



## 人权理事会

## 第四十一届会议

2019年6月24日至7月12日

议程项目2和10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处和秘书长的报告

技术援助和能力建设

联合国人权事务高级专员办事处、联合国系统和区域组织  
支持各国努力促进和保护老年人人权的活动

## 联合国人权事务高级专员办事处的报告\*

## 概要

本报告是根据人权理事会第39/18号决议提交的。理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处编写一份报告，说明人权高专办、联合国系统和区域组织为支持各国努力促进和保护老年人人权而开展的活动。报告还介绍了包括会员国、国家人权机构和民间社会组织在内的更广泛利益攸关方的做法和经验。本报告是根据所进行的研究和从利益攸关方收到的资料编写的，目的是作为理事会第四十一届会议期间举行的小组讨论的基础。

\* 本报告是在最后期限之后提交的，目的是纳入最新的资料。



## 一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会第 39/18 号决议提交的。在该决议中，理事会请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写一份报告，介绍人权高专办、联合国系统以及区域组织开展了哪些活动来支持各国努力促进和保护老年人的人权及其自主性和独立性，处理国家法律、政策和方案在执行方面的不足，酌情包括涉及可持续发展目标、收入保障、促进积极健康的老龄生活、使用辅助技术、获取信息和终身学习等方面的不足，反对对老年人的一切形式的歧视，特别关注老年妇女并支持老年人充分融入社会，在本社区内获得照料、保健和支助服务。

2. 在理事会第四十一届会议上，本报告将为关于技术合作的年度专题小组讨论会提供基本参考，讨论会主题为：加强老年人人权方面的技术合作和能力建设。编写本报告时，人权高专办收集了关于不同经验、挑战和教训的资料。人权高专办感谢所有利益攸关方，包括会员国、联合国系统各实体、国家人权机构和民间社会组织为编写本报告提供的投入。

## 二. 规范和业务框架

3. 人口迅速老龄化是当今世界面临的巨大挑战之一。根据联合国的最新估计，2018 年，有史以来第一次，世界上 65 岁以上的人数超过了 5 岁以下的儿童人数。<sup>1</sup> 2019 年至 2050 年期间，全球 65 岁以上的人口预计将增加一倍以上。80 岁以上的人口将增长更快，预计将增加三倍，从 2019 年的 1.43 亿人增加到 2050 年的 4.26 亿人。

4. 正在发生的人口变化意味着，迫切需要确保占我们社会人口比例越来越大的老年人能够充分参与社会生活的所有领域。老年人往往受到歧视、忽视、排斥和其他侵犯人权的行为，国际社会没有对这些阻碍老年人充分享有人权的障碍给予足够的关注。老年人参与社会和经济生活也可能因为普遍存在的老年人负面形象而受到影响。尽管存在这些现实，与老年人有关的问题在人权领域的能见度仍然很低。国际人权文书中根本没有提及老年人的许多具体主张。涉及年龄歧视、适当生活水准、支持自主、参与决策以及免受暴力、虐待和忽视等方面的国家标准往往薄弱，甚至根本不存在。

5. 目前，没有专门保护老年人人权的国际文书。《世界人权宣言》和一起构成国际人权宪章的《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》均未提及老年人或基于年龄的歧视。在某些具体背景下曾提到年老遭受歧视的原因，例如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 7 条)、《残疾人权利公约》(论及获得司法保护的 第 13 条第 1 款；论及免遭剥削、暴力和虐待的权利的第 16 条第 2 款；关于保健服务的第 25 条(b)项；关于适足生活水准和社会保障的第 28 条第 2 款(b)项)以及《消除对妇女一切形式歧视公约》(关于社会保障的第 11 条第 1 款(e)项)。

<sup>1</sup> 见《2019 年世界人口报告：要点》(联合国出版物，出售品编号：E.19.XIII.4)。

6. 在缺乏完善的国际保护制度的情况下，各条约机构就各自条约在老年人问题上的适用发表了解释和指导意见，包括经济、社会和文化权利委员会关于老年人的经济、社会和文化权利的第 6 号一般性意见(1995 年)(E/1996/22, 附件四)和消除对妇女歧视委员会关于老年妇女及其人权保护的 27 号一般性建议(2010 年)(CEDAW/C/GC/27)。经济、社会和文化权利委员会还在其关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2007 年)(E/C.12/GC/19)和关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)中考虑了老年人的权利(E/C.12/GC/20)。

7. 理事会于 2013 年 9 月确定了老年人享有所有人权问题独立专家的任务，并于 2014 年 5 月任命了任务负责人罗莎·科恩菲尔德-马特。自任命以来，独立专家一直在评估现有关于老年人的国际文书和《马德里老龄问题国际行动计划》的执行情况，同时找出最佳做法和差距。作为评估的一部分，她一直特别关注以下特定群体：老年妇女、残疾人、非洲人后裔、土著人民个人、属于民族或族裔、宗教和语言少数群体的人、农村人、街头流浪者和难民。她的国别访问报告和其中所载的建议包括强调能力建设和技术合作。其他专题特别程序任务负责人在其活动中也特别关注了老年人人权的相关方面，例如人权与极端贫困问题独立专家在其关于老年人社会保护的报告(A/HRC/14/31)中以及人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员在其关于实现老年人健康权的专题研究报告(A/HRC/18/37)中，都论及老年人人权的相关方面。

8. 在区域一级取得了进展，通过了两项具有法律约束力的区域文书：2015 年通过并于 2017 年 1 月生效的《美洲保护老年人人权公约》和 2016 年通过但尚未生效的《非洲人权和人民权利宪章关于非洲老年人权利的议定书》。这些区域文书在应对老年人在行使人权方面面临的挑战方面为制定政策和立法提供了指导，同时包含了这方面有用的工具。例如，《美洲公约》提供了一个规范性框架，将有助于消除对老年人的污名，促进更积极的老龄化形象，并提高对老年人对社会积极贡献的认识。《公约》还规定了应采取的具体措施，以规范与健康老龄化有关的领域，例如保护老年人获得治疗和姑息治疗信息的权利，以及不受歧视和虐待的权利。

9. 在全球政策层面，2002 年第二次老龄问题世界大会通过的《马德里老龄问题国际行动计划》是会员国在联合国框架内为应对二十一世纪人口老龄化的机遇和挑战而作出的一项重大国际承诺。该计划呼吁采取包容各方的同时行动，以实现一个不分年龄的社会，重点放在三个优先领域：老年人与发展、促进健康和福利延续到老年，以及确保有利和支持性的环境。该计划还呼吁将与老龄和老年人有关的问题纳入发展议程的主流，并强调在执行该计划时需要加强国际和技术合作。虽然该计划是一份以发展为重点的文件，但它反映了关键的人权原则，并在好几个地方有益地提及老年人人权。老年人享有所有人权问题独立专家在其 2016 年报告(A/HRC/33/44)中得出结论认为，该计划的执行不足以确保老年人充分享有其人权，因为该计划的目的并不是为了全面解决现有的保护差距。不过，她欢迎将老龄问题纳入法律、政策、社会和经济框架主流的趋势，以及在提高对老年人状况的认识和促进老年人在各级更多参与方面取得的进展。她进一步强调，需要在区域一级开展南南合作和分享良好做法，以指导国家一级的执行工作，同时考虑到区域的具体情况。

10. 2010 年，大会第 65/182 号决议设立了老龄问题不限成员名额工作组，目的是加强对老年人人权的保护。工作组的任务是评估现有的老年人人权国际框架，查明可能存在的差距以及如何以最佳方式解决这些差距，包括酌情审议进一步文书和措施的可行性。2012 年，大会第 67/139 号决议决定，作为其任务的一部分，工作组将审议关于制定一项促进和保护老年人权利和尊严的国际法律文书的各项提案，并请工作组尽早向其提出一项提案，其中应列入一项旨在促进和保护老年人权利和尊严的国际法律文书中的主要内容。老年人权利和尊严在现有机制中尚未得到充分处理，因此需要进一步的国际保护。

11. 近年来，工作组取得了稳步进展，进入了更多的专题讨论，以找出具体的差距。在 2019 年 4 月举行的第十届工作会议上，工作组重点讨论了教育、培训、终身学习和能力建设以及社会保护和社会保障等主题。自 2017 年以来，各国国家人权机构一直直接参与了工作组的工作，并通过国家人权机构全球联盟及其区域网络，在监测老年人融入国家一级总体人权保护工作以及在区域和全球一级分享经验方面发挥了越来越重要的作用，并提供了咨询和支持。

12. 2015 年通过的《2030 年可持续发展议程》的核心承诺是不让任何人掉队。这个议程是牢牢植根于人权的变革性发展议程，为可持续发展提供了全面和一体化的愿景。联合国系统以这一愿景为指导，通过其加强国家能力的业务活动，支持会员国和所有利益攸关方执行《2030 年议程》。可持续发展目标是向前迈出的重要一步，因为这些目标包含若干涉及老年人权利的目标，特别是与消除贫困、确保健康生活、减少不平等以及使人类住区具有包容性和可持续性有关的目标(分别为目标 1、3、10 和 11)。与营养、资源使用、保健、可及性、安全性以及针对具体年龄的数据收集和分析有关的目标中具体提到了老年人和年龄。面对的挑战仍然是如何将老年人权利充分纳入千年发展目标的实施过程中，包括通过自愿国家审查进程来纳入老年人权利。

13. 目前，联合国系统没有关于系统地将老年人人权纳入业务活动的全面指导意见，包括在目前关于制定联合国可持续发展合作框架(前称联合国发展援助框架)的指导意见中也缺乏这方面的内容。联合国系统行政首长协调理事会 2017 年通过的联合国系统关于平等和不歧视的共同行动框架，<sup>2</sup> 以及联合国可持续发展集团 2019 年 3 月发布的面向联合国国家工作队的关于不让一个人掉队的临时业务指南草案，都包括了一项建议，即在国家一级应采取行动，实施旨在反对就业中对老年人一切形式年龄歧视的举措，促进青年就业和各种年龄的人的社会经济包容，解决青年人更容易遭受高失业率和低就业质量以及更长时间和更不安全的学校到就业过渡的问题。对现有联合国发展援助框架的抽样调查表明，在共同国家评估中，老年人往往被列入弱势群体。在好几项框架文件中，在老年人社会保护和照料领域与联合国开展合作被确定为优先事项。

<sup>2</sup> 见联合国系统行政首长协调会，《不让一个人掉队：平等和不歧视是可持续发展的核心：共同的联合国行动框架》(联合国，纽约，2017 年)。

### 三. 支持各国努力促进和保护老年人人权的国际合作和能力建设方面的经验和做法

14. 本节举例说明联合国系统各实体为支持各国努力促进和保护老年人人权而开展的技术合作和能力建设活动。还强调了会员国、国家人权机构和民间社会组织的一些相关举措，其中许多举措是与联合国实体协调开展的。

#### A. 支持政策和法律框架

15. 为了支持会员国对实现老年人人权的承诺，联合国系统各实体提供了政策和咨询服务，并促进了在制定国家政策和战略、法律改革和执行相关方案，包括与可持续发展目标有关的方案方面的经验交流。

16. 欧洲经济委员会(欧洲经委会)附属机构老龄问题工作组通过了其 2018-2022 年工作方案，该方案与《2030 年议程》保持一致，并回应了 2017 年《里斯本部长宣言》的主要目标。欧洲经委会成员国在该宣言中重申致力于履行《马德里老龄问题国际行动计划》的区域执行战略。《行动计划》及其《区域执行战略》的实现有助于执行《2030 年议程》，特别是目标 1、3、4、5、8 和 10，其中各项目标与《里斯本部长宣言》中商定的优先政策目标之间的联系最为密切。工作方案包括四个主要领域的活动：(a) 组织政策研讨会和深入讨论；(b) 编写附有良好做法实例的政策简报；(c) 老龄相关问题的能力建设；(d) 监测《行动计划》及其《区域执行战略》的执行情况，并加强决策的证据基础。

17. 工作组正在努力通过其老龄问题主流化路线图项目发展能力。该项目的目的是就如何根据《行动计划》及其区域执行战略制定老龄相关政策，向欧洲经委会各成员国提供指导。如果方案资金允许，可以在摩尔多瓦共和国和格鲁吉亚开展实地考察和与评价和监测路线图执行情况有关的其他活动。这两个国家在 2012 年和 2015 年制定了路线图。同样，可以根据积极老龄化指数对最近制定的老龄问题国家政策和战略进行同行评估。欧洲经委会秘书处在工作组的支持下，目前正在努力为白俄罗斯和哈萨克斯坦制定新的路线图。为了确保与《2030 年议程》的协同作用，未来老龄问题主流化路线图的设计将与国家实施千年发展目标相一致。此外，工作组将与学术界和民间社会组织的专家合作，为将老龄问题纳入所有相关政策领域的主流制定更全面的指南，并将于 2020 年出版。这些建议将以通过路线图项目获得的专门知识为基础，旨在将《2030 年议程》的目的及其各项目标整合起来。

18. 2017 年，拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)召开了第四次拉丁美洲和加勒比老龄和老年人权利问题区域政府间会议，会议通过了题为“建设包容性社会：有尊严和权利的老龄化”的《亚松森宣言》。会议期间，与会国政府重申致力于促进、保护和尊重所有老年人的人权、尊严和基本自由，并请拉加经委会加强其与老龄和老年人权利有关的活动，以帮助该区域各国政府采取措施，确保在民间社会的参与下充分行使所有人权和基本自由以及老年人的尊严。拉加经委会还分别于 2018 年和 2019 年在哥斯达黎加和乌拉圭举行了关于在《2030 年议程》框架内老龄化和老年人人权的专家会议，会上就如何从平等和人权的角度将与老年人有关的问题纳入《2030 年议程》的执行提出了一系列建议。在国家一级，拉加经委会报告说，它向巴西、哥斯达黎加、墨西哥、秘鲁和乌拉圭提供了技术支持，以

进行法律改革，批准《美洲保护老年人人权公约》及制定该公约的监测框架，以及建设民间社会的能力。

19. 2015 年至 2018 年，经济和社会事务部与非洲经济委员会合作，在联合国发展账户下实施了一个项目，以加强撒哈拉以南非洲三个国家(肯尼亚、马拉维和乌干达)的能力，为基于证据的老龄政策编制和分析老年人统计信息，并与民间社会和其他利益攸关方协商，应用经验数据制定、审查和调整国家老龄政策。该项目是经济和社会事务部更大举措的一部分，该举措旨在协助各国收集和分析老年人数据，以便在《2030 年议程》执行阶段更准确地监测老年人不断变化的状况。2019 年 2 月，经济和社会事务部与亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)合作，在曼谷组织了一次主题为“衡量人口老龄化：连接研究和政策”的专家组会议。会议的目标是讨论与人口老龄化计量有关的关键问题，包括传统和新的计量概念和方法，并评估其在支持国家政策设计和执行以及区域和全球审查实现与人口老龄化有关的国际商定发展目标的进展方面的范围和局限性。来自政府和国际组织、研究机构和民间社会组织的专家讨论了各种老龄化措施在不同背景下的适用性及其改变社会老龄化形象的潜力。

20. 统计委员会在 2018 年 3 月举行的第四十九届会议上，设立了与老龄有关的统计和按年龄分列的数据蒂奇菲尔德小组，目的是找出差距，并建立国际标准和方法，以汇编关于整个生命周期老龄和按年龄分列的数据的主要方面的统计和数据。蒂奇菲尔德小组的工作将与联合国机构和其他关注老龄相关和按年龄分列统计各方面的组织合作开展。蒂奇菲尔德小组的总体目标是开发标准化工具和方法，以生成按年龄和老龄化相关数据分列的数据，并鼓励各国通过在向全世界传播良好做法方面发挥主导作用和促进国家统计组织之间的合作来这样做。蒂奇菲尔德小组还将处理与老龄化数据和数据不足有关的问题。

21. 2018 年，世界卫生组织(世卫组织)为尼泊尔、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和土耳其制定老龄问题国家战略提供了技术支持。2019 年，世卫组织举办了一次研讨会，审查世卫组织欧洲和全球老龄与健康战略的执行情况，在此期间，借鉴整个欧洲区域的国家经验，查明了政策创新和最佳做法。在美洲，2017 年至 2019 年，世卫组织为制定、通过和批准《美洲保护老年人人权公约》提供了技术支持。

## B. 自主和独立

22. 做出自己的决定和控制自己生活的能力是人类尊严的核心。然而，对许多老年人来说，他们早年享有的自主和独立在老年时被剥夺了，这往往是因为他们认为老年人不再能够自己做出决定，或者他们的决定应该被忽视。确保老年人能够最大限度地过上自主的生活——不管他们的身体、精神和其他状况如何——需要彻底改变社会看待老龄化的方式。享有和行使法律行为能力的权利是自主和独立的一个关键因素，这使得老年人在无法照顾自己的利益时能够支持决策安排。在老年人的自主权和独立权，包括法律行为能力权遭到侵犯的情况下，有效的保障措施以及获得有效投诉机制和适当补救至关重要。

23. 虽然自主和独立是相对较新的法律概念，但可以从一些有约束力和无约束力的国际文书中获得规范性指导，包括《美洲保护老年人人权公约》、《残疾人权利公约》和《联合国老年人原则》。2018 年 4 月，人权高专办欧洲区域办事处和欧洲老龄问题平台组织了一次多方利益攸关方协商，从概念和实践两方面进一

步发展对自主和独立的理解，并讨论长期姑息治疗问题。研讨会的成果已提交给老龄问题不限成员名额工作组，以便为 2018 年 7 月举行的第九届会议关于这些议题的专题讨论做出贡献。欧洲经委会在一份老龄问题政策简报中，借鉴 25 个成员国的创新和良好做法，强调了保障和促进老年人独立的可能战略。<sup>3</sup>

### C. 社会保障和社会保护

24. 老年人享有社会保障和适足生活水准以支持其健康和福祉的权利是以主要国际人权文书为基础的。《世界人权宣言》(第二十五条)和《经济、社会、文化权利国际公约》(第九至第十一条)具体提到了社会保护。国际劳工组织(劳工组织)制定的一系列标准规范进一步明确了这些权利的内容，就如何落实老年人的社会保障权，从提供基本社会保障到充分实现这项权利，向各国提供了具体指导。为此制定的标准中，最近的是 2012 年《社会保护最低标准建议》(第 202 号)，该建议提供了一个国际参考框架，规定了确保老年人收入维持和收入保障以及获得医疗保健所必需的充分社会保障福利的范围和水平。正如第 202 号建议明确指出的那样，将覆盖面扩大到所有老年人是标准的一个基本目标，目的是实现普遍保护。

25. 《2030 年议程》，特别是具体目标 1.3，呼吁为所有人实施国家社会保护制度，包括最低标准，特别关注穷人和弱势群体。老龄化社会面临的一个重要社会政策挑战是确保所有老年人都有足够的收入水平，同时又不过度消耗年轻一代的能力。鉴于人口变化背景下社会保障系统面临的筹资和可持续性挑战，国家在预测资源和支出之间的长期平衡方面可发挥重要作用，以保证各机构履行对老年人的义务。

26. 根据劳工组织最近的估计，<sup>4</sup> 在全球一级，68%的退休年龄以上的人领取养老金，无论是缴费型还是非缴费型。虽然发展中国家在扩大养老金制度覆盖面方面取得了重大进展，但老年人获得社会保护的权利对许多人来说还不是现实。在大多数低收入国家，不到 20%超过法定退休年龄的老年人领取养老金。在许多发展中国家，很大一部分老年人仍然严重依赖家庭支持。

27. 大多数一生都在家里和非正规部门工作的老年妇女被排除在缴费型社会保障和健康保险计划之外，这些计划与正规就业相关(A/HRC/37/32, 第 36 段)。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)发布了一份关于促进性别平等的养恤金制度的政策简报，其中就如何转变养恤金制度以缩小性别差距和保护老年妇女的收入保障提出了若干建议。<sup>5</sup>

28. 劳工组织通过其社会保护方案，通过法律咨询服务、政策设计、成本和融资评估、精算分析和机构设计向各国提供协助，以支持引入或改革社会保护方案、收入保障和保健。劳工组织的支持包括根据劳工组织劳工和社会保障标准，实施

<sup>3</sup> 欧洲经委会，“促进老年人独立生活的创新社会服务和支持措施”，老龄问题政策简报第 20 期，2018 年 11 月。

<sup>4</sup> 见劳工组织，社会保护部，《老年人的社会保护：2017-2019 年政策趋势和统计》，社会保护政策文件 17(日内瓦，2018 年)。

<sup>5</sup> 联合国妇女署，“保护老年妇女的收入保障：建立促进性别平等的养老金制度”，政策简报第 3 期，2015 年。

或修订对性别问题有敏感认识和包容性的社会保护方案，其对象是失业者、老年人、残疾人、年轻母亲、有子女家庭和其他人。例如，劳工组织与其他联合国实体一道，支持莫桑比克政府更新其基本社会保护战略，旨在到 2024 年大幅扩大老年人、残疾人和儿童的覆盖面。按照这些目标，政府最近将分配给社会保护的财政资源增加了两倍，使得基本方案覆盖的受益者人数显著增加，从 2008 年的 183,000 户增加到 2017 年的 540,000 户。

29. 在 2018 年 10 月 1 日国际老年人日之际，劳工组织发布了一系列参考文件，以帮助确保当前和未来的养恤金改革平衡养恤金充足性和财务可持续性。该工具包<sup>6</sup>被称为养恤金入门，提供关于政策选择、福利充足性、统计数据、国家案例和养恤金制度设计的关键学习材料，包括劳工组织社会保护最低标准成本计算器。

#### D. 促进积极健康的老龄化

30. 世卫组织将健康老龄化的概念定义为发展和保持能够促进老年人福祉的功能能力的过程。功能能力由个人的内在能力、他们居住的环境以及他们之间的相互作用决定。此外，健康老龄化是一个贯穿整个生命过程的过程，它可能与所有人相关，而不仅仅是那些目前没有疾病的人。世卫组织 194 个成员国于 2016 年 5 月在世界卫生大会第 69.3 号决议中通过的“2016-2020 年老龄与健康全球战略和行动计划：建立一个人人都能长寿健康生活的世界”，为这一领域的行动提供了框架，并得到《老龄与健康世界报告》中提供的证据的支持。该战略提出了 2016 年至 2030 年 14 年的愿景和目标，以及 2016 年至 2020 年的行动计划，以发展健康老龄化十年(2020-2030 年)的证据基础和伙伴关系(见 WHA69/2016/REC/1 号文件，第 69.3 号决议和附件 1)。

31. 该战略强调，加强国家一级的技术合作和能力是推进老龄领域工作的关键优先事项。最近，世卫组织区域和国家办事处、政府机构、民间社会组织和来自 81 个国家的其他利益攸关方选择培训和指导作为老龄领域未来十年行动的重中之重，这反映在他们对世卫组织 2018 年底开展的一项调查的答复中。2017 年至 2019 年，世卫组织通过举办和促进一系列能力建设方案和活动以及在国家和区域两级提供技术支持，加强了技术合作和能力。例如，2017 年，世卫组织向撒哈拉以南非洲各国政府提供技术支持，以制定符合全球和区域框架，包括战略和行动计划的健康老龄化国家政策、方案和行动计划。最近，世卫组织开发了第一个健康老龄化在线方案，旨在培养领导人，使他们具备有意义地参与健康老龄化专题工作的理解 and 能力，并成为在世界各地能将理念付诸实践的变革推动者。

32. 联合国人口基金(人口基金)支持波斯尼亚和黑塞哥维那与北马其顿之间的南南合作倡议，以交流解决老年人健康需求方面的经验、教训和良好做法。人口基金与非政府组织公共卫生伙伴关系合作，在波斯尼亚和黑塞哥维那，包括萨拉窝，建立了健康老龄化中心，致力于改善老年人的生活质量，特别是精神健康，并使他们能够积极参与社区活动并为社区做出宝贵贡献。在人口基金的支持下，波斯尼亚和黑塞哥维那在北马其顿复制了成功的经验，在维尼察和恰卡市建立了两个健康老龄化中心，以满足老年人的需求，包括那些负担不起医疗保健费用的

<sup>6</sup> 见 [www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=63](http://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=63)。



老年人的需求。2017 年对萨拉热窝各中心进行了一次学习访问，参加者中有部长级官员，他们实地了解各中心的运作情况和可酌情推广的良好做法。这两个国家都组织了能力建设活动，以更好地了解人口快速变化的后果以及如何挖掘老年人的能力。此外，还动员了致力于人口老龄化工作的非政府组织，向老年人宣讲积极健康的老龄化。

## E. 辅助技术的使用

33. 新技术和人工智能正在从根本上改变我们的社会，包括在照顾和支持老年人领域。老年人享有所有人权问题独立专家在其 2017 年专题报告(A/HRC/36/48)中重点阐述了这一主题，她在报告中概述了现有的国际和区域人权标准，并分析了利用这一技术促进老年人享有人权的潜力和挑战。她指出，辅助技术和机器人的使用有很大潜力，能够帮助老年人提高独立自主生活的能力，并在与其他人平等的基础上充分行使其人权。她建议各国将辅助技术纳入卫生和社会保护计划，以负担得起的价格提供这种技术，并向有需要的人提供财政援助，同时保留其他支持选择，包括传统照料，并建立适当的监测和问责机制，以防止侵犯人权。此外，她呼吁各国加强国际合作，包括南南合作和三角合作，以便更多地获得、技术、创新和知识共享。

34. 奥地利政府在人权高专办和经济和社会事务部的支持下，于 2018 年 11 月 12 日和 13 日在维也纳主办了一次老年人人权问题国际会议，会议重点讨论了老年人未来面临的挑战和机遇及其人权的享受，以及机器人技术、自动化和数字化等技术发展如何促进这种享受。会议通过了一项关于老年人人权的宣言(《维也纳宣言》)，与会者在宣言中承认需要采取措施，更好地利用技术进步，确保老年人获得适当的教育和培训。该宣言随后提交给 2019 年 4 月举行的老龄问题不限成员名额工作组第十届会议。<sup>7</sup>

35. 联合国系统的一些组织越来越重视新技术对老年人的作用。亚太经社会与大韩民国合作，启动了一个项目，以确定可行和有效的方法，促进和提高老年人获得保健和长期照料的机会以及在提供保健和长期照料方面的平等，并确保在亚太区域传播这些知识和做法。亚太经社会正在该区域某些国家开展研究，这些国家拥有能够支持老年人保健服务的信息和通信技术环境。这些研究的结果、良好做法和经验教训将与该区域其他国家分享。

36. 自 2013 年以来，国际电信联盟(国际电联)一直在探索智能可持续城市的概念。社会包容和创建信息社会是智能可持续城市转型进程的重要组成部分，在这一进程中，社会各阶层，不论性别、收入和年龄，都可以获得城市生活的基本服务以及信息和通信技术。在智能可持续城市中，智能可持续建筑配备了高效的技术，包括传感器、病人监护仪和摄像机，以满足老龄人口的需求，确保他们获得足够的医疗保健服务，以及免受虐待和不必要事件的必要保护。作为一个制定国际标准的组织，国际电联通过其电信标准化部门，与其他 15 个联合国机构和方案一道，根据联合促进智能可持续城市倡议，制定了向智能可持续城市过渡的关

<sup>7</sup> 《宣言》和其他信息可查阅 [www.ageing.at](http://www.ageing.at)。

键绩效指标综合清单。全世界 50 多个城市已经在实施这些指标，以改善城市功能和生活质量，并确保环境、经济和社会的可持续性。

## F. 获取信息和终身学习

37. 老年人在享受各级优质教育、培训、终身学习和能力建设服务方面面临多重挑战。老龄化往往与疾病、残疾和贫困等其他形式的脆弱性和社会排斥交织在一起。由于地理位置、交通和无障碍环境，老年人可能面临学习的实际障碍，并且往往缺乏充分受益于数字和在线终身学习机会所需的技能。

38. 可持续发展目标 4 规定了会员国的承诺，即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。终身学习是《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第二款(丁)项规定的基础教育权利的一个组成部分。<sup>8</sup> 经济、社会和文化权利委员会在其第 6 号一般性意见中指出，老年人一生都应该有机会接受适当的教育方案和培训。

39. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在其 2015 年关于成人学习和教育的建议中呼吁会员国促进获得和更广泛地参与终身学习。同样，在其 2015 年关于技术和职业教育与培训的建议中，教科文组织建议会员国采取措施，通过转变和扩大各种形式的技术和职业教育与培训，确保所有青年和成年人都有平等的机会学习、发展和提高他们的知识、技能和能力，以解决学习和培训需求的巨大差异。

40. 教科文组织终身学习研究所是教科文组织与教育有关的主要机构之一，也是联合国系统内唯一担负终身学习全球任务的组织单位，它以成人学习、继续教育、扫盲和非正规基础教育为重点，促进和支持终身学习。在其活动中，特别强调促进弱势群体和受贫困和冲突影响最大的国家的教育公平。研究所支持加强会员国的能力，通过政策审查、政策对话和向关键的国家利益攸关方提供能力发展，提高其建设包容性终身学习系统的终身学习政策和战略的质量。

41. 欧洲经委会发布了一份关于终身学习的政策简报，<sup>9</sup> 其中强调了整个区域的良好做法，并提出了若干建议，包括需要促进对性别问题有敏感认识的教育方案，因为老年妇女可能有不同于老年男子的教育需求。拉加经委会向巴西政府提供技术支持，并为关于继续教育和在获得数字技术方面不基于年龄的歧视问题的讨论做出了贡献。

## G. 反对对老年人的一切形式歧视

42. 年龄歧视和年龄歧视的普遍存在是老年人享受所有人权及其对社会积极贡献的主要障碍。平等和不歧视是所有国际人权文书以及相关区域文书的标志。然而，现有国际和区域文书中没有明确提及年龄是禁止歧视的依据，这使得防止年龄歧视的保护不那么明显。例如，在根据世界人权指数分类的 13,000 多项关于

<sup>8</sup> 见经济、社会和文化权利委员会关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)第 22 至 24 段(E/2000/22-E/C.12/1999/11, 附件六)。

<sup>9</sup> 欧洲经委会，“终身学习”，老龄问题政策简报第 5 期，2010 年 3 月。

歧视的建议中，不到 1% 涉及对老年人的年龄歧视。近年来，联合国系统和包括老龄问题不限成员名额工作组在内的合作伙伴更加重视应对歧视、虐待和暴力侵害老年人，特别是妇女的多重挑战，这些人往往遭受交叉歧视，并首当其冲受到性别和其他形式歧视的累积影响。

43. 自 2016 年以来，应会员国的请求(见世界卫生大会第 69.3 号决议)，世卫组织一直在开展一场反对老龄歧视的全球运动，并在三个关键领域投入努力：(a) 收集关于老龄歧视的证据(即如何定义、如何经历、如何衡量、其后果是什么以及存在哪些应对战略)，以及如何开展一场应对老龄歧视的运动(即什么有效，什么无效)；(b) 建立一个利益攸关方全球联盟，为建立一个无年龄歧视的世界铺平道路；(c) 提高对解决老龄歧视必要性的认识。2018 年，世卫组织在加拿大国际老龄问题联合会组织的全球老龄问题会议上领导了一个高度专业化的老龄歧视问题讲习班，并为 2019 年在瑞典举行的国际老年学和老年医学协会欧洲区域大会上的一个类似讲习班做出了贡献。这些讲习班旨在让与会者参与关于年龄歧视概念、年龄歧视对老年人影响的最新证据以及解决这一现象的现有战略的讨论。它们还旨在产生人们如何运用现有证据和资源来制定更好的政策和做法的想法，并通过世卫组织领导的反对老龄歧视的全球运动来激励行动。

44. 欧洲经委会发布了关于老龄问题的最新政策简报，主题是反对工作领域的老龄歧视。<sup>10</sup> 欧洲经委会借鉴该区域的良好做法范例，在政策中强调了解决劳动力市场年龄歧视的简单方法，以便形成包容年龄和年龄多样化的工作场所，为所有世代提供平等机会。

45. 全球老年人权利联盟一直在与老龄国际和国际助老会合作实施一个题为“全球反对老龄歧视”的项目，在亚洲和非洲 10 个国家(孟加拉国、喀麦隆、印度、肯尼亚、利比里亚、毛里求斯、尼泊尔、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)给老年人和民间社会组织赋权，以倡导老年人权利，并在地方、区域和国际各级挑战老龄歧视和年龄歧视。

46. 2018 年，欧洲老龄问题平台在其合作伙伴，包括联合国和民间社会组织的支持下，在国际老年人日(10 月 1 日)和纪念《世界人权宣言》70 周年国际人权日(12 月 10 日)之间发起了为期 70 天的反对老龄歧视运动。

## H. 支持老年人充分融入社会

47. 参与权是防止社会排斥和孤立的保障。若没有这种保障，老年人将会继续受顽固的看法伤害，这种看法认为他们是社会负担，是援助的被动接受者，而不是继续为社会做出贡献的积极权利持有人。对老年人友好的环境是确保老年人继续积极贡献并充分融入生活所有领域的关键。《马德里行动计划》规定，所有老年人，无论其情况如何，都有权生活在提高其能力的环境中(A/CONF.197/9, 第一章, 决议 1, 附件二, 第 94 段)。《2030 年议程》在目标 11 之下规定了与老年人有关的具体目标，即提供安全、负担得起、无障碍和可持续的交通系统(目标 11.2)，并普及安全、包容和无障碍的绿色和公共空间(目标 11.7)。《新城市议程》将“人人享有无障碍环境”作为核心原则，并包括诸如使老年人能够有效参与城

<sup>10</sup> 欧洲经委会，“反对工作领域的老龄歧视”，老龄问题政策简报第 21 期，2019 年 2 月。

市和国土开发决策等承诺(大会第 71/256 号决议, 附件, 第 148 段)。为了促进老年人的社会包容, 老年人享有所有人权问题独立专家强调, 需要将他们的权利纳入发展、城市政策和减贫战略的主流(A/HRC/39/50, 第 83 段)。

48. 联合国人类住区规划署(人居署)作为负责人类住区和城市化的联合国机构, 支持和倡导改善城市空间规划和管理, 尊重、保护和实现城市老年人的权利。获得服务、教育和社会包容往往因缺乏流动性和可及性而受到限制。因此, 人居署支持将通用设计作为适用于所有城市发展进程的原则。建筑环境必须适当设计, 以实现包括老年人在内的所有人获得城市服务、城市生活和住房的权利。这种方法必须辅之以适当的交通系统和适当的住房设计, 使老年人能够充分方便地进出。只有满足这些条件, 老年人才能在城市中获得充分的尊严和权利, 包括老年人的自主和独立权利。通过联合国住房和可持续城市发展会议(人居三)进程, 并通过实施《新城市议程》, 特别是对城市和国土开发采取考虑到老年人的方法, 人居署越来越多地与从事老年人和残疾人工作的合作伙伴接触。

49. 自 2010 年以来, 世卫组织一直在推动一个关爱老年人的城市和社区全球网络, 以激励和帮助世界各地的城市、社区和其他国家以下各级政府变得更加关爱老年人。世卫组织通过该网络寻求通过以下方式支持成员变得更加关爱老年人: (a) 激励变革, 展示可以做什么和如何做; (b) 连接世界各地的城市和社区, 促进信息、知识和经验的交流; (c) 支持城市和社区找到适当的创新和基于证据的解决方案。在该网络框架内, 世卫组织一直在组织若干能力建设方案和活动, 包括 2018 年启动的关爱老年人环境导师方案, 以培养未来十年努力建设关爱老年人城市 and 社区的领导人, 并培养对发展关爱老年人环境至关重要的技能, 如建立战略伙伴关系、倡导老年人权益、促进参与进程、理解和解决不平等现象、开展监测和评价活动以及分析和制定政策。此外, 世卫组织与国际老龄问题联合会合作, 主办了关于关爱老年人的环境和这方面新出现的关键议题的讲习班和网络研讨会, 如关爱老年人的指标、减少农村和偏远地区的不平等和关爱老年人的环境。

## I. 获得照料、保健和支助服务

50. 随着人口不断老龄化和寿命延长, 需要长期照料和其他支助服务的老年人数预计将大幅增加。在对《马德里老龄问题国际行动计划》进行第三次审查和评估期间, 会员国将改善保健服务确定为所有区域的优先事项(E/CN.5/2018/4, 第 59 段)。获得长期照料和其他服务是老年人享有能达到的最高标准身心健康的权利、社会保障权和适足生活水准权等的一个基本要素。然而, 目前在法律和政策框架以及照料服务的可获得性和质量方面存在重大差距和挑战, 受过培训的人员严重短缺。<sup>11</sup> 许多国家依赖非正式照料, 这些照料通常由无报酬的女性家庭成员或朋友在家中提供, 没有足够的支持, 她们的照料工作可能会限制她们从事有偿工作的能力。

<sup>11</sup> 例如, 见 Xenia Scheil-Adlung, 《老年人长期照料保护: 46 个国家覆盖不足情况的审查》, 社会保障的扩展: 第 50 号工作文件(劳工组织, 日内瓦, 2015 年)。

51. 世卫组织确定了三种对建立有效的长期姑息照料以满足老年人需求至关重要的方法：(a) 为长期照料系统奠定必要的基础；(b) 建设和维持一支可持续和经过适当培训的劳动力队伍；和(c) 确保长期照料的质量。在 30 名老年医学专家的支持下，世卫组织以实证为基础，制定了关于老年人综合照料的指南，<sup>12</sup> 特别侧重于资源较少的环境。该准则针对非专业卫生工作者，为老年人提供了家庭干预指导，以防止、扭转或减缓内在能力的下降。自 2018 年以来，世卫组织一直向各国提供技术支持和建议，以使这些指南得到采纳和实施。

52. 2015 年至 2017 年，欧洲国家人权机构网络开展了一个项目，以改善接受长期照料的老年人的人权，特别侧重机构照料下的老年人。该项目是在欧洲联盟委员会的支持下实施的，包含了对监测工作中查出的人权问题的评估。监测工作是在比利时、克罗地亚、德国、匈牙利、立陶宛和罗马尼亚开展的试点项目的一部分，涉及维护尊严、隐私权、自主权和参与权以及诉诸司法等方面。欧洲国家人权机构网络在其调查结果中特别强调了个人在以下方面面临的挑战：在选择接受长期照料地点方面是否受到尊重，他们的法律行为能力是否受到尊重，以及是否能够获得服务。该网络进行的一项分析还强调，国际人权标准没有为老年人提供获得长期照料的明确权利，长期照料的私人营利性和非营利性提供者的义务不明确。

#### 四. 结论

53. 老年人凭其一生积累的技能 and 经验，无论是作为个人，还是通过其家庭和社区，都有可能对社会和经济作出重大贡献。技术合作和能力建设在使老年人能够继续为社会作出贡献以及在实现《2030 年议程》中提出的不让任何人掉队的承诺方面发挥关键作用。

54. 需要作出更多努力，进一步将老年人的人权纳入联合国系统的主流，并提高这些权利在系统内的能见度，以便提供更加连贯和协调的支持。本报告的调查结果表明，需要有具体的指导和能力建设工具，以便将老年人的人权纳入联合国系统的业务活动。以人权为基础的做法将要求从根本上改变看法，应将老年人视为权利拥有者和变革积极推动者，而不是简单地将老年人视为需要援助和支持的弱势群体。

55. 为了加强老年人人权方面的技术合作活动，必须进一步阐述现有的规范和标准，并制定新的标准，以解决保护老年人方面的具体差距。除其他外，老龄问题不限成员名额工作组为履行大会第 65/182 号和第 67/139 号决议所载任务而开展的工作需取得进一步进展。在国际人权机制即条约机构、人权理事会特别程序和普遍定期审议方面，需要更多地关注老年人所面临的特殊挑战。这些机制关于老年人人权的具体建议和进一步的规范性指导意见将提供切入点，并能指导各国、联合国系统相关实体和其他利益攸关方之间的技术合作。因此，将要求各国和其他利益攸关方更系统地监测老年人的状况并向国际人权机制报告，此将作为《2030 年议程》和可持续发展目标监测和审查进程的一部分。

<sup>12</sup> 世卫组织，《老年人综合照料：管理内在能力下降的社区干预指南》(日内瓦，2017 年)。

56. 本报告强调了联合国系统在促进各国交流经验方面的作用，包括通过南南合作和三角合作交流经验的作用，以解决保护老年人所面临的挑战和这方面的差距。联合国国家工作队和机构可以进一步行使召集国家和地方各级利益攸关方的权力，提供规范和技术专门知识，包括通过使用新技术和创新办法提供，以加强伙伴关系和支助。

57. 最后，确保老年人有意义地参与技术合作和能力建设的设计和实施，对于支持老年人的自主性和独立性，促进有效和包容地执行《2030 年议程》和充分实现老年人的人权至关重要。加强与民间社会组织和国家人权机构的伙伴关系和协调对于实现这一目标至关重要。

---