



第六十六届会议

临时议程\* 项目 27(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

本报告重点介绍世界各个区域老年人的人权状况，全面阐述了老年人在享受权利方面所面临的一些挑战，通过事例概括介绍了政府为应对这些挑战所采取的对策，还列出了各种法律、政策和方案的汇编，阐述了关键的人权问题，包括但不限于歧视、暴力和虐待、社会保护、长期护理、特定年龄服务、参与情况、司法救助和终身养老金等。

\* A/66/150。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 现状和挑战 .....	3
三. 有关老年人权利的国际规范和标准 .....	6
四. 国家对具体人权问题的对策 .....	10
五. 结论和建议 .....	16

## 一. 引言

1. 本报告是根据大会题为“第二次老龄问题世界大会的后续行动”的第 65/182 号决议的要求提交的。大会在该决议第 31 段请秘书长编写一份报告，说明该决议的执行情况，包括世界各个区域老年人权利的情况。2011 年 2 月 3 日，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)给各会员国、联合国系统有关机构和组织以及政府间和非政府组织和国家人权机构发了普通照会，知会了本报告的内容。在普通照会中有一份由九个问题组成的问题单，征求与老年人有关的现有法律、政策和相关人权方案的意见和信息。四十一个国家、8 个联合国实体、20 个国内人权机构和 10 个非政府组织、联盟和其他团体做了书面答复。答复者的完整名单和本报告的所有呈件可在人权高专办的网站上查询。<sup>1</sup> 在这一方面，应予指出的是，所收到的呈件涵盖了多种多样的国家、法律、社会和经济情况；并且还应指出，考虑到老年人显然是一个多样化群体，在会员国之间和会员国内部，老年人的状况都大不一样。

2. 本报告分为三节。下文第二节概括介绍世界各区域老年人的现状和所面临的各种挑战。第三节全面介绍现有的国际框架，包括具有约束力的国际人权文书，讨论适用于老年人的一些原则、准则和缔约国的义务。第四节是本报告呈件所载的事例汇编，涵盖了与老年人有关的一些具体问题和领域。此外，结论和建议列于第五节。

## 二. 现状和挑战

3. 最近几十年来，世界人口的构成发生了剧烈变化。1950 年至 2010 年，全球预期寿命从 46 岁延长到 68 岁，预计到本世纪末，预期寿命将提高到 81 岁。<sup>2</sup> 在 60 岁及以上的人口中，妇女人数比男子人数多出约 6 600 万人。在 80 岁及以上人口中，妇女人数约为男子的两倍；在百岁老人中，妇女人数为男子人数的 4 至 5 倍。2050 年，世界 60 岁以上人口的人数将在人类历史上首次超过儿童人数。

4. 目前，将近 7 亿人的年龄超过 60 岁。到 2050 年，20 亿人，即世界总人口的 20%以上，将超过 60 岁。发展中国家老年人人数将增加最多，也最为迅速，亚洲将成为老年人人口最多的区域，非洲老年人人口的增长比例将占世界首位。有鉴于此，显然需要更加重视许多老年人所面临的特殊需要和挑战，但同等重要的是，

<sup>1</sup> 关于所有这些呈件，见 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/Pages/Submissions.aspx>。

<sup>2</sup> 《世界人口前景：2010 年订正本》，可查阅 [http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel\\_indicators.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm)。

也需要更加重视在具有适当保障的条件下，大多数老年人可以为社会的运转所作出的重要贡献。在这方面的所有努力中，人权居于核心地位。

5. 在过去十年中，已经针对人口老龄化制定了新的政策和方案。如为编写本报告所提供的多数资料显示，社会部门已经成为关注的焦点。许多发达和发展中经济体的政府已经在卫生、社会保障或福利制度方面制订或试行了创新政策。此外，多项政策框架文件，例如关于老龄问题的国家行动计划已经颁布。在建筑规范、护理中心许可证发放和监督及职业培训等多个领域与年龄有关的特定立法措施也已开始面世。从地方到国家等各级政府已经各尽其责，有的创建了新的机构，有的更新了现有机构，以便设法逐步应对老年人所面临的各种挑战。

6. 政府机构在确定优先事项方面采取了多种作法。这些作法的选取凸现了对于老年人在家庭和整个社会中所发挥的作用的不同看法。在一些情况下，所采取的措施的目标是捕捉社区和社会迅速变化的动态，请人们重新认识老年人与工作的关系、老年护理机制、代际帮养制度和经济上的制约因素。一些政府制订了基于老年人积极人生和独立自主原则的政策，目的是帮助老年人继续在家里独立生活，附之以满足各种需要的服务和设施。还有的政府强调家庭关系并支持将家庭帮养作为照料老年人的主要手段。在所有情况下，由私人行为者组成的网络，包括各种志愿组织和社区中心对于整个系统的平稳运转至关重要。

7. 特别引人注目的是老年妇女的境况。<sup>3</sup> 由于社会角色是由性别来决定的，因此她们面临着各种不平等的待遇。性别决定了人的一生，影响了获取资源和机会的能力，这一影响是持续存在的，也是日积月累的。老年人的生活境遇是他们毕生经历的结果。良好的健康状态、经济保障、适当的住房、有利的环境、有能力获取土地或其他生产性资源，所有这些都是有尊严地养老的基础条件；但是，所有这些所依赖的决策和选择仅部分由个人决定。在教育和就业方面存在的性别不平等现象的后果在老年人中更加突出。因此，老年妇女遭受贫穷的可能性要大于老年男子。此外，老龄妇女经常承担更大的家庭护理责任，同时必须设法应对缺乏弹性的工作条件、硬性规定的退休年龄及养老金和其他社会保障福利不足等问题，这使得她们和她们所照料的人极为脆弱。毋庸置疑，老龄问题、这一问题带来的人权挑战和该问题的女性化给所有社会的社会结构带来前所未有的变化，具有深远的影响。

8. 尽管在本报告的呈件中所指出的问题众多，但是以下四个问题反复出现而且在世界各地持续存在：(a) 贫穷与生活条件不足；(b) 年龄歧视；(c) 暴力和虐待；(d) 缺乏特别措施、机制和服务。

---

<sup>3</sup> 见 CEDAW/C/2010/47/GC.1, 第 27 号一般性建议(未经编辑)。

## 贫困和生活条件

9. 老年人福祉面临的最迫切的一项挑战是贫困，包括老年人往往不充裕的生活条件。无家可归、营养不良、长期患病却无人照料、不能享用安全的饮用水和卫生条件、医药费无法承受和收入不稳定仅仅是大批老年人每天面临的一些最为严重的人权问题。

10. 一些国家已经认识到老年人的生活水平低于其他人群，包括贫困、甚至赤贫现象普遍存在。尽管老年人收入较低，但是往往可能是家庭的主要供养者和主要照料者，包括供养和照料孙子女和其他家庭成员。

11. 本报告的呈件还指出了在城乡之间和在城市内部、郊区和贫民区在服务提供方面的差距。服务的获取、可承受性和质量是这些地区面临的一个关键问题。例如，社会和医疗服务，尤其是在人口稀少的偏远村庄，对整个系统构成了额外的挑战，尽管在一些国家有流动服务队提供家庭社会服务。

12. 这项主题还与生活安排相关。迅速变化的社会和经济模式及家庭的核心化经常被称为是老年人家庭帮养减少的一个原因。在一些情况下，由于这一变化，需要建造更多的养老院和庇护所，但这一需要得不到满足。还有一些社会面临着大规模人口迁移问题，老年人因此留守原地，或者负责照料因艾滋病毒/艾滋病而失去双亲的孙子女。老年人作为照料者所作出的贡献常常得不到承认，收到的汇款也时有时无，在没有收入来源的情况下还要继续照料自己和他人。

## 歧视

13. 发达国家和发展中国家持续存在的另一项挑战是丑化和歧视问题。虽然老年人作为文化和历史的守护者所发挥的重要作用得到承认，但是为本报告所提供的许多资料认为，对老年人存有偏见和进行丑化（‘老龄歧视’）在世界各地的社会中广泛存在。老龄歧视问题在招聘过程中广泛存在，但是立法本身还没有消除与年龄有关的就业歧视条款。老年人向一些国家人权机构提出的一个普遍性的投诉是，他们由于年龄的原因，被婉拒就业、面试或其他找工机会。

14. 年龄问题，再加上决定社会身份地位的其他方面，包括性别、种族和民族、宗教、残疾、国籍、健康状况或社会经济状况，会导致发生多重歧视现象，并因此影响对各项人权的享受。本报告呈件重点介绍了贫穷、生活在农村地区、长期遭受疾病或其他健康问题之苦、残疾、离异、孤寡或单身老龄妇女等老年人的情况。

## 暴力侵害和虐待老年人的行为

15. 各国所提供的资料还指出了暴力和虐待行为的发生情况及其对老年人生活质量和健康状况的影响。虐待老年人的行为（一般定义为老年人所信赖的人施加的身体、感情或性虐待行为）世界各地都有。此类行为有多种形式，包括被迫监

护以及在护理中心、医院或家庭发生的身体和性暴力行为。此外还存在与传统观念有关的具体威胁，包括由于巫术指控而实施的暴力行为，对特别脆弱的老年人，例如移民、残疾老年人、身处冲突局势下的老年人和生活在贫困状态的老年人，尤其是无家可归者实施的暴力行为。

#### 缺乏针对老年人的特定措施和服务

16. 提供服务和制订特别措施对于享受广泛的人权具有影响，这是毫无疑问的。在这一背景下，缺乏充足的资源和设施来应对日益增长的需求，尤其是对于寄宿制服务中心、家庭护理计划或老年人服务等专门服务的需求。虽然这种现象在不同的背景下表现方式有所不同，但并不仅限于任何一个地区。在一些情况下，会员国承认寄宿制服务中心数量不足，尤其是在首都以外的地区。在另外一些情况下，存在着长期的人满为患问题或得到适当培训的医护人员人数不足问题。本报告的一些附件强调指出，必须为提供这些服务进行预算拨款，以应对日益增加的需求。

### 三. 有关老年人权利的国际规范和标准

#### 国际政治文书

17. 随着 1982 年老龄问题世界大会通过了《维也纳老龄问题国际行动计划》，国际社会开始重点关注老年人的状况。1991 年《联合国老年人原则》、1992 年《2001 年全球老龄目标》和 1992 年《老龄问题宣言》，进一步加深了国际社会对老年人基本福祉要求的了解。

18. 第二次老龄问题世界大会通过并经联合国大会第 57/167 号决议认可的 2002 年《政治宣言》和《马德里老龄问题国际行动计划》，为一项老龄问题议程达成的政治共识注入了新的活力，强调发展以及这一领域的国际合作与援助。《马德里国际行动计划》通过后，一直指导着国家一级政策和方案的起草工作，启发国家和区域计划的拟订，并为开展对话提供了一个国际框架。

19. 这项于马德里通过的《政治宣言》中，会员国重申促进和保护人权的承诺，并呼吁消除年龄歧视、忽视、虐待和暴力。更具体地说，《马德里国际行动计划》载有关于工作权、健康权、参与权和终生机会平等的指导意见，强调老年人参与各级决策过程的重要性。

20. 《马德里国际行动计划》确定的优先事项包括范围广泛的各种问题：所有老年人享有平等就业机会；使所有工作者都能获得社会保护和社会保障包括适用的养老金、伤残保险和保健福利的方案；所有老年人享有足够的最低收入保障，其中特别关注在社会和经济方面处于弱势的群体。继续教育、职业指导和职业介绍的重要性也得到了强调，其目的包括保持老年人最大限度的活动能力和加强公众

对其生产力和其他贡献的认可。保健也是《马德里国际行动计划》的一个关键要素。其条文涵盖了预防、平等获得保健的机会、积极参与、艾滋病毒/艾滋病对老年人的影响以及充分发挥支持、护理环境的作用等观念。

### 有约束力的国际文书

21. 尽管缺少专门关于老年人的具体条文,但大多数核心人权条约<sup>4</sup>都隐含了许多与老年人有关的义务。这些文书与适用于其他人一样也适用于老年人,并保护基本的人权,包括享有能达到的最高标准身心健康的权利、免受酷刑、不人道或有辱人格的待遇、法律面前平等以及不受任何理由歧视的适当生活标准。

22. 然而,核心国际人权条约极少明确提及年龄。虽然有关于几类人群,如妇女或残疾人的专门的普遍人权文书,但却没有关于老年人的此类文书,而且只有少数几个文书明确提到了年龄:(a)《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》开列的禁止歧视理由包括“年龄”(第7条);(b)《残疾人权利公约》关于健康的第25(b)条和关于适当生活水平和社会保护的第28(2)条(b)款也提到“老年人”。此外,第13条提到适合年龄的司法救助;第16条提到考虑年龄的保护措施;(c)《消除对妇女一切形式歧视公约》第11.1(e)条在谈到在享受社会保障权方面消除对妇女的歧视时也提到“老年”。

23. 禁止歧视是国际人权法的支柱之一,因此法律上和事实上对任何个人的歧视必须是所有人权分析的焦点。歧视的定义是指任何区别、排斥或限制,其目的或其影响均足以妨碍或否认在与其他人平等的基础上认识、享有或行使政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。<sup>5</sup>

24. 在国际层面上,虽然大多数人权条约没有将“年龄”明确列入禁止歧视的理由,但这些清单是列举而非穷举,而且通常包括一个开放类别(“其他情况”),条约机构可以据此审议与“年龄”有关的歧视。

25. 国际劳工组织(劳工组织)一直到1980年《关于老年工作者的第162号建议书》<sup>6</sup>通过后,才在相关文本中将年龄明确列为一种歧视形式,该建议书呼吁在国家政策框架内采取措施防止就业和职业上的歧视,以促进所有工作者的平等机会和待遇,无论其年龄如何。此外,劳工组织1982年《关于终止雇用的第16605号建议书》指出,除关于退休的国家法律和惯例外,年龄不应构成终止雇用的正当理由。

<sup>4</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》(大会第2200A(XXI)号决议)、《公民及政治权利国际公约》(大会第2200A(XXI)号决议)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(大会第34/180号决议)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(联合国,《条约汇编》,第660卷,第9464号)和《残疾人权利公约》(大会第61/106号决议)。

<sup>5</sup> 例如,见《消除对妇女一切形式歧视公约》第1条和《残疾人权利公约》第2条。

<sup>6</sup> 可查阅<http://www.ilo.org/ilolex>。

26. 经济、社会和文化权利委员会一贯采取类似做法，认为“在几种情况下，年龄也属于禁止的歧视理由”。<sup>7</sup> 委员会还强调，有必要解决对老年失业者以及因居住地点而无法平等享受全民老年养恤金的贫困老年人的歧视问题。<sup>8</sup>

27. 值得注意的是，《公民及政治权利国际公约》第 26 条规定保护法律面前人人平等，包括保证有效禁止任何其他理由的歧视。人权事务委员会认为，“基于年龄的区分，如缺乏合理和客观的依据，可能构成第 26 条规定的基于‘其他身份’的歧视”，委员会已在若干来文中确认此立场。<sup>9</sup>

28. 人权事务委员会进一步澄清，第 26 条包括禁止在公共当局规管和保护的任何领域存在法律或事实上的歧视，无论立法是否涉及《公民及政治权利国际公约》的一个条款或任何其他方面，包括《经济、社会、文化权利国际公约》规定的一项权利。<sup>10</sup>

29. 除禁止基于年龄的歧视外，人权机制还将老年人定为需要特殊保护措施弱势群体。具体而言，《残疾人权利公约》第 16 条第 2 款要求为残疾人及其家庭提供“考虑年龄的”援助和支持以防止剥削、暴力和虐待，从而确认了老年人易受伤害的独特处境。

30. 一些条约机构监督机制已利用现有条文保护老年人的权利，特别是经济、社会和文化权利委员会及消除对妇女歧视委员会，它们对现行规范提出了解释性指导意见。1995 年，经济、社会和文化权利委员会通过了第 6 号一般性意见，<sup>8</sup> 其中首次详细解释了《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国在老年人方面的义务，以及老年人的权利。最近在 2010 年，消除对妇女歧视委员会通过了关于老年妇女和根据《消除对妇女一切形式歧视公约》保护其人权的第 27 号一般性建议。<sup>3</sup>

31. 关于具体的权利，《经济、社会、文化权利国际公约》规定了几个与老年人面临的挑战有关的具体权利，如享有能达到的最高标准身心健康的权利(第 12 条)、享受社会保障的权利(第 9 条)、享有适当生活水平包括食物、衣着和住房的权利(第 11 条)、工作权(第 6 和第 7 条)以及受教育的权利(第 13 条)。这些权利的内容将在以下几个段落中简要概述。

<sup>7</sup> 见经济、社会和文化权利委员会第 20 号一般性意见“在经济、社会和文化权利上不得存在歧视”(E/C.12/GC/20, 第 22 段)。

<sup>8</sup> 另见经济、社会和文化权利委员会第 6 号一般性意见“老年人的经济、社会和文化权利”(E/1996/22, 附件四第 22 段)。

<sup>9</sup> 见人权事务委员会, Love 等人诉澳大利亚, 第 983/2001 号来文; Schmitz-de-Jong 诉荷兰, 第 855/1999 号来文; Solís 诉秘鲁, 第 1016/2001 号来文; Althammer 等人诉奥地利, 第 998/2001 号来文(可查阅 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/>)。

<sup>10</sup> 人权事务委员会, FH Zwaan-de Vries 诉荷兰, 第 182/1984 号来文, (CCPR/C/29/D/182/1984)。

32. 《经济、社会、文化权利国际公约》在一项国际人权条约中规定了关于健康权——人人享有能达到的最高标准身心健康的权利的最全面的条款。同样有关的还有《消除对妇女一切形式歧视公约》第 12 条，涉及缔约国消除保健方面对妇女歧视的义务；《残疾人权利公约》第 25(b) 条规定，医疗卫生应“提供旨在尽量减轻残疾和预防残疾恶化的服务，包括向儿童和老年人提供这些服务”；《公民及政治权利国际公约》第 7 条禁止酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，其中包括禁止未经自由同意进行医疗或科学试验。

33. 经济、社会和文化权利委员会重申必须采用综合性办法，将预防、治疗和康复结合在一起，这方面的基本措施包括：对男女老年人定期进行身体检查；采取身体和精神康复措施，旨在保持老年人的机能和自理能力；关注和照看患慢性病和不治之症的人，帮助他们免除可以避免的痛苦，并使他们能够体面的去世。<sup>11</sup>

34. 《经济、社会、文化权利国际公约》第 11.1 条规定了享有适当生活水平包括住房和食品以及不断改善生活条件的权利，《残疾人权利公约》第 28 条也有类似的表述。关于住房权，经济、社会和文化权利委员会赞同《维也纳老龄问题国际行动计划》中所载的一些建议，<sup>12</sup> 指出，国家政策应帮助老年人继续住在家中，并确保老年人融入社会，通过提供适当的交通工具为老年人的活动和往来提供便利。<sup>13</sup>

35. 享受社会保障包括社会保险的权利在各文书中作了明文规定，特别是：《经济、社会、文化权利国际公约》第 9 条概括性的说法；《消除对妇女一切形式歧视公约》第 11.1.(d) 和 (e) 条规定妇女享有平等和不受歧视，特别是在退休、失业、疾病、伤残和年老的情况下；《残疾人权利公约》第 28.2 条规定与其他人平等享受社会保护，还规定老年残疾人也应可利用社会保护和减贫方案。<sup>14</sup>

36. 2010 年，人权与赤贫问题独立专家研究了老年人非缴款性养恤金或社会养恤金作为社会保障制度一个重要方面的问题。她的报告强调缴款性养恤金办法覆盖面太小，并提出了确保非缴款性养恤金符合核心人权标准的建议。

37. 关于工作权，《经济、社会、文化权利国际公约》第 6 和第 7 条阐述了这项权利的范围和内容，并指出，人人都有权获得自由选择工作、在公正和有利的条件下谋生的机会，并且工资合理，同工同酬。经济、社会和文化权利委员会

<sup>11</sup> 见经济、社会和文化权利委员会第 14 号一般性意见，“享有能达到的最高健康标准的权利”，(E/C.12/2000/4, 第 25 和第 34 和 35 段)。

<sup>12</sup> 类似的提法另见《马德里老龄问题行动计划》，见《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，优先方向三。

<sup>13</sup> 见 E/1996/22, 附件四，第 33 段。

<sup>14</sup> 见 A/HRC/14/31。

第 6 号一般性意见敦促各国采取措施，防止就业和职业方面基于年龄的歧视，并制定退休方案(第 22 至 25 段)。第 19 号一般性意见(第 15 段)强调有必要规定适当的退休年龄，由各国确定。消除对妇女歧视委员会的第 27 号一般性建议则强调老年妇女获得有报酬的工作的重要性。

38. 关于受教育的权利，如经济、社会和文化权利委员会所强调的，就《经济、社会、文化权利国际公约》第 13 条而言，<sup>15</sup> 在有关老年人方面，各国应遵循两条互补的原则：(a) 确保老年人从教育方案中获益的权利；(b) 将老年人的知识和经验传递给年轻世代。委员会回顾联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)关于终身教育的概念，其中包括：为老年人提供基于社区和注重娱乐的非正式方案，以培养他们的自力更生意识和社区的责任感。

39. 在《残疾人权利公约》中可找到其他即使未具体针对老年人但也可使他们获益的相关条款，包括：第 9 条，关于无障碍环境；第 12 条，关于在法律面前获得平等承认，包括采取适当措施支持他们享受和行使其法律权利；第 19 条，关于独立生活和融入社区，包括在与其他人平等的基础上选择居所，并获得各种居家、住所和其他社区支助服务；第 20 条，关于个人行动能力，包括获得助行器具、用品、帮助起居的技术和专门工作人员的协助；第 26 条，关于复健和康复，以保持最大程度的自立。

#### 四. 国家对具体人权问题的对策

40. 老年人不是一个单一的群体，不应当作单一的群体对待。男女之间对年老的感受不同，一个人在 60 岁或 80 岁时的感受极为不同一样。健康状况、收入保障、工作机会、休闲和参与、社会和环境适应情况以及决定自身福祉核心问题的自主和自由的程度，可以在很大程度上决定一个人是否能过上有尊严的生活，而无论其年龄如何。

41. 然而，老年人作为一个群体所共同感受的，是生活在这样的社会中：伴随着老龄的往往是陈规定型的看法，被认为不太重要，政治上丧失权能，经济和社会上处于弱势。因此，制定法律和政策，更加尊重、保护和实现所有人权而不管年龄如何，与实施具体措施和机制满足老年人的需要，并使服务、物品和设施适合所有年龄一样，至关重要。

##### A. 国家法律和政策

42. 总体而言，一些国家的《宪法》明确承认关于老年人的平等和不歧视原则，但具体说法和程度不同。有些宪法明确提到“年龄”是受到禁止的歧视理由，有些则根据笼统的不得基于“任何理由”歧视的条款实施保护。一些宪法还明确提

<sup>15</sup> 见 E/1996/22，附件四，第 36 和 37 段。

到老年人和具体的权利，包括最近起草的一些宪法，这些宪法规定了保护老年人免遭暴力和虐待，终身养恤金和护理，以及文化权利和参与。

43. 本报告收到的呈件还列出并讨论了很多包含保护老年人人权的具体条文的法律。在有些情况下，还根据关于不歧视的区域指示颁立了国家法律。<sup>16</sup>

44. 在有些国家，提供服务和执行具体政策的能力下放到了地方政府。权力下放的部分理由是认为地方一级更了解相关需求和局限，也更接近受益人。在这些情况下，地方政府决定需要提供什么服务，并承担确保援助、及早发现暴力和虐待以及报告和应对有关情况的法律 responsibility。还有一些具体的社区法令和规章打击基于年龄的歧视。

45. 然而，没有足够的资金或有效的权力，权力下放并不总能确保获得更好的成果。例如，有人强调，向各省下放实施专门立法或方案权力时的延迟，是造成执行工作产生重大延误的主要原因。有效执行的其他先决条件包括：大幅增加资金；培训社会工作者以应付此类工作者极为短缺的局面；政府各部门和服务提供机构间合作；以及各省做好准备随时执行具体的政策和方案。

46. 收到的各份呈件表明，一些新的立法和政策将老年人和残疾人处境放在一起处理。一些国家成立了一并处理老年人和残疾人问题的专门办公室，对这些群体采用类似的办法，实施联合举措。这些机构还在电视和电台上为这两个群体开展了媒体宣传活动，旨在消除污名。

47. 老年人和残疾人之间的联系值得考虑。尽管并不是所有老年人都会经受残疾，而且年老并不能等同于残疾，但一些老年人确实也身患残疾。毫无疑问，年老可能会伴随着身体、心理、智力或感官上的衰退，一些针对外出活动、辅助决策、法律能力或居家护理的措施也可以应对对老年人和残疾人都具有影响的各种人权问题。然而，如不能确定和解决每个群体的具体问题，或不能制定关于老年人的政策并投入足够的财力和人力资源，有可能会使老年人受到忽视。没有身患残疾的老年人所面临的一些挑战，也有可能让他们无法得益于相关的政策和措施，确保与其他人平等享受所有的权利。

48. 自 1990 年代以来，有少数国家制订了多部门综合机制来应对老龄人口问题，投入了大量的资源，结合了经验教训和试点项目。在这些情况下，制定了一系列法律、规章和政策，旨在维护老年人的社会保障、健康、文化、教育、体育和社区参与。

49. 最后，收集和系统分析按年龄分类的资料，对于拟订和评估法律和政策至关重要。没有定期更新的准确数据，整合所有人权义务包括监测歧视情况的工作可

<sup>16</sup> 例如，见欧洲理事会关于确定就业和职业平等待遇总体框架的指令规定的涉及年龄的平等待遇原则(2000 年 11 月 27 日理事会第 2000/78/EC 号指令)。

能会效果不彰，或者与现实脱节。社会经济统计数据等数量资料可以说明整体情况，但有时也可能会掩盖不平等。不幸的是，按年龄分类的资料并不能广泛获得。

50. 迫切需要改进国家统计资料/数据收集系统，特别是要重点关注 60 岁及以上的人。少数国家的政府已采取步骤应对这一挑战，包括建立一个老龄工人统计指标体系，为制订计划和评估机制提供基本数据。同样，一些国家的政府已委托开展研究，以评估老年人的生活条件，另一些则在定期多用途住户调查中增加了一个老年人模块。其他一些国家则创建了关于生活在护理机构中的老年人的专门数据库。

## B. 歧视

51. 向报告提供的资料包括制订的一系列倡议和措施，以消除对老年人特别是在就业、退休、职业培训以及专业或社区组织成员资格方面的歧视。针对并非出于正当目的而合理客观区别对待的情况，一些国家制定了立法，打击与年龄有关的歧视。有意思的是，一些反歧视法还处理间接歧视问题，即存在似乎不偏不倚但对特定年龄者不利的标准、惯例或规定的问题。打击对老年人的污名、歧视和暴力行为的创新措施包括，制作了描绘老龄的积极、全面形象的纪录片，出版和广泛散发传单，以提高对虐老以及与老年痴呆症有关的耻辱和歧视的认识。此外，一些国家的法院奉行禁止年龄歧视原则。

## C. 暴力和虐待

52. 许多老年人的生命权、健康权、自由权和人身安全权受到了暴力威胁其形式为在自己家中、医护设施或自己的社区中受到虐待，包括因传统信仰产生的暴力袭击。具体说来，暴力侵害妇女行为被理解为包括、但不限于发生在私人或公共场所的身体暴力、性暴力和心理暴力行为，或国家实施或纵容的暴力行为，而不论在何处发生。<sup>17</sup> 暴力与歧视和剥夺权利紧密相联，往往没有上报且记录不足，因为老年人不愿或无法报案。

53. 总的说来，来自世界所有地区的国家提供的材料也承认这种现象复杂，有多层面性。一些潜在的因素包括老年人日益依赖、孤立和脆弱性增加，以及任意隔离、拘谨、贫穷或遭到遗弃。还得到确认的是，在年龄、某些形式的认知障碍以及精神残疾和遭受忽视之间有内在联系。通常情况下，为暴力、家庭暴力或基于性别的暴力受害者提供的公共服务也要向老年受害者提供服务，包括社会和心理支助。然而，可能缺乏足够的技能和能力，不能处理特定类型的虐老情况，或者是也不能提供其他安排。

54. 从低收入到高收入水平不等的一些国家政府设立了具体的实体且制订了具体政策打击虐老行为。例证包括为满足老年人的需求专门设立了国家和社区组

<sup>17</sup> 大会第 48/104 号决议。

织，提供热线、紧急医疗援助、临时栖身之所和法律援助等各种服务，其中还包括转诊系统，获取信息和咨询，现场视察护理设施，以家庭为基础的专业救助和提交匿名索偿。一些国家政府开展了大型活动，打击虐老行为。目前的方案还包括的举措如，强制性认证有偿护老者的良好行为和提供护老者指南，包括有责任报告虐老行为。

55. 对于宣称老人从事巫术的说法，必须结合家庭和社区成员虐待老人和忽视老人的严重情况加以审查。对于因这种指控产生的暴力行为，一些国家政府在全国各地设立了收留被家庭遗弃或被社区驱逐的老年妇女接待中心。但是，没有特别措施打击老年丧偶妇女成为自己家人或社区的攻击目标的现象。

#### D. 经济剥削

56. 《2002 年马德里老龄问题行动计划》指出，对老人的忽视、虐待和暴力侵害行为有身体、心理、情感和经济等多种形式，每个社会、经济、种族和地理领域都存在这种情况。正如几个呈件所指出的那样，老年人的财产、收入或所有物继续面临多重威胁，其中包括欺诈、任意剥夺老人的财产、盗窃、侵占他们的土地、财产或所有物，以及用欺诈办法让老人丧失享有和行使法律行为能力，以便控制其财务。

57. 已报道采取了一些举措，以保护老年人行使自己法律行为能力的权利。例如：对被认为脆弱的老年人的司法保护进行改革，包括制订有关法律监护和保障的新法律，确保老年人同意关于其生命和财产的决定。在某些情况下，老年人可以提前决定由谁负责自己的监护，并负责自己的财产和福祉。

#### E. 保健

58. 保健部门对老年人的处境至关重要。政府的应对措施注重各种问题，包括药品补贴、免除使用费、医疗保险计划、特殊服务，包括专门针对老人的部门，专注一些慢性疾病、人员培训以及研究和政策，以应对心理健康问题，特别是老年痴呆症，尤其是阿尔茨海默病。

59. 一些国家的保健政策作了调整，以应对往往影响老年人的不断增加的慢性疾病。有几个国家已经采取步骤，以确保 65 岁以上的老人都可享受定期免费体检，包括慢性疾病的诊断和治疗。据报道，城市和农村中心都可提供定点服务以及流动服务。一些国家政府还设立了国家保健基金，发放医疗卡以领取降价药品；还有一些国家政府建立了机制，确保老年患者充分同意服务和治疗。

60. 尽管有众多范例，但还是提出了许多关切事项。有些非政府组织强调，在保健政策、方案和资源分配方面，老年人继续受到忽视且没有被放在优先地位。目前，低收入和中等收入国家关于保健的言论仍然坚定地专注于妇幼保健，因此，辩论中没有讨论包括老年人在内的整个生命历程的保健问题。而且，对非传染性

疾病的关注有限，尽管老龄化是这种疾病的一个主要驱动因素，且这种疾病主要发生在老年。此外，获取保健和药品的费用仍让许多最边缘化的老年妇女和男子望而却步。

61. 会员国、尤其是低收入和中等收入国家的挑战包括：缺乏全面的保健政策，其中包括身患绝症者的防治、康复和护理；几乎没有制订关于有利于健康的老有所事、住房保障、基本食品、卫生、饮用水和必要药品的国家计划和战略；缺乏监测长期护理设施中侵犯人权情况的法律框架；没有具体措施消除身患绝症者的疼痛并提供安抚治疗让其死得有尊严。

62. 老年人往往在病情很严重时才去保健中心就医。这往往是由于没有机会获取保健，具体因素包括距离医疗设施远，去就医有行程费用，尤其是农村地区的基础设施落后，距离遥远，有交通问题；初级保健中心人满为患；公共健康教育不足，包括老年人或其家人认为疾病症状是老龄化引起的而延误就医；专业保健人员人数不足和技能不足；药物短缺。

#### F. 长期护理和家庭护理

63. 在改革医疗保健和社会服务部门方面，长期护理是要进行干预的关键领域，其中仍有许多有待发展。一些国家实施了几项措施，旨在扩大向长期护理服务的潜在用户提供的各种选择，支持废除制度化的长期护理机构，推广家庭护理和改善临终关怀。但长期护理仍然不足，劳动力短缺且服务质量低下。

64. 有些呈件指出，一些国家设立了长期护理保险制度，有益于保健和医疗服务，公共福利，照料长期疾病或因人体老化造成的其他障碍，包括维持独立的日常生活。还有些呈件指出，保健制度和福利制度两者分担提供长期护理(例如，患有慢性疾病的老年人的治疗、日常事务协助、家庭护理)。这些服务可由地方政府组织和供资，不过还有很大一部分此类服务由私营部门(非营利性协会、基金会和商业企业)提供，但这部分服务并不总是由中央规划或受中央监测，因此，没有组织性，也不能持久。

65. 家庭护理和家庭支助方案对日常生活有困难者必不可少。这些服务有助于行使众多权利，如健康权和自由移动权。这些服务可促进独立性和提高生活质量。但是，针对残疾人和老年人的一些方案提供的支助办法范围不同。某些情况下，符合家庭支助服务的资格标准可能会有所不同：有些标准不包括残疾人，还有些则不包括老年人，即使两组人可能需要同样的服务。在某些管辖区，若个人在保健部门登记为残疾，则年纪大些后可能会失去这种地位(以及经济收益)。

#### G. 社会保障和社会保护

66. 关于退休年龄、退休条件和标准的例子范围很广，需要逐个国家进行分析。但值得注意的是，有两个重要因素：第一，基于性别的差别继续存在，例如，妇

女的退休年龄低于男子。几个国家目前正在逐步提高妇女的退休年龄，以便与男子相同。其次，退休年龄是现行改革的重心，特别是在欧洲地区。

67. 同样，据报道，社会保障改革和应对老年人贫困问题的改革多种多样。有例子表明，老年人养老金的覆盖面和普及性大幅增加，对减贫有积极影响。更普通的例子包括：免税；对特定药物的补贴；补偿疗养费用；提供护理装置和假肢；采取特别措施，确保住房软贷款，作为基本社会保护的一部分。还实施了老人现金转账，某些情况下，这一做法的覆盖面几年中增加了一倍。提上议事日程的还有老年人的终身养老金，受益的大部分人以前没有资格领取退休金。据报告，其中一些措施对受益者及其家庭其他成员的生活有积极影响，特别是在确保定期供应膳食和提高自给自足水平方面。

68. 近年来，特别是欧洲地区的几个国家至少部分是由于金融和经济危机纷纷推出养老金改革。这些改革考虑了养老金制度的今后可持续性和充足性，提高了全国的退休年龄，旨在确保代际团结和再分配，还旨在改善公共制度所保障的老年保护，包括人们退休后有足够的收入。

## H. 工作

69. 一些国家正在制定年龄歧视问题的立法，明确禁止、阻止就业方面的各种直接和间接年龄歧视，或把这种歧视视为非法。例子包括涉及 40 和 40 岁以上工人的没有年龄上限的反歧视法，旨在促进基于能力而非年龄的就业。还有一些国家制定了扶持行动立法，要求企业必须确保一定百分比的工人年龄在 55 岁或以上，还确定了优先考虑雇用老年人的工作类型。

70. 在区域一级，欧洲理事会关于制订就业和工作平等待遇总框架的指令(2000/78/EC)已作为许多国家法律的一部分获得通过，其中包括因年龄等原因产生的歧视问题。该指令要求所有成员国采取立法，禁止工作中基于年龄等因素的直接和间接歧视，涵盖了就业、自营就业和职业，以及职业培训和指导领域。然而，重要的是随后跟踪该指令的施行情况。

## I. 成人和继续教育

71. 提出了若干继续教育倡议，其中包括文化活动中心、计算机和互联网方案及职业培训。一些例证包括：涉及获取终身学习机会的具体政策，把这种学习作为出于个人、社会和职业原因进行学习的一部分，且为这一领域的研究供资；向提供获取信息和教育机会的非政府组织提供财政支持；成人教育培训。新的社会网络中的老有所事试点项目要依靠志愿者提供专业设施和跨代合作方面的教育。还有一个例子是，一国政府为应对教育需求，建立了“第三年纪(老年)大学”，内设法律、医疗保健、政治和经济研究、心理学和农业系科。

## J. 参与决策、政治和文化生活

72. 从人权角度看，老年人直接和知情参与公共政策制订是其作为权利人享有平等待遇的核心。参与还可保障老年人不受到社会排斥和隔离。几个会员国在多部门方案拟订中强调了“老年人政策”概念，设立了顾问委员会，作为老年人的正式代表机构，与公私行为者探讨问题，还参与养老金改革、社会保险、医疗保健和长期护理相关领域的政策辩论。在有些情况下，一些国家在退休人士协会的积极参与下制定了国家行动计划。

73. 老年人参与政治本身不仅是一种权利，还是确保老年人在社会中发挥积极作用的一个重要途径，还可确保将对年龄敏感的法律和政策考虑纳入国家法律。事实上，多数国家除了规定成年的最低年龄外，并没有在投票权和被选举权方面设定年龄限制。在若干国家，地方和公共理事会的许多代表是 60 岁以上的老人；老年公民一贯积极参与选举，是政党成员，还组织自己的政治活动和协会。老年男子和妇女特别是在农村地区仍然在传统的酋长制度中发挥积极作用。

## K. 司法救助和司法补救办法

74. 对人权的保护要求司法系统的有效运作，对侵害行为采取及时补救措施，且明确保障在法律和法院面前人人平等。<sup>18</sup>

75. 有些呈件指出，制订了具体措施确保老年人获取司法救助，包括：提供法律援助或专门机构协助老年人；推迟、减少或免除诉讼费；处理涉及老年人纠纷的特别法庭和陪审团制度；福利机构为老年人提供人权咨询服务；发放贷款，以支付审理费用。

76. 在许多国家，国家人权机构的作用至关重要。国家人权机构在老年人这一人口群体一边越来越多地发挥关键作用，尤其是由于老年人提出的更多诉求引起了这些机构的注意。通常情况下，国家人权机构的任务宽泛，其中包括保护老年人，促进老年人的权利，消除任何形式的歧视，包括在一些案件中明确提到与年龄有关的歧视情况。

## 五. 结论和建议

77. 人们普遍认识到老年人面临特殊的人权挑战。由于人口继续老龄化，加之有更多的老年人在低收入和中等收入国家，其中的一些挑战必将更为尖锐。对老年人的暴力、虐待和忽视是世界各地关注的问题。关系到享有所有权利的年龄歧视因其他形式的歧视而复杂化，特别是基于健康状况、性别、残疾或人种的歧视。

<sup>18</sup> 根据《公民及政治权利国际公约》(大会第 2200 A(XXI)号决议)第 2.3 条和第 26 条的规定。

78. 国家一级确定的、为编制本报告提交的措施多种多样，有一些好的做法。特别是近年来，一些国家政府重视规范问题和给予老年人特殊保护的必要性。然而，这些政策在全球范围内不一致，一般没有说明是否存在保护老年人人权的法律、政策和体制全面框架。特别是，缺乏确保参与和问责的机制。提交的材料在不同程度上强调了执行政策中的缺陷，还有些呈件指出，尽管措施可能有效，但不足以应对庞大和不断增长的需求。在要求采取更有结构性的措施的情况下，一些国家政府决定采取福利方法，但这可能无法确保可持续性或对不受歧视地享有人权产生长期影响。

79. 在国际层面，仍然没有专门针对老年人人权的国际保护制度。现有的人权机制对老年人的具体情况没有一个系统、全面的应对办法。

### 建议

80. 根据大会第 65/182 号决议于 2010 年 12 月成立的老龄问题不限成员名额工作组承担的加强保护老年人人权的任务规定是探索国际层面在保护老年人人权方面现有差距的一个关键步骤。大会不妨优先考虑让不限成员名额工作组继续开展工作，以便可以继续应对这种差距，并进一步审议其他手段和措施的可行性。

81. 大会不妨建议会员国加强更有效的数据收集、统计和定性信息方面的能力，以便更好地评估老年人的状况和权利情况，并就着眼于确保老年人人权的方案和政策制订适当的监督机制。收集数据应特别注意城市、郊区和农村地区的老年人，以及境况不利的老年人，如生活贫困的老年妇女或老人。

82. 此外，大会不妨建议现有国际文书缔约国在报告中更明确地纳入老年人状况。排入议事日程前列的还有，条约机构监督机制和特别程序任务执行人在审议有关报告期间与各国的对话中、或在国家访问中应专门注意老年人的状况。

83. 大会不妨建议会员国依照平等和非歧视原则制订和实施关于老年人权利的更有效的多部门政策和方案，并适当考虑老龄问题的现有文书和国家行动计划。各国政府在其工作中可以受益于国家人权机构、非政府组织、国家统计机构、学术实体以及联合国各专门机构和实体等其他利益攸关方的技术合作和支持。