



---

## 统计委员会

### 第四十九届会议

2018年3月6日至9日

临时议程\* 项目 3(q)

供讨论和决定的事项：统计委员会的工作方法

## 主席团关于统计委员会工作方法的报告：审查城市小组机制

### 秘书长的说明

根据经济及社会理事会第 2017/228 号决定和以往惯例，秘书长谨转递主席团关于审议统计委员会工作方法的报告，其中侧重城市小组机制。报告重新审视了城市小组机制的起源及其主要特点，探讨了该机制在多大程度上实现了目标。

第 17 段列出了供委员会讨论要点。

---

\* E/CN.3/2018/1。



## 主席团关于统计委员会工作方法的报告：审查城市小组机制

### 一. 引言

1. 统计委员会于 1900 年代中期正式设立城市小组，通过更灵活地适应条件的不断变化，补充制订和采纳国际统计标准的现有程序。统计委员会二十年来设立了 16 个城市小组，其中 9 个仍在运作，7 个已完成工作。

2. 这些城市小组研究了若干方法方面的主题，编写了手册、指南和最佳做法汇编，编写和测试了问卷，提供了培训和讲习班。取得的成绩斐然，在价格统计、国民账户体系、能源和环境统计以及非正规经济部门计量问题等方面都做出了贡献。城市小组的大部分产出都得到了统计委员会的认可，各方似乎一致认为，城市小组机制总的来说是成功的。

3. 本报告审查了城市小组机制的历史及其在统计委员会和全球统计系统中发挥的独特作用。本报告根据秘书处经济和社会事务部统计司委托编写的一份顾问报告编写，<sup>1</sup> 目的是启动和推动讨论委员会目前的工作方法，特别是城市小组与委员会主持下运作的其他小组<sup>2</sup> 相比发挥哪些作用。

### 二. 城市小组的起源和运作：背景

4. 全球统计系统的特点是各会员国自愿合作开发统计方法方面的内容，以及采纳国际标准及相关的执行手册。制定标准时包容各方和集体所有至关重要，确保制订的新标准考虑到了所有国家的要求，而不仅仅是更发达国家的国家统计局的要求。为确保制订统计标准和统计方法时满足这些特点，联合国制订了一个代表性和术语表体系，提高包容性。比如，该体系中包括专家组和机构间工作队。

5. 1990 年代中期，为补充制订和采纳国际统计标准的现有程序，使其不那么死板，能够更快地适应条件的变化，引入了一项新机制。这项新机制的主要特点是：操作方法灵活，可及时调整至新的优先事项；需要由统计委员会直接规定授权任务；而且，必须考虑到所有国家的需要。这一新机制后来被称为城市小组。<sup>3</sup>

6. 目前有 9 个活跃的城市小组；还有之前成立的 7 个小组现已完成工作。<sup>4</sup> 早期的城市小组研究的主题常常是国家统计局传统工作的主题，例如价格和商业登

---

<sup>1</sup> 顾问，Hermann Habermann 先生，前统计司司长，工作期为 2017 年 10 月至 12 月，并于 2017 年 12 月 19 日提交了最后报告。除案头研究之外，顾问还会见了作为城市小组联络员的统计司工作人员。所有现有的城市小组都填写了一份简短问卷。

<sup>2</sup> 统计委员会报告中列出的小组包括：专家委员会、城市小组、机构间工作队、专家小组、高级别小组、全球工作组、主席之友、伙伴关系小组、首席统计师委员会。

<sup>3</sup> 每个小组以首次会议地的城市命名。首次会议之后会议地点经常轮换，但名称不变。

<sup>4</sup> 见统计司网站，<https://unstats.un.org/unsd/methodology/citygroups/>。

记。各小组的领导由各国国家统计局临时提供。国际机构不提供秘书处，每个城市小组都交由组织者和与会者管理。会议由某一国家统计局的代表组织。参与经费希望由与会者自行筹措。一旦获许，每个城市小组在制定自己的议程和工作规则方面就有很大的灵活性，但要接受统计委员会的审查和指导。

7. 除审议方法方面的当前专题外，许多小组还编写了手册和最佳做法汇编，或为国际标准作出了贡献。这方面的例子包括《2008年国民账户体系》更新版中关于非正规经济部门的一章由德里小组贡献；自然资源型经济体统计乌兰巴托小组汇编了“自然资源型经济体统计数据汇编手册”（另见 E/CN.3/2018/12）；以及残疾统计华盛顿小组编写了关于残疾统计的一套测试问题。

8. 城市小组与专家组和工作队等国际行为方之间的关系从一开始就很模糊。在编写产出，特别是在执行方面，也没必要弄清城市小组的职责何时结束，其他方面的职责何时开始。这一模糊性给城市小组带来了灵活性，但必须注意确保将城市小组的产出适当地纳入国际统计规范体系，并在之后加以有效落实。这种融合的范例包括：资本存量统计堪培拉小组编写了资本存量和资本流计量手册，经济合作与发展组织(经合组织)于2001年印发了该手册，该手册已成为1993年国民账户体系参考文件的一部分；另一个例子是服务统计沃尔堡小组的工作，该小组与经合组织和国际货币基金组织等其他国际组织合作制订相关议程，提供概念说明或概述与目前做法相关问题，避免其他方面重复劳动。例如，沃尔堡小组就质量调整方面的概念性问题与价格指数渥太华小组进行了磋商。另一个例子是渥太华小组指导委员会，该委员会确保渥太华小组的活动具有连续性和持续发展性，并与其他国际价格统计活动协调，例如消费物价指数专家组会议和秘书处间价格统计工作组。

### 三. 统计司和其他国际组织的作用：全球统计系统的理想基石

9. 设立城市小组时设想统计司将发挥两个关键作用。第一是确保城市小组能够考虑没有资源参与城市小组工作的欠发达国家和其他国家的要求和建设。统计司在国际统计系统中处于中心地位，其职责之一是与各国国家统计局、区域委员会和国际机构合作，了解欠发达国家的需求。最初设想统计司将参与城市小组的工作，确保即使欠发达国家不在场，城市小组也会听取和考虑它们的意见。此外，统计司将就城市小组审议议题与欠发达国家对话。统计司的第二个重要作用是确保将城市小组的发展工作适当融入国际统计系统。在某些情况下这是通过全球协商过程实现的，通过统计委员会的秘书处服务，在统计委员会核准城市小组的某个产出之前，所有国家都有机会提供投入。

10. 其他国际组织也在城市小组机制中发挥了作用。在将城市小组的工作纳入国际体系方面，许多城市小组似乎与国际机构和专家组成功开展了合作。这方面的一个成功例子是农村发展和农户收入统计怀伊小组。联合国粮食及农业组织不仅在该小组2012年任务完成前一直非常积极地参与该小组工作，而且还在该小组

任务完成后与新设立的后续机构间专家组合作，继续执行该小组的工作。怀伊小组的例子极好地说明了城市小组完结后，城市小组的工作如何由取代怀伊小组的一个更加永久、更正式的机构——机构间专家小组和农业统计领域的主席之友小组继续开展。

11. 令人感到遗憾的是，对城市小组的活动(包括城市小组主席提供的资料)的审查表明，对于许多城市小组而言，所有国家的国家统计局的代表性仍然是一个问题。这一问题似乎是由下列一项或多项原因造成的：差旅经费不足；城市小组主要使用英文，拥有所需专门知识的工作人员数不足。另外，统计司似乎没有资源提供确保欠发达国家有足够代表性所需的赞助金额。统计司也没有定期参加城市小组在所有领域举行的各次会议的财力和人力资源。另一方面，还不清楚现代通信工具今后能否以及在多大程度上能够缓解这一问题。因此，希望统计司能够确保城市小组听到欠发达国家的声音这一愿望尚未完全实现。

12. 资源问题有时也给确保城市小组的方法工作融入国际统计体系带来了困难。虽然理论上讲，统计司以及其他国际专门机构在国际统计系统中处于核心地位，使其有机会确保各城市小组的工作和产出相互协调，能充分考虑各国国家统计局的各种观点，符合现行的国际标准，但在实践中，财政和人力资源的限制阻碍了统计司和国际机构发挥基石作用，无法确保城市小组的产出超过城市小组的范围，达到整个全球统计系统的高度。当一些城市小组不仅参与方法制订，而且参与执行时，这一点就变得尤为重要。

#### 四. 统计委员会的作用：监督和指导

13. 总体而言，城市小组主席报告称，他们对委员会提供的指导和监督基本表示满意。另一方面，从统计委员会的角度来看，可能会就报告的频率、相关性和类型提出一些问题。每个城市小组根据委员会的多年方案以及各小组自己的判断或多或少都会定期提出报告。有些小组几乎每年都会提交一份报告，有些小组可能每几年才提交一份报告。此外，城市小组并没有定期在其报告中指出，他们是如何回应委员会在前几届会议上提供的指导意见的。近年来，城市小组一般都在供参考项目下进行报告，除非该小组寻求委员会明确核准某项具体产出。

14. 同样重要的是要指出，最初打算让城市小组的工作方式具有最大的灵活性，官僚监督最少。与此同时，统计数字已成为国家和国际决策的核心要素，而且统计数字之间的相互关联性增强，甚至更加一体化，尤其是在《2030年可持续发展议程》的背景下。因此，以前城市小组开展工作可能极其自由，无需协调，但现在情况发生了变化。一个新的事态发展是非官方数据伙伴的兴致日益高涨，甚至用户也参与了一些城市小组的工作。

15. 但从统计委员会现在的一周会期议程与20年前的议程相比可以看出，对委员会的要求增多。当然，委员会审议的项目数和审议每个项目的可用时间使得无法在每届会议上对每个城市小组进行实质性讨论。例如，2018年委员会第四十九

届会议全面讨论“残疾统计”项目、审议华盛顿小组的发展工作和实施计划都需要分配适当的时间。当然，并不是每个小组的每份报告每年都需要进行此类讨论。但一些经常性的实质性讨论，特别是在某个城市小组工作具有战略意义的关键时刻，肯定还是需要的。

## 五. 讨论要点

16. 请委员会就下列问题发表意见：

(a) 委员会是否需要完善监督职能，且如何在不妨碍城市小组运作方式预期灵活性的情况下完善监督职能？

(b) 委员会是否应该每年系统地全面审查一个或两个城市小组的工作？

(c) 如何确保各方更均衡地参与城市小组的工作？

(d) 与在委员会主持下运作的其他组织相比，城市小组的具体作用是什么？

(e) 如何更好地将城市小组的工作和产出纳入全球统计系统？

(f) 如怀伊小组的例子(见第 10 段)所示，最初的任务完成之后，城市小组是否应该终止还是过渡为另一个现有的更正式机制(而不是延长其任务期限)？

17. 请委员会要求主席团为第五十届会议全面审查在委员会下运作的所有小组(城市小组、专家组、机构间小组，主席之友等)做好准备。