

# 城镇住户调查改革探讨

“城镇住户调查改革研究”课题组<sup>①</sup>

**内容提要:** 随着社会发展及调查环境的变化,城镇住户调查工作开展的难度不断增大,住户调查的改革和完善越趋重要。本文立足于广州市城镇住户调查现状,分析了在开展住户调查过程中存在的难点及问题,并结合国际住户调查先进经验,提出改革城镇住户调查的对策建议。

**关键词:** 城镇住户调查; 改革; 对策建议

**中图分类号:** C812      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1002-4565(2012)09-0014-06

## Study on Reform of Urban Households Survey

Research Group on “Reform of Urban Households Survey”

**Abstract:** With the development of society and the changes in the survey environment, the difficulty that to do the Survey of the Urban Households work increases, the reform and improvement about this Survey become more and more important. This paper begins with describing of the current situation of the Survey of the Urban Households in Guangzhou, and analyzes existing difficulties and problems in this work, then combines with the international advanced experiences in this respect, puts forward the solutions and suggestions for reforming the Survey of the Urban Households.

**Key words:** Survey of the Urban Households; Reform; Solutions and Suggestions

城镇住户调查是我国社会经济统计调查体系的重要组成部分,是反映国计民生的一条重要渠道,作为改善民生的重要决策依据,必将随着社会经济的发展需要逐步进行改革和完善。当前,研究改革我国城镇住户调查问题,对于完善我国城镇住户调查制度、调查管理和调查方法,提高住户调查数据质量,提高政府统计公信力,让数据更好地服务于政府和社会大众,促进社会与经济和谐发展,具有重要现实意义和深远影响。

### 一、城镇住户调查现状

我国城镇住户调查建立于 1955 年,初为职工家庭生活调查。广州市于 1956 年开展该项经常性调查。作为我国一线大城市,广州市城镇住户调查工作许多方面走在全国前列,是我国城镇住户调查工作的典型和缩影,能够比较全面地反映我国住户调查开展的现状及面临的问题。

目前,广州市城镇住户调查按照国家统计局城市司于 2007 年 1 月实施的《中国城镇住户调查手册》执行,采取二相抽样和多阶段抽样相结合的抽

样调查方法选取调查户,对选中调查户以日记账形式进行连续跟踪调查,调查内容包括 8 套表,其指标体系涵盖了居民家庭人口和劳动就业情况、耐用消费品拥有量及变动情况、家庭住房情况、家庭收入、储蓄和消费状况、家庭非现金收支状况等内容。开户、换户、收账、编码、录入等调查的前期工作在国家统计局广州调查队的管理下分配至各区县负责,调查数据由国家统计局广州调查队统一收集审核汇总上报,最终调查结果由广州市统计局定期向外公布。目前,广州市所有区县均开展了城镇住户调查工作。

### 二、城镇住户调查面临的主要问题

近年来经济快速发展,居民生活水平迅速提高,社会分层加快,贫富差距拉大,城镇住户调查工作出现了很多新情况和新问题,从广州市现状来看,住户调查面临着诸多困难。

#### (一) 样本代表性问题

当前住户调查抽样存在样本量总体偏小,准确

<sup>①</sup> 课题组长: 余家荣; 成员: 王晶莹、刘树全、冯一雄、潘旭。

性不够,样本分布亦不尽合理等问题。以广州市为例,2011年城镇住户调查抽样比率不足万分之一,从统计学角度来讲,难以有效控制抽样误差和实现样本的代表性,不能准确地反映总体水平,用来推算全市居民生活水平也不够合理。

在样本抽取方法方面,我们现行的样本选取方法是通过一次性调查选取大样本数量,然后随机等距抽取调查户。从全国的角度看,具有较高的代表性,但相对于每个城市实际情况来说,代表性就有可能不足。就广州市而言,既有高档居民小区,又有条件比较差的居民住宅区,居民生活水平相差很大,用现在的方法在选取大样本时就有可能偏重某一方。加上现在拥有两套住房的居民家庭不少,在大样本调查中发现不少住房很难找到房主,更不用说将其确定为记账户。在样本确定后,部分调查户又不愿意继续记账,为了保持记账的连续性,不得不重新选择新户记账,从而破坏了样本的等距随机性,影响了样本的代表性。

#### (二) 指标设置不尽合理

当前城镇住户调查的指标体系也存在一些问题:一是调查指标太多,调查内容太繁琐,已经严重制约着住户调查的良性健康发展。如大部分食品支出和汽油消费等需记录数量,实际上其单价已有消费价格来体现,这些指标不但是重复调查,而且加大了调查户的记账负担;二是指标分类过细,虽然这样便于上层管理和监督,但忽略了基层的可操作性,细化后的指标增加了基层调查员和调查户的负担,进而对数据质量有负面影响;三是个别指标设置的实用性尚需探讨,如个人所得税数据应以税务局数据为准,更不用说细分到四大类收入的个人所得税。另外,反映社会生活方面的指标比较少,如反映居民对社会安定、生活环境感受的调查指标较少,然而这方面的指标却能够反映居民的幸福感和对城市的认同感。

#### (三) 住户配合意愿不高,但统计法难以规管

城镇住户调查是以个人为统计调查对象,但怕麻烦、高收入怕露富,以及对敏感性问题的推辞或有意识答都严重影响了抽样误差及数据质量。当前住户调查居民配合度普遍不高,分析其原因,主要有以下几点:一是记账周期长,记账户记账周期最长为三年,它已成为居民拒绝住户调查的首要因素;二是日记账太麻烦,很多住户反映日记账繁琐,在工作忙的

情况下无暇顾及也不愿意顾及;三是对该项调查的认知度较低,城镇住户调查在广州市已开展20多年,但知者甚少,在这种情况下,要求住户支持配合,难度较大。

当前统计法虽然规定公民履行配合国家的统计调查的义务,但统计部门并不能对个人进行处罚,“统计法”对于住户调查显得苍白无力,所以遇到抽中的调查户拒绝记账,除了苦口婆心地做动员说服工作外,别无他法,实在不行只能换户。

由于住户调查对象为个人,住户是否愿意记账、记账质量如何,完全取决于被调查者的态度。普通居民配合度不高,对特殊人群的调查更是无法开展,比较典型的如流动人员、高收入人员。流动人员无法调查难以避免,但高收入人员由于报酬低、记账繁、收入情况不愿公布等,是流离在调查范围之外的一个庞大的群体,这也与现行法律法规对调查对象的配合程度没有任何制约和约束力有关。

#### (四) 基层资源相对欠缺

2002年以来,广州市已经有12个区(以下均指县级市)统计局开展城镇住户调查工作。在行政管理上,市调查队对区统计局并无直接行政管理职能,亦无法解决其人、财、物严重缺乏的问题。

人力方面,由于区统计局存在人手少、任务重等问题,大部分区统计局无法安排专职人员做城镇住户调查这项工作,不少区负责住户调查的工作人员绝大部分是合同工和临时工,人员变动相对频繁,对督导工作的开展非常不利。基层调查员更是严重不足,调查员是与调查户直接面对面的一线工作人员,他们的素质直接影响了调查的质量。由于涉及管理、地理位置和开户等因素,当前广州市大部分调查员只能由居委的同志兼职,但社区居委工作繁忙,居委同志往往身兼数职,因此能否挤出时间基本完成任务都难以保证。

经费方面也是颇为欠缺:一是记账补贴有待提高。每个月补贴60元对绝大部分调查户来说吸引力不够,与整个月家庭成员需每天记账的任务也有点不称。经多年实践,每个调查员负责约20调查户是相对有经济和质量保证的,调查员补贴是每月每户30元,则调查员每月收入约600元,因此很难聘请专职工作人员。二是每3年一次的大样本调查经费没纳入常规经费,国家下拨经费有限。由于大样本的调查范围扩大、环节多,调查成本大幅增加,国

家下拨经费有限,每次大样本调查都需积极向地方政府和部门争取专项经费,才能解决调查员补贴、调查户纪念品及区统计局、调查队、街道办事处和社区居委的工作经费。三是临时换户经费、基层调查员的办公用品及调查物资、考核奖励和交通补贴等费用有待解决。四是培训经费不足。由于调查员、督导员和调查户的变动率高,维护经费严重不足,对调查员的培训难以正常进行,极大地影响了记账质量。

#### (五) 政府与大众对统计数据期望值有差距

住户调查数据目前受社会的关注达到空前高度,由国家统计局发起的“2009 最受关注的统计数据”中,“职工平均工资及其增长速度”排第一位,“城镇居民人均可支配收入及其增长速度”和“城乡居民收入比值”位列前五。一方面,公众根据自己的收支状况来评价数据,对调查数据不时会有质疑;另一方面,党政领导对调查数据关注更多地体现在比较趋势上,重增长幅度的地区排名和对政府工作绩效的反映程度,对调查数据有时也有不同意见。在如此复杂多变的形势下,统计部门感受到来自社会大众和各级政府的双重压力,统计工作同时也遇到了前所未有的困难,尤其是直接采集原始数据的区统计局更有深刻感受。一方面,由于宣传不到位,统计方法制度并不被社会大众所熟悉,统计口径与传统观念不一,造成了统计数据与社会大众的感知不一,如社会大众对职工工资及就业率等统计数据提出了“被增长”、“被就业”的质疑,2011 年对城镇居民调查的“居住支出”指标提出了质疑。虽然国家统计局事后及时给出了解释并吸纳意见进行改进,但这给住户调查工作带来了更大的工作压力;另一方面,统计数字是政府考核各级领导干部政绩的重要依据,目前我市城镇住户调查的恩格尔系数、可支配收入等指标已纳入了各区的考核指标体系。随着对任务的层层分解,客观上促使达不到考核任务的基层单位,设法按照计划数在年终完成统计指标任务,这在一定程度上造成统计数据失真和扭曲。

#### (六) 数据使用有待规范

2011 年 5 月,个税免征额调整应用到了 2010 年城镇居民消费支出数据,其中城镇居民人均居住支出 111 元/月引发了争议。此后,国家统计局工作人员在统计局网站发表文章,得出了人均居住支出 680 元/月的结论。“111 元”还是“680 元”,两组数据引起了社会大众广泛关注。随后国家统计局新闻

发言人表示,此前统计局工作人员发表文章提出人均居住支出每月 680 元的说法只是作者个人的意见,不代表统计局的立场。一个部门出现两组数据(社会大众不理睬这是否是个人观点),而且数据差异较大,严重影响了统计的公信力。为充分发挥统计的服务和咨询功能,根据统计法及信息公开实施细则,我们应及时公开统计信息,但公布具体数据的方式和范围及公布权限的归口处室都值得我们深入探讨。

### 三、国际住户调查值得借鉴之处

我国的住户调查几经改革,在调查制度上已经与国际上多数国家相似。经过对比分析,笔者认为在以下几个方面,国际住户调查的经验值得借鉴。

#### (一) 延长调查周期

我国住户调查的主要目的之一是修订 CPI 权数,这与其他国家地区的消费支出调查目的一致。由于居民消费结构在一两年之内变化不会很大,故大多数国家地区的调查周期定为 5 年,即每 5 年才相应调整一次 CPI 权数。广州市城镇住户调查是根据国家制度年度性调整权数。虽然年度性调整权数更准确,但调查频率高,统计人员和调查户的负担重,对数据质量也产生负面影响。而且根据统计方法原理,在累积多年消费结构数据的基础上,可模拟出之后一两年的变动情况,相应解决微调权数的技术问题。通过调整调查周期,把资源放到扩大样本规模上,尽量减少方差和抽样误差。

#### (二) 日记账统计周期较短

广州市城镇住户被抽中后,则需每天、每月、每年地记录每笔收支明细,有的调查户甚至记账 3 年,如此繁重的工作令大部分住户望而却步。不少国外的消费支出调查中,日记账统计周期多为两周(14 天),访谈约一个月或一季度一次。这样的记账周期,住户相对容易接受,配合情况好,通过日记账和访谈调查数据的整合,并进行合理和科学化的评估,数据质量也能得到保证。

#### (三) 收入和大件商品消费回忆记账

国外消费支出调查中,收入和大件商品消费采用回忆记账的方式也是非常值得我们借鉴的。根据广州市多年住户调查资料显示该方法在广州是具有可行性的:收入方面,现时我们工薪收入占比超七成,收入数据相对稳定,而且工薪收入绝大部分采用

银行转账方式,容易收集;支出方面,大件的商品由于金额较大,如果按月或按季回忆,相对容易,还包括有一些规律的数据,如水电费、租金、煤气费、电信费、电视费等。如果试行记账统计周期缩短,那么该周期内不一定包括收入或大件商品消费,则通过回忆账,可对数据进行补充和完善,构成完整的收支数据库。

#### 四、做好城镇住户调查的建议

当前城镇住户调查工作困难重重,数据质量也愈来愈难保证,各地对于住户调查改革的呼声不断,不少地方都在积极寻找有效开展住户调查的突破口,我们结合广州市开展城镇住户调查过程中的一些经验,就如何更有效地做好城镇住户调查工作建议如下。

(一)合理选择样本容量,严格控制抽样误差,提高样本代表性

根据广州市2010年10个区大样本调查数据计算结果显示,该次抽样居民家庭人均上半年收入均值为14462元,标准差为12085元。假设居民收入服从正态分布,根据区间估计原理,若以95%的可靠性可以估计广州市居民上半年人均收入在14003元至14920元之间(据2010年常规抽样资料显示,广州市十区上半年人均可支配收入为15412元,与大样本调查资料基本吻合)。如果要求广州市抽样调查人均可支配收入的极限误差不超过500元,若按简单随机抽样原则,至少应抽样本为2337户,远远大于当前常规调查样本量(1000户)。虽然样本容量大小直接影响到调查结果对总体结果代表性的高低,但在确定样本量时,不能忽视以下两个重要因素:一是抽样调查人力物力的投入。每减少一半的抽样误差需要增加的样本容量是3倍,为了追求抽样误差极小而忽视人力和物力的投入,显然是不必要的浪费。二是在样本容量增加时加强非抽样误差的控制。抽样调查会出现抽样误差,而在调查实施过程中则会出现非抽样误差(譬如被调查者口误、调查员笔误等),样本容量扩大会减少抽样误差,但却造成了非抽样误差的增加。所以,若需通过扩大样本容量提高样本代表性,一定要结合样本框大小、调查计划投入的人财物、调查员素质等因素进行综合评估。合理选择样本容量,才能控制好调查误差,从源头上增强样本的代表性。

(二)多方面改进指标体系设置,增强实用性,减轻基层工作负担

针对当前指标体系设置的种种不足,要从以下几个方面突破:一是指标设置的与时俱进性。根据社会的发展进步,定期更新指标体系,剔除旧指标,增加新指标。如当前反映居民的居住条件仅限于住房大小及室内相应卫生配套设施,而对于室外环境(社区绿化、公共配套设施、空气质量等)未设置任何指标,这同当前公众评价居住条件环境质量的指标显然不一致。二是指标体系设置应具有较强的实用性。定期开展住户指标问卷调查,从全社会对住户调查的需求角度出发,根据需求来制定指标,积极利用住户调查网络优势,在可行的前提下根据全社会公众需求来设置指标体系,逐步改变当前住户调查主要是为党政领导宏观管理服务的局面,逐步满足企业、个人进行生产、投资、经营,甚至是家庭理财的需要,只有满足了各方面的需要,才能得到各方面的支持,才能够营造有利于住户调查开展的环境和氛围。三是指标简化原则,减轻调查员工作量。注重指标的协调性,能够从其他单位、部门直接获取的指标,或者能够通过其他部门指标推算出来的住户指标,不再做二次调查,比如房屋建筑面积可以从国土房管部门拿数,汽车拥有量可以从车管所拿数,从而减轻调查工作量,改变重复统计的诟病,提高住户调查效率;四是调查指标体系要与国际接轨。按照国际统计标准制定统计指标,在指标体系的计算口径、指标分类和数据处理方式等方面与国际惯例接轨,解决与其他经济体系的数据可比性问题。

(三)加强统计法和住户调查宣传,改革创新调查制度,提高住户配合度

对于住户调查住户配合度不高的情况,可以通过以下几个方面进行改进:首先,积极利用统计法为住户调查铺路。住户调查是属于自愿性调查,统计法只是要求住户有履行接受调查的义务,如果说通过修改统计法将住户调查列为强制性调查,明显不合常理,也不是世界上的主流做法。因此,我们只能积极利用好现有统计法律法规,为住户调查的顺利开展助一臂之力。可以借助网络、媒体力量做好统计普法工作,增强公民懂法、守法的观念,让市民能够认识到接受住户调查的义务和权利,自觉履行接

受调查的义务,为开展住户调查营造良好的氛围。其次,加强住户调查宣传,公开透明住户调查方法制度。在宣传资料方面,用图文并茂的小卡片代替传统的文字形式的宣传单,增强宣传资料的丰富性和可读性;同时加强专业工作人员深入社区进行住户调查宣传工作,让更多的人了解住户调查,知道住户调查的作用、目的和意义,提高市民自觉参与住户调查的积极性。再次,注重调查户权利和义务的统一。我们统计部门在行使统计权力要求调查户履行调查义务的同时,更要加强依法维护调查户的权益的意识,现行住户调查过于强调住户接受调查的义务,而对于调查户权利保障不足。比如调查户记账工作量虽大但记账补贴过低;个别地方将调查户资料提供给第三方开展商业调查或其他用途的做法,使得调查户的隐私得不到保障,应该是严厉禁止的。最后,也是最重要的,是在住户调查方法制度上的进一步突破。从效用角度来讲,住户调查对居民而言是一件负担重而收益少的工作,所以要想设法改进调查方法,减轻调查户记账负担,提高调查户对住户调查信任度。一是要改进记账方法。记账周期长、内容繁琐是调查户配合度较低的主因,借鉴美国和香港等地住户调查做法,结合广州市实际情况,可以将收入调查与支出调查分开进行。收入方面,根据各部分收入特点设置调查周期。

当前住户收入中主要为工资性收入,工资性收入规律性非常明显,若设置3至6个月的调查周期,再加上电话访谈年终双薪和春节奖金,则可以推算全年收入;支出方面,可以细分为月度经常性的支出和非经常性的支出。月度经常性支出,如食品支出,根据对广州市居民2008-2011年食品支出进行离散系数计算(未扣除价格因素影响),2008-2011年离散系数分别为0.06、0.05、0.03、0.05,若剔除价格因素及春节、中秋、国庆等节假日消费影响,则居民月均食品支出波动非常小,在食品价格较稳定的前提下,可以通过3至6个月的支出推算全年。大额支出,如购买电器、交纳学费、举办婚丧宴等,通过回忆记账即可,通过这些记账周期的改革,可以在很大程度上减轻调查户的工作量。二是加强对调查户的隐私保密。部分住户配合度不高主因是担心个人或家庭资料外泄,可以尝试使用编码代替调查户家庭成员姓名的办法,比如,户主姓名直接用现行的住户代码代替或者用调查户姓名首写字母代

替等,在一定程度上能争取到调查户的更多信任。三是提高记账补贴。在做好调查户的思想工作的同时,也要适当提高调查户的记账津贴。四是树典型奖模范,加强群众对住户调查的认同感。定期评选住户调查工作先进工作者,给予一定的物质精神奖励;增强调查户参与住户调查的荣誉感和热情,挂牌优秀住户调查社区,作为模范社区进行宣传,扩大住户调查影响力。

#### (四) 人财物支持到位 打造高素质调查员队伍

广州市住户调查已经下放至区,一直面临着基层调查人力物力财力严重不足的问题,在争取住户调查人手和经费方面,广州市当前的做法是积极争取地方政府的支持,实际证明,在一定程度上解决了人力物力财力的问题。具体做法是:一要积极主动向相关部门领导汇报住户工作,得到领导的理解和重视,争取政策上、经费上的支持。在编制上解决当前调查人员(尤其是区县级)严重不足的问题。解决临聘调查员流动性较高给住户调查工作开展带来不便的问题,在经费上解决调查户、调查员补贴低等问题,尽最大努力调动各方面工作积极性,尽力保证住户调查工作有序开展。二是上下联动做好住户调查工作。广州市居民人均收入指标已经被市政府纳入了区的年度考核指标体系,这对于住户调查工作在区的开展起到了非常大的推动作用,如果区也能将住户调查工作纳入街道居委会年度考核,无疑能够争取到街道居委会工作人员的大力配合。

调查户的开户及维系是城镇住户调查工作的难点和重点,调查员是联系调查队和调查户的重要纽带,高素质的调查员能够在调查户记账过程中起到专业的指导、监督作用,对于不愿意记账的调查户能够起到沟通安抚作用,并且对住户调查在社区的宣传起到推动作用,所以打造一支高素质的调查员队伍是做好住户调查工作的基础和根本。当前广州市住户调查调查员主要由社区居委会工作人员兼任,他们虽然具有较强的与调查户沟通交流的能力,但专业素质还有待提高。对此,一是要多开展住户调查知识教育。通过专业培训,提高调查员专业素养;二是争取政府经费支持,提高调查员待遇,聘请专职调查员。当前调查员待遇较低并多为兼职,开展住户调查工作的积极性不高,这对于住户调查的开户访户等工作的顺利进行有一定程度的影响,提高调查员待遇能够调动其工作积极性,促进住户调查工

作开展,若能聘请专职调查员,对于住户调查的开展更是非常有利。

#### (五) 创新住户调查方法,提高数据质量

创新开展住户调查,提高数据质量,才能化解各级政府和社会大众对统计数据的双重压力,从而提高统计的公信力。一是建立“内外结合、纵横交错”的调查数据评估体系,加强数据评估工作。“内外结合”,即将住户调查数据同统计系统内部及外部数据进行比较,评估数据的合理性,进一步维护和加强统计数据的客观性和真实性。“纵横交错”,即通过地区之间、部门之间纵横比较评估数据真实性和合理性。二是抽样调查与重点调查结合,组建多套样本灵活使用。结合广州市住户调查的实际,灵活运用不同调查方法,对当前抽样调查的不足进行补充。一套利用抽样调查选取样本作为常规样本,实行周期性记账(记账方式、记账工具和记账周期等方面可以根据实际情况灵活掌握);另一套通过重点调查(或典型调查)等非抽样调查方法,利用问卷调查或电话调查等方式,开展一次性或专项调查,作为抽样调查样本的补充。如高收入户调查,可以选择多个富有代表性的高收入行业,同企业合作开展住户调查,调查结果作为目前住户调查高收入组的数据参考依据,对提高调查数据质量具有非常积极的意义。三是加强信息化建设,创新调查手段。在信息化高度发达的现代社会,利用电子记账是创新调查手段的发展方向。广州市当前正进行推广电子记账的前期准备工作,通过在平顶山、北京的考察学习,对广州市推行电子记账所需的电子基础设备、网络的安装、电子记账系统开发、整体设备运行和维护等有了初步的规划,同时对现有记账户开展了“电子记账”意向调查,拟对愿意接受电子记账的调查户进行试点工作,为日后电子记账的全面开展奠定基础。

#### (六) 统一规范数据发布窗口

近年来,社会各界对统计数据的关注程度越来越高,不少住户统计数据遭到了社会质疑,如居民收入“被增长”、人均住房支出“111”等,住户数据公信力遭到了前所未有的考验。对此,建议从以下几个方面着手解决。一是数据发布的规范性。发布数据时公开数据来源、统计方法、适用范围等,提供详细的数据说明书,加强社会大众对统计概念和统计数字的认知和正确诠释,是避免公众误读,提高统计数据公信力的关键举措。从香港政府统计经验来看,统计数据的发布并不仅仅是数据的公布,对于数据生产过程中采用的统计标准、统计方法、指标定义、计算方法、数据意义、适用范围、发布日期均作了详尽的公开。二是数据发布窗口的唯一性。制定严格的规章制度,严禁任何个人擅自发表数据的行为,避免由不同窗口发布同一数据而致“打架”引来的质疑。三是加快建立危机公关机制。当前社会各界对统计数据高度关注,亟需我们建立新闻发言人制度,在数据发布时做好数据诠释和解疑工作,发布后即时跟踪调查舆论,收集各种媒体网络对调查工作和调查数据的报道和评价,及时采取措施纠正或消除不必要的误解,逐步提高调查数据的公信力。

#### 参考文献

- [1] 国家统计局城市社会经济调查司:中国城镇住户调查手册,2010.01.
- [2] 国家统计局城市社会经济调查司:部分国家及地区住户调查方法选编,2009.04.
- [3] 广州市统计局:广州市统计志,1995.04.
- [4] 广州市统计局:广州市统计志,2003.08.
- [5] 广州市统计局:广州市统计志资料年报,2010.11.
- [6] 香港政府统计处:<http://www.censtatd.gov.hk>.

(责任编辑:何锦义)