



经济及社会理事会

Distr.: General
18 December 2001
Chinese
Original: English

统计委员会

第三十三届会议

2002年3月5日至8日

临时议程*项目7(e)

未按领域分类的活动：发展指标的协调

统计委员会主席之友关于评估根据联合国各次首脑会议制定的统计指标的报告

秘书长的说明

根据统计委员会第三十二届会议的请求，**秘书长谨向委员会转递委员会主席之友关于评估根据联合国各次首脑会议制定的统计指标的报告。报告载于本说明的附件。委员会不妨核可报告所载的技术定论，并建议将报告转递给经济及社会理事会。

* E/CN.3/2002/1

** 见《经济及社会理事会正式记录，2001年，补编第4号》(E/2001/24)，第一章，A节。

统计委员会主席之友关于评估根据联合国各次首脑会议制定的统计指标的报告

执行摘要

本报告是根据经济及社会理事会向统计委员会提出的一项请求编写的。之所以提出这项请求，是因为担心，为监测联合国各次首脑会议和主要会议达成的各种政策问题而制定统计指标的要求很多，但似乎彼此缺乏协调。经济及社会理事会第 2000/27 号决议请统计委员会作为从事下列工作的权威性技术咨询机构：

- 在会议指标方面起领导作用；
- 对会议指标作深入的技术分析；
- 建议一份较短的会议指标清单；
- 确立对今后提出的指标作统计审查的机制，并向理事会提出建议。

对于根据过去 10 年来联合国首脑会议和主要会议制定的 280 多项统计指标，已作了技术评估。现已设立七个专家组，处理多数国家各部职责所反映的一般政策分工（经济、卫生、教育等）。专家组成员来自许多国家。已对各项指标的技术标准以及与政策目标的相关性作了评估。此外，已建立一个网站，内载所有指标以及对每项指标的技术评估。

根据拟订较短的会议指标清单的要求，我们提议一个内载三个不同优先等级的指标框架。每一级有大约 50 项统计指标。另外还有一个类别，内载有利于更详细了解任何一个政策领域的指标。框架的设置，反映了上文提及的主要政策领域。但是，新的重要政策领域跨越这种安排的界限，一般也跨越许多国家政府部门政策职责的界限。这种政策领域包括贫穷、性别和儿童福利。关于这些问题的指标，载于框架之内。

此外，在有的领域，指标需要改进；或根本不存在指标，必须加以拟订（如人权指标和善政指标）。这些任务太广泛，无法在现有时间内执行。但我们建议委员会完成这些任务制定程序。

提议的框架与现有高级别指标组之间的对应关系见附表。

拟订统计指标并建立统计能力，以便达到更高的标准，这是一个动态过程。各国际机构内已提出各种倡议，要求对提议的框架进行审查，使之仍然切合不断变化的需要。因此，必须不断对这一框架进行审查。我们建议这样做，并建议改进各国际机构之间的协调。

最后，我们谈到今后的首脑会议和主要会议问题，并谈到必须提议各种机制，

最后，我们谈到今后的首脑会议和主要会议问题，并谈到必须提议各种机制，以便根据不断产生的新需要进一步充实这一框架。拟订指标的现有安排显然不令人满意。我们提出了改进这种情况的程序。

在提出这些建议时，我们认识到，指标拟订方案的利益有关者，包括国际组织和各会员国的政策官员和统计人员。需要建立机制，确保他们都能充分参与拟订指标和确定优先次序的工作。将政策目标转化为可以衡量的、符合技术要求的统计指标，应是全体利益有关者都参与的一个过程。

另一个重要问题是，各国必须有一定的统计能力，以满足国家政策和全球政策对资料的要求。有的国际捐助者提供财政及技术支持，只注重为了监测特定全球政策而制作的特定统计产品。提高统计能力，并非仅仅是获得此种支助，而是需要在系统地提高统计能力方面获得更多的支助。

另一个问题是协调国家和全球对资料的要求。长期而言，对统计方案的财政支助，必须靠国家提供，而不是靠国际上提供。国家是否提供此种支助，要看国家政府是否利用和重视有助于拟订政策、监测政策以及良好公共行政的统计资料。因此，国家统计制度必须支持国家政策目标。

报告载列了旨在处理这些问题的一系列建议。特别是提出了各种机制，以确保各会员国更多地参与拟订和制定用于全球及国家目的的统计指标。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-15	6
二. 关键问题	16-45	7
A. 利益有关者	16-19	8
B. 国家和国际优先事项	20-22	8
C. 统计能力	23-30	8
D. 答复给各国造成的负担	31-39	9
E. 质量和技术性能	40-43	11
F. 连续性和变化	44-45	12
三. 技术评估和指标框架	46-92	12
A. 各专家小组及其任务	48-51	12
B. 挑选指标的标准	52-55	13
C. 确定优先等级的标准	56-60	14
D. 已审议的指标	61-65	14
E. 一般问题以及各领域的有关问题	66-86	15
F. 指标方面的建议	87-92	18
四. 今后的程序	93-105	19
A. 新的首脑会议和主要会议及新指标倡议	96-104	19
B. 技术改进和新国际标准	105	21
五. 结论	106	21
六. 综合建议	107	21
指标的拟订和指标框架的维持		21
指标的制作		22
技术问题和质量问题		22
统计能力		22

杂项	23
----	----

表:

按领域及分领域分级排列的统计指标	24
按领域和优先等级分列的指标数	29
建议的指标同现有指标的对应关系（按优先等级分列）	30

鸣谢

本报告得到世界各地许多人的慷慨支助。共有 34 个国家的人作出贡献。多个国际机构的成员也提供了宝贵的投入。我们要感谢所有作出贡献的人。各专家组主席的贡献尤为宝贵，特此致谢：

人口:David Pearce (大不列颠及北爱尔兰联合王国)

卫生: Jennifer Madans (美利坚合众国)

环境与能源:Hilary Hilier (大不列颠及北爱尔兰联合王国) / Bob Harrison (澳大利亚)

经济和贫穷: Rob Edwards (澳大利亚)

就业和劳工: Ian Marcredie (加拿大)

教育: Scott Murray (加拿大)

其他社会问题: Linda Sabbadini (意大利)

最后，联合国统计司的工作人员承担了繁重的工作，谨诚挚感谢他们的支助。

一. 导言

1. 过去十年来，联合国首脑会议和主要会议（平均每年近两次）讨论了众多的经济和社会问题。这些会议产生了与今后的目标和具体目标有关的宣言。这些目标和具体目标已由会员国核可，意在改善全世界人民的生活。目标和具体目标要求我们致力于监测其进展情况。为此，便确定了与每个目标有关的指标（通常是统计指标）。这样做的意图是为了监测这些目标并就其作出报告，以便能衡量实现已宣布的各项目标和具体目标的进展情况。

2. 但是，令人担忧的是，这一过程在向前推进时，与各次会议有关的官员在需加以监测的指标数量和选择方面协调太少。各次会议产生的指标数量相差悬殊（一次大会确定的指标，少则几个，多则 70 个）。共计确定了 280 多个指标。

3. 据认为，这个缺乏协调的过程产生了无数具有不同政策意义的指标。而且，由于各种指标显得彼此不统一，不一贯，用户可能感到困惑。目前，不断增加的指标还大量要求每个会员国提供统计资料：在满足这种要求的同时，还必须满足对用于国家政策目的的统计资料的要求。对统计基础设施不那么先进的国家而言，这种种要求可能是现有资源无法应付的。

4. 已试图提炼一套核心指标，使之相对突出、从而给予更优先的重视。统计委员会确认了最基本国家社会数据组(15 个指标)。经济合作与发展组织(经合组织)的发展援助委员会(发援会)，与联合国、世界银行和国际货币基金组织(货币基金组织)合作，确定了国际发展目标(21 个指标)；这套指标大量借鉴了截止 1995 年的国际首脑会议。联合国发展集团确定了支助共同国家评估的指标，这些指标也是在分析了联合国首脑会议的要求后确定的（联合国发展援助框架(联发援框架)——共同国家评估：57 个指标)。同样，出于促进和评估可持续发展的需要，可持续发展委员会也制订了一套指标（57 个指标）。还有普及基本社会

服务指标（12 个指标）。主席之友还了解欧洲联盟正着手制定 35 个结构指标。

5. 这一过程在不断地进行。本报告撰写之时，宣布已选定支助联合国“千年发展目标”的统计指标（见 A/56/326，附件：48 个指标），构成将予以监测的又一套高级别指标。

6. 经济及社会理事会在 1999 年和 2000 年对这一问题作了审议。人们普遍认识到，必须进行更好的协调，会员国必须以主人翁的态度充分参与拟定指标的各个阶段。经社理事会第 2000/27 号决议，请统计委员会作为理事会的权威性技术咨询机构：

- 在会议指标领域方面起领导作用；
- 对会议指标作深入的技术分析；
- 建议一份较短的会议指标清单；
- 制定确立对今后提出的指标作统计审查的机制，并向理事会提出建议。

7. 于是，委员会在第三十二届会议上设立了“主席之友”小组，进一步审议该问题，并就此向委员会第三十三届会议汇报，以便委员会向理事会 2002 年实质性会议提出报告。

8. 小组成员有：

- Tim Holt（联合王国）（主席）
- Guest Charumbira（博茨瓦纳）
- Claudia Cingolani（意大利）
- Francisco Guillen（墨西哥）
- Hasan Abu Libdeh（巴勒斯坦）
- Jil Matheson（联合王国）
- Yue Renfeng（中国）
- Hussain Shakhathreh（约旦）

Bounthavy Sisouphantong (老挝人民民主共和国)

Ken Tallis (澳大利亚)

9. 了按要求进行深入的技术审查,小组将所确定的280个指标分成以下七个领域:

- 人口;
- 保健与营养;
- 环境与能源;
- 经济情况与贫困;
- 就业与劳工;
- 教育;
- 其他社会指标。

与人权和善政有关的七个指标没有包括在框架之内。因为这些指标均为定性指标,尚未确定统计指标。我们在后面还会谈到这一点。

10. 这些领域体现了许多国家各部通常反映的主要政策责任分工(经济、保健、教育等)。此外,还会有一些跨领域分布的重要的交叉政策领域、如贫穷、儿童福利或性别等。

11. 我们审议了就有限数量的指标提出建议的要求,并在委员会第三十二届会议讨论后,建立了一个分级指标体系,其中包括三个优先等级以及一个补充指标类别。第一级包括的统计指标可视为首要优先类,对于广泛监测必不可少;其中包括各领域的少量指标。第二和第三级载列有助于逐级了解总体情况的附加指标,包括反映其他优先政策事项的指标。下文第三节对此有进一步的阐述。

12. 我们完全了解,各国必须调和为国家政策目的服务的统计要求和国际上的统计要求。所提出的分级体系,并非想要强制执行或捆住会员国的手脚,但我们认为,应鼓励每个国家编制属于第

一级的全部指标,除非国家有充分的理由不这么做。我们认为,第二级以及第三级中以及许多指标对大多数国家都很有用。然而,有特定问题或政策举措的国家可能希望大量收集某些领域的统计数字(包括属于补充指标类别的统计数字),而在其他领域则少收集一些。此外,用于国家政策目的的统计要求(这实际上是国家统计系统产出的一大部分),很可能超出框架确定的指标范围。尽管如此,之所以拟订框架,是为了各国能评估统计方面的优先事项,协调国家目的所需的统计要求和全球的统计要求。因此,我们希望各国发觉这个框架是有用的。

13. 在每个领域都设有专家组,成员来自全世界各会员国。每个专家组,有些成员是官方统计人员,其他成员则主要处理政策问题。

14. 此外,与联合国统计司、联合国人口基金(人口基金)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、国际劳工组织(劳工组织)、经合组织和世界银行的代表进行了有益的讨论。我们出席了行政协调会统计工作小组委员会于2001年9月18日至20日在维也纳举行的第三十五届会议。会上讨论了我们报告的初稿。

15. 在进一步协商阶段,将报告草稿分发给了各国统计局、各区域委员会和国际机构,并公布在联合国统计司网站上。报告定稿考虑了对这一协商的反应。许多国际机构的代表也出席了主席之友会议,会上有效地确定了报告定稿。我们感谢作出贡献的各方,但本报告的最终责任,由主席之友承担。

二. 关键问题

16. 经济及社会理事会向统计委员会提出的要求以及为主席之友规定的职权范围,反映了目前对确定指标过程的关切。令人关切的,包括各利益有关者之间缺乏协调,会员国对这一进程参与不足;由此制定的指标组缺乏结构。因此,有必要认识并考虑到若干关键问题。

A. 利益有关者

17. 为监测目的确定统计指标，既不是纯粹的政策问题，也不是纯粹的统计问题。推动监测要求的，必须是对政策目标的基本阐述，但是，要把那一基本阐述转化成相关的、可靠的、可为各利益有关者接受的统计指标，则是一项统计职能。从政策角度看需要什么，从统计角度看什么是可行的，技术上可靠的——这两者之间的矛盾应共同解决。

18. 利益有关者的第二个问题是，尽管根据联合国各次会议和首脑会议拟订的统计指标是出于国际需要而拟订的，但它们的基础是必须反映在国家政策议程中的政策问题。只有这样，才能取得预期进展。然而，国家优先事项与国际优先事项可能彼此不同。因此，需要解决协调国家优先事项与国际优先事项的问题。

19. 利益有关者的第三个问题是由一个简单的事实引起的，即大部分统计指标是根据国家统计方案拟订的。这些方案绝大多数由国家资源供资，反映众多的用户需要，国际需要只不过是其中的一个需要。国家统计人员必须力图在现有资源范围内应付往往截然不同的用户需要。他们是否有能力应付这种需要，在很大程度上取决于该国的总体统计能力；额外要求会对国家在应付要求方面造成何种程度的负担；或能否利用或调整现有的统计资源以满足额外需要。因此，国家统计人员是利益有关者。他们的专业知识与在国际机构中工作的统计人员不尽相同，可对制定统计指数的过程作出重要贡献。

B. 国家和国际优先事项

20. 相关性是统计资料的一个主导要求。如果统计与政策需要无关，就不能引起注意或产生应有的影响。特别是，无法满足国家需要，将削弱发展可持续统计能力的要求，因为从长远来说，统计能力的提高，必须依靠国家政府提供资助和支持。而且，如果无法满足国家需要，也会削弱作为各国善政和公共行政基础的有据可依的政策。从联合国角度看，这也会影响提供用于国际监测目的的统计指标。

21. 在某种程度上，如果统计系统的丰富和灵活程度足以满足各种不同的需要，就有可能缓解国家要求和国际需要之间的矛盾。例如，精心设计的家庭预算调查，可以估算出低于国际贫穷标准以及国家贫穷标准的人口比例。在这种情况下，国家要求与国际要求之间的冲突是可以避免的。在其他情况下，要解决两者间的冲突，也许要求增加资源，以便收集更多的数据；或出资扩大采样规模，以便满足相互竞争的各种需要。我们认为，应该尽一切努力调和国家需要和国际需要，使两者都能得到兼顾。这意味着国家应认识到满足国际需要的必要性，而国际机构则应承认有必要支持既注重国际需要、又注重国内需要的统计活动。投资建立模块框架或分析能力以便国家利用核心调查数据为多种目的服务，这一点十分重要。

22. 因此，任何合理的指标组，应当能同时应用于（或随时适用于）国家以及国际优先事项。在现有时间内，我们未能如期对这一问题进行全面评估，尽管我们吸取了专家组和国际机构成员的经验。我们认为，在提议的指标框架和指标的优先等级“敲定”之前，应该进行更为系统的评估。按照我们向委员会提出的维持指标框架的建议，将可以做到这一点。

C. 统计能力

23. 要持续不断地提供一致而可靠的统计资料，就必须有持续的统计能力。所要求的，不是一次性能力，而是在必要的时限内定期产出统计数字的能力。

24. 特别是，健全的统计基础设施极为重要。所谓统计基础设施，是指：

- 创建和维持企业和家庭调查采样框架的基础系统；
- 有足够数量的、持续进行的统计活动：设计调查、收集数据和分析数据，以便培养基本的专业技能；
- 按照不断演变的国际标准维持和发展各种系统的技术和专业；

- 完善的分析能力；
- 适当的统计框架和信息技术基础设施；
- 尽可能利用现有资源的良好管理；
- 一个兼备以上各点的广泛的法律和行政结构。这一结构认识到编制适当统计资料的重要性，并且认识到维持适当条件、以便按照《联合国的官方统计基本原则》、以高度的专业精神和诚实态度编制统计资料的必要性。

25. 若没有这种核心能力和支持此种能力的持续资源，无论是国家的统计需要、还是国际社会的统计需要，都不可能得到可靠地满足。在许多国家，适当、持续的财政支持是一个关键问题。如果这一核心能力非常脆弱，用零敲碎打的方式提供补充资金满足某项特定统计需要，其效果就会差得多，并且无法替代所谓的“统计可持续能力”。

26. 必须将统计指标视为往往很复杂的统计基础设施的最终产品。要编制有一定质量的指标，这种基础设施是必不可少的。例如，人口估算数对于以比率或人均估计数表示的许多指标至关重要。而要获得这种估计数，就必须定期进行人口普查，以便提供基准；而且必须有人口动态登记系统或其他资料来源，以便在两次普查间估算人口。许多社会统计依靠社会普查，而社会普查若要妥善进行，就需要有持续的专业知识。国内生产总值等复杂的计量，要求有广泛的企业调查框架、行政资源和基础设施，才能保证适当质量的统计。迄今为止，我们对指标（最终产品）的强调过多，而忽视了作为基础的统计来源和基础设施。据认为，大多数援助机构和捐助者提供援助，是为了实现自己的目标而开展必要的研究，并不考虑国家的能力建设。

27. 各国和国际捐助者必须认识到，每项统计倡议都取决于国家的核心统计能力，国际赞助活动必须促进这一可持续能力。重要的是，这些活动应同时满足国

家和国际统计要求，不要被人视为仅仅是为了实现国际目标。统计制度要持续获得政府的财政和政治支持，就应促进各国政府有效利用统计资料，经社理事会和国际捐助者也应发挥重要作用。

28. 必须指出，捐助资源虽说不是为了支助统计能力建设，但往往与特定的国际目标挂钩。虽然这些资源可能提供财政支助，但经常有人表示担心，这些方案可能消耗国家现有的统计专才，打乱总体优先次序。果真如此，则非但不是建设统计能力，反而是分散统计能力。捐助国支助的方案必须切实增加国家的可持续资源。

29. 我们认为，应拟订并监测统计能力指标。这项计量指标可基于一国境内经常性的统计活动水平、持续不断的大量调查活动和统计分析以及现有统计基础设施的各项基本要素。21世纪统计促进发展伙伴关系倡议内的一个工作队已经着手开展此项工作，并借鉴货币基金组织的数据质量评估框架。令人关切的一个问题是，这项倡议和由此拟订的指标不应以经济统计为主导，而应涵盖国家统计制度和本报告审议的各项指标所涉的一系列统计领域。此外，工作组成员不具有国家代表性。**我们建议纠正这些问题，并向委员会提出最后建议。**

30. 建设和监测统计能力是一个系统问题。我们在建议中以多种方式考虑到了这一情况。第一，我们注重大多数国家都可以制定的指标（特别是框架中的最高两级指标）。制定指标工作或许最初可通过统计援助进行，但在今后适当时候可成为持续统计方案的一部分。第二，我们提议有系统地评估优先类别中各项指标的备置情况和使用频率。第三，我们在有些情况下确定了一系列连续的近似理想指标，随着统计能力发展的，各国可能会制定这些指标。我们推荐采用这种办法维持和发展这一框架。

D. 答复给各国造成的负担

31. 经常听到的一个问题是，要求提供一系列统计指标时缺乏协调，给国家统计局造成了无法应付的负

担；这种负担不符合国家统计需要，并且占用了本来用于其它优先领域的宝贵资源（技能和资金）。国家统计局通常愿意满足提出所有的要求，只要这些要求技术理由充分，但问题是利用现有资源（资金和技能）无法满足这些要求。

32. 近年来，国际机构已经采取步骤调整其统计要求，并在要求各国提供统计数据时加强协调，特别是通过建立联合数据收集机制。这一进程应继续下去，以期进一步精简对各国提出的要求。

33. 有两种办法可以解决要求不断增加的大问题：减少要求或增加资源，从而提高统计能力。后一种办法更符合用户的需要，也更受欢迎，但短期内两种办法都需要。

34. 下列步骤有助于加强管理需求：

- 协调国际和国家统计要求，从而减轻负担；
- 建立统计指标分级结构，以便各国更有系统地确定优先次序；
- 在最佳措施和衡量程序方面提供更多指导；
- 进一步协调国际机构的数据需要，共同从会员国收集数据。

35. 就增加资源和提高能力而言：

- 必须增加对发展不太完善的统计局的资助，而且此种资助应持续不断。长期而言，这笔资金必须来自国家内部，但短期内往往由各国政府和国际捐助者合作提供；
- 只有各国政府认为统计资料对支持国家政策和善政至关重要，才会营造国内支持统计制度的气氛。各国政府在设法提高公共行政的效果和效率时，必须认为统计有助于解决问题，而不只是对公共开支的额外要求；
- 必须发展核心统计基础设施以及大量的专业和技术技能；

- 捐助国必须确保所有统计活动提高可持续统计能力，并考虑到国家需要，促进各国政府进一步重视统计。

36. 新统计产出所涉资源问题，不同国家差异很大，取决于现有的统计能力。可按增加成本多少，分级明列所涉的资源问题：

- 在某些情况下，只是以不同方式分析现有数据的问题，以便提供必要产出。例如，只要每一数据记录都有关于国民性别的基本资料，就可按性别进行分析。在此情况下，所需资源（假定有专业技能）不多；
- 对专业技能要求较高的办法是利用模型、模拟估算和其它分析技巧，以便利用现有数据资源达到新的目标。财务成本可能不高，但提供高质量产出所需的技术知识要求很高；
- 在其它情况下，为满足新要求，可能需要利用现行调查收集和分析少量新增的项目。所涉资源可能略有增加，但只要具有核心统计能力，通常可以满足此类要求；
- 比较严重的是，为满足新要求，可能需要大幅扩大所用抽样的范围。一个非常好的实例是，为实现国家目标，往往要求提供地区以及国家其它以下各级的估计数；另一例子是人口分组估计数。这两种情况都会大幅增加现有费用和对分析技能的需求；
- 更为严重的是，为满足新要求，可能需要全新的数据收集系统，如新的家庭调查或新的企业调查。通常这是一项极为繁重的工作：开发时间长；费用高，包括面谈和数据处理费用；而且将往往紧缺的专业和技术技能从现有方案转用于新的调查活动。为了避免这一问题，有时现有的各项调查因相互竞争的、甚至可能相互冲突的数据要求过多而负担过重，以至于必须提出能否应付的问题。此外，参加调查的答复者，负担也很重；

- 如果原始数据来源是行政系统，为满足新的要求，可能需要重新开发系统（或基础软件）。除非正在为其他目的重新开发行政系统，否则重新开发系统可能是一项重大工程，虽然就某些统计用途而言，这可能是统计局的最佳长期战略；
- 最后，为满足某些新要求，可能需要建立某个国家根本没有的基础设施。例如，某些行政管理系统（如人口动态登记系统）可能不存在，或状况极差，实际上无法用于统计目的。或可能没有衡量程序，如经常用于某些环境指标的衡量程序。在此情况下，必须建立基本的基础设施，而这可能是一个费用极高的长期过程。

37. 总的来说，核心统计基础设施越好，国家满足新统计要求的能力就越强。若要满足各项国家和国际目标，许多国家就必须加强核心统计基础设施。

38. 支持国内生产总值估计数和人口动态统计的统计基础设施很复杂，要求特别高。理想的情况是，既具备调查能力，又可以利用有效行政系统作为数据来源。这两个方面都是整个指标方案的基石，因为许多指标都利用它们。

39. 因此，我们提出下列相互关联的建议：

- 应让政策官员和统计人员参加确定用于监测的统计指标，每个小组都应依靠国际机构和会员国的协助。我们在下文第四节中说明此项建议；
- 经济及社会理事会和国际捐助者应确认，必须支持和发展会员国的核心统计能力，包括统计基础设施；各捐助者支助统计工作的各项活动都应确认，必须同时满足国家统计要求和国际统计要求；
- 捐助者支助的方案应切实提高国内统计能力，而不是分散这一能力；

- 基于这种认识，经社理事会以及国际组织和捐助者应推动利用统计资料帮助制订有效的国家政策，促进良好的公共行政；
- 通过 21 世纪统计促进发展伙伴关系倡议拟订国家统计能力指标的倡议，应包括社会和经济统计数字，并应加以修改，以利于会员国参与；最后建议就提交统计委员会；
- 联合国统计司应在必要时推动拟订关于指标方面最佳做法的的标准和指南；
- 国际机构应努力改进各国数据收集工作的协调。

E. 质量和技术性能

40. 选定的统计指标必须与其目标相关，并符合技术标准。统计计量是一门需要专家不断发展的严谨学科。各种定义和概念应尽量准确，符合预期用途。所得统计数字应达到统计质量标准，符合既定国际标准。制定高质量的统计指标需要时间，在制定适当的指标之前，还需要实地检验和评估。

41. 多年来，与监测会议目标的必要性基本无关的是，各国编制了一系列核心统计数据，如人口估计数、国内生产总值或预期寿命。这些数据都是长期以来经由广泛的过程拟订的；有国际准则支持最佳做法，人们对统计特性的认识也比较充分。只要这些指标与会议目标相关，就可随时用于监测目的。然而，即便是这些指标，每个国家的实际指标质量也各不相同，取决于每个国家的统计基础设施和基本统计能力。

42. 但对人权和善政等新政策领域而言，尚无既定统计指标。制定这些指标需要时间，应让统计人员和政策官员参加这项工作。

43. 某些新定指标的另一个困难是，可以商定自基准日期起实现改进的有关具体目标，例如在十年内将某一现象的发生率减少三分之一。如果在基准时间用于监测这一具体目标的统计指标尚未广泛采用，则不存在衡量进展的基值。解决这一问题绝非易事，但会议

制定这些具体目标时应确认，必须支持拟订基线数值，否则就可能损害确定具体目标的整个进程的声誉。**我们建议，在制定要求从某一时间开始衡量变化的指标时，应考虑到确定基线数值的必要性。**

F. 连续性和变化

44. 应定期审查和发展所有统计数据。随着经济和社会环境发生变化，用来监测发展情况的统计数字也应相应变化，这样才能抓住新形势，继续切合实际。监测会议目标的统计指标和所有其它统计数字概不例外。如果不进行审查和更新工作，统计指标就会越来越脱离实际。对全球统计而言，之所以需要不断发展，还有一个原因。由于必须迅速制定指标，可以说选定技术标准，反映了能够在短期内实现的目标。然而，随着统计能力的发展，可适用于任一指标的技术标准可能提高：定义完善，全球一级的指标质量可以改进。这就导致一种矛盾：既要保持长期连续性，又要作出必要修改，以便改进质量，更加切合实际。这种平衡必须加以确认，而且往往会要求保持连续性，但目前已有修改统计数据等办法满足保持时序连续性的要求。

45. 我们建议：

- 定期审查和改进所有统计指标；
- 如果审查后进行修改，应设法帮助各国采用已改进的指标，同时与近期指标保持连续性。

三. 技术评估和指标框架

46. 1990 年代联合国召开各次大会之后，确定了一个大约有 280 个单独指标的清单，其中绝大多数属于统计指标。这一清单的依据，是秘书长 1999 年提出的一份报告 (E/1999/11) 对 15 次全球会议进行审查之后而确定的指标。与经济及社会理事会秘书处协商后，这一清单的范围得到扩大，其中考虑到了世界全民教育会议 (2000 年，达喀尔)，以

及 2001 年 3 月之前为跟踪实施各次会议 (如 1995 年在北京召开的第四次妇女问题世界会议) 的成果而召开的大会几次特别会议。该清单包括由跨会议倡议所确定的指标：如最基本国家社会数据组、联合国发展援助框架—共同国家评估、普及基本社会服务和国际发展目标。没有审议其它会议，但纳入了与千年发展目标有关的 48 项指标 (见 A/56/326, 附件)。

47. 这些指标涵盖各种议题，但没有包括联合国和其它国际组织认为可取的所有统计指标，只包括联合国各次首脑会议和主要会议所确定的指标。将来召开的会议肯定会确定一些需要进行政策监测的新领域 (见下文第四节)。第三节主要论述已经确定的 280 个指标。

A. 各专家小组及其任务

48. 上面已经指出，这些指标细分为 7 个领域 (人口统计、卫生和营养、环境和能源、经济和贫穷、就业和劳工、教育和其它社会问题)，每个领域都设立了专家组。

49. 各专家组在联合国统计司工作人员的支持下，对每个指标进行了一次技术评估；有关资料载于统计司网站 (<http://esa.un.org/unsd/indicatorfoc/>)，并会保留在网站上。网站上载有每项指标的详细定义和说明。**我们建议，统计司网站应是关于指标的技术资料的权威性来源。**

50. 本报告载有各专家小组定论摘要。另外还编写了一份题为“对各统计指标的技术评估”的背景文件，更加全面地介绍各专家组的工作。

51. 各专家小组在每个领域内确定了一些分领域，作为相对独立的政策领域。各项指标归入三个不同优先等级：

- 第 1 等级：少数指标归入第一等级；内载进行广泛监测必不可少的指标，鼓励所有国家加以制定；

- 第2等级：第二等级所列的指标补充第一等级所载的资料，有助于更全面地了解情况。这些指标对于国家政策监测以及在国际上进行比较，很可能都至关重要；
- 第3等级：第三等级的指标用来更全面地了解任何领域内的情况（依各国的情况而定）。

其余多数指标归入第四等级其它指标。这些指标中有许多可用来描述某领域的其它方面，进一步阐明各政策领域。某些指标如果有严重技术缺陷，或者有更为可能的替代指标，则不予列入。

B. 挑选指标的标准

52. 挑选指标的过程必须从政策需求为出发，但还需要对政策相关性、技术特性和目前是否具备（即在许多国家进行一次可以接受的计量的可行性、所涉资源和统计能力）等三个方面的一些相关标准进行平衡。人们可能希望一个指标能够完全符合所有标准，但在实践中这是不可能的。人们必须考虑指标在多大程度上符合标准，并判断不符合某项标准是否非常重要，以致于不再使用这一指标。为此可以确定许多标准，但我们认为最重要的有如下几个：

政策相关性

53. 就政策相关性而言：

- 指标必须与政策要求有关；
- 指标应该衡量实际政策目标（或者提供一个足以进行政策监测的替代尺度）；
- 指标一般应与全球政策相关；
- 指标应该简单易懂，易于解释：逐渐发生的任何变化，都不应在政策解释方面引起歧义；各国之间的重要差异，应该体现在政策目标上。

技术特性

54. 就技术特性而言：

- 指标的技术特性应该足以满足某种目的，认识到逐渐发生的变化往往比指标的等级更重要；
- 没有完全覆盖目标人口的指标应该有足够的覆盖率，确保指标数值不会误导政策使用者（也就是说，指标作为真正政策目标的衡量尺度，其潜在偏差应该很小）；
- 如果统计能力不够完善的国家难以使用某些指标，则应在可能的情况下提供简化的替代指标，直到统计能力能够支持要求更高的衡量尺度；
- 指标应该适应各国的体制和文化差异以及逐渐发生的变化；
- 指标应逐渐变化，但变化速度应可以支持政策监测；
- 制定指标的频率和及时性，应足以支持政策监测；
- 如果有国际标准，则应符合国际标准。

极度节约、是否具备和成本

55. 就极度节约、是否具备和成本而言，在考虑其它指标和政策目标时：

- 应尽可能使用优先框架内已经确定的指标（尤其是现有主要指标组里的指标）；
- 框架里新增的指标不应与已列入的其它指标有密切的关联，应该反映政策问题的一个新方面；
- 在指标细分为分指标（例如，按死因统计的死亡率或者按年龄统计的入学率）的情况下，如果要单元指标单独纳入框架，则应：
 - 支持单独的政策目标；
 - 和（或）表明时间趋势上的重大差异；
 - 和（或）表明可比国家间的重大差异；

- 指标的选择必须反映数据的具备情况，以支持指标本身以及各个国家的统计能力；
- 需要新的数据来源的指标不应给大多数国家造成得不偿失的负担（成本、机会成本、技能要求等）。

C. 确定优先等级的标准

56. 我们认为，某项指标的优先等级必须根据政策需要确定。还应该考虑到该指标在技术上是否合理，是否具备必要的数据，以及（在相关时）该指标与框架内其它指标的关系。与某个议题有关的人可能会认为这一议题是压倒一切的优先事项，这是很自然的。优先次序评估需要有力度，独立，足以公平衡量任何一个特定指标及其政策目标，防止逐渐出现“优先程度膨胀”的现象。这一过程应该有政策官员和统计人员参与，并应考虑到国家优先事项和国际优先事项。我们已经努力在拟议的框架内作为一组初步提议提出这一点，但还建议制定一个程序，对这一点不断进行审查。我们建议下列标准：

- 第1级指标应该是监测全球和国家最重要政策的首要依据。不管已经具备的统计能力多么有限，各国和国际机构在对政策的有效性进行最高级别监测时，都会发现这些指标必不可少。尽管这一类的指标数目应该视政策重要性而定，但作为一个指导原则，我们建议任何主要领域（如经济或卫生）第1优先等级指标的数目不应超过4至8个。多数领域的指标数目应该更少；
- 第2级优先指标所覆盖的政策目标，应该与最优先指标所覆盖的政策目标不同（不同的分领域）。那些政策目标应该足够重要，值得拟订第2级优先指标。并非所有分领域都需要这样做。作为一个指导原则，我们建议，一个主要政策领域（如经济或卫生）第2等级优先指标的数目不应超过8至10个。多数领域的指标数目应该更少；

- 第3等级优先指标应该支持的政策需要尽管也重要，但或从属于其它需要，或在人们看来没有其它需要重要。作为一个指导原则，我们建议，每一个主要政策领域第3等级优先指标的数目不应超过10至12个。多数领域的指标数目应该更少；

- 还需要考虑到与重要交叉问题（如贫穷、性别或儿童福利）有关的指标；
- 支持几个政策目标的指标，一般应该有一个反映其复杂性的优先等级。

57. 我们在应用上述标准建立拟议框架的过程中发现，在有些情况下，尽管从政策目标角度看，某项指标应归入某个等级，但其内在的统计弱点及（或）衡量问题却促使我们将其归入较低的等级。详情见上述网站所载的每项指标的技术评估。

58. 为每个等级建议的指标数目说明，这些指标不是用来取代满足用户需要的国家统计系统提供的大量详细统计产出，而是作为进行政策监测的高等级指标。建议数目反映了统计能力不够完善的许多国家的现有水平。随着统计能力整体水平的提高，则可以审查可否确定一套范围更广的指标。

59. 除了上面提出的标准以外，专家小组还必须特别考虑到现有主要高等级指标组中的指标，除非有极为充分的技术理由提出替代指标。

60. 指标是否具备的问题对于各专家组来说尤其困难，因为在现有时间里，不可能对世界上所有国家是否具备280个指标进行一次详细评估。**我们建议联合国统计司向委员会提交一份报告，说明拟议框架中第1级和第2级（以及在有资料的情况下，包括第3级）的指标是否具备。报告应对需要采取何种措施弥补缺陷做出评估。**

D. 已审议的指标

61. 总体来说，我们已经审议了根据联合国各次首脑会议和主要会议确定的280个指标。然而，我们还另

外审议了少数几个为其它指标提供衡量尺度的重要相关指标（如特定年龄组按性别统计的人口数字），以及对于制定所需指标不可缺少的极少数其它指标。

62. 还有其它一些指标，国际机构已经查明或者许多国家内部已经用来进行政策监测，但没有列入拟议框架。

63. 在主要框架内，主要指标组（最基本国家社会数据组、联合国发展援助框架—共同国家评估、国际发展目标、普及基本社会服务、千年发展目标和可持续发展委员会）中的指标（或非常近似的对应值）参考了它们所属的指标组。在这种交叉参考过程中有一个判断问题。在有些情况下，框架内描述的指标和高等级指标组内的对应指标间存在着技术差异。

64. 除了这七个领域，我们未列入少量人权和善政指标。同样，有两个环境指标也没有列入，因为这两个指标不是统计指标，不属于我们的任务范围。

65. 制定人权和善政统计指标不容易，而且会比较费时。我们建议委员会建立一个机制（或许可以设立有统计人员和政策官员等人参加的城市小组），拟订人权和善政统计指标。不管建立了什么机制，均应考虑到这一领域的现有倡议，尤其是 2000 年 9 月 4 日—8 日在瑞士蒙特勒召开的国际官方统计协会大会的后续活动。尽管我们认识到这一领域的重要性，但我们认为，要使此种指标成为全世界普遍认可的指标，“求对”比“求快”要好一些。

E. 一般问题以及各领域的有关问题

对比计量

66. 要进行国际比较，就必须将统计资料以直观可比的方式编列，因此几乎所有指标都以比率、比例或人均数编列。这就需要有一个分母（经常是一个某种人口数字）。经济计量和其它一些计量以同样方式将国

内生产总值作为分母。这就引起了下列一些重要问题：

- 要使各个指标足够可靠，则如此普遍地采用国内生产总值和人口估计数，就必须强调这些估计数以及支持这些估计数的统计基础设施的质量十分重要；
- 要定期提供国内生产总值估计数和人口估计数，则需要有很强的统计能力和基础设施；
- 尽管直观的人口指标要求按性别和广泛的年龄组（0—4 岁、5—14 岁、15—64 岁、65 岁以上）来统计人口，但实际情况是，要支持其它各种指标，就需要有更精确的估计数。例如，以每 5 周岁为单位分列的类别，可使特定年龄的死亡率或生育率（因而总生育率等计量）更为准确。另外还需要其它年龄组来支持教育参与率或艾滋病毒/艾滋病感染率等指标所采用的比率；
- 另外一个困难是，这类指标的分子和作为分母的人口数经常由一国境内的不同来源提供，因此可能有不一致的情况。因此，牵头政策部门可能会不承认计算出来的比率。在特殊情况下，不同的人口分母可能会用于不同的政策领域。这种情况显然无法令人满意。出现这种情况时，在连贯性和质量保障方面会产生一系列问题。国际机构可在查明这类情况方面发挥重要的质量保障作用，并且可以作为一种催化剂，帮助各国解决这些问题。

67. 我们建议：

- 国际捐助者和各国自己在考虑统计能力时，应特别考虑到一组核心的人口统计数字和国内生产总值估计数作为许多统计指标的组成部分的重要性；

- **确认指标的分母和分子所用的统计数字必须一致，国际机构应设法查明不一致的现象，并起催化作用，帮助各国解决这些问题。**

68. 许多指标通常是根椐行政制度比较完善的国家的情况拟订的(如按死因统计的死亡率、生育率、教育净入学率以及与健康服务和此种服务的提供情况有关的许多卫生指标)。在没有这些制度的国家，则可广泛采用以调查为基础的计量方式，从调查估计数中得出指标的分子和分母。在这种情况下，专门对某一特定领域(如保健和生育史)进行的特殊调查可以提供各种指标数值。这类调查的范围很容易超越框架的三个优先等级所载的指标，是一个可行的方法，在各国想更全面地了解情况时尤其如此。

69. 然而，特别调查无法提供追踪重要指标所需的连续资料。为了确保连续不断地提供关键资料，需要在统计基础设施中投入资源。统计基础设施应该包括行政数据库和调查能力。

70. 此外，优先指标的数量应该较少，以便所有国家都可能提出。

元数据

71. 如果用户要理解影响到任何国家统计指标数值的任何具体问题，元数据具有极其重要的意义。一般要求提供正常的元数据，如货币基金组织数据公布特殊标准和数据公布通用系统要求提供的元数据，但有些具体情况要求各国确保提供特定的元数据。具体而言：

- 因国家优先次序，产生了一种无法与其他国家充分可比的指标，而不提供说明情况的元数据，力图将指标用作比较用途的用户就无法比较；
- 如采用国家标准或指标(如在订立国家贫穷标准时)，应使用户了解衡量的依据；

· 例如，人口预测关键取决于对不同年龄生育率的假设。明确地具体说明基本假设对于用户来说至关重要；

· 人口动态登记体系不可靠或不可行的国家，应公布作为两次人口普查之间的人口估计数字基础的基本假设。

72. **我们建议，会员国提供足够的元数据以满足用户的需要，特别是在国家准则不同于国际计量办法，或基本的假设可能对指标数值产生重大影响。**

性别统计数字

73. 若干指标要求按性别分列分析数字。**一般来说，我们建议，如果数据来源可以作性别分析，则应为所有指标作出此种分析。**要着重强调的是，我们已在框架中确定了特别需要按性别分列估计数字的指标。

分配计量

74. 存在一个提供指标以衡量各国内部的不平等和分配情况的一般性问题。有少量指标侧重于分配问题(如收入最低的五分之一人口在消费方面所占的份额)，但大多数指标均基于国家平均数字。虽然这超出了我们的任务范围，但我们认为有义务指出，后一类指标将掩盖世界上很多贫穷和不平等。可行时，按分组(如按性别、区域、年龄组、收入群体、族裔或社会类别)分析更会说明问题。同样，不平等的其他衡量办法，如收入最高的20%的家庭与收入最低的20%的家庭在消费量方面的比率，对之大有称道之处。

频率

75. 作为一个一般性问题，我们就提供指标数值的频率作一评论。许多拥有较发达统计体系的国家，可获得年估计数字，我们认为这是理想的目标。但是，并非所有的国家都能维持这一频率。应以何种频率来衡量指标将视议题的重要性以及指标可能显示的变化速度而有所不同。**我们建议，一般来说，应每隔3至5年对指标作一次衡量，但有的指标应每年衡量一次，**

而其他指标（特别是以人口普查为基础的指标）应每10年更新一次。如不能按所需的频率制订指标，就可能是统计能力不足的一个迹象。

人口统计领域

76. 第一级和第二级指标的选择对专家组来说相对简单，因为许多指标是联合国会议经常需要的。它们在国家和国际各级已得到确认，比较而言可以广泛获得，而且相对较少。它们依赖良好的人口统计和人口动态登记基础设施。这些指标为其他领域的指标提供了重要的背景资料。

健康和营养领域

77. 这个领域有一些特点，因而确定优先次序非常困难。该领域含有特别多的指标。但是，这些指标并不是涉及所有主要的健康分领域，使最后的指标组中出现了较大空白。不能将最后指标组视为健康领域的核心指标组。由于指标具有程度极为不同的各种特性，因此也难以确定一个连贯一致的高度优先指标组。此外，人口统计领域中的许多指标还被视为主要的健康指标，应与健康和营养指标一道加以评估。由于指标太多，难以进行充分的技术评估，而这一活动今后需要继续开展。

78. 通过对一些指标进行技术评估，产生了可否获得数据的问题。虽然是按逐个指标进行此类评估的，但可以更协调一致的方式制定提供所需数据的战略。在统计基础设施组成部分中投资，如对动态统计系统或国家健康调查投资，将掌握用于若干高度优先指标的数据，这也可使各国得以视需要，就整组会议指标所涵盖的健康问题的特定方面收集更为广泛的统计资料。

79. 鉴于指标太多，我们认为有必要就各国可以衡量的相对较少的指标提供明确的指导意见。我们已经初步试图进行技术评估，并提供一些结构。其结果，已将大量指标分到额外类别。虽然这些指标中有许多在衡量方面提出了重大挑战，但各国如有统计能力，而且需要更为详细的资料，则不妨制订其中一些指标。**我们建议，委员会确立由官方统计人员和其他人员，**

包括世界卫生组织官员参与的进程，审查分级框架和卫生领域的优先事项，以处理指标组中存在的重大空白，查明是否存在可能弥补多种数据空白的基础设施投资，并使选定的少量优先指标与这一领域中的大量其他指标相联系。

环境与能源领域

80. 环境指标涉及范围非常广泛的各种不同问题，而且一种指标不可能替代其他指标，这导致该领域拥有太多指标，超出了人们最初的设想。此外，环境因素随气候变化很大，而且会有诸如荒漠化或丧失森林等问题，它们并不是与所有国家都有非常强的关联。尽管如此，这些指标涉及全球问题以及国家政策领域。各国之间指标的可比性对于一些环境指标来说尤其困难。成为政策主要重点的往往并非指标本身的绝对数值，而是随着时间的推移形成的趋势。

经济学与贫穷领域

81. 除了供作背景指标的国内总产值，建议不以数额、而是一般以国内总产值现价的百分比来表示货币指标。为此目的，主要建议采用国内总产值，而不是国民总收入。**我们建议修正重要指标组中所用的指标，以便依照指标框架使用国内总产值/国民总收入。**

82. 若干指标取决于贫穷衡量办法，它或可为一种全球标准（如每天1美元或每天2美元），或作为国家确定的贫穷临界线。而且，衡量办法可以收入或支出为依据。专家组倾向采用支出衡量办法，而且为了便于国际间比较，建议采用一种国际标准。无论何种情况，指标均应采用购买力平价换算。各国还不妨酌情采用国家自身确定的贫穷临界线。可使用一份制订明确的家庭预算和消费调查表来进行全球和国家两级的衡量。**在制定指标时，我们建议元数据必须说明贫穷指标的依据，就国家贫穷线而言，元数据应说明所用方法。**

83. 在用财政单位（如国内总产值或人均国内总产值）衡量指标时，专家组倾向采用购买力平价换算法，以便于国际间的比较。不过专家组承认，一些国家可

能无法得出购买力平价，而汇率换算可能是唯一的选择办法。购买力平价估算法几乎是一种独特办法，因为其基本目的是，为了国际间比较的目的，将货币总值换算成一个通用单位。有鉴于此，而且鉴于特别是发展中国家的相关衡量能力，它在国家优先次序中可能处于相对较低的地位。如要提高质量，需要就这些衡量办法继续努力，这一点已经得到了委员会以及各国际机构和世界银行的确认。鉴于衡量的性质，国际援助具有至关重要的作用。**我们建议尽一切努力履行委员会 2001 年关于购买力平价衡量办法的各项决定。**

就业和劳工领域

84. 这一领域的大多数指标源自劳工组织的劳工市场主要指标项目。确定指标的优先次序受困于两种因素。第一，劳工市场指标对经济政策和社会政策两者均予支持（如收入是决定家庭福利和主要生产成本的基本因素）。因此牵涉到范围广泛的各种政策问题。第二种因素是，大多数工业化国家与发展中国家劳工市场之间存在根本差别。例如，与非正式部门有关的指标对大多数发展中国家的政策制订来说必不可少，但对于分析工业化国家的劳工市场则几乎没有什么现实意义。第一级指标的选择就是在全世界一级予以优化的尝试。

教育领域

85. 就业和劳工领域的指标基于健全的理论 and 概念基础以及半个世纪不断的衡量和修正。相比较而言，教育领域的拟议指标在概念方面缺乏类似的坚实基础和衡量过程。专家组的第一项任务是，将经合组织的国际教育系统指标框架作为大体的指南，对指标进行分类。分类后，很明显大多数拟议指标反映了对教育投入的衡量，而不是对教育进程或产出/结果的衡量。而且，结果指标用达到哪一年级来取代实际的教学成就。因此，专家组的主要挑战是，力求更平衡地反映教育投入、进程和产出/结果，并提出教学领域更为可靠的指标制订方法。**我们建议委员会确立由国际机构和会员国教育统计专家参与**

的进程，审查可否将发达国家采用的技能评估方法适用于发展中国家。

其他社会领域

86. 这一领域非常广泛，但很有必要，因为它包含了没有分给其他领域的社会政策问题。议题中有许多未象其他领域那样，拥有较牢固的国际统计标准和准则框架。因此，若干拟议指标要有良好的依据，就必须在概念和统计方面进一步修订。我们在网站中已经提请注意这些指标，并提出了可通过下文第四节所述进程进一步审议的其他一些指标。“其他社会”领域中源自联合国各次首脑会议和主要会议的指标范围似有欠缺。具体而言，女性参与和两性平等指标侧重于政治参与。没有关于女性在劳动力的专业和高级管理一级参与的相应指标。此外，几乎没有侧重于抚养儿童所处的社会和住房条件的社会指标。

F. 指标方面的建议

87. 表 1 列有专家组关于将指标分成三个优先等级的建议。框架含有领域和分领域结构，这样人们可以看到某一指标在大框架中所处的位置。表 1 还列有在主要指标组中查寻指标的方法。关于审议过的所有指标的详细材料登录在联合国统计司网站 (<http://esa.un.org/unsd/indicatorfoc/>) 上。此外题为“对统计指标的技术评估”的背景性文件¹说明了专家组的工作，并载列了对指标框架、问题和所认为的欠缺的评论意见。

88. 表 1 的结构安排是为了反映大多数国家政府共有的主要政策领域（经济学、健康、教育等）。这种分级不可避免地含有重要的跨部门政策领域。例如，性别统计或与儿童有关的统计列于许多领域和分领域。同样，贫穷问题的经济学方面列于经济学和贫穷领域，但反映贫穷问题的其他方面的指标则列于其他领域。

89. 表 2 按优先等级对各领域进行了细分。为了方便起见，一些人口统计分领域（死亡率和生育率）包括

适当的健康指标。三个优先等级分别含有 38、42 和 43 项指标。

90. 表 3 分析了表 1 所列优先建议与构成高级指标组的指标清单（最基本国家社会数据组：15 项指标；千年发展目标：48 项指标；国际数据集团：29 项指标；联发援框架-共同国家评估：57 项指标、人人享有基本社会服务：12 项指标；可持续发展委员会：58 项指标）之间的关系。这些数字包括专家组建议对联合国各次会议已经确定的一项指标作出技术修改或认为应直接取代的情况（例如，就经济学指标而言，用国内总产值取代国内总收入；见上文第 81 段）。

91. 若干非统计指标（人权和环境）没有纳入我们的审议，因此也被排除在表 1 之外。此外，与千年发展目标有关的若干指标，其监测将仅针对一些具体国家；由于它们不是全球性指标，因此也被排除在外。表 1 显示，大量的各种主要指标组列于框架三个优先等级。其余的一般列于其他指标类，除非拟议的指标在技术方面有太多欠缺，只好完全忽略不计。

92. 最基本国家社会数据组是委员会订立的，旨在就反映联合国各次首脑会议和主要会议当时的优先目标的高度优先组向各国提供指导意见。**我们认为这项职能已被拟议的优先框架取代，因此我们建议撤消最基本国家社会数据组。**

四. 今后的程序

93. 本报告的第三项要求是就今后的拟议指标拟订并向经济及社会理事会建议一个统计审查机制。

94. 毫无疑问，基于几个重要的原因，今后的程序是必需的。首先，联合国今后的首脑会议和各种会议将不可避免地要处理新的政策领域，或者在审查现有政策领域的进展时将了解到，由于修订或拟订政策目标，必须采用新的或订正的指标。第二个重要的原因是国际机构在政策目标改变或议程上有新的问题时，必须审查和制订与它们关切的领域有关的指标框架。事实上，我们知道有几个机构目前正在进行这种审查；随着这种审查取得成果，指标框架就应当予以增订。第

三个原因是随着技术标准的提高（以及随着全球统计能力的发展，和能够支持更严格的标准），**国际标准、定义和最佳做法必须与时俱进。基于所有这种原因，我们建议不断增订这个框架。**

95. 我们认为必须审议三个有关的问题：

- 因应今后的主要会议和首脑会议制定新的指标；
- 不断审查提议的分级框架和优先次序；
- 长期审查和改进现有的指标。

A. 新的首脑会议和主要会议及新指标倡议

96. 制定新指标的工作应当在筹备任何预定举行的主要会议或首脑会议的时候就开始进行，国际组织和会员国的政策官员和统计人员都应该参与。我们看来，不一定需要新的机制，但是需要提高现有机制的效力。应当适用一些原则：

- 虽然某一特定会议的政策官员会认为他们在制定有关特定题目的指标中发挥牵头的作用，但其他联合国机构和国际机构许多官员也有理由关注任何领域的指标制定；
- 应当在更广泛的整体指标需要范围内看待指标的要求。因此，在考虑新的需要时也要考虑有的需要；
- 新指标的制定应当配合国家统计的政策需要，并应当考虑到国家制定新指标的统计能力；
- 国际组织的统计人员在评估质量和将提议的指标的定义与可能存在的政策使用范围协调方面应发挥一定作用。国家统计人员也应当参与这一程序。不过，由于他们比较接近原始数据，他们对指标的技术性质、任何提议的指标的具备情况以及涉及的数据收集和资源问题，具有特别的了解；

- 国际协商需要时间，制订高质量的统计产出也需要时间，联合国和其他国际机构对此应当有所认识。不过，如果理事会要整个国际社会和会员国达成协议和共同拥有这些产出，这种时间值得付出。

97. 这种理想的安排不容易令人接受。一般而言，国际社会大部分（但不是全部）已经作出重大努力以改善它们之间的协调，但要求会员国全面和真正地参与指标制订程序就困难多了。国际机构先作出重大决定然后进行象征式协商的做法是不行的。在国家一级，由于国家统计计划必须针对政策需要，统计人员和政策官员之间往往有良好的联系。在许多国家，一些领域的统计工作往往由有关牵头部门进行而不是由中央统计局负责。这种情况有助于促进规划统计人员和政策官员之间的联系，但往往妨碍这种统计人员和国家统计系统的其他统计人员之间的联系。如果整个国家统计系统缺乏协调和通盘规划，显示该国的国家统计没有足够的统计能力和（或）法律及行政框架。

98. 从国家统计的观点来看，由应当直接负责的统计人员向指标拟订程序提供投入。但为了统计活动之间取得协调，也必须通知国家统计局。我们在建议中致力处理这一点。

99. 我们建议，为联合国首脑会议或主要会议预先进行规划，或任何国际机构对指标进行重要审查，都应触发下面所说的协商程序。

100. 我们建议，在为监测目的确定统计指标时，应当使政策官员和统计人员都参与，这两组人员都应依靠国际机构和会员国的协助，而且：

- 新指标的确定和拟订，应由适当的牵头政策领域协调；
- 应考虑到各国制定新指标的能力；
- 有关官员应明确负责，使从最初阶段就得到相关的联合国组织其他机构和单位的参与；

- 联络工作应由各国际机构的政策官员和统计人员参与，特别是联合国统计司从一开始就应参与；

- 应邀请会员国的若干代表（统计人员和政策官员）作为正式参与成员加入指标拟订小组，并应进行更加广泛（以电子方式方式进行）的协商；

- 参加协商的会员国国内的统计人员，应是负责有关领域的统计人员，但统计司应确保国家统计机构参与协商领域；

- 统计司应利用联合国各区域统计委员会，并以电子方式与国家统计局沟通，以确保在拟订指标过程中与国家统计人员协商；

- 国家统计人员则应利用与用户（特别是国家政策官员）的定期接触，就如何协调国家要求和国际要求提出反馈意见；统计司应通过这种机制向指标拟订过程提供反馈信息；

- 牵头的政策领域在适当时应与统计司协商，向统计委员会提出建议，由委员会向经济及社会理事会提出报告。

101. 我们建议，维持指标框架并根据新的要求扩充指标框架的工作，应由统计委员会负责；统计委员会负责建议经社理事会采纳新指标并建议其在分级框架内的地位。

102. 我们建议委员会设立一个常设委员会负责指标问题，并在闭会期间代表委员会行事，保证不发生不应有的延误。

103. 我们建议统计司与各牵头政策官员密切协商，并根据提议的协商程序，拟订提交统计委员会（或酌情提交其常设委员会）的建议。

104. 我们建议，在拟订指标并将指标纳入框架时，应适用上面第 52 至 55 段所列的标准。

B. 技术改进和新国际标准

105. 对统计作出技术改进和增订国际统计标准的程序由来已久。因此，我们建议，在提议的框架范围内对个别统计指标的定期审查，应列入定期，向委员会报告的统计审查和修订工作的有关工作方案内。

五. 结论

106. 我们认为，以后拟订指标框架时应当以本报告为根据，同时我们建议解散主席之友小组。

六. 综合建议

107. 主席之友的 31 项建议综述如下：

指标的拟订和指标框架的维持

1. 指标框架应根据今后联合国首脑会议和主要国际会议、国际机构内指标框架发展情况以及技术标准的进展情况予以更新。（第 94 段）
2. 为联合国首脑会议或主要国际会议进行预先规划，或任何国际机构对指标进行重要审查，都应触发所建议的协商程序。（第 99 段）
3. 制定需要从某一时间开始衡量变化的具体目标时，应考虑到确定基线数值的必要性。（第 43 段）
4. 在为监测目的确定统计指标时，应当使政策官员和统计人员都参与，这两组人员都应依靠国际机构和会员国的协助，而且：
 - 新指标的确定和拟订，应由适当的牵头政策领域协调；
 - 应考虑到各国制定新指标的能力；
 - 有关官员应明确负责使从最初阶段就得到相关的联合国组织其他机构和单位的参与；
 - 联络工作应由各国际机构的政策官员和统计人员参与，特别是联合国统计司从一开始就应参与；
- 应邀请会员国的若干代表（统计人员和政策官员）作为正式参与成员加入指标拟订小组，并应进行更加广泛（以电子方式进行）的协商；
- 参加协商的会员国国内统计人员，应是负责有关领域的统计人员，但统计司应确保国家统计机构参与协商领域；
- 统计司应利用各区域统计委员会，并以电子方式与国家统计局沟通，以确保在拟订指标过程中与国家统计人员协商；
- 国家统计人员则应利用与用户（特别是国家政策官员）的定期接触，就如何协调国家要求和国际要求提出反馈意见；统计司应通过此种机制向指标拟订过程提供反馈信息；
- 牵头的政策领域在适当时应与统计司协商，向委员会提出建议，由委员会向经济及社会理事会提出报告。（第 100 段）
5. 维持指标框架并根据新的要求扩充指标框架的工作，应由委员会负责；统计委员会建议理事会采纳新指标并建议其在分级框架内的地位。（第 101 段）
6. 统计委员会应设立一个常设委员会，负责指标问题，并在闭会期间代表委员会行事，保证不发生不应有的延误。（第 102 段）
7. 统计司应与各牵头政策官员密切协商，并根据提议的协商程序，拟订提交委员会（或酌情提交其常设委员会）的建议。（第 103 段）
8. 在拟订指标并将指标纳入框架时，应适用上文第 52 至 55 段所列的标准。（第 104 段）
9. 统计委员会应确立由官方统计人员和其他人员，包括世界卫生组织官员参与的进程，审查分级框架和卫生领域的优先事项，以处理指标组中存在的重大空白；查明是否存在可能弥补多种数据空

白的基础设施投资；并使选定少量优先指标与这一领域的大量其他指标相联系。(第 79 段)

10. 委员会应确立由国际机构和会员国教育统计专家参与的进程，审查可否将发达世界采用的技能评估方法适用于发展中国家。(第 85 段)
11. 委员会应建立一个机制(或许可以设立由统计人员和政策官员等人参加的城市小组)，拟订人权和善政统计指标。(第 65 段)
12. 应修正重要指标组中所用的指标，以便依照指标框架使用国内总产值/国民总收入。(第 81 段)
13. 应撤销最基本国家社会数据组(MNSDS)。(第 92 段)

指标的制作

14. 统计司应向委员会提交一份关于提议框架中第 1 级、第 2 级(以及在有资料的情况下，包括第 3 级)指标备置的报告。报告应对需要采取何种措施弥补缺陷作出评估。(第 60 段)
15. 一般来说，应每三至五年对指标作一次衡量，但有的指标应每年衡量一次，而其他指标(特别是以人口普查为基础的指标)每 10 年更新一次。(第 75 段)
16. 如果数据来源可以作性别分析，则应为所有指标作此种分析。(第 73 段)
17. 应确认指标的分母和分子所用的统计数字必须一致，国际机构应设法查明不一致的现象，并起催化作用，帮助各国解决这个问题。(第 67 段)
18. 会员国应提供足够的元数据以满足用户的需要，特别是如果国家准则不同于国际计量办法，或基本的假设可能对指标数值产生重大影响。(第 71 段)
19. 元数据必须说明贫穷指标的依据。就国家贫穷线而言，元数据应说明所用方法。(第 82 段)

20. 国际机构应设法改进各国数据收集工作的协调。(第 39 段)

技术问题和质量问题

21. 联合国统计司网站，应是关于指标的技术资料的权威性来源。(第 49 段)
22. 统计司应在必要时推动拟订关于指标方面最佳做法的标准和指南。(第 39 段)
23. 应定期审查和改进所有统计指标。在此种审查导致变动时，应设法帮助各国采用已改进的指标，同时与近期指标保持连续性。(第 45 段)
24. 对提议框架内个别统计指标的定期审查，应列入定期向委员会报告的统计审查和修订工作的有关工作方案内。(第 105 段)

统计能力

25. 经济及社会理事会和国际捐助者应确认，必须支持和发展各会员国国内的核心统计能力，包括统计基础设施；各捐助者支持统计工作的所有活动均应确认，国家的统计要求和国际的统计要求都应加以满足。(第 39 段)
26. 基于这种认识，理事会以及国际组织和捐助者应推动各国利用统计数字帮助制定有效的国家政策，促进良好的公共行政。(第 39 段)
27. 捐助者支持的方案，应切实提高国内的统计能力，而不是分散此种能力。(第 39 段)
28. 国际捐助者和各国自己在考虑统计能力时，应特别考虑到一套核心的人口统计数字和国内总产值估计数作为许多统计指标的组成部分的重要性。(第 67 段)
29. 通过 21 世纪统计伙伴关系倡议拟订国家统计能力指标的倡议，应包括社会及经济统计数字，并应加以修改，以利于会员国参与；最后建议应提交委员会。(第 29 和 39 段)

30. 应尽一切努力履行统计委员会 2001 年就购买力
平价衡量办法作出的各项决定。(第 83 段)
31. 解散主席之友小组。(第 106 段)

杂项

表 1

按领域及分领域分级排列的统计指标

领域/分领域	第 1 级	第 2 级	第 3 级
人口			
人口结构和增长	人口年均变化情况[6]		以 25 年为限（先是 2010 年至 2025 年），每五年为一期，按年龄（0-4 岁、5-14 岁、15-64 岁及 65 岁以上）和性别进行人口预测[1]
	人口情况，每 5 岁设一年龄组并按性别分列（如无法每 5 岁设一年龄组，则分 0-4 岁、5-14 岁、15-64 岁及 65 岁以上组）[3、4]		在城市地区居住的百分比[6]
人口/保健			
生育率/生殖保健	总生育率[2、4]	15-19 岁女性生育率	
	避孕普及率[1、2、3、4、5、6]		
死亡率	出生时男女预期寿命[1、2、3、4、6]	按性别分列的婴儿死亡率[1、2、3、4、5]	5 岁以下儿童痢疾死亡率
	按性别分列的 5 岁以下儿童死亡率[1、2、3、4、5、6]	疟疾死亡率[5]	5 岁以下儿童急性呼吸道感染死亡率
		产妇死亡率[1、2、3、4、5]	
保健和营养			
健康状况和保健行为	按性别分列的 15-24 岁男女艾滋病毒/艾滋病发病率[2、4、5]		出生体重不足（低于 2500 克）比率（出生体重低于 2.5 公斤） 疟疾发病率[5] 疟疾治疗[5] 儿童总残疾率
获得保健的机会	由熟练保健人员接生的比例[2、4、5]		获得初级保健的机会[3、4、6]
营养状况/健康体重	5 岁以下儿童营养不良（体重不足）比例，（严重营养不良及营养欠缺），（综合儿童营养状况）[2、3、4、5、6]	营养不良的人口比例（低于起码的食物摄入量）[4、5]	发育障碍发生率

领域/分领域	第 1 级	第 2 级	第 3 级
预防/免疫/公共卫生措施	<p>不足 1 岁婴儿麻疹疫苗接种比例[4、5、6^a]</p> <p>不足 1 岁婴儿白、百、破三联疫苗接种比例（白、百、破三联疫苗接种面）[6]^a</p> <p>用上安全饮用水的人口比例[1、2、3、4、5、6]</p> <p>具有卫生的粪便处理方式的人口比例[1、2、3、4、5、6]</p>		<p>肺结核疫苗接种人口比例（肺结核疫苗接种面）</p> <p>小儿麻痹症发病率</p>
环境和能源			
大气层	<p>温室气体排放（百万吨，以二氧化碳当量表示）[2、4、5、6]</p>	<p>市区环境污染物浓度[6]</p> <p>臭氧消耗物质消费情况[吨，以三氯氟甲烷(CFC11)当量表示][5^b、6]</p>	
土地	<p>林区面积占陆地面积百分比（以及长期趋势）[2、5、6]</p>	<p>每农业土地单位使用农用化肥情况[6]</p> <p>每农业土地单位使用农药情况[6]</p> <p>受荒漠化影响的土地比例[6]</p>	<p>森林采伐量与每年森林净增量之比[6]</p> <p>种植常年作物的可耕地总面积[4、6]</p>
海洋及海岸		<p>沿海水域藻类集聚量[6]</p>	<p>主要海洋鱼类每年渔获量与产卵群生物量之比[6]</p>
淡水	<p>每年提取的地下水和地表水占可再生水总量之百分比[6]</p>	<p>各水域生化需氧量[6]</p>	<p>淡水中粪便大肠杆菌含量[6]</p>
生物多样性	<p>保护区面积占总面积的百分比[2、4、5、6]</p>		<p>选定主要生态系统面积[6]</p> <p>选定主要物种丰量[6]</p>
消费和生产形态	<p>每国民生产总值单位能耗[2、4、5、6]</p> <p>产生危险废料和放射性废料[6]</p>	<p>可再生能源耗费率[6]</p> <p>制造业和商业/服务业部门能耗强度[6]</p> <p>住房部门能耗强度[6]</p> <p>交通运输业能耗强度[6]</p>	<p>人均年能耗[6]</p> <p>每实际国内生产总值单位之原始材料及二级材料消耗量[6]</p>

领域/分领域	第 1 级	第 2 级	第 3 级
		废物处理[6]	
		每年人均产生工业和城市固体废物总量[6]	
经济与贫穷			
经济资源	实际人均国内生产总值 [1、6]		人均实际国内生产总值 增长额[4] ^c
	实际国内生产总值(以购买力平价计算)		
分配/不均现象	关于(可支配)收入分配情况的吉尼系数(关于收入不均的吉尼指数)[6]		
贫穷	每日收入低于 1 美元的人口比率[2、4、5、6]	贫穷差距比(综合每日 1 美元与每日 2 美元之贫穷差距)[2、4、5]	
	国家贫困线以下人口比例[4、6]	(收入或消费)最低的五分之一占总消费量之份额(最贫穷的五分之一在国民消费中所占份额)[2、4、5]	
储蓄与投资		投资占国内生产总值的比例[2、6]	
		总储蓄占国内生产总值的比例[4]	
国际贸易与外国投资	贸易占国内生产总值比例[2、4]	外债净额占国内生产总值的比例[2、4、6]	
国际发展援助		官方发展援助净额占国民总收入的百分比[2、5、6]	
支出、收入和生产的特定部分组成			政府卫生保健开支占国内生产总值之比 政府教育开支占国内生产总值之比
通货膨胀			年均通货膨胀率
就业与劳工			
劳力供应	劳动力参与率	就业人数与人口总数之比[1、4]	25-29 岁受过高等教育的劳动者比例 劳动力中 15 岁以上受过高等教育之比例
劳力利用	劳工组织可比男女失业率[1、4、6]	长期失业率	就业时间不足人数占劳动力之百分比

领域/分领域	第 1 级	第 2 级	第 3 级
		按受教育程度分列的失业率 青年人失业率[5]	
劳工分配	各部门就业比例（农业/工业/服务业）	就业人数百分比，按就业类别分列（雇工/自谋职业者）	城市非正规经济部门就业人数占城市就业总人数的百分比
劳动量		每人年平均工作小时数	每周工作 1-10 小时的雇员比率
劳工成本		非全时就业者占就业人数百分比	每周工作 40 小时以上的雇员比率
		每小时报酬美元额，以购买力平价计算	每产出单位的劳动报酬，以购买力平价计算
两性平等	妇女占非农业部门雇工比例[4、5]	制造业实际工资趋势（劳工组织和工发组织系列）	
劳工产出计量		女性与男性平均工资之比[6]	
童工	15 岁以下童工比例[4]	每名就业者的增值额（美元），以购买力平价计算	每小时工作的美元增值额，以购买力平价计算
教育			
财政资源	用于初级教育的经常公费开支：(a) 占国内生产总值之比；(b) 学生人均值占人均国内生产总值比例		
教师		学生与教师的比率	有法定学历的小学教师比率
参与	初级（基础）教育男女生净入学率（包括初级教育女生与男生之比）[2、4、5] 男女生入中学净比率（包括中学女生与男生之比）[2 ^a 、4、5 ^e]		高等教育男女生比率
产出和效率	初级教育一年级学生读到五年级的比例[2、4、5、6]	按城乡、性别，如有可能，并按收入类别分列就学年数[1]	中学结业率
成果	按年龄和性别分列的成人识字率[2、3、4、6]		25-64 岁人口中学结业率[6]

领域/分领域	第 1 级	第 2 级	第 3 级
其它社会指标			
犯罪与司法		凶杀案发案率 ^[4^f、6^f]	犯罪率[4、6] 每 1 000 人中被囚禁人数 非法使用药物率（或）与非法药物有关的死亡率[4]
赋予妇女权力和两性平等	妇女在国家政府、包括议会中任职比例[4、5]		市一级男女决策人比率
住房	通电家庭比例（家庭连接：电）	每个房间（不包括厨房、卫生间）的人数[1、4]	正规及非正规经济部门城市住房面积[6] 接通自来水的家庭比例 居住方式：拥有住宅的所有家庭百分比及租用住房的所有家庭百分比[5]
获得信息技术的机会	每千人拥有电话干线数[5、6]	每 1 000 人中因特网用户数[6] 每 1 000 人中个人计算机数[5]	

注释

[1]=最基本国家社会数据组	[4]=共同国家评估
[2]=国际发展目标	[5]=千年发展目标
[3]=人人享有基本社会服务	[6]=可持续发展指标（可持续发展委员会指标）

^a 可持续发展委员会“接种幼儿传染病疫苗”指标的一部分，该指标内容包括“在一岁生日前接种白喉、破伤风、百日咳、麻疹、小儿麻痹症、肺结核和乙肝疫苗的幼儿比例”。

^b 不在 48 项千年发展目标之列；但第 28 项指标“人均二氧化碳排放量”也包括“全球大气污染的两个体现：臭氧枯竭和全球变暖气体的积累”。

^c 共同国家评估指标为“十年人均国民生产总值增长率”。

^d 国际发展目标指标为“中小学女生与男生人数之比”。

^e 千年发展目标指标为“初等、中等和高等教育中女生和男生的比例”。

^f 为“犯罪率”指标的一部分。

表 2

按领域和优先等级分列的指标数

领域	优先等级		
	第 1 级	第 2 级	第 3 级
人口	2	0	2
人口/保健	4	4	2
保健和营养	7	1	8
环境与能源	6	13	8
经济学和贫穷	6	6	4
就业与劳工	5	12	8
教育	5	2	4
其它社会指标	3	4	7
共计	38	42	43

表 3

建议的指标同现有指标的对应关系（按优先等级分列）

指标组	优先等级			共计
	第 1 级	第 2 级	第 3 级	
最基本国家社会数据组	7	5	1	13/15
联发援框架——共同国家评估 ^a	25	11	5	40/50
国际发展目标	18	7	0	25/29
人人享有基本社会服务	8	2	1	11/13
可持续发展委员会 ^b	23	19	13	50/56
千年发展目标 ^c	19	9	3	30/36

^a 联发援框架——共同国家评估总数不包括七项提议的非统计人权和善政指标；由于重叠的关系（例如，表 1 的“凶杀案发案率”和“犯罪率”视为一项共同国家评估指标——“犯罪率”，而不是两个单列指标），总数 40 并不等于各级之和（25+11+5=41）。

^b 可持续发展委员会总数不包括两项提议的非统计环境指标；由于重叠的关系（例如，表 1 的“1 岁以下麻疹疫苗接种率”和“1 岁以下白、百、破三联疫苗接种率”视为该委员会的一项指标——“接种幼儿传染病疫苗”，而不是两个单列指标），总数 50 并不等于各级之和（23+19+13=55）。

^c 千年发展目标总数不包括 12 项只对特定组别国家加以监测的指标；也不包括今后须说明的“全球大气污染的两个体现”（见 A/56/376，附件）（见表 1 脚注 b）。由于重叠的关系（例如，表 1 的“疟疾死亡率”和“疟疾发病率”视为一项千年发展目标指标——“疟疾发病率及与疟疾有关的死亡率”，而不是两个单列指标），总数 30 并不等于各级之和（19+9+3=31）。