



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

计划委员会

第一三二届会议

2021年11月8-12日

改进粮农组织统计活动治理建议

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

首席统计师

皮埃特洛·杰纳里

电话：+39 06570 53599

电子邮件：Chief.Statistician@fao.org

文件可访问：www.fao.org。

内容提要

根据《粮农组织总规则》第 XXVI 条第 7 款(a)项 i 目，本事项提交计委审议。计划委员会第一二八届会议“欢迎管理层做出保证，将改进粮农组织统计活动的治理工作，加强监督并提高所有统计资料的相关性、一致性和质量标准，同时期待在其第一三〇届会议上审议一项相关提案”。为此，首席统计师办公室于 2021 年 3 月举行成员非正式磋商，介绍《粮农组织统计现代化战略实施计划》。本建议考虑了 2019 年《对粮农组织统计工作的评价》提出的建议，并借鉴了最近发布的三份重要战略文件，包括两份外部文件（联合国系统行政首长协调理事会（首协会）《联合国数据和统计创新全系统路线图》和联合国秘书长《联合国数据战略》）和一份内部文件（粮农组织《2022-31 年战略框架》）。本建议围绕四大重点行动领域进行阐述，侧重于治理、权力下放办事处能力、资源和信息技术基础设施。

就第一个重点行动领域，本建议提议“整合并完善粮农组织数据和统计治理”，进一步完善本组织治理安排，并落实上述内外部战略文件所强调的模式转变，大力密切整合数据和统计。拟建治理机制主要遵循了联合国秘书长《数据战略》提出的建议，并彰显了数据作为加速因素推动实现《2022-31 年战略框架》“四个更好”的关键作用。照此安排，首席经济学家出任管理层数据工作负责人，并担任数据协调小组主席。数据协调小组负责监督部门间数据和统计工作组（工作组）并由其协助开展工作。工作组任期已经延长，负责统一开展相关工作，将举行全会讨论跨领域问题，还将举行统计、大数据和地理空间数据专题工作组会议。

就第二个重点行动领域，本建议提议主要以两种方式“提高权力下放办事处统计能力”。首先，为提高权力下放办事处统计能力，采取多项举措，包括从区域预算中为区域统计师划拨专项资源，并提供全套工具和指导材料，推进统计纳入国家层面战略和业务活动（例如联合国共同国家评估和《联合国可持续发展合作框架》）主流。其次，利用区域协调机制和伙伴关系（包括首协会相关工作队和拟设“区域统计活动协调委员会”），提高粮农组织在统计方面支持各国的能力。

就第三个重点行动领域，本建议提议“优化资源配置，大力筹措资源”。为此，加大统计工作预算外资源筹措力度，例如将大规模统计能力发展计划化整为零，利用灵活多伙伴机制基金及其子计划，利用新兴全球机制，例如计划在 2021 年 10 月下一届世界数据论坛上启用的全新发展融资数据交流中心。同时，为奠定当前资源配置优化基础，开展全组织统计资源评估，明确数据科学和统计领域存在的技能短板。

就最后第四个重点行动领域，本建议提议“提升数据和信息技术基础设施质量”。目标是建立创新统计数据管理系统，确保整条统计价值链数据质量优良和国际标准适用一致。为此，已启动资本支出项目，旨在优化粮农组织统计工作系统，并以“统计数据仓库”的形式，推出数据发布综合平台。将与信息技术服务司紧密合作，并由部门间数据和统计工作组支持全面铺开该项目，从而加强统计与信息技术事项协调，确定统计工作配套信息技术总体架构/应用。

征求计划委员会的指导意见

- 请计划委员会审议《改进粮农组织统计活动治理建议》，并在职责范围内就落实工作提出意见或建议。

建议草案

计委：

- 欢迎《改进粮农组织统计活动治理建议》，赞赏全面落实《对粮农组织统计工作的评价》提出的主要建议；
- 重申本组织统计工作的重要意义和关键作用，赞赏管理层就进一步提升统计产出质量提出的措施建议；
- 建议继续就统计工作举行成员非正式通报会和磋商会；
- 期待听取对粮农组织统计工作资源配置详细评估的最新进展报告。

I. 改进粮农组织统计活动治理建议：概述

1. 根据《粮农组织总规则》第 XXVI 条第 7 款(a)项 i 目，本事项提交计委审议。计划委员会第一二八届会议“欢迎管理层做出保证，将改进粮农组织统计活动的治理工作，加强监督并提高所有统计资料的相关性、一致性和质量标准，同时期待在其第一三〇届会议上审议一项相关提案”。为此，首席统计师办公室于 2021 年 3 月举行成员非正式磋商，介绍《粮农组织统计现代化战略实施计划》。本建议考虑了[《对粮农组织统计工作的评价》](#)提出的建议，并借鉴了最近发布的三份重要战略文件。

2. 《粮农组织统计现代化战略》发布以来，已有三份重要战略文件相继发布，均与《战略》密切相关，包括两份外部文件（联合国系统行政首长协调理事会（首协会）《联合国数据和统计创新全系统路线图》和联合国秘书长《联合国数据战略》）和一份内部文件（《2022-31 年战略框架纲要》）。《战略》基本内容与全部三份文件不谋而合：首协会《路线图》呼吁联合国系统生成更及时、更紧扣政策的数据，指出要通力克服一系列内部（制度、文化、技术）和外部（国家能力和资源）挑战，奋力实现这一目标。秘书长《数据战略》在提出的愿景中，强调数据资产具有强大动能，鼓励联合国实体以更一致、更现代的方式生成和使用数据。《战略》认为，为释放数据动能，要贯穿四大基本促进因素，即人与文化、伙伴关系、治理和技术。另一方面，粮农组织《2022-31 年战略框架》认识到要加强数据和统计工作，发挥加速因素的作用，推进执行本组织工作计划，促进生产全球公共产品，包括制定统计方法和标准，这些产品都对优化国际、区域和国家层面统计系统至关重要。

3. 虽然全部三份文件进一步强调大力密切整合数据和统计的模式转变，但《粮农组织统计现代化战略》尚未充分体现这一点。因此，本建议旨在改进统计活动治理，在考虑粮农组织治理工作受影响的情况下落实这一模式转变，并提出具体措施，把《战略》转化为行动。本建议借鉴了上述三份重要战略文件，并考虑了[《对粮农组织统计工作的评价》](#)提出的建议，围绕四大重点行动领域进行阐述：

- i. 整合并完善粮农组织数据和统计治理；
- ii. 提高权力下放办事处统计能力；
- iii. 优化资源配置，大力筹措资源；
- iv. 提升数据和统计工作配套信息技术基础设施质量。

II. 整合并完善粮农组织数据和统计治理 (评价建议 1)

4. 粮农组织在过去几年中建立了一些重要的全组织统计治理机制，并于 2020 年采取了其他一些措施，进一步加强全组织统计治理安排：

- a) 整合首席统计师办公室，原先借调的两个专业人员职位归入办公室编制。计划持续进行整合，其余正常计划借调人员逐步归入办公室编制。
- b) 升格首席统计师办公室，直接向负责监督粮农组织数据和统计工作的首席经济学家汇报。
- c) 通过非正式通报会和计划委员会，定期向成员通报统计工作最新动向。

5. 取得上述进展之余，粮农组织仍能大展拳脚，着力完善治理安排，从而随时了解当前挑战，继续引领粮食和农业统计工作。还要再接再厉，加强治理安排，推进统计治理和数据治理接轨。

A. 数据和统计

6. 数据和统计密不可分。数据是信息的基本要素或构成零件，统计是通过数学运算利用概念框架编列的数值数据。换言之，数据是研究或调查直接收集的原始资料，能够用于创造新的信息和知识。因此，统计是对数据的信息内容的概述，由此得以衡量现实世界的具体方面/特点。综上所述，统计是数据转换的结果，利用统计程序回答“为什么”或“怎么样”的问题。

7. 数据和统计的关系日益紧密，与传统的普查和调查相比，新颖或替代的数据来源层出不穷，例如大数据、对地观测数据和行政数据，都可用于编制统计。因此，综合治理机制能够保障数据获取、保密、保护，确保利用协调一致的质量保证框架。在这方面，联合国秘书长《数据战略》强调，要培养两种重要的新能力：一种是分析数据（利用数据更好了解“发生了什么”、“为什么发生”、“接下来会发生什么”和“如何应对”），另一种是获取数据（确保每一处每个人都能发现、获取、整合和共享所需数据）。为此，《数据战略》具体建议联合国实体指定管理层数据工作负责人，主要负责发掘数据资产最大价值，即联合所有创新数据举措，提高用户数据分析能力，提升用户数据素养，完善数据架构和治理。

8. 同时，粮农组织《2022-31 年战略框架》视“统计”为本组织核心职能之一，并将“数据”确立为四项跨领域“加速因素”之一，能够推进粮农组织落实“四个更好”下各计划重点领域工作。因此，在粮农组织治理中紧密整合数据和统计，能够有效引导落实《2022-31 年战略框架》的愿景，即履行“统计”的核心职能，发挥“数据”推进计划交付的加速因素作用。

B. 粮农组织治理方面的影响

9. 鉴于粮农组织《2022-31 年战略框架》与周围国际环境出现的这些转变，更急需加强并整合粮农组织数据和统计治理，增强连贯一致，加大对数据创新管理支持力度，加快实现《2030 年议程》所需数据驱动型转型。目前，尚无相仿的数据治理机制可与现有的统计治理机制相比拟。

10. 本建议提议按照秘书长《数据战略》提出的建议，委任首席经济学家出任管理层数据工作负责人，并建立数据和统计综合治理架构（见附件 1 图示）。

11. 照此安排，首席经济学家/管理层数据工作负责人担任数据协调小组主席，小组成员如下：五位助理总干事/区域代表；首席科学家；首席统计师；统计司司长、数字化及信息技术司司长、两位轮选司长。如此一来，小组兼顾了粮农组织内部数据和统计的使用者和编制者。因此，小组负责制定内部数据和统计政策、程序和标准；审批数据重点用途；资源配置决策（包括数据相关技能学习战略决策）；解决问题；代表粮农组织参加联合国数据治理小组工作；全球宣传粮农组织数据相关工作。

12. 在这一安排下，粮农组织数据协调小组负责监督部门间数据和统计工作组（工作组）并由其协助开展工作。工作组由粮农组织高级技术人员组成，他们负责为数据协调小组编制有关数据保护和隐私¹、道德操守和安全、数据获取和伙伴关系、数据质量和数据配套信息技术总体架构的参考文件，并落实数据重点用途。工作组将在全会讨论这些跨领域问题期间举行会议，还将成立专题工作组，就特定领域深入开展技术工作。专题工作组包括但不限于统计工作组、大数据工作组和地理空间数据工作组。照此安排，统计工作组仍侧重于制定统计标准和解决临时出现的统计问题（例如可持续发展目标指标、统计通报、统计工作配套信息技术架构/应用等）。另一方面，大数据工作组和地理空间数据工作组将解决这些替代数据来源和传统数据来源的整合及采用问题。为确保专题工作组的连贯一致，保证向数据协调小组的汇报关系明晰，首席统计师同时担任统一负责相关工作的部门间数据和统计工作组以及统计工作组主席。

13. 粮农组织将进一步鼓励采用替代数据来源和创新方法来处理非结构化数据，从而填补数据空白，提升统计质量。为此，将调整并依托现有的全组织统计质量保证框架，建立内部数据质量框架。为进一步配合这项工作，将确立全组织数据验证程序，并与粮农组织法律办公室磋商制定开放数据战略，确保开放数据遵守法律规定和信息技术标准。全组织数据验证程序和开放数据战略要求实现充分透明、采取有力保障和给予可信保证，同时进一步鼓励共享数据、解决普遍官僚负担问题和防

¹ 完全遵循《粮农组织数据保护与知识产权政策》

范风险。为此，将设立技术工作组，确保围绕开放数据的法律制度解释连贯一致，符合数据开放以及数据保护和隐私方面的最新标准。

III. 提高粮农组织权力下放办事处统计能力 (评价建议 2)

14. 在当前环境下，联合国发展系统重新定位和资源伙伴优先重点已将重心转向国家和区域层面项目，目前经粮农组织国家办事处和区域及次区域统计师提出的支持请求已大幅增加。在过去几年中，粮农组织已采取措施提高权力下放办事处统计能力，例如已将总部三个统计职位划入次区域办事处。

15. 鉴于暂无法为进一步提高实地办事处统计能力大量增拨经费，本建议提议双管齐下。为提高权力下放办事处统计能力，一方面要采取多项举措，包括从区域预算中为区域统计师划拨专项资源；提供全套工具和指导材料，推动开展国家层面战略和业务活动（例如联合国共同国家评估和《联合国可持续发展合作框架》）；开展联合国国家办事处数据官员和粮农组织驻国家代表处监测和评价官员可持续发展目标监测专项培训。另一方面，要利用联合国机构在区域层面为支持国家层面活动新建的协调机制和伙伴关系网络。

C. 提高权力下放办事处统计能力

16. 粮农组织驻国家代表和权力下放办事处应发挥关键作用，加大对各国支持力度，确保生成并使用高质量、可参照的粮食和农业数据。尤其应发挥重要作用，掌握各国能力发展需求，并加大认识和宣传力度，推动落实能力发展举措，把握资源筹措机遇，推进支持统计和/可持续发展目标指标监测的伙伴关系。因此，为支持各国完成这项任务，本建议提议采取以下行动，其中一些行动已在进行之中：

- a) 粮农组织区域办事处为区域统计师划拨专项资源，使其推进统计方面的战略和业务目标。具体而言，在每个两年度初，为区域及次区域统计师提供统计活动专项预算（目前尚无此项预算），用于招聘顾问分担日益加重的工作负担和越来越多的优先重点。
- b) 最近，首席统计师办公室开发了一整套工具，帮助粮农组织快速给予国家层面可持续发展目标监测支持，并在粮农组织各区域举行了一系列粮农组织驻国家代表视频会议，详细说明工具内容。这套工具开列了建议粮农组织驻国家代表和权力下放办事处采取的行动清单，并列有粮农组织所有可用方法和技术资料清单，旨在加大对可持续发展目标监测支持力度。这套工具包含多份全新资料，其中包括：

- i. 统计和可持续发展目标指标监测纳入《联合国可持续发展合作框架》主流准则：指导权力下放办事处在联合国共同国家评估和《联合国可持续发展合作框架》进程中明确统计能力短板，当然也为粮农组织《国别规划框架》提供指导。
 - ii. 筹措额外预算外资源指南：首席统计师办公室与资源筹措及私营部门伙伴关系司协调，进一步加大在项目制定方面对权力下放办事处技术援助力度，尤其是制定技术合作计划，推动开展数据收集和能力发展活动。为支持在国家层面针对主要可持续发展目标指标制定项目并筹措资源，这套工具提供了一套通用项目模版。
 - iii. 国家概况：以实时和直观的方式概述各国可持续发展目标实现进展，着重指出尚未达到的可持续发展目标指标，从而突出尚未满足的能力发展需求。因此，国家概况是粮农组织驻国家代表与政府官员及其他国家对接人员交流沟通中掌握的重要资料。
- c) 此外，还将通过数字化工具，监测粮农组织权力下放办事处数据收集和验证程序。这意味着，今后由一些有余力的粮农组织驻国家代表处负责监测东道国在完全兼容粮农组织优化后统计工作系统的数字化调查问卷中的答复率，同时仍由总部专人负责质量控制。
 - d) 双向推动粮农组织总部与区域/次区域办事处统计人员，增强专长交流活力。此外，利用准专业官员计划和青年专业人员计划以及南南合作及三方合作计划，壮大粮农组织区域/次区域办事处员工队伍，发挥各区域既有统计专长。
 - e) 鼓励通过预算外资源为大规模全球能力发展计划供资，实现能力发展活动化整为零，兼顾各区域办事处。例如，“50x2030 倡议”已在设在阿克拉和曼谷的粮农组织区域办事处设立若干统计职位。这有助于提高区域统计能力，推动这些计划纳入区域和国家层面框架，与其他区域资源伙伴发挥协同效应，减轻已参与数据编制/规范性工作的总部专家工作负担。
 - f) 为加强粮农组织权力下放办事处执行计划的连贯一致和协同效应，重新评估并统一规范区域统计师的职责和汇报关系，确保他们尽职尽责，应对当前一切挑战。
 - g) 通过统计技术网络，定期面向区域/次区域统计师和权力下放办事处工作人员举办培训班和通报会。将进一步明确统计工作重点干预领域（即粮农组织优势领域），使权力下放办事处能够全力采取高成效干预措施并得到相关支持。将进一步扩展为权力下放办事处汇集了大量相关信息、工具、资料和倡议的统计技术网络 SharePoint 共享功能，还将进一步扩大粮农组织统计能力发展计划清单，提供有关如何请求协助和申请资金的实用信息。

D. 利用区域协调机制和伙伴关系

17. 尽管上述行动至关重要，但单靠这些行动，不足以确保全面支持提高粮农组织权力下放办事处统计能力。挑战比比皆是，粮农组织不能自行其是。因此，粮农组织还努力利用为支持国家层面活动新建的区域协调机制和伙伴关系网络，尤其是力求对联合国共同国家评估和《联合国可持续发展合作框架》做出实质性贡献。

18. 为此，在首协会《联合国数据和统计创新全系统路线图》统筹指引下，粮农组织已加入机构间工作队，“通过区域协调，支持制定并执行‘联合国一体化’国家统计能力发展计划”。工作队计划在区域层面借鉴全球统计活动协调委员会模式，设立“区域统计活动协调委员会”。这类机制旨在解决目前联合国各机构各行其是的问题，从而确保统计和可持续发展目标指标监测充分纳入联合国共同国家评估和《联合国可持续发展合作框架》主流。

19. 同样，粮农组织还与新设立的全球数据官员和统计师网络开展合作。鉴于国家层面可用的统计人力和财力有限，粮农组织认识到新任命的联合国国家工作队数据官员有望助推和促进重要的统计干预措施。因此，为最大限度利用这项资源，粮农组织将与其他联合国机构协调，为联合国国家工作队数据官员量身定制培训计划，使其熟悉粮农组织的主要统计活动，有效协助在国家层面执行这些统计计划。

IV. 优化资源配置，大力筹措资源（评价建议3）

20. 统计活动一直供资不足，获得的官方发展援助仍旧只占总额的 0.3%。为补充统计工作微薄的正常计划资源，粮农组织发掘全组织其他渠道和预算外资金，但始终恪尽职守，高效利用这类资金，这从最近对全球战略的各项评价、“饥饿者之声”计划和 2016/17 年多学科基金可持续发展目标指标审计中可见一斑。但是，这类渠道通常不是长久之计，前景有限，难以满足各国强烈需求，因此不太适合解决正常计划供资的不确定性和局限性问题。

21. 粮农组织统计司最近利用的一种工具是灵活多伙伴机制，能够持续多年提供既定统计工作领域急需的种子资金。该机制与正常计划资金和其他预算外资源相结合，能够制定持续性更强的长期工作计划，并针对重点行动，制定期限更短的年度计划。目前，该机制为两项重要统计计划供资，一项推进落实“50x2030 倡议”，另一项支持监测可持续发展目标指标。2020 年，尽管 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情造成种种限制，但该机制可持续发展目标指标子计划的执行率仍位居该机制各项计划之首，因此 2021 年获得的拨款不变。首席统计师办公室的可持续发展目标指标工作进一步获得全组织补充资金，作为 2021 年开展灵活多伙伴机制未计划的一系列活动经费。

22. 在全球、区域和国家层面，预算外资源显然还有进一步利用空间。首席统计师办公室定期与资源筹措及私营部门伙伴关系司磋商，探索筹措更多资源的潜在机遇。下阶段工作计划是在“衡量可持续发展目标进展”计划的统筹指引下，为衡量全球层面具体可持续发展目标指标进展制定一系列小型“项目模板”，以便这些小型项目匹配个别捐助方偏好。同样，还相应制定了一系列国家层面资源筹措项目模板，尤其是筹措技术合作计划补充资金。

23. 为进一步优化现有资源配置，在首席经济学家指导下，首席统计师办公室将进一步详细评估目前专为粮农组织统计活动配备的人力（人数和技能配置）和其他资源，更好了解本组织的统计资源要求和最合适的供资渠道。这是尽可能从现有正常计划中为重点统计活动增拨资源的前提。

24. 此外，粮农组织要更重视国家和区域层面统计工作预算外资源筹措。这在很大程度上取决于权力下放办事处能否筹到这类资源。正如第 16 段所述，首席统计师办公室将就此提供量身定制的培训和指导。统计工作越深入《联合国可持续发展合作框架》，国家和区域层面统计工作越有可能筹得资源。因此，通过着力支持各国将统计纳入《联合国可持续发展合作框架》和联合国共同国家评估主流，应能推进资源筹措，为统计活动提供支持。从这个角度来讲，统计本身应视作一项重要的发展成果，强化了问责制和透明度，还应视作其他发展成果的催化剂，为基于实证制定政策和决策奠定了基础。

25. 此外，粮农组织还将努力把握一切新机遇，推进全球层面资源筹措，包括利用 2021 年 10 月在第三届联合国世界数据论坛上启用的全新发展融资数据交流中心。该交流中心将打造成线上信息和服务平台，满足数据和统计筹资供求，从而促进捐助方和伙伴国之间协调。

V. 提升数据和统计工作配套信息技术基础设施质量 (评价建议 4)

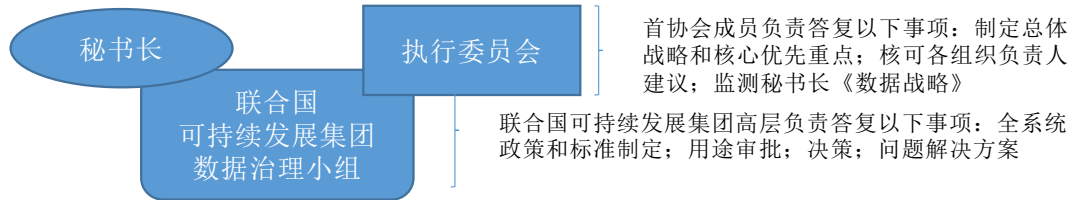
26. 提升数据和统计工作配套信息技术基础设施质量，关系到粮农组织统计工作能否继续站在信息时代前沿，更关系到粮农组织能否按照本文件第 1 部分建议，推进全组织数据资产综合治理系统建设。必须克服标准不匹配、互操作性不足和数据管理所用既存系统错乱的问题。为此，粮农组织将建立并投用创新统计数据管理系统，确保整条统计价值链数据质量优良和国际标准适用一致。

27. 《粮农组织统计现代化战略》已确定统计工作系统的优化方案，并以“统计数据仓库”的形式，建立数据发布综合平台，作为这项工作的主要支柱。为此，就建立统计工作系统和“统计数据仓库”制定了项目提案，提案参考了各部门和各司的意见建议，并由资本支出基金供资。

28. 升级后的统计工作系统有望显著提升成本效益、全组织数据一致性、质量和机构知识。这将为收集和储存原始数据、执行自动化统计程序（例如推算、验证等）、管理元数据、评估质量和生成随时可供分发的数据提供端对端解决方案。
29. 统计工作系统下阶段开发预计于 2022 年初启动，着重优化系统架构和性能，改进用户界面和功能。下阶段开发重点包括迁移系统上云，重建一些统计模块，确保系统与粮农组织数据发布系统完全互操作，实现原先因资源和技术限制而放弃的 26 项信息技术要求和新功能。
30. 统计工作系统和“统计数据仓库”的资本支出项目提案参考了数字化及信息技术司对粮农组织统计信息技术基础设施开展的全面摸底和合理性调查结果。
31. 这些工作与《2022-31 年战略框架》相得益彰，旨在大力推进“数字化”，催生创新解决方案，促进数据生成和统计质量提升。这些创新干预措施相辅相成，将大幅提升粮农组织数据质量、数据用户满意度和数据可访问性，同时降低数据管理和行政成本（通过优化统计工作配套信息技术基础设施实现）以及各国报告负担。

附件 1：拟根据联合国秘书长《数据战略》建立的粮农组织数据和统计治理机制图示

联合国系统



粮农组织

