



统计委员会

第五十一届会议

2020年3月3日至6日

临时议程* 项目 3(q)

供讨论和决定的项目：官方统计基本原则

官方统计基本原则主席之友小组的报告

秘书长的说明

依照经济及社会理事会第 2019/210 号决定和以往惯例，秘书长谨转递官方统计基本原则主席之友小组的报告。小组在报告中介绍了编制《联合国官方统计基本原则：执行准则》两个补充章节的工作，一章是关于如何评估基本原则的遵守程度，另一章是关于在使用新数据来源时如何适用基本原则(可提供这两个章节作为背景文件)。小组还介绍了秘书处经济和社会事务部统计司网站经修订的关于基本原则的部分，并提出了更新国家概况数据库的拟议战略。

请统计委员会审查并核准该小组的工作。有待统计委员会采取的行动载于第 36 段。

* E/CN.3/2020/1。



一. 导言和背景

1. 官方统计基本原则¹ 由大会 2014 年 1 月 29 日第 68/261 号决议认可。大会认可基本原则之时正值统计委员会通过这些原则二十周年。2011 年至 2015 年，一个主席之友小组结合基本原则通过二十周年，就原则执行工作中的一些选定方面开展了工作。

2. 2017 年，委员会在其第 48/107 号决定中重新设立了主席之友小组，结合筹备 2019 年基本原则通过二十五周年纪念活动，就基本原则执行工作中的一些选定方面开展工作。

3. 2019 年，委员会在其第 50/104 号决定中请该小组完成工作并编写《执行准则》的两个补充章节，以就基本原则遵守情况的评价标准和使用新数据来源时如何执行基本原则提供指导，并提交 2020 年第五十一届会议。委员会还商定，该小组应再继续工作一年，在第五十一届会议之后，关于官方统计基本原则的工作将结束，随后将及时恢复，以便在 2024 年进行下一次评估。

二. 工作方案

4. 主席之友小组于 2018 年 2 月成立，目前由 12 个国家的代表以及 8 个国际机构和国际组织作为观察员组成(见本报告附件一)。新西兰担任小组主席。

5. 关于工作安排，小组在 2019 年 3 月委员会第五十届会议期间举行了一次面对面会议，此后大约每 6 周举行一次定期远程会议，审查工作进展情况。

6. 应统计委员会第五十届会议的要求，确定了以下活动：

(a) 编写《执行准则》补充章节，就以下两方面提供指导：(一) 评价标准和建议的行动，以协助各国使本国的官方统计系统向遵守基本原则过渡；(二) 在使用新数据来源编制官方统计数据时如何执行基本原则；

(b) 提供案例研究实例存储库，以支持学习和良好做法。

三. 产出摘要

A. 《联合国官方统计基本原则：执行准则》补充章节

1. 以成熟度模型/框架作为评估基本原则遵守程度的工具

7. 补充章节以成熟度模型/框架的形式提供了评估基本原则遵守情况的标准。成熟度模型不是仅仅通过“遵守”或“不遵守”来评估执行情况，而是帮助各组织衡量它们的遵守程度并确定需要改进的领域。

¹ 见 <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-New-E.pdf>。

8. 使用成熟度模型评估遵守情况可以：(a) 作为一种诊断工具，使组织能够评估其在执行基本原则方面当前能力如何，从而确定其当前的成熟度级别(描述性)；(b) 用于确定理想的成熟度级别，并建议采取哪些行动以达到理想成熟度级别(指示性)；(c) 作为一种比较工具，因为利用它可以在其他组织之间进行外部比照评估(比较性)。

背景

9. 基本原则规定了国家统计局和属于国家统计系统的所有实体编制官方统计的基本指导原则。因此，它们为官方统计制度的建立和运作奠定了基础，具有一般性和基础性，可称为官方统计的“基本法”或“宪法”。

10. 与其他“宪法”一样，基本原则只有通过实施和应用才能具有活力和意义。基本原则得到了全球和国家一级各种工具的支持，包括良好做法数据库、² 执行准则³ 和《统计组织手册》⁴ 的支持。

11. 基本原则意在具有跨文化、跨政治制度和跨时间的普遍性，它们是全球统计系统的支柱。基本原则体现了官方统计必须遵守明确定义的专业和科学标准这一坚定信念和承诺，界定了跨越政治、经济和文化边界的官方统计人员专业群体。

12. 官方统计被公认为是一个国家(和地区)知识基础设施的一部分，它支撑着政府、企业、社区、公民和国际社会的决策；影响投资选择；监测进展情况；为政策制定提供信息并衡量政策成功与否。官方统计对实施善政和满足公民对本国具有权威性和可信性的信息的期望也必不可少，可以为关于国家重大问题的辩论和决定提供信息，并监测这些决定的结果。

为什么遵守原则很重要？

13. 对任何一套原则和执行准则，人们总是希望了解何为遵守原则、如何遵守。

14. 2015年，统计委员会最初将注意力集中在各国遵守原则上，随后探讨了如何有效处理被认为不遵守原则的情况(见 E/CN.3/2015/18)。在当时的讨论中，主席之友小组指出，关于遵守和不遵守的行为没有拟定定义，因此对这些概念的理解，不同国家和地区可做出不同解释。就遵守问题达成共同理解将有助于确保在整个全球统计系统实现遵守原则方面减少解释的多样性，提高整体一致性。

15. 执行和实现遵守基本原则对编制高质量、可靠和公正的官方统计数据大有益处。

² 见 <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/searchgp.aspx>。

³ 见 <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/impguide.aspx>。

⁴ 见 <http://unstats.un.org/unsd/dnss/hb/searchhb.aspx>。

可以采取多种形式评估遵守情况

自我评估

16. 自我评估被认为在揭示遵守原则方面的挑战和推广良好做法方面具有重要作用，是促进对原则的遵守和发现不遵守行为的好方法(同上)。自我评估主要是通过基本原则的执行情况进行定期全球审查来进行，应首先成为评价遵守程度和不遵守原则的风险的基础。

同行评审

17. 自我评估的一个替代办法是同行评审方案。同行评审可以评估一个国家编制和传播官方统计数据的能力，并就其遵守或符合既定标准/原则的程度形成看法。

18. 在官方统计中，这种评估做法促成了机构环境、统计过程和统计产出的质量提高。同行评审也有助于改善官方统计作为有用和可信的公益物的形象，并可用于加强统计组织的独立性、完整性和问责制。⁵ 通过同行评审还可以直接分享经验和最佳做法。

19. 在全球范围进行同行评审是不切实际的，更易于管理的一种选择是各国(或国家集团)在自愿的基础上邀请进行独立的同行评审。这种做法在欧洲联盟得到了有效利用，⁶ 有助于支持各国了解如何改进做法以实现遵守原则，并有助于突出强调具体情况下的良好做法。

20. 同行评审的结果应该公开发表。为使这一进程有效运作，需要有一个公开透明的程序来任命同行评审小组并商定此类评审的职权范围。

核证

21. 改进基本原则执行情况的第三种办法可以是对那些表现出持续一贯执行部分或全部基本原则的统计编制者给予某种形式的认证或核证。⁷ 认证通常以第三方的评估为依据。这一办法存在实际挑战，特别是在时间和成本方面。因此，如果公认有此需要且得到各国的支持，今后可以重新考虑采取这一做法。采用这一办法需要有适当的评估方法和指标。

评估基本原则的遵守情况：成熟度方法

22. 无论一个组织是采用自我评估、同行评审还是某种其他机制来评估其遵守基本原则的情况，通过成熟度评估的视角来审视基本原则的执行情况都是有益的。

⁵ Martín-Guzmán 和 Aguilera (2015)，引自 http://www.oecd.org/iaos2018/programme/IAOS-OECD2018_Pohjola.pdf。

⁶ 见 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/quality/peer-reviews>。

⁷ 见 <https://unstats.un.org/unsd/statcom/50th-session/documents/BG-Item3b-FPOS-Implementation-guidelines-E.pdf>。

23. 成熟度模型在官方统计领域正变得越来越普遍。最近的例子包括现代化成熟度模型⁸ 和沟通成熟度模型。⁹

24. “成熟度”的概念旨在反映一个组织自我改进的能力。成熟度模型力求帮助统计组织衡量其当前的成熟度，并指明需要改进的领域。从本质上讲，它是帮助评估和指导组织实践的路线图。

25. 这种方法由一系列遵守程度级别构成，首先是评估当前遵守情况。一旦确定了当前级别，下一级别就会列出需要优先开展哪些活动才能进入该级别或者保持在当前级别。

26. 以下是成熟度模型的主要应用：

- **描述性：**成熟度模型作为一种诊断工具，使组织能够评估其在执行基本原则方面当前能力如何，从而确定其当前的成熟度级别。
- **指示性：**成熟度模型可用于确定理想的成熟度级别，并建议采取哪些行动以达到理想成熟度级别。
- **比较性：**成熟度模型可作为一种比较工具，因为利用它可以在其他组织之间进行外部比照评估。

27. 成熟度模型方法有助于评估基本原则的遵守情况。基本原则成熟度模型提供了一个评估工具，可用于对照标准框架评估当前成熟度。该工具可作为自我评估或同行评审的一部分。

28. 在使用成熟度模型时，组织不一定要专注于达到最高成熟度级别，而是要确定持续改进的方法。换句话说，成熟度模型的目的不应该是“勾选”并遵行最高成熟度级别的描述，而是将其用作随时间推移实现更高成熟度的工具。

29. 补充章节草案中介绍的成熟度级别来自现有资源，包括《执行准则》、《统计组织手册》和 2018 年联合国全球评估调查，这些都是人们熟悉的资料，对它们进行了重新包装，以为遵守基本原则提供指导。

30. 基本原则成熟度模型有若干维度和级别。每个基本原则都表示为一个维度。依各项原则的复杂程度不同，有些原则有子维度。对于每个维度或子维度，组织可能有不同的成熟度级别。该模型包括三个成熟度级别：发展中、实践中和领先，其中“发展中”是最低成熟度级别，“领先”是最高成熟度级别。

31. 有关该模型的详情载于背景文件，供委员会审查。

⁸ <https://statswiki.unece.org/pages/viewpage.action?pageId=129172266>。

⁹ 见 www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2019/7_Strategic_communication_framework_for_consultation.pdf。

2. 关于在使用新数据来源编制官方统计数据时适用基本原则的指南

32. 该指南采用背景文件的形式，附有国家和组织实例，将基本原则与非官方、非传统和新数据来源的使用对应联系起来。

B. 建立案例研究实例存储库以支持学习和良好做法

33. 这项活动包括修订统计司网站官方统计基本原则部分。¹⁰ 统计司在主席之友小组的指导下进行了修订工作，新的部分可在 <https://unstats.un.org/fpos/> 上查阅

34. 关于经修订的基本原则网站所载的国家概况数据库，主席之友小组成员指出，该数据库载有关于国家统计系统的宝贵定性信息，例如国家统计法参考资料和关于国家统计系统的结构、任务和产出的背景资料。然而，在大多数情况下，这些信息已有近 10 年的历史。小组成员一致认为，最好要求各国至少每 3 年进行一次系统性更新。在这方面，主席之友小组的一些成员指出，需要审查数据库的内容，以确保与其他平台如 21 世纪统计促进发展伙伴关系的统计能力监测网站(<https://statisticalcapacitymonitor.org/>)的内容保持一致，避免重复。附件二载有一些可列入基本原则国家概况数据库调查问卷的项目，从 2020 年开始，统计司将与 21 世纪统计伙伴关系协作，每两到三年进一步编制和提供问卷。建议为筹备下一次基本原则执行情况评估，2023 年在问卷中加入更多更详细的问题项目。

四. 下一步行动

35. 官方统计基本原则主席之友小组的本轮审查工作已经结束，将及时恢复工作以便在 2024 年进行下一次评估。

五. 有待统计委员会采取的行动

36. 请委员会：

(a) 表示注意到本报告；

(b) 审查并核准拟议的用于补充《联合国官方统计基本原则：执行准则》的遵守和成熟度框架；

(c) 审查并核准关于使用非官方和非传统数据来源的拟议指南；

(d) 就重新设计的官方统计基本原则网站发表意见；

(e) 核准更新和维护国家概况和国家统计系统良好做法文件的拟议战略；

(f) 审查并核准以下提议：认为主席之友小组的本轮审查工作已经结束，但将及时恢复工作以便在 2024 年进行下一次评估。

¹⁰ 见 <https://unstats.un.org/unsd>。

附件一

官方统计基本原则主席之友小组成员

主席

新西兰

成员

阿根廷

澳大利亚

埃及

意大利

约旦

马来西亚

毛里求斯

波兰

苏里南

瑞典

大不列颠及北爱尔兰联合王国

观察员

可持续发展目标数据互操作性合作机制

亚洲及太平洋经济社会委员会

联合国粮食及农业组织

国际统计学会

开放数据观察

21 世纪统计促进发展伙伴关系(21 世纪统计伙伴关系)

联合国全球地理空间信息管理倡议秘书处

世界银行

附件二

更新官方统计基本原则网站国家概况数据库所载信息的拟议类别

主要统计机构

主要统计机构名称

网址

任务或授权

在政府中的地位

组织结构

历史简介及其他相关背景资料

国家统计局其他成员的作用和职责

国家统计局理事会

中央银行的统计事务部门

各职能部委的统计事务部门

地方一级(地区、省等)统计局

公共研究机构

统计研究和培训中心

私营机构

其他

统计法律和政策框架

统计法律规章

统计行为守则

开放数据政策和原则

数据隐私和保密法律和政策

数据质量框架

统计规划工具

国家统计局发展战略

部门统计计划

地方各级统计计划

统计传播/沟通战略

发布预告日历

其他

主要统计传播产品

印刷出版物

在线出版物

在线数据门户

网络应用程序接口

面向用户的资源

面向媒体的资源

面向研究人员的资源

主要用户/利益攸关方协调机制

主要社交媒体账户

用户支持热线(电子邮件、电话)

统计方法

主要方法手册/出版物

主要统计分类

来自国际委员会、国家委员会、专业协会等的同行评审或专家评审

国际统计协调

国际关系/合作办公室

超国家统计机构(如欧盟统计局)的作用

参加国际统计活动
