

联合国老年人原则对中国应对老龄化问题的启示

陈 雄¹, 张 敏¹, 肖明月²

(1. 湖南工业大学 法学院, 湖南 株洲 412007; 2. 株洲市石峰区人民检察院, 湖南 株洲 412005)

[摘 要]人口老龄化是当今世界突出的社会问题,上个世纪90年代以来,联合国颁行了一系列保障老年人权益的规范性文件,其中《联合国老年人原则》规定了保障老年人权益的基本原则:独立、参与、照顾、自我实现和尊严。中国政府应针对中国社会老龄化时代老年人权益保障面临特殊的难题,努力贯彻实施联合国老年人原则,及时调整有关老年人的退休法律制度,健全老年人医疗和养老保障法律制度,通过立法加大财政投入力度,鼓励社会力量参与到养老保障事业中来,以保障老年人的经济、社会及文化权利。

[关键词]联合国老年人原则;社会老龄化;法律保障

[中图分类号]D912.7;D922.7

[文献标识码]A

[文章编号]1674-117X(2015)01-0064-05

Revelations of the United Nations Principles for the Elderly to China's Aging Problem

Chen xiong¹, Zhang min¹, Xiao Mingyue²

1. School of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan 412007 China;

2. People's Procuratorate of Shifeng District Zhuzhou City, Zhuzhou, Hunan 412005 China)

Abstract: Aging population is one of the prominent social problems in the present world. Since the 90s of last century, the UN has enacted a series of normative documents about how to safeguards the rights and interests of the elderly, including the UN Principles for the Elderly. Its basic principles are independence, participation, care, self-fulfillment and dignity. The Chinese government should address the special difficulties of aging, implement the UN Principles for the Elderly, adjust the legal system related to the retirement of the elderly, and improve the elderly health care and pension security legal system. The government should also increase financial investment by legislations, encourage social forces to participate to help old people, so as to safeguard the economic, social and cultural rights of the elderly.

Key words: United Nations Principles for the Elderly; aging society; legal protection

从性质上说,老年人权益保障主要属于社会权范畴,社会权作为人权,一直不能获得与自由权同等的法律地位,^[1]这有其历史和现实原因。姑且不论社会权是否与自由权同等重要,就社会权作为基本人权而言,在中国学术界少见异议。老年人宪法权利作为一个综合性权利体系,既包括自由权也包括社会权。其中老年人社会权保障有其独特性,是老年人权利保障的重要维度,中国宪法和法律对于

老年人社会权保障进行了具体的规范。此外,有关国际人权公约也对老年人权益进行了保障性规定,本文以对联合国老年人原则的介绍为基础,梳理相关国际人权规范,探寻其对当下中国应对老龄化问题的可资借鉴之处。

一 联合国老年人原则的基本内容

联合国于1982年在维也纳举行了第一届老龄

收稿日期: 2014-11-01

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金项目“中国应对人口老龄化问题的国家义务研究”(14YJA820003)

作者简介: 陈 雄(1974-),男,湖南衡南人,湖南工业大学教授,法学博士,哲学博士后,研究方向为宪法学与行政法学;张 敏(1986-),女,湖南邵阳人,湖南工业大学硕士研究生,研究方向为宪法学与行政法学;肖明月(1965-),女,湖南望城人,湖南省株洲市石峰区人民检察院干警,研究方向为刑法学。

问题世界大会,在此后 16 年的历届大会上都涉及了老龄化问题。联合国先后作出了一系列重大决议:《维也纳老龄问题国际行动计划》《十一国际老人节》《联合国老年人原则》。其中,联合国大会于 1991 年 12 月 16 日通过《联合国老年人原则》第 46/91 号决议,大会鼓励各国政府尽可能将独立、参与、照顾、自我充实和尊严等五项原则纳入国家方案。

在国际性人权公约有关保障老年人权益的文本中,《联合国老年人原则》对老年人权益保障提出了纲领性原则,对中国在立法、执法和司法层面保障老年人权利具有指导意义,值得一提。其所体现的保护老年人权益的主要原则如下:

(一) 独立原则

独立原则的理念是使得老年人在人格、经济地位上和家庭生活等诸多方面保持自己的相对独立性。独立原则的确切涵义是为了保障老年人有尊严而独立的生活,使老年人有获得基本生活保障的权利;有再就业的权利;有接受培训、增进自身人力资本的权利;有选择既安全又符合个人意愿的生活环境的权利;有融入社会、参与发展、继续贡献知识和技能的权利。如果能使老年人保持活跃,老有所为,继续为社会、社区和家庭作出贡献,也可以减少老年人的脆弱性。独立原则鼓励社会创造一种反对年龄歧视的环境,承认老年人独立、参与、得到照顾、自我实现以及尊严的权利,并使他们能够享受这些权利。

《联合国老年人原则》对独立原则的表述要点如下:(1)老年人应能通过提供收入、家庭和社会支持以及自助,享有足够的食物、水、住房、衣着和保健;(2)老年人应有工作机会或其他创造收入机会;(3)老年人应能参与决定退出劳动力队伍的时间和节奏;(4)老年人应能参加适当的教育和培训方案;(5)老年人应能生活在安全且适合个人选择和能力变化的环境;(6)老年人应能尽可能长期在家居住。

联合国关于老年人独立原则的核心要素在于经济上的独立,老年人经济上独立,其相关权益才有保障,比如基本生活、受教育、选择养老环境等的独立性才可能有比较充分的保障。我们应该尽力创造一种让老年人充分发挥其人生价值的环境,使得其经济上独立、人格上独立和社会生活上独立,对老年人的救助和帮助是在独立前提下的帮助,独立是原则,帮助是例外,惟其如此,老年人才有尊严感和幸福感。

(二) 参与和照顾原则

参与原则是指老年人参与国家和社会发展,也参与到社会和家庭生活,老年人是主角之一而不仅仅是旁观者。老年人参与原则是老年人实现自身

价值、发挥余热为社会和家庭服务的重要维度,老年人参与社会发展的主动性尚待提升,需要尽快扭转老年人的被动参与有余而主动参与不足的局面。鼓励发展老年项目,满足老年人社会参与的需求并丰富其晚年生活,提升老年人自身的价值,促进社会安定、社会发展与社会融合。

照顾原则是指老年人的健康要在既合乎人道又安全可靠的环境中得到保护和康复。具体说,老年人有权利得到来自家庭和社区的照顾和保护;老年人有权利得到保健服务来预防或延缓疾病的发生;老年人有权利得到来自社会的法律服务以提高其自主能力;老年人有权利在适当程度上得到医院的照顾,老年人也有权利对照顾的方式和生活质量进行自主的理性选择。《联合国老年人原则》对参与和照顾原则的表述要点如下:(1)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给子孙后代;(2)老年人应能寻求和发展为社会服务的机会,并以志愿工作者身份担任与其兴趣和能力相称的职务;(3)老年人应能组织老年人运动或协会;(4)老年人应按照每个社会的文化价值体系,享有家庭和社区的照顾和保护;(5)老年人应享有保健服务,以帮助他们保持或恢复身体、智力和情绪的最佳水平并预防或延缓疾病的发生;(6)老年人应享有各种社会和法律服务,以提高其自主能力并使他们得到更好的保护和照顾;(7)老年人居住在任何住所、安养院或治疗所时,均应能享有人权和基本自由,包括充分尊重他们的尊严、信仰、需要和隐私,并尊重他们对自己的照顾和生活品质做抉择的权利。

老年人是社会宝贵财富,国家和社会要创造条件,让老年人尽力参与到社会发展和家庭生活当中,这一方面可以充分发挥老年人的智慧为社会作贡献,同时也使得老年人的精神生活更加富足,幸福感增强。在老年人参与社会生活中,成为生活主宰的同时,老年人相比其他群体,更加容易受到伤害,更加需要照顾。现有资料表明,在各种不同的经济、机构、社区和家庭环境中,老年人的各项权利都有受到侵犯的危险。与照顾原则相对应的是对老年人的虐待行为,我们也同意通过发展来保障老年人权益,减少对老年人的虐待行为。在那些所有年龄段的人都能受益于旨在解决导致贫困的结构性原因的社会及经济发展的环境中,发展还将增强老年人身体及心理上的安全感,增强他们的满足感,减少他们的脆弱性,使他们不那么容易受到暴力行为、疏忽行为、剥削和遗弃行为的伤害。但是,无论在任何环境中,朝着制定一项对虐待老年人的行为零度容忍政策的方向迈出的第一步将是,制定

一个审查如何充分保护老年人权利的议程,对老年人虐待的行为进行调查,并且按照法律进行严肃处理。

(三)自我实现原则

自我实现原则强调了老年人生命潜能的开掘和精神世界的发展。也就是说,一方面,应当创造条件使老年人有机会充分发挥他们的潜力,老有所为;另一方面,老年人也有权利享用公共的教育、文化、精神和文娱资源。自我实现现在马斯洛的心理需求结构图中是处于较高层次的需求,国家和社会乃至家庭要透过各种途径来帮助老年人实现自己的愿望,这种愿望的实现将极大的保障老年人心理上的满足感和幸福感。

《联合国老年人原则》对自我实现原则的表述要点如下:(1)老年人应能追寻充分发挥自己潜力的机会;(2)老年人应能享用社会的教育、文化、精神和文娱资源。

当下,如何充分保障老年人自我实现原则,需要在老年人退休制度、工作机会、婚姻家庭和娱乐活动等社会选择方面引入更多的选择机制,老年人有更多选择,才可能有自由,有自由,其自我实现的可能就增加。

(四)尊严原则

尊严原则最集中、最概括地体现了社会对老年人的人道关怀。这一原则告诉我们,老年人有权利远离剥削和虐待、过着有尊严和有保障的生活;与此同时,无论老年人个人境遇和背景如何,老年人都应受到公正的对待,那种仅仅从老年人经济贡献大小来评价老年人的做法是不对的。

《联合国老年人原则》对尊严原则的表述要点如下:(1)老年人的生活应有尊严、有保障,且不受剥削和身心虐待;(2)老年人不论其年龄、性别、种族或族裔背景、残疾或其他状况,均应受到公平对待,而且不论其经济贡献大小均应受到尊重。

现实中,由于生活习惯和依恋家庭等原因,老年人可能更喜欢以家庭为主的照料,加上社区服务提供的帮助,所以出现了依赖机构来照顾老年人的情况不断减少的趋势。由于伴随机构化而来的机构虐待的机会和风险的增加,估计老年人寄宿于各种机构的比例还会更低。但是,由于日益依靠社区和家庭环境提供照顾,考虑到人口老龄化程度不断增加,虐待老年人的事件也将随之增多。在对这个问题的认识不断提高的环境中,报告虐待事件的比例也会增加。这对于老年人的尊严构成重大阻却,如何在法律机制上保障老年人人格和人身尊严不受侵犯,保障老年人合法权益,还有大量具体细致的工作需要努力。我们认为,为了确保老年人有尊

严的晚年生活,减少机构养老的概率,增加透明的制度化护理制度,增加义工的数量,实现轮流陪护制度等,都可能减少虐待,增加老年人的尊严感。

二 当下中国应对老龄化面临的主要难题

由于人均寿命的不断提高和生育率的持续下降,中国老年人口不断增多,现有老年人超过2亿,60周岁及以上人口占比超过14%,已经远远超过联合国人口老龄化标准,中国人口老龄化趋势日益严峻。就世界范围而言,老年人口系数增加导致社会老龄化,这已成为一个无可争辩的事实。“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。”^[2]¹⁶⁶放眼世界,目前全球三分之二的老年人生活在中低收入国家,这些国家应采取有效措施,在住房、交通、人身安全等方面给予老年人保障。^[3]在中国,老龄化时代,老年人权益保障面临特殊的难题。

(一)有关老年人的社会保障制度尚不完善

目前,中国多数老年人面临的最大问题是社会保障制度尚不完善,这对老年人独立和有尊严的生活造成了障碍。事实上,中国老年人权益保障是在“社会保障”大框架下进行具体制度架构的。《经济、社会文化权利国际公约》第九条规定了“享有社会保障的权利”,规定“本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障,包括社会保险。”中国在首次履约《经济、社会文化权利国际公约》的报告中就阐明,目前已初步建立以社会保险、社会救济、社会福利和社会互助等为主要内容,多渠道筹集保障资金、管理服务逐步社会化的社会保障体系。包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险、最低生活保障、灾害救助、社会公益捐助、残疾人社会保障等各项具体制度。虽然基本的社会保障制度已经建立,但是,中国对老年人的社会保障水平还比较低,平均每个月60元左右的基本养老保障金,还远远不能满足老年人的实际生活需求,农村老年人养老主要依靠子女,国家的养老保障制度对于农村老年人帮助不大。^[4]不少城市老年人也面临养老金不足的困境,这使得老年人“独立”生活能力不足,会影响老年人有尊严的生活。

(二)现行退休制度不适于老年人持久参与社会生活

我国的退休制度比较刚性,没有考虑到老年人的实际身体状况和工作意愿,大多数老年人到了退休年龄,一刀切退休,这不利于发挥老年人的智慧和经验,不利于老年人持续参与社会生活。就

世界范围而言,中国现行的退休制度与其他国家有两大区别:其一为在世界他国,延长退休成为一种趋势,多数发达国家规定老年人 65 岁甚至更晚退休。而中国男性 60 岁、女性 55 岁退休的制度,相比多数国家是提前退休,这种退休制度不利于老年人持久参与社会生活,不利于发挥老年人的工作优势。其二是一些国家为了缓解老龄化危机,采取渐进式弹性退休制度,即分阶段,渐进式的弹性退休,这样既顾及人口不断老龄化的发展趋势,又考虑到现实情况。^[5]近年来,中国出现多种版本的延迟退休的传言,但是,至今为止,还没有就实行渐进式弹性退休制度达成制度上的共识,相关法律也没有出台。

退休制度关涉老年人独立生活能力和参与社会的程度,是关涉老年人的重大制度,我国如何完善这一制度,可以参照联合国老年人原则的精神进行处理,联合国老年人原则可以成为我国退休制度的指导思想。

(三)对老年人的照顾制度尚有不足之处

老年人晚年需要有健全的照顾制度进行保障,这样老年人的幸福和有尊严生活才有可能。目前,中国多数老年人居家养老,这符合养老的规律。居家养老单独依靠家庭成员的照顾会有诸多难题,发展社区养老,依靠社区的力量支持居家养老,这一点需要国家制度层面的鼓励。就我们调查了解的信息而言,目前社区参与养老的数量还不足,这样导致居家养老的质量不高。除了居家养老外,也有一部分老年人选择机构养老。目前,北京、上海等大城市养老机构的床位远远满足不了养老需求,同时,机构养老的质量也参差不齐,这就需要大力提高机构养老的数量和服务质量,这是老年人得到高质量照顾的前提。

三 联合国老年人原则对中国应对老龄化问题的启示

贯彻联合国老年人原则,可以引导中国的老龄化政策,确立有关保障老年人权益的标准,指导老年人权益保障法律的制定和修改完善,最终保障老年人的经济、社会及文化权利。除了《联合国老年人原则》外,联合国经济、社会、文化权利委员会还通过第 6 号一般性意见《老龄人的经济、社会及文化权利》,^{[2]166-171}上述联合国有关规范性文件对中国应对老龄化具有重要的启示意义。

(一)加强国际合作,借鉴他国应对老龄化问题的成功经验

联合国关注老年人问题,实质是关注人的自由和尊严,把老年人作为最可宝贵的人群,实现“不分

年龄,人人共享社会发展成果”的大同社会理想,这正是人权观念在老年人问题上的反映。如果说以前对于老年人的关注点是“老”,那么现在对老年人的关注点则转变为“人”,也就是说,更加关注老年人作为人的存在的基本需求与福祉。^[6]对中国而言,要应对人口老龄化和养老问题,与联合国有关部门积极合作,实现资源、信息、技术共享,主动参与到有关老年人权益保障制度的研讨中来,充分借鉴联合国所倡导的化解养老问题的经验,这可以帮助我们更好的应对养老难题。同时,中国也可以对日本、美国、欧盟等国养老保障的经验进行考察和总结,借鉴其成功经验,汲取其教训。条件成熟时,也可以与欧美等国开展养老问题的研讨,加强国际合作,最大限度地实现中国养老保障法律制度的国际化和现代化。老年人作为个体的人,是享有权利的,然而,“权利并非永恒,而是随着时空而变化。权利演变步伐并不固定。”^[7]就老年人权益保障而言,当下中国急需借鉴国际上应对老龄化问题的成熟经验,制定相关的法律规则,通过法律规则来指导人们行为,约束政府行为,保护老年人权益。

(二)将联合国老年人原则纳入到国家应对老龄化的政策考量中

联合国老年人原则的落实,是一个漫长的过程,对独立、参与、照顾、自我充实和尊严原则的理解也需要一个过程。这些原则之间存在着彼此不可分割的密切关系,老年人的独立是其幸福生活的前提,参与是老年人发挥余热的重要方面,照顾是国家和社会以及家人义不容辞的责任,自我充实是老年人能够继续服务社会和个人幸福生活的源泉,尊严是老年人作为人的根本价值。可以说,老年人的幸福和养老质量的高低主要看上述原则的实现程度。

1990 年,世界卫生组织为应对老年人口的快速增长,提出了“健康老龄化”的概念,1999 年,世界卫生组织又提出了“积极老龄化”的概念,后者比前者表达了更广泛、更深刻的思想。^[8]此外,联合国也基于老龄化的事实,为化解老龄化问题进行了多方面的努力。虽然,包括联合国在内的国际组织只是一个协调机构,它的决议和关注的问题不必然对成员国具有强制性,但是,大多数国家都会尊重联合国的决议,并且把联合国的决议作为各国老年人权益保障制度建设的指导思想。联合国秘书长潘基文曾经呼吁,各国应承认老年人在社会中所起的关键作用。他呼吁各国作出更大努力帮助老年人,促进他们的收入保障和社会保护,并确保优质医疗及长期护理服务。他说,要实现这一点,各国应对关于老龄问题的国家政策进行重大改进,同时将老年

人的切身问题纳入到更广泛的政策框架中。

潘基文的发言对于老龄化日趋严重的中国而言,极有参考和指导价值。中国在应对老龄化问题时,要有国家战略层面的考量,可以参考联合国老年人原则出台相应的国家应对老龄化问题的纲领性文件,以此推动相关法律法规的制定、修改和完善,把联合国老年人原则转变为中国法律,通过法律来保障联合国老年人原则的实现,这是当下急迫的任务。

(三)完善立法,积极推动联合国老年人原则在中国的落实

在中国,主要是把联合国老年人原则内化到宪法法律制度中,以此来贯彻对老年人权益的保障。中国已经确立了依法治国的基本方略,保障老年人权益,建构和谐社会,需要实施宪法,在宪法精神指导下完善法律。^[9]目前,中国已经修改了老年人权益保障法,该法对于贯彻老年人原则起到了基础性作用,但是,相关配套法律仍然欠缺。为了更好地贯彻联合国老年人原则,可以对以下几个方面的制度进行法律维度的立改废工作:一是完善退休法律制度。让有工作意愿和工作能力的老年人继续工作,这是贯彻联合国老年人“独立”和“参与”原则的重要方面。老年人通过工作,能够实现经济上和人格上的独立,也能够参与经济社会发展,利用自身的能力为社会作贡献,这对于老年人的“尊严”也颇具价值。我们建议,修改现有的退休法律制度,实行渐进式弹性退休制度,在设计退休制度时,更多地考虑老年人的个人意愿,尊重老年人和用人单位的双向选择意愿,更多地用契约精神而不是强制性法律来解决退休问题。二是完善涉老医疗保障法制。老年人面临的一个常见难题就是医疗问题,健全的医疗保障制度可以实现对老年人更好的“照顾”,让老年人更有“尊严”。在中国,如何解决老年人的医疗保险问题,从根本上说,就是要建立全民全程医疗健康保险制度,包括相对独立的老年医疗健康保险制度、对符合法定条件的老年人实行免费医疗制度等。只有政府才有能力通盘考量,提出相关法律草案,最终演化为切实可行的医疗和社会保障法律。可以说,建立健全涉老医疗保障法制是政府不可推卸的义务。三是完善养老保障法律制度。目前,我国已经建立了基本养老保障制度,基本养老保险覆盖了绝大部分老年人。但是,也存在养老保障水平低、金额少,难以满足部分老年人的基本养老需求等问题。为此,加大养老保障的支持力度,提高基本养老保险的待遇,这成为化解老年人养老难题,提升老年人幸福和有尊严生活的重要

方面。四是立法加大涉老事业的财政投入力度。经济因素在老年人权益保障过程中起着至关重要的作用,国家财政上的资助是老年人幸福和有尊严生活的重要保障。老年人一生对国家和社会做出了巨大的贡献,国家在法律上解除老年人的后顾之忧,这对于社会稳定和良性发展,对于老年人人权保障不可或缺。在中国,如何通过民主协商机制,健全和完善对涉老事业的财政拨款,国家在最大程度帮助老年人实现晚年幸福,这需要科学透明的财政预算制度,也需要完善的民主机制,只有这样,对涉老事业的财政资助才可能逐渐完善。五是鼓励社会力量积极参与到养老保障事业中来。在保障老年人权益的过程中,单单依靠政府的财政资助是远远不够的,只有发动全社会的力量,全社会参与到养老保障事业中来,鼓励包括老年人在内的所有社会力量投身养老事业,这样的养老才是真正有保障的,这就是全民参与养老事业的理想。这包括养老志愿者和义工队伍不断壮大,包括民间资本进入养老市场,包括慈善资金的投入等。国家要在法律上鼓励和支持全社会力量参与养老事业,如对于涉老投资可以进行税收优惠,志愿者可以有一定程度的物质回报等。

参考文献:

- [1] 龚向和. 作为人权的社 会权——社会权法律问题研究[M]. 北京:人民出版社,2007:3.
- [2] 徐 爽. 人权指南——国际人权保护机制、标准与中国执行情况汇编手册[M]. 北京:法律出版社,2011.
- [3] 王 昭. 联合国官员呼吁关注老年人人权[EB/OL]. [2013-06-30]. <http://news.163.com/10/1001/23/6HUSAKM500014JB5.html>.
- [4] 陈 雄. 我国农村老年人养老保障权的现状与难题[J]. 湖南社会科学,2011(5):115-117.
- [5] 陈 雄. 老年人退休权的宪法分析[J]. 法学杂志,2011(2):35-37.
- [6] 倪 娜. 老年人监护制度研究[M]. 厦门:厦门大学出版社,2012:127.
- [7] 艾伦·德肖维茨. 你的权利从哪里来[M]. 黄煜文,译. 北京:北京大学出版社,2014:8.
- [8] 华宏鸣. “积极养老”的全方位探索——应对人口老龄化方针、内容和动力的研究[M]. 上海:复旦大学出版社,2013:8.
- [9] 陈 雄,胡清梅. 宪法学视野下的和谐社会建构探析[J]. 湖南工业大学学报:社会科学版,2011(5):45-48.

责任编辑:黄声波