



统计委员会

第五十四届会议

2023年2月28日至3月3日

临时议程* 项目 3(i)

供讨论和决定的项目：官方统计基本原则

官方统计基本原则

秘书长的报告

摘要

本报告根据经济及社会理事会第 2022/324 号决定和以往惯例编写，概述了联合国统计委员会通过《官方统计基本原则》三十周年和大会核可《原则》十周年的筹备进程，包括供委员会审查的备选方案。报告还强调了可供考虑的加强原则适用性和防止违规《原则》的可能的工具。

请统计委员会：(a) 就 2024 年纪念委员会通过《基本原则》三十周年和大会核可《原则》十周年的拟议工作计划发表评论和意见，并核准其认为适当的具体行动；(b) 委托委员会主席团监督纪念活动的规划，并跟踪和执行本报告所载的各项建议。

* E/CN.3/2023/1。



一. 引言

1. 在 1980 年代末，当东欧和中欧国家开始从中央计划经济转型为面向市场的民主国家时，制定一套官方统计原则的必要性变得明显和紧迫。必须确保这些国家的国家统计系统能够编制符合特定专业和科学标准的适当和可靠的数据。为此，欧洲统计师会议于 1991 年拟订并通过了《官方统计基本原则》(CES/702)，欧洲经济委员会(欧洲经委会)随后于 1992 年在部长一级通过了该《原则》，作为第 C(47)号决定。世界其他地区的统计师很快意识到，这些原则具有更广泛的全球意义。经过一个国际协商进程，统计委员会在 1994 年 4 月 11 日至 15 日举行的特别会议上通过了同一套原则，但修订了序言，即《官方统计基本原则》。这是国际统计史上的一个里程碑。

2. 统计委员会在 2011 年第四十二届会议上讨论了《官方统计基本原则》。委员会承认，《原则》仍然如同过去一样具有现实意义，没有必要对 10 项原则本身进行修订。然而，委员会建议主席之友小组修订和更新《原则》的序言，以便考虑自首次拟订以来的新发展。委员会 2013 年第四十四届会议通过了订正后的序言。

3. 在同届会议上，统计委员会建议经济及社会理事会通过关于《基本原则》的决议草案。根据这一建议，经社理事会在 2013 年 7 月 24 日第 2013/21 号决议中核可了《原则》。在同一决议中，经社理事会建议大会核可该《原则》。根据经社理事会的建议，匈牙利代表和 48 个共同提案国一道，在大会第六十八届会议上介绍了关于这一事项的决议草案。经过短暂的非正式协商，大会在 2014 年 1 月 29 日第 68/261 号决议中核可了《原则》。

二. 《基本原则》的内容和重点

4. 《官方统计基本原则》包含与官方统计有关的业务和行为的 10 项基本原则和规则——最初有时被称为“十诫”。《原则》及其序言可在统计司网站上查阅。¹ 这些原则可概述如下：

- (a) 原则 1：服务全社会、相关性、公正性和平等获取；
- (b) 原则 2：专业精神和专业独立性；
- (c) 原则 3：来源和方法的透明度和问责制；
- (d) 原则 4：防止误用；
- (e) 原则 5：成本效益高和可自由选择数据源；
- (f) 原则 6：个人数据的保密；
- (g) 原则 7：法律、规章和条例(透明度)；

¹ 见 <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>。

- (h) 原则 8: 需要国家协调(一致性和效率);
- (i) 原则 9: 需要国际协调(概念、标准和方法);
- (j) 原则 10: 国际统计合作。

5. 《基本原则》因其适用性、直接性和简洁性而成为一个强有力的工具,为日常统计工作提供了指导。这些原则是一套明确和简明的规则,可在与政府当局、数据提供者和用户打交道时经常适用。《原则》包含四个不同当事方的信息:

- (a) 当局,《原则》包含了关于官方统计活动的基础和工作条件的规定;
- (b) 统计师和统计工作人员,《原则》对统计工作的专业性和公正性提供有效和果断的指导;
- (c) 问卷答复者和数据提供者,《原则》规定,数据的收集和利用仅用于良好的统计目的;
- (d) 官方统计数据的用户,《原则》为评估官方统计活动及其产出(质量、目的、做法和其他问题)构成了一个有益的监管框架。

三. 国际统计活动指导原则

6. 在 1994 年《基本原则》获得通过之后,显然需要为国际统计活动商定类似的原则。2005 年,联合国与作为统计协调委员会成员的其他国际和多国统计机构就国际统计活动指导原则达成了一项协定。十项原则以《原则》为基础,为国际统计机构规定了类似于《原则》所规定的义务。这些原则通过良好做法的实例加以阐述和解释,²使该文件成为国际统计机构的一份业务守则。

四. 统计委员会就《基本原则》采取的行动

7. 在 2003 年第三十四届会议上,统计委员会请统计司审查和报告《基本原则》的执行情况,并向委员会 2004 年第三十五届会议递交报告。报告载有对成员国国家进行的一项调查的结果,调查内容涉及单项原则在每个国家的执行程度。这项调查的答复率令人失望,只有 58% 的国家作出答复。然而,该评价被认为是有益的,它表明在执行《原则》方面取得了相当大的进展,同时也揭示了在一些情况下更充分执行《原则》的障碍。委员会一致认为,必须获得尚未对调查作出答复的国家的资料,并更密切地研究执行问题。委员会还认为,由各国统计局以外的官方统计数据编制者审查《原则》的执行情况将是有益的。

8. 在 2011 年第四十二届会议上,统计委员会请统计司对《基本原则》的执行情况进行全球审查,并编写一份报告供委员会 2013 年第四十四届会议讨论。这次全球审查的目的是在 2003 年进行的评价基础上再接再厉。这是在主席之友小组领导下为 2014 年委员会通过《原则》二十周年而开展的工作方案的一部分。

² 见 https://unstats.un.org/unsd/ccsa/principles_stat_activities。

这项工作方案的另一部分是修订《原则》序言。修订后的序言和执行情况调查报告已提交委员会第四十四届会议。在同届会议上委员会通过了经修订的序言，并决定建议经济及社会理事会和大会核可《原则》和经修订的序言。委员会请主席之友小组努力加强《原则》的执行，制定关于如何确保国家统计局充分独立的准则。

9. 2014 年向统计委员会提交了这些准则的初稿。委员会决定，应在一个改进后的专门介绍执行情况的网站上公布已完成的准则。该网站还应载有相关和最新的国家文件，如统计法和区域良好做法范例，包括业务守则。在同届会议上，委员会还审议了主席之友小组关于《基本原则》执行情况的报告。

10. 统计委员会在 2015 年第四十六届会议上讨论了《基本原则》。委员会欢迎主席之友小组在执行准则方面所做的工作以及开发一个专门网站公布各国做法的工作。委员会还请统计司为各国执行《原则》提供技术援助，并在 2017 年纪念《原则》获得欧洲经委会通过二十五周年和 2019 年《原则》获得统计委员会通过二十五周年之际，向统计委员会报告这一领域的进展情况。该届会议结束了 2011 年设立的主席之友小组的工作。

11. 统计委员会在 2017 年第四十八届会议上设立了新的主席之友小组。委员会鼓励新的主席之友小组侧重于执行情况，并审查在非官方和非传统数据来源方面可能扩大的《原则》范围。还鼓励主席之友小组审议目前关于开放数据、大数据和质量保证的讨论。与此同时，委员会告诫不要在此时修改《原则》。

12. 在 2019 年第五十届会议上，统计委员会讨论了主席之友小组关于《基本原则》和开放数据的报告，并注意到 2018 年全球执行情况调查。这项调查是基于对《原则》实施情况的自我评估，但也包括与开放数据做法有关的具体专题。新更新版本是在 21 世纪统计促进发展伙伴关系的协助下编写的，旨在更新和改进以前的版本，同时仍保留与 2012 年调查表相似的核心问题，以便审查进展情况。委员会注意到，虽然各国在执行《原则》方面取得了总体进展，但各国统计局和国家统计系统仍需开展更多工作以实现遵守。委员会商定，主席之友小组应再继续工作一年，而《原则》的工作应及时恢复，以便在 2024 年进行下一次评估。

13. 在 2020 年第五十一届会议上，统计委员会讨论并欢迎主席之友小组为《基本原则》执行指南增编两个章节的工作。这两个章节侧重于实施《原则》的遵守和成熟度框架，以及在使用新数据来源编制官方统计数据时适用《原则》的指南。委员会指出，已重新设计了《原则》网站，以便更好地更新和维护各国统计系统所含国家概况和良好做法的文献。最后，委员会商定，主席之友小组在本轮审查中的工作已经结束，有关《原则》的进一步工作将在 2024 年的下一次评估之前及时恢复。

五. 《基本原则》的执行和影响

14. 在欧洲统计师会议于 1991 年通过《基本原则》之后，那个时候欧洲出现的一些新民主国家开始适用《原则》。这是通过各种方式进行的——将其纳入统计

法和条例、内部准则和手册、公告以及国家统计局分发给调查对象和一般公众的信息材料。虽然这些原则最初是为新民主国家编制的，主要是为了恢复对官方统计的信任，但《原则》很快就被西欧其他统计部门所采用，既向统计编制者和使用者通报官方统计的基本规则，又指导统计机构及其工作人员的活动。1994年统计委员所通过的修订版《原则》很快扩展到世界其他地区。

15. 随着各国统计局自 1995 年前后开始建立网站，在许多情况下，《基本原则》成为最早张贴在网站上的文件之一。《原则》很快被纳入许多国家的官方统计法律框架，在修订或重新编纂统计法律和条例时尤其如此。许多这类修订全部或部分采用了《原则》，往往是直接列入法律和条例，和(或)间接地在有关案文中具体提及《原则》。

16. 《基本原则》不仅为各国统计局和类似的中央统计机构提供了指导，而且也为国家统计系统内其他官方统计数据编制者所遵守。这不仅仅是各国统计局倡导的结果，它们认为确保整个统计系统遵守《原则》是很实际的。这与专业自主(原则 2)、透明(原则 3)、自由使用各种数据来源(原则 5)、保密(原则 6)和国内协调统计活动(原则 8)等原则特别相关。

17. 《基本原则》对各种标准和业务守则的编制产生了极大的影响。因此，欧洲联盟理事会 1997 年 2 月 17 日关于共同体统计的第 322/97 号条例部分以《原则》为基础，而《欧洲统计业务守则》(2005 年)使用并扩展了一些主要原则。国际货币基金组织于 1996-1997 年制定的《传播标准》就是以一些主要的原则为基础的，如关于平等机会(原则 1)、专业自主(原则 2)和透明(原则 3)。国际或区域建立的各种数据质量评估框架也是如此。一些区域和国家也已经通过了包含《原则》的业务守则。例如，《非洲统计宪章》(2009 年)以及阿拉伯国家、拉丁美洲国家和其他国家的官方统计业务守则。2016 年发布的《东欧、高加索和中亚官方统计通法》完全基于《原则》。2010 年以后联合国和欧洲机构发展了《通法》，以协助主要是中亚的新民主国家的立法工作。《通法》于 2016 年以英文、法文和俄文发布，西亚经社会发布了阿拉伯文版，拉加经委会则发布了西班牙文和英文版，以使通用模式适合这些区域的情况。

18. 事实证明，《基本原则》非常适用于为编制可持续发展目标指标而开展的统计业务。这涉及若干项原则，如关于专业自主(原则 2)、自由使用各种数据来源(原则 5)和国内国际协调(原则 8 和 9)等原则。

六. 当前与《基本原则》有关的挑战

19. 统计委员会过去的讨论和采取的行动以及各区域机构和国家开展的活动对扩大和加强《基本原则》的执行和遵守产生了相当巨大的影响。然而，在世界一些国家，仍有进一步努力实现统计机构独立和遵守《原则》的余地。目前仍需应对这方面的一些主要挑战：

(a) 若干国家尚未执行《原则》。迫切需要查明哪些国家尚未执行或仅仅部分执行了《原则》，并提出鼓励和支持执行的措施；

(b) 在一些国家,《原则》可能已被纳入法律或监管框架,但没有得到遵守或仅得到部分遵守或正在遭到违反。必须通过与相关政府的讨论和宣传来查明和制止这种情况;

(c) 在主席之友小组最近采取行动之后,应进一步探讨在官方统计试图利用非传统数据来源的情况下适用《原则》的可行性。在这方面,应将重点放在《原则》作为编制可持续发展目标指标基础的重要性上;

(d) 不妨进一步审查将一些《原则》的适用范围扩大到非官方统计是否适宜和是否可行。

七. 2023-2024 年纪念《基本原则》获得通过三十周年和获得大会核可十周年的拟议活动

20. 在《基本原则》获得通过以来的近 30 年里,统计司代表统计委员会进行了 3 次全球调查,以评估会员国执行《原则》的情况。这些调查都是基于各国对《原则》执行程度的自我评估。最早一次调查的答复率仅为 58%。2012 年的调查较为成功,有 65%的答复率,而 2018 年进行的最近一次调查,答复率更低,仅为 48%。

21. 在 2019 年审议期间,统计委员会讨论了使用最近修订的调查问卷每 5 年进行一次执行情况调查的机会。但并未作出决定。相反,会议商定,在 2024 年《基本原则》获得通过三十周年之际,可以让主席之友调小组重新就这一问题或其他事项开展工作。在审查迄今为止开展的全球自评执行情况调查的经验时,有与会者建议,此类调查可能不是衡量执行情况或鼓励应用的最有效工具。提出这一建议的依据是全球调查的答复率相对较低以及调查的自我评估性质。因此,建议提出一些更具影响力的倡议和活动,以加强对《原则》的认识,说明其在公众获得公正信息的权利方面的重要性,并倡导其执行。

A. 为规划和支持执行和遵守而开展的活动

22. 基于这些考虑,建议在 2024 年庆祝《基本原则》之际,用一系列侧重于加强《原则》的执行和国家统计机构及政府的遵守情况的具体行动来取代自评执行情况调查。根据这项提议,统计司将与各区域委员会一道,并酌情与其他伙伴组织一道,开展全面努力,加强《原则》的执行和影响。这一提议的依据是,各区域委员会统计司与本区域各国的官方统计数据编制者主要是各国统计局保持持续和密切的联系。因此,他们已经对各国的执行和遵守情况有了相当多的了解。

23. 设想的行动有:

(a) 首先,统计司与各区域委员会一道评估《基本原则》的执行情况,包括记录国家良好做法和挑战,同时考虑到具体的区域情况。这可能包括收集国家一级的信息,说明偏离《原则》的规则和做法以及现有的不遵守和违反报告。

(b) 其次,在区域特定活动和其他倡议中收集和讨论的这一信息将有助于在区域一级提高对《原则》的认识,并允许倡导其执行。这可包括举办研讨会和讲

习班，讨论《原则》的相关性和适用性及其转化为区域业务守则，以及《原则》的其他方面。

(c) 第三，将鼓励统计司与各区域委员会和其他多边和双边伙伴组织一道，在适用和可行的情况下筹备和组织针对具体国家的行动，以促进充分执行和遵守。

24. 建议向统计委员会，首先是向其 2024 年届会，报告评估举措以及一系列区域和次区域活动、提高认识和宣传运动的结果和成果，包括酌情报告支持执行《原则》的具体国家干预措施。还将请统计司与各区域委员会及其他多边和双边伙伴组织报告其区域路线图计划和作为评估工作的后续行动而采取的针对具体国家的行动。

B. 为提高认识和加强执行《基本原则》的拟议活动

25. 2022 年，在联合国欧洲经济委员会通过《基本原则》三十周年之际，欧洲统计师会议就每项原则及其适用性和相关性组织了一系列网络研讨会和类似活动。这些活动旨在加强欧洲经委会国家执行和遵守《原则》的情况。因此，建议统计司与欧洲经委会和其他区域委员会共同思考 2022 年欧洲统计师会议组织的哪些网络研讨会和讲习班可在 2024 年在全球推广。

26. 统计司还可确定 2023-2024 年统计领域的国际和区域会议，在这些会议上，《基本原则》问题可列入议程，得到强调和讨论。除了从总体上提高对《原则》的认识外，专业统计会议上的讨论可侧重于《原则》的全部或部分内容在不同环境或统计编制过程中的适用性和重要性。此类大小会议的例子包括 2023 年国际统计学会世界统计大会、统计学会各协会的会议以及联合国各区域统计委员会的会议。

27. 自 2013 年起，为制定《基本原则》执行准则开展了大量工作。这些准则现在已经变得相当庞大，部分原因是准则已经扩大到涵盖不同情况下应用《原则》的具体方面，如开放数据、使用非传统数据源和质量保证。此外，准则基本上是由统计师为统计师编写的。现在建议统计司着手或安排审查和修订准则，使其更易于使用、更切合实际，并侧重于《原则》及其执行的核心问题。作为这项工作的一部分，可以汇编一个更简短、更紧凑的准则版本，以便各国统计局和其他官方统计数据编制者更容易获得并鼓励直接使用，例如用于培训统计人员。简略本也可能有助于宣传《原则》的重要性，并使答卷人、数据提供者和官方统计基本价值和规则的主要用户了解这些原则。

C. 执行和履约咨询委员会

28. 不遵守《基本原则》甚至违反《原则》的问题长期以来一直是统计论坛所讨论的主题。多年来提出了一些想法和建议，套了是否需要作出全球体制安排或机制，以监测《原则》的执行和违反情况，并对统计部门或政治当局的违反行为作出反应。然而尚未在全球或区域一级作出这种安排。

29. 现提议统计委员会讨论并决定是否设立一个咨询委员会，以处理会员国不执行和不遵守《基本原则》的问题，并打击违反《原则》的行为。理想的情况是，

该委员会应是独立的，但与统计司和各区域委员会合作，并定期向统计委员会报告。应授权咨询委员会进行调查并采取支持措施。

D. 2024 年周年纪念活动

30. 按照传统，建议委员会在 2024 年举办一个特别方案，纪念统计委员会通过《基本原则》三十周年和大会核可《原则》十周年。建议的纪念方案包括下列活动：

(a) 在 2024 年 3 月统计委员会第五十五届会议开幕前，将举行一次由官方统计数据的生产者和使用者参加的国际研讨会，其中包括数据提供者和国家数据生态系统的其他行为体。可能有数量有限的讲习班以讨论《原则》的不同方面，例如：

(一) 各国统计局和其他官方统计数据编制者在国家统计系统不同成熟程度上应用《原则》的经验；

(二) 原则在各种背景和环境下的适用性，例如使用不同的数据来源，包括行政数据、非传统数据和可持续发展目标指标的汇编；

(三) 官方统计数据编制者和主要数据提供者双方的执行和遵守问题；

(b) 在委员会第五十五届会议期间，将举办特别纪念活动，由委员会主席和其他高级别决策者、用户和来自世界不同区域数据界的代表发表四五场讲话；

(c) 纪念方案还应包括在大会 2024 年届会期间举办一次特别活动。

八. 有待统计委员会采取的行动

31. 请统计委员会：

(a) 就 2024 年纪念委员会通过《基本原则》三十周年和大会核可《原则》十周年的拟议工作计划发表评论和意见，并核准其认为适当的具体行动；

(b) 委托委员会主席团监督纪念活动的规划，并跟踪和执行本报告所载的各项建议。