



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
23 November 2010  
Chinese  
Original: English

### 社会发展委员会

#### 第四十九届会议

2011 年 2 月 9 日至 18 日

临时议程 \* 项目 3(b)

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：审查与社会群体状况有  
关的联合国行动计划和行动纲领

### 《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》第二次审查和评估 的方式

#### 秘书长的报告

##### 摘要

本报告依照经济及社会理事会第 2010/14 号决议提交。报告全面概述了即将在第二次审查和评估中使用的《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》第一次审查和评估的方式，以及联合国系统和民间社会各项计划的初步内容。报告还着重阐述了汲取的经验教训和第二次评估工作中需要更多关注的问题。

\* E/CN.5/2011/1，待印发。

## 目录

|                                                                      | 页次 |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| 一. 导言 .....                                                          | 3  |
| 二. 《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》第一次审查和评估的过程和<br>方式及其对第二次审查和评估工作仍具有的相关性 ..... | 3  |
| 三. 联合国系统和民间社会为筹备《马德里行动计划》第二次审查和评估<br>而采取举措的初步清单和时间表 .....            | 5  |
| 四. 供《马德里行动计划》第二次审查和评估借鉴的经验教训 .....                                   | 6  |
| 五. 《马德里行动计划》第二次审查和评估的拟议时间安排 .....                                    | 8  |
| 六. 建议 .....                                                          | 10 |

## 一. 导言

1. 第二次老龄问题世界大会通过的《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》指出，会员国系统审查行动计划的执行情况对于提高老年人的生活质量至关重要，社会发展委员会应负责就计划的执行情况采取后续行动并进行评估。<sup>1</sup>
2. 编写本报告是为了便于社会发展委员会讨论如何按照经济及社会理事会第 2010/14 号决议要求，组织开展《马德里行动计划》第二次审查和评估。第 2010/14 号决议指出的一些问题涉及会员国和联合国系统近来为参与执行《马德里行动计划》所做的努力，秘书长提交大会第六十五届会议、题为“第二次老龄问题世界大会的后续行动”的报告(A/65/168)对此做了论述。
3. 社会发展委员会第 42/1 号、第 44/1 号和第 45/1 号决议确定了审查和评估《马德里行动计划》的主要方式，但就第二次审查和评估周期采用的方式需要做进一步详细说明。因此，本报告向会员国提出了可能的安排和时间表。考虑到第一次审查和评估取得的经验教训，报告还提出了提请会员国注意的问题。此外，报告概述了联合国系统和民间社会组织支持审查和评估进程的初步计划。
4. 以下部分总结了第一次审查和评估工作采用的方式。

## 二. 《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》第一次审查和评估的过程和方式及其对第二次审查和评估工作仍具有的相关性

5. 社会发展委员会关于《马德里行动计划》的审查和评估方式的第 42/1 号决议，鼓励会员国建立或加强国家协调机构或机制，促进执行《马德里行动计划》和传播有关该计划、包括其审查和评估的信息。委员会还鼓励会员国将具体针对老龄问题的政策和老龄问题主流化工作纳入《马德里行动计划》的审查和评估及其国家战略，同时铭记将老龄问题纳入全球议程主流的重要性。
6. 委员会在同一决议中决定，每隔五年对《马德里行动计划》进行一次审查和评估。此外，委员会要求各区域委员会促进和推动在区域一级执行、审查、评估和传播《马德里行动计划》。委员会还要求联合国系统各有关机构提供能力建设方面的技术援助，包括协助拟定按年龄和性别分列人口数据和统计数据的方式，以积极支持各国的审查和评估工作。
7. 经济及社会理事会第 2003/14 号决议请各国政府、联合国系统和民间社会以自下而上的方式参与《马德里行动计划》的审查和评估。这种方式需要通过数据

<sup>1</sup> 《第二次老龄问题世界大会报告，2002 年 4 月 8 日至 12 日，马德里》(联合国出版物，出售品编号：C.02.IV.4)第一章，决议 1，附件二，第 131 和 132 段。

收集、交流意见和最佳做法来收集信息，旨在确保每个国家的审查和评估工作从产生问题的地方各级开始。这一过程涉及与地方各级和政府内外的各个利益攸关方举行开放式对话、会议和论坛，并与国家行动体合作和协调。地方审查过程得出的结果将先后汇总到国家和区域一级。

8. 社会发展委员会第 44/1 号决议确定了第一次审查和评估周期的日程安排，并请秘书处协调各项努力，确定可为各国政府提供哪些支助，以便对《马德里行动计划》进行参与式审查和评估。决议要求各区域委员会确定区域审查和评估过程的适当方式，并鼓励它们开展区域审查和评估活动。

9. 社会发展委员会第 45/1 号决议呼吁各国政府在《马德里行动计划》整个执行过程中，推行自下而上的参与式方式，并采用自下而上的参与式方式对具体确定的领域进行国家审查和评估。此外，决议要求各区域委员会将第一次审查和评估的结果连同已确定的未来行动的优先事项提交社会发展委员会。

10. 经济及社会理事会第 2010/14 号决议核可第二次审查和评估的主题为“全面执行《马德里老龄问题国际行动计划》：老年人的社会状况、福祉、尊严和发展以及充分实现老年人的所有人权”，并决定社会发展委员会在 2013 年第六十一届会议上进行第二次审查和评估的全球性部分。

11. 经济及社会理事会还决定，《马德里行动计划》第二次审查和评估的程序将遵循第一次审查和评估工作的既定程序，并包括在国家和区域两级进行筹备活动，其中包括各区域委员会开展并将于 2012 年结束的活动。但是，会员国可选择采用在委员会第四十八届会议介绍的开放式协调方法<sup>2</sup>进行审查和评估。

12. 此外，2009 年的一份普通照会请会员国和常驻观察员就在委员会第四十八届会议上报告的未来审查和评估进程的程序<sup>3</sup>发表意见。五十五个会员国对这一要求作出了回应，其中二十个会员国支持采用开放式协调方法。这一方法特别得到了欧洲经委会区域内会员国的支持。

13. 将第一次审查和评估所遵循的程序与开放式协调方法结合起来，可以在叙述性、自下而上的参与式办法与有利于收集量化数据的办法之间达成平衡。《马德里老龄问题国际行动计划审查和评估指南——自下而上的参与式方法》和《马德里老龄问题国际行动计划的国家执行指南》可作为这种政策评价方法、包括指标选择的蓝图。<sup>4</sup>

<sup>2</sup> E/CN.5/2010/4。

<sup>3</sup> E/CN.5/2010/4。

<sup>4</sup> 可查阅 [www.un.org/ageing/research\\_papers.html](http://www.un.org/ageing/research_papers.html)。

14. 因此，除了活动日程安排外，适用于《2002 年马德里老龄问题行动计划》执行情况第二次审查和评估的所有方式均已在各项决议和报告中做了说明。

### 三. 联合国系统和民间社会为筹备《马德里行动计划》第二次审查和评估而采取举措的初步清单和时间表

15. 非洲经济委员会(非洲经委会)期待与非洲联盟、联合国人口基金(人口基金)、经济和社会事务部以及西亚经济社会委员会(西亚经社会)(针对北非国家)合作，开展由国家一级主导的区域审查和评估进程。还将邀请非洲老龄问题研究网络和国际助老会等民间社会组织协助这一进程。

16. 非洲经委会秘书处将在指导委员会的指导下，印发关于编写国家报告的概念说明和指南以及调查问卷。希望这一进程能促进建立一个有关非洲老龄化问题的区域知识、资料和信息数据库。设想在多个伙伴的支助下，于 2012 年 3 月召开一次“马德里加十”区域会议或专家小组会议。

17. 欧洲经济委员会老龄问题工作组为 2010 年 11 月 22 日至 23 日在日内瓦举行的委员会第三次会议编写的报告，概述了对欧洲经委会《马德里老龄问题国际行动计划》区域执行战略的执行情况进行第二次审查和评估周期将采用的方式。<sup>5</sup> 该工作组是在 2002 年 9 月通过欧洲经委会区域执行战略后成立的，由该区域的成员国组成，目的是为战略的实施持续提供动力。

18. 工作组提出建议，要求及时向欧洲经委会秘书处提交地方和国家审查和评估资料，以便准备 2012 年的区域评估。欧洲经委会秘书处将发布编写国家报告和报告审查和评估结果的指南。

19. 如果委员会成员国提议并且有可用资源，可在 2012 年初举行的区域部长级会议上进行区域评估。此次会议还将确定进一步实施区域执行战略和《马德里行动计划》以及向成员国提供援助的优先事项。

20. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)计划在人口基金的支助下，于 2012 年第一季度举行区域审查和评估会议。拉加经委会秘书处将于 2011 年初发布国家报告编写指南。

21. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)计划于 2011 年初向成员国发出区域调查问卷，从而启动第二次区域审查和评估。之后将收集调查结果并与国家报告一并进行审查。到 2011 年中期，将编写报告草稿，对主要结果进行分析，确定优先行动领域和良好做法，并提出政策应对建议。

<sup>5</sup> ECE/WG. 1/2010/5。

22. 计划成立一个区域筹备机构，于 2011 年最后一个季度举行会议，对将向定于 2012 年初举行的第二次区域审查和评估工作高级别政府间会议提交的报告和草案进行审查。高级别政府间会议的成果将提交 2012 年 4 月至 5 月举行的亚太经社会委员会第六十八届会议通过。<sup>6</sup>

23. 西亚经社会秘书处将发布老龄问题社会政策简报，讨论成员国在将老龄问题主流化作为社会公平方针的一部分以促进社会发展方面遇到的挑战和机会。简报还将为 2011 年举行的《马德里行动计划》十年审查和评估区域研讨会提供背景资料。希望这一进程将推动尚未制定相关政策并将老龄问题纳入发展规划进程主流的成员国制定政策和纳入主流。

24. 如有额外资源，西亚经社会设想开展区域调查，以发现《马德里行动计划》执行工作中遇到的障碍。该区域调查将支持编写基于证据的区域评估报告，在此基础上拟议提出能力建设方案，以协助阿拉伯国家实施《马德里行动计划》。

#### 四. 供《马德里行动计划》第二次审查和评估借鉴的经验教训

25. 《马德里老龄问题国际行动计划》第一次审查和评估提出了七十多份国家报告、在区域审查和评估活动的基础上编写的各区域报告、以及一些讨论第二次世界老龄问题大会以来主要发展情况的全球报告。<sup>7</sup> 但是，在《马德里行动计划》第一次审查和评估之后发现程序方面存在某些明显缺陷，可能对第二次审查和评估带来挑战。

##### A. 缺乏收集定性和定量数据的能力

26. 两个区域委员会和许多会员国存在资源限制和能力不足，使其难以对 2002 年以来的进展情况进行综合评估。在人口老龄化更为严重的地区，成员国和区域委员会更有兴趣、也提供更多资源进行审查和评估，从而获得了有关这些地区老年人生活的更广泛和更多层次的信息。此外，由于在这些国家可以获得有关老年人生活的定量和定性资料，促进了审查和评估进程。相反，大多数人口结构较年轻、通常也相应存在更多发展挑战的成员国对审查和评估的参与有限。在第一次审查和评估完成五年后，这些挑战仍然存在，可能给第二次审查和评估周期带来类似的困难。

27. 少数国家将参与式、自下而上的方式作为主要评估工具。<sup>4</sup> 欧洲经委会区域的几个国家和拉加经委会的一半成员国采用了这种评估方式。此外，亚太经社会报告说，近一半被调查的国家称，它们采用客户满意度调查和焦点小组调查等参

<sup>6</sup> 此外，亚太经社会于 2010 年 11 月举办了“促进健康和老有所为”研讨会，并计划于 2011 年举办区域论坛，讨论如何发展老人护理服务的机构能力。

<sup>7</sup> E/CN.5/2007/7 和 Corr.1 (F 项除外)、E/CN.5/2008/7 和 Corr.1 (R 和 F 项除外) 及 E/CN.5/2008/2。

与式工具进行了分析。<sup>8</sup> 经验表明，就参与式评估方式及其益处进行培训是这一评估方式取得成功的重要因素。联合国系统和民间社会组织在这方面仍需提供更多支助。

28. 自下而上的方式在很大程度上取决于老年人及其组织对审查和评估进程的参与。在第一次审查和评估期间，这种参与在一些地区很有限，只有少数国家积极寻求与民间社会组织协作筹备国家审查和评估。

29. 2010 年，人口基金与国际助老会合作，启动了有关《马德里行动计划》各项规定的资料及其提供情况、研究、政策和体制安排的为期三个月的全球审查。将发布一份全球报告，概述各国和各区域的情况，并介绍一些国家案例研究。人口基金和国际助老会还将与联合国系统其他实体合作拟订一个两年工作方案，以加强各国政府的能力，使其能更好地监测和评估《马德里行动计划》的执行进展，并找出差距和挑战。工作方案的另一目标是，在全球一级更好地认识将老年人问题纳入国家发展战略方面存在的挑战和机遇，并于 2012 年发表关于世界老年人状况的报告。

30. 2010 年 12 月，人口基金与经济和社会事务部合作举办了关于收集资料以监测《马德里行动计划》执行进展的专家小组会议。会议审查并推荐了一组最基本的指标，所有国家都可制定并使用这些指标来监测《马德里行动计划》的执行情况。人口基金还计划编写指南，并就如何利用这一组最基本指标收集资料开展培训。

31. 与此举措相关的一项行动是，经济和社会事务部社会政策和发展司在人口基金的财政支持下，向亚美尼亚、哈萨克斯坦、摩尔多瓦和塔吉克斯坦提供技术专长，协助其设计和完成有关老年人状况的综合定量和定性调查。通过家庭调查，收集到了有关这些国家老年人的健康、生活方式、福利、工作能力和财务状况的资料。还收集了关于对老龄化的看法、生活质量和心理问题的定性资料。设想不久将对这一调查方法进行调整，并提供给其他会员国使用。

32. 随着联合国系统在发展中国家和转型国家的国家一级推广这种定量和定性数据收集方法，更多的会员国将能提供内容深入的审查和评估国家报告。但是，会员国仍需在国家、区域和全球研究机构和组织以及联合国系统的协助下做出更多努力。

## B. 民间社会的参与

33. 一些民间社会组织清楚地认识到，它们在地方的服务对象缺乏参与审查和评估的能力，并已采取步骤构建这种能力。比如，国际助老会已开始向其各个区

<sup>8</sup> E/CN.5/2008/7 和 Corr. 1。

域的网络成员和伙伴提供有关审查和评估进程的信息，并协助他们开展各项活动，以确保国家和区域各级的审查进程能反映老年人的声音。

34. 拉加地区、亚太地区以及非洲的一些国家正在实施具体计划。例如，2010年11月，首次在越南召开了老年人协会区域网络会议，审议如何在2012年之前参与审查和评估进程。莫桑比克将在国家老年人行动计划和《马德里行动计划》的审查框架内举行国家协商。

35. 国际助老会也在推进正在进行的名为“老年要求行动”的倡议，将老年人的心声反映给决策者和广大公众。这一倡议于三年前在23个国家启动，现已扩展到50个国家。

36. 民间社会参与《马德里行动计划》的审查和评估可以在两个层面上发挥重要作用。首先，它将老年人的意见反映给审查和评估进程，并帮助增强老年人作为积极公民的力量。第二，在收集、研究和传播有关老年人社会状况和权利的资料方面能力有限的国家，这种参与提供了对审查和评估进程至关重要的一个替代信息和知识来源。应该规定在所有区域举行民间社会论坛，作为区域审查和评估过程的一部分。也应考虑在国家一级与来自国内各个地区的老年人和(或)老年人代表举行论坛，将老年人的意见反映到国家一级。

37. 在区域一级，欧洲经委会在成员国部长级区域会议之前举办了民间社会论坛。民间社会也参加了技术会议。在拉加经委会区域会议上，民间社会通过拉加地区的民间社会组织积极参加老龄化问题区域论坛。在亚太经社会区域开展活动的非政府组织在委员会高级别审查会议上发言。应继续采用这种做法并(或)将其制度化和加以推广。

38. 总体而言，在许多国家民间社会组织往往没有机会参与自下而上的审查和评估进程，或者参与能力有限。为了防止第二次审查和评估过程中出现类似情况，会员国、联合国系统和民间社会组织必须协同努力。要求区域委员会和民间社会组织制作更多关于第二次审查和评估的资料，并向会员国及国家和区域组织强调自下而上的参与式方式。经济和社会事务部将更新网站，以突出审查和评估进程，并着重强调参与式方式和民间社会。

## 五. 《马德里行动计划》第二次审查和评估的拟议时间安排

39. 在组织《马德里行动计划》第二次审查和评估时，对2011年开始、直至2013年社会发展委员会第五十一届会议全球部分的国家和区域各级的规划活动拟订详细日程安排将给会员国带来极大的助益。

40. 参与式审查和评估过程被看作是一个持续性的国家评估过程，其结果将报告到区域和全球一级。尽管审查和评估工作没有时限要求，但有必要确定将结果汇

总到全球一级的目标年限。2012 这一目标年份非常重要，因为它是在马德里召开第二次世界老龄问题大会的十周年，同时由于 2007 年以来没有进行过老龄问题区域或全球审查，2012 年也是评估世界老年人状况和老龄问题国际行动五年期结束的一年。

41. 但是，与此同时，需要在各级开展大量准备工作，以使自下而上的参与式审查和评估比《马德里行动计划》第一次审查和评估更有意义、更加成功。因此，在下述时间安排中拟议开展一系列活动，重点是在 2013 年社会发展委员会第五十一届会议期间对《马德里行动计划》的执行情况进行全球性审查和评估。《马德里行动计划》第二个全球审查和评估周期的暂定时间安排如下：

#### 2011 年

42. 首先，各会员国采用自下而上的方式确定进行深入参与式调查的具体领域，并收集资料，说明他们自第一次审查和评估以来采取的行动，比如新的法律、政策和方案，以及建立协调机制和开展宣传活动等。

43. 还将收集和分析资料，说明在地方和国家一级组织和开展自下而上参与式评估的初步经验和良好做法，并在晚些时候提交区域委员会。如有要求，各区域委员会将与其他实体合作，协助各国进行国家审查和评估，并鼓励在这一进程中采用参与式方法。

#### 2012 年

44. 开始区域审查和评估进程。如有充足财政资源，各区域委员会将在 2012 年初期到中期召开区域会议，审议国家审查的结果，交流经验和良好做法，并确定今后行动的优先重点。各区域委员会将在 2013 年向社会发展委员会提交会议结论和个别国家报告。

#### 2013 年

45. 社会发展委员会将在 2013 年 2 月第五十一届会议上进行《马德里行动计划》第二个审查和评估周期的全球部分。这一部分的形式可以包括一系列全体会议、审议或圆桌会议。这将为评估国家和区域两级《马德里行动计划》执行情况提供各种机会，以确定在执行过程中取得的成就和障碍，交流经验和良好做法，分析有关老龄问题的国际合作，并为下一个执行进程周期选择优先事项。参加者可以包括会员国、联合国系统各组织和民间社会的代表。成果文件将包括第二次审查和评估工作的结论，并确定现存的和新出现的问题以及相关政策选择。会员国不妨考虑上述安排和其他方案，其后再就 2013 年全球部分的形式作出最终决定。

## 六. 建议

46. 社会发展委员会不妨核可《马德里行动计划》第二个审查和评估周期的拟议日期安排。它也不妨邀请各国政府初步列明自第一次审查和评估工作以来所采取的行动，并将此信息提交 2012 年委员会第五十届会议，这样每个国家可以确定打算采用自下而上的参与式方法审查哪项行动或活动。

47. 此外，委员会不妨请各国政府建立或加强国家协调机构或机制，包括牵头机构，以促进执行《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》，包括其审查和评估。

48. 委员会不妨鼓励会员国根据具体国情，更充分地利用其自下而上的参与式方法开展审查和评估。

49. 委员会可进一步鼓励会员国根据意愿在国家审查和评估工作中采用开放式协调方法。

50. 委员会不妨鼓励联合国各区域委员会继续通过以下方式，包括通过其政府间机构，推动区域一级的审查和评估工作：

(a) 促进建立网络联系并分享信息和经验；

(b) 在收集、提炼和分析资料以及提交国家审查和评估结果方面，向各国政府提供协助和咨询；

(c) 进行区域分析并确定未来政策行动的优先事项。

51. 委员会可决定要求联合国系统应各国的请求，提供能力建设方面的技术援助，以支持各国开展审查和评估工作。

52. 委员会也不妨鼓励会员国和联合国各组织酌情支助区域委员会推动审查和评估进程，并在 2012 年召开区域会议，审议国家审查和评估结果。