



## 人权理事会

### 第五十七届会议

2024年9月9日至10月9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

## 发生在所有环境中的暴力侵害、虐待和忽视老年人行为方面的 国家人权义务专家会议

### 联合国人权事务高级专员办事处的报告\*

#### 概要

根据人权理事会第54/13号决议，联合国人权事务高级专员办事处于2024年6月13日和14日组织了一次专家会议，讨论发生在所有环境中的暴力侵害、虐待和忽视老年人行为方面的国家人权义务。

专家们强调，年龄主义是暴力侵害、虐待和忽视老年人的根本原因，会上讨论了结构性暴力以及社会包容、数据缺口、交叉性和不同环境中的虐待等问题。专家们交流了国家和区域两级的经验、做法和挑战，并就会员国的人权义务提出了建议。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本文件迟于标准发布日期发布。



## 一. 导言

1. 人权理事会在第 54/13 号决议中，请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)召集一次人权专家会议，残疾人可以完全无障碍参加，请老年人享有所有人权问题独立专家以及会员国、条约机构和特别程序、区域机制、联合国系统、学术界、国家人权机构和民间社会的专家代表参加，包括请老年人及其代表组织切实有效地参加，以讨论发生在所有环境中的暴力侵害、虐待和忽视老年人行为方面的国家人权义务并就此拟定建议，编写一份载有会议结论和建议的纪要报告，以浅白语言和易读版本等无障碍格式提供报告，并在人权理事会第五十七届会议之前向人权理事会提交该报告。

2. 由于联合国流动性危机造成的限制，专家会议于 2024 年 6 月 13 日和 14 日完全在线举行。<sup>1</sup> 每天有 100 多人参会。为确保无障碍参会，为残疾人提供了国际手语翻译和实时字幕。国家和区域各级的现行做法和经验为会议提供了讨论材料。

## 二. 会议纪要

3. 人权事务副高级专员娜达·纳西弗宣布会议开幕，并欢迎根据老龄问题不限成员名额工作组第十四届会议的成果，<sup>2</sup> 及时举行这次讨论。她强调了人口变化和全球老龄化趋势，以及普遍存在的年龄主义问题及其严重影响，包括对老年人的暴力侵害、虐待和忽视。她着重指出了老年妇女面临的交叉挑战，强调她们由于终生收入差距、照护责任和结构性不平等而处于弱势，这些因素往往导致贫困，并阻碍她们获得基本人权，包括健康权、食物权和住房权。经济依赖、预期寿命延长和根深蒂固的性别角色加在一起，加剧了老年人遭受暴力侵害、虐待和忽视的可能性。副高级专员强调指出，严重的数字缺口阻碍了对老年人所面临问题的全面了解，并妨碍了有效政策的制定；数字缺口导致老年人受到排斥，因此，收集准确的数据对于制定保护性干预措施和政策至关重要。她呼吁采取重点突出的办法，强调迫切需要立即采取行动，并采用人权经济模式，即将经济政策、投资、商业决策和消费者选择与人权原则相结合。

4. 斯洛文尼亚常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表 Anita Pipan 谈到了全球人口面貌的变迁，指出近 70% 的发展中国家正在接近“超龄社会”，即 60 岁以上人口占很大比例。她着重指出了普遍存在的年龄主义问题，这一问题导致全世界千百万的老年人受到排斥，他们的人权受到严重侵犯。她表示关切的是，这种侵犯人权行为有各种表现形式，包括身体、心理、情感、经济、语言和性虐待，但对这类行为却缺乏追责。Pipan 大使还提请大家注意，老年妇女在其一生中遭受多重歧视，使得虐待情况更加严重。由年龄主义引起的侵犯人权行为往往不被记录在案，而且，更糟糕的是，由于缺乏有针对性的强有力的法律框架，这些行为不受惩罚。她注意到这种侵犯人权行为增速惊人，并强调这种行为在所有

<sup>1</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/events/meetings/2024/expert-meeting-human-rights-obligations-states-regarding-violence-against>。专家会议发言者的完整名单，包括其简历，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/olderpersons/Speakers-bio-meeting-olderpersons-2024.pdf>。

<sup>2</sup> A/AC.278/2024/2，第四节，第 14/1 号决定。

国家、所有环境中普遍存在。随着全球人口老龄化，这成了一个严重问题。Pipan 大使特别指出，目前对老年人的法律保护存在重大缺口，她呼吁制定一项具有法律约束力的文书。她敦促所有会员国承诺保障老年人的权利，强调迫切需要采取协调一致的国际应对措施。

5. 马萨诸塞大学阿默斯特分校的 Jayati Ghosh 教授在开幕词中强调指出，讨论非常及时而有现实意义。她重点谈到需要重新思考经济政策，以确保更好地作出投资，确保有意义的健康权，并改善基础设施，以保证所有人在年老时都能过上尊严的生活。她重点指出了老龄化相关挑战的交叉性质，强调在研究老龄人口的脆弱性时，必须全面考虑各种背景，包括是否存在冲突以及社会地位和少数群体身份。她在阐述“工作与就业的性质”时说，全世界 60% 以上的工作人员处于非正规就业状态，在某些国家这一数字达到 70% 至 90%。<sup>3</sup> 她着重指出了自营职业者以及在社区和家庭环境中从事无偿工作的人所面临的挑战，强调了他们的需求未得到满足，而这些需求会随着年龄的增长而进一步增长，导致他们的生活质量下降，并使他们容易受到虐待和伤害。她主张建立一个全民养老金制度，强调必须采取“围栏”措施，扩大和保护养老金，以确保所有工作者的经济保障和尊严。Ghosh 教授呼吁重新思考经济政策，将人权经济放在优先地位。

6. 老年人享有所有人权问题独立专家克劳迪娅·马勒概述了讲习班的讨论背景。她首先指出，虽然长寿是我们这个时代的一个成功故事，但有六分之一的人在年老时遭受暴力侵害，这一活生生的现实仍然是一个不为人知的禁忌话题。她重点指出了这一问题的交叉性，并进一步阐述了妇女和 LGBTQI+ 人群的经历，同时承认我们的社会中布满各种形式的虐待，包括身体、心理、情感、经济和物质虐待以及各种形式的仇恨言论。她强调，老龄化的过程形态各异，确保健康地老去和有尊严地生活需要强有力的合作和伙伴关系，因为目前的人权框架仍然存在缺口，使年龄主义和年龄歧视得以继续存在。独立专家重点指出了国家在人口老龄化方面的几项重要法律义务：国家必须确保老年人能够获得信息，提高对年龄主义和年龄歧视的认识并与其作斗争。国家必须确保提供基本服务，解决孤独问题，促进社会包容。同样至关重要的是，要确保充分收集数据，保护隐私权，并保障老年人免受暴力侵害、虐待和忽视。此外，各国必须防止数字虐待，提供免受仇恨言论的保护，确保诉诸司法的机会，并确保在监狱、机构环境和家中提供照护和支持服务。

7. 专家会议分为四个部分，进行互动小组讨论，20 名专家在会上就以下四个专题作了发言并与听众互动：“应对暴力侵害、虐待和忽视老年人行为方面的挑战”、“打击私人、公共和机构环境中的年龄主义、暴力侵害、虐待和忽视老年人行为”、“处理在政治、环境和金融危机中针对老年人的结构性暴力”、“建立老年人人权的统一法律框架”。

8. 本报告分为八个专题部分，其中既有发言，也有互动讨论，并提供了讨论摘要和具体建议。

<sup>3</sup> 见 <https://www.ilo.org/resource/news/more-60-cent-worlds-employed-population-are-informal-economy>。

## A. 年龄主义是暴力、虐待和忽视的根本原因

9. 专家们一致认为，年龄主义是导致暴力侵害、虐待和忽视老年人的根本原因。年龄主义往往被定义为基于实际年龄对老年人的陈规定型观念和偏见，导致污名化和歧视。它有各种形式，包括获得资源的机会减少、社会排斥以及身心伤害。

10. 年龄主义在文化态度中根深蒂固，这种文化态度系统地贬低和排斥老年人。它可能是无意识的，而且往往是被社会接受的，这反映在日常使用的语言中。例如，“老人”一词带有脆弱和依赖的负面含义。联合国使用“老年人”一词。<sup>4</sup>

11. 专家们指出，年龄主义具有系统性、结构性和个体性，它是基于实际或感知的缺陷，透过这一视角，老年人被视为比较脆弱、缺乏法律能力。这种思维模式忽视了一个事实，即老年人能够为经济、为我们的社会做出有意义的贡献。消除对妇女歧视委员会专家 Rosario Manalo 为了突出说明上述几点，介绍了委员会成员在全球政策制定工作中的经验和贡献。国际公认的思想领袖和包容问题顾问 Frances West 也认为，私营部门也存在年龄主义，她援引美利坚合众国公平就业机会委员会的统计数据说，15%的歧视诉讼与年龄主义有关。<sup>5</sup> 专家们重点指出了老年人缺乏法律能力这一假设所造成的重大伤害，指出这往往导致以家长式和过度保护的方式不公正地剥夺他们的自主权和其他权利。他们强调，老龄化过程是多种多样的，老年人的脆弱性、能力和才干各不相同。因此，他们认为，国家必须提供适合老年人各种需要的适当协助，以维护他们的自主权和个人权利。

12. 专家们讨论了对“虐待老人”和“脆弱性”的定义缺乏共识的问题。预防虐待老年人国际网的代表 Silvia Perel-Levin 指出，卫生和社会护理研究人员制定的定义和分类主要侧重于福利和照护关系，并系统地将老年人视为弱势群体。莫纳老龄化与健康中心执行主任 Denise Elvagre-Shearer 重点指出，必须有顾及地方、文化和社会特点的因国家而异的定义。大赦国际研究员 Laura Mills 强调，必须对“歧视”作出定义。人权观察老年人权利问题高级研究员 Bridget Sleap 阐述了对“尊严”的理解须尊重权利的必要性。她强调指出，尊重老年人的自主权、意愿和喜好应当是免受暴力侵害和虐待的基础。

13. 由于年龄主义已根深蒂固，老年人往往可能不知道自己遭受了虐待。老年人享有所有人权问题独立专家 Eldre-Shearer 女士和 Sleap 女士都强调了教育和提高认识在应对年龄主义和推动范式转变方面的重要性。必须让国家、决策者、照顾者和老年人自己意识到对老年人人权和尊严的潜在危险和威胁；提高对老年人所面临挑战的意识和认识，有助于在法律中和制定政策时优先考虑他们的需求。专家们强调需要在各级开展教育和提高认识活动。老年人可能需要了解自己的权利，包括什么构成对这些权利的侵犯，如何报告这种侵犯行为，以及如何获得公共、社会和法律信息。阿根廷马德普拉塔国立大学教授兼新长寿问题国际学位项目主任 Diego Bernardini 提议，使用长寿教学法作为教育社会的一种方法，从社会和个人两个角度用代际方法对待老龄化问题。

<sup>4</sup> 大会第 50/141 号决议。

<sup>5</sup> 见 <https://www.seniorliving.org/research/age-discrimination-statistics-facts/>。



14. 尽管人们认识到年龄主义是老年人享有人权的一个重大障碍，但目前的人权体系缺乏解决这一问题的具体框架。专家们一致呼吁通过一项具有法律约束力的国际文书，系统地承认和保护老年人的人权，促进对老年人的包容，消除年龄偏见。这种全面的办法针对的是潜在的年龄主义态度，在世界各国的社会中培养一种更加包容和尊重老年人的观念。

## B. 国家法律框架

15. 许多专家，特别是老年人享有所有人权问题独立专家 Ghosh 教授、Perel-Levin 女士、国际助老会首席执行官 Cherian Mathews 女士和 Mills 女士指出，只有少数几个国家制定了专门针对一切形式暴力侵害、虐待和忽视老年人行为的法律；许多国家没有从人权角度出发制定有关老年人的法律。Ghosh 教授重点指出，即使在领导层由老年人组成的国家，也明显缺乏针对老年人具体需求的公共政策。目前，大多数保障措施来自并非专门针对老年人、而是为其他边缘化群体提供保护的义务；因此，老年人必须依靠利益与共的交叉性才有资格获得法律保护。例如，残疾成年人的权利和针对他们的保护措施可为患有慢性疾病或身体或精神残疾的老年人提供某种保护，使其免受歧视，而为妇女权利提供具体保护的文书可为老年妇女受到的歧视提供某种救济。虽然这种保护措施和文书可能包括老年人，但它们并不处理特定的歧视和年龄主义的影响，也不保护所有老年人。韩国国家人权委员会助理主任 Yookyong Park 以国家人权机构全球联盟老龄化和老年人人权问题工作组主席的身份发言时指出，根据国家人权机构全球联盟 2024 年进行的一项调查，在对调查作出答复的 60 个国家人权机构中，71% 报告说，本国对老年人权利的法律保护不足，近 50% 报告说，缺乏对老年人的具体法律保护。

16. 法国社会事务部前顾问 Alice Casagrande 以法国一项保护老年人免遭暴力侵害、虐待和忽视的法律<sup>6</sup> 为例，说明了为老年人提供具体法律保护的好处。该法确认，必须将打击暴力侵害、虐待和忽视老年人行为作为一项国家目标，并规定地方政府有责任接收和回应这方面的虐待警报。该法涵盖范围很广，涉及私人和公共场合的暴力、虐待和忽视行为，涵盖国家和非国家行为者。Casagrande 女士说，国际法是一个宝贵的工具，可以推动制定关于这一问题的国家政策。其主要目的有二：第一，通过法律的比较适用，可以深入了解指导各国采取进步政策的激励举措；第二，可以培养各国之间患难与共的意识。在互动过程中，欧洲委员会欧洲社会权利委员会主席 Aoife Nolan、Elabre-Shearer 女士、美洲人权委员会负责监测、促进和开展技术合作的执行秘书 Maria Claudia Pulido、非洲人权和民族权委员会法律干事 Bruno Menzan 以及 Park 女士支持这样一个观点，即制定一项专门的国际文书将有利于国家和区域法律。

17. 歧视妇女和女童问题工作组成员 Laura Nyirinkindi 和其他专家重点指出了获得法律保护的难度，这往往使老年人无法诉诸司法。即使有法律保护，诉诸司法也需要化很大的力气和资源。许多老年人因贫穷、残疾或住在养老院等孤立环境中而面临障碍，沟通和法律援助有限。国家法律援助计划往往只针对一小部分弱势群体，需要加以修订才能充分应对老年人面临的现实问题。此外，用于确定是

<sup>6</sup> 见 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049385823>。

否有资格获得法律援助的脆弱性定义可能不包括老年人的具体需要和情况，从而进一步将他们排除在支助之外。

18. 许多专家强调，需要采取涉及多利益攸关方的分层办法，因为解决老年人权利问题需要政府采取综合对策，整合卫生、住房和社会保障等各部门的规划工作。专家们提出了影响政治意愿和决策的年龄主义和年龄歧视问题。老年人享有所有人权问题独立专家详细阐述了缺乏政治意愿使老年人在优先事项清单上处于较低位置的情况，政府提出的理由往往是，资源不足，或不愿为老年人的需要投入关键或有限的资源。纽约新学院全球政策高级主任 **Savitri Bisnath** 指出，关键是要把握政府内部的权力关系，因为财政部等影响力较大的部委可能会压倒侧重于老年人问题的部委的工作。大多数专家重点指出，与了解文化、社会和法律规范的地方和基层组织合作，对于了解每个地区独特的权力关系至关重要。**West** 女士鼓励各国让私营部门参与创建一个基于人权的框架，以促进政策驱动的增长以及企业与人权倡议之间的合作。

### C. 年龄和社会包容

19. 专家们重点指出了社会包容、有意义的参与和平等公民权对老年人的重要性。老年人享有所有人权问题独立专家指出，孤独使老年人更有可能遭受各种形式的侵犯和虐待。阿姆斯特丹大学可持续发展法副教授兼斐济大学法学兼职教授 **Margaretha Wewerinke-Singh** 强调了特别是在气候危机的背景下让老年人参与决策的价值，因为他们可以在所有决策过程中发挥关键作用。**Nyirinkindi** 女士说，必须确保老年人的声音得到倾听，因为这对维护他们参与公共生活、当选公职、结社和自由表达意见的权利至关重要。她举了乌干达的例子，该国议会认识到老年人的重要作用，专门为老年人设立了五个议会职位，其中一个职位专门留给妇女。

20. 专家们指出，老年人获得数字信息和采用数字生活方式的机会往往极不公平，这可能是出于地理位置、经济状况、数字能力或真正不感兴趣等原因。年龄主义也是数字包容性的一个障碍。数字排斥导致老年人在网上投票、诉诸司法、参与治理和获得医疗保健等方面享有人权不得或受阻。社会方案往往严重依赖在线获取和应用程序，使老年人处于不利地位，因为他们在寻找、访问和申请在线资源时可能需要帮助。

21. 许多老年人没有适当的机会接触数字化金融系统，也没有足够的相关知识。此外，他们所经受的孤独和社会孤立使他们更有可能依赖周围的人，从而使他们面临更高的经济虐待和欺诈风险。国际电信联盟数字包容项目官员 **Loly Gaitan Guerrero** 提到美国联邦调查局最近的一份报告，该报告称，2023 年 60 岁以上的人在诈骗中损失的钱多于前一年。网络诈骗也增加了 11%，达到 34 亿美元。<sup>7</sup>

22. **Guerrero** 女士和 **Eldemire-Shearer** 女士等许多专家指出，务必倡导包容性的数字政策，确保人人都能获得技术，并确保个人拥有使用技术的必要技能。**Guerrero** 女士强调，信息和通信技术的建设应符合数字无障碍要求和通用设计，以创造无障碍、包容和对老年人友好的数字环境和社区。她举了拉丁美洲在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间使用的监测系统的例子，运用这一系统，面临侵

<sup>7</sup> 见 [https://www.ic3.gov/Media/PDF/AnnualReport/2023\\_IC3ElderFraudReport.pdf](https://www.ic3.gov/Media/PDF/AnnualReport/2023_IC3ElderFraudReport.pdf)。

犯或其他问题的人只需按下按钮，即可立即与地方当局联系寻求援助。该系统提供了获得社区支助直通渠道，以确保快速有效地提供帮助。一些专家建议采取代际办法来减轻数字排斥现象，还建议年轻人可以帮助长辈提高数字素养。West 女士说，私营部门也对老年人的潜力表现出开放态度，她列举了包括宝马、IBM 和美国航天局在内的一些大公司的方案。

#### D. 暴力侵害、虐待和忽视

23. 世界卫生组织估计，全球约有 1.41 亿 60 岁以上的人遭受暴力侵害、虐待和忽视。<sup>8</sup> 专家们一致认为，由于缺乏数据，实际数字可能要高得多。Park 女士说，2023 年，在国家人权机构全球联盟主持下，在马尼拉举行了具有“A”级地位的国家人权机构会议，会上得出结论认为，暴力侵害、虐待和忽视是一个全球性的关键问题，需要就如何解决这一问题提供全面和明确的指导。Elabire-Shearer 女士、Perel-Levin 女士和 Mathews 先生重点指出了家庭环境中虐待老年人的关键问题，强调各种形式的虐待，包括基于性别的暴力侵害和经济虐待，没有得到充分举报并被隐藏起来，主要是因为这些虐待往往是由家庭成员、照护者或老年人可能依赖的其他人实施的。

24. 老年人往往由于害怕报复或进一步的社会孤立而不举报虐待行为。Ghosh 教授和 Elabre-Shearer 女士指出，照护是一项高技能工作，其他专家强调，必须为家庭照护人员建立支持系统，以防止他们不堪重负，并确保他们得到适当的培训和教育。他们同时强调，必须对专业人员，包括医务人员和执法人员进行老年护理方面的专门培训，因为他们往往缺乏有效识别和处理虐待行为所需的专门知识。老年人享有所有人权问题独立专家特别指出，需要对执法人员进行培训，以识别和应对社区和监狱关押人群中的虐待行为。社区办法被视为关键所在，可以为老年人分享经验提供安全空间，并使地方监测机构能够及早发现虐待行为。

25. 人们普遍认识到，可以诉诸司法和使用报告机制对老年人来说非常重要。老年人享有所有人权问题独立专家 Eldemire-Shearer 女士等人重点指出，全球机构照护和支助设施中普遍存在虐待行为。COVID-19 疫情进一步暴露了老年人在长期护理设施和其他机构中面临的虐待和忽视风险增加。

26. 会上强调了以下几点，这些因素可能决定老年人何时、何地以及如何进入照护和协助环境。

27. Perel-Levin 女士强调，老年人一旦失去自主权，就会变得脆弱。当子女或家庭代表担任监护人时，老年人的法律能力和自主权往往会受到限制，从而强化了陈规定型观念，并导致虐待。需要对这一复杂而微妙的问题进行深入讨论，以便在老年人的独立性与尊重其尊严和人权之间取得平衡。立法必须与人权法保持一致，以适当解决这些问题。

28. 几位专家重点指出，没有将人权原则纳入政策框架和执行工作，妨碍了为老年人提供公共卫生和社会服务的有效干预措施。目前的法律框架对老年人的具体权利保护不足，致使虐待和侵犯行为得以发生。Sleep 女士列举了澳大利亚的国家法律框架的例子。澳大利亚正在制定新的《老年护理法》，以保护老年人在老

<sup>8</sup> 见 <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/abuse-of-older-people>。

年人护理服务机构的权利。然而，目前的草案没有禁止药物约束，而是明确允许使用药物约束。这突出表明，迫切需要履行人权义务，处理一切形式的暴力侵害老年人行为，确保各国不出台允许此类虐待行为的法律。

29. Bisnath 女士和 Ghosh 教授等专家指出，对老年人护理和协助系统的政策投资不足。Bisnath 女士指出，大多数国家的公共支出不足以满足日益增长的长期护理需求。例如，2019 年，经济合作与发展组织成员国的平均支出占国内生产总值的比例为 1.5%，低于 2017 年的 1.7%。<sup>9</sup> 在低收入和中等收入国家，资金不足导致护理和协助工作者的价值被低估、薪酬过低、培训不足，而且往往意味着他们的工作条件艰苦。在高收入国家，护理人员主要是有色人种妇女或移民，他们面临着多重和持续的歧视，包括低工资和缺乏福利。

30. 为了解决这些问题，有必要对医疗保健进行大量投资并调整政府支出方向。这种投资对于改善护理人员和接受护理者的条件至关重要。专家们重点指出了目前资金不足的问题，并强调需要大量新的投资，以确保老年人能够过上有尊严的生活。

31. Elabre-Shearer 女士提出了照护者的隐私权问题。她说，越来越多的人在房间里安装了用于监控潜在虐待行为的摄像头，在未经知情同意的情况下拍摄照护者，他们往往认为这是对他们隐私的侵犯。老年人享有所有人权问题独立专家和其他专家也对护理人员和接受护理者的隐私权表示关切。

## E. 交叉性

32. 所有专家都强调，必须考虑老龄化进程的交叉性和多样性。他们重点指出，在讨论老年人的权利、福祉和保护时，务必了解不同因素如何与年龄相关的脆弱性相互交织。Nyirinkindi 女士和其他许多专家指出，需要特别关注暴力侵害老年妇女行为，因为针对老年人的性别暴力具有独特的交叉性，需要专门处理。老年妇女特别容易受到伤害，这是妇女一生中面临的歧视性做法不断累积的结果。她们往往生活贫困，由于终身收入差距和照护责任的长期存在，她们在获得与健康权、食物权和住房权有关的基本人权方面面临困难。据估计，全世界有 41 亿人没有享受任何福利，其中大多数是没有得到保护的非洲区域的老年妇女。<sup>10</sup> 缺乏经济独立，加上预期寿命较长和根深蒂固的传统性别角色，使老年妇女更易受到伤害，因此也更容易受到多种形式的虐待、暴力侵害和忽视。

33. 社会中以及随之而来的法律上根深蒂固的社会规范、刻板印象和传统习俗，加剧了对妇女的系统性歧视。许多老年妇女每天都受到虐待和凌辱。老年人享有所有人权问题独立专家 Perel-Levin 女士、Ghosh 教授和 Mathews 先生重点指出，必须加强对老年妇女状况的关注。Nyirinkindi 女士、Perel-Levin 女士和其他专家一致认为，在一些社会中，老年妇女，特别是寡妇，往往遭受严重的暴力侵害和遗弃。此外，猎巫等有害的传统习俗可能导致暴力甚至死亡，并可能剥夺她们的土地、财产和继承权。驱动这种暴力行为的往往是经济剥削。

<sup>9</sup> 见 <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2023/01/2023wsr-chapter5.pdf>。

<sup>10</sup> A/HRC/53/39，第 44 段。



34. 专家们概述的问题有：(a) 老年妇女所面临的挑战的交叉性加剧了她们的贫困，削弱了她们的发言权，同时也增加了她们遭受性暴力的可能性；(b) 老年人受到排斥。老年妇女可能害怕家人和照护者实施性暴力或将其当作一种心理战策略，担心没有办法保护自己、阻止犯罪者或诉诸司法取得补救。当老年妇女面临流离失所、被迫迁徙或接触包括 COVID-19 在内的疾病时，缺乏决策权和随之而来的噤声就会变得更加突出，这会加剧多种形式的严重歧视。

35. Nyirinkindi 女士重点指出了寡妇的继承问题，即妇女被迫嫁给其已故丈夫的兄弟，这种做法在某些地区仍然盛行。她强调，现行许多法律和做法对妇女的住房权和财产权产生了不利影响，她呼吁废除这种法律和做法。她还强调指出，需要建立立法框架来充分解决老年妇女的住房权问题。应优先考虑保护老年妇女免遭家人、私营部门或政府的强行驱逐，以免无家可归。

36. 一些专家，特别是 Bernardini 教授和老年人享有所有人权问题独立专家，重点指出了老年 LGBTQI+面临的挑战。许多人在公开自己的性取向后无法回到家人身边，这导致他们被孤立，或需要完全隐藏自己的身份。如果没有国家的支持，他们可能会处于完全孤立状态，比不是 LGBTQI+的老年人的情况更严重。研究表明，老年 LGBTQI+与不是 LGBTQI+的老年人之间存在显著的健康差异，包括获得医疗保健的机会减少以及受到污名化和边缘化的不利影响。加拿大和美国的数据显示，老年 LGBTQI+担心与世隔绝，也担心经济状况和获得医疗保健的机会，更有可能独居，在社会上被孤立，并回避长期护理设施。污名和歧视会对 LGBTQI+人群的健康和预期寿命产生负面影响；哈佛大学的一项研究表明，与偏见较少的地区的人相比，在反同性恋偏见严重的地区，性少数群体的预期寿命平均要减少 12 年，这凸显了偏见和暴力对其尊严的严重影响。<sup>11</sup>

## F. 数据缺口

37. 所有专家都一致认为，由于缺乏可靠的全面分类数据，人们对暴力侵害、虐待、忽视和剥削老年人的问题普遍缺乏认识。要了解影响老年人的各种问题的范围和性质，对有关老年人权利的标准和做法进行切实的评估，数据至关重要。详细、准确的数据对于制定有针对性的干预措施以及衡量公民、经济、政治和社会权利方面的进展是必不可少的。要促进循证政策，就需要根据具体情况，如年龄、性别、种族、收入、财富和地点，提供定量和定性数据和分析。

38. 老年人享有所有人权问题独立专家、Park 女士、Bisnath 女士、Elabre-Shearer 女士等人对现有数据在反映老年人生活现实方面存在重大缺口表示关切。他们认为，这一缺口令人震惊，表明并助长了老年人的排斥。欧洲老龄问题平台人权经理 Nena Georgantzi 重点指出，非政府组织报告说，由于缺乏关于虐待老年人的国家统计数据，因此难以倡导适当的政策和战略。非政府组织试图填补数据缺口，但它们的努力往往是零星而不完整的，这突出表明需要全面的国家数据。研究方法也影响数据收集工作。例如，在许多国家，关于暴力侵害妇女行为的数据和全民健康调查往往止于 49 岁，这限制了对老年妇女亲身经历的了

<sup>11</sup> 见 <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28160894/>; <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/23830012/>和 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3682466/>。

解。人口、健康和暴力调查缺乏关于老年人的具体数据，导致错失了认识、研究和应对与这一年龄组相关的重要问题的机会。

39. Mathews 先生重点指出，在人道主义紧急情况下，缺乏关于老年人的有针对性的充分数据，进一步增加了人道主义救援人员在规划应急和救援决策方面的挑战。

40. 专家们强调，各国必须确保充分收集数据，同时保护老年人的隐私权；他们呼吁进行定量和定性的参与性研究，将老年人面临的认知障碍或其他障碍纳入其中。Bisnath 女士重点指出了人权高专办在支持国家统计局收集按年龄分列的数据以查明和监测老年人享有人权情况方面的作用。专家们还重点指出，缺乏认识、耻辱感或害怕报复以及缺乏诉诸司法和使用举报系统的机会，导致举报不足。Georgantzi 女士和 Park 女士强调指出，有必要建立一个更广泛的法律框架，涵盖老年人人权的所有方面，重点关注年龄主义、新出现的以及其他所有形式的暴力侵害和伤害老年人的行为，以支持全面的数据收集工作。

## G. 区域性公约和规定

41. 在区域一级，已作出努力保护和促进老年人的人权。专家们交流了在制定和监测区域性公约和规定方面的经验，并探讨了其影响和不足之处。

42. Nolan 教授提到《欧洲社会宪章》第 23 条<sup>12</sup>，即现行人权标准特别侧重于老年人的权利，而且欧洲社会权利委员会通过其国家报告和集体申诉程序对老年人的权利进行监测，她重点指出了《宪章》的详细规定，其中侧重于国家有义务确保老年人仍然是社会正式成员，过着体面的生活，并积极参与公共、社会和文化生活。《宪章》第 23 条要求各国采取措施，允许老年人自由选择自己的生活方式，只要他们愿意，就可以尽量在熟悉的环境中独立生活，这为欧洲对老年人权利的法律保护和促进提供了重要手段。Nolan 教授强调指出，必须制定基于人权的对“年龄主义”的定义和基于不同现实的对“独立生活”的构想，她主张将这两个要素结合起来，作为一项综合性国际文书的组成部分。

43. 关于欧洲法律框架，Sleep 女士援引了欧洲委员会 2014 年关于促进老年人人权的建议<sup>13</sup>，强调这是专家建议，不具法律约束力。即使有关于老年人权利的具体规定，这些规定也并非总是全面，而且往往不能解决专家会议上讨论的紧迫问题。在明确阐述专门处理暴力侵害、虐待、忽视和与年龄有关的问题的标准方面存在着重大缺口。Sleep 女士还提到，《残疾人权利公约》以及区域一级的《美洲公约》和欧洲委员会的建议均对人权义务，包括向受害者、幸存者和面临暴力风险的人提供协助的义务，作出了明确规定。

44. Georgantzi 女士强调指出，在同一背景下，虐待老年人问题必须被视为一个更广泛的结构性问题的一部分，对此任何国家都无法幸免。她认为，与一般人的看法相反，欧洲国家受这种情况的影响更大。在这方面，她表示，现有的禁止酷刑和虐待的规定不足以充分解决虐待老年人的系统性和独特原因。她注意到，在欧洲法律中，法院有时会用是否适合工作的陈规定型观念证明强制性退休

<sup>12</sup> 见 <https://rm.coe.int/168007cf93>。

<sup>13</sup> 见 <https://search.coe.int/cm?i=09000016805c649f>。

年龄的正当性。虽然存在基于残疾的合理便利规定，但这些规定在适用时受到限制。Nolan 教授认为，几乎每一位发言者都在会上提议制定一项国际条约，这对于国际法以交叉和基于权利的方式处理老年人权利至关重要，她强调，国际法律标准的存在能够加强区域制度提供的保护。目前，在区域和国际两级都没有采取这样一种综合办法，这使在全世界保护老年人成为一个遥不可及的目标。

45. Menzan 先生着重介绍了非洲联盟从 1987 年设立非洲人权和民族权委员会开始，为建立保护老年人的区域框架所作的努力。非洲人权和民族权委员会是根据《非洲人权和民族权宪章》第 30 条设立的。第 45 条规定了其职能，包括设立附属机制，如特别委员会和工作组。非洲人权和民族权委员会在关于非洲老年人权利和残疾人权利的决议中特别指出，各国需要促进关于老年人和残疾人的比较研究，并利用研究结果更准确地就有关老年人的问题立法。<sup>14</sup> 2016 年非洲联盟大会第二十六届常会通过了《非洲人权和民族权宪章关于非洲老年人权利的议定书》<sup>15</sup>。该议定书尽管有 25 个国家签署，但目前尚未生效。已有 14 个国家批准了该议定书——距离议定书生效所需的 15 个国家还差一个。Menzan 先生强调了在起草 2016 年的议定书和 2018 年《非洲残疾人权利议定书》之间吸取的重要经验教训。一个关键的不同之处是，对残疾人所面临的挑战的意识、了解、理解和认识有所提高。非洲人权和民族权委员会一直在通过举行会议、小组讨论和与其 55 个成员国接触努力提高认识。正在编写一份关于成员国老年人权利的法律框架的基线报告；一旦公布发行，该报告将支持制定更有力的对策，以应对老年人面临的挑战。《非洲老年人权利议定书》的潜在贡献是巨大的，因为它确立了最低基线标准，而这些标准可以通过一个国际法律框架进一步加强。Menzan 先生最后呼吁联合国所有会员国给予充分合作和支持，并强调这种合作对于为老年人制定一项综合性国际人权文书至关重要。

46. Pulido 女士介绍了美洲国家组织于 2015 年通过的《美洲保护老年人人权公约》<sup>16</sup>，该公约于 2017 年生效。该《公约》旨在促进、保护和确保老年人充分和平等地享有各项人权和基本自由，帮助他们充分纳入、融入和参与社会。《公约》通过建立明确的法律框架，责成会员国采取具体行动保障权利，并激励该区域各国通过新的法律和政策。Pulido 女士强调指出，专家会议可以为制定一项具有国际法律约束力的文书的进程提供信息。

47. 专家们一致认识到全球老年人面临的独特挑战。他们重点指出，现有国际框架往往无法应对新出现的挑战，他们讨论了《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》等国际文书中涉及的老年人权利的某些方面。专家们一致认为，没有任何一项国际人权文书充分或全面涉及与老年人有关的所有问题。

48. 区域人权法只能填补法律规范方面的部分缺口，但可能无法涵盖老年人权利的所有方面。一项具有法律约束力的国际文书可以通过处理在当代法律框架中被

<sup>14</sup> 非洲人权和民族权委员会，第 ACHRP/Res.143(XXXXV)09 号决议 (<https://achpr.au.int/en/node/754>)。

<sup>15</sup> 见 [https://au.int/sites/default/files/treaties/36438-treaty-0051\\_-\\_protocol\\_on\\_the\\_rights\\_of\\_older\\_persons\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36438-treaty-0051_-_protocol_on_the_rights_of_older_persons_e.pdf)。

<sup>16</sup> 见 [https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter\\_american\\_treaties\\_A-70\\_human\\_rights\\_older\\_persons.pdf](https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.pdf)。

忽视或研究不够的问题来缩小现有的缺口。一项国际文书还可以极大地促进区域框架的实施工作。虽然各国在保护和促进老年人权利方面的优先事项可能不尽相同，但一项具有法律约束力的国际文书将为适当的立法、支持、补救和问责提供指导。在各国建立统一的标准和规范，将使老年人作为权利持有人在全球舞台上更加为人所知并得到认可，并确保将注意力集中在最需要帮助的人身上。

49. 许多专家强调指出，起草一项具有法律约束力的国际文书时，应借鉴现有区域性公约和议定书的经验，并弥补其不足之处，以确保老年人的人权受到保护。他们重点指出，文书应确保老年人在所有环境中都不受任何形式的暴力侵害、虐待和忽视。外债、其他国际金融义务和人权问题独立专家 **Attiya Waris**、**Mathews** 先生和 **Bisnath** 女士等专家特别提到，需要列入资源分配、适当和尊重的语言以及包括所有社会、经济、文化和政治权利等规定。鉴于目前的情况以及从 COVID-19 疫情和其他危机中吸取的经验教训，**Mathews** 先生和 **Wewerinke-Singh** 教授等一些专家一致认为，需要为国际合作和援助制定强有力的详细规定。许多专家，特别是 **Wewerinke-Singh** 教授和 **Nolan** 教授强调，一项具有法律约束力的综合性文书应有自己的监测机构，以确保其得到有效实施，并确保各国之间开展合作。

## H. 结构性暴力

50. 在政治、环境和金融领域等特定领域里，可以看到针对老年人的结构性暴力。

51. **Sleep** 女士强调，国家防止暴力侵害、虐待和忽视的义务适用于所有环境中，包括冲突地区、照护机构和监狱。她重点指出了老年人在这些环境中面临的重大风险。**Mathews** 先生强调指出，在危机时期，老年人往往被视为负担或被动地接受救援，尽管他们发挥着重要作用，提供照料、充当社区领袖和和平建设者，他呼吁改变这种看法，承认并支持他们的贡献。**Mills** 女士根据她与武装冲突中的人打交道的经验，主张对上述情况下的歧视定义作重新评估。她敦促各国确保老年人的基本权利，并在平等的基础上向他们提供服务。此外，她重点指出了养老金低和老年人缺乏收入的不利影响，在紧急情况和武装冲突期间尤其如此。

52. **Mills** 女士还强调，忽视和侵犯老年人权利是长期的，也是系统性的。**Mathews** 先生强调指出，在人道主义局势和冲突局势中，老年妇女面临的挑战需要得到高度重视，他呼吁会员国维护国际人道法，将老年人纳入其规划工作，并重申其对国际合作的承诺。所有专家都一致认为，冲突中的大量证据表明，老年人受到系统性忽视。他们主张通过一项专门的国际条约，制定明确、有力、全面的法律规定，以应对老年人在冲突和人道主义危机中面临的独特挑战以及多种形式的歧视和排斥。

53. **Wewerinke-Singh** 教授、**Mathews** 先生等专家重点指出了不断升级的气候危机对老年人尤其严重的影响，包括对他们享有权利的影响。**Wewerinke-Singh** 教授强调，根据国际人权法，所有国家都有义务在气候变化的背景下保护老年人的权利。随着气候危机的升级，老年人面临的影响尤其严重，这影响到他们享有生命权、健康权、食物权、住房权和适足生活水准权。许多生活在农村地区的老年人更容易受气候变化的影响。人们在面临自然灾害而不得不逃离时，往往将老年



人抛在后面，他们缺乏必要的资源，并有可能受到与气候有关的进一步影响和可能的暴力侵害。Wewerinke-Singh 教授和 Mathews 先生一致认为，年龄主义会加剧气候变化的不利影响，同时使老年人边缘化，将他们排除在决策进程之外。由于老年人受到气候变化的影响特别大，因此务必将他们的需要和权利直接写进说明国家和全球在气候变化方面的责任的宪章、条约和协定。Wewerinke-Singh 教授详细阐述了欧洲人权法院最近审理的一个案例<sup>17</sup> 的意义，其中承认，老年妇女因气候变化而遭受的痛苦尤其严重，各国在法律义务采取适当行动。通过一项新的具有法律约束力的文书，明确承认和全面保护老年人的权利，将为应对不断升级的气候危机对老年妇女造成的完全不同的严重影响提供一个重要工具。在制定这一文书时，务必确保老年人及其代表组织的积极参与。外债、其他国际金融义务和人权问题独立专家指出，全球金融体系受到的冲击可能会对老年人产生重大影响，在气候变化的特定背景下，采取措施减轻气候变化的总体影响往往是以牺牲老年人的权利为代价的。

54. 专家们强调指出，各国必须采取具体措施，保护面临气候威胁的老年人的健康、住房、生计和安全，包括通过社会保障、照护和支助服务，专门满足他们的需求。各国必须采取单独行动和联合行动，调动财政资源和技术资源，在全体居民中建立韧性，特别是在发展中国家，以预防和补救对老年人造成过度伤害的气候相关影响。他们举例说明了残疾人权利委员会如何阐明在气候灾害期间保障残疾人权利的必要性，以及消除种族歧视委员会如何就应对气候变化对土著人民和种族化社区的过度影响提供指导。Wewerinke-Singh 教授主张通过一项专门的具有法律约束力的国际文书，并设立相关的条约监测机构，为在气候危机面前维护老年人的权利提供全面和系统的指导。

55. Bisnath 女士重点指出了人权、国家作用和宏观经济政策之间的联系。经济的作用是人类走向繁荣，同时尊重人权的不可分割性。应将人权置于政策的中心，从而解决贫困和歧视的结构性障碍。会员国应扩大其经济政策，最大限度地增加资源实现所有人权，并确保老年人的经济、社会、政治和文化权利，包括实施累进税政策，确保私营部门支付公平份额，遏制非法资金流动，打击逃税，加强税务管理。此外，应制定包容性的产业政策，以增进人权，特别是老年人的人权，并确保低收入和中等收入国家通过本地化生产获得基本药物和医疗设备。使照护工作正规化，认可照护工作并提供报酬，将创造就业机会，提高照护质量，并产生税收。最后，应根据年龄、性别、种族、收入和地点等数据推动循证政策。

56. Bisnath 女士和外债、其他国际金融义务和人权问题独立专家同意 Ghosh 教授的观点，强调紧缩措施会对保护人权，特别是老年人的人权产生了深远的负面影响。他们指出，这种措施植根于新自由主义经济政策，旨在减少国家开支，会损害国家为人民提供享有经济、社会和文化权利的手段的能力。在老龄化社会采取紧缩措施，这一直是一大关切，因为与老年人有关的公共开支往往第一个被削减。减少保健和教育方面的公共开支会削弱对老年人福祉至关重要的社会安全网。如 2019 冠状病毒病大流行期间许多国家无法对危机做出有力回应所显示的那样，紧缩政策削弱了许多国家的卫生系统。紧缩措施破坏了养老金制度的稳

<sup>17</sup> 欧洲人权法院，Verein Klima Seniorinnen Schweiz 等人诉瑞士，第 53600/20 号申请，2022 年 4 月 9 日的判决书。

定，损害了老年人的财务安全，他们失去养老金后，被迫通过参与非正规经济来维持生计。货币波动和银行业的不稳定进一步侵蚀了老年人的财源。经济不稳定会加剧家庭内的暴力和虐待，因为老年人变得依赖家庭的支持，而家庭的支持可能很勉强或得不到。外债、其他国际金融义务和人权问题独立专家也对财政支持和养老金不足表示关切，并指出，在非洲，预期寿命在 61 岁至 65 岁之间，各国的退休年龄不同，健康需求各不相同。她强调指出，必须提高对这一人口群体的认识，并重新评估养老金和其他形式的支助是否适合其需要。

57. Bisnath 女士和其他专家倡导建立人权经济，优先考虑人民和社会的需求，投资于经济、社会和文化权利，并确保经济政策以人权标准为指导，从而使每个人都能过上有尊严的生活。

### 闭幕部分

58. 日内瓦老龄化问题非政府组织委员会主席 Alejandro Bonilla Garcia 指出，整个世界正在变得越来越暴力，人们在生命的各个阶段都面临风险，老年人尤其受到新旧形式的暴力的影响。他呼吁各国重申致力于为老年人提供更好保护的法律框架。

59. 阿根廷常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表卡洛斯·福尔多里大使在会议结束时发言，他重点指出了阿根廷为保护老年人权利在区域内和国际上所作的努力，重点是照护和协助、经济援助和社会服务政策。他强调说，专家会议清楚地表明，迫切需要解决在保护老年人方面存在的重大缺口，包括了解老年人的经历所需的分类数据缺失，在照护设施和政府机构中老年人诉诸司法的机会不足，对他们的体恤不足。他呼吁采取交叉办法，考虑到老年人的意见、需求和自主权，并敦促各方加紧努力，保护和他们的权利。

60. 人权高专办专题活动、特别程序和发展权司司长 Peggy Hicks 在总结讨论情况时指出，尽管不断努力，但老年人继续遭受污名化、边缘化、歧视和陈规定型观念之苦，这些问题与脆弱性、风险和责任交织在一起。她强调迫切需要一个植根于人权的具有法律约束力的综合框架，并在会议最后倡导为实现这一目标而大力合作。

## 三. 结论和建议

61. 各国应通过一项关于老年人人权的具有法律约束力的综合国际文书。该项文书必须具体处理暴力侵害、虐待和忽视老年人的问题，填补与年龄主义和年龄歧视有关的定义和保护方面的现有缺口，并确保在所有情况下，包括在政治、环境和金融危机中提供充分保护。文书的起草工作应：

(a) 借鉴现有区域性公约和议定书的经验，弥补其缺陷和不足之处，并应涵盖新出现的问题，如全球危机、武装冲突、制裁和外债对老年人的影响；

(b) 最大限度地利用现有资源，强化财政承诺，共同支持落实老年人的权利；

(c) 包括国际合作、技术援助、能力建设和财政支持，以确保老年人的人权；文书应大力鼓励这种合作；

(d) 包括一个强有力的监测和报告机制，以确保合规和问责。

62. 此外，在处理暴力侵害、虐待和忽视老年人问题时，各国应：

(a) 建立机制，全面收集、分析和传播关于暴力侵害、虐待和忽视老年人的数据，特别关注老年妇女、LGBTQI+人群、土著老年人和其他少数群体的特定需求和权利；数据应按年龄和其他相关类别分列，人权高专办应积极主动地与国家统计局合作，加强数据收集和分析工作；

(b) 认识到国家或非国家行为者在公共或私人场合有意或无意实施的一切形式的暴力侵害、虐待和忽视老年人的行为，并解决结构性暴力问题；所有国家政策都应明确一致，涵盖一切形式的暴力侵害、虐待和忽视老年人行为，并针对老年人复杂和不同的需求进行调整；

(c) 加强法律框架，以应对家庭和机构环境中暴力侵害老年人的问题，包括建立可利用的司法和举报机制，以确保老年人能够有效利用这些系统；

(d) 实施促进数字包容的政策和代际方案，包括提供无障碍的数字扫盲方案，以确保老年人在数字时代平等获得信息、服务和机会，同时保护他们免受数字虐待和诈骗；

(e) 调整基础设施和设备，以满足老龄人口的需求，包括改善对医疗卫生人员的培训，使照护和协助工作正规化并提供补偿；

(f) 实施教育和宣传方案，打击年龄主义和年龄歧视，与国家人权机构、民间社会组织、企业部门和其他相关利益攸关方密切合作，此类方案应促进范式转变，承认并重视老年人对社会和经济的贡献；

(g) 批准并执行以保护老年人人权为重点的区域性公约和议定书，确保特别禁止暴力侵害、虐待和忽视。