



第七十二届会议

临时议程*项目 28 (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、
残疾人和家庭有关的问题

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 71/164 号决议提交的。报告重点论述，在 2017 年可持续发展问题高级别政治论坛主题“在不断变化的世界中消除贫穷，促进繁荣”背景下，如何更好地将老年人纳入可持续发展目标的执行中。本报告还提供了有关促进老龄问题上的合作和实现可持续发展目标各项新倡议的最新情况。结论和建议载于第五节。

* A/72/150。



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71/164号决议提交的，是秘书长同一标题报告（A/70/185）的后续报告，后者概述并分析了在继续执行《马德里老龄问题国际行动计划》（《马德里行动计划》）背景下，老龄化和老年人问题是否符合新通过的《2030年议程》及其可持续发展目标。自那时以来，联合国老龄问题协调中心与经济和社会事务部（经社部）一直在探讨《马德里行动计划》执行情况和其他相关材料如何促进可持续发展议程的执行以及如何让老年人更好地参与执行其目标，例如在大会授权的老龄问题不限成员名额工作组内进行的讨论材料。
2. 此外，本报告的议题是在可持续发展问题高级别政治论坛2017年主题“在不断变化的世界中消除贫穷，促进繁荣”框架下论述的，并且还探讨了2018年主题“变革迈向可持续和有复原力的社会”及其在全球、区域和国家层面开展的审查以确保“不让一个人掉队”。
3. 报告尤其侧重于老龄问题和若干构成可持续发展目标基础的关键问题所面临的挑战及其相互联系；特别是老年人的经济安全和福祉，这不仅包括收入贫穷，而且还延伸到包括获取工作机会和金融服务、身体健康和长期护理。报告还讨论了性别平等和性别歧视这类贯穿各领域的问题，这些问题是实现经济安全的主要障碍。报告还提供了有关联合国系统促进以年龄包容方式执行各目标和促进总体循证决策的最新动态，例如为改进按性别分列的数据的编制和收集所作的最新努力。最后，报告提出了建议，以促成所有利益攸关方在继续通过年龄包容方式实现可持续发展目标，包括在进一步执行《马德里老龄问题国际行动计划》的过程中，考虑到老龄化和老年人问题。

二. 老年期的收入贫穷

4. 在世界各地消除一切形式贫穷是《2030年可持续发展议程》的重点。报告《全球趋势：执行可持续发展目标中的挑战与机遇》（2017年）¹强调指出，贫穷是关键领域之一，其中良性发展将从根本上改善实现整个议程的前景。该报告还强调，老龄问题是可能决定实现所有目标前景的“重大趋势”之一。与其他年龄组一样，许多老年人生活贫穷，没有机会过上体面的生活。但是，生活在普遍贫穷地区的人，在忍受了一生贫穷和匮乏后，经常在老年期面临更大风险会陷入更严重的贫穷。衰老带来严重和额外的风险，更易陷入经济不安全和贫穷，而老年人摆脱这种境况的选择却有限。

¹ 联合国开发计划署和联合国社会发展研究所（2017年），《全球趋势：执行可持续发展目标中的挑战与机遇》。

5. 在许多处于不同发展水平的国家，老年人面临陷入贫穷的风险，因为相当数量的低收入养老金领取者都刚刚在贫穷线之上。²事实上，老年期贫穷对贫穷线的微弱变化反应非常灵敏。如果将“中度贫穷线”从人均每天 1.90 美元提高到人均每天 3.10 美元，全球生活贫穷者人数将翻倍，这表明其脆弱程度很高。³许多老年人的生活介于贫穷和经济安全“之间”，他们的收入高到使其没有资格领取公共福利，但又低到负担不起每日的生活支出。⁴贫穷风险通常随着年龄的增长而增加。平均来说，经济合作与发展组织所有国家 75 岁以上人口的贫穷率为 14.7%，比 66 岁至 75 岁人口的贫穷率高出 3.5%。⁵80 岁或 80 岁以上“高龄老人”比年纪略小的老年人更加不能工作；他们更有可能花费他们的储蓄；他们最需要与年龄相适应的保健和长期个人护理服务，而且其数量增长得很快，特别是在发展中国家。⁶

6. 传统上，家庭被认为是老年人获得财政支持和个人支持的主要来源。尽管在一些社会中仍是这种情况，但认为家庭提供的非正规支持足以满足数量日益增多的老年人整个老年期需求的设想正变得更加不可靠和不现实。日益严峻的经济困境让年轻一些的成年人没有能力赡养老年人。事实上，在一些情况下，代际团结的期望已经转向由老年人向其家庭提供支持。在撒哈拉以南非洲，工作年龄成年人因艾滋病毒和艾滋病流行病造成死亡率升高，老年人不得不肩负起照顾失去父母的孙辈的额外责任。在莱索托、卢旺达、乌干达和马拉维，超过 20% 的 60 岁以上成年人生活在隔代家庭。⁷在一些国家，越来越多的迹象表明，因家庭规模趋于变小，加上年轻家庭成员外迁，老年人单独生活比例日益上升。例如，中国农村地区的留守老人数量快速增长，在这些地区，许多成年子女迁往城市或远方工作，通常留下易于陷入贫穷风险的老年人，而这些老年人得不到家庭支持或是家庭支持不足，依赖耕种为生。⁸这方面的证据是，与同子女生活在一起的老年人相比，按转移前收入计算，独自生活的农村家庭老年人的贫穷率升高 31%，按人均支出计算，其贫穷率升高 15%。⁹另一方面，在印度，超过四分之三的老人

² 经合组织（2015 年）：《共同探讨：为什么缩小不平等差距对大家都有益处》，经合组织出版社，巴黎。

³ 联合国开发计划署和联合国社会发展研究所（2017 年），《全球趋势：执行可持续发展目标中的挑战与机遇》。脚注基于国际劳工局（劳工局）《2016 年世界就业情况社会展望》。日内瓦。

⁴ Mutchler, Jan E.; Li, Yang; 和 Xu, Ping, "Living Below the Line: Economic Insecurity and Older Americans Insecurity in the States 2016" (2016)。社会与人口老龄化问题研究中心出版物。第 13 页。

⁵ 经合组织（2015 年）：《2015 年养老金概览：经合组织和二十国集团指标》，经合组织出版社，巴黎。http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en。

⁶ 联合国，经济和社会事务部，人口司（2015 年）。《2015 年世界人口老龄化》(ST/ESA/SER.A/390)。

⁷ McKinnon 等人：The relationship of living arrangements and depressive symptoms among older adults in sub-Saharan Africa. BMC Public Health 2013 13:682。

⁸ Ng ST, Tey NP, Asadullah MN (2017) What matters for life satisfaction among the oldest-old? Evidence from China. PLoS ONE 12 (2) : e0171799. doi:10.1371/journal.pone.0171799

⁹ Park A, Shen Y, Strauss J, et al. Relying on Whom? Poverty and Consumption Financing of China's Elderly. National Research Council (US) Panel on Policy Research and Data Needs to Meet the

人口生活在三代同堂家庭，¹⁰这有利于分享资源和照顾老年人。但情况却并非总是如此。

A. 老年人群的贫穷程度

7. 除主要因资金不足和能力不够造成获取贫穷数据方面的差距外，家庭调查只是收集家庭内部个人的信息，这不能准确反映老年家庭成员的资源 and 需求。鉴于许多国家资源有限，一种务实的做法可能是，扩展现有的家庭调查。例如，泰国在其每四到五年一次的家庭普查中提供了老龄问题相关模块。¹¹但是，需要将开发家庭调查工具并将其标准化作为长期优先事项，以便直接从老年人那里收集遗漏的信息。¹²监督贫穷情况面临的显著障碍是，缺乏可靠的和可比较的数据，以帮助规范和跟踪按照可持续发展目标的构想在 2030 年前消除所有社会群体贫穷的进展情况。

8. 因此，全世界老年期贫穷现状尚不明朗。在国家层面，利用家庭抽样调查数据很难推断出老年人的整体情况。由于生活成本和调查时间存在着差异，对各国和各地区之间贫穷老年人的情况进行比较就变得更加具挑战性。在一个国家不被认为是生活贫穷的人，在另一个国家可能会被认为生活在最低生活标准之下，并被认为是穷人。

9. 目前，判定老年人贫穷的依据局限于选定国家或地区层面进行的研究范围内。根据近期的估计，全世界老年人的经济福祉差异巨大。荷兰 2013 年的贫穷率较低，为 2%，捷克共和国 2012 年的贫穷率为 3%，¹³泰国 2010 年的贫穷率为 11%。¹⁴其他估算反映出更高的贫穷率，澳大利亚 2012 年的贫穷率为 34%，大韩民国 2009 年的贫穷率为 50%，¹⁵赞比亚多达 80% 的老年人 2005 年生活在国家贫穷线以下。¹⁶除上文提及的限制外，老年人中相对较低的贫穷率也可归因于与年龄有

Challenge of Aging in Asia; Smith JP, Majmundar M, editors. *Aging in Asia: Findings From New and Emerging Data Initiatives*. Washington (DC): National Academies Press (US); 2012. 7. 见: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK109233/>

¹⁰ Desai, Sonalde B., Amaresh Dubey, Brij Lal Joshi, Mitali Sen, Abusaleh Shariff, and Reeve Vanneman. 2010. *Human Development in India: Challenges for a Society in Transition*. New Delhi: Oxford University Press.

¹¹ 同上。

¹² 联合国统计委员会第四十八届会议（2017 年），《探讨老龄化和按年龄分列的数据城市小组情况的会外活动》，2017 年 3 月 10 日。 <https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/side-events/20170310-1M-city-group-on-age-and-ageing-statistics>

¹³ 经合组织（2015 年），《2015 年养恤金概览：经合组织和二十国集团指标》，经合组织出版社，巴黎。

¹⁴ 世界银行（2012 年），《减少泰国的老年贫困》，世界银行办事处，曼谷。

¹⁵ 经合组织（2015 年），《2015 年养恤金概览：经合组织和二十国集团指标》，经合组织出版社，巴黎。

¹⁶ 联合国，经济和社会事务部，人口司（2015 年）。《2015 年世界人口老龄化》(ST/ESA/SER.A/390)。

关的偏见。例如，重度贫穷的老年人一般去世较早，或者因健康状况差居住在护理中心，这样在家庭调查过程中就无法获取其信息。贫穷率差异主要是老年社会保障制度覆盖面和充足性差异造成的。例如，大韩民国的贫穷率可能反映出该国近期的养老金制度尚未完全成熟，在澳大利亚，更高的贫穷率可能是因为许多养老金领取者以零存整取的方式，而不是以一系列定期收入支出的方式领取他们的养老金，这使得这部分养老金未计入当前收入中。¹⁷一些国家面临的挑战并不仅限于提供帮助老年人跨过贫穷线所需的资源和服务，而且还需确保他们不会返贫，以及摆脱贫穷状态，特别是在危机时期。¹⁸

三. 老年期贫穷和脆弱性的关键因素

A. 收入

一. 养老金覆盖面

10. 为老年人提供养老金是减少贫穷和收入不安全的一种有效且日益普遍的方式。定期支付养老金构成或补充了老年人的收入，以便支付基本所需，如食品、住房和医疗开支。在一些情况下，养老金还有助于投资生计，并且帮助构建未来抵御伤害或自然灾害等打击的能力。事实上，社会保障是国际人权法所载的一项权利。¹⁹但是，有将近一半超过法定领取养老金年龄的人并未领到养老金，而那些领取养老金的人所领取的福利又不足以让他们跨过或保持在贫穷线之上。那些没有机会领取养老金的人，以及一些领取养老金不足的人，依赖收入和其他就业支助、家庭援助和（或）资本。许多贫穷或面临贫穷风险的人，不能实现收支平衡，或是经常入不敷出。

11. 各项法律和政策正日益认可和反映社会保障对于消除贫穷和促进幸福的重要性。特别是，会员国承诺在 2030 年前根据可持续发展目标 1 “在世界各地消除一切形式的贫穷”，“对所有人实施适合国情的社会保障制度和措施”，并实现“对贫穷和弱势人群的基本覆盖”。²⁰《马德里老龄问题国际行动计划》第三次审查和评价的初步评估再次强调，在各地区，老年人的社会保障问题仍然是优先事项。事实上，在 178 个提供资料的国家中，有 166 个国家通过至少一种社会保障制度向老年人提供了养老金，许多国家利用了种类各异的制度（在剩余的国家

¹⁷ 经合组织（2016 年），《2016 年社会概览：经合组织社会指标》，经合组织出版社，巴黎。

¹⁸ Pedrajas, M. 和 S. Choritz（2016 年）。《行至最不发达国家最后一公里》。纽约：联合国开发计划署和联合国资本发展基金。

¹⁹ 见《世界人权宣言》第二十二条和《经济、社会、文化权利国际公约》第九条。

²⁰ 联合国大会，决议《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，2015 年 10 月 21 日（A/RES/70/1）。

中，仅提供了一次性福利）。²¹在已经实现了弱势群体社会保障全覆盖的制度中，向老年人提供养老金这种制度最为常见。²²

12. 提供养老金便为老年人本人及其家庭和社区提供了支持。养老金构成了一项可预测的长期收入来源，至少降低了个人的贫穷程度或陷入贫穷的风险，在最好的情况下，保障了个人的经济安全，减少了跨代贫穷。²³经常性现金转移有助于改善消费，甚至受益人及其家庭对保健设施的使用，减少了货币贫穷，为健康和幸福提供了支持。²⁴老年人有时将养老金付款直接用于投资生计或企业活动，或是用作投资的抵押物，²⁵或是用于家庭成员的教育。²⁶老年人投资他们的或其家庭的生意以及技能，提高了生产力，这可通过改善生计和提高复原能力而获得长期回报。这种消费和投资还可刺激当地经济，为社区其他人的生计和福祉提供支持。²⁷

13. 在全球层面，仅有 51.5% 超过领取养老金年龄的人领取养老金。²⁸养老金覆盖面各地区差异巨大。在北美、中欧和东欧以及西欧地区，超过 90% 的老年人得到了覆盖。在拉丁美洲和加勒比地区，以及亚洲及太平洋地区，全部老年人中有近一半获得了养老金覆盖：覆盖率分别为 56.1% 和 47%。在北非，三分之一左右，即 36.7% 的老年人获得了养老金覆盖，在中东地区，覆盖率为 29.5%。撒哈拉以南非洲地区的覆盖率最低，仅有 16.9% 的老年人领取养老金。尽管养老金覆盖率在很大程度上与收入水平相对应，但其随意性使其对收取缴款或税收付款用于向

²¹ 国际劳工组织，《2014/2015 年世界社会保障情况报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》（2014 年，日内瓦）。

²² 世界银行，“世界银行、劳工组织宣布重新推动普遍社会保障”，《新闻稿》（2016 年 9 月 21 日）。可查阅：<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/09/21/world-bank-ilo-announce-new-push-for-universal-social-protection>。

²³ HelpAge International. “Why social pensions?” 可查阅：<http://www.helpage.org/meece/about-us/why-social-pensions/>。

²⁴ Francesca Bastagli 等人，“Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features” (London, Overseas Development Institute, July 2016). 可查阅：<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10749.pdf>。

²⁵ Helmut Schwarzer 和 Ana Carolina Querino, “巴西的非缴费型养老金：对减贫的影响”，《扩大社会保障论文集》，第 11 期（2002 年，日内瓦，国际劳工组织社会保障政策与发展司）。可查阅：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---sec_soc/documents/publication/wcms_079061.pdf。

²⁶ HelpAge International. “Why social pensions?” 可查阅：<http://www.helpage.org/meece/about-us/why-social-pensions/>。

²⁷ Helmut Schwarzer 和 Ana Carolina Querino, “巴西的非缴费型养老金：对减贫的影响”，《扩大社会保障论文集》，第 11 期（2002 年，日内瓦，国际劳工组织社会保障政策与发展司）。可查阅：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---sec_soc/documents/publication/wcms_079061.pdf。

²⁸ 国际劳工组织，《2014/2015 年世界社会保障情况报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》（2014 年，日内瓦）。

公共养老金提供资金提出了挑战，这影响了覆盖率。许多非正规部门的工人因此被排除在缴费型养老金制度之外。

14. 在大多数经济合作与发展组织国家内，公共资金转移构成了老年人收入的大部分。²⁹这些国家的公共养老金在收入分配的底层影响最大，占底层 40% 人群收入平均在 80% 以上。³⁰事实上，在覆盖面最广的地方，贫穷率也最低，公共养老金在这些地方占收入的最大份额。

15. 就收入不安全而言，一些老年人比其他入更为脆弱。除了居住的国家外，一个人的性别、居住地区以及种族、族裔和残疾状况这样那样的因素交织在一起，也会影响其获取养老金以及养老金提供的保障程度。接受教育、进入劳动力和获得其他机遇方面的歧视，随着时间的推移而累积，也增加了脆弱性。总的来说，老年妇女在获得缴费型养老金和这些养老金提供的益处程度上，比老年男子处境更糟糕。妇女比男子更少从事有偿就业，因生育将更多的时间花在有偿就业之外，而且通常还要照料子女或其他有需要的家庭成员，在就业时报酬也往往比男子更低。尽管她们的预期寿命比男子更长，但随着时间的推移，她们向养老金制度缴纳的费用更少，这样在老年时领取的养老金就更低。例如，在欧洲联盟，妇女劳动力参与程度相对较高，但妇女领取的养老金仅是男子的 40%。³¹城乡差距也很明显。³²在很大程度上，农村经济的特点是非正式就业，特别是农业领域，这使得他们经常被排除在缴费型养老金制度之外。在各国许多农村地区，妇女和老年人比例过高，因为男子和年轻人更有可能移居到城市中心寻求更高薪水的就业。

16. 在劳工组织分析的 178 个国家中，仅有 78 个国家有缴费型养老金制度，另有 78 个国家建立了缴费型和非缴费型相结合的养老金制度。³³非缴费型养老金制度要么要求经过调查（要求提供需求证明，面向收入和（或）资产低于设定门槛的老年人），要么是具有普遍性，有 9 个国家唯一的养老金类型就是普遍的养老金制度。缴费型养老金方案仅覆盖正规部门的工人，在一些情况下，对于一些自营职业者群体来说，政府出资的非缴费型或“社会型”养老金可实现范围更广和更公平的覆盖。鉴于它们与工作并不相关，社会养老金并未反映出就业中的各种形式歧视，例如将妇女和某些种族或族裔群体置于不利处境以及他们和其他弱勢

²⁹ 经济合作与发展组织，《2015 年养老金概览：经合组织和二十国集团指标》（2015 年，巴黎，经合组织出版社）。

³⁰ 国际劳工组织，《2014/2015 年度世界社会保障情况报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》（2014 年，日内瓦）。

³¹ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署，“保护妇女老年期的收入安全：迈向促进性别平等的养老金制度”，《政策简讯》第 3 号（2015 年，纽约，妇女署）。可查阅：<http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/12/women-income-security-in-old-age>。

³² 国际劳工组织，《2014/2015 年世界社会保障情况报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》（2014 年，日内瓦）。

³³ 国际劳工组织，《2014/2015 年世界社会保障情况报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》（2014 年，日内瓦）。

群体往往领取更低平均工资的职业隔离。相应地，社会养老金有助于减少和预防贫穷、收入不安全和不平等。

17. 近年来，许多国家开始扩大缴费型养老金方案，特别是在拉丁美洲，³⁴该地区的许多国家已经推出社会养老金制度。³⁵特别是，更多数量的非正规部门工人正获得覆盖。例如，巴西就是一些正采取措施将农业工人和农村工人纳入缴费养老金制度的国家之一。此外，在一些其他国家和撒哈拉以南非洲的一些地区采取类似措施后，肯尼亚政府宣布，自 2018 年起，它将向所有 70 岁以上老年人发放普遍养老金。³⁶然而，与此同时，在人口老龄化背景下，许多国家一直在推行养老金改革，目的是确保养老金制度的可持续性。此外，许多发达国家和发展中国家自 2010 年全球经济危机第二阶段后，继续削减开支或是继续感受紧缩措施的影响。³⁷养老金改革举措，从对工资和（或）价格进行指数调整到提高领取养老金年龄不等，是 2010 至 2013 年期间第四种最常见的调整。许多此类改革举措带来了加剧老年贫穷和不安全的风险，例如通过舍弃最低福利保障和降低养老金购买力。

18. 在不能领取养老金的情况下，老年人不能行使退休权利，必须工作到他们不能工作为止。

二. 获得体面工作和就业

19. 体面工作早就被认为不仅是经常性收入来源，而是集个人生计和社会融合途径于一身。将体面工作置于《2030年议程》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”的显著位置，为解决贫穷和不平等的一些根本原因提供了新的激励措施。³⁸减少老年期贫穷的一个根本前提是，调整劳动力市场，使其适应且更好地满足老年人口的多样性需求。鉴于55岁或以上老年工人所占比例在2014年前所未有地扩大到占世界劳动力的14.3%，这就显得尤为重要。到2030年，老年工人数量可能会增加到将近7.5亿人，这占总劳动力的18%以上³⁹。⁴⁰

³⁴ 经济合作与发展组织、美洲开发银行和世界银行，《养恤金概览：拉丁美洲及加勒比地区》（2014年，巴黎，经合组织出版社）。

³⁵ 国际劳工组织，《2014/2015年世界社会保障情况报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》（2014年，日内瓦）。

³⁶ HelpAge International, “Kenya to launch universal pension scheme in January 2018” (31 March 2017). 可查阅：<http://www.helpage.org/newsroom/latest-news/kenya-to-launch-universal-pension-scheme-in-january-2018/>。

³⁷ 国际劳工组织，《2014/2015年世界社会保障情况报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》（2014年，日内瓦）。

³⁸ 国际劳工组织（2015年），《2015年世界就业和社会展望：趋势》。国际劳工组织-日内瓦。

³⁹ 2017年全世界劳动力人数为35亿人，预计到2030年将增加到40亿人。2017年，全球劳动力平均年龄为39.2岁，比1990年的35.5岁有所增加。预计到2030年将上升到40.5岁。

⁴⁰ 同上。

表1：2016年选定地区按性别和年龄分列的劳动力参与率及自2012年以来的变化情况
(百分比)

地区	55-64 岁		65 岁及以上	
	2016 年	自 2012 年以 来的变化情况	2016 年	自 2012 年以 来的变化情 况
男性				
非洲	80	1	53	0
亚洲及太平洋	74	-4	36	-3
中欧和东南欧 (非欧洲联盟) 和独立国家联合体	62	4	13	-2
发达经济体和欧洲	67	0	13	-3
拉丁美洲和加勒比	77	-1	33	-5
中东	65	4	27	0
女性				
非洲	56	-1	34	1
亚洲及太平洋	47	8	20	6
中欧和东南欧 (非欧洲联盟) 和独立国家联合体	38	3	7	-1
发达经济体和欧洲	52	1	7	-1
拉丁美洲和加勒比	48	4	14	-2
中东	4	-5	11	8

资料来源：计算自国际劳工组织，《劳动力市场关键指标》，第 9 版，可查阅：www.ilo.org/kilm。

20. 2016年（见表1），非洲拥有到目前为止65岁及以上人口中最高比例的从事经济活动工人（男子53%，妇女34%），欧洲和其他发达经济体的比例最低（男子13%，妇女7%）。在这两个极端之间，亚洲及太平洋地区的老年人劳动参与率较高，拉丁美洲和加勒比地区紧随其后，再之后为中东地区。发展中国家65岁及以上老年工人的劳动力参与率较高，通常反映了贫穷程度较高，缺乏社会保障或社会保障不足，因此需要老年人继续参与创收活动以赚取或贴补必要的收入，从而满足基本需求。劳动力市场仍然存在着性别差距，所有地区都存在着老年妇女（65岁以上）参与率较低的类似情况。但是，相对于男女之间的差距来说，发达国家和发展中国家之间存在的差距小得多，非洲和欧洲55岁至64岁妇女在经济参与方面表现出类似水平，分别为56%和52%。

21. 有关55至64岁工人的劳动力市场信息和分析对于解决对待退休和社会保障可获得性的态度来说至关重要。近期的数字（见表1）表明，2000至2012年，欧洲55至64岁男女工人的劳动力参与呈平稳向上趋势（分别为6%和12%），⁴¹已经到达一个稳定期。2012至2016年期间，55至64岁老年男子的就业率没有变化，该年龄组老年妇女的就业率仅增加了1%。尽管情况不明朗，但有迹象表明，这可

⁴¹ A/68/167 (2013 年)，秘书长的报告。《国际老年人年的后续行动：第二次老龄问题世界大会》。

能部分上归因于实现与年龄相关的就业安全所面临的各种障碍，其中最为显著的是，基于对老年工人认知和体力限制的陈规定型观念的歧视。近年来，许多发达国家采取措施，促进和支持老年人参与劳动力市场。2015年，经合组织制订了一套鼓励和支持老年人就业的政策指南，并将其作为“经合组织老龄问题和就业政策委员会建议⁴²”予以通过。这些建议呼吁进一步鼓励老年人继续工作，对延迟退休年龄予以奖励，并鼓励在工作-退休过渡期实现更大的灵活性，允许养老金与工作收入挂钩。这些建议还述及打击就业中的年龄歧视所需的措施，如立法和公共意识宣传活动，以消除招聘、晋升和培训期间以及工作留用中的歧视。⁴³

22. 在发展中国家，一半到四分之三的非农业就业在非正规经济部门，⁴⁴就业挑战和优先事项几乎仍然没有考虑到老年人的处境。许多老年工人，特别是文盲和非熟练工人从事非正规、农村职业，有时从事获得养老金和负担得起医疗保险受限的危险和低报酬工作。强化政策，延长现有正规部门工人的工作年限，并酌情向这些国家正规和非正规部门所有老年人提供社会保障，是确保人们到老年时不下滑到贫穷线之下的关键。中国自2010年以来扩大对非正规部门工人的覆盖，提供了独特的经验，因为这是历史上政府养老金制度缴费者数量增长最大的一次。此项制度在设计上也很独特，因为它将到60岁领取基本养老金的资格与缴费者年迈父母立即获得好处相挂钩。⁴⁵

iii. 获得和利用金融服务

23. 获得储蓄账户、贷款、保险和其他金融服务，可帮助人们增加和方便消费、储蓄和转移现金、创业或扩展业务、对风险和打击进行规划和管理、投资以及以其他方式建立和管理收入与财富。对于生活贫穷的人，仅是获得储蓄账户就可增加储蓄、消费、生产力、妇女增强权能以及投资预防性保健等其他好处。⁴⁶扩大个人和企业参与金融体系，将进一步促进经济增长。但是，老年人在获取和利用金融服务及产品时面临独特的挑战。⁴⁷

⁴² 经合组织（2015年），《关于老龄问题和就业政策的委员会建议》，C(2015)172 – C(2015)172/CORR1。可查阅：<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=333&Lang=en&Book=False>。

⁴³ 可查阅：<http://www.oecd.org/els/emp/Ageing-Recommendation.pdf>。2017年6月20日上网访问。

⁴⁴ 联合国开发计划署（2014年），《人类发展报告：维持人类进步：降低脆弱性和建立复原力》。

⁴⁵ 世界银行，2016年。《长寿与繁荣：东亚及太平洋地区的老龄问题》。华盛顿特区：世界银行。

⁴⁶ Adolfo Barajas, Martin Čihák and Ratna Sahay, “A broader reach”, *Finance and Development*, vol. 54, No. 1 (March 2017).

⁴⁷ Center for Financial Inclusion at Accion and HelpAge International, *Aging and Financial Inclusion: An Opportunity* (February 2015). 可查阅：https://centerforfinancialinclusionblog.files.wordpress.com/2015/02/aging_and_financial_inclusion_an_opportunity.pdf。

24. 2014年，全世界62%的成年人在银行、其他金融机构或移动资金服务提供者那里拥有一个账户。⁴⁸尽管这仍然说明20亿成年人还是“没有银行账户”，但这表明自2011年以来已经增加11%。此外，拥有银行账户的妇女比男子少7%。尽管特别针对老年人获得和利用金融服务的可比较数据有限，但现有证据表明，老年人面临着同样的障碍。在许多国家，老年人缺乏金融知识，不知道他们可如何从金融服务中获益。这种情况也适用于年轻人，如他们在年轻时并未开始对老年期的金融安全进行规划。此外，对金融机构的信任度可能较低，特别是在涉及低收入人群微薄的养老金时，这些人可能会对其储蓄缺乏信心，事实上在他们年老时是可以取出的。薄弱的金融基础设施通常阻碍了对服务的获得，对行动不便和农村地区老年人更是如此。

25. 年龄歧视和剥削也是老年人使用金融服务和实现金融安全面临的进一步障碍。基于年龄的公平和非歧视仍然缺乏法律保护。金融服务提供者或放债者因老年人不能获得收入偿还贷款这样的年龄歧视而拒绝向许多老年人提供贷款。在欧洲开展的一项研究表明，在获得抵押贷款、贷款和保险方面存在着普遍歧视。⁴⁹一些银行限制超过一定年龄的人获得长期贷款和抵押贷款，保险公司经常对超过一定年龄的人提供的服务进行限制，要求他们支付高昂的附加费和罚金，而且在某些情况下甚至不允许老年人购买某些保险产品。这些做法可能会增加老年人的脆弱性，例如住房和医疗保险不足。在发展中国家，老年人还经常因年龄而被拒绝提供小型企业贷款和小额信贷服务。在各国，服务提供者方面的年龄歧视态度可能会进一步阻碍老年人利用各类服务。随着年龄增长体力和智力下降带来的风险也对许多老年人利用金融服务造成重大影响。这种能力降低使得受影响的老年人面临更大的财务滥用风险，如偷盗、阻断获得资金渠道或滥用委托书。

26. 一些国家政府和金融服务提供者，特别是在发达国家，正在采用广泛的老年人友好型措施，促进对老年人的金融普惠和金融安全。正在逐步出台和加强各类法律和政策，以保护老年人免受金融剥削，并向私人金融机构的工作人员提供培训，以便识别和预防此类滥用行为。私人小额养老金正在促进那些极低收入者长期的养老金储蓄，而且也在建立便利的服务点，以支持自愿向缴费型公共养老金制度缴费。银行正推出老年人友好型功能和服务，如向有视觉障碍的人提供语音自动取款机、向老年痴呆患者提供语音识别服务从而无需记忆密码、提供在线登录账户帮助以及适用于老年期不同状况的金融建议和服务。一些国家政府和组织还鼓励养成长期储蓄的习惯，并尽可能达到终生储蓄的程度。

⁴⁸ Asli Demirguc-Kunt 等人，“2014 年全球普惠金融数据库：衡量全世界金融普惠情况”，《政策研究工作文件》，第 7255 号（2015 年 4 月，华盛顿特区，世界银行）。可查阅：<http://documents.worldbank.org/curated/en/187761468179367706/pdf/WPS7255.pdf#page=3>。

⁴⁹ AGE Platform Europe, Background Document for Hearing “Unblocking the Anti-Discrimination Directive” on Age Discrimination in Access to Financial Services Brussels: AGE Platform Europe (20 March 2012). 可查阅：http://www.age-platform.eu/images/stories/Background_document_anti-discrimination_directive_AGE.pdf。

B. 健康状况和获得公平及负担得起的保健

27. 尽管贫穷和脆弱性通常以收入或财富来衡量或评估，但也包含和受其他因素的影响。健康基本上与通常的贫穷经历有关联；事实上，贫穷和健康状况差往往相互伴随。身体状况差通常是收入贫穷或脆弱引起的，是因缺乏获得或保持足够的营养、获得清洁水和卫生设施以及获得预防性、有疗效的康复保健护理，以及在不清洁或身体或环境不安全的环境下生活或工作造成的。获得优质教育和信息受限以及缺乏话语权，也被看作是贫穷的一些方面，也会促成不健康的做法和阻碍获得社会服务，从而损害健康状况。同时，身体状况差还经常造成或助长收入贫穷和脆弱性，因为身体状况差限制了个人的生产能力，或是治疗或护理费用不允许或严重限制了个人满足其他基本需要的能力。老年人因其创收手段减少、不利因素累积以及因年老带来的某些健康风险增加，尤其容易遭遇身体状况差和收入贫穷。那些已经身体状况差和生活贫穷的人，在面对与金融、环境、冲突相关的打击或其他打击时，复原能力最弱。

28. 大多数老年人会在某一时刻经历多重健康困境。⁵⁰但是，这种情况发生的可能性和几率及其严重性存在着显著差异。尽管有些人在65岁左右日常活动就需要协助，但其他人在90多岁时仍然活动自如和独立。通常来说，老年人更有可能同时患上多种慢性病，比其他年龄组有着更多的保健需求。尽管许多老年人患有一种或多种疾病，但仍然能够保持良好的机能水平和健康状态。但是，对于其他人来说，健康问题影响了他们的生计；有时，身体状况差和残疾是老年人减少或退出工作的主要原因。事实上，没有明确的证据表明人的身体状况好就会更加长寿。老年人在健康挑战面前更加脆弱，突显了获得负担得起的优质保健的重要性，以便在不破坏经济安全和尊严的情况下预防疾病和伤害并将其影响降到最低。

29. 老年人健康状况和能力的特点是存在着多样性。⁵¹尽管其中一部分多样性是由于个人的遗传背景和他們所做选择造成的，但很大一部分是由他们生活的自然环境和物理环境以及个体特征如性别、种族或族裔、教育、职业和收入决定的。因此，健康成果和获取上的差异通常与社会经济地位和身份有关。它们反映了累积的经济影响和被排斥群体一生所经历的其他各类不利处境。遭到排斥的老年人和生活贫穷的人，更多地暴露在健康风险中，面临更多的健康挑战，而且获得健康相关服务的机会更少。例如，社会经济地位影响造成认知功能下降、多种病症和身体虚弱，而与老年男子相比，⁵²慢性疾病和残疾更有可能对老年妇女造成影响。⁵³

30. 对于许多老年人来说，医疗保健仍然遥不可及或是仅能有限获取。世卫组织世界健康调查显示，费用和交通在各个地方都阻碍了获得保健，在低收入和中低

⁵⁰ 世界卫生组织，《关于老龄化与健康的全球报告》（2015年，日内瓦）。

⁵¹ 世界卫生组织，《关于老龄化与健康的全球报告》（2015年，日内瓦）。

⁵² 世界卫生组织，《关于老龄化与健康的全球报告》（2015年，日内瓦）。

⁵³ HelpAge International, “Health and care policy”. 可查阅：<http://www.helpage.org/what-we-do/what-we-do/health/health-policy/>。

收入国家尤为如此。⁵⁴老年人通常都缺乏医疗保险或足够的医疗保险或普遍覆盖，现款支付保健费用会很快成为负担，甚至会让人陷入贫穷或陷入更深程度的贫穷，特别是那些没有养老金或是领取较低养老金和依靠其他来源收入的人。对包括埃塞俄比亚、莫桑比克、坦桑尼亚和津巴布韦在内的各地区现金转移影响的研究表明，老年人收到的现金转移事实上用于了前往医疗设施的交通费用、医疗就诊费、治疗药物和医疗保险上，此外还包括食品和卫生设施及促成总体健康和幸福的其他方面。⁵⁵妇女平均预期寿命更长，通常经济不安全更为严重，使得她们特别容易因过高的医疗费用而无法满足保健需求以及遭受其他剥削。卫生设施的可获得性对于许多老年人来说也是一种挑战，特别是在农村和边远地区。在这些地区，医疗中心离家遥远，卫生、交通基础设施和选择余地缺乏，所需费用负担不起，而且行动受限的人不能获得很好的服务。

31. 健康步入老年旨在构建和维持能力及复原能力，扭转、阻止或减缓能力丧失，并对这种丧失的能力进行补偿。⁵⁶这种应对老龄化的办法包括预防和限制风险因素、延长身体健康状态的务实做法，以及有利环境，以将健康状况变差降至最低限度并做出应对。促进健康步入老年的战略将重点放在复原能力上，这可降低老年人对疾病和伤害的脆弱性，增强他们预防和应对其他打击的能力。

32. 促进身体健康的措施可让老年人避免陷入贫穷或缓解其影响，应对贫穷的措施有可能为身体健康提供支持。因此干预措施不仅要提供救济使其免陷贫穷，而且要保持能够确保身体健康和经济安全的条件和做法。各国政府能够促进老年人健康和复原能力以及向那些急需帮助的人提供帮助的一些措施包括：推行全民保健并有针对性地惠及老年人和边缘群体；采用终生的公共健康做法以解决社会群体之间的不平等；引导老年人和关注老龄问题的民间社会团体参与决策；以及加强健康与社会服务领域相结合以推动综合保健。⁵⁷

三. 长期护理与易陷贫穷

33. 需要护理的老年人因现款支付居家和医疗机构护理费用，很容易陷入贫穷和经济不安全。但是，这种脆弱性甚至会使老年人接受免费的家庭护理，这时，护理人员不得不减少其工作时间或退出劳动力市场，整个家庭都会遭受损失。对于大多数希望、甚至是已经获得任何形式正规护理服务的老年人来说，他们必须使用积蓄或者“花掉”他们的资产，以使其有资格获得政府资助的服务，医疗机构服务或者居家服务。

⁵⁴ 世界卫生组织，《关于老龄化与健康的全球报告》（2015年，日内瓦）。

⁵⁵ Francesca Bastagli and others, “Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features” (London, Overseas Development Institute, July 2016). 可查阅：<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10749.pdf>; HelpAge International and Age International, Cash Transfers and Older People’s Access to Healthcare: A Multi-country Study in Ethiopia, Mozambique, Tanzania and Zimbabwe (London, HelpAge International, 2017).

⁵⁶ 世界卫生组织，《关于老龄化与健康的全球报告》（2015年，日内瓦）。

⁵⁷ 世界卫生组织，《关于老龄化与健康的全球报告》（2015年，日内瓦）。

34. 社会医疗护理服务与居家医疗护理服务时常存在着不同的政府供资机制和资格规定，家庭护理服务将更多的负担让个人承担，自筹资金支付“社会”护理服务，以支持日常生活活动。此类现金支出可对老年人自身以及经常对他们的家庭造成负面财政影响。尽管一些发达国家存在着针对将来可能的长期护理费用进行自我保险的有限市场，但投保率很低，而且保单费用昂贵，因此仅是那些拥有广泛资源的人才能负担得起。

35. 美国财政部近期讨论了家庭支付正规护理需求费用的能力，特别是针对长寿且有更多年份需要护理援助的老年妇女。他们研究了老年女性人口的各个组成部分，以及她们在不同的收入/财富分布点上可使用的收入、非住房流动资产和包括住房在内的总财富用于支付长期正规护理服务的程度。他们发现，鉴于许多妇女用于负担正规护理的资源有限，晚年残疾可对经济安全产生巨大影响，以致于仅有相对富裕的老年妇女能够负担长期的护理费用。妇女年龄越大(80岁及以上)，支付全额护理费用的能力越低。那些依靠低收入生活的人随着进入老年期，不能自我负担任何形式的长期护理，只能依赖国家可提供的支助。这就是许多会员国，如德国、日本、荷兰和大韩民国建立了强制性公共长期护理保险制度的部分原因。⁵⁸

36. 在国家不提供广泛服务或资金的发展中国家，例如东南亚，它们的最佳做法是为日益萎缩的家庭护理能力寻找低成本替代护理服务。老年人协会正在制订全盘的社区护理办法，以向越来越多的老年人提供支持，这些老年人的依赖性很强，日常活动需要帮助，他们收入有限，缺乏来自其家庭的足够照顾。这些活动包括从社区招募、培训和管理家庭护理志愿者，向需要服务的老年人提供个人护理援助。这些协会还可提供帮助，支付在需要时前往保健站的交通费用，以及建立与配套服务之间的联系，例如与那些提供辅助器具或康复服务的人建立联系。这种模式有助于老年人避免遭受导致陷入贫穷的多种金融和健康相关风险。⁵⁹

四. 促进在老龄问题上合作和实现可持续发展目标的新倡议

37. 尽管《马德里老龄问题国际行动计划》(2002年)及其之后的一系列大会决议提高了人们对按年龄分列的数据对于循证决策的重要性的认识，但可持续发展目标再次强调了这个问题，并再次重视会员国、联合国系统和其他利益攸关方在各个层面将此问题列入优先事项所作的努力。“如果没有更好的数据，那么存在着不平等加剧和将最弱势和边缘化人群置于发展之外的严重风险。”作为2017年3月统计委员会第四十八届会议期间会外活动的一项成果，有意向的国家统计办公室、联合国系统各组织和一家国际非政府组织建立了一个利益攸关方小组，以建立一个老龄化和按年龄分列的数据城市小组。议程项目见统计委员会2018年第四十九届会议议程草案。为推进此项工作，2017年8月21日至24日举行了一次研讨会，由联合国国家统计办公室主办，关键利益攸关方在会上分享了有关按年

⁵⁸ The Economic Security of American Households. Issue Brief Three: The Economic Security of Older Women. US Treasury Dept. Office of Economic Policy, Jan. 2017

⁵⁹ 《关于老龄化与健康的全球报告》，2015年，世界卫生组织，第138页。

龄分列数据和老龄问题统计核心问题的知识，以及该小组的目标、拟议活动、预期成果和成员资格问题。

38. 此外，经济和社会事务部正利用发展账户提供的种子资金实施一个试点项目，“撒哈拉以南非洲的老龄问题：老龄问题多重指标调查”。在马拉维政府参与下，在2017年中期开展了首个具有全国代表性的调查。这将提供有关老年人身体、精神、社会、经济和环境处境诸多指标。此项调查寻求加强对马拉维老年人境况和老龄问题的了解，其结果将作为急需的证据基础，以促进旨在应对人口老龄化机遇与挑战的政策和规划。马拉维国家统计局试行了“老龄问题多重指标调查”，希望在更多资金的支持下，此项调查可在乌干达、肯尼亚和其他国家复制推广。试点研究的结论将验证评估老年人境况所使用的方法和工具，有可能促进在整个撒哈拉以南非洲地区发起多个国家研究。

39. 经济和社会事务部与开发署发起了联合国系统有意向实体的非正式网络，以便交流和讨论有关老龄问题相关工作的信息以及确认合作和协同增效领域，提高对老龄问题的重视并在《2030年议程》“不让一个人掉队”的重点范围内将老龄化和老年人问题纳入该议程的执行中，以及系统地将老年人的关切和利益纳入该小组工作并成为其工作主流。目前的合作伙伴还包括人口基金、人权高专办、社发所、国际劳工组织、妇女署、世卫组织和西亚经社会，其他实体也可能加入。

五. 结论和建议

40. 随着会员国和联合国系统努力实现可持续发展目标和纳入在很大程度上被忽视的社会群体，各目标之间的相互联系促成了对老龄化等贯穿各领域问题的讨论和行动。尽管在提出消除贫穷问题时确实一般会将老年人纳入社会保障的辩论中，但承认贫穷和各目标的多方面性质，已促使各方更加认可人口老龄化在发展议程诸多其他领域里的影响。这还意味着除考虑到老年期的脆弱性外，老年人的发展潜力也必须得到认可和利用。

41. these 问题是《马德里老龄问题国际行动计划》（2002年）的核心，而可持续发展目标则对会员国与联合国系统若干合作领域起到了催化作用，例如在加强改进按年龄分列的数据的编制和分析问题上以及有关贯穿各领域问题的机构间工作。

42. 会员国不妨：

(a) 在国家层面执行可持续发展目标的过程中，考虑到老年人易于陷入贫穷和经济不安全的多方面性质，这包括通过促进身体健康、护理和幸福。

(b) 向编制按年龄分列的改进数据提供支持，欢迎将老龄化主题和按年龄分列的数据纳入统计委员会议程。

(c) 继续支持在执行可持续发展目标的过程中，将老龄化和老年人问题纳入更广泛的发展议程。

(d) 继续扩大养老金制度的覆盖范围,包括社会养老金,并增加他们的福利,以确保老年期的收入安全。

(e) 加紧努力在就业、社会保障和提供社会服务中消除基于年龄和其他形式的歧视。
