

## 第四章 确定优先重点

“确定优先重点的理想办法，应该基于使用稀缺资源的各种选项所进行的成本收益分析……尽管……在原则上，统计项目的成本是可以确认并测算的，但项目的收益却很难确定和计量。这主要是出于两个原因。第一，统计是中间产品，而非最终产品。一项统计序列的收益是一项函数，取决于它对决策的影响，以及这些决策的重要性；通常很难明确地予以确定，也很难用一个有意义的价值来计量。其次，由于统计序列是一个系统中的一部分，这一系统的各个组成部分之间互相依存，其中任一项序列的价值在同其他序列结合在一起的情况下才可以上升，因此确定收益的过程更加困难……因此，在统计工作竞相胜出的可能方案之间确定优先重点和分配资源，是无法进行精确计算的，但又是必须要做的……为了使优先重点的确定和相关资源的分配能够尽可能达到合理和平衡，需要有建立在以往经验基础上的判断力和洞察力。”<sup>54</sup>

### 一、用户需求分析

226. 前一章强调指出，要满足某些用户的需求，需要有相应领域（如卫生和教育）的专业知识。同时，也需要同大型企业（多地点、多活动、多国家）保持特殊的关系，因为在很多情况下，这些企业在一个国家的国内生产总值中所占的比重高得不成比例。这些考虑对于统计机构来说具有多重意义。第四章将探讨各式各样的需求如何促成一份行动计划，从而保证数据供应和需求之间的平衡。

#### 专栏 7. 是否应该有一个计划部门？

在统计机构内部设立一个计划部门的问题，并不是近期国际上讨论的问题，国际上也没有对此系统地交流过经验。不过，这是一个重要的问题，对规模比较大、结构比较复杂的统计机构具有影响。描述一般性的优点和缺点比较容易。设立一个专门的计划部门，能够减少统计机构从事实质性业务的专家花在制订计划上的时间，控制起来更容易，表述起来更具连贯性，也更容易检查执行过程中的衔接问题。但是，这样做也大大地增加了一种风险，使统计机构从事实质性业务的部门认为，计划工作是“其他人的责任”，而不是应该属于自己本身的工作。一些统计机构因此采用了一种混合型体制作为解决方法，即将计划部门作为计划工作（或委员会）的秘书处，负责制订计划的形式部分；而计划的实质内容部分则明确由那些负责具体活动的单位负责。这种混合型体制自然会增加计划的成本，但计划获得认真实施的机会也因此大大提高。

227. 前面引文描述的过程广为流传。尽管有一些人试图建立“优先重点算法”，但没有一种算法得到广泛认可。其中一些算法背后的思路，是对若干属性赋以不同的权重，如需求的重要程度（运用某种判断性的测算单位）；完全满足需求的成本；部分满足或短期满足需求的成本；需求对统计机构内部的其他活动可能造成的影响；拒绝满足对相关决定或政策的信息需求可能造成的后果（再次运用某种判断性的测算单位），等等。根据这些属性计算出来的分值列成一表，按照得分多少排列。但是，事实证明这一做法也并不成功，尽管这样一种做法引进了一套前后衔接的和明确清晰的因素，但它所得出的结论却并不见得更加客观。

228. 一位首席统计长官对统计机构所承担的工作重点加以排序，这是不可避免的。幸运的是，工作重点的优先次序并不会在第二天就发生变化，统计机构的活动是固定的。实际上，与上一年度相比，统计机构议程的变化部分一般仅占其全部资源的很小比例（5%就可能已经是足量的估算结果了），除非要开展人口普查、农业普查和经济活动普查等大规模活动。除此以外，统计机构可能要持续测算若干指标一个时期到下一个时期的变化情况，如消费者价格、工业生产增长率、国际货物贸易额、劳动力规模及劳工状况、等等。一旦这些活动被列入考虑范围，首席统计长官就应该审慎地研究额外资源的分配，因为他能通过增强某一活动，对统计机构的方向加以细微的调整。

<sup>54</sup> 1980年《手册》第61页。

229. 但是，统计机构常规进行的每一项活动并非都是恒久不变的。事实上，在消费价格指数中增减某些产品，在编制贸易统计时用新目录取代旧目录，总体发生的变化对劳动力调查的样本最终将产生影响，这些都是统计机构在标准方面的工作。此外，在许多统计机构，人们还作出系统性的努力，以更富有成果和富有成效的方法开展常规性的工作。这样做可以成功地释放出一些资源，并将其分配到其他活动中去。所以，确定优先重点的工作并不是对相互无关内容开展的一项十分大范围的评估活动，而是对正在实施的项目进行的一系列微调，是每隔一段时间，有时候是每隔一段事先可以预计的时间，对项目做一些加加减减而已。

230. 为了掌控这一过程，首席统计长官或多或少地需要做到以下各项：

- 了解各个方面公认的统计产品系列中的缺口，为什么这些缺口会给决策工作造成困难；
- 了解需要统计数据的公众所关注的急迫问题；
- 了解对现行项目作出变动的成本，包括根据上述两项要求所增加的工作；
- 对各种潜在的需求进行梳理的机制。

231. 以上四项要求强调了计划过程的重要性，这一过程可以正式的或以非正式的方式进行处理。正式方式的长处不在于它有多少形式上价值，而在于它给所有参与者留下一种印象，即统计项目的计划是统计机构管理层开展的最重要的统计活动，或者至少是其最重要的活动之一。

232. 应该根据一个框架来确定工作的优先重点。当前，框架指的是战略观、战略框架、或总体战略。在大多数情况下，这些词汇都是指同一事物，即统计机构的中期计划，通过这一计划，统计机构既能获得、维持或改变现有的能力，同时又能继续满足新的需求。

233. 优先重点应在这个框架内选定，这样做并不是为了赶时髦，而是因为能保证这些重点清晰明确，因为这些重点工作被当作一个整体来考虑，而不是零零散散地对待，否则这些活动可能会前后冲突、相互重复。另一种选择是对活动分开描述，而不把它们联系起来。

### 专栏 8. 需求的平衡

在确定优先重点的过程中，做好平衡是一件非常复杂的工作。例如：<sup>a</sup>

1. 一类是需要特定领域详细数据的用户，另一类是需要全面数据以进行宏观经济和社会分析的用户，在向这两类用户提供服务时，必须做好两者之间的平衡；
2. 在不同的专业领域之间需要有一种平衡，以便有部分资源用于：(1) 处于开发初期的项目；(2) 需要加强的薄弱领域；(3) 开展至少是最小程度的研究和分析；
3. 在每一个专业领域内，要在全面性项目和及时性项目之间实现一种平衡。一方面要重视整个领域的覆盖面，另一方面要重视对某些领域中详细数据的需求，要在两者之间实现平衡；
4. 在及时性、准确性和发布数据的详细程度之间要做好平衡；
5. 最后，在满足用户需求和避免原始数据提供者过重的负担之间要取得平衡。

<sup>a</sup> 《统计组织手册：国家统计局的组织和相关管理问题研究》，“方法研究” Series F, No. 28 (联合国出版物，出售品编号：E.79.XVII.7),第 66 页。

234. 人们通常认为，统计工作的成本是能够精确计算的，而收益却不能。我们无法回答有多少人会因为发布某特定数据而直接或间接受益，也无法回答受益的程度如何。不过，首席统计长官关于资源分配的决定表明，某项工作的收益与成本之比要大于另一工作的受益与成本

之比。

235. 我们要做的是对需求和关注点提出评估意见,以便了解一项统计数据如何能够有益于潜在的用户。由于其有用性无法量化,所以我们至少应该对这种用处可能是什么有个大概的了解。

236. 显然,上述内容是相当抽象的。在实践中,除了采取一种探求的态度以外,没有其他替代的方法。这种探求态度就是将以下两个方面联系起来考虑:一是建议开展哪些新的统计内容,一是这些统计有助于回答哪些问题。而且,这些问题应该针对大众或政府所关注的事项。

237. 从供应方的角度来看,跟踪成本因素和保留不同统计活动的成本的历史记录,都是很重要的。首席统计长官至少应该对相对成本收益作出说明。例如,假定A活动与B活动的相对显性收益是已知的(尽管不可量化),如果在A活动上花费了X量的费用,那么在B活动上就应该(或不应该)花费Y量的费用。为制定计划而跟踪成本,应该在统计机构内部受到相当的重视和尊重,具体应该包括以下几点:

- 具有评估统计活动(如开展一项调查、汇编一个帐户、编辑一份行政记录文档、发布一份统计公报等)价值的的能力,其准确的程度应足以满足计划工作的需要;
- 将结果进行归档和检索的能力,以便这些结果能用于计算未来活动的成本;
- 揭示同样的资源用于其他替代活动的的能力;
- 具有一个记录决策和分派责任的机制。

## 二、制订进度计划

238. 尽管计划的制订工作有种种局限性,但经验显示,在没有计划的情况下着手开展任何一种复杂的活动(如开展家计调查、进行季度劳动力调查、编制一份投入产出表),会造成难以控制的混乱,而活动的成果也难以预料。统计机构所承担的各种活动具有互相依赖的性质,因此这种不稳定性会进一步加剧。例如,如果没有产业间购买和销售的调查,就不能编制投入产出表;而没有新的商品分类,就无法进行产业间购买和销售调查;反过来,新的商品分类又需要有一项产量调查才能实现,等等。不过,为所有互相依赖的因素制订计划,期望它们能精确地发挥作用,也是不现实的。确切地说,除了认真制订计划外,还要有相当的灵活性、局部的自主权和退却立场。为统计工作制订计划的艺术就是找到一种方法,及时地、实事求是地处理好这个问题的方方面面。

239. 下一节里介绍一项计划的各个目的和要素、一项多年的活动和年度计划(与传统的预算更为贴近)之间的差异、“责任制”的重要性、以及当成果经过评估以后用作一份教材的计划。

### 1 年度计划及其组成部分

240. 一项计划主要包括以下几个要素:

- 在计划期结束时应该实现的一系列明确的目标;
- 对要采取的步骤的描述;
- 一份环境和资源方面的要求的清单,以确保目标符合实际;
- 如成果不能达到目标时应采取何种退却方案的探讨。

其他要素还包括进行监测和评估的机制。

241. 1980年《手册》在第四章中,用大量篇幅详细描述了一个三层的计划架构,这一架构由一个全面计划体系组成,内含一个‘战略性’的长期计划,一个更注重‘战术性’的

中期计划和一个短期的“行动性”计划<sup>55</sup>。2002年《手册》主要探讨行动性计划。

242. 由于多种原因，一项行动性计划必须是年度计划。计划须与标准的预算周期一致。另外，以年度为基础制定计划，能使其成为一项例行的工作，不被遗忘。过于频繁地制定计划，本身将耗费过多的资源，并给人一种不稳定感。最后，年度计划必须纳入一个更长期的框架内，从而避免产生一系列彼此脱节的年度计划，并确保统计体系在保持它的灵活性的同时，不会面临它无法掌控的方向性的改变。<sup>56</sup>

## 2 为规模和不稳定性留出变化余地

243. 许多统计机构规模很小，员工数在100人以下，这些统计机构的预算难以预测，其原因或是由于政治环境因素，或是由于它们的一大部分资源来自于国际机构启动的活动，而这些统计机构对这类活动的影响力很有限。因此，如果要采取协同行动来开展国际范围的贫困状况调查，或是调查影响生育率的因素，所采取的行动可能占用该统计机构所有活动中的很大一部分资源。在此情况下，制订一份跨年度计划，则可能有助于确保国际项目也能反映国内的需要。制订一份五年计划，并且以此为基础，制订一套年度目标，其原则对于大小统计机构一样适用，尽管大机构的预算更能事先预测。区别在于，在小型统计机构，一项活动的实际实施过程可能更加随意一些，允许有更大的灵活性。

244. 跨年度计划有多种目的，既包括观念，也包括组织机构上的实际情况：

- 给员工灌输一种观念，即他们的工作是一项大计划的一部分，而不是某些随意性安排的惯常延续，只是为了创立一个基础，来衡量统计机构及其下属部门的运作情况；
- 将经验记录在案，以改进未来的资源配置，更好地执行工作任务；
- 提高现有资源的使用效率；
- 将有限的资源同承担的任务不匹配的情况记录在案；
- 加强统计机构运用合理的标准来组织自身活动的观念。

245. 如果制订计划过程是开放的，如果有很大一部分员工参与计划<sup>57</sup>制订工作，如果整个机构共同努力，系统总结所计划的活动与已实施的活动之间的差异，并从中吸取经验，那么实现这些目标就会比较容易。但是，记录存档、跟踪表现、记录成本、建立有聚合力的和可实现的架构，都需要经费投入，这是无法避免的。

## 3 仪式的作用

246. 从一方面说，如果期望详细的计划能够不折不扣地实施，那么这种期望就有可能导致对实施整个计划的失望，并可能过早地将其放弃不用。从另一方面说，制订一个过于松弛的计划则可能使它得不到尊重，永远无法有效地发挥作用。在许多统计机构，制订年度计划已成为一项正规工作，讨论和颁布计划也都要举行某种仪式，其原因就在于此。

## 4 制订计划和预算

247. 也许很多人会吃惊，制订合理的计划往往会减少对统计机构各个部门的控制，而不是加强这种控制。在出现无法预知的情况下，只有各部门负责人谨慎采取措施应对，才有可能实现高层次的目标。这意味着有效的计划工作还需要建立一个合理的预算制度，其中说明如何授权。

248. 从概念上说，这两项工作之间的关系是这样的：计划是在结合考虑所有相互依赖的因素之后制订的，它表述了一套目标，提出了一份时间表，同时给出要实现上述目标应采取的

<sup>55</sup> 1980年《手册》第70页。

<sup>56</sup> 假定年度计划是一项5年中期项目的一部分，同时假定资源不变，员工年度调整的比率最高仅为5%，那么到5年项目结束时，有1/4的员工所从事的工作可能与他们在计划开始时所从事的大不相同。

<sup>57</sup> 1980年《手册》第70页指出：“计划的主要目标是……使尽可能多的统计机构员工参与到优先顺序设定和协调功能的过程中来”。

步骤。

249. 计划将指定各项活动的负责人。每个负责人将得到一份可以自行支配的预算，同时承担实现收支平衡的责任。以这种方式行事还有一些的优点，即每位负责人将会对成本更加敏感。如果实现目标的业绩是根据效益来判断的话，各个负责人会主动去寻求一些方法和技术，使他们以分配给他们的资源为基础来实现其目标（并不是像人们所了解的某些反常情况那样，有些领导竭力花钱以展示他们的权威）。计划在本质上是对分配给负责人的资源进行控制，因此要求负责人运用分配到的有限资源实现他们的目标。这种做法适用于任何规模的统计机构。

## 5 计划和责任制

250. 计划工作负责人所得到的自由支配权越大，他们就越应当负起责任。在一个将权力和责任大量下放的开放型计划框架下，首席统计长官将要求员工负起责任。如果管理机构太缺乏经验，无法执行全局计划中它所管辖的那一部分，首席统计长官将不能轻易下放预算权。如果系统的负责人能够信赖其下属，让他们帮助制订和实施中期及年度计划的话，那么可以说这是一个有效率的机构。

## 6 计划评估

251. 在一项制订计划的工作（年度计划，或者在更具战略性的五年计划）结束的时候，首席统计长官应该收到一份正式<sup>58</sup>的评估报告。这份评估报告应根据所在地的政治、法律和管环境，由外部机构，或由统计机构内部的一个单位来完成。这种评估有几个目的：

- 向政府说明统计机构的工作；
- 向员工表明这一程序的严肃性；
- 找出在这一过程中所犯的错误的程度——外因（无法控制）和内因（可控制和改进的）——并尽量解释其原因；
- 批准或改变统计机构的战略；
- 用这些结果让统计机构的管理层参加有关责任的对话。

252. 为使评估过程具有可信性，评估与计划工作应由两个不同的机构来承担；实际上，两个机构之间的组织上的关系越远越好。将评估过程当作一次培训机会，也是值得考虑的一种做法。例如，新近招收的专业人员可以到评估处当助手，从而使他们接受关于计划工作的入门培训。建立一个永久性的评估处并不重要。实际上，很难给它找到一个正当的理由，因为它并不是全年都有工作可做。一种替代性选择是建立一个常务委员会，由某个知识面 and 客观性都无可争议的人担任主委。如果条件允许的话，评估工作（或相似的任务，如审计工作）可以由退休的统计机构高级人士执行。

### 结论

统计机构没有客观的“优先顺序算法”。首席统计长官必须将直觉和洞察力同经验和对现状的了解结合起来，自信地做出决定。一旦这成为一种惯例，统计机构就能以定性的方式，说明一项计划好的行动过程的某些好处。重要的是实施一种有效的机制，使其能够跟踪、测算和记录成本。要使计划工作卓有成效，这项工作就必须反映决策力度和员工参与之间的恰当平衡。它应该成为一个中期框架的一部分，应该是对活动、活动成本和相关资源需求的年度界定书。参与到计划制订过程中的员工应对计划的实施负责。应该严格实行计划的事后评估工作，并将其作为加强责任制和学习经验的手段。

<sup>58</sup> 尽管对于小型统计机构而言，这类评估可以是非正式的，但为准备和发布一个正式过程的结果所进行的努力是有帮助作用的。