



经济及社会理事会

Distr.: General
25 November 2009
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第四十八届会议

2010年2月3日至12日

临时议程* 项目3(b)

社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届
特别会议的后续行动：审查与社会群体状况有
关的联合国行动计划和行动纲领

进一步执行《2002年马德里老龄问题国际行动计划》

秘书长的报告

摘要

本报告是根据社会发展委员会第47/3号决议提交的。报告提出了会员国今后几年的优先事项，并列出国会员国对于改进《2002年马德里老龄问题国际行动计划》执行工作的机制的意见，以及审查和评估进程未来实施方式的可选方案。

* E/CN.5/2010/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 第一次审查和评估的方式及结果概览	3
三. 《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》的执行重点	6
四. 《马德里行动计划》执行工作第二次审查和评估的程序及建议日程表	8
五. 结论和建议	10
附件	
一. 会员国和常驻观察员就《马德里行动计划》执行重点包括如果将老年人的权利作为优先主题之一是否可以加强该计划的执行工作所提补充意见和说明选编	11
二. 会员国就第二次审查和评估周期应采用的程序所提补充意见和说明选编	15

一. 引言

1. 社会发展委员会第 47/3 号决议请会员国确定未来数年的优先事项，除其他外，立足于在第一次审查和评估过程中确定的成绩，同时特别注意已查明尚有不足的领域。本报告就是应这一要求提交的。委员会请秘书长征求会员国对于改进《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》¹ 执行工作的机制的意见，并拟定审查和评估进程未来实施方式的可选方案，包括借鉴秘书长上一次的报告。²

2. 本报告第二节简要总结了社会发展委员会 2007 和 2008 年第四十五届和第四十六届会议对《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》进行的第一次审查和评估的主要结果。报告还概述了各会员国和常驻观察员对一份普通照会的答复以及在大会第六十四届会议上的发言。联合国各区域委员会老龄问题协调中心也提供了补充资料。报告还审议了政府间就老龄问题领域未来优先事项进行的讨论以及这方面的新发展，包括在 2012 年开展第二次审查和评估工作的可能方式。

二. 第一次审查和评估的方式及结果概览

3. 《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》确定社会发展委员会为负责对其执行工作进行全面审查和评估的政府间机构。2003 年 2 月，委员会第四十一届会议商定采用自下而上的叙述性办法进行审查和评估。委员会第 44/1 号决议请包括民间社会在内的所有主要利益攸关方参与审查和评估并协助委员会开展各项工作和活动。请各会员国初步列明其自 2002 年第二届老龄问题世界大会以来采取的行动，并为共同参与的深入调查列出具体领域。2006 年 2 月，委员会第四十四届会议通过了第一次审查和评估周期的程序和日程安排。在国家一级举行共同磋商之后，该办法呼吁各国政府在联合国各区域委员会组织的区域会议上分享经验。请各会员国在其报告中既列入专门针对老龄问题的政策，也列入将老龄问题纳入主流的努力。

4. 区域成果为社会发展委员会分别于 2007 和 2008 年第四十五届和第四十六届会议上对《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》进行的全面审查和评估提供了投入。会议方式包括一次全体辩论和一系列关于“应对老龄问题的挑战和机遇”这一主题的小组讨论及活动。联合国各区域委员会的执行秘书陈述了各自会议的成果。会员国也提交了 65 份关于国家执行情况的报告。它们提供资料说明了各国政府在执行《计划》时所获得的成功和所遇到的障碍，并全面概述了国家政策优先事项。³ 委员会第 46/1 号决议介绍了审查成果。

¹ 《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，附件二。

² E/CN.5/2009/5。

³ 第一次审查和评估工作的详细分析和成果见 E/CN.5/2008/2、E/CN.5/2008/7 和 A/63/95。

5. 通过审查和评估进程，会员国确定了各种优先问题，并说明了应对各自社会人口老龄化的战略和政策。秘书长提交给社会发展委员会第四十七届会议的报告²指出，各区域的共同优先事项包括：(a) 建立可持续的社会保护制度；(b) 鼓励老年人参与劳动力市场；(c) 满足对于便利、优质的基本保健、特别是长期护理日益增加的需求；(d) 保障老年人在社会上的各种权利和参与。

6. 已确定的一个共同的迫切问题就是必须制定、加强或维持对老年人的社会保护制度。大多数发达国家过去都提供了全民养恤金和最起码的福利及服务。目前关心的问题是确保这些制度对于子孙后代完整可用并且在财务上可行。在发展中国家，许多老年人无法再依赖家庭提供支助，这些国家正在努力扩大社会保护的覆盖范围，社会保护原先的对象群体很小，通常只保护在正规部门就业的人员。有证据表明，保护的覆盖范围一般很小，支付的额度往往不足以满足需求，养恤金也很少与通货膨胀挂钩，这意味着随着时间的推移养恤金将会贬值。随着老年妇女和独居老人的数量继续增加，确保养恤金充足已变得越来越重要。越来越多的发展中国家引入了社会养恤金(无需个人缴费的养恤金，包括全体适用和事先进行收入调查两种类型)，为减少老年人贫困率做出了重要贡献。

7. 人口老龄化对于劳动力市场的组成和结构有着重大影响。生育率较低的国家，不论是发达国家还是发展中国家，都已感受到劳动力队伍老龄化的早期影响。随着寿命不断延长以及对养恤金承付情况和可持续性的担忧越来越严重，那些鼓励提前退休以便扩大年轻工人就业机会的政策正在得到重新思考。考虑的做法包括提高退休年龄(即获得全额养恤金福利的资格)，以及将各种方案与寿命的变化或老年受扶养人的比率挂钩。随着更多的老年人继续延长工作时间，人们也越来越担心现有的技能有可能满足不了需要，特别是在新技术应用方面。正在努力扩大年长工人参加终身学习和在职培训课程的机会。在许多发展中国家，就业往往是老年人唯一的收入来源。最不发达国家65岁及以上人口大部分都在继续工作。⁴ 一个主要的挑战是创建或扩大社会养恤金办法，以支持这些工人，使他们能够体面、有保障地退休。在所有国家，越来越多的人形成一个共识，即：愿意继续留在劳动力市场的年长工人应当受到鼓励，也应当支持他们这样做。

8. 在全球范围内，由于更多的人预期可获得更长的寿命，公共卫生部门面临着挑战，要确保人们获得负担得起的优质医疗或保健服务。优质医疗保健在一整套服务中把预防、治疗以及康复措施结合在一起，包括姑息疗法。有必要加强老年医学方面的培训，以确保这些服务适合老年人的需要。将更多的重点放在一整套护理服务中的预防医学上，也可帮助控制日益增长的医疗保健支出，推迟丧失自理能力的时间，并减少对长期护理的需求。

⁴ 《2007年世界经济和社会概览：老龄化世界的发展问题》(联合国出版物，出售品编号：C.07.II.C.1)。

9. 人们越来越认识到，支持护理人员，尤其是家庭护理人员，是一个优先事项，因为在大多数国家，家庭仍然是老年成员日常护理最主要的提供方。一般认为，将老年人送到养老机构对于照料老年人来说是一个不太理想的选择，尽管有时不得不这样做。采用“就地养老”的办法，社区、志愿组织和政府协助家庭护理人员在家里和本社区里提供服务，被认为是一个有吸引力的可行办法。改造环境，在住房和交通方面向老年人提供支持，对于促进就地养老和减少送往养老机构的需求也很重要。改造基础设施和建筑环境，特别是采用可减少所有人行动障碍并提高通行便利的通用设计概念，将可使老年人更长久地留在自己家里和已经习惯的环境中。事实证明这些努力成本较低，但需要进行大量的协调，花费大量的时间，而支持的力度仍然有限。由于最可能需要别人照料的高龄老人预计将越来越多，迫切需要更多地关注护理需求，关注提供护理的最佳方式。

10. 制止基于年龄的歧视，增强老年人的能力，对于确保他们继续参与社会生活并使其权利更加受到尊重至关重要。一些会员国颁布了专门的规章条例，从而调整其国内法律框架，以更好地促进和保障老年人的权利。有些国家还拟订了宣传、培训和代际教育方案。但是，对老龄化和老年人陈规定型的负面看法仍然存在，这会强化他们的自卑感并影响他们参与社会生活的能力；需要做出更多的持续努力来克服这些问题。由于老年人在贫困程度、自理能力和所需支助方面并不是一个单一的群体，而且因为他们历来组织不够严密或消息不够灵通，尤其是在发展中国家，因此，可能需要做出不一般的努力来促进和维持他们的参与。应当鼓励老年人积极参与制定和执行直接影响到他们福祉的政策，包括通过可帮助阐明其关切问题、申明其权利的社团来参与。可以通过能让他们与子孙后代分享其知识和技能的各项举措来发挥他们的能力。在老年人政治参与程度很高的国家，他们也可以成为强大的选民群体。

11. 最近，将老年人权利法制化的努力获得了一些国家和地区的支持。老年人增强能力和参与社会生活是《马德里行动计划》所关心的根本问题；《行动计划》的 11 个中心主题包括了增强所有老年人的能力并实现他们的所有人权和基本自由。⁵ 人权、参与和增强能力是密切相关的：老年人的权利不能只当成一个司法或法律问题来处理。必须参与并有能力，才能享有权利。加强老年人的权利所需要的不只是征求他们的意见；还需要让他们真正参与决策。世界各地的证据表明，国际和宪法人权文书并不总能保障权利的落实。⁶ 除非有足够和适当的权利行使机制，否则这些权利可能仍然无法落实。当老年人被边缘化并且缺乏获得信息的渠道时，他们可能会变得更加无能为力。增强老年人的能力不仅对他们有利，而且还有利于社会其他成员，因为老年人能够继续成为有生产能力、有贡献的公民。

⁵ 《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，附件二，第 12(a) 和 (c) 段。

⁶ Helpage International, Why it's time for a convention on the rights of older persons, London, 2009.

三. 《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》的执行重点

12. 通过 2009 年 7 月 7 日的普通照会征求了各会员国和常驻观察员关于如何改进《马德里行动计划》执行工作的意见。到目前为止，共收到了 55 份答复。⁷ 照会请作出答复的国家就以下问题发表意见：如果将老年人的权利作为优先主题之一，是否可以加强《马德里行动计划》的执行工作。照会还要求作出答复的国家考虑促进这一优先事项的各种办法，并请作出答复的国家就《马德里行动计划》未来的审查和评估程序发表看法。联合国各区域委员会也受邀提供意见。

13. 会员国和常驻观察员在其答复和补充意见中表示继续支持《马德里行动计划》所载列的 11 个中心主题及框架。除其他外，这些主题包括：充分实现老年人的所有人权和基本自由；增强老年人的能力使其能充分和有效地参与；终其一生获得个人发展、自我实现和幸福的机会；充分享有公民、文化、经济、政治和社会权利，并消除对老年人的一切形式的暴力和歧视；家庭、世代相互依存及团结对于社会发展非常重要。《行动计划》强调指出，促进和保障包括发展权在内的所有人权和基本自由对于创建一个不分年龄人人共享的包容性社会至关重要。在 55 个作出答复的国家中，有 50 个国家同意，如果将老年人的权利作为优先主题之一，可以加强《马德里行动计划》的执行工作。有几个国家指出，《马德里行动计划》是对促进老年人权利的承诺，并强调了发展权的重要性，另一个国家则表示，老年人的权利实际上是制定和执行所有关于老龄问题的优先主题的一个总体参照框架。

14. 很多作出答复的国家承认，有大批老年人仍然在经济和社会方面受到边缘化。一个国家指出，这可能是由于处理老龄问题的办法基本上仍然是“福利主义”的，而这一办法对老年人的权利问题产生了不利的影响。一些会员国表示，关注权利可推动制订支持老年人独立自主和增强能力的具体举措。这包括工作和回报社会的权利；它们也可能更乐于处理虐待、忽视、歧视、暴力这些具体问题。很大一部分国家特别关注社会包容、社会凝聚、代际团结以及建立不分年龄人人共享的社会。它们把对老年人权利的关注作为实现这些目标的一种方法。其中一份答复指出，《残疾人权利公约》表明，人权和社会发展是帮助解决重大社会难题的相辅相成的两种办法。此外，处理老龄问题如果不促进老年人的权利，将会导致老年人在社会上进一步被边缘化并丧失能力。

⁷ 阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、阿鲁巴、澳大利亚、奥地利、巴林、巴巴多斯、白俄罗斯、伯利兹、巴西、保加利亚、布基纳法索、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、大韩民国、丹麦、厄瓜多尔、斐济、芬兰、前南斯拉夫的马其顿共和国、法国、希腊、伊拉克、黎巴嫩、马里、马耳他、墨西哥、摩尔多瓦、摩纳哥、纳米比亚、新西兰、阿曼、巴拿马、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣卢西亚、斯洛伐克、西班牙、瑞士、多哥、突尼斯、乌拉圭、越南、罗马教廷常驻观察员和巴勒斯坦常驻观察员。

15. 总之,可以说确保促进和保障老年人的人权几乎得到所有国家的支持;然而,还需要进一步讨论确保实现这种保障的最适当的方法。欧洲经济委员会指出,该区域第一次审查和评估得出的结论是,老年人的权利与其他任何年龄组的权利相同,谈论老年人的权利是在暗示他们是一个独特、同质的特殊群体,需要其他年龄者不适用的权利。侧重于权利会使大家的注意力从提高老年人生活质量所必需的专门针对老龄问题的政策转移开来。拉丁美洲和加勒比经济委员会指出,2007年在第二次拉丁美洲和加勒比地区老龄问题政府间会议上通过的《巴西利亚宣言》第25和第26条(走向不分年龄人人共享的社会和基于权利的社会保护)声明,签署方承诺将与本国政府磋商,以推动起草一份关于老年人权利的公约。其后召开了一系列后续区域会议,进一步探讨这一问题。该区域的一些会员国正在采取步骤,考虑通过美洲国家组织制定一项区域公约。

16. 有几个会员国表示,它们拥有很成熟的国家反歧视立法,也有各项区域文书,尽管这些区域文书可能侧重于《马德里行动计划》在执行上的不同优先事项,特别是代际团结和主流化工作。有资料表明,2012年将是欧洲“老有所事和代际团结年”。一些欧洲国家提到了欧洲经济委员会在马德里第二次老龄问题世界大会之后通过的区域执行战略,认为这是它们工作的重中之重。

17. 有些作出答复的国家同意将《马德里计划》执行工作优先主题的重点放在老年人权利上,照会请受访国家考虑这样做的最佳办法。照会建议采取若干具体办法如下:(a) 任命一位老年人权利问题特别报告员;(b) 在社会发展委员会常会设立一个老年人和老龄问题工作组;(c) 制订一种新的法律机制,例如关于老年人权利的公约;或者(d) 其他办法(会员国可详细说明)。各国就所提办法的方法、目标和组合提出了各种各样的意见。

18. 任命一位老年人权利问题特别报告员这一单一选项获得了四个作出答复国家的支持,原因多种多样。各国对特别报告员的作用所持立场一般属于以下三者之一:(a) 宣传并负责监测,促进对老年人权利的尊重,提高人们对老龄问题和《马德里行动计划》的认识;(b) 提供技术援助,帮助会员国执行《马德里行动计划》,监督该计划的执行情况,并帮助筹备2012年的第二次审查和评估工作;(c) 研究老年人的权利,就权利和改善老年人的状况问题与会员国建立对话,并争取就是否需要一项公约达成共识。应当指出,照会并没有提到应由哪一机构任命报告员;有一份答复建议,人权理事会会是适当的机构。

19. 13个作出答复的国家选择了在社会发展委员会常会期间设立一个工作组这一单一选项。有些答复表示,工作组可以作为一个讨论老年人的状况、确定行动的优先事项、分享最佳做法和协调有关政策的论坛。还有一些答复建议,工作组可以作为会员国讨论促进老年人的权利、增强老年人的能力和提高公众认识的论坛。一些国家则认为,工作组可以作为一个论坛,通过讨论可能的法律文书或就此发起可行性研究,争取达成一项公约。

20. 有 14 个国家把制定一项有关老年人权利的新法律文书或公约作为其单一选项，它们的答复侧重于几个方面。有些国家认为与老年人有关的现有人权文书存在规范上的空白，它们表示，制定一份新的法律文书可以补充和进一步利用现有立法。有些国家则强调，制定一项新的法律文书将可鼓励会员国和国际社会采取更加协调一致的行动，优先考虑老龄化和老年人问题。在执行这样一部公约的过程中涉及到的监督和问责尤其会产生有益的结果。

21. 19 个作出答复的国家选择了三种办法的某种组合，或者其他办法，而这些办法实际上并不是互相排斥的。它们认为，将各种办法结合在一起，可以帮助会员国和社会发展委员会提请大家注意老龄化和老年人问题，并为老年人采取进一步的行动，同时允许继续审议制定一项公约的可能性。对所收到的答复进行的全面分析表明，大多数作出答复的国家赞成将《马德里计划》未来执行工作的重点放在老年人的权利这一优先主题上；然而，这些国家也认为，有必要投入更多的时间讨论这方面不同办法的优劣。

22. 进一步的说明见本报告附件一所载会员国和常驻观察员对各种选项的意见。

四. 《马德里行动计划》执行工作第二次审查和评估的程序及建议日程表

23. 上述普通照会还请会员国和观察员对秘书处为第二次审查和评估周期提出的四个选项做出答复。这四个非排他性的程序是：(a) 各国政府将完成一份由秘书处发出的问卷；(b) 将采用一种开放式协调方法；⁸ (c) 各国政府自行决定进行国家审查和评估，并在区域一级由联合国各区域委员会组织(部长级会议、研讨会等)各种论坛对各国审查和评估结果进行分析和整合，然后由社会发展委员会采用与第一次审查和评估相近的程序在全球一级对各区域成果进行进一步的分析和整合；(d) 任命一位特别报告员监测《马德里行动计划》的执行工作。也邀请会员国和观察员递交自己的建议。

24. 13 个作出答复的国家倾向于完成问卷；20 个国家选择采用开放式协调方法；27 个国家建议维持第一次审查和评估的方式；10 个国家则建议任命一位特别报告员监测《马德里计划》的执行工作。这些数字表明，大多数国家倾向于维持 2007/2008 年对《马德里计划》执行工作所进行的那种审查和评估，同时更加重视采用一种开放式协调方法。应当指出，有些国家选择了不止一种选项。进一步的说明见本报告附件二所载会员国和常驻观察员对各种选项的意见。

⁸ 开放式方法依赖于指导方针、基准和最佳实践共享等各种机制。在商定衡量最佳做法的具体基准和指标后，将对成果进行监测和评价。联合国出版物《马德里老龄问题国际行动计划审查和评价指南》和《马德里老龄问题国际行动计划国家执行指南》是这一政策评价方式的蓝图。

25. 将第一次审查和评估所遵循的程序与开放式协调方法结合起来，可以在叙述性、自下而上共同参与的办法和有利于收集量化数据的办法之间达成平衡。这可以借助在区域一级制定各项基准和指标而得以加强，还可以促成更加全面的第二次审查周期。《马德里老龄问题国际行动计划审查和评价指南》⁹ 所列出的指标可作为进一步讨论的基础，但必须反映各区域不同的政策优先事项。

26. 鉴于第二次审查和评估周期需要尽快启动，委员会必须考虑拟订总的日程表。按照第一次审查周期所采用的办法，可能在社会发展委员会 2012 年初第五十届会议上进行一次全球审查，以此结束第二次周期。如这一设想无误，则可以提出以下日程表：

(a) 社会发展委员会将在 2010 年第四十八届会议上决定第二次审查和评估的时间安排、方式和主题；

(b) 在 2010 年期间，会员国将决定各自审查和评估的优先事项，并进行一次评估，包括确定自 2007/2008 年以来按照《马德里行动计划》推行或改变的各项法律和执行规定、机构、政策及方案。各国还将审查本国老龄化的情况。这样，每个国家在 2010 年底以前都将确定共同参与式调查的具体领域；

(c) 在 2010 年期间，联合国各区域委员会还将进行审议，按照开放式协调方法确定衡量最佳做法的具体基准和指标；

(d) 2011 年，会员国将向社会发展委员会第四十九届会议提交各自的优先事项；

(e) 随后将启动国家和区域的审查和评估进程。各国将审查和评估先前确定的国家政策和战略。区域委员会将根据要求，与其他实体合作，协助各国开展国家工作；

(f) 也将收集和分析地方和国家各级在组织并进行自下而上共同参与式评价方面的初步经验和良好做法的有关信息，并提交给各区域委员会；

(g) 2011 年下半年，各区域委员会将召开区域会议(根据是否可获得足够资源的情况而定)，审议各国审查的结果，分享经验和良好做法，并确定今后行动的重点。各区域委员会将在 2012 年向社会发展委员会提交这些审查和评估会议的结论以及各国的报告；

(h) 社会发展委员会将在 2012 年 2 月第五十届会议上实施第二次审查和评估周期的全球部分。审查的方式可能包括在全会上进行一次一般性辩论，并在一系列关于各种所选优先主题的圆桌会议上进行讨论。会议期间还可能举办一系列平行活动，包括由各利益攸关方组织的专题讨论小组、工作会议和研讨会。第二

⁹ <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/MIPAA/GuidelinesAgeingfinal13%20Dec2006.pdf>。

次审查和评价周期的结论，包括任何新的优先事项、新出现的问题和有关的政策选项，都将列入委员会第五十届会议的报告。

五. 结论和建议

27. 国际社会似乎对进一步探讨老龄问题的人权层面以便改进《马德里行动计划》各个层次的执行工作具有极大的兴趣。另外，各会员国在表示同意采用《行动计划》第一次审查和评估方式的同时，也希望在用以完成第二次审查和评估周期的方法上根据各自的特殊情况拥有更大的灵活性，这一点也很清楚。有很大一部分国家还表示有意通过采用一种开放式协调方法来加强第二次审查和评估周期。

28. 关于加强《马德里行动计划》的首选办法，会员国不妨在社会发展委员会常会上设立一个工作组，以进一步讨论促进和保障老年人人权的最适当的方法和手段。

29. 关于《马德里计划》执行工作第二次审查和评估周期所应采用的程序，会员国不妨决定第二次审查和评估遵循第一次审查和评估工作的既定程序，同时采用开放式协调方法。

30. 此外，会员国不妨审议本报告所提议的日程表，并确定各级工作的具体时间，最后在社会发展委员会 2012 年第五十届会议上进行全球审查。

31. 会员国不妨考虑采用“增强老年人的能力，保障和促进老年人的人权”作为第二次审查和评估周期的主题。

附件一

会员国和常驻观察员就《马德里行动计划》执行重点包括如果将老年人的权利作为优先主题之一是否可以加强该计划的执行工作所提补充意见和说明选编

1. 总体而言，会员国和常驻观察员认为，《马德里计划》的基础是承认老年人的权利。一些国家表示越来越担心老年人在许多国家的脆弱处境，包括无法行使和要求他们的权利。厄瓜多尔指出，促进、保障和捍卫老年人的人权是建设一个更加公正的社会的基本前提。巴西表示，老年人具有特殊的需求和弱点，现有人权文书并没有充分涵盖，《马德里计划》可以为从人权角度制定和执行国家及国际公共政策提供一个基础。菲律宾赞同老年人的人权是一个优先事项，同时表示人权不应只是一个优先主题，而是制定和执行所有优先主题的总体参照框架。

2. 巴拿马认为《马德里行动计划》是保障老年人权利的一个国际承诺，并据此制定了其本国法规。西班牙指出，承认老年人的权利是向进一步保障其权利迈进了一步。突尼斯指出，承认老年人的权利使各国政府可以推进立法工作，同时提供必要的预算，实施可促进社会凝聚力的各项战略和方案。希腊认为，《马德里行动计划》并不只是一个文本，而是建立一个不分年龄人人共享的社会的理念和基石，塞浦路斯表示，侧重于人权可以促使各国采用一种更具全局观的办法来执行《马德里计划》。阿曼表示，侧重于人权将可提供促进社会融合所必需的手段。前南斯拉夫的马其顿共和国支持侧重于人权，以此作为优先事项，但也提到了《秘书长关于进一步执行马德里老龄问题国际行动计划的报告：战略执行框架》所提出的增强老年人的能力这一问题以及其他优先事项。^a 布基纳法索把侧重于人权看作是超越泛泛而谈、为老年人解决具体问题的一个机会。此外，尊重老年人的人权也将促进各国政府落实各项行动。

3. 一些作出答复的国家提到了他们所面临的具体挑战。例如，黎巴嫩表示，老年人的权利可能会受到忽略，因为他们的问题往往仍然是从福利角度来看，这延误了有关保障他们权利的立法。

4. 葡萄牙虽然同意可以将老年人的权利作为执行的优先主题，但指出，有些国家已经超越了确保老年人权利的阶段。很多国家的政府面临资源上的限制，无法完成优先事项和将老龄问题纳入更广泛的政策领域。葡萄牙建议，如果这些问题得以解决，《马德里计划》就可以成为保障“若干人权条约和其他国际文书已明确承认”的权利的一个更好的工具。

^a E/CN.5/2009/5。

5. 丹麦、法国、摩纳哥和瑞士不同意将优先重点放在人权上。法国和摩纳哥都表示，一般的反对歧视已经确保了老年人的权利，法国提出，应当把工作重点放在代际团结上，法国认为这一点对于改善社会的运作更为重要。瑞士表示，不一定非得用一份关于社会政策主题的报告作为促进对老年人权利问题采用规范性办法的手段，其益处目前还不明显。丹麦表示，《马德里行动计划》以及《柏林部长宣言》和《莱昂部长宣言》都是足可使用的政策文件，认为没有必要任命一位特别报告员或制定一项公约或者侧重于人权。

6. 有些国家支持制定一个新的法律机制、例如一项公约这样的单一选项，它们就制定一份新文书的必要性和益处提出了具体的补充意见。阿根廷指出，一项具有法律约束力的国际文书具有更多的价值，可以将老年人的权利定为标准，并建立问责机制。智利表示，公约可以通过弥补现有国际法律文书在规范方面的空白来补充《马德里行动计划》。马里指出，一项公约不仅可以改善老年人的处境，还可以促使他们进一步参与到更广泛的社会中。古巴认为，有必要征得会员国的一致同意设定一个参考点，以便扩大和普及老年人的权利。在必要时将根据各国的情况进行调整。多哥认为，制定并通过一项公约将可使缔约国认识到老年人的人数在不断增加，并尽早采取行动保障他们的权利。卡塔尔指出，必须由社会发展委员会来整理审查和评估的结果，以便实现各项目标，揭示《行动计划》的执行障碍，以筹备制定共同标准，达成一项公约。伊拉克指出，非常有必要制定一项公约，以解决一个在保健、护理和社会服务、就业和社会包容方面有需要的、人数日益增加的群体的问题。

7. 赞成在社会发展委员会常会期间设立一个老年人和老龄问题工作组的几个作出答复的国家表达了期待拟议工作组实现的具体目标。一些国家支持将工作组作为一个讨论老年人权利的论坛，而另一些国家则支持利用工作组来讨论新法律文书。

8. 亚美尼亚表示，在一个工作组内进行讨论可以产生一些建议，说明如何通过实施不同的机制并在必要时制定新法律来改善老年人的状况。芬兰表示，工作组可以使《马德里行动计划》的执行工作保持连续性；工作组可以讨论什么样的法律机制或文书可以最有效地执行《马德里计划》并促进老年人权利。芬兰还表示，该国愿意讨论就新的法律机制委托进行一项联合国可行性研究的可能性。罗马尼亚认为，工作组可以汇集会员国的各种看法，以期制定一项新的法律文书。圣卢西亚以及罗马教廷常驻观察员表示，工作组应促成制定一项法律文书，规定各项职责并建立问责机制，从而鼓励各会员国采取行动。阿尔及利亚指出，设立一个工作组将会推动会员国执行有关老年人的各项案文和文书，并促进国际社会的各个成员达成共识。

9. 葡萄牙表示，工作组在寻求其他任何选项之前，应先确定需要加强政策协调的领域，并分享最佳做法。墨西哥表示，工作组可以确定增强老年人能力、促进

其权利并向公众宣传其处境这些方面的优先事项。摩尔多瓦认为，工作组可以促进就国家和国际上保障老年人权利的良好做法进行交流。

10. 答复中赞成任命一位老年人权利问题特别报告员的国家就报告员的任务规定表达了不同看法。其中包括：为老年人进行宣传和倡导；监测《马德里行动计划》的执行工作；提供技术援助；致力于制定一项公约。一些会员国认为，特别报告员可以支持和补充社会发展委员会工作组的工作。斐济表示，报告员可以监测《马德里行动计划》的执行工作。奥地利认为，特别报告员可以担任倡导和监测者，在全球促进对老年人权利的尊重。此外，奥地利还表示，工作组可以负责监测《马德里计划》的执行工作，并筹备 2012 年的下一次审查和评估，同时将重点放在老年人权利这一优先主题上。澳大利亚指出，报告员可以根据《马德里计划》及现有相关人权公约提高老年人权利受关注的程度。

11. 巴西提议，除设立一个工作组外，还应让一位特别报告员在国家和区域范围内对老年人的权利进行一项研究。该项研究可以用来在各项区域机制的范围内就一项公约的必要性达成共识。报告员的任务应包括汇编数据和确定世界上每个区域老年人状况的问题和特点。这些信息最终可有助于就一项公约的必要性达成共识。哥伦比亚表示，任命一位特别报告员将可以在全球加强老年人的权利，报告员可以鼓励各国致力于老年人的经济、社会和文化权利。这可以让各国根据其具体情况确定自己的义务。特别报告员可以实现新的政治共识，并开展社会对话，改善老年人的状况。

12. 秘鲁认为，按照一项时间表，所有三个选项都可以发挥作用。例如，任命一位特别报告员的工作可以由人权理事会在短期内决定并通过，而在社会发展委员会设立一个工作组的决定可以在本届会议期间做出并至迟在 2011 年投入运行。秘鲁赞成制定一项公约，但理解这一进程需要时间。乌拉圭认为，无论是特别报告员还是工作组，都可在短期内提供一个致力于老年人权利的适当机制，以期在中长期内制定一项公约。

13. 黎巴嫩表示，所有办法均有可取之处，并建议考虑设立一个技术小组，由所提议的特别报告员领导，其任务是向会员国提供专家意见和其他援助，以建立、资助并立法确定老年人支助体系。

14. 俄罗斯联邦指出，社会发展委员会应在改善老年人的状况方面发挥核心作用，制定任何人权文书都应当在这一论坛上讨论决定。新西兰表示，该国对讨论普通照会所提出的各项方案均持开放态度，因为有必要就这一问题进行更有力度、更加知情的辩论。

15. 白俄罗斯、伯利兹和哥斯达黎加表示，对特别报告员、工作组和公约都应予以考虑。哥斯达黎加详细说明了在国家、区域和国际各级提升老年人权利问题重

要性的进一步目标和方法，并建议成立一个老年人协商论坛，监督对与其权利有关的各项规定的遵守情况。

附件二

会员国就第二次审查和评估周期应采用的程序所提补充意见和说明选编

1. 斐济和摩尔多瓦共和国表示，会员国填写问卷将是最有效的程序；摩尔多瓦共和国进一步指出，这一程序将可实现对执行情况进行定量和定性分析。澳大利亚表示，问卷调查与第一次审查和评估的各种方式相结合，可以收集更深入的资料，以备在区域和全球层次上进行分析和整合。罗马尼亚表示问卷调查程序执行起来既快又方便，建议将问卷调查结合部长级会议或研讨会，以整合数据。古巴表示，调查表可以查明未收集数据或资料的领域，并说明受到忽视和缺乏资源的政策领域。

2. 厄瓜多尔表示，该国倾向于采用开放式协调方法，建议设立一个国家计算机监测系统，不断更新有关人口老龄化和老年人的政策的变化情况。巴西强调，交流最佳做法对于推动在促进老年人的权利方面进行更多的合作较为重要。同样重要的是，要制定各项指导方针和指标，因为这些指导方针和指标可以更好地说明不同区域老年人的状况，并突出城乡地区的差异。就志愿目标展开讨论可能会是一个较为有益的进程，这与人权领域的其他国际举措一致。卡塔尔认为，有必要采用开放式协调方法在区域和国家层次上分析并整合各国的成果。

3. 芬兰建议，开放式方法可以包括同行审议、制定指标、召开会议和建立网络，这些方法将可制定并分享最佳做法。罗马教廷认为这一程序有其优点，将会让老年人和其他利益攸关方参与，还可以继续推动自下而上、共同参与式的办法。奥地利考虑到会员国情况的多样性，建议在区域一级就开放式方法的成果举行讨论。伯利兹确认开放式方法的重要性，因为这一方法更重视有待改进的指导方针和指标。欧洲经济委员会认识到，在国家监测和评估工作中，人们越来越多地要求各国政府参考国际上制定和收集的指标。因此，第二次审查和评估周期应当包含开放式协调方法与第一次审查和评估所用程序的结合。

4. 27个会员国赞同重新启用第一次审查和评估所确定的程序。奥地利、哥斯达黎加、马里、墨西哥和菲律宾特别强调由国家评估进而开展区域评估活动的重要性。哥斯达黎加还强调了老年人参与审查和评估进程的重要性。哥伦比亚指出，鉴于人口老龄化越来越严重并且各项政策必须在区域范围内从整体上进行整合和分析，必须对各国政府在老龄化和老年问题上的进展进行分析。区域论坛使各国能够分享经验，从而让它们获得更丰富的知识。俄罗斯联邦认为，对老年人的状况进行一次国家审查，提供了一个在工作筹备阶段查明差距并在地方和国家各级采取必要行动促进老年人利益的机会。葡萄牙表示，需要加强自下而上、共同

参与式的办法，并建议在下一轮审查和评估期间作为优先事项考虑全球经济危机对老年人的影响。奥地利建议，应当考虑举办一次全球高级别会议。

5. 有 10 个会员国支持任命一位特别报告员。阿根廷建议，特别报告员的任务应当通过所有会员国都参加的全面磋商来确定。特别报告员应当促进最佳做法，加强在老龄问题上的国际技术合作。秘鲁建议，特别报告员可以帮助促进各会员国更有效地执行《马德里计划》。除任命一位特别报告员外，菲律宾还建议在联合国系统中单独设立一个保护老年人权利的办事处。马里表示，特别报告员可以将区域审查会议的建议推介到国家一级，推动进一步执行《马德里计划》。