



统计委员会

第四十六届会议

2015年3月3日至6日

临时议程* 项目 3(1)

供讨论和作出决定的项目：

官方统计基本原则

官方统计基本原则执行情况主席之友小组的报告

秘书长的说明

秘书长谨依照经济及社会理事会第 2014/219 号决定，转递统计委员会第四十二届会议设立的官方统计基本原则执行情况主席之友小组的报告。该报告回顾了小组先前开展的一些工作，据此通过了经修订的基本原则序言、一项执行情况调查，并拟定了加强执行原则的准则。报告还回顾经社理事会于 2013 年 7 月核可了该原则，大会也于 2014 年 1 月核可该原则。报告还介绍了小组审议如何有效处理认为不遵守原则情况的最后结果。

* E/CN.3/2015/1。



官方统计基本原则执行情况主席之友小组的报告

一. 背景和任务

1. 官方统计基本原则主席之友小组是统计委员会在 2011 年第四十二届会议上设立的。该小组最初的任务是修改和更新基本原则序言的措辞，评估如何重新执行这些原则，并制定关于执行原则的实用指南，列入新的情况以及各国统计局、其他统计数据生产者和用户的良好做法(见 2011 年 2 月 25 日统计委员会第 42/111 号决定)。统计委员会后来分别在以下会议上审议了官方统计基本原则和小组报告：第四十三届会议(见 2012 年 3 月 2 日第 43/111 号决定)、第四十四届会议(见 2013 年 3 月 1 日第 44/102 号决定)以及最近的四十五届会议(见 2014 年 3 月 7 日第 45/101 号决定，会议加强并修订了小组任务)。

2. 小组成员是澳大利亚、哥伦比亚、多米尼加共和国、德国、意大利、墨西哥、挪威、菲律宾、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国和美利坚合众国。欧洲联盟统计局(欧统局)和欧洲经济委员会统计局担任观察员。凯瑟琳·瓦尔曼(美利坚合众国)和西比勒·冯·奥佩尔-布罗尼科夫斯基(德国)目前担任共同主席，领导该小组。

二. 已完成的任务

A. 早期工作：重新起草序言和执行情况调查

3. 主席之友小组最初两年(2011-2012 年)的工作侧重于起草基本原则订正序言，这项工作于 2013 年统计委员会第四十四届会议通过订正序言(见第 44/102 号决定)而告终。同期，小组与联合国经济和社会事务部统计司还开展了一次会员国执行原则情况审查，审查结果已通报委员会第四十四届会议并在同届会议上进行了讨论。

B. 基本原则二十周年：经济及社会理事会和大会的核可

4. 统计委员会在第 44/102 号决定中重申，在国内和全球范围内，官方统计用户和编制者必须普遍了解和遵守这些基本原则，特别是在政治层面上了解和遵守，因而决定建议经济及社会理事会和大会核可这些原则及其最新订正序言。

5. 具体而言，统计委员会建议经济及社会理事会通过关于官方统计基本原则的一份决议草案(见 E/2013/24，第 1.A.章)。根据这一建议，经社理事会在 2013 年 7 月 24 日第 2013/21 号决议中核可该基本原则。在同一份决议中，经社理事会建议大会核可该基本原则。

6. 根据经济及社会理事会的建议，匈牙利代表与 48 个共同提案国在大会第六十八届会议上提出了有关这一问题的决议草案。经过简短的非正式协商，大会在其 2014 年 1 月 29 日第 68/261 号决议中赞同官方统计基本原则。

三. 近期成就和目前的任务规定

A. 近期成就：实施准则、更新网站和印发新的宣传材料

7. 统计委员会第 44/102 号决定除其他外，强调应侧重执行工作，并鼓励主席之友小组就如何(根据国家和区域各级形成的良好做法)加大执行力度拟定准则，同时就如何确保国家统计系统的充分独立性制订准则，据此完成工作。

8. 小组利用统计司网站、良好做法数据库和《统计组织手册》等现有资源制订了执行准则的草案初稿。每一项原则的执行准则已在第四十五届会议上的背景文件中提交给统计委员会(可查阅 <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc14/BG-FP.pdf>)。准则草案包括涵盖多种背景和安排(例如集中和分散的官方统计系统)的案例研究和最佳做法，阐述了相关质量保证框架及守则与基本原则之间的关系。背景文件还提出了实现国家统计系统独立性的定义及其执行准则。

9. 统计委员会在第四十五届会议上欢迎执行准则初稿，认为是很好的起点，请主席之友小组继续其有关该重要文件以及有关实现独立性的执行准则方面的工作。对此，统计委员会请各国充实执行准则的内容，并为此进一步做出评论和提交国家良好做法，要求统计司在经过改进的、关于官方统计基本原则执行情况的专门网站上公布完成后的执行准则。

10. 2014 年 9 月下旬，统计司网站上提供了关于 10 项基本原则(第一部分)和关于独立性(第二部分)的执行准则综合草案(见 <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/impguide.aspx>)。2014 年 9 月 30 日，正式请各国统计局审查该草案并于 2014 年 11 月 3 日之前提出建议和良好做法范例。小组总共收到 36 份答复，目前正在予以整合。预计将于 2015 年 3 月在统计司网站上发布最终的执行准则。

11. 2014 年，统计委员会还强调，准则“今后应该是一份与时俱进的文件”。出于实际目的，建议执行准则每五年更新一次。根据委员会规定的任务，这一更新周期应该与原则执行情况五年期审查同年进行。因此，首次更新应当于 2017/18 年度开展。可设立一个新的主席之友小组来开展新周期内的工作。

12. 按照统计委员会的要求，统计司正在更新官方统计基本原则现有网页的架构和设计。重新设计工作将精简网页，使其内容更便于查阅，并使用推特向用户通知更新情况。新网站预计将于 2015 年 2 月初启动。该架构更新完成后，统计司将与各国统计局联系并请它们更新网页内容，重点是与统计有关的法律。

13. 统计司正在利用大会核可的官方统计基本原则案文拟订所有联合国正式语文的新的宣传材料。新材料包括一份一页的传单，尺码大小有信件和 A4 尺寸的、也有招贴画格式的，便于任何利益攸关方下载和重印，加上一个介绍原则的小册子。所有材料均可从统计司的相关网站下载。

B. 当前开展中的工作：探讨有效处理认为不遵守基本原则情况的方法

14. 在第 44/102 号决定中，统计委员会还鼓励主席之友小组：(a) 探讨如何有效处理被认为不遵守基本原则的情况；(b) 考虑如何能够在官方统计范围外、特别是由私营部门实施这些原则。小组决定重点关注如何有效处理被认为不遵守基本原则的情况。小组于 2014 年首次就上述问题向统计委员会作了报告(见 [E/CN.3/2014/2](#))；小组于 2014 年 6 月至 12 月举行了进一步审议。本段以下的內容介绍小组对如何切实处理认为不遵守基本原则情况作出的结论。

1. 一般性意见：业务定义和指标

15. 小组认识到，如何以最佳方式处理被认为不遵守原则行为的问题已经日益重要，原因是诸项原则在得到大会核可之后重要性提高，以及国家、区域和国际层面对官方统计数据的需求日益增加。小组还注意到关于遵守和不遵守的行为未拟定明确的定义：目前，对这些概念的理解受到个人观点和偏见的影响，不同国家或区域可做出不同诠释。这也影响到在两次全球执行情况调查中使用的调查表中作出的答复(见 <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/globreview-2012.aspx> 和 <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/globreview.aspx>)。适当的监测机制和今后的执行情况调查需要以业务定义和指标为基础，以便衡量每一项原则的遵守情况。但是，这些定义和指标应该以现有材料为基础，例如新执行准则和两次全球执行情况调查中所使用的问卷。

2. 促进对原则的遵守和发现不遵守行为

16. 本着“预防胜于改正的信念”，需要重点关注宣传工作并为遵守行为提供奖励措施。经济及社会理事会和大会核可基本原则被作重要的一步，对执行工作产生了积极影响，而且制止了违规行为。在这方面，执行准则和现有的良好做法网站都是宝贵资源。此外并建议，为促进遵守行为，各国应遵循和参照官方统计基本原则来拟订本国准则和守则。对此值得注意的是，某些形式的不遵守行为是完整的有系统的，而其他不遵守行为仅很少发生，或仅在特殊情况下发生。发生不遵守行为的威胁可能源自统计系统之外，或者在系统自身内部。

17. 2014 年，统计委员会还建议每五年进行一次调查，以借此探讨各国在执行官方统计基本原则方面作出的改进。由于委员会未决定开展上述调查应采用何种模式，下文将讨论可能使用的方式。

18. 自我评估。国家统计系统具有评估和报告原则遵守情况的独特机会。官方统计人员可能是最可靠的信息来源。但如果发现不遵守原则的行为，他们就面临了

如何报告、或者向何人报告，以及可以或需要公开的细节等决定。因此，在这方面，他们可借助于前任或已退休的首席统计师的账目，这些账目可能指出存在不遵守的威胁和可能的不遵守行为的“警示信号”。定期地自我报告成绩以及某时的状况报告似乎是不可或缺的工具。这类报告可详细说明供国家统计系统在争取实现基本原则所载规定时有利用的机会和面临的问题。但是，由于自我评估在向多种利益攸关方作出保证的价值不大，最好与同行审议等其他机制相结合使用。

19. 同行审议。在监测遵守情况时，进行同行审议比自我评估更能帮助实现客观性。为此，可以对国家进行地理分组，分组的依据可以是区域合作机制或类似的国家发展阶段和国家统计系统结构，或依据所收集的有关国家统计系统的其他相关资料。例如，实行国家集中统计系统的国家可以更好地为系统结构类似的国家提供验证，而且相互间较容易交往；在此方面，前一个国家的官员可以为其他此类国家统计系统的同僚提供有用的见解和建议，以便遵循原则进一步发展。此种评价的明显制约因素包括提交文件的数量及审查者审查文件的费用和对文件量的依赖。需要公布关于如何进行同行审议和如何公布结果的明确、透明准则。这对于发现存在不遵守原则行为的情况尤为重要。

20. 核证。进一步改善原则执行情况的另一手段是通过奖励或核证来鼓励遵守原则行为。可以向那些遵循显示出持续一贯履行部分或全部官方统计基本原则的惯例的国家统计系统或统计局定期颁发此种形式的表彰。同样，如果国家统计系统和机构提供统计产品和服务时充分达到了一贯持久遵守原则的可见的商定指标，则也可向其颁发国际上接受的核证和确认。此种核证一般以第三方(通常是独立机构)的评估为依据，而且与提及的其他工具相比，更需要有适当的评估框架和指标。此外，这一方法需要的费用很高。

21. 技术援助。必须向(无论用何种评价方法)发现未遵守官方统计基本原则的国家统计系统或统计局提供支助方案，至关重要。为此，鼓励国际组织，特别是统计司向各国提供执行基本原则的技术援助。

22. 协调监测工作。还值得注意的是，几个国际组织在质量方面也有类似的原则，这些原则在很大程度上以官方统计基本原则为依据。这些组织的评估机制可发现不遵守自身质量保证框架的案例，据此也包括不遵守基本原则的案例。这些国际组织彼此之间相互介绍各自的监测/评估框架似乎是一项有价值的工作。阐明基本原则和其他类似框架之间的关系可以成为上述协调工作的基础。统计活动协调委员会和联合国系统首席统计师会议可以对此发挥关键作用。

3. 重新确立遵守原则行为和重建信任

23. 各方的共识是，对不遵守原则情况的反应和补救措施在很大程度上取决于不遵守的性质和严重程度，以及对此负责的行为体。此外，这些行为体可以是统计系统内部或外部的实体。对此，透明度和迅速采取行动是恢复对统计机构的尊重和重建公众信任的关键。

24. 人们通常认为，如果会员国具备正常运作的国家法律框架，能对其统计系统行使有效监督，则这些国家就不需要外部干预。但如果没有上述框架，全球统计界仍可能需要发挥重要作用，尽管对于何方最适合采取行动的问题没有一致意见。

25. 小组注意到，从政治上看，许多国际政府间组织仍然很难干预此类案件。然而，小组也注意到，全球统计系统中的一些组织在类似事项中可以发挥、并且已经发挥了更积极的作用。这类组织包括超国家组织(如欧盟统计局)、国际货币基金组织(基金组织)等发挥定期机构监测作用的一些国际组织，以及非政府组织(如国际统计学会(统计学会))。以下详述欧盟统计局、基金组织和统计学会的机制。

26. 国家和共同体统计机关欧洲统计业务守则规定了 15 项关键原则，涵盖欧洲官方统计数据的编制和公布以及国家和欧洲联盟统计局开展业务的体制环境。15 项原则的每项都有一套良好做法指标，为审查业务守则的执行情况提供了一个参考框架。2011 年，欧洲统计系统委员会通过了欧洲统计系统质量保证框架以及新版业务守则。该框架为如何执行业务守则提供指导。欧洲统计治理咨询委员会成立于 2008 年 3 月，旨在向欧洲统计系统提供关于业务守则执行情况的独立审查。2005 年该守则第一版通过之后，欧盟统计局立即启动了业务守则遵守情况首次评估，包括根据守则的原则和指标开展的全面自我评估。为补充自我评估，并促进更深入的评估，2006-2008 年期间，在欧洲联盟成员国 31 个国家统计研究所和欧洲自由贸易联盟(欧贸联)国家以及欧统局开展了同行审议访问。欧统局和欧洲统计治理咨询委员会每年对同行审议导致的改进行动进行跟踪，直至 2013 年。2013 年 12 月，启动了包括欧洲联盟成员国 32 个国家统计系统、欧贸联国家和欧统局在内的新一轮同行审议。2016 年第一季度将获得新一轮同行审议的最后报告。更多详情可查阅欧统局网站(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code_of_practice/peer_reviews)。

27. 基金组织协定条款规定，成员有义务向基金提供用于监测的准确信息(第八条，第 5 节)。如果成员未提供准确信息并且信息不准确性并未由于缺乏能力，可认定成员违反其义务。在这种情况下，总裁可向执行局发布报告，执行局必须决定该成员是否违反了义务，并可呼吁该成员改进其统计系统。如果成员未能执行补救行动，执行局可发布一项警告声明。如果该成员未在规定期间内采取具体行动，执行局可宣布该成员无资格使用基金的一般资源，中止其投票权，并最终强制该成员离开基金。基金组织统计部协助总裁核查成员提供的统计资料是否准确。

28. 基金组织数据标准倡议——数据公布通用系统、数据公布特殊标准和数据公布特殊标准加强版构成了数据公布框架。各机构可自愿加入数据公布特殊标准和数据公布特殊标准加强版，但成员需要承诺按照规定范围、时限和周期公布数据，承诺编制发布预告日历中的日期并遵守该日期。基金组织每月审查遵守情况，发表年度遵守情况报告(可查阅 <http://dsbb.imf.org/Pages/SDDS/AnnualObsReports.aspx>)。如果数据公布特殊标准和数据公布特殊标准加强版的用户被发现未遵守其义务，总裁

将提请执行局注意这一案例并责成后者决定补救手段。为了向公众通报数据质量，鼓励数据公布特殊标准和数据公布特殊标准加强版的成员评估数据标准和守则遵守情况，最好是通过利用基金组织的数据质量评价框架，以便公布调查结果。

29. 例如，国际统计学会就作为统计学会职业道德宣言保管方设立了一个道德操守咨询委员会，就 2010 年宣言的遵守情况提供咨询。统计学会审议有关道德操守问题的呈件，发布声明，并与其他组织合作，提高并维护统计界内的道德操守标准。统计学会执行委员会还核准了该学会有关职业道德的行动战略，其中包括给受影响的统计人员写信支持；给该国当局写信表示关切；与有关国际机构接触，敦促其参与；确保媒体的了解；在学会网站上发表声明，供媒体和其他方面援引；与其他专业协会合作，以便作出集体回应。统计学会，特别是道德操守咨询委员会的工作范围包括全面的统计数据，其中包括官方统计数据。关于这一工作的详情可查阅统计学会网站(<http://www.isi-web.org/special-topics/professional-ethics>)。统计学会有关道德操守问题的声明和信函可查阅相关网页(<http://www.isi-web.org/8741>)。

30. 小组注意到，其机制在上文述及的三个组织以及许多其他组织的守则和框架实质上是以基本原则为依据的。因此，基本原则正是许多其他更详细守则的基础，这些守则拟订时顾及监测程序。事实上，总体上，上述守则和框架妥善包含了基本原则的所有关键方面。同监测工作一样(见第 22 段)，应该在相关组织之间开展协调处理不遵守问题。一些国家、区域、国际和超国家组织设置了利用各自守则和框架处理不遵守行为的既定程序，这类程序可发挥主导作用。而在发挥这一作用，公开处理不遵守其准则的行为时，这些组织还应提及可能不遵守官方统计基本原则的情况，而此项原则是普遍商定文书。在未就专门针对不遵守基本原则的单一机制达成一致意见时，小组认为上述做法是目前最可行的办法。

31. 小组认识到情况和政治环境是不断变化的，据此建议遵循该办法，并在以后重新审议如何处理不遵守行为最为适宜，可能会在 2019 年纪念官方统计基本原则二十五周年期间。与此同时，还可重新讨论如何将基本原则扩大至私营部门的问题。

四. 有待作出决定的问题

32. 建议统计委员会：

(a) 呼吁所有组织在处理自身相关框架内的不遵守行为时，在可能的范围和时间框架内参考官方统计基本原则；

(b) 请统计司：

(一) 为各国提供执行官方统计基本原则领域的技术援助；

- (二) 积极邀请各国每年更新统计司网站上的本国国情简介和良好做法；
- (三) 在筹备 2019 年基本原则通过二十五周年期间，于 2017 年向统计委员会报告；
- (c) 申明打算在 2017 年设立一个新机制，目的是：
 - (一) 审查并可能修订执行准则；
 - (二) 为 2018 年的评估回合拟定必要工具和机制，评估结果应于 2019 年纪念基本原则通过二十五周年期间向统计委员会报告；
 - (三) 重新评价重点是如何更好地处理被认为不遵守基本原则情况的机制，并再次审查基本原则如何能扩大至私营部门的问题；
 - (d) 感谢现任主席之友小组的工作并解散该小组。