



人权理事会

第二十七届会议

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

老年人享有所有人权问题独立专家罗莎·科恩菲尔德—马特的报告

概要

本报告是任务负责人根据人权理事会第 24/20 号决议提交的第一份年度报告，理事会在该决议中决定设立老年人享有所有人权问题独立专家一职。

独立专家在报告中介绍了自 2014 年 6 月 2 日上任以来开展的活动，对任务的基础和背景的看法，以及将对其任内工作有用的一些初步思考。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	3
二. 与任务有关的活动	2-5	3
三. 任务的基础	6-33	3
A. 背景.....	6-7	3
B. 任务范围	8-12	4
C. 法律背景	13-18	4
D. 全球背景	19-23	5
E. 国际标准和倡议	24-33	6
四. 独立专家的初步思考	34-46	8
五. 结论.....	47	9

一. 导言

1. 第一任老年人享有所有人权问题独立专家罗莎·科恩菲尔德-马特根据人权理事会 2013 年 9 月 27 日第 24/20 号决议，向理事会提交了本报告。她在报告中介绍了 2014 年 6 月 2 日至 7 月 28 日开展的活动，提出了对任务基础和背景的初步看法，以及将对其任内工作有用的一些思考。

二. 与任务有关的活动

2. 独立专家自 2014 年 6 月 2 日上任以来，与许多专家及民间社会组织，包括国际助老会和智利天主教大学拉丁美洲经济和政策研究中心举行了磋商，就执行任务的优先事项和战略交换了意见。

3. 2014 年 6 月 2 日和 3 日，独立专家在法国图卢兹国际老年人大学协会上发言。她还于 2014 年 7 月 10 日接受邀请，在社会保障改革研究总统委员会上分享关于智利养老制度改革的观点和专长。

4. 作为任务的一部分，独立专家需要与老龄问题不限成员名额工作组密切配合，同时避免不必要的工作重复。本报告提交之时，独立专家已确认将参加 2014 年 7 月 30 日至 8 月 1 日在纽约举行的工作组第五届会议。工作组除其他外，将讨论目前尚未充分讨论的进一步增进和保护老年人权利的措施，特别是以下领域的措施：照料老年人、对老年人的暴力侵害和虐待、与规划临终关怀有关的法律和财务问题。独立专家将主持关于近期动态的小组讨论。工作组还将举办对话，讨论如何通过加强执行《马德里老龄问题国际行动计划》加强老年人的权利，并讨论 2015 年后发展议程中关于老年人的内容。

5. 根据人权理事会第 24/25 号决议，2014 年社会论坛以老年人权利为重点，包括这方面的最佳做法。虽然论坛举行之时——2014 年 4 月 1 日至 3 日——尚未任命独立专家，但是该任务的重要性和任务负责人今后的活动贯穿于整个讨论中。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)参加了许多小组讨论，特别是主题为“世界人权体系：新的参与机遇”的讨论，告知与会者独立专家可帮助推进关于老年人的国际标准，并将努力(a) 评估现行法律；(b) 调查利益攸关方的意见；(c) 采取性别平等/残疾观点。

三. 任务的基础

A. 背景

6. 全球人口结构正发生前所未有的变化，逐步迈入老龄化社会。估计到 2025 年，老年人口将从目前的 6 亿增加到 12 亿。到 2050 年，老年人口预计将达到 20 亿，与全球青年人口基本持平。

7. 考虑到这些预测，一些国际组织强调需要应对全球老龄化带来的严峻挑战。为此，应当考虑老龄化异质性导致的不同状况，以及世界不同文化中的具体问题，包括与健康老人、患病老人、临终老人、非残疾老人及残疾老人(身体或认知残疾)有关的问题，以及每一类老人的照料需求和伦理问题。此外，这种社会人口状况要求在国家、区域和全球一级保护老年人的权利，建立公共机构，使人们更加关注老龄和老龄化问题，让老年人融入社会，为他们提供医疗保健并加强社会服务等。

B. 任务范围

8. 人权理事会第 24/20 号决议设立了老年人享有所有人权问题独立专家一职，负责评估涉及老年人的当前国际文书的执行情况，同时找出执行有关增进和保护老年人权利的现行法律方面的最佳做法和执行现行法律方面的漏洞。

9. 作为任务的一部分，独立专家还需要评估执行《马德里老龄问题国际行动计划》对人权的影响。

10. 在行动方面，人权理事会第 24/20 号决议要求独立专家在执行任务时应当考虑包括国家、有关区域人权机制、国家人权机构、民间社会组织和学术机构在内的各利益攸关方的意见，在工作中纳入性别平等观点和残疾人观点，并特别关注老年妇女、残疾人、非洲人后裔、土著人、在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人、农村人口、街头流浪者和难民等群体。

11. 理事会还要求独立专家提高人们对老年人在享有所有人权方面面临的挑战的认识，确保让老年人了解这些权利，并与各国合作，促进落实有助于增进和保护老年人权利的措施。理事会还呼吁独立专家在避免不必要的重复的同时，与老龄问题不限成员名额工作组、理事会其他特别程序和附属机关、联合国有关机构和条约机构密切协调。

12. 人权理事会还请独立专家每年向理事会提交报告，以期向理事会第三十三届会议提交一份综合报告。

C. 法律背景

13. 人权与赤贫问题独立专家 2010 年的年度报告围绕社会保障制度为减少极端贫穷和促进实现老年人人权发挥的作用。¹

14. 人权理事会第 15/22 号决议请人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员编写一份有关实现老年人健康权的专题研究报告。根据该研究报告，²

¹ 见 A/HRC/14/31。

² A/HRC/18/37。

理事会在 2011 年 9 月举行的第十八届会议上举办了关于老年人健康权的小组讨论，重点讨论了老年人日益面临的挑战以及明确良好做法和可行措施的机会。

15. 同样在 2011 年，人权高专办为秘书长向大会提交的第二次老龄问题世界大会后续行动报告做出了贡献。³ 向国家和利益攸关方发出了调查问卷，就涉及老年人各项人权问题的现行法律、政策和方案征求意见和信息。报告概述了老年人在享有权利方面面临的一些挑战，通过事例概括介绍了政府为应对这些挑战所采取的对策，还列出了各项法律、政策和方案的汇编。报告还强调了涉及老年人的四个重要人权问题：歧视、贫困、缺乏特别措施、服务和设施，以及暴力和虐待。

16. 高级专员 2012 年向经济及社会理事会提交的年度报告侧重老年人的人权。⁴ 高级专员在报告中概述了当前国际文书以及国际保护机制中的漏洞，特别阐述了以下领域：年龄歧视、法律行为能力和在法律面前获得平等承认、长期照料、暴力和虐待、获得生产资源、工作和食物、社会保护和社会保障权、健康权和临终照料、残疾、服刑老人以及诉诸司法。除其他外，高级专员建议设立一个新的特别程序任务。

17. 根据人权理事会第 21/23 号决议，人权高专办于 2013 年 4 月举办了关于增进和保护老年人人权的公共磋商会，以便听取意见并分享关于该问题的良好做法。编写了磋商会纪要报告，并向人权理事会第二十四届会议提交。⁵ 磋商会的结论是，虽然大多数国际人权文书适用于所有年龄群体，包括老年人，但是无论在现有人权文书的措词上，还是在人权机构和机制的实践中，一些特别关系到老年人的人权问题还没有得到足够的重视。

18. 人权理事会随后于 2013 年 9 月通过了第 24/20 号决议，从而设立了独立专家一职。

D. 全球背景

19. 2002 年，第二次老龄问题世界大会通过了《马德里老龄问题国际行动计划》，以应对二十一世纪人口老龄化带来的机遇和挑战。此前，1982 年在维也纳举行的第一次老龄问题世界大会通过了《维也纳老龄问题国际行动计划》，该计划后来得到了大会认可。

20. 《马德里老龄问题国际行动计划》要求国家采取措施应对老龄化问题，以实现不分年龄、人人共享的社会。该计划还呼吁将老龄化问题纳入国家和全球发

³ A/67/188。

⁴ E/2012/51。

⁵ A/HRC/24/25。

展议程，围绕三个优先领域，即发展、健康和福利、扶持型环境提出了行动建议，又进一步划分为具体问题、目标和行动。

21. 独立专家的任务包括评估执行该行动计划对人权的影响。在这方面，她注意到秘书长在关于进一步落实《马德里老龄问题国际行动计划》的报告中列出了执行障碍，包括资金和人力资源不足、缺乏政治关注和政治意愿、不同国家和地区对老年人问题的看法不同导致采取不同的政策方针，以及新出现的观点和方针。⁶

22. 大会在关于第二次老龄问题世界大会后续行动的第 65/182 号决议中，设立了老龄问题不限成员名额工作组，通过审议当前的老年人人权国际框架，找出可能的差距，并确定如何最好地缩小这些差距，包括酌情审议制定其他文书和措施的可能性，以期加强对老年人人权的保护。

23. 如上文所述，独立专家将与该不限成员名额工作组密切协调，同时避免不必要的重复。关于这一点，有必要指出，独立专家与不限成员名额工作组的任务不同。后者的任务是审议当前的老年人人权国际框架，找出可能的差距，并确定如何最好地缩小这些差距，包括酌情审议制定其他文书和措施的可能性，而独立专家的任务是评估现行法律的执行情况，并明确最佳做法和不足。将根据理事会第 24/20 号决议，提请工作组注意独立专家为人权理事会第三十三届会议编写的综合报告。

E. 国际标准和倡议

24. 在国际一级，尤其是国际劳工法、国际法和人权法领域，有旨在保护和增进老年人权利的政策、标准和机制，体现为笼统或具体的规定。这导致规范分散(不是“法律漏洞”，也不是“缺乏规范”)，老年人的权利缺乏系统的保护。

25. 虽然没有专门针对老年人的国际人权文书，但是大多数人权条约都间接提到了对老年人的义务。明确提到年龄歧视的情况虽然很少，但还是可以在较近期的人权条约中找到，例如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第七条。《残疾人权利公约》多处提到老年人(第十三条第一款，获得司法保护，第十六条，考虑年龄的适当协助，第二十五条第(二)项，健康，第二十八条第二款第(二)项，适足的生活水平和社会保护)。《消除对妇女一切形式歧视公约》提到了老年人在享有社会保障权方面面临的歧视(第十一条第 1 款(e)项)。

26. 条约机构考虑了对老年人适用其各自的条约。经济、社会、文化权利委员会发布了关于老年人的经济、社会和文化权利的第 6 号一般性意见，消除对妇女歧视委员会也提出了关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议。经济、社会、文化权利委员会在关于社会保障权的第 19 号一般性意见(认为老龄应

⁶ E/CN.5/2014/4。

作为社会保障制度涵盖的一个领域)以及关于在经济、社会和文化权利方面不歧视问题的第 20 号一般性意见(禁止将年龄作为歧视理由)中也提到了老年人权利。

27. 许多区域人权条约也包含关于老年人权利的条款,例如《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》(圣萨尔瓦多议定书)第 17 条;《安第斯促进和保护人权宪章》第 46 和 47 条;《欧洲联盟基本权利宪章》第 25 条;经修正的《欧洲社会宪章》第 12 条;以及《非洲人权和人民权利宪章》第 18 条。

28. 在国际一级,有许多不具有约束力的文书将老年人视为一个群体,例如 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》和 1982 年《维也纳老龄问题国际行动计划》,以及大会第 46/91 号决议通过的《联合国老年人原则》。大会在决议中鼓励政府将 18 项原则纳入其国内方案,以促进老年人的独立、参与、照顾、自我实现和尊严。

29. 国际劳工组织制定了大量关于老年工人状况的建立,包括 1967 年《残废、老年和遗属津贴建议书》(第 131 号建议书),1980 年《老年工人建议书》(第 162 号建议书)和 1982 年《终止雇佣建议书》(第 166 号建议书)。

30. 人权高专办为老龄问题不限成员名额工作组 2013 年 7 月 11 日会议汇编的文件,⁷ 以及人权高专办 2012 年 8 月编写的国际人权法涉及老年人的规范标准的分析结果文件全面概述了与老年人人权有关的当前国际文书。

31. 出于以下原因,缺乏一项增进和保护老年人权利和尊严的全面、综合的国际法律文书,这将产生很大的实际影响:

(a) 当前规定不一致,更不用说归纳出一套指导公共行动和政府政策的监管原则;

(b) 普遍人权标准没有考虑认可老年人特有的权利;

(c) 很难明确规定国家在老年人问题上的义务;

(d) 监督人权条约的程序往往忽视老年人;

(e) 当前文书不够重视老龄化问题,妨碍了对公众的教育,进而导致老年人无法有效地融入社会。

32. 从这个意义来看,国际人权体系对待老年人问题的方针一向与对待其它弱势群体的方针不同。对于男女儿童和青少年、妇女、土著人群和残疾人,具有约束力的文书是由国际立法者自上而下推动的;而在老年人问题上,似乎是从基层

⁷ 可查阅 <http://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourth/compilation.pdf>。

或区域人权体系开始，自下而上地认识到国际法规和监管框架的必要性，这在它们的认知和发展过程中是全新的概念。

33. 此外，正如大会第 67/139 号决议指出的，自 1982 年《维也纳老龄问题国际行动计划》和 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》通过以来，各国政府、联合国系统相关机构以及包括非政府组织和私营部门在内的民间社会为加强合作和统筹并提高对老龄问题的认识和敏感度付出了各种努力，但仍不足以增加老年人的机会，使他们充分有效的参与经济、社会、文化和政治生活。

四. 独立专家的初步思考

34. 为了履行授予的任务，独立专家选择了全面的老龄化问题方针，涵盖国际法律和政策领域的工作。作为评估执行不足和最佳做法的前提，独立专家打算基于对人权的传统分类，列出老年人的具体权利。

35. 老年人的公民权利包括平等权和不受年龄歧视的权利，这要求采取特别的正强化措施，增强人们的意识。生命权和有尊严的死亡权要求禁止囚禁老年人和对老年人适用死刑。此外，身心和感情健全的权利要求采取立法措施，确保老年人得到适当的待遇，并确保惩处对老年人的身心虐待和忽略以及财产掠夺行为。

36. 法律人格和行为能力权要求承认老年人享有自主权；承认他们能够行使权利和公民义务；承认他们可能需要授权其他人代表他们行事；要求区分决策能力与健康状况允许的能力，并要求只有法院命令才能限制他们的法律行为能力。

37. 关于老年妇女，除了消除年龄歧视外，还需要确保充分认可并尊重她们的权利，包括防止一切形式的暴力侵害，废除守寡习俗及其它可能影响老年妇女身心健全的其他有害习俗，保护农村地区的老年妇女，提供社会保障，以及保护寡妇的财产和占有权。

38. 受到适当(非暴力)待遇的权利、保护大家庭制度、性别平等和代际平等是保护土著老年人权利的重要方面。

39. 老年人的政治权利包括参与社区的社会、文化和政治生活的权利，这需要有权积极参与制定并实施对其权利有直接影响的法律措施和公共政策，包括关于老龄化政策、社会发展政策和减贫战略，还需要享有结社权以及通过法律和经济措施获得政府支助的权利。还需要推动几代人共同参加志愿活动。

40. 老年人的社会权利可分为三类，它们构成一个综合的社会保护体系，提高老年人的生活质量和福祉。

41. 首先，收入保障权要求在适足生活水准权涵盖的领域纳入最低标准；以及在老龄化背景下采用以年龄和福利视角指导社会政策的基本原则。还需要规定在年老、退休、鳏寡、残疾或其它非自愿丧失生计的情况下，有权享有社会保障及其它形式的社会保护，要求男女享有平等的退休条件，以及禁止政府削减退休金。

42. 第二，改善功能性健康的权利要求老年人有权在不受歧视、尊严和自主性得到充分尊重的情况下行使健康权和能达到的最高标准身心健康权。因此，需要考虑预防式和恢复式保健(初级保健和康复服务)；在接受任何治疗前，有权自由作出知情同意的决定；提供老年公寓；推动老年病患者优先获得药物；为家庭看护和家中替代照料提供资金和技术支助，以及为临终病人提供舒缓疗护。

43. 第三，政府应当进一步推动积极的扫盲政策(重点是妇女)，推动老年人积极参与文化活动和教育项目，使他们能够传承其知识、文化和精神价值观，这也是从终身学习的角度出发，让老年人享有在公共和私营机构继续接受多专业教育的权利的一部分。

44. 特别是在危机、紧急疏散或发展引起的迁移的情况下，与老年人独立性和健康有关的另一个重要因素是住房和健康环境权。在上述情况下，应当优先为老年人分配住房或土地，他们应当有权生活在安全和健康的环境中，有水、清洁空气和无污染的环境，并能够根据他们的需要和意愿尽可能长久地住在家里。

45. 工作权包括老年人有权工作和从事创收活动；在工资、工作条件、就业指导 and 岗位培训以及工作安排方面享有平等的待遇和机会；并能不受年龄歧视地享有结社自由。这还需要制定促进老年人进入或重返劳动力市场的就业政策，实施法律改革和采取经济激励措施，包括工作时间递减、兼职工作和弹性工作时间，使老年人能够在退休年龄后根据其能力、经验和喜好就业，并传播关于退休权益的信息。

46. 关于对老年人的程序保障，能够诉诸司法至关重要，否则将导致各种形式的歧视和日常生活中的障碍。特别是，需特别谨慎地回答关于养老金或寡居津贴发放的法律申诉。

五. 结论

47. 独立专家力求达到人权理事会第 24/20 号决议所列众多个人和组织对其关于老年人人权工作的期望。为此，她希望与所有区域的不同利益攸关方开展建设性和富有成效的合作。她强调希望与联合国会员国开展建设性合作，并重申在履行任务时采取全面和统筹兼顾的方针至关重要。她特别指出非政府组织的重要作用，特别是在她履行任务的过程中向她提供信息并给予合作和帮助。