

Doi :10.11840/j.issn.1001-6392.2016.01.002

海岛统计报表制度研究与实践

张峰, 王晶, 李佳芮, 孙苗, 蔡大浩

(国家海洋信息中心, 天津 300171)

摘 要:按照《中华人民共和国海岛保护法》相关要求,开展了海岛统计报表制度的研究和建立工作,统计内容包括海岛生态保护、海岛开发利用、海岛人居环境、特殊用途海岛保护和海岛管理 5 个方面,共 15 张表,386 个统计指标。该制度具有依法设置报表指标、充分考虑跨部门数据获取的可行性、历史数据与变化数据有机衔接、分级填报、逐级汇总等特点。通过对海岛保护法条文的研究以及报表制度分析和实践验证,该报表内容丰富全面,指标设置科学合理,将为国家各级海洋管理部门实施科学有效的海岛保护与管理提供基础数据支撑。

关键词:海岛;统计;报表;制度;海岛保护法

中图分类号:C829.22

文献标识码:A

文章编号:1001-6932(2016)01-0011-05

Research and practice on the island statistical reporting system

ZHANG Feng, WANG Jing, LI Jia-rui, SUN Miao, CAI Da-hao

(National Marine Data and Information Service, Tianjin 300171, China)

Abstract: In accordance with the "Island Protection Law of the People's Republic of China" and relevant requirements, the research and establishment of the island statistical reporting system were carried out. The statistics content include five fields, that is, island ecological protection, island development and utilization, island living environment, special-purpose island protection and island management, with 15 tables and 386 statistical indicators. Studying on provisions of Island Protection Law as well as analysis and practice on the reporting system prove that the report system is content-rich and comprehensive, and indicators are scientific and rational. The island statistical reporting system will provide the basic data support for national oceanic administrations at all levels to implement scientific and effective protection and management of islands.

Keywords: island; statistics; report form; system; Island Protection Law

我国是海洋大国,海域辽阔,海岛众多,仅面积大于 500 m² 的海岛就有 6 900 多个,其中有居民海岛 400 多个(周学锋等,2013)。作为海洋生态系统的重要组成部分,这些海岛拥有丰富的生物、旅游、港口、矿产等资源,是我国海洋权益维护、海洋社会发展的重要依托,具有十分重要的战略地位。因此,加强海岛保护与管理工作意义重大。20 世纪 80 年代,国家组织开展了第一次全国海岛资源综合调查,基本摸清了我国海岛数量、分

布、资源、生态等基础情况。2004 年开展的 908 专项调查中设立了海岛专题调查任务,对 500 m² 以上海岛开展了遥感和实地踏勘相结合的综合调查,获取了宝贵的海岛基础数据。近年来,随着海洋社会经济活动的日益频繁和加剧,我国海岛的自然形态、生态环境、资源状况、开发利用情况发生了较大变化,海岛及其周边海域生态环境遭到严重破坏,海岛的保护与可持续开发利用面临严峻挑战。2010 年,《中华人民共和国海岛保护法》

收稿日期:2015-04-23;修订日期:2015-07-08

基金项目:国家海岛保护与管理专项(4042301);国家 973 项目(2012CB316200)。

作者简介:张峰(1978-),男,河南安阳人,博士,副研究员,主要从事海岛信息化、海岛统计、海岛信息分析处理等相关技术研究。
电子邮箱:olileo@163.com。

<http://hytb.nmdis.org.cn>

(以下简称《海岛保护法》) 出台以来, 国家对于海岛环境与资源的保护步入了法制化轨道, 各级海洋主管部门在制定海岛保护规划和加强海岛保护管理过程中, 对海岛现势性基础数据的需求日益迫切, 以往的专项海岛调查所掌握的海岛数据, 在时效性、针对性等方面已无法满足实际管理需求。因此, 国家海洋局依据《海岛保护法》第十四条“国家建立完善海岛统计调查制度”的规定, 于2014年初启动了海岛统计调查制度的研究工作, 建立了跨部门的海岛统计制度, 定期为海岛保护与管理工

1 海岛统计工作现状及可行性研究

1.1 国家统计制度概况

统计学是收集、处理、分析、解释数据并从数据中得出结论的科学(贾俊平等, 2012)。统计制度是按照国家有关法规的规定, 自上而下地统一布置、自下而上地逐级提供基础统计数据的调查方式(郭越等, 2014)。统计工作在了解国情国力、服务经济社会发展及制定国家战略决策中发挥着重要作用。

1.1.1 统计制度的分类

根据统计调查的组织机构不同, 统计制度分为国家统计制度、部门统计制度、地方统计制度。根据组织方式不同, 统计制度分为统计报表制度和专项统计调查制度。

1.1.2 统计制度的批准方式

国家统计调查项目和制度由国家统计局单独制定, 或与国务院有关部门共同制定, 报国务院备案或审批; 部门统计调查项目和制度由国务院有关部门制定, 按照批准方式又分为两种类型: 一是统计调查对象属于本部门管辖系统的(即统计数据来源均是本部门所属或业务指导的单位), 报国家统计局备案; 二是统计调查对象超出本部门管辖系统的, 报国家统计局审批。

1.1.3 各行业统计制度建立情况

我国现行的统计调查项目覆盖了经济、社会、民生的方方面面。农林牧渔业, 采矿业, 制造业, 旅游业, 建筑业, 批发和零售业, 住宿和餐饮业, 交通运输业, 邮政业, 金融业, 房地产业, 教育, 卫生, 医疗, 文化、体育和娱乐业, 公共管理等行

业都建立了统计调查制度。截至2014年7月, 共建立了国家统计制度28项, 部门统计制度328项。

1.1.4 统计调查制度组织形式

国家和各部门建立的统计调查制度, 按照组织形式分为统计报表制度和专项调查制度两类。

(1) 统计报表制度

统计报表制度用于规范每年定期开展的常规统计工作, 获取统计对象的变化情况。统计数据大多采用逐级上报的形式汇总, 最终多以公报形式发布。

在现有28个国家统计制度中, 以统计报表形式建立的统计制度共22个, 占78.6%; 在现有的328个部门统计制度中, 以统计报表形式建立的统计制度共254个, 占77.4%。

(2) 专项调查制度

专项统计调查制度是针对一次性或周期性(例如每隔5-10年)统计调查项目建立的配套制度, 用于获取某个方面的统计数据。统计数据是在专项调查的基础上, 由项目承担单位按照专项统计调查制度的要求填写。数据汇总上报多采用直报方式。

在现有的28个国家统计制度中, 以专项调查制度形式建立的共6个, 占21.4%; 在现有的328个部门统计制度中, 专项调查制度共74个, 占部门统计调查制度总数的22.6%。

1.2 海洋统计工作现状

目前, 国家海洋局建立并实施了5项经国家统计局审批的统计制度, 其中《海洋统计报表制度》和《海洋生产总值核算制度》2项为统计报表制度, 《沿海地区社会经济基本情况一次性调查制度》、《海岛经济统计调查制度》和《海洋经济调查制度(试点)》3项为专项调查制度。另外, 国家海洋局建立了《海域使用统计报表制度》和《海洋行政执法统计报表制度》两项部门统计制度(见表1)。

在海岛统计工作方面, 从2010年起, 国家海洋局开始编制《海岛管理公报》, 全面梳理上一年度海岛管理工作。公报的数据来源于国家和地方海岛管理部门的工作动态, 并非真正意义上的统计数据, 缺乏统计意义上的数据分析和客观规律性。

1.3 建立海岛统计制度的可行性分析

(1) 具有法律依据

2009年12月26日, 第十一届全国人民代表

表 1 海洋统计制度基本情况表

序号	制度名称	表个数	指标个数	类别	审批单位	批准文号
1	海洋统计报表制度	51	472	统计报表制度	国家统计局	国统制〔2012〕50号
2	海洋生产总值核算制度	7	270	统计报表制度	国家统计局	国统制〔2013〕93号
3	沿海地区社会经济基本情况一次性调查制度	69	492	专项调查制度	国家统计局	国统制〔2006〕306号
4	海岛经济统计调查制度	14	107	专项调查制度	国家统计局	国统制〔2007〕50号
5	海洋经济调查制度(试点)	61	1 036	专项调查制度	国家统计局	国统制〔2010〕175号
6	海域使用统计报表制度	13	216	统计报表制度	国家海洋局规划司	国海管字〔2009〕65号
7	海洋行政执法统计报表制度	10	157	统计报表制度	国家海洋局规划司	海办规字〔2010〕24号

大会常务委员会第十二次会议通过了《中华人民共和国海岛保护法》，并于 2010 年 3 月 1 日正式实行，其中明确规定：“国家建立完善海岛统计调查制度”，为海岛统计制度的建立提供了明确的法律依据（杨义菊，2010）。

(2) 数据来源有保障

从数据来源分析，对于海洋部门的数据，国家目前已经开展或即将实施开展的国家海岛监视监测体系、海岛管理信息系统、全国海域海岛地名普查、海岛保护规划评估、海岛物种登记、海岛行政执法统计等海岛业务作为海岛统计制度的建设提供了基础数据保障；对于跨部门的数据，通过对相关部门的多次调研了解，制度建立所涉及指标数据亦均可获取。

(3) 人员队伍有基础

从海岛统计队伍来看，国家、省、市、县各级海洋管理部门自上世纪九十年代就接触了海洋统计工作，通过先后开展上述 7 项海洋统计工作，为海岛统计工作提供了技术、经验和人才储备，为建立海岛统计人员队伍提供了基础。

2 海岛统计报表制度建立与特点分析

2.1 海岛统计报表制度建立

为贯彻落实《海岛保护法》，抓紧推进海岛统计工作，国家海洋局于 2014 年初启动了海岛统计制度建立工作。经过多方调研论证及专家咨询，于 2014 年 7 月完成了海岛统计报表制度初稿编制，并选择了 3 个海岛县开展了报表试填。试填结果证明，报表制度涉及指标基本可以获取。随后，对报表制度进行了修改完善，通过会议和书面形式征求了 12 个部委（局）意见后，正式上报国家统计局审批。2014 年 12 月，海岛统计报表制度获国家统

计局批准执行，批准文号国统制〔2014〕158 号，试行期一年。

海岛统计报表制度的建立遵循保护优先原则，依照《海岛保护法》和《全国海岛保护规划》来设置表式内容和相关指标，以最大限度地获取海岛保护相关基础数据，为海岛保护与管理提供支撑。调查表式包括海岛生态保护、海岛开发利用、海岛人居环境、特殊用途海岛保护和海岛管理 5 个方面，15 张表，共 386 个统计指标。其中，海岛生态保护相关统计指标 24 个，占全部指标的 6.22%，海岛开发利用统计指标 123 个，占 31.87%，海岛人居环境统计指标 146 个，占 37.82%，特殊用途海岛保护指标 34 个，占 8.8%，海岛管理指标 59 个，占 15.28%（表 2）。

表 2 海岛统计报表内容及指标

表号	表名	指标个数	所属类别
1	海岛及其周边海域环境情况	11	海岛生态保护
2	海岛生态修复情况	13	
3-1	无居民海岛资源及利用情况	44	海岛开发利用
3-2	有居民海岛资源及利用情况	36	
4	海岛开发利用情况	23	
5	海岛地区经济发展情况	20	
6-1	无居民海岛淡水和电力情况	50	海岛人居环境
6-2	有居民海岛淡水和电力情况	30	
7	海岛地区交通情况	29	
8	有居民海岛污染防治情况	12	
9-1	海岛防灾减灾情况	18	特殊用途海岛保护
9-2	有居民海岛防灾减灾情况	7	
10	领海基点海岛监视监测情况	11	
11	海岛保护区建设情况	9	
12	海岛公益设施情况	14	
13	海岛行政管理情况	43	
14	海岛保护执法情况	6	海岛管理
15	海岛监视监测情况	10	

报表中海洋领域指标和数据来源于各级海洋主管部门,涉及土地、交通、林业、气象等其他部门的数据由县级海洋主管部门协调本级相关部门获取。

2.2 海岛统计报表制度特点分析

(1) 依法设置报表指标

《海岛保护法》的立法目的即保护海岛及其周边海域生态系统,合理开发利用海岛自然资源,维护国家海洋权益,促进经济社会可持续发展。纵观报表制度本身,每一张表,每个指统计指标的設置都紧扣《海岛保护法》具体条文。如表 1 海岛及其周边海域环境情况,统计海岛周边水质情况及重点监测海岛周边海域海洋环境基本情况,用以掌握海岛周边海域水质现状及年度变化情况。紧扣《海岛保护法》第八条,报表数据的获取对于贯彻《海岛保护法》中保护海岛及其周边海域生态系统具有直接的数据支撑作用。

(2) 有居民海岛实行一岛一表

我国的有居民海岛共有 400 多个,是我国海洋社会经济发展的重要区域,目前有关法律制度已经在有居民海岛上延伸执行,城乡规划、环境保护、国土资源、水利、林业等部门各负其责,管理相对完善。制度针对有居民海岛资源情况、淡水电力、防灾减灾等人居环境状况进行详细统计,每一个有居民海岛填报一张报表,用以获取其详细指标数据,为有居民海岛的保护与管理提供支撑,也体现了《海岛保护法》对有居民海岛生态系统保护的重视。

(3) 关注特殊用岛,强化海洋维权

维护国家海洋权益是海洋工作的重中之重。领海基点是划定领海的起始点,也是专属经济区和大陆架的起始点,直接关系到国家的海洋权益。因此,确保领海基点所在海岛及领海基点的安全,对于维护我国海洋权益,具有重要的现实意义(杨义菊,2010)。结合《海岛保护法》第三章第四节相关规定,本报表制度设置了领海基点海岛监视监测情况报表,共设置 11 个统计指标,为领海基点海岛的保护与管理提供数据支撑。

(4) 历史数据与变化数据有机衔接

报表制度统计 2014 年全年度数据,由于这是海岛统计报表制度试行的第一年,报表设计时充分考虑了历史数据的汇总及 2014 年度变化数据的上报,获取基础数据和年度变化数据,用以后期的数据比对分析。如无居民海岛资源及利用情况表中的

林权证和土地证均统计截至 2014 年末的历史数据,以客观反映历史情况,而该表中的海岛可再生能源指标则统计 2014 年度的时期数据。

(5) 海岛经济与海洋经济统计具有显著区别

报表制度中表 5 海岛地区经济发展情况与目前正在实行的《海洋统计报表制度》、《海洋生产总值核算制度》具有显著区别。首先是统计范围不同,海岛地区经济发展情况只统计海岛县以及舟山市、三沙市、横琴新区;海洋经济统计是针对全国的沿海省、市、县以及主要的产业活动单位。其次是统计内容不同,前者只统计海岛地区经济发展总体情况及 14 个主要的海洋产业生产总值和从业人员数量;后者不仅统计了以上内容,还包括各主要产业的企业活动情况、各主要产业的二级产业情况及生产情况等。因此,前者是围绕海岛地区更具针对性的统计。

(6) 充分考虑跨部门数据获取的可行性

海岛统计报表制度中共有 6 张表,194 个指标涉及海洋系统以外的跨部门数据,主要包括海岛资源、淡水和电力、交通、污染防治、保护区、公益设施等数据。在制度论证和报表试填报阶段,充分考虑并验证了跨部门数据获取的可行性和时效性,在实际数据填报过程中,这部分数据由县级海洋主管部门协调本级相关部门获取。

(7) 分级填报,逐级汇总,确保数据质量

在实际填报过程中,采取分级填报、逐级汇总的方式。省、市、县级海洋主管部门负责填写本级海岛统计数据并汇总上报。其中县级是确保数据质量的基础,对于填报的数据,需要经过资料整理、人工审核、报表数据录入、计算机平衡关系检查、县级汇总、生成上报数据 6 个环节。省级和市级是中枢,承担着接受下级数据并审核,补充本级数据并汇总上报的任务。国家级是关键,负责完成数据初审、复审、生成全国数据、综合分析、数据质量评估、数据汇审、数据审定、数据发布 8 个环节(郭越等,2010)。通过分级填报和逐级汇总方式,做到分工明确,责任清晰,确保海岛统计数据的质量。

3 结束语

随着海岛统计工作的全面启动,在确保数据质

量、提高信息化水平、产品研制、制度完善等方面，仍有很多问题需要深入分析和解决。下一步，将重点从以下几个方面开展工作：

(1) 深入开展数据质量评价研究

国家级的海岛统计数据要经过综合分析处理，发布年度海岛统计公报，因此，对数据时效性和质量要求高。应根据海岛统计数据实际情况，建立数据质量评价标准体系，重点从完整性、准确性、全面性、衔接性、适用性等方面综合分析，深入开展数据质量评价研究，提高海岛统计数据的有效性。

(2) 提高海岛统计信息化水平

依托国家海岛管理系统建立海岛统计数据在线报送平台，开发海岛统计数据报送软件，实现统计数据在线填报和标准数据包导入、导出。各级海洋主管部门通过报送软件和报送平台实现统计数据联网直报。建立海岛统计数据库系统，实现海岛统计数据的快速分析处理与管理。

(3) 开展数据综合分析，研制权威统计产品

对上报的海岛统计数据，运用加和、平均、数据分类、概率统计、方差分析、预测分析、图表展示等统计学方法进行全局性数据综合分析和海岛状况评价，研制海岛统计公报、海岛专题数据集、海岛资源环境评估报告等权威的海岛统计数据产品。

(4) 进一步完善统计指标设置

海岛统计报表制度中的 386 个统计指标是按照

海岛法的条文规定，并结合国家海岛保护与管理工
作需求而设置的，兼顾获取历史数据和年度变化数
据。在下一步制度完善过程中，要结合各地方实际
填报情况，完善指标设置，形成以获取年度变化数
据为主的报表制度。

致谢：国家海洋局规划与经济司沈君，国家统
计局张英花、国家海洋信息中心何广顺在海岛统计
报表制度编制及制度实施过程中给予了精心指导，
何广顺研究员对文章提出了宝贵意见，在此一并
致谢。

参 考 文 献

- 郭越，宋维玲，董伟，2010. 构建海洋统计数据质量监控体系的思考. 海洋开发与管理，27 (11)：4-8.
- 郭越，宋维玲，杨娜，2014. 涉海部门统计制度与国家统计调查制度的比较. 统计与决策 (10)：21-24.
- 国家海洋局，2012. 我国近海海洋综合调查与评价专项工作报告. 北京：国家海洋局.
- 贾俊平，何晓群，金勇进，2012. 统计学（第五版）. 北京：中国人民大学出版社.
- 杨义菊，2010. 《中华人民共和国海岛保护法》100 问. 北京：海洋出版社.
- 周学锋，左红娟，崔旺来，2013. 中国海岛前沿问题研究. 杭州：浙江大学出版社.

(本文编辑：袁泽轶)