



统计委员会

第四十二届会议

2011年2月22日至25日

临时议程* 项目4(d)

供参考的项目：农业统计

农业统计主席之友的报告

秘书长的说明

根据统计委员会第四十一届会议的要求(见E/2010/24,第一章,A节),秘书长谨转递农业统计主席之友的报告。该报告介绍了在制定经统计委员会第四十一届会议核可的改善农业和农村统计全球战略的执行计划方面取得的进展。

为制定执行计划,建立了有国家、区域和国际各级所有关键利益攸关方参加的包容各方的进程。该计划采用区域办法,考虑到各个区域在统计发展方面的不同水平,并确保区域机构的自主权。执行计划规定,要拟定一个标准框架,用以开展国家评估,作为在国家一级执行目标干预措施的基础。拟定了全面技术援助方案、详细阐明的培训方案和目标明确的研究议程。拟建立在全球、区域和国家各级设有协调结构的治理框架。计划概述了从发达国家、捐助界和提供技术援助的国际组织调动资源和技术支助的综合战略。请统计委员会注意到2010年为制定执行计划采取的步骤,并核准2011年的下一步骤。

* E/CN.3/2011/1。



农业统计主席之友¹的报告

一. 导言

1. 本报告的目的是介绍在制定改善农业和农村统计全球战略(以下简称全球战略)的执行计划方面取得的进展。它还概述了为整合利益攸关方的投入和获得区域自主权而采取的步骤。

2. 联合国统计委员会在2009年2月第四十届会议期间启动了制定全球战略的进程,当时与会者达成的一项共识是,有必要解决农业统计不尽人意的现状,并需要再次发起统计能力建设倡议,以加强国家农业统计系统。统计委员会设立了农业统计主席之友小组,指导制定全球战略。这一进程涉及在国际会议和联合国粮食及农业组织(粮农组织)理事机构会议上与包括各国统计局和农业部在内的所有关键利益攸关方进行广泛磋商。还通过Wikipedia网页(wiki.asfoc.ibge.gov.br)组织了一个在线论坛,以便与更多受众进行交流。

3. 最后由世界银行和粮农组织编制全球战略,其中吸收了主席之友工作组的大量意见。全球战略的目的是提供一个框架,使国家和国际统计系统能产生指导二十一世纪决策工作所需的基本信息。全球战略基于以下三个支柱:

(a) 确定各国将定期发布的一个最基本的核心数据集,以满足当前和新出现的需求;

(b) 将农业纳入国家统计系统,以满足决策者和其他数据使用者的期望,即将经济、社会和环境领域的统计信息联系起来;

(c) 通过治理和统计能力建设,促进农业统计系统的可持续性。

4. 全球战略为编制和使用农业和农村统计以及各种数据使用者的信息要求确定了一个综合概念框架。这一概念框架、对国家农业统计系统的评估和核心指标集的选择都表明需要将农业纳入国家统计系统。

5. 全球战略确定了实现这种纳入的主要工具。制定农业总体抽样框架是通过抽样调查或普查来收集所有数据的基础。将建立综合调查框架,通过对选定核心项目的年度调查和从涵盖经济和环境问题的一组轮换样本定期收集数据,提供较长期间内和国家间的可比数据。对与农业有关的所有官方统计采用综合数据管理系统也可以确保整合各个数据域。

¹ 农业统计主席之友由巴西牵头,成员包括澳大利亚、中国、古巴、埃塞俄比亚、意大利、摩洛哥、菲律宾、俄罗斯联邦、特立尼达和多巴哥、乌干达和美利坚合众国。欧统局和世界银行以观察员身份参加,粮食及农业组织和联合国统计司担任秘书处。

6. 在 2010 年 2 月统计委员会第四十一届会议上提出了全球战略，获得一致核可。委员会促请粮农组织和主席之友加快制定旨在加强国家农业统计系统的执行计划，并采取必要步骤，制定总体抽样框架、综合调查框架和数据管理系统。委员会建议拟定综合技术援助和培训方案。它还建议执行计划应包括目标明确的研究议程，以支持执行全球战略所要求的统计方法，并应针对发展中国家的具体情况，比如农业规模小、农业条件困难和存在游牧人口等制定方法指南。委员会认识到，为实施全球战略，需要从各国、捐助界和提供技术援助的国际组织调动资源和技术支助。委员会请主席之友小组向委员会第四十二届会议报告在制定执行计划方面取得的进展。

二. 2010 年采取的行动

7. 继 2010 年 2 月统计委员会做出决定后，在编制执行计划方面取得了重大进展。主席之友小组主持召开了数次具体会议。这些会议有两个目的：形成和获取关于执行计划的进一步意见，并获得主要利益攸关方的承诺。通过与各国和国际统计组织以及在粮农组织理事机构中派有代表的各国农业部和其他政府机构进行这种广泛协商，编制了全球执行计划纲要草案和非洲执行计划全面草案，作为统计委员会本届会议的背景文件。

8. 2010 年 10 月 13 日至 15 日在坎帕拉举行的第五次国际农业统计大会就全球执行计划和非洲执行计划草案初稿举行了世界范围磋商。来自 77 个国家的大约 300 名高级专家参加了会议，其间举行技术会议，重点讨论执行计划中四个技术部分的内容(国家评估框架、技术援助方案、方法研究议程和培训方案)和国家、区域及全球各级的治理机制。根据各国及各区域和国际组织的经验，详细审查和讨论了计划的内容，并为修订计划提出了宝贵意见和建议。

9. 在大会期间，于 10 月 13 日举行了捐助者圆桌会议，与会捐助者表示强烈支持该计划，并愿意考虑为在全球和区域各级执行计划提供资金。

10. 大会结束时，主席之友举行会议，讨论大会的成果以及如何考虑到专家提供的建议和技术意见制定执行计划。主席之友小组成立了四个工作队，在粮农组织的支助下牵头制定四个技术部分。

11. 还将向 2010 年 12 月 15 日至 17 日在曼谷举行的亚洲及太平洋经济社会委员会统计问题委员会第二届会议提出执行计划纲要草案。

三. 执行计划的目标

12. 目标是在每一个国家执行全球战略，以使产生的结果达到国际质量标准，并在各国之间有可比性。

13. 执行计划将提供一个框架，用以进行国家评估，作为在国家一级开始执行战略的基础。该计划将提供统计标准，以指导制定必要的方法，并确定培训和技术援助要求。为了避免重复工作，并确保所产生的农业统计的国际可比性，将建立一个全球、区域和国家治理结构。

四. 制定执行计划

14. 采用了区域办法，以考虑到各个区域在统计发展方面的不同水平，并确保区域机构的自主权。因此，正在全球和区域两级编制执行计划。

15. 执行计划需要以全球战略的主要支柱为基础。第一个支柱是一个最基本的核心数据集，其所依据的假设是，不可能每年满足每一项数据要求。因此，开始执行工作的基础是商定从最基本的核心数据集入手。国家评估应侧重于各国目前提供核心数据集的能力，这样可以了解所需要的资源、培训、技术援助和方法。全球战略提供一个建立总体抽样框架和综合数据集的方法选择，应根据每个区域或国家的情况而定。国家评估应帮助各个区域或国家决定采取哪种方法，并确定所需要的培训和技术援助。全球战略强调需要将农业纳入国家统计系统(第二个支柱)并提供了指南，但具体如何执行，将由各个区域或国家决定。

16. 执行工作的一个关键部分是建立治理(第三支柱)，以协调全球、区域和国家各级的执行工作。国家级别的一个主要治理问题是如何将农业纳入国家统计系统。本文件附件概述了拟议治理结构和全球、区域及国家组织的责任。

17. 根据统计委员会的建议，正在制定技术援助方案、详细阐述的培训方案和目标明确的研究议程，作为统计能力建设综合方案的主要内容。此外，将对国家和区域统计系统的技术和业务能力进行综合评估，指出国家、区域和国际各级应采取的行动，确定优先领域、所需资源和相关时间框架，从而加强这些系统。

(a) **国家评估：**这项工作应从编制评估框架和相应指南入手，以便各国评估其统计能力、他们目前提供的数据以及是否做好准备开始实施全球战略的各个部分。评估应确定国家可持续地编制最基本核心数据集的能力，并指出需要通过实施全球战略而加以改进的主要领域。应审查国家统计发展战略，必要时予以修订，以反映编制最基本核心数据集的要求。国家评估应包括评价将农业统计纳入国家统计系统的程度。还应评价辅助数据，比如从行政来源获得的数据。这些评估将为选择拟定总体抽样框架、综合调查框架和数据管理系统的方法提供依据。应根据统计能力评估和经修订的国家统计发展战略，大致确定技术援助和培训要求。根据经修订的国家战略制定的国家行动计划将确定不同利益攸关方的责任；

(b) **培训：**实施全球战略培训部分的目的是：(一) 通过提高负责收集、编制、分析和传播农业统计的国家机构工作人员的知识、技能和能力来加强这些机构的能力；(二) 加强和保持区域和次区域培训中心在统计相关专题方面开发和提供高

质量培训的能力。国家评估应审查每一个国家为具备开始实施全球战略并长期维持统计系统的能力而需要的培训。一个问题是需要将农业统计员培训与国家统计系统其他部门或部分的培训需求结合起来。这项工作应从详细分析培训需求入手，以提供一个基线评估。培训对象应包括数据使用者，帮助他们了解如何使用数据。认识到需要提供技术援助，以评估培训需求并提供培训；

(c) **技术援助：**需在很多方面提供技术援助，具体取决于每个国家的能力情况。应从国家评估确定的技术援助需求入手。这种援助还应指导制定农业统计国家部门战略计划并将其纳入国家统计发展战略，以产生最基本的核心数据集。技术援助将包括以下内容：支助建立治理结构；开展宣传和政府与发展伙伴之间的政策对话，以将农业统计纳入主流；确定将采用的方法；为整个执行工作提供指导。应在区域和全球各级协调开展技术援助，以确保采用连贯一致的方法，从而产生具有国际可比性的结果。这种协调需要有一个全球和区域治理结构来执行全球战略。但是，技术援助的一个关键原则是，应由国家自主开展执行进程；

(d) **研究：**执行计划的这一部分旨在通过编写与全球战略的各个支柱有关的先进方法、标准和工具的技术指南和手册，改进农业数据收集和管理。发展中国家在收集数据以估计农业产量方面面临挑战。例如，小块土地持有和多种作物种植的做法给计量作物面积和产量带来困难。对块根植物难以采用作物收割方法。此外，农业统计概念框架要求在农场、家庭和土地使用之间建立联系，因而需要采用遥感等新方法建立抽样框架。全球战略还为利用全球定位系统等其他新技术提供了机会。发展中国家需要对发达国家现有的相关方法进行调整并加以利用。必要时，将针对发展中国家面临的具体问题，比如游牧牲畜的查点计数、块根作物和混植作物产量的计数等开发新方法。

18. 需就抽样框架和抽样调查框架(包括概念和定义)的统计方法以及数据收集、验证、估算和分析的技术制定标准并提供操作指南。

19. 将通过一个总体逻辑框架协调各技术构成部分，以确保整合培训、技术援助和研究活动之间的联系并进行适当排序。全球执行计划的一个重要目的是提供一个包含各项指标的总体监测系统，以评估区域执行计划的执行情况。

20. 全球战略面临的一个重大挑战是如何通过执行工作产生连贯一致并在各国之间具有可比性的结果。将农业纳入国家统计系统是另一个挑战，如果各国统计局和部委采用各自独立的统计方案，这项工作就需要做出相当多的努力。为了管理执行计划和监测进展情况、避免重复工作并确保所产生结果的国际可比性，拟建立在全球、区域和国家各级设有协调结构的治理框架。需要在全世界和区域两级提供大力支持，以协调开展国家评估，并提供技术支助、培训和方法标准，使最终结果具有国际可比性。执行计划还必须面对一个事实，即统计委员会的成员由

各国统计局组成，而农业部没有或少有发言权。建立治理结构时应考虑从国际比较方案采用的治理结构中吸取的经验教训。但是，全球战略的执行取决于每一个国家确定起点的能力、选择的方法以及工作进展速度。本文件附件就在全球、区域和国家各级建立治理结构提出了更全面的提议。

五. 产出

21. 这一工作的产出包括全球战略的全球和区域执行计划。全球计划的产出是全球公益物以及执行全球战略必需的结构。全球公益物包括：

- (a) 评估各国农业统计情况的框架；
- (b) 宣传国家统计系统的准则和资料；
- (c) 指导如何选择将农业纳入国家统计系统的方法的统计标准；
- (d) 促进全球、区域以及国家协调制订统计标准、准则、培训、技术援助以及制订方法的治理结构；
- (e) 编写全球适用的培训资料和在线资源。

22. 区域执行计划视需要根据区域特点和需求调整全球框架、规范及统计标准。区域执行计划分析国家统计能力，并建立支持系统，在分析诊断、规划、融入国家统计系统以及执行国家计划等方面向各国提供支持。此外，区域执行计划还设计针对区域的研究方案，并制订对各国和区域发展农业统计能力的支持。通过区域执行计划开展的各项方案提供针对区域的公益物和公益服务，并针对具体国家提供具有区域或次区域规模经济效应的能力发展支助。这些活动将使各国能够编制各自的农业统计国家部门战略计划，并调动相应资源，以便生成最基本的核心数据集。

23. 拟通过强有力的区域自主权，在区域委员会和区域开发银行的协调下，以其他区域和次区域组织作为伙伴方拟订区域执行计划。这是非洲区域所采用的模式，非洲执行计划就是通过建立区域伙伴关系制定的。非洲开发银行和非洲经济委员会在粮农组织的支持下，牵头作为区域协调机构，在非洲联盟/非洲发展新伙伴关系、撒哈拉以南非洲经济和统计观察所、西非国家经济共同体、西非经济和货币联盟、南部非洲发展共同体等若干区域伙伴参与下拟订了第一份区域执行计划。非洲计划中包含很多全球适用同时也有区域特色的要素。

24. 全球战略将分阶段逐步执行。第一阶段产出侧重于框架、国家评估、制订区域执行计划以及为执行工作调动资源。当各区域作好制订举措的准备时，便可以进入区域执行计划的下一阶段。

25. 预计各国执行全球战略将有助于今后十年大幅加强农业统计，特别是在发展中国家。将通过与非洲执行计划的选定指标相类似的指标衡量取得的进展情况。例如，非洲执行计划根据 2010 年的基线制定了以下目标：

(a) 60%的国家编写并报告最基本的核心农业数据集；

(b) 80%的国家设立能发挥作用的农业统计问题协调架构(从目前的 28%提高至 80%)；

(c) 至少 35 个国家在国家统计发展战略的范畴内制订农业统计方面的部门战略计划，以将农业纳入国家统计系统(现有 19 个国家制订了此种国家战略)。

六. 资源调动战略

26. 多年来，捐助方和各国政府一直未将农业统计视为高度优先事项。重新发出资源调动的倡议十分重要，可以吸引捐助方注意农业统计的当前情况以及更高质量的统计信息对于设计和监测支持农业和农村发展的各项政策的益处。提高发展中国家农业统计的质量，建设健全、可持续的农业统计系统将需要大量资金。初步估算执行非洲执行计划第一阶段将需约 5 000 万美元的预算。

27. 资源调动战略的目的是为全球和区域执行计划获取充足资金和支助。农业统计全球信托基金将资助全球执行计划。正如之前各节所讨论的，预计全球信托基金将为全球公益物以及资源调动能力弱的区域分配资金。

28. 在非洲区域，由非洲开发银行管理的一个区域信托基金将支助区域执行计划。

29. 为确保获得更广泛支持，捐助方将不仅有机会向多方捐助信托基金捐资，而且可以指定所捐款项用于执行计划的具体技术构成部分或支助双边国家方案。

30. 资源调动战略的一个必要组成部分是宣传活动，用以宣传全球和区域执行计划以及完善的国家农业统计系统的重要性。将在举行统计委员会第四十二届会议的同时在粮农组织总部组织捐助方会议。预计粮农组织、世界银行以及非洲开发银行的高级官员还将对主要捐助机构进行一系列高级别访问。还将在 2011 年 4 月二十一世纪统计促进发展伙伴关系理事会的下一次会议以及促进农村发展全球捐助方平台会议上介绍全球和区域执行计划，以便向广大用户作宣传并得到其支持。

七. 下一步行动

31. 在全球和区域层面制定执行计划方面已经取得长足进展，特别是在非洲区域，但是这方面依然任重道远。粮农组织在主席之友小组的指导下，下一步将在 2011 年开展以下活动：

(a) 组织(并参与)国际和区域统计会议, 审查全球执行计划和区域计划草案。即将举行的会议包括粮农组织农业统计问题非洲、拉丁美洲区域委员会下届会议以及在都柏林举行的国际统计学会下届会议;

(b) 完成国家评估框架以及非洲区域的评估工作;

(c) 根据国家评估框架制定一套指标, 用于衡量在完善农业统计方面取得的进展;

(d) 设立全球战略指导委员会、全球协调办公室以及技术咨询委员会, 指导全球战略的执行;

(e) 与可以在拉丁美洲和亚太区域牵头制定区域执行计划的区域组织协作, 同时吸收从非洲区域执行计划所得进展中汲取的最佳做法和经验教训;

(f) 推动制定资源调动战略, 设立全球和区域信托基金。计划举行若干捐助方会议, 对主要捐助方进行联合访问;

(g) 全球战略的全球执行计划定稿, 在 2012 年提交给统计委员会最终核可。

32. 请统计委员会注意到 2010 年为制定执行计划采取的步骤并核准 2011 年的下一步行动。

附件

治理

1. 拟议治理框架明确了全球、区域以及国家治理机构的作用和职责。这一治理框架应将农业统计组织纳入各级治理结构，首先是全球治理机构。拟议治理框架还确定了各级治理机构间的联系。

全球治理框架

2. 全球治理框架构想设立全球战略指导委员会、全球协调办公室以及技术咨询委员会。下文图一提供了全球治理框架的概览，以下各段和各节对此进行了更具体介绍。

3. 主席之友小组的任务将随着执行计划的制订完成而结束，取而代之的将是全球战略指导委员会，该委员会包括各国统计局和农业部统计办公室代表。全球指导委员会还应包括区域协调组织的代表以及主要数据用户代表。

4. 全球战略指导委员会的主要作用是确保农业部和各国统计局在统计委员会就与农业统计有关事项作出决定时都有发言权。此外，全球指导委员会应在战略上领导并监督全球协调办公室，确保执行工作遵循全球战略中规定的各项原则。全球指导委员会将定期向统计委员会及粮农组织理事机构报告。

5. 全球协调办公室应设在粮农组织统计司。全球协调员的主要职责是就各区域可作不同解释的问题制定标准、提供集中技术指导和规则。全球协调办公室将充当全球战略指导委员会的秘书处；提供将使用的国家评估框架；与各区域秘书处联合制定区域及各国培训方案和技术援助框架；为全球战略的第二个支柱制订统计方法，并将这些方法汇编成一系列统计手册；充当筹资协调人；为没有可行的区域协调机构的各个区域内的国家提供总体协调支持；与委员会成立的农村发展和农户收入统计怀伊小组协作制定最佳做法，将田间作业与农户联系起来。

6. 技术咨询委员会将协助全球协调办公室的工作，委员会由对于执行全球战略至关重要的各领域中的专家组成，这些领域包括：制订抽样框架、抽样和调查设计、为分发目的建立统计数据库、为编制农业统计以及以电子方式收集数据而使用各项技术(例如遥感、地理定位传感器)以及使用行政数据。怀伊小组或其继任小组可能会在与农村统计以及农户收入和福祉相关的问题上为该委员会提供意见。

区域治理框架

7. 区域一级设立的治理结构应由牵头区域执行计划的区域组织确定。此类结构可以包括区域指导委员会、区域协调员办公室以及技术顾问；尽管如此，此类结构的确切特点将由区域执行计划确定。

8. 区域协调机构的主要作用是向国家综合统计系统提供直接培训和技术援助。区域协调机构还应联络区域内的其他区域和次区域办公室，协调与各国的努力，避免重复工作，确保遵循全球标准。具体而言，区域协调员负责下列工作：寻求并提供资金，支持在区域一级执行全球战略；向各国提供技术支持，以便评估国家农业统计系统；确保对国家统计发展战略作出订正，以反映全球战略的各项原则；与全球协调员联合确定该区域的培训和技术援助要求；根据区域要求调整全球协调员提供的方法；酌情开展研究，确定如何执行全球协调员提供的方法；组建区域指导委员会；对即将在该区域开展的培训活动和技术支持提供总体协调；建立伙伴关系安排，由制定了完善的统计系统的国家向需要能力建设的国家提供支持。

国家治理框架

9. 国家一级的治理涉及组织一个国家协调机制，其中汇聚国家统计局、各行业部委以及提供农业数据的其他机构。

10. 协调机制应确保提供数据的不同机构遵守全球和区域执行计划确定的一套共同标准。采用这些标准可以防止重复劳动和使用资源以及公布相互矛盾的数据。协调机制应以一致的声音在国家统计系统框架内为农业统计系统争取资源。该机制提供的治理应使参与收集农业数据的部委和机构能够将农业纳入国家统计发展战略的编制工作。

11. 将农业统计纳入国家统计系统意味着应通过协调机制共同承担责任。但是应明确每个机构的作用。

12. 为满足这些要求，将需成立农业统计国家治理机构(如果还未设立这一机构的话)，负责协调国家农业统计的具体评估工作，确定全球战略规定的一套核心数据，制定执行战略的国家工作计划，推动修订国家统计发展战略以及明确国家治理机构中每个组织的各自作用和职责，执行或修订关于农业统计的权力和责任的立法，并促进公众对筹资活动的支持，以确保统计系统的可持续性。

图一

协调改善农业和农村统计全球战略执行工作的治理结构概览

