



联合国



Distr.
GENERAL

经济及社会理事会

E/CN.3/1994/14
4 April 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

统计委员会

特别会议

1994年4月11日至15日

临时议程* 项目5

统计方面的技术合作

秘书长的报告

提 要

本报告讨论在提供和利用统计技术合作方面所涉及的几个重要的业务问题(第3-11段)。本报告审查了大会第44/211号决议和新的机构支助费用安排对提供这种技术合作的影响(第12-18段)。本报告又载有各区域委员会提供的关于区域问题和发展情况的资料(第19-46段)。此外,本报告还载列提请统计委员会讨论的要点(第47段)。

* E/CN.3/1993/1。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 2	3
一、 业务问题	3 - 11	3
二、 实施新的机构支助费用安排	12 - 18	5
三、 区域问题	19 - 46	8
四、 讨论要点	47	14
<u>附件</u> 。 联合国技术合作活动的基本组成部分		15

导言

1. 统计委员会在1993年第二十七届会议上继续审查统计方面的技术合作问题。委员会强调这种活动的重要性,又强调需要提高它的效率和功效。委员会请秘书长向它的特别会议提出一份关于技术合作的特殊问题的报告。经济及社会理事会在第1993/223号决定核可了这项请求。

2. 国际统计方案和协调工作组第十六届会议同意该报告应讨论如何发展一些机制,确保为协调目的提供技术合作资源流动方面的资料,同时该报告又应讨论有关技术合作的全球性和区域性问题的(E/CN.3/1994/2,第41段)。因此,本报告载有各区域委员会提供的资料。

一、业务问题

3. 本节的目的是列举在统计技术合作项目中不断产生的若干业务问题。为了让大家了解一些问题的背景,兹在下面的附件扼要说明联合国技术合作活动的基本构成部分。

4. 诚然,技术合作活动成功与否,最关键的因素是政府所有各级的政治承诺。在制订分配财政资源和人力资源的优先次序方面,政府的支持是至关重要的。统计工作方面尤其如此,因为国家统计局都是政府机构。在有关数据长期过时和不可靠的国家,为统计和统计发展动员政治支持往往比较困难。在这些国家下,国家决策人员或许会完全不管数据,或许会认为利用国际汇编有关其国家的估计数比较容易,而不给予本国收集数据的工作以足够优先的地位。启发这些国家用户,让他们知道本国数据的价值(和成本)以及了解到需要促进不断提供可靠数据的本国来源,实在是一大挑战。

5. 在国家一级有没有人才、基础建设、财力资源和管理能力是决定一个项目能否按既定时间顺利执行的重大因素。许多统计项目和数据处理项目在上述某些方

面都有一些弱点,甚至是在所有这些方面都有弱点。(应当指出,这些问题并不是统计甚或是一般的技术合作所独有的,许多国家发展活动都有同样的问题)。虽然各区域和各国的情况有很大的差异,但合格的本国人员人数不多是项目无法顺利执行的所常见原因之一,而且是最严重的制约原因之一。

6. 在这些情况下,必须继续强调以统计训练为统计技术合作的基本组成部分。在许多较不发达国家,正常的学术课程未能产生足够的具有国家统计处所需要的数量分析能力和主科学养的毕业生。只有比较大的国家才有能力在国家统计处内设立或联系国家统计处设立技术训练所。此外,对于统计业务的管理和行政方面,也很少给予足够的注意。

7. 由于技术不断发展,大多数国家统计处的工作人员都需要接受训练,才能够使这些统计处享受到利用新技术节省开销的好处。在这些情况下,统计方面的多边和双边技术合作方案就需要制订计划,持续不断地支持这种训练活动。令人不好理解的是,训练通常都是作为实质性项目的一部分提供的 - 最好是能够在主要活动开始之前就训练好有关的项目人员。如果要采用新的方法和程序,也就需要训练现有的人员,包括统计方案的高级行政人员,以便提高他们的技术水平,调动他们的积极性。

8. 接受技术合作的政府没有得到足够的技术支助也仍然是一个严重的问题。技术支助属于一个项目从执行机构/技术支助机构得到的一部分实质性投入和管理方面的投入。这些投入可能构成也可能不构成项目本身的一个正式部分。在联合国的范围内,技术支助可能是由全职的技术合作人员提供的,也可能是由联合国秘书处统计司常设工作人员提供的,还有可能是由顾问提供的。对于任何机构来说,其提供技术支助的能力大体上均决定于能够用来应付各种需要的人员的质量、专才和数目。这些年来,由于作为个别国别项目一部分提供的全职专家越来越少,在国际上和区域上提供技术支助服务的关键作用也就越来越大。

9. 新的机构支助费用安排影响到由联合国开发计划署(开发计划署)和联合国

人口基金(人口基金)提供经费的联合国技术合作活动(见下面第二节),也影响到开发计划署和人口基金的有关决定,由于这种新的安排,联合国秘书处统计司的人员大大减少,各区域委员会从事全时提供统计技术合作方面的技术支助人员也大大减少。增加使用其他工作人员去提供技术合作支助可以弥补这方面的损失。但到了某一个地步,这种办法就会遇到一些实际的困难以及行政上的问题。虽然已作出努力改善各执行机构、供资机构以及在国家一级参与工作的机构之间的技术支助活动的规划和协调,但有一个问题仍然存在,就是联合国秘书处统计司和各区域委员会如何继续满足发展中国家和转型期经济国家提出的技术支助要求。

10. 影响到统计技术合作的另一个问题是如何使用国际顾问和本国顾问的问题。政府已越来越不愿意聘用长期的国际技术顾问,不仅是因为他们的费用高,也是因为各国对本国的专家日益有信心。一般的趋势是用短期顾问取代长期顾问,同时日益依赖本国的顾问,日益着重训练本国人学会具体的技能和工作。长期顾问是费用高昂的,从成本效益的角度来看,他们的功效也有问题。另一方面,在没有强大的技术对应人员队伍的国家,靠顾问短期出差往往起不了很大的作用,或许不能一贯到底地起作用,因而各种问题往往被拖延,无法解决。

11. 如何征聘水平高、经验丰富和办事得力的国际工作人员也是人们不断关注的一个问题。除了语言和技术专门知识方面的问题外,即使是水平很高的专家也不一定能够向所提供的对应人员转让技术专门知识。许多机构,包括联合国秘书处统计司在内,都已特别作出努力,务求扩大、增订和改善国际专家名册。此外,如何协调出差任务时间和顾问的来源供应仍将有一些困难。增加机构间的协调以及预先进行技术合作的规划是在所必要的。

二、实施新的机构支助费用安排

12. 按照大会关于业务活动的第44/211号决议,开发计划署/人口基金的理事会在第三十八届会议(1991)通过了关于机构支助费用后继安排的综合性法规。¹这些

安排影响到开发计划署资助的技术合作项目,人口基金后来又通过了一些有关的安排。这都是重要的决定,一般来说对联合国系统的业务活动有长期性影响,特别是对统计技术合作有长期的影响。虽然提出这些新倡议都是为了促进若干获得广泛接受的目的,例如(一) 国家执行,(二) 实施技术合作的方案办法,和(三) 重新强调发展活动中的人力开发和能力建设,但在实践中,迄今为止它们所造成的后果是使资源减少,现今所得的资源比以前可以用于统计技术合作的资源少得多。

13. 在通过采用新的机构支助费用安排以前,执行机构²可以按项目经费总额的百分之十三这个均一费率领取“间接费用”,以支付执行和实施项目的实质性费用和行政费用。近年来,开发计划署和人口基金都采用同一办法支付机构支助费用。例如在1992-1993两年期,这种间接费用为联合国秘书处统计司的3名技术顾问、4名其他的专业工作人员和11名一般事务工作人员提供经费。

14. 根据1992年年中生效的新安排,开发计划署将它向联合国和其他大规模专门机构提供的支助分开,归入三种不同的资金:方案一级的技术支助服务(TSS-1)、项目一级的技术支助服务(TSS-2)和行政和业务服务(AOS)。³TSS-1资金是用来增强向发展中国家提供机构技术支助的,以增补机构正常方案的类似活动。TSS-2资金用来委托开发计划署请各机构按照其各自的主管范围提供技术支助服务,主要是在项目实施期间提供技术支助。AOS是指有关管理、采购和交付项目投入方面的服务。开发计划署按照不同的费率偿还各机构的这些服务费用,视所提供的具体活动而定(人员、分包、训练、设备),大概总起来说平均偿还率是百分之十左右。

15. 目前,联合国秘书处统计司只能够利用TSS-1和TSS-2两种资金来支助它的工作。这种情况为联合国秘书处统计司提出了特殊的挑战,因为TSS-1资金都是两年前安排好的,而每一笔TSS-2资金都需要单独商议。此外,虽然开发计划署已安排了各种训练活动,让开发计划署外地办事处和各国政府了解这些资金的用途,但看来没有几个国家统计处知道有这些资金存在,在协助政府加以利用方面,一些开发计划署外地办事处工作人员仍然经验不足。例如,就1994年而论,只有三个国家的工作(科

威特、黎巴嫩和莫桑比克)获联合国秘书处统计司全面核可提供TSS-2支助--尽管领取TSS-2资金不会减少发展中国家在开发计划署方案下可以使用的资源。

16. 关于人口基金资助的项目,新的安排要求根本改变总部和各区域顾问之间的行政和技术关系。⁴区域顾问都从区域委员会重新分配到国家支助组工作。这些国家支助组由人口基金领导,并同联合国和各参与专门机构合作,其用意是以支助组作为向各国政府提供人口领域包括人口统计方面的技术支助服务的主要中心。根据新的安排,人口基金向联合国秘书处统计司提供了六个专门人员职位:(一)人口调查专家;(二)公民登记和生命统计专家;(三)抽样专家;(四)人口统计和数据处理硬件专家;(五)人口数据库和数据分发专家;和(六)住户调查专家。这些专家都在联合国总部联合国秘书处统计司办公。他们是要向国家支助组提供最新的资料和研究成果,配合国家支助组为满足有关国家的需要作出贡献,或者如果国家支助组无法提供支持,则直接向国家提供这种支持。人口基金将根据年度项目开支7.5%这个费率偿还每一个执行机构在实施人口基金资助的国别项目中支出的行政和业务服务(AOS)费用。可是,联合国秘书处统计司还未能取得这种AOS资金。因此,联合国秘书处统计司及其上级机关经济及社会资料和政策分析部都未收到任何额外的经费,尽管经济及社会资料和政策分析部负有执行机构责任的人口基金资助的国别项目数目很多,规模很大。

17. 开发计划署和人口基金一直是联合国秘书处统计司和各区域委员会进行的统计方面的技术合作工作的主要资助来源。开发计划署和人口基金两者都不仅资助国家一级的技术合作活动,也资助联合国秘书处统计司和各区域委员会,使它们有能力向国家、全球和区域训练活动以及与技术合作有关的若干方法学和相关开发工作提供技术支助。由于迄今作出的各项决定的结果,联合国秘书处统计司和各区域委员会应付各国国家统计局提出的临时援助请求的总能力已大减。在某种程度上来说,各国政府和开发计划署的工作人员如能更好地了解如何使用开发计划署TSS-2资金于统计工作,应可抵消一部分裁减所造成的影响。可是,大部分的裁减看来都是一

系列行政决定的非预期后果,人们现在才了解这些决定的全面影响。如果要联合国秘书处统计司及各区域委员会提供各国政府以为它们理应得到的技术服务,就需要想办法作出能够允许提供这些服务的更好的结构和行政安排。

18. 当然,联合国秘书处统计司和各区域委员会所遇到的困难只不过是各国本身所碰到的困难的反映。过去两年,开发计划署所得捐款总额下降,大大减少了各国希望能指定用于统计技术合作的资源。发生这种情况的时候正好是许多发展中国家严重限制其统计方案资金的时候,许多国家为了应付预算和财政紧缩情况,甚至要开刀裁减统计方案。可用资源的减少看来已严重影响到发展中国家的统计能力,特别是非洲区域各国的统计能力。

三、区域问题

19. 请各区域委员会就统计技术合作方面的主要问题表示它们的看法,现将这些看法手摘述如下。

非洲经济委员会

20. 1992-1993两年期期间非洲经委会进行的统计技术合作由联合国经常预算、技术合作经常方案、人口基金和开发计划署筹措经费。不过,在1992年9月之前一直设于非洲经委会的人口统计区域咨询服务,目前是在新的安排的基础上提供人口基金资助的技术支助服务。根据新的安排,非洲经委会区域顾问被并入三个人口基金的多学科小组。

21. 同人口基金国别小组建立的新的工作安排实行得很好。不过,有需要确保这些安排得以维持和改进。

22. 开发计划署对非洲统计发展方案的支助已于1993年3月底结束。现正设法争取必要资源,以便支持在1990年代执行《亚的斯亚贝巴非洲统计发展行动计划》。

23. 非洲统计发展协调委员会(非洲统发协调会)及其小组委员会为支持该区域统计发展努力的主要工具。非洲统发协调会的主要目标是协调非洲区域的统计活动,但强调区域和全球的技术援助和其他援助。非洲统发协调会的四个小组委员会产生于非洲经委会同双边和多边机构和组织之间日增的合作,它们已经成为非洲经委会执行《亚的斯亚贝巴行动计划》的宝贵资源。由于非洲规划员、统计师、人口学家和信息科学家联席会议主席团和参加非洲统计培训方案的各个中心均派有代表参加非洲统发协调会,所以非洲统发协调会可以监测国家一级统计活动的执行和协调情况。

24. 由于上述开发计划署的援助已经结束,所以亟需增加对非洲统发协调会的业务支助。

亚洲及太平洋经济社会委员会

25. 亚太经社会收到的关于技术合作资源流动的大部分资料来自联合国统计局。从联合国系统内外其他机构收到的资料往往很“粗糙”,但前苏联各国的情况除外,因为在这些国家设立了指导委员会来协调技术合作。无疑地,有很多资料,各区域委员会从未收到。行政协调委员统计活动小组委员会特别是如果它可以继续不断地运作,可能可以作为或发展成为技术合作资源流动资料方面的一种机制。不过,就区域委员会而言,就产生了这些资料(无疑地数量会很大和很详细)如何处理和协调的问题。

26. 亚太经社会秘书处在统计专家工作组最近的一次会议上提出一份报告,其中除其他事项外,说明统计委员会(工作组正向其提供咨询意见)可能更积极参与协调技术合作的方式。不过,工作组对这件事没有什么可以给予指导的。因此,这个问题将需要再次在1994年11月/12月委员会的下次会议上处理,届时可能会有一些新的想法。

27. 关于新出现的同新的紧急统计领域技术合作有关的全球和区域问题,成立

工作队原则上似乎是解决这些问题的好方式。不过,各区域委员会由于财政和人力资源极其有限,不仅仍将难以出席工作队的会议,在大部分情况下还将难以对其工作作出实际的贡献。

西亚经济社会委员会

28. 由于执行1993年国民核算制度目前是全球和区域级别的一个重要问题,西亚经社会建议制定一个执行1993年国民核算制度的全球方案,如全球人口与发展培训方案或加速改进人口统计和公民登记制度国际方案等。制定这种方案将确保可以在技术合作领域进行协调,更好地分配资源以及在各区域和国家之间转移经验。

拉丁美洲和加勒比经济委员会

29. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)在统计领域进行的技术合作以下列三种方式开展:(一)以执行项目或协议进行技术合作;(二)组织会议、讨论会或培训班;(三)将技术合作团派往该区域各国。

30. 拉加经委会统计和预测司提供的技术合作得到预算外资源的大力支助。一般而言,拉加经委会可以协同受援国,通过发挥项目或协议执行机构的作用来提供这种服务,这些项目或协议由开发计划署或其他国际组织或捐助国筹措经费。目前该司其报告九个技术合作项目或协议。

31. 拉加经委会作为马德里欧洲发展中国家经济统计培训中心执行委员会的成员,曾经协同于1992和1993年期间在该区域组织六个培训班和讨论会。拉加经委会协同统计司和委内瑞拉统计和资料中央办事处组织一个讨论会和讲习班。这些活动是在题为“拉丁美洲和加勒比户口调查方案样本框架和样本设计的发展与执行”的项目范围内进行的。应当特别提一下协同西班牙国家统计学会举行的美洲统计主任会议(1992年11月在西班牙举行),以及协同统计司举行的另外两次会议,这些会议的主题是讨论如何执行1993年国民核算制度。

32. 曾经在本区域的16个国家执行了下列领域的短期技术任务：制定用于统计数据的计算制度；家庭调查和贫困衡量；外贸；增订样本构架和样本设计；和改进国民核算和基本统计。

33. 关于新出现的同新的紧急统计领域技术合作有关的全球和区域问题，统计和预测司最终应当进行决策资料工作，特别支持国际各方合作加速发展中国家的可持续发展和有关的国内政策。在这方面，并且根据现有的预算外资源，统计司建议拉加经委会秘书处：

(a) 应当按照拉丁美洲和加勒比各国或各国家集团的特殊情况，采用联合国系统各组织、欧洲经济共同体和经济合作与发展组织(经合发组织)所制定的统计方法和环境核算；

(b) 根据技术会议所确定的理论框架，应当同各国就下列事项达成协议：收集一系列起码的环境统计数据，以支持执行1993年国民核算制度的“附属帐户”，在该区域基本上执行这种帐户估计需要四、五年。技术合作是调动国家资源用于制定一组环境指标和可持续发展指标不可或缺的工具；

(c) 应当协同统计司，加速制定国家户口调查能力方案(户口调查方案)，特别是在需要进一步国际合作的国家。

欧洲经济委员会

34. 欧洲统计家会议是欧洲经济委员会(欧洲经委会)负责协调官方统计工作，包括技术合作的主要机构。

35. 但是，有若干机制确保某些领域的协调。有国际货币基金(货币基金)提供服务的协调向前苏联国家提供技术援助指导小组是该领域内统计技术援助的主要协调机关。欧洲共同体统计处工作组也协调向前苏联国内外过渡时期的欧洲国家提供技术援助。

36. 国际货币基金已指导工作组的名义维持一个向前苏联国家提供技术援助的

数据库,这一数据库又用来增补欧洲经济共同体和经合发组织所持的大规模技术援助数据库。欧洲统计家会议及其主席团确保协调所有这些机制。主席团除了六名当选国家成员外、也由欧洲共同体委员会统计处、经合发组织、国际货币基金、世界银行、联合国秘书处和欧洲经济委员会首长出席。经合发组织和欧洲经济委员会在欧洲统计家会议年度会议上联合提出的统计方案也加强了信息的流动。

37. 欧洲区域特别幸运,因为它不仅得到国际货币基金和世界银行等全球性机构的技术援助,也得到主要是在欧洲经委会区域内活跃的机构,即:经合发组织和欧洲经济共同体等机构的技术援助。欧洲区域特别幸运的另一方面是,许多世界上最先进的统计处都设在这个区域内。此外,通过欧洲统计家会议,欧洲国家能够与邻国合作并向他们学习。

38. 尽管欧洲经委会成员国约有半数是从中央规划经济过渡至市场经济制度,但他们处于不同的统计发展阶段:一些国家是新的独立国家,统计基本建设非常少,但另一些国家有长期的统计处并有发达的制度,它们都能迅速地配合新的环境。事实证明,比较先进的过渡期国家能够非常有效地协助没有那么先进的国家。

39. 过渡进程并非纯粹的技术进程,需要对各项原则作出一些基本的重新思考。为此目的,欧洲经委会于1992年通过了一套由欧洲统计家会议拟订和提出的官方统计基本原则。联合国统计委员会国际统计方案和协调工作组准备向联合国统计委员会第二十八届会议提供基本原则核可。

40. 在过渡的早期阶段,受援国和捐助者双方的活动和参加者都比较少,对转型期国家的需要所知有限,因此,活动比较集中于决定哪一些优先项目可以拟订和组织,并根据评估数据需要及概念和数据收集问题选择优先项目。举办的若干讨论会和讲习班讨论具体的统计领域(国民核算;价格统计;外贸统计;商业登记;商业周期指标;数据收集和私营企业统计)和讨论转型期国家的具体需要。这些活动的直接后果汇编为指导文件,以综合的方式开列欧洲转型期国家统计处工作的战略、优先事项和成果。

41. 转型期国家和需要技术援助的新成员国数目不断增加,它们的需要也没有显著的不同,开始提供技术援助的国际组织、机构和捐助国也同时增加了。欧洲统计家会议已注意到这些发展情况并作出反应,加强其决心继续作为协调所有参与机构的活动的协调中心,以综合的方式提出方案以期促进协调,为更有效地利用现有知识和经验提供条件,并在国际组织实际执行援助方案时提供支助。

42. 但是,欧洲经委会认识到由于其资源有限,欧洲经委会秘书处必须将实质性工作集中于几个它有一些专门知识和相对优势的统计领域,依靠各国和其它国际组织在其职权和经验范围内作出实质性的投入。

43. 欧洲统计家会议继续与联合国统计处、货币基金、欧洲统计处、经合发组织、欧洲自由贸易协会、世界银行、劳工组织和其它国际组织密切合作,根据欧洲统计家会议,迄今为止,在转型期国家技术援助方案方面取得的经验是它可以对其行使、执行、协调和效力作出重要的评价。在这方面,欧洲经委会最近举办了一个关于评价转型期国家统计处技术援助成果的讲习班。

44. 讲习班证明,尽管在过去三年技术协助方案的协调方面有了改进,在下列的技术援助活动的协调方面仍然有进一步改进的余地:国家一级(国家统计办事处内部和有关统计活动的各机构之间);双边捐助者之间;多边援助者之间;双边捐助者和多边捐助者之间。在每一级必须解决一批不同的问题,以便加强技术援助的协调和效率。讲习班又提供了一个交换意见和评价最有效的技术援助方式的机会。

45. 受援国和捐助国以及组织的经验证明,着重技术援助方面的少数统计专题领域证明比分散在大量专题领域的方案更为有效。经验又证明,小型讲习班比大型讨论会更有成效,特别是如果这些讨论会包括了一批不同的国家。受援国也非常赞赏在处理具体实际问题方面的直接双边援助,并评定具有最后成果(以一些新的一套统计资料形式出现)和具备一项能够发表的具体和可确定的产出的实际项目,是技术援助的有效模式。

46. 欧洲统计人员会议在欧洲经委会区域的统计合作方面将继续发挥其中央协

调作用。欧洲经委会统计司将继续为该会议提供服务和支助工作方案。在其他组织、特别是经合发组织以及欧洲经济共同体的密切合作下,统计司也会设法在技术合作方面发挥更直接的作用。通过任命一名欧洲经委会统计区域顾问和填补长期的空缺,预计能够做到这点。

四、讨论要点

47. 委员会不妨:

- (a) 评论技术合作方面的全球和区域问题;
- (b) 审查新机构支助费用安排对统计方面的技术合作方案的影响。

注

¹ 提交给统计委员会第二十七届会议的、秘书长关于统计方面的技术合作报告(E/CN.3/1993/17)说明了提供统计方面的技术合作的新支助费用安排。

² 由于1993年秘书处进行的改组结果,将统计和人口项目执行机构的地位分配给联合国统计处所属的经济和社会资料及政策分析部。

³ 参看开发计划署,“准则:(1) 确定执行和实施安排;(2) 机构支助费用的后继安排”订正1, 1992年10月。

⁴ 参看联合国人口基金,“技术支助服务准则”,1992年7月31日。

附件

联合国技术合作活动的基本组成部分

1. 在联合国范围内,多边技术援助一般是在国别方案范围内提供。国别方案是一个连贯的、多部门的活动方案,作为实现某一国家长期发展目标的纲要。“一个国别方案分几个阶段拟订:(一)评价需要;(二)项目发展;(三)项目拟订;(四)项目执行。

2. 项目的发展和拟订阶段对项目的成功执行非常重要。项目不但要充分满足某一国家的需要,还要根据当地情况明确地确定和拟订目标和工作计划。在项目的发展方面有几个常见的弱点,如果国家当局没有充分参与项目的设计和拟定,会产生一些问题。项目的拟定常常是在很短的时期内由外聘顾问进行,没有充分地评价有关项目的当地情况,包括国家资源的供应量以及当地决策和行政管理机制的知识。

3. 项目评价结论指出了目标的确定不明确、拟定的战略欠佳和没有确切地确定达到每项目标所需的步骤所造成的一些障碍。对于政府和执行、实施、合作及供资机构的职责没有明确的分工造成了协调问题。为了减少这些问题,日益增加的趋势是鼓励国民、特别是负责项目执行的国民更多地参与项目设计和拟定过程。

注

* 参看《开发计划署方案和项目手册(方案项目手册)》,第二部分:开发计划署技术合作的方案拟定》。
