

第三十九屆會議(2007 年)

第 19 號一般性意見¹：社會保障的權利(《公約》第九條)

一、前言

1. 《經濟社會文化權利國際公約》(下稱《公約》)第九條規定：「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。」在人們面臨無法充分實現《公約》所賦予的權利的困境時，社會保障權對於確保所有人的人性尊嚴是極為重要的。
2. 社會保障權包括在沒有歧視的情況下取得和保留現金或實物津貼的權利，以便，特別保護人們免受(a)因為疾病、身心障礙、分娩、職業傷害、失業、年老或家庭成員死亡而喪失工資收入；(b)無法負擔健康照護；(c)無力養家，尤其是扶養兒童與成年家屬。
3. 由於其再分配的性質，社會保障在減少和減緩貧困、防止社會排斥以及促進社會包容等方面發揮了重要的作用。
4. 根據第二條第一項，《公約》締約國必須就可得資源的最大能力採取有效措施，並定期作出必要的修訂，在沒有歧視的情況下充分實現所有人的社會保障權，其中包括社會保險。《公約》第九條的措詞表明，為提供社會保障津貼^(編輯者註)而採用的措施的定義不能過於狹窄，而且在任何情況下，都必須確保所有人享有最低度的人權。這些措施可以包括：
 - (a)繳費性計畫或諸如第九條明確提到的社會保險等基於保險的計畫。這些計畫一般涉及強制受益人、雇主以及(有時還包括)國家繳納的款項以及由共同基金支付的津貼和行政開支。
 - (b)非繳費性計畫，例如：普及計畫(原則上向所有遭到某種風險和突發情況的人提供有關津貼)或者有針對性的社會援助計畫(向處於困境的人提供津貼)。幾乎所有締約國都將需要非繳費性計畫，因為基於保險的計畫不可能涵蓋所有的人。
5. 其他社會保障形式也是可以接受的，包括：(a)私人經營的計畫；(b)自助或者其他措施，例如社區援助計畫或互助計畫。但是不管採用何種計畫，都必

¹ 於 2007 年 11 月 23 日通過。

編輯者註：在涉及社會保障權利面向，本號一般性意見 benefits 譯為津貼。

須符合社會保障的基本內容，並應在此前提下，被視為有助於實現社會保障權，應當根據本一般性意見受到締約國的保護。

6. 社會保障權已為國際法強烈地確認。1944 年《費城宣言》明確陳述了社會保障的人權面向；《宣言》呼籲「擴大社會保障措施向所有需要這種保護及全面醫療照護的人提供基本收入」。²1948 年《世界人權宣言》將社會保障確認為一種人權，並在第二十二條指出：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障」；第二十五條第一項指出：「人人在遭到失業、疾病、身心障礙、守寡、衰老或在其他不可抗力的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障」。後來，這項權利被納入了廣泛的國際人權條約³和區域性人權條約。⁴2001 年，國家、雇主和勞動者的代表所組成的國際勞工會議確認：「社會保障是一項基本人權，也是創造社會凝聚力的根本方法」⁵。
7. 經濟社會文化權利委員會(下稱委員會)對於以下情況表示關切：全球取得社會保障的人所占比例很低，大多數人(約占 80%)現在還沒有正式的社會保障；在這 80%的人口，20%的人生活在極端貧困之中。⁶
8. 在其監督《公約》實施的過程中，委員會一貫對拒絕提供或者無法取得足夠的社會保障的狀況表示關注，因為這樣會破壞許多《公約》權利的實現。委員會還一貫維護社會保障的權利，無論是在審議締約國的報告時，還是在發表一般性意見和各種聲明時均是如此。⁷為了幫助締約國實施《公約》以及履行其報告的義務，本一般性意見特別強調社會保障權的規範內容(第二部分)、締約國的義務(第三部分)、違反(第四部分)以及國家層級的執行(第五

² 關於國際勞工組織的目標和宗旨的宣言，附於《國際勞工組織章程》第三部分，(f)段。

³ 《消除一切形式種族歧視國際公約》的第五條第五款第四目；《消除對婦女一切形式歧視公約》(1979)第十一條第一項第五款及第十四條第二項第三款；《兒童權利公約》第二十六條。

⁴ 明確提到社會保障權利的有：《美洲關於人的權利和義務宣言》第十六條；《美洲人權公約關於經濟、社會和文化權利領域的附加議定書》(《薩爾瓦多議定書》)第九條；《歐洲社會憲章》(1996 年修訂版)第十二條、第十三條及第十四條。

⁵ 國際勞工會議第八十九屆大會社會保障委員會的報告，關於社會保障的決議和結論。

⁶ Michel Cichon and Krzysztof Hagemeyer 著，《向所有人提供社會保障：關於投資於全球經濟發展的協商》，(2006 年於日內瓦出版)，刊載於國際勞工組織社會保障部《社會保障問題系列》第 16 號討論報告。

⁷ 見下述一般性意見：第 5 號(1994) - 身心障礙者；第 6 號(1995) - 老年人的經濟、社會及文化權利；第 12 號(1999) - 適足糧食權(第十一條)；第 14 號(2000) - 享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)；第 15 號(2002) - 水權(第十一條及第十二條)；第 16 號(2005) - 男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)；第 18 號(2005) - 工作權(第六條)。並見委員會的聲明：對在《〈公約〉任擇議定書》下「盡最大能力」採取步驟的義務的評價(E/C.12/2007/1)。

部分)；而締約國以外的其他行為主體的義務則在第六部分中討論。

二、社會保障權利的規範內容

9. 社會保障的權利包括現有的社會保障涵蓋範圍(無論是取自政府或民間)不受任意和無理限制的權利，以及在遭受社會風險和突發情況時享有充分保護的權利。

A. 社會保障權利的要素

10. 雖然社會保障權利的要素可能因為條件不同而有所差異，但是一些基本的因素卻適用於以下列出的所有情況。在解釋這些因素時應當牢記，社會保障應被視為一種社會公益行為，而不僅僅是經濟或財政政策的工具。

1. 可使用性 - 社會保障制度

11. 要實施社會保障權利就必需有一種由單一的計畫或各種計畫組成的制度可使用或就緒，以便確保為有關的社會風險和突發狀況提供津貼。這種制度應當根據國內法制定，政府部門必須負責有效地管理和監督這種制度。此社會保障計畫(包括提供退休金的計畫)也應是永續的，以確保現在及未來世代也能實現這種權利。

2. 社會風險和突發狀況

12. 社會保障制度應該包括以下九種主要的社會保障：⁸

(a) 健康照護

13. 締約國有義務確保建立健康制度，向所有人提供適當的健康服務。⁹已預設健康制度採用民營或公私合營計畫的情況，根據本一般性意見闡明的基本要

⁸ 見國際勞工組織第 102 號公約(社會保障(最低標準))(1952)，國際勞工組織理事會於 2002 年確認該公約為符合現代需要和情況的文書。這些社會保障類別也在國際勞工組織 2006 年《海事勞工公約》規則 4.5、標準 A4.5 中得到國家、雇主和職工代表的確認。委員會《關於締約國報告的訂正一般準則》(1991)也採取這種做法。並參看《消除對婦女一切形式歧視公約》第十一條、第十二條及第十三條。

⁹ 見第 14 號一般性意見(2000)：享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)。覆蓋範圍必須包括無論何種原因引起的疾病，懷孕和分娩以及隨之而來的休養、一般的和實際的醫療服務以及住院費用。

素，這些計畫必須是可以負擔起的。¹⁰委員會注意到了在愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS)、結核病以及瘧疾等傳染病方面社會保障權利的特別重要性，也注意到了採取措施以提供預防和治療的必要。

(b)生病

14. 應該向因病致無法工作的人提供現金津貼，幫助他們度過喪失收入的難關。長期疾病纏身的人應有資格領取身心障礙津貼。

(c)高齡

15. 締約國應該採取適當措施，制定有關向達到國家法律規定年齡的老年人提供津貼的社會保障計畫¹¹。委員會強調指出，締約國應當確定適合於本國情況的退休年齡，其中，尤其是，應當考慮到職業的性質、特別是危險職業以及老年人的工作能力。有些老年人雖然已經到了國家法律所規定的退休年齡，但是仍然沒有達到繳費年限，或者沒有資格領取其他基於保險的老年津貼、社會保障福利或資助，而且沒有任何其他收入來源。針對這種情況，締約國應該在可得資源的限制下，向這些老年人提供非繳費性的老年年金、其他社會保險津貼或資助。

(d)失業

16. 除了推動充分的、有收穫的和自由選擇的就業^(編輯者註)，締約國還必須努力提供津貼，以便彌補因為無法獲得或者保留適當工作而引起的收入減少或喪失。應該向失業人士發放一段適足期間的津貼；在這段期間結束時，社會保障制度應當確保對於失業勞動者的充分保護，例如提供社會救助。社會保障制度還應涵蓋其他工作者，例如：兼職工作者、臨時工、季節性工作者、自營人員以及在非正規經濟部門從事非典型形式工作的勞動者。¹²應當向因為公共衛生或者其他緊急情況而被迫停工的工作者發放津貼，彌補停工期間的收入損失。

¹⁰ 見以上第 4 段和以下第 23 段至第 27 段。

¹¹ 見第 6 號一般性意見(1995)：老年人的經濟、社會及文化權利。

編輯者註：有收穫的就業/生產性就業(productive employment)，不僅只侷限於獲取薪資，尚包括自我實現及尊嚴在內。

¹² 其定義見以下第 29 段至第 39 段。

(e) 職業傷害

17. 締約國還應確保保護在工作或其他生產勞動過程中受傷的勞動者。社會保障制度應當給付療傷和醫病的費用以及病假工資，並且向由於養家活口的人死亡而陷入困境的家屬發放津貼。¹³ 適當津貼應該以取得健康照護和現金津貼的形式提供以確保收入保障。享受津貼的權利不應受到就業年限、投保時間或繳費數額的影響。

(f) 家庭和兒童扶養

18. 家庭津貼對於實現《公約》第九條及第十條所規定，關於兒童與受扶養成年人受到保護的權利極為重要。締約國在提供津貼時應酌情考慮兒童及負有扶養兒童或成年家屬義務的人的資源和環境，以及與兒童或成年家屬提出或代其提出的津貼申請有關的其他方面因素。¹⁴ 應當向有關家庭提供包括現金津貼和社會服務在內的家庭和兒童津貼，不得以任何禁止之理由進行歧視；家庭和兒童津貼通常包括食物、衣服、住房、用水和環境衛生或其他適當的權利。

(g) 懷孕與生產

19. 《公約》第十條明確規定：「工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假」。¹⁵ 應該讓所有婦女都享有給薪產假，其中包括從事非典型工作的婦女；津貼應在適當時期內發放。¹⁶ 應該向婦女和兒童提供適當的醫療津貼，其中包括酌情提供產前、分娩、產後護理，並在必要時提供住院期間的護理。

(h) 身心障礙

20. 委員會在關於身心障礙者的第 5 號一般性意見(1994)中強調了向身心障礙者提供適當收入補助的重要性。因為身心障礙或與身心障礙有關的因素，有些身心障礙者減少了或者喪失了收入；有些失去了就業機會；有些還有永久性

¹³ 見國際勞工組織第 121 號公約《職業傷害津貼》(1964)。

¹⁴ 見《兒童權利公約》第二十六條。

¹⁵ 委員會指出，國際勞工組織第 183 號公約《保護生育》(2000)規定，產假不得少於 14 週，其中包括 6 週產後強制性休假。

¹⁶ 見《消除對婦女一切形式歧視公約》第十一條第二項第二款。

身心障礙。應當以有尊嚴的方式提供身心障礙支持，¹⁷並且能夠反映身心障礙者對於援助和其他開支的特別需要。所提供的支持應當包括家庭成員和其他非正式部門的照顧人員。

(i) 遺屬和孤兒

21. 締約國還必須確保在享有社會保障或領取養老金權利的養家活口的人去世以後向其遺屬和孤兒發放津貼。¹⁸這種津貼應該包括喪葬費用，特別是在那些喪葬費用非常昂貴的締約國之中。不得基於禁止的理由歧視遺屬和孤兒，而將之排除在社會保障計畫之外，應當在享受社會保障計畫方面向他們提供援助，特別是在愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS)、結核病以及瘧疾等傳染病肆虐，致使大量兒童和老年人喪失家庭和群體支持的情況下。

3. 適足性

22. 無論是現金還是實物的津貼必須要有適當的數額和領取時間，以便所有的人都能實現《公約》第十條、第十一條及第十二條中所載的關於享有家庭保護和援助、適當的生活水準以及適當健康照護的權利。締約國還必須充分尊重《公約》前言中所規定的人性尊嚴的原則以及不歧視的原則，以避免對津貼的水準和提供方式造成不利的影響。使用的方法應確保津貼的適當性。適足性標準應該定期被監督，以便確保受益人能夠負擔得起他們為實現《公約》權利所必需的商品和服務。關於繳費性的發放失業津貼的社會保障計畫，在收入、所繳納的費用以及可以領取的津貼數額之間應有合理的比例。

4. 可取得性

(a) 涵蓋範圍

23. 所有人，特別是處於最不利的和被邊緣化的團體的成員，均應受社會保障制度涵蓋，不得以《公約》第二條第二項所禁止的理由進行歧視。為了實現普遍涵蓋，非繳費性計畫往往是必要的。

¹⁷ 除非另有原因而必須收容之外，收容身心障礙者是不能被視為對於身心障礙者社會保障和收入補助權利的適當替代，也不能替代根據《公約》第六條及第七條的規定為幫助身心障礙者就業而提供的康復和就業補助。

¹⁸ 委員會還指出，兒童有權享有社會保障。見《兒童權利公約》第二十六條。

(b) 資格

24. 領取津貼的資格條件必須是合理的、合乎比例的和透明的。津貼的取消、減少或中止應該有所限制，必須出於合理的原因、依照正當程序而且必須由國家法律規定。¹⁹

(c) 可負擔性

25. 如果一項社會保障計畫需要繳費，繳費數額應當事先規定。與繳納費用有關的直接和間接的支出與費用必須是可負擔的，不得損害《公約》其他權利的實現。

(d) 參與和資訊

26. 社會保障計畫的受益人必須能夠參與社會保障制度的管理。²⁰應該根據國家法律建立社會保障制度，並且確保個人和組織有權以明確和透明的方式尋找、接受和傳播所有關於社會保障權利的資訊。

(e) 實際取得途徑

27. 應該及時發放津貼，受益人應能實際利用社會保障服務，以便獲得津貼和訊息並繳納有關的保費。在這方面，要特別照顧身心障礙者、移民和那些居住在偏遠地區、容易受災的地區，及遭受武裝衝突的地區的人們，使他們也能取得這些服務。

5. 與其他權利的關係

28. 社會保障的權利在支持實現《公約》所規定的許多權利方面發揮了重要的作用，但是也必須採取其他措施以補充社會保障的權利。例如，締約國應該根據《公約》第六條的規定為職業傷害和身心障礙者的康復提供社會服務；提供兒童照護和福利以及有關計劃生育的諮詢和幫助以及為身心障礙者和老

¹⁹ 委員會指出，根據國際勞工組織第 168 號公約(促進就業和失業保護)(1988)，只有在某些情況下才能採取這種行動：有關者不在成員國本土時；經主管機關判斷，有關者故意造成他或她的解僱時；經主管機關判斷，有關者無正當理由自願離職時；在勞資糾紛期間停止工作時；有關者依靠欺詐試圖獲得或已經獲得津貼時；有關者無正當理由不利用提供的安置、職業指導、培訓、重新培訓或調動合適工作的機會時；在有關者接受有關成員國立法所規定的除家庭津貼以外另一項維持收入津貼但中斷的津貼部分未超過其他津貼。

²⁰ 國際勞工組織第 102 號公約(社會保障(最低標準))(1952)第七十一條及第七十二條載有類似的規定。

人提供特別設施(第十條);採取措施打擊貧困和社會排斥並提供支持性的社會服務(第十一條);採取措施防止疾病和改進衛生設施、商品和服務(第十二條)。²¹締約國還應該考慮制定計畫,為處於不利地位的和被邊緣化的團體的成員提供社會保護,例如,為自耕農提供農作物保險和自然災害保險²²或為非正規經濟部門中的自營人員提供生計保護。然而,為實現《公約》其他權利而採取措施本身不應作為制定社會保障計畫的替代品。

B. 普遍適用的特定議題

1. 不歧視與平等

29. 締約國有義務確保人民在沒有歧視的情況下享有社會保障的權利(《公約》第二條第二項)以及男女平等享有權利(第三條)。這項義務在履行《公約》第三部分所規定的所有義務時也均適用。因此,《公約》禁止以種族、膚色、性別、²³年齡、²⁴語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身心障礙、²⁵健康狀況(包括愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS))、性傾向以及公民、政治、社會或其他身分為由進行任何法律上或事實上及直接的或間接的歧視,因為這種歧視會導致廢止或妨害平等享有或行使社會保障的權利。
30. 在個人無法獲得適當的社會保障的情況下,締約國還應該消除基於遭到禁止的理由的事實上的歧視。締約國應當根據《公約》第三部分的規定,確保立法、政策、方案以及資源的分配便利社會所有成員取得社會保障。同時也應審查對於取得社會保障計畫的限制,以免這種限制構成在法律上和實際上的歧視。

²¹ 見國際勞工組織《社會保障原則》《社會保障系列第 1 號》,國際勞工組織,1998 年,第 14 頁以及下述一般性意見:第 5 號(1994)-身心障礙者;第 6 號(1995)-老年人的經濟、社會及文化權利;第 12 號(1999)-適足糧食權(第十一條);第 13 號(1999)-受教育權(第十三條);第 14 號(2000)-享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條);第 15 號(2002)-水權(第十一條及第十二條);第 18 號(2005)-工作權(第六條)。

²² 見國際勞工組織《社會保障原則》,《社會保障系列第 1 號》,第 29 頁。

²³ 見第 16 號一般性意見(2005)-男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)。

²⁴ 見第 6 號一般性意見。委員會指出,可在年齡基礎上作些區分,例如在領取養老金方面。關鍵的基本原則是:任何區分對於具體情況而言必須是合理的和正當的。

²⁵ 見第 5 號一般性意見。

31. 雖然每個人都享有社會保障的權利，締約國還是應該特別關心傳統上在行使這種權利方面面臨困難的個人和團體，特別是婦女、失業人士、未得到社會保障充分保護的工作者、在非正規經濟部門的工作者、生病或受傷的工作者、身心障礙者、老人、兒童和成年家屬、家事工作者、在家工作者、²⁶少數族群、難民、尋求庇護者、國內被迫遷者、被遣返者、非國民、受刑人以及被拘禁者。

2. 性別平等

32. 委員會在第 16 號一般性意見(2005) - 男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利(第三條)中指出，實施與第九條有關的第三條，尤其是，還必須規定男女平等的強制退休年齡；確保婦女能夠在公共和民營退休金計畫中領取同等的津貼；確保婦女享有適當的產假，父親享有陪產假以及男女都能享有育嬰假。²⁷ 連結繳費與津貼的社會保障計畫，締約國應該採取措施消除阻止婦女向此等計畫繳納相同保費的因素(例如，由於家庭責任而無法連續工作以及不公平的工資收入)，或者確保這些計畫在制定津貼方案時考慮這些因素(例如，在確定退休金福利時考慮到撫養子女期間或者照顧成年家屬期間)。男性和婦女在平均預期壽命方面的差異也可能直接或間接地導致在提供津貼方面的歧視(特別是在發放退休金方面)，因此在制定計畫時應該予以考慮。非繳費性計畫也必須考慮到婦女比男性更加可能生活在貧困之中，而且往往單獨承擔養兒育女責任的事實。

3. 未得到充分社會保障保護的工作者(兼職工、臨時工、自營人員以及在家工作者)

33. 締約國必須採取措施，盡最大的可得資源確保，社會保障制度涵蓋到未得到充分社會保障保護的工作者，其中包括兼職工、臨時工、自營人員以及在家工作者。雖然這些人員的社會保障計畫是建立在職業活動的基礎上的，但是應當對計畫進行調整，使得他們能夠享有相當於可比較的全職工的條件。除了職業傷害情況以外，可以依據工作時間、繳納保費、薪資收入或者其他適當辦法按比例確定有關的條件。在這種以職業為基礎的計畫沒有向這些工作

²⁶ 在家工作者指為雇主或類似企業或商業活動在家裡從事有酬勞的工作。見國際勞工組織第 177 號公約(家庭工作)(1996)。

²⁷ 《公約》第十條明確規定，「工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。」

者提供適當保障的情況下，締約國應該採取輔助措施。

4. 非正規經濟

34. 締約國必須採取措施，盡最大可得資源確保社會保障制度涵蓋非正規經濟部門的工作者。國際勞工會議對於非正規經濟的定義是：「勞動者或經濟單位的所有經濟活動，其在法律上或實踐上未包含於或未充分包含於正式規劃中」。²⁸於社會保障制度建立在正式僱傭關係、商業單位或者登記住居所的基礎上，這種義務就特別重要。可以採取的措施包括：(a)消除阻止這些人使用非正規社會保障計畫之障礙，例如以社群為基礎之保險；(b)確保對於風險和突發情況具有最低限度的保障，並且隨時間逐步擴大這種保障；(c)尊重和支持非正規經濟部門內部發展的社會保障計畫，例如微型保險計畫和其他與小額信貸有關的計畫。委員會注意到，一些具有龐大非正規經濟部門的締約國已經實施了為所有人提供普及的養老金計畫和健康照護計畫的方案。

5. 原住民族和少數族群團體

35. 締約國應當特別注意：不能因為直接或間接的歧視，特別是因為不合理的合格條件或缺乏取得資訊的適當管道而將原住民族以及在族裔和語言少數族群排除在社會保障制度之外。

6. 非國民(包括移徙工作者、難民、尋求庇護者以及無國籍人)

36. 第二條第二項禁止以國籍為由進行歧視。委員會指出，《公約》沒有就管轄限制作出明確規定。如果包括移徙工作者在內的非國民已經向社會保障計畫繳納保費，他們應當能夠享受福利，或在回國時領回所交的保費。²⁹移徙工作者享有福利的權利不應受到工作地點改變的影響。
37. 非國民應當能夠參加非繳費性計畫，以便獲得收入補助、可負擔的健康照護以及家庭補助。包括資格年限在內的任何限制，必須是符合比例和合理的。所有人，不論其國籍、居住地點或移民身分如何，有權獲得基本的和緊急的醫療照顧。
38. 難民、無國籍人、尋求庇護者以及其他不利的和被邊緣化的個人和團體應在參加非繳費性社會保障計畫方面享有同等機會，其中包括獲得合理的符合國

²⁸ 國際勞工組織第九十屆大會，關於體面的工作和非正規經濟的結論，第 3 段。

²⁹ 見聯合秘書長關於國際遷徙和發展的報告(A/60/871)，第 98 段。

際標準的健康照護和家庭補助。³⁰

7. 國內被迫遷者和國內遷徙者

39. 國內被迫遷者不應在享有社會保障權利方面遭到任何歧視，締約國應該採取積極措施，以便確保他們享有參加保障計畫的同等機會，例如：若可行的話不執行關於居住地點的要求以及靈活地在實地為流離失所者提供津貼和其他相關的服務。國內遷徙者應該能夠參加其居住地點的社會保障計畫；如果有人搬遷到另外一個地區而又沒有經過登記，戶籍登記制度不應該限制他們享有社會保障。

三、締約國的義務

A. 一般法律義務

40. 雖然《公約》規定逐步實現權利並且承認因資源有限而引起的困難，但是《公約》也為締約國規定了各種可以產生立即效力的義務。締約國在社會保障權利方面具有立即義務者，例如：確保在沒有任何歧視的情況下行使這種權利（第二條第二項）；確保男性和婦女享有平等的權利（第三條）；有義務為充分實現第十一條第一項以及第十二條所規定權利而採取措施（第二條第一項）。這些措施必須是慎重的、具體的以及針對充分實現社會保障權利的。
41. 委員會承認，實現社會保障權利給締約國帶來了重大財政影響，但是指出社會保障對於人性尊嚴是非常重要的，締約國從法律上承認這種權利意指應該在法律上和政策上給予這種權利應有的優先性。締約國應該制定旨在充分實施社會保障權利的國家策略，同時應該在國家層級撥給適足的財政和其他方面的資源。必要時，他們應當按照《公約》第二條第一項尋求國際合作和技術協助。
42. 《公約》強烈地確定在社會保障權利方面採取倒退性措施是被禁止的。如果採取有意的倒退性措施，締約國負有舉證義務，證明他們是在極為仔細地考慮了所有替代辦法以後才採取這些措施的；締約國在儘量充分利用最大可得資源以實現《公約》所規定的全部權利的情況下，採取這些措施是有正當理由的。委員會將仔細審視：(a)採取這項行動是否有合理的原因；(b)是否已

³⁰ 見《關於難民地位的公約》第二十三條及第二十四條；以及《關於無國籍人地位的公約》第二十三條及第二十四條。

經全面審查了替代辦法；(c)受影響群體是否真正地參與了審議擬議中的措施和替代辦法；(d)有關措施是否包含直接和間接的歧視；(e)有關措施是否會對實現社會保障權利產生長久影響，是否會對已經獲得的社會保障權利產生不合理的影響，或有關個人和團體是否會被剝奪最低限度的社會保障；(f)是否已在國家層級對有關措施進行了獨立的審查。

B. 具體法律義務

43. 與任何其他人權一樣，社會保障權利對締約國課予三種類型的義務：尊重義務、保護義務以及履行義務。

1. 尊重義務

44. 尊重義務要求締約國不得直接或間接地干預社會保障權的享有。尤其是，這項義務還包括不得參與以下的作法或行為：限制或者否定平等取得適當的社會保障；任意或無理干預用於社會保障的自助性的或習俗的或傳統的安排；任意或無理干預個人或法人團體為提供社會保障而設立的機構。

2. 保護義務

45. 保護義務要求締約國防止第三方以任何方式干預社會保障權利的享有。第三方包括：個人、團體、公司和其他實體以及屬於其授權的代理人。尤其是，這項義務包括：制定必要的和有效的立法和其他措施，例如，禁止第三方阻礙有關人員取得平等機會參加由他們或他人經營的社會保障計畫，以及規定不合理的參加條件；禁止第三人任意或無理干預符合社會保障權的自助性的或習俗的或傳統的安排；監督第三方未能為其受僱人或其他受益人提撥法律規定之繳費於社會保障制度內之情形。

46. 如果社會保障計畫(無論是繳費性還是非繳費性的)是由第三方經營和控制的，締約國仍負有責任管理國家社會保障制度並且確保私人行為者不會損害平等的、適當的、可負擔的以及可取得的社會保障。為了防止這種濫權行為，必須建立一種有效的規範制度，其中應當包括：架構立法、獨立監督、真正的公共參與以及對於違規行為的懲罰措施。

3. 履行義務

47. 履行義務要求締約國採取必要的措施，其中包括實施旨在完全實現社會保障

- 權利的社會保障計畫。履行義務可細分為促進、推動和提供三方面的義務。
48. 促進義務要求締約國採取積極措施，幫助個人和社群享有社會保障權。尤其是，這項義務還包括：在國家政治和法律制度內充分承認這項權利，最好是透過立法實現這項權利；採用國家社會保障策略和行動計畫以實現這項權利；³¹確保為所有人提供適當的和可取得的社會保障制度，為社會風險和突發事件提供保障。³²
 49. 義務要求締約國採取措施，以便確保在取得社會保障計畫方面進行適當的教育和宣傳，特別是在農村地區和城市貧困地區以及對在語言和其他方面處於少數族群的人進行教育和宣傳。
 50. 在個人和團體因為合理認為超出其控制的原因，而無法依靠本身力量在現有的社會保障制度中實現自己的權利時，締約國有義務提供社會保障權利。締約國需要制定非繳費性計畫或其他社會援助措施，以便向那些沒有能力為自身保護繳納足夠保費的個人和團體提供補助。應該特別注意確保：在發生自然災害、武裝衝突和農作物歉收等緊急狀況之時以及之後，社會保障制度能夠予以因應。
 51. 即使在來自稅收和/或受益人保費的社會保障經費十分有限的情況下，社會保障計畫也必須涵蓋處於不利的和被邊緣化的團體。可以發展低成本和替代性計畫，以便立即涵蓋無法取得社會保障的人，雖然目標應該是將這些人納入正常的社會保障計畫。可以制定政策和立法架構，以便逐步納入在非正規經濟的人或者是那些被排除於使用社會保險的人。

4. 國際義務

52. 《公約》第二條第一項、第十一條第一項以及第二十三條規定，締約國必須認識到國際合作和協助的重要作用，並且採取單獨的和聯合的行動，以便充分實現《公約》所規定的權利，包括社會保障的權利。
53. 為了履行其在社會保障權利方面的國際義務，締約國必須尊重這項權利的享有，不得採取旨在直接或間接干預其他國家享有社會保障權利的行動。
54. 締約國應當防止本國的公民和國家實體侵犯其他國家社會保障的權利，以便域外地保護這項權利。如果締約國可以採取措施，通過法律或政治手段來影響在其管轄範圍內的第三人(非國家行為者)尊重這項權利，這些措施應根據

³¹ 見以下第 59(d)段和第 68 段至第 70 段。

³² 見以上第 12 段至第 21 段。

《聯合國憲章》以及可適用的國際法。

55. 締約國應該根據可得的資源促進其他國家實現社會保障權利，例如，提供經濟和技術協助。所提供的國際協助應該是符合《公約》以及其他人權標準的、永續的以及在文化上是適當的。經濟已開發的締約國在協助開發中國家方面具有特別的責任和利益。
56. 締約國應當確保，在國際協議中適當注意社會保障的權利；為此目的，應當考慮擬訂進一步的法律文件。委員會注意到，制定互惠的雙邊和多邊的國際協議或其他文件對於協調或統一適用於移徙工作者的繳費性社會保障計畫是重要的。³³短期在另一個國家工作的人應該受到本國社會保障計畫的保護。
57. 關於區域協定和國際協定的簽署和履行，締約國應當採取措施以便確保這些文件不會對社會保障權利造成不利影響。關於貿易自由化的協議不應限制締約國在確保充分實現社會保障權利方面的能力。
58. 締約國應該確保，他們在作為國際組織的成員採取行動時適當注意社會保障權利。因此，凡是參加國際金融機構的締約國，特別是參加國際貨幣基金、世界銀行以及區域開發銀行的締約國，應當採取措施確保，在其放款政策、融資協定以及其他國際措施中考慮到社會保障的權利。締約國應當確保，區域和國際的金融機構的政策和實踐，特別是涉及這些機構在結構調整以及制定和實施社會保障制度方面的作用者，促進且不干預社會保障權利。

5. 核心義務

59. 締約國必須承諾核心義務以便確保，起碼最低限度地保障《公約》所規定的所有權利³⁴。這就要求締約國：

(a) 確保社會保障計畫向所有個人和家庭提供最低限度的必要福利，讓他們至少獲得必要的醫療照護、³⁵基本的棲身之處及住房、用水和環境衛生、糧食以及最基本的教育。如果締約國盡其最大資源，也無法為所有的風險和突發情況提供這種最低的保障，委員會建議締約國：在經過廣泛協商之後，選擇一組核心的社會風險和突發情況；

³³ 比較《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第二十七條。

³⁴ 見第 3 號一般性意見(1990) - 締約國義務的性質(《公約》第二條第一項)。

³⁵ 同第 14 號一般性意見(2000) - 享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)、第 43 段和第 44 段一起閱讀，其中包括：在沒有歧視的基礎上享有醫療設施、物資及服務；提供必要的藥品；享有生育、產婦(產前和產後)與兒童等方面的醫療服務；以及打針預防在當地社區流行的主要傳染病。

- (b) 確保人人有權在不歧視的基礎上取得社會保障制度或計畫，特別是處於不利的和被邊緣化的個人和團體；³⁶
 - (c) 尊重現有的社會保障計畫並保護這些計畫，使其免受不合理的干預；³⁷
 - (d) 制定和實施國家社會保障策略和行動計畫³⁸；
 - (e) 採取有針對性的措施以便實施社會保障計畫，特別是關於保護處於不利的和被邊緣化的個人和團體的計畫；³⁹
 - (f) 監督實現社會保障權利的情況。⁴⁰
60. 如果締約國無法履行有關最低限度保障的核心義務，欲將其歸咎於可得資源之不足，它必須證明，他已經盡了所有資源，已將可以支配的所有資源優先用於履行這些最低限度義務。⁴¹
61. 委員會還希望強調指出，有能力給予協助的締約國和其他行為者特別有義務提供國際協助與合作，尤其是經濟和技術方面的協助與合作，以便使開發中國家能夠履行其核心義務。

四、違反

62. 為了證明遵守一般性義務和具體義務，締約國必須說明，他已經盡其能力所及為實現社會保障權利而採取了必要的措施，並且已經確保人民在沒有歧視的情況下享有這種權利以及男性和婦女平等享有權利(《公約》第二條及第三條)。根據國際法，如果沒有善意採取這些措施，就構成了違反《公約》的行為。⁴²
63. 委員會在評估締約國是否履行採取行動的義務時，會著眼於社會保障權利的實施是否合理或者合比例的；是否遵守人權和民主原則；是否具有適當的監督和課責體制架構。
64. 違反社會保障權利的情況可能是由作為引起的，例如：締約國的直接行為或國家管控不當下的其他實體所為直接行為造成。違反包括：故意制定不符合以上第 42 段所列核心義務規定的倒退性措施；正式廢止或中止為繼續享有

³⁶ 見以上第 29 段至第 31 段。

³⁷ 見以上第 44 段至第 46 段。

³⁸ 見以下第 68 段至第 70 段。

³⁹ 例如，見以上第 31 段至第 39 段。

⁴⁰ 見以下第 74 段。

⁴¹ 見第 3 號一般性意見，第 10 段。

⁴² 見《維也納條約法公約》第二十六條。

社會保障權利所必需的法律；積極支持第三方所制定的不符合社會保障權利的措施；根據住居地規定處於不利的和被邊緣化的個人在申請社會援助津貼時必須符合不同的資格條件；積極否定婦女和特定個人或團體的權利。

65. 因不作為引起的違反，會發生在國家沒有採取充分和適當的行動以實現社會保障權的狀況。在社會保障方面，這種違反例子包括：怠於採取適當的措施以充分實現所有人的社會保障權利；怠於實施旨在實現社會保障權利的有關法律或政策；怠於確保國家養老金計畫的財務永續性；怠於改革或者廢止明顯與社會保障權利發生衝突的法律；怠於規範個人或團體的活動，以防止他們侵害社會保障權利；怠於履行締約國的義務及時消除障礙，以便立即實現《公約》所保障的權利；怠於達成核心義務(見以上第 59 段)；締約國在與其他國家、國際組織或多國籍公司簽訂雙邊或多邊協議時，沒有考慮到它根據《公約》應承諾的義務。

五、國家層級的執行

66. 根據《公約》第二條第一項，締約國在履行其《公約》義務時必須利用「所有適當方法，尤其包括通過立法措施」。所有締約國在斟酌哪些措施最適合本國的具體情況有裁量空間。⁴³然而，《公約》明確規定，所有締約國都有義務採取一切必要的措施，以便確保所有人都能儘快享有社會保障的權利。

A. 立法、策略和政策

67. 締約國有義務採取一切適當的措施，例如立法、策略、政策以及方案，以確保在社會保障權利方面的具體義務得以履行。應當審查現有的法律、策略和政策，以便確保它們符合社會保障權利引起的義務；如果它們與《公約》所要求不一致，應該予以廢止、修訂和變更。應該定期監督社會保障制度，以確保其永續性。
68. 關於採取措施的義務明確課予各締約國採取旨在實現社會保障權利的國家策略和行動計畫，除非締約國能夠清楚說明，他已經實施了全面的社會保障制度，並且對這種制度進行定期審查，以確保符合社會保障的權利。這種策略和行動計畫應該根據具體情況合理加以擬訂；它們應該考慮到男女的平等權利以及處於最不利的和被邊緣化的團體的權利；它們應該建立在人權法及

⁴³ 見委員會的聲明：對在《公約任擇議定書》下「盡最大能力」採取步驟的義務的評估(E/C.12/2007/1)。

原則的基礎上；它們應該涵蓋社會保障權的所有方面；它們應該規定必須達到的目標和時限，以及藉以不斷加以監督的相關基準和指標；它們應當包含用以獲得人力和財力資源的機制。在制定和實施國家社會保障權利策略之必要時，締約國應當酌情利用聯合國專門機構的技術協助和合作（見以下第六部分）。

69. 在制定和實施國家社會保障策略和行動計畫時，尤其是，應該尊重關於不歧視、性別平等以及人民參與的原則。個人和團體有權參與可能會影響到他們行使社會保障權利的決策過程；這種權利應該成為任何有關社會保障的政策、方案或策略的組成部分。
70. 國家社會保障策略和行動計畫及其實施也應該建立在課責和透明的原則基礎上。司法獨立和良善治理對於有效實施所有人權是至關重要的。
71. 為了創造一種實現社會保障權利的有利氣氛，締約國應該採取適當措施，確保私人企業和公民社會在開展活動時了解並且考慮到這項權利的重要性。
72. 締約國可能會發現採用實現社會保障權利的架構性立法是有利的。這種立法可以包括：(a)要達到的目標和達到目標的期限；(b)擬達到目標的手段；(c)擬與公民社會、私部門以及國際組織進行的合作；(d)在這個過程中的機構責任；(e)國家監督機制以及(f)救濟辦法和求償程序。

B. 地方分權與社會保障權利

73. 在將實施社會保障權的責任授權給區域機關或地方機關的情況下，或者聯邦機構依據憲法所規定的權利負責實施的情況下，締約國仍然負有符合《公約》規定之義務，因此應當確保，這些區域機關和地方機關有效監督必要的社會保障服務和設施，同時有效實施這種制度。締約國必須進一步確保，這些機關不會在歧視的基礎上直接或間接地拒絕津貼和服務之取得。

C. 監督、指標和基準

74. 締約國有義務有效監督社會保障權利的實現，應當為此目的設立必要的機制或機構。在監督實現社會保障權利方面進展的過程中，締約國應當查明影響履行其義務的因素和困難。
75. 為了推動這種監督過程，應該在國家策略或行動計畫中確定社會保障權的指標，以便在國家層級和國際層級監督締約國根據第九條承諾的義務。指標應該提及社會保障的各項內容（例如：適足性、社會風險和突發情況的涵蓋範

圍、可負擔性以及可取得性)；指標應該根據遭到禁止的歧視理由分類；指標應當涵蓋居住在締約國境內並接受其管轄或者受到其控制的所有人。締約國可以從國際勞工組織 (ILO)、世界衛生組織 (WHO) 以及國際社會保障協會 (ISSA) 目前正在開展的工作中獲得關於適當指標的指導。

76. 在確定關於社會保障權利的適當指標以後，締約國應制定適當的國家基準。根據定期報告的審查程序，委員會將與締約國一起從事「範圍的界定」。界定範圍涉及到由締約國和委員會共同審議有關的指標和國家基準，並且據此規定下一個報告期內計畫實現的目標。在這以後的 5 年中，締約國將利用這些國家基準幫助監督本國社會保障權利的實施情況。在以後的報告審查過程中，締約國和委員會將審議基準是否已經達到以及可能遇到困難的原因。⁴⁴ 在規定基準和編寫報告的過程中，締約國應當利用聯合國專門機構和各規劃署的廣泛資訊和諮詢服務。

D. 救濟與課責

77. 任何其社會保障權利遭到侵害的個人和團體應該得到國家層級和國際層級有效的司法和其他方面應有的救濟。⁴⁵ 所有其社會保障權利遭到侵犯的受害者應該有權獲得適當的補償，其中包括：回復原狀、賠償、補足或確保不再犯。國家監察使、人權委員會以及類似的國家人權機構，應該被允許處理關於侵犯權利的事務。應盡可得資源的最大可能為獲得救濟提供法律援助。
78. 在締約國或任何其他第三人採取任何干預個人的社會保障權利的行動之前，有關部門必須確保，這種行動是經過法律授權的而且是符合《公約》規定的，並包括：(a) 與受到影響的人進行真正的協商；(b) 及時提供全部有關擬議中措施的資訊；(c) 擬採措施的合理通知；(d) 為受影響人提供法律途徑與救濟；以及(e) 為獲得法律救濟提供法律援助。如果這種行動是基於個人對社會保障計畫繳款的能力，則必須將這種能力考慮在內。在任何情況下都不應該以歧視性理由剝奪一個人的津貼，或者剝奪以上第 59 段(a)中所規定的最低限度必要的津貼。
79. 將有關確認社會保障權利的國際文件納入國內法律可以大大加強救濟措施的範圍和成效，應當予以鼓勵。這種作法使得法院能夠在就違反社會保障權利的案件作出審理時直接引用《公約》的規定。

⁴⁴ 見第 14 號一般性意見(2000) - 享受可能達到之最高健康標準的權利(第十二條)，第 58 段。

⁴⁵ 見第 9 號一般性意見(1998) - 《公約》在國內的適用，第 4 段。

80. 締約國應當鼓勵法官、裁判者以及法律專業人士在執行職務時，更加注意關於違反社會保障權利的情況。
81. 締約國應該尊重、保護、促進及推動人權倡議者和公民社會其他成員的工作，以便幫助處於不利的和被邊緣化的個人和團體實現其社會保障的權利。

六、國家以外行為人之責任

82. 涉及社會保障的聯合國專門機構以及其他國際組織，例如：國際勞工組織、世界衛生組織、聯合國糧食及農業組織、聯合國兒童基金會、聯合國人類住區規劃署、聯合國開發計畫署、國際社會保障協會以及涉及貿易的國際組織（例如世界貿易組織），應該開展與締約國的有效合作，發展各自在實現社會保障權利方面的專門知識。
83. 國際金融機構，特別是國際貨幣基金和世界銀行，應該在其放款政策、融資協定、結構調整計畫以及類似方案中考慮到社會保障權利，⁴⁶從而確保推動而不是損害人民享有社會保障權利，特別是處於不利地位的和被邊緣化的個人和團體享有這種權利。
84. 在審查締約國的報告及其履行關於實現社會保障權利義務的能力時，委員會將審議所有其他行為者所提供援助的效果。將人權法律和原則納入國際組織的計畫和政策將大大促進社會保障權利的實施。

⁴⁶ 見第 2 號一般性意見(1990) - 國際技術協助措施(《公約》第二十二條)。