



人权理事会

第三十九届会议

2018年9月10日至28日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权确保儿童获得出生登记，特别是确保风险最大的儿童获得
出生登记的最佳做法和具体措施*

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告是按照人权理事会第34/15号决议编写的，理事会在该项决议中请联合国人权事务高级专员编写一份报告，说明在确保儿童获得出生登记，特别是确保风险最大、被边缘化和生活在冲突、贫困、紧急状态下或处于弱勢的儿童，包括属于少数群体的儿童、残疾儿童、土著儿童以及移民、寻求庇护者、难民和无国籍人的子女获得出生登记方面的最佳做法和具体措施，同时考虑到落实可持续发展目标具体目标16.9的承诺。

* 本文件迟交给会议事务部门，但没有按大会第53/208 B号决议第8段的要求作出解释。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 国际法律框架.....	4
三. 被边缘化和处于弱势的儿童的风险.....	4
A. 贩运儿童、买卖儿童和童工.....	4
B. 生而贫困和受排斥的儿童.....	5
C. 性别歧视.....	5
D. 残疾儿童.....	6
E. 土著儿童和少数群体儿童.....	6
F. 在移民或流离失所情况下出生的儿童.....	7
G. 冲突和人道主义局势.....	7
四. 采取良好做法以加强出生登记.....	8
A. 消除出生登记障碍.....	8
B. 打击性别歧视.....	12
C. 保护残疾儿童.....	12
D. 帮扶土著和少数社群.....	13
E. 防止和处理无国籍现象.....	14
F. 在冲突和人道主义局势下确保无中断.....	14
G. 监测和数据管理.....	15
五. 国际和区域合作.....	16
六. 结论和建议.....	16

一. 导言

1. 人权理事会在第 34/15 号决议中请联合国人权事务高级专员编写一份报告，说明在确保儿童获得出生登记，特别是确保风险最大、被边缘化和生活在冲突、贫困、紧急状态下或处于弱勢的儿童，包括属于少数群体的儿童、残疾儿童、土著儿童以及移民、寻求庇护者、难民和无国籍人的子女获得出生登记方面的最佳做法和具体措施，同时考虑到落实可持续发展目标具体目标 16.9 的承诺，并将报告提交人权理事会第三十九届会议。¹
2. 本报告是提交人权理事会的第三篇述及出生登记权的报告，前两篇报告分别题为“出生登记和人在任何地方被承认在法律前的人格的权利”²和“加强政策和方案，促进普及出生登记和生命统计发展”³。本报告参考从 16 个国家和 14 个民间社会组织及联合国各机构和其他国际实体收到的书面材料⁴，举例介绍了多项良好做法。
3. 所有儿童皆有权获得出生登记并被承认其在法律前的人格，各国必须在所有儿童出生时立即予以登记，不得有任何种类的歧视。出生登记是确立对儿童的法律承认的关键一步，也是终生维护儿童权利的关键一步。例如，出生登记是申索公民权及投票权等相关公民和政治权利的根本基础，也往往是寻求就业、医疗卫生、教育或福利服务的前提条件。
4. 确保出生登记对保护儿童免遭虐待、剥削和暴力侵害至关重要。儿童如果出生时没有得到登记，就会面临更高的陷入无国籍状态、遭到歧视和虐待的风险，尤其是以童工劳动、征召入伍、贩运或童婚等形式。
5. 《儿童权利公约》确定，各国义务确保所有儿童享有出生登记和法律身份权。这些义务也反映在多项人权公约和文书中。各国在《2030 年可持续发展议程》具体目标 16.9 下承诺，到 2030 年实现所有儿童享有法律身份和普遍出生登记权。
6. 近几十年来，全球出生登记率已有所上升，但令人十分关切的是，据联合国儿童基金会(儿基会)称，仍有 2.9 亿儿童没有出生证。⁵ 生于某些环境的儿童得不到出生登记的风险高得多，尤其是那些生活在贫困、冲突或其他紧急状态下的儿童、属于少数群体的儿童、残疾儿童、土著儿童以及移民、寻求庇护者、难民和无国籍人的子女。因此，现行的出生登记措施正在辜负全球数百万最受排斥的儿童，进一步提高了他们遭受暴力侵害、虐待和剥削的风险。
7. 必须采取有效的、立足人权的方针，方能做出实现普遍出生登记所必需的实质性改进，惠及最被边缘化和处于弱勢的人群。必须采取积极和有针对性的措施来惠及这些人群，本报告归纳的良好做法实例表明，许多国家已经在这样做了。各国可以以这些实例为基础，消除实现出生登记权的障碍，以便所有儿童皆不会沦为统计之外的“隐身人”，并在申索自己的权利时能得到支持。

¹ 见人权理事会第 34/15 号决议，第 19 段。

² A/HRC/27/22.

³ A/HRC/33/22.

⁴ 可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Children/ThematicReports/Pages/BirthRegistrationVulnerableMarginalizedChildren.aspx.

⁵ UNICEF, *Every Child's Birth Right: Inequities and Trends in Birth Registration* (New York, 2013).

二. 国际法律框架

8. 《世界人权宣言》第六条明确规定所有儿童皆有权被承认在法律前的人格，《儿童权利公约》第7条则明确规定了出生登记权。儿童出生后立即获得登记的权利还载于《公民权利和政治权利国际公约》第二十四条。⁶

9. 儿童权利委员会建议各国采取一切必要措施，通过全民覆盖、管理完善、人人可免费使用的登记系统确保所有儿童皆可在出生时得到登记。⁷ 所有儿童，包括非国民、寻求庇护者、难民和无国籍儿童在内，都应能在出生国获得出生登记。⁸

10. 出生登记和法律身份权还反映于《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第29条)和《残疾人权利公约》(第十八条)。包括《减少无国籍状态公约》在内的国际难民和人道主义法确定国家有义务实现难民、寻求庇护者和无国籍人子女的出生登记权。

11. 出生登记的提供应遵循不歧视、儿童的最大利益、儿童的生命、生存和发展权及儿童表达意见的权利等一般儿童权利原则。此外，各国在落实出生登记权时不得因儿童或其监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、残疾、出生或其他身份而有任何种类的歧视。⁹

三. 被边缘化和处于弱勢的儿童的风险

12. 得不到出生登记的儿童主要是那些最被边缘化、遭受歧视和处于弱勢的儿童。¹⁰ 举例而言，即便是在登记率总体较高的国家，最贫穷家庭的儿童未办理登记的几率仍能达到最富裕家庭儿童的两倍左右。¹¹

13. 出生时未获登记的儿童终生都会有更高的风险遭受更多的权利侵犯行为。要想保护儿童免遭暴力侵害、免于陷入无国籍状态、免遭绑架或买卖及其他形式的剥削和虐待，出生登记都是基本要求。没有出生证的儿童还有可能被排除在医疗卫生系统之外、无法获得免疫接种、无法上学，以及遭受其他权利侵犯行为。

A. 贩运儿童、买卖儿童和童工

14. 未获登记的儿童不具备法律身份，因此更容易被贩运、买卖、沦为童工和被非法收养。如果儿童未被记入国家登记册，在法律上不存在，向当局隐瞒这些儿童失踪或遭剥削的案件就更为容易，这使他们的处境更加恶化。未经出生登记或

⁶ 提交人权理事会的前几篇报告已经详细分析了出生登记和法律身份权方面的国际法律框架。见 A/HRC/27/22 和 A/HRC/33/22。

⁷ 见 A/HRC/27/22。

⁸ 同上。

⁹ 见《儿童权利公约》第2条；另见 A/HRC/28/13。

¹⁰ 见 A/HRC/33/22。

¹¹ 同上。

没有出生证的移民儿童尤其容易遭到剥削和虐待，非正常移民儿童的风险更高。在这种情况下，他们可能会接触到参与上述形式剥削的非法中介。

15. 出生登记是保护儿童免于沦为童工的关键一步，因为出生登记能够提供必要的手段，证明有关儿童的年龄尚未达到最低就业年龄。但是，在这方面还必须考虑到，有些时候人们会使用伪造的出生证来表示虚假的儿童年龄。为了有效防止童工劳动现象，必须监测和执行符合国际人权和就业标准的最低就业年龄。出生登记还有助于保护触犯法律的儿童，支持他们不被作为成年人起诉也不与成年人关押在一起的权利¹²，此外，出生登记也是打击童婚现象的关键要素，包括能支持执行有关法律，禁止童婚这种侵犯儿童权利的现象。

B. 生而贫困和受排斥的儿童

16. 对生而贫困的儿童而言，出生登记的障碍可能是无法逾越的，他们可能生活在农村地区，没有负担得起的交通工具，家庭收入和文化水平都很低，父母也往往认识有限，不清楚他们有哪些权利和如何申索这些权利。在许多国家，出生登记手续过于复杂、耗时过长，在签发出生证之前需要完成多个步骤，不但要支付登记费，逾期登记还要缴纳罚款或接受处罚。对那些勉强糊口的家庭而言，登记涉及的花费和往返登记处的时间都可能让人望而却步。

17. 在有些国家，需要事先提供父母的出生证、结婚证或居留证等文件才能进行出生登记，而贫困或偏远地区的家庭可能难以或无法取得这些文件。人们不了解这些手续、不了解出生登记相关的权利和好处，以及当局没有以当地或少数语言对出生登记进行宣传，都会加大最贫困家庭面临的这些障碍。¹³

C. 性别歧视

18. 歧视性的法律和做法会对出生登记率产生不良影响。当局可能会因儿童或其父母的性别、族裔、种族或宗教或其他理由而予以歧视对待，拒不进行登记。在有些国家，性别歧视给出生登记造成了严重的障碍，这些国家的法律规定只有男性才能为儿童办理登记，或者要求儿童母亲与儿童父亲或另一男性亲属同时在场。这些法律歧视母亲，而且不允许登记女性遭强奸后所生的子女或非婚生子女。在非婚生育被视为极大污点的环境里，母亲也可能不愿意向当局求助。生于非传统家庭的儿童，例如性工作者或同性伴侣的子女，也可能因歧视而得不到登记。¹⁴

19. 基于性别予以歧视对待和禁止登记的条例和做法可能导致无国籍状态。在有些国家，歧视性的法律不允许妇女将国籍传给子女，尤其是在父亲不承认子女的情况下，子女因此有可能成为无国籍人。在许多国家，妇女在将公民身份传给子女的权利方面与男子不平等或低于男子¹⁵，往往仅在父亲身份不明或无国籍等特

¹² 见《儿童权利公约》第 37 和第 40 条。

¹³ 第四世界扶贫国际运动提交的材料。

¹⁴ 见 A/HRC/23/50，第 86 段。

¹⁵ Equality Now, *The State We're In: Ending Sexism in Nationality Laws* (2016).

殊情况下，才能获准将国籍传给子女。此外，当局可能要求母亲完成有关手续才能传递公民权，对父亲则不作要求。¹⁶

20. 双性儿童常常在出生登记流程中受到歧视，需要采取专门措施来确保他们得到登记。双性儿童有可能在年幼还无法表示同意、也无法决定希望自己登记为何种性别时，受到医学干预来使他们的性别“变为正常”，以便满足登记为男性或女性的要求。¹⁷

D. 残疾儿童

21. 据儿基会估计，全球残疾儿童人数在 9,300 万至 1.5 亿之间，在没有出生证的儿童中，残疾儿童所占的比例过高。¹⁸ 由于没有出生证，他们可能一直是社会的“隐身人”、被机构收容，以及被基本的医疗卫生、教育和其他服务所忽视或排除在外。¹⁹ 在许多情况下，他们之所以得不到登记，是因为其父母或家庭出于文化偏见或社会污名而不愿意登记他们的出生。²⁰ 此外，一些国家的法律直接或间接地在出生登记方面歧视残疾儿童。

22. 在残疾儿童或其家庭会受到强烈社会歧视、背负极大污名的地方，残疾儿童可能一出生就会遇害，残疾女童生命权受侵犯的风险最大。²¹ 没有出生登记会导致儿童得不到国家法律承认而成为“隐身人”，因此，在官方没有儿童出生记录的情况下，杀婴罪行不会受到惩罚。²² 在紧急状态下，未获登记所导致的残疾儿童的脆弱性会加剧，使他们更可能遭到虐待、忽视、剥削、遗弃和被排除在人道主义援助之外。²³

E. 土著儿童和少数群体儿童

23. 少数群体和土著人民尤其可能在出生时得不到登记，如果他们生活在偏远或边境地区、游牧或迁徙、属于寻求庇护者或难民、生活在受冲突或人道主义局势影响的地区，则会面临更大的障碍。²⁴ 登记制度往往直接或间接地歧视土著和少数群体儿童，例如因他们不能提供必要文件而不予登记，此类儿童的父辈祖辈很少能够登记生命事件或持有民事登记文件。²⁵

¹⁶ “立即平等”组织提交的材料和增强妇女能力国际组织提交的材料。

¹⁷ 儿童教育社提交的材料。

¹⁸ UNICEF, “Children and young people with disabilities: fact sheet” (2013), p. 10.

¹⁹ 见儿童权利委员会，关于残疾儿童权利的第 9 号一般性意见(2006 年)。

²⁰ 见儿童权利委员会，关于在幼儿期落实儿童权利的第 7 号一般性意见(2005 年)；和 UNICEF, *Promoting the Rights of Children with Disabilities* (2007)。

²¹ 见残疾人权利委员会，关于残疾妇女和女童的第 3 号一般性意见(2016 年)。

²² 见残疾人权利委员会，关于在法律面前获得平等承认的第 1 号一般性意见(2014 年)。

²³ 见儿童权利委员会，第 9 号一般性意见；和 UNICEF and Handicap International, *Guidance on Including Children with Disabilities in Humanitarian Action* (2017)。

²⁴ UNICEF, *Every Child's Birth Right*.

²⁵ 少数群体权利组织提交的材料。

24. 当局可能没有提供以土著或少数群体语言写成的登记表，而这些社群对出生登记的权利和好处也往往缺乏足够的认识。少数群体儿童和土著儿童较低的出生登记率助长了国家政策和方案将他们排除在外的现象，并可能导致对这些社群儿童死亡率的长期低估，因为国家登记册中缺少关于他们出生和死亡的数据。²⁶

F. 在移民或流离失所情况下出生的儿童

25. 出生登记是防止无国籍状态的基本要求，也是保护非正常移民、难民或寻求庇护者子女的必要条件。出生登记本身虽然并不赋予儿童公民身份，但可以通过记录儿童的出生地和父母，证明个人与国家之间的联系。儿童如果没有得到出生登记，就有更高的风险陷入无国籍状态，举例而言，如果他们自己没有证据证明自己有权获得某国国籍，当事国又拒绝承认其公民身份，他们就可能成为无国籍人。

26. 有些国家的政策和做法仍然在出生登记方面歧视非正常移民、难民和寻求庇护者的子女。例如，如果将非正常移民定为刑事罪，就会拉低儿童出生登记率，因为父母常常因害怕遭到拘留和(或)驱逐而回避一切与地方当局的接触。²⁷ 在这方面，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建议各国消除法律上和实践中的出生登记障碍，包括为此禁止卫生服务提供者或负责出生登记的公务员与移民执法部门分享数据，以及不要求父母提供有关其移民身份的文件。²⁸

27. 各国必须保障所有移民和流离失所儿童的人权，为此除其他外，应确保每个在这种情况下出生的儿童都能得到妥善登记，登记应当免费，并且不受儿童父母或其他监护人的移民或居留身份的影响。²⁹ 儿童出生登记不仅是国际人权法规定的义务，也是确保儿童平等享有权利和服务以及准确记录收容国全国人口数据的重要条件。要想支持在适当情况下将儿童遣返和送回原籍国，可能也离不开出生登记。

G. 冲突和人道主义局势

28. 武装冲突、人道主义局势或其他紧急状态常常会打断民事登记流程，在没有民事登记数字系统的情况下还会导致出生记录的损毁。这些状况还会带来新的挑战，或者放大民事登记系统中本就存在的弱点。³⁰ 境内或跨境的人口流离失所的现象进一步阻碍了出生登记和文件的取回。

²⁶ Mariana Muzzi, “UNICEF good practices in integrating birth registration into health systems (2000–2009)”, UNICEF working paper (January 2010), p. 11.

²⁷ 见 A/64/213。

²⁸ 见关于原籍国、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)。

²⁹ 见人权高专办和以全球移民问题小组《关于保护处境脆弱的移民的人权问题的原则和准则及实用指南》原则 10。

³⁰ Plan International, *Birth Registration in Emergencies: A Review of Best Practices in Humanitarian Action* (2014).

29. 在这种局势下，儿童面对暴力和虐待的脆弱性大大增加，找到和保护未获出生登记的儿童难度却显著提高。因此，在冲突和人道主义局势下维持可靠的登记系统，有助于降低儿童因这种局势而面临的许多更广泛的风险和脆弱性。

30. 此外，出生登记为自愿入伍或面临征兵的儿童提供了年龄证明，从而在防止儿童卷入武装冲突方面具有核心作用。对于已卷入冲突或其他人道主义危机局势的儿童，帮助他们返回家园和与家人团聚也需要他们出生证上的信息。

四. 采取良好做法以加强出生登记

31. 为了推进全球努力，实现出生登记权和可持续发展目标具体目标 16.9, 必须采用立足人权的方针，包括采取无歧视地惠及所有儿童的战略。这就需要借鉴那些已证明能成功登记最被边缘化和最难覆盖到的儿童的良好做法。

32. 出生登记应当是免费和义务的，并且应在儿童出生的所在国立即进行。应设立易用和高效的出生登记补办手续，因任何原因而未在出生时立即登记的儿童或成年人均可补办，并且不应对他们处以罚款或其他处罚。

33. 如果儿童没有出生证，绝不应以此为由拒绝他们获得其有权享有的其他必要服务，包括医疗卫生、教育、社会福利，以及身份证或护照等其他形式的合法身份证明。

A. 消除出生登记障碍

34. 出生登记和证明程序应当简便，不歧视地易于所有人使用，并推行特别措施来帮助最贫困和最被边缘化或在其他方面面临风险的群体的儿童。出生登记便民措施应包括：取消登记费和逾期登记罚款或处罚；确保出生时未获登记的儿童可通过易用和高效的手续进行补办；对于难以或无法取得有关文件的情况，不再要求事先提供这些文件作为登记条件；确保登记文件通俗易懂，并以少数群体的当地语言和便于理解的形式提供这些文件；禁止卫生服务提供者或负责出生登记的公务员与移民执法部门分享数据；以及不要求父母提供有关其移民身份的文件。

35. 对于出生时得不到登记的风险最高的儿童，为帮助他们所开展的针对性工作应贴合此类儿童在各国不同国情下的具体情况。应与有关社群和儿童本人协商规划帮助他们的方案，目的是消除一切形式的歧视，包括基于儿童或其父母的移民身份、社会出身、性别、族裔、残疾状况的歧视，或对非婚生子女的歧视。

36. 智利为了方便居民进行出生登记，在所有地区都让有能力在当地开展儿童登记工作的官员承担了相关责任。负责出生登记的公职人员会接受出生登记法律方面的专项培训。这项工作以立即登记所有新生儿为优先重点，但也出台了登记补办规定，帮助提高了登记率。该国还在试行电子“预登记”方案，在母亲怀孕期间就对预产信息进行登记。³¹

37. 在墨西哥，法律身份和出生登记权得到《宪法》承认，《宪法》载有相关规定，确保儿童身份证明文件的缺失不会妨碍对儿童权利的保障。当局出台了多项

³¹ 智利提交的材料。

政策和方案，确保能找出未获登记的儿童并查明他们的身份，这些儿童主要生活在乡镇地区和来自特定人口群体，包括恰帕斯、格雷罗、瓦哈卡、金塔纳罗奥和塔瓦斯科。³²

38. 多哥法律规定，凡是发现遭遗弃或处于其他脆弱状况的未登记儿童的，有义务向当局报告。为了确保偏远地区儿童得到出生登记，当局与非政府组织和儿基会合作设立了多所流动法院。当局还在各地区和村庄设立了辅助登记中心，方便无法前往主要登记中心的农村地区居民进行出生登记。³³

39. 黑山采用了分散型登记流程，让地方法院参与登记工作，尤其是为了确保对罗姆人、阿什卡利人和埃及人群体的儿童进行登记。这些儿童如果是在医疗机构之外出生，就有很高的风险得不到登记。经过法律改革，地方法院现在能向民事登记部门提交登记信息，登记者也无需缴纳任何费用或税费。³⁴

1. 提高认识

40. 确保人们能够进行出生登记的一项核心要素是确保儿童、其父母或监护人及广大社群认识到出生登记的权利和与之相关的责任和好处。人们常将出生登记视为一种官僚手续，不了解不登记的后果。通过开展文化敏感的提高认识工作来接触最被边缘化的群体，已有效提高了人们对出生登记的需求。外联活动可包括利用电视或广播开展宣传，或在当地进行表演宣讲和结成社群讨论小组。

41. 在尼加拉瓜，政府与儿基会合作实施了一个参与式项目，旨在加强最被边缘化的社群内的出生登记。当局与多个家庭协商后发现，许多父母将出生登记视为难办、昂贵却几乎没有直接好处的程序。当局试图找到解决办法，将出生登记与当地的现有做法结合起来。经过参与式的规划进程，包括与社群领袖和代表进行座谈后，当局认为当地的医疗卫生中心是安设流动登记点的合适场所。宗教领袖也同意发挥关键作用，帮助提高人们对出生登记相关权利和好处的认识。³⁵

42. 印度尼西亚政府与儿基会和国际计划组织合作，在 60 多个地区推出了分散型出生登记系统，其运作方式是培养地方能力并将职权和责任赋予村镇领袖、学校教师和助产士。当局在偏远地区设立了登记处，并开展了宣传活动以提高人们对出生登记重要性的认识，最终提升了公众对民事登记的需求。这一举措还促成了一项关于妇女权利的后续方案，方案内容涉及就出生和婚姻登记开展公民对话，以处理童婚问题。³⁶

³² 墨西哥提交的材料。

³³ 多哥提交的材料。

³⁴ 黑山提交的材料。

³⁵ UNICEF, “Prototyping human-centered policies for children in Nicaragua”, 15 January 2016, available at <https://blogs.unicef.org/innovation/prototyping-human-centered-policies-for-children-in-nicaragua/>.

³⁶ 德国提交的材料；和 Plan International, *Birth Registration in Emergencies*.

2. 与国家服务整合

43. 将出生登记流程与其他国家服务和结构相结合，例如将登记服务与初级医疗卫生服务或免疫方案一并提供，已证明具有明显效果，能覆盖原本得不到出生登记的儿童。这种方法特别有利于惠及处于冲突或人道主义危机局势下的儿童。³⁷ 不过，在提供儿童有权享有的必要服务时，绝不应将登记或持有出生证作为提供服务的前提条件。

44. 在塞拉利昂，国际计划组织支持开发了免疫服务与出生登记服务一体的系统。事实证明，这种方法成本效益高，实施一个方案就可以确保更高效地同时提供两类服务，还有助于扩大出生登记。³⁸

45. 在多米尼加共和国，出生登记直接在已安设登记设施的医院进行。妇幼保健机构也承接了部分登记工作。该国已制定法律，支持被排斥人群的儿童补办登记，这项工作与选举登记委员会合作开展，该机构会跟进民事登记数据，按月清查医院登记的出生情况。³⁹

46. 在德国，当局与医疗卫生部门合作确保儿童得到出生登记，无论儿童是在医院、其他分娩机构还是在此类机构之外出生，医务专业人员或其他在场人员都必须予以通报。如果签发出生证所需的文件不全，也有其他方法可以满足发证条件，例如接受证人证词或其他文件。⁴⁰

47. 在苏丹，卫生部与世界卫生组织、儿基会和国际计划组织合作，将出生登记作为全国免疫扩大方案等工作内容，纳入了该部的定期年度疫苗接种计划。这使民事登记员能够查询到在受冲突影响地区、偏远农村社区和境内流离失所处境下出生的儿童，从而显著提高了风险儿童的出生登记率。⁴¹

3. 流动出生登记

48. 儿童权利委员会指出，有效的出生登记系统必须灵活并能应对各种家庭情况，例如在适当情况下派出流动登记队。采取措施，派出流动出生登记队来登记农村、孤立或在其他方面受到排斥的社群的儿童，常常能切实覆盖到原本得不到登记的儿童。但是，这种措施往往是短期或临时的，需要采取可持续的方法，包括提供可持续资金来支付相关花费，从而确保将这种措施充分整合入全国的登记系统。⁴²

49. 在乌干达，国家身份识别和登记局与儿基会和乌干达电信合作实施了一项创新的技术解决方案，即流动生命记录系统。开发流动生命记录系统是为了应对纸质记录系统的瓶颈，并简化和分散登记流程。当局利用社区医疗卫生设施和难民

³⁷ Plan International, *Innovations in Birth Registration* (2017).

³⁸ 国际计划组织提交的材料。

³⁹ 多米尼加共和国提交的材料。

⁴⁰ 德国提交的材料。

⁴¹ 国际计划组织提交的材料。

⁴² Plan International, *Birth Registration in Emergencies*.

登记处作为流动登记点，提高了出生登记率，覆盖到了许多原本得不到登记的儿童。⁴³

50. 在哥伦比亚，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)与哥伦比亚计划合作，建立了流动民事登记队，负责对偏远地区社群的儿童进行登记，重点登记少数族裔群体和因武装冲突流离失所并且没有身份证明的人员。国家民事状态民事登记处在制定出生登记政策和应对措施方面得到了技术援助，并在支持下建立了专门的弱势群体关注科。⁴⁴

4. 创新解决办法和技术的使用

51. 使用技术，尤其是使用技术来运行数字民事登记系统，能够为负责公共服务的不同政府部门之间的信息交流提供便利，还有助于提高数据收集的效率和生命统计的准确性。在出生登记流程中使用数字技术，还能简化流程，消除地理和行政障碍，从而扩大登记覆盖面。⁴⁵ 登记系统的数字化有助于防范冲突或紧急状态下的出生记录丢失风险。⁴⁶

52. 各国应与民间社会组织和技术供应商等相关利益攸关方合作，酌情在民事登记系统中使用数字技术。创新的技术解决办法应以人权原则和标准为基础，并需要经过调整，以符合每个国家的具体要求和限制。应认识到单靠技术无法实现变革，将数字出生登记方案充分纳入整体性方案，将技术使用视为诸多有利因素中的一个。

53. 在柬埔寨，儿基会正在使用移动技术改进出生登记，采取了一项举措来应对乡镇出生登记文件用尽的问题。有些乡镇的办事处没有持续及时地补充出生文件的库存，导致想要给子女办理出生登记的家庭只能无功而返。儿基会与身份识别总局合作采用了交互式语音应答系统，该系统与 RapidPro 技术相结合，在库存较低时会自动通知政府，有助于确保各乡镇始终不缺文件库存，能够不间断地提供出生登记。

54. 在坦桑尼亚联合共和国，政府与儿基会合作，利用移动电话技术实施了一项分散型出生登记方案，帮助在四周内新登记了 22 万名伊林加区和恩琼贝区的 5 岁以下儿童。该移动电话技术由登记、破产和受托事务管理局发明，能够提高出生登记数据的收集、核实和储存效率，并能提供实时数据用于监测进展情况。地方政府当局被授权负责登记工作，而且该方案利用地方医疗卫生设施和病房行政办公室作为登记点，延伸了服务范围，覆盖到了农村地区的儿童。此外，助产士、社区医务工作者和传统接生员也接受培训，担当起出生“通知人”的作用，用自己的手机向中央政府的办事机构发送消息，这是政府出具经核实的官方出生证的第一步。目前，已在坦桑尼亚联合共和国的更多目标地区推广了登记、破产和受托事务管理局的系统，这些地区包括泰梅克、姆贝亚和姆万扎。

⁴³ 国际计划组织提交的材料。

⁴⁴ Plan International, *Innovations in Birth Registration*.

⁴⁵ Plan International, *Identifying and Addressing Risks to Children in Digitised Birth Registration Systems: A Step-by-Step Guide* (2015).

⁴⁶ 国际计划组织提交的材料。

55. 瑞士对电子数据进行跨部门管理，帮助提高了出生登记流程的准确性和效率，并使用民事电子登记册记录出生情况。为了简化行政手续，该国实施了一个电子数据协调方案，在不同的行政登记册之间以电子形式交换通用数据。这一方案为出生登记和其他数据方面的部际协调提供了支持，并使不同服务领域行政任务的简化成为了可能。⁴⁷

56. 国际计划组织的出生登记创新团队正在开发一个基于联合国标准的民事登记和生命统计开源软件平台，希望将本国民事登记和生命统计系统数字化的国家可免费获得该软件。该软件可经调整而适应每个国家的国情，并整合入已收集了民事登记和生命统计数据的现有服务，例如卫生系统和人口登记册。⁴⁸

B. 打击性别歧视

57. 至关重要的是，各国必须消除性别歧视，尤其是应从国籍法、民事登记要求和性别歧视的社会态度等方面着手，在某些国情下，这些方面的歧视是出生登记的主要障碍。举例而言，有的性别歧视的法律对试图为子女办理出生登记的未婚父母处以刑事处罚、未婚父母和非婚生子女要背负社会污名，这都不利于出生登记。需要出台针对性别的方案，确保因生于单亲母亲或女户主家庭或非婚生而很可能得不到登记的儿童能够得到出生登记。

58. 必须废除性别歧视的国籍法，以确保不歧视地开展出生登记并从根源上处理无国籍问题。尤其是，妇女和男子应能平等地将公民权传给子女。

59. 许多国家需要出台具体的法律规定和作出具体的政策变化，以确保双性儿童能够得到登记，这类儿童有得不到登记的风险，还可能遭到歧视和歧视性的医疗干预。性别登记法应规定出生登记表包含双性这一类别，例如在“男”、“女”之外增加“双”或其他第三类别。还应允许双性儿童推迟在出生证上注明性别，不设固定期限，直至他们能够做出知情决定并自愿登记为“男”、“女”或其他性别。

C. 保护残疾儿童

60. 为支持对残疾新生儿的登记和保护，各国必须采取措施，消除他们面临的社会污名和歧视，并提高人们对残疾儿童权利的认识。同样重要的是，父母、政府官员、宗教领袖和医务人员应了解对残疾儿童进行出生登记的重要性及出生登记在实现残疾儿童权利方面的作用。

61. 应让残疾人能够获得关于出生登记的信息，并以非常规格式和多种语言提供这种信息，以确保残疾父母能够获得这些信息。凡是以任何方式限制残疾儿童接受出生登记或阻止他们与非残疾儿童平等地获得国籍的歧视性法律、政策和做法，均须予以废除。

⁴⁷ 瑞士提交的材料。

⁴⁸ UNHCR, “Ensuring birth registration for the prevention of statelessness” (2017); 和国际计划组织提交的材料。

62. 扩大出生登记覆盖面的一般措施也会惠及残疾儿童；例如，增加登记设施的数量和服务范围、简化行政手续和要求事先提交的文件、确保允许补办出生登记、取消与出生登记有关的费用和处罚、通过流动登记队等针对性方案覆盖农村地区和难民营内的家庭，以及使用技术实现民事登记系统数字化。在国家层面监测出生登记结果时，需要分类监测出生登记率数据，例如按残疾与否分类监测数据。

D. 帮扶土著和少数社群

63. 按照《联合国土著人民权利宣言》(第 19 条)所载的自由、事先和知情同意原则，在实施任何出生登记系统改革或拟议变革之前，都应妥善征求土著社群及其代表组织的意见并让他们参与有关工作。应查明并处理这方面存在的任何歧视性法律和政策，包括非有意造成歧视性结果的法律和政策。

64. 在评估土著和少数社群面临的具体出生登记障碍时，需要结合所在国的国情，并采取有针对性的措施来消除这些障碍。这类措施可包括：允许补办出生登记，包括允许成年人补办出生登记；简化行政手续；提供以土著或少数群体语言写成的相关表格；在登记程序中删除歧视性的族裔或宗教数据；对于难以或无法取得父母出生证等文件的情况，取消文件要求。必要时，可不要求事先提交文件，而是采纳证人的陈述或证词，以确保进行出生登记。

65. 在阿根廷，政府正通过流动登记、消除出生登记障碍和将登记与其他服务整合来加强土著人民的出生登记。法律保障所有儿童一出生就可经过高效的程序立即得到义务和免费的出生登记。近期出台的立足权利的法律规定已支持不超过 12 岁的儿童补办出生登记，专门针对常常没有出生证或国家身份证件的原住民。这项举措也得益于与教育系统的合作，联邦儿童、青少年和家庭委员会已要求学校报告未登记儿童的入学情况。该国政府还推出了流动登记设施，以便让出生登记更贴近土著人民和其他难以覆盖到的人群。

66. 塞尔维亚正在扩大罗姆少数社群的出生登记，为此开展了监管变革，并在难民署、公共行政和地方自治部与监察员办公室之间结成伙伴关系，实地开展了一系列活动，包括出台了允许补办登记的法规，并采取了有针对性的措施来消除歧视和惠及被边缘化的儿童。有关法律得到修订后，现在出生登记权已经适用于所有儿童，不受儿童出生登记时间和父母情况的影响。对于罗姆儿童，停止在国家登记册中记录儿童的族裔或国籍信息是扩大这类儿童登记的关键所在。塞尔维亚还与伙伴合作，面向法官和相关官员开展了基于儿童权利的能力建设，以消除歧视。该国还开展了鼓励出生登记的提高认识活动，并将出生登记服务与医疗卫生服务进行了整合。该国还派员专门造访非正规住区办理儿童登记，并通过这些访问，就如何进一步支持出生登记的问题与有关社群进行了协商。⁴⁹

⁴⁹ 塞尔维亚提交的材料；和 UNHCR, “Ensuring birth registration for the prevention of statelessness”.

E. 防止和处理无国籍现象

67. 在有些国家，持有出生证是确定儿童国籍或者获取国民护照或身份证等后续国籍证明文件的前提条件。在有些国家，出生证本身就被视为国籍的证明，尤其是儿童在该国出生就自动获得该国国籍的情况下。但必须澄清的是，国籍通常并不由儿童出生登记程序授予，而是需要按照一国具体的国籍法，经过不同于出生登记的单独程序获得。尽管如此，鉴于出生登记往往是证明儿童出身和与一国联系的重要文件和第一步，提高出生登记率和扩大出生登记覆盖面是防止和处理无国籍现象的根本条件。

68. 在泰国，确保人们能够获得出生登记，包括确保流离失所者能获得出生登记作为证明法律身份的必要手段，既是政治上的优先要务，也是政策上的优先事项。该国于 2008 年对《民事登记法》进行了改革，确保出生登记不仅限于面向泰国国民的子女，而是作为一项权利提供给所有儿童，不受儿童父母国籍和法律身份的影响。这项举措使无国籍社群的成员，例如生活在偏远地区的“山区部落”社群的成员，能够登记子女的出生。为了防止出现无国籍现象，该国还实施了多项进一步措施，确保出生登记和在适用情况下授予国籍，包括出台法律改革和相关准则、开发在线登记系统使医院与登记处连通、培养地方登记官员的能力，以及深入社群网络开展提高认识活动。此外，该国正在制定出生登记补办规定，目标是处理无国籍问题。⁵⁰

69. 在土耳其，非国民的子女有权根据父母的居留权获得出生登记和居留权，而且在出生后还可依法律规定获得符合其情况的居留证。无国籍儿童如果被认定为无国籍人，则有权合法在土耳其居留，此外，凡是在土耳其出生的儿童，如果出生时未从父母那里获得公民身份，则有权出生即获得土耳其公民身份。这些法律和政策规定确保居住在土耳其的无国籍父母的子女可以登记为土耳其公民，帮助防止无国籍状态的代际传递。⁵¹

70. 在肯尼亚，交通费用高、贫困和文盲问题等出生登记障碍对农村地区和无国籍人住区的社群的影响尤其大，特别是在夸莱县和基利菲县。该国政府与难民署和非政府组织合作，开展了流动出生登记活动，并在偏远和难以到达的地区将登记工作与社区医疗卫生服务进行了整合，从而实现了出生登记工作的分散下放。这些措施已经扩大了出生登记的服务范围，惠及了在该国先前未覆盖地区生活的无国籍人。⁵²

F. 在冲突和人道主义局势下确保无中断

71. 放眼全球，冲突和人道主义局势都在增加，必须采取防范方法，永久和安全地储存出生登记数据。对难民和面临无国籍风险的流离失所儿童而言，出生登记数据或文件往往是他们的一种重要的身份证明形式，包括在相关情况下，可以为这些人员的遣返提供便利。出生登记记录的永久储存能防范冲突和人道主义局势

⁵⁰ 泰国提交的材料。

⁵¹ 土耳其提交的材料。

⁵² UNHCR, “Ensuring birth registration for the prevention of statelessness”.

下常常发生的出生证和相关数据丢失或损毁的现象。为此，必须实现民事登记系统和出生登记数据的数字化。

72. 希望维持出生登记不中断的人道主义组织可依靠流动登记队来到达偏远、受冲突影响的地区或接触到流离失所人群，同时也可采取其他办法，例如将出生登记与地方层面的应急服务整合在一起。⁵³ 然而，一旦冲突或其他紧急状态爆发，维持出生登记的措施往往是临时性的，没有与国家的核心民事登记系统充分整合，而核心民事登记系统在这种情况下也往往会中断。关键在于，应急出生登记方案必须以可持续的方式整合入国家系统，哪怕只是在局势开始稳定之后。⁵⁴

73. 在黎巴嫩，难民署与多个行为方合作，提高了叙利亚难民对获得出生登记的权利和流程的认识。已经实施了一些程序，确保对难民署在册难民家庭儿童的数据进行更新，记录黎巴嫩收容的难民家庭的所有新生儿。难民署工作人员会逐一向难民父母讲解出生登记流程，并将特别弱势的家庭转介给法律伙伴，这些法律伙伴经过培训，能提供出生登记流程的全程协助。⁵⁵

74. 国际计划组织开展了大规模的出生登记活动，以便向在收容国出生的南苏丹难民儿童发放出生证。结果是，在某些医疗卫生设施和难民登记点开设了额外的不间断出生登记服务，而先前的活动也提高了人们对出生登记的认识，对这项工作提供了帮助。⁵⁶

G. 监测和数据管理

75. 只有确保将出生登记整合入运作良好的全面民事登记系统，才能开展国家规划，并设计政策，将在一国境内生活的所有儿童的境况都纳入考虑。《2030 年可持续发展议程》中就包含一项确保改进和分类数据的重要承诺。在实现这一目标的过程中，以及在监测、数据收集和数据管理的全套流程中，均应适用各项人权原则和标准。

76. 凡是可被用来歧视儿童的数据，例如与种族、族裔、宗教信仰或父母婚姻状况有关的数据，都不应记录在儿童的出生证或民事登记册上。只应记录必要的最基本的信息，如儿童和父母的姓名和地址、儿童的性别、出生日期和出生地。对父亲的名字和其他细节，应当不作要求，否则在某些情况下可能造成歧视或致使儿童得不到登记。

77. 出生登记和其他民事登记数据应由政府安全地永久储存。隐私权和获取信息的权利必须始终得到尊重和维护，儿童个人数据的管理应确保这些数据无法损毁、依法保密，并且可在人生任何阶段方便地查询。实施出生登记和民事登记数字系统是保护儿童数据不丢失、特别是不因冲突或人道主义危机而丢失的最安全的办法。

⁵³ Plan International, *Birth Registration in Emergencies*.

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ UNHCR, “Ensuring birth registration for the prevention of statelessness”.

⁵⁶ 国际计划组织提交的材料。

五. 国际和区域合作

78. 在所有国家实现儿童的出生登记权、履行《2030 年议程》中在可持续发展目标具体目标 16.9 下作出的这项承诺，均离不开出生登记方面的国际合作。技术合作和提供发展资金具有关键作用，能够在进展的关键时点增加资源，例如实现民事登记系统数字化，以及在国情相似的国家间合作交流最佳做法。每个国家都是独特的，不可能有“一刀切”的做法，对于在扩大儿童出生登记覆盖方面已证明有效的做法，应予以调整，使之能够适应和用于不同的情况。

79. 已经制定了一套新的全球原则——《促进可持续发展的身份识别原则》，旨在在世界银行的“以身份识别促发展”倡议下加强身份识别系统和支持落实具体目标 16.9。《原则》的第一条就是“包容”，强调了不让任何儿童掉队的必要性，并呼吁在国家发展计划中将加强民事登记和生命统计的方案列为优先事项。

80. 区域组织是加强合作和交流良好做法的关键。为了便利这方面的合作，已经建立了一系列区域平台和举措，包括非洲加快完善民事登记和生命统计系统方案、亚洲及太平洋民事登记和生命统计区域指导小组等。通过这些举措和其他区域努力取得的进展表明，要想实现政府之间的同侪学习与支持，离不开这一层面的协作。⁵⁷

六. 结论和建议

81. 仍有上百万儿童出生时未在民事登记系统中留下记录，并有可能终生成为政府统计之外的“隐身人”。在所有儿童出生时立即向他们提供出生登记和法律身份，既是一项人权，也是保护他们免遭暴力侵害、虐待、剥削和其他权利侵犯行为的关键一步。儿童出生时是否得到登记，在其终身都会影响所有权利的实现。

82. 然而，最被边缘化和处于弱势的儿童仍然得不到出生登记，例如生活在冲突、贫困或紧急状态下的儿童、属于少数群体的儿童、残疾儿童、土著儿童，以及移民、寻求庇护者、难民和无国籍人的子女。要想到 2030 年实现儿童普遍享有出生登记和法律身份，就意味着要切实惠及这些儿童，并通过有针对性的措施首先惠及这些儿童。

83. 为此，必须开展国际和区域合作，并在国家层面开展利益攸关方之间的合作。在整个出生登记流程中，以及在数据的监测和管理中，均应采用人权方针。虽然不存在“一刀切”的解决办法，但本报告归纳的某些做法是行之有效的，可以予以调整适用，以支持在所有国家实现普遍出生登记。在这方面，各国应：

(a) 采取一切必要措施，确保所有儿童出生时立即得到登记并获得出生证明，不受其本人或父母的移民身份的影响；

(b) 查明并改革歧视儿童和妨碍儿童实现出生登记权的法律或政策，包括那些可能非有意造成歧视的法律或政策，歧视理由包括儿童或其父母的性别、族裔或宗教、语言、移民身份、社会出身、残疾或非婚生；

⁵⁷ 国际计划组织提交的材料；和 UNHCR, “Ensuring birth registration for the prevention of statelessness”.

(c) 消除法律上和实践中的出生登记障碍，为此：提高人们对相关权利和好处的认识；取消登记费和逾期登记罚款；确保设立登记补办手续；对难以或无法获得的文件，不作要求；确保登记文件易于获得、易于理解，并提供少数群体语言和当地语言的版本；确保出生证只记录最基本的信息；禁止卫生服务提供者或负责登记的公务员与移民执法部门分享数据；以及不要求父母提供有关其移民身份的文件；

(d) 实施有针对性的方案，覆盖生活在最偏远和最受排斥环境中的儿童，包括为此将出生登记与其他基本服务、特别是医疗卫生服务整合起来；并利用流动登记队、技术和其他创新解决办法来推进分散型登记程序；

(e) 确保出生登记在冲突和人道主义危机期间和之后不中断，并在数字化登记系统内永久储存出生登记和其他民事登记数据，从而防范儿童个人数据丢失的情况。
