

联合国经济与社会事务部  
社会与政策发展司  
老龄问题方案

**“老年人权益”  
专家组会议报告**

递交第 64 届大会秘书长的报告筹备会  
2009 年 5 月 7 日至 9 日 德国 波恩

## **1.会议目的**

2009 年 5 月 7 日至 9 日，联合国经济与社会事务部社会与政策发展司在德国波恩，召开了关于老年人权益的专家组会议。召开这次会议旨在回应第六十三届会议第三委员会通过的第 A/RES/63/151 号决议，请大会秘书长“向第六十四届大会，提出一份关于执行本决议的报告，包括积极促进和保护人权的涉及保护老年人权益的相关问题。这次专家组会议的举行目的是向大会提供关于老年人权益的相关问题的独立专家观点，同时也向秘书长报告提一些建议。

会议的参与者与观察者有：Ferdous Ara Begum (联合国消除对妇女歧视委员会成员，性别问题专家，孟加拉国)，Lia Daichman (国际预防虐待老人联合会主席，阿根廷)，Carola Donner-Reichle (InWent社会发展部主任，德国)，Israel (Issi) Doron (老年学及社会工作学院部，以色列)，Gabriele Freitag (“Erinnerung, Verantwortung und Zukunft”基金会，德国)，Irene Hoskins (国际老龄问题联合国主席，美国)，Lindsay Judge (老年人权益问题专家，英国)，Alexandre Kalache (纽约医学专科学院高级政策顾问对全球老龄化，巴西)，Jody Kollapan (南非人权委员会，南非)，Laura Machado (国际老年学协会和老年医学，巴西)，Tracy McDonald (退伍军人生活俱乐部主席，澳大利亚天主教大学，澳大利亚)，Matthias Meissner (项目经理，德国德意志技术合作社会保障部，德国)，Kate Mewhinney (临床法学教授，威克森林大学，美国)，Susanne Paul (全球老龄行动主席，美国)，Bridget Sleaf (国际助老权利政策顾问，英国)，Silvia Stefanoni (国际助老方案主任-副主席，英国)，Marita Steinke (联邦经济合作与发展，德国)。

## **2. 背景和理由**

由于生育率下降和寿命增加，老龄化在全世界范围蔓延。在较发达地区，未来40年里60岁及以上人口预计将增加超过50%，老年人数量将从2009年的2.64亿增至2050年的4.16亿。在发展欠发达的地区，老龄化程度也在加快中。未来40年里，老年人数量将从2009年的4.63亿增至2050年的10.6亿。而老年人口本身也存在老龄化加速问题，80岁及以上人口数量预计将增加4倍，亿到2050年数量将达到3.95亿。老年

妇女的人数将继续超过老年男子，全世界年龄在60岁及以上将占到总数的54%，其中63%的人为80岁及以上人士。

2002年4月在西班牙马德里举行的第二届世界老龄人问题大会上，通过了马德里老龄化国际行动计划“以应对机遇和挑战的人口老龄化的二十一世纪，并促进发展一个不分年龄人人共享社会。”马德里行动计划的一个重要主题是专门关注老年人权利，包括“促进和保护所有人权和基本自由，包括发展权，是建立在一个不分年龄，人人共享社会的基础上的，中老年人应享有平等的权力并且不被歧视。制止基于年龄的歧视，促进老年人的尊严得到尊重。为了实现一个不分年龄人人共享社会，促进和保护所有人权和基本自由是很重要的。为实现这些目标，行动计划中的一项建议就是“确保充分享有所有人权和基本自由，促进实施人权公约和其他人权文书，尤其是要打击一切形式的歧视。马德里行动计划之外的另一个重要的文件是联合国老年人原则，该原则特别侧重于老年人的权利，包括处理独立，参与，照顾，这5个主题和自我实现和尊严的老年人和18名不同的建议，。

各区域执行文件随后重申了第二次世界大会的目标，联合国也在这5个区采取专门针对老年人的状况在。2007-2008年，在第一次审查和评价马德里国际老龄化行动计划时，召开了对五个区域的审查会议。在第二次区域政府间会议上，发表了关于老龄化的拉丁美洲和加勒比和巴西两国之间的公约，承诺“在联合国框架内作出必要的磋商，两国政府将起草一项关于促进老年人权利的公约。这一承诺是近年来，最明确的关于老年人权益的公约。

一些现有主要侵犯老年人权利的形式有：年龄歧视，歧视，虐待和暴力侵害。虐待老年人这一重要议题是在第二次世界大会筹备会的一份秘书长报告中指出的。调查报告从全球的角度进行研究的基础上，包括了自1982年至2002年有关问题虐待老年人的若干问题。这份报告针对社会、经济和文化的多样性，提出虐待老人的定义和类型，以虐待老年人所产生的预计的影响，后果和代价的，实行干预和预防对策，并提出对策。它涉及的重要问题的高度敏感议题虐待老年人在联合国的历史上是第一次<sup>1</sup>。

专家组会议是由联合国首次组织的的老年人权利，是专门直面老年人问题，讨论人权状况的。会议也参考了过去的文件和重要会议，讨论了老年人权利。

### **3.目标**

专家组会议的总体目标是，探讨如何基本人权的老年人可以放心和深化，以及如何使马德里老龄化行动计划可以更好地实施。在这样的背景下，有关强制执行权，包括机构设置，和整体政策的实施以及法律涉及的权益的分析、解决方法以及相关文件，都在会议中得以讨论。

---

<sup>1</sup> See also “A Global Response to Elder Abuse and Neglect: Building Primary Health Care Capacity to Deal with the Problem Worldwide: Main Report”, World Health Organization, 2008, and “Missing Voices: Views of older persons on elder abuse”, WHO, 2002.

具体的会议目标为:

1. 在保护和促进老年人的权利实践中，确定和评估做得比较出色的国家，包括采取措施，防止歧视，忽视，虐待和暴力等方面的措施；
2. 在全国和全世界范围内，用选择和创新的办法来扩大和深化老年人权利的保护；
3. 当在处理老年人权益的时候，向决策者提供确定问题所需要考察的范围和建议
4. 在成员国和联合国的范围内，拟订建议如何促进老年人的权利的方案；
5. 探索可行性和可能的办法，针对老年人的权利制定一个国际法律框架，包括（a）老年人的权利的国际公约，或（b）关于老年人的权利的特别报告员制度。

#### **4. 议程综述**

##### **第一部分：现有的侵犯老年人权利：年龄歧视，虐待，忽视和暴力侵害**

与会者详细讨论了现有的侵犯，其根本原因和可能采取的补救措施。老年人的权利可能受到侵犯来自许多方面，包括在个人层面，以及在体制层面。权利受到侵犯的问题往往以老年人受到歧视的现象表现出来。例如，在卫生保健领域，老年人经常受到歧视，他们会被剥夺获得服务的权利以及接受到不符合标准的或得不到充分照顾。在工作方面，老年人可能会无法收到提升，或在招聘过程中，得不到平等的机会被录用。

老年的工人常常因为他们的年龄而不受雇用。消极成见比比皆是：老年工人被认为缺少灵活性；缺乏主动；更有可能休病假；掌握外语难；不愿意参加培训；适应新的工作条件的能力有限；缺乏对技术或生产过程的新知识。通常，这些成见是不对的。为打击这些负面看法和鼓励雇主雇用老年工人，目前作出的努力，为那些老年人发出了一个强音。

由于雇主偏见，老年妇女往往保不住自己的工作，除大洋洲以外的世界其他地区，这也许并不奇怪，55岁至64岁年龄段的妇女就业的人数很少。总的来说，他们的平均劳动力参与率为38.7%，远低于主要工作年龄在25到54岁的平均劳动力参与率66.7%，甚至大大低于15至24岁的年轻妇女的45.9%。事实上，许多国家妇女的退休年龄都低于男子，而事实是，女性的期望寿命要高于男性期望寿命，这也解释了老年妇女工人离开她们工作岗位的比率如此之高。尽管如此，不管她们的年龄如何，许多妇女继续工作，除了像照顾家庭这样具有隐藏性或者容易被忽视的无报酬的工作。

老年人，特别是那些居住在发展中国家的农村地区的老年妇女，文盲人数要比其他地区的文盲人数要高很多。他们在年轻的时候，由于经济或者文化传统的原因，无法去学校受到教育。例如在西亚，老年妇女的文盲率很高，因为在她们年轻的时候，由于传统的限制，她们与世隔绝，被拒绝于校门之外。

在侵犯老年人权益的所有的根本原因中，对老年人的偏见常常是因为他们的年龄和他们遭受的歧视。这一系统性的成见和歧视，是源于他们已经达到了生命力的一个时间点，被认为是“老”了，于是就受到了“年龄歧视”。造成年龄歧视的原因并不单一，同时，对待老年人的一些通常看法，可以从一个更广泛的角度思考。基本上，实足年龄是根据个人的价值和能力来判断的。这些价值的框架，在某些的年龄段里，有时可支持更广泛地导致系统性机会的限制。

专家们讨论了年龄歧视的原因，并提出了许多意见，如年龄歧视事实上加强了老人的负面形象：老年人有很大的依赖性，他们智力有所下降，包括认知和生理情况；在其他需要的自主性和日常运作领域的表现都不尽如人意。因此，老年人常常被认为是一种负担，一群汲取资源的人，一群需要照顾的人。这些观念更加强了他们在人们心目中脆弱的形象，加剧了他们的权利受到威胁。其他因素包括认为他们更有可能比年轻的成年人是文盲，贫穷，从而使他们无法获得有关他们的权利。此外，家庭成员之间的疏远，以及越来越多的年轻人离开父母，都使得老年人被认为是弱者。

除了年龄歧视以外，虐待老人也是许多人晚年所面临的一个威胁。它有许多的表现形式。自从 30 年前被定义为一个社会问题以来，虐待老年人已经和其他形式的家庭已经个人之间的暴力一起，被认为是一个跨越文化和社会经济的普遍的现象。虐待老年人是一个复杂的问题，它与道德，社会文化，政治和个人的影响有关，往往跨越医疗保障，法律，人权和道德领域内主要的社会的机构。但是其研究的水平，以及对这个问题公众和专业的了解仍然落后于其他类型的人际或家庭暴力。

多年来，人们作了很多来界定什么构成老人虐待和忽视。在此这并没有标准的定义，这更反应出为了达成共识，包括伤害的范围，或这一定义之外所需要面临的挑战。另外的一个问题就是，虐待老人的定义是否应把重点放在一个特定的年龄或通过一些其他特征如老年人的脆弱性来推断。尽管存在这些困难，一些新兴的定义已为越来越多的人所接受。以下定义在世界许多地方现在都在被普遍使用：虐待老人是“任何关系下，以一种单一或重复的行为或缺乏适当的行动，对老年人造成痛苦和伤害”。(世界卫生组织，世界暴力和健康报告，2002: 126)

虐待和忽视需要一个连续的伤害，从轻微到更严重的行动或无实际行动形式。虐待对个人，家庭以及社会的影响，可能受到如行动的频率、持续时间、强度、严重程度和后果等因素的影响。晚年期间生活在被虐待和忽视的环境里，将会是充满压力的，并且对年长者的健康有的极其严重的负面影响。虐待和忽视老年人也被认为是几代人之间的一个效应。

虐待老人一半可以分为以下几类：(a) 身体虐待：对老年人造成人身伤害或者其他伤害，身体胁迫，或对身体的克制（攻击）；(b) 心理虐待：对老年人施加的精神痛苦（口头，精神虐待）；(c) 经济或物质滥用：从老年人处非法或不以正当形式使用的资金或资源。（比如：经济剥削，盗窃）和（d）性虐待：未经同意性接触老年人(e.g., 性骚扰 强奸)。

专家们一致认为，虐待老人是一个复杂的问题，结合例如家庭安排，照顾者的问题和社会文化问题等要素：

- 家庭安排包括：家庭中有老年人存在所产生的家庭不和谐，家庭中的一些渊源，语言习惯以及肢体暴力，社会孤立问题，照顾者的焦虑和压力，以及他们缺乏护理的知识和技能等问题。
- 照顾者问题包括：一些照顾者的个人问题可能导致对体弱的老年人的滥用；有精神或感情上的疾病的照顾者，如吸毒成瘾，滥用酒精或其他药物，害怕失去工作或其他个人问题，可能引发对老年人的虐待。如果老年人存在对家庭的经济依赖，家庭成员和照顾者会有一些针对老人的情绪，特别是他们更有用暴力解决问题的倾向。
- 社会态度可以支持那些施虐者，不受检查和干预地继续虐待行为。如果对老人的贬低和不尊重成为一个整体的社会的态度，虐待老人就可能会被视为一个私人，家庭问题，将不会被进行调查和干预。受虐待的人往往感到羞愧和尴尬，甚至对其他的家庭成员而言，这就使得发现老年人被虐待的现象更难以被发现了。
- 缺少对老年人的尊重会促使整个社会环境对有对他们实施暴力的倾向。当老年人反感、憎恨、或者被认为是一种负担的时候，保护他们被尊重，被支持，以及不被虐待，似乎更难了。
- 对一群提供有偿照顾老人的群体来说，他们自己本身也是在社会里又是没有得到公平对待，因此他们更有倾向在照顾老年人的时候对他们施虐。语言不通，历史上的内乱，和其他家庭成员的分离和孤立以及身份不合法问题，会造成他们没有社会保障，在没有接受或者只接受了有限的护理知识的情况下，这些照顾者愿意接受工资较低来从事照顾类的工作。

对普遍存在的，由家庭成员所犯下的一些虐待行为，进行更深入地分析可能有助于照顾者铤而走险虐待老人。这些情况包括 (a) 无法应对压力 (缺乏应变能力)；(b) 抑郁，在这照顾者中比较常见；(c) 缺少来自其他照顾者的支持；(d) 照顾者普遍认为，照顾老人是一种负担并且心理上也得不到补偿；以及 (e) 药物滥用。

对老年人的忽视往往是对他们虐待的前兆；通常可见于那些不履行和担负起法定或者社会的照顾抚养责任。对老年人的忽视，可分为主动和被动两种形式：(a) 主动忽略，不履行或者不能履行法定的照顾责任，比如对老年人提供食物，医疗以及住所。主动忽略包括 有意识或者故意对老年人造成身体或精神上的痛苦；以及(b) 被

动忽略，由于缺乏某相关知识而导致无法对老年人履行照顾责任，或未能履行照顾老年人的责任的，比如无法满足老年人的需要和要求(这种情况通常会发生在夫妻双方都为老人，且在相互照顾的过程中，或者老年人的成年子女在照顾过程中并不了解体弱老年人的各种情况).<sup>2</sup>

一些关于如何解决对老年人虐待和忽略的对策，专家们讨论指出，直到现在，还不够明确。尽管除了多数的研究表明，老年人在社会以及自己的家庭中更容易受到虐待，立法的角度则往往着重如何改善由政府提供那些照顾者（社会里面的工人，家人，朋友）以福利，以便能供长期保护老年人不受虐待。这方面的努力是非常重要的，但是是不够的。

当一些和提供住所有关照顾的问题被报道的时候，有些协议的签署涉及到了警察，政府部门以及服务提供者。对于适用于非机构设置性问题的发现和干预的相立法问题，需要适当的办法和以社会为基础的资源，支持类似的严格的审查，以取代现存的长期照顾老年人的法规政策。在一个等效系统的社会背景中，在人们的家里，专业人士和服务者应该承担非常大的责任，来报告涉嫌对老年人的虐待和歧视。在这种情况下，一个拥有充分资源的调查机构需要来跟进后续报告，同时也一个联网的回复选择。

社会，国家以及国际环境，对老年人虐待问题，有不断提高的意识和认识，这将会被认为是一种文明的进步：2006年6月15日是世界虐待老人宣传日，许多国家的社区和机构利用这个机会，来加强对该问题的宣传，来呼吁社会反对虐待，用行动来支持提高认识和支持滥用的预防，以实际行动帮助和发展的一个反对虐待的环境，调动各种力量，并激励社会 and 政策的行动。

防止老年人被虐待的相关活动，以日，周和月的形式展开。这些活动可能直接针对虐待的预防和认识，以建立公众的专业认识和公众意识，宣传活动可集中的基本因素包括老龄化以及年龄较大者的尊重问题。INPEA (位于法老年人虐待的国际联盟)在这方面采取了一些具有前瞻性的措施。

### **具体建议:**

在考虑建议的时候，专家们都同意，政府应该需要做以下的改善 (1) 通过打击对老年人年龄歧视政策，以及发表一份公开的声明；(2) 增强这方面的意识以及收集更多关于对老年人歧视和虐待的数据，并且报告这类行为的程序应简单化，以便鼓励受害者的自我报告；(3) 发起全国范围内关于对老年人虐待、忽略以及暴力问题的普查，以便能够制定出更多有效的防范措施，从立法和政策的角度，也能有效的针对该问题的一些基本事实；(4) 制定一个针对全局的对策，防止暴力和虐待，侧重导致虐待行为的基本事实要素、政策和基础设施；(5) 展开防止虐待的研究和专项活动，通过宣传和信息散播，使得老年人了解自己的权利和如何享受服务。

---

<sup>2</sup> For definitions, see Daichman L S, Aguas S and Spencer C Elder Abuse. In: Kris Heggenhougen and Stella Quah, editors International Encyclopedia of Public Health, Vol 2. San Diego: Academic Press; 2008. pp. 310-315.

## 第二部分：国家层面上的老年人权利的现状

从国家层面上评估目前的局势有关老年人的权利，与会专家一致认为，老年人在法律上的需求往往是复杂的，有时候可以跨越许多法律领域。老年人享有的合法权益的问题，牵涉到精神方面的能力衰弱，对虐待的恐惧和医疗问题的时候，会具有一定的复杂性。在那些涵盖了老年人的所有权，权力以及与老年人有关的问题，以及老年人的家人和他们的照顾者在内的哪些法律中，也可以包括一些具有潜在虐待和歧视老人可能性的相关的法律和政策：(a) 年龄歧视；(b) 监护权 (c) 社会保障，养老金和退休金；(d) 遗嘱和授权书；(e) 就业和退休；(f) 住房 (包括老年福利院和养老院)；(g) 老年人虐待；(h) 医疗保险和长期护理(包括基于护理机制和社区护理)；(i) 老年消费者权益；(j) 房地产和金融规划；以及(k) 家庭协议(包括家庭护理协议和照顾孙子女)。

专家们报告了有关促进或阻碍老年人权利的政策。以下所列的政策可能不太详尽，并且有可能对某些国家来说不够熟悉。

在美国，保险覆盖面使得老年人在日常生活的许多方面，享有充分的保健和医院服务和其他方面的老年人的需要和权利。然而，卫生保健政策并没有解决“在家照顾”和“长期护理老人”这两种情况。照顾者往往无法持续的照顾他们的老年雇主。这就给妇女们有了一个照顾老年人的负担，而这个是不公平的。由于普遍采用的确定的福利计划，收入保障在美国发生了变化，其中提出了很大的与不确定性就业相关的养老金。社会保障机制里并不包括那些照顾者。一些发达国家，比如美国可以负担得起8700万老年人的保障，包括保健和医院的治疗，社会保障的收入，保证了不存在就业歧视，老年人可以得到送到家庭的食品以及约见他们的委托人等等。美国老年人法保证了这些关乎老年人生活的方案的实施。然而，尽管存在这些深远意义的方案，许多老年人仍然无法享受到这些保护措施，例如：移民，少数民族；以及那些居住在有虐待情况的家庭中，或者其他的什么居住条件中：一些违规和监管不力的养老院等。

加拿大有一个覆盖全面的医疗系统，但是在照顾老年人的工作人员方面，有一些不足。政府并没有相关的法律保护老年人不受虐待以及年纪较大的工人缺乏，防止与年龄有关的裁员或被迫退休等的保护。

在澳大利亚，联邦政府人权和机会均等法(1986)<sup>3</sup> 支持投诉就业时的年龄歧视，这与联邦劳资关系法案(1996)<sup>4</sup>在这方面取得了一致。歧视年长工人可以是直接或间接的。直接的年龄歧视表现在那些雇佣单位，有雇用年轻人的倾向，并且对老年人的待遇较差，比如，雇佣者可以对老年人施加压力，逼迫他们辞职，因为他们不符合公司年轻的形象。间接的歧视包括，针对老年人提出的无理的要求和条件，使他们无法遵守，而同样对于年轻人，就不存在这样的情况。

<sup>3</sup> [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/num\\_act/hraeoca1986512/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/num_act/hraeoca1986512/)

<sup>4</sup> [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/wra1996220/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/wra1996220/)

在澳大利亚，强制报告虐待行为并不像那些长期养老院的运作那样得到监管。许多美国的州，不愿采用立法强制报告制度在的模式来报告虐待<sup>5</sup>因为人们普遍认为，这种做法将虐待老人与儿童的虐待同等化和并且“婴儿化”的老年人<sup>6</sup>。

在以色列，老年人比必须忍受现有法律规定和现实的现行做法之间的差异。老年人通常并不知道目前可以享受的针对他们的方案，比如法律援助。这种情况可以通过教育老年人来改善。增加一个保护老年人权利的监查员职位，同时积极调解冲突或采取扶持行动方案，利用税收激励措施或其他行动，来帮助老年人。

在其他发展中国家里，特别是那些经历过社会根本巨变的国家，例如南非种族隔离的结束，好好利用这个机会，用创新的方式来贯彻老年人的人权在一直被研究着。南非的新的法制系统，对歧视的因素加以考证，而不仅仅是对老年人的歧视问题。南非的经验表明，法律的正确实施确实可以改变老年人的状况更好。

在拉丁美洲的许多国家的宪法里，都提到了反对老年人的歧视和虐待问题。然而，立法和现实的实施之间的巨大差异，往往是由于缺乏当局的政治意愿，或者老年人问题通常不被视为优先的拨款项目而得不到相关的预算。贫穷和文盲是老年人在争取和实现他们的过程中面对的巨大问题，并且在拉丁美洲的多数国家中，少数民族和种族的相关权益通常会被忽视。

在巴西，国家法律保护老年人的权利法(Estatuto do Idoso, 2003) 改善了尊重老年人的情况，因为它强制性地报告任何对老年人虐待的情况。然而，，现有的方案对保护老年人的权利没有足够的认识，特别是在农村地区。

在孟加拉国，家庭养老金和颁发老年人的身份证是非常重要的，这样可以保证实现有经济保障的老年生活。此外，利用媒体制造的正面形象老年，特别是老年妇女被视为同样重要。

在一些国家在不同地区，普遍的社会养老金（非缴费养老金向所有符合年龄的人员提供），都有助于老年人保持尊严的家庭，使他们可以养活自己，并在经济上，例如粮食和学费等提供帮助。

### **具体建议:**

在本届会议上，专家们商定了以下建议：应鼓励各国政府（1）缩减法律制定与法律执行之间的差距；（2）在国家律法中将对老年人的积极区别对待（平权措施）作为合法步骤予以提升；（3）将年龄歧视的举证责任置于违反者而非受害者身上；（4）为老年男女获得自身经济，社会，政治和公民权利提供方便，自由的身份证件；（5）支持老年人协会，以使老年人能够了解，监管和获取自身的权利；

---

<sup>5</sup> Cripps, D., Biven, J., Northey, J., & Rigger, P. *Abuse of older people: issues for lawyers*, Elder Law Review, vol. 1, 2002. Sydney.

<sup>6</sup> Biviano, N., *Abuse of the non-institutionalised aged: dilemmas of policy and practice*, Australian Social Work, vol. 49(4), 1996, pp. 4146

(6) 为老年人提供免费的律师支持和免费的法律援助，以捍卫他们的权利，帮助解决社区层次的争端，并为他们争取获得正式司法系统的权益；(7) 对策略性诉讼案件提供法律支持，从而在诸如社会保障，继承权和财产权等方面的歧视上产生法律先例和改变规律；(8) 将性别视角纳入所有老龄问题的政策法案中，消除基于年龄和性别上的歧视；(9) 为老年人提供包括预防和康复在内的，实惠，适当的卫生保健与支持和社会保障；(10) 促进旨在各个领域激励老年人自主性的一系列措施；(11) 为国家统计部门搜集，分析和宣传以年龄和性别分类的调查和普查数据提供财力；(12) 开展一系列旨在防止老年人在各个领域和地区遭到歧视，改变媒体和其他领域的种种消极偏见的措施；(13) 促进关于为老年人授权，提供医疗保健和长期护理的系统实证研究；(14) 利用新闻媒体为老年人创造积极正面形象；(15) 在老年人寓所和医院方面鼓励私人投资；(16) 使领导决策者关注老年人权益，对他们进行老年人权益和老龄化进程教育；(17) 要求学者将对老年人的关切纳入研究领域；(18) 鼓励各国与联合国区域委员会合作开展维护老年人权益活动；(19) 鼓励多种手段解决冲突，尽早促成家庭和社会的调解；(20) 支持在晚年规划，卫生保健，遗嘱，委托书，生前遗嘱，器官捐赠和财产授予等方面的法律机制；(21) 以正当程序确保晚年的法律能力；(22) 确保老年男女参与于自身相关的决策过程；(23) 承认以下基本权利，如法律援助，获得带薪探亲假，和为正规照顾提供税收鼓励及减轻照料者负担等项目；(24) 制定老年人专项道德操守具体规则，以确保老年客户的道德和专业法律服务；(25) 为以社区为基础的老年中心提供充分的保护和支持；(26) 依照国际公认准则修订现行立法模式（如在社会保障，保健，财产和继承权等方面），以避免年龄和性别基础上的歧视。

### **第三部分：有效执行维护老年人权益的法律政策所需的国家能力**

应实质关注国家能力建设各个方面。在全国范围内关于老年人权益的能力发展角度能促使各国探讨政策意图而引起运作挑战，为公民，特别是受政策制定影响的社区，群体和个人提供援助。

虽然“能力发展”一词兴起于上个世纪末，与国际发展援助相关，但目前正广泛用来描述不同国家通过个人与团体与国家政府部门共同努力，确定，分析和解决问题以实现确定的目标所采用的方法。将老年人权益问题与国家发展议程衔接的重要性在于承认对于一个群体的政策或权益侧重点的任何改变将对国家议程在经济，社会和组织发展方面产生影响。

可以说，“能力发展”描述的是改善特殊群体或大多数社会成员境况的鼓舞人心的努力。一些国家的能力发展一直依赖国际发展援助，比如世界银行或国际货币基金组织的支持，但渐渐地需要推动社会经济发展的需求和推动力会与刺激政治意愿以促进变化相关而非一味追求国际财政援助。尽管拥有重大的发展援助，一些国家的社会经济发展一直非常缓慢；而在另一些国家，人权进展和弱势群体的保护已成为

更大的挑战。由此看来，任何一个国家的政治意愿都对促进或阻碍进展发挥着关键作用。

2009 年度强调能力发展的政策表明各国政府和机构已经普遍认识和接受社会经济发展的质量更应该以各国认识到，计划和管理事务的能力来衡量，而不应以收到的捐助者的援助数额为准。捐助驱动的发展模式其主要缺点在于接受国可能对介入规划和设计的参与不够，而这种介入本应支持当地优先事项，对当地情况特别敏感。任何情况下能力发展的成败都依赖于所采用的正式和非正式系统（文化/社会）通过一定方式有利于社会经济发展的或对所期望的变化有帮助，而不会造成不和谐和不公平现象。

一国框架内老年人权益能力发展又该如何预期呢？较穷困可能需要额外的能力以更有效地实现老年人权利。许多国家在政府部门内需要一种协调机制以防止在老年人权利方面已取得成绩的损失。其他国家则可以提升人权委员等组织以更加关注老年人的需要。许多较发达国家这样的结构已经到位，只需小小的调整和很少的额外资源，便可将重心置于老年人和他们的人权问题之上。保护老年人权利政策转换的成功实施化可能涉及效益指标的发展。

有效的政策反应取决于对老年人权益维护与否及其程度和对变化动力确认等信息准确及时的把握，因此，在很大程度上依赖当地所能提供的技术和知识以及完整的信息系统。当发展缺陷得以查明，捐助机构可以协助国家展开查明，分析和解决自身发展问题的能力。只有国家领导人认为老年人的权利需要特别予以保护，而且愿意支持发展方案的合作，通过合作研究和政策制定技巧等形式展开的国际支持才能得以实现。

发展的速度需要以该国朝着在未来能够独立管理该地区政策与社会策略的发展与进步中所能缩减的任何已有差距的指标来衡量。指标可以用来表明进展情况，如当地民众的参与程度；政策协商过程和政策开展过程的统一性，对深受该变化影响的民众而言，该政策应合法，可行，合意。国家能力建设努力的质量可以通过当地民众对政策开展和实施过程的成功所表现的奉献精神以及商定的发展机构成果的来实现来衡量。

若是以上步骤得以成功，一个开展能力建设的国家会最终独立于外部援助，拥有监测能力缺陷领域的技术，知识和政治意愿，并能对仍需继续发展的方面做出适当反应。

能力发展需要重点建设当地居民，社区和政府的技能与知识技能和知识。为了实现这一目标，对在相关机构和政府部门工作人员的招聘和培训需要与政策设计的创新和牵涉人民的变化管理相一致。种种项目，政策和程序应当考虑各自国家的准则，价值观和优先事项以期获得更好的成功机会。

与会者们一致认为，在各个政府，扶持项目所涉及的当地居民和大多数政策论坛中，主流能力发展技术这一思想在方法上已发生了重大转变。在制定新政策时，需要提供指导，通过超越传统框架和途径以加强的加强概念化政策的利益。

### **具体建议：**

参会者们提出了以下建议：鼓励各国政府：（1）设立老年人权益国家监察员的职位，以非司法手段接受和解决各个层次的申诉；（2）建立国家人权委员会，对公民实施老年人权利教育，为解决申诉和促进肯定方案计划提供场所-该委员会可以调查举报种种虐待模式和其他非法行为，采取行动开展公共教育运动以及听证投诉；（3）实施预算分析，突显老年人的支出，确定他们对社会的财政和经济贡献。此外，还应开展审计活动，评估公共开支对老年人的影响；（4）鼓励老年人参与政治和社会活动的政策决策过程；（5）为与老年人直接接触的专业团体，如律师，警察，卫生专业人员，和财政部门工作人员提供专门的培训和认证。

### **第四部分：在国际层面上解决老年人权利的问题**

一种意见认为在通常的法律系统中多数法律写得过于广泛，为了给老年人问题找到依据，需要在实质上进行深入探究。在这一方面众多国际文件起到了非常宝贵的解释作用。尊严原则对人权法的发展至关重要。

因此需要对所有权益文件在非歧视的框架范围内进行思索，而且在这些文件中需要对年龄进行更有效地掌握。而这一点在法律框架内正展现了制度化的老年歧视。

就影响老年人权益的法律主体而言，主要有两类：‘软法律’一旨在权利保护，包括如马德里老龄问题行动计划等在内的文件和‘硬法律’一涉及各类与国家国际相关的成文法和公约，期望得到执行与责任落实。

“软法律”中有对问题和策略相当综合的处理，但篇章中未使用法律术语而且能量流动一般是‘自上而下’的。并且‘软法律’对责任的不履行和违反行为没有相关的任何制裁，与‘硬法律’相比文件显得无能为力。尽管如此，由于‘软法律’非常具体，人们在实践中通常遵守。‘软法律’能有效捕捉处于冲突中人们的弱点，但‘年龄’问题直到20世纪60年代才被提上议程。

“硬法律”中主要责任在于国家。国家要尊重人权，保护个人和团体；并履行积极的行动。国家责任包括为法律的执行和管理招揽人才，多数情况下新法律需要范例与态度的双重转变，需要密集资源才可实现。因此，政策的权衡与国家所支出的资源和所制定最有效政策的义务有关。

下一步能做的就是建立一种新的人权框架，在此框架内，“硬法律”可以加强业已存在，并已得到普遍接受和支持“软法律”。

## 第五部分：制定针对老年人权益的国际法律框架

会议审议了现有的法律规范与实施执行之间所存在的种种差距。显然在与老年人相关的国际法律框架下仍存在规范差距。就是说，在人们社会地位低下，而其尊严遭受损害和侵犯时，法律仍有缺陷，无力付诸实践。虽在各种情况下有提供保护的标准，但这些标准过于分散以致产生更多混乱。因此整理这些标准并做以澄清会很有意义。

通常法律条文中只在‘其它’案例的类别中提到‘年龄’一词，从而缺乏力度，还导致老年人在法律范围内成为隐形群体。克服这一隐形问题有多方面的重要性，但对反对老年妇女的歧视尤为关键关键，这个问题在法律框架内应得到明显提升。在一些国家背景下歧视问题变得相当危急，特别是，在极端的情况下，如巫术指控或其他传统形象等会导致对老年妇女的诋毁甚至上升为攻击。此外还需对私营部门人员的介入和他们的与经济拮据的老年人打交道做以澄清。

尊严原则和非歧视原则支撑着人权法以及与老龄问题相关的国际政策文件。然而，歧视，疏忽和虐待现象却是许多老年人日常生活的特点。正如上文简要提到的那样，影响老年人权益的法律实体在审议有两类：“软法律”文件旨在权利保护（如马德里老龄问题行动计划和联合国老年人问题原则等文件）和“硬法律”文书，如界定国家责任并期望各国予以履行和承担责任的人权公约。然而，关键问题在于这两套法律能够如何充分促进，保护和实现老年人的权利。

尽管联合国关于老龄化和老年人问题的政策文件为各项事务和公共政策策略提供了全面的处理方案，但作为“软法律”，这些政策文件不具备法律约束力，也无法制裁不履行行为。相反，它们具体表现为各国政府约定以其为指导的各种规范规则，但没有提出任何关于遵守方面的规定。这表明，“软法律”以其明确性可以为政策事项提供非常有益的指导：例如，联合国难民署在制定对待老年难民的标准时，已有效地把握住了紧急情况下人们的脆弱性，而且为危急情况下如何最好应对老年人的需求提供了有益的指导。然而，总体而言，由于软法律不具有约束性，对其标准的执行往往很无力。

应注意到得是，在对《维也纳老龄问题行动规划》和《马德里行动规划》<sup>7</sup>的审查和评估工作中，许多国家未能将国际标准与国家立法和政策实施相结合。此外，在国际上，将老龄化问题与发展目标相关联一直是个挑战。尽管目标远大，信誓旦旦，老龄问题往往处于各种国际协定目标，框架和政策文件的边缘，《千禧年宣言》和《千禧年发展目标》未提及老龄化问题就是例证。

---

<sup>7</sup> See reports of the Secretary-General: E/CN.5/2001/PC/2 and A/63/95

专家们一致认为，国际法律文书的分析也指出关于老年人权利确实存在“规范差距”。首先，几乎所有重要的人权文书都未指明禁止将年龄作为歧视依据<sup>8</sup>，从而掩盖老年人受歧视的各种经历。此外，为老年人提供保护的各项标准也分散于许多人权文本中。在联合国各项人权文书中，国家对老年人的众多责任还隐晦不清，各国政府和广大民众对其仍未能得见，而私营部门和个人的义务还没有得到很好的发展。尽管条约监督委员会已经开始扩大老年人权利的解释工作，但民众对这项工作的了解仍然有限。此外，人权法是否已充分把握老年妇女的特殊弱势地位还值得怀疑，而且并有可能发生专门针对现行人权法律规定尚未充分保障的老年人的行为成，最明显的就是巫术指控行为。最后，在冲突和自然紧急情况下老年人往往特别脆弱这一事实并未像国际法所论证的那样得到有效解决。

此外，国家未能遵守已签署的人权文书中的承诺形成一些人所称的“执行差距”。这显然有别于当前条款无法充分把握与权利相悖的现行实践的“规范差距”。相反，执行差距意味着无法将国际标准纳入国内立法程序，或缺乏足够的机构和人手以采取措施实现相关权益。因此，更大的问题在于是否能发现关于老年人权利的此类差距。

由于需要寻求代理人来评估政府促进老年人权利的承诺，回答上述问题并不容易。来源之一是各国家提交给各类人权监督机构的种种报告。依据老年人权利对这些报告进行分析会有启示作用。2000年至2008年间<sup>9</sup>，在《公民权利和政治权利国际公约》指导下，负责审查政府承诺的人权委员会共审议了124起政府报告。其中只有三起报告提到了为解决年龄歧视所采取具体的行动，一起报告在长期护理中心突出老年人的脆弱性。同一时期，依照《经济、社会和文化权利国际公约》进行承诺评估的经济社会和文化权利委员会共审议122起国家报告。其中，24起提及了老年人和老年人权利。同样，在同一时期，当消除妇女歧视委员会召开会议评估在消除对妇女一切形式歧视公约方面取得的进展时，共审议了190起国家报告，其中提到老年妇女遭遇的有32次。还值得注意的是，到目前为止，只有一个国家通过全球定期审查机制来强调老年人权利。是否此类数字表明各国政府在解决老年人权利问题时缺乏行动还值得怀疑，但这些数字表明许多国家在人权报告中对年龄问题视而不见。此外，还应指出的是，即使在报告中提到老年人的那些国家也不总见得采取了积极行动。相反，有些国家只是仅仅对老年人所面临的境况表示了关注（当然尽管认识的提升是采取行动的先导）。

会议期间，与会者们就加强老年人权利方面的可行措施提出了几个设想。众人深思熟虑之下产生了两种可能性：（1）在联合国体系内任命老年人权利问题特别报告员或（2）关于老年人权利的国际公约。应当指出的是2004年12月的《巴西利亚宣言》最直接地呼吁进一步的文书。目前尚不清楚关于老年人权利的国际公

---

<sup>8</sup> The one notable exception is the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990), Article 7 which forbids discrimination on the basis of, inter alia, age

<sup>9</sup> This section draws on information which was current as of September 2008. It therefore does consider state reports submitted for the late autumn sessions of 2008.

约的发展或是针对老年人权利而设立特别报告员一职，二者哪一个最佳应对当前局势。联合国成员国对这两项可行性行为潜在价值的概述有望激起未来用这两种手段提高老年人权利的吸引力的辩论。

老年人权利问题特别报告员将察看所有成员国内老年人的状况及其个别问题。特别报告员的主要目标在于在国家和国际层面上提升对老年人权利和事务的认识。报告员可以采用通常特别的程序方法，如对访问会员国，委托和协调研究以搜集支持辩论和制定政策所需的证据，和从参与媒体宣传。这一角色会起到催化剂的作用，提升推进老年人权利的的决心。现将这一角色的各个方面做如下描述。然而，这些方面仅仅是建议，并不那么详尽。

老年人权利特别报告员可以：

- 接收各成员国老年人情况的报告，提供援助，并建议成员国更好地执行马德里计划；
- 通过指出问题并确定解决问题所实施的策略来促进老年人的权利；
- 从公平，非歧视和发展等人权理念考察老年人境况的性质和程度，当一些问题开始涉及弱势群体与机会均等时，报告有关问题；
- 在联合国内确定各项议题和趋势，并为促进那些议题和趋势在联合国进程内能获得支持而工作；
- 支持政府对处理老年人权利问题的国家监察员这一机制落实情况进行监测。

为老年人权利而设立的特别报告员的职权范围对这一角色的实现至关重要。报告员的性格以及这一职位理论上助人与灵活的结构很关键，使得机会能得到有效利用。此外，与其他报告员的联系和能够在人权方面为处于弱势地位的老年人提供证据和理解的网络也非常重要。为不影响这一角色的独立性，这一职位的资金需由赞助成员国或各国和其它组织合作承担。

老年人权利公约会为推进，深化和更准确地界定老年人权利增加更多砝码。公约将产生有强制性和约束力的国际法。和其它各种人权文书的通过相似，在采用这一公约时，成员国将做出三方承诺：尊重，保护和实现相关文本所规定的权利。尊重的义务要求国家不得干涉或限制人权的享有；保护的义务要求国家保护个人和团体免受人权侵犯；和实现的义务迫使各国采取积极行动以促进基本人权的享有。老年人权利公约会引起对以下问题的关注，如非歧视，尊严，生活的权利，养老金和其他形式的社会保护，住房，保健，护理和帮扶，参与权，免受虐待和剥削，性别和危急情况下老年人权利等。

初期的联合国公约（如消除对妇女一切形式的歧视公约，儿童权利公约和残疾人权利公约）是人权维护的有效工具，产生了重大而积极的社会变革。此外，老年人权

利公约将加强和补充现有的软法律，对抗年龄歧视，补救侵犯老年人人权的行爲，引起对老年人面临的多重歧视影响的关注，其中包括老龄化对妇女全新的影响。

老年人权利公约会产生一系列的新原则从而给老年人授权，为老年人在国内和国际上提供更大的可见度的和认可，为老年人权利的支持，公众意识的提升和教育提供坚实基础。而且公约将支持老年人的工作。此外，从生成公约和公约批准之后的推广活动中亦可获益良多。

对该公约执行情况的监测将鼓励各成员国，民间社团，非政府组织，私营部门与老年人之间持续的对话。该公约将鼓励各成员国收集更多关于老年人的数据为实证政策发展提供信息，鼓励针对老年人更公平的资源分配，对年龄更敏感的规划设计和新的规程中工作人员的培训以确保老年人的权利得以实现。

作为经济和社会理事会的职能机构，近年来社会发展委员会开始在规范标准下发挥作用。2001年人权委员会残疾人权利公约草案任务陷入僵局，为应对这一问题，委员会内部设立了一个特别委员会以将这一思想向前推进，此举取得极大成功。社会发展委员会演变为能够启动新标准的机构为联合国人权系统之外的机构有时可以为有争议的问题提供有效的论坛做了很好的阐述。此外，可以视其对残疾人权利公约所做的工作为有效的先例，特别是该委员会负责实施《马德里行动计划》<sup>10</sup>。

《消除对妇女一切形式的歧视公约》和《儿童权利公约》中包含着相对有效的执行机制：国家报告，承诺监测和和成员国之间内部讨论，以及个人投诉机制。成员国向《消除对妇女一切形式的歧视公约》委员会报告遵守和执行方面的困难，但没有独立调查权。在孟加拉国，非政府组织在报告过程中起积极作用，这使得报告更全面，妇女权利得以改善。《消除对妇女一切形式的歧视公约》非强制性议定书在提升委员会独立调查权的同时，允许妇女和非政府组织向该委员会提交个人申诉。许多学者认为这是一种提高遵守和建立执法机制的好方法。

和《消除对妇女一切形式歧视公约》一样，《儿童权利公约》要求各国提交执行情况报告。在报告中，政府代表与《儿童权利公约》监督机构进行有利对话和国内讨论，突出执行问题。这就产生了全球人权问题的语境，促进全球意见的交换<sup>11</sup>。

总体来看，由于这一公约的通过，老年人权利国际公约所带来的潜在附加价值包括对如何看待老年人这一社会群体观念的根本转变。不具约束力的承诺和辩论将转变为老年人切实的权利。因此，公约会加强国际合作。而且，立法机构会开始评估现有老年人的权利并适时予以提升。公约的内容可用于法律纠纷中从而确定有关老年

---

<sup>10</sup> for procedures, see Lindsay Judge, “The Rights of Older People: International Law, Human Rights Mechanisms and the Case for New Normative Standards”, background briefing paper at International Symposium on the Rights of Older Persons, January 2009, p.14

<sup>11</sup> For reporting mechanisms, see Israel Doron and Itai Apter, “What difference would a new convention make to the lives of older people?”, background briefing paper at International Symposium on the Rights of Older Persons, January 2009, p.4

人权利的法律缺陷。此外，公约可用于老年人权利的教育和宣传。总之，与目前的局势相比，公约会加强规范明确性。其次公约旨在刺激国内或区域水平上的行动和更广泛地提高社会意识。老年人权利公约的设立将会成为对抗老龄化，反对歧视，回归主流的强有力的工具。公约的协商与设立特别特别报告员职位并不相互排斥的，相反，二者可以相辅相成。

**具体建议:**

专家们商定鼓励各国政府：（1）将如何促进和保护老年人权利的信息，作为普遍定期审议的一部分纳入其对人权理事会的报告当中；纳入缔约国向条约机构提交的国际人权条约的实施情况中；纳入其它区域内同行审查机制中；（2）考虑支持针对老年人权利的特别报告员的任命（3）考虑支持关于老年人权利的广泛公约的建立；（4）利用联合国系统更有效地将老年人的权利纳入主流；和（5）通过联合国秘书长要求联合国将老龄化和老年人相关问题纳入千年发展目标的审查过程当中。