



## 统计委员会

### 第四十一届会议

2010年2月23日至26日

临时议程\* 项目3(b)

供讨论和作出决定的项目：农业统计

## 农业统计主席之友的报告

### 秘书长的说明

根据统计委员会在其第四十届会议上的要求(见E/2009/24(SUPP),第一章B节),秘书长谨转递农业统计主席之友的报告。该报告介绍了在统计委员会第四十届会议核准的改善国家和国际农业和农村统计战略计划(E/CN.3/2009/3)的基础上制定的改善农业和农村统计全球战略。

全球战略是在2009年制订的,之后,各国和国际上的许多利益攸关方、决策者、统计机构和研究人员在许多重要会议上讨论了该全球战略,因此,各国和国际组织对其范围和内容已做出广泛承诺。

请委员会就该报告和全球战略发表意见,核可全球战略的执行,并同意联合国粮食和农业组织在主席之友的主持下编制一份执行计划,供委员会第四十二届会议批准。

\* E/CN.3/2010/1。



## 农业统计主席之友的报告

### 一. 引言

1. 本报告的目的是介绍在按照统计委员会第四十届会议的要求制定改善农业和农村统计全球战略(以下简称全球战略)方面取得的进展。它还概述了从大量利益攸关方获得投入以制定全球战略并寻求它们对执行该战略承诺的步骤。报告最后提出了全球战略的执行建议,其中包括建立国家一级的治理,通过制定国家统计发展战略采取措施提高统计能力,协调捐助组织提供的资源,并支持国家改善农业统计的宣传努力。农业统计主席之友小组希望统计委员会核可本报告,并获得其有关执行进程的意见。

2. 委员会在 2009 年 2 月第四十届会议上:

(a) 强调农业和农村统计数据对决策必不可少,鉴于最近出现的粮食危机,特别强调需要战略性指导以满足国际和国家两级日益增长的信息需求;

(b) 强调农业部和其他机构在编纂农业统计数据方面发挥的重要作用以及各国统计局和统计理事会发挥的协调作用;

(c) 支持制订基于提交委员会的报告所提建议的战略计划,其中包括:建立一个各国提供的核心数据集、将农业纳入国家统计体制以及通过治理和统计能力建设开发可持续统计体制;

(d) 认识到联合国粮食及农业组织(粮农组织)作为该领域的专门机构具有重要的作用,并欢迎粮农组织决心及努力通过其理事机构让各国农业部参与制订全球战略及其执行计划;

(e) 要求成立主席之友小组,协调制定全球战略并向联合国统计委员会第四十一届会议提交该战略。

3. 粮农组织和世界银行在主席之友小组的指导下编写了全球战略的初稿,该文件在 2009 年期间一系列会议上成为讨论主题,最终得到修订并被提交至联合国统计委员会第四十一届会议。

4. 全球战略的主要内容是:

(a) 一个基于对用户数据需求全面评价的概念框架,它拓宽了农业统计的范围,将渔业、林业和农村家庭方面包括在内,并确立了调查框架需求,以便将农场作为一个经济单位,将家庭作为一个社会单位并与他们在自然环境中占用的土地联系起来;

(b) 关于一套应提供的最低限度核心数据集的国家和国际协定,因为概念框架中确定的数据要求超出了任何国家在同一时间点能够提供的能力;

(c) 将农业纳入国家统计体制。概念框架提出的挑战直接指向将农业纳入国家统计体制问题。全球战略提供了一个实现集成的框架，其中包括开发一个农业总体抽样框架，将其用于综合调查系统以及执行一个数据管理系统；

(d) 农业统计的可持续性。概念框架使得农业被纳入国家统计体制，这需要妥善协调不同利益攸关方、特别是国家统计机构和农业部门的努力。尽管全球战略提供了集成的框架，仍需要各国负责执行，并建议各国通过建立一个国家统计委员会开展执行工作；

(e) 全球战略最后介绍了尚存的挑战和通过制定执行计划阐明前进方向。

5. 请委员会注意到全球战略是一项长期计划，在其执行之前将需要审查国家统计体制的治理情况，评估统计能力需求，并确保获得资源以开展工作。这将需要国家、国际组织和捐助组织采取协调一致的努力。

6. 本报告第二部分概述了导致决定制定一项全球战略以改善农业统计的背景和事件，也概述了为使战略制定尽可能包容所有利益攸关方所作的努力。第三部分深入介绍了全球战略；第四部分进行了总结并提出了一系列建议供委员会审议。

## 二. 协商和起草过程的背景及概述

7. 在联合国统计委员会第三十九届会议之后，有关各方于 2008 年 2 月立即首次讨论了对农业和农村统计数据质量的严重关切问题。2008 年期间，世界银行在多个利益攸关方投入的基础上编写了一份题为“制定一项战略计划以改善国家和国际农业统计的框架”的文件。该文件成为 2008 年 10 月在哥伦比亚特区华盛顿举行的专家组会议的焦点。本次会议的成果是向统计委员会第四十届会议提出的关于改善农业和农村统计全球倡议报告(E/CN.3/2009/3)。

8. 统计委员会在其第四十届会议上赞同迄今所做的努力，支持制定一个全球战略，同意成立一个主席之友小组来指导这一进程，并由粮农组织和联合国统计司担任秘书处。委员会还强调在制定该战略中各区域和不同发展水平国家适当代表性的重要性，并欢迎感兴趣的国家参加该小组，以确保各国对进程的自主权。

9. 主席之友小组在统计委员会第四十届会议结束后立即设立，一直由巴西(Eduardo Pereira Nunes)领导，成员包括澳大利亚、巴西、中国、古巴、埃塞俄比亚、意大利、摩洛哥、菲律宾、俄罗斯联邦、特里尼达和多巴哥、乌干达、美利坚合众国、粮农组织和联合国统计司(这两个机构既担任观察员又担任秘书处)、欧盟统计局(观察员)和世界银行(观察员)。

10. 2009 年，在主席之友小组的主持下举行了几次具体的会议。这些会议的目标有两个：为全球战略发起和获得进一步的投入，并获得主要利益攸关方的承诺。

作为统计委员会本届会议背景文件的全球战略是通过与各国、国际统计组织及粮农组织理事机构中代表的各国农业部和其他政府机构进行广泛协商的结果。粮农组织还主动将该战略纳入了其 2009 年 11 月举行的一年两次的会议(会议汇集了所有成员国的农业部长)以及区域农业统计委员会会议(国家农业统计主任)的主要议程项目。所有这些讨论和协商都促进了全球战略的不断改进和改善。

11. 在主席之友小组成立后立即举行了统计人员网络的第一轮重要协商。在这些协商之后,还在马普托农业统计附属会议上就这些协商进行后续讨论,并紧接着在国际统计学会半年一次会议上进行讨论。国际统计学会之后在德班举行的会议提供了进一步的机会来讨论马普托会议的成果。此外,欧洲经委会区域农业统计审查明确承认了在发展中国家加强农业统计的重要性。

12. 农业统计附属会议于 2009 年 8 月 13 日和 14 日在马普托举行以审查全球战略草案。会议由莫桑比克国家统计局主持,得到了非洲开发银行、欧统局、粮农组织、二十一世纪统计促进发展伙伴关系(巴黎 21)、联合国统计司、美国农业部 and 世界银行的赞助及支持。来自国际组织、国家统计机构以及农业部的 200 多位高级专家出席了会议。比尔和梅林达盖茨基金会等资助机构也表明了兴趣,派代表出席会议以讨论参与这一全球倡议的可能性和方式。

13. 这次会议完全致力于并围绕全球战略各章节召开。该附属会议的目的是寻求与农业统计制作和分析有关的国际组织和国家机构的投入。

14. 与会者在会议期间达成共识,认为全球战略的目的是为国家和国际统计体制设定愿景以支持 21 世纪的决策。与会者赞同建议的愿景和原则。

15. 会上达成了一些重要的结论和建议,与会者认识到当前粮食和农业统计的弱点及其在满足现有和新出现的政策分析和决策过程中的需求方面的重要作用。他们支持全球战略提议的将农业统计纳入国家统计体制的办法,建立协调结构的明确职能和确保其效力的必要性,以及将统计纳入国家发展计划并提供足够预算的必要性。与会者还强调了停止并扭转发展中国家能力下降的重要性,并建议协调和加强农业统计能力建设。

16. 至于全球战略中包括的详细建议,与会者认为有必要进一步改进和发展概念框架、评估国家农业统计能力方法、确定最低限度核心数据集、综合调查框架和总体抽样框架。会议要求主席之友小组在这些领域进一步开展工作,并在马普托会议的投入基础上修订全球战略,建立几个工作组来进一步审查上述四个领域并为其提供投入。许多国家参与了协商,为全球战略的发展积极做出贡献。四个工作组分别由澳大利亚、菲律宾、中国和美国代表领导,于 2009 年 10 月底提供了投入。提交给委员会的全球战略是由粮农组织和世界银行利用来自所有利益攸关方的广泛投入和主席之友各工作组的投入编写的。

17. 国际统计学会在南非德班举行的第五十七届会议(2009年8月16日至22日)包括了各种会议,讨论了受邀请的和提交的有关农业和农村统计的论文,主题涉及农业普查和调查方法、与全球战略提出的问题有关的农业经济环境会计,共有约300人参加了所有这些会议。

18. 巴黎21联合会达喀尔会议(2009年11月)提供了另一次机会与各种利益攸关方、统计合作捐助者、各国政府、私营企业和中间机构及统计人员进一步讨论全球战略。关于全球战略的午餐研讨会吸引了约100名与会者参加,并大大促进了对这一全球战略重要性的进一步认识。在这次为期三天的会议的许多讨论中,与会者也不断提到农业统计和全球战略问题,并且在会议最后全会的发言中大量谈到了这个问题。

19. 旨在扩大各国农业部和国家统计局进入全球战略制定的努力包括在维基百科全书建立一个网页(wiki.asfoc.ibge.gov.br)。这一全球咨询工作帮助了主席之友小组改进战略文件并传播关于该举措的资料。它还将有助于制订详细的全球战略执行计划。

20. 统计委员会领导并主要由各国统计局负责人参加的通过全球战略的政府间进程也得到了一个平行的政府间进程的辅助,该进程由粮农组织理事机构指导,涉及农业部代表,因为他们在农业统计汇编工作中发挥着重要作用。

21. 粮农组织统计司在制定全球战略这一过程中一直与其他国际发展伙伴,包括世界银行、非洲开发银行、欧统局、巴黎21和统计司密切合作。在这方面,粮农组织统计司还通过大量统计工作协调粮农组织各部门的投入。

22. 粮农组织副总干事兼经济和社会发展部部长于2009年6月23日为常驻粮农组织代表主持召开了一次研讨会以讨论全球战略问题。各常驻代表在会议上表示强烈支持该举措。统计被认为是粮农组织工作的根本和重要领域,被认为是工作方案和预算的核心职能。重新提出改善农业统计的举措也符合粮农组织的其他重要举措,如信息和统计能力建设重点影响领域以及国别统计项目。常驻代表们承认提高统计能力方面的挑战,并建议在这些努力中扩大使用技术。他们支持全球战略关于建立统计理事会作为国家协调机构的建议,并与其他国际发展机构加强国际伙伴关系。会上还讨论了分析和制定政策所需的若干统计数据领域。各常驻代表要求不断向其通报有关情况,并将全球战略的进展情况张贴在网站上。

23. 全球战略还提交给以下区域统计会议供协商和认可:

(a) 粮农组织亚洲及太平洋区域办事处,统计支持为小农户赋能政策的专家协商会议,2009年9月8日至11日,曼谷;

(b) 粮农组织非洲农业统计委员会第二十一届会议,2009年10月28日至31日,阿克拉;

(c) 粮农组织/美洲农业合作研究所农业统计工作组，2009年11月10日至12日，里约热内卢。

24. 全球战略是粮农组织大会第三十六届会议(2009年11月18日至23日,罗马)的主要议程项目之一。大会是粮农组织的最高理事机构,每两年举行一次会议。出席大会的有粮农组织所有成员国的农业部高级官员以及来自非成员国家、政府间组织和非政府组织的观察员,以确定该组织的政策、批准工作方案和预算并向成员和国际组织提出建议。

25. 大会一致支持全球战略。它赞赏粮农组织在农业统计方面的领导作用以及全球战略制定过程中的广泛协商,其中包括发展伙伴以及发达国家和发展中国家。大会确认全球战略对改善农业和农村统计,并对满足新的和正在出现的统计需求以便为二十一世纪制定政策至关重要。更为具体的是,一份代表欧洲共同体及其成员国发表的声明指出,全球战略的组成部分在欧洲农业和农村统计体制中大部分已经到位,并预计将在全球战略今后的几个实施步骤中发挥积极作用,主要是在发展中国家。

26. 全球战略被视作最近对粮农组织在统计方面的作用和工作的独立评价的结果和建议的后续行动。将农业纳入国家统计局体制被认为是该战略的重要组成部分。为此,大会强调农业部和国家统计局之间密切合作的必要性,并满意地注意到各国这两个政府机构都参与了全球战略的制定。

27. 大会指出在统计委员会第四十一届会议于2010年2月批准全球战略后,应在这一期间制定一项执行计划。它建议各国和国际上为统计方案分配充足的资源。在这方面,大会强调为执行全球战略有必要采取一种多方捐助者的做法。

28. 下文第三部分介绍了改善农业统计战略的主要组成部分,该战略是根据上述旨在获得利益攸关方投入的广泛努力制定的。

### 三. 全球战略的结构

29. 全球战略是基于对用户需求的彻底评估以及现有的统计数据。这种评估表明农业统计的数量和质量严重下降,同时许多新的数据需求正在出现。粮农组织数据库中的大量国家数据都是估算的,30%的国家最近一次农业普查是在20世纪80年代或90年代进行的。新的数据要求包括:与农业关联紧密的问题,如贫穷和饥饿、气候变化、土地和水的使用,以及越来越多地使用粮食/饲料商品生产生物燃料等问题。

30. 鉴于这些新出现的数据要求,已开发了一个新的概念框架来确定农业生产和活动的层面、单位、范围、覆盖面和范围。因此,概念框架将林业、渔业、土地和水的使用等方面纳入了农业和农村框架,并呼吁建立农业财产、家庭和他们占

有和使用的土地之间的联系。概念框架为全球战略提供了基础，并将政策问题转化为统计表述。

31. 概念框架还提到了一个指标清单及其各自所需的基础数据。这导致数据要求超出了大多数国家在同一时间点可以提供的数据。为了满足概念框架确定的要求，全球战略共基于三个支柱：商定各个国家将提供的最低限度核心数据集，将农业纳入全国统计体制，并通过治理和统计能力建设建立一个可持续的统计体制。

32. 第一个支柱确定一个最低限度的核心数据集，为国内和国际政策决策者提供有关各国感兴趣的问题以及超越国界问题的必要资料。最低限度核心数据集包括为重大项目、贸易、土地覆盖和水的使用、农业对环境的影响、气候变化以及减贫监测努力制作统计数据。如概念框架所示，这些数据要求不是相互独立的。全球战略为各国提供了一个框架，可以将各国感兴趣的项目纳入核心数据集，并确定提供数据的频度。核心数据集是改进农业统计的起点。

33. 全球战略的第二个支柱是将农业纳入国家统计体制，以满足农业统计的范围和覆盖需求，并建立农场、家庭和土地之间的联系。这一集成能够整合不同来源的资源，减少统计工作的重复，并提供一份蓝图将农业纳入国家统计发展战略。这种集成将通过下列方法实现：(a) 为农业开发总体抽样框架；(b) 实施综合调查框架；以及(c) 开发数据管理系统，具体作法如下：

(a) 全球战略提供了开发总体抽样框架的替代方案，这些方案都是基于统计单位包括农场和家庭并反映它们之间的联系以及与土地使用之间的联系的基本原则。总体抽样框架的建立要求将地理参考普查和管理信息反映在卫星图像上，显示土地覆盖和使用情况。其基本原则是，总体抽样框架将作为所有农场、农户、农村非农户以及土地使用调查的抽样来源。总体抽样框架促进抽样设计的使用，允许在不同调查之间进行数据分析。在总体抽样框架部署后，国家统计体制中的不同机构应可为调查目的利用数据；

(b) 综合调查框架立足于总体抽样框架和核心数据集及相关数据要求提出的能力之上。调查框架包括使用复制的抽样和循环小组来收集核心项目的年度数据，并每四年收集农业结构、投入使用等其他项目。其根本原则是抽样、调查与问卷设计均允许将不同调查和一段时间的数据联系起来。综合调查框架还将其他数据源，特别是行政来源纳入一个全面和综合的数据收集和调查框架；

(c) 数据管理系统提供了三种能力，首先是为传播目的获得官方统计数据，并为全球公益目的与粮农组织统计数据数据库集成。该系统的其他能力包括存储和检索调查结果，获得农场、家庭以及土地利用的数据用于研究和数据分析。该系统还立足于总体抽样框架与土地使用的联系以及通过综合调查设计提供数据集之间的重叠所提供的能力。数据管理系统将提供分析能力，从调查数据验证到不同调查之间和一段时间的数据分析。

34. 第三个支柱是统计体制的可持续性。这些原则的执行将需要改进国家一级的治理，明确划分国家统计局、农业部和其他职能部委的角色和责任。由于许多国家的农业统计主要由农业部提供，该战略建议各国建立国家统计理事会负责协调制定总体抽样框架、建立综合调查框架、执行数据管理系统，并将农业纳入国家统计发展战略。不过，该战略让各国自行决定各机构之间的具体体制框架和责任分配。

35. 那些支持发展中国家统计能力建设并为其提供技术支持的国际组织之间也需要更好的协调。全球战略倡导协调捐助者的努力，以改善农业和农村统计，并就确定的一套方法工具建立统计能力建设方案。

36. 全球战略最后概述了尚存的挑战以及制定执行计划的步骤。最大的挑战在于提高各国的统计能力，这是适当实施上述三大支柱所需要的。另一个挑战是处理有待解决的与农业调查有关的方法问题，同时利用技术发展的优势。

37. 全球战略是一项长期的努力，将根据各国统计体制的发展水平分阶段执行。那些需要改革其统计体制的国家将从最低限度核心数据集着手，并随着时间的推移建立其余的部分。其次一组是那些正在执行国家统计发展战略的国家，这些国家战略需要根据全球战略进行审查并视需要作出修订。第三组包括已经有发达的统计体制的国家。然而，许多体制并不符合整合要求，需要首先制定农业总体抽样框架和综合数据库。

#### 四. 结论和建议

38. 全球战略将为国家和国际农业统计体制提供满足实现 21 世纪政策和决策需求的指导。就最低限度核心数据集、农业纳入国家统计体制和采用共同方法所达成的协议将提高所提供的统计数据的质量。更重要的是，这种集成将为宣传农业的重要性提供更有力的支持，以便在国家和国际一级调动资源，并重建关键数据编制者的统计能力。各国支持建立适当的管理机制并为农业统计提供足够的资源将是执行该战略的一个基本先决条件。捐助界应支持这个国家主导的进程，提供必要的财政和技术资源。

39. 为了使全球战略能够满足提高能力的预期并为用户提高农业及农村统计数据的质量和数量，许多国家，特别是发展中国家将需要足够的技术和财政支持以加强和改进农业统计的现行体制。全球战略一旦获得批准，应立即制定包含综合能力建设方案的相应执行计划。建议该执行计划应在 2010 年制定，在制定时国家和国际合作伙伴应象制定全球战略那样开展广泛协商和审查进程。在制定完成后，捐助界应为全球战略执行计划提供必要的财政和技术支持。

40. 执行计划应考虑到需要研究和发展的方法领域。例如，在许多情况下，估计作物的产量仍然产生各种挑战。此外，应开发各种技术用于农业，例如使用卫星



图像制作总体抽样框架和预警，使用全球定位系统和手提电脑进行数据收集。综合调查框架需要在抽样和调查设计以及数据储存技术开发方面的专业知识。

41. 执行计划应基于各国的案例研究评估，表明：(a) 过去提供核心指标的时间和频度；(b) 开展农业普查的最近三个时间段；(c) 普查是否完整，其范围以及对小农户和自给农户的覆盖；(d) 国家统计局和农业部的各自责任；及(e) 国际统计发展战略的状况。

42. 执行计划应提供有关问题的深度资料，确定开发统计体制所需资源，并包括制定总体抽样框架、综合调查框架和数据管理系统的必要步骤。

43. 执行计划应提供一个将捐助者和国际组织纳入全球战略执行的框架。

44. 粮农组织将与国际、区域和国家机构密切合作领导全球战略的执行。这项工作正在粮农组织的信息和统计能力建设重点影响领域之下并与国际和区域机构密切合作开展。

45. 应系统利用在国际开发协会成员国中设计或修改国家统计发展战略的过程，以将农业纳入国家统计体制。粮农组织、巴黎 21 和其他机构应提供技术指导，以促进这项将农业纳入国家统计发展战略的集成和主流化过程。在制定国家统计发展战略的过程中采取“自下而上”的办法，在农业和农村部门内部以及这些部门与其他国际统计体制之间的有效治理和协调机制是适当集成的关键要素，并要求对各国统计体制的状况进行逐个审查。

46. 统计能力发展的主要方向包括：(a) 建立基本统计基础设施(框架、总体抽样、综合调查框架等)；(b) 关于新的方法工具和新技术(全球定位系统、遥感)的教育和培训；(c) 制定有关如何使用数据回答政策问题的数据分析工具；及(d) 为可持续的统计体制建立区域办法和伙伴关系。

47. 总之，经过涉及所有主要利益攸关方的广泛协商，就全球战略的技术内容和方向已达成广泛共识。预计这一战略的执行将极大提高质量更好、数量更多的农业统计数字的可用性，并大幅度提高各国在更可持续的基础上制作统计数据的能力。还认识到有必要制定全球战略的相应详细执行计划，得到所有利益攸关方的认可，以及各国、捐助界和国际及区域一级技术合作机构的技术和财政支持。

48. 接下来的步骤包括：

(a) 在 2010 年制定一份全球战略执行计划(包括一个综合能力建设方案)，供所有利益攸关方广泛审查和讨论，并提交至于 2010 年 10 月在坎帕拉举行的第五次国际农业统计大会；

(b) 将执行计划提交统计委员会 2011 年将举行的第四十二届会议供其讨论和核可；

(c) 粮农组织与其他国际和区域机构及捐助机构一道在条件成熟的地区和国家开始执行全球战略。

49. 请委员会：

(a) 讨论并核可全球战略；

(b) 在主席之友的主持下，指导粮农组织编写全球战略执行计划，供委员会第四十二届会议批准。

---