



## 人权理事会

### 第四十八届会议

2021年9月13日至10月1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

## 老年人享受所有人权问题独立专家克劳迪娅·马勒的报告\*

### 摘要

本报告根据关于老年人人权的第42/12号决议提交人权理事会。

在报告中，独立专家论述了年龄主义和年龄歧视盛行的问题并倡导人们对此提高认识，分析了其可能的原因和表现，并审视了国际和区域两级现有法律和政策框架防范年龄主义和年龄歧视的方式。独立专家在分析之后得出结论并提出建议，协助各国设计和实施适当和有效的框架处理和防范年龄主义和年龄歧视，确保促进和保护老年人的权利。报告还概述了独立专家在本报告所述期间开展的活动。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 独立专家的活动.....	3
三. 年龄主义的背景和概念框架.....	5
A. 年龄主义的概念化.....	6
B. 老年定义涉及的复杂因素.....	7
四. 法律和政策框架.....	9
A. 国际法中的年龄主义和年龄歧视.....	9
B. 区域文书中的年龄主义和年龄歧视.....	10
五. 年龄主义与其他形式的主义.....	11
A. 年龄主义与能力主义.....	11
B. 年龄主义与性别主义.....	11
C. 年龄主义与种族主义.....	12
D. 对老年男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性人的年龄主义和歧视.....	13
六. 年龄主义和年龄歧视在老年人生活现实中的表现.....	13
A. 健康和长期护理.....	13
B. 暴力和虐待.....	14
C. 就业和退休.....	14
D. 社会排斥.....	15
E. 金融服务.....	15
F. 媒体和仇恨言论.....	15
G. 紧急情况.....	16
七. 结论和建议.....	16

## 一. 导言

1. 本报告是根据理事会关于老年人人权的第 42/12 号决议提交人权理事会的。老年人享有所有人权问题独立专家在报告中论述了因冠状病毒病(COVID-19)大流行而突显出来的年龄主义和年龄歧视盛行问题。独立专家尤其力求审视年龄主义和年龄歧视盛行问题并倡导人们对此提高认识；分析其可能的原因和表现；阐述如何利用现有的国际、区域和国家法律框架来防止年龄主义和年龄歧视；并提出建议。报告还概述了独立专家在报告所述期间的活动。

## 二. 独立专家的活动

2. 在整个报告所述期间，独立专家参与了多项活动和讨论，重点是 COVID-19 大流行、对老年人人权的相关影响以及将老年人纳入恢复行动的必要性。在这方面，她与各国、国际组织、民间社会、国家人权机构和其他利益攸关方进行了接触。下文介绍在过去一年开展的一些活动。

3. 根据理事会第 42/12 号决议和大会第 74/125 号决议，独立专家在第三委员会发言，并与第三委员会进行了互动对话，讨论向大会提交的第一份任务专题报告，即 COVID-19 对老年人享有所有人权的影响。<sup>1</sup> 独立专家在发言<sup>2</sup> 中表示欢迎秘书长关于 COVID-19 对老年人影响的政策简报。她强调，现有法律文书没有广泛涵盖老年人的法律行为能力、护理质量、长期护理、姑息护理、对暴力和虐待受害者的援助、现有补救措施、独立性和自主性，以及他们享有适足生活水准的权利，特别是在住房方面。

4. 独立专家在 2020 年 10 月 1 日纪念国际老年人日的发言中<sup>3</sup> 强调了老年人长期被忽视的问题，并呼吁系统收集数据，以便做出知情和成功的决策。独立专家提请注意 COVID-19 大流行的破坏性社会和经济影响，强调需要确保老年人，特别是老年妇女的收入保障。她还强调，普及养老金和适当的应享权利水平对于包容性长期恢复是必要的，需要为受经济困难影响的老年人采取社会经济救济措施和建立社会安全网。

5. 在同一场合，独立专家在作为人权理事会第四十五届会议会外活动举行的虚拟机构间活动上发言，强调老年人对社会的参与，并提高对老龄化机遇和挑战的认识，特别是在疫情大流行的背景下。她谈到了数据差距难题和 COVID-19 对老年人人权不成比例的不利影响。联合国人权事务高级专员、世界卫生组织(世卫组织)总干事、联合国人口基金执行主任、世界经济论坛执行主席、会员国和非政府组织老龄问题委员会都参加了该次活动。

6. 2020 年 11 月 2 日，独立专家与欧洲联盟委员会副主席兼民主和人口专员杜布拉夫卡·苏伊卡一道，在欧洲积极和健康老龄化周开幕式上发言，该项活动专

<sup>1</sup> A/75/205.

<sup>2</sup> 发言见：<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/OlderPersons/FinalStatement-IE-GA75.docx>。

<sup>3</sup> 老年人享受所有人权问题独立专家，“一名联合国专家说，虽然疫情大流行突显了这个问题，但老年人仍然受到长期忽视”，2020 年 10 月 1 日。

门探讨新十年人口变化和健康老龄化方面的机遇和挑战。讨论借鉴了欧洲联盟委员会关于人口变化影响的报告中提出的欧洲老龄化展望。<sup>4</sup>

7. 在欧盟委员会发表老龄问题绿皮书后，<sup>5</sup> 独立专家参加了相关的公众协商，并于 2021 年 4 月与残疾人权利特别报告员和健康权特别报告员一起提交了一份联合材料。<sup>6</sup> 这几位任务负责人强调了对老龄化问题采取基于人权的方法的重要性，该方法基于平等、不歧视、参与、自主和独立的原则。此外，他们建议制定一份白皮书，列出这方面的具体政策选择。

8. 2020 年 11 月，任务负责人向美洲人权法院送交了一份文件，这是应该法院为编写关于对被剥夺自由者采取区别对待办法的咨询意见提供投入的呼吁送交的。<sup>7</sup> 提交的材料概述了各国确保老年人有适当拘留条件的一般义务，包括无障碍和个人行动、医疗和心理护理、姑息治疗和完全重新融入社会的权利。2021 年 4 月 19 日，独立专家参加了美洲人权法院举行的相关虚拟公开听证会，以强调被剥夺自由老年人的具体情况和面临的挑战。

9. 2020 年 12 月 1 日，独立专家参加了《残疾人权利公约》缔约国会议第十三届会议的虚拟会外活动，该活动由国际防止虐待老年人网络、人权观察和经济和社会事务部与残疾人权利特别报告员和民间社会共同组织，目的是思考在保护老年人权利和残疾人权利方面的重叠和区别。她还参加了社会发展委员会第五十九届会议的一次虚拟会外活动，即 2021 年 2 月 8 日由美国退休人员协会和经济和社会事务部组织的关于数字技术与老年人的简报会。此外，她于 2021 年 3 月 18 日参加了妇女地位委员会第六十五届会议期间由国际防止虐待老年人网络组织的一次虚拟会外活动，讨论了暴力侵害老年妇女和丧偶妇女的问题。

10. 2021 年 2 月 22 日至 24 日，任务负责人参加了亚欧会议第二十次人权问题非正式研讨会，重点是老年人的人权。她在主旨开幕词中强调，在 COVID-19 大流行的背景下，需要对老年人采取基于人权的办法，以确保老年人能够过上自主和独立的生活，并被纳入各级社会。

11. 2021 年 2 月 25 日，独立专家在第七届非洲可持续发展论坛的一次会外活动上发言。该活动由非洲老龄问题利益攸关方小组组织，重点是政策和制度改革，以更好地重建和帮助落实可持续发展目标行动十年，增强老年人的融入和权利。讨论旨在确定如何加强将老龄化和老年人权利纳入法律和政策改革。

12. 独立专家按照任务授权参加了 2021 年 3 月 29 日至 4 月 1 日举行的旨在加强保护老年人人权的老龄问题不限成员名额工作组第十一届会议。她在 COVID-19 问题高级别小组上发言，强调在这一形势下迫切需要加强对老年人人权的保护，包括打击年龄主义和年龄歧视。在关于工作权的实质性会议上，独立专家指出，

<sup>4</sup> 欧洲联盟委员会，“人口变化影响报告”，2020 年 6 月 17 日。

<sup>5</sup> 欧洲联盟委员会，“老龄问题绿皮书：促进代际团结和责任”，2021 年 1 月 27 日。

<sup>6</sup> 老年人享有所有人权问题独立专家、残疾人权利特别报告员和人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员，“对欧盟老龄问题绿皮书公众咨询的贡献——促进代际团结和责任”，2021 年 4 月 21 日。

<sup>7</sup> 见 [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-29/14\\_Exp\\_Indepen.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-29/14_Exp_Indepen.pdf)。

年龄歧视被压倒性地确定为老年人在就业过程各个阶段面临的一个关键挑战，对他们享有适足生活水准、社会包容和独立的权利产生了十分具体的影响。<sup>8</sup>

13. 2021年4月，独立专家为伊比利亚美洲老年人状况合作方案的通讯撰稿，重点是老年人和终身学习。<sup>9</sup> 终身学习方案应包括数字扫盲方案和及时的支持服务，为老年人提供获取信息和服务的途径，以及接入互联网所需的基础设施。可持续发展目标4旨在确保包容性和公平的优质教育，并促进所有人的终身学习机会，根据这一目标，必须明确包容和支持，以确保老年人不会掉队。

14. 在2021年6月15日的世界老年人虐待意识日，独立专家指出，尽管有报告称世界各地的护理院显示出忽视、孤立和缺乏适当服务，尽管有报告称基于性别的暴力有所增加，而且由于隔离措施，与家庭成员和护理人员关在一起的老年人遭受暴力、虐待和忽视的风险更高，但很少有人关注老年人在寻求有效补救和救济方面遇到的障碍。她强调，根深蒂固的年龄歧视态度阻碍了老年人主张自己的权利，损害了他们的自主权，并呼吁将老年人诉诸司法作为当务之急。<sup>10</sup> 为纪念世界老年人虐待意识日，她参加了一个同样侧重于诉诸司法问题的虚拟活动。<sup>11</sup>

15. 2021年6月30日，独立专家参加了在人权理事会第四十七届会议期间举行的关于气候变化背景下老年人人权的小组讨论。<sup>12</sup> 在讨论期间，她指出，在不同区域的国家访问期间，观察到气候变化对老年人权利的不成比例的影响。此外，她敦促各国关注交叉因素，并确保将老年人系统地纳入相关评估和政策。

16. 由于 COVID-19 大流行和相关的旅行限制，在本报告所述期间不可能进行国家访问。独立专家有意在全球公共卫生状况允许的情况下尽快恢复国别访问。她感谢那些对访问请求作出积极回应的国家，并鼓励其他国家也这样做。

### 三. 年龄主义的背景和概念框架

17. COVID-19 大流行暴露了许多地区根深蒂固的年龄主义和年龄歧视，老年人被指责为限制人身自由的封锁和其他措施的原因。鉴于这一流行病对老年人的影响过大，它突显了人口中这一长期被忽视的群体在人权保护方面的差距，并扩大了对他们权利的已有侵犯。

18. 在这方面，独立专家 2020 年向大会提交的第一份报告载有关于 COVID-19 大流行对老年人人权影响的初步评估。报告得出结论认为，在许多情况下，应对计划没有包括老年人的具体需求，为应对这一大流行病而制定的政策巩固了在疫情大流行之前并不明显的歧视性做法。

19. 秘书长在关于 COVID-19 对老年人的影响的政策简报中也承认，COVID-19 正在加剧针对老年人的年龄主义和污名化，包括在公共话语和社交媒体上的仇恨

<sup>8</sup> 发言见 <https://social.un.org/ageing-working-group/eleventhsession.shtml>。

<sup>9</sup> 通讯的西班牙文本可参阅 <https://oiss.org/boletin-no-23-programa-iberoamericano-de-cooperacion-sobre-la-situacion-de-las-personas-adultas-mayores/>。

<sup>10</sup> 老年人享有所有人权问题独立专家，“COVID-19: 联合国专家称，封锁期间老年人遭受的暴力和忽视有所增加”，2021年6月14日。

<sup>11</sup> 录像见 [www.youtube.com/watch?v=MPA3GafPosA&t=177s](http://www.youtube.com/watch?v=MPA3GafPosA&t=177s)。

<sup>12</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/RightsOlderPersons.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/RightsOlderPersons.aspx)。

言论。他呼吁避免给老年人贴上必然脆弱不堪的标签。重要的是，146 个国家签署了一份声明，支持该政策简报，并回应了对年龄主义升级的关切。<sup>13</sup>

20. 除了借鉴独立专家以前开展的工作之外，本报告还依赖案头研究和 2021 年 1 月征求意见呼吁后收到的回应材料。<sup>14</sup> 独立专家感谢所有为编写其专题报告做出贡献的人。报告尽可能突出不同区域的经验，同时认识到在收集最新、准确和可比的数据和信息方面的挑战。虽然独立专家充分意识到年龄主义和年龄歧视影响到整个人生过程，但本报告的重点是老年人。

## A. 年龄主义的概念化

21. 独立专家将年龄主义定义为基于人的年龄或认为人“老了”(或是“老人”)的、对老年人的陈规定型观念、偏见和/或歧视行为或做法。<sup>15</sup> 独立专家注意到，“老人”一词经常被用来描述一个老年人或所有老年人。然而，该词的使用延续了对老年人的年龄主义定型观念，意味他们身体虚弱、易受伤害且缺乏能力。为此，大会于 1995 年决定，“老年人”一词是联合国使用的适当术语。<sup>16</sup>

22. 老年人个人和作为一个社会群体都经历着年龄主义。它可以是隐含的，也可以是明确的，可以见诸于不同的层次。<sup>17</sup> 在个人层面，年龄主义基于内化的陈规定型观念和偏见，可能表现在对他人和对己的态度上，例如，回避个人交流和某些活动，表现出家长式的态度，居高临下地与老年人交谈。在社区和家庭层面，对老年人行为和角色的态度、看法和期望往往受到社会和文化规范的影响。在更广大的社会层面，年龄主义可能有意或无意地塑造将老年人的权利和平等待遇纳入政策和法律的方式，从而往往进一步延续陈规定型观念和假设并使之制度化。

23. 年龄主义基于的假设是，老年人由于年龄的原因，在某种程度上是有缺陷的。“年龄主义”一词是由罗伯特·巴特勒创造的，他将这一现象描述为因为人老而对他们的系统性刻板印象和歧视，正如种族主义和性别主义通过肤色和性别走到这一步一样。老年人被归类为衰迈、思想和态度僵化、道德和技能过时。他指出，年龄主义让年轻一代认为老年人与他们自己不同，因此他们微妙地不再认同他们的长辈是人。他进一步指出，对年龄的偏见是对每个人的偏见，因为随着寿命的延长，我们拼搏的结果是沦为它的终极受害者。<sup>18</sup>

<sup>13</sup> 联合国，“政策简报：COVID-19 对老年人的影响”，2020 年 5 月。

<sup>14</sup> 提交的材料可参阅：

[www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/IE/Pages/AgeismAgeDiscrimination.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/IE/Pages/AgeismAgeDiscrimination.aspx)。

<sup>15</sup> 例如，见 Fredrik Snellman, “Whose ageism? The reinvigoration and definitions of an elusive concept”, *Nordic Psychology*, vol. 68, No. 3 (2016), pp. 148–159; Thomas Nicolaj Iversen, Lars Larsen and Per Erik Solem, “A conceptual analysis of ageism”, *Nordic Psychology*, vol. 61, No. 3 (2009), pp. 4–22. 另见联合国人权事务高级专员办事处，“2012 年国际人权法中与老年人有关的规范标准分析结果研究的更新”，2021 年 3 月，第 33-41 段。

<sup>16</sup> 大会第 50/141 号决议。

<sup>17</sup> 所谓的高、中、低层次(Thomas Nicolaj Iversen, Lars Larsen and Per Erik Solem, “A conceptual analysis of ageism”)。

<sup>18</sup> Robert N. Butler and Myrna I. Lewis, *Aging and Mental Health: Positive Psychosocial Approaches* (St. Louis, Mosby, 1973).

24. 虽然老年人是全球人口中最为多种多样的部分，但年龄主义导致他们受到假设和陈规定型观念的笼统看待。因此，年龄主义导致年龄歧视，妨碍老年人充分享有人权。年龄主义对每一代人都有负面影响，并加剧了代际鸿沟。

25. 年龄主义在很大程度上是下意识的，为社会所接受，并普遍存在于社会的各个方面。年龄主义根植于法律、医疗、教育、政治和其他社会系统，塑造着个人的假设、感受和行为。广泛的人际年龄主义使结构性歧视永久化和合法化。

26. 年龄主义在童年时期被接受和内化，随着时间的推移，社会上对老龄的负面或短视描述加深了偏见。随着老年人由于普遍存在的与老年有关的污名而内化了消极和偏见的态度，他们可能会对自我价值或尊重产生扭曲的看法，或者他们可能会避免自我认同为老年人。这种情绪会使老年人接受对他人而言他们不会接受的行为和做法，如孤立、忽视、虐待、遗弃或对自己的生活缺乏选择和控制。

27. 内化的年龄主义导致结构性的年龄主义，这种思维贯穿立法、政策和实践，使用年龄来构建社会。年龄主义可能是年龄歧视的根源，进而导致年龄歧视，对个人和整个社会产生严重的社会、健康和经济影响。<sup>19</sup> 尽管对老龄化和老年人的政策关注有所增加，而且越来越多的人认识到老年人是权利持有人，但根深蒂固的负面观念继续支撑着政策和做法，给老年人平等享有人权造成明显障碍。在 COVID-19 大流行期间，年龄主义甚嚣尘上。

28. 独立专家欢迎世卫组织发表的《全球年龄主义报告》。该报告旨在提高全球对年龄主义的共识和认识，将其定义为基于年龄对人的陈规定型观念、偏见和歧视。<sup>20</sup> 根据这一报告，年龄歧视是年龄主义偏见在行为或待遇上的一种表现形式。

29. 《全球年龄主义报告》的数据显示，世界上有一半人口存在针对老年人的年龄主义，中低收入国家的这一现象最为普遍。受教育程度较低的年轻男子更有可能对老年人施行年龄主义行为。依赖护理、在高科技或酒店行业工作或生活在预期寿命较低国家的老年人更有可能成为年龄主义的目标。身心健康不佳也是老年人自我导向年龄主义的一个风险因素。该研究还发现，代际接触是减少年龄主义行为和自我导向年龄主义可能性的关键因素。<sup>21</sup>

30. 联合国人口基金还分析了“世界价值观调查”的数据，以确定该调查涵盖的 50 多个国家中年龄主义的流行程度。受访者报告称，他们认为老年人的价值低于年轻人。高收入国家的答复得分较低，而在老年人比例较低的低收入国家，观察到对老年人更加尊重，这与《全球年龄主义报告》的调查结果相反。<sup>22</sup>

## B. 老年定义涉及的复杂因素

31. 年龄被广泛用于构建社会和我们自己的生活。国内、区域和国际政策和立法经常用年龄来定义老年人，这助长了普遍的年龄主义。然而，由于老年人的分类缺乏明确的界限，年龄主义的目标群体或受害者难以界定，给研究和打击年龄主

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 世卫组织，《全球年龄主义报告》(2020 年，日内瓦)。

<sup>21</sup> 世卫组织提交的材料。

<sup>22</sup> 联合国人口基金提交的材料。

义带来了额外的复杂性。人们普遍认为，典型的人生轨迹包括三个截然不同的阶段：与学习相联的早年、与工作相联的成年和与退休相联的老年，有必要对这种看法提出质疑。

32. 随着预期寿命的延长以及生活选择和机会的不断变化，年龄并不是衰退和消沉的同义词。尽管人们越来越重视“健康老龄化”，但政策和体制做法往往继续重复陈规定型的三阶段生活过程。例如，福利制度继续用年龄截止点决定社会政策福利的发放，基于年龄将老年人排除在劳动力市场之外的强制性退休年龄继续得到广泛应用。

33. 关于老龄化的政策和社会假设也与生物年龄的概念有关，在为老年人制定政策时，参照生物年龄从老年人的身体机能和剩余能力两方面来估计他们的状况。在生物医学领域，老龄化主要被认为是一个需要医疗干预的医学问题。医疗模式继续渗透关于老龄化的政策思维，并将精神和身体衰退视为老年人固有的经历，损害了老年人照顾自己利益的能力。然而，疾病、虚弱、能力减弱、缺乏适应性和依赖性——这些通常归因于老年人的品质——并不是老年所固有的。

34. 年龄是一种社会结构，这种结构的社会、经济和政治背景决定了一个人是否被认为老了。<sup>23</sup> 金融和粮食不安全、社会孤立、恶劣的生活条件、生活压力和环境障碍等等，比年龄造成的健康不良、发病率和死亡率风险更大。<sup>24</sup> 另一方面，解决疾病预防、解决陈规定型观念和年龄歧视、解决社会经济差距、促进参与、设计安全的生活和工作环境，以及确保适当的护理和支持，都有助于消除老年机能衰退的曲线。由于不利的生活条件，某些群体，如土著人民、难民和境内流离失所者、被剥夺自由者或艾滋病毒感染者，可能比其他人更早面临衰老的生物迹象。

35. 正如前任任务负责人所指出，不能用富裕社会的健康老龄化指标去衡量经历过战争、冲突和自然灾害的人。<sup>25</sup> 对老年的看法也可能取决于文化和其他因素，例如一个社区的人口特征。举例而言，在部落和土著社区，“长者”可能享有更高的地位和权力，并因其智慧而受到重视。在预期寿命较低的国家，老年开始的时间要早于预期寿命较高的国家。

36. 独立专家在前一份报告中强调，将老年人纳入按年龄、性别和相关社会经济特征分列的公共数据，对于包容所有老年人的有效公共决策至关重要。<sup>26</sup> 需要采取重要步骤，从更具体的角度看待人口老龄化问题，评估老年人的生活条件和安排，以及他们对社会的贡献和享有所有人权的情况。

<sup>23</sup> Carroll L. Estes, Simon Biggs and Chris Phillipson, *Social Theory, Social Policy and Ageing: A Critical Introduction* (Open University Press, 2003); and Chris Phillipson, *Reconstructing Old Age: New Agendas in Social Theory and Practice* (London, Sage Publications, 1998). 另见世卫组织，“老龄化与健康”的10件事实，2017年5月1日。

<sup>24</sup> 见 [www.who.int/healthinfo/18\\_SocialDeterminantsAgeing\\_Steptoe.pdf?ua=1](http://www.who.int/healthinfo/18_SocialDeterminantsAgeing_Steptoe.pdf?ua=1)。

<sup>25</sup> A/HRC/42/43.

<sup>26</sup> A/HRC/45/14.



37. 年龄作为一种社会结构，通过强调老年人的能动性、自主性和独立性来指导关于老龄问题的人权讨论，而不是将他们视为毫无疑问的弱势群体和需要保护的群体。阻碍老年人享受人权的是社会障碍，而不是年龄或固有的个人弱点。<sup>27</sup>

## 四. 法律和政策框架

### A. 国际法中的年龄主义和年龄歧视

38. 根据国际人权法，歧视被定义为，目的或效果是损害或取消在与其他人平等的基础上承认、享有或行使任何领域的人权和基本自由的任何区分、排斥或限制。<sup>28</sup> 年龄歧视适用于基于个人或群体年龄对国际公认的人权施加的限制。

39. 国际人权法缺乏对年龄歧视的明确和全面禁止，但禁止以“其他身份”为由的年龄歧视被解释为适用于年龄。在联合国条约中，只有两项公约明确提到年龄。在《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》关于不歧视的第七条中，缔约国同意承诺确保《公约》规定的权利没有任何区别，包括年龄的区别。在《残疾人权利公约》与提高认识有关的第八条中，缔约国同意采取措施，打击与残疾人有关的陈规定型观念、偏见和有害做法，包括基于年龄的陈规定型观念、偏见和有害做法。

40. 缺乏对年龄歧视的明确禁止可能部分解释了为什么在国际法或国内法中，基于年龄的差别待遇可以被认为是允许下的歧视。这与要求缔约国采取措施消除种族主义、性别主义和能力主义的现有条约形成鲜明对比。“年龄主义”一词本身很少被联合国人权条约机构使用，尽管提到过基于年龄或基于年龄与性别等特征相结合的陈规定型观念。<sup>29</sup>

41. 2009年，经济、社会及文化权利委员会得出结论认为，在若干情况下，年龄是《经济社会文化权利国际公约》禁止的歧视理由。<sup>30</sup> 这就是说，国际法可以允许防止基于年龄的差别待遇，除非这种待遇被证明是“客观或合理的”。令人关切的是，基于年龄的差别待遇的许多现有理由本身就代表着年龄主义或陈规定型的态度和假设，由于普遍的年龄歧视，这些态度和假设在社区中被认为是“合理的”。特别是，委员会强调需要解决以下问题：对寻找有偿工作、获得专业培训或再培训的失业老年人的歧视，以及对因居住地而无法平等获得养老金的贫困老年人的歧视。

42. 此前，委员会曾建议各缔约国在继续容忍歧视的少数领域，包括在强制退休年龄或接受高等教育方面，尽最大可能加快消除年龄障碍。<sup>31</sup> 《公约》没有明确禁止基于年龄的歧视，在实践中，与明确罗列被禁止的歧视理由相比，这似乎为

<sup>27</sup> Frédéric Mégret, “The human rights of older persons: a growing challenge”, *Human Rights Law Review*, vol. 11, No. 1 (March 2011).

<sup>28</sup> A/HRC/33/44, 第 62 段。

<sup>29</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 6 号一般性意见(1995 年)，第 41 段；消除对妇女歧视委员会，第 27 号一般性建议(2010 年)，第 36 段。

<sup>30</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 20 号一般性意见(2009 年)，第 29 段。

<sup>31</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 6 号一般性意见，第 12 段。

证明基于年龄的不同待遇不符合《公约》对平等和不歧视的保障设定了更高的门槛。

43. 早期国际指南中的措词，包括《联合国老年人原则》和经济、社会及文化权利委员会第 6 号一般性意见中的措词，也可以反映出年龄歧视的假设，包括提及“人口老龄化问题”和“老龄化的有害影响”。其中还称老年人是护理的被动接受者，使用的是“老人”和“体弱者”这种与丧失能力和健康下降相联的词汇。<sup>32</sup>

44. 关于残疾人的人权论述对人权规范的普遍性提出了告诫，与之相反，在老龄问题上定出了某些权利应尽可能或尽可能长久地享有这一条件，这反应出普遍规范的适用存在着偏差。<sup>33 34</sup>《残疾人权利公约》使用了“在与其他人平等的基础上”一语，与适用于老年人的医学模式相反，该短语摆脱了对残疾人的差别对待。

45. 尽管一些国际认可的老年人政策不具约束力，但它们为各国在国际人权公约和其他联合国人权条约所宣布的权利范围内保护老年人权利提供了指导。虽然《马德里老龄问题国际行动计划》和早先的《维也纳老龄问题国际行动计划》都没有从总体上解决年龄歧视问题，但《马德里行动计划》结合工作歧视提到了年龄歧视问题。

## B. 区域文书中的年龄主义和年龄歧视

46. 虽然《美洲人权公约》第 1 条没有明确将年龄列为禁止的理由，但美洲人权法院认为，该条约所载的不歧视保障涵盖了年龄。<sup>35</sup>《美洲保护老年人人权公约》第 5 条也规定了对老年人权利的全面保护。该公约将老年人定义为 60 岁或 60 岁以上的人，除非立法确定了更低或更高的最低年龄，前提是年龄不超过 65 岁。由于年龄歧视是基于对老龄的认识，并取决于具体情况，而且老年可能早于 60 岁，这就限制了该文书对这类人年龄歧视案件的适用。《美洲保护老年人人权公约》中支持解决结构性年龄歧视的一项条款载于第 32 条，其中各国同意采取提高认识措施，培养对老年人的积极态度，避免老年人的陈规定型形象。

47. 《非洲人权和人民权利宪章》第 18 条规定了针对老年人身体和精神需求的特别保护措施。尚未生效的《非洲人权和人民权利宪章关于非洲老年人权利的议定书》第 3 条禁止对老年人的一切形式歧视，鼓励各国消除使老年人边缘化的社会和文化陈规定型观念，并呼吁在法律和实践中对存在的年龄歧视和污名化采取纠正措施。

48. 尽管《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 14 条或经修订的《欧洲社会宪章》的不歧视条款(第五条)没有明确将年龄列为歧视的理由，但欧

<sup>32</sup> 见经济、社会及文化权利委员会，第 6 号一般性意见和《联合国老年人原则》。

<sup>33</sup> Athina-Eleni Georgantzi, “为老龄制定一种新的人权框架：探讨、诠释和应用”，博士论文，爱尔兰国立高威大学，2020 年。

<sup>34</sup> 见《马德里老龄问题国际行动计划》；经济、社会及文化权利委员会第 6 号一般性意见。

<sup>35</sup> 美洲人权法院，Poblete Vilches 及其他人诉智利(案情实质、赔偿和费用)，2018 年 3 月 8 日判决书，第 125-143 段(健康服务中基于年龄的歧视)。

洲人权法院认为，根据这些条款，年龄属于其他身份类别。<sup>36</sup> 此外，《欧洲社会宪章》第 23 条提到老年人获得社会保护的權利，要求各国打击生活所有领域的年龄歧视，并为此目的通过适当的法律框架。在其关于促进老年人人权的具约束力的建议中，<sup>37</sup> 欧洲委员会认识到在防范年龄歧视方面的差距，建议成员国在国家反歧视立法中明确提及年龄。

49. 《欧洲联盟基本权利宪章》(第 21 条)和修订《欧洲联盟条约》和《建立欧洲共同体条约》的《里斯本条约》(第 19 条)将年龄列为禁止歧视的理由，但在实践中有几项例外。在关于平等的一章中，《宪章》包括一个关于老年人过上有尊严和独立生活以及参与社会的权利的具体条款(第 25 条)。

50. 总体而言，现有的区域文书处理年龄主义和年龄歧视的能力有限，因为它们没有得到足够普遍的批准，区域覆盖面有限。此外，区域条约只是部分解决了多重和交叉歧视问题，缺乏对国家规定的具体义务。制定具体规范可以促进一般人权条款的相互促进，更有效和全面地应对交叉挑战。国际法中关于年龄歧视的案例数量有限，这再次表明与年龄主义和年龄歧视有关的法律框架不足。

## 五. 年龄主义与其他形式的主义

51. 年龄主义加剧了基于性别、残疾和健康状况、族裔出身、土著身份或移民身份、性别身份和性取向、社会经济地位和其他理由的其他形式的不平等。实现长寿的潜力需要解决老年与其他形式的不平等相互交叉的问题，以及各种障碍如何影响积极参与社会的机会的问题。

### A. 年龄主义与能力主义

52. 能力主义是一种价值体系，认为身体和精神的某些特征对于过有价值的生活是必不可少的，经常与年龄歧视交织在一起。<sup>38</sup> 老年残疾人可能获得更少或不同的服务，由于年龄而失去残疾福利和个人援助，与年轻的残疾同龄人相比，被机构收容的可能性更大。虽然在衰老的生物过程中发生残疾的可能性逐步加大，但当健康不良被视为老年的症状而不是值得治疗的疾病时，老年人就有可能被排除在预防性筛查、外科治疗、康复服务和器官移植之外。

### B. 年龄主义与性别主义

53. 老年妇女还不成比例地受到一些健康状况的影响，包括抑郁症，<sup>39</sup> 她们缺乏健康信息。<sup>40</sup> 她们的性健康和生殖健康可能会因为不再有生育能力而被忽视。<sup>41</sup> 老年时期的性别不平等表现在多个方面，包括法律地位、获得和控制财

<sup>36</sup> 欧洲人权法院，“老龄人与《欧洲人权公约》”，情况说明，2019 年 2 月。

<sup>37</sup> 欧洲委员会，部长委员会就促进老年人人权对成员国的第 CM/Rec(2014)2 号建议，第 6-8 段。

<sup>38</sup> 见 A/74/186。

<sup>39</sup> Chinsung Chung，“对老年人人权采用人权方法和有效的联合国机制的必要性”，2009 年。

<sup>40</sup> 见 E/2010/4-E/CN.6/2010/2。

<sup>41</sup> 欧洲人权法院，Carvalho Pinto de Sousa Morais 诉葡萄牙(第 17484/15 号申请)。

产和土地、获得信贷和继承权。暴力和虐待经常发生在年龄和性别的交汇点，但在年龄和残疾的交汇点也常会发生。<sup>42</sup> 有害习俗也可能对老年妇女的生活产生毁灭性影响，例如，与巫术指控有关的影响。<sup>43</sup>

54. 在年龄主义和性别主义的交汇点上，重男轻女的规范和对青年的专注导致老年妇女的地位比男性恶化得更快，从而给老年妇女造成具体和更严重的不利处境。例如，老年妇女往往被期望继续承担护理角色，而忽视自身的福祉、身心健康和经济独立。认为性行为 and 性暴力会随着年龄增长而消失的观点导致老年妇女在关于暴力侵害妇女行为以及性健康和生殖健康的研究和政策中经常被忽视。植根于宗教和传统习俗及信仰的神话、偏见和误解往往导致对性表现出兴趣的老年妇女被认为行为不当。<sup>44</sup> 关于这一交叉问题的更全面的讨论，见独立专家论述老龄化与性别之间的联系及其对老年妇女权利的影响的报告。<sup>45</sup>

### C. 年龄主义与种族主义

55. 年龄和种族加在一起造成了更加严重的歧视形式，并可能增加具有少数民族背景的老年人被非人化的风险。<sup>46</sup> 年龄歧视和种族主义交汇点的这些系统性差异很少在政策和实践中得到处理。在 COVID-19 大流行期间，族裔少数群体成为人身虐待和网上辱骂的目标，被剥夺了保健和有关大流行的信息，<sup>47</sup> 这加剧了属于族裔少数群体的老年人因此而受到的年龄主义和年龄歧视的影响。

56. 由于长期的不平等和普遍的种族歧视和排斥，种族和族裔少数群体更有可能在进入老年时健康状况更差，更容易受到伤害。<sup>48</sup> 由于社区缺乏服务、文化差异影响到其健康信念和行为、存在语言障碍以及对制度不熟悉，他们在获得某些保健服务方面遇到障碍。<sup>49</sup> 高额的保险费用使少数群体在获得医疗保健系统方面进一步处于不利地位。

57. 族裔少数群体的老年成员更有可能生活在质量较差、不安全和过度拥挤的住处，这些住处位于严重贫困地区，难以获得便利设施，进一步加剧了孤独和社会排斥。<sup>50</sup> 种族主义也存在于护理环境中，从轻蔑的幽默和轻微的冒犯直到明显的种族主义行为和体制性种族主义。<sup>51</sup> 更恶劣的就业条件，如更低的工资、更

<sup>42</sup> 世卫组织“对老年人的虐待”，情况说明，2021年6月15日。

<sup>43</sup> 人权理事会第47/8号决议。

<sup>44</sup> 世卫组织提交的材料。

<sup>45</sup> A/76/157.

<sup>46</sup> 见 Sue Thompson, *Age Discrimination* (Russell House Publishing, 2005)。

<sup>47</sup> 少数群体问题特别报告员，“联合国专家说，不应利用对 COVID-19 的恐惧攻击和排斥少数群体”，2020年3月30日。

<sup>48</sup> Maria Evandrou and others, “Ethnic inequalities in limiting health and self-reported health in later life revisited”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 70, No. 7 (2016), pp. 653–662.

<sup>49</sup> Ala Szczepura, “Access to health care for ethnic minority populations”, *Postgraduate Medical Journal*, vol. 81, No. 953 (2005), pp. 141–147.

<sup>50</sup> Maria Evandrou and others, “Ethnic inequalities in limiting health and self-reported health in later life revisited”.

<sup>51</sup> Saloua Berdai Chaouni, “Elderly care must pay more attention to exclusion mechanisms”, 11 June 2021.

长的工作时间、不安全的环境和更高的失业风险，给健康和贫困带来了额外的风险。

#### D. 对老年男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性人的年龄主义和歧视

58. 老年男女同性恋、双性恋者、变性者和间性人是最容易受到社会孤立、经济不安全、无家可归和健康状况不佳影响的群体之一。他们也是最隐形的群体之一，基本上被国家法律和政策以及整个社会所忽视。虽然变老对老年男女同性恋、双性恋、变性者和间性人的生活产生的影响与其他老年人相似，但由于面临与他们的性取向、性别认同和性特征相关的污名化，他们遭受的双重歧视更加严重。歧视和污名化的经历还意味着老年男女同性恋、双性恋、变性者和间性人可能不信任公共机构，例如，使得他们不去寻求司法救助。<sup>52</sup>

## 六. 年龄主义和年龄歧视在老年人生活现实中的表现

### A. 健康和长期护理

59. 尽管老年人更有可能成为药物和治疗的最终使用者，但由于临床研究有时将参与者的年龄限制在 65 岁或 75 岁，使绝大多数老年人被排除在这些研究之外。<sup>53</sup> 卫生部门根深蒂固的年龄主义可能包括拒绝提供药物治疗、斥责、扇耳光、隔离、遗弃、忽视和对老年患者的消极态度。<sup>54</sup> 年龄主义导致早亡的发生率更高，身心健康更差，老年残疾恢复更慢。除了对老年人健康和福祉的负面影响之外，年龄主义还造成非常高的经济代价。<sup>55</sup>

60. 保健机构中年龄主义的其他表现包括，保健专业人员不必要地提及老年患者的年龄，并在与他们交谈时使用轻蔑和居高临下的语言。这种行为可归因于缺乏老年医学专业知识，医科大学缺乏关于老龄化的具体课程，包括医疗专业在内的老年医学文化总体上不充分，以及老年人对自身权利缺乏了解。<sup>56</sup> 由于 COVID-19 大流行，出现了许多关于护理院缺乏必要的工作人员和住院者防护设备、隔离住院者、医疗干预和姑息治疗不足的报告，所有这些都是导致住院者孤独死亡的因素。<sup>57</sup>

61. 研究还报告了保健专业人员和护理人员在日常生活中以及在保健机构一级的年龄主义行为，包括完全无视患者对其治疗的意见、不适当的医疗护理、不准确的医疗诊断以及对老年患者的人格物化。<sup>58</sup> 一些报告说，与那些对老龄化持积

<sup>52</sup> 国际直接行动和东欧男女同性恋、双性恋和变性者联盟提交的材料。

<sup>53</sup> 奥地利平等待遇监察员、施蒂里亚反歧视办公室和斯特凡·霍普夫提交的材料。

<sup>54</sup> 比勒陀利亚大学提交的材料。

<sup>55</sup> 世卫组织提交的材料。

<sup>56</sup> Dobroe 提交的材料。

<sup>57</sup> 大赦国际西班牙分部提交的材料。

<sup>58</sup> 国际长寿中心以色列分会提交的材料。

极看法的人相比，年龄主义态度会使寿命平均缩短 7 年。年龄主义错误地将失智症等疾病等同于衰老的正常表现。<sup>59</sup>

## B. 暴力和虐待

62. 年龄歧视可能导致对老年人的暴力、虐待和忽视，例如，当他们被视为社会负担时。暴力、虐待和忽视可以有多种形式，包括身体、经济、心理、社会 and 性方面。它们可以发生在不同的环境中，包括家庭、工作场所、护理机构、公共场所、媒体、网络空间和紧急情况。此外，它们可能由各种各样的行为者实施，包括家庭成员、照料者、法定监护人、卫生专业人员、政府工作人员和财务代理人。长期护理机构人员不足、缺乏足够的培训和工作条件恶劣等因素被用来解释护理院中暴力和虐待的高估计数。需要对机构和社区环境进行更多的研究。COVID-19 大流行期间的一些言论表明，老年人被视为不重要和可以丢下不管的，出现了关于护理院内发生虐待和忽视的令人震惊的报告。

63. 暴力、虐待和忽视的经历会因年龄而加剧，因为老年人被执法机构认真对待的可能性就会降低。还有证据表明，如果受害者年龄较大，社会工作者将案件定性为虐待并提供帮助的可能性也会降低。<sup>60</sup> 因此，大多数涉及老年人的侵权和虐待行为都得到容忍或平息。缺乏对年龄这一可能引发暴力、虐待和歧视的因素的认识，助长了这种不可见性和缺乏对老年受害者的保护。

64. 在家庭暴力方面，相关政策和措施可能不适合老年人，老年人也无法从中求助。提高认识运动可能忽视老年人，而有特殊护理和支助需求的老年人可能不容易求助于报告和保护机制或这类机制不适合老年人。年龄较大的受害者不太可能知道自己的权利或如何提出投诉的可能性更少，或者他们可能担心对他们的犯罪不会被视为严重事项。据估计，实际报告的虐待老人案件只有 24 分之一。<sup>61</sup> 害怕羞耻、失去感情、报复以及更多的虐待和其他后果可能会导致报告不足或无法寻求帮助，尤其是当肇事者是护理者或与受害者关系密切的人时。由于权力关系不平等，缺乏立法和对暴力、虐待和歧视在晚年仍会发生的认识不足，导致老年受害者被忽视和缺乏保护。因此，老年人遭受的绝大多数侵犯和虐待都被容忍或忽视。

## C. 就业和退休

65. 老年人在获得工作方面面临年龄主义和年龄歧视。<sup>62</sup> 就业的年龄主义障碍包括强制退休年龄、招聘中的年龄限制、对老年人工作能力的负面陈规定型观念以及社会规范，所有这些都阻碍了老年人的工作权利。<sup>63</sup> 就年龄歧视向平权机构提出的大量投诉往往来自就业部门，主要来自 50 岁或 50 岁以上的申请人，他

<sup>59</sup> 巴拿马提交的材料。

<sup>60</sup> Rachely Yechezkel and Liat Ayalon, "Social workers' attitudes towards intimate partner abuse in younger vs. older women", *Journal of Family Violence*, No. 28 (2013), pp. 381–391.

<sup>61</sup> 世卫组织“对老年人的虐待”，情况说明，2021 年 6 月 15 日。

<sup>62</sup> 国际助老会提交的材料。

<sup>63</sup> 国际长寿中心加拿大分会提交的材料。

们认为自己无法在平等的基础上与较年轻的申请人竞争，因为雇主对他们的年龄持有偏见，并对他们的能力和潜力做出年龄主义的假设。<sup>64</sup> 有人还指出，年龄主义是限制老年工人平等获得培训和职业发展机会的一个因素，也是老年人被减薪和被迫提前退休的一个因素。一些根据年龄颁布反歧视立法的国家仍在实行强制性退休年龄。<sup>65</sup>

#### D. 社会排斥

66. 正如前任任务负责人指出的那样，确保老年人融入社会的障碍之一是不了解他们的贡献和未开发的潜力，这种不了解深深植根于年龄主义的陈规定型观念和偏见。例如，与性别歧视、种族主义和其他形式的歧视不同，年龄主义被社会接受，由于其隐性和潜意识的性质，通常在政策中不受质疑，是普遍存在的。<sup>66</sup>

67. 老年人一旦离开有偿劳动力队伍，就面临更大的社会排斥风险。<sup>67</sup> 在许多地区，老年人面临更高的贫困风险，尤其是在年龄最大的群体中。年龄主义还导致老年人融入邻里活动的程度降低，使他们进一步陷入社会孤立。<sup>68</sup> 在一些地区，据报道，老年人有被遗弃在医院的危险，因为他们的家人无力支付与他们的护理相关的医疗费用。<sup>69</sup>

#### E. 金融服务

68. 向独立专家提供的信息显示，在商品和服务供应领域发现了许多与年龄歧视有关的案件。<sup>70</sup> 影响老年人获得金融工具和服务的主要障碍可大致归纳为三类：年龄限制、数字化和贫困或低收入。在构建公平的解决方案时，必须考虑个人，如老年妇女或移民在当地环境中面临的交叉脆弱性。如果不提高对这些障碍的认识和采取行动加以消除，绿色和数字转型以及应对 COVID-19 大流行将使这些障碍更为恶化。<sup>71</sup>

#### F. 媒体和仇恨言论

69. 对老年人的骚扰和诽谤可能采取各种形式。老年人在社交媒体上被称为“封床者”，一些记者甚至表示，冠状病毒对老年人的“扑杀”可能有利于经济。<sup>72</sup>

<sup>64</sup> 捷克和菲律宾国家人权机构提交的材料。

<sup>65</sup> 老龄联盟和国际长寿中心以色列分会提交的材料。

<sup>66</sup> A/HRC/39/50, 第 25 段。

<sup>67</sup> 阿尔巴尼亚提交的材料。

<sup>68</sup> 国际长寿中心以色列分会提交的材料。

<sup>69</sup> 比勒陀利亚大学提交的材料。

<sup>70</sup> Unia、德国、格鲁吉亚国家人权机构和米凯拉·霍内洛娃提交的材料。

<sup>71</sup> 金融观察提交的材料。

<sup>72</sup> Joe Roberts, “Telegraph journalist says coronavirus ‘cull’ of elderly could benefit economy”, Metro, 11 March 2020.

这种评论为结构性歧视辩护，加剧代际紧张，并可能煽动仇恨犯罪和歧视。在 COVID-19 大流行期间，有报告说发生了袭击老年人的案件。<sup>73</sup>

70. 衡量对老年人的陈规定型观念的在线调查研究揭示了一种总体偏见，使用针对老年人的歧视性仇恨言论和消极态度，特别是在与政治和经济有关的问题上。“代际冲突”是仇恨言论出现的主要理由。<sup>74</sup>

## G. 紧急情况

71. 设计不良或对年龄不敏感的应急政策和计划可能导致对老年人的歧视。同样，救济工作者在偏见的假设下采取行动，可能造成在紧急情况下对老年人的歧视，这可能导致老年人得不到充分的服务和救济，给他们的生命和健康带来潜在的严重后果。将老年人纳入包括气候变化在内的紧急情况的准备和规划政策至关重要。应当邀请老年人和代表他们的民间社会团体参加，必须包括关于老年人的分类数据。<sup>75</sup>

72. 气候变化将继续对世界各地的老年人产生不成比例的影响。年龄主义加剧了这种影响，可能导致对老年人口的陈规定型观念，认为他们被动、无能和孤僻。此外，它可能导致老年人在法律和政策中被无视、忽略和边缘化。年龄主义还使人们看不到老年人的积极贡献。使这些问题更加复杂的是，老年人没有关于自己的专门和全面的全球人权文书，在国际环境协定中也经常被忽视。

## 七. 结论和建议

73. 年龄主义和年龄歧视是对人权的侵犯，也是其他侵犯人权行为的制造者。年龄歧视充斥全球、无处不在，可以想见，歧视、边缘化和排斥老年人已经成了一种常态。这些有害的做法损害了社会和个人身份，助长了基于年龄的歧视。陈规定型观念在个人、组织和实践中根深蒂固，它们影响着国内、区域和国际法律和政策。

74. 在解决年龄主义和年龄歧视的所有努力中，必须考虑到老年人的丰富多样和各种贡献。提高年龄主义和年龄歧视的曝光度有助于说明年龄主义与其他形式的主义，包括性别主义、种族主义和能力主义以及歧视理由的交织程度。交叉方法有助于纠正老龄背景下的年龄主义和各种复杂形式的歧视。

75. 以反对年龄主义为目标战略必须成为“健康老龄化”、“积极老龄化”或“健康老龄化”倡议的核心部分。如果这种老龄化方案仅仅关注个人行为，而忽视环境，包括不同个人构建其生活的文化和社会结构，它们将无法实现其目标。在这方面，独立专家承认并欢迎《全球老龄主义问题报告》引起了更多的关注和分析，并确认打击年龄主义是联合国健康老龄化十年的四个行动领域之一。<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Josh Halliday, “Teenagers held for allegedly coughing at and assaulting elderly couple”, *The Guardian*, 23 March 2020.

<sup>74</sup> ASEM 全球老龄中心提交的材料。

<sup>75</sup> A/HRC/42/43, 第 44-48 段。

<sup>76</sup> 大会第 75/131 号决议。



这是一个令人鼓舞的框架，有助于促进更多的理解、研究和行动，以解决年龄主义和年龄歧视问题，并为联合国系统内打击年龄主义和年龄歧视的进一步机构间合作创造机会。

#### 基于人权的方法

76. 独立专家重申，基于人权的方法是挑战年龄主义的最适当和最有效的框架，并要求作为优先事项，将基于人权的方法更好地纳入与老龄化和老年人有关的法律、政策和体制做法。基于人权的方法应植根于从福利模式向权利拥有者模式的范式转变，并应在整个生命过程中保障尊严、平等、自主和参与。

77. 基于人权的老龄化方法承认年龄是由社会构建的。它包含多样性，努力实现包容，重视并支持老年人作为平等伙伴的真正参与。此外，它承认只有当机会扩大，当个人有足够的支持来作出决定和行使权利时，才可能行使选择权。各国必须将基于人权的老龄化办法纳入其所有政策，包括与养老金和社会保障制度有关的政策。此外，各国必须制定和实施知识和能力建设方案，包括公共部门、私营部门和非正规经济部门内部的培训，以确保所有年龄的人都享有平等。

#### 反歧视立法和政策

78. 各国必须确保有关免受年龄歧视的保护的审查标准与有关其他形式歧视的审查标准相同。反歧视法律只有包含广泛的歧视定义，包括直接、间接和结构性歧视以及拒绝合理便利，才能有效。此外，它们还应涵盖多重、累积和交叉歧视。反歧视立法必须避免掩盖年龄主义偏见的例外、豁免或理由，这些偏见限制了老年人的自主权及其在与其他人平等的基础上参与社会的能力。反歧视法律必须包括有效的法律补救和救济措施。

79. 各国还必须建立有效的补救机制，确保基于年龄的歧视的受害者能够在与其他人平等的基础上诉诸司法。这项义务还涉及法律援助和支持，以及可借助的和对年龄敏感的法律诉讼。各国必须采取措施，提高社会，包括公职人员、私营部门和老年人自身对年龄平等和不歧视老年的意义和后果以及现有法律规定和司法补救措施的认识。

80. 充分实现平等和不受歧视的权利要求开展系统性的变革，以一种贯穿一生的方法支持反歧视政策和措施。

81. 具体而言，各国政府应审查、修订或废除助长和构成年龄歧视的现行法律、法规、习俗和做法，包括强制性退休年龄，以及剥夺老年人获得培训和教育、保健或其他服务机会的年龄隔离法律和政策，这些法律和政策是建立在年龄主义假设之上的，是对年龄平等规则的克减。

82. 独立专家敦促各国将基于人权的老龄问题方针纳入其政策，并制定和实施知识和能力建设方案，包括公共部门、私营部门和非正规经济内部的培训，以确保所有年龄的人都享有平等。

83. 关于健康权，各国应通过将老年人纳入政策和法律制定过程，确保平等获得保健、长期护理和支持以及姑息治疗。各国应进一步评估年龄歧视是如何阻碍老年人充分享有能达到的最高健康标准的权利的，包括交叉因素的加重和复合影响。

84. 各国必须加快制定政策、法律和实际措施，打击一切形式的年龄主义和年龄歧视，包括可能导致对老年人的暴力、虐待、忽视和剥削的歧视。它们应确保出台具体方案提高认识，打击导致不报告案件的年龄主义假设、偏见和陈规定型观念。

85. 各国应认明老年人的具体需求和贡献，并将其纳入应急反应和恢复的准备和规划，包括纳入当前的疫情大流行对策及其气候变化和减少灾害风险措施。此外，各国应确保对 COVID-19 大流行应急计划和应对措施的审查消除导致对老年人产生负面影响的内在定型观念和偏见。

#### 数据收集

86. 平等数据对于监测切实执行不歧视法律的趋势和认明未来行动的需求至关重要。正如独立专家在其关于数据的报告中所解释的，就数据和统计而言，老年人在很大程度上仍然是隐形的，并且缺乏分类数据。根据国际人权法，各国义务收集和分析分类数据和信息，以查明和揭示明显的不平等和歧视模式，包括歧视的结构方面，并分析促进平等措施的有效性。

87. 收集的数据应包括关于一切形式歧视的信息，包括多重和交叉歧视。关于老年人的分类数据也应作为可持续发展目标的指标提供信息和被纳入其中，以确保在国际和国家两级全面和有意义地衡量所有人的可持续发展。

#### 文化转型

88. 鉴于年龄主义带来的文化和社会挑战，仅有反歧视法律是不够的。各国必须从年龄主义的根源入手，努力从文化上改变社会看待老龄化和老年人的方式。对于专门用来尝试照顾不符合青年规范的人的各种体系，必须努力重组。

89. 必须用老年人的声音指导这一转变过程。各国必须通过代表社会中多种多样老年人的组织与老年人密切协商。各国必须与民间社会、国家人权机构和其他利益攸关方合作，制定年龄平等政策和战略。各国必须查明面临多重歧视风险的老年人亚群体并与之协商，采取适当的特别措施让他们融入和平等参与社会。

90. 提高认识的努力应当与旨在增强老年人权能、建设他们的技能和能力以及减少内在化和自我导向的年龄歧视的战略相结合。各国应采取措施，鼓励媒体避免对老年人的陈规定型描述，例如将老年人描述为脆弱的和依赖他人的照顾对象或社会负担。

91. 教育干预和培训可以促进宽容、同情、多样性和代际团结的文化，这对反歧视措施的有效性至关重要。它们可以传播关于老年人在社会中的价值、能力和作用以及关于年龄主义的负面后果的知识。

92. 任何解决年龄主义的全面努力都应包括代际接触干预，因为这是减少对老年人年龄歧视的最有效干预之一。空间和服务的设计必须能让不同辈分的人见面、互动和相互学习。必须废除隔离老年人的政策和措施。

#### 将年龄主义和年龄歧视纳入人权监测

93. 独立专家建议将年龄歧视和晚年生活现实纳入提交人权监督机构的国家报告以及普遍定期审议和其他相关审议机制。

---

94. 国家人权机构和非政府组织应注重收集老年人生活现实的例子，并加大努力，使老年人成为其工作计划，包括人权监测工作的优先事项。

#### 具有法律约束力的文书

95. 目前的法律框架不具备有系统地弥合保护老年人人权方面现有差距的手段和能力。现有的国际和区域框架在老年平等和不受歧视权利方面缺乏具体和全面的义务，包括没有把年龄定为被禁止的歧视理由。在条约的条款和条约监督机构的解释中，年龄歧视基本上是看不见的。为了解决国际和区域人权法中的这一差距，必须明确承认年龄是一种歧视理由，列入关于老年人人权的具有约束力的综合法律文书。

---