



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 4(n)

供参考的项目：治理、和平与安全统计

治理统计普拉亚小组的报告

秘书长的说明

根据经济及社会理事会第 2017/228 号决定及以往惯例，秘书长谨转递治理统计普拉亚小组的报告。根据商定的职权范围，普拉亚小组应向统计委员会 2016、2018 和 2020 年届会提交报告。统计委员会在 2016 年 3 月第四十七届会议上审议了普拉亚小组的第一次报告(E/CN.3/2016/16)。本报告介绍了实施 2016-2020 年路线图活动的进展情况以及为编写治理统计手册所采取的行动。报告还介绍在关于和平包容社会、让所有人都能诉诸司法以及有效、负责和包容机构的可持续发展目标 16 的第三级全球指标方面进行的技术和方法学工作的进展。普拉亚小组认识到，尽管其工作范围比可持续发展目标 16 更广泛，但有必要通过小组成员国、各项指标的保管机构和小组其他成员促进并推动关于这些指标的讨论。

按照得到统计委员会第四十七届会议欢迎的路线图所述，普拉亚小组将向 2020 年 3 月举行的统计委员会第五十一届会议提交该手册供其审议。本报告提供了编写手册的最新进展情况。请统计委员会表示注意到这份报告。

* E/CN.3/2018/1。



治理统计普拉亚小组的报告

一. 背景

1. 统计委员会第四十七届会议第 47/113 号决定(见 E/2016/24-E/CN.3/2016/34)对治理统计普拉亚小组的报告(E/CN.3/2016/16)表示赞赏。普拉亚小组在该报告中提出了其为各国统计局编写治理统计手册的 2016-2020 年路线图,包括优先活动和大致的最后期限,编写手册是普拉亚小组的长期任务。在 2016 年 7 月 4 日至 6 日于巴黎举行的普拉亚小组第二次会议上,小组成员讨论了路线图所列活动的实施战略,据此在 2017 年发布了工作计划,其中载有每项活动的具体任务、时限和所涉资源。

2. 统计委员会第 47/113 号决定欢迎并支持提出拟议路线图和行动建议,以便为各国统计局编写治理统计手册,强调有必要确定最佳做法和制定共同标准,并请普拉亚小组回头在 2018 年向统计委员会第四十九届会议提出报告。

3. 普拉亚小组到 2020 年的主要产出是“为各国统计局编写治理统计手册,其中包含治理统计的概念构思、衡量方法和传播”。目标是让该手册成为编制治理统计的参考框架。

二. 2016-2020 年路线图的执行情况

A. 对治理统计现有办法和行为体进行摸底(路线图第一项活动)

4. 通过年度工作计划,推进实施 2016-2020 年路线图所载各项行动。2016 年底制定了第一个年度工作计划,涵盖 2017 年的活动。2017 年 3 月,在联合国开发计划署(开发署)于统计委员会第四十八届会议上组织的会外活动期间,普拉亚小组指导委员会讨论和批准了 2017 年工作计划,并做了一些修改。

5. 2016-2020 年路线图的第一项活动也包括在 2017 年工作计划中,即“对各国和各大洲、研究机构、联合国系统各机构和其他行为体采用不同办法进行的治理概念构思和衡量现有事例进行的摸底、评判和综合”。根据普拉亚小组第二次会议所做出的决定,摸底的目的是为了把普拉亚小组的工作纳入现有举措,利用数据革命,促进可持续发展,并向用户提供文件,介绍关于治理统计的相关工作。普拉亚小组关于这一活动的工作参考了关于欧洲治理统计的一项深入审查,该审查由土耳其统计局、经济合作与发展组织(经合组织)和墨西哥国家统计和地理研究所(统计地理所)编写,并经欧洲统计师会议主席团于 2016 年 10 月 11 日和 12 日在渥太华举行的会议讨论。审查概述了与治理统计有关的国际活动,并指出对治理统计的需求日益增加,特别是在可持续发展目标及目标 16 方面。鉴于欧洲经济委员会和经合组织对治理统计领域的举措和活动进行了摸底,普拉亚小组决定把重点放在对治理概念以及不同机构的治理概念构思进行摸底和文献审查。

6. 为了实现这一目标并着手进行路线图的第一项活动，普拉亚小组利用现有研究能力和活动，促进治理统计专家开展广泛技术讨论，据此发布了一份关于治理数据的构成、概念和数据优先级的技术说明。¹ 这份说明对经合组织最近题为“经合组织国家及其他国家的治理统计”的统计工作文件² (补充欧洲统计师会议的渥太华审查)进行了相关修改和改进。普拉亚小组指出，治理概念尚无商定的确切定义。此外，摸底工作显示出范围广泛的用于衡量治理的现有办法，这些办法与适用范围直接相关。普拉亚小组采取务实办法来对治理概念进行摸底，注重其构成。为此，为普拉亚小组编写的技术说明分解了治理概念，重新关注和分析其各个构成部分(例如民主、人权、公共部门管理)。

7. 技术说明提出了将由手册专门章节涵盖的治理统计的 9 个维度。这些维度包括：

- (a) 参与；
- (b) 人权；
- (c) 公开性；
- (d) 法治；
- (e) 问责制；
- (f) 顺应民需的机构；
- (g) 政府效能；
- (h) 消除腐败；
- (i) 安全和安保。

B. 制定手册(路线图第四项活动)

8. 以上述九个维度为基础，制定了手册的架构和大纲草案(见下文方框)。已经确定各章的牵头作者和来自普拉亚小组的撰稿人，2018 年的重点将放在起草各章和进行协商，为各章的制定提供信息。

¹ 联合国开发计划署奥斯陆治理中心，“治理数据的构成、概念和数据优先级”，2017 年 6 月提交治理统计普拉亚小组的技术说明，供其审议治理统计概念构思。

² Santiago González、Lara Fleischer 和 Marco Mira d’ Ercole，“经合组织国家及其他国家的治理统计：现有做法以及进行质量评估所需做法”，经合组织统计工作文件，2017/03 号(2017 年，经合组织出版社，巴黎)。

手册架构草案

导言和摘要

- 手册的目标
- 报告的结构
- 何谓治理，为何治理很重要？
- 现有国际规范和标准

第1部分：贯穿各领域的主题

- 概念和维度(例如对所使用框架的审查、手册使用的框架、关键领域和维度、手册范围)
- 统计资料来源(例如人口普查、调查、行政数据、专家评估、众包/网页抓取)
- 运作(例如数据收集方面的挑战、数据质量、可比性、分类、最佳做法)
- 用途(例如监测、决策过程中的用途、关键指标)

第2部分：衡量各种治理维度

(a) 参与

- 公民参与
- 组织中的代表性
- 政治效力

(b) 人权

- 生命、自由和安全权
- 基本自由以及参与公共和政治生活
- 享有适当生活水准、健康、教育、社会保障、工作和公正和合适的工作条件的权利
- 公平审判权和诉诸法律的机会
- 贯穿各领域的问题：平等和不歧视、发展权
- 包括妇女、儿童、残疾人、少数群体、土著人民和移民在内的特定群体或个人的权利

(c) 公开性

- 媒体自由
- 获取信息
- 公开政务规定

- 对国家/私营媒体的信任
- 其他事项
- (d) 法治
 - 诉诸法律的机会
 - 对行政权的制约
 - 独立的司法机构
 - 警务
 - 对法院/司法机构的信任
- (e) 问责制
 - 国家能力、独立的监督机构、业绩标准、对总统/议会的信任
- (f) 顺应民需的机构
 - 包容性的决策、对服务的满意程度、对机构的信任(经济合作与发展组织准则摘要)
- (g) 政府效能
 - 成本效益、官僚自主、监管质量
 - 对公共行政和地方政府的信任
- (h) 消除腐败
 - 公共和私营部门的治理
 - 健全的行政程序
 - 对税务和海关当局的信任
- (i) 安全和安保
 - 消除暴力
 - 运转正常的国防系统
 - 运转正常的刑事司法系统
 - 对安全部队和武装部队的信任

C. 普拉亚小组对可持续发展目标 16 的支持(路线图第五项活动)

9. 统计委员会第 47/113 号决定欢迎普拉亚小组支持制定可持续发展目标 16 各项具体目标的相关指标。普拉亚小组愿意随时协助可持续发展目标各项指标机构间专家组和可持续发展目标 16 的保管机构制定各项目标的治理指标。

10. 在 2016 年 7 月于巴黎举行的普拉亚小组第二次会议上，小组确认了为可持续发展目标 16 的 7 项第三级指标制定方法的紧迫性。在这方面，普拉亚小组为每项第三级指标设立了工作组，以处理可持续发展目标各项指标机构间专家组提出的信息要求，提供方法和技术指导，并处理其他相关关切和需要。各项第三级指标的工作组主席分别为联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)(指标 16.1.2、16.10.1、16.b.1)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)(指标 16.5.1)和开发署(指标 16.6.2、16.7.1、16.7.2)。根据机构间专家组第 4 次会议商定的工作计划和时间表，每个工作组的主席应当迅速主持开展讨论，以便制定应提交给机构间专家组的工作计划和元数据表。

11. 关于可持续发展目标 16 第三级指标的工作列入了普拉亚小组的 2017 年工作计划，并体现在为 7 项第三级指标分别设立专门的工作组。要求各工作组主席就相关进程以及指标的方法制定方面正在进行的工作分享信息。在大多数情况下，每个工作组的主席也是该指标的保管机构。

12. 2017 年 5 月 9 日和 10 日，开发署和普拉亚小组秘书处在奥斯陆召开由挪威统计局(普拉亚小组成员)主办的统计师和治理专家专家组会议，推进关于和平、司法和强健机构的可持续发展目标 16 的 3 项第三级指标的方法制定工作。这三项指标包括 16.6.2——对上一次公共服务体验感到满意的人口比例；16.7.1——公共机构(国家和地方立法机构、公务员系统和司法机构)中的职位(按性别、年龄、残疾人和人口群体分列)相对全国分布情况的比例；16.7.2——认为决策具有包容性和响应性的人口比例，按性别、年龄、残疾人和人口群体分列。这次会议重点讨论了在为每项指标制定方法时应考虑的概念、定义、方法和实际问题，并确定了已形成共识的领域以及需要进一步研究和(或)协商的方面。会议还确定了需要进一步研究和协商的关键领域，并通过详细的工作计划加以推进。2017 年 12 月举行了第二次专家组会议，以验证上述活动，并在 3 项指标的重新分级方面作出了一致努力。

13. 2017 年 9 月 5 日和 6 日，人权高专办在日内瓦举行多利益攸关方协商，帮助验证目标 16 下人权高专办负责保管的 3 项第三级可持续发展目标指标的概念、定义、方法和数据收集框架的主要内容。这些指标包括：报告在过去 12 个月内亲身感到被以国际人权法所禁止的歧视理由歧视或骚扰的人口比例(指标 10.3.1 和 16.b.1)；过去 12 个月内记者、相关媒体人员、工会会员和人权倡导者被杀害、绑架、强迫失踪、任意拘留和施以酷刑的经核实案件数目(指标 16.10.1)；每 10 万人中与冲突有关的死亡人数，按性别、年龄和死因分列(指标 16.1.2)。会议汇集了普拉亚小组的成员，特别是来自以下方面的高级专家：各国统计局(佛得角、哥伦比亚、肯尼亚、墨西哥、菲律宾、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国和巴勒斯坦国)、国家人权机构(上述国家及丹麦)、国际人权机制、联合国机构(国际劳工组织、人道主义事务协调厅、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、开发署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金、毒品和犯罪问题办公室、世界卫生组织)以及其他一些国际及区域机构和民间社会组织，包括红十字国际委员

会、国际工会联合会、前线组织：保护人权维护者国际基金会、坦桑尼亚联合共和国人权和善治委员会、奥斯陆国际和平研究所、人权数据分析组和欧洲联盟基本权利机构。根据这次会议的结论和建议，人权高专办开始向可持续发展目标各项指标机构间专家组提交请求，对这些指标重新分级。

14. 毒品和犯罪问题办公室是第三级指标 16.5.1 的保管机构，该指标是指过去 12 个月内至少与公职人员接触过一次并向公职人员行贿或被这些公职人员索贿的人所占比例。毒品和犯罪问题办公室也是普拉亚小组成员。正在毒品和犯罪问题办公室关于衡量腐败情况的项目范围内推进关于指标 16.5.1 的工作，以实现在国际和国家两级改进犯罪统计质量和可获性的路线图目标(见 E/CN.3/2013/11)。为此，在位于墨西哥城的统计地理所-毒品和犯罪问题办公室政府、犯罪、受害情况和司法统计信息卓越中心的合作和支持下，毒品和犯罪问题办公室与开发署设立了一个工作队，制定一份关于通过调查来衡量腐败情况的手册。工作队由各国统计局、国际组织、私营部门、非政府组织的代表和个人专家组成，在 2016 年和 2017 年举行了两次会议。手册将于 2018 年年中完成。上述工作都是在普拉亚小组几位成员的积极参与下进行的。

D. 普拉亚小组的宣传活动(路线图第六项活动)

15. 为了提高对治理统计重要性以及普拉亚小组在制定治理统计导则方面作用的认识，根据 2017 年工作计划，普拉亚小组已经开展了一系列的宣传活动。在这方面，必须使该小组在国家、区域和国际舞台上具有更高的可见度，并传播包括手册在内的产品。

16. 普拉亚小组秘书处以数字和纸质形式出版了一本英文、法文和葡萄牙文小册子，其中简要介绍了普拉亚小组的简况和历史、路线图概述以及 2017 年工作计划的主要方面。小册子已送交普拉亚小组成员，并在各种国家和国际会议上分发。

17. 在对佛得角国家统计研究所(统计所)网站进行重组时，为普拉亚小组创建了一个网页，提供所有信息并监测普拉亚小组各项活动的进展情况。³ 制作该网页可以促进普拉亚小组的国家和(或)国际成员之间更好地分享信息和协同工作，使成员能够获得所有相关信息并分享治理统计知识。

18. 普拉亚小组还参加国家和国际会议，提交关于其活动的文件。在佛得角，在大学和公共及私营机构举行了几次会议，以提高对该小组举措的认识，并促进国内利益攸关方的参与。在国际一级，普拉亚小组成员参加了多次会议，推动制定治理统计方面的国际标准，并宣传普拉亚小组的工作和作用，这些会议包括：

(a) 腐败衡量问题工作队第一次会议，2016 年 10 月 12 日至 14 日在维也纳举行；

(b) 主题为“了解有效诉诸法律的机会”的会议，2016 年 11 月 3 日和 4 日在巴黎举行；

³ 见 www.ine.cv/praiagroup/。

- (c) 国际贸易和经济全球化统计专家组会议，2016 年 11 月 29 日至 12 月 1 日在纽约举行；
- (d) 第一次联合国世界数据论坛，2017 年 1 月 15 日至 18 日在南非开普敦举行；
- (e) 主题为“通过人员调查方法了解民事司法”的会议，2017 年 5 月 24 日在巴黎举行；
- (f) 腐败衡量问题工作队第二次会议，2017 年 4 月 4 日至 6 日在维也纳举行；
- (g) 第四届斯德哥尔摩和平与发展论坛，2017 年 5 月 3 日和 4 日在斯德哥尔摩举行；
- (h) 可持续发展目标各项指标机构间专家组地理空间信息问题工作组第三次会议，2017 年 5 月 8 日至 10 日在中国昆明举行；
- (i) 可持续发展目标具体目标 16.6 和 16.7 第三级指标专家组会议，2017 年 5 月 9 日和 10 日在奥斯陆举行；
- (j) 全球价值链核算讨论会，2017 年 6 月 6 日至 8 日在卢森堡举行；
- (k) 第七届葡萄牙语国家共同体统计会议，2017 年 6 月 12 日至 14 日在圣多美举行；
- (l) 第六十一届世界统计大会，2017 年 7 月 16 日至 21 日在摩洛哥马拉喀什举行；
- (m) 《2030 年可持续发展议程》人权指标多利益攸关方协商，2017 年 9 月 5 日和 6 日在日内瓦举行。

三. 普拉亚小组今后的活动

- 19. 普拉亚小组将于 2020 年 3 月向统计委员会提交手册最终版。
- 20. 为此，普拉亚小组将制定 2018 年工作计划，重点是在全体成员积极协商的基础上编制手册。小组会议将于 2018 年举行。

四. 有待统计委员会采取的行动

- 21. 请统计委员会表示注意到本报告。