



统计委员会

第四十五届会议

2014年3月4日至7日

临时议程* 项目3(c)

供讨论和决定的项目：方案审查：

更广泛的进展衡量办法

更广泛的进展衡量方法主席之友小组的报告

秘书长的说明

按照经济及社会理事会第 2013/235 号决定，秘书长谨转递更广泛的进展衡量方法主席之友小组的报告。在报告中，该小组评价了目前各国、各区域和国际上的更广泛的进展衡量方法，讨论了制订一套技术上可靠和全球商定的进展衡量办法的前景及下一步行动。此外，该小组还讨论了 2015 年后发展议程目标的衡量和监测，为此将审查关于 2015 年后发展框架的现有提议，详细阐述需要一个综合的、技术上强大的衡量方法，并确定实行一个新监测框架所需的要素。其中一个单独的章节载有给政策制定者的关键信息，让官方统计员进一步参与正在开展的制定 2015 年后发展议程的辩论和进程的提议，以及继续开展关于更广泛的进展衡量方法的工作方案的提议。

* E/CN.3/2014/1。



更广泛的进展衡量方法主席之友小组的报告

一. 背景情况

A. 2015 年后发展议程的进程

1. 在 2010 年 9 月 20 日至 22 日在纽约举行的大会关于千年发展目标的高级别全体会议的成果文件中，国家元首和政府首脑请秘书长就推进 2015 年以后联合国发展议程的进一步措施提出建议(大会第 65/1 号决议)。在 2012 年 6 月 20 日至 22 日在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展会议的成果文件中，会员国发起一个制定一套可持续发展目标的包容各方的进程(大会第 66/288 号决议，附件)。目前大家普遍认为，这两个进程应该合并成一个 2015 年后全球发展议程，以可持续发展作为其核心(见 A/68/202 号文件)。

2. 根据联合国可持续发展大会的成果文件，成立了一个由 30 名成员组成的工作组，负责编写一项可持续发展目标的提议，供大会第六十八届会议的审议(见第 66/288 号决议，附件，第 248 段)。2013 年 1 月，成立了可持续发展目标开放工作组。根据相同的成果文件，可持续发展目标应该数目不多，具有雄心，便于传播。这些目标应均衡地处理可持续发展的所有三个层面，应与 2015 年后的联合国发展议程连贯一致，并纳入其中(同上，第 246-247 段)。到 2014 年 2 月，开放工作组将举行八次会议，并将于 2014 年 9 月结束其工作。

3. 2013 年 9 月 25 日，大会主席在纽约举行了一个关于千年发展目标的特别活动。这次活动考察了 2015 年后发展议程的总体轮廓。在该活动的成果文件中，会员国商定在 2015 年 9 月举行一次高级别首脑会议，以通过 2015 年后发展议程(见第 68/6 号决议，第 26 段)。因此，政府间工作的最后阶段将是于 2015 年 9 月召开一次国家元首和政府首脑级别的峰会，通过 2015 年后发展议程。作为对在大会第六十九届会议开始时启动的政府间谈判进程的投入，我们促请秘书长综合届时可得到的所有投入，在 2014 年年底之前提交一份综合报告。(见第 68/6 号决议，第 25 段)。

B. 统计界的参与

4. 统计界从一开始便从许多方面对可持续发展目标和 2015 年后发展议程的讨论提供专门知识。

5. 联合国千年发展目标各项指标机构间专家组是由国际机构、区域组织和国家统计局组成，一直负责在全球和区域监测实现千年发展目标的进展情况。该专家组于 2013 年 3 月发布了一份报告，题为“从监测千年发展目标中取得的教训”。¹ 该

¹ 可参阅[http://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/Lesson%20Learned%20from%20MDG%20Monitoring_2013-03-22%20\(IAEG\).pdf](http://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/Lesson%20Learned%20from%20MDG%20Monitoring_2013-03-22%20(IAEG).pdf)。

报告特别指出统计界在选择新的发展框架的目标、具体目标和指标过程中的作用。欧洲经济委员会(欧洲经委会)、欧洲联盟统计局(欧盟统计局)和经济合作与发展组织(经合组织)衡量可持续发展联合工作队发布了其最后报告,其中载有衡量可持续发展的建议,² 欧洲统计员会议于2013年6月核可了该报告。2013年7月,发表了一份关于2015年后发展议程的统计数据和指标的报告,其中载有联合国50个实体的投入。³ 最后的两份报告有助于为监测可持续发展制订统计指标。

6. 按照大会第57/270 B号决议,统计委员会是全球统计系统的牵头机构,并且是制订和审查联合国系统使用的指标的政府间协调中心。统计委员会从一开始就在监测实现千年发展目标的进展提供指导和领导。该委员会及其工作机制将指导和领导满足2015年后发展议程所产生的统计需要。

二. 建立更广泛的进展衡量方法主席之友小组

A. 任务和组成

7. 2013年,统计委员会第四十四届会议通过了第44/114号决定,其中统计委员会表示支持成立主席之友小组。该小组的任务是制定一个工作方案,根据对这一领域的国家、区域和国际现行做法的评价,制定更广泛的进展衡量办法。该小组还应对这些现有努力进行一次技术审查,着眼于确定最佳做法,以及促进分享知识,特别是要惠及发展中国家。该小组还负责密切监测正在进行的关于发展框架的辩论,并随时向统计委员会主席团通报情况,同时与联合国机构和决策机构积极对话,以确保从一开始就纳入一个健全的统计衡量办法,为2015年后发展议程做准备。该小组还应向委员会下届会议报告工作的初步结果,以便得到关于今后工作的指导。

8. 主席之友小组于2013年5月开始工作。它是由以下22个国家组成:阿根廷、澳大利亚、巴哈马、博茨瓦纳、巴西、喀麦隆、德国、法国、匈牙利、印度、意大利、牙买加、摩洛哥、荷兰、挪威、菲律宾、苏里南、瑞典、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国和美利坚合众国。法国和印度担任该小组的共同主席。下列组织作为观察员参加该小组:经合组织、21世纪统计促进发展伙伴关系(21世纪统计伙伴关系)、欧盟统计局和欧洲经委会。统计司担任秘书处。

² 可参阅 www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2013/SD_framework_and_indicators_final.pdf。

³ 可参阅 www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/UNTT_MonitoringReport_WEB.pdf。

B. 至今开展的工作

9. 自 2013 年 5 月以来，主席之友小组已开展了以下活动：

(a) 创建了一个网站，提供有关该小组的信息，并为该小组正在进行的工作提供一个平台，体现其以公开、透明和包容的方式开展工作的承诺。该网站还包含小组两个工作领域的有关文件和资料：可持续发展和 2015 年后发展议程；以及更广泛的进展衡量方法；

(b) 从统计角度审查了知名人士高级别小组关于 2015 年后发展议程的报告；⁴

(c) 促进并协助起草统计消息，作为一大套专题简介⁵的附件，这些简介已提交给可持续发展目标开放工作组专题会议。现有的统计消息将载于一份背景文件中；

(d) 协助并促进在 2013 年 12 月 17 日组织和举办可持续发展目标开放工作组关于衡量进展的非正式会议；

(e) 为起草本报告提供关键投入。

三. 审查为制定和实施更广泛的进展衡量方法和衡量可持续发展已完成的工作

A. 可持续发展和人类福祉

10. 世界环境与发展委员会在联合国赞助下编写的开创性报告《我们共同的未来》(1987 年)，阐明了可持续发展作为分配正义的一种形式，能够满足我们现今的需求，又不损害后代满足他们的需求能力。该报告开启了关于更广泛的进展衡量方法的讨论。1992 年，联合国环境与发展会议的参与者促进了可持续发展的概念，并倡导将保护环境的概念纳入到经济增长战略中，并将可持续发展和环境保护与体面的生活和工作条件以及公平地获取资源联系起来。

11. 2001 年，欧盟发布了可持续发展战略，其目的在于不断提高今世后代的生活质量；该战略于 2006 年续签。2007 年，举行了两次会议：第一次会议在伊斯坦布尔召开，专门讨论了经合组织“关于衡量社会进步”的项目；在题为“超越国内生产总值”的第二次会议上，与会者提出了一系列对生活质量和福祉采取的优先行动。这些会议为成立由约瑟夫·斯蒂格利茨担任主席的经济业绩和社会进展衡量委员会和编写其开创性的报告铺平了道路，该报告包括一项关于统计

⁴ 可参阅 www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf。

⁵ 专题简介是由在联合国任务小组下属的技术支助小组编写，该任务小组支助全系统筹备 2015 年后发展议程，由 60 多个联合国实体和机构以及国际组织组成。

的建议。⁶ 该报告公布不久，提出了许多国家和国际倡议，提议更好地评估生活质量的备选指标。最后，2013年6月，欧洲统计员会议核可了一个由欧洲经委会/欧统局/经合组织联合工作队提出的关于衡量可持续发展的框架。因此，当联合国可持续发展大会在其题为“我们希望的未来”（见大会第66/288号决议，附件）发出制定衡量进展的更多办法的任务时，很多工作已经完成或正在开展。⁷

福祉、进展和可持续发展的定义

12. 经济业绩和社会进展衡量委员会的报告以及欧洲经委会/欧统局/经合组织工作队的工作有助于澄清福祉、社会进展和可持续发展的概念。在该报告中，“福祉”被理解为人们享有的一系列静态的（即此时此地）成果，“进展”是指这些成果在特定时间内产生的变化，“可持续发展”是长期维持进展的动态必要条件。该报告的主要信息是侧重于衡量在物质和非物质方面（包括分配）的当前生活状况（福祉），并研究福祉在未来的可持续性。同样，欧洲经委会/欧统局/经合组织工作队确定了人类福祉的三个不同的概念层面：某个特定国家当代人的福祉（此时此地），后代的福祉（未来），以及其他国家人民的福祉（别处）。

衡量福祉和生活质量

13. 福祉是一个多层面的概念，它涵盖了物质生活水平（收入、消费和财富）、卫生、教育、个人活动（包括工作）、政见与治理、社会联系和关系、环境（当前和未来）和安全（经济和人身）。⁸ 通过衡量物质生活水平，重点放在从家庭的角度衡量。它不仅需要考虑除国内生产总值之外各种市场和非市场活动的收入衡量，而且需要考虑在国民帐户体系的背景下资产和消费支出。此外，它包括对消费、收入和资产如何在个人、家庭、群体和后代之间分配的不平等和可获性进行衡量。衡量生活质量需要对福祉的多层面进行主观和客观的衡量。

衡量可持续性

14. 衡量可持续性确定是否可以为子孙后代维持现有水平福祉的挑战。长期可持续发展可以通过研究从当代转移给后代的一系列经济、环境、社会和人的重要资产，以及这些资产如何受到当前的行动、政策和行为的影响进行评估。衡量可

⁶ Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen 和 Jean-Paul Fitoussi 著，“经济业绩和社会进展衡量委员会的报告”，2009年9月14日，可参阅 www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf。

⁷ 统计委员会在过去几年不同的场合提供论坛，交流现有衡量进展和福祉的经验和办法。在2012年举行的统计委员会第四十三届会议之前，组织了一个高级别论坛，题为“测量不可测：挑战官方统计数据限制”。在第四十三届会议期间，该委员会讨论了法国题为“衡量经济业绩和社会进展”的报告（E/CN.3/2011/35）。在2013年第四十四届会议上，举办了一个关于官方统计高级别论坛，专门讨论如何衡量进展。

⁸ 有一个国家主张将文化作为福祉的一个层面。但是，文化可以说是对这些被承认的不同层面加权的问题。

持续发展是一个非常复杂的任务。为了捕捉到经济、社会和环境之间复杂的相互作用，这种衡量需要通过一个存量和流量的系统方法推动现行会计框架的努力加以支持。

B. 衡量可持续发展和人类福祉的全球、区域及国家努力和做法

全球努力

15. 很多国家和组织已经并正在开展大量工作，衡量他们认为对人类福祉和可持续发展有重要意义的生活的各个方面。⁹ 在全球层面，有统计委员会为监测千年发展目标所开展的工作、环境统计发展框架、环境经济核算体系，以及秘书长 2013 年 1 月题为“幸福：走全面发展之路”的说明(A/67/697)。此外，经济和社会事务部可持续发展司建立了用来在国家层面衡量进展情况的一套可持续发展指标。¹⁰ 另外，如上所述，2013 年欧洲统计员会议认可了衡量可持续发展的概念框架。²

经济合作与发展组织所作的努力

16. 经合组织十多年来一直在处理如何衡量福祉和社会进步的问题。在经合组织的努力下，2011 年启动了经合组织“创造更美好生活”倡议，其中包括一套定期更新的福祉指标，发布在题为“生活如何？衡量福祉”的半年期报告中。¹¹ 经合组织用来界定和衡量福祉的概念框架借鉴了经济表现和社会进步衡量委员会的报告，并区分了当前和未来的福祉。当前的福祉以两个广泛领域衡量，即物质生活条件(收入和财富、就业和工资、住房条件)和生活质量(健康状况、工作与生活的平衡、教育和技能、社会关系、公民参与和治理、环境质量、人身安全和生活满意度)。未来福祉(或福祉的可持续性)由在长期内影响福祉的不同“资本”类型的指标来评估，采用了欧洲经委会/欧统局/经合组织衡量可持续发展联合工作队所建议的方法。¹²

欧洲统计系统所作的努力

17. 2006 年，欧洲联盟可持续发展战略得到了更新。建立了可持续发展指标体系，以监测实现该战略各项目标和具体目标的进展情况。指标框架基于 10 个主题，

⁹ 将在背景文件中详细说明各种倡议。由于此类倡议数量繁多，不在此一一例举。

¹⁰ 《可持续发展指标：导则与方法》，第三版(联合国，纽约，2007 年 10 月)。可查阅 www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/guidelines.pdf。

¹¹ 见 www.oecd.org/statistics/betterlifeinitiative/measurewell-beingandprogress.htm 和 www.oecd.org/statistics/howslife.htm。

¹² 在上述经合组织“创造更美好生活”倡议下建立的福祉衡量框架可被视为具有普遍性，即可能适合所有国家的情况。但显而易见的是，经合组织框架所包含不同层面的相对重要性将因国家而异，而用来监测在这些方面取得成果的指标选择也可能有所不同，以反映具体国情、历史和挑战。经合组织及其发展中心目前正在编写关于建立调整后框架的联合报告，以更好地反映发展中国家的具体情况。

反映了战略的主要挑战、关键目标和指导原则。2009年8月，欧洲联盟委员会发布了COM(2009)433号通讯，题为“超越国内生产总值：在不断变化的世界中衡量进展”，旨在完善指标，更好地反映政策和社会所关切的问题。2011年，欧洲统计系统委员会通过了由欧统局和法国国家统计与经济研究所共同主持的所谓“赞助小组”编写的一份报告，题为“衡量进展情况、福祉和可持续发展”，该报告将经济业绩和社会进步衡量委员会报告中的建议转化为一套具体行动，以供欧洲统计系统开展。¹³ 欧洲统计系统目前正在执行赞助小组提出的50项具体行动，涉及下列优先支柱：从家庭和分配角度看待收入问题；消费与财富；从多个层面衡量生活质量；环境可持续性。在欧洲2020年之前增长战略（“欧洲2020”）的背景下，欧统局还在为具体目标、指标和监测程序的确立提供技术知识方面积累了经验。^{14、15}

国家努力

18. 许多会员国已开展大量工作，建立和汇总更广泛的进展衡量指标（正在编写介绍国家倡议和经验的背景文件）。¹⁶ 2009年，经济业绩与社会进步衡量委员会发布了半年度报告，这为推动此类工作提供了新动力，促使许多国家发起了多项重要倡议，以改进衡量进步、福祉和可持续发展的现有指标。这些倡议包括举行全国协商（如联合王国首相大卫·卡梅伦启动的协商，以及澳大利亚、加拿大和意大利启动的协商），设立议会委员会（如在芬兰和德国设立的委员会），举办负责根据现有统计数据提出指标的专家圆桌会议（如在意大利、日本和西班牙），以编制新的统计数据（如法国、日本、墨西哥和摩洛哥发起的新调查）。许多国家（澳大利亚、不丹、荷兰和新西兰）强调必须为决策者提供建议和工具，使其了解如何在政策中使用新的衡量办法。一些国家让公民参与讨论什么在他们的生活中最为重要。通常会制定新的指标。

¹³ 可查阅http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/estat/SpG_Final_report_Progress_wellbeing_and_sustainable_deve.pdf。

¹⁴ 例如，为衡量实现“欧洲2020”目标的进展情况，为整个欧洲联盟商定了5项主要具体目标。这套有限的欧洲联盟一级的具体目标被转化为国家具体目标，以反映不同的局势和状况，并每年加以衡量，使每个成员国都能了解自身在实现这些目标方面取得的进展。此外还编写了专题汇总，促进在成员国之间进行比较，将它们面临的挑战置于更广泛的背景中。

¹⁵ 欧洲联盟委员会的以下两份文件强调了“欧洲2020”的作用，该战略借助了欧洲联盟可持续发展战略提出的综合办法，促进可持续发展3个方面在欧洲联盟整体政策中的一致性、主流化和一体化。这两份文件是：COM(2013)92号通讯，题为“人人享有体面生活：结束贫穷，给世界一个可持续的未来”；COM(2013)531号通讯，题为“超越2015：为消除贫穷和实现可持续发展建立全面和综合的筹资办法”。

¹⁶ 例如，2002年，澳大利亚统计局成为了创建主要用于评估国家进步的衡量工具的第一个国家统计机构，该工具当时名为“衡量澳大利亚取得的进展”，现在称为“澳大利亚进步的衡量办法”。同样，在2003年，瑞士联邦统计局与瑞士其他政府部门共同创建了“监测瑞士可持续发展状况”的工具，以评估该国是否走在实现可持续发展的道路上。

C. 建立技术上可靠和全球商定的进展衡量办法的前景及下一步行动

建立概念基础

19. 过去几年中，全世界在衡量进展和可持续性领域发生了很多变化。即使各个国家和地区的优先事项并不相同，但似乎在很多国家出现了对福祉的普遍概念性理解以及衡量福祉的共同核心方面。可持续发展可被简要地定义为改善所有人现在和未来的福祉。此外，欧洲经委会/欧统局/经合组织联合工作队提出的框架将《我们共同的未来》(此时此地，未来和别处)中确定的3个概念方面与政策主题和普遍福祉的各个层面联系起来。确定了覆盖可持续发展的环境、社会和经济层面的20个主题，即主观幸福感、消费和收入、营养、保健、劳动、教育、住房、闲暇、人身安全、土地和生态系统、水、空气质量、气候、能源、非能源资源、信任、体制、实物资本、知识资本和金融资本。

可持续发展目标、2015年后的目标和具体目标以及更广泛的进展衡量办法

20. 制定和执行2015年后发展议程将得益于为建立更广泛的进展衡量办法所开展的工作，这是因为2015年后发展议程将以可持续发展为核心，而可持续发展是建立更广泛的进展衡量办法的基础。然而，对2015年后发展议程的讨论也将考验现有衡量办法和拟设衡量办法在全球层面的现实意义和适用性。例如，建议设定的一些新目标和具体目标缺乏现有官方统计数据的充分支持，用于衡量进展的概念和指标仍然缺失。此外，制定更广泛的进展衡量办法的许多工作发生在发达国家，主要反映这些国家的特殊情况。根据对可持续发展目标和2015年后发展议程的讨论结果，现有的进展衡量指标可能需要修订或修正，以形成技术上可靠和全球商定的更广泛的进展衡量办法。因此，只有在通过2015年后的发展议程之后，才能通过全球商定的更广泛的进展衡量办法。

四. 衡量和监测2015年后发展议程的目标

A. 对2015年后发展议程高级别知名人士小组提议的审议

21. 2013年7月，主席之友小组的成员应要求审查2015年后发展议程高级别知名人士小组的报告。⁴ 小组需要分析报告所涉及的统计问题，并对关于统计数据的提议以及统计系统衡量拟设具体目标的能力作出评价。有17个国家和组织提供了反馈，其中很多提供了详细和深入的分析，即澳大利亚、博茨瓦纳、喀麦隆、法国、德国、匈牙利、印度、意大利、牙买加、荷兰、菲律宾、瑞典、联合王国、欧统局、经合组织、21世纪统计促进发展伙伴关系和欧洲经委会。

不同的框架和议程应得到整合

22. 主席之友小组欢迎以高级别小组的报告为基础，讨论2015年后目标和具体目标的框架。小组同意，新框架应着眼于完成千年发展目标的工作，同时超越千

年发展目标，建立普遍的 2015 年后议程。高级别小组、可持续发展解决方案网络倡议¹⁷及其他机构提出了不同的普遍目标。虽然有许多共同的目标和主题，但也存在一些分歧。因此，主席之友小组建议，这些关于可持续发展目标和 2015 年后发展目标及具体目标的不同框架与建议应在早期阶段就加以整合，最好是在开始讨论具体目标和指标之前。

需要使目标适合所有国家

23. 主席之友小组注意到，虽然高级别小组报告中提出的 12 项示例目标具有普遍性，但相关的具体目标并不适合所有国家。各国的确面临需要在全局层面处理的全球性挑战，但同时也需要考虑他们的区域、本国和地方具体情况。各国的具体目标因其发展水平而异。因此，小组建议在国家层面提供更大的灵活性。小组提议采用多级办法设定目标，将一小套反映普遍商定成果的全球目标与反映各国的具体发展水平、背景情况、责任和能力的具体目标及指标相结合。

为开发数据建立全球伙伴关系

24. 主席之友小组同意高级别小组对数据革命重要性的强调（涉及政府统计局、国际组织、民间社会组织、基金会和私营部门），以改善统计数据并向公民提供信息的质量，并为此建立开发数据全球伙伴关系。为满足对数据和信息的更高要求，需要增加供资、提升能力、加强对统计活动的协调。然而，数据革命对处于不同统计发展阶段的国家来说可能有不同的意义。小组强调，数据革命不应仅关注数据的交付，还应包括对建立概念、衡量框架和分类标准的投资。加强数据、统计数字与决策之间的联系是实现问责的基础，必须成为数据革命的另一个核心方面。小组认识到，开放数据、大数据、地理空间信息和地理信息系统都是新的数据来源，可以促成低成本效益的统计数据编制。但是，当将这些新数据来源用作开展监测的信息来源时，小组建议应谨慎评估它们所带来的机遇和挑战。小组还建议，来自新来源的数据应达到官方统计数据的要求和质量标准。由于在根据各国提供的统计数字建立共同衡量体系的过程中，官方统计人员的作用至关重要，小组因此建议开发数据全球伙伴关系由官方统计系统牵头，在统计委员会的主持下开展。伙伴关系应着眼于发现和填补关键的统计差距，扩大数据存取无障碍环境，并推动国际努力，确保在适当和可行的时间内提供 2015 年后具体目标和指标所需的基线数据。伙伴关系需要配以适当资源和合适的治理结构，以确保达成理想目标。小组建议利用现有的伙伴关系，并将联合国各区域委员会纳入协调机制之内。

将建立有效的官方统计系统作为具体目标

25. 由于官方统计系统在政府问责制中起着至关重要的作用，主席之友小组主张将建立有效的官方统计系统本身作为一项具体目标，并建立一套适当的措施。这

¹⁷ 见“可持续发展行动议程：提交给联合国秘书长的报告”（2013 年 10 月 23 日）。可查阅 <http://unsdsn.org/files/2013/11/An-Action-Agenda-for-Sustainable-Development.pdf>。

项具体目标可列入高级别小组报告的第 10 项目标中，即“确保实现善政和建立有效的机构”。希望这将强化决策者对统计数据重要性的认识，确保为实现这一具体目标提供财政支持。¹⁸

对全球目标和具体目标的分析

26. 主席之友小组指出，从衡量的角度来看，高级别小组报告所载的说明性目标和具体目标相当雄心勃勃，在许多国家投入的统计资源逐步下降的背景下尤显如此。即使是在统计领域较为先进的国家，也将需要大手笔的投入。既要把官方统计扩展到治理等新领域，又要根据不同的有关社会群体(按收入、性别、地域、残疾和其他类别)提出指标，以确保不让任何社会群体掉队。很少国家能够接近实现这一雄心勃勃的目标。虽然政治要求可能有助于推动实现这一目标，但进步只能是渐进的。这一现实考虑突出了在达成一整套目标之前与官方统计人员开展咨商的重要性，其目的是对制定涉及他们的指标的可行性作出评估。

27. 对 2015 年后的发展议程和具体目标的监测应建立在可比的定义、方法和分类的基础之上。从这个角度来看，主席之友小组对高级别小组的建议表示欢迎，即应采纳环境经济核算体系的框架，并把发布和使用经济、社会和环境核算这项具体目标纳入目标 9 下，以可持续的方式管理自然资源资产。

28. 主席之友小组的一些成员表示，高级别小组报告缺乏可持续发展的国际视角(别处)，特别是在评估气候变化和生物多样性等全球性问题，以及一个国家对世界其他地区的福祉的影响方面。一些成员注意到，没有任何具体目标涉及到主观幸福感，以及(更广泛而言)人们对于自身状况和愿望的自我报告，尽管高级别小组强调 2015 年后的议程应当建立在人民呼声的基础上。主席之友小组的一些成员建议在目标 1(消除贫困)下增加一项有关住房条件的具体目标，并建议在目标 9 下增加一项关于废物管理和回收的具体目标。虽然人口结构的变化和国际移民流动也与可持续发展相关，但这两项问题似乎并没有得到充分处理。

29. 主席之友小组成员时常提及他们在衡量进展情况和可持续发展领域的经验，并愿意分享这些经验。主席之友小组请统计界充分利用在各个国家和地区获取的经验。在此背景下，可以鼓励区域组织发挥更大的作用，以推动各国为可持续发展目标、2015 年后发展议程和具体目标的设计添砖加瓦，为实施监测框架作出贡献。同样，主席之友小组请统计界考虑到衡量可持续发展的上述框架，该框架由欧洲经委会/欧盟统计局/经合组织联合工作队提出，并于 2013 年 6 月获得欧洲统计员会议核准。¹⁹ 总结的经验教训强调应当将普遍适用的目标和具体目标转化

¹⁸ 建立有效统计系统的具体目标将着眼于获得资源，以生成用户需要的数据，并要求审议优先事项和寻求可能的创新。

¹⁹ 工作队在其报告中提供了一套灵活的衡量系统，该系统具有多套替代指标，以适应可持续发展领域不同情况的需要。这些指标也有一定的灵活性，以便发达国家和发展中国家都可以利用该系统。

为国家的目标，每个国家对于本国的数据都应拥有所有权。这就需把国家统计发展战略²⁰以及统计领域的其他国家和区域倡议与2015年后发展议程的要求协调起来。

B. 采用一套综合的、技术上强有力的测量方法的必要性

决策数据：在监测千年发展目标方面的经验教训

30. 监测千年发展目标的框架将一项鼓舞人心的愿景转化为一组具体的、有时限的目标和具体目标，并且可以通过利用强有力的统计指标来监测这些目标。自2000年获得通过以来，千年发展目标产生了重大影响，帮助各方设立全球和国家优先事项，并推动了实地开展的行动。从政策和统计的角度来看，利用强有力的统计指标监测具体目标的概念显然是该框架的优势。该框架进一步巩固了有力和可靠的统计数据对于发展决策的重要性。在许多情况下，千年发展目标在加强统计系统、改进统计方法、编制和利用高质量数据方面功不可没。

31. 有关方面指出，千年发展目标框架存在某些不足之处。在设计和实施2015年后的监测框架的过程中，应当对以下不足之处加以考虑：²¹ 如何使全球性目标适合各国的实际情况和区域动态尚不明朗；人们认为目标和具体目标是采用从上至下的方法制定出来的，没有开展适当的协商；全球和区域大势往往由少数几个国家主导；监测体系似乎没有考虑到初始条件较差的国家所取得的重大进展；对国家总量指标的监测可能会造成对弱势群体的忽视；目标、具体目标和指标之间存在某些不一致，指标无法充分满足一些目标；有些具体目标不够确切或阐述很差，而一些具体目标则过于雄心勃勃；未能考虑到人口动态；没有考虑到实现不同的目标和具体目标之间的相互依存和协同效应；制定的一些具体目标与获得服务的权利相关，却忽略了质量方面。此外，数据可用性、数据质量和国家统计系统的不同能力等因素都没有得到适当考虑，从而导致国家数据的很大一部分来自国际组织的估算。

设定具体目标和选择指标：统计人员早期介入的必要性

32. 2015年后的发展议程旨在监测实现发展目标和具体目标的状况，并让各级行为体担负起责任，这就要求衡量的各个方面都得到充分的考虑。无法衡量的目标和具体目标也就无法监测。正如现有的千年发展目标监测框架所表明，为一整套全球目标和具体目标找到一套放之四海皆准的监测系统是一项艰巨的任务，特别是考虑到各国在数据可用性和统计能力方面存在差异。因此，在讨论目标和具体目标的不

²⁰ 见 <http://paris21.org/NSDS>。

²¹ 联合国系统2015年后联合国发展议程问题工作队：《实现我们希望人人享有的未来：提交秘书长的报告》（纽约，2012年6月）。亦参见千年发展目标各项指标问题机构间专家组2013年3月关于监测千年发展目标进展过程中取得的经验的报告（见脚注1）。

同提议时，应尽早和酌情咨询统计人员的意见，以便他们能够从统计的角度提供中立的评价。在有关目标和具体目标的讨论过程中，统计人员应当与全球正如主席之友小组和统计委员会目前正在开展的工作和国家一级的政治家开展接触。

33. 千年发展目标各项指标问题机构间专家组确定了设置具体目标和选择指标的标准。在制定可持续发展目标和 2015 年后发展议程的过程中，统计人员应提供持续的技术支持，与不同发展阶段的各国协商设定具体目标和确定适当的指标。检验和测试具体目标和指标的可行性将是一项重要任务。

采用综合办法的必要性和统计衡量框架的作用

34. 采用发展经济统计的综合办法具有强大的优势(见统计委员会第 39/105 号决定)。同样，在适当和可行的情况下，2015 年后的监测框架也应当采用经济、社会和环境领域的综合办法。在统计层面，整合的重要方面包括数据采集、数据处理、概念和定义以及制度安排。2015 年后的监测框架中能够跨越不同统计领域努力实施整合(横向整合)的主要领域是数据收集领域，特别是在利用行政资源、家庭和企业调查等领域。在政策层面，可持续发展议程的目标是把所有政策领域(经济、社会、环境)和治理的各个方面纳入一系列连贯的目标，这同样有利于采用监测综合办法。

35. 欧洲经委会/欧统局/经合组织可持续发展统计联合工作组在题为《衡量可持续发展》的报告中一致认为，有必要确立一个分析上站得住脚的稳妥框架，以此为出发点作出实际决定。²² 否则的话，一切都可能受到临时性考虑的左右和特殊利益群体的影响。考虑到这一点，工作组以资本概念为中心，制定了衡量可持续发展的广泛概念框架。²³

36. 国民账户体系是为以资本为基础的可持续发展指标设计测量框架的起点，这是衡量金融和生产资本存量的起源。环境经济核算体系是一种与国民账户体系一致的自然资本测量框架。有人建议将资本方法用作评估可持续发展的未来方面的方式，但这一方法并无意为 2015 年后议程的全部议题提供框架，因为这些议题很多都涉及到当前的福利状况。即使我们采纳资本方法评估可持续性，这项评估不仅需要测量不同类型资本的总存量，而且也需要知道这些存量的驱动因素(如投资、折旧及利用效率)何在。¹¹ 此外，在讨论社会、卫生和治理议题的过程中，资本方法还远远没有成为获得人们普遍接受的框架，而这些议题很可能成为 2015 年后议程的核心。

²² 欧洲经委会/欧统局/经合组织可持续发展统计联合工作组：《衡量可持续发展》(日内瓦，2009 年)，第 23 页。转引自 Partha Dasgupta：《人类福祉与自然环境》(牛津大学出版社，2001 年)，第 178 页。

²³ 衡量框架是一整套的方法和组织规则，用于将基本数据转化为与基本概念框架相一致的有用信息。(欧洲经委会/欧统局/经合组织可持续发展统计联合工作组：《衡量可持续发展》(日内瓦，2009 年)，第 13 页)。

37. 使用综合办法和统计衡量框架有助于分析多项问题之间的相互联系，有助于回应参与设计 2015 年后发展议程的决策者的关切。²⁴

C. 实施新的监测框架

统计委员会在建立监测系统方面的作用

38. 作为全球统计系统的牵头机构与制订和审查联合国系统使用的指标的政府间协调中心，统计委员会及其工作机制(主席之友小组、机构间小组、专家组等)将指导和牵头对 2015 年后的发展议程所产生的统计需求作出回应。²⁵ 必须处理好以下任务：

(a) 2014 年 3 月-2015 年 9 月：为可持续发展目标开放工作组和大会实现可持续发展目标和 2015 年后的目标和具体目标的进程作出贡献(评价目标)；

(b) 2014 年 3 月-2015 年 9 月：确定、制定和测试可能的指标；

(c) 2014 年 3 月-2016 年 12 月：制定和建立一个监测框架(包括设立一个专家组并为其制订详细的工作计划)、准备收集基线数据和建立报告制度。

《釜山统计行动计划》和经强化的统计发展和能力建设伙伴关系

39. 统计能力建设一直被公认为全球发展目标的基石。自千年发展目标推出以来，基于对各国不同的体制和技术能力的认识，国际社会一直在携手努力促进统计事业的进一步发展。1999 年达成的 21 世纪统计促进发展伙伴关系正式确立了这种合作，该伙伴关系致力于通过以下手段鼓励发展中国家提高编制和利用统计数据的能力：为加强发展中国家的国家统计系统提供支持，包括通过数据用户、数据编制者、决策者和发展合作提供者之间的协作努力；为各国设计、实施和监测国家发展统计战略提供援助；通过数据归档和文件工作提供知识。

40. 2011 年，国际社会在《釜山统计行动计划》中重申致力于这方面的努力，并确立了三项目标：(a) 将统计数据充分纳入决策过程，包括通过让统计人员参与规划、预算编制、监测和评估过程，重新调整国家统计战略的重点，以编制数据为国家一级的发展优先事项提供支持；(b) 促进开放性获取和利用统计数据，例如通过增进利用统计数据所需的知识和技能；(c) 增加统计系统的资源，例如通过确保全球首脑会议和高级别论坛的成果文件专门认可发展统计能力的需要，并确保统计信息获得充足的资金保障。如 21 世纪统计促进发展伙伴关系和《釜山统计行动计划》等现有的伙伴关系必须得到加强，此外可能还需要建立新的伙

²⁴ 例如，就农业、粮食安全和营养问题而言，考察相互联系可能意味着考察生产和消费链对健康、经济、环境和教育的影响。

²⁵ 目标和具体目标由决策机构在其职权范围内制定。委员会将就如何以最佳的方式规定和衡量目标和具体目标提供建议。

伴关系，以确保监测可持续发展目标和 2015 年后发展议程所需的能力建设努力得到协调和推广。

国家优先事项和把新的要求纳入主流

41. 在政策层面，各国将根据本国的优先事项和实际状况采纳可持续发展目标和 2015 年后的目标和具体目标。统计工作应借鉴这一做法，2015 年后的监测进程、相关技术援助和能力建设活动应当与国家的优先事项保持一致。与此同时，因可持续发展目标和 2015 年后的监测进程而产生的任何新要求，均应纳入常规统计工作方案以及各国现有的体制安排和结构。将新的要求纳入主流，是为了提高效率 and 实效，并改善现有的和新的数据收集的可持续性。例如，应避免与现有的统计调查制度和国家统计系统体制结构不协调的补充外部调查。

开发和实施新的方法学和数据源以及采集、整合和传播数据的方法

42. 为监测 2015 年后发展议程的目标和具体目标，可能需要发展和采用新的概念、测量框架、数据来源、方法和技术。例如，在治理领域，统计界还需要作出相当大的努力开发出新的概念和衡量工具，并制定统计方案以满足信息需求。此外，实施环境经济核算体系也十分重要。不过，要主要通过实施或加强现有的工具和统计信息(如民事登记、户口调查和环境统计)，才能填补发展中国家和许多发达国家一些巨大的数据差距。

43. 开放数据、大数据、地理空间信息系统、统计数据和元数据交换、互联网和移动技术为收集、整合、传播和利用数据创造了潜在的新数据源、新工具和新方法，使得我们有可能以成本效益高的新办法来快速编制统计数据。在此背景下，官方来源的统计数据应当寻求与非官方来源的统计数据开展对话、协同增效。但是，编制数据的过程应当考虑官方统计数据的要求和质量标准，而不论其来源。在利用这些数据作为监测 2015 年后发展议程的信息来源时，建议应认真评估这些新数据所蕴含的风险。

重新思考现有机制：数据革命的可能性

44. 自千年发展目标启动以来，无疑取得了许多进展，²⁶ 但大多数发展中国家在扶贫、卫生和教育等关键领域编制和使用统计数据的能力方面依然存在重大差距。²⁷ 为此，2015 年后发展议程问题高级别知名人士小组提议开展数据革命，

²⁶ 例如，发展中区域能编制足够数据以支持对千年发展目标指标 16 至 22 的趋势分析的国家比例从 2003 年 7 月的 2% 升到了 2012 年 7 月的 83%。协调情况也有所改善：94% 的发展中国家通过了国家发展统计的战略。

²⁷ 千年发展目标框架不包括的统计领域的情况往往更糟糕。许多发展中国家没有关于出生和死亡、就业数量和质量或农业生产力的基本数据。2012 年，不足 10% 的撒哈拉以南非洲国家具备完整的民事登记系统。仅 11% 的发展中国家编制了关于目标 5(孕产妇死亡)的数据。事实上，所有针对北非、南亚和大洋洲的现有数据都是联合国各机构提供的估计数。

利用现有的和新的数据来源，将统计充分纳入决策，促进开放取用数据，并确保统计系统获得更多支助。⁴ 拟议数据革命的另一个因素是发展数据全球伙伴关系。

45. 首先，在就可持续发展目标和 2015 年后发展议程开展讨论的基础上，各国政府和决策者似乎认识到数据对于应对全球挑战的重要性。其次，可持续发展目标和 2015 年后的监测将大大增加对许多国家的数据需求。第三，信息技术的进步创造了用于收集、储存、传播和使用数据的新工具、新方法。这三个要素再加上适当的伙伴关系，确实可以促进数据革命，弥补现有差距，提供新需数据。

46. 国家统计系统必须具有适当任务和足够资源，才能进一步完善体制安排、生产流程和做法。如要涵盖新的统计领域(如治理或主观幸福感)，或针对有特殊需求的具体领域或社会群体，编制更多分类数据，则尤其应当如此。综合完善的具体目标和指标、综合完善的监测办法以及创新性地利用收集数据的新资源和工具可以造就更有效力和效率的统计系统。然而，要实现所期望的数据革命，则需要大量额外资源用于统计。

五. 主席之友小组的主要信息和拟议工作方案

A. 供决策者参考的重要信息

47. 普适的 2015 年后发展议程。2015 年后发展议程旨在完成千年发展目标的工作，并辅之以可持续发展目标，后者以平衡和协同的方式，处理可持续发展的社会、经济和环境方面，顾及相互联系和交叉问题。两套目标应合并为一个全面的发展议程。尽管存在差异，但各项建议具有共同的主题和目标。应在进程初期商定这些普适内容，最好是在开始讨论具体目标和指标之前就商定。这将有助于关于具体目标和指标的统计讨论。

48. 审议福祉的各层面。2015 年后发展议程应反映出福祉的三层性质：某个国家当代人的福祉(此时此地)、后代的福祉(未来)和其他国家的人的福祉(别处)。这一框架由欧洲经委会/欧盟统计局/经合组织衡量可持续发展问题工作队提出，于 2013 年 6 月得到了欧洲统计员会议的赞同。工作队框架还包括 20 个主题，这些主题可以很容易地与目标和具体目标提案联系起来。

49. 统计界早期和持续的密切参与。不衡量就无法管理。因此，2015 年后发展议程应纳入包含可衡量的具体目标和指标的明确目标，以确保实现预期成果并监测在实现这些成果方面的进展。国家和国际官方统计界必须尽早和持续地密切参与制定具体目标和指标的进程，以确保监测牢牢基于既定原则以及在官方统计、统计能力和数据提供方面的良好做法。因此，必须汇集各国以及在区域和国际一级工作的统计员的专长和经验。作为全球统计系统的牵头机构，统计委员会应引导这一进程。

50. 吸取经验教训。在拟订可持续发展目标和 2015 年后目标和具体目标、以及在决定指标和执行监测框架时，应顾及在监测千年发展目标方面，以及在监测和评估欧洲可持续发展指标等其他监测工作方面的经验教训。

51. 数据的开放存取。应当促进数据的开放取用。应广泛提供数据，以促进循证决策和政策制定，评估政府实效，加强公私部门行动的问责制。数据不仅应方便获取，还应采取通俗易懂的形式，使普通用户能够解读和理解这些数据。这些形式还应使数据形象化，展示循证决策，让公众、分析员和媒体了解各种统计数字的使用和相互关系。

52. 顾及国家和区域特点。消除贫穷等大目标是普适性的，但相关的具体目标并不适合全世界所有国家或地区。尽管各国面临的全球性挑战需要在全全球一级应对，但还需顾及各区域、国家和地方的具体情况。因此，建议采用多层面办法来确定目标和具体目标，这一办法结合了一小套全球目标以及更具体的目标和指标，前者反映普遍商定成果，后者反映并适合不同发展水平、不同政策优先事项、不同责任级别和不同统计能力。例如，在千年发展目标的监测过程中，区域层面的发展和区域对策已成为重要组成部分，为全球议程和国家一级的目标执行工作提供了重要联系。最后，应更加强调各国内部不同目标和具体目标的不平等和相互依赖关系。

53. 纳入关于有效官方统计系统的具体目标。官方统计系统至关重要，能为政府决策提供信息。公共政策监测过程越来越多地使用数据，因此，官方统计提供的质量保证至关重要。官方统计还可确保其他(私营)来源编制的统计数据的质量，后者的使用日益增多，可能成为所需数据革命的一部分。应在关于“善政”的可能目标下，列入一项旨在确保官方统计系统实效的目标，并应制定一套适当的衡量方法。虽然发展中国家的统计员努力改善其统计系统，以提高成本效益，但一些发展中国家的统计能力仍有待改善。例如，如果没有外部财政和技术支助，许多亚洲-太平洋和非洲国家仍无法进行住户调查，其关于千年发展目标的大部分数据来自国际资助的住户调查方案，如多指标类集调查以及人口与健康调查。此外，在改善调查数据获取渠道的同时，却往往未能加强行政数据记录系统，如民事登记或社会服务提供系统，后者对于持续监测人口趋势的重要方面以及基本服务供应情况至关重要。有效统计系统必不可少，不仅有助于确保数据质量和统计的可持续性，还有助于确保国家自己充分掌握数据。

54. 必须加强统计能力建设。2015 年后发展目标高级别知名人士小组的报告提议衡量 2015 年后发展议程，这对国家统计系统提出了更高要求，例如需要发展新的统计领域和对现有数据进行分类。国际社会应继续投资于统计能力发展，并支持各国努力满足这种日益增长的需求。统计能力建设应着重建设永久(和可持续的)的能力。这样做不仅能更容易地跟踪新目标的进展情况，更重要的是，还有助于各国国内改善循证决策、透明度和问责制。

B. 关于进一步参与正在开展的制定 2015 年后发展议程的辩论和进程的提议

55. 汇集世界各地的专长和经验。官方统计的任务是确保一项基于官方统计基本原则的可靠衡量方法纳入可持续发展目标和 2015 年后发展议程。应吸取在监测千年发展目标和可持续发展过程中获得的经验和专长，以确保考虑到在指标、相关数据来源和数据汇编方面的最佳选择。应考虑概念发展，如根据国际商定的规范标准，建立欧洲经委会/欧盟统计局/经合组织衡量可持续发展的框架。国际、区域和国家统计系统的专家尽早、持续和密切的参与，将有助于为国家、区域和国际数据系统协调一致的监测和报告，奠定必要的政治、统计和体制基础。

56. 正在进行的对话和参与。从现在起至 2015 年 9 月，统计委员会和主席之友小组将重点支持旨在实现可持续发展目标和 2015 年后发展议程的政治进程，以确保政界和统计界之间开展对话。预计在整个讨论过程中，将就目标和具体目标提议的统计评价问题，征询统计界的意见。统计委员会和主席之友小组必须制定适当程序，以有效满足这一要求。

57. 方法方面的咨询意见。如要汇集官方统计人员的专门知识和经验，当务之急是编制统计消息，把重点放在衡量方面，辅之以关于可持续发展目标开放工作组讨论过的各项专题的简报。此外，统计员将需要帮助确定关于预期目标的可实现的具体目标。一旦确定了具体目标，就必须选择相应的衡量指标，这是统计局的一项核心能力。事实上，统计员可以通过回答下列问题来提供支助：

- (a) 哪些指标最适合用于评估一项目标是否正在实现？
- (b) 是否已经有或可能有官方数据或其他数据供所有国家取用？
- (c) 官方统计系统内(外)提供的指标的可靠、准确和及时程度如何？质量符合国际标准吗？
- (d) 这些指标具有国际可比性吗？健全吗？
- (e) 在数据汇编方面，短期、中期和长期而言，可以做出哪些改进吗？

C. 关于开展更广泛的进展衡量方法工作方案的提议

58. 建议主席之友小组采取以下行动：

- (a) 在设计可持续发展目标和 2015 年后发展议程方面，继续提供和促进统计支助，以确保统计因素得到适当考虑；
- (b) 编制和推行旨在制定和执行 2015 年后发展议程监测框架的工作计划；
- (c) 满足可持续发展目标和 2015 年后发展议程所需数据需要新的数据来源、途径和方法的需求；

(d) 就如何拟订有关有效官方统计系统的具体目标并辅之以指标的问题提出建议。

59. 可持续发展目标和 2015 年后发展议程的讨论和制定工作预计将大力影响到全球能接受的进展衡量方法。关于更广泛的进展衡量方法的普遍商定的统计概念可能将以 2015 年后发展议程的讨论成果为基础。因此，建议主席之友小组在 2015 年后发展议程获得通过之后，向统计委员会提供关于设立一套全球商定的完善的进展衡量方法的前景展望。

六. 讨论要点

60. 请委员会：

(a) 评论为制定和执行进一步进展衡量方法以及衡量可持续发展而开展的工作的审查情况，以及制定技术上健全、全球商定的进展衡量方法的前景；

(b) 评论 2015 年后发展框架现有各项提议的审查情况、技术上可靠的衡量方法的必要性以及新监测框架的执行情况；

(c) 评论供决策者参考的重要信息；

(d) 评论主席之友小组所做的工作，包括对编制可持续发展目标开放工作组的统计消息的贡献；

(e) 评论并核准主席之友小组的拟议工作方案，包括其进一步参与正在开展的制定 2015 年后发展议程的辩论和进程的工作。