

农业普查丛书

1

联合国粮食及农业组织 著
怎样进行农业普查

张国洪
郑志浩

胡 宁
李文海
张国洪

王国明
译校

中国林业出版社

中国林业出版社

中国林业出版社

中国粮食及农业统计中心
《农业普查丛书》编辑组：

于 民(组长) 何焕炎 潘雁瑾 储雪瑾

前 言

农业普查是全面收集农村社会经济资料的一种重要统计方式。1930—1985年，世界农业研究所和联合国粮农组织^①曾先后制订七个世界农业普查方案，倡导和推动世界各国进行农业普查。长期以来，许多国家把农业普查作为国家综合统计体系的重要组成部分，定期地进行农业普查。还有一些国家，把农业普查与农村社会经济多领域的抽样调查相结合，确定为国家农村社会经济统计体制。农业普查在许多国家的农村统计中起着重大作用。

在我国，随着农村经济体制的改革、农村社会经济状况的深刻变化、农村管理方法的变革，以及农村统计工作面临的种种问题，等等，现行农村统计制度已经很不适应，必须进行改革。国际经验证明，农业普查必将成为改革和完善我国农村社会经济统计制度的重要措施。因此，从理论到实际工作，研究提出具有中国特色的农业普查方案，已成为当前农村统计工作的一项紧迫任务。

联合国粮食及农业组织和意大利共和国援助我国建立的中国粮食及农业统计中心，是一个为我国农村统计工作者提供农业普查和农村调查培训的组织。它将从多方面聘请专家担任讲师，并收集有关资料，从理论、实践经验和实习等多方面进行农业普查和农村调查的教学。它不仅为我们学习农业普查知识提供了一个好场所，也为我们研究农业普查提供了有利的条件。

为促进我国农业普查研究工作的开展，我们计划充分发挥中国粮食及农业统计中心提供农业普查培训的有利条件，以及有关农业普查的教材和参考资料为基本内容，并收集国内外有关农业普查研究报告和论文等，编辑出版《农业普查丛书》。首先为接

^① 即联合国粮食及农业组织。

受中国粮食及农业统计中心培训的学员提供一套参考书，同时为广大农村统计实际工作者和理论工作者了解和研究农业普查提供一套系统的参考读物。《怎样进行农业普查》是本丛书的第一册。其他各册将陆续编辑出版。

由于受能力的限制，书中定有差错，希望读者指正。

《农业普查丛书》编辑组

1988年5月

目 录

第一章 普查立法

1. 基本法令..... (2)
 - (1) 普查的内容和范围..... (2)
 - (2) 普查的周期..... (2)
 - (3) 基准期..... (3)
 - (4) 普查的职务..... (3)
 - (5) 普查的财政和管理..... (3)
 - (6) 公众对普查的义务..... (3)
 - (7) 查点人员的身份、保护与责任..... (4)
 - (8) 普查立法的实例..... (5)
2. 农业普查的司法方面.....
 - (1) 农业普查政令的签定和司法依据..... (6)
 - (2) 政令颁布权..... (7)
 - (3) 普查执行权..... (7)
 - (4) 普查进行的周期性..... (7)
 - (5) 条款数目..... (8)
 - (6) 普查内容..... (9)
 - (7) 对提供资料的个人或机构的要求..... (11)
 - (8) 强制性参与..... (11)
 - (9) 资料的保密性..... (12)
 - (10) 对泄密和不提供资料或提供
虚假资料的惩罚..... (13)

第二章 普查委员会

1. 委员会的建立	(15)
2. 委员会的构成	(15)
3. 主要责任及职能	(16)
4. 会议的次数	(16)
5. 小组委员会的建立及其职能	(16)
6. 地区委员会的建立	(17)
7. 其他委员会	(17)
第三章 预算与经费控制	
1. 预算的制定	(18)
2. 预算的内容	(20)
3. 预算审查及次数	(21)
4. 支出管理的制度	(22)
5. 支出管理的辅助方法	(23)
6. 管理手段的实例	(23)
第四章 普查广告和宣传	
1. 宣传活动的组织	(25)
2. 宣传媒介的种类	(26)
3. 宣传活动的时问、持续时间和次数	(27)
4. 为谋取农场主的支持和合作采用的 其他方法	(27)
5. 宣传媒介的实例	(28)
第五章 人员招聘	
1. 国家农业普查专员及所属统计人员	(30)
2. 制表人员	(30)
3. 实地工作人员	(31)
4. 查点人员	(31)
5. 监督人员	(32)
第六章 制 图	
1. 制图的时间安排	(35)
2. 现有地图资源的研究	(36)

3. 收集对绘制地图和（或）简图有用的
资料..... (38)
4. 绘制标明地区界线的简图..... (38)
5. 补充的准备活动..... (40)
6. 未来所用查点区一览表的编制..... (40)

第七章 普查调查表

1. 在制定普查调查表时需考虑的问题..... (42)
2. 有关普查调查表的工作小组..... (47)
3. 利用其他国家制定的调查表..... (48)
4. 制表方案..... (48)
5. 普查调查表的预先试验..... (49)

第八章 制表方案

1. 和编制调查表有关的制表方案..... (51)
2. 各级行政单位的制表量和抽样方法所引起的
局限性..... (54)
3. 计算机软件包的采购和计算机程序的编制..... (55)
4. 所计划的制表方案的预先试验..... (57)
5. 表式评价..... (58)
6. 资源引起的问题..... (59)

第九章 指导手册

1. 手册的目的..... (60)
2. 一致性的基础..... (60)
3. 编写手册的时效性..... (61)
4. 手册的作者..... (61)
5. 手册的编写..... (62)
6. 手册的样式..... (62)
7. 手册的内容..... (63)
8. 普查的执行..... (64)
9. 调查员和访问..... (67)
10. 对于准备访问的一般建议..... (67)

11. 对调查的一些提示.....	(68)
12. 就解决调查中通常出现的主要问题的一些提示.....	(71)
13. 查点人员手册.....	(71)
14. 监督人员手册.....	(74)
15. 查点人员的招聘.....	(76)
16. 查点人员的培训.....	(77)
17. 监督的加强.....	(77)
18. 监督人员的权力.....	(78)
19. 怎样解决查点人员的困难.....	(78)
20. 地区主任手册.....	(80)
21. 宣传.....	(81)
22. 地区普查委员会.....	(81)
第十章 培训方案	
1. 在国际或区域中心培训.....	(84)
2. 在国家培训中心培训.....	(85)
3. 对于查点人员培训课程的持续时间和内容.....	(86)
4. 对于监督人员培训课程的持续时间和内容.....	(89)
5. 培训辅助设备的利用.....	(91)
6. 起草审查报告方面的培训.....	(92)
第十一章 预先试验和试点调查	
1. 预先试验调查.....	(93)
2. 普查试点的规模.....	(94)
3. 概念和定义.....	(94)
4. 普查框.....	(95)
5. 调查方法.....	(96)
6. 抽样单位.....	(97)
7. 样本规模.....	(99)
8. 抽样设计.....	(100)
9. 调查表.....	(101)

10. 对查点人员和监督人员的培训.....(104)
11. 数据的制表.....(105)
12. 普查试点的规模和性质.....(106)

第十二章 普查框的编制

1. 起报单位和起报单位经营者.....(109)
2. 经营者一览表.....(109)
3. 地区块的框.....(111)
4. 编制经营性起报单位一览表.....(114)
5. 起报单位一览表的编制计划.....(116)
6. 辅助资料.....(117)
7. 差错的处理.....(118)

第十三章 普查查点

1. 普查查点阶段和期限.....(126)
2. 时间基准.....(127)
3. 查点持续时间和查点期.....(128)
4. 调查表.....(130)
5. 对查点人员的指导.....(130)
6. 对普查活动的控制和时间表.....(131)
7. 查点方法.....(132)
8. 普查查点的特殊问题.....(133)
9. 轮耕.....(136)
10. 实地工作的合理监督.....(137)
11. 收集和发送填好的调查表的步骤.....(138)

第十四章 实地工作的组织

1. 负责的部门.....(139)
2. 区域办公室及其工作.....(140)
3. 普查实地工作人员.....(142)
4. 实地工作人员的一般组织.....(143)
5. 监督工作及人员.....(145)
6. 查点工作及人员.....(146)

第十五章 抽样技术的应用

1. 抽样方法的优点.....(148)
2. 普查中抽样的使用.....(150)
3. 抽样设计的选择.....(151)
4. 分层.....(152)
5. 抽选方法.....(153)
6. 再分层.....(153)
7. 多相抽样的使用.....(153)
8. 连续抽样的使用.....(154)
9. 样本规模.....(155)
10. 抽样单位规模.....(155)
11. 实割实测.....(156)

第十六章 数据处理

1. 数据处理的方式及设备.....(158)
2. 计算机操作设计和计算机程序编制.....(159)
3. 数据处理的组织.....(161)
4. 数据处理计划和时间表.....(164)
5. 调查表的保存与控制.....(164)
6. 手工处理.....(164)

第十七章 质量检查和查点后调查

1. 普查数字中的误差.....(166)
2. 利用其他数据进行检验.....(169)
3. 一致性检查.....(170)
4. 查点后核实调查.....(170)
5. 查点后调查的目的.....(171)
6. 查点后调查的设计.....(172)
7. 查明数据的方法.....(172)
8. 比较的方法.....(173)
9. 普查结果的提供.....(174)
10. 监督和查点后检查.....(177)

第十八章 公布计划

1. 先期结果.....(180)
2. 初步报告.....(181)
3. 最终报告.....(183)
4. 普查后专门研究.....(185)
5. 技术报告.....(186)
6. 普查方法.....(186)
7. 质量检查和查点后调查的报告.....(187)

第一章 普查立法

普查立法或决定普查各种活动的一系列法令是开始规划普查首先要考虑的方面之一，因为它与普查的实施直接有关，是使普查工作顺利进行的最重要的手段之一。它可以是个一般性质的法令，授权给政府某个专门机构，用于广泛搜集所需要的资料。通常，这个法令或者是该国宪法中的一项条款，或者是建立一个统计机构并指定其统计职能的专门立法。

大多数国家都有统计法，其实施规则详细规定了负责提供国家所需统计资料的国家机构的专门职能。这一法令规定每隔一段时间必须进行一次农业普查，如5年或10年。除此之外，或为了维护此法，通常还发布一项包含有关普查活动一系列规定的专门政令。由于这个政令是政府首脑或其他高级政府当局的决议、决定或决策，因而广泛受到公民的重视。

如果没有类似的统计法，必须采取必要的步骤制定这样一个法令。普查对引起国家对适当的统计立法的注意提供了一次良好的机会，从而加快该法令的颁布。然而这可能需要很长时间，因而最好根据本国现有的法律程序，为进行普查制定其他法律依据。

政令或其他类型的立法必须在规划普查之前准备就绪。如果没有一个相应的法令的支持，任何形式的普查活动都无法进行。因而它越发必要。一般情况下，法令须在开始普查前三年颁布为好。这类法令颁布上的任何延误将会影响普查工作的开始。因此，必须认真研究法令颁布的最合适的时机，以便充分利用适当的立法所能给予普查的全部支持。

即使法令的颁布只是法律文件起草的问题，或最多是由法律专家设计的问题，负责普查的当局也应细心注意所要包括在内的各个要点，必须考虑普查从规划到公布结果的所有阶段。在完成了这样的工作时，一旦普查开始，普查中有些不愿合作的组织就得与工作人员合作，提供车辆或一些其他设施，从而在一特定的时刻，各种资源都已完备以有效地执行普查活动。所以，在普查规则中仔细考虑普查的所有阶段和制定在所有阶段合作的义务是非常重要的。如果想要得到好的效果，应事先充分收集某些方面的资料，如：提供人口粗略预计、地区、村庄名单的初步报告。这些报告由地方当局提供，依靠普查立法的支持，取得它们是十分方便的。

1. 基本法令

基本法令的主要内容和补充内容通常包括以下几个方面。

(1) **普查的内容和范围** 它将指出普查组织要取得资料的主要地区。永久性立法中的内容应尽可能笼统，把某些细节留给补充立法。这将给普查机构留有余地或灵活性来规划活动，并包括有关时效性强的资料项目。它应具体说明普查将包括整个国家或不包括某些地区。这在某些含有人口稀少地区和交通困难的国家尤为必要。这些地区或者不包括在内，或者某些普查工作可以推迟一段时期进行。法令中可以包括资料的收集方法，是建立在全面查点基础之上，还是以抽样方法为基础。

(2) **普查的周期性** 资料的周期性表明了农业结构在不同时期发生的变化，它是进行普查的一个重要方面。有些国家由于农业结构的迅速变化，两次普查之间间隔10年太长，因而每5年或更短的时间进行一次普查。这就清楚地表明在普查立法中需要规定周期性，这样每次普查都可以充分地利用上一次普查的经验。关于普查周期性的条款，通常包括在永久性立法中。这种立法的好处是它可以给立法或预算部门规定一项任务，以提供必要的拨款，使普查定期进行。同时常设普查机构事先能够很好地规

划或在预定的普查远未到来之前，组织一个特设普查机构。另一方面法令所确定的周期性在得不到预算专款的时候不可能按条文执行。总之，法令中指定的周期性在普查进行的频率方面规定了一个总的原则。在一些组织过几次普查的国家中，最好指出某一特定普查的周期性，这样一项普查可以在另一项普查之后进行或同时进行。法令能够指明其周期性，5年或10年的间隔，或采用以5或0结尾的年份等。

(3) 基准期 农业普查涉及到农业经营的各个项目，它们往往是分散的、多次的、超过一整年的。然而，有些项目也许只与一年的一个固定日期有关。在立法中就农业经营的各种项目应明确指定它们的基准期或基准日。

(4) 普查的职责 在基本法令中应指出负责普查的主要管理机构。补充立法或政令可以将其他政府机构列为普查合作机构，或者起协调作用，或者提供普查机构可能需要的帮助或人员。在这种情况下，建议在补充立法中说明它们的活动应与普查机构拟定的计划相一致，以防止合作机构或地方政府提出新方案或为自己的目的收集附加的资料，这样会打乱普查活动的时间表。

(5) 普查的财政和管理 普查立法应把对行政管理机构的全部执行权利授予普查机构。在那些人事任命由行政机构规章制度管理的国家中，这个权利应包括招聘和任命临时实地人员的全部权力，不受常规任命通常严格的程序或提供必要的证明文件的要求的影响。同样，普查立法应在预算方面授予普查机构全部权力。普查的拨款一般包含在国家的预算中，拨款数额主要根据普查机构的建议来确定。理想的普查预算是授予普查机构这样的权力，即当出现出乎预料的困难时，特别是在查点和制表阶段，能对经费的使用进行调整。在指派其他机构参加普查活动时，补充立法可规定这些机构帮助普查组织的义务。立法也可以指出这些机构各方面的费用是否由其本身负担。

(6) 公众对普查的义务 公众在普查活动中的义务，一般

包括在基本法令中，但在补充立法中可以重申并更详细地论述。对公众所要求的义务应与对不合作者给予相应的惩罚结合在一起。受惩罚的行为应当是：拒绝让调查员进入被调查者的房屋，拒绝接受访问或提供所需要的数据，或仅提供实际上不真实的资料，甚至延误统计报表的报送。惩罚应与违反的情况相对应，必须严肃认真促使被调查者合作。在几乎所有的发展中国家中，大多数农场主不懂得统计工作的重要性，不了解农业普查的作用；由于他们关注税收的增加和土地改革的进行，因而他们认为普查是对他们个人事务的干涉，对他们不利。鉴于这个原因，除了规划的普查宣传活动外，应使公众了解法规，至少使他们知道所提供的数据是被严格保密的，他们有义务提供所要求的资料，假如他们拒绝这样做将会受到严厉的制裁。把政令部分地印在调查表上是不够的，这样做在普查时只有某些人才能读到。应事先通过宣传机构媒介使普查家喻户晓，或至少寄送到各个农场主协会。一般来说，政府的行政管理过程慢且复杂，例如，在某些地方，领取生活津贴需要办事员所在地的某个公共当局的证明，但是有时可能花费很长时间才能获得证明。这样办事员为了赶在已定的时间期限以前被迫加快工作，而这样做对取得的数据将产生不良的影响。由于普查工作要在相当短的时期内进行，牵涉到大批人员，因而普查步骤应快速明了，调查人员任命和生活津贴发放的手续及许多其他行政管理步骤应予以精简，以提高效率。这涉及到对常规行政管理步骤做大量的修改，文件中应包括相应的权力，为普查提供法律保障。必须明确地阐明公共和私营机构有责任参加普查并予以合作。对那些必须合作的机构，要求它们必须以什么样的形式予以合作应尽可能予以说明。

(7) 查点人员的身份、保护与责任 查点人员的身份、保护和责任可以是补充立法提供的附加问题。查点人员的身份应当是同资料机密性和合作义务要求相适应的。根据政策，身份证应出示给被调查者以保护公众不受欺骗，同样地也为查点人员提供了适当的保护。除了他们可以根据国家工作人员补偿条例得到补偿

外，这一保护还可以采取事故保险的形式。法令能给予查点人员一个非常重要的保护是，万一由于他的查点工作需提出起诉或对他起诉的情况下提供法律帮助。在补充立法中详细说明查点人员的具体责任，可以使他们更了解自己的职责，而且不被滥用或忽视。

(8) 普查立法的实例 这里引用的实例涉及进行农业普查有关的立法方面的问题，它们来自少数曾参加1970年世界农业普查的国家送给粮农组织的普查文件。各国为进行农业普查而颁布的有关法令或政令如下：

国家 法令或政令和日期*

比利时	1970年5月22日政令
哥伦比亚	1970年9月19日第1755号政令
芬兰	1950年1月13日政令
洪都拉斯	1973年6月21日第50号政令(人口和住房普查为同一政令)
匈牙利	1972年1月25日第2号政令
意大利	1970年12月9日第1392号政令
南朝鲜	1969年8月16日第387号法令
利比里亚	单独法令
卢森堡	1970年3月10日行政法规
墨西哥	1970年国家普查政令(人口和村社普查为同一法令)
巴基斯坦	1958年农业普查法
巴拿马	1971年2月11日政令
多哥	财政、经济计划部/农村经济部颁布的第2号政令

*联合国粮农组织的材料。其他材料的出处见附注。

2. 农业普查的司法方面

对参加1970年世界农业普查的许多国家的政令的某些主要特征作一描述。下面10个标题是揭示国家普查立法的基础。

1. 农业普查政令的签定和司法依据；
2. 政令颁布权；
3. 普查执行权；

4. 普查进行的周期性;
5. 条款数目;
6. 普查内容;
7. 对提供资料的个人或机构的要求;
8. 强制性参与;
9. 资料的保密性;
10. 对泄密和不提供资料或提供虚假资料的惩罚。

(1) **农业普查政令的签定和司法依据** 为开展农业普查而颁布的政令常常是以从前的法令为基础结合考虑其他的命令而制订的。比利时的政令就是一个具有代表性的例子。1970年5月22日颁布的政令不仅是以1962年7月4日颁布的政令为基础的,即授予政府对本国人口、经济和社会状况进行统计调查的权力,而且考虑到与1965年12月9日联合国粮农组织会议通过的第3165号决议《罗马条约和公共法》有关的1969年10月28日发布的第69/400号政令。在芬兰,法令和政令是同一天颁布的。在匈牙利、巴基斯坦和利比里亚,它们的农业普查法令是单独颁布的。然而,匈牙利不同于其他两个国家,因为一项专门政令是政府同农业及粮食部、计划局、水利部、农业研究所和农业科学大学磋商之后由政府颁布的。这样做可以满足联合国粮农组织1970年世界农业普查方案的要求。它包括统计资料收集中不包括在内的小起报单位。在南朝鲜1969年8月16日的第387号法令的目的是根据统计法执行条例第9款第2段制定农业普查的必要条款。在意大利确定第二次农业普查的1970年12月9日的第1392号政令,是根据1969年1月31日的第14号法令颁布的,第14号法令为进行农业人口、工业和商业普查奠定了财政基础。UDEAC^①国家的情况是国际合作的例子。实际上,四国联盟即喀麦隆、中非帝国、刚果和加蓬在1967年6月21日的会议后,决定联合进行农业普查。为此目的,第3/07—CD—516号决议任命了一个研究小组。之后

^① 中非经济共同体。