



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
20 December 2017  
Chinese  
Original: English

## 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(c)

供讨论和作出决定的项目：开放数据

## 开放数据

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告根据经济及社会理事会第 2017/228 号决定及以往惯例编写，详细介绍了在开放数据促进可持续发展目标方面开展的工作，包括 2017 年 9 月在大韩民国举行的开放数据促进可持续发展目标国际讨论会的成果，以及对各国开放数据平台倡议的审查工作。本报告着重介绍了为各国统计局提出的关于开放数据原则的建议。请委员会审议本报告第六节所载讨论要点。

\* E/CN.3/2018/1。



## 一. 引言

1. 《2030 年可持续发展议程》和全球指标框架扩大了整个统计系统数据需求的范围和广度，有助于促进更广大数据编制者和使用者互动协作。
2. 《开普敦可持续发展数据全球行动计划》为响应《2030 年议程》的数据需求提供了主要框架，该行动计划在统计委员会第四十八届会议上获得通过，并得到大会第 71/313 号决议的认可。作为其六项战略行动的一部分，《开普敦全球行动计划》特别指出开放数据的重要性，并在国家统计系统的创新和现代化战略领域纳入了旨在加强开放数据倡议的具体行动。《全球行动计划》特别呼吁：(a) 探讨如何修订官方统计基本原则，以便纳入开放数据倡议的相关和适当内容；(b) 根据官方统计基本原则澄清并支持国家统计系统在开放数据倡议中的作用；(c) 鼓励各国统计局采纳开放数据倡议，确保国家统计系统的利益攸关方参与这项进程。
3. 统计委员会在第 48/102 号决定(见 [E/2017/24-E/CN.3/2017/35](#))中，欢迎 2017 年 3 月 3 日在纽约举行的主题为“通过获取数据并兼顾隐私和安全来提升价值”的开放数据讨论会的结论，并指出由于《开普敦全球行动计划》明确提到了开放数据倡议，而且该倡议在支持执行《2030 年可持续发展议程》方面可发挥关键作用，委员会同意将开放数据的项目列入第四十九届会议临时议程。鼓励从事大数据、基本原则和质量框架工作的各小组在各自工作方案中考虑到开放数据的有关内容。

## 二. 开放数据经验

### A. 主题为“开放数据：通过获取数据并兼顾隐私和安全来提升价值”的“关于新出现问题的星期五讨论会”的成果(2017 年 3 月 3 日)

4. 2017 年 3 月 3 日，在统计委员会第四十八届会议召开前举行了主题为“开放数据：通过获取数据并兼顾隐私和安全来提升价值”的讨论会，各类与会者进行了内容丰富的讨论，加拿大、墨西哥、新西兰、菲律宾、大不列颠及北爱尔兰联合王国和坦桑尼亚联合共和国等国家介绍了本国情况，强调了开放数据的价值和各国统计局在实施开放数据方面的进展。<sup>1</sup> 国际组织和私营部门的代表也分享了国际组织和私营部门作为数据编制者和使用者在开放数据方面的经验。这次讨论会强调了伙伴关系、技术、立法和体制环境以及能力建设和资源调动这四大支柱对于实施开放数据具有重要意义。

### B. 开放数据促进可持续发展目标国际讨论会(2017 年 9 月 25 日至 27 日，首尔)的成果

5. 2017 年 9 月 25 日至 27 日，韩国统计局在首尔主办了关于开放数据促进可持续发展目标的国际讨论会。讨论会由秘书处经济和社会事务部统计司与韩国统计

<sup>1</sup> 更多信息见：<https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/side-events/20170303-1M-friday-seminar-on-emerging-issues/>。

局共同组织。讨论会推动了正在进行的关于开放数据倡议对支持执行《2030 年议程》重要作用的对话，并借鉴了在统计委员会第四十八届会议前 2017 年 3 月 3 日举行的主题为“开放数据：通过获取数据并兼顾隐私和安全来提升价值”的“关于新出现问题的星期五讨论会”的成果。国际讨论会的主要目标是通过解决在国家统计系统中如何使数据更加开放的实际问题，审查使数据更加开放和易于获取的解决办法和最佳做法，并就此提出建议。讨论会也为审查各国在实施开放数据做法方面的经验和一些国际伙伴开展的工作提供了机会。

6. 讨论会将“开放数据”定义为优质、有据、尊重数据隐私、免费、易于获取和使用的数据。

7. 讨论的重点是解决国家统计系统在适应开放数据和促进使用开放数据方面面临的一些挑战。讨论会的主要议题包括：(a) 旨在支持《2030 年议程》和可持续发展目标指标的开放数据倡议；(b) 支持国家统计系统在开放数据倡议方面发挥作用，并鼓励各国统计局采纳开放数据倡议；(c) 在开放性与安全和隐私之间取得平衡；(d) 确保利益攸关方参与开放数据的进程；(e) 通过数据互操作性促进数据共享；(f) 为实现开放数据倡议协调能力建设工作。

8. 讨论会确定了国家统计系统在实施开放数据时需要解决的挑战。这些挑战包括建立必要的基础设施，特别是管理多个门户网站的整合工作，以便介绍和公布数据。各国还报告说，迫切需要进行能力建设和培训，以增强实施开放数据倡议所必要的新技能。

9. 获得充足资金和预算也是许多统计局面临的严峻挑战，因为多个工作领域都在争夺有限的资源。讨论期间提出的另一个问题是，必须在隐私和保密与开放等问题之间建立平衡。当政府普遍采用“开放数据”时，在如何确保其他政府机构遵守开放数据要求方面也可能遇到困难。沟通与对话，包括开展外联活动让所有利益攸关方参与这一进程，是实施开放数据的一个重要方面。最后，有些国家迫切需要修订法律或立法框架，以便纳入必要条款，确保数据开放和方便使用。

10. 国际讨论会还就全球统计和数据系统的工作提出了具体建议(关于建议的更多详情见第五节)。

11. 国家在开放数据方面的一些成功事例包括：

(a) 新西兰报告了该国实施的开放政府数据方案。新西兰成功开放数据的一个关键要素是建立和维护信任，使人们对开放和开放数据的观念发生根本转变。国家统计局的作用已经转变，支持数据的使用和再使用，它的努力使通过应用程序接口获取的数据量得以增加，也使其网站上的应用程序得以创新。为在隐私与开放之间取得平衡，已将隐私权作为一项指导原则，使人们既能适当获取数据，又能享有开放数据的价值；

(b) 菲律宾开发了一个名为“OpenSTAT”的开放数据平台，使菲律宾统计局能够按照开放数据许可证制度分享数据。开放数据许可证允许数据自由使用、再使用和重新分配，除适当规定外不受其他限制。“OpenSTAT”结合了 900

多个数据集。菲律宾统计管理局通过“OpenSTAT”采取了一项开放政策，要求所有数据集的创建、收集、处理和公布遵循开放政府数据全球运动的一般原则；

(c) 墨西哥国家统计和地理研究所成立了一个开放数据专门技术委员会。委员会的目标是促进提供开放数据，促进公布、使用、再使用和交流公共统计与地理信息，并制定和审查准则、技术标准及最佳做法。

### C. 统计司在开放数据促进可持续发展目标方面的经验

12. 统计司正在与会员国和其他伙伴合作开发网络应用程序，以改进对可持续发展目标指标的报告与传播工作，特别是为全球监测提供可开放使用的可持续发展目标数据与元数据。作为这项工作的一部分，统计司正在对基于网络的数据公布门户网站进行评估，以便在其定期数据公布方案与活动中采用开放数据最佳做法。此外，最近推出的全球可持续发展目标指标应用编程接口采用开放应用编程接口(OpenAPI)规格，提供对全球指标数据库的编程访问。<sup>2</sup>

### D. 国家报告平台中的开放数据

13. 在实施支持各国监测和报告可持续发展目标的项目过程中，统计司将于 2018 年 1 月 22 日至 24 日在纽约举办关于报告可持续发展目标指标的国家报告平台会议。会议将为审查和讨论开放数据做法并具体指导如何将开放数据原则纳入可持续发展目标的国家平台建设提供一个重要机会。预计会议将为适合可持续发展目标后续行动和报告的国家数据平台的基本要求提供建议和指导方针。这些建议预计将与开放数据标准和最佳做法保持一致，有助于各国制定建立或调整开放数据门户网站的国家战略。

### E. 国际组织的开放数据做法

14. 2017 年 9 月，统计活动协调委员会第三十届会议成立了一个开放数据任务小组，负责探讨旨在改进开放数据和微数据公布的标准和程序。会议强调，开放数据工作应与《开普敦全球行动计划》保持一致。除其他外，任务小组将对委员会成员进行一次调查，了解他们是否遵守当前开放数据的做法，还将编写一份文件并提交委员会，说明采用开放数据共同标准的可行性，并在可行的情况下起草相关共同标准，建立有效的信息交流机制(见 E/CN.3/2018/32)。

## 三. 数据互操作性促进开放数据

15. 互操作性是指能够访问和处理多种来源的数据而不丢失信息，然后将这些数据整合，用于制图、可视化和其他形式的表达与分析。制定共同标准对于实现数据互操作性的益处必不可少。开放数据的价值随着数据互操作性的增强而增加，确保可将不同数据集汇集在一起并以此为基础加以发展。对开放性、透明度、包容和参与的基本需求是互操作性的所有前提条件。

<sup>2</sup> 相关文件可查询：<https://unstats.un.org/SDGAPI/swagger/>。

16. 统计司与可持续发展数据全球伙伴关系共同建立了一个关于可持续发展目标数据互操作性的合作机制。该合作机制的目的是召集主要专家和利益攸关方，帮助协调不同部门和地理区域的进展。该合作机制的共同愿景是建立一个全球数据生态系统，便于任何人从中获取多种来源的可持续发展数据，并将这些数据无缝集成到有助于改进分析、决策和问责制的应用程序中。为逐步实现这一愿景，来自各国、国际组织和民间社会团体的合作机制成员同意共同努力制定解决数据治理问题的提案，设计并试点实施可复制的技术解决方案和办法原型，以解决互操作性面临的特定挑战。这项工作的成果将提交给 2018 年联合国世界数据论坛。

#### 四. 官方统计基本原则与开放数据

17. 官方统计基本原则(见第 68/261 号决议)是一套管理官方统计数据的专业和科学标准，为国家统计系统实施开放数据提供了重要基础。原则 1 确认，“应由官方统计机构公正不偏地编纂通过检验证明有实际用途的官方统计并加以公布，以尊重公民的公共信息权”，这是开放数据的核心价值之一。如原则 3 所述，开放数据的一项重要内容是提供适当的元数据。原则 6 保障个人数据隐私。原则 7 规定了统计系统管理的透明度。

18. 统计委员会第四十八届会议在其第 48/107 号决定中，请新成立的主席之友小组在审查官方统计基本原则时考虑到当前关于开放数据、大数据和质量保证的讨论。

#### 五. 关于开放数据的建议

19. 在首尔举行的开放数据促进可持续发展目标的国际讨论会为在国家统计系统中实施开放数据提出了重要的建议。讨论的重点是可在国家一级采取的行动和可在全球一级开展的工作。对国家一级的建议概述如下：

- (a) 在制定国家计划包括国家统计发展战略时，纳入开放数据的原则和做法；
- (b) 解决统计法律和相关法律框架中的开放数据问题，包括资金需求方面的问题；
- (c) 确保国家统计机构和统计系统获得资源并培养工作人员的必要技能；
- (d) 让所有潜在利益攸关方参与，确保用户的需求得到处理，并考虑用户是否应成为统计系统的一部分；
- (e) 建立利益攸关方协商平台，包括确定数据的“价值”和对用户有价值的内容；
- (f) 在国家统计系统中与所有相关数据编制者建立伙伴关系，进一步加强开放数据；
- (g) 制定数据互操作性原则并开发互操作性工具，因为数据互操作性是确保开放数据可用的重要工具；

(h) 促进地理空间信息与数据/统计信息的整合；

(i) 开发数据可视化工具和其他数据公布工具，使数据便于理解和获取，因为这些是数据开放进程的有机组成部分。

20. 虽然为了在各国统计局和统计系统内实施开放数据，需要在国家一级采取许多措施，但也需要通过集体努力和国际文书采取行动。根据韩国国际讨论会的讨论情况，这些行动概述如下：

(a) 需要为开放数据实践提供全面指导，同时认识到每个国家都需要发展自己的道路；

(b) 国际数据界需要共同努力，为具有不同能力和需求的不同国家组制定支持方案和指导意见，协助它们实施开放数据。根据不同需求水平提供支持可形成国家对国家的支持，使具有更先进开放数据系统的国家可以分享它们的最佳做法；

(c) 需要重新定义国家统计系统，同时认识到数据生态系统已经扩大，并以各国统计局为中心，让所有相关数据编制者和使用者都参与数据生态系统。2018年联合国世界数据论坛为进一步推动所有数据生态系统的开放数据工作提供了机会和空间，也为进一步加强各国统计局和其他数据编制者之间的伙伴关系提供了机会；

(d) 开放数据的核心原则体现在官方统计基本原则(尤其是原则 1、3、6 和 7)中，并可与《开放数据宪章》中强调的开放数据原则相呼应。明确承认基本原则和开放数据原则的一致性可能有助于在国家一级实施开放数据；

(e) 应开发数据互操作性工具并建立治理制度；

(f) 为使各国统计局在实施开放数据做法方面获得一些实际指导，应在新版《统计组织手册》(E/CN.3/2018/5)中纳入开放数据指导和最佳做法实例；

(g) 应建立一个由统计司托管的开放数据最佳做法网站；

(h) 能力发展方案和项目也为加强统计系统提供了机会。讨论会建议推动将开放数据原则和做法纳入能力发展方案和项目。

21. 讨论会最后建议在统计委员会内部建立一个机制，为各国实施开放数据制定原则、指导意见和支持办法。这一机制将处理以下任务：

(a) 审查开放数据的原则，为各国统计局实施开放数据提出建议；

(b) 审查开放数据的法律框架；

(c) 确定和澄清实施开放数据所需技术和技能；

(d) 为实施开放数据提供指导和支持；

(e) 制定数据匿名化准则。

为在现有工作基础上再接再厉，建议统计委员会第四十八届会议上成立的官方统计基本原则主席之友小组或许通过分小组承担这些额外任务。

## 六. 有待决定的问题

22. 请统计委员会：

- (a) 就第五节所载建议发表意见，作为进一步开展工作的基础；
  - (b) 审查是否在统计委员会内部建立一个机制，而该机制有可能是官方统计基本原则主席之友的一个分组负责为各国实施开放数据制定原则、指导意见和支持办法，并对此发表意见；
  - (c) 审查第 21 段所述开放数据分组拟议任务，并发表意见。
-