



社会发展委员会作为第二次老龄问题  
世界大会筹备委员会  
第一届会议

2001年2月26日至3月2日，纽约

临时议程\*项目3(c)

第二次老龄问题世界大会的筹备：

审议为世界大会提出的成果文件草案

## 迈向第二次老龄问题世界大会

### 秘书长的报告

#### 目录

章次	段次	页次
一. 导言 .....	1-7	2
二. 第二次老龄问题世界大会的筹备工作 .....	8-16	2
三. 第二次老龄问题世界大会的形式草案 .....	17-21	3
四. 审查第一次老龄问题世界大会的成果 .....	22-63	4
附件		
经订正的老龄问题国际行动计划：扩增框架草案 .....		11

\* E/CN.5/2001/PC/1.

## 一. 导言

1. 大会2000年5月25日第54/262号决议决定2002年,即于1982年在维也纳举行了第一次老龄问题世界大会二十周年之时,应召开第二次老龄问题世界大会。西班牙政府将主办2002年4月8日至12日在马德里召开的第二次老龄问题世界大会。大会将在1999年国际老年人年主题,即建立不分年龄人人共享的社会的背景下,专门全面审议第一世界大会的成果并通过一项订正行动计划和一项老龄问题长期战略。大会还请秘书长征求各国政府、政府间组织和非政府组织对《行动计划》执行进度和所遇障碍及有待处理的优先问题的看法,并要求提供它们的有关经验。

2. 大会第54/262号决议还决定,社会发展委员会应担任第二次老龄问题世界大会的筹备委员会。为此,社会发展委员会在其第38/100号决定中请秘书长设立一个社会发展委员会第三十九届会议会期不限成员名额工作组,专门修订第一次世界大会所通过的《老龄问题目标行动计划》和起草一项将在第二次世界大会上介绍的长期战略。

3. 本报告分为两个主要部分,供第二次老龄问题世界大会审议。第一部分介绍背景和资料,包括三个要素:一是审查第二次世界大会的现行筹备工作,核心是关于修订《老龄问题国际行动计划》的实质性辩论;二是关于大会的形式的建议;三是根据为征求主要利益有关者对《行动计划》执行进度的看法而对他们进行的调查,全面审查第一次世界大会的成果。

4. 本报告第二部分(见附件)内含经订正的《老龄问题国际行动计划》的扩增框架草案。大会1999年11月10日第54/24号决议要求拟订的长期战略已作为《行动计划》的序言,题为“不分年龄人人共享的社会的战略”。这是符合大会第54/24号和第54/262号决议和社会发展委员会要求完整提交《战略》和经订正的《行动计划》的第38/100号决定的要求的。接下去的部分,作为《计划》的导言,描述了经订正的《行动计划》建议结构的概念背景和基础。

5. 经订正的《行动计划》的主体内容确定了政策行动的三项优先指示:(a)老龄化世界中的可持续的发展;(b)促进老年的健康与福利;(c)确保青壮老少人人都有有利的环境。在每项优先指示下,都详述了一些需要秘书处进一步研究解决的优先问题,包括在筹备委员会下届会议之前应起草目标和建议。题为“准备迎接老龄化挑战”的部分,是《行动计划》草案末尾一章的初稿,重心放在主要合作伙伴、研究、训练和教育、国际合作及《计划》的执行上。

6. 筹备委员会可能希望进而讨论经订正的《老龄问题国际行动计划》的扩增框架草案案文,但须牢记经订正的《计划》的主体内容(即第三章)仍有待深入阐述。

7. 关于第二次老龄问题世界大会议事规则草案的单独文件也已提交给委员会。

## 二. 第二次老龄问题世界大会的筹备工作

8. 待第二次老龄问题世界大会召开之时,全球人口老龄化作为二十一世纪的一个特征和一项挑战,将会引起全世界的注意。20年前,在维也纳第一次老龄问题世界大会的实质性讨论中,发达国家的老龄化问题已经很突出。这依然是个重大问题,只是到了2002年,大部分老人将生活在发展中国家里,许多政府维持老龄化社会发展、确保老年福利的体制框架与能力将面临着更大挑战。世界会员国大家庭、非政府组织和政府间组织及联合国系统于2002年4月会聚于马德里之时,将会着手讨论这些问题及许多其他问题。现在正在进行筹备。

9. 修订《老龄问题国际行动计划》是实质性辩论的核心,也是召开第二次世界大会的起因。联合国老龄问题方案已经开始便利各部门提供将列入筹备过程的投入。大会在第54/262号中请秘书长设立一个技术委员会,协助他在第二次世界大会筹备期间拟订各项提案。第二次老龄问题世界大会技术委员会的委员均为专家,他们来自不同职业和不同地域,以个人身

份参与委员会的工作，以确保一个均衡的全球视点。技术委员会的任务，是就与筹备过程有关，尤其是有关经订正《行动计划》内容和长期战略草案的技术问题，向联合国秘书处提出咨询意见。

10. 技术委员会于2000年6月13日至16日在法兰克福召开了其第一次会议，由德国政府提供财政支助。要求委员会专家就如何确保发展中国家的老龄化问题完全纳入经订正的《计划》、其格式和它应解决的问题等发表意见。这次会议的报告，可以到老龄化问题网站去访问查阅（网址是：[www.un.org/esa/socdev/ageing](http://www.un.org/esa/socdev/ageing)）。

11. 技术委员会于2000年10月24日至27日在多米尼加共和国举行了第二次会议，由西班牙政府提供财政支助。委员会的专家讨论了《行动计划》的主要部分，还就主要部分向秘书处提出了咨询意见。这次会议的报告也可以到老龄化问题网站上查阅。2001年，技术委员会将在奥地利举行第三次会议。

12. 各个部门，包括非政府组织，齐头并进，正在致力于开展2002年技术进程和政治进程。2000年6月在西维吉尼亚召开了一次农村老龄化问题国际会议。西维吉尼亚大学老龄化问题中心与联合国老龄化问题方案、世界卫生组织及国际老年学协会合作组织了这次会议。这次会议的组织者计划在收到广泛的反馈之后，将发表一份农村老龄化问题政策文件，用以推进目前为第二次世界大会正在开展的实质性辩论。

13. 非洲经济委员会于2000年5月在亚的斯亚贝巴主持召开了一次专家组会议，探讨不分年龄人人共享的社会的可持续性社会结构问题。联合国老龄化问题方案与一个非政府组织，国际助老会合作，组织了这次会议，其目的是为了确定家庭和社会面对的老龄化问题的挑战。大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发部为这次会议提供了财政支助。这次历时四天的会议的报告可以到老龄化问题网站访问查阅。

14. 老龄化问题与发展小组于2000年10月4日在联合国举行了会议，探讨如何适当处理世界人口老化的影响和如何增加老人参与发展过程的机会。联合国人口

基金（人口基金）为这次会议提供了财政支助，并与联合国老龄化问题方案合作主办了这次会议。此外，老龄化与工作环境小组于2000年10月6日在联合国开会。会议由国际劳工组织（劳工组织）和联合国老龄化问题方案联合主办，并由劳工组织出资。另一个称为“人口老化震动对社会经济政策的影响问题小组”的小组于2000年10月在联合国开会，由（纽约）非政府组织老龄化委员会、非政府组织妇女地位委员会、退職国际公务员协会及联合国经济和社会事务部合办，并由纽约美国退休人员协会国际办事处主持。

15. 老龄化问题世界大会已列入许多国际和区域会议的议程。2000年国际老年人日，由非政府组织老龄化委员会与联合国新闻部及经济和社会事务部合作组织，在总部举办了一天的盛大活动，主题是“迈向不分年龄人人共享的社会：继续国际老年人年的使命”，以资庆祝。老人协会国际联合会（老年协联）已于2000年10月在布鲁塞尔举行二十周年庆祝活动，非洲、东欧及拉丁美洲和加勒比的成员参加了庆祝，讨论了其区域成员所面临的老龄化问题。

16. 国际老龄化问题联合会于2000年9月在阿根廷马德普拉塔开会。这是它的第五次老龄化问题全球会议，重点讨论新千年面临的众多挑战。泛美卫生组织于2000年11月在萨尔瓦多举办了一个中美洲老龄、健康和福利问题论坛，着重讨论健康和老龄化问题的许多方面，包括社会和文化方面。国际老年学协会将与联合国老龄化问题方案合作，将于2000年12月在意大利萨尔索马焦雷召开会议，讨论二十一世纪老龄化问题研究议程的最终要素。这次专家会议是一个机会，可以大量精减研究议程上至今已确定的优先事项，确定既希望扩大老龄化问题全球政策研究的范围又希望实施该研究的文件。

### 三. 第二次老龄化问题世界大会的形式草案

17. 关于即将召开的第二次老龄化问题世界大会的形式，兹建议大会应透过确立一次全体会议和两个主要委员会开展工作。两个主要委员会是第一委员会和第

二委员会，委员为各会员国的代表。全体会议将听取各会员国发言，如果时间允许，也听取非政府组织、学术界、政府间组织、专业协会和私营部门等主要利益有关者的代表的发言。第一委员会负责确定将在全体会议上通过的经订正的《老龄问题国际行动计划》。

18. 第二委员会将会收到和讨论非政府组织论坛和其他辅助活动的贡献摘要，并将总结贡献结果，编成报告。此委员会可以提供有关者各方彼此对话的论坛，各会员国也可能要考虑如何可以在大会的最终讨论中反映第二委员会的报告。

19. 将由东道国政府组织辅助活动部分，它可能包括跨部门会议与专门小组、专题讨论会、展览、庆祝活动和颁奖仪式。现已接到非政府组织、政府间组织和专业协会有意参加的初步表示。

20. 有关大会工作安排的详细说明，见筹备委员会的补充文件。

21. 上述拟议各部分的范围和内容取决于是否能从东道国政府和其他捐助者获得额外资源。不过应当指出，许多活动，尤其是建议在辅助活动部分中开展的活动，都可以利用预算外捐助举办。

## 四. 审查第一次老龄问题世界大会的成果

### 引言

22. 大会在第 54/262 号决议中请秘书长就《老龄问题国际行动计划》执行进度和所遇障碍及经订正的《国际行动计划》和长期战略草案中有待处理的优先问题，征求各国政府、政府间组织和非政府组织的意见。已打算利用这一征求所得的结果协助社会发展委员会开展 2002 年 4 月马德里第二次老龄问题世界大会的筹备过程。

23. 下述审查基于各会员国、政府间组织、联合国系统和国际非政府组织对所收到的问题单的答复。共计已收到会员国的答复六十一份、联合国实体的答复六

份、国际非政府组织的答复十四份和政府间组织的答复二份<sup>1</sup>。

24. 本项分析所采用的各国答复可按地理位置的分布情况开列如下：

区域	份数	百分数	答复率 (%)
非洲	10	16	19
美洲	11	18	31
亚洲	18	30	39
欧洲	21	34	49
大洋洲	1	2	6
总计	61	100	32

61 个答复国中有 16 个 (26%) 是发达国家，34 个 (56%) 是发展中国家，11 个 (18%) 是经济转型期国家。

25. 审查所采用的问题单旨在评估 1982 年维也纳第一次老龄问题世界大会以来的进展，查明所遇障碍。还请答复者就第二次世界大会应当讨论的未来行动发表意见。

### 对问题单的答复的分析

#### 第一次老龄问题世界大会以来的进展

26. 自从第一次老龄问题世界大会以来所取得的进展是不均衡的，因国而异，反映了可利用资源、优先事项及其他因素的不同。答复者指明了几个取得进展的领域，包括制订老龄问题国家计划和方案、设立老龄问题协调机构等国家老龄化问题基础设施，改善老人的保健、住房条件和收入保障，让老人更多地参与社会生活。

27. 61 个提供报告的国家中有 34 个 (56%) 报告称，已制订处理与老年有关的问题的国家行动计划/方案。35 个已制订了计划/方案的国家中有 30 个已把《老龄问题国际行动计划》的建议纳入其计划。26 个 (43%) 未制订老龄问题国家计划的国家中有一半已经把老龄化政策问题纳入国家发展计划，另一半则把与老

年有关的问题列入了劳动部和社会事务部等特定政府机构的方案中。

28. 1991年，大会1991年12月16日第46/91号决议通过了联合国老年人原则。已鼓励各国政府将这些原则列入其国家方案。问题单要求各国评定这些原则目前在其国家行动计划中的重要性的等级。44个答复国中有19个将这些原则定为第5级（最重要），有13个定为第4级，有8个定为第3级。由此看来，这些原则在国家计划制订方面正发挥着重要作用。

29. 关于具体处理与老年妇女有关的问题的政策，有58个国家提出了答复，其中19个国家已经制定了老年妇女政策，而另外39个国家尚未制定。制定了老年妇女政策的国家重在抓好下列领域，按优先顺序依次为：经济安全；保健和家庭护理；宣传和人权。此外，这些政策还涉及两性平等和社会融合、促进妇女积极参与社区生活等。

30. 大多数发达国家已建立了完善的老龄问题国家协调机构，负责《老龄问题国际行动计划》的执行进度。通过这些机构，制定了与老人处境有关的国家法律、政策和方案，加强了正规和非正规护理、养恤金改革和业已扩大的社区发展项目。有几个国家透过立法，改善了健康和医疗服务保险。政府指定的机构已经促使通过了老人总体福利准则与战略，加强了法律对老人的保护。现有实例说明，重大政策改革增加了市政府照顾老人的责任。

31. 发展中国家和经济转型期国家关于老龄问题的基础设施可能没有发达国家完善，但从分析中所列入的45个发展中国家和经济转型期国家来看，其中有24个国家指出它们已经制定了老龄问题国家方案或行动计划，只是发展阶段有所不同而已。

32. 各会员国报告已在一些大学设立了老年学研究生课程，开展了老龄问题研究，并已出版老人处境报告。某些国家提供了越来越多的老年病学和老年学专门训练，而其他国家则正在逐渐加深对老人处境的认知，为此已迈出重要的步骤，即指定全国老人日和庆祝国际老年人年。

33. 各国报告称老人保健质量已有所提高。发展中国家和经济转型期国家则报告称，正在改善保健照料的提供以及制订非机构的照料方案和家庭护理方案。有几个发达国家已建立普遍保健制度，提供业已改进的非正规护理和家庭护理，培训了专业人员，以评估老人的保健需要。据报家庭护理和非正规护理安排已经发挥了重要作用，使老人能够继续参与社区生活，避免过早住入寄宿护理设施。

34. 有几个国家为老人，尤其是无家可归的老人提供了住房，建立了长期停留居住设施，改善了住房条件，包括对家庭式护理的改善。其他国家则进一步便利老人的行动自由，例如以优惠票价提供公共交通。

35. 教育公众认识老龄问题的挑战，因人口逐渐老化而变得更为重要。各国政府为提高对老龄化的认识，已把老龄问题资料列入教育方案，并已利用大众媒体和非政府组织开展运动，以促进对老龄问题的理解。各国采取宣传措施，已成功地改变了对待老龄问题的态度，树立了老人的正面形象，承认老人面临的特殊问题。此外，各国还提供进修教育，开展社会活动，激励老人学习求知。

36. 老人收入保障基本都是通过养恤金和社会保障计划提供。各答复国报告称，已实行了普遍、有限和自愿等不同类型的养恤金计划。有些发展中国家已实施老年养恤金计划或已改革了全国养恤金计划。有些国家在城市一级实行了社会保障。各国政府都已开始改革，包括提供津贴，以努力提供更好的养恤金和社会保障计划，例如编制养恤金或一笔补偿总付指数，以满足老人不断变化的收入需要。

37. 因为老人喜爱更健康的生活，所以许多老人都选择工作，自己提供收入保障；这种现象越来越常见。因此，各国政府推出了种种政策，支持老人就业，包括工作培训，就业安置，改革退休政策以及防止歧视老年就业。

38. 还要求非政府组织、联合国各实体和政府间组织就各自在老龄问题上取得的成就提出报告。作出响应的非政府组织已在宣传、能力建设和发展援助方面做

出重大贡献。从联合国各实体和政府间组织的反应来看，老龄化问题已经纳入了主要国际政策文件和它们的几个其他的领域，尤其是出版物、报告和研究以及技术合作和培训。

39. 已要求这些作答的国家在关于老龄化的国家政策行动内评定不分年龄人人共享的社会的概念框架内下述四个方面的优先顺序：即老人的处境；个人终身发展；多代关系及人口老化与发展之间的相互关系。老人的处境被 34 个国家定为最重要的优先项目。个人终身发展，与多代发展及人口老龄化与发展之间的相互关系仅被 13 个国家定为最重要的优先项目。显然都认为框架中的这三个项目，对全国老龄问题活动而言，都不如老人处境来得重要。非政府组织和联合国各实体也确定老人处境为最重要的优先事项，认为人口老化和发展方面是次要的。

#### 变化原因

40. 曾询问各会员国，社会中哪个部门应当全面负责老龄化问题。半数的参与国都声称，政府应主要负责处理与老龄化有关的问题，其次是家庭，再其次是个人，最后是宗教和私营部门。其他积极参与处理老龄问题的实体是工会和退休工作人员问题委员会。市政府等地方政府参与老年政策方案也越来越积极。

41. 现在可以越来越多看到，老人已积极地参与社会，为社会做贡献，改变他们纯粹靠人抚养的印象。例如非洲多数国家照顾艾滋病毒/艾滋病受害者孤儿的任务主要都落在老人身上。约有三分之二的答复国指出，老人在艺术、音乐和文学等文化方面非常活跃，还积极充当慈善或其他组织的照顾者或志愿者。

42. 在略少于半数的答复国境内，老人在社区或全国发展计划中都担任顾问，同时也担任青年的培训者和教育者。在多数农业国，老人积极从事农活并且担任主要决策者。老人在较小程度上也涉足于小型企业领域和灵活而正规的就业安排，还担任企业和职业指导者。在以上的身份方面，老人是安度晚年的最佳榜样。

43. 求答复者指明协助老人在社会中发挥更大作用的实体。据报告称，非政府组织和志愿组织在这方面发挥了主要作用，其次是政府实体，再其次是宗教团体。已指明的其他重要实体包括学术机构、专业组织、妇女宣传团体和工会。另据报告称，公司也发挥了有限的作用。

#### 挑战与障碍

44. 1982 年维也纳第一次世界会议所通过的《老龄问题国际行动计划》载有针对以下老年人关心的七个领域提出的行动建议：保健与营养；老年消费者保护；住房与环境；家庭；社会福利；收入保障与就业和教育。提交答卷的国家被问及在《国际计划》的七个领域中哪一个是最难处理的。提交报告的国家中约有半数国家表明了以下领域存在困难：住房与老年人的居住环境、收入保障与就业以及老年消费者保护。最少提及的领域是家庭。提交答卷的国家中有约三分之一的国家将保健与营养、社会福利和教育列为困难的领域。在发展中国家与发达国家的回应中没有存在很大的区别。尽管收入和就业是大多数提交答卷的国家所共有的困难领域，但是，发展中国家最多提到的是住房问题。保健与营养以及老年消费者保护对于经济处于转型期的提交报告的国家来说是特别具有挑战性的。发达地区的参加国指出，老年消费者保护是最难处理的领域。

45. 答复国中的三十五个国家（占 57%）报告称，缺乏资金是执行《行动计划》存在困难的原因。发展中国家和经济处于转型期的国家存在的经济困难制约了《行动计划》中所要求的资金分配。处于武装冲突中的国家和受自然灾害影响的国家报告称，处理老龄问题的资源有限。此外，在老龄人口比例相对较小的国家，与年龄有关的问题就不被列为优先考虑的问题。

46. 在研究中的大多数发展中国家表明，政府职员短缺是另外一个共有的问题。此外，有些国家没有明确指定的机构处理老龄问题。然而，在某些情况下，被指定的机构又不愿意承担照顾老年人的责任。政府

等级制度中的不同等级机构间缺乏协调，其中可能出现职责重叠，从而可能导致利益和优先项目的冲突。除了缺乏决策专门知识之外，有些决策者还没有充分理解该《计划》。此外，人们认为该《计划》缺乏具体和细致的建议，对其他利益有关者，如非政府组织、私营部门和媒体而言，它不具可信服的吸引力。

47. 对调查表作出回应的联合国实体希望看到各国对老龄问题作出更大的承诺，以及对公共方案的成本效益有更好的认识。此外，它们还确定有必要让老年人更多地参与制定政策、方案和计划。

#### 未来行动的优先考虑问题

48. 44个国家，即提交报告的国家中的72%的国家发现本《老龄问题行动计划》的形式是有益的，尽管有些国家认为该《计划》还有应予改善之处。十一个国家（占18%）想改变该《计划》的形式，但在应该如何制定新的形式上存在不同的想法。人们觉得该《计划》中有太多的建议，应以承诺取而代之。一些发达国家想重新制定该《计划》。其中有一项建议是要将具有明确规定且有时间限制的目标包括在最新的计划中。

49. 提交答卷的国家建议，《老龄问题国际行动计划》应该更新，以将新出现的问题包括进去，从而使该《计划》与人口统计、社会—经济和技术的变化变得更加协调。例如，有必要进一步检讨和处理年轻工人迁徙后所带来的社会—经济影响。技术的发展及其对老年人的通讯、教育、就业、保健和长寿所产生的影响也应包括在该《计划》中。

50. 在本《计划》建议的领域当中，提交答卷的国家中有31个国家（占51%）宣称，提高收入保障和改善就业的问题需要更新。30个提交答卷的国家（占49%）表明，有关老年人的住房和居住环境的建议可以改善。提交答卷的发展中国家和经济处于转型期的国家将收入和就业列为重要的优先考虑领域。但是，对提交答卷的发展中国家来说，保健和营养是需要加以改善的另一个优先考虑事项，而对于经济处于转型的国家来说，老年人的社会福利却是另一个重要领

域。提交答卷的发达国家则优先考虑住房和居住条件。对某些国家来说，老年人的交通问题和社会的无障碍环境及行动的相关问题仍然是人们关心的重要问题。

51. 此外，在修订的《计划》中还可以进一步阐述建议中的一系列广泛的问题。有人建议对一些问题进行政策干预，以促进人们在社会中积极参与，重视贡献，并提高老年人的政治代表权。志愿工作、自助活动和老年人对社会的参与，这些都可以为加强几代人之间的团结提供机会。移徙，特别是年轻一代的移徙对老年人的影响在大多数发展中国家是一个受到严重关切的问题。

52. 其他建议涉及为老年人提交更有利的环境，因而促进他们融入社会。有人建议应确实保护老年人的权利，特别是保护他们免遭虐待和暴行。此外，应特别注意农村和土著居民以及来自不同背景的老年移民所关心的问题。其他建议包括应通过改善保健来实现老年时期的更好生活。应加强人生的规划，这有利于为长寿作好准备工作，其中包括要采取措施，改善整个老年时期的保健、经济保障和生活的满足。

53. 非政府组织和政府间组织也认为有必要修改《老龄问题国际行动计划》的形式。它们建议：扩大关心的领域，以反映人口统计模式、技术和生物医学研究的发展；将该《行动计划》和全球的承诺联系起来，例如社会发展问题世界首脑会议、第四次妇女问题世界会议及其后续的倡议；将发展中国家关心的具体问题包括进来，如有可能的话，应在区域一级的评估进展和困难的基础上进行。

54. 61个提交报告的国家中，有58个国家承认国际合作是实现《行动计划》目标的必要方面。39个国家愿意选择多边伙伴关系，4个国家选择建立双边关系，12个国家选择两者。在可能的多边伙伴中，有41个提交报告的国家愿意选择政府间组织，例如联合国系统各组织和各区域性组织；26个国家愿意选择私人基金会。

55. 会员国还被问及如何确定未来国际合作的优先事项。根据四十九个国家的回应，两个优先领域是政策和方案的制定、监测和评估；以及为支持政策和方案的制定而进行的研究。下一个优先事项就是要在努力确立创收项目之后培训保健和社会专业人员。数据的收集和处理对提交答卷的国家来说看来是较不受优先考虑的问题。有关国际合作的其他议题包括：科学研究、教育、信息传播和最佳做法的分享；筹资改善现有的方案；由国际组织，例如联合国和经济合作与发展组织（经合组织），协调研究和数据的收集。

56. 对非政府组织和联合国实体来说，优先事项就是在执行、监测和评估有关老龄问题的方案中有必要进行国际合作。同各国的回应一样，这些实体也表明，在培训保健和社会专业人员方面以及在进行研究以支持政策与方案的制定方面都有必要进行国际合作。

57. 国际非政府组织和联合国实体也被要求指明在发展中国家境内的未来行动的优先项目。保健政策、老年人人权的保护和社会保障制度都被视为是未来的优先领域。老年妇女特别关心的问题，它们包括移民、正规/非正规的护理和公共保健、慢性不传染的疾病对老年人的影响和艾滋病毒流行病的影响，也被明定为在发展中国家采取国家和国际行动的重要优先事项。

#### 摘要

58. 调查结果表明，自 1982 年举行的第一次老龄问题世界大会以来，已针对老龄问题取得了重要的进展。尽管程度不同，但各国已将老龄问题包括在各项计划、政策和方案中。联合国老年人原则越来越被公认为制定国家立法和计划的重要指南。然而，在《老龄问题国际行动计划》执行中所取得的进展是不平衡的，也是不充足的，特别是在一些发展中国家和经济处于转型期的国家。

59. 成就包括保健与保险、住房、退休福利、收入保障和老年人的无障碍地进入设施与行动的改善。发达国家提供的服务已有很好的规定。虽然发展中国家落后了，但很多发展中国家却不断地为老年人提供保健和社会服务，反映了人们对老年人问题和老年人所关心的问题的认识已日益提高。这些成就和正在进行的努力在国家的立法中得到了反映，并在庆祝 1999 年国际老年人年期间得到了推广。老年人越来越被认为是社会的贡献者，而不仅仅是受赡养者，他们也被认为是变革的推动者。

60. 非政府组织与国家一级和地方一级的政府实体一起推广宣传老龄问题，尽管公司和私营部门一般尚未被认为能够发挥重要作用。

61. 执行《老龄问题国际行动计划》所面临的主要挑战包括资金的缺乏和政府职员专门知识的欠缺，特别是在发展中国家。此外，在几个经济处于转型期的国家，经济困难制约了向老年人口提供全面服务的能力。被认定为难以处理的其他领域包括住房、收入保障、就业和社会福利。

62. 尽管本《老龄问题国际行动计划》证明是有益的，但提交答卷的国家和实体却提出了意见，建议应改善其包含的内容，并将自 1982 年以来的人口统计、经济和技术发展包括进去，其中包括年轻工人移民的影响。发展中国家关心的问题也被提出，例如保护免遭暴力、忽视和虐待以及农村地区老年人的福利。其他提交答卷的国家则强调有必要在该《计划》中制定各项定义明确且有时限的目标。

63. 最后，提交答卷的国家、非政府组织和联合国实体都指明了未来国际合作的领域，并且表明有必要就最佳做法交流意见。这些包括政策与方案的制定、研究、保健与社会专业人员的培训、创收方案、保健和人权问题。参加活动的发展中国家的最重要的优先项目是在支持政策与方案制定方面进行的研究，其次是保健和社会专业人员的培训。



注	日本
<sup>1</sup> 参与审查第一次老龄问题世界大会的成果的情况:	哈萨克斯坦
A. 会员国	肯尼亚
阿尔巴尼亚	拉脱维亚
阿尔及利亚	老挝人民民主共和国
澳大利亚	卢森堡
奥地利	马达加斯加
阿塞拜疆	马耳他
巴林	毛里求斯
巴巴多斯	墨西哥
加拿大	摩纳哥
柬埔寨	摩洛哥
喀麦隆	蒙古
中国	缅甸
克罗地亚	新西兰 a
古巴	挪威
塞浦路斯	阿曼
捷克共和国	巴拿马
多米尼加共和国	秘鲁
厄瓜多尔	葡萄牙
萨尔瓦多	卡塔尔
爱沙尼亚	罗马尼亚
埃塞俄比亚	俄罗斯联邦
芬兰	沙特阿拉伯
德国	塞内加尔
加纳	斯洛文尼亚
圭亚那	斯里兰卡
意大利	西班牙
伊拉克	苏丹

瑞典	国际长寿中心
泰国	非政府组织老龄问题委员会, 纽约
土耳其	非政府组织老龄问题委员会, 维也纳
南斯拉夫 a	Verbond Van Senioren
乌克兰	西弗吉尼亚大学
大不列颠及北爱尔兰联合王	C. 政府间组织
美利坚合众国	泛美卫生组织
B. 非政府组织	非洲统一组织(非统组织)
美国退休人员协会	D. 联合国实体
非洲老龄学学会	提高妇女地位司
传统基金-传统医院	非洲经济委员会
欧洲老年人福利联合会	亚洲及太平洋经济社会委员会
日内瓦国际老龄网络	联合国人类住区中心(人居中心)
瑞士老龄学学会	国际货币基金组织(货币基金组织)
国际助老会	提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)
国际助老社区理事会	
国际妇女理事会	* 答复来得太迟, 无法在本报告加以分析。

## 附件

## 经订正的老龄问题国际行动计划：扩增框架草案

## 目录

章次	段次	页次
一. 不分年龄人人共享的社会的战略 .....	1-39	12
A. 变化世界中的老龄问题 .....	1-9	12
B. 政策影响 .....	10-19	16
C. 老龄问题国际行动：过去 20 年的进展 .....	20-28	18
D. 迈向综合战略 .....	29-39	20
二. 优先方向的理论性介绍 .....	40-46	23
三. 政策行动的优先方向 .....	47-110	24
A. 在一个老龄化世界中开展持续发展 .....	47-73	24
B. 促进老年人的健康和福祉 .....	74-90	28
C. 确保为所有年龄层创造有利的和支助性环境 .....	91-110	31
四. 准备面对老龄化的挑战 .....	111-136	34
A. 国家行动 .....	112-119	34
B. 关于老龄问题的研究议程 .....	120-123	36
C. 培训和教育 .....	124-128	37
D. 国际合作 .....	129-133	38
E. 监测、审查和增补 .....	134-136	39

## 一. 不分年龄人人共享的社会的战略

### A. 变化世界中的老龄问题

1. 我们生活在一个老人日增的世界中。尽管发达国家早已认识到此项问题，可是直到最近全球才承认这种现象是二十一世纪的一个特点。世界各地老人越来越多，使各种年龄的人更加清楚意识到我们正生活在一个多代同处的社会。不管是积极或消极地看待老龄问题，都无法再无视老龄问题。

2. 对老龄问题的看法在逐渐改变，已不再普遍把老人视为病人或靠养恤金生活的人。老龄问题领域的专家有许多人本身就是老人，他们现在采用多种多样的方式看待老龄化，不仅借鉴于人口学和医学，也借鉴于心理学、经济学、人类学、人类工程学、社会学、历史、艺术、宗教及哲学。老龄问题的内容和方法越来越多地反映出世界日增的老龄人口的千差万别，并且必须加以充分探索。一个老人日增的世界向人类提出了许多挑战。当务之急是化挑战为机会。

#### 人口革命<sup>a</sup>

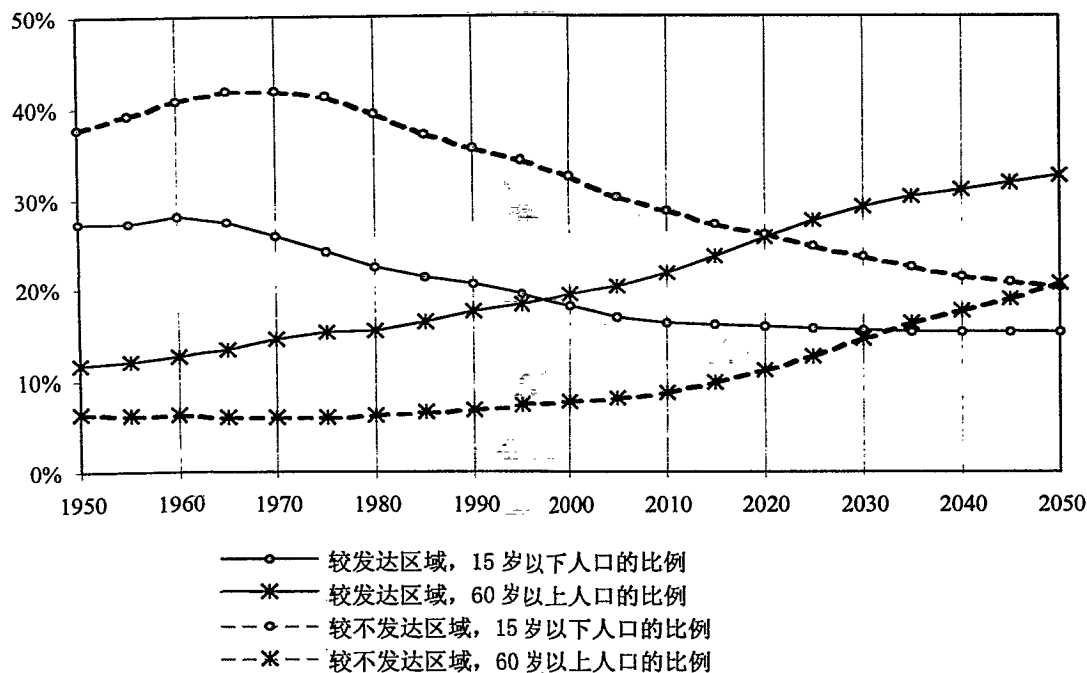
3. “人口老化烈震”、“国际人口新秩序”之类的字眼，正被用来描述世界老龄人口的急剧增长。2000年至2050年期间，全世界60岁以上的人预计要增加1倍多，其比例由10%增加到22%。人口由高出生率和高死亡率状态转入低出生率和低死亡率状态，这一具有历史意义的变化，将在人类历史上第一次使人口中的老人和青年所占比例实现持平。

4. 在发达地区，老人人数现在已超过儿童人数，而且出生率已降到更替水平以下。在某些发达国家中，到2050年，老人人数将比儿童人数多出1倍以上。

---

a 本报告所用人口资料基于联合国经济和社会事务部人口司的最新出版物。

### 1950-2050 年较发达地区和较不发达地区 0-14 岁儿童和 60 岁以上老人在总人口中所占的比例

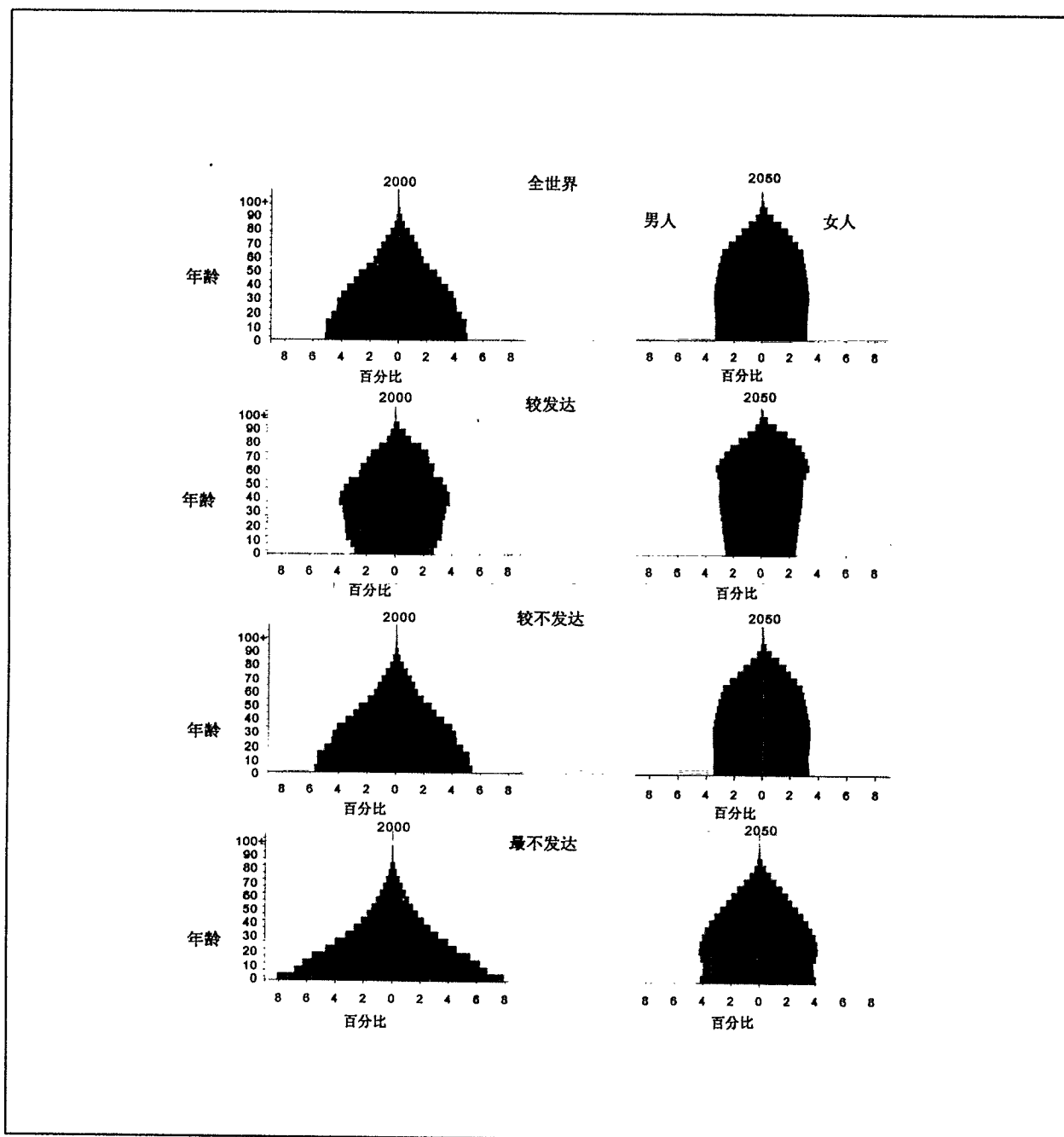


资料来源：《世界人口前景》，第二卷，世界人口性别与年龄分布，经济和社会事务部人口司（联合国出版物，出售品编号：E.98.XIII.5）。

5. 但是，实际的“老化烈震”将震动发展中国家，因为二十一世纪上半叶人口已开始迅速老化。2050年，老人所占比例预计将由8%上升到21%，但儿童所占比例将由33%下降到20%。这些数字已经够引人注目的了。更引人注目的是老化过程的速度，在30年之内，世界四分之三的老人将生活在发展中国家。1982年老龄问题世界大会召开之时，老人多半生活在发达世界。但是，尽管城市化不断发展，发展中国家的老人多半仍将生活在农村地区。

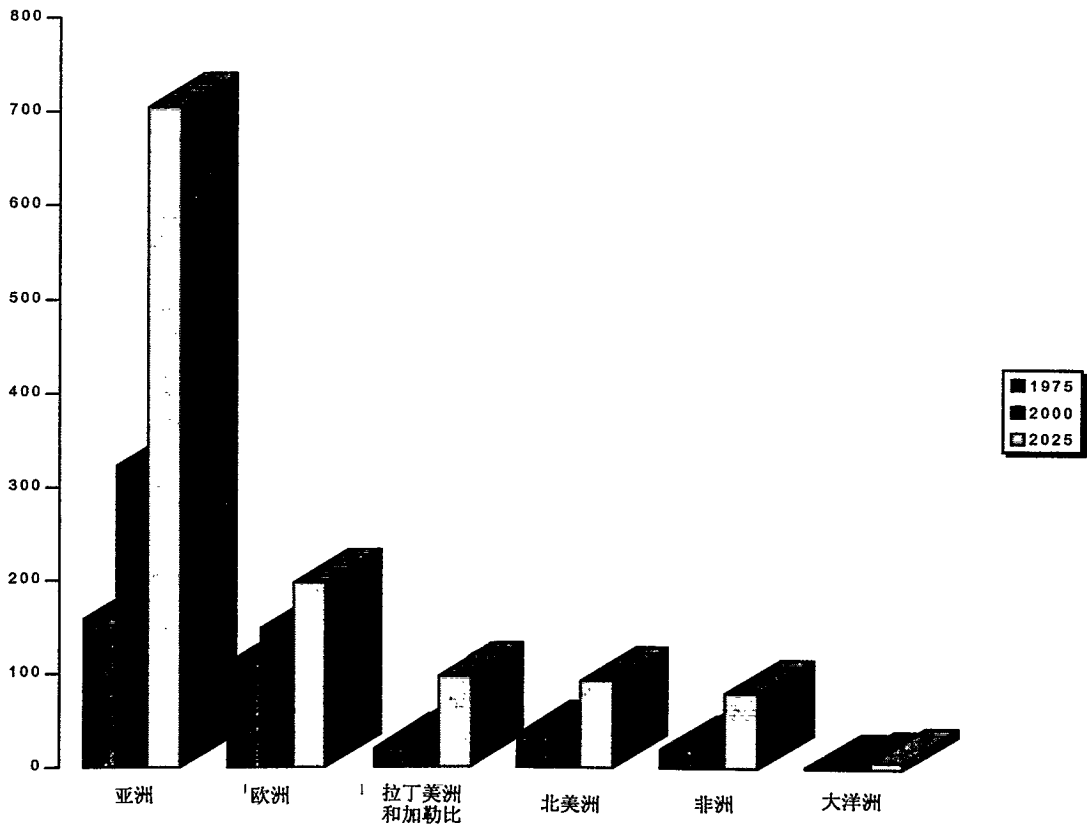
6. 由少至老，如此迅速和急迫的运转致使许多发展中国家发现自己除了拥有众多的人口外，还在老化，与发达国家人口少、老化过程漫长不同。二十世纪西欧一些国家在百余年内老龄人口增加了一倍，而发展中世界的一些国家在二十一世纪内只需25年或更短的时间老龄人口就会增加一倍。老人迅速增加，几乎会影响政府和社会的各个领域，包括保健、就业与劳动力市场、社会保护措施与经济增长。发展中国家人口变化来势突然，再加上已经惊人的穷人比率和资源萎缩速度，突出表明迫切需要制订种种政策，独辟蹊径，以增加老人的参与和社会融合。针对这种空前的人口越来越老化的问题的新政策将有助于缓解家庭社会经济组织的紧张局面。

### 2000 年和 2050 年的人口金字塔：年龄和性别分布情况



资料来源：《世界人口前景》，第二卷，《世界人口性别与年龄分布》，经济和社会事务部人口司（联合国出版物，出售品编号：E. 98. XIII. 5）。

## 1975年、2000年和2050年60岁以上人口的区域分布（百万人）



资料来源：《世界人口前景》，经济和社会事务部联合国人口司（联合国出版物，出售品编号：E.98.XIII.5）。

## 方框 1

“我们正处在一场无声的革命中，它远远超出了人口统计数据范围，产生了重要的经济、社会、文化、心理及精神影响。”联合国秘书长科菲·安南在1998年10月1日宣布展开国际老年人年之时如此说。

7. 种种变化都可能发生，其重要性早已显露出来（见方框1）。欲取得最理想的结果，就必须承认，预期向社会基础设施提出广泛挑战的人口趋势也证明必须重新讨论应如何利用老人做出的无数贡献，并采取相应的政策行动。

## 寿命骤增

8. 二十世纪人类寿命大大延长。过去50年中，由于医学知识和技术的发展，全球出生预期寿命攀升了约20年，达到了60岁。每月有数百万人迈过60岁的门槛，其中有80%生活在发展中国家。老年人口增加最快的部分是80岁以上的老人。他们目前有7000万，再过50年可望增加到目前的五倍。老年妇女多于老

年男人，年龄越高越是如此。当今 60 岁以上者，男女比例约为 81:100；80 岁以上者，男女比例为 53:100。

9. 这种人口爆炸意味着个人生活的显著变化，这些变化不是单纯的年岁增加，而是非常复杂的，渗透到各个方面的。整个社会和个人都庆祝延年益寿，但延年益寿却对生活素质和晚年健康生活问题、老年和社会融合、老年妇女的处境及在漫长的人生过程中谋取生计和促进集体安全有着深远的影响。晚年出现的种种问题必须认真对待，但同时也不应当掩盖发展中世界若干地区令人忧虑的现实，因为对该等地区众多饱受贫病折磨的人来说，老年来得为时过早。由于长期经济拮据和心理和社会苦难，再加上艾滋病毒/艾滋病的泛滥，在一些国家中，尤其是在男人预期寿命只有 46 岁、妇人预期寿命只有 45 岁的撒哈拉沙漠以南的非洲地区，预期寿命的增加因为上项理由就打了折扣。

## B. 政策影响

10. 在维也纳第一次老龄问题世界大会召开以来的 20 年里已发生了种种变化，社会的社会、文化和经济情况也出现了新的政策问题。技术进步和多层次上不断变化的经济政策，帮助界定和促进了全球化特征，模糊了文化和经济界限，并且导致必须更深入地评估经济政策对社会的影响。东西方之间的政治分歧已经缩小，而且自从苏维埃社会主义共和国联盟崩溃后还出现了全新类别的国家，将经济转型期国家和众多的人民推向了全球市场情况，却没有适当的社会保护。在同一期间内，世界上已出现了超国家组织，例如欧洲联盟。因此，将普遍适用于各类国家——不论是发展中国家、发达国家还是转型期国家——的具体问题加以分类，纵然无害，也越来越困难。变化和转变今天已是各个国家和地区及事实上整个全球社会最明显的特征。但是，纵然全球通讯达到临界质量并已将世界各地的人民和文化联系在一起，可是，国与国之间和各国内部仍然存在着巨大差别。经济悬殊加深了贫富差别，在全球化的情况下更是如此，因为全球化能否使较不发达国家受益仍然是个问题。

11. 各国的一个显著变化是核心家庭规模锐减，如果同上一代比较，发展中国家核心家庭的子女人数平均为 6 人，发达国家平均为 2.7 人，而今已分别下降到 3 人和 1.6 人。如此迅速转变的后果难以预料，但是今后更多家庭的近亲人数逐代递减则是不言而喻的。在艾滋病/艾滋病毒流行的国家，情况更为急迫。同时，纵然个人单独生活的人数正在增多，但是，因全球预期寿命延长，三代、四代甚至五代同堂的家庭却在增加。由于城市化和迁徙，正在出现种种变化迹象，但代与代之间的联系依然很牢固。<sup>b</sup>

12. 生病与治病和预防疾病的趋势在世界各地均不相同。在世界各地，非传染疾病导致的死亡率在上升，这恰好与老龄人口增长吻合，可是传染病的发病率却在

<sup>b</sup> E/2000/9，《世界社会概况 2000 年报告：概览》。



下降。许多发展中国家的社会却面临着须防治传染病和非传染病的多重负担，从而这两种疾病对其保健基础设施提出了艰巨的挑战，在赖以获得支持的家庭更不可靠之时更是如此。

13. 保健事宜对老年妇女至关重要，因为她们比男人活得长，缺乏资源，又没有机会，致残机率更高，又肩负着家庭的主要照料责任。两个反复出现的趋势进一步影响了看待和对待老年妇女的方式：种种政策一般都把她们当作“易受伤害”者，忽视了结构的不平等；老人的形象往往省略了这些不平等。1995年通过、2000年重申的《北京宣言》和《行动纲要》确认，老年妇女因某些因素包括年龄而面临着种种障碍，难以获得完全平等和提高自己地位。老年妇女参与更广泛政治过程的程度很不足，这反映了更为普遍的趋势，即不让老年妇女真正地参与决策。即使如此，部分由于老年妇女本身和吸收、代表她们的组织的集体努力，人们仍然越来越清楚地认识到老年妇女对社会所做的重要贡献。

14. 在近年来发展惊人的民间社会领域，可以越来越多地听到老年妇女和老年男人纷繁的声音。不论是搞宣传，提供服务还是从事发展活动，在地方和国家两级都越来越依赖民间社会组织，包括非政府组织去执行方案。提供服务，对老人日增、方案需要日甚一日的社会而言，是一个非常重要的领域，而且涉及到极为复杂的问题，在在需要非政府组织和政府间组织与私营部门和公共部门彼此合作，继续当前的对话，探讨制订和落实政策的最有效、最公正、最和谐的办法。民间社会的主动行动对制订方案和提供服务至关重要，但政府提供基本服务的社会作用也不可否认。

15. 无障碍环境作为一项一般原则近年已流行起来。全球倡议已由私营部门和公共部门提出，以便激起更大的反响，去改造技术、产品和服务，改造建筑设计和多代群体的工作环境，改造残疾群体和人口不断老化的现实。要跟上全球化和信息技术的步伐，就绝对需要有这一领域的新倡议。

16. 不过，人口发展趋势还显示，大多数老人都生活在发展中国家的农村地区，那里不适用城市规划，贫穷普遍存在，接触现代技术也非常有限。处于不同发展阶段的国家在共同研究，互相交流经验，以迎接农业与可持续发展越来越大的挑战时，必须增补这一人口补充说明，将之纳入讨论的主流。不论采取什么方式，在这一过程中，必须使农村老人基本未加利用的专门知识得到更多的利用。

#### 老龄化不断变化的意义和形象

17. 可以认为，对老龄化持肯定观点是确保社会中多代团结一致的一项先决条件。多年来，主要是在发达国家，老龄化的形象在描绘老人方面分寸失当，即把他们形容成一个数量不断增加、需求越来越多的人口群体，包括需要越来越多的医疗照顾。保健在老人的生活中显得很突出，这是可以理解的，但是，如果在更广泛的讨论中始终不变地突出保健，将会促使社会认为老人都是脆弱的，易受伤

害的。此外，它还使人们形成了一类谁也不想、包括老人本身也不想与之发生干系的人的形象。老人具有值得注意的才能，可以做出种种贡献，这类社会形象没有深植于公众的心目中。但是，已新出现了种种迹象，显示这已有所改变，因为老人本身在言论和社会中也越来越活跃，越来越引人注目。

18. 在更广的文化背景中描述老龄化的方式会影响整整一代青年。青年看到老人生活体面，且能创造价值，就可能更倾向于作出明智的选择，放弃目前的满足，争取以后实现自己的抱负。但如从更消极的角度来认识老龄化，年青人觉得变老后没有多大的成果，就可能会在其行为上给他们个人的未来及其家庭和未来的未来造成负面的影响。

19. 此外，迅速的社会和技术变化也在改变人们的价值观念，影响各代人之间的角色和倾向。例如价值观念、知识和责任向下一代的传递的传统已不如昔日明显，年青的几代人更倾向从同辈人那里获得其价值观念。不过，纵然今日老人的能力和需要可能与 20 年前无异，但老人所生活的当今世界已经变化，正像 20 年后的世界也会不同一样，到那时，今日的中年人将背上“老一代”的称号，而且后来者也将步其后尘。因此，每一代都有异于上一代人的世界观，面临着不同的选择，包括是否应遵循可能已嫌不恰当的老剧本。

### C. 老龄问题国际行动：过去 20 年的进展

#### 方框 2

“……各种政策和行动应出于一种决心：使数量上的发展过程具有质量上的内容和含义，以确保世界范围内个人寿命的普遍延长将能伴随着致力于使人都感到寿命延长后生活仍然充满意义和有所作为，并保证人们在到了某一年龄之后不会被贬低到一种无足轻重的消极地位”。（《老龄问题国际行动计划》第 31 段(c)）

20. 1982 年因提出老龄问题而开创了新局面，该年也是维也纳第一次老龄问题世界大会召开之年。此次世界大会是个人、决策者、政府和组织的一次具有历史意义的盛会，它首次集中讨论了人口和个人老化的种种基本问题，并通过了第一份指导全球老龄问题思想的国际文件，《老龄问题国际行动计划》。在此后的 20 年里，《行动计划》促进了老龄问题政策的拟订进程（见方框 2）。

21. 在人道主义和发展框架内，《行动计划》在下列七个涉及老年人的领域，即健康与营养、保护老年消费者、住房与环境、家庭、社会福利、收入保障和就业及教育中列举了 62 项建议。过去 20 年的倡议和活动基本上未超出这些领域，它们对解决老年人处境问题的关联性和意义与老龄人口同步增长。纵然《行动计划》是一项影响广泛的显著成就，但其建议基本上却只适合当时人口变化迹象最明显的发达世界的需要与环境。20 年后，全球老龄人口有了惊人的增长，发展中国家的人口老化速度加快，使新术语和新观念凸现出来。因为这个理由，直到近几年，老龄问题才如此醒目地进入公众讨论的中心。

## 方框 3

“……鉴于[《经济、社会、文化权利国际盟约》的规定]事实上完全适用于社会所有成员，老年人显然也有权享受该《盟约》所确认的各项权利。”老年人的经济、社会和文化权利 (E/C.12/1995/16)

22. 全球无数的其他倡议和辩论都继续推动应采取优先行动以解决老龄问题。以拟订联合国 18 条老年人原则时论及了人权问题。这些原则于 1991 年颁布，它们在独立、参与、照顾、自我实现和尊严等方面提供指导，而且继续在全球范围内得到宣传。此外，老年人的经济、社会和文化权利在第 6 项一般性评论（方框 3）<sup>c</sup>中已经加以阐述。

## 方框 4

“大会决定将 1999 年定为国际老年人年……以确认在人口统计上人类已步入成熟阶段，并确认这种现象为在社会、经济、文化和精神事业方面促进态度和能力的成熟所带来的希望以及同样重要的为在下个世纪促进全球和平与发展方面所带来的希望。”大会第 47/5 号决议

23. 1992 年大会在其第 47/5 号决议中通过了《老龄问题宣言》（见方框 4），其中它决定纪念 1999 年为国际老年人年，随后大会在其第 52/80 号决议中决定该年的主题是“不分年龄人人共享的社会”。国际老年人年提高了全世界的认识和政策行为的临界质量，包括独出心裁把老龄问题纳入各部门主流、创造人生各年龄阶段应有的机会。

## 方框 5

不分年龄人人共享的社会将使各代人能够在互惠和公平两项原则的指导下彼此投资，共享成果。（A/50/114，第 38 段）

24. 以往的倡议，加上 1995 年社会发展问题世界首脑会议《行动纲领》和前十年国际间商定的其他各项纲领，<sup>d</sup>指导着“不分年龄人人共享的社会”的概念框架的拟订。此框架有四个方面，即老年人处境、个人终身发展、多代关系及人

口老化与发展之间的关系。大会第五十四届会议要求应在不分年龄人人共享的社会<sup>e</sup>这一植根于社会发展问题世界首脑会议《行动纲领》的概念范围内审议经订

<sup>c</sup> E/C.12/1995/16（老年人的经济、社会和文化权利）。

<sup>d</sup> 见 1992 年联合国环境与发展会议《关于环境与发展的里约宣言》、1993 年世界人权会议的《维也纳宣言和行动纲领》、1994 年国际人口与发展会议《行动纲领》、1995 年社会发展问题世界首脑会议《宣言和行动纲领》、1995 年第四次妇女问题世界会议《北京宣言和行动纲要》和 1996 年第二次联合国人类住区（生境二）会议关于人类住区的《生境议程》和《伊斯坦布尔宣言》。

<sup>e</sup> 见 A/54/24，第 17 段、A/54/262，第 1 段。

正的行动计划和长期战略。在《行动纲领》中，“不分年龄人人共享的社会”的含义被视为社会融合的基本目标，在这样的社会中每个人，每个有权利和义务的人，都可以发挥积极作用。将“不分年龄”四字插入“人人共享的社会”之前，就等于采取了多代和全面的方法（见方框 5）。

25. 不分年龄人人共享的社会<sup>f</sup> 概念框架促使人们思索如何扩大机会，如何适应人口老化的影响。其根本主旨是承认尽管老年人的处境依然是各国关心的一项迫切核心政策问题，但必需采取更广泛的办法，以期能够更密切注意人生过程中的长期机会和预防问题，更密切注意家庭、社区和国家的全面调整。在整个人生和全社会中，应更全面看待老龄问题，以期能更好地反映二十一世纪的现实。例如应进一步确认学习是无止境的，应当活到老学到老。旨在促进终身学习、健康的生活方式、工作场所灵活性和技能提高的政策与方案将会在人生和生命转变中产生积极影响，远应始于早年，其效益是可积累的。

26. 加强多代关系的种种倡议，越来越被确认是地方社区和更广泛的社会结构所必需的。各国政府特别注意各代人之间互相依存和彼此联系的互惠意义和价值，并把它们当作力量和承续的典范。可以用互利的方式综合各年龄阶段的不同技能和期望，这不仅对老年人本身，而且对家庭和社区都有明显的益处，包括在许多导致冲突和流离失所的危机情况下。从宏观角度看，世代公平等概念越来越为人们所熟悉，因为多种力量，包括城市化和全球化，事实上已影响着传统的家庭结构和各代人之间社会和经济上的关联模式。

27. 最后一方面是人口老化与发展之间的互相作用。虽然从政策制定角度来看这最陌生，但它却是一个非常重要的领域。如果世界社会要处理人口老化对宏观经济的影响以帮助决定未来的政策方向，那么，在劳动力和资本市场、政府养恤金、服务及传统支助系统等领域都必须作出最高度的注意，并须顾及技术和文化变化的影响。这些讨论的根本目的也必须是阐释如何利用老年人的贡献促进社会利益以及抵制老龄化制约发展的消极看法。

28. 因为今后几十年之内世界人口老化会更为明显，所以社会和经济领域及个人、家庭及社区生活都会发生变化。目前有关这些问题的辩论都应当兼顾老年人日增的社会的需要和有关该社会能力的激烈辩论，以期包括评估延益之年的潜力。

#### D. 迈向综合战略

29. 在维也纳老龄问题世界大会召开 20 年后的今天，全世界都逐步认识到，必需把不断演进的全球老龄化情况纳入更广阔的发展背景中。老龄问题的政策应从人生过程和全社会等更加广阔的角度细加审查，并须注意到最新全球倡议和联合

<sup>f</sup> 见 A/50/114。

国各次主要会议的指导原则。最重要的是，国际社会需要提出一种把人口老龄化问题作为未来发展潜力的基础的可靠的前瞻性设想。必须承认老年人具有作出贡献和积极改善自身与整个社会的能力，此点应纳入帮助制订国家老龄问题政策的工作中。

30. 同时，承认发展中国家、发达国家和经济转型国家在老年人日增的世界中正面临着不同的挑战，这是重新审议政策的基础。在发展中国家，老年人人数正在迅速增加，贫穷依然是社会和经济安全所面临的巨大威胁，它影响着老年人及其家庭超出解决基本需要的能力。贫穷的影响大大损及旨在减轻老年人边缘化和尽量减少老年人权利丧失的任何进程。重要的挑战是须制订使老年人在社会中能发挥有益有效作用并且能使其工作获得尊重和薪酬的框架。在这方面，基于权利方法的框架可能涉及对人权、集体福利、公平及可持续性的关切。在为无独立生活能力者建立一个收入保障与赡养体制的同时，还必须努力保护和巩固家庭和社区。

31. 对发展中国家同样的议题是，如何在能确保不重复发生发达国家曾经遇到的问题的情况下，能够使只惠及部分人口的社会保障网建立起来。不过，在所有的国家，都必须承认影响社会保护计划的广泛社会和经济变化。世界上所有各区域的国家目前都在修改社会保障或养恤金制度的制订或改革工作，或者把它们列入政治议程。

32. 在经济转型期国家中，老年人首当其冲地承受着社会议程因这些经济体的方向彻底改变而被修订所带来的影响。许多老年人先前一切都有保障，现在则因养恤金和社会安全网消失而陷入了毫无保障的境地。家庭赡养在保护措施消失、众多的年青成年人失业和就业不足日益加剧的情况下，也有所削弱。

33. 在发达国家，老年人口的贫穷已经因为养恤金、社会保障和社会福利服务等保护伞计划而基本消除。当今，老年人一方面面临着就业和退休问题，另一方面也面临着孤立和身体与精神伤残问题，而家庭和社区必须应付同帮助延长寿命有关的不断上涨的医疗费及其他各种费用。老年人尤其是 80 岁以上老年人所占人口比例越来越大的发达国家都正面临着许多新挑战，包括改革社会保障、公共养恤金和保健机构，以期使它们持续存在下去并实现现代化。

#### 一体化政策行动

34. 1982 年以来的知识、研究和所积累的经验已清楚地表明，在一个老年人日增的社会里，迎接挑战、开创机会的有效办法需要在国家和全球两级立刻采取并实施一项综合性的预防政策。

35. 国际社会一直要求把老龄问题纳入全球议程的主流之中，这反映了一种力争采取全面、公平的方法实现政策一体化的共同努力。具体问题总因国家和区域而异，但人口老化现在则是超越国界、遍及各地区的普遍问题之一，对未来的影响

力不亚于全球化。只有在一个包罗全面的框架范围内，老龄问题才不再是个“附加”的问题，而是被视为社会、经济和文化全面调整的有机部分，进而才能最合理地确定老人的社会地位，并最妥善地调整老人的社会地位对老人福利及整个社会福利的影响。

36. 这些趋势预计在今后几年和几十年内会深刻影响社会，使家庭、社区和体制的生活都彻底改观。全球人口超过 60 亿而且老化迅速，发展中世界又生活着全球 80% 的人口，因此必须采取紧急而稳妥的政策反应。

37. 至今处理老龄问题的政策反应往往侧重于为老年人提供护理和收入保障，这么做仍然很重要，但却不足以处理现在的和今后几十年预计的老化规模与速度问题。社会已开始扩大应付种种挑战的方式，并且为此而在不分年龄人人共享的社会的上述四个方面，即老年人的处境、人人终身发展、各代人之间的关系及人口老化与发展之间的关系范围内，已把老龄问题政策作为一个综合整体的有机部分来考虑。

38. 在政策目标中反映不分年龄人人共享的社会的目标，这本身就会激发国家的主动精神。但是，必须采取行动，政策规划者必须竭力促进结合成为一个不分年龄人人共享的社会的政策，这个政策就实际可能而言，应尽量包括下列各项因素：

- (a) 保护老年人贡献社会、享受社会利益的权利；
- (b) 进一步突出老年人的贡献，以淡化老年人作为受赡养人口群体的形象；
- (c) 制订一项非歧视性政策框架，除其他外还要根除有关老年人的先入为主的偏见与神话；
- (d) 创造人生过程的种种机会，使不断老化的人口不仅在人口统计上，而且在智力、情感和总体福利上，都能走向成熟；
- (e) 继续扩大各代人之间的互相影响和依存，使之与社会和文化变化步调共同演进，在传统与创新之间找到一种独特的平衡；
- (f) 不仅在家庭和社会环境中，而且也在我们所建立的社会、经济和文化体制中都确保支持，以执行适应老化人口不断变化的形势的宏观决定。

39. 此外，在社会乐意接受长寿，把长寿作为一项成就来庆祝，而不是作为一个问题来处理之时，也应把老年的人力资源、技能和经验的积累视为文化存续的必要因素。在当今各方决策者努力处理情况越来越复杂、老年人日益增多的世界所产生的深远影响之时，尤其需要这样做。政策不论成败，同样具有决定性的影响。而且在明确确定变化原因与结果之前，对待政策变化的态度往往是僵化的。社会在这一历史时刻必须把老化人口作为未来的一个完整组成部分，必须把老化人口作为改善人类条件的斗争中的必要伙伴。未来的世界，如果利用老人的智慧和经

验协助制订二十一世纪的进程，同样会具备这些属性。它的前途具有挑战性，但却非常光明。

## 二. 优先方向的理论性介绍

40. 《老龄问题国际行动计划》是为了作为老龄化领域里政策规划人员和其他利益有关者的主要参考资源，并且必须协助他们为决策者规划切实可行的蓝图，以加强他们妥善解决其各自本国的老龄化问题的能力。此外，它必须提供一个框架，在此范围内改善并保持老年人的生活质量，尤其是在发展中国家和转型期经济国家，因为其境内老年人的生活质量急需改进。为求有效，《计划》的蓝图和结构必须与老年人的特点吻合。为此，需要改变方针和政策设计，以纳入二十一世纪的现实情况。

41. 注重权利的方针适合当今老龄化社会，因为它注重让不分年龄人人共享的社会包容所有年龄的人，以切实可行的方法体现出《联合国老年人原则》，强调独立、参与、照顾、自我实现和尊严。在尊重老年人的成就和尊严，没有年龄歧视的社会，这些权利将得到最大程度的发挥。同时，本着不分年龄人人共享的社会的精神，老年人的权利也不应妨碍其他年龄组的权利，因此必须承认各代人之间互敬互重的关系。此外，政策中明确承认老年人在发展中的重要作用，这将显示老龄化世界上普遍存在的机会。

42. 为面对政策中新的现实，应有一些制定政策的基础。它们包括：

(a) 不分年龄人人共享的人权；

(b) 终生参与和贡献，确保进入老年后也享有福利；

(c) 社会包容，以确保老年人参加生活的所有方面；

(d) 承认文化和族裔的多元化和价值，以期确保所有群体都有参加发展的平等机会；

(e) 男女平等，消除当今一代老年妇女长年累积的不利处境，并防止这种现象在年轻一代身上出现；

(f) 各代人之间的和谐团结，以期在微观和宏观二级上积极促进各代人之间的和谐关系。

43. 老年人的生活质量受到上述各领域里风险程度或安全程度的直接影响。若要实现即定目标，就要制定并落实特殊措施，创造机会，消除障碍。此外，把人权作为最坚固基石的政策支柱，确定了从风险（易受伤害）到安全的转变。行动计划中有三项优先方向探讨了这一点：在老龄化世界上进行持续发展；老年人享受健康和福利；以及确保为所有年龄人创造有利环境。这些领域是要指导政策制定，以实现具体目标：在整个社会，在人的一生中，都对老龄化世界进行社会、文化

和经济调整。只有多管齐下，把优先方向和重点基础同个人、社区和社会联系起来，政策才能成功。

44. 在第一个优先方向内，在老龄化世界上进行持续发展，政策目标是协助各机会调整其框架以包容老龄化中老年人数量越来越多的现象以及促进它能成为一种有利社会公益的生产力量。各项政策不仅需要为老年人创造环境，为社会完善作出贡献，而且要为体制机构创造环境，承认并鼓励创造这种机会，尤其是在全球化和信息技术时代，以期持续推动发展。这一现象在某些国家正在自然而然地开始发生，因为老年人越来越多，同时劳动力越来越少。但是，必须承认老龄化是一种宝贵资源，因为它会给其他年龄群组带来很大的潜在影响。

45. 在第二个优先方向中，让老年人享受健康和福利，制定政策者必须承认，申出援手和提供机会在从青年开始的整个一生中都会发挥重大作用。个人和社区的保健需求可能各不相同，但目标都相互类似。面临更大挑战的群体，包括老年妇女和残障人士都要求更加关注如何恰到好处地制订政策结构，以消除不公平现象，增进人们的福利。此外，随着研究工作继续总结新的保健和长寿知识，各国政府和民间社会必须探讨如何把这一知识传授给发展中国家，加强它们的能力，以建立广泛和持久的知识、技能和应用网络。

46. 至于第三个优先方向，确保为所有年龄群体创造有利环境，这方面需要承认并增进家庭、社区和体制各级上各代人之间的曾经存在的长处。为此目的，人们对老龄化的看法在政策制定中起着重要作用，可以影响公众对社会、文化和经济相辅相成的价值观念。各项政策和工作应围绕政府和民间社会的集体努力制定，扩大人们利用实际环境以及服务和资源的机会，其中包括保健和社会保护。政策如果成功，社会将从老年人的继续贡献中获得专门知识；老年人也会享有自我实现、保健、独立、参与和尊严等权利。

### 三. 政策行动的优先方向

#### A. 在一个老龄化世界中开展持续发展

47. 整个社会都感觉到老年人越来越多造成的影响，而且这给经济、社会关系和文化也带来影响。不过，直到最近，社会政策和方案仍只着重青年和其他人口群体的影响，很少承认老年人口的增加，或是没有相应作出政策调整。大多数发展中国家如果从目前着手，仍有充足的时间，迎接人口老龄化和长寿带来的挑战。若在社会上开展持续发展，甚至加快发展，都需要让老年人参加进来，发挥力量，让发展从老年人那里受益，老年人也从发展那里受益。

48. 目前处在各种发展阶段的社会正面临重新评估老年人的作用问题。在发展中国家和许多转型期经济体国家，主要障碍是在发展进程中仍排除老年人。越来越



多的老年人口若在经济、社会和政治上被排挤在外，没有进入和参加发展的机会，肯定会给资源带来负担。

49. 发达国家的主要问题是退休老年人越来越多和还未退休便失业的老年人越来越多。在某些国家，随着传统工作人口的缩减，不久甚至将面临劳工短缺的局面。这提出了老龄化社会的生产力问题，以及公共养恤金制度是否能维持和在长时间退休期间是否有足够的财政支助的问题。此外，对于老年工人的竞争能力和效率，还有一种传统的担心。

50. 在所有国家，面对社会发展可持续性的挑战，主要办法是社会和个人都进行调整以适应不断变化，不断老龄化世界的动态。社会调整意味着越来越多的老年人作为资源，个人调整意味着在整个生命期间都不断增强知识和技能。扶贫灭贫，老龄化同时进行生产，就业、教育、培训、农村发展、各代之间的团结以及人权和发展等领域都需要进行特别的政策干预。

### 扶贫灭贫

51. 在许多社会，尤其是发展中国家和转型期经济体国家，老年人更可能贫穷或是可能会陷入贫穷处境风险较大的群体之一。在民不聊生的国家，一生贫困，而且常常在年轻时受到不公平对待，整个老年期间也就无法摆脱贫困。

52. 老年人几乎总是被排除在扶贫灭贫方案之外，其原因尤其可包括：老年人在贫穷评估研究中不被作为一个单独群体，或者没有被作为可能受到伤害群体列入目前或拟议中的宏观经济政策发展的监测和评估安排之中。结果是老年人越来越多。

53. 作为解决本问题的第一步，成员国可以考虑作出承诺，在国际发展目标范畴内，把老年人作为一个具体群体，到2015年，让一半的赤贫人口脱贫。

### 老龄化的同时保持生产力

54. 老龄化的同时保持生产力能让老年人继续为社会作出贡献，并且自食其力，这是加强可持续发展，逆转老年人越来越贫穷现象的关键。

55. 随着社会不断演变，人们发挥的作用也不断在变化，各国政府应协助老年人继续参与社会所有部门的活动，其中包括社会、文化、政治和经济领域内的活动，以期确保可让他们在所有影响其生活的领域里作出积极贡献，其中包括政策制订领域。

56. 人们越来越多地认识到，除了参加工作领取薪酬之外，老年人还可以通过志愿工作为社会服务，并且也正在这样做。发展老年人组织也可以促进他们集体参加。

57. 政府、非政府组织和国际组织制定管理的部门改革方案和发展项目也常常排除老年人，这往往是因为人们普遍认为老年人无法学到新技能。同样，老年人也常常无法获得生产性资产，例如信贷、技术、教育和培训，而这都能使他们能够在一个不断变化的社会中作出贡献。在迅速变革的社会中，老年人的生产性独立和经济自给自足更加紧迫重要，因为这种变革给传统的家庭制度网络带来压力，常常影响到老年人的作用和竟境况。同时，人们承诺老年人为家庭和社区已经作出了常常受到忽视的重大贡献，因此呼吁在正在全球化的世界上，应重新制定“生产力”的定义。必须承认，人们给社会作出的许多宝贵贡献无法用经济尺度来加以衡量，其中包括照看家庭成员和管理家务。

58. 老年人保持并提高生产率，这要有经济和社会资源。大多数老年人绝非身体虚弱，也不是不从事活动，如果得到机会，在进入老年之后仍会对社会作出重大贡献。

#### 就业和老龄化的劳动大军

59. 在许多发达国家和转型期经济体国家，人的寿命很长，远远超出既定的退休年龄；这还常同时出现工作年龄人口的减少，而且自相矛盾的是，雇主又一贯实行年龄歧视。与此同时，许多老年人希望在退休后继续工作，而且他们也有这种能力，这是一种现实情况。

60. 从宏观上看，让人进退两难的问题是，如何既要保持国民生产力水平，又保持老年人的财政安全，其中若干老年人被迫提前退休，而养恤金和储蓄存款都不足。在此，主要问题是确保老年人能够进入劳动力市场。

61. 为了解决本问题，需要采取的措施包括让雇主了解保留老年人劳动力的好处。老年工人经验丰富，十分可靠。与此同时，他们也要调整适应劳动力市场和工作场所的技术变化和其他变化。所有各方都致力于终生学习、投资培训和再培训。这是老年工人成功的关键，因此也是雇用他们的企业成功的关键。雇主和雇员都有责任确保工作技能时常更新。雇主还应考虑为老年工人引进灵活就业机会，其中包括分阶段退休，为时间有限的特殊项目反聘退休工人，以及制定灵活的工作时间。老年妇女在劳动大军中所处的位置值得特别关注，包括因工作不连续、承担家庭义务，失去工作后更难找到工作等原因，以致在职业发展中缺少进展，因此养恤金也较低。政府的目标是通过采纳最佳原则和作法，在工作场合实现年龄多样化和男女平等。

#### 扫盲和教育

62. 全球教育目标要求到 2015 年，所有儿童都能上小学。目标承认，教育是有生产能力的生活的基础。不过，各会员国还承认，活到老学到老是老年人参加社会活动的关键。

63. 其中一个关键问题，尤其是发展中国家的关键问题是，大量老年人是文盲，或是在儿童时期只受过很少的教育。这在农村地区尤其严重。文盲造成的影响远远超出生计范围之外，影响到老年人全面的健康和福利。例如文盲或受教育很少的人也很少要求享用医疗保健。在新的知识作基础的经济中，工人生产力和国民生产力的关键是教育和培训。

64. 在承诺为儿童提供小学教育的同时，各国政府还可考虑制订国家目标，推动终身教育，其中包括向所有有所要求的成人提供扫盲教育。

#### 农村发展

65. 在许多国家，老年人主要居住在农村中的农业社会中。为走入“现金”社会，年轻人离开农村前往城市和海外地区，因此这些农村地区更加老龄化。

66. 农村地区出现的问题包括：基础设施不足，农业经济衰退，技术知识不足，农民获得资源不够，缺少进入农业市场的机会等。越来越多的老年人被留在农村地区，得不到传统的家庭支助；一些老年人仅偶而得到，或得到很少的离家外出的亲人所提供的照顾。

67. 目前极需向农村地区提供资源，首先要阻止年轻人外流，其次要保持老年人的独立。应优先加强老年农民的能力，让他们能够得到财政和基础设施服务，改进农耕技术和技巧，复兴小型工业和企业，开办创收项目和农村合作社，为所有成年人提供持续不断的教育、培训和再培训。

#### 加强各代人之间的联系

68. 各代人之间的联系和义务是每个社会在任何一个发展阶段的核心，这种联系有许多不同的表现形式，例如构成许多公共养恤金制度基础的工人与退休人员之间的两代人规约；以至于家庭，这仍旧是世界各地向老年人提供最多照应，如果不是所有照应的机制。

69. 由于不断变化的经济社会现实和人民迁徙，尤其是在发展中国家和转型期经济体国家者，这常常打乱了作为社会基石的各代人之间的关系。平衡各代人之间相互依赖的规约能确保老年人在其社区中的地位。发达国家的经济赤字和资源分配问题有时让各代人为争取“公平”分配资源而相互对立。此外，男子和妇女都把更多的时间放在工作上，这动摇了家庭为所有成员提供全面看护的传统观念和能。

70. 决策者面临的挑战是，须维护目前各代人之间进行社会交流的生活模式，以便让老年人能够继续发挥他们在家庭、社区和社会中的作用。决策者必须避免传播关于人口老化带来影响的错误观念，因为这会在各代人之间的关系方面导致负面的印象。更多地了解老年人给社会作出的贡献，这也会有助于加强各代人之间的联系。政府应努力不分年龄老少，公平执行政策和分配资源。

## 人权与发展

71. 在年龄迅速老化的社会实现可持续发展，这取决于是否能确保老年人在社会任何领域不受到排挤，或不因为年龄受到歧视；是否根据法律平等进入劳动力市场，享受社会保护，医疗保健、教育、生产资源、法律保护和资源等。

72. 在所有国家，有人常常独断独行，因年龄而不让老年人接受服务和资源。保健服务实行配额，鳏寡老人失去权利，拒绝给予信贷，保健设施中服务不周，拒绝聘用，这些都是各行各业人士，包括老年人本身提出的一些问题。

73. 一些政府制定立法，保护老年人的权利，反对年龄歧视，但实际经验证明，只有在基层建立有利的支助联盟，只有在为落实法律提供足够的教育和信息资源时，立法才能生效。此外，还必须有强有力的司法程序来确保法律的实施。各国政府应评价目前取缔年龄歧视的法律的政策和立法并制定法律和政策措，以期建立一个不分年龄人人共享的社会。

### B. 促进老年人的健康和福祉

74. 令人瞩目的是，过去几十年人类的寿命延长了，原因是改善了获得初级保健的机会，加强了公众健康的措施。基因工程和分子生物学取得的惊人成就和前景甚至进一步拓展了在长寿和健康的预期寿命方面的成果。然而，因为某些人口群体和有些国家的全国患病率和死亡率仍然很高，所以在良好健康和幸福的情况下延长寿命尚不普遍。

75. 全世界所有区域都正在经历流行病学的转型，即从主要罹患传染病和寄生虫病转变为罹患慢性病和变性疾病。然而，许多发展中国家将面临以下双重负担，既要防治新型疾病和卷土重来的传染病，例如艾滋病毒/艾滋病和结核病，又要对付日益严重的非传染病的威胁。

76. 吸烟、酗酒和吸毒都可造成中老年人群体健康状况不佳，这种情况仍十分普遍，尤其是在转型期经济体国家。其中一些国家由于经济和生活状况日益恶化，使得人民健康状况很差，与此同时，这些国家由于经济紧缩，保健部门也很短缺。事实上，在最近几十年，人们的预期寿命，特别是男子的预期寿命还有所减少，在一些转型期经济体国家，老年人的自杀率特别高。

77. 人民大众的健康对于发展至关重要，可以说，拥有良好的健康是一个人最重要的财产和人权。持续的安康状况可使一个人保持活力，在老年时仍能融入社会。然而，要想在老年时仍保持健康，就需要政府、民间社会和个人毕生对享有健康和幸福作出努力。政府应为推动老年人的健康和福祉创造支助性的环境，个人的责任则在于保持健康的生活方式。因此，必须让老年人能公平获得其他群体获得的所有防治、康复和护理程序。

78. 在人的一生中，个人的自由模式是不断变化的，因为随着逐步进入人生的晚年，人的活动能力和精神健康几乎不可避免地会越来越差。世界卫生组织（卫生组织）的统计数据表明，残疾率状况呈现出一种按年龄变化的梯度曲线。青年人中的体残者只占 0.5%，但这一数字在 75 岁以上的人中却增至 30% 以上。在 60 至 64 岁的老人中，生活难以自理的约为 50%，在 85 岁以上的老人中这一数字增至 70%。随着护理需要的增加，以及必须为日益增多的老龄人口进行保健和诊治，如果没有足够的政策关注，费用会是极其巨大的。目前，发展中国家老年人由于以往的生活经历，以及常见的疾病未得到治疗，其残疾率就比较高。老年妇女特别容易罹患残疾，原因主要是她们一生遭受的两性不平等待遇。

79. 各国已经将注意力转到可促进积极的晚年和健康生活方式的政策上，并认识到终生的保健和预防性措施可降低老年人的残疾率，将残疾的发生局限在最年迈的人口中，从而节省大量预算。

80. 在下列领域有必要采取特殊政策干预措施：获得保健服务以及消除不平等现象、提供初级保健、培训保健工作者、人的整个生命过程中健康的促进和发展以及丰富自我和实现自我。

#### 获得保健服务以及消除不平等现象

81. 老年人在利用保健服务方面可能会遇到若干障碍，包括财政上、身体上和法律上的障碍。例如，最近一些政府减少了对公共保健和福利的投资，越来越多的个人日益依赖于私人部门提供的保健服务。然而，对于社会的许多成员而言，特别是对老年人而言，私人部门提供的保健服务令人负担不起。在一些国家，已实行了用户付费的办法，吓得穷人不敢寻医问药。

82. 对于农村和边远地区的老年人而言，实际进出医疗服务设施是个特别重大的问题。保健制度也存在不平等现象。老年人在求医时可能受到健保机构的冷眼相对，因为给他们治疗被后者认为不是急需的。处在各种发展阶段的国家均根据年龄分别制定了不同的保健服务收费标准。

83. 政府应认识到对老年人提供保健是值得进行投资的，因为这样做可延长健康的生命，从而促进社会中老年人的参与和贡献。应审查现有立法，以去除歧视性的规定。与民间社会，尤其是非政府组织和以社区为基础的组织建立伙伴关系是有助益的，可弥补提供公众保健方面的服务漏洞。然而，必须认识到，家庭和社区不能替代有效的公共保健系统，政府有责任制定和监测所有年龄的保健标准。立法应确保老年人有权享有公平的保健水平，消除基于年龄的歧视。此外，老年人得不到定期提供的、有关防治对健康有危害的疾病（例如感染艾滋病毒/艾滋病）的知识和信息，因为他们年事已高，不被认为是高危群体。应向老年人提供与所有其他年龄群体相同的资料，以保护他们的健康和福祉。

## 初级保健

84. 在发展中国家,得到初级保健服务以及制定老年人社区保健方案必须成为首要优先事项。提供负担得起的初级保健是一个国家社会和经济发展的先决条件。在发展新的服务方面,利用传统的医药和保健方法仍可发挥作用。

85. 卫生组织建议各国政府应将其国内生产总值(国内总产值)至少5%用在保健部门,2000年召开的审查社会发展问题世界首脑会议成果的大会特别会议年根据《阿拉木图宣言》要求各会员国承诺促进和实现所有人普遍和公平获得初级保健服务的目标,并特别努力纠正与年龄相关的不平等现象。各国政府应再次承诺致力于实现这些目标。必须强调促进健康和预防疾病,以减少老年人残疾的发生率。

## 培训保健工作者

86. 在许多发展中国家以及一些转型期经济体国家,往往缺乏对为老年人服务的专业人员,包括医生进行培训,结果使保健专业人员和医务辅助性专业人员缺乏对与老年人有关的特殊问题的了解。在一些发达国家,对医生的老年病学培训仍不够充分,导致各地区的服务不均衡,农村地区特别受影响。这表明迫切需要扩大针对保健部门所有为老年人服务的专业人员的老年病学和老年医学的教育,这还表明需要组建或扩大针对社会服务部门专业人员的有关健康与老年人问题的综合教育方案。

87. 鉴于家庭成员提供了大量非正式的照顾,为这一类提供照料的人筹办照顾老年人的基本培训对于确保照顾提供者和被照顾者的安康是至关重要的。大量老年人为感染艾滋病毒/艾滋病的儿童和家庭成员提供了照顾。迫切需要对这类向已染上此类疾病的人提供照顾者进行培训。

## 人的整个生命过程中的健康的促进和发展

88. 1994年在开罗召开的国际人口与发展会议制定了旨在延长健康的寿命期、改善所有人的生活质量、降低发病率和死亡率以及延长预期寿命的目标。只有通过执行卫生组织提出的建议,即改进公共保健措施以及使人们在整个生命周期均获得充分的医疗保健,才能实现这些目标。人在一生中均能公平获得保护健康和促进健康的服务是走入健康的老年的基石。

## 丰富自我和实现自我

89. 卫生组织对健康的定义是,一种完全享有身心健康和社会福祉的状态,并非仅仅是没有病痛。要了解健康和福祉的意义就必须更广泛地理解传统的定义,卫生组织所界定的实现和保持健康包括在一生过程中最大限度地利用了身心、社会和经济的发展机会。

90. 身心的孤独对健康和福祉会产生负面影响，特别是在年老的时候。为老年人创造参与社会、文化和义务性活动可从福祉的根本帮助他们。事实证明，作为老年人代言人的组织是一个重要的管道，它们有助于推动他们对公共政策的影响。此外，应促进几代人之间的互动机会。

### C. 确保为所有年龄层创造有利的和支助性环境

91. 为社会发展创造有利的环境是 1995 年在哥本哈根召开的社会发展问题世界首脑会议所通过的《行动纲领》的重要原则之一。该纲领是建立在以人为中心的可持续发展框架基础之上的。同样，为了确保为所有年龄层创造支助性和有利的环境，即一种具有社会凝聚力的环境，也必须调整社会的所有方面，包括财政、物质、社会、精神和生活环境。尽管有些老年人需要较多的实际支助和照顾，但大多数老年人愿意、而且能够继续保持活力和生产力。均衡的政策将能支持这些老年人并使之参与社会并作出他们的贡献。在发展中国家，这项政策包括可获得基本商品和服务，例如清洁饮水和充足的粮食。各国政府在制定和执行政策方面必须发挥重要作用，以提供这种有利的环境，与此同时，要与民间社会和老年人本人进行接触。

92. 为所有年龄层创造和维持有效的支助性的有利环境，就必须作出努力和提供资源。其他的办法则会导致人力资本的损失并缺乏社会稳定性。需要在以下领域采取特殊的政策干预措施：收入支助、住房和生活环境、提供照顾、提供保护以免遭虐待、在家庭和社区两级建立几代人之间的关系、宣传老年人的积极形象以及关注处于危急状况的老年人。

#### 收入支助和社会保护

93. 收入支助和社会保护措施包括从高度结构化、规范化的养恤金和收入保障计划到非正式的、以社区为基础的支助措施，多种多样，不一而足。现在许多政府开始把社会保护看作是社会凝聚力的基础，而不是解决暂时性不利情况的备用措施。

94. 国际社会最近的发展表明，如果决策人员缺乏对全面社会保护政策的关注，在市场发生动荡、个人遭遇不幸或非正规的家庭支助支撑不住的情况下，会使某些人口群体处于易受伤害的状态。许多转型期经济体国家由于采取了必要的经济改革措施，使得社会各阶层，较显著的是老年人和儿童得不到体制内机构或资源提供的社会保护服务。此外，疯狂的恶性通货膨胀使得养恤金和储蓄几乎分文不值。在撒南非洲和亚洲的一些地区，享有养恤金的人不到劳动力的 10%。在许多国家，在非正规经济部门就业的人日益增多，而养恤金的覆盖面却正日益缩小。

95. 发达国家和一些转型期经济体国家的决策人员所面临的挑战是，采取措施，确保现有养恤金和收入支助系统的可行性、公平和可持续性。发展中国家和转型期经济体国家政府在联合国系统有关组织和国际双边组织的协助下，正在致力

于：建立或扩大现有的养恤金计划，以包括更大范围的人口；支助和保持适当的非正式社会保护计划；制定措施以管理私营部门提供养恤金的情况；确保正规养恤金计划的健全和透明度。

### 住房和生活环境

96. 《关于人类住区的伊斯坦布尔宣言》和《生境议程》都承认迫切需要改进人类住区的质量，因为这影响到人民的日常生活和福祉。对于老年人而言，住房和周围环境特别重要，因为他们一天大部分时间都待在家里。他们生活环境的状况在很大的程度上决定了老年人融入社会的程度。

97. 在发展中国家，随着继续迅速都市化，人口加速老化，越来越多的人将终老于下列这样的城市地区：即无法提供适当和负担得起的住房或服务以接纳此类人口的城市地区。另一方面，大量老人仍留在农村地区，由于家庭情况发生变化，许多老人独居在家，而不是生活在传统的大家庭环境之中，而且他们往往缺少充足的支助服务系统。各国政府必须对这些变化作出规划，同时须铭记不能再普遍假定仍可由传统的大家庭提供生活安排和照顾了。

98. 在发达国家，日益引起人们关切的是郊区老龄人口的交通工具是否足够。最近几十年来在郊区开发的住房是为自备交通工具的年青人家庭设计的。随着这些地点的人口逐步老化，老年人变得更加依赖公共交通工具，而后者通常是不充分的。当其子女搬出后，老年人继续住在他们无法打理的住房里，这个问题也需要引起政策上的关注。

99. 为了顾及这些发展，必须根据本国国情调整住房政策，同时亦须特别注意到老年人本人对其理想的生活安排的愿望。首要的优先事项是，凡是没有制定专门解决老年人住房问题政策的，均必须制定此项政策。还必须制定最起码的住房标准，但须铭记全民设计、终身方便和行动无障碍原则。必须持续不断地注意交通政策以确保行动无障碍性和安全性。

### 照顾

100. 纵观全世界，提供照顾的主要形式是非正规的。即使在制定了完善的提供正规照顾政策的国家，几代人之间的联系和互惠作法确保了非正规照顾经久不衰。由于社区的人口老化是所有国家客观存在的现实，人们不能再认定：无需社会成本和经济成本，家庭仍可提供照顾。人们现在正逐步认识到妇女付出的特殊代价，妇女们继续提供着绝大部分非正规照顾。妇女们由于提供照顾而脱离了劳务市场，她们的养恤金缴款较少、失去了升级的机会和收入比较低，就此而言，她们付出的代价是财政上的，而就努力平衡工作和家务义务而言，这种代价又是承受体力和感情上的压力。对于同时负担照顾子女和老人责任的妇女而言，这种情况特别艰苦。在非洲许多地区，越来越多的老年妇女必须独力为患艾滋病的子女提供照顾，并继而为父母死于艾滋病的孙辈提供照顾。在假设老人应得到其子



女的照顾的时候，他们却发现自己必须独力承担照顾体弱子女、甚至孙子女的责任。

101. 在过去二十年里，社区照顾已成为许多国家政府的政策目标。有时其基本理由是财政上的；据信社区照顾比住宿照顾的费用低。人们之所以往往认为社区照顾的费用低廉，这是因为人们通常断定家庭将提供大部分照顾。然而，如果得不到家庭照顾，社区照顾的经济优势也就消失了。当不再向不堪重负的家庭照顾者提供充分的援助时，这个问题就变得尖锐起来。此外，即使援助很充分，其正规的社区照顾系统往往缺乏协调，而且在能力上不足以向老年人提供照顾。必须承认，如果需要家庭继续发挥提供照顾的作用，国家就必须提供过渡性支助。因此，向提供照顾者提供的正规支助再加上对社区照顾系统的加强，是现有的唯一选择。

102. 对于年老体衰的长者或提供照顾的人而言，住宿照顾可以是优先选择。必须特别注意和监测住宿设施。例如，必须强制执行最起码限度的照顾标准，必须培训工作人员。解决养老院的老年人社会孤独问题的措施是最为重要的。

103. 各种类型的照顾的目标应该是保质保量、灵活设计以及熟练的管理。让老年人参与评估其本身的需要并参与监测服务提供情况对评价所有上述关于照顾老年人口的备选办法而言是至关重要的。

#### 提供保护以免遭虐待和暴力

104. 各国社会各阶层都会发生对老年人施加暴力的问题，其形式多种多样，包括身心上的虐待和剥夺人权。这种暴行往往起源于家庭成员和提供照顾的人。制止虐待的第一步必须是进行普遍的公众教育，培训专业人员以查明虐待的迹象。专业人员必须查明可导致潜在虐待行为的状况，例如，提供照顾者的负担过重。还必须为被虐待者和施虐者建立提供帮助的服务机构。

105. 在一些国家，继续存在侵犯老年妇女的权利的现象。特别成问题的是侵犯寡妇的权利。在一些国家，一旦配偶亡故，寡妇的继承权和住房权即被剥夺，所有权均归儿子。此外，一些文化上的风俗也具有歧视性，政府必须审查立法和传统习俗，查明虐待和侵犯人权的证据。

#### 家庭和社区几代人之间的团结

106. 在家庭和社区中生活的个人逐步走向老年。维系社区和家庭几代人之间的联系对于社会所有成员而言，都是十分重要的，政府应特别努力加强这种联系。在发展中国家，尽管现代生活压力沉重，大部分老人仍与家庭和社会仍保持非常紧密的关系。几代人之间的交流和支助是日常生活的重要组成部分。这种支助决不是单向的，即老年人往往提供大部分支助，包括作出在金钱和劳务方面的贡献。然而，各种家庭和社区文化各有不同，其结构正在发生变化。因此，国家尽管正

在解决社会各种成员的需要方面发挥主要作用，但也应支助家庭继续发挥其作为几代人之间团结的源头的的作用。

107. 为保持几代人之间的关系而进行的努力可包括：克服对老年人负面的陈规定型看法、便利几代人之间的接触、防止年龄隔离现象并加强老年人可传授给年轻人知识的相关性。然而还必须承认，对于老年人而言，和家人同住并不总是优先选择或最佳选择。此外，老年人在家庭中的作用仅仅是他们在更大社区可发挥的作用的一种。

#### 宣传老年人的积极形象

108. 在所有社区正在发生媒体全球化和经济及社会的变化，这些都影响到对老年人的看法和叙述。尽管全球化的确具有积极影响，但其负面影响包括把老年主义散播到传统上对此一无所知的社区中。当市场价值的重要性上升之时，老年人在新框架内具有的价值会受到年轻一代的质疑。有人把老年人叙述成享有社会资源中不公平份额的人，这更加深了对老年人的不利形象。

109. 政府必须率先宣传老年人作为对社会作出贡献的人的积极形象。最重要的措施是制定立法以取缔基于年龄的歧视，同时亦须努力确保老年人参与社会各阶层的活动。

#### 处于危急状况的老年人

110. 在发生冲突、冲突后和自然灾害的情况下，老年人往往失去了正规和非正规的支助网络。当其他家庭成员逃离冲突时，他们通常滞留下来。此外，老年人作为一个易受伤害群体，往往被人忽视，或者是救济机构人员未接受过满足老年特殊需要的培训。主要问题是确保老年人可获得其他群体所获同样的救济服务，在紧急状况发生之后，老年人也需要得到帮助以重新建立赚取收入的能力。

## 四. 准备面对老龄化的挑战

111. 《老龄问题国际行动计划》订正本提供了总体性的框架，以支助旨在面对个人与人口老龄化的挑战的国家和区域政策与方案。它指明了各项目标并且制定出某些优先方向和议题范围内的各项行动。本章将探讨应如何做才能够达到该《计划》的目标和着手进行已建议的行动。

### A. 国家行动

#### 政府、行动者和伙伴的作用

112. 主要必须在国家和地方二级着手进行关于老龄化的政策行动。各国政府是本《国际行动计划》所针对的主要用户，它们对将建议转化成为优先行动不但应当极为关注，而且负有主要的责任。政府在设法解决关于人口与个人老龄化的关切事项方面首先应当取得全国的共识并且在一切级别形成各项承诺。在业务方

面，这包括将老龄化和老年人所关切的事项纳入国家发展议程和社会——经济规划的主流。

113. 各国的另外一项重要作用是协调关于老龄化的国家行动，包括全国各地都参与国际活动。实行行动计划的进展将取决于政府和民间社会之间的广泛而且有效的伙伴关系。为了使民间社会中尽可能多的利益有关者参与工作，必须作出统一的、协调一致的努力。这些努力中包括非营利性的非政府组织、社区组织与专业组织、商业企业、工会、农民组织与合作社、学术界、研究机构与教育机构以及传播媒体的努力。政府应便利国内和国际行动者之间的伙伴关系，使他们参与老龄化方案的规划、实施、监测和评估。老年人本身和所有其他预期的受益者都必须参与方案的设计和其后执行方案的工作。

114. 非政府组织和社区组织是关于老龄化的国家行动一切方面工作上同政府合作的关键伙伴。这些组织的明确的优势包括在服务规划和提供、宣传、研究和调动资源等领域内的灵活性和效率。应当把非政府组织的透明的、可问责的活动视为可辅助政府方案的中枢作用的因素。

115. 通常都应承认私营部门都采行其创新的具有成本效益的方针来处理保健和护理用品和服务的制做和提供以及教育、信息、培训和研究工作。近年来，私营企业已采行了一些创新的方案。例如有利于老年雇员、其家人和当地社区的弹性工作时间、逐步退休和辅助性养恤金计划。私营部门参与有关老龄化的国家、区域和国际活动应遵循下列各项原则：应尊重各类不同的文化、宗教和道德价值；应以廉价提供给低收入国家和人口群组；以及应恪守基本人权。政府和政府间组织应负责建立一种法律框架，据以促进并维持同私营部门在一切国内和国际老龄化议题行动方面各相关领域内的有效伙伴关系。

#### 关于老龄化的国家基本设施

116. 关于老龄化的国家基本设施包括与规划、执行和评价老龄化问题国家行动有关的相关机构、组织和方案。各国政府可能希望审议下列构成部分以期设计其老龄化问题的国家基本设施。

117. 老龄问题国家行动计划或方案足以将老龄问题国际行动计划的各项建议转化成为老龄问题国家行动。它具体规定有负责执行、监测和评价的机制；指明了主要的伙伴，并且详细叙明了由老龄问题全国协调机构领导的协调一致的活动。国家计划还应指明关于包括人力资源发展在内的方案管理以及资源调动与分配的各项措施。

118. 老龄问题国家协调机制是为了打算成为政府任命的多部门的与多学科的机构、负责制订、促进、监测和评价老龄问题国家行动计划或方案。它的成员通常包括老龄问题中央政府协调单位（部、委、局等）以及其他政府机关、议会、非政府组织、学术界、私营企业和老年人本身的代表。国家协调机构应包括审查

并调整现有立法和措施的机制，以期查出与老年人有关的重大疏失、矛盾之处及任何歧视情事。老龄问题国家统一行动的主要任务中应包含将老龄问题纳入国家发展计划以及拟订和执行老龄化问题行动方案的国家计划或方案。

119. 老龄问题国家基本设施其他重要的要素应包括：老年人的有效组织和为老年人谋福利的有效组织；关于老龄化的教育活动、培训活动和研究活动；以及负责为政策规划、监测和评价目的而收集有性别区分和年龄区分的资料的国家数据收集和分析机构。各国政府也应建立和（或）便利一些机制来独立地、自主地、公正地和客观地监测老龄化国家计划和方案执行工作上的进展情况。

## B. 关于老龄问题的研究议程

120. 老龄问题方面的政策干预应基于坚实的科学背景。联合国秘书处为了筹备和贯彻国际老年人年（1999年），在非政府组织与研究团体和相关会员国的协助下，已经为二十一世纪拟订了老龄问题全球研究议程，以期作为回应特别是发展中国家人口老龄化和个人老龄化问题的一项政策背景材料。该研究议程的目标是为了提高对政策上有关老龄化的新问题的了解，以期改善晚年生活的质量，减少不平等和确保能够在确认各类社会在不同的人口和社会与经济发展程度上的多样性的基础上的可持续的社会发展和人的发展。该研究议程的要旨包括：帮助决策人员和其他人员设法界定政策目标；选定进行政策干预的优先项目；查明推行政策的措施；评价年龄别措施和其他政策措施的影响；以及支援能力的建设。

121. 该研究议程已指明了针对政策干预的研究工作上的关键优先领域，其中包括：生命的质量、老龄化进程和“健康的老龄化”；老年人的生产力和融入社会生活；生命全程的物质上的安全；以及支助网络和看护和支助的全盘统一制度。它还选定了实质性优先研究项目，其中包括：

- (a) 关于老龄化的基本分子观点上的进程和细胞观点上的进程同福祉和出现发病率及功能上的衰退之间的关系；
- (b) 福祉和社会与财务支助制度（对比研究）；
- (c) 为了确认老年人本身的能力和贡献而赋予老年人权力的方法；
- (d) 发展中国家老年人的处境；
- (e) 生命进程中的过渡时期；
- (f) 老年人既定的环境需要；
- (g) 老年人主义：其决定因素和驱动力；
- (h) 社会保障和保健：筹资模式；

(i) 健康的老龄化：定义、范围、跨文化的与跨国家的计量标准。

122. 该研究议程目前正专注于改善具体的优先研究项目和查明可执行它们的关键国家伙伴和国际伙伴。编制老龄问题研究议程已进入其最后阶段，一旦完成之后，会将它列为将于 2002 年提交第二次老龄问题世界大会筹备委员会的《老龄问题国际行动计划》订正本最后草稿的附件。

123. 将会请各会员国先参阅该研究议程后再选定其关于老龄问题的政策研究方面的国家优先事项。该研究议程的终端用户将包括立法机关、政府、学术机构以及非政府组织和处理包括人口老龄化和个人老龄化问题在内的发展问题的援助机构。

### C. 培训和教育

124. 培训和教育是有力的促进发展的工具。应强调并促进针对老龄化问题的下列各项相互有关的教育和培训议题：成人教育和培训；老年人担任教员和培训师；老龄化领域内的专员人员培训；以及对一般民众的老龄化问题教育。

125. 除其他教育项目外，老年人扫盲教育和进修教育都是成年人教育和培训的内容。总体目标是帮助老年人能适应迅速变化的情况并且使他们具有必要的知识和技能以消除他们的不利地位和边缘化处境，包括劳动力市场上的不利地位。这是普遍性的任务，需要政府和民间社会合作。

126. 老年人本身就是进行教育和培训方案时的宝贵资产，尤其是社区一级者。应支持他们发挥成为扫盲方案、提高公众意识运动和关于传统文化的教育运动以及关于文化遗产、环境、药物滥用、预防艾滋病/艾滋病毒和其他领域内各项方案的志愿性或有酬的教员和培训师的关键作用。

127. 执行老龄化问题的国家政策和方案方面要取得进展的根本先决条件就是老龄化问题领域应有专业培训。应当普遍实行保健和护理专业人员方案，包括加强实际服务人员的管理技能与看护工作中的家庭培训。为了填补所缺乏的技术熟练人员，特别是在偏远地区和农村地区者，应当鼓励采行诸如远程学习等创新的培训和教育方法。这方面特别需要国际合作，同时亦需由联合国系统和国际发展界作出新的努力，以期促进建立全球和区域培训中心，例如设在马耳他的国际老龄问题研究所和设在泰国的国际助老会所主办的区域培训中心。

128. 1982 年的《老龄问题国际行动计划》强调必须教育全民大众都了解老龄化的进程，并强调此项教育应及早开始，以期让人们充分了解老龄化是自然的进程。对于成功实施经订正的国际计划而言，这项任务仍然不但及时而且重要，因为它有助于让人了解老龄化是生命中的一个有意义的阶段。拟议的措施包括宣传活动、展览和文字资料，以期增进老龄化的正面形象和老年人，尤其是老年妇女的

榜样作用。更重要的是必须普遍传播关于老龄化进程的正面和切合实际的信息，并为此而把此类信息纳入中小学的学习课程和大专院校的多学科课程。

#### D. 国际合作

129. 本节将概述国际间进行合作以执行本计划方面的一般框架和具体建议。应强调指出，应当把执行《老龄问题国际行动计划》视为国际社会为了实现社会融合和发展而采取的一项不可或缺的行动。

130. 本节订出老龄问题国际合作方面的优先项目，它们是透过 2000 年筹备第二次世界老龄问题大会期间由联合国老龄问题方案进行国际调查后所查明的。如按重要性排列，这些优先项目包括：

- (a) 拟订、监测和评价各项政策和方案；
- (b) 进行研究以支援政策和方案的拟订；
- (c) 培训保健和社会服务专业人员；
- (d) 建立创收项目；
- (e) 收集和處理数据；
- (f) 科学研究；
- (g) 教育；
- (h) 传播信息与分享最佳做法；
- (i) 供资以改善现有的方案。

131. 本节还将包括供联合国和其他国际机构和组织采取行动的建议。

132. 兹建议，联合国经济及社会事务部老龄化方案依然是老龄化问题和《老龄问题国际行动计划》订正本的执行方面的联合国全球协调中心。本方案的职能应包括：

- (a) 监测和评价本计划在全球范围的执行情况，包括透过维持和增补关于老龄化问题政策和方案的因特网取用数据库；
- (b) 透过拟订诸如联合国老龄化研究议程等实质性准则和指导进行全球信息运动来在区域和国家二级促进本计划的执行；
- (c) 为了执行本计划而协调联合国系统内各组织关于老龄化议题的各项活动；
- (d) 加强国际间关于老龄化问题的协作网络，包括各国政府、非政府组织和专业组织、学术界及私营部门。

133. 受到强调的是，本计划的执行方面第一个最重要的阶段将是把它的广泛的概括式的建议转变成为具体的国家行动目标。联合国各区域委员会所领导的区域行动应当向各国执行本计划的进程提供基本的支助。

#### E. 监测、审查和增补

134. 应主要在国家一级进行监测、审查和增补，此项工作应尽可能地纳入各区域执行本计划的进程。

135. 还建议应当采行全球监测和审查程序。本程序应包括两个构成部分：第一，透过利用因特网取用的联合国老龄化问题方案所维持的老龄化政策和方案数据库来持续不断地审查各国老龄化政策和方案；第二，每五年应在社会发展委员会已明订的优先专题范围内进行一次有重点的全球调查与分析工作。

136. 应指定社会发展委员会为负责每五年审查一次本行动计划的执行情况并于必要时提出关于应如何增补本计划的建立的政府间机构。应为通过经济及社会理事会向大会转递该委员会讨论后的结果，以供大会审议。经济和社会事务部应协调本计划的监测与审查程序。