



土著问题常设论坛

第五届会议

2006年5月15日至26日，纽约

临时议程* 项目3

特别主题：千年发展目标和土著

民族：重新规定各项目标

土著问题常设论坛机构间支助小组的报告

增编

一. 引言

1. 本报告根据土著问题常设论坛机构间支助小组 2005 年 9 月巴拿马城年会的决定撰写，其目的是编写关于成员组织目前采用的指标以及数据收集和分列系统的概览文件，提交常设论坛第五届会议。

2. 联合国机构在 2003 年提交给常设论坛第二届会议的关于数据收集和分列的联合报告中，找出了在有关土著民族信息方面存在的显著差距。常设论坛机构其后就这一问题举办了一个专家讲习班。自那时以来，各机构为弥补这些差距作出了很大努力。它们在这样做的过程中，考虑了常设论坛宣传的、支助小组在关于千年发展目标与土著民族的声明中肯定的有关数据收集和分列的过程和性质的其他原则。这些原则包括必须让土著民族参与收集数据，应该拟定适合其文化的指标，反映土著民族的观点，从而更好地评估他们的状况和经验。从土著民族的角度来看，贫穷不仅可以指剥夺收入，而且可以指剥夺文化权利。

* E/C.19/2006/1。



3. 指标和收集数据是收集信息的两个不同方面。指标说明想要收集的信息种类，这种信息只有在有数据存在的情况下才能得到，而且得取决于收集数据的方式。抽样是一个重要因素，特别是在土著民族占人口少数的国家中。

4. 本报告审查联合国系统目前使用的与土著民族有关的数据收集系统和指标，并介绍正在进行的弥补现有缺陷的项目。下列组织为编写本报告提供了帮助：国际劳工组织(劳工组织)、联合国开发计划署(开发计划署)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、《生物多样性公约》秘书处、美洲开发银行、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国人口基金(人口基金)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国贸易和发展会议、联合国环境规划署(环境规划署)、经济和社会事务部的公共行政和发展管理司和可持续发展司。虽然看来在联合国系统中按人种分列数据的做法还很有限，但整个系统不同部门作出许多相应的努力，以制定具体的土著民族指标，反映土著民族的愿望。但为了确保这些努力不会重复或导致前后矛盾，则需协调这些努力。

5. 由于篇幅有限，本报告只能提及支助小组成员进行的一部分主动行动。如果常设论坛或其他人想要更多地了解某个具体项目的详细情况，请直接与主导机构的协调人接洽。

二. 数据来源

6. 虽然各机构的数据来源不同，但根据收集数据的方式，可确定三个主要来源。

A. 国家机构收集的数据

7. 一些机构依靠国家一级(通常是国家统计局)收集的数据。人口普查提供了有用的资料，尽管这种数据通常不分门别类。大多数机构，包括人口基金、开发计划署、教科文组织、儿童基金会和妇发基金，都依靠官方资料。例如，在墨西哥，妇发基金能使用分类数据，因为全国普查中包括关于人种和语言的问题。但是，国家数据的一个问题是，每个国家都有自己的系统；因此，数据往往不可比。目前玻利维亚正在进行国家一级的努力，通过询问使用语言和自认身份一类的问题，将普查数据的数据加以分类。国家统计局还在进行其他研究，收集关于土著民族社会人口特点方面的统计数据。联合国机构然后在其土著民族的工作中使用这些数据。

8. 一些机构从各种报告中提取数据。例如，劳工组织从劳工组织第 107 号公约和第 169 号公约缔约国提交的报告中提取分类数据。人权高专办依靠提交给条约组织的各种报告、人权委员会特别报告员(特别是土著人民人权与基本自由状况

特别报告员)的报告以及促进和保护人权小组委员会和土著居民问题工作组的其他报告中提到的定量数据和定性数据。

B. 国际组织或机构收集的数据

9. 各机构还使用它们自己或其他组织收集的数据。开发计划署使用其他机构或国际组织收集的数据编制人类发展指数，例如卫生组织的健康数据（尽管这些数据往往不分门别类）。教科文组织使用经济合作与发展组织和欧洲联盟的数据编制这些组织成员国的数据。儿童基金会有自己的数据收集系统，即家庭调查性质的多指标类集调查。最近一轮的数据收集包括了关于户主的母语、宗教和人种问题。卫生组织进行的世界卫生调查编制了关于人口卫生以及对保健系统进行投资的结果及其运作方面的全面的基准资料。但是，目前还没有统一收集关于土著民族的数据。

10. 数据的一个主要来源是国际机构进行的人口和健康调查，许多组织使用这一数据，包括人口基金、儿童基金会和卫生组织。该数据对有些国家按人种和土著民族分类，但没有普遍这样做。

11. 《生物多样性公约》秘书处使用民族数据库收集关于语言多样性的现状和土著语言使用人数方面的数据，教科文组织出版了《世界濒临消亡语言分布图》（2001年）。

C. 通过专门项目收集的数据

12. 一些机构支助有关土著民族的专门项目，并能够在此过程中收集分类数据。虽然这种数据仍是传闻数据而且难以比较，但却为进一步考虑收集土著民族数据的过程和制定可能指标的工作提供了基础。劳工组织从其提供技术支助的土著问题技术合作项目的产出中收集数据。

13. 拉加经委会在美洲开发银行的资助下，进行了关于“人口普查中拉丁美洲的土著民族和非洲后裔”的主题项目，最终发表了关于玻利维亚、厄瓜多尔和巴拿马的三个国家研究，刊登在拉加经委会网站上。并根据数据，为每个国家绘制了地图。

14. 卫生组织从其具体的健康方案中收集数据，但这些方案并不专门收集土著人的健康数据。

15. 在玻利维亚进行的一个联合国联合项目最终得以根据民族-语言标准，详细拟定了一份关于玻利维亚人口的数量与重新划分的主题文件。土著民族被定义为在2001年的人口普查中自报为土著民族的人以及操土著语言的人。研究断定，65.9%的玻利维亚人是土著人。

D. 缺陷

16. 如上文指出的，尽管情况有所改善，但许多时候仍没有土著民族的分类数据。多次提出的一个问题是，至今没有一个关于土著民族的定义。另一个问题是，许多指标没有反映土著民族的经验和观点，而只是依据可能并不切合土著民族情况的现有体系。此外，在作出有关收集数据的过程和分类的决定时，往往没有与土著民族磋商。

E. 目前的努力

17. 一些机构已在开展项目，力求制定与土著民族情况相关的指标。

18. 劳工组织为了制定适合土著民族的贫困定性指标，与土著民族进行磋商，在柬埔寨、喀麦隆和尼泊尔进行了三项关于土著民族参加减贫战略进程的个案研究。除其他结论外，这些研究提出了关于土著民族和部落民族对贫穷看法的重要关切问题。他们的看法往往不同于主流人口。

19. 例如，柬埔寨和喀麦隆的研究是在与众多土著社区深入磋商的基础上进行的。从中可以得出，土著民族提出的贫穷指标具有以下共同特点：

- 土著民族对贫穷的看法并不是静止不变的，而是随着他们融入主流社会/市场经济的程度以及土著民族面临的缺乏土地和资源的具体问题而变化。
- 他们提到的主要贫穷指标是缺乏对土地和资源的权利。
- 土著民族还感到，缺乏对土著民族集体权利的承认也阻碍制定有效和更妥善的解决贫穷问题的方法。
- 能否获得服务（如教育和保健）是衡量贫穷与否的一个重要指标。
- 在土著民族自己对贫穷的看法中，粮食安全起着重要作用。
- 土著民族强调，文化贫穷（特别是传统决策的削弱）是衡量贫穷的一个重要指标。
- 缺乏知识和信息也是造成贫穷的一个重要因素。

20. 劳工组织计划在不久的将来审查关于土著群体经济活动和工作条件的可能指标，作为将要进行的其他项目的一部分。这些项目可能还不能普遍适用，但或许能为今后的工作奠定基础。

21. 2004年，美洲开发银行筹备了一项关于土著民族福祉和贫穷指标的研究，以评估现有的指标，并制定能够更好地反映土著人观点的新指标。

22. 教科文组织统计研究所希望进行一个项目，为土著民族或少数民族建立一套统计指导原则，以便为国家统计局提供帮助。一个由主要文化团体的代表组成的

指导委员会将领导这一项目，教科文组织统计研究所将提供必要援助。是否实施这套统计指导原则的决定将由国家机构自行作出。目前的目标是详细拟定指导原则草案，并及时编集现有数据，以便将其列入定于 2007 年出版的关于文化多元化的世界报告。

23. 《生物多样性公约》缔约国要求第 8(j) 条和《公约》有关规定的不限成员名额特设闭会期间工作组探讨是否需要制定保护土著社区和地方社区的革新、知识和做法的指标，并探讨可能方案，向公约缔约国 2006 年 3 月的大会报告结果。

24. 开发计划署在东南亚的区域方案与菲律宾的土著民族组织“Tebtebba”和国家统计局协作，正在开发数据收集工具，供政府使用，并用于下一次普查。这些工具将把土著民族的数据分门别类，同时还将采用具体指标，以反映土著民族较之其他人口的发展情况。区域方案还通过在有关国家进行独立调查的方法，弥补分类数据的缺乏。目前已完成了在柬埔寨和泰国的研究，正在尼泊尔进行研究，并在规划对印度尼西亚的研究。研究结果将公布于众，并鼓励其他国家也这样做。该工作将用于制定拟定于 2007 年完成的区域人类发展指数的各项指标。

25. 人权高专办也在进行制定指标的工作。在危地马拉和墨西哥，人权高专办办公室正在制定指标表，以衡量缔约国实施特别报告员访问这两个国家后在报告中提出的建议的效率和成就。在全球一级，人权高专办也在设法把人权标准转化成指标，监测其实施情况。这一工作是在条约机构改革进程的框架内进行的。一旦通过，联合国关于土著民族权利的宣言将成为评估土著民族权利状况的标准。

26. 卫生组织已计划从族裔角度进行一项分析，使用《世界卫生调查》中的数据，研究保健体制对文化的敏感性。

27. 拉加经委会与土著基金、人口基金和其他机构一起，协调组织了关于“拉丁美洲与加勒比的土著民族和非洲后裔：社会人口资料对政策和方案的现实意义”这一主题的国际研讨会，该研讨会的出版物将于 2006 年 3 月发行。研讨会的一个成果是建立了制作和分析有关社会人口资料的专家工作组，该工作组已经确定了 2006 年的优先事项。

28. 国际农业发展基金正在向常设论坛提供赠款，以根据土著民族自己的发展原则、概念和做法以及对贫穷的看法，制定针对土著人的指标。该项目将在非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比与土著人进行三次区域磋商，找出差距，制定拟定方案的指标。然后将向土著论坛介绍这些指标，供论坛第五届会议审查。审查后，将制定可以纳入联合国系统工作的指标，特别着重于千年发展目标、减贫战略文件、共同国家评估/联合国发展援助框架指导方针和部门方案支助进程。

29. 此外，常设论坛秘书处正在组织 2006 年 3 月将在渥太华召开的高收入国家的土著民族和福祉指标会议，以便为常设论坛即将召开的届会提供资料。

结论

进程：吸收土著民族参与

30. 在制定针对土著人的指标时，应该与有关社区和民族的代表进行磋商，并以此为基础。在这方面可以借鉴从其他拟定指标的工作中汲取的经验。这些经验包括经济和社会事务部可持续发展司领导的制定可持续发展指标的工作、经社部社会政策和发展司青年股制定青年指标的工作。

指标类别

31. 《生物多样性公约》第8(j)条和有关规定工作组找出了有关传统知识的若干可能指标，其中包括：

- 陆基指标，例如土地使用格局的变化
- 人本指标，有关人口的统计数据和其他数据
- 基于方案 and 政策的指标
- 基于文化的指标，例如文化机构的存在

32. 在制定指标时，必须注意收集有关数据的可行性。

分类程度

33. 正如经济和社会事务部公共行政和发展管理司所指出，根据分类程度的不同，可以从数据中得出不同的信息。例如，按地域区划（山区、沿海、森林等）进行的分类，可有助于评估地理空间对土著社区的社会、经济和文化特点的影响，从而估计重新定居的影响。按各省或州分类则可以使人了解该级政策和行政的宝贵信息，进行州与州的横向比较。在市政一级，研究可帮助当地政府进行行政和规划工作。在社区一级，概况调查是研究个案的有用手段。

可比性

34. 在确定针对土著人的指标时，必须注意使其具有时空上的可比性。虽然从土著民族的角度来看，有些指标的价值和解释可能有所不同并可建议用其他指标评估他们的状况，但最好还是维持现有指标，以便能比较数据。但机构应该允许将土著民族制定的其他指标包括在内。

周期

35. 公共行政和发展管理司认为，社会经济指标的调查应每年进行，如果可行的话，每半年进行一次。调查完成之后，必须在半年之内发表调查结果。但收集数据的周期还取决于指标类别和想了解的资料。例如，人口普查通常每五年举行一次。

建议

36. 鉴于目前按土著人种收集数据和进行分类以及有关针对土著人的指标的项目众多，建议由一个专门体制协调这些努力，以便避免不一致和重复现象。因此，提议在土著问题常设论坛机构间支助小组内设立一个工作组，成员由会员机构的统计专家等组成，负责协调联合国系统在该领域的工作。工作组还将让常设论坛的成员和其他土著代表参加。

37. 常设论坛可通过在其成员中指定数据和指标的协调人，由他们向各机构提出咨询意见，并随时了解项目的进展情况这一方式，帮助联合国系统协调该领域的工作。