



理事会

第一七〇届会议

2022 年 6 月 13–17 日

联合国粮农组织统计和其他数据活动治理及其
与跨领域《粮农组织数据保护和知识产权政策》的一致性
关于改进内部协调及其与全组织
《数据保护和知识产权政策》一致性的建议

内容提要

- 粮农组织理事会第一六八届会议报告进一步述及该事项。在报告第 20(b)段中，理事会“强调需要改善粮农组织统计及其他数据活动治理，使之与根据理事会第一六六届会议和大会第四十二届会议指导正在制定的跨领域《粮农组织数据保护和知识产权政策》保持一致，并期待理事会下届会议通过计划委员会（计委）和章程及法律事务委员会（章法委）根据各自职责范围进行审议。
- 上述报告第 30(e)段进一步提及该事项。理事会“强调需要使粮农组织所有涉及数据或统计的工作和活动与正在制定的粮农组织数据保护和知识产权框架保持一致，要求定期向章法委介绍最新情况”。
- 本文件概述了计划委员会（计委）文件 PC 132/5 “改进粮农组织统计活动治理的建议”，并针对粮农组织理事会的上述要求，旨在明确文件 PC 132/5 与章法委文件 CCLM 113/4 “粮农组织保护数据和知识产权政策：粮农组织数据保护原则和规则”的关系。此外，本文件还回答了成员就文件 PC 132/5 提出的一系列其他问题。

- 主要予以说明的问题包括文件 PC 132/5 中“数据”一词的范围，其范围仅限于用于编制统计资料的数据，不包括任何其他类型的数据（如人力资源或个人数据）；以及为统计目的而提议改善统计资料和数据治理的内在性质。为进一步说明文件 PC 132/5 中所述治理的性质，本文件在措辞上使用“内部协调”，而不是“治理”。

建议章程及法律事务委员会、计划委员会和理事会采取的行动

请各委员会和理事会审议本文件并酌情提出意见和指导。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

首席经济学家

马克西莫·托雷罗·库伦先生

电话：+39 06 570 50869

电子邮箱：Chief-Economist@fao.org

I. 背景

1. 理事会第一六八届会议报告第20(b)段“强调需要改善粮农组织统计及其他数据活动治理，使之与根据理事会第一六六届会议和大会第四十二届会议指导正在制定的跨领域《粮农组织数据保护和知识产权政策》保持一致，并期待理事会下届会议通过计划委员会（计委）和章程及法律事务委员会（章法委）根据各自职责范围进行审议”。
2. 上述报告第30(e)段进一步提及该事项。理事会其中“强调需要使粮农组织所有涉及数据或统计的工作和活动与粮农组织正在制定的数据保护和知识产权框架保持一致，要求定期向章法委介绍最新情况”。
3. 为进一步了解背景信息，还应提及计划委员会（计委）第一二八届会议“欢迎管理层保证将改善粮农组织统计活动治理，以加强监督，提高其所有统计数据的相关性、一致性和质量标准，并期待在其第一三〇届会议上审议相关提案”¹。随后，计委第一三二届会议“注意到关于改进粮农组织统计活动治理的建议，该建议旨在改善用于编制统计资料的数据的管理，以支持本组织工作，并鼓励粮农组织进一步完善该文件”²，同时忆及“该建议（……）应与目前根据国际商定标准和规程制定的粮农组织《数据保护和知识产权政策》保持一致”³。
4. 本文件概述文件PC 132/5，并针对粮农组织理事会上述要求，旨在明确文件PC 132/5与文件CCLM 113/4“粮农组织保护数据和知识产权政策：粮农组织数据保护原则和规则”的关系。此外，本文件还回答了成员就文件PC 132/5提出的一系列其他问题。
5. 主要包括文件PC 132/5中“数据”一词的范围，其范围仅限于用于编制统计资料的数据，不包括任何其他类型的数据（如人力资源或个人数据）；以及为统计目的而提议改善统计资料和数据治理的内在性质。为进一步说明计委文件PC 132/5中所述治理的性质，本文件在措辞上使用“内部协调”，而不是“治理”。

II. 改进粮农组织统计及统计相关其他数据活动的内部协调

6. 粮农组织首先在2021年4月9日常驻代表非正式研讨会上向成员提出改进粮农组织统计活动内部协调的建议，然后在2021年11月8-12日计委第一三二届会议上提出（文件PC 132/5）。该建议涉及2019年粮农组织统计工作评价提出的不同问题和建议，主要提出内部协调架构，该架构以联合国秘书长《数据战略》的各项建议为基础，同时考虑到行政首长理事会《联合国数据和统计创新路线图》以及粮农组织《2022-31年战略框架》的相关内容。

¹ CL 164/6 Rev. 1, 第10(d)段。

² CL 168/8, 第11(a)段。

³ CL 168/8, 第11(b)段。

7. 如文件PC 132/5所述，该建议围绕四个主要优先行动领域提出：

- i. 整合和改善粮农组织数据和统计工作内部协调。
- ii. 加强权力下放办事处统计能力。
- iii. 优化资源分配并强化资源筹措。
- iv. 提高支持数据和统计工作的信息技术基础设施质量。

8. 计委第一三二届会议总体上提议表示欢迎。该提议强调亟需围绕数据协调小组和管理层数据工作负责人加强并整合数据和统计内部协调及管理。此外，计委赞赏该建议以综合方式处理粮农组织统计工作评价提出的主要建议。然而，计委对文件中使用的“数据”一词的范围提出关切。与此同时，成员要求对建议中确定的优先领域作出说明。

A. 计委文件 PC 132/5 中“数据”一词的范围

9. 某些类型的数据（用于统计目的的数据）与统计资料联系紧密。数据是信息的基本要素或组成部分，而统计资料是通过数学运算使用概念框架组织起来的数字。换言之，数据是原始信息，是研究或调查的直接结果，可用于创造新信息和新知识。因此，统计资料对数据的信息内容进行汇总，以便衡量实际情况的一个具体方面/特征。因此，统计资料是数据转换的结果，采用统计程序，旨在回答“为什么”或“怎么样”的问题。

10. 文件PC 132/5只针对用于编制统计资料的数据，而不是所有类型的数据。尤其是，不涉及个人数据和人力资源数据，其重点不是数据保护。因此，该文件在范围上不同于将由章程及法律事务委员会（章法委）第一一五届会议审议的“粮农组织数据保护和知识产权政策最新情况”，也不同于章法委之前审议的数据保护事项。该文件是由法律办公室牵头的全组织工作的结果，首席统计师办公室也为此做出了贡献，该文件涉及所有类型的数据，并侧重于确立数据保护和保密一般性原则，相关原则也适用于文件PC 132/5和本文件中涉及的统计数据。

11. 除传统普查和调查外，随着大数据、地球观测数据和管理数据等用于编制统计资料的新兴或替代性数据来源的出现，数据和统计的关系变得更加密切。因此，数据和统计的综合内部协调机制可确保数据获取、保密和保护，并确保采用协调统一的质量保证框架。尤其是，改善地理空间数据协调，有望进一步为粮农组织各项举措提供有效和顺畅支持。此外，粮农组织将进一步鼓励使用替代性数据来源和创新方法，处理非结构化数据，以填补现有数据缺口，改进统计工作质量。为此，粮农组织将加强其新成立的统计创新数据实验室的各项活动。

12. 这些举措使粮农组织能够加速落实联合国秘书长《数据战略》，其强调需要培养两项关键新能力：（i）数据分析（利用数据更好地理解“发生了什么”、“为什么会发生”、“接下来可能会发生什么”、“如何应对”）；（ii）数据管理（赋权任何人都能发现、获取、整合和分享所需数据，满足组织、人类和地球的需要）。为此，《数据战略》特别建议联合国各实体指定一名管理层数据工作负责人，主要负责整合所有创新数据举措、提高数据分析能力和用户数据素养以及加强数据架构和治理，从数据资产中获取最大价值。

13. 与此同时，粮农组织《2022-31年战略框架》认为统计工作是本组织一项核心职能，同时还将“数据”确定为四个跨领域“加速因素”之一，可促进粮农组织在“四个更好”下落实各项计划重点领域工作。因此，在粮农组织内部协调中将数据和统计更紧密地加以整合，可有效指导《2022-31年战略框架》中关于统计工作愿景的落实，将统计工作作为核心职能，并将数据作为计划落实的加速因素。

B. 改善数据和统计工作内部协调

14. 在第一个优先行动领域中，文件PC 132/5所载提案建议整合和改善粮农组织数据和统计工作治理，以此进一步改进协调安排，按照上述内部和外部战略文件（见第3段）要求，转变范式，更密切地整合数据和统计工作。提议的内部协调机制基本上遵循了联合国秘书长《数据战略》的建议，同时反映了数据作为一项加速因素，在推动实现《2022-31年战略框架》“四个更好”目标方面的关键作用。根据这一安排，首席经济学家将担任管理层数据工作负责人和数据协调小组主席。该数据协调小组将对新成立的总领性部门间数据和统计工作组的工作实施监督并得到其支持，该工作组将召开全体会议处理跨领域问题，也将召开专题工作组会议处理统计、大数据和地理空间数据问题。

15. 上述安排都与粮农组织内部协调结构有关，因为内部协调结构负责协调和管理数据和统计工作计划的落实。为此，并为进一步说明文件PC 132/5中所述治理的性质，本文件使用“内部协调”替代“治理”一词。

16. 尽管这不属于文件PC 132/5范围内的一部分，但应强调，粮农组织建立了外部治理机制，各国可参与有关统计事项的战略决策。粮农组织外部统计治理目前围绕以下粮农组织区域机构在区域层面开展：

- a) 非洲农业统计委员会。
- b) 亚洲及太平洋农业统计委员会。
- c) 粮农组织、美洲国家组织/美洲教育委员会和美洲农业合作研究所成立的拉丁美洲及加勒比农业和畜牧业统计工作组。

这些区域机构每两年召开一次会议，召集各国统计办公室和农业部负责粮食和农业统计数据编制及传播的高级别官员：（i）评估成员粮食和农业统计状况；（ii）确定本区域统计能力发展优先事项；（iii）与成员讨论粮食和农业统计的方法制定和标准问题。欧洲和近东区域没有此类正式的供各国参与农业统计战略讨论的区域论坛。在全球层面，统计类议题可在必要时列入粮农组织治理机构的议程，如技术委员会或计划委员会。此类机构也可向粮农组织理事会或粮农组织大会提出相关建议。

C. 加强粮农组织权力下放办事处统计能力

17. 在文件PC 132/5所述第二个优先行动领域中，该提案建议多措并举加强粮农组织权力下放办事处统计能力。首先，将通过提供和筹措额外资源加强权力下放办事处统计能力。因此，将从区域办事处正常计划中划拨专项资金（不是总部划拨的预算）支持区域统计人员工作，同时在区域和国家层面筹措预算外资源（见关于“优化资源分配和加强资源筹措”建议的第三部分）。另一项举措涉及促进统计人员在粮农组织总部和次区域/区域办事处之间的流动。流动将双向开展（在总部和权力下放办事处之间），因此不涉及从总部转移更多员额至区域或次区域办事处，以促进专门知识的动态流动。此外，本组织将利用助理专业官员计划、青年专业人员计划以及南南合作及三方合作计划，提高粮农组织在区域/次区域办事处的地位，利用各区域现有统计专门知识。最后，该建议旨在提高区域统计人员支持落实国家层面战略和业务活动的的能力。为落实该倡议，最近为权力下放办事处提供了工具包和指导，用于将统计工作和可持续发展目标各项指标纳入共同国家评估和《联合国可持续发展合作框架》主流。

18. 除加强粮农组织权力下放办事处自身能力外，还将利用区域协调机制和伙伴关系（包括首协会相关工作组和即将成立的“区域统计活动协调委员会”）⁴加强粮农组织为成员提供统计支持的能力。通过与上述机制合作，粮农组织可优化其在国家层面的工作实施并提升影响。

D. 优化资源分配并强化资源筹措

19. 在文件PC 132/5所述第三个优先行动领域下，该提案建议优化资源分配并强化资源筹措。为此，将加大为统计工作筹措预算外资源的工作力度，如将大规模统计能力发展计划分门别类，利用灵活多伙伴机制及其子计划，利用新兴全球机制，如在2021年10月召开的最近一次世界数据论坛上启动的新的“发展融资数据交流中心”以及复杂风险分析基金。

⁴ 统计活动协调委员会由国际和超国家组织组成，其职责和活动包括提供国际官方统计数据，并在其组织中成立常设统计部门，与各国保持定期联系。因此，该委员会包括联合国和非联合国国际组织；区域开发银行；区域统计培训机构以及其他区域组织。

20. 然而，除利用上述全球工具外，粮农组织将需要更加重视为国家和区域层面的统计工作筹措预算外资源。这在很大程度上取决于粮农组织权力下放办事处的资源筹措能力。随着统计工作进一步纳入《联合国可持续发展合作框架》，在国家和区域层面为统计工作筹措资源的可能性也大大增加。因此，支持各国将统计工作纳入《联合国可持续发展合作框架》和共同国家评估主流，应有利于推动资源筹措，为统计活动提供支持。在此方面，应将统计工作本身视为主要发展成果，能够提高问责和透明度，并通过支持循证政策和决策，为其他发展成果发挥催化带动作用。

21. 同时，根据“粮农组织统计工作评价”的建议⁵，为优化当前资源分配，将在全组织范围内开展统计资源评估，依据《2020年联合国系统创新、数据和数字能力评估报告》提出的建议，确定数据科学和统计领域可能存在的技能缺口。

E. 提高数据和信息技术基础设施质量

22. 在文件PC 132/5所述第四个也是最后一个优先行动领域下，建议提高数据和信息技术基础设施质量。目标是建立创新统计数据管理系统，确保生成高质量数据并在整个统计价值链中一致应用国际和全组织标准，这对于粮农组织统计工作在信息时代始终处于引领地位至关重要。粮农组织已经在计划建立和管理创新统计数据管理系统，该系统基于两个主要综合解决方案，一方面涵盖由统计工作系统执行的统计价值链的设计、收集和制作阶段；另一方面，传播阶段以及将粮农组织不同的统计数据库整合至一个中心地点，由统计数据仓库负责处理，通过基于标准的互操作性方案实现业务价值最大化。

23. 该项目的总体目标是实现粮农组织统计流程整个统计工作周期的现代化，并提高粮农组织制作和传播相关、可靠、准确和及时的数据及统计资料的能力。上述创新干预措施将大大提高粮农组织数据质量和数据用户满意度及访问便利性，同时减少数据管理成本以及各国的答复负担。该项目还将使粮农组织工作人员和外部用户能够方便地结合跨领域指标并开展政策分析，支持各国政府和国际社会的循证决策。

24. 应强调，粮农组织将选择现成、可向上和向外扩展的创新开源平台“dotStatSuite”，不会从零开始开发统计数据仓库。许多国际组织（国际劳工组织、经合组织、儿基会等）和一些国家已经采用这一信息技术平台，建立各自的统计数据仓库。采用现成解决方案可显著降低开发成本和风险，并且符合数字化及信息技术司的做法，即对市场上现有软件工具进行定制化应用，而不是通过外部

⁵ [粮农组织，2020。](#)

供应商从头开始开发。此外，该平台基于国际标准，如通用统计业务流程模型和统计数据和元数据交换标准，其开发由统计信息系统合作组织指导，该组织目前由 15 个成员组成，包括联合国机构（如儿基会、亚太经社委）、国际/区域组织（经合组织、南太平洋共同体）和若干国家的统计办公室（如澳大利亚、智利、爱沙尼亚、意大利、突尼斯、英国等）。

25. 为建设统计工作系统和统计数据仓库，启动了资本支出项目，将与数字化及信息技术司密切合作，并在部门间数据和统计工作组支持下全面落实。这一协作将加强统计和信息技术事项之间的协调，确定支持统计工作的总体信息技术架构/应用。

III. 统计活动与跨领域《粮农组织数据保护和知识产权政策》的一致性

26. 计划委员会忆及，计文件 PC 132/5 所述建议需要与根据国际商定标准和规程正在制定的《粮农组织数据保护和知识产权政策》保持一致。

27. 因此，待数据保护政策颁布后，粮农组织统计工作内部协调架构将审议相关统计政策和程序，以确保其完全一致。

28. 然而，在此方面，粮农组织统计工作在落实审议中的数据保护和保密政策所提出的主要原则方面已经相当超前，如：

- a) 粮农组织统计资料及用于统计目的的数据由三个总体框架管理，且已遵循这三个框架：（i）官方统计基本原则（尽管主要针对国家统计部门）；（ii）国际统计活动指导原则，该原则主要针对国际组织，其第二版（2014）已得到总干事批准；（iii）《国际统计学会职业操守宣言》，为在学术界以及国家和国际组织工作的所有专业统计人员提供道德操守指引。尤其是侧重数据保护和保密的官方统计基本原则和国际统计活动指导原则中的第 6 项原则，以及《国际统计学会职业操守宣言》中的第 12 项原则；
- b) 仅发布汇总统计信息的粮农组织主要数据库遵守开放数据政策“知识共享 3.0 政府间组织许可”。随着粮农组织统计数据仓库（PC 132/5 第 27 段）的建立，该许可将适用于 www.fao.org 上所有可用的全组织统计数据库，粮农组织目前也在启动关于升级至“知识共享 4.0 政府间组织”（CC-BY-4.0）的讨论，以符合联合国秘书长《数字合作路线图》形成的《开放数据数字公共产品标准》；
- c) 2019 年，粮农组织建立了传播粮食和农业微数据的全组织平台（“粮食和农业微数据目录”），该平台在处理个人数据（个人数据匿名化、使用统计披露程序、微数据使用条款）方面采用了最先进的国际标准和最佳做法；

- d) 粮农组织制定了全组织标准，要求本组织直接开展的所有调查都要征得受访者的知情同意。

29. 虽然统计内部协调和数据保护两项议题在一定程度上是相互关联，但这种联系是单向的，因为数据保护问题影响统计数据处理方式，而数据和统计内部协调结构并不影响数据保护关切和政策。全组织数据保护政策颁布后，将由粮农组织统计工作内部协调机构开展审议，以确保内部统计政策和程序完全一致。

IV. 建议章程及法律事务委员会、计划委员会和理事会采取的行动

30. 请两委员会和理事会审议本文件并酌情发表意见。特别是：

提请理事会和两委员会：

- 欢迎针对改进粮农组织统计活动及统计相关其他数据活动的内部协调的建议，尤其是关于其与粮农组织数据保护和知识产权全组织政策的一致性做出的说明；
- 重申本组织统计工作的重要性 and 关键作用；

此外，请理事会和计划委员会：

- 鼓励管理层继续改进粮农组织统计活动内部协调，尤其是整合粮农组织数据和统计协调机制，加强权力下放办事处的统计能力，优化资源分配并强化资源筹措，提高粮农组织数据和统计数据的有用性、可用性和利用范围，提升支持数据和统计工作的信息技术基础设施的质量。