



统计委员会

第五十三届会议

2022年3月1日至4日

临时议程* 项目 3(y)

供讨论和决定的项目：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 2021/224 号决定和以往惯例，秘书长谨向统计委员会转递治理统计普拉亚小组的报告。小组在报告中概述了其近期活动和今后的工作方向。请委员会核可小组 2020-2025 年工作计划以及工作计划所依据的三大支柱——方法工作、能力发展和宣传，并对小组各工作组的工作计划发表意见，包括 2021 年成立的不歧视和平等问题工作组以及参与政治和公共事务问题工作组。

* E/CN.3/2022/1。



治理统计普拉亚小组的报告

一. 背景

1. 向统计委员会第四十六届会议提交的关于治理、和平与安全统计的报告(E/CN.3/2015/17)载有设立治理统计普拉亚小组的提议。统计委员会在该届会议上赞同设立该小组(见 E/2015/24, 第 46/111 号决定)。工作组随后向委员会第四十七届(2016 年)、第四十九届(2018 年)和第五十一届(2020 年)会议提交了报告。本报告将提交定于 2022 年举行的委员会第五十三届会议。

2. 委员会第四十七届会议(见 E/2016/24-E/CN.3/2016/34)对普拉亚小组的报告(E/CN.3/2016/16)表示赞赏。在该报告中,普拉亚小组提出了 2016-2020 年路线图,包括为各国统计局编写治理统计手册的优先活动和大致截止日期,这是小组第一个任期内的长期任务。委员会欢迎所提出的路线图并表示支持。委员会第四十九届会议(见 E/2018/24-E/CN.3/2018/37)注意到普拉亚小组的报告(E/CN.3/2018/34)。普拉亚小组在该报告中说明了实施 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。

3. 委员会第五十一届会议(见 E/2020/24-E/CN.3/2020/37)核可了治理统计手册,以供会员国用作汇编和传播治理统计的实际指导,同时认识到该手册鼓励监测和执行可持续发展目标 16。委员会支持继续设立普拉亚小组并支持小组在拟议的订正职权范围内继续开展工作,同时要求该小组进一步发展治理统计的概念化,进一步改进方法、提高标准化程度,增加实践经验(包括在非洲的经验),审查行政数据的使用,并制定该统计领域的能力发展战略。

4. 在本报告中,普拉亚小组概述了未来的工作方向,并对近期活动进行了总结,包括出版关于冠状病毒病(COVID-19)时代的治理统计的指导说明(2020 年),在 2021 年建立两个工作组(一个关于非歧视和平等情况的衡量,一个关于参与政治和公共事务),以及普拉亚小组对联合国开发计划署(开发署)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)领导的可持续发展目标 16 调查的贡献。最后,小组提出了在第二个任期内计划开展的活动。

二. 2020-2025 年工作计划

5. 普拉亚小组根据与其成员和治理统计领域主要行为体广泛协商的结果,制定了第二任期(2020-2025 年)的新工作计划。共与 24 个组织进行了协商,包括国家统计局、研究组织、联合国系统机构、国际组织、区域组织和委员会下属的其他相关工作组。在 2020 年 11 月 11 日在线举行的普拉亚小组第三次会议上介绍了初步结果,有 97 名与会者,包括来自所有区域的国家统计局、政府机构、国际和区域组织、研究机构、民间社会组织和独立专家。与会者在会上提出的反馈意见以及完成的简短调查的结果为工作计划提供了参考。

6. 根据委员会第五十一届会议的要求以及成员和其他利益攸关方在协商期间提出的要求,新工作计划追求的目标是进一步改进方法和提高标准化,并支持世界各地的国家统计局落实这些方法。该工作计划有三个支柱:方法工作(第一支柱)、能力发展(第二支柱)和社区建设(第三支柱)。

7. 在工作计划的第一个支柱(方法工作)下,普拉亚小组提议在手册中提出的建议的基础上,进一步制定国际统计指南、标准和工具,以衡量治理的八个方面,即非歧视和平等、参与、开放性、司法救助和质量、响应能力、无腐败、信任、安全和保障,特别是在有关方法不太完善的方面。虽然该手册旨在促进制定关于治理统计的国际准则、建议和标准,但其目的并非颁布这种准则、建议和标准。正如当时所认识到的,方法方面的发展属于更加实质性的工作,要求对所提出的标准化方法的有效性和可靠性进行跨时间和空间的大量测试和深入研究,因此需要在更长的时间范围内开展(见 E/CN.3/2020/19)。

8. 普拉亚小组设想在第二个任期内启动这方面的专家协商。普拉亚小组在新的工作计划中提议设立具体方面的工作组,以开展方法工作。每个工作组将由国家统计局共同主持,并得到在该专题领域具有相关专业知识的国际组织的支持。工作组成员将包括国家统计局和其他国家数据编制者,以及来自国际和区域组织、民间社会组织、学术界和活跃在治理统计领域的研究机构的数据专家。

9. 具体而言,将要求每个方面的工作组开发两个产品,即:

(a) 有关方面的简短调查模块,各国统计局可以方便地将其附在适当的家庭或人口调查中,并将其作为编制该方面全球可比统计数据的基础;

(b) 一份关于收集行政数据以编制有关方面统计数据的指导文件,并就质量保证、数据记录、与其他来源的联系、计算指标等提出建议。

10. 总体而言,预计将组建为期 18 个月的任务组,在此期间,任务组将举行 5 次虚拟会议。普拉亚小组的目标是在 2025 年委员会第五十六届会议上向委员会提交针对具体方面的统一调查模块和关于收集行政数据以编制具体方面治理统计数据的指导文件汇编。

11. 在工作计划的第二个支柱(能力发展)下,普拉亚小组的目标是通过以下方式加强国家统计局、相关部委和相关机构编制高质量治理统计数据的能力:

(a) 举办一系列针对具体方面的网络研讨会,讨论手册中提出的主要建议,并学习已经在编制关于治理各个方面的统计数据的国家统计局的经验;

(b) 按治理的方面、语言和资源类型等分类建立治理统计资源库;目标是使国家、区域和国际资源更容易获得和找到;

(c) 为自愿试行将由工作队编制的调查问卷蓝本的国家统计局提供支持,并为协助制定关于使用行政数据编制治理各个方面统计数据的指导文件的行政数据编制者提供支持;

(d) 通过让作为每个任务组成员的国家和其他利益相关者分享经验，使他们相互学习。

12. 在工作计划的第三个支柱(宣传)下，普拉亚小组设想增加各级决策者对治理统计的需求，并通过展示治理统计对决策的价值，调动国家和国际资源来编制这些统计数据。小组在工作计划中为此确定了两项主要活动：

(a) 收集故事，说明在具有编制治理统计数据经验的国家，各种行为体如何在各种情况下使用这些统计数据，以及这些统计数据如何影响这些国家的国家决策，以便处理在编制和传播此类统计数据方面共同关心的问题；

(b) 建立一个强有力的治理统计数据编制者和使用者社区，定期发布通讯，让成员和其他感兴趣的利益攸关方了解新发布的可在国家一级使用的方法文件或指南、同行开展的相关活动以及治理统计领域的其他新进展。该通讯将有助于提高小组的知名度，并加强与更广泛的治理数据利益攸关方群体的接触。

三. 近期活动

A. 冠状病毒病时代的治理统计指导说明

13. 2020年，在普拉亚小组的总体协调下，手册的共同作者合作编写了一份冠状病毒病(COVID-19)时代的治理统计指导说明，不同背景的大量国家统计局也提供了投入，包括多民族玻利维亚国、埃及、匈牙利、毛里求斯、墨西哥、西班牙、土耳其以及欧盟统计局。

14. 该指导说明在全球冠状病毒病疫情开始后仅6个月发布，是普拉亚小组对早期迹象的快速反应，即疫情在某种程度上是一场治理危机，在世界各地产生了破坏性的外溢效应。例如，面对危机暴露的严重不平等爆发了内乱；性别暴力和家庭暴力在封锁期间激增；由于许多人认为使用紧急权力是一种越界的形式，并认为安全应对措施过于严厉，导致对政府的信任程度下降。寻求将平等、问责和参与原则应用于抗疫对策的决策者需要及时可靠的数据，以了解他们在多大程度上是成功的。普拉亚小组迅速调动了一个起草小组，协助国家统计局和其他治理数据制作者在这样一个关键时刻满足这一需求。

15. 该指导说明以治理统计手册中对治理的八个方面提出的主要建议为基础。不过，指导说明从冠状病毒病的角度审视了这些方面，并相应地提炼了关键建议。以简介形式汇编的衡量标准指导不仅适用于当前的疫情，也适用于未来可能出现、需要采取同样有力的治理对策的其他多层面危机。

16. 首先，指导说明的目的是协助国家统计局和其他治理数据编制者满足在疫情期间或类似危机中最有可能出现的治理信息需求，同时牢记传统的实地运作受到的运作和财政限制。指导说明包含实用的衡量标准建议和一些推荐指标，包括可持续发展目标16的相关指标。此外，治理统计数据的用户，特别是国家政策制定者、媒体、研究人员、国家监督机构和民间社会团体，可以利用该指导说明要

求提供更多的治理统计数据，并在许多正常的监督和问责程序可能受到严重破坏的时候，要求政府对其应对计划和恢复战略负责。

17. 指导说明中的每个专题简介(手册中涵盖的八个治理方面每方面各一份)都精心挑选内容，侧重于国家行为体在诸如冠状病毒病这样的危机背景下可能对治理数据产生的优先需求。提供了实用的衡量指导，以协助生成满足此类需求所需的信息，包括从现成的国家、区域或国际数据来源中获取信息；在时间紧迫且在国家一级收集新数据的选择有限的情况下，可以考虑此类数据来源。每份简介都以说明性的优先政策问题开篇，以针对这些问题的几个推荐指标结尾。

18. 在 2020 年 11 月 3 日至 5 日举行的可持续发展目标各项指标机构间专家组第十一次会议、普拉亚小组第三次会议以及 2021 年 2 月 23 日普拉亚小组主办的委员会第五十二届会议的会外活动中介绍了该指导说明。说明有英文、法文和西班牙语版本。

B. 设立关于治理的具体方面的头两个工作组

19. 2021 年 11 月，普拉亚小组在新工作计划的第一个支柱下启动了两个工作组，一个是关于参与政治和公共事务问题的工作组，一个是关于不歧视和平等问题的工作组。这两个方面被列为优先事项是因为这两个方面的统计方法没有其他方面先进，而且小组秘书处在 2021 年 5 月进行的调查显示，小组成员对加入关于这两个方面的工作组有浓厚兴趣。

20. 参与政治和公共事务问题工作组由挪威和突尼斯的国家统计局共同主持，并得到开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的支持。工作组于 2021 年 11 月 17 日在一次虚拟会议上启动，来自所有地区的统计局、国际和区域组织、民间社会组织和研究机构的 50 多名代表参加了会议。工作组成员包括 31 个国家统计局，以及一些国际组织和研究机构。

21. 世界各国政府正在努力加强公共决策的包容性和响应性，这使编制关于参与政治和公共事务的高质量、可比较的统计数据越来越重要。工作组感兴趣的具体方面包括以下内容：参与选举过程和公民投票，以及参与政治和公民生活的其他形式，如加入政党和其他旨在影响政治和公共事务的组织，在线上 and 线下参与竞选活动、集会、示威和抗议；参与政治职位、司法机构、公共服务和非正式地方治理机构；为参与创造的有利环境，这种有利环境取决于参选人或担任政治或公职者感受到的安全程度，所感受到的言论和结社自由的程度，以及影响某些人口群体参与政治和公共事务的陈规定型态度和价值观的程度等因素。

22. 非歧视和平等问题工作组由芬兰和秘鲁的国家统计局共同主持，并得到开发署和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的支持。该工作组在 2021 年 11 月 24 日举行了第一次会议，有 70 多名代表参加。该小组的成员包括 43 个国家统计局和一些国际组织与研究机构。

23. 各国元首和政府首脑在通过《2030 年可持续发展议程》时，坚决承诺消除歧视性法律、政策和做法以及一切形式的歧视，并承诺遵守不让任何一个人掉队的

原则。然而，由于缺乏关于歧视的良好统计数据，限制了我们对于歧视影响日常生活的程度以及解决歧视的最佳方法的理解。工作组感兴趣的具体方面包括：在生活各个方面和国际人权标准规定的禁止歧视理由方面的体验和观察，仇恨犯罪和仇恨言论的普遍性，对歧视和仇恨犯罪的公开报告和判决，公众对少数群体的态度，以及国家促进不歧视和平等工作的效力。

24. 在每个工作组的会议上，成员们都了解了目标和将要制作的两项方法产出，即一个简短的调查模块和一份关于收集行政数据以编制参与和歧视问题统计数据的指导文件。具体而言，成员们欢迎所提出的制作短版和长版统一调查问卷的方法。按照设想，每个核心调查模块将包括几个建议的核心问题，作为更全面调查的部分内容定期提出，以便能够以最低成本对关键指标进行定期监测。此外，还计划编制一份更全面的调查表，涵盖每个方面更广泛的内容，可由感兴趣的统计局作为一项专门调查开展。

25. 成员们同意关于制定使用行政数据编制参与和歧视统计数据的指南的提议，该指南将包括两套建议。第一套建议将侧重于与有关方面有关的所有数据来源共有的交叉问题，如机构协调方面的挑战，或促进统计局和相关数据编制者之间的合作和信任。第二套建议将涉及个别数据源或某方面的特定衡量领域的具体问题。

26. 最后，成员们讨论了初步概念和衡量框架，以指导每个方面的方法工作。要求成员们提供反馈意见和建议，以供各工作组共同主席随后将其纳入工作组的工作计划。每个工作组接下来的会议将侧重于分享各国在特定具体方面的经验，以及审查相关国际、区域和国家调查来源的全球分布状况和作为设计统一调查模块起点的调查问题。

C. 普拉亚小组对可持续发展目标 16 调查的贡献

27. 正如普拉亚小组在提交给委员会第五十一届会议的报告(E/CN.3/2020/19)中所提到的，2019 年，普拉亚小组开始为联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、开发署和人权高专办协调开展的一项倡议作出贡献，以支持所有会员国报告可持续发展目标 16 基于调查的全球指标的情况。有关目标 16 的调查倡议的总体目标是开发并测试一个质量工具，以便能够制作具有国家代表性和国际可比性的统计数据，用以监测目标 16 的进展情况。具体而言，目的是开发一个调查模块，可由国家统计局纳入正在进行的住户调查，以便定期报告目标 16 基于调查的指标情况。

28. 目标 16 调查问卷包括六个关于治理各方面和具体方面的模块，这些方面是普拉亚小组工作的核心，并在治理统计手册中得到了详细阐述，即诉诸司法、歧视、腐败、治理、人口贩运和暴力。问卷已经过几轮测试，包括专家的质量评估、认知测试，以及在八个不同区域和发展背景的国家进行的试点测试，这些国家的经验有助于完善该工具。2020 年和 2021 年，普拉亚小组成员中的三个国家统计局(佛得角、肯尼亚和突尼斯统计局)对问卷进行了认知测试，并在本国进行了调查试点，进而为倡议做出了贡献。

29. 调查问卷现已定稿，并在毒品和犯罪问题办公室和墨西哥国家统计和地理研究所关于犯罪和刑事司法统计的报告中提交给委员会第五十三届会议。普拉亚小组承认，该调查提供了一个高质量、经过充分测试的工具，各国可以用来衡量目标 16 许多基于调查的指标的进展，并鼓励各国统计局使用该调查。普拉亚小组将继续促进该调查的使用，提高其成员对该调查的认识，并将所使用的方法视为各工作组开展的方法工作的一部分。

四. 普拉亚小组今后的活动

30. 2022 年，普拉亚小组将继续开展最近成立的两个工作组(参与政治和公共事务工作组以及不歧视和平等问题工作组)发起的有重大影响的方法工作。鉴于这两个工作组引起的高度兴趣，普拉亚小组将探索机会，就尚未有国际公认的统计方法的其他治理方面建立更多的工作组，如普拉亚小组工作计划的第一支柱所述。

31. 成员们既已起草并通过了普拉亚小组第二任期的新工作计划，调动足够的资源，以有效落实其三大支柱就至关重要。需要财政、技术和其他实物资源，特别是支持在国家一级试行将由工作队制定的新方法文件，加强国家统计局使用这些文件的能力，并在小组成员之间、在更广泛的治理数据利益攸关方之间扩大宣传活动和社区建设。小组新工作计划的有效实施取决于资源调动的工作是否成功。

32. 开发署在 2015 年被委员会任命为负责向普拉亚小组提供技术和财政支持的联合国支持机构，并继续向小组秘书处提供密切支持。2020 年，开发署支持开展战略规划工作，使普拉亚小组成员通过了一项新工作计划，并担任冠状病毒病时代治理统计指导说明的主编。2021 年，开发署与小组秘书处密切合作，协调启动参与问题工作组和歧视问题工作组。开发署与普拉亚小组指导委员会的其他成员密切合作，在普拉亚小组第二个任期继续致力于为其提供支持。

五. 有待统计委员会采取的行动

33. 请统计委员会：

- (a) 肯定并支持治理统计普拉亚小组迄今开展的工作；
- (b) 支持普拉亚小组 2020-2025 年期间工作计划及其三大支柱：方法工作、能力发展和宣传；
- (c) 对普拉亚小组各工作组的工作计划发表意见，包括均在 2021 年成立的不歧视和平等问题工作组以及参与政治和公共事务问题工作组。