



经济及社会理事会

Distr.: General
7 March 2003
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第二届会议

2003年5月12日至23日，纽约

临时议程* 项目4

已获授权的领域

来自联合国系统的资料

关于按民族来进行数据收集和分类问题的联合文件

摘要

土著问题常设论坛在成立会议上指出，数据的收集与分类是一个十分重要的课题。其后商定由论坛的机构间支助小组就此课题编写一份联合国联合文件，以供论坛第二届会议讨论。

机构间支助小组于2003年2月17和18日在哥伦比亚特区华盛顿召开了一次会议，本文件就是根据此次会议的讨论情况编写而成的。文件分两个部分。第一部分概述这一复杂主题，指出联合国系统内部在统计资料的收集与分类方面一般存在的一些关键问题，以及这些问题与土著问题的关系。第二部分介绍了联合国系统的一些成员处理数据收集与分类问题的办法。为了推进工作，本文件建议同论坛进行深入讨论，以澄清需要分类数据的目的与目标。论坛可能建议就此问题进行专家磋商。

* E/C.19/2003/1。

一. 涉及数据收集与分类的诸多问题

引言

1. 数据收集与数据分类有一些重要的不同之处。有系统地获取国家一级的数据，如进行人口普查、国家卫生或教育调查，是各国政府通过其国家统计局和相关部委来履行的职责。来自这些机构的统计数据分类程度视调查的主题、机构类型、机构调查的目标以及不同国家的习惯做法而定。在政策的制定、执行及评估、部门资源分配、趋势监测以及确定项目支助对象方面通常会用到国家一级的官方统计数据。在国际上，这些统计数据也有着类似的用途。
2. 除政府使用以外，在国家及国际一级，数据资料的收集、汇集或整理工作还有其他各种用途，并且可通过各种途径开展，如进行专门调查、研究以及就二手资料，（包括从已出版的研究结果以及诸如人口登记、失业记录和医院诊所病历等官方行政管理记录）进行编纂。来自正式以及非正式渠道的资料的质量及可靠性相去甚远。
3. 本文件的第二部分简要介绍了联合国系统的一些机构对国家一级数据收集体系的依赖程度，以及它们自己进行数据编写和分类的水平；该部分还谈及数据收集与分类的主要目的。

数据收集

4. 总体来说，联合国系统使用的全部统计资料中有很多通常是从国家数据系统中整理出来，并且一般差不多是定期报告的。《联合国统计年鉴》就是定期报告的一种。许多联合国方案和机构的工作包含大量统计信息；它们就有关主题编制年度报告。如，世界银行的《世界发展报告》、联合国开发计划署（开发计划署）的《人类发展报告》、世界卫生组织（卫生组织）的《世界卫生状况报告》、国际劳工组织（劳工组织）的《世界就业报告》以及联合国儿童基金会（儿童基金会）的《世界儿童状况报告》等。而且这些数据的电子版也越来越容易找到，收录在光盘或与存放在与因特网连接的数据库中。
5. 联合国系统有些机构存有大量关于土著问题的资料，如各条约组织工作或国际劳工组织根据第 107 号公约¹和第 169 号公约²开展的监测工作中关于人权问题的有关资料。这些资料通过各国政府，有时也通过其他一些实体进行传播；但是，因为提供资料的方式很多，所以不同国家之间或同一国家不同时期之间的资料经常不一致、或无可比性。³而通过这些途径得到的数据通常也没有任何独立的质量和真实性保证。这就意味着在很多领域缺少高质量、有可比性的土著问题资料，因此也难以在国际一级为支持一定的政策和战略而发表准确、有概括性的声明。

6. 联合国统计司指出，关于土著人口的数据有三个可能的来源，即普查、调查与行政管理记录。普查是全国性大规模作业，大多数国家都是每十年进行一次。普查仍是资料的主要来源，因为其范围覆盖全国。调查是另一种经常用到的收集数据的方法。如果设计及执行得当，调查活动能提供可靠准确的数据。在土著问题上，调查可以起到重要作用，因为它具有灵活的特点，而且同普查相比，它能就某一个主题涵盖更多细节。第三个来源是行政管理记录。在很多国家，行政业务的附带产品就是大量的统计数据。必须找到整合和编纂这些资料的机制，而且要努力寻求各种方法，相辅相成地利用不同来源的数据。

7. 为有助于从调查中获取高质量可靠数据，联合国统计司正在编制设计逐户调查的手册。差不多每一项逐户调查，不管它是专门的还是多用途的调查，只要问卷提问适当，都会涉及土著人口这一主题。这正是需要在国际一级和国家一级就这一领域的活动进行协调的原因之一。

8. 联合国人员事务高级专员办事处（人权专员办事处）强调，在土著人民看来，收集数据时所依据的一些指标有时候并不适切，而且也不一定能够对土著人民的土地减少及土著人民参与决策的程度等问题进行计量。

9. 统计司还指出，需要把质和量方面的数据和资料结合起来，以了解土著人民在发展进程和（或）享受人权上遭到排斥或歧视的过程。经济、社会和文化权利委员会在拟订衡量教育权利的指标时曾论及这一点（参看 E/C.12/1998/22）。该背景文件提出，可以一个以分类数据为底层的资料金字塔来陈示各项指标，而这些分类数据对监测工作和决策都很重要且在不同的国家间很容易进行比较（第 6 至 7 段）。⁴ 然后，在这些数的数据之外，再补充一些质的数据，以说明问题背后的原因和背景。质的资料可以从方案评估或案例研究中衍生出来，这些活动可利用非政府组织和国际机构等很多机构的经验。土著问题常设论坛关于数据收集的讨论应包括两个要点——适切的指标以及质和量数据间的相辅相成。

数据分类

10. 有些国家经常性地按民族对国家人口统计资料进行分类。⁵ 而其他国家没有这样做，原因是它们在定义和术语方面有困难，或者这些国家的法律不允许或政治上不能接受按民族将数据分类的做法，一些欧洲国家就属于后面这种情况。例如，国家机构向国际机构进行大规模数据报告时，多数情况下不要求将数据按民族分类。人们还不能完全认识到，要采取适当的发展对策，须先有准确可靠并按照一些标准，包括按民族分类的数据。衡量千年发展目标的进展程度的报告条件也许可激励国家一级的变革。另外，应建议更有系统地将民族问题纳入减贫战略文件进程，这一点是很重要的。

发达国家和发展中国家的能力

11. 有土著人口的发达国家具有先进的数据收集、分类及统计分析能力因而能就不同群体在社会经济及健康状况上的差异提供相当明确的证据。而发展中国家经常无法做到这一点。在发展中国家中，除了术语和民族概念有困难之外，它们许多部门的全国性基础设施、数据收集分析及分类的资金及能力也缺乏。因此，加强国家在系统数据收集领域的能力是联合国系统许多机关和机构的技术工作公认的优先事项。有些机关和机构在这一领域已做出很大努力。发展中国家的能力得到提高后，各国就可更好地确定包括土著人民在内的各被忽视群体、弱势群体和少数民族在社会经济及健康状况方面的差别。

就千年发展目标问题进行报告

12. 世界大多数国家以及联合国大多数机关、基金及机构都致力于千年发展目标的实现。而千年发展目标为数据收集和分类问题提供了一个共同行动纲领。

13. 千年发展目标报告中既有全球性报告，又有国家报告（包括国家评估），其目的是对在实现各目标方面取得的进展进行监测、争取政治支持，并发挥问责的作用。这些报告构成千年发展目标战略的一部分。该战略包括在北半球和南半球推动成立一个提倡联盟以及一个提供坚实知情和分析基础的研究倡议。

14. 衡计量和监测各个目标的实现程度是联合国在千年发展目标全球千年运动中扮演的一个新角色。由联合国国别小组协调的国别评估活动对确保目标的可行性十分重要。这些报告是进行政治行动和实施问责制的手段；如要发挥有效的作用，除了提供平均数以外还应提供更多的资料，因为平均数虽然展示了总体的进展，但却经常会起误导作用。比如，家庭平均收入必须按照性别来分类。否则，数字就无法反映数以百万计的贫穷妇女的真实生活状况。这些妇女几乎或根本没有钱可以支配。同样，儿童平均死亡率的下降也会给人以取得进展的假象：津巴布韦 5 岁以下儿童平均死亡率下降 4%，但这一数字却掩盖了该国最贫穷的五分之一人口中儿童死亡人数增多的情况。同民间社会、学者及专家共同编写的有分类数据的国家千年发展目标报告会成为极其宝贵的公共政策和宣传文件。

15. 由于公认，需要建立根据国情的数据收集，因此十分重要，鼓励在国家一级针对如何按照目标和目的来收集数据进行辩论。开发计划署因此已将数据分类列入其议程；但是由于政治紧张因素，要推动收集关于土著的资料，可能很困难。

论坛要求

16. 为便于就如何推进工作做出决定，论坛进一步澄清预期数据分类能有助于哪些特定目标和目的将是有益的。在本届论坛期间对这一问题举行详细讨论，也许是最好的开展方法。

17. 如能在讨论中审议千年发展目标国家报告行动能在多大程度上有助于填补数据空白以及完善国家数据收集机制，将是有用的。另外，在讨论中可审议国家一级千年发展目标报告制度包含一个关于民族的部分是否可行。儿童基金会认为，这是有可能做到的。此外，还可讨论论坛在千年发展目标方面应发挥什么作用的问题。

结论

18. 目前，有土著人口的最发达国家以及一些发展中国家在某些方面收集了一些相当可靠的数据。但由于国家统计能力较弱、在“土著”一词的概念上存在分歧，或对土著问题重视不够等原因，许多发展中国家还缺少国家一级关于所有课题的可靠数据。在有些国家，土著人口的代表和政府当局对报告的统计数据的准确性有不同看法。发达国家和发展中国家都通过研究、调查及其他数据收集方法收集了大量资料，但这些资料的可靠性不尽相同。从中期和长期来看，联合国系统内目前正在开展的一些活动也许能够纠正这一局面。

19. 总之，看起来，在就这一问题作出最后正式建议之前就有必要进行更实质性的工作。目标应当是收集关于土著问题的尽量完整和可靠的数据。在这方面，需要先对现有数据资源的状况进行详尽的审查，继而确定进一步工作的战略。

20. 在联合国系统一级，还存在数据的质量、可比性、分类以及概括性等方面的技术困难；而此项任务规模之大以及其复杂程度也造成了资源方面的困难；各国在深入研究数据问题的意愿和能力方面还存在政治困难；另外，在全球一级进行数据收集的好处尚不确定。

二. 联合国系统内数据的产生和使用

21. 下面简要介绍联合国系统内的一些成员组织目前如何产生和使用数据。讨论的问题如下：

(a) 经常用来收集或获取数据的国家或国际手段；

(b) 在何种程度上将这类数据按种族分类；

(c) 有关机构是否独立地产生数据，以什么标准对数据分类，数据可靠程度如何。

联合国粮食及农业组织（粮农组织）

22. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）主要收集与其专门领域有关的数据：可持续农业和农村发展、粮食安全、林业和渔业。在国家一级，数据收集通过粮农组织支助农业普查工作、或对所关心问题的专门统计来执行。在更细的层次上（地区或地方），粮农组织收集与项目有关的专门数据，具体手段是任务导向的实地

调查和利用已有的二手数据来源。因为土著居民属于粮农组织的弱势目标人口，与他们相关的分类数据主要归入所收集的与弱势群体有关的数据。

23. 目前粮农组织正在展开一项与土著人口分类数据有关的活动。这项活动是与国际印第安人条约理事会（印约理事会）联合展开的，其目的是制定一套“文化指标”，或计量农业和农村发展活动适用性和合适性的工具以及最符合土著人民利益的办。将以参与性方式来开展这项活动，在选择和制定文化指标时与会土著人民协商，让他们参与。

24. 此外，粮农组织在拥有大量土著人口的国家地区的项目收集有一些关于项目区土著人民的数据。尤其是有关自然资源管理、遗传资源、营养、食品安全和社区共有土地保有制度的技术援助项目往往包括对项目区目标人口的描述和分析。

国际劳工局

25. 国际劳工局从各国政府收集的大部分总体统计数据（例如：就业、失业、工作小时、工资、工伤事故和罢工以及停工）见网址 <http://laborsta.ilo.org>。用户可以从该网址打印表格或将统计数据下载到电子表格。该网址提供有关元数据的连接。现在要求各国提供的描述性变数数据中不包括“种族群体”。

26. 最近国际劳工局的一些方案开始就自办或委托举行的家庭调查得到的微数据文库建立档案，这些家庭调查包括消除童工现象国际方案进行的童工调查和社会—经济保障焦点方案倡导进行的人民保障调查。根据国家具体情况，后来进行的一些调查中包括了“种族群体”变数。

27. 除了正式的数据收集机制，许多关于公约执行情况（特别是第 107 和 169 号公约，但有时也有其他公约）的政府报告中包括关于其国内土著人民的统计数据。虽然这类资料是公开的，但目前尚无足够的资源来编纂和出版。

联合国人权事务高级专员办事处⁶

28. 联合国人权事务高级专员办事处并不系统地进行关于人权的统计调查。关于土著人民的数据是通过一些机制得到的，特别是由政府在其提交给条约机构的报告中提供，或有进行正式国家访问的特别报告员提供。

29. 土著居民问题工作组是系统中的一个重要联络中心，在其审查发展变化的任务范围内收集关于土著人民情况的资料。非政府组织、土著社区、政府和国际机构在这方面提供定性和数量数据，但这些资料可能不适合比较分析。

联合国开发计划署（开发计划署）

30. 超过 135 个国家编写了国家和区域《人类发展报告》。这些政策主张文件得到开发计划署的支持，其目的是总结一个国家的人类发展状况，并通过备选的以

人为中心的分析和建议，鼓励公众辩论，并使国家最紧迫的发展优先事项得到政治上的注意。

31. 人类发展分析的一个关键特征是在尽可能细的分类层次上审查人类发展各重要方面的趋势。区域和国家《人类发展报告》包括以种族群体、语言群体、性别群体、地理区域（包括直到最基层的地方城市政府）、年龄组和许多其他群体分类的数据。这些报告通过量和定性分类数据，得以更好地找出差距和贫困及受歧视的个别群体，并制定政策，解决阻碍人类发展进步的困难。

32. 国家《人类发展报告》既利用来自国家统计局以及其他非政府来源（例如研究机构）的数据，也产生数据，特别是定性数据，这类数据试图获取民众声音，他们的想法和期待等等。开发计划署在一些情况下支持这类数据收集。

33. 下面举一些例子：

(a) 关于减贫和施政的《尼泊尔国家人类发展报告，2001年》。为了分析阻碍政府减贫战略的根本性结构问题，该报告列出了尼泊尔以种姓和种族分类的健康结果指标数据；

(b) 题为“包容性人类发展的力量”的《危地马拉国家人类发展报告，2000年》。该报告着重讨论了经济、司法和社会排斥方面的问题。以种族（土著和非土著）、语言、性别、年龄和地理分类的数据是分析各方面排斥如何阻碍危地马拉发展的关键；

(c) 《纳米比亚国家人类发展报告》。自1996年起，纳米比亚已编写了若干份《国家人类发展报告》，这些报告提供了以语言群体区分的人类发展指数和人类贫穷指数。通过分析这些数据，纳米比亚得以找出种族群体之间的结构性不平等。找出这些问题帮助了规划和资源分配，从而解决不平等问题；

(d) 罗姆人报告。2002年《罗姆人区域人类发展报告：避免依赖的陷阱》（2002年，开发计划署）刊载了开发计划署和劳工组织对中欧和东欧五个国家（保加利亚、捷克共和国、匈牙利、罗马尼亚和斯洛伐克）的罗姆少数民族第一次综合数量调查的结果。该报告要求上述五个国家制定政策，以解决就业机会、获得教育和参与政府方面存在的重大缺陷。报告指出，如果不早日作出努力，使之融入社会，“由于排斥造成的人类保障方面的代价就会逐级上升，可能导致政治极端主义，打击民主进程”。

34. 提出了一项建议：在今后二至三年内编写一份着重于土著人民的亚洲区域人类发展报告。

35. 拟议的2004年全球人类发展报告的主题是“文化多样化和人类发展”。

36. 随着各国开始系统地为实现千年发展目标进展制定标准，为《国家人类发展报告》收集并在报告中刊载的分类数据将越来越有价值，成为以权利为基础实现千年目标的手段。国家平均数据掩盖巨大的差异，而国家人类发展报告则可提供数据和统计数，显示生存和健康、知识和教育、收入和生活水准、参与和自由等方面进展的不平衡，并可突出政治和经济边缘化问题，这些问题如果得不到解决，可能会导致冲突。

联合国人类住区规划署（人居署）

37. 联合国人类住区规划署（人居署）担负一项全球任务，即监测人居议程⁷和关于贫民窟的千年发展目标（目标 7，具体目标 11）（见 A/56/326，附件）的实施情况，并监测和评价全球城市状况和趋势。人居署为此目的已着手产生人居议程关键领域所包括的住房、服务、基础设施、社会-经济发展、环境管理和施政等领域的城市一级的信息。特别是收集了下述数据：住房权利和具体群体（种族或其他类型群体）在拥有和继承土地和住房方面所遇到的障碍。这些数据在全球代表性抽取的城市中收集，编成全球城市指标数据库（<http://www.unhabitat.org/programmes/guo/>）。

38. 人居署最近开展了一系列家庭调查，以提供市内一级的信息。人居署最关心的是城市中以贫民窟和非贫民窟以及性别和年龄分类的信息。即将进行的有的放矢的家庭调查会考虑当地具体的种族分类，以了解贫民窟和非贫民窟地区城市穷人特别是在获取服务和土地保有保障方面的种族区别。

39. 联合国住房权利方案（由人居署和联合国人权事务高级专员办事处联合执行）目前正在进行一项关于土著人民住房权利的研究。估计这项研究将于 2003 年底完成。

40. 上述研究的目标是了解现状、障碍以及切实可行的解决办法，以更好地保护和促进土著人民的住房权利。将具体注意适当住房权利的各个要素，如土地保有权利保障、进出便利、经济上可负担以及适当的文化条件，将在土著居民中分析这些要素。在整个研究中，将把平等和不歧视的原则与上述每一个因素联系起来。通过这项研究将编纂有关信息，分析目前情况并展望在各层次上有助于改善土著人民、特别是土著妇女生活的行动。

41. 在研究过程中，将编纂和分析已有的关于土著人民分类统计数据及有关信息，与关于其余人口的数据对比，以了解土著人民受歧视/排斥的总体情况。

联合国儿童基金会（儿童基金会）

42. 儿童基金会在国家一级和国际一级十分积极地收集数据。在国际一级，多指标类集调查使儿童基金会得以通过向特定国家的代表性抽样人口发出调查问卷来收集独立的数据。这类数据的目的是评价 1990 年世界儿童问题首脑会议目标

的实现情况，而现在的重点则是报告大会 2002 年关于儿童问题的特别会议各项承诺的进展情况。重点收集以下方面的数据：健康、营养、心理健康、人体免疫功能丧失病毒/后天免疫功能丧失综合症（艾滋病毒/艾滋病）、水和卫生、教育以及其他儿童权利。在国家一级，儿童基金会国家办事处支助国家当局（特别是卫生部、教育部和家庭事务部）收集数据，以便分析国家情况，为制定和实施政策提供信息。其他数据来源包括卫生组织、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、世界银行、人口与健康调查等。收集和分析数据的结果得到广泛公布，与相关部门交流，并且每年载入《世界儿童状况报告》。

43. 数据通常以年龄、性别、农村或城市住户、家庭人口和家庭富裕情况分类，目前尚未以种族或原籍地分类。今后的多指标类集调查、人口与健康调查以及其他调查可能会包括关于种族的问题，这将有助于对数据做这方面的分类。

联合国秘书处经济和社会事务部：联合国统计司

44. 联合国统计司收集有关于种族的基本统计数据，1993 年将这些数据公布于《人口学年鉴》。这方面资料以性别分类。计划在 2004 年公布关于种族的资料。此外，统计司很快将招聘一名重点研究土著人口和有关问题的统计师。这方面工作将涉及审查在这一领域收集的数据、概念、定义以及对数据来源的评价以及关于可比性的评论。统计司打算综合并审查来自各国的元数据，并制作统计模型。本文上面已提到，统计司正在编写一份关于设计家庭调查的手册。要了解更多关于统计司的情况，请访问该司网站(<http://unstats.un.org/unsd/>)。该网站提供可能与种族有关的各种统计问题信息。

世界卫生组织（卫生组织）

45. 一直到最近，卫生组织主要依靠会员国每年报告的国家健康调查数据。这一总体数据，除其他外，作为生命统计公布于《联合国统计年鉴》。卫生组织目前正在编制一份独立卫生调查表，用于收集世界范围的可比健康统计数据。该调查表包括关于种族原籍和母语问题，其中包括一些核心组成部分，使用调查表的国家可在此基础上根据其人口健康情况和人口结构增加其他内容。例如，会员国如有意，可要求增加一个关于健康和种族的组成部分。

46. 卫生组织的其他主要数据来源是一些重大的研究方案，如关于生殖健康的研究方案，以及开发计划署/世界银行/卫生组织热带病研究和训练特别方案。根据地理位置情况，若干研究可能会涉及种族问题。在卫生组织支助的研究中，数据分类最常用的标准是年龄、性别、教育程度、农村/城市住户以及收入。

泛美卫生组织

47. 泛美卫生组织为该地区各国建立了国家健康情况档案，其中包括相当多的统计资料。有些资料来自最近一次于 2001 年增订的核心健康数据系统。健康情况

档案包括以下方面：社会—经济、政治和人口概况；死亡率分析；人口群体分析；传染病；非传染病和其他与健康有关的问题；国家健康计划和政策；保健服务的组织；研究和技術；监测和数据系统；支出和部门融资；技术和外部财政合作。特别强调的是婴儿、产妇和围产期死亡率。详细情况见 <http://www.paho.org>。

注

- ¹ 《关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族、半部族居民的公约》（第 107 号）（参看国际劳工组织编《国际劳工公约和建议》（日内瓦，国际劳工局，1996 年）第三卷）。
- ² 《关于独立国家土著和部落人民的公约》（第 169 号）（参看国际劳工组织编《国际劳工公约和建议》（日内瓦，国际劳工局，1996 年）第三卷）。
- ³ 由于“土著人民”一词的定义问题，各国看法不同，因此进行国际比较不一定有意义。
- ⁴ 如果所有国家都采用共同计量标准，就可以做到这一点。
- ⁵ 2001 年，卫生组织证实下列国家经常性地按照民族对国家人口统计数据进行分类：阿根廷、澳大利亚、孟加拉国、伯利兹、玻利维亚、巴西、加拿大、格陵兰、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、印度、老挝人民民主共和国、马来西亚、墨西哥、尼泊尔、新西兰、巴拉圭、秘鲁、俄罗斯联邦、南非、美利坚合众国和越南。这一名单并不完全：其他一些国家也许也经常性地按照民族对国家人口统计数据进行分类，只不过当时没有关于它们的资料。
- ⁶ 根据 2003 年 2 月 13 日与联合国统计司 Grace Bediako 的讨论。
- ⁷ 《联合国人类住区会议（人居二）的报告，1996 年 6 月 3 日至 14 日，伊斯坦布尔》（联合国出版物，出售品编号：C.97.IV.6），第一章，决议 1，附件二。