



统计委员会

第四十七届会议

2016年3月8日至11日

临时议程* 项目 3(j)

供讨论和决定的项目：难民统计

挪威统计局、土耳其统计局、欧统局和联合国难民事务高级专员公署关于在难民和境内流离失所者统计工作方面所取得进展的报告**秘书长的说明**

根据经济及社会理事会第 2015/216 号决定和以往惯例，秘书长谨转递挪威统计局、土耳其统计局、欧统局和联合国难民事务高级专员公署关于在难民和境内流离失所者统计工作方面所取得进展的报告。撰写人报告了 2015 年 10 月 7 日至 9 日在土耳其安塔利亚举行的难民统计国际会议的成果。会议与会者提出编写难民官方统计手册，手册将成为提高收集和传播难民官方统计数据的实用指南。他们还强调，必须建立将服务于行政管理和官方统计的更高效信息系统。他们还建议，应建立由国家统计机构和国际组织的专家组成的委员会。请委员会讨论并核准报告第 40 段载列的下一步行动。

* E/CN.3/2016/1。



挪威统计局、土耳其统计局、欧统局和联合国难民事务高级专员公署关于在难民和境内流离失所者统计工作方面所取得进展的报告

一. 引言

1. 第四十六届会议上，统计委员会、挪威统计局和联合国难民事务高级专员公署(难民署)提交了关于难民和境内流离失所者统计的联合报告(E/CN.3/2015/9)。报告说明了收集、汇编和传播有关难民、寻求庇护者和境内流离失所者的统计数据的相关挑战。

2. 统计委员会在第 46/104 号决定中，支持关于召开一次难民统计国际会议的提议，以便汇集国际组织、国家统计局专家，探讨如何更好地将有关难民和境内流离失所者的统计工作纳入国家统计系统，并拟订一套改进这些统计的建议。委员会又注意到需要有一本难民和境内流离失所者统计手册，作为收集、分析和传播这些统计资料的实践指南，其中将考虑到现有方法和倡议。

3. 在委员会第 46/104 号决定的后续行动中，土耳其统计局、挪威统计局、联合国难民事务高级专员公署、欧统局和欧洲自由贸易联盟统计办公室 2015 年 10 月 7 日至 9 日在土耳其安塔利亚举办了一次国际会议。在本报告中，撰写人以会议结论为基础。¹ 虽然认识到必须改进关于境内流离失所者的统计，但会议与会者着重于难民和寻求庇护者；纳入本文件的意见和建议仅限于这两个群体。

4. 在会议上，与会者认识到，难民统计应成为国家人口统计或移徙统计的组成部分。不过，他们又重申，国家难民统计同国家的移徙和人口数字之间的联系往往有限。国家和国际难民数字之间缺乏可比性，这也被认为是一个关键挑战。

5. 会议与会者强调，有必要通过建立服务于行政和官方统计需求的高效信息系统，提高对难民和寻求庇护者的流量和存量的认识。这样的通用系统遵循官方统计的传统，使用行政数据作为来源。此外，与会者的讨论突出说明了难民数据的极端敏感性以及在难民统计中保密性和数据保护的重要性。

二. 评价和需要采取行动

6. 超过 1 300 万人在 2014 年因武装冲突和迫害成为新的流离失所者，使到该年年底全球范围内的被迫流离失所者总人数达到 5 950 万。这是第二次世界大战后

¹ 见 www.efta.int/seminars/refugee。

时代前所未有的水平。² 随着新的人道主义危机继续展现，这些数字在 2015 年进一步上升。

7. 正是在这种背景下，难民收容国政府和更广泛的国际社会需要呼吁更多关注难民问题并为解决方案做出贡献。一个重要贡献是提高强迫流离失所现象数据的准确性和可比性。目前，许多国家和国际组织每年收集并公布关于难民和寻求庇护者的统计数据。然而，这些统计面临挑战性问题，因此，需要在数据获取、可比性、质量和时效方面做出改进。

8. 这一进程需要实现一系列目标，包括确保术语的一致性；在国家和国际各级实现概念、定义、分类和技术的标准化；改进数据收集方法；把通常在移民机构内部管理的难民和寻求庇护者数据纳入国家统计系统。通过概念和定义的标准化，可以编制具有国际可比性的数据，这将具有特别重要的意义。此外，需要进一步分析并研究测量难民安置的统计数据。

三. 难民统计手册的提议

9. 编制和拟订一本手册可有助于提高难民统计数据的收集。手册将有助于说明关于定义和原则的国际协定，并成为国家和国际统计工作的实用参考指南。建议手册标题为“国际难民统计建议”；手册将收录专门委托编写的文章以及达到可接受标准的现有或修改的研究或文章。

10. 手册将包括七章，具体如下：导言一节将提供背景资料，包括目的、范围和目标对象；第二章将涵盖关于寻求庇护者和难民的国际和区域法律，包括定义和程序方面的考虑；第三章将处理收集和分析难民统计数据的相关概念和技术的标准化；第四章将重点关注测量难民人数，并特别提到行政记录、国家人口登记、普查和住户调查方案；第五章将提供信息，说明如何测量有关难民的社会经济变量，并描述难民的安置；第六章将审查在国际、区域和国家层面的协调问题；第七即最后一章将包括今后发展的考虑，如创新性数据收集活动或分析类型，或对 2020 年世界人口和住房普查方案的影响。

11. 还有必要按照手册载列的建议，提供标准化的统计业务指示。因此，建议拟订难民统计汇编人员手册，作为手册的补充资料，提供清晰的业务指示，说明如何收集有关难民及相关类别的统计数据。

² 见 www.unhcr.org/556725e69.html。

四. 举措的范围

12. 该举措的目的是，提高国际移徙一个重要方面的统计并完善有关对全球福祉有重大影响的情况的通用信息。编制官方统计数据需要包括预期统计单位的定义、此类单位的构成，变量定义和分类的统计系统。在系统中，还需要数据和统计方法，以及传播和质量原则。

13. 编制难民和寻求庇护者的统计数据需要明确区分存量和流量。鉴于流量的定义是特定时间段内作为寻求庇护者或难民移徙的个人，因此需要准确反映庇护过程，并明确说明把个人认定为难民的条件。存量虽是流量及随后人口变化的集合，也需要反映身份的变化。

14. 此外，难民统计需要作为每个国家人口统计的组成部分加以统一管理，还有必要确保国家之间的一致性。关于难民和寻求庇护者的统计必须满足国内和国际使用者的需求。根据使用者的需求，还必须收集背景变量，从而在分析难民安置时，能够说明生活质量或其他关切问题。

五. 定义和分类

15. 挪威统计局和难民署在其报告中，提出了对所关切人口的法律定义。他们也提供了关于“难民”的统计应用的指导意见，这一术语可能包括享有补充保护措施或临时保护的人，以及难民署认为处于类似难民情况中的人。³ 此外，根据国家庇护法，一个已申请庇护或难民地位但其要求尚未得到确定的人一般被认为是一个寻求庇护者。除非难民已根据初步证据得到承认，否则他们需要通过一项庇护程序，确定其是否有资格获得难民地位。⁴ 在难民统计中，必须明确区分上述所有类别。⁵

16. 虽然此类法律定义在国家和国际层面上得到普遍承认，但需要进一步讨论其在数据收集过程中实际应用的操作细节。在许多国家，对难民及相关类别的定义可能不是依据国际公认的概念，而是使用来自于国家行政和法律实践的术语。不过，必须商定一致的统计报告定义和分类，以确保国际数据的完全可比性。通用定义和分类需要反映汇编难民统计所使用的数据来源的具体要求。

³ 关于每个类别的定义，见联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“战争世界：全球趋势——2014年强迫流离失所”(日内瓦，2015年)，可查询：<http://www.unhcr.org/556725e69.html>。

⁴ 根据国际难民法，通过宣告认定为难民，因为事先要满足难民地位的重要条件。

⁵ 境内流离失所者不是此类建议的对象，但在完成国际难民统计建议手册后，可能成为此类建议的对象。

17. 在商定统计定义时，必须区分不同类型的所关切人口，包括特定国家的难民流量(包括根据重新安置方案正在抵达的寻求庇护者和难民)以及难民和寻求庇护者群体的存量(包括在确定程序中尚待处理的寻求庇护者以及居住在该国的得到承认和重新安置的难民)。⁶ 根据国家规范的情况，“难民”等术语可能在统计报告中还需要具体特征。⁷ 在安置和归化措施方面，国家的做法也各不相同，这意味着在统计报告、特别是难民存量方面存在根本差别。

18. 手册可提议建立分类系统，详细说明难民身份的确定及其各项结果，包括不给予身份的决定。还建议通过国际商定的与庇护有关的逃亡原因分类。

19. 还需要采用标准化的数据收集技术，包括从抽样调查和普查中收集统计信息。鉴于增加现有调查的补充变量或问题或专门对分散的难民群体开展调查的费用高昂，因此，必须优化现有的来源。

20. 最后，必须通过引入变量和分类系统，使安置等难民统计其他方面的测量能够操作，同时铭记现有的测量移徙者社会经济状况的国际框架。

六. 数据战略

21. 原则上，各国政府、国际组织和国家非政府组织等各种行为体都可收集关于难民和寻求庇护者的数据。在收集这些数据方面存在许多挑战，各种可用的来源都有优势和不足，不同的来源提供不同的视角。一些来源、如人口登记和人口普查与确定存量相关，而移民局更有条件提供流量数据。

22. 从一个国家的角度来看，必须推荐成本-效益高并最大限度减少答复负担的系统。此外，数据应加以存储并供再次使用。关于行政数据的使用，必须记住的是，微数据从行政到统计单向流动，不反方向流动。

23. 民事登记应在难民统计发展中发挥重要作用。难民和寻求庇护者并非总是包含在人口登记覆盖的常住人口中。强烈推荐由指定机关或国家统计局开发一个民事登记和人口动态统计系统。如果这不可能做到，至少应开发移徙登记，其中可包括难民及相关群体。

⁶ 《国际移徙统计建议第1次修订本》(RSIM, Rev.1), 《统计丛书》, M系列, 第58号/Rev.1(联合国出版物, 出售品编号: E.98.XVII.14), 可查询: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_58rev1e.pdf。它提供了方法和技术建议, 说明如何处理国际移徙以及如何编制移徙者存量和流量的表格。其中在因“人道主义原因”而获准进入一国的外国人标题下, 提到寻求庇护者、难民及相关类别。拟议的国际难民统计建议将视可适用性和相关性考虑这些建议。

⁷ 根据数据来源/收集方式的情况, “难民”一词可具有长期或临时特征。

24. 人口登记系统中载有的信息可以连接起来。在一些国家，可以通过个人身份号码等独特的识别资料或通过一组标准变量做到这一点。如果难民被纳入常住人口，应提供识别码，以把这些群体与非难民移徙者区分开。还要建立一个系统，涵盖案件尚在处理中的寻求庇护者、已获准临时逗留的人和庇护申请被拒绝的人，因为上述登记通常不涵盖这些情况。建立这样的系统将协助编制难民存量和流量的统计数据。

25. 如果没有人口登记，可利用普查获得难民存量信息，前提是普查也涵盖难民及相关群体。如果难民符合通常的常住标准，他们应被纳入通常的常住人口计算。多数普查表已列入确认移徙者所需的问题，如果增加一个关于移徙原因的问题，就可以估计难民的存量。但要测量移徙者和难民的流量，需要拟订若干额外问题，这会增加普查的成本。

26. 建议颁布联合国《关于人口和住房普查的原则和建议》的补充指示。这些指示的目的是，确保酌情在普查人口中识别难民群体以及纳入所需列表的指示。

27. 住户调查被认为是获取详细的难民存量信息的合适来源。然而，由于大多数国家的难民人口相对较少，这种方法需要特殊设计，以确保获得统计上显著的难民人数。此外，建议在多指标类集调查、人口与健康调查等国际调查的目标群体中纳入难民及相关类别。还可开发专门设计的住户调查来获得关于难民的流量和其他特征的信息，但这样的调查复杂并耗费大量资源。

七. 国家协调

28. 国家统计局协调国家的统计信息系统。国家统计局与负责接纳外国人或确定难民身份的机构之间的合作对编制准确、可靠的难民和寻求庇护者的统计数据至关重要。

29. 来自于行政登记的寻求庇护者和难民的官方统计数据通常是为自己的目的使用这些记录的机构编制并传播的。因此，国家统计局在形成标准、建立分类和把登记数据转变为统计数据方面发挥重要作用。所以必须支持国家统计局依据行政登记或其可用的其他信息编制符合国际定义和分类的统计数据。

30. 虽然所有利益攸关方都应参与编制与难民有关的统计资料，但国家统计局应负责确保这些流程符合国际统计数据收集标准。鼓励难民署国家办事处酌情与相关国家统计局协调其数据收集活动。

31. 国家立法相关问题可能构成挑战。国家统计局可负责技术协调，但政策层面的协调要符合国家的具体情况。理想的情况是，区域和国际协调应依据现有的统计和政策机制，难民署或秘书处经济和社会事务部统计司可在其中发挥牵头作用。

32. 最后，需要为各国提供提高难民统计各方面工作的国际资金和技术支持。不过，每个国家统计局的独立性对协调和传播可靠的难民统计数据至关重要。

八. 国际合作

33. 国家统计局、国家移民机构或难民署等国际组织可编制难民统计数据，此类数据的质量在很大程度上取决于国际共识与合作。

34. 在编写手册期间，肯定需要国际合作。但更广泛地说，需要国际合作是出于业务原因，目的是获得国际上一致的难民统计系统。不仅需要在国家统计局之间建立更密切的联系，而且必须提高并加强这些机构与难民署等区域或国际组织之间的联系。在全球层面，统计委员会及其秘书处统计司在促进这种合作方面必不可少。

35. 为保持举措的势头，应确立一个核心目标，建立难民统计从业人员的国际网络。邀请各国加入这一举措，目的是促进合作和交流最佳做法并鼓励研究。一项关键建议是建立一个指定专家委员会，成员均等地来自于国际组织和国家统计局。

36. 应通过与相关区域机构和组织合作，实现在区域层面的协调。在第一次难民统计国际会议期间，数个国家建议举行难民统计区域会议，这将提高对完善有关这一群体的国家和区域统计的必要性的认识。这样的会议还将提供动力，促进做出必要的行政和技术安排，提高此类统计信息的编制。这一举措应酌情与现有区域统计发展方案密切协调。

九. 下一步行动

37. 撰写人在本报告中总结了难民统计国际会议的一些主要成果，并确定了更好地开展有关这一专题的国家和国际合作的战略。会议与会者强调有必要制定一套建议(国际难民统计建议手册)，这可有助于巩固关于定义和原则的国际协定，并为国家工作提供指导。手册还需要以难民统计汇编人员手册作为补充，从而提供明确的业务指示，说明如何收集难民统计数据。

38. 目前，设想组建一个专家委员会，委员会将成为重点关注难民的统计人员领导并跟进建议发展情况的专业聚会场所。专家委员会应在统计委员会主持下成立，国家统计局和国际组织均可成为专家委员会成员。统计委员会应设立专家委员会，并要求制订其职权范围，列出编制手册的明确时间表。有必要商定这一举措的时间表、充足的资金和业务安排，并在必要时提交给统计委员会。

39. 鉴于此次国际会议的成功，还可预计在2016年第三季度举行一次后续活动。后续活动可处理在手册和补充文件方面取得的进展，更深入地讨论某个专题(如难民抽样调查)，或促进讨论新专题，如关于境内流离失所问题的统计。

十. 讨论要点

40. 请统计委员会讨论并核准下一步行动，特别是在下列方面：

- 建立难民统计专家委员会，成员来自于国家主管当局和国际统计组织。还可邀请研究界参加。
 - 在 2016 年举办第二次关于流离失所统计的国际会议。
 - 编写国际难民统计建议以及难民统计汇编人员手册(二者暂定于 2017 年发布)。
-