



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
16 December 2010
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议

导言

1. 消除对妇女歧视委员会(以下简称“委员会”)对老年妇女所经历的多种形式的歧视以及在缔约国报告中对老年妇女的权利未作系统的阐述表示关切,并在 2008 年 10 月 20 日至 11 月 7 日举行的第四十二届会议上根据《消除对妇女一切形式歧视公约》(以下简称“公约”)第二十一条,决定通过一项关于老年妇女问题和保护其人权的一般性建议。

2. 在 2002 年 7 月 5 日第 26/III 号决定中,委员会确认公约“是处理老年妇女人权的特殊问题的一个重要工具。”¹ 关于公约第四条第 1 款的第 25 号一般性建议(临时特别措施)也承认年龄是妇女可能遭受多种形式歧视的原因之一。委员会特别确认,为更好地评估老年妇女的处境有必要收集按年龄和性别分列的统计数据。

3. 委员会重申载于维也纳老龄问题国际行动计划,² 北京宣言和行动纲要,³ 联合国老年人问题原则(大会第 46/91 决议附件),国际人口与发展会议行动纲领,⁴ 2002 年马德里老龄问题国际行动计划,⁵ 经济、社会和文化权利委员会关

¹ 见大会正式纪录,第五十七届会议,补编第 38 号(A/57/38,第一部分,第一章,第 26/III 号决定,和第 VII 章,第 430-436 段)。

² 老龄问题世界大会报告,维也纳,1982 年 7 月 26 日-8 月 6 日(联合国出版物,销售号 No.E.I.16),第六章, A 节。

³ 第四次妇女问题世界会议报告,北京,1995 年 9 月 4-15 日(联合国出版物,销售号 No.E.96.IV.13),第一章,决议 1,附件一和二。

⁴ 国际人口与发展会议报告,开罗,1994 年 9 月 5-13 日(联合国出版物,销售号 No.E.95.XIII.18),第一章,决议 1,附件。

⁵ 第二次老龄问题世界大会报告,马德里,2002 年 4 月 8-12 日,1995(联合国出版物,销售号 No.E.02.IV.4),第一章,决议 1,附件二。

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)和关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2008 年)等文书中的以往的承诺。

背景情况

4. 根据目前的联合国数字估算,在 36 年之内,全世界 60 岁以上的人数将超过 15 岁以下的儿童人数。估计到 2050 年,老年人的人数将超过 20 亿,占全球人口的 22%,是目前 60 岁以上的人占人口 11%的前所未有的翻番。

5. 老龄的性别属性表明妇女往往比男人活得长久,独居的老年妇女要多于男子。60 岁以上的人中,男女比例为 83 比 100,而 80 岁以上的人中,男女比例仅为 59 比 100。此外,联合国经济和社会事务部的统计数字表明,60 岁以上的男人有 80%是婚姻双方健在的,而老年妇女此种情况只有 48%。⁶

6. 由于生活水平的提高和基本医疗保健系统的改善,以及生育率下降和寿命的延长,导致这一空前的人口老龄化,这可视为是发展努力的成就并将肯定要继续下去,使二十一世纪成为老龄化的世纪。然而,这种人口结构变化也带来深刻的人权影响,使得以更全面和更系统的方式按照公约解决老年妇女所经历的歧视问题变得更为紧迫。

7. 老龄化问题是发达国家和发展中国家所共有的问题。老年人口在欠发达国家中的比例预计将从 2010 年的 8%上升到 2050 年的 20%,⁷而儿童人口则将从 29%下降到 20%。⁸在 2010 年至 2050 年期间,欠发达国家中的老年妇女人数将增加 6 个亿。⁹这一人口结构变化给发展中国家带来了巨大的挑战。社会的老龄化在大多数发达国家是一种既定趋势和重要特点。

8. 老年妇女并不是一个整齐划一的群体。她们在经验、知识、能力和技能方面有着很大的多样性,然而其经济和社会处境则取决于一系列人口、政治、环境、文化、社会、个人及家庭因素。老年妇女所担当的各自社区的领袖、企业家、护理人员、咨询人员、调解人员等角色,对于公共和私人生活的贡献是无法估量的。

⁶ 联合国经济和社会事务部,人口老龄化与发展 2009 年图,可检索:<http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009.htm>。

⁷ 同上。

⁸ 联合国经济和社会事务部,人口司,世界人口项目:人口数据库 2008 年修正版,<http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>。

⁹ 同上。

宗旨和目标

9. 关于老年妇女和增进其权利的本一般性建议对公约的相关条款与老龄化问题之间的关系进行了探讨。指出了妇女随着变老而面临的多种形式的歧视，简要说明了缔约国对于有尊严的老龄化和老年妇女的权利所应承担的义务的内容，并包括了一些政策建议，以便将对老年妇女的关切的应对措施纳入国家战略、发展举措和积极行动的主流，从而使老年妇女得以不受歧视地、与男子平等地充分参与社会。

10. 一般性建议还指导各缔约国将老年妇女的处境问题纳入其关于公约执行情况的报告之中。只有充分尊重和保护老年妇女的尊严及其完整性和自我决定的权利，才能实现消除对老年妇女的一切形式的歧视。

特别关切领域

11. 男女随着变老都会经历受歧视的情况，但老年妇女经历的老龄化情况不同。其一生之中所经历的性别不平等在老年更加加重，并且常常是建立在根深蒂固的文化和社会准则的基础上的。老年妇女所经历的歧视往往是不公平的资源分配、虐待、忽视和获得基本服务的机会有限所造成的。

12. 在不同的社会经济条件和社会文化环境下，对老年妇女的歧视的具体形式会有相当大的不同，这取决于在教育、就业、健康、家庭和私人生活的机会平等和选择平等的情况。在许多国家，缺乏电信技能、没有适足的住房、社会服务和互联网、孤独和与他人隔绝等，给老年妇女造成问题。生活在农村和城市贫窟的老年妇女往往严重缺乏维生的基本资源、收入保障、医疗保健的渠道、关于其应有的福利和权利的信息和对这些权益的享有。

13. 老年妇女所经历的歧视往往是多方面的，其年龄因素使其他形式的基于性别、族裔、残疾、贫困程度、性取向和性特征、移民地位、婚姻和家庭状况、文化程度及其他原因的歧视更加复杂化。属于少数群体、少数民族或土著群体、国内流离失所或无国籍的老年妇女常常受到过度的歧视。

14. 许多老年妇女被忽视，因为她们不再被认为在生产和生殖方面可发挥有益的作用，而被视为家庭的负担。守寡和离异又进一步加重了被歧视，而缺乏疾病和病患的医疗保健服务或获得机会有限又阻碍了老年妇女充分享有其人权，这些疾病包括：糖尿病、癌症、高血压、心脏病、白内障、骨质疏松、阿尔茨海默症等。

15. 只有通过采用整个生命周期的做法，承认和处理妇女生命不同阶段——从童年到青少年、到成年和老年——及每个阶段对老年妇女享有人权的影响，才能实现妇女的充分发展和进步。公约中规定的权利适用于妇女生命的所有阶段。但是，在许多国家，在个人、制度和政策层面上，年龄歧视仍被容忍被接受，几乎没有国家有禁止基于年龄的歧视的立法。

16. 关于性别的陈腐观念、传统惯例和风俗习惯对于老年妇女、特别是残疾老年妇女生活的所有方面都会产生有害的影响，包括在家庭关系、社区角色、媒体形象、雇主的态度、医保和其他服务的提供者等方面，并可造成肉体暴力以及心理、言语和经济方面的虐待。

17. 对老年妇女的歧视往往表现为各种阻碍其参与政治和决策进程的清规戒律。例如，缺乏身份文件或交通手段可阻止老年妇女参加投票。在一些国家，不允许老年妇女组织或参加社团或其他非政府团体为自己的权利进行宣传。此外，强制性退休年龄女性可能要比男性低，包括在国际上代表其政府的妇女，这对妇女可能构成歧视。

18. 具有难民身份、或无国籍、或寻求庇护的老年妇女，以及属于移徙工人或国内流离失所的老年妇女，经常面临歧视、虐待和忽视。受到强迫流离失所或无国籍状态影响的老年妇女可能受创伤后压力综合症之苦，而这又不被医疗保健提供者所承认或治疗。老年难民和国内流离失所的妇女有时被剥夺获得医疗保健的机会，因为她们没有法律地位或法律文件和(或)被安置的地点远离医疗保健设施。在获得服务方面她们还可能面临文化和语言障碍。

19. 雇主常常将对老年妇女的教育和职业培训看作是无利可图的投资。老年妇女没有平等的机会学习也没有资源获得现代信息技术。许多贫困的老年妇女，特别是残疾的和生活在农村的老年妇女，被剥夺了受教育的权利，因此受过的正规或非正规教育很少或根本没有。老年妇女如果是文盲或不会数数会严重限制其充分参与公共生活和政治生活、经济、和获得一系列的服务、权利和参与娱乐活动。

20. 妇女在正规就业部门的人数较少。同样的工作或相同价值的工作，妇女得到的报酬往往比男子少。此外，其一生在就业方面的基于性别的歧视到了老年有一种累积性影响，迫使老年妇女面对与男人相比过度低的收入和养老金，或甚至没有养老金。经济、社会和文化权利委员会在第 19 号一般性意见中确认，大多数国家将需要非缴费养老金，因为缴费养老金计划不可能覆盖每一个人(第 4(b)段)，而残疾人权利公约第 28 条第 2(b)段规定对老年妇女的社会保护，特别是残疾老年妇女。由于可支付的养老金通常与工作寿命期间的收入密切相连，老年妇女最终的养老金往往比男子要低。此外，老年妇女特别受到基于年龄和性别的歧视的影响，造成与男性不同的强制性退休年龄。妇女应享有有选择的退休年龄，以便保护老年妇女继续工作的权利——如果她们希望那样做的话，并在适用的地方与男性平等地积累退休金福利待遇。众所周知，许多老年妇女照料受抚养的幼小儿童、配偶/性伴侣或老年父母或亲属，并且有时是唯一的照料者。这种无薪酬照料的财务和感情成本很少得到承认。

21. 老年妇女在卫生保健方面的自我决定和同意权并非总是得到尊重。为老年妇女的社会服务，包括长期照料，在公共开支削减时可能被过度减少。绝经后、生殖后和其他与年龄有关的针对性别的身心健康状况和疾病往往被研究、学术、公共政策机构和服务提供者所忽视。关于性健康和艾滋病毒/艾滋病的信息很少

以老年妇女可接受、可获得和适当的方式提供。许多老年妇女没有个人健康保险，或被排除在国家资助的保险计划之外，因为她们在非正规部门工作寿命期间或在提供无薪酬照料期间没有向保险计划缴费。

22. 老年妇女如果不是其照料的孩子的家长或法定监护人可能就没有资格申请家庭福利。

23. 小额贷款和融资计划通常有年龄限制或其他条件，使老年妇女无法得到。许多老年妇女，特别是活动天地限于家里的老年妇女无法参加文化、娱乐和社区的活動，这使她们与世隔绝，对其健康产生负面影响。对于独立生活的需要往往注意不够，例如，个人协助、适足的住房——包括无障碍家居住房安排，和行动辅助等。

24. 在许多国家，多数老年妇女生活在农村地区，由于其年龄和贫困程度，要想获得各种服务更是难上加难。许多老年妇女从其移民工人子女得到的汇款在时间上不定，数额上不够，或根本没有汇款。对于许多贫困农村老年妇女而言，被剥夺用水、粮食和住房权是司空见惯的事。由于一些因素的综合，如，粮食价格高和因就业方面的歧视而收入不够，老年妇女可能吃不起正常的食物，买不起社会保险和得不到资源。缺乏交通手段会阻碍老年妇女获得社会服务或参加社区和文化活动。而这种缺乏可能是由于老年妇女收入低和没有充分的公共政策保证提供廉价方便的公共交通来满足老年妇女的需要。

25. 气候变化对妇女，特别是老年妇女造成不同的影响，由于其生理差别、身体能力、年龄和性别，以及社会准则和作用、与社会等级相关的援助和资源的不平等分配，她们在面对自然灾害方面处于特别不利的地位。她们获得资源和参与决策进程的机会有限更加重了面对气候变化的脆弱性。

26. 根据一些成文法和习惯法，妇女在其配偶死亡时无权继承和处置婚姻财产。一些法律制度为遗孀提供其他经济保证手段，如，从死者个人的全部资产中提供赡养费，来为此提供理由。但是，在现实中，这种规定很少得到执行，遗孀们常常沦为一无所有。一些法律对老年妇女特别歧视，有些遗孀成了“财产抢夺”的受害者。

27. 老年妇女在未经其同意下将其法律能力委托给律师或家庭成员时，特别容易受到剥削和虐待，包括经济虐待。

28. 委员会的第 21 号一般性建议(1994 年)指出，“一夫多妻制婚姻违反妇女的与男子平等的权利，对妇女及其抚养人有严重的情感和经济后果，这种婚姻应予以劝阻和禁止”(第 14 段)。然而，一夫多妻制仍在许多缔约国实行，许多妇女生活在一夫多妻的家庭中。在一夫多妻的婚姻中，老年的妻子一旦被认为不再具有生殖能力和不能从事经济活动就往往受到忽视。

建议

一般性

29. 缔约国必须承认老年妇女是社会的重要资源，有义务采取包括立法在内的一切适当措施消除对老年妇女的歧视。缔约国应根据公约第四条第1款和委员会第23号(1997年)和第25号(2004年)一般性建议，采取性别敏感的有年龄针对性的政策和措施，包括临时特别措施，以确保老年妇女充分有效地参与政治、社会、经济、文化和公民生活，及其社会的任何其他领域。

30. 缔约国有义务确保无论在和平还是在冲突时期，以及在任何人造的或自然的灾害情况下，妇女在其整个生命周期内的充分发展和进步。因此，缔约国应确保所有旨在妇女的充分发展和进步的法律条款、政策和干预措施都不得歧视老年妇女。

31. 缔约国的义务应考虑到对妇女歧视的多元性，并确保两性平等原则在立法上及其实际执行上都适用于妇女的整个生命周期。就此，促请各缔约国废除或修改歧视老年妇女的现行法律、法规和风俗习惯，并确保立法禁止基于年龄和性别的歧视。

32. 为支持法律改革和政策制定，促请各缔约国收集、分析和传播按年龄和性别分列的数据，以便了解老年妇女的状况，包括生活在农村地区、冲突地区、属于少数群体、和残疾老年妇女的状况。这种数据应把重点特别放在贫困、文盲、暴力、无薪酬工作(包括照料艾滋病毒/艾滋病患者的工作)、移徙、获得医保、住房、社会和经济福利和就业等问题上。

33. 缔约国应向老年妇女提供关于其权利以及如何获得法律服务的信息。应对警察、司法人员以及法律援助和准法律服务人员提供关于老年妇女的权利方面的培训，向公共当局和机构宣传影响到老年妇女的与年龄和性别相关的问题，并提供培训。必须使老年残疾妇女能平等地了解并获得信息、法律服务、有效的补救措施和补偿。

34. 缔约国应使老年妇女对其权利、包括处置财产的权利受到侵犯能寻求补救和解决，并确保老年妇女不会被任意或以歧视性的理由剥夺法律能力。

35. 缔约国应确保气候变化和减灾措施具有性别针对性并照顾到老年妇女的需要和脆弱性。缔约国还应便利老年妇女参与关于气候变化的缓解和适应问题的决策。

陈腐观念

36. 缔约国有义务消除消极的陈腐观念，和改造对老年妇女存有偏见和有害的社会和文化行为模式，以减少老年妇女、包括老年残疾妇女由于消极的陈腐观念和文化惯例而遭受的肉体、性、心理、言语和经济的虐待。

暴力

37. 缔约国有义务起草立法，承认并禁止对老年妇女、包括老年残疾妇女的暴力，包括家庭暴力、性暴力和体制环境下的暴力。缔约国有义务调查、起诉和惩罚所有对老年妇女的暴力行为，包括由于传统做法和信仰所做出的行为。

38. 缔约国应特别注意在武装冲突期间老年妇女所遭受的暴力，武装冲突对老年妇女生命的冲击，和老年妇女对和平解决冲突和重建进程可做出的贡献。缔约国在处理性暴力、强迫流离失所和武装冲突期间难民的状况问题时，应充分考虑老年妇女的处境。缔约国在处理这类问题时，应考虑到关于妇女与和平和安全问题的相关联合国决议，包括，尤其是安理会第 1325 号(2000 年)，1820 号(2008 年)和 1889 号(2009 年) 决议。

参与公共生活

39. 缔约国有义务确保老年妇女有机会参与公共和政治生活和担任各级公职，以及老年妇女有必要的文件登记进行投票和作为候选人竞选。

教育

40. 缔约国有义务确保所有年龄层次的妇女在教育领域机会平等，并确保老年妇女能获得成人教育和终生学习机会，以及获得其本人的幸福和家庭幸福所需要的教育信息。

工作和养老金福利

41. 缔约国有义务便利老年妇女参加有薪酬的工作，不因其年龄和性别而受到歧视。缔约国应确保特别注意解决老年妇女在工作生活中可能面临的问题，确保她们不被强迫提前退休或陷入类似的境况。缔约国还应监测与性别有关的工资差距对老年妇女的影响。

42. 缔约国有义务确保公、私营部门的退休年龄不对妇女有歧视。因此，缔约国有义务确保退休金政策没有任何形式的歧视——即使妇女选择提前退休也是如此，并且，所有参加工作的老年妇女都有充足的退休金。为保证这样的退休金，缔约国应采取一切适当的措施，包括在必要的地方采取临时特别措施。

43. 缔约国应确保老年妇女，包括负有照料儿童责任的老年妇女，能够获得适当的社会和经济福利，例如，照料儿童福利，以及在照料老年父母和亲属时，获得一切必要的支助。

44. 缔约国应向所有没有其他退休金或收入保障不足的妇女提供适当的、与男子平等的非缴费养老金，应向老年妇女，特别是那些生活在边远地区和农村地区的老年妇女，提供并使其获得国家资助的津贴。

卫生

45. 缔约国应采取全面的卫生保健政策，以根据委员会关于妇女和健康的第 24 号一般性建议(1999 年)，保护老年妇女的健康需要。这样的政策应确保酌情通过免除用户费、对医务人员进行老年医学疾病培训、提供药品治疗与年龄有关的慢性病和非传染病、长期的医疗和社会照料(包括能允许独立生活的照料和治标的照料)，来确保所有老年妇女都能获得廉价的医疗保健。提供的长期保健应包括促进行为和生活方式改变的干预措施，以拖延健康问题的发生(例如，健康的营养做法和积极的生活方式)，和提供廉价的医疗保健服务，包括筛查和治疗疾病，尤其是老年妇女最常见的疾病。卫生政策还必须确保向老年妇女、包括老年残疾妇女提供的医疗保健是建立在相关人员的自由、知情的同意的基础上的。

46. 缔约国应采取专门针对老年妇女的身心、情绪和健康需要的特别方案，要特别关注属于少数群体的妇女和残疾妇女，以及因年轻成年人出外打工而承担照顾孙辈和家庭其他受抚养的幼小成员的妇女，和照料患有艾滋病或受艾滋病毒感染的家庭成员的妇女。

增强经济权力

47. 缔约国有义务消除在经济和社会生活中对老年妇女的一切形式的歧视。一切基于年龄和性别的对于获得农业信贷和贷款的障碍都应取消，并确保老年女性农民和小土地所有者能获得适当的技术。缔约国应提供特别的支助系统和免担保小额信贷，并鼓励老年妇女从事小规模创业。应建立为老年妇女的娱乐设施，并向困在家里的老年妇女提供“走出去”服务。缔约国应提供廉价的适当的交通手段，使老年妇女、包括生活在农村的老年妇女，能参加经济和社会生活，包括社区的活动。

社会福利

48. 缔约国应采取必要措施确保老年妇女能获得能满足其特殊需要的适足的住房，并且，所有阻碍老年人行动并导致其被迫闭门不出的障碍——无论是建筑的，还是其他的——都应拆除。缔约国应提供社会服务，使老年妇女在家尽可能长久地独立生活。应废除消极地影响到老年妇女的住房权、土地权和财产权的法律和惯例。缔约国还应保护老年妇女免于被强迫赶出家园和变得无家可归。

农村和其他弱势老年妇女

49. 缔约国应确保老年妇女被纳入城乡发展规划进程并在其中有代表。缔约国应确保向老年妇女提供廉价的水、电和其他公用事业。旨在提高安全饮水和充足环卫覆盖面的政策应确保普及相关的技术，并且不要求过多的体力。

50. 缔约国应采用适当的性别和年龄敏感的法律和政策，以确保对具有难民身份或无国籍的老年妇女，以及属于国内流离失所或移徙工人的老年妇女的保护。

婚姻和家庭生活

51. 缔约国有义务废除所有在婚姻领域和一旦婚姻关系解除在财产和继承方面对老年妇女歧视的立法。

52. 缔约国必须废除在财产和继承方面对老年寡妇歧视的立法，并保护她们免受土地争夺之害。它们必须采用与其根据公约所承担的义务一致的无遗嘱继承法。此外，它们应采取措施终止强迫老年妇女违背其意愿再婚的做法，并确保继承不以强迫与已故丈夫的兄弟或任何其他人结婚为条件。

53. 缔约国应根据第 21 号一般性建议劝阻和禁止一夫多妻婚姻，并确保在一夫多妻的丈夫死亡时，其遗产在其各个妻子及其相关的子女之间平等分配。
