

第十三屆會議(1995 年)*

第 6 號一般性意見：老年人的經濟、社會及文化權利

一、前言

1. 世界人口正以穩定、十分驚人的速度走向高齡化。60 歲以上的老年人數已於 1950 年的 2 億人口上升至 1982 年的 4 億，預計將於 2001 年達 6 億，並將於 2025 年增至 12 億，到 2025 年 70% 以上的老年人將居住在今天的一些開發中國家。80 歲以上的「耆」老人數也在增長，並繼續出現大幅度的上升，由 1950 年的 1,300 萬上升至今天的 5,000 多萬，並預計於 2025 年達到 1.37 億。這是世界中增長速度最快的人口群體，預計在 1950 至 2025 年期間人口增長為 10 倍，60 歲以上群體將增長 6 倍，而其他總人口的增長則稍高於 3 倍。¹
2. 這些數字可顯示一場寂靜的、但意義深遠且難以預測的人口演化過程，它將滲透到全世界和各國的社會和經濟結構，並將會在未來產生更為深遠的影響。
3. 許多公約締約國，特別是工業化國家，均面臨著針對他們人口的高齡化調整其社會和經濟政策，特別是有關社會保障政策的任務。在開發中國家，由於年輕人口的外移，以及隨之削弱家庭的傳統作用 - 老年人的主要依靠，因此社會保障缺乏或不足情形更形惡化。

二、在國際上得到贊同的老年人政策

4. 1982 年高齡問題世界大會通過了《高齡問題國際行動計畫》。這一重要文件得到了聯合國大會的贊同，並且是一項極為重要的指導文件，因為它詳細闡明了各成員國在各項《國際人權公約》所宣布的權利範圍內為保障老年人權利應採取的各項措施。該文件載有 62 項建議，其中許多與《公約》直接相關。²

* 載於 E/1996/22 號文件

¹ 《2001 年以前達到高齡問題全球指標：一項實際性戰略》，秘書長的報告(A/47/339)，第 5 段。

² 《高齡問題世界大會報告》，維也納，1982 年 7 月 26 日至 8 月 6 日(聯合國出版物，出售品編號：E.82.I.16)。

5. 1991 年聯合國大會通過了《聯合國老年人原則》，這些原則由於其綱領性，也成為目前背景下的一項重要文件。³原則共分五節，它們與《公約》確認的各項權利密切相關。「獨立」一節包括獲取適足食物、水、安置、衣著和健康照護的機會。除這些基本權利外，還應享有從事可領取報酬工作的機會以及接受教育和培訓的機會。「參與」一節的含義係指，老年人應積極地參與制定和執行影響其福祉的政策，並將其知識和技能傳給子孫後輩，並且應能組成活動和社團。以「照顧」為標題的一節宣布，老年人應享有家庭照顧、健康照護並能夠在住所、安養院或醫療處所享有基本的人權和自由。關於「自我實現」這一節原則申明應使老年人通過享用社會的教育、文化、精神和休閒娛樂資源，尋求充分發揮他們權利的機會。最後，以「尊嚴」為標題的一節闡明，老年人應有尊嚴、有保障，不受剝削和身心虐待，應不論年齡、性別、種族和族裔背景、身心障礙、經濟情況或其他身分，均享受到公平對待，並且不論其經濟貢獻大小均應受到尊重。
6. 1992 年聯合國大會通過了 2001 年以前高齡問題全球 8 項指標，以及制定國家指標的簡要指南。在若干重要方面，這些全球指標可用以增強《公約》締約國的義務。⁴
7. 同時，於 1992 年並在紀念高齡問題世界大會通過《維也納國際行動計畫》的十周年之際，大會通過了《高齡問題宣言》，宣言支持各國就高齡問題所採取的積極行動，以充分地支持高齡婦女為社會所作出基本上未得到承認的貢獻，並且支持高齡男性發展他們以往在掙錢養家歲月中未獲開發的社會、文化和感情方面能力；支持家庭提供照顧並鼓勵所有家庭成員合作提供照顧；並且在實現 2001 年以前達到高齡問題全球指標策略方面擴大國際合作。宣言還宣布將 1999 年定為「國際長者年」，確認人類的人口統計已經步入「成年期」。⁵
8. 聯合國各專門機構，特別是國際勞工組織，也注意到他們各自主管領域中的高齡問題。

³ 聯合國大會 1991 年 12 月 16 日第 46/91 號決議，《高齡問題國際行動計畫》和有關活動的執行情況，附件。

⁴ 《2001 年以前達到老齡問題全球指標：一項實際性戰略》(A/47/339)，第三章和第四章。

⁵ 聯合國大會 1992 年 10 月 16 日第 47/5 號決議，《老齡問題宣言》。

三、與《經濟社會文化權利國際公約》有關的老年人權利

9. 用於描述老年人的術語，即便在國際文件中，也非常多樣。其中包括：「老齡人」、「年老者」、「年長者」、「第三年齡」、「老年人」等，並且將年齡80歲以上者稱為「第四年齡者」。委員會主張使用「老年人」（法語為 *personnes âgées*；西班牙語為 *personas mayores*），這是聯合國大會第47/5號和48/98號決議所採用的術語。根據聯合國統計處的慣例，這些術語係指60歲以上的老年人（歐洲聯盟統計局的統計認為，「老年人」係指65歲以上者，因為最為通常的退休年齡為65歲，而且退休年齡還在趨於延後）。
10. 《經濟社會文化權利國際公約》並無明確的條款提及老年人的權利，但有關「人人有權享受社會保障，包括社會保險」的第九條，卻含有對享有高齡福利權利的確認。然而，鑒於《公約》各條款充分適用於社會的所有成員，顯然老年人也有權充分享有《公約》確認的一系列權利。《維也納高齡問題國際行動計畫》也充分體現出了同一方針。此外，就尊重老年人權利所需採取的具體措施而言，《公約》要求各締約國按其可使用資源盡力落實這些措施。
11. 另一個重要問題是，《公約》是否禁止基於年齡的歧視。《公約》和《世界人權宣言》均無明確提及年齡是被禁止的原因之一，與其視為一種有意的排除，此一省略或許最好解釋為，當初通過這些文件時，人口高齡化問題還沒有那麼明顯，或者還沒像今天這樣迫在眉睫。
12. 但是，問題並沒有就此為止，因為禁止基於「其他身分」的歧視，可被理解為適用於年齡問題。委員會指出，雖然它還尚不能確定基於年齡的歧視是否屬於《公約》全面禁止之列，但對於能夠接受這種歧視的事項範圍而言卻極為有限。此外，必須強調的是，在許多國際政策文件中均強調對老年人的歧視是不可接受的，而且絕大部分國家的立法也確認是不可接受的。在諸如有關強制性退休年齡或獲取高等教育等極少領域中，仍然容忍這種歧視，但已出現消除此類障礙的明確趨勢。委員會認為，各締約國應儘可能最大程度地加速這一趨勢。
13. 因此，經濟社會文化權利委員會認為，《公約》各締約國有義務特別注意促進和保護老年人的經濟、社會及文化權利。委員會本身在這方面的作用由於下述事實而顯得更為重要：與其他諸如婦女和兒童等群體的情況不同，關於老年人的權利還尚無全面的國際公約，也尚未確立起附屬於這一領域聯合國各套原則的約束性監督安排。

14. 委員會和其前身即會期間政府專家工作小組，於第十三屆會議結束之前，已經審查了 153 份初次報告、71 份第二次定期報告和有關第一條至第十五條的 25 份全球報告。這一審查足以具體指明代表世界所有各地區和不同政治、社會經濟和文化制度的、相當大數量的締約國在執行《公約》時可能遇到的許多困難。迄今為止所審查的各份報告，除了在不同的全面程度上提供關於落實社會保障權利的第九條的情況外，還尚無任何一份系統地提供針對老年人落實《公約》情況的資料。
15. 1993 年，委員會就此問題展開了一天的一般性討論，以便制定出這一領域的今後活動計畫。此外，在最近幾屆會議上，委員會開始極為注重有關老年人問題的資料，而且就此問題展開的徵詢，還收集到了對某些情況極有價值的資料。然而，委員會注意到，絕大部分締約國的報告仍然很少提到這一重要問題。因此，委員會僅想表明，委員會堅持應在今後的所有報告中充分地闡述有關老年人享有《公約》所確認的每項權利的情況。此號一般性意見的其餘部分，指明了與這方面相關的具體問題。

四、締約國的一般義務

16. 老年人作為一個團體與其他人口比較而言，不但不同而且各有差異，而且他們的狀況取決於一個國家的經濟和社會狀況，取決於人口、環境文化和就業因素，而且就個人而言，還取決於家庭狀況、教育水準、城鎮或鄉村環境以及工人和退休者的職業。
17. 與那些身體健康狀況良好而且具備可接受的經濟狀況的老年人相比，甚至在一些已開發國家中，有許多老年人並不具備維持生計的充分收入，他們主要屬於最易受傷害、不受注意和得不到保護的群體。在經濟衰退或經濟調整時期，老年人尤其面臨著風險。正如委員會以前所強調過的(第 3 號一般性意見(1990)第 12 段)，即使在資源嚴重拮据時期，各締約國也有義務保護社會中的弱勢群體。
18. 各締約國為履行其依據《公約》所承擔的有關老年人的義務所採用的方法，基本上與履行其他義務的方法相同(見第 1 號一般性意見(1989))。這些方法包括需要通過定期監督確定一國內問題的性質和範圍、必須制定出適當的政策和方案滿足一些需要、必須在必要時制定法律和廢除任何歧視性的法律，以及必須確保有關的預算支持或適當時請求國際合作。關於後者，根據《公

約》第二十二條及第二十三條進行的國際合作，是使某些開發中國家能夠履行《公約》義務的一項極為重要的方式。

19. 為此，應請注意 1992 年聯合國大會通過的第一項全球目標，它呼籲建立國家的支持基礎建設，以推行國家和國際發展計畫和方案中的高齡問題政策和方案。在這方面，委員會指出，《聯合國老年人原則》鼓勵各國政府在國家方案中列入的原則之一是，應使老年人能夠組織老年人社會運動或協會。

五、《公約》的具體規定

第三條：男女權利平等

20. 根據《公約》第三條，各締約國應承允「確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等」，委員會認為各締約國尤其應注重經常處於困境的高齡婦女，因為她們將其終身或其生命的一部分時間用於操持家庭而未能從事使她們能享有老人年金的報酬活動，而且也無法享有寡婦津貼。
21. 為解決這種情況並充分地履行《公約》第九條和《高齡問題宣言》第 2(h) 段，各締約國應建立免繳費式老人年金或其他援助，不論性別幫助所有到達國家立法具體規定的年齡而沒有任何收入的老年人。鑒於婦女預期壽命較長，而且高齡婦女通常免繳費式津貼，婦女將成為主要的受惠者。

第六條至第八條：與工作有關的權利

22. 《公約》第六條規定各締約國應採取適當的步驟保障人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生的權利。為此，委員會銘記那些未到退休年齡的高齡工人往往在尋求和保持工作方面遇到困難，強調必須採取措施防止在就業和職業方面基於年齡的歧視。⁶
23. 「享受公平與良好之工作條件」的權利（《公約》第七條）是保障高齡工人享有在他們退休前安全工作條件極為重要的條款。安排高齡工人在能最充分地發揮其經驗和知識的條件下從事就業，是極為可取的做法。⁷
24. 在他們即將退休的前幾年內，應當由雇主和工人雙方的組織以及其他有關的機構派代表參與落實退休準備方案，為高齡工人應付其新的情況作好準備。這類方案尤其應當向高齡工人介紹下述一些情況：津貼領取者的權利和義

⁶ 見有關老年工人的國際勞工組織第 162 號建議 162(1980)，第 3-10 段。

⁷ 同上，第 11-19 段。

務；繼續從事職業活動或從事志願性工作的機會和條件；對抗老化不利影響的辦法；成年人教育和文化活動的設施，以及娛樂時間的利用。⁸

25. 《公約》第八條所保護的各項權利，即包括在退休年齡之後的工會權利，必須適用於高齡工人。

第九條：享有社會保障的權利

26. 《公約》第九條在總體上規定，各締約國「確認人人有權享受社會保障」，但未具體闡明應保證的保護種類或程度。然而，「社會保障」這一用語隱含超出本人所控制範圍的原因而失去維持生計方式的所有風險。
27. 根據《公約》第九條以及有關落實關於國際勞工組織各項社會保障公約 - 關於社會保障的第 102 號公約(最低標準)(1952)和關於殘廢、老年和遺屬津貼的第 128 號公約(1967) - 的條款，各締約國必須按國家法律規定採取適當措施，設立從一特定年齡開始加入普遍的強制性老年保險制度。
28. 遵照上述兩項勞工組織公約和第 162 號建議所載的各項建議，委員會請各締約國在適當考慮到人口、經濟和社會各類因素情況下，根據老年人所從事的職業和工作能力來確定退休年齡，從而使退休年齡具有一定的靈活性。
29. 為了實施《公約》第九條的各項規定，各締約國必須確保，在受社會保障制度涵蓋或領取年金的扶養人死亡後，提供遺屬津貼和遺孤津貼。
30. 此外，如第 20 段和第 21 段所述，為了充分實施《公約》第九條的規定，各締約國應在其可使用的資源限度內，向所有老年人提供免繳費的老人津貼和其他補助，幫助那些雖然已經到達國家立法規定的高齡年紀，但未滿合格繳款期並無法享有老人年金或其他社會保險福利或扶助，以及無其他收入來源的老年人。

第十條：家庭保護

31. 根據《公約》第十條第一項，和《維也納高齡問題國際行動計畫》第 25 段建議和第 29 段建議，各締約國應作出一切必要的努力支持、保護和鞏固家庭並根據各社會的文化價值體系幫助家庭、滿足家庭成員中受扶養高齡成員的需要。第 29 段建議鼓勵各國政府和非政府組織建立社會服務補助有老年人的家庭，並落實各項措施支持希望在家中扶養老年人的低收入家庭。這項援助還幫助單獨居住的老年人或希望繼續在家中居住的高齡夫婦。

⁸ 同上，第 30 段。

第十一條：適足生活程度

32. 在《聯合國老年人原則》關於老年人獨立的一節中的原則 1 規定：「老年人應能通過提供收入、家庭和社會補助以及自助享有適足的食物、水、住房、衣著和健康照護」。委員會極其重視這一原則，這項原則要求老年人得享有《公約》第十一條所規定的各項權利。
33. 《維也納高齡問題國際行動計畫》的第 19 段至第 24 段建議強調，老年人的住房不應當視為僅僅是一個容身之地的問題，並強調除了身體健康外，還應當考慮到住房的心理和社會重要意義。因此，國家政策應通過修繕、發展和改善住房，並且為便於老年人出入和使用進行住房改建，幫助老年人儘可能久地居住在自己家中(第 19 段建議)。第 20 段建議強調，必須制定出城市更新和發展規劃以及法律，具體注重高齡問題，協助保障老年人的社會融合，而第 22 段建議則提請注意必須考慮到老年人的行動能力，通過提供適當的交通工具，為老年人提供更好的生活環境並便利於他們的活動和與人交往。

第十二條：享受身體與精神健康的權利

34. 根據《公約》第十二條第一項，為實現老年人享有滿意的身體與精神健康水準，各締約國應考慮到《維也納高齡問題國際行動計畫》第 1 段至第 17 段建議，這幾項建議完全聚焦於提供關於維護老年人健康的政策指南以及採取從預防、康復至對疾病末期看護全面向觀點。
35. 顯然，日益增多的老年人長期性、衰退性疾病和高昂的住院費用並不能僅靠治療加以解決。為此，各締約國應銘記維護老年人的健康必須在整個生命時期進行投資，根本性的作法是推廣健康的生活方式(健康食物、運動、戒煙、戒酒等辦法)。通過適宜老年人需要的定期健康檢查實施的預防措施，與通過保持老年人身體機能的康復，具有同樣的決定性作用，由此可減少健康照護和社會服務投資成本。

第十三條至第十五條：享有教育和文化的權利

36. 《公約》第十三條第一項確認，人人有受教育之權。就老年人而言，必須從兩個不同但相輔相成的角度來看待這一權利：(a)老年人有權利受益於教育方案；和(b)使老年人把知識和經驗傳授給年輕世代成為可能。
37. 關於前者，各締約國應考慮到：(a)《聯合國老年人原則》第 16 段原則的建議，即老年人應享有適當的教育方案和培訓，並因此能根據他們的準備程

度、能力和動機，採用適當的措施向他們提供有關文化培訓、終身教育、大學學業等不同程度的教育；和(b)《維也納高齡問題國際行動計畫》第 47 段建議，根據聯合國教育、科學及文化組織（UNESCO）宣布的終身教育概念，提出為老年人舉辦非正式、以群體為主和以娛樂為取向的方案，以樹立起老年人的自立感和群體的責任感。這類方案應得到各國政府和國際組織的支持。

38. 關於《維也納老年人問題國際行動計畫》的各項建議部分中提及的利用老年人知識和經驗問題(第 74 段至第 76 段)，必須注意到年長者和老年人作為資料、知識傳統和各種精神財富的傳授者仍在大多數社會中發揮的重要作用，並應注意不應使這一重要的傳統被拋棄。因此，委員會極其重視《行動計畫》中第 44 段建議所指出的：「應當制定以年長者為導師和知識、文化與精神財富傳授者為特色的各種教育方案」。
39. 《公約》第十五條第一項第一款及第二款申明，各締約國確認人人有權參加文化生活並享受科學進步及其應用之惠。為此，委員會促請各締約國考慮到《聯合國老年人原則》所載的各項建議，特別是原則 7：「老年人應始終融合於社會，積極參與制定和執行直接影響其福祉的政策，並將其知識和技能傳授子孫後輩」；和原則 16：「老年人應能享有社會的教育、文化、精神和休閒娛樂資源」。
40. 同樣，《維也納老年人問題國際行動計畫》中的第 48 段建議鼓勵各國政府和各國國際組織支持旨在更便利於年長者出入各文化機構(博物館、劇院、音樂廳、電影院等等)的方案。
41. 第 50 段建議強調，各國政府、非政府組織和老年人本身都必須作出努力，克服老年人身心衰弱行動不便、在社會中既無地位又無作用的典型負面形象。同時，新聞媒體和各教育機構的攜手配合，也是支持年長者實現充分社會融合的關鍵。
42. 關於享受科學進步及其運用所產生的利益的權利，各締約國應考慮到《維也納國際行動計畫》的第 60 段建議、第 61 段建議和第 62 段建議，並致力於促進開展有關老年人生理、精神和社會方面問題的研究並探討維持行動能力和預防並延緩長期性疾病和失去行動能力開始期的方法。在這一方面，建議要求各國、政府間組織和非政府組織應在尚未設立起老年病學、老年醫學和老年心理學機構的國家中建立起此類機構。

書目概覽

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 Badía, 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 Annual 1989, Luxemburgo. Oficina de las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.

Girard, Paulette. Vieillesse 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 future 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 casa español. Escuela Social, Madrid, 1988.

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