



人权理事会

第三十九届会议

2018年9月10日至28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的报告

秘书处的说明

概要

秘书处谨向人权理事会转交老年人享有所有人权问题独立专家罗莎·科恩菲尔德—马特根据理事会第33/5号决议编写的报告。在本报告中，独立专家审查了社会排斥老年人带来的影响，认为这一问题对于解决现有保护方面的差距十分重要。该报告概述了全球政策框架，分析了各类社会排斥的概念、其各种表现形式以及对老年人人权的影响。独立专家随后得出结论并提出建议，协助会员国设计和实施适当和有效的框架，确保促进和保护老年人的权利。



老年人享受所有人权问题独立专家的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 独立专家的活动.....	3
三. 社会排斥：概念、表现形式和对老年人人权的影响.....	5
A. 背景.....	5
B. 全球政策框架.....	7
C. 人权影响.....	10
四. 结论和建议.....	16

一. 引言

1. 本报告由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第 33/5 号决议提交。她最大限度地审查了各类社会排斥概念及其各种表现形式，以及老年人行使各类人权时的相关挑战和权利保护方面的差距。独立专家认为这是一个需要进一步审议的关键问题，强调需要采取以人权为本的方法来解决保护方面的所有差距。

二. 独立专家的活动

2. 在本报告所述期间，独立专家于 2018 年 3 月 12 日至 22 日访问了格鲁吉亚（见 A/HRC/39/50/Add.1），2018 年 4 月 23 日至 30 日访问了黑山（见 A/HRC/39/50/Add.2）。这些国家的政府在她访问之前、期间和之后与她开展了良好合作，进行了富有成效和建设性的对话，她对此表示感谢。

3. 2017 年 10 月 3 日和 4 日，独立专家在圣地亚哥举行了第一次全球协商，主题是“老年人人权和不歧视——确保老年人与他人平等”。商议内容可见会议摘要。¹ 会议协办方是智利天主教神学大学、拉丁美洲和加勒比经济委员会、纽约老年人之友小组和日内瓦老年人人权之友小组²；老龄问题不限成员名额工作组主席、残疾和无障碍问题特使为会议提供支持并参与了会议。独立专家还希望感谢联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）及其特别程序处对这次全球协商提供的支持。

4. 协商会议汇集了诸多行动者和利益攸关方，包括各会员国、民间社会、国家人权机构的众多代表，以及学术界、区域人权机制和国际组织的专家。约 300 名与会者出席了全体会议，来自世界各地的 17 位主旨发言人发言，就老年人的各种权利交换了意见和良好做法。会上提出了具体建议，例如如何借助独立专家促成的跨区域共识，在其 2016 年向人权理事会提交的全面专题报告(A/HRC/33/44)的基础上，乘胜前进，通过一份关于保护和促进老年人权利的国际文书。

5. 与会者寻求制定具体和可行建议，加强对老年人的保护，确保他们随时随地享受人权。目标有三个：第一，提高领导者的意识，使其更愿意倾听老年人的人权关切，并向其介绍目前全球在促进和保护老年人人权方面的整体情况。第二，根据最新研究和各相关领域专家的调查结果，讨论老年人权利保护的空白和潜在加强工具，从而确保所有利益攸关方之间进行更加知情的辩论。通过这种方法，与会者试图突破现有的孤岛思维，因为老年人问题涉及多个领域。会议报告展示了最新的科学证据，涵盖了与老年人和老龄化有关的各种问题，例如从老年人援助模式转向人权视角的必要性；健康权；自主和独立；通过社会包容让老龄化过程更加美好；老年人的社会和经济安全；人权、老龄化和福祉；以及老年人人权的区域视角。第三，与会者探讨了前进的方向和加强全球制度建设的途径。残疾

¹ Rosa Kornfeld-Matte and Carmen Luz Belloni, eds., “Human rights of older persons and non-discrimination” (2017).

² 老年人人权之友小组由阿根廷和斯洛文尼亚于 2016 年 6 月 8 日发起。

和无障碍问题特使还作了专题报告，题为《人权文书：从提案到适用——〈残疾人权利国际公约〉》。

6. 独立专家欢迎任命玛丽·索莱达·西斯特纳斯·雷耶斯为残疾和无障碍问题特使。协商会议说明了这项新任命对促进残疾老年人权利，特别是所有人享有无障碍环境的重要贡献。在此，独立专家强调老年人是所有年龄组中最多样化的，许多老年人在保护方面依然面临重大差距。虽然一些老年人由于疾病、残障或丧失行动能力等原因，会越来越依赖他人的帮助，并且可能需要不同程度的特殊护理，但其他老年人可能身体健康，能够终身独立或自主生活，特别是在其特定需求得到充分关注的情况下。

7. 在讨论前进方向时，协商会议的与会者促进了两个老年人之友组织和现有机制即老龄问题不限成员名额工作组、残疾和无障碍问题特使以及独立专家之间的对话。对话中也讨论了下一步措施，并认可了迄今取得的进展，包括跨区域共识得到了加强，各种机制之间的互动和独立专家 2016 年综合专题报告的调查结果，为纽约的讨论带来了新的动力和方向。

8. 2017 年 10 月 25 日和 26 日，独立专家与残疾人权利问题特别报告员在纽约举办了关于支持残疾老年人自主权和独立性的第一次专家组会议。会议借鉴了独立专家关于老年人自主权和护理的报告(A/HRC/30/43)及其综合专题报告的调查结果。会议讨论标志着关于老年人的讨论发生了转化。专家会议的与会者讨论了在行使自主权和独立性方面残疾与老龄化之间的交叉关系，并探讨了国际和区域人权文书，特别是《残疾人权利公约》在保证老年人获得适当、可负担的社区支持服务方面的潜力。

9. 专家会议确定了诸多差距，例如缺乏残疾老年人权利标准、公共政策中缺乏老龄化的残疾视角(或残疾人老龄化视角)、立法中年龄规定的任意性、老龄化的形象负面、缺乏关于老年人的分类数据，以及残疾老年人没有充分参与讨论这些问题。专家们一致认为，老年人群体与残疾人群体之间的密切合作至关重要，包括在宣传方面；后者在这方面经验更加丰富。两个群体之间的合作可能会提高联合国人权机构对残疾老年人的认识，使联合国人权机构及其文书如《残疾人权利公约》更多提及残疾老年人权利。在这方面，专家们注意到，人权理事会普遍定期审议程序提出的所有建议中仅有 0.3% 关注老年人权利。

10. 关于独立专家就自动化对老年人人权影响提交的上一份年度报告(A/HRC/36/48)，独立专家于 2018 年 5 月 24 日参加了在日内瓦举行的数字时代人权问题会议，会议目的是确定大数据、人工智能和相关技术所提供的机会及其潜在人权影响，包括且不限于对隐私的影响。

11. 4 月 17 日和 18 日，独立专家参加了由国际临终关怀医院和姑息治疗协会主办的关于老年人临终关怀的专家圆桌会议，她在会上发表了主旨演讲，题目为“不让一个人掉队：2030 年议程中的老年人临终关怀”。她概述了全球人口动态，重点关注拉丁美洲的情况，还概述了国际人权法的现状。她总结了自她任职以来全球所取得的进展、保护方面的总体差距以及老年人护理模式。

12. 独立专家希望感谢联合国难民事务高级专员办事处为她提供机会，让她本人并与一些非政府组织一道，参与起草一份关于难民问题的全球契约。她重点关注分类数据需求以及承认和满足受被迫流离失所影响的老年人的具体需要。

13. 2018年6月11日，根据人权理事会第35/13号决议，举行了一次关于保护家庭和老年人人权的闭会期间会议。这次会议期间，独立专家以发言人身份参加了两次小组讨论。独立专家概述了保护家庭和老年人人权的国际框架，强调家庭成员和社区提供的援助和支持不能取代各会员国促进和保护老年人享受所有人权的义务。鉴于一些社会正在经历剧烈变化，例如家庭模式或生活方式变化，以及移民和城市化带来挑战，传统的多代家庭环境逐渐受到侵蚀，这使越来越多的老年人没有家人共同生活，因而也得不到照顾。独立专家提出了以解决方案为导向的具体建议，以便更好地保护家庭和老年人人权。她特别强调需要提供家庭护理服务和其他形式的替代照料支持，建立有针对性和非缴费型的社会保护制度，开展提高公众认识运动，破除对老年人的定型观念，因为这些观念是暴力侵害和虐待老年人问题的根源之一，而这种伤害经常发生在家里。

14. 独立专家将虐待老年人问题视为其任期内的优先领域，并继续在该领域开展有针对性的活动。2018年6月15日，她在纪念“认识虐待老年人问题世界日”的一份声明中，提请注意这样一个事实，即许多老年人有可能被自己的亲属或信任的人虐待。对老年人进行经济虐待的现象很普遍，但基本上不为人所见。她强调在区分经许可的资产转移和虐待性质的资产转移时，必须优先考虑老年人的最佳利益，并指出经济虐待反映的是一种行为模式而非单一事件，而且通常具有连续性。她呼吁所有人报告涉嫌虐待老年人的案件，因为这是阻止经济虐待的为数不多的方法之一。独立专家与美洲人权委员会一起发布了一份新闻声明，以提高人们对“认识虐待老年人问题世界日”的认识。

15. 在“认识虐待老年人问题世界日”之际，独立专家还参与了一次主题为“对老年人的暴力、虐待和忽视是侵犯人权”的会外活动，该活动由人权高专办、世界卫生组织(世卫组织)、日内瓦老年人人权之友小组和老龄问题非政府组织委员会共同组织，旨在为即将召开的老龄问题不限成员名额工作组会议的讨论做准备。独立专家在致辞中重点探讨了不同形式的暴力、虐待和忽视如何直接影响自主权和良好的护理标准。

16. 在提交本报告时，独立专家还计划根据其职责，参加7月23日至26日在纽约举行的老龄问题不限成员名额工作组第九届会议。独立专家将在讨论如何促进和保护老年人人权和尊严的背景下，就本届会议的两个关注领域即自主权和独立性以及长期姑息治疗发表讲话。

三. 社会排斥：概念、表现形式和对老年人人权的影响

A. 背景

17. 社会排斥是指将个人和群体与主流社会分离。虽然没有普遍认同的定义，但对老年人的社会排斥是一个复杂的过程，涉及人们随着年龄的增长而缺乏或被剥夺资源、权利、商品和服务，以及无法参与社会各领域大多数人能获得的社会关系和活动。社会排斥既影响老年人的生活质量，也影响老龄化社会的公平和凝

聚力。与贫困和被剥夺等相关概念不同，社会排斥提供了一种理解动态和多层次建构老年劣势的手段。³

18. 社会排斥是一个相对概念，是相对于人口基础(例如总体人口)而言。社会排斥还涉及能动性：老年人被排斥违背了老年人的意愿，或老年人缺乏实现自身融合的能动性，或老年人自愿将自己排除在主流社会之外。虽然对年轻人的社会排斥是动态的或过程性的，即随着时间的推移，个人和群体会进入或走出排斥状态并经历不同形式的排斥，但对老年人的排斥可能不太容易改变。大多数定义都承认社会排斥具有多维性，例如排斥会影响老年人生活的各个领域。⁴

19. 老年排斥问题产生于多个风险因素或潜在驱动因素，例如独居、性别、种族或高龄。鉴于排斥问题与其他风险因素(如独居和收入)的相关性，社会分类(如性别、社会阶层和种族)与排斥问题之间的关系相当复杂。例如，虽然性别因素不能显著预测整体排斥情况，但它与某些领域有关，即老年女性更有可能被排除在文化活动之外，但不太可能被排除在社会关系之外。⁵

20. 在晚年生活中缺乏物质和经济资源是被社会排斥的表现形式之一。贫困可能会加剧对老年人基本人权的剥夺，限制老年人获得和选择合理生活。在许多社会的贫困者、长期贫困者和极端贫困者中，老年人所占比例偏高。在经济合作与发展组织(经合组织)成员国中，65岁以上者中有12.5%生活在相对收入贫困中，且老年女性陷入贫困的风险高于老年男性。⁶ 老年贫困的风险因素包括缺乏获取固定收入、就业和医疗保障的机会，身体和心理能力下降，以及在家庭内处于受抚养境地。此外，随着年龄的增长，他们往往被逐步排斥在正式和非正式就业市场之外，且常常无法获得或充分获得社会保障系统的保护。

21. 虽然充足的物质资源是老年人融入社会的重要条件，但其他方面也同样重要，例如老年人能否参与和融入被认可的社会角色，以及社会排斥在空间层面发挥作用的方式，即街坊的组织形式和街坊观念。

22. 目前全球一半以上人口居住在城市，预计未来几十年这一数字将大幅增加。⁷ 城市发展和人口转型正在改变我们一生中中和进入老年后体验城市环境的方式。然而，主流的城市环境思维和规划通常没有将老年人考虑在内。

23. 城市空间既能促进，也能妨碍老年人实现和享受有尊严和自主生活的权利。快速城市化有时会导致“绅士化”，在此过程中低收入城市地区因投资和/或更富裕居民的涌入而经历重大变迁，市场利益往往压倒居民人权。庇护住房和社区中心等公共设施被关闭或私有化的情况并不少见，导致国家在为公民提供服务方

³ 见 Kieran Walsh, Thomas Scharf and Norah Keating, “Social exclusion of older persons: a scoping review and conceptual framework”, *European Journal of Ageing*, 第 14 卷, 第 1 号(2017 年 3 月)。

⁴ 见 Peter Saunders, “Can social exclusion provide a new framework for measuring poverty?”, 社会政策研究中心, 讨论文件第 127 号, 2003 年 10 月。

⁵ 见 Dylan Kneale, *Is Social Exclusion Still Important for Older People?*, the International Longevity Centre — UK, September 2012。

⁶ 见经合组织, 《2017 年养恤金概览: 经合组织和二十国集团指标》, 2017 年, 第 136 页。

⁷ 见联合国经济和社会事务部, 《世界城市化前景: 2014 年订正本》(要点)(2014 年)。

面的作用减弱。在这一框架下，有必要密切关注老龄化和城市变迁情况，确保所有居民都能分享绅士化带来的利益，以实现社会公正。

24. 1964 年由鲁思·格拉斯(Ruth Glass)创造出“绅士化”一词以来，这个概念一直存在正反两方面的意涵，不容易理解、测量或付诸操作。绅士化的特征包括资本再投资、高收入社会群体涌入、景观变化和贫困群体被迫迁移。⁸ 绅士化通常会导致居住成本增加，因此无法找到可负担住房的低收入家庭便被迫迁往城市郊区，住进更加贫困的街区。失去社会联系也是绅士化导致的主要风险之一，因为离开者和留下者都必须适应与陌生人共处。另一方面，那些留在绅士化地区的人也有望从改善的安全和服务水平中受益。发展中国家的研究往往使用城市变迁、城市开发或更新、贫民窟清理等概念，而不用绅士化概念。

25. 确保老年人与他人平等享有权利、融入社会的一个主要障碍，是社会不承认老年人的贡献和未发挥的潜力。这种状况深深植根于歧视老人者对老年人的成见，即老年人体弱多病、依赖他人。这种偏见导致老年人的边缘化和排斥措施的合法化。⁹ 与其他形式的歧视不同，老年人歧视被社会接受，通常不会受到质疑，因为老年人歧视在很大程度上是隐形的、潜意识的。政策、规划和实施方面的老年人歧视十分普遍，以至于人们对老年人掉队熟视无睹。必须积极抵制老年人歧视，因为这种思维在总体上影响着包容性政策的制定。在这方面，独立专家强调 2016 年世卫组织发起的全球消除老年人歧视运动很重要，她完全支持这一运动。¹⁰

B. 全球政策框架

1. 可持续发展目标

26. 《可持续发展目标》与《千年发展目标》相比的一项主要进展是，前者同样适用于发展中国家和发达国家。此外，《2030 年议程》明确承认人权是可持续发展的基本组成部分。可持续发展目标不让任何人掉队的承诺，有助于弘扬包容性发展政策。这一点尤其重要，因为发展方法常常不能反映老年人的需求。

27. 然而，《可持续发展目标》框架内提及老年人之处很少。具体目标 2.2 在消除营养不良方面特别提到老年人。有些具体目标在健康、营养、教育和消除贫困方面提及“所有人”或“各年龄段”的人。这种措辞反映了目标满足所有社会群体需求的意图，老年人当然也包括在内。同样值得注意的是，对于目标的大多数指标来说，实施工作必须按年龄分解。这是保证政策能够专门针对老年人的前提。

⁸ 见 Mark Davidson and Loretta Lees, “New-build ‘gentrification’ and London’s riverside renaissance”, *Environment and Planning A*, vol. 37, No. 7 (July 2005)。

⁹ 见 World Economic Forum, *Global Population Ageing: Peril or Promise?* (2012); and Astrid Stuckelberger, Dominic Abrams and Philippe Chastonay, “Age discrimination as a source of exclusion in Europe: the need for a human rights plan for older persons” in *From Exclusion to Inclusion in Old Age: a Global Challenge*, Norah Keating and Thomas Scharf, eds. (Bristol, Bristol University Press, 2012)。

¹⁰ 见世界卫生大会 WHA69.3 号决议。

28. 与老年人特别相关的是目标 3，其目的是让不同年龄段的所有人都过上健康的生活，促进他们的安康。但是，目标 3 不包含针对老年人的具体目标。具体目标 3.4 旨在将非传染性疾病导致的过早死亡(被定义为 70 岁以前的死亡)减少三分之一，这可能会将 70 岁以上者排除在预防、治疗或护理之外，而非传染性疾病导致的死亡中超过一半都发生在这个年龄段。用“过早死亡”而非“可预防死亡”的概念似乎在强化贬低老年生命的偏见，为不平等对待创造空间。

29. 目标 11 承认城市在可持续发展中发挥着重要作用。具体目标 11.1 提到贫民窟改造，还包括改善住房、交通、公共户外空间、空气质量、民间参与、灾害预防和应对的具体目标。重要的是，具体目标 11.2(交通运输)和 11.7(公共空间)还明确提到了老年人。

30. 然而，目标 11 没有为城市环境中的社会参与和预防孤立设定具体目标，而这个问题对老年人至关重要。虽然目标 11 的规定可能有助于创造无障碍环境，但没有强调确保老年人继续参与社区活动。缺乏参与机会的老年人可能被社会排斥，进而影响健康。城市规划应促进老年人参与生活的方方面面，培养代际交流，帮助他们保持社会联系、避免隔离，并为那些面临社会排斥风险者构建支持网络。

31. 目标 4 旨在确保人人获得包容和公平的优质教育，但没有设定能够有效改善终身学习机会的具体目标和指标。预见的行动显然是针对儿童、青年、女性和残疾人的。具体目标 4.4 是加强技能培养，这与就业和就业能力相关，因此仅仅与活跃参与劳动力市场有关。这等于失去呼吁创造真正终身学习机会的机会，而这样的机会可以促进老年人融入和帮助社区。

32. 目标 10 旨在减少不平等现象。虽然它将年龄歧视作为歧视的基础，但具体目标层面的重点却是收入不平等，没有纳入老年人面临的诸多其他类型歧视。此外，指标 10.3.1 旨在收集过去 12 个月内有有多大比例的人口报告称自己受到了国际人权法禁止的歧视或骚扰。这有不足之处，因为国际人权标准未能适当包含对老年人的所有歧视类型。年龄歧视虽在某些情况下被禁止，但在其他情况下却是合法的。例如，强制退休年龄在许多国家被认为可以接受，而这侵犯了老年人获得就业和可持续收入的权利。人权法中缺乏国际统一的年龄歧视定义，这阻碍了各国对老年人统一平等地适用目标 10。

33. 数据和测量手段是实施可持续发展目标的另一项挑战。国家调查和比较调查常常有年龄限制，不包括特别年老和养老院等机构的老年人，因此其信息价值大大降低，难以用来评估老年人社会融入或排斥的情况。此外，数据集反映的老年观可能是过时、有偏见或不完整的。通常，按年龄段分组的方法(如 60 岁以上者)，把老年人视为一个同质群体，这就缺乏适当的区分度，不能反映目标群体的异质性，也不一定反映跨领域特征，如老年女性、老年移民或老年残疾人。有关贫困的数据集常常不能反映老年人的真实贫困程度。对家庭收入的关注，预设了老年人与其他家庭成员能够均分收入，而实际上家庭常常优先考虑儿童需求。此外，老年人可能还有其他需求，例如由于行动不便或健康状况不佳，他们实际上会需要更大份额的家庭收入。

34. 确保老年人不掉队，不能仅仅使用“各年龄段”的简单提法。还需要承认老年人的平等尊严和特殊需求，需要采用以人权为本的发展方法，承认他们过去和现在对社会的贡献，促进他们未来作出更多贡献。

35. 《可持续发展目标》旨在解决世界上一些最明显的不公正现象，但尽管人口结构在发生变化，这些目标却没有具体关注对老年人的排斥、忽视和歧视老年人问题。将现有人权准则纳入目标是一项艰巨的任务。与儿童或残疾人等其他群体相比，老年人所面临的具体挑战明显缺乏关注，这无疑反映出老年人专门法律文书的欠缺。

36. 缺乏确保老年人社会融入的专门人权标准对后续行动和落实工作带来负面影响。例如，丹麦人权机构开发的一个在线工具将可持续发展目标与人权义务联系起来，旨在帮助各国将执行战略与人权义务挂钩。¹¹ 人权高专办也努力在“世界人权索引”中将人权机制的建议与可持续发展目标挂钩。国际人权法和可持续发展目标较少提及老年和老年人，也导致人权机制很少关注这一特殊群体。因此，针对国家实施战略的培训材料和指导意见不太可能将老年人作为一个群体予以关注。相比之下，《残疾人权利公约》的通过及其派生的义务则催生了大量关于如何将残疾人权利纳入发展政策的指导材料。¹²

37. 《可持续发展目标》是将老年人权利纳入全球发展议程的重要机会，但尚不清楚不让任何人掉队的承诺如何在老年人中间实现。

2. 联合国住房和城市可持续发展大会 (人居三大会)

38. 联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)通过的《新城市议程》旨在加强城市化背景下可持续发展的全球努力。¹³ 《议程》为各国、地方和区域当局、民间社会、联合国机构和其他机构提供了一套准则，反映出人们对城市居住区的憧憬：包容、公平、安全、健康和可持续的环境和政策让所有人享有平等的机会。虽然《新城市议程》不具约束力，但它与可持续发展目标和人权文书的协同实施，有助于解决老年人的人权问题，特别是“绅士化”和相关社会排斥带来的问题。

39. 《新城市议程》共在 27 处提及了老龄化、老年人、代际问题和年龄。鉴于初稿仅三处提到，这一变化很有意义。《新城市议程》非常重视让老年人参与决策，让他们成为城市政策和发展规划的共同设计者(见第 42、92、148、155 和 156 段)。这一做法为实现真正的公民参与奠定了坚实的基础，承认了老年人是城市变革的潜在贡献者。然而必须指出的是，这 27 项规定中的大多数仅仅提及在城市发展中反映不同年龄人群的需要。虽然将反映年龄需求与反映性别需求同样主流化是值得欢迎的进步，但尚不清楚如何在实践中兑现这种承诺。“反映”这一概念可能侧重于需求、脆弱性和弱点，而不是充分发挥老年人的潜力。此外，有人指出人权文书在提及适龄措施时，倾向于指在现有人权义务的基础上考虑儿童和青年需求，而非老年人需求。《新城市议程》的实施可能也存在这种风险。

¹¹ 见 <http://sdg.humanrights.dk/>。

¹² 见 www.un.org/development/desa/disabilities/about-us/sustainable-development-goals-sdgs-and-disability.html。

¹³ 见 <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>。

40. 《新城市议程》中两次(第 13 和 99 段)提及“代际交流”，这一概念值得注意，因为它为城市如何实现包容性提供了更多指导。第 20 段还具体提到了消除年龄歧视，并要求确保老年人不受到收入政策的过多影响(第 34 段)。

41. 《新城市议程》在谈到城市更新和贫民窟改造时也明确提到了绅士化(第 97 段)，但是对绅士化影响的界定非常狭隘，未能解决有关收入保障、健康与商品和服务获取等问题。《议程》承诺采取参与式方式进行城市发展，即“避免空间与社会经济隔离和绅士化，同时保护文化遗产，防止和遏制城市无序扩张”。

《议程》提及被迫迁移(第 107 和 111 段)和强制腾退住房(第 31、107 和 111 段)，旨在保障居住权，第 114 段则提到交通是最大程度降低被迫迁移影响的一种方式。

42. 《新城市议程》第 57 段承诺增加就业和谋生机会，明确提到有针对性的干预措施可能给若干社会群体带来好处，例如女性、青年、残疾人、土著人民和地方社区、难民、境内流离失所者和移民，但没有承认老年劳动者的需求，也没有认识到老年人通过正式和非正式就业对经济的重大贡献。总体而言，《议程》未涉及城市更新方案中经济排斥的一些驱动因素，正是这些驱动因素使老年人面临更大的贫困风险，其条款没有充分确保老年人的就业和谋生权利。

43. 提到老年人的健康权，《议程》似乎仅限于通过推广步行和骑自行车来预防非传染性疾病(第 113 段)。除此之外，老年人需要一项总体承诺，来帮助他们居家安老。此前的框架鼓励制定防止暴力侵害老年人的自愿方案，但目前的文本中丧失了关注老年人这一重要人权机会的机会。

44. 尽管如此，总体而言，《新城市议程》比以前的框架有了相当大的改进，以前的框架也具体提及老年人，但指导观念似乎是把老年人视为弱势群体。尽管《新城市议程》似乎已经克服了这种简单化的观点和刻板印象，但在某些方面仍然存在不足之处。《新城市议程》与《可持续发展目标》一样，既没有关注老年人充分有效参与所有生活领域(即经济、社会、公民、政治和文化领域)，也没有尽力防止他们遭受社会排斥，而社会排斥是城市老年人面临的重要风险，特别是在城市绅士化背景下。

C. 人权影响

45. 实现适当生活水准权对于防止老年人遭受社会排斥至关重要。人们普遍认为，适当生活水准对于实现所有其他权利是必不可少的，包括所有基本生存权，如适当的食物和营养、衣服、住房以及必要时基本护理条件，目的是确保每个人都能够在有尊严的条件下生活，能够满足自身的需求并与他人互动。根据有关解释，适当生活水准包括提供保健服务、收入机会、家庭和社区支持以及自助，因此也涉及体面就业、健康、长期护理以及社区独立生活¹⁴。此外，《世界人权宣言》第 25 条要求各国确保老年人享有社会保障权。

¹⁴ 见经济、社会及文化委员会关于老年人经济、社会及文化权利的第 6 号一般性意见(1995)；另见《联合国老年人原则》。

1. 住房权

46. 住房是积极老龄化的一个重要方面，也是保证老年人自主生活，防止社会排斥的重要方面。很多社区社会住房存量一直在减少，还存在其他住房问题。在城市绅士化的背景下，住房越来越成为可销售的资产。这给廉租房和公有房的提供带来了压力，甚至有可能使更多人露宿街头或睡在其他不适合人类居住的地方。根据人权法，住房不是商品，而是一种基本人权，需要基于人权的解决方案。

47. 一般而言，住房权可以定义为安全、和平和有尊严地生活在某处的权利¹⁵。住房权包括几个方面，特别是租期的法律保障、服务、物资和基础设施配套、负担得起的住房、适合居住的住房、无障碍住房、位置合适的住房以及以文化上适当的方式建造和选址的住房。经济、社会及文化权利委员会在其关于老年人经济、社会及文化权利的第 6 号一般性意见(1995)中指出，住房不仅仅是住所，它还包含心理和社会层面，以及对家庭予以支持的必要。委员会还确认，国家政策应该帮助老年人尽可能长久地居家生活

48. 在城市绅士化的背景下，老年人可能面临强制腾退、骚扰或其他威胁，被迫离开自己的住所(A/HRC/10/7/Add.2)¹⁶。私有化和房地产投资可能导致城市贫民买不起土地和住房，导致无家可归者增加以及享受住房权利的倒退。

49. 随着年龄的增长，人们经常觉得需要更换住房，因为现在的住房不再适应需求(例如太大，或者没有无障碍设施)。但更换住房面临相当大的障碍，特别是资金方面，因为新住房的租金可能会高很多。贷款、按揭或者商业保险等金融服务本来可以帮助他们更换住房，但老年人往往无法获得，或者费用高到令人不敢问津，因为商家不恰当地把年龄作为标准，包括确定风险。

50. 经济、社会及文化权利委员会将老年人认定为有权享有住房领域优先行动的弱势群体(E/2005/22-E/C.12/2004/9)。过高的租金、住房成本飞涨、无法获得公共住房以及得不到基本服务可能构成歧视性做法，需要国家干预，以便每个人都能平等获得住房¹⁷。

2. 社会保障权

51. 虽然许多老年人可以依靠缴费型或非缴费型养恤金来满足其基本生活需要，但世界上大多数老年人别无选择，只能靠继续工作养活自己和家人¹⁸。在许多发展中国家，由于没有养恤金或数量不足，老年人往往不得不从事无偿的非正规工作。晚年通过工作或养恤金获得有保障的收入，对获得基本服务(如医疗保健)至关重要。

¹⁵ 见经济、社会及文化委员会关于适当住房的一般性意见(1991)，第 7 段。

¹⁶ 见经济、社会及文化委员会关于强迫迁离的第 6 号一般性意见和第 7 号一般性意见(1997)。

¹⁷ 见 Scott Leckie, “The human right to adequate housing”, in Asbjørn Eide, Catarina Krause, and Allan Rosas, eds., *Economic, Social, and Cultural Rights: a Textbook*, 2nd ed. (Leiden, Brill Publishers, 1995)。

¹⁸ HelpAge International, “Working for life: making decent work and pensions a reality for older people” (2009)。

52. 为了防止老年贫困和社会排斥，各国负有义务采取社会保障措施(见 A/HRC/14/31, 第 51 段)。国际人权文书确立了人人有权享受社会保障，包括社会保险。除了确保社会保障权之外，各国实施社会保护制度的责任也来自享有适当生活水准权和若干具有法律约束力的人权条约所载的若干相关经济和社会权利¹⁹。

53. 很多国家强调设立缴费型养恤金制度，这使得大多数老年人得不到保护。有关估计表明，只有不到 20% 的老年人享有养恤金，只有约 25% 的劳动力目前正在缴费或者累积养恤金权利(见 A/HRC/14/31, 第 29 段)。此外，缴费制度往往会加剧性别不平等。老年妇女的覆盖率存在很大差距。在实行广覆盖的缴费型国家，由于缴费水平较低，老年妇女拿到的养恤金可能较低。

54. 经济、社会及文化权利委员会在关于社会保障权利的第 19 号一般性意见(2007)中明确指出，各国的养恤金不能仅仅依靠缴费制度，因为并非每个人都能时刻保证有足够的收入维持适当生活水准。在现有资源限度内，各国必须提供非缴费型老年福利，至少让那些达到退休年龄时没有资格领取养老保险型养恤金的老年人能够老有所养。

55. 尽管社会养恤金不应被视为应对老年贫困的唯一手段，但非缴费型养恤金是实现养恤金全覆盖和解决性别失衡的唯一手段。各国除了有义务确保全民覆盖外，还应关注脆弱状况，根据真实生活费用调整收入标准。这对老年人尤为重要，因为失业、老年和残疾，他们可能无法通过工作获得足够的资源。此外，面对城市绅士化，老年人的支出负担增加，面临的贫困和排斥风险也更大。

56. 养恤金和其他现金转移支付的发放不得将老年人绑定在一个地方，因为这可能导致更大的社会排斥，包括在城市绅士化的背景下²⁰。在发展中国家，老年人可能需要奔波数小时才能领到养恤金。确保养恤金发放地点的合理性是便利性的有机组成部分。现在，一些发展中国家已经采用现代化的替代方案(例如电子和移动支付)发放养恤金，但尚未形成常态。鉴于老年人的信息技术掌握情况，必须适当考虑对老年人的方便性。

57. 有必要克服“老人是负担”的话语习惯和刻板印象，因为这也助长了社会文化排斥。社会保护体系可以在关键时期充当经济稳定器，并可对当地经济产生积极影响。

3. 工作权

58. 参与劳动力市场可增强老年人的自尊、社会包容和经济保障。老年人的工作权包括选择就业的权利、体面工作的权利和免于失业的权利(《世界人权宣言》第二十三条)。各国必须避免采取妨碍老年人工作权利的措施。各国负有义务为老年人提供工作机会，并应该通过提供培训、就业机会及良好的工作条件，使老年

¹⁹ 见《世界人权宣言》第 22 条和第 25 条；《经济、社会、文化权利国际公约》第 9、10 和 11 条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5(e) (iv) 条；《消除对妇女一切形式歧视公约》第 11 条；《儿童权利公约》第 26 条以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 27 条。《残疾人权利公约》第 28 条也提到了社会保护权。

²⁰ HelpAge International, *Investing in an Ageing World: Shifting Debates from Costs to Investments* (London, HelpAge International, 2017).

人能够参与社区的经济生活。此外，各国还应该提供失业方案和充分的社会保护手段。

59. 一些国家非缴费型养老金覆盖不足、年龄资格门槛过高、养老金水平较低、非正规就业水平较高，这些国家可能会有相当比例的老年人在工作²¹。随着发展中国家雇佣儿童和青年的情况减少，家庭越来越依赖老年人的工作²²。由于社会保障制度不健全，老年人需要工作以补充养老金收入。但是，由于年龄歧视，他们不得不从事与退休福利无关的低薪低端非正规工作(A/67/188)²³，比如，商店、公寓楼或者工厂的保安以及街头小贩、家政工人、建筑工人等。妇女在正规就业方面处于更加不利的地位。

60. 强制退休年龄和招聘中的年龄歧视妨碍老年人找工作和继续工作，并可能加剧社会排斥²⁴。老年人有权决定自己是否工作以及适合自己的工作。他们既不应该被迫工作也不应该被迫退休，但由于法律障碍，缺乏就业机会，无法获得养老金以及缺乏照顾老年工人的支持措施和合理调整，真正的选择往往是不可能的。在正规和非正规就业机会方面，妇女往往处于更加不利的地位，因为她们一生中獲得教育、土地和其他资产的机会有限。结果，老年人可能最终在极度危险的条件下做有失身份或对体力要求很高的工作，或无法工作，最后被剥夺必需品和服务。

4. 健康权

61. 健康对于老年人行使许多其他权利以及过上有尊严的生活必不可少。健康权包括“预防性、治疗性和康复性治疗……保持老年人的功能运作和自主性……关注和照料患慢性病和绝症的人，使他们免受可避免的痛苦并能够有尊严地离世”²⁵。健康权涵盖了从初级到姑息治疗的一系列护理。健康权的实现还涉及决定健康的因素，例如能够获得生活用水、卫生设施、清洁空气、食物和住房。

62. 应该使老年人尽可能长久地居家生活，避免搬到不熟悉的地方造成的生理和心理干扰(见 A/64/127, 第 27 段)。当生活发生重大变化时，抑郁、孤独、焦虑和自杀率会增加(A/67/188)。身心健康是相互依存相互影响的。社区基础设施不便使用、缺乏安全感、丧失社交网络以及与城市更新相关的其他因素导致对老年人的社会排斥，损害老年人的身体健康。这会增加老年人的风险，导致对老年人的支持缺失和照料不足，带来多种疾病，缩短预期寿命。

²¹ 同上，第 92 页。

²² 见 Claudia Martin, Diego Rodríguez-Pinzón and Bethany Brown, *Human Rights of Older People. Universal and Regional Perspectives* (Springer Netherlands, 2015)。

²³ 另见 HelpAge International, “Ageing and the city: making urban spaces work for older people” (2016)。

²⁴ 见经济、社会及文化权利委员会，第 6 号一般性意见。

²⁵ 见经济、社会及文化权利委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)。

63. 低收入和中等收入国家的城市规划往往以牺牲安全和宜居性为代价，优先考虑车辆和经济活动，特别是对最脆弱的街道使用者而言²⁶。在这些国家，老年人常常在街道上开展活动，往往不得不在拥挤的街道上行走或骑自行车长途跋涉。由于交通战略以机动车为导向，这些街道对个人来说几乎没有安全性可言。城市规划者需要考虑到老年人出行的需求，提供安全和便于行走的街道和人行道。此外，负担得起的交通、在本地开设零售网点和提供其他必要服务可以减少老年人不必要的出行。城市绅士化也可能导致交通拥挤，增加空气污染，对老年人的健康造成不成比例的影响。²⁷

64. 各项政策应能够促进健康老龄，应对与城市生活相关的主要风险因素，应对手段包括提高认识、减少空气污染、鼓励体育活动、提供负担得起的健康食品选择。²⁸ 城市规划应包括综合保健战略，确保老年人能够方便地获取负担得起、合适优质的卫生保健、商品和服务。除了提供治疗慢性病症和急性疾病的服务外，各国还应制定预防疾病发生并提供康复服务的地方性措施。

65. 国家义务还包括提供专业的老年护理，因为老年人的疾病表现模式与年轻人不同，对治疗的反应也不同。他们通常还有复杂的社会需求，这些需求与慢性病有关，并可能导致他们遭受社会排斥。由于偏见和配给制度，对老年人提供的护理往往被排除在优先安排之外。因此，必须将老年人的需求纳入发展计划，以确保老年人口能够获得此类服务。

5. 在社区中独立生活的权利

66. 在社区独立生活的权利源于适当生活水准权，并与其他权利相互依存。例如，除非通过工作或养恤金获得定期和充足的收入，否则老年人无法行使选择自由权。享有在社区独立生活的权利不仅取决于个人自主权和能动性，还取决于老人作为社区一部分²⁹ 的不同社会维度。因此，特别有必要探讨在街坊和社区发生变化时(例如农村人口向城市迁移或城市出现绅士化)，在社区独立生活的权利可能会受到怎样的影响。

67. 老年人与其他人一样，平等地享有决定其住所和与谁在一起生活的权利，而不是被迫接受特定的生活安排。这项权利包括拥有必要的条件和支持，使他们能够按照自己的意愿和偏好³⁰ 作出决定和生活。虽然独立生活的权利通常针对残疾人而言，但是国际和区域标准规定老年人享有尽可能长久地居家生活的权利，并要求为其提供居家安老所需的支持，包括家庭保健和对需要照顾的老年人提供家庭援助，因为相比机构照料³¹，这可使老年人享受更大程度的自由。

²⁶ 见 HelpAge International, “Ageing and the city: making urban spaces work for older people”, p. 9.

²⁷ 同上。

²⁸ 同上。

²⁹ 见残疾人权利委员会，关于独立生活权利的第 5 号一般性意见(2017)。

³⁰ 同上。

³¹ 见经济、社会及文化权利委员会，第 6 号一般性意见。

68. 因此，各国有义务不干涉老年人的生活安排。老年人需要获得个性化支持，以便他们在自己选择的环境中继续生活。此外，各国应向老年人的家庭提供援助，使老人能够按照自身意愿尽可能长久地在家中居住，并维持家庭团聚³²。援助不应限定地点，以便在老年人被迫搬离居住地时，也不会失去援助。这一点尤其重要，因为搬离居住地后，老年人可能会失去经常帮助他们的非正式邻里互助网络。然而，现实生活中，老年人的家庭护理和个人援助基本上处于不充分、欠发展、缺资金的状况，因而限制了老年人居家养老这一选择。

69. 独立生活并不意味着独居或没有支持。独立生活权反映了个人自主权，即不被剥夺对个人生活方式和日常活动³³的选择和控制权。老年人的文化、习惯、偏好和需求决定了他们对居于何处、与谁共同生活和生活方式的选择，上述因素应予考虑，同时还应考虑他们实现选择所需的支持。

70. 独立生活还要求老年人融入并参与社区生活。包括不受歧视地享有所有公众服务，并获得必要的支持服务，使得老年人能够充分参与社会生活的各个领域³⁴。这些服务包括交通、医疗保健、公共空间和建筑、购物、志愿服务、娱乐、政治性活动、体育活动、技术以及老年人希望参加的任何其他活动。

71. 独立生活还涉及与其他社会群体接触的真正机会，以及老年人和青年在平等基础上共同参与的代际活动。生活在城市中的老年人更容易感到孤独和社会孤立³⁵。除非采取措施防止这种负面影响，否则城市绅士化可能会进一步加剧社会排斥和隔离，改变社区的代际混合性和异质性，加剧老年人的边缘化，滋生对老年人的歧视。

72. 城市绅士化瓦解了生活方式和网络。老年人失去了聚会地点，例如社区中心、礼拜场所、老年人俱乐部，甚至公共长椅。关闭这些对老年人重要的机构大大减少了他们接触社会和公民参与的机会。此外，一些活动和服务严重依赖志愿者。有必要保证这种非正式结构的连续性，并根据最弱势和孤立的老年人的需要对其进行补充。

73. 贫民窟拆迁和居民的重新安置打破了对弱势群体而言很重要的非正式网络，这些网络一直在弥补结构性缺陷。城市发展战略不能打破这种相互依赖的关系，而是要加强社会联系。需要让老人参与决策的每一步，以确保方案具有包容性，不会导致边缘化和社会孤立。

74. 患有痴呆症的老年人更容易受到邻里变化的影响³⁶。熟悉的地标有助于痴呆症患者识别他们的环境。由于城市更新在很大程度上改变了社区特征，痴呆症患者很容易迷失方向，感到不安全，因而避免外出，这损害了他们的独立性和自主性。

³² 同上。

³³ 见残疾人权利委员会，第5号一般性意见。

³⁴ 同上。

³⁵ HelpAge International, “Ageing and the city: making urban spaces work for older people”, p. 13.

³⁶ 同上，第18页。

75. 通过建设有利于老年人的环境，可确保社区满足老年人的需求和偏好，避免造成老年人孤立或隐形。城市规划必须促进老年人平等参与社会。这包括强化保障老年人安全的措施(例如充足的照明和安全的人行道)，无障碍的环境和政策，旨在促进社区代际交流和包容的政策。各国必须注意维护社会网络，保留对老年人重要的社区中心和其他结构和机构，使老年人有机会见面并参与社会和公民活动。各国还可以帮助建立以老年人中心的非正式网络，帮助消除孤立，同时提供援助，增强他们的安全感并改善他们的生活质量。

76. 城市绅士化可能会改善某些服务的提供和方便性，例如新医院的建造。但另一方面，城市绅士化也可能使健康相关服务变得难以获得。由于租金上涨，日托中心可能会私有化或迁移到城市的其他地方。这种情况对老年人特别不利。他们更有可能罹患慢性疾病，对医疗服务和支持的需求也更大。此类服务的缺失侵犯了老年人享有适当生活水准的权利，因为这使他们处于贫困、健康状况下降和被社会排斥的高风险之中。必须在安全通达距离内为老年人提供无障碍的相关设施。

77. 建筑障碍会严重影响老年人的日常生活。由于缺乏电梯或无障碍人行道，他们可能无法离开住处，无法进入公共建筑、商店和其他空间。除了实物层面的无障碍(无障碍街道、交通和建筑物)以外，各国还应考虑到可负担性和信息无障碍³⁷。缺乏无障碍交通和邻里可导致老年人的社会排斥，在发达国家和发展中国家都是如此。

四. 结论和建议

78. 老年人的社会排斥是一个复杂过程，涉及到随着年龄增长，老年人会缺乏或被剥夺资源、权利、商品和服务；大多数人口能够参与的，涉及多个领域的各种社会关系和活动，老年人也无法参加。这既影响老年人的生活质量，也影响整个老龄化社会的公平和凝聚力，对老年人享有人权具有重大影响。

79. 晚年生活缺乏物质和经济资源是社会排斥的表现之一，加剧了对老年人基本人权的剥夺，限制了老年人合理生活的选择和机会。

80. 目前世界上半以上的人口居住在城市，预计这一数字在未来几十年将急剧增加。快速城市化背景下的城市绅士化可能进一步导致老年人的社会排斥。当低收入城市地区因投资和/或更富裕的居民涌入而发生重大变化时，市场利益往往优先于现有居民的人权。随着住房成本的增加，老年人会搬去城市郊区的贫困社区，从而失去社会关系和重要的参照物。虽然城市绅士化对不同的人口和群体产生不同的影响，因为服务和安全可能在城市绅士化地区得到改善，但在城市更新的背景下，老年人通常会遭受不平等待遇，被边缘化，而且更有可能陷入贫困，并经历其他形式的社会排斥，因为主流的城市环境思维和规划经常不将老年人考虑在内。

³⁷ 见经济、社会及文化权利委员会，第 14 号一般性意见。

81. 独立专家指出，目前尚无专门关注老年人权利的世界人权文书。因此，当前无法提供类似其他重点人群的、以老年人为重点的具体规定。在此背景下，面对社会排斥将权利视角用于老年人可能是项挑战。缺乏专门针对老年人的法律文书也可以解释为什么全球政策框架，特别是可持续发展目标对老年人面临的具体挑战缺乏关注。可持续发展目标是联合国实地行动的指南，必须以规范性框架为基础加以实施，以确保成效的包容性和长久性。

82. 独立专家强调，必须采取基于人权的老龄化方案。这需要采取积极措施反对老年人歧视，重新定义社会对老年人的看法：从照顾和援助的被动接受者，以及福利制度和经济的潜在负担，到社会的积极贡献者。

83. 为了促进老年人融入社会，独立专家强调有必要在发展、城市政策和减贫战略中考虑他们的权利，包括设置程序，严格审查宣扬或强化歧视老年人的政策和计划。还需提供各种住房选择，例如混合和指定社区，为老年人改造的房屋和共享公寓概念，以确保老年人能够居家养老并充分享有适当住房权。

84. 社会保障在防止老年人丧失物质和经济资源方面发挥着重要作用。非缴费型制度是确保全民覆盖和解决性别不平衡的唯一手段。独立专家建议制定参与政策设计和发展方案制定的机制，使老年人积极参与决策。这些机制应从简单的协商发展到与老年人共同研究或共同设计，并适当考虑让不同群体的老年人参与，特别是那些遭受多种形式歧视、贫困发生率高、最易被社会排斥的人群，尤其是老年妇女、残疾人、非洲裔、土著人，民族、族裔、宗教和语言少数者，农村人、街头流浪者、移民和难民，以及其他群体。

85. 有必要改善有关老年人的生活条件、体验、需求和权利的知识基础，通过专门的研究、监测评估机制、审计、包容性数据收集和非歧视性指标，反映老年人的实际情况，为公平地监测实施《可持续发展目标》、《新城市议程》和制定国家政策提供有效的证据。还需要在交叉学科领域进行投资，特别是社会学、城市化和人权领域，以便更好地了解如何以公平的方式促进居家养老，包括快速城市化和城市绅士化期间。

86. 公平分配资源和服务对于确保老年人享有适当生活水准权至关重要。这需要通过采取积极措施促进积极参与，以确保老年人平等地获得住房、工作、社会保障、卫生保健、硬件和社会基础设施以及其他形式的支持。

87. 独立专家强调有必要建立多部门利益攸关方之间的伙伴关系，包括地方当局、公共卫生专业人员、建筑师、住房提供者、社区组织、大学、民营部门和老年人本身，以制定创新和包容性的城市更新计划。

88. 独立专家强调，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。