



经济及社会理事会

Distr.: General
11 April 2025
Chinese
Original: English

亚洲及太平洋经济社会委员会

第三届亚洲及太平洋民事登记和生命统计部长级会议

2025 年 6 月 24 日至 26 日，曼谷

临时议程* 项目 3 和 5

**构建有韧性和包容的民事登记和生命统计系统，以支持
《2030 年可持续发展议程》迈向普遍、反应灵敏的民事登记
和生命统计的共同愿景**

通过包容性民事登记和生命统计系统确保全民覆盖

秘书处的说明

摘要

在本说明中，秘书处概述了亚洲及太平洋根据《2030 年可持续发展议程》和“不让任何一个人掉队”的承诺，在实现民事登记和生命统计全民覆盖方面取得的进展。文件分析了《亚洲及太平洋民事登记和生命统计区域行动框架》的执行进展情况，以及需要解决民事登记完整性方面的差距，并将覆盖面扩大到难以接触到的边缘群体。

秘书处侧重于《区域行动框架》中概述的八个执行步骤之一：评估亚洲及太平洋民事登记和生命统计系统中的不平等现象。因此，本文件讨论了在本区域实现包容性民事登记和生命统计系统所面临的障碍，并重点介绍了为提高可及性和促进包容性而实施的各项战略的实例。文件强调必须与难以接触到的群体和边缘化群体接触，并让民间社会参与进来以改善外联工作，确保每个人的声音都能得到聆听。

第三届亚洲及太平洋民事登记和生命统计部长级会议的与会者不妨讨论政府承诺、公众接触和参与的重要性，并就如何加强法律框架和行政程序以及消除民事登记障碍提供咨询意见。他们还不妨讨论如何衡量和监测民事登记和生命统计中的不平等现象。

* ESCAP/MCCRVs/2025/1/Rev. 1。

一. 导言

1. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)在其 2015 年 5 月 29 日第 71/14 号决议中宣布了 2015 - 2024 年亚洲及太平洋民事登记和生命统计十年。在同一决议所附的《亚洲及太平洋“统计工作全民覆盖”部长级宣言》中,确定了 2015 - 2024 年这一时期为实现共同愿景的时间框架,即到 2024 年,亚洲及太平洋人人皆能从全民覆盖且顺应需求的民事登记和生命统计系统中受益,有助于实现他们的权利并支持善政、卫生和发展。《部长级宣言》确认,需要解决难以接触的边缘化群体在民事登记覆盖面方面的差距,包括以下群体:居住在农村、偏远、与世隔绝或边疆地区的群体;少数民族;土著人民;移民;非公民;寻求庇护者;难民;无国籍人士;无证件者。这一承诺符合《亚洲及太平洋人口与发展问题部长级宣言》和安全、有序和正常移民全球契约执行情况亚太区域审查等文件。普遍登记意味着确保每个人的生命事件都得到记录,赋予其合法身份并将其纳入生命统计数据,而不论其背景、特征或情况如何。

2. 可持续发展目标 16(和平、正义与强大机构)侧重于促进包容性社会和机构,其具体目标 16.9 旨在为所有人提供法律身份。民事登记系统可以为 67 项可持续发展目标指标提供数据。这些系统为决策者在人口问题上提供了极为重要的见解,支持循证治理、公共卫生监测和人口状况跟踪。包容性的民事登记和生命统计系统确保了边缘化群体的代表性,这有助于促进有效的政策、有针对性的干预措施和公平的服务提供。

3. 过去十年来,在提高生命事件登记率方面取得了重大进展。亚洲及太平洋区域的一项显著成就是成功减少了 5 岁以下儿童的未登记出生,从 2012 年的 1.35 亿减少到 2024 年的 5 100 万。¹ 尽管如此,还需要进一步努力和资源,以加快进展,并将民事登记和生命统计的惠益扩大到所有群体,特别是落在最后面的群体。联合国儿童基金会(儿基会)2024 年版出生登记报告呼吁历史上登记率较高的地区采取精准聚焦的方法,以覆盖最边缘化的群体,实现全民覆盖。² 此外,尽管整个区域的死亡登记完整性有所改善,但死亡登记仍然不如出生登记普遍,每年至少有 800 万例死亡没有登记。³ 此外,有新出现的证据表明,在死因记录的质量方面存在不平等,这既体现在死亡是否首先得到医学证明,也体现在频频出现代码无法使用或不够明确上。

4. 民事登记提供了建立和注销法律身份的手段,促进了获得包括教育、医疗、社会和法律保护、行动自由和继承权在内的多种权利和服务。没有被认可的法律身份,个人可能会被排除在各种机会之外,并在维护其权利时面临挑战。那些被排斥的人往往处于最脆弱的境地,最需要这些权利和服务。未办理出生登记的个人在登记其他生命事件(包括子女出生登记)时往往面临更多障

¹ 儿基会,“到 2030 年为每个儿童进行出生登记:我们走上正轨了吗?”(2019 年,纽约)。

² 儿基会,“生命的正确开端:全球出生登记水平和趋势——2024 年最新情况”(2024 年,纽约)。

³ Ulysse Boiteau Montéville 等,“达成死亡登记完整性的区域估计”,《统计简报》,第 32 期(2023 年,亚太经社会,曼谷)。

碍。这种最初的排斥造成了排斥循环，使不平等永久化和加剧。⁴ 此外，未办理死亡登记可能会妨碍法律程序、继承权和遗属获得社会福利。

5. 危机对边缘化和偏远社区的影响尤为严重。例如，2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行凸显并加剧了社会排斥，因为许多国家的应对战略依赖于国家身份系统和行政数据等现有基础设施。因此，许多人被排除在关键服务和方案之外，包括疫苗接种工作。⁵ 在已经被边缘化的社区，未登记的死亡人数问题进一步阻碍了卫生当局准确监测大流行病演变和多方面影响的能力。此外，与气候有关的灾害正在使亚洲及太平洋越来越多的人流离失所，而该区域是全球受灾影响最严重的区域。2010 年至 2021 年期间，亚太区域占全球所有灾害致使流离失所者的近 78%。受气候相关灾害影响的个人要么失去基本身份证件，要么本来就没有身份证件，这严重阻碍了他们获得重要服务和福利。⁶

6. 正如《亚洲及太平洋“统计工作全民覆盖”部长级宣言》所彰显的那样，为确保登记工作取得真正的普遍性和充分的包容性进展，必须解决民事登记完整性和边缘化及难以接触群体覆盖面方面的差距。此外，《亚洲及太平洋民事登记和生命统计区域行动框架》指出，亚太经社会成员和准成员必须评估各人口亚群在民事登记和生命统计方面遇到的不平等现象。采取这一步骤对于全民覆盖至关重要。无论是在数据还是社会保护方面，它也是实现《2030 年可持续发展议程》的关键。

7. 在 2021 年召开的第二届亚洲及太平洋民事登记和生命统计部长级会议上，与会者指出了民事登记的关键作用及其法律身份的基础。与会者重点指出，必须普及出生登记，并对法律身份采取整体方法，将处境脆弱的群体和难以接触到的群体包括在内。他们还承认，必须通过从出生到死亡的生命周期办法实施对性别问题有敏感认识的民事登记制度。亚太经社会在其 2022 年 5 月 27 日第 78/4 号决议中认可了《通过包容性民事登记和生命统计建设更具韧性的未来部长宣言》，其中呼吁成员和准成员根据国情、法规和优先事项，对与民事登记和生命统计有关的不平等现象进行实质性查明和评估，并采取措施，消除所有难以接触到的人口和弱势群体在生命事件民事登记方面的所有障碍。因此，为实现全民登记的目标，民事登记和生命统计系统的设计和应考虑到个人的不同需求、情况和身份。通过承认这些差异并积极努力消除登记的障碍和壁垒，各国政府可以在实现真正的普遍登记方面取得进展。

二. 在民事登记和生命统计背景下界定包容性

8. 经济和社会事务部将社会包容定义为不让任何一个人掉队框架的核心原则。它将社会包容描述为通过增加机会、获得资源、发言权和尊重权利，改善

⁴ Mayra Buvinic 和 Eleanor Carey, “不让任何一个人掉队：民事登记和生命统计民事登记和生命统计，性别和可持续发展目标”，关于性别与民事登记和生命统计的知识简报，简报 1，文件 2（2019 年，民事登记和生命统计系统卓越中心，渥太华）。

⁵ 世界卫生组织，“民事登记和生命统计技术合作伙伴会议”，总结报告（2021 年，日内瓦）。可查阅 https://cdn.who.int/media/docs/default-source/world-health-data-platform/final-crvs-partners-meeting-summary-report.pdf?sfvrsn=54cfd634_5。

⁶ 《民事登记和生命统计系统手册：管理、操作和维护》，第 1 版（联合国出版物，2021 年）。

因年龄、性别、残疾、种族、族裔、出身、宗教或经济或其他地位而处于不利地位的人参与社会的条件的过程。⁷ 要实现社会包容，就必须制定促进平等、接纳和多样性的政策，同时消除阻碍充分参与的障碍。努力的重点应该是消除这些障碍，促进积极融入，确保切实参与社会的各个方面，包括生命事件的登记工作。

9. 这一概念有着广泛的应用，特别是在提供服务和社会保障方案方面，包括民事登记和生命统计系统。这些系统在向个人提供确定其法律身份的正式文件方面发挥着至关重要的作用，这是享受基本权利和获得教育、医疗保健和社会保障等服务的基石，所有这些都对社会包容至关重要。被排除在民事登记之外的个人得不到国家的承认，而缺乏关于未登记个人的数据又阻碍了制定有针对性的政策来有效满足他们的需求。例如，未登记的死亡，特别是在边缘化或偏远社区，可能扭曲死亡率趋势，导致卫生当局决策失灵和应对不力。

10. 在民事登记和生命统计方面，包容性意味着确保所有个人，无论其背景如何，都能平等地利用民事登记系统，并保证每个人都能准确地反映在生命统计和相关人口估计中。这一概念最好通过生命周期方法来理解，即考虑从出生到死亡，包括结婚和离婚等重要事件的演进，这一点往往被忽视。这一办法确保个人的法律身份不断得到更新，并在生命的所有阶段满足对民事登记和生命统计的需要。

11. 正如《亚洲及太平洋“统计工作全民覆盖”部长级宣言》和《通过包容性民事登记和生命统计建设更具韧性的未来部长宣言》重点指出，采取全面和性别包容的办法对于建立包容性民事登记系统至关重要。在民事登记和生命统计方面，包容性是指扩大民事登记覆盖面，并确保难以接触到的和处境脆弱的群体记录的完整性。这包括但不限于生活在农村、偏远、与世隔绝或边疆地区的人群；土著人民；地方社区；移民；非公民；寻求庇护者；难民；无国籍人士；境内流离失所者；家政工人；妇女；儿童；残疾人；弃儿；无证件者。此外，包容性涉及编制准确和分列的生命统计数据，反映这些人口群体的不同现实和需求。

三. 包容性民事登记和生命统计系统面临的障碍

12. 包容性民事登记和生命统计面临重重障碍，其根源往往在于复杂的立法、程序和社会框架，这些限制了公平获得登记服务的机会。这些障碍一般分为两大类。第一类涉及可及性方面的挑战(即登记能力)，这可能是由各种个别因素和往往相互关联的因素共同造成的，如地理位置偏远、经济限制或系统性不平等，这些因素使得一些人难以或无法进行登记。第二类涉及参与登记工作的意愿或对登记重要性的认识。有些个人可能不知道登记的重要性和好处，或者可能不信任登记过程。其他人可能会由于文化、宗教或社会原因而犹豫不决。消除这些障碍需要对包容性作出强有力的承诺，重点是消除障碍，确保每个人都能用上民事登记和生命统计系统并从中受益。可能的障碍如下所述。

⁷ 《不让任何一个人掉队：包容性发展的要务——2016 年世界社会状况报告》(联合国出版物，2016 年)。

13. 当特定群体(如无证移民、难民、无国籍者、少数民族或通过非传统方式出生的个人,如代孕和体外受精)由于公民身份或居住证明等法律要求而被剥夺登记权时,立法排斥就会构成重大障碍。这种排斥加剧了不平等,因为这些群体往往面临着预先存在的社会和经济劣势,进一步限制了他们建立合法身份和获得基本服务的能力。⁸

14. 如果登记程序设计得不够简单和普及,那么登记程序本身也会成为一种障碍。文件要求,如父母身份证或结婚证,对边缘化群体,包括单身母亲和文化程度有限的人构成了额外的挑战。此外,登记设施往往远离农村或偏远社区,造成后勤和财政障碍,特别是在交通基础设施有限的地区。尽管在整个区域,居住在农村地区的人口的出生登记完整率往往较低,但家庭调查数据显示,在本区域的一些国家,城市地区的出生登记率反而更低。⁹ 这可能是由于在登记率历来较低的农村或偏远地区开展了有针对性的登记活动,如流动登记倡议、提高公众认识活动或让社区卫生工作者或志愿者参与支持家庭的登记过程。

15. 与登记有关的任何费用都对低收入社区产生尤为严重的影响,进一步加深了差距。¹⁰ 对于这些社区来说,由于登记所需的旅行时间而失去谋生的机会,可能导致错过吃饭或无法满足家庭成员的其他需求。民事登记和生命统计系统应包括低收入社区的情况。这些系统应是免费的,并且没有非法行为者(例如中介)利用这些社区的弱势群体牟利。理想的情况是,系统不应惩罚延迟登记和认证错误,因为这往往是个人无法控制的因素造成的。

16. 对个人身份信息保护的担忧也可能成为注册的障碍,因为个人和社区可能担心敏感信息会被披露、滥用或暴露于未经授权的访问或数据泄露。在数据保护法律薄弱或缺乏强有力的隐私和保密措施的国家,这一点尤其令人关切。为了加强隐私,证书可以不包括民事登记册中记录的某些统计细节。例如,死亡证明不需要披露死因,因为死因可能是敏感的,特别是如果死亡是由被污名化的病症或事件造成的。出生证可能不需要包括父母婚姻状况的信息。

17. 性别歧视严重阻碍了整个亚太区域的妇女利用民事登记和生命统计系统。歧视性的社会规范往往限制了母亲进行出生登记的能力,而出生登记是确定法律身份的关键步骤。¹¹ 例如,一些社区的妇女可能面临出行不便的问题,或者由于教育水平较低、获取信息的机会有限或对家庭决策几乎没有控制权而不了解登记程序。这些因素往往导致某一男性家庭成员成为出生和死亡的主要登记人,使许多妇女被排除在这一过程之外。¹² 死亡登记也受到同样的影响,因为

⁸ 联合国难民事务高级专员公署(难民署),“确保出生登记,防止无国籍状态”,良好做法文件,行动7(2017年,日内瓦)。

⁹ 见人口和保健调查,可查阅<https://dhsprogram.com>(2025年4月9日访问);尼泊尔中央统计局和儿基会,《尼泊尔:2019年多指标类集调查——调查结果报告》(2020年,中央统计局,加德满都)。

¹⁰ Sarah Castle、Elizabeth Ortiz 和 Philip Setel,“与出生、婚姻和死亡登记有关的需求因素:文献综述”,民事登记和生命统计工作文件系列,第2号(2020年,民事登记和生命统计系统卓越中心,渥太华)。

¹¹ ESCAP/MCCRVS/2021/6。

¹² 儿基会,“每个儿童的出生权:出生登记的不平等和趋势”(2013年,纽约)。

妇女的死亡有时不被优先考虑或不被记录，特别是在农村地区，导致人口和健康数据出现偏差，不能反映妇女和女孩的现实情况。此外，登记婚姻状况变化（如离婚或配偶死亡）的障碍对妇女的影响特别大，限制了她们获得福利、继承权和社会服务的机会。在一些国家，与血统和父系继承有关的文化规范进一步限制了妇女为其子女进行登记的能力，特别是在非婚生子女的情况下。这不仅损害了妇女的法律身份，而且影响到其子女的权利和法律承认。¹³

18. 2006 年，尼泊尔政府根据消除对妇女歧视委员会的建议，并根据最高法院的裁决，修订了国家立法中在出生登记和指定户主方面存在男女歧视的条款。现在，男女都可以被指定为户主，如果户主不在，最年长的男性成员不再提供出生申报。在阿富汗，《宪法》要求男女平等，根据 2014 年《人口记录登记法》，父母双方都可以为子女登记。2020 年 9 月，巴基斯坦总统签署了一项修正案，允许将母亲的名字列入官方文件，包括其子女的出生证明，而此前只有父亲的名字。¹⁴

19. 亚洲及太平洋许多国家都有不同的族裔和文化群体，他们有着独特的语言和风俗习惯，这可能会给民事登记带来巨大挑战。由于缺乏当地语言的文件、表格和信息，使用当地语言的人往往被排除在登记过程之外。¹⁵ 因此，语文包容性和口译支持至关重要。此外，一些文化习俗可能会将优先重视地方或宗教仪式而非正式登记，或将一些活动推迟到重要日期举行，这些都可能导致延迟登记或不登记。土著居民可能更重视社区领袖保存的传统记录，而不是国家颁发的文件，从而使建立官方记录的工作更加复杂。对一些边缘群体来说，对国家当局的不信任使问题更加复杂，特别是在有歧视历史的社区。

20. 许多移民工人，如无证移民工人和难民，在获得民事登记服务方面面临障碍。这些障碍往往源于居住要求、在东道国得不到法律承认或担心登记可能导致歧视或迫害。¹⁶ 这一点在亚太区域尤为重要，因为全球约三分之一的移民来自该区域，而且该区域的大部分移民是区域内移民。¹⁷ 无国籍人士面临更多挑战，因为他们往往缺乏登记生命事件所需的身份证件。¹⁸ 地方一级对法律的误读（例如误以为民事登记将自动赋予公民身份），进一步将这些群体排除在外。目前正在开展工作，以重点指出某些国家如何将出生登记和公民身份认定过程交织在一起，从而事实上将公民身份的认定权交给地方登记员，而这些登记员不太可能深入了解公民身份立法和国际法义务。被排除在民事登记之外，使被忽视和边缘化的循环迁延下去，限制了他们获得医疗保健、教育和社会保障等

¹³ Mayra Buvinic 和 Eleanor Carey, “不让任何一个人掉队：民事登记和生命统计、性别和可持续发展目标”。

¹⁴ 难民署和儿基会，“出生登记性别歧视背景说明”，2021 年 7 月 6 日。

¹⁵ 《民事登记、生命统计和身份管理系统手册：发展传播》（联合国出版物，2022 年）。

¹⁶ 民事登记和生命统计系统卓越中心，《良好做法简编：在冲突、紧急情况和脆弱环境中利用民事登记和生命统计系统》（2021 年，渥太华）。

¹⁷ 亚太经社会，《2024 年亚太移民报告：评估移民问题全球契约执行情况》（2024 年，曼谷）。

¹⁸ 难民署，“确保出生登记以防止无国籍状态”，情况说明，2024 年 1 月。

基本服务的机会。它还助长了无国籍状态的代际传递和持续缺乏正式身份，久而久之，加剧了无证移民工人和难民的脆弱性。

21. 残疾人，包括隐性残疾人，在寻求获得登记服务时往往遇到身体、感官或认知方面的障碍。¹⁹ 这些挑战可能来自登记设施的实体无障碍环境和登记程序的设计，这些可能无法充分满足多元化的需求。对残疾问题的理解（无论是通过《残疾人权利公约》中提出的医学模式，还是社会和人权模式），对于消除这些障碍至关重要。²⁰ 缺乏无障碍设施是主要关注点，尤其是对于行动不便的个人，他们可能难以到达登记设施。这一问题在农村或偏远地区更为严重，因为距离遥远和交通选择有限，带来了额外的挑战，特别是对那些经济拮据的人来说。此外，缺乏对残疾问题有敏感认识的服务，例如通过手语翻译、无障碍文件格式和训练有素的工作人员提供的服务，限制了残疾人使用无障碍设施。强制性无障碍标准可以在建筑结构本身不具备无障碍性的地方提供合理的便利，从而提高包容性。社会对残疾的污名和认识不足进一步加剧了这一问题。家庭可能不愿意为残疾儿童进行出生登记，但残疾儿童的出生登记特别重要，因为他们可能有更多的保健和教育需要，死亡率也更高。如果残疾儿童的出生没有登记，其死亡可能也没有记录，使决策者实际上看不到一部分最脆弱的儿童。

22. 亚洲及太平洋某些地区的地理状况对获得民事登记服务构成了重大挑战，特别是对偏远社区而言。²¹ 例如，在印度尼西亚和菲律宾等国以及太平洋的许多国家，偏远岛屿的居民往往需要长途跋涉前往登记处，费用高昂。这些岛屿人口稀少，使在当地提供民事登记服务的后勤和财政可行性进一步复杂化。同样，在不丹和尼泊尔，山区地形和经常出现的恶劣天气条件限制了较偏远地区社区获得登记服务的机会。这些地理障碍往往因基础设施不足，特别是交通和数字互联互通不足而加剧，这也会限制农村地区民事登记服务的提供。因此，居住在这些地区的人面临被排除在民事登记和生命统计系统之外的更大风险。泰国的流动单位是一项积极的实施措施，旨在扩大和促进为难以接触到的人口提供民事登记服务。

23. 最贫困家庭的儿童进行出生登记的可能性低于家境宽裕的儿童。即使在有法律确保免费出生登记的国家，也往往存在机会成本，包括与旅行有关的机会成本，这些成本难以衡量，但可能直接影响登记水平。在全球范围内，最为贫困的 20% 家庭的儿童进行出生登记的可能性比最富有的 20% 家庭的儿童低四分之一。这一差距在某些地区尤为显著。在南亚，最富有的五分之一人口中有 86% 的 5 岁以下儿童进行了出生登记，而最贫困的五分之一人口中只有 53% 的儿童进行了出生登记。

24. 个人面临的形形色色的脆弱性不是孤立存在的；性别、族裔、地理位置、社会经济地位和公民身份或移民身份等特征可能相互交织，对纳入民事登记和

¹⁹ ESCAP/78/26/Add.1。

²⁰ ESCAP/APDDP/2022/1，第 30 段。

²¹ Centre on Child Protection and Well-being at the University of Indonesia (PUSKAPA), “Out of sight, out of reach: breaking the cycle of invisibility - CRVS and health”, Legal Identity, CRVS, and Basic Services Policy Brief Series (Jakarta, 2016).

生命统计系统造成了复杂的多重障碍。在亚洲及太平洋，这些相互交织的因素往往导致弱势群体被系统地排除在登记之外，使他们无法获得基本服务。例如，在偏远农村地区，土著社区可能会遇到多重障碍，包括缺乏方便的登记中心、语言方面的挑战以及对政府机构的不信任。这些因素加剧了地理偏远造成的困难。同样，在某些弱势社会文化背景下，妇女在试图登记出生或结婚等事件时，可能会面临更多的法律或社会障碍，特别是如果她们不是户主或缺乏正式身份证明。移民和无国籍群体也面临重大挑战，因为他们往往缺乏登记所需的证件或法律地位。这限制了他们获得保健、教育和社会保障服务的机会。此外，这些人口往往在经济上处于不利地位，这意味着登记方面的任何财政障碍都可能产生更严重的影响。这些相互交织的挑战突出表明，民事登记和生命统计系统需要采取包容性的跨部门办法，以全面和整体的方式满足边缘化群体的独特需求。

四. 评估包容性：衡量是谁落在后面

25. 定期编制生命统计数据对于评估和促进纳入民事登记和生命统计系统至关重要。生命统计提供了关于出生、死亡和婚姻等关键生命事件的关键数据，使决策者能够跟踪人口变化、健康结果和社会进步。及时和准确的生命统计使政府和组织机构能够根据年龄、性别、种族或社会经济地位等因素确定和监测人口群体之间的差异。

26. 可靠、最新的统计数据对于监测在实现与包容性有关的可持续发展目标方面取得的进展至关重要，这些目标包括降低儿童死亡率、改善孕产妇健康和确保全民出生登记这一基本权利。通过定期更新和分析生命统计数据，各国可以做出知情的、数据驱动的决定，以缩小包容性差距，支持公平发展，最终建立一个全民登记、人人需求得到满足的社会。此外，健全的生命统计系统有助于透明和负责任的治理，为制定满足弱势和边缘化社区需求并支持可持续发展的政策提供所需的证据。然而，要做到这一点，所收集的数据必须具有充分的包容性，而这只能通过普遍的民事登记来实现。

27. 民事登记和生命统计系统的普遍性可以通过生命事件登记的覆盖面和完整性来衡量。在这种情况下，覆盖面指的是一种空间度量，表示该系统的地理覆盖范围。另一方面，完整性评估的是民事登记和生命统计系统准确记录的生命事件的比例。²² 这些指标共同决定了这样一个系统是否真正全民覆盖。

28. 《亚洲及太平洋民事登记和生命统计区域行动框架》概述的执行步骤之一要求亚太经社会成员和准成员评估与民事登记和生命统计有关的不平等现象。这一步骤对于确保全民覆盖和实现普遍登记至关重要。为确定登记差距和指导包容性的政策决定，必须按年龄、性别、地理位置、种族和残疾等因素生成有关民事登记差异的证据，并酌情进行量化。在 2015 - 2024 年亚洲及太平洋民事登记和生命统计十年中期审查期间，只有六个国家报告称已开展了具体研究，以评估哪些人落在后面。然而，2025 年的审查表明，有了显著的改善，有 10 个国家报告称已经完成了对不平等状况的评估。

²² 亚太经社会，“生命事件民事登记完整性估算准则”（2022 年，曼谷）。

29. 评估民事登记和生命统计方面的不平等现象有多种方法。《关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程》区域支助办事处与《巴厘进程》成员协商，制定了《巴厘进程》民事登记评估工具包，旨在帮助各国评估和改进寻求庇护者、难民、国籍不明者和无国籍人士的出生、死亡和婚姻登记，将其作为主流民事登记系统的一部分。该工具包内有评估方法、基于国际标准的技术和政策指导、建议和良好做法个案研究。迄今为止，该工具包已在巴基斯坦、泰国和越南试行。²³ 由于《区域行动框架》旨在解决一切形式的不平等问题，而不仅仅是工具包中重点关注的群体所面临的不平等问题，因此可根据面临风险的人群对工具包进行调整，以适应各国的国情。然而，工具包中概述的许多步骤为评估影响边缘化和难以接触群体的不平等现象提供了宝贵的见解。亚太经社会还制定了一个框架，利用来自住户调查、人口和住房普查、抽样登记点、卫生和人口监测点以及民事登记册等其他行政数据来源以及卫生、教育和社会福利部门的二级定量数据，对不平等现象进行评估。该框架强调数据生产方和用户之间的对话进程，以改善数据的提供、数据共享和证据的采纳。该框架的有效性取决于是否存在足够强大的数据生态系统，是否有足够的二级数据（特别是民事登记数据）可按特定变量分类，以估算不同人口群体的登记完整性。

30. 迄今为止，亚太经社会已支持七个国家利用二级数据框架进行不平等评估。所提供的技术援助侧重于建设国家统计局和其他相关国家利益攸关方的能力，以实施民事登记不平等评估。所提供的支持包括人口分析方面的培训，以及促进与决策者的对话，以确保结果为政策制定提供依据。已经完成或正在进行不平等评估的国家包括孟加拉国、不丹、斐济、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、菲律宾和萨摩亚。²⁴

31. 根据具体情况和政策相关性，不平等性评估还可采用其他方法和分析单位。例如，法律和行政审查可以通过审查登记要求，如登记所需的费用或文件，帮助查明在获得和提供服务方面的障碍，这些要求可能对某些群体，包括低收入家庭、移民社区或土著居民造成尤其严重的影响。利益攸关方的反馈和社区参与提供了另一种方法，包括收集边缘化群体和民间社会组织的见解，以了解实际障碍和当地挑战。这种方法还可以评估服务不足地区民事登记和生命统计人员的资源和培训情况，因为人力和财力资源的不足会加剧不平等现象。此外，分析死因报告方面的差异可以揭示数据质量和完整性方面的差距，尤其是在大部分死亡发生在家中且医疗证明有限的国家。

32. 在试图收集有关边缘化和弱势群体的数据时，对民事登记和生命统计进行不平等评估可能特别具有挑战性，因为这些数据往往不为当局所知。非传统数据来源可以丰富不平等性评估，特别是在家庭调查或人口普查数据等传统数据来源有限的情况下。例如，移动电话使用和互联网接入数据可以揭示数字互联互通方面的差异，有助于确定数字参与有限的地区和人群。这些模式可能与得

²³ Jonathan Marskell 和 Renee Sorchik, 《〈巴厘进程〉民事登记评估工具包》(2018 年, 《关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程》区域支助办公室, 曼谷)。

²⁴ 见亚太经社会, “开展不平等性评估和加强人口分析能力”。可查阅 www.unescap.org/projects/inequality-assessments (2025 年 3 月 18 日访问)。

不到充分服务的人口有关，这些人口往往缺乏出生和死亡登记，随着各国推进数字化工作和实施数字身份管理系统，这一点变得越来越重要。

33. 不平等评估的主要结果显示，各地理、社会经济和人口群体在及时出生和死亡登记率方面持续存在差异。虽然具体的调查结果要视具体情况而定，但越来越多的证据表明出生登记方面存在不平等现象。调查结果表明了性别差异是如何存在的，并可能与婚姻状况、年龄和种族等其他因素以及低收入家庭和偏远社区面临的挑战交织在一起。在一些国家，登记过迟仍然是一个重大问题，特别是对于年龄较大的儿童和农村地区发生的死亡事件。

34. 在分析记录的死因数据质量不平等方面，现有研究有限。根据巴西和厄瓜多尔的一些证据，不可用和不明确的死因代码在女性中的比例高于男性。²⁵ 除了死因信息质量方面的性别差异外，老年人的死亡更有可能被归入不可用或不够明确的代码。在死因数据的质量方面，很可能也存在城乡差异和社会经济模式，但这需要进一步调查。

35. 公民生成的数据潜力巨大，特别是在接触得不到充分服务的人口方面。这些数据可以揭示特定群体面临的障碍，包括语言限制、缺乏证件或对正式登记系统的不信任。通过获取非正规住区、偏远地区或难以接触到的人群中的出生、死亡和人口特征信息，公民生成的数据可以弥补官方统计数据的不足，往往能发现被系统性地排除在民事登记和生命统计系统之外的群体。最近，统计委员会认可了《哥本哈根公民数据框架》。《哥本哈根框架》可用于帮助构思和确定公民在数据方面发挥作用的不同方式，并支持制定向前推进的行动要点。

36. 除了需要评估民事登记和生命统计系统中的不平等现象外，还应通过系统和持续的监测和反馈来建立包容性系统。《区域行动框架》概述的执行步骤之一要求成员和准成员制定和执行一项计划，监测和报告各项具体目标的实现情况。除此之外，人们日益认识到需要不断监测和评价系统的性能和覆盖面。这涉及确定瓶颈、障碍、数据质量问题和差距。理想情况下，定期开展的不平等评估应成为持续监测系统性能的一部分。业务评估，包括业务流程规划和改进举措，可有助于查明效率低下的情况，并加强系统功能。不断评估和完善流程有助于提高可及性、准确性和包容性。

五. 设计并建立包容性民事登记和生命统计系统

37. 实现民事登记和生命统计系统的包容性需要量身定制的解决方案，因为没有任何单一的办法可以应对每个群体所面临的独特挑战。社会文化、政治、经济和地理因素决定着每个国家的人口群体，并影响着人口群体与民事登记和生命统计系统之间的互动。这些具体情况各不相同的障碍因人口组别而异，必须通过旨在提高生命事件登记完整性的解决方案加以解决，尤其是对被排除在外

²⁵ Daniel Cobos Muñoz、Carmen Sant 和 Mr. Revenga Becedas, “民事登记和生命统计中性别偏见的危险和死亡原因数据：通往健康不平等之路”，《性别和民事登记和生命统计知识简报》，简报 3，文件 3（2020 年，民事登记和生命统计系统卓越中心，渥太华）。

的群体而言。包容性的民事登记和生命统计系统承认这种多样性，积极与社会各阶层接触，以了解其关切并应对相互交叉的挑战。

38. 包容性设计提供了一个通用框架，以创建满足个人需求的系统，无论其年龄、能力或文化背景如何。²⁶ 将这种方法应用于民事登记和生命统计系统可确保无障碍和公平参与，打破障碍并促进包容性。这方面的核心是将人置于设计过程的核心，以便让居民、登记干事和其他利益攸关方参与确定挑战，并根据具体需求制定解决方案。这包括克服社会和文化障碍以及登记工作人员的偏见，这些障碍和偏见可能会阻碍某些人口群体或个人的登记。

39. 《亚洲及太平洋民事登记和生命统计区域行动框架》中概述的行动领域为各国政府和发展伙伴提供了一个战略基础，使其能够集中精力和协调努力，设计和实施包容性国家民事登记和生命统计系统。在这些行动领域内提议的许多活动本质上都是促进包容性的，强调指出了《区域行动框架》中所作的承诺，即确保这些系统面向全民公平可及。

40. 政治承诺对于团结利益攸关方和确保分配资源以消除障碍至关重要，并将包容性纳入国家发展计划。政治领导人可以通过倡导全面、多部门的登记办法来促进问责制，确保改革得到优先考虑和有效实施。同样重要的是公众的积极参与，这将建立信任并增加对登记服务的需求。对文化敏感的宣传运动、与民间社会组织合作以及与传统和宗教领袖的伙伴关系，都有助于克服社会障碍和鼓励参与。通过促进包容性对话和社区自主权，政府可以加强民事登记和生命统计系统，并确保这些系统反映和服务于所有人口群体的需求。在政府最高层，这种承诺对于使利益攸关方围绕一项全面的、多部门的民事登记和生命统计战略保持一致至关重要，该战略将使各级政府和各部门积极参与其中。这一承诺确保资源用于克服障碍和帮助边缘化群体。

41. 公众介入、参与和需求的产生有助于进一步提高包容性，因为这可以促进社区与民事登记和生命统计主管机构之间的信任和问责。这一点可以通过以下方式来实现：尊重文化敏感性；将登记信息翻译成当地语言；与民间社会组织和媒体协作，提高认识，消除误解和虚假信息，并鼓励登记不足的群体参与。将民事登记服务纳入公共、宗教、卫生和社区平台，可大大提高边缘化和难以接触的群体的可及性。在许多太平洋岛屿国家和地区，教会和宗教领袖在支持民事登记方面发挥着关键作用，他们提高认识，协助提供文件，并鼓励社区成员登记生命事件，以此作为其社会和宗教职责的一部分。例如，在图瓦卢，教会领袖通过参与性协商讲习班，积极参与评估、分析和重新设计民事登记业务流程。²⁷ 同样，南亚的宗教领袖也参与支持出生登记工作。²⁸ 例如，在儿基会

²⁶ 经济和社会事务部及民事登记和生命统计系统卓越中心在其关于促进民事登记和生命统计系统包容性的指导意见中纳入了包容性设计的若干要素。该文件的灵感来自大不列颠及北爱尔兰联合王国建筑和建成环境委员会的包容性设计模式。这一模式在促进公共产品和服务设计的包容性方面具有影响力，见 Howard Fletcher，“包容性设计的原则。（他们包括您）”。（2006 年，建筑与建成环境委员会，伦敦）。

²⁷ 太平洋共同体，“图瓦卢：民事登记和生命统计系统的评估、分析和重新设计”（2024 年，努美阿）。

²⁸ 儿基会，《与南亚宗教领袖接触》（2020 年，加德满都）。

的支持下，巴基斯坦的宗教领袖参与支持促进出生登记服务，包括向婚姻登记员(正式婚姻)传达关键信息，以提高对出生登记重要性的认识。在孟加拉国，宗教事务部与宗教领袖协作，鼓励他们倡导积极的社会和行为变化，包括重点强调出生登记的重要性。

42. 协调是另一个基本要素，需要建立包括边缘化社区在内的机制，以防止重复工作；促进高效和及时的信息交流；确保全面覆盖。包容性还应扩大到建立国家协调机制和技术工作组，并在可行的情况下建立国家以下各级协调机制和技术工作组，其中包括参与民事登记和生命统计系统的所有部门的代表。

43. 包容性的法律和政策框架有助于消除基于族裔、社会经济地位或婚姻状况的歧视性登记障碍，同时规定普遍登记和保护个人数据以建立信任。审查和改革现有法律框架以增强包容性，使民事登记和生命统计系统能够承认不同的家庭结构和身份。

44. 此外，应规定普遍登记，不论公民身份或国籍地位如何，以便所有个人都能行使其人权，并获得他们应当享有的服务和福利。²⁹ 这种做法的一个显著范例是柬埔寨。柬埔寨政府在对民事登记业务流程进行全面法律审查和重新设计后，制定了一项法律，以促进建立新的数字民事登记、生命统计和身份管理系统，并于 2023 年颁布。法律保障所有居住在柬埔寨的个人，不论其国籍、公民身份、族裔或地理位置如何，均能进行民事登记。泰国政府承诺加强：(a) 便利无国籍人士获得民事登记服务的系统的有效性；(b) 社会各部门之间的伙伴关系，以提高对无国籍人士的出生和民事登记的作用、义务、权利和程序的认识。巴基斯坦政府制定了一项国家政策，以改进和改革生命事件民事登记和随后的生命统计系统，确保在该国出生的所有儿童均能获得出生登记。在越南，2017 年至 2024 年期间关于民事登记和生命统计的国家行动纲领可能有利于弱势和边缘化群体，包括父母为越南公民但出生时未登记的儿童群体，以及所谓的“非法移民”，这些是人口走私、人口贩运和相关跨国犯罪的受害者。³⁰

45. 通过简化文件要求、减少行政负担和确保免费的社区友好型服务来简化登记程序，可以使所有人更容易获得登记。法律改革的重点应是消除基于性别、婚姻状况、公民身份或居住证明而阻止登记的歧视性规定，同时保护个人数据和隐私。

46. 包容性民事登记和生命统计系统需要有形和数字公共基础设施，以便为所有人口群体提供登记服务。各国政府应在可能的情况下设立地方登记处，以扩大地理覆盖范围，并辅之以在线和/或移动登记办法可供选择。对这些系统定期更新，以确保其能够适应新出现的需求和技术进步。包容性还延伸到人力资源，重点包括：职业发展；培训，包括不断提高知识、技能和客户服务；以及留用熟练员工。如第 22 段所述，泰国使用流动单位进行民事登记，作为一项积极主动的执行措施，以扩大和便利难以接触到的人口获得服务。

²⁹ 《民事登记、生命统计和身份管理系统立法框架准则》(联合国出版物，2023 年)。

³⁰ Sripapha Petcharamesree, “《巴厘进程》民事登记评估工具包综述：巴基斯坦、泰国和越南的试点项目”(2022 年，关于偷运人口、贩运人口和相关跨国犯罪问题的巴厘进程区域支助办事处，曼谷)。

47. 同样，灵活的业务做法和创新通过简化程序、数字平台和移动服务，使登记工作更贴近得不到充分服务的社区。关于民事登记程序的信息应尽可能以所有官方语言以及少数群体社区所讲的语言提供。此外，还应考虑到生命事件登记所需的文件，根据《亚洲及太平洋民事登记和生命统计区域行动框架》的规定，这些文件最好只包含法律和行政目的所需的最低限度信息。一个共同的挑战是缺乏关于如何登记以下弱势群体的标准作业程序和标准化指导：难民；被遗弃的儿童、孤儿或无证移民所生的儿童；或街头流浪儿童。这往往导致拒绝登记申请或要求提供补充文件。

48. 在马来西亚、马尔代夫和土耳其，民事登记服务更加方便残疾人使用。³¹ 马来西亚为残疾人提供了专门的柜台，而马尔代夫的国家登记部则提供个性化的援助，直接向个人提供登记服务，包括收集生物特征数据，以确保这一进程具有包容性。同样，土耳其规定将服务带到个人居住地，并在残疾人登记设施中提供额外援助。

49. 民事登记和生命统计系统应由政府提供全部资金，而不是向使用服务的个人收取费用。³² 应取消登记费，以确保每个人都能免费获得民事登记和生命统计服务，并通过减少财政障碍促进包容性。若国家政府免费提供出生登记和证明，最贫困的人口群体就更容易获得登记服务。这反过来又有助于打破贫困的世代相传。³³ 虽然大多数国家报告称，及时登记是免费提供的，但有 28 个成员和准成员表示，对推迟或拖延登记出生的行为收取费用或处以其他罚款，有 17 个成员和准成员报告称，对推迟或拖延登记死亡的行为处以类似的罚款。为了建立包容性登记系统，往往需要进一步投资于登记基础设施，特别是在难以到达的地点。

50. 普遍民事登记反过来又产生准确、及时和分列的生命统计数据，这对循证决策至关重要。包容性确保这些统计数据代表了边缘化群体，从而能够采取有针对性的干预措施，解决这些差距，促进公平发展。包容性生命统计应包括对生命统计的公平分析，并确保整个数据周期反映不同群体的经验，包括难以接触和边缘化的社区，旨在提供人口和健康的全面情况。

六. 结论

51. 在对 2015 - 2024 年亚洲及太平洋民事登记和生命统计十年进行评估时，可以明显看出，整个区域在加强出生和死亡登记的完整性方面取得了重大进展。普遍和包容性的民事登记仍然是实现公平社会、确保每个人的法律身份并使其能够获得基本权利和服务的基石。迄今为止取得的进展(如减少了未登记出生和提高了死亡登记覆盖率)彰显了本区域不让任何一个人掉队的承诺。然而，在解决阻碍边缘化和弱势群体充分受益于民事登记和生命统计系统的长期差距方面，仍有一项未完成的议程。

³¹ 见 <https://crvs.unescap.org/regional-picture/2025-review>。

³² 见造福妇女、儿童和青少年全球融资机制，“关于加强民事登记和生命统计系统的最新情况”，2020 年 5 月 6 日；和 www.unicef.org/protection/birth-registration。

³³ 儿基会，“到 2030 年为每个儿童进行出生登记：我们走上正轨了吗？”。

52. 实现民事登记和生命统计的包容性需要持续的政治意愿、战略协调和充足的资源分配。必须通过有针对性和创新的对性别问题具有敏感认识的办法，消除登记方面的障碍，无论是立法、文化、地理还是技术方面的障碍。量身定制的解决方案，如流动登记站、包容性法律框架和社区驱动的运动，只是满足难以接触到的边缘化人群独特需求的干预措施的几个例子。

53. 将民事登记和生命统计系统与更广泛的社会和公共服务相结合，同时对人们的不同需求、情况和身份保持敏感，并采取跨部门办法，有助于将所有人口群体纳入其中，并确保不让任何一个人掉队。至关重要的是，各国政府和利益攸关方应优先收集和分列数据，以评估不平等现象，为政策和干预措施提供信息，并监测进展情况。各国通过定期将不平等评估纳入民事登记和生命统计系统，可以找出差距；调整其政策、计划和战略；并促进更大的包容性。

54. 由于大流行病、与气候有关的灾害和冲突等危机对边缘化社区的影响尤为严重，民事登记和生命统计系统在提供及时、准确和分列数据方面的作用变得更加重要。这些制度必须具有韧性和适应性，确保流离失所者或无证件人口不被排除在登记之外或无法享受登记带来的福利。

55. 展望未来，本区域必须继续在《亚洲及太平洋民事登记和生命统计区域行动框架》奠定的基础上再接再厉。通过重申对普遍登记的承诺、促进包容性做法以及利用伙伴关系和创新，各国可以确保民事登记和生命统计系统成为公平和社会保障的工具。实现普遍和包容性民事登记和生命统计系统不仅将维护每个人的权利和尊严，而且还有助于更广泛地实施《2030 年议程》和更包容的治理。

56. 最终，确保统计工作全民覆盖的目标是可以实现的，但这需要政府、发展伙伴、民间社会 and 社区的集体努力。通过使民事登记和生命统计举措与公平、包容和普遍性原则保持一致，本区域能够真正确保不让任何一个人掉队。

七. 供审议的问题

57. 第三次亚洲及太平洋民事登记和生命统计部长级会议的与会者不妨强调政府承诺、公众参与和参与对于推进包容性民事登记和生命统计系统的关键作用。他们还不妨考虑政治意愿在确保持续投资和部门间协作方面的重要性，以及在使法律和机构框架能够优先考虑普遍登记和编制高质量生命统计数据方面的重要性。

58. 第三次部长级会议的与会者还不妨讨论如何加强法律框架和行政流程，以消除阻碍边缘化和难以接触的人口以及处境脆弱的群体获得民事登记的障碍，并就此提出建议。

59. 他们还不妨讨论如何衡量和监测民事登记和生命统计中的不平等现象。