



人权理事会

第三十三届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及高级
专员办事处的报告和秘书长的报告促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

加强政策和方案，促进普及出生登记和人口动态统计发展

人权事务高级专员的报告

概要

本报告系根据人权理事会第 28/13 号决议提交。理事会在决议中请联合国人权事务高级专员编写一份报告，说明做出了哪些努力，加强现有的政策和方案，以促进普及出生登记和人口动态统计发展。报告概述了国际法律义务和执行情况，然后总结了立足人权开展监测和执行工作的主要考虑因素。随后，报告评估了联合国人权事务高级专员办事处及其伙伴为加强普及出生登记和人口动态统计所开展的活动。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 出生登记和人口动态统计发展	3
A. 国际法律义务	3
B. 执行进展	5
三. 采取立足人权的办法监测和履行义务	6
A. 执行方面的挑战	6
B. 支持普及登记的优先事项	8
C. 出生登记和人口动态统计在落实可持续发展目标方面的作用	9
D. 不让任何人掉队：立足人权的监测办法	10
四. 评估联合国人权事务高级专员办事处及其伙伴开展的相关活动	12
A. 立足人权的数据和监测办法全球准则	12
B. 对可持续发展目标、具体目标和指标的贡献	13
C. 伙伴关系活动	15
五. 结论和建议	16

一. 引言

1. 人权理事会在第 28/13 号决议中，请联合国人权事务高级专员编写一份报告，说明做出了哪些努力，加强旨在普及出生登记和发展人口动态统计的现有政策和方案，包括确保它们基于国际标准，考虑到最佳做法，并按照相关的国际人权义务得到执行，并将报告提交人权理事会第三十三届会议。该决议以理事会第 22/7 号决议为基础，第 22/7 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写一份报告，说明妨碍普及出生登记和获得出生证明的法律、行政、经济、设施和其他方面的障碍，以及各国就此采取的良好做法。¹

2. 本报告根据人权理事会第 28/13 号决议的要求，概述了相关国际义务和执行情况，然后总结了立足人权开展监测和执行工作的主要考虑因素，包括与《2030 年可持续发展议程》有关的因素。随后，报告评估了人权高专办及其伙伴为加强普及出生登记和人口动态统计的方案和项目所开展的活动。

3. 出生登记和人人有权在法律面前得到承认，是《世界人权宣言》所承认的基本人权，一系列公约和其他相关国际文书也做出这样的阐述。由于出生登记确立了在法律面前得到承认的人格，因此所有儿童出生后立即予以登记对于保护和实现所有人权至关重要。如果儿童出生后未经登记，则一生都有可能被剥夺其他权利，包括获得公民身份、卫生服务、教育和社会福利的权利。出生时未经登记的儿童也更易受到边缘化、排斥和歧视，遭受暴力，陷入无国籍状态，遭遇童工劳动、贩卖和童婚等形式的剥削和虐待。此外，民事登记和人口动态统计系统运作良好、管理健全，可有力地促进国内的问责和善治。

4. 各国必须做出应有努力，履行义务，确保普及出生登记，维持民事登记系统的良好运作。这个方面的进展水平不均，各国内部和各国之间的民事登记率存在巨大差距。各国必须确保民事登记系统和人口动态统计能反映全部人口的状况，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、残疾、出生或其他身份。需要采取特别措施，确保生活在紧急状态和其他处境危险的人得到出生登记、身份证明，并进入人口动态统计。

二. 出生登记和人口动态统计发展

A. 国际法律义务

5. 正如《世界人权宣言》第六条所述，人人在任何地方都有权被承认在法律面前的人格。作为确立人格在法律面前得到承认的第一步，出生登记是实现这项权利的主要基础，而且这项权利是所有人一生都有权拥有的权利。出生登记是《公

¹ 该报告已作为 A/HRC/27/22 号文件印发。

民权利和政治权利国际公约》第 24 条承认的一项基本权利。该条规定，每名儿童在出生后应立即予以登记。人权事务委员会指出，这一条款与享有特别保护措施的权利之间存在关联，而且出生登记的主要目的是“减少儿童被诱拐或贩卖的危险，或受到与《公约》所规定的权利的享受不符的其他待遇的危险。”²

6. 《儿童权利公约》第 7 条也承认出生登记为一项权利，其中规定，所有儿童除有权在出生后立即获得登记外，而且自出生起便拥有获得姓名的权利、获得国籍的权利，以及尽可能知道谁是其父母并受其父母照料的权利。依照《公约》所载的不歧视的一般原则，各国必须履行出生登记的权利，不加任何歧视，包括基于儿童或儿童父母或合法监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍、族裔或社会出身、财产、残疾、出生或其他身份的歧视。所有儿童，包括非国民、寻求庇护者、难民和无国籍儿童，均应在出生地国办理出生登记。³ 第 8 条规定，如有儿童被非法剥夺其身份方面的部分或全部要素，缔约国应提供适当协助和保护，以便迅速重新确立其身份。

7. 儿童权利委员会通过一般性意见确认了出生登记的重要性和不登记对儿童享有权利的影响(见 A/HRC/27/22)。出生时未经登记和没有出生证，加剧了儿童在未来生活中未达到法定年龄便早婚、进入劳工市场或加入武装部队的风险。按照委员会第 7 号一般性意见，没有出生证明和相关身份证件儿童也有可能被剥夺其他基本权利，包括健康权、受教育权和获得社会福利的权利。委员会建议各国采取一切必要措施，通过一个人人可以免费使用的、普遍的、管理优良的登记系统，确保所有儿童在出生时得到登记。

8. 获得出生登记和法律身份的权利还体现在《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 29 条)和《残疾人权利公约》(第 18 条)之中。成年时要在正规部门就业、购买财产或证明有权继承财产、投票和办理护照，均可能需要出生证明。因此不办理出生登记，影响所有人实现权利，尤其是投票权(《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条)、国籍权(《世界人权宣言》第十五条)和人人有自由离开任何国家且不被任意剥夺进入其本国的权利(《公民权利和政治权利国际公约》第十二条)。

9. 出生登记权在国际难民法和国际人道主义法，⁴ 包括联合国难民事务高级专员 2013 年 10 月 17 日关于国际保护的结论中也有所述及。该结论强调出生登记对于难民、寻求庇护者和无国籍人士的重要性，并概述了缺少民事登记和相关证件如何令人易于陷入无国籍状态和相关风险。

² 人权事务委员会关于儿童权利的第 17 号一般性意见，第 7 段。

³ Rachel Hodgkin 和 Peter Newell, 《儿童权利公约履行手册》(联合国儿童基金会, 2007 年), 第 97 页。

⁴ 见《减少无国籍状态公约》，第 1-6 条；《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第五十条。

10. 《关于婚姻的同意、结婚最低年龄及婚姻登记的建议》规定，各国有义务确保所有婚姻均由主管当局在适当之正式登记册上登录。《经济、社会及文化权利公约》第十二条第二款(甲)项中隐含死亡登记的义务，其中规定，为实现健康权采取的必要措施包括“降低死胎率和婴儿死亡率”，因为只有国家登记册才能为监测这些死亡率提供所需的数据。死亡登记的义务还隐含在实现其他人权的过程中，包括财产权、继承权和社会保障权，以及配偶死亡后再婚的权利。

B. 执行进展

11. 根据联合国儿童基金会(儿童基金会)的数据，近年来平均出生登记率略有上升，由2000年的约58%提高至2010年的65%。⁵ 2015年，123个国家报告称，在民事登记机构提供免费、持续或永久的、便于使用、普遍、及时和准确的出生登记服务。相较于2014年的114个国家，这一数字有所增加。然而，令人极为关切的是，全球5岁以下儿童中有近四分之一从未办理出生登记。⁶ 从绝对数字来看，最大的差距仍然在亚洲，占全球未登记人数的59%，其次是撒哈拉以南非洲，占37%。⁷ 然而，近年来一些南亚、东非和南非国家的登记率已经大幅提高。⁸

12. 依据现有的全球出生登记率分类数据可以看出，平等和不歧视已成为普及出生登记的核心问题。各国内部和各国之间的登记率仍然存在巨大差异——最高达到100%，最低只有5%。⁹ 在登记率已得到改善并在整体上达到高水平的国家，最贫穷家庭的儿童未办理登记的几率仍然是最富裕家庭儿童的一倍。¹⁰ 此外，执行经验表明，未登记儿童是受到边缘化和歧视最严重的儿童。即使一些国家的登记率高达70%至90%，但未登记儿童仍然是最易受伤害和边缘化的儿童，包括残疾儿童、土著少数群体儿童、流离失所、无国籍或难民家庭的儿童。例如，中东欧和独立国家联合体的罗姆儿童、拉丁美洲和加勒比区域的土著儿童、欧洲和非洲等各个区域的无国籍儿童，登记不足的情况依然存在。¹¹

13. 除出生登记外，全球执行民事登记的情况也缺乏可靠信息。不过，联合国统计司根据这方面现有的全球数据，指出了民事登记系统在整体上存在重大缺

⁵ 儿童基金会，2015年度总结报告。

⁶ <http://data.unicef.org/child-protection/birth-registration.html#sthash.U8UQ0bXj.dpuf>。

⁷ 儿童基金会，《每个儿童的出生权：出生登记的不平等和趋势》(2013年，纽约)，第15页。

⁸ 儿童基金会，2015年度总结报告。

⁹ 同上。

¹⁰ 儿童基金会，《儿童保护方面的进展：公平地实现千年发展目标》，第9号(2010年9月)，第45页。

¹¹ 儿童基金会，2015年度总结报告。

陷。¹² 最近一项基于综合数据的评估发现，2005 年至 2009 年，全球估计死亡总人数中只有 36.2% 办理了登记，自 2000 年以来全球死亡登记率仅提高约两个百分点。¹³ 虽然大多数国家的确收集民事登记信息，开展人口动态统计，但在程度、质量和频率上存在巨大差别。在欠发达国家，民事登记制度往往薄弱，信息既不完整又不可靠。此外，各种调查或国家人口普查很少统计到难民儿童、无国籍和长期流离失所的儿童。

三. 采取立足人权的办法监测和履行义务

A. 执行方面的挑战

14. 所有儿童都应在出生后立即或尽快登记。履行出生登记权与实现儿童权利等其他权利密切相关。出生证明对人的一生都有影响，申办护照和其他法律文件、接受教育、结婚、确保继承权和财产权或获得正规就业，都可能需要出生证。在一些国家，申请驾照、开设银行账户、获得社会保障或购买保险或金融信贷，也可能需要出生证。出生登记也是确定国籍和公民权及责任(包括选举权和参与政治生活权)的主要依据。此外，不登记会使儿童更易于成为人口贩运受害者、在达到合法年龄之前结婚、进入劳动力市场或武装部队。获得出生登记的机会不均，加剧了现有的不平等、歧视和脆弱性。然而，执行进展方面的上述差异反映了妨碍普及出生登记的障碍持续存在，而且各国内部和各国之间登记率的巨大差距，主要体现在那些最边缘化的弱势群体，他们仍然未被纳入人口动态统计。

15. 必须从人权的角度考虑造成这种局面的各种障碍。许多国家难以确保为地处偏远或在其他方面与外界隔绝的社区提供民事登记。这方面普遍存在的挑战包括：公共交通和基础设施欠发达、交通费用、以及放下日常工作前往登记设施所需的时间。民事登记收费超出人们的支付能力时，极大地限制了登记的机会。收费可能包括国家规定的官方收费，以及登记员非法收取的费用。此外，补办出生登记的罚金可能影响登记的积极性或使费用令人难以承受。如果登记时要求提供太多或无法得到的文件，便构成进一步的障碍。此外，如果有法律或惩罚措施限制每个家庭的育儿数目，父母也许不会为超生子女进行登记，大大加剧了这些儿童遭受歧视和人权受到侵犯的风险。

16. 社会环境无障碍同样重要。某些情况下，人们受语言能力或识字水平所限无法办理登记。广大公众不了解与民事登记相关的权利和益处，也构成重大的障

¹² http://unstats.un.org/unsd/demographic/CRVS/CR_coverage.htm。

¹³ Lene Mikkelsen and others, “A global assessment of civil registration and vital statistics systems: monitoring data quality and progress” in *The Lancet*, vol. 386, No. 10001 (3 October 2015), pp. 1395-1406.

碍。家长和社区可能认为登记只是一种法律手续，不像其他问题那么重要。对于生活贫困和处于弱势者，以及在收取登记费或认证费的地方，这种情况尤为严重。他们可能只有在获得卫生或教育服务受阻时，才意识到儿童登记的权利。宣传出生登记和其他人口动态事件登记的权利和益处，对于发展民事登记制度至关重要。¹⁴ 残疾儿童在未登记儿童中的比例很高，往往是因为其父母或家人不愿意登记。这反过来又限制了他们获得基本服务的机会，使他们面临更大的风险。¹⁵

17. 登记难民和寻求庇护者，为国家行政机关提供了重要信息，最终可酌情为遣返提供便利。然而，有些国家缺乏政治意愿，不愿为难民和寻求庇护者、非公民的子女或因移徙或其他原因没有身份证件者的子女办理出生登记和其他人口动态事件登记。这方面的歧视性政策和做法，阻碍了这些儿童及其家庭获得相关权利，而且使他们更为边缘化。此外，这种处境中的儿童如果不能证明其国籍，很有可能成为无国籍人。

18. 性别歧视影响出生登记，有些国家只允许男子为儿童办理登记，或者在父亲不在场或父母双方均不在场时拒绝登记。对于非婚生或强奸所生儿童、父亲或其他男性户主不同意登记的儿童而言，这尤为危险。¹⁶ 一些国家不允许妇女将国籍传给子女；如果父亲不认这个孩子，他们有可能成为无国籍者。

19. 令人尤为关切的是非传统家庭的儿童在办理出生登记时面临的障碍，他们可能受到诋毁、被判有罪或得不到承认。这些儿童包括性工作者、被指控施巫术的妇女和同性夫妇所生的子女和天生的白化病患者，等等。由于这些情况下面临的奇耻大辱，父母往往保守孩子出生的秘密，以保护自己的子女。必须采取特别措施应对这些现实存在的严重关切。

20. 在武装冲突、自然灾害和其他紧急情况下，民事登记可能中断，妨碍登记的现有障碍往往会更加严重。人员可能在国境内外流离失所，为检索人口动态文件和持续登记人口动态事件造成困难。此外，民事记录可能毁于自然灾害和其他紧急状况，尤其是在民事登记系统没有数字化的情况下。

21. 实现普及出生登记还高度依赖其所属的民事登记和人口动态统计系统的良好运作。民事登记系统正式登记人口动态事件，包括出生、死亡和死因、收养、结婚和离婚。运作良好的民事登记和人口动态统计系统是提供持续、可靠、通用的国家人口动态事件数据的最佳来源。这样的系统对于履行国家核心义务，包括逐步实现人权也至关重要，因为若要有效地规划发展政策和方案，包括公共服务，必须有人口动态统计数据。此外，民事登记系统的信息对于查明、监测和补

¹⁴ 儿童基金会，《每个孩子的出生权》，第 20 页。

¹⁵ 见儿童权利委员会关于在幼儿期落实儿童权利的第 7(2005)号一般性意见，第 25 段。

¹⁶ 计划国际组织，《从母亲到孩子：歧视如何妨碍母亲为子女办理出生登记》(2012 年 3 月)，第 9 页。

救针对国内某些个人或群体的侵犯人权行为可能也很关键，而某些特定人群出生和死亡数据的缺失，导致这些群体的儿童死亡率被长期低估。¹⁷

22. 然而，一些国家仍未认识到运作良好的民事登记系统对于发展的重要意义。有些情况下，民事登记成为控制人民或实施迫害的工具，严重影响了公众对国家的信任。许多国家的民事登记法律和程序已经过时，不能反映当前的现实和信息需求，而且能力和资源分配不足严重妨碍了民事登记系统的发展。例如，资源不足可能导致因文具和用品不足而无法登记。各国还强调能力方面的困难：人员配备不齐、培训不足，登记工作不受重视、待遇差，以及弄虚作假和腐败问题。

B. 支持普及登记的优先事项

23. 实现所有儿童的出生登记权，要求所有人都能方便地办理登记。必须采取特别措施，确保风险最大、边缘化和处于弱势的儿童，特别是少数群体儿童、残疾儿童、土著儿童和无国籍儿童能够办理登记。采取有效的执行战略，促进普及和登记，涉及建设有利的环境，包括推行法律和政策，在公平的法律框架内推动和执行登记，增加基础设施，改善登记服务并培训工作人员。¹⁸ 各系统之间的兼容，即利用现有的卫生服务或其他公共服务设施办理登记，对于促进民事登记服务，效果尤为显著。

24. 要普及出生登记，应取消不合理的文件要求和所有登记费用，应免费提供出生证明，免除补办登记的费用和罚金。应以少数族裔语言并以易于理解的格式提供登记表格和材料。向儿童及其父母或监护人和社区(尤其是社区领袖)宣传出生登记的权利和益处，对于实现行为改变至为关键，父母或监护人应该了解他们有为孩子办理登记的责任。此外，是否能够获得基本服务和应得待遇，不应取决于办理登记或持有出生证明。¹⁹

25. 确定出生证明中列入哪些信息，必须考虑到可能对隐私造成的风险和保护证件持有人不受歧视和伤害的义务。因此，出生证明体现的信息应尽可能精简，还应略去可能构成风险的细节，例如关于种族、族裔、宗教和父母婚姻状况的信息。出生登记应予记录的最基本信息包括儿童的姓名、性别、出生日期和地点，以及父母的姓名、地址和父母的公民身份。为了防止歧视，不应强制性记录父亲的姓名和详细信息。²⁰

¹⁷ 同上，第 11 页。

¹⁸ 儿童基金会，《通向保护的护照：出生登记方案指南》(纽约，2013 年)。

¹⁹ Hodgkin 和 Newell，《儿童权利公约履行手册》第 100 页；儿童权利委员会第 7 号一般性评论，第 25 段。

²⁰ 儿童基金会，《通向保护的护照》。

26. 此外，各国必须优先发展运作良好的民事登记系统，为人民普遍提供免费的人口动态事件记录。民事登记应该是可持续、不间断、长期、义务和普遍的，记录由各国政府以无法轻易损毁的形式安全存放，个人可在一生中的任何阶段检索。使用新技术扩大人口动态事件的通知服务，取得了可喜的效果，还可以减轻永久丧失民事记录的风险，这种风险易出现于紧急情况或自然灾害中。²¹ 法律应该保护通过出生登记或其他民事登记手续获得的、可被用于歧视的敏感信息，如族裔、种族、宗教或在特定情况下与之有关的其他因素。

27. 应最大限度地调拨现有资源，发展民事登记和人口动态统计。虽然外部资金能够提供急需的支持，但至关重要是通过国家自主地长期调拨公共资金，以持续和永久的方式发展民事登记和人口动态统计。

C. 出生登记和人口动态统计在落实可持续发展目标方面的作用

28. 各国在《2030 年可持续发展议程》中强调，要以符合国际法的方式实现可持续发展目标，并呼吁不让任何人掉队，更加系统地开展监测和数据收集，以帮助衡量实现各项目标的进展情况。因此，全球就《议程》达成一致，为进一步努力加强普及出生登记和人口动态统计的发展提供了重要的机会。《议程》将主要依据目标 16.9, (其中各国政府承诺“到 2030 年，为所有人提供法律身份，包括出生登记”)，以及关于伙伴关系的目标 17 之下的拟议指标 17.19.2(监测已达到 100% 出生登记率和 80% 死亡登记率的国家的比例)，为这方面的全球努力提供支持。²²

29. 全球数据表明，尽管有可能在总体上取得大幅度进展，但是仍未办理登记的儿童往往是那些最弱势和边缘化的儿童。²³ 因此，重点采取有针对性的措施，确保不让一个儿童掉队，保证为所有儿童进行出生登记，对于实现目标 16.9 至关重要。

30. 发展全面的民事登记系统，收集准确、及时的分类数据，对于做出知情的决策、方案编制和规划至关重要，从而对于全面执行《2030 年议程》十分关键。运作良好的民事登记系统对于就《2030 年议程》的执行情况开展问责十分重要，因为它们可以为监测可持续发展目标的多项具体目标提供最可靠的依据。

²¹ 考虑在民事登记系统中采用信息和通信技术的国家，应当顾及现有的相关核心准则。见儿童基金会和美洲开发银行，《争取普及出生登记：应用信息和通信技术的系统性方法》，Mia Harbitz and Kendra Gregson, eds. (2015), and the civil registration and vital statistics digitization guidebook developed under the Africa Programme on Accelerated Improvement of Civil Registration and Vital Statistics Systems partnership initiative (www.crvs-dgb.org)。

²² 见大会第 70/1 号决议。

²³ 儿童基金会，2015 年度总结报告。

可靠的人口动态统计分类数据也很重要，可以显示特定群体之间在结果方面的差距，从而提高方案的公平性和针对性，以确保不让任何人掉队。

31. 可持续发展目标的若干具体目标尤其要依靠出生登记、或者是运作良好的民事登记和人口动态统计系统。出生登记和人口动态统计对于实现和监测目标 16(建设和平和包容的社会)之下的具体目标至关重要。这些目标包括：大幅减少一切形式的暴力和相关的死亡率(具体目标 16.1)；制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑(具体目标 16.2)；在各级建立有效、负责和透明的机构(具体目标 16.6)；确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性(具体目标 16.7)。它们对于执行和监测可持续发展目标中反映经济、社会和文化权利的具体指标也很关键。例如，有关死亡率和死因的可靠的分类数据对于监测目标 3 之下与健康相关的具体指标(产妇和儿童死亡率、消除传染性和非传染性疾病、全民健康保障)的进展情况十分必要。在需要出示出生证明与相关身份证件获取公共服务和福利的国家，落实关于消除贫穷的目标 1 和关于包容和公平的教育的目标 4 之下的具体指标，取决于出生登记。

32. 普及出生登记还与以下目标相关：防止和减少无国籍状态、人口贩运，童婚和早婚及童工劳动(目标 5——性别平等、目标 8——体面工作和经济增长、目标 16)；支持保护难民和其他受灾害影响者的权利，包括记录与原籍国的联系，为人道主义规划和灾害管理和救灾提供关键信息(目标 11——城市和人类住区)。

33. 需要采取综合办法，让所有相关利益攸关方参与进来，并将民事登记和人口动态统计纳入相关的全球、区域和国家发展计划。按照可持续发展目标 17(执行手段)之下各项具体目标的规定，在所有各级发展伙伴关系，对于加强民事登记和人口动态统计所需的技术、能力和财政支助至关重要。

D. 不让任何人掉队：立足人权的监测办法

34. 为了就《2030 年议程》中所载承诺(尤其是不让任何人掉队及率先帮助落在最后面的人)的履行情况进行问责，需要在所有各级制订有效的监测和数据收集战略。要消除人口中不同群体之间在结果方面的不平等，以及弥补数据覆盖的差距，必须采取能够显示国内所有个人和群体状况的监测和分析办法，这种办法的重要性如何强调都不过分。为了响应不让任何人掉队的承诺，以及《2030 年议程》中与平等、监测和审查有关的承诺，各方积极行动，努力通过更大规模的数据分类和“数据革命”改善数据的提供和质量。这带来了重要契机，可藉以加强民事登记和人口动态统计这一反映人口中所有群体状况的可靠数据来源。

35. 致力于改善数据和加强数据分类，还为扩展立足人权的数据处理办法提供了机会。然而，这同时也为保护人权带来了挑战。根据国际法律义务，在整个数据收集过程中均应以立足人权的办法开展监测和审查，数据分类工作亦应如此。

这就需要执行人权高专办及其伙伴在这方面确定的核心人权原则和标准，其中包括：(a) 参与，(b) 分类，(c) 自我认同，(d) 透明，(e) 隐私和(f) 问责。²⁴

(a) 参与有助于实现在所有方面以立足人权的方式处理数据，还有助于维护对官方和其他相关数据和统计数字的信任。所有数据收集工作均应采取适当手段，促进相关利益攸关方，特别是最边缘化的群体自由、积极和有意义的参与。在整个数据收集过程中，从战略规划到数据的收集、储存、分析和传播，都应该考虑参与的问题。在某些情况下，为了保护可能对数据收集感到不适或受到威胁的群体，应该让民间社会组织、国家人权机构和其他相关利益攸关方参与收集数据，因为他们能够代表这些群体的利益；

(b) 数据分类是一项人权义务，是《2030 年议程》的一项承诺，也是国家统计系统认可的一种需要。要揭示不平等和歧视并对此作出评估，数据收集至关重要。在这方面采取立足人权的办法，需要重点关注最弱势或边缘化的群体，以及人口中的不平等现象。应发展能力和伙伴关系，以支助各国收集和公布按照国际人权法确认的歧视理由进行分类的数据，其中包括性别、年龄、族裔、移徙或流离失所状况、残疾、宗教、婚姻状况、收入、性取向和性别认同。数据分类不是价值观中立的行为，必须应对与之相关的风险。采取立足人权的办法，提高分类数据的质量和使用的要求，要符合保护隐私权的要求。参与式方法和自我认同原则有助于提高“难以统计”或边缘化人群的答复率，对于受到歧视或被排除在传统户籍调查或行政记录之外的人(如无家可归者或移民)尤为重要。某些情况下，民间社会组织和服务提供者最适于接触这些人群并收集数据。收集特别脆弱或边缘化群体的数据，例如“法律之下”隐形群体的数据，应与有关群体开展密切合作或磋商再做决定，以便降低有关风险。儿童出生后立即予以登记，影响到统计系统将数据分类的能力，对于人口动态统计的准确性和普查的抽样设计也很重要；

(c) 自我认同是个人或群体身份识别的一项基本原则，与数据收集和人口统计分类相关。尊重和保护个人身份是人的尊严和人权的核心内容，“不伤害”原则高于一切，必须得到尊重。应认真评估是否有必要将个人身份问题纳入数据收集工作。数据收集不应造成或助长对某些人群的歧视、偏见或成见，数据生成者必须认真对待这些群体的反对意见。若调查中包括个人身份问题，进行面谈者应接受性别和文化意识的培训，包括关于历史遗留问题的培训；

(d) 透明度或“知情权”对于实现国际人权条约规定的言论自由至关重要，而且在民主社会中及公众获取公共信息权方面发挥着关键作用。²⁵ 获得关于群体之间不平等现象的信息，对于民间社会和其他利益攸关方群体更广泛地监测实现人权的情况也很重要。在编制统计数据的过程中实现信息权，意味着民间

²⁴ 人权高专办“立足人权的数据办法”进一步阐述了这些原则。

²⁵ 《官方统计基本原则》做此概括。

社会组织应能够公布和分析统计数据，而不必担心受到报复，还应努力在数据收集、储存和传播过程中遵守国际人权标准和统计标准；

(e) 应平衡兼顾隐私和数据保护权及信息获取权。号召开展数据革命的一项呼吁中指出，大数据的使用日益普遍，数据分类的需求日增，对于保护这些权利构成了挑战。²⁶ 个人数据，包括但不限于族裔、性取向、性别认同或健康状况，只应在得到相关个人的明确同意后进行处理。根据《公民权利和政治权利国际公约》的规定，为编制统计资料收集的数据必须严格保密，只用于统计目的，并受到法律规范。不得以能够直接或间接确定个人数据主体身份的方式，公布或向公众提供数据，并应保护数据免受自然和人为损害；

(f) 在立足人权的处理数据办法方面，“问责”是指为问责而收集数据，以及在数据集中开展问责。作为国家机构，国家统计局承担人权责任，有义务在日常统计工作中尊重、保护和实现人权。不受政治干预的独立统计是提供信息及就掌权者的政策行动(或不作为)开展问责(通过衡量其对保护和实现人权的影响)的基本工具。应向利益攸关方公开提供经过适当匿名处理的微数据，包括相关的分类指标，以促进问责。

四. 评估联合国人权事务高级专员办事处及其伙伴开展的相关活动

36. 人权高专办在出生登记和人口动态统计发展方面开展的活动，主要是作为一个战略优先事项，以进一步将人权纳入《2030 年可持续发展议程》的拟订和监测工作。在此背景下，人权高专办已在三个核心领域开展活动，促进加强关于普及出生登记和人口动态统计发展的全球政策和方案：(a) 制订立足人权的数据和监测全球准则，以确保在落实可持续发展目标的过程中不让任何人掉队；(b) 促进实现《2030 年可持续发展议程》的目标、具体目标和指标；(c) 开展与加强出生登记和人口动态统计有关的伙伴关系活动。

A. 立足人权的数据和监测全球准则

37. 人权高专办制定了一项立足人权的数据处理办法指导说明，²⁷ 以促进对立足人权的数据和监测全球准则的理解。这份说明得到若干国家、联合国机构和民间社会组织的统计长的认可，被认为有助于开展关于可持续发展目标的数据收集和分类工作，并且符合《官方统计基本原则》。此外，指导说明中体现的规范性

²⁶ 见数据革命促进可持续发展问题独立专家咨询小组的报告“数据世界”，(2014 年)。可登陆 www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/11/A-World-That-Counts.pdf 查阅。

²⁷ 见人权高专办，《以立足人权的方式处理数据》，指导说明(2016 年)。可登陆 www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf 查阅。

办法为促进以立足人权的办法开展出生登记和人口动态统计提供了不可或缺的基础。

38. 人权高专办还广泛接触合作伙伴，以扩大对立足人权的数据处理办法的理解。例如，人权高专办于 2016 年 3 月 9 日组织了一次会外活动，题为“不让任何人掉队：人权指导如何有助于解决可持续发展目标数据分类的难题”。来自联合国机构、非政府组织、国家统计局和使团的 35 名代表出席了会议。²⁸ 人权高专办在 2015 年 10 月参加了世界统计日的纪念活动，进一步强调了立足人权的数据处理办法。此外，人权高专办还通过网上传播和举办若干专题活动，向公众进行宣传，提高民间社会和其他利益攸关方对立足人权的数据处理办法的认识。²⁹ 上文提到的指导说明也已列入联合国立足人权的方案编制门户网站，帮助联合国的方案编制人员采用这种办法。³⁰

39. 人权高专办就人权在监测和数据管理中的重要性开展技术工作，并与利益攸关方接触，使立足人权的办法得到了统计组织、国家人权机构和民间社会等国家和国际利益攸关方越来越多的支持。这一点体现在以下方面：促进和保护人权国家机构国际协调委员会第十二届国际会议于 2015 年 10 月通过的《关于国家人权机构在执行〈2030 年可持续发展议程〉方面的作用的梅里达宣言》和人权高专办参与的统计界重要活动(包括在日内瓦举行的欧洲统计人员会议)的成果；世界统计大会在巴西里约热内卢举行的会议；联合国统计委员会在纽约举行的届会；以及可持续发展目标各项指标机构间专家组在纽约和曼谷举行的会议。

40. 人权高专办参与了《2030 年议程》制订过程中的相关重大事件，包括 2014 年秘书长独立专家咨询小组就数据革命促进可持续发展问题提出的报告，其中呼吁开展立足人权的数据革命，以监测《2030 年议程》的执行情况。此外，人权高专办还收到并回应了统计机构的诸多请求，开展能力建设，以立足人权的办法处理数据，监测为实现可持续发展目标各项具体目标取得的进展。

B. 对可持续发展目标、具体目标和指标的贡献

可持续发展目标和具体目标

41. 人权高专办很早就参与制定《2030 年议程》，为拟订可持续发展目标和具体目标提供了实质性建议。在这方面，人权高专办与联合国各机构、民间社会和各国政府接触，帮助确定公民权利和政治权利领域的重大优先事项，包括为关于出生登记和法律地位的目标 16 及具体目标 16.9 拟订参数。人权高专办协助拟订

²⁸ 更多信息，见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DataForSustainable Development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DataForSustainableDevelopment.aspx)。

²⁹ 更多信息，见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/WorldStatisticsDay2015.aspx。

³⁰ <http://hrbportal.org/resources/a-human-rights-based-approach-to-data-leaving-no-one-behind-in-the-2030-development-agenda>。

了目标 16 中的具体目标，重点是加强它们与人身安全、基本自由和问责等公民权利和政治权利的一致性。其中涉及提供技术投入，在目标中列入通过出生登记获得法律身份的权利。人权高专办和促进经济、社会及文化权利中心 2013 年的联合出版物《谁将为此负责？》便体现了这种投入。这份报告明确提出需要一项关于出生登记的具体目标，理由是出生证明正式记录了一个人的存在，及其人格在法律面前得到承认。³¹

42. 2013 年，人权高专办与联合国开发计划署(开发署)合作开展了关于治理问题的全球和区域专题协商，听取了所有利益攸关方的意见，进一步确定如何更有效地将这一主题纳入可持续发展目标的框架。³² 除其他外，人权高专办还担任解决不平等全球协商咨询小组成员，该小组由儿童基金会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)联合领导，致力于进一步促进对平等这项基本人权和不歧视问题的理解。³³

43. 随后，人权高专办继续通过联合国技术支助小组，为《2030 年议程》的制订过程提供建议，以确保目标 16 之下的具体目标体现人权办法，并列入一项关于通过出生登记普遍提供法律身份的具体目标。在谈判过程中，人权高专办为拟订可持续发展目标提供了支助，还应要求提供技术投入，支持会员国关于协定草案的立场。人权高专办还进一步与民间社会、联合国系统和其他伙伴就目标 16 的实质内容开展合作，例如通过由开发署牵头的可持续发展目标 16 虚拟指标网络和联合国统计委员会主持的普拉亚治理情况统计小组开展合作。

指标

44. 人权高专办致力于支持拟订可持续发展目标的各项指标，将关键的人权问题列入其中，确保列入的指标能够促进普及法律身份。人权高专办就人权指标制定了政策和具体指导意见，提供技术咨询，并举办培训活动，以支持国家和国际利益攸关方衡量和监测人权标准的执行情况。人权高专办还持续参与国际统计界的工作，拟订监测可持续发展目标的各项指标，以期利用统计方法和工具，推动在衡量进展的工作中采取人权办法。

45. 人权高专办为制订用以监测目标 16 之下各项具体目标的进展情况的指标做了大量工作。例如，人权高专办向联合国技术支助小组、联合国系统统计长和可持续发展目标 16 虚拟指标网络提议，列入监测目标 16.9 的指标，并将其纳入可持续发展目标指标机构间专家小组汇编的全球指标清单。³⁴ 这项指标(16.9.1)“5

³¹ 人权高专办和促进经济、社会及文化权利中心，《谁将为此负责？》(2013 年)，第 85-90 页。可登陆 www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable.pdf 查阅。

³² www.worldwewant2030.org/governance。

³³ www.worldwewant2030.org/inequalities。

³⁴ 见 E/CN.3/2016/2/Rev.1，附件四。

岁以下儿童在民政当局办理出生登记的比例(按年龄分列)”现已纳入由联合国统计委员会核可的全球指标清单。³⁵ 人权高专办随后与国家统计机构、联合国机构、民间社会组织和其他相关利益攸关方协商，编写了关于这项指标的元数据。

46. 人权高专办努力在为监测可持续发展目标进展所拟订的指标清单中纳入人权考虑因素，为此与联合国统计委员会和更大范围的统计界进行了大量接触。例如，参加统计委员会 2016 年届会，与会者包括会员国的统计长；担任普拉亚治理情况统计小组指导委员会委员，这是一个重要的论坛，可推进与治理有关的指标和与监测具体目标 16.9(出生登记)有关的指标。如前所述，人权高专办在制订《2030 年议程》的目标、具体目标和指标的过程中所做的大量投入，对于加强关于法律身份和出生登记权的重要意义的全球规范，以及最终将其纳入可持续发展目标的具体目标和指标框架，至为关键。³⁶

C. 伙伴关系活动

47. 联合国伙伴、区域伙伴和民间社会伙伴与人权高专办开展合作或独立工作，考虑人权因素，为加强出生登记和人口动态统计作出了重要贡献。联合国统计司、儿童基金会、世界卫生组织和联合国人口基金(人口基金)在世界范围内广泛开展与发展民事登记和人口动态统计有关的活动。其中包括一系列全球、区域和国家活动，采取的形式包括知识管理、制订标准和方法、民事登记和人口动态统计状况监测和技术报告、专家小组会议和讲习班。儿童基金会推行综合的国家方案，支持普及出生登记，重点加强对最弱势和最边缘化儿童的登记。儿童基金会与各国政府就此开展广泛合作，改善法律框架，加强部际合作，建设人员能力和基础设施，并鼓励对信息和通信技术进行创新和发展，以改善民事登记和人口动态统计工作。

48. 通过全球民事登记和人口动态统计小组，联合国各机构与国际和区域组织合作，力求在民事登记和人口动态统计发展方面加强国际合作和联盟，承认它对于人权、善政及发展规划、监测和评价的重要价值。³⁷ 联合国各机构在这方面开展了各种活动，目前正在与伙伴国和利益攸关方就全球融资机制开展合作，以加快促进孕产妇和儿童健康，其中专门涉及执行民事登记，包括通过开展部门间和机构间合作，对区域举措做出贡献。重要的区域举措包括：非洲加快改善民事登记和人口动态统计方案、亚太区域改善民事登记和人口动态统计战略计划。这些举措为广泛的利益攸关方提供了便利，使其能够与亚洲及太平洋经济和社会委员会和非洲经济委员会合作，发展民事登记和人口动态统计。

³⁵ 统计委员会在第 47/101 号决定中同意将该指标清单作为实际工作的出发点，今后在技术上进一步完善。见 E/2016/24-E/CN.3/2016/34，第一章 B 节。

³⁶ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>。

³⁷ <http://unstats.un.org/unsd/demographic/crvs/globalcrvs.html>。

49. 除了人权高专办，儿童基金会、人口基金和其他机构也为可持续发展目标各项指标机构间专家组的工作做出了重要贡献，帮助它制订指标，用于衡量落实通过出生登记获得法律身份的可持续发展目标 16.9 的进展。展望未来，儿童基金会将带头汇编数据，用于监测相关指标 16.9.1，³⁸ 并将利用民事登记和人口动态统计数据及户口调查数据，维护 5 岁以下儿童出生登记情况全球数据库。

50. 一些非政府组织也在采取重要举措，在全球范围内共同努力加强民事登记和人口动态统计。国际计划组织便是一个显著的例子，该组织最近公布了不办理登记对儿童权利的影响的评估，³⁹ 而且在驻 34 个国家的办事处开展了出生登记项目，包括几项数字化出生登记项目。国际计划组织还是非洲加快改善民事登记和人口动态统计伙伴关系倡议方案的核心成员，并且率先编写了数字化民事登记和人口动态统计指导手册。⁴⁰ 此外，国际计划组织还为查明和应对儿童在数字化出生登记制度中面临的风险提供指导，也是亚洲和太平洋地区民事登记和人口动态统计区域指导小组的成员。

51. 为了支持合作伙伴和民间社会的相关工作，人权高专办开展了广泛的宣传、公众参与和外联活动。例如，高专办在线发布了交互式图表和世界地图，以宣传批准人权义务的情况，并启动方案，加强国家利益攸关方运用人权指标的能力。⁴¹ 为了提高联合国国家工作队运用人权指标的能力，人权高专办与联合国发展集团发布了联合政策声明和指导意义。此外，人权高专办于 2015 年为约 400 名来自政府、国家人权机构、统计组织、民间社会组织、联合国和其他国际组织的代表进行了制订和使用人权指标的培训。

五. 结论和建议

52. 所有儿童都有权获得出生登记，应发展综合的、运作良好的民事登记和人口动态统计系统来履行这项权利。这对于实现和监测有关人权，以及《2030 年可持续发展议程》之下的承诺至为关键。然而，数百万人的出生和死亡仍然没有在民事登记系统中留下任何痕迹，因而未计入人口动态统计，也未被纳入发展战略。

53. 各个区域和各类人群进行出生登记的情况有所差异。令人关切的证据表明，未登记儿童仍然来自最边缘化的群体，或是生活处境不利的儿童。尽管死亡登记对于监测实现人权和实现可持续发展目标的进展情况十分重要，但其实施情况甚至更加滞后。

³⁸ 据报告在国家有关民政当局办理出生登记的 5 岁以下儿童的比例。

³⁹ Kara Apland 等人，《出生登记和儿童权利：复杂的故事》（国际计划组织，2014 年）。

⁴⁰ www.crvs-dgb.org。

⁴¹ <http://indicators.ohchr.org>。

54. 为了加强全球普及出生登记和发展人口动态统计的努力，必须采取立足人权的执行和监测办法。这就要求在执行民事登记方案时优先采取普及和不歧视战略，并从人权角度处理数据和开展监测工作。本报告就上述领域提出建议如下：

(a) 必须使所有人均能办理出生登记和其他人口动态事件的认证和登记，不得有任何形式的歧视，采取特别措施帮助人口中最贫穷、最偏远或以其他方式与外界隔绝及最边缘化的群体；

(b) 这方面的具体措施应包括：免除登记费用和对补办登记的处罚，取消不合理的文件要求，努力使登记文件易于理解，并以少数语言和当地语言提供文件；

(c) 加强对民事登记的权利、益处和责任的认识，对于提高登记率至关重要。各系统的兼容性，即通过现有的卫生或其他服务系统提供民事登记服务，显然已经为办理登记提供了支持。是否能够获得服务和其他待遇，不应取决于是否办理了登记或持有出生证明。

(d) 民事登记程序的设计必须能够确保不歧视，防范潜在的侵犯人权风险，包括侵犯隐私权的风险。出生证明应记录最少的信息，通过民事登记程序获得的任何可能导致个人歧视的资料，均应依法保密。

(e) 《2030 年可持续发展议程》中关于加强数据和数据分类的承诺，为推广以人权方式处理数据提供了机会，但同时也为保护人权带来了挑战。关于可持续发展目标的监测和审查，整个数据收集过程均应依据核心人权原则和标准进行，数据分类工作亦应如此。