



大会

Distr.: General
17 July 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第六十届会议

2025 年 9 月 8 日至 10 月 3 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

老年人社会保护权与工作权的交叉问题

老年人享有所有人权问题独立专家克劳迪娅·马勒的报告

概要

在本报告中，老年人享有所有人权问题独立专家克劳迪娅·马勒概述了她在报告所述期间开展的活动，并对老年人社会保护权与工作权的交叉问题进行了专题分析。



一. 导言

1. 本报告由老年人享有所有人权问题独立专家克劳迪娅·马勒根据人权理事会第 51/4 号决议提交。报告概述了独立专家在报告所述期间开展的活动，并载有对老年人社会保护权与工作权的交叉问题的专题分析。该分析基于先前的工作和大量的案头研究，以及各国、国家人权机构、民间社会组织、学术界和其他利益攸关方响应 2025 年 1 月发出的意见征集而提交的 42 份书面材料。¹ 独立专家向所有为编写本报告做出贡献的人表示感谢。

二. 独立专家的活动

A. 国别访问

2. 在报告所述期间，独立专家于 2024 年 12 月 9 日至 20 日访问了马来西亚，于 2025 年 4 月 20 日至 30 日访问了沙特阿拉伯。她对这些国家政府向她发出邀请，以及在她访问之前、期间和之后给予她的合作表示感谢和赞赏，她期待继续与两国政府进行富有成果和建设性的对话。

B. 其他活动

3. 在报告所述期间，独立专家就老年人的人权问题，与其他几名特别程序任务负责人联合向各国政府发出了信函。² 她还在 2024 年国际老年人日和 2025 年认识虐待老年人问题世界日发表了新闻稿和声明。

4. 独立专家参加了大会和人权理事会的几次高级别会议，包括 2025 年 5 月举行的老龄问题高级别会议、几项会外活动，以及在日内瓦和纽约举行的老年人之友小组会议。此外，她还在以下会议上作了主旨发言：由哥伦比亚大学组织、2025 年 2 月 11 日至 13 日在安曼举行的关于在冲突或紧急局势中流离失所或掉队老年人的会议；由西班牙助老会组织、2025 年 3 月 27 日在马德里举行的关于保护老年人人权的规范和制度框架的会议；以及由埃里克·卡斯特伦研究所组织、2025 年 3 月 20 日至 22 日在赫尔辛基举行的关于危机中的老年人人权的会议。

5. 独立专家还与联合国各机构、基金和方案的代表举行了会议，包括与联合国人口基金、联合国粮食及农业组织、联合国开发计划署、国际劳工组织(劳工组织)和世界卫生组织(世卫组织)的代表举行了会议，以提高关于老年人权利的认识，并确保这些实体的方案规划将老年人纳入在内。截至 2024 年 12 月，独立专家一直担任特别程序协调委员会成员，并以该身份出席了几次会议。

6. 独立专家还于 2025 年 3 月 14 日在日内瓦出席了国家人权机构全球联盟老龄和老年人人权问题工作组一年两次的会议，并作了主旨发言。

7. 独立专家与包括老年人权利全球联盟在内的民间社会组织合作，并与老年人及其代表合作。

¹ 所有提交的材料可查阅 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-older-persons>。

² 信函可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

三. 老年人社会保护权与工作权的交叉问题

A. 导言

8. 2010 年，人权与极端贫困问题独立专家在其提交人权理事会的报告中专门探讨了社会保护与老年贫困的问题。该报告指出：“建立或扩大社会保障制度……首先是各国直接源于人权准则和标准……的一项职责”。³

9. 老年人享有所有人权问题独立专家在国别访问期间发现，进入劳动力市场和获得社会保护的问题是在与各国政府以及与老年人及其代表的对话中始终出现的一项主要问题。社会保护措施的可用性、适当性和可及性，以及老年人获得或保持就业的可能性，始终在对话中占据中心地位。⁴

10. 进入劳动力市场与享有社会保护之间的联系至关重要，有的国家没有非缴费型最低社会保护(与卫生保健、基本收入等共同)构成社会保护底线的一部分，上述联系在这些国家尤为重要。如果社会保护不足以满足老年人的需求，他们将寻找方法以留在或(重新)进入劳动力市场，这一努力可因年龄限制、年龄主义或年龄歧视而受阻，导致许多老年人试图自营职业以谋生，往往在非正规部门工作，这使他们几乎没有机会缴费参与养老金计划。

11. 退休老年人面临陷入贫困的高风险。他们的收入可能因养老金或社会福利较低或缺失而减少。⁵ 贫困风险在退休年龄后持续上升，80 岁及以上人群面临的风险最高。⁶ 老年女性比老年男性更容易陷入贫困，⁷ 在农村或边缘化地区尤甚。⁸ 因此，在减少老年人贫困特别是减少属于处境脆弱群体的老年人的贫困方面，社会保护措施具有至关重要的作用。

12. 国际劳工组织(劳工组织)将社会保护定义为“旨在于整个生命周期减少和预防贫困、脆弱性和社会排斥的政策和方案组合”。它包括九个主要领域，其中之一是老龄福利。社会保护制度包含“缴费型计划(社会保险)与非缴费型税收资助福利(包括社会救助)的组合”。⁹

³ A/HRC/14/31, 第 51 段。

⁴ 来自不同区域的实例，见 A/HRC/54/26/Add.1, 第 38-48 段；A/HRC/54/26/Add.2, 第 29-41 段；A/HRC/57/42/Add.1, 第 30-47 段；以及 A/HRC/57/42/Add.2, 第 29-40 段。

⁵ 见 <https://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/PovertyIssuePaperAgeing.pdf>。

⁶ 《2023 年世界社会报告：在老龄化的世界里不让任何一个人掉队》(联合国出版物，2023 年)，第 81 页。

⁷ Kati Ahonen and Susan Kuivalainen, “Gender differences in old-age poverty in 14 EU countries: exploring the role of household structure”, *International Review of Economics*, vol. 71 (2024), p. 628; and Bomikazi Zeka, “Gendered poverty perceptions: how do retired women fare?”, *Risks*, vol. 10, No. 2 (2022), p. 11.

⁸ 见 https://social.desa.un.org/sites/default/files/inline-files/FINAL_WSSD2_Joint_UN_IAGA_Advocacy_Brief_Feb2025.pdf。

⁹ 国际劳工组织(劳工组织)，《2024-2026 年世界社会保护报告：促进气候行动和公正转型的全民社会保护》(2024 年，日内瓦)，第 234 页。另见 <https://www.ilo.org/topics-and-sectors/social-protection>。

B. 法律和政策标准

1. 国际框架

13. 社会保护权在国际法中得到明确界定。其基本原则早在 1944 年就写入了劳工组织《关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言(费城宣言)》。除这一宣言之外,劳工组织《1944 年收入保障建议书》(第 67 号)和《1944 年医疗护理建议书》(第 69 号)为建立覆盖全民的全面社会保护制度奠定了基础。1948 年《世界人权宣言》是首个明确规定了享有社会保障的人权的国际文书,其第二十二条对此作出了规定。第二十五条在涉及社会保障方面明确提及了衰老。在劳工组织《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)中,社会保护权首次被写入具有约束力的国际法。

14. 1966 年,《经济社会文化权利国际公约》成为了首个明确规定社会保障权是国际法下一项普遍人权的普遍人权条约。第九条承认了社会保障权,第十条则重点指出了应向家庭提供的保护和援助。经济、社会及文化权利委员会强调指出第十条规定的支持和保护家庭的义务包括有老年成员的家庭,同时确认了家庭在照料受抚养老年人方面的作用。¹⁰《公约》第十一条保障适当生活水准权。经济、社会及文化权利委员会在其第 19 号一般性意见(2007 年)中阐述了社会保障权的要素,例如可用性、适当性、可及性,包括覆盖、资格、可负担性、参与和信息,以及实际领取途径。¹¹缔约国应建立社会保障计划,向老年人提供福利,包括非缴费型老龄福利。¹²委员会在第 6 号一般性意见(1995 年)中强调,根据《公约》第六至第八条,缔约国必须采取措施防止就业中基于年龄的歧视,确保老年工人享有公正和良好工作条件,通过有针对性的方案支持他们为退休做准备,并维护他们退休后的工会权利。根据《公约》第九条,缔约国必须确保全面的社会保障制度。¹³

15. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条第 1 款(c)项规定,所有妇女有权与男子平等地获得社会保障。第十四条第 2 款(c)项确保农村妇女能够受益于社会保障方案。根据《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 27 条,移徙工人在社会保障方面享有与国民平等的待遇。《残疾人权利公约》在第二十八条中申明,残疾人有权在不受基于残疾的歧视的情况下享有适当的生活水准。该公约还保障残疾人的社会保护权,特别关注残疾老年人。

16. 如上所示,多项人权文书保护老年人的社会保护权,其中部分文书作出了明确规定,但这一权利的内容仍待详细阐明¹⁴,特别是涉及所有各类老年人时。大多数国际文书没有明确禁止基于年龄的歧视,这也影响了老年人平等享有社会保护权和工作权。如果有一项专门针对老年人人权的具有法律约束力的国际文书,

¹⁰ 经济、社会及文化权利委员会,第 6 号一般性意见(1995 年),第 31 段。

¹¹ 经济、社会及文化权利委员会,第 19 号一般性意见(2007 年),第 11-28 段。

¹² 同上,第 15 段。

¹³ 经济、社会及文化权利委员会,第 6 号一般性意见(1995 年),第 22-30 段。

¹⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/documents/outcome-documents/ohchr-working-paper-update-2012-analytical-outcome-study-normative>。

将能提供机会，阐明老年人社会保障权和工作权的内容，并明确禁止所有私人和公共领域的基于年龄的歧视。

17. 劳工组织《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)在第 25 至第 30 条中保障了老年人通过缴费型或非缴费型制度获得老龄福利的权利，同时要求各国为达到规定退休年龄的人提供定期收入支助。劳工组织《1967 年伤残、老年和遗属津贴公约》(第 128 号)在第 14 至第 19 条中保障了老年人通过领取定期款项获得老龄福利的权利。该公约要求各国从规定年龄起提供终身的收入支助。劳工组织《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)专注于最低工资保护，确保工人在工作生涯中获得公平收入，从而间接支持了老年人的社会保护。该公约促进适当的最低工资(第 1 至第 5 条)，从而帮助工人积累养老金权益并降低老年贫困风险。劳工组织《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)倡导实现社会保护的普遍覆盖。该建议书申明，必须作为国家界定的社会保护底线的一部分，保证老年人获得基本的收入保障，确保其有尊严地生活的权利并防止贫困和社会排斥(第 4 段、第 5(d)段和第 8 段)。福利应由法律所确立，定期受到审查，并通过包容性和可持续的制度提供。

18. 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》强调需要为老年人提供适当的收入保障和社会保护。该计划呼吁在现有缴费型制度不足以或未能覆盖全体老龄人口的情况下，建立面向老年人的非缴费型养老金计划和基本社会保护。确保养老金和保险制度的可持续性、透明度及性别平等也是一项目标。¹⁵

19. 可持续发展目标 1，特别是其具体目标 1.3，强调了覆盖全民包括老年人的社会保障制度的重要性。确保老龄收入保障是减少贫困和维护老年人社会保护权的关键所在。

20. 根据《联合国老年人原则》，老年人应能通过提供收入、家庭和社会支助以及自助，享有足够的食物、水、住房、衣着和保健。这些原则还申明老年人有权从事有意义的工作或创收活动，并积极参与决定其从劳动力市场退休的时间和方式。

2. 区域框架

21. 《美洲保护老年人人权公约》在第 17 条中保障了社会保障的权利。缔约国需通过社会保障制度和其他社会保护机制促进提供收入。《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》第 17 条规定，人人有权在老龄时得到特殊保护，包括食物、医疗护理、各项工作方案下的支助以及来自旨在改善老年人生活质量的组织的支助。

22. 《非洲人权和民族权宪章关于非洲老年人权利的议定书》第 7 条保障人们有权获得社会保护，包括适当的养老金和其他形式的社会保障，未曾有机会缴费参与任何社会保障制度的人员也包括在内，该条还保障全民获得养老金的权利。

《非洲人权和民族权利宪章》规定，老年人及残疾人有权获得符合其身体或道德需求的特别保护措施(第 18 条第 4 款)。

¹⁵ 《第二次老龄问题世界大会报告，2002 年 4 月 8 日至 12 日，马德里》(联合国出版物，2002 年)，第一章，决议 1，附件二，第 49-53 段。

23. 欧洲委员会部长理事会 2014 年关于促进老年人人权的非约束性建议申明老年人有权享有适当生活水准并充分参与社会。鼓励欧洲委员会成员国加强社会保护，并批准或全面采纳《欧洲社会宪章》规定的老年人保护措施，从而加强其法律承诺。¹⁶ 1996 年修订的《欧洲社会宪章》在第 12 条中申明，所有工人及其家人均有权获得社会保障。《宪章》第 23 条明确保障了每位老年人的社会保护权。1964 年《欧洲社会保障规则》及其议定书体现了劳工组织《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)的各项原则。《规则》在第 25 条中规定，符合特定条件的老年人有权获得老龄福利。《规则》第五部分确保向达到规定年龄并符合缴费、就业或居住期限条件的人员定期支付养老金。

24. 欧洲联盟理事会第 2000/78/EC 号指令确立了打击就业和职业领域歧视的一般框架，明确提到了年龄这一要素。该指令旨在防止工作场所和培训环境中基于年龄的歧视。正在通过行动计划实施的《欧洲社会权利支柱》的目标是将面临贫困和社会排斥的人数比 2019 年水平减少至少 1,500 万。2022 年一项关于适当工资的指令旨在帮助保障公平薪资并提高整个欧洲联盟的生活水平。¹⁷

25. 《阿拉伯人权宪章》在第 36 条中规定，应保证所有公民有权获得社会保障，包括社会保险。

26. 《东南亚国家联盟人权宣言》在第 30 条第 1 款中规定，所有人均有权获得社会保障，包括在有社会保险的情况下获得社会保险，以帮助他们获得体面生活的手段。

C. 劳动力市场中的年龄主义和年龄歧视

27. 老龄贫困及老年人在享有社会保护方面的劣势是整个生命历程中的歧视所造成的后果。这种歧视并非始于老龄阶段，而是源于更早的时期，从受教育时开始并延续至工作阶段。接受正规教育水平较低的人更容易收入较低，这影响了他们在老龄时可使用的资源。此外，将人生划分为年幼时接受正规教育、成年后进行工作和老龄时退休这三个阶段的三分法已过时。一个人的生命历程特征包括终身学习、因失业或其他原因导致的就业中断或间歇，以及提供或接受照护。

28. 年龄主义是延长工作生涯的主要障碍之一，老年女性比老年男性受年龄歧视的影响更大。¹⁸ 年龄主义的定义是基于人的年龄或认为人“老了”而对老年人的成见、偏见和/或歧视行为或做法。年龄主义对老年人的健康产生严重影响并会缩短其预期寿命。¹⁹ 这意味着受年龄主义影响的老年人受益于社会保护措施的时间比其他入短。在劳动力市场中面临年龄主义的老年工人更可能提前退休，因而对养老金计划的缴费较少。²⁰

29. 对老年工人的负面成见和偏见是劳动力市场中年龄主义的一种表现形式。最常见的负面成见包括：老年人技能较低、学习能力弱、缺乏动力、灵活性不足、

¹⁶ CM/Rec(2014)2 号建议，第 21-25 段。

¹⁷ 欧洲老龄问题平台提交的材料，第 2 页。

¹⁸ 见 <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/10.18356/27083047-21>。

¹⁹ A/HRC/48/53，第 21 段和第 59 段。

²⁰ 世界卫生组织(世卫组织)，《关于年龄主义的全球报告》(2021 年，日内瓦)，第 26 和 27 页。

适应新技术的能力差、生产力低下、更加抵触变革并且培训难度高。因此，雇主认为他们发展潜力较低，可供职时间较短，予以培训后能使雇主获益的年限也较短。老年工人常被视为成本更高，因为他们被认为工资较高、保健成本较高、福利使用更多，并且更接近退休。²¹

30. 这些成见可能导致雇主决定不聘用老年人，特别是最年长的候选人。²² 根据世界卫生组织《关于年龄主义的全球报告》，老年求职者更难获得聘用，并且即便获得聘用，获得培训的可能性也较低。²³ 负面成见和年龄主义论断也可能被老年人自身内化，可能导致老年人不申请职位、不参加培训课程，或者提前退休。一些政府已开展宣传活动，以打击工作场所的年龄主义、减少这些障碍并确保包容。²⁴

31. 在经济合作与发展组织(经合组织)国家中，日本是老年人参与劳动力市场比例最高的国家之一，这主要是因为人口结构变化导致了劳动力短缺。65岁及以上的就业人口中，逾70%从事非正规工作。在许多情况下，60岁至65岁人群从事相同工作获得的工资较低。而且缺少对老年工人的保护，老年工人更容易患病和受伤。由于没有专门的反歧视法律，老年工人在劳动力市场中面临年龄歧视。²⁵

32. 培训是拥有较长工作生涯的重要因素，因为培训能提供与时俱进和满足劳动力市场需求的技能。年龄主义论断导致的培训机会的缺乏可导致老年人在劳动力市场中掉队。这反过来又会强化人们对老年工人能力较低的负面认识，形成恶性循环。²⁶ 例如，在印度尼西亚，参与某些职业培训计划的年龄上限为40岁。²⁷ 在巴西，为处理这一问题，曼努埃尔·克里诺社会与职业技能方案为老年人提供培训和就业再融入服务。²⁸

33. 老年人往往希望继续工作，利用其丰富的技能为社会和经济做出贡献，并向年轻工人传授经验。许多老年人还需要继续工作以防止贫困并维持适当的生活水准。在欧洲，50岁至69岁的领取养老金者继续工作的主要原因是为了获得足够的收入。²⁹ 需要工作以获得适当收入但无法工作或找不到工作的老年人，例如

²¹ 见 <https://ageing-better.org.uk/sites/default/files/2018-09/Being-age-friendly-employer-evidence-report.pdf>。另见埃塞俄比亚国家人权机构提交的材料，第4页。

²² Ulrike Fasbender and Mo Wang, “Negative attitudes toward older workers and hiring decisions: testing the moderating role of decision makers’ core self-evaluations”, *Frontiers in Psychology*, vol. 7 (2017), p. 7.

²³ 世卫组织，《关于年龄主义的全球报告》，第26和第27页。

²⁴ 例如，见 <https://travail-emploi.gouv.fr/lancement-dune-grande-initiative-pour-la-valorisation-des-salaries-experimentes#anchor-navigation-677es> (法文)。

²⁵ A/HRC/56/55/Add.1, 第50和51段。

²⁶ 见 <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/10.18356/27083047-21>。

²⁷ Siti Awaliyah, “The effectiveness of anti-discrimination laws for job seekers in Indonesia”, *Journal of Law, Policy and Globalization*, vol. 51, p. 45.

²⁸ 巴西提交的材料，第12页。

²⁹ 见 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSO_12STAYWORK__custom_3149327/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=8dc91c2f-ccf7-4b9e-964b-3e2c3f95b9b9。

因身有残疾或肩负照护责任而无法工作或找不到工作的老年人，面临陷入贫困的高风险。³⁰

34. 在求职和保持就业过程中，老年人面临不同的障碍和挑战。就业机会有限就是一例。国际助老会进行的一项意见调查显示，在接受调查的 306 名 52 岁至 90 岁老年人中，有 41% 因年龄而被拒绝就业。³¹ 在巴勒斯坦国，雇主往往青睐年轻工人而非老年工人。³² 在西班牙，45 岁及以上的工人更容易在发生危机或公司重组时失业。³³

35. 劳动力市场也会因缺乏熟练工人而需要老年人。在萨尔瓦多，“OportunidadES”方案将创造新就业岗位作为优先事项并支持聘用 40 岁及以上人员。³⁴ 在德国，试验创新工作方法的“新工作质量倡议”也关注老年人。³⁵ 新加坡提供多项方案支持老年工人重新培训和提升技能。³⁶

36. 数据显示，欧洲的就业率存在年龄差距：55 岁至 59 岁人群的就业可能性低于 35 岁至 39 岁人群，并且两个年龄段中，女性就业率均低于男性。³⁷ 19 个欧洲国家的数据显示，55 岁至 64 岁人群中仅有五分之三(62.3%)就业，而且这一年龄段的长期失业率(12 个月及以上)最高。³⁸ 在欧洲联盟成员国中，55 岁至 64 岁人群中有五分之三(60.4%)就业，而 25 岁至 64 岁这一年龄段的就业比例为四分之三(75.3%)。55 岁至 64 岁女性仅有约半数(54%)就业，而同年龄段的男性就业比例为三分之二(67%)。³⁹

37. 数字平台也可能成为老年人的求职障碍。在格鲁吉亚，60 岁及以上的求职者在国家提供的求职平台上参与度较低，原因是缺乏认识和上网渠道有限。⁴⁰ 奥地利为了提升老年人的技术技能，为他们提供了免费的信息技术培训。⁴¹

38. 全球范围内，超过四分之三的老年工人(其中大多数为老年女性)从事非正规就业。在各年龄段中，非正规就业率随着年龄向中年接近而下降，但在老龄阶

³⁰ Jim Ogg, “The role of pension policies in preventing old-age exclusion”, in *Social Exclusion in Later Life*, Kieran Walsh and others, eds., International Perspectives on Aging series, vol. 28 (Cham, Switzerland, 2021), p. 377.

³¹ 见 <https://www.helppage.org/silo/files/keeping-our-dignity.pdf>。

³² 巴勒斯坦国提交的材料，第 8 页。

³³ 见 https://www.helppage.es/wp-content/uploads/2022/10/Informe-HelpAge-2022_-La-discriminacion-de-las-personas-mayores-en-el-ambito-laboral.pdf (西班牙文)。

³⁴ 萨尔瓦多提交的材料，第 2 页。

³⁵ 德国提交的材料，第 4 和第 5 页。

³⁶ 新加坡提交的材料，第 3 页。

³⁷ 见 https://unece.org/DAM/pau/age/Policy_briefs/ECE-WG1-30.pdf。

³⁸ 欧洲老龄问题平台提交的材料，第 5 和第 6 页；以及 AGE Platform Europe, *Barometer 2023: Empowering Older People in the Labour Market for Sustainable and Quality Working Lives* (2023), pp. 6, 7 and 11。

³⁹ 见 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_ERGAN__custom_5329995/default/table?lang=en&page=time:2021。

⁴⁰ 格鲁吉亚国家人权机构提交的材料，第 5 页。

⁴¹ 奥地利提交的材料，第 7 页。

段，特别是在法定退休年龄后，非正规就业率会因为需要获得收入而再次上升。⁴² 由于非正规就业往往被禁止或被排除在劳动法规之外，老年工人常常无法获得充分的法律保护，或在寻求法律补救时面临障碍⁴³，他们也无法像正规劳动力市场中的工人一样缴费参与养老金计划，使他们只能依赖非缴费型计划，增加了退休后的贫困风险。

39. 老年工人往往在劳动力市场中面临年龄歧视。德国最近一项调查显示，有三分之一的 65 岁及以上人群报告曾遭遇年龄歧视，而 45 岁及以上人群中，有五分之二报告曾在劳动力市场中遭遇年龄歧视。⁴⁴ 招聘广告可能包含年龄主义用语或具有基于年龄的歧视性的内容。⁴⁵ 某些职位可能仅面向特定年龄群体，将老年人排除在外。⁴⁶ 此外，超过退休年龄的老年工人面临与他人不同的待遇。例如，他们可能只能得到临时合同。⁴⁷

40. 招聘中的年龄限制可能构成年龄歧视，阻碍老年人就业。禁止招聘过程中年龄歧视的高收入国家、中等收入国家和低收入国家的比例分别仅有 71%、40% 和 22%。⁴⁸ 这导致老年人因年龄原因而无法申请某些职位空缺。

41. 强制退休年龄是年龄歧视的一种普遍形式，也是老年人在维持就业或求职方面面临的主要挑战之一。虽然澳大利亚、加拿大、新西兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国等一些国家没有规定强制退休年龄，但许多其他国家，特别是欧洲国家，仍然设有强制退休年龄。例如，在摩尔多瓦共和国，员工在达到退休年龄时可被解雇。⁴⁹ 许多国家规定的女性退休年龄早于男性⁵⁰，波兰就是一例。⁵¹ 这构成基于性别和年龄的歧视，并且在养老金待遇与缴费年限挂钩的制度中，将对老年女性的养老金产生负面影响。在 62 个国家，女性能够领取全额养老金的退休年龄与男性不同⁵²，导致了养老金待遇不平等，随着时间的推移可对女性不利。

42. 老年人，包括残疾老年人，也可能因工作场所缺少无障碍设施、年龄包容性和年龄多样性而难以找到工作。老年工人可能需要灵活的工作时间安排、重新设计的工作，或调至不那么艰巨的工作岗位，还可能需无障碍工作场所、分担工

⁴² 劳工组织，《非正规经济中的女性和男性：统计情况更新》(2023 年，日内瓦)，第 36 页。

⁴³ “非正规就业妇女：全球化和组织化”提交的材料，第 2 页。

⁴⁴ 见 https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Umfragen/20250324-Altersdiskriminierung-Kurzstudie.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (德文)。

⁴⁵ 格鲁吉亚国家人权机构提交的材料，第 5 页。

⁴⁶ 在中国，许多广告明确规定仅考虑 35 岁以下人员。在印度，许多公共就业招聘设有年龄限制。见 <https://www.economist.com/china/2025/03/20/ageism-is-rampant-in-chinese-companies> 和 <https://rozgar.com/blog/age-limit-for-applying-for-government-jobs-for-different-posts>。

⁴⁷ 见 https://www.age-platform.eu/sites/default/files/The_right_to_work_in_old_age-AGE_Platform_Europe_June2021.pdf。

⁴⁸ WORLD Policy Analysis Center, “Age discrimination at work”, fact sheet, February 2023, p. 2.

⁴⁹ A/HRC/57/42/Add.2, 第 38 段。

⁵⁰ 见 <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/UNwomen-PolicyBrief03-ProtectingWomensIncomeSecurityInOldAge-en.pdf>。

⁵¹ 波兰国家人权机构提交的材料，第 5 页。

⁵² 世界银行，《2024 年妇女、商业与法律》(2024 年，华盛顿特区)，第 36 页。

作或缩短工作时间，但雇主可能并不提供这些条件。一个年龄包容性政策的良好实践是联合王国电视第四频道于 2019 年推出的更年期政策，该政策允许更年期员工在因更年期症状(包括工作日期间突然出现的症状)感到不适时，可申请桌面风扇、安静凉爽的房间、健康评估、灵活工作安排及带薪休假。⁵³

D. 对老年人的社会保护

1. 可用性

43. 冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)加深了现有的不平等。例如，在巴西，23.7%的老年人收入大幅减少或完全失去了收入。在疫情前有工作的老年人中，这一比例上升至 36.4%。⁵⁴ 在尼日利亚，疫情加剧了贫困，并使老年人特别是生活在农村地区和受紧急状况影响的老年人，在危机引发的经济困难中变得极为脆弱。⁵⁵

44. 环境退化对脆弱工人的影响最为严重，这些工人(包括女性、移民、青年、土著和部落人民的成员、贫困人口及残疾人等)达到老龄时获得养老金的途径有限，将进一步加剧这种影响。⁵⁶ 气候变化还会降低各国的国内生产总值，减少可用于社会保护制度的公共资金。养老基金作为有影响力的股东，可以在推动将投资从高碳资产转向低碳资产方面发挥重要作用，也可影响公司政策以减少公司的碳足迹。⁵⁷

45. 在热浪等自然灾害期间，公共卫生建议是待在室内、协商调整工作时间或请假。然而，非正规部门工作的老年人往往无法做到这些，这严重影响了他们的健康。⁵⁸

46. COVID-19 疫情引发的全球经济危机严重影响了老年人的福祉和收入。一项涵盖 10 个国家的研究显示，老年人发现创收机会减少，并且由于日常生活成本不断上升，许多人已耗尽了可能的积蓄。由于社会保护措施无法满足老年人的基本需求，他们不得不依赖家庭成员和邻居的支援。⁵⁹

47. 社会保护措施还必须具有可持续性并考虑到未来的人口和经济变化。自 1995 年以来，全球 60 岁及以上人口数量已增加了一倍多，从 5.41 亿增长至 2025 年的 12 亿。预计到 2050 年，全球 59 岁以上人口将达到 21 亿，其中大多数老年人生活在发展中国家。2050 年时，出生时预期寿命将达到 77.4 岁，比 2025 年高

⁵³ Vanessa Loh, Kate O'Loughlin and Nate Zettna, "Job design for age-inclusive workplaces", *The Multigenerational Workforce: Managing Age and Gender at Work*, Marian Baird, Myra Hamilton and Alison Williams, eds. (Singapore, Palgrave Macmillan, 2024), pp. 160, 167, 170, 171 and 176.

⁵⁴ 巴西提交的材料，第 5 页。

⁵⁵ A/HRC/54/26/Add.1, 第 39 段。

⁵⁶ 见 https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_645572.pdf。

⁵⁷ 劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》，第 186 和第 187 页。

⁵⁸ 大赦国际提交的材料，第 7 页。

⁵⁹ 见 https://www.helpage.org/wp-content/uploads/2023/06/Things-have-just-gotten-worse_Report.pdf。

出 4 岁。到 2030 年代中期，80 岁或以上的老年人的人数将超过 1 岁以下的婴儿人数。⁶⁰

48. 未来，人们的寿命将会更长，养老金和其他社会保护措施的发放时间因而也必须更长，也就需要为这些措施投入更多经济资源。⁶¹ 因此，各国需要调集更多资源为社会保障制度提供资金，这将使可用于短期调整或刺激(例如在通货膨胀时期)的资源更加有限。⁶²

49. 劳工组织研究的 222 个国家和地区中，几乎所有(213 个)都通过至少一种养老金计划提供某种形式的定期养老金。在这 213 个国家和地区中，119 个提供缴费型和非缴费型计划的组合，但仅有 86 个设有缴费型计划，而 8 个仅采用非缴费型计划。⁶³

50. 养老金计划通常提供固定金额，这一金额需根据通货膨胀和生活成本的上升进行调整。然而，劳工组织研究的大多数养老金计划没有采取将养老金与生活成本或通货膨胀挂钩的指数化方法。相反，它们采用的是临时调整措施。这会危及老年人享有适当生活水准的权利，⁶⁴ 尤其是在当前通货膨胀明显的经济背景下。在采用指数化方法的情况下，这些方法也往往不足以覆盖生活成本的上升。⁶⁵

2. 适当性

51. 社会保护制度应能有效减少老年人贫困，但往往未能实现，巴哈马就是一例。⁶⁶ 在不同的国别访问期间，有老年人向独立专家反映，老龄补贴不足以减少贫困，因为全部金额都被用于了医疗支出。在某些情况下，补贴金额仅为最低月工资的 10%。⁶⁷

52. 低收入人群通过缴费型养老金获得的社会保护往往较低、生活陷入贫困的风险更高，不得不依赖非缴费型津贴。他们还必须工作更长时间，这会导致他们在非正规部门受到剥削，因为他们难以在正规劳动力市场找到工作机会。

53. 社会保护计划不仅应减少老年人贫困，还应满足他们的基本需求。根据劳工组织《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)和《1967 年残疾、老年和遗属津贴公约》(第 128 号)，如果个人已缴费参与养老金计划至少 30 年，则养老金应至少为其先前收入的 40%至 45%。然而，劳工组织对 137 个国家 233 个缴费型养老金计划的研究显示，养老金的平均金额仅为这些国家平均工资的 43%，最低金额仅为最低工资的 32.7%。税收资助的养老金的情况更为严峻：根据 79 个国家

⁶⁰ 联合国老龄问题机构间工作组，“联合倡议简报”，2025 年 2 月 10 日，第 5 页。

⁶¹ 发展观察研究中心与哥斯达黎加大学医学院联合提交的材料，第 5 页。

⁶² 劳工组织，《世界就业与社会展望：2025 年趋势》(2025 年，日内瓦)，第 15 页。

⁶³ 劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》，第 170 页。

⁶⁴ 同上，第 181 和 182 页。

⁶⁵ 欧洲老龄问题平台提交的材料，第 7 和第 8 页。

⁶⁶ 巴哈马提交的材料，第 3 页。

⁶⁷ [A/HRC/57/42/Add.1](#)，第 39 段。另见 [A/HRC/54/26/Add.2](#)，第 33 段。

100 个养老金计划的数据，养老金的平均金额仅为最低工资的 27.7%，最低金额仅为最低工资的 20.4%。在 38 个国家，养老金的最低金额低于国家贫困线。⁶⁸

54. 特别是对于低收入工人和职业生涯中断的人而言，养老金水平并不总能满足老年人的需求，对老年女性而言尤甚。这一影响对患有健康问题或残疾的老年人尤为负面，他们更可能面临需要自付的高额的照护和支助费用。⁶⁹

55. 社会保护计划是否可跨境领取是老年人关注的问题。在东道国缴费参与养老金或其他计划的移民工人可能面临跨境领取受限的问题。移民，特别是无证移民，可能无法加入目的地国的社会保障制度，因此无法缴费或领取福利。⁷⁰ 在爱沙尼亚，外国人如果从原籍国领取的养老金金额低于爱沙尼亚的国民养老金，则有权获得支助，使养老金最高达到爱沙尼亚国民养老金的额度。⁷¹

3. 可及性

(a) 覆盖

56. 根据劳工组织《2024-2026 年世界社会保护报告》，全球超过退休年龄的人群中，有五分之四(79.6%)领取缴费型或非缴费型养老金，不同地区之间以及高收入、中高收入、中低收入和低收入国家之间存在显著差异。缴费型养老金方面，超过法定退休年龄的人群中有半数(49.2%)女性和三分之二(63.2%)的男性领取这种养老金。税收资助的养老金方面，超过退休年龄的人群中有三分之一(34.2%)的男性和四分之一(26.9%)的女性领取这种养老金。值得注意的是，养老金的金额往往不足以满足老年人的需求，全球有 1.65 亿超过退休年龄的人未领取养老金，并且全球范围内仍有大量老年人尽管已被社会保护计划所覆盖，但仍生活在贫困中。⁷² 在埃塞俄比亚，60 岁及以上人口中仅有 7.3%领取养老金，其中女性仅占 10%。⁷³

57. 就劳动年龄人口内的法定覆盖而言，仅有五分之一(39.4%)的人口得到强制性缴费型养老金计划的覆盖，女性得到覆盖的可能性低于男性(分别为 32.6%和 46.3%)。有十分之一(12.0%)的人被自愿缴费型养老金计划覆盖，而有 44.0%的人在非缴费型养老金计划下得到法定覆盖。这些人在达到退休年龄后有资格领取养老金。⁷⁴

⁶⁸ 《2024-2026 年世界社会保护报告》，第 180 和第 181 页。

⁶⁹ AGE Platform Europe, “The right to work in old age: how the EU Employment Framework Directive still leaves older workers behind”, March 2021, p. 9.

⁷⁰ Robert Holzman and Jaques Wels, “Status and progress of cross border portability of social security benefits”, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series, No. 11481 (April 2018), pp. 12-16.

⁷¹ 爱沙尼亚国家人权机构提交的材料，第 7 页。

⁷² 劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》，第 54 页，第 175-177 页，第 180 页和第 194 页。

⁷³ 见 <https://www.helppage.org/silo/files/ethiopia-addressing-the-food-fuel-and-finance-crisis-policy-brief.pdf>。

⁷⁴ 劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》，第 171-173 页。

58. 就有效覆盖而言，全球劳动力中仅有五分之三(58.5%)缴费参与养老金计划。值得注意的是，劳动年龄人口中仅有约三分之一(35.0%)缴费参与养老金计划。这一比例在低收入国家低得令人担忧，参与缴费的劳动力比例和劳动年龄人口比例分别仅有 7.3%和 4.8%。因此，许多老年人退休后无法领取缴费型养老金，而是依赖于非缴费型计划、家庭、邻居或慈善组织。⁷⁵ 这一低覆盖状况，加上超过退休年龄后就业机会的匮乏，增加了老年人的贫困风险。⁷⁶

59. 农村地区的老年女性往往没有平等的机会获取资源。⁷⁷ 生活贫困的老年人，特别是曾在非正规部门工作或没有证件的老年人，可能完全被排除在任何养老金制度之外。⁷⁸ 不领取津贴或无资格领取津贴的老年人常常依赖于慈善组织或非营利组织提供的津贴。⁷⁹ 在萨尔瓦多，国家老年人综合理事会为老年人提供庇护，包括提供住房、食物和保健服务，包括专业护理。⁸⁰

(b) 资格

60. 养老金计划对最低缴费年限的要求可能给开始缴费较晚的老年工人造成障碍。在孟加拉国，新的养老金制度规定，仅有缴费至少 10 年的人员有资格领取养老金，这可能给 50 岁以上且此前未缴费的人员构成挑战。⁸¹ 有的人工作生涯中断频繁，就业史因残疾、照料责任、生育或非正规工作而存在间隔，也可能难以满足缴费型养老金的这种资格要求。⁸²

61. 另外，预算拨款有限导致受益人数存在上限，也可能使有资格的老年人领不到养老金。⁸³ 多米尼加共和国建立了老年人数据库，其中包含关于养老金领取资格的信息，从而能够确定老年人有资格获得的福利。⁸⁴

62. 有不同国家的老年人向独立专家反映，他们领取的养老金低于预期，或者在没有明确解释的情况下发生了支付拖延。雇主也可能未缴纳雇主负担的部分，个人缴费记录有时会缺失或难以查找。⁸⁵

(c) 可负担性

63. 就业史中断者、从事非正规工作者或低收入者，特别是妇女、移民和残疾人，可能无力承担公共或私营缴费型养老金制度的缴费。由于难以进入正规劳动力市场而自营职业的老年人，也可能无力承担缴费或被排除在公共养老金计划之

⁷⁵ 同上，第 173-175 页。

⁷⁶ Jan Marie Fritz 提交的材料(题为“老年人的强制退休：来自冰岛的说明”)，第 5 页。

⁷⁷ 大会第 76/140 号决议，第 2(t)段。

⁷⁸ [A/HRC/54/26/Add.3](#)，第 39 段。

⁷⁹ [A/HRC/54/26/Add.2](#)，第 33 段。

⁸⁰ 萨尔瓦多提交的材料，第 4 页。

⁸¹ [A/HRC/54/26/Add.2](#)，第 41 段。

⁸² Ogg, “The role of pension policies in preventing old-age exclusion”, p. 376.

⁸³ [A/HRC/54/26/Add.2](#)，第 33 段。

⁸⁴ [A/HRC/54/26/Add.3](#)，第 41 段。

⁸⁵ [A/HRC/57/42/Add.1](#)，第 33 和第 39 段。

外。为了将缴费与通货膨胀挂钩，已有几个国家提高了强制性养老金计划的缴费率。然而，在某些情况下，这导致工人承担了更大的缴费比例，违反了劳工组织《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)，该公约已获 68 个国家批准，规定雇员不应承担超过 50% 的缴费比例。⁸⁶

(d) 参与和信息

64. 许多老年人因未得到信息或缺乏认识而没有申请其有资格享有的社会福利，尤其是在农村地区。他们即便知晓了自己有资格享有的福利，也可能因复杂的行政程序、文件要求或官僚障碍而不作申请。⁸⁷ 在几个国家，市级的老年人协会或代际自助俱乐部会向老年人宣传人权和有资格享有的福利。⁸⁸

65. 在关于福利的信息或申请程序仅以数字方式提供时，老年人也可能面临困难。在爱沙尼亚，65 岁至 74 岁人群中仅有 55% 使用计算机，65% 使用互联网。⁸⁹ 这可能导致缺乏数字技能、没有数字设备或无法接入互联网的老年人无法获得社会保护。

66. 老年人也可能因羞耻或污名而不申请社会福利，因为他们并没有认识到获得这些福利是他们的人权。

(e) 实际领取途径

67. 老年人在领取养老金方面往往面临困难。要求亲自领取福利的规定会产生交通费用，对居住在偏远社区的老年人(包括原住民老年人)而言尤甚，他们还面临被抢劫或发生交通事故的风险，或因残疾或行动不便无法领取福利。对于居住地附近有自动取款机的识字老年人而言，可通过银行卡领取的福利简化了领取程序，但文盲老年人或农村老年人可能被遗落在外。⁹⁰ 在一些国家，领取养老金的老年人不得不排队数小时甚至数天才能领取津贴。⁹¹ 在秘鲁，会有船只前往靠近河流的偏远社区并提供市政服务，包括发放非缴费型老龄津贴。⁹²

68. 在孟加拉国，老年人通过移动现金转账应用程序领取福利。对于互联网连接良好的地区以及拥有移动设备并具备使用技能的老年人而言，这是一种良好做法，但是，这也可能导致文盲老年人或无法使用互联网或移动设备的老年人被遗落在外。⁹³ 在肯尼亚，在可以数字方式发放养老金的地方，会举行数字素养讲习班，为老年人提供数字技能并提高其认识。⁹⁴

⁸⁶ 见 https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/adequacy_and_sustainability_of_pension_systems_in_the_context_of_demographic_ageing_en.pdf。

⁸⁷ Droits Devant 提交的材料，第 4 和 5 页；以及 Gramin Vikas Vigyan Samiti(GRAVIS)提交的材料，第 4 页。

⁸⁸ 国际助老会提交的材料，第 5 页。

⁸⁹ 爱沙尼亚国家人权机构提交的材料，第 4 页。

⁹⁰ A/HRC/57/42/Add.1，第 40 和 41 段。

⁹¹ A/HRC/54/26/Add.1，第 40 段。

⁹² A/HRC/57/42/Add.1，第 42 段。

⁹³ A/HRC/54/26/Add.2，第 37 至第 39 段。

⁹⁴ 国际助老会提交的材料，第 5 页。

E. 现实生活中交叉形式的歧视

1. 老年女性

69. 独立专家在关于老龄化与性别平等的交叉问题的报告中指出，女性在整个一生中面临歧视，这影响了她们作为老年女性享有社会保护权。⁹⁵ 她们对劳动力市场的参与低于男性⁹⁶，并且就业女性的收入往往低于男性(性别工资差距)。2023 年，146 个国家的性别均等得分为 68.5%，意味着男性每挣得 1 美元，女性仅获得 68.5 美分。欧洲的性别均等得分为 75.0%，北美为 74.8%，拉丁美洲和加勒比为 74.2%，东亚和太平洋为 69.2%，中亚为 69.1%，撒哈拉以南非洲为 68.4%，南亚为 63.7%，中东和北非为 61.7%。⁹⁷ 在欧洲，55 岁至 64 岁人群的性别工资差距最大。⁹⁸ 工资较低导致养老金缴费较低，从而增加了老年贫困风险。

70. 女性比男性更可能从事兼职工作，这影响了她们的养老金缴费和/或降低了她们为晚年储蓄的能力。在欧洲，55 岁至 64 岁女性中有 32.7%从事兼职工作，而同年龄段男性仅有 8.6%从事兼职。⁹⁹ 女性缴费参与养老金计划的比例也较低：劳动年龄女性中有 29.1%缴费参与，而同年龄段男性有 40.9%缴费参与。¹⁰⁰

71. 老年女性领取的养老金通常低于男性，这一现象通常称为性别养老金差距。全球范围内，养老金差距估计为 30%至 40%。¹⁰¹ 女性的养老金覆盖也低于男性。例如，在拉丁美洲和加勒比，女性的老龄覆盖不到男性的一半，而在撒哈拉以南非洲的大多数国家，女性的老龄覆盖微乎其微。在埃及和约旦，男性获得养老金的可能性约为女性的七至八倍。¹⁰² 在奥地利，“透明养老金未来”项目提高对性别养老金差距的认识，目标是确保女性老龄时的经济独立。¹⁰³

72. 由于照料责任或生育，女性就业史中断的频率高于男性。¹⁰⁴ 在欧洲，70%的无偿非正规照护人员是女性，50 岁至 64 岁年龄段从事照护工作的比例最高，

⁹⁵ A/76/157, 第 21-35 段。

⁹⁶ 劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》，第 178 页。

⁹⁷ World Economic Forum, *Global Gender Gap 2024: Insight Report* (Geneva, 2024), pp. 20–27.

⁹⁸ 欧洲老龄问题平台提交的材料，第 6 和第 9 页。另见 AGE Platform Europe, *Barometer 2023*, p. 24.

⁹⁹ 见 <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=612325#:~:text=It%20provides%20information%20about%20the%20trends%20in%20part-time,presented%20at%20EU%20level%20and%20by%20EU%20country>。

¹⁰⁰ 劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》，第 178 页。百分比是基于全球劳动年龄人口计算得出。

¹⁰¹ 见 <https://www.weforum.org/stories/2024/10/what-is-the-gender-pensions-gap-and-what-can-we-do-about-it/>。

¹⁰² 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，《2015-2016 年世界妇女进展报告：转型经济，实现权利》(2015 年，纽约)，第 147-149 页。

¹⁰³ 见 <https://www.trapez-frauen-pensionen.at/en/>。

¹⁰⁴ 妇女署，《2015-2016 年世界妇女进展报告》，第 149 和第 150 页。

这进一步加剧了上述性别差距。¹⁰⁵ 从全球范围来看，在 31 个国家，老年女性平均每天从事无偿照护工作和家务劳动的时间为 4.3 小时。¹⁰⁶

2. 残疾老年人

73. 残疾老年人面临陷入贫困的高风险。由于与残疾有关费用，例如行动辅助工具、辅助器具、个人援助或缺乏无障碍交通工具等产生的费用，残疾老年人的支出往往高于非残疾老年人。残疾人由于从事非正规就业和就业率低，对养老金计划的缴费往往低于非残疾人。因此，他们通常只有资格获得非缴费型养老金(如果存在此类养老金)，而此类津贴通常低于缴费型养老金。¹⁰⁷

74. 在一些国家，领取养老金的老年人被排除在残疾福利之外。要么是他们没有资格同时领取养老金和残疾福利¹⁰⁸，要么是残疾福利的领取仅限于就业人员或设有年龄限制。¹⁰⁹ 残疾如果是在老龄时患上的，可能被视为衰老的一种自然表现，而不被视为残疾。¹¹⁰ 2020 年，全球仅有 34% 的重度残疾人领取了残疾福利。¹¹¹

3. 老年土著人和属于少数族裔群体的老年人

75. 属于土著人民和少数族裔群体(包括辛提人和罗姆人)的老年人因就业率低而难以参与缴费型养老金，导致不平等在其生命历程中积累增加。¹¹² 他们更可能在非正规劳动力市场中工作、更可能依赖非缴费型养老金计划或无法获得任何养老金。

4. 老年 LGBTIQ+ 人士

76. 在大多数国家，同性伴侣由于其关系未得到法律承认，通常不被允许获得向已婚夫妇提供的就业福利，或者被剥夺了从伴侣处继承财产的权利。他们还经常面临税收不平等或比异性伴侣更低的养老金，以及工作场所中的歧视。在爱沙尼亚，有 12% 的 LGBTIQ+ 人士报告曾在工作或求职过程中遭受歧视。¹¹³ 老年 LGBTIQ+ 人士在正规劳动力市场工作的比例不足，因此难以参与缴费型养老金。¹¹⁴

¹⁰⁵ 见 <https://cdn.who.int/media/docs/librariesprovider2/euro-health-topics/child-health/caregiving-impacts-on-unpaid-informal-carers-health-and-well-being---a-gender-perspective.pdf>。

¹⁰⁶ 国际助老会提交的材料，第 4 页。另见 Fiona Samuels and others, *Between Work and Care: Older Women's Economic Empowerment* (Overseas Development Institute, 2018), pp. 29 and 30。

¹⁰⁷ A/74/186, 第 39-41 段。

¹⁰⁸ 格鲁吉亚国家人权机构提交的材料，第 7 页。

¹⁰⁹ 见 <https://www.ssa.gov/disability> 和 <https://www.servicesaustralia.gov.au/non-medical-rules-for-disability-support-pension?context=22276>。

¹¹⁰ A/74/186, 第 42 段。

¹¹¹ A/79/372, 第 13 段。

¹¹² A/HRC/57/42/Add.2, 第 33 段。

¹¹³ 爱沙尼亚国家人权机构提交的材料，第 7 页。

¹¹⁴ A/HRC/57/42/Add.1, 第 30 段。

5. 老年难民

77. 老年难民时常经历法律保护和经济资源有限的问题，这些问题加剧了他们与原籍国的家庭及社会网络分离所产生的不利因素。他们往往未被东道国的国家社会保护计划所接纳，并且面临行动限制，后者使他们难以获得就业机会、完成行政手续或医疗评估以获取原籍国的养老金。¹¹⁵

6. 武装冲突中的老年人

78. 在武装冲突中，生活成本增加、通货膨胀上升，如果社会保护计划未作调整，会让老年人面临更高的贫困风险。武装冲突中的老年人还面临在获得或领取养老金以及使用银行卡方面的困难。¹¹⁶

7. 老年移民

79. 在国外工作后返回母国的老年人在获得缴费型养老金方面可能面临困难，因此往往依赖于非缴费型制度。¹¹⁷ 他们通过支持自己大家庭的汇款为国家预算作出贡献，但这不计入社保制度的缴费。移民将大部分工资汇给直系亲属会削弱其自身为退休储蓄的能力，并很可能导致老龄时有更高的风险陷入贫困。

80. 仍在国外工作的老年移民有时会被拒绝加入东道国的社会保障制度。

81. 联合王国的一项研究发现，65 岁至 70 岁的移民中有近三分之一仍在工作，50 岁及以上的移民中有五分之一为自营职业。对于近半数退休移民而言，健康问题是停止工作的原因，而 50 岁及以上的移民中，有四分之一报告称健康状况一般或较差。¹¹⁸

8. 老年境内流离失所者

82. 老年境内流离失所者和境内移民常被排除在社会保护计划之外，因为他们缺乏官方证件，或者需要提出申请，或者只能在自己的“本土”地区提出申请。¹¹⁹

83. 居住在营地的老年境内流离失所者可能难以进入正规就业部门，因此常常从事日工或其他非正规部门工作，这影响了他们在老龄时获得社会保护的權利。他们报告了在申请工作时因年龄而受到歧视的情况。¹²⁰ 独立专家采访的老年境内流离失所者报告称，他们无法获得社会保护福利。¹²¹

¹¹⁵ 见老龄问题不限成员名额工作组题为“关于‘社会保护和社会保障(包括社会保护底线)’这一重点领域的实质性意见”的会议室文件，2019 年 3 月 27 日，第 28 段，可查阅 https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A_AC.278_2019_CRP.3.pdf。

¹¹⁶ 人权高专办，“俄罗斯联邦武装攻击背景下乌克兰老年人的人权状况”，简报，2023 年 5 月，第 27-38 段。

¹¹⁷ A/HRC/57/42/Add.2，第 33 段。

¹¹⁸ AGE Platform Europe, *Barometer 2023*, p. 25.

¹¹⁹ 见 <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2018/05/DFAT-Social-exclusion-and-access-to-social-protection-schemes-3.pdf>。

¹²⁰ 大赦国际，第 6-8 页。

¹²¹ A/HRC/54/26/Add.1，第 68 段。

F. 结论

84. 全球老年人继续在享有社会保护权和工作权方面面临严重挑战。尽管有国际和区域法律框架申明了这些权利，但老年人的实际生活状况揭示了严重的差距和不平等，特别影响那些面临交叉形式歧视的老年人，如老年女性、残疾人、移民、土著人、少数族裔群体成员、LGBTQ+人士、难民和境内流离失所者。

85. 在生命历程中，结构性不平等持续积累并在老龄时显现其影响。教育、正规就业、照护以及缴费参与养老金计划的机会方面的歧视导致老年人缺乏收入保障。性别工资差距、不平等的照护责任以及工作履历的中断(特别是在正规部门)会导致养老金较少或者没有养老金。性别养老金差距加剧了女性终身的经济劣势。

86. 在大多数国家，社会保护制度往往无法满足老年人的需求，适当性和可及性是主要问题。养老金通常不足以确保适当的生活水准，许多老年人只能依赖于家庭或慈善援助，这加剧了脆弱群体本就面临的重大障碍。将养老金与通货膨胀挂钩的指数化机制要么不存在，要么无效。

87. 劳动力市场继续系统性地歧视老年人，强制退休年龄加剧了偏见。因此，即使有许多老年人希望或者为了维持适当生活水准而必须留在或重新进入劳动力市场，他们也无法这样做。

88. 独立专家谨强调，社会保护并非某种形式的慈善或特权，而是一项人权。同样，在老龄时工作的选择应得到尊重和支持。确保社会保护制度的可用性、适当性和可及性并在劳动力市场中打击年龄主义，对履行各国的人权义务至关重要。必须让老年人有意义地参与相关法律和政策的设计、执行和监督工作。

89. 亟需转变观念，摒弃将老年人视为负担的论调，转而确认他们是权利持有者、贡献者和社会的宝贵成员。此外，各国应承认老年人是一个高度多元化的群体，一刀切的方针行不通。各国唯有采取基于权利的、交叉的和贯穿生命历程的方法处理老龄化问题，才能确保所有人在老龄时享有尊严、自主和平等。

G. 建议

90. 独立专家向作为义务承担者的各国政府以及包括民间社会、平等机构和国家人权机构在内的其他利益相关方，根据其各自的任務提出以下建议：

1. 法律和政策框架

91. 各国应批准并执行涉及老年人社会保护权和工作权的国际人权条约，以及保护老年人人权的区域公约和议定书。老年人的社会保护权和工作权，以及明确禁止基于年龄的歧视的规定，应纳入国家法律框架。

92. 应加强执行现有规范并消除剩余差距，以确保老年人与其他人平等地享有社会保护和进入劳动力市场。

93. 各国应制定、出资推行并实施法律、政策和计划，确保老年人获得社会保护并能平等地进入劳动力市场。

94. 各国应消除现有法律框架和政策中的任何年龄歧视性规定，并制定法律和政策以打击基于年龄的歧视，特别是在劳动力市场和获得社会保护措施方面。

95. 各国应支持转变观念的努力，确保将老年人视为权利持有者对待，并确保所有老年人享有受益于社会保护措施的人权。

96. 人权理事会通过了第 58/13 号决议，决定设立一个不限成员名额政府间工作组，负责拟订一项关于促进和保护老年人人权的具有法律约束力的文书，各国应支持这一具有法律约束力的国际文书的制定工作，并确保该文书对老年人的社会保护权作出规定，涵盖所有各类老人。

2. 交叉性

97. 各国应采取额外措施，确保所有各类老年人享有社会保护，特别关注面临交叉形式歧视的老年人，包括老年女性、残疾老年人、老年移民、老年难民、老年境内流离失所者、老年土著人和老年 LGBTIQ+ 人士。

98. 特别是，老年女性应能平等地获得社会保护、进入劳动力市场和领取养老金，以避免老龄贫困。各国应处理就业、工资和养老金方面的性别差距。

99. 在计算和参与缴费型养老金时，应考虑到作为非正规照护者从事的工作。从事此类工作的人员如果无法缴费参与养老金计划，则必须能够获得适当的非缴费型养老金。

100. 残疾老年人应获准同时领取养老金和残疾福利。各国必须改善残疾人进入劳动力市场的机会。

101. 各国应对同性关系予以与其他关系平等的承认，以确保 LGBTIQ+ 人士在老龄时享有与其他人相同的税收、财产继承和养老金待遇。

3. 劳动力市场中的年龄主义和年龄歧视以及进入劳动力市场的机会

102. 各国应制定措施和方案，打击年龄主义，改变劳动力市场中对老年人的负面成见。这包括开展宣传活动以改善老年工人的形象，突出他们对劳动力市场的积极贡献，并宣扬年龄多样性和包容性的益处，包括在残疾老年工人方面。

103. 各国应资助研究，审视劳动力市场中的年龄主义及其给老年人造成的后果，特别是对其社会保护权造成的后果。各国应制定并实施措施，向老年工人赋权，提高他们的信心和自尊，以应对内化的年龄主义。

104. 各国应鼓励雇主营造具有年龄包容性和年龄多样性的工作场所，并为雇佣老年人的雇主提供经济激励。各国应为老年人参与正规劳动力市场创造平等机会。

105. 应加强反歧视法律，确保老年人不会因年龄而在进入劳动力市场和参与社会保护计划方面受到歧视。基于年龄的歧视性做法，例如招聘中的年龄限制或强制退休年龄，必须废除，同时确保老年人如果愿意，可在规定的年龄退休。各国应确保在工作场所遭受年龄歧视的老年人能够使用举报程序并获得适当的补救和赔偿。

4. 社会保护

106. 各国应依照国际劳工组织《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号), 建立并实施全面的社会保护底线, 以保证所有老年人, 特别是那些处境脆弱的老年人, 享有基本水平的收入保障并能获得各项基本服务。

107. 各国应确保老年人能够获得相关信息并参与社会保护计划。

108. 各国应建立面向所有工人(包括老年工人)和处境脆弱老年人的非歧视性缴费型社会保护制度。

109. 各国应确保社会保护计划足以保障适当的生活水准, 并通过指数化方法将之与通货膨胀和不断上升的生活成本挂钩。
