



## 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

## 《联合国法律身份议程》的执行情况：民事登记和生命统计

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告依照经济及社会理事会第 2021/224 号决定和以往惯例编写，作为提交统计委员会第五十一届会议的报告(E/CN.3/2020/15)的后续。报告概述了在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间执行《联合国法律身份议程》方面取得的进展，以及疫情对出生和死亡报告和登记以及对编制准确可靠的生命统计数据的影响。报告还介绍了联合国法律身份议程工作队的活动。请统计委员会再次呼吁会员国作为高度优先事项执行《联合国法律身份议程》。此外，报告还概述了经济和社会事务部以及世界卫生组织的各项举措，涉及对过高死亡率的评估以及 COVID-19 死亡率评估技术咨询组的工作。

有待委员会采取的行动见报告第 15 段。

\* E/CN.3/2022/1。



## 一. 引言

1. 统计委员会认识到良好运作和普遍民事登记系统对于编制可靠、全面、定期和准确的生命统计数据(包括小区域生命统计)至关重要,因此在第二十六届会议上通过了《加速改善生命统计和民事登记系统国际方案》(见 E/1991/25-E/CN.3/1991/32, 第 121(a)段)。

2. 统计委员会第五十一届会议支持提出《法律身份议程》,作为对现有民事登记和生命统计方法框架的扩展(见 E/2020/24-E/CN.3/2020/37, 第一章 C, 第 51/113 号决定(a)段)。《法律身份议程》包含对民事登记、生命统计数据的编制和身份管理所采取的整体性办法,以确保对所有生命事件进行普遍登记,编制定期、全面和准确的生命统计数据,以及建立和维护人口登记册和身份管理机构,以保障所有人均有从出生到死亡的法律身份。按照国际标准和建议,这些功能之间应同时具备完全的互操作性。

## 二. 《联合国法律身份议程》执行情况

3. 正如向统计委员会第五十二届会议报告的情况(见 E/CN.3/2021/18, 第三节),联合国法律身份议程工作队由秘书处经济和社会事务部统计司、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国开发计划署(开发署)担任共同主席,其成员为上述实体和其他 12 个联合国机构和方案;工作队开展了一系列活动,协助会员国落实民事登记系统,包括记录 COVID-19 对民事登记业务的不利影响,及由此对汇编和编制可靠、全面和准确的生命统计数据的工作产生的不利影响。<sup>1</sup> 调查结果表明,多个发展中国家政府为减缓 COVID-19 病毒的传播而实施的封锁和其他措施导致了对生命事件(主要是出生和死亡)的登记有所减少。这也影响到生命统计数据的汇编,因为卫生系统、民事登记系统和国家统计之间的联系受到阻断,由此突显有必要充分部署《联合国法律身份议程》模式,以确保民事登记和生命统计组成部分的充分互操作性及其有效运作。

4. 工作队继续与非洲经济委员会合作编写非洲 13 个国家的国家评估报告,以确定加快工作的机会,通过加强民事登记和生命统计系统以及根据《联合国法律身份议程》将其纳入国家身份系统,确保不让任何人掉队,并为在试点国家启动这一进程提供种子资金。在本报告起草之时,根据 10 项国家评估报告编写的综合报告正处于最后定稿阶段。该报告将使关于前进方向的建议与现有国际标准保持一致,并提出工作队的技术和财政支助能促进大大加快《议程》执行的具体投资领域。报告还将就国家一级执行《议程》期间需要注意的关切/风险领域提出建议,并将作为背景文件提交统计委员会第五十三届会议。

---

<sup>1</sup> 见联合国经济和社会事务部统计司,联合国法律身份议程工作队,“民事登记:在紧急情况下维持国际标准”,2020 年 10 月 5 日。可查阅: <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/CR-ER.pdf>。

5. 在本报告所述期间，工作队继续执行其年度工作计划，工作队不同成员侧重于具体主题，如评估无合法身份的未登记人口、生物识别技术的使用、在执行《议程》方面不作为的代价以及与世界银行在各国的活动协调。工作队作为一个整体，着重关注支持国家工作队执行《议程》的组成部分，必要时提供直接咨询和指导，并制定联合国国家工作队执行《联合国法律身份议程》的业务准则，其中以英文<sup>2</sup>和法文<sup>3</sup>阐述了《议程》的总体模式和组成部分。工作队有意从 2022 年 1 月开始推出一系列网络研讨会，为非洲和亚洲及太平洋国家工作队介绍和阐述这些业务准则。

6. 工作队继续促进和支持与执行《议程》有关的全球和区域活动，如第二次亚洲及太平洋民事登记和生命统计部长级会议。

### 三. 经济和社会事务部/世界卫生组织 COVID-19 死亡率评估技术咨询组

7. 正如向统计委员会第五十二届会议报告的情况，经济和社会事务部和世界卫生组织(世卫组织)成立了 COVID-19 死亡率评估技术咨询组，其主要目标是向世卫组织和该部提供咨询和支持，协助会员国获得对 COVID-19 大流行的直接和间接影响所致死亡人数的准确估计。统计司和人口司将与世卫组织一起担任技术咨询组秘书处(见 E/CN.3/2021/18，第 18 段)。

8. 技术咨询组设立了 5 个工作组，以确保采取全面和多层面的办法履行职责。<sup>4</sup>

9. 第 1 工作组针对包括 COVID-19 在内的全球死亡率估计数采取双轨制办法，从一开始就注重双管齐下：(a) 利用 2021 年 6 月之前可获得的所有信息，为编制 2020 年所有国家和地区按年龄和性别分列的死亡率估计数提供短期指导和援助，以确定 COVID-19 导致的过高死亡率；(b) 制定一项战略，利用所有可获得的关于 COVID-19 和其他原因所致死亡的信息，对 2019 年起每一年的全球死亡率进行权威、透明和有据可查的估计，以量化可直接或间接归因于这一大流行病的过高死亡率。<sup>5</sup>

10. 第 2 工作组利用住户调查和人口普查填补数据空白，就如何利用普查和调查获得国家一级 COVID-19 死亡率的具有时效性的可靠信息，向世卫组织、经济和

<sup>2</sup> 可查阅：<https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UNCT-Guidelines.pdf>。

<sup>3</sup> 可查阅：<https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UNCT-Guidelines-f.pdf>。

<sup>4</sup> 技术咨询组及其各工作组的完整职权范围，可查阅 <https://www.un.org/development/desa/pdf/events/TAG>。

<sup>5</sup> 关于第 1 工作组成果的更全面阐述，载于提交统计委员会第五十三届会议的报告，题为《世界卫生组织关于卫生统计：加强统计系统以追踪与卫生有关的可持续发展目标的报告》(E/CN.3/2022/13)。

社会事务部和各国统计局提供咨询和建议。<sup>6</sup> 统计委员会在 2015 年第四十六届会议上设立的秘书处间住户调查工作组与统计司和人口司协作，为评估各国使用人口普查和调查获取成人死亡率数据的情况做出了贡献。报告已作为背景文件提供。将编写一套关于如何在 COVID-19 背景下通过人口普查和调查更好地收集成人死亡率的建议，提交统计委员会第五十四届会议。

11. 第 3 工作组涉及死亡登记和报告系统从大流行病中汲取的经验教训，重点关注 COVID-19 大流行期间的死亡登记工作。具体而言，在一些国家和地区，疫情对民事登记系统的运作产生了不利影响，特别是在死亡登记和签发死亡证书方面，原因可能是登记系统先前存在缺陷，或疫情期间这些系统发生故障。这些缺陷造成了数据空白，阻碍了对死亡人数以及死亡率水平和模式进行及时和可靠的评估。与此同时，面临百年一遇疫情已捉襟见肘的国家卫生系统难以维持正常职能，例如向民事登记系统报告死亡和死因，最终导致不同来源关于 COVID-19 导致的死亡人数出现差异。在讨论相关的国家经验时，工作组强调指出了国家当局应考虑的几个要点：

(a) 保持及时性。生命事件、特别是未登记的死亡事件发生后拖延的时间越长，就越难以填补数据空白并纠正未登记的情况；

(b) 提出临时解决方案。疫情期间一些关于直接从墓地和殡仪馆收集和汇编数据的经验生成了宝贵的资料；

(c) 重申需要充分执行《联合国法律身份议程》，将其作为各组成部分充分发展的互操作性模式；

(d) 确定疫情时期的最低标准，简化登记程序；

(e) 学习各国的经验。各国根据情况进行了调整，所采用的做法提供了宝贵的文献资料，应予以跟踪和综合采纳；

(f) 将民事登记系统数字化。事实证明，疫情时期对生命事件进行在线登记是有效的。

12. 第 4 工作组涉及死亡人数的汇总指标，旨在通过死亡人数、死亡岁数或出生时预期寿命缩短等指标，汇总 COVID-19 对死亡率的影响。工作组将就评估 COVID-19 所致死亡人数的不同汇总指标的适当解释和可能应用方式提供咨询和建议。这些指标将使用当前和历史大流行病(如 1918-1919 年大流行病)的真实数据进行说明和比较。

13. 第 5 工作组涉及国家之间和国家内部在 COVID-19 所致死亡率方面的不平等，将为一项全面的全球研究奠定基础，以记录和分析国家之间和国家内部在 COVID-19 所致死亡率水平上的差异。为此，工作组将评估利用现有业务框架，特别是世卫组织基于健康的社会决定因素办法，对地方、国家和全球各级的不平

<sup>6</sup> 工作组的概念说明可查阅：[https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa\\_pd\\_2021\\_tag\\_wg\\_2\\_concept\\_note.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2021_tag_wg_2_concept_note.pdf)。

等现象进行评估的可能性，并提供例证。工作组将审议对不平等现象进行评估的实用价值，注重疾病各个阶段(有条件的)进展风险，从被感染的风险到发展为轻度或重度疾病或残疾以及死于这一疾病的风险。将优先考虑可用于确定可能的干预窗口的分析方法或框架，以便决策者、民间社会、方案管理人员和其他人能够利用所建议的框架来推动政策的制定和方案的执行。

#### 四. 其他活动

14. 统计司继续担任全球民事登记和生命统计小组的秘书处，并维护其网站，介绍小组各成员在改进民事登记和生命统计方面开展的活动。该小组讨论了成员的各种项目和方案，从而确保采取协调一致的做法并采用国际标准和建议。

#### 五. 有待统计委员会采取的行动

15. 请统计委员会：

(a) 重申其第五十一届会议的呼吁，即会员国高度优先重视《联合国法律身份议程》的执行，尤其是在顾及 COVID-19 大流行不利影响的情况下，对所有生命事件进行普遍登记，编制定期、准确而全面的生命统计数据，并确保所有人从出生到死亡的法律身份；

(b) 对疫情因国家民事登记系统运作受阻而对生命统计数据的可用性和质量产生负面影响表示关切，同时敦促会员国将民事登记指定为一项基本服务，并遵守国际标准；

(c) 表示支持经济和社会事务部/世卫组织 COVID-19 死亡率评估技术咨询组的工作和活动，欢迎其调查结果和产出，并鼓励其继续工作并继续向委员会提出报告；

(d) 请统计司与作为共同主席的儿基会和开发署协作，在联合国法律身份议程工作队的主持下，继续监测疫情的影响，记录可靠的生命统计数据，监测和报告《议程》的总体执行情况，并继续制定这方面的方法框架。