

中央高校基本科研业务费专项资金资助

中国人民大学科学研究基金重大基础研究项目 (11XNL003) 成果

政府统计 国际规范概览

Guidelines for International Principles
and Standards of Official Statistics

主 编 高敏雪 甄 峰

副主编 王文静 张一青

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中央高校基本科研业务费专项资金资助

中国人民大学科学研究基金重大基础研究项目 (11XNL003) 成果

政府统计 国际规范概览

Guidelines for International Principles
and Standards of Official Statistics

主 编 高敏雪 甄 峰

副主编 王文静 张一青



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府统计国际规范概览 / 高敏雪, 甄峰主编. —北京: 经济科学出版社, 2017. 7
ISBN 978-7-5141-8226-2

I. ①政… II. ①高…②甄… III. ①国家行政机关—统计—规范—对比研究—世界 IV. ①C829.1-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 168311 号

责任编辑: 杜 鹏 凌 健
责任校对: 杨晓莹
版式设计: 齐 杰
责任印制: 邱 天

政府统计国际规范概览

主 编 高敏雪 甄 峰
副主编 王文静 张一青

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编辑部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp_bj@163.com

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

889×1194 16 开 41.25 印张 1200000 字
2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8226-2 定价: 198.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

组编单位：中国人民大学国民经济核算研究所

参编人员（姓氏笔画排序）

中国人民大学

卫晓宇	王子琛	王文静	王娟	王鹏	王聪	冯凯
刘子瑞	刘丹丹	刘思敏	刘煜哲	刘璐	关武阳	苏兴国
李静萍	李璐	吴应子	吴淑丽	张一青	张芸霞	张滢元
武竞	昌先宇	周宣宇	周航	袁东学	贾向丹	徐婉漪
留杰	高洁	高敏雪	黄秋莹	盛剑	韩泽宇	景向
程豪	鲁焜	甄峰	管乐	黎煜坤	穆旖旎	鞠学桢

其他单位

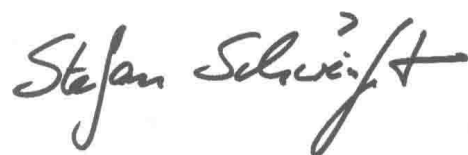
王萍（国家统计局统计设计管理司）
刘茜（新疆财经大学统计与信息学院）
许晓娟（对外经济贸易大学国际商学院）
何静（北京中医药大学管理学院）
陈谢晟（商务部服务贸易和商贸服务业司）
徐礼志（延安大学经济与管理学院）
葛金梅（中国民航科学技术研究院航空经济研究所）

序

官方数据是测量和理解世界变化的有用工具。一个跨时间可比的官方数据系统，可以实现对发展的评估，在政策研究与制定中发挥至关重要的作用。一个跨国别可比的官方数据系统，可以实现国与国之间的信息交换，进而对各国发展进行比较，将来自不同国家的数据汇总起来从区域（比如亚太地区）视角进行分析。联合国统计委员会制定了多项国际标准和方法，以便所有国家能够使用同一种“统计语言”。联合国统计司为联合国统计委员会提供支持，负责发布国际标准，收集数据建立支持发展的全球数据库，并协助各国在各自历史、经济、文化和社会环境下实践国际标准。

近几十年来，中国官方统计发展迅速。中国在理解国际标准、遵循国际经验与建议方面做出了巨大努力；与此同时，中国在官方数据收集和应用方面的实践也为国际标准的进一步发展做出了贡献。《政府统计国际规范概览》是体现中国官方统计机构与联合国系统间密切联系的产物。这部著作摘选了联合国统计司和其他国际与地区机构多达 200 余篇文献，介绍每一部国际标准和规范的内容结构、背景及其版本变化，内容丰富，其出版毫无疑问将会提高中国对国际规范的理解，推动中国与国际组织的互动。

在此，我向政策制定者、研究人员和官方数据使用者推荐这部著作。我们都在为提高中国和联合国系统的官方统计而努力，相信大家能够在书中发现有价值的信息。



联合国统计司 司长

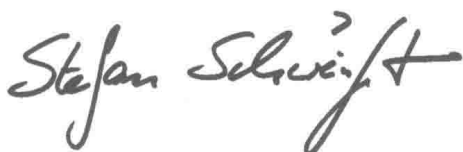
2016 年 10 月 20 日

Foreword

Official data is a useful tool to measure and understand the change of the world. An official data system, which is comparable over time, allows to assess development and is essential and important for research and policy making. An official data system which is comparable across different countries, allows to exchange meaningful information among countries, to compare development among countries and to aggregate data from different countries to analyze a regional perspective, for instance for the Asia/Pacific continent. The United Nations Statistical Commission has developed international standards and methods to allow all countries to speak the same ‘statistical language’. The United Nations Statistical Commission is supported by the United Nations Statistics Division (UNSD), which disseminates the international standards, collects data for a global database to support development and assists countries around the world in the implementation of the standards, taking into account the country specific historic, economic, cultural and societal circumstances.

Official statistics in China has developed fast in recent decades. It has made great efforts in understanding international standards and following international experiences and suggestions. Meanwhile, the Chinese practice of official data collection and application has also contributed to the further development of international standards. Guidelines for International Principles and Standards of Official Statistics comes as an important medium between official statistics agencies of China and the UN system. It presents an introduction and analysis of the structure and background of each international standard and principle and its evolution over various versions. The rich contents of more than 200 documents from not only UNSD but also other international and regional agencies will undoubtedly enhance China’s understanding of international principles, and promote the interaction between China and international organizations.

I hereby would like to recommend this publication to policy makers, researchers and official data users. I believe that all will find the valuable information in these pages useful as we strive together to enhance official statistics in both China and the UN system.



Director

United Nations Statistics Division

20 October 2016

序

国际统计规范的重要性常常被低估。数据使用者很少关注数据背后的定义，研究机构的统计课程也很少将统计规范放在重要位置。

然而，统计规范对于统计数据生产和解析具有十分重要的作用。《国民账户体系（2008）》是一个很好的例子，它为各国国民账户的编制提供了一个综合、一致的参考框架，以此保证其数据具有时间和国际可比性——这一点在一个因全球化而紧密联系的世界里显得尤为重要。对用户而言，诸如 SNA - 2008 这样的统计规范为其提供了理解数据测量内容、正确解析数据的钥匙。

为此，我十分欣喜地看到这样一部展示和评论众多重要国际统计规范的图书问世。尤其令人高兴的是它是用中文出版的，通过这样一部综合出版物，可以让一个庞大的新的读者群接触并了解这些规范和标准。

许多统计规范得到了联合国统计委员会的核准，OECD 在其中扮演了重要角色。仍以 SNA 为例，OECD 为该标准各个版本（1953 年版、1968 年版、1993 年版和 2008 年版）的成功推出付出了努力，包括提供的投入和专业咨询意见。OECD 还对其他许多领域的标准规范提供了支持，从价格统计到企业统计，从综合环境—经济核算体系到信息社会指标，最近关于收入分配、消费和财富统计，以及主观幸福感的测量等。可以说，在 OECD 所有统计工作中，有很大一部分是推动统计标准的开发，以满足人们对概念明确、具备国际可比性的数据的潜在需求。

规范只有实施方能显其效用。因此，推动统计规范的应用实施是 OECD 统计工作的另一项重要任务，其中就包括与 OECD 各成员国以及与中国这样的重要伙伴国的密切合作。2015 年，OECD 和中国签署了谅解备忘录，并确定了合作领域。这部著作的出版，无疑会加强对国际规范的认识，深化双方的相关合作。

我在此谨就该著作出版向作者表示祝贺！我相信这将促进现有国际统计规范被中国统计工作者和数据用户所了解，并帮助他们在未来的工作中更加全面地理解和应用这些国际统计规范。这将有益于推动中国规划和实施其经济社会进步的实践，并在全球视角下推动世界对这一进步的可。



OECD 总统计师，统计部主任，巴黎

Foreword by Martine Durand, Chief Statistician of the Organisation for Economic Co-operation and Development

The importance of international standards in statistics is easily under-estimated. Users of statistics often pay little attention to the concepts underlying data, and standards rarely feature in the statistics curricula of academic institutions.

Yet standards are vital to the production and interpretation of sound statistics. The 2008 System of National Accounts may serve as an example. It provides a comprehensive and universal frame of reference for compiling the accounts of nations. This makes data comparable over time and internationally—which becomes ever more important in a globalised and interconnected world. From a user perspective, standards such as the SNA 2008 provide the key to understanding what has been measured and how best to interpret the figures.

It is therefore with great enthusiasm that I welcome this publication which lists and reviews the most important international statistical standards. It is particularly gratifying to see such a comprehensive publication being issued in Chinese, which will make knowledge of these standards accessible to a large new audience.

While many standards have been approved by the United Nations Statistical Commission, the OECD has been a vital contributor to their development. Again, the SNA is a case in point, as we have made considerable efforts to provide input and expertise to each successive edition of this standard (1953, 1968, 1993, and 2008). But we have also contributed to standards in many other fields, from price statistics to enterprise demography, from the Integrated System of Environmental-Economic Accounting to Indicators of the Information Society, and more recently in the field of distribution of income, consumption and wealth and of subjective well-being. Indeed, a significant portion of all the statistical work at the OECD is devoted to advancing standards to meet emerging demands for conceptually sound and internationally comparable data.

Of course, standards are only useful when implemented, so putting them to work is another pillar of OECD statistical activity. This includes work with our Member countries but also with our Key Partners such as China. A Memorandum of Understanding between the OECD and China was signed in 2015, setting out areas of co-operation. This publication will help deepen our co-operation by its comprehensive overview of international standards.

I congratulate the authors for producing this volume. I am confident that it will make existing international statistical standards more accessible to Chinese compilers and users of statistics, and thus help them to fully implement and comprehend international statistical standards as they continue to evolve. This should be of considerable benefit to China in planning and tracking its economic and social progress, and it will help the world to view this progress in a global perspective.



Chief Statistician and Director, OECD Statistics Directorate, Paris

序

政府统计是一项复杂的系统工程，它涉及经济、社会、人口、资源环境等众多领域，涉及一系列基本概念、基本分类、基本指标定义和口径范围等各种理论问题，涉及数据调查、采集、加工和统计指标计算等各种方法问题，涉及统计机构、调查对象和用户之间的沟通与组织协调问题，涉及保证统计数据质量的一系列基本准则问题。这些问题是世界各国政府统计共同面对的问题。同时，一个国家的政府统计数据不仅用于研究本国的经济、社会、人口、资源环境等领域的发展变化情况，还用于研究全世界或世界某一部分上述领域的发展变化情况；一个国家的政府统计数据不仅拥有国内用户，还拥有大量的国外用户。因此，政府统计具有很强的国际特征。政府统计的这些特点决定了它需要统一的国际规范。

长期以来，联合国、国际货币基金组织、经济合作与发展组织等国际组织在总结世界各国特别是发达国家政府统计理论研究成果和实践经验的基础上制定了一系列国际规范，用于指导和规范世界各国政府统计工作。这些国际规范对于推动世界各国尤其是发展中国家政府统计工作的发展，提高政府统计能力、统计数据质量和统计服务水平，实现世界各国政府统计数据的国际可比性，发挥了重要作用。

改革开放以来，伴随着经济社会的快速发展，中国政府统计取得了长足发展。例如，在统计分类方面，建立和不断完善了一系列分类标准，包括国民经济行业分类、统计用产品分类、居民消费支出分类等国家分类标准；在国民经济核算方面，实现了由适应高度集中的计划经济体制需要的物质产品平衡表体系（MPS）向适应市场经济体制需要的国民账户体系（SNA）的转变，建立了国内生产总值核算、投入产出核算、资金流量核算等一系列国民经济核算制度；在国际收支核算方面，建立了国际收支平衡核算和国际投资头寸核算制度；在价格统计方面，实现了居民消费价格、工业生产者价格、农业生产者价格等一系列价格调查和指数编制方法的改革；在住户调查方面，实现了城乡住户调查一体化改革；在劳动力统计方面，建立了全国月度劳动力调查制度；在统计服务方面，向国家宏观管理部门、社会公众和国际社会提供了日益丰富的统计服务产品。

改革开放以来中国政府统计的迅速发展，是中国经济社会迅速发展推动的结果，是国家宏观管理和社会用户需求引导的结果，也是国际统计规范与中国实际相结合的结果。例如，中国国民经济行业分类国家标准就是依据联合国组织制定的国际标准产业分类，结合中国经济活动实际情况制定的；中国国民经济核算制度就是依据联合国等国际组织制定的《国民账户体系》，结合中国的资料来源和用户需求情况制定的；中国国际收支核算制度就是依据国际货币基金组织制定的《国际收支手册》，结合中国的对外经济统计资料状况和用户需求情况制定的。可以这样说，如果没有改革开放以来中国经济社会的重大发展，就没有中国政府统计的重大发展；如果没有中国政府统计机构充分地学习、消化和吸收国际组织制定的一系列国际规范，也就没有中国政府统计的重大发展。政府统计国际规范对于中国政府统计的发展起到了重要的推动作用。因此，中国政府统计是国际规范的受益者。今后，我们还需要继续深入学习研究政府统计国际规范，推动中国政府统计进一步发展，使之更好地服务于国家宏观管理、社会公众和国际社会，更好地服务于国家经济社会发展。同时，我们要积极参与政府统计国际规范的研究制定，将中国政府统计经验逐步纳入国际规范之中，实现从国际规范的受益者向贡献者和受益者的双重身份转变。要做到这一点也需要我们继续深入学习研究政府统计国际规范。由中国

人民大学国民经济核算研究所高敏雪教授牵头完成的《政府统计国际规范概览》，为我们继续深入学习研究政府统计国际规范提供了一部重要的参考文献。

中国人民大学国民经济核算研究所是中国人民大学统计学院与国家统计局国民经济核算司共建的研究机构，高敏雪教授担任研究所主任。多年来，高敏雪教授一直致力于政府统计研究。她率领她的研究团队曾经承担联合国等国际组织制定的《国民账户体系 2008》、《环境经济核算体系 2012》等国际规范文件的中文翻译。从 2011 年开始，在国家统计局统计科学研究所研究项目和中国人民大学科学研究基金重大基础研究项目支持下，她率领她的研究团队对政府统计国际规范进行了系统深入的研究。这是一项重大的系统工程，高敏雪教授和她的研究团队进行了不懈的努力，《政府统计国际规范概览》就是这项研究的重要成果。这部著作研究介绍了 200 多部政府统计国际规范，内容涉及政府统计的基本准则、组织管理、分类标准、数据发布以及经济、社会、人口、资源环境等各领域统计技术手册。它对于中国政府统计工作者以及利用政府统计数据研究经济、社会、人口、资源环境问题的中国官员和学者具有重要的参考价值。作为一名长期从事政府统计工作的专业人员，我认识到这部著作的重要意义。我要感谢高敏雪教授及其研究团队所付出的艰苦努力，并愿意将这部力作推荐给大家。

许宪春

国家统计局 副局长

2016 年 10 月 8 日

Foreword

Official Statistics is a complicated systematical framework. It covers wide areas economics, society, population, resources and environment, it engages both theory framework like basic conceptions, classifications, definition of indicators and statistical scales, and methods like sampling, survey, aggregation and calculation of statistical indicators. Furthermore, it relates not only organization and coordination of statistical institutions, interviewees and users of the data products, but also a series of basic standards to maintain the quality of statistics and relative data products. All of the above are challenges to the official statistical agencies all over the world. Meanwhile, the data of official statistics will be used not only in doing research on the development of economics, society, population, resources and environment in one certain country, but also in comparing study of the world, or part of the world. The clients of official data may include not only domestic users, but also international users. Obviously official statistics has the character of internationalization, which requires it to have international standards.

Based on a long-term theory and practice summary in the experiences of member countries, especially developed entities, international organizations like the United Nations (UN), International Monetary Fund (IMF), Organization of Economics Cooperation and Development (OECD) and other organizations have a certain number of basic international standards to guide and regularize official statistics worldwide. These standards play an important role in improving official statistics, especially in developing countries, in the area of ability construction, quality of data and statistical service. Moreover, these standards are the foundation of improving an international comparative framework of official statistics around the world.

With the fast development of economics and society after the opening and reform in China, official statistics in China has achieved great progress in the past decades. It has improved a series of classification standards, including National Economical Industry Classification, Product Classification for Statistics, Household Consumption Expenditure Classification etc. It has transferred the national accounts from planned economy based Material Product System (MPS) to the market economy based System of National Accounts (SNA), and founded the mechanism of national accounts system like the gross domestic products accounting, input-output accounting and capital flow accounting. In the area of balance of payment, China has established the system of balance of payment accounting and accounting of international investment position. In the area of price index system, China has realized the reform of survey system and index compilation methods in calculating the consumer price index, industrial producer price index and agricultural producer price index and so on. In the household survey, China has unified the two systems of rural and urban households' survey systems. In labor statistics, China has set up a monthly labor survey system already. In public statistical service, more and more statistical products are accessible to national administration ministries, public community and international society.

The fast development of official statistics in China is attributed not only to the fast economic and

social development, but also to the request of the national macro administration and public society. Furthermore, it is also considered as a fruit by the unification of national standards and international standards of official statistics. For example, the National Economical Industry Classification is an international standard of industrial classification based on the United Nation's standard and Chinese practice of economic activities. National Accounts System in China is also a standard based on both UN system of national accounts and resources of data and materials of economic units and the request of clients. Chinese balance of payment manual is a manual based on IMF standard and Chinese foreign related economic statistical data and materials and request of its clients. It is undoubtedly to say that great development of China's economic and social system is based on the opening and reform. Similarly, the great progress of Chinese official statistics is based on the learning, digesting and absorbing international standards from international organizations. Those international standards of official statistics have greatly improved the development of Chinese official statistics. Meanwhile, Chinese official statistics is the beneficiary of international statistical standards. China will continue to further study on the international standards of official statistics, so that Chinese official statistics will provide a better service to the state's administration, public request and international society, and improve the sustainable development of Chinese economy and society. At the same time, China should take a more active role in joining the research and updating of international standards of official statistics, and try to involve Chinese practice and experience to international standards, so that China will develop itself from a pure beneficiary to both beneficiary and contributor. Editing of the book, Guidelines for International Principles and Standards of Official Statistics, leads by Professor GAO Minxue in Research Institute of National Accounting, Renmin University of China, gives us a chance of learning thoroughly about international standards of official statistics. The book will also be an important reference in certain area.

The Research Institute of National Accounting, Renmin University of China, is a co-funded institution by School of Statistics, Renmin University of China and Division of National Accounting, National Bureau of Statistics. Professor GAO Minxue is the founding director of the institute. Professor GAO has a long-term experience in doing research on official statistics. She is a leading editor and translator of UN standards like the System of National Accounts 2008 and the System of Environmental-Economic Accounting 2012. Since 2011, supported by National Bureau of Statistics and Renmin University of China, Professor Gao and her research team have made remarkable progress on the research of international standards of official statistics. They have done a great systematical framework by finishing the book with more than 200 international standards of official statistics, which includes generic statistical process, organizational framework, classification standards, data releasing, and multiple areas standards of economic, social, population, resources and environment. It will give great support to Chinese researchers, officials and data clients to use Chinese data and other statistical products. As a professional of long-term work in official statistics, I would like to emphasize the importance of this book. I appreciate the great efforts of Professor GAO Minxue and her research team, and sincerely wish to recommend this book to the readers.

许宪春

Deputy Commissioner of NBS China

8 October, 2016

编者前言

本书书名拆开来，是三个关键词：政府统计，国际规范，概览。以下围绕这三个关键词做一些说明，借以回答以下三个问题：（1）这是怎样性质的一部书；（2）为什么要编这样一部书；（3）这部书是这么编出来的。

（一）关于政府统计

什么是政府统计？

在国际文献中，政府统计作为专有名词有多种大体类似的表述，对应的英语表述分别有：Government statistics、Official statistics，以及 National statistics、Public statistics 等。从这几个可以混用的英文词语的前置词中，我们大体可以有一些感觉：政府统计是官方的，是在政府主导下完成的，是关于整个国家的，是具有公共性质的。

联合国统计委员会通过的《官方统计的基本原则》开宗明义第一条说：“官方统计是一个民主社会的信息系统中不可或缺的组成部分，它为政府、经济体和公众服务，提供有关经济、人口、社会和环境情况的数据。为此，官方统计机构应公正地编集和提供证实具有实际用途的官方统计，让公民行使其获得公共信息的权利。”^①从这段话中，我们可以提取出有关政府统计的基本要素。

- 是一个国家和社会的信息系统的组成部分；
- 由官方统计机构编纂并提供统计数据；
- 数据内容丰富，覆盖经济、人口、社会和环境各方面状况；
- 所提供数据属于公共信息，公民有权获得；
- 用户广泛，覆盖政府、各类经济体以及社会公众。

借助于《中华人民共和国统计法》（第一条和第二条），政府统计就是“各级政府统计机构和有关部门”运用各种统计方法和手段“对国民经济和社会发展情况进行统计调查、分析，提供统计资料和咨询意见，实行统计监督”的各种活动，其中包含两个带有中国特色的要点：

- 应依法统计；
- 其职能可以从提供统计数据延伸到统计分析、统计咨询以及统计监督。

综合以上要点，结合政府统计工作的组织方式及运作过程，以下拟以回答问题的方式帮助读者了解政府统计的功能定位和基本性质。

第一个问题：政府统计是干什么的？这关系到政府统计的职能。

政府统计以提供有关国家基本国情国力的统计数据为基本职能。首先要通过调查或者其他方式搜集基础数据，然后进行加工，形成具有综合特征的统计数据，最终发布数据。除了提供数据这一基本职能之外，在特定情形下，政府统计的职能还可能延伸到对数据的分析解读、甚至涉及对当前状况的判断。在中国，政府统计一直将自身职能做比较宽的定位，从调查延伸到分析、从提供数据延伸到统计咨询和统计监督，并且通过写入法律条文（《中华人民共和国统计法》）予以明确。

^① 联合国经济及社会理事会决议：官方统计基本原则。http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-Rev2013-C.pdf

第二个问题是：政府统计应该提供哪些方面的数据？这牵涉到政府统计的内容。

并不是所有统计数据都是由政府统计提供的，在不同国家，政府统计覆盖的范围和详细程度也会有很大差别。但可以明确的是，政府统计所涉内容都与国家的基本国情国力和基本发展状况有关，包括人口、经济、社会、环境等方面。具体到中国，我们可以通过每年年初国家统计局发布的《国民经济和社会发展统计公报》获取一个大概印象，其中涉及的专题包括：综合（含人口、经济增长、就业、物价、财政、外汇储备），农业，工业和建筑业，固定资产投资，国内贸易，对外经济，交通、邮电和旅游，金融，人民生活和社会保障，教育、科技和文化体育，卫生和社会服务，资源环境与安全生产^①，可谓覆盖了经济社会生活的方方面面。

第三个问题是：为什么要由政府统计提供这些数据？

这与此类数据本身的公共产品属性有关。首先是此类数据生产的难度：横向看其内容覆盖面非常宽，纵向看其统计范围覆盖面非常大，相当大一部分数据要求定期、连续发布。其次是此类数据的需求特性：是普遍性的、标准化的、非排他的，其生产和提供难以借助于市场来运作。可以说，只有政府才具有能力调动各种资源进行数据生产，全方位地提供这些数据，不仅是对应的人力财力资源，还包括以立法形式强制要求所有被调查者提供数据的公权力；也只有政府才能超越局部利益诉求，具有发布这些数据的公信力。

第四个问题是：政府统计是如何组织实施的？这牵涉到政府统计的组织问题。

政府统计是由政府机构主导下完成的，但不能简单地说所有政府统计数据都是由国家统计局（以及各级统计局）生产的。事实上，政府统计的组织架构有不同模式，若非高度集中模式，政府统计有可能存在于几乎所有的政府职能部门之中。在中国，国家统计局是政府统计的综合管理部门，但大量具体统计工作会存在于诸如工信部、商务部、教育部、环保部、交通部等职能部委部门之中，可能由专门的统计机构负责，也可能只是作为一项职责存在于各种业务机构之中。

第五个问题是：政府部门如何做统计？这涉及政府统计工作流程。

一般而言，从一个统计项目出发，其工作过程大体包含以下环节：统计设计、统计调查、统计数据审核加工、统计数据发布，以及贯穿整个过程的统计数据质量评估。当然，面对不同统计内容和不同数据资源，上述各环节可能有不同的侧重点。从数据源考虑，一种情况是利用政府部门在管理过程中形成的行政记录，生成统计数据，另一种情况则是要面向社会开展大范围的实际调查，然后将调查资料处理加工成具有综合性质的统计数据。

最后一个问题：统计部门如何为数据用户提供服务？

作为公共产品，政府统计数据使用者分布广泛，按照属性划分，大体区分为：政府，为公共管理而使用统计数据；企业，为经营决策过程中了解宏观背景而使用统计数据；公众，出于对国家公共事务的关注和了解而使用统计数据；研究者，为进行科学研究而使用统计数据^②。统计部门应该保证政府统计数据最大限度的公开化，应力求统计数据公共查询渠道多元化并保持畅通，在提供统计数据的同时应该公布有助于了解数据产生背景的辅助信息，大多数统计数据应免费提供。中国在很长时间内特别强调政府统计要为“领导”服务，实际上就是为政府本身（尤其是一些综合性政府管理部门）服务，这种情况在逐渐发生变化，其用户群已经扩展到如上述所述的各个层面，并为国外所关注。

可以看到，政府统计是一个很复杂的系统：覆盖全面，内容复杂，专业性强，用户需求多元化。要实现其职能，政府统计必须要有一系列指导性文件，对相关概念、规则、技术方法、组织操作流程做出规范，一方面是为统计实施提供技术保障，另一方面则可以为数据用户更好地了解和应用统计数据提供便利。这些指导性文件可以统称为“政府统计规范”。

^① 可参见国家统计局每年2月发布的《中华人民共和国国民经济与社会发展统计公报》。http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228_1467424.html

^② 参见联合国《统计组织手册（第三版）：统计机构的运作和组织》第三章。

(二) 关于政府统计国际规范

政府总是建立在国家基础上的,所以政府统计肯定要立足一国而构建,各国政府统计都会有自己的“规范”。无论哪一个国家,其政府统计只能发布本国的人口数、国内生产总值、平均预期寿命、石油天然气储量。如果涉及其他国家的官方数据,那只能作为“引用”。几个国家可能会因为某种缘故产生更密切的联系,由此联合编辑政府统计数据(比如金砖五国自2010年开始编辑《金砖国家统计年鉴》),但也就是由各国提供自己的官方数据然后并列编辑起来。如果对某国家发布的官方数据有疑问,尤其是针对双边关系下各种活动的数据(比如A国对B国出口商品,A国记录的出口数据可能与B国记录的进口数据不一致),那也只能通过官方机构予以协商,不能擅自更改对方的数据。

但是,这并不意味着一个国家的政府统计可以随心所欲,关起门来自搞一套。事实上,政府统计具有很强的国际性,而且这一趋势在逐步加强。为什么?一个基本理由在于,在全球化背景下,各国经济社会发展之间存在着密切的联系,一国政府统计数据的用户不限于本国,而是会延伸到国外;一国统计数据也不仅限于反映本国经济社会发展状况,还要与其他国家的同类数据作比较,甚至还会加总在一起。为此,要求国家之间的统计数据应具备可比性,有些指标还要具备可加性。比如国内生产总值(GDP)、就业人数、进出口总额等总量指标,各国必须按照统一的定义提供数据,这样才能加起来反映全球各国一共达到多大规模,并在此基础上计算不同国家各自占有多大份额。又如价格指数(包括CPI和PPI等,反映价格变化幅度)、生产率(产出与投入之比,可以是劳动生产率,也可以是资本收益率)、资源存储比(即资源储量与年度开采量之比,说明当前拥有的资源储量可以开采多少年)等指标,虽然不以全球范围内相加为前提,但仍然要求在内涵、口径以及统计范围等方面具备可比性,这样才能便于用户了解各国在此方面各自处在什么水平上,有多大差异,相互之间是否存在连带效应。

如何实现各国之间政府数据的可比以及可加?这就需要在各国政府统计之间作协调,制定政府统计的国际规范。谁充当这个国际协调人?国际组织当仁不让。会涉及哪些方面?既包含对政府统计基本原则、基本组织方式做出相应规定,也会对一些被广泛应用的内容制定通用标准,还会针对特定领域给出更详细的方法应用指南。2011年联合国统计委员会通过统计活动协调委员会曾经提出一份国际统计规范清单^①,其中包含93份文献。以此为例,我们可以对政府统计国际规范的组成有一个直观的了解。

- 按照规范的出处和性质区分,一是联合国统计委员会成员组织正式出版的方法性出版物;二是经国际商定的统计分类;三是由国际统计系统以外的机构出版但得到统计组织广泛利用的标准;四是由相关的全球或者区域统计机构采用的全球和区域标准。

- 按照所涉及的统计主题区分,一是统计分类(17种);二是概念与定义(40种);三是方法和程序(36种)。

- 按照所覆盖的内容领域区分,一是人口与社会(15种);二是经济(57种);三是环境与多领域(18种);四是数据收集处理传播分析(25种);五是统计战略(2种)(该清单按照多元领域分组,故各组合计大于93种)。

- 按照牵头制定机构区分,主要是联合国统计司(25种)、联合国欧洲经济委员会(17种)、经济合作与发展组织(16种)、国际货币基金组织(11种),此外还涉及欧洲中央银行、联合国教科文组织、联合国粮农组织、联合国国际电信联盟、世界贸易组织、联合国贸易与发展会议、联合国人居署、联合国工业发展组织、世界卫生组织等。除此之外,还有一些区域性统计机构所开发的统计规

^① 联合国统计委员会第42届会议2011年2月22~25日临时议程:《统计活动协调委员会关于全球统计标准汇编的报告》。此份清单只是初步工作,更多的国际规范文本还有待于后续纳入。<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc11/Report-Final-C.pdf>

范，对区域内成员具有规范作用，同时对其他国家也有一定的参考作用，最突出的例子是欧盟统计局。

读者可能要问：这些国际规范是怎么编出来的？一般而言，国际规范的基础是各国已有统计实践经验，尤其是发达国家的统计实践经验，然后在国际机构协调之下经过进一步研制而成。因此，以这些规范为指导，不仅对于提高各国政府统计数据的可比性大有裨益，而且特别有助于发展中国家的统计建设，相当于是将发达国家摸索出来的经验通过国际化传输给发展中国家。

进一步的问题可能是：这样编出来的规范有无立场和倾向？站在发展中国家（包括中国）角度看，确实存在这些问题。伴随信息时代的到来，如何通过数据说话在很大程度上会体现立场和观点，牵涉到相关利益。出于自然的、历史的、制度的、发展程度的诸多原因，各国之间必然存在着差异，由此导致各国政府统计在内容上、方法上、组织模式上都会有自己的特点，难以与国际规范保持完全一致。为此，发展中国家政府统计建设一方面应通过国际规范借鉴发达国家的经验，避免弯路，加快自身建设步伐；另一方面则不能简单照搬国际规范以及他国经验，要面对本国现实提出具有本土化特征的设计实施方案，服务于本国管理和社会公众需要，并通过自身建设进一步扩大在国际规范制定过程中的发言权。

落实到中国，这里要说的是：政府统计既是中国的也是世界的，中国政府统计服务于中国社会公众，同时为其他国家提供统计经验；反过来说也很有意义，政府统计既是世界的也是中国的，中国政府统计会借鉴国际经验，同时又具有自己的特点。

这一切，都要从了解、学习、解析当前已有的政府统计国际规范开始。

（三）关于《政府统计国际规范概览》

我本人多年来一直以政府统计为研究方向。一是与政府各个部门打交道，或为其提供咨询建议，或为其设计解决方案。多年做下来，形成的套路就是：先看看国际规范是怎样的，然后再结合中国的实际情况和管理的不同要求，给出有关中国的方案和建议。二是在相关课程中介绍中国政府统计数据，引导学生在使用中国数据的同时要关注其他国家的数据、国际组织发布的数据——这就自然地有一个数据可比性问题，要从最基本的对象、口径关注中外政府统计的差别。此外，最近几年我还组成团队承担了相关领域一些重要国际规范的译介工作，其中最重要的两部文献是联合国等组织联合发布的《国民账户体系》2008版、《环境经济核算体系》2003版和2012版，此外还涉及外国直接投资（FDI）基准定义、全球化指标、能源统计、服务业生产指数等国际标准文献。这样连续做下来，一是感觉这些国际规范确实非常有用；二是发现很多时候相关领域的人对这些国际规范并不知情，或者并不能全面了解——或许知道自己领域的事情，但不知道还有一些不属于本领域但却与本领域应用有很大关联的事情。为此萌生一个想法：编一部书，尽可能全面覆盖已有政府统计国际规范，为不同领域的政府统计建设和数据用户提供便利。

真正落实这个想法的行动起自2011年。先是以“政府统计国际规范与中国应用”为题在国家统计局统计科研所立项，对政府统计国际规范作了一些摸底性工作；然后获得中国人民大学科学研究基金重大基础研究项目“政府统计国际规范及中国适用性研究”长达6年的资助，由此得以将政府统计国际规范作为一个研究对象，对这样的“基础”性问题作系统研究。在此过程中，我一方面总结自己以往积累的经验和内容，另一方面借助于以下两个平台扩展对政府统计国际规范的关注领域：一是在中国人民大学统计学院针对统计学应用专业硕士开设“政府统计理论与方法”课程，引导学生关注这些国际规范；二是在《中国统计》开设专栏，专门译介“政府统计国际规范”。通过课程，笼络了一批政府统计国际规范的学习者和写作者；通过专栏，获得了一个对外介绍这些国际规范的平台和窗口。几年下来，我们找到大量涉及各个领域政府统计的国际规范文本，公开发表译介文章60余篇，为我们

正式编辑一部《政府统计国际规范概览》奠定了基础。

为了最终编辑出一部覆盖比较全面的《概览》，我们集中力量做了以下三方面的工作。

一是尽可能全面地找到这些规范。一个出发点是上述提到的联合国统计协调委员会提供的那份清单，随后是清理基于这份“清单”延伸找到的其他文献，最后是对各类国际组织的网站作了一次拉网式排查，以期全面地包括主要组织的主要文献。最终形成了一个包含 206 部国际规范文献的目录。在此过程中我们有一些筛选，列入此目录的文献需要具备以下条件：第一，只限于多国组织制定的规范，不包括单独一个国家制定的规范，即使这个国家政府统计水平很高，其规范对他国有重要影响；第二，只限于英文文献，不含其他语种文献；第三，发布时间的时效性，大部分文献是 20 世纪 90 年代之后发布的规范，少部分延伸到 80 年代，个别属于 70 年代或更早的作品。

二是确定如何“概览”这些规范文献。最后我们确定了三种方式：第一种是长文介绍+目录；第二种是短文介绍+目录；第三种是仅限于目录。同时在前面提供基本信息，包括：标题+牵头机构和维护机构+英文版本信息及网址链接+中文版本信息及网站链接。这样，目录中的所有文献在书中都可以给出基本信息，通过文件目录可大体了解其所包含的内容；对那些比较重要的文献，我们还给出详略不一的文字介绍，希望帮助读者对其内容有进一步的了解。每一篇文献，无论哪种体例，均将二级目录列出，以便相关专业人士能够通过目录把握文献基本内容，达到一目了然的效果。

三是按照上述三种模式具体完成文字介绍和编辑工作。文字译介撰写的主力是中国人民大学统计学院历届在读硕博研究生，同时也邀请了一些相关领域的专业人员参与（具体见参编者名单和文后署名）。各位参与撰写者的文字能力参差不齐，中文对译、专业把握尺度也常存偏差；而且，不同来源的中文版本的中文对译也常常有很大出入甚至错误。一旦编入一部书里，这些问题就显得非常突出。为此，我们在后期编辑过程中下了很大力气。一方面，对所有规范的技术方面作统一把握，核实每一部文献的出处，对文稿作技术编排；另一方面，通读全部文稿，对各篇文字逐一做出修改，以保证专业原理阐释不外行，文字表述文从字顺，各篇目在内容和相关词汇上具有基本一致性。此外，考虑到国际组织正式出版的中文版在翻译和表达上仍存在诸多不合我国政府统计使用惯例和表达习惯的地方，对于已有国际组织认可中文文本的文献，我们力求使用原文提法，但仍对部分专有名词、习惯用语等进行了必要调整。

（四）鸣谢与后续计划

感谢中国人民大学“重大基础研究”项目的支持。没有这个项目，我可能一直是一个政府统计国际规范的使用者，而不会是研究者，不会有研究生层面的课程，不会有这部系统编辑出版的书。同时也要感谢国家统计局统计科学研究所，当年的立项像一颗“种子”，激发了我们的持续关注，如今终于结出了“果实”。

感谢《中国统计》杂志社提供的平台。从 2012 年第 1 期开设“政府统计国际规范”专栏，每月一篇介绍一部国际规范文献，至今已经是第六个年头，这些文章都作为“长文”被收录在本书之中。还有北京市统计局主办的《数据》杂志，也曾经有若干篇文献译介刊载在其“解码世界”专栏里。

感谢参与本书各篇写作的各届在读研究生。其中相当一部分是从 2011 年起选修《政府统计理论与方法》课程的学生，后期大量撰写工作则有赖于在我身边在读的博士硕士生、甄峰老师所带的在读研究生。在本书出版之际，他们大多已经毕业走上工作岗位或继续深造，这里留下的文字正可以作为他们当初读书学习的见证。

感谢我们这个编辑团队的成员。这项工作一开始，王文静和张一青两位在读博士就与我一起工作，她们不仅是写作主力，同时还在拉网排查文献、文献写作分工协调等方面承担了大量琐碎但不可缺少的工作；甄峰博士中期加入编辑团队，不仅分担了大量技术性、文字性工作，更提出了很多好主