



经济及社会理事会

Distr.: General
20 December 2011
Chinese
Original: English

统计委员会

第四十三届会议

2012 年 2 月 28 日至 3 月 2 日

临时议程** 项目 3(c)

供讨论和作出决定的项目：国民账户

1993 年国民账户体系实施障碍问题主席之友小组的报告

秘书长的说明

应统计委员会第四十二届会议的要求(E/2011/24, 第一章 A 节), 秘书长谨转递 1993 年国民账户体系实施障碍问题主席之友小组的报告。请委员会对报告第九章提出的讨论要点发表意见。

* 由于技术原因于 2012 年 1 月 24 日重新印发。

** E/CN. 3/2012/1。



1993 年国民账户体系实施障碍问题主席之友小组的报告

一. 背景介绍

1. 统计委员会第四十一届会议接受澳大利亚代表团的建议成立了主席之友小组，以帮助委员会找出 1993 年国民账户体系¹ 实施进展缓慢和有限的原因，并从 1993 年国民账户体系已升级至 2008 年国民账户体系的角度就今后的方向提出建议。

2. 十年来，一些国家在实施国民账户方面取得了长足进展。秘书处间国民账户问题工作组 2009 年报告，84%的会员国已经能够至少报告部分国民账户数据。但是，方法不同和数据来源差距会造成数据质量差异，因此缺乏可比性。许多国家仍未遵守 1993 年国民账户体系。

3. 2007 年统计司对国民账户数据进行的分析显示，63%的会员国已经实施 1993 年国民账户体系。并且，大多数发达国家和独立国家联合体中的各经济体采用 1993 年国民账户体系方法报告了国民账户数据。尽管如此，2009 年工作组报告表明，40%的会员国以及仅 10%的小岛屿发展中国家和最不发达国家报告了用以确定这些国家是否已经实施 1993 年国民账户体系的最低要求数据组。这一情况突出说明，国民账户体系标准实施进展缓慢，发展中国家的情况尤甚，应大力克服实施障碍。鉴于国民账户实施处于不同阶段，有理由对数据质量并因此对缺乏国际可比性感到担忧。

4. 在 2008 年国民账户体系通过而成为国民账户汇编和传播国际标准之后，在 2009 年 2 月第四十一届会议上工作组提出的实施方案得到了委员会的支持。2008 年国民账户体系实施战略的主要目标是帮助各国开发统计和机构能力，使之能够完善国民账户和辅助经济统计数据的范围、细目和质量。

5. 但是，由于许多国家仍待实施整套国民账户并且/或者仍待将其账户升级至 1993 年体系，升级至 2008 年国民账户体系的条件并不成熟，也存在问题。对这些国家而言，首要任务应该是发展和加强国民账户；向 2008 年标准升级应该结合上述工作进行。

6. 有鉴于这些关切，成立了主席之友小组，以期确定国民账户实施障碍，提出解决办法，并就 2008 年国民账户体系实施方案发表看法。

7. 下文所作分析参考了主席之友小组 2011 年 2 月会议的成果以及小组成员对澳大利亚统计局今年有关小组成员经验调查所收到的答复进行的分析。本文件分析了国民账户体系实施障碍，确定了实施工作需要改进的方面，并就 2008 年国

¹ 联合国出版物，出售品编号：C. 94. XVII. 4。

民账户体系实施方案提出了意见。作为分析成果，提出了一系列建议，以推动国民账户体系的实施。作为分析的主要附加值，在一定程度上对人们经常提出的“资源不足、能力不够”问题的根本原因进行了剖析。

二. 分析

8. 主席之友小组成员认为，在实施方面存在以下两大障碍：

- (a) 缺乏政治支持；
- (b) 缺乏基本数据来源。

三. 政治支持

9. 各国统计局发展和维持国民账户的能力大小，在一定程度上反映了政治支持的力度。国家统计局必须得到有效的政治支持，以争取资源，克服人力不足等障碍，并对数据来源加以必要的改进。

A. “国民账户体系就绪”

10. 各国在发展国民账户进程中应该做到“国民账户体系就绪”，即国家统计系统中的关键行为体和利益攸关方应就国民账户产生的统计数据的价值形成共识，并为发展国民账户体系作出真诚努力。政府没有承诺提供所需资源，是许多国家国民账户体系实施工作中遇到的最大障碍。

11. 主席之友小组会议代表认为，在一些国家国民账户体系实施工作面临的主要障碍，是政府高层部门对这些统计数据的价值缺乏坚定的信念。向主席之友小组成员发出的问卷调查，旨在对统计机构负责人对本国政府重视国民账户体系的程度进行评估。调查答复显示，各国政府认识到了发展国民账户的重要性以及国民生产总值(GDP)等统计数据对进行经济分析和提高经济决策质量的必要性。但是，这种认识并不意味着国民账户在国家资金分配中处于优先地位，也不意味着国民账户能够得到自身发展所需要的资源。

12. 主席之友小组成员表示，对国民账户汇编的精确性、及时性和经常性的认识，影响到政府对这种统计数据所具有的经济政策信息来源价值的看法。国家统计局指出，在经济和财政困难时期，如最近的全球金融危机，数据的及时性和汇编的经常性对于就可能发生的经济问题以及遭受全球经济冲击的风险程度发出预警十分重要。但是，统计局往往更加重视并因此优先对待本国国民账户体系数据的可靠性和内部的一致性，而不重视改善汇编的经常性和及时性。国家统计局认为，数据的大规模修订和公布数据的前后不一，有损政府对本国统计机构的信任，并因此使政府不愿为提高统计机构的能力而加大投资。

13. 各国统计局和政府应该认识到国民账户体系各个部分之间的相互关联，这一点十分重要。一些国家指出，政府对国民账户体系各个部分之间的相互关联缺乏认识，却在优先处理方面加以区别对待。提交问卷调查答复的小组成员表示，政府重视 GDP 的季度指标而轻视年度指标，并强调政府加大了对自然资源和旅游部门等卫星账户的需求，因为这些部门对于本国经济尤为重要，而没有优先实施国民账户体系的“核心”部分。

B. 国际可比性

14. 一些国家统计局强调，另一个基本问题是国际可比性，因为国际可比性是国家之间分析和同一区域国家集体增长评估的基本条件。一些国家表示有意参加、组成或加强区域经济集团，并出台措施鼓励这些国家完善国民账户体系统计数据。这种集团包括东南亚国家联盟(东盟)、欧洲联盟、海湾国家、南部非洲关税同盟和西非国家关税同盟等。主席之友小组成员强调，这些经济联盟对于监测经济业绩十分重要；因此成员国政府更加重视统计数据的改进工作。

C. 人力资源

15. 缺乏人力资源始终是实施工作面临的障碍之一。工作人员需要相关资质，需要两至三年的实际训练，才能有效地熟悉国民账户的各种概念，并应需具有数据来源全面知识和成为有效汇编人员的经验。各国和工作组成员都指出，专业人员应至少具有大学学历，并且/或者应顺利通过本国或国外的统计训练。具有国民账户专业知识的人员也是其他政府组织和私营部门组织青睐的人才。国家统计局应该制订战略，在帮助保留有价值人员的同时确保提供经常培训，以维持一个能力强、知识全面的国民账户工作团队。国家统计局应享有足以吸引和保留优秀人员的政府部门的地位。

16. 主席之友小组成员表示，政府部门对国民账户体系的各个部分各负其责，是实施工作面临的另一障碍。责任分割可能造成职责不清，并加剧对稀有资源的竞争。

四. 数据资源

17. 在 2005 年委员会第三十六届会议上，工作组报告了统计司关于 1993 年国民账户体系实施工作基本障碍的调查结果。调查发现，数据资源是实施工作面临的主要障碍。2008 年工作组报告确认了这一结果；通过 2006 年至 2008 年的区域协商确定了 1993 年国民账户体系的实施障碍。主席之友小组成员并强调，缺乏数据资源是实施工作的主要障碍。

A. 数据收集的难度

18. 数据收集需要进行各种调查，这种调查耗资巨大，一些调查要对一段时间内的活动进行跟踪，所需费用更加可观。1993 年国民账户体系、国际标准行业分类、

产品总分类等新统计标准的定期执行以及对其他分类的定期修订，又加大了调查成本。为避免数据收集耗费大量资源，许多国家寻求更多地利用行政来源。但是，从调查问卷的答复中可以明显看出，各国在获得行政数据方面存在困难，维持企业登记方面也有难度。由于缺乏可靠的企业登记，各国无法从具有完整样本架构的公司/企业调查中有效收集基本的经济统计数据，也无法纳入来自税收和海关记录或其他行政来源的数据。应十分注意这些数据的提供和覆盖，并应对所进行的调查的范围和覆盖面进行持续评估。一些国家的统计机构在获取税收记录和农业产品数据等某些行政数据方面还存在法律障碍。

19. 主席之友小组成员表示，在汇编国民账户某些部分方面缺乏指导，比如在为家庭提供服务的非营利机构的交易的确定和分类方面。发展中国家和大量经济活动超出“受管制”活动范围的国家认为，国民账户体系手册中没有充分述及与非正规部门有关的数据来源和“地下经济”数据来源的这些重要方面。需要为改进非正规部门活动的原始数据和纳入正式和非正规部门数据的方法提供指导。

B. 灵活程度

20. 主席之友小组多数成员的国家认为，升级至 1993 年国民账户体系十分必要；他们认为从 1993 年国民账户体系升级至 2008 年国民账户体系，具有“一定的重要性”。国家统计局指出，所在国家对出台国民账户新方法和新项目普遍缺乏充分认识。并且，许多国家在问卷调查答复中表示，他们无法获得一些数据，比如国防军备价值和研发开支(2008 年国民账户体系新的主要要求)。这种情况突出说明，执行国民账户体系建议必须具有灵活性。主席之友小组会议代表以及问卷调查答复者都认为，应该首先确定最符合本国需要又能反映全球经济变化和技术进步等其他发展影响的国民账户数字。

C. 捐助方的作用

21. 一个时期以来出台的国际举措有助于克服各种障碍，帮助各国发展国民账户。但是一些国家指出，存在国际援助不完全适应本国统计战略的情况。2011 年主席之友小组会议提出的一个例子显示，受援国大型经济普查得到捐助的情况与其在生产企业年度抽样调查基础上建立国民账户的战略不相适应。援助资金用于经济普查，而使该国的国民账户实施工作受阻。这种援助与受援国的统计战略严重脱节。

五. 秘书处间国民账户工作组拟议战略的影响

22. 工作组 2008 年国民账户体系实施方案为一项全球性举措，旨在帮助各国开发统计和机构能力，实现 1993 年国民账户体系向 2008 年国民账户体系的概念过渡，并完善国民账户和辅助经济数据的范围、细目和质量。实施方案具有三大指导原则，即 (a) 制定国家规划战略框架；(b) 协调、监测和报告；(c) 完善统计

系统。根据上述原则，工作组确定了进行统计能力建设的四种方法：(a) 开展培训和技术合作；(b) 编制指南和手册；(c) 进行应用研究；(d) 开展宣传。

23. 主席之友小组的问卷调查要求小组成员就上述原则和活动发表看法。成员们对总体战略框架表示赞同，认为工作组中的各个组织没有充分重视实施工作。问卷调查答复者强调国际组织战略和活动的一些具体方面的价值，并建议对其他一些方面加以改进。各国普遍认为，应该在发展经济统计这个大框架内实施 2008 年国民账户体系。

A. 通过国家规划战略框架

24. 大多数问卷调查答复者指出，推动通过国家规划战略框架是国际机构认为可以支持的最有效的战略。各国认为，国家统计战略计划应该纳入本国在发展国民账户方面的优先事项，以更好地争取本国政府的支持。主席之友小组成员指出，国家优先事项包括区域经济集团的数据要求、内部的一致性、以及对本国具有重要意义的行业和部门的卫星账户。计划并应确认改善汇编国民账户的国家机构安排的重要性和改进来源数据的优先事项，包括克服行政数据用于统计方面存在的法律和其他障碍。国家统计计划不仅应纳入上述各个方面，还应符合政府的预算编制程序，这样才能成功得到资金。

B. 一套最基本的国民账户

25. 各国通过汇编处理本国最重要政策问题的账户和表格，实施国民账户体系。工作组制定的用来评估各国汇编的账户范围的首要基准是最低要求数据集。在 2010 年 2 月的工作组会议上，工作组成员还认识到有必要重新审查实施过程中的重要里程碑和最低要求数据集，以推进 2008 年国民账户体系的实施进程。主席之友小组的大多数成员国已经采用生产账户、收入和收入使用账户等主要账户，凸显了这些账户对于明确经济驱动力和政策制订的重要性。但小组的若干成员指出，其他账户，特别是资产负债表，并不是国家亟需的，因此目前未编制此表。在评估最低要求数据集时，工作组应确保优先考虑国民账户体系中与大多数国家的国家政策要求最相关的组成部分。

C. 培训与技术合作

26. 主席之友小组成员对旨在实现预期成果的拟议国际战略/活动提出了改进建议。所有成员一致认为，应支持同一区域国家之间的合作，以协助汇编国民账户。关于培训和技术合作，成员们建议应延长提供技术援助的时间。各国指出，延长技术培训时间使工作人员更有可能得到和保留培训和技术援助带来的好处。

D. 指南和手册

27. 应将指南和手册设计为简单的“方法”指导。应更多地强调汇编过程中的实际工作，而不是已经在国民账户体系“核心”文件中早已细述的理论或概念解释。

E. 宣传

28. 工作组的宣传战略得到了主席之友小组成员国的大力支持。通过宣传支持统计结果编制人员、基本数据提供者和国民账户用户之间的持续对话，促使政府作出资金承诺。需在宣传材料中列入各国，特别是发展中国家从制定完善的国民账户中直接受益的具体案例研究。国际货币基金组织、世界贸易组织和东盟等有影响力的多边机构的高级代表，应直接向高级官员和政治领导人宣讲国民账户的重要性。各国政府将优先编制国民账户中那些使国家受益最多、最能满足用户需求的组成部分。各国表示感兴趣的具体领域包括一些具体行业和产业的卫星账户以及区域经济集团的数据要求。各国际组织需考虑到国家优先事项，并利用当地的各种机遇。

六. 结论

29. 2008 年国民账户体系实施方案旨在帮助各国提高统计和机构能力，完善国民账户和辅助经济统计的范围、细目和质量。实施方案有三大指导原则；为实现这些原则，工作组确定了统计能力建设的四种模式。主席之友小组经过反复斟酌提出了完善这些原则和活动方法，以推动国民账户体系实施工作取得进展。

30. 主席之友小组将缺乏有效政治支持和数据资源有限列为实施进程中的主要障碍。在主席之友小组提出的完善和修改工作组战略建议中也反映了这一意见，以进一步提高各国，特别是发展中国家的能力，使国民账户与国家信息优先事项保持一致，同时符合国民账户体系的最新标准。

31. 下一节列出了主席之友小组为完善 2008 年国民账户体系实施方案提出的各项建议。这些建议酌情按照工作组的实施战略进行分组，希望各国和各国际组织在明确进一步发展国民账户的各种障碍时能体现这些完善和修改建议。

七. 建议

32. 主席之友小组讨论了如何改善国民账户体系实施进程并提出了建议。下文用黑体字列出了工作组实施方案的各项原则，并在相应原则下列出了主席之友小组提出的各项建议。

1. 制定国家规划战略框架

(a) 包括用户、数据提供者和出资机构在内的主要利益攸关方需商定和/或参与国家规划战略框架；

(b) 国家规划战略框架需体现发展国民账户的国家优先事项，例如：

(一) 区域经济集团的要求；

(二) 内部的一致性；

(三) 具有国家重要性的产业或行业的卫星账户；

(c) 国家规划战略框架需认识到有必要加强国家汇编国民账户的机构安排，制定征聘和留住人才战略，包括提升国家统计局的机构地位，重视完善原始数据，包括克服统计中使用行政数据的法律障碍或其他障碍；

(d) 国家规划战略框架需包含上述要素，并符合政府的预算编制过程，以提高获得供资能力；

2. 协调、监测与报告

(a) 需确保国际援助不妨碍现行的国家统计战略；

(b) 国际组织需酌情支持各国加入、组建或加强区域经济集团，这将激励各国加强国民账户体系统计。还需支持区域内各国开展合作；

(c) 工作组在执行国民账户最低要求数据集准则时，应更多地考虑与国家政策要求最广泛相关的组成部分，特别是生产账户、收入账户和收入使用账户；

(d) 国际组织需考虑到国家规划框架概述的国家优先事项，并寻求协助利用当地的各种机遇；

3. 完善统计系统

(a) 培训与技术合作：

(一) 这一战略需包括帮助各国克服获得行政数据方面面临的各种困难，解决维持商业登记方面的各种问题；

(二) 这一战略需在培训、再培训和保留具有相关资格和经验的工作人员方面侧重采用更加长期的可持续方法；

(三) 需在更长一段时期提供技术援助；

(b) 指南和手册：

(一) 大幅订正国民账户数据会削弱政府对国家统计局的信心。手册应提供提高可靠性和一致性方面的技术指导，并在不严重损害可靠性的情况下进行更及时、更频繁的订正；

(二) 应提供指导，说明如何识别涉及服务家庭的非营利机构、地下经济及未充分重视的国民账户中其他组成部分的交易及其分类；

(三) 应提供指导，说明如何制定完善非正规经济部门的原始数据战略及如何统一正规经济部门和非正规经济部门数据的方法；

(四) 指南和手册需更多强调汇编过程中的实际工作，而不是解释理论或概念；

(五) 应在将指南和手册翻译成当地语言方面提供支持；

(c) 应用研究：

研究应侧重制定国民账户的广泛方面，而不是仅仅关注与实施 2008 年国民账户体系各种概念相关的事项。现已确定加强数据来源、为利用行政记录提供务实指导、建立和维护商业登记以及核算非正规经济部门/地下经济所做贡献等领域是国民账户体系发展的重大障碍；

(d) 宣传：

(一) 这一战略需确保统计局和政府能认识到国民账户体系组成部分间的相互关联性，并适当关注实施国民账户体系的“核心”要素。各国政府需认识到只有在完善的数据来源、正确的方法和强有力的机构能力的基础上，才能满足对 GDP 每季度核算或某些卫星账户的需求；

(二) 这一战略需帮助消除统计机构在获得相关行政记录数据方面面临的任何法律障碍；

(三) 当政府机构对汇编国民账户体系组成部分责任不清时，这一战略需明确政府机构的具体责任；

(四) 需吸引有影响力的人物，开展有说服力的案例研究。

八. 致谢

33. 谨向合作开展这项工作的国家统计机构和国际机构人员表示感谢。他们的见解和援助是本报告编写工作的基础。

澳大利亚统计员

布赖恩·平克

1993 年国民账户体系实施障碍问题主席之友小组

九. 讨论要点

34. 委员会不妨：

(a) 表明对报告的意见；

(b) 为上文第七节提出的各项建议提出指导意见。

附件一

任务规定

1. 1993 年国民账户体系实施障碍问题主席之友小组由澳大利亚主持，由下列联合国会员国选出的专家组成：博茨瓦纳、巴西、柬埔寨、中国、印度尼西亚、阿曼、秘鲁、俄罗斯联邦、萨摩亚、塞内加尔、前南斯拉夫的马其顿共和国、乌克兰和美利坚合众国。这些国家代表了各地区发达国家和发展中国家发展和编制国民账户方面的广泛知识和经验。秘书处间国民账户工作组成员机构作为观察员参加小组工作。工作组代表在编制国民账户体系，促进使用该体系以及制定各项战略支持各国实施方面发挥集体作用。主席之友小组还参与评估了实施国民账户体系的当前战略，并提出了相关改进建议。

2. 秘书处统计司为该小组提供秘书服务和研究支持。

3. 主席之友小组的任务规定是：

(a) 在卢森堡关于国民账户体系全球实施和外联建议的支持下，尽量利用现有工作，如区域委员会的工作(亚洲及太平洋经济社会委员会为改善该区域经济统计数据开展的项目)，审查 1993 年国民账户体系的实施进展；

(b) 确定 1993 年国民账户体系的实施障碍，包括但不限于：

(一) 发展国民账户的根本障碍；

(二) 1993 年国民账户体系和/或 2008 年国民账户体系对发展中国家的适用性(1968 年国民账户体系是否也能满足其政策需要？)；

(三) 从 1968 年国民账户体系到 1993 年国民账户体系所需的“巨大飞跃”(认识到的或者实际的)；

(四) 1993 年国民账户体系和/或 2008 年国民账户体系中哪些部分被认为是障碍，例如：间接计量的金融中介服务和环比物量计算值；

(五) 为满足国际报告要求，需要汇编多种 GDP 核算方法，例如，用于千年发展目标的按产值核算的 GDP 和用于国际物价比较的按支出核算的 GDP；

(六) 缺乏来自国家政策机构的推动 1993 年国民账户体系实施所需的内部需求。

4. 主席之友小组将对障碍进行简要分析，并就发达国家和发展中国家编制适当宏观经济统计数据的备选办法提出建议。这将包括，但不限于下列考虑因素：

(a) 在所有国家全面实施 1993 年国民账户体系和/或 2008 年国民账户体系的目标是否恰当；

(b) 为满足一系列国家的实际需要，是否可以开发 1993 年国民账户体系和/或 2008 年国民账户体系有针对性的版本或者有针对性的准则；

(c) 是否可以分阶段或者分单元实施 1993 年国民账户体系和/或 2008 年国民账户体系；

(d) 订立大规模实施 1993 年国民账户体系和/或 2008 年国民账户体系的预期时间表，做到 85% 的国家现在并在今后的两个十年汇编可资比较和适时的 GDP 年度测算。

附件二

实施进程概述

1. 统计委员会经过几年的准备，于 1993 年 2 月核准了 1993 年国民账户体系。在统计委员会在 2004 年第三十五届会议上提出多项关切后，秘书处统计司开展了一项调查，以找出阻碍实施 1993 年国民账户体系的根本因素。秘书处间国民账户工作组 2005 年的一份报告指出，联合国 191 个会员国中，27% 的国家达到了数据集的最低要求，与前几年的水平相比有所提高。这一情况显示会员国在实施 1993 年国民账户体系方面取得了进展，但也凸显出总体实施水平低下。报告还详述了调查结果，其中重点阐述了实施方面的主要障碍，并提出了多项建议。统计委员会在 2006 年第三十六届会议上核准了这些建议。为反映经济环境的不断变化，统计委员会在 2008 年第三十九届会议上通过了新的国民账户体系（2008 年国民账户体系），作为国民账户统计的国际标准。统计委员会在第四十届会议上核准了工作组 2008 年国民账户体系实施方案。工作组在报告中除详述实施方案外，还评估了 2006 至 2008 年国民账户体系的实施程度。统计司和其他国际机构将基本原始数据和机构统计能力存在结构缺陷列为主要障碍。

2. 工作组 2010 年提交统计委员会第四十一届会议的背景报告进一步详述了为实施 2008 年国民账户体系采取的全球举措。文件详述了各个国际组织在培训和研究、培训和技术合作活动、印发指南和手册及各项区域举措方面取得的进展。工作组代表和各区域委员会在推进实施 2008 年国民账户体系方面取得了显著进展，其中特别关注发展中国家和经济转型国家。工作组还协调国际比较方案和 21 世纪议程统计促进发展伙伴关系等其他全球统计举措。

3. 澳大利亚在统计委员会第四十一届会议上建议成立一个主席之友小组，协助委员会找出 1993 年国民账户体系实施进展缓慢和有限的根本原因，并从 1993 年体系升级为 2008 年体系的角度为今后的方向提出建议。2011 年 2 月 19 日，主席之友小组成立并在统计司举行会议，来自主席之友小组国家统计局主管和工作组代表受邀参加了会议。澳大利亚、巴西、柬埔寨、阿曼统计局以及美国经济分析局的代表出席了会议。统计司、经济合作与发展组织和欧洲联盟统计局的代表也出席了会议。与会者介绍了他们在实施最新国民账户框架中遇到和经历的各种障碍，特别强调了在实施 1993 年国民账户体系方面取得的经验。

4. 在主席之友小组会议后，澳大利亚统计局拟订了一份问卷调查，以便主席之友小组更多的成员国进一步具体说明在成功实施国民账户体系方面遇到的障碍和获得的相关经验，以期通过这些问题详细了解各国在实施国民账户体系方面面临的各种挑战，为进一步实施提出建议，并对过去采取的各项国际举措的效用进行讨论。2011 年 8 月向主席之友小组成员国发放了问卷调查，并收到了所有成员国的答复。尽管各国对问卷调查问题的具体答复属保密信息，但已根据各国的答复提取了结论摘要。