

## 第十章 现场调查组织

### 一、与调查对象互动

426. 第十章探讨应该如何组织统计机构，才能有效地和接受统计调查的对象打交道。

427. 一种方法是设立并维持一个在现场运作的组织。根据定义可知，现场调查组织同调查对象互动，传达统计机构对信息的需求；在适当的时间以正确的形式获得相关的信息；最大程度地促进同调查对象的合作和友好关系；以及充分解释拒绝的后果。

428. 在1952年，“统计组织地区间研讨会”于渥太华和纽约召开，发达国家和发展中国家各种规模的统计局的代表参加了会议。会议得出结论：如果对统计运作的某个方面依照功能而非专业进行管理，那么从中获益的就是现场调查组织。所有与会代表对于人口普查持有相似的观点，即如果没有有效运作的全国性现场调查组织，普查本身就无法开展；现场调查组织一旦创立，还可以以较低的成本开展其他调查。

429. 然而，有两个因素会改变这一简单的结论。一些国家的统计体系是地理分散型的体系，这不是人们选择的结果，而是出于法律上的规定。如果中央统计局的作用仅仅局限于汇集其它地方整理出来的结果，发布协调方针，对周围的附近地区进行调查，那么全国性的现场调查组织这一问题就不再存在<sup>85</sup>。但是，如果构成分散型体系的各个州、省或行政区从事多种调查，而且其中还有一些是连续性的调查，那么它们就倾向于拥有按照功能组成的现场调查能力。

430. 原因很简单。规模经济存在于招募人员，训练访员，管理一支大规模的队伍，保证避免令人困窘的重复现象，以及通过签订永久性的、长期的和短期的合约，防止出现力量得不到充分利用的问题。这些观点50年前就获得承认，到今天依然成立。

431. 假设现场调查组织是一个永久性单位，负责所有调查的数据采集工作（除了那些通过专业领域专家和调查对象之间的直接接触进行的调查）。它的一项主要资产是分布在全国不同的地方。在某种意义上，现场调查组织扮演着中央机构在地方的耳目的角色<sup>86</sup>。许多现场调查组织由此组织起来，将资源广泛地分配到一个国家的各个地方，同时保持了一个位于中央的负责协调和联络的机构。中央机构的责任重大。它负责分散型网络和统计机构管理层之间的日常联系；它确保现场调查组织在不同地区的分支机构作为一个系统运行，而不是一个松散的联合体；它作为一个联络中心，使项目经理能够向地方统计机构表达他们愿望、疑虑和抱怨。

432. 现场调查组织应该是一个常设委员会的主要参加者，该委员会负责解决在如何接近调查对象问题上产生的不同意见。如果现场调查组织相信，某一项调查采用的方式危害调查对象的良好意愿，它就应该向统计机构的高级管理层表达意见。如果问题是要开发出一种用于人口普查或其他重要普查的方法的话，现场调查组织则应该参与最高级别的讨论。

433. 当然，是否要有一个现场调查组织，取决于是否需要把统计过程分解为若干个阶段，特别是取决于是否要把收集调查对象的信息同诸如编辑、测算或列表等阶段区割开来。随着互联网越来越广泛地应用在一般工作中和统计工作中，面对技术进步，专门开展现场调查的组织的作用可能会发生变化<sup>87</sup>。尽管如此，在当前的环境下，这些组织还要继续执行它们的传统任务，至少要维持到下一个十年或二十年。

434. 大型现场调查组织似可分为两组或三组。一组负责采访住户，它的特长最好是用于连

<sup>85</sup> 在几个南美国家，许多调查的统计范围只限于国家资本，所以协调工作通过与政府其他级别的机构的合作协议或多或少地得到保证。其中一些国家的惯例是每项统计调查的负责人管理一支现场调查队伍。

<sup>86</sup> 不论组织如何统一，地方机构常常把忠实于当地选民（调查对象）当作首要目标，忽视它们同样要为国家统计机构或者系统利益服务的事实。

<sup>87</sup> 其中许多已经出现在制表工作中以及至少部分发布工作中。桌面型电脑和一系列附件，同电子传播手段一道，除了基本的工作（整理、装订、分类和邮寄）以外，使得许多传统的印刷设备陈旧过时。

续性的住户调查（例如劳动力调查）的面访工作。还有一组负责采访企业，其成员包括那些有正式或非正式的簿记或会计技能的人员，也包括那些没有多少经验、主要负责传递和收回调查问卷的人员。第三组对食品、衣着、药品、娱乐等各类产品比较了解，所以可负责对消费品记价。

435. 每组本身又可由两个层次组成。第一层次的人员较少，属长期员工，负责领导和组织工作和具有延续性的工作；另一层次的人员较多，属可续约的短期合同员工，他们在现场调查组织面对工作量波动时，具有很大的灵活性。

436. 现场调查组织同不同层面的调查对象打交道：住户、企业、政府、非商业性机构，有时还有外国机构。这些调查对象都有各自独特的特征，对不同类型的要求可能比较敏感，甚至持抵制态度。本节中，我们研究其中部分问题，并研究调查机构采用什么方法最大限度地调动调查对象的参与。

## 1 住户

437. 首先，住户和统计机构之间的互动，涉及到人口普查、住户收支调查、劳动力调查、以及对后者起补充作用的专项调查<sup>88</sup>。成功的住户现场调查组织负责人应该掌握：

- 一份调查对象的全部名单；<sup>89</sup>
- 对于人口的民族和社会经济特征的全面了解，以便最大限度地赢得合作，减少因侵犯隐私所产生的摩擦；
- 一种培训调查员的方法，这种方法反映出现场调查组织在如何成功接触调查对象方面所积累的知识。

438. 在派出调查员之前，应使他们完全弄清强制和合作之间的区别。另外，他们还要弄清其它一些事情。例如，住户很少保留可用的记录。最容易回答的问题是那些了解他们地位的问题（如人口问题、参加工作问题等）。最难以回答的问题是那些要求准确回忆或找到详细记录的问题（如该住户中的一件物品是什么时候购买的，花了多少钱）。

439. 由于文化和人口特点的原因，住户可能对某些问题反应较差。在一些住户中，调查对象可能要掩盖开支的性质，而且认为某些开支是不道德的（如酒精和烟草等）。像堕胎等有争议的话题可能引发多种不同的、甚至暴力的反应。

### 专栏 14. 两个社区

一个国家里，住在沿海和高地的人口几乎各占一半。即使社区之间没有冲突，他们仍然远没有相互融合，在对待财务和家庭事务态度上表现出显著的差异。如果调查员属于另一个社区，某些统计调查会开展得十分顺利，因为他们觉得回答外人不要紧，但不愿意回答同社区调查员的问题。而对于另一类问题，情况会正好相反。对调查进行成功的管理要求详细了解这些态度。

440. 现场调查组织的效果如何，取决于下列因素：

- 在入户采访时是否深入了解什么行得通、什么行不通；
- 促进调查对象/访员关系的访员培训计划；
- 在访员碰到调查对象坚决不愿提供信息时，是否有支持访员的能力。

441. 在功能性的组织中更容易找到这些能力，而在按专业划分的组织中则比较困难。

<sup>88</sup> 偶尔有高度专业化的大型统计调查需要有专门的组织来正确地执行。

<sup>89</sup> 这些名单可以来自人口普查、其他持续性的住户调查、或者现场调查组织本身整理出的名单。

442. 在处理入户采访时，无论存在什么样的法律依据（见第十二章），现场调查组织都希望对他们以礼相待。一些国家存在保护调查对象隐私的法律条款和政治措施。因为统计工作对政府来说通常不如其他更紧迫的问题那样优先，所以在住户调查出现摩擦时，政府更可能是站在调查对象一边，而不会花时间去充分权衡信息的损失及其后果。在同住户打交道时，现场调查组织应该考虑到这种可能性，确保访员不超越界限。

## 2 企业

443. 同企业打交道与同住户打交道很不相同。企业更倾向根据记录而不是根据记忆或意见回答问题。一个显而易见的原因是，一旦做出提供信息的决定，下级人员就能获得授权根据记录提供数据；而同是这位人员却无权代表企业表达意见，或根据记忆提供实际情况。总之，从企业管理角度来看，根据记录作出回答既最有把握又节省时间。

444. 应该注意到，上面做出的区分大多适用于组织和构成比较规范的企业（通常是大中型企业）。小型和/或非正规企业最好按住户来对待，它们对记录的重视程度很低，可能没有一个完善的簿记体系作为回答问题的基础。此外，访员在调查过程中自由处理的范围因各个案不同而有很大不同。一旦访员受到合适的培训，就可以放心地让他们按照程序，用另一个住户替代这一住户或非正规部门的另一小企业替代这一小企业，可是这种替代不适用于大企业。因此，分派安排调查力量的一个方式是，由富有经验和技巧的访员去同住户打交道，去应对技巧和说服力占最重要地位的场合。经验较少的访员可以同组织完善的企业进行常规的接触。尽管同一个企业最初的接触应该由统计机构所能派遣的高层人员进行，但接下来的工作应该交给某一低层人员执行，他的作用主要是信使的那些作用。在同样的事情可以通过邮件、电话或电子邮件处理的情况下，最好是采取这些方式。如果选用电子邮件（或传真），现场调查组织一定要提供适当的技术支持。

## 3 消费价格指数：一项特别案例

445. 负责每月收集价格信息的队伍是否应该成为现场调查组织不可分割的一部分，或者应该直接置于负责消费价格指数的部门的控制之下，这是一个关乎选择、效率和公共关系的问题。很明显，负责消费价格指数的部门当然希望它的指示，尤其是在质量和替换规定方面的指示，能够得到严格遵守。该部门还会担心，分散现场调查组织的注意力可能会弱化其指示的严肃性。此外，它还可能担心，如果公众产生这样一个印象，即由没有得到充分培训的人员担负收集价格信息的任务，他们会丧失对消费价格指数的信心。由于消费价格指数既不同于采访住户的规范，也不同于采访企业的规范（它的大部分数据是零售商所出示的公共信息，有时是广告或购物目录中的公共信息），所以消费价格指数访员要经过专门的培训。这些观点赞成把消费价格指数调查队伍直接归于消费价格指数部门管理，而不是划归现场调查组织管理。然而，在那些领土规模和地理分布需要地方管理的国家，独立的消费价格指数调查队伍可能效率不高。在这些情况下，它更倾向于利用地方上的现场调查组织，但由经验丰富的消费价格指数访员实施监督。

## 4 政府

446. 从政府那里收集信息的步骤不同于用于住户和企业的步骤：

- 政府机构可能有自己的现场调查组织，因此要把力量结合在一起；
- 就披露信息而言，约束政府机构的法律可能同规范统计机构的法律相抵触，这就需要解决法律之间的冲突；
- 收集信息可能需要政府机构遵守统计机构制订的编码标准，即使统计机构没有司法权去实施它。

447. 在那些农业占主导地位的国家，其农业部有集中使用量化信息的传统，第一种情况常常发生在该部<sup>90</sup>。与其辩论由谁控制的问题，统计机构倒不如利用现有的结果和现有的队伍，

---

<sup>90</sup> 在一些国家，农业统计属于第一批建立起来的统计，并且在统计机构成立以前，收集农业统计数据

使该部参与更具建设性的讨论，例如是否应该改进收集方式(可能需要用于一个综合性框架如国民核算体系)。

448. 运输部是另一个使用量化信息的部门，它在这方面的工作生产出可用于统计目的的行政记录，而且边际成本十分低廉。同样，同运输部达成一项协议是最聪明的策略，这样可以尽最大可能利用现有的信息。有时行政信息同国际标准并不一致，但是做一些必要的调整通常比启动一项独立的数据收集项目要容易些。

449. 利用其他部门(尤其是负责税收和社会保障管理的政府部门)收集的数据，其主要障碍来自法律和制度方面。像统计人员一样，税务征收者倾向于保护个体记录。特别强调分享信息可能冒犯纳税人，并且损害该部门的声誉，无论它有多么强大的稽查能力和收集能力。此外，如果统计机构从政府其他部门获取信息的信息产生了这样一种感觉(无论怎样没有根据)，即它提供了歌功颂德的信息，那么统计机构的声誉可能会受到损害。第十二章第一节第4小节试图表明，尽管存在这些困难，单向分享税务信息是大幅减少企业统计日常工作的最有力的办法。

450. 一般而言，值得推荐的做法是统计机构不要针对其他部门收集数据的工作作出永久性的安排，而是使用现有资源和政治压力，达成一项建设性的和合作性的协议。形成非正式的跨部门委员会的传统可能是最好的方式。可能出现的情况是，统计机构在这一过程中将会遭遇很多挫折，因为非统计人员很少会将数据收集方面的合作视为一项紧迫任务。另一方面，有一种前景可能会吸引非统计人员，即由于向调查对象提供重要服务而受到好评，特别是调查对象人数众多的地方。

451. 最后，在收集统计数据方面，有一个加强共同标准的问题。在编制专业性的公共财政数据时，尤其在编制国民核算时，这种情况常常出现。确保各个部委对微观层次的经常性支出和资本支出使用同一个定义，是一个艰巨的、有时是不讨好的工作，但却是一项不能回避的工作。

## 5 省级和地方政府的特例

452. 许多情况下，省政府或州政府有它们自己的高度发达的统计机构。不仅像巴西或德国这样的联邦制国家是这种情况，在像西班牙这样的非联邦制国家也是这种情况。在这些国家，自治区的机构有能力收集、编制和发布公众特别感兴趣的数据。

453. 在这些情况下，重要的是防止不同的现场调查组织的工作出现相互重叠，防止使调查对象的良好意愿消失殆尽。在使统计机构之间共享数据的法律手段到位的时候，在工作关系十分密切以支持这些手段的时候，可以获致一种平衡。

454. 同政府其它机构打交道不会自行涉及到现场调查组织。原则上，如果可能的话，这些问题在统计机构负责人和他们的法律顾问之间予以解决。如果涉及不同级别的政府，双方负责政府间事务的政治领导人可能要出面介入。当然，如果协议结果是将这些任务交由现场调查组织实施，那么它们将在数据收集上扮演一个角色。在联邦制国家或在地方政府参与的情况下，合作将趋于发展到全国范围。在这些情况下，现场调查力量在全国运作，作为一个整体同统计机构达成协议，而不是同每个专业单位都达成一套协同的谅解。

## 6 非赢利机构

455. 几乎在世界上所有国家，非赢利性机构正变得越来越重要。由于认知到这一点，人们编写了一些指导手册，解释这些机构的经济影响<sup>91</sup>。同公众一道涉及金融交易的大多数非赢利组织和自愿性团体都有一些基本的簿记系统，而这些机构对调查的需求则相对有限。不过，非赢利的卫生和教育机构可能要求得到现场调查组织比较多的注意。

456. 非赢利卫生和教育机构的情况构成一个单独的问题，主要因为它们的相对规模占 GDP

---

队伍由农业部领导。

<sup>91</sup> 《国民核算体系中非赢利机构手册》，方法研究丛书 F, No. 91(联合国出版物，即将出版)。

的份额以及它们在一个国家社会发展中的重要性，都要求给予特别的考虑。许多国家有一个传统，对卫生和教育进行专门调查。然而，也有一个趋势，对这两个行业不采取传统的调查，而且除了测算物质和人力投入外<sup>92</sup>，还尝试对成果进行测算。有一个框架已经获得某种程度的认可，它将重点转移到跟踪调查(是“影片”而非“照片”)。可是，非赢利性的医院、诊所、学校和大学行政人员，将统计作为他们正常活动以外的副产品，所以统计以上工作的复杂程度超出了这些人员所能完成的范围。如果一个统计系统仍然从事卫生和教育的专门调查，记录提供者和数据收集者之间的协调是十分重要的。

457. 对这一问题还有最后一点看法。由于卫生和教育这两个领域的专业性性质，以至于在大多数对它们编制常规统计的国家，都将负责编制统计或分析的部门设在负责部委的内部。对于仍在梳理其权限的小型甚至中型的统计机构来说，慎重的做法可能是让事情保持原来状态，而不是试图全面集中，全面集中获得成功的机会微乎其微。

458. 设置比较完善的统计机构可能希望在成立专职单位或统计卫星单位方面作一番试验。这些单位以多种形式出现：除了有它们自己的首席执行官之外，它们还可以回答由教育（或卫生）部门以及统计机构的代表组成的一个委员会提出的问题。

## 二、与专业部门的互动

### 1 前景

459. 统计机构内部的每个主要部门都应该有广阔的视野，足以看清它的行动会同统计机构的其他部门如何交汇，如果在分散型体系中，会同统计体系的其它部分如何交汇。在统计机构走到重要的十字路口时（好在这种情况下并不经常出现），大多需要这样宽阔的视野。在日常事务中，互动的范围通常局限于同其交换信息的那些机构。因此，对于现场调查组织的管理层来说，首先并且最重要的是要牢牢记住调查对象政策(见第十二章)，记住同负责处理收集经常性数据的部门沟通。

460. 狭小的视野肯定会导致紧张状态。例如，当要求获得关于消费者支出的详细信息时，经济统计的负责人可能考虑以减少消费价格指数权重的误差作为其首要目标，因为这些误差必然会产生危害。因此，他们希望把所有可能的防范内容都纳入有关的调查。这一立场可能会招致现场调查操作负责人的反对，因为他们的经验告诉他们，采访时间越短，调查对象的注意力就越集中。

461. 紧张现象本身是激励双方都对质量作出承诺的健康现象。如果双方都不表达自己对于规避缺失的意见，紧张状态可能会进一步升级。然而，鉴于可能发生冲突，应该设有一种组织机制，不必约请高级官员，就可以促使有关各方达成协议。在有新调查内容的情况下，项目管理工作应该包含这种机制，并最终由项目经理掌控<sup>93</sup>。如果冲突点是由正在实施的活动引发的，那么解决这一冲突则需要有一个常设委员会介入。之所以需要一个常设的、而不是临时性的委员会，原因是现场调查组织和专业单位之间互动的问题肯定会频繁发生。重要的是使不同的意见得以相互沟通，变成合作性对话，从而形成对所有各方都具有建设性和约束力的决议。

### 2 普查与和调查

462. 现场调查组织管理层不能把普查和调查看作是可以相互替换的。普查，尤其是人口和住房普查，是一项重大的民众动员，因而应该被视为一项全国性的事件，而调查则不是，这是由于调查的规模、影响和可重复的潜质（尽管这种事情应该避免）。

463. 人口普查对任何现场调查组织都是非常重要的，其原因有若干个。在许多统计机构，

<sup>92</sup> 过去的做法是以计算医院的床位数和使用率作为一项卫生指标，课桌数和入学率作为一项教育指标。这两项指标对质量和有效性问题都没有给予多大注意。

<sup>93</sup> 这种做法完全不排除统计机构管理层或者现场调查组织实施干预，如果他们认为项目经理的决策影响该机构规划的整体性的话。

现场调查组织实际上是为了应对普查的需要而建立的；相应地，普查是它们的基本任务。其次，由于普查数据收集工作是要求全部住户在一个很短的时间内参与的紧张工作，因此它是任何普查当中最显眼的工作。

464. 为了准备一项普查，现场调查组织通常应该详细了解这个国家的情况，并且帮助把它变为一个数据收集方式。它还要利用对当地情况了解来找到和动员地方领导人。

### 3 互动管理

465. 无论怎样安排，现场调查组织像统计机构中其它任何功能单位一样，必须特别注意处理好同统计机构内部其他单位的关系。由互动引起紧张的以下问题必须予以注意：

- 由专家们的压力带来的挑战。这些专家包括远离调查对象的专业部门专家、还包括分析师、国民核算师、市场营销和传播专家。他们都是突出的例子；
- 对调查质量要求不明。现场调查组织必须留心在其质量标准 and 调查预算之间达成切合实际的平衡；
- 各种调查操作之间的适当平衡。有些操作可以由地区办事处(在分散型体系中)有效地完成，而有些则必须在集中型的环境下实施，否则就无法执行保证成功的统一标准(例如，调查中的复杂的编码工作)。

466. 另外，现场调查组织应该关注技术上的发展，在现场调查组织管理层有机会对其员工开展再培训以前，技术上的发展可能成为现场调查组织的障碍。通过因特网同企业联系（几年后可能还会扩展到住户），无疑会使专业部门的专家大大加强同调查对象之间的联系。现场调查组织应当在这一新过程中找到合适的位置，并在这个位置上发挥必要的和有成本效益的作用。

467. 有一些基础性的服务，首席统计长官应该能提供给中央本部以外的员工，包括：

- 获得统计框架；
- 有平等培训的机会；
- 实时找到中央本部的专家，以便对标准概念的应用作出裁定。

### 结论

一般认为，现场调查组织可以按照功能有效地组织起来。

现场调查组织的效率取决于：

- 对住户采访时，对什么行得通和什么行不通所了解的程度；
- 促进调查对象／访员关系的访员培训项目；
- 有能力支持一位访员，该访员必须克服对提供信息的普遍抵制。

如果现场调查机构分散在全国各地，那么设置一个负责联络和协调的中心功能非常关键。