



土著问题常设论坛

第十一届会议

2012年5月7日至18日，纽约

临时议程* 项目9

论坛今后的工作，包括经济及社会理事会的问题和新出现的问题

常设论坛建议的执行情况

秘书处的报告**

摘要

常设论坛在第十届会议上请其秘书处就论坛建议的执行情况编写一份报告，提交论坛 2012 年第十一届会议。根据该要求，本报告分析了联合国各组织和各基金、会员国以及土著人民组织所面临的挑战和相关问题。

截至 2012 年 1 月 31 日，数据库包含常设论坛从第一至第九届会议向会员国、联合国系统各实体、国际金融机构、政府间组织、私营部门、民间社会以及土著人民组织提出的建议 894 条。本报告分析了数据库包含的能协助论坛成员监测论坛建议执行情况的建议，同时也提出了关于通过制定指标提高信息管理效率从而对数据库、建议执行情况报告系统和监测系统作出改进的建议。

* E/C.19/2012/1。

** 常设论坛秘书处特此感谢 Mariana Lopez 协助编写本报告。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 常设论坛建议的执行状况	3
三. 建议所涉的主要事务类别	7
四. 有利因素	7
五. 对已执行建议的描述性分析	13
六. 阻碍执行常设论坛建议的因素	14
七. 对当地土著人民生活的影响	17
八. 关于常设论坛建议的监测系统和执行进度跟踪的建议	18
九. 结论和建议	23

一. 引言

1. 本报告旨在根据以往的报告，包括为论坛第五届和第六届会议编写的报告(E/C.19/2006/9 和 E/C.19/2007/5)，以及常设论坛秘书处编制的数据库所载信息(http://esa.un.org/dspdEsa/unpfiidata/UNPFII_Recommendations_Database_list.asp)，分析土著问题常设论坛各项建议的执行情况。此外，本报告还利用了从各国政府、联合国机构和其他政府间机构、非政府组织、土著人民组织收到的报告中的材料。

2. 本报告的最终目的是协助常设论坛监测其建议的执行情况，并提高人们对执行成果和结果的认识。常设论坛第一至第十届会议向会员国、联合国各实体、国际金融机构、政府间组织、私营部门、媒体、民间社会和土著人民组织提出了 930 多项建议。

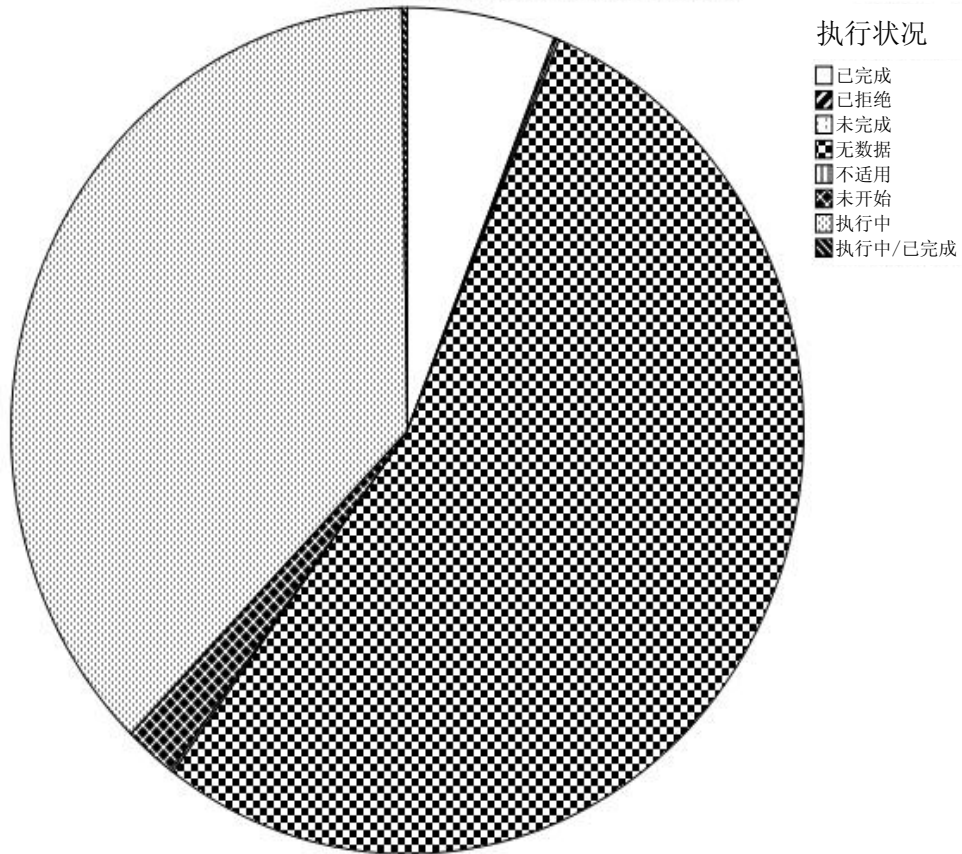
3. 常设论坛秘书处根据论坛第二届会议提出的建议(见 E/2003/43，第一章，第 131 段)建立了一个数据库，其中包含论坛成员在论坛各届会议上提出的所有建议。常设论坛建议数据库可在网上查阅。它提供了一个基于会员国和联合国系统各实体提交的年度报告的监测机制。论坛秘书处每年在收到各组织和各国政府对后续调查表的答复报告后，对数据库进行更新。截止 2012 年 1 月，最后一次更新完成于 2011 年 3 月。

二. 常设论坛建议的执行状况

4. 数据库提供了各项建议执行状况的信息，¹ 其根据是各国政府和联合国各组织提交的报告。在列入数据库的 894 项建议中，411 项(即 46.2%)的执行状况为“执行中”(见图一)。

¹ 在数据库中，任何特定工作领域的执行状况可分为以下几类：(a) 执行中；(b) 已完成；(c) 执行中/已完成；(d) 不适用；(e) 未开始；(f) 未完成；或(g) 已拒绝。执行状况栏中 54%的域空白，说明许多建议的执行状况不属于前述任何已界定类别。在本分析中，空白的域表示无数据。

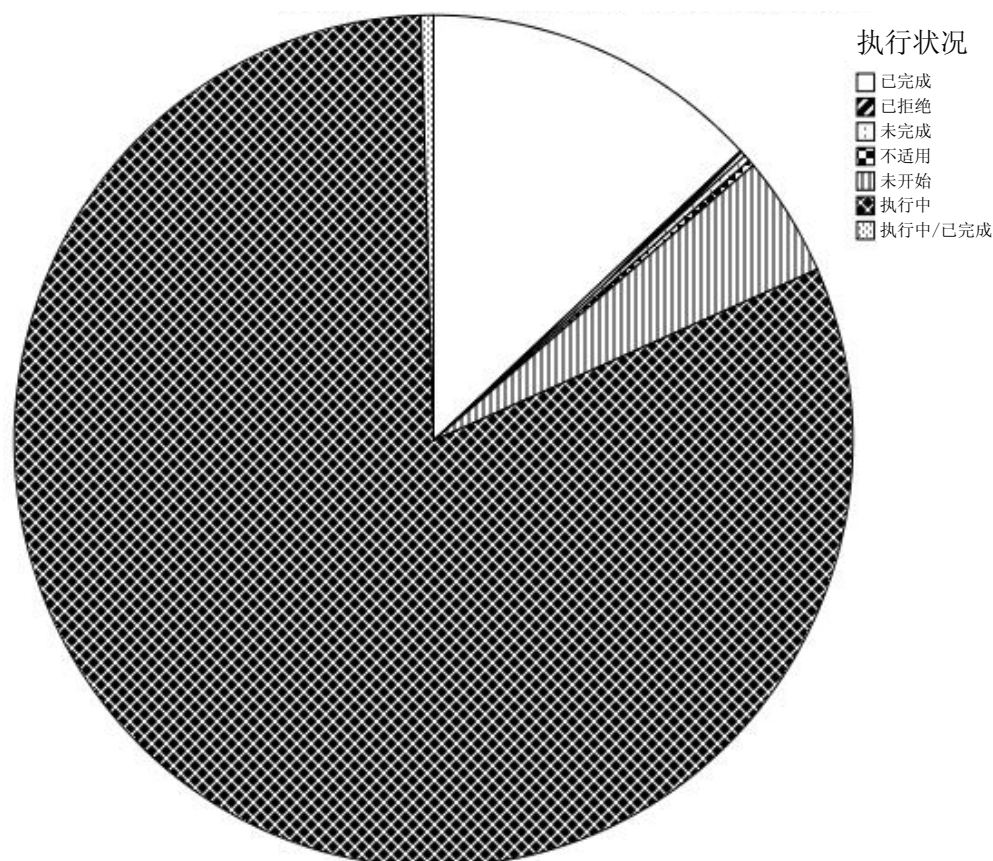
图一
执行状况



5. 在各报告所述各项建议中，只有 2.4%处于未执行状态(见图一)。如能要求各国提供信息说明针对每项建议采取的措施，并更侧重于各国所遇到的困难，将有助于更准确地监测建议执行情况，并将有利于为克服这些困难制定可能的替代措施。

6. 图二显示已输入数据的 411 项建议的执行状况。

图二
执行状况：分类



7. 数据库中共有 391 项建议的执行状况被标为“执行中”、“已完成”或“执行中/已完成”。这表明，在标明执行状况的各项建议中，只有 5.4% 的执行状况被列为“已拒绝”、“未完成”、“不适用”或“未开始”。在标明执行状况的各项建议中，几乎 95% 的执行状况列为正在执行或已经执行。

8. 根据图一，半数以上建议无数据。但深入分析表明，93 项建议已有报告信息但未说明执行状况。这 93 项建议占常设论坛 894 项建议的 10%。简言之，数据库中另有 10% 的建议包含报告信息但未标明执行状况。因此，虽然数据库中已有执行状况信息的建议仅占 46%，但深入分析表明还有更多执行状况信息。如考虑到此额外信息，数据库信息的覆盖范围便增至 56% (504 项建议)。

9. 除执行状况域外，数据库还有一个变量，用于列出已在某一报告中被提及的所有建议。该变量是确定执行状况的信息来源。就 500 项建议 (占 56%) 而言，数据库或者有该建议的执行状况信息，或者有其在报告中被提及的信息。关于此类被提及建议的数据应予以审查，以针对那些有相关信息但执行状况域仍空白的建议填写执行状况。

10. 表 1 列出已有执行状况信息和(或)其执行状况在某一报告中被提及的建议数, 同时列出因完全无信息而执行状况域空白的建议数。在数据库所含建议中, 44%完全无信息。

表 1
执行状况信息

	建议数	百分比
有执行状况信息/被报告提及	500	55.9
无数据	394	44.1
共计	894	100.0

11. 为提高对建议执行情况的监测效率, 有必要修改和更新执行状况。还应在数据库中增添一个变量, 用以区分已被报告提及的建议和未被提及的建议。同样, 也有必要定期更新执行状况信息和报告所提供信息, 特别是针对以往历届会议所提的建议, 因为其中许多建议是在提出一段时间后才执行的。数据库中许多已执行建议的执行状况仍为“无数据”(空白域)或“未开始”, 因为那是首次输入数据时的状态。例如, 建议 162 是常设论坛第二届会议提出的建议(“论坛建议其第三届会议的专题为‘土著妇女’”), 但迄今尚未报告其执行状况。

12. 另外, 分析还表明, 如果数据库包含关于某建议的报告的摘要, 大都是因为该建议正在执行之中。鉴于报告是确定建议执行状况的主要信息来源, 因此获取尽可能多国家的报告至关重要。此外还建议, 联合国各组织提交的报告应由联合国国家工作队编写, 以说明已执行的举措和联合方案。此举有助于按国别收集数据和了解建议执行情况。

13. 以前各次报告分析了常设论坛建议的执行状况。提交给论坛第六届会议的报告(E/C.19/2007/5)所提出的最重要意见之一是: 大多数可归入“信息和知识的生成、管理与传播”这一类目下的建议已执行, 主要原因是这些建议由经常预算提供资金(见 E/C.19/2006/9, 第 14 段)。迄今为止情况似乎就是这样。

14. 报告 E/C.19/2007/5 还指出, 虽然某些关于加强土著人民对政府间进程和政府进程参与的建议正在执行之中, 但规定了短期和中期时间框架的建议比较容易执行(见第 13 段)。这方面所举的例子包括: 大量并且数量不断增加的邀请常设论坛成员访问各种联合国机构; 国际农业发展基金(农发基金)为两个土著妇女问题区域会议提供财政支助。加强土著人民对政府间进程参与的趋势看来正在延续。数据库中的建议只有少数具备时间框架信息,² 因此无法确切评估所观察到的趋势是否的确在延续。目前的挑战是如何改进和定期更新数据库, 以提供所有建议的时间框架信息。

² 时间框架信息详见“优先程度”变量部分。只有 11 项建议(2%)被标为中期或短期。

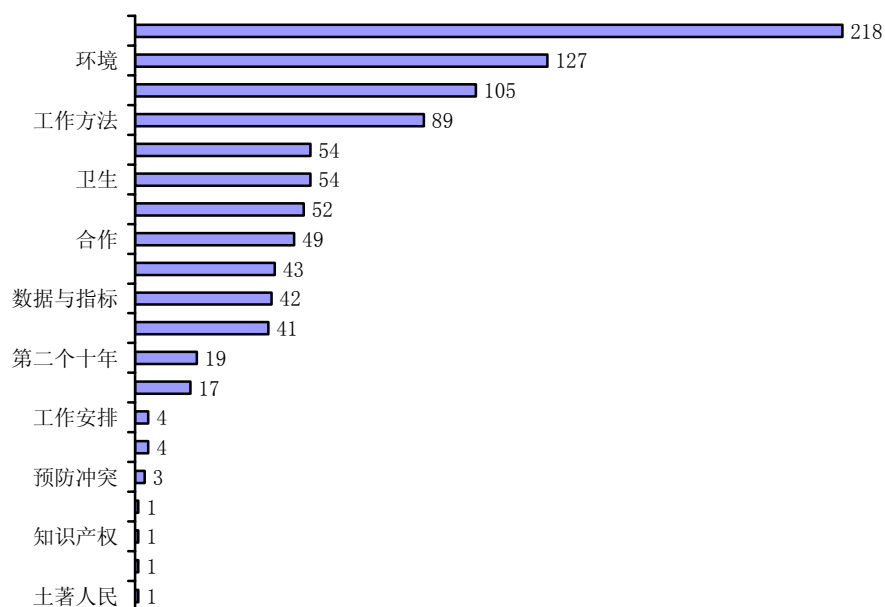
三. 建议所涉的主要事务类别

15. 数据库中的所有常设论坛建议均涉及一个和多个工作领域。论坛秘书处根据论坛的六个法定工作领域、各种交叉问题(例如：土著妇女、青年与儿童、数据与指标等)以及与论坛活动相关的几个工作领域，设定了 20 个类别。数据库设定的 20 个工作类别为：预防冲突、合作、文化、数据与指标、经济与社会发展、教育、环境、卫生、人权、土著儿童与青年、土著语言、土著人民、土著妇女、土著青年、知识产权、千年发展目标、工作方法、千年发展目标 1、工作安排、第二个世界土著人国际十年。人权、环境、经济与社会发展类别占论坛建议数据库所列工作领域的 49%。

16. 在 894 项建议中，最常见的工作领域类别为人权和环境。此外，在已执行建议中，较常见的也是这两个类别。在已执行建议中，最常见的工作领域类别为：人权、环境、经济与社会发展、工作方法、土著妇女、数据与指标、合作、千年发展目标、卫生(图三)。

图三

各工作领域类别所占比例



四. 有利因素

17. 以往报告强调指出了一些对执行建议有利的因素。最有关系的因素是常设论坛秘书处在向联合国各机构提供各届会议报告和具体针对各机构的建议方面发挥的作用。此外，一些身为论坛成员或非论坛成员的土著领导人或非土著倡导者

还在某些联合国机构请其就执行建议提供咨询意见和支持时予以密切配合。另外，土著组织和领导人也在国家一级推动政府和联合国组织倡导执行论坛建议方面发挥了重要作用(见 E/C.19/2006/9 和 E/C.19/2007/5)。

18. 为监测建议执行情况和评估执行建议的有利因素，现提议制定一套关于建议特征的指标。³ 这些指标可提供政策指导，用于衡量和监测进展情况，并促进定期和有系统地收集数据。联合国人权事务高级专员办事处在人权指标范围内提出了一个有帮助的分类法，并用于其提交给经济及社会理事会 2011 年实质性会议的报告(E/2011/90)。

19. 提出这套指标的主要目的是为了评估联合国系统和缔约国在履行义务方面采取的措施(包括从意向到努力的所有方面)以及努力的成果(见HRI/MC/2006/7)。为此，已根据该文件中的分类法对常设论坛的 894 项建议进行归类。⁴ 对每项建议均根据其所述的主要改变目标予以归类。实际上，还可制定其他指标，以监测执行情况。建议类别包括：

(a) “结构性建议”要求批准/通过实现土著人民权利所必需的法律文书和设立或加强必要的机构性机制：

例如：常设论坛第四届会议提出的建议 278：“论坛呼吁所有尚未批准《消除一切形式种族歧视国际公约》和《国际劳工组织公约 169》的会员国，立即考虑批准这两项公约”；

(b) “过程建议”涉及各国、联合国机构和其他相关实体为保护和实现土著人民权利而制定的政策文书、方案以及具体干预行动：

例如：常设论坛第八届会议提出的建议 724：“常设论坛敦促各国在土著人民的有效参与下，解决土著人民因暴力冲突而被迫迁徙或流离失所从而丧失社区公民身份和人权的问题，其中特别强调土著妇女的问题”；

(c) “成果建议”直接记录或通过代用标准记录实现土著人民权利的情况：

例如：常设论坛第四届会议提出的建议 284：“论坛建议，联合国国家办事处应作出努力，用土著民族语言的出版物宣传它们的活动”。

20. 如表 2 所示，过程建议的数目较多，占常设论坛建议的 66%。

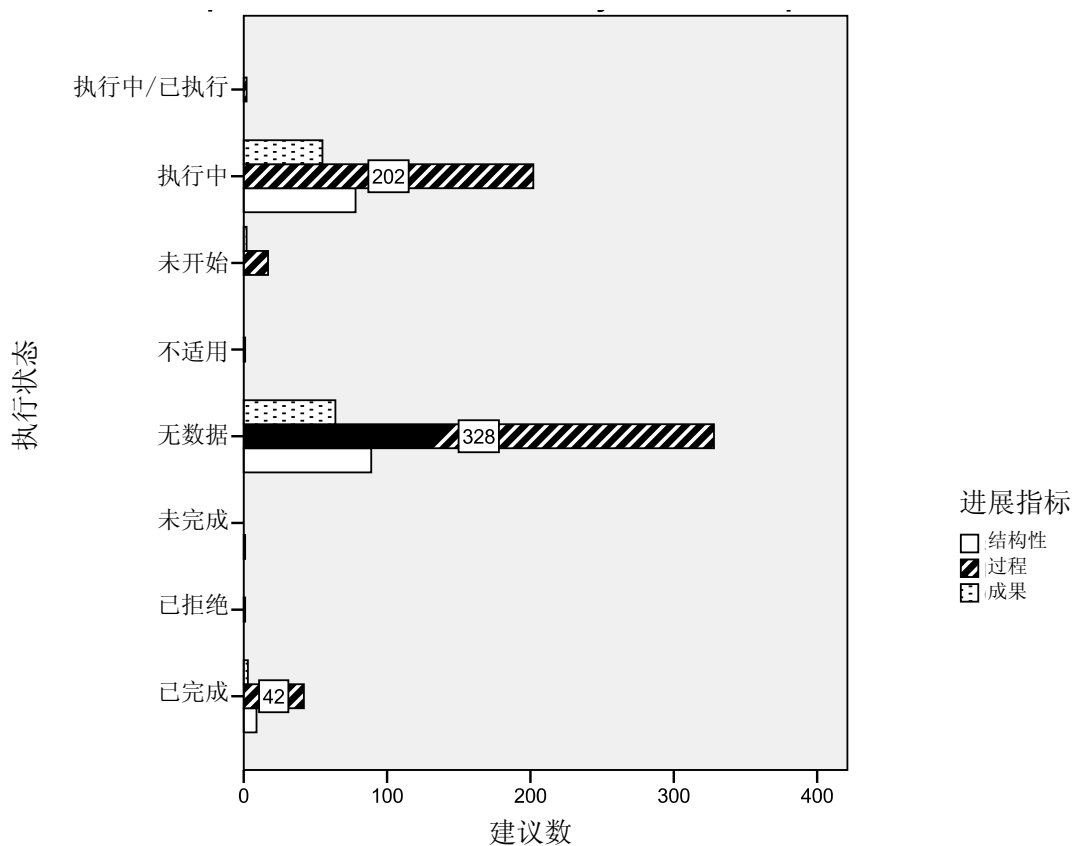
³ 指标是：“一个数据，以一个单独数字概述大量信息，从而显示一段时期的变化”(见 A/HRC/7/6, 第 26 段)。

⁴ 结构性指标显示为实现人权而批准/通过必要法律文书和设立必要基本机构性机制的情况。过程指标反映各国和个人为保护与实现权利而制定政策文书、方案以及采取具体干预行动的情况。成果指标直接记录或通过代用标准记录实现权利的情况。

表 2
建议的类别

	建议数	百分比
结构性建议	177	19.8
过程建议	593	66.3
成果建议	124	13.9
共计	894	100.0

图 4
按执行状况开列的建议的目标类别



21. 图四显示，旨在改变过程的建议在各执行状况的建议中均占多数。然而，在标为“执行中”的建议中，过程建议占总数的 34%，结构性建议和成果建议约占总数的 44%，比例大于过程建议。但是，关于某一类别是否更有助于推动执行，并不能得出结论，因为迄今为止半数以上的建议缺少执行状况信息。数据库更新后，有可能获得更可靠的指标。

22. 评估执行情况的另一个关键要素是各国提交的报告数。如上文所强调，用以确定建议执行情况的主要信息来源是各国和联合国各组织提交的报告。如表 3 和表 4 所示，随着历年来论坛举行各届会议，对信息的收集日益取得进展，从而促进了监测工作。

表 3
各国政府提交的报告数

国家或国家集团	届会										共计	
	第一届	第二届	第三届	第四届	第五届	第六届	第七届	第八届	第九届	第十届		
阿根廷					1							1
澳大利亚		1				1						2
多民族玻利维亚国							1	1	1			3
博茨瓦纳									1	1		2
布基纳法索									1	1		2
布隆迪								1				1
柬埔寨									1			1
加拿大			1	1								2
智利									1			1
中国									1			1
哥伦比亚			1				1	1	1			4
刚果								1				1
丹麦					1			1	1			3
厄瓜多尔		1					1		1	1		4
萨尔瓦多											1	1
欧洲联盟											1	1
芬兰		1	1	1					1	1		5
德国									1			1
危地马拉				1					1			2
圭亚那											1	1
洪都拉斯								1				1
墨西哥		1		1	1		1	1	1			6
纳米比亚								1	1			2
新西兰			1									1
尼加拉瓜								1				1
尼日尔											1	1
挪威			1	1					1	1		4
巴拉圭									1	1		2
秘鲁							1				1	2
俄罗斯联邦		1	1			1	1	1			1	6

国家或国家集团	届会										共计
	第一届	第二届	第三届	第四届	第五届	第六届	第七届	第八届	第九届	第十届	
西班牙						1	1	1	1	1	5
瑞典		1									1
瑞士					1	1				1	3
坦桑尼亚联合共和国								1			1
美利坚合众国										1	1
委内瑞拉玻利瓦尔共和国							1		1		2
共计	0	6	6	5	4	4	8	12	18	15	78

表 4
各届会议建议的执行状况

届会/建议数和百分比	执行状况								共计
	已完成	已拒绝	未完成	无数据	不适用	未开始	执行中	执行中/已完成	
第二届建议数	0	0	0	120	0	0	12	0	132
占本届总数比例 (%)	0	0	0	90.9	0	0	9.1	0	100.0
占执行状况比例 (%)	0	0	0	24.9	0	0	3.6	0	14.8
第三届建议数	4	0	0	44	1	4	51	0	104
占本届总数比例 (%)	3.8	0	0	42.3	1.0	3.8	49.0	0	100.0
占执行状况比例 (%)	7.4	0	0	9.1	100.0	21.1	15.2	0	11.6
第四届建议数	9	0	0	71	0	1	46	0	127
占本届总数比例 (%)	7.1	0	0	55.9	0	0.8	36.2	0	100.0
占执行状况比例 (%)	16.7	0	0	14.8	0	5.3	13.7	0	14.2
第五届建议数	10	1	1	28	0	1	48	0	89
占本届总数比例 (%)	11.2	1.1	1.1	31.5	0	1.1	53.9	0	100.0
占执行状况比例 (%)	18.5	100.0	100.0	5.8	0	5.3	14.3	0	10.0
第六届建议数	12	0	0	36	0	10	51	2	111
占本届总数比例 (%)	10.8	0	0	32.4	0	9.0	45.9	1.8	100.0
占执行状况比例 (%)	22.2	0	0	7.5	0	52.6	15.2	100.0	12.4
第七届建议数	6	0	0	38	0	3	73	0	120
占本届总数比例 (%)	5.0	0	0	31.7	0	2.5	60.8	0	100.0
占执行状况比例 (%)	11.1	0	0	7.9	0	15.8	21.8	0	13.4
第八届建议数	12	0	0	47	0	0	46	0	105
占本届总数比例 (%)	11.4	0	0	44.8	0	0	43.8	0	100.0
占执行状况比例 (%)	22.2	0	0	9.8	0	0	13.7	0	11.7

届会/建议数和百分比	执行状况								共计
	已完成	已拒绝	未完成	无数据	不适用	未开始	执行中	执行中/已完成	
第九届建议数	1	0	0	97	0	0	8	0	106
占本届总数比例(%)	0.9	0	0	91.5	0	0	7.5	0	100.0
占执行状况比例(%)	1.9	0	0	20.2	0	0	2.4	0	11.9
总数	54	1	1	481	1	19	335	2	894
占各届总数比例(%)	6.0	0.1	0.1	53.8	0.1	2.1	37.5	0.2	100.0
占执行状况比例(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

23. 表 4 显示有几届会议后各国提交的报告数较多。这几届会议的建议列为“已完成”和“执行中”状态的可能性较高。同样，最初几届会议的建议无数据的比例较高，因为这几届会议后提交的报告数较少。随着提交的报告数增多，无信息的建议数有所减少。第八届和第九届会议的“执行中”建议有所减少，原因似乎是数据库的执行状况域无数据输入。

24. 常设论坛可鼓励各国和联合国各组织继续报告对论坛建议的执行情况。此举将有助于更好地了解建议执行情况以及建议执行过程中遇到的困难和形成的最佳做法。此外，如果所有政府都能提交报告，还将有助于分析区域性趋势，这是以往无法做到的。寻找新方式以定期从各国政府和联合国系统收集相关定量和定性信息是一项重大挑战。

25. 一项可能的战略是鼓励联合国各组织报告国家和区域两级的执行情况。此举将有利于提供更详细和更着重于外地的数据，从而更深入地了解常设论坛的建议对当地土著人民生活的影响。联合国各组织日益加强外地努力，通过机构间举措解决土著问题。在这方面，多民族玻利维亚国、厄瓜多尔和尼加拉瓜取得了成功经验，包括在建立与土著人民开展对话和协商的机制方面取得进展。

26. 如前几次常设论坛报告所述，为各届会议选择特别主题至关重要。特别主题和特别半天讨论为突出具体问题或区域，促进执行相关建议发挥了关键作用。常设论坛前几届会议首先选择将土著人民中的最弱势阶层作为特别主题，此举向所有行为者、各国政府、联合国系统和土著人民发出了正确的信号。这些会议所产生的建议与上述行为者的优先事项保持了一致(见 E/C.19/2007/5)。

27. 常设论坛通过其成员的正式访问、会议期间的正式和非正式讨论、会议和讲习班期间的交流等形式与联合国各组织接触，有助于论坛明确了解哪些行动对这些组织是可行的，以及哪些建议能促进它们在土著人民问题上的工作。

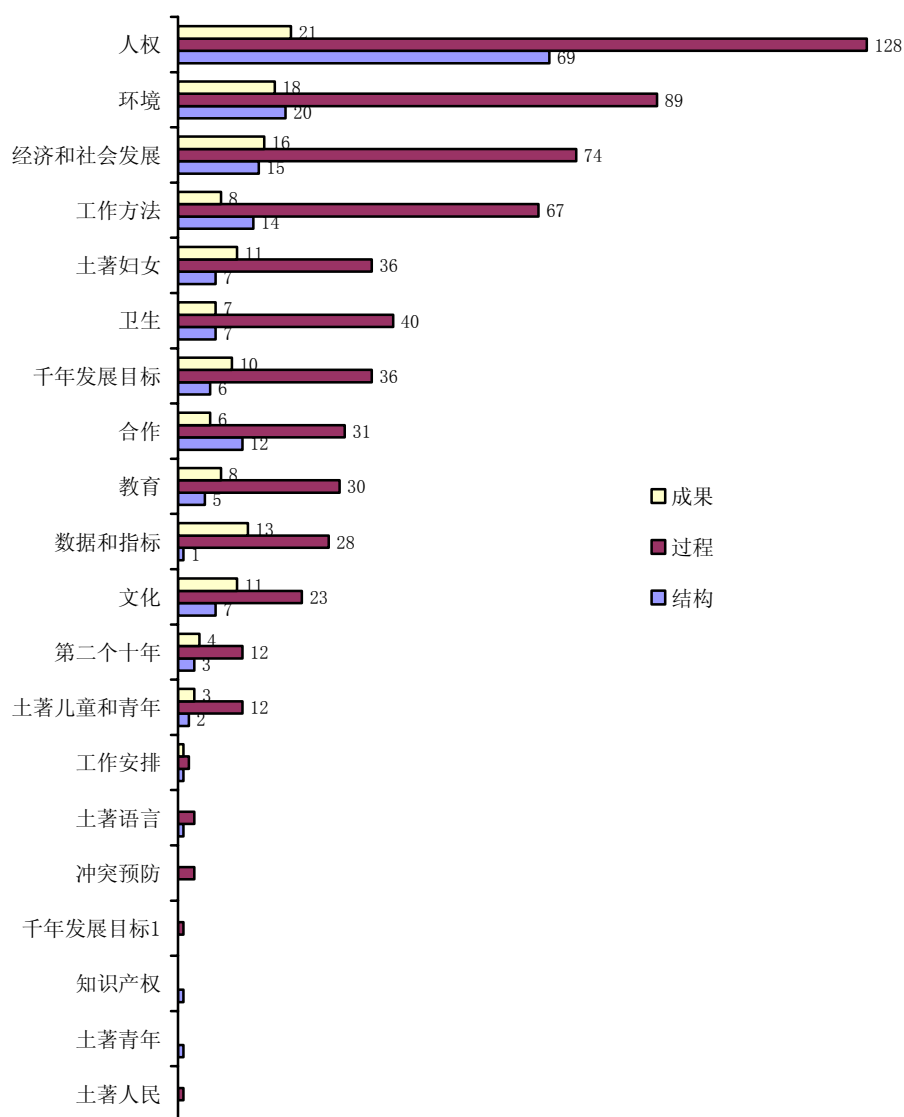
28. 最后，事实还证明，建议如能精确界定工作领域、建议对象、应采取的措施及相关指标的类别，将有利于建议的执行。这方面的一个例子是，尽可能以联合

国具体组织为建议对象，而非泛泛地将“发展领域行为者”或联合国系统作为建议对象。事实证明此举是一个重大有利因素，不仅能促进建议的执行，还有助于监督和报告建议执行情况。

五. 对已执行建议的描述性分析

29. 如前所述，在所有已经执行和正在执行的建议中，过程建议数量最多。图五显示了各工作领域中各类建议的数量。

图五
各工作领域中各类建议的数量



30. 对于每一个工作领域而言，旨在促进过程变革的建议出现频率较高。过程建议占数据库中建议总量的 66%。过程建议的性质决定了只能对其成果进行中期和长期的分析和衡量。因此，必须制定一套指标，以评估此类建议在预计过程的范围和时间内所取得的进展。

六. 阻碍执行常设论坛建议的因素

31. 数据库中有些建议数据是空白，收到的报告没有讨论或提及这些建议，通过对这些建议进行个别分析，发现了如下一些常见现象。首先，在一些情况下，建议往往直接提及常设论坛前几届会议所提出的建议，但没有提及这些建议所针对的对象或工作领域等具体内容，举例如下：“论坛重申在其第二届会议上提出的建议，特别是报告第一章B节第 83 段至第 94 段所载建议。”⁵ 这往往导致报告撰写人难以明白建议所涉工作领域或针对对象或所涉事项；于是，他就不在报告中提及该条建议。结果减少了监测该条建议执行情况的机会。

32. 同样，一些建议未能明确指出希望采取什么行动。例如，许多建议只指出特定需求，举例如下：“各国应确认土著人民有权利利用适当的可持续技术实现粮食和营养安全、以可持续的方式生产和消费健康而有营养的食物。尤应确保依赖海洋和陆地资源的土著人民在保护和确保他们对这些资源的权利和可持续利用方面得到支持”（E/2005/43 及 Corr.1 和 2，第 23 段）。最好能在建议中包含为解决和克服这一困难而可采取的措施。

33. 此外，一些建议涉及许多问题，数据库中却往往没有可用数据。一个很好的例子是第 267 号建议，该建议内容如下：

论坛认识到：(a) 受教育权是实现公平发展和尊重文化多样化的重要工具。教育是对未来的投资，是一种减少贫穷和消除歧视的手段；(b) 土著人民有权，包括(在相关情况下)享有条约规定的权利，接受对其全面世界观、语文、传统知识及其文化其他层面有敏感认识、有助于增进人权、认同感和不同文化间对话的优质初等教育；(c) 以母语为中介语文的双语教育对于促进土著儿童的有效学习和降低辍学率是不可或缺的；(d) 如果做不到公正而有效地执行针对土著人民需求的、对文化问题有敏感认识的教育方案、课程和行动，为实现千年发展目标 2 而开展的任何努力都不可能获得成功；(e) 土著儿童在接受各级优质教育和社会文化教育方面面临特别的困难。在这方面所面临的障碍是多重而复杂的，其中包括学校的距离、生活方式的歧异——例如游牧部落与半游牧社区、歧视、暴力、赤贫和排斥等；(f) 教育可作为消除偏见和歧视的最重要的工具。全国性的课程往往忽视土著人民的文化、历史和精神价值观念并加深定型观念；(g) 在许多情况下，衡量目标 2 下土

⁵ 见第三届会议第 33 号建议。

著教育目标方面成就的标准不是根本没有制定，就是以不充分的指标为根据，这种指标没有反映土著教育特性，对文化问题也没有适当的敏感认识。

34. 有些建议太宽泛、太笼统。最好能缩短建议，以确保明确列出每项建议提出的具体措施和相关指标类型。这样就更易于监测常设论坛建议的执行情况，并制定更好的执行情况指标。

35. 所观察到的另一个常见现象是，许多建议是提供信息型的。举例如下：“论坛满意地注意到，为支持论坛，最近启动了信托基金。论坛向所有捐助者深表赞赏和感谢，并呼吁各国政府、各基金会以及政府间和非政府组织向该基金慷慨捐款。”⁶

36. 如前所述，必须按照统一标准定期更新数据库，以更好地评估执行过程中遇到的真正挑战，这一点至关重要。还提议，在记录最近更新日期时，使用新的变量。为此，与联合国统计司合作并建立伙伴关系将有助于推进数据收集和分析工作。还应当指出，启动旨在实施结构性变革的建议可能耗时较长。其他一些建议要求联合国机构开展实质性筹备工作并部署大量资源，因此其执行情况所需时间更长。

37. 有些建议看似重复，但可以从两个层面分析和理解重复的必要性。一方面，必须重申关于平等、不歧视和要求更广泛地批准国际人权标准以保护土著人民人权等原则的建议。另一方面，重复提出表明，早先的建议未获执行，常设论坛决定重申这些建议，以强调其重要性和相关性(见E/C.19/2007/5)。⁷

38. 另一制约因素是一些机构缺乏执行建议的能力。大多数情况下，土著人民问题协调人还肩负着其它大量职责。因此，他们无法全力促进针对其机构的建议的执行。

39. 如前所述，决定数据库中的建议执行状况的主要信息源是各国政府、联合国机构和其他政府间机构、非政府组织以及土著人民组织提交的报告。因此，建议的执行状况可能被标为“执行中”，也即视为“执行中”，原因是一国的报告中提到了该项建议。也有可能建议的执行状况仍是空白，原因仅仅是相关国家未提交报告。因此，必须重申，监测国家和区域各级的建议执行情况至关重要。

40. 依照常设论坛的决定而举行的关于具体问题的国际专家研讨会提出了一系列建议。鉴于这些建议的篇幅和数量，论坛不能将研讨会提出的所有建议纳入其建议当中，但是，必须确定如何执行这些研讨会提出的建议。

⁶ 见第三届会议第 54 号建议。

⁷ 在数据的收集和分类方面，联合国统计司始终是一个至关重要的合作伙伴。该司通过人口和社会统计处，把土著人民问题列入关于人口和住房普查的原则和建议第二修订版。另一个重要举措是建立了一个网站，传播关于族裔文化特点的数据和与土著人民统计数据相关的其他信息(见 E/C.19/2009/7，第 51 段)。

41. 迄今为止，一直难以监测研讨会和专家会议所提建议的执行情况，原因主要有两个。一方面，研讨会或专家组会议所提建议之前可能已经由专家和非常设论坛成员提出来了。在这种情况下，这些建议不作为论坛建议包含在内。因此，这些建议只在专家会议和研讨会的报告中出现，而不出现在建议数据库中。然而有时，论坛会议强调专家组会议或研讨会提出的若干建议。在这种情况下，这些建议被纳入数据库。迄今为止，数据库中只有六条建议是专家组会议提出的，其中包括论坛第五届会议提出的第 353 号建议，该条建议内容如下：常设论坛赞同专家组会议提出的关于土著人民与移徙的关系的建议，并要求就这些问题进一步开展机构间协作，特别是在机构间支助小组内设立特别工作组，具体处理移徙问题。

42. 有人建议将研讨会和专家组会议提出的建议纳入向各国和联合国机构发放的调查表中，以便它们有机会在它们提交常设论坛的报告中提供有关这些建议的信息。

43. 关于建议数据库，无法评估妨碍建议执行的困难。为解决这一问题，可以采取定性方法，包括例如焦点小组或调查，这样就能提供更多关于建议执行情况的详细信息。

44. 可以利用经审查的 894 条建议和以前的报告，总结出为什么有些建议更难执行。值得回顾的是，许多建议涉及内部决策过程，这需要时间。

45. 为加强报告工作，联合国机构和各国可以(在很多情况下确实这么做了)具体提及常设论坛的建议，而不是列举他们已经执行的关于土著人民问题的活动。这种方法将使报告更具分析性。重新设计调查表可能是实现这一目标的步骤之一。就各国而言，跟踪建议执行情况更加困难，因为往往只有少数几个国家定期提交报告，不过，越来越多的国家开始向论坛提交报告。应该表扬那些向论坛提交报告的国家，并鼓励它们再接再厉。

表 5
各国在提交报告总数方面的排名

国家	提交报告总数
墨西哥	6
俄罗斯联邦	6
芬兰	5
西班牙	5
哥伦比亚	4
厄瓜多尔	4
挪威	4

46. 尽管各国向会议提交的报告数量逐届增加，但仍有许多国家不回应常设论坛秘书处的问卷调查，因此，很难评估区域和国家各级的执行情况。联合国驻国家和区域各级的各机构可以为克服这一困难发挥关键作用。

47. 如上所述，许多情况下，很难跟踪建议执行情况。可以鼓励更多的国家和土著人民组织提交书面报告，报告他们是如何执行建议的，包括描述和分析有利和不利因素及关于如何克服障碍的建议。

48. 常设论坛的一些建议非常宽泛，这可以理解，但有时候导致无法监测执行情况。在此框架内，论坛建议数量之多让秘书处难以在有限的财政资源和人员范围内充分监测其执行情况。应利用既定变量，制定新的指标，以更好地评估执行情况。

表 6
常设论坛各届会议所提建议数量

届会	数目	百分比	累计百分比
第二届	132	14.8	14.8
第三届	104	11.6	26.4
第四届	127	14.2	40.6
第五届	89	10.0	50.6
第六届	111	12.4	63.0
第七届	120	13.4	76.4
第八届	105	11.7	88.1
第九届	106	11.9	100.0
共计	894	100.0	

49. 要求各国提交报告的联合国机关、机构和公约数目众多，所以，最好能讨论如何收集和共享相关资料，例如，土著人民权利问题特别报告员的报告以及提交人权理事会、消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会的报告。值得回顾的是，各国对联合国上述背景下的土著人民问题的了解越来越多。

七. 对当地土著人民生活的影响

50. 土著人民组织正在努力监测常设论坛建议的执行情况。2009年，国际土著妇女论坛进行了一项调查，旨在检查有关土著妇女的建议的执行情况，以便制定一系列指标。

51. 此外，2011年，通过国际土著妇女论坛的名录服务分发了一份调查表，以收集有关常设论坛建议的执行如何影响土著人民生活的信息。迄今为止，网上调查尚未收到回复。鉴于回复不足，建议在常设论坛会议期间通过问卷和小组讨论，调查其建议如何影响土著人民的生活。另外，可以在每届会议召开之前，向所有获准与会的机构发送网上问卷。

52. 在常设论坛会议期间，土著人民组织通常会在发言中提供对建议执行状况的评价。可惜，对这些发言往往没有进行系统的处理或分析。另外，土著问题核心小组通常向论坛成员提出建议，论坛成员也努力确保这些建议反映在论坛的最后建议中。为了让土著人民充分、有效地参与论坛各项建议的执行，鼓励联合国各机构、基金和方案在向论坛提出建议之前，在会议期间征询土著人民的意见。

53. 为促进就土著人民的全面自决发展问题开展交流和实践，土著人民与政府间组织和政府机构之间应开展更多对话。这将有助于进一步界定概念，并有助于各方就如何更好地执行建议和监测建议执行情况达成共识。

八. 关于常设论坛建议的监测系统和执行进度跟踪的建议

54. 下文概述了关于联合国国家工作队和各国在落实常设论坛的建议和编写这些建议执行情况报告过程中可使用的一套指标的建议。

55. 重要的是要认识到，开发一个监测系统和分析建议执行情况的适当指标涉及非常复杂的技术问题。首先，这个系统所依赖的信息取决于各国提交的报告以及所报告的数据的数量和质量。此外，建议会有变化，其数量逐届增加，这表明需要持续监测多年来的这些变化。

56. 下文概述了待讨论和测试的监测和后续行动建议。

会员国

57. 对于会员国，提出了两个收集信息和监测进展情况的工具。

58. 将向会员国发放一份年度调查表，其中载有自上届会议报告以来提出的每项建议以及一份供填入各国执行情况(已完成/执行中/已拒绝/未完成/不适用/未开始)的表格。调查表应包含关于每个类别的含义的明确界定。

示例

建议	执行状况				
	已完成	执行中	已拒绝	未完成	不适用 未开始 ^a
段落号：17					
工作领域：人权					
对象：会员国					
全文：论坛敦促弃权的国家转变立场，赞同《宣言》，以达成全体共识					
段落号：					
工作领域：					
对象：					
段落号：					
工作领域：					
对象：					

^a 请解释为何建议执行状况被认为是已拒绝、未完成、不适用或未开始。

59. 调查表应包含一个部分，以便成员国列入有关自上届会议以来常设论坛提出的建议以及以往届会提出的建议的执行情况的其他有关资料。调查表还将提出下一届会议的特别主题。

60. 这样做有助于获取关于每项建议的信息。此外，采用这种方法，各成员国就有机会评估执行情况。

61. 尽管关于执行情况的类别可作进一步审查，但是事实将证明，保留迄今为止数据库中使用的类别也是有益的，这样便于进行比较分析。根据建议，必须对调查表中的每个类别提供标准化的界定。

62. 第二个工具是网上调查，由电子调查系统提供支持，这样就能对有关常设论坛的建议的基本进度指标进行总体分析。该工具还包括一项跨领域问题分析。调查应每三、四年进行一次。调查最好与论坛分析各项建议执行情况的会议的时间相吻合。电子调查将提高信息管理和分析的效率，并将包含结构、过程和成果指标。

63. 此外，每个项目将对应《联合国土著人民权利宣言》的某一条，以便于监测《宣言》的执行情况。

64. 示例：

A. 结构指标

1. 将土著人民权利纳入各国政治宪法中(第5条)

是/否

请具体说明：

2. 本国是否批准了下列国际条约(第 1 条和第 46.2 条)

是/否。请说明日期。

(a) 《消除对妇女一切形式歧视公约》。任择议定书。

(b) 《儿童权利公约》。

(c) 国际劳工组织第 169 号公约。

(d) 《消除一切形式种族歧视国际公约》。

3. 统计工具中有关土著人民的数据分解(第 8 条)

是/否。请说明起始日期。

(a) 国家人口普查。

(b) 住房和户口调查。

(c) 生命记录。

(d) 其他。

4. 是否有支持土著人民的分解社会预算支出(第 15 条)

是/否

B. 过程指标

1. 是否有专门针对土著人民的政策和国家或区域方案。

是/否

请具体说明：

2. 是否有国家男女平等机会计划(第 22 条)。

是/否

列举土著妇女平等权利行动措施：

3. 在全部或部分下列政府部门是否有土著人民问题专门知识(第 22 条和第 27 条)

(a) 提高妇女地位办公室。是/否。请具体说明：

(b) 反歧视办公室。是/否。请具体说明：

- (c) 监察员办公室或类似机构。是/否。请具体说明：
- (d) 移徙问题办公室。是/否。请具体说明：
- (e) 难民问题办公室。是/否。请具体说明：
- (f) 儿童与青年问题办公室。是/否。请具体说明：
4. 宪法法院或类似机构以及相关机构是否收到、调查和解决了关于存在针对土著人民的人权方面歧视的指控(第 1 和第 2 条)。
- 是/否
- 请具体说明：
- 如有，请提供统计数据。
5. 是否有为国家人员举办的土著问题培训方案。
- 是/否
- 请具体说明：
6. 在与下列问题有关的报告中是否列入了土著问题有关情况：
- (a) 《消除对妇女一切形式歧视公约》。是/否。请具体说明：
- (b) 《儿童权利公约》。是/否。请具体说明：
- (c) 《消除一切形式种族歧视国际公约》。是/否。请具体说明：
- (d) 人权理事会。是/否。请具体说明：
- (e) 千年发展目标。是/否。请具体说明：
7. 土著人民的参与空间和参与级别(第 5 条和第 18 条)
- 是/否
- 请具体说明：
8. 是否实施了协商程序(第 10、11、15、17、19、30 和 38 条)
- 是/否
- 请具体说明：
9. 是否对主要土著人民问题进行了评估。
- 是/否
- 请具体说明：

如有，请提供统计数据。

10. 下列领域的土著人民方案和具体反歧视措施：

- (a) 教育(第 14 和 21 条)。
- (b) 卫生(第 21、23、24 和 29 条)。
- (c) 司法(第 1 条)。
- (d) 就业。
- (e) 环境。
- (f) 农业问题。

11. 是否有土地所有权政策(第 8、10、26 和 27 条)

是/否

请具体说明：

C. 成果指标

- 1. 土著人民和非土著人民在教育方面的差距(第 14 和 21 条)。
- 2. 土著人民和非土著人民在卫生方面的差距(第 21、23、24 和 29 条)。
- 3. 土著人民和非土著人民在司法方面的差距(第 1 条)。

如可能，请具体说明性别差距。

补充信息

有关促进因素和限制因素的问题

评论

联合国组织

65. 关于联合国组织和机构，也建议使用两个工具来收集信息和监测进展。

66. 第一个提议的工具是拟定联合国各国家工作队每两年提交的报告格式。

67. 示例：

- 1. 说明联合国国家工作队正在实施的方案。请列出各方案所执行的建议，并告知其执行状况(已完成/执行中/已拒绝/未完成/不适用/未开始)。
- 2. 应提供各方案的下列方面详细信息：

自由、事先和知情同意的权利是如何得到尊重的？

实施或正在实施的参与和协商机制。

跨文化和性别观点的纳入。

预期和已取得的成果。

现有统计数据 and 定性数据。

经验教训。

预算分配。

3. 补充信息：

联合国国家工作队实施了员工培训进程吗？

联合国国家工作队是否了解联合国发展集团关于土著人民问题的导则？导则是否得到执行？请举例。

68. 第二个工具是拟定联合国组织在全球一级的年度报告。这些报告将包括简短评论，说明各自组织的结构变化。这个工具可以是在线调查，从而促进更高效的信息管理和分析。

69. 示例：

1. 联合国组织的具体建议及其执行状况(已完成/执行中/已拒绝/未完成/不适用/未开始)。

2. 下届会议拟讨论的特别主题。

3. 各机构还应说明下列问题：

关于土著人民问题的一项政策或其他类似工具；

近期土著人民问题全球或区域方案；

土著人民问题上的预算分配；

协调人姓名和联系方式；

请提供贵机构当年及下一年举办或支持的土著问题会议一览表。

九. 结论和建议

完善数据库

70. 利用常设论坛数据库的分析，就有了更新执行状况分类的相关信息，这将便于对 56%的数据库建议进行更精确的分类。这将促进更准确地监测有关良好做法和未来挑战的各项建议。

71. 有人建议在数据库中增加一个变量，以确定哪些建议已在报告中报告，哪些建议还没有报告。同样，必须更经常地更新执行状况和报告中提供的信息，特别是对于以往各届会议提出的建议。

72. 数据库中拟考虑的工作领域的类别应每五年审查一次，以列入新的问题。此外，还应当统一数据库中的类别，并将工作领域的界定标准化，以确保数据录入和分析尽可能准确。

73. 应当将建议涉及和针对的行为体分配到预设类别，以便更好地进行数据录入和分析。

74. 还有人建议使用新的变量，以便记录最后更新日期。为此，与联合国统计司进行合作和建立伙伴关系，将有助于推进数据收集和分析。

完善报告制度

75. 有人建议设计定期收集来自各国政府和联合国系统的有关定量和定性信息的新方法。

76. 如建议是针对一个特定的问题或障碍，最好列入为解决和克服该困难而可以采取的措施。

77. 应在发给各国和联合国各组织的调查表中列入研讨会和专家小组会议上产生的建议，以便各国和联合国各组织有机会提供与这些建议有关的信息。

78. 有人建议由联合国国家工作队每两年编写一次联合国各组织的报告，以介绍所实施的举措和联合方案。这有助于按国别收集数据和跟踪建议执行情况。

79. 有人建议每个组织每年在全球一级报告其结构变化。并由联合国各国国家工作队的报告对该报告进行补充。

80. 每年，各成员国应扼要报告每项建议的执行状况。每隔三四年，将由一份更全面的报告对该报告进行补充，以便对常设论坛建议的执行进度指标进行分析。

完善监测制度

81. 必须讨论收集和分享例如来自土著人民权利问题特别报告员的报告以及提交给人权理事会、消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会的报告所提供的信息的方法。

82. 建议未来的建议按照联合国人权事务高级专员办事处提议的类别(结构建议、过程建议和成果建议)进行分类，以便使用方便监测的指标。

83. 建议开发一项网上调查，以便更有效地管理和分析信息。

84. 有人建议在常设论坛会议期间，通过分发关于其建议对土著人民生活的影响的调查表和关于同一问题的小组讨论开展一项调查。
