



大会

Distr.: General
22 July 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程项目 27(c)*

社会发展：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

本报告根据大会第 64/132 号决议编写，对各国执行《马德里老龄问题国际行动计划》的情况进行了评估。本报告提供了有关下列方面的信息：各国为制订老龄问题政策和方案所作的努力、为把对老龄问题的关切纳入国家发展计划所作的努力，以及联合国系统为支持大会审议有关老龄问题政策和建议所开展的活动。有关第二次老龄问题世界大会后续行动的全面综述请参见 A/65/157。

* A/65/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 各国的执行进展情况	3
A. 建立国家应对老龄问题的能力	3
B. 提高对老龄相关问题的认识	8
C. 赋予老年人权力并促进他们的权利	10
三. 强调几个关键的老龄相关问题	11
A. 忽视、虐待和暴力行为	11
B. 照护和照护者	13
四. 执行进程中的国际合作	14
五. 结论和建议	16

一. 导言

1. 大会在题为“第二次老龄问题世界大会的后续行动”的第 64/132 号决议中请秘书长向大会第六十五届会议提交报告，介绍该决议的执行情况。本报告是根据这个要求提交的。

2. 本报告综述了各国政府根据《马德里老龄问题国际行动计划》为应对执行方面的优先事项所作的努力，重点放在自 2008 年以来的活动。具体而言，通过审查各国关于老龄问题的政策和国家发展计划，包括保健工作队伍尤其是老年保健方面的发展情况、有关老年人的数据和研究、促进参与和志愿精神的国家框架、为提高对人口老龄化认识而开展的运动、建立伙伴关系以促进对老龄相关问题的宣传和为促进老年人的人权所作的努力等，本报告审视了各国在执行方面所取得的进展情况。本报告还强调了几个关键的老齡相关问题，包括虐待、忽视和暴力行为，以及给予照护者和照护服务以支持的各种方案和政策。此外，本报告提供了联合国系统在老龄问题领域的最新活动情况。还提出了供大会审议的结论和建议。

3. 本报告是根据联合国区域委员会、各机构、非政府组织和秘书处可得到的其他来源提供的资料编写的。

二. 各国的执行进展情况

4. 社会发展委员会在其 2009 年第四十七届会议上收到了一份战略执行框架：¹ 该框架的目的是要协助会员国在第一个十年至 2012 年底前的剩余几年里将其努力集中在执行《马德里行动计划》上。虽然每一个国家都应以符合其当前经济及社会发展阶段和人口老龄化阶段的方式来决定自己在促进执行进程方面的优先事项，但是制订框架的本意是要让它普遍适用。框架为国家政策行动确定了三原则政策方法：发展国家应对老龄问题的能力、提高认识，以及赋权和参与。

5. 本报告沿用战略执行框架在分析各国执行《马德里计划》的近期进展情况时所使用的结构。报告审视了为建立在老龄问题领域的国家能力而作的努力，审议了为提高对老龄问题的认识而采取的举措，审查了为赋予老年人权力及促进他们的权利而采取的各项措施。由于并没有要求会员国就其执行努力提交年度报告，因此下文仅能根据来自各类国家的资料简述各国近年就老龄问题所开展的活动。

A. 建立国家应对老龄问题的能力

6. 为成功执行《马德里计划》，各国政府需要具备制订和执行政策、强制执行法律和法规，以及发展一个能评价进展和挑战的监测进程的能力。为确保进程的

¹ E/CN.5/2009/5。

成功，各国必须拥有能贯彻这一进程的人力资源、财政能力、政治意愿和组织技能。因此，应鼓励会员国加强作出努力，发展在老龄问题领域的国家能力，包括建立机构基础设施、投资于人力资源、调动财政资源，以及更为强调研究、数据收集和分析工作。

将老龄问题纳入国家发展框架

7. 尽管有证据显示，一些国家建立了有关老龄问题的国家计划和政策，并将老龄问题纳入了国家发展计划，但是各国的做法有很大差异。大多数发达国家和中等收入国家执行并贯彻了能反映其人口现实及执行、强制执行和监测老年人政策和方案方面能力的老龄问题相关政策。另一方面，在许多发展中国家里，老年人占人口的比例仍然相对较小，国家在资源方面的制约因素和各种互为竞争的优先事项可能对《马德里计划》的充分执行构成了严重障碍。但是，发展中国家和发达国家都作出了把老龄问题纳入国家发展框架的努力；这些努力涉及各类主题，包括住房、社会津贴和劳动力保护举措等等。

8. 毛里求斯、摩洛哥、斯洛伐克和土耳其等国最近通过了国家老龄政策。毛里求斯于 2008 年起草了一项新的国家老龄政策，其中列入了鼓励老年人采用“老有所为”哲学和参与创收活动的培训和赋权方案。该政策还加强了既定的有关保健、休闲、保护、代际关系和环境的做法。² 摩洛哥在其《2008-2010 年战略计划》中包含了《国家老年人战略》；该战略涉及收入和养老金、健康、住房和生活条件，以及老年人在社会中的作用和权利。斯洛伐克于 2009 年通过了《国家保护老年人方案》，为有关老年人的决策提供了一个框架。该方案涉及社会安全、就业、家庭政策、保健、住房、文化和媒体、税费、交通、邮政和电信服务、法律保护、经济、农业及环境等作出了规定。³ 在土耳其，国家政府、大学和科研组织编写了一份题为《土耳其老年人状况和国家老龄问题行动计划》的报告并获得通过，从而促成就老年人的社会、经济和医疗等方面的关切问题提出了具体的解决办法。

9. 不少国家作出了把老年人问题纳入国家发展计划的努力。作为《2007-2013 年国家发展计划》的组成部分，爱尔兰为老年人的社区照护服务拨款 16 亿欧元，内容包括提供负担得起的住房、志愿者机会和有津贴的交通服务。⁴ 在法国，《2007-2009 年老有所养计划》是国家发展计划的组成部分。该计划的目的是采

² 可查阅 http://www.gov.mu/portal/site/Mainhomepage/menuitem.a42b24128104d9845dabddd154508a0c/?content_id=49d660da09dac110VgnVCM1000000a04a8c0RCRD，“有尊严有安全地度过老年生活”，2008 年 9 月。

³ 可查阅 http://www.globalaging.org/agingwatch/events/regionals/ece/Policybrief_Mainstreaming_Eng.pdf。联合国欧洲经济委员会，政策简介：使老龄问题主流化，2009 年 11 月。

⁴ 可查阅 http://www.ndp.ie/documents/publications/annual/NDP_AnnualReport2007.pdf。《2007-2013 年爱尔兰国家发展计划：改变爱尔兰：改善所有人的生活质量》，《2007 年年度报告》。

用全方位方法应对老龄问题，例如：该计划促进老年人健康生活、预防疾病、改善环境及生活质量。该计划还鼓励老年人参与社会及文化活动和代际团结等问题。在泰国，《第十次国家经济和社会发展计划》和《政府行政战略》涉及了建立长期保健体系的必要性和国家储蓄基金的问题，建立了地方当局就老龄方案采用多方面方法的执行能力，并促进发展对老年人友好的住房和支持性环境。

10. 包括安提瓜和巴布达、澳大利亚、中国、法国、毛里求斯、摩洛哥、尼泊尔、塞尔维亚和突尼斯在内的一些国家报告了在各自国家政策中提出改善获得负担得起住房的机会和促进就地养老的举措。例如，法国启动了一场“在家居住”的新运动，促进住房适应做法，改善安全及生活质量、住家技术、城市规划，以便向老年人更好地提供交通和公共空间。安提瓜和巴布达引入了类似“住家改善补助金”等方案，以帮助老年人改进住家使其更适合老年人居住。

11. 阿富汗、中国、厄瓜多尔、印度尼西亚、毛里求斯、尼泊尔、菲律宾和越南等国明确规定老年人是社会津贴计划的对象。例如，《菲律宾 2010 年年长公民扩大法》规定向生活在极端贫穷境况的老年人每月提供 500 至 1 500 菲律宾比索(相当于 11 至 32 美元)。毛里求斯的《2008 年国家老龄问题政策》列入了创收活动，《厄瓜多尔宪法》第 37 条规定要普及养老金。在加拿大，作为 2009 年刺激计划的组成部分，老年人享有税务优惠和社会津贴，从而使他们在经济和金融危机中得到喘息的机会。

12. 一些国家作出努力，促进和保护老年人积极参加工作。墨西哥的《2007-2012 年国家发展计划》承认老年人是对社会有用的成员，向雇用老龄工人的雇主提供税务优惠，执行保护老龄工人的政策，并向 70 岁以上的老年人发放社会津贴。在斯洛文尼亚，《在 2010 年底前照护老年人战略：促进人口的团结、良好代际关系和有质量的老龄生活》采用特别收入税减免方法以鼓励雇用老龄工人，对退休工人的非全时工作和临时工作作出规定，创造更为灵活的就业方式，增强对老龄工人的保护，并提供终身学习方案。同样，在奥地利，政府创建政策以保护老龄工人，鼓励公司雇用老龄工人，促进终身学习和工作培训方案以把老年人纳入工作队伍。

投资于人力资源

13. 建立国家能力的一个重要内容就是加强人力资源，以便有效地应对老龄相关问题。这包括向保健专业人员、正规及非正规照护者、社区服务提供者和预算及财政专才提供适当培训，所有这些人都必须具备能同时顾及老龄人口当前和新出现的需求的能力。此外，建立人力资源能力还涉及培育老年人本身的人力潜力问题。老年人的经验、技能和智慧是宝贵工具，可通过提供志愿人员机会等方法加以利用。

14. 鉴于所有国家的老龄化都在加速，因此特别迫切需要重新评估保健工作队，以确保工作人员的技能和训练符合老年人口的健康需要。为此目的，一些会员国执行了旨在增加专门从事老年保健的保健工作人员人数的各种方案和政策。这类举措包括免除学生贷款计划、向保健专业人员在老年保健方面的继续教育培训提供支助、使志愿人员成为专业照护者的培训机会及薪酬有所增加。

15. 澳大利亚通过了一个新的《国家预防痴呆病倡议》，目的是加强保健及老年保健工作者的能力，提供循证预防和早期干预方法，评估、治疗和照护痴呆病患者。该方案拨款 1.21 亿澳元用于家庭痴呆病看护、研究和培训老年保健及社区保健工作人员、照护者、社区工作者和警察。乌克兰政府通过了一个面向医生、护士、社会工作者和志愿人员的老年病教育和培训方案。埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩、卡塔尔和也门向公私部门的保健工作者提供了技能增强方案。

16. 中国香港和新加坡招募非正规照护者进行老年病照护方面的培训。这些非正规照护者大多数是妇女，照护残疾亲属或老年人，通过培训她们可成为正规照护者。该方案的目的是为那些期望从非正规背景转为具有正规资格和照护背景的人建立一座桥梁，从而增加社区里有技能照护者的人数。

17. 包括阿根廷、哥斯达黎加、缅甸、泰国和乌拉圭在内的不少国家设立了培训年轻人和老年志愿人员成为正规照护者的方案。志愿人员接受老年病看护和协助日常生活及其他需要的专业培训，从而为居家看护提供了宝贵的人力资源。例如，泰国政府设立了《社区老年人志愿照护者项目》，目的是培训社区人员成为照护者。同样，在缅甸，大韩民国和东南亚国家联盟的一项联合倡议“老年人住家看护”为志愿人员提供了成为其社区照护者的机会。

老年人当志愿人员

18. 人力资源开发的另一个重要方面就是利用老年人的智慧和专门知识。为老年人设立和推动志愿人员方案可有助于满足社区尚未满足的需求，并增强老年人的自我价值感。在斯里兰卡，老年妇女和青年妇女一起努力在全国建立家庭菜园，以预防粮食短缺。斯洛文尼亚于 2008 年设立了一个方案，将老年志愿人员与不良于行的居家老人配对，以提供协助和陪伴服务。同样，在美利坚合众国，《2009 年爱德华·肯尼迪美国服务法》鼓励老年人为在日常生活中需要协助的其他老年人提供服务，做有特殊需要的儿童的养祖父母。

19. 在新西兰，社会发展部下属的年长公民事务办公室设立了一个志愿人员和宣传小组，由从全国社区组织挑选来的 29 名老年人组成。该小组负责执行《志愿人员社区协调员方案》，做法是：加强当地社区的网络及向当地政府转达老年人的需求和关切的问题。通过在自愿担当协调员的老年人中选拔“发挥积极影响的老龄大使”的方式表彰这类老年人。在印度，老年人事务志愿人员局帮助老年人

利用其技能、智慧和经验造福于社会。老年人向该局登记，协助医院、学校和机构照护有身体或精神残疾的儿童。

20. 鼓励老年人和青年人一起提供志愿服务也是建立代际团结的一种方式。老年人能教导和指导青年人，并成为有特殊需要的儿童的养祖父母。在很多情况下，老年人还让家庭成员分享其养老金，以确保孙辈能上学或有医疗保健。同样，青年人可以向不良于行的居家老人表示友善，帮助采购和做家务，教他们使用电脑及其他技术设备，当老人生病、身体虚弱时就照看他们。在德国的“创造新世纪”倡议中可以看到这种代际志愿模式的例子；该倡议让青年人和老年人一起参加活动，如为小学生朗读、教导学生、访问养老院、帮助残疾人，以及采购食物。

强调研究和数据收集工作

21. 当决策者和民间社会组织能得到有效、可靠和具有代表性的研究结果和数据时，就能够拟订和宣传有效的循证政策。在具有财政能力和人力资源并且老龄人口在总人口中所占比例较大的发达国家，有关老年人的数据收集和研究工作较为普遍。即使这样，数据和研究工作趋向于把人口老龄化而不是把老年人的状况作为重点，从而未能做到充分衡量老年人的社会、经济和文化状况。

22. 有一些发达国家已经调拨资源专门用于改善有关老年人状况的数据收集和研究工作。例如，荷兰提供了 8 000 万欧元用于研究如何改善对老年人身体和精神问题的诊断工作，执行保健体系中的《老年病全面评估》，以及改善对老年人的协调和照护工作。在美国，作为《美国复苏与再投资法案》的组成部分，国家老龄问题研究所收到了分配给国家健康研究所资金中的大约 2.75 亿美元，用于开展对阿尔茨海默氏病、营养、肥胖症、骨质疏松症和心血管病及保健体系利用率、健康方面的差异等的研究工作，以及用于支助家庭照护者。此外，欧洲经济委员会(欧洲经委会)根据欧洲经委会老龄问题工作组成员提供的例子开发了一个良好政策做法数据库。除成员提供的研究结果外，欧洲经委会还发展了指标、数据收集工作，并通过一个关于老龄问题相关政策和战略的网站、国家执行活动、出版物及网络和在老龄问题领域工作的非政府组织传播有关信息。

23. 一般而言，发展中国家有关老年人的研究和数据收集工作依然有限，尽管最近做了一些要改善数据收集工作的承诺。例如，非洲联盟委员会社会事务部正在拟订计划，准备在该区域设立一个促进老龄问题政策、做法和研究的咨询理事会。此外，一些财政及专业人力资源能力有限的国家与联合国机构、国际性大学和非政府组织建立伙伴关系，以加强其数据收集和决策能力。例如，印度正分别与哈佛公共卫生学院和世界卫生组织合作对老龄问题进行两项研究。这两项在印度史无前例的研究将协助政策分析人员和方案规划人员作出与劳动力供应、保健需求和利用、老年人及其家庭的社会-经济福祉和疾病负担有关的政策决定。

B. 提高对老龄相关问题的认识

24. 当各国推进执行进程时，应更注意提高大众对老龄相关问题特别是对《马德里计划》的认识。提高认识活动包括开发媒体和政治渠道，以改善获取有关老年人及可为老年人所用的信息的机会。这包括提高决策者、利益攸关方和大众对老年人对社会所作贡献的认识。此外，必须在政府、民间社会、学术界和媒体之间建立伙伴关系，以便充分认识人口老龄化带来的各种挑战和机会。

提高认识的渠道

25. 对老年人的泛泛概论或假设可能导致产生负面的陈规定型观念，这只会有助于加剧负面形象，进一步把老年人推向社会边缘。《马德里计划》鼓励各国政府促进树立老年人的正面形象，并强调老年人对其社会所作的贡献。

26. 成员国在承认老年人在社会所有方面所发挥的重要作用的同时，采取措施增强和促进老年人的正面现实形象。例如，奥地利社会事务部于 2009 年组织了一个讲习班，请媒体专家和科学家设计战略和工具，以便在媒体上为老龄化和老年人创建可持续的现代化形象。这是一个针对把老年人描绘成机能减退、健康不良或需要长期看护的形象的反击举措。

27. 此外，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，曼彻斯特市议会设立了一个积极形象工作组，以期促进对老龄化采取积极和健康的态度、促进选择能减少老龄化影响的健康生活方式、对有关老年人的负面陈规定型形象提出挑战、鼓励公众重新评价自己对老年人的态度，以及敦促当地机构重新审视其对待老年人及向老年人提供服务的方式。该工作组编制日历和通讯并设立论坛，以便让社区内的老年人有机会表达自己的关切。此外，他们每年都举办“延年益寿节”，以庆祝老年人所取得的成就。

28. 在加拿大，国家年长者问题咨询理事会编制了一系列的“老龄化报告单”，对老年人的生活质量、健康、收入安全和社会关系进行评估。这项工作被研究人员、决策人员和媒体广泛提及，在提高加拿大公众对老龄相关问题的认识方面起到了重要作用。

29. 各国政府为改善老年人形象而采取的其他举措包括组织各种活动公开宣传老年人的价值及其成就，包括指定某一天或某个月为老年人日/月以示庆祝。在这方面，许多国家发现了各种独特的方式将表彰老年人的活动与庆祝 10 月 1 日国际老年人日的活动结合起来。在 10 月期间，吉尔吉斯共和国和非政府组织向贫穷老年人发放免费衣服和食物，而老挝人民民主共和国政府则向老年人提供免费保健服务。在日本，厚生劳动省将 10 月定为“向老年人提供就业支助月”，通过教育活动提高对老年工人的认识，以便为老年工人创造就业机会；组织公开专

题讨论会，展示日本公司的最佳成功做法，并组织各种展览和竞赛。⁵ 此外，厚生省印发了一份关于老龄化和就业问题的题为“老年人”的教育刊物，以及讨论老年人就业问题的其他书籍和小册子，并制作了电视广告和招贴画，以向公众宣传老年工人的价值。

30. 澳大利亚政府为宣传澳大利亚年长者对其社区所作的宝贵贡献开展了庆祝“年长者周”的活动。相关活动包括：举办有关计算机、跳舞、烹饪和锻炼班、环境活动，以及音乐会和电影放映。朝鲜人民民主共和国政府将每年的某几天用于宣传老年人的成就，包括：“为年长者服务日”、“为年长者让位日”和“提供服务日”；这些活动展示了人民群众为老年人所做的有益工作。中国政府通过促进开展帮助老年人认识自己权益的各种教育、文化和代际活动庆祝老人节。巴林、埃及、黎巴嫩和卡塔尔也指定一些国家日，通过促进举办培训讲习班和展示老年人制作的手工艺品的的方式来表彰老年人。

建立伙伴关系

31. 在政府、民间社会和学术及研究机构间建立国家和多边层次的伙伴关系会有助于分享最佳做法、便利提供财政援助及提高对人口老龄化问题和老年人状况的了解。这些实体进行的宣传和研究工作有助于加强老年人的权利、使政府官员了解情况从而拟订有利于老年人口的政策和方案，以及教育大众认识老龄相关问题的重要性。

32. 在国家一级，非政府组织、学术和研究机构在建立政府应对老年人状况的能力方面可发挥重要作用。发达国家的非政府组织经常以会见政府代表、印发有关对老年人产生影响的问题的新闻稿和报告的方式为老年人作宣传。在发展中国家，由于在老龄相关问题方面经常缺乏财政和人力资源能力，以发达国家为基地的非政府组织、基金会和学术机构有时可以填补这一空白。这些机构可以开展研究和收集数据，培训政府人员，向老年人赋权以确保他们的权利得到尊重，并与政府合作将《马德里计划》纳入发展或减贫计划之内。这类组织在某些情况下可协助政府部委拟订国家老龄化计划。

33. 发达国家和发展中国家及南南合作在多边层次上的合作可增强低收入国家执行《马德里计划》的能力。例如，突尼斯妇女、家庭、儿童及老年人事务部和贝宁家庭和互助部于 2009 年举行会议，讨论加强儿童和老年人保护机制的方法问题。同样，法国和塞内加尔签署了双边合作协议，以向塞内加尔提供执行健康、社会保护及为老年人进行宣传等方案所需的技术援助。日本、联合王国和挪威向塞尔维亚提供技术和财政支持，以推进该国的社会照护体系及为老年人建造老年日托中心。在南南合作方面，孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基

⁵ 可查阅 http://www.jeed.or.jp/english/educational_activity_eld.html，日本高龄、障害者雇用支援机构。

斯坦和斯里兰卡等国代表于 2008 年聚会，讨论在老年看护方面的培训和最佳做法，探讨研究和发展工作，以及讨论如何满足老年人的心理、社会和经济需要。

34. 一些国家政府与从事老年人工作的非政府组织进行协调。例如，柬埔寨政府与国际助老会协作共同改善柬埔寨老年人的健康和收入安全状况。开展的方案包括：组织老年人协会/俱乐部，包括社区发展进程及发放用于购买农作材料和食物的贷款。吉尔吉斯政府与国际助老会、欧洲委员会独立国家联合体技术援助方案和巴布什卡领养基金会框架里的机构建设伙伴方案结成伙伴关系一起执行一个新项目，以举办圆桌讨论会和新闻发布会、印发通讯及促进当地和社区从政人员参与该方案的方式帮助实现老年人的权利。

35. 发展中国家的政府为支持那些代表老年人的组织开展工作向这些组织提供了财政援助。例如，在摩洛哥，《国家老年人战略》允许政府在财政上支助那些设立代际方案及参与培训老年人照护人员的民间社会组织。在孟加拉国，社会福利部向老年人福利协会提供 1 亿塔卡，帮助这个组织继续开展有利于老年人的项目。在哥斯达黎加，政府向照护老年人的非营利组织提供财政援助。同样，尼加拉瓜也向照护农村地区老年人的非营利组织提供支持。

36. 各国政府经常与代表老年人的组织一起工作，向贫穷老人提供服务。例如，中国政府与民间社会组织一起工作，为建造老年活动中心提供财政支持。印度政府和民间社会组织一起为老年人提供小额贷款和保健服务。在古巴，地方政府和非政府组织协调各个方案，向照护老年人的家庭和社区提供支持。

C. 赋予老年人权力并促进他们的权利

37. 要创建一个不分年龄人人共享的社会就必须促进和保护老年人的权利，并帮助他们融入和参与社会。老年人更多地参与经济、政治和社会生活不仅能给他们带来幸福，也有利于他们所在的社区。确保老年人的基本权利并保证让老年人参与作出对他们有影响的决定，这同样有助于向老年人赋权。

老年人的人权

38. 在全世界范围内，各国都在执行政策、修改宪法、通过法规、拟订方案，以及拟订把老年人的人权关切纳入其内的国家老龄问题政策。⁶

39. 在立法方面，有些国家作出努力以加强老年人的人权，包括通过制定宪法条款。例如，肯尼亚于 2010 年通过了一部新宪法，规定各级政府和政府官员都有责任解决老年人口的问题。该宪法还包含一个关于老年人权利的特别章节。此外，多米尼加共和国(2010 年)、多民族玻利维亚国(2009 年)和厄瓜多尔(2008 年)等国的新宪法都包含了禁止歧视的条款。《厄瓜多尔宪法》还列入有关老年人人权的广泛内容并加以确认，赋予老年人获得专门看护的权利；在遭受任意驱赶而流

⁶ 欲了解对老年人人权更为详细的讨论情况，请参阅 A/65/157。

离失所的情况下获得优惠援助和人道主义援助的权利；得到特殊保护措施及保护免遭虐待老人行为伤害的权利；社会保护；参与权和环境保护及安全。2008 年对巴西宪法的一项修正案赋予老年人在接收来自政府的社会援助付款方面的优先权。

40. 其他立法举措针对了一些具体问题，如保护病人、金融安全、在福利资格上的两性平等和性别歧视。美国政府于 2010 年通过了《保护病人和负担得起的照护法案》；该方案加强了老年工作队伍，保健系统中的看护工作协调，支持住家照护，禁止保险公司拒绝支付，扩大对药物的保险覆盖范围，并消除在药物保险覆盖上的差距。美国还通过了《老年人正义方案》，以设立老年人正义协调理事会的方式来应对虐待老人问题，并提供资金用于预防、侦测和举报虐待老人的行为，以及改善从事长期照护服务的工作人员的配置情况。乌干达于 2009 年发布了主题为“赋予老年人以安全和尊严”的《国家老年人政策》，这是一份以权利为基础的文件。

41. 鉴于性别歧视的现象很普遍，尤其是针对老年妇女的歧视，因此一些国家通过了法规，以消除在方案和做法上的性别歧视现象。性别歧视可经很多方式表现出来，包括在工作队伍、在获得保健服务和教育的机会上。联合王国于 2010 年通过了《两性平等法》，规定在提供公共服务和保健服务方面要防止年龄歧视，并要求在薪酬和就业方面实现两性平等。同样，哈萨克斯坦也于 2010 年颁布了《男女平等权利和平等机会》，禁止基于性别的一切形式的歧视，并借此加强实施为推进两性平等所作的国际承诺。在南非，《2008 年社会援助修正案法》把有资格接受老年人补助款（一种不需自缴费用、提供给贫穷老年人的退休金）的老年男性和女性的起始年龄都定在 60 岁。以前男人的合格年龄是 63 岁，妇女则为 60 岁。

三. 强调几个关键的老龄相关问题

42. 尽管老龄问题有很多方面，但虐待老人和照护服务是在发展的所有阶段都会发生并影响社会所有层级的两个问题。这两个问题的性质也具有通盘性，因为它们涉及能力建设、提高认识和赋权及参与等方面。虐待老人和忽视老人的现象慢慢得到决策者、研究人员和执法官员的重视。作为回应，会员国加强了法律，拟订举措以提高包括老年人在内的公众对虐待老人和忽视老人现象的认识。同样，照护服务也得到了更多的重视，一者因为随着人口老化，对这些服务的需求水涨船高，再者就是照护者，尤其是没有报酬的家庭成员，对社会发展和经济发展作出了贡献。除了上文提及的对正规和非正规照护者提供培训外，会员国还拟订政策以解决照护者关切的问题，包括提供临时护理、咨询和向照护者提供养恤金积分。

A. 忽视、虐待和暴力行为

43. 虐待老人的现象超过了所有的社会、经济和国家界线，而遭受虐待老人行为之害的大多数人则为妇女，且大多数施害者为家庭成员，包括配偶、成年子女、

兄弟姐妹和孙辈。一份最近在西班牙进行的研究表明，老年妇女更容易遭受情绪、金钱或性虐待之害，而老年男人则更容易被遗弃或忽视。⁷ 由于很难知道某位老人是否正在遭受虐待，因此医生、护士、社会工作者和其他保健专业人员就是侦测和预防虐待老人行为的第一道防线。然而，保健专业人员在这样做时会遇到困难，因为目前没有用于侦测虐待老人行为的全球标准措施或导则。用于侦测虐待老人行为的措施必须与该老人的文化和语言有关联。

44. 民间社会组织、非政府组织和联合国实体在提高对虐待老人现象的认识方面所做的工作促使政府加强和明确法规，建立国家人力资源能力，并筹集资金用于保护老年人不受虐待。已有一些国家把家庭成员和机构的忽视和遗弃行为定为虐待行为。下文提及的方案和政策反映了政府为打击其国内的虐待老人现象所做的工作。

45. 加拿大、新西兰、斯洛文尼亚和美国等国政府已开展了针对虐待老人现象的新的提高认识运动，所用的载体包括互联网、电视、电影院和印刷广告。此外，这些国家与社区组织、全国性组织和专业组织，以及各国的其他部委，一起努力提高对虐待老人现象的认识。同样，伯利兹、智利、哥伦比亚、萨尔瓦多、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、秘鲁、波多黎各和委内瑞拉玻利瓦尔共和国也都开展了对大众进行有关虐待老人问题的公开教育运动。

46. 在巴西，《禁止对老年人施加暴力行为行动计划》(2007-2012 年)包括了为预防、举报及为虐待老人行为受害者提供治疗和康复服务设置的各种方案。该行动计划还列入了专门从事社会援助工作的转介中心名录。在哥斯达黎加，一项题为“建立互助精神”的新方案将资助向受虐者提供治疗和康复服务的项目。在秘鲁，妇女和社会发展部拟定的《国家禁止家庭暴力和性虐待方案》包括了打击对老年人施暴行为的政策。

47. 阿根廷、智利、印度和墨西哥加强了禁止虐待老人行为的法律。例如在阿根廷，禁止虐待老人法新增的一个条款允许老年人可举报虐待案件。该新条款还指导受害者向提供心理和法律服务的组织求助。墨西哥政府正在新设一个专门帮助虐待老人行为受害者的联邦机构。在智利，《禁止家庭暴力法》考虑到了老年人的需要，加强了有关家庭暴力的法律。趋于严厉的禁止虐待老人法将确保任何被判犯有虐待老人行为罪的人，包括犯有家庭遗弃罪的人，都将面临监禁和罚款，禁止探视被害者，以及强制接受治疗。同样，印度的法律规定，成年子女若遗弃、忽视或虐待老年人将会受到惩处。

48. 在多米尼加共和国，总检察长和国家老年人问题理事会一起设立了一个专门处理虐待老人案件的特别小组。在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，国家社会服务研究所向虐待行为受害者提供免费法律服务。在洪都拉斯，负责消费者保护和老年人

⁷ 可查阅 http://www.abuel.org/docs/11_spainfamily.pdf，“西班牙家庭中的虐待老人现象”，2008 年。

事务的总检察长亲自处理虐待老人的案件。萨尔瓦多政府设立了一个监测虐待老人案件的系统。

B. 照护服务和照护者

49. 现代化、从农村向城市迁移和低生育率改变了老年人与其家庭成员的互动及相互照护的方式。尽管发生了这些变化，但发展中国家里的大多数老年人仍继续与家人住在一起。一般而言，老年人选择就地养老，而在家里由一位家庭成员提供照护则让老人有这种舒适感。提供照护服务可以是一种很有益的经验，因为在提供照护的过程中可以将几代人团结在一起，并加强家庭结构。但是，照护工作也可能给人巨大压力，尤其当老人卧病在床、身弱体虚或患有类似痴呆这样的精神疾病时更是如此。视老年人的精神和身体状况如何，照护者很可能没有时间来照护自己、去上班、赚足够的收入或养老金积分。研究结果显示，照护工作中的压力有时会导致发生虐待老人行为。

50. 大多数发达国家已经开始执行各种政策，向照护者提供临时护理、举办关于照护工作的信息研讨会、提供住家保健辅助用品，有时还提供月度津贴。例如，澳大利亚政府引入了“2010 年表彰照护者法”，为照护者设定了一个包罗各个方面的广义定义，为每一个得到照护服务的人提供养老金津贴，年度付款，为残疾专科服务提供资助，住宿、住家照护和临时护理补贴，为照护者提供培训和技能发展机会。⁸ 联合王国政府启动了“国家照护服务”项目；该项目基于以下原则：建立由大众缴费供资的社会共享保险，由此所有需要照护服务的人都可免费得到此类服务。在中国香港、中国澳门、新西兰和新加坡，照护者有权得到支助服务，如咨询和临时性服务。

51. 一些发展中国家还引入了各种支助照护者的政策。例如，俄罗斯政府在“2008 家庭年”期间保证将增加照护老年人的照护者的月度津贴。在泰国，志愿照护者把老年人带到健康诊所去，并检查家里是否提供常用药品。这一倡议已得到全国性的响应，而政府则向志愿人员提供最低限度的资金以支付汽油费和其他支出。在多米尼加共和国，互助方案向有老年人需要照护的家庭提供经济支助。在阿根廷，国家家庭照护者方案的目的是促进独立及协助老年人就地养老。

52. 大多数会员国都提供机构性照护服务，但是类似健康和安全法规、需要工作人员提供充分照护服务、训练有素的护理队伍及资金是否充足等因素都对长期照护服务构成挑战。为迎接这类挑战，大韩民国政府设立了“2008 年老年人长期照护保险法”。该项新法将 65 岁及以上老年人的长期照护纳入保险覆盖范围。根据该制度，老年人有权得到护理、洗澡和家务协助。用于这项新方案的资金来自政府津贴、老年人自己的自付费用，以及劳动人口向健康保险计划缴纳的保费。

⁸ 可查阅 http://www.carersaustralia.com.au/uploads/Carers%20Australia/20100317_speech%20Carer%20Recognition%20Bill.pdf。

53. 一些国家为补贴对老年人的照护服务创设了社区照护中心及营养和喂养方案。例如在危地马拉，社区食堂向在农村和城镇地区独居的老年人提供餐饮。在哥伦比亚，家庭福利研究所已开始执行国家老年人餐饮方案。在厄瓜多尔，“厄瓜多尔吃好”方案是政府的一项新战略，旨在通过向老年人提供餐饮减少老年人中的饥饿现象。同样，智利卫生部也创设了一个向老年人提供餐饮的方案。

54. 必须记住，老年人并非仅仅是被照护者，他们同样也在照护孙辈或其他家庭成员，在某些情况是对自己受到其成年子女的照护之后作出的回报。当孙辈的父母去另一国生活、被监禁或去世时，老年妇女经常会被要求提供照护服务。在撒哈拉以南非洲和泰国，越来越多的人认识到祖父母向艾滋病造成的孤儿提供照护服务的重要性；这类照护包括用自己的养恤金支付孙辈的学杂费、提供餐饮和医疗服务。但是，老年人为孙辈、成年子女和其他亲属提供的照护服务并未得到充分认可，在国家或区域数据中也很少得到反映。

四. 执行进程中的国际合作

55. 尽管有上文这些突显各国在执行《马德里行动计划》方面取得进展的例子，许多国家也具有解决人口老龄化和老年人状况问题的政治意愿，但是更大的挑战仍然是是否具备执行政策的能力。各部委在老龄政策和为老龄方案供资方面相互冲突的责任、社会态度、缺乏有关老年人的数据和研究结果，以及其他健康和政治优先事项往往使政府无法真正执行列入其国家议程内的各项老龄政策。国际社会认识到拟订能保护老年人的健全的循证政策的迫切需要，因此已伸出援助之手。

56. 联合国秘书处及其各区域委员会、各机构、各基金和方案机构已开始与会员国一起努力，帮助建立能力、颁布政策和法规、提高认识、提供培训、加强研究和数据收集工作，提供各种资源和导则，以推动执行《马德里计划》。这些实体为在包括老年人和政府代表在内的所有利益攸关方之间进行讨论提供便利，以拟订国家老龄政策，创设更强有力和可执行的国家发展计划，赋权予老年人并提高社会所有成员对人口老龄化问题的认识。这些实体所作的重大努力如下。

57. 秘书处经济和社会事务部与联合国人权事务高级专员办事处于 2010 年 5 月 25 日和 26 日在日内瓦召开了一次“老年人的人权”专家会议。该次会议的目的包括正式记录国家立法和政策做法在老年人人权方面的一般性趋势。经济和社会事务部社会政策和发展司还以提供咨询服务的方式向亚美尼亚、摩尔多瓦共和国和塔吉克斯坦等国的老龄相关活动及国家研究和数据收集工作提供了支助。此外，该司在本报告所述期间在亚美尼亚、白俄罗斯、喀麦隆、马耳他和俄罗斯联邦组织了培训讲习班。主要活动领域包括提高认识、需求评估和拟订循证政策的能力建设。

58. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)与该区域国家政府一起组织了一系列有关老年人人权的会议。2008年,拉加经委会和巴西政府组织了一次人权问题会议,作为拉丁美洲和加勒比区域老龄问题政府间特别会议通过的《巴西利亚宣言》的后续行动。民间社会及国际非政府组织和13个成员国的代表出席了这次会议。2009年,拉加经委会、泛美卫生组织和阿根廷政府组织了一次有关老年人人权的后续会议。这次会议的目的是形成一项老年人权利公约的语言和文字。拉加经委会、智利政府和泛美卫生组织在其他组织支助下于2009年下半年组织了有关老年人人权的第三次会议。包括加勒比各国在内的25个国家的代表出席了会议。

59. 欧洲经委会正为亚美尼亚和摩尔多瓦拟订《老龄问题主流化路线图》,以便把国际商定的有关老龄问题的政策框架转变为国家一级的具体政策行动。在亚美尼亚,包括政府官员、私营部门、工会、民间社会、学术界、老年人和国际组织在内的所有利益攸关方都以参与性磋商的方式参与了《路线图》的拟订过程。该战略包括能力建设要素,如机构机制、研究及数据收集和人力资源开发。

60. 联合国人口基金(人口基金)在协助各国政府建立其国家应对老龄问题的能力、改善有关老年人的信息和数据收集工作及提高对与老龄及老年人相关问题的认识方面发挥了重要作用。具体而言,人口基金在世界所有区域协助政府拟订有关老龄问题的国家政策和法规。在阿拉伯区域,人口基金协助埃及、摩洛哥和阿拉伯叙利亚共和国等国拟订国家老龄政策,并提供技术援助以评估和审查与老年人有关的立法框架。在亚洲区域,人口基金正协助中国、印度、蒙古国和缅甸修改有关老年人的法律,加强国家保护老年人方案,提供技术援助和起草国家老龄问题行动计划。在拉丁美洲和加勒比区域,人口基金正支持多民族玻利维亚国、哥伦比亚和尼加拉瓜作出努力,编写关于老龄问题的国家政策文件。在非洲区域,人口基金正协助塞内加尔和多哥整合并为拟订国家老龄问题政策和行动计划提供技术和财政支持。在东欧和中亚区域,人口基金一直支持俄罗斯联邦和哈萨克斯坦作出努力拟订政策和国家计划,以应对老龄化人口带来的挑战,并改善现行法规和政策。

61. 人口基金正积极努力改善关于老年人的信息和数据收集工作,包括通过使用调查协助对老龄问题作出决策。人口基金协助亚美尼亚和巴基斯坦政府及东欧和中亚区域其他国家政府设计并进行有关老年人状况包括老年人健康状况的住户调查。此外在黎巴嫩,人口基金与老龄问题研究中心合作,拟订有关老年人状况、照护者和养恤金制度的政策简介,目的是创建一个数据库,作为国家和区域有关老年人研究报告的保存场所。在阿塞拜疆,人口基金帮助开展了对老龄和代际关系所涉社会-经济问题的研究工作。在哥伦比亚、萨尔瓦多和秘鲁,人口基金赞助了对老龄人口在社会保障、养恤金、照护服务网络和老年人对其家庭的经济贡献等方面进行的研究工作。

62. 为协助开展提高认识活动，人口基金支助散发涉及老龄问题的出版物，并鼓励开展宣传活动及组织讲习班，以加深对人口老龄化的了解。在柬埔寨，人口基金正与该政府和其他团体一起编制《国家老年人协会导则》和其他培训教材。在乌克兰，人口基金支助在老年学研究所设立老年学信息和咨询中心，提供并出版了《马德里计划》的首次乌克兰文译文版。在摩尔多瓦共和国和泰国，人口基金开展了有关社会保护计划的政策宣传和提高认识活动，包括对养恤金计划的可能改革。在突尼斯，人口基金支助组织了一次关于人口老龄化及其对健康和社会各部门影响的国际讲习班；在马来西亚，人口基金支助老年人大学的老年人方案，以利用老年人的潜力和经验促进国家发展。在智利，人口基金支持有关通过建立老龄问题观察所接纳老年人的宣传活动。

63. 联合国妇女发展基金(妇发基金)、人口基金、英国政府和国际助老会与尼泊尔政府合作支助贯彻有关老年人的政策和方案。这项合作努力包括培训非政府组织了解与老年人一起工作的方式，组织庆祝国际老年人日活动，协助起草《老年人法》和在农村地区试行一个健康和创收项目。⁹

64. 联合国开发计划署(开发署)正在帮助克罗地亚和蒙古国地方政府在其地方发展项目中考虑老年人的需要。在当地举行的磋商会上，老年人都有机会对改善公用事业服务、街道照明、饮水及环境卫生和妇女教育提出自己的看法。在巴勒斯坦，开发署确立了一个考虑到老年人具体需要的经济赋权项目。

65. 联合国儿童基金会正与马拉维政府合作，试行一个旨在减少饥饿和饥谨现象的社会现金转移新方案，以减少家庭赤贫现象。根据儿基会 2009 年的一份报告，当这些现金转移落实到有老年人的家庭时，产生的结果就是返校的儿童更多，并有更多的家庭创建小企业以创造收入。

五. 结论和建议

66. 从战略执行框架的各个方面来看，很明显各国在过去两年执行《马德里老龄问题行动计划》方面取得显著成绩。上文举的例子显示在国家能力建设有所进展，作出了提高对老龄相关问题认识和赋权予老年人及促进老年人权利的努力。但是，对这些举措的执行、强制执行和监测并未普及。由于受制于财政和人力资源有限、政治意愿、关于老年人的研究和数据不足，以及适合老年人的发展方案不多，许多发展中国家的体制基础设施不全。发达国家经受了全球金融和经济危机特别严重的影响，因此这些国家的政府有可能会削减社会服务，包括为老年人提供的社会服务。鉴于当前的现实情况，再加上全世界老龄人口增长速度急速加快，

⁹ 亚太经社会，为中国澳门会议编写的文件：“尼泊尔的老年人：2002 年《马德里行动计划》之后发生了什么？”。可查阅 <http://www.unescap.org/esid/psis/meetings/AgeingMipaa2007/NEPAN.pdf>，马德里老龄问题国际行动计划区域审查高级别会议，2007 年 10 月 9 日至 11 日。

所有国家都必须作出更多努力，力争在第一个十年于 2012 年结束之前成功完成各自国家在执行《马德里行动计划》方面的优先事项。

67. 按照战略执行框架确定的政策方法，为推进国家老龄问题优先事项，大会可向会员国提出如下建议：

（a）确定执行《马德里行动计划》第一个十年剩余时间内的关键优先事项，包括赋权予老年人和促进老年人的权利、提高对老龄问题的认识，以及建立国家应对老龄问题的能力；

（b）确保使《马德里行动计划》成为发展议程的有机组成部分，并在国家发展计划里把老龄问题置于显著位置；

（c）与包括老年人组织、学术界、研究基金会、社区组织和私营部门在内的民间社会团体结成强有力的伙伴关系，为帮助建立应对老龄相关问题的能力作出努力；

（d）作出更多努力，以改善对老年人状况的研究和分析工作，包括通过收集以性别和年龄分列的数据，以期老龄政策提供更好的信息并更好地监测老龄政策。

68. 大会可请联合国系统加强其有效和协调地支助《马德里老龄问题国际行动计划》执行工作的能力。