



新冠病毒与国家统计数据缺失的 潜在风险：

2019 冠状病毒病（COVID-19）背景下 国家统计体系的调整

引言

COVID-19 的影响远不止卫生危机而已：多个国家限制人员和大部分商品流动以中断疫情传播途径。各国政府决定采取封锁政策，不可避免会造成经济产出萎缩，为就业和市民日常生活带来严重影响。在农业和食品部门，“走向保护主义（关税和出口禁令）意味着未来数周问题将迅速浮现……需要出台政策，住劳动力就业”。¹

尽管形势快速发展，国家统计机构仍致力于为政策制定者和经济社会提供所需信息。很多国家在 2020 年 3 月下半月推出了应对方案，并就关乎政府正常运转的关键性计划²做出决断。然而，由于低收入国家形势继续恶化，各国家统计系统面临部分或全部崩溃的风险，届时，各国与国际组织将无从获取政策制定以及国家和国际发展议程监测所需的数据。

现状

根据收集到的约 30 个国家相关信息（通过直接联系国家级统计机构，查阅官方统计网页和联合国统计司网站），发现低收入国家和发达国家之间存在严重失衡。截至 2020 年 3 月底，多个发展中国家（受危机影响暂时较轻）尚未确定具体措施或尚未通过常用宣传渠道发布具体措施。经快速评估³多数撒哈拉以南非洲国家或东亚和东南亚国家网站，确认这些国家尚未制定或公布应急方案。虽然发展中国家目前受病毒影响远低于发达国家，但形势还在不断发展，需作适当规划并制定应急方案。与此截然相反，几乎所有经合组织国家都已向用户提供应急方案和新的数据发布方案。

一般而言，挑战的严峻性已成共识。所有论及这一问题的国家统计机构均指出，调查对象面临巨大挑战，“当前所有人的头等大事是保持安全健康”。⁴各国几乎均已作

¹ 粮农组织首席经济学家 2020 年 3 月 26 日接受《卫报》访问。<https://www.theguardian.com/global-development/2020/mar/26/coronavirus-measures-could-cause-global-food-shortage-un-warns>

² 加拿大统计局。

³ 根据各国国家统计局网页所做研究（30 个非洲国家和 15 个亚洲国家）。

⁴ 爱尔兰中央统计局。

出停止面对面访谈的主要决定，保证调查员和调查对象身体健康。⁵例如，柬埔寨、厄瓜多尔⁶、意大利⁷和墨西哥⁸因相应风险暂停面对面访谈。叫停“传统”面对面访谈影响了各项重要调查，如劳动力市场调查、消费者价格调查、消费者信任度调查和农业调查。影响范围之广使人口和农业普查的规划实施工作也受到牵连。墨西哥人口普查数据的验证阶段已经推迟。菲律宾人口普查工作也已推迟⁹，哥斯达黎加农业和林业普查延期至今年晚些时候。¹⁰

同时，多国坚称，尽管调查对象面临困难，但填写调查表将“有助于了解 COVID-19 带来的经济社会影响”，¹¹并将“帮助政府和社区就各国疫情应对作出知情决定”。¹²芬兰已将评估新冠疫情社会影响的若干问题加入统计局 4 月份访谈数据合集，结果将于 2020 年 4 月中旬公布。¹³

普遍认为，当前情况可能影响数据质量和及时性：“工作上发生的变化可能影响部分统计数据质量（例如准确性降低），或导致能够了解的细节减少（例如本地和区域层面的细分数据减少）。某些情况下可能需要暂停制作某些数据序列。”¹⁴

各国国家统计局应对情况

各国家统计局深知，官方统计数据对衡量经济社会进步不可或缺，当前紧急情况下更是如此，因而采取措施确保统计数据能够连续高质产出。所采取措施取决于当前数据收集的统计安排以及实行创新、适应当前艰难环境下各种挑战的体制、财政、技术和数字实力。国家层面措施可大致分为以下五个主要类别：¹⁵

• 继续开展统计工作

发达经济体通常如此，尤其北欧国家，大部分统计工作以登记册为基础。例如，立陶宛定于 2021 年 1 月 1 日开展的人口普查须以登记表为基础，不包含实地工作。¹⁶保加利亚所有加工农产品相关调查（例如奶和奶制品或肉品月度调查）均已通过电

⁵ 例如，柬埔寨农民拒绝在隔离期间与调查员交谈。

⁶ 国家统计局普查研究所。[在线]。基多。[最后访问日期：2020 年 4 月 6 日]
<https://twitter.com/ecuadorencifras?lang=en>

⁷ 意大利国家统计局研究所。[在线]。罗马。[最后访问日期：2020 年 4 月 6 日]
<https://www.istat.it/en/archivio/240812>

⁸ <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/03/31/inegi-cancela-todas-las-encuestas-presenciales-9229.html> [最后访问日期：2020 年 4 月 6 日]

⁹ 菲律宾统计局。[在线]。奎松市。[最后访问日期：2020 年 4 月 6 日]
<https://psa.gov.ph/content/advisory-0>

¹⁰ 国家统计局研究所。[在线]。圣地亚哥。[最后访问日期：2020 年 4 月 6 日]
<https://www.ine.cl/prensa/2020/03/19/instituto-nacional-de-estad%C3%ADsticas-adopta-medidas-de-resguardo-ante-coronavirus>

¹¹ 南非统计局。

¹² 澳大利亚统计局。

¹³ 芬兰统计局。

¹⁴ 大不列颠及北爱尔兰联合王国国家统计局。

¹⁵ 各国可综合实行各类别措施。

¹⁶ 联合国统计司。

话收集信息，将不受影响。¹⁷爱尔兰将开展企业调查，提供统计数据，反映 2020 年 3 月之后的情况变化。¹⁸

关于行政数据和报告系统，亚太经社会近期一份统计简报¹⁹指出，“COVID-19 疫情对编制行政数据的影响应该相对有限，但由于政府服务和人员流动均受限制，更容易出现少报和分类错误的情况”。至于发展中国家的农业统计数据，尤其是畜牧等分部门统计数据（大多依赖行政数据），影响程度如何由各国在农村地区实行的隔离措施决定。

● 继续开展统计工作，但需要替代性数据收集工具

由于一般无法再进行面对面访谈或到市场或商店中收集数据，各国提出采用替代性数据收集工具：电话、网络应用或大数据（网络抓取或利用卫星图像）。

电话访谈是为家庭调查提出的最重要的替代方式。比利时、法国和爱尔兰已在劳动力季度调查中启用。²⁰保加利亚下一轮农业普查（2020 年 9 月）将通过电话、电子邮件或平邮方式确定剩余 20% 尚未清点的农场，编制农场清单。²¹巴西主要用于衡量失业情况的家庭年度抽样调查（2020 年）将通过电话开展。²²其他例子包括：秘鲁 2020 年 3 月通过电话完成失业情况长期调查；²³格鲁吉亚决定通过电话进行农业季度调查，调查员将通过 Skype 和书面指导接受培训。²⁴

然而，法国和爱尔兰已强调，电话调查可能影响与此前各个时期的可比性、数据质量和结果的及时性，需作认真分析。发展中国家有证据表明，电话访谈的效果可能相当不错。²⁵但发展中国家有一些重要障碍需突出强调：1) 由于移动电话普及度不及发达国家（例如，乌干达仅约 65% 的人口拥有电话），电话方式可能影响结果的代表性；2) 问卷需重新考虑、加以调整和简化；必须通过新的工具培训调查员，过程耗时且繁重。此外，由于实现该目标还需额外调动资源，原已面临资源短缺的国家处境将十分艰难。

价格（消费者价格指数）收集方面²⁶，爱尔兰将实行基于互联网的解决方案，比利时将应用网络抓取技术，法国将使用商店提供的现金数据。

农业统计领域提出的其他替代技术与遥感信息应用有关：例如，柬埔寨利用卫星图像掌握水稻生产情况，²⁷保加利亚将卫星图像用于小麦和大麦单产预测年度调查以及 2020 年土地覆盖—土地用途调查（卫星图像和正射影像图）。

¹⁷ 粮农组织保加利亚农业部联系人。

¹⁸ 爱尔兰中央统计局。

¹⁹ 亚太经社会统计简报，2020 年 2 月（第 23 期）：封锁下的调查工作；大流行的教训。

²⁰ 爱尔兰中央统计局，比利时统计局，法国国家统计及经济研究所。

²¹ 粮农组织保加利亚农业部联系人。

²² 粮农组织巴西地理统计研究所联系人。

²³ 秘鲁国家统计和信息研究所。

²⁴ 粮农组织格鲁吉亚国家统计局联系人。

²⁵ 世界银行。开放知识库。[在线]。华盛顿。[最后访问日期：2020 年 4 月 2 日]。

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24595>

²⁶ 爱尔兰中央统计局，比利时统计局，法国国家统计及经济研究所。

²⁷ 粮农组织驻柬埔寨代表处。

• 统计工作面临推迟/暂停/改期

这将成为主要调整方式，尤其是人口普查、住房普查或农业普查等大规模统计工作。由于问卷较长且复杂，很多家庭或农业调查无法通过电话开展工作，也将采用这些调整方式。

部分普查工作推迟进行。菲律宾人口和住房普查²⁸即是如此，培训师/指导员/普查员招募、招聘、培训以及纸笔访谈问卷发放等筹备工作已经暂停。目前，普查期已改至五月中旬。安哥拉原计划今年进行的第一次农业普查²⁹以及乌干达教育普查也已推迟。其他很多国家，尤其非洲国家，仍在等待政府决定（见下文“尚无决定”部分）。

农业部门年度调查也受到疫情严重影响。农业受影响尤为严重，因为生产调查需与农时保持一致，如需推迟调查则会造成难题。接受粮农组织支持实施年度综合农业调查的几个国家就遇到了这种情况。塞内加尔 2019-2020 年度农业调查第二轮的实地工作（调查员培训和数据收集）暂延至 5-6 月。乌干达 2019 农业年度第二季收获后上门调查已暂停；非家庭部门农场上门调查完全中断；2020 农业年度实地工作则至少延期到 2020 年 7 月。柬埔寨需在 8 月雨季开始前组织农业年度调查。亚美尼亚可能将两次季度调查（4 月和 7 月）合并到 7 月开展。某些情况下，有必要重新考虑结果的代表性、减少样本，并且接受因特殊情况仅在国家层面公布数据。农业调查延期还将拉长回忆周期，此外，需要调查员亲自下田的客观测量（例如割取作物）或将不再可行。

其他国家也已推迟家庭调查。例如，安哥拉（劳动力调查、多指标类集调查和企业调查），比利时贫困和社会排外调查以及墨西哥国家犯罪受害调查均已暂停。爱尔兰五年一次的家庭预算调查已经暂停 - 无法获得 2020 年家庭支出模式相关数据，且无论如何 2020 年模式也将失去典型性，因此改期十分有必要。

• 取消统计工作

少数统计工作于 2020 年 4 月初取消。已知案例之一是国际成人能力评估爱尔兰项目，该项目由经合组织主导，原定于 4 月执行。由于项目取消，爱尔兰参与 2021-2022 年国际成人能力评估的整体时间表将重新审定。

• 尚无决定

很多发展中国家尚未就应急方案作出决定，尤其是大规模普查工作的应急方案：例如，利比里亚³⁰仍在考虑是否推迟人口普查试点工作，因筹备工作已完全陷入停顿；科特迪瓦³¹此前计划 4 月 20 日起开展第五次人口普查，国家统计局正在等待国家统计局委员会作出决定；布基纳法索³² 2020 年下半年农业普查组织工作也有待政府决定。

²⁸ 联合国统计司。

²⁹ 安哥拉国家统计局研究所。

³⁰ 联合国统计司。

³¹ 联合国统计司。

³² 粮农组织布基纳法索联系人。

结论

正常年份，世界需要通过统计数据来掌握全球、区域及国家的经济和社会目标实现进展。官方统计数据被视为政策规划、实施和评价的重要工具，新冠疫情等危机中更是如此，因为数据和统计可对影响估测和危机应对提供支撑。

然而，COVID-19 使负责统计工作运行的机构承受重压，为各个国家统计系统带来挑战。挑战并不完全一致，原因在于有的国家系统准备更充分、手段更丰富且技术更高明，可以拿出创新解决方案应对压力。发展中国家一贯采用的面对面收集数据的传统方式已不再适用于当前情况，需改变流程和做法。改变意味着各国必须乐于接受新的数据收集方式，但这又取决于各国的体制、财政、技术和数字能力。当前已提出和实施电话（众包）、网络应用或大数据（网页抓取或利用卫星图像）等新的数据收集方式，但这一过渡可能影响数据质量及可比性，需作认真分析。尚未着手筹备应对 COVID-19 疫情影响的国家亟需为各项数据统计工作制定应急方案。当前情况下，还需进行优先排序，为如今最迫切开展的工作划拨资源和创新。

当前时期充满挑战，如不采取措施，无异于停止各项工作，经济和社会将为此付出巨大代价。同时，由于各组织缺乏主要数据来源（基于官方统计数据）提供的信息，各项国际性议程的监测工作也将受到负面影响。这种情形断然无法接受，各国际组织必须携手努力，推动国家层面传统的数据收集机制顺利过渡至更为创新和有效的机制。为此，敦促各组织立即进行知识转移，并制定创造性解决方案与各国共享。

鸣谢

本简报作者为调查团队负责人 Christophe Duhamel 及粮农组织统计司司长 José Rosero Moncayo。

