

## 发展方面业务活动独立全系统评

联合国发展系统为了支持实现《千年发展目标》和其他国际商定发展目标而对加强国家统计分析和数据收集能力所作贡献的评价



联合国



## 发展方面业务活动独立全系统评价

联合国发展系统为了支持实现《千年发展目标》和其他国际商定发展目标而对加强国家统计分析和数据收集能力所作贡献的评价



联合国



## 致谢

我谨以联合检查组(联检组)检查专员和评价管理组主席的名义,对在这次评价中发挥了支持作用的所有方面表示感谢。

我要感谢各会员国挑选了一个与《2030 年议程》有关的专题和为了对发展成果开展一次综合性独立全系统试点评价提供了预算外资金所表现出的远见。各会员国在不同阶段的参与帮助增强了这次评价的战略价值。在此要特别感谢贝宁、斐济、洪都拉斯、爱尔兰、挪威和瑞士的常驻代表团。为开展深入研究而挑选的 16 个国家官员在为分析工作提供信息方面发挥了关键的作用。43 个国家为核证研究结果而提供了信息。我们对这些国家致力于开展这项工作深表感谢。对于为开展磋商拨出时间并提供了广泛数据和信息的许多发展伙伴,我们也同样表示感谢。

我谨赞扬和感谢为数众多和十分重要的利益攸关方在使这次试点评价成为现实的过程中发挥的积极作用。关键利益攸关方咨商组的成员包括各会员国、联合国系统各组织、驻地协调员办事处、联合国系统的有关特别工作队、全球专家、发展伙伴(多边和双边机构)、区域性统计机构、民营或非政府组织以及各区域评价中心。它们为用于指导这次评价的重点和方针提供了实质性的和战略性的咨询意见,并审议了这份评价报告的草稿。

感谢联合国系统各组织的七个评价单位为全系统独立评价的共同愿景作出的贡献。它们是联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国人口基金(人口基金)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)。这些组织作为评价管理组成员为提高评价的专业和技术质量作出了贡献,其中有些为启动评价提供了所需要的资金。在此要特别感谢儿童基金会在评价的关键阶段提供了急需的资金支持,为支持评价的管理提供了工作人员专长。

数据收集和报告审查工作获益于联合国系统 30 个政策和方案单位的积极参与,它们还参与了关于审查结果的对话。在这方面,我愿对联合国统计司和联合国系统的统计员给予的大量支持表示赞赏。另外,我愿特别感谢联合国发展集团(发展集团)和驻地协调员,他们为国别研究提供了相关的后勤支持和经费,并且特别感谢各国国家官员对评价结果的核证。

这次评价的管理和独立全系统评价信托基金的管理,要求联检组执行秘书、联检组工作人员和实习生以及独立全系统评价协调秘书处在日常的管理、研究和分析工作中,在与联合国评价小组的成员取得协调和联系方面,以及在支持这次评价的设计、开展、管理、质量控制和报告的所有方面,都发挥极为重要的作用。要特别感谢人道主义援助协调厅(人道协调厅)以借调两年的方式派出了独立全系统评价秘书处协调员。

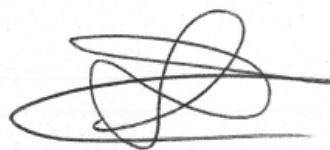
评价是由一支咨询人员团队开展的，他们愿意在临时性和无法预测的经费条件下面对大量行政挑战以灵活性开展工作。他们是 Michael Reynolds 博士(组长)、Jose Ramon Albert 博士(高级统计员)、Mary Strode 女士(高级顾问和组员)、François-Corneille Kedowide 先生(国家评价员)、Claudia Villanueva 女士(国家咨询员)。对他们应当表示特别感谢。另外还要赞赏 Herman Habermann 先生从始至终随时提供战略咨询意见。评价组组长在时间和预算局限的范围内，在面临各种行政挑战的条件下，与联检组评价管理组主席、评价管理组成员、联检组工作人员及检查专员开展了质量管理的广泛协作，如果没有他的全时贡献，这次评价是不可能完成的。

独立全系统评价举措的临时协调机制由联检组担任主席，成员来自人道协调厅、联合国经济和社会事务部(经社事务部)、联合国评价小组、联合国内部监督事务厅(监督厅)和发展集团，这个机制促进了评价的高效率管理。我感谢他们发挥的顾问作用和为开展评价采取务实和现实的方针所提出的建议。

联检组按照独立全系统评价的任务授权发挥了至为关键的领导和实质作用。对于帮助指导了这次评价的管理工作，在联检组集体智慧或同级审评机制方面对评价结果、结论和建议开展了认真审查的所有检查专员，谨在此表示诚挚的谢意。

最后，但同样重要的是，我要感谢联检组各位协调人提供了广泛的协调支助。

本报告技术附录中列有各组织和各团体的个人详情。



联合国系统联合检查组  
评价管理组主席  
苏凯·普罗姆—杰克逊

## 前言

当前，发展成果和影响受到的审视不断增强，又由于显然需要对什么才是行得通的、其中的原因和发生的地点有一个清楚的认识，许多发展机构和许多国家加强了对于衡量、监测、分析和评价的重视。这些支持决策和治理的功能需要强有力的证据，而数据和统计数字对于找出这类证据发挥着重要的支持作用。这对于在高度复杂和快速变化的世界中降低决策风险是至关重要的。在数据革命的背后，在围绕《2030年可持续发展议程》开展的对话中处在中心位置的，正是这种以有效统计数字为依据寻找坚实证据的动力。

衡量、监测和实现《2030年议程》的一整套广泛和综合性可持续发展目标和指标，将是所有国家面临的挑战。对于发展中国家的挑战尤其艰巨。然而，对于为了界定成果及编制和使用相关统计数字而制订概念和政治框架而言，这也是此类国家发挥关键作用的一次重大机遇。另外，由于各国正在努力为统计系统的发展界定适当的能力，这也是联合国系统和发展伙伴对用来支持各国的旧有模式进行再思考的一次机会。

本次评价审议**整个联合国系统**在加强各国统计数据收集、分析和使用能力方面所作努力的相关性、一致性和增加值。关于联合国系统持续发挥支持各国的作用，关于在一个多样化和迅速变化以及多方面行为者都在力争增强发展成果的世界中提高联合国系统的比较价值需要实现哪些变革，这次评价也为帮助开展相关对话构建框架提供了一个良好的基础。

这次评价的结论是，联合国系统为加强各国编制统计数据的能力作出了积极的贡献，但是，在支持更好地使用统计数据这一困难任务方面，存在着多种挑战。需要跨越全球、区域和国家层面加强联合国系统的战略定位。在国家层面，为了增强联合国系统的贡献，需要提高协调性、一致性和综合性。

这次评价建议，联合国系统应当把支持各国开发统计能力作为一项重大战略优先事项，这项工作的主要目标是更好地利用统计数据支持实现国家发展目标，包括《可持续发展目标》。为了应对全球、区域和国家层面的挑战，提出了另外三项体制建议。

这次评价是对发展方面业务活动开展独立全系统评价的一个创新框架的试点结果：这个框架处理的是此类评价的任务和需求、治理、功能、组织安排、供资以及伙伴合作安排。评价的开展利用了联合国系统内已有的评价机制，借助了联合国系统外部和内部评价单位的比较增加值，对相互间的能力开发起了增进作用。

为了有效应对《2030年可持续发展议程》，联合国系统需要实现各种变革，而这种办法就是处理变革的一种最实在的方法。

通过开展这次综合性评价吸取了大量教益，今后的类似工作将加以借鉴。尽管经历了种种挑战，但这次活动证明这一办法是正确的，具有帮助解决各种全系统问题和难题的潜力。



## 内容提要

### 联合国发展系统为了支持实现千年发展目标和其他国际商定发展目标而对加强国家统计分析和数据收集能力所作贡献的评价

#### JIU/REP/2016/5

联合国大会 2012 年 12 月 21 日通过了关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 67/226 号决议。此后，第 68/229 号决议第 8 执行段列出了在有预算外资源的条件下将于 2014 年进行的两次独立全系统试点评价。本次评价，是为执行发展方面业务活动独立全系统评价政策<sup>1</sup> (独立全系统评价政策) 挑选出的这两次评价<sup>2</sup> 之一，并于 2013 年 12 月得到了大会的批准。<sup>3</sup>

世界正在从《千年发展目标》向《2030 年可持续发展议程》过渡，加强各国可持续发展能力的问题再次摆在了舞台的中心位置。关于《2030 年议程》的 2015 年协议提出了更为广泛和综合性更强的一组目标和指标，这些目标和指标的监测和实现将成为所有国家的挑战。会员国越来越清楚地认识到，统计数字必须发挥比过去更为突出的作用，并且已经开始在联合国系统内审查各方面的能力以便对这些新的需要作出反应。

这次评价的核心目的是帮助联合国系统增强对国家统计能力开发的支持，以便实现国家发展目标，包括《可持续发展目标》。<sup>4</sup> 按照独立全系统评价政策拟订了下列目标：

- 目标 1：说明国家统计能力的重要性和演进状况
- 目标 2：分析联合国系统在较大国际努力范围内支持国家统计能力的作用及战略定位
- 目标 3：在可能的范围内评估联合国系统支持各国开发统计能力的贡献及创造的增加值并说明能够解释这种作用和业绩的各种因素
- 目标 4：为联合国系统今后通过调整其作用、定位和方法而加强对各国开发统计能力的贡献提出战略行动建议。

<sup>1</sup> 见 A/68/658-E/2014/7。

<sup>2</sup> 第二次试点评价是“联合国发展援助框架(发展援助框架)的元评价和综述，特别注重消除贫困”。

<sup>3</sup> 见大会第 68/229 号决议。

<sup>4</sup> 试点评价的第二个目的是为独立全系统评价的规划、管理、开展和使用加强各种机制和模式提供教益。这个问题将在独立全系统评价临时协调机制另行编写的“学到的教益”文件中处理。

## 结论和建议

以下四点结论是这次评价向会员国发送的主要信息，请会员国审议改革联合国发展系统在国家统计能力开发领域提供的支持的各种备选办法时加以考虑。结论 1 和 2 涉及评价目标 3<sup>5</sup>，结论 3 和 4 涉及目标 2<sup>6</sup>。

提出的建议自然源于得出的结论。在拟订建议的过程中，尝试把重点放在关系到战略高度水平的大体政策问题上，而不是项目和方案的设计和 execution 细节。具体而言，建议着眼于加强联合国系统对执行《2030 年可持续发展议程》的业务支持。这些建议涉及的是评价的目标 4<sup>7</sup>。

**结论 1:** 全球、区域和国家层次的联合国实体为各国开发统计数据编制能力作出了重要贡献。联合国系统开展的建立统计标准的工作被着重指出为一个重要的成功领域。但是，关于对统计编制的贡献质量存在着若干挑战，尤其涉及到活动的协调、结果的可持续性及其所开展活动与所有国家利益攸关方优先事项的相关性。无论如何，联合国系统需要在成功的基础上再接再厉，应对挑战，并保持自己在这领域内的全球领导力，以便有效支持《2030 年议程》的贯彻落实。

- **建议 1:** 大会应当结合 2017-2020 年四年期全面政策审查，把国家统计能力开发定为联合国系统各实体处理官方统计数据的编制、传播和使用的一大战略优先任务，并应呼吁所有会员国为在所有这三个领域内提供支持划拨必要的资金。

**结论 2:** 虽然联合国系统已经帮助会员国加强编制统计数据的能力，但还需要开展更多的工作落实联合国统计委员会关于改善数据就能改善生活的口号。联合国系统并没有一贯地把统计工作看作是一个国家治理问题，在促进和便利利用统计数据实现国家发展目标方面做得不够。如果各国要实现《可持续发展目标》，并从简单的监测进展向实现目标跨越，政策制订者、民间社会和民营企业就必须切实有效地利用统计数据。这就要求开发国家能力以便在往往由国家统计系统编制的丰富数据中探索，开展更深入的分析，不仅要分析各种趋势，而且还要分析实现国家发展目标所面临障碍的根本原因。

- **建议 2:** 大会应当结合 2017-2020 年四年期全面政策审查和《2030 年议程》的后续行动重申，联合国系统支持国家统计能力开发的主要目标是利用国家统计数据支持实现国家发展目标，包括《可持续发展目标》，在这方面请联合国系统各组织尽一切努力支持实现这一目标。

<sup>5</sup> 在可能的范围内评估联合国系统支持各国开发统计能力的贡献及创造的增加值。

<sup>6</sup> 分析联合国系统在较大国际努力范围内支持国家统计能力的作用及战略定位。

<sup>7</sup> 为联合国系统今后通过调整其作用、定位和方法而加强对各国开发统计能力的贡献提出战略行动建议。

虽然联合国系统能带来支持数据编制的强大技术技能，但这种编制只是用来实现目的的一种手段。必须认识到，在国家层面利用统计数据支持实现国家发展目标才是联合国系统提供支持的预期结果和判断这种支持是否成功的衡量尺度。因此，这不是一个为编制统计数据还是为利用统计数据提供支持的问题，这两者之间相互交织，有着必然联系。

- **建议3:** 开展国家统计能力开发工作的联合国各实体的行政首长应当建立一个网络(工作组或工作队)，汇集不同实体的政策、方案和统计部门，以便确定如何更好地支持国家利益攸关方更有效地利用统计数据实现国家发展目标，并应为联合国系统各实体制订有关这个问题的全系统指导意见。

除了全球层面的全系统讨论之外，在区域和国家层面还应当与会员国和联合国系统之外的各组织合作讨论和针对性地采纳全球性的指导意见。这样才能确保为更有效利用统计数据而开展能力强化工作的联合国国别工作队提供的区域支持具有更为恰当的指导和模式。应当由在支持国家统计能力开发和参与制订国家战略政策方面有经验的一个联合国系统实体领导这一网络的管理。

**结论 3:** 在新的全球统计环境中，联合国系统尚未做好加强对国家统计能力开发的贡献和提高这一贡献的质量的恰当准备。《2030 年议程》带来了各种挑战和机遇，要求联合国系统作出更为切实和效率更高的反应。虽然高级别小组<sup>8</sup> 当前的工作具有加强联合国系统在全球统计系统中的领导地位的潜力，但是，关于联合国系统支持国家统计能力开发努力的不同实体的各自作用，关于这些实体之间的具体分工，目前并没有一个总体计划加以澄清。另外，对于支持可持续发展的新兴数据革命，联合国各实体如果要想领导联合国系统的综合对策，当前的投资水平是不够的。从 2000 年到现在，国家统计能力开发已经成为联合国支持实现《千年发展目标》的众多优先事项之一，但是，如果联合国系统要在《可持续发展目标》上取得成功，就应当更加重视其工作的这个领域，并考虑审查联合国关键参与实体的任务授权。

- **建议4:** 大会应当请秘书长结合2017-2020年四年期全面政策审查和《2030年议程》的后续行动，就联合国系统为国家统计能力开发提供的综合性支持制订全球、区域和国家层面今后五年的战略框架，规定各个实体在所有三个层面的作用和工作领域。

用来指导这个框架的，应当是调动所有层面的现有能力和任务授权<sup>9</sup>，将这些力量汇集起来确保建立一个联合国综合架构为国家自主的统计能力开发进程提供综合全面的支持这一必要性。这一努力将利用协同机会，确保把资源配置给最

<sup>8</sup> 统计工作促进《2030 年可持续发展议程》问题伙伴关系、协调和能力建设高级别小组(由会员国组成，区域和国际机构为观察员)是联合国统计委员会在 2015 年设立的。高级别小组的目标是建立可持续发展数据全球伙伴关系，每年向统计委员会提交报告。

<sup>9</sup> 这一框架还应当考虑到联合国各参与实体已有的规划和报告进程。

为恰当的层面并减少重复和重叠。这个框架还应当与实现《可持续发展目标》明确挂钩。框架将有助于联合国系统在国家统计能力开发领域的筹资、职能、治理和组织安排实现匹配。另外，还将审议筹资差距以便解决这一领域内不断增长的需要，并探索加以解决的创新办法，在可能的条件下通过集合筹资机制和/或调动民营部门资金加以解决。

这个框架必须通过包容性的多利益攸关方进程制订，不仅要确保设计稳妥，而且还要提高得到落实的可能性。这个框架需要确保各个层面已有协调机制之间的联系，并规定明确的业绩标准，以便定期评估联合国系统的业绩。而且，框架还必须考虑到其他(国际、区域和双边)机构已经在开展的工作。联合国统计委员会作为所有国家统计首长聚会的政府间机构，应当在制订这样一项计划的过程中发挥引领作用。联合国以外的有关组织也应参与这项工作。

**结论 4:** 在国家层面，联合国系统的实体为国家统计能力开发提供支持时并不总是能够作为一个协调、一致和综合性的系统行事。各国从联合国系统得到的支持经常是很多相互分离的举措，往往以全球性议程为驱动，通常横跨一大批国家伙伴。虽然在有些国家通过多个联合国方案的结合(在一定程度上)处理了联合国系统的支持在方案上存在的裂解问题，但作为一个系统处理国家统计能力开发问题总的说来是一个挑战。只要缺乏协调和一致性，联合国系统就更难以为会员国开发能够保持编制统计数据并加以使用的综合性国家统计系统提供更广泛的支持。在这方面，联合国驻地协调员办事处需要加强统计能力，促进联合国在国家统计能力开发方面的综合作用。

- **建议5:** 大会应确保国家统计能力开发在2017-2020年四年期全面政策审查中是所有联合国国别工作队的一个战略性支持领域，确认由国家主管部门决定的这一作用在不同国家之间将存在很大差异。

由于这是一个战略性支助领域，联合国系统应在必要时倡导开发国家统计系统，撬动资源，并通过多个利益攸关方进程提供综合性、有差别、适合具体情况的支持。联合国系统提供支持，必须与在这一领域内开展工作的其他关键国际组织开展伙伴合作。在驻地协调员的领导下，联合国发展援助框架(发展援助框架)(或类似文书)将明确规定联合国系统在国家统计能力开发方面的作用。应当制订关于在拟订发展援助框架过程中评估联合国系统在国家统计能力开发领域的国别特定作用的指导意见。在这方面，全系统支助将包括从区域和全球层面提供的支助。另外，对国家统计能力开发的任何潜在的综合全面支助都应当利用并考虑到其他国际机构已经在所涉国家开展的工作，应当酌情建立合作伙伴关系。在得到伙伴政府同意的条件下，国别层面的《可持续发展目标》框架可以成为“统筹方针”，用于处理国家统计能力开发的问题，包括本次评价所提出的协调问题。

## 目录

	页次	
致谢 .....		iii
前言 .....		v
内容提要.....		vii
缩略语.....		xii
章次	段次	
一.  导言.....	1-6	1
二.  国家统计能力.....	14-29	4
A.  国家统计能力开发.....	16-20	5
B.  对国家统计能力开发的国际支持.....	21-25	6
C.  变化中的国家统计能力环境.....	26-29	8
三.  关于联合国系统作用和贡献的评价结果.....	30-68	9
A.  评价问题 1：联合国系统对国家统计能力开发的 贡献如何？ .....	31-50	9
B.  评价问题二：联合国系统对国家统计能力开发 所作贡献的质量如何？ .....	51-68	14
四.  结论和建议.....	69-88	18
A.  结论 1—总体业绩.....	72-74	19
B.  结论 2—统计数据的利用.....	75-79	20
C.  结论 3—战略定位.....	80-83	22
D.  结论 4—国家层面.....	84-87	24
E.  建议摘要.....	88	25
附件		
一.  各参与组织应就联合检查组建议采取的行动一览表.....		26

## 缩略语

欧经委	联合国欧洲经济委员会
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
西亚经社会	西亚经济及社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
信通技术	信息和通信技术
劳工组织	国际劳工组织
人道协调厅	人道主义事务协调厅
监督厅	联合国内部监督事务厅
发展援助框架	联合国发展援助框架
发展集团	联合国发展集团
开发计划署	联合国开发计划署
评价组	联合国评价组
人口基金	联合国人口基金
儿童基金会	联合国儿童基金会
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署

## 一. 引言

1. 本次评价是大会 2014 年 1 月<sup>10</sup> 决定的，是为了执行联合国系统发展方面业务活动独立全系统评价政策<sup>11</sup> (独立全系统评价政策)而开展的两次试点评价<sup>12</sup> 之一。评价的核心目的是帮助联合国系统增强对国家统计能力开发的支持，以便实现国家发展目标，包括《可持续发展目标》。按照独立全系统评价政策拟订了下列目标：

- 目标 1：说明国家统计能力的重要性和演进状况。
- 目标 2：分析联合国系统在较大国际努力范围内支持国家统计能力的作用及战略定位。
- 目标 3：在可能的范围内评估联合国系统支持各国统计能力开发的贡献及创造的增加值并说明能够解释这种作用和绩效的各种因素。
- 目标 4：为联合国系统今后通过调整其作用、定位和方法而加强对各国统计能力开发的贡献提出战略行动建议。

2. 在本次评价的设计过程中开展了广泛的利益攸关方磋商，商定了明确界定的范围。评价包括国家的数据收集、统计数据分析以及利用官方统计数据实现国家发展目标的能力，因而也就涉及到整个国家统计系统。评价覆盖了从 2000 年起参与国家统计能力开发的所有联合国实体<sup>13</sup>，以最后五年为重点。

3. 评价的总体方法设计是在预算和时间极为紧张的情况下完成的。如果有更多的预算资金和时间，本来是有可能采用一种更高级方法的。但是，有一条指导原则是，要把简明和实用结合起来，同时确保评价的公正、质量、信誉和可用性。通过着眼于在界定范围内达到评价目标的各项核心要素就可以看清这种方法。第一，评价把国家层面作为评估对国家统计能力开发的贡献的分析单位。这样也能确保国家视角在评估贡献方面的首要地位，尤其是因为联合国没有可以用作开展评估的坐标的全系统目标。第二，多种数据收集方法与严格和广泛的核证程序相结合。第三，评价的重点是以支持落实《2030 年议程》为目标的前瞻性战略建议。提出了针对评价目标的两大评价问题，附带相关的次级问题：

<sup>10</sup> 见大会第 68/229 号决议。

<sup>11</sup> 见 A/68/658-E/2014/7。

<sup>12</sup> 第二次试点评价是 2010 至 2014 年公布的联合国发展援助框架(发展援助框架)质量元评价和综述。

<sup>13</sup> 30 个联合国实体的完整名单见技术附录第 4 节。

问题 1: 在为国家统计能力开发提供国际支持的较大范围内, 联合国系统的贡献如何?

- 联合国系统对国家统计能力开发成果的贡献如何(实效)?
- 联合国系统的贡献有可能帮助各国实现国家发展目标包括《千年发展目标》吗(影响)?

联合国在这一领域内最成功的和最不成功的是哪些方面, 联合国系统在这一领域内的比较强项是什么(相关性和实效)?

问题 2: 联合国系统对国家统计能力开发所作贡献的质量如何<sup>14</sup>?

- 对国家统计能力开发的支持是否与国家需要有关, 考虑到了资源的紧张和相竞的优先事项(相关性)?
- 联合国系统能力开发努力的可持续性程度如何(可持续性)?
- 联合国系统对国家统计能力开发提供支持的一致性和协调性如何(效率)?

4. 表 1 列有重要的数据收集方法。<sup>15</sup> 每种方法的评价问题和次级问题都使用同样的框架, 这有利于分析数据和方法与来源之间的三角测量。并非所有的数据收集方法都能回答每一个次级问题。例如, 审视的现有评价中有很多都处理了实效问题, 其中有些确实以本次评价使用的方法研究了效率或可持续性问题。无论如何, 为了确保评价结果的严格而收集了最起码水平的数据。在提出评价结果之后, 经过合成, 提出了为数不多的战略性结论和建议, 以便联合国系统在这个领域内向前迈进。

**表 1:**  
**数据收集方法概览**

方法	方法分类	数量
国别研究	国别访问研究 <sup>16</sup>	6
	案头审查研究 <sup>17</sup>	10
国家层面评价的审查	发展援助框架 <sup>18</sup> 评价	17
	其他评价	6
全球/区域评价的审查	联合国的评价	8
	非联合国评价	4
与关键利益攸关方组织的面谈	联合国组织	19
	伙伴组织	8

<sup>14</sup> 贡献的质量限于三个次级问题覆盖的领域, 即相关性、可持续性、协调性和一致性。

<sup>15</sup> 关于方法、开展评价的总方针, 面临的主要局限及使用的数据收集方法, 见技术附录第 1 节。

<sup>16</sup> 贝宁、柬埔寨、萨尔瓦多、摩尔多瓦共和国、斯威士兰、特里尼达和多巴哥。

<sup>17</sup> 阿尔巴尼亚、孟加拉国、埃塞俄比亚、斐济、约旦、利比里亚、马来西亚、尼日利亚、塞内加尔、突尼斯。

<sup>18</sup> 联合国发展援助框架: 一国政府与联合国国别工作队共同指定的方案文件, 阐述为了实现国家发展而执行的联合国集体行动和战略。



5. 独立全系统评价的主要方法挑战是，就整个联合国系统提出某种意见，而在现实中，不同条件下的绩效不可避免地存在重大差异，每一条件下绩效的形成背后都存在着多重因素。因此，在提到联合国系统的工作或绩效时，使用的措辞是“一般而言”、“经常”或“并非总是”。这可能不是项目评价中应该出现的准确词语，但对在 100 多个国家中开展工作的 30 个实体进行的一次评价中是不可避免的。

6. 在评价接近结束时，向 131 各方案国家的统计数据编制者和使用者发送了一份简单的核证调查表。调查表提出了评价结果，并请答复人回答是否同意。有 43 个国家<sup>19</sup> 发回了 80 份完整填写的答复。全部答复人的 81% 是统计数据编制者，19% 是使用者。这次调查的结果验证了评价结果，但同时也表明，对联合国系统在这一领域内业绩的看法存在着很大差异。评价结果并不适用于联合国系统所有实体在所有条件下开展的所有工作，这是不可避免的。这些结果只说明，某个问题在联合国系统内的共性达到了足以引起重视和采取行动加以解决的程度。

7. 2015 年 4 月成立了一个小规模的评价管理组，由一名联检组的检查专员担任主席。评价管理组由下列组织评价单位的工作人员组成：联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和联合国人口基金(人口基金)。评价管理组负责评价的专业和技术质量。具体作用包括增强技术上的严格性和确保评价各方面的质量。

8. 在掌握利益攸关方的概况之后，2015 年 4 月成立的一个特设咨询组，以后又扩大为“关键利益攸关方咨询组”。<sup>20</sup> 按照独立全系统评价政策，咨询组的主要作用是增强评价的实质性和战略性价值。咨询组就重点、范围和方法提供指导，并就评价报告的设计和草稿提供评论意见，以便增强报告的质量和实用性。

9. 如独立全系统评价政策所规定，<sup>21</sup> 评价由独立评价员在一名评价组长的领导下进行，由一名统计专家、各区域评价员和研究助理员提供支持。按照需要间断性地以合同制方式聘请了两名高级顾问，他们具有统计数据、国家统计能力开发和将统计数据用于制订政策方面的专长。下文表 2 列有主要的阶段标志和完成工作的标定日期。

<sup>19</sup> 这 43 个国家中有六个参与了评价的国别研究部分。

<sup>20</sup> 在正式组建评价管理组和关键利益攸关方咨询组的同时，为启动这次评价成立了一个关键利益攸关方特设咨询组。

<sup>21</sup> 见第 48 段。

10. 本报告有一份技术附录，较为详细地说明了评价报告正文中评价结果的背景和作为依据的证据。技术附录可在联检组网站查阅。

11. 本报告的编排结构如下：

- 第二章说明开展评价的背景。其中澄清了关于国家统计能力开发的一些基本概念，概述了这一领域内的国际支持，审视了变化中的全球背景。
- 第三章提出了关于两个评价问题和相关次级问题的结果。
- 第四章通过对前不久时期的审视，以战略性结论的形式提出了关键信息，以关于联合国系统在当前存在的环境范围内支持国家统计能力开发的战略性建议将这一进程向前推进。

**表 2:**  
**执行的时间框架**

阶段	时间框架
第 1 阶段：利益攸关方磋商，确定范围及初步设计	2015 年 4 月至 7 月
第 2 阶段：重新设计，招聘评价组人员	2015 年 8 月至 10 月
第 3 阶段：数据收集和分析	2015 年 11 月至 2016 年 4 月
第 4 阶段：核证，完成及发表评价报告	2016 年 4 月至 6 月
第 5 阶段：对话，说明，决策	2016 年 5 月至 10 月
第 6 阶段：传播及向经济及社会理事会提交报告	2016 年 9 月至 12 月

12. 按照联检组章程第 11.2 条，检查专员们在本报告定稿之前进行了协商，目的是用联检组的集体智慧检验报告的结论和建议。

13. 为了便于按照独立全系统评价政策落实本报告所载各项建议并加以监测，附件一载有一份表格，列明报告送交有关组织是为了采取行动还是供其参考。表格中列明了与每个组织相关的建议，具体说明是否需要由各组织立法机关或理事机构作出决定，或由该组织的行政首长采取行动。

## 二. 国家统计能力

14. 大会在第六十八届会议期间于 2014 年 1 月 29 日核可了《官方统计基本原则》，从政治上承认官方统计是一种公共财产。联合国统计司在介绍《原则》时提醒读者，对于可持续的经济、环境和社会发展，统计数据是不可或缺的。

15. 国家政策制订者需要用统计数据帮助查明需要制订政策的各个领域(如监测各种趋势)，开展深入分析以便实行政策改革，监测政策的执行情况以及评价政策改革是否成功及其原因。更好、更为相关和更为及时的统计数据应当带来更好、更为循证和更有可能实现国家发展目标的政策。各国公民需要用统计数据帮助对政策制订人问责，以及了解自己在其中生活的社会，而工商企业需要统计数

据作出循证的企业决定。统计数据还将帮助公民往往是通过民间社会团体倡导变革。但是，构成统计需求的并不仅仅是政策制订人和公民。统计数据的编制还面临着经常是相竞的其他需求，这些需求将会影响数据编制的模式以及国家编制者和使用者的优先事项。其中包括国际组织为自身的方案设计和监测需要以及为倡导活动和全球/区域监测需要提出的需求。

## A. 国家统计能力开发

16. 能力开发是联合国发展系统过去二十年工作的一个基本组成部分。2012 年四年期全面政策审查强调，“能力开发是联合国发展系统的一项核心职能，也是必须在国家一级适用的相互关联的重要原则之一”。<sup>22</sup> 这段引言的后半部分指出的事实是，能力开发是发展援助框架在业务工作中应当普遍适用的五项方案原则之一。<sup>23</sup> 同支持善治和问责的其他结构一样，国家统计系统需要能力开发，以便支持国家发展目标的实现。

17. 联合国统计委员会处于全球统计系统的顶端，为经济及社会理事会的这个职司委员会提供服务的是统计司。统计委员会<sup>24</sup> 协助理事会促进各国的统计数据的发展及其可比性，协调各专门机构的统计工作等等。统计委员会的任务授权既是宽泛的，也与国家能力建设问题密切相关。

18. 大多数国家都有国家统计系统，但并非所有国家都有，这些系统代表国家政府编制经济统计数据(国民账户、价格、收支平衡、政府资金)、社会人口统计数据(人口、健康、教育、劳力)、农业和环境统计数据以及多领域的统计数据。国家统计系统由多个政府机构组成：典型的例子包括作为核心统计数据编制和协调单位的国家统计局、其他政府各部、在特定部门或领域负责编制和散发官方统计数据的部门和机构。应当强调，为了完成任务，国家统计系统需要得到有力的法律支持，需要数据编制单位之间的共同标准和良好协调以便能够编制高质量的统计数据，还需要在数据提供者和数据使用者之间建立牢固的关系。国家统计系统的广义定义也包括数据提供者和数据使用者。

19. 利用联合国发展集团的通用能力开发模板，可以把国家统计能力开发描述为国家统计系统在个人、组织和扶持环境层面的变革进程，通过这些变革，国家统计系统随时间的推移获得、增强和保持建立和实现自身统计发展目标的能力。纵向能力(部门性或技术性能力，如开展调查)和横向能力(帮助利用技术技能的跨部门能力，即国家统计系统的基本基础设施)都需要能力开发。

<sup>22</sup> 见大会第 67/226 号决议，第 60 段。

<sup>23</sup> 在 2016 年 5 月 23 日发布的暂行发展援助框架新指南中，能力开发不再作为方案原则之一出现。

<sup>24</sup> 委员会由会员国组成，但其他联合国实体与在统计领域开展工作的非联合国组织一道出席会议。

20. 由于国家统计能力开发要求再多个层面(在个人、体制、扶持环境层面)上实现变革,已经执行了各种国家统计能力开发方案以求加强国家统计系统达到其利益攸关方预期的能力。这些方案的目标是改进国家统计系统工作人员和领导层的知识、技能和能力,支持收集原始数据,编制和散发官方统计数据,拟订或完善国家统计标准和分类制度,改进对国际统计标准和做法的遵守,以及为行之有效的国家统计系统(在统计立法、统计基础设施和统计协调等多方面领域中)改善扶持环境。

## B. 对国家统计能力开发的国际支持

21. 对编制官方统计数据的需求日增,是受到了各国需要展示国家发展计划的结果的驱动。国际上对《千年发展目标》及其后续《可持续发展目标》的注意,也使人们增强了对于需要加强官方统计数据以便监测这些全球性发展目标的认识。公共部门的决策者、发展界以及公共政策利益攸关方都越来越清楚地认识到官方统计数据作为管理发展结果、改善治理和增强发展实效的投入所具有的作用。虽然 2000 年以来统计数据的编制有所增加,尤其是监测《千年发展目标》的指标方面,但是,在监测《可持续发展目标》方面仍然存在着严峻挑战。<sup>25</sup>

22. 对国家统计能力开发提供的外部支持相对较少,官方发展援助用于统计的份额从 2006 年到 2013 年为 1%的五分之一到三分之一(0.19-0.33%)。<sup>26</sup> 到 2013 年,对统计开放的捐助方支助估计为 4 亿 4800 万美元,仅占官方发展援助的 0.24%。为监测《可持续发展目标》而需要增加的统计投资估计数存在很大差异,但可持续发展解决方案网络领导的一项研究认为每年需要增加的官方发展援助至少在 1 亿到 2 亿美元之间。<sup>27</sup> 应当考虑到,供资仅仅是解决能力开发问题的一部分,为数有限的专业统计人员逐渐向民营部门和国际组织流失经常成为能力开发的一种挑战,当地对统计机构活动的行政和法律限制也是如此。而且,虽然对国家统计系统的有些投资要求大力融资,但能力开发过程中的重要工作、协调、会议、推广或便利制订标准并不总是需要如此大量的投资。

<sup>25</sup> 报告国家中具有近三分之一《千年发展目标》指标相关数据的还不到半数。见 Shuang Chen 等著“Towards a post-2015 framework that counts: developing national statistical capacity”, 21 世纪统计促进发展伙伴关系的讨论文件第 1 号(2013 年 11 月)。

<sup>26</sup> 21 世纪统计促进发展伙伴关系, *Partner Report on Support to Statistics* (2015)。

<sup>27</sup> Jessica Espey et al., *Data for Development: A Needs Assessment for SDG Monitoring and Statistical Capacity Development* (New York)。

23. 联合国以外三个最大的统计能力开发支助方是欧洲联盟、世界银行和国际开发部(联合王国)。<sup>28</sup> 其他一些多边开发银行也发挥着重要的作用, 尤其是区域开发银行。另外, 21 世纪统计促进发展伙伴关系组织等组织在支持协调努力, 协助低收入国家拟订或修订国家统计发展战略方面也发挥着重大作用。联合国系统大约 30 个实体与国家统计系统的单位保持互动, 其中包括一些区域委员会和专门机构以及基金和计划/规划署。<sup>29</sup> 根据联合国驻地协调员 2015 年为四年级全面政策审查进程开展的一次调查,<sup>30</sup> 116 个联合国国别工作队<sup>31</sup> 参与了统计活动, 其中 111 个参与了某种统计能力开发活动。

24. 联合国系统各实体活动的概况表明, 联合国系统为国家统计能力开发向各国国家统计系统提供了一系列广泛、不同的支助。<sup>32</sup> 在个人层面提供了增强技能的协助(例如培训活动、讲习班、技术/专家会议和考察访问), 转让了广泛的一系列专题领域(特别是社会、经济、环境和跨部门统计)的统计知识。在有些情况下, 提供或调动了发展业界的资金支持会员国开展原始数据(如人口普查、农业普查和家庭调查)收集活动, 以期提高官方统计数据的质量。在体制和扶持环境层面, 联合国提供了准则、标准和工具以及提高统计产出质量的协助, 并为改善官方统计数据的全国可比性提供了一种机制。

25. 对各方努力开展协调的关键组织是 2002 年成立、每年向联合国统计委员会提出报告的统计活动协调委员会。委员会的成员<sup>33</sup> 为国际和超国家组织的首席统计员, 其任务包括按照关于国际统计活动的原则提供国际官方统计数据, 其所在组织具有固定的永久性统计部门, 并与各国保持日常联系。另外, 自 2007 年以来, 该委员会的一个分支, 即联合国首席统计员小组在统计司的召集下定期开会。联合国首席统计员小组在 2014 年得到了加强, 现在由联合国各机构、基金和计划/规划署以及秘书处的统计单位构成, 其任务包括参照关于国际统计活动的原则提供国际官方统计数据。

<sup>28</sup> 21 世纪统计促进发展伙伴关系, *Partner Report on Support to Statistics* (2015)。

<sup>29</sup> 参与国家统计能力开发的联合国系统实体完整名单见技术附录第 4.1 节。其中包括经济和社会事务部的统计司和人口司、五个区域委员会、11 个专门机构和 12 个基金、计划/规划署及其他实体。

<sup>30</sup> 发展业务协调办公室, “联合国国别工作队数据的分析: 发展业务协调办公室对于 2014 和 2015 年信息管理系统数据的分析”(2015 年)。

<sup>31</sup> 作出答复的 122 个工作队中的 116, 而总数可能最多为 131 个。

<sup>32</sup> 关于联合国系统各实体在这一领域内开展活动的更多信息, 可参阅技术附录。

<sup>33</sup> 见 <http://unstats.un.org/unsd/acsub-public/members.htm>。

### C. 变化中的国家统计能力环境

26. 《千年发展目标》时代的最后阶段和拟订新议程的进程再度引起了对统计数据的质量和提供的关心。至 2012 年中，联合国秘书长设立了 2015 年后发展议程高级别知名人士小组。小组 2013 年的报告《新型全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》首次铸就了“数据革命”一词，具体地说就是一场支持可持续发展的数据革命，其中包括“通过新的国际措施提高人民和政府可得统计数据和信息的质量”。<sup>34</sup>

27. 2014 年 8 月，秘书长设立了数据革命支持可持续发展问题独立专家咨询组，由民间社会、私营部门、学术界、政府和国际组织的 24 名专家组成。这个咨询组的任务是向秘书长提出关于消除数据鸿沟和加强国家统计能力而应采取的措施建议。另外还希望咨询组评估创新、技术进步和新的公共及民营数据提供方的兴起在全球、区域和国家各个层面支持和充实传统数据系统并加强问则的机会。<sup>35</sup> 咨询组就此于 2014 年 11 月向秘书长提交了报告《世界需要数据：发动数据革命促进可持续发展》，并着重指出了当前数据状况方面存在的两大全球性挑战：

- 不可见性挑战(我们从数据中了解到的信息以及了解时间上存在的差距)。
- 不平等性挑战(有信息者和没有信息者之间以及他们为了作出自身决定所需要的信息之间存在的差距)。

28. 2015 年 9 月，大会通过了<sup>36</sup> 一套新的全球目标，将于 2016 年 1 月 1 日生效，在今后的 15 年内将指导所有国家，无论是发达国家还是发展中国家。这 17 项目标和 169 项具体目标“是一个整体，不可分割，是全球性和普遍适用的，顾及各国的国情、能力和发展水平并尊重各国的政策和优先事项”。<sup>37</sup> 每个国家的政府将制订自己的国家目标，并决定如何将这些理想和全球具体目标纳入国家规划进程、政策和战略。将采用一套全球性指标来跟进和审查这些发展目标和具体目标。这套指标将配有会员国拟订的区域和国家指标。联合国统计委员会 2016 年 3 月商定的全球指标框架以及随后将由经济和社会理事会及大会参照现有任务授权予以通过。

29. 由于会员国发现就远为有限的《全面发展目标》提出报告极为困难，就《可持续发展目标》提出报告就要求国际社会提供的支持在数量、质量和手段方面迈出改革的一步。另外，掌握不平等、可持续性和治理的各个方面，也将成为所有会员国而不仅仅是发展中国家国家统计系统的进一步挑战。

<sup>34</sup> 这段引言及本章中的其他引言摘自《新型全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》这一报告的第 4 章。

<sup>35</sup> 见 <http://www.unglobalpulse.org/IEAG-Data-Revolution-Report-A-World-That-Counts>。

<sup>36</sup> 见大会第 70/1 号决议。

<sup>37</sup> 同上，第 55 段。

### 三. 关于联合国系统作用和贡献的评价结果

30. 本章论述两个评价问题和相关的次级问题。这些评价结果的依据是对多源证据(见第一章的说明)开展的分析。显然,在数据收集过程中发现了反映联合国系统在国家统计能力开发方面所做工作的很多良好实例。其中有些列入了技术附录,但多数具有很强的个案特性。一个主要方法是对国别研究得到的数据结合全球方案和努力的评价进行三角分析——这样往往能够掌握联合国系统的总体贡献。

#### A. 问题 1: 联合国系统对国家统计能力开发的贡献如何?

**评价结果 1: 在国家层次,联合国系统各实体的举措对国家编制统计数据的能力开发普遍作出了重要贡献。**

31. 为本次评价开展国别研究得到的数据和从国家、区域和全球各级其他评价得到的数据都显示,联合国系统的实体往往对国家统计能力开发作出了重要的贡献。国别研究表明,联合国实体支持国家统计能力开发的举措得到了热烈赞赏(孟加拉国、柬埔寨、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、斐济、约旦、马来西亚、摩尔多瓦共和国、斯威士兰、特里尼达和多巴哥等等)。从总体上看,工作是出色的,政府部门和机构与国家统计机关基本一致,都是这种看法。这并不是说,提供的支持就无从改善了,将通过第二个评价问题审视与支持质量相关的一些问题。

32. 从已完成评价中收集到的次级证据与国别研究一致。在为本次评价审议的 20 份发展援助框架近期报告中,绝大多数都对联合国系统实体在国家统计能力开发领域所做的工作表示了肯定。对各区域委员会支持国家统计能力开发所做工作的评价也是积极的。联合国内部监督事务厅(内部监督厅)的 2015 年拉丁美洲和加勒比地区经济委员会(拉加经委会)评价<sup>38</sup>指出,拉加经委会对整个区域统计工作的增强和协调,对改进有关国民账户、贫困、性别和其他社会指标的方法,都提供了支持。定价发现,拉加经委会的工作“加强了区域、次区域和国家层面的统计工作。拉加经委会还帮助改进了成员国收集和分析人口普查数据的能力”。但是,评价发现,虽然统计能力被确定为优先事项,但拉加经委会在增强加勒比地区统计能力方面的实效不足。

<sup>38</sup> 见 E/AC.51/2015/6。

33. 内部监督厅对区域委员会工作所作的其他近期评价也是积极的。联合国欧洲经济委员会(欧经委) 2016 年评价指出, 委员会的重要性超出了区域范围, 原先为该区域拟订的一些文书以及在全世界得到采用, 如《官方统计基本原则》。另外, 欧洲统计员会议现在包括欧经委区之外九个国家的积极参与。内部监督厅关于西亚经济和社会委员会(西亚经社会)的 2016 年评价指出, 西亚经社会在若干领域, 包括统计领域, “发挥了催化作用, 使各国政府官员有机会聚会, 交流经验和讨论相关的技术问题、挑战和政策选择”。<sup>39</sup> 该评价还指出, 在加强国家统计能力方面(除其他工作领域之外), 西亚经社会“能够很好地提供成员国从冲突和动乱向政治、经济和社会稳定顺利过渡所需要的援助类型”。<sup>40</sup>

34. 内部监督厅关于联合国统计司工作的 2011 年评价报告说, 有若干利益攸关方认为, 统计司建立国家层面能力的努力提高了一些国家所提交数据的质量, 从而也就提高了指标的整体准确性。<sup>41</sup> 内部监督厅更为近期的一次内部审计<sup>42</sup> 采用了对联合国统计委员会成员进行的一次调查, 评估向成员国提供的实质性支助。评分档次为从 1 到 5, 5 分为最高分, 统计司得到的平均分数为 4 分。

35. 此外, 关于特定专题的全球评估也是积极的。对人口基金人口普查工作的 2016 年评价认为, 从总体上看, 人口基金对 2010 年人口普查的贡献, 基本上是积极的, 在促进加强编制和提供数据的国家能力方面不存在问题。<sup>43</sup> 评价中查明的一个因素是, 人口基金提供的支持往往具有良好的人口普查质量保证机制, 包括与人口普查治理有关的质量保证。虽然国家能力开发不是儿童基金会多指标类集调查的主要目标, 但对儿童基金会多指标类集调查评价<sup>44</sup> 开展的一次调查表明, 多指标类集调查促进了所在国家数据收集和使用的能力开放。<sup>45</sup>

**评价结果 2: 在促进统计需求和支持加强能力, 更广泛地将统计数据用于国家政策制订、<sup>46</sup> 提高在公民面前的问责程度和帮助民营企业作出更好的企业决定方面, 联合国系统的作为并非一贯充分。**

<sup>39</sup> 见第 27 段。

<sup>40</sup> 见第 54 段。

<sup>41</sup> 见第 24 段。

<sup>42</sup> 内部监督事务厅, “关于经济及社会事务部统计次级方案和相关技术合作项目管理的审计报告”(报告 2016/032)。

<sup>43</sup> 人口基金评价处, “人口基金支持人口和住房普查数据为决策和制订政策提供信息的评价(2005-2014 年)”。

<sup>44</sup> 儿童基金会, “儿童基金会多指标类集调查, 第三轮”(2009 年)。

<sup>45</sup> 同上, 表 IV.4, p. 63。具体数字为, 参加调查的政府机构代表的 88%和执行机构代表的 97%。

<sup>46</sup> 在此使用的“政策制订”是指从认定到设计、执行、检测、评价和修正的整个政策周期。



36. 如上一章指出，利用统计数据帮助提高制订政策的实效，增强国家政府在公民面前的问责和帮助民营企业作出更妥当的企业决定，对可持续发展十分重要。编制统计数据但却不能有效利用，不单纯是一个资源利用低效的问题，而且还错过了制订循征性更强的政策的机会。

37. 在联合国系统国家统计能力开放项目的设计阶段，经常包括了以解决利用统计数据制订国家政策和帮助公民问责问题(即国家需求)为目标的的活动。这在国家统计能力开发的总体方案中(如摩尔多瓦共和国、斯威士兰、津巴布韦等等)最为常见，这类方案往往是若干联合国实体的联合方案。但是，这些方案并不总能得到执行(斯威士兰)，或发现其中促进更广泛使用统计数据的构成部分应该是另外一个良好联合国联合方案的挑战领域(摩尔多瓦共和国)。不过，也有联合国系统能力开发活动贡献的良好例证，项目把国家统计数据能力开放与直接使用相挂钩，如制订某项具体的政策(例如，利用农业普查制订新的农业政策)。

38. 统计数据的使用难以评估，确定能力开发努力与政策变化之间的因果关联尤其困难。另外，关于使用的讨论有时对不同类型的使用不加区分，有时将监测作为最终目标。对于为了促进使用而加强对统计的理解，提供了一定支持，如欧经委关于利用元数据监测《千年发展目标》的工作。联合国系统增强国家使用数据的其他努力是在次区域、区域和全球层次促进统计数据的一致性和可比性，以及分享标准格式的微数据。

39. 在作为本次评价构成部分的一些国别研究中，受访人提出了政府中缺少一种统计利用文化的问题，尽管各国之间甚至政府内部的调查结果存在着很大差异。缺少统计利用文化的地方恰恰就是需要提供能力开发支持的地方，不仅需要支持国家能力，而且也需要加强联合国国别工作队评估各种复杂关系和激励办法，据此确定如何利用统计数据并设计应加以提供的支持。另外，在一些国家，国家《千年发展目标》报告似乎激发了有关统计数据的讨论，取得了使用方面的改进。

40. 全球专题评价有助于更深入地了解这个问题。儿童基金会 2014 年多指标类集调查<sup>47</sup> 发现了这一领域内的若干改进，具体指出，“与上一次评价相比，多指标类集调查的数据利用面普遍更为多样和活跃”。多指标类集调查数据正在被更多地用于多国分析，利用通用的概念框架研究儿童贫困和儿童辍学这类问题。多指标类集调查数据组的索取者说明了涵盖一系列广泛分析专题的多目的分析，健康、性别、营养和教育问题列在专题清单的首位。

<sup>47</sup> 儿童基金会，“多指标类集调查评价：第四轮”（2014 年 8 月）。

41. 对人口基金 2016 年人口普查工作评价<sup>48</sup> 的肯定程度略低，认为“2010 年一轮的人口普查过于侧重编制普查相关数据，对数据传播、分析和用于制订政策的重视偏低，不成比例”。在这种情况下，虽然人口普查是监测发展指标如《千年发展目标》各项指标进度的重要工具，但人口普查数据提供的不仅是多数指标如特定群体的人口规模的基线，而且还要提供有关性别平等、教育、健康和自然资源利用机会等指标的信息，人口基金尚未充分利用人口普查数据与专项调查或新数据来源相结合所具有的潜力。

42. 劳工组织对消除童工现象国际方案<sup>49</sup> 统计构成部分的 2011 年评价指出，虽然研究产品的被认为质量很高，但有些指标显示学术理解度十分一般。粮农组织关于 2015 年企业产出评估的报告<sup>50</sup> 指出，对统计数据利用的贡献有限。关于粮农组织 2014 至 2016 年期间对农业和自然资源部门规划和管理利用统计数据循证决策的贡献，该报告估计，粮农组织在大约 20% 的国家没有可见的贡献。在大约 63% 的国家贡献一般，仅在 17% 的国家作出了重大贡献。

评价结果 3：会员国对《官方统计基本原则》和统计标准十分赞赏，会员国积极参与了这些标准的拟订。在这些标准的利用方面为支持知识分享提供的支持也受到了赞赏。

43. 据国别研究以及相关的关键利益攸关方受访人反映，建立统计标准和分享知识以便利用这些标准，是最受会员国欢迎的联合国系统支助领域。有些方面指出，会员国参与制订这些标准的能力是标准得到赞赏和使用的原因。

44. 随着国家统计局开展数据革命并面临着越来越多利用民营部门数据源的机会，制订标准的作用变得日趋重要。在国家统计系统内工作的人需要得到支持以便了解如何利用这些新的机会，而标准和原则就是帮助这方面努力的一个途径。在实践中，这意味着继续开展利用大数据支持官方统计的工作。另外，以《千年发展目标》为起点的《2030 年议程》具有的普遍性意味着，标准更为重要，因为标准的本意也是要具有普遍性。

45. 《官方统计基本原则》最初是欧经委的一项举措，是联合国国别工作队在与国家主管部门互动和倡导加强国家统计系统的过程中使用的一件强大工具。这也是一个总体框架，可以作为支持国家统计能力开发的基础。一条重要的原则(原则一)提到了透明度的重要性，申明官方统计数据应当“由官方统计机构公平提供，实现公民的公共知情权”。

<sup>48</sup> 人口基金评价处，“人口基金支持人口和住房普查数据为决策和制订政策提供信息的评价(2005-2014 年)”。

<sup>49</sup> 劳工组织评价股，“2007-2010 年劳工组织消除童工现象国际方案研究和统计项目类集评价”(2011 年)。

<sup>50</sup> 粮农组织，“2015 年企业产出评估：主要结果”(2016 年草稿)。

**评价结果 4：在支持国家统计能力开发方面，联合国系统并未一贯有效利用自己经常在国家层次具有的一般比较强项。**

46. 联合国系统的一般比较强项，例如实地存在和长期承诺以及通常与政府和民间社会之间的密切关系，使联合国处在倡导加强统计系统，支持国家统计系统的扶持环境，促进政策制订者和公民有效利用统计数据的恰当位置。另外，联合国系统在大多部门开展工作，发挥着在国家统计部门与政府各部门和机构之间建立联系的作用。联合国的召集力意味着，经常能够发挥聚集国家统计系统广泛的本国参与人员，不但包括统计编制人员，而且还包括民营部门的统计数据用户和提供者。联合国系统使用的多利益攸关方办法使联合国也能在国际伙伴中发挥召集作用。

47. 在国家内的存在意味着，可以持续不断地发展关系，而不仅是像拟订国家统计发展战略那样的一次性努力。但是，这些比较强项并没有得到普遍利用。虽然联合国系统具有明显的比较强项，但联合国的国别工作队并没有得到必要的工具，在复杂的区域和全球统计架构中穿行并作为一个系统以高效率和有实效的方式采取统筹行动。国别工作队与联合国各区域委员会的统计部门没有正式联系，一般与联合国统计司也没有联系。

**评价结果 5：联合国系统未能一贯以统筹方式处理国家统计能力开发问题，从整体上处理国家统计系统。另外，联合国系统在撬动有限的资金和必要时促进这种广泛的统筹支助方面，并未一贯发挥战略和催化作用。**

48. 从整体上处理国家统计系统，特别是确保建立起国家统计系统的基本基础设施是不可或缺的，只有这样，国家统计系统才能及时编制高质量的统计数据并以可用方式加以提供。统计和有形基础设施是必不可少的，如工商企业登记册、抽样框架、关键的注册系统和分类制度以及用于数据捕获、处理和分析的必要信息和通信技术(信通技术)。预算极其有限是很多国家统计系统面临的一个严峻问题，甚至妨碍了统计基础设施的维护，遑论官方统计数据的扩大和发展。

49. 联合国系统就业务流程等问题提供了良好的指导(欧经委的工作在这方面是重要的)，但一般不具备用于加强统计基础设施经常需要的投资资金。然而，联合国系统的技术能力，加上在国家层面的实地存在和其他强项，意味着联合国系统往往是开展国家统计能力开发工作的有吸引力的伙伴。联合国系统应当能够对每个国家的具体情况作出不同反应，通过这种方式可以与没有这种存在和(或)关系的组织建立起有力的伙伴关系。

50. 另外，在有恰当技术能力的条件下，联合国为主要伙伴关系撬动全球资源往往是成功的。实际例子包括人口普查、农业调查和公民登记。联合国系统无法

为类似公民登记系统这类统计基础设施的高价构成部分出资，这往往是世界银行开展业务，但是可以在与发展伙伴的合作关系中发挥一种主要的技术援助作用。<sup>51</sup> 在国家层次，尽管联合国系统成功地为一些具体纵向举措如人口普查(埃塞俄比亚、约旦)筹集了资金，但经常无法调动国家层面的资金或伙伴关系在必要时处理国家统计系统的横向问题。在有充分的国内资金，或者得到了重要捐助方对整个国家统计系统的支助的所有国家，情况并非如此。但是，就本次评价审议的国家而言，显然普遍都需要更多资源确保一个切实有效的统计系统，同时，联合国系统也未能总是发挥充分作用与国家有关部门一道筹措资源。

## B. 评价问题 2：联合国系统对国家统计能力开发所作贡献的质量如何？

**评价结果 6：联合国系统的贡献一般都与国家统计部门和相关政府各部和机构的工作有关，但并非一贯针对国家政策制订者的最高优先需要。**

51. 联合国系统的数次全面政策审查都先后确认了国家对本系统开展活动的主导权的首要地位。秘书长 2016 年关于四年期全面政策审查的报告<sup>52</sup> 阐明了这个问题，指出，“必须确保为不同国家量身定制解决办法，为此必须有力地立足于国家领导和自主，并基于各个具体国家的能力、需求和优先事项”。<sup>53</sup>

52. 国别研究表明，国家统计机关和政府各部及机构的统计数据编制者普遍认为联合国系统的工作与他们的需要有关，确认了联合国系统实体开展活动的领域和所面临的资源及能力局限。用户确认在数据方面的需要没有得到满足，但理解联合国系统无法满足他们的全部需要。联合国系统的资源处理的不仅是社会部门，而且在有些国家还用于生产性部门，尽管这些差距较为经常地得到了其他发展伙伴的填补。

53. 联合国系统帮助会员国履行全球和区域报告义务，因此重视这一工作领域。虽然这种援助是重要的，由于为国家统计系统提供的资源有限，联合国系统的支持可能体现不出最重要的国家优先事项。联合国实体在国家层面开展的活动，利用的是这些实体力求较强的国家统计系统中稀缺的人力资源，这种情况有时可能会削弱为其他国家政策优先事项编制统计数据的工作。这种情况的影响大小将取决于国家统计机构认为自己的作用主要是报告机构，还是面向国内用户的统计数据提供机构。而这反过来又取决于对统计数据是否有清楚表明现实的需求。在某些情况下，联合国系统创造了需求，处理了可能不包括在国家统计战略当中，但具有重要性的问题，如关于对妇女暴力现象的调查。

<sup>51</sup> 例如，粮农组织和“改善农业和农村统计全球战略”。

<sup>52</sup> 见 A/71/63-E/2016/8。

<sup>53</sup> 同上，第 277 段。

54. 虽然监测《千年发展目标》为支持会员国的统计开发提供了一次机会，但有关国家统计能力开发的介入有零敲碎打的趋势(例如为开展抽样调查提供支助)，而没有注重国家统计系统的长期需要，其中包括必要的统计基础设施(尤其是用于质量检查和统计数据有效传输的信通技术支持系统)。一些联合国系统实体面临的问题是，某些全球获取举措得到了资源，而资金是不可换用的。换言之，把资源转用于真正的国家优先事项并不容易。在开展区域培训活动，通常会尝试解决区域内尽可能多的国家的需要。而不可避免的是，这些需要可能并不总是个别国家政府的优先事项。这个问题涉及到联合国发展系统供资的性质和对非核心/专项资金的高度依赖，这类资金不可预测，难以筹措，具有导致以零碎的办法对待联合国系统的支助。

55. 人口基金的普查工作评价<sup>54</sup>指出，人口基金“通过鼓励所有有关的国家利益攸关方参与和投入人口普查工作(虽然以中央政府为重点)”。所开展的协商在各国内部的各个利益攸关方群体中是不平衡的，原因之一是缺乏关于人口普查管理制度最低标准的企业指导意见。但评价也指出，对这种方法过分依赖，或以需求为驱动的方法走了极端，就会存在连带的风险：第一，例如，人口基金的咨询作用在提供创新设想时可能受到破坏；第二，人口基金的支持可能侧重于短期和临时性对策，而不是中长期计划和战略，如能力开发。

56. 儿童基金会 2014 年的“多指标类集调查”<sup>55</sup>评价发现，这一调查方案就第四轮中期的反映看，在生成高质量和国际可比数据这一既定目标的范围内表现出了很强的调整适应能力。但是，评价发现，具有相对较强统计系统的若干中上等收入国家提到了多指标类集调查平台范围内由于缺乏灵活性而遇到的困难，尤其是在需要遵守标准化流程和产品方面。例如，对于标准报告结构，答复者说：“我们对僵化的报告不感兴趣”，“我们被告知，我们自己的利益不得等到晚些时候，等到以后的另外一份报告”。<sup>56</sup>另外，评价指出，若干受访人提到了数据“拥有”感与随后使用这些数据之间的关系。

**评价结果 7：联合国系统对国家统计能力开发的支持经常遇到确保结果可持续性的挑战。对与可持续性关注相关的挑战和风险经常评估不足，尤其是在把全球推广的统计工具(例如调查)转用于国家层面时。**

57. 如果要想实现长期目标，可持续性就极其重要。在这里，可持续性是指联合国系统促进提高国家能力所取得结果的可持续性，而不是介入行动本身的可持续性，尽管这两者显然经常是联系在一起的。能力开发的可持续性有很多方面，例

<sup>54</sup> 人口基金评价处，“人口基金支持人口和住房普查数据为决策和制订政策提供信息的评价(2005-2014年)”。

<sup>55</sup> 儿童基金会，“多指标类集调查评价：第四轮”(2014年8月)。

<sup>56</sup> 利用从评价中得到的教益调整了多指标类集调查用于第四轮评价的剩余调查和第五轮评价。

如员工更替、资金可预测性或国家能力和系统的使用。可持续性是所有能力建设努力而不仅是统计系统领域的一个挑战。

58. 联合国系统促成的能力开发结果的可持续性也是难以辨认的。国别研究发现，联合国系统在这一领域内面临的可持续能力开发挑战，如员工更替、缺乏制度化的培训能力以及资金不确定性，是大多数支持能力开发努力共同面临的挑战。从总体上看，国别研究评价中的证据显示，可持续性是一个关切问题，但这方面的业绩差异很大。这是与人口基金的人口普查工作评价得出的结果相似，这一领域内的成功是不平衡的。

59. 一个项目不能确保可持续性，经常受到开展类似活动的另一个项目的掩盖。关于可持续性的恰当风险分析包括评估国家预算的现实情况和了解国家预算周期，这对于解读成果可持续性背后的各种因素也是重要的。有时，可持续性超出了所涉联合国系统实体的控制范围，如政府中的某种变化造成了优先事项的变化。同样，在需要长远眼光的时候采取了短期办法，原因往往是受到了捐助方要求得到短期结果的压力以及报告程序的规定。可用于统计部门的政府资金会引起供资的不可预测，而很多国家统计系统严重依赖捐助方支助这种情况又增加了一层不可预测性，可能会对成果的可持续性产生负面影响。在国家自主权强有力的情况下(如埃塞俄比亚和马来西亚)，各方发展伙伴提供的投入可由政府主管部门加以协调，确保用短期投入补充国家努力。

60. 上述情况即使不是全部，也是其中大多数，都涉及在所有介入领域发现的可持续能力开发面临的普遍性挑战。其中许多对于争取加强能力的国家主管部门和对于支持这些国内努力的国际社会，都构成难题。但是，有若干可持续性问题是国家统计能力开发所特有的，包括在开发基本统计基础设施方面缺乏支持。国家统计能力开发的另一个特有问题是侧重通过调查提供的短期支助，而对行政系统和其他数据源的长期投资则具有较强的可持续性。关键统计数据登记系统得到的支持和促进只是在近期才有所加强。另外，统计环境变化迅速，要求国家统计系统的国内工作人员和向其提供支持的国际组织工作人员及咨询人员都需要更新自己的技能。最后，对国家统计能力开发提供的一切支持都需要考虑到国家统计系统各个组成部分的吸收能力。

**评价结果 8：全球协调机制与联合国国家层面的协调机制之间没有联系，因此也就没有立足于国家层面的现实。**

61. 强有力的协调是指导国际统计活动的原则之一：对于提高和增强国际统计工作方案的质量、一致性和治理并避免工作重复而言，国际统计方案的协调是必不可少的。这直接关系到有限的人力和财力资源的利用效率。在这方面，一致性的含义是采用同样的定义、方针和概念，而协调的含义是相互沟通以便减少裂解现象，避免重复和发挥不同活动之间协同作用的潜力。

62. 由于全球统计架构复合庞杂，国家、区域及全球层面的参与者五花八门，协调和一致性的挑战加大了难度。由于参与国家统计能力开发的联合国实体有大约 30 个之多，显然系统活动的协调就是一个挑战，尤其是因为各个实体具有不同的治理结构和处在不同的地理位置。国家层面各不相同的估计值就是这个问题中的一个例子，全球和区域指标数据的扩散也是如此。内部监督厅 2011 年的联合国统计司评价指出：“统计司反映了联合国业绩出色的活动类型，但本组织尚未就统计工作‘作为一个整体发挥作用’”。虽然看来已经取得了一些改进，但这个结论在今天仍然是正确的。

63. 全球一致性是通过统计活动协调委员会<sup>57</sup>的工作和联合国系统主任审计员会议得到加强的。但是，除了通过驻地协调员制度和发展援助框架的普通协调机制之外，联合国系统没有专门的国家层次协调机制。统计活动协调委员会与国家层面协调机制之间也只有薄弱的联系(委员会向联合国系统行政首长委员会报告的机会除外)。中央一级的协定不一定渗透到国家层面，国际统计架构的复杂性，不会使在国家层面参与制订业务活动方案的人易于实施有意义的协调。

**评价结果 9：协调往往是国家层面的一个问题，联合国系统有关国家统计能力的工作经常处于裂解状态。**

64. 2015 年对方案国家政府<sup>58</sup>开展的四年期全面政策审查的结果清楚表明，发展援助框架并不足以确保业务阶段的良好协调，在这方面，政府敦促通过联合部门工作计划这类手段协调一致地落实后续行动。联合国跨越某一发展援助框架的所有领域开展的大量统计工作经常给人的印象是，联合国对国家统计能力开发的支持是裂解的。如果有强大的国家统计战略，将联合国系统提供支持的所有构成部分汇集在一个一致框架之下，情况可能就不是这样。现在还不是所有国家<sup>59</sup>都有这样的战略，虽然有这种战略就可能促进改善与联合国系统的协调，但仍然需要在没有此种战略的条件下努力解决裂解的问题。

65. 一些联合国的国别工作队尝试过把统计相关活动纳入某项共同联合国方案(例如摩尔多瓦共和国、斯威士兰、津巴布韦)。虽然这样能够促进协调，但可能无法把握所有的联合国系统活动，尤其是在区域和全球层面启动的活动。联合国统计司和联合国区域统计单位的工作与其他联合国实体在国家层面开展的工作取得协调的程度，在各区域和国家各不相同，但看来往往是薄弱的。在有些实例中，联合国驻地协调员并不了解国家对区域活动的参与情况，甚至不了解在该国的联合国统计司能力开发行动或活动。

<sup>57</sup> 尽管日趋重要的全球性基金、慈善机构和民营部门被排除在外。

<sup>58</sup> 见 [http://www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/qcpr\\_2016-rsurvey-report.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/qcpr_2016-rsurvey-report.pdf)。

<sup>59</sup> 根据 21 世纪统计促进发展伙伴关系的国家统计发展战略 2016 年 1 月的进度报告，目前执行一项有关战略的最不发达国家、低收入国家和中低收入国家略低于半数。

66. 联合国系统供资的性质是，并非为发展援助框架内的所有活动提供资金。这在中等收入国家尤其是个问题，在这类国家，为便于各基金和计划(规划)署发挥催化作用筹集更多资金而提供的核心拨款数额较少，而提供这类补充资金的捐助方也较少。这会造成协调问题，使得一个或多个领域期待得到支助，但却迟迟不到或根本不来。例如，联合国在斯威士兰拟订的综合性联合方案由于缺乏资金而未能执行。

67. 为了监测和评价发展援助框架而设立的一些专题组也可覆盖统计工作，但这些专题组的性质是以内部的数据需求为重点。无论如何，对调查投入的协调往往是良好的，但在这一范围之外，从国别研究中得到的证据表明，这一领域内的努力往往需要加强。摩尔多瓦共和国提供了一个例子，联合国的一项共同方案(开发计划署为领导实体)帮助开展了协调工作，尽管联合国系统对国家统计能力开发的支持并不是全部通过这个方案提供的。<sup>60</sup>在这个问题上的一个具体因素是，方案主管超出方案和联合国系统的范围为这一领域的国家统计部门提供了重要支持的作用。显然，协调责任属于国家主管部门，而联合国系统需要在自身的协调进程与支持国家对口单位开展长期协调活动之间取得平衡。

68. 数据传播平台的扩散对联合国系统所作的贡献构成协调方面的挑战。一名国家统计局机构的主任指出，粮农组织、儿童基金会和人口基金的现有平台得到了一个区域开发银行和国际货币基金新设立平台的补充。该主任提到了统一办法的必要性以及这是国家统计机构的一个负担的事实。不同的联合国实体也可能有不同的概念，例如关于点查领域的概念。可能造成国家政府沉重负担而且还可能直接妨碍统计数据利用的一个领域是不同估算的出现。改进协调在培训层面也是重要的，一个联合国实体的一名工作人员指出，所开展的培训有 50%是关于基本统计方法的培训。这个层面的培训可以与联合国内外的其他能力开发努力取得协调，避免在一些基本问题上对参与者的培训出现经常性的重复。

#### 四. 结论和建议

69. 本章中提出的结论和建议以第三章中的评价结果为基础。从评价结果到结论必然涉及到一个诠释问题，但本次评价力求在客观上尽可能与评价结果保持接近，以便尽量减少任何诠释所固有的主观成分。评价结果一般都是回顾联合国系统在过去已经开展的工作，而结论还要向前看，考虑到评价结果在新环境之内对全球统计系统在全球、区域和国家层面的影响。

<sup>60</sup> 摩尔多瓦共和国政府、劳工组织、儿童基金会、开发计划署、妇女署和人口基金会：“加强摩尔多瓦共和国的国家统计系统”。



70. 以下四点结论是这次评价向会员国发送的主要信息，请会员国审议改革联合国发展系统在国家统计能力开发领域提供支持的各种备选办法时加以考虑。结论 1 和 2 涉及评价目标 3<sup>61</sup>，结论 3 和 4 涉及目标 2<sup>62</sup>。

71. 提出的建议自然源于得出的结论。在拟订建议的过程中，尝试把重点放在关系到战略高度水平的大体政策问题上，而不是项目和方案的设计和执行业务支持。这些建议涉及的是评价的目标 4<sup>63</sup>。

## A. 结论 1——总体业绩

全球、区域和国家层次的联合国实体为各国开发统计数据编制能力作出了重要贡献。联合国系统开展的建立统计标准的工作被着重指出为一个重要的成功领域。但是，关于对统计编制的贡献质量存在着若干挑战，尤其涉及到活动的协调、结果的可持续性及其所开展活动与所有国家利益攸关方优先事项的相关性。无论如何，联合国系统需要在成功的基础上再接再厉，应对挑战，并保持自己在这领域内的全球领导力，以便有效支持《2030 年议程》的贯彻落实。

基于评价结果 1、6、7、8、9。

72. 第一项结论总结有关联合国系统各实体为开发统计数据编制能力所提供总体支持的主要评价结果。结论大体上是积极的，反映出了联合国在这一领域内发挥的独特作用。虽然联合国系统为国家统计能力开发提供的资助不是一个突出的强项领域，但联合国系统在全球统计架构和国家统计能力开发方面发挥着重大作用，这个作用是无法简单地用金钱衡量的。

73. 提高联合国系统贡献的质量所面临的挑战一般不单纯适用于为了支持国家开发编制统计数据能力而开展的工作。促进能力开发介入行动的可持续性，是横跨所有工作领域的一个挑战。对于整个联合国系统，但尤其是在统计开发领域，一致性和协调问题是一个挑战，在这个领域内，有如此众多的联合国实体在全球、区域和国家层面参与各国国家统计系统的不同构成部分。另外，国家优先事项的相关性及整合在统计领域也较为复杂，需要得到支持的不仅是国家政府和公民，而且还有内部监督和项目设计以及全球和区域性的报告任务。联合国系统通过国家驱动和自主的统计发展战略提供支持，将有助于解决某些此类质量关切。

<sup>61</sup> 在可能的范围内评估联合国系统支持各国开发统计能力的贡献及创造的增加值。

<sup>62</sup> 分析联合国系统在较大国际努力范围内支持国家统计能力的作用及战略定位。

<sup>63</sup> 为联合国系统今后通过调整其作用、定位和方法而加强对各国开发统计能力的贡献提出战略行动建议。

74. 新的和变化中的全球统计环境既带来了机遇，也带来了挑战。对联合国系统而言，挑战既涉及到巩固已经完成的工作，同时扩大这方面的作用以便适应新的环境，也尤其涉及到非传统数据源的兴起。《2003 年议程》需要的不仅是用来自来衡量更多指标更多统计数据，而且还需要有助于在《议程》的所有方面<sup>64</sup> 监测不平等现象和向确保不让任何一个掉队的方向前进所取得的进展的分类和次国家级统计数据。机遇涉及的是在这方面再度激发的兴趣，以及国家利益攸关方和为统计系统提供资助的捐助方越来越清楚地认识到统计工作在实现国家发展目标方面的重要作用。在有些情况下，还有通过利用新技术和非传统数据源提高统计数据编制效率和雄心的可能性。在这方面，联合国制订标准、原则和指导意见的领导作用至关重要。

**建议 1:** 大会应当结合 2017-2020 年四年期全面政策审查，把国家统计能力开发定为联合国系统各实体处理官方统计数据的编制、传播和使用的一大战略优先任务，并应呼吁所有会员国为在所有这三个领域内提供支持划拨必要的资金。

## B. 结论 2——统计数据的利用

虽然联合国系统已经帮助会员国加强编制统计数据的能力，但还需要开展更多的工作落实联合国统计委员会关于改善数据就能改善生活的口号。联合国系统并没有一贯地把统计数据看作是一个国家治理问题，在促进和便利利用统计数据实现国家发展目标方面做得不够。如果各国要向实现《可持续发展目标》，从简单的监测进展向实现目标跨越，政策制订者、民间社会和民营部门就必须切实有效地利用统计数据。这就要求开发国家能力以便探索往往由国家统计系统编制的丰富数据，开展更深入的分析，不仅要分析各种趋势，而且还要分析实现国家发展目标所面临障碍的根本原因。

基于评价结果 2、4、6。

75. 联合国系统支助的重点需要从用于编拟报告和自身的方案编制及监测的内部使用，转向满足国家政策制订者和公民的需要，使得统计数据的利用能够对改善人民生活产生更为直接的影响。虽然非常需要实现重点的战略变更，但必须承认，联合国系统并没有完全忽视处理统计数据的利用问题。在这些领域已经努力促进统计数据的利用，例如支助传播平台的发展，或为基于调查、普查或行政报告制度编写研究报告提供支助。还必须指出，在统计数据的编制一侧，在统计数据的质量、周期性、及时性和可得性上实现的改进，是联合国系统对统计数据的利用作出的一个重要贡献。因此，即使还需要付出更多努力，联合国系统在支持利用统计数据方面是有着丰富经验的。但是，所缺少的是让联合国统计员、政策

<sup>64</sup> 除了收入不平等外，还要了解种族、族裔和种姓歧视和不平等，以及基于性别的歧视，包括对妇女和女童的暴力及无偿护理工作问题。

专门人员和方案主管共同学习这一领域的经验(即什么是成功的及成功的原因)并为未来加强各种办法,包括开展监测和评价活动的方法。

76. 为更加广泛和更加深入地利用统计数据而支持能力开发的挑战是复杂的,既要解决激励措施和政治局限,也要帮助发展开展统计分析的个人技术能力。但是,在帮助联合国国别工作队系统地找到适合特定环境的办法支持扩大利用,查明瓶颈,监测成功等方面,缺乏指导。同时,国别工作队未能一贯发挥自己的比较强项(例如几近全球的存在和可信伙伴的地位)更多地参与支持统计数据利用的非技术方面。可以通过与 21 世纪统计促进发展这类组织建立起互利伙伴关系加强这种作用,这类组织具有支持以综合办法建设国家统计系统能力的技术专长,但却没有实地存在,评价中鼓励这类组织加强同统计数据用户的关系,要从遥距做到这一点并不容易。

77. 联合国系统对国家能力开发提供的支持在统计利用方面的质量也是重要的。传播平台(国家、区域和全球)的协调不佳,或者是概念或估算缺乏一致性(如评价结果指出),都无助于促进更有效的利用,需要加以解决。另外还发现,联合国系统的能力支助未能一贯配合为国家统计用户的需要提供的能力支助,对于查明和挑选加强决策和问责所必要的最适当和成本效益最高的统计产品这一流程,也未能一贯支持用户加强掌握自主权的能力。联合国系统需要确保今后为支持国家统计能力开发而采取的所有介入行动以国家统计用户的需要为根本。这将意味着利用能够有效适应具体国情的各种全球和区域举措,采取有区别和针对具体情况的方针。必要时,联合国国别工作队的召集力应当帮助各国政府使统计数据与发展(即统计产品生产者和使用者)相结合,形成从发展角度看待统计数据的共识。这类举措可包括,在统计计划和战略与国家发展规划系统和进程尚未匹配的领域提供支持,实现这种匹配。

**建议 2: 大会应当结合 2017-2020 年四年期全面政策审查和《2030 年议程》的后续行动重申,联合国系统支持国家统计能力开发的主要目标是利用国家统计数据支持实现国家发展目标,包括《可持续发展目标》,在这方面请联合国系统各组织尽一切努力支持实现这一目标。**

78. 虽然联合国系统能带来支持数据编制的强大技术技能,但这种编制只是用来实现目的的一种手段。必须认识到,在国家层面利用统计数据支持实现国家发展目标才是联合国系统提供支持的预期结果和判断这种支持是否成功的衡量尺度。因此,这不是一个为编制统计数据还是为利用统计数据提供支持的问题,这两者之间相互交织,有着必然联系。

**建议 3: 开展国家统计能力开发工作的联合国各实体的行政首长应当建立一个网络(工作组或工作队),汇集不同实体的政策、方案和统计部门,以便确定如何更好地支持国家利益攸关方更有效地利用统计数据实现国家发展目标,并应为联合国系统各实体制订有关这个问题的全系统指导意见。**

79. 除了全球层面的全系统讨论之外，在区域和国家层面还应当与会员国和联合国系统之外的各组织合作讨论和针对性地采纳全球性的指导意见。这样才能确保为更有效利用统计数据而开展能力强化工作的联合国国别工作队提供的区域支持具有更为恰当的指导和模式。应当由在支持国家统计能力开发和参与制订国家战略政策方面有经验的一个联合国系统实体领导这一网络的管理。

### C. 论 3——战略定位

在新的全球统计环境中，联合国系统尚未做好加强对国家统计能力开发的贡献和提高这一贡献的质量的恰当准备。《2030 年议程》带来了各种挑战和机遇，要求联合国系统作出更为切实和效率更高的反应。虽然高级别小组<sup>65</sup>当前的工作具有加强联合国系统在全球统计系统中的领导地位的潜力，但是，关于联合国系统支持国家统计能力开发努力的不同实体的各自作用，关于这些实体之间的具体分工，目前并没有一个总体计划加以澄清。另外，对于支持可持续发展的新兴数据革命，联合国各实体如果要想领导联合国系统的综合对策，当前的投资水平是不够的。从 2000 年到现在，国家统计能力开发已经成为联合国支持实现《千年发展目标》的众多优先事项之一，但是，如果联合国系统要在《可持续发展目标》上取得成功，就应当更加重视其工作的这个领域，并考虑审查联合国关键参与实体的任务授权。

基于评价结果 1、6、8、9。

80. 与关键利益攸关方的会谈表明，参与国家统计能力开发的不同联合国实体面临着协调方面的挑战。统计活动协调委员会开展的工作和联合国系统主任统计员会议都在努力应对这些挑战，而将要出台的 global 行动计划有可能为联合国系统在这一领域内取得更大进展提供支持。但是，为联合国系统制订一项总体战略框架，清楚界定为支持国家统计能力开发开展工作的不同实体的各自作用和责任，是不可或缺的，尤其是在全球和区域统计架构日趋复杂的条件下。随着《2030 年议程》的贯彻落实和越来越多的国家正在发生数据革命，这就变得更为重要。在制订新战略框架的过程中，必须考虑到内部监督厅对联合国统计司的一次近期审计提出的一项关键建议<sup>66</sup>，即经济及社会事务部应与联合国统计委员会协商指定一名高级官员担任联合国主任统计员，协调所有联合国实体的统计工作。

<sup>65</sup> 统计工作促进《2030 年可持续发展议程》问题伙伴关系、协调和能力建设高级别小组(由会员国组成，区域和国际机构为观察员)是联合国统计委员会在 2015 年设立的。高级别小组的目标是建立可持续发展数据全球伙伴关系，每年向统计委员会提交报告。

<sup>66</sup> 内部监督事务厅，“关于经济及社会事务部统计次级方案和相关技术合作项目管理的审计报告”(报告 2016/032)。

81. 各区域委员会的统计单位具有通过国家统计能力开发支持《2030 年议程》发挥重要作用的潜力。由于这些统计单位接近所覆盖的国家，在支持联合国国别工作队开展工作方面，或在联合国的存在有限和(或)国别工作队资源较少的国家直接支持国家统计系统方面，有着重要的作用。当前，各区域委员会的统计单位与许多国别工作队之间的联系薄弱，是提高联合国系统所提供支持的实效、效率及综合性的一大障碍。各区域委员会的统计单位还使各国有机会在全球舞台上发出声音，并为这一领域内的南南解决办法提供便利。在区域层面，满足区域需要和满足国家需要两者之间的差距往往由其他区域和次区域组织填补，在有些情况下引出了大量的办法、举措、协定和培训机会。全球和区域层面的一些联合国系统实体成功地参与了大型全球统计方案，作出了技术贡献。这一走势必然会继续下去甚至得到加强。但是，联合国系统将需要更多资源，尤其是用于支持国别工作队在开发国家统计系统方面酌情发挥更大的作用。

**建议 4:** 大会应当请秘书长结合 2017-2020 年四年期全面政策审查和《2030 年议程》的后续行动，就联合国系统为国家统计能力开发提供的综合性支持制订全球、区域和国家层面今后五年的战略框架，规定各个实体在所有三个层面的作用和工作领域。

82. 用来指导这个框架的，应当是调动所有层面的现有能力和任务授权<sup>67</sup>，是将这些力量汇集起来确保建立一个联合国综合架构为国家自主的统计能力开发进程提供综合全面的支持这一必要性。这一努力将利用协同机会，确保把资源配置到最为恰当的层面并减少重复和重叠。这个框架还应当与实现《可持续发展目标》明确挂钩。框架将有助于联合国系统在国家统计能力开发领域的筹资、职能、治理和组织安排实现匹配。另外，还将审议筹资差距以便解决这一领域内不断增长的需要，并探索加以解决的创新办法，在可能的条件下通过集合筹资机制和/或调动民营部门资金加以解决。

83. 这个框架必须通过包容性的多利益攸关方进程制订，不仅要确保设计稳妥，而且还要提高得到落实的可能性。这个框架需要确保各个层面已有协调机制之间的联系，并规定明确的业绩标准，以便定期评估联合国系统的业绩。而且，框架还必须考虑到其他(国际、区域和双边)机构已经在开展的工作。联合国统计委员会作为所有国家统计首长聚会的政府间机构，应当在制订这样一项计划的过程中发挥引领作用。联合国以外的有关组织也应参与这项工作。

<sup>67</sup> 这一框架还应当考虑到联合国各参与实体已有的规划和报告进程。

## D. 结论 4——国家层面

在国家层面，联合国系统的实体为国家统计能力开发提供支持时并不总是能够作为一个协调、一致和综合性的系统行事。各国从联合国系统得到的支持经常是很多相互分离的举措，往往以全球性议程为驱动，通常横跨一大批国家伙伴。虽然在有些国家通过多个联合国方案的结合(在一定程度上)处理了联合国系统的支持在方案上存在的裂解问题，但作为一个系统处理国家统计能力开发问题总的说来是一个挑战。只要缺乏协调和一致性，联合国系统就更难以为会员国开发能够保持编制统计数据并加以使用的综合性国家统计系统提供更广泛的支持。在这方面，联合国驻地协调员办事处需要加强统计能力，促进联合国在国家统计能力开发方面的综合作用。

基于评价结果 4、5、6、8。

84. 如果要使联合国国别工作队适合开展这方面的工作，就需要制订企业指导，加强与区域委员会统计单位的联系并开发个人能力。这将需要在现有努力的基础上，通过实行标准作业程序和更一体化的方法制订发展援助框架解决国别层面的协调和一致性问题。将需要加强国别工作队的能力，拟订适合具体国情的对策解决国家统计能力开发需要。重要的是，随着国家统计系统针对新的全球统计环境作出调整，联合国系统也将需要能力，或借用区域能力，就新技术和新方法的采用以及与作为数据提供方的民营部门的伙伴关系，为国家统计机构和政府各部门及机构提供指南。

85. 联合国除了作为一个系统采取行动之外，还需要通过国家统计系统为国家统计能力开发提供支持。现在正是需要为应对监测《可持续发展目标》带来的更多挑战提供进一步支持的时候，联合国具有促成重大变革的机会和潜能。虽然在为抽样调查获得投入方面经常开展协作(而这绝不是普遍性的)，但进一步的协作普遍有限，如关于培训活动的协作。另外，所提供支持的裂解状态经常无助于国家统计系统基本基础设施的开发，或确保建立有效的业务流程，而如果国家统计机构和其他统计数据编制单位有效利用新的数据源，这种流程是必不可少的。在这方面，对抽样调查的投资与长期可持续投资尤其是对行政报告系统的投资两者之间的平衡，需要加以改善。

86. 联合国系统单凭自身的力量不可能具备充分资源，为开展所需要类型的全面支持提供相应的支助，在很多国家，有一些其他国际伙伴正在为国家统计系统直接提供资源。但是，凡属适当，联合国系统应在国别层次建立伙伴关系和撬动资源，以便确保国家优先事项的处理得到资源。

**建议 5:** 大会应通过 2017-2020 年四年期全面政策审查确保国家统计能力开发是所有联合国国别工作队的一个战略性支助领域，同时要认识到由国家主管部门确定的这一作用在不同国家之间将会存在很大差异。

87. 由于这是一个战略性支助领域，联合国系统应在必要时倡导开发国家统计系统，调动资源，并通过多个利益攸关方进程提供综合性、有差别、适合具体情况的支持。联合国系统提供支持，必须与在这一领域内开展工作的其他关键国际组织开展伙伴合作。在驻地协调员的领导下，联合国发展援助框架(发展援助框架)(或类似文件)将明确规定联合国系统在国家统计能力开发方面的作用。应当制订关于在拟订发展援助框架过程中评估联合国系统在国家统计能力开发领域的国别特定作用的指导意见。在这方面，全系统支助将包括从区域和全球层面提供的支助。另外，对国家统计能力开发的任何潜在的综合全面支助都应当利用并考虑到其他国际机构已经在所涉国家开展的工作，应当酌情建立合作伙伴关系。在得到伙伴政府同意的条件下，国别层面的《可持续发展目标》框架可以成为“统筹方针”，用于处理国家统计能力开发的问题，包括本次评价所提出的协调问题。

## E. 建议摘要

88. 下文框 1 摘要列出通过本次评价的结果和结论得出的五项建议。

框 1. 建议摘要
<p>两项政策建议：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 把国家统计能力开发定为联合国系统的一大战略优先任务，并呼吁相应增加资源。</li> <li>• 把统计数据的利用定为所有国家统计能力开发努力的主要目标。</li> </ul> <p>三项组织建议：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 在国家统计能力开发领域，跨越全球、区域和国家层面制订联合国系统的一个战略框架，以便改进组织安排和促进综合性对策。这个框架将有助于整合联合国系统所提供支助的筹资、功能和治理。在这一过程中，这个框架将确定联合国系统巩固和增强这方面的支助以便应对不断增长的需求所需要的资源。为了促进会员国的充分自主权，联合国统计委员会应在这一努力中发挥引领作用。</li> <li>• 在全球层面，参与编制和使用统计数据的联合国工作人员的一个资源网络将有利于分享知识，相互学习经验并为加强联合国系统对更有效利用统计数据的支持制订指导意见。网络将与会员国和全球、区域和国家层面的各组织开展互动，拟订此类指导意见。这一网络可以为审视联合国系统在支持更广泛利用统计数据帮助拟订上述战略框架方面的作用提供一个有用的工具。</li> <li>• 在国家层面，需要采用有差别的对策，将国家统计能力开发定为所有联合国国别工作队提供支持的一个战略领域，在所有层面上集合联合国系统各实体，在驻地协调员的领导下以综合性对策解决能力开发需要。处理国家统计能力开发问题的战略方针将融入国家主导的发展援助框架或国家层面的一项类似联合国共同文书。</li> </ul>

## 附件 1

各参与组织应就联合检查组建议采取的行动一览表  
JIU/REP/2016/5

报告	采取 行动	联合国						区域委员会					基金会和计划/规划署				其他实体			专门机构								有关组织			
		预期影响	行政首长协委会	人道事务厅	人权高专办	经社事务部 <sup>68</sup>	毒品和犯罪问题办公室	建设和平支助厅	非洲经委会	欧洲经委会	拉加经委会	亚太经社会	西亚经社会	开发计划署	环境规划署	人口基金	人居署	儿童基金会	艾滋病规划署	贸发会议	妇女署	粮农组织	民航组织	劳工组织	国际电联	教科文组织	工发组织	旅游组织	万国邮政	世卫组织	原子能机构
仅供参考			<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	fg		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
建议 2	if		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
建议 3	b,c, d,f		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
建议 4	a,c,d, h,k		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 5	a,d, h,k		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	

图例：L：供立法机构作出决定的建议；E：供行政首长采取行动的提议

预期发展结果 a：加强透明度和问责；b：传播良好/最佳做法；c：加强协调和合作；d：加强一致性和统一；e：加强控制和合规；  
f：加强实效；g：显著省钱；h：提高效率；i：相关性；j：影响；k：一体化/相互依存。

<sup>68</sup> 经社事务部统计司和人口司。