



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/C.12/GC/19
4 February 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

经济、社会和文化权利委员会
第三十九届会议
2007年11月5日至23日

第19号一般性意见¹

社会保障的权利(第九条)

¹ 于2007年11月23日通过。

一、导 言

1. 《经济、社会、文化权利国际公约》(下称《公约》)第九条规定：“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。”在人们面临无法充分实现《公约》所赋予的权利的困境时，社会保障的权利对于确保所有人的尊严是极为重要的。

2. 社会保障的权利包括在没有歧视的情况下获得和保留现金或实物福利的权利，以便，除其他外，保护人们免受(a) 因为疾病、残疾、分娩、工伤、失业、年老或家庭成员死亡而丧失工资收入；(b) 无钱求医；(c) 无力养家，尤其是赡养儿童与成年家属。

3. 由于其再分配的性质，社会保障在减少和减缓贫困、防止社会排斥以及推动社会包容等方面发挥了重要的作用。

4. 根据第二条第一款，《公约》缔约国必须尽最大能力采取有效措施，并定期作出必要的修订，在没有歧视的情况下充分实现所有人的社会保障的权利，其中包括社会保险。《公约》第九条的措词表明，为提供社会保障福利而采用的措施的定义不能过于狭窄，而且在任何情况下，都必须确保所有人享有最低限度的人权。这些措施可以包括：

(a) 缴费性计划或诸如第九条明确提到的社会保险等基于保险的计划。这些计划一般涉及强制受益人、雇主以及(有时还包括的)国家缴纳的款项以及由共同基金支付的福利和行政开支。

(b) 非缴费性计划，例如：普及计划(原则上向所有遭到某种风险和突发情况的人提供有关福利)或者有针对性的社会援助计划(向处于困境的人提供福利)。几乎所有缔约国都将需要非缴费性计划，因为基于保险的计划不可能顾及所有的人。

5. 其他社会保障形式也是可以接受的，包括：(a) 私人经营的计划；(b) 自助或者其他措施，例如社区援助计划或互助计划。但是不管采用何种计划，都必须符合社会保障的基本内容，并应在此前提下，被视为有助于实现社会保障权利，应当根据本一般性意见受到缔约国的保护。

6. 国际法坚决维护社会保障的权利。1944年的《费城宣言》明确陈述了社会保障的人权性质；《宣言》呼吁“扩大社会保障措施向所有需要这种保护的人

提供基本收入和综合医疗服务”。² 1948 年《世界人权宣言》将社会保障确认为一种人权。《宣言》第二十二条指出：“每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障”；第二十五条第一款指出：“在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障”。后来，这项权利被纳入了一系列的国际人权条约³ 和区域性人权条约。⁴ 2001 年，国家、雇主和职工的代表在国际劳工会议上重申：“社会保障是一项基本人权，也是创造社会凝聚力的根本方法”⁵

7. 经济、社会和文化权利委员会(下称委员会)对于以下情况表示关注：世界上享有社会福利的人所占比例很低，大多数人(约占 80%)现在还没有正式的社会保障；在这 80% 的人口中，20% 的人生活在极端贫困之中。⁶

8. 在其监测《公约》实施情况的过程中，委员会一贯对拒绝提供或者无法获得足够的社会保障的状况表示关注，因为这样会破坏《公约》中许多权利的实现。委员会还一贯维护社会保障的权利，无论是在审议缔约国的报告时，还是在发表一般性意见和各种声明时均是如此。⁷ 为了帮助缔约国实施《公约》以及履行其报告义务，本一般性意见特别强调社会保障权利的规范性内容(第二部分)、

² 关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言，附于《国际劳工组织章程》第三部分，(f)段。

³ 《消除一切形式种族歧视国际公约》的第五条(辰)款(4)项；1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条第 1 款(e)项和第十四条第 2 款(c)项；《儿童权利公约》第 26 条。

⁴ 明确提到社会保障权利的有：《美洲关于人的权利和义务宣言》第十六条；《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)第 9 条；《欧洲社会宪章》(1996 年修订版)第 12、13 和 14 条。

⁵ 国际劳工会议第八十九届大会社会保障委员会的报告，关于社会保障的决议和结论。

⁶ 劳工组织社会保障部《社会保障问题系列》第 16 号讨论文件《向所有人提供社会保障：关于投资于全球经济发展的协商》，Michel Cichon and Krzysztof Hagemeyer, 2006 年，日内瓦。

⁷ 见下述一般性意见：第 5 号(1994)——残疾人；第 6 号(1995)——老龄人的经济、社会、文化权利；第 12 号(1999)——取得足够食物的权利(第十一条)；第 14 号(2000)——享有能达到最高健康标准的权利(第十二条)；第 15 号(2002)——水权(《公约》第十一和第十二条)；第 16 号(2005)——男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利(第三条)；第 18 号(2005)——工作权利(第六条)。并见委员会的声明：对在《公约》任择议定书下“尽最大能力”采取步骤的义务的评价(E/C.12/2007/1)。

缔约国的义务(第三部分)、违反《公约》的情况(第四部分)以及国家一级的实施情况(第五部分);而缔约国以外的行为者的义务则在第六部分中讨论。

二、社会保障权利的规范性内容

9. 社会保障的权利包括现有的社会保障覆盖范围(无论是公有的还是私营的)不受任意和无理限制的权利以及在遭受社会风险和突发情况时享有充分保护的权利。

A. 社会保障权利的要素

10. 虽然社会保障权利的要素可能因为条件差异而有所不同,但是一些基本的因素却适用于以下列出的所有情况。在解释这些因素时应当牢记,社会保障应被视为一种社会公益事业,而不仅仅是经济或财政政策的手段。

1. 社会保障制度的存在

11. 要实施社会保障权利就必需具有而且执行一种由单一的计划或各种计划组成的制度,以便确保为有关的社会风险和突发情况提供福利。应当根据国内法律制定这种制度,政府部门必须负责有效地管理和监督这种制度。社会保障计划(包括发放养老金的计划)也应是可持续的,以便子孙后代也能实现这种权利。

2. 社会风险和突发情况

12. 社会保障制度应该包括以下九种主要的社会保障:⁸

⁸ 见劳工组织第 102 号公约(社会保障(最低标准)(1952 年),劳工组织理事会于 2002 年确认该公约为符合现代需要和情况的文书。这些社会保障类别也在劳工组织 2006 年《海事劳工公约》规则 4.5、标准 A4.5 中得到国家、雇主和职工代表的确认。委员会关于缔约国报告的订正一般准则(1991 年)也采取这种做法。并参看《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一、十二和十三条。

(a) 医疗服务

13. 缔约国有义务确保建立保健制度，向所有人提供适当的医疗服务。⁹ 如果保健制度采用私营计划或公私合营计划，根据本一般性意见阐明的基本要素，这些计划必须是可以负担得起的。¹⁰ 委员会注意到了在艾滋病毒/艾滋病、结核病以及疟疾等传染病方面社会保障权利的特别重要性，也注意到了采取措施以提供预防 and 治疗的必要性。

(b) 疾病

14. 应该向因病而无法工作的人提供现金补助，帮助他们度过丧失收入的难关。长期疾病缠身的人应有资格领取残疾津贴。

(c) 老年

15. 缔约国应该采取适当措施，制定有关向达到国家法律规定年龄的老年人提供福利的社会保障计划¹¹。委员会强调指出，缔约国应当确定适合于本国情况的退休年龄，其中，除其他外，应当考虑到职业的性质、特别是危险职业以及老年人的工作能力。有些老人虽然已经到了国家法律所规定的退休年龄，但是仍然没有达到缴费年限，或者没有资格领取其他的基于保险的养老金、社会保障福利或资助，而且没有任何其他收入来源。针对这种情况，缔约国应该尽最大的努力，向这些老人提供非缴费性的老年福利金、社会服务以及其他援助。

(d) 失业

16. 除了推动充分的、有效益的和自由选择就业，缔约国还必须努力提供补助，以便弥补因为无法获得或者保留适当工作而引起的收入的减少或丧失。应该向失业人员发放一定时期的补贴；在这段时期结束时，社会保障制度应当确保

⁹ 见第 14 号一般性意见(2000 年): 享有能达到的最高健康标准的权利(第十二条)。覆盖范围必须包括无论何种原因引起的疾病，怀孕和分娩以及随之而来的休养、一般的和实际的医疗服务以及住院费用。

¹⁰ 见上文第 4 段和下文第 23 至 27 段。

¹¹ 见第 6 号一般性意见(1995 年): 老龄人的经济、社会、文化权利。

对于失业职工的充分保护、例如提供社会援助。社会保障制度还应覆盖其他职工，例如：兼职工人、临时工、季节工、自雇人员以及在非正规经济部门从事非典型形式工作的职工。¹²应当向因为公共卫生或者其他紧急情况而被迫停工的职工发放津贴，弥补停工期间的收入损失。

(e) 工 伤

17. 缔约国还应确保保护在工作或其他生产劳动过程中受伤的职工。社会保障制度应当支付治伤和医病的费用以及病假工资，并且向由于养家活口的人死亡而陷入困境的家属发放津贴。¹³应该通过提供医疗服务和现金补贴保障收入。享受福利的权利不应受到就业年限、投保时间或缴费数额的影响。

(f) 家庭和儿童支助

18. 家庭福利对于实现《公约》第九条和第十条所规定的关于儿童与成年家属受到保护的权利是极为重要的。缔约国在提供福利时应酌情考虑儿童及(负有赡养儿童或成年家属义务的人)的经济情况和环境，以及与儿童或成年家属提出或代其提出的福利申请有关的其他方面因素。¹⁴应当向有关家庭提供包括现金补贴和社会服务在内的家庭和儿童福利，不得以任何借口进行歧视；家庭和儿童福利通常包括食品、衣服、住房、用水和环境卫生或其他适当的权利。

(g) 产 妇

19. 《公约》第十条明确规定：“对有工作的母亲应给以给薪休假或有适当社会保障福利金的休假”。¹⁵应该让所有妇女都享有带薪产假，其中包括从事非典型

¹² 其定义见下文第 29 至 39 段。

¹³ 见劳工组织第 121 号公约(工伤津贴)(1964 年)。

¹⁴ 见《儿童权利公约》第 26 条。

¹⁵ 委员会指出，劳工组织第 183 号公约(保护生育)(2000 年)规定，产假不得少于 14 周，其中包括 6 周产后强制性休假。

工作的妇女；应在适当时期内发放津贴。¹⁶ 应该向妇女和儿童提供适当的医疗福利，其中包括酌情提供产前、分娩、产后护理，并在必要时提供住院期间的护理。

(h) 残 疾

20. 委员会在关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994)中强调了向残疾人提供适当收入支助的重要性。因为残疾或与残疾有关的因素，有些残疾人减少了或者丧失了收入；有些失去了就业机会；有些还有永久性残疾。应当以有尊严的方式提供残疾支助，¹⁷ 并且能够反映残疾人士对于援助和其他开支的特别需要。所提供的支助应当包括家庭成员和其他非正规的照料人员。

(i) 遗属和孤儿

21. 缔约国还必须确保在享有社会保障或领取养老金权利的养家活口的人去世以后向其遗属和孤儿发放津贴。¹⁸ 这种津贴应该包括丧葬费用，特别是在那些丧葬费用非常昂贵的缔约国之中。不得以受到禁止的歧视理由将遗属和孤儿排除在社会保障计划之外，应当在享受社会保障计划方面向他们提供援助，特别是在艾滋病毒/艾滋病、结核病以及疟疾等传染病肆虐，致使大量儿童和老年人丧失家庭和社区援助的情况下。

3. 适 足 性

22. 无论是现金还是实物的福利必须要有适当的数额和领取时间，以便所有的人都能实现《公约》第十、十一和十二条中所载的关于享有家庭保护和援助、适当的生活水平以及适当医疗服务的权利。缔约国还必须充分尊重《公约》序言中所规定的人类尊严的原则以及不歧视的原则，以避免对福利的水平和提供方式造成不利的影响。使用的方法应确保福利的适足性。应该定期监测适足性标准，

¹⁶ 见《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条第 2 款(b)项。

¹⁷ 除非另有原因而必须收容之外，收容残疾人士不能被视为对于残疾人社会保障和收入支助权利的适当替代，也不能替代根据《公约》第六条和第七条的规定为帮助残疾人就业而提供的康复和就业支助。

¹⁸ 委员会还指出，儿童有权享有社会保障。见《儿童权利公约》第 26 条。

以便确保受益人能够负担得起他们为实现《公约》权利所必需的商品和服务。关于缴费性的发放失业津贴的社会保障计划，在收入、所交纳的费用以及可以领取的津贴数额之间应有合理的比例。

4. 可及性

(a) 覆盖范围

23. 所有人特别是处于最不利地位的和被边缘化的群体的成员，均应受社会保障制度覆盖，不得以《公约》第二条第二款所禁止的理由进行歧视。为了实现普遍覆盖，非缴费性计划往往是必要的。

(b) 资格

24. 领取津贴的资格条件必须是合理的、成比例的和透明的。津贴的取消、减少或中止应该有所限制，必须出于合理的原因、依照正当的程序而且必须由国家法律规定。¹⁹

(c) 可负担性

25. 如果一项社会保障计划需要缴费，缴费数额应当事先规定。同缴纳费用有关的直接和间接开支必须是可负担的，不得损害《公约》其他权利的实现。

¹⁹ 委员会指出，根据劳工组织第 168 号公约(促进就业和失业保护)(1988 年)，只有在某些情况下才能采取这种行动：有关者不在成员国本土时；经主管当局判断，有关者故意造成他或她的解雇时；经主管当局判断，有关者无正当理由自愿离职时；在劳资纠纷期间停止工作时；有关者依靠欺诈试图获得或已经获得补助时；有关者无正当理由不利用提供的安置、职业指导、培训、重新培训或调动合适工作的机会时；在有关者接受有关成员国立法所规定的除家庭津贴以外另一项维持收入津贴但中断的津贴部分未超过其他津贴。

(d) 参与和信息

26. 社会保障计划的受益人必须能够参与社会保障制度的管理。²⁰ 应该根据国家法律建立社会保障制度，并且确保个人和组织有权以明确和透明的方式寻找、接受和传播所有关于社会保障权利的信息。

(e) 实际利用

27. 应该及时发放津贴；受益人应能实际利用社会保障服务，以便获得津贴和信息并交纳有关的保费。在这方面，要特别照顾残疾人、迁徙工人和那些居住在边远地区、容易受灾的地区、遭受武装冲突的地区的人们，使他们也能得到这些服务。

5. 同其它权利的关系

28. 社会保障的权利在支持实现《公约》所规定的许多权利方面发挥了重要的作用，但是也必须采取其他措施以补充社会保障的权利。例如，缔约国应该根据《公约》第六条的规定为工伤职工和残疾人士的康复提供社会服务；提供儿童照料和福利以及有关计划生育的咨询和帮助以及为残疾人和老人提供特别设施(第十条)；采取措施同贫困和社会排斥作斗争并提供支持性的社会服务(第十一条)；采取措施防止疾病和改进卫生设施、商品和服务(第十二条)。²¹ 缔约国还应该考虑制定计划，为处于不利地位的和被边缘化的群体的成员提供社会保护，例如，为小农提供农作物保险和自然灾害保险²² 或为非正规经济部门中的自雇人员提供生计保护。然而，为实现《公约》其他权利而采取措施本身不应作为制定社会保障计划的替代品。

²⁰ 劳工组织第 102 号公约(社会保障(最低标准))(1952 年)第 71 条和第 72 条载有类似的规定。

²¹ 见劳工组织《社会保障原则》《社会保障系列第 1 号》，劳工组织，1998 年，第 14 页以及下述一般性意见：第 5 号(1994) — 残疾人；第 6 号(1995) — 老龄人的经济、社会、文化权利；第 12 号(1999) — 取得足够食物的权利(第十一条)；第 13 号(1999) — 受教育权(第十三条)；第 14 号(2000) — 享有能达到的最高健康标准的权利(第十二条)；第 15 号(2002) — 水权(《公约》第十一和十二条)；第 18 号(2005) — 工作权利(第六条)。

²² 见劳工组织《社会保障原则》，《社会保障系列第 1 号》，第 29 页。

B. 广泛采用的特别主题

1. 不歧视和平等

29. 缔约国有义务确保人民在没有歧视的情况下享有社会保障的权利(《公约》第二条第二款)以及男女平等享有权利(第三条)。这项义务在履行《公约》第三部分所规定的所有义务时也均适用。因此,《公约》禁止以种族、肤色、性别、²³ 年龄、²⁴ 语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、身体或精神残疾²⁵ 健康状况(包括艾滋病毒/艾滋病)、性取向以及公民、政治、社会或其他身份为由进行任何直接的或间接的歧视,因为这种歧视会导致取消或损害平等享有或行使社会保障的权利。

30. 在个人无法获得适当的社会保障的情况下,缔约国还应该消除基于遭到禁止的理由的事实上的歧视。缔约国应当根据《公约》第三部分的规定确保立法、政策、方案以及资源的调拨便利社会所有成员获得社会保障。同时也应审查对于参加社会保障计划的限制,以免这种限制构成在法律上和实际上的歧视。

31. 虽然每个人都享有社会保障的权利,缔约国还是应该特别关心传统上在行使这种权利方面面临困难的个人和群体,特别是:妇女、失业者、未得到社会保障充分保护的工人、在非正规经济部门工作的人、有病或受伤的工人、残疾人、老人、儿童和成年家属、家庭佣工、在家工作者、²⁶ 少数人群体、难民、寻求庇护者、国内流离失所者、回返难民、非国民、囚犯以及被拘留者。

²³ 见第 16 号一般性意见(2005)——男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利(第三条)。

²⁴ 见第 6 号一般性意见。委员会指出,可在年龄基础上作些区分,例如在领取养老金方面。关键的基本原则是:任何区分对于具体情况而言必须是合理的和有道理的。

²⁵ 见第 5 号一般性意见。

²⁶ 在家工作者指为雇主或类似企业或商业活动在家里从事有酬劳的工作。见劳工组织第 177 号公约(家庭工作)(1996 年)。

2. 性别平等

32. 委员会在第 16 号一般性意见(2005)——男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利(第三条)中指出, 实施同第九条有关的第三条, 除其他外, 还必须规定男女平等的强制退休年龄; 确保妇女能够在公共和私营养老金计划中领取同等的津贴; 确保妇女享有适当的产假, 父亲享有陪产假以及男女都能享有育儿假。²⁷ 关于将福利同缴费挂钩的社会保障计划, 缔约国应该采取措施消除妨碍妇女向这些计划交纳同等数额保费的因素(例如, 由于家庭责任而无法连续工作以及不公平的工资收入), 或者确保这些计划在制定福利方案时考虑这些因素(例如, 在确定养恤金福利时考虑到抚养子女期间或者照顾成年家属期间)。男子和妇女在平均预期寿命方面的差异也可能直接或间接地导致在提供福利方面的歧视(特别是在发放养老金方面), 因此在制定计划时应该予以考虑。非缴费性计划也必须考虑到以下事实: 妇女比男子更加可能生活在贫困之中, 而且往往单独承担养儿育女的责任。

3. 未得到充分社会保障保护的工作者 (兼职工、临时工、自雇人员以及在家工作者)

33. 缔约国必须采取措施, 尽最大的努力确保, 社会保障制度覆盖未得到充分社会保障保护的工作者, 其中包括兼职工、临时工、自雇人员以及在家工作者。虽然这些人员的社会保障计划是建立在职业活动的基础上的, 但是应当对计划进行调整, 使得他们能够享有相当于可比较的全职工的福利。除了工伤情况以外, 可以依据工作时间、交纳保费、工资收入或者其他适当办法按比例确定有关的福利。在这种计划没有向这些工作者提供适当保障的情况下, 缔约国应该采取辅助措施。

²⁷ 《公约》第十条明确规定, “对有工作的母亲应给以给薪休假或有适当社会保障福利金的休假”。

4. 非正规经济

34. 缔约国必须采取措施，尽最大努力确保社会保障制度覆盖非正规经济部门的工作人员。国际劳工会议对于非正规经济的定义是：“工作人员或经济单位在法律上和实际上没有达成或者没有充分达成正式协议而从事的所有经济活动”。²⁸ 由于社会保障制度建立在正规雇用关系、商业单位或者登记居住地点的基础上，因此这种义务就特别重要。可以采取的措施包括：(a) 消除这些人在参加非正规社会保障计划(例如社区保险)方面的障碍；(b) 确保对于社会风险和突发情况具有最低限度的保障，并且逐步扩大这种保障；(c) 尊重和支持非正规经济部门内部发展的社会保障计划，例如微型保险计划和其他与小额信贷有关的计划。委员会注意到，一些具有庞大非正规经济部门的缔约国已经实施了为所有人提供普及的养老金计划和医疗保险计划的方案。

5. 土著人民和少数人群体

35. 缔约国应当特别注意：不能因为直接或间接的歧视，特别是因为不合理的合格条件或缺乏取得信息的适当渠道而将土著人民以及在族裔和语言方面处于少数地位的人排除在社会保障制度之外。

6. 非国民(包括迁徙工人、难民、寻求庇护者以及无国籍人)

36. 第二条第二款禁止以国籍为由进行歧视。委员会指出，《公约》没有就管辖限制作出明确规定。如果包括迁徙工人在内的非国民已经向社会保障计划交纳保费，他们应当能够享受福利，或在回国时领回所交的保费。²⁹ 迁徙工人享有福利的权利不应受到工作地点改变的影响。

37. 非国民应当能够参加非缴费性计划，以便获得收入支助、可负担的医疗服务以及家庭支助。包括资格年限在内的任何限制必须是相称和合理的。所有人，不论其国籍、居住地点或移民身份如何，有权获得基本的和紧急的医疗服务。

²⁸ 国际劳工组织第九十届大会，关于体面工作和非正规经济的结论，第3段。

²⁹ 见联合秘书长关于国际迁徙和发展的报告 (A/60/871)，第98段。

38. 难民、无国籍人、寻求庇护者以及其他处于不得地位的和被边缘化的个人和群体应在参加非缴费性社会保障计划方面享有同等机会，其中包括获得合理的符合国际标准的医疗服务和家庭支助。³⁰

7. 国内流离失所者和国内迁徙者

39. 国内流离失所者不应在享有社会保障权利方面遭到任何歧视，缔约国应该采取积极措施，以便确保他们享有参加保障计划的同等机会，例如：酌情不执行关于居住地点的规定以及灵活地在实地为流离失所者提供补助和其他相关的服务。国内迁徙者应该能够参加其居住地点的社会保障计划；如果有人搬迁到另外一个地区而又没有经过登记，住地登记系统不应该限制他们享有社会保障。

三、缔约国的义务

A. 一般性法律义务

40. 虽然《公约》规定逐步实现权利并且承认因资源有限而引起的困难，但是《公约》也为缔约国规定了各种可以产生直接影响的义务。缔约国在社会保障权利方面具有直接的义务，例如：确保在没有任何歧视的情况下行使这种权力(第二条第二款)；确保男子和妇女享有平等的权利(第三条)；有义务为充分实现第十一条第一款以及第十二条所规定权利而采取措施(第二条第一款)。这些措施必须是慎重的、具体的以及针对充分实现社会保障权利的。

41. 委员会承认，实现社会保障权利给缔约国带来了重大财政影响，但是指出社会保障对于人类尊严是至关重要的，缔约国从法律上承认这种权利意味着应该在法律上和政策上给予这种权利以优先地位。缔约国应该制定旨在充分实施社会保障权利的国家战略，同时应该在国家一级拨给充足的财政和其他方面的资源。必要时，它们应当按照《公约》第二条第一款寻求国际合作和技术援助。

³⁰ 见《关于难民地位的公约》第二十三和二十四条；以及《关于无国籍人地位的公约》第二十三和二十四条。

42. 有强有力的根据可以认为,《公约》禁止在社会保障权利方面采取倒退性措施。如果采取任何倒退性措施,缔约国有义务证明,它们是在极为仔细地考虑了所有替代办法以后才采取这些措施的;缔约国在尽量充分利用现有资源以实现《公约》所规定的全部权利的情况下,采取这些措施是完全有道理的。委员会将仔细研究:(a) 采取这项行动是否有合理的原因;(b) 是否已经全面审查了替代办法;(c) 受影响群体是否真正地参与了审议拟议中的措施和替代办法;(d) 有关措施是否包含直接和间接的歧视;(e) 有关措施是否会对实现社会保障权利产生长久影响,是否会对已经获得的社会保障权利产生不合理的影响,或有关个人和群体是否会被剥夺最低限度的社会保障;(f) 是否已在国家一级对有关措施进行了独立的审查。

B. 具体的法律义务

43. 同任何其他人权一样,社会保障权利为缔约国规定了三种类型的义务:尊重的义务、保护的义务以及实现的义务。

1. 尊重的义务

44. 尊重的义务要求缔约国不得直接或间接地干预社会保障权利的享有。除其他外,这项义务还包括不得参与以下的做法或活动:限制或者不准平等享有适当的社会保障;任意或无理干预用于社会保障的互助性的或习俗的或传统的安排;任意或无理干预个人或法人团体为提供社会保障而设立的机构。

2. 保护的义务

45. 保护的义务要求缔约国防止第三方以任何方式干预社会保障权利的享有。第三方包括:个人、团体、公司和其它实体以及属于其管辖的代理人。除其他外,这项义务包括:制定必要的和有效的立法和其它措施,以便禁止第三方阻碍有关人员享有同等机会参加由它们或他人经营的社会保障计划,以及规定不合理的参加条件;禁止第三方任意或无理干预符合社会保障权利的互助性的或习俗的或传统的安排;监督第三方将法律规定为雇员或其它受益者交纳的保费转入社会保障制度的帐户。

46. 如果社会保障计划(无论是缴费性还是非缴费性的)是由第三方经管和控制的, 缔约国必须负责管理国家社会保障制度并且确保私人行为者不会损害平等的、适当的、可负担的以及可及的社会保障。为了防止这种滥用职权的行为, 必须建立一种有效的监管制度, 其中应当包括: 框架立法、独立监测、真正的公众参与以及对于违规行为的惩罚措施。

3. 实现的义务

47. 实现的义务要求缔约国采取必要的措施, 其中包括实施旨在完全实现社会保障权利的社会保障计划。实现的义务可细分为促进、推动和提供三方面的义务。

48. 促进的义务要求缔约国采取积极措施, 帮助个人和社区享有社会保障权利。除其他外, 这项义务还包括: 在国家政治和法律制度内充分承认这项权利, 最好是通过立法实现这项权利; 采用国家社会保障战略和行动计划以实现这项权利;³¹ 确保为所有人提供适当的和可及的社会保障制度, 为社会风险和突发事件提供保障。³²

49. 推动的义务要求缔约国采取措施, 以便确保在参加社会保障计划方面进行适当的教育和宣传, 特别是在农村地区和城市贫困地区以及对在语言和其他方面处于少数地位的人进行教育和宣传。

50. 在个人和群体因为据合理认为超出其控制的原因而无法依靠本身力量在现有的社会保障制度中实现自己的权利时, 缔约国有义务提供社会保障权利。缔约国需要制定非缴费性计划或其他社会援助措施, 以便向那些没有能力为自身保护交纳足够保费的个人和群体提供支助。应该特别注意确保: 在发生自然灾害、武装冲突和农作物失收等紧急状况之时以及之后, 社会保障制度能够作出反应。

51. 即使在来自税收和/或受益人保费的社会保障经费十分有限的情况下, 社会保障计划也必须顾及处于不利地位的和被边缘化的群体。可以发展低成本和替代性计划, 以便立即帮助无法享受社会保障的人, 虽然目标应该是将这些人纳入正常的社会保障计划。可以制定政策和立法框架, 以便逐步吸收在非正规经济部门中或通常被排除在社会保障体系以外的人。

³¹ 见下文第 59 (d)段和 68 至 70 段。

³² 见上文第 12 至 21 段。

4. 国际义务

52. 《公约》第二条第一款、第十一条第一款以及第二十三条规定，缔约国必须认识到国际合作和援助的重要作用，并且采取单独的和联合的行动，以便充分实现《公约》所规定的权利，包括社会保障的权利。

53. 为了履行其在社会保障权利方面的国际义务，缔约国必须尊重这项权利的享有，不得采取旨在直接或间接干预其它国家享有社会保障权利的行动。

54. 缔约国应当防止本国的公民和国家实体侵犯其它国家社会保障的权利，以便保护域外的这项权利。如果缔约国可以采取的措施，通过立法或政治手段来影响在其管辖范围内的第三方(非国家行为者)尊重这项权利，则应根据《联合国宪章》以及适用的国际法采取这些措施。

55. 缔约国应该根据所掌握的资源促进其它国家实现社会保障权利，例如，可以提供经济和技术援助。所提供的国际援助应该是符合《公约》以及其他人权标准的、可持续的以及在文化上是适当的。经济发达的缔约国在援助发展中国家方面具有特别的责任和兴趣。

56. 缔约国应当确保，在国际协议中适当注意社会保障的权利；为此目的，应当考虑拟定进一步的法律文书。委员会指出，制定互惠的双边和多边的国际协议或其他文书对于协调或统一适用于迁徙工人的缴费性社会保障计划是十分有用的。³³ 短期在另一个国家工作的人应该受到本国社会保障计划的保护。

57. 关于区域协定和国际协定的签署和实施，缔约国应当采取措施以便确保，这些文书不会对社会保障权利造成不利影响。有关贸易自由化的协议不应限制缔约国在确保充分实现社会保障权利方面的能力。

58. 缔约国应该确保，他们在作为国际组织的成员采取行动时适当注意社会保障权利。因此，凡是参加国际金融机构的缔约国，特别是参加国际货币基金组织、世界银行以及区域开发银行的缔约国，应当采取措施确保，在其借贷政策、信贷协议以及其他国际措施中考虑到社会保障的权利。缔约国应当确保，区域和国际的金融机构的政策和做法，特别是涉及这些机构在结构调整以及制定和实施社会保障制度方面的作用的政策和做法，推动而不是干预社会保障权利。

³³ 比较《保护所有迁徙工人及其家属的权利国际公约》第 27 条。

5. 核心义务

59. 缔约国必须承担核心义务以便确保，起码最低限度地保障《公约》所规定的所有权利³⁴。这就要求缔约国：

- (a) 确保社会保障计划向所有个人和家庭提供最低限度的必要福利，让他们至少获得必要的医疗服务、³⁵基本的住房、用水和环境卫生、食品以及最基本的教育。如果缔约国尽力挖掘其资源潜力，也无法为所有的风险和突发情况提供这种最低的保障，委员会建议缔约国：在经过广泛协商之后，选择一组核心的社会风险和突发情况；
- (b) 确保人人有权在没有歧视的基础上参加社会保障制度或计划，特别是处于不利地位的和被边缘化的个人和群体；³⁶
- (c) 尊重现有的社会保障计划并保护这些计划，使其免受不合理的干预；³⁷
- (d) 制定和实施国家社会保障战略和行动计划³⁸
- (e) 采取有针对性的措施以便实施社会保障计划，特别是关于保护处于不利地位的和被边缘化的个人和群体的计划；³⁹
- (f) 监测实现社会保障权利的情况。⁴⁰

60. 如果缔约国无法履行有关最低限度保障的核心义务，而将其归咎于资源不足，它必须证明，它已经尽了一切努力，已将可以支配的所有资源优先用于履行这些最低限度义务。⁴¹

61. 委员会还希望强调指出，有能力给予援助的缔约国和其他行为者特别有义务提供国际援助与合作，尤其是经济和技术方面的援助与合作，以便使得发展中国家能够履行其核心义务。

³⁴ 见第3号一般性意见(1990)——缔约国义务的性质(《公约》第二条第一款)。

³⁵ 同第14号一般性意见(2000)——享有能达到的最高健康标准的权利(第十二条)第43和44段一起阅读，其中包括：在没有歧视的基础上享有医疗设施、商品及服务；提供必要的药物；享有生育、产妇(产前和产后)与儿童等方面的医疗服务；以及打针预防在当地社区流行的主要传染病。

³⁶ 见上文第29至第31段。

³⁷ 见上文第44至第46段。

³⁸ 见下文第68至第70段。

³⁹ 例如，见上文第31至第39段。

⁴⁰ 见下文第74段。

⁴¹ 见第3号一般性意见，第10段。

四、违规行为

62. 为了证明遵守一般性义务和具体义务，缔约国必须说明，它已经利用可得的一切资源尽力为实现社会保障权利而采取了必要的措施，并且已经确保人民在没有歧视的情况下享有这种权利以及男子和妇女平等享有权利（《公约》第二条和第三条）。根据国际法，如果没有真诚地采取这些措施，就构成了违反《公约》的行为。⁴²

63. 委员会在评估缔约国是否履行采取行动的义务时，会着眼于社会保障权利的实施是否合理或者相称；是否遵守人权和民主大打折扣是否具有适当的监测和责任制框架。

64. 侵犯社会保障权利的情况可能是由一种作为引起的，即缔约国或国家监管不力的其他实体的直接行动造成的。违规行为包括：故意制定不符合上文第 59 段所列核心义务规定的倒退性措施；正式废除或中止为继续享有社会保障权利所必需的法律；积极支持第三方所制定的不符合社会保障权利的措施；根据居住地点规定处于不利地位的和被边缘化的个人在申请社会援助福利时必须符合的不同条件；大肆否定妇女和特定个人或群体的权利。

65. 在国家没有采取充分和适当的行动以实现社会保障权利时，即发生了不作为引起的违规情况。在社会保障方面，这种违规行为包括：没有采取适当的措施以充分实现所有人的社会保障权利；没有实施旨在实现社会保障权利的有关法律或政策；没有确保国家养老金计划的经费可持续性；没有改革或者废除明显同社会保障权利发生冲突的法律；没有监管个人或团体的活动，以防止他们侵犯社会保障权利；没有履行缔约国的义务及时消除障碍，以便立即实现《公约》所保障的权利；没有履行核心义务(见上文第 59 段)；缔约国在同其它国家、国际组织或跨国公司签订双边或多边协议时，没有考虑到它根据《公约》应承担的义务。

⁴² 见《维也纳条约法公约》第二十六条。

五、在国家一级的实施

66. 根据《公约》第二条第一款，缔约国在履行其《公约》义务时必须利用“一切适当方法，尤其包括采取立法措施”。所有缔约国都应该斟酌确定哪些措施最适合本国的具体情况。⁴³ 然而，《公约》明确规定，所有缔约国都有义务采取一切必要的措施，以便确保所有人都能尽快享有社会保障的权利。

A. 立法、战略和政策

67. 缔约国有义务采取一切适当的措施，例如立法、战略、政策以及方案，以便确保在社会保障权利方面的具体义务得以履行。应当审查现有的法律、战略和政策，以便确保它们符合社会保障权利引起的义务；如果它们同《公约》的规定发生冲突，应该予以废除、修订和修改。应该定期监测社会保障制度，以便确保其可持续性。

68. 关于采取措施的义务明确要求各缔约国采用旨在实现社会保障权利的国家战略和行动计划，除非缔约国能够清楚说明，它已经实施了全面的社会保障制度，并且对这种制度进行定期审查，以便确保符合社会保障的权利。这种战略和行动计划应该根据具体情况合理加以拟定；它们应该考虑到男女的平等权利以及处于最不利地位的和被边缘化的群体的权利；它们应该建立在人权法和原则的基础上；它们应该包括社会保障权利的所有方面；它们应该规定必须达到的目标和时限以及借以不断加以监测的相关基准和指标；它们应当包含用以获得人力和财力资源的机制。在制定和实施国家社会保障权利战略时，缔约国应当酌情利用联合国专门机构的技术援助和合作(见下文第六部分)。

69. 在制定和实施国家社会保障战略和行动计划时，除其他外，应该尊重关于不歧视、性别平等以及人民参与的原则。个人和群体有权参与可能会影响到他们行使社会保障权利的决策进程；这种权利应该成为任何有关社会保障的政策、方案或战略的组成部分。

⁴³ 见委员会的声明：对在《〈公约〉任择议定书》下“尽最大能力”采取步骤的义务的评价(E/C.12/2007/1)。

70. 国家社会保障战略和行动计划及其实施也应该建立在责任制和透明度的原则基础上。司法独立和良好的治理对于有效实施所有人权是至关重要的。

71. 为了创造一种实现社会保障权利的有利气氛，缔约国应该采取适当措施，确保私营部门和民间社会在开展活动时了解并且考虑到这项权利的重要性。

72. 缔约国可能会发现采用框架性立法来实现社会保障权利是有利的。这种立法可能包括：(a) 要达到的目标和达到目标的时限；(b) 达到目标的手段；(c) 拟同民间社会、私营部门以及国际组织进行的合作；(d) 在这个进程中的机构责任；(e) 国家监测机制以及(f) 补偿办法和求偿程序。

B. 权力下放和社会保障权利

73. 在将实施社会保障权利的责任交予地区部门或地方部门的情况下，或者联邦机构依据宪法所规定的权利负责实施的情况下，缔约国仍然承担《公约》所规定的义务，因此应当确保，这些地区部门和地方部门有效监测必要的社会保障服务和设施，同时有效实施这种制度。缔约国必须进一步确保，这些部门不会在歧视的基础上直接或间接地拒绝提供福利和服务。

C. 监测、指标和基准

74. 缔约国有义务有效监测社会保障权利的实现，应当为此目的设立必要的机制或机构。在监测实现社会保障权利方面的进展的过程中，缔约国应当查明影响履行其义务的因素和困难。

75. 为了推动这种监测进程，应该在国家战略或行动计划中确定社会保障权利的指标，以便在国家一级和国际一级监测缔约国根据第九条承担的义务。指标应该涉及社会保障的各项内容(例如：适当性、社会风险和突发情况的覆盖范围、可负担性以及可及性)；指标应该根据遭到禁止的歧视理由分类；指标应当覆盖居住在缔约国境内并接受其管辖或者受到其控制的所有人。缔约国可以从国际劳工组织、世界卫生组织以及国际社会保障协会目前正在开展的工作中获得关于适当指标的指导。

76. 委员会要求缔约国在确定关于社会保障权利的适当指标以后，规定适当的国家基准。根据定期报告的程序，委员会将同缔约国一起从事“范围的界

定”。界定范围涉及到由缔约国和委员会共同审议有关的指标和国家基准，并且据此规定下一个报告期内计划实现的目标。在这以后的五年中，缔约国将利用这些国家基准帮助监测本国社会保障权利的实施情况。在以后的报告过程中，缔约国和委员会将审议基准是否已经达到以及可能遇到困难的原因。⁴⁴ 在规定基准和编写报告的过程中，缔约国应当利用联合国专门机构和各规划署的广泛信息和咨询服务。

D. 补偿办法和问责制

77 任何其社会保障权利遭到侵犯的个人和群体应该得到国家一级和国际一级的司法和其他方面的有效适当补偿。⁴⁵ 所有其社会保障权利遭到侵犯的受害者应该有权获得适当的补偿，其中包括：恢复权利、得到赔偿、满足要求或确保不再重犯。国家监察专员、人权委员会以及类似的国家人权机构应该获准处理关于侵犯权利的事务。应该为争取补偿尽力提供法律援助。

78. 在缔约国或任何其他第三方采取任何干预个人的社会保障权利的行动之前，有关部门必须确保，这种行动是经过法律授权的而且是符合《公约》规定的。其方法包括：(a) 同受到影响的人进行真正的协商；(b) 及时提供全部有关拟议中措施的信息；(c) 提前通知拟议中的行动；(d) 为受到影响的人提供法律追偿和补救方法；以及 (e) 为获得法律补救提供法律援助。如果这种行动基于有关人向社会保障计划缴款的能力，则必须将这种能力考虑在内。在任何情况下都不应该以歧视性理由剥夺一个人的福利，或者剥夺上文第 59 段(a)中所规定的最低限度的福利。

79. 将有关确认社会保障权利的国际文书纳入国内法律可以大大加强补救措施的范围和有效性，应当予以鼓励。这种做法使得法庭能够在就侵犯社会保障权利的案件作出裁定时直接引用《公约》的规定。

80. 缔约国应当鼓励法官、审判官以及法律界其他人员在执行公务时更加注意关于侵犯社会保障权利的情况。

⁴⁴ 见第 14 号一般性意见(2000)——享有能达到的最高健康标准的权利(第十二条)，第 58 段。

⁴⁵ 见第 9 号一般性意见(1998)——《公约》在国内的适用，第 4 段。

81. 缔约国应该尊重、保护、促进和推动人权倡导者和民间社会其他成员的工作，以便帮助处于不利地位的和被边缘化的个人和群体实现其社会保障的权利。

六、国家以外的行为者的义务

82. 涉及社会保障的联合国专门机构以及其他国际组织，例如：劳工组织、世卫组织、联合国粮食及农业组织、联合国儿童基金会、联合国人类住区规划署、联合国开发计划署、国际社会保障协会以及涉及贸易的国际组织（例如世界贸易组织），应该开展同缔约国的有效合作，发展各自在实现社会保障权利方面的专门知识。

83. 国际金融机构，特别是国际货币基金组织和世界银行，应该在其借贷政策、信贷协议、结构调整方案以及类似项目中考虑到社会保障权利，⁴⁶ 从而确保推动而不是损害人民享有社会保障权利，特别是处于不利地位的和被边缘化的个人和群体享有这种权利。

84. 在审查缔约国的报告及其履行关于实现社会保障权利义务的能力时，委员会将审议所有其它行为者所提供援助的效果。将人权法律和原则纳入国际组织的方案和政策将大大促进社会保障权利的实施。

-- -- -- -- --

⁴⁶ 见第 2 号一般性意见（1990）——国际技术援助措施（《公约》第二十二條）。