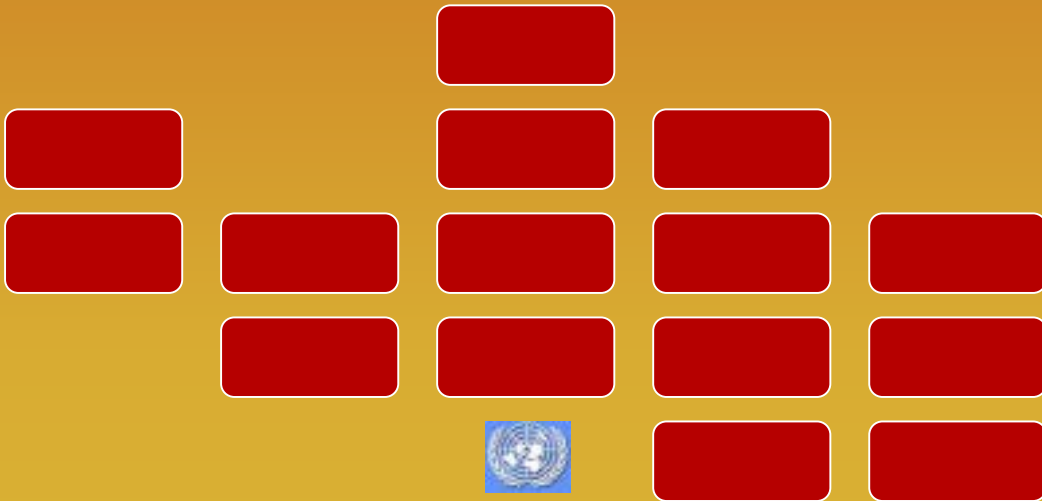




统计组织手册
第三版
统计机构的
运作和组织



经济和社会事务部——统计司

方法研究

Series F No. 88

统计组织手册

第三版

统计机构的运作和组织



联合国
纽约，2003年

说明

联合国文件的标识由大写字母和数字组成。

印有该标识表明是联合国文件。

翻译：杜卫群、冯乃林

ST/ESA/STAT/SER.F/88

联合国出版物

出售品编号：E.03.XVII.7

ISBN 92-1-161459-7

联合国 2003 年版权

前 言

1952年，联合国在渥太华主办了统计组织工作第一届跨地区研讨会。两年之后，联合国于1954年出版了《统计组织手册》。1973年在渥太华举办相同主题的第二届研讨会。到1980年，《手册》第二版修订完毕并付诸出版，书名为《统计组织手册：国家统计机构组织和有关管理问题研究》。将近20年以后，1999年，在一次由国际货币基金组织与联合国共同主办的数据质量研讨会上，几个国家要求对1980年《手册》进行修订。为应对这一要求，联合国编写了本书：《统计组织手册，第三版：一个统计机构的运作和组织》。

《手册》第三版基本上以 Jacob Ryten 起草的一份文件为基础，并征求了联合国经济和社会事务部统计司的意见。统计司的工作人员以及一个代表联合国各地区委员会成员国和国际货币基金组织的编辑组，首先对文件进行了审阅。此后，统计司召开各种研讨会，对各个章节进行了讨论。

需要指出，实施本《手册》中提出的建议措施，可能采取两种非常不同的方式。一方面，不应该把《手册》中建议的措施分开来采纳，而是应该把它当作一个整体，因为这些措施是相辅相成的。另一方面，也要认识到，大多数统计机构希望采纳《手册》中的原则，但并不准备一下子全盘照搬。事实上，对于一个国家而言，最切合实际的做法或许是把精力集中在一个方面，例如对统计机构核心功能的管理。无论如何，各个统计机构必须根据自身情况和具体国情，自行确定《手册》所建议的原则，有哪些是适用的。

我要再次说明，若是没有 Jacob Ryten 完成的初稿，就没有本《手册》。他所做的是一项异常艰巨的工作，只有尝试过如此复杂的工作的人才能真正体会他所付出的努力。Paul Cheung、Miguel Cervera、Svein Longva、Guest Charumbira、Hasan Abu Libdeh 和 Carol Carson 组成了编辑委员会，他们对初稿进行了审阅，并提出了许多改进建议。Jason Brody 对理顺文字提出了许多建议。联合国统计司的好几位工作人员为《手册》的最后草稿做出了贡献，特别是应提到其中的三位：Angela Me负责组织最初几稿的编写工作，并在整个过程中提出了许多很有价值的实质性建议；Sabine Warschburger 和 Isabela Heng 负责组织和排定最后草稿。关于信息技术管理的第七章，基本上是 Jack Arthur 完成的。然而，Hermann Habermann 和 Willem de Vries 对《手册》的内容和结构作出最后的决定，他们对《手册》的最后文本、对任何差错和遗漏之处负总责。

主管经济与社会事务部的副秘书长
Nitin Desai

目 录

	页次
前 言	II
引 言	1
第一章 统计机构的基础	3
一、独立性	3
二、相关性	4
三、可信性	5
四、调查对象政策	6
第二章 统计体系	8
一、统计体系的结构	8
1 单一机构	8
2 多个机构	9
3 品牌识别的重要性	10
二、协调工具	11
1 激励因素	11
2 一些有用的机制	12
3 国家统计理事会	12
4 协调预算和标准	13
5 人员安排	13
6 针对分散型体制的协调工具	13
7 中央银行的作用	15
三、首席统计长官	16
1 首席统计长官的上级领导	16
2 首席统计长官的同僚	17
3 首席统计长官的资格	17
4 首席统计长官的任期	18
5 要求辞职和威胁辞职	19
6 首席统计长官的权力	19
7 首席统计长官的能力	20
四、国家统计理事会	20
1 监管还是咨询	20
2 成员	22
3 主席职位	22
4 秘书处	22
5 日程安排	23
6 会议的频率	23
7 咨询委员会	23
8 特别委员会	24

五、法律	24
1 主要参与者	24
2 法律：长或短	25
3 法律：威慑和执法	25
4 获取由其他法律保护的数据	25
5 法律建议	25
6 分散型体系下的特别法律安排	25
六、统计体系的经费	26
1 资金来源	26
2 通过政府预算提供经费	27
3 商品和服务的市场定价	27
第三章 用户及其需要	29
一、政府的需要	29
1 财政部	30
2 政府其他部委	30
3 组织和建立联系	31
4 省政府和地方政府	33
二、公众的需要	34
1 整个社会	34
2 小学和中学	34
3 新闻界	34
三、企业的需要	36
1 大企业	36
2 小企业	37
四、研究及其它需要	38
1 学术界	38
2 国际机构	39
第四章 确定优先重点	40
一、用户需求分析	40
二、制订进度计划	42
1 年度计划及其组成部分	42
2 为规模和不稳定性留出变化余地	43
3 仪式的作用	43
4 制订计划和预算	43
5 计划和责任制	44
6 计划评估	44
第五章 组织结构和重组的原则	45
一、理论和趋势	45
二、按专业划分或按功能划分的组织结构	46
三、组织结构和重组	46
四、协调机制和机构文化	50

第六章 人员管理	53
一、员工组成	53
二、人力资源政策	55
三、招聘	56
四、第一日	56
五、培训	57
六、岗位轮换	58
七、挽留员工	59
八、一位新任首席统计长官的选择	60
九、人力资源管理：一揽子做法	60
第七章 信息技术管理	62
一、两种信息技术管理模式	62
二、回顾 1970 年代末流行的一些问题	63
三、与商业部门合作：外包	63
四、合适的信息技术项目管理实践	64
第八章 无形资产	67
一、质量标识	67
二、法律效力	67
三、政策	67
四、名录库	68
五、国民核算体系	69
六、对调查表进行集中评估和控制	69
七、术语和分类	69
八、财务	70
第九章 核心功能管理	72
一、基本功能	72
1 计划	72
2 执行和处理	72
3 分析	72
4 传播	73
5 协调和标准化	73
二、调查和普查	73
1 项目管理	74
2 与项目组成员合作	75
3 与调查对象合作	76
4 统计专业经验库	77
5 灵活调查能力	77
6 行政记录	78
第十章 现场调查组织	80
一、与调查对象互动	80
1 住户	81

2 企业	82
3 消费价格指数：一项特别案例	82
4 政府	82
5 省级和地方政府的特例	83
6 非赢利机构	83
二、与专业部门的互动	84
1 前景	84
2 普查与和调查	84
3 互动管理	85
第十一章 将信息送达用户	86
一、一般的传播问题	86
1 向用户提供有关统计数据特征的信息	86
2 传播政策	87
二、传播的不同形式	88
1 传统方式	88
2 多媒体	88
3 因特网	88
三、发布工作的成本回收	89
1 商业政策	90
2 利用第三方进行传播	91
3 版权和版税	91
四、信息辅以分析	91
1 国家统计局应该进行分析吗？	91
2 事实和诠释	91
3 分析功能和信息	92
4 发布工作的评审	92
五、统计年鉴	92
第十二章 尊重隐私和保守秘密：履行契约	95
一、对于调查对象的政策	95
1 与调查对象关系的原则	95
2 强制和自愿回答	97
3 激励和保证	97
4 分享行政信息	98
二、数据保护	98
1 物理和电子安全措施	98
2 处罚	99
三、保密和泄露	99
1 原则	99
2 支配和残差泄露	99
3 保密和住户统计	100
4 获得同意的公开	100

5 被迫公开	100
6 被动保密	101
7 研究工作	101
第十三章 众流同归	103
一、组织原则	103
二、内部功能	104
1 首席统计长官办公室	104
2 传播	104
3 现场调查组织	105
4 专业部门	105
5 统计基础设施	108
6 技术基础设施	109
7 分析工作	109
8 计划	109
9 横向和纵向机制	110
三、营造外部支持	110
附录一：国家统计法的注释范本	111
导言	111
纳伯兰统计法	111
一、总则	111
二、统计运作和数据收集	113
三、数据保密	116
附录二：官方统计基本原则	119
官方统计基本原则	119
附录三：统计机构职能的可能组织方法图	121

图示

	页次
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.....	21
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.....	32
3. 投资程序.....	65

专栏

	页次
1. 品牌统计与非品牌统计.....	11
2. 集中型与分散型.....	15
3. 所需特征随着时间发生变化.....	18
4. 两个关键的定义：商品与服务.....	27
5. 影响统计新闻.....	35
6. 行政记录用于小企业统计的例子.....	37
7. 是否应该有一个计划部门？.....	40
8. 需求的平衡.....	41
9. 荷兰统计局机构重组.....	47
10. 员工和技能.....	53
11. 内部网的使用和第一日的安排.....	57
12. 政策汇编的作用.....	68
13. 项目小组遇到的因不同意见造成的典型问题.....	76
14. 两个社区.....	81
15. 定义：传播和发布.....	86

附录图表

页次

A.1. 统计机构功能概要	122
A.2. 统计机构工作结构图：内部功能	123
A.3. 首席统计长官办公室的功能	124
A.4. 负责传播和用户联系部门的功能	125
A.5. 一个现场调查组织的功能，包括收集行政记录的能力	126
A.6. 统计机构项目单位的功能和专业	127
A.7. 按经济统计项目领域细分	128
A.8. 负责住户和制度部门统计的单位内含专业的目录	129
A.9. 劳动市场部门的分析结构	130
A.10. 负责宏观经济统计部门的架构	131
A.11. 负责统计基础设施部门的架构	132
A.12. 统计机构技术基础设施部门的功能	133

缩略语

ABS	Australian Bureau of Statistics	澳大利亚统计局
CPI	consumer price index	消费物价指数
GDP	gross domestic product	国内生产总值
IT	information technology	信息技术
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	经济合作和发展组织
SNA	System of National Accounts	国民核算体系

引言

《统计组织手册，第三版：统计机构的运作和组织》的读者主要有两类：一类是首席统计长官（或即将担任某个统计机构首席统计长官的人员）及其同事；另一类是监管官方统计工作的负责人。

作为统计机构的主管，从职责上和感情上都要延续“官方统计基本原则”¹中包含的传统。就其职责来说，他们要让公众相信统计机构发布的事实；在机构内部推动创新精神；培养一种为维护质量标准所不可或缺的专业精神；以可量化的数据为基础，同政府和公众就国情进行沟通。同样，《手册》也适用于那些领导统计机构、确保公众信任的负责官员。另外，有些人仅仅是希望了解统计机构采用目前方式运作的原因，《手册》对这些读者也能有所帮助。

《手册》谈的是国家统计机构，即负责整理、诠释和发布官方统计数据的各级政府部门。这些机构大小各异，组织形式互有不同。有些机构是综合型的，负责收集一个国家必须知道的经济和社会发展各个方面的统计数据。其他一些机构则是高度专业型的，它们只收集有关交通、金融或农业方面的统计数据。有些机构非常引人注目，其地位由法律明文规定。其他一些机构则栖身于别的部门内部，主要为其主管部门提供信息。然而，除了在大小、运作规模和范围等方面的差异外，统计机构在主要功能、预期行为表现以及适用规则等方面差别不怎么太大。它们都要处理原始数据，都要将原始数据转化成统计数据，都要在其运行中执行客观的标准，都要把公平、中立和客观作为生存的条件。

《手册》第三版从如下几个方面着手编写：统计机构和体系的基本原则、数据收集和调查对象政策、用户需求、组织和管理的原则和范例、信息发布的指导方针。

我们并不打算让读者把《手册》当作一个故事来阅读。相反，它的编写宗旨是要提出一个成功的统计机构必须考虑的事项清单，列举出在各种典型情况下原则如何变为实践的一系列范例，提供一份可能影响统计机构工作人员倾向于支持某种做法的因素清单，它还可以作为一项警告，指出尽管某些方案可能值得采用，但没有任何一种方案能做到普遍适用。读者特别要注意，尽管本《手册》在这些方面提出了清晰而明确的指导方针，但是每个国家的国情都是独一无二的，只有本国人员才能决定《手册》中的指导方针是否适用。因此，本版《手册》不是通用灵药。但是，它通过举出实例，通过提示从中学习的方法，起到示范的作用。它还阐明为数不多的一般性的原则，这些原则已经经受过时间和地点、传统和法律环境、政治和经济发展、以及需要和预期等各方面的检验。如果能成功地做到这些，它的目的就达到了。

同以前的版本一样²，《手册》第三版虽然有一定的灵活性，但是在某些方面毫不妥协。它坚决要求首席统计长官及其工作人员不能允许统计数据的收集和汇总方式受到利益集团的干预，也不能允许向公众发布统计数据的方法和时间安排受到干预。它还一再强调，统计机构收集到的信息应该保守秘密并不被滥用。如果不能把个体信息当作一种信任来对待，统计机构将无法有效地发挥作用。

新一代人已经担负起领导今天的统计机构的责任，他们拥有以前不能比拟的能力和资源。在执行其职责的过程中，他们会从以往的实践中受益匪浅，特别是会从那些曾经取得良好效果的经验中受益匪浅。然而，生产和发布官方数据的环境已经发生变化，而且会继续变化下去。这些变化极为深刻，因而以往的经验并不全都适用。有一些变化是技术进步推动的，并以惊人的速度在发展。另外一些变化是社会、法律和机构等方面发展的结果。还有一些变化则是财富增加、教育改善以及比以前更好地利用知识所带来的成果。

¹ 联合国经社理事会正式记录，1994，增刊第9号（E/1994/29）第五章。

² 《统计组织手册》，“方法研究”F系列第6号，以及《统计组织手册：国家统计机构组织和有关管理问题研究》，“方法研究”F系列第28号（联合国出版物，销售号 E.79.XVII.7）。以下分别称为1954年《手册》和1980年《手册》。

统计从来没有像现在这样被寄予厚望，统计人员从来没有掌握这么多的资源，他们也从来没有像现在这样愿意相互学习，并使学习的成果变成国际标准。但这并不意味着这些成果受到了均匀的或是最好的分配，也不意味着当中没有紧张状况甚至危机。困难无疑是存在的。在某些情况下，曾经把政府和它们的统计机构紧紧连在一起的密切关系已经动摇，并变得比过去更加脆弱。有些统计机构在回顾了以往的运作情况后，可能发现它并没有反映出我们上面所提到的那些技术上和经济上的变化。

以前，官方统计数据的服务对象主要是工业部、财政部、计划委员会和贸易部，当然还有最传统的用户如农业部、交通部和劳工部。如今的用户群体已经扩大，扩大到负责自然环境、住房、福利、教育、医疗卫生、司法和能源等众多部门。此外，官方统计数据的用户还包括利用数据的程度与政府不相上下的大型企业以及社会公众（例如对政府的可信度进行衡量）。

同1954年起草《手册》第一版时的情况相比，如今在国与国之间进行比较的势头已经广泛得多。像经济活动分类、商品分类和职业分类这些今天习以为常的标准，在当时还处在起步阶段，实际上都是由为数很少的一些国际专家传递给各国的统计机构。如今，统计机构已经普遍参与对新版标准的起草工作。50年前，拟订国际标准的工作由国际性的统计组织完成；今天，它成了一件涉及所有统计机构的事务。

以上这些主要由统计以外的发展引发的特点，要求我们在更新旧标准的同时，也要注意统计机构过去的经验。的确，在统计人员需要考虑的众多困难中，最值得注意的可能就是管理一个在延续中兴旺但又要在不断变化的环境中求发展的组织。

这次对《手册》的修订主要有以下新意：

- 我们更加注意把统计作为一个过程和一个系统来处理，而不是由协调机制维系在一起的各个分散的机构。因此，在1980年《手册》中，有关集中型和分散型的辩论占有很大的篇幅，现在则统一在有关加强协调方法的内容中开展讨论。
- 我们认识到，在获得最新的计算机设备和具备计算机知识的工作人员方面，尽管过去20年已经有很大进步，但信息技术管理仍是一个需要特别注意的关键问题。
- 现在，诸如人口普查这样的大型统计项目的规划体系已经更加广为人知，而且比较易于付诸实施，所以没有必要再进行详细解释。
- 1980年《手册》已经初步强调了统计机构、统计调查对象和统计数据用户之间的关系，这方面的内容在这次的版本中占有突出地位。我们还进一步强调了某些统计基础建设的因素具有加强协调的力量，例如通用分类体系、经济核算体系以及其他促进一体化的工具。
- 同以前版本不同，第三版《手册》尝试处理不同类型用户关注的问题，以及他们由于各自的差别所需要的不同统计数据。

最终，成功的统计机构会认识到，很难找到理想的解决方案，只有对每种方法的利弊进行权衡，才能提出行之有效的解决方案。实际上，后面各章都是在对这类权衡进行阐述。当然，这些做法不可能是普遍适用的，因为根据地点和时间的不同，为了取得行得通的结果而对不同因素进行权衡的具体方式也各不相同。各个统计机构需要对特定的客观情况进行理智的判断。

成功的统计机构还会认识到，采取措施不应该孤立进行，而是要采取协调统一的方式。尽管评估新建议首先要考虑它本身的利弊，但是最后必须要同其他组织和程序方面的措施联系起来进行判断。

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》³。

一、独立性⁴

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

³ 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>。

⁴ 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⁵，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 and 一般活动以及人民的状况有关的统计信息⁶。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是省级统计数据、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⁷。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基本国际分类体系，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。

⁵ 对统计法更为详尽的讨论，参看第二章第5节。

⁶ 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。

⁷ 有些作者认为“相关性”一词由于太过显著而不应放在此处。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⁸；
- 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⁹。

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

⁸ 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。

⁹ 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，国家统计机构应该了解这种关系，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¹⁰。

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入高度注意的单位，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。

¹⁰ 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。

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局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 and 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：国家统计局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要能够做到定期开会，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，即在全部统计活动中，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的话，如果统计行业归属统一领导，那么就顾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：国家统计机构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，有些统计机构设置在总理办公厅中，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，从而获得更能为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？谁负责任命？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职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……一个顶层的协调整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；

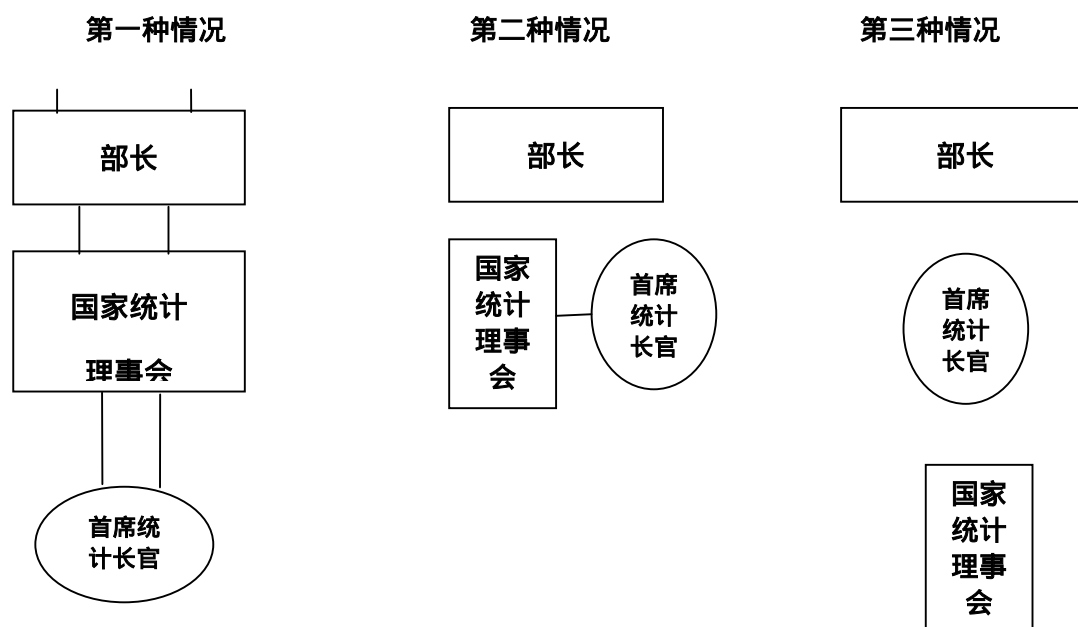
²⁷ 1980年《手册》第12-13页。

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”之间的几种可能的基本关系。

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，有时向国家统计局理事会汇报工作。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的成员资格，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数泄漏问题；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的形象，都会有助于实现这一目标。

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得懂的那类信息。

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。

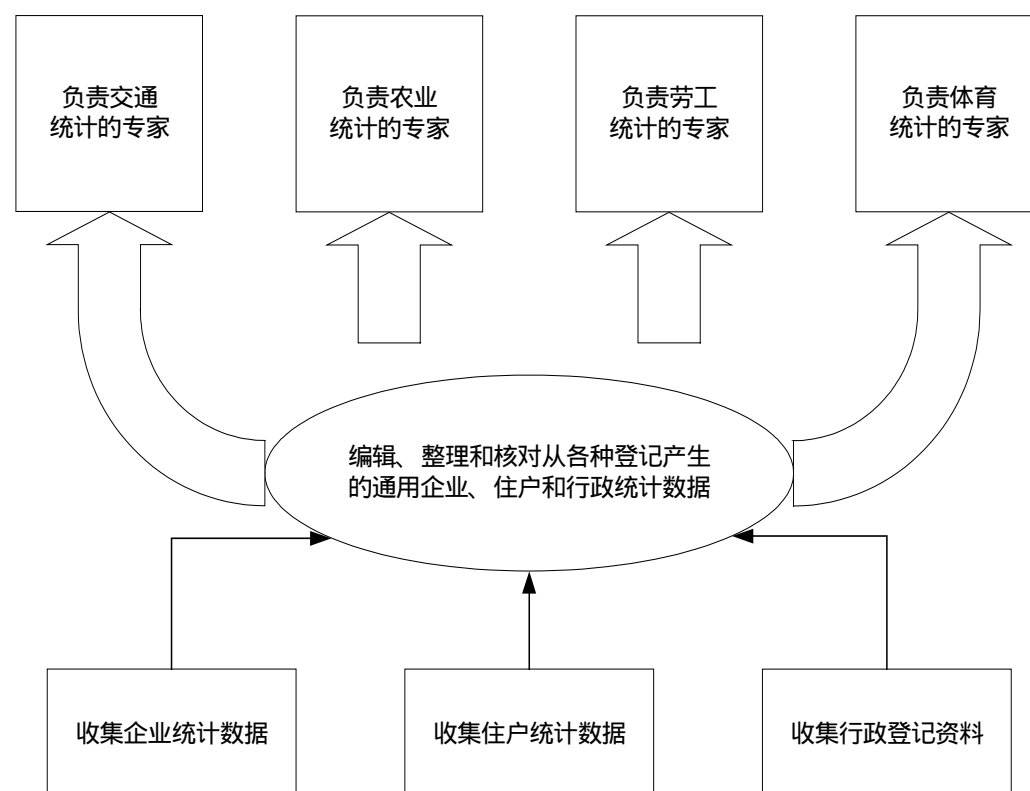
3 组织和建立联系

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,如果国家统计局编制国民核算、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:国家统计局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专业协会），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要。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，哪些问题则需要进行估算；
- 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）等多用途数据那样急迫。

- 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，那么它就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。特小区域的人口的年龄、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，这样做是很值得的。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，但不经过该国的审定。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信息，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。

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。”⁵⁴

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。

⁵⁴ 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：^a

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。

^a 《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⁵⁵。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。⁵⁶

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⁵⁷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

⁵⁵ 1980年《手册》第70页。

⁵⁶ 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。

⁵⁷ 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⁵⁸的评估报告。这份评估报告应根据所在地的政治、法律和管理环境，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，由某个知识面和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“优先顺序计算法”。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。

⁵⁸ 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。

第五章 组织结构和重组的原则

253. 关于组织理论的文献表明，组织结构并不是一件小事。非常重要的一点是，尽管并没有如何组建一个机构的唯一的、理想的方式，但有若干一般性的原则还是得到普遍的认可。

254. 上面这一点也适用于统计机构。在理论上，组建一个统计机构至少有十来种明显不同的方式。但值得注意的是，尽管在细节上，甚至是在组织原理和文化上有着明显的差别，世界上各个统计机构的组织结构还是有很多的相似之处。例如，A国统计机构的经济统计工作负责人，能在B国发现一个跟他的工作非常类似的对应人物。这也同样适用于社会统计或国民核算的负责人、价格统计的负责人（或价格统计部门的领导）、企业名录库负责人、环境统计负责人或数据传播负责人。毫无疑问，在组建统计机构时，有一些共同的基本原则。

一、理论和趋势

255. 在建立组织结构方面，有一些可供选择的类型⁵⁹，被人们广泛接受：

- (1) 知识或技能型（例如，医院里的心脏科、内科和神经科）；
- (2) 工作程序型，一般以所使用的技术为基础（例如，印刷厂里的活版印刷部和胶印部）；
- (3) 业务功能型（例如，制造、研究、工程、结算）；
- (4) 产品型（不同的生产线或不同部门的服务，例如，家用设备、机械、维修）；
- (5) 客户型（不同的组织单位，例如零售到户、大型企业客户、等等）；
- (6) 时间型（工厂和医院里的轮班制）；
- (7) 地点型（所服务的不同地区）。

256. 类型(1)和类型(2)对统计机构特别具有针对性。类型(7)也有关联，不过已经在第三章里讨论过了（地区分散型）。其他的一些选项（3）、(4)、(5)可能与统计机构的某些特定部门有关，但很难被视作重要的指导原则。

257. 自1970年代《手册》第二版(1980)编撰以来，出现了在总体上影响组织结构的新趋势，其中的一些发展趋势特别适用于统计机构。在这些普遍趋势中，与统计机构有特别关联的是：

- 需要有更大程度的灵活性，以便对不同情况作出不同反应；
- 少一些复杂的规则和程序；
- 更大的自主权和鼓励首创精神；
- 减少管理层级；
- 赋予员工做决定的权力；
- 跨部门小组结构、项目小组、矩阵式组织和网络式；
- 外包和缩小规模；
- 预算压力加大。

258. 对统计机构来说，特别有关的趋势包括：

- 需要改进时效性；
- 需要减轻报告负担；

⁵⁹ 垂直型到网络型之间具有根本的区别，贯穿于下列原则之中。

- 进一步重视迅速变化的用户需求，以及为客户定制的数据传播的方法。

259. 此外，分散型计算机能力的迅速增强以及电信领域的相关发展也影响了统计机构的组织形式。这些技术变化几乎都对如何应对上述趋势产生了影响。

二、按专业划分或按功能划分的组织结构

260. 1980 年版《手册》的有关章节主要讨论了组建统计机构的两种公认的方式：按专业划分和按功能划分。“专业”一词含义模糊，有若干内涵。它可以是指所收集的基本信息的来源机构。例如，教育统计可以根据统计数据收集的来源来划分：所有从教育机构收集的统计数据，包括它们的财务数据，都将由统计机构中的教育统计处负责处理。该处的“知识库”包括教育体系中的所有数据。另一种对“专业”的解释则以数据的主要类别为中心。这种解释形成就业与失业、财务、投资等分组。然而，对于“专业”和“功能”的最一般的解释，一方面将导致建立贸易、工业、卫生、教育等部门，而另一方面将建立抽样调查设计、数据录入和编辑、实地操作、分析、发布等部门。

261. 出于许多原因(其中有些原因我们将在下面详述)，往往很难在专业和功能之间作出一个断然的选择。所以，大多数统计机构的组织结构都是二者的结合。有些功能，如样本设计和实地操作，能够比较理想地组合成全机构的功能部门；但其他功能，如调查表和出版物的内容、分析、诠释、等等，通常需要专业部门的专家直接参与，因此应划归专业部门。

262. 除此这外，近来出现了两项其他的要求，它们是：

- 尽量高效地组织数据收集工作，以便最大程度地减少调查对象和收集机构的负担，提高时效；
- 统计信息的发布应针对这些信息所要解决的问题或疑问，即统计信息的发布应以用户为中心，而不是以统计数据的来源和过程为基础。

263. 以上要求可能会使统计机构建立起两种不同的组织结构：一是数据收集，一是数据发布。为将这两种结构“连接”起来，需要建起一座桥梁：它是一个负责重新整理数据的单位，它使数据在收集和编辑完成以后归入新的分组，更好地用于分析和发布。这种组织结构的设计适用于任何规模的统计机构。当然，小型机构可以选择更灵活的解决方案。

264. 简言之：

- 在理论上，有多种组织方法可用于组建统计机构；
- 在实践上，大多数统计机构都根据专业或功能来组建，但通常都是这两种形式的结合；
- 组织工作的新趋势已对所有机构都造成了影响，其中有一些与统计机构特别相关；
- 新的发展趋势含有这样一种认识，即统计机构可以依照其他两种方式组建：根据数据来源建立数据输入结构，根据用户类型建立数据输出结构，并在二者之间建立将数据重新整理的桥梁。

265. 在找到合适的组织结构的过程中所遇到的困难，我们可以通过第三节中的一件历史事例予以说明。

三、组织结构和重组

266. 1974 年之前，荷兰中央统计局（CBS，现称荷兰统计局）的组织结构相当简单：一位局长，一位副局长，一位协调官以及大约 20 个司，其中大部分是根据专业原则组建的，但也有些根据功能原则组建（包括一个负责计算机数据处理的大型部门）。其中有些司再分为处。该局重组的故事见专栏 9。

专栏 9. 荷兰统计局机构重组

1973 年，政府宣布一项计划，将中央统计局迁至离海牙（荷兰的行政中心）200 公里的一个城市海尔伦（Heerlen），以便在这一地区提供政府就业机会。这不仅在中央统计局的员工内部造成了骚动，也在利益各方之间和在政治圈里造成了混乱。中央统计局局长辞职了。过了一段时间，达成了一项妥协，只搬迁统计局的一半，并大量增加给统计局的拨款，一个原因是为了补偿因此造成的低效率，一个原因是为了处理新的统计工作，还有一个原因是为了创造新的就业。同时，一个新的组织结构也建立了。

新的组织结构将统计机构的部门分成了四大类：

经济统计（12 个司）	主要是按专业归类
社会统计（9 个司）	主要是按专业归类
方法和发展（4 个司，包括中央计算机司）	按功能归类
办公服务（4 个司）	按功能归类

这些司下面再分为处和科，常常还有两层机构。

与此同时，雇用的员工人数也大量增加，从 1500 名左右增至 2000 名以上。在 70 年代和 80 年代初，政府仍允许统计局继续招收新员工。1982 年，中央统计局的预算编制达到了 3500 名左右（实际人数只刚刚超过 3000 人）。随后便出现了一个转折点。

从 1982 年到 1992 年，中央统计局（和许多其他的政府机构）被要求裁减预算和编制。90 年代初的裁减使员工总数降至 2500 人左右。从整体上说，由于计算机的有效普及，中央统计局成功地使其大部分统计产品没有受到影响。在 90 年代初期，中央统计局的计算机网络是整个荷兰最大最先进的计算机网络之一，约有 2500 台个人计算机联成局域网，沃尔堡和海尔伦之间通过高速网络连接。此外，开发了高效的软件（包括 Blaise）进行数据收集、数据编辑和数据发布。

尽管预算减少，对统计的需求却在不断攀升，这在很大程度上是由欧共体的需求推动的。1992 年前后，效率的提高终于再也无法抵消预算削减所造成的影响了。这造成了紧张的局面。决定中央统计局工作计划的中央统计委员会在确定优先顺序问题上面临巨大的困难。几个重要的用户（如政府部门）开始表达不满。

在这种情况下，中央统计局管理层试图开展一项“先发制人的进攻”，发起一项名为“TEMPO”的行动。TEMPO 指：

及时(Timely)—高效(Efficient)—现代(Modern)—专业(Professional)—独立(Independent)

TEMPO 行动的主要焦点在外部：协调输入以使调查负担降至最轻，协调输出以最大程度满足用户。

通过对情况的分析，明确了以下问题：

1、由外部因素引发的问题包括：统计需求增加，预算减少，相应需要提高效率，欧盟需求和国家需求之间的紧张态势，要求减少调查负担的压力，需要改善表述方式和公共形象，需要改进时效；

2、由内部因素引发的问题包括：分工过细和过于专业化，层级过多和内部交流不畅，责任不明，复杂的内部规定和程序，过于内视的文化，自尊意识不够，官僚式管理态度。

这些问题得以确定以后，中央统计局立即对组织结构进行了彻底的改造。统计局的最高管理层由一位局长和两位政策主管（包括了一位副局长）组成。下设 8 个部门，4 个负责统计生产，4 个负责后勤支持。后勤支持的第一个部门协调输入，负责企业名录库、住户数据收集和电子数据交换(EDI)开发等。第二个部门协调输出，包括开发用于整体发布的一个中

央数据库、数据集成（包括国民核算）、一般出版物和市场营销、公关工作。第三个支持部门负责基本统计基础设施建设（包括方法论和计算机服务）。第四个部门则负责一般办公服务。财务和人力资源管理工作放在一个人事部门，直接由局长领导。局长还有一组人员协助其工作，负责国际关系、立法和政策事务，向中央统计委员会提供秘书处服务。

4个负责统计生产的部门以一组原则为基础组建，其中专业关联原则和“市场成分”（既指数据的用户，也指基础数据的提供者）关系原则是其中最重要的两项原则。这4个部门分别负责：

- (1) 农业、制造业、环境、能源和技术；
- (2) 贸易、交通和商业服务；
- (3) 公共部门和人口生活水平；
- (4) 人口、劳动、收入和消费。

在管理方面，统计机构下属部门具有相当的自主权；它们的工作由一个合同管理系统监控。每一个部门下设8到10个统计处。它们的内部工作组织形式是由生产小组负责统计工作全过程。

1999年，政府宣布关闭在海尔伦的统计局分部的计划，并再一次大幅削减预算和裁员。随即出现了另一个混乱的时期。不过，再一次达成了妥协。海尔伦分部得到保留，但中央统计局被要求实施一项进一步裁员的计划。

这意味的要进行另一次根本性的重组，尽管是从一个相当不同的角度展开的：实施TEMPO行动是为了加强对用户和调查对象的适应程度，新的重组则是由进一步减少成本、提高效率的任务所推动的。因此，此次重组的重点是精简和工作程序标准化。

因此，统计过程的重组由专业取向转为过程取向：生产单位先被合并，而后根据统计过程的不同阶段予以分割。合并行动导致统计部门从4个减为2个：一个负责企业统计，一个负责社会和空间统计。每个部门下面分别设立司级单位，一是负责数据收集和行政编辑，一是负责统计编辑和分析。由于沃尔堡和海尔伦地理分隔，各司在两处办公地点各有一套机构。

根据这一设计，不再需要单独的数据输入部门，而且有关个人和企业的外部数据来源无论如何都没有什么共同的地方。相反，数据输出部门（宏观经济统计和发布出版）得以保留，而且它所承担的出版和发布的任务甚至得到了进一步加强：由统计业务部门生产的所有数据都由数据输出部门出版，它也包含中央信息服务的工作。

技术和设备部门取消了处级结构。为确保技术、方法以及生产之间的紧密合作，相当一部分信息技术(IT)人员和方法人员在实际操作中被分配至统计业务部门。

4个部门和20个司级单位的监管工作由执行委员会负责，执行委员会由局长和他的副手组成，局长副手负责统计政策和数据处理工作。他们两人与4个部门的主管共同组成了管理委员会。

这种过程取向的新结构，在很大程度上依靠先进的信息技术工具的支持。实际上，大型数据库明确划定统计过程不同阶段的界线：

数据收集部门和数据分析部门之间的分界，由一个相互衔接的微观源数据的数据库确定；这些是用于统计编辑和分析的数据。

以数据分析部门为一方同以数据出版和综合部门为另一方之间的分界，则由一个在微观和汇总层次上统计数据相互衔接的数据库界定；这些数据是汇总和列表过程的来源。

最后应该强调，统计过程的一体化，不仅提高了效率，而且还以统一的数字，朝向描述社会的统一图像这一长期希望实现的目标，迈出了重要的一步。

补充说明

很难评估荷兰统计局在过去这些年实行的组织机构改革的必要性，或更确切地说是其成

本和收益。显然，任何大规模重组都有可能促成观念的革新和效率的提高，更加重视战略目标。但是，它也会耗费精力，损害连续性。许多统计机构在不进行大范围机构变动的情况下，也实施了革新、提高了效率、并重新思考了战略。

然而，荷兰统计局的最后一次重组，旨在从根本上对基本统计过程加以重组，从而大幅度提高了效率，实现了一体化，消除了目前流行的关于分离统计的闲言碎语。如果不进行重大的机构改革，很难看出这一目标如何能够实现。

267. 新获任命的首席统计长官们也许想知道，他们所接手的机构是否是最有效率和有效果的机构，是否应该进行机构改革。同样，长期任职的首席统计长官们也会在某个时候意识到，环境已随时间发生了很大变化，可能有理由要考虑进行一次重组。

268. 在任何重大的机构重组启动之前，至少要考虑两遍以上才是明智的，因为其中蕴含着风险和成本。同时还应记住下述的一般原则：

- 不要指望作出的改革要囊括每一个有价值的新主意，否则会造成混乱和不确定；
- 组织机构并不是机械结构，不是可以通过简单的重新设计就可以适应新环境的一系列的需要；相反，它们是鲜活的有机体，如果根据完全陌生的思路重组的话，很难使之良好运转；
- 组织机构并不是以自身为目的；它们的目的是促进而且必须吸纳传统，其中最重要的是人才；⁶⁰
- 不适当地更换最高层管理人员可能招致员工的反感，并在机构内部形成派系；
- 尽管效率是一个要予以大力关注的问题，责任方面出现一些重叠甚至是重复，往往是无法完全避免的，否则就要承担忽略重要事务的风险；显然，这类重叠应被限制在最小的范围之内；
- 组织机构图应当简单明了，易于向内部和外界解释；如果它在纸面上看起来都很复杂的话，实施起来可能同样复杂；
- 建议限制垂直层级的数量（人们普遍认为最多 4 个层级），因为信息在一级传向另一级的过程中往往会被扭曲；但在同时，管理者的掌控面也应该维持在可掌控的范围（10 个专业人员可能已是最大的数量，尽管生产员工的数量可能要得多得多）；
- 如果重组不可避免，要使重组过程越短越好；
- 任何重组的理由都应该十分清楚，因为人们不愿在一个不十分了解的环境下工作。

269. 尽管这些考虑适用于大多数机构，还需要记取如下一些特别适用于统计机构的要点：

- 统计机构的许多工作都受到工作流程剧烈起伏的影响。例如，每年的企业调查，大部分的基础数据可能在第二个季度收集，大部分数据编辑可能在第三个季度进行，而下一轮调查的调查表则可能在第四个季度寄发。为平衡工作流程的起伏，将这一工作与带有另一种“季节性特征”的工作如短期数据收集，合并组成一个部门，可能是一种好的解决方案。一种更为激进的做法当然是寻找一个全机构的整体解决方案；
- 对于某些活动，特别是对那些影响机构特性的活动，追求全机构严格的一致性是很重要的，所以这些活动应由一个部门统一进行管理。机构的批准印章很重要，因为它体现了质量，并宣示了统一性。因此，统计机构的产品（包括调查表和因特网上的电子产品），都应有一个统一的外表和感觉；这些产品的设计最好能够集中处理。传递同一的机构标志的其他手段还有设立新闻处和国际关系的单位；

⁶⁰ 参见 1980 年版《手册》第 7 页：“值得记取的是……组织结构只是外壳……归根结底，对一个机构生存和成长真正起决定作用的是……组成这个机构的人群的才能和适应性。”

- 在预算削减时期，统计机构有时面临着这样的问题，即将某些业务功能外包从财务角度上说是是否合算，以及哪些服务可以放心地从外面购买。饮食、门卫、保安，在许多情况下印刷，有时还有数据发布工作，都是可以成功外包的服务。有些较为一般性的培训（如计算机基础技能培训）和一些相当专业化的培训（如管理培训），常常易于购买。备受争议的是将采集工作外包；除了要考虑质量问题外，似乎很少有商业性的采集机构能在价格方面与统计机构自己的现场工作人员竞争。最后一个大有争议的问题是，某些计算机服务应在多大程度上从外面购买或由自己解决。⁶¹

四、协调机制和机构文化

270. 在所有统计机构里，都必须有充分的协调（不仅仅指必须实行的狭义的统计协调，如第二章所述）。在小型统计机构，可以通过“相互调整”来实现协调，而在大型统计机构，则可通过直接监督来实现。此外，还需要全机构对程序、产品和技能进行标准化。

271. 更加重要的是，要建立一种深厚的机构文化——共同的信念、价值观和准则，尽管这是个困难的课题。一个强劲的内部沟通系统（业务简报、内部网、首席统计长官与中高级管理者的定期会议、以及与部分员工轮流定期会议）可有助于实现这一目标。对于建立机构文化而言，一个似乎是很小的细节，但实际上相当有用的技巧，是高级管理人员定期造访工作现场。

272. 为协调和推动机构文化建设，一个的比较正规的机制是一个良好运转的委员会体系，它可能是最重要、最有效的。下面的章节将讨论这些委员会的作用和运作。在这里，必须将委员会和专任工作组或项目小组区分开来。后两者旨在解决特定的、有限的问题，而委员会通常更具长期性，旨在解决长期或反复出现的问题。

273. 1980年版《手册》将成立一个委员会的理由列举如下：

- 改善整个委员会内部的沟通，并提高对集体行动的参与感；⁶²
- 发动全机构支持高度优先的新任务；
- 确保多专业共同参与一项复杂的新活动；
- 当引进新方法、新标准或新概念时，维持不同利益和观点之间的平衡。

274. 关于建立一个对统计机构进行有效管理所需的委员会的问题，1980年版《手册》第一章第四节指出：

“确实，不论一个统计机构的模式或组织结构如何，对其最高管理层来说，其中一个长期挑战是或者应该是：保持横向层面上的活跃、可见和有效”。⁶³

275. 我们可以有把握地假定，一个大型统计机构（如员工超过500人），其专业和功能两个部门均会反映在组织结构上。这样，就会产生一些内部摩擦，从而需要某种形式的调解。例如，负责工业统计和负责卫生统计的部门都已获得所需资金，用来支付其最新数据计算机处理的费用。每个月，都会因为哪个部门优先处理而产生冲突，因为可能会因此耽误计划好的发布日期。这两个部门的指挥链仅仅在最高层才能相接。因此，需要设计一个系统，以便减少摩擦，预测未来会发生的情况，使解决未来此类冲突的模式标准化。1980年版《手册》指出，必须建立一种横向机制，在机构内不同部门间解决冲突，推进一体化。这样的机制称为横向委员会。一些统计机构有一套复杂的委员会网络，一些是常设的，一些则是临时的，都是为了促进实现一项压倒一切的目标，并将不可避免的摩擦限制在最小范围之内。

276. 一个横向委员会的影响力，取决于该统计机构的取向：是希望维持其现存的信息垂直流动方式，抑或希望开辟意见和信息的第二个来源，以解决全机构的问题，而不是仅限于解

⁶¹ 瑞典统计局是将计算机网络常规维护服务成功外包的范例。第八章将对信息技术服务外包展开更全面的讨论。

⁶² 见1980年版《手册》，第11页。

⁶³ 见1980年版《手册》，第10页。

决某一个单位的问题。如果答案为后者，那么这些委员会就能成为与统计机构组织机构图上列出的常设部门一样有权的部门。

277. 内部的委员会⁶⁴基本上有两类，一类是处理管理问题，一类是处理技术问题。尽管参与各方有良好的愿望，他们所达成的协议具有合理性，基本统计有质量保证，但统计上依然存在一些问题。例如，在那些进行季度国民核算的国家，开始编制帐户时，基本统计的性质以及因此而产生的数据不衔接，不可避免地带来一些问题。根据经济活动分类建立一个中央企业名录库时，专业领域的专家应当参与全机构的讨论，以确保不同的调查不会出现调查总体上的重叠现象。

278. 管理工作包括聘用专业人员，向各类员工提供通用培训，当统计机构的不同部门共同编写同一统计出版物时制订数据传播标准等，所有这些都需要对内部协议进行公开的讨论和评估。这些问题对大小型机构均有影响，不过在小型机构，委员会的正规性大大降低，其委员人数也大大减少。⁶⁵

279. 在统计机构的员工加入工会的情况下，要成立一个重要的委员会，负责处理劳资关系。在许多情况下，首席统计长官需要有同员工交流的直接管道，员工也需要同机构的管理层直接交流。该委员会议程的性质，部分取决于哪些问题应基于政府层面来处理，哪些问题由各个部门负责人解决。

280. 下面，我们将讨论需要定期关注的问题。对于临时出现而需要关注的问题，而且如果它们对统计机构的组织结构并不具有重大意义，那么则要成立一个特别工作组，而不是成立一个委员会。一个特别工作组成功运作所需要的各种要素同一个常设委员会运作的要素大抵相同。

281. 一般来说，委员会没有预算。它们的权力来自统计机构内其他部门对它们的尊重，来自委员会解决交叉性问题的定例。委员会也有一些最低限度的要求：一位主席，一名秘书，一份议程，以及对委员会组成的规定。委员会主席应该是一位有才能且公正的领导，他/她的判断即便不是一份正式的法令，也应当受到尊重。委员会的任务是向首席统计长官提出建议。尽管后者有权不采纳委员会的建议，但在实际操作中，都会倾听委员会的意见，尽管要稍作修改。

282. 委员会的建议应被记录在案。这些决定及其简要理由，应让其他员工的公开审阅。在大型统计机构，如果有覆盖面广的内部交流系统，委员会的所有议程、审议情况和决定记录都应张贴在该机构的内部网上。作为一项组织原则，当委员会的建议未获得一致通过时，员工应始终了解委员会的决策情况。

283. 成为委员会的成员，是参与全机构决策的一个机会，也是成为未来高级管理人员的培训基地，因为它为成员们提供了一个超出其日常工作中所能得到的更广阔的视野，使他们注意整个统计机构要考虑的一系列广泛而重要的因素。委员会一定不能太大，否则它们会变得臃肿不堪，无力就它们辩论的问题达成解决方案。一般来说，如果委员会会议持续超过两个小时，就会对其成员形成一个沉重的负担。为最大限度地使这样的委员会成为对其成员实施培训的机会，应当采用某种成员轮换制度。一种选择是，规定委员会成员的任期为两年，可延长一年，任期结束后换人。这样，不可避免地会对委员会进行非正式排名，排名的根据是各委员会影响力和声望。决定成员资格的时候应注意声望问题，要确保那些有潜质的管理人才服务于那些有最重要议程的委员会。

⁶⁴ 第二章解释了外部的委员会或顾问委员会。

⁶⁵ 瑞士统计局是一个中等规模的统计机构，该局设有负责诸如消费者价格指数的常务委员会，以及负责处理特殊问题的特别委员会。

结论

从组织结构上说，不存在“理想”的模式。在实践中，大多数统计机构都是根据专业或功能组建的，不过通常是这二者的结合。此外，统计机构可以按其他两种方式组建：一种是根据数据来源的数据入口，一种是根据用户类别的数据出口。

在任何重大重组实施前，小心谨慎是明智的做法。通常需要考虑以下问题：

- 不要让要作出的变革囊括全部有价值的新想法，否则会造成混乱和不确定性；
- 组织机构并不是以自身为目的；它们的目的是促进而且必须吸纳传统，其中最重要的是人才；

- 尽管效率是一个要予以极大关注的问题，责任方面出现一些重叠甚至是重复，往往是无法完全避免的，否则就要承担忽略重要事务的风险；显然，这类重叠应被限制在最小的范围之内。

第六章 人员管理

284. 对于统计机构，再没有什么比员工更重要的了，因为一个组织得当、目标明确、技术过硬的员工队伍和一个在这些方面表现平平的员工队伍之间的差距，就是一个表现出色、信誉良好的统计机构与一个二流统计机构之间的差距。人员费用开支占了统计机构预算的绝大部分。从各种规模、各个发展层次的统计机构中抽取的一个样本显示，薪水在整个预算中所占的比重大约是 70% 以上，而且统计机构负责人在员工问题上花费的时间要多于其他问题。

285. 官僚机构中的“人员管理”普遍得到了改进，而统计机构更为显著。在国际场合讨论中，人们认知人力资源管理的问题，同以前一样，是理所当然的事情，但现在这个问题成了关键性的问题。这些讨论的内容还包括：不同阶段的人员培训，挽留员工和提高员工素质的必要性，以及对确定统计机构员工专业化程度高低的考虑。

专栏 10. 员工和技能

1980 年版《手册》第八章^a就人员技能和培训提出下列意见：

- 统计机构内在能力的大小，一个决定性因素是其员工的质量。只有拥有高素质的员工，统计机构才能良好运作。组织机构上作出安排，有助于高素质的员工发挥最大的作用；但在组建和管理统计机构时，关键是要最大程度地重视如何组建合适的员工队伍；
- 要获得所需的技能，统计机构必须制订经过周密计划的政策和积极的项目，指导人才招聘、职业发展、教育和培训；
- 除了人事单位以外，行政部门的其他单位也应参与人事政策的实施。提供并维持足够的办公空间和办公设备，不仅能增加效率，还能改善员工的健康，提高其满意度。此外，舒适的办公环境促进相关工作领域员工之间的交流，有助于统计工作的整合，因为在实际上，“统计终端产品的成功整合是‘整合统计学家’的结果”；
- 一段时间以后，在取得最低限度的经验的情况下，每名员工都应参加一项定向发展课程，向这些员工作出进一步的说明；
- 人事单位的官员应当向低级员工讲授入门课程[管理层则需向专业人员授课]；在人事单位与新员工之间建立良好的人事关系相当重要；
- 上述在职教育和培训不仅要安排讲课，而且还要做大量的行政管理工作。因此，应当建立一个在职培训学校，并作为一种永久性的机制。中小型统计机构应从最优秀的专业人员中遴选一名兼职校长。大型统计机构则需要一名全职的校长。有这样一种机制，才能保障合理的课程设置、做好教师聘用和学员选拔等各项工作。

一、员工组成

286. 即便在实际人数减少，而且划拨的相关资源并未跟上公务员系统其他机构变化的情况下，专业和技术人员占员工总数的比重仍然有大幅度的上升。在某些统计机构，至少是在经济合作和发展组织(OECD)成员国的统计机构，专业人员在全体员工中所占的比重达到二分之一。统计调查，至少在其计划制订方面，已经变得更为复杂，对于统计机构生产的数字质量的普遍期望值也在升高。计算机和通讯革命及其促成的劳动生产率的提高，当然也助长了这

^a 《统计组织手册：国家统计局组织和有关管理问题研究》，方法研究系列 F，No. 28 (联合国出版物，出售品编号：E.79.VXII.17)。

些趋势。这些变化的诸多结果之一，是影响了统计机构主动采用的或被迫实施的人力资源政策。这些政策在 20 年前还处在开发阶段，现在似乎已在许多机构得到充分发展，因此仍在进行机构改革的统计机构也应该对这些政策加以研究。

287. 统计机构的员工并不单纯由统计学家组成。但是，对于首席统计长官，通行的实际做法 尽管决不是一项规定 是选用获有统计学证书的人担任。姑且不论被任命人员的其他优点，单是展示其具有深厚的统计学知识就会有助于提升公众的信任。

288. 考虑到当代统计机构所涵盖的专业范围，员工们趋于拥有广泛的技能和广阔的学术背景。统计机构即使只开展一些复杂程度不高的具体统计活动，也会发现它们需要各方面的人才。统计运作需要有各种人才的综合体，包括经济学家、社会学家、人口统计学家、计量经济学家、模型制作专家、地理学家、人类学家、犯罪学家、工程师以及计算机专家。

289. 其中一些技能并不是日常统计活动所必需的⁶⁶，但它们在计划和实施新活动时是必不可缺的。一定程度的知识和技术转移，能够使统计机构的员工具有更加全面的能力，但大中型统计机构最终会发现，能从其他国家和其他机构中借用的东西终究有限，因此它们会选择提高自身能力。

290. 组建一支有广泛学术技能和工作经验、多种才能的员工队伍十分重要。以下讨论在一个有效运作的统计机构里，有哪些是平衡员工所需的各种技能的主导因素。就像其他许多情况一样，存在这样一个问题：统计机构是否应当长期保留某些经常使用的能力；或是考虑到预期的用途，需要使用时即可获得足够的能力。这一问题既适用于设备，同样也适用于人才。例如，当调整国际分类以便适应本国要求时，就不可避免地要增加对非常专业化的知识的需求，如化学、电子、制药、计算、视听和金融服务等专业知识的需求。同样，国际贸易统计既需要专业化的商品知识，也需要有国家海关程序的知识。这些例子表明，当引进新方法或制订新分类时，往往会要产生需求。在这些情况下，统计机构可以通过签订咨询合同或通过其他非永久性合作，雇用专业人员提供服务。

291. 要建设的能力越是具有通用的性质，就越容易管理和维持。此外，通用型能力能发挥多方面的作用，所以统计机构，特别是小型机构和那些尚未确定中期计划的机构，认为这种作用具有相当的吸引力。可以正规的形式开展通用培训，它为一种共享文化和可预测的运作提供了基础；当员工从一个岗位调到另一个岗位时，更易于通过专业化培训予以补充。

292. 专职人员常可以分为两类：

- 通用型人员：能够处理计算、统计设计和分析、国家、公共部门或企业核算以及经济、社会和人口分析等领域中的中低复杂程度的工作；
- 专业型人员：能够处理较为复杂的问题，如对不回答的分析、地理信息分析、犯罪学或卫生统计。

293. 在开展一些大型活动的时候，这种员工结构可以予以加强，方法是临时购买国内或国际上咨询人员提供的服务，他们是高度专业化的人才，或者是高度关注政策问题和公众观点的人员。

294. 一旦确定长期员工以及短期合同工的人数和结构，首席统计长官将在评估供求以后，通过招聘政策来纠正其中的不平衡状况。⁶⁷

⁶⁶ 即便如此，一些精心设计的统计工作几乎每天都需要非常专业化的知识。在大多数政府统计机构中，没有其他统计比得上消费者价格指数更受关注。然而在技术和机构发生变化的情况下，货物和服务的价格在每个月或每个季度都发生变化，对这些货物和服务不断进行详细描述，需要通常由一大批各行业的专家所掌握的知识。因此，统计机构至少要经常咨询土木工程师、电信和广电专家、金融和保险业人士。

⁶⁷ 一些较大的统计机构有精细的员工预测模型，设计出这一模型，主要是用于考虑在员工的职务层次，并使该模型与他们的人口特性相匹配。这一模型旨在事先避免职务结构（更甚于职业结构）中不希望出现的不平衡状况。

二、人力资源政策

295. 不论其构成如何，统计机构的员工队伍是最珍贵的资源，必须加以珍惜。一个高效的统计机构会通过一套明晰的政策来管理它的员工。人事(人力资源)政策中最重要的内容包括下列各项：

- 确定员工需求的能力；
- 招聘的标准和技术；
- 人员配置；
- 入门培训；
- 招聘及升迁的公平监督；
- 中期培训；
- 职业发展和岗位轮换；
- 管理职能的培训；
- 员工激励和挽留机制。

296. 以上内容是根据它们发生的自然顺序排列的。当然，还可以补充一些其他内容，但这些内容足以支撑一个旨在实现共同目标的政策了。设计上面列出的各项内容，旨在有助于实现一整套相互连贯的目标，以下是解释这些目标的例子：

- 通过每年扩大招收符合专业资格的青年员工，提高专业人员所占比重；
- 保证合格的人才一经录用，即可分配到合适的工作，并人人得到公平对待；
- 设计一套合适的奖惩措施，并向员工明确宣示；
- 在员工职业生涯的关键时刻，为他们安排足够的培训，从而最大限度地提高他们的多方面能力和动力；
- 保证关键职位不会出现空缺，并保证有潜在的接替者，在需要时能立即接任。

297. 为有助于开展对如何实施这些政策的讨论，应研究下述四个内部机制：

- 人力资源办公室；
- 人事委员会；
- 在职培训机构；
- 评估机制。

298. 人力资源办公室和人事委员会负责评估需求，招聘并分配员工，制订员工挽留政策，并确保公平对待员工。在职培训设施正像它的名称表明的那样，负责进行培训。最后，评估机制负责答复有关上述机制是否充分起作用的问题。

299. 1980年版《手册》建议，当统计机构达到一定规模时，应该设立一个负责专业人力资源的单位。但经验显示，这样一个单位在执行人力资源政策方面做了全部或大部分工作，就制订这些政策和手段提出建议，所以它是不可缺少的。但尽管如此，它在发现人才、评估人才或说服人才方面却很少能起到决定性的作用，而所有这些作用恰恰能有助于保证统计机构能够延揽人才，保证统计机构的人才能根据需要经常更新，保证统计机构有足够的激励机制留住最好的员工。这一发现尽管看起来十分重要，但它只是认知一个简单的事实：一个专业性的人力资源机构，主要是负责执行许多国家所实施的公务员法，这些法律规定了公共部

门招聘和雇佣员工的条件。

300. 若干国家的情况也表明，人事管理最成功的方法，是专业领域员工积极参与到招聘、培训和挽留等人事工作中来。人事部门的负责人是最有资格批准人事措施和政策建议的顾问。一旦选定了政策并确定了相关政策的范围，他们还是执行政策的最佳人选。

三、招聘

301. 计划、财政、工业、就业、农业、运输、中央银行、证券交易委员会、审计署等部门常常与统计机构一起招聘人才。在大多数国家，统计机构的起薪和之后的薪水相对要低于央行的薪水。在一些发展中国家，统计机构和其他部委之间的这种不平等状况也存在。因此，统计机构应该制订一项招聘计划，其中包括下列各点内容：

- 给他们留下一种印象，即在像统计机构这类非政治性机构里，专业性工作往往会得到更高的回报；
- 诉诸新员工的竞争本能，向他们保证，在升迁前景方面，更看重他们本身的优点，而不是资历方面比较麻烦的规定；
- 以直接的方式或是与教育机构签订协议，向新员工提供强化的、适应市场需求的实用培训；
- 努力将已证明自己能力的年轻员工送往外国接受培训。

302. 以上各项都受到一些制约，即统计机构与其招聘进庸才，还不如不招聘为好。首席统计长官本人参与招聘，有助于将对年轻人来说可能是一种机械性的、成效不彰的招聘工作，变为一种充满前景和热情的过程。

303. 那些决心投身于公务员队伍的年轻人，常常被从事政策分析的前景所吸引。有机会在那些被他们视作决定国家命运的人身边工作，对他们具有无可比拟的吸引力。然而，统计机构的工作却不那么魅力十足。这给统计机构制造了难题，不仅加大了吸引顶尖毕业生的难度，对那些接受招聘和专业培训的毕业生来说，他们转到更具声誉的政府核心部门工作的可能性也加大了。此外，一旦经济专家和社会科学家开始为政府其他机构工作，再吸引其中最出色的人才回到统计机构工作，可能性就不大了。因此，统计机构必须承担招收没有经验的年轻人的成本和风险，制订合适的培训政策，并要始终认识到，统计机构面临无法避免的高损耗率，特别是非统计人员更是如此。

304. 对于拥有量化分析能力的年轻人来说，有多种职业在向他们敞开，可以使他们得到比首席统计长官能够给予的更多的收入和更快的金钱上的回报。统计机构在起薪和预期薪水上，都很难同私营部门争锋。然而，统计局应该招聘那些寻求超出薪水之外东西的人员。那些在政府部门特别是统计机构取得更大成功的年轻人则会选择加入这一部门，因为他们希望得到有更高道德目标的工作，即公共利益。但是，正如我们先前提到的那样，在同类人才的前途问题上，统计机构常常难以与其他政府部门竞争。能弥补这一差距的是，那些毕业于与统计学有特殊关联的数学专业的年轻人，那些不希望成为教师或保险统计员，而希望将数学应用于抽样、实验的统计设计、假设测验等相关方面的年轻人，会觉得统计系统提供了更让人感兴趣的挑战。统计机构应在招聘他们以后，立即向他们提供让他们感兴趣的专业工作，并将此当作首务处理。此外，从实践上看，比较容易开展的工作能让年轻的统计人员拓宽他们的兴趣，使他们为统计机构工作的同时，又能拓展到经济和社会组织；而期待经济学家和社会学家为了测算理论中他们感兴趣的问题，留在统计机构工作，则是比较困难的。

四、第一日

305. 在关于组织工作的正式教材里，没有关于新员工上班第一天的描述，即使有，也极少。但员工上班第一天（或前几天，或第一周）的情况会大大影响员工对统计机构的感情、敬重和奉献精神。如果统计机构只是另一个政府机构的话，它是无法与政府其他知名部门竞争的。

它既没有将外交官员团结在一起的凝聚力和精英感，也不具有致力于制订宏观经济政策的分析家们所从事的工作的高知名度。统计机构的吸引力在于，它能相对超脱于政治动荡，可望完全成功地超脱于政治压力之外，并在这样的环境中追求一项长期的事业。这种吸引力可以在员工上班的头几天得到巩固，并转化为对统计机构的忠诚。

306. 一个行之有效的统计机构在员工上班的第一天应确保做到以下几点：

- 新员工能找到可以坐下的惬意的环境，清楚可做什么事情；
- 指定一名易于接近的人，他可以回答新员工的问题和疑问；⁶⁸
- 统计机构向新员工表示，在分配当前工作的同时考虑其职业发展的意向；
- 向新员工解释当前和近期的个人活动安排、新员工如何融入机构之中、以及他们的活动旨在实现什么具体目标；
- 向新员工公布培训计划；
- 开展入门教育。一些机构（常常是大型机构）已形成一种传统，每隔一段固定的时间，如每一个月或两个月组织一次培训日，向新员工介绍机构的组织结构和运作情况。

专栏 11. 内部网的使用和第一日的安排

随着内部网的建成，工作第一日的安排比起以前要轻松许多。例如，新员工办公室将配置一台个人电脑和一个调制解调器。在网上他可以收到首席统计长官的私人问候，看到统计机构的法律规定，了解机构的组织结构，查到关键人物的名字和电话号码，获得主要出版物的摘要，并且还可以与同事之间进行活跃的交流，话题可以从私人出售汽车或音响设备到关于方法论问题的严肃讨论。即使没有个人电脑和调制解调器，一份印制好的包含以上内容的介绍也是有价值的。

五、培训

“具有统计机构所需技能的专业人才的供应通常比较稀缺……新员工的进步常常是缓慢的，因为他们对统计机构的特性还不十分了解……过了一定的时间，当积累了起码的经验之后，每名员工都应参加一门教育课程，以获得进一步解释……”“在许多国家，在大学学到的知识，包括主修课程和统计学知识，往往过于一般和抽象，很难立刻适应统计机构的需要……发展中国家可以进入由若干国家资助的区域性统计研修所，统计机构应该利用这一条件。”⁶⁹

307. 培训应被视为一项持续进行的活动。在武装部队，晋升至新一级军阶意味着通往下一次晋升的培训过程的开始。事实上不用想得那么远，培训也应是一种持续进行的活动。

308. 毋庸置疑，自1980年版《手册》面世以来，对培训的需求已有增加。一般说来，统计过程已变得越来越复杂。传统的在职培训方法尽管是不可缺少的，但它并不是确保技能多样化和方法标准化最有效的手段。而且，由于缺少足够的预算和培训人员，发展中国家的培训设施似乎正在消失。此外，对统计机构生产的准确和及时的统计数据的需求还在不断增长。对这些问题的关注使得选择培训方法，特别经验更丰富、更专业化的统计人员的培训方法，成为一个关键性的问题。

⁶⁸ 在一些机构里，有两位这样的人，一人是当即指派的主管，负责对新员工的工作和表现进行日常管理；另一人的作用类似于“导师”，负责指导新员工对新工作环境的调适，解决具有长期性质的问题和疑问，并探讨新员工可能希望获得的职业发展所需的辅助技能。

⁶⁹ 1980年版《手册》第42页和第43页。

309. 尽管有多种不同的方法提供整个职业生涯的培训，有一种方法在许多国家都证明行之有效，它认为通用目标培训有三个显著不同的阶段：

- 入门阶段：这主要是为新员工设计的，目的是保证新员工迅速融入整个统计机构之中，包括熟悉统计机构的传统和尽其所能在任一领域或职能部门作出贡献。实际上，所有的统计机构都在进行这样的培训，即便有的不具有正规的形式。⁷⁰
- 中期阶段：这一培训阶段的主要对象是那些在统计机构里工作了 5 到 10 年时间、但还没有机会更新技能的员工。
- 管理阶段：对于员工的整个职业生涯，其发展方向现在终于可以预测。那些有潜在在各自的机构里填补决策位置空缺的员工，应接受一些课题的培训，使他们一旦进入管理层，就有这些方面的能力。这些课题包括财务管理和控制、大型项目管理、市场营销、政府机构设置、与统计机构外部环境相关的其他内容。

310. 此外，统计机构应把培训的相关经费列入常规预算，并把向所有员工提供培训作为一项理所当然的任务。然而，由于此类培训只是一般性的培训，内容不够充分，因此还要补充内容更加翔实的课程，以满足特定的短期需求。许多统计机构并不具备开展所有课程或所有阶段培训的能力，因此寻找一些替代方式和做出一些专门的安排相当重要。一般来说，培训可以采取十分正规的形式，在一所脱产的学校里由合格的培训人员讲课，培训时间长达数月，毕业的员工在最后还可获得文凭；培训也可以采取非正规的形式，可以安排与包括首席统计长官在内的高级主管人员进行一系列的讨论。

311. 对那些新成立的、尚未形成传统的小型统计机构来说，替代的解决方案是求助于能力较强的邻国统计机构，或是求助于比较先进的统计机构，这些机构定期向外来访客提供培训模块。这种方法实行起来有多种不同的形式，是否能开出较多的课程，在很大程度上取决于统计机构的整体资源，取决于它愿意为入门培训花费多少时间和金钱。一般说来，统计机构的规模及其所获资金的多少将决定它所提供的课程的正规程度和分专业程度。

312. 长期以来，人们都想要设立独立于其他组织的统计机构，专门负责改进统计方法、汇编并发布社会经济统计，而设立在职培训机构的想法几乎与其同样久远。1980 年版《手册》第八章第六节认为，“……在职教育和培训不仅需要安排讲学，也需要做大量的行政工作。所以，应该建立在职培训学校的长期机制。在一个中小型的统计机构，可以从统计机构最出色的专业人员中遴选兼职的校长。在大型的统计机构，则需要一个全职的校长。这样的机制对于确保适当的课程设置、教师招聘和生源选择等都是必要的。”

313. 一些国家有这样的设施，其运营工作与上述建议相当吻合。其他一些国家则安排与当地大学开展合作，与大学分担管理方面的工作，至少在开展比较正规的培训方面。还有一些机构采取临时性解决方案，让它们的初级和中级职员在国外接受培训，最好能安排在邻近国家或者是在地区性培训中心。

六、岗位轮换

314. 统计机构的“员工模式”可能是两个极端之间的任意一种。一个极端是“无人换岗”模式，其目的是让员工越来越深入地研究其各自负责的领域（如工业、卫生、教育、零售、国际收支平衡等）内的知识，最大限度地利用专业人才资本。统计机构希望员工的职业走向完全垂直，只有在被要求承担全局性工作时，他们才会离开自己的领域。

⁷⁰ 例如在美国人口普查局，新员工要参加一项历时较长的课程学习，包括完全从零开始设计并实施一项小型调查。这项调查由一队新员工来实施，队中每名成员都担当某一个专业角色，如电脑分析员、调查表设计者、抽样误差估算员、等等。其首要目的是在早期培养员工在跨学科的队伍里工作的习惯。这一手段为其他一些国家所采用。在某些国家，新员工必须花费 2 到 3 个月的时间学习一系列的必修课程，然后花几年的时间在统计机构的不同岗位上轮换。这样，他们能对统计工作及其运作模式形成更全面的看法，同时也能为统计机构服务。

315. 另一个极端的主导原则是多能化。统计机构鼓励（或要求）员工通过岗位轮换，在尽可能短的时间内获得尽可能广泛的经验。这一过程在人事部门的引导下，能以一种最理想的方式进行，这样员工所获得的经验将帮助他们实现最大程度的多能化。

316. 影响一个统计机构如何平衡专业知识和多能化的需求有众多因素，对这些因素进行量化实际上做不到。例如，员工的士气是一个重要的考虑因素，如果经常轮换的想法与员工的习惯和期望相抵触，却采用极端的手段来推行的话，就可能造成消极的反应大过它所带来的好处。相反，在一个员工习惯于并希望每隔几年就更换岗位的环境里，如果员工缺少机会去尝试不同的工作，则可能导致员工情绪沮丧和萎靡。

317. 在两种极端之间要寻找一种平衡点，以充分利用两者内在的长处。例如，统计机构制订出要求，在某个特定阶段，任何人都不得在同一岗位上工作超过5年；如果谁选择在某个岗位上无限期地工作，就意味着他升迁的机会会相应减少，即便他的工作表现令人十分满意。

七、挽留员工

“尽管国家级、区域性和国际性机构为培训统计队伍做了许多工作，但发展中国家统计人才仍面临严重短缺的现象。部分原因是统计数据需求的增长快于可获得的资源。然而从根本上说，这一短缺反映了统计机构在许多发展中国家的弱势地位，不论是从薪水、相关工作条件，还是从国家统计局在政府机构中的中下等地位来看，都是如此。因此，前途最为看好的年轻人并不把进入统计机构当作第一选择……”⁷¹

318. 留住人才对于每一个统计机构来说都是一项重大挑战，无论是大型还是小型统计机构，也无论这些机构获得的拨款是多是少。机构越小，拨款越少，当一名有才能的员工离职时，它所遭受的损失就越大。有几种留住人才的措施值得研究，但没有一种是完全靠得住的。人才向其他机构和私营部门的流失，最终应被计入运营统计机构的预期成本之内。

319. 一种留住人才的应对办法是接受现实，即接受任何统计机构都无法永远留住最出色的人才的现实。相应地，它所能采取的最好措施是购买人才在一个有限期间内的服务。在这一点上开诚布公一些反而更好，因为这样的话，在购买这些服务的合同期满之时就不会感到意外。有一种策略是说服那些吸引具备量化分析能力专业人才的政府部门，进统计机构工作一段时间符合它们的利益。因为这样一来，这些人才可以了解到数据的局限性和统计推断的可能性。此外，这样的人才共享能够帮助统计机构确定工作优先重点，密切机构间联系，并为持续的对话营造更好的基础。鉴于这些意见是有价值的，所以将人才首先派往统计机构工作，或坚持进行的人才交流政策，可能成为整个政府内部人员管理计划的长期做法。

320. 另外一种留住人才的措施，是向已证明自身能力的年轻人才提供责任更重要的职位。这有一定的风险，但这要比留住那些能力平平的员工而失去有异常天分人才的做法要好。

321. 还有一种选择是与员工签订合同，这样能防止他们因为琐碎的原因离开统计机构。例如，在已制订好入门培训计划的统计机构里，员工可能在第一年从事某种工作。然后，如果他们签约同意在统计机构里工作至少3到5年的话，他们将参加培训课程。

322. 还有一些能够保证招收合格人才的特殊计划可供考虑，如澳大利亚统计局的“候补职工计划”（由统计机构为有天赋的未来统计人才支付教育费用）和实习制度等。

323. 一直以来，人才流失的问题在信息技术人才方面最为严重。随着信息技术的配置速度加快，对经过培训的信息技术人才的要求也不断提高，但合格人才的供应却并未同步增加。在这种情况下，政府机构几乎无法与私营企业、金融部门或外国公司竞争。政府机构无法提供有竞争力的薪水，而它们所能提供的有保障的工作，对于年轻而活跃的专业人才而言，却不是一个最需要考虑的问题。对于这种情况的应对办法，最近几年里没有发生多大变化，即招聘更年轻、经验较少的技术人才，然后对他们进行培训。但这一政策除了耗费资源外，还使得统计机构变成私营部门的未经认定的培训中心。对员工的培训一旦完成，其他企业就伺

⁷¹ 见1980年版《手册》第43、44页。

机而入，以两到三倍的薪水来挖人。

324. 下一章将更加详细地探讨如何在统计机构内管理信息技术。

八、一位新任首席统计长官的选择

325. 新任首席统计长官不可进行较大规模的人事变动，除非这个机构是新成立的。每年招收的员工只占员工总数的一小部分，不太可能在短期内形成深刻的变化。大多数统计机构的领导人都会承继一整个班子；有些领导人继承的则是一个现成的班子，只是最高层被更换，如在政府发生更迭的情况下⁷²。不论现有班子是否理想，慎重的做法是保持稳定（根据法律，这也可能是唯一的选择），然后通过缓慢的添加或利用自愿离职和退休的机会来对它加以改进。⁷³

326. 有时由于开展一个特别项目的活动（如人口普查或一项非常复杂而昂贵的调查），机构的整体资源得到明显增加，从而必须补充招收新员工。在这种情况下，可以进行重大人事调整；虽然这并不是定律，但这种情况的确存在。经验显示，仓促招收员工所带来的风险要比对紧急需求反应迟钝所造成的坏印象更为不利。

327. 新任首席统计长官负责现成的统计机构的工作，会担心过度依赖现有员工的意见，担心员工会因此利用这种情况，或许执行他们特别偏爱的项目，夸大技术难度，或是以更带有偏向性的做法来增加资源。相应地，来到新机构的首席统计长官可能希望带进他曾共事过的人，他信任他们的判断，以他们替代自己的下属，并可以与他们讨论其他选择。尽管这种做法能起到一定的减震作用，但它也大有可能在无意间扩大首席统计长官与普通员工之间的距离。事实上，新来者与新任首席统计长官之间的联系越密切，级别越高，引起内部纷争的危险就越大。一种已经过实践的做法是，明示这项任命的临时性，即新来者并不在现有的职位等级中占据一席之地。

九、人力资源管理：一揽子做法

328. 至此我们已概述了人力资源政策的要素及影响这些政策的因素。但决策者们，包括首席统计长官、人事负责人、人力资源委员会，并不能完全自由地选择那些他们认为是解决当前问题所需的措施，他们还须考虑随之产生的措施的一贯性。政策必须互相补充，方能行之有效，这一点可能在这个领域表现得更为明显。例如，为岗位轮换而实施的激励政策，只有当多能化重于专业化、一般培训重于在职培训时，才能发挥作用。以下详细列出了一套适用于中小型统计机构的措施和政策。

- 稳步招收员工，政策要有倾斜，向那些接受过中等专业培训、熟练掌握计算机技术并具有数量分析才能的应聘者倾斜；
- 在财力许可的情况下，尽可能加大对新员工入门培训的投资，如果可能的话，向那些最能干的员工提供在机构外部的培训，甚至是出国培训；
- 与其他公共部门达成协议，使年轻人才在一段合理的时间内留在统计机构服务；
- 基于工作表现而非资历晋升，使人才流失降至最低程度；
- 实行半强制性的岗位轮换制，避免过度专业化，并辅以不间断的培训，确保实现多

⁷² 在一些国家，典型的情况是，当政府发生更迭时，统计机构的最高管理层往往会递交辞呈。其中有些国家的总统根据宪法只能担任一届，因此这种惯例往往会造成每隔4年或5年时间，统计机构的方向就要改变一次。此外，被要求辞职的管理层刚刚才掌握系统的运行机制，而他们的继任者却对这一机制相当陌生。这样的结果是，次高级管理层，或者可能是更低一级的管理层，必须负责日常运作。

⁷³ 很难向统计局局长提出普遍适用的建议，以解决那些通常被视为公司累赘的员工的问题。当然，如果他们太爱捣乱的话，那么别无选择，只能采取任何可能的手段，包括法律、规章和传统等，来将他们清除出统计机构。不过这样的解决手段一般是例外。更常见的情况是他们处在边缘地带，他们对于机构有无价值，统计局局长会收到不同的意见。

能化和熟悉统计机构内部各种工作岗位。

结论

员工是统计机构最重要的资产，因此特别需要为他们制订一项政策，以确保：

- 招收最有才华、最有潜质的人才；
- 招聘程序尽可能地周密和专业；
- 采取适当措施，使新招员工融入统计机构；
- 提供令人满意的工作条件，促进新老员工之间的交流；
- 人事管理是统计机构内部的必备工作，主要由人事专业人员集中负责，尽管不是完全由他们开展；
- 根据培训的需要，成立一个专门培训中心，由自己的员工和具有奉献精神的主任（专职或兼职）组成；
- 制订一套内容一贯的人力资源政策。应鼓励中小型统计机构采用重视多能化和在统计机构内部最大限度地创造升迁机会的政策。

第七章 信息技术管理

329. 自 1980 年版《手册》讨论资本资产问题以来的 20 年间，发生了许多变化。四个方面的巨大进步极大地提高了统计机构的能力：

- (1) 在许多统计机构，所有的员工都配备了功能强大、价格相对低廉的计算机设备；
- (2) 用户友好的应用软件，使员工能够掌握从调查表设计到数据收集、编辑、汇总、制图和出版等若干重要的统计功能。现成的组件使统计机构内应用软件的编程工作更加容易，在统计机构内再度利用这些组件也变得愈加普遍；
- (3) 计算机网络联结，使得统计机构内部通过建成的分级客户/服务器环境获取数据和元数据更为便利；
- (4) 信息技术使员工能及时获取外部信息，使统计机构各个层次都能够进行研究、收集一般信息、开展其他有关工作等，而不必完全通过最高管理层。

330. 这些技术进步和相关变化，促使统计机构开始关注如何管理信息技术环境的问题。信息技术架构包含硬件、软件、员工资源和商业服务。

一、两种信息技术管理模式

331. 本章的重点不是讨论对特定技术的管理，而是研究内容更为广泛的课题，它们是否能够经受住即将面临的不可避免的、高速发展的技术变革。因此，举例来说，我们不会在这里考虑某些具体的问题，例如是赞成还是反对某一种客户/服务器模式，统计机构的最佳网络结构是什么、等等。相反，我们将向读者介绍在未来十年左右的期间依然很可能发挥作用的组织模式，而后讨论一些对某项具体技术的赢家和输家都适用的一般性建议。

模式一

332. 在第一种模式里，统计机构对信息基础设施作出了详细而全面的规定，包括硬件和一个共同的软件结构两个方面。“软件结构”这个词不仅是指基础性的数据库管理软件及随后在全机构实行的标准化定义，还指标准的用户界面、群件（如 Lotus Notes 等产品、标准的命名协议和存档协议）、个人软件（如表格程序和将这些软件“粘”在一起的集成工具）。一些统计机构甚至走得更远，它们禁止将私人文件存储在工作站上，这样除了由中央信息技术管理部门认可的软件外，个人机上没有其他任何软件。维护、升级和购买新软件的决定均由中央部门负责。

333. 由于整个统计机构共享共同的信息基础设施，这种做法可以将整个统计机构维系在一起，避免出现信息混乱状态。同时，它还更易于整合统计机构的不同功能，如名录库和认识研究等。但另一方面，这种做法可能扼杀创造性，统计机构的某些部门可能无法得到他们正常工作所需的工具。这种模式的成功与否，显然取决于政策和中央信息技术管理部门人员的有效性。

模式二

334. 这一模式同样认识到避免信息混乱的必要性。它借助于硬件、软件和通信工具的各种标准，来营造局内统一的信息技术环境，而不是依赖于有一套标准的和一成不变的基础设施。乍看起来，这种模式似乎更易实施。信息技术部门之外的大多数员工当然会表示欢迎，因为它增加了各部门的灵活程度和自行决策权。但是从中央管理的角度看，这种模式更难实施。实践证明，要确保新软件与现有软件相互兼容极其困难，即便它符合标准，而要改动现有软件，则可能会在各部门的新软件产品中造成难以预测的问题。模式二的正面影响是，即便中央信息部门员工作出了最后证明是短视的决定，可它却赋予了更多的灵活性和新软件适应现有软件的余地。

335. 不论使用哪种模式，人们现在都认为，应用软件的开发应尽量贴近实际用户。在第一种模式下，所有的软件工具都由中央信息技术管理部门负责确定、提供和维护。在第二种模式下，中央信息技术管理部门确定使用哪些基本工具以及应得到满足的一整套标准，实际用户实施项目时在总体上拥有更大的自由度。两种模式都已显示能够获得成功。统计机构常常根据自身的机构文化和技术基础进行选择。

二、回顾 1970 年代末流行的一些问题

336. 在 1970 年代和 1980 年代初，当统计机构试图将主机计算机用于统计工作时，人们关心的问题大不相同。当时提出了若干建议，内容包括应如何对系统分析员队伍进行管理、同其他政府计算机部门的关系、应该采用或避免采用什么软件。我们将这些建议归纳如下：

- 不要分散专业人才；他们是稀缺资源，应对他们进行集中管理；
- 将所有的系统充分记档；
- 创造性地组建员工队伍，以提供功能性和专业性的经验，即平衡多能化和专业化；
- 通过在职培训来促进培训工作。

337. 就第一个建议而言，信息技术专业人才至今仍然稀缺。但是，根据统计机构的大小规模及其分散管理的层次，将这些人才的一部分分配至统计机构的功能性部门可能更加合理。培训和员工发展应制订计划，并定期更新。记档的重要性不可低估，尽管要实现这一目标仍然像过去一样困难。最后，应鼓励专业人员和应用开发人员在他们之间开展经验和知识的交流。

338. 以前的这些建议仍然有效，但 1980 年版《手册》中的下述内容，因信息技术产业发生的变化而过时了：

- 除了某些一次性应用程序之外，不要将任何系统工作和编程工作转包给其他机构；
- 不要让系统分析员和程序员从事新的项目，除非他们已经彻底完成了现行项目的数据和程序的记档工作；
- 不要将硬件管理交付给其他单位，除非统计数据处理保证能获得最优先的地位。

339. 关于前两个建议，人们不应该问统计机构应该如何开发应用软件，正确的提问应该是这样更好一些：“一个统计机构是否应参与任何客户定制软件的开发工作，不论是由统计机构人员自行开发还是外包开发？”迄今的证据表明，统计机构开发自己的软件要承担风险。依客户要求定制软件项目的历史告诉我们，这些开发项目从未完成，或者仅仅完成部分开发工作，并且超出预算。各种现成的软件产品现在都可以买到，这一事实更强化了这一告诫。有些统计机构采用的一条规则是，如果一件适用的产品能够满足统计机构需求的七成到八成，那么统计机构就应该考虑改变或放弃剩下的二到三成的需求。至于最后一个建议，一个值得注意的现象是，许多公司越来越倾向于寻求其他公司来负责运行其硬件基础设施。统计机构集中注意其核心功能，而将其他工作外包给做得更好的专业公司，这种做法对统计机构的信息技术领域来说，既是最大的机遇之一，也是最大的挑战之一。

三、与商业部门合作：外包

340. 如果使用商业性产品和服务可以适应其任务的需要，统计机构通常会得到最大的收益。考虑将业务外包一般有以下理由：

- 只有在市场上才有证明在商业上可行的技术；
- 由于竞争的缘故，“标准”产品或“商品性”产品的价格较低；
- 卖方常具有一些专业技能，而机构内部难以持有；

- 统计机构能将精力集中放在核心任务上（而不是信息技术项目的开发工作）；
- 竞争能带来与任务需求有关的革新；
- 如果有足够的回报，则可以同卖方共担风险；
- 专利软件或特殊软件和系统可能只能从卖方手中购买。

341. 标准的信息技术产品具有很高的市场渗透能力(如个人电脑)和行业标准特性,并作为商品,可从多种途径购买。这类产品也包括某些种类的软件和网络服务产品,如计算机操作系统、办公套装软件、某些统计软件包、网络门户服务和网站驻在服务。这些方面是最有可能外包的业务,不仅包括产品本身,而且还常常包括产品的维护、更新和替换。

342. 商业渠道常常被用来开发和实施信息技术项目,或者提供网络管理、专有数据库知识等专业技能。只要符合成本效益,只要确定的任务符合一项组织工作战略,即自行开发和外包开发在技能及责任方面的组织工作战略,这些渠道就可以采用。这类需求多种多样,不仅因国而异,而且因机构而异。其他类似机构以往的表现和经验,能够在决定外包信息技术项目开发和支持的层次、来源和范围方面起到最有效的帮助作用。

343. 政府机构也能够将它们大块大块的工作对外承包,而不仅仅是零打碎敲地对外承包,从而通过这些承包活动来完成它们的任务。但是在这样做的时候,它们必须注意不要损害它们的核心功能,不要危害它们所处理的数据的保密性要求。在合适条件下,可以鼓励卖方通过创新手段,提供所需要的终端成果。最近的例子是由商业性卖主来收缴逾期未付的税款(参见第九章第一节)。

344. 外包常能使买卖双方共享收益、共担风险。卖方常常通过实施项目来分享收益,其收益或者是来源于获得开发数据和/或产品的权力,或者是来源于提供数据发布等项服务的收入。这种安排可以极大地激励卖方去追求成功,从它们所投资的项目上收取回报。

345. 某一卖方可以提供某种独一无二的产品,如某些市场领先的软件,效果很好,足以压制竞争。所以需要进行缜密的市场分析,确保要对购买这一产品开展论证,使其在应用过程中不会形成太大的风险。在比较专业性的领域,如地理信息系统,由于一个或几个卖主的垄断,通常要开展这样的分析。一般来说,应该注意不要去开发在市场上可以买到的产品,这样更符合成本效益,同时要注意商业性产品是独一无二的,或者是拥有专利权的。政府制订有规格和标准,要求这些产品必须遵循,但在具体实施中常常遭到失败。必须注意不要针对一个问题提出次优解决方案,最好留待私营部门的创造性和竞争来应对。

346. 最后,外包过程中最令人头疼的一个问题是与供应商之间保持一种健康的、富有成效的、合乎道德的商业关系。政府合同经常规定政府可能实施严厉的惩罚措施和“保护条款”,却未能认识到如何为卖方提供重要的激励动力。好的做法是事先界定卖方的成功的涵义,然后在设计合同时将它考虑进去。在实施大型信息技术项目过程中,以对方为对手的态度处理商业关系几乎总会导致项目失败。相反,大多数有信誉的卖方都会以长远眼光经营业务,并且认识到,一个项目的整体成功是其最重要的目标。

347. 不论是否采用外包方式,一个信息技术项目如果采取合适的管理方式,获得成功的可能性就会大大增加。然而,统计机构要找到或聘用到具备有效管理外包业务的技术和经验的经理十分困难,几乎与在统计机构内寻找到具有开展工作专业技能的人才一样困难。在下一节,我们将探讨在多大程度上能够确定合适的管理实践。

四、合适的信息技术项目管理实践

348. 由于信息技术的重要性,也由于太多信息技术项目的结果不如人意,近来在确认何为良好项目管理实践问题上花了很大努力⁷⁴。概述如下:

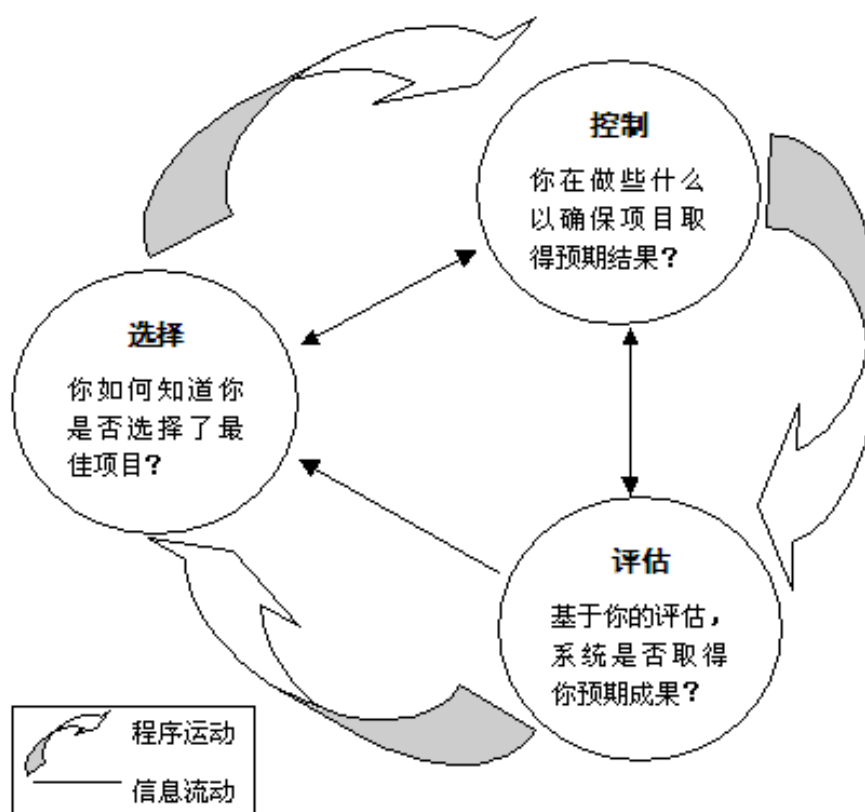
⁷⁴ 《大型公共信息技术项目管理：案例研究》“美国卷”（巴黎，经济合作与发展组织，PUMA/SBO/RD [2001] 1）。

- 最高管理层的重视；
- 对指导方向开展有效的风险分析；
- 避免采用未经试验的前沿技术，选择小型项目；
- 最终用户参与项目的制定和管理。

349. 编制一份详细的信息技术项目计划是当前的一种通行做法，它旨在推行一种必要的准则，以确保这些做法能够得到遵循。制订项目计划是为了分析投资回报，确认风险和调节战略，确保进行分单元开发以避免大规模失败，并在全程的关键阶段提供监管和评估。较有规模的信息技术项目都应在这一管理程序实施后方可进行。例如在美国，这一程序在关于信息技术预算和采购的“公共法”103-62、104-13、104-106中都有详细的明文规定。此外，管理和预算办公室的备忘录 M-97-02，分三个主要步骤阐述了信息技术项目的投资和控制程序：

- 选择(筛选、评估风险和回报、评估该项目将如何有助于实现机构的任务)；
- 控制(对成本、时间表和运作进行监控)；
- 评估(实施后的评估、调整和教训)。

图示 3：投资程序



资料来源：《大型公共信息技术项目管理：案例研究》“美国卷”（巴黎，经济合作与发展组织，PUMA/SBO/RD [2001] 1）。

350. 这一性质的管理准则，在过去 5 年间为美国政府提高大型信息技术项目的成功率，起到了重要作用。然而，尽管其他人也认为这一管理准则有用，首席统计长官能真正“肯定”的只有一点，即信息技术环境在不断地变化，它具有以下几个特点：

- 新的、不同的信息技术能力和产品不断涌现；
- 市场推销企业声称它们的产品在应用中取得了惊人的成果；
- 统计机构内部员工，因为已经掌握了某一产品或特定技术的技能和知识，采取支持态度，故展开游说；
- 要求降低成本、改进产品交付情况的持续压力。

351. 关注商业性产品在市场上的表现，这对避免因使用无人照管的产品而走入“死胡同”十分关键。大公司卖主通常更加稳定，也能提供长期的产品支持服务，而许多小公司卖主依赖于小规模的生产线，商业前景往往更难以确定。即使你的机构里有坚实的技术管理程序，要选择合适的技术来完成任务仍然是一种挑战。通常来说，最好是：

- 避免采用新的或“不成熟”的技术；
- 对其他机构已使用该产品的结果加以评估；
- 确认该产品是否与本机构现有的信息技术架构兼容；
- 评估该产品的风险和价格性能比。

352. 很难评判新兴产品在何时、或者是否会成熟，成为主流产品。1980年代，用于文件储存和检索的图像技术似乎行将成为市场的一枝主要力量，几家大型信息技术公司投入了大量资金。但它们都输了，这项技术的表现不如预期，这一市场至今仍然在挣扎之中，低于对这项技术的大多数市场预测。与此相反，因特网造就的全球电脑网络和相关的技术爆炸，超出了1995年之前所做的所有预期，它是应运而生的技术力量的强有力证据。

353. 向有相似业务的其他机构学习经验也是一种有效的手段。例如，出访已将技术应用于类似业务的国家，并比较它们的结果，这是非常有帮助的。不过要弄清不同机构在技术应用和操作环境上的不同往往是困难的。关键是要保证一项成功地应用于某一机构的技术，能在另一机构里得到类似的应用。认真审查在另一环境应用时进行必要的调适，这关系到实施过程的成败。

354. 最后，在选择一项新技术之前，关键是评估风险，并保守地确定预期的价格与运行之间的关系。重要的是要记住，选择新技术的成功记录很低，管理人员务必要有一份完整的信息技术项目计划，且该项目计划实实在在地展示出一项成功实施战略。

结论

统计机构对信息技术进行有效管理，是在管理准则同创新应用新兴的、先进的技术之间实现谨慎的平衡。从此类项目的高失败率中所吸取的经验显示，以下做法能极大地降低风险：

- 最高管理层的重视；
- 对指导方向开展有效的风险分析；
- 避免采用未经试验的前沿技术，选择小型项目；
- 最终用户参与项目制定和管理。

此外，一项精心制订的组织战略和管理模式，管理自行开发和外包开发技能，能够为实现统计机构任务的长期战略起到很好的指导作用。

第八章 无形资产

355. 第八章讨论统计机构的非人员资产，包括法律、政策和传统、声誉、公众眼中的可信度。其他还包括其政策、名录库、抽样框和分类。

一、质量标识

356. 一个统计机构必须在它的工作上打上其质量标识。为做到这一点，统计机构的质量标识必须能被认知(参见第二章第一节第3小节)。这种情况与那些生产畅销产品的生产商所面临的情况类似，它们希望一眼就能将其产品与其竞争对手区别开来，希望这种认知与合理的结构、细心的服务和耐用程度结合在一起。区别在于，统计机构大多是数字的垄断生产者，很少有例外；大众可以免费得到这些数字(至少是一般的汇总数据)；而统计生产过程无法由绝大多数用户复制。

357. 统计机构的资本是对它名声的认知以及同这一名声相关的各项特性均无可指摘。因此，必须意识到：统计机构有侵犯个人、企业和机构隐私的法律基础，在任何情况下都不能分割它在统计活动中收集到的个体数据的整体性，有权利用这些数据推算出最好的汇总数，还有确保这些汇总数据有用于政府和广大公众的责任感。这些特性源自统计机构的自豪感和对机构形象的尊重，也源自确保统计机构完全在法律的范围内运作的充分法律权限。

358. 在其管理工作中，统计机构应作出努力，将这一姿态向员工广泛宣传。为了维护其公众形象，大型统计机构甚至可以建立一个部门，专门与媒体打交道，评估媒体的报道。

二、法律效力

359. 一个好的形象对于统计机构运作来说是必需的，但并不充分。统计机构要求调查对象容忍对他们隐私的侵犯，并满足其对信息的需求，这种要求不是一次性的，而是经常不断的。当私营机构(如市场调查公司)希望进行这样的调查时，调查对象的合作往往是用金钱购买的，或者会得到一些补偿，而这对于统计机构来说无论如何都是不能接受的。政府机构通常以帮助政府和社区实现有效运作为理由获取数据，但这要以法律基础为先决条件。

360. 法律须明文规定，为何需要某类信息，统计机构应提供什么样的保证来保护个体记录，如果未能提供真实及时的信息，调查对象会受到什么样的惩罚(参见第十二章，该章比较详细地讨论了向调查对象提供哪些保护)。

361. 如上所述，统计机构需要向调查对象和用户保证，它既有正当的法律基础，又有很好的形象。

三、政策

362. 统计机构可能需要考虑利用其资产的若干问题。例如，统计机构里谁来接听总理办公厅的来电？在消费者价格指数发布之日，谁来约见媒体记者？在微观数据匿名的情况下，是否允许某一位学者以从事研究为前提接触微观数据？

363. 对这些经常提出的问题的答案并不总是一致的，或者这种一致性更多是基于一种习惯，而非实际政策。不过也有些统计机构把各种惯例和传统做法都加以整理，汇编成一本政策手册。这样做通常有两个目的：一是提供一套标准惯例，从而增强一致性；二是在实施过程中，检讨这些做法是否明智和得体。

364. 维护政策、使员工意识到这些政策的存在、确保它们得到遵循，是一项吃力不讨好的工作，通常会导致负责这项工作的人(如果有的话)与统计机构其他部门之间的紧张关系。但如果政策不能得到执行，统计机构会退回到旧的轨道上，可能会降低政策的持续性或一致性。因此这一任务应交由一位可信赖的官员负责，由他每隔一段合适的时间就同高层官员们

讨论一次，使他们了解政策在统计机构内的执行情况，在必要的时候对政策加以修订。

专栏 12. 政策汇编的作用

政策汇编有好几个好处。在对员工进行大调整的情况下，外部单位会持续向统计机构施加压力，要求统计机构做出特别的让步，如豁免服务费用，提早获取新的统计信息，提供在正常情况下被视为保密的材料。如果没有相关文献帮助拒绝这些要求，或确有反应不一致的先例，统计机构抵制不适当要求的整体能力就会遭到削弱。此外，如果统计机构能表明，它评估了某一特定的情况，确定了行动步骤，坚持意见，并保证所有员工都了解这些指导性意见，那就会大大减少因否定的答复而引起的不快。如果不仅能表明要坚持上述政策，而且能说明世界上其他统计机构恰恰也有相似的结论，那么统计机构的立场就会进一步得到加强。最后一点，如果统计机构的发言人能表明，该机构针对受到质疑的特定问题有成文政策的话，它的公众形象能得到很大的提升。

365. 由于利益和关注的问题会发生不可预知的变化，统计机构应当针对一系列广泛的课题准备好随时可用的数据。最好能保证信息之间彼此互相关联，而且当假定它包含有同一总体的不同特性时，能以同样的方式对这一总体加以定义和测算。举例来说，在了解产业统计属于同一总体的情况下，分析营业形成净额要比临时性调整另一个不同的口径要好得多。在后一种情况下，精力耗费在试图解释数据表示什么或不表示什么之上，不顾及统计误差；而在前一种情况下，分析工作则能够立即进行。但要记住，对这种整合工作所需的特殊工具的设计和维持，却形成了统计生产过程的另一个要素，对其自身机构有一系列含义。在以下各节，我们将讨论一组整合工具，它们或是用来整合数据，或是用来整合统计机构本身的功能。

四、名录库

366. 1980 年版《手册》(第十三章)专门有一节讨论名录库，特别是企业名录库，但对名录库在统计机构中的合适位置却没有详加论述。

367. 理由不难推测。在当时，将企业名录库引进统计生产过程还是件新鲜事，只有在两种情况下才成为可能：第一，一些统计机构可以获得计算机存储的行政数据（在这种情况下，数据来源于税务记录）；第二，主要由于数据库技术的应用，统计机构发现计算机除了可以用来进行国际贸易统计或人口普查之外，还可用来进行大规模数据处理工作。

368. 统计机构必须有企业名录库、住户地址库、地区编码库，还可能有一系列专门的名录库（如农场名录库或远洋船只名录库），这一观念在今天已成为普通常识。因此没有什么必要去描述这些名录库的内容，去解释为什么需要这些名录库。但是，有必要讨论如何管理这些名录库，以及它们应被归入什么部门。

369. 在这一问题上众说纷纭。有人认为，企业名录库应归统计部门负责经济统计的部门掌管，住户住址库则应由负责社会统计的部门掌管。根据这一观点，专业名录库应由那些用得最多的部门负责（如农业统计部门负责农场名录库，海洋运输和对外贸易统计部门负责船只名录库）。另一种意见则认为，各种名录库需由同一个单位集中管理，以表明它们的维护工作是一项全机构范围的服务。每一种方法都有其优缺点，这一点应在事先了解清楚。

370. 假设统计机构内负责工商统计或经济统计的部门有 6 个下属单位，每个单位负责一个行业（制造业、采矿业、建筑业、商业服务等），或负责一类支出（出口、资本形成、消费支出等）。将名录库置于整个统计机构的中心作为一种集体资产，或将它归入经济统计部门，这在很大程度上取决于机构的文化，因此不在本书的讨论范围之内。但如果名录库要作为整合工具发挥作用，记住以下几点是很重要的：

- 名录库必须归入服务部门；

- 单个用户机构无权修改名录库内容；
- 名录库的管理者最终负责名录库的完整性、分类的分配和统计单位的定义。

371. 当名录库被视作全机构的资产时，它们各自的管理者最好由机构内的一个委员会领导，而不是完全听从于它们的主管上级。这个委员会的组成人员应包括供应部门（如负责收集和处置税收和社会保障数据的部门）和用户部门（基于名录库文档开展调查的所有部门）。

五、国民核算体系

“国民核算帐户和平衡表[体系]代表[一整套衔接的]标准概念和分类，适用于经济统计中最重要宏观数据，其特征是所有概念在一个定义关系体系中相互联系……它们代表了一个有用的框架，用来建立和发展统计、便于找出数据缺口、从量化角度确定优先重点……这些整合框架，在集中型统计体系中由中央统计局开发，在分散型统计体系中由协调机构开发，这样做有一个很大的优势……负责进行国民核算和平衡表的部门以及类似的整合框架的部门应当承担数据改进和整合这一特别重要的职责。”⁷⁵

372. 国民核算的中心作用在今天的统计机构里变得更加关键了，在1993年版体系出版后，它在找出基础统计方面的弱点和缺口方面的作用也越来越清楚。⁷⁶社会和人口统计则没有这样得到普遍接受的和强有力的整合工具。

373. 对国民核算的管理需要专业技能和与主要用户之间的最紧密的联系。此外，经济核算的作用超出了对经济情况进行定期统计的数据生产的范围。对主要宏观经济综合数据进行测算的重要内容之一，是与清查家底和组织基本经济统计相关的任务。当一个专业化机构专门负责经济核算——如中央银行的研究部——的情况下，它将起到指导整个统计体系的中心作用。

374. 在一些组织模式中，负责编制国民核算的单位与负责基础经济统计的单位是相互独立的。在这种情况下，当员工向不同的上级主管汇报时，要想发出数据缺口的信号、指明薄弱环节和实施总体领导可能会困难得多。

六、对调查表进行集中评估和控制

“对调查表进行集中评估和控制，对于整合工作来说至关重要。统计机构的专业部门一般应负责调查表的内容，并与功能性部门合作，特别是与负责方法、调查设计和数据处理的功能性部门合作……在某一份调查表投入使用之前，一个中心权威机构应当确保要满足一些要求，即整合提问的问题、高效数据处理、数据编辑、以及对数据提供者应负的责任等。首要的是，必须下定决心，使所应用的概念和分类与现有标准相一致，以有利于整合工作。”⁷⁷

375. 这段文字至今仍与它最初成文时一样有针对性。而且，要促进整合工作，统计机构就应务使调查表的语言容易被调查对象理解，从而最大限度地减少回答误差。在大型统计机构里，可以成立一个协调全统计机构的专门单位，致力于开展调查表的认识研究和设计高效率的调查表的版面。此外，一个专职这些事务的单位也正是研究如何平衡调查负担的理想机构。

七、术语和分类

“如果应用于若干统计专业领域的概念和分类不能在一个统一的逻辑体系内实现标准化的话，统计数据就没有结构性，无法满足用户对于汇总数据或各领域一致性数据的需求……对于不同的项目需要有标准的定义，如城镇人口、文盲率、已得工资、工业、农业单位、等等……普遍应用标准的定义，对于同一专业的不同数据之间具有一致性十分关键……要制订能获得普遍接受的标准，应事先同各领域的专家们进行磋商。技术委员会是进行磋商的最合适机制。……实施工作应由专业统计部门负责人负责；然而，一个独立的中心单位……必须对实施予以监督……要统一实施和更新各种标准，维护它们之间的一致性，就需要持续给予关注，并同数据供方和用户经常协商。在正发生快速变革和经济发

⁷⁵ 1980年版《手册》第68页。

⁷⁶ 欧洲共同体委员会、国际货币基金、经济合作和发展组织、联合国和世界银行《1993年国民核算体系》（联合国出版物，出售品编号：E.94.XVII.4）。

⁷⁷ 1980年版《手册》第67页。

展的国家，这个问题尤为重要。”⁷⁸

376. 1980年版《手册》论述的组织工作要素，对今天开展有效的协调工作依然具有意义。这些要素包括：要有一个负责颁布标准并监督实施的中心单位，以确保其在统计体系内的一致性；要有一个技术委员会，以消除实施中的困难，澄清模糊解释；要有一个协商机制，以保证数据用户和数据提供者能充分理解这一标准。根据今天的经验，要更加重视对国际间可比性的要求。政治联盟、海关同盟、自由贸易区和外国投资的全球性等，都要求以同样的语言表述统计（特别是社会经济统计）。不能使用国际间可比标准应被视为统计机构组织工作上的一种缺陷。出于同样原因，对分类、术语和概念进行有效协调所需的组织工作要素之一，是必须要有一个单位，承担起确保本国标准与其他国家标准可进行比较的责任。

八、财务

377. 显而易见，财务部门是统计机构正常运行的必要部门。它不应只被当作负责记帐的部门，而应被当作一个分析部门（上级管理层在一年之中需要听取几次关于财务方面的意见）和一个法律部门（统计机构内一定要有一个确定能否开支的法律专家）。⁷⁹

378. 负责财务的行政单位要将现金和信贷收支记入流水帐，这是它的天然功能。登记交易并对其进行注释要符合当地法律，从而能够令人满意地通过政府审计部门的审查。

379. 很显然，财务单位主管的业务功能之一是提出意见，说明那些开支是合法开支。此外，某些开支看似合理，但不一定完全合法，在这一方面，财务主管应提供最重要的意见。

380. 统计机构常常会由于缺乏财务远见，匆忙削减开支，不考虑这样仓促的削减可能造成的后果，从而陷入困境。这种情况通常发生在财务结算即将完成以前，财务主管意识到除非立即采取一些牺牲措施，否则就无法完成某些任务。

381. 财务主管有时发现，在财务结算结束时，统计机构还剩下部分相当可观的资源。在这种情况下，人们可能产生冲动的心态，想要设法将它们花掉，以免引起怀疑。然而，任性的花费会比采取匆忙措施削减开支更加有害，不仅会导致管理层作出不智的决定，也会浪费公共财产。

382. 因此，首席统计长官需要得到关于收支预期缺口的预警，以便很早前就采取措施，并进行充分的准备。要实现这一要求，财务单位必须拥有信息库和分析能力，以便提供此类预警。

383. 不论统计机构的规模有多小，进行可靠测算的信息库需要所有承担管理责任的部门提供帮助。相应地，参与财务支出的预测和计算，即便粗略一些却也实用，这应该形成全机构共同的习惯。在一些统计机构，人们发现，如果权责下放的话，财务管理的质量会得到很大的提高。

⁷⁸ 同上，第 67-68 页。

⁷⁹ 在一些国家里，这是不容选择的。它们各自的公务员系统立法规定必须成立这样一个机构，并赋予它承担特定的财务和法律职责。

结论

统计机构依赖于一些资本资产，其中有些资产是无形的：如分类、名称和地址目录、方法以及决定适当程序的政策。计算机等一些资产用于提高统计机构运作的效率，而其他资产则用于推动统计机构产品的整合，如国民核算和其他数据库。然而，统计机构最重要的资产是人才以及人才所代表的知识库。

重要的是使统计机构的全部资产尽可能保持在最佳状态。因此，成功的人力资源管理是任何统计机构实现良好运作的关键要素。但其他有形和无形的资产也需要在观念上、技术上和运作上不断进行维护，并在适当的时候加以更换。要实现这一点，需要有良好的管理和有效的组织工作，并在财务和人才方面采取必要的预防措施，在需要的情况下更新资产。

第九章 核心功能管理

一、基本功能

384. 人们要问的一个重要问题是：能否界定国家统计局的基本工作？是否有一些不可再削减的功能必须由国家统计局执行，否则它不配冠以“国家统计局”的称谓？国家统计局的功能(如果存在的话)当中，是否有些可以由民营部门实施，同时又不牺牲政府统计的可信度和整体性？第九章将讨论这些问题，它们是考虑组织和管理工作的基本点。

385. 人们公认，属于一个统计机构的功能包括下列各项：

- 计划
- 执行和处理
- 分析
- 发布
- 协调和标准化

我们来检讨以上的每一项功能，并确定其在多大程度上能够外包。

1 计划

386. 计划是将一个政策性问题或其他类对于信息的要求转化为一系列步骤，在规定的时、质量和预算范围内生产出所需要的信息。实际计划本身可能在政府外部制定，其中会包括模式的使用、过量抽样、分层和覆盖范围等各项决策。但是统计机构在这里有一项固有的作用。作为国家统计局，它必须具备可信度和不偏不倚的专业声誉，这样它才能确保制定的计划不会偏向任何政治家、党派或特殊利益集团，并确保它是一个只遵从最高专业性标准的选择问题。在许多国家，一份调查计划的细节往往都是由私营机构拟定的。然而，国家统计局的专业水准和声望是赢得公众对数据收集有信心的必要条件。

2 执行和处理

387. 不论在发达国家还是发展中国家，数据收集项目都越来越多地交由民营部门去执行。当然，在许多发展中国家，数据收集活动——如人口普查、调查和行政记录——在过去和现在都经常由国际机构负责执行和处理。与计划功能一样，在执行功能中并没有内在的东西要求它非由国家统计局来负责实施不可。但与计划功能一样，统计机构起一种关键性的作用，不能转给政府外机构。国家统计局必须保证，数据收集过程没有倾向性，隐私权得到保障，并保证只基于专业性考虑作出任何决定。这并不是在贬低政府外机构，而是要坚持一项原则：政府的众多作用之一是加强公众的信任。

388. 现在，重要的是化一点时间考虑一下保密问题，探讨一下如果数据收集的执行和处理并非由政府统计机构进行的话，如何维护保密工作。官方统计的一项最重要原则是必须尊重隐私，必须维护可识别数据的秘密。确保做到这一点是统计机构的职能。然而，即使统计机构对数据不予以控制，这一点也可以实现。例如，当与民营机构签订一份收集和处理数据的合同时，可以加入必须保护数据秘密的内容。这些条款可以写得非常明确，而且可以规定在违反条款时会受到严厉的惩罚。在一些情况下，例如在美国，保护数据秘密的法律条款要比政府统计机构应当遵从的某些保密条款更为严厉。

3 分析

389. 分析应是能由国家统计局和政府外机构都能执行的功能之一。统计机构的员工对于生产统计数据的程序和模式提出批评意见，讨论数据的长短之处，对于统计机构保持活力十

分重要。这种做法各位员工的成长，对于统计机构寻求提高数据质量，都是十分重要的。然而，政府外机构开展自己的分析也是重要的。它们的工作至为关键的作用是向公共政策辩论提供材料，向统计机构提供可用于改善工作的批评意见。

4 传播

390. 与上述其他功能一样，许多国家的私营机构已经进入了统计数据和信息的传播领域。在某些情况下，传播的产品是基本统计信息；在另一些情况下，卖方提供一种增值服务，可能是对数据的进一步分析，或是将数据与其他信息衔接在一起。那么，统计机构此时的作用是什么？尽管一个统计机构不能发布所有的统计信息（它甚至可能不是最主要的来源），但它的确有责任保证向社会各界平等提供基本统计信息。根据各国的实际情况，统计机构可能由自己提供信息，也可能帮助私营部门提供信息。统计信息是否以传播的边际成本提供，是否允许以市场价格提供某些统计产品，尽管存在各种不同意见（在第十一章第三节讨论），但这一原则都是适用的。尽管私营机构可以用来作为发布统计信息的一种载体，国家统计局仍然有责任使统计信息能够以直接的方式或通过他人予以发布。

5 协调和标准化

391. 在这一最后的领域，人们普遍认为，这完全是政府的功能。不论是协调其他功能部委，还是协调分散型统计机构，情况都是如此。一个非政府机构或私营部门完全不可能完成这类协调任务。如果这样做，一定会模糊政府活动与非政府活动之间的界限，也会改变政府的定义。出于类似的原因，在制定国际标准时，只有国家统计局同其他国家统计机构一道，才能参与国际统计体系对于全球标准的制订工作。除统计机构以外，任何人都不能声称其持有公正的立场，或具有可信度。

二、调查和普查

392. 即便一个统计体系是一个高度分散型体系，而且有一个强大的公共机构——如财政部的经济政策司——负责编制关键的经济统计，预期的工作模式仍然是由统计机构负责进行大部分或全部的调查。这种做法的部分原因是历史的沿袭。负责人口普查的部门，如果在完成普查工作之后仍然继续存在的话，则能够开展调查活动。在多数国家，开展调查被视为相当技术性和专业性的活动，但它缺少足够的声望，难以吸引其他机构希望将其纳入它们自己的项目之中去。此外，其他机构也没有合适的基础设施将其接管下来。

393. 尽管普查并不是统计意义上的“调查”，但是就进行调查的能力而言，它显然是统计机构的旗舰产品：因为普查工作复杂、成本高昂，政治上既重要又敏感，必须遵从严格的时间表。所以，人口普查的良好管理是十分重要的。

394. 许多文件都谈到了人口普查的管理，其中包括开展普查实际经验的详细报告。⁸⁰

395. 在一个统计体系内，普查和调查的数据相互补充。调查数据通常要比从普查中收集的基础性数据更为复杂。调查数据常用来拓展普查科目的特征（同时还增加科目），并用于测定两次普查之间的变化。小区域的人口普查数据可用于设计抽样框和抽取调查单位。尽管调查方案可以收集到与普查不同的数据，但二者之间也有若干相同的科目。因此，为了最大限度地利用两种不同来源的数据，使这些相同科目的概念和定义标准化是很重要的。

396. 数据收集有三类：持续重复进行的常规调查（例如，月度消费价格指数、月度或季度劳动力调查），具有一定复杂程度的临时性新调查，以及最后但并非不重要的普查。临时性调查和普查需要有特别强有力的管理方法。近来受到欢迎的模式是所谓的“项目管理”。

⁸⁰ 联合国统计局编写了一系列手册和指导原则，以帮助各国准备 2000 年回合的人口普查和未来的人口普查。这些文件包括《人口和住房普查的原则和建议》修订第 1 版（联合国出版物，销售 No. E.98.XVII.8），《人口和住房普查的普查管理手册》（联合国出版物，销售 No. E.00.XVII.15，修订第 1 版），《地理信息系统和数字地图》手册（联合国出版物，销售 No. E.00.XVII.12），《人口和住房普查编辑手册》（联合国出版物，销售 No. E.00.XVII.9），《人口普查中经济特征的收集：技术报告》（ST/ESA/STAT/119，即将出版）。

1 项目管理

397. 这一理念在很大程度上起源于建筑业。建筑业在很早以前就引入了项目管理方法，以执行复杂的项目。与土木工程或建筑项目一样，一项统计调查需要相当长的一段时间，并且在整个实施过程中，需要来自机构内部不同部门的人员的积极参与。

398. 一个项目的建立遵循一种已被认可的模式：统计机构确认一项优先重点，然后决定着手进行一项调查；最适合牵头的专业单位(司、处、部门)得到预算并扮演领导角色(人们还希望有一份时间表，关于开支、内容及最大报告负担的上限)；任命一位项目经理，由项目经理开始同实施调查所需服务的供应者签订分包合同，他们既可来自机构内部，有时也包括外部提供者。

399. 调查的内部提供者在本章被称为各种“能力”，而一个中等规模的统计机构必须建立起这些“能力”。对于规模很小的机构来说，一名官员应具备其中若干种能力。

400. 调查能力包括若干个单元：一是负责与调查对象的关系，二是负责调查设计、现场操作、测算和评估等，三是最终负责在调查准备好之后的启动和操作。

401. 除了任何形式的项目管理都必须具有的一般含义之外，现在还有支持性软件等几种得到广泛使用的技术，可以帮助项目经理管理项目。其中有一种称为关键路径法(Critical Path Method (CPM))，它是一种运用网络分析来找出处在关键路径之上任务的过程，若不采取行动，当这些任务的实施出现任何延误，都会拉长项目的时间。对于不在关键路径之上的各项任务，可以有一定程度的宽容(如推迟启动、推迟完工、提前启动、等等)。关键路径分析和网络图表，以前由人工绘制，而现在则有现成的软件，只需要用户输入任务、各项任务的期限、这些任务与其他任务的依赖关系，即可自动绘制出网络图表和关键路径图。决策树状图是另一种优秀的工具，可以在考虑到众多复杂的信息需求以后，制订出财务或以数字为基础的决策。这一工具提供一种有效的架构，能够用来找出和评估各种可供选择的决策以及这些决策的(质量)含义。对于采用某一选择而产生的风险和回报，它们还能帮助描绘出一幅准确而平衡的图像。

402. 如果统计机构规模比较大，项目周期又比较长，足以支持一个跨专业项目，而且还获得适当的授权和界定了明确的目标，那么项目则可能委托由一个指导委员会负责。这样一个委员会的组成人员预计将包括项目组所代表的各专业的带头人，还要包括其他一些人员，例如能够帮助制定项目政策的人员，能够帮助评估是否需要改变方向或授权的人员。指导委员会应能按项目经理的要求经常碰头，但不应干预项目的日常运作(季度例会是可以接受的)。如果项目非常重要，首席统计长官可以考虑参加指导委员会，但不一定要担任主席。

403. 项目的创建和运作需要有一条规范，这需要一定时间才能形成。机构的日常运作不同于机构的功能开发或活动开发，项目同后者相关。

404. 鉴于现有的各级负责人——处长们、司长们——负责机构的经常性管理，项目经理的责任则限于项目开发这一段时期之内。一旦开发阶段结束，项目经理就将移交出项目，作为一个组织实体的项目小组也就消失。

405. 项目经理的任期有限，从首席统计长官(或其代表)那里接受项目任务，包括对测算工具特点的说明、一份时间表和一份预算。

406. 在理论上，可以挑选比项目中其他成员级别更低的人担任项目经理，但在实际操作中并不这样做，因为这可能会妨碍项目经理所需要的行动自由。

407. 项目其他成员的日常工作将脱离其原先的指挥链，而从项目经理那里获得指示和指导。如果项目组成员的上级希望干预或甚至提出疑问，他们都应与项目经理联系。

408. 任何项目所代表的各个专业当然在性质、规模和复杂程度方面都不相同。人口普查的计划内容清单可用来检查任何项目。因此，即使是一个中等规模的项目也会有指导员，负责调查表设计、内容界定、样本设计、支持性计算机系统、现场调查、调查对象关系、项目财

务、以及内部交流。⁸¹

409. 项目组成员将提供开发工作所需的专业知识。项目负责人的首要任务是制订完整的计划以实现项目目标，根据情况对计划进行调整，不会过度耗费资源，让项目组成员相互间很好地沟通，不会是重复劳动，有解决意见冲突和分歧的运行机制。项目负责人是这一项目主体内容的专家固然可能有所帮助，但并非必要。一个临时项目小组的理想负责人应熟悉该专业，掌握诸如预算和关键路径分析等管理技巧，应是一个出色的沟通者，能够向他人授权，并能创造组员间信任的气氛。当然，要找到一个具备以上所有能力和技术的人几乎是不可能的。所以，既然认识到上述能力和技术的重要性，那么选定一位项目负责人的问题实际上是判定哪一方面的能力和技能更为重要。这常常是一个判断问题，但选择某个强于管理而弱于实际技能的人可能要比反过来选择更加明智。项目负责人应是第一流的协调人、管理人和外交家，井井有条、组织得当、有创造力，但不过分冒险。然而，项目负责人具备实际技能也很重要，否则他或她将因为对项目业务过于无知而成为取笑的对象。

410. 统计机构现存的各级管理层都应首先遵守纪律。各级管理层不应干预项目经理的工作，不论是以直接干预的形式，还是试图通过对项目组成员进行指导的形式，不论是要对项目经理提供补充意见，还是提出相左意见。

2 与项目组成员合作

411. 在以调查为目的的任何项目工作中，从设计开始，项目经理就要与以三类十分不同的观点运作的员工打交道。首先是专业员工，他们与用户开展互动，将用户的问题转化为测算的项目，负责评估调查结果和向用户诠释调查结果。他们的观点源自这样一种看法，即调查应该生产统计数据，从而向用户提供有关特定问题的信息。事实上，对于专业统计人员来说，他们从成功地满足用户的期望中得到回报。即便在用户和被调查者之间没有很明显的分界时，也是如此。

412. 其次是调查统计人员⁸²，他们的功能是保证测算工作具有恰当的质量的属性。他们的任务是确保如果在测算结果上有偏误，人们能够了解；确保推断结果只能是那些得到数据支持的推断结果；确保使用的方法经得起检验，记档工作做得好，可供获取。调查统计人员与之互动的群体是哪些主要对方法感兴趣的群体，而不是对任何特定项目的结果感兴趣的群体。回报也是来自那些相同的群体，他们大多是学者和致力于理论及应用研究的人员。

413. 第三类是现场调查机构，它是统计机构特有的臂膀，负责联系调查对象，迅速而有礼貌地处理因模糊不清或负担过重而引发的抱怨。

414. 这三类人（简言之，可以是三个人）代表了不同的观点，具有不同的优先重点。专业方面的专家大都关心速度（因为要由他们负责预算），也关心调查结果对于提供调查原动力的问题的相关性。调查统计人员作为机构的统计良心，最关心所挑选的样本的整体性和对调查采访管理工作的一致性。现场调查机构则坚持认为，不论某一调查如何重要，良好的愿望都不能被滥用。

415. 通常这三种观点会在项目执行过程中引发热烈的讨论，有时也会产生紧张局面，而这种局面必须加以缓解。要使项目管理过程富有成果而且高效，必须弄清一些应做和不应做的事情：

- 项目经理之所以得到任命，是因为他/她得到了统计机构管理层的信任，因此不应在事后加以指摘或过度驱使。如果他/她的表现不能赢得信任，应该替换。

⁸¹ 除了人口普查外，很少有项目有需求、时间或资源来记录其历史和负面经验。然而，若没有记录经验的传统，项目就无法从先前的成功或失败中获益。口传历史尽管有时是有帮助的，但它也会有会因轶闻或变样的回忆而成为传达错误的信息。

⁸² 此处的“调查统计人员”一词与数理统计人员同义。它包括通常负责样本设计、调查结果和抽样误差估算的统计人员。

- 项目组成员不应游说他们各自的部门去挑战项目经理的决定。应该只由一个实体负责，并被授予决策权。
- 妥协是至关重要的。大多数决定都是妥协的产物，在项目进展过程的不同阶段，这些决定会随着每种不同观点——专业、统计、被调查者——的相对重要性而发生变化。
- 赋予项目经理决策权，并不意味着他是全知全能，不会犯错。应鼓励项目组的所有成员提出建议，特别是在各种辩论意见似乎势均力敌的时候。

416. 为使项目经理的工作行之有效，在项目组所有成员之间必须持续进行对话沟通。调查统计人员同专业人员之间通过互动而达成谅解，如果这种谅解失去平衡，项目本身可能出现严重的管理问题，有时还会造成更加广泛的和不良的影响。

专栏 13. 项目小组遇到的因不同意见造成的典型问题

内部意见

为举例说明，我们先假设，一个项目经理正负责一项动议，旨在测算消费品的包装对环境的影响（例如，是否使用了可回收的材料；包装垃圾是如何被丢弃的；公共垃圾分类装置对垃圾丢弃情况的影响等）。利用统计机构基础设施最有效的方法是将这一新调查与现有的劳动力调查同时进行，先向调查对象提出关于消费品包装对环境影响的问题。由于环境调查的时间要短于劳动力调查，因此这将是有效的做法。但环境调查需要调查对象记录日记，这可能影响被调查者对劳动力调查的合作意愿。现场调查负责人知道，对他的工作表现的评定主要根据他开展劳动力调查的能力，而这一新调查的成功与否则是次要的。因此，在这一前提下，他/她会主张独立进行新调查是更好的选择，而如果有很好的理由不这样做的话，他/她会主张新调查只能作为一种附加调查，须在劳动力调查成功结束后再开始进行。这两种意见尽管在现场调查机构看来是更好的选择，但在项目经理看来却是缺乏效率的。第一种选择成本过高，第二种选择要冒不回答比率超过规定范围的巨大风险。项目经理负责的显然是一项有限的活动，但与眼光更宽阔的服务提供者之间的交流总是会产生冲突，从而要求更高层的调解。

外部意见

举例来说，旅游部要求统计机构开展一项调查，了解出入境人数和旅游期间的有关花费。财政部负责国际收支平衡统计，了解国际收支平衡表中旅游帐户的脆弱性，了解旅游帐户对解释经常帐户波动的重要性，因而支持这项要求，并同意共同资助这项调查。

在这一假设情况下，项目经理多个晚上不能入眠，因为两个资助部门同统计机构签有合同，但它们不能就合同中列出的优先重点问题的可能解释达成一致意见。统计机构不想放弃一个重要机会，同意后来证明是过于模糊的配方，也没有详细制定一份协议，以规定两个部门在项目执行过程中应如何动作。结果，尽管旅游统计得到了改善，但旅游部和财政部都觉得它们的目标没有实现；虽然两个部都同意统计机构对结果的处理十分诚实，但对它的技术能力却都没有太大的信心；尽管当时的调查的样本量和范围都受到限制，但没有哪一方还有精力或资源再开展一次。

为避免这样一种冲突，统计机构应当：第一，尝试摊开它从第一次经验中所学到的所有“不可”事项；第二，要求根据预算就所有目标达成一致意见；第三、最重要的是，坚持共同就项目目标的界定达成一致意见。

3 与调查对象合作

417. 调查能力的一个组成部分是同调查对象所形成的关系，它包括：第一，找到他们；第二，向他们解释为什么他们应愿意接受调查并提供真实的信息；第三，说服他们进行合作，

而不必以法律行动相威胁；第四，处理各种抱怨，如调查时间太长、内容不明确或周期太久。当然，如果没有一个调查机构，且该机构设有一个负责调查对象关系的单位，那么以上任何一点都是无法实现的。这一单位负责以下工作：

- 处理公共关系，使潜在的调查对象了解他们为什么被选中，他们将被问到哪些问题，以及他们的合作会对公共利益产生哪些影响；
- 在调查十分耗时的情况下（如家庭开支调查），或者特别侵犯隐私的情况下（如有害毒品消费调查和生育力调查），采取特别谨慎的态度和必要的预防措施；
- 保留一份所接触的调查对象和完成的调查采访清单，这样可以找出倔强的调查对象并说服他们参与；
- 与调查对象共享信息，让他们觉得他们不仅为公共利益做了贡献，而且对他们的个人也有好处；
- 在调查对象强烈抗拒调查或在无法找到原先的调查对象的情况下，保有丰沛的资源、沉着镇定以及必要的信息，寻找替代的调查对象⁸³。

418. 完成这些任务需要有技巧和外交手段，还需要坚定和决心。不论是在住户还是在商业领域，总有人拒绝合作，不论提出的这项合作活动有多好。这种情况无法避免，因而负责人不应应对这一小比例数承担个人责任。然而，如果拒绝的比例不断增加，就应检查一下程序和方法，因为这可能表明所选择的方法存在严重的不足之处⁸⁴。

4 统计专业经验库

419. 一个统计机构，如果它希望被视为统计专业经验库和官方的全国统计基础设施的适当管理者，那么就应具备以下能力：

- 设计一项全面调查的能力，包括样本抽取、调查设计、测算人员的选择、测算方法、方差和抽样误差的计算；
- 设计一份调查表的能力，其特点是既能最大限度地减轻调查负担，又能考虑到以下这一重要事项：将因为提问不明确而引起的理解误差降至最低程度；
- 将收集的信息同关注的问题联系起来的能力，而正是这些关注的问题促使用户向统计机构寻求信息；
- 分析收集到的（并准备发布的）信息的能力，以最大限度地发挥其提供信息的作用。

420. 统计机构的某一部门或某些部门必须具备这些能力。从逻辑上说，技术性较强的能力应该由同一个部门负责，例如抽样调查设计、估算技术、对于问卷草拟和问卷布局的建议等，从而加强统计机构调查活动的一致性。问卷内容和收集到的信息的实质性处理应由另一部门负责。对调查结果的分析应由哪个部门负责，在很大程度上取决于是否拥有分析人员，并取决于统计机构与外部专家合作的方式。传统上，所有与内容有关的事项都属于专业人员处理的范围，如与用户的互动、数据收集时间表的决定、支持该动议的资金安排（特别是在有赞助者参与时）制表及附带的分析。最后，现场调查部门负责人同被调查者建立联系，保证他们对调查作出积极反应，并提供正确的信息。

5 灵活调查能力

421. 常常有人指责说（这种指责确有根据），统计机构在应对至关重要的信息需求方面反应

⁸³ 应遵循严格的方法论原则，确保这样的替代不会损害原先的合适选择。

⁸⁴ 不能用被调查者使用的语言或用该地区或省份流行的方言或语调同他/她交流，可能导致最不侵犯隐私的调查丧失成功的机会。在一个小社区过于热情地试图说服不配合的被调查者，也可能很容易地使在该地区进行的调查失败。

迟钝。事实上，在收集准确的信息时，特别是在收集反映变化速度的信息时，由于对需求的表述模糊不清，这种时间差现象会愈益加剧。这样的工作确实需要相当长的时间，但尽管这种时间差现象有其原因，而且在统计业内人士看来是自然而然的事情，可是对于用户来说，却很难理解为什么做这样一项调查和发布调查结果要花这么长时间。为回应这类临时性质的挑战，统计机构应设立一个单位开展快速调查，或以此作为需要较长时间的调查的第一期结果，或以此当作一项一次性的调查，从而形成一种有价值的调查实施能力。

422. 设立这样一个单位的一种方法是使其开展统计机构内所有的可行性试点，这样，这一单位里的员工能适应开展快速调查，先行解决基本的问题，然后再展开范围更大的调查。该单位的任务是在限定时间内（如最多 60 或 90 天）对一定数量的调查对象（住户、企业或政府工作人员或公共机构人员）进行调查。通过培养这样的能力，并通过定期展现其实力和影响，统计机构可以极大地提高其可信度，并逐渐在统计领域建立起突出的地位。

6 行政记录

423. 统计机构不应应对每一项信息需求都自动启动新的调查，而是应该对新需求作出系统的反应，研究常规收集的数据怎样能够满足这些需求，如果不能满足的话，检查一下政府现有的行政记录，看看是否至少能在某种程度上满足这些新需求。行政记录是否、或在多大程度上能替代或补充统计调查信息，是一个非常复杂的问题，对这一问题的答复在很大程度上取决于各国的具体国情。统计人员应当注意行政信息在概念和覆盖范围方面的质量。

424. 然而，行政记录吸引人的地方在于它们将被收集或已被收集。在许多国家，一些行政记录，如税收记录，可能对部分人口有较高的覆盖率，而回答率可能要比统计机构所做的调查高得多。此外，通过抽取小得多的调查样本，生产出数据作为补充，往往可以改善从行政记录中获得的信息。

425. 认识到这些好处以后，统计机构的某个部门，最好是现场调查以外的部门，其员工应该承担以下职责：

- 及时了解政府其他部门通过行政工作收集的数据；
- 评估每一种新的需求，确定在不进行新调查或不扩大调查的情况下，它能在多大程度上得以满足；
- 与相关信息的管理者协商，在有关政府信息活动的法律框架内，如何分享这些信息。

结论

统计系统需要有开展普查和调查的能力。开展必要的工作以开展常规调查，拥有员工、技术和组织单位以开发新的调查工具并成功地加以运用，同时具备以上两个条件则是这种能力的基础。首席统计长官还必须谨慎考虑将哪些核心功能外包出去。

开展大规模偶发性调查最有效的组织工作是跨专业项目的组织工作，在特别委任的项目经理领导下，统计机构内的服务提供者相应地提供他们的资源。

项目经理必须与服务提供者沟通。沟通中不时会出现障碍，部分原因是对于何谓成功有不同的看法，还有部分原因是对于解决问题的最佳途径有不同的意见。在设计项目开发的组织架构时，首席统计长官应将这些障碍纳入考虑范围之内，并建立一个预先解决冲突的机制。

通常情况下，项目经理要向一个指导委员会汇报工作，这一特定机构负责帮助解释该项目的任务，在必要的时候改变这些任务。

除了开展常规调查的能力之外，建议建立起快速反应的能力，从而表明对临时出现的需求具有敏感性。在开展成本高昂、任务繁重的调查之前，要保持谨慎。时时掌握行政记录，不仅是为了要促进快速反应，而且是为了维护潜在调查对象的良好意愿。

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⁸⁵。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⁸⁶。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⁸⁷。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

⁸⁵ 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。

⁸⁶ 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局或者系统利益服务的事实。

⁸⁷ 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、以及对后两者起补充作用的专项调查⁸⁸。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；⁸⁹
- 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，他们还要弄懂其它一些事情。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尽了解这些态度。

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。

⁸⁸ 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。

⁸⁹ 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⁹⁰。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，

⁹⁰ 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，收集农业统计数据的

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,自治区域的机构有能力收集、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⁹¹。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。

⁹¹ 《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⁹²，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⁹³。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，

⁹² 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。

⁹³ 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和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。

第十一章 将信息送达用户

“在大多数国家，以出版或其它形式提供的统计数据绝没有得到用户的充分利用，这样说可能并不夸张，部分原因是统计数据并没有广为人知……根据对用户的研究，通过积极宣传，更加广泛地利用统计数据，是传播工作不可分割的一部分。”⁹⁴

一、一般的传播问题

专栏 15. 定义：传播和发布

“传播”和“发布”这两个词在下文中起关键作用，并有宽泛的定义。传播是指“使公众能够得到”，对行动执行的方式没有限制，也不用予以考虑。发布则包含以印刷形式或通过因特网公开统计信息的行动，此外还包括阅读光盘、磁带、录音带、广播和电视，以及任何其他能够达到同样目标的媒体。

468. 某种程度上是由于以上引文所述的情况，传播过程中存在一类中介机构，其任务是寻找用户，然后定制数据去适应这些用户的需要，同时对数据作出有启发的诠释。

469. 中介机构的参与在若干方面有助于统计信息的传播：

- 他们了解统计过程，从而能使统计人员从与信息终端用户进行互动的困难任务中解脱出来；
- 通过对数据进行深入的分析，他们对质量和表述提出更多具有建设性的批评；
- 他们帮助统计人员评估对各类数据的需求。

但是，也存在潜在的问题：

- 中介有时会错误地诠释数据，却使统计人员没有澄清真相的机会；
- 由于他们自己的既得利益，他们可能在无意中曲解传递给统计人员的有关用户对统计信息需求的信息。

1 向用户提供有关统计数据特征的信息

470. 职业统计人员和声誉卓著的统计机构有义务准确地、公开地描述他们发表的数据的优点和弱点，并解释这些数据在多大程度上能够用来推断结果。如何实现这一目标，国际上并没有一致意见。不过，统计机构必须确保它的用户适当了解下列内容：

- 分主题和时间段的数据存放何处；
- 数据如何定义和汇编；
- 数据的质量如何；
- 有哪些相关数据可以用来进行比较或作为一种背景。

471. 很少有机构投入必要的资源，使它们能为它们所生产的所有数据提供此类信息⁹⁵。

⁹⁴ 1980年版《手册》，第25页。

⁹⁵ 澳大利亚统计局(ABS)是元数据文件的一个杰出的典范。他们的数据管理部门旨在改进客户服务，方法是提供更好的目录、更透明的和易获取的产出数据、整合了的概念和程序。这些目标可以通过开发、装载和使用一个集中型的数据“仓库”来实现，该数据仓库能够用来存储、编目和获得澳大利亚统计局所生产的全部产出数据，同时由元数据描述主要概念和程序。

然而，如果此类元数据没有随同数据生成，那么在事后建设元数据将需要大量的投入。要达到优秀统计机构的标准，所发布的全部数据序列都应包含这类信息。⁹⁶

472. 如果统计机构专门设有一个单位负责建设元数据库，是元数据遵守同一个标准格式，并且对元数据进行适当的维护和更新，那么就会减轻元数据库项目的负担。不过，必须牢记的是，即使把职责交由一个专门单位掌管，内容却依然是几乎全都来自统计机构的实体统计部门。重要的是要区分两个方面的问题，一是要为全部统计产品生产元数据（不考虑介质），二是采纳一个用于记录数据的系统和协议。后者已经成为国际上热烈讨论的课题，但是前者还没有得到相似的关注。

473. 计算机技术的进步从根本上重新界定了统计信息的供求问题。生产和检索方面的制约曾经影响数据生产者和用户，现在在很大程度上已经消除了。统计机构不再是发布已有信息的汇总数，不再是让用户选用他们需要补充细节的数据，而是能够提供全方位的数据，由用户去存储，其中大多数用户现在已经拥有软件和技术水平，做出他们自己的汇总数据和分析摘要。

474. 技术进步还形成一个数据丰富的自助性数据仓库，而如果没有一个可靠的巷道，要在该数据仓库中浏览则几乎是不可能的，因此提供一个高质量的元数据库就变得至关重要。所以，统计机构不能采取一种自由放任的态度，把搜索、汇总和分析数据的责任交给用户，而是必须找到一种可接受的妥协，使双方分担“消费”数据的工作。如何建立这种关系没有一项通行的规则，但重要的是要记住，即使有可以用来存储和处理的硬件，用户对元数据的胃口也还是有限的。此外，非专业人员处理大量数据的能力也很有限。

475. 虽然如此，还是要采取措施提高这种可能性，即越来越多的用户凭借更好的搜索工具和对质量更高的要求，找到他们要找的东西。即使详细的元数据没有使用，但编制和可以获取元数据这一事实本身，就可以让那些希望看到高标准得到坚持的人们放心。

476. 可以实实在在地获得什么，从可使用性的观点来看用户适于获得什么，这两者之间的平衡是负责传播工作的单位应该密切关注的事情。

2 传播政策

477. 如果没有一项精心设计的传播政策，统计机构就存在丧失一个独立机构信誉的风险。下列内容对一个有效的传播政策至关重要：

- 一份平等对待所有顾客并在很早以前就确定的发布时间表⁹⁷；
- 一项清晰的政策，阐明什么信息应该提供给新闻界，哪些相应的详细信息可通过统计公告予以传播；
- 一项有关获得详细统计信息的费用的政策⁹⁸。

478. 统计机构日益认识到提前确定好一份统计发布时间表的好处。按照一份比较保守的时间表去运作，要比进展太快和感到不可预测要好的多。但是，如果新闻发布晚于平时而且比预期的更加利好，统计机构可能会被认为是受到了政治的影响。

479. 对于许多用户来说，用一行字归纳整个测算过程（如“上月消费物价指数继续增长，换成年率为10%”），要比解释这条新闻的各个构成要素更加重要。因为通常是媒体提供这样的提要，所以媒体必须了解数据和相关元数据的涵义。从其他人的观点包括统计中介的观点来看，解释性的内容和支持性的数据在他们的工作中起到重要作用，能帮助他们解释变化的主要动力，预测未来的变化。同样，统计机构应该有一项明确的政策，阐明选择什么数据

⁹⁶ 参见《官方统计协议》中关于良好调查实施的原则(惠灵顿，新西兰统计局，无日期，可从<http://www.stats.govt.nz>得到)。

⁹⁷ 根据国际货币基金组织创立的数据传播特别标准(SDDS)，“SDDS中对信息的获得、整体性和质量等的可监控因素将重点放在统计数据汇编和传播工作的透明度上。为了便于迅捷、平等地获得信息，SDDS规定：(a)提前公布发表日期；(b)同时向所有感兴趣的团体发布。”可参阅<http://dsbb.imf.org/overview.htm>。

⁹⁸ 参看第十一章第3节。

发送给传媒供大众消费；什么数据晚些时候在统计公告（以电子的或者传统的形式）上发布，因为它更加详细，通过更精细的交叉分类生成。

480. 因特网的成长使过去曾经是非常简单的政策变得模糊。在理论上，什么也不应妨碍统计机构将所有的信息在其网址上发布，也不应妨碍它通过因特网而不是通过更传统的方式对信息的访问进行管理。通过“钻深”（沿一系列文件夹和文档跟进），用户可以获得他们关注的细节。另外还有一个好处，技术允许他们在进入过的地方留下痕迹。

481. 统计机构中负责传播的单位应该了解这一事实，即技术正在快速松开过去影响他们行动的束缚。追随技术进步，已经同研究用户需求和满意程度几乎是同等重要。

二、传播的不同形式

1 传统方式

482. 虽然今天有多种方式传播统计信息，但公告、汇编、摘要、年鉴等标准格式仍在在使用。在过去半个世纪的多数时间里，大多数已成立的统计机构坚持使用一种模式，即编制一本年鉴（见第五节：“统计年鉴”）一份月度或季度汇编，如果易于确定其读者群，有时还有专业性的出版物（例如外贸统计）。年鉴和汇编实际上都涵盖了统计机构开展的每项活动。

483. 支持这种数据传播方式的组织同样十分简明。每一个实体统计单位负责编制一类专门统计数据（如价格统计），分别按照“汇编”和“年鉴”的特点予以发布。每个单位负责自己数据的准确性、相关性、一贯性和相应的脚注。该单位还回答出版物编辑无法处理的专业性查询。

484. 在统计机构的层次上，有一个负责传播的单位，其工作包括确定读者群、确定出版物的形式、向撰写者发送时间表、确保印刷过程按时间表进行、处理发布和订购工作。该单位还负责同专业统计单位进行互动，从而确保它们遵守传播的总体时间表。

485. 一些大型统计机构有自己的印刷厂；在若干国家，统计机构的设备是行政部门中最大最先进的印刷厂之一。这种组织形式依然可行，尽管现代传播方式，尤其是因特网的使用，开辟了新的可能性。

2 多媒体

486. 技术进步带来的最重要的变化可能是对大型印刷设施的需要显著降低。现在，统计机构有编排自己出版物的手段，有设备在机构内部印刷小印数的各种出版物。另外，技术能够以其他方式提供数据，这样人们就不再需要印制大量的统计表（典型情况是有关人口普查和外贸统计的统计表）。

487. 二十年前，纸面印刷之外的选择是用计算机磁带传播数据，但这种方式只适用于那些少数能接触到大型计算机的用户。过去二十年间，随着个人电脑和软盘的激增，获取数据工作已经大为普及。过去五到十年间，通过阅读光盘传播大容量的数据几乎已获得普遍采用。光盘使得信息以一种更富有想象力的方式传递——配有声音和处理软件——并且在实际上用比以往任何传播手段都更大的功能去分析原始数据。

3 因特网

488. 因特网的出现为统计数据提供者和用户都提供了日益增多的可能性。它的主要优点是具有互动性、多功能性、速度和成本效益，因而使统计机构大大改善了用户服务。

489. 为传播目的而进一步使用因特网，对机构具有实质性意义。例如，上面提到的两个传统层次的出版方式可予以修改。每个实体统计单位都可以配备设施，在统计机构的网站上设立自己的网页，处理传播互动方面的内容。一个中心单位负责向新闻界发布信息，并且有权威和有专家力量制定出（经高层批准）一份“良好行为准则”，规范在统计机构网站上张贴的材料的内容和形式。该中心单位还负责召开会议，判定用户整体对统计机构生产的全部产品作出什么反应。

490. 组织工作上的另外一个重要结果是，准备用于印刷品传播工作的电子文件/数据库可以用于同一出版物的因特网版本。电子和传统出版物之间在内容和表达上的紧密结合，也大大节省了传播过程的费用。这意味着一个统计机构不一定要依附于印刷载体，因为它也许适于只提供电子版的出版物，无论它们是放置在因特网上，还是制作在阅读光盘上。

491. 因特网极大地改进了向用户提供对时间要求敏感的统计数据。当数据通过因特网传播的时候，由传统的印刷载体机构所处理的数据收集和数据传播之间的时间差现在大大缩短。在实践中，在印刷版本定稿并被送去印制和发行的同时，一般就可以在因特网上发布了。这样就常常使用户能够通常在收到印刷版本若干个星期以前，就可获得通过因特网发布的数据。

492. 许多统计机构发现，通过因特网发布对市场敏感的统计数据非常理想。因特网使得统计机构以有秩序的方式发布统计数据，那就是所有的用户在同一时间平等地接触到这些统计数据。过去，为了达到这一目的要用传真发送，但这种方法遭到了用户的批评。

493. 过去几年，统计机构建设因特网服务装备的成本急剧降低。原因是硬件和软件成本的降低以及能获得现成的软件，这些软件对于一个因特网站的运行是基本的要求，并能够取得令人满意的效果。

494. 当网上传播取代印刷或其他诸如磁带、阅读光盘等物理产品的时候，通过因特网传播统计数据和统计元数据，能够实现重大的成本效益。

495. 因特网使统计机构能够实现更加易于提供统计数据和统计元数据的目标，尤其是能够提供详细数据而不受印刷载体中纸张大小的限制。现在，因特网实际上还能向用户提供大量的统计元数据。统计机构归档的统计数据和元数据现在也能提供给用户。此外，通过扫描或其他格式保存文件的结构和布局，因特网还能向用户提供已经绝版的统计数据。

496. 网上浏览技术非常先进，可以使统计机构向用户提供容易进入的数据库和基于因特网的统计数据传播系统。网上浏览器现在具备这样的功能，使浏览器识别文件类型，允许用户采用逗号分隔变量格式（Comma-separated variable format (CSV)）、电子表格或其他通行格式，将统计数据直接下载到他们的计算机上。

497. 因特网向统计机构提供了一种非常有用的方法，用来检验发表统计数据的不同方法或跟踪数据发布的受欢迎程度，还可以对数据和元数据是否完备征求意见和获得反馈。在一个新的网上数据库的开发阶段，用户可以为统计机构检验数据库的界面，并且在界面布局、功能、网上链接数据库的反应时间和总体实用性等方面问题，向设计者提供实时的反馈。这对于统计机构在“产品”发布之前的预测试很有价值。一旦一项服务已经展开，统计机构通过在网站上提供一个用于反馈意见的电子邮件地址，就有机会同用户保持密切联系。通过提供这项功能，统计机构能够在如何更好地为客户服务问题上获得非常有用的建议。

498. 统计机构还可以通过因特网收集统计数据和相关的元数据，具体方法包括超文本标识语言（html）表格、直接进入远程数据库、远程服务器文件转换协议（FTP）或电子邮件传递。这些方法现在得到广泛应用，选择哪一种方法取决于任务的复杂性、对安全性的要求、提交频率等要求。最近，统计机构正在研究使用扩展标识语言（XML），在统计机构、数据提供者之间传输统计数据和元数据。由于结构性数据和元数据能够以标准方式传输，XML可能会大大改进统计数据提供者和用户的效率。这里的要点并不是要推动XML的使用。事实上，当读者见到本书时，XML可能已被取代。而是说，统计机构手上会有新的工具，使它们能够更加容易地收集和传播数据和元数据。

三、发布工作的成本回收

499. 一些国家的统计机构遵从政府的“用户付款”政策，对至少部分产品和服务按市场价格收费，无论用户是政府部门还是私营部门。例如，在澳大利亚统计局，用户付款政策的目标是鼓励用户确定和处理他们对资料的真正需求，使得对澳大利亚统计局产品的需求成为表示其资源应该如何使用的一项指标，用以抵消统计数据的生产费用。就其观点来说，澳大利亚统计局肩负有“公益”义务，以保证至少基本的统计数据既可随时获得，又可负担得起；

这样，它能够有经费支持“澳大利亚统计局图书馆拓展项目”，该项目在全澳大利亚共有 529 个图书馆，免费获得澳大利亚统计局的出版物，从而满足社区的需要。⁹⁹

500. 问题是，人们是否应将统计出版物基本上作为一种一般政府服务来对待（例如警力和国防），还是作为一种政府服务，在每次使用时，用户都得付费（例如，付费公路、公园和博物馆）。此外，在第二种情况下，合适的价格是多少？结论有许多种，取决于政府的沟通和社会政策。有关用户付费政策的辩论包括以下观点：

- 如果一个政府需要信息以便达到它自己目的——制订更好的决策，向选民显示它是否履行了选举前所作出的承诺——它会要求生产统计信息，费用将由所有纳税人承担，并且是提供一个良好政府的一部分担当；
- 获得一个社会的社会经济进步的信息，既是一个开明社会的任何公民可享有的权利，也是良好政府必须履行的职责。既然不可能对提供多少免费信息、应收多少费用进行立法，唯一可行的政策是都不收取费用；
- 既然无论如何都必须生产用于满足政府需要的信息，所以应向用户收取的大多数费用是按要求的形式和给定的日期发布信息的边际费用；
- 由财政支持生产高度专业化的信息只是为了满足少数人的需要（如研究学者、历史学者、职业统计学者），将负担放在全体纳税人肩上显然不公平；
- 在边际费用的基础上计算出收费构成几乎不可能。所以，应当向所有用户收取平均交割费用，而不管他们来自哪个部门。没有什么其他公正的方式来实现一项成本回收的政策。

501. 这些观点已经热烈争论了一段时间，但还没有形成国际共识。现阶段所能说的是，对于发展中国家的统计机构，其主要挑战是使公民认知统计信息存在和有用性，其最紧迫的问题不是是否以及如何从统计出版物中获取最大的收益。对于比较发达的统计机构，某些用户有独特的（和高费用）专业性要求，所以比较趋向于支持对一些信息产品征收超过名义成本的费用。然而，收费政策的实施在不同的机构差别也很大。¹⁰⁰

1 商业政策

502. 在那些已经开展商业性传播项目的统计机构，无论是以销售某种特别的服务为主，还是以各种各样的出版物的全面服务为主，都需要建立一个从事市场营销和相关活动的专门单位。但是在其他一些统计机构，研究表明统计出版物的商业性销售的潜力是有限的，因而不提倡建立一个专门单位¹⁰¹。当然，即使只有有限的商业潜力或是没有商业潜力，或者没有设立专门的市场营销单位，统计机构仍然有责任调查如何能够增多产品的用户。

503. 一项商业政策要有几个内容，首先是要有一份成本记录，这样就能在受到对不公平垄断的审查时，证明每件出版物的价格是否恰当。这一个政策包括以下几个内容：

- 一套为专门列表定价的计算方法和一项有关另一个用户随后要求同样信息的政策；
- 为客户设计的调查定价或者为在现行调查问卷上附加问卷定价的一套计算方法；
- 一个清晰的和有充足理由的目标（例如，对于硬体产品，回收付印前文本的生产成本、印刷成本和发行成本等所有成本；回收通过因特网发行的相应成本）；
- 一份包括确定客户和客户需求的营销计划；

⁹⁹ 《1996-1997 年度报告》（堪培拉，澳大利亚统计局，1997 年）。

¹⁰⁰ 参见欧洲统计学家大会第 45 届会议的报告，1997 年 6 月 10 日 - 12 日（日内瓦，欧洲经济委员会，ECE/CES/52）。

¹⁰¹ 公正地说，那些已经实施商业计划的统计机构，其目标并不完全是商业性的。例如，对纸质和电子出版物的商业按价收费可以向统计机构提供宝贵的市场反馈意见。

- 对于大型统计机构，可能要设立或指定一个独立的营销单位；
- 一本出版物价格目录。

504. 负责在市场营销出版物的单位必须充分了解这些内容和目标，并且随时准备处理来自社会各部门的批评意见，这些部门由于各种商业性计价而受到的影响最大。

2 利用第三方进行传播

505. 在一些国家，第三方（某些情况下是民营企业）根据合同接过统计机构全部或部分传播项目的营销。这一措施坚持根据出版物市场信号来判定的目标，不需要设立营销单位，使统计机构不再负责解释在广泛社会目标情况下的定价政策。当然，这一项目只有在市场活跃的环境中才具有意义。¹⁰²

506. 然而，在采取这类解决办法以前，统计机构的高级官员应该知道，即使是最好的统计出版物也不一定有大量的读者，而且许多用户也十分愿意相互合用出版物，或者通过图书馆或其他公共藏书处借阅。经验表明，需求量大一些的少数出版物包括外贸统计和根据人口普查编制的出版物。

3 版权和版税

507. 一个有效运作的统计机构一项重要目标是，尽可能广泛地传播它所汇编的信息，并尽量让政府、企业、研究人员和广大社会使用这些信息。因此，提出官方统计的版权和版税问题似乎没有针对性，甚至是矛盾的。事实上，需要正视的问题是要从道德上劝导，确保中介用户注明统计信息的来源，并且包含信息责任自负的文字。另外，对于那些出于商业目的在市场上营销其信息的统计机构来说，版权是设计出来的一项措施，可以用来防止统计信息的用户从纳税人支付的活动中牟取个人利益。

508. 一些统计机构使用版权符号，并告知所有用户清楚地了解统计信息的归属权¹⁰³。任何机构都不大可能采用法律手段来解决不当使用或归属权问题。从道义上劝导的效果一般很好。

509. 如果中介机构经常购买统计出版物，而且明显用于研究和分析工作，那么单注明归属权可能不够，支付版税则比较妥当。

四、信息辅以分析

1 国家统计局应该进行分析吗？

510. 统计机构应在多大程度上对现有数据的涵义进行评论，对此国际上还没有一致意见；对最近汇编的一套数字同独立汇编的另外一套数字的关系进行评论，一致意见则更少。在某种程度上，人们对社会和人口领域的意见比较集中，有一些统计机构编制关于人口统计和各种社会问题的专著。然而，在经济统计方面开展一些相似的工作则踌躇不前。人们可以证明，人口统计方面没有东西会发生迅速的变化，因此评论家不必担心他/她所说的话会改变人口趋势。然而在经济数据方面，一些不当的语句可能会影响金融市场上的行为，对政府实行的经济政策产生严重的疑问，两者合在一起就会带来一些后果，而这绝不是统计机构的初衷，即统计机构不得以其显性的观点而不是以客观计算的数字来影响现实世界。

2 事实和诠释

511. 统计机构至少应当对显性的事实作出评论，并利用它在内部获得的知识来影响由汇总数字所产生的印象（如果这个印象不被事实支持的话），对此并不存在太多争议。例如，一个

¹⁰² 在容忍或甚至鼓励同民营企业结盟的情况下，必须有一个恰当的程序，让图书销售商和出版商参与这一过程，而且签订短期合同应成为规范要求，从而避免合同内容因时间的流失和新技术的出现而过时。

¹⁰³ 对此，一套标准用语是：“……本出版物的任何部分都不得复制、在检索系统存储或以任何形式传送……”（加拿大统计局）。

行业的工时数在夏季的一个月份急剧减少，而据往常情况这件事情不会发生。结果是这一行业有一家占支配地位的企业，该企业由于技术原因决定比往常提前一段时间关闭它的工厂，并让工人带薪休假。在像这样的事例中，统计机构的恰当做法是解除汇总数字的警报，在不谈论由谁对此负责的情况下，对急剧减少的事实作出说明。

512. 统计机构作出规范性的判断是不合适的。例如，在评价最近收入分配的措施时，一个负责任的统计机构的做法是，不应该对税收结构的最新变化和这些变化对分配曲线形状的回归效应发表编者的评论。用有争议的假设或因果关系的不可靠证据来作出规范性判断也是不合适的。然而，如果统计机构，譬如在评估住房市场的情况时，提醒读者开工的数量已经下降，而且这一下降正好和包括抵押利率在内的利率急剧上升相一致，读者很可能受益无穷。这些例子不是规范性的，它只是表明统计机构的态度，是同它客观和中立的地位相一致的一种态度。¹⁰⁴

3 分析功能和信息

513. 如果首席统计长官作出决定，要经常把分析性的评论加到社会或经济数据的发布上，统计机构内的某一个单位就必须担负起这个责任。如果统计机构的努力效果很好，媒体将形成复述官方评论的习惯，并且把这些评论同民众舆论的其他发声者对数据所提出的评价意见区分开来。为了务使他们能够解释统计机构评论的涵义，媒体的代表可能要在统计机构内寻求一个联系点。如果首席统计长官决定，不要增加自己的负担去与媒体开展经常的对话（虽然对小型统计机构来说，这种做法是可取的），他/她就应该明确指定一位正式发言人。这将防止同一统计机构内各个专家表达不同的意见而出现混乱。在分析工作较多的统计机构可能出自对调查或相关数据的深入分析和评估——这项工作不一定只安排给某一个人，而是安排给整个分析单位。

4 发布工作的评审

514. 尽管正式发言人事先有进行了准备并经过培训，还是会发生判断上的错误。为避免出现尴尬局面，统计机构还应该做好其他的准备。对于那些具有时效性的数据发布来说，应该采用一种集体评审的程序，这种程序集聚统计机构较多的高级官员，强化跨专业的评审和批评。对于就业和失业统计数据的发布，可以由譬如说负责工业和贸易统计的专家以及国民核算的专家进行有效的评审。尽管要经常开展此类评审，但评审工作本身不应花费太多的时间。

515. 第二个程序适用于长期性的工作，例如是那些同分析系列相关的工作，无论是来源于一项新的家计调查，还是一项新的经济普查或一项新的人口普查。鉴于这些活动花费的时间较长，恰当的做法是启动一个正规的评审程序。如果能说服学术界人士参加这一程序，则会产生更多的好处。该评审程序的任务只是判断所发表的内容是否完全基于事实，是否考虑了基于新获得的数据的最重要的推断，使用的方法是否在现有知识面前经得住审查。但是，这一评审有一项内容不应忽略：考虑到统计机构的政治和法律环境，做到在分析中一定不要涉及任何不合适的内容。后一个条件很重要。例如，一些统计机构要负责对统计数据的编制和经济研究（或分析活动）两个方面的工作，而还有一些统计机构则不承担这一拓展了的职责。这就产生了以下情况：在一个国家构成对职责的行政“侵入”，而在另一个国家却是期望这一机构肩负的责任。可以说什么或者不可以说什么，其判断权完全在于首席统计长官或由他/她直接委任的人。

五、统计年鉴

“鉴于开展交往[建立众多的新省份]，鉴于它们拓展它们之间以及同外国的商业关系的前景，一本关于它们情况的共用信息的手册似乎是需要的”。¹⁰⁵

516. 称作年鉴的物理实体可能终会成为已往的遗迹，因现代化的计算机和通讯技术所开创的可能性使它完全过时。不过，数十年来，一个国家的统计图像来自于它的年鉴，而世界各

¹⁰⁴ 有关统计机构的“分析”性质和职责的其他意见，请参阅第九章第1节。

¹⁰⁵ Arthur Harvey，《1867年英属北美年鉴和年历》编辑（蒙特利尔，1867年）。

国的相应图像则是来自一套联合国年鉴¹⁰⁶。如果有人希望在数量意义上了解一个国家各个重要方面的情况，他可以参考这些年鉴，其价值在于信息的广度以及对其众多方面的描述。另外有一种观点认为，一个统计机构的活动应该是针对具体问题作出回答。

517. 且不论统计机构是出版一卷称为“年鉴”的统计数据，还是创建一家精心设计的网站，进而从中找到描述该国的有关信息，编制一本年鉴有以下好处：

- 它提供了一个场合，可以用来审视描述一个国家的相关信息；
- 它阐明了一种需要，以便对选用在年鉴中的统计数据进行整合；
- 它暴露出现有信息的缺口，从而提示应该采取的新举措，以完善对这个国家社会和经济结构的描述；
- 在分散型统计体制下，它还是促进政府不同部门的统计单位之间协调的又一个手段；
- 它是一种理想的教学工具，用于向儿童介绍他们国家的自然、政治和人文地理。

518. 有些人反对上述看法，他们担心年鉴将止于年鉴自身，对读者没有什么价值，其内容对于性急的读者来说是太多，而对于想深入研究某一专课的读者来说则是太少。

519. 因特网的发展在很大程度上改变了许多这些担心的基础。编制一本年鉴的费用（多年来这项工作最令人害怕的问题）发生了很大的变化。最大的创新是在许多时候不再需要印刷年鉴，或它可以按需要印刷。还有一些考虑几乎也同样重要。年鉴页面的更新可以快得多。根据需要的内容覆盖面和详细程度，年鉴可以很容易地制作成多种样式，如同一些比较著名的词典一样。¹⁰⁷

520. 无论统计机构是编制一本年鉴还是一个节略版本，让本国驻外使馆能够获得它并且让外国投资商或游客了解情况，无论这件事务是否通过因特网解决，制作一本年鉴的工作需要设立一个机构（即部门或单位）。这个机构和开展统计出版物市场营销的部门没有什么太大的区别。它有一个协调单位，负责确定内容、规定截止时限、处理发行问题（或者将此项工作交给一个专门的市场营销单位）、规划年鉴未来的演进、检查数据中的矛盾和模糊不清之处，并且在需要的情况下，确保同政府其他部门（统计数据的其他生产者）的联系。

521. 协调机构面临的巨大挑战，可能是要确保那些参与部门不要将这项工作看作是他人的工作，于己无关。通过年鉴网址运行的链接系统可能会使用户同参与单位开展更为直接的联系，从而激发他们的兴趣。

¹⁰⁶ 例如，《人口统计年鉴》、《能源统计年鉴》、《工业商品统计年鉴》、《国际贸易统计年鉴》和《国民核算统计年鉴》。

¹⁰⁷ 例如，有一些版本的《牛津英语字典》用几种格式出版：简明版（1卷），新简缩版（2卷）和完整版（现有30卷）。事实上，一些统计机构已经遵从这种模式，制作摘要版、中间版和袖珍节略版。

结论

统计机构必须在同其传播政策有关的两个问题上取得平衡：(1)有多少诠释和分析工作留由中介机构去处理；(2)发布多少元数据是重要的。然而，平等对待所有用户，使他们同时接触到数据，这项义务绝不应有妥协的余地。如果它发表并遵守出版物发布日期的时间表，这会极大地增强统计机构的实力。另外，传播政策应确定获取详细统计信息的费用。

统计机构必须在两个方面寻求平衡：政府一方不断普遍推行的政策是要求用户对某些种类的服务支付费用，统计机构有责任在经费允许的情况下，使官方统计数据尽量向社会开放。统计机构可以将部分或很多同营销有关的功能承包出去，但这仍然没有解决销售和免费发行的对立问题。对于在何处划出一条界线，国际上还没有统一认识。

如果没有对“数字表示什么涵义”进行审查，传播工作就不完整。这项工作必须尽可能以最为中立和客观的方式来展开，但不应退步成为对事实的一种机械汇总。在一般层次上，统计机构可以用上自身对于具体事情的知识，影响可发布的汇总数据。在较高层次上，它可以利用跨专业的知识，表明数据同社会过程之间相互依存的关系。这样做，尤其是在经济领域，统计机构将冒一些风险。风险在于侵入了政府其它部门的领地，这些部门有更好的配置，能够对现行发展情况发表意见，但同时可能不那么中立。为避免负面结果，评审过程应该到位，如果需要，首席统计长官应该参与其中。

以传统的或电子的形式出版一本年鉴，是选用最重要的统计数据来描绘一个国家和一个经济体、社会和环境的最佳方法。年鉴还有助于审查已有信息存在的缺口。

第十二章 尊重隐私和保守秘密：履行契约

一、对于调查对象的政策

522. 在制定调查对象政策过程中，最重要的一点或许是统计机构通过尊重调查对象来赢得公众对它的信任，而不仅仅把尊重调查对象当作实现统计目标的手段。牢记这一点很重要：即使在法律要求调查对象对一项或多项数据收集工作作出回应的时候，公众参与统计机构的调查在很大程度上依然是一种自愿行为。即使调查工作并非自愿性的，统计机构依然有义务以合乎职业道德的态度对待调查对象，也就是说，尽量减轻他们在时间上的负担，尊重他们的隐私，信守调查对象提供信息时统计机构做出的保密承诺。

523. 尊重隐私意味着承认正是个人“拥有”关于自己的信息。隐私的概念指由个人来决定提供什么信息，什么时候提供，以及向谁提供。要求因统计目的而提供私人信息的法律得以通过的前提是公众对该信息的需求压倒一切，同时这些法律含有条款，避免泄漏数据的可识别性。这一概念同样适用于公司等法律实体。当然，公有公司同意定期公布销售额、利润等信息以便参与规范股票市场。私营公司或股权不外让的公司应公开的信息则少得多。

524. 统计机构在获得隐私数据时恰当的应对措施应当是保证数据的机密性。调查对象提供隐私数据时，履行调查对象和统计机构之间的这一契约是一项承诺。本章将讨论这一契约关系的要点以及从调查对象手中获得数据时保护数据的手段。

525. 至关重要是要制定政策，以此促使属意调查的调查对象形成合作的心理。下面是这些政策的要点，我们对每个要点进行解释。

1 与调查对象关系的原则

526. 调查对象有两大类：一类是企业，另一类是个人或住户。有的原则对两者都适用，而有些则仅适用于企业。(1)项到(5)项同时适用于两类，而(6)项和(7)项只适用于企业。

(1) 数据收集的目的在于调查对象一定要明确和具有意义

帮助调查对象了解收集数据的原因常是一项困难的任務，而这一原则对于小型企业尤其困难。收集数据的总体框架使得统计机构无法频繁地进行普查。实际上，考虑到效率，抽取的样本量最好不要超过能够迅速和准确地得出汇总结果所必要的范围。但是，一个小型企业特别关注的是该企业营业地区的情况以及定义范围很窄的活动，在大多数统计工作中，这两方面的信息都不具备充分的代表性，除非采用普查或大规模的全面调查。对于两类调查对象，解释目的时都必须做到尽量清楚和有说服力。

(2) 统计机构必须让外界认识到是根据最严格的保密原则掌控着所有的个体记录，避免它们落入政府内或政府外的其他方面手里

统计机构必须作出这一保证，使调查对象感到放心¹⁰⁸。这一保证包含两点：必须让调查对象了解，统计机构掌握的数据不会落入怀有不良企图的人手中¹⁰⁹；法律认可由统计机构掌握的保密数据不会同该国的政治当局、管理机构或参与政策制订工作的公务员机构共享。一些国家还特别表示，司法部门不得下令交出提交给统计机构的数据。

(3) 统计机构必须被认为乐于配合调查对象，例如作出进一步的解释或者同意用合理的方式替代传统的调查问卷

在企业统计中，统计机构不仅应该知道企业是如何记帐的，还必须愿意不怕麻烦地提取

¹⁰⁸ 有记录的案例表明，企业明确宣布它们愿意由国家统计局收集甚至是常规的信息，条件是所提供的信息免于未经授权单位查看。

¹⁰⁹ 当然，这种保证是有限度的。但是公众应当得到保证，穿透统计机构设置的防御是极端困难的。

出所需要的数据，尽量减少企业花费的力量。例如，一份股东报告已经包含了数据收集人员所寻求的全部变量或大部分变量，所以应该可以用来替代一份要填写的统计问卷。

(4) 统计机构的专业水平、客观性、免于政治干预的地位必须确立、接受和不断宣扬

在走向调查对象的时候，统计机构提出的要求不得超过必需的范围，而且在此之前就必须已经决定获得信息的最少负担的方式。这一要求的后盾是机构的声誉，特别是它用来获得结果的方法能够维护其自主性和免于政治干预。

(5) 统计机构应当被认为是对调查负担问题有深思熟虑和深切关注；也就是说，它应当承诺要找到办法来简化书面工作的负担

总的来说，应当要认识到，统计机构为了获取信息而走向调查对象应是最后一招，即所有的渠道都经过考虑但都不能充分解决。统计机构对于调查负担问题要有一项负责的政策，并务必使数据收集人员彻底理解政策中的最后一招的含义。统计机构尤其要表明以下几点：

- 统计机构一直密切监控其信息收集工作；
- 统计机构已知道它的工作必然会打搅和侵犯隐私，其结果是慎重平衡好尊重隐私和促进公开研讨所需最低限度的信息之间的关系；
- 收集到的信息不会被滥用；
- 它能够评估造成的调查负担的程度，并且可以通过实施相关政策来减少负担。¹¹⁰

527. 此外还有两条原则，只适用于企业群体：

(6) 收集信息的方法必须遵从企业做记录的方法

成功的信息收集工作能够把企业所持有的记录转化成数据编制者所需的标准记录。但是，这项工作应当由统计机构而不是企业来完成。如果数据收集人员了解企业是如何做记录的，就可以判定信息的转换在多大程度上没有扭曲。总的来说，统计机构最好拥有众多透彻了解企业会计和记帐方式的员工。最后，应当通过努力使企业相信，向统计机构提供机密信息是安全的。

(7) 收集的信息应当采用企业日常工作中使用的术语

区别两种语言十分重要，一种是统计人员内部交流使用的语言，另一种是同调查对象沟通的语言。“活动种类单位”和“净利润”等表达方式对统计机构以外的人来说几乎没有什么意义。用于获取信息的语言必须是调查对象所熟悉的语言，无论这个调查对象是一家住户，还是一家企业。¹¹¹

528. 然而，统计机构不是唯一收集信息的机构。实际上，政府出于不同的原因，通过多种途径从公众那里收集详细的信息。例如，为了征税或者提供补贴而收集详细的资产负债表信息；为了执行与健康和安全有关的法律和规定而收集详细的商品信息¹¹²。统计机构应当是减少卷面工作最积极的追求者，只要由法律或者因为内容上的重叠给出机会，统计机构就应使用其他部门收集到的信息。它应当能够向公众表明，它在同其他政府部门沟通，如何利用法律允许的手段来防止重复收集，特别是对那些基础十分不完备而无法填报的企业更是如此。

¹¹⁰ 某些机构目前每年都计算对企业所造成的总体负担。根据这项计算，统计机构向政府提交一份正式报告，说明上一年所减轻的负担总量。

¹¹¹ 澳大利亚统计局作出了全面的努力，试图用“行业使用的”语言全面改写企业调查问卷。这项工作的投资相当可观。但是即使它不能使回答率有显著提高，至少有助于减少回答误差。

¹¹² 经合发组织的两个成员国在不同时间进行的两项统计表明，统计数据收集过程产生的书面工作量占政府全部书面工作量的比例稍稍超过5%。

2 强制和自愿回答

529. 国家与国家之间的法律的本质有所不同。在某些国家，配合统计收集工作完全是一种义务。如果企业或住户成员等调查对象不按照要求的形式按时提供信息，它们就触犯了法律。在其他一些国家，法律上要求提供某些种类的信息，而其他要求则基于自愿。最后，在某些情况下，法律对此问题含糊不清。如果出现这种情况，统计机构可能害怕对调查对象提出太多的要求，因为如果受到挑战，法律可能会裁决调查对象没有义务提供任何信息（人口普查内容除外），而裁决结果一旦公布，将对回答率带来负面影响。

530. 大多数国家可能属于第二种情况，法律只认可一些有限的义务调查。无论法律基础如何，所有统计机构都会发现，最重要的目标是获得调查对象的合作，特别是小型企业和住户的合作。¹¹³

531. 如果有选择的余地，统计机构可以采取一种适中的姿态，即经济调查是强制性的，而其他调查则是自愿性的。无论法律如何规定，牢记这一点很重要：没有合作的态度，有多少强制措施也不能缓解回答率这一难题。

3 激励和保证

532. 在许多国家越来越严重的一个问题是数据收集过程中的回答率低下。已经尝试过的可能的解决办法之一是对调查对象采用激励措施。然而，激励措施并不总能解决问题。在某些国家，使用经济刺激是非法的。在另外一些国家，预算过紧，无法采用大量激励措施。而且，如果对调查对象（如住户成员）采用激励措施，他们需要花费的时间和补偿的性质之间必然存在某种联系。某些调查可能很琐碎。例如，在态度调查和连续调查中，住户成员所付出的代价就是住户的私人事务定期要受到干扰。在另外一些情况下，尤其是对于消费者收支调查，住户要花费的精力较大¹¹⁴。最后，付酬激励措施会引起调查对象定下期望值，没有激励措施的调查就难以开展，或者调查对象会不断地要求提高报酬。以下几点应当考虑：

- 选择的激励措施必须具有显著效果而且不过头，使调查对象不会对它不屑一顾，决定统计机构预算的人也不会把它当成一种浪费。现场调查组织在对此提供意见方面扮演重要角色。
- 无论选择何种激励措施，最好让接受调查的住户成员了解采用或不采用激励措施的原因，了解该统计机构的形象，当然还要让他们意识到，提供信息帮助研究与公众利益相关的问题是一种公民义务。¹¹⁵

533. 尽管激励措施用得最多的对象是住户成员，在对小型农业业主和小型非正规企业的调查中也能起作用。这一点不一定适用于大型企业，因为提供相关信息本身对它们来说就是一种有力的激励措施。例如，如果典型案例中编用的企业信息十分全面，可以被用于省级细分项，在全省运营而非地区运营的企业就可以将它们在该省的成就和同一层次的竞争者进行比较。所以，以提供进行比较的专门表格作为一种激励措施——只要数据相当细化和足够新颖——就足以使得企业界与统计机构之间有一种建设性的合作关系。¹¹⁶

534. 然而，在所有统计中，统计机构都必须坚决而明确地承诺，提供出去的信息不会泄露调查对象的身份。对任一规模的企业而言，坚决的保证加上认知，即被要求提供的信息是国家进行有序管理所必需的，就足以让企业放心。换言之，在企业调查中采用激励措施通常是不必要的（而且出于预算方面的原因，激励措施也不符合统计机构的最佳利益）。

¹¹³ 总的来说，大型企业会响应政府的要求，并且不会要求政府详细地解释为什么要获得某类财务和经济信息。然而，有些跨国公司在总部所在国以外的地方对提供信息上采取不合作的态度。

¹¹⁴ 在许多情况下，收支调查同固定资产和金融资产调查结合进行，从住户处收集资产负债表、现在和以往交易等详细数据。这不仅要求住户详细记录日常交易情况，而且调查员本身也要花大量时间帮助他们完成调查问卷。

¹¹⁵ 在履行公民义务方面，提供私人信息按出席陪审团一样对待。

¹¹⁶ 法国的国家统计及经济研究局（INSEE）成功地实行一种激励企业的政策，那就是提供按客户要求订制的列表，包括企业和同行间具体比较表。

4 分享行政信息

535. 与统计机构分享详细的行政信息有许多先例，最值得注意的例子是海关。然而，税收机构也收集大量信息，也像统计学家一样注重信息的完整性和保密性。分享信息，特别是分享税收机构的信息，是一件棘手的事情。如果要分享信息，税收机构必须得到保证：统计机构至少会像他们一样，非常小心地处理个体信息。以下是统计机构需要牢记的要点：

- 无论统计学家和收税员之间分享的是什么信息，信息只能朝一个方向流动——从税务部门流向统计学家；
- 为了让税收机构乐意分享信息并采取合作的态度，统计学家需要为税务部门提供一些服务，前提是不损害至关重要的保密问题；
- 税务部门收集的信息是减少小型企业的回答负担的最有效的资源；¹¹⁷
- 税务部门感兴趣的是按照他们的经济活动分组对纳税人提交的表格进行分类，分类方法不一定和统计机构使用的方法相同；
- 税务纪录的行业分类方法如果与用于统计的分类方法相一致，将带来重大的战略性收益；
- 公众对统计学家将税务纪录进行分类的看法，可能会削弱统计学家做出的为提交给他们的信息保密的承诺。

536. 统计机构面临的挑战是寻找出一种最好的折衷方案，既要满足这些条件，又要在任何情况下不损害统计的保密性要求。所有符合税务部门要求的方法同样适用于通过行政手段生产信息的其他部门——偶尔会有所不同。

537. 除了行政信息的提供者所要求的各种保证——无论是协议形式还是口头承诺——以外，统计机构还应当表明，敏感信息的物理存放会受到非常严密的保护。在许多统计机构，进入这些地点要受到监控，外界人员如果想进入存放税务文件的楼层需要获得特别授权。

二、数据保护

1 物理和电子安全措施

538. 目前，统计机构中有两个领域需要加以保护。第一是物理领域，即文件、计算机纪录、缩微胶片、照片等物体的实际存放地点。在这方面，如果记录被保存在一个以上的建筑物中，统计机构不仅会面临较高的保护记录的成本，而且还需要说服公众相信，它们这样做同样是为了个人记录的安全。第二是虚拟领域，即电子领域，统计机构内部通信系统对其进行跟踪，并与个体信息的储存连接在一起。

539. 这两部分都需要加以保护，以免遭人恶意侵入或者未经授权的侵入。如前所述，在许多统计机构，访问信息受到严密监控（例如，员工必须佩带证件），如果保存非常敏感的信息，还要采取其他安全措施。

540. 电子领域也必须受到保护，既有密码准入，还有他安全措施，但是这一点更难做到，尤其是技术不断地要求升级防御系统。公众媒体大量报道黑客成功渗入到最安全的通信系统并窃取最机密的信息，有时甚至涉及到国家安全文件。由于公众担心计算机安全的程度超过对传统文件安全的担心，而且这种趋势似乎在加剧，一些统计机构选择彻底把内部通信系统与外界隔离，包括同其在地方上的办事处隔离。

541. 在这些统计机构，数据储存和与外界通讯之间没有直接联结。而且，无论什么保密资料，如果要从地方办事处传输到中央总部都必须有最好的加密系统的保护。现在还无法预测这种方法是否可以在技术迅猛发展的情况下提供足够的保护。统计机构的系统分析人员中必须有一位被指派专门负责数据安全，负责加密、消除表明身份的特性、防止恶意篡改资料等事项。此外，还要专门指派人员负责场地和数据存储的物理安全。

¹¹⁷ 那些只有少数人口交纳所得税的国家除外，这种情况下考虑统计目的也没有意义。

2 处罚

542. 某些官方规定必须说明对损害安全的处罚措施，以此作为一种威慑，并向公众表明统计机构严肃对待所拥有数据的保密性和完整性的问题。最通行的方法是通过法律本身。理想的情况是由法律条文明确规定各种违法行为。按照问题的严重程度的顺序，举例说明这些违法行为：

- **疏忽。**调查者把一个信封遗忘在公共汽车上，内装有可识别个体数据的已完成的调查问卷，第三方可能发现这个信封，而且新闻界可能把这当成是公共部门管理松懈的一个例子；
- **不当行为。**某一统计专业的专家在公共场合评论住户收支调查中某特定家庭所表明的收入（造成的后果和上一条相同）；
- **恶意行为。**某位希望让统计机构的管理层感到难堪的员工把总理的人口普查表格送给新闻界；
- **为牟取私利使用保密信息。**某一员工把一公司的保密信息提供给它的一个竞争者。

543. 这一切当然仅仅是例子。法律可能会更加全面地规定什么行为构成安全上的犯罪行为。然而，这些例子表明，有多种不同的违法行为，应该列举出来，并受到切实惩罚。

三、保密和泄露

1 原则

544. 以上各节已经讨论了对有关收进的信息的防范措施，如何使它不落入他人手中，以及如果出现损害信息安全行为时采取什么样的惩戒措施。本节将讨论与调查对象达成的契约应当如何得到履行。我们将考虑一些方法，以避免我们发布了汇总数据，但却泄露了某一个人、企业或机构身份的信息¹¹⁸。公布的信息越详细，犯下这种错误的风险就越大。例如，通常根据地域、调查对象的人口特征以及收入来公布一项家庭支出调查的结果。即使调查获得数以万计的答复，统计数据中属于极端范围的调查对象（如富有的名流）的身份可能很容易地识别出来。

545. 标准的解决办法是开展一些初步研究，确定哪些单元会识别出调查对象。在接下来的研究中，确定出最低汇总程度的数据，从而遮蔽¹¹⁹调查对象的身份。通常，这种研究包括两个层次。首先，采用一种完全是实践的、基本的方法，经过反复试验，以最低的代价来排除这些有问题的案例。对能够负担得起的统计机构而言，还有一种更富有理论的方法来找出有问题的单元，并说明所提出的解决方案在遮蔽信息方面代价最小。由于很少有统计机构具备此类研究的能力，另一种解决办法是委托相关的学术机构来设计最低限度数据遮蔽模型。当然，研究结果也可以应用在其他地方，而且鼓励小型统计机构同大型统计中心保持沟通——尤其在这方面。

2 支配和残差泄露

546. 一些与保密有关的问题一直是过去 50 年间反复讨论的对象，随着计算机技术广为传播和用户群因此而扩大，这些问题变得更加重要。存储、交叉列表和公布统计数据的能力的提高不经意间增加了意外泄漏的机会。此外，用户也提高了运用数据的能力，提高了在数据本身之外发现更多信息的能力。¹²⁰

¹¹⁸ 一个有趣的问题是，这些是唯一需要保护的信息类型吗？比方说，如果我们公布心脏病专家的平均收入，或者不同种族的犯罪率，这会违反契约吗？有关到底什么信息应当受到保护的问题现在还未成为慎重审视的对象。

¹¹⁹ 使用“遮蔽”一词是要说明，不是要排除基本信息，而是应当匿名。解决办法是把单元合并起来。

¹²⁰ 假设某一统计机构根据需求执行一项制表业务，其内容是从一项复杂的调查中得出机器可读格式的表格。总体原则是任一用户所得到的任何东西均对所有用户敞开。我们再假设有 n 个用户，每个用户希望得到不同的交叉列表。结果是统计机构将不得不分析第 n 个要求对可能的残差泄漏数量的影响，假设前提是

547. 对于每一份列表，统计机构都必须跟踪弄清每个单元包括有多少个调查对象，以及每个单元中有多少调查对象可以以残差的形式计算出来。必须采取措施来遮蔽低于门槛的所有数字（下限通常是三个）。在调查对象的数量等于或者超过门槛的单元中，有一、两个调查对象占所显示的变量数值的90%以上，也应该采取措施遮蔽它们的活动。

548. 对那些有大量出版计划的统计机构而言，有理由为跟踪支配和残差案例¹²¹的相关工作设立一个专门单位来开展对于保密问题的研究。这一单位通常是负责使用数理统计部门的分支单位（至少与之紧密相关）。¹²²

3 保密和住户统计

549. 一个人或者住户可能和其他人或住户很相似，但是索尼、皇家荷兰壳牌石油公司集团、国际商用机械公司、德比尔斯公司、俄罗斯天然气工业股份有限公司和通用汽车公司却与小型企业大不一样。鉴于这个原因，社会统计和经济统计有若干不同之处，我们必须予以考虑。在社会统计中，只有在住户资产、收入及支出的调查中才涉及到支配性这一概念。此外，在经济统计领域中，任何一个调查样本一般都包含某一类单位，因为它们在变量中占很大一部分，但家庭和个人只要是非零概率即可抽选。最后，除了专门调查（如住户财务资产负债表）以外，可以在住户调查的结果中引入随机扰动，从而遮蔽个体案例，但不会影响对任何分布动差的估计值。然而企业调查中很少出现这种情况。

550. 最近，跟踪调查引出了一些与保密研究有关的有趣问题。这些调查长期跟踪一个抽中单位（一般为一个人或家庭），从而可以观察其特征的演变。这类调查在比较发达的统计机构中越来越普遍。此类调查在时间上的特征提高了样本被识别的可能性。这些调查要求开展数据分析和描述，但是最低限度必需的遮蔽措施可能会导致这些分析和描述毫无作用。显然，对住户统计的保密研究与企业统计研究有很大不同，所以应当作为研究议程中的一个单独课题。

4 获得同意的公开

551. 就公众形象而言，统计机构使自己处于报表负担监护人的地位，不断表明其愿望，即在可能的情况下要尽量减少文书工作量，这符合统计机构的最大利益。相应的，统计机构应当主动寻找机会，利用其他各方面法定权力来获得信息，而不应重复政府其他机构已经进行过的调查。然而，避免重复调查可能意味着分享信息，这包括两种方式：统计机构从政府部门收集的数据中获取信息，或者反过来。如果有选择的话，调查对象出于众多原因通常希望回答统计机构的问题，其中最重要的原因是统计机构在谨慎处理和注重细节方面享有声誉。如果可能分享信息，调查对象自己必须同意（最好以书面形式）让第三方查阅他们的报表，统计机构还必须让调查对象了解为什么会出现分享信息的情况。还应当告诉调查对象，如果他们断然拒绝，结果可能是他们不得不分两次提供相同的信息。

552. 可能还有一些其他情况，需要调查对象以书面形式同意公开信息。在高度工业化国家，如果严格按照字面意思解释防泄露规定，那么行业分析表（如投入产出表）可能会丧失其价值。在接受牺牲统计汇编的分析价值之前，统计机构可能希望企业同意承担经营活动被公开的风险。可以询问这些企业是否同意某种形式的公开，而这种公开会导致有缺陷的秘密防护。当然，大规模地采用这种做法可能会损害统计机构的声誉。

5 被迫公开

553. 在某些情况下，除了公开某一特定企业的活动之外别无其他可行的选择。这种情况大

第 n 个用户了解先前 n-1 个要求的内容。

¹²¹ 要全面了解跟踪和遮蔽制度，请参见 Gordon Sande 的《维护商业统计秘密的自动化单元遮蔽》，发表于《统计数据库管理第二次国际研讨会论文集》，Los Altos，加利福尼亚，1983年9月27-29日，Roy Hammond 和 John L. McCarthy 编辑，（Lawrence Berkeley 研究室，1983年）。

¹²² 该部门的工作一般包括加密研究。

多发生在公用事业、国家垄断企业和行业，它们由某一公司控制，在小国家中常常会遇到这种情况。如果这种情况广为人知，而且实际上在统计机构成立之前就存在了，如何处理这一情况的专门条款通常会被写进法律。在年度统计中，这一情况问题不大，因为国有企业和国家大型垄断企业通常要非常详细地报告它们的经营活动和财务状况，而且这些报告是公开的。

6 被动保密

554. 完全避免对秘密的侵害是不太可能的，最为明显的例子是国际贸易统计。在国际贸易统计中，收集到的数据是记录在案的交易，而不是进行交易的个人或者企业。由于这些统计形成了对相关时期交易情况的普查，非常详细地公布这些统计数据，并且包括若干项属性（交易的商品、目的地、运输手段、进出港口等），所以认为能够做到完全保密并且不会严重影响所提供信息的时效性和实用性是不现实的。惯用的方法是选择一种主动和被动相结合的保密方法。在所有只知道一家进口商或者出口商的情况下¹²³，或者在具有支配地位的情况下，可以设计出并事先实施遮蔽措施。在所有其他情况下，只有在企业或者个人主动向统计机构提出抱怨时才采取遮蔽措施。如果统计机构遭到指责未能及时对问题采取行动的话，就应该让调查对象认识到，与统计机构在设计和实施调查的工作中采用推理方法发现信息泄露的情况不同，国际贸易统计使用对外行政工作汇编的记录，因而统计机构不负有直接的责任。所以，只有在接到通知的时候才能采取行动。

7 研究工作

555. 在特定情况下，根据统计机构自己的命令，统计机构可公布抽中企业的名称、地址、产业活动（用产业编码表示）和规模（用雇员人数组或某种其他公认的变量，还有规模组）。一般来说，这种例外处理用于研究工作的目的。

556. 完全正当的应用研究现在越来越多，即不仅使用统计汇总数据，而且还使用个体数据，以便成功地开展研究工作。例如，通过分析已公布的统计数据，对于消费收入、支出、住户储蓄和税收之间复杂互动关系的研究常常受制于很大的汇总偏误。在个体跟踪记录的基础上对正式的假说进行检验可能更加易于进行。没有什么单位凭借自身的力量就能进行此类研究工作。所以在这种情况下，如果统计机构向研究人员提供他们需要的信息，允许他们提出假说和进行必要的研究，那么就能实现共同的利益。

557. 现在，统计机构无法回避在某些情况下要提供微观数据的问题。然而，建设一个含有个体信息而又可以进入的数据库，其中定然能识别身份的概率应该是极低或者是不存在的。当然，所有的记录都应当匿名，而且只要原始分布动差得以维护，就可以有引入随机扰动的基础¹²⁴。即使在这些扰动以后，仍然要指定一名官员，负责监管进入数据库的有关事宜以及由此派生出来的工作。这意味着统计机构中有一名官员，始终了解谁出于什么目的在使用数据库，在寻找什么，到现在取得了那些结果。一些用户要依据特定的详细数据才能开展工作，统计机构必须协调好同这些用户之间的关系。这样，广大公众就会相信，这些详细数据有助于促进社会科学的发展。

558. 很难想象公众可以进入的数据库能够提供企业信息，因为每个产业一般都有一个产业单位或者公司，其规模很大，足以支配数据结果；其对数据的影响程度高，足以被识别。然而，小型企业的情况可能不同，而且如果有一些问题只与小型企业有关，建设一个面向公众的数据库则是合理的。请注意，尽管以住户为内容的公用数据库获得成功的例子不胜枚举，但以企业为内容的却寥寥无几。

559. 研究界对数据的特殊需求不容忽视，尤其在那些需求被认为是要服务于公众利益的时

¹²³ 这种方法运作起来是不对称的。大多数国家的进口商远比出口商多。后者可以轻易地提前辨别出来，因此可提前采取措施遮蔽可识别的信息。但是所有企业都可以看作是进口商，所以很难作出先验性的判断。

¹²⁴ 如何提供不可辨别但含有和原始数据集相同的信息是一项正在积极研究的课题。参见 D.B. Rubin 的《超过 18 岁以后的多重推算》，载于《美国统计学会杂志》第 91 卷，473 - 489 页。

候。其中许多需求合理地提出要接触个体记录，或者接触列表中的具体单元，而这些单元中调查对象的数量少于门槛的规定。由于此类研究不是为了个人目的，也不是要获取商业情报来损害既定利益，所以统计机构很难做到不同意。相反，统计机构同样难以不顾向调查对象作出的承诺，允许某一些用户有例外。一个统计机构很少能有效地平衡好这两种压力的关系。下面是一些统计机构采用的一种行之有效的解决办法。

560. 一种在某些国家获得有限成功的办法是正式聘用要求获得微观数据的学术研究人员，尽管他们的报酬只是象征性的。这种办法保证研究人员同意遵守统计机构的规则，知道不这样做会受到官方惩罚。保证这种正式聘用成功的条件如下：

- 研究人员拥有合适的证书；
- 统计机构认为研究计划涉及的内容符合公共利益，或者是为了促进社会科学的进步，而且没有其他可替代的数据来源；
- 研究人员同意在聘用期内维护该统计机构的协议和立场。

561. 在提出聘用之前，统计机构应当确保该研究人员符合上述三个条件，或许还要咨询其法律顾问。同样重要的是不要利用这一做法来绕过保密规则。很清楚，滥用这种做法，或者为了微不足道的项目采用这种做法，无疑都会损害统计机构的信誉。谁拥有该研究人员的研究成果的知识产权，这个问题不属本《手册》的讨论范围。

562. 另一种方法曾在美国人口普查局试验过，包括设立一个“无菌室”供研究人员工作。研究人员不具有雇员的身份，但是完全了解统计机构的保密政策，并在违反保密政策时接受法律制裁。

结论

统计机构承诺对清楚显示个体调查对象的运营、财产、态度或其他任何特征的信息进行保护。这样做的原则很清楚，但是有一些具体应用方法需要不断研究，以保证不违反保密性问题。理论研究由于可以分担并且反复使用，因而很有价值，但是成本很高，只能在少数统计机构中进行。但是即使在此类研究开展不了的情况下，也应当始终做好更注重实践研究的工作，既要遮蔽显性数据，又不要损害统计汇总数据的完整性。这些活动的运作应当公开，使之成为让公众放心的一种手段。

绝对保密规则的确也有例外。如果发生这种情况，统计机构应该勇于面对公众，并且清楚进行特殊处理的条件。住户记录和企业记录不要以同样的方法处理，因为前者更加容易遮蔽，而后者经常出现如果不损害发表的数据的质量就无法加以遮蔽的情况。在这些情况下（如自然垄断企业或支配性企业），要么统计法包含有一条公开信息的专门条款，要么统计机构必须在征得可能被识别的调查对象明确表示同意的前提下，才能采取行动。

第十三章 众流同归

563. 以上各章讨论了统计机构有效运作所需要的所有功能。很明显，最重要的一点是统计机构的工作一直处于相互冲突的压力之下。理论上的思考和经验都表明，这一问题没有理想的解决方案，但有一个有效的思维模式，即它不是认定能消除这些负面因素，而是寻求办法使负面因素的影响降至最低程度。另一个重要的问题是，到目前为止，本书讨论的特点大都适用于所有的统计机构，无论它们是集中型的统计机构，还是中央银行研究部门中的统计机构，还是非常依赖定量数据的政府部门中的统计机构。本章把所有这些要素都归纳在一个总体框架之中，并进一步阐明某些已经讨论的观点。本章还想加深一种认识，即统计机构的各个部分之间都有内在的联系；所有员工没有相互依存意识，统计机构就无法有效地运作。

564. 组织工作的概念让人想起等级观念。为了长期有效的运转，统计必须明确地安排职责。实际上，编绘一份组织机构图——它划定了所有职能和责任的界限——体现出相互依存性和全责性两个方面的内容。这两项原则的相互作用，既有利于保持一定程度上的稳定性，又避免出现过分的自主性。然而，前面各章已经用较长的篇幅，讨论了为什么简单的等级制度是不够的，为什么要有个无等级制的组织（例如一个内部委员会）作为补充，以及为什么统计机构必须放弃对等级制度的严格遵从以适应外部的变化。

565. 现实是统计机构必须调适不断变化的环境，并且要及时调适。为了做到这一点，统计机构必须密切关注技术、环境和法律的变化，应该参与一场持续进行的讨论：其组织机构如何适应它们无法控制的变化。正如变化是永恒的，优先重点的演变也是永恒的。

566. 对一个机构进行描述，必须研究每个组成部分，考察其性质和职能，以及表明该机构以这种方式或其他方式予以组织的要素。然而，这些描述越详细，人们就越不能理解自身在一个相互依存的系统中的作用。

一、组织原则

567. 在一个有效运作的统计体系中，所有的活动都成功地融为一体，其中一定存在众多小组，分别带领不同种类的优先重点工作。例如，某个小组持有的观点可能是，其主要活动是要确保正确地理解和满足用户需求。另一个小组可能坚持认为，如果没有确定合适的调查对象，如果没有充分考虑到要保证调查对象理解问题并做出最佳回答，统计工作就不能有效地得到实施。第三个小组可能争辩说，除非有准确的计算结果，除非遵守了正确的汇总规则，否则，无论其他小组组织的活动取得多大的成功，这些活动都毫无意义。在一个真正成功的统计机构中，这三种相互对立的观点造成的紧张态势，衍生出一个牵制和平衡的体系，从而确保生产出最好的数据。

568. 以上的说明是从静态角度观察一个有效运作的统计机构。在实践中，一个统计机构应该同时具备适应性和稳定性。技术上的变化很少以持续和可预见的方式发展。因此，有效运作的统计机构必须全面了解技术领域，与技术进步保持一致。如果即将发生的技术变革会影响统计数据的收集、编纂和使用的方式，统计机构没有时间在变化发生之前彻底改变整个体系。

569. 一个统计机构的功能可被分为 4 大类：

- 确认用户需求并保证满足用户需求所需要的功能（这意味着要同对统计信息感兴趣或可能感兴趣的人们保持不断的联系）；
- 保证统计信息符合质量标准所需要的功能（这意味着要能够确定最低程度的可靠性，以保证统计资料的有用性和可信性）；
- 同调查对象一道确定以最不侵扰、最方便的方法收集基本数据所需要的功能（直接方法，以及可能的情况下从其他机构获得数据）；
- 使统计机构通过自身实践进行评估和学习的功能。

570. 这些功能应当辅以其他功能，从而保证统计过程的产品的适应性和同一性。统计人员可以利用这些标准来评估自己所在的组织是否健全。

571. 最具效率的内部组织工作，并不是要将其员工严格按照各种背景和统计活动的方法归类。将员工按照功能和专业背景进行某种程度的分组是需要的，但完全分离则不可取。如果以往的经验导致某些活动不被重视或者某些职业受到阻碍，它所造成的紧张局势可能会严重影响统计机构的运作。

572. 审核和评估是两项至关重要的工作，应该由统计机构中的某一专门构件来完成。这两项工作的目的是从以往的错误中学习；帮助清除统计机构中已经过时或者不符合需要的特性；向用户强调该统计机构不会屈服于惰性。

573. 为了在引入新视角的同时，增强对统计机构活动进行系统评估的可信度，最好是吸收外界资源，共同参与总结和评估工作。要实现这一点，可以通过签订咨询合同，也可以在合适的情况下，将其作为顾问委员会网络的正常活动的一部分。

574. 一个组织应该有多少个等级，没有现成的规定。这取决于这个组织的设计者，取决于若干考虑，如实施的规模、是否认为可以管理得了、员工的专业化程度。

575. 在附录三的图表中，没有提出关于等级结构的建议。（要考察内设的委员会如何符合等级结构的情况，请参阅第五章。）我们也没有建议上述所有的功能（实体性和服务性单位）都必须由同一个统计机构去完成。尽管从许多观点来看，这种做法是可取的，但是在许多情况下，其成本与用户最终得到的利益不相称。

576. 本《手册》没有涉及到某些组织形式，这些组织形式能在相对短的时间内动员起各种资源，而目的达到后立即解散。所以，有关人口普查组织的意见仅在第九章的材料中予以讨论。

二、内部功能

1 首席统计长官办公室

577. 首席统计长官办公室应当执行两类活动：

- 通过向财务管理人员、人事管理人员和实体性项目的负责人员发出指令，领导和管理统计机构；
- 管理与外界的关系，其中最重要的外部关系是负责本统计机构工作的部委、政府中主要的对应单位、国家的立法机关、媒体、首席统计长官的国外同行。

578. 首席统计长官是直接管理这些活动，还是通过顾问管理这些活动，取决于个人的偏好和工作的规模。在一些大型统计机构，许多职责交由首席统计长官的主要顾问实施，只是在处理的工作关系到统计局的整合、其数据库的一体化，关系到有关政策问题，或者关系到统计局主管部委的事务时，才会被提交给首席统计长官处理。

579. 有时候，通常与首席统计长官有关的功能会交由一名主要顾问处理。这名顾问于是处理与统计机构人事管理（除了最高层的人事任命）和日常财务管理相关的日常工作，这就使首席统计长官可以转向其他问题，如统计机构的外部关系等。然而，首席统计长官仍负总责。

580. 法律顾问的功能应与首席统计长官挂钩，无论统计局采取何种组织方式。当然，法律顾问是属于统计局的工作人员，还是定期提供咨询服务，则取决于偏好和能否提供服务。有些案例关系到整体的问题（例如，保密条款的例外情况，或者在异常情况下允许他人在数据发布之前获得数据），有些在法律上含糊不明，所有这些案例都需要首席统计长官根据最可靠的法律建议来做出判断。附录三中的 A.3 图，表示首席统计长官办公室的一种可能的结构。

2 传播

581. 计算机技术和通信技术的进步影响了统计机构传播数据的方法。统计机构应当持续检

测市场对内容、交付手段、同数据放在一起的详细解释的程度等偏向。要做到这一点，它必须同主要的用户群保持联系。用户的需求必须传达给生产部门，以便生产部门将数据汇编成最符合用户需求的方式。营销观念必须予以考虑，包括出版物的定价、使数据的有用性最大化、并务使数据得到最广泛的传播。此外，还有一个功能是同媒体保持特殊的关系，媒体是将统计信息传递给大众的主要手段。

582. 传播部门的工作有许多种划分方法。附录三的 A. 4 图表提供了一种可能的模式。

3 现场调查组织

583. 现场调查组织最好根据功能来组建，应该服务于统计机构中所有的专业部门。很难想象出还有其他可供选择的组织形式。然而，现场调查组织可以设立内部机构，分别处理住户调查和企业调查，这种安排并非少见。

584. 在统计机构严重依赖行政数据的情况下，现场调查组织出于提高效率的目的，也可以管理这些行政纪录。很明显，在这种情况下，功能组合和专业组合的原则出现局部冲突。附录三中的图表 A. 5 代表一个现场调查组织的可能结构。这一例子包括基于行政记录的收集工作，但将其作为该现场调查组织内部的一个独立部门来处理。

585. 现场调查组织有如下功能：

- 保持同调查对象的联系；
- 向调查对象作出令人信服的解释，解释统计调查的目的，保证双方的合作，并始终维护调查对象的善意；
- 向统计机构的其他部门提供反馈意见，包括：(1) 在对抽样框进行现场测试以后，反映抽样框的质量；(2) 调查对象对某一特定调查及调查手段的接纳程度；
- 负责对搜集到的信息进行初步编辑。现场调查组织和专业部门之间的职责没有确定的界限。效率、培训、各专业部门的理解等，都是委托工作时要考虑的内容。但是应当牢记，离调查对象越近，纠正错误就越容易。
- 研究有效的数据搜集方法，包括在必要的情况下修改调查问卷、分类标准、说服技巧、奖惩手段、等等。

4 专业部门

586. 专业部门执行一些独特的功能，委托他人比较困难，原因是它们都具有专业性，有严格划分的用户群，以及常常有同样严格划分的调查对象群。专业部门的主要功能如下：

- 评估用户需求以及满足需求的最具成本效益的办法，预测需求在未来演变的方向；
- 在政府机构文书工作受到限制而引起更多约束的情况下，为收集相关信息制订最佳方法的行动计划；
- 平衡好两方之间的关系，即以用户的特殊需求为一方向以使用标准的定义、国际分类和核算标准、编制宏观经济核算的人员表达出来的特殊需求所形成的限制为另一方之间的关系；
- 以文件记载生产的数据的质量品质，并让研究人员和普通大众都能获得这些结果。

587. 在实践中，同政府中主要用户的关系应视为独特的功能，其原因仅仅是同这些用户有极为大量的接触。下文将讨论专业部门在许多不同的统计领域履行其功能所必需的结构(见附录三中的图表 A. 6)。

588. 基本的统计数据是统计机构工作的原材料。专业单位可以有多种不同的组织方式。一种是根据来源(企业、住户、机构部门和公共部门)，这种组织方法的优点是同现场调查组织的结构一致。另一种方法是根据用户群来组织专业部门。这种方法的优点是同统计机构中负责营销和预期用户需求等活动的部门的结构一致。专业单位还可依照程序来组织。例如，

它可以由两个部门组成，一个部门负责调查企业会计纪录的专业工作，另一个部门处理对企业和住户等单位进行的月度简要调查的行政工作。

589. 最稳定、最健全的组织结构包含所有这些考虑。所以，常见的情况是找出某种组织结构，既将住户统计数据和企业统计数据分开(按信息来源)，又将微观经济统计数据和宏观统计数据分开(按用户群)。这类混合体的比例各不相同，但任何结构都不大可能只以某一个标准为基础。

590. 各个主要分支机构还有其他种类的划分方法。例如，基本经济统计可以根据行业来划分(让不同的部门负责林业、农业、矿业、制造业、建筑业、运输业、销售业和通讯业)。这种划分方法很受欢迎，但也遗留下一些未获得解决的问题。例如，消费价格、货物和服务的出口、机器和设备投资、工商业就业情况、研究和开发方面的支出，它们对解释国内生产总值变化的原因都非常重要，但它们却都是跨行业的。

591. 用同一种标准来创建分支机构对社会统计来说也存在困难。例如，人们可根据数据来源(教育、卫生和福利机构)来划分。然而，这一类区分不会自发地产生效果。在卫生领域，可能会同时关注几个方面，如卫生服务提供者(医院、诊所)的活动和有效性、卫生活动的成果(作为住户部分的患者)以及使用的技术(研究和开发支出的结果)。显然，在社会统计领域中，分工最有效的办法是考虑若干项标准。

592. 在组建一个统计机构时，主要工作是强调对于用户需求的针对性、适调性和明确的理解，最有效的分工方式是根据用户群来划分部门(在这种情况下，这种划分可对应政府的组织结构)。这种分类对涉及能源、运输业、农业等行业尤为重要。但是在某些情况下，几乎没有选择的余地。当信息来源独此一家并支配该专业的所有其他活动时(如国际货物贸易，国家海关署是绝大多数文件的来源)，几乎没有机会把它同其他事项结合在一起。在其他情况下，则存在这种机会，例如，价格总指数，尤其是消费价格指数，则可以编制方法和信息来源相结合为基础。

593. 至于涉及所有部门和行业的统计，如何最好地组织统计工作有一些可供选择的方案。一种选择是对劳动和固定设备需求的统计信息。对劳动需求的统计信息来自对企业和公共部门的调查，但是劳动的供给则是通过住户调查计算的。如果两者因为信息来源不同而分离，将统计大致划分为社会和经济统计是否有意义，在很大程度上取决于是否在住户调查中涵盖劳动力调查。

594. 在此问题上偏向其中某一种方法比较困难，因为它们之间的关系十分复杂。最终，人们的个性和内部的平衡感起决定性作用。可以想象，附录三的图 A. 5、图 A. 6 和图 A. 7 所描述的一个统计机构，其各个单位的负责人都属于同一级别，都受首席统计长官的监督；而另外一个统计机构，其各个单位分属于不同的部门，且只有每个部门的负责人向上级管理层汇报工作。

595. 附录三中，图 A. 7 比较详细地描述了基本经济统计部门的一种组织形式。画出的区分只是一个例子。提出的建议考虑了以下因素：

- 活动按产业进行统计的目的是寻求这些活动的成本结构、总产值和构成增加值的要素。经过调整的增加值合计数应成为国民核算的一项分类汇总数(在经过一些概念性调整之后)；
- 某些产业是一个政府部门直接主管的内容，该部门可能设立有自己的统计机构，并生产用于统计目的的数据，作为其行政或管理工作的一项副产品。建议把这些产业归类于“产业统计组 1”。其他的归类于“产业统计组 2”；
- 被划分在“整体经济的基础经济统计”之下的三种统计活动自成一类。它们依赖于独特的信息来源(如国际贸易)或者独特的方法(如物价指数)或者众多不同的信息来源和特殊的情况(如资本设备的安装)。

596. 附录三的图表 A. 8 和 A. 9 表示社会和住户统计以及劳工部门的可行架构。这些模式的基本思路同上面表述的思路相似。换言之，从战略上考虑，将所有的劳工统计都集中到同一

个机构单位中，这并不是因为它们使用相同的方法和有相同的数据来源，而是为了更加有效地同劳工部沟通。类似的思路也适用于生产卫生和教育统计数据，以便简化同可能设有自己统计机构的政府强势部门之间的联系。

597. 在如何组织宏观经济统计的问题上，没有标准的答案。在许多情况下，它们由中央银行的研究部门或由财政部的专门机构来实施。但是，它们可能有一些独一无二的特点，影响到这些统计的组织工作，详情如下：

- 宏观经济统计不是直接测算的结果。相反，它们是用基本经济统计、公共帐户和核算恒等式数据共同计算的结果；
- 国民核算专家和国际收支平衡表的编制者主要关注的问题包括该系统的平衡性、各个帐户间的差异、以及对不完整部分的计算程序；
- 平衡每一个产业的供需关系——用于计算供给总量(GDP)——必然会产生无法解释的差异和缺口。审核这些差异向基本经济统计的管理者提供了至关重要的反馈意见；
- 平衡工作中反映出来的基本数据的相对强弱之处，是形成基本经济统计发展规划的非常关键的因素。

598. 鉴于以上特征，有两个命题可以成立：

- 编制宏观经济核算可以卓有成效地全面分析构成宏观经济核算的基本经济统计数据的质量。所以，最好由一个独立的部门来掌管；
- 国民核算和国际帐户编制者关注的问题具有非常强的分析性质，因此让他们参与统计调查，或者参与同其他政府部门就提供行政记录问题进行协商，可能不是发挥它们才干的最佳办法。

599. 负责宏观经济统计的部门的确也承担着一些明确的职责。在广义上，它是国民经济核算的建造师(联合国《1993年国民核算体系》规定的范围)¹²⁵。它同样应负责某些派生数字的计算工作，如工业生产指数(通常是矿业、制造业和部分公用事业部门按固定价格计算的增加值)、生产力和变化速度(如果计算这些指标的话)。

600. 在许多情况下，统计机构并不负责编制核算工作，因此宏观经济统计分工的后果应当提出来予以讨论。基本统计的生产者关注经济统计的质量，但往往不怎么关注GDP核算。所以，国民核算专家提出的批评性意见十分重要，责任分散型体系的协调者应当特别注意国民核算专家的意见。

601. 宏观经济核算部门是否还应该负责资金流量表或国际收支平衡表等统计工作，取决于中央统计机构获得和诠释金融交易数据的能力。因为这种能力千差万别，所以在许多情况下，由中央银行负责编制国际收支平衡表，或者至少是平衡表中的资本帐户。

602. 总的来说，基本统计数据的生产者和宏观经济核算的编制者之间的密切的双向联系，能给统计系统带来许多好处。如果基本统计的结果很快就能提供出来，而且在这些结果纳入国民核算表时，能对这些结果的质量作出批评性的评估，统计体系就能够获益良多。

603. 附录三的图表6假定由同一个部门负责所有的宏观经济核算。

604. 过去20年间，人们对一些非传统统计的兴趣与日俱增，其中最为突出的统计领域是环境和自然资源、科技知识的传播、新技术的获取和利用等。此外，许多统计机构越来越依赖于税务、养老金等相关行政记录。税务和社会保障的统计开发出一件副产品，即对消费者行为的新统计，而这些新的统计又来自于相互关联的调查和行政记录。在不远的将来，企业和消费者在相关事务中，研究、教育及其他工作，都普遍使用互联网，统计的范围可能会进一步扩大。

¹²⁵ 欧洲共同体委员会和其他机构(联合国出版物,出售品编号:E.94.XVII.4)。

605. 这些统计没有一项可以完全对应于经济和社会领域的传统划分。一些统计同时属于两个领域，而另一些——特别是那些与科学和自然环境相关的统计——则代表一个全新的调查领域。它们是否需要建立自己的统计部门（尤其在规模较小的机构）还不能确定。此外，这些统计还处于发展阶段，收集和编制工作还没有形成国际公认的标准，在许多情况下，它们是政府其他部门的职责，而且还不一定是这些政府部门中统计机构的职责。

606. 一种可能的解决办法是由统计机构的研究部门处理新的统计工作，前提是该统计机构有一个研究部门。另一种办法是在国民核算部门设立一个研究机构。很明显，采取何种解决办法比较合适，各国会各不相同。

5 统计基础设施

607. 负责统计基础设施的部门有三项主要职责，它们反应在统计机构的组织工作上：

- 制定科学的方法并将其应用于测算具有社会和经济过程特征的变量；
- 制定编码，通过对变量进行定义和分类，确保内在的一致性，并确保国家间一定程度的可比性（在全国统计体系中推行）；
- 创建和维护对企业、住户和物理设施进行抽样所需的数据库。

608. 在多个方面，负责制定和应用科学方法的部门还是统计体系的职业良心。因此，它应该遵循最严格的质量标准。

609. 负责标准和分类的部门应该拥有足够的权限来制订法律标准，而其他部门对这些标准没有太大的上诉权。总的来说，对某一标准或方法是否准确和恰当进行审核，应当在实施之前完成。

610. 负责统计机构的抽样框的部门应该在物理上和功能上保持记录的整体性，并使其及时更新；向抽样调查或普查的实施单位提供需要的框架；并且确保统计机构的所有部门使用正式的抽样框，而不是未经授权的代用框。

611. 这些职责的先决条件是整个机构都坚信，每一项大型统计（如所有的企业调查）最好都使用同一个抽样框，而不是各项调查分别使用不同的框架，而且执行调查的部门应当集中它们的知识，更新共用的框架，而不是维护各自的框架。

612. 一般来说，数理统计学家集中在负责抽样和抽样调查设计的同一个部门。除了负有其他一些职责之外，该部门还应能够实现下列原则：

- 统计机构所进行的所有调查应基于合理的设计；
- 需要用来判断该机构所生产的统计数据可靠性的信息，必须让所有用户易于理解和获取；
- 统计机构的所有人员应该完全相信，基于合理的科学原则之上的测算工作是确保统计成果质量的唯一途径。

613. 只要这三项原则在统计机构的议事日程上占有重要位置，负责统计方法的部门是否应该在物理上区别于其他部门，它的员工是否应该分散在统计机构中的用户部门，是否采用其他的解决办法，这些问题都不那么重要。基础设施的模式如何设定，主要取决于各国的特定环境。

614. 在实践中，人们需要实现两个方面的平衡：一方面，数理统计学家作为跨部门项目组的成员，可以对一个统计机构的健康运转作出非常重要的贡献。他们在项目组中，能够维护工作的质量、对科学方法提供意见、提高项目实施的效率。在另一方面，他们必须成为一个机构的组成部分，由该机构支持他们对技术能力的开发，为他们的职业提升提供通道。平衡好两者的关系可能具有挑战性。附录三中的图表 A. 11 表示该领域一种可行的组织方法。

6 技术基础设施

615. 技术的发展大大拓展了一个统计机构在以下四个方面的能力：

- 1) 许多统计机构的全部工作人员都可以使用功能强大、相对廉价的计算机设备；
- 2) 用户友好的应用软件使得工作人员可以掌控一系列重要的统计工作，从问卷设计到收集、编辑、列表、制图和出版。现成的组件使机构内部的应用编程工作更加简便，组件的重复使用也越来越常见；
- 3) 计算机网络通过建成分层客户/服务器环境，有助于在系统内部获得数据和元数据；
- 4) 信息技术使得员工可以及时地得到外部信息来源，从而使一个统计机构的各级人员都可以开展研究、收集通用信息、以及进行其他有关工作，而不是要通过高级管理层。

作为这些变化以及相关变化的结果，人们对于信息技术环境的管理工作产生了新的关注。

616. 根据这些变化，负责技术基础设施的部门应当履行以下职责：

- 对第七章第一节所描述的统计机构的信息技术模式进行管理；
- 对统计机构的技术基础设施进行管理；
- 决定在多大程度上使用外包并管理与卖方的关系；
- 对资本设备的更换制定计划；
- 建议如何使用信息技术以实现统计机构的使命。

7 分析工作

617. 分析工作必须分散在统计机构的各个领域。然而，统计机构的工作负担很重，所以其员工很难将全部时间都用于纯粹的分析工作。当然，对问题进行分析是必需的，而且应该普遍存在，然而此处的分析有着不同的内涵。

618. 应该考虑的分析活动主要有两类。一类可以归结为研究工作，即寻求提高运作的效率，精细地确定用于测算工作的概念，改进减少错误的方法。另一类分析工作是要使取得的结果能够说明问题，使这些结果同有意义的社会和经济环境结合起来，同其他内容和过程结合起来，从而从总体上提高这些结果对于用户的价值。当然，收到一些反馈意见，反映数字结果不够丰富或者数字结果含糊不清，则是这种分析活动的副产品。

619. 本节主要讨论第二类分析活动。就组织工作而言，统计机构应该决定该活动是应该在所有专业部门开展，还是应该集中在某一个部门或领域，而由该部门或领域为整个统计机构提供服务。然而，一个有效运作的统计机构通常结合使用这两种方法。

620. 可以按照下面的方法划出一道可能的界线：新成果发布的说明材料（特别是现行调查或比较复杂的统计活动的说明材料）应当由专业部门来处理；而独立的分析性材料（如根据最新的人口统计预测对健康设施需求的研究，或者小型企业的生存比例同倾向于采用新生产程序开展创新之间的关系）则应由一个能够完成经济、社会和人口分析的专门部门来处理。

621. 负责分析的单位可以放置在某一个专业领域，如宏观经济统计或者社会统计，根据该机构的分析重点而定。另一种选择是将这项工作交由首席统计长官办公室执行。

8 计划

622. 计划工作对于一个成功的统计机构而言至关重要。一份合适的计划会提出一系列目标，对如何实现这些目标、为什么分配的资源确实充足，提出合理的论证意见。

623. 计划工作是要确立一个程序，由该程序制定出一份计划，确定执行计划的条件，监控其执行情况，提出在需要时后退和选项的意见。

624. 计划工作有两种组织方法。一种技术是指定一名计划官员或者一个计划处，由其每年制定一份计划，并负责维护该计划。另一个方法是让统计机构的管理层共同合作制定一份平衡的计划。毫无疑问，一个统计机构各方的合力会超过一个专业部门的单力独斗，能够让更多的人员所接受、支持和承诺。

625. 时间跨度是计划工作中一个特别重要的因素。发展性统计活动不能是一项局限于某一年的计划；但是，计划应当是现实的，不能遥望太远的未来。时间跨度越长，计划工作所预计的资源的合适配置就越不可靠。两种考虑的一个可能的平衡点是以三年为期限制定计划。

9 横向和纵向机制

626. 第五章详细描述了横向机制。纵向等级结构和委员会结构之间存有一些不同之处。一个统计机构中的纵向（线型）结构广泛采用公共行政部门的等级管理；在许多情况下，有关该机构的立法就规定了这种结构形式；而且这种结构常常同政府给该机构的财政拨款相衔接。正因为如此，这种情况改变起来就不太容易，尽管应该避免完全僵化。

627. 统计机构的横向结构（即它的专门委员会结构）是为了处理该机构在管理结构上固有的问题，包括管理、专业和程序方面的问题。由于这些问题的性质、这些委员会解决矛盾的有效性、它们作为公正意见的来源所赢得的尊重，这些委员会产生一定意义上的凝聚力，而纵向结构则有时在无意之中会破坏这种凝聚力。发挥这两种作用就需要统计机构中的委员会结构具有高度的灵活性，以便充分发挥委员会成员的个人才干，迅速应对出现的问题。

三、营造外部支持

628. 没有一个统计机构可以不借助系统性的外界联系就能有效地运作。这些外界联系对象声望越高，他们就越能够提高统计机构的可信度。

629. 统计机构可能在不同的方面面临着各类用户群人员的挑战。用户可能要求统计机构解释优先重点是如何确定的，用什么来保证统计结果的质量（即使用客观的方法和排除政治干预），以及如何保护个体记录的秘密。

630. 这些问题可能难以回答，尤其是那些与质量和确定优先重点相关的问题。如果统计机构能够表明，一群经过精心挑选的外界知识渊博之士审核过统计机构的决策，同意或者提出过修订意见，而且统计机构在最终决策中考虑了这些意见，那么统计机构所处的地位就会大大提高。与此相似，如果统计机构能将其工作交付给最优秀的技术专家进行审议和批准，那么也会提高所选方法客观性和时效性。

631. 鉴于这些原因，成立一个高级委员会，特别赋予其定期审议统计政策和优先重点的职责，一些统计机构同时还建立了一系列辅助性的顾问团体。它们的报告提交给公众和负责该统计机构的政府部门。

632. 支持性措施使得统计机构可以处理它实施其任务过程中出现的挑战。无论采用什么样的机制，下列几点至关重要：

- 合适的法律基础；
- 尊贵的、关心统计的外界人士（国内的和国际上的），他们是一系列委员会的正式的和非正式的成员；
- 与担当政府和国家的首席实情调查者的职责相称的社会地位。

633. 最后，统计机构应该表明，它明智地管理了资源，使政府和公众了解了情况，为国际统计界提供了服务，公平、有效地传递了重要信息。

附录一：国家统计法的注释范本

导言

这一版本的《统计组织手册》在第二章第五节中讨论了统计立法的一些总体原则，但是没有涉及细节。附录一提供了具体文本，可能有助于希望引入基本统计法或者修改现有法律的国家。应该强调的是，这个“统计法范本”绝非意味着它具有指令性或规范性。它只是要说明各个不同国家在实际统计立法过程中需要解决的问题；本章的某些文字来源于一些实际的统计法。

该范本是为虚构的名为“纳伯兰”（Numberland）的国家编写的，包括两方面内容：

1. 涉及原则并应在所有统计法中都要解决的问题（**黑体字部分**）。在这方面，还要参考联合国统计委员会于1994年通过的《官方统计基本原则》。这些问题常与《原则》涉及的内容直接相关，我们将在对正文的注释予以解释。

2. 替项或选项问题。“替项”部分提出不同的解决方案，但不一定比前文讨论该问题时提出的方案差。“选项”部分与各国具体情况有关；它们对某些国家可能有效，而另一些国家却无法接受。

纳伯兰统计法

注：该法分为三个主要部分：总则（参阅第二章第五节第1小节），讨论统计体系的主要参与方及其作用、职责以及相互作用）；统计运作和数据收集，包括一些针对地理分散型体系的条款（参阅第二章第五节第6小节）；数据保密，包括如何获取受到其他法律保护的信息（参阅第二章第五节第4小节）。

一、总则

1 定义¹²⁶

在本法中：

- (1) “首席统计长官”指纳伯兰首席统计长官；
- (2) “部门”指纳伯兰政府或者地方政府的任何部门、委员会、局、机构或单位，或者两者的任何机构；
- (3) “部长”指纳伯兰部长内阁的阁员；
- (4) “调查对象”指依照本法寻求或者提供有关其本人或有关其活动的任何报告或信息的自然人或者法人；
- (5) “委员会”指纳伯兰国家统计委员会。

2 首席统计长官的任命

根据部长会议的推荐，纳伯兰总统应任命一位官员担任“纳伯兰首席统计长官”职务，任期五年，可以续任。

注：任命固定任期的首席统计长官，有助于保证其职业独立性和防止政治介入官方统计（参阅前面第二章第三节第4小节）。

替项之一

纳伯兰总理应任命一位官员，称为“首席统计长官”。

¹²⁶ 参阅本《手册》第二章第五节第1小节。

替项之二

纳伯兰议会应任命一位官员，称为“首席统计长官”。

替项之三

根据国家统计委员会的推荐，纳伯兰总统应任命一位官员，称为“首席统计长官”。

选项

纳伯兰总统应任命一名负责统计的部长，该部长应担负起首席统计长官的作用。

3 首席统计长官的作用

首席统计长官应当：

- (1) 就纳伯兰政府部门同统计工作计划有关的问题提出意见，并为此与这些部门进行协商；
- (2) 决定用于统计目的的数据的收集方式、数据汇编方式、以及统计数据发布的方式和时间；
- (3) 全面监督本法案的执行情况，管理纳伯兰统计局的运作和员工；
- (4) 代表纳伯兰出席国际统计会议，或者指派纳伯兰统计局一名或多名工作人员执行。

注：本节条款支持首席统计长官的协调作用([1]小节)；他的职业自主权([2]小节)；还可参阅附录二：《官方统计基本原则》，以及他/她的国际作用(参阅附录二：《官方统计基本原则》第九条和第十条)。

4 纳伯兰统计局

应当成立一个统计局，称为纳伯兰统计局，其任务是：

- (1) 收集、编制、分析和出版商业、工业、金融业、社会、经济、环境以及国民总体活动和状况的统计信息；
- (2) 同政府部门进行合作，收集、编制和出版统计信息，包括从这些部门的活动中衍生的统计信息；
- (3) 努力避免重复收集政府部门已经收集的信息；
- (4) 总而言之，促进和发展纳伯兰全国和本国各个地区的综合性的社会和经济统计，并协调对这些统计进行整合的计划。

5 工作计划、发布日期和年度报告

- (1) 在各新财政年度开始的三个月之前，首席统计长官应向部长会议¹²⁷提交下一财政年度的工作计划，列出所有主要的统计资料收集项目和计划出版的出版物，并对相关的支出和收入作出估算；
- (2) 在各新财政年度开始的时候，首席统计长官应公布一项日程，列出该财政年度最主要资料发布的时间。
- (3) 在各财政年度结束之后的三个月以内，首席统计长官应向部长会议提交一份报告，汇报纳伯兰统计局前一财政年度的活动。

注：这一节主要讨论透明性和可说明性的有关问题，二者是《基本原则》的两个重要方面。预告发布日程(前面[2]小节)可以避免统计结果受到政治干预。

¹²⁷ 或者，根据情况，可能是总统、议会或受指派在政治上负责统计的部长。

6 国家统计局委员会

- (1) 应设立国家统计局委员会，其作用是：
 - (i) 就统计工作计划向首席统计长官提出建议；在工作计划提交部长会议时应附上这些建议；
 - (ii) 对首席统计长官提交给部长会议的年度报告进行评审；它的评审意见应附在报告中。
 - (iii) 就其他任何统计问题向首席统计长官提出意见。
- (2) 委员会应当由首席统计长官主持；
- (3) 委员会每年至少召开四次会议；
- (4) 委员会可以成立小组委员会和特别顾问小组；
- (5) 委员会至少有15名成员，他们代表着官方统计最主要的用户群，特别是政府部门、企业界和学术界；
- (6) 委员会成员应当由首席统计长官推荐，部长¹²⁸据此推荐予以任命。他们的任期为四年，可以连任；
- (7) 委员会的议事规则应由部长批准。

注：国家统计局委员会的主要作用是连接统计用户，并藉此提高官方统计的相关性（参阅附录二：《官方统计基本原则》第一条）。由于成立这样一个委员会有许多不同的方式，因此我们在下面列举出上面的一些替项。

替项：

- (1) 部长担任委员会主席，首席统计长官担任副主席；
- (2) 委员会有一名独立主席，首席统计长官为当然成员；
- (3) 委员会有较多或者较少的成员；
- (4) 委员会批准统计工作计划（而不仅仅是对其提供意见）；
- (5) 由委员会推举新成员（委员会本身提出候选人）；
- (6) 由法律规定成员资格（例如，“财政部的一位代表，中央银行的一名代表，经济顾问委员会的一名代表”，等等）；
- (7) 更长或更短的任期。

二、统计运作和数据收集

注：这部分的法律主要涉及数据收集的实际运作，包括接触可能与统计目的相关的政府数据来源。应以最有效的方法收集统计数据，不应使调查对象承担太大的负担（参阅附录二：《官方统计基本原则》第五条）。

1 统计人员

首席统计长官可雇佣必要的专员、普查员、代理人或者其他人员，为纳伯兰统计局收集首席统计长官认为有用的、符合公共利益的统计数据和信息，信息内容包括商业、工业、金融、社会、经济、其他活动等由首席统计长官确定的领域；专员、普查员、代理人或其他人员的职责应由首席统计长官规定。

选项

¹²⁸ 在政治上负责统计的部长。

公务员

部长在必要时可以动用纳伯兰公务员系统任何雇员的服务，根据本法或其他任何法律，执行或实施纳伯兰统计局的任何任务、权力或功能，为实现本法目标而按此动用其服务的任何人员应被视为根据本法雇佣的人员。

注：这意味着政治上负责官方统计的部长有权征用纳伯兰统计局之外的公务员，来履行统计职责；这一点对普查和其他工作也很重要。

签约服务

按合同聘用的任何人员以及这些人员的雇员和代理人，只要是为实现本法目标，根据本法为首席统计长官提供特别服务，应在其提供服务期间被视为根据本法雇佣的人员。

与地方当局的合作

首席统计长官可与地方政府达成协议，规定提供必要的或便利性的安排，以实施或实行本法，特别是规定以下全部或任何安排：

- (1) 地区官员行使根据本法授予任何官员的任何权力或职责；
- (2) 任何地方部门或地方官员收集实施本法案所需的统计或其他信息；
- (3) 任何地方部门或地方官员向首席统计长官提供统计信息。

凡实行本法赋予或授予任何官员的权力或职责的所有地区官员，根据依本节达成的安排，以实现执行该权力或职责为目的，都应视为根据本法所雇佣的人员。

首席统计长官可同地区政府达成协议，以便同地区统计机构交换或向该统计机构传送：

- (1) 针对任何具体统计调查的答复；
- (2) 针对根据本法收集的任何特定类别信息的答复；
- (3) 以(1)和(2)中的答复为基础所取得的任何列表和分析成果。

以实现本节规定的目的而与某一地区达成的协议，只应在该地区的统计机构符合以下条件时才适用：

(1) 该统计机构有法定权力，根据该协议从调查对象那里收集拟用于交换或传输的信息，如果调查对象拒绝或疏忽向该机构提供信息，或者伪造提供给该机构的信息，他将受到法律处罚；

(2) 如果向纳伯兰统计局提供信息，法律禁止该统计机构泄露同样禁止纳伯兰统计局、其官员和雇员泄露的任何此类信息；

(3) 该统计机构的官员和雇员如果泄露了(2)中的任何此类信息，将受到法律处罚。

纳伯兰统计局从调查对象处收集任何此类信息时，都应在收集信息之时，将首席统计长官同其签有此类协议的统计机构的名称告知调查对象。

注：国家统计机构和地方机构之间有多种互动和合作的方式。在某些国家，国家统计机构拥有完全归其管理的地区性机构（通常被称为“垂直体系”），而在另一些国家，地方统计机构属于地方政府的组成部分（“平行体系”）。这两种体系的混合形式也存在。在联邦制国家，地方政府和中央政府之间的关系还有另外的形式。

2 信息共享

首席统计长官可与任一个部门、市政当局或其他团体达成协议，分享收集自某一调查对象的信息。

此类协议应规定：

- (1) 如果存在这种情况，应以通知的方式告知调查对象，该信息是代表纳伯兰统计

局和该部门或团体收集的；

(2) 如果调查对象以书面形式通知首席统计长官，他反对纳伯兰统计局分享该信息，该部门或团体则不得共享该信息，除非该部门或团体经法律授权要求调查对象提供该信息。

注：参阅附录二：《官方统计基本原则》第五条。

选项：

获得记录

任何部门或者任何市政机构、团体、企业或组织，凡可从中获取同本法对象有关的信息的或可有助于填写或修改该信息的，其文件或记录的保管者或负责人，应准许由首席统计长官授权的人员为以上目的获得这些文件或记录，以获取该信息，或有助于填写或修改该信息。

3 虚假或非法信息

任何人，如无合法理由，而：

(1) 拒绝或疏忽回答或故意虚假地回答任何问题，且该问题为获取同本法对象有关的任何信息至为重要，或该问题与此相关，又该问题由根据本法雇佣或视为根据本法雇佣的任何人员提问；或者

(2) 拒绝或疏忽提供任何信息，或尽其所知所信填写要求其填写的调查表，并在根据本法要求他的时间或根据本法要求他的条件返还该表，或者故意提供虚假和误导性信息或实施任何其他欺骗行为，则因任一拒绝、疏忽、或虚假回答或欺骗而被判有罪，并即决判处以不超过.....的罚款，或者不超过.....的监禁，或二者并罚。

4 拒绝允准获得记录

任何人：

(1) 任何部门或者任何市政机构、团体、企业或组织，凡可从中获取同本法对象有关的信息的或可有助于填写或修改该信息的，为其文件或记录的保管人或负责人，拒绝或忽视准许由首席统计长官为此目的授权的任何人员获得该信息；或者

(2) 以任何方式故意阻碍或企图阻碍依据本法雇佣的任何人履行职责即属有罪，并处以不超过.....的罚款，或不超过.....的监禁，或二者并罚。

注：尽管法律的强制手段可能不是获得统计基本数据的理想方法（参阅《手册》第二章第五节第3小节），但是大多数统计法仍然包含一些条款，使统计的数据收集工作有法定性质。

选项

货物编码系统

首席统计长官应当为纳伯兰进出口货物制订一套编码系统，使其能够收集、编辑、分析和出版与这些商品有关的统计数据。

统计数据报表

无论动用或不动用代理人或雇员依据本法收集统计数据，首席统计长官都可以发布命令，向根据本法授权为提供信息的来源的某人发送一份报表。此类报表发送的对象应回答表上的问题，并在不晚于报表上规定或指定的时间或不晚于首席统计长官规定允许的延长期内，将切实保证是准确的表格和回答交还给纳伯兰统计局。

依据所得税法的报表

为了实现本法的目的：

(i) 首席统计长官或者首席统计长官授权的任何人员，可以检查和获得为实现《所得税法》的目的而代表国家税入部长收取的任何报表、证明、申报、文件以及其他记录。

(ii) 国家税入部长应作出安排，使首席统计长官或首席统计长官授权检查这些记录的人员获得这些报表、证明、申报、文件以及其他记录。

海关进出口报表

为实现本法的目的，国家税入部长应作出安排，将纳伯兰进出口报表以及使用的交通工具详细数据送交给首席统计长官。

其他选项

人口普查

(i) 纳伯兰的人口普查应由纳伯兰统计局在.....年.....月举行，之后每十年举行一次；

(ii) 人口普查的方法应能保证，人口计点工作覆盖纳伯兰的每一个区，而该区以每次人口普查时划定的疆界为准。

农业普查

纳伯兰农业普查由纳伯兰统计局在.....年.....月举行，之后每十年举行一次。

普查提问

纳伯兰总统应通过命令，规定在纳伯兰统计局所举行的任何普查中所询问的问题。

注：在某些国家，有关普查的法规是综合性统计法的组成部分；而在另外一些国家，普查要单独立法。

三、数据保密

注：显而易见，个体数据的保密是《基本原则》所关注的一个主要问题。除了《统计法》（下面第11条）中的总体规定之外，统计人员就职宣誓（下面第12条）也经常是统计立法的组成部分。

1 禁止泄露信息

除了依照据本法达成的协议中所规定的任何条件而传递信息以外，以及除了为满足根据本法进行检控的目的以外：

(1) 除非是根据本法雇佣或视为雇佣并经宣誓任职的人员，任何人不得被允许查看为实现本法目的而收集的任何可识别个体报表；

(2) 根据本法案宣誓任职的任何人员，不得以任何手段泄露，或故意导致泄露依据本法收集的任何信息，使得资料泄漏可能导致从任何个体报表中获得的、涉及任何可识别的个人、企业或组织的详情。

2 就职宣誓

首席统计长官以及根据本法雇佣或视为雇佣的任何人员，应在开始执行其职责之前，作出和签署以下誓言或郑重声明：

我，（姓名）_____，谨郑重宣誓（或声明）：我将忠实并诚实地履行纳伯兰统计局员工的职责，遵守《统计法》及其所有相关规则和指令；对于从职务上得知的信息，我将严守秘密，除非获得适当的授权，绝不对外泄露。

根据合同依本法为首席统计长官开展专门服务工作的机构是一法人单位，其首席执行官及其从事此类专门服务的其他官员、雇员和代理人，应在开始履行合同规定的任何职责之前，作出和签署以下誓言或郑重证言：

我，（姓名）_____，谨郑重宣誓（或声明）：我将忠实并诚实地履行（法人

单位名称) _____ 员工的职责, 在执行 _____¹²⁹过程中, 遵守《统计法》及其所有相关规则和指令; 对于从职务上得知的信息, 我将严守秘密, 除非获得适当授权, 绝不对外泄露。

选项

首席统计长官可以按规定授权公开以下信息:

- (1) 与某人或某组织相关、并由该人或该组织以书面形式同意公开的信息;
- (2) 与某企业相关, 并由当时的企业所有人以书面形式同意公开的信息;
- (3) 根据任何法令和其他法律, 公众可以得知的信息;

(4) 与任何一家医院、精神病院、图书馆、教育机构、福利机构、公用事业单位¹³⁰有关的信息, 或者与他类似的非营利性机构的相关信息, 但如果详情可能会与任何此类机构照看的任何单个病人、住内人员或其他人员联系起来, 此类详情则不予公开;

(5) 具体基本单位、公司或企业以索引或目录形式存放的信息, 这些信息透露同它们有关的以下任何、部分或全部内容:

- (i) 它们的名称和地址;
- (ii) 可以同它们联系统计业务的电话号码;
- (iii) 在其经营期间, 它们生产、制造、加工、运输、储存、购买或出售的产品, 或者由它们提供的服务;
- (iv) 无论它们的雇员或从业人员数量是在特定范围以内, 还是构成它们的劳动力人数。

3 信息特许保密

除非依据本法进行的检控, 根据本法向纳伯兰统计局报送的任何报表, 或者调查对象手中拥有的报表的任何副本, 均特准许予以保密, 并不得在任何诉讼中引为证据。

依据本法宣誓的任何人员, 在任何诉讼中, 均不得应法庭、特别法庭或其他机构的要求, 就同执行本法过程获取的信息有关的内容进行口头作证, 或出示任何报表、文件或记录。

4 泄露秘密信息

任何人, 在依本法宣誓以后:

(1) 故意直接或间接地向依照本法不应获得该信息的任何人员泄漏或透露在业期间获得的信息, 且该信息会影响股票、债券、或其他证券、或任何产品或物品的市场价值; 或者

(2) 利用以上(1)小节所述的任何信息, 投机买卖任何股票、债券、或其他证券、或任何产品或物品;

即属犯罪, 应即决裁定处以不超过.....的罚款, 或不超过.....的刑期, 或二者并罚。

选项

冒充纳伯兰统计局员工

任何人, 凡:

- (i) 以从任何人手中获取信息为目的, 冒充纳伯兰统计局员工; 或者

¹²⁹ 参照有关将要执行的任务的合同。

¹³⁰ 公共事业单位指任何拥有、经营或管理以下事业的任何自然人或法人: 通过管道供应石油, 传输或分送煤气、电、钢和水, 收集和处理垃圾和污水, 通过电信系统传送、发射、接收或传输信息; 提供邮政服务。

(ii) 不是纳伯兰统计局的官员、雇员或代理人，而冒称自己根据本法进行调查，即属有罪，应即决裁定处以不超过.....的罚款，或不超过.....的刑期，或二者并罚。

罚款的用途

根据本法所得的全部罚款属于纳伯兰政府，并应上缴税务总长。

附录二：官方统计基本原则

1994年4月11日-14日在纽约举行的特别会议上，联合国统计委员会通过了欧洲经济委员会(ECE)第C(47)号决定所阐明的官方统计基本原则，但修订了序言。现摘要公布该报告*，分序言和原则两个部分。

官方统计基本原则

统计委员会

牢记 官方统计数据是经济、人口、社会和环境领域的发展以及世界上各国和人民相互了解和贸易的至关重要的基础，

牢记 公众对官方统计数据的基本信任在很大程度上依赖于对基本价值和原则的尊重，且这些基本价值和原则是任何社会试图了解自身并尊重其成员权利的基础，

牢记 官方统计的质量以及提供给政府、经济体和公众的数据的质量，很大程度上依赖于公民、企业和其他调查对象的合作 提供恰当而可靠的数据用于必要的统计汇编，依赖于统计数据用户和生产者之间的合作，从而满足用户的需求，

记取 积极从事统计工作的政府组织和非政府组织为制定标准和概念方面所作出的努力，以便在各国之间进行比较，

还记取 国际统计学会的《职业道德宣言》，

认为 欧洲经济委员会于1992年4月15日通过的第C(47)号决议具有普遍意义，

注意到 由亚太经济和社会委员会指定审核该基本原则的统计专家工作小组，于1993年11月在曼谷举行的第八次会议上，原则上同意欧洲经济委员会的意见，并强调这些原则适用于所有国家，

还注意到 非洲计划学家、统计学家和人口学家联合会议于1994年3月在亚的斯亚贝巴举行的第八次会议上，认为官方统计基本原则具有普遍意义，

特批准 本官方统计原则：

一、 官方统计是一个民主社会的信息系统中不可缺少的部分，它以经济、人口、社会和环境状况的数据向政府、经济体和公众提供服务。为此，经过实用性检验的官方统计由官方统计机构在公正的基础上予以编制和发布，使公民实现其获取公共信息的权利。

二、 为了维护对官方统计的信任，统计机构需要以严格的专业态度，包括科学原则和职业道德，决定统计数据收集、处理、存储和发布的方法和程序。

三、 为了促进数据的正确诠释，统计机构须按照统计数据来源、方法、程序的科学标准来发表数据。

四、 统计机构应当对统计数据的错误诠释和错误使用作出评论。

五、 用于统计目的的数据可通过各种来源收集，可以是统计调查，也可以是行政记录。统计机构须按质量、时效、成本和调查负担选定来源。

六、 统计机构为统计汇编而收集的个体数据，无论是涉及自然人还是法人，均须严格保密，并仅用于统计目的。

七、 统计体系藉以运作的法律、规章和措施须公之于众。

八、 国内各统计机构间的协调对达致统计体系内的一致性和效率至关重要。

* 经济和社会理事会官方记录，1994年，增刊 No. 9 (E/1994/29)，第五章。

九、 各国统计机构使用国际通行概念、分类和方法，促进各级官方统计系统的一致性和效率。

十、 双边和多边统计合作有助于改进各国的官方统计体系。

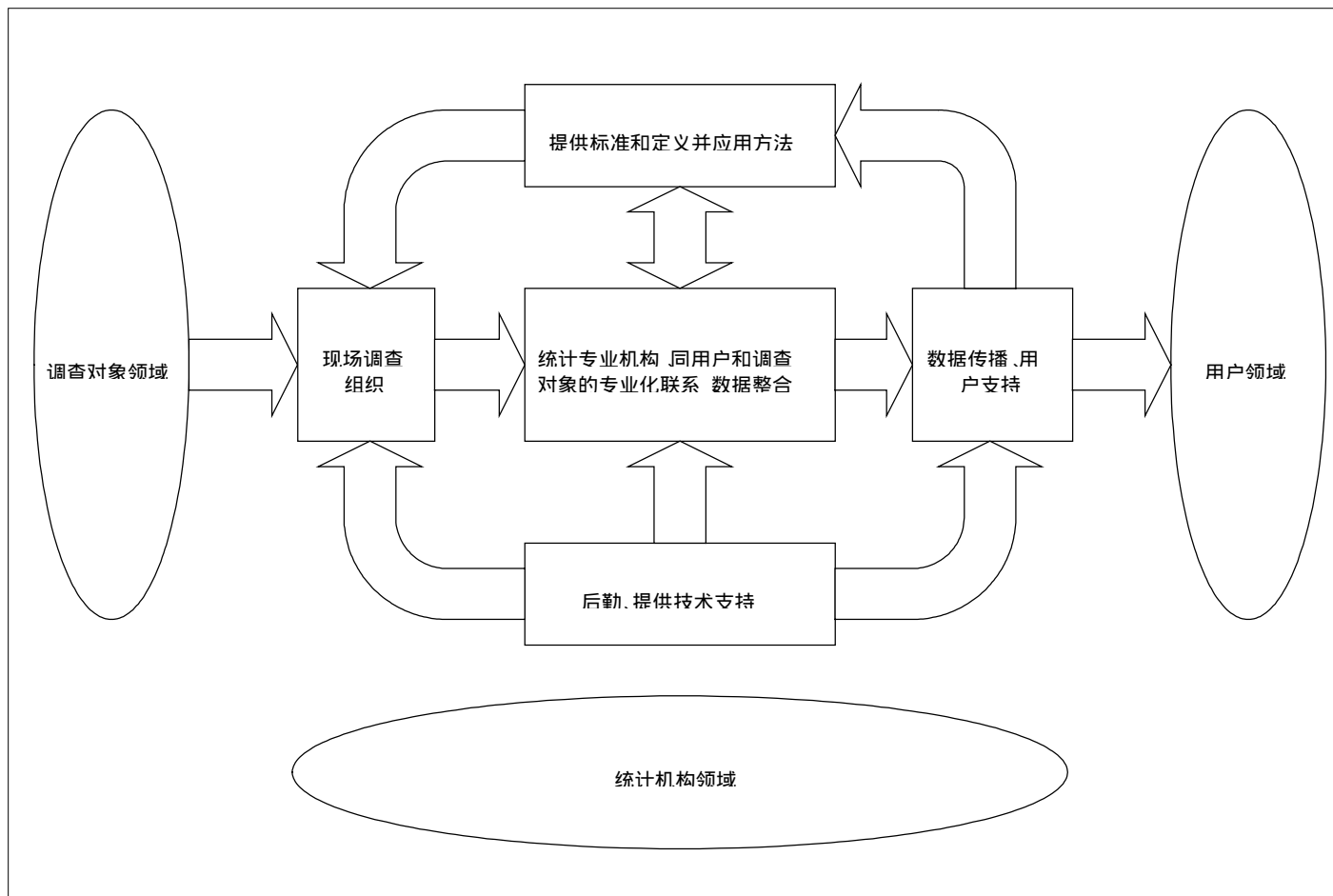
附录三：统计机构职能的可能组织方法图

附录三共包含十二张图表，展示出在正常情况下集中型统计机构履行的最重要的职能。这些图表并非组织机构图。箭头方向代表信息的流向而非上下等级关系。等级关系在很大程度上依赖于各机构的环境，所以不适于在本《手册》中讨论。

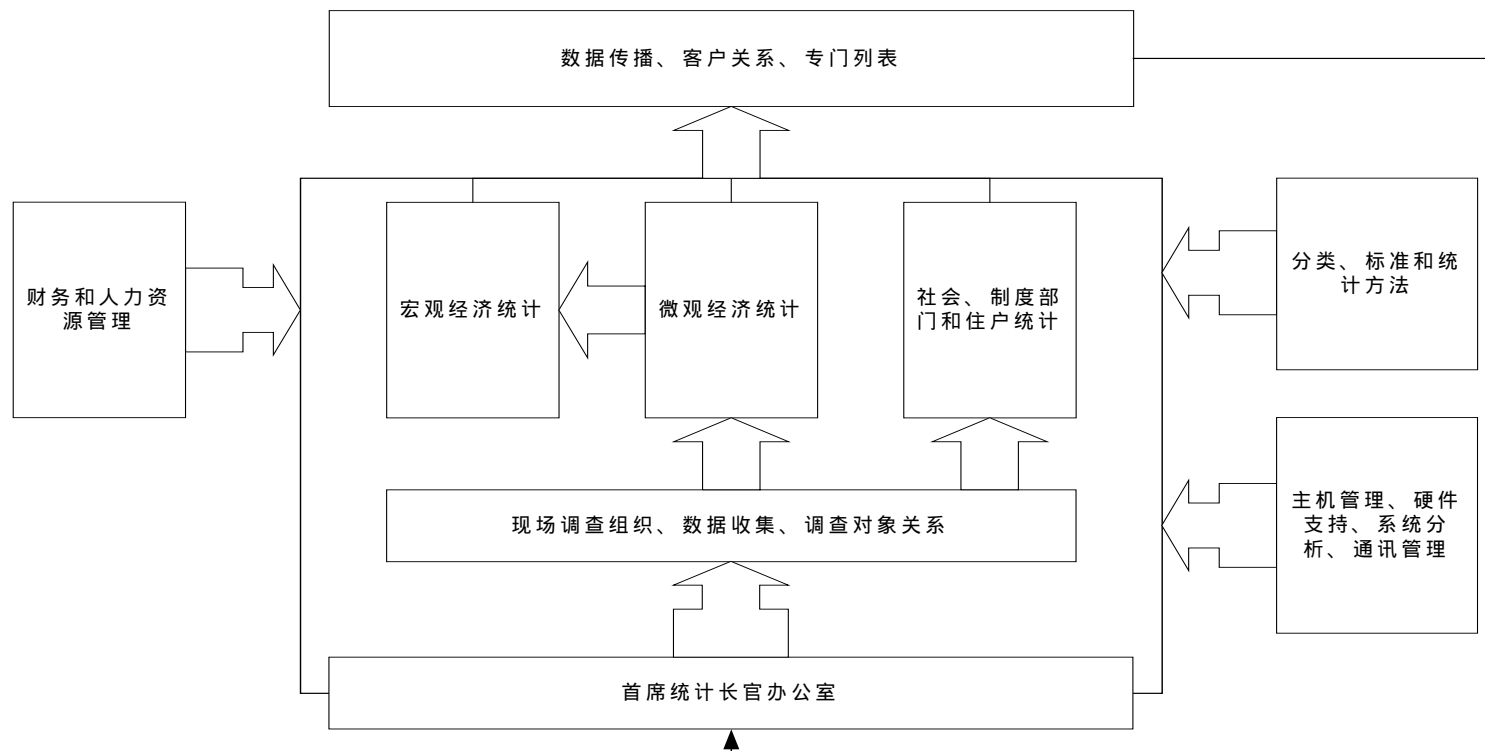
一组活动连接另一组活动的信息流动有许多种，需要对这些流动加以区分。在某些情况下，流动是指令、政策、元数据以及指示。这些流动一般用宽轴窄箭头表示。宽箭头通常表示原始数据或已处理的数据的流动。回馈流动用极细的黑箭头表示。每张图表底部的文字说明什么在流动以及从哪里流动到哪里。还有其他一些流动，但在这些图表中没有表现出来，以便使内容简化。

这些图表提出了本《手册》的三个关键主题。第一，所有现存的组织都是相互连贯的信息处理系统。其次，所有现存的组织都有反馈回路。第三，所有统计机构应该都具有分析和研究的职能。我们在这里完全没有讨论相对大小，也没有讨论谁控制什么。各个管理者可以决定如何实施这些图表所展示的模式，以便与所处的环境相一致。

图表 A.1. 统计机构功能概要

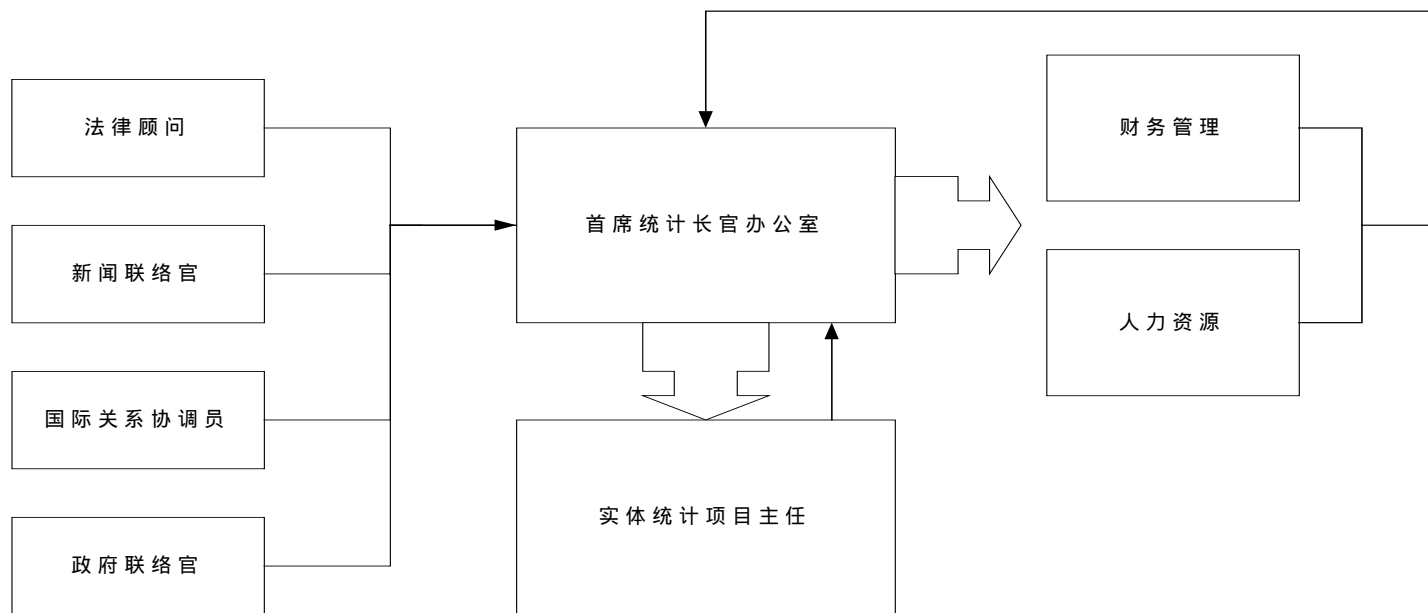


图表 A.2. 统计机构工作结构图：内部功能



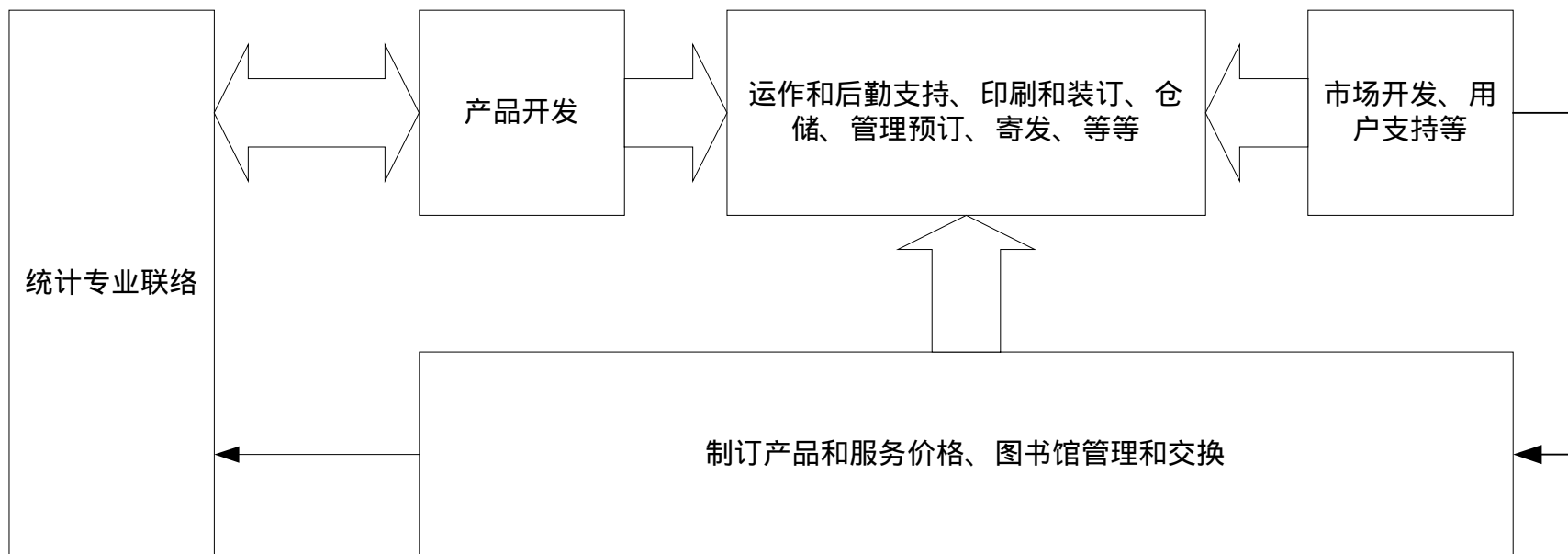
在此按照种类分列的图表中，首席统计长官办公室和财务、人力资源管理单位向专业领域提供政策指导和法律框架。这种情况由宽底箭头表示。在专业部门内部，现场调查组织向主要专业部门提供原始数据，而这些专业部门又将汇总的数据送交给负责宏观经济测算的单位。所有这些单位将汇总数据提供给传播部门，图中用宽体箭头表示。传播和专业单位是向局长办公室提供反馈意见的主要来源。

图表 A.3. 首席统计长官办公室的功能



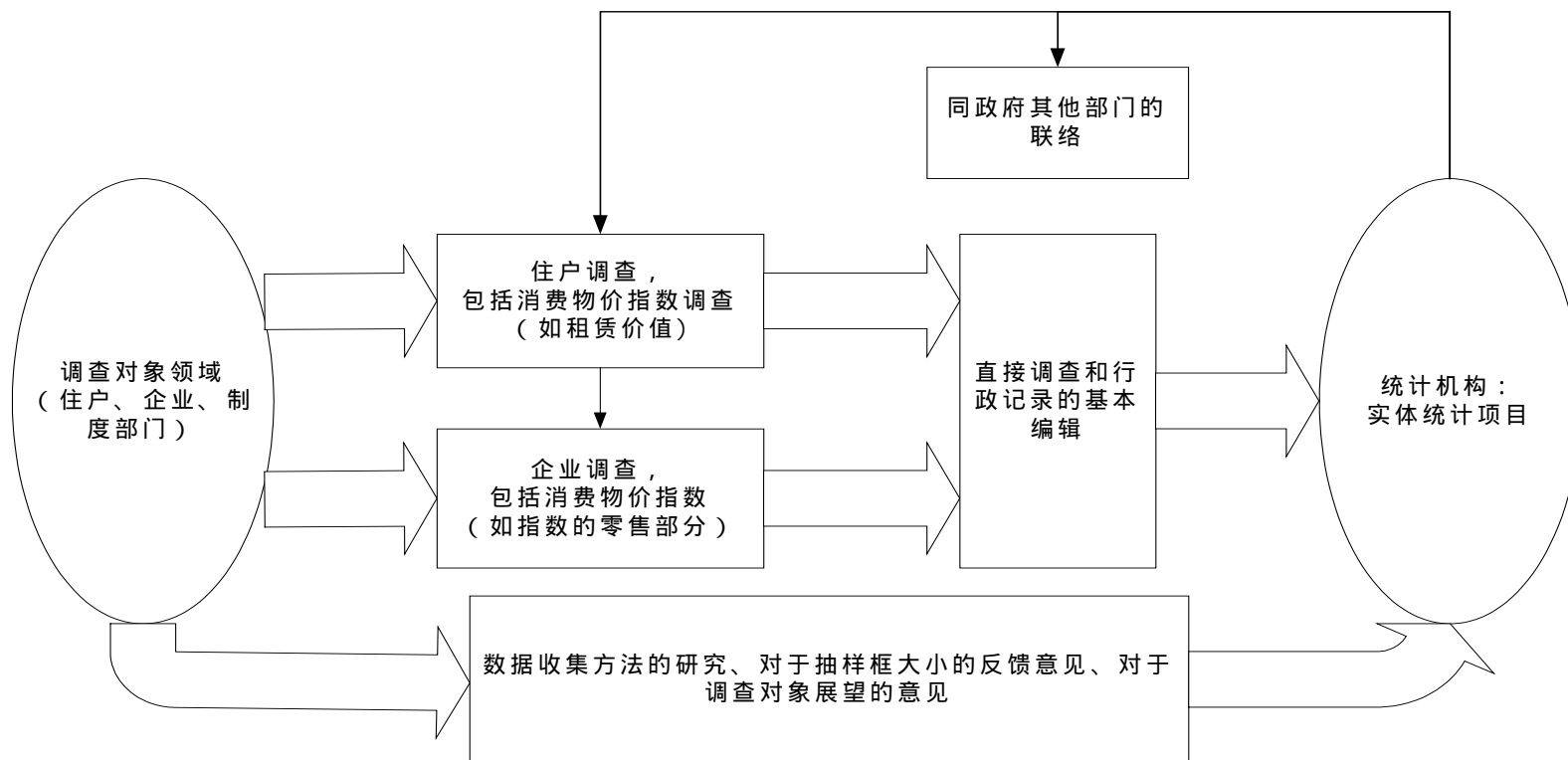
首席统计长官办公室从局内所有部门处接收意见和反馈（细线箭头），并同法律顾问、新闻联络官、国际关系协调员、政府联络官保持密切、直接的接触。该办公室向所有各方发布政策和指令，首席统计长官通过其财务和人力资源管理顾问对该办公室施加管理。

图表 A. 4. 负责传播和用户联系部门的功能



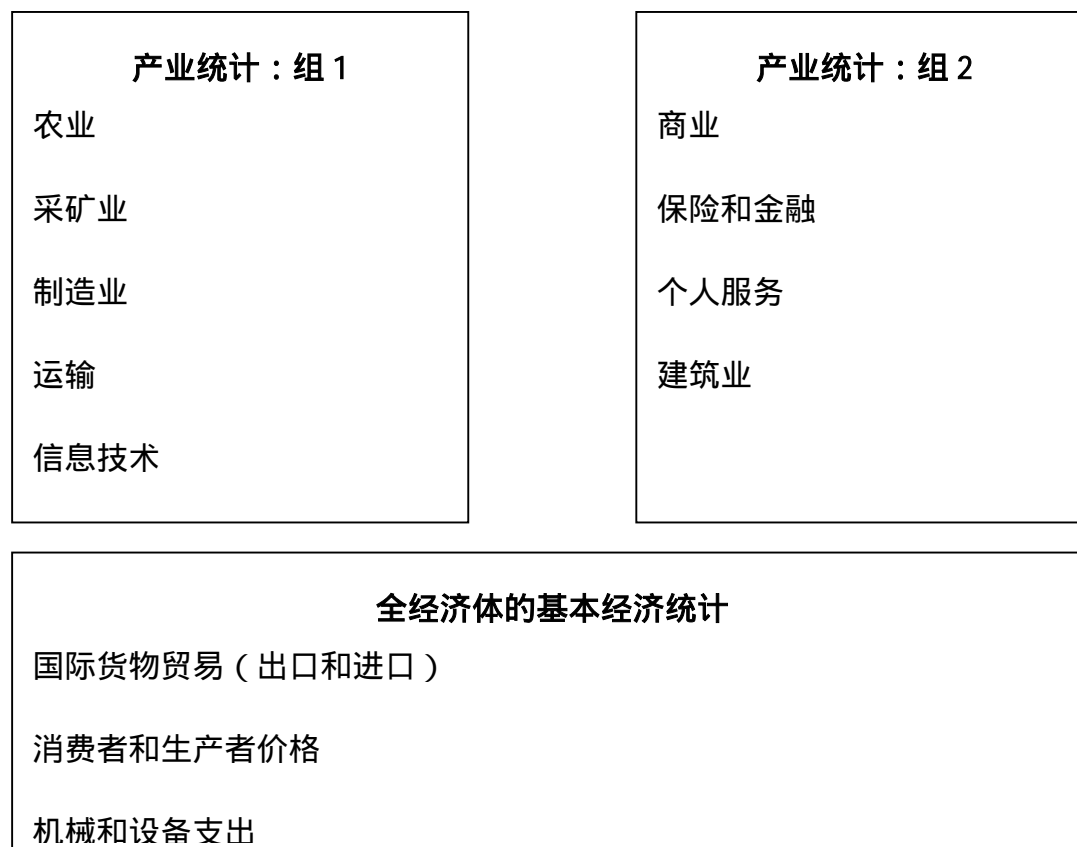
在产品开发 and 统计专业之间存在着一种反复的关系，其中部分工作由双头箭号描述。价格制订工作从出版物发行处得到反馈意见(细黑箭头)。其他位置则是指令：客户告知运作和后勤做什么和怎样做。

图表 A. 5. 一个现场调查组织的功能，包括收集行政记录的能力

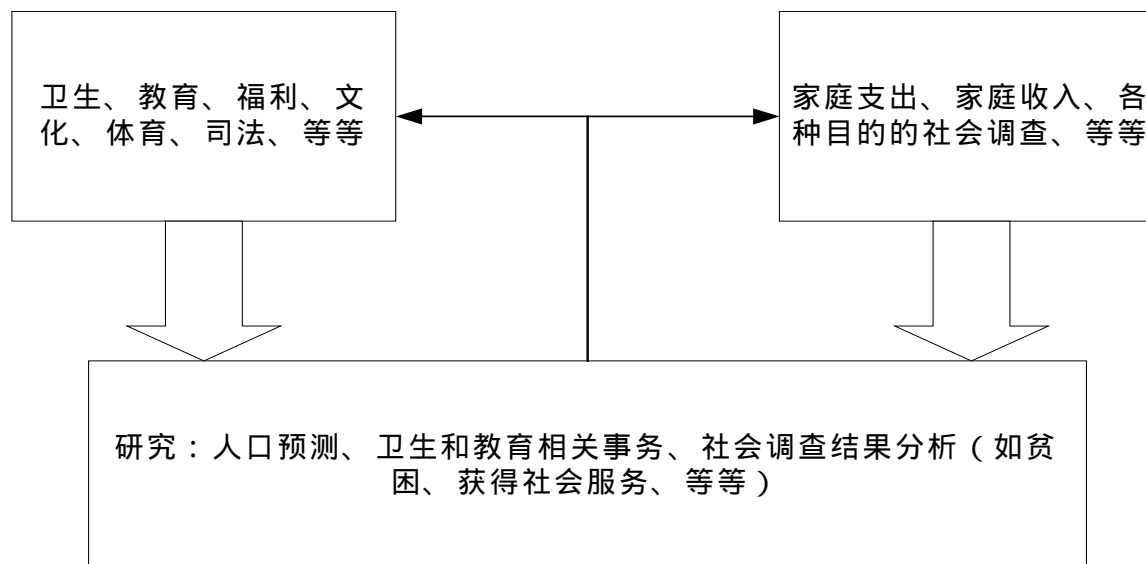


调查对象向现场调查组织提供原始数据，经编辑以后提交给项目单位。开展对方法和对调查对象主导情绪的研究工作，并将其传送给项目单位，以便对调查框架和细节作出变更。

图表 A.7. 按经济统计项目领域细分

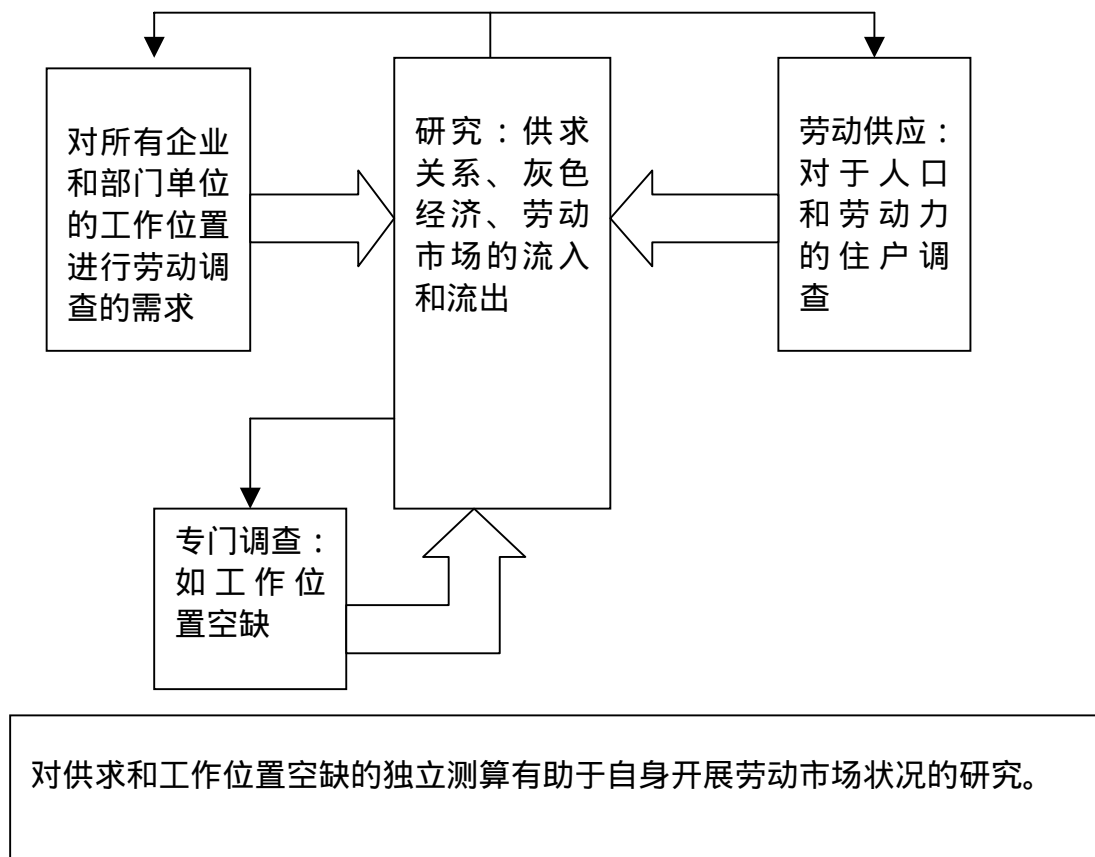


图表 A. 8. 负责住户和制度部门统计的单位内含专业的目录

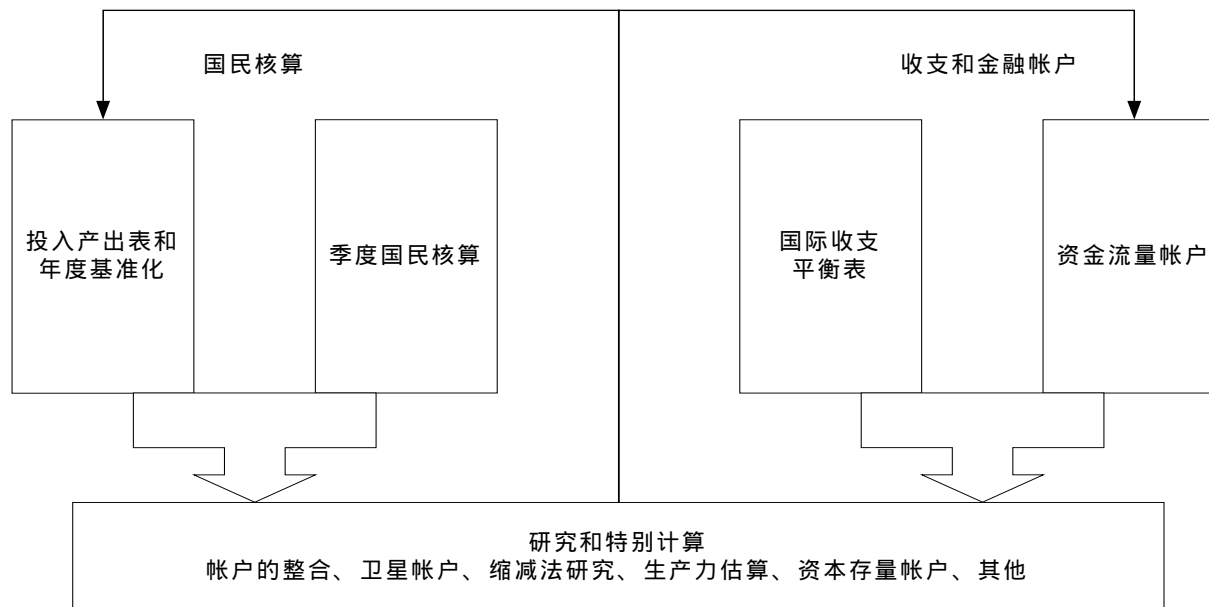


在缺少同国民核算可比的综合性架构的情况下，这一领域的工作需要有一种研究能力，用以评估两个部门收集的基本统计数据，并向它们提供从分析中得出的反馈意见。

图表 A.9. 劳动力市场部门的分析结构

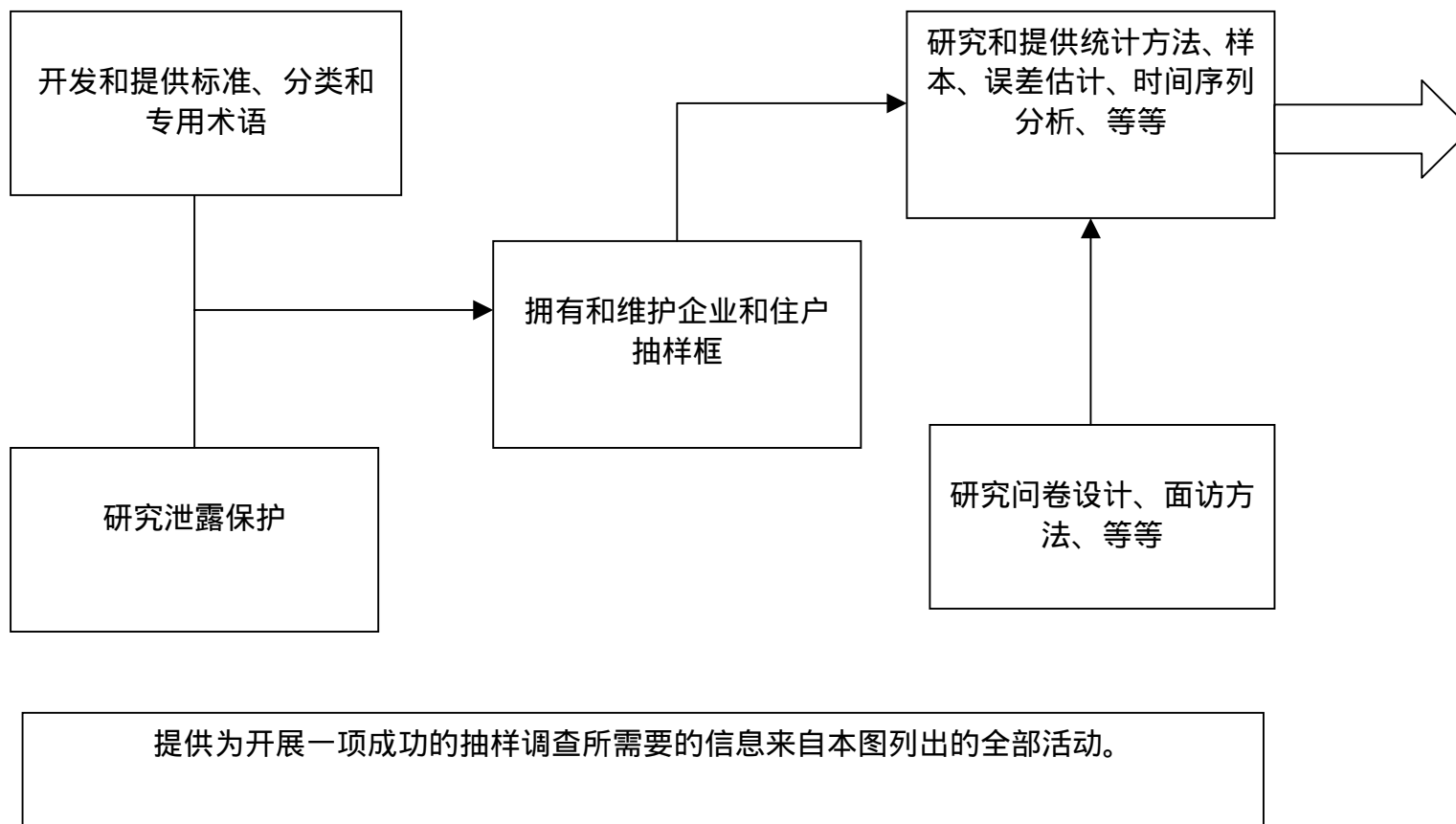


图表 A. 10. 负责宏观经济统计部门的架构



研究部门主要负责整合，因此最好用于向四个参与领域提供整合金融和“实际”数据研究的成果。

图表 A. 11. 负责统计基础设施部门的架构



图表 A. 12. 统计机构技术基础设施部门的功能

