



统计委员会

第四十六届会议

2015年3月3日至6日

临时议程* 项目 3(d)

供讨论和作出决定的项目：难民统计

挪威统计局和联合国难民事务高级专员公署关于难民和境内流离失所者统计的报告

秘书长的说明

根据经济及社会理事会第 2014/219 号决定，秘书长谨转递挪威统计局和联合国难民事务高级专员公署(难民署)关于难民和境内流离失所者统计的报告。报告概述了关于三种类型的被迫流离失所人口的国际统计：难民、寻求庇护者和境内流离失所者。报告对法律框架、术语和数据来源进行了评论，并讨论了在收集、汇编和发布关于这些人口的数据方面的具体挑战。这些挑战包括术语不一致、需要新的数据来源以及关于难民和境内流离失所者的国际统计数据在比较上的困难。报告的结论认为，在被迫流离失所人口统计方面需要进一步的努力。

请统计委员会讨论这一结论。

* E/CN.3/2015/1。



挪威统计局和联合国难民事务高级专员公署关于难民和境内流离失所者统计的报告

一. 引言

1. 由于武装冲突、战争、普遍暴力或侵犯人权行为造成的难民、寻求庇护者和境内流离失所者的数量近年来急剧增加。到 2013 年底，估计已经有 5 120 万人被迫流离失所，是第二次世界大战后时代的最高水平。这些人包括 1 670 万难民、3 330 万境内流离失所者和近 120 万庇护申请未得到决定的人。¹ 2013 年难民和境内流离失所者人数的增长特别迅速，2014 年这些数字仍在继续增加。

2. 在国际上和世界各国，对难民、寻求庇护者和境内流离失所者统计资料的可取得性和质量的关切与日俱增。改善这些统计的战略的重要因素将包括定义、分类、方法、内容、信息的质量以及关于数据来源的说明。

3. 目前官方统计列入难民、寻求庇护者和境内流离失所者，造成数据不够明晰。作为国家官方统计的组成部分，一些国家编制的表格列入了按几个特征分列的难民统计。但是，国家统计局与收集或传播这些统计数据国际组织之间的联系仍不明确。在一些情况下，有关的移民部或移民局提供的数字与国家统计局的官方人口或移徙统计数据没有明确的联系。

4. 关于人口普查、调查和国际移徙统计的总体建议只是部分涉及被迫流离失所者。这些建议也不能针对收集和分析关于这些人口的数据方面具体的挑战——技术、业务和政治方面的挑战。

5. 难民、寻求庇护者和境内流离失所者统计构成人口和移徙统计的一个分组。对于这一分组，在若干国际论坛上有过间接的讨论，但该议题从未作为一个特别项目直接列入统计委员会的议程。委员会在几届会议上讨论过移徙统计问题，最近一次是在 2014 年(见 E.CN.3/2014/20)，但讨论的重点不是被迫流离失所人口。此外，委员会在 1997 年第二十九届会议上通过了题为《国际移徙统计建议第 1 次修订本》的一系列关于国际移徙的建议(见 E/1997/24,第 61(a)段)。虽然《建议》第十章载有关于庇护统计的建议，但很少谈及难民和其他类别的被迫流离失所人口。

6. 很显然，难民、寻求庇护者和境内流离失所者统计需要改进。对于这种行动至关重要是有一套各国和各国际组织都可以用来改进数据收集方法、报告、数

¹ 难民署，“2013 年全球趋势：战争的人类代价”，(日内瓦，2014 年)。可查询：www.unhcr.org/5399a14f9.html。数字不包括灾害引起的流离失所。据估计，2013 年 2 240 万人由于灾害而成为新的流离失所者。见 www.internal-displacement.org/global-figures。

据分类和总体质量的建议。源自统计委员会的建议将为负责统计数据收集和分发的国际和国家行为体带来统计数据准确性和兼容性方面的好处。这些好处最终将帮助改善弱势群体的生活。

7. 对官方统计而言，重要的是要实现一致性和连贯性，这意味着人口统计需要以一致的方式考虑到被迫流离失所人口。不过，来源国和接收国的挑战可能不同，或者对境内有流离失所者来说，国内各区域之间的挑战可能不同。为改善统计所采取的任何行动都必须直接应对这些关切问题。此外，必须建立一个全球统计系统，提供国际一致的被迫流离失所人口估计数。

二. 目前局势评估和采取行动的必要性

8. 被迫流离失所者统计数据由各国以及联合国难民事务高级专员公署(难民署)、欧统局、境内流离失所问题监测中心等国际组织每年收集公布。其他国家和国际组织以及学术机构开展一些相关活动。但是，目前的统计涉及一些挑战，这将需要改善被迫流离失所人口数据的数量、质量和及时性(下文加以讨论)。在这一进程中，可能需要实现下列目标(但本清单未列出所有问题)：

- 术语的一致性；
- 术语和定义的解释以及关于系统地落实这些定义的指南；
- 国际公布的具有可比性的难民和其他被迫流离失所人口统计数据；
- 有关被迫流离失所人口的数据收集；
- 需要既改进现有的数据收集方法，又制订新的适用于被迫流离失所情况的数据收集方法。

三. 定义

9. 1951年《难民地位公约》(第1条)界定了“难民”一词的定义。《公约》1967年的《议定书》对《公约》进行了修正，消除了《公约》的适用在时间和地点两方面的限制(即不再限于1951年1月1日以前或在欧洲发生的事情)。根据《公约》及其《议定书》，难民是因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人。大约150个国家签署了1951年《公约》和(或)其1967年《议定书》。

10. 根据难民署的定义，为统计的目的，难民包括根据1951年《公约》及其1967年《议定书》或1969年非洲统一组织《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》所承认的人。为上述目的，难民还包括根据难民署章程承认的人、被给予补充保

护措施的人² 或享有临时保护的人。³ 难民人口也包括处于类似难民情况中的人。⁴ 然而，无论是 1951 年《公约》还是难民署的统计都不包括逃离自然灾害或环境变迁的人。

11. 难民署统计活动的依据是其章程，其中题为“高级专员职权”的第二章第 8 段规定“高级专员对办事处主管范围以内难民，应采下列办法保护之”，其途径包括“向各国政府索取境内难民数目和境况之资料。”1951 年《公约》和(或)其 1967 年《议定书》缔约国的条约义务反映了难民署的主管范围，第 35 条第(2)款规定缔约各国应保证向高级专员公署“以适当形式提供请求的情报和统计资料。”60 多年来，各国一直向难民署提供关于其境内难民数目和境况的资料。

12. 难民署的任务不涵盖在约旦、阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩、西岸或加沙的巴勒斯坦难民。截至 2014 年 1 月 1 日这些地区已登记的难民和其他已登记人员总数超过 540 万。⁵ 这些人属于联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的任务范围，⁶ 近东救济工程处是大会 1949 年 12 月 8 日第 302(IV)号决议设立的、为巴勒斯坦难民开展救济和有关的方案。然而，在埃及、伊拉克和其他国家的巴勒斯坦难民确实属于难民署的任务范围，因此被列入高级专员公署的统计。

13. 鉴于巴勒斯坦难民问题没有解决方案，大会多次延长近东救济工程处的任务期限，最近一次将其延长至 2017 年 6 月 30 日。⁷ 近东救济工程处对巴勒斯坦难民的定义是“1946 年 6 月 1 日至 1948 年 5 月 15 日期间正常居住地为巴勒斯坦、由于 1948 年冲突丧失家园和谋生手段的人”。巴勒斯坦男性难民的子女，包括领养子女，也有资格登记。近东救济工程处定期编制巴勒斯坦难民统计。

14. 根据国家庇护法，一个已申请庇护或难民地位但其要求尚未得到确定的人一般被认为是一个寻求庇护者。⁸ 除非难民已根据初步证据得到承认，否则他们需

² 补充保护是指根据国家、区域或国际法，向没有资格申请难民法文书规定的保护、但由于面临严重的危险而需要国际保护的人提供的保护。这一类别包括辅助保护，即 2011 年 12 月 13 日欧洲议会和欧盟理事会第 2011/95/EU 号指令第 2 条(g)所界定的地位。

³ 临时保护是指在原籍国局势得到改善并允许安全和有尊严地返回之前，或在能够对难民或补充保护地位进行确定之前，为了提供临时性质的保护所作的安排。

⁴ 该术语是描述性的，指身居原籍国或领土之外、面临与难民类似的保护风险但由于实际原因或其他原因其难民地位没有确定的群体等等。

⁵ 根据难民署章程第 7(c)段，“继续从联合国其他机关或机构获得保护或援助的人不属于”高级专员的主管范围。

⁶ www.unrwa.org/sites/default/files/2014_01_uif_-_english.pdf。

⁷ 见 www.unrwa.org/who-we-are。

⁸ 见 popstats.unhcr.org。

要通过一项庇护程序，确定其难民地位。⁹ 各国对确定获得难民地位的资格负有首要责任。然而，在没有庇护程序的国家或在不能或不愿以公正或高效率的方式评估庇护申请的国家，难民署可以根据其任务规定确定难民地位。¹⁰ 寻求庇护者统计资料十分重要，因为尽管并非所有寻求庇护者都被承认为难民，但这些数据显示离开原籍国并在另一国寻求保护者的人数。

15. 被迫流离失所人口另一个大群体是境内流离失所者。鉴于没有一项关于这类人的国际条约，下列定义(见 E/CN.4/1998/53/Add.2,附件,第 2 段)在联合国及各国获得广泛的认可：“境内流离失所者指的是被迫或不得不逃离或离开家园或习惯住处的人或群体，他们离乡尤其是迫于或为了逃避武装冲突、普遍暴力、侵犯人权行为或天灾人祸，但他们并没有越过国际承认的国家边界。”

16. 虽然难民和境内流离失所者被迫流离失所的命运相同，但他们之间的主要区别是难民身在其原籍国以外，即他们必须越过国际边界。境内流离失所者在国际法中不享有特殊地位，没有与他们的境况对应的权利，因为他们在法律上仍受其居住国的保护。此外，“境内流离失所者”的定义更为宽广，因为它适用于自然灾害或人为灾害。鉴于没有专门保护境内流离失所者的任务，在大多数情况下难民署没有自己编制关于这类人员的统计数据。

17. 1954 年《关于无国籍人地位的公约》第 1 条对无国籍人的定义是“任何国家根据其法律不认为是其国民的人”。换言之，无国籍人没有任何国家的国籍。难民署的统计指属于这一定义的人，尽管来自一些国家的数据可能还包括国籍不确定的人。¹¹ 难民署估计，全球至少有 1 000 万人没有国籍，但官方统计只覆盖约 350 万。世界上大多数无国籍人口并不是被迫流离失所的。然而，难民署的难民统计列入无国籍难民。¹²

四. 数据来源

18. 关于难民、寻求庇护者和境内流离失所者的数据由各国、难民署、近东救济工程处等国际机构以及国家和国际非政府组织收集。收集这些数据，包括相关元数据(术语和定义)，涉及多方面的挑战。在一些情况下，数据可能具有政治敏感性。在这方面，保护数据和隐私十分重要，但也构成一个挑战，因为数据还可用于政治目的，例如，用于表明一种状况已得到解决，或表明它仍然需要解决。受

⁹ 与国内法的规定不同，即根据国际难民法，只要事先已满足难民地位的重要条件，则依据声明给予认定为难民。

¹⁰ 见难民署，《2012 年统计年鉴》。可查询：www.unhcr.org/52a723299.html。

¹¹ 见 www.unhcr.org/5399a/14f9.html。

¹² 关于查点无国籍人口的复杂性的详细讨论超出本报告的范围。

冲突或战争影响的国家情况，往往包括邻国的情况，可能造成这些方面的特别挑战：方法、数据质量、与流离失所者的接触(由于不安全)、覆盖面、及时性、费用以及在时间上的可比性和各国之间的可比性。

19. 不同的数据来源提供了被迫流离失所问题的不同视角。一些来源适合于评估难民和境内流离失所者的登记和普查等人数，而移民局或人口跟踪系统通常能够更好地提供流量数据。有时则试图从流量数据估算人数：例如，一个国家的难民人数可能是根据过去几年到达的难民人数估算出来的。但是，这一方法存在缺陷，只有同时使用难民的出生、死亡、迁入移民、迁出移民和入籍的数据，才能克服这些缺陷。遗憾的是，此类数据经常缺乏或难以获得。

20. 尽管如此，每年还是收集并传播了大量的数据。产生被迫流离失所人口统计资料的主要数据来源和方法包括：

- 难民和境内流离失所者登记
- 境内流离失所者概况分析
- 人口流动跟踪
- 人口普查
- 调查
- 过境
- 人口动态事件登记
- 行政记录和登记册
- 一般人口登记册
- 在关于个人的适当和可靠的数据不足或不可用时采用的编制统计数据的各种估算方法

21. 到 2013 年底，难民登记占难民署任务范围内难民数据来源约 67%；16% 的数据靠估算所得，7% 的数据靠结合估算和登记所得，10% 的数据为其他来源。

A. 难民和寻求庇护者登记

22. 单独登记是难民和寻求庇护者得到最佳保护的途径。目标包括确定法律地位或承认，以便能够确定他们需要国际保护。在登记期间，关于姓名、性别、出生日期、原籍国、婚姻状况和流离失所地点的信息得到收集和更新。难民统计的依据通常是政府登记的记录。在政府无法对难民或寻求庇护者进行登记的情况下，难民署可以协助或开展登记活动。近东救济工程处维持符合“巴勒斯坦难民”法律定义的所有已登记个人的记录。

23. 到 2013 年年底，登记是 114 个国家收集难民数据的主要方法。绝大多数居住在难民营的难民都已逐一登记。然而，由于世界一半以上的难民居住在城市和半城市地区，个人登记构成了特别的挑战。例如，一些难民可能由于没有意识到有必要这样做，或认为登记的风险超过其好处而没有进行登记。此外，混合移徙流动中的人(例如，难民、寻求庇护者和移徙者)可能需要国际保护，但由于害怕向当局表明自己的意图而不愿意申请庇护。

24. 虽然难民往往以个人进行登记，但登记的准确性大为不同，取决于保护和业务环境。难民登记册列入所有人并定期更新记录。然而，由于登记的压力超过取消登记的压力，难民登记册的数据可能过度报告，需要通过核查记录等采取定期的改正行动。在大规模难民的情况下和人口高度机动时，维持难民登记册成为一项严峻的挑战。难民署采用了专门的登记系统，改进和精简了登记的标准。

B. 境内流离失所者登记

25. 使用境内流离失所者登记的主要是各组织，特别是难民署和国际移徙组织。但在一些情况下，各国政府也协助确定特定的弱势性、管理个案和分发援助。虽然登记数据常用来估算难民营和类似场所境内流离失所者的人数，但这些数据所呈现的情况是不完整的。在许多情况下，大多数境内流离失所者居住在难民营外——他们自己居住或与亲属或朋友一起，往往住在城市地区——在那里他们没有被登记也不被计算在内。鉴于应对不同强迫流离失所情况的行为体运作所处的不同的法律框架和政治背景，登记作为关于境内流离失所者统计数据的来源不像作为一种难民统计数据的来源那么普遍。

26. 政府承认境内流离失所者的境况并让人道主义界能够作出应对的意愿对境内流离失所者的登记很有关系。并非所有境内流离失所者都得到登记，而登记进程一旦开始，取消登记的标准就成为一个重要问题。取消登记往往并不意味着实现了持久解决，而是国家或国际支持的终止。登记还以不同方式进行：例如，以家庭而不是个人进行登记，或根据国家确定的“家庭规模”计算境内流离失所者的家庭人口，尽管各组织作出这一确定的标准可能不同。

C. 境内流离失所者概况分析

27. 境内流离失所者数据的收集有时通过一个被称为概况分析的程序进行。这一办法的目的是通过收集和分析核心数据(按地点、年龄、性别和多样性分列的境内流离失所者人数)和其他类型的定量和定性数据，提供受流离失所影响人口的概览。这一进程因此便利对流离失所的原因和模式、保护问题、人道主义需要以及持久解决问题的前景等问题的审议。概况分析利用一系列方法，往往结合人口

估计方法和专门针对被迫流离失所人口的抽样调查，常常是为了将他们的条件与当地或东道国居民的条件进行比较。¹³

D. 人口流动跟踪

28. 在被迫流离失所人口流动不稳定或持续流动的情况下，流动跟踪系统可以成为提供人口流动(包括反复流离失所)粗略估计数的有用工具。这种系统往往更适合于远距离监测的地区或无法进入的地区以及人口流动密度相对较大的情况。另一方面，如果数据质量在很大程度上取决于现有的信息来源，流动跟踪系统就不是特别适合提供总人口估计数及人口组成。难民署、国际移徙组织和其他组织制订了在 30 多个国家跟踪境内流离失所者流动的方法，特别是用于跟踪灾害造成的流离失所个案，也用于冲突造成的流离失所个案。

E. 人口普查

29. 大多数国家人口数据最全面的来源是人口普查。普查通过询问出生的国家(或地方)等，更适合于了解人数而不是流动情况。如果还有移徙年份的记录，就可以估算流入或在国内(或地区内)移民流量的大概数。¹⁴ 如果这一信息与有关移徙原因(包括受到迫害、冲突、暴力或侵犯人权行为)问题的答复相结合，就可以估算难民或境内流离失所者的人数。

30. 但是，在普查中询问有关被迫流离失所的问题不是普遍的做法。此外，这种做法没有被列为国际普查建议的核心议题，关于人口普查是否列入有关移徙目的的问题也没有明确建议。2010 年人口和住房普查清楚地显示了这一限制，这次普查仅在有限规模上列入此类问题。

F. 抽样调查

31. 抽样调查是关于被迫流离失所人口的特点和情况的详细资料有用的数据来源。如果这些调查以标准化和系统的方式进行，并覆盖受强迫流离失所影响的许多国家，这些调查可能特别有用。与普查(以及行政登记册)相比，抽样调查可以更有深度，提出更多的问题。在以个人和家庭自我报告的移徙历史为依据适当确定被迫流离失所人口及其模式和起因的工作中，调查可能特别有用。

32. 现已为特定目的设计了若干标准化的国际抽样调查，其中包括生活平衡量研究调查、劳动力调查、人口与健康调查和多指标类集调查。这些调查的优点是它们覆盖了一系列广泛的国家并以定期或有系统的方式进行。这些调查还可用于研究被迫流离失所人口，尽管需要作出一些修正。

¹³ 见 www.internal-displacement.org/publications/2008/guidance-on-profiling-internally-displaced-persons。

¹⁴ 例如，见欧洲经济委员会和联合国人口基金，“国际移徙统计：东欧和中亚国家实用指南”(日内瓦，2011 年)。可查询：www.unecp.org/fileadmin/DAM/stats/publications/International_Migration_Practical_Guide_ENG.pdf。

33. 地中海家庭国际移徙调查在一项代表性调查中提供了一个如何将难民和寻求庇护者与移徙其他层面问题相结合的有趣例子。这些调查由几个国际组织支持，由中东和北非各国家统计局实施，提供了关于移民的特点和行为以及国际移徙的后果有代表性的多层面、回顾性和可比较的数据。地中海家庭国际移徙调查包括一个关于难民的模块。

G. 过境

34. 许多国家对跨越国际边界的人进行登记。在一些国家中，过境数据被用于估算移徙流量。但是，在这些过境者中确定难民仍然是一项重大挑战，在个人决定不申请庇护或难民地位时特别如此，虽然他们显然可能需要国际保护。此类数据涉及许多问题，包括下文直接讨论的问题：

- 非常难以区分移民和其他过境者，如旅游者、通勤者、商人和卡车司机
- 许多边境哨所没有能力处理大量的移民流动，官员可能没有得到应对这些人流的适当培训
- 一个国家对迁出移民的登记不像对迁入移民的登记那样严格。这既因为迁出移民对一个国家往往没有严重的影响，又因为迁出移民往往没有法律限制，而迁入移民则有法律限制
- 很少边界能够严格关闭，非法(或没有身份证件)越境大量存在

H. 人口动态事件登记

35. 移徙和国内流动与出生和死亡不同，通常不被视为人口动态事件。但是，移徙登记日益得到关注。不过，这一方法要困难得多，因为人口中的流动通常比出生和死亡更加频繁。此外，人们对流动进行登记通常不会有什么积极性。此外，一国的内部流动的记录或登记通常比迁入移民和迁出移民情况的记录或登记一般要困难得多。鉴于存在这些挑战，很难依靠人口动态登记统计来确定被迫流离失所人口的准确数据。

I. 行政记录和登记册

36. 许多国家有移民的行政记录或登记册，可用于编制本国难民人数的统计数据。关于发给难民或寻求庇护者居留证的统计数据是这方面特别引人注目的一项工具，这一工具对流动情况和人数都适用。例如，欧统局收集和传播关于享有难民地位或辅助保护者的居留证的统计数据。

J. 一般人口登记册

37. 行政登记册的一个特殊类型经常被称为中央人口登记册，它涵盖了人口总数。在越来越多的国家中，源自中央人口登记册的信息是移徙统计数据的主要来源。一般而言，中央人口登记册中没有关于移徙原因的信息，但在有些国家中，

国家统计局可以将中央人口登记册的数据连接到移民局的数据。这有助于查明难民和寻求庇护者，只要这些群体已被单独识别。

38. 具有这类信息的系统是一国难民人数最佳的数据来源之一。然而，如下文所说明，即使这类系统也不一定能够提供符合 1951 年《难民地位公约》定义的难民估计数。建立和维持一个全面的人口登记册，并用它来编制统计数据，十分困难，十分昂贵。只有少数几个国家(特别是在北欧)建立了此类登记册，尽管世界许多地区对建立此类登记册的兴趣与日俱增。这一系统还为更详细地分析难民融入东道国的情况开辟了机会，因为这些数据可以连接到各种行政登记册，例如，关于劳工和教育的登记册。

五. 被迫流离失所者统计数据的收集和传播

39. 各国有责任收集难民、寻求庇护者和无国籍人的数据，由难民署在全球传播这一信息。¹⁵ 高级专员公署维持一个网上统计数据库，提供关于居住国和原籍国以及这些人口的人口情况和地点的数据。目前已提供 2000-2013 年期间的数据，这个可以公开查阅的数据库能够按要求生成特殊表格。¹⁶ 此外，难民署有可追溯到其成立的 1951 年的难民流动情况和人数的年度数据，目前正在努力提供这些历史数据的在线查阅功能。由联合国经济和社会事务部统计司维持的 UNdata 门户(data.un.org)载有自 1975 年起的难民数据。难民署定期发布统计报告，特别是《全球趋势》、¹⁷ “年中趋势”、¹⁸ 庇护趋势、¹⁹ 和《统计年鉴》。²⁰

40. 难民署继续牵头收集与难民有关的数据，但完全由难民署提供这类信息的国家数目从 2010 年 76 个减少为 2013 年 63 个(37%)。与此同时，完全由政府提供难民数据的国家所占比例在同一时期从 33% 逐步增加至 36%。2013 年，完全通过各国与难民署联合进行的收集工作提供数据的国家所占比例为 15%，而属于其余比例(12%)的国家，难民数据则完全由非政府组织和其他组织提供。2013 年，超过 185 个国家和领土提供了难民数据。

41. 此外，欧统局公布根据欧洲联盟签发的居留证计算的难民统计数据。²¹ 各国以及国家和国际非政府组织也根据不同类别的来源提供这一信息，其完整性、

¹⁵ 见 www.unhcr.org/statistics。

¹⁶ 见 popstats.unhcr.org。

¹⁷ 例如，见 www.unhcr.org/5399a14f9.html。

¹⁸ 例如，见 www.unhcr.org/52af08d26.html。

¹⁹ 例如，见 www.unhcr.org/5423f9699.html。

²⁰ 见 www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html。

²¹ 见 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database。

质量和及时性各不相同。鉴于一些国家收集难民数据的资源和能力有限，难民署及其伙伴为收集数据提供必要的资源和技术援助。然而，同一国家公布的数字之间有时存在大量的不一致，其中包括有良好统计系统的高收入国家。引起这些不一致的原因通常是定义、时间和统计方法的差异，包括流动情况和人数的混合。

42. 有良好的人口登记册的国家可能会有难民和寻求庇护者的最佳数据。例如，挪威 50 年来一直保持有一个中央人口登记册。所有到挪威的非北欧移民都必须申请居留证或登记其迁往挪威的理由。每年公布关于重新安置的难民和寻求庇护者人数的统计数据，其中包括获承认和被拒绝的庇护申请。尽管如此，挪威公布的数字与国际组织的数字有重大差异。关于 2013 年年底挪威的难民人数，难民署的数字是 46 033 人，欧统局是 18 734 人，挪威统计局是 132 203 人。

43. 这些差异(如上所述)的部分原因是所用方法和定义不同。难民署估计数的依据是在过去 10 年间庇护申请获得积极决定的寻求庇护者总人数。²² 欧统局的估计数的依据是签发给获得难民地位或辅助保护者的有效居留许可证。另一方面，挪威统计局估计数的依据是“主要申请人”的数目——179 534 人，包括由于与难民的家庭关系而获得居留证者。挪威的难民统计数据的依据是进入挪威所有移民的数据，即自 1990 年以来以第一个原因移民挪威的数据、挪威难民登记册自 1980 年代初以来的数据和以移民年份及出生国为依据估算的以前年份的数据。

44. 尽管收集可靠的难民统计数据有许多困难，但收集境内流离失所者数据的困难要大得多。其中主要的原因包括大多数国家缺乏关于境内流离失所问题的国家政策 and 法律、国家与国家之间确定和计算境内流离失所者的定义和方法不同(例如，将承认限制在特定的时期、地点或流离失所原因)、人口流动的不断变化、能否实际接触境内流离失所者的问题、安全问题和政治优先事项。此外，往往难以区分境内流离失所者与由于工作、家庭、住房或教育等原因在一国境内流动的人。此外，一些人可能会在自己的国家中多次被迫流离失所的事实构成了确定估计数方面额外的困难，在没有机制对这种流动在统计上进行校正的情况下特别如此。

45. 境内流离失所者统计数据由各国政府以及难民署、联合国秘书处人道主义事务协调厅、红十字国际委员会、世界粮食计划署、国际移徙组织等众多国家和国际行为体收集和传播。难民署关于境内流离失所者的统计仅限于在该组织与这些人口有接触的国家(2013 年为 24 个)。

46. 境内流离失所问题监测中心是关于境内流离失所问题信息和分析的主要来源。²³ 该中心监测和分析由冲突、普遍暴力、侵犯人权行为和自然灾害所致灾

²² 这种方法也适用于其他一些高收入国家。难民署目前正在审查这种做法。

²³ 见 www.internal-displacement.org。

难造成的境内流离失所，目前涵盖大约 160 个国家。该中心利用广泛的二手资料来源，包括各国政府、联合国和其他国际组织、国家和国际非政府组织、人权组织和媒体以及数学模型。但是，各国数据的提供和可靠性差别很大，因为这取决于国家当局收集并传播此类信息的能力和意愿。只有很少几个国家提供显示境内流离失所者群体的地点和规模以及按年龄和性别分列的数据。

47. 与现有境内流离失所者统计数据相关的另一个挑战是：它们通常是流离失所的个人或家庭的累计估计数。确认流离失所何时结束不容易操作，这方面的监测也不容易；此外，查明已经实现持久解决的个人仍然是一个挑战。²⁴

48. 境内流离失所者联合分析服务是一个机构间服务机构，支持国际和国家行为体通过数据收集合作活动收集关于流离失所情况的数据。特别是，该机构旨在弥补分列数据(按地点、性别、年龄和多样性)的差距，并促进在寻找持久解决办法背景下解决流离失所问题的循证对策。²⁵

六. 证据和目前的统计数据

49. 被迫流离失所人口统计取决于统计单位和人口的定义。此外，变量的定义和分类至关重要。就难民、寻求庇护者、境内流离失所者和回返难民而言，下列的统计数据值得关注：²⁶

- 时间趋势
- 年龄、性别和家庭状况(例如，包括孤身儿童)的分布
- 族裔
- 地点(例如营地或其他城市或农村地区)
- 自逃离和重新定居以来的时间
- 原籍国和原籍区域
- 重新定居的国家和区域
- 入籍难民(取得公民身份)²⁷

²⁴ “机构间常设委员会(机构间常委会)境内流离失所者问题持久解决办法框架”(华盛顿特区，布鲁金斯学会-伯尔尼大学境内流离失所问题项目，2010年4月)认为，境内流离失所者不再有与其流离失所有关的具体援助和保护需要，并享有人权而不会由于他们的流离失所而受到歧视，就实现了持久解决。可查询：www.unhcr.org/50f94cd49.pdf。

²⁵ 见 www.jips.org。

²⁶ 回返难民(回返者)是自发或以有组织的方式返回原籍国，但尚未充分融合的前难民。这种回返通常只有在安全和有尊严的情况下才会发生。

²⁷ 根据 1951 年《难民地位公约》第 1 条第 3 款丙项，难民地位由于取得新的国籍而终止。

- 难民或境内流离失所者的回返或迁移
- 难民或境内流离失所者的就地安置
- 生活条件(包括住房、水、食物、水、健康等)
- 人权状况(例如一般暴力、性别暴力、公民权利)
- 难民和境内流离失所者的融合(例如健康状况、教育活动和成就、服务、劳动力参与、语言技能)

50. 对于许多这些议题而言，人数和流动情况都值得关注，对编制统计数据有不同的挑战。其中一些议题，特别是最后三个议题，比其他议题更难衡量。

51. 要收集、分析和传播的数据取决于实际情况和要求信息的机构的需求。例如，紧急援助所需的数据可能非常不同于一般监测、长期发展或实现流离失所问题的解决(如回返或重新定居)所需的数据。下文列出这类统计数据的一些例子。

52. 被迫流离失所者的流动情况由于灾害、冲突和其他危险局势而逐年变化。总的来说，难民人数从第二次世界大战后的高峰下降到 1950 年代和 1960 年代的 200 万至 400 万(不包括近东救济工程处任务范围内的巴勒斯坦难民)。从 1970 年代末开始，人数再次增加，1992 年高达 1 800 万，最终下降为约 1 000 万。然而，近年来难民人数开始再次增长，到 2013 年年底达到 1 170 万。

53. 根据 2013 年年底的计量，难民署任务范围内的所有难民有一半以上(53%)只来自三个国家：阿富汗(256 万)、阿拉伯叙利亚共和国(247 万)和索马里(112 万)。²⁸ 例如，与美利坚合众国(264 000 人，根据难民署的估计)、法国(233 000 人)和德国(188 000 人)相比较，发展中国家接纳了世界 86% 的难民，尤其是巴基斯坦(160 万人)、伊朗伊斯兰共和国(857 400 人)，黎巴嫩(856 500 人)和约旦(641 900 人)。

54. 到 2013 年年底，难民署任务范围内的所有难民大约有三分之一居住在营地和收容中心。略低于一半(47%)居住在个人住所，主要是在城市地区。近五分之一(19%)的住宿类型尚不清楚或不明确。

55. 到 2013 年底，近东救济工程处登记了大约 500 万名巴勒斯坦难民。这些难民居住在约旦(200 万人)、加沙地带(120 万人)、西岸(754 000 人)、阿拉伯叙利亚共和国(517 000 人)和黎巴嫩(447 000 人)。²⁹

56. 由于冲突或战争造成流离失所的境内流离失所者的现有数据的时间序列远远小于现有难民数据的时间序列。可提供的数据仅从 1989 年开始，当时的人数

²⁸ 见 www.unhcr.org/5399a14f9.html。

²⁹ 见 www.unrwa.org/sites/default/files/2014_01_uif_-_english.pdf。

估计为全世界 1 650 万人。根据境内流离失所问题监测中心的资料，在 1990 年代大幅波动之后，境内流离失所者人数显著增加，2013 年底达到 3 300 万人，成为记录的最高数字。³⁰ 监测中心监测和报告的所有境内流离失所者有三分之二只来自五个受冲突影响的国家：哥伦比亚、刚果民主共和国、尼日利亚、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国。

57. 在 2013 年新近流离失所者大约 820 万人，比 2012 年的数字增加 24%。此外，境内流离失所问题监测中心估计有 2 200 万人由于洪水、风暴、地震、火山爆发、野火等天气和地球物理灾害相关事件引起的灾难而成为 2013 年期间的新近流离失所者。

七. 下一步行动

58. 改善围绕被迫流离失所人口统计的国际协调将有很大的惠益，这将有助于实现官方统计的高质量标准。在这方面特别重要的是国家统计局和国际组织之间的合作。虽然国际组织预计将继续领导难民和境内流离失所者统计数据的收集、汇编和传播工作，但国家统计局更多参与这些活动将使所有各方获益。

59. 本报告着重指出了不同行为体在衡量被迫流离失所人口规模方面面临的挑战，包括这一进程独有的一些特征。统计委员会第四十六届会议对本报告的审议将协助国家统计局以及国际统计组织增进它们对这些挑战的了解。请统计委员会讨论下列意见：

- 目前，没有能够促进围绕被迫流离失所人口统计的讨论的论坛或活动。一次旨在评估这些统计方面最先进水平国际会议或研讨会在这方面将有帮助。这样一次会议将汇集来自国际组织和非政府组织、学术界和国家统计局的专家，并将有助于达到三个目的。
- 首先，这样一次会议将汇集在这一领域开展工作的主要行为体，从而使它们可以概述建立可信、可靠、准确的难民、寻求庇护者和境内流离失所者统计数据所面临的严峻挑战。关于国家与国际数据来源的可获得性和质量以及方法上的挑战(例如有关抽样的挑战，包括在许多情况下缺乏抽样的框架)的讨论将是特别重要的。
- 其次，这样一次会议将确定需要采取特别紧急的行动的 challenge，然后确定其优先次序，以便采取后续行动。第三，这样一次集会将能够探讨难民和境内流离失所者统计如何最好地纳入国家统计系统这一问题。挪威和难民署将牵头组织会议，确切日期和地点待定。会议的结论，包括拟议行动的概述，将在 2016 年或 2017 年提交给统计委员会。

³⁰ 见 www.internal-displacement.org/global-figures。

- 此外，统计界需要关于难民和境内流离失所者统计的国际建议，这些建议类似于《移徙统计国际建议》。这些建议可以由负责这一领域工作的国际组织和国家统计局组成的一个专家组拟定。
- 还需要一本适用于被迫流离失所情况的手册或统计标准，包括在可能情况下开发通过人口普查、调查或其他工具收集难民和境内流离失所者数据的通用模块。
- 在难民融入社会的衡量等领域需要进行更多的分析和研究，包括制定相关指标。
- 应设想和加强改善国家统计局和国际组织之间围绕被迫流离失所问题的合作。
- 最后，应由国际组织和各国专家提供技术援助，以期加强各国收集被迫流离失所人口数据的能力。这种援助将涉及收集关于这些人口的统计数据国家统计局和部委。

八. 供讨论的要点

60. 请统计委员会讨论并核准上文第七节建议的下一步行动，尤其是：

- 组织一次难民和境内流离失所者统计问题会议，会议将汇集国际组织、国家统计局的专家和研究人员
- 在国际会议成果的基础上，统计委员会如何帮助拟定关于难民和境内流离失所者统计的更好的国际建议。组织者在第四十七届或第四十八届会议上就未来的具体步骤和优先事项向统计委员会汇报。