

第三章 用户及其需要

“我们需要统计，不仅仅是用来解释现象，而且还为了确切地知道有什么需要解释的。”³⁵

统计学“属于政治学的分支，负责收集、分类和讨论涉及一个国家或社区状况的（特别是数字性质的）事实。”³⁶

159. 汇编统计数据是为了回答问题，有时是为了充分精确地表述问题。有些调查在进行一次之后还要继续进行（例如，本月有多少人没能找到工作？），而其它一些问题的调查频率则比较低（例如，铁路系统每周能够运送多少吨公里？）。有些问题的提法变了，这是因为技术取得了进步，或是因为公共与私营部门之间的关系发生了变化，使得提出这些问题的主要原因发生了变化。一些问题到目前还没有得到回答（例如，劳动生产率的增长速度明显放慢，其原因仅仅是测算上的问题，还是实际情况就是如此？）。总的说来，统计机构习惯于将一个普通的问题，转换成一个能够找到切实可行的答案的问题。

160. 统计机构应当努力争取成为这样一个机构：在其预算、其员工能力及其调查的问题的困难程度的范围内，能够制订出最适当的统计计划。

161. 不仅是需求方易受外界变化的影响，技术上的变革也会影响统计机构安排统计工作的方法，因而也会影响统计信息收集和提供的方式。通信和计算机技术的进步，大大增加了统计机构处理原始信息的范围和能力。这两方面的发展加在一起，就是不再需要地域上分散的现场活动的原因³⁷。但是，地域上分散的现场活动，或许可以在发挥其传统功能以外，还能以扩展成为统计机构的传播设施。

162. 技术变革却也其它方面制约了一个统计机构的运作。企业经营活动正在迅速地由国内型转变为区域性、甚至全球性的模式。通信和交通技术促进了严格的控制和基于信息的决策，无论在地域上多么分散，都能够开展经营。然而，统计机构的法律仍然局限于行政边界的范围，无论在本国是否合法，无论这些信息对其政府部门有多重要，统计机构都不能超越国家的边界行事。

163. 环境、设备和专业技术的变化带来了新的需求，而这些需求又决定了统计机构在议事日程、政策和组织结构上的变化。在下面，我们要讨论不同的部门对统计产品需求的一些典型特征。

一、政府的需要

164. 统计对于政府具有特别的意义，这是理所当然的。此外，尽管也有例外，官方统计机构的费用大多由中央政府拨款支付。有些统计机构的预算由政府支付，同时还通过向各类用户销售产品和服务获得补充收入，包括向私营部门销售的收入。另外也有一些民间研究机构，它们长期编纂统计产品，获得了半官方地位。但在大多数国家，预算主要由国家财政部提供，国际机构有时给予资助。

165. 因为提供了资金，政府或许要对统计机构的活动施加影响。当它有助于决定统计活动的优先重点时，这种影响可能是建设性的。相反，当它试图拖延一项重要数据的发布，试图修改一项数据，试图反对对定义或方法作出改变的话，这类影响就是有害的了。我们已经看到，为什么后一种行为是有害的。在这一章，我们将讨论建设性的行为。

³⁵ J.A. Schumpeter: 《经济分析史》（伦敦 Allen and Unwin, 1955 年）。

³⁶ 《牛津英语词典》第二版第 16 卷（纽约 牛津大学出版社，1989 年）。

³⁷ 它们到底还需要存在多长时间，不同的国家当然会有不同的情况。但鉴于现代通信和计算机技术的传播速度，即便是人均收入较低的国家，也应该能够在不久的将来将这些技术应用于现场活动。

166. 同潜在用户的大多数需要一样，政府所表达的需要并不总是那些立刻就要开展的数据收集。这些需要分为两类：一类是对同一变量进行定期观察的需要，另一类是对收集临时性数据的需要。例如：需要有定期观察，以便了解每周、每月或每个季度的平均消费物价与上周、上月、上季度相比的变化，从而对于通货膨胀的压力保持经常性的观察；需要了解从国外的收入和向国外的支出之间的关系，以避免耗尽财政部的国外资产；需要了解特定区域内各小区的学校预期年度招生情况，以确保教室和教师数量能满足需要。满足这些需要的方法是定期发布具有已知和可描述特性的统计数据。这样的统计数字包括：消费价格指数，同国外货物和服务贸易的进出口平衡和国际收支平衡，分性别、年龄和地区的人口预测。在大多数国家，有一些中介机构³⁸根据早先汇编的统计数据诠释当前的统计数据，并向决策者通报需要注意的变化。

167. 有时政府要求收集临时性统计数据，从而了解某个具体问题的原因。当传统的方法不能测量这个问题和给出预期答案时，情况就变得复杂了。这类问题的例子包括：增值税逃税的范围是否在扩大；地下经济的规模是否在扩大；有关监禁的现行政策是否充分利用了资源以达到既定的目标；目前的工资标准是否存在对女性的歧视。在上述情况下，证据的具体性质可以开放任由解释和讨论。将用户的信息需求最终转变为数据采集或重新整理工作，显然是一个复杂的过程。

168. 不管时间、地点、政府的方法或政治制度的结构如何，有些问题始终是存在的。“有多少人符合服役年龄？”——甚至在两千年前，这就是一个普遍存在的问题。“多少吨粮食能够养活不列颠群岛的居民？”——这个问题由来已久，直到最近仍是英国许多内阁大臣们关注的问题。其它还有一些新出现的问题，它们是技术革新的结果，是经济体组织自身以适应新技术变化的结果。这些问题也给统计机构施加了压力，因为不仅是要汇编新的统计数据，而且最终还要对基本数据进行重组。

1 财政部

169. 财政部的需求是长期存在的，尽管数据的表述形式因经济和会计制度的发展而变化。它们的需要是多方面的：从衡量国家的富裕程度，到平衡国家账目，给予子孙后代留下资源。

170. 财政部试图要查明，资源的使用和利用之间是否存在不平衡的现象，这些不平衡现象可能造成什么后果。他们特别关注那些不平衡会给劳动力市场造成的影响，提出了关于需要多少劳动力来保持目前的生产水平的问题。

171. 财政部必须了解，数量和价格的变化如何相互影响，导致价值量的变化。总的说来，财政部更加关注那些与迅速变化的变量有关的统计数据，例如总量平衡的需求方面，而不是供给方面。为此，它的问题趋于集中在主要需求总量数据的行为。这些问题包括：消费者，他们在市场上运营时的信心，他们倾向于将收入中的一部分用于储蓄的比例；投资者以及他们希望购置的建筑和设备；海外企业以及它们购买国内生产的货物和服务的意愿。其它政府部委则更加关注于总量平衡供给方面的研究。

2 政府其他部委

172. 这些部委是一些所谓的纵向部委（农业部、矿产部、能源部、交通部和电信部是最经常遇到的部委），它们需要了解它们各自主管范围的情况。除了一些有关生产和结构的核心数据（诸如就业、投资资本回报率等）之外，每个部委都有与本部门相关的许多独特的问题。例如，农业部特别关心如何改进农作物产量的预测，希望了解除草剂和杀真菌剂给环境造成的影响；交通部关心的是路况安全、车辆状况、机场数量是否充足，等等。这些政府部委的特殊兴趣有时促成它们在各自的领域制订详细的规章³⁹。在一些同时拥有公路和航空运输的国家，肯定会有这种情况，尽管在过去 10 到 20 年中，这些部委中有些将“放松管制”⁴⁰作

³⁸ 对于那些中介机构应当设在何处（在统计机构内部还是外部）的讨论，参见第十章。

³⁹ 在有管理的部门，用于汇编数据的报表经常用于或者能够用于统计目的。

⁴⁰ 放松管制对于自由企业来说也许是好事，但它给统计机构造成了一种两难困境。有些统计机构依赖这些部门的管理用信息需求，要从专业部委的行政记录中找出它们所需要的所有信息。放松管制不仅结束了这

为座右铭。

173. 能源部在近几年变得非常重要，在生产国和依赖性的消费国中都有能源部。如果统计机构成功地汇编了能源需求和供应的经常性平衡表，使代用品、不足量、进口需求量等都得到监测，它们关注的问题基本上就能得到解决。例如，能源部要采取措施，力保国家的自然资源不会过快地枯竭，勘探和采矿有秩序地进行，燃料替代品以正确的汇率为基础。同前面举出的例子一样，能源部不仅希望及时掌握本领域的人员和资源情况，而且要求提供只有专家才能弄懂的那类信息。

174. 劳工部有多种称谓，例如就业部、人力资源部等。它们关注的内容包括：劳动力状况；劳动力从事有酬职业的机制；同工同酬；劳动场所安全；为技能不再适用的雇员或由于新的需求而造成掌握某种技能短缺的雇员提供合适的培训设施；在需求和供应方面存在地区分布方面——而不是总体上——的不平衡的情况下，找出阻碍地区间流动的障碍。

175. 有些职能交叉的部委（或者在某些情况下，是部委的其中部分），例如体育部、文化部和旅游部。它们主要关注的重点是评估其负责推广（或管理）的部门，决定其独特的性质，以便有效地分配资源。

176. 卫生部和教育部往往是最大的服务部委，它们的职责范围涵盖了公私两大领域。发放执照和/或进行管理，是这两个部委繁琐业务中的重要部分，要求有大量详细的量化数据。另外，作为中央政府的组成部分，它们的管理层往往需要与地方各级政府⁴¹沟通衔接。由于这些部委承担着管理任务，它们在从事管理的过程中生成了大量详尽的信息。这些部委的信息需求越来越从属于有效性这的概念，要求衡量它们政策和行动的成果。行政记录不足以衡量这些成果。因此，有效性的问题就产生了另外一类需求，即要求用一个分析架构内的、独立生产出来的统计数据来补充行政记录。

177. 在许多国家，政府负责提供绝大部分的教育服务，由此提出了关于效率和公共责任的问题。例如：为所有 15 岁以下儿童提供免费入学教育，需要全社会花费多少资金？这笔费用从何而来？体育设施是否充足，提供这一服务时是否存在不公平现象？教师对于学生的比例是否能确保有效地使用分配给教育的资源？是否有可能按照劳动力年龄和人口增长而继续这样做？是否有足够的教师培训设施来保证维持目前的师生比例？

178. 在卫生领域也有类似的问题。如果目标是最大限度地减少痛苦的话，增加病床上的边际支出，是否比改善家庭照顾的支出更加有效？总的来说，统计机构必须抵御住诱惑，不要汇编出只是易于理解和易于计数、而决策者却不感兴趣的数据。相反，统计机构必须设计出一些方法和技术，使其能够有助于解决在测量结果时遇到的更加困难的问题。在卫生、教育和科研方面，在能够评估出结果之前，没有任何特定长短时间的观察期。最后，还有一个尚无明确答案的最重要的问题：根据观测到的结果，在卫生（教育、科研等）方面的边际公共投资是否抵得上预期的回报？

179. 所有人都很了解有效性问题，了解它在推动对信息的需求。如果不作出一些有很大争议的假设，要对有效性进行测量有许多困难。考虑到这些困难，国家统计局应当与卫生经济学家、学校的管理者、犯罪学家和自然科学家建立起一种密切的伙伴关系。建立这样的伙伴关系是为了帮助澄清在这些领域获得的信息的局限性，同时也可以明确一个统计机构能够取得的进展。

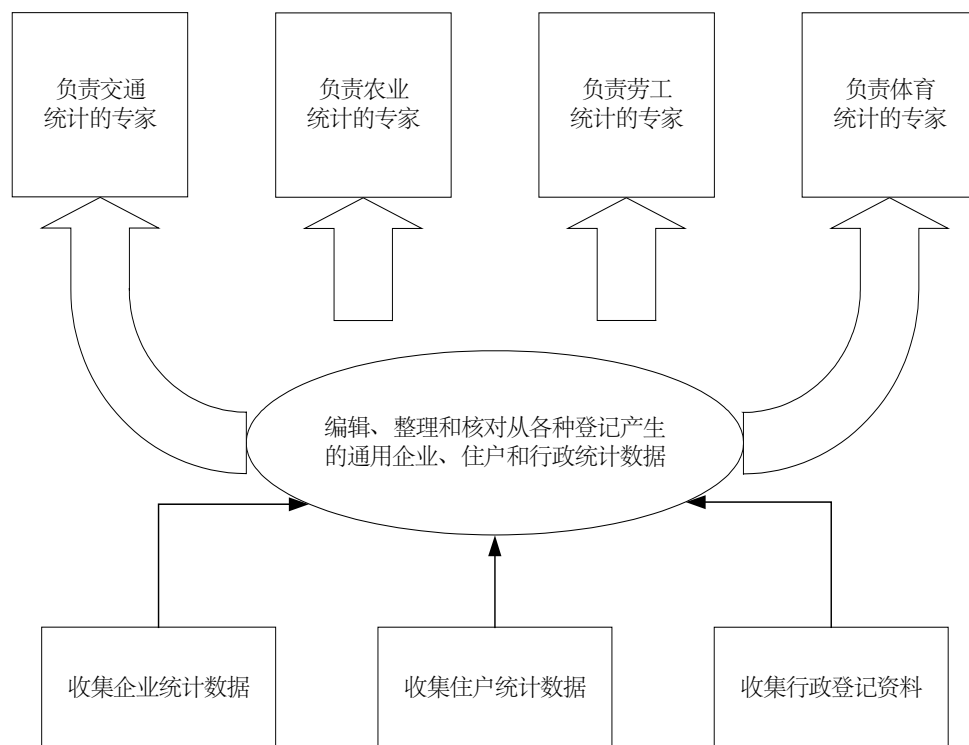
3 组织和建立联系

180. 最基本的通用信息要对每个部委都具有重要意义，不管它们的职权范围多小。这些基本信息有别于专家才能有效回答的诸多专业性的问题。一个统计机构一定要作出最有效的安排，以便收集好基本信息信息。统计机构还要使各部委能够找到专家，由这些专家就该部委特别关注的问题同其开展对话（参见图示 2）。

种状况，而且在许多情况下，各部门管理层通过新立法，声称在此之后，他们所实行的文书工作都要废止。这些承诺与无法获得行政记录两者加在一起，使问题更加复杂。一些国家仍未找到解决这一问题的办法。

⁴¹ 市政府。在联邦制国家，是地区、省或州的权力机关。

图示 2：负责在选定的专门领域收集、处理和发布数据的统计机构图解



181. 关键的一点是要找到一些途径,与政府专业部委的政策分析师进行充分的联系,以便:

(1) 预测从现在起到未来几年可能遇到哪些方面的问题;(2) 预测目前通过统计机构的临时性数据予以满足的需求中,有那些需求很可能在近期成为固定的需求;(3) 与相关部委的专家开展对话;(4) 用比较专业的数据来补充通用数据。

182. 图 2 所示的组织图十分简单,它既适合分散型体系,也适合集中型体系。在分散型体系中,每个“专家”方框或许都对应着一个独立部委中的一个统计单位(或统计局)。另外,其中的每一个单位都可能以四种方式中的任何一种开展活动:自身具有数据采集的能力;委托中央统计局来为自己收集数据;在本部委的行政记录收集工作中加上统计方面的需求,然后在行政记录收集起来以后,将统计数据从通用信息中分离出来;与第三方签约,委托其收集数据。⁴²

183. 在集中型体系中,每个“专家”方框都对应着中央统计机构内部的一个单位。这个单位可能负责联络和对话,也可能担负咨询的职能或负责其他任务,对应着某一个部委,或对应着关心同样问题的一组机构。每个单位的基本特性如下:

- 能够预见到需求,了解其性质和统计涵义;
- 了解已经存在的数据和对其予以补充的方法,以便能建立起一个满足当前和未来需要的数据库;
- 获取现有数据——如有必要,现有个体记录——以确保正确的对应和记录的衔接;
- 直接或间接的数据采集能力,以便将专业性数据加载到现有数据库中。

184. 经验表明,满足第三项要求可能出现棘手的(尽管不一定是难以克服的)侵犯公民个

⁴² 基本假设是这些统计单位能够畅通无阻地进入共同的数据库。

人隐私的问题。这些问题中有些是同获取个人资料的合法性问题密切相关。其它问题, 假设已经克服了法律障碍, 却更为棘手, 因为它们涉及真正侵犯隐私权的问题, 或许需要专门的机构进行控制和管理。

4 省政府和地方政府

185. 统计机构与省政府之间的互动问题, 同与政府各部委的互动问题大体相似; 后者是跨专业领域, 而前者则是跨地理区域。这样来理解问题, 会简化评估和满足其他层次政府的信息需求的问题。对互动问题做深入一些的探讨就会发现, 它实际上是如何接触各级政府官员的问题, 是有关中央与省级间政治的问题, 还可能是给交流和接触构成巨大障碍的宪法问题。

186. 省级政府的负责人士常常提出要求, 要求实施在国家一级所做工作的小型版本。所以, 如果国家统计机构编制国民核算、消费价格指数或其它统计数据, 很可能发生的情况是, 所有的编制工作, 虽然限于地区的范围, 也要依样实施, 从而满足省政府的需要。

187. 更加现实的情况是, 省级和地方当局的需求从属于政府机器的需要。所以, 它们无论规模大小, 都在关注生活在它们辖区的人口数 (或家庭数、住户数)、人口和收入特征、就业状况、住房条件、健康和特点。这些数据有助于地方层面的规划。⁴³

188. 在大多数有联邦宪法的国家, 每个州 (省或自治区) 都有一个政府, 都有明确界定的关注点, 还有一些需要关注的问题, 经相互同意, 则留由联邦层面处理: 例如, 对外贸易和对外支付问题, 只能由国家一级来处理。

189. 摆在中央统计机构面前的问题是, 在不影响可靠性或完整性的情况下, 如何满足比国家小得多的地区的信息需求。不同的国家以不同的方式应对这一挑战。例如, 在有些国家, 全国统计数基本上就是各个行政区划的统计机构计算出的统计数字的总和 (明确规定由联邦处理的问题除外)。在另外一些国家, 各方达成了这样的谅解: 国家统计机构同意向地方统计局提供基本统计数据, 每个专业的数据具有同等品质⁴⁴, 地方统计机构所收集的数据作为补充。

190. 同政府专业部委讨论问题, 常常就是同专家们进行讨论, 但与地方或省政府的讨论却更有可能是政策性的, 而且要由首席统计长官参与。其中的原因很简单: 大多数统计机构都有能力有效地使用地方一级的普查数据 (通常这也是普查的目的), 但它们却提供不了地方一级的涵盖各种内容的可靠的非普查数据。如果要满足省级政府的特定需求, 企业和住户的样本太大, 就会耗尽中央统计机构的预算, 甚或更重要的是会使尽调查对象的友善态度。

191. 中央统计机构同省级和地方政府之间的一些对话, 是要评估从现有的行政记录中, 能够提取出哪些有用的统计数据, 此外还要评估一些方法, 以便说服行政记录的收集者考虑省政府可能提出的需求。在能够获取这些记录的情况下, 通常它们足以覆盖小的地区。这一对话如果获得成功, 其结果将是全国和省级数字来自统计调查, 而小地区数据来自行政记录。

192. 应付政府机构——地方机构、省级机构、专业机构——的需求, 是一件需要非常精心处理的工作。首席统计长官可能会犯一些错误: 远远地偏离形成需求的中心; 过快地树立起一些先例, 统计机构的预算不允许使其得到推广; 缺乏合作意向。这些错误加在一起, 可能会形成多个数据收集机构, 从而使总体协调工作变得更加困难。

193. 考虑到这一点, 首席统计长官要好好接受这一条忠告: 同未来的公共部门用户建立永久的联系, 及时了解用户需求是如何演变的, 了解统计局所提供的服务的质量。联系的形式以及指定联系的层次, 完全取决于对于效率方面的考虑。最后, 首席统计长官在制订一项政策时, 必须考虑下列几项要素:

- 在全国统一汇编统计数据时, 附上分省数据;

⁴³ 参见《省级统计：一次会议的记录》，(瑞士联邦统计局，Neuchatel，2000年)。

⁴⁴ “品质”一词用在这里的意思是分地区详细数据具有同等详细程度和同等可靠程度。

- 确保分省统计数据可靠性的方法⁴⁵；
- 进入省级数据库的条件；
- 向希望用国家级的可用资源来补充自己数据库的省级统计机构提供支持；
- 就地区分类进行磋商。

194. 首席统计长官应当在任何时候都要同地区和省级机构之间的沟通管道保持畅通,并且将此项工作托付给那些完全信得过的人。中央与地方之间的误解会很快升级,在这种情况下,双方会因为没能开诚沟通而相互指责。

195. 总的说来,让地方机构的代表考察一个统计机构的内部情况,也许是说清统计机构内在局限的最好的办法。所以,建议由中央统计机构对省级统计机构的人员进行培训。在没有统计学家群体精神的地方,人们可以采取替代措施来创立这样的精神。最后,不要单纯地采取组织措施,而是建立起一个全国统计学家组织,由共同的职业利益加以规范(例如,不论政府的层级高低,通过一个认知职业立场的行业协会),可能证明是一个更加有效的机制,能够维护中央和地方之间的和谐气氛。

二、公众的需要

1 整个社会

196. 公众始终抱着警惕地态度看待常规统计数据,如消费价格指数、失业率、整体经济表现。统计机构应能解决这些关注的问题。与此同时,它应当利用公众日益浓厚的兴趣,确保将公众最关心的统计资料予以公布,使之与统计机构的名字自动地联系在一起。统计机构还应该促进公众对它加强这些重要统计的质量的信心。

197. 公众还有一些需求,它们不是一些那么实实在在、恒定不变、明确界定的需求。困难就在于他们提出的要求还不成形,并在特定的情势下,对某一问题的关注陡然爆发,而且常常是具有危险性质的不测事件(例如,上周的飓风摧毁的房子总价值是多少?最近一次通货膨胀使多少存款付诸东流?在某一城市里有多少非法移民?地下经济的规模有多大?)。应对这些公众关心的问题有一个直接方法,那就是维持一种小规模临时调查能力,其特点是能够非常迅速地转向。

2 小学和中学

198. 在学校课程中引入统计学,是灌输尊重定量信息和分析这一思想的一个有效手段。小学和中学里都安排众多课程,在这些课程中,统计的作用是显而易见的。以下是许多中小学课程中都会出现的一些基本问题:人口密度是多少?在这个国家的领土范围内有多少人口?他们的富裕程度如何?他们在业余时间都干什么?他们的就业情况如何?他们中有多少人生活贫困,需要帮助?他们能享受教育和医疗设施吗?

199. 相关课程的名称因国家不同而异,但与这些五花八门的名称相比,授课内容却是大同小异。有几家统计机构制订了一套专门计划,用来支持教育系统让学生从早期就学习使用定量数据⁴⁶。在波兰,中学里有一项十分活跃的征文比赛,征文中要求广泛使用官方统计数据。在其他一些国家,学校也获准免费进入统计机构的数据库。

3 新闻界

200. 报刊杂志及其他大众媒体,在传达统计信息方面发挥着一种特殊的中介作用,无论这

⁴⁵ 最好是就这些特点进行谈判,以便使对话者了解在提供分地区详细分组数据的过程中所遇到的困难。上面提到的有关可靠性方面的特征包括:及时性、对误差作出最佳估计、补充性细化数据。

⁴⁶ 可以比较容易地设置一些课程,从而帮助年轻人准备接受大学教育。比方说,为中学生设置的宏观经济入门教学计划可以使用国民核算数据,而应用数学或统计学方面的教学计划,则可以使用鲜活的统计序列来说明时间序列分析法的技巧。

些信息是全国还是地方所关心的事件。由于这个缘故，统计机构不仅要确保正确的信息在正确的时间内传递给正确的人群，而且要确保它描述得当，并以合适的形式告知那些最需要它的人。

201. 没有一家统计机构有这样的能力，即它能保证比方说所有生活受到物价水平变化影响的人，只是通过查阅统计公报来了解这一事实。甚至在人口数以千万计的大国，统计公报的发行量也很少超过几千份（偶尔发行一期的特别珍贵的刊物除外，其发行量可能是平均发行量的两到三倍）。

202. 为此，统计机构不得不依靠新闻界，确保统计信息传达到所有感兴趣的人群中。这种情况会带来若干挑战，必须通过一个联络机构来处理下列事务：

- 保证报纸、电视、广播和杂志都在适当的时候了解到最新的统计信息；
- 保证统计机构即便在正常办公时间以外，也能对新闻媒体的最后时限作出响应；
- 与最新的统计数据一道，要提供必要的诠释，使新闻界的报道均衡准确；
- 定期与新闻界一道评估为确保有效传播消息而作出的安排；
- 作出各种努力，在提供统计消息时，将曲解的文字减少到最低限度，加强透明度；
- 为新闻界人士开设研究班，重点是简单的分析技巧，介绍如何诠释和评价经常性统计数据。

若干统计机构已经采取了长期性措施来应对上述难题，并使统计机构充分利用新闻界的价值。

专栏 5. 影响统计新闻

这个标题并非表示要提倡任何不妥的做法。对新闻作出恰当的解释，并不是要操纵新闻媒体本身的观点。相反，这样做是为了让每个人都应当了解这种解释工作中容易发生的错误。比方说，在一个大多数人口都过圣诞节的国家，如果 11 月份的玩具进口量显著增加，这并不表示这个国家的国际收支平衡出现了灾难性问题，而是可能表示国内玩具店正在准备圣诞商品，所以相关的比较不应是与上个月相比，而应是与去年同月相比。在遇到一些特殊事件的情况下，事情也是如此。例如，为国家航空公司租赁 3 架大型喷气式客机，或者是一场罢工或自然灾害造成的后果，它们可能会扭曲预期的数字，并且在解释中发挥重要作用。

冠名

在播出统计消息摘要时，应当冠上统计机构的名称。经常出现这样的情况：大众传媒都这样提到：“政府官员称，本月的水泥产量大大超过预期，建筑行业出现乐观前景……”没有指出负责开展这项统计的统计机构的名称是一个错误，纠正这一错误应当是工作的一项重点。因为统计机构的冠名不仅将它的存在、作用和责任告知人们，而且强化了对发布重要统计数字的认可，还会给用户这样一个深刻印象，即那些数字具有特别可靠的性质。

203. 在大多数国家和大多数政治体制下，根据向选民作出承诺，政府赢得选举，其任期获得认可。承诺的范围从泛泛的承诺（如“我们将使这个国家成为对我们的儿童非常安全的国家”）到非常具体的承诺（如“我们将使失业率保持在 5% 以下”）。在后一个例子中，由谁承担政治责任，只有依据客观的测算（官方统计数字）来告知公共舆论：政府是否信守承诺。在这种情况下，会形成两种公共舆论：公众可能认定政府恪守了或者没有恪守其竞选政纲，也可能判定测算的标准——官方统计数字——不可靠，因而对最终判定政府业绩的意义不大。新闻界能够发挥出一种建设性的作用，确保对政府业绩的判断不要同统计数据是否可靠混为一谈。

204. 许多统计机构赢得了公众对它们的言论和制度保障上的信任。显然，每个统计机构都渴望出现这种局面。由于新闻界在这项工作上可以成为一个有价值的同盟者，所以在与新闻界联络方面投入一些力量是值得的。

三、企业的需要

205. 基本上，所有企业用户在定量信息方面都表现相似的兴趣。它们提出的基本问题是：有多少像我们这样的企业？它们与我们相比怎样？我们企业以及那些类似性质的企业前景如何？其它所关注的问题只不过是这些基本问题的变化形式。

206. 为了提供一个答案，统计机构必须首先给“我们”下定义。从统计机构的角度来看，这一定义应当是越广义越好，以便能够有效利用抽样技术，克服看似不能解决的精确编码问题。从潜在用户的观点出发，“我们”的定义应当是越狭义越好，从而描述出进行比较的各方的众多特点。

207. 一旦定义了“我们”的范围，下一个难题就是挑选出必须拿来比较的特征，以解决用户企业关心的问题。原则上，所有的经济变量都是可以比较的对象。例如，重要的特征有：雇员人数、单位收入和单位利润数、成本结构、以消费者人数和总收入计算的市场规模、就国内外买家而言的市场构成、资金投资回报率、产品创新率、报价。

208. 在所有这些变量当中，以及在大多数企业门类中，企业最关心的两个特征是：价格根据总需求和特殊需求而调整的比率，以及一家企业的产品或服务受技术和管理革新影响的比率。⁴⁷

1 大企业

209. 在一定程度上，大企业关心的内容同财政部及其专业部门关心的内容大致相似。显然，如果企业只向国内市场供货并从事多种行业的活动，适用于比较的着力点就是该经济体的其它各个行业。它们的提问的内容也与财政部的类似，重点在于特别关心的那些活动的成本结构、海外竞争者的成本结构、有关它们在海外的活动受（关税及非关税）壁垒制约的信息、有关国内外投资的金融信息。

210. 在许多国家，大企业在国内总产值中占有相当大的比重，因此它的信息需求、信息反馈的准确性和迅捷程度都不容忽视。为此，许多统计机构都设立了一个专门单位，专门负责管理与大企业的关系。可以想见，首先设立这样单位的机构是那些大企业高度集中的国家。这种做法取得了重大的回报，其它国家纷纷效法。如今，在工业化高度发达的国家和新兴的工业化国家，都有在或大或小的统计机构内设立负责大企业的单位。

211. 一个负责大企业的单位有多重作用，因此它的地位突出，不遵从统计数据生产的简单组织工作规则。它承担以下职责：

- 对大企业的结构和经营范围保持经常性的记录（这些企业的结构变化得很快，因此在一个时期报告的内容，也许与前一时期的相比相去甚远）；
- 跟踪企业的会计业务，以区分内部转让定价和公平交易的市场定价；
- 与指定的企业联系人沟通，决定哪些统计问题可以利用会计资料来直接回答，哪些问题则需要估算；
- 确保每个企业对同一个问题只回答一次，而且答复的内容存放在需要这一信息的所有数据库中；
- 与企业的研究部门沟通，了解这些部门的信息需要以及提供数据的最便利的媒介；

⁴⁷ 这些数据在及时性方面的要求通常不像诸如消费物价指数（CPI）和国内生产总值（GDP）等多用途数据那样紧迫。

- 通过与这些研究部门的讨论，收集企业有关革新、投资、海外采购的意图以及对于国内市场总体信心方面的信息。

企业越大，以上各项责任就越是要清楚、明确。⁴⁸

2 小企业

212. 满足小企业的信息需求是企业统计的最大难题，这是由于有几个原因。首先，为回复从政府到企业经济规模等内容广泛的管理和统计方面信息要求，为小型企业投入的精力要比为大中型企业投入的多得多，几乎同为住户投入的精力差不多。此外，即使对信息的需求提得很好，但需求的细项却也过于详尽：这家企业是干什么的，地点在哪里，希望同谁作比较。所以，统计机构觉得难以落实这些需求，使其达到专业上可接受的可靠程度。第三个原因涉及小型企业信息需求的性质：即使它们倾向于要求得到非常详尽的统计数据，小型企业也可能不愿遵守政府对于详细信息的要求，因为在这方面花费的时间和资源将大大增加其总成本。统计机构会发现，如果它无法获得重要的行政记录并能将它们用于统计目的的话，则很难适应小型企业的需求。

专栏 6. 行政记录用于小企业统计的例子

但是，在大多数情况下，公司收入税信息处于高位，它的用途受到制约，不能从中得出关于小企业的统计数据。此外，征收直接税的机制发展得不平衡，因此在许多特别关心小企业活动以及它们与非正规部门关系的国家，尽管能够得到这些记录，但直接税记录的用途不大。

相反，间接税实际上才是信息的一般来源。近些年，许多国家的政府作出了特别的努力，确保征收到间接税，尤其是增值税，并将间接税如实报告给有关当局。它们还作出了特别的努力，确保社会保障记录的完整性和可获取性。虽然获得和使用这些记录，仅仅用于测算和描述经济中有组织活动的部分——有时几乎没有涉及到众多非正规经济的活动——但是，可以从这些记录中收集到的信息，比统计机构仅靠自身收集到的信息更加丰富。如果统计机构掌握了间接税记录，那么它能够完全将精力集中在住户及相关活动上，从而能消除税收和社会保障体系改革的影响。

213. 虽然存在以上的各种困难，小型企业还是具有不容否认的重要性。它们为数众多⁴⁹；在服务业部门发挥着关键作用；其创新活动，尤其是那些具有现代经济特点的充满活力的活动，受到广泛认知；据一些分析人士的意见，小型企业还在提供就业职位方面发挥着重要作用，特别是在周期性上升的初期阶段。出于这些原因，它们的愿望必须成为一个统计机构的发布工作予以考虑的因素。

214. 满足小企业的信息需求有两方面内容，它们都会影响统计机构的组织工作，一方面影响统计数据的收集和发布，另一方面是培训小企业雇员为了它们自身的利益使用这些信息⁵⁰。小型企业生存的最大障碍之一，是以能够负担得了的条件得到银行信贷，而为了得到贷款，它们必须证明，它们同竞争者相比，成本和毛利的高下如何。因此，它们首要关心的并不是平均数和总数，而是关键比例的分配情况，是它们与业内其它企业的比较结果。例如，广告费用占总成本的比例、资产信贷比率、应收款项同总收入的比率。

⁴⁸ 至少有一份出版物，题为《大企业统计数据》。阿根廷国家统计和普查局（INDEC）不仅设有一个主管大企业的单位，而且还开展一项单独的调查，并出版一份关于主要经济变量统计结果的统计公报。

⁴⁹ 在加拿大，根据《企业名录库》（渥太华，加拿大统计局，定期更新），（保守定义的）小型企业占雇工人数在一人以上的企业数量的 95%。如果考虑到“零雇员”企业，这一比例要升至 98% 左右。其他同等规模和发展水平的国家，企业构成情况大体相似。

⁵⁰ 按照这些思路，可以采取一些富有想象力的方法，同非正规部门的企业开展对话——例如，免费和无偿地向它们演示，怎样使用统计图表来分析经济绩效。

215. 使用一份含有关键比例的表格，乍一看或许有些吓人，对于一些业主来说尤其是这样，他们倾向于相信直觉和推销手段，对数字排列却一窍不通。为此，统计机构或许愿意为小企业经理举办学习班，并利用商品交易会等类似场合来展示其相关统计产品。

216. 各种规模的企业都关心市场的人口统计学特征，特别是那些面对最终消费者或那些家庭以外从事自由职业的企业更是如此。特小区域的人口年龄、性别、家庭和收入特点，对它们来说是极其重要的。但它们并不了解如何求助于统计机构；对要求统计机构提供从人口普查结果生产的交叉列表，它们也没有信心。为了满足这些愿望，统计机构可能要安排专业咨询人员，让他们将小区普查的变量数据同家计调查的最新数据结合起来，估算出各种商品的销售量。

217. 无论如何，统计机构在内部保留一个单位，专门负责小企业关注的问题，这样做是值得的。该单位应负责以下工作：

- 安排处理行政记录的专业人员，利用完全或主要来自行政记录的数据，满足对经常性数据的需求；
- 组织小企业感兴趣的活动，利用这些活动发布现有数据库的要点，协助小企业有效利用统计出版物；
- 支持小企业的要求，限制政府加诸它们的文字报告负担；
- 充任统计机构同社会保障机构、间接税征收部门、海关等机构之间长期联络的纽带。

四、研究及其它需要

1 学术界

218. 学术界会提出让统计机构不堪重负的要求，但学术界也可能成为统计机构最重要的盟友，帮助统计机构制订研究和行动计划、评估统计产品的质量、帮助向外行人土解释官方统计数据的主要优缺点。因此，与学术机构的人员保持接触，是一种战略资源，应该是越广泛越好。

219. 同处理其他界别的需求不一样，统计机构难以理顺学术界的需求。在理论上，它们覆盖了统计机构的所有活动。一家学术机构要开展任何社会科学⁵¹方面的研究，要对这些研究成果进行检验，都会向统计机构提出要求。但是，至少是在一个基本方面，学术界的需要会同其它部门的需要有所不同。其它部门都需要统计数据来制订政策、研究各种选项，最终作出决策，因此它们不那么关心数据是如何产生的，但学术界的要求正好相反。例如，在检验某一项经济命题时，关键的问题可能是要将观测到的数据与经过规范的编辑修改过的数据区分开来。此外，学术研究人员更有可能将统计机构的分析弃之不用，而宁愿用他们自己的分析。所以，统计机构应当与学术研究人员建立联系，但没有必要去设立一个独立的单位负责此项工作。

220. 设有一个专门处理方法问题的单位来负责调查设计和测算的统计机构，可能总想由这一单位同各大学建立联系，或至少是同应用社会学、人口统计学、犯罪学和微观经济学的研究人员建立联系。这样做不应排除他们同统计机构内其它单位的联系。

221. 当然，宏观经济学家更愿意与统计机构的国民经济核算专家建立联系，而对重要统计数据的抽样技术则不怎么感兴趣。不过，统计机构与学术界之间的许多沟通是个人性质的沟通。根本点是要利用学术机构，使其能够为统计工作作出贡献。许多统计机构都制订了交流项目，目的是让大学的研究人员与统计机构中从事研究的人员开展相互交流。为了开展这一交流，大学和统计机构可以互派学者，或者合作开展彼此关注的项目。⁵²

⁵¹ 环境状况和一个国家自然资源的状况，越来越成为统计工作关心的内容，当然也是学术研究人员所关心的对象。

⁵² 有若干篇论文讨论了“蓝领”和“白领”统计师的课题。例如，可以参阅 Martin B. Wilk 著的《蓝领和白领统计师》，《加拿大统计学会论文集》，1985 年。

2 国际机构

222. 在许多统计体系发达的国家，国际机构⁵³的统计需求只是国家统计局国内工作计划的边际增量，因此可以被视为经常性工作的副产品，但情况并不总是如此。实际上，在有些统计机构，除了诸如人口普查等大型活动之外，国际机构的需求主导它们的经常性工作计划。

223. 对于许多统计机构来说，国际机构仍然是对概念和方法进行指导的最主要来源。国际机构不仅要改进这些统计机构进行国家间比较的能力，而且要帮助制订这些统计机构的工作计划。国际组织的需求设置了一条准则，如果没有这一准则，那么国家间的比较很快会变成无法实现的目标，或者变成毫无意义的目标。这些比较之所以成为可能，很大程度上取决于是否使用国际分类和标准核算体系，例如国民核算体系（SNA）。

224. 尽管国际机构带来了这些好处，但它们的干预也常常造成重大的问题。由于国际机构提供了迫切需要的资源，所以对于许多发展中国家来说，如果不是不可能的话，也是很难在公平交易的基础上获得国际机构的援助。再者，国际机构的干预，可能严重扰乱国家统计局的工作计划。另外还会出现一种情况：国际机构会出版它所收集的数据，但未经过该国的审定。最后，也是非常常见的情况，国际机构在实施其计划时，没有同时向这个国家进行技术转让。这样一来，虽然收集到了有价值的数据，但这个国家常常不能相应地提高自己的统计能力。幸运的是，这种局面正在改变，国际机构越来越致力于统计能力建设。首席统计长官的一项重要职责，就是在继续与国际机构合作的同时，要确保最大限度地进行能力建设。

225. 在第三章，我们讨论了需要设立一个专门单位来实施一些特殊的职能。但是，也不应该把这一措施当成万灵丹。这在很大程度上还要取决于统计机构的大小、发展水平、它所面临的问题的重要性。在许多情况下，指派一个人负责就足够了。而在其它情况下，最好是将这项任务分散到整个统计机构。如果这个专业岗位能够使统计机构员工了解到目光敏锐、有分析头脑的用户的需求，扩展这些员工的经验，那么最好是将这项任务分散开来。

结论

统计机构应当制订一项尽可能是多用途的计划，以便向带有各种各样问题和关注点的用户提供服务。上面的内容讨论了其中的许多关注点和问题。然而，统计机构无法满怀自信地预言未来关注的问题具有什么性质，也不能预测到问题都可以分为哪些种类，能够通过官方统计予以答复。所以，统计机构必须投入力量，提高其生产通用性的、满足多方面需要的数据的能力。统计机构能够、而且应当投入力量，确保用户了解所需要的技术，对基本数据进行重新整合，从而更好地服务于具体的目的。然而，只有在透彻地了解这些问题的性质的情况下，这才具有可能性。

无论统计机构是如何组织的，它都应该考虑（在一个独立的单位中，或可不设这样的单位）行使专门的职能，执行下列双重任务：

- 通过加强与所有各部门的联系，确定未来会关注哪些问题，而且需要统计机构的支持；
- 跟踪各部门代表的反馈意见，确定统计机构所提供的服务是否充分。

某些职能会得益于有关统计专业的专家采取的合作态度。在一些特殊情况下，可以设立专门的单位来处理各项职能。这样的情况包括处理下列界别的关系：大企业、小企业及其行会和新闻媒体。在各种情况下，这些单位发现的结果必须要纳入统计机构制订的优先工作重点和相应的行动计划之中去。

⁵³ 这仅指国际机构。超国家机构对其成员国提出的要求，其性质和数量都不相同，取决于这种关系的密切程度。