



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(b)

供讨论和决定的项目：数据管理

数据管理工作组的报告

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，秘书长谨转递数据管理工作组的报告。报告概述了工作组最近在其五个工作流方面开展的活动，并详细介绍了工作组确定的数据管理工作定义。

统计委员会还将收到数据管理工作组的一份背景文件。

有待委员会采取的行动载于报告第 33 段。

* E/CN.3/2022/1。



数据管理工作组的报告

一. 引言

1. 统计委员会在第五十二届会议上设立了数据管理工作组。工作组由各国统计局和其他数据界的利益攸关方，包括国际和区域组织以及民间社会组织的代表组成。委员会在第 52/103 号决定中责成数据管理工作组探讨如何为国家统计局制定关于数据管理方法的指南。

2. 目前有 15 个国家的国家统计局参与工作组的工作流程，分别来自阿尔巴尼亚、阿根廷、澳大利亚、加拿大、哥伦比亚、厄瓜多尔、德国、拉脱维亚、立陶宛、马拉维、荷兰、新西兰、挪威、波兰和瑞典，另有 5 个来自其他数据界的组织也参与其中，分别是可持续发展数据全球伙伴关系、开放数据观察、可持续发展解决方案网络、欧洲经济委员会、世界隐私论坛。现任共同主席是哥伦比亚国家统计管理局局长胡安·丹尼尔·奥维多·阿朗戈和波兰统计局局长多米尼克·罗兹克鲁特。

3. 此外，奥地利、中国、爱沙尼亚、芬兰、印度尼西亚、科威特、马来西亚、蒙古、菲律宾、大韩民国、卢旺达、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、越南、津巴布韦等 15 个国家的国家统计局也对这项工作表示了兴趣，工作组始终欢迎它们参加工作组全体会议。

二. 定义 workflow

4. 在 2021 年 4 月 29 日工作组第一次会议上，成员们就数据管理的不同方面发表了意见，并同意定义五个 workflow：数据治理；公平和包容；共享和协作；数据管理和城市议程；数据管理整体概念框架。2021 年期间，工作组举行了两次全体会议，各 workflow 小组分别举行了两至三次会议。

5. 在确定工作组的工作安排时，共同主席提议对职权范围作一些修改，包括制定年度工作计划，每年提交统计委员会批准。经修订的职权范围载于附件一。

A. 数据治理 workflow

6. 该 workflow 由波兰统计局和世界隐私论坛共同牵头，旨在就数据治理和法律框架向国家统计局提供指导，以协助它们转变为数据管理者，或者可能扩大其作为数据管理者的作用。指导将分享各国统计局在处理治理问题和制定法律框架方面的经验，以明确数据和统计之间的新界限在哪里，主要风险在哪里，拓宽后的视野可能是什么样子，以及在不同情况和不同起点下什么是最有用的。该 workflow 还将促进开展更广泛的对话，讨论与数据和统计的治理和法律框架有关的紧迫问题。

7. 该 workflow 将通过信息共享、案例研究以及在某些情况下收集的数据，更充分地了解各国和各地的治理和相关法律生态系统情况，从而弥补工作组各成员间的差距。虽然在治理和法律框架方面已经做了大量工作，但在过去五至十年间，

新的法律框架大幅扩展，数据治理实践和架构也发生了重大变化。这些变化为国家统计局创造了新的机遇，也带来了新的挑战。工作流将直接针对国家统计局的具体情况处理以上议题。

8. 工作流的工作包括从国家统计局、国家和超国家(如欧洲联盟)层面收集工作组成员现有和即将发布的有关数据治理文件的数据。一些国家和国家统计局正在制定关于数据生态系统治理的通用指南，在某些情况下还包括人工智能和机器学习指南，工作流小组正在积极汇编这些指南。该小组正努力创建国家统计局使用的治理术语词汇表，以使各国统计局之间的沟通更为清晰，增进了解不同数据治理模式以及负有不同数据治理责任的政府机构如何运用这些模式。最后，工作流小组正在收集各国统计局的关键数据治理用例，并对其进行分析，以确定和编录最佳做法。

B. 公平和包容工作流

9. 该工作流由哥伦比亚国家统计管理局和可持续发展数据全球伙伴关系共同牵头，旨在确保采用公平和包容的方式使用数据，以实现《2030年可持续发展议程》中不让任何一个人掉队的承诺。为此，该工作流通过审查数据生态系统成员为确保数据使用公平且包容而采取的政策和做法，以及政府数据管理者在促进不同群体融入整个数据价值链方面的作用，扩充提交给统计委员会第五十二届会议的背景文件¹所载“更好地获取”方面的成果。

10. 该工作流的主要交付成果是通过汇编不同利益攸关方的案例研究而产生的一份简报文件。文件强调了现有的主要趋势，提出了在这一领域需进一步研究的问题。工作流小组将通过就国家统计局在履行任务时面临的挑战达成共同理解，共同界定数据管理框架内公平和包容的范围；邀请成员参与编制简报文件所需的辩论和概念化进程，并收集各国克服挑战的经验，以纳入简报文件。

11. 工作流小组为促进其他成员参与而采取的第一项行动是起草一份简短文件，界定数据管理与公平和包容之间的关系。文件指出，各国能否克服阻碍弱势群体从数据中受益的障碍，与不让任何一个人掉队的原则密切相关。在这种情况下，国家统计系统的不同成员，特别是国家统计局，可以努力将数据公平和包容落实到其治理和规划安排中。

12. 虽然对于如何落实并没有统一答案，但国家统计局可以作为数据管理者，在许多情况下与国家数据生态系统中的其他数据管理者一同发挥作用。数据生态系统成员正在不断发展，不仅成为数据的使用者，而且成为数据生产者，有时还发挥过去只有国家统计局才能发挥的作用。鉴于这种情况，国家统计局可以扩大其作用，监督和确保其他利益攸关方提供的数据符合公平、包容、优质、相关、公正、防止滥用和保密等既定标准，从而扩大自身职能，纳入数据管理的内容。

13. 考虑到这一点，工作流小组成员确定了国家统计局在管理数据时为充分保证将公平和包容落实到统计过程中而需应对的三大挑战。首先，国家统计局需要查

¹ 可查阅 <https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/documents/BG-3a-DataStewardship-E.pdf>。

明阻碍和驱动因素，以鼓励社会不同利益攸关方广泛使用数据。国家统计局还需要关注数据素养和制定道德框架等问题，让各类用户都能使用日益分散的数据生态系统。其次，随着数据使用的增加，需要制定公平包容的政策和做法，这一点至关重要。国家统计局应与决策者和公共机构协调，解决不同类型数据的局限性，为制定公共政策提供参考。最后，国家统计局需要确定促进将不同群体纳入数据价值链和数据治理的方法，为决策者和各群体生成包容性数据。为了实现一个没有贫困和歧视的世界，必须共同建设发展之路，并肩前行，尤其是与最弱勢的群体一道。应广泛参与数据的收集、处理、传播、治理，确保统计过程公平且包容，改善成果，使所有人受益。

C. 共享和协作工作流

14. 该工作流由哥伦比亚国家统计管理局和阿根廷国家统计和普查研究所共同牵头，旨在促进对数据生态系统内共享和协作的理解，并确定国家统计局如何与数据生态系统的其他利益攸关方协调活动，从而提高社会对数据的使用。工作流小组承认各国法律框架不同，但并未考虑这种情况可能带来的障碍，而是专注于定义数据生态系统，确定参与其中的利益攸关方，并提出共享和协作机制，以更好地理解 and 解读数据管理的概念，从而将这一概念扩展到所有区域。

15. 该工作流的主要交付成果是两份文件：一份文件分析了国家统计局与其他利益攸关方在数据管理概念范围内进行共享和协作的不同情景，另一份文件整合了工作流小组成员国在公共和私营部门协议和数据协作方面的不同经验，就当前面临的一般挑战提供见解，以便集中开展进一步工作。

16. 两份文件侧重于解决关于如何提高协作的以下挑战和问题：

(a) 数据协调机构是国家统计系统和国家统计局协调机构的一部分，还是独立于它们？数据协调机构与国家统计系统有何关系？

(b) 如果国家统计局在国家数据生态系统专业人员网络和人员借调中发挥作用，其应发挥何种作用？

(c) 与数据生态系统中的不同合作伙伴谈判数据共享协议时面临哪些挑战，国家统计局的经验教训能否应用于更广泛的数据生态系统？

(d) 适用于新数据生态系统的标准数据共享协议的格式应该是什么样的？

17. 工作流小组成员讨论了数据管理一般概念的出发点。有成员表示，各国统计局的起点不同，这是由其体制和监管环境以及它们在各自国家数据生态系统中的使命和作用所决定的。此外，成员们强调，虽然一些国家和地区在采用数据管理方法方面进展迅速，但其他国家和地区尚未就数据管理的定义达成一致。因此，尚不清楚是否已建立数据协作环境。

18. 所有成员达成共识的一个基本问题是，必须开展合作，以最大限度地利用替代数据来源，包括来自其他官方实体的行政记录和私营部门新数据生产者的数据。

这方面的一大挑战是如何建立一种共同语言以促进数据共享和协作。解决之道在于使用国际标准、定义法律框架、扩大数据素养项目。

19. 成员们被要求提供案例研究，就与国家数据生态系统中的其他利益攸关方谈判数据交换时所使用的工具包以及如何在协议范围内保持机密性提供指导。所有案例研究都包含在资源清单中，属于工作流的交付成果。工作流小组将努力利用其他成员的经验拓展资源清单，完善数据共享协议模板，解决提交给委员会第五十二届会议的背景文件 1 中强调的问题，以改善国家统计系统内的共享和协作。

20. 最后，要求工作流成员讨论在谈判和达成公共和私营部门协议及开展数据协作时面临的主要挑战和确定的最佳做法。讨论结果将汇总成一份文件，展示工作流成员在公共和私营部门协议和数据协作方面的不同经验。

D. 数据管理和城市数据议程工作流

21. 该工作流由可持续发展解决方案网络的数据和统计专题研究网络牵头，将工作组和智慧城市倡议参与方联系起来，旨在促进知识交流，找到共同感兴趣的领域，并提出解决办法，以改善和联通国家和城市两级的数据管理。工作流小组编写了一份简短的简报文件，其中载有一项案例研究、一对一协商结果、表现良好和表现欠佳国家焦点小组。

22. 工作流小组采取的第一步是根据其在工作组中的作用，制定一套推动工作方案的研究问题，具体如下：

(a) 能否借鉴城市一级的经验来改进国家一级数据管理？

(b) 城市一级首席数据官的职务说明、技能和能力是什么；国家一级数据管理能否从市级资料中得到启示？

(c) 在统计委员会工作和智慧城市倡议之间建立互惠互利、切实可行的长期联系有哪些可选办法？

(d) 智慧城市之间的同业交流能否在国家层面复制，以加强支持并提供符合国家数据管理者具体需求的技术援助？

(e) 城市一级数据管理者的务实努力能否为国家一级的政策驱动方法提供参考？

23. 解决上述研究问题的过程如下：回顾背景文献，以确定设立城市一级首席数据官的政策驱动因素；采访城市一级首席数据官，记录他们的经验和挑战；编写墨西哥莱昂的案例研究报告；构建概念框架，用于整理从访谈中吸取的经验教训，并创建一项便于服务国家一级数据管理者的评估。该框架的组成部分包括：有利环境，其中包括市政府政治和行政部门的支持，更高级别政府的支持，以及市级首席数据官运作的法律、监管和组织结构；首席数据官的能力，包括技术能力、与政府各部门合作并发挥影响的能力、开展外联和外部协商的能力；培养模式，即促进相互学习、同行支助、知识交流的机制。

24. 虽然这项工作仍处于早期阶段，但一些共同观点正在涌现：城市一级首席数据官谈及很难克服数据孤岛。地方可能会牢固控制本地的数据产品，或对使数据更易获得的潜在好处缺乏了解；首席数据官的初始作用可能加速或抑制转变。部分首席数据官办公室最初是开展数据登记管理和合规工作，随着它们转变为服务提供者，需要重新定义自身角色，这可能是一个挑战。另一些办公室开始时是作为创新数据分析的孵化器或从事研究支持规划工作，这可以使首席数据官更容易发挥服务提供者的作用。由于首席数据官办公室通常需要借助云计算、数据科学分析、数据管理等全套知识，获得相关外部专业知识以支持这项议程非常重要。

25. 在促进国家统计局和城市一级首席数据官之间的知识交流方面，访谈结果表明，需要一个实体将这两者积极联系起来，重点是发展能力和分享经验。

E. 数据管理工作流整体概念框架

26. 该工作流由波兰统计局和开放数据观察共同牵头，考虑到不同数据群体对数据管理概念内容的理解不同，术语使用也有所不同，工作流旨在形成对数据管理概念内容的共同理解，力求明确数据管理的概念框架和通用术语的界限。这项工作有助于确保其他四个工作流的一致性。

27. 工作流将界定官方统计数据管理的界限，并提供超出界限的例子。对现有定义进行盘点，以更好地了解当前情况，并确定现有定义中的共同点。这项工作包括审查来自私营部门、多边组织、政府实体、学术界、民间社会组织的 34 份文件。审查结果发现，数据管理没有明确的定义，在讨论数据管理时所使用的术语通常模糊抽象。对数据管理所涵盖的内容也存在不同的解释。有的定义十分复杂，涵盖提供数据、管理数据、鼓励数据使用、促进数据传播、制定法规等方面，有的则只提及管理数据，且说明甚少。

28. 不同语言中，表示“数据管理”的术语也有差异，如果没有一个强有力的共同定义，就很难在全球范围内使用和理解这一术语。例如，法语使用的术语是“*intendance des données*”，与英文术语直接对应。而在西班牙语中使用的术语是“*administración de datos*”，它强调数据管理的作用，但没有强调数据管理者的其他职能。基于对这一主题的研究以及工作流小组成员的重要意见投入，工作流共同主席为联合国世界数据论坛博客系列撰写了一篇关于数据管理定义的文章。²

29. 根据盘点工作和后续讨论结果，成员们强调数据管理没有“一刀切”的办法。成员们一致认为，数据管理的定义和应用必须视具体情况而定，并有赖于国家统计局可能发挥的作用。考虑到这一点，工作流小组制定的任何概念框架都必须适应不同能力水平的国家。

30. 工作流确定了一些必须纳入数据管理框架的共同要素，其中包括对正在考虑的数据资产的共同理解。这些资产可以归类为国家数据生态系统内的人员(即数

² 可查阅 <https://unstats.un.org/unsd/undataforum/blog/defining-data-stewardship/>。

据收集者和分析者、统计系统的使用者和管理者)、技术(即技术基础设施)和流程(即治理、法律、政策和程序)。

31. 有效的数据管理可确保这些要素协调一致地发挥作用，以提高公众对数据的信任，提升数据对公共利益的价值、用途和影响。数据管理者在此框架内提供监督和指导，降低风险，并加强整个系统的协作。不过，数据系统中的哪一方担任数据管理者以及其如何履行职能因国家而异。工作流将努力在该框架的基础上，与欧洲经济委员会合作，制定一个共同定义。为此，可能需要跟进各统计系统内正在开展的工作，与主要利益攸关方展开进一步协商，并编制案例研究简编，说明在不同的数据和政府系统内数据管理是如何具体落实的。

32. 《2030 年可持续发展议程》的通过增加了数据需求，因此需要创新和扩大数据生态系统，数据行为体的范围也迅速扩大。因此，国家统计局需要转变角色，从数据生产者转变为数据协调者，最后转变为数据管理者。虽然工作流小组没有提出数据管理的唯一定义，但它同意需要制定一个能体现数据跨领域性质的共同框架，以便更好地传播数据管理在确保数据能带来增值和得到善用方面发挥的重要作用。

三. 有待统计委员会采取的行动

33. 请委员会：

- (a) 注意到数据管理工作组的本工作报告；
- (b) 就数据管理的范围发表意见；
- (c) 就工作组定义的五个工作流的进展情况发表意见；
- (d) 核准本报告附件一所载修订后的工作组职权范围；
- (e) 审查并核准本报告附件二所载的工作组 2022 年拟议工作计划。

附件一

数据管理工作组职权范围

(2021年10月21日修订版)

一. 目标

1. 数据管理工作组的主要目标如下：

(a) 增进关于数据管理的知识并提出相关建议，包括可应用于更广泛的数据生态系统的治理、公平和包容、共享和协作、数据管理整体概念框架方法，同时考虑到各国统计局的不同起点；

(b) 推动统计界和其他利益攸关方致力于在国家统计系统中落实数据治理，尤其是通过国家统计局的协调作用进行落实；

(c) 推动公共部门之间及公共部门和私营部门之间在数据方面进行共享和协作，允许经常使用公共利益数据来生成官方统计数据，同时保护机密性和隐私；

(d) 通过拓展受数据管理办法启发而产生的方法和获取途径，提高国家数据生态系统的表现。

二. 成员

2. 工作组将由各国统计局和其他利益攸关方，包括国际和区域组织以及民间社会组织的代表组成。共同主席将由国家统计局的代表担任。工作组将由来自所有区域的国家代表组成。

3. 秘书处经济和社会事务部统计司将担任工作组的秘书处。

三. 工作的安排和实施

4. 工作组将通过电子交流方式并尽可能通过定期会议开展工作。在可行的情况下，这些会议将与全年举行的其他会议同时举行。

5. 工作组将以公开、包容、透明的方式开展工作，酌情邀请来自民间社会、私营部门、学术界和其他专业机构的专家贡献知识和经验。

6. 工作组将不断审查其定义的不同 workflows，确保适当统筹，以推动更快地制定具体议题，并召开论坛和研讨会，深入讨论专题或正在出现的新议题。

四. 预计期限

7. 工作组将在统计委员会的主持下开展工作，并将每年向委员会报告，寻求其指导。

8. 统计委员会将视需要审查工作组的任务和运作情况。

五. 拟议活动

9. 根据任务规定，工作组将开展以下活动：

(a) 在秘书处的支持下，协调关于国家统计局作为数据管理者的作用的进一步协商；

(b) 审查与数据管理有关的定义、术语和方法发展以及相关问题，包括数据治理、公平和包容、共享和协作、整体概念框架，以及如何通过各种协议，包括强调保护隐私的数据共享协议来落实该方法并使之制度化；

(c) 就各国统计局的数据管理办法，包括如何加强其作为数据服务提供者的能力提出建议。

10. 工作组将遵循统计委员会的进一步指导，根据每年提交委员会核准的年度工作计划更新其活动和交付成果。

附件二

工作计划(2022年1月至12月)

一. 治理和法律框架 workflow

1. 促进官方统计在国家和超国家数据治理系统中的作用，这可以有效促进发展高效且有效的数据生态系统，特别是在协调国家信息系统方面。
2. 鼓励探讨制定数据管理道德准则的可能性，特别是在从新数据源(如私人数据和大数据)获取数据以及针对各种数据源的新传播模式方面；并探讨是否有可能将人工智能和机器学习指导的理念纳入数据治理、数据管理流程和职能，以增进信任。
3. 利用术语表、标准、分类、信息模型、统计框架等数据基础设施，以及在使用新数据源和生态系统方面的最新成就和更多经验，支持发展国家统计局管理数据的能力。
4. 通过建立数据管理观察站，包括数据治理领域的最佳做法和国家统计局数据管理活动实例，促进与国家和超国家数据生态系统中其他利益攸关方的合作。
5. 确保最佳做法与可持续发展目标框架同时使用，以推动进展。

交付成果：阐明流程和建议的摘要文件

二. 公平和包容 workflow

6. 确定具体研究问题，阐明公平和包容议程的专题和部门层面(如与土著社区、性别、跨领域方法有关的问题)，以支持不同的案例研究，使作为数据管理者的国家统计局了解如何制定数据管理办法，同时通过满足数据使用者的期望来实现相关性，以此作为统计质量保证的基石。
7. 系统性学习各国为促进公平和包容而采取的不同方法，强化国家统计局作为数据管理者的作用，并通过更优的治理方案促进弱势群体赋能和与他们协作。
8. 就国家统计局如何促进数据价值链的公平和包容提供指导意见，以加强其作为管理者的作用，同时认识到必须在何种现实情况下进行这种促进工作，以及数据使用者对自身及国家统计局的作用有哪些具体期望。

交付成果：简报文件修订本

三. 共享和协作 workflow

9. 确定在数据管理概念下讨论共享和协作的不同国际情景。
10. 记录国家统计局和其他利益攸关方的最佳做法和经验教训，与公私部门行为体谈判并达成数据共享协议。
11. 就最适合数据共享和协作需求的工具类型提供指导，并确定关于在数据管理概念下与多个利益攸关方协作的有利环境因素的研究问题。

交付成果：

- 资源清单，列入各成员目前就该事项采取的最佳做法
- 与数据生态系统成员谈判数据共享协议的指南和模板，同时考虑到利益攸关方的性质和共享数据的类型
- 最终文件，包括建议、今后的研究问题、其他交付产出的改进成果(资源清单和数据共享协议模板)

四. 数据管理和城市数据议程 workflow

12. 扩充访谈和案例研究。
13. 根据需要修订概念框架。
14. 吸取城市一级的经验，并提出建议以支持国家一级的有效数据管理。

交付成果：扩充版简报文件，附有选定的案例研究、一对一协商、焦点小组。案例研究将涵盖表现良好和表现欠佳的国家。

五. 数据管理工作流整体概念框架

15. 制定一个强有力和适应性强的数据管理框架。
16. 就国家统计局在政府和数据系统内所发挥的数据管理者的作用发布指导意见。

交付成果：

- 数据管理框架，其中可能包含一份核对清单，以明确数据管理者在国家统计系统内的需求和可能履行的责任
- 案例研究汇编，说明数据管理者的不同职能
- 焦点小组和主要利益攸关方访谈，以使拟议的数据管理框架为各方所接受

六. 会议

第三次会议：2022年2月，与统计委员会联合举行(混合)

第四次会议：2022年5月(虚拟)

第五次会议：2022年9月(虚拟)

第六次会议：2022年12月(虚拟)