



## 第七十届会议

临时议程\* 项目 28(c)

国际老年人年的后续行动：  
第二次老龄问题世界大会

# 国际老年人年的后续行动：第二次老龄问题世界大会

## 秘书长的报告

### 摘要

本报告是按照题为“第二次老龄问题世界大会的后续行动”的大会第 69/146 号决议提交的。报告分析现有涉及老龄和老年人问题的议程是否符合 2015 年后发展议程框架，包括可持续发展目标。报告侧重于 6 个从老年人视野来看直接关系到 2015 年后发展议程的问题：贫穷、健康、性别平等、就业和体面工作、包容性城市和环境突发事件。报告还提供来自各区域委员会的关于老龄问题的最新发展情况。报告最后就确保在执行 2015 年后发展议程过程中不让任何一位老年人掉队的问题提出了建议。

\* A/70/150。



## 一. 引言

1. 本报告是按照题为“第二次老龄问题世界大会的后续行动”的大会第 69/146 号决议提交的。当会员国把注意力转向制订 2015 年后新的发展议程和起草可持续发展目标时，大会在第 69/146 号决议中确认，“在讨论 2015 年后发展议程过程中需适当顾及老年人所处的状况”。在通过各项可持续发展目标和具体目标之后，有必要根据目前执行《马德里老龄问题国际行动计划》的情况分析涉及老龄和老年人问题的议程是否符合这一新框架。报告还提供了一个机会，可用于说明在继续将老龄问题纳入广泛的发展议程方面有哪些领域可取得进展，这也是《行动计划》所要求的。

2. 报告就以下 6 个直接关系到 2015 年后发展议程的问题提供了一个老龄和老年人的视野：贫穷、健康、性别平等、就业和体面工作、包容性城市和环境突发事件。报告还简洁评估按年龄分列的对有效监测以下目标产生影响的数据限制因素：目标 1(在世界各地消除一切形式的贫穷)、目标 3(确保健康生活方式并促进各年龄段所有人的福祉)、目标 5(实现性别平等并增强妇女和女孩的权能)、目标 8(促进持续、包容性和可持续的经济增长、实现充分和生产性就业和人人有体面工作)、目标 11(使城市和人类住区具有包容性、安全性、复原力和可持续性)和目标 13(采取紧急行动以应对气候变化及其影响)下的各项具体目标。此外，报告提供来自各区域委员会关于老龄问题的最新发展情况，以及供大会审议的结论和建议。

## 二. 2015 年后发展议程中的老年人状况

### 目标 1：在世界各地消除一切形式的贫穷

3. 老年人的贫穷和收入缺乏保障问题仍然是严重和持续的挑战。许多老年人，不论是在发达国家还是在发展中国家，无法支付其基本开支，为应付不断上涨的住房费用、保健账单和营养不足现象而苦苦挣扎。一些老年人群体非常易受贫穷风险的波及，例如最老的老年人和需长期有人护理的老年人，尤其当他们的收入有限时更是如此。老年时陷入贫穷的风险一般在发展中国家更为突出，因为全世界三分之二的老年人生活在发展中国家，其中绝大多数在非正规部门就业(见 [A/65/167](#))。

4. 老年人的贫穷具有强烈的性别层面。秘书长在提交妇女地位委员会第五十九届会议的报告(见 [E/CN.6/2015/3](#))中指出，在就业、收入、获取土地和其他资产方面终生所处不利地位而产生的积累效应加上养老金有限，使许多老年妇女极易陷入贫穷。在许多社会中，女户主家庭，包括离婚、分居、守寡和未婚老年妇女，处于特别弱势境地。

5. 根据国际劳工组织出版的《2014/15 年世界社会保护情况报告》，在 2010 年至 2012 年期间，世界各地超过法定可领取养老金年龄的人口中有将近一半人在领取一份养老金。<sup>1</sup> 此外，领取者得到的养老金数额往往不足以提供收入保障。报告还指出，根据现行规定，只有 42% 的劳动人口可指望今后能领取养老金。

6. 该报告的调查结果表明，如不大幅度扩大老年人的收入保障及为老年人提供相关的社会和健康服务，在世界各地为所有人消除极端贫穷的目标将仍然是可望而不可及的目标；事实上，世界各地人数不断增长的老年人中的贫穷率可能还会升高。

7. 虽然提议将与目标 1(在世界各地消除一切形式的贫穷)下具体目标 1 和 2 相关的指标“按性别和年龄组分列”，但这些指标是以利用住户调查数据的现行测量法为基础的，即用住户综合信息来计算人均收入。因此，“住户”是一个用于组成一系列关于个人的贫穷数据的单位。在这类从住户向个人的数据转换中，对住户内部的生活安排和资源分配作了很多假设。因此，未能抓住住户内不同性别和各年龄组之间的收入和消费差异，这就意味着，在住户里生活的大量贫穷老年男子和老年妇女未被归入穷人之列。

8. 此外，存在着一定程度的隐性老年贫穷，<sup>2</sup> 因为贫穷依然伴随着污名化、歧视、无保障、孤立及缺乏关于现有应享权利的信息。鉴于全球老年人口增长的规模很大，尤其在低收入和中收入国家，是否能实现“在世界各地消除一切形式的贫穷”的目标取决于国际社会和各国政府是否有能力认识并理解老年贫穷的具体情况。

### 目标 3：确保健康生活方式并促进各年龄段所有人的福祉

9. 这些目标的目的符合现在已为世人所共知的事实，即从出生到整个生命过程中要进行预防和促进健康，从而得到更好的健康结果，特别是在老年时。<sup>3</sup> 这同样预示着在各年龄段在健康方面的平等对于不让任何人掉队和实现社会包容性至关重要。《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》指出，“促进终生健康(包括增进健康和防治疾病)、协助性技术、必要的康复护理、心理健康服务、促进健康的生活方式和有利环境的政策，可降低与老龄有关的残疾率，节省预算开支”(第 61 段)。此外，优先方向二(促进老年人的健康和福祉)下的问题 1 是：毕生促进健康和福祉。

<sup>1</sup> 国际劳工组织，《2014/15 年世界社会保护情况报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》，第四章(日内瓦，2014 年)。

<sup>2</sup> 经济合作与发展组织，《2013 年养老金一瞥：经合组织和 20 国集团指标》。

<sup>3</sup> 美国卫生和人力事务部国家卫生研究所的国家老龄问题研究所和世界卫生组织，《全球卫生和老龄问题》(华盛顿特区，国家卫生研究所；2011 年)。

10. 虽然与目标 3 相关的具体目标显然对确保老龄健康非常重要，但它们主要与预防因传染病(如艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾)造成的过早死亡有关。《马德里老龄问题国际行动计划》第 66 段同样述及了这些问题，虽然是更为一般性的述及；该段呼吁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所具有的累积影响并具体提及老年人和艾滋病毒/艾滋病。

11. 在 2015 年后框架范围内，用于衡量涉及老年人的关于传染病的具体目标(具体目标 3.3)的指标的相关性在很大程度上有赖于关于收集数据的导则所建议的年龄上限。目前仅在 15 岁至 49 岁的群体中计算艾滋病毒/艾滋病的流行率，尽管众所周知，49 岁以上的人仍然具有感染该疾病的巨大风险。疟疾和结核病的数据情况与此类似。

12. 为具体目标 3.4 提出的指标是，“到 2030 年，通过预防和治疗及促进心理健康和福祉把因非传染病造成的过早死亡率减少三分之一，这指的是年龄在 30 岁至 70 岁之间的群体因心血管疾病、癌症、糖尿病或慢性呼吸道疾病而死亡的概率”；虽然这些指标因数据限制因素比关于健康预期寿命的综合指标更易衡量和比较，除了排斥了 70 岁以上的人之外，但几乎没有揭示老年人目前的健康和福祉状况。<sup>4</sup> 这些指标以世界卫生组织非传染性疾病预防全球监测框架作为基础，是在大会于 2011 年通过《关于非传染性疾病的政治宣言》之后制定的。开业医师和非政府组织代表都对下列情况表示关切：缺乏对 70 岁及以上年龄的人的明确具体目标可能会导致在获取医疗保健服务方面的歧视。<sup>5</sup>

13. 随着年龄增长，就会越来越容易感染非传染性疾病，这种情况更会因行为风险而加剧。由于世界较为发达区域开展了大力改变行为的宣传活动，现在非传染性疾病的高发病率往往与低收入和中收入国家及与生活在高收入国家里的穷人有关。但在许多国家，治疗慢性疾病所需的高昂费用使包括老年人在内的最弱势群体无法获得保健服务。<sup>6</sup> 这就使具体目标 3.8(“实现全民医保，包括提供金融风险保护、人人享有优质的基本保健服务，并获得安全有效、优质和负担得起的基本药品和疫苗”)成为一个挑战，尤其对老年人而言更是如此。《马德里行动计划》在“人人平等享有保健服务”的标题下述及这个问题，其中除其他外，呼吁为老年人的保健和康复投资，以延长老年人健康和有活力的岁月。

<sup>4</sup> 供可持续发展目标开放工作组使用的统计消息汇编”，联合国统计司在更广泛的进展计量方法主席之友小组协作下编制(2014 年 3 月)。

<sup>5</sup> Peter Lloyd-Sherlock 和其他人，“A premature mortality target for the SDG for health is agiest”，《柳叶刀》，第 385 卷第 9983 号(2015 年 5 月 30 日)。

<sup>6</sup> David E. Bloom 和其他人，“Macro economic implications for population ageing and selected policy responses”，《柳叶刀》，在线出版，2014 年 11 月 5 日。世界卫生组织(2015 年)，《非传染性疾病概况》，可查阅 [www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/en/](http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/en/)。

14. 此外，由于开业医师不了解老年人的具体健康问题和需求，再加上许多发展中国家提供的适合年龄的保健服务有限，因此即使对那些有财力和/或医疗保险的老年人来说，医疗往往也不会产生积极效果。<sup>6</sup> 为解决这个问题，《马德里行动计划》第 76 和第 82 段呼吁制订持续保健计划，以满足老年人的需求及培训护理人员 and 保健专业人员。

15. 由于这些具体目标的重点是预防较年轻的人罹患非传染性疾病，因此在可持续发展目标框架内未述及老龄化人口的不断增长的心理保健需求及由此造成的阿尔茨海默氏病和痴呆症发病率大幅度增长的问题。如果不响应《马德里行动计划》的呼吁充分讨论这些问题，就将对所有社会造成重大经济和社会后果。

#### 目标 5：实现性别平等并增强所有妇女和女孩的权能

16. 男子和妇女的年老经历是不同的。虽然老年男子和老年妇女都面临基于年龄的歧视，但老年妇女还面临终生受性别歧视所造成的额外累积后果。对老年妇女的歧视形式包括把老年妇女视作为无足轻重的人的消极定型观念；由于缺乏教育、参与决策和公共生活的机会导致获得服务和应享权利的机会有限；缺乏获得适合年龄的保健服务的机会；赚钱的能力降低及适用于财产和继承权的性别歧视性法律和惯例造成的额外障碍。<sup>7</sup>

17. 虽然千年发展目标在促进性别平等和动员采取支持增强妇女权能(目标 3)的国际行动方面取得了进展，但联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)指出，千年发展目标框架的缺陷在于未能消除性别不平等的结构基础，包括解决暴力、无薪工作、对资产和财产的控制力有限及在公私决策方面的不平等参与等问题，因此未能充分解决基于性别的歧视问题。<sup>8</sup>

18. 尽管关于歧视如何影响老年妇女和关于她们所面临的挑战的证据越来越多，但在讨论 2015 年后发展议程期间，这个问题还是未得到多少关注。具体目标 5.1 旨在消除对世界各地所有妇女和女孩一切形式的歧视，方法是，除其他外，参照《消除对妇女一切形式歧视公约》来衡量法律框架是否歧视妇女和女孩。但尽管消除对妇女歧视委员会在 2010 年通过了第 27 号一般性建议，其中认识到年龄是妇女遭受这类歧视的其中一个原因，可是老年妇女在会员国的优先事项清单上仍处于靠后的地位(见 CEDAW/C/GC/27)。秘书长最近关于第二次老龄问题世界大会的后续行动的报告(A/69/180)指出，缔约国在 2009-2013 年期间的报告中提及委员会意见中的老龄问题的次数仍然很少。

<sup>7</sup> 联合国人口基金和国际助老会，《21 世纪的老龄问题：成就与挑战》(2012 年)。

<sup>8</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署，《在实现性别平等、妇女权利和增强妇女权能方面的一个变革性的单独目标：必要措施和关键组成部分》(2013 年)。

19. 在政治、经济、社会和家庭生活中针对老年妇女的歧视性法律和惯例助长暴力和虐待行为。<sup>9</sup> 尽管许多国家在国家一级通过各种政策和方案，但报告侵害老年妇女的暴力事件的次数以惊人的速度在增加。最近的调查结果提请特别注意针对被控施巫术的老年妇女的虐待和暴力行为，以及老年妇女因歧视性财产和继承法而面临财务虐待的问题(见 [A/68/167](#))。

20. 可持续发展目标的具体目标 5.2 旨在消除公共和私人领域针对所有妇女和女孩的一切形式的暴力行为，包括贩运、性剥削和其他形式的剥削。要跟踪在实现具体目标 5.2 方面的进展情况就必须把收集关于遭受身体暴力和/或性暴力侵害的妇女的数据范围扩大到 50 岁及以上年龄。把年龄上限设定在 49 岁的做法源于对育龄妇女的传统侧重，但忽视了老年妇女生活中的性生活和暴力。此外，研究发现，“年龄”是暴力经历中的一个重要相关因素，不管是在家里还是家外。根据调查之前 12 个月期间的测定结果，伴侣暴力一般在年轻妇女中更为普遍。但由于老年妇女暴露在暴力风险之下的时间更长，她们经受的终生伴侣的暴力侵害一般更为普遍。<sup>10</sup>

21. 预计老年人人数在 2030 年达到 14 亿、在 2050 年达到 20 亿，而其中绝大多数是妇女，要在实现性别平等和增强所有妇女和女孩权能这一目标方面取得进展就必须认识到，性别不平等和歧视现象可持续存在于妇女的一生，包括老龄岁月，因此必须对性别平等作生命周期分析，以解决这个问题。

#### **目标 8：促进持续、包容性和可持续的经济增长及全体人民实现充分的生产性就业并享有体面工作**

22. 秘书长向大会提交的关于人人过上有尊严的生活的报告([A/68/202](#) 和 [Corr.1](#)) 呼吁 2015 年后发展议程要确保从因体面工作机会不足而使劳动妇女和男子及家庭无法摆脱贫穷转向增加有体面工资的体面工作的机会。该报告还呼吁消除阻碍老年人充分参与就业的障碍，同时保护他们的权利和尊严。

23. 秘书长在评估至今所取得的进展时，向社会发展委员会和大会报告了在加强老年人加入劳动队伍方面的各种政策规定、法规和方案(见 [E/CN.5/2014/4](#)、[A/68/167](#) 和 [A/67/188](#))。尽管取得了一些进展，但老年人在获得和保留就业机会方面仍然面临障碍并面临最高的失业风险(见 [E/CN.5/2014/4](#)、[A/68/167](#) 和 [A/67/188](#))。

<sup>9</sup> 联合国法律和实践中的歧视妇女问题工作组组长 Emna Aouij，联合国专家在 2015 年认识虐待老年人问题世界日上的发言。

<sup>10</sup> 《关于暴力侵害妇女行为的统计指南：统计调查》(联合国出版物，出售品编号：E.13.XVII.7)。

24. 当全球社会在为今后几十年通过一项发展议程之时，两个关于老年人工作和就业机会的问题占据了中心。第一个问题是关于老年人的平等工作权利与其他人的工作权利的持续辩论。在发达国家中，一些接近退休年龄的老年人可能愿意延长工作年限，推迟退休时间，继续发挥作用。其他老年人可能试图一直工作至老年，因为他们的养老金(通常是他们唯一或主要的收入来源)可能不足以支付退休后的生活费用，或较晚退休时养老金可能较高。在欠发达区域，老年人出于维持生计的需要，会尽可能留在劳动队伍里。发达和发展中区域之间劳动力参与程度的差异显示了年龄段时的劳动力参与与领取养老金的老年人的比例之间的一种强大的反比关系。

25. 不管有怎样的不同情况，在执行符合本国国情的社会保护制度包括最低标准(这也是消除世界各地一切形式贫穷(目标 1)的一种手段)时应同时承认，老年人享有与其他年龄组群体的工作权利平等的工作权利。

26. 第二个问题是出现青年人口暴增的国家经常提出的一种主张，即减少老年人的就业机会就意味着增加年轻人的就业机会，而这种主张的假设基础就是就业机会和工人人数是固定不变的。但没有任何经验证据可支持这一主张。恰恰相反，有证据表明，提前退休政策并没有为年轻人创造工作机会，<sup>11</sup> 而加强能促进老年人就业的政策很可能有助于老年和年轻工人就业。<sup>12</sup> 在亚洲区域进行的初步研究表明，为老年人提供健康劳动力市场的国家同样为年轻人提供了健康的劳动力市场。<sup>13</sup>

27. 会员国，不管是发达国家还是发展中国家，普遍认为，全体人民实现充分的生产性就业并享有体面工作是 2015 年后发展议程的一项中心任务。但是，这项挑战正在把这项目标转变成一些能反映就业挑战多面性并能用指标来评估进展情况的具体目标。生活着绝大多数老年人中的发展中国家里情况尤其是这样，但那里现有的统计数字无法充分说明具有普遍非正规性的劳动力市场的显著特征。

28. 在提议的具体目标的范围内，老年人被归在目标 8.5(“到 2030 年，所有男女，包括青年人和残疾人均实现充分和生产性就业，获得体面工作，并做到同值工作同等报酬”)下。虽然在工作穷人、非正规性和社会保护方面有一套现成的核心指标，并提供了各种选项可按照国情加以调整，但还是有必要按照国际劳工

<sup>11</sup> 国际劳工组织，《分析年轻工人和老年工人：同一枚硬币的两面》(2012 年)。

<sup>12</sup> René Böhme, “The effect of early retirement schemes on youth employment”, 劳工研究所《2014 年劳工世界》，可查阅 <http://wol.iza.org/articles/effect-of-early-retirement-schemes-on-youth-employment.pdf>。

<sup>13</sup> 亚太地区社会融合与老年人权利问题讲习班的报告(曼谷, 2014 年), 联合国秘书处社会和经济事务部与亚洲及太平洋经济社会委员会共同主办; 可查阅 [www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/workshop/Workshop2014Report.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/workshop/Workshop2014Report.pdf)。

大会在 2015 年 6 月 12 日通过的第 204 号建议(“关于从非正规向正规经济过渡的建议, 2015 年(第 204 号))将这些指标按年龄加以分列。

#### 目标 11: 建设具有包容性、安全性、复原力和可持续性的城市和人类住区

29. 由于有一半以上的世界人口已在城市地区生活, 并预计到 2050 年不断增长的人口和城市化将给世界城市人口再增添 25 亿人, 因此就人口老龄化作出规划必定成为城市政策的一项重要原则。<sup>14</sup>

30. 要实现建设具有包容性、安全性、复原力和可持续性的城市和人类住区这一可持续发展目标就必须考虑到老龄化社会对城市经济和社会结构带来的各种挑战和机遇。要使城市能包容老年人就必须为老年人的经济和社会参与提供机会, 同时要向老年人提供无障碍和安全的环境、负担得起的住房及保健和其他服务, 以支持老有所养。

31. 一些城市早已制订了能反映其向老龄化社会过渡的愿景, 有时具体关注某个问题, 有时作为城市和经济发展的总计划的一个组成部分。<sup>15</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)最近的一个报告(《城市里的老龄化问题》)审查了人口老龄化对城市发展和对城市政策反应的影响。该报告提及下列城市的 9 个案例研究: 加拿大卡尔加里、捷克共和国布尔诺、芬兰赫尔辛基、德国科隆、日本富山、日本横滨、葡萄牙里斯本、大不列颠及北爱尔兰联合王国曼彻斯特, 以及美利坚合众国费城。<sup>15</sup> 该报告是作为经合组织“老龄化社会的可持续城市发展政策”项目的最后成果文件编写的, 目的是向决策者提供工具, 把减缓老龄化社会的挑战作为建设具有经济和社会复原力城市的核心要素。

32. 该报告强调指出, 在老龄化城市的背景下, 指标除了能参照基线衡量政策成果外, 对于城市确定老龄化进程的阶段及它们正在经历的变化特别重要; 例如, 年轻和快速成长的城市/慢速老龄化、年轻城市/快速老龄化、人口增长缓慢的老龄化城市。指标还能向公民们提供关于自己社会的信息, 并有助于在不同年代的公民之间建立共识。

33. 在建设具有包容性、安全性、复原力和可持续性的城市和人类住区这一可持续发展目标的各项具体目标下与老年人直接相关的成果是获得适当、安全和负担得起的住房的机会; 安全、负担得起、无障碍和可持续的交通; 包容性和可持续的城市化; 人人享有安全、包容性和无障碍的绿色公共空间。虽然这些指标能衡量因实现具体目标而受益的人口比例, 但它们无法具体评估老年人或残疾人是否受益于具体目标的实现。正如 2015 年后发展议程高级别知名人士小组的报告所

<sup>14</sup> 联合国,《世界城市化展望(2014 年修订版): 关键重点》(纽约, 2014 年)。

<sup>15</sup> 经济合作与发展组织,《城市里的老龄化》(巴黎, 2015 年)。



强调指出的，只有当所有相关社会群体均实现了具体目标之时，才能认为这些目标实现了。<sup>16</sup>

### 目标 13：采取紧急行动应对气候变化及其影响

34. 采取紧急行动应对气候变化及其影响这一目标反映出气候变化是一个无法避免的重要全球挑战，对所有国家和人口的可持续发展都有长期影响。气候变化的影响早已在扰乱世界许多地区的生计。这种影响有可能对每个人都造成越来越大的压力，但最弱势群体受到的压力最大。

35. 发生气候变化的同时自然灾害也越来越频繁。因此，加强对气候变化及其影响的复原力和适应能力这一可持续发展目标下的具体目标侧重于所有国家里的危害和自然灾害，将气候变化措施纳入国家政策、战略和规划及改善教育，提高认识及提高人类和机构在减缓和适应气候变化、减少影响及预警方面的能力。这些具体目标还旨在促进各种机制，以提高最不发达国家与气候变化相关的有效规划和管理。

36. 虽然目标 13 下的具体目标提及妇女、青年、当地社区和边缘化社区，但它们未提及老年人。老年人是最易受气候变化影响的群体之一，因为年龄、生理变化和获得资源的机会更为受限而导致活动范围减少，所有这些又可能限制适应能力。此外，大量证据表明热浪会对老年人的健康造成不利影响，而气候变化导致热浪现象出现得越来越频繁。<sup>17</sup> 减少灾害风险已被认为有助于应对气候变化带来的额外风险；对风险敏感的发展应成为 2015 年后发展议程的一个关键组成部分。

37. 2015 年 3 月在仙台通过的新的 2015-2030 年减少灾害风险框架承认了老年人的作用及脆弱性、复原力和对气候压力因素和灾害的适应性应对之间的相互作用。<sup>18</sup> 该框架呼吁采取更广泛和更以人为本的预防办法来减少灾害风险，并鼓励各国政府让包括老年人在内的相关利益攸关方参与设计和执行政策、计划和标准。该框架指出，老年人拥有多年积累的知识和技能，是可用于减少灾害风险的宝贵财富；应让老年人参与设计政策、计划和机制，包括预警活动。采用这个办法对于理解老年人面对灾害时的独特脆弱性和气候变化的长期过程至关重要。

38. 例如，非政府组织国际助老会向仙台会议提交的报告“2015 年灾害风险与年龄指数”对 190 个国家的老年人所面临的灾害风险作了国别分析。<sup>19</sup> 该指数基

<sup>16</sup> 2015 年后发展议程高级别知名人士小组的报告，“新型全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫穷和促进经济转型”，第 29 页(联合国，2013 年)。

<sup>17</sup> 见 Janet L. Gamble 和其他人，“Climate change and older Americans: state of the science”，《环境健康观点》，第 121 卷，第 1 号(2013 年)。

<sup>18</sup> 见 A/CONF.224/L.2，2015 年 4 月。

<sup>19</sup> 国际助老会，《灾害风险与年龄指数》(伦敦，2015 年)。

于三个方面：危险和暴露程度、脆弱性和缺乏应对能力。该报告显示老年人的日常生活条件如何可能使他们处于脆弱境地和面临灾害风险，并阐述了能大幅度减少老年人可能面临的风险的政策和做法。

### 三. 关于区域政策发展的最新资料(2014-2015 年)

#### 非洲经济委员会

39. 将向司法和法律事务专门技术委员会提交用于补充《非洲人权和人民权利宪章》条款的非洲联盟关于老年人权利的议定书草案，供非洲联盟大会在 2016 年 1 月通过。该议定书源自于《非洲联盟关于老龄问题政策框架和行动计划》(2002 年)里的一项建议。非洲联盟执行理事会还于 2012 年 11 月在筹备国际家庭年 20 周年纪念活动时核可了关于老年人权利的非洲共同立场。非洲经济委员会发起了一个关于非洲小岛屿发展中国家老龄与发展问题的研究项目，参与的国家有几内亚比绍、佛得角、毛里求斯及圣多美和普林西比。小岛屿国家与大陆国家相比具有独特的老龄化过程，一般人口规模小但老龄化速度快，有些国家的人口正在减少。该项目的目的是记录非洲小岛屿国家所面临的老龄化挑战的具体情况，并使其成为范围更广的非洲发展议程的组成部分。

#### 欧洲经济委员会

40. 欧洲经济委员会继续就与老龄化相关的具体主题提供政策简报，审查各种可能采取的政策办法的利弊，并提出其老龄问题工作组成员挑选出来的良好做法的范例。在 2015 年 2 月发表了系列主题中的第 15 个议题，探讨“护理方面的创新性和赋权策略”。第 16 个议题侧重于“痴呆症患者的尊严和不受歧视”主题，将于 2015 年 9 月发表。

41. 委员会与格鲁吉亚劳动、卫生和社会事务部协作在 2015 年 5 月发表了在格鲁吉亚使老龄问题主流化的路线图。该路线图是委员会关于将老龄问题纳入主流国家路线图中的第三份路线图，目的是帮助指导该国努力履行对《马德里老龄问题国际行动计划区域执行战略》所作的承诺。这是系统审查影响格鲁吉亚老年人状况的社会、经济、文化和政治因素的多样性所取得的成果。它确定了关于在其中每一个领域采取具体行动和倡导普及主流化办法的建议，以便在决策的所有阶段都认识到人口老龄化的现实并考虑到其后果。

42. 在欧洲经济委员会-欧洲联盟委员会联合项目的框架范围内，欧洲经济委员会继续开展关于老有所事指数的工作；这是一个用于评估老年人未发掘的潜力和监测不同层级(国家和国家以下各级)老有所事成果的证据工具。<sup>20</sup> 目前己为 28 个欧洲联盟国家计算了 3 个数据点(2008 年、2010 年和 2012 年)的老有所事指数。

<sup>20</sup> 见 [www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home](http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home)。

从而有可能作 4 年期动态分析。最新的老有所事指数结果和分析成果载于 2015 年 4 月发表的一个分析报告。<sup>21</sup> 还在继续为欧洲经济委员会其他国家(加拿大、冰岛、挪威和瑞士)开展研究,并对塞尔维亚和土耳其作试点研究。国家以下各级、区域或地方一级对使用老有所事指数同样有浓烈兴趣。一些国家,例如意大利、波兰和西班牙,早已采取行动以计算各自区域的区域指数。

43. 在筹备对《马德里老龄问题国际行动计划》及其《区域执行战略》的第三次审查和评估周期之时,欧洲经济委员会秘书处与老龄问题工作组及其主席团在 2015 年 5 月就编写国家报告问题向老龄问题国家协调中心和其他利益攸关方公布了导则。<sup>22</sup>

### 拉丁美洲和加勒比经济委员会

44. 在美国国家组织(美洲组织)的框架内,拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)支持起草《美洲保护老年人人权公约》;该公约草案是保护老年人人权工作组编写的,并于 2015 年 6 月在美洲组织获得通过。

45. 2014 年 6 月,墨西哥城墨西哥联邦区政府同拉加经委会一起在《拉丁美洲和加勒比老年人权益圣何塞宪章》的执行和后续行动框架范围内举办了第二届老年人权益国际论坛。来自阿根廷、阿鲁巴、奥地利、孟加拉国、伯利兹、玻利维亚多民族国、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、多米尼加共和国、萨尔瓦多、希腊、危地马拉、意大利、毛里求斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、西班牙、美利坚合众国和乌拉圭的代表,以及联合国人口基金(人口基金)、伊比利亚-美洲社会保障组织、美洲组织、欧洲委员会及非洲人权和人民权利委员会的代表出席了会议。2014 年 12 月出版的“老年人的自主权和尊严:老年人的政策权益理论和实践”一书反映了该论坛的成果。<sup>23</sup>

46. 2014 年 11 月,阿根廷退休人员和养老金领取人员社会服务国家研究所在与拉加经委会所签署的培训协议的框架内组办了一个关于“老年人权益:转让工具和合作学习,实现人性化护理和做法”的培训员培训班。国家研究所的 40 名专业人员参加了这个培训班,现在他们亲自在全国各地领导开展提高认识活动并培训了研究所的 2 723 名工作人员。此外,自 2013 年以来国家研究所和拉加经委会一直在开展远程培训课程,研究所在全国各地的 9 717 名工作人员通过该课程得到了培训。

<sup>21</sup> 欧洲经济委员会和欧洲联盟委员会(2015 年),“2014 年老有所事指数:分析报告”;南安普敦大学老龄问题研究中心 Asghar Zaidi 和 David Stanton 按照与欧洲经济委员会(日内瓦)签订的合同并在欧洲联盟委员会就业、社会事务和融合问题总局(布鲁塞尔)的共同出资下编写的报告;可查阅: [www1.unece.org/stat/platform/download/attachments/76287849/AAI%20Report%20LOW%20RES.PDF?version=1&modificationDate=1429629201948&api=v2](http://www1.unece.org/stat/platform/download/attachments/76287849/AAI%20Report%20LOW%20RES.PDF?version=1&modificationDate=1429629201948&api=v2)。

<sup>22</sup> 见 [www.unece.org/population/mipaa/reviewandappraisal.html](http://www.unece.org/population/mipaa/reviewandappraisal.html)。

<sup>23</sup> 可查阅 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/37523/1/S1421014\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/37523/1/S1421014_es.pdf)。

47. 拉加经委会继续向墨西哥城墨西哥联邦区政府社会发展秘书处提供技术支持。在 2015 年期间，拉加经委会编写了题为“墨西哥城老年人享受粮食养老金计划及相关权益的机会”的文件，作为为老年人设计信贷计划的基础。这个社会信贷举措得到墨西哥城联邦区政府的担保，目的是为老年人获得金融服务提供便利。在 2014 年底，社会发展秘书处同拉加经委会一起设计了一个关于与在墨西哥城内护理有权享用粮食养老金的那些人有关的需求的调查表。在 2015 年第一季度对 23 699 人作了调查，调查结果产生了题为“墨西哥城老年人的护理需求：诊断和政策导则”的文件，编写者为社会发展秘书处和拉加经委会，并将以此为基础设计一个将于 2015 年实施的护理计划。

48. 在确保拉丁美洲国家老年人人权方面的势头持续不衰。虽然就公共对话而言该问题已深入人心，但在落实方面仍有局限性，因为缺乏资金、体制薄弱、执法不力和现有计划的覆盖面较低。

49. 一些问题正在得到越来越大的关注，例如灾害情况下老年人的状况、流落街头的那些人和监狱人口的组成部分。老年妇女因其脆弱性往往能受益于现有计划，但在缩小性别和代与代之间的差距方面则几乎没有进展。

#### 西亚经济社会委员会

50. 自通过《马德里老龄问题国际行动计划》以来，西亚经济社会委员会(西亚经社会)一直重视对执行情况的审查工作。西亚经社会开展的区域审查主要涉及与老年人有关的体制框架和政策、根据《马德里老龄问题国际行动计划》制定的方案和项目、成员国在执行《行动计划》时面临的挑战及成员国和西亚经社会对今后工作提出的建议。其他重点包括分析在实施《行动计划》三个优先领域(即老年人与发展、促进老年人健康和福祉及确保建设有利和支持性环境)之后西亚经社会国家老年人的状况。

51. 同样，西亚经社会正计划在 2016-2017 两年期期间开展第三次审查和评估；具体做法是：(a) 应成员国的请求向它们提供支持，以编写用于审查至今在执行《行动计划》方面所取得的进展的报告；(b) 就阿拉伯国家老年人所关切的问题开展研究工作；以及(c) 筹备区域会议，以审查老龄问题领域政策和计划的成果并探讨今后加强阿拉伯区域老年人工作的前景。

52. 阿拉伯区域的政策发展显示，必须加强现有负责处理老年人关切问题的体制结构，以加强相关职能部委之间的协调。这是为了防止在设计、发展、执行和评估针对老年人的政策、计划和方案方面的工作出现碎片化现象，并为了加强这类工作的影响力并进一步使老年人融入发展进程。同时，要改用更积极主动的做法，把老年人视作发展进程的权利拥有者、伙伴和贡献者。这将确保使老年人参与确认他们认为重要的问题和难题，并参与影响相应补救措施的制订工作。

## 亚洲及太平洋经济社会委员会

53. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)一直重视区域人口老龄化的经济和社会影响,并特别强调收入支持、长期护理问题和促进老年人的权利问题。为支持这一议程,亚太经社会正在编写一份分析性出版物。

54. 关于长期护理问题,亚太经社会于2014年12月10日和11日在曼谷组办了一次关于老年人长期护理问题的区域专家协商会议。会议讨论了处于人口老龄化不同阶段的国家在提供长期护理方面的经验,确定了该区域需要提供护理的关键领域。还在编写分析性研究报告,重点是该区域快速老龄化进程带来的对长期护理不断增长的需求、该区域各国采用的不同护理模式,以及该区域在提供长期护理方面存在的差距和挑战。区域专家协商会议的成果和研究成果将纳入一份关于向老年人提供长期护理的分析性报告,同时提出政策建议,以满足该区域老年人对长期护理不断增长的需求。

55. 在加强对老年人的社会保护方面,亚太经社会执行了题为“分析社会保护政策:重视收入支持计划”的项目。该项目深入研究了整个区域现行对包括老年人在内的弱势群体实施的收入支持计划。研究结束时编写了一份政策选项综合清单,可用于设计和执行该区域的收入支持计划。该项目产生的分析性产品向决策者提供了相关知识,以改善现行收入支持计划或将现行收入支持计划纳入一个更全面的社会保护制度,从而促进保护处于生命周期不同阶段的个人。

56. 亚太经社会已开始执行“加强亚太地区老年人收入保障”项目。该项目分析现行养老金制度和对老年人的其他收入支持计划,包括其覆盖范围、受益者情况及向老年人提供收入保障方面的可持续性和适当性。该项目为亚太地区各国开展南南合作和分享在老年人收入保障方面的经验提供了一个平台。该项目正在进行并将举办国家、次区域和区域协商,以加强对该区域老年人的收入保障。

57. 根据第69/14号决议及关于老龄问题不限成员名额工作组的大会第65/182号和第67/139号决议,亚太经社会于2014年9月30日至10月2日在曼谷组办了一期关于亚太地区社会融合与老年人权利问题的讲习班。该讲习班是在经济和社会事务部的协作下及在亚太国家人权机构论坛、人口基金和国际助老会的支持下组办的。讲习班汇集了来自12个国家政府、国家人权机构、民间社会和联合国系统的专家,为就国家立法机构如何更好地促进老年人的社会融合和如何消除在执行现行法规方面存在的差距提供了一次交流经验的机会。与会者还讨论了该区域如何更好地促进老龄问题不限成员名额工作组工作的问题。

## 四. 结论和建议

58. 2015年后发展议程及其关于消除贫穷的总体目标为解决老年人的贫穷和缺乏收入保障问题提供了一个重要的平台。这仍然是一个严重而持久的挑战并具有

强烈的性别层面。虽然在任何年龄段生活在贫穷之中都非易事，但老年受穷则更为艰难，因为此时可逃避贫穷的选项非常有限。预计在 2015 年至 2030 年期间低收入和中收入国家 60 岁及以上年龄人口将增加 4 亿，因此要消除贫穷就必须前所未有地扩大社会保护和福利的提供范围。

59. 保障所有年龄段的人的健康和福祉这一目标是一个重要的交叉问题，对是否能成功实施 2015 年后发展议程具有重大影响。但是，现有具体目标未载明《马德里行动计划》所阐述的任何一项老年人的保健优先事项和保健需求。

60. 年龄歧视再加上性别歧视使老年妇女处于比老年男子更不利的处境。老年妇女仍在遭受歧视性法律和惯例之害，包括获取服务和应享权利的机会有限，从而使她们更容易受到虐待和暴力行为的侵害。虽然 2015 年后发展议程是在促进消除基于性别的歧视、特别是在消除暴力和虐待行为方面迈出的重大一步，但还需要采取一个更具包容性的生命过程办法，以打击侵害老年妇女的暴力和虐待行为。

61. 工作、就业和收入保障对于老年人的社会融合的重要性不亚于对其他年龄组成成年人的重要性。因此，应当在与其他人的工作权利平等的基础上，促进和保护老年人的工作权利。

62. 在城市地区人口稳步增长、快速城市化和人口老化的情况下，为使城市包容老年人的经济和社会参与作出规划并提供机会是建设可持续城市的一个重要层面。

63. 气候变化可能会使每个人都受到越来越大的压力，但最弱势群体受到的压力一定最大。老年人最易遭受气候变化的风险并面临特殊的适应性挑战，而这种挑战可能产生深远的影响。在应对气候变化产生的额外风险时所用采取的一个关键行动是要采用以人为本的方法来减少灾害风险，以及建设老年人对自然灾害影响和气候变化进程的复原力。

64. 要在可持续发展目标框架内实现包容性就必须适度顾及所有年龄段的个人和群体。但是，具体目标往往侧重于年轻人和工作年龄成人所面临的挑战，而政策成果指标也不可能广泛具有在评估相关情况对老年人的影响时所必需有的详细程度。

65. 有效执行《马德里老龄问题国际行动计划》对于实现若干可持续发展目标至关重要。成功执行《马德里国际行动计划》的一个中心原则就是要建设国家的政策制订能力，并将老龄问题纳入国家和国际发展议程。因此，大会不妨审议以下建议：

(a) 鼓励会员国采取步骤，把老龄问题主流化作为实现可持续发展目标工作的组成部分，以加强执行《马德里老龄问题国际行动计划》；

---

(b) 鼓励会员国在执行《马德里老龄问题国际行动计划》的框架范围内继续解决在可持续发展目标和具体目标中未得到明确确认但对老年人意义重大的问题；

(c) 鼓励会员国确保在实现可持续发展目标和具体目标的过程中顾及 60 岁及以上年龄的人，以不让任何一位老年人掉队。

---