



第七十三届会议

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 and 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 [72/144](#) 号决议提交。它着重介绍了在为老年人提供高质量和负担得起的长期护理方面涉及的交叉问题，同时也考虑到了有偿和无偿看护人的需求，其中很多看护人是妇女和移民工人。报告还简要概括和突出了联合国系统内在老龄问题上的工作。

* [A/73/150](#)。



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 72/144 号决议提交，除其他外，大会在该决议中促请以包容各年龄段的方式执行《2030 年可持续发展议程》。本报告是秘书长同一主题报告(A/72/161)的后续报告，着重介绍了老年人的经济安全与福祉之间的相互关联，包括在可持续发展目标背景下的收入贫穷、获得体面工作和就业、获得和利用金融服务、健康和长期护理等方面以及在可持续发展问题高级别政治论坛上的讨论。
2. 作为联合国系统内老龄问题协调中心，经济和社会事务部继续探讨关键老龄政策问题、执行相关可持续发展目标以及 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》的执行、审查与评价之间的交叉关系。
3. 随着老年人口数量的增长，几乎所有国家的长寿率也在提高。这些因素的综合作用往往会促使与年龄相关的体弱发病率上升，需要更长时间的护理。这已导致对需要确保以可持续的方式提供优质和专业护理问题进行了广泛的讨论。不过，在考虑到提供有偿和无偿护理的性别相关因素的同时，既要考虑到照顾者的体面工作(他们当中很多人是移民工人)，又要兼顾长期护理的质量和可承受性，导致问题复杂化，而且对这些问题的讨论往往都是相互孤立的。
4. 本报告简要概述了全球层面有偿和无偿长期护理面临的主要问题。报告接着讨论了需要如何将体面工作议程更充分地适用于有偿护理人员，以确保改善工作条件，提高护理服务质量问题；使用无偿照顾者的问题；最后讨论了与雇用移民护理工有关的问题。这些问题都是在实现相关可持续发展目标(特别是性别平等相关目标)框架内予以审视，并且提出建议供会员国考虑。报告还考虑了 2017 年 12 月举行的关于“护理与老年人：与体面工作、移民和性别的联系”主题的联合国专家组会议的成果¹以及会员国和其他与会者在老龄问题不限成员名额工作组第九届会议上就长期护理问题发表的意见。报告还介绍了联合国系统在老龄领域内与执行《马德里行动计划》和可持续发展目标有关的最新情况。

二. 护理与老年人

5. 虽然很多老年人到了晚年身体状况依然较好，但其他老年人患慢性病以及高血压、糖尿病、与年龄有关的听力和视力下降等其他健康风险因素的可能性会更高，与关节炎、痴呆症和阿尔茨海默氏病等认知疾病有关的残疾明显增加，另外，他们因摔倒而受伤的风险也会更高。² 这些健康特征之间的相互作用导致老年人本身能力的丧失，无法运用其脑力和体力。³ 护理服务和支助系统以及提供护理和支助的方式对维持老年人的健康和福祉以及确保他们过上高质量的生活至关

¹ 联合国，《关于“护理与老年人：与体面工作、移民和性别的联系”主题的专家组会议的报告》，2017 年 12 月 5 日至 7 日，纽约。

² 联合国，“不断增长的长期护理需求：假设和现实”，经济和社会事务部简报文件，2017 年。

³ 世界卫生组织，《世界老龄和健康问题报告》(2015 年，日内瓦)。

重要，使他们能够更独立地生活，并且有尊严和选择、有人身安全和参加社区和社会活动的能力。¹

6. 长期为老年人提供护理被称为长期护理。虽然“护理”和“长期护理”两个词有时可以互换使用，但它们的涵义不同。世界卫生组织(世卫组织)《老龄化与健康全球战略和行动计划》采用的长期护理的定义如下：“其他人开展的活动，以便确保显著持续丧失固有功能的个人或者面临这种风险的人能够维持符合其基本权利、根本自由和人类尊严的人体功能水平。”⁴ 包括在家里、社区或机构内提供的护理。不过，在长期护理领域，对“非正规护理”或“正规护理”、“有偿护理”或“无偿护理”、“有组织护理”或“无组织护理”、“经过培训的照顾者”或“未经培训的照顾者”以及“受到监管的护理工作”或“未受到监管的护理工作”等术语的使用仍然没有达成共识，要解决这种局面仍有难度。¹

7. 人们对可以用于护理老年人的资源存在普遍的错误认识，这往往与人们想当然地认为政府扶持长期护理的力度有关系。《老龄化与健康全球战略和行动计划》的中期进度报告表明，仅有 41% 的会员国报告了关于长期护理的国家政策。⁵ 由于人口增长趋势，老年人的社会护理需求没有得到满足的现象普遍存在，需要护理和支助的老年人数迅速增长。根据国际劳工组织(劳工组织)近期的一份工作文件，全世界有 48% 的人口没有得到任何长期护理国家立法的保护，在政府提供的有偿护理中，有 46% 需要看经济情况调查的结果，导致只有生活在贫困线以下的老年人才能享受这种护理。⁶ 由于长期护理体系往往具有公共支出水平极低、自付费用高和缺少正规护理工的特征，因此，很多老年人无法享受长期护理服务。¹

8. 在许多会员国，包括在发展中国家，对长期护理问题的重视一直在加强。2017 年，非洲联盟通过了关于长期护理的共同立场，这证明长期护理被认为是非洲的一个新问题。另外，还与国际老年学和老年医学协会合作，举行了一次区域政策对话，28 个国家的代表参与对话，以求促进对撒哈拉以南非洲地区长期护理问题的了解和承诺。⁷ 在阿根廷和哥斯达黎加等拉丁美洲国家，显然采取的是基于权利的长期护理政策，它们已经批准《美洲保护老年人人权公约》，该公约第十二条提出的长期护理的法律框架和定义成为其国内相关政策的依据。⁸

9. 会员国目前提供和资助的长期护理的方式各不相同。例如，经济合作与发展组织成员在长期护理方面的公共支出存在差异，从以色列、拉脱维亚、波兰等国不到国内生产总值(GDP)的 0.5% 到荷兰占国内生产总值的 4%。这种差异表明不仅提供正规与非正规护理的机构和范围有差别，对老年人及其家庭自费购买部分长

⁴ 世卫组织，《老龄化与健康全球战略和行动计划》(2017 年，日内瓦)。

⁵ 见世卫组织，《老龄化与健康全球战略和行动计划：十项中期进度指标》(2018 年 5 月，日内瓦)，第八项指标。

⁶ Xenia Scheil-Adlung，《给予老年人长期护理保障：46 个国家保障亏损情况审查》，扩大社会保障工作文件，第 50 号(2015 年，日内瓦，国际劳工组织)。

⁷ 世卫组织 A71/41 号文件。

⁸ 美洲国家组织，《美洲保护老年人人权公约》。

期护理服务的依赖程度也有差别。要制定政策，提供老年人所需要的支助和护理，关键是要了解这些差别及其影响。⁹

10. 需要长期护理的老年人获得照料的最重要途径是家庭看护，特别是女性家庭成员。在许多非洲、阿拉伯和东亚国家，由家庭照料老人的现象很普遍，文化和宗教方面的义务是深层原因，例如，人们仍然认为去养老机构是件不光彩的事情。在某些情况下，相当程度上以家庭为基础的护理往往由未经培训的照顾者在家独立无偿提供，他们可能需要配合通常由专业保健人员从事的复杂的医疗和护理工作。¹⁰ 一些会员国执行支持家庭照顾者的政策，例如，巴林向低收入家庭提供财政支持，菲律宾推行临时护理，¹¹肯尼亚和瑞典开展培训服务，德国实行带薪保健休假。¹²

11. 机构长期护理服务涵盖医疗保健、老年病治疗、心理护理和康复等一系列综合服务。除高收入国家外，世界其他地方均缺乏此类服务。例如，机构护理包括俄罗斯和新西兰的长期住院治疗，还包括格鲁吉亚、匈牙利和塞尔维亚的寄宿设施和养老院。由于许多老年人更愿意在家接受长期护理服务，并且比机构护理便宜得多，各国一直把重点转向执行扶持住家护理服务的方案。另外，许多会员国还通过提供一系列公共服务、基础设施、现金福利和社会保障，扶持长期护理。¹³

12. 长期护理并非孤立存在。它与各种公共政策领域具有紧密联系，因此，在制定和执行政策方面为推进长期护理议程的会员国提出了复杂的挑战。¹⁴ 要提供优质且负担得起的长期护理，就必须对老年人需要的护理的社会问题进行分析。下文第三到第六节将回顾在部门讨论中经常忽略的护理趋势、驱动因素和影响，包括与体面工作、无偿护理工作、护理工移民以及护理工作的性别相关问题的联系。

三. 护理与体面工作

13. 《2030 年议程》和可持续发展目标将实现人人享有体面的工作作为一项中心目标。安全、有成效、充实、收入丰厚且能提供成长机遇的工作不仅本身令人向往，而且会促进实现其他目标，比如：充分参与社会、包容和持久经济增长、增强经济权能和包容(特别是对弱势群体)、共同繁荣和安全。可持续发展目标 8

⁹ Tim Muir, “Measuring social protection for long-term care”, OECD Health Working Papers No. 93 (Paris, 2017)。

¹⁰ AARP Public Policy Institute, “Millennials: the Emerging Generation of Family Caregivers” (May 2018)。

¹¹ 临时护理为主要照顾者提供短期救济。

¹² 会员国在联合国老龄问题不限成员名额工作组第九届会议上就长期缓和护理问题发表的指导意见，2018 年 7 月 23 日至 26 日。

¹³ 同上。

¹⁴ 联合国社会发展研究所，《实现转型变革的政策创新：落实〈2030 年可持续发展议程〉》(2016 年，日内瓦)。

明确要求各国政府促进充分的生产性就业和人人获得体面工作，保护劳工权利，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和没有稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境。几百万护理工为世界上迅速增长的老年人口提供护理服务，他们大多缺少体面的工作，如果不解决好这个问题，实现《2030年议程》和可持续发展目标的努力就不会成功。有证据表明，护理工的工资和工作条件与护理质量相关，所以要解决确保有偿护理工作成为体面工作的问题还会增进接受护理的老年人的福祉。¹⁵

14. 如上所述，各区域的人口老龄化表明对正规护理工的需求正在不断增长。总体而言，在很大程度上以儿童保育为中心的护理工作正在越来越多地以老年人为中心。2015年，劳工组织指出，护理经济与绿色经济一道被普遍认为是各国未来就业增长的两个来源。¹⁶ 长期护理是增长最快的领域之一，具有创造就业机会和经济增长的潜力。对护理工作质量的投入是发挥这一潜力的关键。

15. 截至2015年，全世界缺少约1 360万名正规长期护理人员。¹⁷ 亚洲及太平洋区域缺口最大，缺少820万名护理工。非洲和美洲缺口最小，分别缺少150万和160万名护理工。在欧洲，缺少230万名护理工。护理工人数不足表明老年人得不到正规护理，加重了无偿家庭照顾者的负担，或者，在某些情况下，护理需求没有得到满足。

16. 有偿护理劳动力由各种工人组成，包括家政工人、护理人员以及物理治疗师和职业治疗师等辅助专业保健人员和老年病专家。他们在家庭和机构工作，包括日间护理中心、寄宿制养老院、社区医院和急诊医院以及临终关怀医院。技能、工资和福利水平差别很大。在经合组织国家，约70%的正规护理工属于个人护理工，许多国家对个人护理工没有标准或最低资格要求，¹⁸ 其余30%是最少受过多年培训的护士。

17. 如家庭护理一样，有偿护理工作也在很大程度上由妇女(她们当中许多人是移民)承担，并且被普遍认为是女性的职业。与其他职业相比，社会普遍轻视护理工作，护理人员的社会地位低。从事有偿护理工作的人往往工资低，没有什么工作保障，工作条件恶劣，福利待遇很少或没有。许多护理工作的入门资格低或没有入门资格，除此以外，从事护理工作期间培训机会也有限或缺乏，进一步妨碍从业人员在这一领域的上升空间。特别是，护理工没有接受关于护理者权利和尊

¹⁵ Nancy Folbre, "Demanding quality: worker/consumer coalitions and 'high road' strategies in the care sector", *Politics and Society*, vol. 34, No. 1 (2006); 联合国教育、科学及文化组织, 《文献评论: 中低收入国家的幼儿保育和教育人员》(2015年, 巴黎)。

¹⁶ 劳工组织, 《总干事关于未来工作百年倡议的报告》, 国际劳工大会第104届会议, 2015年 (ILC.104/DG/I) (2015年, 日内瓦)。

¹⁷ Scheil-Adlung, loc. cit.

¹⁸ European Commission and Social Protection Committee, *Adequate Social Protection for Long-term Care Needs in an Ageing Society* (Luxembourg, 2014)。

严的充分培训。在某些情况下，护理人员还会遭到接受护理者及其亲属的辱骂和殴打、性骚扰和歧视。¹

18. 即使与具有类似技能、教育和经验的其他职业的工人相比，照顾者也往往收入过低，这种现象被称为护理惩罚。¹⁹ 护理行业的工资处罚与职业中的性别隔离有关，尽管已对性别隔离现象进行了控制，但这个问题仍然痼疾难除，²⁰在收入差距大和工会活动少的行业以及在公共部门规模小和护理公共支出少的行业，工资处罚现象更严重。²¹

19. 护理领域的这些问题加上工作时间和需要轮班且得不到认可，都导致人们不愿意从事长期护理工作，护理人员流动率高，工作积极性差。不过，采取干预措施可以改善护理工作的条件和地位。例如，在新西兰，由于推行了公平薪资安排，使护理工作和护理工更受重视，护理工的收入显著提高。²²

20. 有偿护理工作往往缺乏监管，这种现象在发展中国家尤甚。很多发展中国家都出现供私人和非营利护理服务供应增长的现象。在各国中，没有监管或监管不充分，或者监管可能危及体面工作或获得体面工作的前景以及护理的质量，甚至可能会导致老年人更容易遭受虐待。事实证明，对护理工作的有效监管可以促进护理工与接受护理者之间的互动，降低护理工由于工资低和工作条件差而影响工作积极性和离职的可能性。监管还提高了护理工接受培训的可能性，让他们能够对接接受护理的老年人的需求和偏好有敏感的认识。²³

21. 世卫组织强调了有效、可持续和公平的长期护理体系的三个行动领域。其中两个行动领域极其重视照顾者获得体面工作的作用。²⁴ 这两个行动领域涉及到护理人员获得培训和晋升机会，以及通过为护理提供者制定最低标准和资格认证等途径改善护理质量，从而解决护理人员队伍的能力建设问题。²⁵ 许多会员国关心落实老年人享受长期护理的权利，而这些领域与其有密切关系。解决缺少合格照顾者的问题、需要让护理工获得更好的培训以及必须切实便利老年人的问题都是

¹⁹ Paula England, Michelle Budig and Nancy Folbre, “Wages of virtue: the relative pay of care work”, *Social Problems*, vol. 49, No. 4 (November 2002).

²⁰ Michelle J. Budig and Joya Misra, “How care-work employment shapes earnings in cross-national perspective”, *International Labour Review*, vol. 149, No. 4 (2010).

²¹ Shahra Razavi and Silke Staab, “Underpaid and overworked: a cross-national perspective on care workers”, *International Labour Review*, vol. 149, No. 4 (2010); and Budig and Misra, loc cit.

²² 新西兰人权委员会向联合国老龄问题不限成员名额工作组第九届会议提出的意见，2018年7月23日至26日。

²³ Razavi and Staab, loc. cit.

²⁴ 另一个行动领域是发展和持续改善长期护理体系基础设施。

²⁵ 世界卫生组织向联合国老龄问题不限成员名额工作组第九届会议提出的意见，2018年7月23日至26日。

政府的工作重点。俄罗斯联邦也将缺乏统一的长期护理专业人员培训和再培训体系作为政府面临的一项挑战。²⁶

22. 在全球层面，长期护理的平均公共支出低，不到国内生产总值的1%。²⁷ 需要扩大投资，不仅要跟上不断增长的老年人口和比例，还要为照顾者提供更好的培训和支助。反过来，削减公共支出有可能会对护理工作的质量和供应产生不良影响，也会对人们享受护理和护理的质量产生不良影响。削减残疾和长期护理福利等财政紧缩政策会导致有更多人需要等候福利和服务，并且导致护理工受到影响，其中包括工作岗位减少、工资降低、工时缩短和短期合同增加等问题。

23. 可以采取一系列步骤提高护理工作的质量，进而提升护理本身的质量。首先，各国政府必须承认家政工人和护理工是受国家劳动法保护的劳动者。有些国家还没有做到这一点。国家培训标准可以对护理工作所需要的核心技能和能力做出规定，建立和完善受监管的培训机构，使之能够提供多层次的培训和认证，促进职业发展。²⁸ 通过遵守国际劳动标准和国家劳动法规，改善工作条件。特别是，劳工组织《2011年家庭工人公约》(第189号)是第一个给予家政工人(其中许多人为老年人提供护理)基本保护和权利的国际文书。尽管如此，截至2018年6月，仅有25个国家批准该《公约》，²⁹ 尽管有些国家在地方层面迅速执行该《公约》取得进展。关于工作时间，缩短轮班时间和采取弹性工作制有助于提高工作积极性和留住护理人员。还应该注意，新技术可能有助于促进护理行业的体面工作，方式包括：减少重体力工作；方便在线学习和传播关于劳动者权利和动员劳动者的信息；沟通，包括与家庭成员的沟通。

24. 为了提高和规范护理工的工资，可以通过系统性的岗位评价确立薪资等级。³⁰ 应当扩大职责范围，提升工作技能或增进职业发展，提高工资水平。如果缺少护理工特别是缺护士的时候，护理工应当利用全球竞争来要求提高工资水平。此外，必须质疑对护理工作的性别定型观念，以便男女都能从事护理工作，而且对男女同样具有吸引力，社会也更加重视这项工作。

25. 获得社会保障和有权参与社会对话也是体面工作的要素之一，许多照顾者从事非正规工作，享受不到社会保障，也没有参与组织的机会。在国家立法中保证社会保障权利，探讨主权财富基金等替代性融资办法，可以扩大社会保障的覆盖范围。应当让照顾者能够参加集体行动和雇主与劳动者组织(从职业机构和行业协会到移民工人网络)之间的协商。例如，特立尼达和多巴哥家庭雇工全国工会提高人们对劳动者权利和雇主责任的认识，推动工会会员与雇员之间的谈判，替

²⁶ 俄罗斯联邦向联合国老龄问题不限成员名额工作组第九届会议提出的意见，2018年7月23日至26日。

²⁷ Scheil-Adlung, loc. cit.

²⁸ Thelma Kay, 《争取让护理成为体面工作》，向联合国“护理与老年人：与体面工作、移民和性别的联系”主题专家组会议提交的文件，2017年12月5日至7日，纽约。

²⁹ 劳工组织，“《2011年家庭工人公约》(《第189号公约》)的批准情况”。

³⁰ Kay, loc. cit.

工会会员打赢违反最低工资和孕产妇保护法律的案件。另外，工会还成立了服务业人员中心合作社，为其会员争取签订劳动合同(通过一个三方进程制订格式示范合同)，保证基本生活工资，保证获得持续培训和教育，方便提出申诉。

四. 无偿护理工作

26. 《2030年议程》和可持续发展目标格外重视促进体面工作，与此同时，也明确提到无偿护理问题。具体目标 5.4 着重强调了无偿护理和家政工作，各国政府重申它们将会：“认可和尊重无偿护理和家务，各国可视本国情况提供公共服务、基础设施和社会保护政策，在家庭内部提倡责任共担。”世界各地的无偿护理工作大部分由妇女承担，因此，有必要探讨护理工作的性别动态，减轻提供无偿护理的负担，同时还要认可选择承担无偿护理的妇女并向她们提供支助。

27. 放眼世界，大部分照料老人的工作是由家庭成员承担的。在大多数社会，照料老年亲属都多多少少是一项社会准则，被认为是家人的义务，而非公共部门的职责。许多老年人本身更愿意由近亲属照料。然而，过度依赖家庭为有需求的老年人提供高质量的护理不是没有风险。

28. 家庭护理制度本身存在诸多想当然。例如，人们想当然地认为：妇女天生适合照料别人；家庭成员选择承担接受护理者所需的无偿护理工作；他们具备提供优质护理的知识和资源；所有老年人都有子女或其他亲属提供护理；家庭护理人员承担得起放弃有偿工作和其他职责和追求的后果，可以按照需要的水平提供护理。事实上，一些会员国已经制定了法规，规定子女或其他近亲属为其年长家庭成员提供护理或支助。这些假设常与家庭的实际经验并不完全相符。

29. 考虑到人口变化，即老年人的人数和所占比例在不断上升，加之目前许多国家缺乏长期护理体系，可以预见，为老年人提供护理会让家庭承受更大压力。虽然人口老龄化目前对欧洲和北美洲的影响最大，但发展中区域人口老龄化速度最快。³¹ 因此，即使目前每位可能需要(或不需)护理的老年人还有大量潜在护理人员(青少年和成人)，老龄人口的比例都会上升。中低收入国家已经出现最大的护理需求，多种因素造成这种局面，例如，建立和发展长期护理体系所需的资源有限，政策重点相互冲突，公共卫生系统薄弱，以及非传染性疾病对这些国家产生重大影响；因此，制订和加强护理体系和策略，特别是发展中国家，会随着时间推移变得更加紧迫。

30. 纵观各国，家庭成员之间的照料责任并非随意分配。平均而言，妇女花在照料方面的时间超过男性约 3 倍。³² 女性预期寿命往往更长，而且她们往往嫁给比自己年龄大的男性，这可能在一定程度上解释提供护理和接受护理方面的性别差异。然而，不管是出于情感、义务还是迫不得已，护理工作往往由女儿、妻子、儿媳妇和(外)孙女承担护理，有时朋友和邻居也会搭把手。巧合的是，老年亲属

³¹ 联合国，《2017年世界人口老龄化》(2017年，纽约)。

³² 联合国统计司，全球可持续发展目标指标数据库。

(通常是妇女)还通过操纵或胁迫,将护理责任传给地位较低的较年轻的女性家庭成员。³³简言之,妇女普遍受到根深蒂固的性别陈规定型观念的影响,将其描绘成她们内心愿意和有能力提供护理,即使被认为不同于工作。

31. 与此同时,各国老年妇女比老年男性更有可能独居(17.6%到 8.7%),这种生活安排降低了接受他人照料或经济援助的可能性。³⁴ 80 岁及以上老人的居住方式表明,与男性相比,各年段的妇女照料老人的可能性更大,与男性相比,她们到了老年,接受照料的可能性更小。³⁵

32. 在国内,护理工作的分配及其密集尤其受到家庭结构和组成、收入、满足家庭需求的基础设施(如供水和卫生设施)供应情况以及保健和护理服务的方便程度的影响。³⁶ 因此,家庭护理面临的一项挑战就是家庭结构本身不断变化,特别是传统大家庭减少,越来越多地被小家庭所取代,从而降低了有家庭成员留在家中提供无偿护理的可能性。由于城市化和外迁导致生育率下降和流动性增加,也使家庭规模缩小。再者,妇女越来越多地参与劳动力市场,给她们常常承担家庭照料者的“传统”身份带来了压力。在出现这些趋势的同时,各种护理机构(包括家庭护理与公共、营利和非营利护理服务)之间也经常出现紧张关系。如果一种来源因资金削减或工作人员不足而受到压力,其他来源必须予以补充,而家庭往往必须首当其冲地承担这一责任。许多国家政府和非政府组织向联合国老龄问题不限成员名额工作组第九届会议提出意见,称不断变化的家庭结构是老年人享受护理面临的一项挑战。³⁷ 尽管如此,老年人和家庭都应当有权选择是否以及如何接受和提供护理。

33. 由于家庭护理工作是无偿的,而且在国内生产总值或劳动力调查中没有体现,尽管事实上没有无偿护理工作所有其他工作就无法完成,但它往往得不到认可,而且价值会被低估。应当注意的是,护理属于一种独特的劳动,没有确定其价值的理想方式。不过,为了重视无偿护理工作,了解它值得扶持和投资,各国付出了种种努力,特别是利用用时调查,以求衡量和确定护理工作的金钱价值。例如,在联合王国,估计 2014 年无偿家庭照顾者在护理成人方面所花的时间(如果按基本市场费价格估算)将超过 700 亿美元。³⁸

³³ Peter Lloyd-Sherlock, “中低收入国家老年人的无偿家庭护理”,向联合国“护理与老年人:与体面工作、移民和性别的联系”主题专家组会议提交的文件,2017年12月5日至7日,纽约。

³⁴ 同上。

³⁵ 同上。

³⁶ Shahra Razavi, “老年人的长期护理:无偿护理工作的作用”,向联合国“护理与老年人:与体面工作、移民和性别的联系”主题专家组会议提交的文件,2017年12月5日至7日,纽约。

³⁷ 成员国向联合国老龄问题不限成员名额工作组第九届会议提出的意见,2018年7月23日至26日。

³⁸ Peter Lloyd-Sherlock, “老年人的长期护理:一项新的全球性别工作重点”,第9号政策简报(2017年,纽约,联合国妇女署)。

34. 除了得不到认可，照顾者常常承受多重负担，例如照料受抚养子女和老年亲属(他们中的一些人可能需要频繁的护理)，处理家庭琐事和财务，还要从事创收活动。另外，过度劳累的照顾者有可能提供的护理质量差。同时，还有一些例子表明，家庭成员承担护理责任是出于私利，目的是取得护理接受者的养老金或资产。

35. 缺乏与护理接受者需求相称的适当培训和缺乏对照顾者的支持也是为老年人提供优质家庭护理的重大障碍。家庭照顾者可能欠缺具体的技能和知识，无法确保接受其护理的老人的福祉。往往不具备基本护理知识，不明白衰老过程及其如何演变，不了解衰弱，不清楚照料别人需要做哪些工作，不知道向哪里寻求可能有帮助的服务和信息，不懂得如何监督和改进护理的质量。³⁹ 例如，俄罗斯联邦报告说，家庭照顾者对可供使用的援助途径认识不足。⁴⁰ 10/66 痴呆症研究团队的“帮助护理人员护理”等举措努力改善中低收入国家的痴呆症护理。⁴¹ 该项举措着重为社区保健工作者和家庭成员提供基础教育和培训。在 9 个国家进行的随机对照试验发现照顾者的工作效果得到改善，如压力减轻等。

36. 无偿的家庭照顾者本人有时会身心俱疲，在护理接受者有重大和复杂的护理需求时尤其如此。⁴² 况且，无偿的家庭照顾者往往面临经济压力，要承担护理费用，减少有偿工作时间，或者为了满足护理需求而脱离劳动力市场，随着时间的过去，使他们重新融入社会更加困难。由于这些原因，照料他人必然会在失去工资、时间和有偿工作中的成绩方面付出重大机会成本，而这些成绩可能带来晋升和培训，更不用说失去的闲暇时间，而闲暇时间对于个人福祉和给予老年人的护理质量都至关重要。在美国，据估计，50 岁或以上的家庭照顾者离开劳动力市场照料父母，平均一生放弃近 30.4 万美元的工资和福利。⁴³ 另外，由全职工作照顾者缺勤和缩短工时等因素导致的企业生产力损失每年达到 336 亿美元。

37. 为了改善给予老年人的护理效果，增进护理提供者的福祉，需要为家庭照顾者提供支助。现有支助方案往往规模小、资源少且主要以妇女为中心，必须进行投资和扩大，使包括男性在内的所有人都可参与。从长期来讲，考虑到老年人能力丧失以及护理质量差或护理不充分可能导致老年人住院治疗，缺少给予家庭照顾者的支持或支持不足的代价其实可能比适时提供支持更高。

38. 各国政府采取的干预措施应当旨在认可、减少和重新分配无偿护理，其他福利待遇应当包括给予家庭照顾者的现金津贴，帮助弥补工资损失；能够节省时间和降低劳动强度的基础设施建设；提供临时护理，这常常是照顾者的最需要的；

³⁹ Peter Lloyd-Sherlock, “Unpaid family care for older people ...”。

⁴⁰ 俄罗斯联邦向联合国老龄问题不限成员名额工作组第九届会议提出的意见，2018 年 7 月 23 日至 26 日。

⁴¹ 见 Alzheimer’s Disease International, *Helping Carers to Care Intervention*。

⁴² Peter Lloyd-Sherlock, “Long-term care for older people ...”。

⁴³ Lynn Feinberg and Rita Choula, “Understanding the impact of family caregiving on work”, AARP Public Policy Institute Fact Sheet 271 (October 2012)。

开办培训课程，发放信息材料，提高护理人员的能力；提倡雇主为男女职工提供带薪家庭休假；建立和扩大正规、综合的长期护理体系，在家和日间护理和寄宿制机构提供不间断护理；推出长期护理保险计划，使人们可以更方便享受正规护理服务和提高人们对此类服务的负担能力。最理想的情况是，应当给予护理全面支持，应当提供一系列的服务和支助。例如，要想减少老年人在经济上遭受剥削的风险，为老年人提供实物护理服务可能比现金服务更好。在大韩民国，长期护理保险计划改善了人们获得家庭护理服务的状况，减少了自付费用，从而减少了无偿照顾者的时间负担。⁴⁴

五. 护理与移民工作

39. 为老年人提供优质护理越来越依赖于确保移民护理工的体面工作条件，而他们当中很多人家政工人。家政工人大多是妇女，是全世界非正规劳动力的重要组成部分。她们在家庭中从事清洁、做饭、照料包括老人在内的家庭成员等工作。家政工人从事全职或兼职工作，可由一个家庭或多个家庭雇用，而且可能住在雇主家里或住在自己家。劳工组织估计，全世界有 6 710 万家政工人。家政工人跨越国界，到非国籍国工作，她们被称为移民家政工人。全世界近六分之一的家政工人是国际移民。2015 年，全球有 1 150 万名移民家政工人，占全部家政工人的 17.2%，占移民工人总数的 7.7%。⁴⁵ 家政工作是以女性为主的职业，全世界移民家政工人中女性占到 73.4%。⁴⁶

40. 在几个中高收入国家，由于对长期护理工的需求不断增长，移民家政工人的数量正稳步增长。供需因素共同推动护理移民的增长。贫穷、没有接受适当教育和来源国缺乏谋生机会，往往促使移民进入较发达国家的家政行业，为自己及其家人谋求更好的生活。¹ 在目的地国，人口老龄化、财富不断增加和生活水平不断提高、越来越多的女工参与和几代同堂的大家庭不断减少便于家庭成员进行家庭护理等若干因素也导致老年人对护理工作的需求不断增加。这些趋势加上正规护理体系供资不足(致使护理重点从机构转向家庭护理)以及缺少机构护理和护理就业不足，这一切促成一些中高收入国家事实上越来越多地依靠移民家政工人来满足其护理需要。⁴⁷ 这些家政工人为目的地国提供急需的服务，在填补护理缺口方面发挥关键作用。

41. 这一现象已导致全球护理工作链的形成，对原籍国和目的地国产生经济和社会影响。根据不同的护理模式和供资来源，出现了各种模式移民护理工。例如，在西欧国家，老年人口不断增加，护理就业不足，这些国家已经制定国内政策和采取措施，以期从一些 2004 年加入欧洲联盟的中东欧国家⁴⁸招聘更多护理工。这

⁴⁴ Razavi, loc. cit.。

⁴⁵ 劳工组织，“谁是家政工人？”。

⁴⁶ 联合国妇女署，“移民家政工人：应当人人知晓的事实”，信息图，2016 年 9 月 9 日。

⁴⁷ 劳工组织，“移民家政工人”，《劳工移民要点第 3 号》(2015 年，日内瓦，劳工组织)。

⁴⁸ 捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚。

种劳动流动得到工人行动自由、欧洲联盟内部双边伙伴关系以及相互认可正规护理资质的支持。老年人能够获得现金补助产生了低薪非正规护理工就业的机会，导致护理经济出现一个至关重要、受到部分监管但在政治和社会上得到认可的细分市场。奥地利、意大利、西班牙等一些成员国已为规范移民家政就业做出努力，在国内法律中承认这种就业，并制定了规范工作时间、生活条件和参加社会保障等最低标准。⁴⁹

42. 在东亚，⁵⁰由于近几十年的社会经济变化，大多数家庭已无法自己完全护理老人，于是将护理工作外包给有偿照顾者已成为一种日益普遍的做法。因此，各国或地区在护理问题上采取了不同的办法，并影响到国家和区域政策，直接影响到利用移民家政工人的使用和移民模式。例如，在日本和大韩民国，长期护理保险已让公众形成偏好选用正规护理体系的习惯，优先考虑由家庭成员提供护理，然后是家政工人。已通过法规和协议，将护理工作正规化，限制私营市场扩张，要求移民家政工人通过护理证考试才能获得临时居留权，同时对移民家政工人的薪金和福利作出与本国护理工类似的规范。相比之下，新加坡、中国香港特别行政区和中国台湾省为外籍家政工人和照顾者设立了特别移民渠道，格外注重使用住家移民家政工人，采用私营市场方法解决老年人护理问题。⁵¹

43. 现行政策没有解决护理工作对移民照顾者的差别影响。尽管他们作出了贡献，但移民家政护理工处于护理经济的低端，往往干着低工资工作，无法获得社会保障或给予其他劳动者的本地劳动保护。例如，有些国家已针对家庭护理工作实施赞助制度，即限制护理工更换雇主的自由，即使遭受虐待或未付报酬。⁵² 在其他情况下，虽然为移民家庭护理工提供标准的、具有法律约束力的合同，对其权利和义务作出规定，但这些合同并不总是涉及与以下权利有关的问题：自由行动的权利、获得适足住房和生活条件的权利、享受保健服务、享有一整天休息的权利、持有旅行证件和身份证件的权利或获得司法救助和有效补救机制的权利。¹ 在私人家庭工作的移民家政工人由于其移民身份，特别容易遭受性暴力和基于性别的暴力行为。缺乏监督和无法检查私人环境中移民家庭照顾者的工作条件助长了侵犯人权行为的发生。来自欧洲联盟的证据表明，随着国家护理框架和法规的不同，移民护理工的工作条件也不同。例如，如果只提供长期护理服务，移民护理工就会受到国家社会保障法律和就业法规的保护。在其他情况下，由于护理接受者可以获得现金补助，导致了半正规护理部门的出现，这就涉及到跨境合同，而且对

⁴⁹ Agnieszka Sowa-Kofta, 中东欧国家移民护理链, 背景文件, 联合国“护理与老年人: 与体面工作、移民和性别的联系”主题专家组会议, 2017年12月5日至7日, 纽约。

⁵⁰ 根据一位研究人员的定义, 东亚区域包括中国(含中国台湾省、中国香港特别行政区和中国澳门特别行政区)、日本、蒙古国、大韩民国和朝鲜民主主义人民共和国。见 Ito Peng, 《东亚和东南亚老年人护理工作和移民》, 背景文件, 联合国“与体面工作、移民和性别的联系”主题专家组会议, 2017年12月5日至7日, 纽约。

⁵¹ 同上。

⁵² 劳工组织, 中东雇主与移民工人的关系: 探究国内劳动力市场流动与公平移民的范围(2017年, 贝鲁特)。

更便宜的护理服务的监管和社会保障很少或根本没有。⁵³根据劳工组织的数据，家政工人仍是国家劳动法之下最弱势的工人群体之一，纵然有劳动法，对法律执行情况的监督也往往不够。⁵⁴

44. 关于移民照顾者的福祉，政策制定者需要讨论东道国和来源国的责任，因为他们也会变老，包括为他们提供和让他们获得充分的社会保障和保健服务。如果不采取干预措施，对移徙护理工的需求可能会进一步损害移民的权利，因为不正规会导致工人工资低于当地法律规定的工资水平。政策制定者还需要协调照顾者与接受护理的老人的权利，从而确保这两个群体的人权都得到同样的保障和维护。

六. 联合国系统在推动解决老龄问题和执行《2030 年议程》方面的最新情况

45. 联合国系统有关实体关于老龄问题的非正式网络继续开展合作和共享信息。联合国开发计划署、联合国妇女署和世卫组织的主题专家的发言和参与使“护理与老年人：与体面工作、移民和性别的联系”主题专家组会议受益。

46. 统计委员会在 2018 年第四十九届会议上同意设立老龄问题相关统计数字和按年龄分列数据蒂奇菲尔德小组，以审查按年龄分列的数据问题，小组的任务期限为五年。⁵⁵蒂奇菲尔德小组的总体目标是制定标准化工具和方法，用以编制老龄问题相关统计数字和按年龄分列的数据，并鼓励各国制定这样的工具和方法，在制定和宣传新标准和新方法方面发挥带头作用。

47. 联合国妇女署发布了一个题为“老年人长期护理：一个新的全球性别优先事项”的政策简报，并在出版物《将承诺化为行动：2030 年可持续发展议程中的性别平等》中载有一个题为“认可、减少和重新分配无偿护理和家务”的章节，专门讨论老年人长期护理问题的解决办法。鉴于将于 2019 年举行的妇女地位委员会第六十三届会议的优先主题是“通过社会保护制度、获得公共服务和可持续的基础设施促进性别平等，增强妇女和女童权能”，秘书长关于这一主题的报告也将涉及养老金和长期护理问题。

48. 世卫组织正在实施 2017 年世界卫生大会通过的《老龄化与健康全球战略和行动计划》。它还被要求按照《2030 年议程》编写一份涉及跨部门协作的“2020-2030 健康老龄十年”提案，供会员国在 2019 年期间审议。这将为联合国系统就具体举措开展合作提供机会。

⁵³ Alejandro Rada, “Migration of health-care workers from the new EU Member States to Germany: major trends, drivers and future perspective”, Observatory for Sociopolitical Developments in Europe Working Paper No. 14 (Frankfurt, October 2016).

⁵⁴ 劳工组织，“让移民家政工人真正获得体面工作”，家务政策简报第 9 号(2015 年，日内瓦，劳工组织)。

⁵⁵ E/2018/24-E/CN.3/2018/37，第一.B 章，第 49/118 号决定。

49. 欧洲经济委员会就“实现长寿的潜力”主题印发了一份政策简报，讨论了健康生活方式、老年经济、延迟退休、志愿服务和非正规护理可能给社会带来的好处。

七. 结论和建议

50. 随着老年人口的增长，对于有偿和无偿长期护理的需求显然只会增加。然而，机构护理框架一般具有市场、国家、非营利部门和家庭相互依存的特点，需要借助政策加以平衡，以便通过包括扩大投资、监管和支援服务在内的各种干预措施，更好地应对这种不断增长的需求。此外，对护理服务的任何财政或其他削减往往会增加妇女的无偿劳动，或者导致需求得不到满足。⁵⁶

51. 显然，需要采取整体方法，承认对负担得起的优质长期护理需求的不断增长，不仅需要支持主要由女性家庭成员承担的自愿无偿护理的综合政策，而且需要确保有偿护理工作对本国和移民工人都是体面工作的政策。这将有助于提高护理标准，并使无偿家庭护理人员能够充分参与劳动力市场，吸引更多工人进入护理行业，促进护理经济的增长。

52. 会员国不妨：

- (a) 确保享有长期护理的权利，并根据世卫组织《老龄化与健康全球战略和行动计划》制定和实施长期护理战略，解决无偿护理问题；
- (b) 根据可持续发展目标具体目标 5.4，认可和支持为老年人提供的有偿和无偿护理均为法律、政策和战略中具体条款规定的合法工作；
- (c) 改进有偿护理工作的鉴定和资格标准及认证的制定、采用和遵守；
- (d) 按照可持续发展目标具体目标 8.8，认可和保护包括移民护理工在内的所有护理工的权利；
- (e) 确保护理经济符合劳工组织关于体面工作的标准，包括关于护理工作的条款和条件、工资、保护措施和福利；
- (f) 减少无偿护理工作的负担和消极后果，这种护理工作对妇女影响特别大，为此应消除对护理工作的性别和年龄的陈规定型观念，促进分担护理责任，增加获得临时护理、支助性公共服务和社会保障的机会；
- (g) 推广长期护理，从护理经济角度，将其定位为一种积极的社会和经济投资、一种扩大就业的途径和对可持续发展的贡献；
- (h) 探讨区域政府间机构如何制定护理工作的概念和标准，特别是涉及移民工人的方面。

⁵⁶ 妇女署，《将承诺化为行动：2030 年可持续发展议程中的性别平等》(2018 年，纽约)。