



第五十八届会议

暂定项目表* 项目 109

国际老年人年的后续行动：
第二次老龄问题世界大会

第二次老龄问题世界大会的后续行动

秘书长的报告

摘要

本报告将提出执行《马德里老龄问题国际行动计划》的行进图；它将强调《马德里行动计划》的主要性别方面；它还将审查确定《计划》的审查和评估方式的进展情况并将概述执行进程第一年期间的重大发展情况。用黑体字标明的一些建议将提交大会审议。

* A/58/50/Rev. 1 和 Corr. 1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 执行《马德里老龄问题国际行动计划》：第一个步骤	4-9	3
三. 执行《马德里老龄问题国际行动计划》的行进图	10-29	4
A. 国家行动	14-20	5
B. 国际行动	21-29	6
四. 《马德里计划》所涉两性平等问题及其执行情况	30-37	8
五. 审查与评估的方法	38-44	10

一. 引言

1. 本报告讨论大会第 57/167 号决议，其中大会核可了第二次老龄问题世界大会的重大成果：《政治宣言》和《马德里老龄问题国际行动计划》。大会在同一项决议中呼吁各国政府、联合国系统和所有其他行动者都采取必要的步骤以执行《马德里行动计划》，并鼓励国际社会在执行《计划》时进一步促进各有关行动者之间的合作。在这方面，大会欢迎联合国老龄问题方案为执行《马德里行动计划》所编制的行进图，并请所有有关行动者为编制行进图作出贡献。大会在同一项决议中请社会发展委员会作为负责贯彻和评估《马德里行动计划》执行情况的实体，考虑将《计划》所载人口老龄化的各个不同方面纳入其工作，并在 2003 年第四十一届会议上审议审查和评估的方式。

2. 本报告也是为了回应关于年长妇女在社会中的处境的大会第 57/177 号决议。大会在该项决议中强调将性别观点纳入主流的重要性，同时考虑到在各级的政策和规划过程中纳入年长妇女的需要。决议强调必须发展并改善按年龄和性别分列的数据的收集、分析和传播，并敦请各国政府和联合国系统在所有发展政策和方案中反映年长妇女的需要、观点和经验。

3. 社会发展委员会第四十一届会议请秘书长在其提交大会第五十八届会议报告中列入资料，说明题为“《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》的审查和评估方式”的委员会决议草案四的执行情况。¹ 该项决议草案请各国政府以及联合国系统和民间社会除其他外，通过交流思想、收集数据和最佳做法，以‘从下往上’的方式参与审查和评估《马德里行动计划》。

二. 执行《马德里老龄问题国际行动计划》：第一个步骤

4. 在第二次老龄问题世界大会后续行动的第一年期间，《马德里行动计划》的执行在若干领域取得了显著进展，包括政府间进程、机构间活动、区域行动、研究和信息传播。

5. 政府间进程的重点是确定《马德里行动计划》执行情况的审查和评估方式。为了回应大会第 57/167 号决议，社会发展委员会第四十一届会议除其他外，讨论了对《计划》的审查和评估方式。委员会在讨论后，建议经济及社会理事会核可以由下而上的叙述性方法审查和评估《计划》。

6. 在 2003 年 2 月刚开完社会发展委员会第四十一届会议之后，经济和社会事务部组织了一次为期一天的联合国系统老龄问题协调中心协商会议。会议的与会者具体审议了第二次老龄问题世界大会的后续活动，包括审查和评估《马德里行动计划》进程和支持《计划》执行的技术合作活动。预计会议的讨论情况将提交方案问题高级别委员会，以便按照《计划》的建议，将其系统范围的执行情况保留在联合国系统行政首长协调理事会的议程上。

7. 旨在将《马德里国际行动计划》变成区域行动计划的进程也取得了进展。在欧洲经济委员会和亚洲及太平洋经济社会委员会区域通过了区域执行战略之后，拉丁美洲和加勒比经济委员会秘书处与联合国机构间老龄问题小组成员合作进一步筹备区域部长级会议，预计会议将审议拉加经委会区域的区域执行战略。会议定于 2003 年 11 月在智利举行。

8. 经济和社会事务部继续同国际老年学协会（老年学协会）合作执行老龄问题方案，以拟定二十一世纪老龄问题研究议程项目。2002 年 4 月，巴伦西亚论坛通过了研究议程的全球性文件，并将它提交马德里第二次老龄问题世界大会。大会第 57/177 号决议欢迎巴伦西亚论坛通过研究议程，以支持《马德里行动计划》的执行。2003 年 3 月，经济和社会事务部老龄问题方案和老年学协会在非政府组织，联合国国助老会的财政支助下，在南非开普敦举行了一次区域专家协商会议。开普敦协商会议确定了非洲老龄问题研究政策的优先事项，可对该区域执行《计划》提供支助。各个区域都在组织或规划类似的会议。

9. 为了回应第 57/167 号决议，老龄问题方案与新闻部合作，采取措施传播《政治宣言》和《马德里老龄问题国际行动计划》。这些措施包括用三种正式语文（英文、法文和西班牙文）出版和分发《计划》，用所有六种正式语文印发方便读者的《计划》摘要。该方案还更新其因特网网站，以提供同第二次老龄问题世界大会后续行动有关的资料。

三. 执行《马德里老龄问题国际行动计划》的行进图

10. 行进图为执行《马德里老龄问题国际行动计划》提供了切实可行的框架。该框架将协助各国拟定在国家一级执行《马德里行动计划》的战略，帮助它们确定国家优先事项和选择各种方法。与此同时，行进图力求促进国际合作，协助会员国努力执行。

11. 《马德里行动计划》拟定了具体目标，提出了朝以下三个优先方向采取行动的提议：老年人与发展；提高老龄健康和福祉；以及确保有利和支助性的环境。正如同《计划》所述，这些优先方向的目的在于指导政策的制定和执行，以便实现成功地适应老龄化世界的具体目标，从而可以按照社会发展、老年人生活素质的改善和维系一生幸福的各种正式的和非正式制度的持续性程度来衡量成败。因此，《计划》提出了可以为适应老龄化世界和建立一个不分年龄人人共享的社会作出的各项努力。行进图为如何切实执行《计划》的各项建议提出了建议。

12. 行进图考虑了《计划》中关于为其执行和后续行动采取国家行动的提议；行进图还列入了《计划》中所拟定的老龄问题国际合作的优先事项。在拟定行进图时就认识到，《马德里行动计划》的执行不会是一条平坦垂直的道路，也不会是一个自发的进程；预计国家间和国家内的行动速度和方向也不尽相同。特别是对发展中国家和转型期经济国家来说，也许可确定执行进程的两个普遍和基本方

面：国家能力建设和将老龄问题纳入国家发展议程的主流。这两个方面是相互关联、相互依存的。

13. 《马德里行动计划》的执行是一个逐步发展的过程。其执行战略也应随着各有关国际和国家行动者之间的执行活动、经验和不断进行的交流而有所发展。经济和社会事务部老龄问题方案作为联合国有关老龄问题的协调中心，其作用就是通过联合国系统内外的关系网协助执行行进图不断发展的项目。

A. 国家行动

14. 《马德里行动计划》指出，执行《计划》将需要在各个层次持续采取行动。将从国家一级来确定执行过程的成功与否。将老龄问题纳入主流和能力建设是国家执行进程的两个重要方面。

15. 会员国在第二次老龄问题世界大会通过的《政治宣言》中确认必须将老龄问题纳入发展议程，并承诺致力于有效地将老龄问题纳入社会和经济的战略、政策和行动中。《马德里行动计划》强调成功执行《计划》的第一个必要步骤就是将老龄问题和老年人关心的问题纳入国家发展框架和消除贫穷战略的主流。

16. 《马德里行动计划》表明已经不再采取“福利方法”，因为这种方法总是过分强调为扶持老年人必须提供照顾和福利，却将其排除在发展政策对话之外。《计划》指出，关于老龄化问题的政策应从更广的生命过程的发展观点以及整个社会的角度来仔细审查，并且考虑到最近提出的全球性倡议以及各次主要的联合国会议和首脑会议已制定的指导原则。现在已经越来越认识到，如果人口中增长迅速的一部分人仍然被排除在发展进程之外，国家的发展目标就无法实现。

17. 《维也纳老龄问题国际行动计划》（1982-2002年）的执行经验表明，特别是在发展中国家和转型期经济国家，国家一级的进展并不平衡，取得的进展往往也不充分。会员国常常将此归咎于执行国家计划的资金不足、机构能力弱或没有将老龄问题作为高级别的政治优先事项。旨在改善老年人处境的各项方案和项目总是难以吸引捐助方提供重大资源，也难以引起决策人士或联合国开发机构的注意。迄今为止缺失的一个环节就是应当有系统地探讨老年人为何和如何处境不利和被排除在主流发展之外，以及应该如何努力促进对话和协助他们不被排除在外。将老龄问题纳入主流并非试图使老年人成为另一个“新的”受益者群体或给予他们优惠待遇，而是试图确保所有人不分年龄大小都能参与促进发展的决定和行动以及享有发展的益处。

18. 《马德里行动计划》还强调国家能力建设作为成功执行的一个先决条件的重要性。国际社会了解到有其他纳入主流的倡议，最引人注目的是将性别观点纳入

主流，国际社会还认识到，没有能力建设，在行动计划通过之后也不可能实现纳入主流。

19. 因此，为支助会员国的执行努力，特别是促进将老龄问题纳入国家发展框架和消除贫穷战略的主流，经济和社会事务部应会员国的请求，正在拟定协助它们在国家一级执行《马德里行动计划》的方案。此项方案的一个方面就是举办一次国家讲习班，向会员国提供机会，将重点放在《计划》框架内的执行优先事项、评估执行需要和可以利用的基础设施以及落实资源。在这些讲习班期间，将在国家执行进程范围内探讨和解决若干问题，包括：

(a) 将老龄问题纳入国家发展议程的益处和障碍；

(b) 老龄问题国家协调中心和机制在拟定国家政策方面的作用；

(c) 将按年龄和性别分列的国家数据的收集和分析作为成功纳入主流的基础的状况。这方面的任务是确定基于年龄和性别的排除和不平等，以影响政策的制定、监督和评价；

(d) 老年人参与拟定、实施和监督发展议程的过程。目前，老年人被归入一般的受益者群体，例如“农民”或“妇女”，往往使他们在讨论中和成果方面陷于边缘地位；

(e) 建立和调整组织能力，使工作人员能够了解、承诺和有能力和进行对年龄有敏感认识的分析和提出这方面的倡议。

20. 经济和社会事务部将于 2003 年 12 月 9 日至 12 日在维也纳组织一次由奥地利政府作为东道主的区域间协商会议，以便为国家讲习班奠定基础。会议将探讨该部支助在国家一级执行《马德里行动计划》的进一步工作的基准。区域间会议可望提出拟定国家执行战略的具体方法，其中将包括促进国家能力建设和将老龄问题纳入国家发展议程和政策主流的共同努力。实际上，维也纳会议可望为国家一级讲习班印制训练材料，以试行这些执行战略。这些训练材料可在 2004-2005 两年期开始时提供给有兴趣的会员国。

B. 国际行动

21. 《马德里行动计划》认定，一个不断老化的社会带来的挑战还必须通过全球发展议程来解决，针对老龄问题制订的政策必须纳入国际一级的跨部门的政策、方案、目标和优先事项。《马德里计划》规定，必须将老龄化问题纳入全球议程主流，这就需要将老龄化问题同促进社会、经济发展与人权的其他框架联系起来。

22. 在全球一级将老龄化问题纳入主流需要一种有系统的进程和战略，以便将老龄化问题纳入发展方案和政策的各个方面。这需要以不同的思维方式看待不同的

授权和机构框架，并须减少各自为政的现象。一个重要的起点将是，应把老龄化问题纳入联合国共同国家评估以及随后国家一级的发展援助框架(联发援框架)的制订过程中。纳入主流不应当导致制订另外的方案或新的方案，否则方案的执行会因缺乏资源而受到影响。相反，应当通过纳入主流将老龄化问题纳入联合国系统各组织现有的进程和工作方案以及发展预算，使老年人理所当然地参与政策执行和评估过程。

23. 专门针对老年人的战略计划和政策依然重要，但是还不足以应付全球一级的老龄化问题。成功地进行调整以适应老龄化的社会，不应当只是处理日渐衰老这个纵向问题，而且还应当促进贯穿整个生命过程并且跨越社会、经济和政治机构的规模广泛的调整。必须将老龄化问题与各种全球议程联系起来：与消除贫穷议程联系起来，以便将贫穷老人也包括在内；与儿童和青年议程联系起来，以便包括不同代别之间的问题；与提高妇女地位问题的议程联系起来，以便将老年妇女包括在内；与农村发展问题联系起来，以便将农村及边远地区的老龄化问题包括在内；与艾滋病毒/艾滋病议程联系起来，以便将这个问题对老年人的影响包括在内，承认面对艾滋病毒/艾滋病时老年人在维系家庭和社区方面作出的重要贡献。

24. 由于缺少关于老年人贫穷程度的统计数字方面的确凿证据以及对贫穷问题代代相传方面的了解，所以关于减少贫穷战略的全球辩论忽略了老龄化与贫穷之间的联系。这种忽略在各国政府与布雷顿森林机构协作制订的《减少贫穷战略文件(减贫战略文件)》以及《千年发展目标》所载减少贫穷目标和社会及经济发展目标中最为明显。随着社会老化，将老龄化问题纳入国际商定的成果将有助于各机构赶上因人口发展趋势而带来的变化。必须从《千年发展目标》的行动方案开始，将老年人及其他社会群体纳入减贫战略文件方面的程序，以便充分发挥有利于穷人的各项政策的潜力。

25. 为了实现《千年发展目标》及实施《减贫战略文件》而采取的全球行动为民间社会和政府所有部门——包括规划部和财政部——的参与提供了机会。循序渐进的方式似乎最有利于通过利用现有数据来确立可实现的、切实可行的目标以将老龄化问题包括在内，以便在现在，而不是等到数据终于使决策者认识到这个问题的紧迫性后才就确立政策。尽管如此，许多国家由于缺少按年龄分列的数据，而使政策制订和发展受到严重限制。在国家、区域及国际各级的执行和后续进程中，《马德里计划》要求促进数据收集以及对具有性别和年龄针对性的信息的分析，以供政策规划、监测和评估使用，因为研究是表明政策是否有效的最重要的证据，是今后制订有效的政策的基础。**因此，大会不妨考虑要求统计委员会开始拟订各种方法，促进尽早按年龄和性别分列统计数据。**

26. 因此，尽管利益有关者进行的关于作为贯穿各个领域的主题的老龄化问题对话大大增加了，但是由于缺乏数据，仍未制订指标，使将老龄化问题纳入发展进程受到限制。除非进行深入的参与式调查，取得必要的表明质量的数据，否则老年人将很可能依然是被忽视的群体。

27. 除了共同国家评估/联发援框架机制以外，将老龄化问题纳入发展进程的另一种方式是通过拟订《减少贫穷战略文件》（减贫战略文件）的进程。这些构成了实现千年发展目标所必需的国家行动、捐助者支助以及发展成果之间的重要联系。将老龄化问题纳入该进程可以提高制订政策的能力，包括加深对老龄问题作为一个发展问题的理解；促进政府与民间社会关于老年人对减轻贫穷的贡献以及贫穷问题所涉多层面和代别之间问题的对话得到改善；促进关于老龄化与贫穷之间关系的更全面、系统的报告。

28. 为此，经社部将与坦桑尼亚政府以及国际助老会于 2003 年 10 月举办一次区域讲习班，探讨东非和西非老龄化与贫穷之间关系的性质，查明必要措施，以将老龄化与贫穷的重点纳入扶贫政策和战略（减贫战略文件）以及千年发展目标的各项行动方案。前提假定，在世界上最贫穷的人口，老年人显而易见，且人数日益增多；老年人可对减少所在社区的贫困作出的贡献常被忽视，包括在照料受艾滋病毒/艾滋病影响地区的孤儿方面的贡献。这次会议将在更广泛的发展议程范围内探讨老龄与代际贫穷的问题，包括获得和控制资源的问题，以及如何使减少贫穷和社会融合成为经济及财政政策的中心。极为重要的是，老龄化问题与千年发展进程密切相连，在这一进程中，政府在目标 1 的范围内选定了在 2015 年年底之前实现使世界上那些每天收入低于 1 美元的人口比例减少一半的目标。如果不考虑到老年人，不将老年人包括在这一进程中，就不可能在一个老龄化的社会实现减少贫穷的目标。**因此，大会不妨鼓励各国政府和联合国系统确保将老龄化问题纳入实现关于根除贫穷的目标 1 的各项行动中。**

29. 社会发展委员会努力鼓励各国制订各项充分考虑到老年人的扶贫政策和战略。但是，除了贫穷以外，还应当考虑到老龄化问题与以下所有有关问题之间的联系：两性平等、参与和人权、社会保护和就业、医疗和环境。若干联合国系统的协调中心目前正在致力于在区域以及全球各级将老龄化问题纳入其各自的工作方案。但是，该进程尚未达到使老龄化引起的各种问题成为拟订政策、战略和方案的一个组成部分的阶段。**大会不妨考虑要求联合国各组织和专门机构在其工作方案中讨论关于将老龄化问题纳入主流的问题，并且向社会发展委员会报告进展情况。**

四. 《马德里计划》所涉两性平等问题及其执行情况

30. 各国政府在第二次老龄问题世界大会通过的《政治宣言》中重申承诺将促进两性平等，承认有必要将两性平等观念纳入所有政策和方案的主流，以顾及老年

妇女和男子的需要和经验。大会强调老年妇女的状况应当成为政策行动的一个优先领域，强调承认老龄化对妇女与男子的不同影响是拟订各项有效的措施的一个组成部分，以便实现妇女与男子的充分平等。

31. 《行动计划》包括诸如以下领域：妇女积极参与社会和发展，包括妇女平等地参与决策；妇女与对社区作出的无偿贡献，包括照料家人、操持家务和志愿工作，以及生产性维持生计的工作；旨在兼顾工作与照料他人的责任的对性别问题有敏感认识的政策；妇女参与劳动力市场以及相关的为退休和年老时能够自立积攒养恤金方面有限的的能力；妇女缺乏对金融和财产资源的控制、老年妇女对农村发展的贡献；贫穷妇女人数日增以及相关的收入保障和社会保护，包括在紧急情况下以及冲突后重建、恢复和发展中；妇女获得知识、教育和培训以及利用信息和通信技术的机会。

32. 《马德里计划》指出，除其他原因外，由于两性在预期寿命和易感染疾病方面的差异以及在整个生命周期过程中性别不平等，使老年妇女尤其容易失去能力，因此呼吁应消除提供医疗服务方面存在的基于性别和年龄的社会及经济不平等现象。该计划还强调老年妇女极容易受到身心伤害和性侵犯，包括由于陈规陋习以及在紧急状况下受到的侵犯。

33. 为了确保创造一个支助性的有利的环境，《马德里计划》强调老年妇女在提供非正式护理方面的作用。该计划还指出，大多数非正式护理都是妇女提供的，她们为此不仅付出了经济代价，例如，缴纳的养恤金数额少，放弃晋升机会，收入低，而且还由于承受兼顾工作和家务带来的压力，而使她们的身心健康受到损害。这种负担由于艾滋病毒/艾滋病流行病而更加沉重，特别是对老年妇女而言，尤其是在发展中国家。各国政府一致认为，为了在这方面向妇女提供支助，必须向家庭提供社区护理和支助，但是，同时还需要提供有关如何向照料他人的老年妇女提供援助方面的进一步材料。各国政府还决定鼓励大众媒介宣传老年人的积极形象，特别是受到误导的、负面的定型观念影响的老年妇女的形象。

34. 各国政府及其他利益有关者应当明确关注老年妇女的状况以及老龄化问题所涉两性平等问题，以便确保在执行以及审查进程中均能充分考虑到《马德里计划》所述老龄化的性别观点。

35. 大会不妨建议，应建立或者加强国家提高妇女地位机制与负责发展、协调以及/或者实施与老龄问题有关的政策和方案的各项政府方案或机构之间的机构性联系。在这类活动中，应当明确争取那些尤其侧重老年妇女状况的非政府组织的参与。

36. 在联合国系统的范围内，应当继续加强有助于系统地关注老龄化问题所涉两性平等问题以及老年妇女状况的各种机会。应当从两性平等的角度出发将老龄化

问题纳入主流。在这方面，两性平等问题协调中心同老龄化问题协调中心之间的机构性联系可加强技术方面的专门知识并且扩大这些活动的影响。

37. 应当探索负责《马德里计划》后续行动的社会发展委员会同妇女地位委员会之间在老年妇女问题方面以及在多年工作计划框架范围内进一步协调与合作的机会。

五. 审查与评估的方法

38. 社会发展委员会第四十一届会议建议经济及社会理事会应核准采取自下而上的叙述性方式对《马德里行动计划》的执行情况进行审查和评估。这种自下而上的方式是一种不限成员名额的、参与性的进程，它致力于设法实现地方和全国活动同联合国区域及全球政府间机构之间的融合与挂钩。

39. 这样做的主要目的是，使传统的政府间讨论进程能够从对当地、全国、分区域以及区域各级是否实现了马德里的各项目标进行的经过妥善和认真考虑的叙述性评估中受益。对一系列涉及参与性方式的方法，可予以考虑。这些方法涉及不限成员名额的对话以及交换看法、召开会议、收集数据和最佳做法。预计各类利益有关者——在地方各级以及政府部门内外者以及同全国性的行动者进行合作和协调者——将会参与。

40. 除了叙述性方式以外，一些会员国可借助数据和指标对执行情况进行监测。但是，许多发展中国家可能都缺乏收集数据所需要的资金。在这些国家，可将审查的一部分纳入政府和民间社会现有监测工作的主流。关键是必须确保审查能适当利用地方以及全国各级所有利益有关者的经验、专门知识和资源，并确保审查进程能同分区域及区域一级的结论联系起来。区域支助对审查是至关重要的：由于区域支助起到国家与全球审议之间的桥梁作用，同时还处理共同关切的领域和共同的利益，因此在评估执行进度方面具有战略优势。在全球一级，对计划所载各项建议的执行情况的审议和评估将会因区域而异，而且必须认识到这些问题极具多样性。

41. 《马德里计划》呼吁将老龄化问题与发展问题挂钩，并纳入发展目标和议程。因此，监测活动的一个重要组成部分将是跟踪将老龄化问题纳入主流的程度以及老龄化问题如何纳入发展政策。在许多发展中国家，根除贫穷的最重要的文书是《减贫战略文件》。因此，表明执行是否成功的一个重要标志可能是老龄化问题在多大程度上被纳入了国家扶贫政策和减贫战略文件进程。各国政府可利用评估本国减轻贫穷战略的大好机会同时亦审查《马德里计划》内各项减贫、就业和人权目标的执行情况。

42. 自下而上的方式还设想老年人将成为审查和评估进程的积极参与者。为确保上述进程，可建立各种程序，以将老年人对涉及到他们的政策定向的意见转达给决策者。为了使民间社会参与政策制订、监测和评估，各捐助国、发展机构和

各国政府正在利用许多形式的参与性研究和评估。这些已对许多国家的决策产生意义深远的影响。参与性方法的精髓是，听取利益有关者的意见，使他们在该进程的不同阶段都有机会表达他们的看法。这将有助于产生一种不同类型的资料，与传统的量化监测指标相比，更具有质量监测指标的性质。非政府组织国际助老会最近在五个国家开始了一项公民监测试点项目。老年人群体决定他们希望对影响到他们的政策的哪些方面进行监测，如何进行监测以及如何确保成果能够送达适当的政府官员。经社部正在跟踪这项活动的情况，以便在《马德里计划》的审查和评估进程中向会员国说明“取得的经验教训”和最佳做法。

43. 经社部将与马耳他政府和国际老龄问题研究所合作，于 2003 年 11 月在瓦莱塔（马耳他）举办一次专家小组会议，以便进一步探讨《马德里计划》的审查和评估，查明实施自下而上方式的各种方法，实现同政府间组织和民间社会之间最大程度的协调，并且促进它们最大程度的参与。

44. 尽管已经界定了审查和评估《马德里计划》的主要方式，但是还需要作出进一步的努力，以澄清各种方法的内容以及审查和评估进程的周期。**大会不妨请社会发展委员会在其 2004 年第四十二届会议上讨论这个问题。**另外，《马德里计划》要求委员会将人口老龄化问题的各个层面纳入其工作。**因此，大会不妨建议委员会应从老龄化的角度审议同社会发展问题世界首脑会议的后续行动有关的优先主题。**