



经济及社会理事会

Distr.: General
17 November 2014
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第五十三届会议

2015 年 2 月 4 日至 13 日

社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四
届特别会议的后续行动：审查与社会各群体
状况有关的联合国相关行动计划和行动纲领

进一步执行 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》

秘书长的报告

摘要

本报告是根据经济及社会理事会第 2014/7 号决议提交的，理事会在该决议中要求秘书长征求各会员国和其他相关利益攸关方对下列问题的意见：(a) 定于 2017 年进行的《马德里老龄问题国际行动计划》第三次审查和评价的一个或几个可能的主题；(b) 审查和评价进程如何能够更好地帮助促进老年人在发展活动中的社会融合和广泛参与；(c) 如何实现将老龄问题和老年人问题纳入经济及社会理事会各职司委员会的工作中，以及未来第三次审查和评价进程的备选方式。

* 由于技术原因于 2015 年 1 月 16 日重发。



一. 导言

1. 第二次老龄问题世界大会通过的《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》指出，会员国系统审查行动计划的执行情况对于提高老年人的生活质量至关重要，社会发展委员会应负责就计划的执行情况采取后续行动并进行评价。¹ 社会发展委员会在其关于《马德里行动计划》审查和评价方式的第 42/1 号决议中决定每五年对《马德里行动计划》进行一次审查和评价。此外，委员会要求各区域委员会促进和推动在区域一级执行、审查、评价和传播《马德里行动计划》。
2. 经济及社会理事会在其第 2014/7 号决议中要求秘书长征求各会员国和其他相关利益攸关方对下列问题的意见：(a) 定于 2017 年进行的《马德里行动计划》第三次审查和评价的一个或几个可能的主题；(b) 审查和评价进程如何能够更好地帮助促进老年人在发展活动中的社会融合和广泛参与；(c) 如何实现将老龄问题和老年人问题纳入理事会各职司委员会的工作中；(d) 未来第三次审查和评价进程的备选模式。
3. 本报告第二节概述了社会发展委员会分别于 2007-2008 年和 2012-2013 年对《马德里行动计划》进行的第一次和第二次审查和评价的实施方式。
4. 第三节概述了会员国² 和观察员在对一份普通照会的答复中就第三次审查和评价的一个或多个可能的主题和实施方式所表达的观点，以及其他相关利益攸关方(包括民间社会和各区域委员会老龄问题协调中心)的意见。
5. 第四节介绍了未来第三次审查和评价进程的备选方式，同时考虑到在政府间一级正在进行的讨论及发展动态。

二. 第一次和第二次审查和评价的方式概览

A. 第一次审查和评价

6. 社会发展委员会在其 2003 年 2 月第四十一届会议上商定采取一种自下而上的叙述性办法来审查和评价《马德里行动计划》。委员会第 44/1 号决议请包括民间社会在内的所有主要利益攸关方参与审查和评价，并协助委员会开展各项工作和活动。委员会请各会员国初步列明其自 2002 年第二届老龄问题世界大会以来采取的行动，并为共同参与的深入调查列出具体领域。2006 年 2 月，委员会第四十四届会议通过了第一次审查和评价周期的程序和日程安排。在国家一级举行参

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

² 通过 2014 年 8 月 25 日的普通照会征求了会员国和观察员的意见。还征求了老龄问题利益攸关方小组的区域委员会和民间社会组织成员的意见。

与式审查和评价之后，该办法呼吁各国政府在各区域委员会举办的区域会议上分享经验。委员会请各会员国在其报告中列入专门针对老龄问题的政策和将老龄问题纳入主流的努力。

7. 区域成果为社会发展委员会 2007 年第四十五届会议和 2008 年第四十六届会议进行的第一次全面审查和评价提供了投入。会议方式包括一次全体辩论和一系列关于“应对老龄问题的挑战和机遇”这一主题的小组讨论及活动。各区域委员会的执行秘书陈述了各自会议的成果。会员国也提交了 65 份国家执行情况报告。它们提供资料说明了各国政府在执行《马德里行动计划》时所获得的成功和所遇到的障碍，并全面概述了国家政策优先事项。委员会第 46/1 号决议载列了审查结果。

8. 《马德里行动计划》第一次审查和评价提出了各区域 70 多份国家报告，这些报告是在区域审查和评价活动的基础上编写的。第一次审查和评价还提出了一些有关第二次世界老龄问题大会以来主要发展情况的全球报告。³ 然而，在《马德里行动计划》第一次审查和评价之后，这一进程中的一些缺点显现出来。

9. 有两个区域委员会和一些会员国存在资源限制和能力不足，使其难以对 2002 年以来的进展情况进行综合评估。在人口老龄化更为严重的地区，成员国和区域委员会更有兴趣、也提供更多资源进行审查和评价，从而获得了有关这些区域老年人生活的更广泛和更多层次的信息。此外，现有资料为本次审查和评价进程提供了便利，包括关于这些国家各年龄段老年人生活情况的标准化定量和定性人口普查和住户调查数据，以及在一些情况下，特别是在欧洲经济委员会(欧洲经委会)区域，作为补充的关于老年人情况的具体调查。相比之下，大多数人口结构较年轻、通常相应存在更多发展挑战的成员国对审查和评价进程的参与度有限。

10. 审查和评价进程的自下而上办法要求让老年人及老年人组织参与这一进程。但是，只有欧洲经委会区域几个国家和拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)的约一半成员国将自下而上的参与式办法用作主要评估工具。此外，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)报告说，近一半被调查的国家称，它们采用客户满意度调查和焦点小组等参与式工具进行了分析。

B. 第二次审查和评价

11. 社会发展委员会在第 47/3 号决议中请秘书长在准备第二次审查和评价过程中征求会员国关于特别是未来《马德里行动计划》的审查和评价备选方式的意见。对秘书处发出的普通照会的答复表明，会员国倾向于在第二次审查和评价中继续使用与第一次审查和评价相同的方式，但重点更多放在开放式协调方法上。⁴

³ 第一次审查和评价的详细分析和结果见 E/CN.5/2008/2、E/CN.5/2008/7 和 Corr.1 及 A/63/95。

⁴ 《马德里老龄问题国际行动计划审查和评价准则》(见 www.un.org/ageing/research_papers.html) 是这一评价方法的蓝本。

12. 经济及社会理事会在其第 2010/14 号决议中决定，第二次审查和评价进程将纳入国家和区域各级筹备活动，包括 2012 年结束的由各区域委员会开展的活动。此外，经社理事会还决定，第二次审查的主题为“充分执行马德里老龄问题国际行动计划：老年人的社会状况、福祉和尊严、发展和充分实现其所有人权”。国家和区域成果为委员会 2012 年第五十届会议和 2013 年第五十一届会议的工作提供了便利。委员会 2013 年 2 月第五十一届会议举办了一个秘书长有关马德里行动计划第二次审查和评价的报告的高级别小组讨论，各区域集团的政府代表报告了各自区域会议和讲习班的成果。⁵

13. 与第一次审查和评价相比，第二次审查和评价编写的国家报告更多，来自欧洲经委会和拉加经委会成员国的国家报告尤其之多。除了接收国家报告以外，亚太经社会还进行了一次基于调查问卷的审查。虽然人口老龄化问题尚不显著的两个区域委员会及其成员国的资源和能力制约仍然是这两个区域面临的一个挑战，但各区域均举办了各种区域会议和讲习班。⁵

14. 现有数据和指标以及其他类型的调查使得可用评价方法类型各式各样，这使一些会员国难以充分评价老年人的状况和相关政策结果。在民间社会参与方面，类似于第一次审查和评价进程，拉加经委会、亚太经社会和欧洲经委会各区域的参与层次和类型也各不相同。一些国家报告中一般性提到“协商”，另一些国家报告中提到一些重点小组和其他协商进程，就政策和方案执行结果进行的公众协商为国家报告提供了投入。欧洲经委会区域一些国家还提到与学术界、私营部门或国际组织的专家进行了协商。

15. 第二次审查和评价将这次活动的总主题定为“充分执行马德里老龄问题国际行动计划：老年人的社会状况、福祉和尊严、发展和充分实现其所有人权”，但无论是区域报告还是国家报告都与这一主题不一致。

三. 会员国和其他利益攸关方的意见摘要

16. 按照经济及社会理事会第 2014/7 号决议的要求，2014 年 8 月 25 日向会员国发送了一份普通照会，征求它们对下列问题的意见：(a) 将于 2017 年进行的《马德里行动计划》第三次审查和评价的一个或几个可能的主题；(b) 审查和评价进程如何能够更好地帮助促进老年人在发展活动中的社会融合和广泛参与；(c) 如何实现将老龄问题和老年人问题纳入经济及社会理事会各职司委员会的工作中；(d) 未来第三次审查和评价进程的备选方式。

17. 按照理事会第 2014/7 号决议的要求，各区域委员会和从事老龄问题工作的民间社会合作伙伴还被要求提供意见。

⁵ 有关第二次审查和评价的成果的详细讨论情况见 E/CN.5/2012/5 和 E/CN.5/2013/6。

18. 收到以下 7 个会员国的答复：阿塞拜疆、哥斯达黎加、萨尔瓦多、马耳他、墨西哥、罗马尼亚和卡塔尔。还收到拉加经委会和亚太经社会的答复。几个在老龄问题领域开展工作的民间社会组织提交了共同答复。⁶

A. 可能主题

19. 阿塞拜疆就第三次审查和评价提出一些主题，包括：循证政策和方案，以满足老年人的需要；老年人融入社会；各年龄段数据的获取和利用；发展基础设施和引进现代技术以增强老年人的参与。

20. 哥斯达黎加提议的主题是“关于利用《马德里行动计划》作为拟订老年人人权公约的工具的好处和缺点的分析”。

21. 萨尔瓦多提出的主题是“保护老年人人权——从脆弱性到有保障权利的权利持有者”。

22. 马耳他提出的“积极公民”主题在传统上对劳动力市场和福利服务的关注基础上更进一步，期待公民参与和老年人能够为老年人的发展和新角色如志愿服务作出贡献。该国政府指出，“最终并不是较高的实际年龄本身导致老龄歧视、年龄歧视、虐待老年人和老年人贫穷，而是由于缺乏公民权利”。

23. 墨西哥对一些重点领域提出了一些想法：监督提供医疗和社会援助的老年学机构；看护人工作的发展和专业化；宣传老年人人权运动的重要性；制定筹备退休方案；附有促进老年人全面发展的方案和活动的公共政策；根据老年人的需要和喜好提供照顾的模式。

24. 罗马尼亚提出三个可能的主题：“促进和鼓励志愿服务”；“促进和加强代际团结以及老年人对青年的指导作用”；“区域、跨国和国际合作确保促进和保护老年人的权利，以减少老年人的贫穷和对他们的社会排斥，提高他们的生活质量”。

25. 卡塔尔提出的主题是“保护老年人的人权”。

26. 拉加经委会指出，该区域会员国关切的有关老年人人权的具体问题包括以下三个专题：将护理纳入国家社会保护制度，以促进老年人自主和对其尊严的保护；普及社会保障权和无差别获得养恤金；老年人参与影响他们的决策，并赋予他们作为人权持有人的权能。

27. 亚太经社会提出的主题是“促进和保护老年人的权利，将老年人置于所有发展进程的中心”。

⁶ 老龄问题利益攸关方小组——由具有经济及社会理事会咨商地位、同时也是纽约老龄问题非政府组织委员会成员的非政府组织组成。

28. 非政府组织老龄问题利益攸关方小组就可能的主题提出下列建议：“在 2015 年后可持续发展议程中不让任何人落后”；“结束代际贫穷”；“对老年人的歧视”；“老年人对促进其社区和社会的作用：社会融合和参与”。

B. 审查和评价进程如何能够更好地帮助促进老年人在发展活动中的社会融合和广泛参与

29. 哥斯达黎加政府指出，可以利用审查和评价进程作为推动老年人参与的工具，作为其融入社会并确认他们的人权的进程。

30. 萨尔瓦多政府指出，审查和评价进程为国家、区域和国际各级的老年人协会和基金会的参与提供了一个开放的空间，使他们得以就三个优先方向发表意见：老年人与发展；促进老年人的健康和福祉；确保建立有利的支助性环境。

31. 马耳他政府指出，除了《马德里行动计划》的审查和评价中规定的自下而上的方法之外，建立在对话基础上的决策做法的下一步是，在以真正的参与式决策方法通过一项政策之前，公民积极参与公共政策设计、交流观点和论点。

32. 墨西哥政府说明了审查和评价进程如何便于及时查明在推动老年人融入和参与发展方面进展不大的国家。然后可以拟订各项提案来应对老龄化过程产生的社会经济影响，并对这些提案进行定期评估，同时就立法、政策和方案的建立、设计和制订提供反馈意见，以便改善生活条件，支持就业增长和老年人口的就业，并确保他们积极参与和充分融入社会。

33. 罗马尼亚政府指出，审查进程应重点宣传老年人在社会中的作用及其作为一种资源的“价值”，鼓励他们通过志愿服务和辅导等活动进行社会、经济和政治参与。

34. 卡塔尔政府强调，审查进程有助于增强对老年人融入社会的重要性的认识，并查明这方面的政策差距。

35. 拉加经委会指出，该区域第三次审查和评价将重点落实 2012 年 5 月在圣何塞举行的第三次拉丁美洲和加勒比老龄问题区域政府间会议通过的《拉丁美洲和加勒比老年人权益圣何塞宪章》。在此方面，似乎有必要将区域和全球审查进程联系起来。可邀请会员国在考虑到体制基础结构、国家能力和财政资源的筹措的情况下，制定通过促进执行区域协定和《马德里行动计划》的国家措施的指标和时间表。

36. 亚太经社会指出，区域一级的审查和评价结果非常具体，其中向联合国系统和会员国提出了行动建议。因此，亚太经社会建议制定更具体的全球成果，向老龄问题协调中心、各区域委员会及联合国各基金和方案提出更强有力的行动建议，以便更好地支持会员国执行《马德里行动计划》。秘书长应在报告中提出明确的行动建议，这些建议如果能够为会员国所接受，就可以成为列述会员国应采

取的优先行动以及作为审查和评价进程一部分的秘书处任务的一项或多项决议的基础。

37. 正如在秘书长的前几份报告中所确认的,大多数老年人仍然很少或根本不知道存在《马德里行动计划》及其审查和评价进程。这是 2011-2012 年第二次审查和评价工作期间征求老年人意见后得出的一个主要结论。⁷ 在这一背景下,各会员国和所有相关利益攸关方明确承认,老年人参与影响他们的决定仍是需要付诸实施的一个重要目标,包括在第三次审查和评价《马德里行动计划》框架内将这一目标付诸实施。

C. 将老龄问题纳入经济及社会理事会各职司委员会工作的主流

38. 萨尔瓦多政府认为,经济及社会理事会主席可致信各职司委员会主席,请他们将与老年人有关问题纳入各委员会的工作。这样做的依据是,理事会最近的改革要求各职司委员会的主题与理事会高级别部分主题保持一致。同样,理事会主席团可以在整合部分审议老年人主题。

39. 马耳他政府建议理事会考虑将老龄问题或视角纳入规划、财政、就业、教育、保健等所有主要发展政策领域的主流,以促进将老龄和老年人问题纳入国家发展框架和扶贫政策,这是必须做的一项工作。

40. 卡塔尔政府强调,必须将老龄和老年人问题纳入 2015 年后发展议程,必须要求会员国提供必要数据,以便监测实现有关目标和指标的进展情况。卡塔尔政府建议经济及社会理事会考虑召开一次讨论老年人问题的高级别会议。

41. 墨西哥政府认为有必要把贯穿各领域的年龄观点纳入经济及社会理事会与老年人所面临的状况和挑战有关的所有工作。应考虑老龄的经济和社会问题,以确保政策和方案有效设定适当社会保护参数,确保老年人的经济安全。

42. 拉加经委会强调,必须在妇女地位委员会框架内解决老年妇女状况问题,特别是解决以下三个重要问题:生成暴力侵害老年妇女的数据;老年妇女提供和获得的无报酬护理服务;以及男女在获得社会保障并从中受益方面面临的挑战。拉加经委会注意到,应通过人口与发展委员会将促进和保护老年人权利纳入《开罗行动纲领》⁸ 评估过程。拉加经委会还指出,会员国应请联合国人口基金(人口基金)进一步将老龄问题和老年人状况纳入其任务。

43. 亚太经社会建议,妇女地位委员会在审议和成果中应更加突出老年妇女问题。拉加经委会指出,老龄问题是一个核心支柱问题,人口与发展委员会应更加

⁷ 《二十一世纪的老齡问题:成就与挑战》(人口基金和国际助老会,2012年),第四章。

⁸ 《国际人口与发展会议的报告,1994年9月5日至13日,开罗》(联合国出版物,出售品编号:C.95.XIII.18),第一章,决议1,附件。

重视解决这一问题，而且，可持续发展问题高级别政治论坛应将此作为社会支柱的一个关键要素。实际上，妇女地位委员会可以作为其议程的分项目至少每两年审议一个关于老年妇女的背景文件，而人口与发展委员会可以反复审议关于老龄化趋势的一个分项目。同样，经济及社会理事会也可以每四年审议一次老龄相关问题。

44. 正如秘书长的若干报告所强调的那样，《马德里行动计划》所呼吁的将老龄问题和老年人有关问题纳入主流在很大程度上没有在国家决策、在政府间辩论框架内以及在联合国系统工作内得到落实。经济及社会理事会改革和不断展开的2015年后发展议程进程提供了一个重要机遇，以便将老年人和人口老龄化问题纳入主流，使该问题不仅仅存在于各会员国在《马德里行动计划》中作出的承诺。

45. 此外，会员国还可以回顾在残疾人、青年和土著人民问题上成功的主流化机制，并决定采取类似的政府间行动，推动将老年人问题纳入主流。

四. 第三次审查的程序和备选方案

46. 秘书处收到的有关本报告的反馈意见以及在前两次五年期审查和评价进程中获得的经验清楚表明，每个区域在各自审查和评价进程的方式和重点方面都有自己的优先考虑，而且往往依据的马德里会议后区域行动计划。为促进社会包容和老年人的参与以及审查和评价进程采用自下而上方法的初衷，第三次审查和评价周期可以考虑将重点放在审查和评价进程上，而不是放在商定某一特定主题上。在向一般民众和老年人更广泛宣传《马德里行动计划》和随后的区域行动计划方面，这一包容性做法可能也更有效。

47. 根据第三次五年期审查和评价的规定时限，拟议时间安排如下：

2015 年：委员会第五十三届会议决定主题和方式

2016 年：进行国家审查和评价

2017 年：进行区域审查

2018 年：社会发展委员会第五十六届会议进行全球审查

五. 建议

48. 社会发展委员会不妨：

(a) 考虑是否制订第三次审查和评价总主题，如果是的话，这一主题应该是什么；

(b) 核可上述第三次审查和评价时间安排，并请会员国及其区域委员会为组织和实施参与性审查进程开始对话；

(c) 向会员国和区域委员会强调，在民间社会参与审查和评价的规划和评估进程方面必须采取有组织的统一做法；

(d) 考虑邀请国家一级的老年人组织通过提交其成员对落实《马德里行动计划》和(或)区域行动计划的意见进一步参与审查进程。意见可以提交给本国政府，由本国政府转交给社会发展委员会和(或)相应的区域委员会；

(e) 请各区域委员会推动本区域的审查和评价进程，向有需求的会员国提供援助，帮助它们组织国家审查和评价及举办区域审查会议；

(f) 邀请会员国和联合国系统，包括联合国系统各机构、基金和方案采取具体措施，将老龄问题，包括老年人的意见，纳入它们自身的方案拟订工作和联合国的现有任务。
