



第七十四届会议

暂定项目表* 项目 25(b)

社会发展：社会发展，包括与世界社会状况以及
与青年、老龄、残疾人 and 家庭有关的问题

国际老年人的后续行动：第二次老龄问题世界大会

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会关于第二次老龄问题世界大会的后续行动的第 73/143 号决议提交。正如 2016 至 2018 年期间可持续发展问题高级别政治论坛上提出的自愿国别评估中所报告的，其中分析了在执行《2030 年可持续发展议程》中与老龄有关的政策和优先事项。报告强调了关键问题、现有规范框架以及在满足紧急危机中的老年人的权利和需要方面的挑战和机遇。报告还介绍联合国系统内在推动解决与老龄有关的问题和执行《2030 年议程》方面的最新情况。报告最后提出了供大会审议的重要建议。

* A/74/50。



一. 引言

1. 大会在第 73/143 号决议中注意到秘书长关于第二次老龄问题世界大会的后续行动的报告(A/73/213)，并强调需要确保在执行《2030 年可持续发展议程》时考虑到与老年人有关的问题，并承诺不让任何一个人掉队。大会呼吁会员国采取具体措施，进一步保护和协助处于紧急情况的老年人，并请秘书长向大会第七十四届会议报告该决议的执行情况。
2. 随着《2030 年议程》的执行进入第四年，并认识到老龄问题贯穿各项可持续发展目标，正如 2016 至 2018 年期间可持续发展问题高级别政治论坛上提出的自愿国别评估中所报告的，报告第二节分析了在执行《2030 年议程》中与老龄有关的政策和优先事项。
3. 报告第三节强调了关键问题、现有规范框架以及在满足紧急危机中的老年人的权利和需要方面的挑战和机遇。
4. 报告第四节介绍联合国系统内在推动解决老龄问题和执行《2030 年议程》方面的最新情况。报告第五节提出了供大会审议的重要建议。
5. 秘书处经济和社会事务部作为联合国系统老龄问题协调中心继续促进对《马德里老龄问题国际行动计划》与《2030 年议程》之间在老龄问题上相互关联性的理解。

二. 对 2016-2018 年期间自愿国别评估的分析

6. 2016 至 2018 年期间，102 个国家在可持续发展高级别政治论坛上介绍了 111 项自愿国别评估，其中三分之二提到老龄问题。¹ 相关信息包括人口变化和趋势的要点，以及在具体的可持续发展目标和相应具体目标范围内涉及老龄问题的政策和方案的细节。与老龄化有关的政策和优先事项概况见下文第 7 至 25 段。

A. 人口老化趋势及其面临的挑战

7. 许多自愿国别评估承认，人口老化将对实现可持续发展目标具有重要影响。例如，挪威强调了与对地方当局的基本服务需求增加有关的挑战，以及需要调整物质环境以适应老年人的需要。斯洛伐克指出社会服务供资压力增加，特别是医疗保健和退休部门。拉脱维亚表示，确保老年人在老龄化社会中过上体面生活是减少不平等方面的主要挑战之一。其他国家报告了旨在应对人口迅速老化社会挑战的各项举措。日本报告其正努力赶在其他发达国家之前成为可持续经济和社会方面的“日本模式”。新加坡提到其有关建立一个“适合所有年龄的国家”的长期计划，其中包括利用技术和重新设计工作场所，以鼓励人们进入老年时仍保持从事经济活动。

¹ Pytrik Dieuwke Oosterhof, “在执行《2030 年可持续发展议程》中与老龄化有关的政策和优先事项”，为经济和社会事务部编写的背景文件(2018 年 12 月)。

B. 国家政策、战略和立法

8. 一些会员国报告了专门处理各种老龄问题的国家政策。除其他外，2011-2021 年期间哥斯达黎加国家老年人政策旨在提请公共实体和私人实体注意老年人的需要，并确保实施相关方案和提供基本服务。2014-2020 年期间马耳他的积极老龄化国家战略政策旨在全面应对老年人的多学科需要，并改善医疗和社会服务。牙买加报告其 2018 年老年人国家政策成为向老年人提供服务的主要框架，包括卫生保健、教育、代际转移和收入保障。罗马尼亚报告了其 2015-2020 年期间的积极老龄化、促进和保护老年人的国家战略和行动计划；除其他外，其中包括与就业、教育、长期护理以及防止虐待和忽视有关的一系列措施。

9. 很少有国家报告将与老龄化有关的优先事项纳入其 2016-2020 年期间国家可持续发展战略。约旦制定了一项国家老年人计划，作为其战略方针的一部分，以便为执行《2030 年议程》提供强有力的政策环境。除其他外，匈牙利 2012-2024 年期间国家可持续发展框架战略侧重于稳定和健康的的人口，以满足老年人的需要。卡塔尔 2018-2022 年期间国家可持续发展战略旨在通过直接将经济增长转化为教育、就业、卫生、住房和交通等领域的生活质量，改善包括老年人在内的所有社会群体的生活。

10. 一些会员国报告了相关的立法框架。2014 年，巴拿马修订了 2010 年的一项法律，将社会援助范围扩大到 65 岁及以上没有领取退休金的人。大韩民国制定了一系列法律，以应对人口老龄化问题，特别是解决人们一生中的和社会和经济无保障问题。该立法包括 2013 年有关促进更多包含老年人的需要产业的法律以及 2014 年关于低生育率和人口老化的框架法。

C. 利益攸关方的参与和协商

11. 牙买加和尼日利亚等一些会员国强调，在准备自愿国别评估的过程中，必须与老年人这一利益攸关方群体进行接触。其他国家报告了在老年人参与下举行筹备讲习班和协商的情况。例如，老挝人民民主共和国举行了一次讲习班，讨论了评估草案，最后提出了有关促进老年人获得免费医疗保健服务的建议。在名为“我们所希望的黑山”之下举办的协商特别关注包容包括老年人在内的边缘化群体。

D. 歧视

12. 一些评估提请注意歧视老年人问题。澳大利亚指出，澳大利亚人权委员会在按照可持续发展目标调整工作方面所作的努力。评估还强调一项有关对老年工人就业歧视的全国调查，促使发布一份指南，提供有助于吸引、激励和留住老年工人的循证解决方案。黑山的国家可持续发展战略将消除对老年人的歧视确定为其优先领域之一。除其他外，该战略旨在消除对老年人的歧视，通过加强对被边缘化的老年人群体的社会包容促进文化多样性，并促进社会凝聚力和宽容。瑞典还提到年龄歧视问题，强调它在 2013 年已扩大保护免受年龄歧视。

E. 暴力、忽视和虐待问题

13. 一些国家承认对老年人的暴力、忽视和虐待问题日益引起关注。巴哈马报告说，对老年人的言语、身体和经济虐待事件有所增加。它指出就包括谋杀、与性有关的暴力、针对老年人的犯罪和打家劫舍等暴力犯罪制订国家零容忍战略是其司法行政部门的一个优先事项。罗马尼亚对该国在老年人受暴力虐待方面缺乏信息和认识表示关切。沙特阿拉伯提到了沙特人权委员会与劳动和社会发展部之间的一项合作备忘录，以促进伙伴关系，对授权任务采取后续行动，并在包括老年人权利和保护免受虐待在内的各个领域进行合作。

F. 科学、技术和创新

14. 为实现可持续发展目标，一些评估指出科学、技术和创新的重要性。安道尔强调了安道尔信贷基金会提出的一项举措，即通过提供新技术方面的免费培训和其他活动，包括提供计算机培训和记忆刺激方案，为老年人打造一个空间。斯洛文尼亚强调指出，机构、社会和技术方面的创新应密切协调，以应对人口迅速老化等紧迫社会挑战带来的挑战。哥斯达黎加的智能社区中心方案旨在通过向老年人提供数字技能培训来缩小数字鸿沟。罗马尼亚强调新技术在确保老年人安全、特别是在恶劣天气条件下的安全方面的重要性。

G. 在地方一级纳入可持续发展目标

15. 一些会员国概述了在地方一级推进落实《2030年议程》和实现可持续发展目标的政策和活动。拉脱维亚强调了地方政府在向低收入老年人提供住房和卫生保健支助方面所发挥的重要作用。西班牙对许多城市的人口老化问题表示关切，指出人口变化将影响地域融合，引起严重的不平等，并加剧文化和遗产的丧失。阿根廷突出强调其采取的举措，强调实现这些目标需要地方行动与国家一级的政策和行动的协同作用，包括采取步骤纳入对跨领域问题的分析，同时考虑到老年人的参与。泰国展示了在 Lamphun 省 Umong 市推动老年人可持续发展的良好做法。该市通过以老年人等群体为目标对象的社区福利基金支持当地居民，以减少贫困、促进尊严和增强复原力。

H. 不让任何一个人掉队

16. 包括澳大利亚、阿塞拜疆、巴哈马、孟加拉国、佛得角、加拿大、芬兰、牙买加、老挝人民民主共和国、墨西哥、黑山、大韩民国、斯里兰卡和塔吉克斯坦在内的许多会员国在保证不让任何一个人掉队的背景下提到老年人问题。一些会员国报告了有关将这一承诺纳入政策和方案主流的定向措施。澳大利亚强调了与私营部门和民间社会努力解决劳动力参与方面存在的差距。它还提请关注老年妇女由于收入无保障和暴力而容易变成无家可归的问题。孟加拉国在地方政府中设立了联合数字中心，作为一站式信息和服务交付站点，为老年人提供免费和收费的公共和私人服务。为确保老年人不会掉队，塔吉克斯坦强调了监测和评价分类数据以及在地方一级将旨在实现可持续发展目标的活动纳入其中的重要性。

17. 一些会员国强调了人口老化在不让任何一个人掉队的背景下所带来的挑战。芬兰的国家评估指出，人口老化和受抚养人比率下降正在阻碍该国的经济和竞争力。评估还确定在准备应对国家和国际挑战时，特别需要考虑到劳动力老化问题。斯里兰卡详细介绍了人口老化带来的挑战，并报告了建立新的老年人护理模式的情况，以便确保保护弱势老年人，作为其 2017-2020 年期间公共投资方案的一部分，其中详细介绍了该国的中期投资计划。

I. 数据收集和监测

18. 在其自愿国别评估中，一些会员国强调了按年龄分类数据的必要性。其他国家则纳入与年龄有关的具体指标或展示这些指标的统计附件。例如，泰国将老龄问题纳入数据开发和指标制定中，强调需要高质量和最新的统计信息，以支持政策规划和决策，并监测结果。菲律宾确认需要技术支持，以便就确定老年人的门槛值开展与贫困有关的研究。几内亚和大韩民国处理了与老年人数据收集有关的具体指标。

J. 国际和区域合作

19. 国际和区域合作对于执行《2030 年议程》至关重要，并在促进与老年人有关的问题方面发挥重要作用。例如，投资于马拉维的社会现金转移方案的爱尔兰的国际发展援助方案的目标对象是包括老年人在内的弱势家庭。意大利强调在调整意大利发展合作和人道主义援助的战略指导方针过程中对老年人的保护。鉴于亚洲人口老化，日本强调它打算分享从自己的经验中获得的经验教训和专门知识。日本和东南亚国家联盟的卫生部长关于全民健康覆盖和老龄化问题的第一次会议于 2017 年召开。日本还发起了亚洲健康和福祉倡议，提供长期护理和社会福利制度方面的知识和专门知识。

K. 报告具体可持续发展目标下的老龄问题

20. 一些会员国在其具体可持续发展目标下的自愿国别评估(见附件)中报告了与老龄有关的政策和优先事项。大多数努力都是在目标 1(无贫穷)下报告的，并强调了社会保障的重要性，其中包括旨在解决老年人风险和脆弱性的一系列广泛的政策和措施。一些会员国报告了在减少老年人贫穷风险方面所取得的进展，而其他会员国则指出，减少老年人的贫困仍然是一项挑战。在几项国家评估中，会员国强调需要制定国家指标，以确保各国政府能够跟踪和报告关于老年人的目标 1 的进展情况。

21. 一些会员国在目标 2(零饥饿)方面涉及为确保为老年人适当和充分提供便于取得的营养和食物而采取的措施，特别是在机构护理方面。一些会员国明确提到目标 3(良好健康与福祉)下的老年人问题，审查与获得适当和负担得起的医疗保健、预防保健和长期护理有关的问题。一些国家的评估强调了人口迅速老化对卫生保健系统可持续筹资的影响。在目标 4(优质教育)下，一些会员国强调了与老龄化有关的措施，特别是在终身学习方面。

22. 老年妇女经常面临由于性别不平等而造成的多种形式的歧视。但只有三项自愿国别评估在目标 5(性别平等)下讨论了与老龄有关的问题。提及的内容探讨了老年人的收入保障以及老年家庭成员获得护理服务的问题。在目标 8(体面工作和经济增长)方面,一些会员国强调了加强老年人参与劳动力市场的重要性。其他会员国提到人口老化是限制长期经济和收入增长的一个因素,并强调需要进行结构改革。

23. 一些会员国强调了目标 10(减少不平等)下针对老年人的减少不平等政策和计划。报告的措施包括:社会保障战略和方案;脆弱性基线评估,以查明脆弱性的原因和进一步改善的机会;解决城乡不平等的措施。在为所有人提供安全、负担得起和可持续的交通工具以及普遍提供安全、包容、便利、绿色的公共空间方面,一些会员国报告了在目标 11(可持续城市和社区)范围内取得的进展。

24. 然而,许多会员国在其自愿国别评估中确定了气候变化的不利影响,只有一个会员国报告了在这方面所作出的与老龄化有关的努力。在目标 13(气候行动)下,安道尔提到其能源和气候变化署,该署旨在通过研究、系统观察和培训来建立应对气候变化的能力。该署与其他国家伙伴合作,针对老年人提供基本救济援助和自然风险管理培训。

25. 此外,自愿国别评估表明,一些与老龄问题相关的目标并未涉及。其中包括目标 9(产业、创新和基础设施),特别是在促进获得金融服务方面以及目标 16(和平、正义与强大机构)在减少暴力和相关死亡率及确保各级的决策反应迅速、具有包容性、参与性和代表性方面具有相关性。此外,没有在目标 17(促进目标实现的伙伴关系)范围内报告就加强能力建设以增加按年龄分列的数据方面采取的与老龄化有关的行动。

三. 紧急危机中的老年人

26. 近年来,人道主义危机的发生、持续时间和影响都有所增加。人道主义危机包括武装冲突局势等人为紧急情况以及飓风、风暴或干旱等自然灾害。2019 年,约 1.32 亿人需要人道主义援助和保护。2008 至 2018 年期间,需要接受国际救援的危机数目从 12 次增加到 22 次,平均持续时间从 6 年增加到 9 年。² 目前的人道主义危机中,绝大多数是若干因素或事件相互作用的结果,包括自然灾害、武装冲突和人类脆弱性。事实上,自然灾害和冲突往往是交织在一起的。包括洪水、风暴和干旱在内的气候相关灾害影响的人数最多,占全世界自然灾害 90%以上。³ 越来越多的证据表明,与气候变化有关的灾害的发生频率和严重性都在增加,因此

² 人道主义事务协调厅,《2019 全球人道主义概况》(2018 年,纽约)。

³ 同上。

威胁和破坏了生命，削弱了复原力。⁴ 2017 年，由于冲突和侵犯人权行为，全世界约有 6 800 万人被迫流离失所，其中 85% 的流离失所者由发展中区域收容。⁵

27. 处于人道主义危机状况中的人的脆弱性在很大程度上取决于社会、经济和人口因素，如贫困、不平等、人口增长和城市化等因素，但居住地也是一个因素。贫困是决定人道主义危机对特定群体或个人的影响的关键。⁶ 低收入国家的人死于自然灾害的可能性是居住在高收入国家的人的七倍。⁷ 随着世界人口老化，大量老年人将相应地受到人道主义危机的影响，特别是在人口老化速度最快的发展中区域。⁸

28. 包容性的应对措施会考虑到一个人的个体特征，如年龄、性别、残疾、族裔、婚姻或健康状况、法律地位(如难民或无国籍人)和其他社会经济因素。解决包括老年人在内的最弱势群体所面临的具体需要和风险的人道主义应对措施需要关注这些个人和系统的决定因素，以便到 2030 年，不会有人在人道主义方面掉队。

A. 挑战和风险

29. 虽然注意到老年人不是一个同质群体，但许多老年人在紧急情况下可能面临风险，他们的具体情况和需要在人道主义行动的所有阶段中并不总是得到充分确认和考虑。越来越多的证据表明，紧急救济系统往往忽视老年人的具体需要和贡献，因而加剧了他们面临的风险，削弱了他们应对和适应灾害的能力。因此，老年人受到人道主义危机格外严重的影响。例如，在 2012 年南苏丹难民危机期间，据报，50 岁及以上人群的死亡率是 5 至 49 岁人群死亡率的四倍多。⁹ 一项关于老年人防备自然灾害情况的全国调查显示，美利坚合众国 2005 年死于卡特里娜飓风的人中，约 75% 是 60 岁及以上的人。¹⁰ 现有数据表明，据报在 2011 年日本东部地震和海啸中死亡的人中，56% 是 65 岁及以上的人。¹¹

30. 虽然老年人可能需要有针对性的行动，以便将他们的需要和情况纳入人道主义应对措施中，但研究表明，在 2010 至 2014 年期间，已实施的人道主义项目中

⁴ Pascaline Wallemacq 和 Rowena House, “经济损失、贫困和灾害：1998-2017 年”(日内瓦联合国减少灾害风险办公室和布鲁塞尔灾害流行病学研究中心(2008 年))。

⁵ 联合国难民事务高级专员公署(难民署), “全球趋势：2017 年被迫流离失所”(2018 年, 日内瓦)。

⁶ 红十字与红新月会国际联合会, “2018 年世界灾害报告：不让任何一个人掉队”(2018 年, 日内瓦)。

⁷ 人道主义事务协调厅, 《2019 全球人道主义概况》。

⁸ [A/73/213](#)。

⁹ Laëtitia Atlani-Duault、Lawrence Brown 和 Linda Fried, “老年人：人道主义援助中看不见的群体”。《柳叶刀公共卫生》第 3 卷, 第 1 号(2018 年 1 月)。

¹⁰ Tala M. Al-rousan、Linda M. Rubenstein 和 Robert B. Wallace, “美国老年人防备自然灾害情况：全国调查”。《美国公共卫生学报》, 第 104 卷, 第 3 号(2014 年 3 月)。

¹¹ April Pham, 人道主义事务协调厅高级性别问题顾问, “人道主义架构：满足处于紧急情况中的老年男女的需要”, 在经济和社会事务部举办的题为“紧急危机中的老年人”的专家组会议上的介绍, 2019 年 5 月, 纽约。

只有不到 1% 的项目包括任何针对老年人的活动。¹² 此外，第一和第二梯队以及志愿者往往缺乏必要的技能，无法了解、识别和解决老年人的具体需求。¹³ 捐助者对方案和项目如何影响老年人的理解有限，这往往加剧了人道主义行动中的这种忽视，这就意味着在他们资助的方案和项目中，对解决老年人的需求和处境缺乏明确的要求。如果所采取的行动没有考虑到老年人的需要和贡献，这往往会恶化老年人及其家庭和整个社区所要的结果，也加剧了他们可能面临保护风险，使他们更容易受到紧急危机的影响，且受到格外严重的影响。

31. 老年人报告在获得人道主义援助方面存在重大障碍。2015 年，对黎巴嫩、南苏丹和乌克兰的城市、城镇和营地约 300 名 60 岁及以上的妇女和男子进行的访谈显示，老年人获得包括精神和心理社会方案在内的医疗服务的机会不足。¹⁴ 通常在急诊后提供的保健服务如发生中断，将会对老年人造成格外严重的影响，因为他们比其他年龄段的人更有可能遭受身体活动障碍、感官意识减弱或长期慢性病等健康状况的困扰。通常与衰老有关的内在能力出现轻度下降，就会迅速使人虚弱并严重影响老年人，而未经治疗的慢性疾病可能导致出现严重并发症。

32. 老年人在获得医疗服务方面经常受到歧视，因为：(a) 缺乏受过适当培训的保健人员；(b) 适合年龄和便于获得的保健服务不足；(c) 缺乏治疗老年人常见疾病的基本药物，如慢性病管理药物。行动受限等老年人中较为普遍的健康状况可能会阻碍个人在紧急情况下撤离某一地区的能力，并在人道主义行为体没有将无障碍需求纳入其规划时，可能严重限制获得援助分配的机会。2018 年，印度尼西亚在中苏拉威西省发生 7.4 级地震后进行了快速需求评估，其结果显示，确保行动受限的老年人获得医疗保健服务的政策尚未到位。¹⁵ 当接受援助的人不得不步行和排队数小时才能领取食物、水和其他物品时，行动不便的老年人可能会被剥夺关键的救命资源。此外，行动受限的老年人可能无法获得永久或临时住所。如营养需求评估和方案没有包括或考虑到老年人，就可能导致一揽子粮食援助不能满足老年人的营养需求，使他们比其他年龄组的人更容易在紧急情况下受到粮食安全中断的影响。¹⁶

33. 除其他外，通过规定在特定年龄停止支助的年龄上限，从而将老年人排除在参与方案和接受支助之外，提供系统可能会歧视老年人。这种歧视在创收活动和

¹² Emma Massey、James Smith 和 Bayard Roberts，“低收入和中等收入国家受人道主义危机影响的老年人的保健需求：系统审查”，《冲突与健康》第 11 卷，第 29 号(2017 年 12 月)。

¹³ Rawle Andrews Jr.，美国退休人员协会区域副主席，“导航新常态：老年人、家庭照顾者和美国非政府组织第二梯队自然灾害袭击时的主要考虑因素”，在关于“紧急危机中的老年人”的专家组会议上提交的论文。

¹⁴ Anna Ridout and others, *Older Voices in Humanitarian Crises: Calling for Change* (London, HelpAge International, 2016)。

¹⁵ Sari Mutia Timur，“老年人在获得权利和基本需求方面被抛下(印度尼西亚的情况)，在关于“紧急危机中的老年人”的专家组会议上的介绍。

¹⁶ William Ngabonziza，人道主义与发展联合会执行主任，“受益人识别和对老年人的瞄准标准”，在关于“紧急危机中的老年人”的专家组会议上的介绍。

工作换现金方案中尤其普遍，因为这些活动和方案往往以年轻人为目标对象，忽视老年人的需求和能力，或包含禁止老年人进入的年龄上限。¹⁷ 在人道主义方面，许多老年人的收入因无法获得工作、土地或财产而中断，将老年人排除在创收方案之外可能会使他们无法恢复生计，给老年人及其家庭带来可怕的后果。这些方案应考虑到这样的情况，即妇女如果在经济上有依赖性，其丈夫在危机中死亡、失踪或丧失行为能力就可能会加剧她们的经济脆弱性。

34. 在危机期间，基于年龄对老年人的陈规定型观念、偏见和歧视往往会加剧。年龄歧视可能表现在对特定弱势群体的优先考虑顺序，因而忽视老年人这一群体，或者表现在人道主义行为体的消极态度上。这可能导致缺乏对老年人具体需求以及(或)相关政策和行动的承诺资源的关注。关于紧急情况下的性暴力和性别暴力的方案可能会基于老年妇女不是这些罪行的受害者的假设而将她们排除在外。然而，一项关于 49 岁及以上妇女和男子在选定长期流离失所情况下性别暴力盛行情况的调查显示，11%的受访者表示在流离失所期间经历过性暴力。¹⁸ 还有其他假设，如老年人有家庭成员照顾，或所有老年人在紧急情况下都会虚弱和没有贡献。这些假设也可能渗透到人道主义系统，导致提出有偏差的措施，这些措施既对年龄没有敏感认识，也不包容老年人或其能力和贡献，而且往往还不包容其社区地位。¹⁹

35. 在被迫流离失所的情况下，家庭和社区由于各种原因而离开时，老年人可能会留下来。因为老年人与土地和家庭有很强的联系，或者由于反复流离失所而感到疲劳，他们可能会选择留下来。²⁰ 有时，较年轻的家庭成员会让老年人负责看守家庭财产、牲畜和财物，或者由于行动不便或感官损伤，或因为认为老年人不会受到反对派战斗人员伤害，因此在疏散过程中将老年人留下来。另一方面，由于流离失所而导致的社会隔离，且因为社会和支助网络受到侵蚀而进一步恶化，这种隔离可能会对老年人产生严重影响。由于老年人的难民身份和缺乏进入国家系统所需的文件，在收容国进入国家系统，包括获得社会保障福利，对老年人往往具有挑战性。在登记过程中遇到的实际困难对于有行动障碍的老年难民来说可能是相当大的。

36. 贫困被确定为人道主义危机中脆弱性方面的关键决定因素，使老年人更有可能比其他年龄组的人更容易受到经济不安全和一般贫困影响。²¹ 老年人的经济风

¹⁷ Age Action Ireland, Guidelines for Including Ageing and Older People in Development and Humanitarian Policy and Practice (Dublin, 2014)。

¹⁸ American Association for the Advancement of Science, Scientific Responsibility, Human Rights and Law Program, Age is No Protection: Prevalence of Gender-based Violence Among Men and Women over 49 Years of Age in Five Situations of Protracted Displacement (Washington, D.C., 2017)。

¹⁹ Silvia Perel-Levin, 老龄问题非政府组织委员会主席——日内瓦，“虐待、忽视和暴力侵害老年人”，在关于“紧急危机中的老年人”的专家组会议上的提交的论文。

²⁰ Matthew Wells, 大赦国际高级危机顾问，“缅甸冲突和流离失所的影响”，在关于“紧急危机中的老年人”的联合国专家组会议上的介绍。

²¹ 经济和社会事务部，“老年人收入贫困：一个新出现的发展优先事项”，简报会系列(2017 年)。

险因人道主义危机而加剧，因为他们可能被剥夺生计，无法获得土地或财产。包括大家庭成员在内的人在紧急危机情况下夺取寡妇(主要是老年妇女)土地的恶行可能会增加。在期望信任的任何关系中普遍存在被定义为单一或重复行为的虐待老年人行为，或缺乏采取适当的行动，从而对老年人造成痛苦伤害。这种虐待行为在人道主义情况下可能会增加。

37. 沟通障碍可能使老年人无法获得有关权利和应享福利以及相关服务的信息，也可能会加剧一些老年人有被排斥或边缘化的感觉。这些障碍包括语言障碍，特别是在讲少数民族语的人或文盲率高或缺乏获得或了解手机等人道主义行为体所使用的技术的老年人中。在技术越来越多地被用于人道主义行动的情况下，确保老年人能够充分获得这些技术，可以将数字挑战转化为包容的机会。

38. 在紧急情况下，老年妇女可能比男性老年人面临更大的保护威胁风险。老年妇女经常经历的多重和交叉形式的歧视在紧急情况下可能会加剧，她们的脆弱性也会更加恶化。在传统支助结构由于被迫流离失所而不复存在的情况下，老年妇女可能面临以多种形式表现出来的更多风险。妇女在一生中经历的性别经济不平等在危机期间会加剧，因为老年妇女在危机期间可能无法获得其收入来源、财产和土地。在紧急情况下，如当居住在公共住所和收容中心时，老年妇女可能面临人身暴力和性暴力的风险。乌克兰一项研究发现，在报告经历过某种形式的暴力或虐待的 20.5%的老年人中，75.8%是妇女。²² 在危机期间，由于文盲率较高、文化习俗将妇女限制在家中或对其在社区的社会作用的性别期望，老年妇女在获取信息方面也可能面临更多障碍。

B. 老年人的机遇和贡献

39. 必须强调老年人、特别是老年妇女在紧急情况下发挥的重要作用。老年人往往成为家庭的户主，是失散或孤儿儿童及其他受扶养家庭成员的照顾者，特别是在被迫流离失所的情况下。例如，在 2005 年达尔富尔冲突最严重的时候，三分之二的老年妇女至少抚养两个孩子。²³ 根据最近的研究，在马拉维受龙卷风影响的地区，74%的老年人报告支助其他人。²⁴ 这种新角色应该得到人道主义行为和捐助者的承认，以便老年人及其家人得到适当的有针对性支助。

40. 老年人的知识和技能在理解和预测当地环境事件方面可是无价的。例如，在秘鲁农村，老年土著人协助农民采取预防和适应措施，通过观察预警信号和相应地预测天气来保护他们的作物。²⁵ 在被迫流离失所的情况下，老年人可以通过保

²² Kirstin Lange, 难民署保护干事, “被迫流离失所——交叉风险中的老年人”, 在关于“紧急危机中的老年人”的专家组会议上的提交的论文。

²³ Boris Aristín González, *Ensuring Inclusion of Older People in Initial Emergency Needs Assessments* (London, HelpAge International, 2012)。

²⁴ Verity McGivern, “老年人讲述人道主义状况中的经历: 快速需求评估结果和对老年人的访谈”, 在关于“紧急危机中的老年人”的专家组会议上的提交的论文。

²⁵ Ann Pawliczko(人口问题咨询人)和 Rene Desiderio, “人口老化及对人道主义危机的影响”, 在关于“紧急危机中的老年人”专家组会议上提交的论文。

护他们的文化遗产为社区做出贡献。老年人可以利用他们的知识和经验来支持建设和平和解决冲突的努力。在南苏丹，了解社区动态及当地冲突冤情和驱动因素的老年妇女在劝阻青年男子参加最近的冲突方面发挥了关键作用。²⁶ 这些例子表明，作为和平变革、建设和平和解决冲突的推动者，老年人在家庭和社区中可能拥有地位、权力和权威。

41. 在人道主义危机的所有阶段，连贯一致地收集、处理、传播、分析和使用的按年龄(包括老龄)、性别和残疾分类的数据，这对于老年人提高能见度、发出声音和包容以及充分理解和解决他们的需求至关重要。但多项研究已确定，缺乏关于紧急情况中的老年人的数据和研究是人道主义行为体和整个人道主义系统持续缺乏理解老年人需求以及对其需求应对不足的原因之一。要有效地将老年人纳入有关人道主义行动的分析、设计、方案拟订和监测，就需要有坚实的证据基础，即既能揭示老年人的具体需求和能力，又能将紧急情况中的老年人所面临的歧视和多重障碍置于人道主义辩论和应对措施的最前面。

42. 在需求评估、人道主义方案和相关决策过程中促进与老年人积极协商和接触，并促进老年人参与其中，确保在方案设计、执行和监测中体现他们的经验、观点、权利和需要，并充分考虑到他们的技能、能力和知识，这一点非常重要。²⁷ 老年人还应参与制定监测框架，以加强国家和国际人道主义系统的问责制，满足老年人的需要。在国家和国际人道主义行为体与在实地代表老年人的组织之间建立强有力的联盟，这可以促进这种参与。

43. 在与老年人接触时，人道主义行为体必须找出老年人中风险最大的群体，包括妇女和残疾人，以避免有意或无意地排斥危机状况中的最弱势群体。人道主义行为体应确保通过各种沟通渠道，以各种不同的形式和语文，并以一种所有老年人都可以接受的方式，向独居老年人、识字率低的老年人和老年残疾人等群体分发有关现有人道主义援助的信息。提高当地社区对老年人参与决策进程权利的认识，也可以促进他们进行有意义的参与。²⁸

44. 此外，包容各种年龄的人道主义方案拟订往往需要促进提高认识和能力发展，包括从当地合作伙伴到人道主义机构等各级熟练工作人员的信息交流和培训。这种努力可以促进将与老年人有关的问题纳入人道主义应急工作，并提供必要的技能，以查明和解决老年人的权利和需要，包括在应急准备工作中。持续支持老年人及其社区的能力建设也可以提高他们的应对能力和领导力，使他们能够更好地应对紧急情况并作出贡献。需要持续提供资金和技术支持，以实施包容性办法，收集分类数据，并促进老年人参与人道主义方案周期的所有阶段。

²⁶ Bela Kapur, “紧急危机中的老年妇女：脆弱性、能力和机遇”，在关于“紧急危机中的老年人”的专家组会议上的提交的论文。

²⁷ Age Action Ireland (2014) Guidelines for including ageing and older people in development and humanitarian policy & practice.

²⁸ Celia Till, ed., Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (London, Age and Disability Consortium, 2018).

C. 规范框架

45. 《2030 年议程》的基本原则以及国际和国家人权承诺均强调必须促进包容性，赋予弱势个人和群体权能，并且不让任何一个人掉队。人道主义原则要求在没有歧视的情况下公正地向最需要的人提供援助和保护。²⁹ 如人道主义行动不符合这些标准，则有可能对老年人的安全、尊严和人权产生不利影响。

46. 一些规范框架直接或间接地涉及紧急情况中的老年人的情况。³⁰ 《马德里老龄问题国际行动计划》承认紧急情况中的老年人所面临的特定脆弱性。其中确定了需要采取的具体行动，以确保老年人在人道主义紧急情况期间和之后平等获得服务。此外，其中还呼吁会员国加强老年人在各种重建努力中作出积极贡献。

《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》呼应了《马德里行动计划》，并采取一种以人权为本的方法，呼吁与老年人等弱势群体接触，将其纳入制订减少灾害政策、计划和机制中。《仙台框架》还倡导将数据按残疾状况和年龄分列。³¹

47. 2016 年举行的世界人道主义峰会的成果³² 以及峰会上发起的《包容性宪章》举措³³ 均承认老年人的脆弱性，以及通过具体举措、基金和联盟在防备和应对行动中充分考虑到他们的重要性。

48. 最近通过的《难民问题全球契约》³⁴ 和《安全、有序和正常移民全球契约》³⁵ 等专门用于难民和移民的规范框架明确将老年人确定为一个独特的弱势群体。虽然《关于难民地位的公约》及其议定书等以前的文书并未提及老年人作为一个独特的群体，但《难民问题全球契约》确定老年人具有任何人道主义应急行动必须解决的具体需求，呼吁建立强有力的伙伴关系，并采取参与性办法来应对包括老年人在内的难民。《难民问题全球契约》进一步规定需要解决老年人在经济发展和获得工作机会以及获得国家医疗保健服务等具体领域中的情况。

49. 2010 年，消除对妇女歧视委员会认识到年龄是妇女遭受歧视的理由之一，并通过了关于老年妇女和保护其人权的第 27 号一般性建议。除其他问题外，该建议讨论了暴力对老年妇女的影响以及老年妇女对重建与和平解决方面的贡献。此外，还突出强调紧急情况中的老年寡妇的处境以及保护其继承权的必要性。³⁶

²⁹ Khaled Hassine, “人道主义紧急情况中的老年人：人权要务”，在关于“紧急危机中的老年人”的专家组会议上的提交的论文。

³⁰ Supriya Akerkar, 高级讲师, “查清与处于冲突和灾害中的老年人相关的现有规范框架和指导方针：对政策和实践的影响”，在关于“紧急危机中的老年人”的专家组会议上提交的论文。

³¹ 大会第 69/283 号决议，附件。

³² A/71/353。

³³ 可查阅：www.inclusioncharter.org。

³⁴ A/73/12(Part II)。

³⁵ 大会第 73/195 号决议，附件。

³⁶ 关于老年妇女问题和保护其人权的第 27(2010)号一般性建议。

50. 一些区域框架与紧急情况中的老年人的状况有关，其中包括《美洲保护老年人人权公约》、《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》³⁷ 以及欧洲议会和欧洲理事会的指令 2013/33/EU——为接受国际保护申请者制定标准。³⁸ 虽然《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》没有解决老年人的具体需求，但《美洲公约》呼吁建立机制，以保护紧急情况中的老年人的权利，且有专门条款提供具体建议。

51. 多个国际人道主义机构制定了政策、工具和准则，以更好地解决老年人在人道主义应急方面面临的障碍，并就如何整合紧急情况中的老年人的不同情况和需要提出建议。

52. 一些会员国已将这些关切和指导意见纳入其政策和人道主义应急措施中。例如，智利制定了“有关将年龄和残疾纳入人道主义行动中的最低标准”，供人道主义组织和负责应急反应的国家机构使用。这些标准力求通过指导人道主义方案和政策的设计、执行、监测和评价，加强对老年人和残疾人的问责制，并支持整个人道主义系统的宣传、能力建设和备灾措施，确保将老年人和残疾人纳入其中。³⁹ 马来西亚几乎每年都会发生洪水，在发生灾害时会向老年人提供社会支助，以确保满足他们的具体需要。例如，在备灾活动方面，政府力求查明定可以成为老年人和残疾人无障碍救济中心的房地。在灾害发生时管理救济中心方面，老年人得到特别关注，以简化货物和食品的登记和分发流程。⁴⁰

53. 为兑现不让任何一个人掉队的承诺，需要确立协调一致的领导，将包容性办法纳入主流，并将指导方针和工具付诸实施。国家领导层确保在数据收集、减少灾害风险、应急规划和应对框架中考虑到被边缘化的人和群体方面发挥关键作用。

四. 联合国系统内在推动解决与老龄有关的问题和执行《2030 年议程》方面的最新情况

54. 老龄问题非正式机构间不限成员名额工作组欢迎以下新成员：非洲经济委员会、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、国际电信联盟、人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员公署以及联合国教育、科学及文化组织。工作组第十届会议、题为“紧急危机中的老年人”的专家组会议以及认识虐待老年人问题世界日庆祝活动均得益于老龄问题非正式机构间小组各成员的专题专家的介绍和参与。世界卫生组织举行了老龄问题非正式机构间小组特别协商会议，讨论 2020-2030 年健康老龄十年。

³⁷ 联合国，条约系列，第 1001 卷，第 14691 号。

³⁸ 《欧洲联盟公报》，L 180/96，2013 年 6 月 29 日。

³⁹ Sofia Rivas Rufin，“有关将年龄和残疾纳入人道主义行动中的最低标准”，在关于“紧急危机中的老年人”的专家组会议上提交的论文。

⁴⁰ Fatimah Zuraidah Bt.Salleh 和 Sharifah Norazizan Syed Abd Rashid，“为紧急情况中的老年人提供社会支助：马来西亚看法”，在关于“紧急危机中的老年人”的专家组会议上的提交的论文。

55. 各区域委员会开展了各种活动，以推动与老龄有关的问题，并在各自区域内执行《2030年议程》。例如，2018年成立了非洲老龄问题利益攸关方小组，并承认其为非洲经济委员会区域民间社会参与机制小组的成员，以实现《2030年议程》和非洲联盟的《2063年议程：我们希望的非洲》。在欧洲，老龄问题特设工作组是2008年成立的一个政府间机构，也是欧洲经济委员会执行委员会的附属机构，现已升级为老龄问题常设工作组。2019年，拉丁美洲和加勒比经济委员会出版了一本题为“老龄化、老年人和《2030年可持续发展议程》：区域和人权视角”的书。拉加经委会继续努力批准《美洲保护老年人人权公约》。亚洲及太平洋经济社会委员会继续支持东南亚国家联盟秘书处起草执行《老龄问题吉隆坡宣言》的行动计划。亚太经社会还进行了研究，着重研究该区域老年人长期护理的供资备选方案，并落实旨在设计和改革养恤金制度的培训课程。西亚经济社会委员会发表了一份关于“阿拉伯区域有尊严的老龄化前景”的报告，其中对该区域老年人的社会经济状况及其在2030至2050年期间的前景进行了情况分析。

56. 韩国统计局2019年6月11至12日在大韩民国大田主办了蒂奇菲尔德城市小组第二次技术会议。2018年经联合国统计委员会核准的城市小组旨在制订标准化工具和方法，用于编制与老龄化有关的统计数据 and 按年龄分列的数据。

五. 结论和建议

57. 虽然许多国家计划和可持续发展战略中仍没有与老龄有关的政策和优先事项，但正如自愿国别评估所报告的，会员国在执行《2030年议程》时已确定了老龄化问题。相当多的会员国在就不让任何一个人掉队所作的自愿国别评估中涉及了老年人的关切问题。这些报告主要将老年人视为弱势群体。评估往往将与老龄化相关的问题描述为一项挑战，包括注重关注社会服务、养老金和医疗保健体系的可持续性，并将其列为限制长期经济和收入增长的一个因素。其中突出强调，必须提请注意老年人所作出的积极贡献，并需要重新审查我们处理与老龄有关的问题的方法。

58. 紧急危机在世界各地日益增多，老年人仍然是受影响最大的群体之一。老年妇女经历的多重和交叉形式的歧视在紧急情况下可能会加剧，她们的脆弱性也会更加恶化。尽管在这方面取得了一些进展，但往往缺乏对老年人所面临的具体需求和挑战以及他们在紧急危机中的能力和贡献的考虑和关注。

59. 会员国不妨：

(a) 加紧努力实现范式转换，以便利用老龄化作为机会，承认老年人是已经为发展努力作出重大贡献的积极推动者；

(b) 呼吁协调一致的领导，将老年人纳入减少灾害风险和国家和地方应急规划和应对框架中；

(c) 倡导利用现有工具和有效包容老年人的准则，以协助制定应对多样性所有方面的人道主义方案；

(d) 加强并呼吁在包括分析、政策战略、方案设计、执行和监测等人道主义危机的所有阶段收集、处理、传播、分析和使用按年龄、性别和残疾分类的数据；

(e) 支持人道主义行为体和决策者在紧急情况下的老年人的权利和需求方面发展能力，以确保老年人和与其有关的问题在所有类型的人道主义情况下得到充分的关注和支持；

(f) 呼吁人道主义行为体对危机中的老年妇女进行风险和脆弱性分析，以确保干预措施不会恶化老年妇女的能见度、边缘化或受排斥，并确保她们的具体观点、优先事项和需求得到适当处理。

附件

2016-2018 年报告具体可持续发展目标下采取的与年龄有关的措施的自愿国别评估

目标 1(无贫穷)

阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、阿塞拜疆、巴哈马、比利时、贝宁、巴西、加拿大、智利、哥斯达黎加、塞浦路斯、丹麦、厄瓜多尔、埃及、爱沙尼亚、印度、印度尼西亚、牙买加、约旦、肯尼亚、拉脱维亚、黎巴嫩、立陶宛、马耳他、荷兰、尼日利亚、巴拿马、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、塞内加尔、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、斯里兰卡、泰国和巴勒斯坦国

目标 2(零饥饿)

阿尔巴尼亚、阿根廷、牙买加、黎巴嫩、马耳他、葡萄牙、塞内加尔、斯洛文尼亚和瑞典

目标 3(良好健康与福祉)

澳大利亚、比利时、佛得角、哥伦比亚、哥斯达黎加、塞浦路斯、丹麦、厄瓜多尔、爱尔兰、意大利、牙买加、日本、肯尼亚、立陶宛、马来西亚、马耳他、黑山、波兰、葡萄牙、卡塔尔、罗马尼亚、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、斯里兰卡、瑞典和泰国

目标 4(优质教育)

希腊、荷兰和罗马尼亚

目标 5(性别平等)

加拿大、拉脱维亚和新加坡

目标 8(体面工作和经济增长)

澳大利亚、比利时、捷克、厄瓜多尔、爱沙尼亚、法国、希腊、日本、立陶宛、罗马尼亚、新加坡、斯里兰卡、瑞典、瑞士和泰国

目标 10(减少不平等)

比利时、贝宁、不丹、加拿大、哥斯达黎加、牙买加、拉脱维亚、纳米比亚、挪威、波兰、葡萄牙、沙特阿拉伯、新加坡、瑞典和泰国

目标 11(可持续城市和住区)

安道尔、不丹、牙买加、日本和新加坡

目标 13(气候行动)

安道尔