技术开发区及其他市级工业开发区内的外商投资企业,在按上述要求报送的同时,增报所在开发区管理部门一份。

(4) 统计调查制度。实行全面定期统计报表制度,即从上而下地布置,按照统一规定要求,由基层单位依据一定的原始记录,按月逐级提供统计资料。

(5) 统计内容。统计报表主要对外商投资企业的投资情况、生产经营和财务情况、商品进出口和外汇收支情况以及从业人员和劳动报酬情况四大内容进行统计。

(6) 统计数据处理。各统计主管部门负责将数据正确录入、审核、汇总后上报至市统计局外经处。数据至统计局后在输入到数据库中时,数据库系统利用部分指标之间的平衡关系自身进行逻辑错误的检查,以查实由于录入错误引起的数据偏差。如在投资情况中,外商实际投资额指的是外商以现金、实物以及无形资产计价的全部实缴资本额,那么外商实际投资额须等于现金、实物、无形资产作价投资额的 3 项之和。除数据库系统自身逻辑纠错外,还可由统计人员进行主观判断。如对于投资额的判断,一般说来在投资期内(减资除外),投资额是逐渐递增的,统计人员就可以通过这种趋势对数据进行主观判断。

对于发现错误的数,若是由各统计主管部门上报至统计局的,统计局通知各统计主管部门,要求其将数据纠正后再上报;若是由企业直接上报至统计局的,统计局通知该企业要求其将数据进行纠正后再上报。

原则上要求上海市注册的全部外商投资企业均需申报,但实际上难免存在遗漏的部分。要保证数据的全面性,就须进行全面调查,但其工作量是非常巨大的,在显示中由于成本太

高而不具有可行性。上海市统计局现行做法是确保大企业按期申报,如规定注册地在浦东、注册资本在500万美元以上的企业必须进行申报。虽然部分遗漏会有损数据的全面性,但统计的目的除了取得绝对数外,反映一种趋势也是同样重要的。因此,在没有其他可比数据的前提下,以统计局的数据为准上报至外汇管理局上海分局。

4. 上海首次内向型国际服务贸易 FAST 统计实验 上海的首次内向型国际服务贸易 FATS 统计实验是建立在 FDI 的基础上的。由于缺乏统计对象的资料,专门的统计力量和统计资金,所以在取样上,将 FDI 统计对象全数列为统计样本,在 FDI 报表中增加了服务贸易一项。然后将这些数据进行分类汇总,得出了内向型 FATS 的初步统计数据。

当然,无论从哪一个方面讲,上海的这次统计都是相当粗糙的。但是,由于 FDI 统计对象包括了所有外商企业,对他们的服务贸易进行统计汇总仍然有一定的参考意义。特别是在目前一切空白的情况下,这种在原有基础上的增添也为以后的发展提供了一种思路。

三、统计体制上的缺点

统计体制是一个国家组织领导和管理统计工作的体系和制度。我国所实施的统计体制是集中型统计体制——统一领导,分级管理,由国家设立专门的统计领导机关——国家统计局负责统一领导、协调全国的统计业务工作,并主管重大的国情国力统计调查。并且就现状而言,我国的统计体制集中程度较高。在长期的计划经济体制下曾发挥了积极的作用,但目前随着国内经济发展的变化,其暴露出来的弊端十分明显。从而影响了统计数据的质量。

(一) 对地方政府的依赖导致了在统计业务上地方政府的行政干预

现行的“统一领导,分级负责”的管理体制,即统计业务、编制经费由国家统计局统一领导,统计机构、人员归同级地方政府负责,是计划经济的产物。在20世纪50年代初,我国物资极端缺乏,社会生产力十分低下,当时,国家在无力统管全国统计经费的情况下不得已而为之。这样就造成统计部门长期以来在经费开支上对各级地方政府依赖性过大。而各级地方政府对统计部门的行政干预正由此引发而来,因此,如何处理好行政界限和统计组织之间的关系,成为了最根本的问题。

尽管我国的统计法实施细则第12条第4款明确规定:“统计调查所需的人员和经费应当有保证”,但是该类法规未能就具体的经费数额及分配方式作出明确的规定。以至于存在着地方政府对于不与其合作的地方统计机关仅给予少量的、仅能勉强维持日常工作的费用的可能性;而另一方面,地方统计机关也存在着为获取小团体的局部利益而与地方政府合谋的可能性。由此,从理性主体的角度出发,两者为谋求各自利益最大化而导致统计业务成果失真的可能性是必然的。

(二) 地方政府的部分领导权构成了统计部门履行监督职能的障碍

鉴于我国目前实行的“分级负责,统一领导”的统计管理体制,地方各级统计局同时受同级地方政府和上级统计局的双重领导,在统计业务上以上级统计局的领导为主,在行政上以当地政府领导为主。很显然,在这样的职能安排下,监督主体将因监督对象的不同而有较大的监督差异:对于下级可能会因等级关系而有一定的效果,而对于同级则往往因碍于行政

上千丝万缕的关系而走过场放过关。因此这种以“双重领导”为特征的统计体制对于开展统计监督提高统计数据质量产生了极大的制约性。

根据《统计法》，各级地方统计机关理应对同级政府实行统计监督，那么正是由于现行的运行体制上的缺陷而使得这种监督在很大程度上成为了一纸空文。

（三）统计协调乏力的问题

在现行的统计体制下，由于行业划分条块分割，政府统计部门很难对部门统计进行协调，统计指标不统一，统计报表多、乱和数出多门的问题一直得不到很好的解决。例如，在以BOP原则体系下的国际服务贸易的统计中，一直存在着因国家外汇管理局和国家统计局在业务上的交叉，而导致数据统计重复、遗漏、偏差的现象。

部门统计数据质量是政府统计数据质量的重要基础，尤其是建立新国民经济核算体系以后，统计指标和内容已更多地包含了财务会计指标，部门会计统计质量将直接关系到政府统计数据的质量。因此，就如何妥善协调国家其他各部门的统计工作、提高整体统计效果而言，目前的统计体制也有待改善。

四、统计体系建设的不完善

改革开放以来，我国第三产业发展迅速。从全国范围来看，第三产业的经济总量已占国民经济的1/3以上，其中服务业又占了第三产业的1/3。服务业已逐步成长为国民经济的支柱产业，成为新的经济增长点。然而，就目前的服务业统计体系建设而言，却存在着诸多不完善之处，影响了国内外服务业贸易统计的数据质量。

1. 服务业统计范围不全 长期以来，我国简单地把第三产业作为服务业的代名词，因此在行业分类上和国际标准有很大差距。有些属于大服务业范围且当前经济发展热点的行业，如房地产业、金融业、保险业等，没有包括在服务业范围内，部分信息行业类型甚至未被以服务行业或以其他行业形式纳入统计范围，如计算机信息服务行业、中介代理等行业。服务统计范围的不健全，无法满足分析我国日益变化的国民经济结构的需要，同时也不能反映服务业的全貌。

2. 服务业统计的内容单一 目前，国内服务业贸易的统计内容仅仅局限于财务方面的指标，没有设置反映行业特点、规模等方面的指标，如服务性企业组织的人员数量、交易方式、交易结构等指标均未纳入统计范畴之内，因而当前国内的统计成果还尚且不能满足制定行业发展规划和进行行业管理的需要。这是影响服务业统计生命力的关键所在。

3. 服务业统计科目设计不合理 服务业行业差异较大，统计涉及范围广，单位多，不加区别地统一执行全面报表科目制度，既不现实，亦无必要。例如，我国的统计部门将金融与保险归为统一统计科目，显然按目前这两个行业的发展特点而言，这种分类方法具有明显的不合理缺陷。同样，对于运输邮政电信行业，沿用以往的分类方法归为一类也不符合目前的行业发展现状。因此，目前的服务业统计项目设置亟需根据不同行业的特点，制定适合该行业的新统计分类方法。

4. 服务业统计人才匮乏 服务业统计制度建立的时间较短，对基层统计人员缺乏系统的指导和培训，统计工作的基础十分薄弱。笔者在对一些统计部门的实地采访中，深切感

到,大部分统计工作者对什么是国际服务贸易,什么是国际服务贸易统计知之甚少。统计人才的匮乏是我国要健全国际服务贸易统计的重要障碍之一。

五、统计方法上的若干不足之处

1. BOP 统计存在的问题 总体上,我国的国际服务贸易 BOP 统计是遵照 IMF 规定执行的,并且在世界范围内属于做得比较好的国家,但还存在不足之处,列举如下。

(1) 我国国际服务贸易统计和境外投资统计尚不健全。这主要反映在我国对外经济贸易存量和外资企业经营情况的指标设立的不足。不利于进行结构分析和国际间的比较,有些指标虽已列入统计制度,但由于统计方法所限,无法取得可靠的数据。

(2) 现行对外经济贸易统计指标体系整体性不强。目前,利用外资统计、对外承包劳务统计、国际旅游统计已经列入了统计制度,而其余的均属业务管理统计。由于有关各部门都是从自己的工作需要出发,来规定各项统计的内容,所以统计数据资料不仅相当分散,而且数据之间还存在着不衔接、不一致的现象。例如,利用外资统计的对外借款数据就与外债统计数据有不小的差距。由于数据混乱,致使重复、遗漏、互相矛盾在所难免,而这些问题最终都要反映在国际收支平衡表中,因而就构成了该表中“误差与遗漏”项目数字相当可观的原因。

2. FATS 统计存在的问题 我国国际服务贸易的 FATS 统计尚未建立,因而也就无所谓存在问题。但从上海等一些城市已开始着手的 FATS 统计工作试点情况看,试点中存在的不少问题值得关注。

(1) 未能明确合理的国别统计标准。在内向型 FATS 统计中,由于海外投资主体其本身存在着股权结构外来成份,因而在对其对外投资的统计国别归类中产生了将 FATS 变量归类至直接投资者的国家(第一个外国母公司),还是将 FATS 变量归类至最终投资者国家(最终受益的业主)的问题。

IMF 的 BPM5 和 OECD 的 BD3 认为:编辑外国直接投资国际收支平衡表时,应仅考虑直接投资国。但是关于直接投资头寸,BPM5 则建议这些应该分配至直接东道国或投资国,BD3 建议这些头寸应该按最终东道国或控制国单独统计。

而从此次上海统计试点来看,统计部门仅仅按申报企业的直接投资国国别进行统计划分,显然这与 IMF 的原意是有一定的偏差的,并且对于由若干海外联合企业所构成的联合投资集团在华投资的企业而言,确定明确合理的国别划分标准和原则更显其重要性。

(2) 未能明确统计对象的业务内容分类。服务和货物常常是相互渗透,所以各国际组织都建议在统计国际服务贸易时,应该将货物制造商提供的服务纳入统计,而将服务商提供的货物贸易剔除出去。这对于统计跨境交易为主的 BOP 统计而言,由于存在海关和外汇监管,在操作上难度相对较小,所以许多国家也基本按照这个要求在努力实现。但是,对于以商业存在为主的 FATS 统计,要将货物和服务完全分离统计,难度要大得多。鉴于这个原因,各个国际组织并没有制定出统一的统计标准。

IMF 提出的建议是应该将所有的附属公司,无论其是货物制造商还是服务提供商,纳入统计范围,同时按照生产者的行为或产品类别进行分类统计,这样就可以避免将货物和服务混淆统计的问题。从实践上讲,将所有行业的附属公司纳入统计虽然增加了统计成本,加大了系统误差,但是操作难度并不大,是可以实现的。但是在数据按照生产者的行为或产品

类别进行分类统计上,存在着两个问题:(A)统计国究竟应该采用生产者的行为还是产品的类别进行分类,IMF没有作出明确规定。目前按照生产者行为进行分类的权威分类标准是《ISIC—国际标准产业分类(第3修订版)》与《ACFA—外国附属机构行为分类》,按照产品类别的权威分类是《CPC—联合国主要产品分类》,两者存在较大的区别,如果不做统一,那么各国数据就不具有兼容性和可比性;(B)如果是规定按照产品类别进行分类,那么有些FATS变量,如增加值和就业,就存在不适合分类的问题。

而就本次上海统计试点来看,统计部门仅在申报的填置报表中设立“对境外营业(销售收入)”一个科目,以此作为外向型FATS统计的内容,且不按产品/服务类别进行分类统计。因而此项统计方式未免过于粗略。

3. 目前我国建立外向型FATS统计的若干难点

(1) 统计业务的归口。由于传统上,我国将凡涉外的经济事务统一划归各级外经委,造成了涉外经济数据统计工作被人为地划归非专业单位管辖。一方面,造成了该项统计工作的过程中的部分不科学性及其不合理性;另一方面,从总体统计全局来看,统计工作的数据发布被人为地分割成两大体系,因而对外发布的数据难免有冲突差异之现象。为此,有必要在现有的各级统计部门内部专设统计部门,从各级外经委辖下全面接受该项业务。为此,就该项业务的转移事宜将涉及两方面问题:

1) 现有统计单位内部对口部门的建设。首先,由于我国国际服务贸易涉及的范围较广,因而在部门设立的过程中必将涉及如何合理规划组织结构、避免部门庞大、提高效率的问题;其次,鉴于我国国际服务贸易发展现状的不平衡,如何在各地区的基层按因事设人的原则建立基层统计部门,也将是未来我国开展国际服务贸易统计体系建设的一个问题;最后,有关的部门建设费用也应当成为未来统计体系设计应考虑的因素之一,毕竟组织规模将是非常巨大的。

2) 业务移交过程的时间。未来新的专业统计部门的建设和完善将是一个漫长的历程,为此如何作好期间的业务移交工作、协调好有关双方的移交步骤,同时又使目前的统计工作保持延续或有更新的提高,这亦是一个令人关心的问题。

(2) 统计科目的设立。从目前国内的FATS统计现状来看,由于该领域正处于开发阶段,因而如何合理科学地设计统计申报科目以及时准确地反应出经济问题和特征,同时又兼顾申报者执行的效率,以及平衡这两方面的得失将成为当前统计部门的攻关重点。

(3) 统计法规的完善。法规的建设是完善统计工作的又一个难点,尤其是在外向型FATS统计中更显其重要性。基于外向型FATS统计较难监管的特点,如何有效地建立一套行之有效的触发机制督促统计申报行为人主动、准确地完成申报义务将是目前我国统计立法部门的一个攻关重点。

(4) 统计客体的监管。被统计企业的监管是FATS统计中的一个大难题。从企业的角度来看,一方面,烦琐的申报填表增添了企业的负担,况且海外数据的汇总申报本来就因地域上的不便而更增加企业的申报负担,另一方面,企业往往出于市场竞争的需要、以商业机密为重对此类经营数据多加保密工作,因而,对于国家统计单位的调查其往往持能瞒则瞒、尽量少报、不报的原则。而从统计单位的角度来看,则存在着因地域距离的原因,而陷入无法行使执法、监督、处罚等权利的困境。

(作者单位:上海大学)