

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

社会发展委员会

第五届会议2018年11月28日至30日，曼谷
临时议程* 项目2**在实施《2030年可持续发展议程》
中不让任何人掉队的战略****不让任何人掉队：在《2030年可持续发展议程》背景下
支持弱势群体****秘书处的说明****摘要**

《2030年可持续发展议程》吹响了不让任何人掉队的号角。促进公平并确保边缘化和弱势群体的包容性参与，对于实现可持续发展目标至关重要。残疾人、老年人和移民被归类为处境不利的弱势群体。由于这些群体的成员在经济、社会和政治参与方面面临多重障碍，他们最有可能掉队。因此，政策制定者应该处理他们的需求问题。

本文件分析了亚太区域弱势群体的主要趋势和挑战，以及应对这些挑战以支持执行《2030年可持续发展议程》的战略和政策建议。

请社会发展委员会审查文件中提出的问题和建议，并就秘书处在社会发展、特别是弱势群体方面的未来工作方向向秘书处提供指导。

一. 导言

1. 尽管经济持续高速增长，在消除各种形式的贫困方面取得了重大进展，但不平等现象在亚太区域依然持续存在。群体之间的不平等是多方面的，受收入和获得机会的影响，通常由性别、年龄、族裔、残疾状况和移民身份等因素决定。残疾人、老年人和移民是处境不利的弱势群体的实例。由于这些群体的成员在经济、社会和政治参与方面面临多重障碍，他们属于最有可能掉队的个体。

2. 2017年，弱势群体在居住在亚太区域的45亿多人中占了相当大的比例。估计有6.9亿人——约占人口的15%——身患一种或多种残疾。本区域的

* ESCAP/CSD/2018/L.1/Rev.1。

政策制定者应特别关注残疾发病率与人口老龄化这一人口结构大趋势之间的相互作用。在许多国家，50%以上的残疾人年龄至少 60 岁。2017 年，60 岁或以上的老年人总数为 5.71 亿。前所未有的人口老龄化给工作年龄人口带来了越来越大的压力，要求他们供养非工作群体，其中包括残疾老人。¹

3. 国际移民经常发现身处弱势地位。例如，非正常移民经常面临更为严重的弱势地位。移民身份往往是一个复合因子，尤其是在移民身份与其他潜在的不利因素如性别、残疾或年龄交织在一起的情况下。事实上，交叉歧视和弱势使现有的不平等现象持续存在——对于弱势和边缘群体的与结果、机会和影响力相关的不平等。因此，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)以多学科方式开展工作，评估可持续发展对逐步实现人人享有适足生活水准的影响，包括例如残疾老年人、女性移民或残疾母亲。

4. 《2030 年可持续发展议程》基于不让任何一个人掉队和首先照顾落在最后面的人的承诺。这一振聋发聩的号召在区域一级得到了重申，尤其是在亚洲及太平洋实施《2030 年可持续发展议程》区域路线图中。² 要实现这些雄心壮志，就需要政府和整个社会采取促进包容性和社会发展的方针和政策，让社会所有部门越来越多地参与到各级伙伴关系和合作中来。亚太经社会肩负着加强《2030 年议程》社会层面的重大任务，并在支持弱势和边缘化人口群体方面，正进一步遵循以下区域和全球任务：经社会关于加强亚洲及太平洋的社会保护体系的第 67/8 号决议；国际劳工组织 2012 年社会保护最低标准建议书(第 202 号)；《亚洲及太平洋残疾人“切实享有权利”仁川战略》和《残疾人权利公约》；《马德里老龄问题国际行动计划》；《亚洲及太平洋人口与发展部长级宣言》；以及《安全、有序和正常移民全球契约》，该契约于 2018 年 7 月 13 日由大会最后定稿，供会员国在 2018 年 12 月 10 日和 11 日于摩洛哥马拉喀什举行的政府间会议上正式通过。

5. 本文件载有关于与残疾人、老年人和国际移民有关的主要趋势和挑战的分析，以及实现可持续发展目标的战略和政策建议。

二. 残疾人

A. 主要趋势和挑战

6. 在亚洲及太平洋，估计有 6.9 亿人至少患有一种残疾。³ 由于人口老龄化、贫困、非传染性疾病迅速蔓延、自然灾害和人道主义危机等影响残障和环境障碍发生的因素交织在一起，残疾人口可能会增加。

¹ 2015 年至 2050 年期间，亚洲及太平洋区域的老年抚养比率将增加一倍以上。2015 年，每 100 名工作年龄的人抚养 12 名 65 岁和 65 岁以上的人；到 2050 年，每 100 名工作年龄的人将不得不抚养 29 名 65 岁和 65 岁以上的人。(亚太经社会根据联合国《2017 年世界人口展望》计算得出的数字。可查阅：<https://population.un.org/wpp/>，(2018 年 8 月 31 日读取))。

² E/ESCAP/73/31 附件二。

³ 世界卫生组织(世卫组织)和世界银行，《世界残疾报告》(2011 年，世卫组织，日内瓦)。

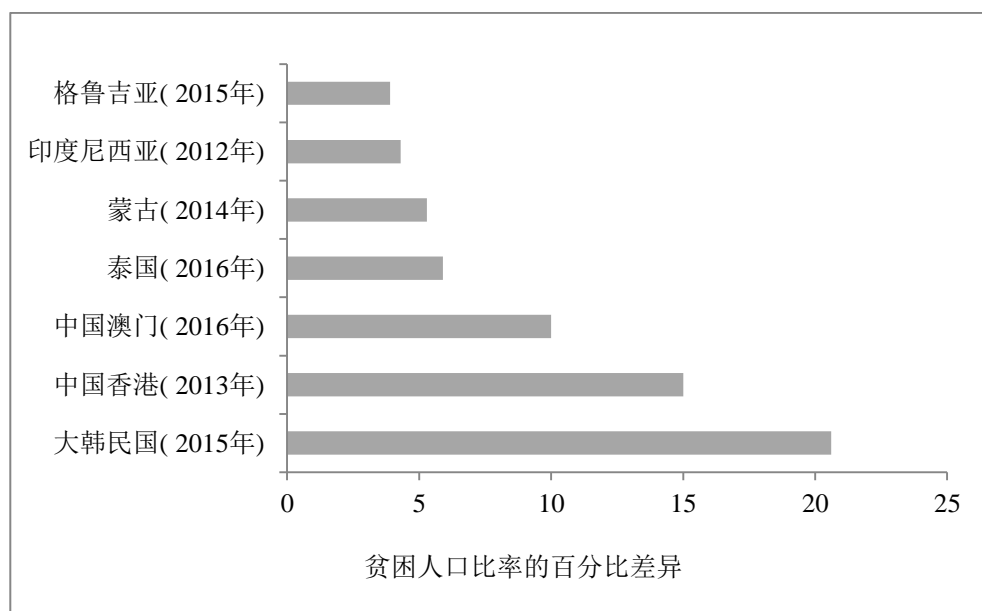
7. 2017年举行的2013-2022年亚洲及太平洋残疾人十年中期审查显示，本区域的残疾人继续被排除在外，无法获得机会并享受社会、经济和环境发展成果。残疾人面临的多重障碍妨碍了他们充分和逐步实现人权，包括缺乏有效参与社会所有部门的机会，如就业、政治参与、教育和社会保护，这使他们特别容易在主流发展进程中掉队。

1. 残疾人在就业方面面临重大障碍，更有可能生活贫困

8. 越来越多的证据表明，残疾和贫困息息相关。亚洲及太平洋一些国家和地区的现有数据显示，残疾人继续面临赤贫，在最贫穷人口中所占比例过高。⁴ 贫困人口在残疾人与总人口中所占比例的差异在4%至21%之间(图一)。由于医疗保健、辅助器具或个人支助需要额外费用，残疾人的生活费用可能高于非残疾人。因此，如果贫困残疾人很少或没有机会获得社会保护，他们的脆弱性就会加剧。

图一

贫困人口在残疾人与总人口中所占比例差异



资料来源：《在亚洲及太平洋建立包容残疾人的社会：评估〈仁川战略〉的进展情况》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.F.4)。

注：估计数基于国家贫困线。

9. 很大一部分从事经济活动的残疾人要么没有就业，要么就业不足，⁵ 要么工资偏低。残疾人就业的可能性比非残疾人低了一至五倍。以残疾人与非

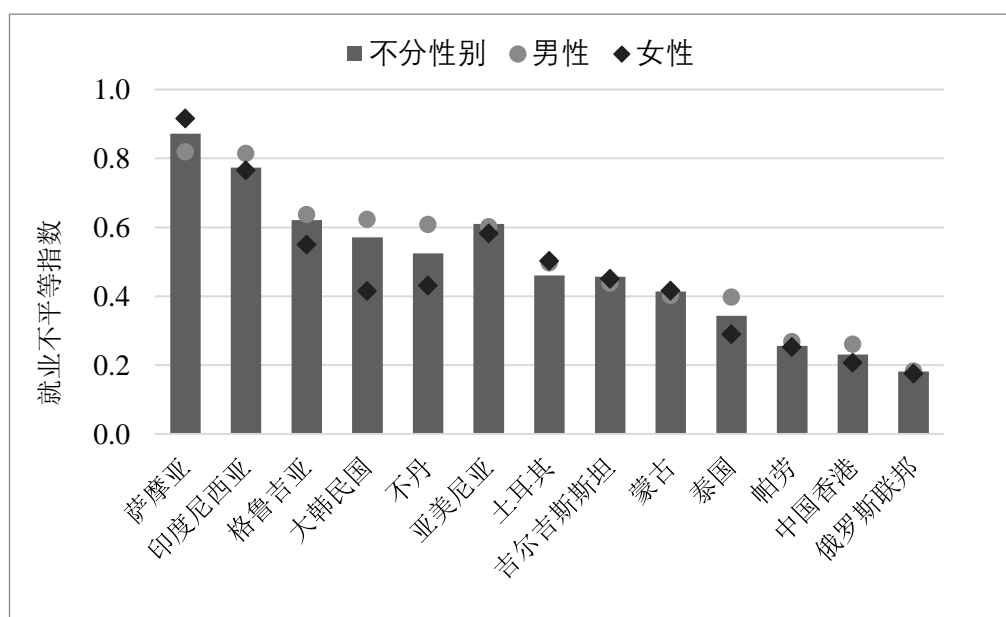
⁴ Jean-Francois Trani 和 Mitchell Loeb 著，“Poverty and disability: a vicious circle? Evidence from Afghanistan and Zambia”，*Journal of International Development*, vol.24(January2012), pp.S19 - S52。

⁵ Nora Groce 等著，“Disability and poverty: the need for a more nuanced understanding of implications for development policy and practice”，*Third World Quarterly*, vol.32(2011), pp.1493 - 1513。

残疾人就业率之比计算的就业不平等参差不齐，从 0.18 到 0.87 不等。在大多数国家，这种不平等往往女性比男性更为严重(图二)。⁶ 此外，估计发展中国家 80%的残疾人为自营职业者，⁷ 因为这往往是他们唯一的选择。将残疾人排除在劳动力市场之外，会造成生产率和人的潜力的损失，这给社会和整个经济带来了巨大的成本。⁸

图二

残疾人与总人口之间的就业不平等



资料来源：《在亚洲及太平洋建立包容残疾人的社会》(见图一)。

10. 在工作场所，残疾和障碍会影响一个人的工作能力和意愿。歧视态度和非无障碍环境阻止了残疾人进入劳动力市场。总的来说，残疾人在劳动力群体中的参与率要低得多。然而，亚太经社会的一项研究表明，劳动力参与和残疾人就业之间存在着正相关关系，这表明在努力创造包容和无障碍工作环境的国家，更多的残疾人希望参与经济活动并获得就业(图三)。

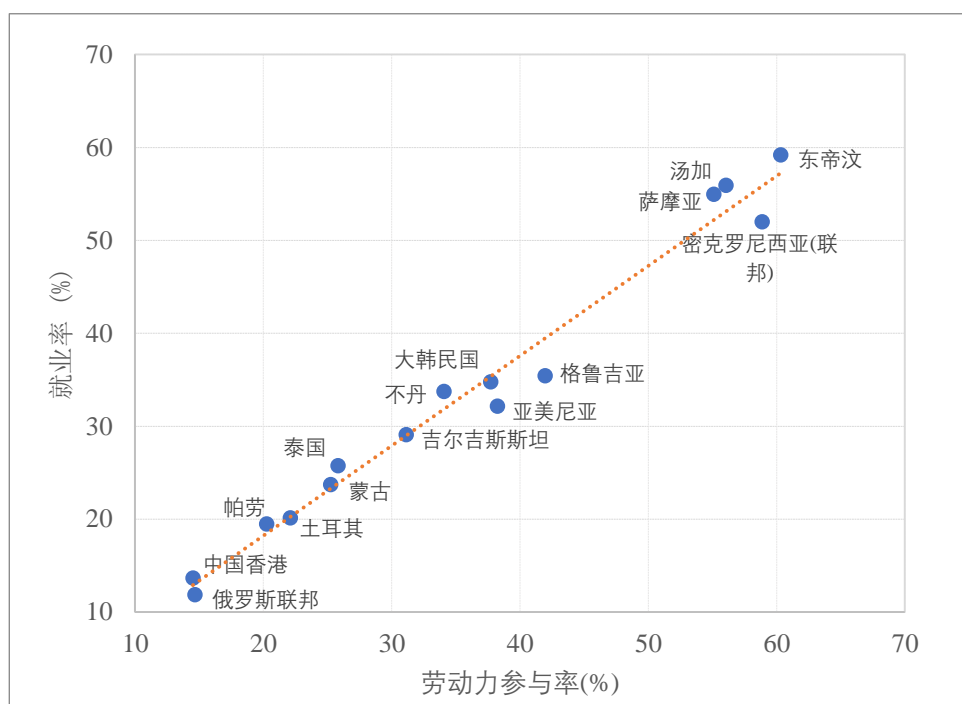
11. 技术和创新是打破残疾人障碍的关键因素，不仅体现在工作场所，而且也体现在改善获得负担得起的相关服务方面。利用技术和创新有助于创造就业机会，并为贸易和商业创造有利环境。例如，便于残疾人远程工作的技术是一种有利工具，有助于已经掉队或有掉队风险的个人和群体融入社会。越来越多的人可以在网上以无障碍的形式获得广泛的教育机会，这使得个人、特别是残疾人更容易提升技能。

⁶ 不平等一般在 0 到 1 的范围内，其中 0 表示完全不平等，1 表示完全平等。

⁷ Anne Leymat 著，“Inclusive microfinance: reaching disabled people through partnership development”，Enterprise Development and Microfinance, vol. 23, No. 1 (March 2012), pp. 25 - 37 (13)。

⁸ 国际劳工组织(劳工组织)，“将残疾人排除在工作场所之外的代价”，2010 年 12 月 1 日。

图三
残疾人就业和劳动力参与之间的相关性
 (百分比)



资料来源：《在亚洲及太平洋建立包容残疾人的社会》(见图一)。

2. 缺乏全面和可比的残疾数据使得政策制定者对残疾人视而不见

12. 由于缺乏可靠和可比较的数据，国家官方统计中尚未列出残疾人并统计其数量。由于各国对残疾的定义和数据收集方式各不相同，本区域的残疾普遍率从文莱达鲁萨兰国人口的 1.1% 到新西兰的 24% 不等。未能确认残疾人身份并进行统计，不仅影响了残疾人参与程度的衡量，还严重阻碍了残疾政策和方案的有效设计、实施和评估。

3. 交叉歧视和弱势使现有的不平等现象长期存在

13. 残疾儿童遭受多种形式的歧视，导致他们被学校和社区排斥。对他们的态度，而且在他们体格发展和教育的早期阶段缺乏资源来满足其需求，加剧了他们在接受教育方面面临的挑战。阻碍他们接受教育的部分障碍为：学校和交通非无障碍，缺乏社会保护和辅助器具，以及无法获得医疗保健。在任何特定国家，关于未能参与教育体系的残疾儿童数量的统计数据都很少。然而，对部分国家上小学的残疾儿童群体数量和上中学的残疾儿童群体数量进行直接对比后发现，从小学升入中学的儿童人数平均下降了 50%。主流学校里的这种变化可能比特殊学校相对更高。

14. 本区域残疾妇女和女童在获得发展机会方面遇到更多障碍。本区域 50% 以上的残疾人是女性。身为妇女且身患残疾的双重负担阻碍了其进入劳动力

市场、获得教育机会和医疗服务。对残疾妇女获得生殖健康服务有案可查的国家表明，残疾妇女获得生殖健康服务的数字比非残疾妇女低一至两倍。

B. 行动战略和建议

1. 通过《2030 年议程》《仁川战略》《北京宣言和行动计划》以及亚太经社会其他框架促进兼顾残疾问题的发展

15. 亚太经社会一直是推动兼顾残疾问题的发展的区域引擎，自 1993 年以来，它推动了连续三个旨在使社会更加包容残疾域人的区域十年的实施。

《亚洲及太平洋残疾人“切实享有权利”仁川战略》提供了在 2013–2022 年亚洲及太平洋残疾人十年期间将实现的第一套区域商定的兼顾残疾问题的发展目标。《仁川战略》是一份针对残疾问题的多部门发展蓝图，旨在提高残疾人的生活质量，增强残疾人的权能并推动残疾人的参与。2017 年 11 月 27 日至 12 月 1 日在北京举行的一次高级别政府间会议对《仁川战略》执行情况开展了中期审查，通过了《北京宣言》，包括《加快实施〈仁川战略〉行动计划》，从而为成员国提供了关于残疾包容政策措施的战略指导，以加强《仁川战略》和《2030 年议程》之间的运行协同作用。

16. 鉴于《仁川战略》和《2030 年议程》的协同作用，议程之间促进实施、监测和审查进程的实质性联系可以确保包容在各个发展领域有掉队风险的人，并为从残疾角度衡量实现可持续发展的进展提供基础。在此背景下，各国政府可以利用这些协同作用，特别是通过采取政策和法律措施，支持对执行《2030 年议程》采取包容残疾人的做法，包括建立一个多利益攸关方协商机制，让代表残疾人的组织参与到《仁川战略》和《2030 年议程》执行情况的监测工作中来。

17. 残疾观点也应纳入亚太经社会其他框架的主流，以有效促进兼顾残疾问题的发展。鉴于残疾与贫穷之间存在高度相关性，关于社会保护的区域合作倡议也必须包括残疾包容的原则。

2. 推进模式转变，以更全面的方式处理残疾问题

18. 为了推动在亚洲及太平洋实施兼顾残疾问题的发展，鼓励各国政府在残疾政策上采用双规制做法：制定和实施针对残疾问题的政策，并将残疾观点纳入所有发展领域的政策和方案的主流。针对残疾问题的可能政策范例有：关于残疾问题的反歧视法、关于无障碍和辅助器具的法律和标准，以及残疾人的社会保护福利。包容残疾人的政策范例包括规定必须将无障碍标准纳入公共采购和国际发展项目，并扩大对残疾创业者的支持。

3. 加强国家努力，在社会所有部门坚持残疾人的权利

19. 各国政府应努力确保政策和方案有助于实现残疾人的权利，并确保他们在生命周期的所有阶段充分参与社会。这方面的国家努力包括，但不限于，建立或加强残疾问题国家协调机制，在各部委和部门内部以及之间在残疾包容方面加强合作和无差距政策，并检查无障碍、通用设计和非歧视原则是否

在法律、政策和条例中得到了充分体现。还应认真考虑根据《残疾人权利公约》协调统一国内立法的机会。

4. 加强残疾数据和统计

20. 为了提高《仁川战略》指标数据的供应和质量，鼓励残疾问题协调中心、国家残疾问题协调机制和国家统计局共同努力，制定协调一致的部际计划，以改进残疾数据的收集和残疾统计数据的生成。根据可持续发展目标和国际功能、残疾和健康分类规定的要求，这使绘制跨部委的残疾状况统计图成为可能，并制定改进残疾数据收集和使用的国家行动计划。

三. 老年人

A. 主要趋势和挑战

21. 老年人是社会中最脆弱的群体之一。2017 年，亚洲及太平洋的老年人达 5.71 亿人。这一群体面临着多重不平等和障碍，随着年龄的增长，这一情况会雪上加霜。未来几十年，60 岁及 60 岁以上人口预计将大幅增加，到 2050 年将达到 13 亿，占总人口的 25%。⁹

22. 对本区域许多国家来说，老年人口的增长速度比工作年龄人口的增长速度更快。例如，在中国和泰国，2012 年至 2017 年期间，老年人口的年增长率分别为 4.0% 和 4.3%，而工作年龄人口保持不变。在亚洲及太平洋的五个次区域，老年扶养比率（工作年龄人口与老年人口的比率）一直在下降，预计到 2050 年之前仍将继续下降。¹⁰

1. 人口老龄化的迅速发展对收入保障和为老年人提供社会保护产生了负面影响

23. 亚太区域的许多国家有可能在尚未富裕之前，¹¹ 就迈入老龄化社会，并且几乎没有时间进行调整。随着各国努力实现可持续发展目标，影响老年人生活的人口结构变迁的重要影响必须作为优先事项加以解决。

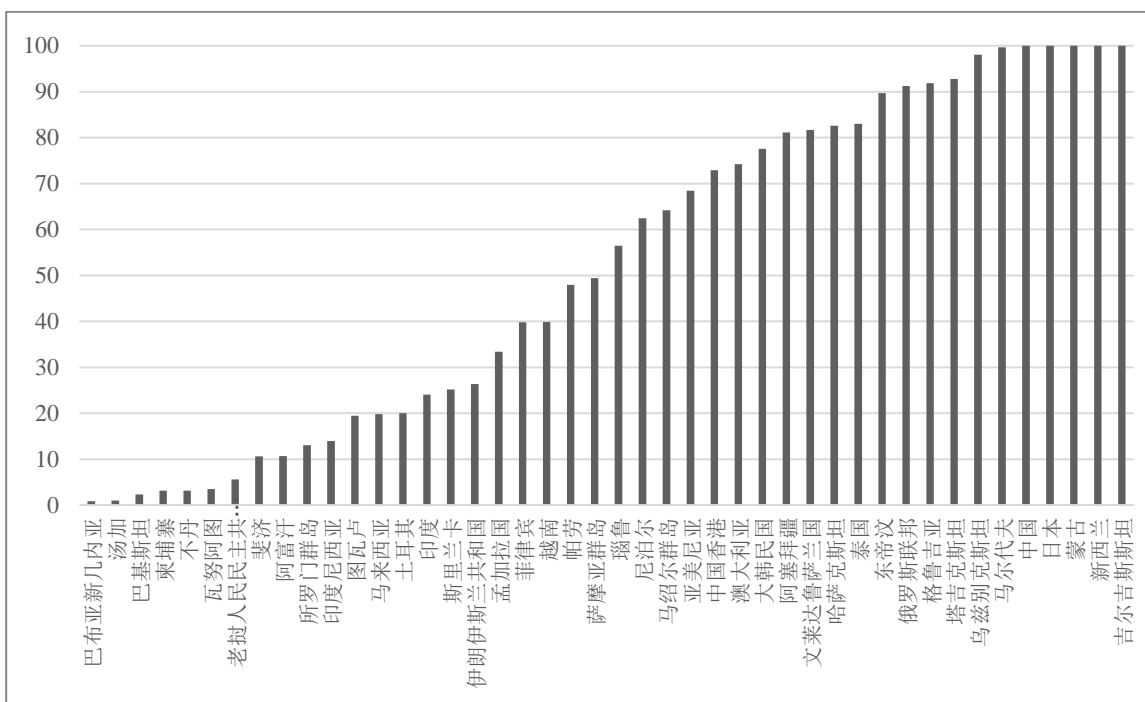
24. 老年人关心的一个关键问题是收入保障。虽然本区域大多数国家实施了某种形式的养老金制度，但在许多社会中，领取养老金的老年人不足 50%（图四）。提供更高支付金额的养老金往往是缴费型的，偏向于公共部门和正规就业。鉴于本区域非正规就业率很高，许多人没有资格领取缴费型养老金，因此他们迈入老年后缺乏收入保障。因此，为老年人利益而实施的社会保护措施是确保人人享有包容的社会发展的重要政策工具。

⁹ 联合国，《2017 年世界人口展望》。可查阅：<https://population.un.org/wpp/>（2018 年 8 月 31 日读取）。

¹⁰ 同上。

¹¹ 老年社会被定义为老年人占总人口比例超过 14% 的社会，而老龄化社会被定义为老年人占总人口比例超过 7% 的社会。

图四
领取养恤金的老年人比例(数据最近年份)
 (百分比)

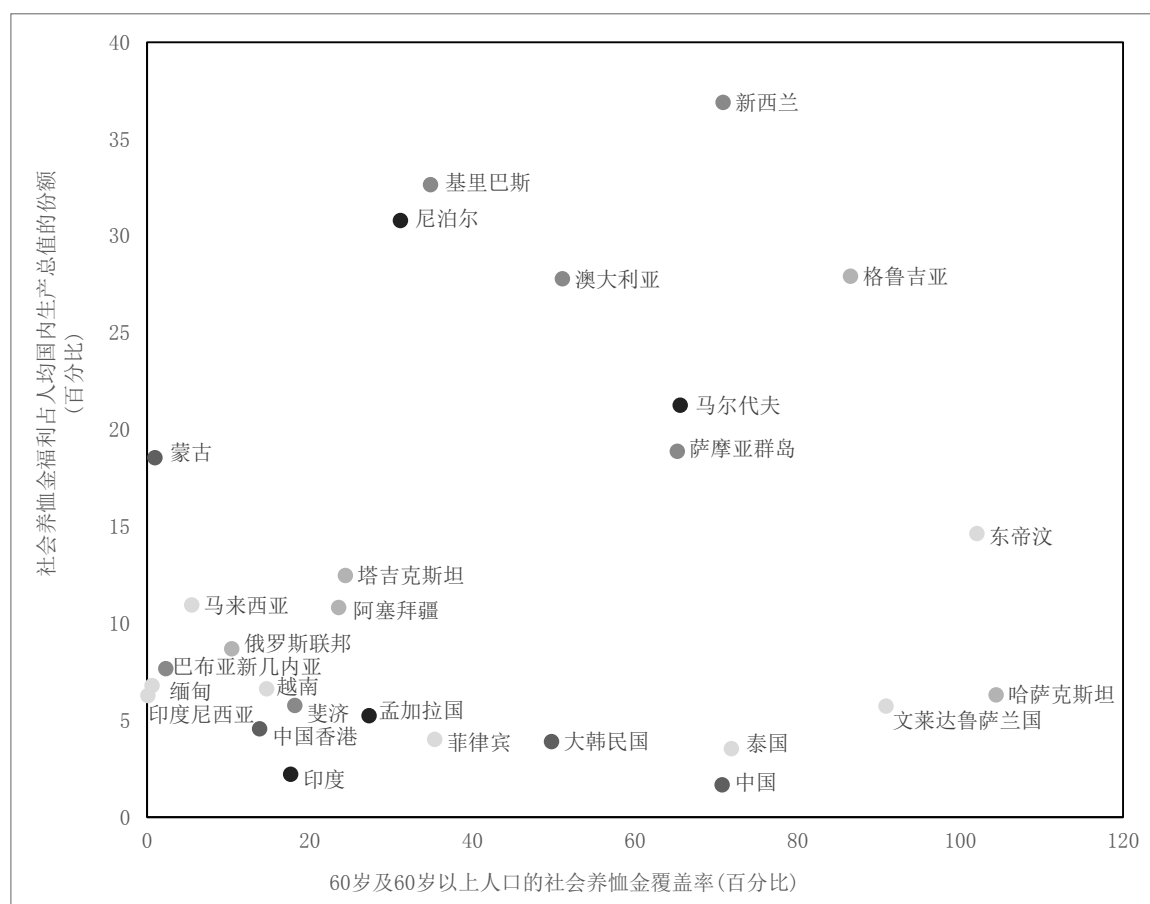


资料来源：劳工组织，《2017-2019 年全球社会保护报告：全民社会保护促进实现可持续发展目标》(2017 年，日内瓦)。

25. 妇女往往处于不利地位，因为她们的的工作年份往往比男子少，特别是在正规部门。因此，她们被缴费型养老金计划覆盖的可能性更低，获得的福利也更少。对男性和女性的净养恤金替代率(净养恤金支出与退休前净收入之比)进行对比，即可发现这一性别差距。在中国和俄罗斯联邦，女性的净养恤金替代率比男性低 15 个百分点。¹² 在提供非缴费型社会养恤金的亚太国家，福利水平往往很低，对于缺乏其他收入来源的人来说往往不够(图五)。

¹² 经济合作与发展组织(经合组织)，2018 年养恤金概览数据库。可查阅：
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PAG>，(2018 年 8 月 31 日读取)。

图五
社会养恤金福利水平和覆盖范围(数据最近年份)
 (百分比)



资料来源：国际助老会，社会养恤金数据库。可查阅：www.pension-watch.net (2018年8月31日读取)。

26. 由于缺乏足够的收入保障，许多老年人必须继续工作。然而，他们经常面临有限的就业选择和歧视，因健康每况愈下导致工作时间减少，工资更低。2014年，澳大利亚65岁以上人口中，26%生活在经合组织贫困线以下(即国家家庭收入中位数的一半)，¹³ 是总人口中贫困线以下群体所占比例的两倍。大韩民国2015年的老年贫困率为46%，是总人口中贫困率的三倍多。

2. 如果没有全面的医保改革，老年人就会面临陷入贫困的风险

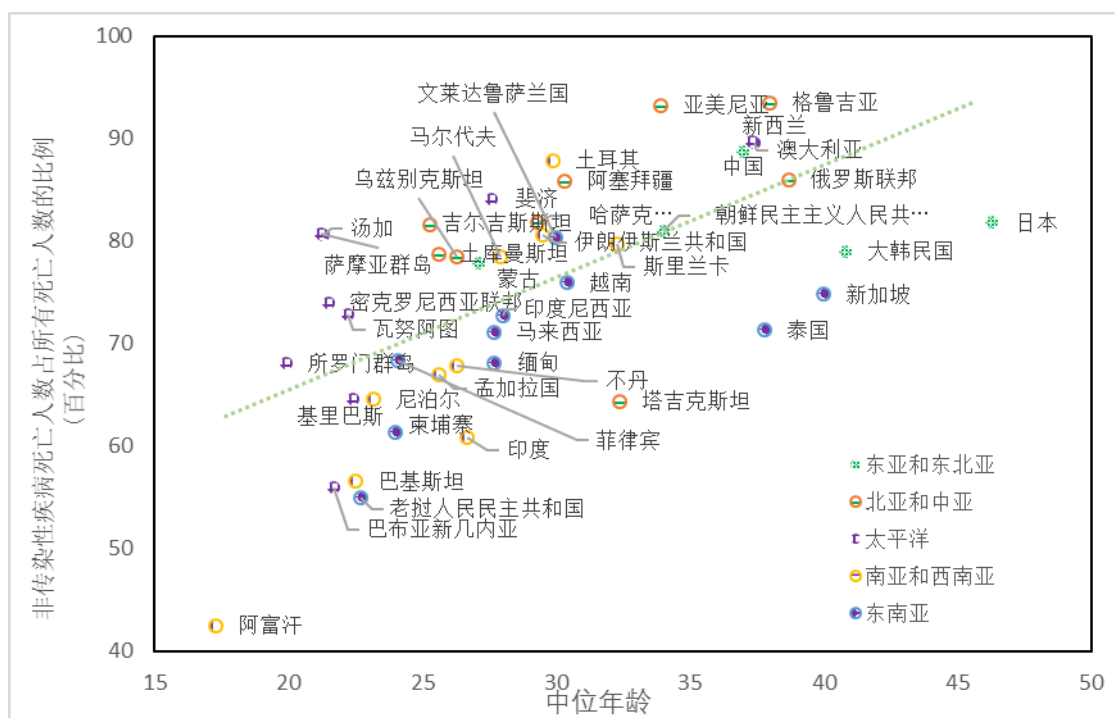
27. 整个区域的预期寿命均有所增加。然而，健康预期寿命的增长幅度较小；人们的寿命更长了，但生活在残疾状况中的时间也更长。女性受影响尤为严重，她们往往比男性在身患残疾的情况下度过更加长久的老年岁月。在

¹³ 经合组织，贫困率，经合组织数据。可查阅：<https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm> (2018年8月31日读取)。

越南，预计 60 岁女性会带残疾度过 6.3 年，¹⁴ 而男性为 4.5 年。在这种背景下，利用技术和创新对于减少不平等并确保落在最后面的人得到照顾变得日益重要。服务提供方面创新的一个范例是，生活在农村地区的老年人利用信息和通信技术获得医疗保健服务。另一个范例是，日趋使用自动化服务提供和人工智能开展老年人护理，为其分发药物和检查血压。

28. 随着人口老龄化，导致老年残疾发生率上升的一个主要因素是从传染性疾病向非传染性疾病的健康状况过渡，如癌症和糖尿病。这个问题与老龄化的相关性反映在中位年龄较高的国家非传染性疾病死亡率较高(图六)。这也是整个区域的一个重要关切：在大多数国家，非传染性疾病死亡人数占所有死亡人数的 50% 以上，而在澳大利亚和俄罗斯联邦这些人口更加老龄化的国家以及在吉尔吉斯斯坦和萨摩亚等人口年轻得多的国家，非传染性疾病死亡人数均超过 80%。

图六
2015 年非传染性疾病死亡人数占所有死亡人数的比例和中位年龄



资料来源：亚太经社会根据联合国《2017 年世界人口展望》进行的计算，可查阅：<https://population.un.org/wpp/> (2018 年 8 月 31 日读取)；世卫组织，全球卫生估计数，可查阅：www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/en/ (2018 年 8 月 31 日读取)。

29. 随着本区域人口日趋老龄化，对医疗保健服务的需求将会增加。由于自付费用已经很高，许多国家 2015 年的医疗自付费用占医疗卫生总支出的 40% 以上，亚美尼亚和孟加拉国等国的自付费用超过了 70%，因而提供老年人的医

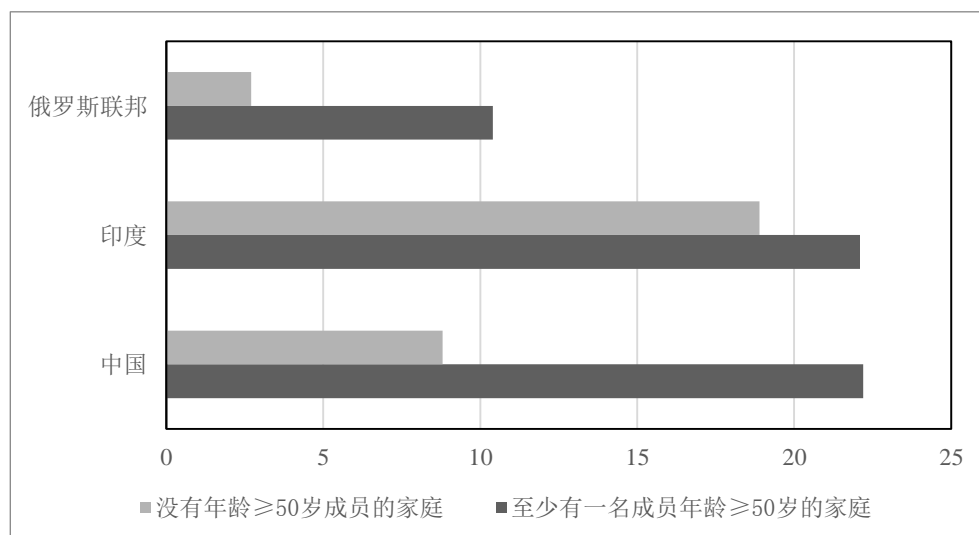
¹⁴ 世卫组织，全球卫生观察数据库。可查阅：<http://apps.who.int/gho/data/?theme=main> (2018 年 8 月 31 日读取)。

疗保健服务变得很难。¹⁵ 老年人也更有可能经历意想不到的灾难性医疗支出：医疗支出占家庭收入的比例过大，致使家庭陷入贫困。世卫组织的一项研究发现，与没有老年人的家庭相比，有老年人的家庭更容易受到灾难性医疗支出的影响(图七)。

图七

2007–2010 年部分国家医疗自付费用等于或超过家庭支付能力 40%的家庭所占比例

(百分比)



资料来源：世卫组织全球老龄化与成人健康研究，第一轮。可查阅：www.who.int/healthinfo/sage/en/ (2018年8月31日读取)。

30. 家庭规模缩小和独居老人数量增加的趋势进一步加剧了这一问题。由于身边的家庭成员越来越少或没有，老年人越来越必须依赖护理服务。他们获得家庭经济支持的机会也较少。如果没有适当的公共服务，包括提供全民健康保障和社会保护，不断增加的医疗费用将日益成为老年人，特别是老年妇女的经济负担，她们的预期寿命更长，更有可能独自生活更长时间。

3. 交叉歧视和弱势使已经存在的不平等持续存在

31. 人口老龄化与更广泛的社会动态有关，这些社会动态可能加大老年人面临社会排斥、贫穷和健康状况不佳的风险。与性别、种姓和残疾状况等社会差异标记相关的脆弱性在老年阶段会加剧。例如，在印度的调查发现，对于50岁及以上的人来说，弱势部落和种姓成员的健康状况比非上述群体的人要差，而对于18至49岁的个体来说，不同部落和种姓之间没有健康状况差别。

¹⁵ 世卫组织，全球卫生支出数据库。可查阅：<http://apps.who.int/nha/database> (2018年8月31日读取)。

32. 老年人在劳动力市场、家庭甚至在医疗保健环境中也面临歧视态度。在医疗保健方面，认为老年人没有做决定能力的看法可能会导致他们在选择护理服务时，没有人征询他们的偏好。

33. 老年人特别是老年妇女面临暴力和虐待的风险。虐待行为可能是肢体上或心理上的，会导致严重伤害、情绪沮丧甚至死亡。寻求治疗时，由此造成的伤害可能会产生长期的损害效应；受到虐待的老人过早死亡的可能性是未受虐待老人的两倍。全球估计显示，2017年，60岁及以上的老年人中有16%遭受虐待。这一统计数字可能被低估，因为许多受害者不愿意或害怕举报虐待案件。¹⁶ 相关而可靠的数据对于设计适当的政策应对措施以增进老年人的权利和福祉至关重要。

B. 行动战略和建议

34. 应对老年人脆弱性的措施应通过立法和国家总体框架，利用基于权利的纳入性别观点的做法予以加强。老年人应参与这一进程的全部阶段。鉴于这些问题的交叉性，可能有必要建立国家协调机制以推动不同政府部门、私营部门和民间社会的协同努力。本区域的两个国家协调机构是中国的全国老龄工作委员会，由中央和国家部委以及人民团体的代表组成，以及新加坡的老龄规划办公室，负责监督国家老龄举措的规划和实施。

1. 加强社会保护机制和就业机会

35. 加强社会保护，确保了老年人继续获得基本医疗保健，并通过缴费型和非缴费型社会保护计划享受收入保障。

36. 应继续审查养老金，以增加覆盖面的广度和深度。要保持养老金制度的可持续性，增加缴费并提高最低退休年龄是不可避免的，虽然并不受欢迎。在俄罗斯联邦，选择在达到退休年龄五年或十年后领取养恤金的个人，获得的养恤金增加幅度高达200%以上。¹⁷

37. 鉴于在非正规部门工作的人口比例很高，改善非缴费型社会养恤金尤其具有实际意义。在资源有限的情况，可以选择按照类别精准投入。例如，中国一直在扩大对生活在农村地区的弱势老年人的援助。在缅甸，最近为90岁以上的公民推出了普及社会养恤金计划。

38. 加强劳动力市场机制和就业方案，促进老年人急需的体面工作机会。这些措施的范例包括消除年龄壁垒、在财政上鼓励雇主雇用老年工人以及实施有利于老年人的工作安排。也可以定制培训方案，以帮助老年人提升技能和提高就业能力。在日本，政府支持的银发人力资源中心作为立足社区的老年

¹⁶ 世卫组织，“虐待老年人——事实资料表”，2018年6月8日。可查阅：www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/elder-abuse。

¹⁷ 《应对亚洲及太平洋人口老龄化的挑战：〈马德里老龄问题国际行动计划〉的执行情况》（联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.17）。

人就业机构，与私营部门建立伙伴关系，以安排临时工作机会，提供技能培训和求职面试辅导。¹⁸

2. 加强健康和长期护理

39. 各国应加强医疗保健系统，夯实长期护理的基础设施，例如，通过扩大覆盖面确保全民健康保障，使优质公共保健系统易于获得并负担得起，培训老年学和老年医学专业人员，并重点关注疾病预防和健康老龄化。如果没有全民医保，可以针对老年人提供医疗保健补贴或免费公共医疗保健。

40. 各国应考虑改变向老年人提供护理的方式，以个人为重点，并提供护理一条龙服务。在日本的综合社区护理系统中，由一名经理负责监督老年人的需求和时间表。护理以本人住所为中心，管理人员安排居家服务并酌情协调社区设施之间的转移。

3. 打击虐待老年人和暴力行为

41. 关于老年人权利的立法，包括关于家庭暴力的法律，应明确规定保护老年人的具体条款。从实际运作来看，老年人需要体制机制来安全而保密地告发虐待案件。此外，应作出支助性安排，帮助虐待受害者从困境中恢复。公共教育运动有助于提高这方面的认识。

42. 本区域的一些相关行动包括在澳大利亚设立了一个老年护理投诉专员，该专员负责处理所报告的冤情，并就这些情况下老年人的保护和权利提供咨询，以及在大韩民国为虐待老年人的受害者提供专业咨询，包括家庭咨询和庇护所。¹⁹

四. 国际移民

A. 主要趋势和挑战

43. 亚太区域是国际移民的重要来源地和目的地。截至 2017 年，本区域约有 1.02 亿人生活在其出生国之外，而本区域各国收容了 6200 多万移民。特别是来自南亚、西南亚和东南亚的移民在持续增长，而来自北亚和中亚的移民人数保持不变(图八)。亚太区域 52% 以上的移民生活在发展中国家或最不发达国家。^{20 21}

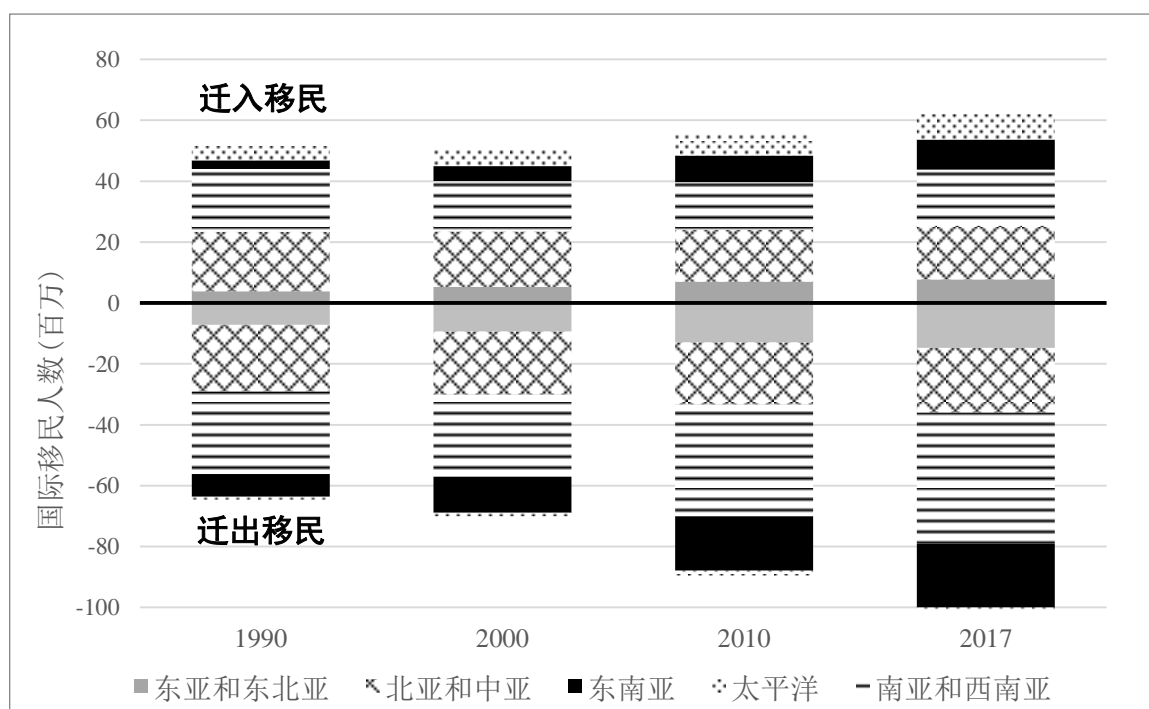
¹⁸ 日本国际长寿中心，“日本的银发人力资源中心：从事工作日益多元化”。可查阅：http://longevity.ilcjapan.org/f_issues/0702.html (2018 年 8 月 31 日读取)。

¹⁹ 《应对亚洲及太平洋人口老龄化的挑战》。

²⁰ 《亚太区域实现安全、有序和正常移民：挑战和机遇》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.F.3)。

²¹ 《亚洲及太平洋的可持续社会发展：向以人为本转型》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.15)。

图八
1990–2017 年亚洲及太平洋移民情况



资料来源：亚太经社会根据联合国经济和社会事务部人口司《国际流动人口趋势：2017 年修订本》进行的计算。

44. 移民的原因多种多样，包括寻求保护或机遇。大多数来自亚洲及太平洋的移民正在寻找就业机会，通常是在本区域的其他发展中国家或海湾合作委员会的产油国。

1. 国际移民可能面临许多脆弱性

45. 移民重塑了原籍国和目的地国的经济和社会。2017 年，亚太国家收到了近 2840 亿美元的侨汇，帮助移民家庭支付生活费用，如食品、住房和医疗保健。总的来说，侨汇被用来资助更高质量的教育，偿还债务和使收入多样化，以及帮助提高生活水平，使其高于生存和脆弱性水平，从而减少贫穷。移民还通过填补本国工人不愿做或缺乏必要技能的工作，在目的地国作出重要贡献。

46. 尽管移民在原籍国和目的地国作出了贡献，但他们仍然是一个有可能掉队的群体。亚洲及太平洋的法律、政策和做法，或者说这些法律、政策和做法的缺位，往往使移民处于不利地位。例如，移民妇女经常受雇为家政工人，这使得她们特别脆弱，因为她们的 workplaces 往往是孤立的，²² 而且家政部门通常不受劳工条例的保护。低技能的临时移民工人是南亚主要的移民群

²² 《亚太区域实现安全、有序和正常移民》。

体，由于他们的临时身份和较低的技能水平，他们是易受权利侵犯的另一例子。²³

47. 亚太区域内和来自亚太区域的国际移民中有相当一部分是非正常移民，这也在移民的边缘化方面也起到了推波助澜的作用。关于这类移民的数据本来就很难获取，但存在指示性数字。例如，根据俄罗斯联邦专家的调查，该国 2010 年至少有三百万非正常移民。²⁴ 对来自柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南的返乡移民工人的调查表明，其中 70%以上是通过非正规渠道移民的。²⁵

2. 国际劳工移民在获得体面工作方面面临障碍

48. 本区域人口移民的条件在加大其脆弱性方面发挥了重要作用。移民工人往往受雇于地位较低、技能要求不高的职业。例如，2016 年在泰国来自东南亚国家的 140 多万移民工人中，130 多万人被分类为从事初等职业，²⁶ 而 2016 年来自孟加拉国的近 75 万移民工人中，30 多万人被列为非熟练工人。²⁷

49. 这些移民的工作地位低下，这意味着正常移民计划有局限性，而且往往有限制性条件，例如限制移民可以工作的部门，限制劳动力市场流动，限制获得社会保护的机会，以及限制家庭移民和长期定居。许多从事家政工作的移民妇女面临进一步的限制，因为一些国家明确将家政工作排除在劳动法之外，并适用额外的要求，例如与雇主生活在一起。

50. 这些限制可能并无明文规定；例如，将移民排除在社会保护制度之外，可能是由于要求最低缴款期限的条件或要求他们从积累缴款的国家领取福利。一些实际因素也可能加剧这种情况，例如建筑工地、家庭或农业农场的移民被隔绝，令劳工检查人员难以进入，还有语言障碍也限制他们与当局的互动。

51. 许多劳工移民计划要求的官僚手续令移民不得不付出成本，这可能要求他们借贷款以办理移民，或者致使移民继续处于被剥削的状况下。例如，对赶赴沙特阿拉伯的印度裔和菲律宾裔移民的调查发现，他们的平均移民成本为 803 美元。私营机构参与招聘增加了这些成本：2015 年，位于马来西亚、

²³ 亚太经社会，《南亚和西南亚国际迁徙形势报告》(ST/ESCAP/2622)。

²⁴ Sergey V. Ryazantsev 著，“The Role of Labour Migration in the Development of the Economy of the Russian Federation”，Facilitating Migration Management in North and Central Asia Working Paper, No.1 (Bangkok, ESCAP, 2016)。

²⁵ 劳工组织和国际移民组织，《风险与回报：东南亚劳工移民的结果》(2017 年，曼谷)。

²⁶ 劳工组织，东盟劳工移民统计，东盟国际劳务移民统计数据库。可查阅：<http://apmigration.ilo.org/asean-labour-migration-statistics>。

²⁷ 《亚太区域实现安全、有序和正常移民》。

卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国的来自亚洲国家的移民，使用中介者比未使用中介者平均多支付了大约 440 美元。²⁸

3. 交叉歧视和弱势使现有的不平等现象长期存在

52. 目的地国工作上的性别分割往往淡化了妇女工作的重要性，而原籍国的政策和社会风俗导致了对妇女移民的限制。因此，许多妇女为非正常移民，从事非正规工作。

53. 人口拐卖的受害者、寻求庇护者、难民、孤身移民儿童和劳工移民往往构成了非正常移民混合流动的一部分。这些群体具有特定的脆弱性和保护需求，他们构成混杂，身份不明，致使情况更加复杂。因此，其中许多人都未能得到保护。²⁹

54. 非正常移民往往面临更为严重的脆弱性，特别是那些混合流动中的人，因为他们在移民期间面临的风险更大。据估计，2017 年 7 月至 2018 年 7 月期间，有 380 名移民在亚洲及太平洋过境时死亡。³⁰ 在目的地国，肆无忌惮的雇主可能会利用他们的非正常地位加以剥削，因为他们知道这些移民不可能向当局告发。

55. 支撑这些困难的是仇外心理。媒体对移民问题和移民的敌意报道反映并影响了人们对移民的态度。2015 年进行的一项研究发现，对移民的报道更有可能是负面的，马来西亚和泰国等主要目的地国的媒体关注非正常移民，并经常从安全角度对移民问题进行报道。³¹

56. 因此，在整个区域，移民身份往往都构成了一个不利因素；当移民问题与性别、残疾或年龄等其他不利因素交织在一起，则可能成为一个复合因素，加剧了现有的脆弱性和边缘化风险。

B. 行动战略和建议

1. 加强国家和次区域举措，确保安全、有序和正常移民

57. 在 2030 年议程中，成员国已承诺在国际上开展合作，确保安全、有序和正常移民，充分尊重移民的人权，不论移民身份如何都人道地对待移民。这

²⁸ 亚太经社会根据世界银行、世界一移民与发展全球知识伙伴关系—劳工组织 2016 年移民成本调查进行的计算。可查阅：<http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2944> (2018 年 8 月 31 日读取)。

²⁹ 《亚太区域实现安全、有序和正常移民》。

³⁰ IOM, “Map tracking migrant deaths and disappearances” (n.d.). Available at <https://gmdac.iom.int/map-tracking-migrant-deaths-and-disappearances>.

³¹ Marie McAuliffe, Warren Weeks 和 Khalid Koser 著, “Media and migration: comparative analysis of print and online media reporting on migrants and migration in selected countries (phase II)”, Occasional Paper Series, No.17/2015 (Belconnen, Department of Immigration and Border Protection, Australia, 2015). Available at www.homeaffairs.gov.au/ReportsandPublications/Documents/research/mcauliffe-weeks-koser.pdf.

种做法的基础是处理国际人权、劳工或跨国有组织犯罪等问题的公约中规定的原则和权利。其中包括尊重各国享有根据国际法决定本国移民政策的主权利以及在本国管辖范围内管理移民的特权；不歧视并承认移民均享有各项权利，³² 无论其移民身份如何；促进性别敏感的；应对弱势移民的需求；以及提供获得服务和体面工作的机会。

58. 在双边层面，目的地国沿着主要移民走廊签订了谅解备忘录，以管理移民。例如，大韩民国、马来西亚和泰国与孟加拉国、柬埔寨和缅甸签订了双边协定，以管理劳工移民流动。本区域双边协定最多的原籍国是菲律宾。³³ 原籍国还通过了法律并制定了指示，向移民提供全移民周期的支持和服务。例如，印度尼西亚、尼泊尔和菲律宾有广泛的离境前培训方案，帮助移民适应目的地国的劳动力市场和社会，并最大限度地从其海外就业就受益。³⁴ 目的地国通过了法律和政策，以在就业保护、获得医疗和教育等各个方面确保移民得到保护。例如，大韩民国和新加坡已经推出了移民工人就业期间的保护政策。³⁵

59. 许多国家还发起了次区域倡议，从旨在促进对移民问题达成共识的非正式对话到正式的区域合作倡议不一而足。欧亚经济联盟这一政治和经济联盟由以下北亚和中亚国家组成：亚美尼亚、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和俄罗斯联邦，其创始条约中载有关于成员国之间劳动力自由流动的规定，并包括了对移民及其家庭成员获得社会保护的保障；在条约中，成员国还承诺通过一项协议，以规范联盟内移民工人的养恤金。

2. 执行《安全、有序和正常移民全球契约》的原则

60. 2016年9月，大会通过了《关于难民和移民的纽约宣言》，其中会员国承诺启动一个政府间谈判进程，进而将在2018年举行的政府间会议上通过一项安全、有序和正常移民全球契约。执行《全球契约》将为成员国提供一个机会，以加强移民的好处，在共同理解和尊重移民人权的对移民问题全面方针的基础上开展合作，应对移民问题的挑战。

61. 为支持全球契约进程的评估阶段，亚太经社会与联合国伙伴协作，于2017年11月6日至8日在曼谷举行了“安全、有序和正常移民全球契约亚太区域筹备会议”。³⁶ 与会者强调了亚太区域对全球契约的看法和优先事项，

³² 见 A/CONF. 231/3 附件。

³³ 劳工组织，“双边协定和区域合作”（日期不明）。可查阅：www.ilo.org/asia/areas/labour-migration/WCMS_226300/lang--en/index.htm。

³⁴ Maruja M.B. Asis 和 Dovelyn Rannveig Agunias 著，“Strengthening pre-departure orientation programmes in Indonesia, Nepal and the Philippines”，Issue in Brief, No. 5 (Bangkok and Washington D.C., IOM, 2012)。

³⁵ 亚洲开发银行研究所、劳工组织和经合组织，《亚洲的劳工移民：建立有效体制》（2016年，东京、曼谷和巴黎）。可查阅：<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/178966/adb-labor-migration-asia.pdf>。

³⁶ 主席总结见 ESCAP/74/21/Add. 1。

并提出了许多建议。与会者还提议利用现有的区域政府间进程，包括借助联合国各区域经济委员会，对《全球契约》进行后续落实和审评。

62. 根据《2030 年议程》和《安全、有序和正常移民全球契约》的要求，成员国呼吁按照移民状况分列数据，以促进对与相关可持续发展目标有关的成果的比较评估。循证政策和方案要求为世界所有国家提供及时、可比和分类的数据。按移居情况的分列数据特别切合《2030 年议程》中涉及弱势群体的目标和具体目标。

63. 大会于 2018 年 7 月 13 日在纽约商定了《安全、有序和正常移民全球契约》的定稿。该契约包含 23 项原则(见方框 1)。各区域经济委员会的任务是从 2020 年开始，在所有相关利益攸关方的参与下，审查各自区域内《全球契约》的执行情况，每四年举行一次全球讨论，以便切实为每届国际移民审查论坛提供信息。³⁷

64. 在可持续发展目标 10 中，呼吁国际社会促进有序、安全、正常和负责的移民和人口流动，包括执行合理规划和管理完善的移民政策。全球契约是实现这一目标和实现可持续发展的更广泛议程的关键。通过与民间社会、私营部门和移民合作，落实《全球契约》的目标，成员国将能够解决移民面临的脆弱性。可以在国家、双边和区域各级考虑采取措施解决关键问题，例如增加移民工人的正常移民途径，反映人口和劳动力市场状况；解决高招聘成本和不道德行为；加强获得社会保护的机会和随身流动性；并确保所有移民工人，特别是移民女工，充分而平等地享有《劳动法》的保护。

³⁷ 见 www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf。

方框一

安全、有序和正常移民的目标

- (1) 收集和利用准确分类数据作为循证政策的依据
- (2) 尽量减少迫使人们离开原籍国的不利肇因和结构性因素
- (3) 及时提供移民各个阶段的准确信息
- (4) 确保所有移民都有合法身份证明和适当证件
- (5) 加强正常移民途径的可用性和灵活性
- (6) 促进公平且符合道德的招聘，保障确保体面工作的条件
- (7) 应对和减少移民活动的脆弱性
- (8) 在失踪移民问题上拯救生命和开展协调一致的国际努力
- (9) 加强跨国对策，打击偷运移民
- (10) 预防、打击和消除国际移民背景下的人口贩运
- (11) 以综合、安全和协调方式管理边境
- (12) 提高移民适当甄别、评估和转介程序的确信性和可预测性
- (13) 仅作为最后手段采取移民拘留措施并努力寻找替代办法
- (14) 在整个移民流程中加强领事保护、援助与合作
- (15) 为移民提供获得基本服务的机会
- (16) 增强移民和社会的权能，以实现充分包容和社会融合
- (17) 消除一切形式的歧视，倡导有据可依的公共言论，以形成对移民问题的正确认识
- (18) 着力于技能发展，促进技能、资格和能力的相互承认
- (19) 为移民和侨民充分促进所有国家的可持续发展创造条件
- (20) 促使汇款更加快捷、安全和便宜，促进对移民的金融普惠
- (21) 合作促进安全和有尊严的回返、重新接纳和可持续重新融入
- (22) 建立社会保障权益和既得福利的可携性机制
- (23) 加强国际合作和全球伙伴关系，促进安全、有序和正常移民

五. 结论

65. “不让任何人掉队”是《2030年议程》的核心，这意味着为了实现可持续发展目标，各国必须确保其政策和方案旨在帮助残疾人、老年人和国际移民等最弱势、最边缘化群体实现适足的生活水平。

66. 在本报告中，我们可以看到交叉歧视和弱势如何致使已经存在的的不平等持续存在。残疾人、老年人和移民遭遇的不平等和脆弱性并非不可避免。事实上，这些脆弱性大多是由于各种各样的剥夺权能的障碍造成的，这反过来又会导致贫困和社会排斥。

67. 这些障碍是可以消除的。在《2030年议程》中，成员国确认必须增强弱势者的权能。由于本报告中讨论的每一个群体都面临着特殊的障碍，上文每一小节中载有增强他们权能的战略和建议。下文的建议应对了共同关注的问题，这些问题应该在更广泛的政策范围内予以审议，以增强所有掉队或有可能掉队的人的权能。

68. 2002年《马德里老龄问题国际行动计划》和《仁川战略》是强有力的规范性框架，其中阐明了尊重、保护和增进老年人和残疾人人权的优先行动。老年人和残疾人往往生活在脆弱的环境中，面临交叉歧视，这进而加深并扩大了亚洲及太平洋人口群体之间的差距。这些框架如果与如《残疾人权利公约》等法律框架以及其他现有规范框架共同实施，将为国家和地方各级的政策行动提供充满希望的社会发展战略。将于2018年12月正式确定的《安全、有序和正常移民全球契约》同样有帮助移民实现适足的生活水平的潜力。

69. 全民社会保护是一个强有力的发展政策工具，可用于减轻贫困、不平等和社会排斥。在可持续发展目标具体目标1.3中，会员国强调社会保护在消除一切形式的贫穷方面的作用，并寻求建立适合本国国情的全民社会保护措施和制度，包括最低标准，并使其到2030年时大范围覆盖穷人和弱势者。

70. 没有全面的社会保护制度，很少有国家能够大范围减少贫穷和改善生活条件。为了促进包容，社会保护制度必须时刻注意最有可能陷入贫困的人口群体的需求，这些群体包括，但不限于，残疾人、老年人和处境脆弱的国际移民。

71. 鉴于社会保护在减少贫穷、不平等和排斥方面发挥着关键作用，亚洲及太平洋国家加强区域合作大有可为，以支持发展全面的社会保护系统为处境不利的弱势群体提供支助。

72. 技术是有利于促进发展，包括促进社会层面发展的一个关键促成因素，这一认识贯穿《2030年议程》始终。可以利用技术和创新来减少不平等，帮助查明服务提供方面的差距并填补差距，从而惠及最边缘化的社会成员。

73. 获得技术方面的差异会加剧不平等。为了促进切实具体的变化，必须将社会层面纳入与技术有关的政策，以便有助于减少不平等。要扩大这种成功的技术开发和应用，就需要利用分类数据的收集和分析，根据背景和需求进行彻底的研究。

74. 在缺乏相关、可靠、高质量和及时的数据的情况下，身处弱势状况的个人和群体会被忽视。按照人口群体分列的数据和统计数据对于设计和执行具有社会包容性的政策和方案至关重要。

75. 《2030 年议程》的战略实施取决于收集、分析和传播高质量、及时和可靠的量化和质化数据，这些数据至少须按照性别、年龄和地理位置进行分列。需要这些数据来迈出第一步，做出知情政策决定，将弱势个人和群体的权利和需求列入国家社会政策地图中。

76. 理解弱势群体的处境往往很困难；因为他们被边缘化，往往很难通过人口普查和家庭调查等常规手段接触到他们。此外，这些群体中的许多人对官方举措持怀疑态度，而且很难找到他们。使用大数据可能为了解这些群体成员的规模和面临的挑战提供替代手段，确保隐私和机密得到保障。

77. 只有有了相关、可靠、高质量和及时的数据，才有可能制定有针对性的干预措施，以确保没有人会掉队，并首先照顾落在最后面的人。

六. 委员会的审议情况

78. 鉴于本文件介绍的关于与不让任何人掉队的目标有关的进展和提出的问题，社会发展委员会不妨注意到本文件，特别是关于政策问题和相关建议，并向秘书处提供指导，包括以下方面的指导：

(a) 加强国家和区域两级协作机制的模式，以促进更具包容性和可持续发展努力，惠及特别容易掉队的弱势群体。

(b) 采取有效的社会保护措施，为处境不利的弱势群体提供支助。

(c) 将系统性收集有关弱势群体的相关、可靠、高质量和及时的数据列为优先事项。

(d) 对今后研究、政策支持和能力建设需求提出建议。