

经济和社会事务部

# 审查和评价《马德里老龄 问题国际行动计划》的 指导方针

自下而上的参与做法



联合国  
纽约，2007年

## 经 社 部

联合国秘书处经济和社会事务部在经济、社会和环境领域的全球政策与国家行动之间起着重要的桥梁作用。该部的工作主要涉及三个相互关联的领域：

- （1）汇编、制作和分析范围广泛的经济、社会和环境数据与信息，供联合国会员国审查共同问题和评价政策抉择时加以使用；
- （2）促进会员国在许多政府间机构内就采取任何联合行动方针对付现有或新出现的全球挑战举行谈判；
- （3）就把联合国各次会议和首脑会议制定的政策框架转化为国家一级方案的方式方法向有关政府提供咨询意见，并且通过技术援助协助国家能力建设。

## 说 明

本出版物中所用名称及材料编排方式，并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或对于其边界的划法，表示了任何意见。

本出版物中所用“国家”一词在适当情况下亦指领土或地区。

## 目 录

	段次	页次
序言 .....		v
执行摘要 .....		1
导言 .....	1 - 23	5
自下而上的参与做法 .....	11 - 20	6
审查和评价《马德里老龄问题国际行动计划》 .....	21 - 23	8
一、确定利益相关者：与谁合作和如何合作 .....	24 - 48	11
A. 确定将帮你管理审查和评价工作的人 .....	25 - 43	11
B. 明确职责 .....	44 - 46	14
C. 提高认识 .....	47 - 48	16
二、审查国家老龄政策，确定行动重点 .....	49 - 77	17
A. 审查应对老龄问题的国家政策 .....	53 - 65	17
B. 界定老龄问题行动的挑战和重点 .....	66 - 72	20
C. 确定采取自下而上的做法要审查的内容 .....	73 - 77	22
三、与老年人一起审查《马德里老龄问题国际行动计划》的执行情况： 自下而上的参与型评估 .....	78 - 107	27
A. 规划自下而上的参与型审查和评价工作 .....	80 - 89	27
B. 与老年人一起进行审查和评价 .....	90 - 98	29
C. 与社区共享审评结果 .....	99 - 100	30
D. 汇总和分析收集的信息 .....	101 - 107	30
四、国家、区域和全球各个层面的信息提炼与分析 .....	108 - 124	37
A. 国家层面 .....	108 - 118	37
B. 区域层面 .....	119 - 121	38
C. 全球层面 .....	122 - 124	39
信息来源 .....		43
参考资料 .....		45
 附 件		
一、关于国家审查与评价《马德里老龄问题国际行动计划》的参与型评价工具和指标的建议 .....		47
二、收集数据的参与型方法 .....		65

## 方 框

一、与利益相关者合作的实用提示要领.....	15
二、立陶宛鉴别利益相关群体的做法 .....	16
三、新西兰与利益相关者的合作.....	16
四、关于政策审查的实用提示 .....	20
五、乌干达政策审查的主流做法.....	23
六、坦桑尼亚联合共和国将老龄问题纳入扶贫工作的主流.....	25
七、填补信息空白：玻利维亚的年龄数据 .....	26
八、支持老年人的主张：孟加拉国的老年公民监测项目 .....	32
九、服务用户问责制：印度自下而上的做法 .....	33
十、南非对一项行动研究项目影响的审查 .....	34
十一、乌干达六个地区老年人生活状况及其健康和营养状况的定性评估报告 .....	35
十二、《马德里行动计划》首轮审查和评价进程表 .....	40

## 图

一、《马德里行动计划》的执行与审查和评价工作之间的互动关系 .....	8
二、审查和评价《马德里老龄问题国际行动计划》的主要阶段 .....	9

## 表

1. 《马德里行动计划》的优先领域及审查和评价的调查领域 .....	5
2. 利益相关者及其在审查和评价过程中的作用 .....	15
3. 自下而上审查和评价的补充信息：内容和来源 .....	216

## 序 言

制定本指导方针的目的，是为了协助各国政府自下而上地开展对2002年《马德里老龄问题国际行动计划》的审查和评价活动，不是要提供一套僵死的指示，而是把它当作理念和实例的源头，以利于各国政府制定和实施本国的审查与评价计划。

不应把这种参与的做法视为取代监测、审查和评价等其他方法的一项万能措施；倒是有必要通过较广泛地采用定性参与方法对这些其他方法加以补充。在具体做法上可能千差万别，但均应强化并更充分地利用定性和参与的内涵。此外，对社会状况的定性监督——譬如通过人口普查、专项调查和民事登记等途径进行的监测，可能在评估全国老龄化状况及帮助确定地方和全国在老龄问题上的优先考虑事项方面发挥极为重要作用，以便进行目标更精确、更深入的参与型调查。

这些指导原则主要供各国**老龄问题国家协调中心**使用，这些中心往往只有一个人负责制定、实施和监测有关老龄问题的国家政策，其中包括实施《马德里行动计划》。制定本指导方针的目的在于帮助各国老龄问题协调中心组织并促进对《马德里行动计划》的审查和评价工作。

与此同时，这些指导方针对政府各部门的政策智囊团也可能很有用，比如那些卫生、金融、发展和规划的负责人。

参与这一过程的**其他利益相关者**也会对本指导方针感兴趣，诸如：

- 各种老年人组织；
- 跨部门社会和发展政策工作组；
- 致力于处境不利的老年人和其他边缘化群体工作的各种民间社会组织；
- 联合国系统的办事处、方案和机构；
- 私营部门组织、雇主和保险提供者；以及
- 从事社会政策研究的学术机构和研究人员。

虽然世界各国政府和民间社会已在各种研究和政策监督活动中行之有效地运用了自下而上的参与做法，但以全球规模采用这种做法来审查像《马德里行动计划》这样的国际架构还是一件新鲜事。本出版物给出了清晰的概述，也提供了切实促进这一进程的切实可行步骤。

### 如何使用本出版物

本指导原则将通过评述有关老龄问题的现行政策和协助确定从何入手，来帮助使用者为深入开展参与型调查做好准备，同时还将扼要介绍如何组织并支持自下而上的审查和评价工作。

本出版物提出的实施步骤并不是只想让一个人——即国家老龄问题协调中心去执行。我们希望，事实将证明这些指导方针有助于相关负责人有效组织这项工作，支持其他人在规定的时间内，与各方参与者的合作，利用现有资源完成规定任务。

希望本出版物的使用者根据各自的经验灵活运用这些指导方针，并对有关建议加以调整，以适应他们自己的审查和评价范围和目标。本出版物并没有提出一套指令性的建议，要求政府和其他利益相关者亦步亦趋地照办。实施步骤是按照逻辑顺序编排的，但在实际当中这些步骤有可能同时进行，并且需要根据各国的具体政策环境相应地确定不同的侧重点。譬如讲，一些政府已经制订了老龄问题政策和方案，对其审查工作重点（或主题）很清楚，就可忽略某些预备性的步骤，而直接开展关于对老年人影响的参与型评估工作。

本出版物的大多数使用者都负有多重责任和职能，审查和评价《马德里行动计划》只是其中的一个方面。它们或许会发现，结合政府和民间社会群体的现有监测活动开展对《马德里行动计划》的审查和评价工作是有益的。这种做法有助于提高老龄问题的认识，有助于将老龄问题纳入主流。

附件后面的“信息来源”一节提供了更多的参考材料和有用的网站。

## 执行摘要

由联合国秘书处经济和社会事务部编纂的这套指导方针，对自下而上地参与审查和评价2002年《马德里老龄问题国际行动计划》提供了逐步指导，<sup>1</sup> 希望以适合具体国情的方式予以灵活运用。这套指导方针主要供各国老龄问题协调中心使用。同时对各部委的政策智囊团（比如负责卫生、金融、发展和计划工作的人）和其他利益相关者也很有用。<sup>2</sup> 采取这种做法的目的，是想通过让老年人参与审查《马德里行动计划》来了解该计划对其生活质量的影响。本指导方针明确提出了如何鉴别可与其合作的利益相关者，以及如何审查国家相关政策并确定老龄问题的行动重点。这些指导原则还解说了如何与老年人一起开展自下而上的审查和评价工作，其中包括有关收集、核对、分析和传播政策信息的指南。

《马德里行动计划》的总目标是“全世界所有人都能够有保障、有尊严地步入老年，并作为享有充分权利的公民参与其社会”（第10段）。《马德里行动计划》的三个优先领域是：

- 老年人与发展；
- 促进老年人的健康和福利；
- 确保创造有利的支助环境。

各国政府根据《马德里行动计划》实行的政策因千差万别的国情而异。该行动计划的实施应该是与审查和评价工作相结合的动态过程。经济和社会事务部提倡采取自下而上参与的灵活做法来监督、审查和评价《马德里行动计划》，承认需要特别努力提高老年人参与制订主流政策过程的能力。虽然许多国家为了不同的目的普遍采取自下而上的参与做法，但以全球规模采取这种做法来审查像《马德里行动计划》这样一个国际架构还是一件新鲜事。这就是说，有必要承认并增强老年人对社会做贡献的能力，并促进其参与各级决策过程。

老年人处境不利和能力减弱的现实往往不为他人所理解。自下而上的参与做法汇聚了主要和次要利益相关者，以便使人们了解这方面的实际情况，同时促进相互学习和信息共享。

这一过程可为决策者提供信息，支持采取行动，并提高公众意识，从而完善政策和方案。随着社会资本的开发，人们被广泛动员起来，组织和主张改善他们自己的福利，从而推动施政的改进。

采取这样的做法来审查《马德里行动计划》，就可以：

- 拓展与政策和方案有关的信息来源（用全面深入的定性数据来补充定量数据）；
- 通过确定政策和方案的优先次序来体现各方面主要利益相关者的利益；
- 让那些社会边缘化的人能有机会与其他利益相关者共同分析并清晰地表述他们的状况。这样即可促进合作伙伴的关系，共同争取实现真切的变革。

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

<sup>2</sup> 诸如：老年人组织；跨部门社会和发展政策工作组；致力于老年人及其边缘化的群体工作的民间社会组织；联合国系统的各办事处、方案和机构；私营部门的组织、雇主和保险提供者以及从事社会政策研究的学术机构和研究人员。

本指导方针包括如下四个关键部分：

- 确定利益相关者：与谁合作和如何合作；
- 如何审查国家老龄政策，确定行动重点；
- 如何通过自下而上的参与型评估，与老年人一起审查《马德里行动计划》的执行情况；
- 如何在国家和区域层面来提炼和分析由此获得的信息。

非洲、亚洲、南美洲和新西兰的案例研究提供了决策者与老年人和其他利益相关者合作，共同改进政策和方案制订与实施的建设性实例。

附件一推荐了一些定量指标，结合与老年人共同参与自下而上审查所取得的成果，会有助于评估《马德里行动计划》的执行情况。

附件二及其后列出的“信息来源”提供了更深刻全面的建议，讨论了开展参与型研究的种种工具。

## 关键步骤概述

### 1. 确定利益相关者

主要任务：决定与谁合作及如何合作

老龄问题主要协调人应在国家老龄问题协调机制（或者，如果没有这种协调机制，则在一个利益相关者工作组）的支持下，在这方面发挥催化剂的作用。其他利益相关者可以在审查政策、评估影响、促进参与过程、提炼和分析信息以及提高公众对审查工作的认识等方面各自发挥不同的作用。主要利益相关者是老年人；次要利益相关者包括政府各部委、民间社会、私营部门、国家学术和研究机构以及传媒等。应进行利益相关者分析，分析所有重要利益相关者，澄清他们各自不同的责任分工。

### 2. 审查应对老龄问题的国家政策

主要任务：界定老龄问题行动的挑战和重点，确定采取自下而上的做法要审查的内容

审查工作应对与《马德里行动计划》有关的老龄政策进行鉴别，并考察如何通过其他国家政策、方案和国家预算来处理老龄问题（附件一推荐了适用于这种国家级审查工作的指标和评估工具）。其中涉及到评估老龄问题在多大程度上纳入了主流，并探讨如何推进这方面的工作。通过审查现有的各种资料来源，比如全国人口普查、住户调查和各种研究成果，可以为此提供补充信息（并突出各国在有关老年人经济、社会和健康状况的信息方面存在的主要空白）。

然后即可确定自下而上审查工作的焦点或主题。然而审查和评价《马德里行动计划》是一个持续进行的工作过程，不可能在所有重点领域同时开展有实际意义的自下而上的审查工作。



### 3. 与老年人一起审查《马德里行动计划》的执行情况

主要任务：采取自下而上的参与方式评价政策对老年人的影响

应确定从事参与型调研经验丰富的协助者。同时有意识地选择边缘化的贫困社区作为调研对象。还需要把各评估工作队和现场指导召集到一起，安排必要的培训，以便使工作队成员能够顺利地与老年人共同工作。在完成了集中于几个广泛领域（主题）的调查之后，应与社区分享调查结果，以便核实调研结果并补充新的信息。最后，在社区层面收集和分析的信息要交给老年人自己进行综合整理，在与其他利益相关者工作组共同参与国家和地方的宣传及政策工作时加以运用。因此，这种调研本身就包含了某种授权过程，孟加拉国、印度和南非提供了这方面的例证。

### 4. 国家、区域和全球层面上的信息提炼与分析

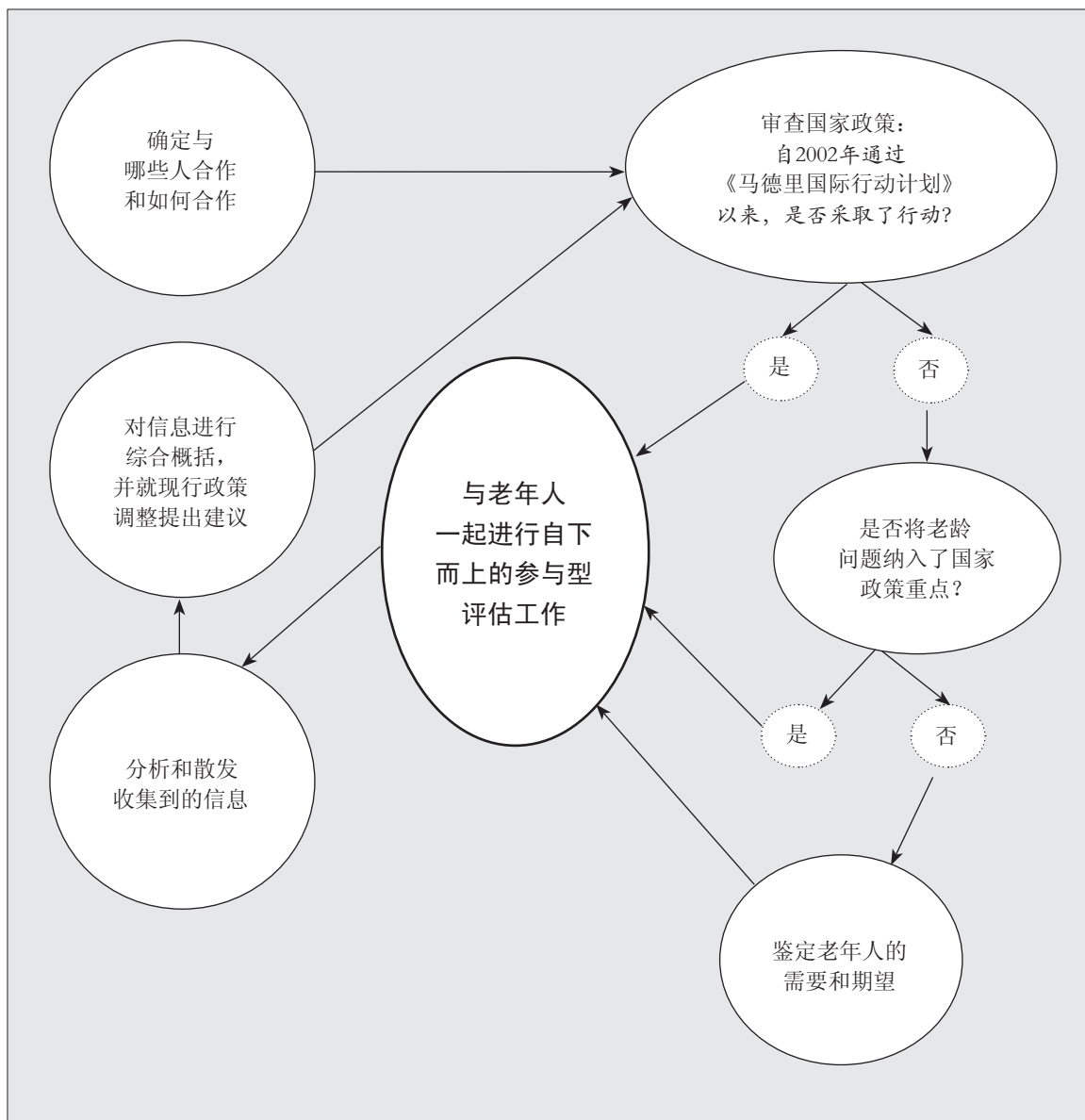
主要任务：确定与政策有关的影响和建议

国家应利用国家政策审查结果和背景信息来源提供的信息，利用自下而上地与老年人一起进行审查和评价的结果，来分析《马德里行动计划》的执行情况。分析应围绕两个关键问题来组织：

- (a) 自第二次老龄问题世界大会以来本国做了哪些工作？
- (b) 这些工作对本国老年人的生活质量和福利产生了什么影响？

应邀请老年人参与，与地方、省级和国家级的决策者及民间社会代表一起来审查讨论与政策有关的影响和建议。这将有助于决定是否要在全开展更普遍调研。与国家协调机构或利益相关者工作组共同召开的全国研讨会，应当介绍主要调研结果和建议，并由媒体广泛传播这些成果。然后，可将这些成果提交区域和全球层面审查。

下图概括了上述工作流程：



信息来源和参考资料部分及附件列出了更多的参考材料和来源。

## 导 言

1. 编写本出版物的目的是以自下而上的参与做法为重心，支持对2002年《马德里老龄问题国际行动计划》<sup>3</sup>执行情况的监测、审查和评价工作。

2. 《马德里行动计划》是2002年在马德里举行的第二次老龄问题世界大会通过的。正如《政治宣言》第1条所述，<sup>4</sup>制订《马德里行动计划》的目的是为了“应对21世纪人口老龄化所带来的机会和挑战，并促进发展一个不分年龄人人共享的社会”。<sup>5</sup>从那时以来，各国政府的任务就是在当地环境背景下将《马德里行动计划》的各项目标和建议的行动转化为对老年人的生活产生积极影响的政策并付诸实践。《马德里行动计划》的总目标是“确保全世界所有人都能够有保障、有尊严地步入老年，并作为享有充分权利的公民参与其社会”。<sup>6</sup>各国政府为实现这一总目标而采取的政策行动，是由各国和各地区之间千差万别的经济、政治结构、资源基础、文化规范、社会条件及人口状况决定的。《马德里行动计划》的实施是一个与审查和评价并驾齐驱的动态持续过程：这些过程具有高度的相互依存性，不断发展演变。

3. 《马德里行动计划》确定的三个优先领域，意在指导政策的制定和实施，从而为监测、审查和评价活动提供一个广泛架构。这些重点领域是：老年人与发展；促进老年健康和福利；确保创造有利的支助环境。关于这三个领域提出了三个广泛的调查领域，在每个领域可以找出审查和评价的专项课题（问题或主题）（见表1）。

表1.

《马德里行动计划》的优先领域及审查和评价的调查领域

《马德里行动计划》的优先领域	调查领域
1. 老年人与发展	将老龄问题纳入发展的水平
2. 促进老年健康和福利	老年人的生活质量
3. 确保创造有利的支助环境	促进老年个人发展的环境

4. 以此作为广泛架构，鼓励各国政府与老年利益相关者合作，确定国家审查和评价的重点，并建立组织和支持这个架构的适当机制。在联合国范围内，社会发展委员会负责《马德里行动计划》在全球层面的后续行动。在其2003年第四十一届会议上，该委员会批准采取自下而上的参与做法来审查和评价《马德里行动计划》，以促进老年人和其他利益相关者更广泛地参与这项工作。

5. 自下而上的做法获得批准是一重大发展。其实质意义在于坚信，惟有全社会的所有部门都积极参与实施《马德里行动计划》，才能实现该计划提出的理想、目标和行动。《马德里行动计划》的核心主题是需要组织和增强老年人对社会做贡献的能力，并为他们参与各

<sup>3</sup> 《第二次老龄问题世界大会的报告》，马德里，2002年4月8日至12日（联合国出版物，出售品编号：E.02.IV.4），第一章，第1号，附件二。

<sup>4</sup> 同上，附件一。

<sup>5</sup> 同上，附件一。

<sup>6</sup> 同上，附件二，第10段。

级政府的决策提供方便。<sup>7</sup>自下而上的做法力图将老年人的意见纳入对他们有影响的地方和国家一级的决策过程。鉴于世界上大多数老年人都被排除于主流政策制订过程，需要特别努力增强老年人的能力，以便使他们能够有实际意义地参与所有阶段的政策制定、实施、监测、审查和评价。

6. 在推动审查和评价工作方面，鼓励各国政府要考虑对老年人有直接或间接影响的所有部门，并促进各部门的同事协同工作，而不应把调查工作仅仅局限于有关老龄问题的政策。

7. 在该委员会2004年第四十二届会议上，鼓励各成员国建立或加强国家老龄问题协调机构或类似机制，促进《马德里行动计划》的实施，传播有关该计划的信息，包括该计划审查和评价。

8. 在全球层面，每五年进行一次审查和评价，集中于《马德里行动计划》的优先领域。国家一级的审查和评价是一个持续发展过程，而全球审查和评价为在国际上分享和巩固成果定期提供了重要机会。社会发展委员会2006年的第四十四届会议确定的首个五年周期的全球主题是“应对老龄化的挑战和机遇”。<sup>8</sup>

9. 2007年，是参加第二次老龄问题世界大会的各国代表通过《马德里行动计划》五周年，社会发展委员会将举行庆祝，提供有关全球老龄问题的最新形势材料。<sup>9</sup>这将首次为各成员国通过联合国各区域委员会分享2002年以来实施《马德里行动计划》所取得的成果提供良机，同时也使得各成员国和区域委员会得以确定2007年开始的各国和各地区首轮审查和评价计划的重点。

10. 联合国秘书处经济和社会事务部是联合国负责促进实施《马德里行动计划》的实体，它出版的这套指导方针协助各成员国在国家一级实施、监测和评估《马德里行动计划》方面迈出的第一步。经济和社会事务部希望有关各方交流各自在首轮审查和评价过程中取得的经验，以便国际社会共同确定和分享良好做法及遇到的障碍。

### 自下而上的参与做法

11. 自下而上的参与做法在实施《马德里行动计划》的过程中起着双重作用。首先是“技术”性的或“方式方法”上的作用，这种参与的做法将用于深入评估国家实施《马德里行动计划》的各方面努力。

12. 自下而上参与做法的第二种功能旨在让老年人直接参与事关自身利益的行动，从而促进他们参与实施《马德里行动计划》。参与做法的直接目的是确保老年人有机会就国家政策行动对其生活的影响表达意见。而总的目标是确保老年人参与包括政策制定、实施、监测和评估在内的所有阶段的老龄问题政策行动。因此可以把参与型审查和评价《马德里行动计划》的做法视为动员老年人参与实施《马德里行动计划》所有阶段的一个切入点，而不仅仅是为了向国家当局或国际机构报告的而必须搞一次性活动。理想上，自下而上的参与做法应该是一个纳入《马德里行动计划》实施工作的持续不断地邀请和参与的过程。这样的过程才完全符合《马德里行动计划》的参与环境。

<sup>7</sup> 同上，第22段。

<sup>8</sup> 见《经社理事会正式记录，2006年，补编第6号》(E/2006/26)，第一章C节，第44/1号，第3段。

<sup>9</sup> 见关于审查和评估《马德里老龄问题国际行动计划》的方式的秘书长报告(E/CN.5/2006/2)。

13. 可见，应把自下而上的做法看作是将老年人的意见纳入制定、实施、审查和评价《马德里行动计划》——即与老龄问题有关的政策和方案的一个手段。吸收处境不利、能力较弱的老年人参加政策审查和评价尤为重要，因为旁人一般不太了解老年人的实际情况。自下而上的参与做法意在使人们了解这一现实并能够就此采取行动。社区一级的评估结果及从中学习的过程是国家审查过程的一个重要组成部分，有关信息汇入区域委员会的活动并进而汇入全球层面审查和评价《马德里行动计划》的工作。这是一个伴随较广泛的《马德里行动计划》实施过程的一个持续不断的过程，而不是在特定时间开展的一项活动。

14. 参与做法需要以综合运用各种方法和系统的学习实践为基础。综合运用各种方法而不只是某种单一的程序，就需要依靠团队工作和灵活性。有些方法是定性研究中使用的方法，比如安排灵活的采访、重点小组讨论和参与者观察。其他有特色的方法包括图解法和直观信息共享，这些方法便于参与者自己的信息积累和分析。所有这些方法的共同目的是让人们充分参与弄清自身需要，了解机遇，就满足这些需要所采取的行动做出抉择的过程。

15. 这种做法的一个关键特点，就是把主要和次要利益相关者汇聚到一起来分享信息和积累知识。其目的不单纯是为决策者生成信息，而且也是为了支持行动和提高公众意识。其中采用的技巧和方法有利于社区成员分析他们的状况并确定他们的优先关注事项及有关发展过程的预期结果。各方不同利益相关者的参与可以带来广泛的观点供考虑和评价。

16. 参与的过程不依靠有代表性的参与者抽样，而依靠审慎地选择一系列观点。要有意识地吸收社会边缘化群体参加，因为若非如此就可能听不到他们的意见。因此，关于需要有哪些群体的代表参与和如何参与的问题，透明度十分重要。

17. 参与过程的结局从本性来讲是不可预测的，因为焦点集中在人们对其生活中关键问题的看法和分析。评估的结果也取决于特定的环境背景：就是说，它们所反映的是特定情况下特定人群的看法。与此同时，由此揭示的详细信息可能对实施方案和提供服务极有帮助。

18. 预料自下而上地参与审查和评价的做法会显示如下优越性：

- 用定性信息来补充数字数据，可以扩大决策者的信息来源；而通过调查和其他研究方法不一定能够获得定性信息；
- 直接从作为实施《马德里行动计划》的主要利益相关者的老年人那里收集信息，并为参与者——尤其是被社会排斥和边缘化的人——提供机会，使其得以分析和表达他们的处境、需要和愿望；
- 迅速发现新出现的问题；
- 经常提供利益相关者的反馈意见，作为对现行政策和方案进行必要调整的依据。

19. 不过，对于审查和评价各国实施《马德里行动计划》的工作来说，自下而上的参与做法既不是完美无缺的也不是唯一可能的方式。参与型评估的不足之处包括：

- 过程复杂；
- 难以保证继续能够从同一社区找到核心利益相关者；
- 在确保最易受伤害的老年人——比如行动不便、沟通有问题或认知能力问题的老年人——参与方面存在着难题；

- 在分析和处理信息方面有无足够的专门技能的问题。

20. 其他可能的挑战包括如何确保自下而上的审查和评价过程具有代表性，并且其成果能为政策调整提供确凿的情报。而与此同时，恰恰是这种做法直接回应了《马德里行动计划》的参与目标，即促进老年人参与所有层级的决策过程。

### 审查和评价《马德里老龄问题国际行动计划》

21. 审查和评价《马德里行动计划》的总任务是确定与《马德里行动计划》有关的政策措施对老年人生活质量的影响。实施、监测和审查评价工作最好同步进行，而以自下而上的参与做法为核心（见图一）。

图一.

《马德里行动计划》的执行与审查和评价工作的互动关系

实施过程	《马德里行动计划》 →	区域实施战略 →	国家实施计划 →	实施活动 →	结果和影响
审查与评价	自下而上参与评估	评估对《马德里行动计划》的认识	评估对区域实施战略的认识	评估老年人参与实施的情况 - 老年人的参与实施的情况如何?	评估对老年人的影响 - 老年人对这些影响有什么看法?
	“手段评估”		自通过《马德里行动计划》以来，国家实行了哪些政策? 手段指标		对老年人产生了什么结果或影响? 成果指标

### 如何启动<sup>10</sup>

22. 本指导方针就如何策划和推动审查与评价工作以及如何分析其自下而上的调查结果提出了切实可行的建议。这将有助于你：

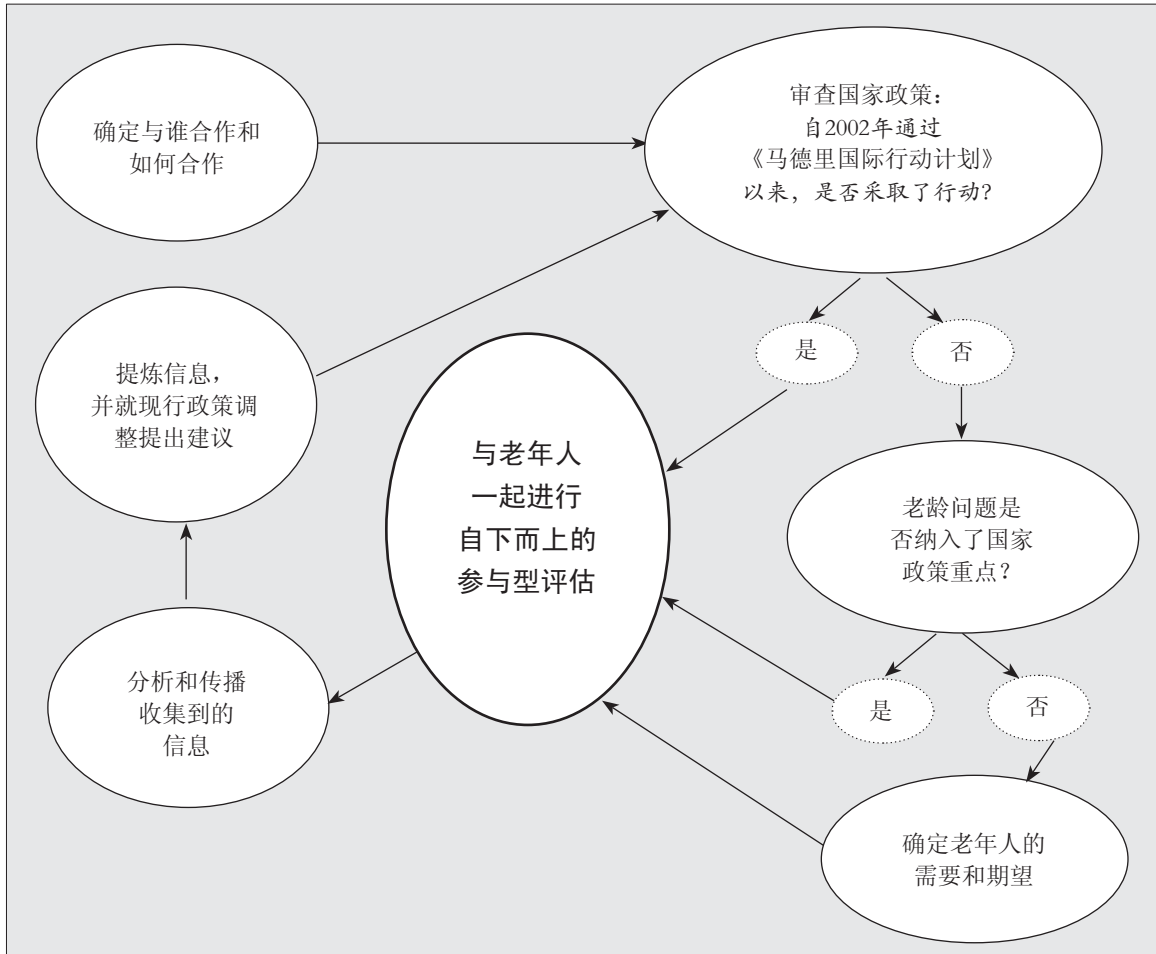
- 确定与谁合作和如何合作（第一章）；
- 审查国家老龄政策，确定行动重点（第二章）；
- 确定采用自下而上的做法所要审查和评价的内容（第三章A节）；
- 与老年人一起进行自下而上的审查和评价（第三章B节和第三章C节）；
- 汇总、分析和传播从各方面来源收集的信息（第三章D节）；
- 提炼收集的信息并就相关的政策调整提出建议（第四章）。

23. 关于你的审查和评价项目的主要阶段划分，见图二。

<sup>10</sup> 下文是针对负责组织和执行审查和评估工作的人而编写的。

图二.

审查和评价《马德里行动计划》的主要阶段







## 一、 确定利益相关者: 与谁合作和如何合作

24. 本节将帮助你:

- 确定能帮你管理审查和评价工作的人;
- 明确他们的职责并提高意识。

要实施2002年《老龄问题国际行动计划》，就需要许多利益相关者，如专业组织、公司、工人和工人组织、合作社、学术研究机构及其他教育和宗教机构以及媒体等的合作和参与。

2002年4月第二次老龄问题世界大会通过的《政治宣言》第17条

### A. 确定将帮你管理审查和评价工作的人

25. 审查和评价过程需要有促进者和协助者。作为老龄问题国家协调人，你应该把自己看作全过程的**促进者和组织者**，必要时在开展参与型研究方面也要吸收有足够经验的**协助者**参加。你在执行任务的时候可能会得到既设老龄问题国家机构（协调机构）提供的必要支持，该机构从总体上负责实施、监测和评估老龄问题上的国家行动，其中包括实施《马德里行动计划》。

26. 主管老龄问题的国家机构，不论是理事会、委员会还是类似机构，都将在审查和评价工作中担负重要责任。首先，它经与各方主要利益相关者协商，必须确定审查和评价的内容。其中涉及到明确国家在老龄问题上的**主要工作重点**；根据《马德里行动计划》的建议通过的相关政策和方案；既定的**总目标和具体目标**；以及各方利益相关者为实现这些目标所分配的资源。借助于现有统计数据可以对地方和国家的老龄形势作初步评估并确定较具体的参与调查领域。另一重要步骤是摸清国内现有有哪些可取的参与经验和参与型对话的传统做法，并决定如何对这些经验和做法作适当调整，以适应当前审查和评价具体的目标。可以邀请在开展参与研究方面富有经验的某个主要合作伙伴（比如某个非政府组织、学术团体或咨询机构）来促进（但不是指导）参与型工作，其中包括收集和分析信息并按照与政策有关的格式提供信息。

27. 有些政府已经成立了国家老龄协调机构，可以由这些机构来筹划并协调审查和评价工作。如果还没有这种机构，就需要成立一个新的利益相关组织。当你完成了下面概述的利益相关者分析之后，你可能想要在现有组织中增补其他一些人。要优先吸收老年人参加，并适当掌握性别平衡。

28. 此审查和评价工作中的**利益相关者**，是可能受到拟议干预措施的结果影响的人和团体，以及可能对结果产生影响的人和团体。

29. **主要利益相关者**是指《马德里行动计划》意图为其解决关切事项的诸多老年人群体。次要利益相关者包括促成制订和实施对老年人生活有影响的政策和方案的所有其他群体。<sup>11</sup>这两类利益相关者都是你在审查和评价过程中的潜在合作伙伴。

30. 在实施《马德里行动计划》，包括审查和评价《马德里行动计划》的过程中，虽然老年人是主要利益相关者，但是审查和评价工作的参与性意味着需要不同年龄的家庭和社区成员参与，其中包括儿童和青年人。这样做可以使审查和评价工作增添重要的代际背景，并促成不分老幼全体社区成员的共识与承诺。

## 政府各部委

31. 为了使所有部门的老龄政策形成一个统一的整体，建立与各部委之间的协同关系十分重要。《马德里行动计划》建议的做法是确保将老年人的意见和需求纳入国家政策，或者叫做“老龄问题主流化”。主要协作部门包括主管卫生、社会发展、青年和性别、财政、计划、人口和统计工作的各部委。这样，你就可以把报告《马德里行动计划》的实施情况与已确立的监测框架结合起来。对你来说尤其重要的是与各部门社会性别问题协调人建立协作关系并吸收他们参与审查和评价工作。

32. 譬如讲，大多数国家政府都有度量《千年发展目标》进展的系统（由联合国开发计划署协调）和监测发展或扶贫计划的系统（由各国财政部协调）。虽然这些框架对老年人的生活有直接影响，但往往缺乏老龄观点，在这些国家审查中也没有老年人参与。与这些审查过程参与者合作，你可以收集到重要信息（比如关于贫困与老年人的信息）并提高各部门对《马德里行动计划》和老龄问题的认识。

33. 在大多数国家，由主管社会福利或卫生的部委负责有关老年人的政策和服务。可是，鉴于政府许多政策与服务都对老年人有影响，所以你需要与范围更大的政府部门的利益相关者搞好协作。

34. 国家统计局是背景信息的主要来源，比如有关老年人的人口、经济和社会状况的统计资料。但有的情况下国家统计数据未能按照年龄和性别适当分列，今后你可以凭借职责鼓励提供较细的分列数据。

35. 各级地方政府也应被吸收为主要合作伙伴。地方政府官员是特别重要的利益相关者，在那些已将责任下放到行政分区和地方的国家尤为如此。初步审查和评价活动需要与社区层面的老年人一起来搞，因此确保地方和市政当局支持并促进这项工作至关重要。

## 联合国系统

36. 联合国各相关组织和基金以及专门机构也可以在国家和全球层面为此做出贡献。这些机构分别在不同层次致力于有关老龄问题的政策、研究和行动。譬如讲，世界卫生组织（世卫组织）可以提供有关健康、福利和平等的信息以及为《马德里行动计划》和《千年发展目标》提供建议的相关定量指标方面的信息。

<sup>11</sup> 本出版物所讲的老年人是指60岁以上的人。

## 民间社会

37. 社区组织、信仰机构、国家和国际非政府组织、工会和老年人团体都可以为审查和评价《马德里行动计划》做贡献。这些组织可以直接与老年人合作，或者通过重点处理贫困、保健和权利等社会经济问题间接地与老年人合作。他们是帮你了解本国现行政策对不同老年人群体生活的影响的重要伙伴。有些与社区层面有密切工作关系的组织很可能在运用自下而上的参与型做法方面掌握专门技能。这种组织可为地方和国家层面自下而上参与审查和评价《马德里行动计划》的工作提供经验丰富的协助者。

38. 在社区层面，你会需要摸清本地或传统机构和组织并与它们合作，比如葬礼协会、水资源协会、穆斯林社区的舒拉（shura）会议以及信贷机构等。这些地方机构的存在，外来人不一定了解，但这些机构可能是与当地百姓群体进行协商的至关重要的机构。你只有通过着手筹划社区级的参与型工作并与熟知社区情况的人一起讨论地方机构问题，才有可能摸清这些地方团体。

## 私营部门

39. 私营公司也在影响和执行社会政策，不过未必一眼就能看出来。许多公司提供医疗保健和供水等基本服务，尽管他们不一定特别考虑到老年人口的需要。吸收私营部门的公司参与，有助于提高公众意识并增强对老年公民健康与福利的共同责任感。它们还可以为地方审查和评价活动提供组织上的支持和经费资助。

## 国内学术研究机构

40. 大学和研究所可以为审查和评价工作提供必要的背景信息，并与其他伙伴一起协助确定你们活动的重点。它们通常在参与型定性研究方面拥有专业技能和经验，因此可以和民间社会一同参与促进审查和评价工作。通过参与审查《马德里行动计划》，这些机构也可以提高本单位对老龄问题的认识，并确保其将来的工作顾及老龄问题。它们还可以确保按照年龄和性别分列现有数据。

## 媒 体

41. 广播、电视和出版机构是不可或缺的合作伙伴，它们可以改变人们对老年人的看法，提高对老龄问题的认识，向老年人宣传对其有影响的官方政策和方案，并加强对《马德里行动计划》所概括的老年人权益的支持。

42. 利益相关者一览表或许可以包括下列人等：

- 老年人及其家属；
- 国家各部委的官员，诸如负责财政、统计、卫生、社会福利、内政、性别、住房、农业、教育和法律事务的官员；
- 包括市政当局在内的地方政府官员；
- 有关老龄问题的现有委员会或全国老年人网络；
- 社区成员；

- 当地保健工作者和其他服务提供者；
- 研究所、大学；
- 老年学会和老年医学会；
- 在预防虐待老人领域工作的各种组织（官方的、非官方的和私营的）；
- 致力于老年人工作的地方非政府组织；
- 致力于发展和人权工作的地方非政府组织；
- 妇女或男子组织；
- 国际非政府组织；
- 联合国组织和捐助方；
- 私营部门的组织，诸如企业、养老金和保险公司以及私营公用设施（水、电等）提供商等；
- 劳工组织或工会；
- 媒体，诸如出版业和广播电视业。

43. 你在拟订审查工作重点的时候可能需要鉴别特定利益相关者子群体。譬如讲，如果把工作重心放在《马德里行动计划》的优先领域二（促进老年健康和福利）的话，你可能会选择以农村地区老年人的医疗服务为重点，因而将这个子群体成员当作最重要的合作伙伴。如果你的审查和评价重点是消除贫困（即《马德里行动计划》优先领域一，问题6），那么主要利益相关者就是城乡地区的生活最贫穷、处境最不利的老年人。

## B. 明确职责

44. 成立了全国协调组或全国利益相关者工作组，你就可以着手进行工作团队的责任分工了。

45. 利益相关者的主要作用是提高公众对《马德里行动计划》的认识，因此你可能需要向他们解释《马德里行动计划》的内容和必要性。利益相关者会对他们和其他人如何促进审查和评价工作提出意见。你可以进行一次利益相关者分析，以确定哪些人应该参加，然后召集包括老年人在内的所有重要利益相关者开几次会议或研讨会（关于同利益相关者合作的实用提示，见方框一）。你可以使用类似于下面提出的图表（表2），它绘出了审查和评价的各阶段工作以及各方利益相关者在每一阶段应发挥的作用。

46. 要考虑如何向利益相关者通报信息并使它们坚持参与。一个办法就是在审查的重要阶段组织利益相关者会议。如果你不能定期召开会议，那就需要在开始的时候跟利益相关者商定如何使他们保持消息灵通和持续参与。如果可能的话就利用电子通讯手段，比如电子公报，以保持已建成的利益相关者网络正常运作。

表2.

## 利益相关者及其在审查和评价过程中的作用

利益相关者*	在审查国家政策和确定自下而上参与审查《马德里行动计划》的工作重点方面应发挥的作用	通过与老年人一起自下而上参与审查，在评估政策影响方面应发挥的作用	在促进老年人继续参与政策审查和制订政策方面应发挥的作用	在国家和区域层面提炼和分析信息中应发挥的作用
老年人，尤其是贫困的老年人	参加计划会议并提供对你们评估老龄政策及重点的反馈意见	参加地方和国家层面的审查工作以提供信息和分析	参与有关重大政策的全国协商过程（比如卫生、扶贫等方面的政策）	参与核实和分析评审结果及拟订政策建议
主管卫生、财政和计划工作的国家部门及地方政府的官员等	鉴别以老年人为重点的政策，参加计划会议并提供对你们评估老龄政策及重点的反馈意见	提供背景信息，参加国家和地方的参与型审查工作	找出提供服务方面存在的差距和机遇，吸收老年人群体参与协商过程	参与核实和分析评审结果；领导拟订政策调整建议的工作
与老年人合作并为其工作的非政府组织的工作人员	参加计划会议并提供对你们评估老龄政策及重点的反馈意见	促进或支持在社区级和国家级与老年人共同进行的参与型审查工作，并提供相关信息	与政府合作，为老年人参与国家政策审查过程创造机会	参与核实和分析评审结果；领导拟订政策调整建议的工作
研究小组、学术界	共同分享有关现行国家老龄政策和方案的研究成果	促进或支持在社区级和国家级与老年人共同进行的参与型审查工作，并提供相关信息和工作方法	为老年人持续参与国家政策审查过程提供背景信息及合理依据；协助分析以往参与型工作经验	领导评审结果的核实与分析工作；协助拟订政策调整建议

\*注：本表仅提供某些利益相关者的实例；各国将鉴别自己的利益相关者。

## 方 框 一

## 与利益相关者合作的实用提示

- 使用一份利益相关者分析图表，以确保在项目的不同阶段包括了所有主要利益相关者；
- 在开展工作之初尽早召集各方利益相关者开会，以便他们帮助确定审查和评价的任务，并协助完成这些任务；
- 除了通常参与处理有关老年人问题的团体和组织之外，要尽量吸收那些不经常参与这方面工作的团体和组织参加；
- 鼓励工作团队的每个成员分享联络信息；
- 筹划会议，以便人们了解别人的经验和意见；
- 找出可在社区层面与老年人共事并协助（但不是指导）审查和评价工作的协助者。

## C. 提高认识

47. 利益相关者可以向公众通报计划的审查工作和所要处理的问题，来支持你的工作。这样可以扩大审查过程的参与面。口头宣传是传播信息和提高认识的一个重要方式，缺点是不能始终准确传达信息。因此还需要利用较正规的安排，在这方面可以借助媒体宣传。召开新闻发布会是向媒体发布重要信息的有效方式。要考虑如何利用报纸和新闻稿等印刷媒体，并寻求广播电视宣传的机会。切记，你提供的信息要简单明了，开宗明义概述你正在做什么和为什么要做这项工作，以及什么时候与谁合作。

48. 方框二和方框三提供了与利益相关者合作的案例研究。

### 方框二

#### 立陶宛鉴别利益相关群体的做法

在立陶宛与老年人一起开展参与型调研的过程中（2000年），召集一组老年人、老年组织领导人、服务提供者和地方政府官员开了一次会。在这次会上，与会者编拟了一个他们想要邀请其参加调研的利益相关者群体清单，并且非常清楚地指明需要哪些类的老年人参与。他们确定了如下类别：

- 年龄在80岁以上的老年男子和妇女；
- 城市地区和农村地区的老年人；
- 与家人一起生活的老年人和独居的老人；
- 在社会公共机构生活的老年人；
- 三世同堂的家庭；
- 受过良好教育和没有受过良好教育的老年人；
- 养老金高的老年人和养老金低的老年人。

注：这项工作是在立陶宛考纳斯老年妇女活动中心的主办下开展的。

### 方框三

#### 新西兰与利益相关者的合作

新西兰有一项“积极老龄战略”，\*其目的在于建设“一个重视发挥老年人作用的社会；一个促进老年人参与社区生活的社会；一个不分老幼人人尊重老年价值并提倡老有所为的社会”。该战略是在国家社会发展部的协调下通过多方利益相关者的广泛参与制订的。这种参与过程系基于1999年“国际老年人年”期间开展的研究和建成的网络。特别注意把政策制定与各个政府部门当前采取的行动结合起来。

一系列利益相关者继续在以各种方式地参与评估此项战略，比如：

- 年度行动计划，报告上一年的行动成果。该计划是社会发展部老年公民办公室会同34个政府部门编制的。该计划公开发表并广泛散发给公众和政府各部门；
- 每三年报告一次老年人状况，其中确定业已取得的成就和未来监测的时间范围；
- 每季度开一次跨部门网络会议，与会者包括大多数其他部委的官员，会上讨论在实施行动计划方面的目前进展及未来行动；
- 老年公民办公室以“积极老龄战略”为指导，也经常应邀对其他相关政策和方案提供评论意见。

\* 注：有关该战略的信息，可上网查阅：<http://www.osc.govt.nz/positive-ageing-strategy/>。

## 二、 审查国家老龄政策，确定行动重点

49. 本章将帮助你：

- (a) 审查应对老龄问题的国家政策；
- (b) 界定老龄问题行动的挑战和重点；
- (c) 确定采用自下而上的做法所要审查的内容。

50. 本章将帮助你对与《马德里行动计划》有关的政策和方案进行初步审查和评价，并利用现有信息评估国家老龄状况。

51. 这里，你的任务是鉴别对老年人有影响的政策措施——日后你将运用参与的做法进一步深入评估这种影响。从确定是否有关于老龄问题的具体政策（计划、方案或立法）入手开始审查工作。如果有，这就为你的审查和评价提供了一个聚焦点。如果没有，你可以调查是否在国家其他政策领域——比如有关教育、保健、就业、住房或交通运输等领域——有处理老龄问题的政策。

52. 由于人口、经济和社会状况不同，各区域和各国应对老龄问题的政策也存在巨大差异。对于在制定老龄政策并使其主流化方面已有较长历史的国家来说，下面第三章就比较缺乏对读者的针对性，但是应把它看作包含了有老年人自下而上地参与审查和评价工作的初始阶段。你也许没有足够的时间、参与者和资源进行详细的政策审查。在你读了本章之后请考虑，你可以做到何种地步，并设法对这些指导方针做适当调整，以适应本国的具体情况。

### A. 审查应对老龄问题的国家政策

53. 第一步，你本人和你的利益相关者要熟悉《马德里行动计划》。<sup>12</sup>这样你才能够将现行政策同《马德里行动计划》的某些大目标联系起来。

54. 你还会发现，参照本出版物“附件一”中提供的一套国家审查和评价《马德里行动计划》的指标及评估手段很管用。<sup>13</sup>推荐的这些手段指标可用以评估是否有与《马德里行动计划》目标相关的处理老龄问题的政策和方案可用。这些成果指标用于评估与《马德里行动计划》有关的政策行动对老年人的生活有何影响，而这种影响要由老年人自己做出判断。使用可能从全国调查获得的现有统计和定量数据，你还会发现，这些手段指标和成果指标对于评估国家老龄形势很管用。譬如讲，一项促进所有老年人免费保健的老龄政策会在《马德里行动计划》优先领域二的第2个问题（即普遍和平等地享受保健服务）方面显示重要成就。一项手段指标会告诉你有多少老年人在利用保健服务；一项成果指标可以告诉你老年人对其接受的保健服务质量有何看法。

<sup>12</sup> 亦可上网查阅：<http://www.un.org/esa/socdev/ageing>。

<sup>13</sup> 同上。

55. 若试图就《马德里行动计划》的每项目标开展工作，那是不切实际的：该文件包含了不下数百项建议。这一阶段审查和评价的目的，是鉴别与老年人一起自下而上地开展审查和评价《马德里行动计划》的工作应集中在哪些较大的相关政策领域。

56. 在审查有关老龄问题的具体政策的时候，你要：

- 摸清自2002年通过《马德里行动计划》以来实行了哪些老龄政策或老龄问题行动计划（如果有的话）；
- 摸清2002年以前就有的国家老龄政策或宪法中与老年人有关的条款；
- 摸清这些政策的现行重点（即这些政策所要处理的问题）；
- 这些政策针对《马德里行动计划》的哪些主要目标（参见附件一中推荐的手段指标）；
- 注意这些政策或计划所处的发展阶段（比如，是处在策划阶段还是处在立法阶段，或者，它们是否已经进入实施阶段？）；
- 注意如何为这些政策（如果有的话）筹措资金（有无专项预算？）；
- 最后，在相关的老龄政策中确定可作为与老年人自下而上地开展参与型审查和评价焦点的一个或多个重点领域。

57. 如果没有关于老龄问题的国家专项政策，你可能要考虑在国家的其他政策和方案中乃至在国家预算中是如何处理老龄问题的。譬如讲，如果没有关于老龄问题的专项政策，但有一项国家减贫战略除其他外包含了减少老年人贫困的措施，那么，这就表明在实施《马德里行动计划》第一个优先领域的第6个问题（消除贫困）方面取得了重大成就，并可以将此举措视为对实现《马德里行动计划》目标做出了贡献。

### 审查国家政策重点中的老龄问题

58. 不论政府是否有专项老龄政策，都有必要审查在广泛的国家政策中是如何处理老龄问题的。这项活动可以由政府各部委和包括老年人团体的非政府组织的利益相关者来开展。

59. 有些国家通过发展计划或国家减贫战略来体现国家优先关切事项。大多数发展中国家在力图实现《千年发展目标》方面都有明确的国家计划和规划，但其中很少涉及老年人口的需要。《马德里行动计划》优先领域一的关键目标之一（目标1，问题6）与《千年发展目标》的第一项目标是一致的，即到2015年以前实现全球贫困减半的目标。目标1的行动(b)项吁请各国政府“在力争实现减贫目标的政策和方案中要包括老年人”。

60. 在有关卫生、教育、就业、儿童、农业、艾滋病毒/艾滋病和环境保护的国家政策中，也涉及到老年人起着重要作用的一些部门。譬如在就业、农村发展、权力下放或参与施政方面也可能采取了相关的行动，你可以对这些方面包容老年人的情况进行评估。可能有些社会保护政策中包含了有关养老金、健康保险或保护残疾人或失业者的条款。

61. 下述步骤有助于你考虑老龄问题主流化的程度和是否有机会使其进一步主流化：

- 摸清本国的一个（或多个）现行政策重点；
- 对这些核心政策逐一审查，以摸清其目前是否正在处理老龄化人口的需要；



- 着重指明这些政策主要针对《马德里行动计划》的哪些大目标（参见附件一中推荐的手段指标）；
- 最后，对每项政策或策略都需要注意将老龄问题纳入其中的方式。

62. 下面核对表中给出的实例取自国家审查和评价《马德里行动计划》的推荐指标（附件一）。

这些政策或策略是否规定了：

- 老年人参与决策过程的机会？  
（《马德里行动计划》优先领域一，问题1，目标2：老年人参与各级决策过程）
- 增加老年人参与劳动力市场的机会？  
（《马德里行动计划》优先领域一，问题2，目标1：所有想要工作的老年人的就业机会）
- 老年人的养老金或现金调拨？  
（《马德里行动计划》优先领域一，问题7，目标1：促进使老年人享有基本社会保护/社会保障，其中包括适用情况下的养老金、伤残保险和健康福利的方案）
- 老年人的教育方案（比如为使他们能维持就业而提供的技能培养）、识字计划、以及有关新技术、艾滋病毒/艾滋病或环境等社会问题的信息？  
（《马德里行动计划》优先领域一，问题4，目标1：在继续教育、培训和再培训以及职业指导和安置服务等方面享有终身机会均等）
- 承认在突发事件中老年人是易受伤害的群体？  
（《马德里行动计划》优先领域一，问题8，目标1：在自然灾害和其他人道主义紧急情况当中或之后老年人在获得食物、庇护、医疗和其他服务方面享有平等的机会）
- 对处境不利的群体——比如照料配偶的穷苦老人、易受伤害的儿童或艾滋病毒/艾滋病患者——采取的支助措施？  
（《马德里行动计划》优先领域二，问题3，目标2和3：为感染艾滋病毒/艾滋病的老年人及其照料者提供充足的信息、照料技能方面的培训、治疗、医疗保健和社会支助；促进和承认老年人照料患有慢性病、包括艾滋病毒/艾滋病的儿童以及作为代亲而对发展做出的贡献）

63. 在你结束对国家老龄政策重点领域的审查之前，确定一个与老龄问题有关的重点领域，以便采取自下而上的参与做法深入评估这方面的政策对老年人的影响。

### 从年龄观点审查国家预算

64. 国家预算代表一项政策声明，因为它以货币的形式体现了政府对特定方案和政策的承诺。表面看来国家预算似乎不带有年龄上的倾向性，但是政府的支出和税收对不同年龄的人会有不同的影响。审查国家和地方的支出情况，可能是有关实施《马德里行动计划》的任何政策评价的一个有益组成部分。

65. 譬如讲，下列预算问题和指标可用以衡量朝着人人平等享有保健服务目标的进展情况：

《马德里行动计划》优先领域二，问题2，目标2：发展和加强初级保健服务，以满足老年人的需要并促进老年人参与这一进程。

一些预算问题：

- 在向老年人提供免费保健服务以使他们免交医疗费方面，政府划拨和支出了多少经费？
- 在支付社区保健工作人员工资方面，政府划拨和支出了多少经费？
- 在对初级保健人员进行老年医学和老年疾病的培训方面，政府划拨和支出了多少经费？

一些成果指标：

- 有多少老年人享受免费保健服务，又有多少人支付了用户费？
- 政府雇用了多少村办和社区办的保健工作人员？
- 多少初级保健人员接受了老年医学和老年疾病方面的培训？

请参见下面方框四中提供的实用提示。

#### 方 框 四

##### 关于政策审查的实用提示

- 通过你的老龄问题协调机构或利益相关者工作组来开展政策审查；
- 就政策审查编写一份简要总结报告。

## B. 界定老龄问题行动的挑战和重点

66. 通过对现行政策和方案的审查，你会意识到在国家政策层面上需要优先解决的新问题。你还应该摸清在这些议题上现有哪些可用的情报资料，这将有助于你避免收集已有的信息，从而使你的审查和评价活动集中在焦点问题上。

67. 要集中围绕当地人自己提出的意见实施自下而上的参与做法（见第三章）。为了不同的目的从其他来源收集的信息可以提供背景材料并补充出自本地的信息。你会发现其中一些信息来源很有用（见表3）。

表3.

## 自下而上审查和评价的补充信息：内容和来源\*

信息类别	来源	在哪儿可以找到
人口统计数据 and 人口信息（比如年龄、性别、民族、出生、死亡、婚姻状况等）	全国人口普查或人口动态登记系统	统计局/政府统计机构；内政部委或其他政府机构
国民的众多家庭社会经济问题（比如地理位置、水源、环境卫生、收入来源、消费方式、贫困程度、服务的享用等）	住户调查	国家（统计机构、统计局、大学、科研机构）； 国际（国际组织、私营机构）
健康状况、福利状况、经济状况、生活环境、工作、职责和残疾、生活质量、生活满意度、社区和社会支助	健康和生活水平调查	国际组织；国家统计机构；大学
社会政策问题（比如养老金和转播资金对穷人家庭的影响，不平等，贫困，社会资本，享受社会服务和保健服务的机会等）	研究成果	国家和地方政府机构、大学和科研机构的图书馆
造成社会、经济、政治和环境变化的原因与后果		国家和国际非政府组织及捐助机构的因特网网站

\* 本表是在世卫组织全球老龄问题与成年人健康研究项目协调人保罗·科沃尔的协助下于2005年11月编制的。

68. 你不一定需要查找所有这些信息来源。选择一、两个与你的审查工作关系最密切的信息来源即可。贵国的**国家老龄问题协调机构**或利益相关者工作组应该能够帮你鉴别和审查最有用的文件。其中有些来源可能没有你想找的信息。譬如讲，许多国家缺乏按年龄和性别分列的统计数据，或相关资料不完整。通过与主管机构磋商，你也许会说服他们按年龄分列国家例行收集的数据。

69. 许多全国调查收集的数据不止于实际分析和公布的信息。在调查中收集的有关年龄问题的信息可能因为重点不在这方面或者因为没有足够的时间或资源的缘故而被排除在分析范围之外。在不少国家，均可以从新查阅相关数据集，以提取有关年龄和性别问题的新信息。如果能在有限资源的情况下聘用一位出色的统计工作者，即可很快达到这一目的。

70. 还有一个获取信息的办法可以帮助你填补资料空白，那就是鼓励贵国的统计机构在全国人口普查或定期住户调查中包括一、两个关键问题，以便按常规收集这些数据。

71. 你可能会发现，在审查国家现行老龄政策和方案的时候，清楚地说明国内是否有关于老年人经济、社会和健康状况的资料，非常有用。

72. 你还可能希望在附件一中概括的手段指标和成果指标<sup>14</sup>项下参考一些收集数据的重要领域。你可能获取的这方面背景资料有如下实例：

<sup>14</sup> 亦可上网查阅：<http://www.un.org/esa/socdev/ageing>。

## 贫 困

《马德里行动计划》优先领域一，问题6，目标1：减少老年人的贫困。

指标：

- 生活在国家贫困线以下的老年人百分比（按年龄和性别分列）；
- 生活在国际贫困线（每日1美元）以下的老年人百分比（按年龄和性别分列）。

## 艾滋病毒/艾滋病

《马德里行动计划》优先领域二，问题3，目标1和3：改善艾滋病毒/艾滋病对老年人健康影响的评估，这不仅是指受感染的老年人，也针对照料家中受感染者或幸存者的老年人而言；促进和承认老年人照料患有慢性病、包括艾滋病毒/艾滋病的儿童以及作为代亲而对发展做出的贡献。

指标：

- 在国家艾滋病毒/艾滋病统计最终包含有关老年人（感染者和照料者）的数据；
- 照料孙子辈孤儿或亲属的老年人百分比；
- 照料感染了艾滋病毒/艾滋病的成年子女的老年人百分比；
- 照料孙子辈艾滋病毒/艾滋病患者的老年人百分比。

## 保健服务

《马德里行动计划》优先领域二，问题2和4：人人享有保健服务；培训护理人员和保健专业人员。

指标：

- 享有初级保健服务的老年人百分比；
- 能买得起基本药物<sup>15</sup>的老年人比例（另见《千年发展目标》指标46）；
- 在照料老年人方面受过培训的保健和社会关怀专业人员的人均人数。

## C. 确定采用自下而上的做法要审查的内容

73. 以上所讲的审查工作范围当然广，且具有指标性。如果贵国制定了老龄政策，你就会清楚地知道有关老年人的国家重点以及这些重点与《马德里行动计划》的优先领域或《马德里行动计划》的具体目标有何联系。围绕老年人的意见进行较深入的评估，你会更清楚地了解到哪些政策重点与老年人的切身利益关系最密切。如果这一过程吸收老年人论坛或老年人群体参与，即可突出显示哪些方面的政策和方案给老年人带来了积极的变化，哪些方面的实施工作还有待改进，以及老年人所关切的哪些问题还有待解决。这样以来，你开展自下而上的参与型调查就有了重点或主题。

<sup>15</sup> 基本药物系指可满足大多数人口保健需要的药物（世界卫生组织基本药物专家委员会，1999年11月）。世卫组织在基本药物示范清单（1997年版本）中列出了基本药物，可上网查阅：[www.who.int](http://www.who.int)。

74. 譬如讲，如果新近推出了某项政策或方案，你可能希望摸清该政策或方案在哪些方面对特定老年人群体有影响。如果找出了政策中存在的明显空白，你可能希望征求各种不同老年人群体对如何引进或改进某项特定服务的意见。

75. 《马德里行动计划》的审查与评价工作是一个持续不断的过程，不可能自下而上地同时对所有重点政策领域进行有实际意义的审查。如果能够同时审查多个重点领域，那当然好了。一旦确定了需要审查的重点领域，你就可以在时间和资源允许的条件下尽量多地将其纳入审查范围。

76. 方框五至七提供了几项国家老龄政策和信息的案例研究。

## 方 框 五

### 乌干达政策审查的主流做法

其任务是把老龄化问题同其他社会经济发展和人权的框架联系在一起。——《马德里行动计划》第15段

2003年，乌干达政府机构与基于社区的老年人组织和一个国际非政府组织建立了一种创新的关系，以便在更大程度上将老龄问题纳入政府政策中。该方案是在一次利益相关者会议上发起的。在这次会议上，政府和非政府组织的代表们介绍了各种有关老年人状况的研究成果，并审议了将老龄问题纳入所有政策领域的途径。

为了开展这项工作，成立了一个由12名成员组成的跨部门工作组；这些成员分别代表卫生部；性别、劳工和社会发展部；农业部；特别关键的是还包括财政和经济计划部，以及两个从事老年人工作的非政府组织。

初期任务是详细审查相关政策和部门计划，并把握扩大老年人参加力度的机会。有一题为“乌干达消除贫困行动计划”的关键性文件，概述了总体政策框架和预算优先项目。

该工作组成员发现，《消除贫困计划》在作为社会保护对象的易受伤害的群体当中包括了老年人，并且承认老年人在照料艾滋病/艾滋病感染者和孤儿及易受伤害儿童方面发挥的作用。但是对各部门计划的审查结果暴露了存在的空白。例如，审查发现，国家艾滋病/艾滋病计划和方案缺乏对老年照料者提供支助的干预措施。

对于工作组的大多数成员来说，以前从未针对国家老龄问题政策进行过分析，而许多人还是头一次审议本部门范围以外的政策问题。来自财政部的工作组成员正在同时修订《消除贫困计划》，因而可以将政策分析结果纳入这一修订过程。

由于该工作组具有跨部门的代表性并有老年人代表的参与，所以在工作组内就有了相互学习的机会，并且对老龄问题如何影响各部门的政策有了进一步的认识。尤其是财政部，由于有代表参加该工作组而提高了对老年人作为一个易受伤害群体的认识。这项工作正在进行。2004年，该工作组在全国六个省同老年人一起进行了一次调查，并且在2005年12月举行的一次研讨会上分发了这次调查成果文件。共有25位老年人参加了这次会议，直接向主管老年人和残疾人事务的部长提出他们的意见，部长也对各个要点逐一作了回答。这次会议讨论的各项建议将体现在当时政府正在制订的国家老龄政策中。

取得成功的主要因素包括如下几方面：

- 花时间在几个相关部门之间建立了良好的联系；
- 有跨部门的代表性，并有老年人的代表参加；
- 由政府实施方案，并得到非政府组织的支持；
- 工作组得到秘书事务的支持并有专项预算；
- 在所有工作组成员都能承担任务的时候联合规划，并安排活动；
- 在政府内部形成一个持续开展此项主流工作的精英团队。

以上实例说明了如何通过一个跨部门的利益相关者工作组来开展针对老龄问题的政策审查工作。通过基于社区的组织使得老年人有了自己的代表，他们当中有不少人参加了随后进行的调查活动。同样重要的是有来自一系列相关政府部门的成员参加这项工作，这将有利于将来针对老龄问题制定政策。通过这种审查和调查确定的老龄政策优先领域可以成为自下而上参与审查和评价《马德里行动计划》的工作焦点。

可通过乌干达卫生部了解更多的信息（网址：[www.health.go.ug](http://www.health.go.ug)）。

乌干达老龄协会(Uganda Reach the Aged Association, URAA) 的电子邮件地址是：[ugreach@africaonline.co.ug](mailto:ugreach@africaonline.co.ug)。

## 方 框 六

### 坦桑尼亚联合共和国将老龄问题纳入扶贫工作的主流

《马德里行动计划》优先领域一，问题6，目标1：减少老年人的贫困。手段指标：政府是否制定了减贫战略，其规模和涵盖范围，比如将老年人列为目标群体的减贫战略。

坦桑尼亚联合共和国于2005年初通过了第二项《国家发展与减贫战略》（NSGRP），或称“MKUKUTA”（斯瓦希里语缩写）。该战略力求把工作重点更多地集中在弱势群体上，并明确满足他们需要的措施。2003年，副总统办公厅为此成立了一个代表各个政府部门和非政府组织的“交叉组”。把弱势群体定为老人、儿童、青年、妇女、艾滋病毒/艾滋病感染者、寡妇和孤儿。

鼓励参加交叉组工作的各组织促进国家与所定弱势群体之间的协商。在区级并通过村委会在村一级举行协商。政府还要求交叉组的成员提出明确的建议，以确保这项新的国家战略能考虑到在协商过程中提出的各种问题。

“国际助老会”及其国家伙伴与老年人和其他被社会边缘化的群体一起工作，向地方协商提供建议，并编拟协商纪要上报中央政府。还召开了一次全国“关心老年人”团体研讨会。事实上，由于缺乏收入，许多老年人买不起甚至包括食物在内的基本生活必需品，同时也很难得到社会服务。一些地区由于干旱造成的缺水困难和自来水供应短缺，成为了许多老年人的一大生活问题：因为他们既无钱买水，又没有能力步行到很远的地方去提水。虽然保健政策规定老年人享受免费医疗服务，但是他们还得为此交纳500-1000坦桑尼亚先令（约合0.45-0.90美元）的用户费。他们还需要事先购买药品，因为公共医疗单位的药品库存难以为继。\*

《国家发展与减贫战略》对老年人提出的各种关切问题做出了反映，其中包括有关收入、保健、饮用水、遗产、身份证、成人教育以及虐待老人等方面的问题。该战略承诺“向最易受伤害的群体以及缺乏基本生活必需品和医疗保健的群体提供充分的社会保障与权利”，同时“减少在政治上和社会上”对他们的“排斥和不容忍”。可行的社会保护目标包括，采取有效的社会保护措施，到2010年使符合条件享受有效社会保护的老年人比率达到40%，并且以老年人、孤儿、其他易受伤害的儿童和艾滋病毒/艾滋病感染者为保护对象，在照料弱势群体方面增加对贫困家庭和社区的支助。该战略承认必须进行按照年龄、性别和残疾情况分列的基线研究，必须制定、试行和监测各种不同的社会保护计划（其中包括社区层级的计划）。

政府及其非政府组织合作伙伴面临的挑战是如何确保为兑现这些承诺提供可用的预算。关于坦桑尼亚联合共和国贫困监测系统的信息，可上网查阅：<http://www.onitoring.go.tz/>。关于其消除贫困的行动计划，可上网查阅：<http://www.tanzania.go.tz/nsgrf.html>。

\* 据2004年5月11日就减贫战略与老年人协商的报告改编。

## 方 框 七

### 填补信息空白：玻利维亚的年龄数据

玻利维亚早在1998年就制定了关于老龄问题的国家计划，但是可以说明如何将该计划转化为政策和方案的老龄问题具体数据很少。玻利维亚的国际助老会虽然拥有基于方案经验和伙伴关系的关于老年人的定性信息，但是还需要有定量信息来确认人口老龄化的某些方面，也需要地方统计数据以便与地方当局合作。2001年进行了最近十年人口普查；2002年，助老会建议国家统计局研究所（统计所）利用收集的数据进行一项老龄问题研究。它发现联合国人口基金（人口基金）曾支持过许多研究项目，并且有意进行一项有关老年人的研究。这三方很快制定了一个研究计划，并雇佣了两位人口统计工作者来分析数据。这些合作伙伴定期会晤，以商定最需要哪些方面的数据并审查初步分析结果。这一过程延续了三个月，最终分析结果在出版后发送到国家各机构以及玻利维亚全国314个市。为编写传单还筹集了更多的资金；地方和国家组织在宣传教育、鼓动和培训活动中使用了这些传单。

主要分析结果突出了制定政策的优先领域，其中包括：

- 老年人的高贫困率：63%（高于全国人口贫困比率：59%）；
- 农村老年人的高贫困率：90%；
- 缺乏身份证件：8%的（老年）人没有身份证件，而身份证件记载错误者比率甚高；
- 经济参与率很高：有四分之三的老年人靠劳动谋生；在农村地区，有五分之四以上的老年人从事农业劳动。

可从国际助老会拉丁美洲区域发展中心获得进一步信息，其电子邮件地址是：[info@helppage.org](mailto:info@helppage.org)。

77. 下一章概述使老年人和其他主要利益相关者得以参与已采取任何行动，并为制定可以解决其关注事项的方案和政策做贡献的过程。



### 三、与老年人一起审查《马德里老龄问题国际行动计划》的执行情况： 自下而上的参与型评估

78. 本章来考虑贵国自下而上地开展《马德里行动计划》审查和评价工作的核心活动。在进行这些活动的过程中，你需要与负责领导审查和评价工作团队的各方协助者密切合作。本章将帮助你了解老年人对各项政策和方案的实施及其影响的看法，并促使老年人和其他利益相关者参与正在进行的政策制订工作。

79. 具体来说，本章将帮助你了解如何：

- 计划自下而上的参与型审查和评价活动；
- 与老年人一起进行参与型审查和评价活动；
- 与社区一起分享调查结果；
- 汇总和分析收集的信息。

#### A. 规划自下而上的参与型审查和评价工作

80. 许多非政府组织和基于社区的组织、研究机构和政府部门都采用自下而上的参与做法。你们的老龄问题国家协调机构和利益相关者工作组及其他网络应该帮助你确定哪些组织或个人有这种工作经验。联合国各区域委员会也可以提供你们所在地区的相关活动信息。国际助老会有一个由设在许多国家的附属机构组成的工作网络，你可以跟本地区的国际助老会办事处取得联系，以便了解有关贵国组织的详细信息（见“信息来源”部分）。

81. 你需要确定在策划和领导参与型调查活动方面有经验的协助者，并与他们一起工作。这些协助者需要：

- 为设计和策划自下而上的审查和评价活动做贡献；
- 对开展参与型审查和评价工作的团队进行培训；
- 促进和支持选定社区的参与型审查工作，其中包括核对和分析情报资料、提供反馈和草拟报告。

82. 重要的是，要确保你的协助者了解参与的含义及其如何自下而上地运作，因为通常要求开展的参与过程实际上完全是自上而下的。

83. 你可以在社区工作者或在地方积极开展活动的非政府组织成员当中寻找协助者，也可以在学术界和科研机构物色适当人选。他们通常在参与的方式方法方面具有广泛经验。不要仅限于在从事过老年人工作的人当中物色人选。许多机构都在社区层次采用自下而上的做法，尽管其中或许不包括老年人在内。从事特定部门工作的组织，比如农业、供水和医疗保健等单位，它们也许并没有意识到这些问题对老年人的生活有何影响。这项审查工作为这些部门提供了一个提高认识和促进将老龄问题纳入各部门政策的良好机会。

84. 确定了有经验的协助者之后，他们就可以帮助你计划通过国家协调机构或利益相关者工作组开展相关活动。如果这个工作组很大，你可能希望成立一个顾问组，其成员有时间和专门技能为此做出贡献。

85. 上述所有各方需要就下属事项达成共识并做出部署：

- 你的调查目的以及审查和评价工作团队行将采用的参与型工作方法；
- 各审查和评价团队行将工作的社区；
- 由谁来领导和实施评价工作。

86. 你要和各方利益相关者就审查工作的焦点或主题达成一致。你也许想要审查某项特定政策对老年人的影响，或者范围更大些，他们关切的主要问题是什么。参与型做法从一个广泛的调查主题入手，随着参与者的优先关注事项逐渐显露和对这些关注事项的了解逐步深化，调查的焦点越来越集中。这能保证你在调查伊始提出非常具体的问题的时候不至于遗漏既定主题的重要方面。因此，你需要确定一些宽泛的目标和问题。有经验的协助者能够恰到好处地利用这些问题引发讨论和提出分析意见。这就是有时人们所称的现场指导，通常协助者和工作团队都采用这种手段进行评价。

87. 你还会需要确定一个或多个进行评估的社区。如果资源允许的话，最好在多个社区采取类似的评估，以便于比较。协助者应该能够帮你选择适当的社区，以确保可比性。如果你在审查享用服务的社区，就可能希望拿一个边远农村地区的情况同某个城镇贫困区的情况作比较。可以选择一些社区作比较，以确定城乡地区之间、人口较少和人口稠密的社区之间、以及在环境、收入和生计特征等方面各不相同的地区之间是否存在差异。这要取决于你进行审查和评价的目的。自下而上的做法有一条指导原则，那就是要把通常被排除于审查和评估过程之外的人包括在内；因此，把贫困和被边缘化的社区纳入审查和评价范围是个好主意。

88. 小型团队可以最有效地运用参与方法。团队小，便于实施采访和其他做法，便于仔细记录调查结果，并也可以把使队员同时与不同群体合作。要尽可能在一个团队内包括有多方面技能和经验的人。可以从本国的协调机构、政府部门和地方社区吸收团队成员。如果可能的话，团队成员中要包括制订政策的人，他们可以把从社区了解到的信息运用于将来制订政策的过程；还应包括可以广泛传播调查成果的人。你们国家可能讲多种语言，你可以选择使用多种语言的社区。你可能需要在评估团队中包括一些会讲这些语言的人，以及熟悉有关社区或地区情况的人。

89. 你的参与协助者以及审查和评价团队（即实施审查和评价活动的人）需要在访问社区之前为审查和评估做好准备。即便团队中包括有经验的人，也必须在队员之间建立良好的工作关系。他们将在数天之内密切协同工作，这就需要重视每个队员带来的技能，并且在工作上达成共识。可以组织一次研讨会，以便培养和训练队员的技能并制订现场工作或现场指导计划。队员们也许没有跟老年人一起工作过，因此有必要使他们了解如何鼓励老年人参与。有些老年人可能视力或听力较差，或行动不便，还有些老年人可能不会读写，因此队员们应讨论如何动员所有人，并使他们能够参加活动。

## B. 与老年人一起进行审查和评价

90. 在选定了调研场地之后，你的协助者应访问这些地方，并使当地人有所准备。每个审查和评价团队至少有一个人来相关社区。为了深入了解情况，你最好陪同协助者一起进行访问和实际评价工作。在访问中要解释你的计划，并争取人们对实施计划的认可，同时要向当地社区的人讲明，你打算利用收集的信息做什么。要与传统和行政官员以及尽可能多的群体进行交谈。人们乍一听说有《马德里行动计划》这回事，或许会感到惊讶。因此，这也是提高意识，让人们了解政府对老年人承诺的良机。

91. 各社区在弄明白了这项工作的意图和结局之后，一般都会非常愿意参与其中。各工作团队一旦就审查和评价活动与有关当局达成协议，你的协助者——如可能的话最好还有你本人——应准备好花上几天的时间，在有关社区开展审查和评价工作。当地人、特别是贫困社区的人所能腾出的时间是有限的，因此你的工作队员可以表明愿意报答人们投入的个人时间，以便同他们建立良好关系。

92. 评估团队可能需要分别组织妇女和男子的焦点小组/焦点会议，因为妇女可能不好意思当众表达意见和需求，而且（或许）她们可能会改变个人想法，为其丈夫和父亲而不是为自己辩护。<sup>16</sup>

93. 参与的方法注重共同学习与共同分析，并且依靠扎实技能促进采访和讨论。关于这些方法的更多信息来源，见：“信息来源”部分和“附件二”。

94. 你的评估团队可以采用地图、图示、季度进程表和矩阵图等直观手段来促进与个人和团体一道进行的分析工作。这些方式使老年人能够用文字以外的手段来解释各种复杂关系，把各种问题联系起来。这种工作方式还鼓励人人平等参与，而不论年龄、地位、性别或读写能力如何。绘制一幅地图或图示可以使讨论有一个明确的聚焦点，并使得人们可以用自己的方式来表述复杂的问题。你的评估团队在协助者的指导下使用直观工具的时候，应该支持而不是指导审查和评价活动，以便让老年人成为调查者。

95. 核心方法之一，就是采取安排灵活的方式进行采访。这种方式可以单独使用，但所有方法在某种意义上都是访谈：在采访过程中审查和评价团队只管听，记录讨论动态，并偶尔插话以引导深入分析。

96. 在协助者的指导下，工作队员们在所订框架范围内工作，但是可在选择适当工具、确定工具使用先后次序方面发挥主观能动性来进行主题调查，同时跟踪新出现的调查线索。

97. **三角测量法**是方法论的一个关键特征。它包括分享从不同来源（妇女、男子、保健工作者）和以不同方式（等级评定、采访等）获得的信息。它鼓励进行多样性和不同观点的分析，尤其是性别分析，可能还有年龄分析。同时它也是对信息进行不断交叉核对的一个手段，

---

<sup>16</sup> 譬如可参阅Jane Parpart在网上发表的题为“The participatory empowerment approach to gender and development in Africa: panacea or illusion?”（在性别和发展问题上非洲采取的参与型增强能力的做法：讲求是一万能之计，还是幻想？）一文（2000年），网页：[www.teol.ku.dk/cas/nyhomepage/mapper/Occasional%20Papers/Occ\\_paper\\_Parpart%20\(Word\).doc](http://www.teol.ku.dk/cas/nyhomepage/mapper/Occasional%20Papers/Occ_paper_Parpart%20(Word).doc)；以及马萨诸塞州国际教育中心Patricia Maguire发表的论文：Doing Participatory Research: A Feminist Approach（开展参与型调研：女权主义的做法）（Amherst, Massachusetts, Centre for International Education, 1987）。

从而使得调研结果更加精确可信。但良好的协作是成功运用这些方法、鼓励分析和信息记录与汇总所必不可少的。

98. 这种自下而上的审查和评价方法的一个重要成果，是由老年人自己提出调研结论并且拥有这些调研成果。如果管理得当，这种做法可以增强老年人参与将来审查和评价活动的的能力，并与决策者建立更紧密的关系。你的评估团队应该为老年人和当地执行机构创造继续共同工作的机会，以想法设法实现审查和评价所强调的预期变化。

### C. 与社区共享审评结果

99. 与社区成员（不仅限于参与活动的人）共同召开一次反馈会议，可以传达一个重要信息，那就是你的审查和评估工作团队真心实意地力求了解他们的看法和意见。这也体现了自上而下的负责精神，即：作为对老年人应邀腾出的时间和所做贡献的回报，你的工作团队愿意为他们负责。反馈会议也让老年人得以证实所提出的调研结果，并且对依然存在的不相符合之处做出解释。审查和评估团队应将参与者在审查期间制作的图表和地图纳入调研成果，并将其复制成海报那么大，以便阐明社区分析。这些海报式图表可以留在社区，作为调研成果的公共记录和所作任何承诺的见证。当将来审查再用到时候，就可以把这些图标作为起点，来讨论发生了哪些变化。

100. 反馈会议应选在尽可能多的人能参加的时机举行。这是向民众进行宣传教育和争取地方支持实施《马德里行动计划》的又一次良机。

### D. 汇总和分析收集的信息

101. 你在地方进行的审查和评价工作包括听取社区成员和地方当局对调研成果及其政策影响的反馈意见。因此，团队的地方审查和评价工作报告只有在完成了这一反馈过程之后才能最终定稿，并且应该包括在反馈期间获得的任何补充信息和修正意见。

102. 鉴于自下而上参与审查和评价的成果是日积月累的，因此分析过程也是持续不断的，并且成为日常工作。由于每个团队都将采用各种方法从广泛来源中相当快地生成信息，因此评估团队需要有系统地记录调研成果。每一次讨论和采访都要作记录，并按照日期、地点、参与者和调查主题仔细登记。每天结束工作的时候团队都要开个碰头会，以便分享当天的所有记录并部署下一阶段的采访。在审查和评估工作结束的时候，协助者可以汇总这些记录，以编写社区报告。

103. 下述步骤将有助于协助者综合信息和撰写调研成果：

- 论调查目的和关键性主题，其中包括工作中新出现的议题；
- 每次轮换一个主题并记载收集到的关键要点，在这方面要留心不同群体之间和老年妇女与男子之间存在的任何差别；
- 用卡片记下关键要点并将其安排在相应的主题标题下：这些标题可以成为最终报告的章节标题；
- 牢记具体的重点问题，用以分清正在收集的信息，比如：

- 哪些信息最为重要？
  - 哪些信息最令人吃惊？
  - 各种意见有哪些主要相同点和不同点？
  - 受访者在性别和年龄上有何差异？他们的回答有无模式可循？
  - 对政策和实施的主要影响是什么？
- 选择能说明要点的图示并提供可资比较的观点；
  - 有选择地摘录老年人和其他利益相关者强调特定观点的发言，特别留意记录每种意见是否普遍，这是否反映了某个特定老年群体的观点。

协助者可以责成团队成员分头草拟报告的不同章节，然后领导一个团队来审议整个报告。

104. 如果你在好几个社区进行审查和评价，就需要把所有社区的报告归纳成单一的报告。你要跟所有审查和评估团队的协助者共同来完成这项工作。你如果事先跟各位协助者商量好如何按照类似的方式构建各团队的报告，以便围绕你的调查主题撰写报告，那么最后的汇总报告做起来就比较容易了。下面这些步骤会有助于你对几个社区报告进行综合分析：

- 每次轮换一个审查和评价主题（或者单一主题的每个议题）；
- 查看每个社区报告中各个主题项下的调查结果，提问：
  - 在所有社区有哪些相同的调查结果？
  - 各社区有哪些不同的调查结果？
  - 哪些调查结果显示了年龄和性别上的差异？
  - 哪些类似点和差别与文化、地域、经济、社会或政策环境有联系？
  - 哪些调查结果出乎意料或者难以解释？
- 留意每个主题项下的关键点；
- 选取图示和参与者的原话，用以说明关键要点和可资比较的观点。

105. 在做这项工作的过程中你会注意到，各个主题之间存在着越来越多的联系，各种主要问题逐渐明朗，你的分析也愈益深入。这个过程将为你的报告提供整体结构、范例和分析的关键领域。到这一步，你和你的协助者即可在几天之内完成报告的撰写工作了。要在报告开头提供一份概要，综述关键成果及其对政策实施的影响，因为这是大多数人的必读部分。

106. 通过在地方层级吸纳老年人参与分析，你将为老年人、服务提供者和负责官员之间展开更广泛的对话创造机会。老年人参与审查和评价项目，将对民间社会参与政策制订和监测的循环过程起到刺激作用，从而增强对《马德里行动计划》的政治支持。在社区一级收集和析的信息，经过综合加工，可为老年人和其他利益相关者团体所用，在地方和国家层面起到宣传倡导和政策激励的作用。

107. 方框八至十一提供了与自下而上有老年人参与的审查和评价活动有关的案例研究成果。

## 方 框 八

### 支持老年人的主张：孟加拉国的老年公民监测项目

孟加拉政府的社会保护计划为贫困老年人尤其是老年妇女提供了至关重要的支助。可是许多人并没有得到自身应有的权利。这个问题是由“信息源整合中心”（RIC）查明的。该机构是孟加拉国内以老年人为目标群体的少数非政府组织之一。他们创办的这个项目表明，政府有潜力与用户一道改进各项相关的服务。

孟加拉国的老年公民监测（OCM）试点项目，意在增加老年人享有政府为扶贫目的提供的两项服务的机会：一项是“老年人津贴”，另一项是“弱势群体发展方案”。这个在农村和城市周边地区实施的项目大约吸纳了80个村庄的6 000位老年人参与。在信息源整合中心的推动下，这些参与者成立了许多老年人协会（OPA）。在项目初期阶段，老年人自发开展了人口普查，结果发现，老年人的实际百分比要比政府的最近普查数据高得多。以农村社区为例，他们发现60岁以上的老年人占总人口的9%，而不是官方人口普查记录的6%。

信息源整合中心从召开村民会议入手，与老年人一起讨论他们的优先关注事项。他们把粮食保障确定为首要问题，此外还有收入低、缺少资产和享受不到政府的保健服务问题。这些会议启动了成立老年人协会的进程，并且选举了村委会和监测组。参加其事的老年人都接受了领导技能和收集资料的培训。

参与者逐项审查了政府的相关政策，然后确定了相应指标来监测这些政策在一定时期内是如何贯彻执行。他们建立了资料收集系统，与地方、地区和国家级的利益相关者（包括政府官员）共同讨论分析资料，以改进政策实施。定期与地方政府官员举行会议，从而提供了处理影响老年人的一系列问题的机会。

例如，每个村的老年人协会确定哪些人有资格享受老龄津贴，并将他们的调查结果与实际获得津贴的数据作比较。在Pubail地区的一个村子里，978位合格者当中仅有85人领到了老龄津贴。该组织正在积极申请，争取使有资格享有津贴的人——亦即最易受伤害者——再增加243人。

2005年，孟加拉国发放的每月老龄津贴额从2.50美元增加到2.75美元，发放范围从100万人扩大到132万人。其中的部分原因，可能要归功于该项目在国家层面发挥的倡导作用。地方行政管理也得到了改进。地方银行简化了老龄津贴的发放程序，并专门规定了领取津贴的时间，从而为老年人领取津贴提供了方便。

老年男女意识到这个项目有潜力。一个委员说，应该把这个项目推广到全国，因为仅在两个地区开展工作就显得势单力薄，没有足够的力量同国家政府谈判。委员会的其他成员谈到运用老年人的选举权作为激励地方官员与协会合作的潜在筹码。

孟加拉国信息源整合中心的电子邮件地址是：[ricdirector@yahoo.com](mailto:ricdirector@yahoo.com)。

## 方 框 九

### 服务用户问责制：印度自下而上的做法

监测和评估现已成为审查服务工作的惯用手段，但通常需要采用自上而下的做法，即政府和官方机构决定采取这种手段来审查他们自己的工作好坏或其服务提供者，诸如非政府组织的业绩如何。可是，服务用户问责制也很重要，而且使用非常基本的手段即可奏效。亚洲大海啸过后，国际助老会印度分会一直在其沿海社区的工作中推广应用这种做法。

在当地社区工作中采用的一个方法，就是“绘制社会地图”。为了与社区群体一起进行参与型规划工作而开发的社会地图，也可以成为向决策者反馈信息的一个有效手段。海啸赈灾救济阶段的工作势必以极快的速度实施，印度助老会的工作人员感到有必要让当地各社区“了解、分析和质询我们的工作内容以及工作方式”。该组织及与之合作的非政府组织的伙伴曾与当地各社区一起确定了优先需求，各社区通过绘图工作确定并一致同意哪些住户需要这些服务。

在一次由村中长者召集的会议上，社区和全体项目工作人员都到场参加了。会议介绍了商定的救济物品（从置换渔船渔网到提供犁犁和其他农具）以及把需要援助的住户列入优先名单所需的程序。

在地上画出一个示意图，确定所有住户的位置，并且通过讨论就一份需要援助的住户优先名单达成了一致。然后在地图上标出这些住户。用一些符号代表各种救济物品，并提供了表明村庄主要特征的简单方式，以便于识别受益住户。

社区讨论还突出强调了由于疏忽致使一些老年人或其家庭被排除在救济之外的情況，确定了哪些住户得到了多种好处，对援助是否充分提出了评论意见，并且有助于从服务提供者的角度解释接纳或排除某些住户的原因。

然后以印刷形式把这些地图复制到海报上，张贴在村庄显眼的地方。这种做法让社区居民了解到哪里提供服务，同时有助于其他非政府组织确定提供服务的内容并找出服务存在的空缺接下去就是由社区来检查提供服务的成效如何，这一过程也同样使用地图作为参照点。

像绘制社会地图之类的参与型做法是实现社区包容的有力手段，尤其是让社区的老年人能够参与画图。可从设在许多国家的组织了解更多有关参与做法的信息。尤其在本报告的资料来源部分可以找到有用的信息来源。

资料来源：印度助老会应急部主任 (Head of Emergencies, HelpAge India)；地址：New Delhi 110 061, India；网址：[www.helpageindia.org](http://www.helpageindia.org)。

## 方 框 十

### 南非对一项行动研究项目影响的审查

在这方面，本案例研究说明了让所有利益相关者参与实施和实现《马德里行动计划》的好处（见《马德里行动计划》第22段）。2000年，在南非完成一个行动研究项目一年后，由老年人、政府代表、非政府组织和社区组织组成的利益相关者工作组审查了这个项目对政策、实践和老年人生活的影响。审查工作包括与研究小组和伙伴组织共同举行研讨会和与老年人及政府代表共同举行会议。

主要调查结果是：

- 老年人可在各养老金支付点获得更多的信息，并且缩短了排队等候的时间；
- 参加研究的老年人说，在举行全国推广研讨会期间，政府官员听取并表示理解他们的意见。这使他们对未来可能发生的变化抱有很大希望。

政府已经实施了在推广研讨会期间议定的某些行动要点。其中包括：

- 启动了关于老年人权利的宣传教育活动；
- 各社会服务数据库开始联网；
- 向老年人散发了载有资源、服务和联系方式的宣传小册子；
- 通过散发传单，公众普遍获悉政府为罹患癌症和糖尿病的老年人提供的服务；
- 在两个省保健工作人员增加了对老年人的家访次数；
- 两个省保证，在保健委员会的成员当中包括（老年人）家属代表。

非政府组织和基于社区的组织已经：

- 发起了围绕老年人权利开展的宣传教育活动；
- 在有关老年人的方案方面，尤其为了遏制虐待老人的目的，改进了与政府的协调关系；
- 更加重视老年人的创收劳动。

资料来源：《老年人对发展的贡献：南非研究》(The contribution of older people to development: South Africa study)（国际助老会，1999年）(www.helpage.org)。



### 方框十一

#### 乌干达六个地区老年人生活条件及其健康和营养状况的定性评估报告

乌干达卫生部(www.health.go.ug)确认老年人被排斥于现行健康和营养政策、标准与实践之外，因此在“国际助老会”和乌干达老龄协会（电子邮件地址：ugreach@africaonline.co.ug）的协助下成立了一个跨部门工作组。工作组双管齐下，既进行参与型定性研究，吸收老年人参与，以评估老年人健康和营养状况及生活条件，又审查政府和非政府组织的现行扶贫举措。除了为被边缘化的老年人提供向那些具有技术专长和决策影响力的人诉说苦衷的机会之外，调研小组还趁机向老年人进行宣传，以提高他们的权利意识。

此次调研还特别侧重于查明老年人所讲的关于其享用服务机会的情况与提供服务的单位和区级计划人员所讲的预算分配情况之间到底有多大出入。

调研报告提出了如下建议：

- 有必要将老年人的问题纳入各部门政策和方案的主流；
- 老年人需要借助于补助金、贷款和社会保障服务使其有能力改善收入保障；
- 保健服务提供者需要协同努力以增加和改进对老年人的保健护理，诸如有补贴的或免费的医药、流动门诊、对居家护理方案的支持、对传统医师的支持、医疗单位有关老年人问题的适当培训以及以老年人为目标群体的艾滋病预防和护理工作，等等；
- 有必要采用适合老年人的方式编写有关营养、自愿咨询与检测、艾滋病毒/艾滋病、饮水与环境卫生以及老年人权利等方面的信息、教育和交流材料；
- 有必要对老年人以及孤儿和易受伤害儿童的支助，以减轻关照这些群体的负担；
- 有必要通过进一步研究，在对老年人扶贫方面彰显成功的方案；
- 应增加老年人享受退休福利的机会；
- 乌干达应考虑制定一项普遍社会保障计划，以确保所有60岁以上老年人的收入。



## 四、 国家、区域层面的信息提炼与分析

### A. 国家层面

108. 在这个阶段，你将把审查和评价工作中获得的全部信息联系起来，提出全国综合审评结果。如果你贯彻执行了以上指导方针概述的步骤，你就会有下列调研成果记录在案：

- 在老龄问题上国家政策和方案的重点领域；
- 预备性政策审查和背景信息审查的关键成果（如本指导方针第二章所述）；
- 通过与选定社区的老年人一起进行深入审查和评价所获得的关键信息（如第三章所述）。

109. 可能有一些不属于《马德里行动计划》的政策干预措施和方案对老年人及60岁以下年龄组的人有影响。在这种情况下，你或许希望根据整个审查与评价工作所围绕的如下两个基本问题来构建你的国家调研成果报告：

- 自第二次老龄问题世界大会以来本国政府做了哪些工作？
- 这些工作对本国老年人的生活与福利有何影响？

110. 为了回答第一个问题，你会利用许多信息来源，从而获得各种不同类型的知识。其中包括你对与老龄问题有关的政策环境和政府工作重点的审查，以及对国家层面任何现有的定量及定性信息的审查。在分析所获信息的过程中，你可以运用手段指标来评估在老龄问题上是否有可用的国家政策和方案，其焦点集中在哪些方面，及其与《马德里行动计划》有何联系。

111. 在回答第二个问题方面，在以社区为基础的工作中通过与老年人一起进行自下而上的参与型审查和评价所取得的成果，将为判断上述政策在多大程度上取得了成功提供核心证据。在结论部分同样重要的是，你要能够建议对当前的实施进程做适当调整，以期克服暴露的任何缺点和障碍。

112. 不过，若想使你通过参与过程获得的信息能在做出审查和评价结论时派上用场，你可能需要对其加以解析和“提炼”。也许你会发现，你所得到的信息非常具体或带有轶事性质，这就需要进行推断，得出较普遍的经验教训，以便使问题明朗化，并找出可用以指导政策审查的模式。要问的第一个问题是：决策者想要知道的是什么？一般来说决策者不需要原始信息，而需要用关乎决策的方式提出对信息的理解。因此，在草拟调研成果报告的时候，你总得考虑这样一个问题：这些信息与政策有何关联？

113. 在文件中记述如何得出结论，并且不遮不掩地记载相关的过程，亦属至关重要。过程透明，还可以使参与者断定这些结论是否合理、可靠和站得住脚。这将使你的调研成果具有可信度。然而归根到底要切记，自下而上的参与审查和评价不是通过代表所有老年人的抽样来进行的，实际上参与者是经过有意选择的。

114. 自下而上参与审查和评价的结果是与特定环境背景相关联的，因为这些结果反映了处在某个特定地点或特定状况的特定人群提出的分析意见。提炼信息的工作就是要判断哪些信息涉及到一般政策，以及这些信息是否在不同的地点和情况下都有根据。工作人员们应该聚在一起比对笔记，并弄懂摆在面前的大量信息。他们将不得不仔细地搜寻可能正在显露的模式和趋势。他

们应该依据衡量老年人生活质量的手段指标和结果指标来看待调研结果和判断对老年人有影响的政策成功与否(比如根据参与审查和评价中参与者所讲的是否增加了对老年人的服务,是否改善了社会保障福利等)。他们应该检查收集到的信息,以判断现行法律政策是否充分反映了老年人所关切的问题。如果没有,那么老年人对需要做的事情有什么说法儿?如果政府推出了任何新政策或方案,那么工作队就应该查证是否有老年人报告了这种政策或方案带来的任何好处。经过仔细分析,工作队应该对老年人生活质量变化以及他们的关注事项、希望和忧虑有一个较为清晰的了解,同时摸清,自从启动实施《马德里行动计划》以来是否取得了任何进展。

115. 至关重要的一点是,要尽最大努力确保你所收集的信息可靠、正确、有重要意义。下一步是与地方、省级和国家级的决策者和民间社会的代表(有老年人在场)共同分享这些信息,以确定通过有选择地参与活动获得的这些调研成果是否可以推广应用到更大范围的环境。这是提炼信息过程中的重要一步,因为它提供了一个公开讨论和证实你的调研成果的机会,从而使其更加扎实,并可吸收其他意见。同时它也为公众在更大范围讨论老龄问题搭建了新舞台,以便在要求进一步行动的领域采取适当步骤。在这个关键点上,最好提出由国家为老年人提供适当预算的问题。

116. 有必要支持老年人继续参与包括传媒工作在内的各种信息传播和分析活动。在社区一级,审查过程应该为老年人和地方当局创造机会,使他们能够聚在一起讨论调研成果和对政策初步的影响。可以维持初期审查过程中建立起来的老年人与其他利益相关者之间的关系,只要你稍微给予支持即可达到这个目的。这样一来,审查和评价工作就可以在社区层次上变成一个持续运转的过程。

117. 你开展全国审查和评价工作,最后要讨论主要审评结果,拟订政策调整建议。这一阶段的活动应与你们的国家协调机构或利益相关者工作组共同实施,或许可以采取全国研讨会的方式来开展活动。应鼓励媒体广泛传播国家审评结果。亦可将国家审评结果反馈到区域层面的审查与评价,在这个阶段各国将分享彼此的经验,并讨论最佳做法和制约因素。

118. 这一进程要持续不断地进行。《马德里行动计划》的实施与监测应持续运作,并继续吸收老年人参与进一步的调研和政策审查与制订的工作。其中包括确保老年人有代表参与向民间社会开放的国家进程,比如减贫战略的审议工作。还应该与不以年龄为重的组织和网络结构结成联盟,鼓励它们吸收老年人参与其发展方案。区域机构和致力于区域实施战略的联合国组织也应吸纳老年人参与协作。

## B. 区域层面

119. 各区域委员会分别负责本地区的《马德里行动计划》实施战略,<sup>17</sup>并协调本地区的审查和评价活动。它们将吁请各国政府把本国的审查和评估活动成果纳入区域评估活动,以便

<sup>17</sup> 到目前为止,已有三个区域委员会制订了《马德里行动计划》区域实施战略:欧洲经济委员会(欧洲经委会),在2002年9月制定;亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会),也是在2002年9月制定;拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会),在2003年11月制定。其余两个区域委员会,即非洲经济委员会(非洲经委会)和西亚经济社会委员会(西亚经社会)的具体情况如下:非洲经委会尚未拟订其区域实施战略,但2002年7月在南非德班举行的非洲联盟国家元首和政府首脑会议通过了《非洲联盟老龄问题政策框架和行动计划》。同样,虽然西亚经社会尚未制定区域实施战略,但2002年2月在贝鲁特举行“第二次老龄问题世界大会阿拉伯筹备会议”期间,该委员会通过了《2012年以前阿拉伯老龄问题行动计划》。非洲经委会和西亚经社会的区域政策文件无论在概念上还是在实质性条款上都与《马德里行动计划》密切相关。另一方面,他们又在行动重点上有所区别。

各国政府之间相互学习。这些区域活动的实际安排还有待商定，而且各地区的活动安排也不尽相同。你可能希望与本地区的协调机构取得联系以获得进一步的信息，并考虑哪些方面有望获得援助和支持。本出版物的资料来源部分详细提供了与各区域委员会联系的方式。

120. 各区域委员会或许可以通过提供咨询和技术援助来支持本地区各国的审查和评价活动。它们可以在诸如收集资料和信息提炼与分析等方面助你一臂之力。在区域层面，各区域委员会还可以参与草拟区域审评结果和未来政策行动重点。例如，拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）的技术合作包括六个方面的活动：(a) 宣传倡导；(b) 查明老年人状况；(c) 协助制订涉及各方利益相关者的国家行动计划；(d) 制订指标；(e) 促进调查研究；以及(f) 国家政策的长期实施活动。亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）针对本地区各国在诸如资料收集、制订指标、医疗保健和社会保障等能力建设方面的服务要求做出了反应。

121. 区域审查和评价工作将以各国的审查成果为基础，考虑如下几个方面：

- (1) 自《马德里行动计划》获准以来本地区的老龄状况；
- (2) 本地区老龄政策制订情况；
- (3) 将老龄问题纳入区域框架和计划的情况；
- (4) 各个次区域及各国之间老龄状况的差异；
- (5) 今后本地区在老龄问题上的行动重点。

## C. 全球层面

122. 社会发展委员会将把各国和各地区的审查和评价结果合并为全球文件。该委员会于2006年2月发起了首轮全球审查和评价进程，预计在2008年2月举行的委员会第四十六届会议上告终。

123. 你可能会发现，参考首轮全球审查和评价进程表<sup>18</sup>对于更好地开展本国的审查和评价活动很有用（见方框十二）。

124. 对《马德里老龄问题国际行动计划》的执行情况开展参与型审查和评价工作，标志着各国政府和国际社会在评估其履行国际承诺的行动和审议这些行动的影响方面出现了重大转折。然而，参与的方法并不是从天而降、非同一般的新鲜事物。世界各国一直在使用这种方法。正如有关人士所述，这种方法所引进的社会观念为决策工作提供了至关重要的信息，使其增进了对国内实际状况的了解。这种方法鼓励参与的做法，促进以往被忽视的老年人积极参与其中。同时鼓励开发社会资本，人们开始组织起来，结成至关重要的网络结构来促进他们自身的利益和福利。自下而上的参与型审查和评价是较好地决策的手段，目的不仅是为了改进政策和方案，同时也是为了改进施政工作。虽然这种手段不一定能对政策问题做出正确解答，但是若想避免犯严重的错误，则非用它不可。

<sup>18</sup> 在2006年2月17日的社会发展委员会第四十四届会议上通过（见《经济和社会委员会正式记录，2006年，补编第6号》(E/2006/26)，第一章C节，第44/1号决议第1段和第2段）。

## 方框十二

### 《马德里行动计划》首轮审查和评价进程表\*

#### 2006年

(a) 社会发展委员会确定首轮审查和评估审查和评价的时间安排、方式方法和主题；

(b) 各成员国收到了联合国秘书处经济和社会事务部经过与联合国系统各区域委员会、方案和机构协商拟订的实施审查和评价《马德里行动计划》的指导方针。作为第一步，各成员国将指明其审查和评价的工作重点并进行“手段”评估，其中包括鉴定2002年以来因实施《马德里行动计划》的需要而颁布或修订的各项法律及实施条例、制度、政策和方案。各国还将回顾国家重点，审查全国老龄状况。结果，各国将确定本国采用自下而上的做法深入开展参与型调查研究的具体领域。他们将在2007年内向社会发展委员会提供这方面的信息；

(c) 经济和社会事务部与联合国系统共同促进提高对自下而上做法的认识和熟悉指导方针，以帮助各国启动这一进程；

(d) 各区域委员会的管理机构根据各国老龄问题行动计划成果报告对本地区的老龄状况进行初步评估，并向经济和社会事务部提交评估结果，以期纳入秘书长向社会发展委员会提交的报告；

#### 2007年

(a) 社会发展委员会将纪念第二次老龄问题世界大会五周年。秘书长将就第二次世界大会以来在老龄领域取得的重大发展向该委员会提交报告（即关于世界老龄状况报告），其中可能包括各区域委员会提供的（区域老龄状况）报告摘要。各成员国将向该委员会汇报第二次老龄问题世界大会以来各自在实施《马德里行动计划》方面采取的行动（诸如新法律、政策和方案，成立协调机构，开展宣传运动等），同时就各国准备确定在哪个领域采取自下而上的做法进行评估交流信息；

(b) 从此将启动国家和区域审查与评价进程。各国将审查和评价其确定的国家政策和战略，同时还将收集和分析并向区域委员会提供在地方和全国层面组织开展自下而上参与评估的初步经验和好做法；

(c) 各区域委员会将与其他实体合作，应请求协助有关国进行审查和评价，并鼓励采取参与做法来推动这一进程；

(d) 各区域委员会将（在有了充足的资源可用之时）召开区域会议，来审议各国的审查成果，交流经验和好做法，并确定未来工作重点。各区域委员会将在2008年内向社会发展委员会提交这些会议结论和个别国家报告。

\* 见提交社会发展委员会第四十四届会议的关于审查和评价《马德里老龄问题国际行动计划》的方式方法的报告（E/CN.5/2006/2）；亦可上网查阅：<http://www.un.org/esa/socdev/ageing/>。

**2008年**

(a) 社会发展委员会将于2008年2月在其第四十六届会议上执行《马德里行动计划》首轮审查和评价的全球部分。执行这一部分的方式方法可能包括举行一系列全体会议或召开一系列圆桌会议进行审议。一项成果文件可能载入首轮审查和评价工作的结论，同时找出带有普遍性的问题和新出现的问题以及相关的政策备选方案。会议期间将举办一系列平行活动，诸如专家小组会、研讨会和由各主要利益相关者组织的讨论会，其中包括一些独立监测项目成果报告会。





## 信息来源

下列文件可上网查阅联合国老龄问题方案网站(<http://www.un.org/esa/socdev/ageing>):

- 2002年《老龄问题政治宣言和马德里国际行动计划》;
- 《马德里老龄问题国际行动计划》监测、审查和评价框架(载有关于审查和评价工作可用定量和定性方法的说明和评估《马德里行动计划》实施进度的一套指标);
- 与实施、审查和评价《马德里行动计划》有关的联合国报告和决议。

《马德里行动计划》区域实施战略:

- 欧洲经委会:<http://www.monitoringris.org/skel.php?id=27>
- 拉加经委会:<http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/1/1361/FINAL-DSC-1-Ingles.pdf>
- 亚太经社会:<http://www.unescap.org/esid/psis/ageing/strategy/index.asp>

非洲联盟老龄问题政策框架和行动计划:

- [http://www.helpage.org/Resources/Policyreports/main\\_content/1118337558-0-11/AUFrameworkBook.pdf](http://www.helpage.org/Resources/Policyreports/main_content/1118337558-0-11/AUFrameworkBook.pdf)

至2012年阿拉伯老龄问题行动计划:

- <http://www.escwa.org.lb/information/publications/edit/upload/sd-02-01.pdf>

### 与各网站的联系

国家老龄问题协调中心:

- 亚太经社会地区:<http://www.unescap.org/esid/psis/ageing/profile/directory.pdf>
- 欧洲经委会地区:<http://www.monitoringris.org/skel.php?id=177>

### 各相关组织

国际助老会:

关于影响发展中国家老年人的问题以及关于国际助老会下属国家机构的联系地址,可访问网站[www.helpage.org](http://www.helpage.org)。

国际助老会各区域中心的电子邮件地址是:

非洲区域发展中心	<a href="mailto:helpage@helpage.co.ke">helpage@helpage.co.ke</a>
亚洲区域发展中心	<a href="mailto:hai@helpageasia.org">hai@helpageasia.org</a>
布鲁塞尔办事处	<a href="mailto:helpage.brussels@skynet.be">helpage.brussels@skynet.be</a>
加勒比区域发展中心	<a href="mailto:helpage@candw.lc">helpage@candw.lc</a>

东欧和中亚:	<a href="mailto:ltemple@helpage.org">ltemple@helpage.org</a>
拉丁美洲区域发展中心:	<a href="mailto:info@helpagela.org">info@helpagela.org</a>
国际老龄问题联合会（老联）:	<a href="http://www.ifa-fiv.org">http://www.ifa-fiv.org</a>
AARP（美国退休人员协会）:	<a href="http://www.aarp.org">http://www.aarp.org</a>
国际老年人协会联合会（老年协联）:	<a href="http://www.fiapa.org">http://www.fiapa.org</a>
国际老年医学和老年学协会（IAGG）:	<a href="http://iagg.com.br">http://iagg.com.br</a>

### 网站资料

- “Participatory research with older people: a sourcebook”（与老年人一起进行参与性调研：资料读物）（London, HelpAge International, March 2002年）。可从国际助老会免费获取，或从网站下载：[www.helpage.org/Resources/Manuals](http://www.helpage.org/Resources/Manuals)。
- Participatory Learning and Action; A Trainer’s Guide（参与性学习和行动：培训教员指南）（London, International Institute for Environment and Development, 1995年）。可订阅，电邮地址：[orders@earthprint.com](mailto:orders@earthprint.com)。
- [http://www.iied.org/NR/agbioliv/pla\\_notes/index.html](http://www.iied.org/NR/agbioliv/pla_notes/index.html)  
国际环境与发展研究所PLA（参与性学习和行动）说明。提供这些非正式参考资料系列的目的在于让全世界使用参与性方法的人分享实际经验、见解和创新。
- <http://www.ids.ac.uk/ids/particip/information/recentpubkn.html>  
Sussex大学发展研究所(IDS)的参与研究资料中心组的这个网站有许多有关参与性研究理论与实践的资料。
- [www/worldbank.org/participation](http://www.worldbank.org/participation)  
世界银行各网站载有各种各样有关参与性调研的手册和工具。
- [www.eldis.org](http://www.eldis.org)  
Eldis网站提供了一系列发展信息的网关，其中包括最新发展研究出版物的概要和全文，以及有关参与的书籍和文章目录。还包括与国际参与网络和其他信息中心的链接。可经由按字母顺序排列的网站图访问参与网页。
- <http://www.who.int/healthinfo/systems/sage/en/index.html>  
世卫组织全球老龄问题和成年人健康研究网页载有关于老年人状况的定量数据，其中包括中低收入国家实施《千年发展目标》和《马德里行动计划》的有关健康、福利、贫困、性别、水源与公共卫生以及保健服务利用等方面的资料。这些资料来自70余个参加研究的国家，均可从该网站下载。

## 参考资料

- Blumberg, Rae Lesser, Osama Rajkhan and Yoonsun, Han (2005年)。Bottom-up participatory approaches to measuring progress towards meeting the goals of the Madrid Plan of Action at the community level (在社区层级采取自下而上的参与做法衡量实现《马德里行动计划》目标的进度) United Nations: ESCAP。
- Chambers, Robert (2005) *Ideas for Development* (发展理念)。London: Earthscan。
- Chan, Alfred C.M., and David R. Phillips (2004年)。Macau guidelines for the review and appraisal of the Shanghai Plan of Action on Ageing (澳门审查和评价《上海老龄问题行动计划》的指导方针)。Hongkong, China: Asia-Pacific Institute of Ageing Studies, Lingnan University。
- 国际助老会 (2002年)。Participatory research with older people: a sourcebook (与老年人一起进行参与性调研: 资料读物)。London: HelpAge International。
- Holland, J., and J. Blackburn (1998年)。 *Whose Voice? Participatory Research and Policy Change* (谁的声音? 参与性调研与政策变化)。London: Intermediate Technology Publications。
- 联合国 (2003年)。Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002, adopted at the Second World Assembly on Ageing, Madrid (第二次老龄问题世界大会 (马德里) 通过的2002年《老龄问题政治宣言和马德里国际行动计划》)。可上网查阅: <http://www.un.org/esa/socdev/agein>。
- 联合国经济和社会事务部 (2005年)。Modalities for the review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing: report of the Secretary-General (《马德里老龄问题行动计划》的审查和评价方式: 秘书长报告)。E/CN.5/2006/2。
- 联合国经济和社会事务部 (2003年a)。Report on expert group meeting on modalities for review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing (关于《马德里老龄问题国际行动计划》的审查和评价方式专家组会议报告), 10-12 November, Malta. 可上网查阅: <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/>。
- 联合国经济和社会事务部 (2003年b)。Suggestions for participatory assessment tools and indicators for national review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing (关于国家审批《马德里老龄问题国际行动计划》的参与性评估手段和指标的建议)。
- 联合国经济和社会事务部 (2005年a)。Framework for monitoring, review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing (《马德里老龄问题国际行动计划》监测、审查和评价框架)。正在起草中。
- 联合国经济和社会事务部 (2005年b)。Report on the Interregional Consultation on the Review and Appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing (关于《马德里老龄问题国际行动计划》审查与评价的区域间协商报告), 2005年9月26日-28日, 日内瓦。可上网查阅: <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/>。

Villarreal, M. (2005年)。Project on participatory mechanisms for design, formulation and implementation of legislation, policies and programmes on ageing (关于设计、制订和实施老龄问题立法、政策和方案的参与机制项目)。Population Division of ECLAC (拉加经委会) (CELADE) and Country Support Team for Latin America and the Caribbean, United Nations Population Fund (联合国人口基金)。

## 附 件 一

### 关于国家审查与评价《马德里老龄问题国际行动计划》 的参与型评估工具和指标的建议

本附件表格推荐了对实施2002年《马德里老龄问题国际行动计划》进行监测的两种做法。第一种做法是运用参与型评估工具（第3栏）收集定性信息；第二种做法需要使用相关的指标（第4栏）及编制指标所需的潜在信息来源（第5栏）。不论参与型评估工具还是推荐的指标，目的都在于协助各国政府监测实现《马德里行动计划》三个优先领域内各个优先问题所涉各项目标的进程。

参与型评估工具是国家和地方自下而上进行审查和评价工作所最不可缺少的核心组成部分。借助这些工具可以产生某种不同类型的信息——在性质上侧重于定性的信息，并对定量监测起到补充作用。自下而上的评估做法一般提供来自个人和群体对实现特定目标情况的直接反馈意见。这种方法可以利用各种各样的方法，包括各种指标（见下表）。这些方法包括地图、图表、季度进程表和矩阵图，以及安排灵活的采访和焦点小组讨论等多种方式。一旦敲定审查和评价工作焦点，具体采用哪些方法，由审查和评价团队来决定。附表的信息来源部分为不同的参与方法列出了推荐的参考材料。附件二对一些收集数据的参与型办法做了解释。

推荐的指标是根据《马德里行动计划》建议的行动拟定的。推荐了两类指标：手段指标和成果指标。手段指标主要是为了对旨在解决人口老龄化问题和改善老年人福祉的方案和政策的有无、适用范围和覆盖率进行定量评价而推荐的。这一类指标可以根据适当且可用的现有统计数据来制订。数据主要来源于政府、非政府组织、私营部门和国际组织的报告。结果指标意在鉴别在老年人的生活质量、社会经济状况和健康方面发生的有利或不利变化。这些推荐的指标既有定性的指标又有定量的指标。

应强调指出的是，参与型评估工具和指标可以同时或并用于监测、审查和评价《马德里行动计划》。

优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
优先领域一：老年人和发展	目标1： 承认老年人在社会、文化、经济和政治方面的贡献	1. 焦点小组 <sup>a</sup> 2. 机构图 <sup>b</sup>	手段指标 1. 是否有旨在促进和方便老年人参与社会、政治、文化和经济事务的方案，其适用范围和覆盖率	1. 来自政府部门、非政府组织、私营部门和宗教机构的信息 2. 机构分析 <sup>c</sup>
问题1： 积极参与社会和发展	目标2： 老年人参与各级决策进程	1. 焦点小组 2. 机构图	结果指标 1. 在志愿者当中老年人的百分比和(或)在老年人当中志愿者的百分比 2. 在俱乐部会员、组织成员或宗教机构成员当中老年人的百分比 <sup>d</sup> 3. 报告在最近的一次选举中投过票的老年人所占百分比 <sup>e</sup> 4. 照料孙儿孙女的老年人的百分比	1. 调查 <sup>f</sup> 2. 政府报告 3. 来自各种组织的信息 4. 选民登记
	目标2： 老年人参与各级决策进程	1. 焦点小组 2. 机构图	手段指标 1. 有老年人参与各级决策的机构数量 2. 代表老年人参与决策的老龄组织的数量	1. 中央和市政府的信息 2. 非政府组织的报告 3. 社区组织的信息 4. 机构分析
			结果指标 1. 在各种决策实体(市委员会, 在各种组织机构所占的席位)中老年人所占百分比	1. 调查

<sup>a</sup> 焦点小组是一种调研手段，其中涉及到围绕一个特定焦点或问题进行集中讨论和对小组人群的采访，通常在一个阶段内分为多次进行。[见牛津大学出版社《社会学词典》，A Dictionary of Sociology (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 1998)]。

<sup>b</sup> 机构图(或机构分析)是一种可视工具，借以显示组织或个人如何影响人们的生活，以及在一个社区范围内各种不同公共机构的相对重要性。

<sup>c</sup> 系指试图根据一个机构的相关统计数据、财务状况及其他相关信息来描述该机构。

<sup>d</sup> “国际助老会”、世卫组织和美国国家老龄化问题研究所，《老龄化问题最低限度数据收集项目：撒哈拉以南非洲的一项关键审查》(WHO/EIP/GPE/01.1)，日内瓦，2001年。

<sup>e</sup> 同上。

<sup>f</sup> 住户调查是在小型而有代表性的住户样本的基础上收集信息的最常用方法。可以通过与受访者面对面地接触、电话交谈或信函联系进行住户调查。

优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
<p><b>问题2:</b> 工作与劳动力老化问题</p>	<p><b>目标1:</b> 为所有想要工作的老年人提供就业机会</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 时间利用调查</li> <li>2. 生计分析<sup>6</sup></li> <li>3. 焦点小组</li> </ol>	<p><b>手段指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 是否有旨在增加劳动力市场中老年人参与率的政策,其适用范围和覆盖率</li> <li>2. 老年人失业率及其长期失业(一年以上)发生率(参见《千年发展目标》指标45)</li> </ol> <p><b>结果指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 与普通人口就业率相比较的老年人就业率</li> <li>2. 在非农业部门工薪就业者中,老年妇女的百分比(参见《千年发展目标》指标11)</li> <li>3. 老年人的劳动力参与率</li> <li>4. 老年人在非正规部门中的就业人数对老年人就业总人数的比率</li> <li>5. 老年人拥有的企业所占的百分比</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府信息</li> <li>2. 工会信息</li> <li>3. 如果按年龄分列的话,《千年发展目标》的报告信息</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 全国人口普查</li> <li>2. 使用国际劳工组织的信息调查</li> <li>3. 调查</li> <li>4. 如果按年龄分列的话,《千年发展目标》报告的信息</li> <li>5. 劳动力调查</li> </ol>
<p><b>问题3:</b> 农村发展、移民和城市化</p>	<p><b>目标1:</b> 改善农村地区的生活条件和基础设施</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 焦点小组</li> <li>2. 资源概况图示<sup>h</sup></li> </ol>	<p><b>手段指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在为农村老年居民谋福利的方案方面,国家(省市、地方)的预算支出所占百分比</li> <li>2. 是否有通过小额信贷和(或)农村地区的其他机构向老年人发放的信贷,其适用范围和覆盖率</li> </ol> <p><b>结果指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 农村老年人参与小企业的百分比</li> <li>2. 农村老年人享受基本社会服务(即健康服务、交通服务和安全供水)的百分比</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府信息</li> <li>2. 来自非政府组织的信息</li> <li>3. 私营部门(银行业务)的信息</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 全国人口普查</li> <li>2. 调查</li> <li>3. 农业普查</li> </ol>

<sup>6</sup> 涉及到对各种谋生方式的综合调查,特别是在特定历史环境中各种谋生方式之间的关系(<http://www.chronicpoverty.org/pdfs/livelihoods.pdf>)。

<sup>h</sup> 特定社区的资源分布图可以显示有关住户位置、森林及河流等自然资源以及诸如道路、水源、诊所和学校等基础设施之类的信息。

优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
问题3: 农村发展、移民和都市化(续)	目标2: 缓解农村地区老年人边缘化的现象	1. 焦点小组	<b>手段指标</b> 1. 是否有对农村地区老年人(社会、供水、保健、交通等方面)的社区照料方案,其适用范围和覆盖率 2. 是否有旨在增强农村地区老年人能力的方案,其适用范围和覆盖率  <b>结果指标</b> 1. 农村地区进入养老院的老年人享受社区正规支助性服务(包括保健、食物和护理方面的支助)的百分比 <sup>i</sup>	1. 政府信息 2. 民间社会信息 3. 合作社的信息  1. 调查 2. 来自宗教机构和非政府组织的信 息 3. 来自私营部门的信息
	目标3: 使老年移民融入新社区	1. 焦点小组 2. 流动分布图	<b>手段指标</b> 1. 来自国内外的有或没有本地语言知识足以应村工作的老年移民所占的百分比 2. 是否有旨在使老年移民融入新社区的方案,其适用范围和覆盖率  <b>结果指标</b> 1. 老年移民从政府有关移民的方案(语言课及文化和社会交流方面)受益的所占百分比	1. 全国人口普查 2. 流动分布图 <sup>j</sup> 3. 政府信息  1. 调查

<sup>i</sup> “国际助老会”、世卫组织和美国国家老龄化问题研究所,《老龄化问题最低限度数据集项目指标:撒哈拉以南非洲的一项关键审查》(WHO/EIP/GPE/01.1),日内瓦,2001年。

<sup>j</sup> 流动分布图绘制出了国内流动情况,即社区或全省甚至全国范围内的个人流动情况。



优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
<p><b>问题4:</b> 获取知识、教育和培训的机会</p>	<p><b>目标1:</b> 在继续教育、培训和再培训以及职业指导和职业介绍方面终身</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>个人采访</li> <li>口述历史</li> <li>焦点小组</li> </ol>	<p><b>手段指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>是否有旨在老年人继续教育(培训和再培训)方面的方案,其适用范围和覆盖率</li> </ol> <p><b>结果指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>老年人的最高学历<sup>k</sup></li> <li>老年人的识字率<sup>l</sup>(参见《千年发展目标》指标8)</li> <li>在老年人当中识字男性对识字女性的比率(参见《千年发展目标》指标10)</li> <li>老年人在教育/培训方案中所占的百分比</li> <li>每1 000位老年人中的电话线路数(参见《千年发展目标》指标47)</li> <li>每1 000位老年人当中的电脑数(参见《千年发展目标》指标48)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>政府信息</li> <li>来自非政府组织的信息</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>调查</li> <li>如果按年龄分列的话,《千年发展目标》的报告信息</li> <li>全国人口普查</li> <li>政府信息</li> <li>学校案卷</li> </ol>
<p><b>目标2:</b> 充分利用各年龄层次人们的潜力和专门知识,承认与年龄俱增的经验的好处</p>	<p><b>手段指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>是否有旨在吸收老年人参与对年轻人指导/培训的方案,其适用范围和覆盖率</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>历史概略图<sup>m</sup></li> <li>口述历史</li> <li>焦点小组</li> </ol>	<p><b>结果指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>参与指导/培训工作的老年人所占百分比</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>政府信息</li> <li>非政府组织的信息</li> <li>来自学术团体的信息</li> <li>私营部门的信息</li> <li>联合国组织的报告</li> </ol>

<sup>k</sup> 联合国《关于人口和住房普查的原则和建议(第一次修订)》统计文件,第67/Rev.1号(联合国出版物,出售品编号:E.98.XVII.8)。

<sup>l</sup> 同上。

<sup>m</sup> 使用形象方法描述一个组织的演变及其活动,以反映伴随时间的推移发生的变化,讨论特定时期的关键事件,看以往的条件如何影响到个人和社区状况。联系人使用这种图解来揭示对曾经作出的抉择起决定作用的因素。

优先领域/问题	目标	自上而下做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
问题5: 世代之间的团结	目标1: 通过世代之间的平等互惠, 加强世代之间的团结	1. 采访不同年龄组的人 2. 焦点小组 3. 学校开展老龄观竞赛	<p><b>手段指标</b></p> 1. 是否有旨在加强世代间团结的举措, 其适用范围和覆盖率	1. 政府信息 2. 非政府组织的信息 3. 学校课程和报告
			<p><b>结果指标</b></p> 1. 对老少关系持积极观点的老年人所占百分比 2. 对家庭/社区/邻里的年轻成员提供支助(比如金钱上的帮助, 照料, 等等)的老年人所占百分比 3. 对老年人持积极观点的年轻人所占百分比	1. 调查 2. 社区组织的信息 3. 媒体调查
问题6: 消除贫困	目标1: 减少老年人的贫困	1. 生计分析 2. 机构分析 3. 焦点小组	<p><b>手段指标</b></p> 1. 政府是否有将老年人纳入目标群体的扶贫战略(比如《减贫战略文件》), 其适用范围和覆盖率	1. 来自《千年发展目标》报告的信息 2. 政府有关《减贫战略文件》的信息
			<p><b>结果指标</b></p> 1. 生活在国家贫困线 <sup>n</sup> 以下的老年人所占百分比 2. 生活在国际贫困线(每日1美元) <sup>o</sup> 以下的老年人所占百分比(参见《千年发展目标1》)	1. 调查 2. 如果按年龄分列的话, 《千年发展目标》的报告信息

<sup>n</sup> 世界银行, 《2000-2001年世界发展报告: 进攻贫困》(World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty) (牛津大学出版社, 纽约, 2001年)。  
<sup>o</sup> 同上。

优先领域/问题	目标	自上而下做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
<p><b>问题7:</b> 收入保障、社会保障/社会保障和预防贫困</p>	<p><b>目标1:</b> 推动所有工作人员都能够获得基本的社会保障/社会保障, 包括适用的养老金、伤残保险和保健福利</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 生计分析</li> <li>2. 焦点小组</li> </ol>	<p><b>手段指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 是否有旨在保障为所有年龄的人提供基本社会保护的立法, 其适用范围和覆盖率</li> <li>2. 是否有社会保护方案 (比如非摊缴养老金), 其适用范围和覆盖率</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府信息</li> </ol>
			<p><b>结果指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 从基本社会保障/社会保障受益的老年人所占百分比</li> <li>2. 利用各种公共健康服务的老年人所占百分比</li> <li>3. 在职与退休员工的比率</li> <li>4. 对受到的服务感到满意的保健服务用户的百分比</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 调查</li> <li>2. 政府信息</li> <li>3. 来自非政府组织的信息</li> </ol>
	<p><b>目标2:</b> 保证所有老年人有足够的最低收入, 特别关注社会和经济处境不利的群体</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 生计分析</li> <li>2. 焦点小组</li> </ol>	<p><b>手段指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 是否有旨在保证所有老年人有足够的最低收入的公办和私办方案, 其适用范围和覆盖率</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府信息</li> <li>2. 私营部门的信息</li> <li>3. 非政府组织的信息</li> </ol>
			<p><b>结果指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有最低收入的老年人所占百分比</li> <li>2. 能够提供最低收入满足需求的老年人所占百分比</li> <li>3. 收入来源, 包括劳动所得、养老金和家庭寄钱</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 调查</li> <li>2. 政府信息</li> <li>3. 私营部门的信息</li> <li>4. 非政府组织的信息</li> </ol>

优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
<b>问题8:</b> 紧急情况	<b>目标1:</b> 老年人在自然灾害和其他人道主义紧急情况之时和之后, 有同等机会获得食物、住所和医疗及其他服务	1. 焦点小组 2. 采访 3. 口述历史, 包括自然灾害史和灾害史和 历史概况	<b>手段指标</b> 1. 政府是否有在紧急情况下保护老年人的方案, 其适用范围和覆盖率 2. 人道主义和赈灾机构是否有以老年人为目标群体的方案, 其适用范围和覆盖率 3. 在紧急情况下老年人参与决策  <b>结果指标</b> 1. 在紧急情况下得到适当帮助的老年人所占百分比 2. 被人道主义和赈灾机构的方案列为救济对象的老年人所占百分比 3. 老年人参与紧急情况决策结构的百分比	1. 政府信息 2. 非政府组织的信息  1. 调查 2. 联合国各组织机构(比如联合国难民事务高级专员办事处(难民署), 世界粮食计划署(粮食计划署), 联合国粮食及农业组织(粮农组织), 以及世界卫生组织(世卫组织))的报告
<b>目标2:</b> 增加老年人在紧急情况发生后对社区的复兴和重建、以及社会结构的贡献所做的贡献		1. 焦点小组 2. 机构分析 3. 历史概略图	<b>手段指标</b> 1. 政府是否有包括老年人为处理紧张情况做贡献的方案, 其适用范围和覆盖率  <b>结果指标</b> 1. 在紧急情况后为社会(社区)重建做贡献的老年人所占百分比	1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息  1. 调查 2. 来自非政府组织的信息

优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
<p>优先领域二：促进老年人的健康和福祉</p> <p>问题1： 促进终身健康和福祉</p>	<p>目标1： 减少引发老年疾病从而可能导致丧失自理能力的种种因素造成的累积影响</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 焦点小组</li> <li>2. 审计分析，流程图<sup>p</sup></li> </ol>	<p>手段指标</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 是否有针对性别的保健/积极应对老龄问题的目标，其适用范围和覆盖率</li> <li>2. 是否有旨在促进老年健康、有为的方案，其中包括减少所有年龄的人、尤其关注50岁以上老年人的行为风险因素和环境风险因素，其适用范围和覆盖率</li> <li>3. 是否有旨在确定不同年龄段风险因素的研究项目，其适用范围和覆盖率</li> <li>4. 是否有旨在增强老年人增进健康或预防和抑制疾病能力的方案，其适用范围和覆盖率</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府信息</li> <li>2. 来自非政府组织的信息</li> <li>3. 研究报告</li> </ol>
<p>目标2： 制定政策预防老年人健康不良</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 焦点小组</li> <li>2. 排序和评分活动<sup>q</sup></li> </ol>	<p>手段指标</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 减少风险因素（吸烟成风，缺乏身体活动，身体过重/肥胖症，酗酒，等等）</li> </ol>	<p>结果指标</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 调查</li> <li>2. 研究报告</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府信息</li> <li>2. 工会的信息</li> <li>3. 《千年发展目标》报告</li> <li>4. 世卫组织的报告</li> <li>5. 非政府组织的报告</li> <li>6. 研究报告</li> </ol>

<sup>p</sup> 流程图可以用来显示某个事件、政策或方案的起因、效果、与人们生活的关系和对人们生活的影响。

<sup>q</sup> 开展排序和评分活动可以了解人们对物质或服务价值的评定，他们的喜好，以如何做出决定，比如选取哪种类型的保健服务。

优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
			<p><b>结果指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 预期寿命</li> <li>2. 健康预期寿命</li> <li>3. 生活质量的变化</li> <li>4. 残疾率</li> <li>5. 慢性病发病率</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 全国人口普查</li> <li>2. 调查</li> <li>3. 国家人类发展报告</li> <li>4. 生活质量评估<sup>r</sup></li> <li>5. 流行病发病率，其中包括非传染性疾病<sup>s</sup>的发病率</li> <li>6. 世界卫生组织统计数据：健康预期寿命(HALE)<sup>t</sup></li> </ol>
	<p><b>目标3:</b> 所有老年人都能得到食物和足够的营养</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 焦点小组</li> <li>2. 日常活动图解或日记<sup>u</sup></li> <li>3. 生计分析</li> </ol>	<p><b>手段指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 国家是否有适用于所有年龄的饮食目标</li> <li>2. 是否有基于社区的包括所有年龄人的均衡营养方案，其适用范围和覆盖率</li> </ol> <p><b>结果指标</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 家里有老年人且有可持续和可取用的安全饮水的住户所占百分比</li> <li>2. 有经过改善的可持续水源可用的老年人所占百分比(参见《千年发展目标》指标30)</li> <li>3. 能够受惠于摄取均衡营养方案的老年人所占百分比</li> <li>4. 在最低限度饮食能量消耗水平以下的老年人所占百分比(参见《千年发展目标》指标5)</li> <li>5. 老年人当中有营养不良症状的普遍程度</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府信息</li> <li>2. 来自非政府组织的信息</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 全国人口普查</li> <li>2. 调查</li> <li>3. 如果按年龄分列的话，《千年发展目标》报告的信息</li> </ol>

<sup>r</sup> 于生活质量的评估方法，请查阅世界卫生组织网站关于世界卫生组织生活质量文书的介绍(<http://www.who.int/evidence/assessment-instruments/qol/>)。

<sup>s</sup> [http://www.who.int/ncd\\_surveillance/infobase/en/](http://www.who.int/ncd_surveillance/infobase/en/)。

<sup>t</sup> <http://www3.who.int/whosis/hale>。

<sup>u</sup> 能说明一个人日常活动的图解，或一个时期内日常食物摄取记录，可以产生有关住户或个人的食物摄取状况的信息，以便分析存在的问题。

优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
<p><b>问题2:</b> 人人平等享有保健服务</p>	<p><b>目标1:</b> 消除基于年龄、性别和包括语言障碍等因素的社会和经济不平等，保证老年人平等而普遍地享有保健服务</p>	<p>1. 焦点小组 2. 福利定级<sup>v</sup></p>	<p><b>手段指标</b> 1. 是否有旨在保证普遍而平等地享有保健服务、并特别关注受歧视的老年人的方案，其适用范围和覆盖率 2. 是否有旨在方便老年人利用保健服务的方案，其适用范围和覆盖率</p>	<p>1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息</p>
			<p><b>结果指标</b> 1. 有机会享用保健和康复资源的老年人所占百分比 2. 有机会享用能负担得起的药物的老年人所占比例（参见《千年发展目标》指标46） 3. 是否有不受年龄限制的辅助器具和家庭服务可以利用</p>	<p>1. 调查 2. 如果按年龄分列的话，《千年发展目标》的报告信息</p>
	<p><b>目标2:</b> 发展和加强初级保健服务，以满足老年人的需要并推动把老年人纳入该进程</p>	<p>1. 焦点小组 2. 排序和评分活动</p>	<p><b>手段指标</b> 1. 是否有基于社区的旨在保证普遍而平等地享有初级保健服务的方案，其适用范围和覆盖率</p>	<p>1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息</p>
			<p><b>结果指标</b> 1. 能够享用初级保健服务的老年人所占百分比</p>	<p>1. 调查</p>

<sup>v</sup> 现已开发了許多福利定级方法，用以了解不同的人如何看待福利和贫困。这方面的实践做法可以用来鉴别最易受伤的群体，并更好地了解特定环境中的社会排斥和歧视的性质。

优先领域/问题	目标	自上而下做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
问题3: 老年人与艾滋病 毒/艾滋病	目标1: 改善艾滋病/艾滋病对老年人——受感染老年人,和照料家中受感染者或遗属的老年人——健康影响的评估	1. 焦点小组	手段指标	1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息
			结果指标	1. 调查 2. 政府信息 3. 来自非政府组织的信息
问题3: 老年人与艾滋病 毒/艾滋病	目标4: 吸纳老年人参与发展和加强初级和长期保健服务	1. 焦点小组	手段指标	1. 制订老年人保健与康复的指导方针、标准和规范 2. 是否有建立和协调各种保健服务的社区方案,其适用范围和覆盖率 3. 是否有特别照顾老年服务对象对象的保健设施,其适用范围和覆盖率 <sup>w</sup>
			结果指标	1. 老年人用过的所有保健服务的清单 2. 在满足老年人需求方面本人的满意度
问题3: 老年人与艾滋病 毒/艾滋病	目标1: 改善艾滋病/艾滋病对老年人——受感染老年人,和照料家中受感染者或遗属的老年人——健康影响的评估	1. 焦点小组	手段指标	1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息
			结果指标	1. 调查 2. 政府信息 3. 来自非政府组织的信息
问题3: 老年人与艾滋病 毒/艾滋病	目标1: 改善艾滋病/艾滋病对老年人——受感染老年人,和照料家中受感染者或遗属的老年人——健康影响的评估	1. 焦点小组	手段指标	1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息
			结果指标	1. 调查 2. 如果按年龄分列的话,《千年发展目标》的报告信息

<sup>w</sup> “国际助老会”、世卫组织和美国国家老龄化问题研究所,《老龄化问题最低限度数据集项目指标:撒哈拉以南非洲的一项关键审查》(WHO/EIP/GPE/01.1),日内瓦,2001年。

<sup>x</sup> “国际助老会”、世卫组织和美国国家老龄化问题研究所,《老龄化问题最低限度数据集项目指标:撒哈拉以南非洲的一项关键审查》(WHO/EIP/GPE/01.1),日内瓦,2001年。



优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
	目标2: 为感染艾滋病/艾滋病的老年人及其照顾者提供充足的信息、照料技能的培训、治疗、医疗护理和社会支助	1. 包括信仰团体在内, 非政府组织的信息 2. 焦点小组	<b>手段指标</b> 1. 是否针对老年人开展了有关艾滋病/艾滋病的宣传教育运动, 其适用范围和覆盖率 2. 是否有为艾滋病/艾滋病患者的老年照料者举办实施照料和医疗护理的技能培训方案, 其适用范围和覆盖率 3. 是否有对艾滋病/艾滋病患者的老年照料者提供社会支助的方案, 其适用范围和覆盖率	1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息
			<b>结果指标</b> 1. 根据自报, 已经知晓有关艾滋病/艾滋病各方面知识的老年人所占百分比 2. 在照料技能和医疗护理方案中接受过培训的照料艾滋病/艾滋病患者的老年人所占百分比 3. 照料受惠于社会支助方案的艾滋病/艾滋病患者的老年人所占百分比	1. 调查
	目标3: 促进和承认老年人照料患有慢性疾病, 包括艾滋病/艾滋病的儿女以及作为代亲而对发展做出的贡献	1. 焦点小组	<b>手段指标</b> 1. 是否有促进承认老年人在照料艾滋病/艾滋病患者方面所做贡献的社区方案, 其适用范围和覆盖率  <b>结果指标</b> 1. 照料父母双亡的孙儿孙女或亲属的老年人所占百分比 <sup>y</sup> 2. 照料患有艾滋病/艾滋病的成年子女的老人所占百分比 <sup>z</sup> 3. 照料患有艾滋病的孙儿孙女的老人所占百分比 <sup>aa</sup>	1. 政府信息  1. 调查 2. 媒体分析 3. 来自非政府组织包括信仰团体的信息

<sup>y</sup> “国际助老会”、世卫组织和美国国家老龄化问题研究所, 《老龄化问题最低限度数据集项目指标: 撒哈拉以南非洲的一项关键审查》(WHO/EIP/GPE/01.1), 日内瓦, 2001年。

<sup>z</sup> 同上。

<sup>aa</sup> 同上。

优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
问题4: 培训护理人员 and 保健专业人员	目标1: 更好地为保健专业人员 and 辅助性专业人员提供关于老年人需要的信息和培训	1. 焦点小组	<b>手段指标</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>在老年病理学的核心能力方面受过训练的初级保健工作者人数 (包括医生、护士、理疗师、地区保健工作者、实验室技术人员、社会工作者, 等等)</li> <li>老年病护理方面的老年病学家人数</li> <li>在老年人护理方面受过训练的人均保健及社会护理专业工作者人数<sup>bb</sup></li> <li>在老年人特护基本知识方面受过训练的非正规照料者人数</li> </ol> <b>结果指标</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>在老年病专业服务机构中接受过保健服务的老年人所占百分比</li> <li>接受经过训练的人提供的非正规护理的老年人所占百分比</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>政府信息</li> <li>调查</li> </ol>
问题5: 老年人的心理健康需求	目标1: 终生维持最佳机能, 并促进残疾老年人充分参与	<ol style="list-style-type: none"> <li>焦点小组</li> <li>排序和评分活动</li> <li>日常活动示图</li> <li>机构分析</li> </ol>	<b>手段指标</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>是否有旨在发展各级、尤其是社区老年人综合性精神保健服务的方案和业务, 其适用范围和覆盖率</li> <li>是否有专门维护心理健康的预防方案, 其适用范围和覆盖率</li> </ol> <b>结果指标</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>按年龄分列的心理健康问题的普遍性和发病率</li> <li>在以往12个月内接受过心理保健服务的老年人所占百分比</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>政府信息</li> <li>调查</li> <li>世卫组织的统计数据</li> </ol>

<sup>bb</sup> “国际助老会”、世卫组织和美国国家老龄问题研究所, 《老龄问题最低限度数据集项目指标: 撒哈拉以南非洲的一项关键审查》(WHO/EIP/GPE/01.1), 日内瓦, 2001年。

优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
<p><b>问题6:</b> 老年人与残疾</p>	<p><b>目标1:</b> 终生维持最佳机能, 并促进残疾老年人充分参与</p>	<p>1. 焦点小组 2. 日常活动示图</p>	<p><b>手段指标</b> 1. 是否有旨在使参与者终生维持最佳机能的方案, 其适用范围和覆盖率 2. 是否有旨在创建有利于老年人的环境的政策和方案, 其适用范围和覆盖率 3. 是否有处理所有年龄残疾问题的方案, 其适用范围和覆盖率</p>	<p>1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息</p>
<p><b>结果指标</b> 1. 旨在预防机能退化的方案所涵盖的老年人数 2. 适合残疾老年人需要的住所数量</p>				
<p><b>优先领域三: 确保创造有利的支助环境</b></p>	<p><b>目标1:</b> 充分考虑老年人的个人喜好和负担得起的住房选择, 促进在社区内“就地养老”</p>	<p>1. 焦点小组 2. 研讨会/会议和协商论坛</p>	<p><b>手段指标</b> 1. 是否有旨在促进吸收老年人的社区的方案, 其适用范围和覆盖率</p>	<p>1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息 3. 调查 4. 私营部门的信息</p>
<p><b>结果指标</b> 1. 自报适合其年龄的居住和生活条件的老年人所占百分比 2. 家里有老年人并且有卫生间、洗浴设备、污水管道、固体废物处置便利、电灯、经过改善的公共卫生设施和安全饮用水的住户所占百分比</p>				

优先领域/问题	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
<p>目标2: 考虑到老年人, 特别是残疾老年人的需要, 改善住房和环境设计, 促进老年人独立生活</p>	<p>1. 焦点小组 2. 研讨会/会议和协商论坛</p>	<p><b>手段指标</b> 1. 是否有旨在促进老年人独立生活、流动和无障碍环境的方案, 其适用范围和覆盖率</p> <p><b>结果指标</b> 1. 自食其力, 需要并且得到支助的老年人所占百分比 2. 需要但是没有得到支助的老年人所占百分比 3. 得到巡回/城镇以外服务的老年人所占百分比</p>	<p>1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息</p> <p>1. 调查</p>
<p>目标3: 更好地为老年人提供便于使用和负担得起的交通服务</p>	<p>1. 焦点小组 2. 研讨会/会议和协商论坛</p>	<p><b>手段指标</b> 1. 是否有旨在促进提供适当的公共和私营无障碍交通系统的方案, 其适用范围和覆盖率</p> <p><b>结果指标</b> 1. 对交通系统表示满意的老年人所占百分比</p>	<p>1. 政府信息</p> <p>1. 调查</p>
<p>问题2: 照料和对照料者的支助</p> <p>目标1: 通过各种渠道为老年人提供各种类照料和服务, 并支助照料者</p> <p>目标2: 支持老年人, 特别是老年妇女发挥照料作用</p>	<p>1. 焦点小组 2. 研讨会/会议和协商论坛</p> <p>1. 焦点小组 2. 研讨会/会议和协商论坛</p>	<p><b>手段指标</b> 1. 是否有旨在为家庭和社区照料老年人提供便利的方案, 其适用范围和覆盖率</p> <p><b>结果指标</b> 1. 得到家庭、社区和政府支助服务的老年人所占百分比 2. 得到政府支助服务的家庭和社区照料者所占百分比 3. 表示对作为照料者所得到的支助服务感到满意的照料者的百分比</p> <p><b>手段指标</b> 1. 是否有支助照料者的老年人的方案, 其适用范围和覆盖率</p> <p><b>结果指标</b> 1. 提供照料的老年人所占百分比</p>	<p>1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息 3. 私营部门的信息</p> <p>1. 调查</p> <p>1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息 3. 私营部门的信息</p> <p>1. 调查</p> <p>1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息</p> <p>1. 调查</p>

优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
<p><b>问题3:</b> 忽视、虐待和暴力行为</p>	<p><b>目标1:</b> 消除对老年人一切形式的忽视、虐待和暴力行为</p>	<p>1. 焦点小组</p>	<p><b>手段指标</b></p> <p>1. 是否有旨在消除对老年人忽视、虐待和暴力行为的立法, 其适用范围和覆盖率</p> <p>2. 是否有旨在消除对老年人忽视、虐待和暴力行为的方案, 其中包括提高民众意识和培训与忽视、虐待老年人及对老年人施暴有关的保健及社会服务专业工作者的方案, 其适用范围和覆盖率</p> <p>3. 是否有旨在为举报对老年人忽视、虐待及暴力行为提供便利的方案, 其适用范围和覆盖率</p> <p>4. 开发对忽视、虐待老年人及对老年人暴力行为进行监察的工具</p>	<p>1. 政府信息</p> <p>2. 来自非政府组织的信息</p> <p>3. 警方、医院和社会服务机构的案卷</p>
			<p><b>结果指标</b></p> <p>1. 举报受到忽视和虐待的老年受害者所占百分比</p> <p>2. 老年人对忽视、虐待和暴力行为的举报率</p> <p>3. 其他人员对忽视、虐待老年人和对老年人暴力行为的举报率</p>	<p>1. 调查</p> <p>2. 来自非政府组织的信息</p> <p>3. 警方、医院和社会服务机构的案卷</p>
<p><b>目标2:</b> 建立支助服务, 处理虐待老年人问题</p>		<p>1. 焦点小组</p> <p>2. 研讨会/会议和协商论坛</p>	<p><b>手段指标</b></p> <p>1. 是否有为遭到忽视、虐待和暴力的老年人提供支助的方案, 其适用范围和覆盖率</p>	<p>1. 政府信息</p> <p>2. 来自非政府组织的信息</p>
			<p><b>结果指标</b></p> <p>1. 曾经为受虐待者寻求过服务的老年人所占百分比</p> <p>2. 为本人作为虐待受害者寻求过服务的老年人所占百分比</p>	<p>1. 调查</p> <p>2. 来自非政府组织的信息</p>

优先领域/问题	目标	自下而上做法的参与型评估工具	推荐的指标	推荐指标的信息来源 (收集的数据应按照性别和五岁一组分列)
问题4: 老年人形象	目标1: 促使公众认识到老年人的权威、智慧和生产力和其他重要贡献	1. 宣传和自助团体, 其中包括老年人自己的出版物 2. 焦点小组 3. 研讨会/会议和协商论坛 4. 老年人办的出版物 5. 传媒监督方案	<b>手段指标</b> 1. 是否在老龄问题上开展过公众宣传教育运动, 其适用范围和覆盖率 2. 在传媒方面是否有从小学教育开始旨在树立和提升老龄化和老年人积极形象的方案, 其适用范围和覆盖率	1. 政府信息 2. 来自非政府组织的信息 3. 媒体分析
			<b>结果指标</b> 1. 年轻人对老龄化和老年人持积极态度者所占百分比 2. 老年人对自己持积极观点者所占百分比 3. 表示期望年轻人对老年人持积极态度的老年人所占百分比 <sup>cc</sup>	1. 调查

<sup>cc</sup> “国际助老会”、世卫组织和美国国家老龄问题研究所, 《老龄问题最低限度数据集项目指标: 撒哈拉以南非洲的一项关键审查》(WHO/EIP/GPE/01.1), 日内瓦, 2001年。

## 附 件 二

### 收集数据的参与型方法<sup>a</sup>

我们探讨了自下而上参与做法的关键组成部分之后，现在来集中讨论通过各种参与型收集数据的方法收集信息的工作。

一般来说，参与型数据收集或研究与定性的信息收集方法有关联。与定量方法相比而言，定性方法一般较多地关注文字而不是数字。因此，定性的方法以数据收集和分析为基础，侧重于解释从特定社会现实参与者的观点提出的各种社会现象的含义（见附表）。

参与的做法涉及到多种收集数据的方法，其中包括：(a) 参与型倾听和观察；(b) 诸如地图、日常活动图示、机构框图和维恩图、流程图，以及生计分析等直观工具；(c) 安排灵活的采访；以及(d) 焦点小组的讨论。在参与评估方法当中，安排灵活的采访和焦点小组讨论是收集参与者对某些话题和问题意见的最常用手段。通常在评估进程的初期阶段采取参与型倾听与观察方法和运用各种直观工具，因为这些手段往往可以为安排灵活的采访设计深入调查问卷和进行焦点组讨论奠定基础。

定量问卷是按照可供受访者选择的多种答案设计的；而通过定性调查和焦点小组讨论，则可以获得较为深入细致的、结构不太严密的开放式答案。定性设计的目的在于捕获参与者的价值观、态度和喜好，以便深入探讨某个现象所隐含的“如何”和“为何”的问题。鉴于定性研究的做法本身无助于数字编码，所以对定性调研结果的评估要比对定量调研结果的评估复杂。因此定性调研不会产生表格、数据行和相互关联。相关信息不得不归入课题的标题之下，而信息多样性也必加以归纳。

---

<sup>a</sup> 摘录自 Robert Venne, Social Affairs Officer, Programme on Ageing, Division for Social Policy and Development, Department of Economic and Social Affairs, “The framework for monitoring, review and appraisal of the Madrid International Plan of Action Ageing”（《马德里行动计划》的监测、审查和评估框架）。可上网查阅全文：[http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/MIPAA\\_frmwrk.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/MIPAA_frmwrk.pdf)。

参与型监测、审查和评价在几个重要方面有别于常规监测、审查和评价<sup>b</sup>

	常规做法	参与型做法
由谁来策划和管理进程	高级管理人或外聘专家	本地人士、项目工作人员、管理人和其他利益相关者，通常得到促进者的帮助
“主要利益相关者”（预定受益人）的作用	仅提供信息	设计和调整工作方法，收集和分析数据，共享审评结果并将其付诸行动
如何衡量成功与否	使用由外部限定的、以定量为主的指标	使用内部规定的指标，其中包括侧重于定性的判断
做法	预先确定	可作适应性调整

许多调研设计系基于综合运用定量和定性两种方法，以充分把握某种特定的社会现实。用定量方法收集整理的数据很少能够足以解释一个可观察的社会问题。研究人员根据自己的经验认识到，有必要结合定性方法进行定量分析，以便尽可能向决策者展示各个社会群体的综合性社会经济状况的全貌。这种综合性的做法可能对审查和评价2002年《马德里老龄问题国际行动计划》的实施情况也很有用。

## A. 参与型倾听和观察

倾听和观察技能是全面了解特定社区老年人的状况和通过老年人的眼光观察社会现实的基础。这些技能对于任何参与型调研设计都极为重要，可将其应用于任何项目期。参与型倾听和观察做法设想：“参与的观察家/人种论研究者长期深入一个群体，观察他们的行为，倾听他人彼此交谈和与现场工作人员交谈中讲些什么，并提出问题”。<sup>c</sup>因此，这是“一个旨在通过与人们在其自然环境中的密切接触深入细致地熟悉一个研究区域的主要调研策略。”<sup>d</sup>

在特定社区执行的一个自下而上参与型研究项目，可以从熟悉当地环境入手。通常的做法是有人带着到处走走或进行断面走访来熟悉情况，往往有一个人或一群人带领调研人员穿行社区，以指点或谈论当地的重要事情。在这种走走看看的过程中可以了解到一个社区组织结构，老年人的住房质量，以及他们是否能够享受到社会服务。在此基础上可以绘制一幅与老年人有关的本地各主要机构框图。

就参与型倾听而言，对倾听者来说重要的是要保证他（她）的形象和态度适合调研环境并且可以被老年人所接受。要鼓励人人讲话，而且无论在任何时候都要表现出对人们的讲话感兴趣。同时还要适当注意采取非话语的交流方式，比如体势语言。必要时调研人员应请求澄清不明之处，以便正确理解一个人试图表达的意思。应避免以表情或言辞对老年人的讲话做出判断。

参与型观察部分对倾听部分起补充作用。应在一日之内的不同时间或在一周之内的不同日子观察人们或事件，以确保获得平衡的印象。要尽快将观察结果和交谈内容记入现场调研笔

<sup>b</sup> Irene Guijt and John Gaventa, “Participatory monitoring, review and appraisal: learning from change” (参与型监测、审查和评价：从变化中学习), Institute of Development Studies Policy Briefing (载于Sussex大学《发展研究所政策简报》第12期) (University of Sussex, Brighton, United Kingdom), issue 12 (November 1998), 可上网查阅: <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/briefs/brief12.html>.

<sup>c</sup> Alan Bryman, *Social Research Methods*, 2<sup>nd</sup> ed. (社会研究方法, 第二版)。(牛津大学出版社, 纽约, 2004年), 292页。

<sup>d</sup> A Dictionary of Sociology (社会学辞典) (联合王国牛津, 牛津大学出版社, 1998年), 482页。



记，因为人类的记忆可能靠不住。要特别注意老年人当中的权力关系及不同的个人在社区扮演的角色，在多大频率上执行何种活动或任务，以及哪些问题令老年人兴奋、愤懑，得到老年人的赞同或反对。

参与型观察与倾听为较为复杂的进一步调查奠定基础。往往可将观察到或听到的情况作为安排灵活的采访及焦点小组讨论的起点，可以通过这些讨论来核实观察结果并在采访中澄清问题，以确定调研人员是否正确地解释了他（她）的所见所闻。

## B. 直观工具

“各种直观工具——比如地图、图解、季度进程表和日常活动图表等——是参与型调研工作的重要元素。这些工具使得老年人能够借以探讨各种复杂关系，把单靠口述所讲不清楚的各种问题联系起来，从而加深对本地问题的分析。”。

在直观化方面一种通用的参与型做法包括画出示意图、地图和图解，并且（或者）使用石块、木棍或其他物件来展示特定社区的平面分布情况。使用直观工具的好处之一，就是让那些不识字的社区成员也有机会参与评估工作，以确保该社区的老年人有均衡的代表性。也就是说，属于各种不同社会经济阶层和来自本社区不同地方的老年人都有机会参加。同时也可以较为准确地代表年龄和性别分布。

地图可能成为提供信息的有用工具，它可以表明进行《马德里行动计划》评估工作所在位置的种种特征。国际助老会将这种地图区分为资源地图和移动地图。前者表明（老年）人们住在哪儿，以及社区的一般基础设施情况；后者则勾画出人们在社区范围内的移动情况，除了这两种工具之外，还有所谓“人体地图”，即在一张人体大地图上描述老年人的健康状况，这可以成为有关老年人健康状况的重要信息来源。不过，应极为慎重地对待人体地图。虽然调研人员一般性地介绍了绘图工作，但绘图工作本身应该由居住在评估工作所在地的人们去做，评估团队不应在绘图活动过程中进行干预。由于不同的老年人群体被邀请参加绘图工作，所以或许可以预料，不同的地图会概括同一社区的不同观点。绘图工作还应包括对社区历史变化的调查，这些变化要在绘图中有所体现。

为了了解社区成员如何利用他们的时间，日常活动图示很有用。借助这种方法，可以记录老年人的日常工作及其他活动模式，用小石子来代表他们在特定活动方面花费的时间。特别值得关注的是在时间利用方面存在的性别差异，以及老年人在家务劳动和社区活动方面做出了多大贡献。此外，可以通过邀请老年人回想整个一生及一生中日常活动的变化大小，来说明他们在时间利用上发生的变化。通过跟踪趋势线，做出历史断面图。可是在向参与者提问其（遥远的）往事的时候要谨慎对待，因为人类的记忆可能非常靠不住。

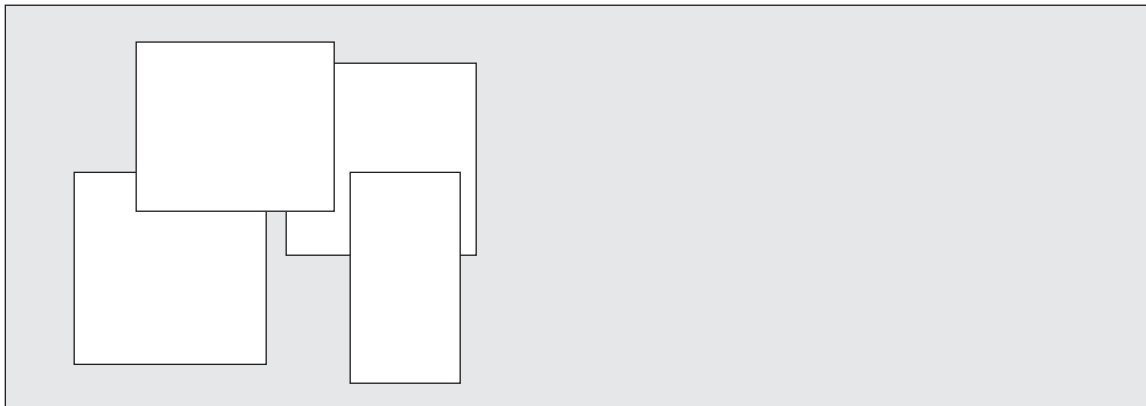
同样，机构框图也可以揭示社区范围内各主要机构和个人的存在。老年人可以画几个大小不同的长方形，借以说明某些地方公共机构和个人所拥有的影响与权力。机构权力与个人权力之间的联系也是调研人员所关注的事项。在这方面，维恩图可用来解释机构、团体和个人之间关系的变化（见图A.1）。关于维恩图，应使用同样方法，画出大小不同的长方形。各个长方形代表不同的机构（较大的长方形代表在社区发挥较重要作用的机构）。长方形之间的距离表示各机构之间的接触水平。长方形的重叠部分则代表不同机构在特定问题上的协同程度。地方

---

。国际助老会的“Participatory research with older people: a sourcebook”（与老年人一起进行参与型调研：资料读物），（伦敦，2002年），53页。

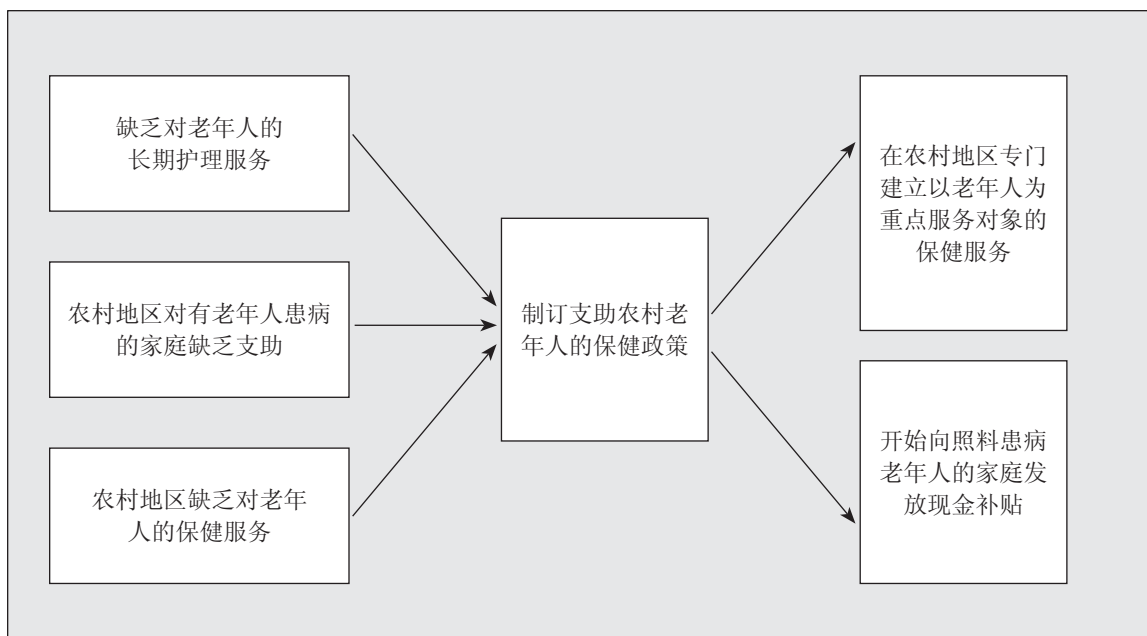
警察部队和地方政府或许是两个重叠机构的实例。鉴于在一个社区范围内一般对权力问题都比较敏感，所以为慎重起见，最好在度过信任建设阶段之后再来进行这方面的工作。

图A.1 四元维恩图



“流程图表明原因、结果和关系。譬如讲，一个流程图可以显示老龄、生计和安全之间的关系。这种图也可以显示某个事件、政策或方案对人们生活的影响，比如某项新的保健政策对老年人福祉的影响。”<sup>†</sup>可以用不同粗细的线条形象地表示各种事件（问题和争议）、原因及结果的重要性（见图A.2）。这种图亦可用于鉴别各种问题相互关联的程度。可以用流程图来衡量参与者对政策实效的看法。同样，对老年人生活有影响的政策实效可以在一个矩阵图上进行排序和评分，以表明哪些政策在兑现对老年人承诺方面被认为是成功的或者是失败的。在这个意义上，对于监测特别针对老年人的现行及未来政策和方案来说，流程图和排序评分矩阵图是有使用前景的工具。

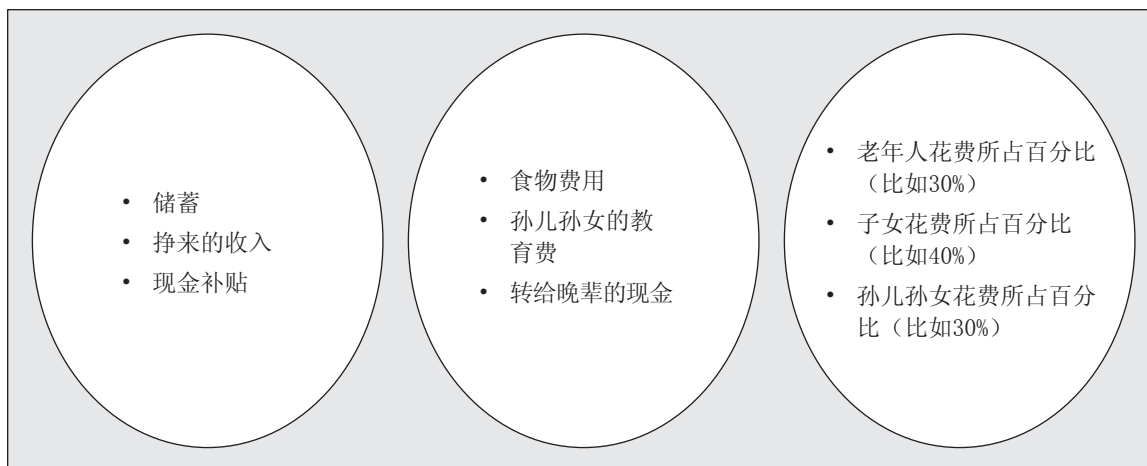
图A.2 流程图实例



<sup>†</sup> 同上，第57页。

生计分析的目的在于获取有关人们收入（现金和实物）与支出的信息（见图A.3）。亦可将这方面的分析视为一项参与型住户家计分析，因为要请老年人列出与其同住的家庭成员人数。参与者将画出三个圆：第一个圆里面分列各种收入来源；第二个圆中列出资源支出类别；第三个圆中列出支出资源的住户成员及其支出份额。

图A.3 生计分析实例



评估团队要将各种群体和个人创作的最终地图、日常活动图示、机构框图和维恩图、流程图以及生计分析结果复制或拍照。这些成果对于设计安排灵活的采访和进行焦点小组讨论会产生十分宝贵的影响，因为凭借这些直观工具将收集到丰富多彩的基础信息。一俟倾听者获得了对特定社区及其老年人的较为细致的了解，即可接着进行较为集中的深入收集数据的工作了。

### C. 安排灵活的采访

“安排灵活的采访——基于一套指导性问题的对话——是参与型调研中的一个关键方法，也是了解老年人意见的一个强有力手段。”<sup>8</sup>在采访过程中将问及所有这些指导性问题（尽管提问顺序可能有所不同），但每次采访都可以提出新的问题。因此，与安排严格的采访相比而言这种采访过程比较灵活。有了这种灵活性，受访者能够非常紧密地结合个人情况来描述事件、看法和问题，从而使他（她）在用自己的话回答问题的时候不那么受约束。不过，在分析采访结果的时候这套问题将确保数据具有可比性。

这套用于采访的指导性问题应按照调查的课题领域来组织，并以合乎逻辑的方式一个一个提出来。所使用的语言要通俗易懂，避免使用晦涩难懂的行话。显然，采访人必须能够使用进行这种采访所在社区的语言讲话。对采访员来说，最为重要的是有能力做到：(a) 提问简短，容易回答；(b) 聚精会神地聆听；(c) 有意识地按照既定方向引导采访；(d) 记住前面讲过的话，并正确解释受访者在访谈期间的陈述。要避免提出往特定方向引导受访者的问题（比如：您是否同意……？）。采访开场的时候，以下几点很重要：选择适当的参与者；说明调查员为何进行这次采访；记录受访者的姓名、年龄和性别；而最重要的是要确定受访个人是否属于社区的某个机构，居民住户有多大，以及受访者居住在社区的哪个位置。对成功进行采访十分重要的实际考虑包括，要配有良好的录音设备，并确保采访地点安排在私人住处，周围很安静。

<sup>8</sup> 同上，第51页。

在定性采访中可以鉴别八种提问方式，其中包括：引导式（请您告诉我……）；跟进式（您讲的……是什么意思？）；探索式（您能不能在这方面多讲一些？）；明确提问（那么您当时做什么来着？）；直接发问式（您对……满意吗？）；间接发问式（在座诸位大多怎么看……？）；结构式（现在我想换个话题）；解释型（您的意思是不是……？）；以及缄默型（即停顿片刻，以示意受访者考虑或扩充他或她的回答）。<sup>b</sup>这些问题类型说明，采访员主持采访时不要唐突发问。除了获得对指导性问题的答案之外，安排灵活的采访的另一个目的是更好地了解受访者的价值观、信仰、行为、正式和非正式的角色、各方面关系、情绪、身世、与之交往的人、地点和场所。<sup>i</sup>

采访过程中要对受访者的无言的语言以及值得采访注意的某些特别之处（比如回答问题的措辞）做笔记。通常，没有必要根据录音逐字逐句地整理采访全文。为了节省时间和精力，往往只需整理对评估最有价值的关键部分录音即可。

就确保数据有效性而言，评估设计的一个主要目标是数据要有代表性。确保代表性的办法是确保抽样体现了一般老年人口所体现的同样关键特征，就是说，同样的性别和年龄分布。此外，有必要评估不同社区老年人的生活质量和一般状况，以控制预料之中的差异，比如农村地区相较于城市中心的差异，或一个国家各地区之间的差异。

关于潜在受访者的概率抽样，必须对某个特定社区的老年人要么(a) 进行随机抽样；要么(b) 进行分层随机抽样，即已将有关社区的老年人口分成若干子群体或层次，比如需要照料的老年人，或有病的老年人，等等。此外还有所谓“滚雪球抽样”——即一位受访者将采访员引荐给另一位受访者，和“理论抽样”——即从某个特定假设入手，在调查中对其加以验证；一俟采访员发现不同受访者的回答有重复现象，即可得知已经达到了“理论饱和”，没有必要再做新的采访了。无论滚雪球抽样还是理论抽样都不具备统计上的代表性，因而都有其局限性。

#### D. 焦点小组讨论

焦点小组讨论是“一种调研策略，需要围绕某个特定‘焦点’或问题开展广泛讨论，对小组人群进行采访，通常在一个时期内分多次进行”。<sup>j</sup>对个人安排灵活的采访与焦点小组讨论的区别在于，后者提供了跟踪小组讨论动态的机会。在焦点小组讨论过程中，受访者如何对彼此的应答做出反应并形成自己的意见——往往作为回应其他参与者表达的意见而提出的看法，而最为有趣。参与者可能围绕焦点小组讨论问题的某些方面发生争论，在这种场合做出的反应和表达的意见可能比在个人采访中出现的反应和表达的意见更为真实。此外，与安排灵活的采访相比，参与者的观点可能会受到别人更深刻的挑战。可见，焦点小组的讨论是对安排灵活的个人采访的理想补充。

负责促动焦点小组讨论的主持人应尽可能不要太过干预，而应该依靠相当随意的讨论场景来诱使参与者发表意见、观点和看法。他（她）通过为数不多的引导问题来激发讨论，并且应当尽可能少干预。只有当讨论明显跑题或出现无益的冷场情况时，主持人才出面参与。主持人应使用录音设备记录讨论，并对参与者的非话语行为做笔记。很自然，主要关注方面应该是表

<sup>b</sup> 见Steinar Kvale, *InterViews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing* (定性调研采访导论) (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 1996)。

<sup>i</sup> 见Bryman (前引书第328页)。

<sup>j</sup> 牛津大学出版社《社会学词典》，*A Dictionary of Sociology* (联合王国，牛津，牛津大学出版社，1998年)，233页。

达意见的范围，舆论带头人的身份，以及参与者如何在焦点小组讨论过程中表达自己的意见。跟安排灵活的采访一样，焦点小组的讨论也无需将整个讨论整理成文字：聚焦点应放在最重要部分的资料整理上。

因方法问题，对老年人生活状况的评估应以许多焦点小组的讨论为基础。<sup>k</sup>关于在特定课题上需要进行多少次讨论才算够，没有明确的指导意见。要是有一个假设做起点（比如说，由于实行养老金计划的改革，老年人的收入降低了），那么“理论饱和”原则在这个问题上也适用：如果评估团队听到在焦点小组讨论中反复出现类似或相同的反应，那么团队就会得出结论，没有必要进一步讨论这个问题了。

焦点小组的人数以6至10人为宜，这样可以让每个发言人都足够的时间表达个人意见。应根据多项不同的特征——最明显特征是老年（60岁以上），其余还包括教育程度、收入和职业、婚姻状况和性别等，来随机选择参与者。由于有关老年人意见的参与型调研将在一个社区或地域范围内来组织，所以很自然，参加焦点小组讨论的许多人都事先彼此相识。

建议主持人在焦点小组开始讨论的时候首先对各位参与者参加讨论表示感谢，并说明评估工作的目的与安排，以及为何进行会议录音。此外，要保证在评估过程中坚持匿名，同时简要说明焦点小组讨论的某些规约（比如每次只准一位发言者发言）。可以填写一些表格，以便于评估团队获取有关参与者的一般社会经济数据（比如教育程度、职业等）和人口统计数据（比如年龄和性别）。因此，每位参与者要向小组作自我介绍，佩戴姓名标牌。主持人应使用一套引导性问题来促进一个接一个地自由讨论不同话题。每一位与会者都应有机会不间断地讲完自己的意见，并且也应鼓励不爱说话的参与者发言。跟安排灵活的采访一样，主持人使用的语言亦应明白易懂，避免使用行话。此外，引导性问题应与召集的小组相关。经过深思熟虑提出的问题会引发生动活泼的辩论，并消除只让参与者回答“是”和“不是”的可能性。成功的焦点小组讨论可以让主持人通过参与者的眼光看待所辩论的问题，并加深对影响老年人生活的各种问题的理解。

### 定性数据的分析

由于参与型调研成果，从性质上讲，有点缺乏系统，所以对定性数据的分析不会是一个简单的、直截了当的过程。如前所述，必须对参与型评估方法的记录结果加以分类才能使它变得有意义。

编码程序是一个通用过程，在此过程中根据课题考虑对数据加以分类，以便了解定性调研成果的含义。譬如讲，编码可以把采访打印本或现场笔记分割为组成要素。再根据调查课题将这些要素加以组织，以便评估团队“对数据进行审查、比较、形成概念和归类”。<sup>1</sup>对有关老年人的定性数据的分析涉及到各种类别，比如健康问题，亲属或机构提供的护理，老年人的收入保障，老年生活所在的家庭状况，等等。最好尽早启动编码过程，就是说，在采访和焦点小组讨论录音整理成文之后就开展。及早编码能使调研团队对数据进行分类，并通过这些分类来认识老年人的社会现实。通过编码可以从现场笔记和收集的其他资料中生成模式。应对业经确

<sup>k</sup> 例如，Bryman评价了自己研究过的七种不同焦点小组调研设计，并注意到焦点小组讨论的次数少则8次，多则52次（前引书第350页）。

<sup>1</sup> Anselm Strauss and Juliet M. Corbin, *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques* (定性研究基本原理：实据理论程序与技巧) (Newbury Park, California, Sage Publications, 1990), p. 61.

定的编码进行审查，以确保在必要时审慎地修改编码。由此可见，编码是弄懂收集的定性数据的一个非常灵活的方法。

可以把各种编码的类别联系起来。评估团队应探索类别之间可能存在的联系及其相互关联的方式。可是编码并不能取代分析——它只不过是对数据进行分类的一种方法。还有待对调研结果加以阐释。

内容分析法是对文件和录音的文字本进行编码，以计算单词和（或）短语的数量，供统计分析之用。评估团队编写一部词典，把单词和短语归入各种概念类别，以便计数。评估团队可以利用常用词语的重复出现率获悉重要话题——亦即在采访和焦点组讨论中老年人反复提到的那些话题。

叙述分析法是定性调研数据的另一种分析方法，它试图分析按时间顺序讲述的情况，重点分析这些情况的相关诸要素是如何排列的，以及为什么对某些要素的评估有别于其他要素。叙述分析被视为安排灵活的采访工作的一个替代方法，顾及了信息的不间断流动。有些叙述分析倡导者把它看作一种真正参与型和增强能力的研究方法，因为它使得受访者能够自由地表达自己对特定课题的看法，而不受任何结构上的约束。

可以区分四种叙述分析模式，即：主题分析（比较而言，强调讲了什么，而不强调如何讲的）；结构分析（侧重于讲述情况的方式方法）；互动分析（侧重于对话）；以及表现分析（侧重于包括手势和表情在内的讲话表现）。<sup>m</sup>叙述分析法存在的问题在于，就讲述情况的准确性而言，记忆可能会欺骗讲述者。有些研究者要求在讲述情况结束时提问，以澄清未决的问题。对叙述分析法的另一种批评是，这种方法不加批判地对待讲述的情况，而且只是记录，不附带任何分析。

定性数据分析适用的规则不像定量分析适用的那么严格。定性数据的性质有助于分析性质的演进，有助于组织不太严密的做法。编码程序、内容分析法和叙述分析法似乎都有几分试验性，为的是解释收集来的数据和从汇编材料中提取意义。然而，与定量分析方法相比而言，定性的评估应该能够描绘较为复杂的社会现实。参与式研究可以提出有关老年人生活的更细致的看法。不过，此种应得到定量数据的补充和支持。

---

<sup>m</sup> 见Catherine Kohler Riessman, "Narrative analysis" in *The Sage Encyclopedia of Social Science Research Methods*, 3 vols. ("定性分析", 载于《社会科学研究方法贤明百科全书》第三卷), Michael S. Lewis-Beck, Alan E. Bryman and Futing (Tim) Liao, eds. (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2004)。



