

**统计委员会****第三十六届会议**

2005年3月1日至4日

临时议程* 项目7(a)

未按领域分类的活动：统计能力建设**二十一世纪统计促进发展伙伴关系关于统计能力建设的报告****秘书长的说明**

秘书长谨依照统计委员会第三十五届会议的要求向统计委员会转递二十一世纪统计促进发展伙伴关系提出的报告。^a 该报告说明国家发展统计战略能如何提供一个国家一项战略，以加强全国统计系统的统计能力。它也说明这项战略能如何配合现有其他统计发展倡议，以及二十一世纪统计促进发展伙伴关系能对战略进程提供何种投入。统计委员会不妨对国家战略的办法和文件作出评论。

* E/CN.3/2005/1。

^a 《经济及社会理事会的正式记录，2004年，补编第4号》(E/2004/24)，第一章，A节。



二十一世纪统计促进发展伙伴关系关于统计能力建设的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 国家统计发展战略的需要	2-5	3
三. 国家战略的设计阶段	6-12	4
阶段一. 展开进程（设计行进图）	7-8	4
阶段二. 对国家统计系统现况的评价	9	4
阶段三. 拟定远景和查明各种战略办法	10	5
阶段四. 制订执行计划	11	5
阶段五. 执行、监测和评价	12	5
四. 国家战略如何配合其他现有倡议	13-15	5
五. 国家战略增加的价值	16-19	6
六. 二十一世纪统计促进发展伙伴关系在国家战略的作用	20-27	7
七. 供讨论的要点	28	8
附件		
国家发展统计战略的关键原则		9

一. 引言

1. 随着日益注重发展成果的管理，国家决策人员和各国际发展机构已越来越认识到统计在通报和制订发展工作方面的重要性。第二次管理发展成果国际圆桌会议吁请各国执行战略规划活动，以便发展各自统计系统。国家发展统计战略为加强全国统计系统的统计能力提供了框架，将其纳入国家发展政策进程的主流。这项国家战略构成了一个全面和统一的框架，用以持续评价用户对统计数字不时改变的需要和优先项目，并以更加协调、群策群力和有效的方式建立满足这些需求所需的能力。这项国家战略办法是在现行评价和改进统计的工具（例如国际货币基金组织（货币基金组织）的数据公布通用战略和数据质量评价框架）的基础上发展出来的，它结合了从制订减贫战略取得的经验，并遵循了组织发展和管理方面最妥善的作法。二十一世纪统计促进发展伙伴关系正协助各国拟订国家战略，其方式是帮助起草支助文件，组织区域讲习班讨论问题和分享经验，并协助各国取得设计和执行战略的适当经费。

二. 国家统计发展战略的需要

2. 国际社会日益认识到，过去许多国家的发展尤其是最贫穷国家的发展蹒跚不前，因为发展努力并没有以成果为目标。不久之前，在 2004 年 2 月摩洛哥马拉喀什举行的第二次管理发展成果国际圆桌会议上强调了这点，认识到注重成果的管理将力量集中于期望达到的成果和影响（例如减少贫穷），从而查明达到这项目的所需采取的投入和行动。它也涉及设定基线，找出首要执行目标和查明评价执行期间的进展指标和方案完成指标。¹

3. 在这种注重成果的管理的前提下，国家决策人员和各国际发展机构已越来越认识到完善的统计是构成有利发展的环境的一部分。统计资料计量了投入、产出、成果和影响，对经济社会各项主要指标提供了可靠评价，显示了经济产出和价格上涨的幅度到个人的福祉，覆盖了发展的所有方面。因此，加强统计能力对支持包括减少贫穷战略、部门战略和千年发展目标在内的国家发展计划的设计、监测和评价至关重要。

4. 认识到各发展机构依赖完善及时的统计资料进行注重成果的管理，圆桌会议通过了《马拉喀什统计资料行动计划》，其中鼓励各国制订和执行国家发展统计战略，制订针对扶贫统计资料的战略框架，提高事实证据。

5. 国家发展统计战略提供了一个国家一项战略，可加强全国统计系统的统计能力；预期这个统计系统在 5 年至 10 年内实现，并将设定达到这项目标的阶段。它将为统计能力的建立提供一个强而有力的框架和行动计划，以满足目前和今后的统计数据需求，并且其目的在于使统计发展更符合广泛针对扶贫的国家发展方案和战略。在许多国家，制订扶贫战略和落实注重成果的管理不仅对了解数据需求提供了重要机会，它对阐明需要优先投资和改善的领域亦然。扶贫战略办法对

这些战略应如何制订和执行提供了可贵的见解。国家发展统计战略将提供调动、利用和制衡资源（国家资源和国际资源）的框架，和作为注重成果的有效战略管理的国家统计系统的基础。

三. 国家战略的设计阶段

6. 编制妥善的战略需要审慎的管理进程，其中涉及一些关键组成，并需定期进行分析和审查。它主要取决于目前已有的组成和战略能建立在何种现有机制和进程上。每一组成和阶段持续的时间都取决于一些因素，其中包括需要战略的殷切程度、政府作出决策的效率和国家统计系统的复杂程度。在制订战略之时和战略得到充分落实之前，有关机构的各项经常工作方案和现行改进方案都得持续进行。在拟订国家发展统计战略之时就停止编制统计产品和提供统计服务是无法令人接受的，因为这种作法对众多利益有关者可能产生极其不利的影响，这几乎不可能得到它们持续的支持。在研究多数国家制订国家战略之时需要完成何种事项之时，建议了如下五个阶段：

阶段一. 展开进程(设计行进图)

7. 这个关键阶段的主要成果是对是否制订国家战略作出决定和拟定计划。如何完成这项工作取决于国家状况，但许多国家认为它最好通过正式途径作出，例如通过内阁的一项决定，或经由负责统计的部长作出的决定。有利于达成这项各方面同意的决定的一些进程包括：

- 有成效地倡导、宣传和与政治人物，决策人员和作出决定者进行对话，例如参与二十一世纪统计促进发展伙伴关系区域讲习班；
- 国家统计系统的管理人员参与国家政策讨论，例如编制或监测扶贫战略；和（或）参与货币基金组织/数据公布通用战略。

8. 这样的决定一旦作出之后，带头编制国家战略的机构通常会制定一项方案或行进图，其中会说明需要完成的工作，由谁完成、何时完成以及以何种方式为制定的战略提供经费。

阶段二. 对国家统计系统现况的评价

9. 在现有各项进程的基础上，需要进行一系列评价，其中包括下列各项评价：

- 收集和分析现有文件
- 了解用户的满意程度、对统计资料的目前和今后需求和目前存在的数据差距
- 根据各方同意的质量标准评价每一项主要统计资料的产出
- 评价取得统计资料的方法和统计资料的质量

- 根据现有能力（例如基础建设、技术能力和资源）满足已经查明的数据需求和填补数据差距
- 审查法律和体制框架、联系和协作安排
- 评价组织因素，包括管理和人力资源

阶段三. 拟定远景和查明各种战略办法

10. 这些活动取决于各项评价，包括：

- 对任务和远景的声明达成协议
- 对预期达到的成果达成协议
- 设定优先项目和战略，确定达成远景和成果的状况

阶段四. 制订执行计划

11. 应当指出，“正确的战略”并不全然是使国家统计系统切实有效所需的条件。这些战略必须是在一个顾及成本和规定时限内的行动计划，包括在纳入外来援助的提案的融资计划下适当和有效地加以执行。

阶段五. 执行、监测和评价

12. 最重要的考虑是必须将战略管理视为一项持续进程，并将初步文件的编制作为只是开始对待。为了取得效果，统计系统必须保持灵活，并对新的数据需求和变化的环境做出反应。因此，任何中期计划都必然会根据经验作出修改。战略管理进程因而需要设有机制，以监测和评价进程，审查战略和在需要时作出修改。

四. 国家战略如何配合其他现有倡议

13. 认识到需要战略办法并非始于今日。一些以前的倡议就以针对这些需要为目的，并已对拟定这种办法作出贡献，其中包括以根据需求和注重用户的国家统计发展计划为基础的1990年代亚的斯亚贝巴统计行动计划(非洲经济委员会编制)。有效的国家发展统计战略将顾及并建立在该国所有现有工作和倡议上。例如，许多国家已开始改善其统计系统，将其作为扶贫战略的一项重要组成，并开始监测千年发展目标。国家发展统计战略可采用许多形式，这取决于每一统计系统发展的阶段及其需要和看法。

14. 有助于编制国家战略的重要国际框架和评价工具包括：

- 许多国家都已经加入的货币基金组织/数据公布通用战略建立在联合国官方统计基本原则的各项主要要素上，它环绕在四个主要方面：(a) 数据的相关性、覆盖范围、及时程度和间隔时间；(b) 质量；(c) 数据产生进程的统一性；和(d) 公众的数据取用。它拥有所有国家认为至关重

要的一套数据，并处理与收集和散发与数据极其有关的问题，包括改进国家程序配合最佳做法的明确计划。

- 欧洲共同体统计处制定的多年度统一统计方案框架在东欧和中亚许多国家获得采用，将其作为多年规划机制，以便优先使用国家资源和国际援助。
- 货币基金组织/数据质量评价框架建立在数据公布通用战略上，它提供了灵活统一的框架以便评价用于宏观经济和社会政策的数据质量。
- 以数据质量评价框架为基础的二十一世纪统计促进发展伙伴关系统计能力建设指标为各国提供了查明该国国家统计系统的优劣之处和监测统计能力建设的进展情况的手段。

15. 所有这些办法均有战略规划作为基础，并且国家应该致力于利用其已经拥有的专门知识和经验。例如，目前使用数据公布通用战略的国家可以利用数据公布通用战略评价框架作为制定国家统计战略的基础，包括作为设定优先次序的基础，以便改善在资源欠缺情况下的统计资料，并利用这个框架指出需要外来技术和财政援助之处。国家参加数据公布通用战略对数据使用者和发展伙伴都提供了一个明确信号，显示这国家对统计资料具有严肃的态度，并正预备采取行动弥补不足之处。与欧洲共同体统计处密切合作的国家或计划从世界银行根据其“STATCAP”方案提供的信贷或贷款投资其统计能力的国家能利用国家发展统计战略作为制定投资计划或合作方案的基础。国家战略中特别包括了一项统计的主要计划，这是一个国家申请“STATCAP”方案的先决条件。

五. 国家战略增加的价值

16. 如上所述，这项国家战略办法是在现行评价和改进统计的工具（例如数据公布通用战略和数据质量评价框架）的基础上发展出来的，它结合了制订减贫战略取得的经验，并遵循了组织发展和管理方面最妥善的作法。国家战略增加的价值是：从这三个来源拟定最佳做法以求得较好的发展成果；通过分析发展和管理资料观察统计能力的建立；和通过分析统计资料观察发展政策和最好的管理做法。

17. 国家发展统计战略为统计规划和战略管理进行的工作应比照扶贫战略为以前的五年国家发展计划进行的工作。扶贫战略办法通过协商、参与、归属、领导等办法对利益有关者间的关系做出了基本改变。同理，妥善的国家发展统计战略将为统计提供一项国家拥有和领导的全面战略发展计划，它将作为统计部分纳入主流，并将为国家政策框架如扶贫战略的设计、管理、监测和评价提供概念。

18. 鉴于国家发展统计战略是一个国家协调所有统计活动的一体化框架，它也为统计的国际援助和双边援助提供了一个一体化框架，并借以免除了捐助者方案一般监测和评价需要的平行系统。由于国家战略这种一体化的特性，世界每一地区

的发展中国家和经济转型中国家代表以及双边和多边捐助者代表组成的二十一世纪统计促进发展伙伴关系常设委员会已强烈表示国家战略进程需要所有发展伙伴的参与，并强调对国家战略的支持应纳入发展援助方案。

19. 通过下列做法，国家战略增加了各项现有进程的价值：

- 倡导、建立政治支持和领导
- 广泛参与、协商和交流
- 为“欠佳”的组织和管理方面评估和制定改善计划，这对统计能力建设的可持续性包括国家统计机构的机制现况极其重要
- 采用整体/统一的办法评价用户需求和优先事项（包括为发展政策）
- 改变管理进程和次级战略，包括为人力资源和组织发展
- 规划成本，包括计算成本效益和解决融资需求

六. 二十一世纪统计促进发展伙伴关系在国家战略的作用

20. 根据国家发展统计战略马拉喀什圆桌会议的要求，二十一世纪统计促进发展伙伴关系已为其设定了一项目标，鼓励所有发展中国家在 2006 年结束以前拟定国家战略，以便在 2010 年底以前对所有相关的千年发展目标指标均有本国拥有和编制的数据库。二十一世纪统计促进发展伙伴关系将对低收入国家包括国际开发协会国家提供优先。二十一世纪统计促进发展伙伴关系将确保国家战略的设计在于解决和支持短期和快速进行的倡议，并针对满足国家扶贫战略文件以及千年发展目标和国际开发协会进行的监测的立即需要。

21. 为了支持各国发展国家战略，二十一世纪统计促进发展伙伴关系已起草了材料，为推动进程提供指导。目前已经编制了四份文件，分别为国家战略关键要素（关键原则的摘要列于附件）；国家战略倡导文件（标题为“陈述事实”）在于使发展中国家决策人员和捐助国家执行人员相信确需国家战略；对设计和执行国家战略提供实用但非规定性的指导，以便协助统计系统的管理人员；和汇集实用指导、个案研究和国家经验的知识库。² 关于关键要素和倡导文件以及设计指导文件的 2004 年版本已由一组伙伴最后拟定。对这些文件的编制将不断进行，目前已计划编制 2005 年及以后各年的版本，其中将编入各项改进和更大范围的伙伴作出的修改。二十一世纪统计促进发展伙伴关系愿意鼓励所有希望改进官方统计资料的效率和效用的各方对编制这些材料的进程做出贡献，特别是分享何者可行和何者不可行的经验。目前编制的这些材料可在二十一世纪统计促进发展伙伴关系的网站查阅：<http://www.paris21.org>。

22. 二十一世纪统计促进发展伙伴关系通过区域研讨会正在推出国家战略的执行工作。为每一地区已计划进行一系列研讨会，其时间将配合国家进程的关键阶

段。一般而言，第一次研讨会将作为国家战略的启动会议，在这次会议上，各国编制一份行进图，规划国家战略的设计进程。以后的会议具体针对与国家战略设计有关的问题，旨在协助各国：(a) “从分析判断到制定战略”；(b) “从制定战略到确立行动计划”；和(c) “朝向国家战略的执行”。这些会议也提供了发展中国家和捐助机构伙伴修改和补充以后各版本国家战略的意义和内容的机会。

23. 二十一世纪统计促进发展伙伴关系和世界银行的统计能力建设信托基金已重新作出体制安排，以便协助各国进行国家战略设计，包括取得赠款。二十一世纪统计促进发展伙伴关系和世界银行密切合作，它们不仅协助各国设计国家战略，还将提供它们取得融资机制的途径。

24. 为了切实有效，文件审查和推展活动都需要基于翻译后的文件。二十一世纪统计促进发展伙伴关系正在将文件译成阿拉伯文、法文、葡萄牙文和西班牙文。其他语文也可考虑，但取决于是否有此需要。对这些语文版本将做出调整，使译本对非英语使用者切实有用和易于了解并符合不同的区域环境。

25. 在 2005 年和 2006 年，强调的事项将从支持国家战略的设计改变到支持战略的执行，包括编制执行指导手册和建立关于执行改变进程个案研究材料的知识库。在建立知识库时，初期将集中力量收集“窍门”材料，以了解国家战略的设计。

26. 为解决协助各国设计国家战略的专家短缺的问题，二十一世纪统计促进发展伙伴关系在世界银行和其他伙伴的合作下正在协助发展战略规划方面的专门知识。二十一世纪统计促进发展伙伴关系建议在其区域方案中就国家战略问题对可能的顾问人员提供简报。二十一世纪统计促进发展伙伴关系目前在其网站公布的顾问人员名单旨在协助各国查找合适的人选。此外，二十一世纪统计促进发展伙伴关系培训正式统计人员工作组将编制这项议题的材料。

27. 对有关国家战略的国家统计发展资料将于收集并供公众查阅。这种提出报告的方式对国家发展统计战略的设计队伍和捐助伙伴都很有用。

七. 供讨论的要点

28. 统计委员会不妨：

(a) 对上述办法作出评论。

(b) 对国家战略文件作出评论（见第六节）。

注

¹ 见第二次管理发展成果国际圆桌会议，“推动协调的办法达成注重发展成果的管理：主要原则”，2004 年 2 月。

² 国家战略的倡导文件和设计指导文件将作为背景文件提供给委员会。

附件

国家发展统计战略的关键原则

1. 国家发展统计战略应：

- 由国家领导和拥有，并有高级别政治支持和人才。
 - 根据需要制定并纳入国家发展政策进程。
 - 以包容和协商的方式拟定。
 - 评价所有统计部门和用户需求并为国家统计提供远景和战略计划。
 - 制定一体化的统计发展方案以建立能力达成成果。这项工作应优先进行并设定时限，同时纳入执行、监测和评价的计划，但这项工作也应足够灵活以应付情况变化。
 - 解决体制和组织上的各项制约和进程，其中包括资源限制，以便持续发展统计系统和产出。
 - 建立高品质“符合目的的产品”，采用最妥善的国际做法和标准。
 - 建立在现有的和正在发展的基础上，并在发展国家战略进程时继续满足对统计数据的需求。
 - 响应用户的需求，但须符合资源的现实情况。
 - 对统计发展的国际支持担当协调的框架。
-