



## 第七十五届会议

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

本报告系根据大会关于第二次老龄问题世界大会的后续行动的第 74/125 号决议提交。它分析了老龄化以及其他全球趋势对劳动世界的未来的影响。本报告通过强调促进老年人就业方面的挑战和机遇，探索了保障老年人经济安全的途径。它还介绍了联合国系统在应对冠状病毒病(COVID-19)大流行中针对老年人开展的一些工作。报告最后提出了供大会审议的重要建议。

\* A/75/150。



## 一. 引言

1. 本报告系根据大会关于第二次老龄问题世界大会的后续行动的第 74/125 号决议提交。之前，秘书长就同一主题的上一次报告(A/74/170 和 A/74/170/Corr.1)概述了会员国所报告的在执行《2030 年可持续发展议程》中与老龄有关的政策和优先事项，重点探讨了紧急危机中老年人政策观点。
2. 大会在第 74/125 号决议中，除其他外，强调必须确保在执行《2030 年议程》中考虑到老年人相关问题，以确保不让任何一个人包括老年人掉队。此外，大会鼓励会员国通过和执行非歧视性政策、立法和条例，并采取适当措施，防止在就业和社会保障等方面歧视老年人。
3. 会员国在 2019 年国际劳工大会第 108 届会议上通过的《国际劳工组织(劳工组织)关于劳动世界的未来百年宣言》中确认了为包括老年人在内的所有人提供体面工作的重要性。各国政府、工人和雇主在《宣言》中承诺制定一个对劳动世界的未来采取以人为本的方法路线图，并确保这种过渡有助于经济、社会和环境层面的可持续发展(见 A/73/918，附件)。
4. 本报告第二节分析了老龄化和其他全球趋势对未来工作现实的影响。这一分析介绍了目前在老龄化与经济进步之间相互关联性上的观点，说明了老年人对经济所作的贡献以及经济如何从长寿红利中获益。
5. 报告第三节探讨了保障老年人经济安全的途径，为此突出强调在促进老年人自由选择就业方面的挑战和机遇，并重点强调适足的社会保障制度的重要性。
6. 第四节介绍了联合国系统在应对 COVID-19 大流行中针对老年人开展的一些工作。第五节提出了供大会审议的重要建议。

## 二. 人口老龄化与未来的工作现实

### A. 劳动世界的未来

7. 由于全球化、新技术、全球不平等现象加剧、人口结构变化、气候变化和目前 COVID-19 大流行所造成的威胁及其可能再度爆发，我们的世界正在发生重大变化。这些事态发展的规模和速度前所未有，将对社会、经济结构和各个年龄段的人产生巨大影响。当今的全球趋势突出表明，必须抓住时机，释放新潜力，提供可信对策，以实现在福祉、包容、平等、经济繁荣和环境可持续性上的进步。<sup>1</sup>
8. 能否为劳动世界的未来做好准备，关键取决于我们能否了解不同的新趋势是如何相互影响的。技术进步正在给就业市场带来革命性变化，如应用得当，可增加灵活性、便利远程工作、增强残疾老年人的权能和创造终身学习的新方法，使老年人更好地适应劳动力市场。另一方面，气候变化将增加紧急情况的数量和严重性，

<sup>1</sup> 劳工组织，《争取更光明的未来：劳动世界的未来全球委员会》(2019 年，日内瓦)。

如果没有适当政策，老年人会更容易受到影响(见 A/74/170 和 A/74/170/Corr.1)，目前的 COVID-19 大流行就说明了这一点。

9. 目前的 COVID-19 危机暴露了工作领域中存在的不平等。失业率和被迫不工作率的急剧上升表明，原已存在的不平等决定了各群体和个人在危机期间的处境。例如，非正规经济部门的工人被认为是最脆弱的群体之一，老年人也被认为是在工作领域受疫情打击最严重的群体之一。<sup>2</sup> 老年人在感染 COVID-19 后死亡率明显更高，得重病的风险要大得多，康复时间也更长。他们的经济困难会因疫情而加剧。另一方面，COVID-19 需要我们重新思考劳动力市场的未来，给我们提供了一个利用长寿潜力、受益于老年人参与经济复苏之路的机会。

## B. 人口老龄化与寿命延长的经济影响

10. 世界上几乎每个国家的老年人口规模和比例都在增长，这是人类进步的证明。到 2050 年，全球每 6 个人中就有 1 个 65 岁或以上的人，2019 年每 11 个人中有 1 个。在一些区域，包括北非和西亚、中亚和南亚、东亚和东南亚以及拉丁美洲和加勒比区域，65 岁或以上的人口比例预计在 2019 年至 2050 年期间将增加一倍。在欧洲和北美，到 2050 年，每 4 个人中就有 1 人可能在 65 岁或以上。<sup>3</sup>

11. 1990-1995 年和 2015-2020 年期间，全球出生时预期寿命增加了 7.7 岁，预计在 2015-2020 年和 2045-2050 年期间将再增 4.5 岁。所有区域的寿命都在增加，但在撒哈拉以南非洲这一世界上预期寿命率最低的区域，过去 30 年里的增幅最大(11.4 岁)。世界大部分地区活过 65 岁以上的人数也在增加，预测显示，未来 30 年，所有国家都会出现这一增长。在目前出生时预期寿命的性别差距方面，女性占优势，她们平均比男性多活 5 年，预计未来 30 年这一差距将缩小。<sup>4</sup>

12. 不断变化的人口年龄结构将影响整体劳动力参与率，也会对经济增长产生影响。这种影响要求制定前瞻性的政策和方案，考虑并综合目前和未来的人口动态。决策者在寻找方法解决人口老龄化对生活水平和公共方案可持续性的影响时，往往依赖一种基于年龄的经济流动核算的通行模式。这种模式将资源流动描述为随时间和跨代而流动，并假设个人在生命开始和结束时需长期受抚养，依赖工作年龄成年人劳动产生的资源。在这种模式中，老年人被归类为受抚养人，并假设所有 60-65 岁及以上的人消耗的资源多于自己劳动产生的资源。<sup>5</sup>

13. 因此，人口老龄化往往被描述为对经济进步和公共支出可持续性的挑战，而老年人则被描述为经济负担。有人认为，人口老龄化将不可逆转地增加保健、社会保障和长期护理计划的支出，同时减少工作年龄成年人的人数。然而，这种分析是基于对老年的成见，以及基于目前劳动力参与率的假设。事实上，对老年人

<sup>2</sup> 联合国，“政策简报：劳动市场与 COVID-19”，2020 年 6 月。

<sup>3</sup> 联合国经济和社会事务部人口司，“2019 年世界人口展望：要点——十大关键发现”，2019 年 6 月。可查阅：[https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_10KeyFindings.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_10KeyFindings.pdf)。

<sup>4</sup> 《2019 年世界人口老龄化：要点》(联合国出版物，出售品编号：E.20.XIII.5)。

<sup>5</sup> 同上。

和妇女较高参与率的建模显示，这种模型可能对目前的经济增长预测产生重大的积极影响。<sup>6</sup>

14. 此外，仅仅用实足年龄往往不能很好地反映人口的依赖程度，因为老年人在经济活动、包括在劳动力参与方面的差异很大。此外，并非所有传统工作年龄的人都积极参加劳动，有些人在经济上靠人抚养。已提出包括预期老年人口抚养比在内的一些替代措施，通过考虑不同年龄段能力和依赖性的多样性，改进人口老龄化的传统人口统计方法。<sup>7</sup>

15. 尽管人口老龄化不可逆转，但如果采用适当的政策，其经济后果并不是预先确定的。亚洲开发银行在最近一份报告中强调，劳动力年龄和教育状况的变化为该区域经济体从人口结构转型中获益打开了多个机会之窗。由于亚太区域在教育方面的大量投资，大多数经济体预计人力资本会增加，尽管人口正在老龄化。<sup>8</sup>

16. 在经济合作与发展组织(经合组织)的所有国家中，给予老年工人最佳的工作机会，将使人均国内生产总值在未来 30 年内提高 19%。<sup>9</sup> 2018 年，50 岁及以上人口为美利坚合众国经济贡献了 8.3 万亿美元的经济活动，相当于该国国内生产总值的 40%。50 岁及以上人口带动的经济活动对国内生产总值的影响相当于仅次于美国和中国的世界第三大经济体。它支持了 8 860 万个就业机会，随着美国千禧一代在 10 年左右开始步入 50 岁及以上年龄段，估计这些数字还会增长。<sup>10</sup>

17. 新出现的多代全球劳动力不仅需要从伦理和社会的角度来理解，还需要从为整个社会作贡献的经济方面来理解。<sup>11</sup> 在联合国成立七十五周年之际，美国退休人员协会和联合国关于全球老龄化问题的第十三次年度简报系列重点介绍了美国退休人员协会、经合组织和世界经济论坛的一项确定和分享多代、包容性劳动力的做法的联合倡议——“增加生活、学习和收入的长度”。<sup>12</sup> 该倡议让全球雇主一起参与，在讲习班、现场访问和案例研究的基础上提出见解。这一活动展示了该倡议的初步调查结果，强调建立和投资于多代劳动力的商业案例，以及年龄多样性和包容性对经济、企业、员工成长和满意度的影响。<sup>13</sup>

<sup>6</sup> 见亚洲及太平洋经济社会委员会，《老龄化及其对经济的影响》，社会发展政策文件第 2020/01 号(2020 年，曼谷)。

<sup>7</sup> 《2019 年世界人口老龄化：要点》。

<sup>8</sup> 亚洲开发银行，《Asian Economic Integration Report 2019-2020: demographic change, productivity and the role of technology》(2019 年，马尼拉)。

<sup>9</sup> 经合组织，“Ageing and employment policies”。可查阅：<https://www.oecd.org/els/emp/ageingandemploymentpolicies.htm>(2020 年 6 月 12 日访问)。

<sup>10</sup> 美国退休人员协会和《经济学家》资料处，“The longevity economy outlook”，2019 年。

<sup>11</sup> 劳工组织和国际雇主组织，《Changing business and opportunities for employers' and business organizations》(2019 年，日内瓦)。

<sup>12</sup> 美国退休人员协会，“Living, learning and earning longer”，2020 年。

<sup>13</sup> 联合国，“2020 年美国退休人员协会-联合国简报系列(2020 年 2 月 12 日)”，2020 年 3 月 3 日。

18. 根据初步调查结果，拥有年龄包容性员工队伍的雇主更具弹性，更能在竞争环境中取得更大成功。<sup>14</sup> 最近对 1 700 多家全球公司进行的一项调查显示，86% 的公司管理人员越来越理解和重视多代员工，认为多代员工对其组织的成功和发展很有价值。然而，一项对全球跨行业的企业调查显示，只有 8% 的企业多样性和包容性政策涵盖年龄。<sup>15</sup>

19. 除了提高工作场所的参与度外，了解一生积累的经验的的价值并制定适当的政策来利用这一潜力，也为老年企业家提供了机会。根据“全球创业监测”，在所有创业者中，50 至 80 岁的创业者占相当大的比例，其创业率往往与年轻创业者(18 至 29 岁)相当或更高。

20. 在各年龄组的初创企业中，<sup>16</sup> 90% 以上的企业提供的就业人数不足 5 人。<sup>17</sup> 老年创业者(65 至 80 岁)雇用 5 人或以上的可能性略高，而年轻创业者平均而言，经营非雇主企业的可能性略高。<sup>18</sup> 由于社会创业往往与年轻人联系在一起，《全球创业监测》的研究结果表明，65 至 80 岁的人比 18 至 29 岁、30 至 49 岁和 50 至 64 岁这三个年龄组的创业者成为社会创业者的可能性略高。与后三个年龄组相比，老年企业家因盈利能力和融资方面的挑战而中断业务的可能性要小得多。<sup>19</sup> 老年工人往往有更好的人脉、更高的风险评估能力，有助于他们成为成功的企业家。老年人无论出于何种原因创业，他们在经济中发挥着至关重要的作用。政府应承认老年人是资产，并开展跨部门工作释放老年人的潜力。

### C. 老年人的劳动参与率趋势

21. 人口老龄化的影响已在劳动力参与趋势中显现。数据显示，近几十年来，全球老年人的就业率有所增加。如图一所示，65 岁及以上的人在劳动力中的比例有所增加，估计在不久的将来会以更快的速度继续上升。尽管未来几十年全球总体劳动力参与率将下降，但 55 岁及以上工人的劳动力参与率将持续增加。<sup>20</sup> COVID-19 对全球经济的潜在负面影响可能会极大改变本节所述的劳动力参与趋势。

22. 在经合组织国家，55 至 64 岁年龄组的劳动力参与率在过去十年中增加了 8 个百分点，平均从 2008 年的 56% 增加到 2018 年的 64%。一些国家如匈牙利、意大利、立陶宛和荷兰，这一年龄组的增幅为 18 个百分点。大多数经合组织国家

<sup>14</sup> 美国退休人员协会，“Insights from global companies on the multigenerational workforce”，2020 年。可查阅：<https://www.aarpinternational.org/File%20Library/LLEL/AARP-Global-Workforce-Infographic.pdf>。

<sup>15</sup> PwC，“18th annual global CEO survey”，January 2015。

<sup>16</sup> 全球创业监测指出，初创阶段企业一词指的是新公司成立前(新生创业)和新公司刚成立后(拥有-管理新公司)的合并阶段。

<sup>17</sup> Thomas Schött and others, *GEM Special Report on Senior Entrepreneurship* (London, 2017)。

<sup>18</sup> 全球创业监测指出，非雇主企业除了所有人之外，不为任何人提供就业机会。

<sup>19</sup> Schött and others, *GEM Special Report on Senior Entrepreneurship*。

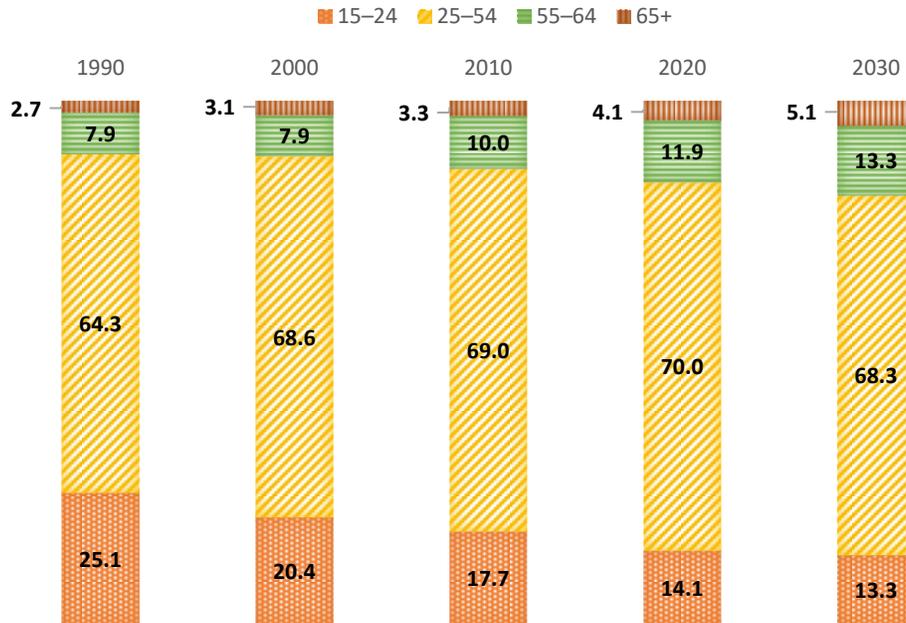
<sup>20</sup> 劳工组织，“老年人呢？劳动力市场老年人状况快速分析”，2018 年 5 月。可查阅：[https://ilo.org/wcms5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms\\_629567.pdf](https://ilo.org/wcms5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_629567.pdf)。

65 岁及以上人口的劳动力参与率在此期间也有所上升，尽管较为温和。这主要是因为提高了平均退休年龄。<sup>21</sup>

图一

### 1990-2030 年按年龄组分列的世界劳动力分布情况

(百分比)



资料来源：ILOSTAT 数据库，“按性别和年龄分列的劳动力：劳工组织模型估计数，2019 年 7 月”。

23. 55 岁及以上工人劳动力参与率在全球一级的上升，掩盖了会员国在采取促进老年人参与劳动力市场的政策时需顾及的重大差异。区域一级的数据显示，增长的主要动力来自亚洲及太平洋、美洲、欧洲和中亚，换言之，老年人比例较大的区域。<sup>22</sup> 如图二和图三所示，数据分类进一步显示了性别和国家收入水平对 1990 至 2030 年期间 55 岁及以上工人劳动力参与趋势的影响。

24. 55 至 64 岁劳动力参与率的总体上升一直并估计将继续由高收入和中等偏上收入国家带动。然而，按性别分列的数据显示，尽管女性的参与率预计在两种情况下都会大幅上升，但中等偏上收入国家男性的参与率估计将从 1990 年的约 71.8% 降至 2030 年的 68.5%。据估计，1990 至 2030 年期间，在所有其他国家收入组别中，55-64 岁年龄组男性和女性的劳动力参与率都将略有下降，但女性的降幅较小。例如，1990 年，低收入国家 88.7% 的男性和中等偏下收入国家 83.3% 的男性加入了劳动力队伍；预计到 2030 年，这两个比率将分别降至 83.3% 和 77.5%。低

<sup>21</sup> 经合组织, *Working Better with Age: Ageing and Employment Policies* (2019年, 巴黎)。

<sup>22</sup> 劳工组织, “老年人呢?”。

收入国家的妇女参与率估计将从 1990 年的 66.1% 降至 2030 年的 62.5%。在中等偏下收入国家，在同一时期，妇女的参与率将从 33.2% 下降到 31.6% (见图二)。

图二

### 1990-2030 年按性别和国家收入水平分列的 55-64 岁年龄组劳动力参与率

(百分比)



资料来源：ILOSTAT 数据库，“按性别和年龄分列的劳动力参与率：劳工组织模型估计数，2019 年 7 月”。

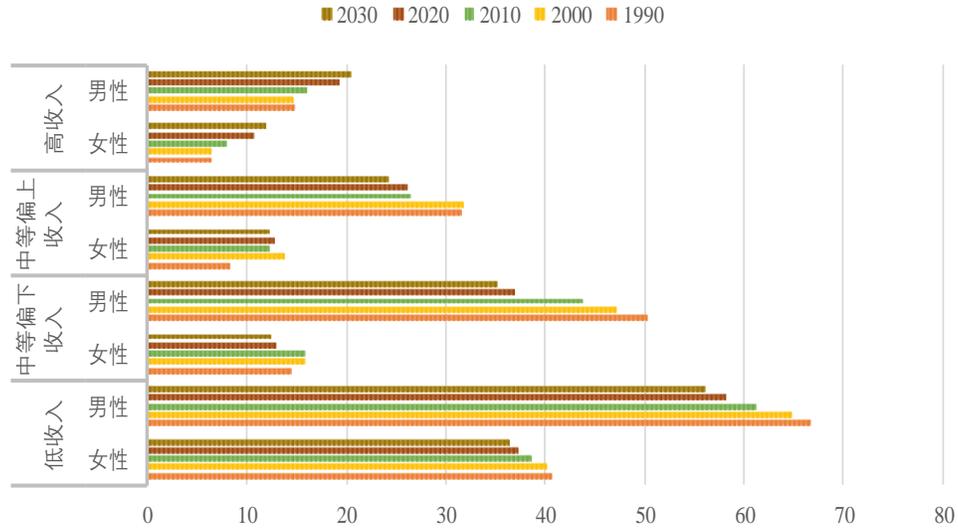
25. 至于 65 岁及以上男性和女性，按国家收入组别和性别分列的数据显示，尽管高收入国家女性和男性的劳动力参与率都有所上升，并预计在 2030 年之前将继续呈现上升趋势，但是，除中等偏上收入国家的妇女外，所有其他国家收入组别的劳动力参与率都将下降。与 55-64 岁年龄组相同，这一降幅在女性中一般不太明显 (见图三)。尽管老年妇女的参与率有所上升，但在 1990 至 2030 年期间，在所有国家收入组别中，55 岁及以上女性的总体劳动力参与率一直明显低于男性，原因是女性进入劳动力市场的性别障碍持续存在。

26. 许多老年人继续从事不被承认的无酬照护工作。此外，许多人在非正规经济部门工作。非正规经济继续在全球劳动力市场上发挥重要作用。尽管非正规经济在发展中国家更为普遍，但无论社会经济发展水平如何，非正规经济在所有国家都存在。2018 年，约有 20 亿人非正规就业，占世界就业人口的 61.2%。<sup>23</sup>

<sup>23</sup> 劳工组织，《非正规经济中的女性和男性：统计情况》(第三版)(日内瓦，2018 年)

图三  
1990-2030 年按性别和国家收入水平分列的 65 岁以上年龄组劳动力参与率

(百分比)



资料来源：ILOSTAT 数据库，“按性别和年龄分列的劳动力参与率：劳工组织模型估计数，2019 年 7 月”。

27. 非正规就业的水平在一生中有很大差异。在世界范围内，每 4 个老年人中就有 3 个(77.9%)非正规就业。进入非正规经济部门往往不是出于自愿，而是由于正规经济部门缺乏机会和缺乏其他谋生手段，没有养恤金制度或养恤金制度提供的福利不足，老年人不得不为养活自己和家人而工作到老。<sup>24</sup>

28. 65 岁及以上人口的非正规就业比例在不同区域各有不同。下表列示了五个主要区域 65 岁及以上人口的非正规就业比例，显示非洲老年人的绝大部分就业是非正规的(96.0%)。亚洲及太平洋(86.3%)和阿拉伯国家(71.7%)的老年人就业也更有可能是非正规的。在美洲(54.4%)以及欧洲和中亚(40.8%)，几乎一半的老年人就业是非正规的。

<sup>24</sup> 同上。

## 按性别和区域分列的 65 岁及以上人口的非正规就业比例

(百分比)

区域	共计	男性	女性	性别差距
非洲	96.0	94.7	97.9	3.2
美洲	54.4	55.5	52.2	(3.3)
阿拉伯国家	71.7	68.1	91.6	23.5
亚洲及太平洋	86.3	86.5	85.9	(0.7)
欧洲和中亚	40.8	44.3	36.2	(8.1)

资料来源：劳工组织，《非正规经济中的女性和男性：统计情况》(第三版)(日内瓦，2018 年)，表 C.3。

29. 如果老年人的非正规就业按性别比例分列，性别差距则显示，除非洲和阿拉伯国家外，在世界各地，老年男子的非正规就业率高于老年妇女。非洲和阿拉伯国家的老年妇女更容易从事非正规就业。尽管非正规工作可能有某些吸引人的特点，如有机会在离家较近的地方就业、更具灵活性，但女性就业往往是出于强烈的经济需求。由于受教育水平低或受教育机会少、性别歧视法律、传统性别角色、财产权受损以及在获得财政资源方面因性别或婚姻状况而受歧视，老年妇女在正规部门工作的可能性受到限制，特别是在低收入和中等偏下收入国家。<sup>25</sup> 在性别不平等的背景下，COVID-19 引发的劳动力市场巨大混乱尽管影响到所有类别的工人，但对非正规工人的影响尤其突出。劳工组织称，在遭受重创的部门中，非正规工人比例上的性别差距要大得多，在危机爆发时，在这些部门从事非正规工作的女性占 42%，男性占 32%。同时，危机带来的无酬照护负担加重，对女性的影响比男性更大。<sup>26</sup>

30. 体面工作赤字在非正规经济中最为明显。现有证据表明，非正规经济中普遍存在职业健康和安全条件恶劣等问题，社会和经济代价高昂。新的非正规指标显示，如果没有有效的政策，非正规经济工人经历的脆弱性还会传给他们的家人，特别是儿童和老年人。在发展中国家，儿童和老年人生活在从事非正规经济家庭中的比例特别高。<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Vivian Malta and others, “Informality and gender gaps going hand in hand”, 国际货币基金组织工作文件, 2019 年 5 月。

<sup>26</sup> 劳工组织, “劳工组织监测: COVID-19 与劳动世界——估计和分析更新”, 第 5 版, 2020 年 6 月 30 日。可查阅: [http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms\\_629567.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_629567.pdf)。

<sup>27</sup> 经合组织和劳工组织, *Tackling Vulnerability in the Informal Economy* (2019 年, 巴黎)。

### 三. 老年人的经济保障

#### A. 老年的多样性

31. 要利用人口老龄化促进经济进步，就必须挑战有关老年的假设和定型观念。这方面的核心是承认多样性是老年的一个决定性特征，并在公共政策包括就业和劳动力市场政策中反映这一异质性。对老年人在需求、能力、偏好、健康和经济状况等方面观察到的异质性表明，成功应对人口老龄化和长寿问题需要从多方面着手。

32. 人们在生命各个阶段受到的交叉形式的歧视，包括性别和残疾歧视，对于了解老年问题至关重要。例如，老年妇女面临独特的需求和挑战，必须在政策层面加以解决。老年妇女最迫切的关切之一是其社会经济地位。在整个生命历程中所受的性别歧视的积累效应是妨碍老年人获得收入保障的主要障碍。

33. 由于在获得教育、保健、收入机会和资源方面等一系列不平等因素，女性比男性更有可能在老年时陷入贫困。例如，女性养恤金的合法覆盖率(64.1%)低于总人口的覆盖率，这在很大程度上反映了女性劳动力市场的参与率较低，非正规就业的女性人数不成比例，以及由于无酬照护子女和其他家庭成员等责任，工作时间较短、工作中断。<sup>28</sup> 世界银行集团 2019 年对 190 个经济体进行的一项研究显示，歧视性法律继续威胁着女性的工作与生活平衡和职业发展。在衡量规范女性工作或拥有企业能力的正式法律法规时发现，平均而言，女性只拥有男性所获法律权利的四分之三。中东和北非的情况虽有改善，但女性的法律权利仍只有男性的一半。<sup>29</sup>

34. 对残疾老年人——无论是年老的残疾人还是晚年残疾的老年人——面临的需求和风险以及在获得援助上的困难知之甚少，也往往得不到解决。残疾人权利特别报告员最近一份报告(A/74/186)提请注意残疾老年人遭受的社会孤立、排斥、贫困和虐待。这些问题在 COVID-19 大流行等危机时期可能会加剧。尽管许多国家政府已采取措施，要求雇主作出合理调整，将残疾工人纳入其中，但这一要求不一定适用于内在能力和功能能力减弱但不符合残疾标准的老年工人(见 A/AC.278/2020/CRP.3)。在基础设施薄弱和缺乏基本服务的脆弱环境中居住，则加剧了老年人的不利处境。还应认识到不平等在整个生命历程中不断扩大的情况。移民工人、家政工人和少数族裔工人等群体的不利处境在老年时往往被放大。

35. 在工作领域，承认老年的多样性就必须建立制度，为不能或选择不工作的老年人提供支持，并让其他能够和希望工作的人继续工作。在这样的制度中，老年人能够驾驭未来的过渡，摆脱恐惧和不安全感。建立在团结和风险分担原则基础上的强有力、反应迅速的保障制度，为满足人们整个生命周期的需求提供支持，对劳动世界的未来至关重要。<sup>30</sup>

<sup>28</sup> 劳工组织，《老年人的社会保障：2017-2019 年政策趋势和统计》(2018 年，日内瓦)。

<sup>29</sup> 世界银行，《2020 年妇女、商业与法律报告》(2020 年，华盛顿特区)。

<sup>30</sup> 劳工组织，《争取更光明的未来：劳动世界的未来全球委员会》。

## B. 消除获得体面工作的障碍

36. 老年人可能出于不同的原因选择在退休年龄之后继续工作。在某些情况下，老年人可能希望继续就业，因为工作是他们生活中的一个组成部分，或是参与社会的一种手段。在其他情况下，工作是而且将是确保没有其他赡养手段的老年人获得最低收入的必要条件，特别是社会保障制度覆盖率不高、福利不足的情况下。

37. 无论情况如何，为了使老年人保持经济活跃，政策必须消除他们参与劳动力市场的障碍，同时保护他们自由选择是否工作的权利，并提供扩大就业能力的机会。阻碍老年人充分参与就业的障碍是多方面的，反映在态度、立法和工作体制中。<sup>31</sup>

38. 年龄歧视是老年人在劳动力市场上面临的主要障碍之一。就业中的年龄歧视表现为个人、机构、系统或结构性的歧视老人做法。性别和残疾等因素并存加剧了工作中的年龄歧视(见 [A/AC.278/2020/CRP.3](#))。如 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》所述，消除年龄歧视对促使老年人为经济作出积极贡献并保障其福祉至关重要。

39. 老年人在工作中遭受歧视的例子包括不平等的就业条款和条件、缺乏晋升和职业发展的机会、在获得进一步培训和教育方面的歧视以及退休的压力。在招聘中，雇主可能会优先考虑简历相似的年轻工人，这可能导致老年人长期失业，对他们的职业生涯造成进一步的负面影响(同上)。年龄歧视也出现在工作场所的人际关系中。老年人经常因为年龄而受到雇主、同事或客户的年龄歧视性嘲笑或言论以及不尊重的对待。<sup>32</sup> 这绝不是一份详尽清单，而是从个人经历的层面举例说明年龄歧视的可能表现形式。

40. 与所有形式的根深蒂固和普遍的偏见一样，年龄歧视对人们的福祉和经济有着实实在在和可衡量的影响。最近在美国进行的一项研究探讨了工作场所年龄歧视的经济代价，该研究表明，由于 50 岁及以上的老年工人没有机会留在或重新加入劳动力队伍、换工作或在现有公司内晋升，2018 年，国内生产总值失去 5% (8 500 亿美元)的潜在增长率。<sup>33</sup>

41. 歧视性态度应让位于新叙述，即宣传老年人对我们社会已作的贡献，驳斥将老年人描绘成生产力低下或无法学习和适应新技术的成见。随着技术变得越来越重要，上述定见会造成特别大的破坏，例如在目前 COVID-19 大流行的情况下。解决年龄歧视的措施，包括政策、立法和提高公众认识的运动，对于消除老年工人在招聘、晋升、培训和保留就业方面的障碍至关重要。<sup>34</sup> 加强多样性立法和扩

<sup>31</sup> 国际劳工大会关于新人口背景下的就业和社会保障的决议，于 2013 年 6 月 19 日通过。

<sup>32</sup> Justyna Stypińska and Pirjo Nikander, “Ageism and age discrimination in the labour market: a macrostructural perspective”, in *Contemporary Perspectives on Ageism*, Liat Ayalon and Clemens Tesch-Römer, eds., International Perspectives on Ageing series, vol. 19 (Cham, Switzerland, Springer, 2018)。

<sup>33</sup> 美国退休人员协会和《经济学家》资料处, “The economic impact of age discrimination”, 2019 年。

<sup>34</sup> 经合组织, *Working Better with Age: Ageing and Employment Policies*。

大残疾人权利，也可以保护老年工人在就业中免受年龄、残疾和性别等交叉理由的歧视。<sup>35</sup>

42. 老年人加入劳动力队伍的另一个障碍是，劳动力市场不具备有利于老年人的灵活性。提供老年工人高度重视的灵活和非全时工作安排，以及开发机器人和人工智能等新数字技术的潜力，以支持老年人就业，可以激励老年工人延长工作寿命。尽管信息和通信技术(信通技术)在发达国家和发展中国家的经济和社会生活中已无处不在，数字鸿沟仍继续阻碍信通技术充分发挥其发展潜力，特别是在最不发达国家(见 A/75/62-E/2020/11)。2020 年，信息社会世界峰会论坛强调老年人作为一个贯穿各领域的议题的重要性，首次专门为老年人与信通技术开辟了一条特殊轨道。新的轨道将与相关利益攸关方协作，探讨信通技术在以下领域的作用：打击工作场所的年龄歧视，实现更健康的老齡化，建设更智能的城市，确保老年人的金融包容性，支持全世界数以百万计的照护者，以及跨世代数字包容性，以实现 2020-2030 年健康老齡化十年。

43. 政策制定者在考虑改变退休年龄时，衡量标准应承认并反映老年特有的多样性。鉴于社会经济地位造成的预期寿命差距日益扩大，为改变退休年龄而进行的社会保障制度改革应注意社会经济差距对预期寿命和个人健康状况的影响，并确保无法继续工作的人在获得适足的养恤金上有保障。

44. 会员国越来越认识到，人口结构的变化和劳动世界的未来日益复杂，需要有一个适应性强、复原力强的人口，有一个为老年人提供机会加强其适应性和复原力的终身学习制度。终身学习对教育和培训采取整体办法，在生命的各个阶段，从幼儿教育到成人学习，向每个人提供正规和非正规学习的机会。老年人培训机会不足，就会影响他们继续工作或找到新工作的能力，因为许多技能在迅速变化的劳动力市场上已经过时，对技能培训、再培训和提高技能的需求也在增长。<sup>36</sup>除了终身学习对老年人就业能力的影响外，有机会参与终身学习还会带来许多其他社会效益，无论是在个人还是在社区层面，包括改善他们的心理健康、发展新的社会网络和成就感等。

45. 尽管关于 65 岁及以上工人的信息很少，但在老年工人学习制度上出现了一些积极势头。例如，在欧洲联盟，25-64 岁年龄组与工作有关的非正规成人学习和教育的平均比率增加了 37%，而 55-64 岁年龄组的增幅高达 71%。<sup>37</sup> 这些差异几乎完全是由于更容易获得雇主支持的成人学习和教育，特别是对老年工人而言。然而，这不应掩盖这样一个事实，即在许多欧洲联盟国家，与工作有关的成人学习和教育的参与率仍然很低，特别是对于在工作岗位上学习机会很少的老年人而言。<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Andrew Scott, “The long, good life: longer, more productive lives will mean big changes to the old rules of ageing”, *Finance and Development*, vol. 57, No. 1 (March 2020).

<sup>36</sup> 劳工组织,《争取更光明的未来:劳动世界的未来全球委员会》。

<sup>37</sup> 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织),“第四次全球成人学习和教育报告”(教科文组织终身学习研究所,2019年,德国汉堡)。

<sup>38</sup> 同上。

46. 成人学习和教育的资金不足。根据 159 个国家提供的调查答复，不到三分之一的国家报告说，自 2015 年以来，成人学习和教育支出占教育预算的比例有所增加，17%的国家报告有所下降，41%的国家报告没有进展。缺乏适当的规定是需要解决的一个主要障碍。减少不平等的议程必须以对劳动世界的未来的分析为依据，并考虑重振社会契约，将终身学习权视为基石。<sup>39</sup>

47. 老年人从事无保障和低生产率的工作或非正规就业也是体面工作的一个障碍(见 A/AC.278/2020/CRP.3)。通常由妇女从事的无酬照护工作也可能成为老年工人参与正规劳动力市场的一个障碍。根据大不列颠及北爱尔兰联合王国的数据，50 岁及以上每周提供 10 小时或以上照护的人更有可能离开正规工作。此外，用于照护工作的时间随着年龄增长而增加。<sup>40</sup>

48. 促进老年人融入新的工作现实，利用寿命延长带来的机会，就需要政策制定者直接解决上述所有障碍。这些政策将取决于每个国家的社会保障制度水平如何、是否存在，能否获得保健和其他公共服务，以及劳动力市场结构的情况。

### C. 改善获得社会保障的机会

49. 全民社会保障制度是社会包容和经济繁荣的基础，对于确保老年人、特别是最弱势的老年人以缴费或非缴费的养恤金形式至少能够获得适足的最低收入极其重要，对于确保他们获得保健和长期护理等关键服务也十分重要。<sup>41</sup> 特别是，国家确定的社会保障最低标准在保证所有人至少享有基本的社会保障方面发挥着关键作用。<sup>42</sup> 老年人之间的巨大差异意味着，虽然许多人能够并愿意在超过退休年龄后继续工作，但对许多老年人来说，这不是一个选项。

50. 采取一种终身的社会保障办法至关重要。有了这种办法，人们一生中的所有过渡阶段，包括童年、残疾、产妇、失业和老年，都可得到保障。<sup>43</sup> 在实施这种社会保障办法的地方，人们更有可能在经济保障、健康和社会包容方面以更好的状况步入老年。

51. 尽管人口老龄化背景下有关社会保障的辩论往往围绕养恤金制度的财政可持续性，但必须重申，这些措施植根于人权文书，是老年人经济保障的关键。社会保障权载于《世界人权宣言》和《经济社会文化权利国际公约》。劳工组织通过了许多国际社会保障标准，为各国如何实现社会保障权提供了具体指导，其基本目标是实现对所有老年人的普遍保障。

<sup>39</sup> 同上。

<sup>40</sup> Alison Dixley, Rachel Boughey and Alison Herrington, “Informal carers and employment: summary report of a systematic review”, United Kingdom, Department for Work and Pensions (London, 2019)。

<sup>41</sup> 《第二次老龄问题世界大会的报告，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)，第一章，决议 1，附件一和二；劳工组织，《2017-2019 年全球社会保障报告：通过普及社会保障实现可持续发展目标》(2017 年，日内瓦)。

<sup>42</sup> 如可持续发展目标的目标 1.3 和劳工组织 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)所反映的那样。

<sup>43</sup> 国际助老会，“Why social pensions? Achieving income security for all in older age”，2020 年。

52. 养老金是全球最普遍的社会保障形式，68%超过退休年龄的人领取养老金。近几十年来，在扩大养老金制度覆盖面方面取得了重大进展，包括通过引入全民养老金。有效覆盖率高的国家<sup>44</sup> 从2000年的34个增加到2015-2017年期间的53个。此外，养老金仅覆盖20%或更少老年人的国家数量从2000年的73个下降到2015-2017年的51个。这些数据表明，合法和有效覆盖率呈积极趋势。然而，必须指出，仍存在严重的区域差异。在高收入国家，覆盖率接近100%，而在撒哈拉以南非洲和南亚，覆盖率分别为22.7%和23.6%。<sup>45</sup>

53. 发展中国家目前的努力一般是为了将覆盖面扩大到非正规经济部门，而在高收入和中上收入国家，关于养老金的讨论往往侧重于确保人口老龄化背景下的财政可持续性。同时，在处于各种发展水平的许多国家，养老金的福利水平仍然是一个关键问题，一些养老金无法帮助老年人脱贫。

54. 养老金制度的设计应通过以团结为基础的可持续和公平的筹资机制，为所有人提供适当保障，同时特别关注性别平等问题和弱势群体的融入。许多国家通过结合社会保险和税收资助的养老金来实现这一目标。社会保障制度必须认识到，生命历程中遭受的不平等会如何阻碍老年人获得适足的养老金。确保全民养老金覆盖达到适足水平，可以让超过退休年龄的工人根据自己的意愿减少或停止工作，同时防止或减轻老年贫困，确保收入保障。<sup>46</sup>

55. 在整个生命历程中获得全民、公平的保健，包括疾病预防、治疗和康复，将促进健康的老龄化，改善老年人的健康状况。因此，非传染性疾病的负担可以减轻，从而使老年人过上更健康的生活，可以更长时间地保持活力。随着人口老龄化，长期护理服务将变得非常重要，但很少有社会保障制度有针对这类需求的计划，而长期护理服务在很大程度上被欠发达国家和较发达国家的政策制定者所忽视。<sup>47</sup>

56. COVID-19 危机揭示了建立强有力的社会保障制度的重要性，这一制度支持并加强了整个人口的复原力。虽然与不适当、不充分的社会保障制度有关的风险在世界各地都已暴露出来，但这种脆弱性在欠发达国家尤为明显。在设计 COVID-19 紧急情况的同时对策时，政策制定者还应着眼于长远，制定加强社会保障制度和危机防备的战略，包括采取措施支持从非正规经济向正规经济逐步过渡。<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> 关于有效覆盖的定义，见劳工组织，《2017-2019 年全球社会保障报告》，附件二。

<sup>45</sup> 劳工组织，《2017-2019 年全球社会保障报告》。

<sup>46</sup> 劳工组织，《争取更光明的未来：劳动世界的未来全球委员会》。

<sup>47</sup> 劳工组织，《2017-2019 年全球社会保障报告》。

<sup>48</sup> 劳工组织，“发展中国家社会保障应对 COVID-19 大流行的情况：通过打造全民社会保障增强复原力”，2020 年 5 月；“COVID-19 危机与非正规经济：紧急应对与政策挑战”，2020 年 5 月。另见劳工组织平台关于社会保障应对 COVID-19 危机的情况，可查阅：<https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62&lang=EN>。

#### 四. 关于联合国系统在 COVID-19 大流行背景下解决老年人问题方面取得的进展的最新情况

57. COVID-19 大流行加剧了某些社会群体原来就面临的不平等、歧视和挑战。我的执行办公室发布了一系列政策简报，为国际社会如何以优先群体为重点，有效、协调地应对 COVID-19 勾画了愿景。2020 年 5 月 1 日，发布了关于 COVID-19 对老年人影响的政策简报，强调了老年人面临的一系列特殊风险和挑战，其中许多并非新问题。老年人的人权长期以来得不到适当保护，在国家政策和方案中受到忽视，再加上缺乏专门的国际商定法律框架，加剧了老年人的脆弱性，有时可能导致对 COVID-19 危机应对不力。

58. 政策简报呼吁在国家和国际两级建立更强有力的法律框架，以保护老年人的人权，包括加快老龄问题不限成员名额工作组的努力，为促进和保护老年人权利和尊严的国际法律文书提出建议。政策简报还建议国际社会根据联合国应对 COVID-19 的社会经济影响的框架和《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》，利用联合国系统的支持。<sup>49</sup> 共有 146 个联合国会员国强烈支持呼吁在尊重老年人的权利和尊严以及全球团结的基础上促进应对疫情。此外，100 多个非政府组织联合发表了一封公开信，呼吁进一步加强将老年人纳入联合国系统各级工作。<sup>50</sup>

59. 老龄问题非正式机构间小组欢迎发展协调办公室的加入。该办公室负责协调和管理驻地协调员系统。小组成员发布了一套关于 COVID-19 与老年人的技术指导和政策简报，可在网上查阅。<sup>51</sup>

#### 五. 结论和建议

60. 新出现的趋势，包括人口老龄化，将对个人、社区、国家和国际生活的各个方面产生深远影响。人类的各个方面，包括社会和经济方面，都将发生变化。<sup>52</sup> 果断的政策行动可以利用新出现的趋势，重新设计和改善我们的社区和个人的工作生活。正如《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》中所承认，当不平等持续存在时，政策制定者如果不应对这些全球变化或不就此采取行动，将会对工作的性质和未来以及人们在工作中的地位 and 尊严产生深远影响。

<sup>49</sup> “支持联合国秘书长关于 COVID-19 对老年人影响的政策简报的声明”，2020 年 5 月 11 日。可查阅：<https://www.un.org/development/desa/ageing/uncategorized/2020/05/140-member-states-support-the-sg-policy-brief-on-covid19-and-older-persons>。

<sup>50</sup> “民间社会组织致联合国秘书长的联名信，欢迎秘书长关于老年人和 COVID-19 的简报并要求制定行动计划”，2020 年 6 月 2 日。可查阅：<https://www.helpage.org/newsroom/latest-news/ngos-call-on-un-secretary-general-to-set-out-plan-to-strengthen-recognition-and-inclusion-of-older-people-within-un-system/>。

<sup>51</sup> 见 <https://www.un.org/development/desa/ageing/covid19.html>。

<sup>52</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)，第一章，决议 1，附件二。

61. 一个包容性的劳动世界的未来对于可持续发展、消除贫困和不让任何一个人掉队至关重要。要获得长寿对可持续发展各方面的好处，就必须采取循证政策，纳入延长寿命的内容，并重新审视现有的态度、立法和劳动体制结构。目前的基本社会和政策结构支持长期以来一个假设，即将人生分为三个阶段：先是全日制教育，然后是连续工作，最后是完全退休，这与人口老龄化和寿命延长的现实不符。<sup>53</sup> 政策能够而且应该在用生命历程方法塑造劳动世界的未来上发挥重要作用。虽然这一过程是渐进的，且已持续多年，但边际变化可能还不够。一些人认为，为了实现以人为本的劳动世界的未来，可能需要对现行政策进行全面改革。<sup>54</sup>

62. 全面的对策应支持更广泛的生命历程方法，以提高所有年龄段的生活质量，确保与长寿有关的好处。各国需要审查人口老龄化的概念和老年的面貌，从把老年人描述为一个同质群体，把人口老龄化描述为社会的负担，转变为一种前瞻性观点，即承认老年人的社会和经济贡献，将老龄化人口的潜力作为未来发展的基础。在这一老龄问题思维和行动方针的指导下，不断发展的政策和举措将确保经济繁荣和社会凝聚力，增强老年人的权能，使他们能够追求充分发挥自身潜力的机会，包括只要他们愿意和有能力，就可以从事令人满意的生产性工作。

63. 会员国不妨：

(a) 确保社会保障制度包括获得长期护理保护以及公平、全民的保健是适足的，并遵循生命历程方法；

(b) 实现老年人的经济保障，解决老年人，特别是妇女在生命历程中遭受的歧视和不平等的不良影响；

(c) 支持从非正规工作向正规工作过渡，并充分重视无酬照护工作的经济贡献，使人们能够以更好的经济条件步入老年；

(d) 采取措施，例如立法和公众宣传运动，打击年龄歧视，纠正雇主和整个社会在就业方面的有害成见；

(e) 建立和促进有效的终身学习制度，使人们能够在整个生命历程获得技能、提高技能和重新掌握技能；

(f) 提供激励措施，鼓励雇主留住和雇用老年工人，推广管理和利用不同年龄的劳动力的良好做法；

(g) 鼓励更长久、更令人满意的职业生涯，包括提供灵活、非全时工作安排，挖掘新技术的潜力，调整工作和工作场所，为留住和雇用残疾老年工人提供便利；

(h) 促进老年人自营职业，支持老年创业者。

<sup>53</sup> Lynda Gratton and Andrew Scott, *The 100-Year Life: Living and Working in an Age of Longevity* (London, Bloomsbury, 2016)。

<sup>54</sup> 经合组织，“The future of work: OECD employment outlook 2019 – highlights”，2019年。