



经济及社会理事会

Distr.: General
24 November 1998
Chinese
Original: English

统计委员会

第三十届会议

1999年3月1日至5日

临时议程* 项目10

国际统计方案的协调和一体化

关于官方统计一些最佳做法的专家组

秘书长的说明

秘书长谨向统计委员会转递关于官方统计一些最佳做法的专家组的报告(召集者:捷克共和国),该报告载于附件一。它是依照统计委员会第二十九届会议的要求,¹以及国际统计方案和协调工作组第十九届会议的要求(见 E/CN.3/1999/20,第 13(b))转递给委员会的。

联合国统计司司长 1998 年 7 月 8 日编写的一份送文说明载于附件二,该说明旨在将专家组的报告转递给所有统计机构的主管,其中要求各区域委员会统计司司长将该项目列入下次区域统计委员会会议的议程上。此外,该说明还指出,若要取得更多进展,则需检验布拉格会议的结论,并需在不久的将来同来自在布拉格会议上没有适当代表的一些地区的同行举行会议,以完善和扩充这些结论。现已确定了关于这项后续行动的计划。在与国际货币基金组织设在新加坡的区域培训所和新加坡统计署的协作下,货币基金组织与联合国统计司正作出安排,将于 1999 年 1 月在新加坡举行工作会议。这次工作会议具有三项目标。首先,征求那些无法出席布拉格会议的国家对该会议成果的看法,并确认和扩充布拉格会议产生的各种构想。其次,审查良好做法个案研究的实例,以改进这些构想,并且较详细地考虑分析汇编个案研究是否应包括的内容。最后,如果能就头两项步骤达成共识,则可考虑如何完成个案研究的汇编工作。

统计委员会将听取关于新加坡会议的成果以及拟订采取的步骤的口头报告。委员会将须审议所取得的进展,并就关于拟订采取步骤的计划提出建议。

* E/CN.3/1999/1。

注

¹ 《经济及社会理事会正式记录,1997 年,补编第 4 号》(E/1997/24),第 13(a)段。

附件一

关于官方统计一些最佳做法的专家组的报告

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-3	2
二. 总的看法.....	4-11	2
三. 经挑选的调查结果.....	12-17	3
四. 与提供者关系的一般安排.....	18-22	3
五. 对自主权的经挑选的意见.....	23-26	3

附录

一. 政策和做法标题例举.....		4
二. 与会人员名单.....		5

一. 导言

1. 统计委员会第二十九届会议讨论了需要通过良好做法的准则补充《官方统计基本原则》，^a 这些原则将作为各国统计局局长和公共部门其他部分统计办公室主管的手册，以便在这些原则无法提供充分指导或显然相互矛盾的情况中提供协助。

2. 捷克统计署署长爱德华·奥特拉塔提出通过由少数自愿参与者进行的集思广益会议，开始起草这项指南的进程，并向委员会第三十届会议汇报进展情况。

3. 集思广益会议于1998年3月23日和24日在布拉格举行(与会人员名单详见附录二)；会上达成若干结论，以确保该进程取得成功、为该进程规定一些初步方针并且鼓励各国更为广泛地参与最终结束的过程。以下是一些总的看法和若干较为详细的成果，以便略加介绍该会议的情况。

二. 总的看法

4. 这次讨论的结果应该是能向统计局局长或公共部门编写官方统计的统计单位主管提供明智的指导。

5. 这项指导不应是规定性或规范性，而应是有系统地汇编具有注解的经验，以便使人们了解各国统计局局长

在管理各自单位的日常活动中所遇到的问题和不明确之处。

6. 为了使这些经验的汇编易于理解和传播，它应被纳入一个框架，以便能向为该手册作出贡献者和最终用户提供解释。

7. 各国统计局正面临各种不同的状况，这表明在任务规定、技术能力、社会优先事项、法律和体制环境以及用户所具有的经验程度等方面都存在着巨大差异。此外，各国统计局的历史和传统也各不相同，不仅在各区域之间而且也在不同区域内部均存在差异。

8. 为了使该指南能具有合法性，并且具有所需的普遍性，应该由尽可能多的国家参与其起草过程。

9. 这种参与可通过各种办法加以确保，其中包括由更为广泛和更具有多样性的参与者出席第二次工作会议；通过联合国区域委员会与统计局局长进行多边和双边磋商等。

10. 指南中所讨论的各类问题主要涉及各种关系：统计局与其原材料提供者之间的关系；统计局与其政府和私营部门的用户之间的关系；以及统计局与各行政管理机构之间的关系。指南中包括的所有问题详见附录一。

11. 尽管所介绍和分析的经验实际上是可供运作的，但与会人员却坚信，这需要符合官方统计的基本原则。这

就必须集中注意于这些原则所阐明的自主性、客观性、公正性、职业道德和其他要素。

三. 经挑选的调查结果

12. 应该汇集有关各种关系的个案研究: 各国统计局与其资料提供者之间的关系; 各国统计局与其用户之间的关系; 各国统计局与国家行政管理机构之间的关系; 各国统计局与国际和超国家的当局之间的关系; 以及对于各国统计局局长在日常行政管理中产生影响的内部关系。

13. 拟议的汇编的目的在于具有分析性和描述性,而非规范性。它应被视为对各国统计局局长的一项明智的指南,其中载有在其他地方试行过的经验说明,这些经验是依照某种一般性框架加以挑选,并附加注解,以便能显示出影响这些经验的各种因素,并根据它们获得成功的程度加以选择。

14. 虽然与会者承认,这种经验的汇编因其性质本身便无法简洁,然而,与会人员仍然认为必须浓缩成较短的文本。该文本可用来使得与国家行政管理当局之间的关系更加明确,它将包括从结论更加显著(成功或失败)的个案研究中产生的各项战略原则。

15. 与会人员同意,如未明确考虑到经验发生的背景,任何个案研究的叙述均是不完整的: 体制和政治文化; 法律和调控的背景; 以及相关各国统计局的发展阶段。为了进一步加以区别,在重大转变背景下发生的经验(通常是从社会主义管制经济过渡到民主和自由市场经济的国家)应与其他经验加以明确区分。

16. 与会人员同意,除非具有广泛基础,否则,将不收集自称具有国际合法性的经验。这些经验包括产生于发达国家和发展中国家的经验,产生于大小不同的统计局的经验,以及产生于建立已久和刚建立不久的国家统计局的经验。

17. 这种个案研究汇编的较具吸引力特色之一是它可定期增补其内容,以反映体制、技术或管理方面主要趋势的变化。因此,可作为一项进程的组成部分实现广泛的代表性,进而通过该进程,使个案汇编能更多包括和更能够反映出各国统计局管理方面的问题。

四. 与提供者关系的一般安排

18. 在汇集有关经验时,人们应该牢记,应当为改变实质和看法而应采取行动。例如,为说服提供者如实、迅速地回答问题而采取的行动应包括旨在改变提供者对各国统计局相关性和重要性的看法的因素。

19. 在叙述有关改善同应答者的关系和答复的质量的经验时,应该叙述此种关系的管理系统,该等系统包括规划和监测与应答者关系的状况。

20. 除必须准确外,应答者必须认识到各国统计局活动的及时性需要以及该项需要对其遵守调查表的要求的影响。

21. 控制文件负担应在两个层级进行: 客观上减轻负担和说服应答者赞同在有些情况下这种负担是不可避免的。^a 提供最低数量的必不可少的资料便是一个这样的例子。

22. 法律规定就其自身而言不足以说明应如何管理与资料提供者的关系。必须用说明如何采用惩罚办法来补充法律文本; 惩罚是否主要是为了起着威慑作用; 是否曾采用过处罚; 如果采用过,反应是什么等等。

五. 对自主权的经挑选的意见

23. 自主权一词被认为最好地记录了公共部门的统计单位应寻求的地位: 承认客观公正和免受干涉的绝对需要,同时通过公共部门的一般基础机构获取资金和资源。

24. 有些情况下,自主权可能被不适当的政治干涉所减损; 平衡可能因直接向统计单位转移资源被打坏; 对防止丧失信誉和材料受损的方法必须编列目录、进行分析和予以传播。

25. 人们对统计数据越来越多地用于行政和财政目的表示关注,尽管这一进程增加了相关性和可见性,但它却造成僵化,使人深感遗憾,它还提供了进行干涉的借口,应予抵制。与会人员对这一发展的严重性的看法并不一致。他们均承认这是一个威胁,但有些人却认为可以找到调节办法,使其不对任何基本原则造成危害。

26. 公共部门中承担统计责任和工作并能够得益于一件指南的机构的范围远远超过了官方统计局或所。例如,许多中央银行都负有广泛的统计责任,尤其是在宏观经济资料领域。许多国家的各部设有极成熟的

^a 统计委员会通过的原则文本, 见《经济及社会理事会正式记录, 1994年, 补编第29号》(E/1994/29), 第59段。

统计局或处。它们遇到过的问题与各国统计局遇到过的类似。

附录一

政策和做法标题列举

- | | | | |
|--------|----------------------|-------|--------------------------|
| 1. | 同应答者的关系 | 2.1 | 影响用户信任 |
| 1.1 | 同应答者的关系：把负担减至最低程度 | 2.1.1 | 透明度 |
| 1.1.1 | 调查表的法律基础：义务性、自愿和混合系统 | 2.1.2 | 元数据标准 |
| 1.1.2 | 调查表和公共关系 | 2.1.3 | 数据质量标准 |
| 1.1.3 | 调查表和资料回收 | 2.1.4 | 监测用户满意度 |
| 1.1.4 | 调查表和技术 | 2.2 | 公平对待用户 |
| 1.1.5 | 调查表和支助措施 | 2.2.1 | 有特权获得和一般取用 |
| 1.1.6 | 调查表简化 | 2.2.2 | 提前计划释出 |
| 1.1.7 | 对调查表不作答复进行惩罚 | 2.2.3 | 与媒介打交道 |
| 1.1.8 | 对调查表的答复的质量要求 | 2.2.4 | 分析性评论 |
| 1.1.9 | 确保调查表范围相称 | 2.2.5 | 公共利益和检索费用 |
| 1.1.10 | 设计、规划和监测遵守调查表情况的系统 | 2.2.6 | 委托的工作 |
| 1.1.11 | 控制负担分配 | 2.3 | 名牌 |
| 1.1.12 | 计算负担指数 | 2.3.1 | 与同用户相对的其他数据生产者打交道 |
| 1.1.13 | 以行政记录替代统计调查表 | 2.4 | 相关性与有效性 |
| 1.2 | 同应答者的关系：保密性 | 2.4.1 | 咨询网络 |
| 1.2.1 | 实物财产的完整 | 2.4.2 | 询问政策顾问 |
| 1.2.2 | 防止非故意泄露的程序 | 2.4.3 | 销售和用户追踪服务 |
| 1.2.3 | 对非故意违反保密规定的反应 | 2.4.4 | 方案评估 |
| 1.2.4 | 处理违法行为的法律规定 | 2.4.5 | 确保顺利获得 |
| 1.3 | 同数据保护机构的关系 | 3. | 同政府结构的关系：业务自主权 |
| 1.4 | 数据档案、公共微观数据文件、图像和材料 | 3.1 | 影响业务自主权的威胁 |
| 2. | 同用户的关系 | 3.1.1 | 限制各国统计局的作用和任务 |
| | | 3.1.2 | 把各国统计局的作用和任务延伸至政治分析或政治工作 |
| | | 3.1.3 | 预算资源的不相称的削减 |
| | | 3.1.4 | 压缩统计领域或统计系列的压力 |
| | | 3.1.5 | 各国统计局工作人员的政治任命 |
| | | 3.1.6 | 对措施、概念和分类的政治压力 |

- 3.1.7 在未得到各国统计局同意的情况下把分类用于非统计用途
- 3.1.8 删减或改变数据
- 3.1.9 故意不准确使用统计数据
- 3.1.10 夸大使用以统计数据制订的公式来做出政治决定
- 3.1.11 威胁数据保密性
- 3.1.12 诽谤统计服务、产出、方法或工作人员的积极运动
- 3.2 或误导做法的积极反应: 面临政治压力的情况下维护统计完整性的因素
- 3.2.1 各国统计局无法控制的因素
- 3.2.1.1 健全的公务员制度
- 3.2.1.2 统计完整性的长期传统
- 3.2.1.3 不受检查的和积极的媒介
- 3.2.2 各国统计局(与政治决策者合作)可能促进的因素
- 3.2.2.1 用户与生产者间的牢固联系
- 3.2.2.2 同各国统计局自主地位有关的法律
- 3.2.2.3 各国统计局在政府结构中的位置
- 3.2.2.4 各国统计局局长的身份和合同地位
- 3.2.2.5 提前宣布的释出数据的计划
- 3.2.2.6 (对权力下放的系统而言)增强统计协调
- 3.2.3 各国统计局和统计员可以控制的因素
- 3.2.3.1 创立积极活动的专业统计团体
- 3.2.3.2 国际支助(友人俱乐部)
- 3.2.3.3 与政治决策者的“结交”亲近(不作让步)
- 3.2.3.4 更好地理解政治家的作用和任务
- 3.2.3.5 与审计长打交道
4. 与院外活动集团和压力集团的关系: 业务自主权
- 4.1 影响业务自主权的威胁
- 4.1.1 未加防备即同意为私人利益工作
- 4.1.2 未加防备即处理研究人员的要求
- 4.1.3 压缩统计领域或统计系列的压力
- 4.1.4 院外活动集团对方法、概念和分类的压力
- 4.1.5 故意把统计数据的使用引入歧途
- 4.1.6 诽谤统计服务、产出、方法或工作人员的媒介运动
- 4.2 对威胁和/或误导做法的积极反应: 面临院外活动集团的压力的情况下维护统计完整性的因素
- 4.2.1 听取媒介和用户的需要
- 4.2.2 培训媒介和用户
- 4.2.3 在专业统计协会中积极活动
- 4.2.4 与“院外活动集团”和私人决策者的“结交”亲近(不作让步)

附录二

与会人员名单

国际机构

Christian Engelage(欧洲共同体统计处)

Jean-Louis Bodin(国际统计学会(统计学会))

Marcel Van den Broecke(统计学会)

Charles Louis Kincannon(经济合作与发展组织)

Carol S. Carson(国际货币基金组织)

Igor Chernyshev(国际劳工组织)

各国统计局

Jacob Ryten(加拿大)

Jean-Pierre Puig(法国)

Waltraude Moore(德国)

Frederick Wing Huen Ho(中国香港)

Hallgrímur Snorrason(冰島)

Enrique Ordaz(墨西哥)

Willem de Vries(荷兰)

Heinrich Brungger(瑞士)

Nigel Edison(大不列颠及北爱尔兰联合王国)

Edvard Outrata(捷克共和国)

Jan Fischer(捷克共和国)

附件二

1998年7月8日联合国统计司司长的 送文函

统计委员会第二十八届会议讨论了以一项良好做法守则来补充《官方统计基本原则》的必要性,其主要目的是为了协助各国统计局局长进行日常的管理活动。委员会接受了捷克统计局局长爱德华·奥特拉塔提出的充当首次集思广益会议东道主的邀请,该次会议应就如何制订这项守则提出具体建议。这次会议是由三个步骤组成的进程中的第一步。第二个步骤旨在更广泛地就第一个步骤的成果征求意见,以确保各国统计局同意提议的守则。最后一个步骤是由统计委员会通过良好做法守则。

首次集思广益会议于1998年3月23日和24日在布拉格举行。我高兴地汇报,这次会议很成功。谨借此机会感谢全体与会人员采取这一重要步骤,特别是感谢捷克统计局充当这次会议东道主。

布拉格会议与会人员名单和会议报告附于本报告后。会议得出了以下结论:

(a) 可取的最终产品,与其说是一项行为守则,不如说是个案研究分析汇编,其中说明各国统计局与基本数据提供者、统计资料用户及所有政府当局之间的关系。个案研究应阐明影响成果的各种要素,即环境、法律、专业和管理要素;

(b) 采取这种做法的原因与制订规范(颁布新的原则、标准或准则)的难度有很大关系,因为各国统计局的任务、传统、能力和对政府及公民的影响差别极大。因此,试图制订一般规范,就有可能流于空泛或无法适用于大量用户;

(c) 汇编精心分析的实例和个案研究,其好处尤其包括:根据解决各类问题的新办法以及危机或问题发生的新环境,可不断加以增订;另外,随着越来越多的各国统计局加入利用他国经验和提供本国经验的进程,还可加以扩充;

(d) 汇编中必须包括在不同区域环境作业的、处于不同发展阶段的国家统计局的经验;为了要令人满意,还应当以编制官方统计数字的各种多边组织和其他政府机构的经验和意见作为补充;

(e) 汇编为了要有用,就必须按易于理解的方式分类阐述各统计机构所处的关系、从事的活动和遇到的问题。

与会人员坚定地认为,如要取得进一步的进展,就必须检验布拉格会议的结论,并且在近期内同来自在布拉格会议上没有适当代表的世界一些地区的同行举行会议,以完善和扩充这些结论。这样一次会议,将使今后提交统计委员会的报告具有合法性,自然也会增加有意义的、宝贵的个案研究的数目。

除了这样一次会议外,与会人员还商定,同时可采取一系列行动,其目的都是为了实现同样的目标。例如,统计局局长区域会议主席应利用一切可用的通讯方式,提醒用户有必要参加这项工作。我们已请各区域委员会各统计局局长将这一项目列入下次区域统计委员会会议议程。

这类个案研究的形式和范围,很可能是这些预定举行的会议的讨论事项。我相信,我们将就如何汇集个案以便在可能时列入个案研究汇编达成协议。

与会人员商定,他们的用户不仅包括各国统计局,而且包括公共部门中有大量统计活动的任何单位,并明确提到中央银行在统计方面的作用。

毫无疑问,就编写有用的个案研究而言,具备所需经验的单位是各国统计局。取得成功和不得不处理失败的单位也是各国统计局。所以,我们希望,个案研究汇编中的绝大多数个案都将由各国统计局提供。因此,联合国与劳工组织、货币基金组织、经合组织和世界银行等其他国际组织合作,正计划召开一次各国广泛参与的会议,以核实和扩充已提及的各项意见。货币基金组织正安排于1999年1月在东南亚举行一次会议,并在设法筹措资金,以确保对此事极感兴趣但找不到经费参加大会的人员不致于被自动地排除在这一进程之外。当然,

有关的与会人员人数不会像希望的那样多,但将想方设法确保会议保持平衡并具有代表性。

这一议题将列入统计委员会 1999 年 3 月会议的议程。我们期望于 2000 年正式通过这项守则。

随着会议筹备工作的推进,我将向你通报更多有关此事的最新情况。

联合国统计司司长

赫尔曼·哈伯曼(签名)
