



## 第七十九届会议

临时议程\* 项目 26(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后续行动的第 [78/177](#) 号决议提出的。它概述了跨公共政策领域的代际团结概念的应用，突出了当前和未来几代老年人的机遇和挑战。报告精选了老龄问题机构间工作组成员所开展的工作。报告最后提出了供会员国审议的重要建议。

\* [A/79/150](#)。



## 一. 导言

1. 本报告是根据大会关于第二次老龄问题世界大会后续行动的第 78/177 号决议提出的。大会在其第 78/177 号决议中认识到加强代际伙伴关系和团结的重要性。它还建议会员国加紧努力，提高对 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》的认识，并确定执行该计划的关键优先领域，同时铭记家庭代际相互依存，团结互惠促进社会发展的至关重要性。
2. 本报告第二节讨论代际团结概念在某些公共政策领域的应用，着重指出今世后代老年人面临的机遇和挑战。
3. 第三节介绍了老龄问题机构间工作组成员所进行的选定工作。第四节列出供会员国审议的主要建议。

## 二. 老年人与代际团结<sup>1 2</sup>

4. 世界人口格局已经并将继续经历重大变革，这是编制《2024 年世界人口展望》时预测的，其显示，全球 60 岁及以上人口将大幅增加，预计从 2024 年的 12 亿，增加到 2024 年至 2050 年期间的 21 亿。<sup>3</sup> 这一增长伴随着几乎所有国家出生时预期寿命逐步增加，预计这一趋势将继续下去。值得注意的是，80 岁以上人口的增长速度比 65 岁以上人口的增长速度更快。欧洲和北美目前在全球 65 岁或以上人口中所占比例最高，但在未来几十年，北非、西亚和撒哈拉以南非洲等区域老年人数量将增长最快。尽管处于人口转型早期阶段，但预计从 2023 年到 2050 年，所有最不发达国家的老年人数量和比例都将增加。这种人口变化

<sup>1</sup> 第二节一些内容取自为经济和社会事务部和亚洲及太平洋经济社会委员会 2023 年 10 月 10 日和 11 日在曼谷联合组织的老年人和代际团结问题专家组会议编写的背景文件。提供资料的还有以下专家：Tengku Aizan Hamid，老年病学专家，马来西亚；Simon Brimblecombe，首席技术顾问，国际劳工组织(劳工组织)泰国国家办事处；Bethany Brown，人权专家，美利坚合众国；Andrew Byrnes，国际法和人权名誉教授，澳大利亚南威尔士大学；Ryosuke Fukuda，厚生劳动省医生培训规划和协调办公室主任，日本；Karen Gomez Dumpit，东南亚国家联盟(东盟)人权机制工作组组长，菲律宾；Wassana Im-Em，区域人口与发展技术专家，联合国人口基金(人口基金)亚洲及太平洋区域办事处，泰国；Aminath Jameel，首席执行官，马尔代夫老人护理；Aidai Kadyrova，Babushka 领养基金会主任，吉尔吉斯斯坦；Shen Ke，人口学教授，中国复旦大学；Eduardo Klien，国际助老会区域代表，泰国；Makiko Matsumoto，就业专家，劳工组织东亚、东南亚和太平洋办事处，曼谷；Rintaro Mori，区域顾问，人口基金亚洲太平洋区域办事处，泰国；Chan Narith，全国社会保障理事会秘书长，柬埔寨；Paul Ong，首席战略官，Tsao 基金会，新加坡；Aminta Permpoonwivat，大学生，Vanderbilt 大学，美国；Thaworn Sakunphanit，社会保障和保健研究所基金会副主席，泰国；Waqar Shahid Puri，高级方案经理，包容转型社区，巴基斯坦；Siu Ling Maureen Tam，教授兼负责人，香港教育大学，中国香港；Bussarawan Teerawichitchainan，副教授，新加坡国立大学；Tran Bich Thuy，国际助老会国家主任，越南；Prakash Tyagi，Gramin Vikas Vigyan Samiti(GRAVIS)执行主任，印度；Mo Wang，方案专家，联合国教育、科学及文化组织(教科文)组织终身学习研究所。详见 <https://social.desa.un.org/issues/ageing/events/egm-olderpersons-intergenerational-solidarity>。

<sup>2</sup> 本节分析依据部分取自《2023 年世界社会报告：在老龄化的世界里不让任何一个人掉队》(联合国出版物，2023 年)。

<sup>3</sup> 《世界人口展望：2024 年》(联合国出版物，2024 年)。

将导致老年人超过 100 万的最不发达国家的数目增加。2023 年，只有 10 个最不发达国家的老年人群超过 100 万，但到 2050 年，27 个最不发达国家的老年人群将超过 100 万，其中两个国家的老年人群预计将超过 1 000 万。<sup>4</sup> 与较发达国家不同，一些新兴经济体在成为高收入国家之前，正经历着快速的人口结构变化。

5. 目前趋势表明，与目前同龄人相比，未来的老年人群体之间的经济不平等将加剧。在处理人口老龄化的复杂和不断变化的挑战和机遇的叙述和政策中，必须把在整个生命过程中积累的不平等的影响置于聚光灯下。人力资本积累是解决这些不平等的关键因素。人力资本发展是指个人经历、社会经济和环境因素、人权保护、教育机会、医疗保健机会以及在生命历程各个阶段获得资源的动态相互作用。<sup>5</sup> 代际联系在这一过程中起着至关重要的作用，因为从一代人传递到另一代人的经验、知识和资源可以显著影响一个人的生命历程。

6. 生命历程方法与代际伙伴关系之间的联系凸显了采用全面、以人为本、长期、多部门政策方法的重要性，这与《2030 年可持续发展议程》以及《政治宣言》和 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》完全一致。<sup>6</sup> 在将代际视角纳入政策制定的政策框架的支持下，探讨不同年龄组的独特需求和贡献，可以促进包容和可持续的社会，增进所有年龄段个人的福祉。

#### A. 通过劳动力和养恤金改革促进代际团结

7. 在经济方面，代际团结是指在私人 and 公共领域两代人之间发生的财政转移和再分配。在公共领域，一种普遍的社会理解指导着这种代际转移，即工作年龄的成年人通过其劳动为基本公共服务提供资金，包括教育和社会保护计划，如养老金，确保被视为“依赖”者的经济安全和福祉。在这一框架下，儿童被认为是受抚养，但老年人也被认为是受抚养，因为他们生产的货物和服务无法满足其物质需要。在私人领域，目前的代际转移模式主要依赖于这样一种期望，即家庭将作为一种非正式支持系统。

8. 由于这些趋势，主流说法是，将人口老龄化和寿命延长视为一种趋势，其将不可避免地通过不断升级的财政压力阻碍国民经济。这些说法的核心前提是，随着人口老龄化，工作年龄人口减少和家庭规模缩小将更难在现有支持系统内支持老年人，从而变得不可持续。然而，虽然人口结构变化重塑了全球格局，要求重新构想经济中的代际团结，但人口老龄化对个人、家庭和社会来说是机遇还是挑战，取决于今天做出的政策选择。

<sup>4</sup> 《2023 年世界人口老龄化：最不发达国家人口老龄化的挑战与机遇》(联合国出版物，2023 年)。

<sup>5</sup> Robert Black (and others), “Health and development from preconception to 20 years of age and human capital”, *The Lancet*, vol. 399, No. 10336, (April 2022).

<sup>6</sup> 《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)。

9. 人口老龄化的经济影响在不同国家差别很大，随着时间的推移和公共政策各方面的变化而变化。利用国民转移账户<sup>7</sup>数据的最新分析，突出了人口动态将如何影响全球经济。其证实，在人口老龄化国家，老年人和儿童的人均消费高于工作年龄人口的人均消费。同时，每个国家的人口转型阶段都起着至关重要的作用。例如，在美利坚合众国等人口结构仍在发生变化的国家，儿童的消费处于全球中等水平，老年人消费仍然很高。在中国和印度等国家，老年抚养率仍然很低，而儿童消费水平非常高。<sup>8</sup> 通过了解人口老龄化的具体动态，政策制定者可以制定有针对性的干预措施，促进经济增长、社会包容，加强当年轻人和老年人之间以及今世后代之间的团结。

10. 从代际经济角度来看，老年人通过正式和非正式工作为经济做出贡献，参与消费，通过代际转移分享金融财富和资产、储蓄，并通过纳税为公共预算做出贡献。人口老龄化也推动了多样化和新市场的创造。<sup>9</sup> 除了他们的经济贡献外，认识到老年人在照顾年轻一代方面也发挥着至关重要的作用，这对于促进代际团结，包括为其他亲属提供无偿照顾是至关重要的。<sup>10</sup> 例如，支持祖父母发挥照料作用的政策和规划有助于加强家庭纽带，促进老年人和他们照料的儿童的福祉。<sup>11</sup> 然而，由于缺乏对照顾模式的研究，包括按性别划分的整个成人生活过程中的水平、向下和向上照顾，这种贡献往往没有得到充分的理解。<sup>12</sup>

11. 在人口老龄化背景下，加强经济中的代际团结需要在多个领域采取政策行动。一个关注领域是增加劳动参与的政策，特别是妇女、青年、老年人、残疾人和其他传统上被排除在正规劳动力市场之外的群体的劳动参与。随着人们年龄的增长，使他们能够适应劳动力市场不断变化的数字技术，这对促进劳动力参与也至关重要。

12. 在进入劳动力市场方面的性别差异在世界范围内持续存在，特别是在较不发达区域。如果按性别分类，“就业差距”指标显示，<sup>13</sup> 高收入国家的就业性别差距较小，男性为 7.4%，女性为 9.6%。性别就业差距在中低收入群体中更为显著，其中男性的比例为 11%，女性的比例为 17.4%，在低收入国家则更为明显，

<sup>7</sup> 国民转移账户系一个年龄组或一代人向另一年龄组或一代人的经济流动的完全、系统和连贯的核算。详见《国民转移账户手册：代际经济的计量和分析》(联合国出版物，2013年)。

<sup>8</sup> Andrew Mason and others, “Six ways population change will affect the global economy”, *Population and Development Review*, vol. 48, No. 1 (March 2022).

<sup>9</sup> 《拉丁美洲和加勒比的老齡问题：老年人的包容和权利——拉丁美洲和加勒比提交〈马德里老齡问题国际行动计划〉第四次审查和评价的报告》(联合国出版物，2022年)。

<sup>10</sup> 联合国开发计划署，老齡化、老年人和《2030年可持续发展议程》(纽约，2017年)。

<sup>11</sup> Joseph Chamie, “Increasingly indispensable grandparents” YaleGlobal Online, 4 September 2018.

<sup>12</sup> Sarah E. Patterson and Rachel Margolis, “The demography of multigenerational caregiving: a critical aspect of the gendered life course”, *Socius: Sociological Research for a Dynamic World*, vol.5, (January-December 2019).

<sup>13</sup> 劳工组织制定的指标，用于涵盖所有愿意工作但没有工作的人。

男性和女性的比例分别为 16.6%和 24.9%。<sup>14</sup> 在欧洲联盟，20 至 64 岁女性的就业率仍然比男性低 11.7%。<sup>15</sup> 为了弥补这些不足，在各级消除性别歧视至关重要。此外，各项政策需要解决性别和年龄的交集如何加剧对老年妇女的就业歧视。

13. 年龄歧视影响年轻人和老年人进入劳动力市场的机会。2023 年，全球青年失业率为 13.3%，成人失业率为 3.9%。<sup>16</sup> 在非洲，超过四分之一的年轻人既没有就业，也没有接受教育或培训，约有 7 200 万人，其中大多数是女性。<sup>17</sup> 老年工人的劳动参与率也低于平均水平。例如，2019 年，欧盟 55 岁至 64 岁的人中只有 59.1%有工作，而所有工作年龄人口(20 岁至 64 岁)的这一比例为 73.1%。<sup>18</sup> 在阻碍老年工人充分参与劳动力市场的多重障碍中，包括根深蒂固的态度、立法差距和工作场所制度结构，<sup>19</sup> 实施有针对性的政策以促进延长工作寿命的必要性日益明显。

14. 使希望在法定退休年龄后继续从事劳动力市场工作的老年人能够继续工作，这是一项多方面的努力。有些老年人选择在退休后继续就业，是因为他们认为工作具有内在价值，认为工作有助于促进社会包容，而另一些人则是为了养活自己和(或)家庭。促进老年劳动力参与的政策必须对这些复杂性作出反应。与高收入人群相比，低收入人群的预期寿命往往较短，政策对这一事实的解释至关重要。将退休年龄与平均预期寿命挂钩，可能会导致一种倒退效应，加剧差距，对预期寿命较低的工人产生不成比例的影响，减少他们从养老金获得的预计终身收入所占的较大比例。

15. 实施促进代际知识转移的政策和做法，并利用每个年龄组的独特优势，也可以鼓励延长工作年限。研究发现，代际职场关系能提高年轻员工的成功、满意度和归属感，同时也能培养年长员工的持续目标和贡献。分阶段退休和“返习”等举措保留了宝贵的机构知识，同时实现了专业知识顺利转移，确保年轻劳动力从老一辈的实际就业经验中受益。这种年龄多样性与预期寿命增加的更广泛趋势相一致，突出了在整个生命过程中进行包容性终身学习以开发人类潜力的必要性。<sup>20</sup>

16. 利用老年工人的潜力和促进代际知识转移至关重要，但必须伴随全面的政策，以应对不断变化的劳动力带来的更广泛挑战。要抵消劳动年龄生产人口减

<sup>14</sup> 劳工组织：“新数据揭示劳动力市场的性别差距”，聚焦工作统计 12 号，劳工组织简报，2023 年 3 月。

<sup>15</sup> European Commission, Green paper on ageing: fostering solidarity and responsibility between generations, document COM/2021/50 final.

<sup>16</sup> 劳工组织，《世界就业与社会展望：2024 年趋势》(日内瓦，2024 年)。

<sup>17</sup> Vipasana Karkee and Niall O'Higgins, “African youth face pressing challenges in the transition from school to work”, ILOSTAT, 10 August 2023.

<sup>18</sup> European Commission, Green paper on ageing.

<sup>19</sup> [A/75/218](#)。

<sup>20</sup> Stanford Center on Longevity, *The New Map of Life*, April 2022.

少，就需要促进劳动生产率的增长，解决非正规问题，促进体面工作。尽管各区域和社会经济群体之间存在相当大的差异，但全球范围内仍存在体面工作不足。过去二十年来非正规劳动力有所减少，但到 2023 年，全球非正规工人人数为 20 亿人，占工作年龄人口的一半以上。尽管在减少非正式性方面取得了进展，但到 2023 年，非洲有超过 80%的工人从事非正式就业，亚洲和太平洋有近 66%，拉丁美洲和加勒比超过 50%。<sup>21</sup> 教育和培训系统必须不断发展，以满足劳动力的终身学习需求，支持职业转型和熟练使用推动经济转型和可持续发展的新兴技术。

17. 非正式工作影响工作质量和获得社会保护方案的机会，从而影响个人积累财富和确保其年老时经济安全的能力。它还侵蚀了为年轻人和老年人的社会保障制度(包括养老金)提供资金所需的税基。体面工作，特别是对妇女、青年、老年工人和其他在劳动力市场上面临脆弱性的群体来说，可以增加各代人的福祉，并确保支助系统的可持续性

18. 提高劳动力参与率、解决非正规问题、促进体面工作和提高生产率的政策必须与健全、全面和适当的社会保护制度齐头并进。养老金是确保这一代和未来几代人在有尊严和经济保障的情况下步入老年的关键。性别差异仍然存在，女性的收入低于男性，职业发展轨迹较短，线性程度较低，比男性更有可能从事兼职工作，承担更多的无偿护理责任。因此，女性更有可能在老年时陷入贫困。例如，在欧洲联盟，女性的养老金平均比男性低 29.3%。在中国，最近的研究表明，65 岁以后，公共养老金转移的性别差异仍然明显，而且在年龄最大的人群中，这种差异往往会扩大。持续存在的养恤金性别差距突出了在养恤金改革中应用性别分析和性别观点的必要性。采用代际方法突出了在整个生命过程中解决性别歧视问题的重要性，以克服以后生活中的这种不平等。

19. 在许多国家，对儿童、老年人和受抚养人的代际支助主要是家人提供的，往往不成比例地落在妇女，包括老年妇女身上，特别是在缺乏适当社会保障制度的情况下。家庭规模和动态的变化、人口老龄化以及其他社会和经济趋势都可能破坏这些传统的支助系统。作为回应，许多国家正在加强养恤金制度，不仅要保障老年人的权利和尊严，而且要加强家庭的重要作用，促进更广泛的社会凝聚力。例如，在柬埔寨，73%的老年人主要依靠家庭支助，政府已认识到亟需制订全面的养恤金制度，保障老年人及其家庭的经济安全。在亚太区域的其他国家，已努力确保成年子女赡养年迈父母，办法是颁布孝道法，促进以互惠关系为基础的责任。

20. 在设计和实施这些政策时，必须更新常用作为依据的指标和往往过时的假设。例如，对劳动力参与的传统衡量不能充分反映所有年龄段的人，特别是妇女的经济活动，因为其没有考虑到非正式工作。然而，据估计，全世界四分之三的老年人受雇于非正规部门，因此他们通过劳动作出的经济贡献没有记录。同样，主要由妇女(其中许多人年龄较大)从事的无偿护理工作也不计入国内生产

<sup>21</sup> 劳工组织，《世界就业与社会展望：2024 年趋势》(日内瓦，2024 年)。

总值的计算，因此在衡量经济生产率时被忽略。诸如经常用于分析代际经济关系的抚养比等指标，一方面错误地假定所有 65 岁或 65 岁以上的人在经济活动、功能能力和抚养方面都是相同的，另一方面假定所有工作年龄的成年人都积极参加劳动力市场。<sup>22</sup>

21. 此外，目前许多关于人口老龄化经济影响的分析都是基于实足年龄来定义老年，这没有考虑到寿命的延长和 60 岁以上年龄组的显著多样性，因此容易产生偏见。利用预期老年人口抚养比指标表明，<sup>23</sup> 人口老龄化对经济的不利影响可能没有传统老年抚养比所显示的那么严重，特别是在预期寿命高的人口中。然而，在目前定义的“老年”年龄组中缺乏高质量的年龄分类数据，进一步阻碍了决策者对人口老龄化问题的理解和解决能力。<sup>24</sup>

## B. 通过终身学习促进经济团结

22. 在当今快速变化的全球环境中，以寿命延长为标志，终身学习对于持续的个人和职业发展至关重要。<sup>25</sup> 它包括正规、非正规和非正式教育，改变了学习主要是年轻人的传统观点。与学习能力随着年龄增长而下降的观点相反，研究表明，经验的影响起着更重要的作用，表明在整个生命过程中学习的灵活性和适应性要大得多。<sup>26</sup> 学习机会的扩大现在在联合国促进老龄健康十年(2021-2030)中被认为对可持续经济增长至关重要，这就要求改善终身学习机会，作为健康老龄化的社会决定因素。然而，60 岁或 60 岁以上的人往往面临学习障碍，如年龄歧视、成本和时间限制，无论收入水平如何，这些障碍都可能阻碍他们参与学习。<sup>27</sup> 在支持政策的推动下，社会对终身学习的接受在促进终身适应和成长方面发挥着关键作用，使人们能够从传统的教育、工作和退休三章人生历程转变过来。它提倡一种更灵活的方法，在其中，学习、工作、照顾和参与文化活动在整个生活中交织在一起。<sup>28</sup>

23. 经济改革之外的综合战略对于解决养老金差距和适应人口变化也至关重要。在消除整个生命过程中累积的差距时，终身学习的必要性尤其重要，特别是对妇女而言。《马德里老龄问题国际行动计划》呼吁所有年龄段的人在继续教育、培训和再培训方面的机会平等，同时强调所有年龄段的人的专业知识，确认随

<sup>22</sup> 抚养比是指儿童(0-14 岁)和老年人(65 岁或以上)与工作年龄人口(15-64 岁)的比率。见：[https://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology\\_sheets/demographics/dependency\\_ratio.pdf](https://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology_sheets/demographics/dependency_ratio.pdf)。

<sup>23</sup> 预期受抚养老年人比率的计算方法是，超过最接近剩余预期寿命 15 岁的年龄的人数与 20 岁至该年龄的人数之比。见《世界人口老龄化，2019 年》(联合国出版物，2020 年)。

<sup>24</sup> E/CN.5/2023/6。

<sup>25</sup> Alicia M. Goodwill and Shen-Hsing A. Chen, “Embracing a culture of lifelong learning: the science of lifelong learning”, programme and meeting document, UIL/2021/PI/H/3, 联合国教育、科学及文化组织终身学习研究所，2021 年。

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> Brittné Kakulla, “Lifelong learning attracts older adults for personal growth and cognitive health”, AARP Research, March 2022.

<sup>28</sup> Stanford Center on Longevity, *The New Map of Life*.

着年龄增长经验的好处，从而奠定了基础。<sup>29</sup> 联合国教育变革峰会强调，<sup>30</sup> 这种方法对于应对我们社会的多方面挑战至关重要。

24. 投资终身学习有利于劳动力市场生产率、健康、福祉、社会凝聚力和代际团结等各个政策领域。不过，2021 年一项针对 159 个国家的调查显示，全球参与终身学习的情况存在差异。尽管自 2018 年以来参与人数有所增加，主要是由于在线远程学习机会的出现，但情况仍然不平衡。56% 的国家报告妇女参与率较高，但只有 23% 的国家报告老年人参与率有类似的增加。24% 的国家发现老年人参与终身学习的人数下降，而 2018 年有 10% 的国家报告老年人参与终身学习的人数下降，这一差距变得更加明显。西班牙报告，2018 年至 2019 年，老年人参与率略有上升，从 1.6% 上升到 1.8%；佛得角、哥伦比亚、爱沙尼亚或也门等其他国家的参与率则有所下降。这些趋势强调迫切需要一个包罗万象、不分年龄的教育框架。此外，需要增加公共投资，解决老年人终身学习方案资金拨款不足问题。<sup>31</sup> 通过促进包容性政策，这些努力旨在减轻不同年龄人口中观察到的教育不平等。

### C. 代际生活<sup>32</sup>

25. 生活安排影响老年人及其家庭成员的经济状况、健康状况和福祉。已发现家庭结构对死亡率有影响，研究证实，独居或住在养老院的老年人死亡率高于与配偶或其他家庭成员同住的老年人。<sup>33</sup> 因此，政策制定者必须更深入地了解生活安排对老龄人口的影响。植根于不同世代家庭成员之间相互支持的制度传统上发生在代际家庭中。人口变化、文化规范、个人偏好和限制，以及社会保障制度的可得性、可及性和充分性，都影响着人们对生活安排的选择。

26. 尽管各国和各区域之间的生活安排仍然差别很大，但全球趋势表明，平均而言，住在大家庭中的情况正在减少，独居或仅与配偶同住的老年人比例正在增加。与大家庭成员或至少一个成年子女同住是非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区老年人最常见的生活安排。在欧洲、北美、澳大利亚和新西兰，老年人最常见的生活安排是与配偶同住，其次是独居。拉丁美洲和加勒比地区的分析表明，老年人与成年子女同住的情况更有可能发生在人口转型初期的国家，特别是在农村地区。<sup>34</sup> 独居老人比例最低的是非洲和亚洲，但那里的家庭和家

<sup>29</sup> E/CN.5/2023/6。

<sup>30</sup> See <https://www.un.org/en/transforming-education-summit>。

<sup>31</sup> 教科文组织终身学习研究所，《第 5 期成人学习教育全球报告：国民教育，让老年人促进变革》（汉堡，2022 年）。

<sup>32</sup> 本节分析部分依据来自《2020 年世界人口老化要点：老年人的生活安排》（联合国出版物，2020 年）。

<sup>33</sup> 联合国经济和社会事务部人口司，“联合国关于生活在集体生活安排中的老年人的数据库”，技术文件 2023/8 号（2023 年）。

<sup>34</sup> 《拉丁美洲和加勒比的老龄问题》（联合国出版物，2022 年）。



结构也在发生变化。例如，在马来西亚，人口结构迅速变化提高了核心家庭单位的比例。

27. 老年妇女比老年男子更可能独自生活，当她们这样做时，在类似的生活安排下，她们往往比男性同龄人更贫困。生活在跨代或大家庭的老年人中，妇女所占比例较大。来自阿拉伯区域的数据显示，由于老年男子结婚的可能性比老年妇女高，因此独居的老年妇女比例较高，使她们面临更大的社会隔离风险。<sup>35</sup>

28. 获得养老金、医疗保健、负担得起的住房和其他相关服务使希望独自生活的老年人能够遂愿，这与老年与更多经济不安全联系在一起的情况形成对比。移民，无论是国际还是城乡之间的移民，也影响到传统生活安排。此外，移民可破坏关于家庭结构、性别角色和代际关系的传统观念，从而涉及家庭成员之间的角色和责任的调整和谈判。在出国移民率高的国家，跨代家庭(即移民父母将子女托付给祖父母照顾的家庭)越来越普遍。<sup>36</sup>

29. 虽然生活安排的变化可以改变代际关系和传统的支助制度，但这并不一定意味着家庭成员之间的支助减少。来自几个亚太地区的证据表明，家庭可以适应不断变化的社会和经济动态，同时保持年长父母与其成年子女之间强有力的代际支持。本区域若干国家现有的研究表明，老年人社会保障制度的扩大并没有挤掉成年子女提供的代际支助。例如，泰国的数据显示，虽然老年津贴计划已成为许多老年人的主要收入来源，但它并没有导致代际同居或非货币性社会支助的减少。

30. 为应对老龄化问题，各国正在执行各种各样的倡议，适应不断变化的生活安排，应对人口老龄化。促进老龄化工作不仅需要对个人及其家庭提供有针对性的支持，还需要重新定义社区和家庭在支持社会包容方面可以发挥的作用，使社会和安全网络适应新的人口、社会和经济现实。亚洲和太平洋区域一些国家，如柬埔寨和马来西亚，优先考虑老龄问题，强调老年人友好型公共基础设施的重要性。<sup>37</sup> 在新加坡，“邻近住房补助金”方案鼓励家庭单位彼此住得更近，从而促进代际支持。此外，这个国家的“三代”公寓可以容纳不同世代的家庭成员住在一起。<sup>38</sup> 在欧洲区域，若干促进老年人社会融入的替代安排已得到承认。例如，奥地利实施了代际住房计划，让老年人和年轻人聚在一起。<sup>39</sup> 阿尔及利亚为没有家庭支持的老年人提供与志愿寄宿家庭生活机会。<sup>40</sup>

<sup>35</sup> 《西亚经济和事务委员会成员国的老龄问题：〈马德里老龄问题国际行动计划〉第四次审查和评价》(联合国出版物，2022年)。

<sup>36</sup> [A/78/61-E/2023/7](#)。

<sup>37</sup> [ESCAP/MIPAA/IGM.3/2022/INF/1](#)。

<sup>38</sup> [A/78/61-E/2023/7](#)。

<sup>39</sup> 《2017-2022年欧洲、北美和中亚的老龄化政策：关于2017-2022年欧洲经济委员会(欧洲经委会)区域执行〈马德里老龄问题国际行动计划〉的综合报告》(联合国出版物，2022年)。

<sup>40</sup> 《西亚经社会成员国的老龄问题》(联合国出版物，2022年)。

## D. 代际团结和护理

31. 鉴于全球人口结构向老年人口转变，护理领域正在发生重大变化，包括在正式和非正式环境中提供的有偿和无偿支持的广泛需求。代际团结是建立一个让所有年龄段的人都参与提供和接受护理的强大护理系统的关键。老年人是一个具有不同保健需求的不同群体；有些人需要不同程度的照顾和支持，反映了整个生命过程中社会决定因素的累积影响，包括社会经济地位、教育、就业、住房、粮食安全和获得医疗保健的机会。为了确保全面的护理策略是有效的，重要的是要认识和重视护理人员所做的各种贡献。这些贡献从提供无偿护理的家庭成员到提供各种有针对性服务的专业人员，包括保守治疗、康复和长期护理都有。

32. 各国和各区域在老年人照料工作和支助服务方面的进展各不相同。家庭结构的变化、劳动力市场的动态、文化规范以及青年为追求教育和就业机会而向城市地区或国外迁移的趋势，导致照顾和支助老年人的供求之间的差距越来越大。在许多国家，这一趋势导致家庭内代际照顾和支助减少，年轻一代越来越被迫求助于政府提供照顾和支助服务。尽管有这种转变，老年人值得得到尊重其人权和尊严的照顾和支助，不论其个人的身心能力如何。实施支持护理人员的政策，如现金福利或培训规划，<sup>41</sup> 凸显了需要对长期护理系统开展全面方法。这些系统必须满足老年人的需要和偏好，同时支持照顾者(他们本身可能就是老年人)的福祉，也促进代际团结。

33. 数据缺乏，特别是结合性别、残疾和社会经济地位等因素的按年龄分列的统计数据的缺乏，掩盖了老龄化社会中护理的真实规模。数据差距使人更难准确理解整个生命历程中所面临的挑战，阻碍了采取积极措施，使无薪照顾者能够充分加入劳动力。<sup>42 43</sup> 在欧洲，非正规护理人员提供了所有长期护理的大约 80%，据估计，他们占总人口的 10%至 25%。

34. 护理人员数量的增长跟不上长期护理需求的增长。2015年，一项研究发现，全球约有 1 360 万正式护理人员短缺，<sup>44</sup> 其中亚洲和太平洋区域缺口最大(820 万)，其次是非洲和美洲，分别短缺 150 万和 160 万工人。在欧洲，工人短缺达 230 万。这种不足意味着全球一半的老年人口无法获得高质量的正规长期护理。外国出生的移民经常填补护理人员的供应缺口。例如，在意大利，2017 年估计 73% 的有偿护理劳动力是外国出生的。移民护理工作往往有非正规身份，因此只能

<sup>41</sup> [E/CN.5/2023/6](#)。

<sup>42</sup> 本节分析部分依据第 143 号政策简报：老龄化世界中的护理。

<sup>43</sup> 世界卫生组织(世卫组织)《联合国健康老龄化十年进展报告，2021-2023 年》(日内瓦，2023 年)。

<sup>44</sup> Xenia Scheil-Adlung, *Long-term Care Protection for Older Persons: A Review of Coverage Deficits in 46 Countries*, Extension of Social Security Working Paper, No. 50 (Geneva, ILO, 2015).

在非正规经济中工作，保护有限，工资低。承认和保护所有护理人员，包括移民护理工作者的权利，符合保护劳工权利的可持续发展目标具体目标 8.8。<sup>45</sup>

35. 妇女贡献了全球大约 70% 的非正式护理时间，其中中低收入国家的比例最高，这些国家的护理政策、规划和服务仍然不足。<sup>46</sup> 这些国家的家庭照护者往往负有多重责任，包括照顾受抚养儿童、管理家务和财务以及从事创收活动，使其过度劳累，面临提供低质量照护的风险。对非正式照护的依赖也可能阻碍照护者寻求支持，因为他们可能经历的身心健康挣扎也可能无意中损害他们能够提供的照护质量。

36. 不同国家表现出不同的长期护理生态系统。有些国家严重依赖家庭支持和非正式的照料网络，其中有组织的长期照料是不完整的，并且主要是慈善或私营营利性服务；<sup>47</sup> 其他国家设立了全面政策和机构来满足长期照料需求。在后一种情况下，政府的规章和资金在很大程度上影响了这些系统，更加强调专业护理，而非仅仅依靠家庭支助。然而，有着共同的特点，包括认可各种服务、提供者和资金来源；家庭在立法和政策中的中心作用；对老龄问题的承诺到位；承认长期护理政策的需求正在加速增长。2020 年和 2022 年对 110 个国家进行的一项调查显示，制定了支持老年人长期护理国家政策的国家比例从 2020 年的 67% 增加到 2022 年的 78%，这突显出人们越来越认识到长期护理政策的重要性。<sup>48</sup>

## E. 增进代际团结，促进气候行动

37. 气候变化对所有年龄段的人都构成严重风险，影响今世后代。过去 50 年，气候和天气相关灾害增加了 5 倍，破坏了发展、全球保健和减贫方面的进展。<sup>49</sup> 此外，这一危机有可能加剧不同人口内部和不同人口之间的健康差距。<sup>50</sup> 要应对这些挑战，就必须超越往往将老年人和年轻人分开的年龄歧视观念和态度。培养代际合作和团结的文化对于统一和有效地应对气候危机至关重要。

38. 2023 年全球平均气温达到 10 万多年来的最高水平，2022 年所有大陆的高温记录都被打破。最容易受到极端高温影响的人群包括老年人和婴儿，他们现在经历的热浪天数是 1986 年至 2005 年期间的两倍。此外，与 1990 年至 2000 年期间相比，65 岁以上老人因高温而死亡的人数增加了 85%，大大高于如果气温保持稳定、预计会增加 38% 的人数。<sup>51</sup> 一项高度保守的估计表明，预计在 2030 年

<sup>45</sup> A/73/213。

<sup>46</sup> 世卫组织，《全球痴呆症公共卫生应对现状报告》(日内瓦，2021 年)。

<sup>47</sup> 世卫组织，撒哈拉以南非洲长期护理制度，长期护理系列(日内瓦，2017 年)。

<sup>48</sup> 世卫组织，《联合国健康老龄化十年进展报告》。

<sup>49</sup> 世界气象组织，《极端天气、极端气候和极端水况造成的死亡和经济损失地图集》(1970-2019 年)(日内瓦，2021 年)。

<sup>50</sup> 世卫组织，实况报道“气候变化”(2023 年 10 月 12 日)。

<sup>51</sup> Marina Romanella (and others), “The 2023 Report of the Lancet Countdown on Health and Climate Change: The Imperative for a Health-Centred Response in a World Facing Irreversible Harms.” *The Lancet*, vol. 402, No.10419 (November 2023).

至 2050 年期间，由于气候变化导致的高温将导致每年额外 38 000 名老年人死亡。<sup>52</sup> 死亡率估计数显示，在非洲，2017-2022 年期间 65 岁以上的人死于极端高温的比例(以每 10 万人中死亡人数的百分比衡量)比 2000-2005 年的基准期登记的高出 11%。在同一时期，欧洲的相应增幅为 8.8%，南美洲和中美洲的增幅为 7%。<sup>53</sup>

39. 从 2018 年到 2022 年，每年小岛屿发展中国家、非洲、亚洲、中南美洲的人们遭受气候变化导致的温度对健康构成威胁的天数频率最高。<sup>54</sup> 从热浪到风暴和洪水等极端天气事件的升级已成为一个重大的公共保健问题，造成广泛的死亡、健康并发症和粮食系统的严重破坏。长期的干旱和高温破坏了作物产量，阻碍了户外劳动。由于可供选择的就业机会有限，依赖体力工作的老年工人面临更大的脆弱性。由此造成的收入损失限制了获得营养食品和安全住房的机会，从而引发恶性循环，更容易生病并削弱了工作能力。此外，气候变化侵蚀了健康问题社会决定因素，包括生计稳定、保健可及性和旨在增强复原力的社会安全网，所有这些都助长了社会上的向下流动。<sup>55 56</sup> 因此，老年人，特别是全球三分之二老年人居住的中低收入国家的老年人，是受气候变化对健康和经济不稳定相互交织影响最大的群体之一。<sup>57</sup>

40. 最近的一项分析提供了来自 24 个国家的具体证据，表明气候危机对处于社会和经济弱势地位的农村人口(由于其财富状况、性别和年龄)构成的挑战的严重性。调查结果显示，与以年轻人为户主的家庭相比，以老年人为户主的农村家庭受到气候危机的影响尤为严重，每年因洪水损失 3% 的收入，因高温压力损失 6% 的收入。这种差异主要是由于年轻家庭在面对极端天气事件时能够更好地获得非农就业机会，使其收入不太容易受到此类事件的影响。虽然人们认识到气候变化对弱势群体的影响，但本研究强调，农村老年家庭特别容易受到极端天气事件的影响，可在国家气候政策中却几乎看不到这些家庭。在所分析的 24 个国家的国家自主贡献和国家适应计划中，在拟议的 4 164 项气候行动中，提到老年人的不到 1%。<sup>58</sup> 消除这些差异需要充足的财政支持、协调一致的政策关注以及针对不同和弱势农村人口需求的规划行动。

<sup>52</sup> 世卫组织，2030 年代和 2050 年代气候变化对某些死亡原因影响的定量风险评估(日内瓦，2014 年)。

<sup>53</sup> Marina Romanella and others, “The 2023 report of the *Lancet* Countdown on health and climate change”.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> 世卫组织，实况报道“气候变化”。

<sup>56</sup> Carissa Wong, “Climate change is also a health crisis: these three graphics explain why”, *Nature*, vol. 624, 7 December 2023.

<sup>57</sup> 国际助老会，简报“变革新力量：老年人与气候行动”2021 年 10 月。

<sup>58</sup> 联合国粮食及农业组织，不公正的气候：衡量气候变化对农村穷人、妇女和青年的影响(罗马，2023 年)。

41. 分析研究强调，在收集按年龄分列的数据方面存在巨大差距，特别是在健康监测和获得保健服务方面，包括针对残疾老年人的数据，这可能导致他们在气候立法和决策中被边缘化。<sup>59</sup> 此外，老年妇女、少数民族老年成员和老年土著人民在实现其与气候变化影响有关的权利方面面临具体挑战。

42. 通过采取由价值观、习惯和知识的代际传递所形成的健康行为，可以预防或延缓与气候变化有关的许多健康风险。<sup>60</sup> 应对非传染性疾病和老年人残疾以及延长健康预期寿命的战略，应在生命早期就开始，同时强调培养积极的代际关系的重要性。处理气候变化对健康的影响需要一种协作的代际办法，承认老年人在制定可持续解决办法方面的宝贵贡献。

43. 尽管有证据表明老年人易受气候变化的影响，但他们的需求在决策工作中往往被忽视。这种疏忽可归因于年龄歧视及老年人在公共话语和媒体报道中的能见度有限。然而，许多老年人凭借其丰富的知识和生活经验，仍然致力于后代的环境健康和福祉。许多人在促进多代人协作方面发挥着关键作用，不仅通过抗议和倡导，而且通过提供不同的观点和创新的解决问题方法作出贡献。此外，他们在投票和经济领域的巨大影响力为塑造气候政策提供了机会。

44. 关于老年人在绿色投资和环境可持续选择方面的经济贡献和消费模式的数据收集和研究是有限的。<sup>61</sup> 但是，老年人作为人口中日益增长的一部分，在所有国家，除其养老金和养恤金制度外，在可支配收入中占有相当大的比例。这种经济影响在很大程度上仍未得到开发，尽管它有可能对所有年龄组的市场产生重大影响。<sup>62</sup> 老一辈人将其金融投资转向气候友好型倡议的能力是促进可持续发展的有力工具。此外，老年人可以支持消费模式向环境友好型的选择转变。

45. 包容、公平和全面的气候行动政策对满足所有年龄组的具体需求至关重要。决策者必须综合采用一种代际办法，承认影响个人和社区的经历和行动的复杂因素，特别注意整个生命过程中的社会经济背景。这种细致入微的理解不仅有助于反对年龄歧视的偏见和一概而论，而且对于认识到气候变化对老年人的深刻影响也至关重要。通过考虑这些不同的相互影响的因素，各国政府可以制定政策，有效地提高当代人和后代人的复原力。<sup>63</sup>

46. 通过纳入生命历程方法的视角，研究表明，受教育程度是影响气候变化行动的主要因素，教育水平显著测出全球对气候变化的态度。受益于最近的科学进步，今天的年轻人从小就有更多机会接受气候教育和意识。这与老一辈人形

<sup>59</sup> A/HRC/49/61。

<sup>60</sup> 世界卫生组织，《关于老龄化与健康的全球报告》(日内瓦，2015年)。

<sup>61</sup> Vania Eugênia da Silva and Karla Maria Damiano Teixeira “Consumer pattern and elderly consumer behavior: a meta-analysis”, *World Journal of Research and Review*, vol. 12, No. 4 (April 2021).

<sup>62</sup> 《联合国气候变化框架公约》秘书处简报，“老年人与气候行动”，2021年2月。

<sup>63</sup> A/HRC/49/61。

成了鲜明对比，他们在年轻时没有类似的知识。受教育程度与环境倡导之间的相关性在不同社会经济背景下保持一致，这表明知识和意识对于团结所有年龄段的人应对气候变化至关重要。它是超越代际差异的积极参与气候行动的关键预测指标。

### 三. 联合国系统：推动代际团结的最新情况和举措

47. 经济和社会事务部和亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)于 2023 年 10 月 10 日和 11 日在曼谷举办了老年人和代际团结专家组会议。会议呼吁将人口老龄化纳入主流，保障老年人权利，并呼吁联合国在工作中采用生命历程和代际方法。亚太经社会和经社部还通过关于国民包容性账户的发展账户项目，增强政府分析人口群体之间经济资源共享的能力。这项分析对于老挝人民民主共和国、马来西亚、马尔代夫和越南等目标国家社会保障、教育和医疗保健的成本和资金的长期预测至关重要。

48. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)在其第 9 版《人口与发展报告》中侧重于代际团结和老年人护理生态系统。西亚经社会支持埃及、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、索马里、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国等几个会员国制定国家老年人政策和行动计划，其中包括代际团结支柱。西亚经社会还通过各种区域活动，包括第六届国际人口与发展会议(人发会议)区域审查利益攸关方对话，促进关于代际团结的同侪学习。

49. 国际电信联盟在 2023 年信息社会世界峰会论坛上组织了一次代际讨论，重点讨论青年对老龄化的看法以及重塑这些观点的重要性，强调需要采取一种结合技术和财务健康的生命过程健康方法。讨论强调了数字技术在促进工作环境、住房和公共空间设计中代际协作方面的关键作用。

50. 万国邮政联盟历来支持代际团结。万国邮联通过其成员国及其邮政运营商，为数十亿人，包括生活在最偏远社区的人，提供了值得信赖的基本服务。邮政服务是一个由数十万个邮局和车辆组成的实体网络，以及由 500 多万名员工提供服务的不断扩大的数字、金融和社会服务基础设施。不同的世代，通常是在家庭内部，都很好地利用邮政来排解社会孤立，通过交换信件、明信片 and 包裹来保持联系和相互支持。

51. 世界卫生组织(世卫组织)在实施联合国 2021-2030 年健康老龄化十年的过程中，与不同利益攸关方合作，促进和支持代际团结。世卫组织出版了一份实用指南，名为《代际联系：规划和实施代际接触干预措施》。建立一个 2024-2026 年为期三年的社会联系委员会，是世卫组织审查代际团结在创造一个社会联系更紧密的世界中的作用的一个机会。

## 四. 建议

52. 在人口老龄化和寿命延长背景下，支持代际团结的政策选择是多方面的，需要创新和深远的变革和结构改革。劳动力市场、家庭政策、加强人力资本和劳动力的政策、社会保障制度都需要更好地反映和适应世界新的人口结构。这需要重新构想和更新基本概念，这是用来研究人口老龄化和寿命延长影响的工具的基础。它涉及质疑当前经济指标和测量所依据的假设，应用生命历程方法，并请注意经济和社会不平等对人口老龄化的影响。更好地量化和反映老年人对社会和经济的贡献也至关重要。

53. 将生命历程方法整合到工作生活中，挑战了教育、工作和退休这三个线性且不同阶段的传统模式。需要新的政策构想来取代这种单向的职业线性路径，提供在整个生命过程中有能力或需要时退出和重新进入劳动力市场的选择。这将实现更灵活的生活过渡，以便重新分配用于有偿工作、终身学习和需要时提供代际支持的时间。

54. 未来充满了不确定性。人工智能等突破性创新的影响，或者气候变化对我们生活各个领域的中长期影响，都表明了预见和尝试规划未来的困难。然而，人口老龄化和寿命延长并不在这些未知数之列，它们对公共领域的负面影响也并非不可避免。人口老龄化和寿命延长是一个事实，无论各国是已经发达还是刚刚开始发达，预测表明，这一全球趋势将成为未来社会人口构成的特征。未来将首次出现多达六代人共存的情况，因此需要采取适当的政策选择，采用代际方法，以利用人口老龄化和长寿给个人、家庭和社会带来的所有潜力和机会。

55. 鼓励会员国考虑如下建议：

(a) 确认代际关系在促进社会凝聚力以及通过经验、知识、资源和支助的转移影响个人生命历程方面的作用；

(b) 努力更新目前的经济指标，这些指标掩盖了老年人资源和能力的异质性，忽视了延长寿命的潜力，未能反映老年人的经济贡献，包括在非正规劳动力和无偿护理工作中的贡献；

(c) 确认家庭在促进其成员和整个社区的福祉方面所发挥的关键和不断发展的作用，执行支持家庭的政策，包括有关的社会保障方案；

(d) 促进工作场所的代际知识转移，以利用不同世代的潜力，更好地适应劳动力市场的变化；

(e) 投资数字技能培训，促进采用自动化、人工智能和数字平台等提高生产力的技术，满足工人的终身学习需求；

(f) 承认健康老龄化的基础在出生前就已奠定，并由健康问题社会决定因素和一生中经历的其他不平等和歧视的累积影响形成；

(g) 鼓励在保健政策中采用生命历程方针，促进从幼年到老年的健康行为，以减少非传染性疾病和延长健康预期寿命；

(h) 采取政策，支持个人、家庭和社区，使老年人及其家庭成员能够按照自己意愿，在自己喜欢和选择的生活安排中生活；

(i) 认识到老年人在气候行动和相关政府间协议中的需要和贡献，并将老年人及其代表纳入各级气候决策进程；

56. 鼓励大会考虑再次呼吁会员国考虑在其出席大会和在联合国主持下举行的其他进程的代表团中包括老年人代表，从而加强代际讨论，并请秘书长向会员国转达这一邀请。

---