



统计委员会

第四十九届会议

2018年3月6日至9日

临时议程* 项目 3(m)

供讨论和决定的项目：难民统计

难民和境内流离失所者统计问题专家组的报告

秘书长的说明

根据经济及社会理事会第 2017/228 号决定和以往惯例，秘书长谨转递难民和境内流离失所者统计问题专家组关于其工作进展情况的报告。根据统计委员会于 2016 年 3 月通过的第 47/111 号决定，设立了该专家组，其任务是制定国际难民统计建议和一份技术报告，概要提出制定用于境内流离失所者统计的可比国际标准方面的前进方向。这两份文件涉及需要制定国际标准以及提高关于难民、寻求庇护者和境内流离失所者数据的可比性和质量，其目的是提高所有各级的能力，并通过提供标准化的措施和指标以及关于整合统计系统的建议，解决衡量两个群体人数和特点方面的共同挑战。请委员会讨论和通过国际建议以及境内流离失所者统计技术报告。还请委员会讨论和重申第 58 段中提议的难民和境内流离失所者统计问题专家组的未来工作。

* E/CN.3/2018/1。



难民和境内流离失所者统计问题专家组的报告

一. 引言

1. 挪威统计局和联合国难民事务高级专员公署(难民署)在2015年3月举行的第四十六届会议上,提出了关于难民和境内流离失所者统计的联合报告(E/CN.3/2015/9)。报告着重指出了关于难民、寻求庇护者和境内流离失所者的统计数据的收集、汇编和传播方面的若干挑战,包括缺乏统一的术语,需要充分的数据来源,以及难以比较关于难民和境内流离失所者的国际统计数据的问题。

2. 报告撰写人提议组织一次国际会议,将国际组织以及国家统计局专家聚集在一起,目的是激发关于现有挑战的讨论,查明应对这些挑战的优先事项和可能的解决办法,以及探讨如何最好地将关于难民和境内流离失所者的统计工作纳入国家统计系统。他们还表示需要按照《国际移民统计建议第一订正本》这一刊物中使用的类似办法,制定关于难民统计的国际建议,并编制一个补充手册,为收集、分析和传播关于这些人口的数据提供实用指南。统计委员会在其第46/104号决定中支持组织一次国际会议的提议,并承认需要国际建议和一个提供实用指南的相关手册。

3. 为了落实委员会第46/104号决定,土耳其统计局、挪威统计局、难民署、欧洲联盟统计局(欧统局)和欧洲自由贸易联盟统计办公室于2015年10月在土耳其安塔利亚举办了难民统计国际会议。虽然认识到必须改进关于境内流离失所者的统计,但会议与会者着重于难民和寻求庇护者统计。在会议期间,与会者一致认为难民统计应成为国家统计的一个组成部分,并且有必要更好地了解难民和寻求庇护者的存量和流量。与会者还确认,建立服务于行政和官方统计需求的更加高效的信息系统,以及提高国家和国际数字之间的可比性,是需要解决的重大问题。

¹

4. 在2016年3月举行的委员会第四十七届会议上,挪威统计局、土耳其统计局、欧统局和难民署的报告中提出了会议的成果以及以后应对会议期间所查明及商定的难民统计方面共同挑战的方法(E/CN.3/2016/4)。报告撰写人提出的提议包括设立一个难民统计问题专家委员会,以及制定国际难民统计建议和一份相关的编纂者手册。

5. 委员会在第47/111号决定中同意设立一个难民统计问题专家组,承认有必要制定关于难民统计的标准和改进制度,同时提议专家组将境内流离失所者纳入其工作范围。决定该专家组的总体任务侧重于制定关于难民统计的国际建议和指导,并推进关于境内流离失所者统计标准的讨论。

¹会议报告全文可查阅:<http://www.efta.int/sites/default/files/documents/statistics/ESCoP/Conference%20Report%20Antalya%20%28final%29.pdf>。

6. 根据委员会的决定，设立了一个由挪威统计局、欧统局和难民署组成的指导委员会，统计委员会主席团于2016年7月制定并核准了专家组工作的职权范围。² 该专家组的成员对所有国家统计局和国际组织开放。目前的专家组由指导委员会、来自超过35个国家和领土³的统计机构以及近20个区域和国际组织⁴组成。

7. 根据第47/111号决定，专家组的任务是制定以下可交付成果：

(a) 一套国际难民统计建议，这些建议可用作国家和国际两级有关难民和寻求庇护者统计工作的参考指南(已提交给委员会第四十九届会议)；

(b) 一份难民统计编纂者手册，其中载有关于如何收集难民和寻求庇护者统计数据的操作说明(有待于提交给委员会第五十届会议)；

(c) 一份技术报告，其中概述以后制定关于境内流离失所者统计的可比国际标准的方法(已提交给委员会第四十九届会议)。

8. 难民和境内流离失所者统计问题专家组已经举行了两次会议。在2016年11月在哥本哈根举行的第一次会议上，审查了国际难民统计建议和境内流离失所者统计技术报告的拟议结构，并设立了各个小组，负责起草建议的各个章节。设立了一个单独的分组，负责编制技术报告，概要提出制定境内流离失所者统计国际可比标准方面的未来工作。指导委员会要求境内流离失所问题机构间联合概况调查处⁵在作为共同牵头机构的挪威统计局和境内流离失所问题监测中心支持下，领导该分组。在2017年4月在奥斯陆举行的第二次会议上，更详细地讨论了文件各章的内容和结构，包括将纳入国际建议中的具体建议。第三次会议于2017年8月在日内瓦举行，仅有境内流离失所者统计分组的成员参加，制定了一套建议，供纳入技术报告。

² 职权范围可查阅：<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1001617/7723880/terms-of-reference-refugee-statistics.pdf>。

³ 国家和领土包括：奥地利、阿塞拜疆、孟加拉国、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、喀麦隆、加拿大、哥伦比亚、科特迪瓦、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、德国、希腊、匈牙利、伊拉克库尔德斯坦地区、约旦、肯尼亚、科索沃(本文件中提到科索沃的所有地方都应该在安全理事会第1244(1999)号决议的背景下加以理解)、黎巴嫩、马来西亚、摩洛哥、尼日尔、挪威、巴基斯坦、巴勒斯坦、菲律宾、索马里、南非、泰国、土耳其、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌克兰和美利坚合众国。

⁴ 国际组织包括：欧洲联盟委员会(移民和国内事务总局以及就业、社会事务和包容总局)、欧洲庇护支助办事处、欧洲自由贸易联盟统计办公室、西亚经济社会委员会、欧洲联盟统计局(欧统局)、境内流离失所问题监测中心、国际移民组织、境内流离失所问题机构间联合概况调查处、经济合作与发展组织(经合组织)、地中海国家住户国际移徙调查、欧洲-地中海统计合作计划、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国秘书处经济和社会事务部统计司、世界银行和世界粮食计划署(粮食署)。

⁵ 境内流离失所问题机构间联合概况调查处是2009年设立的一个机构间事务处，负责调查境内流离失所情况。境内流离失所问题机构间联合概况调查处的重点是支持各类行为体开展调查工作，包括实地支持、能力建设以及提供工具和指导方针。<http://www.jips.org/en/home>。

9. 专家组现在已经完成并向统计委员会提交了整套国际建议和境内流离失所者统计技术报告，供委员会第四十九届会议审议及核准。在审议这些文件以后，专家组将继续开展难民和境内流离失所者统计工作，重点是编写难民统计编撰者手册以及改进关于境内流离失所者统计的建议。指导委员会已经同意，延长该专家组的任务期限将是有益的，以便专家组也能编制流离失所者统计编撰者手册。这将为统计界带来附加价值，并利用专家组工作所产生的势头，也解决明确需要采取更多的行动以及改进循证方案的问题，同时满足不断增长的境内流离失所者人口的需求。两份统计编撰者手册将载有更加具体的落实拟议建议的操作指示，并将提交给 2019 年 3 月统计委员会第五十届会议。

二. 背景

10. 随着被迫流离失所问题在国际层面日益突出，国家和国际两级对关于难民、寻求庇护者和境内流离失所者的统计日益感兴趣，其中包括关于被迫流离失所者人数的全面、准确、及时和具有国际可比性的估计数。关于冲突引起的人口移动的估计数与官方人口统计日益相关，这要以一致的方式纳入关于被迫流离失所人口的统计数据。关于这些人口的不完整或不足的统计数据，会破坏对这类人口的组成及其移动情况(迁徙及其他情况)的计算，而这又会影响到其他统计数据，尤其是那些以人口为基础的统计数据。

11. 关于难民、寻求庇护者和境内流离失所者的扎实的统计数据对于知情决策也至关重要，这最终将影响到弱势群体的生活。关于这些人群的统计数据有一系列潜在的使用者，其中包括地方和国家当局以及国际组织。关于难民、寻求庇护者和境内流离失所者的数据是必要的，以便更好地理解被迫流离失所现象，分析其影响，衡量一段时间内的变化情况，并做出足够的应对。高质量的统计数据还提供必要的证据来支持：(a) 更好的政策制定和健全的决策，以解决被迫流离失所的挑战；(b) 对政策和方案进行更有效的监测、评价和问责；(c) 加强公共辩论和宣传。

12. 然而，关于生命统计、人口和住房普查以及国际移民统计的现有原则和建议只从外围触及被迫流离失所问题。1953 年，联合国出版了《国际移民统计》，⁶ 首次提出了需要加强国际移民统计数据(包括寻求庇护者和难民统计数据)可比性的问题。1976 年，统计委员会出版了《国际移民统计建议》，⁷ 鼓励各国收集、整理和传播移民统计数据，并提高国际可比性。1998 年，对这些建议进行了修订和扩充，纳入了编纂关于寻求庇护者的统计资料的具体准则。不过，订正建议并没

⁶ 联合国出版物，出售品编号：1953，XVII，10。

⁷ 同上，出售品编号：E.79.XVII.18。

有涉及难民或境内流离失所者大量流动的问题。⁸ 此外，许多难民不是国际移民，因为难民和境内流离失所者有具体的保护需求，需要专门的统计数据。

13. 因此，有必要制定一套具体的建议，使各国和国际组织能够利用这些建议来改善关于被迫流离失所人口的统计数据的收集、整理、分类、报告和总体质量。这些建议的目标是“改善有关国际移民一个重要方面的统计数据，并改善有关对全球福祉有重大影响的局面的共有信息”。⁹

14. 在大会第 71/1 号决议中通过的《关于难民和移民的纽约宣言》中，国家元首和政府首脑认识到改进数据收集、特别是国家当局改进收集数据的重要性；呼吁加强国际合作，以改进关于难民和移民的数据收集工作，包括国家当局的能力建设；指出这些数据应按性别和年龄分列，并纳入有关正常和不正常流动、移民和难民移动的经济影响、贩运人口、难民、移民和接纳社区的需要及其他问题；并指出，数据收集将酌情符合关于数据保护的国家立法和国际保护隐私义务。

15. 联合国各机关通过的一些决议也强调了关于境内流离失所者的可靠数据的重要性，以便改善有关这些人群的政策、方案规划和应对，确保保护他们的人权，并支持持久解决流离失所问题。这些决议还向各国政府提出具体建议，以寻求相关的专门知识，以确保获得可靠的境内流离失所者数据。¹⁰

16. 最后，大会在第 70/1 号决议中通过的可持续发展目标强调需要进行能力建设和改进统计工作，包括“增加获得按收入、性别、年龄、种族、民族、移徙情况、残疾情况、地理位置和各国国情有关的其他特征分类的高质量、及时和可靠的数据”（目标 17，指标 18）。关于难民、寻求庇护者和境内流离失所者统计的具体建议可作为加强国家当局统计能力的重要手段，从而加强有关保护和援助所有三个群体的决策的证据基础。与此同时，在此领域改进统计工作、包括进行充分的分类，将会加强衡量实现可持续发展目标的进展情况，同时特别关注弱势人口群体。

三. 文件的编写

17. 作为与本报告有关的背景文件的整套国际建议和技术报告，是与专家组成员协作并在指导委员会指导下编写而成的。上文已经提到过，专家组成员资格向所有与难民和/或境内流离失所者统计有关的国家和国际机构及组织开放。目前的专家组成员来自于各种各样的区域和背景，一些人出于个人的兴趣而加入，另外一

⁸ 《国际移民统计建议第一订正本》，可查阅：https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf。

⁹ E/CN.3/2016/14，第 12 段。

¹⁰ 见人权理事会关于境内流离失所者人权的第 20/9 号和第 32/11 号决议；大会关于保护和援助境内流离失所者的第 68/180 号和第 70/165 号决议。

些人则由于他们在难民或境内流离失所者人口方面的已知经验、他们的具体能力和/或为了覆盖更多的地域或发展领域而被特别邀请加入。

18. 难民署和境内流离失所问题机构间联合概况调查处担任专家组的秘书处，并负责与指导委员会和关于每章工作的共同牵头机构协商，协调整套国际建议(难民署)和技术报告(境内流离失所问题机构间联合概况调查处)的相关工作。关于整套国际建议的工作主要由指导委员会的成员(难民署、欧统局、挪威统计局)进行，而关于技术报告的工作则由境内流离失所问题机构间联合概况调查处牵头，由作为共同主席和章节牵头机构的境内流离失所问题监测中心和挪威统计局提供支持。正如上文所指出的，在专家组第一次会议上，成立了负责整套国际建议不同章节的章节小组和负责技术报告的分组，并选择了章节牵头机构，负责协调各章节小组的工作。

19. 专家组所有成员受邀在整个过程中提供反馈意见，这特别是为了确保不同区域和背景能够反映在建议中。由于专家组中包括 35 个国家的统计主管部门，因此可以查明各类针对具体国家的事例，并作为案例纳入建议和技术报告中，来说明如何将有关难民和境内流离失所者的统计资料纳入国家统计系统。终极目标是确保最后的建议对各国统计当局以及区域和国际组织都是相关和有用的。

20. 举行了专家组的两次会议以及境内流离失所者分组的另外一次会议，以便确保就文件内容进行了透彻的讨论，并就悬而未决的问题和最终建议达成协议。此外还分发了两个草案版本，以便在专家组内进行全面反馈，并且专家组成员相互间进行了广泛沟通，讨论这两份文件的内容。

21. 指导委员会在整个过程中担任咨询委员会，尽可能澄清所收到的问题和评论意见。不过，应该强调的是，最后文件并不反映指导委员会或者任何其他单一组织/机构的立场，而是反映整个专家组的成员的统一理解和共识。

22. 2017 年 11 月 10 日至 12 月 10 日，秘书处经济和社会事务部统计司为联合国会员国的所有有关机构和办公室举行了一次关于整套国际建议和技术报告的最后草稿的全球磋商。针对所收到的关于最后草稿的反馈意见和评论，对这些文件进行了修改和编辑，供提交给委员会。

四. 国际难民统计建议

A. 对国际难民统计建议的需求

23. 关于难民和寻求庇护者的统计资料由国家当局以及包括难民署和欧统局在内的区域和国际组织定期发布。在一些国家的情况下，难民署代表他们收集和发布此类资料，直到他们有能力编制本国的统计资料。显然需要进行能力建设，并处理与收集、汇编和提交影响到已发布统计资料质量的难民和寻求庇护者数据的

相关挑战。关于这些群体的改进统计资料至关重要，以便确保知情决策及循证政策和方案，以充分满足他们的需求。

24. 一个现有的挑战是，不同国家编制的关于各种流离失所状况的难民和寻求庇护者统计资料之间缺乏可比性。之所以出现这种情况，是由于术语、概念、定义和分类不一致，以及国家和国际两级的数据收集、汇编和列报等方法有差异。关于难民和寻求庇护者的数据通常是为了行政目的、而不是统计目的而收集的，所采用的定义反映了具体国家的立法、政策和做法。

25. 在这方面，需要更有效地从概念上区分国际移民和难民。在某些情况下，难民可能被视为移民的一个分群体，但在法律上、在保护方面以及在统计上，“移民”一词并没有充分涵盖难民，而且在某些情况下，难民显然就不是移民(例如大多数巴勒斯坦难民)。这也是为什么在现有的《国际移民统计建议第一订正本》之外，还需要有关难民统计的具体建议。

26. 还有必要改进对难民和寻求庇护者流量和存量的概念的理解，并建立既能满足行政需要、也能满足官方统计需要的高效信息系统。衡量人道主义危机中的人口被迫流动情况，是一项独特的技术、操作和政治挑战，影响到已掌握数据的准确性和可靠性。难民和寻求庇护者的流动性非常高，在持续的人道主义危机中更是如此，而且人口分布可能会迅速变化，除其他外影响到调查抽样标架。

27. 官方统计中存在若干差距，包括缺乏关于寻求庇护者的基本人口数据和关于难民的社会经济数据。掌握关于这些人口基本特征的数据，就可以分析他们相对于一般移民和整个群体的社会经济福祉状况以及他们融入社会的程度。还需要最大限度地利用所掌握的数据来源(例如，把关于移民原因和寻求难民地位的问题纳入人口普查和其他调查文书)，同时推进使用新的数据来源(例如空间数据或大数据)。

28. 经常由移民当局内部管理的关于难民和寻求庇护者的国家统计数据，同关于移民和人口的国家统计数据之间的关联有限。此外，就被迫流离失所人口的规模、国家统计和行政系统的能力以及国家政策优先事项而言，各国之间存在着重大差异。具体而言，发展中国家在能力方面的制约因素限制了数据收集和传播活动的范围和有效性。

29. 人们广泛地认识到，人道主义办法和发展办法需要相互配合，在这些领域开展工作的行为体需要更有效地协作，以便除其他外，帮助从紧急情况向持久解决流离失所人口问题的办法顺利过渡。通过请国家统计当局具体参与并建设他们的能力，专家组就国际难民统计建议开展的工作旨在缩小人道主义工作和发展工作之间的差距，并促进编制更好的统计资料，从短期和长期两个方面解决有关人员的需求。

30. 应该指出的是，在这一领域开展工作的统计人员面临的另外一个挑战，就是关于难民和寻求庇护者的数据的极端敏感性以及难民统计中保密和数据保护的重要性，可能会限制他们获取行政系统内的信息。

B. 国际难民统计建议概要

31. 根据已经查明的挑战，包括在难民和寻求庇护者统计领域需要国际标准和能力建设，决定制定一套关于难民统计的建议。这些建议旨在通过就以下要素进行调查并提出建议和标准，从而弥补现有的差距：

- (a) 法律框架和难民定义；
- (b) 出于统计衡量的目的，定义难民和难民相关人口；
- (c) 衡量难民人数；
- (d) 衡量难民和难民相关人口的福祉和社会融合状况；
- (e) 协调和加强难民统计系统。

32. 建议中拟订了难民人口的统计定义，包括范围以及相关存量和流量衡量。建议中解决的问题包括移民与难民之间的差异，以及一项原则，即虽然认识到在编制统计数据时有一些重叠，但难民并不是移民的一个子集，而且在某些情况下甚至可能根本就不是移民。还制定了三个类别来描述该领域内不同的人群子集，包括需要国际保护的人；具有难民背景的人；以及在寻求国际保护之后已经从国外返回的人。

33. 建议中界定了将要收集和报告的关于不同人群的一组最低限度分类变量、基本统计数据 and 关键指标。有关难民和寻求庇护者的概念和分类转变成了核心问题，从而能够在数据源中以务实和具有成本效益的方式来查明这些人口。鉴于该领域中法律定义的复杂性，采用了一个简化程序，以拟订可在调查和人口普查中使用的切实可行的一系列问题。

34. 考虑到需要按难民地位进行分类以及需要有足够的样本容量和设计，这些建议中包括关于一般住户和劳动力调查得出的指标在为难民提供有意义的结果方面的有用性进行的一些具体讨论。还建议调查和人口普查把难民营纳入抽样标架中。此外，还探讨了数据匹配的可能性、将调查和人口普查数据与行政数据结合起来以及使用国家行政数据及来自难民署和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的登记数据进行记录链接等问题。这些建议强调需要整合数据基础设施。

35. 这些建议中还包括评估难民福祉和社会融合程度的实例和指导，并在这方面考虑到了东道国内基准人口的重要性，包括东道国内的总体移民人口。这些建议还讨论了将福祉和社会融合指标标准化的重要性，以便它们可能具有国际可比性，并可评估各区域和各国社会融合努力的成功情况。这些建议中列入了一个具体清

单，载有用于衡量福祉和社会融合情况的建议指标，并与难民问题全面响应框架和可持续发展目标的指标挂钩。

36. 这些建议中还探讨了国家统计系统之间的协调问题，这一问题横跨不同统计机构，并考虑到了集中制和分散制之间的差异。建议国家统计局或主要统计机构对所有官方统计资料的完整性和有效性承担总体责任并协调这一过程，同时确保有效的规划、协调和传播。此外，还强调了需要建立一个适当的国家法律框架，并遵守官方统计基本原则。

37. 还就元数据标准、数据分享和难民统计资料的传播提出了建议，并探讨了评价统计系统的方法和难民统计资料的质量保证。使用了区域经济委员会和欧洲联盟等区域组织的例子，来讨论现有的统计建议和不同的协调角色。此外，还探讨了需要在国际和区域两级与部长和高级政治官员接触互动的问题，以便把难民统计资料提升为政治和政府议程上的优先事项。

38. 这些建议的最后一章探讨了改善国际和国家系统内的协调，并就建立适当的治理机构提出了建议，以确保概念、定义和难民统计报告的协调统一。应请会员国加入这些审议工作。这方面可以遵循的一个模式是联合国儿童死亡率估算机构间小组的模式。

五. 境内流离失所者统计技术报告

A. 制定国际可比境内流离失所者统计标准的未来方向

39. 在全球范围内，境内流离失所者人数在流离失所者人口中占的比例最大，而且人们日益认识到需要准确和更利于行动的关于他们的数据，为国家一级的应对提供信息依据和支持政策进程。不过，在收集关于境内流离失所者的统计数据方面有特定的概念和衡量挑战，并且关于这个主题的指南非常匮乏。需要制定有利于高质量和更具可比性的境内流离失所者统计资料的标准。

40. 在为数不多的编制和公布境内流离失所统计数据的国家统计局或国家统计机构中，用于统计衡量的指标存在显而易见的巨大差异。驱动境内流离失所者数据收集工作的原因各不相同。在大多数情况下，收集统计数据多是出于业务目的（例如提供人道主义援助），但通常不被定义为官方统计数据。关于境内流离失所者的业务统计数据经常简化或扭曲指标，是由不同的行为体出于各种需求收集的，没有系统地共享或加以报告。

41. 境内流离失所者统计数据收集工作的另一个主要挑战是落实尚未标准化的概念。由于国家法律框架及其在数据收集中的应用存在差异，因此存在各种将境内流离失所者定义转化为统计学上可衡量单位的做法。虽然许多情况下的统计背离了《联合国关于境内流离失所问题的指导原则》中确定的境内流离失所者全面定义，但仍存在重要的共同点，并且需要改进这一领域的做法。为这一人口群体

建立一个统一的统计框架仍然是可行的，有助于澄清各种情况下的概念挑战，并提高数据的可比性。

42. 关于境内流离失所者的统计数据要对决策有用，就需要协调一致、可以相互操作并且质量足够高。不过，这需要明确的官方统计数据制作标准和相关工具。确定一个人是否是境内流离失所者，是收集高质量的境内流离失所者统计数据的重要的第一步。收集关于境内流离失所者特征的数据也可以显示这些人口的社会经济状况，从而为适当的业务和政策应对措施提供信息依据。关于境内流离失所者的高质量统计数据还可用于分析持久解决流离失所问题的进展情况，并支持政府在向他们提供保护和援助方面发挥作用。

43. 编制官方统计资料需要有效的协调。如果没有协调，数据收集工作就可能会重叠，有时会由于使用不相兼容的指标和衡量方法而导致存在相互冲突的数据和大相径庭的结果。需要有效的机制来统一质量标准，规范官方统计可接受的方法，确保资源的最佳利用，并向所有相关用户和公众传播有关境内流离失所者的统计资料。国家一级存在许多类型的协调机制，但其任务、组成和组织情况不尽相同。这些机制的影响力也不相同。目前，关于境内流离失所者统计数据的国际协调非常有限，目前的做法显示，此类统计数据在国际层面几乎没有可比性。与在国家一级所观察到的挑战类似，国际一级定义和衡量境内流离失所问题的方式也不一致。

44. 虽然已经采取了一些举措，而且有几个国际组织致力于改善关于境内流离失所者的高质量统计资料的编制工作，但目前还没有明确的方向。这就是为什么专家组的任务包括编写下文所述的技术报告。起草该技术报告是第一次开展协作努力，为制定关于境内流离失所者统计的国际可比标准确定一个方法。第一套建议需要在长期内加以完善，其目的是提出一套更详细的关于境内流离失所者统计工作的国际商定建议。

B. 编制关于境内流离失所者的统计数据的技术报告纲要

45. 由于难以用统计术语将境内流离失所者人数概念化并进行比较，统计委员会在第 47/111 号决定中表示并要求编制一份技术报告，概要提出制定有关境内流离失所者统计国际可比标准的未来方向。根据这一决定编写了该技术报告，同时评估了以下因素：

- (a) 法律和政策框架；
- (b) 出于统计衡量目的来定义境内流离失所者；
- (c) 收集境内流离失所者的人数：考虑事项和来源；
- (d) 收集境内流离失所者的特征：挑战和应用；
- (e) 国家和国际两级的协调系统；

(f) 建立境内流离失所者统计框架的建议。

46. 技术报告主要评估了收集境内流离失所者官方统计资料的现行做法。此外，报告还就建立此类统计框架提出了建议，目的是为今后在不同情况下编制关于这些人口的可比和高质量的统计数据铺平道路。

47. 作为一个起点，技术报告审议了《关于境内流离失所问题的指导原则》，以便从法律角度界定和划分境内流离失所者的特点，以及如何将这些特点转变为统计上可衡量的术语。《指导原则》在区域及国家法律和文书中得到了很好的体现，为得出统计定义提供了良好的基础，但报告中还确定了更多标准，以确保在统计上可以将境内流离失所者与其他人群区分开。

48. 该报告还讨论了国际数据质量标准，比如《官方统计基本原则》中概述的标准，以及与收集可比的境内流离失所者统计数据有关的具体挑战。报告描述了境内流离失所者背景下存量和流量的衡量之间的差异，并批判性地反省了国家一级统计当局当前做法中所使用的定义的差异。报告概述了妨碍收集可比和高质量的境内流离失所者数据的不同情况下的具体挑战，并提出了制定收集关于这一人口群体的统计数据的国际标准的未来方向。

49. 报告还叙述了用于编制境内流离失所者统计数据的不同数据源(包括国家人口普查、行政记录和登记册及调查以及业务、定性和大数据)的未来可能用途，并就此提出了建议。该报告建议收集关于境内流离失所者的不同类型统计数据，其中包括人数和重要特征，用于编制对于有效决策和应对境内流离失所者所面临的局面有意义的数据。

50. 在研究境内流离失所者的特征时，技术报告详细说明了如何在官方统计中识别他们，并反思了不同数据来源的识别能力。报告还提供了一些指标实例，这些指标可用于衡量实现持久解决办法的进展情况，并提供具体资源来确定需要衡量的相关和可比指标。此外，报告还强调和阐述了进行比较分析、以充分了解流离失所背景的必要性。

51. 技术报告通过提供一些实例，探讨了国家和国际两级协调的重要性，以改善境内流离失所者统计数据收集工作。报告强调了国家统计发展战略和年度统计计划在帮助将这些统计数据的编制纳入主流以及加强获取与非流离失所人口的比较数据方面的作用。把境内流离失所统计数据纳入国家统计机构的任务，将有利于遵守国际统计质量标准，即使在负责数据编制的主要联络点不是一个统计机构的情况下也是如此。

52. 技术报告强调国家政府有责任组织编制统计资料，并通过人力资源、培训和供资为之提供能力。不过，报告确认国际社会应该支持编制关于流离失所问题的高质量统计资料。宗旨是借鉴编制统计数据的最佳做法来建立参与式、透明的程序，并建立受流离失所问题影响地区与国际组织之间、以及面临类似挑战的国家之间的合作。

53. 技术报告还借鉴了整套国际建议的技术要素，因为虽然这两份文件是两份单独的文件，但它们相互借鉴，涵盖了一些共同要素，诸如统计质量标准、不同数据来源的利弊、国家一级的责任以及国家和国际两级在系统内部和彼此之间进行协调的重要性。

六. 未来的方向

54. 整套建议和技术报告提出以后，专家组将继续开展难民和境内流离失所者统计工作。邀请希望参加专家组未来工作的会员国和组织加入，并对该过程的以后阶段做出贡献。在即将到来的阶段，专家组打算编写以下两份文件：

- 难民统计编纂者手册(将提交给 2019 年 3 月统计委员会第五十届会议)；
- 改进建议”和编纂者手册，其中包括一套关于境内流离失所者统计的国际可比标准(将提交给 2019 年 3 月统计委员会第五十届会议)。

55. 专家组的主要目标是制定国家统计局和国际行为体将使用的关于难民和境内流离失所者统计的国际建议。作为这些建议的一部分，制定了国际可比的指标，这将提高国家和国际统计数据的质量和可比性，为各级循证决策和规划提供依据。难民和境内流离失所者统计编纂者手册将为国家和区域统计系统提出具体的业务说明，旨在提升不同层级的统计能力，包括通过国际伙伴提供支持。

56. 两份编纂者手册的目的是提供关于落实整套国际建议和技术报告的业务说明。编纂者手册和建议通过具体的建议和指南，旨在加强接收寻求庇护者、难民和境内流离失所者的国家的能力，并协助他们收集和传播关于这些人口的高质量统计资料。

57. 专家组成员除了根据专家组的任务开展工作以外，还打算根据国际建议开展具体的能力建设活动，并支持在执行标准方面可能面临困难的国家。

七. 讨论要点

58. 请统计委员会审议以下两份对联合国会员国产生影响的背景文件：

- (a) 国际难民统计建议；
- (b) 境内流离失所者统计技术报告。

59. 此外，还请委员会讨论并核准专家组的未来工作，特别是以下工作：

- (a) 编制一份难民统计编纂者手册；
- (b) 制定关于境内流离失所者统计的订正建议，并延长专家组的任务期限，以纳入编制一份境内流离失所者统计编纂者手册的工作。