

第二章 统计体系

29. 在考虑统计体系的组织时，会提出一系列问题：什么是统计体系？谁负责掌管？该体系的法律基础是什么？谁保证该体系的主管正确行事？谁为该体系的运作出钱？在第二章里，我们将探讨组织统计机构的不同方式，这样做，只是要指出一些可能的情况，并不是提示应该怎样做。显然，统计机构的组织方式可分为运作得好的与运作得不好的，不过这些因素的相对重要性与具体国家有关。

30. 尽管合理组织国家统计机构是实现效率和效果所必需的，其他因素也会对它的运作产生影响。人们往往认为，统计政策方面的问题可以通过机构的组织得到解决。不过在现实中，解决这些问题还需要其他方法，例如能力强并能够鼓舞人心的领导、合格的工作人员、使用合适的方法和技术、共识和努力工作等。因此，应该确定和满足机构改革方面的需要，但机构改革仅仅是改进统计的一个手段，所以不应该过高地估计机构改革的作用。

31. 世界上还没有一个国家把收集国家全部官方数据的任务交给唯一一个机构。相反，各个统计体系是处于一条连续的轴线上。处在轴线一端的那些国家只有一个负责大部分官方统计数据的机构，如澳大利亚、加拿大和墨西哥。然而，即使是处于轴线的这一端，部分官方统计数据还是要由其他机构负责收集。这些数据可能是农业、劳工或环境方面的数据，或是来自纳税登记、民事记录或生命统计的统计数据。最能代表轴线另一端的国家可能就是美国了。美国有着众多的统计机构，其中大多只负责某一个专门领域。当提到“集中型”或“分散型”体系时，我们一般是指那些离轴线其中一个端点比较近的情况。

32. 本章第一节详细分析不同类型的统计体系，主要是针对那些仍在考虑有关统计机构的地位、组织以及同政府其他部门关系等问题的读者。

一、统计体系的结构

1 单一机构

33. 在1954年出版的《统计组织手册》第一版中，对于统计体系类型之一的单一机构是这样描述的：

“……这种性质的体系的特征是在政府中设立一个部门，负责组织和实施一项旨在提供涉及全国社会和经济¹¹的综合统计数据的计划。该部门收集、汇编和发布统计数据……此外还与其他政府部门合作编辑行政统计数据和专门的统计数据¹²。”

34. 1954年《手册》对这种组织结构的优点列举如下：

- 集中专门而稀缺的人力；
- 在一个机构内对统计项目进行协调；
- 集中稀缺的设备和知识；
- 容易突出机构的标识，以保证质量、公正和不受政治影响。

35. 1980年《手册》中对这种体系做了更为一般性的描述：

“……一个国家采用集中型统计，是指统计项目的管理和运作主要由一个独立的政府机构负责，并由该国的首席统计长官领导。集中型还包括把一些工作人员安排到其他部门，或者将特定任务交给不在同一地方的单位去完成，不过这些单位仍受中央机构领导¹³。”

¹¹ 今天，统计学家们会增加“和环境”几个字，使得这一描述能跟上形势。

¹² “方法研究”系列文件F系列第6号《统计组织手册》第11页（指英文版的页码，以下同——译注），（联合国出版物，销售号54.XVII.7）。

¹³ “方法研究”系列文件F系列第28号《统计组织手册：国家统计机构的组织和相关管理问题研究》第14页及下页（联合国出版物，销售号E.79.XVII.17）。

36. 除了上述优点之外，1980年《手册》还指出，集中型体系能使用户更加方便、有效地从同一个来源获取范围广泛的统计资料，接受普查和调查的对象会觉得与一个机构打交道较为方便，特别是他们怀疑有重复调查的时候。文章指出，集中型的组织安排使制作用户定制表格，以及有时根据用户需要做专门的数据交叉汇总更加容易。文章还认为，如果由一个而不是几个机构来实施，那么对“进来的”和“出去的”数据实施保密将更加容易和可信。文章最后总结说，这样一个机构应该易于平衡不同统计领域的重点，即易于对整个体系进行协调。

《手册》还强调，有必要设立社会统计和经济统计的一体化体系；假定两套体系都有足够的资金和能干的领导，如果协调问题是在内部而不是在外部，这个目标实现起来就较为容易。

37. 显然，今天的情况已经和编写1980年《手册》时有所不同。从那时以来发生的一些变化，主要与以下因素有关：

- 能够以相对较低的成本获得计算机和印刷设备，操作这些设备所需的知识已经广为传播；
- 更加容易以计算机预制程序包的形式获得数学和统计技术，从而能更加容易地将其应用于估算和正规数据分析；
- 在社会科学的教学中引入了先进的定量分析方法；
- 课程的全球化；
- 全面通信时代的到来，包括在全世界范围内接入和使用因特网；
- 数据用户的水平以及他们使用数据的水平已经显著提高，这意味着他们对一体化数据的需求也有所增加；
- 增加了对于公共部门资源的压力，尽管计算和数据存储设施的价格持续走低；
- 原来一些只属于统计机构（无论是集中型还是其他形式）的某些职能¹⁴，正日益向私营企业转移；
- 要求统计能够在国际间进行比较的压力增大，这不仅发生在像欧盟这样的新的国家间组织当中，而且由于自由贸易和关税联盟这样的实体越来越多。

38. 尽管环境发生了这些变化，1980年《手册》中列举的有关集中型体系的大部分优点依然存在。

39. 在结合国情进行考虑后，这些变化是否表明有必要对实行至今的机构安排作出重大改变，这是每个政府在充分考虑到各自实际情况之后需要回答的问题。然而，当今的现状似乎证实了1980年《手册》中发出的警告性音符：

“……对国家统计局内部运作活动的规模和范围进行修改，需要中央政府作出具体的高层决策，甚至会涉及专门的立法。这样的决定很可能并不完全是对各种选择进行客观分析的结果。过去的惯例、部门之间的竞争、政府的结构和规模、传统和个性的影响等因素都不可避免地发挥着作用。而且，在考虑对国家统计局的组织进行可能的修改时，必须结合长远的利益对变化可能导致的短期服务中断予以权衡”。

2 多个机构

40. 通常认为分散型体系有两个优点。第一个优点是统计机构，无论是从实际位置上还是从知识理解上，都靠近专业政策部门。在这种情况下，统计机构也许更能回应政策需要，并更能了解即将出现的需求。第二个优点与首席统计长官有关。正如本《手册》指出的，首席统计长官在确定机构文化和领导机构的学术和职业道德方面发挥着极为重要的作用。在分散型体系中，选错了某个机构的领导人不会直接影响到其他机构的文化。

41. 《手册》第一版¹⁵指出了三种不同的分散型体系：

¹⁴ 明显的例子包括印刷和传播、文件存储和检索、数据输入、系统分析、收集消费价格数据。

¹⁵ 1954年《手册》第10页及下页。

- 按专业不同分散设置的统计体系，并有一个负责协调的权威机构；
- 按专业不同分散设置的统计体系，没有中央控制和协调；
- 按专业不同分散设置的统计体系，只有最低限度的控制和协调。

42. 如有可能，应该避免出现第一种类型。它是在历史上偶然出现的，是少数几个部级单位和政府其他部门对量化数据的需求出现迅速、无序的增长导致的结果。

43. 尽管法律没有具体规定，第二种类型完全有可能对分散型体系提供有效的协调。与此相反的是，在一个既定的法律框架内，第三种类型也可能由于平庸的领导层，或是由于机构之间出现相互妒忌和对立，而导致整个体系效率低下。

44. 上面讨论的分散形式，都涉及在中央统计机构之外处理某些专业业务机构的关系。各种形式的地区分散型与此完全不同。这种分散形式同样可能出现某些协调问题。从总体上看，这种形式是否能实现效率和达到效果，主要取决于具体国情，通常是由国家的大小或政府的结构（比如联邦制）决定的。

45. 地区分散型体系有两种基本形式，不过有许多国家是两种形式的混合体。第一种形式是各地区统计机构（有时包括地区和地区以下两个层次），完全受到中央统计机构的控制，有时把这样的体系称作“垂直的”体系。在这种形式中，地区统计机构的作用往往是执行中央统计机构的指示，单纯完成数据收集任务。建立这样的体系通常与国家的大小有关，也与不断发展的通信系统有关。在这样的体系中，只要中央统计机构有足够的资源，能够用于地区机构工作人员的培训和指导，应能顺利实现协调。

46. 在某些情况下，地区统计机构不仅仅负责数据收集，而且还作为地区的发布中心发挥着重要作用，例如在法国和加拿大。在澳大利亚，地区统计机构是负责某项统计领域的“国家”中心，例如，在维多利亚（墨尔本）的机构就负责汇编和发布全国服务业的数据。

47. 在另一种形式的地区分散型体系中，地区统计机构并不直接或完全由中央统计机构控制，而是作为该国的地区政府的组成部分。这种形式通常出现在联邦制中。德国是一个著名的例子。在那里，联邦统计局和州政府统计机构之间的协调工作，主要根据有关数据收集、统计标准和其他问题达成协议而建立起来的复杂体系来开展。瑞士是另外一个例子。在这样的体系中，协调不一定是个大问题，不过与垂直的体系相比，它可能较难实现，而且需要付出较大的努力。例如在西班牙，各自治区有自治区行政当局自己的统计机构，而自治区以下各省的统计机构则属于中央体系的组成部分¹⁶。

3 品牌识别的重要性

“……必须区分统计机构的两种地位：一种是其法律地位，另一种是其专业和管理水平在其他政府部门和公众眼中的地位。实际上，就一个统计机构的对外能力而言，后一种地位最为重要¹⁷。”

48. 通常，一个单独设立的统计机构，是中央政府当中一个可以辨认出来的机构，它的主管向一名部长或部级官员汇报工作。该机构一般拥有自己的办公大楼，而且在公众的眼中，它的活动属于该机构本身，与监管它的政府某部或同等层次的监管部门无关。因此，如果某个国家是由统计署汇编消费价格指数，那么公众就会认为消费价格指数是由统计署而不是其主管部门（如经济部）汇编的。

49. 作为政府中一个可以被辨认的机构，还包括在预算方面的单独编列¹⁸。这是指在政府帐

¹⁶ 另外还有一种情况：由于中央银行编制国民核算，提供最具创新意义的统计项目的手段，所以由它对经济统计工作进行协调。然而，由于中央银行在设定统计标准、采用调查问卷和指标、同国际上其他统计机构展开讨论方面没有中央统计机构所拥有的合法权利，因此它的协调能力受到限制。我们将在第二章第7节进一步讨论这一问题。

¹⁷ 1980年《手册》第21页。

¹⁸ 有人认为预算方面的单列是一种好坏参半的情况。有时它能保护统计体系，使它不受不同部长对国家重点工作可能有不同意见而随意削减预算带来的损害。而作为一个不在国家预算帐户中单列的直接下属，这一体系也许会在大幅削减预算的时期避免遭受过多的削减。

户中有一行单列统计机构和相应的拨款。几乎在所有国家，凡统计体系具有一定规模而且设有一个主要机构，该机构都是独立的，不管它是否被叫作“统计署”。不过在一些小的国家（而且一般在“二战”以前），统计大都是政府某部下属机构。

专栏 1：品牌统计与非品牌统计

认可统计数据的质量并且放心使用这些数据，与认同汇编这些数据的统计机构是紧密相关的。对统计机构的认同程度越高，由于信任的缘故而对其数据就越会接受。然而，为了取得最广泛的认同，统计机构必须是可以看见的，如果它是作为中央政府的一部分独立存在，它的可见性就会增加。

二、协调工具

50. 无论一国统计体系的具体结构处于轴线的何处，某种程度的协调都是必要的。需要协调的原因是多方面的，其中包括：

- 为了建立一个国家统计体系，使其各种数据收集工作的成果具有可比性，或至少使它们能够有意义地相互关联，对概念、定义、分类和抽样框进行协调是必要的；
- 为了避免重复劳动和对调查对象带来不必要的负担，需要有关方面达成一致意见，开展有效率的和有效果的数据收集，包括使用非统计系统的政府数据文件；
- 为了加强统计机构的地位，提高其形象，对数据发布的方法和信息服务的定价进行协调是非常有用的；
- 为了在国际上代表国家的利益，对国际政策进行协调是必要的。

51. 本节讨论集中型和分散型体系当中行之有效的协调工具。首先讨论实现有效协调的激励因素和威慑因素；需要进行协调的问题；使协调得以实现的工具。确保数据传播和监督执行情况的机制，这些机制或多或少都适用于两种体系。本节还将讨论一些专门针对分散型体系的工具。最后，将简要介绍中央银行的作用。

1 激励因素

52. 如果统计体系内的各个机构都认为，假如自己并不属于协调体系的一部份，它的日子将过得更好，那么无论法律上有怎样完善的规定，协调工作都不大可能获得成功。政府不会轻易利用严厉的处罚来实施强制性的协调，而如果没有这些法令，只有激励措施才有可能实现协调。对于数据收集活动，某个部委可能决定继续开展自己的统计调查，而不是把它过去开展的工作交给中央统计机构。实际上这种情况存在着以下客观原因：

- 它认为只有在部门内部开展该项工作，才能准确、及时地满足用户的需求；
- 在它的印象中，中央统计机构并不具备做好工作所需的技能和知识，其主要原因是该部门负责某个非常专业化的领域，或者是它的基础设施更加适合特定的统计活动¹⁹；
- 它认为本部门的统计活动是本身行政工作的衍生部分，因此处理起来会比让第三方接手效率更高；
- 该部门认为，它的立法禁止它在任何情况下与其他统计机构分享数据，而且修改法律所要做的工作超过改变责任或分担责任带来的好处。

53. 要让某一部门参与一个高度协调的统计体系，可以采取以下激励措施：

- 假定某部门的数据与中央统计体系汇编的数据具有相同的特点（分类、标准、覆盖

¹⁹ 这种情况经常发生在农业部：一方面是由于他们关注的问题很专业，另一方面是由于他们可能有一个分支网络，接受过实地统计调查的合适培训。

范围、等等)，那么共享数据将提高该部门在统计上的回应能力；

- 能够获得该部门内部统计单位可能缺乏的统计专业能力；
- 对于人口普查等满足各种目的的统计工作，对于有关的分类体系，在决定其工作重点时，能够参与意见；
- 参加共同的统计活动可以增加自身预算的砝码。

54. 当然，以上这些因素的重要性是相对的，将随着时间的推移而发生变化。考虑到它的计划、用户和预算的情况，这个机构采取何种态度来看待协调的结果，也会影响这些因素的相对重要性。可能会出现这样一种情况：它并不会为一些抽象概念所动，例如一体化的社会和经济统计体系的好处。它甚至可能对于这样一种观点也无动于衷：一旦用户和调查对象了解到，该机构在避免重复和简化问卷方面作出了努力，用户会增加对它的信任，调查对象会更加配合。这样的好处大都不会立竿见影。但是，可能存在一个具有决定意义的因素，那就是由该部门统计的用户清楚地表明，如果该部门能向他们提供范围更广的数据，他们会感到更加好用。

55. 协调会导致协调对象失去事实上的和感觉上的独立性，这是不可避免的。例如，避免重复劳动，会意味着某个部门的统计单位可能不得不依靠其他单位的统计或行政工作来找到自身所需的数据。它可能会发现，自己不再能自由地为了自身方便起见，采用某些标准和分类体系，而是不得不使用大多数人采用的或是协调机构规定的标准和分类体系。但是，该单位的实际工作和结果同其他统计机构的工作和结果愈益相近，这一现象早晚会引起用户质疑它们的一致性，而最后会提出进行协调的要求。

2 一些有用的机制

56. 最常见的协调工具有分类标准，还有在某种程度上结合使用的调查问卷和预算控制。实施这些控制可以是正式的，也可以是非正式的，主要取决于传统，取决于对最有效的执行方式的评估。甚至还可以制订一项有关详细的协调方法的法律。如果有一项政治层面的决定，或者至少是行政机构最高层作出决定，指出唯一的合法分类标准是中央统计机构颁布的标准，那么这对事情会有帮助。在许多国家，该统计机构担任国际组织和国内各统计机构之间的中间纽带。人们一般认为，国际组织拥有决定标准分类所需要的合法权力和知识。

57. 在调查问卷方面，或者在用于统计目的的行政登记表方面，确保实现协调的方法之一，是设计一个标识，表明该表已经由有关中央机构的审查和批准。重要的一点是在实施控制的时候，中央统计机构应对新的项目创意起到促进作用，而不是阻碍作用。做到这一点并不容易。应该设立一个跨部门的委员会，负责批准数据收集方法，控制调查对象负担，不卷入任何一个特定机构的利益，只是由中央统计机构牵头，那么这样做会让人觉得中央统计机构是一个负责协调的朋友，而不是一个实施控制的敌人。

58. 一般而言，协调机制往往采用正式的或非正式的委员会的形式，不过在任何情况下都能够做到定期开会，并作出决定，由出席会议的各方代表付诸实施。

59. 为了使这些委员会的工作富有成果，它们必须有权审批调查表和采用用于统计目的的分类体系；它们需要得到政治高层的支持；政府部门和机构中与统计体系有利害关系的官员必须表明，他们将参与集体活动看成是一项必要的职责。

60. 中央统计机构必须牢记，自己所关注的问题很少会是其他部门和机构的最优先的重点。因此，它应该承担实施协调的责任。只要中央统计机构坚持不懈，认真地、深思熟虑地、以合作的精神对待自己作为统计体系协调人所承担的责任，它就能给统计体系带来凝聚力。但是，如果中央统计机构只要稍许显示出不耐烦或者不感兴趣，其他参与者就会把这些举动当作是协调工作对自己毫无作用的信号。

3 国家统计理事会

61. 设立国家统计理事会对协调工作十分有帮助作用。有些国家以前没有设立这种理事会的

经验,不过也相信设立这一理事会会有所帮助,那么这些国家应该抓住出现的任何相关机遇。例如,邀请一位在全国令人瞩目且享有声望的人物长期担任主席,就是一个设立理事会并赋予它实际权力的机会。中央统计机构或是首席统计长官应该在理事会中担任当然成员,从而加强该机构在讨论协调工作时的影响力。我们将在第二章第四节中详细讨论国家统计理事会问题。

4 协调预算和标准

62. 预算是实现协调的一个强有力的工具,它是在考虑质量和调查对象负担等方面的公平的情况下,为全部统计活动制订一份预算,并赋予协调者分配预算的权力。协调机构如果拥有分配预算权力,它就会发现推行标准要变得容易得多,尽管大家都清楚地知道,整合好统计数据而不是维持几套彼此不能比较的统计数据,符合用户和统计体系的最大利益。

63. 一位立法者都可能随时会问这样一个问题:“在我国生产官方统计数据要花费多少成本?”对于统计工作人员而言,这可能是一个不祥的问题。如果不能马上给出回答,政府在大幅削减预算时,可能会决定把不相称的份额拨付给中央统计机构,但却忽略了一个事实,即在全统计活动中,中央统计机构可能只是占有其中的一小部分而已。

64. 在某些国家,这个问题的答案比较简单。中央统计机构的初步预算加上一些专项统计活动的费用,这样得出的结果就是用于统计工作的全部经费。然而在其他许多国家,很难精确地给出这个问题的答案。大部分统计活动是在其他政府部门和机构中开展的,而且在相关部门的财务报表中没有清楚标明这些活动,在这种情况下,就没有可靠的方法估算出活动的经费。通常需要进行一种真正意义上的“猜测”,特别是在有的机构,统计数据不是它的重点工作,而只是它的副产品。由于工作人员,特别是专业人士,往往会负责各种交叉重叠的工作,他们当然无法精确地计算出各自投入到统计工作的资源。尽管估算支出可以大体了解用于统计的相关经费,但是它弄不清楚各年度之间的变化。

5 人员安排

65. 我们到目前为止所讨论的协调工具,并没有包括通过人员的安排和交流来实现协调。管理政府中的统计人员,只是一个对少数国家才有意义的问题。从本质上讲,它需要把批准某人担任公共部门统计人员的权力交给一个有能力的权威,而选择首席统计长官担负此责是显而易见的。这种体系还有一些优点。例如,负责培训统计人员的学校或机构可以从属于统计机构。如果统计机构受到高度尊重,它会发现自己既满足了私营部门的需要,又满足了公共部门的需要。在这种情况下,首席统计长官不仅成了开展统计工作的公共部门单位的实际首脑,而且成了统计行业的首脑,不管其成员身在何处,都能发挥自己的技能。

66. 如果开展相同的培训工作,如果统计行业归属统一领导,那么就on不上前面提到的许多协调工具。如果的确需要这些工具,它们会自发地产生出来,不必需要有什么很正式的形式。

67. 有一些机构已经开展了定期的人员交流,以此方法来促进人员接触更广泛的理念和实践。如果中央统计机构是同其他国家的机构开展对话的单位,那么这些交流将提高自己的威望和地位,并且有助于促进协调的能力。尽管这种做法的规模还比较小,而且只是涉及为数较少的国家,但是这种想法是值得称道的,因为它增强了国际社会意识。如果是在中央统计机构与外国同行之间进行的交流,这种做法还可以被中央统计机构用作激励因素,特别是在发展中国家。

6 针对分散型体制的协调工具

68. 以上部分介绍了对于集中型统计体系应该考虑的各种协调工具。显然,一个体系越是分散型,协调工作就越是重要。前面介绍的许多工具也适用于分散型的统计体系。然而经验表明,应该考虑的最重要的工具应该有以下几个方面:

- 控制或至少是有效影响各统计机构预算的能力;
- 控制某个机构是否获准开展某项数据收集活动的能力;

- 对统计体系采用的分类体系有作出决定的能力。

69. 这些协调功能应该由一个独立的机构执行，或是由几个统计机构当中的某一个机构来执行。即使使用了这三种工具，仍然还有一个问题需要认真考虑。这与使用这些工具的方式有关。更加具体地讲，使用这些工具的方法，可以通过非正式的方式进行，也可以有一套正式的程序。在第一种情况下，在几个统计机构与实施协调的统计机构（或者是独立的协调机构）之间，可以形成某种非正式的协议，承认协调机构拥有运用上述工具的权力。在完善的统计体系当中，这种非正式的使用方式确实非常有效。如果这种协议形式传统悠久，那么就会有很大的压力，要求继续运用这些工具。然而，在新建立的体系中，或者在历史比较短的体系当中，情况可能会有所不同，而且可能需要一套更有力度的运行机制，这就是正式机制。这种正式机制分为弱势和强势两种：弱势机制是通过总理或总统发布命令，强势机制是通过立法确立。由于难以对这两种正式机制施加影响，所以一旦形成，就会对统计体系各成员方的职责范围有明晰的规定。此外，协调机构也将处于更加强势的地位来运用这些工具。

专栏 2：集中型与分散型

集中型和分散型问题是统计界中讨论得很多的话题。有关这一话题的最重要的若干问题可归纳如下：

- 处于统计体系中央的协调权力越大，有效实现统计一体化的可能性就越大；
- 一体化的统计数据（定义、概念、通过使用统一的分类体系和分类机制），远比没有经过整合而收集的统计数据更加有效用；
- 如果负责协调的机构获得其他成员、运用协调工具的法定权力以及较多预算的支持，它的协调能力将比没有获得此类相应支持的机构要强大。参看第二章第二节第6小节；
- 在一个统计体系中，如果缺少第二章第二节中讨论的那些工具，那么至关重要的是主要协调人要拥有地位、权力和能力，使他可以向聪明、能干和有动力的员工提供职业发展的机会；
- 在分散型统计体系中，实实在在地同政策分析人员开展交流对于统计人员是十分重要的，这有助于他们了解政策需求。然而，在集中型体系中，在回应政策官员的需求方面，也有成功的范例；
- 集中型体系有能力提供吸引力大的职业发展机会，而统计体系的规模越大，这种能力就越强。小型统计机构的专业职位有限，所以给人的印象是职业发展的前景有限；
- 规模经济使首席统计长官在有效管理预算方面拥有更大的灵活性；
- 不管机构安排情况如何，政策分析人员和决策人士，特别是在从事比较专业性的政策分析人员和决策人士，肯定会觉得他们能够直接同统计人员交流，使统计人员提供更具有针对性的、更可靠的定量信息。

尽管存在着这些争论，1980年《手册》认为，要处理的实际问题是“集中程度”的问题。对于这个问题，《手册》中写道：

似乎存在着这样一种共识：在负责统计数据收集和发布工作的几个统计机构当中，有一个机构应该“……负责人口普查、住户调查、人口统计、以及各种经济统计，这些经济统计的范围包括产业单位和企业的普查与调查、价格、国际贸易、国民核算、以及其他跨部门的活动。在涉及教育、卫生、司法等社会领域时，共识的程度则比较低。在这些领域，统计数据在很大程度上基于其他政府部门收集的行政记录……”^a

a：“方法研究”系列文件F系列第29号《统计组织手册：国家统计局的组织和相关管理问题研究》（联合国出版物，销售号：E. 79. XVII. 7）。

7 中央银行的作用

70. 统计委员会在1976年第19届会议上指出：

“……许多发展中国家中央统计机构的专业人才严重流失，结果降低了它们在计划和政策制订过程中的作用。这些国家出现这种人才流失以及普遍严重缺乏训练有素的统计人员的现象，在很大程度上反映了统计机构在收入水平和相关工作条件方面所处的劣势……”²⁰

71. 这种状况没有发生变化。例如，统计机构和中央银行在工作条件上的差距实际上可能还在加大。《手册》不是游说改善统计机构人员的工作条件的场所。但是，只要这种严重的不平衡状况依然存在，则本书中提出的许多关于组织工作的意见似乎就是多余的。

72. 在一些国家，尽管统计机构有生产统计数据的长期传统，但是由于中央政府的预算不再

²⁰ 经济及社会理事会正式记录，1976年，增刊第2期（E/5910）第138段。

能支持这项工作，所以中央银行已经接管了一些关键性的统计活动。

73. 当中央银行负责编制宏观经济统计数据 and 关键经济指标时，它委托统计机构提供基本统计数据。此外，许多政府部门拥有自己的统计预算，并利用它来编制运营情况的专门统计数据。

74. 在这种体系中，常常没有协调机制，只有国民核算体系和经济政策制定者需要的标准。对于统计体系的长期发展而言，尽管这种状况可能不是理想的模式，但是它却是一种行得通的模式。

75. 中央银行和统计机构在报酬和工作条件方面存在的不平衡状况，可能会严重制约统计机构的能力。鉴于这些困难，要承认这种状况的现实性。即使没有法律规定要依法开展协调，统计机构也还是要作出努力，与中央银行研究部门的主管达成一种事实上的安排协议。

三、首席统计长官

“……（一个统计机构的）对外交往的能力，同样受到统计机构首脑在政府其他同僚当中的地位的影响。毫无疑问，要建设一个强大的统计机构，也取决于向它调配的顶级人才。鉴于统计数据会影响到许多全国性的重要决策，因此统计机构应同政府其他部门争得同等的机会，使已被证实有能力的杰出人才担任它的领导人和管理者，这似乎也符合国家的利益……他或她应当占有一席之地，使其能与政府其他部门的政策顾问建立友好关系，能够以其权威性和洞察力就有关统计工作的各项建议展开谈判……他应当拥有与政府部门职位最高的公务员同等的地位。”²¹

76. 如果有一个可被称为中央统计机构的机构，那么这个机构的首脑在此处就被称为首席统计长官。首席统计长官应该是政府的统计体系中负责实质性统计事务的最高权威。

77. 并不是所有的国家统计体系都有一位明显定位的首席统计长官²²。本节将讨论地位问题、涉及任命与辞职的惯例、权威与能力的问题、以及基本资格问题。

1 首席统计长官的上级领导

78. 有关向谁汇报工作的条款多种多样。一般而言，在统计机构是个独立机构的情况下，它的主管向一位部长汇报工作。然而，各国之间有关汇报工作的条款多种多样。在某些情况下，这名部长负责任免首席统计长官或要求其辞职。在另外一些情况下，首席统计长官由议会任命，再由议会把监管职能委派给其中一名成员，通常就是受命负责中央统计机构的部长²³。

79. 有比首席统计长官的正式上级领导更加重要的人物，他是首席统计长官在日常工作中或在关键时刻与之打交道的官员。例如，有些统计机构设置于总理办公厅中，但这并不是说首席统计长官定期与总理打交道。实际上，由于总理还要负责其他事务，因此首席统计长官可能会发现，自己的定期联络人的职位要比在统计机构由其他部长监管的情况下低得多。

80. 还有一个问题，应该让哪名部长负责统计机构（而且拥有哪些权力）。要了解其中的相互关系并不难。负责统计机构的部长在内阁中的地位越高，那么通常反映在首席统计长官身上的地位就越高。在同等条件下，如果首席统计长官直接向财政部长汇报工作，那么他的地位就会比向诸如通信部长这样的官员汇报工作要高。

81. 必须正确看待向部长汇报工作的问题，正确看待部长的职务与统计机构提供的服务之间的关联性问题。需要在首席统计长官和经选举当选的政治家之间建立一定的关系，因为前者必须担负责任并接受政治指导。这两种约束并不会意味着失去独立性，因为最终毕竟是首席统计长官就统计方法、结果和发布作出决定。

82. 由于主管部长的影响力不同（不是指个人的影响力，而是指正式的影响力），首席统计长官与其上级领导的关系会出现不同的优点和缺点。影响力大的部长在决定预算分配方面能

²¹ 1980年《手册》第21页。

²² 事实上，即使在集中型统计体系中，由于存在若干协调委员会，所以可能也难以确定谁是首席统计长官。

²³ “部长”称谓是许多内阁官员的简称。在一些情况下，他是指负责统计机构的政府领导人。在部分拉美国家，他是副总统。

力更强。然而，也可能因此而出现（统计机构）在公众中的可信度受到质疑的情况（像经济事务部长这样的重要部长，怎能抵抗住诱惑不向首席统计长官施压，从而获得更能由政府或政党所接受的统计结果呢？），该部长担负的繁杂工作可能会严重影响他对重点工作的看法，因而对统计预算不怎么关注。相反地，一名负责较为中立而且不那么紧要部门的部长，影响力较小，甚至是没有具体职务的阁员，反而可能会有助于维护公众的信任，能在统计方面投入更多的时间和关注，但是缺陷是他在控制预算分配方面的影响力比较小。

83. 在许多发展中国家，计划机构和统计机构之间建立了长期的关系。出于本身的性质，计划部门关心的几乎是统计机构的所有产品，因此需要均衡地安排它的重点工作。每当计划部门改变职能、停止运作或者仅仅是更改了名称，此前已经建立的联系往往会转移到接管计划部门的经济部门上来。

2 首席统计长官的同僚

84. 拥有较高地位的最重要的优势，可能是能使首席统计长官比较容易地接触到政府中的关键人物，接触到及对舆论和经济等方面有影响力的其他人物。至关重要的一项定义是对“用户”的定义。它的范围非常广泛的：既包括高层官员，他们提出量化标准，用于评估该国卫生体系的状况；也包括初级专业人士，他们正撰写一篇短文，说明最新工业生产指标可能是什么意思。在整个统计体系当中，接触后者可能是有用的，但是对于维护统计机构所追求的相关性问题而言，接触前者则是必不可少的。

85. 因此，首席统计长官必须易于接触到每个主要用户部门的最高级官员（部长，或者在很多情况下，也要是仅次于部长的官员）。只要这样的接触是经常的和持久的，它就能使首席统计长官在工作重点和内部资源分配等问题上，作出有依据的决定。如果没有这类接触，就可能失去决策过程中不可或缺的有价值的见解，特别是在重点工作发生变化的时期。

86. 首席统计长官不仅要与潜在的用户保持良好的关系，而且要与行政记录信息的提供者保持良好的关系，因为他们的回应程度，对统计项目的成功开展有着重要的影响。与负责税收、海关和社会保险等领域的高级官员打交道，完全不同于与潜在用户打交道。在与用户打交道时，首席统计长官询问他们关心的问题、重点工作和发展趋势，明确的目标是向其提供服务。在与数据提供者打交道时，首席统计长官深深依赖于其他部门官员的良好意愿，然而又没有什么可以回报。因此，拥有较高的地位和得到强有力的政治支持是很重要的。

87. 如果首席统计长官同时又是统计体系的首席协调人，他就必须有相应的地位，足以使他能够接触到设有内部统计单位的部门的主要负责人，并与这些统计单位的主管定期会面。

88. 在联邦制国家中，如果统计体系要具有真正意义上的全国性质，那么首席统计长官必须可以经常地自由接触到联邦实体中相关的权力部门，并被地区上的统计官员承认为首席统计长官，或者至少是他们当中的领头人。

89. 最后，首席统计长官还要与他的国外同行保持友好的关系。统计机构的主管，特别是小型统计机构的主管，难以做到把经济学家、社会学家、人口统计学家齐集于一家机构，所以应该就共同面临的问题，向同行们经常进行非正式的咨询，并判断在国外经过检验的方法是否能在国内应用。一旦建立起并保持友好互助的气氛，作出这样的判断就会变得更加容易。随着通信联络成本越来越低，特别是出现了因特网，保持这样的关系也变得轻而易举。如果新任首席统计长官没有从前任那里继承到这种无价的资源，那么应该立刻获得它并加以培养。

3 首席统计长官的资格

90. 为了选择最称职的人员担任这一职务，要处理三个问题：首席统计长官由谁担任？谁负责任？任命程序如何进行？

91. 一位首席统计长官应该具有几项特征。首先，他（或她）应该是统计专家，是精通统计工作或深刻了解统计工作的人。第二，首席统计长官应该有能力管理一个大型的专业机构。第三，这个人应该理解并感受用户的愿望，而这些用户的需求能对机构的活动产生深刻的影

响。

92. 通常，在一个人身上很难同时具备这三项特征。有些首席统计长官是著名的专业人士（统计学家、数量经济学家、人口统计学家、等等）。他们给自己的职位带来了在其事业生涯中累积的知识、威望和智慧。还有一些首席统计长官，他们对专业知识有强烈的喜好，已经曾经成功地领导过公共项目和机构或者私营机构，显示出杰出的管理能力。还有一些首席统计长官带来了只有在政府工作多年才能获得的经验和关系网。

93. 显然，负责任命首席统计长官的负责部门，将寻求在三个方面都做得最好的人选，但是它可能不得不很早就要作出选择。它可能会决定在统计机构内部遴选首席统计长官，也可能决定从外面寻觅——它可能会在学术或研究机构中寻找最合适的人选，希望在理想的特征组合中强调专业成份，或者它会考虑性情温和以及有专业背景的成功的项目主管来担任统计机构的领导人。

专栏 3： 所需特征随着时间发生变化

随着统计机构的需求不断发展，要求首席统计长官具有的各种特征的侧重方面也会发生变化。显然，如果某个统计机构存在个性冲突或预算方面遇到麻烦，长期不能按时发表统计数据，或者对未来的活动没有合理的计划，那么这个机构就需要有一个具有高级管理能力的领导。如果某个统计机构在政府中得不到重视，或者似乎不能满足决策者最迫切的需要，那么这个机构就需要一位熟谙政府运作细节的领导。但是一旦这些危机平息之后，要求又可能会再次发生变化。

94. 明智的提名部门会要求首席统计长官保持高度的独立性。如果首席统计长官过多地受到政府中某个利益集团的影响，那么关键的经济指标的可信度，最后还有整个统计计划的可信度，都将受到损害。

95. 个人和机构的独立性非常重要，因此必须特别关注首席统计长官的选拔和任命过程，至少在某些国家应当这样。例如，在拥有一个活跃的专业统计学会的国家，政府往往在做出最终决定前，先征求该学会的意见。

4 首席统计长官的任期

96. 首席统计长官的任期问题与提名问题同样重要。一般有三种常见情况：

- 首席统计长官的任期和行政长官一样（这种情况出现在许多拉丁美洲国家）；
- 首席统计长官按任期任命，可以续任²⁴（例如新西兰政府统计局局长、美国劳工统计局局长和英国国家统计局局长），而这种情况似乎正在形成一种趋势；
- 首席统计长官无限期任职，直到他（或她）辞职或被免职（如加拿大统计局局长）。

97. 对这一问题的想法是相当清楚的。任期太短会影响连续性，因为统计计划往往会跨越相当一段时间。续任的各位首席统计长官不会持有相同的见解，对统计计划的承诺也各不相同，因而不大可能对统计政策采取连贯的态度，也不可能预测他会适应新的情况。另一方面，任期过长可能造成计划停滞不前，缺乏活力和创新。尽管这种状况能使统计机构避免可能出现的冲突，但是它会使统计机构变得无足轻重，窒息工作人员创造力，并最终导致预算支持的削减。

98. 以上情况代表了两个极端。在制定法律法规以及建立标准做法时，人们必须避免这两种有害情况。人们可以要求做到这一点，即在所有情况下，或至少在绝大多数情况下，应该有

²⁴ 这种情况形式多样。有些任命只限于一届，不能续任；但在有些国家，可以续任一次；还有些国家，只要任命部门认为合适，可以续任多次。

一条规定，授权负责统计机构的政治官员²⁵可以要求首席统计长官辞职。

99. 一般认为，如果首席统计长官的任期是有限的，而不是无限的，那么要求其辞职没有多大必要。

100. 一个行之有效的国家统计委员，有助于避免出现随意任命和罢免的情况。

5 要求辞职和威胁辞职

101. 除非首席统计长官明显不称职，一般情况下，主管部长会不太愿意要首席统计长官辞职。拒绝公开机密数据、拒绝低调处理或拒绝推迟重要结果的发布，绝不应成为要求首席统计长官辞职的理由。大多数政府应该理解，可信性是官方统计体系运作的关键因素。例如，如果某个政府通过许诺完全就业而上台，而统计数据的确显示在该届政府任期内出现了大幅降低的失业数字，那么只有在统计机构或者首席统计长官的可信度毫无疑问的情况下，这些数字才值得信任。而且，如果出现首席统计长官公开辞职，在自己的诚信问题上不肯妥协，那么这种情形也会具有强大的威慑作用，阻止有关方面要求其辞职。前面已经提到，出现个体数据失密、修改数据、或者更改数据的发布安排，都是违背诚信的例子。

102. 另一方面，首席统计长官也不应该利用自己的辞职信作为谈判工具，除非统计机构的诚信受到了威胁。

6 首席统计长官的权力

103. 我们在本章已经讨论了首席统计长官周围的情况：谁负责任命，他/她接受谁的命令，以及他/她所交往的人。下一个问题就是首席统计长官的权力。

104. 首席统计长官在某些工作上的失责是用户无论如何都不能接受的。例如，消费价格指数在调查期的两个月后才予以发布，或者对政府的某项政策是否合适作出说明性评论，这些都是不能接受的。不过，如果首席统计长官只是指出，在当前预算不足的情况下，季度或年度国内生产总值的修订工作不能大幅减少，这是可以接受的。同样，首席统计长官可以提出，如果必须对与种族有关的问题进行细致调查，那么所需预算必须予以增加。如果政府对首席统计长官的专业判断力缺乏信心，那么它应该要求其辞职。

105. 假如首席统计长官的总体表现是可以接受的，那么政府就不应该过多干涉统计机构的内部事务。例如，政府不能提示首席统计长官在发布季度国内生产总值时只公布经过季节调整的数字，或者从通货膨胀的指标中剔除食品（这和要求从一个消费价格指数的子目中排除食品大为不同：前者是压制数据，而后者则是为了分析者的方便对发布标准进行修订）。

106. 因此，首席统计长官必须拥有法律上的依据，人们也希望他或她能够作为权威人士提出以下这类观点：他或她对用户总体期望的最佳解读；能够满足这些愿望的方式（频率、准确程度、时效、详细程度）；用于计算的方法；被调查者的负担；以及所需的全部费用。首席统计长官不应受到事后的批评或阻挠，除非是为了要表明政府已经失去信心。在另一方面，当首席统计长官宣布其计划时，他/她已经同有关各方进行了磋商。

107. 在某些情况下，首席统计长官除了担任官方统计机构的领导外，还是统计体系的总协调人，这样他/她讲话时就应该像个协调人（作为同级中居首位者）。既然有这样的身份，首席统计长官就应该有权要求统计体系使用某种标准和质量特征，同时也要代表该体系的全体成员处理社会负担问题。

108. 最后，首席统计长官应该在涉及国际协调和交流的事务中担当国家的发言人²⁶，代表

²⁵ 在某些国家，可能是议会。在其他国家，也可能是总理、主管部长、或者甚至是经高层官员授权的高级公务员。

²⁶ 必须承认，在某些情况下，中央银行的一个研究部门的首长是这国家的首席经济会计师，负责全国和政府的会计事务，负责编制国际收支平衡表，并负责该国国际投资地位的测算。在这样的情况下，同其他国家总会会计师的国际合作可能会通过国际货币基金开展，从而具有不同的性质。首席统计长官在这些问题上的地位必须予以澄清，以便同这一职位的重要性和尊严保持一致。同这两个互不相关的单位打交道是不能接受的。

这个国家参加国际会议，在标准需要修订或更新时作出决定。

7 首席统计长官的能力

109. 在不同体系当中为人口普查或大型综合企业调查选定方案，这项工作所需的具体知识通常只涉及相关专家，同高级行政官员无关。尽管如此，人们也希望统计机构的领导懂得这样的知识。此外，首席统计长官还要面临涉及许多方面的问题，诸如卫生、教育、种族、汇总偏误、奇异值的处理、外汇市场的超前和推迟结汇、私人非银行居民持有的资产等等。对于其中的每一个问题，人们都希望他/她能够提出权威的意见。首席统计长官在专业知识方面的缺陷将降低其在专业素养方面的得分，而专业素养是其保持独立性的因素之一。

110. 为此，首席统计长官首先需要深谋远虑地在身边召集一批专家，他们能够提出使人理解的选项，并对一些做法提出建议，而建议的做法能同首席统计长官负责的总体框架相吻合。在就各种选项举行的汇报会上，首席统计长官有时要反应敏捷，有时要沉着耐心，但始终要表现出倾听意见的能力。

111. 在过去几年，我们已经特别注意到，通过各种形式的国际合作来提高首席统计长官的能力。尽管还没有开展像在欧盟框架内的那种非常密集的合作，不过联合国组织的地区性会议的地位似乎正在上升，而且已经将大量的工作投入涉及专项课题的非正式会议，尽管这些会议的层次低于首席统计长官的层次。这些会议的主要目的，是增进了解，交流意见，促进各方解决共同面对的问题。

四、国家统计理事会

1 监管还是咨询

“……不管国家统计机构的集中程度如何，都有可能设有一个由私营部门、大学和政府的代表组成的国家统计理事会或委员会。这个理事会或是在外部委员会结构中占有顶层位置，或是独立于它……一个顶层的协调理事会可以发挥指导和保护机制的作用——不过主要是解决具有普遍性的问题。实施这种做法带来的好处是否大于付出的代价，在很大程度上取决于具体国情，包括政治状况。”²⁷

112. 1980年《手册》中，上一节内容是唯一提到理事会作为咨询机构或是监管机构的地方。自从写下这段话以来，这类机构的重要性日益增长，在过去没有这类机构的领域引入这种机制，显然已成为一种趋势。它们的作用各不相同²⁸，但考虑到它们担负的使命和承担的责任，考虑到同统计机构及其高级官员之间的密切关系，我们可以列出以下一些作用：

- 国家统计理事会可用于保护统计机构。由于公务员受到一定限制，因此统计机构不能针对某些攻击作出适当的回应，设立理事会可以保护统计机构不受这些攻击的伤害；
- 理事会可以充当基本价值观保护者的角色，例如保护隐私；
- 理事会是最终的保证人，确保在现有的资源条件下，由首席统计长官决定并由其机构实施的统计计划，能在众多需要关照的统计项目当中，尽可能保持最好的平衡，包括经济、环境和社会统计数据之间的平衡，全国数据和地区数据之间的平衡，可靠性和时效性之间的平衡；
- 如果部长希望找一批公正的专家来验证首席统计长官的专业性意见，那么理事会就是部长可能选择的谈话对象；
- 倘若部长与首席统计长官意见不一致，部长可以向理事会寻求意见和安排接任；

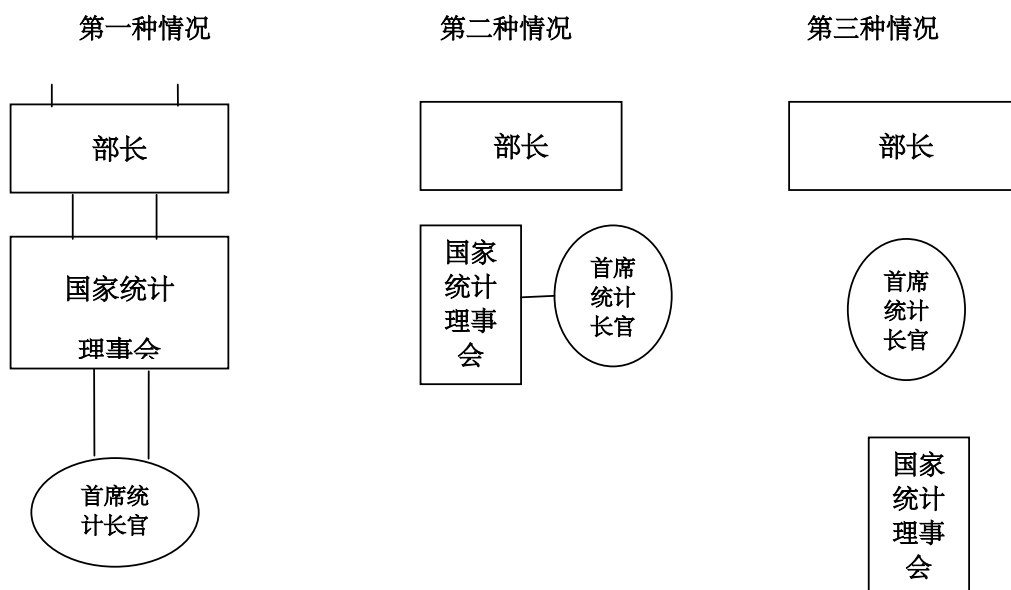
²⁷ 1980年《手册》第12-13页。

²⁸ 《框架文件：国家统计局》（伦敦，1996）一书给出了一个十分典型的咨询机构的例子，该书第15段指出：“一个咨询委员会向局长提出咨询意见，内容包括该局的统计工作、年度总体目标以及政府统计机构负责人的职责。”

- 理事会的会议纪要可以作为记录对统计机构成果意见的场所。

113. 既然前面提到的不同的作用表示不同的关系——对于首席统计长官、对于主管部长以及与公众的不同关系——所以必须要研究理事会是否有可能或是应该放在高层对话中的位置。图示1简要列出了统计机构与1980年《手册》一般所指的“国家统计理事会”之间的几种可能的关系。

图示1：主管部长、国家统计理事会和首席统计长官之间三种不同的关系结构^a



a: 尽管三种情况都把主管机构称作国家统计理事会，但是在实际上它的作用可能是从董事会直到咨询委员会之间的各种定位。

第一种情况

114. 在这种情况下，统计机构的首脑和主管部长之间没有正式的联系。首席统计长官向理事会汇报工作并接受理事会的全面领导，而主管部长则指导理事会的工作，并听取理事会的建议和保证。

第二种情况

115. 首席统计长官接受主管部长的领导²⁹，而主管部长既与首席统计长官联系，又与理事会联系。主管部长还任命理事会成员，而他们最终向他/她负责。

第三种情况

116. 首席统计长官任命理事会成员。尽管他们的意见可以自由地上达部长，但只有首席统计长官一人最终向部长负责。

117. 许多国家的统计法文字中，有很大篇幅涉及到统计理事会或委员会，其真正的权力和想象中的权力。据说这种理事会往往从来没有召开过会议，或者只有开幕会议。只是详细规定理事会应该做什么，在成立后只是看到理事会召开若干会议，记录了众多意见，但不能遵从实施，这实际上是可信度的损失。因此，在这个问题的处理上，首席统计长官（或主管部长或两者）应该做到：

²⁹ 《澳大利亚统计局法》（1975）将澳大利亚统计咨询理事会写进了法律。该法规定，“理事会的作用就是就以下问题向部长和首席统计长官提供意见：（1）改进、扩展和协调澳大利亚用于公共目的的统计服务；（2）用来提供这些统计服务的年度和长期工作重点和工作项目”。

- 从可供选择的作用中选出他们觉得最重要的中期作用，并据此形成赋予理事会的权力；
- 找出具备知识和威望的人士入选理事会，保证他们能够参与理事会的活动，并评估他们是否可能成为活跃的和感兴趣的成员。

2 成员

118. 理事会的成员人数不能太多，也不能太少（大约在10人到40人之间）。理事会太小则没有合法性，因为这样就会使一些见解和观点得不到体现。理事会太大则会使会议和辩论臃肿笨拙，难以计划安排和总结意见，而且费用也太高。显然，理事会的规模是一些变量的函数，这些变量包括国家的大小、统计机构的大小、人均收入的高低，以及社会上对统计的兴趣的大小。

119. 选择成员的依据是必须能代表各种观点和见解，不过一般说来，他们必须对经济、社会和环境的定量分析都有了解和兴趣。所以，应该有学术界、工商界、政府官员和工会的代表参加。此外，媒体的积极参与和长期参与也非常重要，因为媒体是向公众发布数据的一种途径。

120. 在大的国家、联邦制国家和国内存在若干不同群体的国家，理事会应该确保各方都有发言权。理事会需要代表不同利益和观点的意见可能同理事会应该具有可控制的规模的意见相矛盾，然而这两个因素都必须考虑进去。

3 主席职位

121. 理事会主席的个性、关系网、兴趣以及能够参与活动的时间，都是这项事业获得成功的关键因素。如果在成立理事会的时候没有找到合格的主席人选，那么可能最好是推迟这项工作，直到找到具有这些特点的人选。

4 秘书处

122. 关于秘书处的问题有各种各样的观点。其中一种观点认为，首席统计长官应该是理事会的当然秘书长。这种观点与图1中第一种情况相符。尽管首席统计长官会负责召集会议，（在主席的指导下）就日程安排提出建议，起草会议记录，但是他/她会处于一个从属的地位，把一些通常属于首席执行官的权力交给了主席。最适合的情况是：主席非常著名，资格很老，愿意和统计机构保持高层关系，但是不在机构内担任常任官员。不过这些都是例外的情况，不能作为一般的通例。

123. 首席统计长官可作为一名当然成员，通常在主席的邀请下，积极参加理事会的讨论，或者只是作为一名普通的成员，尽管他/她对于统计机构日常活动掌握较多的知识。这是一种常见的情况，与图1中第三种情况显示的关系相符。这种情况的优点是比较容易让人接受，因为首席统计长官并没有交出任何属于他/她的特权，同时又可以与其他理事会成员一起持续讨论统计机构的计划。

124. 秘书处还有一种做法，即指定统计机构的一名人员担任理事会的秘书，通常是兼职的。如果这样处理，重要的是需要以某种方式（例如通过规定），明确这位秘书向谁汇报工作，是向理事会主席还是首席统计长官。

125. 还有一种做法是首席统计长官只在受到邀请的情况下才参加会议，而且只是回答理事会成员提出的问题，显然这是从第二种情况发展出来的做法。这种做法有时候是特意设计出来的，这样一来，在各个环节上的两种不同的意见，都会呈送给积极介入其中的主管部长。

126. 对于以上任何一种做法，我们都没有假定是否存在政治干预问题。就一切情况而言，或者事情会出现问题，或者每个人会像预期得那样有上乘的表现。有时，在首席统计长官和主管部长之间设置一个机构，可能会成为统计机构的一个挡箭牌。有时，主管部长却可能试图使理事会政治化，将其作为又一个向统计机构的活动施加影响的机构。在第二种情况下，部长有时可能利用理事会辩论时出现的一种较为平和的意见，冲淡首席统计长官较为强硬的

观点。此外还有一些情况，部长发现自己的努力受到了首席统计长官和理事会两方面的阻碍。总而言之，如果不将其放在具体情况中进行考虑，人们就无法预测这些安排的效果如何。

5 日程安排

127. 为了避免角色和责任出现危险的混乱，首席统计长官在提出理事会的讨论日程时，应该仔细进行判断。例如，他/她不应该使理事会卷入统计机构的微观管理问题。有些事情，像调查的详细成本、在操作层面提高项目的效率等，这样的问题应该放在统计机构内部处理，无需外界进行干预。

128. 然而，日程应该包括下面这样的问题：理事会对失业定义的看法；削减其他一些统计领域的项目，并以此为代价来开展环境领域的项目，是否值得；大多数人对质量和详细程度之间实现平衡问题持何种观点。如果首席统计长官不断强调，这些是他/她需要外界帮助的问题，那么他/她就不会被过多的建议所侵扰，而且在经过一段时间之后，会发现无论是他/她还是其主管部长从理事会获得的意见，在质量和价值两方面都得到了改进。

6 会议的频率

129. 日程的性质往往已经决定了会议的频率，但是有几句话需要提醒。如果会议太频繁了，大多数成员会感到太麻烦，出席率也可能会降低。如果会议间隔太久（例如两年才开一次），理事会成员往往会互不认识，而且会忘记入会期间了解到的有关统计机构的情况。如果参加人数相对较少——如 10 到 15 人——会议多一些则比较容易安排；然而对于规模较大的理事会，后勤工作就会比较复杂。此外，最好把时间安排固定下来（如固定在一周的某一天），这样就可以预先知道会议的日期。

130. 即使讨论的内容并不十分吸引人，会议报告也应该公开。现今的技术已经能够以较低成本发表这些报告。把日程安排、所作决定的要点以及实际出席者的名单放在机构网站上，有助于消除对统计机构和国家统计局理事会工作的神秘感。

7 咨询委员会³⁰

131. 许多国家的经验表明，除了国家统计局理事会以外，设立咨询委员会也是有用的³¹。从理论上讲，这些咨询委员会可以就多项议题举行会议，但是在实践中，它们往往擅长于处理技术问题。因此，这样的委员会往往倾向于具体处理有关测算的具体关键问题，例如，更换已经过时的测算方法，包括测算流入劳动力市场的劳动力的方法，估算产出没有定价的部门的生产力，处理非正规部门的生产，判断消费价格指数是否存在偏误。这些委员会和下面介绍的委员会有不同之处，具体不同之处是尽管它们的观点有权威性，但是极少处理与统计机构的生存有密切关系的问题。某些特别委员会是为了解决危机而设立的，而此处描述的这种咨询委员会大都是为了避免出现危机，不是为了处理危机。

132. 许多国家设有不止一个这样的委员会。设立多少个咨询委员会，这在很大程度上取决于各个国家对这些委员会的支持能力，取决于愿意参与这类讨论的专家群体的数量；取决于统计机构听取专家意见和实施合适建议的能力。由于许多成员都来自学术界，所以这些委员会有一项好处，它有助于缩小学术型和研究型统计学家同政府统计人员之间的距离。学术界关心和参与解决测算方面的关键问题，有助于缩小两个界别之间的差异，并使官方统计人员密切了解学术方面的进步，从而进一步促进各个专业的发展。

133. 咨询委员会还有其他优点。如果其成员中有一些感兴趣的政府官员，那么他们就可以改进经常性统计数据的政策相关性。如果概念或方法等方面存在不足，官方数据因而受到批评，那么咨询委员会可以提出受人尊重的意见，也可以在统计机构面临不公正的批评时提供保护。此外，作为统计机构的朋友，他们增强了统计机构的威望和对外宣传的能力。

³⁰ 这里使用的委员会一词不要混同于独联体成员国普遍用于表示中央统计机构的“委员会”一词。

³¹ 这些委员会有时向统计机构汇报工作，有时向国家统计局汇报工作。例如，荷兰中央统计委员会（同国家统计局理事会）下设了大约 25 个常设咨询委员会，处理各个统计专业领域的问题。

8 特别委员会

134. 特别委员会应该留待出现危机时才去设立。如果审议的问题并非十分重要，那么就没有必要设立一个由具有很高威望的人士担任主席，因为政府对他的意见必须予以考虑。例如，如果用户们担心国内生产总值核算有偏误，或者纯粹就是错误的，那么整个经济核算的基础将会受到影响。如果不能及时组成一个公正的最高层专家组进行处理，这些疑虑就会严重威胁统计机构发布的所有经济数据的可信度。在与这类咨询机构有关的问题上，需要提出两个基本问题：

- 成员须来自中央统计机构之外；
- 咨询委员会和特别委员会向谁汇报，这在各国大不相同，主要取决于每个国家的具体情况。

五、法律

“……统计立法课题可以归结为两个主要问题：强制方面，即政府通过统计机构收集数据的权力；它所提供的保证，旨在维护从个体调查对象收集的数据的私密性”。³²

135. 有关统计机构的法律大体上相同，尽管其中的措词可能有所不同：国家（或者政府、或者人民议会等等）把某些权利赋予一个机构，以下称为统计机构。法律中对该机构的组织结构有明确的规定，其中包括：对机构第一把手的要求；它在运作中受到的制约；以及旨在防止它滥用权力或独断专行的责任机制。法律规定了统计机构应该如何对待调查对象向其递交的数据，规定了统计机构应该对什么负责。只要统计机构对数据的要求符合法律规定的目标，调查对象群体就应该遵从。作为侵犯隐私权的交换条件，法律要求统计机构保护调查对象的数据。如果统计机构违反了这项承诺，它的官员将受到某种惩处。如果调查对象不予以配合，他们也会受到某种惩处。尽管各国法律在长短、风格、细节和范围等方面各有千秋，但是如果没有涵盖上面列出的几条基本原则，那么它就是不完整的。

136. 1954年《手册》完整地列出了统计法可涵盖的内容。参阅该《手册》这方面的内容是值得的，一方面是对历史的兴趣，另一方面是因为一些统计机构的领导如果希望对本国的法律作出修订，现在还会发现用得上这份核查表。本《手册》附录一是一部统计法范本。

1 主要参与者

137. 法律通常会对主要的参与者、其权利和责任加以界定。对于官方统计活动的法律规定，我们称之为《统计法》，主要的参与者包括：

- 主管部长；
- 首席统计长官；
- 统计机构及其工作人员；
- 负责统计体系协调工作的机构；
- 调查对象。

138. 统计法还会对同其他机构的各种关系作出规定，其中包括：

- 其他政府部门；
- 国际或超国家机构；
- 专业社团；
- 行业协会及其他涉及统计活动的协会。

139. 在实行联邦制的国家中，统计法还要规定联邦统计机构与组成联邦的各州政府统计机

³² 1980年《手册》第36页及下页。

构之间的关系，统计机构与州政府其他机构的关系。

2 法律：长或短

140. 法律的长短首先是偏好问题，但是它的影响是真切和微妙的。篇幅长的法律是可以作出详细的规定，从而避免在实施和生效以后出现政治上的专断行为。例如，详细规定协调机构或国家统计理事会成员的资格，可避免被人操控以获取政治上的好处，或出现任人唯亲现象。但是加进法律中的详细规定越多，它就越难适应情况的变化。随着时间推移，环境的变化以及其他不可预见的情况会要求在法律上作出改变，而我们总是很难促使政治家们对统计法进行修订。

141. 简略和详尽的法律都各有长处。在一些情况下，概括性很强的法律使统计机构具有很大的灵活性，因而效果很好。相反，详尽和特别注重细节的法律大力保护了主要参与者。当然，两种情况同样存在缺点。我们的意见是，应该在这两种可能性中找到某种可行的折衷方案，而立法者的成功之处在于十分明了这一折衷方案。

3 法律：威慑和执法

142. 要求调查对象作出回应的法律权力，加上法律针对不回应者规定的惩处措施，能够十分有助于保证较高的回应率，而这一高回应率反过来对于统计数据的总体质量至关重要。但是问题并非如此简单。实际上，保证调查对象配合的法律权力的存在，从本质上讲是一种形式上的威慑力。在大多数国家，虽然法律明文规定有这种权力，但统计机构从未行使过这种权力，或者只是在非常、非常偶然的情况下行使过。

143. 目前，通常的做法是心照不宣地或公开言明地实施一种混合型体系。混合型选项有多种形式，其中一种是把面向企业的全部调查都作为强制性的，法律对此也作出明文规定。与此同时，把对个人和住户的全部调查作为自愿性的。至于这种做法是公开宣示还是在被问及时才言明，很大程度上取决于政治和法律环境，取决于公众对侵犯隐私的看法。如果存在一个保护隐私的官方机构（例如一名意见调查官员），那么首席统计长官可能就不愿意为了取得对某一个住户调查得不偿失的胜利而拿所有的住户调查去冒险，因为至今还不知道如何从法律上对付统计调查中的非暴力反抗运动。

144. 无论采取何种体系，尽管合作关系将在决定回答率的问题上发挥主导作用，但法律也许仍是建立起这类关系的一个必要条件。

4 获取由其他法律保护的数据

145. 最好由统计法明确规定，统计机构有权获取其他部门掌握的数据。这种做法，一方面是为了理顺政府的运作，但是更重要的是为了减轻调查对象过重的报表负担。

146. 应该明确地认定，统计机构的权力，即获取由行政部门掌握的数据以用于统计目的的权力，是保护这些数据或整个行政记录的法律的一种例外安排。理想的状况是相互间都作出规定，一方面是统计立法规定获取数据的权力和条件；另一方面，旨在保护政府内部行政数据的具体法律承认统计机构为统计目的获取数据的权力是一种例外。

5 法律建议

147. 即使一部统计法的结构和内容清楚明确，首席统计长官也应该听取法律建议，最好找一名专业法律顾问，他应该是解释统计法和处理各种例外情况的专家。在统计法有关数据获取权的规定与其他法律的限制性规定之间出现冲突的情况下，法律顾问将起到非常重要的作用。

6 分散型体系下的特别法律安排

148. 在分散型体系中，统计法应该适用于整个统计体系的所有成员。例如，如果中央银行有一个统计机构或者研究部门，那么它从其他银行收集数据的法定权力，是由中央银行的总体权利决定，还是由授权相关部门收集用于统计目的的补充数据的具体法律或规定来决定。

呢？如果在交通部、农业部、公共建设部和内政部等部门中设立各自独立的统计机构，那么在数据收集、获取微观数据、个体记录的存储和获取方式等方面，它们的法定权力和限制条件又是什么呢？某个统计单位是否是或者应该是统计体系的真诚的成员，中央统计机构又如何判定呢？理想的情况是至少应该有以下法律规定：

- 统计体系的所有成员都应该有一个有关数据收集运作的法律基础；
- 所有成员都应该遵守规定，从而界定它们保管个体数据的合法性、责任和义务，以及没有遵从义务时将受到的惩处；
- 所有成员都应该遵守相同的条款和规定，从而保证能共享个体数据，实现统计上的一体性，整体提高分析工作的实效；
- 统计法应设有条款，说明统计协调工作的必要性、协调工作的定义，并规定协调工作如何实施的指导方针。

六、统计体系的经费

149. 本节将站在总体的角度上讨论谁应承担生产统计数据的经费。尽管前两个版本的《手册》对此问题也做了最广义上的讨论，但现在人们普遍认为，为统计工作获取足够的资金是在全球持续增强统计能力建设的一个关键问题。当然，关于“足够”的含义一直存在争议，甚至在发达国家也存在预算方面的压力，所以确定统计计划中的优先重点就成为无法回避的事务。尽管如此，很少有人会认为，从总体上讲发达国家也存在统计经费不足的问题。与此相反，在发展中国家以及所谓的“转型”国家，情况则截然不同。

150. 关于官方统计的经费负担和成本的合理分配问题，在理论上已经有了一些探讨。基本情况是存在两种极端的观点（其间有很大的空间）：（1）政府负担数据的经费，因为它是决策的需要，是一种公共产品，是让选民了解情况的需要，而且政府应向公众免费提供数据（或者最多收回发布工作的少量成本）；（2）政府只收集主要是自身需要的数据，并为其支付费用，任何其他数据的收集、处理和发布的费用，都应由用户负担。

151. 对于上述两种观点的讨论，英国的《Rayner报告》³³是一份具有转折意义的文件。但是需要指出的是，上面提到的第二种观点（该报告的要旨）已经不那么受欢迎了，因为它不符合政治透明与责任的原则。然而，《Rayner报告》中的一些观点，例如在部门之间实行收费作为改善资源分配的一种机制，已经被一些机构采用。应该认识到，这些问题主要适用于具有如下特点的国家：使用统计数据具有悠久的传统；政府内外的数量分析群体都有相当大的规模；政治决策主要依据事实证据作出，而统计数据就是这种事实证据不可分割的一部分；由统计活动驱动资金在各部分群体之间进行分配和转移。

1 资金来源

152. 在实践的层面上，我们首先对官方统计数据的两种主要资金来源进行研究：（1）通过政府预算拨款，既包括中央统计机构（如果存在的话），也包括政府各部的“统计单位”；（2）统计机构通过以市场价格销售产品和服务创造的收入。

153. 第一种来源远比第二种重要。没有几个统计机构能从销售活动中创造出10-20%以上的“收入”。此外，在不少国家，统计机构创造的收入不能用于它们自己的运营活动，而是直接上缴国库。

154. 当前，人们对涉及经费的下列问题感兴趣：

- 哪些数据应该免费或以发布的少量成本价向公众提供，哪些数据应该以收费形式提供？
- 如果以收费形式提供数据，那么费用应该根据什么来确定？统计机构如何避免滥用

³³ Derek Rayner 爵士向首相呈送的报告，伦敦，1980年。同时可参阅《政府统计机构》，Cmdr 8236（伦敦，女王陛下国家文书出版署）。

其垄断性的权力？

- 对于政府内部购买或销售特别数据，收费方式是否适用？

155. 由于统计数据发布的主要载体不再是传统的出版物，而是光盘或者统计机构在因特网上的网站，使得上述问题变得更加复杂。

2 通过政府预算提供经费

156. 一方面，为统计机构争取足够的政府经费，在不同的国家可能有不同的程序；但在另一方面，各国实际遵循的程序存在许多共同之处。首先，清晰、系统和透明的跨年度工作计划和年度工作计划是提供经费的基础。在一些国家，特别是在发展中国家和转型国家，制定和颁布一份适用于政府部门的长期“总体规划”³⁴也是重要的。其次，统计机构通过用户动员足够的政治支持非常关键。统计理事会可能也是获得这种支持的一种重要工具。第三，如果普遍认为统计机构管理得当，精于制订规划和实行成本核算，精于编写明晰的管理问题报告，表明进展情况、收入与支出、开支不足和超支等内容，对获取经费也大有帮助。

3 商品和服务的市场定价

157. 有若干意见赞成统计机构通过以市场价格出售商品和服务来补充预算。

专栏 4：两个关键的定义：商品与服务

商品，或称“数据产品”，是自成体系的量化数据组，附带解释或不附带解释均可，能被存储起来供将来检索。这些数组的存储介质并不重要。因此，此类“商品”可包括一部国民核算年鉴、存有“标准行业分类”的光盘、可从网站下载的按商品分组的进出口数字的表格。

服务，是统计机构为了生产某种统计数据产品而进行的活动。具体的“服务”包括：提供一套运算规则，以便从共享名录库中抽取一套小企业样本；测试某一表格是否存在残缺泄漏问题；测试某一时间序列是否符合适用于季节调整的一系列条件。

158. 首先，出售商品和服务是表明一种态度，即全社会并没有为某种只用于部分用户的专门商品提供经费。其次，允许统计机构保留服务销售的收入，能够激励它们发挥尚未被利用的能力。这种灵活性可以避免用户机构另行开发自己的调查能力，造成重复建设。第三，它可在统计机构中促进形成一种面向用户的文化。

结论

针对统计体系分类的分析结果，赞成设立一个独立的统计署或统计局。给官方统计数据的生产加上一个能被识别的名称，要好过匿名发布数据或者过于低调地发布数据。近年来，存在着影响中央政府预算的问题，这一问题已经催生出一一种组织结构，即要由中央银行研究部门出面负责有效协调。

毫无疑问，集中和最低数量概念提供了行动的机会和手段，而在松散和分割的情况下，这类行动是无法实现的。尽管如此，与集中过程（不同于集中状态）有关的代价和法律障碍，可能会使它的可行性受到制约。如果统计机构的领导在试图减少这一体系的分割状况时受到阻碍，因而希望通过协调工作取得最大限度的好处，那么有几种方法都值得试一试。除了动员政治支持外，这些方法还包括：

³⁴ 在欧盟的合作规划中，此类总体计划通常称为跨年度综合统计规划（multiannual integrated statistical programme(MISP)）。

- 设立国家统计理事会；
- 协调统计活动的预算分配；
- 对公共部门的统计人员进行管理；
- 人员的国际交流；
- 数据收集的审批；
- 国际标准。

强有力的领导是现代统计机构有效运作的关键。为了吸引好的领导，这份工作必须拥有合适的地位。首席统计长官必须表现出客观性和公正性，行事独立于政治争论之外，但同时又要与政府其他部门的同僚们保持密切联系。首席统计长官必须展示出专业和管理方面少有的综合才能，尽管每个方面的比重根据客观情况不同而不同。即使有必要，政府也绝不能轻易或专断地要求首席统计长官辞职，同样，政府不能任由活力和创新力早已丧失殆尽的情况持续下去。最后，通过与国外的同行保持密切的联系，首席统计长官的能力会有所加强。

获取稳定的（在发展中国家是增加的）统计经费，是首席统计长官的重要责任。为了给稳定的财政来源寻找政治支持，制定合理的计划（例如年度和长期工作规划），提高统计机构作为管理得当的组织形象，都会有助于实现这一目标。