



统计委员会

第五十三届会议

2022年3月1日至4日

临时议程* 项目3(f)

供讨论和决定的项目：民事登记、生命统计
和无国籍状态统计难民、境内流离失所者和无国籍状态统计专家组关于无国籍
状态统计的报告

秘书长的说明

根据经济及社会理事会第 2021/224 号决定和以往惯例，秘书长谨转递难民、境内流离失所者和无国籍状态统计专家组提交的关于无国籍状态统计的报告，供统计委员会讨论。报告介绍了 2019 年以来为制定关于无国籍状态统计的国际建议所开展的工作，将在 2023 年 3 月将这些建议提交给统计委员会第五十四届会议。报告特别涉及：(a) 制定国际建议的背景；(b) 专家组迄今取得的进展，包括查明的具体挑战和拟议统计框架的关键要素；以及(c) 为完成国际建议所计划的前进方向。

统计委员会应采取的行动包括：(a) 就拟议的总体统计框架的关键要素提供反馈，包括关于无国籍状态统计的国际建议草案范围内的人口定义和分类；(b) 就专家组无国籍状态问题小组今后的计划和优先事项提供指导，特别是在进一步制定国际建议方面；以及(c) 请专家组在 2023 年 3 月向委员会第五十四届会议提出报告，并提出完整的国际建议供讨论。

* E/CN.3/2022/1。



一. 引言

1. 关于无国籍状态统计的本报告是难民、境内流离失所者和无国籍状态统计专家组在临时议程项目 3(f)(即供讨论和决定的项目：民事登记和生命统计)下以专家组的名义提交的。本报告供讨论和提出反馈意见，从而为专家组下一阶段制定关于改进国家、区域和全球无国籍人口官方统计的建议的工作提供宝贵信息。

2. 本报告阐述了迄今取得的进展。报告已由无国籍问题和官方统计领域的专家进行了同行审查；收到的意见或已在最后草案中作了处理，或酌情将在工作的未来阶段进一步审议。报告专注于专家组关于无国籍状态统计的工作；专家组关于执行难民和境内流离失所者统计建议的其他活动不属于本报告的范围。

二. 制定关于无国籍状态统计的国际建议的背景

3. 该专家组由统计委员会于 2016 年在其第四十七届会议期间设立，专家组的任务是应对报告被迫流离失所者情况的统计方面的挑战，包括缺乏一致的术语和统计数据的国际可比性。制定关于无国籍状态统计的国际建议的工作列入了专家组 2020 年的工作方案。经修订的职权范围将无国籍问题纳入了工作范围和小组名称，并已提交委员会主席团审议和核准。2021 年 11 月，经过彻底审议，主席团同意了经修订的职权范围。

A. 无国籍状态的法律定义和联合国难民事务高级专员公署的任务

4. 1954 年《关于无国籍人地位的公约》将无国籍人的国际法律定义规定为“任何国家根据其法律不认为是其国民的人”。¹ 根据国际法委员会的结论，《公约》第一条第一款所载的定义是国际习惯法的一部分，对所有国家都具有约束力。²

5. 各国通过本国法律框架各自制定取得、丧失和剥夺国籍的准则。³ 可依据在相关领土出生(出生地法)或根据血统(血统法)给予国籍，可依法自动取得或经申请取得。许多国家适用出生地法和血统法两种办法的结合，并包括自动和非自动获取模式。

6. 造成无国籍状态的原因有很多，大多数与国籍法和政策和(或)实践中适用这些法律和政策的方式上的问题或差距有关。可导致无国籍状态的因素包括：

¹ 1954 年《关于无国籍人地位的公约》第一条第一款，联合国《条约汇编》第 360 卷，第 5158 号，第 117 页。另见联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《无国籍人保护手册》(2014 年，日内瓦)，第一部分。

² 国际法委员会，外交保护条款草案及评注，2006 年(A/61/10，第二部分，第四章 E 节第 2 段，第 8 条，无国籍的人和难民，评注，第 48 和 49 段)。

³ 国籍和公民身份用词在国际上经常互换使用，用以描述个人(国民或公民)与国家之间的法律联系。但应指出，在国家层面，这两个用词往往被赋予不同的含义。在本报告中，国籍一词用来与难民署全球无国籍状态统计报告的现行做法保持一致，并与《人口和住房普查的原则和建议》中的公民身份定义相关连。

- (a) 基于种族、族裔或宗教的歧视；
- (b) 性别歧视限制了妇女和男子在平等基础上将国籍赋予其子女的能力；
- (c) 在国家继承后，一国的一些居民得不到国籍，同时也无权获得任何其他国家国籍；
- (d) 基于一个人实际上或被认为的与另一国的联系而不准予其申求其出生国和(或)居住国的国籍，即使实际上不能获得前者的国籍；
- (e) 防止无国籍状态的保障措施不足，具体包括弃儿或父母身份不明的儿童以及处于丧失或剥夺国籍状态者。

7. 虽然一些跨国际边界流离失所的人可能是无国籍人，但大多数无国籍人都生活在他们及其祖先出生并生活了一辈子的国家。

8. 大会授权联合国难民事务高级专员公署(难民署)查明、减少和防止无国籍状态，并保护无国籍人(第 61/137 号决议)。作为其查明无国籍人的任务的一部分，难民署执行委员会呼吁难民署“与有关政府合作，开展或再度努力查明居住在其领土上的无国籍人口和国籍不明人口，并就此与其他联合国机构合作……这方面可酌情包括与……更新人口数据有关的进程”，并鼓励“拥有无国籍人或国籍不明者统计数据的国家与难民署分享这些数据，并呼吁难民署创建一种更正式、更系统的信息收集、更新和分享方法”。⁴

B. 数据差距和让无国籍人掉队的风险

9. 难民署作为无国籍状态统计数据的保管机构，收集和汇编关于无国籍人和国籍不明者的全球统计数据，这是其规定职责之一。难民署在其《2004 年全球难民趋势》中首次报告了关于无国籍状态的国家统计数据。⁵ 自那时起，十多年来，难民署经常使用(“至少”)1 000 万人这个数字作为其对全世界无国籍人口的最佳估计，其依据是难民署国家报告的年度最新统计数字和源自被认为有大量无国籍人口的国家广泛资料。自 2019 年以来，并在其最近的《2020 年全球趋势报告》中，这一数字被更笼统的全球“数百万”无国籍人这一提法所取代，这是因为认识到以前的估计数没有基于任何严格的方法，不能被认为是可靠的。⁶ 这揭示了两个突出点：世界无国籍人口的真实规模是未知数，数据质量挑战显著。

10. 关于无国籍状态的年度统计报告通常来自多种来源的数据，包括：国家统计局和职能部委维持的行政登记册；无国籍状态身份的断定和其他登记程序；普查数据；住户调查；难民署项目、调查和行政记录；民间社会、非政府组织和社区

⁴ 难民署执行委员会关于查明、防止和减少无国籍状态以及保护无国籍人的第 106(LVI)(2006)号结论，(a)和(d)段。

⁵ www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/42b283744/2004-global-refugee-trends-overview-refugee-populations-new-arrivals-durable.html.

⁶ 见难民署，《全球趋势：2020 年被迫流离失所情况》(哥本哈根，2021 年)。可查阅 www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020。

编纂的登记册或其他数据来源；以及难民署其他内部估计数。⁷ 难民署国家办事处采用这些不同来源的数据得出年度无国籍人数，并将此数据上载难民署人口统计参考数据库。在 2017 年之前，流离失所的无国籍人只按其流离失所状况报告（即他们不被算作无国籍人），但自 2020 年以来，改进了报告流程，现在对所有国家的所有这类人口都按具有双重状况的无国籍人列报。⁸ 最近报告的 430 万总数是基于 94 个国家的资料，⁹ 但其中许多不符合 2019 年“难民署关于无国籍状态的统计报告”所述的官方统计的预期标准。¹⁰

11. 鉴于缺乏国家数据，对全球无国籍人口的任何严格估计都可能远远超过难民署报告的 430 万人。然而，不知道人数低估的程度。世界银行估计，全球有 11 亿多人没有官方身份证明。¹¹ 无国籍人缺乏身份证明，但还有其他风险因素，因此这些人中可能只有一部分是无国籍的，但没有具体的估计数字。许多大国目前没有报告存在任何无国籍人，尽管据认为其人口中包括无国籍人；其他国家无法可靠地确定其无国籍人口。一些报告无国籍状态的国家所使用的定义与国际法律定义不一致，而许多国家报告随时间延续人数有很大的波动。

12. 除了人口数据之外，还存在其他重要的数据差距，因为无国籍状态对受影响人口产生许多负面影响。无国籍或面临无国籍风险的人可能得不到教育、保健、正规就业或金融服务等基本权利。还有的面临移民执法的风险，可能面临被长期拘留的风险。¹² 大会 2015 年的一份报告(A/HRC/31/29)也强调了无国籍状态对儿童的影响，该报告提醒我们注意《世界人权宣言》第十五条所载的人人享有国籍这一人权。

13. 无国籍状态对受影响人口的负面影响使他们成为一个明显例子，说明他们是值得通过《2030 年可持续发展议程》给予专门关注的弱势群体。在这方面，193 个会员国承诺确保“不让任何一个人掉队”，并“首先尽力帮助落在最后面的人”。这一承诺带来了前所未有的对包括最弱势群体在内的不同群体分类数据的需要，以支持决策和跟踪实现可持续发展目标的进展情况。往往在国家数据系统中看不到的无国籍人在社会、经济和政治领域也得不到社会的包容。

14. 缺乏可靠的数据可使当局和发展伙伴难以采取解决无国籍问题所需的法律和政策措​​施。需要强有力的证据来评估无国籍状态的数量及其对发展的影响，包括受影响者的贫困、人权问题和获得服务的​​机会。改善对无国籍状态和受影响者

⁷ 见难民署，“难民署关于无国籍状态的统计报告”，难民署统计方法丛书，第 2019/1 号。可查阅 <https://www.unhcr.org/5d9e182e7.pdf>。

⁸ 见难民署，《2021 年年中趋势》(2021 年)。可查阅 www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html。

⁹ 同上。

¹⁰ 见难民署，《无国籍状态统计报告》。

¹¹ 见世界银行，身份识别促进发展(ID4D)数据集。可查阅 <http://id4d.worldbank.org/global-dataset>。

¹² 见难民署，“保护无国籍人的权利：1954 年《关于无国籍人地位的公约》”(2014 年，日内瓦)。可查阅 <https://www.refworld.org/pdfid/4cad88292.pdf>。

特征的了解，这有助于更清楚地了解他们的困境，并制定适当的政策措施，以防止这种情况发生，并规划如何向目前无国籍者提供公民身份。然而，这个问题具有政治敏感性，数据很难收集。受影响的人往往不愿意在数据收集中表明自己的身份，可能不知道自己是无国籍人，或者可能因缺乏公民身份而被排除在数据收集活动之外。将在下一节更详细地讨论各种原因。

15. 2014 年，难民署发起了旨在消除无国籍状态的#IBelong 运动。¹³ 作为这场运动的一部分，制定了《消除无国籍状态全球行动计划》，其中概述了为根除无国籍状态所需要采取的具体行动。《全球行动计划》行动 10 的重点阐述需要改进关于无国籍人口的定量和定性数据，这两者对于各国充分应对无国籍状态、使难民署能够履行其任务和衡量执行《全球行动计划》的进展情况至关重要。在这方面，制定关于无国籍状态统计的国际建议是一项重要举措。《2030 年议程》“不让任何一个人掉队”的承诺也为这一进程带来了重大动力。

三. 迄今取得的进展

16. 下面概述一下迄今在制定关于无国籍状态统计的国际建议方面取得的进展，包括迄今开展的合作工作和一些新出现的成果。

A. 制定关于无国籍状态统计的国际建议的进程

17. 2019 年 2 月在安卡拉以及随后于 2019 年 12 月在曼谷组织召开了专家会议，讨论为改进无国籍人口定性和定量统计制定并通过共同标准和定义的必要性。曼谷会议的与会者包括来自亚洲、非洲和欧洲各地 16 个国家(柬埔寨、科特迪瓦、斯威士兰、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、马来西亚、巴基斯坦、菲律宾、卢旺达、南非、斯里兰卡、泰国、乌克兰、乌兹别克斯坦、越南和津巴布韦)的统计局和职能部委的专家，以及来自八个联合国系统组织和国际组织的工作人员。他们一致认为，制定关于无国籍状态统计的建议既可行又重要，各国代表和国际组织代表在这方面联合启动了工作。专家组交流了良好做法和方法创新的实例，并反复斟酌制定了关于无国籍状态统计的建议预稿。

18. 在统计委员会第五十一届会议期间，一些代表团承认有必要制定无国籍状态统计标准，并表示支持肯尼亚提出的关于投资于进一步制定专家组的关于无国籍状态统计的国际建议的提议。鉴于无国籍状态和强迫流离失所之间有时相互助长，加上参与的成员国重叠，2020 年 11 月，在难民和境内流离失所者统计问题专家

¹³ 见难民署《消除无国籍状态全球行动计划：2014-2024 年》(2017 年)(可查阅 <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/54621bf49/global-action-plan-end-statelessness-2014-2024.html>)；难民署，“我在这里，我属于：迫切需要消除儿童无国籍状态”(2015 年)和难民署，“这是我们的家：无国籍少数群体及其寻求公民身份”(2017 年)。

组(当时的名称)指导委员会达成一致意见后,将关于无国籍状态统计建议的工作纳入了该专家组的工作方案。¹⁴

19. 在统计委员会第五十二届会议期间举办会外活动“不让任何一个人掉队:改进无国籍状态统计”¹⁵旨在使统计界了解目前估计全球无国籍人口的规模和特点所需的官方统计数据的缺乏和不足。该活动着重介绍了专家组正在努力制定关于无国籍状态统计的国际建议,以期获得反馈和支持。2021年10月,向委员会主席团提交了将无国籍状态问题纳入专家组的工作范围和名称的经修订的职权范围,供其审议和核准。2021年11月,经过彻底审议,主席团同意更新专家组的职权范围,调整其名称,并纳入关于无国籍状态统计和制定国际建议的工作(见更新的职权范围,背景文件,可查阅统计委员会门户)。¹⁶

20. 专家组无国籍状态问题小组目前由18个国家和9个国际和区域组织组成,目前正在努力征寻更多的参与者。¹⁷工作方法具有合作性质,依循制定《难民统计国际建议》和《境内流离失所者统计国际建议》所采取的成功做法。

21. 关于无国籍状态统计的国际建议初稿已于2020年底综合而成。初稿采用了与《难民统计国际建议》和《境内流离失所者统计国际建议》类似的结构,这些建议先前由统计委员会的核可,目前正在专家组支持下在国家一级执行。目前国际建议草案包括以下章节:

(a) 法律框架和无国籍人的定义:关于无国籍状态的相关法律背景及法律定义的讨论;

(b) 为统计计量目的定义无国籍状态:包括下文转载的总体统计框架、统计定义和建议的基本表格;

¹⁴ 难民、境内流离失所者和无国籍状态统计专家组编制的统计指南迄今涉及的是难民和境内流离失所者。迄今为止,这包括:(a) 统计委员会第四十九届会议核可的《难民统计国际建议》(见 E/CN.3/2018/16)(可查阅 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9315869/KS-GQ-18-004-EN-N.pdf/d331c9cc-1091-43c2-b589-2c250bccc281?t=1542636809000>); (b) 统计委员会第四十九届会议欢迎的《境内流离失所者统计方法报告》(同上)(可查阅 <https://unstats.un.org/unsd/demographicsocial/Standards-and-Methods/files/Technical-Report/national-reporting/Technical-report-on-statistics-of-IDPs-E.pdf>); (c) 统计委员会第五十一届会议通过的《境内流离失所者统计国际建议》(见 E/CN.3/2020/18)(可查阅 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/12257846/KS-GQ-20-005-EN-N.pdf/714a7ba0-7ae6-1707-fef4-984a760e0034?t=1610984164036>); (d) 向统计委员会第五十一届会议提交并正在进一步编写的《流离失所统计编者手册》(遵循上述建议的操作说明)(可查阅 <https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-item-3n-compilers-manual-E.pdf>)。

¹⁵ 见 <https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/side-events/25Feb-Improving-Statistics-on-Statelessness.pdf>。

¹⁶ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>。

¹⁷ 柬埔寨、科特迪瓦、斯威士兰、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、马来西亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、卢旺达、斯里兰卡、巴勒斯坦国、泰国、乌克兰、美国、乌兹别克斯坦、越南、津巴布韦、欧盟统计局、非洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、联合国人口基金(人口基金)、难民署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、世界银行和世界银行-难民署被迫流离失所联合数据中心。

(c) 计量无国籍人数：利用各国的良好做法、专门知识和实例讨论建议的数据来源；

(d) 无国籍人群特征分析：提出关于分析无国籍状态数据的建议，包括选择分析变量，以及关于分析无国籍状态原因的建议，包括国籍法的差异和防止无国籍状态方面的保障不足；

(e) 协调和加强无国籍统计系统：关于改进无国籍状态数据协调的建议，包括就数据保护、保密和数据共享、质量保证、伙伴关系和传播开展讨论。

22. 关于无国籍状态统计的国际建议原计划在 2022 年 3 月提交统计委员会第五十三届会议，但被推迟，现计划在 2023 年 3 月提交委员会第五十四届会议。拖延的原因是冠状病毒疾病(COVID-19)造成的情况，各国未能就设立一个新的官方统计专题领域所固有的一些技术挑战举行会议、进行讨论和达成一致意见。制定《难民统计国际建议》和《境内流离失所者统计国际建议》的经验表明，面对面会议和讲习班对于解决困难问题和确保就关键问题达成协议以及在这一进程中促进同行交流和学习具有重要意义。新的时间框架将使专家组能够加强国家一级的大力支持意愿，增进国家一级贡献，并最终在 2023 年向委员会交付一个更扎实的技术产品。它还提供了一个机会，将经过同行审查的本报告提交委员会以得到反馈意见，这将进一步促进今后的工作。

B. 拟议无国籍状态统计框架的关键要素

23. 专家组无国籍状态问题小组制定了一个无国籍状态统计的初步统计框架，在即将开展的无国籍状态统计国际建议起草和协商期间，将与会员国和有关专家进一步讨论和发展该框架。拟议框架以关于无国籍人的国际法律定义为基础，概述如下。

无国籍状态统计框架概论

24. 三个人口群体属于拟议的无国籍状态统计框架，因此属于无国籍状态统计国际建议的范围(见图 1)。它们是：

- (a) 无国籍人；
- (b) 国籍不明的人；
- (c) 与无国籍有关联的人。

25. 然后根据他们是否当地出生再将每个类别进一步细分。下面详述每个要素。

26. 作为其关于无国籍状态全球报告责任的一部分，难民署目前报告无国籍人和国籍不明的人这两类不同的人口，并将这两个群体合并，以产生全球数字。在本文所述的关于无国籍状态统计的国际建议的拟议概念框架中在很大程度上保留了这两个群体，尽管为编制统计数据的目的对它们进行了调整。

无国籍和国籍不明人口的统计定义

27. 依循国际框架并为统计目的，对无国籍人和国籍不明的人这两个核心人口类别定义如下：

(a) “无国籍人”包括目前没有任何国家公民身份的人。他们通过自我声明或通过政府主管当局的承认，作为个人或群体被归类为无国籍人；

(b) “国籍不明的人”是指缺乏公民身份证明但可能拥有国籍权利的人，倘若如此，有关当局可协助他们获得公民身份证明。属于国籍不明类别的人必须是缺乏公民身份证明，并因其出生地、婚姻、惯常居住地或因前辈的移居而与一个以上国家有联系——无论这是真实的还是当局认为真实的。

28. 属于无国籍人类别的人可包括大型群体(如罗兴亚人)，或因上文第 6 段所述各种原因而可能处于无国籍状态的个人。由于属于这些建议范围内的许多人尚未正式确认其无国籍状态或公民身份，因而许多人在确认之前将属于国籍不明的类别。因此，国籍不明类别实际上可能包括一些无国籍人口，但也将包括更多的非无国籍人口。他们缺乏公民身份证明，与一个以上的国家有真实或被认为的联系。可能属于国籍不明类别的人的例子包括正在等待无国籍状态身份申请最后决定的人，或在原籍国境外生活多年或多代的具有移民背景的无证件者。

29. 核心人口统计框架中的类别旨在反映任何个人无国籍状态的确定程度。必须区分这两个类别，因为如果得到支持，可以帮助许多国籍不明的人获得公民身份。这两个群体在获得公民身份或获得公民身份所需的文件方面都面对真实的障碍。

30. 上述统计定义旨在用于所有相关数据来源，包括行政记录、调查和普查，或根据建模或关联数据估计的结果。它们是对个人公民身份的最佳估计。无国籍状态类别和国籍不明类别之间的确切区别只有通过国家当局进行的法律或行政程序根据个人或群体的个案情况审查证据才能最后确定。除非数据是以行政方式从确定个人公民身份的法律程序中获得的，否则将根据答复者对一个问题的回答或根据对几个问题的回答来判断每个人在统计类别中的归类；因此，这将是基于所收集的信息和所使用的统计方法得到的最可能接近真实的判断。不可避免地会有假阳性和假阴性，但预计由此产生的数据将比目前可用的数据质量好得多。

31. 在可能的情况下，建议各国收集有关特征数据，以协助它们确定可能属于无国籍状态统计国际建议范围的个人。这些变量将取决于国家情况，可能包括族裔、所说语言、宗教、移居背景、出生国和父母双方的国籍。这些变量将取决于国情，并将在国际建议中予以充分说明。

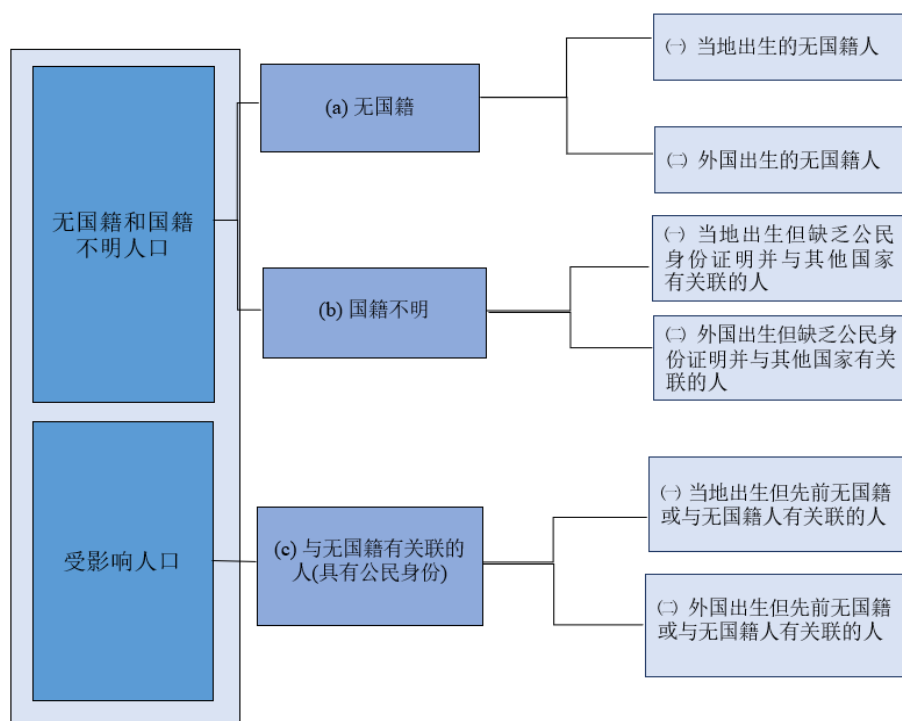
与无国籍有关联的人的统计定义

32. 第三类“与无国籍有关联的人”被列入关于无国籍状态统计的国际建议的范围，但他们不同于上述两个核心人口群体。列入这一类别是为了使当局能够监测受无国籍状态影响的人的福利和其他与政策有关的事项：

(c) “与无国籍有关联的人”包括本身并非无国籍或国籍不明,但以前经历过无国籍状态、父母一方或多方是无国籍人,或目前所生活的家庭中至少有一个无国籍人。

33. 将这一额外类别列入关于无国籍状态统计的国际建议的分类是因为无国籍状态对个人及其家庭的影响可能是长期的,各国不妨监测这方面的进展情况。这一类别与《难民统计国际建议》“有难民背景的人”的类别相当,其中包括前难民、儿童和难民家庭成员;并与《境内流离失所者统计国际建议》分类中的“与境内流离失所者有关联的”境内流离失所者子女和“境内流离失所者的其他非流离失所家庭成员”的类别相当。¹⁸

图一
拟议无国籍状态统计框架



出生国分组

34. 除了这三个主要类别之外,该框架还进一步区分了当地出生者和非当地出生者。作出这种区分是因为所建议的获得国籍或确认国籍资格的法律途径往往因一

¹⁸ 见欧洲联盟和联合国《难民统计国际建议》,2018年3月(2018年,卢森堡),第93和94段(可查阅 https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/International-Migration/2018_1746_EN_08-E.pdf);另见欧洲联盟和联合国《境内流离失所者统计国际建议》(2018年,卢森堡),第78-80段(可查阅 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/12257846/KS-GQ-20-005-EN-N.pdf/714a7ba0-7ae6-1707-fef4-984a760e0034?t=1610984164036>)。

个人的出生地点和移居史而不同。换句话说，在当地出生的无国籍人通常所走程序与在外国出生的人不同，根据定义，外国出生的人是迁入一个国家的移民。在当地出生的人如果其父母、祖父母或前几代人移居，则也可能受到移居原因的影响，但这不影响分类，而是在审查无国籍状态原因的分析阶段对此加以探讨。这种按出生国分组也符合统计委员会第五十二届会议提出的作为即将进行的《国际移民统计建议》修订工作一部分的拟议国际移民框架。

C. 数据来源：挑战和可能的建议

35. 无国籍状态的概念是基于没有公民身份，这对统计界提出了收集数据的重大挑战，原因如下：

(a) 第一，那些知道自己无国籍状态的人知道自己的脆弱处境，往往不愿意在数据收集中表明自己的身份，导致统计不足或不愿意登记生命事件；

(b) 第二，许多人如果一直生活在出生登记率低而且很少有人拥有证明国籍的文件的人口中，他们可能不知道自己的公民身份问题。在调查和人口普查中他们不会自己认定为无国籍人；

(c) 第三，通过定期数据收集来确定无国籍人的尝试可能会影响无证件群体和少数群体的答复率(见背景文件中的美国例子，可在统计委员会门户网站上查阅)；¹⁹

(d) 第四，如果民事登记和生命统计的法律框架没有相应的变化，在行政数据中确定这类人口的努力可能会失败，因为国家法律和官僚障碍可能会阻碍那些没有国籍证明或文件的人登记其子女的出生和其他生命事件。²⁰ 然而，可以在庇护申请和移民记录产生的行政数据中确定无国籍人，²¹ 因此，全球无国籍状态统计往往偏向无国籍移民，因为报告无国籍状态的国家往往也是具有良好行政制度的目的地国；

(e) 第五，将无国籍状态纳入加强民事登记和生命统计的努力可能给无国籍人带来风险，除非他们得到免受移民执法的保护，因为在数据提交给统计当局之前，民事登记数据通常不受统计立法的保护；

(f) 第六，收集关于无国籍状态的统计数据可能导致可能无国籍或国籍不明的人的很高的估计数。试点研究所产生的面临无国籍风险的人的估计数非常大，不过所使用的定义比这里提出的定义要广得多。

¹⁹ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>. 进一步分析见 Hermann Habermann 和 Thomas A. Louis, “Can the fundamental principles of official statistics and the political process co-exist?”, 国际官方统计协会统计期刊第 36 期(2020 年 6 月), 第 347-353 页。

²⁰ Bronwen Manby. “Legal identity for all” and statelessness: opportunity and threat at the junction of public and private international law”.可查阅 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3783310.

²¹ 尽管很难区分无国籍或国籍不明的人与因流离失所而失去证件的无证件者。

选择适合国情的方法

36. 各国确定公民身份的国家法律和条例差异巨大，造成无国籍人口的情况也大不相同。各国统计系统收集数据的能力也各不相同，许多统计系统较弱的国家可能由于民事登记不发达而有大量居民没有公民身份证明。每个国家都需要采取定制的和综合办法来收集数据，这可能需要对即将提出的关于无国籍状态统计的国际建议作出调整。

行政记录和人口登记册

37. 如果登记册不限于公民，并能够识别无国籍或国籍不明的人，那么行政记录和人口登记册可以提供有用的数据来源。许多国家将其民事登记制度限于拥有身份证件或合法居民，但无国籍状态统计数据所关注的人口不是公民和(或)可能没有这种证件的人。根据定义，无国籍人没有公民身份，为了统计的目的，被归类为非国民或外国公民类别。

38. 许多人即使有资格登记，但也因现实的、费用的和官僚的障碍而无法登记。民事登记记录本身对无国籍状态统计的用途有限，特别是在出生登记最不完整的国家。然而，缺乏出生登记是无国籍状态的一个风险因素，缺乏出生登记的人口特征将为进一步调查一个国家的无国籍状态提供一个有益的起点。

39. 出生登记往往会记录父母的国籍和姓名，以及子女的姓名和出生日期和地点：确定国籍的关键证据。如果出生国给予公民身份，则不需要父母国籍的准确记录来避免子女的无国籍状态。如果出生国不基于在该领土出生而给予国籍，则父母国籍的正确记录对子女获得该国国籍至关重要。在一些国家，如果父母没有身份证件或合法移民身份，则不能登记子女的出生。基于性别的歧视可能是出生登记的一个障碍，因为这往往是将国籍传给一个子女。最后，出生证明对父母的国籍可能没有证明价值，除非出生证明也被转录到该国的正式民事登记册上。

40. 在正在努力改进生命登记、特别是将边缘群体包括在内的国家，应将无国籍人包括在内，但往往需要改变法律以及行政和业务做法来使无国籍人登记其生命事件。已查明的国家实例表明，作出努力登记已知无国籍的特定族裔群体，或将边缘群体包括在内，这通常需要修改法律、条例和程序，包括培训当地出生登记员。然而，即使法律改变了，根深蒂固的做法可能很难改变。最近在泰国进行的一项研究，²² 尽管修改了法律，为所有在医院出生的婴儿提供出生证，但几乎一半的无国籍群体没有得到出生证(见背景文件中菲律宾和泰国的例子，可在统计委员会门户网站上查阅)。²³

41. 在欧洲这个民事登记很强的区域，欧洲无国籍状态指数所列的 24 个国家中只有一半在提供出生证明文件方面表现出良好做法，因为并非所有儿童都能获得

²² 玛希隆大学和联合国儿童基金会(儿基会)泰国，“An assessment of access to birth registration among migrant children: the quantitative study”(2021年6月)。可查阅 www.unicef.org/thailand/reports/assessment-access-birth-registration-among-migrant-children。

²³ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>。

出生证或出生证明，这通常是由于父母的居住地或证件状况。²⁴ 此外，登记生命事件对家庭来说可能是危险的，会让当局注意到他们没有公民身份。国际规范敦促各国禁止卫生或登记官员与移民执法当局共享数据，²⁵ 但并非指数中的所有国家都禁止这种数据共享，少数国家甚至强制这种共享，这意味着必须通知相关执法当局。²⁶ 在此应特别提及“无害”原则，因为在将数据提交统计当局之前，为生命登记收集的数据通常不受统计立法或《官方统计基本原则》的保护；因此，数据隐私和机密性可能得不到保护。虽然与卫生当局共享数据可能是可取的，但如果存在数据共享的风险，那些没有公民身份证明的人可能不愿意登记生命事件。

42. 拥有完整人口登记册的国家能够利用可靠的行政数据来源在其登记册中查明无国籍人口。在挪威，人口登记册提供了挪威无国籍人口和国籍不明人口的官方估计数。该国从登记册和人口普查中获取信息，这些信息可以表明与其他国家的联系，也能够将无国籍父母与子女联系起来。警察和(或)移民局经过一个彻底的程序对进入挪威的非北欧籍移民的身份、包括其公民身份进行检查和登记，该程序使用关于所涉移民的一切现有资料，包括护照、出生证和其他文件并进行面谈(见背景文件中的挪威人口登记册，可在统计委员会门户网站上查阅)。²⁷ 然而，拥有完整人口登记册的国家相对稀少，在被认为存在大量无国籍人口的国家尤其如此。

住户调查

43. 数据收集方面的挑战不仅限于行政数据和民事登记。无国籍人可能害怕当局并被边缘化和受歧视，这一脆弱处境也可能导致他们不愿意在调查和人口普查中表明自己的身份。他们可能不愿意参与数据收集活动，也可能主动回避这些活动，而且可能很难确定足够大的无国籍答复者样本。收集数据的大部分将依赖答复者报告自己的公民身份，或报告无公民身份，这可能导致假阳性和假阴性。如果可能，应提出次要问题，以帮助验证最初的答复。这些其他问题将取决于国家法律和情况，可包括出生登记、移居史、父母国籍、族裔、语言或宗教。

44. 无国籍人可以聚集在一定的地点。在这种情况下，可能更容易确定这类人口，并设计适当的调查数据收集工具(见背景文件中的肯尼亚 Shona 研究，可在统计委员会门户网站上查阅)。²⁸ 在其他情况下，无国籍人可能人数不多，或隐藏在社区内，难以识别。分布稀疏并融入社区的人口可能造成严重的方法上的困难，并

²⁴ 无国籍状态指数“Birth registration and the prevention of statelessness in Europe: identifying good practices and remaining barriers”专题简报，2020年5月(可查阅 https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS-Birth_registrations-StatelessnessINDEX_briefing.pdf)。目前尚无其他区域的可比资料。

²⁵ 关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第4号和儿童权利委员会第23号联合一般性意见(2017年)。

²⁶ 无国籍状态指数(见脚注23)。

²⁷ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>。

²⁸ 同上。

可能导致所获得的样本规模太小，无法进行可靠的估计。在这些情况下可能需要专门的取样法，相关建议将列入关于无国籍状态统计的国际建议。在案头研究表明无国籍人数较少或在地理上高度集中的国家，在劳动力、多指标类集或人口和健康调查等定期住户调查中增加一个专门的无国籍问题模块不太可能成功。鉴于难以从有限的变量中确定这两类核心无国籍人口，可能需要进行专门设计的调查，这不同于《境内流离失所者统计国际建议》和《难民统计国际建议》中的类似建议。

45. 虽然在许多情况下，无国籍人和国籍不明的人是“稀少”人口，即他们占一个国家或区域总人口的很小比例，但情况并非总是如此。在一些民事登记程度低的国家，无国籍证明或没有获得国籍所需文件的人在人口中可占相当高的比例。在这种情况下，通常的住户调查可被视为获得无国籍数据的可行选择。在无国籍人数众多、范围内人口很分散的情况下，有使用标准的两阶段概率取样方法进行成功调查的例子(见背景文件中的科特迪瓦例子，可在统计委员会门户网站上查阅)。²⁹

46. 从 2019 年至 2021 年，在已知有无国籍人口的国家试行了几项研究和调查，以确定在获得公民身份证明方面可能有困难的人。如果有协助受影响者获得公民身份的政治意愿，调查就特别有帮助，因为这可以鼓励答复者参与。一个例子是对绍纳社区的预先登记工作和社会经济调查(见背景文件中的肯尼亚绍纳调查，可在统计委员会门户网站上查阅)。³⁰ 这项调查修订了居住在该国的无国籍人的估计数，并帮助了给予国籍，促进了肯尼亚绍纳人的充分社会和经济融入。

人口和住房普查

47. 无国籍状态统计数据的一个潜在来源是人口普查。使用两个建议的普查问题——即国籍国(提供“无”或“无国籍”选项)和答复者的出生国——的国家，可以通过使用建模或数据连接方法来支持对无国籍人口规模的估计。然而，直接询问无国籍状态可能导致统计不足，因为人们可能不认为自己无国籍、不知道自己无国籍，或者在公民身份问题具有政治敏感性的情况下，不答复率可能更高。

48. 从 2010 年一轮旨在估计移居情况的人口普查中吸取的经验教训³¹ 突出表明，在普查问卷信息纳入了统计司数据库的所有国家中，87%的国家的问卷包括一个关于出生国的问题。大多数国家应可以分列外国出生身份。约 66%包括了关于出

²⁹ 同上，另见难民署，“Cartographie des personnes à risque d’apatridie en Côte d’Ivoire”(日内瓦，2019 年)(可查阅 www.refworld.org/docid/615463624.html)和“UNHCR launch mapping of statelessness in Côte d’Ivoire”; 难民署博客，2018 年 9 月 3 日(可查阅 www.unhcr.org/blogs/mapping-statelessness-cote-divoire/)。

³⁰ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>。

³¹ 人口基金，“The need to capitalize on the 2020 census round for migration analysis?” 技术简报，2018 年 3 月。可查阅 https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/The_Need_to_Capitalize_on_the_2020_Census_Round_for_Migration_Analysis.pdf。

生国和公民身份的问题，³² 这对无国籍状态的估计非常有帮助，希望在 2020 年一轮中更广泛地采用这些核心问题。

49. 一些国家现在正在试验在其人口普查公民身份代码中增加“无国籍”和“无公民身份/无”。在肯尼亚人口和住房普查³³ 中试验了这一方法(见背景文件，可在统计委员会门户网站上查阅)。³⁴ 结果表明，可以计算无国籍人，但应该预见到计算不足的情况，即使在很好地宣传了数据保护的情况下也是如此。人口普查后的评价还表明，大多数无国籍人感到比较安全的是，要么自我认同其他已知的肯尼亚部落，要么不提供关于其国籍的任何信息。关于无国籍状态统计的国际建议将包括关于宣传和人口调查员培训的建议。

50. 人口普查还可包括关于出生登记或拥有身份证件的问题。作为联合国《法律身份议程》的一部分，敦促各国收集关于其全体居民拥有身份证件、特别是出生证的数据，以监测其本国的民事登记和生命统计覆盖情况。可持续发展目标具体目标 16.9 敦促会员国“为所有人提供法律身份，包括出生登记”，指标 16.9.1 “在民政机构办理了出生登记的 5 岁以下儿童的比例，按年龄分列”则对此加以支持。拥有身份证件有助于减少无国籍的风险，如果有足够的空间，而且证明不会影响答复率，可在人口普查中提出关于身份证件的相关问题。

51. 在所收集的变量与特定国家的无国籍状态特征相关的情况下，人口普查对建模和数据联系估计方法特别有用。这些信息因国家而异，但可能包括出生登记、宗教或所说的语言，来自特定族裔群体或出生国/父母的国籍。答复当然是自我报告或由家庭代表提供，但这些数据可能有助于设计随后的调查或用于建模工作，以估计无国籍人口的规模。

52. 由于上文关于行政数据一节概述的原因，基于登记册的普查在发现可能没有记入登记册或行政记录的无国籍人的数据方面也可能存在特殊的问题，可能需要特别程序来确保将他们列入普查估计数。

数据连接和建模——组合数据来源

53. 2023 年以后，根据专家组的经验，各国仍需要时间来执行这些建议，以产生更可靠和可比的无国籍状态国家统计数据。鉴于更迫切需要更好地估计这一问题的规模，难民署与合作伙伴合作，设立了一个无国籍状态估计机构间小组。³⁵ 该小组的工作正在进行；2022 年，它将帮助制定关于无国籍状态统计的国际建议，为国家统计当局草拟建议，旨在针对数据质量低和缺失的情况使用统计方法和人口模型来估计无国籍人口规模。机构间小组的工作由专家推动，并得到一个技术咨询小组的支持。这些办法是改进国家初级数据收集工作的补充，是提高区域和全球估计数可靠性所必需的。

³² 同上。

³³ 见 <https://housingfinanceafrica.org/app/uploads/VOLUME-IV-KPHC-2019.pdf>。

³⁴ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>。

³⁵ 见 www.jointdatacenter.org/improving-statistics-on-statelessness/。

54. 不同的数据来源可以而且已经被用来产生关于无国籍人和国籍不明的人的数据；然而，每种办法都有其长处和短处，这取决于各国的情况和受影响人口的当地情况。由于许多国家很少出现无国籍状态，而且在确定无国籍人方面存在挑战，故应探索替代方法，以补充传统办法。在关于无国籍状态统计的国际建议中将制定一整套关于产生无国籍状态数据的建议。

D. 与其他相关举措相一致

55. 关于无国籍状态统计的国际建议中的各项建议将考虑到与无国籍人口官方统计有关的其他国际统计建议和全球倡议。其中一些倡议已经得到考虑；就此讨论如下：

法律身份议程及民事登记和生命统计扩大计划

56. 扩大民事登记和生命统计系统和法律身份的全球举措将有助于通过提供一个人的出生地和出生日期的证据来防止今后出现无国籍状态，但对无国籍或缺乏公民身份证明的人进行登记往往存在官僚、业务和法律障碍。往往需要改变做法、法律和条规，他们才有资格登记。可能需要制定和宣传解决无国籍人的无国籍问题的途径，才能激励他们产生进行登记的愿望。

57. 联合国法律身份专家组制定了法律身份的业务定义。³⁶ 法律身份被定义为个人在出生后由已获授权的民事登记机关通过登记和签发证书的形式赋予的基本身份特征，例如姓名、性别以及出生地点和日期。

58. 专家组在《联合国人人享有法律身份战略》中建议，“会员国有责任承认在其领土上的所有个人在法律面前的人格，而国籍(或无国籍)、法律地位、性别或停留期限于此无妨”。³⁷ 在移居和流离失所的情况下，可能会出现特殊问题，因为儿童往往没有证件，其父母可能无法登记生命事件。境内流离失所者和难民可能丢失身份证件，或处境脆弱的家庭成员可能失散。需要采取特别措施，确保流离失所者不成为无国籍人。有几个例子表明，在来自移民记录的官方统计数据中，无国籍状态和难民地位被合而为一。

59. 然而，大多数无国籍人没有流离失所，从未离开他们出生的国家，并依靠其出生国当局登记生命事件。《公民及政治权利国际公约》和《儿童权利公约》规定，出生登记是所有儿童的一项权利，没有任何进一步的条件，儿童权利委员会和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会敦促各国确保不仅对他们立即予以出生登记，而且还发给出生证，而不论其或其父母的移民身份如何。³⁸

60. 《法律身份议程》和加强出生登记是重要活动，为否则会没有身份证明的人口提供身份证明；然而，还必须考虑保护无国籍人。出生登记有利于防止无国籍状态，但也会增加无国籍人的脆弱性(见第 41 段)。即将提出的关于无国籍状态统

³⁶ 见 <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/LIEG/>。应当指出，专家组于 2020 年过渡为工作队。

³⁷ 见联合国法律身份专家组《联合国人人享有法律身份战略》，概念说明。可查阅 <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UN-Strategy-for-LIA.pdf>。

³⁸ 见保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)(见脚注 24)。

计的国际建议将考虑到数据保护问题，并列入修订民事登记法从而为无国籍人提供更包容的环境的良好做法实例，以期改进这些来源提供的无国籍状态统计数据。

移民统计

61. 国际移民统计专家组在统计委员会第五十二届会议上提出了一个经修订的概念框架(见 E/CN.3/2021/11)，其中包括与移居有关的公民和外国公民的新概念，并按其是在国内还是在外国出生分列。上述拟议的无国籍状态统计框架与拟议的移民统计总框架保持一致。无国籍人和国籍不明的人将被列为外国人，因为他们不是正式公民。全球大多数无国籍人不会是终身移民。无国籍人可以是居民人口的一部分，或是临时(非居民)人口的一部分，这取决于他们在一国的居住时间。他们的国籍状态与他们的移民身份无关。³⁹

2020 年人口和住房普查

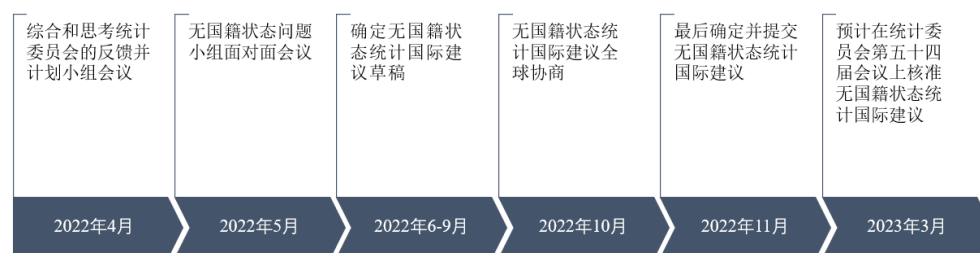
62. 应鼓励各国使用建议的关于国籍国的人口普查问题，提供“无”或“无国籍”选项，并收集说明答复者出生国的数据。特定国家的这些和其他相关变量可以帮助估计无国籍人口的规模。

四. 完成关于无国籍状态统计的国际建议的前进道路

63. 专家组无国籍状态问题小组将根据统计委员会第五十三届会议根据本报告提出的反馈意见，在专家组指导委员会的监督下继续开展工作，以完成关于无国籍状态统计的国际建议(见图 2)。预计该小组将于 2022 年上半年举行一次面对面会议，以思考从委员会收到的投入，加强会员国和其他相关专家的投入，提供收集无国籍状态统计数据方面的进一步经验和实例，并商定如何最后确定这些建议。如果在提交国际建议之前，由于 COVID-19 大流行而无法举行面对面会议，则将加强会员国和小组成员的虚拟投入。将邀请小组未来的新成员参加下一阶段的工作。最后，将在 2022 年最后一个季度在会员国和更广泛的统计界中进行全球协商，并利用协商结果来加强国际建议，之后将其提交给委员会。

图二

最后确定关于无国籍状态统计的国际建议的暂定时间表



³⁹ E/CN.3/2021/11 引起的委员会决定。可查阅 <https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/documents/decisions/Draft-Decisions-3March2021.pdf>。

五. 有待统计委员会采取的行动

64. 请统计委员会：

(a) 就拟议的总体统计框架的关键要素提供反馈，包括关于无国籍状态统计的国际建议草案范围内的人口定义和分类；

(b) 就专家组无国籍状态问题小组的计划和优先事项提供指导，特别是在进一步制定关于无国籍状态统计的国际建议方面；

(c) 请专家组在 2023 年 3 月向统计委员会第五十四届会议提出报告，并提出完整的关于无国籍状态统计的国际建议供讨论。