

亚洲及太平洋经济社会委员会

统计小组委员会

第一届会议

2004 年 2 月 18-20 日

曼谷

请小组委员会注意的报告：扶贫委员会

第一届会议提出的事项

(临时议程项目 9(a))

秘书处的说明

内容提要

扶贫委员会于 2003 年 10 月 6-10 日召开了第一届会议。本文件概括了委员会讨论中促请统计小组委员会注意的各要点。



## 导 言

1. 根据 2002 年 5 月 22 日第 58/1 号决议“改革经社会会议结构”设立的三个专题委员会之一的扶贫委员会于 2003 年 10 月 8-10 日在曼谷举行第一届会议。如附件一有关现有的会议结构所示，统计小组委员会是向扶贫委员会报告的两个小组委员会之一。将向小组委员会提供委员会的报告，本说明试图概括委员会讨论中促请小组委员会注意的各要点。

2. 根据所附的附件二有关扶贫委员会职权范围的相关条款，统计小组委员会没有单独的职权范围。有关统计和该小组委员会的具体条款如下：

[委员会应....]

3. 审评和分析本区域统计发展的进展，协助加强各国的统计基础设施，并促进统计质量的提高，重点是以下各领域：

- (a) 改善和协调有关贫困衡量和相关的经济和社会统计的方法；
- (b) 各成员和准成员所确定的统计优先领域，其中包括但不限于国民帐户、非正式部门、性别统计、环境统计以及有关信息通信技术和知识经济的统计。

3. 因此，委员会第一届会议经过讨论后认为，根据其职权范围的要求，就要处理的问题以及其工作的轻重缓急的次序向小组委员会提供全面的指导。他欢迎这样的事实，即小组委员会第一次会议的暂定临时议程草稿不仅包括了贫困统计的重点，而且也允许各国确定为优先的且与贫困衡量有着紧密联系的若干重要的统计领域。在委员会举行会议之后，秘书处尽可能考虑到会议期间所提出的意见，并在各国的统计办公室有机会提出意见之后拟订小组委员会本次会议的临时议程。

4. 附件三载有委员会有关本项目的报告，该项目直接涉及统计的问题，即“贫困统计：贫困衡量所需的统计”。预计这些段落中所提到的若干问题小组委员会在其它议程项目下进行审议时已经做出了讨论，尤其是有关贫困统计问题项目 6，因此在此不予重述。但是，委员会不妨注意这些事项，这些事项或促请经社会采取行动、或促请其注意，其中有些是一般性的，而另一些事项则具体涉及到统计的问题。这些事项如下。

(a) 委员会建议，亚太经社会作为在本区域致力于经济和社会发展的唯一的全面的政府间组织，应在汇集本区域各国发展经验和确保扩大合作和交流思维和信息方面发

挥重要作用。

(b) 委员会建议所有利益攸关方，包括双边捐助者、国际组织、各政府和民间社会，应互相合作并协调努力以实现“千年发展目标”。联合国应为取得这方面的成功发挥积极作用。

(c) 委员会认为，亚太经社会可协助和推动各政府和民间社会加强在扶贫工作中的伙伴关系。

(d) 委员会听取了各国关于权力下放改革的介绍。这些改革除了带来许多好处之外，也存在在各级政府之间如何协调的难题。委员会建议亚太经社会可帮助进行放权改革的各国交流经验。这将有助于处理权力下放的难题。

(e) 委员会建议亚太经社会与其它多边机构一起向改革财政制度的国家提供技术援助，实施作业预算，以提高政府在使用资源方面的效率，并作为一个长期计划，将作业方法升级到零增长的先进方法。

(f) 委员会鼓励亚太经社会扩大其联网工作，以便使查明和推广扶贫措施方面的工作有更多的连贯性。委员会敦促秘书处要特别重视执行机构在制订和落实扶贫方案方面的能力建设和能力强化。特别是，委员会提请注意有必要加强执行机构在地方一级的能力，因为最有效的干预是在基层一级。

(g) 委员会指出，国家一级健全的贫困衡量工作取决于作为一个整体的国家统计制度。

(h) 委员会指出，为改善贫困统计和支持“千年发展目标”需要有一个区域行动计划，并建议授权统计小组委员会制订这一计划草案。认为任何贫困统计行动计划不应包括国家一级的贫困发生率监测

(i) 委员会指出，高质量的贫困分析要求有高质量的数据。

(j) 委员会强调，调查答复者应被看作是国家统计系统的客户，数据方法和结果应尽可能广泛地提供并且方便用户。

(k) 委员会注意到通过网站和其它手段提供微观数据的方便检索对于统计机构十分宝贵。

(l) 委员会强调，透明地公开数据收集的来源，以及调查技巧和方法对数据解读的局限性十分重要。

(m) 委员会建议贫困问题统计人员和政策规划人员应将传媒视作盟友并应积极地

与其代表发展关系。

(n) 委员会还强调将不同的住户调查联系起来有很多好处，可以将收入和支出的数据同其它社会经济资料结合起来。

(o) 委员会呼吁加强国际努力制订变通的贫困衡量标准并统一这一领域的概念和方法。

(p) 委员会强调，为监测发展目标所需要的行政数据的收集必须给予充分的优先和资源；委员会强调国家统计局应将行政数据的提供者当作宝贵的客户和伙伴看待。

5. 小组委员会不妨注意的有关委员会报告的其它要点如下：

(a) 秘书处关于落实千年发展目标收入贫困指标方面有关财政的资源筹备问题的文件提出了许多数据要求的问题。委员会指出，发展目标成本的模式方法在许多国家可能会因为统计数据的缺乏而遇到重大的制约。

(b) 在讨论有关支持实现千年发展目标项目时，委员会指出，相关和可靠数据的不足是编写有关千年发展目标区域进展报告的主要障碍。因此，委员会鼓励秘书处为建设各国的统计能力作出更多的努力。在数据质量和可供性方面得到改善之后，委员会指出秘书处可以在 2015 年编写一份类似、更全面的报告。委员会获悉如开发计划署提供资金，亚洲及太平洋统计研究所将着手进行一个项目以推动千年发展目标的统计能力建设。

(c) 委员会注意到，在国家贫困线与世界银行规定的按购买力平价调整后的国际贫困线之间的差别。各国政府在脱贫努力中所使用的国家贫困线要比仅仅是为了国际间的比较以及作为动员国际资金援助穷国的国际努力的一部分而创造出来的国际贫困线更容易操作。委员会关切地注意到，本区域国家采用国际贫困线会比采用国家贫困线得出更高的贫困发生率。

(d) 委员会认为，秘书处应同其它处理扶贫和统计问题的机构密切协调工作，例如经济合作与发展组织发展援助委员会和 21 世纪发展统计伙伴关系（“巴黎 21”）等与其交流信息。在这方面，秘书处就贫困统计区域行动计划草案与其它机构特别是世界银行研究所和亚洲开发银行进行协商，并尝试就其在本区域即将召开会议的问题与巴黎 21 秘书处进行协调。委员会还强调各级发展组织之间进行更好的协调和合作将提高秘书处各项目的效率和效果，并注意到秘书处承诺推动区域的更紧密协调并推动与联合国其它机构开展的各发展项目的协同作用。

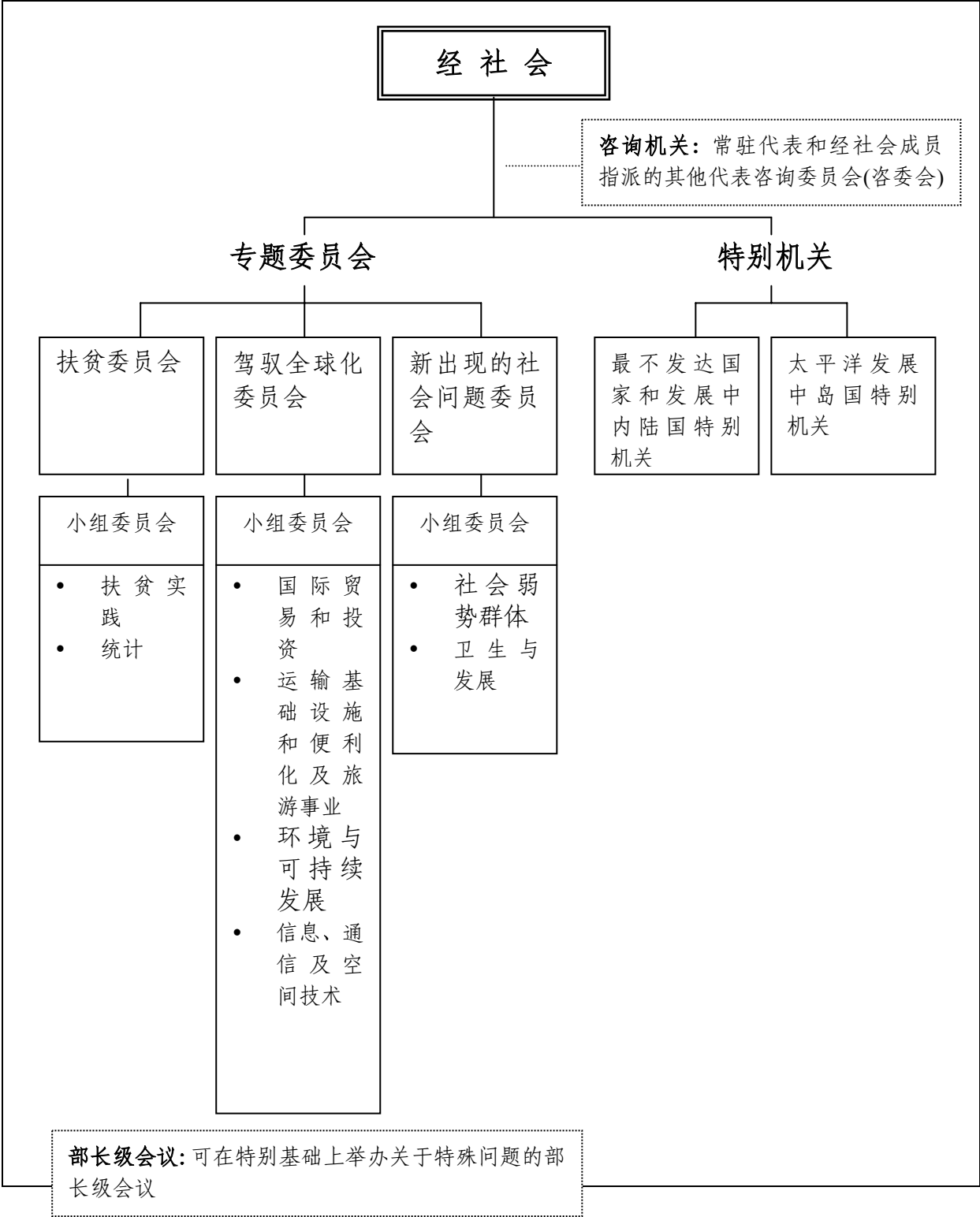
(e) 最后，在核准 2006-2009 年期间中期计划初稿时，委员会认为计划应包括对本区域建立统计数据收集的支助，允许数据可比性和收集方法的一致性。有建议指出，该问题应由小组委员会在就方案事项讨论时进行处理。

6. 请小组委员会就上述问题或贫困委员会第一届会议提出的任何其它事项提出意见。

附录

附件一

亚洲及太平洋经济社会委员会经社会附属结构



## 附件

### 扶贫委员会职权范围

A. 由于世界上三分之二的穷人生活在亚太区域，所以贫困是本区域发展中国家面临的主要发展挑战。《联合国千年发展目标》要求到 2015 年将生活在赤贫中的人口比率减少一半，反映了采取有效行动减少贫困的紧迫性。贫困是一个多方面的动态现象，问题复杂而又相互关联，要求对经济、社会和环境领域采取统筹兼顾的方针。

在这一背景下，扶贫委员会应当成为一个区域论坛，协助成员和准成员实现下述目标：(a) 制订迅速和持续减少贫困的战略和政策并提高穷人的生活质量；(b) 加强国家统计基础设施，通过促进国家间对比的共同办法和改善统计质量来收集、分析和传播统计数据；(c) 总结城乡地区扶贫最佳做法并交流经验。

委员会的目标是要使亚太经社会成员和准成员能够更好地制订和实施扶贫政策和战略以实现千年发展目标。

B. 在经社会的全面监督下，委员会应：

1. 审查在实现有关的千年发展目标的定量和定性标准方面取得的进展和遇到的障碍。
2. 对影响本区域贫困程度的全球和区域性趋势及发展动态，其中包括新出现的经济和社会问题进行分析，应特别重视提出支持有助于扶贫的经济增长和预防出现社会不平等现象的政策建议。
3. 审查和分析本区域在发展统计方面取得的进展，协助加强国家统计基础设施并促进提高统计数据的质量，重点如下：

(a) 改进和协调衡量贫困和有关的经济和社会统计的方法；

(b) 成员和准成员查明的统计优先领域，其中包括但不限于国民核算、非正规部门、性别统计、环境统计及信息通信技术及知识型经济的统计。

4. 促进扶贫最佳做法的经验交流和转让以及人的能力建设和体制能力建设，特别重点是：

(a) 将扶贫、可持续发展与环境保护结合起来；

(b) 将扶贫与人口动态及移徙结合起来；

(c) 通过采取发展满足需求、注重权利的方针，加强穷人的经济和社会地位；

(d) 通过社区性组织强化穷人参与决策进程；

(e) 促进发展以穷人需要为重点的可持续的廉价信息通信技术。

5. 审查和评估亚太经社会有关工作方案的执行情况和效果并就将来的工作方案向经社会提出建议，并在这一进程中确保充分处理跨部门性的问题，如太平洋岛国、发展中内陆国、最不发达国



家和转型经济体的特殊问题，以及环境、人力资源开发、妇女参与发展等问题。

6. 加强与政府组织和非政府组织、区域和双边组织以及私营部门实体的联络，支持大力加强协同效果和避免工作重复的扶贫政策和战略。

7. 促进与联合国系统有关机构的更密切的合作与联合活动，以尽量减少重叠和重复并促进与各金融机构、联合国系统之外的发展机构、私营部门组织、非政府组织和亚太区域内外的捐助国的联系，从而最大限度地利用现有资源并加强经社会在对付本区域重大发展挑战方面的工作效果和影响。

8. 与经社会其它附属机关开展密切合作和协调。

9. 开展经社会在扶贫方面不时要求开展的其它活动。

委员会应根据其职权范围确定在具体时期内要开展的工作。委员会应当规定每项工作的预期结果，确定完成每项工作的时间框架并监测这些工作的执行情况和效果。

委员会由经社会所有成员和准成员组成。

委员会应每两年召开一次会议，并向经社会提交其报告，以便于就扶贫问题进行审议。

下列两个小组委员会将协助委员会开展工作：

(a) 扶贫实践小组委员会；

(b) 统计小组委员会。

委员会应审议扶贫的总体政策问题，而各小组委员会应重点审议委员会职权范围授权的特定部门问题。

各小组委员会会议应在委员会闭会期间举行，最好错开年份。委员会应就有待处理的问题和工作的轻重缓急次序向小组委员会提出总的方向，以指导小组委员会确定其议程。委员会可以决定，统计小组委员会除了在委员会不举行会议的年份中可以开会外，还可以每隔一年开会一次，对尤其是上文第 3(b) 段中提及的问题进行审议。各小组委员会的报告应提交委员会随后举行的会议，作为跨部门/专题一级审议的基础。关于统计小组委员会就第 3(b) 段的问题提出的报告，扶贫委员会须对这些报告进行审议，并参考统计小组委员会的建议，酌情提供给其他委员会。

## 附件三

## 扶贫委员会报告摘录（曼谷，2003年9月8-10日）

## B. 贫困统计：衡量贫困所需的统计

30. 委员会根据秘书处文件 E/ESCAP/CPR/2 “贫困分析的数据来源”以及澳大利亚统计局关于统计对于良好的政策和规划的重要性的介绍；和泰国国家统计局以数据生产者的角度看待贫困分析的介绍，对这一议题进行了审议。

31. 文件 E/ESCAP/CPR/2 在介绍贫困数据主要来源时指出，贫困的衡量水平和指标的优劣完全取决于其所依据的基本统计数据。只有通过了解贫困衡量办法的局限性和不确定性才能提升从中所得出的政策结论的高度。委员会指出贫困是一个多方面的现象，需要大量的衡量方法和来源才能充分地加以描绘。因此，要在国家一级开展良好的贫困衡量工作有赖于建立一整套国家统计体系。

32. 澳大利亚统计司兼前统计委员会主席在其介绍中勾画出统计对于完善的政策和规划所发挥的极其重要的作用。良好的统计信息对于制定政策和监测其后果影响必不可少；因此必须将良好的数据看作对良好政策和规划的一种投资。对于贫困统计而言的确如此，在这一方面基本的要求不仅是评价穷人的人数，而是要确定哪些人是穷人，他们的分布情况和如何对他们给予最好的协助。他列举了一些例子，说明在全球、区域和国家一级地方一级各个层次上不同举措所涉及的统计需要。必须有高质量的统计信息以支持政策分析；因此许多国家都必须加强统计能力建设，包括对政策所需的数据的分析和使用的能力。委员会指出为此目的必须提出一项改善贫困统计和支持千年发展目标的区域行动计划；建议授权统计小组委员会核准这项计划草案。敦促扶贫委员会鼓励本区域各政府协作改善贫困统计并为区域和国家一级的这项工作提供充足的资源。

33. 泰国国家统计局的代表介绍了以数据生产者的角度看待贫困分析的问题。她在介绍中谈到对贫困问题采取的对策，这在泰国采取导致了几项新的政策和方案，而所有的这些政策和方案都需要数据才能监测和评估其在减少贫困方面取得了多大的成功。泰国开展贫困分析的主要数据来源是家庭经济社会调查，它足以提供下至府一级的次区域信息。另外一个数据来源，即在社区一级收集的最低限度基本需求数据由于并不来自个人访谈，因此相对不那么可靠；此外，这一来源并不包括家庭支出和收入的信息。目前正在酝酿的对贫困数据的改善措施包括采用固定样品调查，使政府能够更好地评估减

贫政策是否使其所针对的贫困家庭受益。委员会指出国家经验表明良好的贫困分析有赖于高质量的数据。

34. 委员会欢迎秘书处就数据来源所编写的文件以及这两个介绍，它们为讨论如何改善贫困数据以利于政策和分析提供了良好的基础。委员会还指出有必要加强国家统计基础设施，推动改善统计质量，从而评估各项政策对于扶贫的效力。

35. 委员会欢迎菲律宾宣布计划于 2004 年 10 月在马尼拉举办官方贫困统计国际会议：方法与可比性。会议将讨论方法问题，以及探讨是否有可能制定一个比现行的每天 1 美元的衡量办法更为适用于本区域的标准衡量办法。贫困地图编制和小范围估测将是议程上的主要内容。委员会指出应当将这次会议的安排与其它一些会议的安排协调起来，其中包括由统计委员会提议将举行的亚洲及太平洋高级统计师论坛。

36. 委员会指出许多成员真切地感受到政策制定者和一般群众对国家统计局给予支持的重要性。这种支持是必不可少的，因为普通群众是调查的回答者，而政策制定者则负有为统计服务的公共信息调拨资源的作用。委员会强调应当将回答者看作是系统的主顾，因此应尽可能最广泛和以最方便用户的形式提供数据、方法和结果。公民越能理解统计的重要性，了解他们作为数据的提供者如何能为准确统计的编纂作出贡献，国家统计系统就越有可能为制定完善的政策提供高质量的统计。这样，答复率就会提升，人们对统计机构的工作就会给予更高度的重视。

37. 委员会注意到统计机构利用网站和其它形式为检索宏观数据提供便利是很有意义的。用户因得到对他们有用的数据而得到回馈，同时还获得了对数据收集进程和方法所做的解释，这就大大有可能增加对良好统计的需求，同时加强了统计系统存在的理由。委员会回顾这样一个观点，即对民众的有益是为统计机构调拨资源的最终理由。

38. 由于各国用不同的方法和各不相同的假设编纂贫困指标，因此委员会强调必须透明公开其数据收集来源。此外，委员会认为必须向贫困统计用户坦诚地通报所依据的调查技巧和方法的方法和准确性对数据解释产生的任何局限性。委员会建议贫困统计师和政策规划者将传媒视作伙伴，并积极地与传媒的代表人物发展良好的关系。这将协助传媒履行其责任，在引述贫困统计的时候提供必要的背景信息（元数据），从而避免在描绘贫困时带有偏见或误导。

39. 委员会指出几个国家有兴趣利用固定样本调查来改善其贫困数据。这类调查所获得的纵向数据能够更好地展示在一段时期内穷人社会特征所发生的变化，并使各政

府能更好地评估扶贫措施的成败。在一段时期内对于相同的个人进行多次观察之后就能够推测出目标群体与非政策措施所针对的哪些个人相比沦入或摆脱贫困的概率。国家统计局在其现有调查中采用轮换抽样方法时也许应重新设计其户口调查系统。委员会还强调在方法上作出调整，使不同的户口调查结果联系起来，从而使收入和支出数据与它的社会经济信息综合起来是有好处的。在这方面，明确要求亚太经社会 and 统计先进国家提供支持。

40. 委员会还指出各国在对不常出现的现象（如地方的数目很小的贫困率）进行抽样时所遇到的困难，要求亚太经社会就最先进的统计抽样技巧向国家统计局提供指导。

41. 委员会指出在定期衡量贫困的大多数国家，收入贫困是一项首要的关切问题；因此工作的重点放在改善家庭收入和/支出调查的数据收集工具上。委员会赞赏各国日益采取多层面的办法来衡量贫困，同时正在探讨利用劳动力调查等其它数据来源进行贫困衡量，从而从各个不同角度来展示贫困的方方面面。

42. 委员会对可用于国家间比较的贫困标准衡量办法的空缺表示关切。在这方面，有人对世界银行和其它国际机构用每天 1 美元（根据购买力平价调整后）的贫困线作为全球性的衡量标准提出质疑，怀疑它是否足以用于国家政策和监测。委员会呼吁加强国际努力，制定其它替代性标准，并使各种概念和方法标准化，从而解决目前方法产生不同解释和结果的问题。

43. 委员会得知，目前联合国统计司的一个项目正在编制一份贫困统计手册，预计于 2005 年之前出版。亚太经社会区域可通过在即将举行的统计小组委员会会议以及其它论坛的讨论为这项工作作出重大贡献。

44. 委员会得知亚太经社会区域越来越多的国家正在开展时间使用调查，这项数据正在用作不同的目的。时间使用数据日益作为一项必不可少的工具，调查不同人口群体的社会经济行为，同时用于了解宏观经济政策对家庭所产生的影响。因此委员会鼓励亚太经社会继续向在开展时间使用调查方面需要援助的国家提供支持。

45. 委员会注意到用于监测发展指标的大多数数据来自行政数据，这些数据并不是由国家统计局、而是由各部委提供的。各政府必须充分认识对行政数据的收集给予充足的重视和拨出充足资源的重要性：良好数据的生产并不是一项成本，它应被视作做是一项投资。委员会确认国家统计局必须与这些部委保持良好的关系。通过将各部委

视做有价值的顾客并为他们提供有助于其工作的各种报告，国家统计局就能确保行政数据的提供者按照良好的方式行事，并且及时地作出回应。

46. 委员会注意到本区域约有 35 个国家正在开始利用 2004 年国际比较方案更新和修订购买力平价。购买力平价对生活水平的国家间和国家内部的比较至关重要，同时对于利用按购买力平价每日 1 美元的标准（目标指标 1）对全球贫困状况进行平价也是至关重要的。有人提出在利用 2004 年一轮的国际比较方案提供最新的购买力评价数据之前向各成员国提供购买力平价时间序列表是有用的。

.....