



## 经济、社会及文化权利委员会

委员会根据《公约任择议定书》通过的关于第 10/2015 号  
来文的意见\*

来文提交人:	Marcia Cecilia Trujillo Calero (由厄瓜多尔监察员办公室律师 Ramiro Rivadeneira Silva、Patricio Benalcázar Alarcón、José Luis Guerra Mayorga 和 Rodrigo Varela Torres 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	厄瓜多尔
来文日期:	2015 年 7 月 17 日
意见通过日期:	2018 年 3 月 26 日
事由:	拒绝发放特殊提前退休金
程序性问题:	委员会的属时管辖权；委员会的属事管辖权；未能充分证实指称
实质性问题:	社会保障的权利；行使《公约》权利不受歧视；男女平等享有《公约》权利
《公约》条款:	第二条第二款，第三和第九条
《任择议定书》条款:	第三条第二款第(二)、(三)、(四)项

\* 委员会第六十三届会议(2018 年 3 月 12-29 日)通过。



1.1 提交人 Marcia Cecilia Trujillo Calero, 厄瓜多尔公民, 1952 年 4 月 10 日出生。提交人称, 缔约国侵犯了她根据《公约》第九条享有的权利。《任择议定书》于 2013 年 5 月 3 日对缔约国生效。提交人由监察员办公室代理。

1.2 本《意见》中, 委员会首先概述当事各方和进行干预的第三方提交的资料和论点(下文第 2.1 至第 8.2 段), 但不发表任何意见, 然后审议来文可否受理, 最后得出结论并提出建议。

## A. 当事各方提交的资料和意见概述

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人作为自愿投保人参加了社会保障体系, 她是无薪家务劳动者(亦称“家庭主妇”), 负责照料家庭和三个未成年子女(7 岁、9 岁和 11 岁)。1981 年 11 月以来, 她作为厄瓜多尔社会保障局的自愿投保人, 尽管没有雇主, 仍按月缴纳(社保金), 除 1989 年/1990 年间连续 8 个月未支付。<sup>1</sup> 未缴部分于 1990 年 4 月补交。提交人作为自愿投保人继续按月支付至 1995 年 2 月, 当时她开始了新的雇佣关系, 因此加入了雇员方案。提交人称, 她 2001 年多次咨询厄瓜多尔社会保障局官员, 询问自己是否可以按特殊提前退休制度退休(特殊提前退休)。每次咨询, 官员均口头告知可以退休, 因为她符合要求, 也就是缴纳社保金超过 300 个月, 年龄超过 45 岁, 但她需要辞职才能退休。<sup>2</sup> 根据这一信息, 提交人 2001 年辞职, 并向社会保障局申请提前退休。

2.2 2002 年 9 月 13 日, 厄瓜多尔社会保障局福利委员会(地区一委)认为, 依照《厄瓜多尔社会保障局法定章程》第 158 条, 提交人的自愿投保已于 1989 年 8 月终止。该条规定, 投保人连续 6 个月不缴纳社保金, 则自愿投保终止。2003 年 3 月 6 日, 厄瓜多尔社会保障局全国上诉委员会在上诉中支持这一决定。提交人称她不知悉其中任何一项决定, 直到全国上诉委员会将 2007 年 6 月 21 日的决定通知她。<sup>3</sup>

2.3 2003 年 6 月 20 日, 地区一委驳回提交人的退休申请, 原因是她 1972 至 2001 年间只缴纳了 238 个月的社保金, 未达到至少 300 个月的要求。厄瓜多尔社会保障局称, 提交人 1989 年 8 月至 1995 年 2 月期间缴纳的社保金无效。提交人称, 自己于 2007 年 5 月 10 日得知这一决定。

2.4 2007 年 6 月 21 日, 厄瓜多尔社会保障局全国上诉委员会驳回提交人的上诉, 原因是她不符合《厄瓜多尔社会保障局法定章程》第 121 条和 C.I.137 号决议第 2 条规定的特殊提前退休金资格要求。全国上诉委员会提及, 委员会 2003 年 3 月 6 日的决定, 裁定提交人的自愿投保已于 1989 年 8 月终止, 只有 238 个月的社保金入账。

2.5 2007 年 8 月 31 日, 提交人向基多区第一行政法院递交申请, 要求搁置地区一委和全国上诉委员会的决定, 并为她发放特殊退休金。提交人称, 除其他外,

<sup>1</sup> 提交人在厄瓜多尔社会保障局缴费的详情见下文第 4.7 段。

<sup>2</sup> 提交人提及《厄瓜多尔社会保障局成文法》第 121 条。

<sup>3</sup> 见下文第 2.5 和第 2.10 段。

拒绝退休申请是不合法的，因为她未及时获知自己 1989 年 8 月至 1995 年 2 月期间缴纳的自愿社保金无效；她还指出，厄瓜多尔社会保障局的错误不应由她承担。

2.6 2010 年 9 月 22 日，第一行政法院驳回了申请。法院认为，提交人未在法定时限内对地区一委和全国上诉委员会的决定提出异议，并且提交人曾表示同意无效的社保金不予计入。法院认为，提交人只缴纳了 238 个月而非 300 个月的社保金，因此她无资格领取特殊提前退休金。

2.7 提交人向国家法院提出撤销原判决的上诉，除其他外指称，原判决未适用保护社会保障权的宪法规定。提交人称，第一行政法院未考虑到，迟交的以及之后每月支付的社保金被宣布无效是她在递交退休申请之后，而这是由于厄瓜多尔社会保障局的疏忽。

2.8 2014 年 4 月 17 日，国家法院驳回了提交人的上诉。法院指出，全国上诉委员会 2003 年 3 月 6 日的决定未及时通知提交人，导致提交人到获知全国上诉委员会 2007 年 6 月 21 日的决定时才知悉这一决定。法院裁定，提交人在申请中对地区一委和全国上诉委员会的决定提出异议的依据有误；她本应以行政沉默为依据，在上诉中指称厄瓜多尔社会保障局未在法定期限内妥善通知全国上诉委员会 2003 年 3 月 6 日的决定。法院的结论是，无法审查提交人 1989 至 1995 年作为自愿投保人所缴费用的合法性，因为法院无法解决与诉讼无关的事项。

2.9 随后，提交人向宪法法院申请特别保护诉讼。提交人称，国家法院的判决侵犯了她根据《宪法》第 66.23(提出申诉的权利)、第 76.5 和第 76.7.1 条(适用最有利规则，决定的辩护和适当佐证)享有的权利，因为法院被指对提出的证据评估有误。2014 年 7 月 14 日，宪法法院驳回了提交人根据《管辖保障和宪法监督组织法》第 62.5 条提交的申请，同时裁定申请事关国家法院的证据评估。

2.10 提交人称其来文符合《任择议定书》规定的受理标准。她表示，尽管部分事件发生在 1989 年，这些事件的影响持续到《任择议定书》对厄瓜多尔生效以后，来文提交时她仍未能领取退休金。

## 申诉

3.1 提交人称，缔约国侵犯了她根据《公约》第九条享有社会保障的权利。

3.2 提交人认为，每个人都应能获得信息，了解享受社会福利的资格，并有权使用保障程序正当的行政程序。厄瓜多尔社会保障局 1989 年未通知提交人她缴纳的自愿社保金因连续 8 个月未交而无效。此外，社会保障局在 5 年多的时间里继续接受了 65 个月的社保金支付。直到 2003 年社保局官员才判定她的自愿社保金无效。而提交人 2007 年 5 月收到提前退休申请被拒的通知时才得知这一决定。这进一步说明行政程序效率低、不及时或者没有效能。

3.3 提交人称，她本以为，自己 29 年来缴纳了 305 个月的社保金，因此年老后可领取养老金，这是合理预期。这些年来，提交人未曾收到明确信息，告知她尚未满足领取退休金的要求。

3.4 提交人提及《公约》第二条第二款并指出，必须保证社会保障权并且不因性别而有所歧视。提交人称她这一代妇女生命中大部分时间投入了无薪家务劳动，她们实现社会保障权的障碍大于男性面临的障碍。

3.5 提交人称，在家中从事清理和照料工作的妇女没有雇佣关系，因此通常使用自愿投保方案。但该制度的目标群体是职工，因此给无薪家庭主妇造成了严重限制，例如规定：投保人和雇主的社保金均由自愿投保人缴纳；以往至少缴纳了 3 年社保金；连续 6 个月不缴费则丧失自愿投保人身份。此外，无薪家庭主妇虽不领取工资但仍需支付社保金，令她们与其他有固定收入的职工相比处于劣势。提交人一案中，厄瓜多尔社会保障局认定，她连续 6 个月未能缴费，因此 5 年多的社保金无效。她认为这一规定歧视从事无薪家务劳动的妇女，因此违反了《公约》。

3.6 提交人指出，缔约国没有为无力缴纳社会保障金的人员设置非缴费制养恤金制度，因此令老年人完全得不到保护。提交人称，自己离异，无业，生活贫困，有严重的健康问题。<sup>4</sup> 她持续要求了超过 14 年但仍未得到养恤金。

### 缔约国对来文可否受理和案情的意见

4.1 缔约国于 2016 年 2 月 2 日和 6 月 8 日提交了对来文可否受理和案情的意见。缔约国认为，来文不符合《任择议定书》规定的受理标准，而且也没有显示侵犯《公约》权利的情况。

4.2 缔约国详述了事件发生时关于特殊提前退休的法规以及为实现社会保障权而设置的立法和体制结构。

4.3 来文不符合《任择议定书》第三条第二款第(二)项规定的受理标准，来文所述事件发生在 2013 年 5 月 3 日之前，也就是《任择议定书》对厄瓜多尔生效之前。<sup>5</sup> 缔约国称，据称侵犯提交人权利的主要行为是地区一委 2003 年 6 月 20 日驳回特殊提前退休申请的决定。即便部分法律程序是法院在此日期之后决定的，但这些决定本身不构成侵犯提交人权利的行为。因此缔约国认为，委员会不具备审查来文的权限。

4.4 来文明显缺乏根据，并且其中无资料显示审查提交人提前退休申请的机关有意侵犯她的权利。这些机关不支持提交人的申诉，而提交人不同意这些机关的决定不等同于她的权利受到侵犯或者她受害于歧视。此外，来文的目的是推翻事关提交人的行政和司法决定。但委员会不能作为第四级管辖机构，并且提交人已有机会对她不同意的行政决定提出异议，所涉诉讼都是依照正当程序和有效的法律进行的。

4.5 提交人说厄瓜多尔社会保障局的程序效率低、不及时或者没有效能，所要证明的并非侵犯社会保障权而是侵犯正当程序权；然而，委员会不具备审查这方面申诉的权限，因为正当程序权是《公民权利和政治权利国际公约》的内容。

4.6 如果宣布来文可受理，则缔约国认为，来文未显示任何侵犯提交人权利的情况，因为厄瓜多尔社会保障局驳回提交人的提前退休申请不属于非法或任意行为。提交人 1989 年 8 月至 1990 年 3 月未缴纳社保金；因此，地区一委 2002 年

<sup>4</sup> 提交人称，经诊断，她患有糖尿病、高血压、听力减退、脚部骨骼生长异常需要手术，并有偶发记忆丧失。

<sup>5</sup> 缔约国提及《维也纳条约法公约》第二十八条，厄瓜多尔 2005 年 1 月 11 日批准了该公约。

9月13日判定，提交人的自愿投保已自动终止，此后缴纳的社保金无效。根据这些决定，地区一委和厄瓜多尔社会保障局全国上诉委员会分别于2003年6月20日和2007年6月21日驳回了提交人的退休申请，因为截至2001年11月30日，提交人只缴纳了238个月的社保金。

4.7 厄瓜多尔社会保障局出具的证明显示，提交人自1972年9月至1981年10月作为不同公共和私营机构的雇员向社会保障局缴纳社保金；自1981年11月至1995年2月向自愿投保方案缴费；自1995年3月至2001年11月再度向雇员方案缴费。决定驳回其提前退休申请的依据是对提交人缴纳的所有社保金的分析，但未计入被宣布属无效或欺诈的缴费；结论是她只缴纳了238个月的社保金。

4.8 个人与行政部门之间的程序遵循诚信原则，并且预设知悉法律。《厄瓜多尔社会保障局法定章程》第158条明文规定，投保人连续6个月以上未缴纳自愿社保金即属终止投保；因此此后的缴费无效。此外，地区一委2002年9月12日的决定已妥善通知提交人，因此她能够向厄瓜多尔社会保障局全国上诉委员会提出上诉。缔约国认为，提交人知悉自己的社保金记录显示部分缴费被认定属无效和欺诈，因此她能够预见退休申请被拒绝。

4.9 提交人本可以重新就业或继续参加自愿投保方案，缴足所需社保金，领取普通退休金。<sup>6</sup>

4.10 提交人是家庭主妇并参加了自愿投保方案，这个事实不构成基于性别的歧视待遇，因为该制度在自愿基础上面向所有人开放，无论性别和从事的工种，所有人一概有资格获得同等的服务和福利。缔约国介绍了1979年以来的自愿投保法规，包括自愿投保人资格要求。缔约国强调，自愿投保方案覆盖了不就业人员或非正规部门就业人员。提交人参加了该制度，是该制度各项服务和福利的受益人。

4.11 缔约国保障《公约》规定的老年人这一优先群体的权利。在这方面，已经执行了促进社会保障权的公共政策。

### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 2016年3月3日和11月24日，提交人提交了对缔约国意见的评论。

5.2 来文目的并非请委员会作为上诉法院审查缔约国机关的决定，而是请委员会认定这些机关的行为是否符合《公约》。

5.3 缔约国在意见中仅表示，有关机关的行动无意侵犯提交人权利，不批准她的提前退休申请是因为她不符合相关资格要求。但第一行政法院和国家法院均未分析她因厄瓜多尔社会保障局未及时提供适当信息和通知不规范而受到的侵犯；也未考虑提交人身为老人，不领退休金无法过上有尊严的体面生活。

5.4 厄瓜多尔社会保障局有责任及时高效地认定投保人是否在规定时限内缴纳了社保金。本案中，社会保障局未及时通知提交人1989年8月至1995年2月期间缴纳的社保金无效。此外，社保局官员口头提供的关于她有资格退休的信息有误，导致她辞职。

<sup>6</sup> 缔约国提及《社会保障法》第185条。

5.5 行政和司法程序持续了约 14 年，说明存在不及时的问题。提交人指出，根据管理行政机构的《法律和行政规则》第 115.1 条，“行政机构在所有程序中均应明文发布决定并以某种形式通知决定”。因此，厄瓜多尔社会保障局不能以提交人未向当局咨询退休请求作为拖延和未能通知的理由。

5.6 此外，全国上诉委员会 2003 年 3 月 6 日的决定并未及时通知提交人，她 2007 年才得知此事。此外，该决定不构成及时通知，因为决定下达之前提交人已递交了退休申请并已辞职。

5.7 提交人认为，厄瓜多尔社会保障局官员未能为她提供适当信息并及时通知她所缴社保金无效，构成侵犯社会保障权，具体而言是获得信息的权利。

### 缔约国的补充意见

6. 2017 年 3 月 3 日，缔约国重申其关于来文不可受理的意见，并补充道，提交人称知情权受到侵犯，而知情权不在《公约》保护之列；因此委员会不具备审查本项指称的属事管辖权。

### 第三方干预

7.1 2017 年 9 月 28 日，来文工作组代委员会行事，接受了国际经济、社会和文化权利网根据《任择议定书》第八条并依照第三方干预指南提交的意见。<sup>7, 8</sup>

7.2 2017 年 10 月 30 日，国际经济、社会和文化权利网向委员会提交了干预意见。该项意见强调，缔约国有义务确保本国的社会保障体系惠及所有人而不带有歧视，包括从事无薪照料工作的妇女，并采取积极步骤，确保社会保障覆盖不能享受或无法利用现行社会保障体系的人员，尤其是老年妇女，并确保社保体系协助获得信息和正当程序，包括获得有效补救的权利。委员会将国际经济、社会和文化权利网的干预意见转交了缔约国和提交人，请他们提出意见和评论。

### 缔约国对第三方干预意见的意见

8.1 2017 年 12 月 1 日，缔约国指出，国际经济、社会和文化权利网的干预意见提及歧视妇女，该问题与本来文无关，因为提交人从未向国家法院、也未向委员会表示自己遭受了基于性别的歧视待遇。

8.2 缔约国指出，事件发生时实行中的立法与当前实行的立法一样，当时保障并且继续保障缔约国所有居民的社会保障权，不带有任何形式的歧视。

<sup>7</sup> 参与编写第三方干预意见的国际经济、社会和文化权利网成员有：国际经济、社会和文化权利网；促进经济、社会和文化权利全球倡议；社会权利倡导中心；促进公平正义公民协会；公民参与司法和人权论坛；经济和社会权利中心；大赦国际；威特沃特斯兰德大学法律资源中心 Lilian Chenwi；经济社会权利中心——哈吉加米组织；国际妇女权利行动观察——亚洲/太平洋；哥伦比亚律师 Viviana Osorio。

<sup>8</sup> 委员会第五十九届会议通过的決定。

## B. 委员会审议可否受理

9.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据《任择议定书》决定来文可否受理

9.2 委员会认定，国家人权机构，如厄瓜多尔监察员办公室，代理一位或多位认为自己根据《公约》享有之权利受到侵犯的当事人的做法符合《任择议定书》。

9.3 缔约国认为委员会不具备属时管辖权，因为引起所称侵权的行为发生在2013年5月3日《任择议定书》对厄瓜多尔生效之前，并且未延续到该日期之后。提交人则认为，尽管部分事实发生在2013年5月3日之前，但这些事实的影响持续至今。

9.4 根据《任择议定书》第三条第二款第(二)项，如果来文所述事实发生在议定书对于有关缔约国生效之前，委员会必须宣布来文不可受理，“除非这些事实存续至生效之日后”。委员会曾指出，仅仅由于可能构成违反《公约》的事实之影响或结果长期延续，不能说明事实具有延续性。<sup>9</sup> 本案中，委员会指出，引起所称侵犯提交人享有社会保障的权利之行为发生在2003年6月20日，当时地区一委拒绝了她的提前退休申请。尽管提交人持续受到该决定的影响，但该行为的瞬时性并不因此改变。

9.5 但是，国家法院和宪法法院分别于2014年4月17日和7月17日对事关行政程序和特别保护诉讼的撤销原判决的上诉做出了决定。这方面，委员会忆及，国家机关的司法决定或行政决定也被视为《任择议定书》第三条第二款第(二)项意义上的“事实”的一部分，只要这些决定是对直接与导致侵犯人权行为的最初事件、行为或不作为相关的案件的裁决，且根据当时有效的法律准许对所称侵权行为予以补救。<sup>10</sup> 缔约国认为，这种决定就性质而言本身不构成侵犯提交人权利的行为。但委员会指出，撤销原判决的上诉和特别保护诉讼令国家法院和宪法法院有机会审查所称侵犯提交人享有社会保障的权利之行为的案情，并或许提供补救。<sup>11</sup> 因此，委员会认为自己具有审查本来文的属时管辖权。

9.6 缔约国称，提交人的指称无关侵犯《公约》权利，而是事关正当程序权和知情权，因此委员会不具有审查这些指称的属事管辖权。委员会指出，提交人的指称控中，与社会保障权相关的内容包括所称不通知和行政和司法程序拖延、不及时以及未妥善提供关于如何领取退休金的信息。

9.7 委员会忆及，司法保护不足可能导致《公约》承认的权利受到侵犯，因为国家有义务保障有效司法补救以保护《公约》权利；所有权利都应以补救作为保护。<sup>12</sup> 委员会还认为，不提供相关信息让当事人了解如何行使权利可能引起侵犯该项权利。因此，委员会认为，提交人事关正当程序和及时获得信息的指称与

<sup>9</sup> Alarcón Flores 等人诉厄瓜多尔(E/C.12/62/D/14/2016)，第 9.7 段；Merino Sierra 诉西班牙(E/C.12/59/D/4/2014)，第 6.7 段。

<sup>10</sup> Alarcón Flores 等人诉厄瓜多尔，第 9.8 段。

<sup>11</sup> I.D.G.诉西班牙(E/C.12/55/D/2/2014)，第 9.3 段。

<sup>12</sup> 关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)，第 2 段。另见 I.D.G.诉西班牙，第 11.3 段。

关于《公约》第九条所述社会保障权的申诉密切相关，不可分割。委员会的结论是，委员会具有审议来文这部分内容的属事管辖权。

9.8. 缔约国还说来文明显无根据，其中资料未显示侵犯提交人权利的情况，因此不可受理。缔约国又称，来文诉求是撤销与本案有关的行政和司法决定，但委员会不能作为第四级管辖机构行事。

9.9 委员会回顾其判例：委员会审议来文的任务仅限于评估来文中所述事实，包括国内法律的适用，是否揭示出缔约国对《公约》所载经济、社会及文化权利的侵犯；首先应由缔约国的法院评估每宗个案的事实和证据以及适用有关法律的解读；委员会须就证据评估或解读发表意见的情况，只能是证据评估或案件适用的国内法之解读显然具有任意性或者构成司法不公并导致《公约》所承认的权利受到侵犯。<sup>13</sup> 委员会认为，本来文中的申诉本身并未质疑缔约国有关机关对证据的评估或法律解读，而是事关提交人一案中这些机关的行为是否构成侵犯她享有社会保障的权利。此外，委员会认为，委员会根据来文提出的事实可以评估是否存在违反《公约》的行为以及提交人是否为可否受理之目的充分佐证了自己提出的关于违反《公约》第九条的指称。

9.10 在各方有机会就委员会所获资料提交各自的意见和评论后，如果委员会根据资料认为，抗辩程序中确立的事实明确显示可能违反某项来文并未援引的《公约》规定，则委员会有权审查是否存在当事各方并未援引之条款的情况，只要审查不超出来文中申诉的范围。<sup>14</sup> 因此，委员会认为，本案中陈述的事实以及卷宗资料(见上文第 3.4、第 3.5、第 4.10 和第 4.11 段)还引起了关于《公约》第二条第二款的问题。

9.11 委员会注意到，本案中，缔约国没有以未用尽国内补救为由反对来文可受理，来文也符合《任择议定书》规定的其他受理标准，因此宣布来文可受理，并着手审查案情。

## C. 审议案情

### 事实和法律问题

10.1 委员会依照《任择议定书》第八条的规定，考虑了收到的全部资料，审议了本来文。

<sup>13</sup> López Rodríguez 诉西班牙(E/C.12/57/D/1/2013)，第 12 段；I.D.G.诉西班牙，第 13.1 段。

<sup>14</sup> 关于“法官知法”原则的适用，见尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动(尼加拉瓜诉美利坚合众国)国际法院 1986 年 6 月 27 日的判决，《1986 年国际法院案例汇编》，第 29 段；捕鱼管辖权案(德意志联邦共和国诉冰岛)，1974 年 7 月 25 日的判决，《1974 年国际法院案例汇编》，第 18 和第 19 段；常设国际法院，Lotus 案，第 9 号裁决，1927 年，《常设国际法院，汇编 A》，第 10 号，第 31 页；禁止酷刑委员会，Guerrero Larez 诉委内瑞拉玻利瓦尔共和国(CAT/C/54/D/456/2011)，第 5.4 段；欧洲人权法院，G.R.诉荷兰，申诉号 22251/07，2012 年 1 月 10 日的判决，第 36 段；Silickiené 诉立陶宛，申诉号 20496/02，2012 年 4 月 10 日的判决，第 45 段；Handyside 诉 United Kingdom，申诉号 5493/72，1976 年 12 月 7 日的判决，第 41 段；美洲人权法院，Lagos del Campo 诉秘鲁，2017 年 8 月 31 日的判决，第 139 和第 171 段；Godínez-Cruz 诉洪都拉斯，1989 年 1 月 20 日的判决，第 172 段。



10.2 提交人称，由于厄瓜多尔社会保障局的不尽职，实际上她尽管 29 年中缴纳了 305 个月的社保金，仍被剥夺了特殊退休金；还称缔约国侵犯了她享有社会保障的权利，因为社会保障局在认定她只缴纳了 238 个月而不是法定 300 个月以上的社保金后拒绝了她的提前退休申请。而她则认为，有关机关没有考虑一项事实，即社会保障局未及时通知她 1989 年 8 月至 1995 年 2 月期间缴纳的社保金无效、社会保障局 2003 年才裁定她所缴社保金无效，而她直到 2007 年 5 月才获知该决定。此外，申请退休的相关行政和司法程序持续了约 14 年，地区一委 2003 年 6 月 20 日的决定驳回了她的退休申请，直到 2007 年 5 月才通知她。提交人还称，社会保障局的决定实际上构成基于性别的歧视待遇；缔约国没有非缴费制养恤金制度，导致她无法领取最低老年养恤金。

10.3 缔约国反驳说，行政和司法机关无意侵犯提交人的权利，厄瓜多尔社会保障局驳回提交人提前退休申请的决定严格遵守当时有效的法律，当时的法律明文规定了投保人具有提前退休资格需满足的标准，提交人未满足全部标准，因为她只向社会保障体系缴纳了 238 个月而不是 300 个月的社保金。此外，提交人作为家庭主妇参加自愿投保方案这一事实不构成基于性别的歧视待遇。

10.4 双方都都不否认以下：提交人自 1972 年 9 月至 1981 年 10 月作为雇员向厄瓜多尔社会保障局缴费；自 1981 年 11 月至 1995 年 2 月向自愿投保方案缴费；自 1995 年 3 月至 2001 年 11 月再度向投保人雇员方案缴费。同样无争议的是：提交人 1990 年 4 月 26 日补交了 1989 年 8 月至 1990 年 3 月的自愿社保金；她连续 8 个月未缴纳自愿社保金；之后提交人继续向社会保障局缴纳了 65 个月的自愿社保金，直至 1995 年 2 月，此间并未得到通知称她的投保和社保金无效；提交人向社会保障局递交退休申请后才得知此事。

10.5 委员会还注意到，缔约国不否认提交人的说法，即提交人 2001 年多次咨询厄瓜多尔社会保障局官员是否可以按特殊提前退休方案退休，每次官员都口头告知她可以退休，因为她已缴纳超过 300 个月的社保金并且超过 45 岁，因此满足要求，但她需先辞职才能退休，她照做了。缔约国也不否认提交人经济困难，有严重的健康问题。

10.6 鉴于委员会对相关事实和各方申诉的结论，来文提出了一个核心问题：驳回提交人的提前退休申请是否构成侵犯《公约》第九条规定的社会保障权，因为厄瓜多尔社会保障局不仅未及时通知她自愿投保已于 1989 年 8 月终止，此后直至 1995 年 2 月缴纳的社保金无效，而且继续收取她的社保金。与这一基本法律问题相联系的有另外三个问题：(a) 以终止自愿投保方案成员身份作为对连续 6 个月未缴纳社保金的处罚是否适度；(b) 缔约国没有可以覆盖提交人的非缴费制方案，这是否与本案相关；(c) 对提交人适用的自愿投保条件是否构成基于性别的歧视待遇并且违反与《公约》第九条一并解读的第二条第二款。为回答这些问题，委员会首先将回顾社会保障权的某些要素，尤其是无薪家庭主妇获得退休福利的资格，再分析来文的核心问题。

## 享有社会保障和退休金的权利

11.1 委员会忆及，社会保障权对保障人的尊严至关重要。<sup>15</sup>

11.2 社会保障权对国家财政有重大影响，但国家有义务确保起码实现最低基本水平的社会保障权。<sup>16</sup> 除其他外，要求国家确保人们可以利用提供最低基本水平福利的社会保障方案，并且不带任何形式的歧视。<sup>17</sup>

11.3 委员会忆及，《公约》第九条隐含承认老年福利的权利。<sup>18</sup> 国家有义务特别注意促进和保护老年人的经济、社会和文化权利，<sup>19</sup> 为此必须采取适当措施，建立老年义务保险的总体方案。<sup>20</sup>

## 缔约国确保获得退休金的义务

12.1 缔约国可在一定程度上斟酌决定采取认为必要的措施，确保每个人享有社会保障权，<sup>21</sup> 目的包括确保退休金系统高效、可持续并且为所有人提供。因此，国家可规定申请人加入社会保障方案、领取退休金或其他福利所必须满足的要求或条件，只要条件合理、适度和透明。<sup>22</sup> 这些条件必须及时充分告知，以确保领取退休金一事可预见。发生不符合要求或导致终止公共或私营社会保障方案投保的情况时，缔约国有义务说明终止是合理且适度的处罚。

12.2 国家法律法规应具体规定福利的范围、资格和水平。<sup>23</sup> 虽然一些缔约国的法律体系预设每个人都知悉法律，但国家务必确保所有投保人均有权要求、寻找和获取关于自身享有社会保障权利的信息，包括关于退休金或未来退休金的信息，<sup>24</sup> 采取必要措施确保负责管理社会保障体系的公私营社保机构及时为投保人提供适当信息，除其他外，包括关于社保金投保人身份变更的信息。

12.3 如果一项社会保障方案需要缴费，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。<sup>25</sup>

<sup>15</sup> 关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2008 年)，第 1-3 段；López Rodríguez 诉西班牙，第 10.1 和第 10.2 段。

<sup>16</sup> 第 19 号一般性意见，第 41 段；López Rodríguez 诉西班牙，第 10.3 段。另见委员会的声明，“对《公约任择议定书》下‘最大限度利用现有资源’采取措施这一义务的评估”，第 4 段。

<sup>17</sup> 第 19 号一般性意见(2008 年)第 59 段。另见委员会的声明，“社会保护的底线：社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素”，第 7-8 段。

<sup>18</sup> 关于老年人的经济、社会和文化权利的第 6 号一般性意见(1995 年)，第 10 段，第 19 号一般性意见，第 10 段。

<sup>19</sup> 第 6 号一般性意见，第 13 段。

<sup>20</sup> 同上，第 27 段；第 19 号一般性意见，第 15 段。

<sup>21</sup> 第 19 号一般性意见，第 66 段。

<sup>22</sup> 同上，第 24 段。

<sup>23</sup> 国际劳工组织(劳工组织)2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)，第 7 段。

<sup>24</sup> 第 19 号一般性意见，第 26 段。

<sup>25</sup> 同上，第 25 段。

## 无薪家庭主妇享有社会保障的权利以及领取退休金不受歧视的权利

13.1 每个人都有社会保障权，但国家应特别关注传统上行使权利面临困难的个人和群体，例如妇女。<sup>26</sup>

13.2 委员会忆及，《公约》禁止任何法律上或事实上具有否定或阻碍平等享有或行使社会保障权的意图或影响的歧视。<sup>27</sup> 间接歧视所指的是，表面上看似中性的法律、政策或做法，它们因为禁止的歧视理由而对行使《公约》权利有过大的影响。<sup>28</sup>

13.3 因此，国家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。<sup>29</sup> 国家还必须采取措施，确保实际上妇女和男性同等享有经济、社会和文化权利，<sup>30</sup> 而国家的公共政策和立法由此必须顾及妇女在实际上面临的经济、社会和文化不平等。<sup>31</sup> 因此，国家有时必须采取优惠妇女的措施，以便削弱或消除维持歧视的状况。<sup>32</sup>

13.4 国家必须审查对参加社会保障方案的限制条件，并确保这些限制在法律上或事实上不歧视妇女。<sup>33</sup> 具体而言，国家务必谨记，由于长期存在的定型观念和其他体制原因，妇女用于无薪工作的时间超过男性。<sup>34</sup> 国家应采取措施，消除妨碍妇女向这些翻案交纳同等数额保费的、将福利与缴费挂钩的规定，或确保社保制度的福利方案设计顾及此类因素，例如计入养育子女或照顾成年家属的时间，尤其是对妇女而言。<sup>35</sup>

## 非缴费制老年福利的获取

14.1 根据《公约》第九条，缔约国有义务设置非缴费制方案或其他社会援助措施，以支持无法足额缴纳社保金的个人或群体获得保护。<sup>36</sup>

14.2 国家应依照《公约》规定之社会保障权的核心义务(上文第 11.1 和第 11.2 段)，提供非缴款性的老龄养恤金、社会服务和其他援助，帮助所有虽然已达到国家法定老龄年纪，但未满合格缴款期或由于其他原因无资格享受老年保险式养

<sup>26</sup> 同上，第 31 段。

<sup>27</sup> 关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16 号一般性意见(2005 年)，第 7 段，第 19 号一般性意见，第 29 段。

<sup>28</sup> 第 20 号一般性意见，第 10(b)段。另见第 8 和第 9 段。

<sup>29</sup> 第 19 号一般性意见，第 4 段。

<sup>30</sup> 第 16 号一般性意见，第 5 和第 21 段。

<sup>31</sup> 同上，第 8 和第 21 段。

<sup>32</sup> 同上，第 15 段；关于在经济、社会和文化权利方面不歧视问题的第 20 号一般性意见(2009 年)，第 9 段。另见消除对妇女歧视委员会关于婚姻、家庭关系及其解除的经济后果的第 29(2013)号一般性建议，第 7-12 段。

<sup>33</sup> 第 19 号一般性意见，第 30 段。

<sup>34</sup> 关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)，第 47 段(j)。

<sup>35</sup> 第 19 号一般性意见，第 32 段。

<sup>36</sup> 同上，第 50 段。

恤金和其他社会保障福利或援助而又没有其他收入来源的老人。<sup>37</sup> 非缴费制方案还必须顾及的是，妇女比男性更容易生活贫困；她们往往担负照顾子女的全部责任；而无法获得缴费制养恤金的通常是妇女。<sup>38, 39</sup>

14.3 缔约国如果要说明未能履行最低限度核心义务原因在于缺乏可用资源，就必须证明自己已利用全部可用资源尽一切努力优先履行这些最低限度义务。<sup>40</sup>

#### 对提交人申诉的分析

15.1 缔约国认为，提交人享有社会保障的权利并未受到侵犯，因为地区一委和厄瓜多尔社会保障局全国上诉委员会之所以驳回提交人的提前退休申请，原因是她只缴纳了 238 个月的社保金，未达到 300 个月社保金的要求。缔约国还认为，提交人交足其余社保金即可领取普通退休金。

15.2 缔约国还称，上段提到的决定之依据是地区一委 2002 年 9 月 13 日的决定，该决定称，提交人的自愿投保自 1989 年 8 月起终止，并根据《厄瓜多尔社会保障局法定章程》第 158 条认定此后直至 1995 年 2 月的投保年限无效；全国上诉委员会 2003 年 3 月 6 日维持这一决定；提交人并未在司法上对上诉委员会的决定提出异议。缔约国未向委员会提供充足的详情，说明提交人为了对上诉委员会的决定提出异议可用的有效补救，因为她是在 2007 年 6 月 21 日获知国家上诉委员会第二项决定时才得知前项决定。

#### 未提供充足和及时的信息以及不顾及正当预期

16.1 委员会注意到，1990 年 4 月，提交人向厄瓜多尔社会保障局补交了 1989 年 8 月至 1990 年 3 月的社保金，随后又缴纳了 65 个月的自愿社保金，直至 1995 年 2 月。各方提供的资料显示，社会保障局通知提交人社保金无效是在她递交退休申请并且在据称自愿投保终止后又缴纳了十多年的社保金之后。缔约国未向委员会解释社会保障局为何在如此长的时间内继续接收提交人每月缴纳的自愿社保金，以及为何没有立即通知她投保关系已解除，她随后缴纳社保金将不计入退休社保金计算。

16.2 缔约国称，提交人可以预见这一情况，因为必须认为她知悉当时有效的法律，包括《厄瓜多尔社会保障局法定章程》第 158 条，其中明文规定，投保人连续 6 个月不缴纳社保金则自愿投保自动终止；因此，提交人知悉这一情况，并且可以预见她没有提前退休资格。但委员会注意到，2001 年，社保局官员向提交人口头确认她符合提前退休的全部要求(上文第 10.5 段)。委员会认为，这些事实，加之社会保障局收取了 1990 至 1995 年的自愿社保金，并且未及时向提交人提供关于这笔社保金无效的充足信息，可以合理认为导致提交人正当地预期自己已满足提前退休要求。

<sup>37</sup> 第 6 号一般性意见，第 30 段；第 19 号一般性意见，第 15 段。

<sup>38</sup> 第 19 号一般性意见，第 32 段。

<sup>39</sup> 第 6 号一般性意见，第 21 段。

<sup>40</sup> 第 19 号一般性意见，第 60 段。

16.3 委员会认为，厄瓜多尔社会保障局不仅未及时妥善通知提交人自愿社保金失效，还不顾及给提交人造成的正当预期。这种情况若没有严重影响提交人的生活规划和通过退休金有效享有社会保障权，则未必导致侵犯社会保障权。但本案中，未通知的信息事关提交人社保金的一大部分，她递交退休申请后才获知此事，此时她已是老年人，难以进入劳动力市场，经济困难，又面临健康问题。这种情况下，提交人实际上难以采取措施，补交被认定无效的社保金而不造成她本不应面临的生活困难。持续约 14 年的行政程序和司法诉讼之拖延加剧了提交人的困难，令她处于特别脆弱的境地。

16.4 上述各项考虑说明，提交人享有社会保障的权利受到了侵犯，因为厄瓜多尔社会保障局不仅未明确通知她自愿投保因连续 6 个月未缴纳社保金而终止，还继续收取了 5 年多的社保金，令提交人合理地认为以她缴纳的社保金足以领取特殊退休金。此外，社保局官员口头告知她已满足退休金的法律要求，她才辞职并申领退休金。也就是说，她在自愿投保方案缴纳了前述 5 年社保金后时隔数年才递交退休申请，当时她的工作能力已大幅下降。她辞职后申请退休金时才获知 5 年多的社保金无效，导致她没有提前退休资格，因为她未缴足 300 个月社保金，此时她已经难以回到劳动力市场以补交社保金。这一情况有悖提交人领取特殊缴费制退休金的正当预期。诚然，提交人的预期严格意义上或许并非基于关于提前退休的现有法规，但仍属应实现的正当预期，因为是缔约国当局的行为令提交人诚意相信她满已足领取特殊缴费制退休金的要求。这些事实构成侵犯提交人享有社会保障的权利。

#### 终止自愿投保的处罚不适度

17.1 委员会还认为，厄瓜多尔社会保障局判定，依照《厄瓜多尔社会保障局法定章程》第 158 条，提交人的自愿投保于 1989 年 8 月终止，该条规定，投保人连续 6 个月不支付社保金则自愿投保终止，因此，1990 年 4 月补交的以及此后直至 1995 年 2 月缴纳的社保金无效。缔约国在意见中提及社会保障局的决定以及当时适用于自愿投保的立法，但未解释这种处罚为何合理且适度。即便预设这种处罚是出于保护社会保障体系的资源这一合理和正当的宗旨，缔约国也未能说明这样做是实现该宗旨的唯一方式。就此而言，缔约国没有表明不存在不会严重影响提交人领取养恤金的替代措施，例如未缴社保金的月份不计入缴费制养恤金计算。委员会认为，对于任何有某种金钱收入——即便是非正规收入——的个体工作者而言，连续 6 个月无法支付社保金即解除保险，这样做或许是不合适和不适度的；这种处罚对提交人这样当时身为无薪家政工人的人而言尤为不妥。

17.2 鉴于上述(上文第 16.1 至第 17.12 段)，委员会的结论是，缔约国侵犯了提交人享有社会保障的权利。

#### 非缴费制养综合养恤金制度缺失的影响

18. 上述情况本身已意味着提交人享有社会保障的权利受到了侵犯，缔约国当局未能为她提供替代办法以确保她老年时享有适足生活水准，更加剧了这种情况(上文第 11.1 和第 11.2 段)，因为缔约国没有非缴费制综合老年养恤金制度(上文第 14.1 和第 14.2 段)，无法覆盖不能获得缴费制福利的人群。因此，提交人无法获得缴费制养恤金，这有悖其正当预期，同时缔约国未能向她提供任何形式的非缴费制养恤金作为替代。

## 社会保障中对妇女的歧视

19.1 提交人享有社会保障的权利受到侵犯，这与其作为妇女将多年人生贡献给无薪家务劳动这一事实不无关联；因此，委员会将分析她关于受到基于性别的歧视待遇的申诉。

19.2 委员会忆及，《公约》禁止任何法律上或事实上具有否定或阻碍平等享有或行使社会保障权的意图或影响的歧视。<sup>41</sup> 委员会注意到，提交人是老年人，经济困难，面临健康问题，所称性别歧视和年龄歧视交叉，令其与普通人群相比尤其容易受到歧视。这就表明在审议可能存在的歧视问题时尤其需要加以特别或严格的审查。<sup>42</sup>

19.3 委员会注意到提交人称(第 3.4 和第 3.5 段)，她这一代妇女大部分时间投入了无薪家务劳动，在实现享有社会保障的权利方面面临的障碍大于男性。她称，负责照料家庭的妇女通常使用自愿投保方案；但这一方案毕竟严重限制了无薪家政工人，因为方案的目标群体是个体劳动者和职工，通常是男性。按要求，无薪家庭主妇必须缴纳与个体劳动者——包括职工——同等水平的社保金，但她们没有工资，因此与这些多数有固定收入的人员相比处于劣势。提交人一案中，她连续 6 个月未能支付社保金，厄瓜多尔社会保障局就宣布 5 年多的社保金无效，实际上造成她无法领取退休金。

19.4 委员会认为，如果来文中的相关信息初步显示存在某项法规，而这项法规在文字上虽然并无偏颇，却事实上可能导致受影响的妇女比例明显大于男性，则须由缔约国证明此种情况不构成基于性别的间接歧视。关于缔约国的公开资料显示，劳动力市场之外处于就业年龄的人员中，全职从事无薪家务劳动者几乎全部是妇女。<sup>43</sup>

19.5 本案中，缔约国主要强调当时适用的立法之性别中立，称自愿缴费方案在自愿基础上面向所有人，无论性别和工种，每个人都有资格获得同等的服务和福利。但缔约国未充分提供详情，说明当时有效的立法规定下自愿投保资格要求或持续投保条件对于从事无薪家务劳动的妇女是否合理且适度(上文第 12.1 至 12.3 段)。缔约国并未证明自愿投保的要求和条件不构成间接歧视。委员会提及上文第 17.1 和第 17.2 段中的结论，并认为，这种处罚对有收入者而言已经是有问题的，而对于提交人这样从事无薪家务劳动因而本人没有月收入、甚至没有不定期收入的妇女而言，则可能造成极大的困苦。

19.6 因此，鉴于上述各项考虑，并鉴于缔约国未作充分解释以反驳提交人关于歧视的指称，委员会认为，提交人身为无薪家庭主妇所面临的、据以认定其投保人身份和社保金无效的自愿投保条件构成歧视待遇。

<sup>41</sup> 第 16 号一般性意见，第 7 段；第 19 号一般性意见，第 29 段。

<sup>42</sup> López Rodríguez 诉西班牙，第 14.1 段。

<sup>43</sup> 例如，见 Alison Vásquez Rodríguez, “社会保护和无薪酬工作：重新分配照料工作和责任，厄瓜多尔的案例研究”，圣地亚哥，拉丁美洲经济委员会(拉美经委会)，2013 年(国际经济、社会和文化权利网提供的资料)。

## D. 结论和建议

20. 鉴于收到的所有资料及本案具体情况，委员会认为，厄瓜多尔社会保障局驳回提交人的提前退休申请的构成违反《公约》第九条，提交人作为无薪家政工人，据以认定其投保和社保金无效的自愿投保条件构成享有社会保障的权利方面的歧视待遇。

21. 委员会根据《任择议定书》第九条第一款行事，认为缔约国侵犯了提交人根据《公约》第九条和第二条第二款以及第三条(与第九条一并解读)享有的权利。根据本文所载《意见》，委员会向缔约国提出下列建议。

### 关于提交人的建议

22. 缔约国有义务为提交人提供有效补救，包括：(a) 为提交人提供作为她有权领取的养老金一部分的福利，同时考虑到她在厄瓜多尔社会保障局缴纳的社保金，或按照本《意见》提出的标准提供其他与此相当的社会保障收益，让她能够过上充足、有尊严的生活；(b) 充分赔偿提交人被剥夺享有社会保障的权利期间遭受的侵权和与这些侵权直接相关的其他损害；(c) 为提交人报销本来文受理过程中合理产生的法律费用。

### 一般建议

23. 委员会认为，为个人来文建议的补救可包括保证不再犯，同时忆及，缔约国有义务防止未来发生类似侵权。委员会认为，缔约国应确保本国立法和执法符合《公约》规定的义务。具体而言，在不影响 2015 年 4 月 20 日《劳工司法和承认家务工作组织法》推出的社会保障改革的情况下，缔约国有义务：

(a) 采取适当的立法和/或行政措施，以确保所有投保人要求、寻求和获取关于自己享有社会保障的权利信息权利，包括关于退休金或未来退休金的信息；

(b) 采取必要措施，确保厄瓜多尔社会保障局或任何其他负责管理社会保障体系的机构，包括管理投保人的社保金和退休金的机构，为投保人/受益人及时提供适当信息，除其他外，说明社保金的有效期或任何投保人身份变更；

(c) 采取必要措施，包括立法措施，以确保厄瓜多尔社会保障局或任何负责管理社会保障体系的机构对投保人的处罚适度且实际上不构成阻碍领取退休金；

(d) 发生侵犯社会保障权的行为时，为厄瓜多尔社会保障局或任何负责管理社会保障体系的机构的投保人及时提供适当的行政和司法补救；

(e) 采取相关的特别立法和/或行政措施，以确保妇女和男性在平等的基础上实际享有社会保障权和获得退休金，包括采取措施消除阻碍从事无薪家务劳动的妇女缴纳社会保障金的因素；

(f) 鉴于上文第 18 段中委员会的意见，在合理时间内最大限度地利用现有资源，制定综合、全面的非缴费制福利方案。

24. 依照《任择议定书》第九条第二款和《任择议定书》之下的暂行议事规则第18(1)条，请缔约国在六个月内向委员会提交一份书面答复，包括提供资料说明采取了哪些措施以贯彻落实委员会的意见和建议。还请缔约国公布委员会的意见，并以便于查阅的形式向各界民众广为宣传。

---