



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
19 December 2018  
Chinese  
Original: English

### 统计委员会

#### 第五十届会议

2019年3月5日至8日

临时议程\* 项目 3(s)

供讨论和决定的项目：统计委员会的工作方法

### 主席团关于统计委员会工作方法的报告：全面审查各小组的结构和职能

#### 秘书长的说明

根据经济及社会理事会第 2018/227 号决定和以往惯例，秘书长谨转递主席团关于审查统计委员会工作方法的报告，其中内容侧重在委员会下运作的各小组的结构和职能。报告分析了该统计机制的复杂性及其在多大程度上以协调一致的方式运作。

第 39 段列出了供委员会讨论的要点。

\* E/CN.3/2019/1。



## 主席团关于统计委员会工作方法的报告：全面审查各小组的结构和职能

### 一. 引言

1. 统计委员会在第四十九届会议上讨论了侧重于城市小组机制的主席团关于工作方法的报告(E/CN.3/2018/20)，此后商定有必要完善其监督职能。在此背景下，委员会请主席团编写一份报告，全面审查在委员会下运行的所有类型小组的结构和职能，提交委员会第五十届会议审议(见 E/2018/24-E/CN.3/2018/37，第一章 B 节，第 49/119 号决定)。
2. 多年来，为研究方法课题，制定规范性文件，以及协调多方行为者的工作，在委员会下设立了多个小组。这些小组的产出通常提交委员会讨论，最终获得核准。这些工作方法使得委员会能够实现各方对于其作为全球统计系统最高机构的较高期望。通过协同工作，在传统和新兴统计领域取得了大量成绩，就提供具体产出的质量来看，委员会因此成为经济及社会理事会当中一个成功的机构。
3. 然而，开展法定工作和各国出席有关会议的资金来源往往很难获得。此外，通常只有直接参与特定小组工作的人员才清楚在委员会下运作的各小组的内部结构及其相互关联(后者至关重要)，广泛的统计界却并不了解情况。此外，彼此相关的小组之间可能存在一定程度的重叠。有鉴于此，委员会在第四十九届会议上鼓励所有小组开展合作，在工作中创造出更多协同增效作用(同上)。
4. 统计委员会下目前共有 40 个小组。本报告全面概述了目前正在运行的各种类型的小组，分析了可能存在的问题，以期精简当前安排，实现更加协调一致的工作方法。本报告以秘书处经济和社会事务部统计司代表主席团开展的书面审查为基础，<sup>1</sup> 旨在继续推动从第四十九届会议期间分析城市小组机制开始的关于委员会当前工作方法的讨论。
5. 审查包括 2010 年(第四十一届会议)以来向委员会提交的官方文件。在此期间，共有 56 个小组向委员会提交了至少一份报告。有 16 个小组已经完成工作，或是已被另一机制取代；有 40 个小组仍在开展工作。在过去几年里，对委员会下的各小组进行过类似的审查，特别是：审查小组关于加强国际统计合作的报告，又称“比格尔报告”(E/CN.3/AC.1/1992/R.2)；关于落实审查小组关于加强国际统计合作建议的报告，又称“麦克伦南报告”(E/CN.3/1997/23)；以及委员会特设小组关于如何进一步加强国际统计合作的报告(E/CN.3/1999/23)。

<sup>1</sup> 书面审查的详细表格和汇总表将作为背景文件，在统计司网站上提供。

## 二. 现状：审查综述和审查结果

6. 正如主席团关于工作方法的前一份报告(E/CN.3/2018/20)指出，全球统计系统<sup>2</sup>的特点是会员国在开发统计方法以及采纳国际标准及配套执行手册的问题上开展自愿合作。

### A. 小组命名方法

7. 在委员会下运行的各种类型小组的安排和任务授权反映出包容性和集体所有。针对官方统计的丰富性和广泛性，可以确定 10 种不同类型的小组。因此，小组包含以下类型：城市小组、主席之友小组、工作队、工作组、专家组、委员会、机构间专家组、伙伴关系、高级别小组以及网络。<sup>3</sup> 下表按可持续发展支柱分类，分别列出了不同类型的小组。

统计委员会下的活跃小组数量，按小组类型和支柱分列，2018 年 12 月

小组类型	支柱				该类型的小组总数
	经济	环境	社会	跨领域	
城市小组	4	2	3	-	9
主席之友小组	-	-	-	1	1
工作队	2	-	-	1	3
工作组	3	2	2	1	8
专家组	2	1	2	3	8
伙伴关系	-	-	-	1	1
委员会	1	2	-	2	5
机构间专家组	-	1	1	1	3
其他小组 <sup>a</sup>	-	-	-	2	2
<b>总数</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>40</b>

<sup>a</sup> 其他小组包括高级别小组和网络。

### B. 小组有效期

8. 近半数的活跃小组(19 个)是委员会在 2010 年之前设立的；有 13 个小组是近期设立的(2015 年或之后设立)。只有 8 个活跃小组是在 2010 至 2014 年间设立的。

### C. 小组构成

9. 为了解各类小组的构成情况，还审查了小组成员和主席人选。从这项分析中可以得出以下一些结论：

<sup>2</sup> 全球统计系统可以大致理解为在统计委员会框架内协作的国家、区域和国际统计局。

<sup>3</sup> 所有活跃小组的图示，见附件一(同样作为背景文件提供)。

(a) 所有 40 个活跃小组的成员中至少包含一个联合国机构，34 个小组的成员中至少包含一个非联合国机构；

(b) 只有 27 个小组将会员国作为成员。不过，当会员国作为小组成员时，会员国极有可能居于主导地位。实际上，在这 27 个小组中，23 个小组由会员国担任主席或联合主席；

(c) 学术机构和民间组织参与最多的是城市小组，但在其他类型的小组中也发挥了作用。除城市小组外，这方面的实例还包括官方统计基本原则主席之友小组、秘书处间能源统计工作组、以及难民和境内流离失所者统计专家组。共有 8 个小组的成员中至少包含一个学术机构或民间组织；

(d) 此外，26 个小组的成员从事技术工作，其中包括所有城市小组、所有专家组、所有机构间专家组、以及一些其他类型的小组；

(e) 有 14 个小组由管理层代表构成，其中包括大多数工作组和所有委员会，但也包括其他类型的小组，例如官方统计基本原则主席之友小组、统计数据 and 元数据交换发起方、以及 2030 年可持续发展议程统计工作伙伴关系、协调和能力建设高级别小组。

#### D. 其他治理特征

10. 半数以上的小组(23 个)具有内部子结构，也就是在小组内部设立分组。这些分组可以采取多种框架、形式、名称和职能，包括任务小组、工作组、管理小组、顾问小组和技术委员会。

11. 这些安排表明委员会面临着错综复杂的治理问题，下一节将论述。

#### E. 任务授权和职能

12. 关于实质性内容，分析工作的第一步是从可持续发展的三大支柱(经济、环境和社会)的角度来审查活跃小组。委员会下各小组的工作在一定程度上集中在经济统计支柱上(40 个小组中的 12 个)。此外，第四个类别包含在工作中跨越三大实质性支柱的 12 个小组。

13. 从技术重点的角度出发，基于各自的任务授权，各小组可归入委员会职权范围内<sup>4</sup>的一个或多个领域，具体如下：<sup>5</sup>

- (a) 方法：主要负责编制统计标准(或规范性文件)，包括其订正和配套手册；
- (b) 协调：负责协调众多利益攸关方的统计活动；
- (c) 能力建设：负责开展能力建设活动，包括培训、技能发展和技术援助；
- (d) 数据：开展数据方面的技术研究和开发工作。

14. 几乎无论哪种类型的小组，大多数任务都是针对方法的，这也反映出委员会的技术工作。实际上，在 40 个活跃小组中，有 30 个正在制定或完善统计标准。

<sup>4</sup> 关于统计委员会的职权范围，详见经济及社会理事会第 8(II)号决议和第 1566(L)号决议。

<sup>5</sup> 按技术重点和小组类型分类的各活跃小组的细分情况见附件二。

特别是，所有城市小组、所有专家组和所有机构间专家组都在从事方法方面的工作。这类小组与成员在技术层面或属于技术性质的小组在很大程度上存在重叠(见上文第9段)。

15. 委员会还指派多个小组负责开展协调工作，目的是实现统一和避免重复工作。已经为此设立了18个小组。不出所料，其中半数机构间小组或秘书处间小组。此外，所有委员会都履行协调职能，而且统计领域极为广泛，从具体主题(例如农业统计或商业统计)到统计全局(例如，统计活动协调委员会)，无所不包。

16. 委员会给各小组规定的任务授权通常都相当宽泛，这些小组因此可以开展多种活动，并且同时关注多个技术重点。<sup>6</sup> 事实上，在40个活跃小组中有12个小组属于这种情况，最常见的组合是方法与协调。采用这种组合的小组实例包括秘书处间国民账户工作组、统计和地理空间信息整合专家组、以及环境经济核算专家委员会。

17. 一些小组采用了其他双重任务组合方式，例如协调与数据(例如，秘书处间环境统计工作组)、方法与数据(例如，统计数据与元数据交换发起方)、方法与能力建设(例如，华盛顿残疾统计小组)、能力建设与协调(例如，全球统计培训机构网络)、以及能力建设、协调与数据的三项组合(例如，官方统计使用大数据全球工作组)。

18. 能力建设和数据工作通常由秘书处负责开展，因此统计委员会下的各小组在这两个领域不太活跃。<sup>7</sup> 不过，有几个情况值得注意，例如前不久为增强各国的可持续能力而专门设立的全球统计培训机构网络。数据技术重点基本上面向使用现代技术进行官方统计，因此，统计数据和元数据交换发起方致力于推动这项工作，官方统计使用大数据全球工作组近日也在推动这方面的工作。

## F. 主题

19. 主席团还审查了各小组开展工作的统计领域，<sup>8</sup> 以确定小组的族群或“类别”。<sup>9</sup> 如下所示(按族群规模排列)，这些类别集中在经济统计和环境统计支柱，如下所示：

(a) 商业和贸易类(7个小组)，包括国际贸易和经济全球化统计专家组、秘书处间国际贸易和经济全球化统计工作组、机构间国际贸易统计工作队、沃尔堡服务统计小组、德里非正规经济部门统计小组、威斯巴登商业登记小组以及商业和贸易统计专家委员会；

(b) 国民账户类(3个小组)，包括国民账户咨询专家组、秘书处间国民账户工作组和机构间金融统计工作队；

<sup>6</sup> 在选择技术重点(方法、协调、能力建设或数据)时，要根据对任务授权的分析 and 可以公开获得的资料，在某些情况下由主席团与秘书处协商，以便更好地了解这些小组开展的活动。

<sup>7</sup> 见附件二，其中列出了按技术重点分列的小组以及载有全面审查汇总表背景文件。

<sup>8</sup> 根据国际统计活动分类，可查阅统计司网站。

<sup>9</sup> 在所有活跃小组图示中可以更清楚地看出这一点；见附件一和背景文件。

- (c) 价格类(2 个小组), 包括秘书处间价格统计工作组和渥太华价格指数小组;
- (d) 环境类(2 个小组), 包括环境统计专家组和秘书处间环境统计工作组;
- (e) 能源类(2 个小组), 包括秘书处间能源统计工作组和奥斯陆能源统计小组;
- (f) 环境账户类(2 个小组), 包括伦敦环境核算小组和环境—经济核算专家委员会;
- (g) 农业和农村类(2 个小组), 包括农业和农村统计机构间专家组以及全球指导委员会。

20. 在社会支柱中, 各小组的统计领域之间的相互联系没有这么明显。唯一的专题类别可能是移民(2 个小组), 包括联合国移民统计专家组以及难民和境内流离失所者统计专家组。社会统计支柱下的其他小组彼此独立。

21. 对于跨领域工作性质的小组, 可以确定两个类别:

- (a) 2030 年议程(3 个小组), 包括可持续发展目标各项指标机构间专家组、2030 年可持续发展议程统计工作伙伴关系、协调和能力建设高级别小组、以及全球统计培训机构网络;

- (b) 总体协调(2 个小组), 包括统计活动协调委员会和联合国系统首席统计师委员会。在这方面, 后者实际上是前者的一部分。

22. 跨领域类别的其他小组彼此独立。

23. 最后值得注意的是, 委员会设立的两个小组似乎已经停止活动, 即, 秘书处间卫生统计工作组以及秘书处间国际贸易和经济全球化统计工作组。在这里值得注意的是, 2019 年计划对商业和贸易类别小组进行一次评估, 目的正是为了精简此类小组, 后者将纳入此次评估范围(见 [E/CN.3/2019/10](#))。关于秘书处间卫生统计工作组, 主席团收到了世界卫生组织提供的最新资料, 表明该小组将恢复活动(见 [E/CN.3/2019/24](#))。

### 三. 未来发展前景

#### A. 理顺小组安排, 实现协调一致的工作方法

24. 委员会下的各小组涉及的统计领域的范围确实极为广泛。另一方面, 相关安排如能更加有序, 显然有利于各小组的结构。精简小组结构和围绕各支柱的小组类别, 有助于实现更加协调一致的产出。在向更广泛的国际社会开展宣传和外联方面, 也可以大有作为。

25. 凭直觉可知, 首先明确不同类型的小组之间的区别, 将会大有帮助。例如, 各类小组在成员资格问题上是否有章可循? 从产出和活动类型来看, 工作组、专

家组和工作队之间有哪些区别？设立不久的专家委员会是否有别于专家组？二者有哪些不同？

26. 此外，有 3 个秘书处间工作组属于技术性质，另外 4 个负责管理工作。那么，是否应将这类秘书处间工作组分为两类小组？例如，对于侧重技术工作者，使用“工作组”；对于侧重管理工作者，使用“委员会”？

27. 主席团注意到，在同一个小组类别内存在“双重”安排——一个技术小组负责处理方法问题，同时还有一个管理小组负责协调和战略问题。农业和农村统计(机构间专家组和全球战略指导委员会)、环境核算(伦敦小组和专家委员会)、价格统计(渥太华小组和秘书处间工作组)、国民账户(咨询专家组和秘书处间工作组)、以及 2030 年议程统计工作(机构间专家组和高级别小组)都存在这种双重安排。

28. 不同类别的小组的命名方法不尽相同(这种情况容易造成混淆，再次提醒人们有必要实现命名规范的合理化)，但技术与管理的双重安排在上文引述的实例中确实行之有效。这种方法，如被视为良好做法，可以在广泛的统计领域中复制，以实现更加协调一致的工作方法。

29. 与商业和贸易相关的小组类别最为庞大，包含了管理小组和技术小组。类别内部的相互关系和统属关系，及其与任何特定小组类别之间的相互关系和统属关系，在具体统计领域与之密切合作的工作人员看来或许是很明确的。不过外人未必能够了解这些关系，而且不可能做到放之四海皆准。

30. 事实上，主席团注意到目前存在多种不同的安排和认识，这在很大程度上是由相关统计领域决定的。以国民账户为例，设有一个常设专家组，从技术角度处理所有研究问题，编写配套手册，修订相关标准。另一方面，在商业和贸易、移民以及其他人口和社会统计领域，专家组并非常设，而是临时召集的。这意味着要根据正在修订的标准或是正在编写的手册，召集不同类型的专家。

31. 这两种方法各有利弊，都需要多方面权衡，例如一致性相对于灵活性。为此，委员会应仔细分析这些利弊权衡，并就首选(默认)选项提出建议。

32. 同样，向委员会汇报的做法也不够统一或一致，特别是在城市小组当中。一些城市小组历来通过提供情况报告的方式向委员会进行汇报<sup>10</sup>(例如，渥太华、德里和沃尔堡小组)；其他城市小组，如寻求对于具体产出的明确支持，则同时提交情况报告和供作出决定的报告(例如，威斯巴登、奥斯陆、华盛顿和普拉亚小组)。还有一个小组(伦敦小组)只通过同一类别的另一小组间接汇报。同样，委员会如能在这方面制定更加明确的准则，将从中受益。

33. 正如此前主席团关于工作方法的报告指出，委员会设立城市小组，将其作为一种特殊类型的小组，可以享有更多的自由和灵活性。在委员会第四十九届会议期间，与会者强调，务必要确保城市小组的工作和活动的透明度，同时还要保持城市小组的灵活性。因此，必须着力确保将城市小组的产出适当纳入国际统计规

<sup>10</sup> 按照主席团在第三十六届会议期间提交的关于审查工作方法的报告(E/CN.3/2005/2)和委员会关于第三十六届会议的报告(E/2005/24-E/CN.3/2005/27)提出的建议。

范体系，并在随后切实落实。为此，应明确各小组之间的相互联系和统属关系，特别是在同一类别内。

#### B. 委员会为增进协调一致、从而完善其监督和指导职能，可能采取的行动

34. 统计和数据对于国家和国际决策越来越重要，而且统计和数据之间的相互关联更加密切，一体化程度加深，特别是在《2030年议程》的背景下。为此，委员会必须高度重视协调总体产出和运行情况，特别是在资源短缺的大环境下。

35. 统计界以往或许曾在基本独立的情况下运作，但现在情况发生了变化。假如委员会希望建立互信、牢固的伙伴关系，非官方数据合作伙伴、甚至用户对参与某些小组工作的日益兴趣也是增进协调一致的一个动因。

36. 委员会在第四十九届会议上鼓励所有小组开展合作，在工作中创造出更多协同效应；委员会不妨请各活跃小组的主席与同一小组类别内的其他主席积极讨论建立相互联系和精简工作的问题，并向委员会汇报。这项工作可以在秘书处的协助下，在各个支柱领域逐一进行。部分工作已经启动。例如在经济支柱领域，商业和贸易统计专家委员会致力于加强同一类别内各小组的治理。这一做法如能成功，可以应用在其他统计领域。

37. 此外还可以设立一个新的小组(例如主席之友小组)，负责与在委员会下运行的活跃小组的主席进行磋商，拟定小组类别安排范本。同样，委员会可以鼓励同一类别(或不同类别)的小组主席和成员交叉参与对方的工作，作为促进协调和沟通的良好做法。

38. 此外，委员会还可以指派主席团的具体成员负责各个支柱，以期对现有和今后可能设立的小组提供长期监督和指导。通过这种方式，在秘书处的支持下，主席团指派的成员可以审查各个支柱领域小组类别的结构。

## 四. 讨论要点

39. 请委员会就以下问题发表意见：

(a) 委员会是否应请各活跃小组的主席与同一小组类别内的其他主席积极讨论彼此间相互联系和可能存在的重叠现象，并向委员会汇报讨论结果以及精简工作和行动？这项工作是否应交叉进行，例如每年讨论不同支柱(经济、环境、社会或跨领域)的报告？

(b) 委员会是否应请主席团的具体成员(在秘书处的支持下)为各个支柱现有和今后可能设立的小组提供长期监督和指导？在这方面，是否还应讨论小组类别的优先安排？

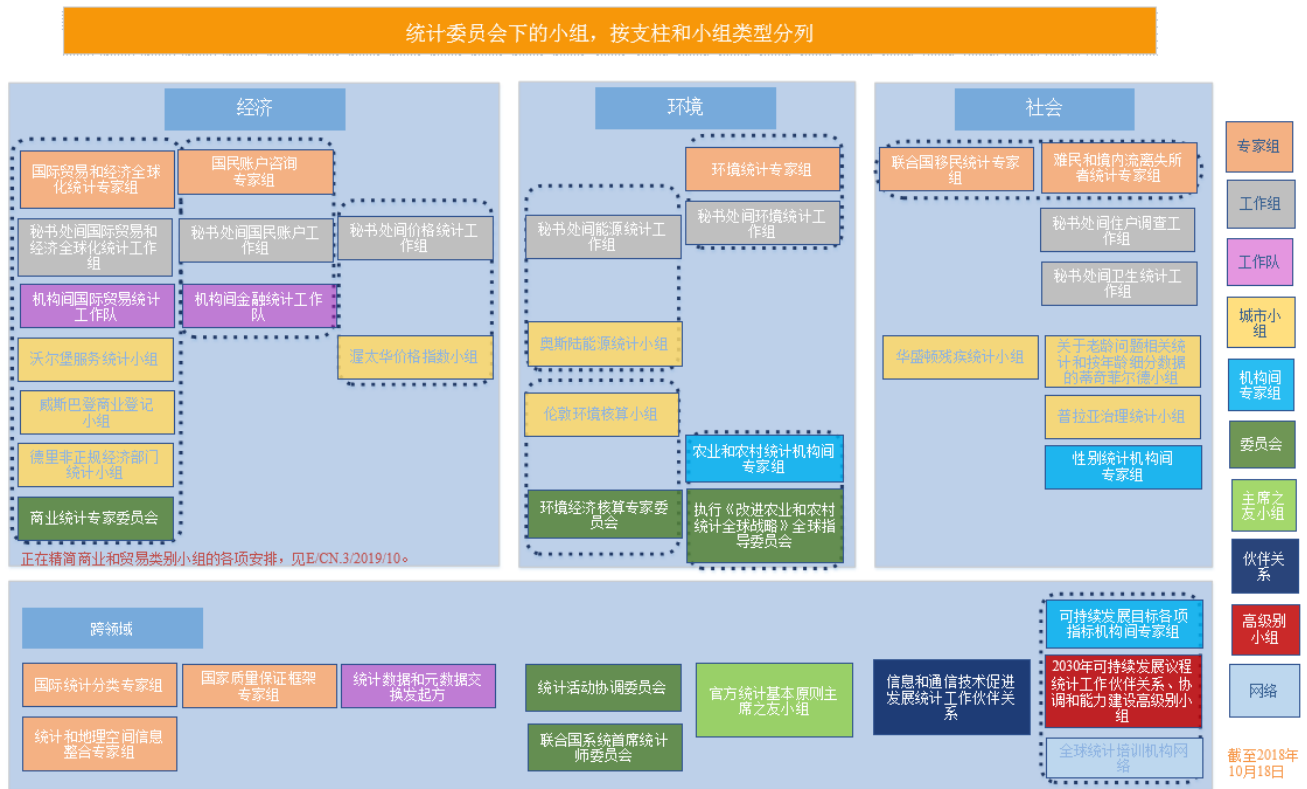
(c) 委员会是否应根据性质、预期成果和任务授权，为新设立的小组和现有小组确定命名方法(命名规范)和准则？

(d) 委员会是否应从现在起为其设立的各个小组规定明确的时间表，并鼓励新设立的小组和现有小组以透明方式开展工作，包括持续更新网页？



## 附件一

## 2018年在统计委员会下运行的活跃小组图示



[[请文本股同事注意，“跨领域”下第三栏应添加一个灰色方框，内容是：官方统计使用大数据问题全球工作组]]

## 附件二

## 统计委员会下的小组(数量), 按小组类型和技术重点分列, 2018 年

小组类型	技术重点			
	能力建设	协调	数据	方法
城市小组	华盛顿残疾统计小组(1)			伦敦环境核算小组、华盛顿残疾统计小组、沃尔堡服务统计小组、渥太华价格指数小组、德里非正规经济部门统计小组、奥斯陆能源统计小组、普拉亚治理统计小组、关于老龄问题相关统计和按年龄细分数据的蒂奇菲尔德小组、威斯巴登商业登记小组(9)
主席之友小组				官方统计基本原则主席之友小组(1)
工作队		机构间金融统计工作队、机构间国际贸易统计工作队(2)	统计数据和元数据交换发起方(1)	统计数据和元数据交换发起方(1)
工作组	官方统计使用大数据全球工作组(1)	秘书处间国民账户工作组、秘书处间住户调查工作组、官方统计使用大数据全球工作组、秘书处间国际贸易和经济全球化统计工作组、秘书处间能源统计工作组、秘书处间环境统计工作组(6)	官方统计使用大数据全球工作组、秘书处间环境统计工作组(2)	秘书处间国民账户工作组、秘书处间价格统计工作组、秘书处间住房调查工作组、秘书处间卫生统计工作组、秘书处间能源统计工作组(5)

专家组		统计和地理空间信息整合专家组(1)		国民账户咨询专家组、统计和地理空间信息整合专家组、国家质量保证框架专家组、国际统计分类专家组、难民和境内流离失所者统计专家组、国际贸易和经济全球化统计专家组、环境统计专家组、联合国移民统计专家组(8)
伙伴关系				信息和通信技术促进发展统计工作伙伴关系(1)
委员会		统计活动协调委员会、全球战略指导委员会、联合国系统首席统计师委员会、环境经济核算专家委员会、商业和贸易统计专家委员会 (5)		商业和贸易统计专家委员会、环境经济核算专家委员会(2)
机构间专家组		性别统计机构间专家组 (1)		可持续发展目标各项指标机构间专家组、性别统计机构间专家组、农业和农村统计机构间专家组(3)
其他	全球统计培训机构网络(1)	2030 年可持续发展议程统计工作伙伴关系、协调和能力建设高级别小组、全球统计培训机构网络 (2)		

注：由于有些小组同时关注多个技术重点，上文括号内数字之和不代表小组总数。