



人权理事会

第十四届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、经济、
社会和文化权利，包括发展权

人权与赤贫问题独立专家马格达莱纳·赛普尔韦达·卡尔莫纳 的报告*

摘要

在按照第 8/11 号决议提交的本报告中，独立专家集中关注非缴费型养老金即所谓的社会养老金问题。社会养老金包括由超过特定年龄的人接受的，不要求受益人、雇主或国家事先强制性缴费的现金福利。社会养老金是社会保障制度的重要方面。各国义务逐步确保该国境内所有个人的社会保障权和享受适当生活水平权。这些权利庄严载入了《世界人权宣言》和一些国际人权条约以及国际劳工组织的公约。考虑到老年人的脆弱性，各国必须采取适当措施，制订一项没有任何歧视的社会保障计划，为所有老年人提供福利，并确保男女享有平等权利。今天，大量人口在正规就业部门以外工作，传统的老年人非正式支助系统，在寿命延长、普遍贫困、艾滋病毒/艾滋病和迁移的影响压力下正在发生变化。缴费型养老金计划(如以雇用为基础的养老金)并未扩展到所有老年人。因此，各国必须认识到，社会养老金是逐步实现老年人社会保障权的关键因素。非缴费型养老金可以显著减少老年人中的贫困和脆弱，对妇女而言尤其如此，她们活得时间更长，而且不太可能受益于缴费系统。本报告提供了有关如何确保非缴费型养老金遵守核心人权标准的建议。它还论述了国际援助和合作在社会保障领域的作用。

* 迟交。

目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-7	3
二. 贫穷和老年人.....	8-25	4
A. 老龄化及其对社会政策的影响.....	8-12	4
B. 老年人贫困的决定因素.....	13-18	5
C. 老年妇女的贫困.....	19-21	6
D. 老年人的贫困与迁徙.....	12-23	7
E. 老年人贫困与艾滋病毒/艾滋病.....	24-25	7
三. 社会保护与老年人.....	26-36	7
四. 人权框架.....	37-50	9
A. 人权和劳工标准中的社会保障权.....	41-46	10
B. 《经济、社会、文化权利国际公约》下的义务.....	47-50	11
五. 在人权框架内扩大老年人的社会保障.....	51-97	12
A. 承认社会保障权利, 包括享受非缴费型养老金的 权利.....	53-57	12
B. 确保平等享受社会保障, 特别关注弱势群体.....	58-71	13
C. 确保无障碍.....	72-75	15
D. 确保透明度和获取信息.....	76-78	15
E. 确保问责制.....	79-82	16
F. 尊重参与原则.....	83-86	16
G. 确保福利的充分性.....	87-89	17
H. 确保享受保健服务.....	90-94	17
I. 确保两性平等.....	95-97	18
六. 国际援助与合作的作用.....	98-103	19
七. 结论和建议.....	104-116	20

一. 引言

1. 本报告由人权与赤贫问题独立专家马格达莱纳·赛普尔韦达·卡尔莫纳根据人权理事会第 8 / 11 号决议提交。本报告反映了专家在分析特别是有关社会保障领域的具体减贫战略如何符合人权标准方面开展的工作。
2. 自其向人权理事会提交重点关注现金转拨方案的人权方法的年度报告(A/HRC/11/9)以来, 独立专家向大会提交了一份报告(A/64/279), 分析了全球金融危机对极端贫困人口的人权状况的影响。报告强调了建立和加强稳固的社会保障制度, 以应对危机影响的紧迫性。
3. 独立专家访问了赞比亚(2009 年 8 月)和孟加拉国(2009 年 12 月)。在这两个国家, 她全面评估了现有的社会保护计划, 其中包括现金转拨方案。2009 年 9 月, 她参加了人权理事会社会论坛, 在那里她讨论了社会保障体系的作用。在报告所述期间, 专家还参加了许多活动, 并与各国政府、联合国机构、捐助机构、学术机构、非政府组织以及生活贫困者的代表举行了工作会议。根据人权理事会第 12/19 号决议(2009 年 10 月), 她还准备编写将向人权理事会第十五届会议提交的有关改进极端贫困和人权指导原则草案的途径的进度报告。
4. 本报告重点关注非缴费型养老金即社会养老金¹在减少极端贫困和促进老年人实现人权方面的作用。它还探讨了如何将人权观点纳入这些措施的设计、执行和监督等问题。社会养老金包括由超过特定年龄的人接受的, 不要求受益人、雇主或国家事先强制性缴费的现金福利。
5. 为了搜集资料来编写本报告, 独立专家向各国政府发出了调查问卷, 要求它们提供老年人的社会养老金信息。该调查问卷涉及: (一) 法律和体制框架; (二) 计划成本和覆盖范围; (三) 执行程序; (四) 监测机制和申诉程序; 以及(五)研究和评价。截至 2010 年 3 月 10 日, 有 45 个国家作了答复,² 所有意见在任务网页上均可查阅。³
6. 本报告还得益于关于老年人贫困专题的现有文献审查, 以及由联合国人权事务高级专员办事处于 2010 年 2 月 8-9 日组织、独立专家举办的专家会议, 该会议得到了国际助老会和弗里德里希·艾伯特基金会的支持。25 名来自各国政府、

¹ 本报告交替使用两种表述方式。

² 阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、白俄罗斯、巴西、加拿大、哥斯达黎加、塞浦路斯、多米尼加共和国、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、伊拉克、日本、哈萨克斯坦、卢森堡、马里、墨西哥、摩尔多瓦、摩纳哥、黑山、尼泊尔、阿曼、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、塞尔维亚、新加坡、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、西班牙、南非、瑞士、叙利亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、东帝汶、土耳其、乌克兰、委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)和赞比亚。

³ <http://www2.ohchr.org/English/issues/poverty/expert/index.htm>。

非政府组织、联合国机构和学术机构的专家参加了会议，并为独立专家关于社会养老金的评估做出了贡献。

7. 独立专家希望对提交资料的所有国家并对协助编写本报告的专家和非政府组织表示感谢。她将继续在今后的任务报告中审议老年人和贫困专题。

二. 贫穷和老年人

A. 老龄化及其对社会政策的影响

8. 现在迫切需要了解世界上人们日益长寿的影响。预期 60 岁以上的人口将从 2009 年的 7.37 亿人增加到 2050 年的超过 20 亿人。⁴ 80 岁以上的人成为所有社会中增长最快的部分。此外，随着年龄的增长，老年妇女的人数日益超过老年男子。

9. 在发展中国家，老年人的比例增长最快。在东南亚，老年人的比例到 2025 年将增加到 10%，到 2050 年将增加到 19%。在南亚，据预测，在 2000 年至 2050 年期间，老年人口将增加 3.5 亿。这一数量是从 1950 年到 2000 年增长 6600 万人的五倍还多。从 1950 年至 2000 年，老年人占人口数量增加的比例不足 7%，但自 2000 年至 2025 年，这一比例占 20%，自 2025 年至 2050 年，这一比例占 62%。⁵ 在非洲，老年人口的增长速度较慢，但尽管如此，60 岁或 60 岁以上人口的数量翻了两番：从 2005 年的 4 790 万人增加到 2050 年的 2.068 亿人。⁶ 在拉丁美洲和加勒比地区，到 2050 年，大约有 24% 的人将是 60 岁或 60 岁以上的人，增长最为迅速的是那些“高龄老人”，这些人的年龄在 80 岁或 80 岁以上。到 2050 年，60 岁以上的人将会超过未满 15 岁的人。⁷

10. 将人口老龄化问题纳入决策不仅是一个为福利政策融资的问题。它需要对几代人之间的关系和对不同年龄组的作用的看法做出改变。各国不应依赖于传统的眼光，即家庭会照顾已成为受抚养人的老年人，尤其是因为传统的家庭照顾结构特别由于移民和城市化而压力日益增大。国家对老年人负有义务，但这绝不能沦为一个负担能力的问题。

11. 国际社会已在三项文件中承诺应对与老龄化相关的挑战：《老龄问题维也纳国际行动计划》(1982 年)、《联合国老年人原则》(1991 年)和《马德里老龄问

⁴ 见 A/64/127, 第 3 段。

⁵ Ghazy Mujahid 和 K.A.P. Siddhisena, “东南亚的人口预测——快速老龄化的未来”, 人口老龄化论文, 第 6 期(曼谷, 联合国人口基金(人口基金), 2009 年), 第 9 页。

⁶ 《老龄化形势的区域层面》, (联合国出版物, 出售品编号: 08.IV.1), 第 25 页。

⁷ 同上, 第 27 页。

题国际行动计划》(2002年)。这些文件是对各国确立了具有法律约束力义务的现有人权和劳工标准的补充。

12. 《马德里老龄问题行动计划》的总体目标包括：确保老年人充分享有经济、社会和文化权利，以及享有公民权利和政治权利，并消除对老年人的一切形式的暴力和歧视；通过消除性别等方面的歧视来实现老年人的性别平等；以及为老年人提供高质量的保健、支助和社会保护。该行动计划将政治意愿的表述与对各国的实际建议行动相结合。鉴于其特殊性和详细程度，这些计划都是指导国家履行其政治和法律承诺的重要工具。

B. 老年人贫困的决定因素

13. 评估老年人中的贫困现象是一项复杂工作，有几项因素导致家庭调查中低估老年人的贫困现象。⁸ 例如，缺乏对不同家庭成员的抚养动态的了解。有关这个问题的分类数据缺乏，导致对一家庭中的收入如何构成以及老人在该家庭中的具体情况缺乏了解。依靠家庭收入来衡量老年人的贫困，则忽视了这样一个事实，即在许多几代同堂的家庭，家庭资源不相称地分配给了儿童和工作年龄的人。

14. 在评估老年人贫困方面遇到的困难，从人权角度看是特别有问题的。它们致使对老年人贫困的特殊性了解不多，这最有可能导致忽视和排斥生活在赤贫中的老年人的政策选择。

15. 虽然寿命延长是一种世界性现象，但老年人口绝不是全部相同的，贫困的风险因素多种多样，取决于不同国家和不同个人的情况。核心因素包括：缺乏获取固定收入和工作机会，身体和心理能力下降，以及在家庭内处于受抚养境地。

16. 随着人们年龄的增长，他们往往被优先雇用年轻劳动力的雇主逐步排斥在正规和非正规工作市场之外。与此同时，他们往往得不到社会保障制度的保护(下文讨论)。没有获得工作或收入的机会，最贫困者便往往依赖他人来生存，或者不得不寻求安全性较低的收入来源(通常是乞讨或从事粗重工作)。研究表明，设法进入和留在劳动力队伍中的老年人一般从事缺少吸引力的工作，收入要低于壮年人。⁹

17. 随着年龄的增长，他们变得虚弱而且对卫生保健服务的需求有可能增加。这种需求引致的费用老年人并非总能够充分承担。例如，当对卫生保健服务收取

⁸ Robert Holzmann、David A. Robalino 和 Noriyuki Takayama (编辑)，《缩小覆盖面差距》(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2009年)，第41页。

⁹ Leonardo Gasparini、Javier Alejo 等人，“拉丁美洲和加勒比地区老年人中的贫困现象”，《2007年世界经济和社会概览：世界老龄化趋势》，背景文件。

使用费时，没有可靠收入的老年人可能就无法享受这些服务。在这种情况下，许多人可能会陷入恶性循环，健康不良导致贫困，贫困又致使健康状况不佳。

18. 由老年人做户主的带孩子家庭，以及只有老年人，特别是单身妇女组成的家庭，往往更容易陷入贫困。特别是在大规模迁徙的国家和受艾滋病毒/艾滋病流行病严重袭扰的国家，贫困的发生率尤其高。无论是在发达国家还是发展中国家，单身老年人往往更为贫困。¹⁰

C. 老年妇女的贫困

19. 老年妇女不成比例地处于不利境地：由于年龄因素她们被边缘化，往往比男子更为贫困。由于贯穿其一生的性别歧视模式，妇女往往处在这样一种情况，即其积累的财富比男子要少。早婚的文化习俗和在世界范围内妇女比男子预期寿命长的情况，¹¹ 导致妇女较之男子更可能成为寡妇，而丧偶使得老年妇女存在成为穷人的更高风险。在许多国家，妇女仅有有限的机会获得土地和其他资产。例如，在印度，60%的老年妇女在其名下没有有价值的资产(相比较而言，30%的老年男子处于这种情况)，研究表明，很少有寡妇可以依靠家庭或社会的支持。¹² 在中国的城市，老年妇女的贫困率要高于老年男子的三四倍。¹³

20. 大多数老年妇女被排除在正式的社会保障和医疗保险计划之外，因为这些都与付酬的正规部门就业相关。在发展中国家，大部分妇女一生都在非正规部门工作或从事无报酬的活动。在发达国家，也是妇女比男性在老年时更容易贫困。平均而言，在欧洲联盟国家，老年妇女的贫困风险率大约为 22%，而老年男子的贫困风险率为 16%。¹⁴ 她们不太可能接受大额退休金，因为她们更有可能在一生中的某个时候已经停止工作，承担起养育子女的责任，其工作也更容易比男子得到较少的工资。

21. 老年妇女不仅更有可能比男子更穷，而且她们也可能承担照顾其他家庭成员的责任，尤其是他们的子孙。在一些国家，对贫困老年妇女进行巫术指控的情况很普遍，这揭示出令人担忧的歧视模式。

¹⁰ 《缩小覆盖面差距》，第 45-46 页。

¹¹ 世界卫生组织，《妇女老龄化与健康：侧重于性别的行动框架》(日内瓦，世卫组织，2007 年)，第 3 页。

¹² 《缩小覆盖面差距》，第 51 页；也见联合国社会发展研究所(社研所)，《老龄化发展和社会保护问题会议的报告》，2002 年，第 13-14 页。

¹³ 人口基金，《中国的人口变化：世界最大人口的老龄化》，人口老龄化论文，第 4 期(人口基金，2007 年)，第 20 页。

¹⁴ Ashgar Zaidi，“欧盟国家老年人的贫困风险——更新情况”(欧洲社会福利政策和研究中心政策简报，维也纳，2010 年)，第 8 页。

D. 老年人的贫困与迁徙

22. 在世界许多地区，年轻一代普遍向城市迁移。这对年轻一代人将抚养老年人的理念是一种挑战。在许多亚洲国家的农村地区，城市迁移造成了老年人与年轻家庭共同居住的情况大幅下降。同样的现象在非洲国家得到了证明。¹⁵ 不得不依赖在国内或国际上迁移的孩子，对老年人而言通常是一种风险。通常情况下，孩子提供的财政支助变得不规则和没有保障，即使他们仍然可能被要求照顾孙辈。

23. 移民也可能在晚年有失去收入的风险。虽然已经迁移的人在其成年工作期间可能为其工作地的养老金制度做出了贡献，但当其退休返回原籍国家时，他们无法享受到其先前缴费的福利。

E. 老年人贫困与艾滋病毒/艾滋病

24. 艾滋病毒/艾滋病流行病对老年人的影响有两个方面。首先，大多是中年人死于这种疾病，老年人则更可能无法获得其子女的照顾和支持。其次，他们也有可能成为其遗孤的主要照顾者。

25. 撒哈拉以南非洲是 4 000 万艾滋病毒/艾滋病感染者中的 2 600 万人的家园，因而也是存在代沟的家庭数量最多的地区。在纳米比亚、南非和津巴布韦，60% 的艾滋病孤儿与其祖父母生活在一起。¹⁶

三. 社会保护与老年人

26. 正如专家先前的报告所详述的，¹⁷ 社会保护的定义包括旨在应对个人和群体风险和脆弱性的一系列政策措施，无论他们是否可以工作。这些政策旨在帮助他们应对和克服贫困局面，尤其是他们因外部无法控制的情况而导致的贫困。社会保障体系一般围绕消除贫困的三个重要目标：(一) 促进人们从导致其贫困的危机中恢复；(二) 促进长期贫困人口摆脱贫困的能力；以及(三) 支持不太从事经济活动的穷人(例如老人、残疾人和儿童)，使他们的贫困将不会被下一代继承。政府实体是社会保护的主要提供者，但往往民间团体和私营部门也为此做出贡献。

27. 社会保护体系可以帮助实现全部权利。国际人权文书一般不使用“社会保护”¹⁸ 这一措词。相反，它们规定了人人享有“社会保障，包括社会保险”的权

¹⁵ 《老龄化形势的区域层面》，第 22 页。

¹⁶ 同上，第 24 页。

¹⁷ 见 A/HRC/11/9 和 A/64/279。

¹⁸ 一个例外是《残疾人权利公约》，该公约规定了一项社会保护权利(第 28 条)。

利。除了确保社会保障的权利，各国实施社会保护制度的责任也源于适足的生活水准权利，以及与庄严载入具有法律约束力的人权条约相关的经济和社会权利。

28. 社会保护可以分为两个主要部分：社会保险和社会援助。社会保险系指为参保人员在诸如受伤、患病、残疾和年老等突发事件时提供预先规定的支助的所有缴费型保险计划。社会援助则包括向贫困者提供现金和实物援助的所有活动，这些活动往往由一般税收收入或外部资金资助。社会养老金由超过一定年龄的人士接受的现金福利构成，没有强制性缴款的要求，它们是社会援助的重要组成部分。缴费型计划和非缴费型计划应被视为社会保护的相互补充和相互加强的两个方面。

29. 传统上，各国优先建立缴费型养老金制度，旨在一旦正规部门扩大便实现普遍覆盖率。今天，随着有大批工人在非正规部门工作，这种做法必须予以重新审视。大多数未受保护的人在其到达老龄时，缴费系统已离他们远去。据估计显示，现今只有不到 20% 的老年人被养老金所覆盖，仅有大约 25% 的劳动力目前正在缴费或累积养老金权利。¹⁹

30. 此种覆盖率的差距对那些极端贫困的人具有特别的影响。在那些人均国内生产总值较低和受教育程度最低的国家，现有的缴费型社会保障制度覆盖率最低。在所有高收入的经济合作与发展组织(经合组织)成员国，缴费系统涵盖了几乎劳动力的 85%，²⁰ 但在撒哈拉以南非洲的一些国家，覆盖率可降至低于劳动力的 5%。²¹ 即使是已经建立了覆盖大部分人口的社会保障制度的拉丁美洲中等收入国家，在劳动力市场开放之后的十年间，覆盖率也在下降。²²

31. 即使在发达国家，缴费系统也往往不足以保护老年人：经常是福利太低，难以支付生活费用。此外，有关强制退休年龄的立法使得老年人无法找到额外的收入来源。

32. 在缺乏缴费型社会保障的情况下，向老年人提供社会援助，特别是提供非缴费型养老金，在缩小现有保护差距方面可以发挥核心作用。在已经建立非缴费型计划的国家进行的研究显示，这些计划对贫困指数产生了积极影响。在那些正规保险覆盖率高、投资此类养老金时间最长的经合组织国家中，如果没有非缴费型计划则贫困率将大大提高。对于最近数十年来同样投资社会养老金的中等收入国家，情况同样如此。²³

¹⁹ 《缩小覆盖面差距》，第 23 页。

²⁰ Armando Barrientos, “低收入国家老年收入保障的新战略”(国际社会保障协会, 2008 年), 第 4 页。

²¹ 《缩小覆盖面差距》，第 31 页。

²² 见“低收入国家老年人收入保障的新战略”，第 2 页。

²³ 《缩小覆盖面差距》，第 46-47 页。

33. 社会养老金对于解决妇女的特殊脆弱性也很重要。缴费系统往往会加剧性别不平等现象：在许多国家，老年男性的覆盖率往往是老年女性同行覆盖率的两倍。²⁴ 即使是在存在更广泛缴费系统的保护的国家，老年妇女由于其较低水平的缴款也可能得到较低的养老金(见下文第二.C 节)。

34. 社会养老金的福利也可能延伸到其直接受益人之外，并协助老年人的家庭成员及其照料的孩子。在受艾滋病影响的国家，例如，在老年人成为艾滋病孤儿的主要照顾者的地方，社会养老金可能会对儿童的福祉产生积极影响。南非的一项研究发现，与养老金领取人一起生活的儿童平均要增高 5 厘米，而且这种养老金的发放使人口中最贫困的那部分人的儿童入学率提高了 8%。²⁵

35. 各国政府必须挑战社会养老金是经济的负担这样的谎言，也必须挑战老年人是发展的负担这样的陈规定型观念。事实上，社会保护制度可以作为关键时期的经济稳定器，并能对当地经济产生积极影响。例如，研究表明，在农村地区，老年养老金对于受农业改革不利影响的贫困农村社区的保护产生全面的积极影响，并且鼓励当地的经济活动。²⁶

36. 但是，社会养老金应该仅仅被视为广泛的社会保障系统的一个组成部分，旨在解决贫困的多方面问题。有关老年人的重点应包括建立基本的非缴费型养老金，将其作为一项综合性办法的支柱之一，包括采取各项措施，以确保获得基本服务(尤其是保健服务)和消除基于性别的歧视。

四. 人权框架

37. 人权条约适用于所有社会成员，因此老年人显然有资格享受由这些条约规定的全部权利。²⁷ 《世界人权宣言》第 25 条提到了老年人的特别脆弱性，其中规定，“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括……医疗和在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。”

38. 若干条约载有具体提及老年人的规定。《消除对妇女一切形式歧视公约》规定了“享有社会保障的权利，特别是在退休、失业、疾病、残废和老年或在其他丧失工作能力的情况下”(第 11 条)。同样不言而喻的是，主要人权条约中所含的禁止歧视的规定据理解并非是详尽无遗的，因此，即使没有具体提到将年龄作

²⁴ 同上，第 36 页。

²⁵ 见 Michael Samson 等人，“南非社会保障制度的社会和经济影响”，南非社会发展部经济和财政局委托，2004 年。

²⁶ Armando Barrientos，“非缴费型养老金对贫困有何影响？巴西和南非的估计”，长期贫困研究中心工作文件，第 33 号(2003 年)，第 3 页。

²⁷ 第 6 号一般性评论，第 10 段。

为禁止歧视的理由，但依据“其他身份地位”应该也可接受这一点。《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》具体确定将年龄作为禁止歧视的理由。

39. 1995 年，经济、社会、文化权利委员会通过了一项关于老年人权利的一般性意见，其中强调，各国需要调整其社会和经济政策，以适应人口老龄化的需要，应该在其人权监测和报告中多考虑老年人的情况。该一般性意见还揭示了《经济、社会、文化权利国际公约》、《维也纳国际行动计划》和《联合国老年人原则》各项规定之间的关系，清楚地表明约束性承诺与非约束性承诺是相互联系的。

40. 2009 年，消除对妇女歧视委员会成立了一个工作组，以拟订一项关于老年妇女权利的一般性建议。在其初期工作中，工作组解释说，在妇女整个一生中，性别不平等的影响在老年时进一步加大，往往导致资源分配不公、虐待、侵犯、基于性别的暴力和阻碍获得基本服务。该一般性建议将是解决老年妇女的人权和消除其一生面临的歧视的重要工具。²⁸

A. 人权和劳工标准中的社会保障权

41. 社会保障权利牢固植根于国际人权法，若干条约载有具体提及通过社会保障计划保护老年人的规定。除了《世界人权宣言》第 22 条和第 25 条之外，社会保障权利还出现在《经济、社会、文化权利国际公约》第 9、10 和 11 条，《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5(e)(四)条、《消除对妇女一切形式歧视公约》第 11 条、《儿童权利公约》第 26 条，以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 27 条。《残疾人权利公约》则提到了社会保护权利(第 28 条)。

42. 在区域一级，有若干项规定承认老年人的特别脆弱性，呼吁各国采取具体措施以保护老年人。它们还强调了社会保障权利。

43. 《非洲人权和人民权利宪章》规定，“老人和残废人有权享有符合其身体和精神需要的特殊保护措施”(第 18 条)。《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》(《马普托议定书》)承认了老年妇女的特别脆弱性，并要求各国采取若干“与她们的身体、经济和社会需要以及她们获得就业和职业培训相称的”措施，并“确保老年妇女享有免受暴力，包括性虐待的权利”(第 22 条)。

44. 业经修订的《欧洲社会宪章》承认“老年人享有社会保护的權利”(第 23 条)。它呼吁国家通过或鼓励采取适当措施，以便：(1) “使老年人仍旧尽可能长时间地成为社会正式成员”；(2) “让老年人自由地选择自己的生活方式，只要他们愿意并有能力，便让他们在其熟悉的环境中过独立的生活”；以及(3) “保障老年人生活在得到适当支持的机构中，同时尊重他们的隐私，并且让其参与有关机构生活条件的决策。”

²⁸ 见 CEDAW/C/2009/II/WP.1/R。

45. 《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》承认，“人人都有在老年时接受特殊保护的權利”(第 17 条)。它还呼吁各国采取必要的措施，“以使这一权利成为现实”，特别是通过提供食物和适当的医疗服务；实施特别为老年人设计的工作方案；建立旨在改善老年人生活质量的社会组织。

46. 若干国际劳工组织公约和宣言也承认了社会保障权利，其中包括《关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言》，以寻求“扩大社会保障措施，以便使所有需要此种保护的人得到基本收入，并提供完备的医疗”。《关于社会安全最低标准的第 102 号公约》以及《关于残疾、老年和遗属津贴的第 128 号公约》规定了主要标准。《第 102 号公约》为所有九类社会保障规定了全世界范围内议定的最低标准：即医疗保健、疾病津贴、失业津贴、老龄津贴、工伤津贴、家庭津贴、生育津贴、病残津贴和遗属津贴。

B. 《经济、社会、文化权利国际公约》下的义务

47. 在其关于社会保障权利的第 19 号一般性意见中，经济、社会、文化权利委员会阐述了这一权利的主要特点和各自国家义务的内容。它指出，缔约国有义务逐步确保其领土内的所有个人有权享受社会保障，同时为弱势和边缘化的个人和群体提供具体保护。²⁹

48. 考虑到老年人的脆弱性，委员会强调这样一个事实，即各国有义务确保每个人逐步被缴费型系统或非缴费型系统所覆盖。为此，缔约国必须制定一项充分实施老年社会保障权利的国家战略，并在国家一级拨付充足的财政资源和其他资源。

49. 根据该公约，国家禁止蓄意采取任何倒退措施，其中包括有关社会保障权的倒退措施，除非它们能够证明这些措施是在最认真地考虑所有其他选择，并在适当参照该公约规定的全部权利而证明有正当理由之后才被引入。³⁰ 如有必要，发展中国家应寻求国际合作和技术援助，以逐步实现社会保障权利。³¹

50. 委员会明确指出，国家不能完全依赖养老金缴费系统，因为每个人也并非总能取得足够的手段来维持适当的生活水平。各国必须拥有适当的非缴费型养老金制度。³² 因此，在现有资源范围内，各国必须提供最起码的非缴费型老年福利，以至少向所有到达退休年龄却无权享受以养老保险为基础的养老金的老年人提供协助。

²⁹ 第 19 号一般性意见，第 31 段。

³⁰ 同上，第 42 段。

³¹ 同上，第 52 段。

³² 同上，第 12(c)段。

五. 在人权框架内扩大老年人的社会保障

51. 建立或扩大社会保障制度不仅仅是一项政策选择或是减少贫困的手段，它首先是各国直接源于人权准则和标准，特别是社会保障权利和享受适足生活水准权利的一项职责。

52. 为了向实现人权做出充分贡献，社会养老金和任何其他有关社会政策，应该以确保它们遵守核心人权原则和义务的方式来设计和实施。下一节审查了社会养老金计划主要的人权部分是否符合人权法的情况。

A. 承认社会保障权利，包括享受非缴费型养老金的权利

53. 作为社会养老金以权利为基础的方法的必要组成部分，社会保障权利必须纳入国家的法律框架。非缴费型养老金的最可信赖的经验，植根于那些确保这些措施的持久性以及为权利人提供要求保护其权利的可能性的法律文书。例如，西班牙报告说，同一法律文书规定了缴费型系统和非缴费型系统。³³ 巴西将非缴费型养老金权利庄严载入了《宪法》，有一项法律还指出，养老金的价值必须根据国家支付指数来定义。³⁴

54. 尽管有一些例外，但各国对缴费型系统的过分依赖，往往导致非缴费型计划缺乏足够的法律依据。在一些国家，它们通过诸如总统法令和简单的业务手册等虚弱的体制和法律安排来实施。

55. 缺乏强有力的法律和体制框架以及一项长期战略，会严重威胁到该计划的受益人享有人权。完善的法律框架对于防止政治操纵，确保国家当局长期参与计划的各个阶段工作至关重要。它也允许权利人知晓他们的权利是什么，并了解纳入计划以及从计划中排除的标准。

56. 为了使法律和体制框架遵从人权的核心原则，这些框架应该阐明资格要求，规定各种确保透明度和获取有关计划信息的机制，定义参与实施该计划的所有人的各种角色和职责(例如，在国家和地方各级的政府，各国际组织和民间社会组织)，并建立方便投诉的机制。最后，他们应该为受益人的参与渠道确定范围。

57. 在国家决定实施小规模的重要举措和试点项目时，法律框架具有特别重要意义。各国负有责任确保，例如，在试点项目停止时，受益人得到保护使其免于因负面变化而可能导致收入无保障。

³³ 第 1/1994 号一般社会保障法。

³⁴ 《巴西宪法》，第 203 条，第 v 页。

B. 确保平等享受社会保障，特别关注弱势群体

58. 一旦决定建立社会养老金，则各国必须确保它的平等享受。平等和不歧视的原则要求各国逐步确保实施普遍保护。这些原则还需要采取特别措施，以作为优先事项来保护社会中最脆弱的群体。

59. 基本上有两种非缴费型养老金类型：(a) 普惠制计划，确保每一个特定年龄以上的人都有权领取养老金；以及(b) 旨在基于其收入或贫困程度和其年龄选择受益人的有针对性的计划。为此，可以采用一些工具，诸如家庭经济情况调查、代理家庭经济情况调查、社区定位和/或地理定位。这两类养老金在世界各地有许多经验，但下文的证据表明在减少贫困方面普惠制计划有重大的优势。

60. 普惠制养老金需要最简单的结构，行政成本最低，因此更有可能成功实现其目标。许多发展中国家诸如玻利维亚(多民族国)、博茨瓦纳、文莱、纳米比亚、尼泊尔、萨摩亚等国都提供普惠制养老金。普惠制养老金避免为低收入工人创设约束措施以保护他们的晚年，避免为老年人创设约束措施以使其在退休后继续工作。普惠制养老金还可以减少腐败的机会，因为它们向所有符合年龄要求的人提供，没有任何瑕疵。

61. 普惠制养老金也更具有性别敏感性。在有针对性的计划中，社会上的现有权力不平衡，扭曲人们获取利益的能力。基于在大多数社会盛行之性别陈规定型观念对妇女的结构歧视，意味着它们不太能够影响决策过程，其结果就是，可能会排除在接受有针对性的养老金之外。在普惠制计划中，享受的机会不能被操纵，以免对妇女不利。

62. 此外，有了普惠制养老金，男子和妇女无论其在劳动力市场上的记录如何，都将获得相同水平的福利，从而承认了妇女在诸如照料等无偿工作方面做出的贡献。在发展中国家，普惠制养老金可能是使大多数妇女在年老时保证收入的唯一方法。在艾滋病毒感染率和移徙率较高的国家，普惠制养老金也很关键，因为许多人需要靠请祖父母(主要是妇女)来照料儿孙。

63. 虽说普惠制计划包括较富裕的老年人，可能成为资源稀缺国家的合理关切，但当贫困率较高而缴费型养老金覆盖率较低时，普惠制养老金所覆盖的非贫困老年人的比例也可能很小。此外，有证据表明，试图将最富裕的人从社会养老金排除，可能会减少政治上的支持，创造约束有利于其他养老金系统的措施，甚至导致增加总成本。³⁵

64. 如果人们强烈反对将富裕老人纳入社会养老金，则有办法降低较富裕的受益人的福利。一个办法是排除那些享有其他养老金的人的养老金测试，如果精心设计，应当按照从缴费型养老金收到的收入，逐步减少非缴费型养老金福利的规

³⁵ 见 Larry Willmore, “发展中国家的普惠制养老金”, 《世界发展概览》, 第 35 卷, 第 1 期 (2007 年 1 月), 第 24-51 页。

模。³⁶ 这减少了人们为退休储蓄的不利因素。在发展中国家，存在着低效的累进所得税收结构，收入较高的老年人往往被劝阻从普惠制养老金获取福利，而这种益处则数额相对较小。无论这种方法是否用来确定符合条件的受益人，至关重要的是要有适应国家具体特点的年龄资格标准。

65. 虽然从人权角度看目标机制可被视为扩展至最贫困者的方式，但谨慎还是必要的。原则上，在逐步确保实现普遍保护的长期战略中，采用作为一种优先考虑最脆弱和处境不利群体形式的有针对性的计划，不应损害人权标准。然而，有针对性的计划必须有提供广泛覆盖率的意向作为补充。

66. 实施以收入或贫困为目标的系统采用了错误排除，因为受益人的选择是一个复杂的、经常引起争议的过程。虽然国家有一些机制来减少这种争议(如核对目标和重新确定目标的做法)，这可能大幅增加行政成本，但排除合法受益人则构成了对其社会保障权的侵犯。此外，这些被排除者往往最为脆弱，因为他们会发现申请被纳入系统通常极其困难。确定目标也可以造成不合人意的结果，例如鼓励老年人停止工作，以保持所获取的利益。

67. 确定目标需要更复杂的行政系统，而在许多发展中国家可能并不存在这种系统。此外，更复杂的计算方法，例如代理家庭情况经济调查，资格标准变得越来越不透明，使得意向中的受益人越来越难以审查这一进程。由于这一进程变得不那么透明，因而个人要求提供保护日益困难。

68. 享有有针对性的计划利益的资格条件必须具有性别敏感性、合理、客观和透明。特别应注意要确保评估老年人本人的财富，而不是评估其家庭的财富。为个人利益而使用家庭目标方法可使老年人处于不利地位，因为缺乏有关家庭财富分配的研究方法。虽然社区选择目标是一个可以在许多国家实施的降低成本的方法，但该方法也应该仔细审查。事实上，将谁可以获得利益的决定权留给社区领袖酌情决定，社区选择目标方法可以加强权力结构和赞助人—客户之间的关系。这可能会导致受益人与其他人之间的紧张关系，给某些群体带来进一步的耻辱感。

69. 有针对性的养老金的主要优点是，对国家而言，它们的整体成本与普惠制养老金相比要低。然而在实践中，普惠制养老金的负担能力则是一个政治问题。有证据表明，只要有政治意愿，即使是低收入发展中国家也可能承担得起这些计划。

70. 基于上述原因，可以得出结论，即普惠制养老金计划最符合人权义务，因为：(a) 它回应了人权普遍性规范的要求；(b) 它遵守了平等和不歧视的原则；(c) 它减少选择受益人时的腐败和操纵机会，该过程通常将最贫困者排除在外；以及(d) 减少了可能的污名化，因为它提供给所有符合年龄规定的人。

³⁶ 这意味着，从其他国营(或监管)的养老金收取的每一笔收入，非缴费型养老金都要减少相同的份额。

71. 必须在国家法律中规定社会养老金的资格要求，必须要有机制来确保将养老金及时纳入计划。当采用普惠制计划时，各国必须制订滚动登记制度，允许个人在其达到年龄规定时尽快注册。如果该计划是以贫困者为目标，则享受福利的资格条件应具有性别敏感性、合理、客观和透明。

C. 确保无障碍

72. 平等和不歧视的原则也要求各国要确保社会养老金在物质和文化上适用于所有老年人。

73. 各国必须消除阻止老年人享受社会养老金的行政壁垒，例如在身份证件制作成本高昂或者这些证件可能并不存在(在一些国家，很多人出生都没有登记)时要求提供登记身份证件。行政规定往往不成比例地影响到妇女，因为她们不太可能有身份证件以及在出生时登记。基于当地的知识和个人查询，还有其他备选方法来评估和记录年龄。此外，可以利用建立社会养老金作为契机，改进数据的收集和登记。

74. 确保此种福利在安全的体力可达范围之内分发以及处于较为方便的地理位置，是确保无障碍的一部分。体力和活动能力有限可以成为老年人的主要障碍，因此特别要注意在运输、劳动力或照料时间损失等方面的机会成本。虽然电子支付方法(如借记卡、智能卡和移动电话)可以提高成本效益，并提供访问灵活性，但必须考虑有关老年人不熟悉这些机制的问题。

75. 文化无障碍要求有关社会养老金的宣传和信息必须专门设计以抵达社会的被排斥部分(例如电台广播、谈话节目、社区播放等)。外联工作还必须克服文盲和语言障碍，这些均可能损害来自少数民族、土著或移民社区的老年人的享受机会(例如，通过使用少数群体和土著人民使用的语言制作资料)。

D. 确保透明度和获取信息

76. 人权方法强调，透明度和获取信息是反对腐败的重要保障和提高无障碍和参与的手段。受益人获取信息的机会有限，阻碍了他们了解计划以及他们要求其权利的能力。非透明地实施养老金计划可使不平等的权力关系长期存在，以及增加出现管理不善的可能性的风险。

77. 确保透明度和获取信息需要仔细审议有关非缴费型养老金系统的核心组成部分，诸如：(a) 目标机制；(b) 资格标准；(c) 福利水平；(d) 是否存在申诉和补救机制。个人和组织应有权寻求、接受并以明确和透明的方式传播信息。

78. 加大在社会养老金的总体运作方面的透明度，也将会增加对这些政策进行投资的公共支持。任何有关养老金没有惠及合法受益人或对养老金制度可持续性缺乏信任的感觉，都可以用来证明限制在非缴费型养老金领域进行投资的要求是正当的。

E. 确保问责制

79. 人权标准强调，在其权利受到侵犯时，每个人都享有有效补救的权利。决策者和其行动会对社会养老金计划产生影响的其他人，在其决定和行动对老年人的社会保障权产生负面影响时，也必须承担责任。此外，有效的问责机制，不仅能加强对受益人的保护，同时也会提高社会政策的效率。

80. 一项没有问责制和补救机制的养老金计划，更容易被视为一个可以通过政治行为体操纵的慈善工具，而不是被视为一些人的权利的一部分。

81. 确保每个人都有投诉的渠道可以是确保权力失衡——往往在地方各级非常普遍——不会延续的一个关键因素。要想使投诉机制发挥有意义的作用，它们需要符合一定的技术标准，例如：确保匿名性；允许为个人和集体申诉；以及资源上的充足性和文化上的适宜性。此外，必须有独立和有效的司法和准司法(例如监察员)机制，以监测社会政策的综合制订和实施。

82. 要使社会养老金计划富有效力就必须定期审查至少在三个关键因素方面做出的决定：(a) 用来登记受益人(尤其是确认错误的可能排除受益人的情况)的程序；(b) 该计划的执行情况(以监测提供援助时在地方一级可能发生的滥用情况，诸如性骚扰)；以及(c) 整体支付程序(以期在执行的不同阶段监控资金被挪用的情况)。

F. 尊重参与原则

83. 在发展和实施社会政策方面广泛和知情的公共参与，是基于人权标准的政策的基本特征。预期受益人的参与在所有权和可持续性方面不仅可取，而且这也是他们参与公共生活权利的一部分，这种权利是人权文书的核心组成部分。由于受益人与该计划管理当局之间权力的不对称，受益人往往无法实现他们的权利。因此，促进有意义的公众参与，必须是社会养老金的设计、实施和评价的本质特征。还必须特别注意致力于确保可能被边缘化的老年妇女和其他群体的有效参与。

84. 有证据表明，参与性战略往往没有任何意义，因为它们常常沦为一种协商，这并非让参与者实际投入决策。通常情况下，社会计划纳入参与进程并没有认真考虑限制老年人参与公共生活和就影响到他们的决策施加影响的可能性，这种影响包括诸如身体障碍和感觉的损失、地方权力结构和家庭关系。依赖家庭成员或社区领袖作为与老年人唯一的沟通渠道，限制了他们表达个人意见的能力，可能会加强他们对别人的信赖性。

85. 在许多社会中，年轻一代被置于优先地位，社会保护计划亦可能反映了这个重点，除非在定义集体优先事项时对老年人的关注问题给予特别关照。

86. 应该从广义上理解参与。参与应不仅包括受益人，也包括民间社会组织，它们在宣传老年人的权利主张方面可以发挥作用。事实上，参与进程对于动员社

会公众理解和支持建立在普遍承认的社会保障权利之上的社会养老金计划很重要。特别是，公众参与预算工作可以确保公共资源用于扩大社会保障，尤其是用于最脆弱群体的社会保障。

G. 确保福利的充分性

87. 扩大社会养老金计划的财务负担能力和可持续性，对于确定福利水平具有直接的影响。虽然各国应牢记需要扩大现有计划的覆盖范围，但对受益人而言确保养老金的水平能满足需要，也是一个重大问题。在这种情况下，福利要高到足以使老年人享有适当生活水准，并向他们提供其所需的商品和服务，以实现其经济、社会和文化权利的最低限度的核心内容。虽然计划的成本可以通过增加老年人的资格年龄或减少福利的规模来减少，但应努力在惠及所有需求者与提供福利使老年人有最低的生活水准之间达到平衡。

88. 考虑到财政资源有限，在一些国家，也可能首先向更高年龄者提供普惠制养老金(提供足够的福利水平)，并从那里再慢慢扩展计划，将次高年龄者包括进来。不过，这一做法应该仔细审查。尽管高年龄要求可以降低成本，并帮助该计划立即实施并随后扩大规模，但如果年龄要求太高，它也可能产生倒退，因为它可能主要有利于社会中的生活富裕者。

89. 社会保护计划不应只限于货币支持。正如上文提及的，社会养老金在孤立状态下根本无法运作——它们必须通过各种服务加以补充。老年人是权利人，不仅需要社会保障支持，而且需要众多社会服务，以确保适当的生活标准，包括特别是获得卫生保健服务。

H. 确保享受保健服务

90. 对于老年人来说，金融安全与健康密切关联：保健和药品费用占最贫困群体收入的多达四分之三。³⁷ 在这种情况下，社会保护措施对老年人生活标准的积极影响，可以被与卫生保健相关的成本所造成的负担相抵消。

91. 社会养老金的规划和实施，应与旨在确保老年人享受能够达到的最高健康标准权利的其他倡议密切协调。事实上，提供养老金可以是进一步将保健服务融入社会援助的明显机会。例如，在墨西哥，现金转移的受益人有机会参与预防保健和营养研讨会以及其他社会活动。

92. 根据经济、社会、文化权利委员会的解释，享有健康权必须理解为一项享有实现能够达到的最高健康标准所必须的各种设施、商品、服务和条件的权

³⁷ J. Randel 等人(编辑)，“老龄化与发展报告：贫困、独立与世界老年人口”(国际助老会，1999年)。

利。³⁸ 这包括国家有义务保证及时、适当地获得医疗保健和解决健康的基本要素，例如获得安全饮用水或安全食品的充足供应。

93. 生活极端贫困的人的生活条件明显会影响其一生的健康状况。在世界所有地区，健康不佳和过早死亡的高发生率与社会经济因素相关。老龄化增加一个人对于疾病和残疾的感受性，这种现象由于贫困而进一步加剧，因为他们不太可能负担得起医疗保健费用，更有可能维持穷人的饮食营养。他们也更有可能从事体力工作以维持生计。因此，各项政策必须考虑到，生活在贫困中的老年人可能有更大的医疗保健需求。

94. 在这种情况下，接收社会养老金可以增加享受保健的机会，从长远来看更是如此，因为它代表着一种稳定和可预见的收入来源。然而，如果存在充分的健康保健服务的话，社会养老金也只能对老年人享受保健权利产生积极的影响。不过，研究表明，公共卫生政策往往优先考虑年轻妇女和儿童，而缺乏对老年人的特殊需求进行考虑。³⁹ 因此，保健服务不着眼于满足这些需求，在提供服务方面也会存在明显差距。在长期护理方面情况尤其如此，各地这方面所需的资源和能力都十分有限。

I. 确保两性平等

95. 非缴费型养老金是确保老年妇女的社会保障权和补偿其常年的无偿工作或薪水支付不足工作的最有效手段。但是，为了确保妇女平等获得社会养老金，必须实施特别措施，以克服由结构性歧视，诸如缺乏获得足够文件和身份证明，难以接近主管部门或缺乏对性别敏感的社会服务，而给老年妇女可能造成的障碍。

96. 在一些国家，对妇女的结构性歧视和年轻家庭成员对家庭资源的竞争加剧，往往意味着老年妇女失去了曾经由其丈夫拥有的对资产的控制，处于没有收入来源的境地。在极端情况下，她们受到巫术的指控。巫术指控的背景很复杂，源自根深蒂固的文化信仰，并要追究责任，寻求对消极事件进行赔偿，诸如家庭中的人员死亡或作物歉收和贫困等。然而，由于妇女地位低下和她们无法为自己辩护，使她们成为这种暴力行为的首要目标。

97. 在这种情况下，社会养老金提供的收入保障和赋予的权利是至关重要的。然而，社会养老金对于妇女的重要性，绝不能免除国家有责任采取其他措施，以确保两性平等和防止基于性别的暴力。在大多数国家，妇女易遭贫困的情况将不会仅仅由于有了社会养老金而得到改变。诸如妇女获得土地和经济资源，享有公平的继承权和充分的法律能力，对于改善她们的生活水平至关重要。

³⁸ 见经济、社会、文化权利委员会第 14 号一般性意见。

³⁹ Di McIntyre, “非洲的保健政策和老年人”，载于 Peter Lloyd-Sherlock(编辑)，《活得更长久》(社研所，2004 年)。

六. 国际援助与合作的作用

98. 只要有政治意愿，低收入和中等收入国家就可以实施社会养老金计划。在不减损发展中国家自身义务的情况下，国际援助必须也要在帮助发展中国家逐步实现社会保障权利方面发挥作用。在这些国家，保护的差距最大，建立或加强非缴费型养老金需要克服相当大的资源、体制和技术的限制。在这方面，国际援助是极为重要的。

99. 各国已经做出了一些公开的政治承诺，强调减少贫困的共同国际责任，以及有必要在发达国家与发展中国家之间在消除极端贫困方面建立伙伴关系。⁴⁰ 通过国际合作提供支持的承诺也载于一些人权条约，诸如《经济、社会和文化权利公约》(第 2.1 条和第 11 条)以及《儿童权利公约》(第 4 条)。经济、社会、国际文化权利委员会进一步强调：“缔约国和其他能够给予帮助的角色尤其有责任提供‘国际援助和合作，特别是经济和技术援助和合作’，⁴¹ 使发展中国家能够履行其核心义务和其义务。”正是基于这一基本前提，如果有能力的国家并没有实际提供援助，则一些国家就将无法充分实现其经济、社会和文化权利。

100. 尽管有这些义务和承诺，但大多数国家政府始终未能履行其长期承诺，实现将国民生产总值 0.7%用于官方发展援助的目标。此外，各国只是最近才开始考虑有关社会保障的国际援助。捐助国需要改变这种做法。其根据国际人权法承担的责任，也需要他们支持和加强社会保障体系，包括世界各地的社会养老金。这将大大有助于减少贫困和确保长期遵守人权规范。

101. 国际社会在支持初步建立社会养老金制度方面可以发挥关键作用，在低收入国家尤其如此，例如，可以在设计方案方面提供技术和/或物质援助，确定和登记可能的受益人。若干核心共同原则也可以指导捐助者如何最佳地支持和确保社会保障制度，包括接受国的社会养老金的长期可持续性。

102. 社会养老金的有效管理需要对这些行动的可持续性持有一种长远视角。捐助国必须确保在提供援助方面具有长远观点和可预见性。国际捐助界内部的协调也至关重要。在为不同的社会保障计划提供援助时，捐助者必须确保他们的行动得到充分协调。短视、几乎没有协调的片面做法可以促使项目扩散，有时这可能会阻碍建立一种可长期持续的、具有广泛覆盖面的社会保障制度。

103. 确保可持续性也需要加强受援国的能力，以最终实现独创的社会养老金计划。这包括一系列的广泛措施，这些措施可由捐助国提供支持，诸如向地方和国家当局提供技术支持，建设民间社会能力以监测社会养老金制度并使政府承担责任，协助实施有效的税收系统。

⁴⁰ 这些承诺主要包括：《千年宣言》和千年发展目标 8；《多哈宣言》和《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》。

⁴¹ 经济、社会、文化权利委员会第 14 号一般性意见，第 45 段。

七. 结论和建议

104. 世界人口，尤其是发展中国家人口的迅速老龄化，需要对旨在保护老年人的现行政策进行紧急评估。老年人当中的极端贫困现象是现今世界每一个地区的现实：缺乏从事工作和获取收入的机会，在家庭内日益需要医疗护理和接受抚养，这些都是使老年人遭受贫困的因素。除非采取行动，否则情况将会恶化。

105. 许多国家传统上依赖缴费型养老金制度作为老年人社会保障的主要来源，致使相当一部分老年人未受到保护。这个问题对妇女来说尤其严重，因为大多数妇女没有被缴费型养老金计划所覆盖，虽说她们倾向于更加长寿。在非缴费型养老金方面进行投资，可以在增强老年人的权能，促进他们实现其人权，特别是实现其经济、社会和文化权利方面发挥重要作用。

106. 非缴费型养老金是实现普惠制养老金覆盖面，纠正性别失衡的唯一途径。然而，绝不能将社会养老金视为唯一应对老年人贫困问题的措施。要想成功地促进适足的生活水准，社会养老金只能是全面社会保护战略的一个组成部分，该战略解决个人生命周期中的极端贫困的影响，包括确保老年人获得充分的社会服务，特别是获得医疗保健的措施。

107. 铭记发展中国家和发达国家在非缴费型社会保障系统进行投资的重要经验教训，下文的各项建议试图总结各国在建立或扩大社会养老金时必须解决的主要人权关切问题。

(a) 确认社会保障为一项人权并建立适当的法律框架

108. 各国必须承认在国内法中社会保障是一种人权。为了社会保障权的缘故，非缴费型养老金和缴费型养老金计划必须由国际人权标准来指导。

(b) 确保普遍享有社会保障

109. 各国必须逐步设计社会养老金计划，以确保人人享有社会保障。最起码，在老年人达到国家立法规定的退休年龄，尚未完成规定的缴款期，或在其他方面无权享有基于养老金的老年保险并且没有其他收入来源时，各国必须向他们提供保护。

(c) 将人权原则和标准纳入社会养老金的整个设计、实施和评价之中

(一) 平等和不歧视

110. 在社会保障制度中，各国必须优先考虑保护最弱势和边缘化的个人和群体。普惠制社会养老金与人权标准是一致的，因为它们减少了不公平地排斥潜在受益人的机会。在通过针对贫困的养老金计划时，国家必须确保计划的公正、有效和透明，包括反对歧视的保障措​​施，并构成迈向全面覆盖征途的明确一步。

111. 各国必须采取具体措施，以确保处于最脆弱条件的人获得社会养老金，例如消除影响他们获取社会养老金的行政障碍，诸如缺乏文件证明。还需要采取具体措施，确保此种福利在安全的体力可达范围之内分发以及处于较为方便的地理位置，尤其要注意影响老年人的身体和心理障碍。

(二) 透明度、获得信息和问责制

112. 各国必须确保有关社会养老金的信息能够广泛获取和利用，对社会中的最贫困阶层尤其如此。特别是，所有潜在的受益人都必须知晓有关申请资格的信息、福利水平和投诉机制。管理退休金计划的法律和体制框架，必须确保存在可以利用的问责机制。

(三) 有意义和有效地参与

113. 各国必须确保老年人能够有意义和有效地参与社会养老金的设计、实施和监测。考虑到老年人的特殊需要，参与机制必须考虑到社区内现有的权力结构，消除他们参与集体决策过程中的特殊障碍。

(四) 确保在社会保障与医疗保健政策之间的密切协调

114. 各国必须确保社会保障计划由其他社会政策加以补充，特别是提供保健服务。各国必须确保获得充分的保健服务，以及解决其他潜在的健康决定因素，例如获得安全饮用水和食物。

(五) 要特别关注老年妇女

115. 非缴费型养老金是确保保护老年妇女和补偿其常年的无偿工作或薪水支付不足工作的最有效途径。各国必须解决影响老年妇女从现有社会服务获取福利的具体挑战。各国还必须采取其他措施，通过确保妇女平等获得土地和资源来补充社会保障措施。

(d) 加强国际合作

116. 各国必须加强与社会保障有关的国际合作努力。它们必须特别关注确保由国际合作支持的不同行动的可持续性和协调，以及这些行动在全国社会保障系统内的整合。