



## 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(e)

供讨论和决定的项目：人口和住房普查

## 2020年世界人口和住房普查方案执行情况

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告是根据经济及社会理事会第 2021/224 号决定和以往惯例编写的，是对报告统计委员会第五十一届会议的 2020 年世界人口和住房普查方案执行情况以及对统计司调查结果和推出的普查看板的后续，其中记录了 COVID-19 大流行对全世界普查工作的不利影响。报告还就基于人口和住房普查记录建立国家统计人口登记册事宜详细阐释了《官方统计基本原则》。报告请统计委员会注意 2020 年世界人口和住房普查方案执行情况，敦促会员国进行人口和住房普查或以其他方式编制小范围普查统计数据，并赞同在立法框架内专为统计目的建立基于普查记录的国家统计人口登记册，不允许将其用于任何其他目的。

有待委员会采取的行动载于本报告第 26 段。

\* E/CN.3/2022/1。



## 一. 引言

1. 2020 年人口和住房普查是经济及社会理事会根据 2015 年 6 月 10 日通过的关于 2020 年世界人口和住房普查方案的第 2015/10 号决议启动的。经社理事会敦促会员国按照 2020 年世界人口和住房普查方案，在 2015 年至 2024 年期间至少进行一次人口和住房普查，同时考虑到有关人口和住房普查的国际和区域建议，并特别注意提前规划、成本效率、覆盖范围、及时传播普查结果，以及便于国家利益攸关方、联合国和其他有关政府间组织利用普查结果作出知情决定并促进发展计划和方案的有效实施。

2. 经社理事会在同一决议中请秘书长编写国际统计标准、方法和导则，为根据 2020 年世界人口和住房普查方案开展活动提供便利，确保对利益攸关方协助会员国实施该方案的活动进行协调，并监测和定期向统计委员会报告方案实施情况。

3. 随后，秘书处经济和社会事务部统计司着手为 2020 年这一轮人口和住房普查编制方法框架。该框架以 2015 年发布的修订版《人口和住房普查的原则和建议》为基础，<sup>1</sup> 并附有一套补充手册，涉及人口和住房普查管理、<sup>2</sup> 使用电子数据收集技术收集人口和住房普查数据<sup>3</sup> 以及利用普查计量国际移民情况。<sup>4</sup> 关于人口和住房普查编辑(包括实时编辑)手册的编制工作也已完成。<sup>5</sup>

4. 在联合国人口基金的支持下，已将《人口和住房普查的原则和建议》(第三次修订版)和《人口和住房普查管理手册》(第二次修订版)翻译成法文，以便为法语国家制定培训讲习班。在非洲经济委员会的密切合作下，将于 2022 年 1 月中为非洲法语国家举办培训讲习班。培训讲习班将介绍实施 2020 年世界人口和住房普查方案的方法框架，为参与国提供交流国家经验和普查做法的机会，并评估 COVID-19 大流行对普查准备工作和执行的影响，还会概述世界各地正在进行的普查和调整工作现状。

5. 此外，统计司开发并推出了人口和住房普查电子学习课程(将于 2022 年 2 月前在联合国全球平台上发布)，以及基于 2010 年和 2020 年这两轮普查的普查专题和问题资料库，<sup>6</sup> 以支持 2020 年人口和住房普查方面的国家能力建设努力。

<sup>1</sup> 《人口和住房普查的原则和建议》(第三次修订版)(联合国出版物，出售品编号：E.15.XVII.10)。

<sup>2</sup> 《人口和住房普查管理手册》(第二次修订版)(联合国出版物，2017 年)。可查阅 [https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesF/Series\\_F83Rev2en.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesF/Series_F83Rev2en.pdf)。

<sup>3</sup> 《关于人口和住房普查使用电子数据收集技术的准则》(2019 年，纽约)。可查阅 <https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/data-collection-census-201901.pdf>。

<sup>4</sup> 《联合国通过人口普查衡量国际移民状况手册》(2017 年，纽约)。可查阅 <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/international-migration/2017-draft-E.pdf>。

<sup>5</sup> 《人口和住房普查编辑手册》(第二次修订版)(2019 年，纽约)，可查阅 [https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesf\\_82rev2e.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesf_82rev2e.pdf)。

<sup>6</sup> 可查阅 <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/sconcerns/migration/census/index.html>。

## 二. 报告 2020 年世界人口和住房方案执行情况

6. 经济及社会理事会第 2015/10 号决议请秘书长监测并定期向统计委员会报告该方案执行情况。因此，统计司开展了一些活动，旨在记录世界人口和住房普查方面的最新情况。

7. 根据所获资料，统计司在 2020 年普查中期向统计委员会提交了秘书长关于 2020 年世界人口和住房普查方案的实施情况以及便于国际比较的划定城市、城镇和农村地区的方法的报告(E/CN.3/2020/14)。该报告是在冠状病毒病(COVID-19)大流行暴发之前发布的。报告指出，大多数国家(占 158 个答复国家/地区中的 71%)已经或计划在 2020 年普查中采用传统普查办法，走访各家各户请其提供相关信息。少数国家/地区(约 28%)已经使用或将要使用登记册，或是仅根据登记册编制小范围普查统计数据(10%)，或是补之以全面实地查点(13%)或抽样调查(5%)。

8. 此外，报告表示，在开展任何形式实地查点(即传统普查、将登记册与全面实地查点相结合或将登记册与抽样调查相结合以及滚动普查)的国家中，绝大多数国家打算结合使用多种查点方法。到目前为止，最常见的查点方法(72%)是使用便携式设备、主要是平板电脑(计算机辅助个人访谈)面谈进行实地查点，其次是使用纸质问卷进行面对面访谈(纸笔面谈)(42%)和互联网自行查点(计算机辅助网络访谈)(38%)。

9. 首批 COVID-19 病例于 2019 年 12 月开始记录和存档。2020 年 3 月，世界卫生组织宣布 COVID-19 为全球大流行病。从该大流行病之初就显而易见的是，其将对实施 2020 年世界人口和住房普查方案产生不利影响，因为大多数国家计划采用传统的面对面访谈方式，挨家挨户走访所有住家和住户，这可能会产生灾难性结果，在广大民众中传播病毒。

10. 因此，统计司进行了系列调查，记录这一大流行病对国家人口和住房普查规划、准备工作和运作的影响。首个此类调查于 2020 年 3 月和 4 月启动，<sup>7</sup> 第二次调查于 2020 年 12 月和 2021 年 1 月启动。<sup>8</sup> 2021 年 2 月 9 日至 12 日，统计司组织召开了关于 COVID-19 大流行对开展人口和住房普查的影响以及普查数据质量问题的联合国专家组会议，会议结论和建议作为秘书长关于人口统计的报告(E/CN.3/2021/18)的背景文件，<sup>9</sup> 提交给统计委员会第五十二届会议。

11. 秘书长在其报告中表示，根据调查和其他文件以及与负责人口和住房普查的各国主管部门的直接接触情况，显然，该大流行病正在对开展普查工作产生重大不利影响。数据收集工作正被推迟；查点时间有时延长至 6 个月以上；因需要保护人口调查员和答复者提出了一些问题，例如，是否有保护装备以及如何遵守社交距离的同时进行面谈；调查问卷在缩短。除了普查推迟带来的负面影响外，

<sup>7</sup> 结果可查阅 <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/COVID-19-SurveyT1/>。

<sup>8</sup> 结果可查阅 <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/COVID-19/>。

<sup>9</sup> 可查阅 [https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/documents/BG-4a-Conclusions\\_and\\_Recommendations\\_EGM\\_Census-2021-E.pdf](https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/documents/BG-4a-Conclusions_and_Recommendations_EGM_Census-2021-E.pdf)。

该大流行病还使某些人群更难查点。在封锁、旅行限制和强制检疫期间，学生们离开了教育场所，工人们离开了工作场所。各国要规划普查时间来获取常住地人口最高数值。该大流行病造成一些人群的预期住地发生改变，可能会对 2020 年普查统计数据的质量产生负面影响。

12. 就参加统计司监测工作的大多数国家而言，COVID-19 增加了普查费用。实地工作等计划活动的推迟意味着，提供、传播和储存普查材料和装置的费用可能会比最初计划的要高得多。改用不需要与受访者直接接触的数据收集技术，则需要进行细致、广泛测试，而这并未列入最初的普查预算。此外，实施这种技术需要大量额外投资，例如，投资于制定详细地理框架，原因是地址登记册在许多国家不易获取。

13. 统计司 2021 年全年继续监测 2020 年世界人口和住房普查方案执行情况，主要侧重于原定于 2020 年或 2021 年进行全国普查的国家/地区，以遵守《人口和住房普查的原则和建议》第三次修订版所载建议，即人口和住房普查应在以“0”或“1”结尾的年份进行，以确保在区域和全球层面进行更好比较。统计司创建了一个普查看板，<sup>10</sup> 提供关于原计划于 2020 年和 2021 年进行全国普查的状况的最新信息。

14. 2021 年 10 月，经济和社会事务部在一份政策简报中总结并介绍了这些结果。<sup>11</sup> 结果表明，在已有数据而且原定于 2020 年和 2021 年进行的 110 个全国普查中，有 71 个(65%)被推迟或状况不明，39 个已经进行或计划在 2021 年底前进行，其中一些普查的查点期显著延长。

15. 因此，由于缺乏只有人口和住房普查才能提供的细化、全面统计数据，国家一级、特别是国家以下一级准确、一致评估发展政策的发展和影响的能力可能受到阻碍。例如，普查数据对以下方面至关重要：准确规划医院、学校和交通基础设施的选址和建设以提供服务；分配预算资源；划定选区；监测较小的民事部门执行《2030 年可持续发展议程》情况。

16. 在这方面，应敦促所有会员国继续坚定致力于实现 2020 年世界人口和住房普查方案的目标，并在国家条件允许时继续规划和准备进行人口和住房普查，同时考虑到国际和区域建议，并利用最近提出的方法方面的解决手段和成功国家做法。

---

<sup>10</sup> 见 <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/COVID-19/>。

<sup>11</sup> 联合国，经济和社会事务部，“COVID-19 大流行打乱 2020 年世界人口和住房普查方案执行工作在政策方面的影响”，第 118 号政策简报(2021 年 10 月 8 日)。可查阅 <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-118-policy-implications-of-the-disruption-of-the-implementation-of-the-2020-world-population-and-housing-census-programme-due-to-the-covid-19-pandemic/>。

17. 2021年11月2日至5日，统计司组织召开了关于 COVID-19 大流行对开展人口和住房普查的影响以及普查数据质量问题的联合国专家组第二次会议。以下几点概述了会议结论和建议：<sup>12</sup>

(a) 专家们听取了会上发言，认为一些国家根据疫情情况正在成功地调整普查工作，并得以在疫情期间进行人口和住房普查，而且，会上分享的经验对所吸取的教训而言极为宝贵。同时，专家们认为，并非所有国家/地区都能作出这种调整，导致其全国普查一再推迟；

(b) 专家们突出强调，费用增加是 COVID-19 大流行对大多数全国普查工作的主要影响之一。查点活动的推迟意味着，实地工作人员及储存普查材料和装置的费用会比原计划高得多。此外，后期采用新的数据收集模式，包括不需要直接接触受访者的模式，增加了普查预算，超过了最初计划。专家们还指出，除了修改数据收集程序外，在疫情期间开展普查增加了费用，原因是为尽量减少 COVID-19 大流行的不利影响采取了额外措施，如为实地工作人员采购个人防护设备，以及加强宣传活动，让公众了解新的数据收集模式并对实地工作人员进行相关教育。电话访谈的电信费用和移动设备的数据费用也影响了几个国家的普查预算。专家们进一步指出，在一些国家，政府将资金转用于防治 COVID-19 大流行，因而，普查预算减少；

(c) 专家们注意到，对某些人群而言，通常居住地的概念可能模糊不清，例如在疫情期间多次搬家者、通常不在家住但在疫情期间与家人住在一起的学生以及因 COVID-19 造成封锁而不得不从通常居住地搬回家住的工人。2020 年尚未进行普查的国家应考虑向人口调查员/答复者提供进一步说明和指导；

(d) 会议注意到，关于大多数普查问题，例如关于社会文化事项的问题，疫情对答复情况的影响很小或是没有影响。疫情有可能影响答复的情形是，或是环境发生变动、或是对如下事项的解读和理解不同：通常住家者、访客、移民、经济活动、职业、行业、工作时间和上下班。专家们强调，应向自行答复者提供关于如何回答具体问题的额外指导，并告诫在作出任何改变之前需要进行全面测试；

(e) 专家们指出，就某些普查事项收集一些事件(死亡、出生和移民)确切日期的信息，而不是提出所涉期限发生的事件问题，有利于分析疫情期间此类事件的数量和模式变化，特别是对于无可靠登记册登记此类事件的国家而言；

(f) 专家们强调了调整普查程序来减少 COVID-19 大流行影响的挑战。其中一些调整涉及采用新的数据收集模式(计算机辅助网络访谈、计算机辅助个人访谈和计算机辅助电话调查)以及与实地查点有关的其他活动，例如针对难以查点的特殊人群，改变查点培训方法和计划。专家们指出，在有些情况下，制定针对不同情景的计划和行动，可以让统计部门在疫情期间灵活应对情势。专家们建议，在调整查点模式的设计前，必须留出足够时间测试新的程序、系统和行动。专家

<sup>12</sup> 可查阅 <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2021/egm-covid19-census-20211102/c-and-r.pdf>。

他们还建议，在使用多种收集模式时，应考虑克服困难解决重复记录问题。专家们提请注意在普查中使用行政记录的国家面临的挑战，原因是由于 COVID-19 大流行无法获得最新记录；

(g) 专家们广泛讨论了 COVID-19 大流行对普查结果的潜在影响以及随着时间流逝普查结果的可比性。他们指出，疫情状况，包括国内和国家之间的流动限制，将极大影响人口分布、生育率和死亡率、国内和国际移民情况以及就业率和失业率。预计在疫情期间收集的普查数据可能会出现一些非同寻常的模式，但目前尚不清楚这些模式在多大程度上可归因于疫情，以及这些模式是短期变化还是较长期变化；

(h) 专家们指出，由于普查提供的是简况，而且 COVID-19 大流行的影响仍在不断变化，普查结果可能无法描述 COVID-19 对社会的全面影响。因此，在公布普查数据前，至关重要的是，要将普查结果放在大背景中，与最新数据以及其他来源的分析和以往普查结果进行对比；

(i) 专家们强调，在进行数据分析和公布 COVID-19 大流行期间进行的普查时，与利益攸关方和数据用户沟通极为重要。发布数据前特别是就受疫情期间数据收集影响较大的普查主题事项领域与利益攸关方和数据用户接触，是管理数据用户期望以及解释以往普查结果和其他统计数据收集中未见过的趋势、变化和模式的关键。

18. 疫情对世界各地的普查工作产生了多层面不利影响，其中包括：普查推迟，这对已确定的普查周期产生了不利影响，而根据《人口和住房普查的原则和建议》，普查周期是普查的基本特征之一；<sup>13</sup> 费用增加，加上减缓病毒传播的费用以及经济活动和收入减少，导致普查资源被挪用；支持采取尽量减少或完全取消面对面访谈的数据收集方法，如利用互联网和邮件自行普查或电话访谈，造成有可能对普查的总体质量提出质疑，因为采用这些方法需要从实务角度(设计电子表格和实时编辑)和操作角度(避免重复)进行细致测试；为人口调查员提供适当个人防护设备的费用增加；关切对普查结果的解读以及小范围普查统计数据的总体质量；迟迟不提供细化数据来监测政策和发展议程的实施情况。

19. 与此同时，能够适应疫情各种情况的国家/地区对其数据收集方法作了一些变动，调整了问卷指示和操作，并主要依靠互联网自行查点，这被证明是一种有效的数据收集模式。统计司正在记录这些成功经验，将继续向全世界的普查人员提供这些经验。应当强调的是，鉴于这些解决方案所涉费用以及在某些情况下互联网和电信网络的可用性有限，并非所有国家/地区都能实施所有这些解决方案。

---

<sup>13</sup> 《人口和住房普查的原则和建议》(第三次修订版)第 1.12 段规定，应定期进行普查，以便按固定顺序提供可比信息。通过一系列普查，可以评价过去、准确描述现在并估计未来。建议至少每 10 年进行一次全国普查。

### 三. 建立和运作统计人口登记册

20. 面对 COVID-19 大流行及其对普查规划、准备工作和运作的影响，一些国家探讨利用行政来源来加强收集普查数据，并补充和检查普查收集的信息。统计司收到了关于就 2030 年普查建立统计人口登记册作为生成小范围普查统计数据基础的询问，还有人询问在这方面将普查记录作为起点是否合适。

21. 在这方面，统计司着手编写一本关于使用登记册进行人口和住房普查的手册，该手册草稿已经完成。审查草稿的专家组会议定于 2021 年 12 月 15 日至 17 日举行，修订后草稿将作为本报告的背景文件。该手册补充并借鉴了欧洲统计师会议制定的准则。<sup>14</sup> 到 2022 年中会推出最终手册。

22. 统计人口登记册系统化收集了国家各居民的个人记录并作了索引，若得到发展并运作起来，可作为汇编官方统计数据的基础，并作为设计和进行统计调查的总抽样标架。该登记册始于行政人口登记册，根据法律规定定期与行政登记册关联，会定期更新相关信息。关于建立、维继和利用国家统计人口登记册的法律框架必须确保，该登记册仅用于汇编综合统计数据，不得用于国家统计局内外的任何其他目的。

23. 建立国家统计人口统计登记册要大量投资于收集现有各行政登记册的记录，统一记录，将不同登记册的信息联系起来，并运行复杂的编辑程序，确保各个记录的一致性和质量。国家统计人口登记册一旦建立，根据法律条款所述协议，要定期根据行政登记册进行更新。

24. 鉴于 COVID-19 大流行给普查人员带来的障碍，特别是就 2030 年普查和以后而言，有关建立国家统计人口统计登记册必要性的讨论变得更加紧迫。虽然在信息技术基础设施发达的国家/地区，因特网自行查点被证明非常有效，<sup>15</sup> 但显然，世界大多数国家/地区的信息技术设施水平尚未达到遍及所有住家和住户的程度。因此，国家统计局在日益考虑建立和维继国家统计人口登记册。

25. 在这方面，一些国家统计局考虑第一步是将 2020 年普查主文件作为建立国家统计人口登记册的主要基础。考虑到遵守《官方统计基本原则》(见大会第 68/261 号决议)的极端重要性以及保护个人记录机密性和隐私的要求，利用人口和住房普查的个人记录来建立国家统计人口登记册不会违反《官方统计基本原则》，但必须制定毫不含糊的明确法律条款，规定仅为汇编综合统计数据目的来

<sup>14</sup> 见《关于使用登记册和行政数据进行人口和住房普查的准则》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.E.4)(可查阅 <https://unece.org/DAM/stats/publications/2018/ECECESSTAT20184.pdf>)和《人口普查中的行政来源质量评估准则》(联合国出版物，出售品编号：E.21.II.E.13)(可查阅 <https://unece.org/info/publications/pub/360852>)。

<sup>15</sup> 如提交给关于 COVID-19 大流行对开展人口和住房普查的影响以及普查数据质量问题的联合国专家组第二次会议的报告所述，就葡萄牙 2021 年普查而言，90%的答复是在线填写的；大不列颠及北爱尔兰联合王国英格兰和威尔士的普查有 89%是在线填写的；在澳大利亚，80%是在线填写的(见 <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2021/egm-covid19-census2/>)。

建立、运作、维继和利用国家统计局人口登记册，该登记册不得用于国家统计局部门内外的任何其他目的。

#### 四. 有待统计委员会采取的行动

26. 请委员会：

(a) 表示关切 COVID-19 大流行对实施 2020 年世界人口和住房普查方案的影响，其导致普查推迟，而且，难以确保普查规划和运作的质量以及所生成的普查统计数据的总体质量；

(b) 敦促会员国执行 2020 年世界人口和住房普查方案，一旦情况允许就进行全国人口和住房普查，或以其他方式编制类似普查的小范围统计数据，并继续为此目的确保提供财政和人力资源；

(c) 鼓励国家统计局考虑完全按照《官方统计基本原则》的规定，在 2020 年普查编制的普查主文件的基础上建立国家统计局人口登记册；

(d) 请统计司作为 2020 年世界人口和住房普查方案的秘书处，继续监测方案执行情况；继续发展平台，交流各国在 COVID-19 大流行期间开展人口和住房普查的经验、做法和教训；并继续发展人口和住房普查方法框架各组成部分。