



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
8 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(1)

供讨论和决定的项目

## 联合国内统计活动的协调

### 秘书长的报告

#### 摘要

按照统计委员会第四十二届会议的要求向该委员会提交本报告(见E/2011/24,第一章B,第42/110(k)号决定)。报告介绍了目前联合国内统计协调安排的背景,审视针对目前安排的不足之处提出的关切,并就探讨如何加强当前的安排、特别是质量保证机制提出了建议。报告最后列出一个简短的问题清单,供委员会讨论。

\* E/CN.3/2012/1。



## 一. 引言

1. 统计委员会于 2011 年 2 月 22 至 25 日举行的第四十二届会议通过第 42/110 号决定(见 E/2011/24, 第一章 B), 委员会在该决定中敦促联合国统计司发挥中心作用, 协助会员国解决数据差异和相合性问题, 特别注意联合国各机构公布的数据的相合性问题; 强调在这方面联合国系统需要有一个权威机构来协调统计活动; 请联合国有关当局审查这一情况; 请统计司向统计委员会第四十三届会议报告此问题(k)段)。

2. 该决定是统计委员会就会员国对联合国开发计划署(开发署)人类发展报告处编撰的 2010 年《人类发展报告》<sup>1</sup> 中统计数据所提出的关切问题进行讨论后作出的。

3. 统计委员会第四十二届会议之后, 内部监督事务厅(监督厅)完成了对经济和社会事务部的独立方案评价(E/AC. 51/2011/2), 包括专门针对统计司的评价。监督厅在该评价中就联合国系统伙伴机构统计活动的协调提出了类似于会员国所表示的意见。

4. 本报告介绍了有关统计委员会和联合国统计司的设立和作用的背景情况, 并陈述自统计委员会第四十二届会议以来进行统计协调的进展情况。已有人建议设立一个主席之友小组, 进一步探讨该问题, 并提出建议供委员会第四十四届会议审议。

## 二. 背景介绍

5. 自国际联盟成立以来, 统计就一直是会员国优先关注的事项。1920 年 10 月, 召集了国际统计委员会会议, 该委员会作为咨询机构就国际联盟在统计领域的作用提出建议。经济及社会理事会 1946 年 2 月 16 日通过的第 8(一)号决议确立了秘书处统计委员会和统计处的职权范围。委员会当前的授权任务是协助经社理事会 (a) 发展国家统计并提高其统计数据的可比性; (b) 协调各专门机构的统计工作; (c) 发展秘书处中央统计服务; (d) 就有关收集、分析和发布统计资讯的一般性问题向联合国各机关提供咨询; 以及(e) 推动并改进统计和统计方法。

6. 统计委员会高度重视其在协助经济及社会理事会协调联合国系统统计活动方面的作用。理事会在其 1971 年 5 月 3 日第 1566 (L)号决议中提议, 经济和社会事务部前身机构的最终工作目标应是建立联合国系统收集、处理和公布国际统计数据的综合系统, 并请秘书长同各专门机构合作, 采取一致行动, 帮助发展中国家加强其统计系统。

<sup>1</sup> 联合国贝辛斯托克, 2010 年。

7. 1946年联合国秘书处统计司最初设在经济事务部内，并作为统计委员会的秘书处。其目标是促进全球统计系统，从而为国家和国际决策者和其他用户提供高质量、易懂而可比的国家统计数据。实现上述目标的战略是：(a) 扩大次级方案的规范作用并协调国际统计活动；(b) 通过技术合作对国家统计系统提供帮助；(c) 制定规范和标准；编纂和发布全球统计资讯；(e) 发展统计能力；(f) 促进制图和地理信息系统的使用；以及(g) 通过与其他国际组织密切合作，协调国际统计活动，从而加强联合国系统统计数据工作的一致性。

8. 统计司主要以项目为基础展开了一些协调活动。该司定期举行数据管理会议，以利于改进联合国组织内的数据发布工作；还在参与统计工作的联合国实体内组织了一个非正式论坛，讨论新出现的问题；并参与经济和社会事务执行委员会内部的协调机制。

### 三. 自统计委员会第四十二届会议以来的情况变化

9. 如前所述，统计委员会第四十二届会议之后，内部监督事务厅完成了对经济和社会事务部的独立方案评价，包括对统计司的评价。监督厅在其提交给方案和协调委员会(方案协调会)第五十一届会议的报告中，赞扬统计司在支助统计委员会以及全球统计系统方面发挥独特的中心作用，并赞扬它有效地发挥了上述作用。报告中关于统计司作用的摘要见附件一。

10. 监督厅对统计司的作用及其工作表现十分肯定，但认为联合国系统内的统计协调尚待改善。这项调查结果载于监督厅的有关说明文件，相关摘要见附件二。

11. 监督厅最后提出的建议包括下述具体内容：

“重新审查统计司与包括各区域委员会在内的联合国系统伙伴统计单位之间的联络渠道，制定一项行动计划，以更好地协调统计活动并更好地利用资源。”

12. 统计司已告知监督厅，鉴于会员国也提出了类似的问题，统计司打算将联合国系统内普遍的统计协调问题作为一个议程项目提出，在委员会第四十三届会议上进行讨论。监督厅了解到，应借助一个政府间机制来仔细审议涉及的许多问题。

### 四. 当前情况

13. 联合国统计系统大致是指联合国系统内的所有统计单位和统计方案的总体，该系统的规模扩大了许多，反映了联合国所关注的发展现象的日益复杂性，并显示可靠高质量的统计资讯是全球发展不可或缺的先决条件。联合国统计系统的机构交叉当然反映了本组织本身的机构交叉。各种层次可大致区分如下：所谓的秘书处单位，包括统计司、区域委员会、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合

国毒品和犯罪问题办公室和联合国人类住区规划署(人居署), 这些单位都在相同的行政、预算和方案程序下开展业务。各基金和方案(如开发署、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国人口基金(人口基金))具有自己的资金来源, 因此有自己的行政和方案编制程序。最后是专门机构(如国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界卫生组织(世卫组织), 它们具有高度的预算和方案编制独立性。从本质上讲, 联合国实体的所有统计单位都独立、各自为政开展业务, 但受到会员国不同程度的方案方面的监督。

14. 在统计信息管理领域, 这种各自为政的做法使许多统计单位得以发展高度的技术专长, 使之能够很好地为特定对象和用户服务。另一方面, 这种各自为政的做法导致了需要一种有效的协调机制, 以确保所产生的数据的一致性并有效使用稀缺资源。这个问题过去也得到承认。从组织上讲, 联合国与各专门机构及各基金和方案之间的正式协定(如联合国与劳工组织之间的协定)具体规定: “联合国将制定行政办法和程序, 以此确保联合国与同它产生联系的机构之间有效的统计合作。”<sup>2</sup>

15. 联合国系统具有协调与合作的久远传统, 其基础在很大程度上是一种共同的职业道德理想。行政协调委员会(行政协调会)统计工作小组委员会在 1966 年至 2001 年期间开展了活动。该小组委员会在行政协调会之下开展业务, 后者是联合国内部方案协调高级机制。小组委员会认识到, 在全球统计领域, 联合国系统外存在着重要的统计参与者, 因此小组委员会很早就邀请欧盟统计局和经济合作与发展组织(经合组织)等机构作为长期观察员。2002 年废除行政协调会及其各小组委员会时, 设立了统计活动协调委员会, 以继续协调国际机构之间的统计工作。该委员会根据其职权范围, 将工作重点放在以下六项主要活动:

- 统计系统的有效运作
- 共同标准和平台
- 方法演进
- 机构间支助
- 外联
- 统计倡导

16. 统计活动协调委员会的成员是国际组织或超国家组织, 这些组织的任务包括根据国际统计活动的指导原则提供正式国际统计数据, (E/CN.3/2006/13, 附件),

<sup>2</sup> 见《联合国与国际劳工组织之间统计事务协定》, 第十二条第 4 款。见 <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/nu.htm>。

并且这些组织在其机构内拥有内部常设统计处并经常与国家接触。委员会目前的38个成员中，约一半属于联合国系统，其余成员则代表其他区域和全球组织。委员会每年举行两次统计处处长级会议，实际行使职能主要是通过一些特设工作队。每年向统计委员会提交一份委员会当前活动情况报告。

17. 统计活动协调委员会作为一个全球协调机制，它应包括所有从事正式统计活动的国际组织；委员会为统计界提供了良好的服务，因为许多重要的国际统计方案(例如数据传播、统计方法研究和能力建设等方案)现在都是由两个或更多从业单位合作进行。不过，委员会可能不是联合国各实体协调其统计方案和产出的合适平台，因为这种协调可能会讨论联合国的专门事项。过去三年来有了一个重要的新做法，即统计司邀请联合国系统的统计方案主管们在委员会开会期间举行非正式会议。在非正式会议上讨论联合国内部的专门主题，如UNdata(联合国数据)或秘书长的倡议。应指出的是，上述会议不具备正式任务或名分，不过，在《联合国与联合国实体间的协定》中对此作用规定。

18. 统计工作缺乏协调的最明显后果是国际组织公布的国家数据之间的差异，确保恰当的协调是会员国非常关心的。统计委员会多次讨论过这一问题，并由此设立了各种有效机制：千年发展目标各项指标问题机构间和专家组就是其中之一，该专家组定期向统计委员会报告。此外，在部门一级也有一些举措(例如儿童死亡率估算机构间小组)。但是，确保数据统一和一贯高质量的真正有用的办法是制定一个明确的联合国质量保证框架。

## 五. 提议的下一步骤

19. 统计活动协调可包括许多领域。数据收集和公布显然是协调工作的重点，但也可考虑统计协调的其他方面，即：

- (a) 当前的组织安排；
- (b) 专业原则和实践；
- (c) 联合国系统内统计单位的工作方案和预算编制；
- (d) 人力资源管理事项；
- (e) 统计标准的制定和实施；
- (f) 技术合作；
- (g) 较一般的统计软件和信息技术事项。

20. 须强调的是，统计委员会的工作包括涉及上述所有一般性主题的事项，在这方面，就发现任何(实际或感觉的)联合国系统实体之间缺乏协调事例而言，委员会起着关键的作用。

21. 委员会已确认“统计活动协调”是一个重要问题，鉴此，宜由委员会根据彻底审议的结果，对该问题提供进一步的指导。因此，提议设立一个由会员国代表组成的主席之友小组，以进一步审议联合国系统的统计协调问题。意识到体制安排的复杂性，特别是许多统计单位对不同的理事机构负责，该小组可能希望邀请其他理事机构的代表参加其审议活动。主席之友小组将向委员会第四十四届会议报告。该小组的拟议职权范围见附件三。

22. 主席之友小组可审议以下问题：

(a) 工作方案和体制安排的哪些方面应得到协调？哪些是优先领域？设想的成果是什么？

(b) 如何进行有效的协调？

(c) 应由谁来实施协调？

## 六. 供讨论的问题

23. 请委员会：

(a) 表示其对联合国系统内统计活动协调问题的看法；

(b) 找出需要加强协调的领域；

(c) 根据上述(a)项和(b)项，审议主席之友小组(其拟议职权范围见本报告附件三)是否可为进一步审议此问题一个适当机制；

(d) 表示参加该小组的意愿。

## 附件一

内部监督事务厅关于经济和社会事务部的方案评价的报告  
(E/AC.51/2011/2) 摘录

“四.

**B. 经社部对全球统计系统的支助尤其有效**

“28. 除支助政府间机构之外，经社部最受利益攸关方赞赏的第二项职能是该部对全球统计系统的支助。同该部对政府间进程的支助一样，对全球统计系统的支助也是该部持续时间最长、界定最明确、争议最少的职能之一。这项职能主要由统计司通过支助联合国统计委员会来执行。很多利益攸关方认为，人口司提供官方人口估计和预测，也对全球统计系统给予了支助。

“29. 经社部在支助统计委员会并由此支助全球统计系统方面具有独特的核心作用，并有效发挥了这种作用，这是该部的一项主要成绩。参加统计委员会届会、讲习班、专家组会议和研讨会的最不发达国家数目增加，这是对全球统计系统的重大支持，很多利益攸关方将这一成绩的很大一部分归功于统计司的努力。参加统计委员会会议的最不发达国家数目，从 2005 年的 9 个增加到 2010 年的 25 个。

“30. 大多数对意见调查作出回应的利益攸关方(76%)，将经社部在支助该系统方面的业绩评为有效或非常有效。该部工作人员也高度评价这项职能，95%的调查回应者说，该部的这项作用有效或十分有效。”

## 附件二

## 内部监督事务厅关于联合国统计司的报告摘录

“统计司工作人员及利益攸关方对统计司的作用具有普遍的共识。接受访谈的大多数外部利益攸关方认为，统计司实际上是联合国的主要统计处，其司长实际上就是联合国的统计长。尽管统计司并非联合国系统唯一的统计实体，也不是为统计目的而接触会员国的唯一联合国实体或统计实体，但这并不影响上述看法。这一承认看来既反映了统计司作为统计委员会秘书处的作用，也反映了对其成就的尊重。

- “同非联合国实体一起为避免重复收集数据和克服统计序列不对应所作的努力取得了成功，但看来这种努力在联合国系统内却不那么成功。尽管统计活动协调委员会作出了协调努力，但发行的出版物中仍时有显然是关于同一专题的相互矛盾的数据。最近的一个例子涉及2010年《人类发展报告》，其中载有贫穷和儿童死亡率数据，在公布这些数据之前没有与统计司交流，并与统计司编集的数据不同。该报告中还载有未经统计委员会核定或认可的指标。还向监督厅报告了其他联合国实体公布的数据不对应情况，包括千年发展目标相关指标，不过据信由于所涉实体进行了积极合作，情况逐渐有了改善。其他不对应的原因是不同实体采用不同的定义，如果参照这些定义，就很容易解决这一问题。
- “……利益攸关方关注联合国实体内出现的对特定统计数据相应价值的不同看法，并认为不宜公布不同版本的“正式”统计数据。有了UNdata这个联合国许多统计数据编集的单一数据口，使用户能够更容易地发现特定统计数据的不对应或重复，因此更有利于加以解决。但是，只要各联合国实体保留其独立公布数据的权利，联合国内总体的统计事项的责任就仍然难以界定。
- “同各区域委员会的合作看来不够理想。区域委员会内的统计单位负责从其所在区域的会员国收集统计数据，并负责提供统计问题咨询和能力建设等。在为本评价作访谈时看到，各委员会具有不同的资源、长处和传统的作用。例如，联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)成员国具有先进的统计基础，能够从事统计研究和数据编集，以支助并补充统计司的工作。西亚经济社会委员会(西亚经社会)则愿意在该区域发展更多的服务，但为此需得到更多的支助。其他区域委员会，包括亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)有相当雄厚的统计资源，但它们报告说，有关方面对其作用的看法

有些不一致。所有区域委员会统计单位的工作人员均缺乏与总部的联系，许多工作人员报告说，他们感到与纽约同事的隔离。

- “区域委员会的工作人员和其他利益攸关方还怀疑存在重复工作情况，以及失去了扩大总部和区域各自长处机会。区域工作人员认为，他们对所在国情况、统计数字和基础设施十分了解，并具有相关语言技能，本应能够为统计司在其区域的活动作出更大的贡献，因此强烈感到潜力的失却。一些人建议与统计司建立更牢固的联系，其中之一是建立正式的统计司区域分支，由统计司直接监管。还有人简单地说‘合作可出更大成果’。统计司报告说，正在作出努力，处理所表达的关切问题，不过结构和行政安排上有些制约。
- “..... 联合国内统计数据收集和标准的责任分散，因此不同联合国实体各自公布数据，并不一定相互参照。只要这种情况继续，联合国在统计领域就不能实现‘一体行动’。处理这样的局面超越经济和社会事务部或统计司的权力范围，但应引起注意，因为这威胁联合国公布的数据的公信力。统计委员会已意识到这种危险，强调联合国系统需要有一个权威机构来协调统计活动；委员会要求对这一情况进行审查，并撰写一份报告提交给委员会第四十三届会议。评价中统计司利益攸关方还表明了这样的愿望，即由一个中央统计处为整个联合国系统提供领导和协调，并作为用户单一的统计数据基准点。统计司相对于统计委员会所处的地位、它的公信力及其与国家和国际统计机构的密切联系，显然使之成为上述统计处的一个有实力的候选者。”

## 附件三

### 加强联合国系统内统计活动协调主席之友小组的拟议职权范围

提议设立一个由会员国代表以及有可能一些观察员组成的主席之友小组，以进一步审议联合国系统的统计活动协调问题。

应特别审议下列事项，但并不因此限制主席之友小组的职权范围：

- (a) 需要协调的优先领域以及会员国要求的成果；
- (b) 在这些领域实施协调的可选办法和机制；
- (c) 就这些事项向统计委员会 2013 年第四十四届会议报告。

设想主席之友小组在其审议中将考虑到联合国系统的各层次，首先将重点放在联合国秘书处和联合国各基金和方案下的各统计实体。但如果明显出现超出上述范围的重要协调问题，主席之友小组也应就这些事项提出报告。