



人权理事会

第四十九届会议

2022年2月28日至4月1日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

国际法之下与促进和保护老年人的人权相关的规范标准和义务

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告根据人权理事会第48/3号决议提交，就国际法之下与促进和保护老年人的人权相关的规范标准和义务提供了分析性概述。报告的结论是，现有的国际框架在法律和实践中对老年人人权的覆盖零散且缺乏连贯性，有必要迅速着手制定和通过一项连贯、全面和综合的老年人人权框架，同时进一步将老年人的关切纳入现有机制的工作。报告旨在促进同一决议授权的多方利益攸关方会议的讨论，并促进国家、区域和国际各级的所有相关讨论，包括老龄问题不限成员名额工作组的讨论。

* 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。



一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 48/3 号决议提交。理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员与各国、区域机制、条约机构、国家人权机构、联合国各相关机构和民间社会组织协商，编写一份关于国际法之下与促进和保护老年人的人权相关的规范标准和义务的报告，向人权理事会第四十九届会议提交该报告。理事会还请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)召开一次多方利益攸关方会议，讨论这份报告，并编写一份载有会议结论的纪要，在纪要中就解决国际人权法在老年人问题上可能存在的差距和分散性提出建议，并在人权理事会第五十一届会议之前向理事会提交纪要报告。

2. 大会第 65/182 号和第 67/139 号决议设立和授权的老龄问题不限成员名额工作组自 2011 年以来举行了 11 次工作会议¹，一直在审议与老年人人权有关的现有国际框架是否充分，以及解决可能存在的差距和其他限制的最佳方法，包括酌情审议制定更多文书和措施的可行性。自 2013 年以来，人权理事会第 24/20 号决议确立了任务授权的老年人享有所有人权问题独立专家(下称独立专家)也详细研究了这一问题；此外，其他人权机构也在其工作中涉及了老年人人权的一些方面。本报告便基于这些机构和机制的工作以及人权高专办作为对老龄问题不限成员名额工作组 2012 年² 和 2021 年³ 工作会议贡献的就老年人相关规范标准开展的两项分析性研究。

3. 在编写本报告时，人权高专办与相关利益攸关方进行了磋商，并收到了 28 份书面材料，作为对征求意见的答复，这些材料可在人权高专办网站上查阅。⁴

二. 背景

A. 人口学和老年人的人权

4. 人口迅速老龄化是我们这个时代的决定性趋势之一。⁵ 估计到 2050 年，65 岁及以上的人口将达到 15 亿，占世界人口的六分之一。⁶ 虽然老龄化本身未必会加剧个人的脆弱性，但伴随年龄增长而出现的一些身体、政治、经济和社会因

¹ 见 <https://social.un.org/ageing-working-group/index.shtml>。

² 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“国际人权法与老年人有关的规范性标准”，分析性成果文件(2012 年分析性研究报告)，可查阅 <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/OHCHRAAnalyticalOutcomePaperonOldePersonsAugust2012.doc>。

³ 人权高专办，“对 2012 年关于国际人权法中与老年人有关的规范性标准的分析性成果研究报告的更新”，人权高专办编写的工作文件(2021 年更新的研究报告)，2021 年 3 月，可查阅 <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eleventh/OHCHR%20HROP%20working%20paper%2022%20Mar%202021.pdf>。

⁴ 见 https://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/Pages/submissions-res-48_3.aspx。

⁵ 见《塑造我们时代的趋势》，联合国成立 75 周年联合国经济学家网络报告。

⁶ 联合国，《2019 年世界老龄化报告：要点》，第 5 页。

素加剧了老年人在享受人权方面面临的挑战，2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间的情况就是证明。⁷

5. “老年”或“老年人”是社会建构的概念，一个人被视为“老了”的意义也是如此。⁸ 一个人何时进入“老年”没有固定、客观的生物学或年代学决定因素：这取决于他们所属社群的文化价值观和习俗。⁹ “老年”的定义因目的而各异；即便在以实际年龄为门槛标准时，使用的年龄也不相同，例如有资格享受国家养老金、享受折扣或其他特权的年龄，或者审核个人驾驶能力的年龄。¹⁰ “老年”和“长者”身份的概念¹¹ 会随着时间的推移发生变化，在一种文化内部和各种文化之间也存在不同版本。个人的心理年龄(他们觉得自己有多老)可能不同于他们的实际年龄，也可能不同于其他人对他们所处年龄段的想法，社会中的不同群体可能会以不同的方式并参照自己的年龄来回答“谁是老年人”的问题。¹²

6. 被归类为“老年人”或已经进入“老年”往往意味着会因为这种身份而遭遇系统性的不利局面。歧视性待遇通常基于年龄主义成见，以及一些专断或负面的看法，如老年人丧失能力、无法适应和学习新技能、甚至没有兴趣这么做。这些年龄主义态度导致人们支持将进入“老年”的个人和群体排除在有酬工作等社会和经济活动之外。

B. COVID-19 大流行对老年人人权的影响

7. COVID-19 大流行以充满戏剧色彩和悲剧性的方式凸显出有关老年人的国际和国家框架的缺陷。虽然疫情对许多群体都造成了严重影响，但现有的不平等和弱势结构放大了其影响。¹³ 对老年人人权的影响尤其严重。¹⁴ 老年人更容易遭遇严重感染，许多老年人的生活条件也导致在死亡人数中老年人占了绝大部分。然而，这种影响远远超出了生命损失和严重疾病的范围，突显出了年龄主义结构、态度和做法的存在，及其对老年人享受人权造成的严重后果。

8. 2020 年 5 月，秘书长描述了 COVID-19 大流行给老年人带来的特殊风险。¹⁵ 这些风险包括：感染后患重症和死亡的风险更高；在获得医疗保健、分诊和救生治疗方面可能遭遇年龄歧视；老年人护理院或长期护理机构中成千上万的居民因

⁷ 见 [A/75/205](#)；以及秘书长关于 COVID-19 对老年人的影响的政策简报。

⁸ [A/HRC/48/53](#), 第 31-37 段。

⁹ Gerard Quinn and Israel Doron, *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons: The Current Use and Future Potential of the European Social Charter* (Council of Europe, 2021), pp. 15–17.

¹⁰ 同上，第 16 页。

¹¹ 大会第 50/141 号决议决定，按照《联合国老年人原则》，将“老人”(the elderly)这一用语改为“老年人”(older persons)。

¹² Gerard Quinn and Israel Doron, *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons: The Current Use and Future Potential of the European Social Charter*, p. 16.

¹³ 见 [E/CN.5/2021/4](#)。

¹⁴ 联合国，“COVID-19 与人权：我们同舟共济”，2020 年 4 月。

¹⁵ 联合国，“政策简报：COVID-19 对老年人的影响”，2020 年 5 月。

感染 COVID-19 而死亡；由于封锁，在家庭中以及在护理院和机构中遭受忽视、虐待或凌辱的风险增加；获得与 COVID 不相关医疗服务如家访和社区护理的机会减少；社会网络受到威胁，社会孤立风险增加以及心理健康危险增加，特别是独居老年妇女在封锁期间和由于社交距离措施而面临的危险；根深蒂固的年龄主义现象升级，包括对老年人的歧视和污名化，以及在公共话语和社交媒体上出现针对老年人的话语和仇恨言论，表现出代际怨憎；在获得疫情相关信息和其他信息以及获得政府服务和其他服务方面存在差异；以及在公共数据分析中缺乏对老年人的关注。

9. 疫情的许多影响反映了老年人人权保护框架的现有缺陷。卫生紧急情况及其应对措施暴露了老年人多年来一直面临的诸多挑战，而且常常放大了这些挑战，例如因年龄较老遭到歧视、缺乏社会保护和获得保健服务的机会、缺乏自主性和对决策的参与，以及遭受暴力、忽视、虐待和剥削的风险。

10. 146 个会员国和常驻观察员在一份联合声明中强调了局势的严重性和紧迫性，支持秘书长关于老年人的政策简报。他们表示深为关切 COVID-19 大流行对老年人生活的破坏性影响，以及年龄主义的升级，包括对老年人的年龄歧视和污名化。他们还表示将致力于全面促进和尊重老年人的尊严和权利，并承诺将“努力加强全球和国家有针对性的应对措施，以满足老年人的需求和权利，并促进更加包容公平、适应力强和关爱老年人的社会”。¹⁶

11. 正如联合国系统¹⁷ 和包括独立专家¹⁸ 在内的人权机制¹⁹ 所强调的那样，这场大流行病继续为国际社会和各国政府确保保护包括老年人在内的社会所有成员人权的工作提出新的挑战。“重建得更好”战略也提出了一些问题，即规划是否始终覆盖老年人，还是老年人有时会被排除在外。²⁰

12. 这场大流行病已经表明，现有的规范框架存在缺陷，要实现有效保护老年人的人权，仍有许多工作要做。秘书长的政策简报呼吁建立更强有力的国际和国家法律框架，以保护老年人的人权，并加快老龄问题不限成员名额工作组就一项国际法律文书编写提案的工作。²¹ 独立专家的结论是，疫情“让保护方面的差距显露出来，需要在 COVID-19 应对和恢复阶段之后加以解决”²²，并且“缺少全

¹⁶ 可查阅 http://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/ENG_final_-with-countries.pdf。

¹⁷ 见“联合国 COVID-19 应对措施”，可查阅 <https://www.un.org/en/coronavirus/UN-response>；和联合国老龄问题方案(经济和社会事务部)，“COVID-19 大流行与老年人：联合国系统关于 COVID-19 和老年人的相关资源”，可查阅 <https://www.un.org/development/desa/ageing/covid19.html>。

¹⁸ 见 A/75/205。

¹⁹ COVID-19 和人权条约机构，可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx>；以及“人权条约机构在 COVID-19 背景下的声明汇编”，2020 年 9 月，可查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External_TB_statements_COVID19.pdf。

²⁰ A/HRC/48/53, 第 18 段。

²¹ A/75/218, 第 58 段。

²² A/75/205, 第 29 段。

面和综合的国际法律文书来促进和保护老年人的权利和尊严，继续产生重大的实际影响，包括紧急情况下对老年人的影响”。²³

三. 年龄主义、年龄歧视和老年人的人权

13. 为了评估现有国际框架是否充分应对广泛和系统侵犯老年人人权的行爲，有必要确定这些侵犯行为的性质和原因。这就需要理解老龄化和年龄主义的社会建构如何促成这些侵权模式。要确定分散在多个一般性条约和专题条约中的现有国际框架提供的保护是否反映了对年龄歧视的基本结构和原因的充分理解，及其是否连贯、系统和持续地关注这些问题，进行这种分析至关重要。

14. 大量学术文献记录了年龄主义的性质和程度²⁴，包括其隐蔽性、在社会中的广泛接受度，及其对个人造成的重大身心伤害和对社会整体的其他不利影响。²⁵ 年龄主义可以是含蓄的或明确的，可以是消极的或积极的，也可以有许多不同的形式。²⁶ 年龄主义态度可能存在于一个人自己的思想中，存在于一个人对另一个人的态度和行爲中，或者存在于制度和政策层面。²⁷ 年龄主义态度普遍存在，包括老年人本身也会有，这种内化造成了一系列有害影响。²⁸

15. 年龄主义是一种会对老年人产生有害影响的全球现象，它影响老年人享有许多人权，包括生命权、健康权、适当生活水准权、工作权、自主权和独立权、人身自由和安全权以及参与社区生活权。世界卫生组织、人权高专办、经济和社会事务部和联合国人口基金于 2021 年联合发布的《关于年龄歧视的全球报告》就年龄主义的性质和程度，及其对年轻人和老年人的影响提供了证据。该报告将通过更强有力的反对年龄歧视和年龄主义的法律保护确定为优先事项。²⁹

16. 独立专家³⁰ 提请注意年龄主义对老年人生活的有害影响：在健康和长期护理等领域、遭受暴力和虐待、就业和退休、社会排斥、金融活动、媒体宣传和仇恨言论以及紧急情况。³¹ 她指出，年龄主义态度和做法将老年人同质化，未能反映老年人的多样性。她强调年龄主义以各种方式“加剧了基于性别、残疾和健

²³ A/75/205, 第 78 段。

²⁴ 例如，见 Todd D. Nelson, “Ageism: prejudice against our feared future self”, *Journal of Social Issues*, vol. 61, issue 2 (2005), pp. 201–221; 以及 Liat Ayalon and Clemens Tesch-Römer (eds.), *Contemporary Perspectives on Ageism* (Springer, 2018)。

²⁵ Kerry Sargent-Cox, “Ageism: we are our own worst enemy”, *International Psychogeriatrics*, vol. 29, issue 1 (2017), pp. 1–2.

²⁶ Lindsey A. Cary et al., “The ambivalent ageism scale: developing and validating a scale to measure benevolent and hostile ageism”, *The Gerontologist*, vol. 57, No. 2 (2017), pp. 27–36.

²⁷ Israel Doron and Nena Georgantzi (eds.), *Ageing, Ageism and the Law: European Perspectives on the Rights of Older Persons* (2018).

²⁸ E-S. Chang et al., “Global reach of ageism on older persons’ health: a systematic review”, *PLoS One* (15 January 2020), doi: 10.1371/journal.pone.0220857.

²⁹ 世界卫生组织(世卫组织)，《关于年龄歧视的全球报告》(2021 年)，第 104 页。

³⁰ 见 A/HRC/48/53, 第 21-31 段和第 58 段。

³¹ A/HRC/48/53, 第 51-72 段。

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”。³²

17. 令人吃惊的是，国际人权框架没有明确的保障防止遭受基于年龄主义的歧视性待遇，也没有明确规定各国义务采取积极措施消除年龄主义及其歧视性后果。尽管存在这种空白，但可以说各国义务处理年龄主义问题，因为年龄主义构成了基于年龄的歧视，而且一些条约要求各国消除基于“其他身份”的歧视，其中就包括年龄。然而，在现有人权条约机制的实践中，这些关于年龄歧视的一般性规定通常没有被用来更广泛地解决年龄主义问题，而“年龄主义”一词除了在独立专家和残疾人权利问题特别报告员的报告中很少出现。

18. 除了与基于年龄的歧视有关的人权保护空白之外，还存在其他重大差距和局限性，对有效覆盖老年人的人权产生特别的影响。这些领域包括：法律行为能力，护理质量，长期护理，缓和护理，对暴力和虐待受害者和幸存者的援助，对侵犯人权行为的补救措施，独立和自主，适当生活水准权、特别是住房权，老年人终身学习权，技术发展的影响，数字赤字和老年人获得信息技术的机会，机器人和人工智能在提供护理和支助方面的潜在作用和缺点，遭遇紧急情况老年人，以及关于老年人特别是不同老年人亚群体的数据空白。³³

19. 虽然了解哪些差距影响老年人享有人权很重要，但“对 2012 年关于国际人权法中与老年人有关的规范性标准的分析性成果研究报告的更新”（“2021 年更新的研究报告”）提议重点关注制定一项新的具有约束力的专门文书是否会对在国际和国家各级改善对老年人人权的保护产生独特和重大的影响。³⁴

四. 现有国际人权文书覆盖充分与否

A. 国际人权文书中提及年龄和老年人内容的性质、程度和质量

20. 老年人有权享有所有人权，因此可以援引人权条约中的一般保障。³⁵ 此外，一些条约明确保障与老年人特别相关的权利，例如老年人的社会保障权。在区域一级，2015 年通过了《美洲保护老年人人权公约》，2017 年通过了《非洲人权和民族权宪章关于非洲老年人权利的议定书》，这是重大发展，尽管这些文书覆盖范围仅限于这两个区域内已加入相关条约的国家。

21. 然而除此之外，联合国人权条约很少提及老年人，一般也没有明确提到老龄是不允许的歧视理由。³⁶ 联合国人权文书中禁止歧视理由的标准清单没有明确包括年龄：《世界人权宣言》第二条保障人人有资格享有《宣言》规定的权利，不分“种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财

³² A/HRC/48/53, 第 51 段。

³³ A/75/205, 第 78 段。

³⁴ 2021 年更新的研究报告，第 57 段。

³⁵ 本报告侧重于联合国人权条约。2021 年更新的研究报告第 59-65 段审查了区域人权条约和其他文书对老年人人权的覆盖。

³⁶ 除了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第一条第一款。

产、出生或其他身分”等任何区别。类似的措辞出现在《经济社会文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》以及随后的专题条约中。

22. 基于年龄的歧视现在被认为属于基于“其他身份”的歧视。尽管如此，在联合国人权框架下，关于老龄化进程或“老年”的社会和法律建构以及这些对平等和不基于年龄(老龄)的歧视概念影响的案例法或其他惯例相对较少。也没有对年龄歧视的特殊性进行实质性思考，这些特殊性要求对歧视进行有针对性的定义(例如《残疾人权利公约》中的规定，即拒绝提供合理便利本身就构成一种基于残疾的歧视)。

23. 经济、社会及文化权利委员会在审议年龄是否构成《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款所禁止的歧视理由(虽然该条款没有明确提及年龄)时评论说：“与其视为一种有意的不列入，或许可把这一省略最好解释为，当初通过这些文书时，人口老龄化问题还没有那么明显，或者还没像今天这样迫在眉睫。”³⁷

24. 然而，年龄主义并不是一个新现象：这个词是在国际人权两公约通过前后创造的，而早在明确命名之前，这一现象就已经存在。《经济社会文化权利国际公约》和其他条约的起草者未能考虑到年龄或年龄主义问题，可能塑造了作为条约基础的概念框架，以及选择纳入《公约》的各项权利及其表述。

25. 《经济社会文化权利国际公约》对年龄歧视的遗漏，可能被视为一种隐含的信息，即年龄歧视不如明确列出的那些歧视形式重要，而这可能导致对年龄歧视审视的严格程度不如其他歧视形式。³⁸ 事实上，与针对存在明确条约条款的种族主义、性别歧视、健全主义和儿童权利的回应相比，国际和国家人权体系在很大程度上未能充分应对年龄主义和年龄歧视问题。

26. 具体而言，缺乏严格的国际框架往往会影响到国家层面，而年龄歧视和年龄主义态度在大多数社会普遍存在且根深蒂固，现有做法往往被认为是“客观和合理的”，因此不是不允许的差别待遇，尽管它们体现了年龄主义观点。³⁹ 当条约要求缔约国禁止基于特定理由的歧视时，基于这些理由的歧视更有可能被明确纳入国家法律并在实践中得到落实；反过来，未列明的理由可能被忽略，也不会被优先考虑。

27. 基于老龄和其他身份的交叉或双重歧视问题也很重要。联合国条约机构在其一般性意见和结论性意见中提到了许多可能存在交叉歧视的理由。然而，人权条约机构的案例法没有从交叉性的角度阐述关于老年人权利的连贯和基于经验的概念框架。在缺乏专门针对老年人状况的规范和标准的情况下，现有人权机制目前能力有限，无法反映对涉及老年人和其他原因的交叉和多重歧视问题的细致认识。⁴⁰

³⁷ 见委员会第6号一般性意见(1995年)，第11段。

³⁸ [A/HRC/48/53](#)，第38段。

³⁹ [A/HRC/48/53](#)，第41段。

⁴⁰ 2012年分析性研究报告，第12页。

28. 独立专家 2021 年的报告强调了国际框架未能承认年龄歧视并提供保护以防止年龄歧视：

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，年龄歧视基本上是不可见的。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，包括通过一项关于老年人人权的具有约束力的综合法律文书。⁴¹

B. 国际人权机制处理老年人人权问题的做法不断演变

联合国人权条约机构

29. 人权条约机构有涉足老年人人权或老龄歧视问题的某些方面，但各委员会之间和各委员会内部随着时间推移的关注程度各不相同。有发表一些重要的一般性声明，但总体而言，这种涉足的性质、程度和力度不足以对老年人的人权进行全面、连贯和持续关注。⁴² 例如，虽然消除对妇女歧视委员会和经济、社会及文化权利委员会发布了关于老年人权利的一般性意见(另见下文)，“人权机构的结论性意见和普遍定期审议建议提及老年人，包括老年残疾人的情况特别少”⁴³，“监督人权条约的程序往往忽视老年人”⁴⁴。此外，这些分散和零散的提及不构成持续关注，而且即便条约机构探讨了这些问题，也普遍缺乏基于连贯和全面的老年人权利框架的持续后续行动。

30. 2011 年老龄问题不限成员名额工作组的设立提高了老年人人权在联合国议程上的重要性，许多国家敦促现有人权机制更广泛地关注这些问题。2021 年更新的研究报告利用世界人权索引数据库，审查了老年人权利，包括老龄问题不限成员名额工作组第八至第十届会议审议的权利被明确纳入不同条约机构工作的程度。然而，在疫情爆发之前或之后，人权机制的关注似乎没有显著增加。在人权高专办世界人权索引中对 2010 年至 2019 年所有条约机构的结论性意见进行的搜索发现，2010-2014 年有 270 个相关搜索结果，2015-2019 年有 249 个。⁴⁵

31. 经济、社会及文化权利委员会和消除对妇女歧视委员会对老年人人权问题的关注最具有实质性和连贯性。1996 年，经济、社会及文化权利委员会通过了关于老年人的经济、社会、文化权利的第 6 号一般性意见(1995 年)⁴⁶，并在后来的一般性意见中谈到了与老年人有关的问题。消除对妇女歧视委员会通过了关于老年妇女人权的第 27 号一般性建议(2010 年)，并在后来的一些一般性建议中讨论了老年妇女的状况。

⁴¹ A/HRC/48/53, 第 95 段。

⁴² 2021 年更新的研究报告，第 66 段。

⁴³ A/74/186, 第 10 段。

⁴⁴ A/HRC/27/46, 第 31(d)段；和 A/HRC/39/50, 第 88 段。

⁴⁵ 2021 年更新的研究报告，第 72 段。

⁴⁶ 见第 20 段和第 35-42 段。委员会关于受教育的权利的第 13 号一般性意见(1999 年)回顾了同一委员会的第 6 号一般性意见(1995 年)，并在第 24 段中进一步简要实质性地提到了老年人。

32. 经济、社会及文化权利委员会第 6 号一般性意见(1995 年)在条约报告程序之外的全面影响很难衡量, 尽管它为努力落实《经济社会文化权利国际公约》的人提供了一个重要的参考框架。其内容也是当时思想的反映, 所包含的一些参考资料在处理老年人权问题方面已经过时。⁴⁷ 此外, 经济、社会及文化权利委员会在报告程序中对这些问题的审议参差不齐。⁴⁸ 就所审查的具体问题和权利而言, 经济、社会及文化权利委员会很少关注长期护理和支助, 这两点没有在任何人权条约中得到明确保障, 但反映了健康权、社会保障权、适当生活水准权和独立生活权等权利的要素。⁴⁹ 委员会在三项一般性意见中简要提到了缓和护理, 每次都是在确保向所有人提供“预防、治疗和缓和护理服务”的语境中一般性提及。⁵⁰ 结论性意见中有提过几次, 但没有详细讨论这项权利的性质和范围。

33. 消除对妇女歧视委员会在其结论性意见和一般性建议中一贯涉及老年妇女的人权。委员会还定期进行人生历程分析, 强调女童和妇女在生命早期阶段遭受的歧视对她们晚年福祉的影响。除了 2010 年关于老年妇女状况的一般性建议之外, 委员会在其他几项一般性建议中触及了老年妇女地位问题, 并通过了一项关于婚姻的经济后果的一般性建议, 这个问题对许多老年妇女特别有影响。⁵¹ 然而, 在一些领域, 老年妇女只是被笼统地提及, 没有具体说明, 也没有被列入可能存在交叉歧视形式常常冗长的清单中。

34. 除了经济、社会及文化权利委员会和消除对妇女歧视委员会之外, 其他条约机构很少以系统和持续的方式关注这些问题。残疾人权利委员会在其一般性意见中都提到了老年人, 而其结论性意见至少有三分之一提到了老年人。⁵²

35. 禁止酷刑委员会在其结论性意见中很少提及老年人⁵³, 也没有把重点放在被拘留者中所占比例越来越大的老年囚犯身上。虽然认识到护理院属于其任务范围, 但委员会除了在最近的问题清单中加入了 COVID-19 对护理院居民影响的问题之外, 很少关注这些问题。⁵⁴ 同样, 防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会也很少优先考虑老年人: 虽然承认其任务涵盖护理院, 并敦促国家预防机制对这些机构实施监督管辖, 但在其国别访问中很少关注老年人。⁵⁵

⁴⁷ A.E. Georgantzi, “Developing a new framework for human rights in older age: exploration, interpretation and application”, PhD dissertation, National University of Ireland Galway, April 2020, pp. 206–208.

⁴⁸ 2021 年更新的研究报告指出, 在世界人权指数数据库中搜索涉及“老年人”的经济、社会及文化权利委员会过去 20 年的结论性意见, 返回了大约 85 个相互独立的结果, 尽管一些提及社会保障等问题的内容即使没有明确提及老人, 也可能实质上适用于老年人(见第 75 段)。

⁴⁹ 2021 年更新的研究报告, 第 133-136 段。

⁵⁰ 同上, 第 144 段。

⁵¹ 第 29 号一般性意见(2013 年)。

⁵² 2021 年更新的研究报告, 第 85-86 段。

⁵³ 同上, 第 78-83 段。

⁵⁴ 同上, 第 82 段。

⁵⁵ 同上, 第 83 段。

36. 其他条约机构对老年人的明确关注也很有限。人权事务委员会在其一般性意见和结论性意见中很少明确提到老年人。虽然年龄与种族、族裔和贫困是交叉歧视的重要载体，但消除种族歧视委员会很少关注老年人问题，在其工作中也很少提及老年人。⁵⁶ 同样，虽然《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》是唯一一项将年龄纳入禁止歧视理由清单的核心人权条约，但保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会在其结论性意见或一般性意见中很少明确关注老年移徙工人。⁵⁷ 强迫失踪问题委员会和儿童权利委员会很少提及老年人的状况。

人权理事会特别程序

37. 自 2014 年以来，独立专家的任务使老年人权利问题成为焦点。在其他任务中，特别是在关于残疾人权利、赤贫、健康权⁵⁸、暴力侵害妇女行为以及歧视妇女和女童的任务中，对老年人的权利有进行一些明确的实质性审议。然而，专题特别程序的大部分关注往往是临时性的，虽然有所帮助，但通常不能持续或充分立足于对老年人人权的一致和整体的方针。⁵⁹ 老年人的权利，包括受教育权⁶⁰、住房权⁶¹ 或食物权在相关专题任务的工作中很少涉及，还有很大的进一步讨论空间。特别程序在国家访问期间可以更系统地与老年人及其组织磋商。

五. 部分人权规范和义务的局限性、缺陷和差距

38. 老龄问题不限成员名额工作组审查了一系列权利和问题：平等和不歧视的权利；自主和独立的权利；免受暴力、剥削、虐待和忽视的权利；健康权，包括获得缓和护理的权利；享有适当生活水准的权利；工作和进入劳动力市场的权利；获得社会保护和社会保障的权利，包括社会保护最低标准、护理和支助；以及获得照顾和支持的权利；以及接受教育培训、终身学习和能力建设的权利。⁶² 其中一些权利在现有人权条约中得到明确保障，例如社会保障和教育，而其他权利，例如长期护理和支助以及缓和护理则没有。在某些情况下，现有权利的规范性范畴可以被解释为涵盖老年人特别关注的事项，但这些权利的解释和适用往往不足以提供充分的保护。

39. 即便条约机构关注了明确保障涵盖的问题，基本权利框架仍然存在概念上的局限性。例如包括老年社会支助的社会保障权，这是一个经由国际劳工组织专门公约得到广泛发展的专题。然而，关于制定可持续制度以确保社会保护的讨论受到年龄主义假设和陈规定型观念的影响，例如，在计算受抚养人比率时，假设“工作人口群体”都在工作，而老年人口没有工作。⁶³ 考虑到工作领域正在

⁵⁶ 同上，第 84 段。

⁵⁷ 同上，第 87 段。

⁵⁸ 例如，见 [A/74/186](#), [A/HRC/14/31](#) 和 [A/HRC/18/37](#)。

⁵⁹ 2021 年更新的研究报告，第 90-99 段和第 177 段。

⁶⁰ 同上，第 177 段。

⁶¹ 同上，第 90 段。

⁶² 同上，第 100-182 段。

⁶³ 联合国，《2019 年世界老龄化报告：要点》，第 13 页。

发生的变化以及与老年相关的政策和法律框架，有理由对其中一些现有的保护措施进行更新。

40. 另一个有缺陷的概念框架似乎导致老年人在受教育权方面相对不受重视。⁶⁴ 老年人有权获得终身学习、职业培训和能力建设，无论是出于工具性原因(例如，更新或获得新的就业技能)还是个人发展原因。但由于系统性的排斥或年龄主义态度，老年人往往被剥夺了这些机会。在发展《经济社会文化权利国际公约》第十三条和其他条约中保障受教育权的框架时，人们假定应在小学接受基础教育，其目的是继续接受中学教育，并视情况接受更高级的教育。而这是为了让人们做好就业准备，之后他们会工作一段时间然后退休，退出劳动力群体，大多数人退休后只能活几年。

41. 尽管最近在为老年人发展教育机会方面取得了进展，但受教育权侧重于生命的早期阶段，力求确保普及初等和中等教育成为优先事项，这影响了各国在落实这项权利时采取的方针。⁶⁵ 然而，第十三条所反映的“三阶段生活”框架自形成以来，许多情况已经发生了变化。⁶⁶ 最重要的是，人类寿命显著增加，越来越多的人在“标准退休年龄”之后继续从事有报酬的工作，并从事许多其他具有社会和经济价值的活动，这对偏重于生命早期阶段的受教育权范式提出了挑战。

42. 经济、社会及文化权利委员会⁶⁷ 和消除对妇女歧视委员会⁶⁸ 都提到了老年人受教育权的重要性，但是尽管有这些声明，经济、社会及文化权利委员会 2012 年至 2020 年的结论性意见中，几乎没有提到与老年人明确相关的终身学习、(再)培训、教育或能力建设。消除对妇女歧视委员会的做法稍好一些，2012 年至 2020 年的 211 份结论性意见中有十几份提到老年妇女的教育问题。然而，其中大多只提到老年妇女是需要给予关注的若干妇女类别之一，而且往往是与若干其他领域共同提及，教育只是其中之一。几乎没有单单针对老年妇女及其受教育、培训和终身学习的权利的实质性关注。

43. 已经确定的另一个需要各国和其他方面给予更多关注和采取更多行动的领域是工商企业在老年人权利方面的责任。⁶⁹ 独立专家多次呼吁企业遵守《工商企业与人权指导原则》，避免歧视老年人，并提醒各国义务监管私营企业，确保它们不歧视老年人。⁷⁰ 与此同时，《指导原则》中没有明确提到年龄歧视或老年人，这可能导致迄今为止人权机制和其他联合国实体在工商企业与人权问题的工作中很少关注这一问题。

⁶⁴ 2021 年更新的研究报告，第 162-182 段。

⁶⁵ 关于焦点领域“教育、培训、终身学习和能力建设”的实质性投入，经济和社会事务部提交的工作文件，可查阅 https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A_AC.278_2019_CRP.2.pdf (A/AC.278/2019/CRP.2)，第 38 段。

⁶⁶ Lynda Gratton and Andrew Scott, *The 100-Year Life: Living and Working in an Age of Longevity* (Bloomsbury, 2016).

⁶⁷ 第 6 号一般性意见(1995 年)，第 35-42 段；以及第 13 号一般性意见(1999 年)，第 24 段。

⁶⁸ 第 27 号一般性建议(2010 年)，第 19 段。

⁶⁹ 2021 年更新的研究报告，第 195-196 段。

⁷⁰ 例如，见 A/HRC/30/43/Add.1，第 77 段；A/HRC/30/43/Add.3，第 128 段；A/HRC/33/44/Add.1；以及 A/HRC/39/50/Add.2，第 118 段。

44. 此外，应当指出，在过去十年里，一些与老年人相关的重要领域的人权挑战应该得到更多关注。独立专家强调了若干此类问题⁷¹，包括：(a) 数据空白与不足⁷²；(b) 机器人和人工智能及其对老年人的影响⁷³；(c) 难民、寻求庇护者和境内流离失所者；(d) 灾害和紧急情况；(e) 数字化和人权⁷⁴；(f) 社会包容⁷⁵；和 (g) 发展对老年人友好的社会。

45. 总体而言，老年人及其关切在核心人权条约和实践中仍然相对不受关注，现有人权文书也没有明确处理新问题。对老年人的人权和基于年龄的歧视缺乏连贯、系统和持续的关注。前独立专家认为⁷⁶，“缺乏一项促进和保护老年人权利和尊严的全面和综合性国际法律文书具有重大的实际影响，因为：(a) 现有规范不一致，更不用说构建指导公共行动和政府政策的监管原则；(b) 一般人权标准不考虑承认保护老年人的第三代具体权利；(c) 很难厘清国家对老年人的义务；(d) 监测人权条约的程序一般不考虑老年人；(e) 目前的文书没有凸显老龄问题，无法实施人口教育，老年人的有效融合难以实现”⁷⁷，这一点也得到了现任任务负责人的赞同⁷⁸。

六. 努力加强对老年人人权的保护

A. 专题公约对享有人权的贡献

46. 在寻找方法加强现有国际人权框架并解决其中与老年人人权有关的空白时，关键问题在于一项新的专门的规范性文书是否能对确保老年人充分享有所有人权作出独特和重大的贡献，包括应对上文提出的若干挑战。提出这一问题并不排除鼓励现有机制更持续地关注老年人人权的工作或削弱其重要性。相反，它反映了一种经验，即国际和区域各级的专题人权公约为实现受专题公约保护群体的人权做出了显著和切实的贡献。

47. 关于种族歧视、对妇女的歧视、酷刑、儿童权利、残疾人权利和移徙工人的专题条约是走专题路线有效性的主要例子。在区域一级，也通过了与暴力侵害妇女行为、残疾人权利和老年人权利有关的条约，这些条约推动了国家一级在这些领域的法律和政策改革。

48. 首先，专题条约可发挥象征性作用：它们确认特定群体或特定权利和侵权行为为足够重要，需要专门的文书。专题条约的创立表明国际社会“认真对待他们的苦难”。⁷⁹ 其次，这些条约提高了条约受益者的受关注度——考虑到老年人和年

⁷¹ 2021年更新的研究报告，第七章。

⁷² [A/75/205](#)，第60-66段。

⁷³ 见 [A/HRC/36/48](#)。

⁷⁴ [A/75/205](#)，第54-56段。

⁷⁵ 见 [A/HRC/39/50](#)。

⁷⁶ [A/HRC/39/50](#)，第88段；以及 [A/HRC/48/53](#)，第95段。

⁷⁷ [A/HRC/39/50](#)，第88段。

⁷⁸ [A/75/205](#)，第78段。

⁷⁹ Upendra Baxi, *The Future of Human Rights* (Oxford, 2008), p. 49.

龄歧视不太受关注，这一点很重要。第三，专题条约具有催化作用，为宣传和团结提供了重点，并为各国政府专门针对所涉具体人权制定法律和政策提供了重点突出的框架。第四，这些专题框架促成了与现有框架的相互交流，帮助其他机制更加意识到交叉问题并对其更加敏感，提高了它们在自己的条约框架内应用最新观点思考这些问题的能力。

49. 《残疾人权利公约》是近期专题条约潜在影响最显著的例子之一。在通过该公约的进程中，倡导者、民间社会、政府和其他方面围绕残疾问题汇聚一堂。自通过以来，对照该《公约》提供的重要框架，对许多已经获得接受的法律和做法进行了检查，继而进行了修正或废除，以确保尊重残疾人的权利。其中包括与监护、行动和无障碍、独立生活安排、就业、投票和其他政治参与权、通信权和教育等问题有关的法律。

50. 一项条约的影响不仅在于它在国内一级的直接执行和适用，还在于它会影响到政策框架和衡量进展的指标。例如，残疾、性别和儿童问题在《可持续发展目标》的各项目标、具体目标和指标中占据显著位置，而年龄，特别是老龄，很少被提及。前任独立专家指出，可持续发展目标总体上没有具体关注对老年人的排斥和歧视老年人问题，在教育领域尤其如此；她总结说，与儿童和残疾人等其他群体相比，这种缺乏关注的情况“无疑反映出老年人专门法律文书的欠缺”。⁸⁰

B. 最大限度地发挥现有人权机制的潜力

51. 上一节着重指出的现有人权机制的各种做法意味着，它们在进一步加强对老年人人权问题的关注方面还有很大的空间。现有机制可以开展更多工作，来推动执行现有的具有约束力和不具约束力的规范及政策文件。现有机制可以增加对老年人权的关注，例如，条约机构可以在报告前或针对报告向缔约国提供的问题清单中纳入一些更具体的问题，以及确保结论性意见定期讨论这些问题。缔约国可以在报告中包括更多关于老年人的资料。民间社会组织可以确保提请条约机构注意这些问题。⁸¹ 条约机构可以更新现有的一般性意见或编写新的意见。特别程序可以更加关注年龄主义和年龄歧视的影响，并在国别和专题工作中与老年人及其代表组织进行磋商。

52. 虽然现有机制可以采取诸多举措来弥合老年人人权保护方面的差距，但必须认识到它们的局限性。现有机制在促进老年人人权的能力方面存在实际的局限性，包括其任务、工作量、期望和专门知识的限制。条约机构尤其如此，它们面临：其管制条约实质性条款与缔约国和民间社会向它们提出的关切的相互竞争；按照报告程序与缔约国进行对话时探讨其他问题的时间有限；对文件字数和可以书面和口头形式向缔约国提出的问题数量的限制；一般性意见或建议的非约束性地位；委员会成员在老龄化和人权领域的专门知识有限。

53. 必须承认，尽管过去十年对老龄化和人权问题给予了关注，但关注程度并没有实质性提高。仅仅依靠现有机制的潜力来弥补目前在老年人人权方面的不足，

⁸⁰ A/HRC/39/50, 第 35 段。

⁸¹ A/HRC/48/53, 第 93-94 段。

充其量只能带来渐进式的变化，而不是以持续和全面的方式充分应对老年人人权问题所需的范式转变。

七. 结论和建议

54. 老年人的证词、其代表组织的意见以及国际和国内专家的评估都指向同一个结论，即现有规范和程序的零散及其在概念和运作上的局限性导致总体上未能在国际一级充分承认和保护老年人的人权。国际框架的缺陷意味着，国际标准在促成国家一级行动方面可以发挥的重要催化和支持作用也基本缺失。结果是，与其他群体相比，对老年人人权的法律保护更加有限。

55. 尽管过去十年在区域一级取得了重大的规范性发展，现有的国际框架在法律和实践中对老年人人权的覆盖零散且缺乏连贯性。现行框架和标准提供的保护要么严重不足，要么过于笼统，无法向政府、决策者和宣传团体提供充分和具体的指导，说明需要采取哪些行动来确保实现老年人的具体人权。缺乏专门的老年人国际人权框架妨碍了现有人权机制对交叉问题的审议。此外，现有的国际人权框架没有充分涵盖对老年人特别重要的一些问题。

56. 虽然国际人权机制有努力将影响老年人的问题视为其现有工作的一部分来考虑，但目前的普遍认识是，需要开展更多工作，来弥合影响老年人的人权保护的差距。现有人权条约机构和机制可以：进一步将老年人纳入其现有的任务和活动；考虑制定具体的规范和标准，更新关于老年人的指南；加强协作，探索联合办法，解决影响老年人的交叉问题。

57. COVID-19 大流行暴露并加剧了老年人的脆弱性，在此背景下，需要采取紧急行动，加强现有机制关于老年人的工作。然而，现在人们日益认识到，这不足以带来必要的变化，弥合现有的保护差距，实现范式转变。因此，需要采取双轨办法：一面更好地执行现有规范和标准，一面加快制定新的规范性文件。

58. 联合国和区域一级其他专题条约的经验表明，这些条约以独有的方式显著促进了它们所保障权利的实现。一项关于老年人人权的新规范性框架将突出老年人在享受其权利和处理侵权行为方面的特殊性。一项条约的影响不仅在于它在国内一级的直接执行和适用，还在于它会影响到政策框架和衡量进展的指标。它们还为利益攸关方和宣传提供了一个聚焦点，促进了与现有框架的交流，并帮助提高其他机制对各项权利和侵权行为的交叉性的认识和敏感性。

59. 为了兑现确保包括所有老年人在内的所有人都能充分享有人权和基本自由的承诺，有必要迅速着手制定和通过一项连贯、全面和综合的人权框架，反映对老龄化的社会建构、年龄主义和年龄歧视的性质和程度、以及不同老年人群体经历的最新和细致的理解。

60. 鉴于上述情况，向各国和其他利益攸关方提出以下建议，以进一步加强和保护老年人享有所有人权：

(a) 请各国在人权高专办的支持下，促进国家一级广泛的多利益攸关方协商，以查明在保护老年人人权方面的差距、挑战和可行做法，以期为不限成员名额工作组和联合国人权机制的工作做出贡献，包括在各条约机构和普遍定期审议下定期提交报告；

(b) 确保包括民间社会、国家人权机构和老年人本身在内的所有利益攸关方积极和有意义地参与人权理事会和不限成员名额工作组关于老年人的工作并做出贡献；

(c) 积极参与人权理事会第 48/3 号决议授权的多方利益攸关方会议和其他协商，以期为加强国家和国际各级保护老年人人权的法律框架提出提案和建议，供理事会和其他相关机构进一步审议；

(d) 请现有国际人权机制审查现行做法，以期更好地将老年人的人权纳入它们的工作；并处理存在的差距，探索国际人权框架目前没有涉及的特别影响老年人的新问题。
