

## 第一章 统计机构的基础

1. 成立国家统计机构，是为了向公众、政府和企业界提供经济、人口、社会和环境领域的信息。这些信息对于这些领域的发展，对于世界各国和人民之间的相互了解和贸易，都是必不可少的。
2. 官方统计数据的质量主要取决于公民、企业和其他调查对象的合作，即他们是否向统计机构提供适当的、可靠的数据。
3. 为使公众相信官方统计，统计机构必须坚持一系列基本的价值观和原则，以赢得公众的尊重，其中包括独立性、相关性、可信性以及尊重调查对象的权利。
4. 这些原则已经编入《官方统计基本原则》<sup>3</sup>。

### 一、独立性<sup>4</sup>

5. 一个统计机构必须具有一种得到广泛认知的独立地位，这样它才能获得信任并执行其职能，不受阻碍地为公众和决策者不断提供有用的、优质的信息。如果缺少由高度的独立性带来的可信性，用户可能会对该机构数据的准确性和客观性失去信任；数据提供者也可能不愿意对统计机构提出的要求予以合作。
6. 从根本上说，统计机构应该不同于政府中的执法和决策部门。它应该不偏不倚，应该避免给人一种印象，认为它的数据收集、分析和报告过程可能因要达到某种政治目的而受到操纵，或者认为能够识别个体身份的数据会被用于行政管理、制定规章或执行法规等目的。
7. 与独立性有关的特征包括以下内容：
  - 有权对数据汇集、分析或公布的口径、内容和频率做出专业性决定；
  - 有权选聘和提拔专业人员、技术人员和实际操作人员；
  - 统计机构以外的决策官员承认统计机构有权在不需预先审批的情况下发布统计信息；
  - 首席统计长官和合格的人员有权面对政府和公共部门，谈论统计机构的统计数据；
  - 坚持按事先决定的时间安排公布重要的经济数据或其他指标数据，避免让他人以为由于政治原因而操纵信息发布的日期；
  - 在统计信息的发布与政府高级官员对这些信息做出的政策性解释之间划清界限；
  - 制订信息发布政策，通过媒体、因特网和其他途径，将该机构统计项目的重要成果定期、经常地向公众发布。
8. 在2000年，国家研究理事会在编写《联邦统计机构的原则和实践：第二版》时，认为以下几点是一个统计体系的基本目标：
  - 对调查对象回答的内容保密；
  - 把信息提供者的负担降到最低限度；
  - 保证数据准确性，这要求统计机构在进行跨地区调查和在不同时间进行调查时适当注意数据之间的衔接，同时还要适当注意测算数据的统计误差；
  - 保证数据时效性，这要求统计机构注意按照需要的频率发布数据，以反映研究对

---

<sup>3</sup> 见联合国经济及社会理事会官方记录，1994年增刊第9号（E/1994/29）第五章。如需更多信息，请参阅附录二，或从以下网址获得：<http://www.un.org/Depts/unsd/statcom/1994docs/e1994.htm>。

<sup>4</sup> 第5-8段引自Margaret E. Martin、Miron L. Straf和Constance F. Citro等人所著《联邦统计机构的原则和实务（第二版）》（美国国家科学院出版社，2001年，华盛顿特区）。

象发生的重大变化，同时还要注意在数据收集以后尽早予以发布；

- 保证数据的相关性，这要求统计机构注意对数据进行改进，帮助满足用户对经常性的决策和分析的需要，同时还要注意对将来的需求进行预测；
- 建立信任，这要求统计机构注意从实质上和形象上都保持不偏不倚和不受政治影响的独立性。

9. 一个统计机构要高度独立地进行运作，需要了解它的目标和工作重点是如何确定的。实际上，它的目标由法律规定<sup>5</sup>，但它的工作重点却必须由首席统计长官决定。表面看来，它的目标通常都非常简单。例如，管理加拿大统计机构的法律规定，应当设立一个统计局，它的职责是收集、提炼、汇编和发布与商业、工业、社会、经济和一般活动以及人民的状况有关的统计信息<sup>6</sup>。而加拿大统计局局长在1989年的《战略综览》中指出，该机构的中期工作重点省级统计数据、服务业和科学技术等。统计法说明了该机构的责任；而战略综览则是首席统计长官根据所理解的要求以及达到要求所需要的条件，对该机构在中期应该开展的工作作出最好的解释。

10. 统计机构是一个服务性机构，其独立性与它的方法和结果有关，而与它的目标无关。为此，我们以相关性这一课题开始对组织机构问题的讨论<sup>7</sup>。毫无疑问，一个统计机构的产品必须涵盖全国，换言之，它们必须适用于一个国家社会和经济的各部门。但是“相关性”到底是什么涵义呢？又有哪些主观和客观因素会制约我们试图达致“相关”呢？

## 二、相关性

11. 统计机构应该注意不断改善其数据系统，从而提供能满足不断变化的国家政策需要的准确、及时和相关的信息。然而问题是，政策上关注的问题，其变化的速度可能比统计体系能够适应的速度更快。新问题的出现毋需多少时间。开始它是一种新鲜事物，然后是讨论的话题，最后就成了一个对政策制定者非常重要的问题。例如，是否存在“新经济”这一问题，最先于1990年代初在新闻界和一般文章中出现，当时传统的统计人员并未考虑这一问题。此后两三年内，这个问题在许多发达国家成了首要的政治问题。最后它还引出了疑问，即有关统计人员是否已经准确地计算了各自国家的国内生产总值（GDP）的疑问。假如这方面的考虑证明有必要启动一套新的研究计划，并可能要用其取代当前的经济核算体系以及支持这一体系的基础数据，即使不用数十年也要用数年时间才能让这样一套新计划生产出有用的指标。

12. 另外一个例子是服务业。服务业问题，它的构成、生产力及其职位的质量，只过了两到三年时间就变成重大的政治问题，然而，设计、审批和启动服务业数据收集工作所需要的国际分类体系，却用了10多年时间。的确，直到1990年代末期，大多数统计机构还在对能够使它们有效处理服务业问题的运作框架进行试验。

13. 从上述两个例子可以看出，认识到存在某个问题所用的时间，要比运用必要的方法衡量这个问题的程度，或者使这些测算能在国际上进行比较所用的时间少得多。鉴于这种差异，面对政策重点不断变化的状况，统计机构如果力争始终做到有相关性，那么它可能会系统地陷入“缺乏相关性”的境地。

14. 对统计机构来说，试图处理被认为是倏然而逝的问题没有多大的意义。等到旨在处理这些问题的项目开始实施时，政策日程却已变更多次了。实际上，在检视工作重点选项时，统计机构必须把瞬态性问题从长期关注的问题中梳理开来。

<sup>5</sup> 对统计法更为详尽的讨论，参看第二章第5节。

<sup>6</sup> 加拿大政府1918年《统计法》。今天的表述没有变化。在英国，《国家统计局框架文件》（伦敦，1996年）确定，该局功能包括收集“经济和社会统计数据”。其他一些国家，如澳大利亚、以色列、新西兰、巴基斯坦和南非，都对统计机构的工作范围作了类似的广义性表述。

<sup>7</sup> 有些作者认为“相关性”一词由于太过显著而不应该放在此处。他们觉得如果要讨论相关性这一问题的话，它最好还是放在“工作重点”这一标题之下。

15. 一旦确定了某项工作重点，统计机构将很难依据政策问题变化的速度同样迅速地作出改变。这就是在制定工作重点时，认真判断以及准确预测政策变化趋势为何如此关系重大的原因。首席统计长官的计划安排包括四个重要因素：

- 设计普遍通用的统计项目计划，使之能够易于适应政策方向中的小变化；
- 建立后备能力并形成一种预备状态，这样就能在不扰乱统计机构正常运作的情况下，处理一些不可预见的意外情况<sup>8</sup>；
- 制定人力资源政策，使统计机构的工作人员能够适应其他工作和担当其他职务，从而有效地应对统计机构的项目变化；
- 与其他统计机构分享技术信息和想法。这种分享能促进开发新的数据收集、分析和发布的方法。

16. 如果保证了这些方面的能力，统计机构就能在工作重点发生变化时，适应由此产生的问题。

17. 在一个社会变幻不定的环境中，如果要满足政府利用统计信息进行资源规划和分配的需求，首席统计长官应保持一定的灵活性。他（或她）还应该时刻牢记，政策可能会发生意想不到的变化，避免过于详细的、非常具体化的调查活动，使调查的相关性受到限制。此外，一定要预先了解困扰政策制定者本身的问题，因为这样，统计长官就能了解重点政策问题即将发生哪些变化。无论一个统计机构的规模多小，首席统计长官都必须花相当一部分时间陪伴在政府高级官员身边，从而获得有关即将发生的变化的重要信息。

18. 此外，只有机构的主管注意这个问题是不够的，整个机构都要对相关信息有所了解。由于这一原因，《手册》第三版，特别是在第三章，用了大量篇幅来讨论这个问题。

### 三、可信性

19. 统计受一种特殊情况的影响：统计机构活动的结果具有可重复性，才能让人信服，但是在现实中，用户并不能进行重复验证。这就是为什么统计机构必须竭力加强可信度的原因，这同时也说明了，为什么可信度受损或者公众不再信任统计结果的可靠性，是极为敏感的问题。

20. 统计机构必须严格执行数据收集要达到的标准、数据处理的方法以及结果的推算方法。此外，必须在工作人员当中灌输一种与这些严格的高标准相符的质量风气。如此一来，就能不断地强化这样一种观念：我们的产品是高质量的投入以及高质量的生产方法和控制方法所带来的结果<sup>9</sup>。

21. 发扬一种质量风气，让所有用户信任统计机构所采用的生产程序的质量，对统计机构的许多组织工作也会产生影响。例如，如果统计机构采取的方法能够定期地由外界评估，而且公布和公开讨论这些评估结果，数据用户就能感到放心。但是，无论编制国民核算的方法有多高的质量，最后不可避免地都存在根据假定进行估算的残数。这些假定看上去可能是言之成理的，但是不一定有证据加以证明。把这个不加掩饰的事实传达给公众，可能会造成统计机构武断的印象，而这反过来会使核算的其余结果部分的声誉受到损害。任何一个高明的分析师都能根据核算框架规定的特性的系统，了解到这些假设的作用有何局限性。在一个积极鼓励对方法进行公开检验的环境中，如何以不造成负面影响的方式把上述情况传达给公众，是一个首先需要认真考虑的问题。

22. 在对可信性进行讨论时，有个基本问题：统计体系的某个环节，如何能在从生产链的上

---

<sup>8</sup> 一些统计机构最近的经验是帮助确定企业处理计算机系统千年虫问题的准备状况。加拿大统计局让一批调查员进入准备状态，倘若被抽中的企业数目不超过 2000 家左右，这些调查员就能够在 90 天的时间内从头至尾处理一项较为棘手的课题。

<sup>9</sup> 一些机构（如澳大利亚统计局、加拿大统计局和新西兰统计局）甚至将其“质量准则”放在其网站或者机构内部网上。

一环节获取信息时，完全相信质量没有在处理过程中受损。为了保证质量，统计机构必须把主观因素微妙地结合在一起。统计机构工作人员共同拥有的质量精神，在任何时候都不能动摇。统计机构还必须时刻执行有关核查和控制以及检测和平衡的方法，这些方法要足以发现、修正和防止以后能够避免的错误。

23. 统计人员与调查对象进行互动时，如能保证他们能够就统计机构提出的问题提供尽可能最好的答案，就能提高可信度。“尽可能最好”，是指调查对象在向官方统计机构提供所需信息的时候，不会因为害怕数据将来的使用方向，不会因为不能理解所调查的问题而出现数据歪曲失真的情况，也不会因为觉得统计机构不尊重调查对象的时间和隐私而出现不愿配合的情况。

#### 四、调查对象政策

24. 前面几节的目标提出来很容易，但是要实现这些目标则困难得多，而且没有一种方法单独就能实现这些目标。迄今尝试过的所有方法，都依赖于以下四个基本因素的组合：通过法律手段强制遵守或劝阻人们不要违抗；通过激励调查对象的道德感来鼓励合作；保证信息不会被滥用；在有些国家，正在更多地采用各种鼓励措施。

25. 为个体信息保密，可能是调查对象最为关心的问题。如果一个统计机构未能说服调查对象相信，他们向统计机构提供的信息是绝对保密的，那么这一统计机构就不能指望收集的信息有质量保证。

26. 除非社会各界愿意予以合作，否则法律赋予统计机构获取信息的权力就会没有多大作用。有些统计机构竭尽全力说服调查对象相信，他们提供的信息是有价值的，他们提供统计信息所花费的时间得到了尊重和欣赏，这样的统计机构往往能获得最高的回答率。应该清楚了解的是，较低的回答率与在编辑和发布统计数据时粗心大意一样，都是统计工作中严重的缺陷。

27. 说服调查对象提供信息是一项困难的工作（该问题在第十二章中详细介绍）。然而，这项工作如能获得成功，就可能获得较高的回报：从总体上改善统计数据的质量。在这一方面，国家统计局应该了解这种关系，即在改善调查对象合作的问题上增加少量支出，就能够影响统计结果的总体质量。然而，其他因素也必须考虑进去。例如，在改善数据编辑问题上增加少量支出，也可能会比改善回答率获得更高的回报<sup>10</sup>。

28. 所有机构必须设立一个单位，负责同调查对象的互动。这个单位可以是该机构的现场调查组织的一个单位，也可以是由于问题的重要性而设立的一个引人高度注意的单位，专门负责调查对象政策问题。调查对象政策单位的目标是帮助提高回答率，并保证调查对象乐意提供信息。该单位的员工必须有能力回答有关信息的使用、信息的谨慎处理、以及统计机构的总体看法方面的问题。他们必须避免表现出骚扰的形象，或是引用法律时的生硬态度，而应在对待企业和住户时保持公正和表里一致。如果感觉到在与调查对象关系问题上出现了危机，首席统计长官应该亲自过问，安排自己信任的人员负责进行处理，并让他向统计机构中较高职位的人员汇报工作。直接向首席统计长官汇报可能也是一种好方法，以便向不大愿意配合的调查对象表明统计机构在对待这一问题上的严肃态度。

---

<sup>10</sup> 参看 A.B. Sunter 和 I.P. Fellegi 的《调查误差不同来源之间的平衡》，国际统计学会第 39 次大会论文集（维也纳，1973 年）。

### 结论

统计机构是服务性机构。它们能存在、壮大并对政府和社会事务作出显著贡献的原因，在于它们有能力提供有助于解决重要问题的信息。然而，工作重点的变化速度要快于统计机构修订其数据生产的速度。为此，统计机构的高级官员具有洞察力、保持与有关方面的联系极为重要，这样才能使自己发现重要的问题，并把重要问题与可能只是昙花一现的问题区分开来。

为了在用户当中建立信任感，建立一种相互尊重和信任的关系，统计机构拥有高度的独立地位是至关重要的。统计信息的收集、分析和发布应该永远同决策活动区分开来。首席统计长官在处理信息的收集和发布时，应该做到不偏不倚。

统计机构必须保证健全的数据收集和编制的程序，保证健全的内部运作。为了使公众相信它是健全的，并鼓励它的员工，统计机构必须满足一系列条件：

- 程序必须在逻辑上是健全的；
- 产生这些程序的机制必须是健全的；
- 对机制和程序的描述必须受到核查，核查的结果必须接受公众的讨论；
- 程序和机制都必须能进一步发展，能够适应新的情况和新的环境。

统计机构必须保证，要为调查对象向其提供的信息绝对保密，否则它就不能指望收集高质量的信息，而且统计机构的可信度也将处于危险之中。