



经济及社会理事会

Distr.: General
10 December 2003
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第四十二届会议

2004年2月4日至13日

临时议程* 项目3(b)(四)

社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议的后续行动：审议与社会群体状况有关的联合国行动计划和行动纲领：审查和评估《马德里老龄问题国际行动计划》的方式

审查和评估《马德里老龄问题国际行动计划》的方式

秘书处的说明

摘要

2002年第二次老龄问题世界大会通过的《马德里老龄问题国际行动计划》指出，会员国系统地审查行动计划执行情况对确保有效提高老年人生活质量至关重要，要求尽快决定审查和评估方式。大会第57/167号决议请社会发展委员会2003年第四十一届会议审议这些方式。根据社会发展委员会的建议，经济及社会理事会第2003/14号决议请各国政府以及联合国系统和民间社会通过交换意见、收集数据和最佳做法等，采用“自下而上”的办法，参与审查和评估《行动计划》，并请秘书长在其提交大会第五十八届会议报告中列入经社理事会题为“2002年审查和评估《马德里老龄问题国际行动计划》的方式”的决议执行情况信息。

* E/CN.5/2004/1。



大会第五十八届会议审议了秘书长关于第二次老龄问题世界大会后续行动的报告 (A/58/160)，包括报告中所载的确定行动计划审查和评估方式的进展情况。大会第 58/134 号决议请秘书长向社会发展委员会第四十二届会议转交其报告，并请他提供一切有助于委员会审议的任何其他资料。委员会不妨审议的其他相关资料包括社会发展委员会第四十一届会议收到的秘书处关于审查和评估《马德里老龄问题国际行动计划》的方式的说明 (E/CN.5/2003/7)。

本说明叙述了确定审查和评估《马德里老龄问题国际行动计划》的方式的近期进展情况。它提出了在国家、区域和国际各级进行审查和评估的办法，供社会发展委员会审议。

审查和评估《马德里老龄问题国际行动计划》的方式

1. 秘书长就第二次老龄问题世界大会后续情况提交大会第五十八届会议的报告(A/58/160)中指出, 尽管已经界定了审查和评估《马德里行动计划》的主要方式, 但仍需进一步努力澄清各种方法的内容以及审查和评估进程的周期。秘书处经济和社会事务部(经社部)作为审查进程的推动者, 召集了一次专家会议, 以期协助完成此项任务。

2. 2003年11月10日至12日在马耳他举行了审查和评估《马德里老龄问题国际行动计划》的方式问题专家小组会议。会议东道主为马耳他政府, 由经济和社会事务部在国际老龄问题研究所的合作下主办。与会者包括来自各个区域的13名专家以及来自国家政府和联合国系统相关实体的10名观察员。由于会议总目标是协助拟订《马德里行动计划》审查和评估方式, 会议请专家们回答三个主要问题, 即: 审查和评估内容为何; 如何开展自下而上的工作; 自下而上的审查和评估工作由谁参与。社会发展委员会不妨也审议这三个主要问题, 因为这三个问题决定了审查和评估《马德里老龄问题国际行动计划》执行情况的适当方式。

A. 审查和评估的内容: 两个方面

3. 各国老年人情况大不相同, 人口老龄化对不同社会的影响也不一样, 因此, 如何监测各国落实《马德里行动计划》众多建议的情况也将因国家而异。每个国家审查和评估工作的范围将取决于本国政府所定的具体优先事项和目标, 政府承担着执行《行动计划》的主要职责, 它在确定具体优先事项和目标时与其他利益有关者进行协商, 包括民间社会组织和私营部门。总之, 审查和评估工作应注重具体的老龄政策以及旨在将老龄问题纳入国家发展战略主流的工作。

4. 《马德里行动计划》为在老龄问题上采取具体行动确定了三个优先方向: 老年人与发展; 改善老年人健康和福祉; 确保有利和支助性的环境。《行动计划》并概述了18个关切领域(优先问题)以及35项目标和239项行动建议。这些建议为拟订政策和方案提供了框架, 以解决老年人的具体需要和期望, 因应人口老龄化带来的挑战和机遇。

5. 《马德里行动计划》在提出老龄问题具体行动建议的同时, 呼吁将老龄化问题与发展问题挂钩, 并建议将老龄化问题纳入各项政策领域的主流, 尤其是国家发展框架和减贫战略。《马德里行动计划》欲使老龄化问题超越社会福利关切范围, 纳入减贫、参与、两性平等和人权的框架。老龄化问题政策行动应与其他各部门问题相联系, 包括艾滋病毒/艾滋病、农村发展和土地权利、儿童和青年、教育、卫生和减贫。审查和评估的一个重要组成部分将是追踪了解国家一级将老龄化问题纳入主流的情况和老龄化问题融入发展政策的情况。减贫战略文件对许

多发展中国家的消除贫穷工作意义重大，因此，老龄化问题融入国家减贫政策的程度以及减贫战略文件的进程或可被视为《行动计划》执行成功与否的一个路标。政府在评估本国的减贫战略时应该能同时审查贫穷、就业和人权等领域目标实现情况和《马德里行动计划》建议的落实情况。

6. 纳入主流的工作是多元性的；因此，评估工作应包括多种手段，诸如法律审查、对地方和国家两级各个部门的预算监测、从年龄角度分析体制能力建设、培训和宣传。为促进纳入主流工作，可将老龄政策宣布为国家优先事项。为了协调国家的纳入主流进程，建议授权单独一个领导机构负责该领域工作，该机构可以是政府机构也可以是非政府机构。各国政府也不妨订立程序，用于发现和纠正老龄政策与其他部门的政策和方案，尤其是与宏观经济政策和财政政策之间的任何脱节之处。融合经济政策和社会政策，这是提高纳入主流工作的一致性及改善其效力的一个必要前提。

7. 可分析市政当局、私营部门、学术界和民间社会组织编写的报告和研究报告，以此评价以老年人为对象的方案和活动。应鼓励那些已参与诸如减贫工作等发展方案和活动的民间社会团体和联盟将老龄化问题的各个方面纳入它们的议程并监测这些方面的情况，推动将这些问题纳入减贫战略。国际发展伙伴可对相关方案和项目进行“老龄化影响分析”，类同于许多发展伙伴已作的两性问题影响或环境影响分析。

B. 自下而上的方式

8. 自下而上的方式是一种不限成员名额、参与式的进程，旨在将地方和国家两级的活动与联合国区域政府间机构及全球性的审查和评估进程相融合和挂钩。自下而上的参与式办法预期可为各国政府提供一些优势，其中包括除统计数据和其他数据外提供更多的高质量信息，以此扩大决策者的信息来源渠道；在缺乏统计数据或其他数据、并且短时间内无法得到的情况下提供与政策相关的信息；为政策和方案确定能体现人民利益的优先事项；监测和评价政策和方案执行情况，并在必要时调整它们的方向；为人民、尤其是那些被排斥在外或处于边缘地位的群体提供机会，以便他们明确陈述自身情况及需要。

9. 应把自下而上的参与式办法视为《马德里行动计划》执行工作的一个根本要件。它包括若干关键部分：提高认识/宣传；评估需要和订立目标；收集信息；将地方性的结论“提炼”转化为与政策相关的格式；根据审查和评估结论和建议调整政策和方案。**应将监测进程视为一系列平行的发展，而不应被视为有先后顺序的步骤，而且必须有一个反馈机制，以便可酌情调整政策。**

10. 审查和评估进程应始于国家和地方两级的宣传工作，使人们提高对第二次老龄问题世界大会和《马德里行动计划》各项建议的认识。要使人民参与审查和评估活动，首先必须使他们了解《行动计划》的内容。因此，这一起始阶段的最终

目标是向“主要”利益有关者即老年人宣传《马德里行动计划》所确定的老年人权利、职责和机会，并树立执行《行动计划》和采取后续行动的地方主人翁意识。通过信息供应、教育和宣传活动调动群众，这有助于老年人意识到，他们在自下而上的办法中有着重要作用。**宣传活动后，应开始评估地方需要，订立目标，并制订合适的行动方案。**

11. 审查和评估过程的核心是收集相关信息。参与式办法的根本是倾听利益有关者的声音，在进程各个阶段向他们提供陈述意见的机会。这可能导致出现不同类型的信息，那些信息可能是比较定性性质的，可以补充定量的监测。鉴于老龄化相关问题及相应政策的多样性，用于评价《马德里行动计划》的信息入口必须是多元的，不能仅限于单一办法。将在地方一级（社区、村庄、区等等）收集原始信息。可在通常的重点群体中收集关于政策落实情况的信息，这些重点群体包括老年人自身、一线服务工作者、服务使用者群体、家庭看护人员、老年志愿人员和所有其他宝贵的提供信息者。需定期向国家机构提供反馈意见，以便在国家一级进行审查和评估。可设立诸如区协调委员会之类的监督机构，以审查不同政策和方案对老年人的影响。可组织团体监督工作，利用现有的社区团体或组织，由各个年龄层人员参与。以具有代表性的抽样为基础的小型调查也可使有意义的地方调查结果为人所知。

12. 在中国有一些采用自下而上办法的活动，其中有些包含有陈述部分，“为自己说话”和“让人民发言”便是例子，它们带来了有益结果，特别有助于了解个人从政府那儿得到了多少相关援助。印度政府正启用一种自下而上的办法，从村庄这一最低行政等级开始综合并处理老年人关切问题，由此往上至邦政府和联邦政府一级。地方舆论团体将提供论坛，以便讨论老年人关切问题及必须采取的行动，以确保从纵、横两个方向评估、审查和执行老龄政策。国际非政府组织、国际助老会正在五个国家试行“老年公民监测项目”。通过这一项目，社区可决定它们应监测老龄政策的哪些方面，拟订监测指标和收集数据方法。它们将提出监测结论，因为这些结论关系到国家政策、《马德里行动计划》及国家减贫战略的执行。

13. 除自下而上的参与式办法外，另一与此办法相关的方面是，各国不妨借助指标来监测《马德里行动计划》执行情况。《马德里行动计划》几次提到数据收集和拟订指标问题，以便得到更好的老年人生活质量信息。正如《马德里行动计划》所指出的那样，拟订和使用全面、实用的评价工具，如关键指标，是必要的，有助于及时采取对策。可同时或平行采用指标和参与式评估，甚至可以在参与式办法内将指标作为一个实用工具，用于收集、分析和提炼信息。

14. 于2003年11月在马耳他举行的专家会议拟订了一组指标，用于协助自下而上办法审查和评估《马德里行动计划》。所建议的指标按《计划》中三个优先方向的优先问题所涉的目标归组，其基础是《马德里行动计划》所建议的政策行动，

目的是帮助各国政府评估《计划》中各项目标的实现情况。并努力将提议的指标与监测《千年发展目标》的那些指标联系在一起。所提指标分两类：工具指标和结果指标。工具指标用于评价为处理人口老龄化问题和改善老年人福祉而通过的现行方案和政策；结果指标则用于查明老年人生活质量及所处的社会经济环境是否有积极或消极变化。

15. 在地方一级收集的相关资料，须经省级上报国家部门。各国必须明确资料的收集和上报过程。条例、立法、传统、网络、族裔联系、客户、政治忠诚和行政机构，形成一种复杂和不断变化的环境，而那些资料就将在这样的环境中传送。利用自下而上的方法，各国政府必须要能把地方协商的结果加以提炼，使其符合国家与国际两级有意义的相关政策格式。在把收集的资料从地方向国家和区域两级传送时，必须注意查明制订政策中应汲取的相关经验和教训。这个提炼进程的工作之一是从地方一级和后来从国家一级收到的许多宝贵投入中找出主要问题，并把这些问题的列为优先工作。

16. 必须在进程的各个级别对收集的资料加以提炼。这项工作不一定由某个特定机构负责，也不一定局限于审查和评估进程的某个阶段。一般而言，必须在原地对调查结果进行核查，特别是因为在地方发现的问题需要在地方上加以解决。与此同时，应对整个过程进行谨慎的协调，以保证老年人口和资料的多样性。为此，所有的主要利益有关者都应进行合作，核对各种资料，并在整个审查和评估工作中把资料送入适当的渠道。资料在分析和提炼后，应同时反馈给社区和国家部门。

17. 在国家一级，审查和评估进程必须把结果转变成改进政策和方案设计的建议，以有利于地方和国家两级更好地执行《马德里行动计划》。应在最高政府一级推动审查和评估进程，国家立法也应予以支持。对于向地方提供财政援助并采取其他措施保证评估进程的持续性和连续性，政府的作用至关重要。

18. 国家协调机关如果与政府各部门建立固定联系，有助于推动和协调《马德里行动计划》的执行及其审查和评估。这种机关可以包括负责把老龄问题纳入社会主流的主要机构，以及得到联合国方案署和机构以及其他国际组织观察员支持的民间社会、学术界和私营部门代表。应把老年人纳入审查和评估的各个级别和部门，包括资料收集、提炼和制订政策的决策进程。非政府组织和学术机构可在地方和国家两级的资料收集和提炼方面发挥重要作用。在自下而上的参与性方法框架内，国家协调机构的主要工作是协助确定优先任务，并推动基层一级对《马德里行动计划》整个执行进程的主人翁意识。这种具有咨询职能的国家机构，也可以由自治组织充当，以确保按照《马德里行动计划》的建议对执行进展进行独立和公正的监督。比如，奥地利成立了一个由老年人组成的委员会，委员会具有充分的独立性，其权力和职责与商会相似。它已成为国家老龄问题政策讨论的主要推动者。

C. 区域一级对国家审查和评估结果的综合

19. 国家的监督工作应与区域和全球两级的审查和评估工作相协调，并得到后一工作的支持。区域一级的支持对这一进程至关重要，社会发展委员会不妨鼓励联合国各区域委员会推动并促进交流有关审查进程的信息和经验。已有三个区域委员会召开了会议，一些国家因此得以制定了推动执行《马德里行动计划》的区域战略。¹ 区域一级对执行情况的审查应以通过国家审查提供的基础资料为基础，并应针对共同关切和关心的领域。区域委员会及其政府间机构可推动建立联系，并作为成员国、国家委员会和其他利益相关者的集体代言人。理想的情况是，区域委员会应在资料收集和交换，包括提炼和分析整个进程中，向各国提供协助，以在区域一级对结果进行阐述，并为今后政策行动提出优先事项。由于问题复杂多样，各个区域的审查和评估进程将具有各自的特性。

20. 在区域一级，拉丁美洲和加勒比区域、欧洲、阿拉伯区域和非洲已经提出了若干项旨在协调区域执行工作、包括审查和评估进程的倡议。在拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）地区，2002年3月成立了一个跨机构小组，成员包括联合国人口基金（人口基金）、国际劳工组织（劳工组织）、工业发展理事会（工发理事会）、泛美卫生组织、拉加经委会和经社部老龄问题方案。该小组参与制订了《马德里行动计划》的区域执行战略。区域政府间老龄问题会议于2003年11月19日至21日在圣地亚哥举行，并通过了这项战略。此后，小组可继续开展合作，协助该区域国家执行战略。在欧洲经济委员会（欧洲经委会）区域，正在探讨联合国欧洲经委会秘书处和欧洲社会福利政策和研究中心在奥地利政府支持下合作协调该区域审查和评估工作的可能性。阿拉伯国家联盟成立了老年人委员会，委员会采取联合方案，交流经验，促使区域内各项老龄问题政策趋于一致。在许多非洲国家，基础设施缺乏和资源不足，严重阻碍着对《马德里行动计划》的执行情况进行审查。非洲联盟与国际助老会一道，正在积极消除差距，协调区域努力，解决老龄问题。2003年10月，经济和社会事务部与坦桑尼亚联合共和国政府和国际助老会合作召开了区域研讨会，探讨东非和中非地区老龄与贫穷之间关系的性质，并明确措施，把老龄与贫穷之间的关系纳入减贫政策和战略（减贫战略文件），并纳入千年发展目标行动方案。

D. 国际一级对国家和区域审查评估结果的综合

21. 应开展国际合作，为一些发展中国家和经济转型期国家的执行工作、包括审查和评估提供援助。这项合作可以包括建立信息和资料收集机构提供财政和技术援助，推广最佳做法，对参与监督和评估工作的政府官员、民间社会活动家、研究人员和专业人员进行培训。联合国各基金和方案和专门机构，应通过区域和外办办事处提供专门知识，支持地方至区域各级的评估和审查工作。经社部正在编写培训材料，协助会员国建设能力，执行《马德里行动计划》，包括对其进行监

督、审查和评估。此外，经社部和国际老年学协会与从事老龄问题方面工作的人员一起，拟订了老龄问题研究议程，支持《马德里行动计划》的执行工作。2003年，在智利、日本、南非和西班牙举办了一系列区域专家研讨会，明确了区域执行工作的研究重点。

22. 在国际一级，应由社会发展委员会进行定期审查和评估。已要求委员会尽快确定模式，并就审查评估的实质结果的格式达成谅解。应该在国家、区域和国际三级分别确定模式。

23. 社会发展委员会不妨请各国政府：

(a) 把老龄问题政策和把老龄问题纳入社会主流的工作纳入国家审查和评估工作；

(b) 确定一主导机构，负责协调国家的纳入主流工作；

(c) 建立或加强国家协调机关或机制，其中应该包括主导机构，以推动《马德里行动计划》的执行及其审查和评估；

(d) 根据各国国情，为审查和评估采取自下而上的参与性方法，并包括以下主要部分：宣传；评估需求和确定目标；收集资料；把地方一级的结果提炼为与政策相关的格式；调整政策和方案。

24. 社会发展委员会不妨请联合国各区域委员会采取以下措施，包括通过其政府间机构，促进区域一级的审查和评估工作：

(a) 推动建立联系，分享信息，交流经验；

(b) 协助各国收集、提炼和分析资料，并提出国家审查和评估结果；

(c) 进行区域分析，并为今后的政策行动确定优先工作。

25. 关于审查和评估格式，委员会不妨决定举行一系列非正式讨论和协商，包括圆桌会议、专题讨论会和研讨会，邀请所有主要的利益相关者参加。还应该为提出国家和区域自下而上的参与性进程的结果分配时间。委员会审查和评估工作的实质结果将是查明成绩，找出障碍，并为今后国际合作执行《马德里行动计划》确定优先任务。

26. 关于周期，委员会不妨决定每五年进行一次审查和评估。委员会不妨从《马德里行动计划》中为每个审查和评估周期选择一个特定主题，然后请各国和区域委员会在开展自下而上的参与性进程时采用这一主题。

27. 委员会不妨决定请联合国系统为能力建设提供技术援助，支持各国的审查和评估工作。

注

- ¹ 2002年9月，欧洲经济委员会老龄问题区域部长级会议在柏林举行；2002年9月，亚洲及太平洋经济社会委员会亚洲及太平洋第二次老龄问题世界大会区域后续行动讨论会在中国上海举行；2003年11月，拉丁美洲加勒比经济委员会老龄问题区域政府间会议在圣地亚哥举行。
-