



亚洲及太平洋经济社会委员会

统计委员会

第三届会议

2012年12月12-14日，曼谷

临时议程项目 3(c) *

区域性举措：民事登记和人口统计

一个都不能少：亚洲及太平洋改进民事登记和人口统计区域战略计划**

秘书处的说明

内容提要

委员会第二届会议对制订一项区域方案以改进亚洲及太平洋人口动态统计表示支持，据此，秘书处与联合国各组织和其他发展伙伴合作拟定了载于本文件的亚洲及太平洋改进民事登记和人口统计区域战略计划草案。

牢记载于文件 E/ESCAP/CST(3)/6 和 E/ESCAP/CST(3)/INF/9 中的补充信息，委员会不妨对区域战略计划草案进行审议和予以核可。

* 文件 E/ESCAP/CST(3)/L.1/Rev.1。

** 由于专家协商的时间安排，本文件未能按时交付。

目 录

章 节	页 次
一、导言.....	3
A. 民事登记和人口统计动态系统的作用.....	4
B. 区域行动的推动力.....	5
C. 广泛的发展伙伴关系.....	10
二、目标和范围.....	10
三、指导原则.....	10
四、成果和活动.....	11
成果 A: 公众认识.....	11
成果 B: 政治承诺.....	12
成果 C: 投资.....	13
成果 D: 政策、立法和条例的实施.....	14
成果 E: 法律文件.....	15
成果 F: 人口动态事件统计.....	16
成果 G: 主要利益攸关方之间的协调.....	17
成果 H: 人口动态统计数据的使用.....	18
五、实施步骤.....	19
六、治理和协调.....	20
A. 区域指导和协调小组.....	20
B. 区域支持办公室.....	20
C. 国家协调.....	21
七、监测.....	22
A. 进展情况年度评估报告.....	22
B. 定期监测报告.....	22
图	
2012-2020 年区域战略计划的实施.....	19

一、 导言

1. 亚洲及太平洋改进民事登记和人口统计区域战略计划草案体现了各国家和发展伙伴的以下承诺：作出持久和协调的努力到 2020 年时亚洲及太平洋民事登记的覆盖面和完整性以及人口动态统计数据的供应和质量得到改善。

2. 区域战略计划的动力来自本区域各国和发展伙伴认识到以下情况：

(a) 实用和可靠的民事登记和人口动态统计(CRVS)系统是重要的国家资源，因为它们能推动各项服务并制作统计数据为建设现代化的高效率和知情的公共行政体系提供基础，在实现人权、法律和经济权利以及提供社会保护和实现一体化的努力中发挥关键作用；

(b) 亚洲及太平洋许多国家缺乏充分的民事登记和人口动态统计系统，在存在这种系统的地方，其中许多也迫切需要改进；

(c) 共同的改进肯定是可以实现的；

(d) 正如世界卫生组织(卫生组织)前总干事李钟郁简洁明了地指出的那样，“要将人们纳入统计，我们首先要会统计。”¹

3. 牢记所面临的机遇和挑战，区域战略计划旨在实现八项可行的和可衡量的成果：

(a) 提高公众对民事登记和人口动态统计系统价值的认识，并在各级采取行动消除对于登记的障碍；

(b) 作出持久的政治承诺，以支持制订和改进民事登记和人口动态统计系统；

(c) 为不断改进民事登记和人口动态统计系统进行有效的和可持续的投资；

(d) 改进和加强了民事登记和人口动态统计系统相关的政策、立法和法规的执行；

(e) 改进了每一个个人的法律文件的提供和质量；

(f) 提高了亚洲及太平洋各国的记录、汇编、分析和传播完整可靠的人口动态事件统计资料的能力；

(g) 建立了民事登记和人口动态统计系统内各主要利益攸关方之间的有效协调机制；

¹ Lawrence K. Altman 著，“医生的世界：从基层崛起，领导卫生组织”。纽约时报，2003年7月22日。

(h) 提高了亚太各国有效利用人口动态统计资料的能力。

4. 区域战略计划使各国和发展伙伴聚集在一起分享知识、经验和资源，为改进亚洲及太平洋民事登记和人口动态统计的国家行动提供支持。它旨在提高人们对于改进民事登记和人口动态统计系统的好处和可行性的认识，特别是对于发展中国家的好处和可行性，以及对于许多发展伙伴可提供的对涉及范围广泛的问题和视角的区域支持的认识。

5. 区域战略计划反映了民事登记和人口动态统计系统的多部门性质，使政府内相关的利益攸关方聚集在一起，例如民事登记办公室、国家统计局和卫生部，以及民间社会。改进各国家内以及发展伙伴之间的协调和协作既是区域战略计划的手段，也是预期的成果。

6. 区域战略计划认识到，由于存在可利用的先进技术、成套资料、工具和方法，以及对如何应用这些手段有更好的了解，改进民事登记和人口动态统计的质量、覆盖面和效率的可行性与日俱增。² 例如，象移动技术这样的创新技术，为推动低成本、高速度和高质量的收集、传递、储存和散发数据提供了可能性，并且有助于解决边远地区民事登记所面临的物质和后勤方面的挑战。

A. 民事登记和人口动态统计系统的作用

7. 民事登记要求对人口动态事件的发生和特点进行强制的、永久的、连续的和普遍的记录。³ 从个人的视角来看，民事登记系统是一种独特和关键的服务。通过对于出生、死亡、婚姻、离婚和收养的官方记录，个人就有了确保对其法律身份、其家庭关系、国籍和伴随的权利的承认所需要的文件证据。反过来，获得公共服务(例如医疗卫生、教育、社会福利和保护)的权利也得到加强，并且可以避免无国籍状况。大多数国家都要求有身份文件。因此，要使个人进入现代经济，使他们能找工作、行使选举权利、提出继承要求、转移财产、开银行账户、获得信贷、获得护照和驾驶证，就需要有身份的法律证明。

8. 普遍的公民登记至关重要，因为它有助于保护人权。每个人从出生就有权利获得身份的文件证明，并且使那种身份证明得到可靠的登记和家庭关系得到公众承认。2012年3月，人权理事会重申，“...人人在任何地方被承认在法律前的人格的权利...”⁴ 此外，民事登记通过为个人提供法律身份和促进其社会身份，使个人得以获得如

² 卫生信息系统知识网，“加强民事登记和人口动态统计的做法和系统：成套资料”，昆士兰大学：HISHub系列工作文件，第19号，2012年1月。可检索www.uq.edu.au/hishub/docs/WP_19.pdf。

³ 联合国经济及社会事务部，统计司，民事登记和人口动态统计系统培训手册，1973年，销售品号：02.XVII.10。

⁴ 见人权理事会第19/9号决议。

《经济、社会和文化权利国际公约》、⁵ 《联合国千年宣言》⁶ 和《发展权利宣言》⁷ 等文书中国际商定的各种利益。在这方面，民事登记对于处于贫困中的个人、移民、少数民族和其他被边缘化的群体的个人尤其重要，因为这些群体的个人代表了没有文件记录的人的大多数。

9. 民事登记所产生的行政数据可加以汇编制作能满足多部门需要的人口动态统计数据。运作良好的民事统计系统能记录人口动态事件，例如出生、死亡、婚姻、离婚和收养，是人口动态统计最切实有效的数据来源。⁸ 与人口动态统计资料其他来源(如人口普查或住房调查)不同，民事登记系统给运作良好的人口动态统计系统以及时准确的报告，能连续不断地为整个国家和地方层面的行政分部门产生关于人口动态和健康指标的统计数据。

10. 民事登记所产生的人口动态统计数据大大促进了多个部门基于证据的切实有效的政策的制订。关于出生、生育和死亡的可靠的信息使人口的估计数和其他动态和健康统计数据得以及时准确地计算和制作，这是有效的政策制订的基本要求，从而可以促进包容性的可持续发展、高效率的资源分配和准确的评价和监测。

11. 运作良好的民事登记和人口动态统计系统，包括民事登记系统向国家统计系统及时准确地报告，能提高国家和地方行政部门的可信度及其提供服务的能力，能帮助它们查明所需要的服务是什么和由谁提供。高质量的人口动态统计使得政府和捐助方得以考虑将资源投放到国内最需要的地区，并使公民、政府和捐助方得以评价稀缺资源的使用情况。例如，性别统计(包括按性别分列的数据)有助于制订基于证据的卫生政策和处理与性别平等和机会平等相关的问题。

B. 区域行动的推动力

1. 与日益壮大的全球运动接轨

12. 联大于 2000 年通过了《千年宣言》，其中强调了人权、良政和发展之间的联系。⁶ 对于千年宣言和随后确定的千年发展目标的全球承诺使人们更加认识到迫切需要可靠的、连续和可比的人口统计数据，以监测进步情况，并且，产生了改进这些数据的动力。随着世界越来越逼近 2015 年，人们越来越关注对后千年发展目标议程所构成的挑战的理解和处理，特别是关于人权、公平、可持续发展和获得基本服务方面。随着这一关注，人们越来越明显地看到，在一些民事登

⁵ 见大会第 21/2200 号决议。

⁶ 见大会第 55/2 号决议。

⁷ 见大会第 41/128 号决议，附件。

⁸ 关于人口动态统计系统的原则和建议，第二修订版，2001 年，(联合国销售品号：01.XVI.10)。

记和人口动态统计系统被长期忽视的国家，其制订和监测有针对性的发展政策的能力受到了损害。⁹

13. 妇女儿童健康信息和问责委员会于 2010 年成立，由卫生组织应秘书长的要求召集。该委员会 2011 年的报告建议，所有国家应作为优先事项加强努力强化其民事登记和人口动态统计系统。¹⁰ 该委员会的支助重点是全球 74 个高度优先的国家，其中 20 个在亚洲及太平洋区域。¹¹ 卫生计量系统网络——一个全球性的为加强卫生信息系统的国家、发展机构和私营部门¹² 的伙伴关系——是实施这一建议的牵头合作伙伴。

14. 在 2011 年 11 月 29 日-12 月 1 日于大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛上，21 世纪统计促进发展伙伴关系(PARIS 21) 提出了釜山统计行动计划，¹³ 其中确认“可靠和可获得的统计数据提供了改进决策、记录成果和提高公众问责所需要的证据”。该计划中五个行动要点的第一个要点呼吁各国解决人口动态统计系统中的薄弱环节。PARIS 21 在卫生计量系统网络的支持下正在起草实施安排，其中将包括改进民事登记和人口动态统计系统的行动。

15. 在非洲，一个改进民事登记和人口动态统计系统的区域举措已经在蓬勃开展。自 2010 年以来，非洲经济委员会(非经委)和非洲开发银行主办了关于民事登记和人口动态统计的部长级会议和专家工作组会议，迄今为止已经制定了 2010-2015 年区域中期计划，¹⁴ 以支持和改进非洲的民事登记和人口动态统计系统。区域中期计划可用作一种指南，指导各国以及区域和国际组织管理各种干预措施并监测非洲强化民事登记和人口动态统计系统方面所取得的进展情况。最近，在 9 月 6 日和 7 日在南非德班举行的第二次非洲民事登记主管部长会议上，部长们敦促所有非经委成员国对其民事登记和人口动态统计系统开展全面的评估并制订国家行动计划以改进这些系统。¹⁵

⁹ 关于出生和死亡的数据为 60 个千年发展目标指标中的 42 个指标的制订提供了投入。

¹⁰ 世界卫生组织，履行诺言，衡量成果，妇女儿童健康信息和问责委员会(卫生组织，2011 年)。

¹¹ 阿富汗、阿塞拜疆、孟加拉国、柬埔寨、中国、朝鲜民主主义人民共和国、印度、印度尼西亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、所罗门群岛、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、越南。

¹² 合作伙伴完整的名单可检索 www.who.int/healthmetrics/network/partners/en/index.html。

¹³ PARIS 21，统计促进透明度、问责制与成果：釜山统计行动计划，(巴黎，2011 年)。可检索 www.paris21.org/sites/default/files/Busanactionplan_nov2011.pdf。

¹⁴ 非经委和非洲开发银行，“改革和改进非洲的民事登记和人口动态统计系统，2010-2015 年区域中期计划”，2011 年 2 月。可检索 www.unescap.org/stat/vital-stat/vs-May12/Reforming-improving-CRVS-in-Africa.pdf。

¹⁵ 见 <http://new.uneca.org/Portals/crmc/2012/documents/CRVS-Conference-Ministerial-Statement-clean.pdf>。

16. 在美洲也开展了相当的区域举措。自 2008 年以来泛美卫生组织一直在实施加强人口动态和健康统计区域行动计划¹⁶ 作为加强该区域卫生信息系统更广泛的努力的一部分。美洲开发银行关于民事登记问题的的工作已开展了十年，正在为民事登记和人口动态统计机构之间提高互联性和兼容性的项目提供资金，以确保及时完整地报告人口动态事件，作为在 2011 年批准的增长和社会福利战略体制的一部分。该战略的两个支柱是登记和身份管理与国家统计系统。

17. 至于太平洋岛屿国家，太平洋共同体秘书处制定了 2011-2020 年太平洋统计十年战略，其中改进民事登记和人口动态统计是该战略第一阶段的四个优先领域之一。据此，组成布里斯班协议集团的 11 个发展伙伴制定了 2011-2014 年太平洋人口统计行动计划。¹⁷ 该集团的目标是通过协作行动协调、推动和支持对人口动态统计(尤其是出生、死亡和死亡原因)的投资。

18. 2010 年 10 月，第四十届政府和行政当局代表委员会、太平洋共同体秘书处理事会、随后的部长级会议和太平洋岛屿论坛和经济部长会议核可了太平洋统计十年战略。太平洋统计行动计划的执行工作在太平洋统计指导委员会监督下进行，该委员会由国家、区域和国际利益攸关方组成，定期向太平洋卫生部长会议和政府行政当局代表委员会报告。

2. 实地的现实情况

19. 许多亚太国家达不到人口动态统计的最低国际标准。¹⁸ 登记的覆盖面往往不完整，人口动态事件没有适当的记录，登记记录不能及时地到达人口动态统计系统。即使在具备人口统计资料的地方往往也不能充分加以利用指导决策。因此，许多国家求助于利用人口动态事件数据的替代来源，例如人口普查、家庭抽样调查和在标记地点或抽样登记系统中的健康和人口动态监控，以制作人口动态统计数据。虽然这些来源确实提供了关于人口动态事件的重要信息，但它们不能取代作为能连续普遍提供的并细分到能使决策者查明被边缘化的群体和弱势地区的数据来源的民事登记记录。此外，这些登记也不会带来民事登记的法律和人权好处。

20. 截至 2012 年 11 月，在亚太区域约 34 个国家对民事登记和人口动态统计系统进行了快速自我评估，总体成绩从 7% 运行至 96% 运行不等。这说明在整个区域存在着巨大的差异。在该区域有四个国家¹⁹

¹⁶ 见 www.paho.org/English/GOV/CD/cd48-09-e.pdf。

¹⁷ 太平洋人口统计行动计划大纲，可检索 www.uq.edu.au/hishub/docs/Brisbane-Accord-Group/vital-stats-outline-final.pdf。

¹⁸ Lene Mikkelsen 著，“人口统计系统的快速评估：对 WHO/HISHub 工具在亚太区域 26 个国家中的应用情况的评价”，昆士兰大学：HISHub 工作文件系列第 10 号，2010 年 11 月。可检索 www.uq.edu.au/hishub/docs/WP10/HISHUB-WP10-08-WEB-3Oct12%20A.pdf。

¹⁹ 马尔代夫、菲律宾、斯里兰卡和东帝汶。

已完成了全面的评估，还有十二个国家²⁰ 正处于完成进程的不同阶段。开展评估所使用的是基于标准的工具，^{21, 22} 由昆士兰大学卫生信息系统知识中心 (HISHub)²³ 和卫生组织开发。文件 E/ESCAP/CST(3)/INF/9 中载有关于快速自我评估结果的更多的细节。

21. 根据快速自我评估工具的分类，本区域作了快速自我评估的 34 个国家中只有 11 个，或者不到三分之一，拥有令人满意的民事登记和人口动态统计系统，33% 的国家的民事登记和人口动态统计系统被列为薄弱或运作不良。

22. 迄今为止在亚太区域所进行的快速自我评估还得出其他一些令人不安的结论。在民事登记和人口动态统计系统基础设施方面，有 50% 的国家存在民事登记办事处履行职能的不足问题，另外还有同样比例的国家存在培训不足的问题。就登记的完整性而言，有 32 个国家，即 44%，报告出生和死亡登记的覆盖面低于 90%。²⁴ 此外，24% 的国家报告在它们国家对医生根本没有进行国际疾病分类和死亡证明方面的培训，而 44% 的国家则表示在它们国家机构间协调很有限，或者已经进行的协调也面临着数据质量问题、瓶颈问题和工作重复问题。

23. 快速自我评估的结论肯定了迫切需要实施区域战略计划。

3. 利用区域多样性

24. 作为区域战略计划的特点的区域做法的依据是亚太各国在民事登记和人口动态统计系统的发展状态和成熟程度方面所存在的巨大多样性。快速自我评估的结果只是表明了这种差异的极小部分。在一些国家，民事登记和人口动态统计系统根基牢固并且完整，覆盖了所有的人并能产生可靠的法律文件记录和健全的人口动态统计数据。另外一个极端是，在一些国家的民事登记和人口动态统计系统几乎无法运作，既不能满足个人获得法律文件的需要，又不能满足政府和经济社会部门对于统计资料的需求。令人不安的是，在一些情况下，民事

²⁰ 孟加拉国、柬埔寨、印度、印度尼西亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、马来西亚、蒙古、缅甸、尼泊尔、塔吉克斯坦和泰国。

²¹ 快速自我评估工具：卫生组织和 HISHub，“人口动态统计系统快速评估方法”，昆士兰大学：HISHub 工作文件系列第 2 号（日内瓦，卫生组织，2010 年）。可检索 www.uq.edu.au/hishub/docs/WP02/WP_02.pdf。

²² 全面评估工具：卫生组织和 HISHub，改进出生、死亡和死亡原因信息的质量：基于标准的国家做法审评指南（日内瓦，卫生组织，2010 年）。可检索 www.uq.edu.au/hishub/docs/WP01/WP_01.pdf。

²³ HISHub 是澳大利亚国际开发署资助的四个卫生知识中心之一，这些中心与发展伙伴合作致力于支持亚洲及太平洋千年发展目标。

²⁴ 儿童基金根据 2000-2009 年的数据来源估计，在亚洲（不包括中国）0-5 岁的儿童有 44% 进行了登记。2011 年世界儿童状况，少年：充满机遇的年龄，出生登记统计表（销售品号：E.11.XX.1），第 120 页。

登记和人口动态统计的覆盖面和质量已经下降，特别是对于穷人和被边缘化的人口而言。

25. 对于区域战略计划而言，亚太区域多样性的程度提供了一种机会，可以利用和分享这一经验和知识宝库推动本区域民事登记和人口动态统计能力发展。区域战略计划将建立一个区域平台，来推动对来自本区域和全球的专门知识的分享。为此，它将鼓励和推动伙伴关系、网络联系和协作，以更有效地利用可获得的资源造福于视亚洲及太平洋为自己家园的世界 61% 的人口。

26. 鉴于亚洲及太平洋过去半个世纪的总体社会经济发展情况和公共政策和行政领域的现代化情况，必须尽快治理本区域民事登记和人口动态统计系统薄弱或下降这一当前现实。改进民事登记和人口动态统计系统的好处是无可争辩的，是远远大于成本的。

4. 推动区域势头

27. 如上文所示，区域战略计划是由于人们越来越认识到民事登记和人口动态统计作为对每一个国家的个人和社会的一种重要国家资源的价值而推动的全球运动的一部分。范围广泛的发展伙伴提高了承诺，从而带来了一系列的资源可用于在全球和特别是为在亚洲及太平洋区域发展和改进民事登记和人口动态统计开展有针对性的举措。

28. 区域战略计划是由行为者、政府和发展界驱动的一种广泛的举措。这一举措始于 2009 年 2 月统计委员会第一届会议，会上指出了改进本区域民事登记和人口动态统计系统的重要性 (E/ESCAP/CST/10)。因此，秘书处于 2010 年 6 月与亚洲开发银行(亚行)、澳大利亚统计局 (ABS)、联合国儿童基金会(儿童基金)、联合国人口基金(人口基金)、昆士兰大学卫生信息系统中心 (HISHub) 和卫生组织协作，举办了一次发展伙伴和民事登记办事处代表、国家统计局和 20 个国家的卫生部的区域论坛会，会上探讨了亚洲及太平洋改进民事登记和人口动态统计系统的方法和手段。

29. 在统计委员会第一届会议的呼吁和区域论坛建议的基础上，2010 年 12 月举行的统计委员会第二届会议核可了亚洲及太平洋改进人口动态统计系统拟议区域方案的主要内容并建议秘书处与各国和其他相关发展伙伴密切合作全面制订区域方案 (E/ESCAP/CST(2)/9)。

30. 经社会 2011 年 5 月 25 日第 67/12 号决议鼓励所有成员和准成员审评和评估各自民事登记和人口动态统计系统的运作情况，并建议成员和准成员以及各利益攸关方利用这些评估的结果制订和实施全面的国家战略或计划以加强民事登记和人口动态统计系统。决议还要求执行秘书考虑与相关伙伴机构紧密协作以协调和统筹全球、区域和国家资源支持这些努力。

31. 经社会在同一决议中要求执行秘书召集一次来自国家统计局、民事登记办事处、卫生部和其他相关利益攸关方的政策制订者的高级别

区域会议，以提高对改进民事登记和人口动态统计的认识并促进更坚强的承诺。

C. 广泛的发展伙伴关系

32. 20 个发展伙伴²⁵ 体现了对改进亚洲及太平洋民事登记和人口动态统计系统多种多样的发展兴趣和承诺，正在为包含区域战略计划的各种区域举措作贡献。文件E/ESCAP/CST(3)/INF/9 号文件介绍了这些合作伙伴的任务和贡献。

二、目标和范围

33. 区域战略计划的目标是通过改进民事登记和增加来自民事登记系统的可靠的人口统计资料的供应和利用，帮助改进基于证据的决策、提高资源分配的效率和促进良政，以及促进逐步实现所有个人的基本权利。

34. 为实现这一目标，各国决心在 2012-2020 年期间启动各种程序和行动以便作出政治承诺，评估当前的现状，制订和实施多部门行动计划改进、传播和利用人口统计资料促进政策和方案制订，并监测和评价民事登记和人口动态统计系统的质量、完整性和及时性。各发展伙伴已承诺以具有成本效益和协调的方式对这些行动提供支持。

35. 区域战略计划包括所有亚太经社会成员和准成员。它承认在原有的 2011-2014 年太平洋人口统计行动计划下已经开展的工作，包括拟议的行动和治理安排。¹⁷ 这些计划代表了一些平行和互补的举措，合在一起构成对全球举措提供支持的区域战略，例如釜山统计行动计划和妇女儿童健康信息和问责委员会。太平洋岛屿的活动协调和实施将继续通过现有的太平洋人口动态统计行动计划和布里斯班协议集团进行管理。

三、指导原则

36. 区域战略计划的制订是各国、区域和国际伙伴之间不断开展的对话的结果，因此而形成了一套原则，以指导各国政府和国际发展伙伴的行动：

²⁵ 亚行、澳大利亚统计局、卫生计量网络、国际迁徙组织亚洲及太平洋区域办事处、联合国人权事务高级专员办事处、21 世纪统计促进发展伙伴关系、计划国际、性别平等和增强妇女权能区域协调机制专题工作组、泰国政府(内务部、公共卫生部、和国家统计局)、太平洋共同秘书处、联合国经济及社会事务部统计司、联合国儿童基金会、联合国开发计划署亚太区域中心、亚太经社会、联合国教育、科学和文化组织曼谷办事处、联合国性别平等和增强妇女权能署、联合国难民事务高级专员办事处、人口基金、昆士兰大学：卫生信息系统知识中心、和卫生组织。

(a) 国家引领：区域战略计划支持各国努力增强政治承诺，评估民事登记和人口动态统计系统的现状，并制订和实施多部门国家行动计划；

(b) 一步一个脚印的做法：区域战略计划力求利用各国目前的优势并支助制订和循序渐进地实施可行的和可持续的改进战略；

(c) 灵活性和应对性：认识到对于改进各种情况的民事登记和人口动态统计系统不存在单一的蓝图，区域战略计划提供了能应对当地需要和情况的组合灵活的支持活动；

(d) 与国际法律原则保持一致：区域战略计划符合相关的国际法律框架和不歧视原则；

(e) 以当地专门知识和战略为基础：区域战略计划承认区域的多样性，力求利用当地的知识 and 专门知识并确保改进民事登记和人口动态统计的努力符合和有助于现有的国家和区域卫生、统计和发展战略；

(f) 伙伴关系和协调：区域战略计划依靠伙伴关系并力求在国家、区域和国际层面改进主要利益攸关方之间的协调以及所有部门之间的协调，包括，除其他外，工商界、教育、卫生、劳工和社会保险；

(g) 协调和统一：为避免重叠和重复的风险，区域战略计划促进国家、区域和国际发展伙伴之间的协调，和统一对国家领导的多部门国家行动计划和活动的支持。

四、成果和活动

37. 区域战略计划的实施将是国家和区域活动相结合的结果。在区域战略计划框架内将制订多部门国家行动计划，但每个国家将决定其自己的优先事项并可选择不完全实现区域战略计划的所有八个成果。因此下文简述的国家行动只是参考性的。同样，下文所列每项成果的区域支持活动要以是否设立一个区域支助办公室和区域指导和协调小组并为其提供资源而定。详情见治理和协调部分。

成果A：公众认识

公众对民事登记和人口动态统计系统的价值的认识得到提高并在各级采取了行动消除对于登记的障碍

38. 民事登记依赖个人和家庭对于人口动态事件的登记。运作良好的民事登记和人口动态统计系统赖以存在的基础是国家当局和公众之间互相信任的关系和问责制。完整的民事登记和人口动态统计系统尊重文化和行为的敏感性，并积极寻求提高公众对登记的重要性的健全的人口动态统计价值的认识。

39. *可能的国家行动:*

(a) 针对各种不同的受众和利益攸关方制订国家民事登记和人口动态统计宣传战略，尤其要把重点放在社区、被边缘化的群体和边远地区的人口上；

(b) 制订国家通信战略和走出去到妇女和弱势群体中去；

(c) 制订多部门国家行动计划，其中要包括查明和消除各种阻碍登记的障碍的战略，尤其是那些阻碍被边缘化群体的人获得登记权利的障碍；和

(d) 将民间社会和非政府组织的代表纳入国家民事登记和人口动态统计协调委员会。

40. *区域支助活动:*

(a) 改动区域宣传运动以提高民事登记和人口动态统计的能见度和重要性，例如宣布民事登记和人口动态统计年/十年和其他类似的全区域范围的宣传渠道和手段；

(b) 提供技术和咨询服务以支持国家对于妇女和弱势群体的走出去努力；

(c) 提供技术和咨询服务以支持国家宣传活动；

(d) 建立由网络储存库和其他互动功能组成的区域平台，例如网络论坛，并辅之以知识交流研讨会和交流访问便利化。这一平台的目标是促进关于战略和计划的经验和信息交流，以加强民事登记和人口动态统计系统，报告所取得的成就，汇编经验教训和促进南南合作和同仁合作，以改进民事登记和人口动态统计系统。

成果B: 政治承诺

作出持久的政治承诺支持发展和改进民事登记和人口动态统计系统

41. 高级别政治承诺是一种强大的力量，能发动所有利益攸关方和社会各阶层都认识到运作良好的民事登记和人口动态统计系统的必要性。重要的是，它在确保相关的政府机构在民事登记和人口动态统计系统中有效发挥各自的作用扮演了不可或缺的角色。从分配资源的角度而言，政治承诺对于打破忽视对民事登记和人口动态统计系统投资不足的问题这一长期存在的怪圈至关重要。薄弱的和运作不良的民事登记和人口动态统计系统无法产生人口动态统计资源或为法律目的提供文件证明，因此，没有什么人愿意支持为改进这一系统拨出资源。

42. *可能的国家行动:*

(a) 发布民事登记和人口动态统计对所有个人的重要性的高级别宣言;

(b) 对民事登记和人口动态统计系统进行全面的多利益攸关方评估;

(c) 为改进民事登记和人口动态统计系统制订多部门国家优先行动计划, 详细阐述对于实施这些计划所需要的承诺。

43. *区域支持活动:*

(a) 鼓励和支持各国开展快速自我评估;

(b) 支持各国对民事登记和人口动态统计系统进行全面的多利益攸关方评估;

(c) 支持各国制订着眼于成果的多部门国家行动计划以加快改进民事登记和人口动态统计系统;

(d) 举办部长级决策者区域论坛以提高对民事登记和人口动态统计重要性的认识和理解;

(e) 通过区域平台, 建立基于网络的民事登记和人口动态统计评估区域储存库和多部门国家行动计划, 以指导发展伙伴制订和实施支持国家优先事项的能力发展方案, 并推动区域内各国之间的技术合作。

成果C: 投资

对于循序渐进的改进民事登记和人口动态统计系统进行充足可持续的投资

44. 运作良好的民事登记和人口动态统计系统的各种好处, 包括能改进公共行政管理和提高资源分配的效率, 以及使个人能实现其人权、法律和经济权利等, 都远远超过了其成本。随着在区域和全球层面对于民事登记和人口动态统计领域的研发兴趣越来越大, 正在形成一种声势与日俱增的运动为支持政府投资于改进民事登记和人口动态统计系统的理由提供证据。²⁶ 尽管如此, 亚太区域许多民事登记和人口动态统计系统仍然受到投资不足的困扰, 有时候这是由于将资源分配给与运作良好的民事登记和人口动态统计系统相比存在若干局限性的数据收集替代办法而造成的。

²⁶ Anneke Schmider 著, “宣传民事登记: 民事登记业务案例编撰指南”, 昆士兰大学: HISHub 工作文件系列第 15 号(卫生信息系统知识中心, 2011 年 11 月)。可检索 www.uq.edu.au/hishub/docs/WP15/HISHUB-WP15-FULL-10-WEB-6Mar12.pdf。

45. *可能的国家行动:*

(a) 对研究民事登记和人口动态统计系统内的业务流程进行分析,以查明提高成本效益的替代办法以及资源缺口;

(b) 拨出充足的国家财政资源用于实施民事登记和人口动态统计多部门国家行动计划。

46. *区域支持活动:*

(a) 提出证明投资于民事登记和人口动态统计系统价值的证据,以支持在全国范围为改进民事登记和人口动态统计系统开展宣传,特别是从成本相对于收益的角度进行宣传;

(b) 开发民事登记和人口动态统计业务流程分析工具并协助各国将其应用于查明资源缺口和提高效率的机会;

(c) 为投资于改进民事登记和人口动态统计系统开发业务案例工具,并协助各国将其应用于国家资源的动员。

成果D: 政策、立法和条例的实施

民事登记和人口动态统计系统的政策、立法和条例的实施得到改进和加强

47. 一个健全和支持性的法律框架为民事登记和人口动态统计系统的良好运作提供了基础。人口动态事件登记的法律框架使得登记成为强制性的,并规定了地方登记机构和有义务登记的人各自的职能、义务和责任,从而有助于确保登记的全面性并改进保存在民事档案中信息的准确性。就人口动态统计而言,立法确保了民事登记和人口动态统计系统中各利益攸关方有明确界定的作用和责任,这有助于确保所产生的人口动态统计有法可依,以及其质量、及时性和完整性。

48. *可能的国家行动:*

(a) 通过对民事登记和人口动态统计立法的多利益攸关方审评,评估对于国际法律框架和标准的遵守情况;

(b) 将相关立法和条例改革纳入多部门国家行动计划;

(c) 根据国际法律框架和标准进行立法和法规改革;

(d) 确保与相关国家战略的联系,例如统计发展战略、发展战略和部门计划。

49. *区域支持活动:*

(a) 提供技术咨询服务以支持国家加强立法的努力;

(b) 确保与民事登记有关的国际法律框架反映在国家立法之中；

(c) 促进提供充足的登记基础设施和支持技能和能力开发，促进事件的登记和人口动态统计资料的汇编；

(d) 通过区域平台推动民事登记法律方面的良好做法的交流；

(e) 支持强化民事登记和人口动态统计立法和政策以及相关的国家战略(例如国家统计发展战略)之间的联系。

成果E：法律文件

改进了给所有个人的法律文件的供给和质量

50. 民事登记的一项必不可少的职能是提供文件证明，作为身份、法律地位及所伴随的权利诉求的基础。如果没有这一文件，个人在实现许许多多国际公约所确立的其人权、法律和经济权利方面就可能面临困难，或者难以获得医疗卫生和教育等公共服务。有了身份和地位的文件证据，个人就被带进了现代经济，因为他们就能进行财产转移、申请护照、持有驾驶执照、开银行账户和进行投票。

51. 可能的国家行动：

(a) 改进民事登记系统向有适当证据的人口动态事件发放法律文书的能力；

(b) 利用能在登记人口动态事件中发挥重要作用的医院、医疗中心、宗教机构和学校的能力；

(c) 提高民事登记和人口动态统计系统发放高质量的法律文件的能力，包括确定一个人的国籍所需要的信息；

(d) 提高国家能力以确保长期安全可靠的管理法律记录和存档。

52. 区域支持活动：

(a) 通过区域平台，推动关于确保人口动态事件的报告和登记记录的汇编、管理和存档的准确性和完整性的知识和良好做法的交流；

(b) 通过区域平台，推动在改进边远地区的登记和覆盖面不够的人口群体的登记以及特殊类型的人口动态事件的登记方面交流良好做法，包括通过利用信息和通信技术(例如，利用移动电话的社区出生和死亡报告)；

(c) 提高国家民事登记向所有人提供高质量的法律文件的能力，其中包括为确定国籍所需要的信息。

成果F：人口动态事件统计

亚太各国记录、汇编、分析和传播完整可靠的人口动态事件统计资料的能力得到提高

53. 克服各国在记录、汇编、分析和传播完整可靠的人口动态事件的信息方面所面临的技术和后勤方面的挑战已变得越来越可行。利用信息和通信技术，包括移动技术，能便利在边远、闭塞、小岛屿和山区的人口活动事件的登记。此外，技术的进步使得民事登记档案能更可靠地储存和保护免受自然灾害、战争和网络攻击的破坏。利用在登记人口动态事件中能发挥重大作用的医院、卫生中心、宗教机构和学校能提高机构和人力资源的能力。尤其是卫生部门在向登记机构通知出生和死亡事件和鼓励家庭登记出生和死亡方面能发挥重要作用。

54. *可能的国家行动：*

(a) 扩大基础设施的覆盖面、质量和公平分布，特别是在服务差的地区和人口群体中；

(b) 增加民事登记和人口动态统计的人力资源和分布；

(c) 就民事登记和人口动态统计的主要方面提供培训和技能进修，要覆盖人口动态事件所有方面(包括死亡原因)的记录、数据报告汇编、存档和分析；

(d) 根据国家确定的目标提高出生登记的完整性；

(e) 根据国家确定的目标提高死亡登记的完整性；

(f) 根据卫生组织所规定的国际标准改进死亡原因证明的质量和编撰整理；

(g) 与学术机构和研究机构协作，为加快改进民事登记和人口动态统计系统开发并测试创新的高效率的方法和工具。

55. *区域支持活动：*

(a) 通过区域平台，促进技术知识、专门知识和资源的分享，以克服各国在记录、汇编、分析和传播关于人口动态事件的完整可靠信息方面所面临的技术和后勤挑战；

(b) 制订培训课程表和协助国家培训机构加强其举办必要的技能和知识培训的能力，以提高各国记录、汇编、分析和传播关于人口动态事件的全面可靠的信息的技术能力；

(c) 支持国家培训机构强化其举办关于符合国际疾病分类的医疗证明和编撰整理的有效培训的能力，以提高死亡原因数据的质量；

(d) 与区域学术和研究团体合作，根据国家评估中所查明的差距支持开展研发方案，推动研究成果的交流和制订关于这些成果潜在应用的指南。

成果G：主要利益攸关方之间的协调

在民事登记和人口动态统计系统内的各主要利益攸关方之间建立了有效的协调机制

56. 协调是运作良好的民事登记和人口动态统计系统的标志。在各主管机构之间、发展伙伴之间、以及国家与合作伙伴机构之间必须要有协调。在国家层面，从事报告、登记和记录人口动态事件发生的不同机构之间的有效协调至关重要。在这一系统的每一个部分内各个职能层面的良好管理是不够的；各个部门之间的良好协调不可或缺，这样才能把政府不同部门的职能的重复降到最低，并为登记记录有效地用于统计目的提供便利。

57. 可能的国家行动：

(a) 建立具有代表性的运作良好的多部门委员会负责民事登记和人口动态统计的协调；

(b) 定期举行国家民事登记和人口动态统计协调委员会会议并使会议有成果；

(c) 指定国家民事登记和人口动态统计协调委员会负责监督多部门国家行动计划的执行工作；

(d) 定期发布关于改进进展情况的最新消息并在适当的时候向国家统计委员会提出报告。

58. 区域支持活动：

(a) 推动建立由民事登记和人口动态统计系统主要机构和利益攸关方组成的国家协调结构或机制；

(b) 通过与联合国国别工作队接触，积极支持将改进民事登记和人口动态统计纳入联合国发展援助框架；

(c) 提供技术咨询服务以支持国家加强协调的努力；

(d) 通过区域平台，查明、审查和汇编在民事登记和人口动态统计职能协调方面的良好做法，并推动交流在协调机制、文件编撰和线上/线下传播方面的良好做法；

(e) 通过区域指导和协调小组会议以及区域支助办公室的临时支助，就参与区域战略计划的各相关发展伙伴之间的进行中的和计划中的活动开展协调和合作；

(f) 通过区域支助办公室的定期报告，确保各国了解并积极为能力建设活动的协调作贡献。

成果H：人口动态统计数据的使用

亚太各国有效利用人口动态统计数据的能力得到提高

59. 对人口动态活动进行高质量的、基于标准的登记就能制作可靠完整的人口动态统计数据，从而为各社会和经济部门的全国性和地方性决策提供支持，推动基于证据的政策制订。²⁷ 人口动态统计能否为基于证据的决策作贡献取决于是否能及时地向相关决策者传播以及他们的适当的理解。

60. *可能的国家行动：*

(a) 将民事登记系统所产生的人口动态统计数据纳入国家统计、卫生和发展计划，用于规划和监测目的；

(b) 在报告年份结束后一年内将出生和死亡总人数以及按年龄和性别分布情况的报告在公共范围公布；

(c) 在报告年份结束后两年之内将全国和省市层面的按年龄和性别分列的主要死亡原因的报告在公共范围内公布；

(d) 向相关联合国实体，包括统计司和卫生组织报告人口动态统计的最新数据。

61. *区域支持活动：*

(a) 就联合国人口动态统计系统的原则和建议修订本 2 中所载的关于人口动态统计的分析、传播和利用的指南和建议提供培训；

(b) 通过区域平台，推动知识和良好做法的交流，以确保及时收集和汇编民事登记记录，用于统计目的；

(c) 通过区域平台，推动关于如何利用人口动态统计数据指导政策和方案(包括通过文件编撰和线下/线上传播)，开展知识和良好做法交流；

²⁷ 联合国人口动态统计的原则和建议指出：编制人口动态统计资料最低的目标应为：(a) 按时间表提供活产、死亡、死胎、结婚和离婚的每月或每季汇总数，其及时性应足以提供用于保健干预和人口估计方案、行政目的或其他需要的信息，和 (b) 按人口和社会经济特点编制各种人口动态事件的详细年度列表。资料来源：联合国经济及社会事务部统计司，人口动态统计系统的原则和建议，修订本 2，销售品号 E.01.XVII.10，第 62 段。

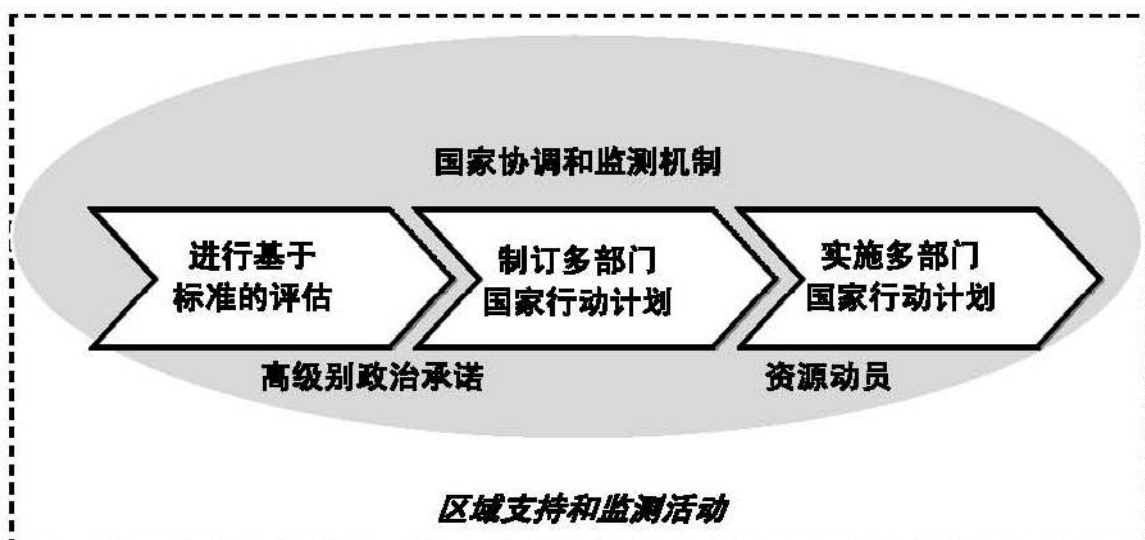
(d) 向各国提供技术咨询服务，以支持原则和建议的实施，包括制订一项接触战略以便与主要的数据用户定期讨论数据需求，编写分析报告和制订传播战略和政策；

(e) 制订培训课程表和协助国家培训机构加强其举办必要的技能和知识培训的能力，以改进人口动态统计数据和分析。

五、实施步骤

62. 根据已成功进行努力改进民事登记和人口动态统计系统的国家的经验，国家在实施区域战略计划中所需要采取的主要行动由几个关键步骤组成，其中大多数是平行或是重复性的(见图)。在这一过程的每一步，都可采取相关的区域活动为国家提供支持。

图
2012-2020 年区域战略计划的实施



63. 虽然各国的情况不同，但各国为改进其民事登记和人口动态统计系统应采取一种普遍的合乎逻辑的三步走的过程：

(a) 对于现状、能力和资源进行基于标准的评估；

(b) 制订多部门国家行动计划应对各种挑战和在区域战略计划的成果的框架范围内规定可行的可衡量的结果；

(c) 实施多部门国家行动计划。

64. 以下做法将大大有助于成功完成每一个步骤。这些做法对于改进民事登记和人口动态统计系统的任何努力具有根本意义：

(a) 建立国家协调机制监督和监测改进努力，其中包括监测和评价多部门国家行动计划；

(b) 为改进民事登记和人口动态统计系统形成高级别政治承诺；

(c) 动员所需要的资源，包括人力、技术和财政资源。

六、治理和协调

65. 区域战略计划旨在通过交流来自全区域和全球的专业知识实现其目标和成果。它为协调有效利用支持和资源建立了一个区域平台。因此，下文简要介绍的治理和协调结构的主要目的是指导、刺激和促进对改进本区域民事登记和人口动态统计系统有利害关系的许许多多国家、区域和国际组织之间建立伙伴关系、网络联系和开展协作。文件 E/ESCAP/CST(3)/INF/9 介绍了发展伙伴的任务和所能提供的支助情况。

A. 区域指导和协调小组

66. 将成立一个区域指导和协调小组为区域战略计划的实施提供战略指导和监督。该小组将根据所参与的政府和其他国家和国际发展伙伴的授权在区域战略计划规定的框架内运作。

67. 区域指导和协调小组将汇集国家执行机构、民间社会、发展伙伴和培训和研究机构。太平洋岛屿的协调和执行活动将继续通过现有的太平洋人口动态统计行动计划和布里斯班协议集团(包括现有的治理和报告结构)管理。布里斯班协议集团将有代表参加区域指导和协调小组以便利与太平洋岛屿国家在太平洋人口动态统计行动计划下开展的相关活动的协调。

68. 区域指导和协调小组将确保区域战略计划与其他相关的能力发展活动的协调和结合，以便在区域层面实现协同增效、互补和取得更大的影响。该小组将审议区域战略计划的执行进展情况并确保为执行区域战略计划所采取的行动将坚持由各国、区域和国际合作伙伴在这一举措中所商定的七项指导原则。

69. 视其正式成立的机制而定，区域指导和协调小组将向经社会报告，或如有此委托，则向统计委员会报告。

B. 区域支持办公室

70. 将设立一个区域支助办公室。它将向区域指导和协调小组报告并担任其秘书处，其任务是与各国和发展伙伴密切协商和合作，协调和监测区域战略计划的实施。

71. 区域支助办公室的首要作用是协调和推动国家评估和实施多部门国家行动计划。在履行这一职责时，区域支助办公室将为各国和发展伙伴执行区域战略计划担当一站式服务窗口的角色。区域支助办公室将积极与在亚太区域开展活动的国际、区域和次区域发展伙伴办事处进行联络，以便对其支持国家的工作进行协调，从而避免工作的重复并确保国际标准得到遵守。

72. 区域支助办公室将发挥区域平台的功能，以便促进关于改进民事登记和人口动态统计系统的专门知识、经验、资源和其他信息的交流。它将报告成就、汇编经验教训和推动南南合作和同仁合作，以改进民事登记和人口动态统计系统。

73. 区域平台将由网上储存库和其他互动功能组成，例如一个基于网络的论坛，并辅之以组织知识交流研讨会和推动互访以促进和展示平台的用作。网络储存库将包括一份民事登记和人口动态统计利益攸关方的名单，例如发展伙伴和专家等，以及一个资源库，其中包括培训和宣传材料、基于电脑的资料夹、以及评估和分析工具。在储存库里还将包含民事登记和人口动态统计系统和多部门国家行动计划的已完成的评估资料。

74. 区域支助办公室将由致力于区域战略计划的区域发展伙伴中的一个主办。

C. 国家协调

75. 基础广泛的高级别政治支持对于成功实施多部门国家行动计划，尤其是资源分配和立法审查是必要的。因此，建立国家多利益攸关方协调机制以协调多部门国家行动计划的评估、制订和实施工作对于确保区域战略计划的长期成果至关重要。这一机制应能够直接涉及或覆盖国家民事登记和人口动态统计系统内的所有相关利益攸关方。

76. 在国家层面的核心机构包括负责登记的机构(例如民事登记办事处、地方政府和司法部或内政部)，负责制作和传播统计数据的机构(通常是国家统计局)，以及在通知人口动态事件方面扮演特别角色的卫生部门。其他一些部门机构也是重要的利益攸关方和潜在的合作伙伴，例如教育部、劳动部、安全部、公共信息或外交事务部、工商和私营部门、捐助方和发展伙伴、民间社会和非政府组织、以及社区的代表。

77. 多部门国家行动计划的路径和时间表会因各国民事登记和人口动态统计系统的现状、其机构和行政特点以及发展状态而会有巨大差别。因此确切采用何种机制(例如，国家统计协调委员会)，将由各国自己决定。如果可能，应利用现有的协调机制和酌情加以调整，而不是建立新的机制。

78. 国家协调机制将是区域支助办公室进行联络和与各国沟通的入口。

七、监测

A. 进展情况年度评估报告

79. 区域支助办公室将监测为改进民事登记和人口动态统计系统而开展的各种活动情况，不管它们是由国家、区域或国际合作伙伴进行的。在此基础上，将编写进展情况年度评估报告，综合介绍所有利益攸关方的努力，供区域指导和协调小组审议。进展情况年度评估报告将在各合作伙伴向区域支助办公室提供的资料的基础上编写。

B. 定期监测报告

80. 虽然区域战略计划的框架和做法是区域性的，但民事登记和人口动态统计系统的改进最终将在国家层面发生并首先是由国家驱动的。因此，在实现区域战略计划成果方面的进展将在国家层面上显示出来。为此谨建议，活动一级进展情况年度评估报告定期在 2016 年和 2020 年由一份更为全面的监测报告加以补充。

81. 区域支助办公室将通过向所有国家和在本区域开展活动的发展伙伴散发调查问卷来编写监测报告。如同进展情况年度评估报告一样，将编写监测报告供区域指导和协调小组审议。

82. 区域战略计划的拟议监测框架见文件 E/ESCAP/CST(3)/INF/9。