
《老年人权利公约》 理性构建研究

《LAONIANREN QUANLI GONGYUE》
LIXING GOUJIAN YANJIU



何燕华 / 著

By He Yanhua



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

《老年人权利公约》 理性构建研究

«LAONIANREN QUANLI GONGYUE»

LIXING GOUJIAN YANJIU

何燕华 / 著

By Heyanhua



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

《老年人权利公约》理性构建研究 / 何燕华著. --
北京:法律出版社,2017.3

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0765 - 1

I. ①老… II. ①何… III. ①老年人权益保障法—研
究 IV. ①D912.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第057349号

《老年人权利公约》理性构建研究
(LAONIANREN QUANLI GONGYUE)
LIXING GOUJIAN YANJIU

何燕华 著

策划编辑 陈 睿
责任编辑 陈 睿
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 王沁陶
责任印制 沙 磊

编辑统筹 法律考试·职业教育出版分社
开本 A5
印张 9.5
字数 248 千
版本 2017 年 12 月第 1 版
印次 2017 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 0765 - 1

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

中文摘要

在 20 世纪中,人口寿命发生了巨大变化,21 世纪全球人口出现迅速增长。与此同时,在世界人口结构中,年龄分布从青年转向老年,人口老龄化成为全球面临的问题。老龄化社会意味着社会劳动人口减少,劳动生产率下降,使赡养关系发生重大变化,对社会经济的发展提出了挑战。在老龄化过程中,如果劳动力增长减缓,再加上老龄化对社会卫生保健支出的要求增加,伴随而来的就是经济增长变慢。因此,老龄化在世界各地经历的相关性,要求各国充分重视老龄问题,改变态度、政策和做法,从而发挥老年人的巨大潜力,并增强其本身参与家庭和社区生活的能力,保证其作为享有充分权利的公民参与其社会,并确保其有保障、有尊严地进入晚年。老年人所扮演的角色的复杂性和多重性,要求这个世界不能再把老龄化看作仅仅是老年人自己的问题。

然而,老年人在权利实现上面临独特的挑战,这些挑战是所有或大部分区域共有的,它们妨碍了老年人的社会、经济和文化参与度。联合国作为全球最

大、最有影响的普遍性政府间组织,维护和促进人权是其根本宗旨和原则之一。联合国人权保护规范是国际和国内社会推动人权立法和决策及实施的重要标准。通过审查联合国现有的老年人权利保护规范,发现联合国框架内的老年人权利保护存在“规范漏洞”和“实施漏洞”。联合国关于老龄化和老年人问题的政策文件为各项事务和公共政策提供了全面的处理方案,但作为“软法律”,由于没有提出任何关于遵守和实施方面的规定,也无法制裁不履行行为,这些政策文件不具备法律约束力。因此,必须制定老年人权利保护的“硬法律”,从政治、经济、文化、社会、公民权利等方面全面构建老年人权利规范体系,界定国家责任,明确国际层面和国内层面的实施机制,并纳入联合国核心人权公约体系。

本书分为五个部分:

第一部分交代了全球老龄化背景和老年人面临的权利挑战,论证了人权视角下老年人权利保护的正当性,审视了联合国体系内老年人权利保护的不足之处,指出《老年人权利公约》理性构建的必要性和可行性以及公约制定的意义所在,介绍了目前联合国框架下《老年人权利公约》制定的进程。

第二部分为《老年人权利公约》基本原则构建,针对老年人作为权利主体的独特性和权利受到侵犯的特殊性,提出基本原则的功能以及应该具备的特性,比较研究了联合国框架下各利益方在基本原则方面的相关决议及建议,最后提出《老年人权利公约》的基本原则应包括平等和非歧视原则、尊严原则、自主原则、照顾原则。

第三部分重点研究了《老年人权利公约》权利体系构建,追溯了联合国人权机构中对老年人权利的关注,提出《老年人权利公约》对权利体系应遵循综合性和全面性的结合、人格与人类繁荣的结合、人权的普遍性和特殊性的结合,构建包括公民权利和政治权利、经济、社会 and 文

化权利在内的老年人权利框架。这些权利内容并非相互区别、相互排斥,而是相互包容、相互影响。

第四部分研究了《老年人权利公约》实施机制构建,遵循联合国国际人权公约实施的一般原理和机制,从国际层面和国内层面提出了《老年人权利公约》的实施。在国际层面上,在吸收联合国体系内关于人权条约机构改革成果的基础上,建立老年人权利委员会,同时借鉴现有核心人权条约机构的模式,综合考虑与其他人权实施机制的合作以及如何更进一步促进和保护人权的实施。在国内层面的实施上,《老年人权利公约》需明确规定各缔约国需要采取的初步步骤之一是全面审查本国立法和政策框架,从立法、行政、司法方面采取措施,确保国内保护符合国际公约的要求。

第五部分回到中国问题上,以国际的视角解决中国的问题,本部分考察了中国老龄化的现状,审视了现行老年人权利保障体系,指出应对老年人权利的国际保护,中国无论是在理论上还是在实践上,均没有做好相应的准备。本部分提出中国应积极参与《老年人权利公约》的制定,争取在重要的国际人权条约中体现中国的话语权,另外还需在国内加强以“权利”为基础的法律保障体系的建设、完善老年人权利保障监督机制。

关键词:老龄化;联合国;法律原则;老年人权利;国家责任;实施机制

目 录

中文摘要	001
------	-----

引 言	001
-----	-----

一、研究背景	001
二、研究的意义	007
三、研究现状	009
四、可能的创新之处	015

第一章 全球老龄化与联合国老年人权利保护	016
----------------------	-----

第一节 全球老龄化现状及其挑战	016
-----------------	-----

一、全球老龄化现状	016
二、老龄化社会的挑战	020

第二节 基于人权的老年人权利保护	022
------------------	-----

一、老年人的界定	022
二、老年人权利的特殊性	028
三、人权视角下老年人权利保护证成	038
四、联合国老年人权利保护现状及不足	044

第三节 联合国老年人权利保护理性选择	059
--------------------	-----

一、《老年人权利公约》构建的现实意义	059
二、联合国制定《老年人权利公约》的进程	070

第二章 《老年人权利公约》基本原则构建 081

第一节 《老年人权利公约》基本原则功能与特性 081

一、《老年人权利公约》基本原则的功能 081

二、《老年人权利公约》基本原则的特性 084

第二节 联合国框架下相关决议、建议及其反思 086

一、联合国相关决议 087

二、非政府组织建议 090

三、联合国成员国提案 098

四、对联合国相关决议及建议的反思 099

第三节 《老年人权利公约》基本原则的确立 102

一、平等和非歧视原则 103

二、尊严原则 112

三、自主原则 120

四、照顾原则 130

第三章 《老年人权利公约》权利体系构建 135

第一节 《老年人权利公约》权利体系的应然性特征 136

一、全面性和综合性的结合 136

二、人格与人类繁荣的结合 138

三、人权的普遍性和特殊性的结合 141

第二节 联合国人权机构对老年人权利保护的关注 143

一、人权理事会 145

二、联合国人权事务高级专员 150

三、“老龄问题不限成员名额”工作组 154

四、联合国专门机关 161

第三节 《老年人权利公约》权利体系之应然 165

一、公民权利和政治权利 166

二、经济、社会和文化权利 184

第四章 《老年人权利公约》实施机制构建 204

第一节 《老年人权利公约》国际层面实施机制的构建 205

一、联合国人权公约实施机制 205

二、《老年人权利公约》国际层面实施机制之应然 224

第二节 《老年人权利公约》国内层面实施机制构建 227

一、国际人权公约国内实施的一般理论与实践 228

二、国内实施的措施 237

三、国内监督机制 248

四、国际合作 254

第五章 《老年人权利公约》构建进程中我国的对策探讨 258

第一节 我国老龄化现状 258

一、老龄化速度加快 258

二、人口高龄化趋势加强 260

三、城乡区域特征明显 261

四、性别不平衡 262

第二节 我国现行老年人权利保障体系审视 264

一、我国老年人权利保障体系现状 265

二、国际人权法视角下老年人权利保障体系之不足 273

第三节 基于联合国《老年人权利公约》构建之应对 279

一、我国参与联合国老年人权利保护进程之考量	280
二、加强以“权利”为基础的法律保障体系的建设	282
三、完善老年人权利保障监督机制	286

结 语	291
-----	-----

后 记	293
-----	-----

引 言

一、研究背景

(一)全球老龄化不可逆转

人口老龄化是 21 世纪最重大的人口转型。根据世界卫生组织的标准,当一个国家 60 岁及以上的人口占总人口的比例达到 10% 以上时;或者一个国家 65 岁及以上的人口占总人口的 7% 以上时,则迈入“老龄化社会”(Aged society)。^①就全球而言,由于家庭规模变小和人类寿命延长,世界人口结构中,年龄分布从青年转向老年。20 世纪 50 年代,世界人口的 8% 为 60 岁及以上的人口。2000 年,这一比例上升至 10%,预计 2050 年将达到 21% (见图 1)。从 2009 年到 2050 年,预计全球 60 岁及以上的人口将增加两倍左右,从 7.43 亿人增至 20 亿人。届时,老龄人口数量将超过 15 岁以下儿童人数。区域差别将扩大,老龄化程度

^① WHO(2002),“Active Aging:A Policy Framework”,See http://www.who.int/ageing/publications/active_ageing/en/. Visited on July 10, 2015.

在较发达地区更高,在欠发达地区进程稍慢。预计欠发达地区老年人的比例将从2009年的9%增加到2050年的20%。尽管如此,但其老年人人数超过发达国家。预计到2050年,发展中国家将生活着全球80%的老年人。在这期间,发展中国家老龄人口将从4.81亿人增至16亿人,(见图2),

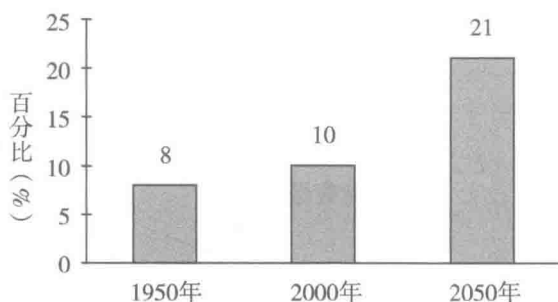


图1 1950年至2050年全球60岁及以上的人口比例^①

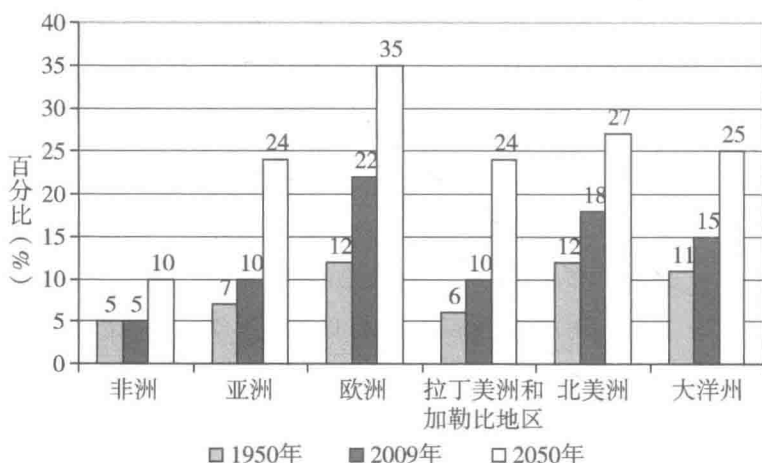


图2 1950年、2009年和2050年各地区60岁及以上人口的数量和分布情况^②

① 图表来源: <http://www.un.org/chinese/esa/ageing/trends.htm>, 访问日期:2015年5月20日。

② 图表来源: 联合国人口议题网站: <http://www.un.org/zh/development/population/ageing.shtml>, 访问日期:2015年5月20日。

而发达国家老龄人口将从 2.62 亿增至 4.06 亿。所有区域都将出现老龄人口增长的情况,这种进程是不可逆转的。

个人、社区、国家和国际生活等各个方面在这种全球的人口变化中已经深受影响。人们的社会、经济、政治、文化、心理和精神上都将产生变化。同时,它与劳动力市场、资本市场、政府养老金、服务以及传统的支助系统等这些由技术和文化变革所调整的全球模式相互作用。最重要的体现在于赡养关系将发生重大变化,从而引起巨大的经济和财政后果。^① 赡养关系用“可能支助比”(Potential Support Ratio, PSR, 也有翻译成潜在赡养率,此处依照联合国官方文件中文版本)来表达,指每个 65 岁或更老的人有多少个 15 岁至 64 岁的人可能承担的负担。每个 65 岁以上的人口所对应 15 岁至 64 岁的人口数量越多,经济增长和生活水平提高的潜力越大,反之亦然。在 1950 年至 2000 年,“可能支助比”从 12 降至 9。到 21 世纪中期,“可能支助比”预期将下降至 4(见图 3)。

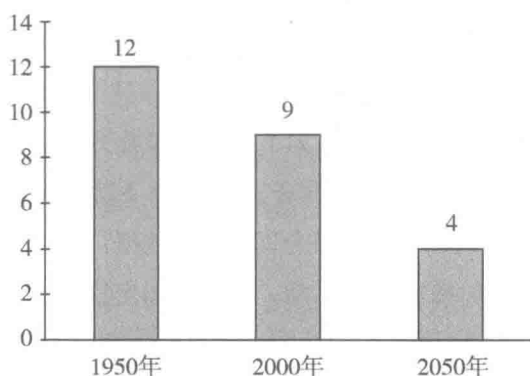


图 3 1950 年至 2050 年世界可能支助比 (PSR)^②

① [英]乔治·马格纳斯:《人口老龄化时代——人口正在如何改变全球经济和我们的世界》,余方译,经济科学出版社 2012 年版,第 5 页。

② 资料来源:<http://www.un.org/chinese/esa/ageing/trends.htm>, 访问日期:2015 年 5 月 20 日。

可以看出人口老龄化的冲击,“可能支助比”已经下降和将继续下跌这一情况,对社会保险计划,特别是传统的制度有重大的影响。

(二) 老年人面临特殊的权利挑战

在老龄化背景下,国际社会普遍面临必须决定如何利用长寿,确保老龄人口能在社会和经济上活跃、有保障和健康,并能为社会带来贡献。然而,遗憾的是,老年人的人权状况,长久以来并没有得到足够的重视。伴随着社会老龄化的加深,出现了与老龄相关的风险:贫穷、边缘化、受忽视、歧视和健康不良。越来越多的研究表明,如同种族歧视和性别歧视,老年人遭受社会排斥、歧视和边缘化已经成了一个跨国界、跨文化和跨越现代化和工业化的全球性问题。根据国际劳工组织出版的《2014/15 年世界社会保护情况报告》,在 2010 年至 2012 年,世界各地超过法定可领取养老金年龄的人口中只有将近一半人在领取一份养老金。并且,领取者得到的养老金数额往往不足以提供收入保障。报告还指出,根据现行规定,只有 42% 的劳动人口可指望今后能领取养老金。该报告的调查结果表明,如不大幅扩大老年人的收入保障及为老年人提供相关的社会和健康服务,世界各地不断增长的老年人中的贫穷率可能还会升高。^① 根据联合国的相关数据,今天,80% 的世界人口没有任何社会保障或医疗保险。如果不制定国家或国际政策,到 2050 年,大约 12 亿老年人将面临收入无保障问题。在亚洲、非洲和拉丁美洲,老年人的生存主要依靠非正规部门提供的就业机会,常常只能从事低素质的工作。欧洲的调查显示,24% 的老年人是暴力和虐待行

^① 国际劳工组织:《2014/15 年世界社会保护情况报告:促进经济复苏、包容性发展和社会正义》,第四章,2014。 http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS_245159/lang-en/index.htm 2016-2-10,访问日期:2015 年 5 月 20 日。

为的受害者。从 2000 年到 2050 年,部分和完全依赖抚养的老年人数将增加一倍。在武装冲突与地震、洪水等自然灾害中,老年人特别易受伤害。在有的国家,性别或土著血统等其他因素加剧了对老年人的歧视。^① 联合国相关文件指出,老年人面临的收入保障、获得与其年龄相称的保健服务、进入劳动力市场和社会保护、免受虐待和暴力以及年龄歧视这些挑战是全球所有或大部分区域共有的,它们妨碍了老年人的社会、经济和文化参与度。^②

(三) 国际社会对老年人权利保护缺乏关注

目前,对各个国家来说,面临两种不同的挑战:改变对老龄化的传统看法以及对老年人承担起本国责任。联合国世界老龄大会呼吁,各国应把老龄化作为一个机会,而不是一个问题。^③ 各国应制定政策,使人们无论年龄,在任何时间都能充分享有人权,并且在一个老龄化世界中保障人权。这需要根据人权规范制定新的立法和国家政策,承认平等和无年龄歧视。但是,大部分国家并未适应老龄化所带来的人口构成新挑战。

联合国分别于 1982 年和 2002 年召开了老龄问题世界大会,第二次会议通过了《马德里老龄问题国际行动计划》(以下简称《马德里行动计

① 联合国经济及社会理事会社会发展委员会第五十届会议:《2002 年马德里老龄问题国际行动计划》第二次审查和评价秘书长的报告, UN. Doc. E/CN. 5/2012/5. 3 November 2011. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.5/2012/5&referer=http://www.un.org/zh/documents/index.html&Lang=C, 访问日期:2015 年 10 月 20 日。

② United Nations Economic and Social Council Commission for Social Development: Second Review and Appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002, Report of the Secretary-General, Fifty-first session 6 - 15 February, 2013 E/CN. 5/2013/6, 28 November 2012. See http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.5/2013/6. Visited on 20 October, 2015.

③ 参见联合国网站: <http://www.un.org/chinese/events/ageing/info.htm>, 访问日期:2015 年 10 月 20 日。

划》),是联合国体系内解决老龄问题的行动纲领。第二次老龄问题世界大会后,秘书长提出了执行《马德里行动计划》的行进图。^①该行进图旨在老龄问题领域协助各成员国制定国家优先事项和促进国际合作。行进图确定了《马德里行动计划》的成功执行取决于两个方面:国家能力建设和将老龄问题纳入国家发展议程的主流。在执行《马德里行动计划》五年之后,2007年的第一次审查和评价显示,这方面的变化甚微。^②只有少数成员国报告它们使用主流化作为政策工具。由于缺乏资金和人力资源,许多低收入国家在执行《马德里行动计划》方面的国家能力也没有得到长足的发展。在把老龄问题纳入国家政策主流方面的进展即便有,也很有限。2012年第二次审查和评价^③则表明,执行工作依然不力。政策与实践之间存在差距,主要制约因素在于动员和(或)建设充足人力和财政能力方面也存在不足。《马德里行动计划》通过十年之后,无论是在将其纳入国家发展计划方面,还是在国家的能力建设方面,各个国家仍进展有限。虽然发达国家会员国制定了一些个别政策,但由于金融危机,一些方案被削减和重组,对老年人的生活造成直接影响。在许多发展中国家,人们对《马德里行动计划》的认识仍然很不足,老年人目前的生活状况也仍然较差。

除了两次老龄问题世界大会通过的《马德里行动计划》之外,1991

① 联合国大会第五十八届会议;第二次老龄问题世界大会的后续行动秘书长的报告, UN. Doc. A/58/160, 17 July 2003. <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/433/33/pdf/N0343333.pdf?OpenElement>, 访问日期:2015年10月20日。

② 联合国经济及社会理事会社会发展委员会第四十五届会议;第二次老龄问题世界大会以来老龄问题领域的重大发展秘书长的报告, UN. Doc. E/CN. 5/2007/7, 21 November 2006. <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/625/89/pdf/N0662589.pdf?OpenElement>, 访问日期:2015年10月20日。

③ United Nations Economic and Social Council Commission for Social Development; Second Review and Appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002, Report of the Secretary-General, Fifty-first session 6 - 15 February, 2013 E/CN. 5/2013/6. See http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.5/2013/6. Visited on 20 October, 2015.

年《联合国老年人原则》也是联合国另一个重要的文件,其侧重于老年人的权利保护,提出了独立、参与、照顾、自我实现和尊严这五项原则和十八项国家在处理老龄问题方面的建议。

尽管联合国关于老龄化和老年人问题的政策文件为各项事务和公共政策策略提供了全面的处理方案,但作为“软法律”,这些政策文件不具备法律约束力,也无法制裁不履行行为。相反,它们具体表现为各国政府约定以其为指导的各种规范规则,但没有提出任何关于遵守方面的规定,其标准的执行往往很无力。因此,正如联合国大会第 67/139 号决议指出的,自 2002 年《马德里行动计划》通过以来,各国政府、联合国系统相关机构以及包括非政府组织和私营部门在内的民间社会为加强合作和统筹并提高对老龄问题的认识和敏感度付出了各种努力,但仍不足以增加老年人的机会,使他们充分有效地参与经济、社会、文化和政治生活。^①

因此,我们需要在国际层面对所有老年人权利在平等和非歧视的法律框架范围内进行思索,在这种框架中,不仅应该对业已存在的“软法律”起着加强作用,还应使老年人的所有权利,包括政治、经济、社会、文化、公民权利能得到综合的保护,并且国家负有尊重、保护和促进义务,使老年人能够充满活力地参与社会,并不因政府的换代或经济危机而受影响。

二、研究的意义

(一)理论意义

第一,推动国际人权法理论研究的具体化。老年人作为个体的人,

^① 联合国大会第六十七届会议第 67/139 号决议: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,UN. Doc. A/RES/67-139, 13 February 2013, p. 2。