



大会

Distr.: General
17 June 2014
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十七届会议

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

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利，包括发展权

出生登记和人人在任何地方被承认在法律前的人格的权利

联合国人权事务高级专员办事处的报告

内容提要

本报告载有关于全球出生登记率的概述，这是得到多份国际文书承认的一项普遍性人权。本报告审议未予登记对人权的后果和影响，尤其是因为出生登记权与实现很多其他权利密切相连，如健康权和受教育权。报告还分析获得出生登记的障碍，提供良好做法的例证，并提出了普遍落实这一权利的若干建议。



目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 出生登记：概述	3-7	3
三. 国际法律框架	8-16	4
四. 不予登记对人权的影响	17-35	6
A. 受教育权	19-20	6
B. 健康权	21-22	7
C. 无国籍、国籍和公民身份	23-24	7
D. 童工	25-26	8
E. 触犯法律的儿童	27-28	8
F. 早婚和强迫婚姻	29	9
G. 人口贩运	30-31	9
H. 贩卖儿童	32	9
I. 武装冲突和紧急局势	33-35	10
五. 善治	36-43	10
六. 落实方面的挑战	44-72	12
A. 政治和法律挑战	44-53	12
B. 信息和加强意识	54-55	13
C. 准入性	56-60	13
D. 费用	61-62	14
E. 歧视	63-70	15
F. 紧急局势下的登记	71-72	16
七. 良好做法实例	73-81	17
八. 向前迈进	82-85	18

一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 22/7 号决议提交理事会的，该项决议请联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）与各国、联合国各机构、基金(会)和计(规)划署、非政府组织和其他相关利益攸关方进行磋商，就妨碍普及出生登记和拥有出生证明的法律、行政、经济、设施和任何其他方面的障碍，以及各国在履行义务确保出生登记方面采取的良好做法，编写一份报告，提交人权理事会第二十七届会议。
2. 人权高专办收到了各国、政府间组织、国家人权机构、非政府组织和学术界提供的信息¹。

二. 出生登记：概述

3. 出生登记是一项基本权利，得到《公民权利和政治权利国际公约》第 24 条第 2 款和《儿童权利公约》第 7 条的承认。出生登记权的落实与多项其他权利的实现密切相连，如果不能系统化地履行出生登记，一些社会经济权利，如健康权和受教育权就尤其会面临风险，对儿童的保护就会受到危害。
4. 出生登记，是按照国家法律规定在公民登记部门对于出生的发生和特征进行连续、永久和普遍的记录。出生登记确立个人在法律下的存在，为保障公民、政治、经济、社会和文化权利奠定基础。² 因此，出生登记是保护个人人权的一个基本手段。
5. 就程序而言，出生登记涉及到三个相互关联的程序。第一，必须向公民登记人员申报出生的发生。第二，公民登记人员得到通知后正式记录出生。登记应当包括个人姓名、出生日期和地点，凡属可能，还应当包括父母双方的姓名、年龄或出生日期、通常居住地和国籍。第三，国家颁发生出生证书，这是证明出生登记的个人文件，也是国家在法律上承认所涉儿童的最显见证据。这一程序在有些国家是登记之后自动完成，在其他一些国家需要另外申请。但至为关键的是，这一文件应方便可得，免费提供。
6. 全球出生登记率在 2000 年至 2010 年期间从大约 58% 上升为 65%，但联合国儿童基金会（儿童基金）估计，有 2 亿 3,000 万五岁以下的儿童尚未获得登记。³

¹ 又见：

www.ohchr.org/EN/Issues/Children/BirthRegistration/Pages/ReportOnBirthRegistration.aspx。

² 见：www.unicef.org/protection/57929_58010.html。

³ 儿童基金, *A Passport to Protection: A Guide to Birth Registration Programming*, December 2013 (available from www.refworld.org/pdfid/52b2e2bd4.pdf), pp. 6 and 11。

在发展中国家，在撒哈拉以南非洲和亚洲，不予登记是一个特别严重的问题，但是，甚至在总体出生登记率很高的工业化国家，也经常会发现零星的边缘化和处于不利地位的群体得不到出生登记。另外，登记系统的质量也很重要，应当准确、高效和永久。

7. 出生登记应当是范围更广的公民登记制度的一部分，其中包括免费和普遍记录重要事件的发生和特征——出生、死亡、领养、婚姻和离婚的——以及与人口有关的其他公民身份事件。这些记录是生命统计数据的主要来源，因此，公民登记的完整覆盖面、准确性和及时性非常重要，由这个系统处理的个人数据的机密性质也非常重要。这两方面的制度是相互联系的，必须一同发展，如果公民登记制度作为一个整体得不到改进，出生登记也就几乎不可能改进。⁴

三. 国际法律框架

8. 出生登记权利和人人在任何地方被承认在法律前的人格的权利是一项普遍人权，首先在《世界人权宣言》第六条中得到承认，又在《公民权利和政治权利国际公约》第 24 条第 2 款中得到具体确认，其中规定，每一儿童出生后应立即加以登记。人权事务委员会在关于儿童权利的第 17 号一般性意见⁵中说，第 24 条第 2 款应当被解释为，与享有特别保护措施的权利密切联系，儿童出生后应予以登记的义务的主要目的，是减少儿童被诱拐或贩卖的危险，或受到与《公约》所规定的权利的享受不符的其他待遇的危险。

9. 《儿童权利公约》第 7 条强化了出生登记权的根本重要性，其中规定，儿童出生后应立即予以登记，并有自出生起获得姓名的权利，有获得国际的权利，以及尽可能知道谁是其父母并受其父母照料的权利。该条还规定，缔约各国应确保这些权利按照本国法律及其根据有关国际文书在这一领域承担的义务予以实施，尤其应注意不如此儿童即无国籍之情形。

10. 《儿童权利公约》之下的所有权利，包括第 7 条所述权利，必须完全符合该项《公约》的一般性原则，即无差别、儿童的最大利益、生命权、生存权和发展权以及儿童发表意见的权利。

11. 关于出生登记，无差别原则意味着各国必须确保获得登记的权利不因任何类型的歧视而受到破坏，包括基于儿童或儿童父母或合法监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍、族裔或社会出身、财产、残疾、出

⁴ 同上，p.21。

⁵ 《大会正式记录，第四十四届会议，补编第 40 号》(A/44/40)，附件六第 7 段。

生或其他身份的歧视。所有儿童都应当在所出生的国家得到出生登记，包括非国民的、寻求庇护的、难民和无国籍的儿童。⁶

12. 儿童权利委员会在第 3 号一般性意见（艾滋病毒/艾滋病）⁷、第 6 号一般性意见（远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇）⁸、第 7 号一般性意见（幼儿期）⁹、第 9 号一般性意见（残疾儿童）¹⁰、第 10 号一般性意见（少年司法）¹¹、第 11 号一般性意见（土著儿童）¹²、第 13 号一般性意见（免遭一切形式暴力侵害）¹³ 和第 15 号一般性意见（儿童健康权利）¹⁴ 中，一贯承认出生登记在儿童生活中的重要性和不予登记对儿童享有权利造成的影响。

13. 如儿童权利公约委员会第 7 号一般性意见所述，未获登记的儿童可能会被剥夺基本权利，如健康、教育和社会福利。因此建议，缔约各国采取必要措施确保所有儿童在出生时得到登记，可以通过一个人人可以免费使用的普遍性的、管理优良的登记系统做到这一点。委员会还说，一个行之有效的系统，必须对各家庭的情况采取灵活和有针对性的方法，并提醒缔约各国为迟到登记出生提供便利的重要性，并须确保没有登记的儿童能平等获得保健、保护、教育和其他社会服务。委员会在第 13 号一般性意见中采取了更进一步的意见，明确表示，缺乏出生登记在负责照料儿童者有办法、知识和途径获得服务时会构成某种形式的忽视或忽略对待。

14. 最为近期的各项国际人权文书都载有关于出生登记的条款，包括《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 18 条。

15. 出生登记权并不仅限于人权，事实上，这一权利与国际难民法和国际人道主义法涉及的问题密不可分。¹⁵ 在这方面，联合国难民事务高级专员办事处（难民署）执行委员会在“关于国际保护的结论”中一直提出难民、寻求庇护者和无国籍人的出生登记问题，其中有九项包括了关于出生登记和身份权利的具体建

⁶ Rached Hodgkin and Peter Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, (UNICEF, 2007), p. 97.

⁷ CRC/GC/2003/3。

⁸ CRC/GC/2005/6。

⁹ CRC/C/GC/7/Rev.1。

¹⁰ CRC/C/GC/9 和 Corr.1。

¹¹ CRC/C/GC/10。

¹² CRC/C/GC/11。

¹³ CRC/C/GC/13。

¹⁴ CRC/C/GC/15。

¹⁵ 见《减少无国籍状态公约》第 1 至 6 条和《关于战时保护平民之日内瓦公约》第 50 条。

议。执行委员会在 2013 年 10 月通过了一项“关于国际保护的结论”，特别侧重提到了公民登记问题。执行委员会在该结论中鼓励各国确保每个儿童在出生后立即得到登记，不加任何歧视。这是一份有里程碑意义的文件，为保护难民、寻求庇护者和无国籍人建立了行动框架。难民署还将出生登记定为一个全球战略优先事项。难民署 2012 年印发的“保护儿童框架”¹⁶ 还列有确保男女儿童在无歧视的条件下得到法律证件包括出生证书的具体目标（目标 4）。

16. 在政府间一级，大会和人权理事会在强调普遍出生登记的重要性方面尤其发挥了影响力。大会自 2001 年以来每年至少在一项决议中提到出生登记和保留身份问题。大会始终一贯地促请各国加强努力确保落实法律承认的儿童出生登记权。人权理事会也在多项主题决议中处理出生登记问题，包括关于移民、儿童权利、任意剥夺国籍和打击对儿童性暴力的决议。

四. 不予登记对人权的影响

17. 出生登记权不仅是一项儿童权利，而且也是所有人的权利。出生登记，特别是出生证，是权利获得承认的终生通行证，除其他外，选举、结婚或取得正规就业都可能需要这一证件。在有些国家，获得驾驶执照，银行开户，获得社会保险或养老金，办理保险或借贷以及使自己的子女获得登记这一重要事宜，都需要出生证。另外，对于获得遗产和财产权利，尤其是对妇女和在家庭中而言，出生证也极其重要。最近的一次国别研究表明，需要进一步开展研究才能充分评价获得服务与出生登记之间的关联。¹⁷

18. 出生登记权与实现许多其他权利密切相连，对于儿童享有保护、国籍、获得社会和健康服务和受教育的权利有着深远的后果。具体而言，出生登记率的不平等除了加剧歧视和脆弱性之外还会加重获得基本服务方面的不平等。¹⁸ 因此，有效的公民登记和统计系统是确保儿童受到保护的重要的第一步。

A. 受教育权

19. 出生登记可对儿童的受教育权产生重大影响。儿童权利委员会对于没有出生证的儿童被拒绝入学，《儿童权利公约》第 28 条之下的受教育权受到侵犯的事例，多次表示关注。此外，在有些国家，虽然没有出生登记证明的儿童被允许

¹⁶ 见网页 www.refworld.org/docid/4fe875682.html。

¹⁷ Plan International, Birth Registration and Children's Rights: A Complex Story, May 2014. Available from <http://plan-international.org/about-plan/resources/publications/campaigns/birth-registration-research/>.

¹⁸ 儿童基金, *A Passport to Protection* (see footnote 3), p. 20.

上小学，但参加学校结业考试从而获得相关的学历或进入中学，却必须出示出生证。能否获得奖学金、免费书本和校服，也经常取决于能否出示出生证。¹⁹

20. 有些国家说，规定有出生登记才能入学，既加强了教育也加强了登记的需求。但是，这些服务之间的关系是模糊的，如果出生登记不能普遍做到，这种要求甚至会产生负面影响。²⁰ 按照《儿童权利公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》，各国义务确保所有人受到义务性和免费的初级教育。经济、社会和文化权利委员会在第 11 号一般性意见中将“义务性”界定为，任何人，包括国家，都无权把儿童是否应受初级教育的决定视为可选择性的。²¹ 上述两项公约还禁止基于出生的歧视。因此，将出生登记规定为进入或完成初级教育的先决条件不符合在这些公约下受到保障的受教育权。

B. 健康权

21. 据世界卫生组织统计，2012 年在满五周岁之前死亡的 660 万名儿童当中，几乎半数死于病因，而几乎所有这些病患都是可预防的。²² 这些儿童可能是更难以获得保健工作者的服务，在公共健康规划中受到忽视。另外，在有些国家，他们可能得不到免疫服务或其他保健方案的服务。人权高专办注意到，在获得出生登记的儿童与得到全面疫苗接种、服用维生素 A 补充剂和(或)在生病时被送至专业保健人员或机构的儿童之间，存在着联系。²³

22. 儿童权利委员会在第 3 号一般性意见中强调，证明受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童的身份，具有重要的意义，包括保障其继承、教育、健康和获得其他社会服务的权利。委员会说，出生登记对于尽量减少艾滋病毒/艾滋病对受影响儿童的生活和人权造成的影响是必要的，尤其是保护儿童特别是在因疾病与家庭分离的条件下不受虐待和剥削。²⁴

C. 无国籍、国籍和公民身份

23. 出生登记对于防止无国籍状态至关重要。并非所要出生时未获出生登记的儿童都是无国籍的，但是在某些情况下出生的儿童，如父母来自不同国家，处于

¹⁹ Plan International, *Count Every Child: The Right to Birth Registration*, 2009 (available from <http://plan-international.org/about-plan/resources/publications/campaigns/count-every-child/>), p. 19.

²⁰ 儿童基金, *A Passport to Protection* (see footnote 3)。

²¹ E/C.12/1999/4, 第 6 段。

²² 卫生组织, “Children: reducing mortality”, Fact sheet No. 178, September 2013, available from www.who.int/mediacentre/factsheets/fs178/en/。

²³ A/HRC/22/31, 第 81 段。

²⁴ CRC/GC/2003/3, 第 32 段。

移徙状态，父母是难民或寻求庇护者，或在边境地区出生，没有出生证可能会造成无国籍状态。²⁵

24. 出生登记本身并不赋予儿童公民身份，但是，这对于每个儿童取得国籍的权利很重要，因为这是证明个人与国家之间存在关联的一种重要形式。出生登记记录儿童的出生地和谁是儿童的父母，这样也就为儿童是否能基于出生地（出生地法）或血统（血统法）获得公民身份提供重要证据。²⁶

D. 童工

25. 出生登记在保护儿童免于童工方面也发挥着重要作用。国际劳工组织估计，从事童工的儿童人数在 1 亿 6,800 万以上，其中 850 万从事危险工作或可能对其健康、安全或道德产生危害的、应当禁止任何不满 18 岁的人从事的工作。²⁷ 虽然通过立法规定法定最低就业年龄是重要的，但是如果没有办法证明儿童的年龄，这种规定很难奏效。因此，出生登记和获得出生证就成为有效防止和消除童工包括最恶劣童工形式的先决条件。

26. 在有些国家，要获得正规部门就业所必需的社会保险号码就必须有出生证，也就是说，所有人，无论是成人还是儿童，如果没有出生登记或出生证，就会受到边缘化，仅限于在非正规部门找工作，而这些部门的监管较差，受到剥削和从事危险工作的风险较大。²⁸ 另外，在有的国家，雇主对于儿童没有出生登记的现象加以利用，明知这类儿童难以获得法律保护，却雇用他们作为廉价劳动力。²⁹

E. 触犯法律的儿童

27. 出生登记对于触犯法律的儿童特别重要。《儿童权利公约》第 40 条为这类儿童提供特殊保护，包括免于等同成年人的起诉，第 37 条(c)款列有不与成年人一道拘禁的权利。如果没有年龄证明，这些权利就不可能得到有效保障。

28. 儿童权利委员会在第 10 号一般性意见（少年司法）中提到了出生登记的重要性，澄清说，一个儿童没有可证实的出生日期，极易在少年司法体制中遭受所

²⁵ UNHCR and Plan International, *Under the Radar and Under Protected*, 2012 (available from <http://plan-international.org/about-plan/resources/publications/campaigns/under-the-radar-and-under-protected/>), p. 5.

²⁶ 同上，又见 UNICEF, *A Passport to Protection* (see footnote 3), p. 12.

²⁷ 见劳工组织，“Child Labour”，at www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang--en/index.htm.

²⁸ Plan International, *Count Every Child* (see footnote 19), p. 20.

²⁹ 同上，p.21。

有各类不公正的待遇。³⁰ 人权高专办、联合国毒品和犯罪问题办公室及秘书长关于对儿童暴力问题的代表在关于防止和应对少年司法系统内对儿童暴力的联合报告³¹ 中，也确定了确保出生登记以便维护儿童的权利和保障，防止和保护儿童免受少年司法系统内的暴力的必要性。

F. 早婚和强迫婚姻

29. 出生登记也有利于消除和防止早婚和强迫婚姻。消除对妇女歧视委员会和其他一些条约机构要求缔约各国对出生和婚姻实行登记，以此便利监测婚姻年龄，支持最低婚龄法的有效实施和执行。³²

G. 人口贩运

30. 没有出生登记或出生证、但向往婚姻的个人，尤其容易受到偷渡和贩运。没有合法身份证件的个人不得不借非法手段旅行，更有可能被迫依靠非法的中间人提供移徙便利。³³ 所以，这些人受到贩运和剥削的风险更大。

31. 此外，未经登记的儿童，无论是否处在移徙状态，都尤其会受到拐卖儿童者的侵害。未经登记儿童法律地位的缺失，使得主管部门更有可能难以发现他们的失踪和被剥削。在发生跨越国境贩运行行为时，情况就更是如此，由于无法证明儿童的存在，国家主管部门可能就不愿意或无能力追查案件。³⁴

H. 贩卖儿童

32. 在非法领养和贩卖儿童的问题上，未经出生登记的儿童已经证明特别容易受到剥削。在有些国家，为跨国领养而非法获得和买卖儿童，是通过伪造证件和制作假出生证实现的。出生未经登记的儿童尤其成为这种不法行为的目标。买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情问题特别报告员在最近提交大会的报告中说，出生经过登记的儿童比较不会被买卖或非法收养，一部分原因是他们有父母是谁的证明。³⁵

³⁰ CRC/C/GC/10，第 39 段。

³¹ A/HRC/21/25，第 67 段。

³² 见 A/HRC/26/22。

³³ Plan International, Count Every Child (see footnote 19), p. 22.

³⁴ 儿童基金, Birth Registration: Right from the Start, Innocenti Digest No. 9, March 2002 (available from www.childinfo.org/files/birthregistration_Digestenglish.pdf), p. 5.

³⁵ A/66/228，第 31 段(a)。

I. 武装冲突和紧急局势

33. 《儿童权利公约任择议定书》禁止在武装冲突中使用儿童，但据估计，今天世界上有 250,000 名童兵。³⁶ 无论对于防止招募和早龄征兵（如《任择议定书》第 3 条第 3 款(d)项规定自愿应征者应在被接纳服役之前提供可靠的年龄证明），或对于儿童受到救援免于此种剥削形式之后保护儿童的权利，都可以看到出生登记的重要性。

34. 在儿童被用于武装冲突的情况下，出生登记对于确保儿童有效得到司法公正极为重要，因为正常的起诉要求证明所涉个人在入伍时确实是儿童。另外，在家人团聚和重新融入过程中，出生登记也极为重要，如果儿童未经登记，就难以重新确定其身份和将其送回家园。³⁷

35. 在紧急局势之下和之后，出生登记的重要性也显而易见。在这种局势下，经常发生儿童与父母、社区相分离的情形，未经登记可能构成家人查找和团聚的一大障碍。在紧急局势下使儿童与家人团聚是让儿童得到安全、保障和照料的最好办法，但是，如果没有出生证或其他形式的身份证明，这个过程可能会极为困难，对于年幼的儿童就更是艰辛。³⁸

五. 善治

36. 为了保护所有个人的权利，出生登记必须是连续、永久、义务性和普遍性的全面公民登记制度的一个组成部分。³⁹ 公民记录必须以不能轻易销毁的方式保存。而且，人应当能够在生命的任何阶段检索记录。

37. 公民登记和生命统计系统的安保，以及作为登记证明签发的出生证的安保，也至关重要。出生证往往是其他形式的身份证明的“原生”文件，包括身份证、护照、驾驶执照和选民登记证。但与其他这些文件不同，出生证不通过相片或生物学统计数据与个人挂钩。利用伪造的出生证以虚假姓名或年龄获得真实身份证件的现象正在增加，对国家和国际安全构成威胁。⁴⁰

38. 出生登记在这种制度之内是一项基本人权，但同时它的影响超出了个人范围，对国家极其重要，对国家和国际层面的善治有着改进服务和确保问责的深远影响。

³⁶ War Child, “Child Soldiers” (available from www.warchild.org.uk/issues/child-soldiers).

³⁷ Plan International, *Count Every Child* (see footnote 19), p. 21.

³⁸ Innocenti Insight, *Birth Registration and Armed Conflict*, UNICEF, 2007, p.vii. 又见 A/HRC/19/63。

³⁹ 儿童基金, *A Passport to Protection* (see footnote 3), p. 22.

⁴⁰ 同上, p.48。

39. 全面公民登记制度包括出生登记所提供的人口信息，对于政府规划和决策，以及监测用于儿童、家庭和更广泛社区的各种方案，都甚为关键。准确的信息不仅使国家能够查明、打击和防止对个人的侵权行为，而且还能制定为儿童及其照料者提供服务的计划，评价政策影响。例如，政府能够利用这方面的信息计划建造恰当数量的学校和培养专科领域内足够的护士和医生，以满足人口的需要。

40. 这是对少数群体特别重要的一个方面，因为出生登记能够较为确切地衡量高风险人口群体的儿童健康状况，提供较为准确的健康统计数据。⁴¹ 事实上，儿童基金发现，当出生和死亡登记缺失的现象集中在高风险人口群体（如少数群体、土著人群和贫民区家庭）中间时，对儿童死亡率可能总是估计不足。⁴² 在这方面，出生登记必须是普遍性的。在覆盖面不完整的条件下，通过登记得到的数据总是向收入较高和教育程度较高的群体以及城市人口倾斜（在获得登记的人当中，这些群体的比例过高）。⁴³

41. 出生登记还可以为电子行政系统提供支持，帮助改进一系列政府部门的监督、规划和服务落实。⁴⁴ 它对于国家的重要性确实不可低估，所带来好处将会点点滴滴地落实在个人身上。

42. 另外，在推进民主进程方面，出生登记也有着关键作用，因为这是确定国籍的重要环节，赋予个人公民权利和责任。“秘书长高级别名人小组 2015 年后发展议程”强调说，通过出生登记提供不受约束的通用合法身份是确保善治和有效体制的一个关键要素。该小组认为，为公民提供合法身份是政府最基本的机构责任之一，而这要求实现普遍出生登记。⁴⁵

43. 由于选民信息经常通过公民登记系统汇集整理，投票的透明度和信誉以及防止选举作弊取决于正确的出生和死亡数据。⁴⁶ 但是，登记的意义并不限于选举权，而且还涉及到是否能够竞选公职和积极参与政治生活的可能性。

⁴¹ Mariana Muzzi, “UNICEF good practices in integrating birth registration into health systems (2000-2009)”, January 2010 (available from: [www.unicef.org/protection/Birth_Registration_Working_Paper\(2\).pdf](http://www.unicef.org/protection/Birth_Registration_Working_Paper(2).pdf)), p. iv.

⁴² 同上，p.11。

⁴³ 儿童基金, *A Passport to Protection* (see footnote 3), p. 24。

⁴⁴ Mariana Muzzi, “UNICEF Good Practices” (see footnote 41), p. iv.

⁴⁵ 高级别名人小组 2015 年后联合国发展议程报告，《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》，第 46 页。

⁴⁶ 儿童基金, *Birth Registration* (see footnote 34), p. 7。

六. 落实方面的挑战

A. 政治和法律挑战

44. 因此，出生登记对于国家和个人两者既有法律功能，也有统计功能。但是，很多国家都还没认识到这种双重作用，也没有认识到一个正常运转的公民登记制度同社会和经济发​​展、日常治理以及人权之间不可分割的关系。⁴⁷

45. 在很多情况下，公民登记法多年未加修订，实行的仍然是从过去继承下来的过时法律和程序。因此，登记法的理论依据和目标并不总是反映一个国家的社会和文化现实。⁴⁸

46. 另一个困难是，公民登记过去一直被当作是用来管理人口的信息源使用，是控制公民自由流动的一种工具。同样，在发生民族冲突的地区，公民记录有时被用来实施迫害。这些历史情况可能会影响父母与官方机构互动乃至登记子女的意愿。

47. 国家必须培养公众的信任，向公众保证公民登记将会给他们带来益处，而且不会被滥用为压迫工具。⁴⁹ 保密对于一个有效运转的制度极其重要。国家要证明自己值得信任，可以将这方面的信息交给它，这是极其关键的。

1. 预算

48. 预算少，需求多，可能会使政府难以按照应有的优先排序处理出生登记。这可能会造成资源不足，缺乏管理登记制度的人员和条件。

49. 但是，必须指出，即使人均收入不高，一个国家仍然可以实现很高的出生登记率。在人均收入达到 6,000 美元以上的国家，出生登记率有可能超过 90%。在收入低于这一水平的国家，出生登记与收入之间的关系较不明显，有些国家实现了完整覆盖面，而另一些国家的登记率则很低。⁵⁰

50. 明确的预算拨款尤其重要，特别是在实行权力下放式公民登记制度的国家，这些国家的国家主管部门负技术责任，而地方登记官员在行政和财务上依靠地方部门。⁵¹

⁴⁷ Economic Commission for Africa, *Reforming and Improving Civil Registration and Vital Statistics Systems in Africa* (E/ECA/CMRCR/2/EXP/4), para. 18.

⁴⁸ 儿童基金, *A Passport to Protection* (see footnote 3), p. 36.

⁴⁹ 儿童基金, *Strengthening Birth Registration in Africa: Opportunities and Partnerships*, 2010 (available from www.unicef.org/esaro/Technical_paper_low_res_.pdf), p. 14.

⁵⁰ 同上, p.30.

⁵¹ 儿童基金, *A Passport to Protection* (see footnote 3), p. 91.

51. 此外，须为出生登记调度公共经费，国家不能单纯依靠外来资金或外部筹资来源。确保可持续性的唯一途径是政府掌握所有权，把出生登记作为整体公民登记制度的一部分纳入预算拨款。

2. 资源

52. 在很多情况下，由于缺乏为出生登记调拨国家资源造成的经济障碍，可能会转而造成体制障碍。在很多国家，缺乏登记用的物资，如登记簿、标准格式用纸、登记签字用笔等等，都被认为是不登记的原因。

53. 人力资源也是一个重要问题。很多国家没有足够的人力资源落实登记，或相关人员培训不足，不了解自己的职责。工作条件差和没有适当的人力支持有可能造成登记记录不准确，更令人担忧的是会导致腐败和欺诈。另外，公民登记往往只不过是官员需要完成的多项任务之一，由于工资不高，还有可能被看作是额外负担，因此得不到重视。⁵²

B. 信息和加强意识

54. 就出生登记向公众社区提供信息和加强社会意识，是鼓励出生登记的最重要工具。在很多社区，登记被认为只不过是一种法律手续，由于其他一些更为紧迫和可见的问题而受到忽视。⁵³ 父母直到在发现需要证明身份的时候，如子女就学或需要健康服务时，才意识到为子女登记的权利及其重要性。⁵⁴

55. 这是一个许多国家正在努力克服的一个重大问题。虽然从上到下落实出生登记的方法是可行的，但必须同时辅之以公众社区对这个问题具有更广泛的认识，对此种服务更强的需求，将使政府感到需要改进制度和提供普遍准入的压力。加强意识是一个连续不断地进程，而不仅仅是种一次性活动。

C. 准入性

56. 如果没有便利落实出生登记的各种措施，对这项权利的社会意识就价值不大。在很多国家，地理障碍是实现高水平出生登记率最难克服的挑战。人口大多数生活在农村地区的国家就是这种情况，那里的大部分公共服务都集中在少数城

⁵² 儿童基金，*Birth Registration* (see footnote 34), p. 13。

⁵³ 同上，p. 12。

⁵⁴ 见儿童基金会，*Every Child's Birth Right: Inequalities and trends in birth registration*, 2013 (available at www.unicef.org/media/files/Embargoed_11_Dec_Birth_Registration_report_low_res.pdf), p. 20。

镇提供。城乡登记率的差异突显示了这种情况：从整体看，城镇地区的儿童获得登记的概率是农村地区儿童的 1.5 倍。⁵⁵

57. 登记准入性不仅取决于所在位置，而且也取决于基础设施和公共交通条件。⁵⁶为了给子女登记而长途旅行的费用可能不仅是财力负担，而且可能有机会成本，如脱产旅行花费的时间。另外，很多国家的程序烦琐，需要多次往返，给偏远地区人口的出生登记造成更多障碍。

58. 但是，多处设立登记站点也并不一定有利。服务提供地点靠近人口是重要的，但必须同时考虑到设立多处登记站点的财政费用，由于工作量极少这样做是不可行的。所以，必须找到提供服务的其他解决办法，例如将这种服务并入已有的服务，如健康和教育机构，并且采用新技术通知重大事件。⁵⁷

59. 登记不但要有有形准入，而且还必须有社会准入。必须用当地和上述群体的语言文字提供关于登记的材料。而且，信息的提供方式必须易懂，待填表格必须足够简明，确保文化水平不高的人能够理解。以方便可得的形式提供信息不仅在登记的时候是重要的，而且对于落实加强意识方案也是重要的。

60. 过多的文件要求是落实登记的另一个障碍。在很多国家，出生登记要求儿童的父母出示一套文件，如其本人的身份证件、出生登记文件和（或）其他主管部门或实体签发的文件。在有些情况下，还可能要求提供儿童祖父母的证件。获取这些证件即使不是不可能，也是极其困难的，尤其是在一般人口或特定群体出生登记和单证水平低的地方，如在少数群体当中。因此，需要实行灵活的证明规则。

D. 费用

61. 在很多国家，出生登记费对大多家庭而言过于昂贵，支付不起。由于登记或出生证的直接付款，或如上所述用于履行和机会成本的间接成本，都会引起费用。⁵⁸令人遗憾的是，虽然这些直接费用有些是法定的，但也有些是登记人员和机构非法规定的，目的是从个人家庭勒索更多钱财，这是一个较难对付的问题。⁵⁹另外，如果登记有所拖延或迟滞，有些国家还规定付费或罚款。如果登记的初始期已过，这可能就会打消为儿童登记的意愿。

⁵⁵ 同上, p. 23。

⁵⁶ 儿童基金, *The 'Rights' Start to Life: A Statistical Analysis of Birth Registration*, 2005 (available from www.unicef.org/publications/files/R55BirthReg10a.pdf), p. 6。

⁵⁷ 儿童基金, *A Passport to Protection* (see footnote 3), p. 88。

⁵⁸ 儿童基金, *The 'Rights' Start to Life* (see footnote 56), p. 23。

⁵⁹ 儿童基金 *Birth Registration* (see footnote 34), p. 13。

62. 与最富有家庭的儿童相比，最贫困家庭的儿童得不到登记的概率高出一倍。⁶⁰ 这尤其令人感到遗憾，因为出生登记是确保儿童获得广泛的一系列服务的最有力文书之一，而得不到登记只会加剧他们的贫困，延长他们的边缘化。⁶¹

E. 歧视

63. 很多国家规定，父母在登记子女时须出示本人的身份证件。如果父母本人未经登记或者是非法移民，这就会使其子女无法享有自己的权利，永远遭受边缘化。而且，这类父母对于到主管部门登记子女也感到畏惧，因为前往报告可能会使他们本人受到主管部门的拘留。⁶²

64. 有些国家拒绝登记非公民的子女，尤其是在这些人没有常住地，或者是难民或寻求庇护者的情况下。这种做法是有问题的，因为除了没有出生证的所有儿童面临的困难之外，非公民的子女，尤其是难民和寻求庇护者的子女，在争取获得国籍证明时面临着特别的挑战，也面临着沦为无国籍人的更大风险。（见上文第 23 至 24 段）。

65. 登记对于东道国有着重要的益处，因为这能改进国家行政管理，提供关于难民和寻求庇护者人口的信息。另外，就中期至长期而言，出生证有助于难民持久地返回原籍地。⁶³ 这还能有利于遣返，证明家庭关系和协助家庭在返回时收回财产。

66. 遣返出生登记和因此而缺乏官方统计数据，会导致对变化群体的估计不足，因此也就会降低他们的能见度。⁶⁴ 不予登记可能源自一项刻意的政策，可能是因为缺乏改变现状的意愿，但也可能是因为一些较不明显的障碍所致，如文盲和语言障碍，这使得家庭无法了解关于出生登记程序和规定以及好处的信息。

1. 残疾儿童

67. 根据《残疾者权利公约》，出生登记被承认是所有残疾儿童的一项权利。儿童权利委员会强调过这个问题，并且声明，按照《儿童权利公约》第 2 条的规定，所有儿童包括残疾儿童在出生时都应不受任何歧视地获得登记。⁶⁵ 不幸的是，在未获出生登记的儿童中，残疾儿童经常占有过大的比例。

⁶⁰ 儿童基金, *Progress for Children: Achieving the MDGs with Equity*, No. 9, September 2010 (available from www.unicef.org/publications/files/Progress_for_Children-No.9_EN_081710.pdf), p. 45.

⁶¹ 儿童基金, *Birth Registration* (see footnote 34), p. 1.

⁶² 无证移徙者问题国际合作平台提供的信息。

⁶³ 见难民署“关于公民登记的结论”，2013 年 10 月 17 日，No.111(LXIV)-2013。

⁶⁴ 儿童基金, *Birth Registration* (see footnote 34), p. 13.

⁶⁵ CRC/C/GC/7/Rev.1, 第 25 段。

68. 残疾儿童得不到登记的原因往往在于其家庭本身。残疾儿童的父母不愿意将子女登记，结果使这些儿童错失各种社会服务、保健工作者和教育机构。⁶⁶ 儿童权利委员会在第 9 号一般性意见中指出，未得到出生登记的残疾儿童面临被忽视、被送进照料机构甚至死亡的可能性更大。⁶⁷

2. 性别歧视

69. 虽然公民登记率的性别差异很小，但有些国家仅允许最为年长的男性家庭成员登记儿童的出生，或者如果父亲或父母双方不在场就完全拒绝登记儿童，在这些国家是存在歧视的。这种法律歧视母亲，可能会因为没有父亲的同意或因为儿童是非婚生的而造成儿童得不到登记。⁶⁸ 例如，由于强奸而出生的儿童不能得到登记，就会使在性暴力之下劫后余生的妇女成为受害者。另外，有些性别中性的法律虽然没有具体规定禁止母亲为子女办理登记，但却由于间接歧视和文化习俗使妇女难以或不可能这样做。⁶⁹ 儿童是非婚生子女时就更是这样，单身母亲可能用于羞愧和随之而来的污点而不愿意到主管部门办理登记。

70. 在妇女不能依法将国籍传给子女的国家，也可以看到歧视。在这种情况下，如果生父不承认子女，就存在着儿童沦为无国籍者的很大风险。⁷⁰

F. 紧急局势下的登记

71. 武装冲突、自然灾害和其他紧急局势可能会严重影响到出生登记率。在很多情况下，这种局势打乱了公民登记人员以及公共服务的运转，可能会使法律障碍、经费和人力资源短缺以及远离登记站点等已有障碍更加恶化。⁷¹ 而且，人口在国境内和跨国界流离失所不仅会对登记，而且也会对文件检索造成困难。

72. 另一个危险是，出生记录可能会由于紧急局势而被销毁，如果没有数字式系统，这就尤其成为问题。在这种情况下，不仅是现有的，而且是过去的出生登记记录都会受到威胁。

⁶⁶ 儿童基金，Promoting the Rights of Children with Disabilities, Innocenti Digest No. 13, 2007 (available from www.un.org/esa/socdev/undp/documents/children_disability_rights.pdf), p. 4.

⁶⁷ CRC/C/GC/9, 第 36 段。

⁶⁸ Plan International, Mother to Child: How Discrimination Prevents Women Registering the Birth of their Child, March 2012 (available from <https://planinternational.org/files/global/publications/campaigns/mother-to-child-how-discrimination-english>), p. 9.

⁶⁹ 同上，p.6。

⁷⁰ 南非西开普大学提供的信息，见 www.ohchr.org/EN/Issues/Children/BirthRegistration/Pages/Contributions.aspx.

⁷¹ 因诺琴蒂研究中心，Birth Registration and Armed Conflict (2007) 2.

七. 良好做法实例

73. 在看待出生登记良好做法的时候，必须考虑到与国家特定的社会、文化、法律和治理结构相关的具体国情因素。同样的做法，换到另一个国家或情形中，可能就不会有什么影响。因此，对于以下提到的实例应当始终结合当地的情形看待。

74. 在马里，用五种文字(法文、班巴拉语、富尔富尔德语、桑海语、图阿雷格语)发行了公民的出生登记指南。为了确保不识字的人能够利用指南，还散发了 1,000 多份音频和 600 多份视频拷贝。⁷²

75. 在伊拉克，发起了宣传活动，向难民分发了 20,000 份出生登记宣传册。所有难民营、难民署实施伙伴办事处和登记站点目前都在播放一部宣传录像片（见 <http://youtu.be/ZvtSIAMXx9U>）。

76. 在莱索托马费滕区的塞卡蒙，世界展望组织同内务和社会福利部的官员、领导人及社区成员举行会晤讨论保护儿童问题。由此制定了一项计划，在该项计划之下当地教会领导人同意，连续三个月每月至少一次就出生登记开展加强意识的布道，在专门日期帮助需要出生证的儿童登记姓名，并将名单送交内务部。⁷³

77. 新英格兰大学（澳大利亚）的一批大学生建立了 Minimbah 项目，由一个志愿者小队在当地的小学举办出生登记日活动，以便增强社区对于出生登记重要性的意识。因此，出生未获登记的儿童得到了登记出生证的机会。⁷⁴

78. 在尼加拉瓜，家庭部与家庭、社区和生活办公室协调开展了一项活动，派出代表逐户走访查找一周岁以下未登记的儿童，然后予以登记。⁷⁵

79. 在文莱达鲁萨兰国，“飞行医疗队”利用直升机进入偏远社区，在工作中确保儿童出生登记以及提供医疗服务。⁷⁶

80. 在柬埔寨，2004 年 10 月 1 日开始了一次全国流动登记活动。为帮助开展这次活动，柬埔寨在 2004 年修订了公民登记二级法令的某些条款，取消了晚到出生登记须由法庭作出判决的规定。13,000 多名流动队员，包括公民登记官员，接

⁷² Plan International, *Count Every Child* (see footnote 19), p. 38.

⁷³ 世界展望组织提供的信息。

⁷⁴ 儿童基金澳大利亚分会提供的信息。

⁷⁵ 尼加拉瓜保卫人权组织提供的信息。

⁷⁶ 东南亚联盟政府间人权委员会和难民署 2012 年 12 月 7 日在曼谷联合举办的国家登记员出生登记最佳做法区域讲习班散发给与会者的讨论文件草稿。

受了培训。通过这次活动，人口的 90% 以上得到了出生登记（大约 1,170 万人在 2006 年期间获得了出生登记）。⁷⁷

81. 坦桑尼亚联合共和国的姆贝亚地区在 2013 年试行了一种新的出生登记制度，通过短信将数据发送至一个中央系统。这个系统不依赖任何手持器具或操作系统，也不需要互联网连接。所需要的只是手机覆盖面和接收数据的服务器。在活动开始之前，该区域五岁以下的儿童约有 90% 没有得到登记，三个月以后，只剩下了 29%。⁷⁸

八. 向前迈进

82. 为所有人普遍落实出生登记权，对于保护儿童和全面落实儿童的普遍人权至关重要。获得登记就能确立个人的法律存在，得不到登记就会受到终生影响。

83. 出生登记，是汇编整理制定政策和落实服务所需要的生命统计数据的基本条件。通过这一行为提供的人口数据可有助于监测人口和提供信息，找到需要改进的领域。在儿童死亡率、产妇死亡率和性别平等等方面，这尤其重要。

84. 政府的最基本的体制责任之一是，为个人提供合法身份。这是善治的一个中心环节。因此，运转正常的公民登记制度和生命统计系统对于 2015 年后发展议程极其重要。

85. 虽然各国在不同的水平上为确保出生登记作出了努力，但要让所有人都能享有这项权利，要走的路还很长。在按照人权标准发展永久性和可持续的公民登记和生命统计系统时，各国必须：

(a) 确保所有人不受任何歧视地获得出生登记，包括不因儿童或其父母的移民地位、社会出身、性别、族裔、语言、残疾或非婚生予以歧视，对于生活在不稳定的移民状态中的儿童和家庭，对于难民和寻求庇护者，以及对于边缘化群体的儿童，这至关重要；

(b) 为生活在农村地区的个人改善登记准入，包括利用信息技术的最新进步和创新性技术办法改善出生登记和公民登记及生命统计系统；

(c) 实行在出生登记要求上留有灵活性的简化行政程序，以便确保个人不会被拒绝登记；

(d) 审查对出生登记收费或对迟滞或拖延登记实行惩罚的法律和行政规章。登记应当完全免费，应当采取措施采用综合、包容和保护性办法登记年龄较大的儿童和未经登记的成人；

⁷⁷ 柬埔寨代表在国家登记员出生登记最佳做法区域讲习班（同上）上提到的良好做法。又见 Plan International, *Count Every Child* (see footnote 19), p. 45。

⁷⁸ 儿童基金, *A Passport to Protection* (see footnote 3), p. 92。

(e) 对现有的公民登记和生命统计系统开展全面评估，包括监测和衡量其实用性和与人权标准和原则的一致性，在这样做的时候应当考虑到制定一项实现普遍出生登记的严谨战略，详细列明预算责任，并对公民登记和生命统计系统调拨充分的人力和财力资源。工作人员应当受到培训采取对儿童有敏感意识和基于权利的立场，其中考虑到儿童的具体脆弱性，并完全符合国家根据《儿童权利公约》及其他国际和区域人权文书承担的义务；

(f) 确保就出生登记以及公民登记和生命统计开展工作的关键利益攸关方之间的责任和问责以协调方式将任务授权和实际工作联系在一起。还应当采取行动消除有效管理公民登记和生命统计系统的现有障碍，捐助各方和发展伙伴可围绕着这类系统调整其支持。改进此类系统的战略应当是创新的，并酌情考虑使用技术。各国应确保从业人员聘用相关的利益攸关方包括技术提供方并与之结成伙伴，按照国际人权标准寻找符合国家公民登记和生命统计系统的需要的解决办法；

(g) 参加改进公民登记运作的区域性政府举措；

(h) 考虑出生登记与现有的服务和结构，如健康和教育之间联合运作的可能性，以便使登记服务尽可能接近人口；

(i) 动员各种社区与其他利益攸关方协作加强对出生登记重要性的意识，尤其是在边缘化群体当中。应当考虑取得德高望重的社区成员的支持，如宗教领导人、乡村长者和当地选出的政务委员，以便使各个社区找到自己的解决办法，使得这个进程具有更强的长期可持续性。主管部门应当利用原先就有的社区结构和领导安排，以便在社区内树立主人翁意识，并确保增强对于出生登记所带来的益处的认识。
