

## 第四十七屆會議(2010)第 27 號一般性建議：高齡婦女及其人權

### 【引言】

1. 消除對婦女歧視委員會(以下簡稱「委員會」)對高齡婦女所經歷多種形式的歧視，以及締約國報告中對於高齡婦女的權利未作系統性闡述而表示關切，並於 2008 年 10 月 20 日至 11 月 7 日舉行的第四十二屆會議，根據《消除對婦女一切形式歧視公約》(以下簡稱「公約」)第 21 條，決定通過關於高齡婦女問題和保護其人權的一般性建議。
2. 於 2002 年 7 月 5 日第 26/III 號決定，委員會確認公約「是處理高齡婦女人權的特殊問題的一個重要工具」。關於公約第 4 條第 1 項的第 25 號一般性建議(暫行特別措施)也承認年齡是婦女可能遭受多重歧視的原因之一。委員會特別確認，為使高齡婦女的處境受到更好的評估，按年齡和性別分列的統計數據便有蒐集之必要。
3. 委員會重申維也納老齡問題國際行動計畫、北京宣言暨行動綱領、聯合國高齡人問題原則(大會第 46/91 決議附件)、國際人口與發展會議行動綱領、2002 年馬德里老齡問題國際行動計畫，以及經濟、社會與文化權利委員會關於高齡人口的經濟、社會和文化權利的第 6 號一般性建議(1995 年)和關於社會保障權的第 19 號一般性建議(2008 年)等過往文件的承諾。

### 【背景情況】

4. 根據目前聯合國的估算，全世界 60 歲以上的人口將在 36 年內超過 15 歲以下的兒童人數。估計到 2050 年，60 歲以上的高齡人口將超過 20 億，占全球人口的 22%，為目前的兩倍。
5. 老齡的性別特質顯示婦女往往比男人活得長久，獨居的高齡婦女較男性更多。60 歲以上的人口中，男女比例為 83 比 100，而 80 歲以上的人口中，男女比例僅為 59 比 100。此外，根據聯合國經濟和社會事務部的統計，60 歲以上的男性，其中有 80%為婚姻雙方健在，而高齡婦女的此種情況僅為 48%。
6. 由於生活水準提高、基本醫療保健系統的改善、生育率下降，以及壽命的延長，導致人口面臨空前的老齡化，此發展趨勢將持續下去，使二十一世紀成為老齡化的世紀。然而，人口結構的變化也為人權帶來深刻的影響，使得以更全面和系統化的方式，依據公約解決高齡婦女所經歷的歧視問題，則變得更為緊迫。
7. 高齡化是已開發國家和發展中國家共同的問題。高齡人口在低度開發國家中的比例，預計將從 2010 年的 8%上升到 2050 年的 20%，兒童人口則將從 29%下降至 20%。2010 年至 2050 年期間，低度開發國家中的高齡婦女人數將增加 6 億。人口結構變化為發展中國家帶來巨大的挑戰。社會的高齡化在大多數的已開發國家，是既定趨勢和重要特點。

8. 高齡婦女並非單一特質的群體。她們在經驗、知識、能力和技術方面具備很大的多樣性，然而其經濟和社會處境則取決於人口、政治、環境、文化、社會、個人及家庭因素。高齡婦女於其社群擔任領袖、企業家、護理人員、諮詢人員、調解人員等角色，對於公共和私人生活的貢獻是無法估量的。

### 【宗旨和目標】

9. 本一般性建議係關於高齡婦女和增進其權力之事宜，對公約相關條款及高齡化問題之間的關係進行探討。其指出婦女隨著老化而面臨多種形式的歧視，簡要說明針對有尊嚴的老化和高齡婦女的權利，締約國所應承擔的義務內容，並包括政策建議，以便將關切高齡婦女的應對措施納入國家戰略、發展措施和積極行動的主流，從而使高齡婦女得以不受歧視地，與男性平等充分參與社會。
10. 一般性建議並指導各締約國將高齡婦女的處境問題納入其關於公約執行情況的報告中。惟有充分尊重和保護高齡婦女的尊嚴、完整性和自我決定的權利，方能實現消除對高齡婦女一切形式的歧視。

### 【特別關切領域：高齡婦女和歧視】

11. 男女皆會隨著老化而受到歧視，但高齡婦女的老化情況不同。其一生中所經歷的性別不平等於老年時更為加重，且常常是建立在根深蒂固的文化和社會準則的基礎上。高齡婦女所經歷的歧視，往往肇因於不公平的資源分配、虐待、忽視和僅獲得有限的基本服務。
12. 在不同的社會經濟條件和文化環境下，對高齡婦女歧視的具體形式會有相當大的差異，取決於在教育、就業、健康、家庭和私人生活的機會平等和選擇平等。在許多國家，缺乏電信技能、適足住房、社會服務網絡、孤獨和與他人隔絕等，為高齡婦女加諸困擾。生活在農村和城市貧民窟的高齡婦女，往往嚴重缺乏維生的基本資源、收入保障、醫療保健的管道，以及關於應享福利和權利的資訊。
13. 高齡婦女所經歷的歧視往往是多方面的，年齡因素使基於性別、族裔、身心障礙、貧困程度、性取向和性特徵、移民地位、婚姻和家庭狀況、文化程度及其他原因的歧視更加複雜化。少數群體、少數民族或原住民、國內流離失所或無國籍的高齡婦女常常受到過度的歧視。
14. 許多高齡婦女被忽視，原因出自其不再被認為於生產、生殖方面可發揮有益的作用，而被視為家庭的負擔。守寡和離異則進一步加重歧視，而缺乏或有限的疾病醫療保健服務，又阻礙高齡婦女充分享有人權，該等疾病包括：糖尿病、癌症(尤指普遍發生於高齡女性的癌症)、高血壓、心臟病、白內障、骨質疏鬆、阿茲海默症等。
15. 惟有藉由全生命週期，承認和著眼婦女生命的不同階段——童年、青少年、成年、老年——及各階段對高齡婦女享有人權的影響，方能實現婦女的充分

發展和進步。公約中規定的權利，適用於婦女生命的所有階段。但在許多國家，於個人、制度和政策層面上，年齡歧視仍被容忍和接受，幾乎沒有禁止基於年齡歧視的立法。

16. 關於性別的刻板印象、傳統慣例和風俗習慣，對於高齡婦女、特別是身心障礙高齡婦女的生活各方面皆產生有害影響，包括家庭關係、社區角色、媒體形象、雇主態度、醫療和其他服務的提供者等，造成肢體暴力及心理、言語和經濟方面的虐待。
17. 對高齡婦女的歧視，往往表現在缺乏機會以阻礙其參與政治和決策進程。例如：缺乏身分證件或交通方式以阻止高齡婦女參加投票。部分國家不允許高齡婦女組織、參加社團，或其他非政府組織而為己身權利進行宣傳。此外，包括在國際場合代表政府的婦女，其強制退休的年齡比男性低，這對婦女可能構成歧視。
18. 具有難民身分、無國籍、尋求庇護，以及移工或國內流離失所的高齡婦女，經常面臨歧視、虐待和忽略。被迫流離失所或無國籍狀態影響的高齡婦女，可能受創傷後壓力綜合症之苦，而又不受醫療保健提供者所承認或治療。高齡難民和國內流離失所的婦女，其獲得醫療保健的機會有時受到剝奪，因為其並無法律地位或法律文件、被安置的地點遠離醫療保健設施，或在取得服務時面臨文化和語言障礙。
19. 雇主常認為對高齡婦女的教育和職業培訓無利可圖。高齡婦女缺乏平等的學習機會，也難以獲得現代資訊技術。許多貧困的高齡婦女，特別是身心障礙和生活在農村者，被剝奪受教育的權利，因此極少或根本沒有人受過正規、非正規教育。高齡婦女若為文盲或缺乏計算的能力，將嚴重限制其充分參與公共和政治生活、經濟、獲得一系列的服務、權利和參與娛樂活動。
20. 婦女在正規就業部門的人數較少。同樣或等價值的工作，婦女得到的報酬往往比男性少。就業方面，終其一生基於性別的歧視，到了老年則產生累積影響，迫使高齡婦女面對與男性相較而過低的收入和養老金，甚至沒有養老金。經濟、社會和文化權利委員會於第 19 號一般性建議中，確認大多數國家將需要非提撥式年金，因為提撥式年金不可能嘉惠每一個人(第 4(b)條)，而《身心障礙者權利公約》第 28 條第 2(b)段，規定關於高齡婦女的社會保護，特別是身心障礙高齡婦女。由於可支付的年金通常與工作期間的收入密切相連，高齡婦女最終的年金往往比男性為低。此外，高齡婦女特別受到基於年齡和性別歧視的影響，造成與男性不同的強制退休。婦女應享有具選擇性的退休年齡，以便保護其繼續工作的權利——任其選擇，並適用與男性平等以累積退休金福利。許多高齡婦女照料受撫養的幼小兒童、配偶／伴侶、父母或親屬，且有時是唯一的照料者。該等無薪照料的成本和情感很少獲得承認。
21. 高齡婦女在衛生保健方面的自我決定和同意權，並非總是得到尊重。為高齡婦女所提供的社會服務，包括長期照護，在公共開支削減時可能被過度減少。停經後、生產後，和其他與年齡相關、針對性別身心狀況和疾病往往被研究、

學術、公共政策機構和服務提供者所忽視。關於性健康和愛滋病毒／愛滋病，卻甚少為高齡婦女提供可接受、可獲取且適當的資訊。許多高齡婦女沒有個人健康保險，或被排除在國家提供的保險計畫之外，因為她們在非正規部門工作期間或在提供無薪照料期間，並未繳交保險費。

22. 高齡婦女若非照料的孩子的家長或法定監護人，可能就不具申請家庭福利的資格。
23. 小額貸款和融資計畫通常有年齡限制或其他條件，使高齡婦女無法獲得。許多高齡婦女，尤指活動範圍限於家中的高齡婦女，無法參與文化、娛樂和社區的活動，使其與世隔絕而對健康產生負面影響。對於獨立生活所需的注意往往不夠，例如：個人協助、適足住房——包括無障礙居家設計，和行動輔助等。
24. 在許多國家，多數高齡婦女居於農村地區，由於年齡和貧困，在獲取各種服務更是難上加難。許多高齡婦女未能由身為移工的子女獲得定時、充足的匯款，甚至付之闕如。對於許多貧困農村高齡婦女而言，被剝奪用水、糧食和居住權則是司空見慣。年長婦女因糧價高漲，和就業、社會安全、資源方面的歧視而收入不足，因此高齡婦女無法購得正常飲食。缺乏交通方式則阻礙高齡婦女取得社會服務或參與社區和文化活動。而該等缺乏可能是由於高齡婦女的低收入，以及缺乏充分的公共政策以保證提供廉價方便的大眾交通，以滿足高齡婦女的需求。
25. 氣候變遷對於婦女，尤指高齡婦女造成不同的影響與衝擊，由於生理和生物上的差異，以及社會準則和社會角色，造成其於面對自然災害時，處於特別不利的地位。她們獲得資源和參與決策進程的機會有限，更加重面對氣候變遷時的脆弱性。
26. 根據成文法和習慣法，婦女在其配偶死亡時，無權繼承、處分婚姻財產。部分法律制度從死者的全部資產中，為遺孀提領贍養費，基此認為已提供其他經濟安全途徑。但在現實中，該等規定很少得到執行，遺孀常一無所有。部分法律對高齡婦女特別歧視，使遺孀成為「財產搶奪」的受害者。
27. 高齡婦女在未經其同意下，將其法律能力委託給律師或家庭成員時，特別容易受到剝削和虐待，包括經濟虐待。
28. 委員會的第 21 號一般性建議(1994 年)指出，「一夫多妻制婚姻違反婦女與男性平等的權利，對婦女及其撫養者造成嚴重的情感和經濟後果，該等婚姻應予以勸阻和禁止 (第 14 段)」。然而，一夫多妻制仍在許多締約國實行，許多婦女生活在一夫多妻的家庭中。在一夫多妻的婚姻中，高齡的妻子一旦被認為不再具有生育能力、無法從事經濟活動，就往往受到忽視。

#### **【建議】**

#### **【一般性】**

29. 締約國必須承認高齡婦女係社會的重要資源，有義務採取包括立法在內的一切適當措施，以消除對高齡婦女的歧視。締約國應根據《公約》第 4 條第 1

款和委員會第 23 號(1997 年)、第 25 號(2004 年)一般性建議，採取具備性別敏感度和特定年齡的政策及措施，包括暫行特別措施，以確保高齡婦女有效充分參與政治、社會、經濟、文化和公民生活，及其社會的任何其他領域。

30. 締約國有義務確保無論在和平或衝突時期，以及在任何人為或自然的災害情況下，婦女於其全生命週期內充分發展和進步。因此，締約國應確保所有旨在規範婦女的充分發展和進步的法律條款、政策和干預措施，皆不得歧視高齡婦女。
31. 締約國的義務應考量對婦女歧視的多元性，並確保兩性平等原則在立法及其實際執行都適用於婦女的全生命週期。就此，促請各締約國廢除或修改歧視高齡婦女的現行法律、法規和風俗習慣，並確保立法禁止基於年齡和性別的歧視。
32. 為支持法律改革和政策制定，促請締約國蒐集、分析和散布依據年齡和性別分列的資料，以便瞭解高齡婦女的狀況，包括生活在農村、衝突地區、屬於少數群體，和身心障礙高齡婦女的狀況。該等資料應將重點特別放在貧困、文盲、暴力、無薪酬工作(包括照料愛滋病毒／愛滋病患者的工作)、遷徙、取得健康照護、住房、社會和經濟福利和就業等問題上。
33. 締約國應為高齡婦女提供關於其權利以及如何獲得法律服務的資訊。應為員警、司法人員，以及法務人員提供關於高齡婦女權利方面的培訓，強化政府當局和機構關於影響年長婦女的年齡、性別議題。必須使高齡的身心障礙婦女得以平等瞭解和獲得資訊、法律服務、有效的救濟措施和補償。
34. 締約國應使高齡婦女對其權利、包括處分財產、受侵犯時能尋求救濟和解決，並確保高齡婦女不會基於任意或歧視性的理由而被剝奪法律能力。
35. 締約國應確保氣候變遷和減災措施能回應性別並具備敏感度，以照顧高齡婦女的需求和脆弱性。締約國且應協助高齡婦女參與關於氣候變遷的緩解，以及適應問題的決策。

### 【刻板印象】

36. 締約國有義務消除消極的刻板印象，改造對高齡婦女存有偏見和有害社會的文化行為模式，以減少高齡婦女，包括高齡身心障礙婦女，由於消極的刻板印象和文化慣例，而遭受的肢體、性、心理、言語和經濟的虐待。

### 【暴力】

37. 締約國有義務起草立法，承認並禁止對高齡婦女、包括高齡身心障礙婦女的暴力，涵括家庭暴力、性暴力和體制環境下的暴力。締約國有義務調查、起訴和懲罰所有對高齡婦女的暴力行為，包括由於傳統習俗和信仰所為者。
38. 締約國應特別注意在武裝衝突期間高齡婦女所遭受的暴力、武裝衝突對高齡婦女生命的衝擊，與高齡婦女對和平解決衝突及重建所為的貢獻。締約國在處理性暴力、被迫流離失所，和武裝衝突期間的難民狀況，應充分考量高齡

婦女的處境。締約國在處理該等問題時，應考慮關於婦女與和平安全問題的相關聯合國決議，包括且特指安理會第 1325 號(2000 年)、1820 號(2008 年)和 1889 號(2009 年)決議。

### 【參與公共生活】

39. 締約國有義務確保高齡婦女有機會參與公共和政治生活，以及擔任各級公職，且高齡婦女具備所需證件以進行投票或擔任候選人。

### 【教育】

40. 締約國有義務確保所有年齡層的婦女，在教育領域中機會平等，並確保高齡婦女能獲得成人教育和終生學習機會，及關於本人和家庭幸福所需的教育資訊。

### 【工作和年金福利】

41. 締約國有義務使高齡婦女便於參與有薪酬的工作，不因其年齡和性別而受到歧視。締約國應確保特別注意解決高齡婦女在工作中可能面臨的問題，確保其不受強迫提前退休或陷入類似的境況。締約國亦應監測與性別有關的工資差距對高齡婦女的影響。
42. 締約國有義務確保公、私立部門不針對婦女的退休年齡懷有歧視。因此，締約國有義務確保退休金政策並無任何形式的歧視——即使婦女選擇提前退休亦然，並且所有參與工作的高齡婦女皆有充足的退休金。為保證該等的退休金，締約國應採取一切適當的措施，包括必要時的暫行特別措施。
43. 締約國應確保高齡婦女，包括負有照料兒童責任者，能獲得適當的社會和經濟福利，例如：照料兒童福利，以及在照料父母和親屬時，獲得一切必要的支助。
44. 締約國應為其他退休金或收入保障不足的婦女，提供適當、與男性平等的非提撥式年金，且協助高齡婦女，特別是生活在偏遠和農村地區者，獲得國家資助的津貼。

### 【健康】

45. 締約國應採取全面的健康照護政策，以根據委員會關於婦女和健康的第 24 號一般性建議(1999 年)，保護高齡婦女的健康需求。該等政策應確保酌情通過免除費用、對醫務人員進行高齡醫學疾病培訓、為與年齡相關的慢性病和非傳染病提供藥物治療、長期的醫療和社會照料(包括得以獨立生活與緩和照料)，以確保所有高齡婦女皆能獲得實惠的醫療保健。提供長期保健應包括促進行為和生活方式改變的干預措施，以減緩健康問題的發生(例如：補充健康營養和積極的生活方式)、提供實惠的醫療保健服務，包括篩檢和治療疾病，尤其是高齡婦女最常見的疾病。衛生政策亦必須確保為高齡婦女、包括高齡身心障礙婦女提供醫療保健，係建立在相關人員的自由、知情同意的基礎上。
46. 締約國應採取專門針對高齡婦女的身心、情緒和健康所需的特別方案，關注少數群體和身心障礙婦女，以及因年輕家庭成員出外工作而承擔看顧受撫養的孫輩與其他幼小成員，以及照料患有愛滋病或受愛滋病毒感染的家庭成員

的婦女。

#### **【增強經濟力】**

47. 締約國有義務消除在經濟和社會生活中，對高齡婦女一切形式的歧視。一切基於年齡和性別而對於獲得農業信貸和貸款的障礙者皆應取消，並應確保高齡女性農民和小土地所有者能獲得適當的技術。締約國應提供特別的支助系統和免擔保小額信貸，鼓勵高齡婦女從事小規模創業。應為高齡婦女設立娛樂設施，並向居家的高齡婦女提供外展服務。締約國應提供適當的交通方式，使高齡婦女、包括生活在農村者，得以參加經濟和社會生活，包括社區活動。

#### **【社會福利】**

48. 締約國應採取必要措施，確保高齡婦女能獲得滿足其特殊需求的適足住居，且所有阻礙高齡者行動並導致其足不出戶的障礙——無論是建築或其他原因——皆應拆除。締約國應提供社會服務，使高齡婦女在家盡可能長久獨立生活。應廢除影響高齡婦女住居權、土地權和財產權的法律和慣例。締約國亦應保護高齡婦女免於被迫離開家園而無家可歸。

#### **【農村和其他弱勢高齡婦女】**

49. 締約國應確保將高齡婦女納入城鄉發展規劃進程並擔任代表。締約國應確保為高齡婦女提供廉價的水、電和其他公用事業。政策應確保提供普及的相關技術，提高安全飲水和充足衛生設備的覆蓋率，且不需過多的體力耗費。
50. 締約國應採用適當的性別及年齡敏感的法律和政策，以確保對具有難民身分或無國籍的高齡婦女、國內流離失所或移工的高齡婦女等提供保護。

#### **【婚姻和家庭生活】**

51. 締約國有義務廢除所有在婚姻領域和婚姻關係解除時，於財產和繼承方面對高齡婦女歧視的立法。
52. 締約國必須廢除在財產和繼承方面對高齡寡婦歧視的立法，並保護其免受土地爭奪之害。必須採用與根據公約所賦予義務相一致的無遺囑繼承法。此外，應採取措施終止強迫高齡婦女違背其意願再婚的做法，並確保繼承不以強迫與已故丈夫的兄弟或任何其他他人結婚為條件。
53. 締約國應根據第 21 號一般性建議，勸阻和禁止一夫多妻婚姻，並確保在一夫多妻的丈夫死亡時，其遺產在其各妻子及其相關子女之間平等分配。

#### **【注】**

- (1) 見大會正式紀錄，第五十七屆會議，補編第 38 號(A/57/38，第一部分，第一章，第 26/III 號決定，和第 VII 章，第 430-436 段)。
- (2) 老齡問題世界大會報告，維也納，1982 年 7 月 26 日-8 月 6 日(聯合國出版物，銷售號 No.E.I.16)，第六章 A 節。
- (3) 第四次婦女問題世界會議報告，北京，1995 年 9 月 4-15 日(聯合國出版物，銷售號 No.E.96.IV.13)，第一章，決議 1，附件一和二。
- (4) 國際人口與發展會議報告，開羅，1994 年 9 月 5-13 日(聯合國出版物，銷售號 No.E.95.XIII.18)，第一章，決議 1，附件。

- (5) 第二次老齡問題世界大會報告，馬德里，2002 年 4 月 8-12 日，1995(聯合國出版物，銷售號 No.E.02.IV.4)，第一章，決議 1，附件二。
- (6) 聯合國經濟和社會事務部，人口老齡化與發展 2009 年圖，可檢索：  
<http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009.htm>。
- (7) 同上。
- (8) 聯合國經濟和社會事務部，人口司，世界人口項目：人口資料庫 2008 年修正版，<http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>。
- (9) 同上。