



亚洲及太平洋经济社会委员会

第七十九届会议

2023年5月15日至19日，曼谷和线上

临时议程* 项目4(j)

审查亚洲及太平洋《2030年可持续发展议程》的执行情况以及与经社会各下属机构相关的议题：统计

通过统计工作全民覆盖促进更有效的气候变化行动

秘书处的说明

摘要

本文件简要分析了建立具有复原力的民事登记和生命统计系统以使气候变化行动更加有效性的重要性，特别是在确保所有人都有法律身份方面。

确保所有人都有法律身份，对于使国际社会和各国政府能够履行承诺，不让任何一个人、包括受气候变化影响的人掉队，至关重要。

建立具有复原力的民事登记和生命统计系统，对于支持现在和将来适应气候变化的努力也至关重要。如果运作良好，这些系统是及时和详细的人口数据和统计数据的最佳来源，可用于规划、执行和监测政策，包括应对气候变化影响的政策。未登记人员往往不为国家所知，因此，他们的脆弱程度以及他们在获得社会保护和服务方面所受的限制可能很难评估。

世界各地数百万人流离失所或经常因灾害和气候变化的不利影响而迁徙。这些数字可能会增加，这重点指出需要支助性的治理结构。在本文件中，秘书处讨论了流离失所如何给民事登记和生命统计系统带来了重大挑战，并可能加剧不登记的负面影响。与此同时，流离失所者属于最需要以民事登记和生命统计系统为基础的社会和法律保护的群体，因此，各国政府在不努力减轻气候变化影响之际，加强这些系统至关重要。

亚洲及太平洋经济社会委员会不妨承认运作良好的民事登记和生命统计系统对于有效的气候变化行动的重要性。经社会还不妨重申其这一愿景的承诺：亚洲及太平洋所有人民均享有全民覆盖、反应灵敏的民事登记和生命统计系统，以便其实现自身权利并支持善治、卫生和发展。经社会还不妨强调需要加快努力，支持具有复原力的民事登记和生命统计系统，包括将其作为应对气候变化影响的一种手段。

* ESCAP/79/1/Rev. 2。

一. 导言

1. 拥有有复原力的民事登记和生命统计系统对于使气候变化行动更加有效非常重要，特别是在确保人人拥有法律身份方面。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)第七十八届会议认可了《通过包容性民事登记和生命统计建设更具韧性的未来部长宣言》。¹

2. 确保亚洲及太平洋区域所有人都有法律身份，对于使国际社会和各国政府能够履行承诺，现在和未来不让任何一个人、包括受气候变化影响的人掉队，至关重要。为所有人提供法律身份的关键是运作良好的民事登记和生命统计系统。在气候变化的背景下，这些系统可以成为适应工作的一个重要工具，并将在支持受气候变化影响的人的生活方面发挥关键作用。这些系统越健全，后代对这些影响的抵御能力就越强。

二. 通过具有复原力的民事登记和生命统计系统支持适应气候变化

A. 法律身份对于确保不让任何一个人掉队的重要性以及亚洲及太平洋的现状

1. 什么是法律身份？

3. 法律身份可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。在没有出生登记服务的情况下，法律身份可由法律承认的身份识别机关赋予；这一制度应与民事登记制度挂钩，以确保对从出生到死亡的法律身份采取整体处理方法。在死亡登记后，民事登记机关签发死亡证明，法律身份由此失效。²

4. 在 2021 年举行的第二届亚洲及太平洋民事登记和生命统计部长级会议上，与会者注意到民事登记及其作为法律身份基础的关键作用，重点指出了普遍出生登记的重要性，以及对法律身份采取整体办法以将弱势和难以接触到的群体包括在内的重要性。《联合国法律身份议程(2020-2030 年)》将联合国发展系统凝聚在一起，支持各国建立全面、国家自主、可持续的民事登记、生命统计和身份管理系统。亚洲及太平洋区域各国政府已表示将大力致力于实现其共同愿景，即到 2024 年，本区域所有人都应受益于普遍和反应灵敏的民事登记和生命统计系统。

5. 民事登记和生命统计系统为个人提供了确认其法律身份和公民地位所需的官方承认和证件，这有助于落实《2030 年可持续发展议程》。近年来，人们越来越关注如何确保民事登记系统的复原力，以便在灾害和紧急情况下能够发放身份证件。民事登记和生命统计系统需要数字化，以便更容易与身份

¹ 第 78/4 号决议。

² 联合国，《实施联合国法律身份议程：联合国工作队业务准则》(2020 年，纽约)。

管理系统连接起来，这反过来将提高复原力，加强支持适应气候变化的能力。除非迫切对这些系统给予关注，否则它们将无法充分发挥潜力。

6. 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行对民事登记和生命统计服务的提供带来了重大挑战。它扩大了现有的不平等差距，并可能令已经掉队的群体受害尤甚。气候变化引起的灾害将带来类似甚至更严峻的挑战，预计这些灾害的频率和严重程度将增加。因此，COVID-19 大流行带来的挑战可被视为气候变化可能对民事登记和生命统计系统造成压力的预兆。

2. 亚洲及太平洋民事登记和生命统计系统的现状

7. 尽管民事登记和生命统计系统十分重要，但亚洲及太平洋许多国家仍未实现 2014 年商定的共同愿景。2021 年，在亚洲及太平洋民事登记和生命统计十年 (2015 - 2024 年) 的中点之际，亚太经社会出版了《统计工作全民覆盖：亚洲及太平洋民事登记和生命统计十年中途进展情况简介》。

8. 该报告重点指出了本区域一些令人鼓舞的趋势。首先，在“十年”初期出生登记百分比 (也称为出生登记完成率) 较低的国家，出生登记完成率正在迅速上升。这些国家正在迅速赶上本区域出生登记完整程度较高的国家。³ 尽管取得了这一进展，但 COVID-19 大流行表明，在危机期间，难以接触到的群体和边缘化社区的出生得到登记的可能性变得更小，需要持续努力建立有复原力的系统，以确保全民登记。这包括将民事登记列为一项基本服务，以便登记设施在危机时期不会被关闭。

9. 死亡民事登记与出生登记的趋势同样令人鼓舞，太平洋、东南亚以及南亚和西南亚那些在“十年”初期死亡登记完成率较低的国家正在迎头赶上。尽管如此，亚洲及太平洋区域每年估计仍有 830 万未登记的死亡人数，⁴ 而且对死因的记录、编码和分析严重不足。

10. 随着民事登记的改进，更多国家可以利用这一数据编制生命统计数据。根据《统计工作全民覆盖》所载资料，32 个国家报告称已经根据登记记录编制了生命统计数据。但仍有 17 个国家尚未做到这一点；这些国家都位于南亚和西南亚、东南亚和太平洋次区域。此外，许多国家的传播做法最近发生了变化，更频繁地发布出生和死亡人数等关键的生命统计数据，有时每季度或每月发布一次。这些变化部分是由于 COVID-19 大流行的需求，导致死亡率统计数据的发布更加频繁。

11. 尽管取得了所有这些进展，但本区域仍有很长的路要走，以确保照顾到每一个人，并实现生命事件的全民登记，特别是在涉及那些落在最后面的人时，他们是最有可能因气候变化影响而受害尤甚的人。

³ 《统计工作全民覆盖：亚洲及太平洋民事登记和生命统计十年中途进展情况简介》(联合国出版物，2021 年)。

⁴ 亚太经社会，“达成死亡登记完整性的区域估计”，《统计简报》，第 32 期(2023 年 1 月)。

三. 民事登记和生命统计在支持适应气候变化方面的作用

A. 数据

12. 国家、区域和全球利益攸关方采取的气候行动若要有效，就必须以国际可比的气候相关数据为基础。

13. 与气候变化有关的信息包括关于推动因素的数据、统计和指标；影响力；人口、社会、环境和经济脆弱性；以及减轻气候变化影响和适应气候变化的努力。⁵ 这些信息大部分由不同政府机构以及科研机构收集和持有，每个机构在编制数据时往往使用不同的概念、方法、术语和定义，包括来自民事登记和生命统计系统的数据。这种分散性导致证据之间缺乏连贯性，难以在国家气候决策中使用，也难以进行国际比较，为多边气候谈判和行动决策提供参考。与数据协调和数据治理有关的问题加剧了这一挑战。制定国际商定的概念和框架，将大大有助于气候变化相关信息的编制及其在政策中的运用。

14. 在 2022 年 3 月举行的统计委员会第五十三届会议上，委员会通过了全球气候变化统计数据和指标集，⁶ 作为气候变化统计数据和指标的框架，供各国根据各自的关切、优先事项和资源编制本国气候变化统计数据和指标集时使用。⁷ 这套全球信息集是十多年来为界定与气候变化有关的信息，包括关于推动因素、影响力、脆弱性、缓解和适应的信息所作努力的结果。此外，它还概述了与《巴黎协定》《巴黎协定》工作方案、卡托维兹气候一揽子成果和其他相关国际商定的发展议程(包括《2030 年可持续发展议程》和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》)中所载承诺的相互联系。这些框架内的许多指标最好通过强有力的民事登记和生命统计系统来衡量。

15. 统计委员会还负责监督由亚太经社会和联合国减少灾害风险办公室共同主持的灾害相关统计机构间专家组。机构间专家组致力于建立和加强灾害相关统计方面的共同框架和专家共同体网络。关于灾害的全球统计标准和分类将加强灾害风险的数据和分析，因此也有助于为采取共同和协调一致的行动以减轻气候灾害的影响和适应气候灾害提供更多的证据基础。

16. 亚太经社会统计委员会在 2022 年 8 月举行的第八届会议上决定，在其今后的工作中重点关注制定气候变化相关统计的进展衡量标准。这一努力是一个紧迫的优先事项，因为需要建设能力，以驾驭复杂的数据治理选择。

17. 开展区域合作以加强气候变化统计是一个契机，可以复制亚太经社会首先取得的成功，即把灾害相关统计作为全球统计发展的优先事项。因此，在

⁵ 政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性——第二工作组对政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献》，Hans-Otto Pörtner 等编(剑桥大学出版社，2022 年，大不列颠及北爱尔兰联合王国，剑桥)。

⁶ 详见 <https://unstats.un.org/unsd/envstats/climatechange.cshtml> for further information.

⁷ 《经济及社会理事会正式记录，2022 年，补编第 4 号》(E/2022/24-E/CN.3/2022/41)，第一章，C 节，第 53/116 号决定。

亚太经社会的指导下，亚太区域是加强灾害相关数据的先行者。这些努力产生了灾害相关统计框架，该框架是上述全球灾害相关统计机构间专家组的实质性起点。这些努力还促成了亚洲及太平洋灾害相关统计技术工作组的建立，该工作组目前支持在本区域实施灾害相关统计框架。

18. 统计界采取的全球和区域行动，包括制定和商定术语、概念、分类和定义，都是有益的，因为这些行动有助于形成一种全球共同语言，供决策者在谈判和建立共识时使用。由于气候变化的影响预计在未来将变得更加频繁和严重，因此在持续监测和应对未来挑战方面，拥有共同语言至关重要。

19. 亚太经社会的分析表明，在所有气候变化情景下，与全球平均水平相比，亚洲及太平洋受强降水的影响最大，其次是由于热带气旋的加剧产生的农业旱灾、高温/热浪，以及暖风。⁸ 最新数据表明，气候行动(目标 13)与2015年基线相比出现了大幅倒退。⁹ 显然，亚太区域今后将因气候变化而遭受更多的自然灾害。灾害风险管理和适应气候变化的一个关键部分是管理信息流。在正确的时间将正确的信息传递给正确的人，可以挽救生命，减少损失，同时还可以增强人们对灾害和气候变化影响的抵御力。运作良好的民事登记和生命统计系统可以提供及时和准确的人口数据，这是气候变化所致灾害防备和应对战略的一个重要方面。如果将民事登记数据用于人口登记册，那么这些数据会变得更加有用，这样的情况在亚洲及太平洋越来越多。如果所使用的数据不断更新，其效用就会进一步提高。

20. 除其他来源外，基于民事登记和生命统计的人口数据可用于适应气候变化，以及防备和应对气候变化引起的灾害。这些资料可以用来制作详细的地图，提供关于损害的地点和程度、受影响的人口和处境脆弱的社区的资料。然而，由于数据和分析方面的重大差距，亚太区域许多国家在开发灾害信息管理系统和适当的应对措施方面遇到了挑战。即便数据确实存在，整合不同的数据源可能具有挑战性，这也可能限制其效用。缺乏及时、详细和易于获取的准确信息，就无法有效地制定或实施减少灾害风险方案。

21. 因此，必须确保在灾害发生之前、期间和之后对出生和死亡进行通知和登记，并将这些数据提供给有关当局，以便进行规划和支持服务的提供。民事登记过程可以提供基本信息，说明自然灾害期间个人一级的死亡人数和死亡原因，以及人口一级的因极端天气事件或灾害引发的疾病爆发所导致的死亡率模式变化。例如，瓦努阿图政府开发了一个适合本国具体需要的中央民事登记数据库。在灾后登记活动中，该数据库确保了数据的可用性和准确性。¹⁰ 由于瓦努阿图是最易受自然灾害影响的国家之一，努力提高其民事登记和生命统计系统的复原力至关重要。本区域有更多的国家需要效仿这一做法，以便在灾后情况下更好地管理民事登记工作。

⁸ 《1.5 摄氏度情形下的亚太风险全貌：次区域加强适应力和复原力的途径——亚太经社会各次区域 2022 年亚太灾害报告——决策者摘要》(ST/ESCAP/3011)。

⁹ 《2022 年亚洲及太平洋可持续发展目标进展报告：COVID-19 期间日益扩大的差距》(联合国出版物，2022 年)。

¹⁰ 《统计工作全民覆盖》。

22. 此外，可能因气候变化而发生的长期人口变化和动态，最好用基于民事登记记录的生命统计来加以监测。气候变化很可能会严重影响生育率、死亡率和移民模式；今后几年应仔细研究这些变化。然而，如果没有运作良好的民事登记和生命统计系统，这些研究可能会被推迟，而且不会如此细致。

23. 民事登记过程的数字化可以使数据更容易被用于生命统计，并使民事登记和生命统计系统更具适应性和复原力。数字化包括确保持续的数据备份，从而在发生自然灾害时保护数据库。各国经验表明，发展数字化系统有助于克服与地理位置和出入有形基础设施有关的挑战，这些挑战在灾害发生时加剧。数字化促进了数据和信息的及时交换，并可促进政府机构之间的协作。

B. 健康

24. 正如世界卫生组织(卫生组织)指出：

气候变化已经在以多种方式影响健康，包括通过日益频繁的极端天气事件(如热浪、风暴和洪水)、对粮食系统的干扰、人畜共患病和食源性、水源性和媒介传播疾病的增加以及精神卫生问题等导致死亡和疾病。此外，气候变化正在破坏许多有益健康的社会决定因素，如生计、平等以及卫生保健和社会支持结构的普及等。这些对气候敏感的健康风险严重影响到最脆弱和处境最不利的群体，包括妇女、儿童、少数民族、贫困社区、移民或流离失所者、老年人以及患有基础病症者。¹¹

25. 世卫组织还指出，“气候变化预计将在 2030 年至 2050 年间，每年多造成约 25 万人死于营养不良、疟疾、腹泻和气温过高”。¹² 值得注意的是，在 2000 年至 2016 年期间，亚洲及太平洋暴露在极端温度和热浪中的人数增加了 1.25 亿。¹³ 此外，据估计，气候引发的灾害，如洪水和暴风雪，平均每年在本区域造成约 4.3 万人伤亡。¹⁴ 使用来自 43 个国家的实证数据进行的研究发现，1991 年至 2018 年期间，37% 的死亡可归因于气候变化。¹⁵ 应通过现在对民事登记和生命统计系统的投资，以保障未来监测这些影响的能力。

26. 卫生部门在保护个人和社区方面发挥着独特而根本的作用。最脆弱的社会成员是那些最容易受到环境风险影响的人，他们同时也特别容易遭受不利的健康后果。在资源匮乏的环境中，风险尤其明显，因为那里的卫生系统已

¹¹ 世卫组织，“气候变化与健康：关键事实”，2021 年 10 月 30 日。可查阅 www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health。

¹² 同上。

¹³ 《2021 年亚太灾害报告：高风险世界中的抗灾能力——管理生物和其他自然灾害的系统性风险》(联合国出版物，2021 年)。

¹⁴ 《2017 年亚太灾害报告：不让任何人掉队——可持续发展的抗灾能力》(联合国出版物，2017 年)。

¹⁵ Ana Maria Vicedo-Cabrera and others. “The burden of heat-related mortality attributable to recent human-induced climate change”, *Nature Climate Change*, vol. 11 (May 2021), pp. 492 - 500.

经设备不足，人员不足，负担过重。¹⁶ 全民健康覆盖和民事登记密不可分。泰国在 2021 年推出全民卫生保健政策时，通过国家民事登记和身份管理系统，为提供医疗保险提供了便利，该系统支持受益人快速参保。此外，使用民事登记系统中唯一识别号码和个人人口统计信息，大大提高了卫生保健信息的质量。¹⁷ 同样，大韩民国的民事登记和生命统计系统有助于在该国提供全民健康覆盖。¹⁸

27. 出生和死亡以及死因的普遍和持续登记，为各国政府提供了实时数据来源，以确定人口健康风险，并为制定有效的公共卫生政策和资源分配提供信息。因此，完整和及时的民事登记数据对于监测灾害的影响和人口动态以及为循证对策提供信息至关重要，尤其是在风险局面加剧的情况下。¹⁹

28. 灾害往往伴随着死亡率的显著增加，这些死亡既是灾害的直接影响，也发生在灾后。为了监测灾害对死亡率的影响，特别是对最脆弱群体的影响，需要建立健全的死亡登记制度，以应对死亡人数暴增，包括院外死亡人数的暴增。

29. 记录死因是运作良好的民事登记和生命统计系统的关键要素之一。在全球范围内，《疾病和有关健康问题的国际统计分类》是能够发布可比死因统计数据的基础标准。在亚洲及太平洋大部分地方，各国需要加强其通报和登记死亡的能力，并根据《国际疾病分类》对死因进行记录、医学认证和编码。无法对死因进行妥善登记、记录、核实和编码的系统可能需要更长的时间才能发现新出现的卫生趋势和模式，进而削弱了政府及时化解卫生危机的能力。

30. 如果使用得当，《国际疾病分类》可用于确定因遭遇极端自然力量造成的死亡。目前最常用的标准版本(第 10 版)和最近推出的版本(第 11 版)都有特定的代码，可以分配给与各种极端自然力量有关的死因，包括灾难性风暴和洪水。因此，利用国际标准对死因进行准确编码，可以支持各国政府来量化自然灾害，包括气候变化引起的灾害对人类生命的影响。

C. 有效的身份管理和提供服务，以减少对气候变化的脆弱性

31. 民事登记和身份管理系统构成了法律身份系统的基础，出生时的民事登记是法律身份系统的关键切入点。身份管理对于减少气候变化的脆弱性至关重要。

32. 政府和私营公司需要有可信的方法来核实个人身份，以便提供更方便、更高效和更有效的服务。随着越来越多的交易在网上进行，随着各实体努力

¹⁶ 世卫组织，“环境、气候变化和健康与全民健康覆盖”，《技术简报》(2022 年 10 月)。

¹⁷ Supasit Pannarunothai、Boonchai Kijsanayotin 和 Samuel Mills，“泰国民事登记和生命统计以及唯一识别号码系统促进全民健康覆盖：案例研究”，《健康、营养与人口讨论文件》，(世界银行，2019 年，华盛顿特区)。

¹⁸ Minah Kang 等，“韩国居民登记制度促进全民健康覆盖”，《健康、营养与人口讨论文件》(世界银行，2019 年，华盛顿特区)。

¹⁹ ESCAP/78/26，第 11 段。

使其提供公共服务的方式现代化，情况尤其如此。展望未来，对这种可信的验证系统的依赖只会成为提供服务的一个更加不可或缺的部分。

33. 公共服务和社会保护措施可以减少人们对气候变化的脆弱性。世界银行认为，及时、公平的发展有可能使南亚到 2030 年因气候变化而陷入贫困的人数减半。²⁰ 许多涉及福祉、教育和卫生的措施如果建立在健全的法律身份系统和及时完整的数据，包括生命统计数据的基础上，就能更有效地得到执行。

34. 如果民事登记和身份管理系统等基本行政系统薄弱，社会保护计划的效力就会大打折扣。民事登记系统支持社会保护管理部门正确识别受助人。不同保护计划的成功取决于一系列程序，有了健全的身份管理系统，就可以改进其中许多程序，包括身份识别、登记、缴款收取和福利发放。²¹ 将社会保护数据库与身份管理系统连接起来，有助于提高社会保护方案的效率和效力。

35. 经济和劳动的正规化对缩小社会保护方面的差距有着积极影响，但亚洲和太平洋非正规就业非常普遍，涉及所有工人的近 70%。非正规工人和雇主更有可能被排除在缴费计划的法律框架之外。²² 雇主和雇员需要有法律身份，以便社会保险系统确认其身份。没有身份证件的人更有可能从事非正式工作。²³

36. 金融普惠也可以支持提供社会保护福利，但没有法律身份的个人往往难以获得银行服务。受教育程度较低、贫困程度较高的家庭、妇女和少数民族群体被纳入民事登记系统或拥有银行账户的可能性较小。²⁴ 金融普惠可以在建设复原力和适应气候变化影响方面发挥重要作用。获得金融服务有助于为个人和社区提供安全网，并支持他们满足因天气模式和自然灾害捉摸不定带来的不断变化的需求。²⁵

D. 流离失所群体

37. 气候变化正导致流离失所愈演愈烈，并使那些已经被迫逃离的人生活更加艰难。随着越来越多的人流离失所，这一趋势今后可能需要更多关注。部分最脆弱的社区就位于亚太区域，这些社区还必须应对与气候引发灾害相关的不断加剧的风险。气候变化的影响是多方面的，已经导致人口流离失所、经济状况恶化和生计丧失。异常暴雨、长期干旱、荒漠化、环境退化、海平

²⁰ Martin Raiser, “复原力的必要性：对南亚而言，加强气候变化适应能力从未如此重要”，世界银行博客，2022 年 11 月 3 日。

²¹ 《我们希望的保障：亚洲及太平洋社会展望》（联合国出版物，2021 年）。

²² 同上。

²³ Julian Koschorke, “利用身份识别将社会保险扩展到非正规部门”，世界银行博客，2021 年 12 月 23 日。

²⁴ 《我们需要的保障》。

²⁵ Danielle Moore and others, “Building resilience through financial inclusion: a review of existing evidence and knowledge gaps” (Innovations for Poverty Action, 2019).

面上升和气旋等极端天气事件的强度和频率不断增加，它们造成的危害和灾害是与气候变化有关的流离失所的进一步原因。此外，气候变化可以导致威胁倍增，加剧现有的紧张局势，加大发生冲突和相关流离失所的可能性。²⁶

38. 由于气候变化而流离失所的人数几乎肯定会急剧增加，这凸显需要支持性治理结构。大多数因气候变化而流离失所的人仍然留在本国，而不是跨越边界。目前，太平洋境内流离失所的主要原因是自然灾害(与天气有关的灾害和地震)。²⁷

39. 例如，据认为，巴基斯坦最近发生的洪灾的严重程度因气候变化而加剧。估计约有 3 200 万人(占该国人口的 15%)因洪水而流离失所。²⁸ 在阿富汗，不利的环境变化加剧了流离失所的推动因素，造成 430 多万人在境内流离失所。²⁹ 此外，太平洋小岛屿发展中国家的居民位于最有可能因与气候变化有关的灾害而流离失所的人之列。³⁰ 因此，必须加强这些国家和人们将逃往的国家的民事登记和生命统计系统，以便为流离失所的人口提供服务。

40. 流离失所给民事登记和生命统计系统带来了重大挑战。然而，流离失所者也是最需要由民事登记和生命统计系统支持的社会和法律保护的人。例如，确定出生后流离失所儿童的法律身份有助于加强对他们的保护，促进找到持久解决办法，包括通过获得财产和继承权，防止无国籍状态，并为政策制定和人道主义规划提供信息。

41. 不幸的是，流离失所者往往无法证明自己的身份，面临无国籍的风险，因为其民事登记和身份证件可能因流离失所、冲突或灾难而遗失或损毁。要更换证件，流离失所者需要访问能够满足其具体需求的民事登记系统。不幸的是，这种系统在危机时期可能承受巨大压力，因此可能比正常情况下更难以促进普遍登记。此外，当冲突发生时，保存民事登记簿和登记作为一项基本服务变得更加重要。

42. 根据国情、规章和优先事项，实质性查明和评估与民事登记和生命统计有关的不平等现象，并采取措施，消除妇女和儿童、残疾人、移民、难民、寻求庇护者、无国籍人、境内流离失所者、家政工人、弃儿和无证件者等所有难以接触到的人口和弱势群体在生命事件民事登记方面遇到的所有障碍；又承认民事登记和生命统计系统需要具有韧性，并被视为政府的一项基本公

²⁶ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“气候变化和灾害带来的迁移”。可查阅 www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html。

²⁷ 太平洋民事登记员网络关于 2017 年 10 月 2 日至 4 日在苏瓦举行的备灾和救灾讲习班的报告。

²⁸ Smriti Mallapaty, “Pakistan’s floods have displaced 32 million people — here’s how researchers are helping”, *Nature*, vol. 609 (September 2022), p. 667.

²⁹ Nasrat Sayed and Said Hashmat Sadat, “Climate change compounds longstanding displacement in Afghanistan”, Migration Policy Institute, 29 June 2022.

³⁰ Internal Displacement Monitoring Centre, “Displacement, disasters and climate change”. Available at www.internal-displacement.org/research-areas/Displacement-disasters-and-climate-change.

共行政服务，以保护每个人在任何时候，包括在发生灾害、大流行病和其他危机时，都有登记和获取官方文件的权利。

43. 例如，2016 年和 2017 年，超过 100 万罗兴亚难民从缅甸进入孟加拉国，在那里他们特别容易遭受气候变化引起的季风、风暴、洪水和塌方的影响，面临二次流离失所的风险，并且不太可能返回家园。³¹ 此外，据认为，缅甸对气候引起的灾害的脆弱性加大了其整体脆弱性，这加剧了罗兴亚难民危机。³² 联合国难民事务高级专员公署(难民署)与孟加拉国政府合作，为罗兴亚流离失所者提供保护、身份管理、援助和人口统计，直到这些人能够用上完全的民事登记和生命统计系统为止。

44. 另一个例子来自对 2013 年袭击菲律宾的台风“海燕”(又称超级台风“尤兰达”)的应对。总共约有 410 万人因这一事件而流离失所，6 000 多人死亡。菲律宾政府与发展伙伴一起，与当地民事登记员合作，确保包括流离失所者在内的受灾人口能够获得民事登记服务。许多流离失所者失去了身份或民事登记文件，使他们更难获得人道主义援助。菲律宾政府重建了在台风期间被毁的证件，并努力确保没有证件的个人仍然可以使用民事登记系统。此外，还派出了设备和工作人员，以便能够对包括流离失所者在内的受灾人口的生命事件进行流动登记。他们努力深入受灾社区，以查明差距，并协助受灾人口获得必要的服务。³³ 这一例也说明救灾工作可以导致重建得更好，因为所吸取的经验教训随后被用于改善非流离失所人口在其他情况下获得民事登记和生命统计的机会。

45. 2017 年，由于火山活动，瓦努阿图安巴岛的全部人口不得不搬迁，疏散需要有关个人的可靠信息，疏散人员登记簿与民事登记簿相互参照。³⁴ 虽然这场灾难与气候变化无关，但从疏散中吸取的经验教训将在今后有用，因为届时将有因与气候变化有关的自然灾害，包括海平面上升的影响而不得不搬迁。若干太平洋小岛屿发展中国家已在采取预防措施，包括在亚太经社会和其他发展伙伴的支持下制定一个区域性气候流动性框架。

46. 一些社区已经开始搬迁，例如基里巴斯和所罗门群岛的部分社区。在马尔代夫，人口较密集的北部环礁的居民自愿搬迁，因为他们的家园更容易遭受潮浪和海岸侵蚀的影响。这种情况未来将日益寻常，民事登记将在支持需要疏散或搬迁的社区方面发挥关键作用。

³¹ 难民署，“气候变化和灾害带来的迁移”。

³² American Security Project, “Vulnerability to climate change and gender-based violence in the Rohingya refugee crisis”, 26 October 2020.

³³ 亚太经社会，“紧急情况、流离失所和防止无国籍状态背景下的民事登记”，视频，2014 年 11 月 24 日。

³⁴ 《2015 年亚太灾害报告：灾害无国界——建设区域韧性，促进可持续发展》(联合国出版物，2015 年)。另见 ESCAP/MCCRV/S/2021/4，第 7 段。

四. COVID-19 对系统复原力的启示

47. 未来大流行病的风险可能会随着气候变化而增加。³⁵ 此外，COVID-19 大流行对民事登记和生命统计系统的影响为其他灾害和健康危机对此类系统的影响提供了经验教训。COVID-19 大流行显示，本区域许多民事登记和生命统计系统薄弱，易受冲击。死亡人数的急剧增加、封锁和员工缺勤等限制措施只会让情况变得更糟。本区域民事登记和生命统计系统的这些弱点使其无法衡量超额死亡率并追踪疫情的进展情况。³⁶

48. COVID-19 大流行的应对工作表明了将民事登记视为一项基本服务的重要性，应授权其在疫情期间继续运作。虽然一些实体办公室可能需要关闭，办公时间可能需要限制或错开，但应尽可能保持业务，无论是通过面对面还是在线提供服务。根据能力而定，某些登记程序(如合法登记)可能会被搁置，但出生和死亡(包括胎儿死亡)的登记以及死因的编码工作应继续作为优先事项。³⁷ 新西兰在应急计划和立法中将民事登记归类为基本服务，使政府能够在应对 COVID-19 大流行期间继续向民众提供重要的登记服务。³⁸

49. 这一大流行凸显出必须实现民事登记和生命统计系统的数字化，并提供在线登记服务。斯里兰卡建立了一个临时在线系统，供公众预先申请民事登记和生命统计服务，而格鲁吉亚则加强了现有的在线服务，以应对不断增加的需求。在孟加拉国，新的数字化计划正在进行中，而在所罗门群岛，注册表格可以在线上获得，并可以通过电子邮件发送。最后，例如在澳大利亚和新西兰，已经有了完全电子化的登记服务，这减少了大流行期间登记服务的中断。³⁹

50. 数字化有可能改善民事登记和生命统计的数据收集，特别是在偏远和难以接触的社区，这些社区在灾害和紧急情况下尤为脆弱。应当指出的是，虽然线上服务有可能改进死亡率数据的编制，但鉴于在大多数情况下要求人们在收到登记系统生成的法律文件之前亲自到场验证信息，因此在线提供整套民事登记程序将需要重大的立法和程序变化。

³⁵ Colin J. Carlson and others, “Climate change increases cross-species viral transmission risk”, *Nature*, vol. 607 (April 2022), pp. 555 - 562.

³⁶ Matthew Kelly, Gloria Mathenge and Chalapati Rao, “Lessons learnt and pathways forward for national civil registration and vital statistics systems after the COVID-19 pandemic”, *Journal of Epidemiology and Global Health*, vol. 11, Issue 3 (September 2021), pp. 262 - 265.

³⁷ 联合国法律身份工作队, “在 COVID-19 疫情期间保持民事登记和生命统计”, 2020 年 4 月 9 日。

³⁸ Jeff Montgomery, “新西兰的 COVID-19 和民事登记和生命统计: 演出必须继续”, 载于《良好做法汇编: 在冲突、紧急情况和脆弱环境中利用民事登记和生命统计系统》(民事登记和生命统计系统卓越中心, 2021 年, 渥太华)。

³⁹ Matthew Kelly, Gloria Mathenge and Chalapati Rao, “Lessons learnt and pathways forward for national civil registration and vital statistics systems after the COVID-19 pandemic”.

51. COVID-19 疫情凸显了将卫生部门数据与民事登记和生命统计系统整合的必要性。作为与死亡率相关的例行数据收集工作的一部分，进行死因推断将提高死因数据的质量，并加强民事登记和生命统计系统在灾害和紧急情况下报告死亡率数据的能力。

52. 系统复原力问题与现有系统的数字化水平密切相关。亚洲及太平洋许多国家仍然使用纸质记录，这不仅增加了在风暴、洪水、火灾或冲突期间损失或损坏的风险，而且使记录的管理和保护变得困难和昂贵。虽然大多数国家正在向更加数字化的系统迈进，但距离所有系统完全数字化还有很长的路要走。⁴⁰

53. 在许多太平洋岛屿，民事登记系统离完全数字化还很远，而且往往基于由一个人负责更新电子表格。同样，基础设施的支持水平也参差不齐，影响到这些系统的可操作性和可持续性。⁴¹

54. 登记档案的脆弱性也是一个令人关切的问题。例如，虽然大多数太平洋国家已经建立了某种数字民事登记，但许多国家仍在努力处理积压的尚未数字化的旧记录。⁴² 纸质档案过去曾在自然灾害中被完全摧毁或损坏。例如，由于 2004 年 12 月 26 日袭击斯里兰卡的海啸，不仅有许多幸存者失去了其法律文件，而且许多人在获得政府为帮助他们而提供的服务方面也面临困难。⁴³

五. 供经社会审议的问题

55. 本文件表明了数据对应对气候变化的重要性，并着重指出了运作良好的民事登记和生命统计系统对有效的气候变化行动的当前和今后更大的作用和重要性。经社会不妨重申其承诺，即亚洲及太平洋所有人民均享有全民覆盖、反应灵敏的民事登记和生命统计系统，以便其实现自身权利并支持善治、卫生和发展。经社会还不妨强调需要加快努力，支持具有复原力的民事登记和生命统计系统。由于气候变化的影响预计将在亚洲及太平洋增加，因此更加迫切需要关注确保实现这一共同愿景。

⁴⁰ 关于东南亚民事登记和生命统计系统数字化现状的纵览，可参见在根据 2023 年 2 月 7 日至 9 日在马尼拉举行的东南亚民事登记员网络第一次会议期间的讨论编写的汇编，该汇编即将发布。

⁴¹ 太平洋民事登记员网络关于备灾和救灾讲习班的报告。

⁴² 同上。

⁴³ 国际计划，《紧急情况下的出生登记：人道主义行动最佳做法回顾》（2014 年）。