

第十三届会议(1995年)*

第6号一般性意见：老龄人的经济、社会及文化权利

1. 导 言

1.

世界人口正以稳定、十分惊人的速度走向老龄化。60岁和60岁以上的老龄人数已于1950年的2亿人口、上升至1982年的4亿，预计将于2001年达6亿，并将于2025年增至12亿、到2025年70%以上的老龄人将居住在今天的一些发展中国家。80岁和80岁以上的“耆”老人数也在增长，并继续出现大幅度的上升，由1950年的1,300万上升至今天的5,000多万，并预计于2025年达到1.37亿。这是世界中增长速度最快的人口群体，预计在1950至2025年期间人口增长为10倍，60和60岁以上群体将增长6倍，而其他总人口的增长则稍高于3倍。¹

2.

这些数字可显示一场静静的、但意义深远并难以预测的人口演化过程，它将渗透到全世界和各国的社会和经济结构，并将会在未来产生更为深远的影响。

3.

许多公约缔约国，特别是工业化国家，均面临着针对它们人口的老龄化调整其社会和经济政策特别是有关社会保障政策的任务。在发展中国家，由于年轻人口的外移，以及随之削弱家庭的传统作用——老龄人的主要依靠，因此社会保障缺乏或不足情形更形恶化。

2. 在国际上得到赞同的老龄人政策

4.

1982年老龄问题世界大会通过了《老龄问题国际行动计划》。这一重要文件得到了联大的赞同，并且是一项极为重要的指导文件，因为它详细阐明了各成员国在各项《国际人权公约》所宣布的权利范围内为保障老龄人权利应采取的各项措施。它载有62项建议，其中许多与《公约》直接相关。²

5.

1991年联大通过了《联合国老年人原则》，这些原则由于其务实性，也成为目前背景下的一项重要文件。³

原则共分五节，它们与《公约》确认的各项权利密切相关。“独立”一节包括获取食物、水、住所、

* 载于E/1996/22号文件。

衣着和保健的机会。除这些基本权利外，还应享有从事可领取报酬工作的机会以及接受教育和培训的机会。“参与”一节的含义系指，老龄人应积极地参与制定和执行影响其福祉的政策，并将其知识和技能传给子孙后辈，并且应能组织起运动和协会。以“照顾”为标题的一节宣布，老龄人应享有家庭照顾、健康照顾并能够在住所、安养院或治疗所享有基本的人权和自由。关于“自我充实”这一节原则申明应使老龄人通过享用社会的教育、文化、精神和文娱资源，寻求充分发挥他们权利的机会。最后，以“尊严”为标题的一节阐明，老龄人应有尊严、有保障，不受剥削和身心虐待，应不论年龄、性别、种族和族裔背景、残疾、经济情况或任何其他状况，均享受到公正对待，并且不论其经济贡献大小均应受到尊重。

6.

1992年联大通过了2001年以前老年问题全球8项指标，以及制定国家指标的简要指南。在若干重要方面，这些全球指标可用以增强《公约》缔约国的义务。⁴

7.

同时，于1992年并在纪念老龄问题世界大会通过《维也纳国际行动计划》的十周年之际，大会通过了《老龄问题宣言》，宣言支持各国就老龄问题所采取的主动行动，以充分地支持老龄妇女为社会所作出基本上未得到承认的贡献，并且支持老龄男性发展他们以往在挣钱养家岁月中未获开发的社会、文化和感情方面能力；支持家庭提供照顾并鼓励所有家庭成员合作提供照顾；并且在实现2001年以前达到老龄问题全球指标战略方面扩大国际合作。宣言还宣布将1999年定为“国际长者年”，确认人口已经步入“成熟”。⁵

8.

联合国各专门机构，特别是国际劳工组织，也注意到它们各自主管领域中的老龄问题。

3. 与《经济、社会、文化权利国际公约》

有关的老龄人权利

9.

用于描述老年人的术语——即便在国际文书中——变化不一。其中包括：“老年人”、“年老者”、“年长者”、“第三年龄”、“老龄人”等，并且将80岁年龄以上者称为“第四年龄者”。委员会主张使用“老龄人”(法语为 personnes âgées；西班牙语为 personas mayores)，这是联大第47/5号和48/98号决议所采用的术语。根据联合国统计处的惯例，这些术语系指60和60岁以上的老龄人(欧洲联盟统计局的统计认为，“老龄人”系指65或65岁以上者，因为最为通常的退休年龄为65岁，而且退休年龄还在趋于推迟)。

10.

《经济、社会、文化权利国际公约》并无明确的条款提及老龄人的权利，但有关“人人有权享有社

会保障，包括社会保险”的第九条，却含有对享有老龄福利权利的承认。然而，鉴于《公约》各条款充分适用于社会的所有成员，显然老龄人也有权充分享有《公约》承认的一系列权利。《维也纳老龄问题国际行动计划》也充分体现出了同一方针。此外，就尊重老龄人权利所需采取的具体措施而言，《公约》要求各缔约国按其现有资源尽力落实这些措施。

11.

另一个重要问题是，《公约》是否禁止基于年龄的歧视。《公约》和《世界人权宣言》均无明确提及年龄是被禁止的原因之一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，或者还没象今天这样迫在眉睫。

12.

但是，问题并没有就此为止，因为禁止基于“其他状况”的歧视，可被理解为适用于年龄问题。委员会指出，虽然它还尚不能确定基于年龄的歧视是否属于《公约》全面禁止之列，但对于能够接受这种歧视的事项范围而言却极为有限。此外，必须强调的是，在许多国际政策文件中均强调对老龄人的歧视是不可接受的，而且绝大部分国家的立法也确认是不可接受的。在诸如有关强制性退休年龄或获取高等教育等极少领域中，仍然容忍这种歧视，但已出现消除此类障碍的明确趋势。委员会认为，各缔约国应尽可能最大程度地加速这一趋势。

13.

因此，经济、社会、文化权利委员会认为，《公约》各缔约国有义务特别注意促进和保护老龄人的经济、社会和文化权利。委员会本身在这方面的作用由于下述事实而显得更为重要：与其他诸如妇女和儿童等群体的情况不同，关于老龄人的权利还尚无全面的国际公约，也尚未确立起附属于这一领域联合国各套原则的约束性监督安排。

14.

委员会于第十三届会议结束之际以及在第十三届会议之前，委员会的会期政府间专家工作组的会议已经审查了144份首次报告、70份第二次定期报告和有关第1至15条的20份全球首次和定期报告。这一审查使得能够辨明代表世界所有各地区和不同政治、社会经济和文化制度的、相当大数量的缔约国在执行《公约》时可能遇到的许多困难。迄今为止所审查的各份报告，除了在不同的全面程度上提供关于落实社会保障权利的第九条的情况外，还尚无任何一份系统地提供针对老龄人落实《公约》情况的资料。

15.

1993年，委员会就此问题展开了一天的一般性讨论，以便制定出这一领域的今后活动计划。此外，在最近几届会议上，委员会开始极为注重有关老龄人问题的资料，而且就此问题展开的征询，还收集到了某些极有价值的情况资料。然而，委员会注意到，绝大部分缔约国的报告仍然很少提到这一重要问题。因此，委员会谨想表明，委员会坚持应在今后的报告充分中充分地阐

述有关老龄人享有《公约》所承认的每项权利的情况。一般性意见的余下部分认明了这方面一些有关的具体问题。

4. 缔约国的一般义务

16.

老龄人作为一个群体与人口的其他群体性质不一，各有差异，而且他们的状况取决于一个国家的经济和社会状况、取决于人口、环境文化和就业因素，而且就个人而言，还取决于家庭状况、教育水平、城镇或乡村环境以及工人和退休者的职业。

17.

同那些身体健康状况良好而且具备可接受的经济状况的老龄相比，甚至在一些发达国家中，有许多老龄人并不具备维持生计的充分收入，他们主要属于最为脆弱、不受注意和得不到保护的群体。在经济衰退或经济调整时期，老龄人尤其面临着风险。正如委员会以前所强调过的(第3号一般性意见(1990)第12段)，即使在资源严重拮据时期，各缔约国也有义务保护社会中的脆弱成员。

18.

各缔约国为履行其根据《公约》承担的有关老龄人的义务所采用的办法，基本上与履行其他义务的办法相同(见第1号一般性意见(1989))。这些办法包括需要通过定期监测确定一国内问题的性质和范围、必须制定出适当的政策和方案满足一些需要、必须在必要时制定出立法和废除任何歧视性的立法，以及必须确保有关的预算支助或适当时请求国际合作。关于后者，根据《公约》第二十二条和第二十三条进行的国际合作，是使某些发展中国家能够履行《公约》义务的一项极为重要的方式。

19.

为此，可提请注意1992年联大通过的全球指标一，它呼吁建立国家支助基础结构，以推行国家和国际发展计划和方案中的老龄问题政策和方案。在这方面，委员会指出，《联合国老年人原则》鼓励各国政府在国家方案中列入的原则之一是，应使老龄人能够组织老龄人运动或协会。

5. 《公约》的具体规定

第三条：男女权利平等

20.

根据《公约》第三条，各缔约国应依照条款承担“保证男子和妇女在本公约所载一切经济、社会

及文化权利方面享有平等的权利”，委员会认为各缔约国尤其应注重经常处于困境的老龄妇女，因为她们将其终身或其生命的一部分时间用于操持家庭而未能从事使她们能享有老龄养恤金的报酬活动，而且也无法享有寡妇养恤金。

21.

为解决这种情况并充分地履行《公约》第九条和《老龄问题宣言》第2(h)段，各缔约国应建立起非缴款性老龄恤金或其他援助，不论性别帮助所有到达国家立法具体规定的年龄而没有任何收入的老龄人。鉴于妇女预期寿命较长，而且老龄妇女通常无缴款性养恤金，妇女将成为主要的受惠者。

第六至第八条：与工作有关的权利

22.

《公约》第六条规定各缔约国应采取适当的步骤保障人人应有机会凭其自由选择并接受的工作来谋生的权利。为此，委员会铭记那些未到退休年龄的老年工人往往在寻求和保持工作方面遇到困难，强调必须采取措施防止在就业和职业方面基于年龄的歧视。⁶

23.

“享有公正和良好工作条件”的权利(《公约》第七条)是保障老龄工人享有在他们退休前安全工作条件极为重要的条款。安排老年工人在能最充分地发挥其经验和知识的条件下从事就业，是极为可取的做法。⁷

24.

在他们即将退休的前几年内，应当由雇主和工人双方的组织以及其他有关的机构派代表参与落实退休准备方案，为老龄工人应付其新的情况作好准备。这类方案尤其应当向老龄工人介绍下述一些情况：养恤金领取者的权利和义务；继续从事职业活动或从事志愿性工作的机会和条件；防止老龄不利影响的办法；成年人教育和文化活动的设施，以及娱乐时间的利用。⁸

25.

《公约》第八条所保护的各项权利，即包括在退休年龄之后的工会权利，必须适用于老龄工人。

第九条：享有社会保障的权利

26. 《公约》第九条在总体上规定，各缔约国“承认人人有权享受社会保障”，但未具体阐明应保证的保护种类或程度。然而，“社会保障”这一用语隐含超出本人所控制范围的原因而失去维持生计手段的所有风险。

27.

根据《公约》第九条以及有关落实关于国际劳工组织各项社会保障公约——关于社会保障的第102号公约(最低标准)(1952年)和关于残废、老年和遗属恤金的第128号公约(1967年)——的条款,各缔约国必须按国家法律规定采取适当措施,设立从一特定年龄开始加入普遍的强制性老年保险制度。

28.

遵照上述两项劳工组织公约和第162号建议所载的各项建议,委员会请各缔约国在适当考虑到人口、经济和社会各类因素情况下,根据老龄人所从事的职业和工作能力来确定退休年龄,从而使退休年龄具有一定的灵活性。

29.

为了实施《公约》第九条的各项规定,各缔约国必须确保,在受社会保障制度保险或领取养恤金的抚养人死亡后,提供遗属养恤金和遗孤养恤金。

30.

此外,如第20和21段所述,为了充分实施《公约》第九条的规定,各缔约国应在其现有的资金限度内,向所有老龄人提供非缴款性的老龄养恤金和其他援助,帮助那些虽然已经到达国家立法规定的老龄年纪,但未满合格缴款期并无法享有老龄养恤金或其他社会保险福利或援助,以及无其他收入来源的老龄人。

第十条：保护家庭

31. 根据《公约》第十条第一款,和《维也纳老龄问题国际行动计划》建议25和29,各缔约国应作出一切必要的努力支持、保护和巩固家庭并根据各社会的文化价值制度帮助家庭、满足家庭成员中受抚养老龄成员的需要。建议29鼓励各国政府和非政府组织建立社会服务支助有老年人的家庭,并落实各项措施支持希望在家中赡养老龄人的低收入家庭。这项援助还帮助单独居住的老龄人或希望继续在家中居住的老龄夫妇。

第十一条：适当的生活水准

32.

在《联合国老年人原则》关于老龄人独立的一节中的原则1规定：“老龄人应能通过提供收入、家庭和社会支助以及自助享有足够的食物、水、住房、衣着和保健”。委员会极其重视这一原则,这项原则为老龄人提出了《公约》第十一条所载的各项权利。

33.

《维也纳老龄问题国际行动计划》的建议19至24强调，老龄人的住房不应当视为仅仅是一个容身之地的问题，并强调除了身体健康外，还应当考虑到住房的心理和社会重要意义。因此，国家政策应通过修缮、发展和改善住房，并且为便于老龄人出入和使用进行住房改建，帮助老龄人尽可能久地居住在自己家中(建议19)。建议20强调，必须制定出城市重建和发展规划以及法律，具体注重老龄问题，协助保障老龄人的社会融合，而建议22则提请注意必须考虑到老龄人的行动能力，通过提供适当的交通工具，为老龄人提供更好的生活环境并便于他们的活动和与人交往。

第十二条：享有身心健康权利

34.

根据《公约》第十二条第一款，为实现老龄人享有满意的身心健康水平，各缔约国应考虑到《维也纳老龄问题国际行动计划》建议1至17，这几项建议的重点完全是，提供关于维护老龄人健康以及从预防、康复至对患有不治之症老龄人护理的综合角度，制定保健政策的指南。

35.

显然，日益增多的老龄人长期性、衰退性疾病和高昂的住院费用并不能仅靠治疗加以解决。为此，各缔约国应铭记维护老龄人的健康必须在整个生命时期进行投资，根本性的作法是推广健康的生活方式(健康食物、戒烟戒酒等办法)。通过适宜老龄人需要的定期健康检查实施的预防措施，与通过保持老龄人身体机能的康复，具有同样的决定性作用，由此可减少健康照顾和社会服务投资成本。

第十三至十五条：享有教育和文化的权利

36.

《公约》第十三条第一款承认，人人享有教育的权利。就老龄人而言，必须从两个不同但相辅相成的角度来看待这一权利：(a) 老龄人有权得益于教育方案；和(b) 使老龄人把知识和经验传授给子孙后辈。

37. 关于前者，各缔约国应考虑到：(a)

《联合国老年人原则》原则16的建议，即老龄人应享有适当的教育方案和培训，并因此能根据他们的准备程度、能力和动机，采用适当的措施向他们提供有关文化培训、终身教育、大学学业等不同程度的教育；和(b)《维也纳老龄问题国际行动计划》建议47，根据联合国教育、科学及文化组织宣布的终身教育概念，提出为老龄人举办非正式、以社区为

主和以娱乐为方向的方案，以树立起老龄人的自立感和社区的责任感。这类方案应得到各国政府和国际组织的支持。

38.

关于《维也纳老龄人问题国际行动计划》的各项建议部分中提及的利用老龄人知识和经验问题(第74至76段)，必须注意到年长者和老龄人作为资料、知识传统和各种精神财富的传授者仍在大多数社会中发挥的重要作用，并应注意不应使这一重要的传统被抛弃。因此，委员会极其重视《行动计划》中建议44所指出的：“应当制定以年长者为导师和知识、文化与精神财富传授者为特色的各种教育方案”。

39.

《公约》第十五条第一款(甲)项和(乙)项申明，各缔约国承认人人有权参加文化生活并享受科学进步及其运用所产生的利益。为此，委员会促请各缔约国考虑到《联合国老年人原则》所载的各项建议，特别是原则7：“老年人应始终融合于社会，积极参与制定和执行直接影响其福祉的政策，并将其知识和技能传授子孙后辈”；和原则16：“老年人应能享有社会的教育、文化、精神和文娱资源”。

40.

同样，《维也纳老龄人问题国际行动计划》中的建议48鼓励各国政府和各国际组织支持旨在更便利于年长者出入各文化机构(博物馆、剧院、音乐厅、影院等等)的方案。

41.

建议50强调，各国政府、非政府组织和老龄人本身都必须作出努力，克服老龄人身心衰弱行动不便、在社会中既无地位又无作用的典型负形象。同时，新闻媒介和各教育机构的携手配合，也是支持年长者实现充分社会融合的关键。

42.

关于享受科学进步及其运用所产生的利益的权利，各缔约国应考虑到《维也纳国际行动计划》的建议60、61和62，

并致力于促进开展有关老龄人生物、精神和社会方面问题的研究并探讨维持行动能力和预防并推迟长期性疾病和失去行动能力开始期的办法。在这一方面，建议要求各国、政府间组织和非政府组织应在尚未设立起老年病学、老年医学和老年心理学机构的国家中建立起此类机构。

注

- 1 《2001年以前达到老龄问题全球指标：一项实际性战略》，秘书长的报告(A/47/339)，第5段。
- 2 《老龄问题世界大会报告》，维也纳，1982年7月26日至8月6日；(联合国出版物，出售品编号：E.82.I.16)。
- 3 联大1991年12月16日第46/91号决议，“《老龄问题国际行动计划》和有关活动的执行情况”，附件。
- 4 《2001年以前达到老龄问题全球指标：一项实际性战略》(A/47/339)，第三和第四章。
- 5 联大1992年10月16日第47/5号决议，“老龄问题宣言”。
- 6 见有关老龄工人的劳工组织建议162(1980年)，第3-10段。
- 7 同上，第11-19段。
- 8 同上，第30段。

书目概览

Albouy, François-Xavier y Kessler, Denis. Un système de retraite européen: une utopie réalisable? Revue Française des Affaires Sociales, No. hors-série, novembre de 1989.

Aranguren, José Luis. La vejez como autorrealización personal y social. Ministerio Asuntos Sociales. Madrid, 1992.

Beauvoir, Simone de: La vieillesse. Gallimard 1970 (Edhasa, 1983).

Cebrián Badia, Francisco Javier: La jubilación forzosa del trabajador y su derecho al trabajo. Actualidad Laboral No. 14, Madrid, 1991.

Commission des Communautés Européennes: L'Europe dans le mouvement démographique (Mandat du 21 juin 1989), Bruselas, junio de 1990.

Duran Heras, Almudena. Anticipo de la jubilación en España. Revista de Seguridad Social, No. 41, Madrid, 1989.

Fuentes, C. Josefa. Situación Social del Anciano. Alcalá de Henares, 1975.

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Informe Anual 1989, Luxemburgo. Oficina de las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.

Girard, Paulette. Vieillissement et emploi, vieillissement et travail. Haut Conseil de la Population et de la Famille. Documentation Française, 1989.

Guillemard, Anne Marie. Analisis de las políticas de vejez en Europa. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1992.

Guillemard, Anne Marie. Emploi, protection sociale et cycle de vie: Résultat d'une comparaison internationale des dispositifs de sortie anticipée d'activité. Sociologie du travail, No. 3, Paris, 1993.

H. Draus, Renate. Le troisième âge en la République fédérale allemande. Observations et diagnostics économiques, No. 22, enero de 1988.

Hermanova, Hana. Envejecer con salud en Europa en los años 90 Jornadas Europeas sobre personas mayores. Alicante, 1993.

INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales). La Tercera Edad en Europe: Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.

INSERSO. La Tercera Edad en España: Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

INSERSO. La Tercera Edad en España: Aspectos cuantitativos. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.

ISE (Instituto Sindical Europeo). Los jubilados en Europa Occidental: Desarrollo y Posiciones Sindicales, Bruselas, 1988.

Lansley, John y Pearson, Maggie. Preparación a la jubilación en los países de la Comunidad Europea. Seminario celebrado en Francfort del Main, 10 a 12 de octubre de 1988. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1989.

Martínez-Fornes, Santiago, Envejecer en el año 2000. Editorial Popular, S.A. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1991.

Minois, George. Historia de la vejez: De la Antigüedad al Renacimiento. Editorial Nerea, Madrid, 1989.

Ministerio de Trabajo. Seminario sobre Trabajadores de Edad Madura. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1968.

OCDE. Flexibilité de l'âge de la retraite. OCDE, Paris, 1970.

OCDE. Indicadores Sociales. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.

OCDE. El futuro de la protección social y el envejecimiento de la población. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

OIT. Trabajadores de Edad Madura: Trabajo y Jubilación. 65a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1965.

OIT. De la pirámide al pilar de población: los cambios en la población y la seguridad social. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

OIT. La OIT y las personas de edad avanzada. Ginebra, 1992.

PNUD. Desarrollo Humano. Informe 1990. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

Simposio de Gerontología de Castilla-León. Hacia una vejez nueva. I Simposio de Gerontología de Castilla-León. 5 a 8 de mayo de 1988. Fundación Friedrich Ebert, Salamanca, 1988.

Uceda Povedano, Josefina. La jubilación: reflexiones en torno a la edad de jubilación en la CEE: especial referencia al caso español. Escuela Social, Madrid, 1988.

Vellas, Pierre. Législation sanitaire et les personnes âgées. OMS, Publications régionales. Série européenne, No. 33.