



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
19 December 2006  
Chinese  
Original: English

### 统计委员会

#### 第三十八届会议

2007年2月27日至3月2日

临时议程\* 项目3(1)

供讨论和作出决定的项目：统计能力建设

### 加强国家统计能力

#### 秘书长的报告

##### 摘要

本报告应统计委员会第三十七届会议的要求编写，以报告经济及社会理事会通过的关于加强统计能力的第2006/6号决议的执行情况。<sup>a</sup> 报告概述了联合国统计司、国际机构和千年发展目标各项指标机构间专家组为支持各国努力建设和加强国家统计能力而开展的各项工作的情况。本报告将提交给委员会讨论。委员会可以就报告第33段所述未来拟采取的措施发表评论意见。

<sup>a</sup> 《经济及社会理事会正式记录，2006年，补编第4号》(E/2006/24)，第一章，B节。

\* E/CN.3/2007/1。



## 一. 引言

1. 多年来，经济及社会理事会和统计委员会高度重视开展技术合作，加强各国的统计能力。统计委员会着重强调技术合作活动应特别考虑到各种需要，顾及当地条件，由国家主导并妥善协调。

2. 统计委员会第三十七届会议注意到千年发展目标<sup>1</sup>各项指标主席之友的相关建议，强调在加强会员国、特别是发展中国家的统计能力的背景下解决这些问题，从而监测千年发展目标执行情况的重要性。经济及社会理事会在关于“加强统计能力”的第2006/6号决议中请联合国统计司、各区域委员会和国际机构支持各国努力建设和加强国家统计能力。决议还呼吁联合国统计司以千年发展目标各项指标机构间专家组协调员的身份，改善各国报告千年发展目标指标的情况，并视需要协调建设能力活动。

3. 本报告介绍了国际和国家合作伙伴建设统计能力方面的最新进展和各项倡议，千年发展目标各项指标机构间专家组和联合国统计司为解决委员会提出的各项要点而采取的行动，以及上述决议所载各项请求。尤其是，报告概述了专家组为实施经社理事会第2006/6号决议所载各项建议而得出的结论。报告还建议到2015年为弥补数据差距而需采取的重大步骤。

## 二. 监测千年发展目标的更好的数据

4. 能否提供好的统计数据以及各国政府、捐助国、国际组织有系统地衡量、监测和报告所有政策领域进展情况的能力对于发展政策和实现千年发展目标具有核心意义。人们逐渐认识到，改善国家统计服务是编制监测可衡量发展成果数据的必要步骤。成果管理的本质是根据从经验中得到的证据和对发展进程的明确理解制定完善合理的政策，从而改进成果，使其符合国家优先事项和目标。

5. 自5年前开始定期评估千年发展目标进展情况以来发起了各项倡议，努力满足发展中国家为加强统计能力，以编制、分析和传播数据的需要。这些活动，特别是加强各国与国际机构间对话，改善了监测千年发展目标进展情况的数据的提供（见下表）。然而，切实有效监测进展情况所需数据的数量和质量仍存在着严重差距。虽然现在距离2015目标年已为时不久了，但国际和各国的财政承诺仍不足以支持各国努力建设强大的统计系统。

<sup>1</sup> 见 E/CN.3/2006/15。

表

## 按可供进行趋势分析的指标数量开列的国家分布情况

| 至少有两个数据点的指标数量 | 2005 年评估   |            | 2006 年评估   |            |
|---------------|------------|------------|------------|------------|
|               | 国家数量       | 国家百分比      | 国家数量       | 国家百分比      |
| 1-10          | 4          | 2          | 0          | 0          |
| 11-20         | 36         | 19         | 17         | 9          |
| 21-30         | 93         | 48         | 92         | 48         |
| 30 以上         | 58         | 30         | 82         | 43         |
| <b>国家共计</b>   | <b>191</b> | <b>100</b> | <b>191</b> | <b>100</b> |

注：表格是根据截至 2006 年 11 月由联合国统计司维护的千年发展目标指标统计库中现有数据提供的，详情请上网查询：[www.mdgs.un.org](http://www.mdgs.un.org)。分析重点只是“官方”的千年发展目标指标。

6. 对千年发展目标指标数据库中现有数据进行的评估显示，截至 2006 年 11 月，17 个国家收集了 20 个或更少指标的数据。各国向国际统计系统报告的机制有所改善，国家数量从 36 个减少为 17 个，但在国家一级编制数据方面仍存在着巨大差距和缺陷。<sup>2</sup>

7. 所有统计领域以及从不同数据收集方案中得到的指标存在着数据差距。例如，发展中区域，根据每日生活费用不到 1 美元（购买力平价）的人口比例的百分比衡量，只有 57 个国家有至少 2 个关于贫穷指标的数据点。只有 4 个国家有 2 个数据点，用于评估 5 岁以下儿童得到防治疟疾药品的百分比进展情况。只有 58 个国家能够及时提供有 2 个数据点的青年失业率。<sup>3</sup>

### 三. 千年发展目标各项指标机构间专家组的主要结论

8. 千年发展目标各项指标机构间专家组负责准备数据和分析，以监测千年发展目标实现情况的全球趋势，在联合国统计司的协调下，专家组把统计能力列为工作中优先事项，努力确定优先事项，针对应在国家国际各级采取的行动提出建议。国际机构、捐助国和国家统计局代表通力合作，确定建设国家能力的优先事项，为更好地向各国提供和协调统计援助提出具体建议。

9. 专家组最近于 2006 年 11 月召开会议，来自各国统计局、国家部委、各机构驻国家办事处和国际机构的 60 多位代表审计了优先事项，就如何改善千年发展目标执行情况的问题拟定了各项建议。他们一致认为，获得监测千年发展目标执行情况的数据及质量方面的缺陷主要由下列因素造成：

<sup>2</sup> 评估千年发展目标指标数据的详细报告见 E/CN.3/2007/13。

<sup>3</sup> E/CN.3/2007/13。

- 各国常常缺乏适用国际商定定义的能力；
- 特定指标数据常常来自于不同渠道，而且未得到国家统计局主管机构的鉴定；
- 国家统计局内普遍缺乏协调，没有明确规定的监督和核查来自不同数据提供者的数据的权威机构；
- 在很多发展中国家，现有的数据收集方案不是可持续性的，国家统计局过分依赖从捐助国推动的调查得到的数据，各国没有多少自主权；
- 各国缺乏一个负责统一处理来自国际机构所有请求并向国际统计系统报告的协调中心。

10. 专家组的参与者包括来自国家和国际机构的代表，他们进一步商定为改善各国报告千年发展目标指标的能力而需采取的各项措施。他们强调必须加强各国国家统计局内的协调，凭借行之有效的协调机制，使所有数据提供者协力合作。他们还认为，这种做法反过来也能够推动与国际统计系统的互动，使国家和全球监测系统更加紧密合作（见本报告附件）。

11. 各国统计人员还建议加强各国对国际推动和赞助的调查的自主意识。统计界十分了解这种关切，各合作伙伴正共同努力推动建立协调统一的提供技术和统计援助的办法，建立更可持续的数据收集方案。国际机构正加强努力更好地协调行动，将其方案和倡议并入现有的国家统计发展战略中。

#### 四. 各国建设统计能力方面的进展

12. 《马拉喀什统计行动计划》规定了国际合作伙伴协助各国加强统计制度从而更好地应对官方统计新需求的框架。该《计划》包括六项协调行动。该《计划》定于 2004 年制定，目的是改进统计数字，以应对 2010 年国际发展议程为计量工作带来的挑战。

13. 其中三项行动致力于加强国家一级的统计工作：

- (一) 把统计系统战略规划纳入国家发展进程的主流；
- (二) 确保充分参与 2010 年人口普查；
- (三) 增加各国及合作伙伴为统计和统计能力建设筹措的资金。

另外三项行动侧重改善协调，加强国际统计制度，以支持发展中国家可持续地改善统计能力：

- (四) 建立国际住房调查网，加强国际住房调查方案的效力；
- (五) 改善千年发展目标监测所需的数据；

(六) 加强国际统计的责任。

14. 很多发展中国家在发展伙伴，特别是 21 世纪统计促进发展伙伴关系的援助下，制定了统计发展国家战略。统计发展国家战略为各国提供了加强整个统计系统统计能力的战略，同时日益成为捐助国以连贯一致方式并根据具体国家优先事项推动各国统计发展的框架。

15. 《马拉喀什统计行动计划》的主要目标之一是确保充分参与 2010 年世界人口普查方案，这一工作也取得了进展。联合国统计司在世界银行的财政协助下，与主要合作伙伴，例如联合国人口基金（人口基金）和联合国各区域委员会通力协作，为各国提供技术援助、专门知识、经过改进和修订的国际标准。

16. 在提高现有的国际支助的数据收集方案方面取得了令人瞩目的进展。2004 年早些时候建立了国际住户调查网，目的是更好地协调和确定国际支助调查的最佳时机，从而最大限度地提高提供可比数据的作用，这是朝着这个方向迈出的重大步骤。目前正在建立调查工具和数据集盘存系统。

17. 发展统计能力方案，特别是在要求进行实质性机构改革时，以及从它们那里获得必要数据，需要很长时间。距离国际社会评估它们对千年发展目标所作承诺是否取得预期成果只剩下几年的时间了，因此需要尽快提出必要的的数据。21 世纪统计促进发展伙伴关系秘书处在《马拉喀什统计行动计划》发展赠款机制的支助下发起了加速改进数据的试验计划。“加速数据方案”是为实施《马拉喀什统计行动计划》第五项行动而设计的，即在 2010 和 2015 年两个里程碑年份里改善对实现千年发展目标情况的衡量，把重点放在住户调查和人口普查方面。目前已在一些试点国家开始了工作。

18. 另一项重大倡议侧重加强国家统计系统的数据传播基础设施，以努力改善利用数据制定和评价以事实为依据的政策，在官方统计用户中开展工作，特别是关于其发展目标各项指标方面。统计司与 DevInfo 小组协作，支持会员国适用共同统计系统和跟踪国家人类发展指标的平台。MDGInfo 是在 DevInfo 的基础上改进的，是专门为支持各国政府监测千年发展目标执行情况而设计的技术，已在 2005 年和 2006 年连续两年发行。

19. 其他已经发起的举措是为了加强各国通过机构间紧密合作伙伴关系和协作编制统计数据的能力。其中一项举措是卫生计量系统网络，这是一个由各国、国际机构、捐助国、全球卫生倡议和专家组成的合作伙伴关系，致力于更好地提供和适用公共卫生健康资料。

## 五. 协调国际努力方面的进展

20. 要提高能力建设倡议的效力、加强国际统计制度的问责制，国际伙伴就必须在充分尊重其工作所涉国家之具体条件的情况下（尤其要考虑到该国的国家可持

续发展战略所规定的目标和优先事项)，设法协调其努力，并制定良好做法的标准。国际统计机构商定其界定良好做法的一套原则，是朝这方面迈出了积极的一步。<sup>3</sup>

21. 各机构和捐助者还采取一些步骤，以进一步协调统计能力建设努力。21 世纪统计促进发展伙伴关系已经对撒哈拉以南非洲地区的现有统计能力活动进行审查，为此向 56 个发展伙伴收集了 2004-2005 年间现有的项目和方案方面的资料。另外，2006 年 9 月，统计活动协调委员会上一届会议成立了四个任务组，就设法改进统计能力建设努力的协调事宜提出具体建议，包括以下方面的建议：如何就统计能力建设活动改进报告工作和情况交流；通过面向国家统计人员的区域培训倡议进行能力建设；在次区域一级协调技术合作方案的方式；以及评估非洲各国统计能力建设活动的效力。<sup>4</sup> 委员会将在 2007 年 9 月第 10 届会议上审查这些建议，并推动此项工作。

22. 人们日益认识到，国际伙伴间在发展活动中的更好协调对于确保有效提供技术援助而言至关重要，因此，统计司加大了促进捐助者协调方面的努力。该司最近探讨采用新模式来同其他伙伴协调工作并开展合作。南部非洲地区最近启动的一个项目就是例证；在那里，负责确立项目结构并监测项目执行情况的指导委员会的成员除各国首席统计师外，也包括国际机构和捐助者。这将使得各利益有关者能从彼此进行中的活动中受益，避免重复劳动，并帮助各国把该项目各部分并入其总的国家统计发展战略。

23. 联合国统计司还注重增进南南协作，并在各区域和次区域建立统计师网络。这是该司在区域项目和次区域项目中采取的办法，这些项目一概依靠现有的区域、次区域组织和网络，争取形成能够彼此取长补短、借鉴对方成绩的、强有力的统计师群体。在西非国家经济共同体和南部非洲发展共同体区域，目前正在开展两个项目，目的都是加强统计能力建设，以支持千年发展目标。还即将举办类似的新项目，其目的也是改进监测千年发展目标的数据，并同样是围绕次区域组织举办。

24. 联合国统计司就全球统计制度内协调各机制事宜向方案问题高级别委员会提出了一份说明，其中提出了改进现有安排、以便提高国际伙伴间协调程度的问题。在各个阶段，包括方案设计、项目评价和质量控制及监测阶段，都需要进行有效的协调。该说明请方案问题高级别委员会邀请联合国发展集团及联合国所有有关机构和实体对此项努力提供支助。委员会对正在进行中的各项倡议和努力表示赞赏，强调必须在协调全球统计制度方面再取得进展，并必须在统计能力建设方面作出协调努力。<sup>5</sup>

<sup>4</sup> 见 E/CN.3/2007/24，其中更加详细地介绍了统计活动协调委员会的活动。

<sup>5</sup> 见 CEB/2006/7。



## 六. 进行统计能力建设以监测千年发展目标战略

25. 随着实现千年发展目标的目标年——2015年的日益临近,发展界的紧迫感越发强烈。收集数据的方案要好几年的时间才能成为现实,而这些方案一旦到位后,数据最快也要到一、两年后才能提供给用户。

26. 短期而言,国际统计机构和捐助者将需要注重查明关键的数据差距,着重于广泛用于规划和监测工作的各项指标,并执行收集数据方案(主要是利用抽样调查工具)。务必及时执行此类方案,因为今后几年是提供必要数据、使各国能衡量其实现千年发展目标成绩的最后一次机会。今后几年也是各国统计系统在进行中的普查行动的基础上再接再厉的独特机会。

27. 另外,在短期而言,各国统计系统必须加强其传播数据的能力,同时增加利用数据的机会并培养政府和民间社会大量用户的统计技能。只有建设数据传播基础结构,包括制订一项信息技术计划、编制符合国际标准和指导方针的数据分析和传播工具、以及开发得到改进的软件和硬件,才能确保现有的数据有效用于规划和监测工作,并在国家和国际两级提供给用户。

28. 2010年世界人口普查方案是争取发展伙伴向各国提供援助、就监测发展结果编制重要基准数据的独特机会。各国可以借普查之机来加强其统计基础结构。因此,国际伙伴必须围绕普查的核心方案作出努力,以促进和发展其他统计领域的数据收集和传播工作。

29. 在较长期而言,国际社会将继续争取各伙伴进一步协调诸项倡议,以提高现有方案的效力、避免重复劳动并确保完全符合国家可持续发展战略。

30. 还必须把各统计领域并入一个统一和统筹的统计系统之中(例如,把保健、教育、就业记录同抽样调查数据相合并;更好地利用民事登记以改进生命统计的提供情况);改进国家统计系统内的协调,责成一个机构(最好是国家统计局)鉴定所有官方统计资料,确保向所有用户、包括国际统计系统分布和传播必要的的数据;并继续对各国政府和捐助者开展宣传,为统计能力建设争取更多的财政资源。

## 七. 结论和前进之路

31. 联合国统计司将继续鼓励大力开展机构间协作,提高现有倡议的效力,并更多地进行机构——国家间的磋商。这将有助于形成一个进程,来定期审查和讨论各国优先事项、不断评估监测千年发展目标方面的数据缺口和质量问题,并确定推进此项工作所需采取的必要步骤。

32. 该司还将继续在全球要求和优先事项的基础上,并同伙伴机构不断协作,编制其统计能力建设方案。

33. 请委员会对下文概述的、今后拟议的步骤作出评论：

(a) 通过让各国定期参加千年发展目标各项指标机构间专家组，使之全面参与评估数据提供情况和确定优先行动事项的工作；

(b) 促进并协调今后五年内将要实施的收集数据方案的编制工作；

(c) 促进使用升级的数据传播基础设施和交换数据及元数据的共同平台，并在此领域协助各国；

(d) 继续推动以需求驱动的、基于区域和次区域的能力建设倡议；

(e) 促进并帮助加强各国统计系统内的协调，以便国家统计局能对不同的国家估计数加以鉴定并作为官方统计予以公布。



## 附件

### 关于各国为编制和分析千年发展目标和发展指标而进行能力建设的需求的建议概要

#### 千年发展目标各项指标机构间专家组

2006年11月15日和16日，第十次会议，日内瓦

关于监测千年发展目标之数据缺口和问题的讨论得出主要结论如下：

1. 千年发展目标指标的数据往往取自不同来源，并按不同定义和方法获得，这就在选择数据并加以核对、再编制国家指标方面带来了困难。

2. 各国由于定义不正确，往往不具备应用国际商定和建议的定义、以及理解国家数据差异的能力。

3. 在一些国家，国家统计局无权核查其他国家级数据编制部门的数据以及对来源不同的数据之利用情况加以协调。

4. 虽然在一些国家，国家统计法已规定必须在不同数据编制部门间加以协调，但由于统计系统内缺乏组织，加上捐助者（它们把自己的要求和议程摆在受援国需求之上）施加压力，上述统计法也不总是能得到实施。还有把资源从国家优先事项挪用至国际优先事项的情况。

5. 许多发展中国家在收集数据方案方面缺乏可持续性。国家统计局过分依赖于抽样调查（尤其是捐助者推动进行的抽样调查）的数据，而国家主权甚少。

6. 行政数据没有得到有效使用，需要作出额外努力，提高行政系统所形成的记录和数据的质量。

7. 向国际机构提出报告方面的问题与各国国内不同统计机构间（职能部委的行政数据、国家统计局等）协调不够有关；在国家一级，没有一个对从国际机构收到的各项要求加以集中的协调中心。

建议采取以下战略和最佳做法：

1. 加强国家统计局在国家统计系统内的协调作用。国家统计局应当成为一切统计事项的中心机关，以便确保官方统计数据的质量、所有国家数据编制部门使用约定的标准以及官方系列数据的连贯性和连续性。

2. 制定“质量制度”，对一国不同专题的所有现有统计数字加以评估，由国家统计局作为“把关机构”，核查该国一切官方统计数字的质量和编制情况。有意见表示，把国家统计局工作人员借调/部署到编制统计资料的职能部委是一个可行的办法，以确保各项产出的统计质量，并便利国家统计系统内各数据编制部门间的协调。

3. 更好地向各国提供元数据，以使其能够根据商定的定义和方法编制数据。

4. 设立主管千年发展目标（监测、决策）的机构间、部门间机构/委员会，让所有利益有关者参与。这将确保千年发展目标监测工作的机构化，并在国内形成协作环境。这还将便利编制将用作该国国内官方统计的单一（相对于“政出多门”而言）数据，并报送国际机构。

5. 设立经改进的国家信息系统，并设立一个官方的中心（单一）资料库/数据库，由国家统计局或千年发展目标委员会加以维护，向本国伙伴和国际伙伴提供官方数据，从而便利国内的交流以及本国与国际社会间的交流。

---