



## 老龄问题不限成员名额工作组

### 第四届工作会议

2013年8月12日至15日，纽约

## 老龄问题不限成员名额工作组的报告

报告员：珍妮特·吉纳特·克里姆(马拉维)

### 一. 会议安排

#### A. 会议开幕和会期

1. 为加强对老年人权利的保护，大会第 65/182 号决议决定设立老龄问题不限成员名额工作组。工作组于 2013 年 8 月 12 日至 15 日在联合国总部举行第四届工作会议。工作组共举行了 7 次会议。

2. 工作组主席马特奥·埃斯特雷姆(阿根廷)宣布会议开幕。

#### B. 出席情况

3. 联合国会员国代表出席了会议。联合国系统各组织的代表以及政府间组织和非政府组织的观察员也出席了会议。与会者名单见 A/AC.278/2013/INF/1 号文件(另见<http://social.un.org/ageing-working-group/fourthsession.shtml>)。

#### C. 选举主席团成员

4. 8 月 12 日，在第四届工作会议第 1 次会议上，工作组以鼓掌方式选举斯太里奥斯·马克利尼伊安尼斯(塞浦路斯)和亚历山德罗斯·叶尼马塔斯(希腊)为副主席。

5. 在同一次会议上，工作组同意，作为特例，由阿根廷外交和宗教事务部人权司司长费德里科·比列加斯·贝勒坦临时代替马特奥·埃斯特雷姆(阿根廷)担任第四届工作会议主席。



#### D. 议程和工作安排

6. 还是在第1次会议上，工作组通过了载于 A/AC.278/2013/1 号文件的临时议程。议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 非政府组织参与老龄问题不限成员名额工作组的工作。
4. 关于老年人人权的现有国际框架以及查明国际一级的现存差距。
5. 其他事项。
6. 老龄问题不限成员名额工作组下一届工作会议临时议程。
7. 通过报告。

7. 在同一次会议上，工作组核可了一份非正式文件所述的第四届工作会议拟议工作安排(仅有英文本)。

#### E. 非政府组织参加老龄问题不限成员名额工作组的工作

8. 在第1次会议上，工作组还决定认可下列非政府组织参加其工作：

美国心理学协会(美利坚合众国)

迦太基老年人联合会(哥斯达黎加)

巴拉圭退休公务员和教师中心协会

团结和开发 Assainies 青年协会(塞内加尔)

国家监护协会(美国)

国家老年人联合会(尼泊尔)

专业人员为人类组织

Samaj Paribartan Kendra(孟加拉国)

塔什干新闻和青年启蒙启迪中心(“Istiqboli Avlod”)(乌兹别克斯坦)

津巴布韦联合国协会(津巴布韦)

#### F. 文件

9. 工作组第四届工作会议收到的文件清单见：<http://social.un.org/ageing-working-group/fourthsession.shtml>。

## 二. 关于老年人人权的现有国际框架以及查明国际一级的现存差距

10. 工作组在 2013 年 8 月 12 日至 15 日期间举行的第 1 次至第 7 次会议上审议了议程项目 4。工作组第 1 和第 2 次会议就这个项目举行了一般性讨论。

11. 在第 1 次会议上，工作组听取了下列组织和国家代表的发言：欧洲联盟、智利、巴西、日本、阿根廷、危地马拉、秘鲁、印度、印度尼西亚、埃及、斯洛文尼亚、萨尔瓦多、土耳其、瑞士、墨西哥、伊朗伊斯兰共和国、南非、马拉维、俄罗斯联邦、美国、加拿大、阿尔巴尼亚、哥斯达黎加和德国。

12. 在第 2 次会议上，下列国家代表发了言：贝宁、多米尼加共和国、中国、哥伦比亚、巴拿马、古巴、孟加拉国、厄立特里亚和尼泊尔。

13. 在同一次会议上，国际劳工组织(劳工组织)的代表发了言。

14. 还是在第 2 次会议上，下列非政府组织代表代表老年人权利全球联盟和灰豹组织发了言：防止虐待老年人国际网、联合王国老龄组织。

### “促进和保护人权和老年人尊严：《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》第二次全球审查与评价会议的意见”专家组讨论

15. 8 月 12 日，工作组第 2 次会议就“促进和保护人权和老年人尊严：《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》第二次全球审查与评价会议的意见”举行了专家组讨论。专家组讨论由立陶宛社会保障和劳工部的 Tomas Milevičius 主持。专家组下列成员做了发言：奥地利社会事务和消费者保护部的 Markus Windegger；泰国常驻联合国代表 Chonvipat Changtrakul；和哥斯达黎加国家老龄问题委员会 Fernando Morales。

16. 工作组随后进行了互动式对话。对话期间小组成员对下列国家代表的评论意见和问题作出了答复：阿根廷、法国、加拿大、日本、新西兰和哥斯达黎加和瑞典。下列非政府组织代表参与了互动式对话：迦太基老年人联合会、国际助老会、欧洲老龄问题平台、“灰豹组织”、以及 Queen Mother Delois Blakely 组织。

### 专家组关于“多边进程最新情况”的讨论

17. 在 8 月 13 日第 3 次会议上，工作组就“多边进程最新情况”进行了小组讨论。讨论由工作组副主席 Stelios Makriyiannis(塞浦路斯)主持。下列小组成员发了言：首席大法官兼非洲人权和人民权利委员会主席 Yeung Sik Yeun；欧洲委员会人权和法治总局人权法和政策处处长 Nicola-Daniele Cangemi；美洲国家组织老年人人权工作组主席 Ana Marcela Pastorino(阿根廷)。

18. 工作组随后进行了互动式对话。期间小组成员就阿智、根廷利、法国、布基纳法索、多米尼加共和国、哥伦比亚和哥斯达黎加代表提出的问题和评论做了答复。下列非政府组织参与了互动式对话：国际助老会、世界精神病治疗法使用者和幸存者国际网络、国际社会福利理事会、国际老龄问题联合会和全国社区法律中心联合会(澳大利亚)。

19. 主持人和主席做了发言。

#### **专家小组关于“社会保障和健康权”的讨论**

20. 在8月13日举行的第4次会议上，工作组就“社会保障和健康权”议题举行了专家小组讨论。讨论由尼日利亚 Dave Omokaro Foundation 基金会执行主任 Dave Omokaro 主持。下列小组成员发了言：欧洲联盟委员会政策分析员 Kasia Jurczak；开放社会基金会咨询委员会成员 Kathy Foley；马来西亚人权委员会主席 Hasmy bin Agam；和劳工组织社会保护部政策组合主任 Alejandro Bonilla-García。

21. 工作组进行了互动式对话，期间小组成员就哥斯达黎加、荷兰、阿根廷、加拿大、新加坡、以色列、泰国、日本、尼加拉瓜、瑞典、萨尔瓦多和智利、以及欧洲联盟代表提出的评论和问题做了答复。下列非政府组织代表也参与了互动式对话：国家护理联盟、国际助老会、国际社会福利理事会、魁北克老年人联合会、澳大利亚全国社区法律中心联合会、以及精神病治疗法使用者和康复者全球网络，以及联合王国老龄组织，该组织也代表防止虐待老年人国际网发言。

22. 主席做了发言。

#### **关于“歧视和获得工作机会”的专家小组讨论**

23. 在8月14日第5次会议上，工作组举行了一次关于“歧视和获得工作机会”的小组讨论。讨论由年龄权利国际老年人权利律师 Jill Adkins 主持。下列小组成员作了介绍：海法大学老年学系主任 Israel Doron；爱尔兰国立大学高级研究员 Eilionór Flynn 和美国平等就业机会委员会纽约地区律师 Elizabeth Grossman。

24. 工作组随后进行了互动式对话，期间小组成员就加拿大、哥斯达黎加、法国、阿尔巴尼亚、以色列和阿根廷以及欧洲联盟代表提出的问题和评论做了答复。下列非政府组织的代表也参加了互动式对话：联合王国老龄组织、迦太基老年人联合会、全国社区法律中心联合会(澳大利亚)、捍卫老年人和残疾人权利公共事务部联合会、欧洲老龄问题平台、美国退休人员协会、国际助老会、阿根廷老年人联合会和魁北克老年人联合会。

25. 主持人和主席做了发言。

### 经济和社会事务部社会政策和发展司以及联合国人权事务高级专员代表的说明

26. 在 8 月 14 日举行的第 6 次会议上，工作组听取了经济和社会事务部社会政策和发展司关于主要调查结论的说明。该说明载于一份关于落实大会第 67/139 号决议的普通照会中。联合国人权事务高级专员办事处代表介绍了关于汇编现有的直接或间接涉及老年人状况的国际法律文书、文件和方案的情况。

### 与民间社会的互动式对话

27. 在 2013 年 8 月 14 日和 15 日举行的第 6 次和第 7 次会议上，工作组与民间社会进行了互动式对话。

28. 在 8 月 14 日第 6 次会议上，Israel Doron 主持了互动式对话。下列国家代表发了言：萨瓦尔多、哥斯达黎加、智利、阿尔巴尼亚、哥伦比亚、日本、瑞士、阿根廷、澳大利亚、墨西洲和欧洲联盟。下列非政府组织代表也做了发言：欧洲老龄问题平台、“灰豹组织”、国际助老会、Dementia SA(南非)、防止虐待老年人国际网、尼泊尔老龄协会、精神病治疗法使用者和康复者全球网络、全国社区法律中心联合会(澳大利亚)、国际阿兹海默症协会、老龄化和全面尊严联合会、美国律师协会、阿根廷老年协会、社会福利国际理事会、联合王国老龄问题平台、国际老年人之家和服务协会、澳大利亚老龄化问题理事会、国际老年学和老人医学协会(老年学协会)。

29. 在 8 月 15 日举行的第 7 次会议上，下列非政府组织代表发了言：国际老龄联合会、代间和睦组织、欧洲老龄问题平台、国际老年学和老人医学协会、国际老年人之家和服务协会、国际公民联合帮助老年人康复(国际治疗)、国际长寿中心全球联盟和防止虐待老年人国际网。

### 关于前进方向的讨论

30. 8 月 15 日，工作组在第 7 次会议上就前进方向进行了讨论。讨论期间下列国家代表做了发言：美国、阿根廷、加拿大、哥伦比亚、日本、萨尔瓦多、阿尔巴尼亚、瑞士、巴西、古巴、秘鲁、智利、哥斯达黎加、荷兰和欧洲联盟。

31. 在同一次会议上，主席就工作组下一届会议的临时议程做了发言。

## 三. 关于讨论重点的主席摘要

32. 在第 1 次会议上，工作组同意把主席编写的小组讨论要点摘要列入本届会议的报告。主席摘要内容如下：

### 导言

大会第 65/182(2010)号决议设立了老龄问题不限成员名额工作组，目的是审议现有的老年人人权国际框架，找出可能存在的差距，确定如何最好地解决

这些差距，包括酌情审议制定其他文书和措施的可能性，以期加强保护老年人的人权。

工作组在 2011 年举行了组织会议，随后举行了三届工作会议，重点是更细致地加强保护老年人的人权。工作会议包括互动式专家小组讨论，旨在审查现行政策、政策规定、做法和立法适当处理老年人人权的程度。审议的问题包括年龄歧视、社会排斥、独立生活和获得保健的机会、社会保护和社会保障权、暴力和虐待以及诉诸司法的机会。在三次工作会议上，小组专家对国家和国际两级没有充分关注老年人以及针对老年人的行动速度缓慢表示关切，并提到了现有各项机制的局限性。

大会在第 67/139 号决议第 1 段中决定，老龄问题不限成员名额工作组应在社会发展、人权和不歧视以及性别平等和增强妇女权能等领域工作中采用整体办法的基础上，并考虑到人权理事会的意见、工作组的报告、社会发展委员会和妇女地位委员会的建议以及《马德里老龄问题国际行动计划》第二次全球审查与评价的意见，审议关于订立一项旨在促进和保护老年人权利和尊严的国际法律文书的提议。大会还在该决议第 2 和第 4 段中请工作组尽早向大会提出建议，其中特别提出旨在促进和保护老年人权利与尊严的国际法律文书内应当包含、现有各种机制目前未充分触及因而需要进一步确立国际保护的主要内容；并请秘书长以现有资源为限，在联合国相关实体的支助下，在工作组举行第四届会议之前向其提交一份载列直接或间接涉及老年人状况的现有国际法律文书、文件和方案汇编，其中应包括联合国及政府间和非政府组织召开的大型会议、首脑会议、小型会议、国际讨论会或区域研讨会通过的国际法律文书、文件和方案。

## 概述

老龄问题不限成员名额工作组第四届会议的拟议工作安排是在第 67/139 号决议序言部分第 4 段、关于《马德里老龄问题国际行动计划》第二次全球审查与评价的成果以及与区域集团提出主要讨论议题的协商的基础上拟订的。

第四届工作会议包括五次互动式专家小组讨论：(a) 促进和保护老年人的人权和尊严：2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》第二次全球审查与评价的贡献；(b) 多边区域标准制定最新情况；(c) 社会保障权和健康权；(d) 歧视和获得工作机会；(e) 讨论落实第 67/139 号决议的普通照会中的主要结论以及直接或间接涉及老年人状况的现有国际法律文书、文件和方案汇编。本届会议作出前所未有的努力，一部分会议专门与民间社会进行互动式对话。这为非政府组织的代表提供机会，与会员国代表和其支持者进行互动，表达老年人的关切和兴趣，并在讨论中作宝贵发言。

在第四届工作会议期间，会员国就老年人享有人权方面的不足达成共识，并就老年人人权分析的总体状况以及迫切需要改善达成广泛一致。会员国还同意，

亟需处理这些问题，因为老龄化已成为在发达国家和发展中国家都存在的一种全球性现象。但是，会员国对如何纠正这些不足之处表达了不同看法。

一些国家在一般性发言中阐述，有必要制定一项具有法律约束力的文书来促进和保护老年人的权利和尊严，并呼吁将谈判推向讨论国际老年人人权公约的主要内容。另一些会员国指出，现有的国际人权文书适用于老年人，目前在保护老年人权利方面存在的缺陷是执行不力，而不是规范空白的结果。一些国家着重指出，尽管目前有国际法律文书，但与年龄有关的歧视性做法继续存在。他们呼吁在处理老龄化问题时充分利用当前的国际框架，并强调必须评估现有保护机制，检视现有差距，以逐步建立国际共识。就加强保护老年人人权提出的其他建议包括：重新审议和更新大会 1991 年通过的《联合国老年人原则》以形成“指导原则”，以及将老年人权利纳入现有人权框架和联合国各实体的主流。

在最后辩论中宣布设立一个跨区域的老年人之友小组，以倡导人权和推动发展。之友小组的目的是在工作组讨论的基础上，将这些讨论转化为具体行动。之友小组要在工作组年度会议之外，通过在整个联合国系统，包括与各机构和附属机构开展对话，将讨论的重点集中于维护老年人的尊严和权利。之友小组不是一个谈判集团，向各区域集团同意其目标和优先事项的所有会员国开放。

不限成员名额工作组主席团和其支持者将在今后几个月制定工作组第五届工作会议的临时议程。

## 专家小组讨论摘要

### 第 1 小组

#### 促进和保护老年人的人权和尊严：2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》第二次全球审查与评价的贡献

(由立陶宛社会保障和劳工部家庭政策股副股长 Tomas Milevičius 主持)

奥地利联邦劳工、社会事务和消费者保护部的 Markus Windegger 回顾了 2012 年在维也纳举行的关于《马德里老龄问题国际行动计划》第二次全球审查与评价的欧洲经济委员会(欧洲经委会)区域会议的成果。Windegger 先生说，50 个欧洲经委会成员国出席了会议，确定了四个主要专题和未来优先议题，即：鼓励延长工作年限，维持工作能力；促进老年人的参与、不歧视和社会包容；促进并保障老年人的尊严、健康和独立；维持并加强代际团结。会议最后通过了《维也纳部长级宣言》，其中强调区域合作的重要性和分享最佳国家做法的可能性；以及国家政策进程中老龄问题主流化和推动老有所事的重要性。

泰国常驻代表团一等秘书 Chonvipat Changtrakul 提到 2012 年 9 月在曼谷举行的关于《马德里老龄问题国际行动计划》第二次全球审查与评价的亚洲及太平洋政府间会议。出席会议的有 30 个亚洲及太平洋经济社会理事会(亚太经社会)

成员国和准成员国、民间社会组织和联合国系统各机构的代表。Changtrakul 女士说，这次区域审查会议确认了执行《马德里国际行动计划》的进展，包括制订老龄问题国家计划和机制；加强社会保护体系；推动老年人积极参与政策制定；并确保便捷、负担得起和可获得的保健服务。她注意到充分执行《行动纲领》的挑战，包括资源不足；老龄化性别层面纳入主流的困难；老年人就业机会边缘化；社会保护覆盖面不均衡；保健投资不足；没有措施处理对老年人的暴力和虐待。

哥斯达黎加国家老年人理事会理事长、国立老年病学和老年学学院院长、哥斯达黎加大学本科生和研究生老年病学和老年学学术主任 Fernando Morales 讨论了拉丁美洲和加勒比经济委员会 2012 年 5 月在圣何塞举行的第三次拉丁美洲和加勒比老龄问题政府间会议的成果。会议着重指出该区域内的人口挑战，包括年龄、性别和族裔歧视；忽视、虐待和暴力行为；获得保健服务的机会；诉诸法律的机会；社会保障；普及保健服务；提供护理和家庭护理；为老年人加强法律结构的措施。会议通过了《关于拉丁美洲和加勒比老年人权利的圣何塞宪章》。该宪章支持老龄问题不限成员名额工作组加强老年人法律框架的工作。Morales 先生补充说，2013 年举行了一次后续会议。他敦促会员国加速执行《圣何塞宪章》。他着重指出主要挑战，包括社会保障和医疗保健方面的限制以及体制能力有限。Morales 先生最后说，现有文书不足以保护老年人的权利，没有一项具有法律约束力的老年人人权条约，是执行现有计划和相关政策的障碍。

在互动对话期间，一些会员国强调有必要通过查明和消除执行差距，充分利用《马德里老龄问题国际行动计划》。他们着重指出各区域委员会可以在国家能力建设和老龄问题主流化方面发挥的作用。民间社会代表指出，执行差距产生于《马德里国际行动计划》不具有约束力。他们还指出，《行动计划》并不构成一个人权框架，也没有提供一个独立的监测系统和申诉程序，非政府组织呼吁通过就一项具有法律约束力的文书提出具体建议，向基于权利的办法转变模式。一些代表强调必须通过一项关于老年人权利的国际公约，而其他代表则重申，老年人不是一个没有个体差异的群体。因此需要进一步研究和分析，然后再推动一项具有法律约束力文书的选项。

## 第 2 小组

### 多边进程最新情况

(由老龄问题不限成员名额工作组主席团副主席 Stelios Makriyiannis 主持)

毛里求斯共和国首席大法官兼非洲人权和人民权利委员会专员 Yeung Sik Yeun 介绍了一份标出起草《非洲人权和人民权利宪章关于非洲老年人权利的议定书》的大事和重要里程碑的时间表。该议定书规定了缔约国在促进和保护老年人权利方面的义务和责任。Yeung 先生谈到议定书草案所依据的基本指导原则，包括 2002 年《非洲联盟老龄问题政策框架和行动计划》以及有关国际和区域文书



中的宣言和标准。他详细介绍了一些最不发达国家会员国的具体情况，以及这种情况如何形成采取综合方法来制订一份实际可行和具有成本效益的案文。Yeung 先生简单介绍了《议定书》各章，并强调非洲联盟社会发展部长会议确认了议定书草案，并为支持 2012 年 11 月第三届会议通过议定书草案提供了政治保护伞。Yeung 先生最后提出了社会发展部长会议的建议，即呼吁宣传和支持拟订一项关于老年人人权的联合国公约，以加强和巩固《非洲人权和人民权利宪章关于非洲老年人权利的议定书》，并继续推动《马德里老龄问题国际行动计划》。

欧洲委员会人权法和政策司司长、人权和法治总干事 Nicola-Daniele Cangemi 提及《欧洲人权公约》，其中包含一些直接或间接处理老年人相关问题的一般性规定。他还提到经修订的《欧洲社会宪章》，其中载有国际条约中为数不多的明确提到老年人、提到社会保护权的条款之一。Cangemi 先生强调，许多软性法律标准是部长委员会和议会促进老年人权利和融入社会的建议和决议。Cangemi 先生说，这些案文虽然是软性法律，但可以有很大力量，因为它们是以欧洲 47 个国家政府协商一致意见为基础的。此外，老年人通过纳入残疾人等其他弱势群体获得间接保护。Cangemi 先生提及一项关于促进老年人人权的建议。该建议处于最后起草阶段，在区域良好做法的基础上提供具体指导和实际范例。他澄清说，选择不具约束力和说明性的文书解决这一问题，是因为欧洲委员会成员认为，现有的人权规定已经明确或间接地保护老年人的人权，但在对老年人执行方面有差距。

阿根廷驻美洲国家组织副代表 Ana Pastorino 说，必须把老龄化当作人权问题处理，因为它对设计和执行公共政策以及通过立法具有重大影响。正是这种考虑使美洲各国承诺致力于将老龄问题纳入公共政策议程，并审查制定老年人权利问题美洲公约的可行性。因此而在 2011 年提出的一份报告着重指出，并非该区域所有国家都有针对老年人问题的国家立法，各国的体制安排差别很大。这表明该区域在此问题上缺乏一致性和标准化。Pastorino 女士说，关于老年人所需要的那类保护的具体规则应当有一项具有法律约束力的文书，以便在人口逐步变化造成的紧急情况下保护他们的人权。在此基础上启动了美洲老年人人权公约草案的正式谈判。Pastorino 女士介绍了该草案的各章。她指出，虽然大部分案文获得协商一致，但仍有几个段落未能达成一致。Pastorino 女士最后指出，谈判应当很快完成，因为草案将提交 2013 年 10 月举行的美洲国家组织特别大会通过。

在互动对话期间，一些代表团提到建议、软性法律和良好做法准则等不具约束力文书的性质和效果，以及确保这类文书问责制的后续机制的效力。讨论涉及这些建议在多大程度上有助于指导通过立法，这些立法反过来又具有约束力。有人提出，重申老年人在养恤金和社会制度费用方面充分享有人权的重要性，特别是在会员国讨论经济危机的时候。一些代表强调《马德里行动计划》是一项指导原则，并着重强调有必要促进老年人现有的权利，以及欧洲委员会介绍的定期更

新的最佳做法。民间社会组织的代表确认各会员国分享良好做法和相关知识的努力，但指出，从实质上来说，《马德里行动计划》第二次审查和成果的情况既不明确，也难以令人信服，因为并非所有会员国都提交了审查报告或积极参加区域会议。非政府组织的代表指出，区域一级通过的人权文书无法满足需要，而且这些文书互不关联，这样在提供保护的范围和程度方面就会有不一致的风险。此外，世界许多区域如亚洲没有适当的区域人权安排。他们强调，区域文书和国际文书的制定并不相互排斥，两者都至关重要。民间社会组织的代表还指出，一项新的文书应改进《残疾人权利公约》中在法律行为能力、自由和安全权、独立生活权等相互重叠的问题方面已经存在的标准。非政府组织代表最后呼吁打破接受老龄歧视和表现为歧视和骚扰的心态，这种心态会进而导致社会孤立和忽视以及悲伤和背叛的感觉。

### 第 3 小组

#### 社会保障和健康权

(由尼日利亚 Dave Omokaro 基金会执行主任 Emem Omokaro 主持)

欧洲联盟委员会就业、社会事务和包容总司政策分析员 Kasia Jurczak 指出，欧洲联盟委员会于 2013 年 2 月推出社会投资一揽子计划。委员会指导成员国如何使其社会模式应对人口老龄化的挑战以及社会政策承受的预算压力，以便不仅维护能够获得的优质和适当社会保护，而且使其持续下去。社会投资是一个政策框架。它使人们能够保持健康，过着积极独立的生活。社会投资的主要目标是帮助人们做好管理生活风险的准备，而不是应付这些风险的后果。为健康和长期护理投资就是社会投资的例子。社会投资的做法是强调增强享有权利的老年人的权能，使人们能够尽可能长时间地过着健康和有尊严的独立生活。社会投资的做法还承认护理人员在打击虐待老人方面发挥的重要作用，强调监测护理服务的重要性，并且采取避免代间冲突的代际举措，又采取承认同代人之间分歧的代内举措。

开放社会基金会的 Kathy Foley 谈到缓和医疗的问题及其对老年人的重要意义。大会在 2011 年预防和控制非传染性疾病问题高级别会议上，要求将减轻痛苦和缓和医疗纳入保健服务，并将缓和医疗指标纳入政策规划。世卫组织公共卫生模式建议将缓和医疗作为国家卫生计划中的一部分，制定支持缓和医疗的筹资模式和提供服务的模式，并提供基本药物。应该使公众了解缓和医疗的重要性，并应该认真规划执行战略和标准。缓和医疗不仅是一个公共健康问题，而且是一个人权问题。缓和医疗权利应该包括减轻痛苦、对其他身心症状进行症状控制、缓和医疗的基本药物、精神和哀伤辅导、进行沟通以共同作出决定、获得法律服务、由受过训练的缓和医疗专业人员护理。关于老年人权利的公约可强调缓和医疗的重大需要，界定国家承担的具有法律约束力的具体义务，保证全面监测，改善老年人的护理质量。

马来西亚人权委员会主席 Hasmy bin Agam 介绍了马来西亚人权委员会保护和促进老年人权利的情况。他谈到马来西亚老年人的情况，特别是由 2011 年国家老年人政策和行动计划、2008 年国家老年人卫生政策、国家老年人咨询和协商理事会这些处理老年人权利问题的机构组成的框架。虽然马来西亚已经颁布就业法案、最低退休年龄法案、家庭暴力法案、护理中心法案，并组织了各种关于老年人权利的公共论坛和讨论，但依然缺乏一个以老年人为重点的全面立法。尽管在区域和国际一级，围绕老年人权利的讨论越来越引人注目，但在马来西亚，许多与老年人生活有关的问题仍有待解决。马来西亚人权委员会目前注重的问题是护理服务和支持护理人员。此外，发言者指出，老年人的社会保护和退休制度支离破碎，各种各样的政府机构都参与提供这种服务。社会保障制度只限于正规部门，非正规部门，包括自营职业者，均被排斥在外。关于保健，老年人在公立医院和诊所免费获得全面的保健服务和药物，而且门诊病人在公立医院和诊所免付挂号费。马来西亚老年保健专业人员和工作人员人力不足，并缺乏正规和非正规的社区护理。马来西亚人权委员会呼吁在联邦宪法中，将年龄作为禁止歧视的理由之一，并支持就老年人权利起草一份具有约束力的联合国公约，不然就支持起草一份关于老年人权利的区域(东南亚国家联盟)公约。

劳工组织政策组合所设的社会保障部主任 Alejandro Bonilla-Garcia 论述社会保护问题。他说，劳工组织 60%的协定提到社会保护，而且联合国设定了最低门槛或社会保护最低标准，其目标是使人们在有生之年能始终享有社会保护。发言者指出，由于发展中国家的经济有很大一部分非正规经济，因此，在发展中国家，老年便是非正规的，因而不包括在任何社会保护框架内。此外，当前年轻人的失业率很高。有可能导致他们将来进入老年后更为贫穷。注重教育对防止老年贫穷至关重要。发展中国家应该更有效地为社会保护举措分配资源。Bonilla-Garcia 先生建议，加强社会保护监测，增加资源，加强宣传和提高对社会保护的认识，排除获得社会保护的障碍，发展社会保护文化从而改变思维模式，都十分重要。劳工组织请成员国制定行动计划，发展国家的社会保护能力。此外，应该完善就业制度和老年人的护理制度。劳工组织更加注重提出关于社会保护的咨询意见，并建议对人口老龄化采取跨部门的综合方针。

与会者在互动对话时提出的问题和看法主要围绕社会保护和社会投资是否为权利的问题，此外还探讨了政府、个人及其家庭在处理人口老龄化、收入和社会保障以及健康方面的作用的问题，还审议了上年纪的人和老年人是否会带来经济增长和对新服务的需求，还是成本将超过投资的问题。会员国和民间社会组织的代表对比只针对老年人的那些举措，讨论了面向所有社会成员的社会政策方针，并要求在社会保护、虐待老年人、长期护理和老年痴呆方面采取良好的全国性措施。提出的其他问题包括老年人权利公约的代价以及具有法律约束力的文书的利弊。小组成员说明道，社会保护是一项权利，但被排除在外的人数正在增加。他们指出，缓和医疗成本高效益大，在许多国家得到积极响应，报告了欧洲在对

老年人提供更多服务后经济得到改善的经验。代际间团结互助对成功解决老年人关切问题的重要性以及经济合作与发展组织关于长期护理费用的研究。小组成员还详细阐述了采取双管齐下的方法增强老年人权利的优点，即先着重达成有法律约束力的区域文书，然后再在国际一级着手解决这一问题。

#### 第 4 小组 歧视和获得工作机会

(由 Henningson 和 Snoxell 律师事务所律师兼老年人权利国际顾问 Jill Adkins 主持)

海法大学老年学系主任 Israel Doron 表示，现有国际人权文书一般不将年龄视为禁止歧视的理由，而且这些文书均不曾提及老龄歧视。为了对老年人适用人权，还需要阐释老龄歧视一词。他说明道，虽然老龄歧视这一概念相对较新，但老年人不为人们所关注和对他们的成见是我们社会中根深蒂固的问题。Doron 先生声称，鉴于已经掌握的明确可信的规范证据和实证证据，无疑需要有一个维护老年人人权的国际公约。他各举了三个例子，其中有些例子已经在工作组以往的会议上提出过。Doron 先生指出，声称只在执行方面存在差距的论点并无证据可循，但却掩盖了一个明确的潜台词，即社会公正。他说明道，“社会公正”是审议老年人权利的一个要素，工作组以往各次会议的文本均未将之包括在内。Doron 先生根据 Nancy Fraser 的分类提出了社会上的各种不公平现象，诸如剥削、排斥和剥夺，此外还有凌驾、不承认和不尊重所体现的文化上的不公平。Doron 先生确认，因为人们年纪大而对其抱有成见并进行系统歧视的行为与种族主义和性别主义同样普遍。他最后说，目前的问题不是强制性差距、执行差距、法律制定差距，而是社会公正地承认差距。认识到这一点就会看到为什么《马德里行动计划》并不充足，因为它没有从根本上改变老年人的社会概念。相反，Doron 先生认为，《马德里行动计划》允许政府表示它们对老年人在日常生活中经历的颇具象征意义的不公正一无所知。

爱尔兰国立大学高级研究员 Eilíonóir Flynn 从残疾人权利的角度阐述歧视问题，以便为进一步讨论如何将经验教训用于老年人权利的问题提供借鉴。她承认，尽管这两种人有很大的不同，但他们都力求获得同样的普遍人权。Flynn 女士说，在《残疾人权利公约》通过之前，残疾人与老年人一样，也是由普遍的国际人权规范笼统包括的。这些文书在“其他身份”一类中保障他们不受歧视。尽管在努力增进残疾人的权利，但审查报告表示，这并没有带来更为一贯地保护残疾人人权，而且国家报告在谈到残疾时很少使用“权利”一词，并且常常使用不适当和过时的语言谈论残疾人。Flynn 女士说，即便在国家制定反歧视的立法之后，这些立法在就业领域以外的影响通常是很有局限的，因为残疾人继续受到法律上的歧视，被剥夺结婚、建立家庭、投票和具有法律能力的权利。Flynn 女士

最后说：正如残疾人的经历表明的，如此依赖“其他身份”这一笼统术语将他们包括在内并没有产生有效的结果。

美国平等就业机会委员会纽约地区办公室地区检察官 Elizabeth Grossman 概述了 1967 年的《雇佣中的年龄歧视法》。该法保护 40 岁或以上的人在就业时不受年龄歧视。Grossman 女士说明道，该法禁止就业方面的任何歧视，包括雇佣、解雇、薪金、升迁、下岗和培训，并表示解雇对老年人来说是一个非常大的问题。她说明道，因年龄而进行骚扰，诸如恶意评论一个人的年龄，是非法的，只要这种评论十分经常或严重，以致于造成敌视或不愉快的工作环境，或导致作出不利的就业决定。Grossman 女士说，根据该法，对反对年龄歧视的就业做法、或对年龄歧视提出指控、作证或以任何形式参与依据该法进行的调查、程序或诉讼的人进行报复是非法的。她指出，1990 年的《高龄职工福利保护法案》修正了《雇佣中的年龄歧视法》，专门禁止雇主剥夺高龄职工福利。美国国会认识到，向年龄较大职工提供某些福利的代价高于向年轻职工提供同样福利的代价，而且这些较高的代价可能会使雇主不愿雇佣年龄较大的职工。因此，在一些有限的情况下，国会允许雇主可根据年龄减少福利，只要提供克减福利的代价不少于向年轻工人提供福利的代价。Grossman 女士还表示，具有年龄差异影响的雇佣政策和做法只要是出于年龄以外的其他合理原因，便是允许的，但这种规定是雇主必须举证证的积极抗辩。

在互动对话期间，工作组全体会议围绕就业问题，讨论了不受歧视的权利与政府只有有限能力对管辖工作机会的规定进行各种调整这两者之间的平衡问题。与会者强调，这种平衡应顾及“合理便利”和“逐步实现”这两个概念，前者是国家提供奖励办法并支持便利措施，后者是评估哪些是具体和可接受的措施，哪些需要进一步改进。代表们上台介绍了各自国家在禁止歧视老年人工作方面制定的计划、举措和良好做法。一些代表援引了经济、社会及文化权利委员会第 6 号一般性意见，以支持以下论点：即公约没有明确提到“老年人”并非有意排斥，而是在通过公约时人口老龄化不是一个紧迫问题，何况可以解释说歧视规定同样适用年龄因素。代表们表示，真正的挑战是会员国达不到向所有社会成员提供所有人权的要求，表示制定并评价方案和政策是前进之路。

其他代表提到人权事务高级专员 2006 年的发言，其中表示人权文书增加了，而当时不过 6 个。迄今已有 9 个核心人权文书，10 个负责监测的条约机构。与会者强调，需要在现有机制内充分探讨可选办法，着重落实现有文件。一些代表表示，虽然《马德里老龄问题国际行动计划》没有约束力，但已得到 156 个会员国的核可，使其具有普遍性，因此不需要再建立新的规范，只需采取政策、措施和行动，改善并加强行动计划的执行工作。对此小组成员说明道，如果没有一个具体和独特的公约，许多国家的法律制度中就会继续存在根本不了解或不太了解老龄歧视这一社会现象并对此缺乏知识的问题，正如强制退休政策这种情况。他们

强调，任何行动计划都会有执行差距，马德里行动计划只能产生十分有限的影响，因为它没有法律约束力。他们提议针对一个更为确切的问题进行讨论，即现有法律文书在何种程度上充分解决了老年人独特的法律权利。民间社会的代表在发言中提供了年龄歧视的事实和数字，从而使讨论回到各国的现实情况。他们创造了“社会保障、保健和住房三大项”这一词，作为老年人必不可少而且不可转让的权利，因为这三项代表了生活的基本要素。非政府组织询问：既然政府已经作为现有人权文书的签署国而承担了相应的义务，为什么会员国不愿以一种综合性的方式重申和说明老年人的人权。

## 第 5 小组

以下文件的主要结论：(a) 继大会第 67/139 号决议后发出的普通照会；(b) 直接或间接论及老年人境况的现有国际法律文书、文件和方案汇编

联合国老龄问题协调人 Rosemary Lane 谈到对秘书处向会员国和联合国系统发出的普通照会的反应，以及向非政府组织呼吁提出见解之后得到的反应。共有 31 个会员国、36 个民间社会组织和 4 个联合国系统的组织对调查作出了回应。已向秘书处提交了有可能制定的有关老年人权利问题的国际法律文书中应包括的以下一般性原则：尊严、独立性、自主性、平等、性别平等、不歧视、无障碍、权能、自我实现、代际团结、尊重多样性和差异性，以及参与和融合。关于老年人的经济权能问题，提及了以下几点：适当生活水准权，包括食物、水、住房和衣服；取得工作机会权；得到社会保护、经济安全和社会援助的权利；获得信贷、创办企业、参加赚取收入活动和拥有财产的权利；和受教育及培训的权利。在社会和公民参与方面，列出了以下几点：无障碍环境权；获得信息的权利；法律服务、司法保护和法律面前平等待遇的权利；参与公共和政治生活权；享受社会和文化生活/娱乐和体育运动权；结社自由权。在保健方面提到了以下几点：获得护理和长期护理的权利；得到保健和精神健康的权利；获得重要药物的权利；而获得社会服务权被着重提及。关于尊严问题，提及尊重隐私权；不受虐待和暴力权；人身安全权；结束生命、生命和有尊严死亡权。关于多样性，对一些特定亚群体的权利进行了特别讨论，例如土著人、囚犯、残疾老年人、老年妇女和移民。

联合国人权事务高级专员办事处人权和经济及社会问题科人权干事 Christian Courtis 报告了关于编撰直接或间接阐述老年人境况的现有国际法律文书、文件和方案问题的讨论情况。他提及 A/AC.278/2013/CRP.1 号文件，该文件已刊载在老龄问题不限成员名额工作组第四届会议的网站上。他介绍了用于确定和分类归纳相关文书和文件所使用的标准，因为第 67/139 号决议第 4 段中的语言十分空泛。在这些标准中，尤其注重有约束力和无约束力文书的区分，并注重指出无约束力文件的多样性。其他的差别包括文件的来源(是否由人权机构发表)，以及文件的普遍性或区域性。

在与民间社会的互动对话中，非政府组织的代表表示支持拟定一项关于老年人权利的公约，并着重指出了在它们提交工作组的书面声明中提到的一般性原则和特定权利具有重要意义。拟定一项公约的优越性在于使人们进一步认识到老年人的境况，明确老年人的权利，并为所有权利定出一个全面框架，以禁止年龄歧视，并设置一项监督机制，来纠正保护老年人方面缺乏行动的情况。非政府组织代表提到了应当在一项公约中阐述的尤其受人关注的问题，即：缓和医疗和疼痛控制；老年人的参与和接触社会；经济安全和社会保护；住房；健康；长期护理；不遭受人身虐待和经济虐待；紧急状况中的老年人，以及监护人问题。《马德里老年问题国际行动计划》属于无约束力性质，被看作是对老年人充分享受所有权利的障碍。一些会员国表示支持拟定一项公约，因为以前的法律文书切实解决了特定社会群体权利方面的差距，而现有的系统运作不够有效。区域性文书，例如《圣何塞宪章》可以成为可能的公约的指针。其他会员国指出，尽管存在保护和执行规定方面的差距，但是这些差距并非属于准则规范性质。此外，现有的法律文书已经对老年人权利作出了规定，而且会员国之间对于拟定一项公约没有达成共识。但是，对老年人福祉制定一些指标会有裨益。一些会员国提到了特别报告员对老年人权利的支持。

#### 关于前进方向的讨论

(由主席主持)

各代表向主席、主席团成员和秘书处组织了不限成员名额工作组第四届会议表示感谢。各代表赞扬主持人和主席团小组与会者举行了内容详尽和激发与会者的会议，并感谢民间社会代表群策群力、积极参与，从而极大丰富了小组的工作。

在关于前进方向的讨论中，一些代表指出，普遍人权原则也适用于老年人，但是却没有系统或充分地遵循。这些代表指出，问题的关键在于执行，新的公约是否是弥合执行方面差距的最有效方式仍然存在疑问。

一些会员国论及大会第 67/139 号决议，题为“订立一项全面综合国际法律文书以促进和保护老年人权利与尊严”，并指出，该决议的表决记录是 54 票赞成，5 票反对，118 票弃权，证明对于新的联合国老年人权利问题公约缺乏共同的立场。

各代表反对新的设定准则的进程，提出了一些建议来鼓励各国执行现有文书，包括探索对侵犯和损害协议规定的权利设定责任追究，利用联合国的实体，包括专门机构、基金和方案，来改善老年人的生活；并参考《马德里老龄问题国际行动计划》第二次全球审查与评价会议的结果，确定现有框架和老年人面临的实际挑战方面存在的差距。他们的结论是，这些提议所需资源较少，并获得了更多的支持和共识。

其他一些会员国着重指出，有必要毫不拖延地立即研究解决老年人权利问题，因为老年人是人口中比例较大而且在逐渐扩大的部分。各代表提及了联合国

人权事务高级专员提交经济及社会理事会的报告和研究报告，这些报告指出，当前国家和国际层面保护老年人人权的安排不够，并指出老年人保护中存在差距的九大方面。

一些会员国呼吁对计划纳入一项国际法律文书中的重要内容开展谈判，以此采取具体措施，增进和保护老年人的权利和尊严，因为这一点在现有的机制中没有按第 67/139 号决议得到适当解决。这些会员国指出，尽管表决中有大量弃权，但第 67/139 号决议是根据大会规则通过的，在决议通过时投弃权票的一些国家继续承诺要增进和保护老年人的尊严和权利。

其他代表指出，就新的公约进行谈判并不需要普遍共识，对此列举了诸如《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》等国际文书，这些公约通过时并未得到所有会员国的支持。各代表指出，如果一项新的公约没有得到普遍赞同，并不表明该公约没有依据。

一些会员国指出，有关前进方向的提议并非相互排斥，而是相辅相成。他们指出，如果不提升老年人权利便将其作为跨领域的问题纳入联合国实体的方案主流将会造成这些权利易被忽视。各代表利用性别作为跨领域问题的例子，指出如果没有《消除对妇女一切形式歧视公约》就不会是可行的选择。

在结束前的辩论中，阿根廷宣布成立一个跨区域的老年人之友小组，以坚持人权推动发展。小组旨在以工作组的讨论为基础加以发展，将讨论转化为具体的行动。老年人之友小组并计划集中讨论，在联合国系统内引起对话，包括与各机构和附属机构的对话，以便将老年人尊严和权利问题扩展到工作组年会范围以外。各代表强调指出，老年人之友小组并不是一个谈判团体，而是面对在所有区域集团内赞同其目标和关注重点的所有会员国。

非政府组织代表强调指出，需要有一个关于老年人权利的全面法律框架，以避免今后对老年人的不平等、施舍和提供福利态度，避免降低保护老年人的标准。这些代表呼吁主席考虑在即将达成的决议中要求在联合国日程安排内找到更合适的日期召开工作组的今后会议，以使各方能更为积极的参与。他们建议使用更加易于采用的技术，例如 Skype，使无法派代表出席会议的更多国际非政府组织也能参与互动。

### 主席的闭幕词

主席在闭幕词中提到一般性辩论，其间成员国和民间组织代表提出了关于保护老年人人权的观点，并提及国际、区域和国家的例子。

主席从这一辩论中着重指出已有共识的两个方面：首先，全世界各地人口结构方面前所未有的挑战第一次显示，老年人现在和将来都会是我们社会中引人注意的、实际存在的群体。主席指出，这些人口结构的变化必然导致对政府和社会带来的挑战。第二，主席指出，人们一致认为，确保老年人充分享受其公民、政治、社会、经济及文化权利的机制不够充分、不够适当，因为对老年人的虐待、



排挤、偏见、漠视、歧视，以及老年人基本需要未能满足目前仍然是现实。主席指出，支持积极向上的老龄化模式还要求积极地允许老年人充分行使、并要求尊重其权利。他强调指出，推动社会包容性进程的文化变革始终伴随着一种不同的法律框架，在这种框架中，老年人更加了解到，他们充满活力的参与社会，并不因政府的换代或经济危机而受影响。

主席指出，他认为，上述共识显示，国际社会正在落实一种新的社会契约，以此响应对老年人权利提供更多国际保护的要求。主席指出，为实现这一目标，专家小组成员、各国代表和民间社会代表建议了各种机制。

一些会员国和会议小组成员认为，可以通过更好地、更有效地执行现有文书和机制来提供更多保护，包括国际层面通过的行动计划，例如《马德里老年问题国际行动计划》。主席表示，对于出席会议的多数会员国、民间社会组织和会议的讨论小组成员来说，各方一致认为有必要提出一项国际法律文书，阐述老年人的所有人权，让老年人能够充分积极地为社会作出贡献并参与社会，同时消除陈旧偏见、歧视、漠视和欺凌。

主席简要评论了小组会议讨论的主要议题，并提到的不限成员名额工作组的任务，他说这一任务已在联合国最高层面的大会得到审查。他指出，这一审查导致工作组在原先任务之上又增加了新的任务，而第四届工作会议已通过及时提交有助于消除讨论的报告而执行了其中的一些要求。

主席提及与参加会议的民间社会组织进行的互动对话，并指出，来自欧洲和北美各组织的代表多于其他区域的代表。主席呼吁作出努力，旨在接纳全世界各地、尤其是不发达国家的民间社会组织参与老龄问题不限成员名额工作组进程。主席提到《残疾人权利公约》的拟定方式，并请会员国在派遣参加工作组的代表团中包括本国和本地区民间社会组织的成员。

主席注意到，老龄问题不限成员名额工作组第四届会议使谈判又回到对于会上提出的各项建议达成共识的必要性之上，包括在人权理事会中指定老年人权利问题特别报告员的可能性；提高认识；在区域内交流新的情况发展；并加强与民间社会组织的合作关系，接纳民间组织加入国家的代表团。主席并提到会议期间有代表宣布建立了老年人之友小组，以及小组希望如何持续不断地开展工作，并在休会期间工作，加强人们对老年人权利的认识和保护。他并提到关于在整个联合国系统以及在国家范围高度重视老龄问题的建议，以及关于考虑更新《老龄问题国际行动计划》的提议，以便提出新的指导方针。

主席并讨论了一些建议，涉及根据第 67/139 号决议酝酿构成增进和保护老年人权利和尊严的国际法律文书的主要内容。他指出，第 67/139 号决议的表决记录中的弃权票不应当被看作是一个障碍，而应看作是一个机会。主席指出，弃权票的数量显示，需要更多的时间和审议以便就考虑新的国际文书达成共识。他

并指出，许多代表团对决议作出弃权的表决，但同时积极参加了第四届会议，这表明这些国家以及国际社会都有保护老年人的坚定决心。主席指出，尽管对实现这些目标存在不同的方式和要素，但所有不同的方式和要素都有正当的依据，应当进一步的分析和讨论。

## 六. 通过组织会议报告

33. 在 8 月 15 日的第 7 次会议上，工作组通过了工作组第四届工作会议的报告草稿(A/AC.278/2013/L.1)。

---