



第六十四届会议

暂定项目表* 项目 62(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

本报告是按照大会第 63/151 号决议的要求编写的。报告的主要重点是，在实施国际法律和政策文书以及国家行动的范围内促进和保护老年人人权。

* A/64/50。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 老龄化的发展意义	3
三. 老龄问题国际政策文件范围内的老年人权利	4
四. 联合国人权与老年人	5
五. 当前侵权情况	7
六. 国家一级促进和保护老年人权利的努力	10
七. 今后的可能行动	13
八. 结论和建议	15

一. 引言

1. 本报告的重点是促进和保护老年人人权，以及分析国家能力建设和国家一级良好做法范例，特别是老年人权利领域的国家行动。报告审查了老龄问题国际政策文件和国际法律文书中的老年人权利。此外，报告凸显了现有的侵犯老年人权利行为，即年龄歧视以及虐待和暴力行为。可能的下一步行动以及结论和建议载于报告末尾。

2. 报告是根据会员国在 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》¹ 第一次审查和评价范围内以国家审查和评价报告的形式向联合国秘书处提交的资料、联合国各区域委员会提供的关于区域审查和评价工作的资料、秘书处经济和社会事务部 2009 年 5 月 5 日至 7 日在德国波恩召开的主题为“老年人权利”的专家组会议的调查结果编写的。在专家组会议上，国际非政府组织的专家和代表讨论了老年人权利现状，并建议了未来可能的选择，以加强这些权利。

二. 老龄化的发展意义

3. 由于生育率下降和寿命延长，世界正在以前所未有的速度老龄化。在较发达区域，60 岁及以上人口预计在未来四十年增加 50% 以上，从 2009 年的 2.64 亿人上升到 2050 年的 4.16 亿人，而发展中世界的 60 岁及以上人口预计增加三倍，从 2009 年的 4.73 亿人上升到 2050 年的 16 亿人。老年人口本身正在加速老龄化，80 岁及以上人预计增加四倍，在 2050 年达到 3.95 亿。² 老年妇女的人数也继续超过老年男子，因为在世界范围内她们占有 60 岁及以上人口的 54%，占 80 岁及以上人口的 63%。

4. 这种大规模的人口变化表明了对发展的主要挑战。越来越多的老年人随着年龄的增长，需要足够的收入支持，如果他们希望在经济上继续活跃，便需要有机会从事体面就业，并需要获取适当的保健服务，包括长期护理。在发达国家，这些目标的实现取得了一定程度的进展。然而，在发展中国家，由于家庭结构的变化、移徙模式和日趋城市化，越来越多的老年人正在失去传统的家庭支持，特别是在农村地区。老龄问题女性化，即老年妇女的人数超过了老年男子，也提出了一些重大的决策挑战。在许多发展中国家，老年妇女单身、失业和文盲的比例大大高于老年男子。

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 经济和社会事务部人口司《世界人口前景：2008 年订正本》要点（2009 年），工作文件 ESA/P/WP.210。

5. 鉴于老年人人数的稳步迅速增加，有必要在消除贫穷和发展政策的范围内处理老龄问题。这不仅适用于短期，以确保到 2015 年实现千年发展目标，也适用于长期，因为老年人口继续迅速增长。虽然没有确切的老龄化和贫穷数字，但估计数表明，在发展中世界各地，老年人比总人口更有可能每天生活费不到 1 美元。³ 尽管如此，老龄问题继续处于国际商定目标的边缘，例子是《千年宣言》和千年发展目标没有提到老龄问题。

6. 与此同时，必须认识到，老年人是一个混杂群体，包括对社会发展作出重大贡献的人，以及那些需要照顾和支持的人。至关重要的是，无论老年人的个人情况如何，他们都不被边缘化，而成为社会和经济发展的主流。防止边缘化的一个根本途径是促进和保护老年人的权利。

三. 老龄问题国际政策文件范围内的老年人权利

7. 国际社会在二十年内召开了两次会议，在全球一级审议老龄问题：第一次老龄问题世界大会于 1982 年在维也纳举行，第二次世界大会于 2002 年在马德里举行。第一次大会及其行动计划提出了就业和收入保障、卫生、住房、教育和社会福利方面的各种倡议，重点是老年人的具体需要以及老龄化在发达国家中的社会经济影响。

8. 《维也纳老龄问题国际行动计划》⁴ 是第一个关于老龄问题的国际文书，指导老龄问题的思考以及政策和方案制订。它的目的是要加强各国政府和民间社会有效处理人口老龄化的能力，以应对老年人的发展潜力和依靠需求，并促进区域和国际合作。

9. 在第一次和第二次老龄问题世界大会之间，《联合国老年人原则》于 1991 年通过(大会第 46/91 号决议，附件)。这些原则由五个分组(独立、参与、照顾、自我实现和尊严)组成，涉及到老年人地位及其对社会的贡献，这些原则是一个重要的政策工具，除其他外，影响了《马德里老龄问题国际行动计划》的构想。这些原则承认各国人民对《联合国宪章》所重申的基本人权、人的尊严和价值以及男女平等权利的信念。这些原则还申明，在《世界人权宣言》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》和其他文书中阐述这些权利，将确保对老年人适用普遍性标准。应当指出，根据这五项原则提供的政策指导与《经济、社会及文化权利国际公约》所载各项权利相关联。

³ 如见国际助老会，“贫穷、工作和养老金”（2008 年）和 Sandra Huenchuan，编辑，《老龄化、人权和公共政策》，（联合国出版物，出售品编号：S.08.II6.94）。

⁴ 见《老龄问题世界大会的报告，1982 年 7 月 26 日至 8 月 6 日，维也纳》（联合国出版物，出售品编号：C.I.16），第六章，A 节。

10. 2002年，马德里大会的重点在很大程度上改变了现有的政策框架：大会促进从发展中国家和发达国家的两个角度来看老龄问题。一种关注所有年龄组，旨在建立一个不分年龄人人共享社会的代际政策办法，以及从为老年人制订政策到将老年人纳入决策过程的转变，这是马德里大会的主要成果。这种转变为参与性办法奠定了基础，包括在制订和实施影响老年人的政策时考虑到他们的观点和意见。国际社会在马德里强调，必须将老年人的关切与需要纳入国际和国家两级发展政策和方案的主流。

11. 《马德里计划》作为一项主要任务规定，概述了国际社会已确定的最重要的老龄化和老年人生活议题。在诸如老年人与发展、健康与福祉和老年人的支助性环境的三个优先方向下，就有关人口老龄化和老年人的各种问题达成了协议。各国政府承诺推动老年人积极参与社会和劳动队伍，以及老年人获取知识、教育和培训。农村发展、移徙与城市化、消除贫穷、收入保障、促进健康和社会保护以及普遍而平等地获取保健服务被确定为社会经济领域重要的政策方面。其他与保健相关的主要承诺，其中心内容包括老年人与艾滋病毒/艾滋病、护理人员和保健专业人员培训、老年人与残疾问题及住房、照顾和对照顾者的支助。忽视、虐待和暴力、紧急情况中老年人和老年人形象，这些是最近确定的对世界各地老年人至关重要的新增关切。⁵

12. 这三个政策性文件合起来构成了一个国际老龄问题框架。然而，这些文件都不包含具有法律约束力的义务。相反，它们载有各国政府同意遵守的规范和规则，但没有任何遵守问责要求。尽管如此，不应该低估这些老龄问题国际政策文件的意义。虽然它们的政府间能见度会低于具有法律约束力的文书，但比这些文书的文本更具体，从而为国家行动提供了一个有用的指南。不过，由于其不具约束力的性质，老龄问题国际政策文件的实施可能软弱无力。正如在《维也纳老龄问题国际行动计划》及其后继者《马德里行动计划》（见 E/CN.5/2001/PC/2 和 Corr.1 和 A/63/95）的审查和评估工作期间指出的，各国往往不将国际标准纳入国家立法和政策行动。

四. 联合国人权与老年人

13. 1948年《世界人权宣言》、1966年《公民及政治权利国际公约》及其两项任择议定书，以及1966年《经济、社会、文化权利国际公约》，构成了所谓的国际人权宪章。这些文书都没有明确指出年龄是禁止歧视的领域之一。正如经济、社会和文化权利委员会第6号一般性评论第11段指出：“这种缺失不应被视为有意识的排除，最好的解释是这样一个事实，即当这些文书通过时，人口老龄化问题

⁵ 早在1994年，《国际人口与发展会议行动纲领》便呼吁消除对老年人一切形式的暴力和歧视。该纲领还提请注意老年妇女越来越多，她们往往比老年男子的社会经济地位低。

还没有像今天这样显著或是紧迫。”尽管如此，委员会在第 10 段也承认，“鉴于公约的条款适用于全体社会成员，显然老年人有权享受公约中承认的所有权利。”

14. 鉴于在老年人权利方面不存在全面的国际公约，联合国各原则中也没有这方面的有约束力的监督性安排，委员会进一步承认有责任监测国家在促进和保护老年人经济、社会和文化权利方面的遵守情况。委员会还承认了《维也纳老龄问题国际行动计划》和《联合国老年人原则》中提出的关于独立、参与、养护、自我实现与尊严等建议的重要性。

15. 但是，上述文件中的几项关键条款的确与老年人的生活特别相关。这些条款包括：不歧视与平等这一核心原则、两性平等权利、工作权利、享受社会安全的权利、家庭保护、包括充足住房在内的适当生活水平权、身体与心理健康的权利，以及教育和文化的权利等。此外，有些条约监测团体已就人权与老年人的相关性做出阐述，并论述了国家对一些关键权利负有的责任。

16. 此后的一些国际公约，如 1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》，在老年人享受社会安全的权利方面对老年人有所涉及。但是，近年来，消除对妇女一切形式歧视委员会受到越来越大的压力，被要求更多关注老年人权利。因此，在 2009 年 1 月至 2 月的第四十三届会议上，委员会建立了一个关于老年妇女权利的一般性评论工作组，并要求工作组就提议的一般性建议草拟一份工作文件，供委员会在 2009 年 7 月的第四十四届会议上讨论。委员会还同意在第四十四届会议期间就提议的一般性建议召集一次各联合国实体、非政府组织等利益攸关方参加的公开会议。

17. 尽管消除对妇女一切形式歧视委员会最近取得了进步，但对国际法律文书的总体分析显示，在老年人权利方面仍存在“规范方面的空白”。几乎所有的关键性人权文书中都未能指明年龄是一个禁止歧视的领域，因此，老年人受到歧视的经历不受关注。1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》是一个显著的例外，其第 7 条特别禁止年龄歧视。此外，保护老年人的标准通过多种人权文书广为传播。联合国人权文书中隐含了国家对老年人的多种义务，但各国政府和公众仍未注意到，而私营部门行为者和个体的义务也没有充分规定。虽然条约监测委员会已经开始了阐述老年人权利的解释工作进程，但人们对这一工作的了解仍很有限。

18. 如果各国未能遵守它们在人权文书中签署的承诺，就可以称为“执行方面的空白”。这与“规范方面的空白”截然不同，后者是指现有规定未能就如何使现有规范充实并生效、如何充分处理否认权利的现行做法提供明确指导。与此不同的是，“执行方面的空白”表示，未能在国内法规和程序中体现国际标准，或缺乏有足够能力执行那些将导致相关权利实现的措施的机构等行为者。⁶ 这里存在

⁶ 参见秘书长提交大会和社会发展委员会的马德里计划审查和评估报告。

一个问题，即，鉴于现有文书或规定未能成功地提供保护老年人权利的动力或保障，执行方面的空白是否是规范方面的空白的结果？

19. 对各会员国提交给人权监测团体的报告进行分析，就可以得出现有人权文书未能有效保护老年人权利的证据。从 2000 年到 2008 年，⁷ 考察政府对《公民及政治权利国际公约》履行情况的人权事务委员会审议了 124 份政府报告。其中，仅有三份报告明确提及在解决年龄歧视方面采取的行动，只有一份报告强调了老年人在长期护理院中的脆弱性。同一时期，负责评估《经济、社会、文化权利国际公约》履行情况的经济、社会和文化权利委员会审议了 122 份国家报告，其中，24 份报告提及老年人及其权利。类似的，在同一时期的会议中，消除对妇女一切形式歧视委员会评估了为实现《消除对妇女一切形式歧视公约》方面的进展，审议了 190 份国家报告，其中老年妇女情况仅被提及 32 次。

20. 上述数字是否体现了政府在处理老年人权利方面缺乏行动，这仍是一个问题，但是这些数字确实反映了许多国家在人权报告中对年龄问题视而不见。此外，还应当注意到，即便那些提及老年人的国家，也并非总能证实采取了积极行动。有些国家仅仅是提及对老年人面临情况的关切——尽管提高意识也是采取行动的必要前提。

21. 上述分析表明了一个事实，即尽管存在多个文书和保证，但是世界各地老年人仍面临作为平等社会成员参与社会方面的障碍，他们的人权也受到侵犯。当老年人的人权受到侵犯，他们对其社区的总体福祉与多样化做出贡献的能力也受到损害。促进老年人享受人权和基本自由、老年人全面参与社会，将提升他们的归属感，有力推动社会的人类、社会与经济发展和消除贫穷。

五. 当前侵权情况

22. 老年人的权利可能受到多种方式的侵犯，包括个体层次上的，也包括制度层次上的。侵权有多种表现形式：有歧视，或许最严重的是通常由他们的照料者实施的暴力、虐待和遗弃。

歧视

23. 歧视老年人往往反映出一个事实，即老年人的生命价值在某些方面被低估了，没有受到应有的重视。此外，歧视通常与收入有关，并妨碍了使老年人在社会和经济方面融入社会的努力。

24. 老年人往往由于年龄而背负不良成见，或是无法获得各种机会。这种仅仅由于人们达到一定的年龄点、被认为“年老”而受到的系统性成见和歧视，被称为

⁷ 本节参考的信息至 2008 年 9 月为止；因此没有考虑在 2008 年秋季届会中提交的国家报告。

“老龄歧视”。老龄歧视强化了老年人因在日常生活自理所需要的智力、认知能力或体力等方面下降而需要他人赡养的负面形象。其结果，老年人往往被视为一个负担，对资源的消耗，或是需要照料的人。这些看法令他们更加脆弱，危及他们的权利。

25. 对老年人的歧视可表现为多种方式。例如，在工作场所，老年人可能被拒绝升级机会，难以保住工作，或是仅仅由于年龄而不能在雇用流程中得到平等机会。所有人，包括老年人在内，都应当有机会通过自由选择和接受的方式参加工作谋生(经济、社会和文化权利委员会一般性评论 20, para 29)。老龄工作者也应当享受安全的工作条件，并有机会在他们的经验和专长能够得到最佳利用的环境中工作。

26. 在养恤金方面，老年妇女和男人都可能受到歧视，在没有为防止贫困而提供的无须缴费养老福利金等财政援助手段的情况下，尤为如此。老年妇女可能由于多年无薪照顾家庭而没有权利得到养老金，老年男子则可能在丧偶之后无权使用配偶的养恤金。

27. 老年人还可能在生活条件方面受到歧视，包括他们保持作为所在社区成员不可分割的一部分的能力。应当尽可能地使老年人得以尽可能长时间地继续生活在自己家中，以避免搬迁到一个不熟悉地点所带来的生理和心理失调。还需要提供恰当、充分的交通工具，以使老年人得以保持行动能力，并继续成为更大范围社区的一部分。⁸

28. 保健领域是另一个老年人往往受到歧视的领域，他们或是被拒绝医疗服务，或是由于年龄而受到低水平或是不充分的医疗服务。老年人应当有权利享受满意的身体和心理健康标准，这种标准应当充分考虑到预防保健、医疗、康复和长期疗养。

29. 老年人还可能在教育和文化方面受到歧视。教育机会不仅对年轻一些的人很重要，还应当通过提供终生学习让任何年龄段的人都能得到教育机会。联合国教育、科学及文化组织向老年人推荐非正式、以社区为基础的着重娱乐的方案，以帮助他们培养自力更生的意识。老年人自身也可以成为向下一代传递知识、文化和价值观的重要载体。这也有助于促进代际团结和凝聚力，并通过使老年人有效参与政治、社会、经济和文化方面的社区生活，增强老年人与社会的融合。

30. 可能导致老年人脆弱性的其他因素有，他们比年轻一些的成年人更可能是文盲、穷人，难以接触到关于老年人权利的信息。此外，家庭之中代际纽带的消蚀、年轻人移居其他地域、留下独居老人的可能性增大，也增加了老年人的脆弱性。

⁸ 《残疾人权利公约》第 2 条特别将“通用设计”定义为“尽最大可能让所有人可以使用，无需作出调整或特别设计的产品、环境、方案和服务设计”(大会第 61/106 号决议，附件一)。其中包括了老年人的需求。

31. 尽管如此，应认识到，关于促进和保护老年人权利的讨论并未将所有老年人预设为一个需要保护的脆弱团体，这一点很重要。虽然有些老年人很脆弱，需要赡养，但还有些老年人仍充满活力，对社会做出积极贡献。许多 60 岁以上的人仍在劳动力市场上全职工作，获得收入并缴纳税款。还有些老年人在从事无薪水工作，他们往往承担了照顾家庭的工作，照料配偶、父母、子女或孙辈。

32. 尤其是由于医疗的进步，强调提升人生意义而不仅仅是延长寿命的老有所事越来越成为常态。因此，人们越来越认识到老年人对家庭和社会的贡献，无论他们是带薪工作还是从事无薪活动。越来越多的老年人继续以工人、企业家、志愿人员、政治活动者、祖父母和年龄更老的家庭成员和朋友的照料者的身份，参与社会并做出贡献。为保证这些贡献受到尊重，应当努力把老年人完全包括在内，以确保他们积极参与社会发展和社区网络，并在社会和公民意义上树立老年人的正面形象。

虐待与暴力

33. 对很多老年人而言，虐待老年人是一种严重但可以预防的威胁。世界卫生组织将虐待老年人定义为“在本应充满信任的任何关系中发生的一次或多次致使老年人受到伤害或处境困难的行为，或以不采取适当行动的方式致使老年人受到伤害或处境困难的行为”。⁹ 30 多年前，虐待老年人行为被确定为一种社会问题，自那时以来，它同其他形式的家庭或人际暴力一样，已被确认为一种跨越文化和社会经济界限的普遍现象。虐待老年人现象是一个复杂的问题，它常常交叉涉及社会主要体制内的医疗保健、法律、人权和伦理领域，造成道德、社会文化、政治和个人等多方面后果。

34. 虐待老年人行为包括以下几种类型：(a) 身体虐待：对老年人施以身体损害或伤害、身体胁迫或人身约束(侵犯)；(b) 心理虐待：对老年人造成精神痛苦(言语、精神虐待)；(c) 经济或物质虐待：非法或不当使用老年人的资金或资源(例如经济剥削、偷窃)；(d) 性虐待：与老年人进行未经其同意的性接触(例如性骚扰、强奸)。老年妇女往往风险最大，因为她们寿命比男性较长，而且因文化环境而更容易遭受虐待。

35. 忽视老年人系指在某些方面未能履行为老年人提供照料、扶助或协助的社会或法律责任。忽视老年人行为又分为主动和被动两种形式：(a) 主动忽视，即拒绝或未能履行本应承担的或法定的照料义务，例如提供食物、药物或住所。主动忽视包括明知而故意试图对老年人造成身体或精神困境的行为；(b) 被动忽视，

⁹ 见世界卫生组织，《对虐待和忽视老年人现象的全球回应：建设初级医疗保健能力以应对这一世界范围的问题：主要报告》(日内瓦：世界卫生组织，2008 年)；以及世界卫生组织/防止虐待老年人国际网“缺失的声音：老年人看虐待老年人问题”(日内瓦：世界卫生组织，2002 年)。

即因未意识到或不了解老年人的需要和状况而未能履行照料义务(可能发生在老年夫妇互相照料或成年子女不了解老年父母身体虚弱程度的情况下)。¹⁰

六. 国家一级促进和保护老年人权利的努力

36. 虽然现有的国际法律文书和政策框架提供了重要的行动准则,但实现老年人权利的各种方案是在国家一级制订和实施的。为了有效保障老年人的基本权利并预防暴力和虐待老年人行为,需要制订立法措施。立法措施从提供法律保护以促进和保护人权,到保障获得医疗保健的平等机会,确保基本经济保障,预防歧视和各种形式的虐待和忽视,以及保证让老年人参与影响到其生活的重要决定,范围十分广泛。

37. 为了了解目前通过国家立法处理老年人权利问题的程度,对会员国提交《马德里老龄问题国际行动计划》审查和评估的文件进行了分析。对各国提交的每份文件中涉及老年人权利的内容进行了仔细审查。尽管这一方法尚有局限——最明显的是没有要求会员国在提交的文件中具体阐述权利问题——但仍然可以收集到一些关于国家一级促进和保护老年人人权的有用信息。

法律保护

38. 各国提交审查和评估程序的 62 份文件中,52 份(84%)以某种方式提出了老年人权利问题。各国提交的文件中关于老年人人权的内容通常也体现于国家宪法。人权问题在很多国家普遍载入宪法,但有些国家还具体述及老年人这一群体。这种情况在广泛剖析各国情况时即已发现,这些国家包括亚美尼亚、奥地利、孟加拉国、喀麦隆、中国、芬兰、加纳、尼泊尔、前南斯拉夫的马其顿共和国和乌干达。例如,乌干达《宪法》确认老年人的权利,为制订处理老年人权利和需求问题的法律提供了基础。芬兰《宪法》更进一步,规定公共主管机构必须为每个居民提供充分的社会、保健和医疗服务。

39. 然而,很多国家没有具体立法保障老年人的权利,而是通过一般立法保护这些权利。但一些国家提到,继 2002 年第二次老龄问题世界大会之后,它们已在制订支持老年人权利的新法律,若干国家已经通过了这类法律。实例之一是《中华人民共和国老年人权益保护法》,它明确阐述老年公民的权利,并规定对侵犯其权利的行为予以法律惩罚。另一实例是墨西哥《老年人权利法》,它设立了国家老年人协会,作为支持老年人的政治机构。斯里兰卡 2000 年《老年公民权利保护法》特别设立了法定的老年人问题全国委员会和秘书处,并设立了一个赡养问题委员会,负责调查和确定被子女忽视的父母提出的赡养要求。

¹⁰ 定义见 L. S. Daichman, S. Aguas 和 C. Spencer, "Elder Abuse", 载于: Kris Heggenhougen and Stella Quah, editors, *International Encyclopedia of Public Health*, Vol 2 (San Diego: Academic Press, 2008), 第 310-315 页。

40. 有些国家以具体立法保障养恤金权利和应得权益，为老年个人保障作出了规定。一些国家在提交的文件中提出了养恤金问题，包括阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利、加拿大、爱沙尼亚、法国、立陶宛、荷兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚、瑞典和前南斯拉夫的马其顿共和国。但是，欧洲联盟以外的国家很少提及养恤金权利问题，反映出世界大多数人口尚未享有社会保护规定。

41. 在保健和护理相关问题上，也呈现这种向发达国家倾斜的状况。所提交的文件中经常提到长期护理机构居住者的权利。例如，德国的《需要长期护理和协助者权利宪章》确保这类人及其家人的法律地位，并为制订护理和协助程序提供了信息和建议。同样，荷兰法律也规定人人享有在患病或残疾情况下获得长期护理的权利。对于那些感到自己的权利受到侵犯的长期护理机构居住者，一些国家还为其提供了诉诸法律的途径。

42. 各国提交的若干文件中，有关法律的重点是支持在社会生活中包容老年人并保护他们的人身自由。美国通过了一项老龄问题法律，使老年人能够维持自身尊严，在自己的住所和社区中独立生活。孟加拉国政府重视独立、参与、关爱、自我实现和尊严。加纳草拟了一项老龄问题国家政策，以促进主流社会在社会、经济和文化上包容老年人，使老年人能够在认识到自身基本权利的同时，充分和尽可能参与国家发展和社会生活。

年龄歧视

43. 另一经常述及的情况是歧视老年人问题，各国提交的 62 份文件中有 37 份 (60%) 提到这一问题。最常述及的关切领域包括就业、获得高质量医疗保健和长期护理的机会、患者权利、便利且易于负担的交通、养恤金和社会保障以及老年人了解和参与影响到其生活的决定的权利。若干文件在阐述老年人权利保障问题的同时也提到了残疾人和妇女，在一定程度上确认了这样一个事实：很多老年人身患残疾，而大多数老年人为妇女。

44. 一些国家提供的证据显示，它们拟订了处理歧视问题的一般方案，老年人显然从中受益。例如在立陶宛，2006-2008 年《国家禁止歧视方案》旨在确保不歧视原则的实行。该方案的目标之一是对生活各领域的年龄歧视现象进行调查，发展社会包容性，并提高公众和各社会群体对不歧视、平等待遇、平等权利和机会的认识。

45. 欧洲联盟几乎每个提交审查文件的国家都提出了某些方面的歧视问题。在很多情况下，歧视与就业有关。例如，奥地利执行了最近三项关于平等待遇的欧盟指令，规定延伸平等待遇原则，在年龄问题上也同样应用这一原则。因此，目前在就业机会、职业教育、职业提升和工作条件方面都保证了平等待遇。由于欧洲生育率日趋降低，即将出现劳动力匮乏，爱沙尼亚和瑞典等若干欧盟国家出于这方面考虑，提高了退休年龄，以鼓励老年人更久地留在劳动力队伍中。

虐待与忽视

46. 在向马德里评估进程提交的 62 份国家文件中, 19 份 (31%) 提出了老年人遭受虐待或忽视的问题。有几个国家设立了关于老年人遭受虐待问题的法律。例如, 在提高对老年人受虐待问题的公众意识、制定解决该问题的创新性方法方面, 加拿大是国际公认的领导者。在马尔他, 关于老年人受虐待问题的立法旨在向遭受亲密关系和家庭虐待的老年人及其子女提供高质量的社会工作服务。在这方面, 日本于 2005 年颁布了《防止虐待高龄者及护理者支援法》, 该法规定, 县、市当局应当承担防止虐待老年人、向老年人护理者提供支持的主要工作。2005 年, 毛里求斯实施了《保护老年人法》, 以期建立一个保护老年人的网络, 确保向老年人提供充分保护, 使他们免遭身体、语言、情绪上的骚扰或财务偏见等形式的虐待。在南非, 2006 年《老年人法》规定在老年人遭受虐待的情况下为其提供保护, 并规定惩处虐待者。

机构建设

47. 少数国家为确定老年人权利是否受到侵犯设立了专门机构。例如, 在匈牙利, 平等待遇管理局监测歧视问题。该局可以应权利受到侵犯者的要求作出回应, 或是按照法律规定依职进行行政调查, 以确定是否存在歧视, 并在存在非法歧视的情况下实施处罚。年龄歧视的投诉迄今为止几乎都与工作有关。匈牙利还建立了一个老年人权利委员会, 隶属社会与家庭事务部。委员会的职责中包括协调雇用老年人权利倡导者。

48. 许多国家已集中力量提高老年人主张权利要求的能力。在一些情况下, 这些权利都是由老年人协会提出的。例如, 捷克共和国政府建立了一个老年人与人口老龄化理事会。该理事会是一个对老年人的需求和情况获得新的理解并提高认识的机会, 也是一个支持在多种条件下和领域中进行更知情、更具敏感度的政策制定与决策的机会。与此类似, 马尔他设立了老年人国家委员会, 其职责是保护老年人权利, 确保其社会和经济保障, 并规划国家对人口老龄化挑战的应对措施。其他提及设立老年人理事会的国家包括丹麦、希腊、匈牙利、以色列、拉脱维亚、立陶宛、马来西亚、马里、毛里求斯、墨西哥和斯里兰卡。

49. 各国家报告还强调了正在采取的提高老年人对自身权利意识的行动。例如, 泰国的国家老年人委员会支助制作文件, 以传播和宣传 2003 年《老年人法》。西班牙着重采取举措, 确保专业人员和老年人自身充分认识老年人的权利。土耳其政府注意到, 为消除对老年人和其他弱势群体各种形式的歧视和排斥, 有必要首先通过教育来加强在社会、经济和文化方面的代际团结, 以提高个人的认识。在墨西哥, 针对老年人的宣传活动提高了对新实施的《老年人权利法》的认识, 同时在菲律宾, 平面和广播媒体被用来宣传老年人的权利和福利。

50. 虽然并没有在评估和评价文件中得到反映，但值得一提的是，一些拉丁美洲国家建立了保护老年人权利的申诉委员会等机制。

51. 例如，巴西建立了保证老年人权利得到尊重的机制。哥斯达黎加和墨西哥有决定对侵权行为进行处罚的法律。玻利维亚民族国有关于老年人权利的咨询团体，委内瑞拉玻利瓦尔共和国在公共监察员办公室有专门的工作人员。危地马拉、巴拿马和秘鲁也有老年人事务监察员。在秘鲁，公共监察员收集权利受到公法实体侵犯的老年人的投诉，并提交报告着重指出这些问题，让相关公共机构有机会处理所提出问题。此外，每个地方政府当局都将设置监察员。

52. 玻利维亚民族国和秘鲁有法律顾问中心，这是公民社会在地方一级建立的机制。阿根廷有一个被称为“Proteger”（保护）的方案，为受到虐待的老年人提供必要的建议。智利有一个称为“Fono Mayor”（老年人电话）的电话咨询线路，以帮助遭到虐待的老年人。¹¹

七. 今后的可能行动

53. 为更好地评估促进和保护老年人权利的现状，社会政策和发展司于2009年5月5日至7日在德国波恩组织了一次题为“老年人权利”的专家组会议。专家们背景各异：有些来自学术界，有些在政府工作，还有些代表了为老年人代言的公民社会组织。关注老龄化问题的国际非政府组织也应邀与会，并积极参与了讨论。会议目的是为大会提供与老年人权利相关问题的独立专家意见。会议的总体目标是探讨如何确保并深化老年人的基本人权，如何更好地落实关于老年人权利的马德里老龄问题国际行动计划。

54. 会议的具体目标有：(a) 列举并评估在保护和促进老年人权利方面的良好国家做法，包括防止歧视、忽视、虐待和暴力等措施；(b) 选择创新性方法在国家层面和国际层面扩大和深化老年人权利；(c) 列举必要的工具并推荐给政策制定者用于处理老年人权利问题；(d) 详细拟订如何在会员国和联合国层次上促进老年人权利的建议；(e) 探讨建立一个关于老年人权利的国际法律框架的可行性和可能的措施，包括关于老年人权利的国际公约，或是关于老年人权利的特别报告员。

55. 专家组会议的与会者列举了在国家层次上的多种良好做法，其中包括下述有代表性的发展中国家范例。南非采用创造性的方法落实老年人的人权，做法是建立新的法律制度，让歧视者而非受到歧视的老年人承担举证责任。巴西的《国家保护老年人权利法》(Estatuto do Idoso, 2003年)提高了对老年人的尊重，因为按照该法，现在必须报告任何侵犯老年人权利的行为。孟加拉国的老年人养恤金

¹¹ L. Barreto, “拉丁美洲老年人权利状况报告”，国际老年人权利研讨会背景简介(2009年1月)。

和身份证卡发放对于实现老年人的经济保障十分重要。在多个地区的许多国家，普及性社会养恤金(所有达到一定年龄的人都可以享受的非缴费养恤金)帮助老年人在家庭中保持了尊严，因为他们经济自立并能够为家庭提供经济资助，例如食品和学费。

56. 第一类建议主要围绕如何在将来更有效地保障老年人权利。鉴于发展中国家的老年人在试图行使其应有的经济、社会、政治和公民权利时面临的主要障碍之一是缺乏身份证明，至关重要的是要为老年人提供方便易取和免费的身份证件。同样重要的是要为老年人协会提供支持，通过这些协会，老年人能够了解和监测或行使自己的权利。这可以包括为老年人捍卫自己的权利提供律师辅助支持和法律援助，帮助他们在社区机构内解决争端，并获得诉诸正规司法系统的机会。在晚年人生规划方面的辅助法律机制，如涉及卫生保健、遗嘱、授权书、生前遗嘱、器官捐赠和财产方面的机制，也应当受到重视。整体上，正如《马德里行动计划》所概述的那样，会员国应确保老年人参与到会对他们产生影响的决策过程中去。

57. 第二类建议涉及忽视、虐待和暴力侵害老年人等严重侵权行为。在这方面，未来的政策出发点应当是发起一个全国性的忽视、虐待和暴力侵害老年人行为审查，以制定更有效的预防战略及更强有力的法规和政策来解决这些问题及其根本原因。应当分析、处理和消除为虐待行为提供支持或助长虐待行为的政策和基础设施。

58. 另一类重要的建议涉及两性平等与老龄化问题。由于老年妇女往往面临双重歧视，将两性平等观点纳入所有涉及老龄问题的政策行动并消除基于年龄和性别的歧视，应当成为所有会员国的政策目标。此外，至关重要的是要发起一系列旨在所有领域防止歧视老年妇女和男子的措施，包括改变媒体和其他领域消极的定型观念，并鼓励媒体打造老年人的正面形象。

59. 第四，还有人提出了提高决策者的敏感性的建议：老年人的权利须在主要决策者之中享有更高的能见度，有关老年人权利和老龄化进程的教育应当是决策者必不可少的。为国家统计部门收集、分析和传播按年龄和性别分类的调查和普查数据提供资源，应成为更知情决策和循证决策的基础。

60. 为加强涉及老年人权利的国家能力，有人建议设立一个国家监察员和一个国家人权委员会，其工作重点放在与确保老年人充分享有所有权利最为相关的关键问题上。

61. 专家们还讨论了缔结老年人权利国际公约的可能性。这项公约将能解决几乎在每个社会都根深蒂固的制度性老龄歧视问题，这种歧视使老年人无法充分发挥其潜力，无法平等参与所在的社区。专家们指出了缔结这样一项公约的好处。公约将明确规定会员国在老年人权利方面的义务，加强和补充现有的国际老龄问题政策文件，并为侵犯老年人人权的行為提供矫正机制。

62. 公约将明确和巩固涉及老年人权利的现有国际准则，并将鼓励为老年人更公平地分配所需的资源。公约将明确规定各国的具体义务，以确保老年人能够充分享有公认的人权。公约还将增强老年人的力量，并提供国家立法的框架。此外，公约还将提高老年人在本国和国际上的能见度和认可，并构成宣传、提高公众意识和老年人权利教育的基础。

62. 对公约执行情况的监测将鼓励各会员国、民间社会、非政府组织、私营部门和老年人之间不断开展对话。公约将鼓励各会员国收集更多涉及老年人的数据，为循证政策制订提供充分信息，并将处理基于年龄和性别的歧视以及老龄化对妇女的不同影响，使人们注意到老年人所面临的多重歧视的影响。因此，公约将有助于弥合在处理老年人权利问题上现有的规范性差距。

63. 专家们还就老年人权利特别报告员的作用问题发表了意见。报告员可以收集会员国的报告，并就《马德里老龄问题国际行动计划》的执行情况向会员国提供援助和咨询。他/她可以通过指出问题和议题、并制定可以用于解决这些问题的战略来促进老年人的权利。此外，特别报告员可以考察老年人人权状况的性质和程度，如公平、非歧视和发展等，并在这些问题出现时作出报告，以解决脆弱性和机会等问题。此外，他/她还可以确定联合国内部有分量的议题和趋势，并努力促进那些可能在联合国各项进程中得到推动的的议题和趋势。此外，报告员还可找到《马德里国际行动计划》执行过程中的瓶颈因素和能力限制，并促进区域和国际合作。他/她可以提请有关方面注意执行《马德里国际行动计划》的良好做法，并支持政府通过监察员等机制对《行动计划》的执行情况进行监测。专家们最后总结说，这些方案并不是相互排斥的：例如，任命一名老年人权利特别报告员并不排除可以拟订一项老年人权利公约。

八. 结论和建议

64. 由于 20 世纪下半叶人口变化，与促进、保护和确保老年人权利有关的问题已越来越多地引起国家和国际上的关注。显而易见，在人们所称的《国际人权宪章》中，老年人的权利没有得到充分解决。两份《老龄问题国际行动计划》以及《联合国老年人原则》均试图弥合这一差距，但由于它们不具有约束性，所产生的结果也各不相同。会员国已采取了各种政策、立法和其他措施，以在国家一级克服这一缺陷。对现有政策和法律的监测情况，将会显示这些文书是否充分和有效。

65. 在国际层面上，或许有必要弥合有关老龄化问题的现有人权文书和国际政策文件留下的规范性差距。尽管确实存在政策和法律文件，但上文中的分析表明，老年人的人权并没有得到充分的促进或保护，其部分原因是未能以老年人的视角来看待人权问题，因此有必要以老年人的视角来看待人权问题，这也符合《马德里老龄问题国际行动计划》所载的建议。

66. 根据“老年人权利”专家小组会议提出的建议，为推动老年人的权利，一些政策领域可以得到加强。我们鼓励各会员国仔细研究上述专家建议。此外，谨提出以下具体建议供审议：

(a) 各会员国不妨确保老年人有更好的渠道获得有关其权利的信息，以便他们能够更好地享有各种权利，并能更充分和更公正地参与社会。

(b) 各会员国不妨与老年人组织协商发展本国监测和实施老年人权利的能力，例如通过建立或加强促进和保护人权的国家机构。

(c) 各会员国不妨努力在涉及老龄化问题的所有政策行动中加强两性平等观点，消除基于年龄和性别的歧视。在这方面，各会员国不妨同包括妇女团体和老年人组织在内的所有利益攸关方开展接触，改变有关老年人(特别是老年妇女)的消极定型观念，增进老年人的正面形象。

(d) 各会员国不妨处理忽视、虐待和暴力侵害老年人等重要问题，办法是发起一次针对这三个议题的全国性状况审查。此外，会员国不妨设计出更有效的预防战略及更强有力的法律和政策，以解决这些问题及其根本原因。

(e) 会员国还不妨考虑在这方面如何才能最佳地改善有关老年人的国际规范和标准，亦不妨考虑专家们在波恩会议上提出的建议，包括探讨是否有可能拟定新的政策或文书，以更好地改善老年人的状况。