



Distr.: General
24 July 2014
Chinese
Original: English

第六十八届会议

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

本报告是按照题为“第二次老龄问题世界大会的后续行动”的大会第 [68/134](#) 号决议提交的。报告重点是两个被挑选出来的对于老年人福祉和人权至关重要的问题，即：解决年龄歧视及忽视、虐待和暴力侵害问题。本报告提供最新资料，说明近期主要的区域政策发展情况、出版物和民间社会的倡议。结论和建议载于第五节。

* [A/69/150](#)。



一. 引言

1. 本报告是按照题为“第二次老龄问题世界大会的后续行动”的大会第 68/134 号决议提交的。在第二次审查和评估马德里老龄问题国际行动计划¹ 和大会设立的老龄问题不限成员名额工作组工作会议的框架内，两个对于老年人福祉和人权至关重要的问题被挑选出来：解决年龄歧视及忽视、虐待和暴力侵害问题。² 本报告重点为这两个问题。

2. 报告第二节介绍了 2011-2013 年期间举行的老龄问题不限成员名额工作组第四届工作会议对年龄歧视问题的讨论。该节介绍了关于年龄歧视的核心地位的讨论的演变情况，以及有关年龄歧视问题妨碍充分执行马德里老龄问题国际行动计划的情况。该节第二部分概述了第二次审查和评估马德里老龄问题国际行动计划的结果。³

3. 由于忽视、暴力侵害和虐待老年妇女的问题得到越来越多的重视，并作为对大会第 67/143 号决议的回应，联合国秘书处经济和社会事务部社会政策和发展司于 2013 年 11 月 5 日至 7 日在纽约组织了一次关于忽视、虐待和暴力侵害老年妇女问题的专家组会议，并于 2013 年发布了一份出版物《忽视、虐待和暴力侵害老年妇女》。⁴ 本报告第二节根据专家的建议和出版物中所述的目前知识状况，概述了有关此类忽视、虐待和暴力侵害的概念、政策和社会方面的挑战。

4. 本报告第四节提供最新资料，说明近期的区域政策发展情况、出版物和民间社会的倡议。第五节载有结论和建议。

二. 年龄歧视

A. 老龄问题不限成员名额工作组的讨论

5. 过去四年来，会员国以及民间社会越来越多地承认并讨论年龄歧视阻碍加速执行马德里老龄问题国际行动计划的问题。老龄问题不限成员名额工作组在其第一届工作会议上，评估了现有国际人权框架，并指出明确提到老年人或年龄作为歧视理由的情况很少。只有两项具有约束力的国际文书使用了这种提法。第一个

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：E.02.IV.4)，第一章，决议一，附件一。

² 大会在其第 64/132 号、第 65/182 号、第 66/127 号、第 67/139 号、第 67/143 号和第 68/134 号决议中确定了其他领域。

³ 另见 A/64/127、A/65/158、A/66/173、A/67/188 和 A/68/167。

⁴ 联合国出版物 ST/ESA/351。

是《残疾人权利公约》，⁵ 其中提及向残疾人提供在防止歧视方面适合其年龄的协助，并增加残疾老年人获得社会保护和扶贫方案的机会。第二个是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，⁶ 其中第 7 条在被禁止的歧视理由中列入了年龄。

6. 若干人权条约处理保护老年人不因其他理由或其他身份以及列举而非穷举的开放类别而受到歧视问题。一些条约中包括与保护人权和老年人高度相关的规定，有几个条约根据普遍承认的权利和原则，制定了具体适用的标准。

7. 经济、社会及文化权利委员会第 6(1995)号一般性评论⁷ 强调，必须解决对失业老年人、生活在贫穷状态的老年人以及那些由于居住地而无法平等获得老龄人口全民养老金的老年人的歧视。此外，在《公民权利和政治权利国际公约》第 26 条中，⁸ 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，可能构成基于其他身份的歧视。⁹

8. 讨论还强调，除禁止年龄歧视外，人权机制有时还将老年人定义为需要特殊保护措施的弱势群体。例如，《残疾人权利公约》第 16 条确认了老年人容易受到伤害的特殊情况，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。

9. 在工作组第二次会议上，讨论扩大到各种形式的多重歧视。会议指出，在国际人权框架极少关注年龄歧视的背景下，一些老年人遭受多重歧视的情况也很少被提及。年龄这一因素与个人一生中遭受的一切形式的歧视均有相互作用，包括：基于性别、种族、残疾或健康状况、贫穷、生活在农村地区、离婚或丧偶的歧视。在这种相互作用中，年龄加剧了现有的不利条件和情况，造成了一个独特而复杂的歧视层面。到目前为止，仅有消除对妇女歧视委员会的第 27 号一般性建议 (CEDAW/C/GC/27) 处理了对老年人多重歧视的具体问题，其中确认年龄为妇女遭受多种形式歧视的原因之一。

10. 工作组第三次会议成果特别丰硕；分享了最佳做法，并审议了如何在现有国家、区域、区域间和国际倡议的基础上解决保护差距和老龄歧视的主要根源。来自政府和民间社会组织的小组成员深入分析了澳大利亚和欧洲老年人在享受人权方面所面临的实际障碍，特别是在就业、工人报偿以及收入保护问题方面的障碍。非洲全国人权委员会的专家试图解决侵犯老年人人权行为的具体问题。随着

⁵ 联合国，《条约汇编》，第 2515 卷，第 44910 号。

⁶ 同上，第 2220 卷，第 39481 号。

⁷ 《经济及社会理事会正式记录 1995，年，补编第 2 号》(E/1996/22)，附件四。

⁸ 见大会第 2200A(XXI)号决议，附件。

⁹ 第 983/2001 号来文，Love 等人诉澳大利亚，2003 年 3 月 25 日通过的意见，第 8.2 段。

对非洲老年人的社会看法不断变化，他们的状况已在很大程度上发生恶化，从在其社区内受到尊重并担任调解人，变成了越来越多地遭受暴力侵害和虐待。令人震惊的是，老年妇女被指控行使巫术后遭到轮奸和杀害事件的报道不断增多，得到了强调。在会议期间，一些民间社会组织和网络的代表提请注意，世界各地普遍容忍老龄歧视，老年人遭受虐待、剥削和排斥的风险居高不下。

11. 不限成员名额工作组第四次会议提请注意这样一个事实，即老年人今天的处境类似于《残疾人权利公约》通过之前的残疾人。会议再次讨论了现有人权条约中的非歧视条款，并指出《残疾人权利公约》可能被证明是一个有益的先例。同老年人极为相似，在《残疾人权利公约》通过之前，人们也广泛认为残疾人在现有国际人权规范的“其他身份”类别下得到了充分保护。小组指出，发表一般性评论并更频繁地明确提到残疾人，¹⁰ 并没有带来更为一贯地保护残疾人的权利。第 5 号一般性评论颁布八年之后人权事务高级专员办事处委托编写的一份报告表明，向委员会提交的国家报告中只有一半提到已采取措施纳入残疾人，并且如果没有明确阐明禁止基于残疾的歧视，许多有害的侵犯人权行为就继续发生。¹¹

12. 2014 年 6 月对世界人权索引数据库的关键词搜索显示，消除对妇女歧视委员会对缔约国的报告提出的意见中很少提及老年人，2009-2013 年期间经济、社会及文化权利委员会更是如此(见表 1)。这次搜索也暴露出一个问题，即老年人问题相当随意地被提及，次数很少，即便提及，也都是在极其具体的背景下提及。在《消除对妇女一切形式歧视公约》下，提及老年妇女时，主要是作为可用资料 and 分类数据有限的处于社会边缘地位的群体之一。提及的具体问题包括：具有性别偏见的养恤金权利、巫术指控受害者、剥夺寡妇的权利和歧视寡妇，以及最近预算紧缩的影响。经济、社会及文化权利委员会在寥寥几次意见中提到老年人，但通常是作为一个需要社会和(或)经济援助的弱势群体笼统地提及老年人。

表 1

2009-2013 年期间消除对妇女歧视委员会和经济、社会及文化权利委员会的意见中提到老龄问题的次数

条约机构	年份	次数
消除对妇女歧视委员会	2009	8
	2010	21
	2011	14
	2012	6

¹⁰ 例如，经济、社会及文化权利委员会的第 5 号一般性评论和《儿童权利公约》第 23 条。

¹¹ 《人权与残疾：在残疾范围内联合国人权文书目前的用途和今后的潜力》(联合国出版物，出售品编号：E.02.XIV.6)。

条约机构	年份	次数
	2013	14
经济、社会及文化权利委员会	2009	2
	2010	4
	2011	4
	2012	4
	2013	8

资料来源：世界人权索引数据库(<http://uhri.ohchr.org>)；2014年6月10日查询。

13. 工作组第四届会议期间关于歧视的讨论重点是这样一个事实，即歧视性惯例源于对老年人的偏见态度。一名小组成员表示，成功地打击年龄歧视将有赖于解决老龄歧视问题和改变有关老龄问题和老年人的社会思维定式。民间社会代表指出，老龄歧视表现在对老年人的生活产生重大不利影响的个人和机构的行为和决定中，导致老年人被边缘化并遭到社会排斥。

B. 《马德里老龄问题国际行动计划》第二次审查和评价

14. 秘书长提交社会发展委员会第五十二届会议的关于《马德里老龄问题国际行动计划》进一步审查和评价的报告(E/CN.5/2014/4)强调指出：只要不认识到和解决老龄歧视问题，在制止某些部门的年龄歧视方面就难以取得很大进展。

15. 欧洲经济委员会成员国报告了确保就业中平等待遇和不进行年龄歧视的重要性，亚洲及太平洋经济社会委员会成员国则表明，年龄歧视是妨碍老年人获得和保持工作的主要障碍之一。非洲经济委员会成员国确定年龄歧视是对非洲老年人的一个主要人权挑战，西亚经济社会委员会成员国则在第二次区域审查会议上建议，建立机制保护老年人不受一切形式的歧视。另一方面，拉丁美洲和加勒比经济委员会成员国采用更加系统的办法来解决歧视问题，提出了一个年龄平等议程。

16. 在此背景下，社会发展委员会第五十二届会议通过了一项决议，其中首次认识到老龄歧视是一种普遍存在的歧视态度，其根源在于一种假定，即认为忽视和歧视老年人是可以接受的，而老龄歧视是年龄歧视的常见根源和理由依据。¹²

17. 《马德里老龄问题国际行动计划》第二次审查和评价之后，人们注意到，打击年龄歧视的国家立法行动在很大程度上把重点放在工作场所，但越来越多的证据表明，老龄歧视普遍存在于就业之外的场所(见 A/65/157、A/67/188、A/68/167 和 E/CN.5/2014/4)。老年人遭受歧视的其他重要发展领域包括：保健、教育、获

¹² 《经济及社会理事会正式记录，2014年，补编第6号》(E/2014/26)，第一章，B节，决议草案五。

得保险和金融服务。人们还强调了执行现有政策对策面临的挑战，以及 1967 年《美国就业中的年龄歧视法》和欧洲联盟第 2000/78/EC 号指令等先驱立法。

18. 虽然最近的估计证实了欧洲、澳大利亚、新西兰和北美洲 55 至 64 岁的老年男女参与就业率在稳步增加，但老龄工作者继续面临获得和保持就业方面的障碍。他们常常在应聘中和工作场所遭遇歧视态度，有时需面对适用于报酬、收入保险和基本专业许可证的年龄门槛值。老年人还在获得负担得起的适当高质量保健服务方面受到歧视。仍然缺乏对老年人友好的保健指导原则，这些原则应建立在预期寿命增加和新出现的疾病模式基础上，并包括有效的监测和问责机制。一些医疗工作人员和照顾者对老年人的成见和负面态度导致了对评估、诊断和治疗病人的选择采取了年龄歧视的办法。

19. 虽然世界各地对于与年龄有关的歧视的讨论不断增加，但正如秘书长向大会第六十七届会议提交的报告(A/67/188)所述，在就业和职业领域之外，尚无法律保护年龄上的平等和不歧视。尽管在获得银行贷款、抵押贷款、补充医疗保险以及旅行保险方面长期存在年龄限制，但获得保险和金融服务的机会问题直到最近才引起决策层注意。在某些情况下，65 岁及以上的旅客被征收溢额附加费和退票费。虽然这一领域的年龄歧视情况比比皆是，但最佳做法的范例在瑞典，2013 年瑞典通过了《瑞典歧视法》，在社会保护、医疗保健、获得商品和服务的机会和工作生活等领域加强了防止年龄歧视的措施。同样，大不列颠及北爱尔兰联合王国 2010 年《平等法》自 2012 年 10 月起禁止没有正当理由地在货物和服务的提供方面实行年龄歧视，斯洛文尼亚、西班牙和联合王国还取消了对获得补充医疗保险的年龄限制。在欠发达国家，获得金融服务方面的年龄歧视是一个普遍存在的现实。老年人主要参与非正规农村部门，他们因其年龄而无法获得小企业贷款和小额信贷服务。这种做法对老年人享有体面住房和收入保障的权利产生了不利影响。由于适用于财产和继承权的性别歧视性法律和惯例造成的额外障碍，老年妇女特别容易受到伤害。

20. 虽然会员国一致认为必须促进和保护老年人的权利，但迟迟没有确认在国家一级阐明年龄歧视概念的必要性。国家政策和立法中忽视或没有明确提及年龄歧视，对确保持续保护老年人权利的努力产生了不利影响，欧洲委员会在关于促进老年人人权的 CM/Rec(2014)2 号建议中已经明确承认了这一事实。

21. 上述建议尽管不具约束力，却是第一个专门处理老年人人权的欧洲文书。

三. 忽视、虐待和暴力侵害老年妇女

22. 2012 年，《马德里国际行动计划》第二次审查与评价会议表明，虐待和暴力侵害老年人行为已成为所有区域不论发展水平如何的会员国日益关切的一个问题(A/68/167)。调查结果特别提请注意一些非洲国家以及某些亚洲国家被控施巫

术的老年妇女遭受的虐待和暴力侵害，以及妇女由于歧视性财产和继承法而缺乏资产，因而面临的财务虐待。

23. 由于这些问题得到越来越多的重视，经济和社会事务部社会政策和发展司依据大会第 67/143 号决议，于 2013 年 11 月 5 日至 7 日组织了一次关于忽视、虐待和暴力侵害老年妇女问题的专家组会议，并于 2013 年发布了一份出版物《忽视、虐待和暴力侵害老年妇女》。⁴

24. 专家组会议的重点是有关忽视、虐待和暴力侵害老年妇女的概念、政策和社会方面的挑战。专家们提出的建议强调：必须通过加强研究对这一问题做出全面知情应对；澄清什么是忽视、暴力侵害和虐待老年妇女；更清楚地了解风险因素；采用以妇女为中心的预防和保护工作办法；在全球、区域、国家和社区各级增加提高认识举措。

25. 上述出版物(《忽视、暴力侵害和虐待老年妇女》)概述了目前关于虐待的主要形式、风险因素和对健康造成的后果的知识状况，也讨论了普遍存在的各种形式的虐待和数据来源。该出版物还介绍了一些解决此类忽视、暴力侵害和虐待问题的主要预防措施。

26. 至关重要的是，不仅要从妇女多于男性的老龄化人口结构的角看待虐待老年妇女问题，还要从歧视、压迫和虐待的生命历程角看待这个问题。暴力侵害妇女行为植根于历史上和结构上男女权力关系的不平等，在每个国家都有发生。性别暴力是歧视的一种形式，侵犯、损害或剥夺妇女对所有人权和基本自由的享有。¹³ 然而，忽视、虐待和暴力侵害老年妇女行为往往得不到承认、确认和发现。

27. 忽视、虐待和暴力侵害老年妇女行为往往不为人知。由于各种因素，如举报不力和社会拒绝承认存在此类虐待行为等，这个问题仍然是一个隐秘的问题。因此，人们对其实际范围的认识很有限。¹⁴

A. 忽视、虐待和暴力侵害问题所涉范围

28. 虐待老年人的主要形式包括：忽视、身体虐待、性虐待、心理/情感虐待、言语和非身体虐待、财务虐待和剥削。¹⁵

29. 忽视就是以下列方式不满足老年人的需要：(a) 不提供适足的食物、清洁衣物、安全舒适的生活场所、良好的保健和个人卫生；(b) 剥夺人的社会接触；(c) 在

¹³ 妇女地位委员会第五十七届会议商定结论第 10 段(《经济及社会理事会正式记录，2013 年，补编第 7 号》(E/2013/27)，第一章，A 节)。

¹⁴ 欧洲经济委员会《第 14 号政策简报》，2013 年 10 月。

¹⁵ 见秘书长题为“虐待老年人问题：承认并回应全球各地的虐待老年人问题”的报告(E/CN.5/2002/PC/2)以及《忽视、虐待和暴力侵害妇女行为》(联合国出版物 ST/ESA/351 号)。

需要时不提供辅助装置；和(d) 未能防止身体伤害并提供必要支持。有时，禁闭和不适当地大剂量用药也是忽视的表现形式。忽视的指标包括福利不佳的一系列生理症状。

30. 身体虐待系指可能是重复性的某一单类的行为，或此类长期虐待行为。长期行为包括施加造成痛苦或有害身体的不适当的限制或禁闭。身体虐待的后果包括可表明受到虐待的有形标志和明显的心理上表现，例如外出活动减少、困惑以及行为方式上的其他改变。

31. 性虐待，系指照顾老人者犯下的从猥亵和性骚扰到暴力强奸等各种未经同意的性接触行为。

32. 心理虐待是最大一类虐待老年人行为，从恶语相加到施虐者控制行为，导致个性、尊严和自我价值遭到削弱。心理虐待的指标可包括严重的心理表现，包括恐惧、决定能力低下、冷漠、退缩和抑郁。

33. 财务虐待包括：滥用或未经某人知悉或同意便以对其不利的方式利用其资金或财产；保健欺诈；伪造或强迫签名；滥用律师权力；挪用养恤金资金；反向抵押贷款欺诈；盗用身份。

34. 自我忽略不涉及施加者，而是指老年人由于能力减弱或精神缺陷，有意或无意地忽视了满足自己的基本需求，而且往往拒绝他人提供援助。

35. 研究表明，忽视、虐待和暴力侵害行为的受害者中妇女多于男性。在 10 个欧洲国家开展的对家庭内虐待老年人罪行的研究表明，妇女占受害者的 60% 至 75%。¹⁶

36. 暴力侵害和虐待老年人的施害者往往是家庭成员、朋友和熟人和(或)情感上或经济上依赖受害者的人。施暴者也可包括那些坑害老年人的陌生人或欺骗老年客户的商业组织。

37. 虐待发生在各种情况下，如家庭环境、养老院、社会服务机构、医院、医疗中心、家庭护理服务和监狱，以及在日常生活中。

38. 家庭虐待涉及家庭成员，通常是主要的照料者的虐待行为。专家们一致认为，家庭虐待行为通常是隐蔽的，不容易察觉，所报告的与实际情况相去甚远。发生在福利机构中的各种形式的虐待一直与长期生活在福利机构有关。护理制度存在的不足之处包括员工缺乏训练、超负荷工作、住宿管理差，例如管理过于严格或保护过分，设施破旧不堪容易造成工作人员与寄宿者之间配合方面的困难，有可能导致虐待、疏忽和剥削行为。

¹⁶ 世界卫生组织(世卫组织)欧洲区域办事处，欧洲防止虐待老年人报告(哥本哈根，2011 年)。可查阅 www.euro.who.int/en/health-topics/Life-stages/healthy-ageing/publications/2011/european-report-on-preventing-elder-maltreatment。

B. 照顾环境

39. 很大一部分的忽视、虐待和暴力行为发生在正规照顾环境中。已查明的身体虐待、情感虐待、性虐待和经济虐待事件包括使用限制措施、强迫大门加锁、社会孤立和隔离、不充分的标准和服务提供、隐蔽或不适当地使用药品、营养不良，以及自主权与最大限度地减少伤害之间失调。¹⁷

40. 因此，会员国已采取各种立法、政策和方案办法，处理或部分处理各种忽视、虐待和暴力侵害行为。虽然一些国家已采取步骤扩大现有旨在保护免受暴力侵害的方案和立法的范围，以明确处理家庭环境中的虐待行为，但在保护老年人在保健设施中免受忽视、暴力侵害和虐待方面取得的进展参差不齐。总的来说，这些保健设施在照顾质量标准和老年人权利方面不受监督，或所受监督有限。

41. 在一些国家，随着对虐待老年人问题认识的提高和社会政策的不断变化，颁布了新的立法，将虐待老年人的行为定为犯罪行为。各种机制可包括通过居民和护理和(或)服务提供者权利和责任章程。然而，一些国家尽管制定了关于保护老年人不受虐待的立法，但是立法仍远远没有得到系统地适用。¹⁶

C. 不成体系的方法、性别及文化和社会背景

42. 忽视、虐待和暴力侵害受害者问题的影响非常严重，包括：总体健康状况恶化、持久的心理影响、在不提供药品、营养和取暖等基本需要的情况下还会有生命威胁。这些考虑因素代表了暴力侵害老年妇女的多种形式和后果。这是一个社会、公共卫生和人权问题，因此需要多层面的战略。

43. 尽管努力解决虐待、暴力侵害和忽视问题，但各区域和会员国解决这一问题的办法仍然不成体系。没有界定这一现象的理论框架。学术研究大多在发达国家进行，迄今仍未就术语和意义达成一致。对老年人的看法和意见对于定义虐待、查明虐待和干预手段是至关重要的。长期以来，关于虐待老人问题的理论忽视了老年人本身的意见和看法。此外，现有定义和方法在很大程度上未考虑性别问题，这可以解释在处理暴力侵害妇女行为时为何没有关注老年妇女。

44. 忽视、虐待和暴力侵害行为有文化、族裔和宗教层面。但是，定义和方法往往脱离了文化背景。在一些社会中，老年寡妇遭受遗弃、财产被抢夺、性暴力、强迫婚姻和巫术指控。¹⁸ 其中一些有害的做法据报发生在一些非洲和亚洲会员国。巫术指控被作为借口来证明极端暴力侵害老年妇女行为的正当性，据报发生

¹⁷ 例如，见 Kieren Fitzpatrick, “暴力侵害和虐待老年人”，在老龄问题不限成员名额工作组第二次会议上的报告，2011年8月1日至4日。可查阅 <http://social.un.org/ageing-working-group/secpanelstatement.shtml>。

¹⁸ 世卫组织和防止虐待老年人国际网，Missing Voices: Views of older persons on elder abuse(日内瓦，世卫组织，2002年)。可查阅 http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/WHO_NMH_VIP_02.1.pdf?ua=1。

在其他非洲国家和一些亚洲会员国。¹⁹ 民间社会组织报告说，这些指控在 41 个国家被用来证明极端暴力侵害老年妇女的正当性。暴力行为以及社会结构中根深蒂固的习俗，必须在虐待老年人和人权办法的大背景下加以考虑。

D. 缺乏数据：年龄定义的难题

45. 对于制定和监测循证政策以消除这一问题，以及衡量现行立法、政策措施和从业人员干预措施的实效，关于老年妇女遭受忽视、暴力侵害和虐待的全面的国家和国际数据都是必不可少的。大多数关于暴力侵害妇女行为的研究只调查 50 岁以下的妇女，完全忽略了老年妇女。²⁰ 基于按年龄和性别分列的数据的研究使用各种各样的老年定义，从仅为 30 岁、到 40 或 45 岁、50 或 55 岁，直至 65 岁或 66 岁。欧洲联盟基本权利署最近的一项研究²¹ 将 74 岁以上的妇女排除在访谈之外，并将研究范围限制在家庭暴力。

46. 这一情况反映了缺乏对暴力侵害老年妇女行为的商定定义，因此缺乏关于数据收集的技术建议，特别是在关于暴力侵害妇女行为的主流数据收集方面的技术建议。

E. 低报案率和报告模式

47. 研究表明，忽视、虐待和暴力侵害事件受害者的报案率仍然极低，据世卫组织称高达 80% 没有报案。²² 许多老年妇女由于害怕揭露罪犯或其家庭成员、失去服务或被违背自己的意愿安置在一个护理院中，而避免提到忽视、暴力侵害和虐待行为。造成受害者报案率低的其他因素有：信心不足；没有知心好友；财务、身体或心理上依赖施虐者；恐惧后果。此外，由于因阿尔茨海默氏病或其他形式的痴呆而能力有限或能力减弱的人难以说出其需要支持，发现他们遭受虐待可能更加复杂。

48. 欧洲联盟基本权利署进行的一次调查²³ 显示，仅有三分之一的伴侣间暴力行为受害者和四分之一的非伴侣暴力行为受害者报告其最近一起严重事件。伴侣

¹⁹ Silvia Perel-Levin, “虐待、忽视和暴力侵害老年人行为”, 在社会论坛所做报告, 日内瓦, 2014 年 4 月 2 日。可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/SForum/Pages/StatementsSForum2014.aspx。

²⁰ Claudia García-Moreno 及其他人, “世卫组织关于妇女健康和针对妇女的家庭暴力的多国研究: 关于普遍程度、对健康的影响和妇女的响应的初步结果” (世卫组织, 日内瓦, 2005 年)。可查阅 www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/en/。

²¹ 暴力侵害妇女行为: 全欧盟研究(维也纳, 2014 年)。可查阅 http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-main-results_en.pdf。

²² 世卫组织, 《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》(日内瓦, 2008 年)。可查阅 www.who.int/ageing/publications/ELDER_DocAugust08.pdf。

²³ 暴力侵害妇女行为: 全欧盟研究。这项研究基于面对面采访 42 000 名妇女, 其中包括最高年龄 74 岁的妇女。

间暴力行为受害者在报告一起事件之前，往往已几次遭受伴侣虐待。有人建议，对不报案模式以及施害者行为的进一步研究，可能提供关于如何鼓励报案、改进对妇女受害者的应对并确保有足够资源向受害者提供有针对性支持的深入分析。

49. 会员国之间对忽视、虐待和暴力侵害行为的报告模式各不相同。欧洲联盟成员国进行的研究表明，暴力侵害妇女包括老年妇女行为在国家一级发生率的差异可以用下列因素来解释：文化接受谈论此类经历的程度；两性不平等的程度导致披露的程度；接触风险因素程度，如就业、社会化和生活方式。探讨不同国家之间犯罪水平差异并评估行为的各个方面，可以增加对报告的不同程度的暴力行为的理解。²³

F. 风险因素

50. 可靠的国家和国际数据还将使我们能够更好地确定风险因素。

51. 年龄和性别是两个主要的虐待风险因素，而照顾依赖性则是忽视的一项额外风险因素。不同的理论框架强调不同的风险因素，例如：照顾老年人；依赖性；世代相传的暴力行为；家庭之间的暴力行为。

52. 在个人层面，有证据表明，心理健康特别是痴呆症，是一个成为忽视、虐待和暴力侵害受害者的重大风险因素。¹⁶ 风险因素还包括施害者对受害者的依赖性，而社会孤立是社区级别的一个风险因素。心理健康问题、以往暴力行为和药物滥用情况是施害者的主要风险因素。¹⁶ 财务虐待的风险因素各不相同，从非洲和亚洲国家报告的借来未来遗产，到欧洲国家报告的成年子女将父母送进退休公寓以控制其事务、财务和财产。²⁴

53. 在社会层面，接受使用暴力的文化和态度因素、年龄歧视和性别歧视、特别是文化价值和社会制度，也可能对老年妇女不利。不同地区的风险因素各不相同，依虐待类型而异。在非洲，贫穷是总体上虐待妇女的一个关键因素。在亚洲，专家们报告称，非正规经济增长和失业率上升对老年妇女产生影响，使她们容易陷入贫穷；这尤其适用于那些居住在农村地区的妇女，在那里交通、水资源和保健服务很有限或根本不存在。还有报道说，老年妇女被迫离开自己的家园和土地，以供城市扩张。²⁴ 在某些情况下，由于交流障碍，老年妇女移民特别容易遭受忽视、虐待和暴力侵害。²⁴

G. 预防战略和建议

54. 迄今为止，研究结果各异，导致很难制订协调一致的循证政策和有针对性的干预方案并分配资源。¹⁶ 迄今没有建立任何国家统一应对制度和(或)战略。

²⁴ 关于忽视、暴力侵害和虐待问题的专家组会议，纽约，2013年11月5日至7日。

各部门内存在不同的预防方案和举措，在健康和心理健康领域往往以在保健、体制或照顾环境中培训工人的形式存在，在社会服务领域、刑事司法和住房部门也存在。¹⁶ 这些举措可能并非具体针对老年妇女，但它们是更广泛的运动的一部分，旨在防止亲密伴侣间的暴力行为、家庭暴力和年龄歧视，或促进社区健康。

55. 虽然一些会员国已经开始解决这一问题，但仍需要在国家和地方两级以及整个联合国系统内，以更加统一和一致的办法来防止虐待并保护老年妇女。在这方面，扩大现有的知识基础并采取步骤起草全球定义和准则至关重要。

四. 关于近期主要区域政策发展、民间社会倡议和出版物的最新资料

A. 区域政策发展

56. 正如上文第 20 段所述，欧洲委员会于 2014 年 2 月通过了一项关于老年人权利的不具约束力的建议，该建议的依据是《欧洲人权和基本自由公约》和《欧洲社会宪章》等现有规定。建议序言指出，现有的国际人权标准适用于处在所有生命阶段的人，构成了一个保护老年人人权的适当规范性框架，但是，还需要作出更多的努力，以解决现行法律未得到充分执行导致的保护方面的差距。

57. 建议涉及下列领域：不歧视、自治和参与决策、保护免受暴力和虐待、社会保护和就业、适当和负担得起的保健和诉诸司法的机会，其中包括拘留条件。该建议还提供了一些良好做法示例，其中一些良好做法依据是法律，还有一些依据是政策和方案。

58. 建议举例说明了联合王国和瑞典等若干欧洲联盟国家采取立法行动防止年龄歧视，此外，建议还包括提供在任何环境下不受虐待和暴力侵害的保护，并呼吁会员国把重点放在采取提高认识措施，以保护老年人不受财务虐待，包括欺骗和欺诈。建议还强调有必要采取措施，提高人员和非正规护理人员的认识以发现并举报虐待事件，对暴力和虐待报案进行有效调查，并向受害者提供适当的帮助和支持。列举的良好做法范例包括：比利时、捷克共和国、芬兰和法国建立了举报虐待事件的求助热线；在联合王国，雇主和志愿人员组织进行个人犯罪背景调查，在雇员从事老年人工作之前筛查其背景；各种提高认识运动、议定书、准则和培训方案，以帮助人们认识和(或)防止发生虐待事件。

59. 在自主权和参与领域，该建议处理了有关自主决策能力问题，如法律行为能力、保护措施和尊重尊严和隐私。列举的近期良好做法中包括：比利时和捷克共和国于 2014 年执行和(或)通过新的立法，改革对法律行为能力的限制，使老年人能够获得协助或代表。

60. 非洲联盟社会发展部长会议于 2014 年 5 月在亚的斯亚贝巴举行第四届会议，批准了关于非洲老年人权利的《非洲人权和人民权利宪章关于设立非洲人权和人民权利法院的议定书》草案，并将该草案移交非洲联盟国家元首和政府首脑会议供通过和签署。该《议定书》缔约国将在国内法中纳入处理独立、参与、照顾、自我实现和尊严的联合国老年人原则，²⁵ 并确保这些原则作为保护老年人权利的基础，具有法律约束力。《议定书》的条款涉及如下内容：消除歧视、获得司法救助和法律面前的平等保护、作出决定的权利、防止就业方面的歧视、社会保护、保护免遭虐待和有害传统习俗侵害、保护老年妇女、照顾和支持、寄宿照顾、支持照顾易受伤害的儿童、保护残疾老年人、在冲突和灾害局势中保护老年人、获得保健服务、获得教育机会和信息、参与各项方案和娱乐活动、获得基础设施、获得信贷。

B. 《2014/15 年度世界社会保障情况报告》

61. 国际劳工组织于 2014 年 6 月出版了《2014/15 年度世界社会保障情况报告》，其中有一章是关于老年妇女和男性的社会保障情况。²⁶ 报告强调指出，在许多国家，社会保障在确保老年人收入保障方面发挥了越来越大的作用。2010/12 年期间，全世界超过法定退休年龄的人口中 51.5% 在领取养老金。然而，发展中国家的覆盖率继续存在重大差异。拉丁美洲和亚洲覆盖率最高，分别有 56.1% 和 47.0% 的老年人领取养老金。北非(36.7%)和中东(29.5%)覆盖率仍然很低，撒哈拉沙漠以南的非洲地区(16.9%)尤其如此。

62. 最近的进展体现在更多的国家已达到覆盖 90% 以上超过法定退休年龄的人口：2000 年为 34 个国家，2010/12 年期间增至 45 个国家。此外，只有不到 20% 的老年人口领取养老金的国家数目从 2000 年的 57 个减少到 2010/12 年期间的 73 个。

63. 根据该报告，妇女的缴款计划覆盖率低于男性，而且往往差距较大，这种状况是由于妇女劳动力参与率较低、大量妇女从事自营职业或无报酬家庭工作，以及妇女职业生涯较短而且不连贯。在积极的一面，报告指出，妇女的法定应计退休金年龄低于男性等歧视性条款正在被消除——尽管 52 个国家情况依然照旧²⁷——有更多的国家正在将产假和育儿假期间计入退休金账户。

²⁵ 大会第 46/91 号决议，附件。

²⁶ 国际劳工组织，《2014/15 年度世界社会保障情况报告：加强经济复苏、包容性发展和社会正义》（日内瓦，2014 年），第 4 章。

²⁷ 同上，附件四，表 B.6。

64. 报告还强调，老年人的收入保障取决于医疗保健和长期护理等社会服务的可获得性和可负担性。除了确保良好的健康状况，获得保健服务在保护老年人不因病致贫方面发挥着至关重要的作用。

65. 在认识到本世纪第一个十年期间所取得进展的同时，报告警告说，虽然近一半超过退休年龄的世界人口目前领取退休金，但得到退休金的人的退休金额度往往不足以提供收入保障。报告还指出，根据现行规定，只有 42% 的劳动人口可以指望今后领取养老金。

66. 该报告的调查结果表明，如不解决扩大和充足的老年人收入保障以及相关的社会和保健服务问题，旨在减少或消除贫穷的 2015 年后可持续发展目标仍将只是一句空话，实际上世界各地越来越多的老年人贫困率可能上升。

C. 姑息治疗

67. 2014 年 5 月 24 日，第六十七届世界卫生大会通过了关于将姑息治疗作为生命全程的综合性治疗内容予以加强的 WHA67.19 号决议。在关于这一专题首次作出的该决议中，世界卫生大会认识到，姑息治疗对于改善病人生活质量、福祉、舒适和人的尊严具有根本性作用，并除其他外预见到，随着人口老龄化和世界各地非传染性及其他慢性疾病的增多，必须增加姑息治疗。大会还确认目前世界许多地方可获得的姑息治疗服务十分有限，并敦促各成员国实施和监测符合成本效益的公平的姑息治疗行动，并把重点放在初级保健、社区和居家护理，以及普及覆盖计划。²⁸

D. 计量老年人福祉方面的发展

68. 长期以来，缺少计量老年人社会和经济福利的按年龄分列的数据，一直被认为是发展中国家的国家发展战略和方案框架内缺乏对老年人生活环境的重视和了解的一个主要原因。在这一背景下，国际助老会在联合国人口基金的财政支持下，参与了构建全球年龄观察指数。该指数于 2013 年国际老年人日启动，旨在为决策者和其他利益攸关方提供面向政策的研究和分析工具，这也将便于进行跨国比较。该指数试图把握人口老龄化带来的从确保收入保障和良好的医疗保健到消除年龄歧视等核心挑战。该指数中包括的统计指标系从国际可比数据来源汇集而来，在很大程度上反映了老年人自身对福祉、社区应对能力或便利特色的看法（见表 2）。助老会迄今已经为 91 个国家汇集数据，并计划在获得更多数据时监测进展并扩大该指数。

²⁸ 不限成员名额工作组在 2012 年和 2013 年的会议上将缓和疗护问题作为公共健康和人权问题进行了讨论，秘书长向社会发展委员会第五十二届会议提交的报告(E/CN.5/2014/4)也讨论了这个问题，标题为“在提供保健方面的新挑战”。

表 2
全球年龄观察指数域和指标

域	指标
收入保障	养恤金福利
	老年人贫穷率
	人口的消费/收入
	60 岁及以上人口占总人口的消费/收入比例
健康状况	60 岁时的预期寿命和健康预期寿命
	自我评估的心理健康状况
教育	接受中等教育或更高教育的 60 岁以上人口的比例
有利环境	现有的社会支持网络(朋友、家庭)
	在夜间感到安全
	公民自由的意识
	对公共交通的满意程度

资料来源：国际助老会，2013 年全球年龄观察指数。

五. 结论和建议

69. 虽然一些会员国已开始解决忽视、暴力侵害和虐待老年人特别是老年妇女问题，目前仍需要用更加统一和普遍的办法防止虐待并保护老年妇女。专家和从业人员确认，扩大现有的知识基础并采取步骤起草全球定义和准则是至关重要的。同样重要的是，会员国采取和执行综合措施，以防止和应对忽视、暴力侵害和虐待老年人事件，并使暴力侵害老年妇女行为成为打击暴力侵害妇女行为议程的一个组成部分。

70. 无论是在国际还是国家一级，在反歧视文书和立法中没有明确提及年龄，已被确定破坏了对老年人权利的保护和促进。解决就业和职业以外的与年龄有关的歧视具体情况，以及针对老年人的各种形式的多重歧视，也应被视为一个优先事项。

71. 大会不妨建议各会员国：

(a) 考虑制订一个明确的参考和政策框架，处理忽视、暴力侵害和虐待老年人行为；

(b) 使暴力侵害老年妇女成为全球打击暴力侵害妇女行为运动的一个组成部分；

(c) 在本国的反歧视立法中明确提及年龄，并采取有效措施，防止各种形式的多重歧视老年人。
