

THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC,
SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS
COMMENTARY, CASES AND MATERIALS

《经济社会文化权利国际公约》 评注、案例与资料

下 册

[澳] 本·索尔
Ben Saul

[澳] 戴维·金利
David Kinley

[澳] 杰奎琳·莫布雷 / 著
Jacqueline Mowbray

孙世彦 / 译



法律出版社 | LAW PRESS

本书出版由中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助

THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC,
SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS
COMMENTARY, CASES AND MATERIALS

《经济社会文化权利国际公约》

评注、案例与资料

下 册

[澳] 本·索尔
Ben Saul

[澳] 戴维·金利
David Kinley

[澳] 杰奎琳·莫布雷 / 著
Jacqueline Mowbray

孙世彦 / 译



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

《经济社会文化权利国际公约》评注、案例与资料：
全两册 / (澳) 本·索尔 (Ben Saul), (澳) 戴维·金
利 (David Kinley), (澳) 杰奎琳·莫布雷
(Jacqueline Mowbray) 著; 孙世彦译. -- 北京: 法律
出版社, 2019

书名原文: THE INTERNATIONAL COVENANT ON
ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: COMMENTARY,
CASES AND MATERIALS

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8363 - 6

I. ①经… II. ①本… ②戴… ③杰… ④孙… III.
①国际人权公约(1966) - 研究 IV. ①D998.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 295023 号

《经济社会文化权利国际公约》评注、案例与资料(全两册)
(JINGJI SHEHUI WENHUA QUANLI GUOJI GONGYUE)
PINGZHU, ANLI YU ZILIAO (QUAN LIANG CE)

[澳] 本·索尔
[澳] 戴维·金利 著
[澳] 杰奎琳·莫布雷
孙世彦 译

策划编辑 周 洁
责任编辑 周 洁
装帧设计 鲁 娟

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任校对 李景美
责任印制 胡晓雅

编辑统筹 司法实务出版分社
开本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印张 69
字数 1517 千
版本 2019 年 5 月第 1 版
印次 2019 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

编辑电话/010-83938103

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335

上海分公司/021-62071639/1636

西安分公司/029-85330678

深圳分公司/0755-83072995

重庆分公司/023-67453036

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 8363 - 6

定价(全两册): 296.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS:
COMMENTARY, CASES AND MATERIALS, FIRST EDITION

By Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray

Copyright © Ben Saul, David Kinley, and Jacqueline Mowbray 2014

THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS:
COMMENTARY, CASES AND MATERIALS, FIRST EDITION was originally published in English in 2014.

This translation is published by arrangement with Oxford University Press. LAW PRESS CHINA is solely responsible for this translation from the original work and Oxford University Press shall have no liability for any errors, omissions or inaccuracies or ambiguities in such translation or for any losses caused by reliance thereon. 英文原著著作权归属于原作者，最初于2014年以英文版出版。中译本经由牛津大学出版社授权法律出版社独家出版发行。法律出版社全权负责翻译原作，牛津大学出版社对此类翻译中的任何错误，遗漏，不准确或含糊之处，或因其所造成的任何损失，不负任何责任。

著作权合同登记号

图字：01-2019-1162

目 录

第 11 章 第 9 条 社会保障权	521
社会保障的起源	523
社会保障的宗旨	524
第 9 条的起草	525
第 9 条的解释	530
国家义务的范围	540
实施	544
社会保障中的不歧视	562
社会保障援助的分支	596
社会保障的国际维度	610
侵犯和救济	613
将来的国际标准设立	618
第 12 章 第 10 条 家庭、母亲和儿童的权利	620
导言：起源、宗旨和起草	622
立即实施和逐渐实现	625
限制	626
第 10 条第 1 款：家庭	627
第 10 条第 2 款：与分娩有关的对母亲的保护	685
第 10 条第 3 款：保护儿童及少年	695
第 10 条规定的国际合作与协助	732
第 10 条规定的国家义务概览	732
救济	733
相关区域性标准	734
第 13 章 第 11 条 适当生活水准权	740
导言	741
食物权和用水权	746

衣服和住房	791
国际合作	826
第 14 章 第 12 条 健康权	834
导言	835
界定“健康”与“健康权”	836
协调公共利益和私人权利	837
社会—经济语境	840
政治和法律必要性	845
将背景和义务转化为行动	848
可用性	850
可及性	860
品质	874
实现健康权：实施、监督和执行	887
第 15 章 第 13 条 受教育权	924
背景和情境	926
第 13 条第 1 款	931
第 13 条第 2 款	934
第 13 条第 3 款	977
第 13 条第 4 款	985
结论	987
第 16 章 第 14 条 对免费强迫初等教育之权利的实施	988
背景	988
情境	990
经济、社会和文化权利委员会的解释和适用	992
结论	998
第 17 章 第 15 条 文化权利	999
背景和情境	1001
第 15 条第 1 款（子）项	1001
第 15 条第 1 款（丑）项	1030
第 15 条第 1 款（寅）项	1039
结论	1045

附 录	1047
基本信息和文件列表	1047
经济、社会和文化权利委员会的一般性意见列表	1049
缩略语列表	1051
文书列表	1061
参考文献	1075

第 11 章

第 9 条 社会保障权

第 9 条

608

本公约缔约国确认人人有权享受社会保障，包括社会保险。

社会保障的起源	523
社会保障的宗旨	524
第 9 条的起草	525
提供社会保障的不同方式	529
第 9 条的解释	530
一、国际劳工组织的标准	530
二、《经济社会文化权利国际公约》中的其他权利	534
三、其他国际人权条约	535
四、其他国际标准	535
五、区域性标准	536
国家义务的范围	540
一、尊重的义务	540
二、保护的义务	541
三、实现的义务	543
实施	544
一、即时有效的义务	544
二、逐渐实现	547
三、最低限度核心义务	552
四、惠益的适足性	554
五、适足性与国际劳工组织及联合国标准	556
六、不人道的或侮辱性的待遇	558
七、对第 9 条的限制	560
社会保障中的不歧视	562
一、不歧视与逐渐实现	563

二、不歧视的其他法律影响 565

三、特定的不歧视理由 566

 （一）性别 566

 （二）儿童 569

 （三）少数者群体和土著民族 569

 1. 少数者 569

 2. 土著民族 570

 （四）非国民（包括移徙工人、难民、寻求庇护者和无国籍人） 573

 1. 非缴费性计划——移民 573

 2. 非缴费性计划——难民和寻求庇护者 578

 3. 缴费性计划 581

 4. 对发展中国家的让步 583

 5. 有关移徙工人和社会保障的国际劳工组织标准 583

 6. 《移徙工人权利公约》和社会保障 585

 （五）弱势工人 587

 1. 非正规工人以及非正式经济中的工人 587

 2. 国内流离失所者与国内迁徙者 588

 3. 冲突受害者 590

 4. 受国家资格变化影响者 592

四、不歧视与《公民及政治权利国际公约》 593

社会保障援助的分支 596

 一、医疗保健 597

 二、疾病 598

 三、工伤 599

 四、残疾 600

 五、遗属和遗孤 603

 六、老年 604

 七、失业 606

 八、生育 608

 九、扶持家庭和儿童 609

社会保障的国际维度 610

 一、国家合作的义务 610

 二、国际组织的义务 612

侵犯和救济 613

将来的国际标准设立 618

609

社会保障的起源

一些欧洲国家在 19 世纪发展出了社会保障的保护制度,许多拉丁美洲国家在 20 世纪初紧随其后。现代社会保障的最早形式是社会保险,工人和雇主一道支付保险费,而由雇主资助疾病保险和工人的补偿,^①偶尔国家也予以辅助。因此,社会保障最初与劳动力参与以及以保险为基础的资助方案相联系。在国际层次上,这种模式反映在国际劳工组织在两次世界大战期间通过的最早一批公约中,涵盖诸如生育保护、疾病、年老、残疾、工人的补偿、职业病、因工死亡者的遗属以及某些工人的失业(后来包括外国工人)等事项。

随着时间流逝,社会保障的性质和覆盖面逐渐扩大,包括了以需要为基础的社会福利或社会援助,诸如老年津贴和失业救济,它们脱离了就业或保险,而由一般税收资助。^{*}在哲学意义上,这与不断成长的人权运动存在联系,包括 1941 年(美国总统罗斯福)的《大西洋宪章》中对保障“免于匮乏的自由”的呼吁。1944 年,国际劳工组织重新界定了其目标,将人权置于社会政策的中心,并呼吁“扩大社会保障措施,向所有需要这种保护和全面医疗的人提供基本收入”。^②国际劳工组织 1944 年的两项建议书试图扩大社会保障的覆盖面,这甚至是在社会保障在 1948 年被宣布为一项人权之前。^③

1948 年《世界人权宣言》承认了社会保障的概念变化和实质性扩大,其第 22 条规定,“人人作为社会之一员,自有权享受社会保障”;第 25 条第 1 款更具体地声明,“人人有权……于失业、患病、残废、寡居、衰老或因不可抗力之事故致有他种丧失生活能力之情形时,有权享受保障”;第 25 条第 2 款承认,“母亲及儿童应受特别照顾及协助”以及“儿童……应享受同等社会保护”。

基于这种背景,在起草《经济社会文化权利国际公约》第 9 条期间,有些国家提请注意支持制定一项普遍的社会保障权的其他规范框架。尽管历史上的观念是,社会—经济权利是不可诉的,但即使在 20 世纪 50 年代,已经有各种各样的国家,如拉丁美洲国家、巴基斯坦、印度尼西亚、捷克斯洛伐克和阿尔巴尼亚在宪法中规定了社会保障(尽管这些规定不一定是可直接执行的)。

此外,起草记录证明,在社会保障领域中,存在大量的跨国法律借鉴或横向法律移植。

^① Martin Scheinin, 'The Right to Social Security' in Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook* (2nd edn, Kluwer, The Hague, 2001), 211.

^{*} 对原书中的“benefit”一词,中译本视语境分别译为“福利”“津贴”“惠益”。

^② 经济、社会和文化权利委员会第 19 号一般性意见,第 6 段;International Labour Organization (ILO), Declaration concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organization (10 May 1944)。

^③ ILO Recommendation No. 67 concerning Income Security (12 May 1944); ILO Recommendation No. 69 concerning Medical Care (12 May 1944)。另见, ILO, Social Security for Social Justice and a Fair Globalization, Report VI (8 March 2011) ('Report VI'), 12。(该报告中文版《致力于社会正义和公平全球化的社会保障》见 <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/WCMS_154143/lang-en/index.htm>。——译者注)

例如，法国承认，像其他国家一样，它受到了威廉·贝弗里奇（William Beveridge）爵士的影响，^① 他于1942年发表的有关社会保险报告已经为英国战后建立福利国家播下了种子。一个新的国家即以色列还指出，其1953年的社会保障法受到贝弗里奇报告以及斯堪的纳维亚国家、新西兰和澳大利亚的法律的影响。^② 在美国，20世纪30年代罗斯福总统的“新政”也包括了社会保障措施。

在起草期间，也有国家援用非法律的、跨文化的规范，以支持一种普遍的社会保障权，例如，沙特阿拉伯指出，“在阿拉伯世界，部落一直照顾其所有成员；自伊斯兰教到来以后，得到来自对资本的慷慨、自愿税收支持的社会资金延续了这一传统”。^③ 但是，有关福利的宗教和慈善概念一般不涉及可执行的法律权利和义务。^④ 某些社会（包括在西方）中仍存在一种信念，对经济上“不活跃”的人的援助更多是一种道德或家庭责任，而不是一种个人可以向国家主张的权利。^⑤

社会保障的宗旨

经济、社会和文化权利委员会在第19号一般性意见中，描述社会保障权的宗旨如下：

1. ……在人们面临使其无能力充分实现《公约》权利的困境时，社会保障权对于确保所有人的人格尊严具有核心重要性。

……

3. 通过其再分配的性质，社会保障在减少和减轻贫困、防止社会排斥以及推动社会包容等方面，发挥着重要作用。^⑥

国际劳工组织大会在2001年同样得出结论：

2. 社会保障对于工人、其家庭和整个社会的福祉至关重要。这是一项基本人权，以及创造社会凝聚力从而有助于确保社会和平与社会包容的一个基本手段。它是政府的社会政策中不可或缺的一部分，也是预防和减轻贫困的一个重要手段。它通过民族团结和公平分摊负担，可以促进人的尊严、平等和社会公正。它对于政治包容、赋权和民主发展也很重要。^⑦

① UNGA Third Committee, A/C.3/SR.729 (14 January 1957), 242.

② UNGA Third Committee, A/C.3/SR.728 (11 January 1957), 235. 另见, William Beveridge, 'Social Insurance and Allied Services', 1942年11月提交英国议会。

③ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.728 (11 January 1957), 238.

④ Angelika Nussberger, 'Social Security, Right to, International Protection', *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online), [6].

⑤ Scheinin, 'The Right to Social Security', 213.

⑥ 在欧洲联盟，据估计社会保障将贫困风险减少了9%。ILO, Report VI, 22.

⑦ ILO, Conclusions concerning Social Security, ILC89-PR16-312-En.Doc (2001), 16, [2].

与第 6 条规定的工作权一样,社会保障权是确保个人生存以及保障其根据《经济社会文化权利国际公约》享有的基本社会—经济权利的一个重要手段。因此,第 9 条与实现适当生活水准权(第 11 条)、健康权(第 12 条)、受教育权(第 13 条)以及文化权利(第 15 条)密切相关。另外,社会保障还具有促进减少不平等以及促进公正、平等、社会正义和社会凝聚力的独立价值。

鉴于所有人权相互依存,社会保障也使个人能够实现其公民权利和政治权利,包括政治参与的权利。正如巴基斯坦代表在起草第 9 条时所说:

……如果没有经济安全——社会保障在其中起着非常重要的作用,就不可能有政治自由。工人必须免受匮乏、失业和无保障的威胁,否则他们会变成不自觉的无足轻重者,比奴隶好不到哪里去。^①

国际劳工组织也确认,社会保障“对政治包容、赋权和发展民主至关重要”。^②同时,它可以鼓励社会和政治稳定,^③如防止、减轻或纠正大规模失业或严重不平等可能引起的紧张局势。如下文进一步讨论的(在有关逐渐实现的一节),社会保障也可以具有辅助经济利益。

第 9 条的起草

第 9 条的最后文本是在广泛辩论后,于 1957 年 1 月达成的。^④起草中出现了三个关键问题。首先,对于如何宽泛或具体地表述这一权利,存在分歧。^⑤有些国家希望规定得更加具体,并建议以《世界人权宣言》第 22 条和第 25 条为指导。^⑥以色列主张,应明确提到国际劳工组织关于最低社会保障标准的第 102 号公约。^⑦

其他国家希望列出个人可获得社会保障的理由。例如,意大利提出,“尤其在事故、疾病、残疾、年老和非自愿失业的情况中”,提供社会保障。^⑧乌拉圭和南斯拉夫的一项提议以非穷尽的方式提到了疾病、残疾、年老、失业、在遇难事件中的家庭抚恤以及不可预见情况下无法获得必要谋生手段的情况。^⑨澳大利亚的一项提议则规定了社会保障的最低限度内容,即国家保证“每个人至少具有生存手段”,无论是现金还是实物:

① UNGA Third Committee, A/C.3/SR.727 (10 January 1957), 232.

② ILO, Conclusions concerning Social Security, [2].

③ Scheinin, 'The Right to Social Security', 211.

④ 第 9 条的最终文本以 51 票赞成、7 票反对、16 票弃权的表决结果获得通过。UNGA Third Committee, A/3525 (9 February 1957), 32.

⑤ Commission on Human Rights, E/CN.4/669 (14 April - 14 June 1952), 17.

⑥ UNGA Third Committee, A/3525 (9 February 1957), 30; A/C.3/SR.728 (11 January 1957), 238 (Romania).

⑦ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.728 (11 January 1957), 235 (Israel).

⑧ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.726 (9 January 1957), 228.

⑨ Commission on Human Rights, E/CN.4/581 (1 May 1951).

人人应有权享有社会保障的权利，通过提供现金或实物的社会福利来保障，保证每个人至少具有生存手段，并在必要时，对导致非自愿的收入损失或收入不足以满足家庭必需的任何通常意外情况，获得适当的待遇。国家得规定，可以根据一般性缴款制度提供所有或任何此类利益。^①

另有一些国家则认为，界定社会保障很困难或不可取；它们指出起草国际劳工组织第102号公约的困难——该公约有意略去了任何定义。^② 有国家指出，“社会保障的概念在不断发展，一种僵化的定义只有有限作用”。^③ 在这方面，需要注意国际劳工组织在制定标准方面的专家作用。国际劳工组织的代表指出，1952年的国际劳工组织会议认识到，如果第102号公约要求各国涵盖所有社会风险，许多国家就不会批准该公约。^④ 大多数国家最终都倾向于声明一般原则，这一原则比《世界人权宣言》的规定更严格，但允许各国自由发展其范围。^⑤

然而，这种一般性允许各国避而不受该权利的任何最低限度内容的约束，由此导致捷克斯洛伐克担心，这项权利已被“缩减为可普遍接受的最低共同点”，而不是将最先进国家的标准规定为一种模式。^⑥ 这种紧张关系至今仍体现在第9条和国际劳工组织第102号公约之间的相互作用中，因为前者将社会保障作为一项普遍人权，而后者将其局限于各国可以选择实施的特定措施。

其次，而且部分地是因为没有定义，对“社会保障”和“社会保险”的术语的含义存在混淆。一些国家认为，社会保障不包括社会保险的单独类别，^⑦ 因为前者涉及国家对退休人员 and 失业人员的援助，后者则涉及对工人的援助。^⑧ 其他国家认为，社会保险的历史上有限的范围发生了变化，以涵盖更广泛或普遍的援助。^⑨ 意大利认为，社会保障涉及对工资损失的补偿（其他国家称其为社会保险），但不涉及更广泛的确保适当生活水准的国家援助。^⑩

还有国家认为，社会保障是一个普及性术语，涵盖许多不同种类的支持，^⑪ 这种法律理解在拉丁美洲普遍存在。^⑫ 国际劳工组织的代表赞同这种方式，并试图澄清这个问题：

他解释说，“社会保障”这个词源于美国，在欧洲被采用，并逐渐进入国际术语。

在这方面，他提到了1952年通过的国际劳工组织关于最低社会保障标准的（第102号）

① Commission on Human Rights, E/CN.4/507 (27 March - 19 May 1950), 26.

② UNGA Third Committee, A/3525 (9 February 1957), 31.

③ UNGA Third Committee, A/3525 (9 February 1957), 31.

④ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.726 (9 January 1957), 229 (ILO).

⑤ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.726 (9 January 1957), 228 (Chile), 229 (Syria).

⑥ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.728 (11 January 1957), 236.

⑦ UNGA Third Committee, A/3525 (9 February 1957), 31.

⑧ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.726 (9 January 1957), 228 (USSR).

⑨ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.726 (9 January 1957), 228 (Yugoslavia).

⑩ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.726 (9 January 1957), 228 (Italy).

⑪ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.726 (9 January 1957), 228 (El Salvador); A/C.3/SR.728 (11 January 1957), 235 (Israel).

⑫ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.726 (9 January 1957), 229 (Venezuela).

公约。以“社会保障”一词替代“社会保险”一词，按南斯拉夫的代表所指出的，反映了这个概念本身的扩大。^①

最终通过的是一种折中，即第9条主要提到“社会保障”的权利，但“包括”了作为一个子类别的社会保险。^②术语的混乱也导致了有关如何认定权利持有者的分歧。一些国家试图将此权利限于“工人”^③（反映传统的社会保险方式），而多数国家倾向于将其延及“每个人”^④（反映为所有有需要者提供社会保障的普遍理想）。早先的提议，即也要提到“家庭”，因此变得多余（尽管就《经济社会文化权利国际公约》第7条规定的工人的适足工资，提到受扶养家属的内容留存了下来）。

即使在今天，不同国家和行为者用来描述社会保障的组成部分的术语仍然存在差异。国际劳工组织为当前使用的一些概念提供了以下指导：

社会保障

此处所采用的社会保障的概念涵盖了所有提供福利的措施，无论是以现金还是实物，以确保针对，除其他外，以下情况的保护：

——由于疾病、残疾、生育、工伤、失业、年老或家庭成员死亡而导致的缺少与工作有关的收入（或收入不足）；

——缺少获得医疗保健的机会或无法负担医疗保健；

——缺少家庭支持，特别是对儿童和成人受扶养者；

——一般贫困和社会排斥。

社会保障制度可以是缴费性的（社会保险），也可以是非缴费性的。

社会援助

以受益人的收入水平为条件的社会保障，即以生存手段为标准或基于类似形式的目标确定方法（如替代性的生存手段标准或地域定位）的，通常称为社会援助。它们通常是减轻或减少贫困的手段。福利可以现金或实物交付。

“有条件的”社会援助计划，除了要求其他条件外，还要求受益人（以及/或者其亲戚或家属）参与规定的公共计划（如指定的健康或教育计划）。近年来，这种类型的计划已经被称为有条件现金转移（CCT）计划。

社会援助计划通常是由税收资助的，不需要受益者或其雇主的直接支付作为享有有关福利的条件。^⑤

最后，在起草期间，对于是否应该具体规定资助社会保障的手段存在意见分歧。苏联提

① UNGA Third Committee, A/C.3/SR.726 (9 January 1957), 229 (ILO).

② 苏联的提到“包括社会保险”的提议以26票赞成、13票反对、28票弃权的表决结果获得通过。UNGA Third Committee, A/3525 (9 February 1957), 32.

③ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.726 (9 January 1957), 228 (Italy).

④ UNGA Third Committee, A/3525 (9 February 1957), 32.

⑤ ILO, Report VI, 11.

615 出,国家或雇主应承担费用,^①这是许多社会主义国家支持的观点。^②这些国家认为,让工人承担支付自己的社会保障资金的负担,不符合工人的最大利益,这种费用应该由来自雇主资本的利润资助。阿尔巴尼亚还指出,工人支付费用有利于那些生活较好的人。^③另有国家提到,《经济社会文化权利国际公约》第2条第1款规定的逐渐实现的原则不要求各国立即为社会保障提供资金,^④因为这是一种长期的愿望。

苏联的提议被干脆否决,^⑤因为大多数国家(特别是资本主义国家)都不反对工人支付一定费用。许多国家已经利用一种“三方”模式来资助社会保障,即工人、国家和雇主都支付费用,只是各方的缴费比例在各国各不相同。因此,苏联的提议被认为是“太具有强制性”,忽视了国家之间的多样性,而且干涉了每个国家确定最适合其需求和资源的制度的自由。^⑥

此外,许多国家不认为工人支付费用是过时的或不公正的。相反,(公平合理的)工人付费被认为是强调一种“社会团结的原则”,使工人有权在与雇主和国家平等的基础上参与社会保障的建立和运作。^⑦危地马拉称,这给了工人“力量和尊严,是一种对其社会责任的教育”。^⑧希腊指出,这在工人中培育了“节俭精神”,并使他们不觉得是对社会的负担。^⑨葡萄牙和英国强调了工人参与的“心理好处”。^⑩

要求雇主或国家全面资助社会保障也被视为在经济上不可行。例如,智利指出,拉丁美洲的资本稀缺,各国政府无力仅由自己承担资助社会保障,而要求雇主资助社会保障将存在引发经济衰退的风险。^⑪因此,“启动使得国家破产却无法实现其目的的计划……并不具有进步性”。^⑫另外,如果政府不得不提高税收或企业不得不提高消费者的物价来支付社会保障,616 苏联的做法可能会对工人形成反噬。^⑬丹麦颇有预见性地指出,它已经花了“大约一百年”来建立一种现代化的、普遍的社会保障制度,而要求欠发达国家资助社会保障制度将阻碍其

① Commission on Human Rights, E/CN.4/507 (27 March - 19 May 1950), Supplement No. 5, 26; E/CN.4/AC.14/2/Add.3, section IV; E/CN.4/640 (16 April - 19 May 1951), Supplement No. 9, 9.

② UNGA Third Committee, A/C.3/SR.727 (10 January 1957), 234 (Ukraine); A/C.3/SR.728 (11 January 1957), 235 (Byelorussia), 237 (Czechoslovakia, Romania), 238 (Bulgaria); A/C.3/SR.729 (14 January 1957), 241 (Albania).

③ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.729 (14 January 1957), 241.

④ UNGA Third Committee, A/3525 (9 February 1957), 31.

⑤ 苏联有关资助的提议以41票反对、9票赞成、17票弃权的表决结果被否决。UNGA Third Committee, A/3525 (9 February 1957), 32.

⑥ UNGA Third Committee, A/3525 (9 February 1957), 31.

⑦ UNGA Third Committee, A/3525 (9 February 1957), 31.

⑧ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.728 (11 January 1957), 236.

⑨ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.729 (14 January 1957), 242.

⑩ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.729 (14 January 1957), 243.

⑪ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.727 (10 January 1957), 232.

⑫ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.727 (10 January 1957), 232.

⑬ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.728 (11 January 1957), 239 (Saudi Arabia).

发展。^①

国际劳工组织的代表指出，国际劳工组织第102号公约第71条涉及资助问题，^②要求社会保障费用“通过保险缴费或税收或两者兼有的方式共同承担”，同时避免对较贫穷的个人带来困难，并规定个人缴费最多占50%：

1. 根据本公约提供津贴所需的费用和管理这些津贴所需的费用应通过保险缴费或税收或两者兼有的方式共同承担，以避免给收入微薄者带来困难，并考虑成员国和受保护的各类人员的经济状况。

2. 由受保护的雇员所承担的保险费总数应不超过为保护雇员本人及其妻子儿女而划拨的财政资源总数的50%。为查明这一条件是否得到满足，可将成员国遵照本公约提供的全部津贴放在一起计算，家庭津贴和工伤津贴（如由专门机构拨付）可不计在内。

正如法国所指出的，融资问题对于社会保障的概念非常紧要：“或者作为一种针对社会风险提供保护的制度，或者作为一种通过收入再分配来转变社会结构的手段”。^③法国认为，其根本目的是非经济性的。

虽然社会保障权不以某种特定的经济制度为前提，但它确实需要某种形式的再分配（无论是从国家、雇主还是更富裕的工人处再分配），要求不仅仅是雇员的自我保险，而且要求国家干预和监管。因此，它对自由市场的极端支持者提出了一种意识形态挑战，他们可能反对政府干预经济或为福利再分配而征税，认为个人对自己的福利负责，或者不同意福利是解决贫困或欠发达的适当手段。

如前所述，社会保障权也在意识形态上挑战社会主义的经济生活观念，因为它允许资本主义的社会保障方法（如工人缴费），并且追求有限的再分配，以促成尊严，但不是一般性地抹平不平等。事实上，像威廉·贝弗里奇这样的社会保障设计师认为，福利对商业有好处，因为它将某些劳动力成本（如养老金或医疗保健）从企业转移给了国家，并且支持工人在财务上更加安全和健康，从而使他们成为更有生产力的工人和更自由的消费者。

提供社会保障的不同方式

617

根据起草历史，经济、社会和文化权利委员会在第19号一般性意见中提出，第9条考虑到了一系列提供社会保障的不同方式，包括缴费性的或基于保险的计划、非缴费性的计划以及基于社区的计划：

4. …… (a) 缴费性计划或诸如第9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、雇主和（有时）国家缴纳的款项以及由共同基金支付的福利和行政开支。

① UNGA Third Committee, A/C.3/SR.727 (10 January 1957), 233.

② UNGA Third Committee, A/C.3/SR.726 (9 January 1957), 229 (ILO).

③ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.729 (14 January 1957), 242.

(b) 非缴费性计划，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充分顾及每一个人。

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；以及 (b) 自助或者其他措施，如基于社区的计划或互助计划。但是，不管选用何种计划，都必须符合社会保障的基本内容，并应在此程度上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。

实践中，不同国家的方案的种类和组合相当多样化。国际劳工组织估计，在全球范围内（不包括低收入国家），约40%的卫生支出由缴费性社会保险计划资助；而在低收入国家，这一比例只有约7%，外援资金则承担了46%的卫生支出^①（这是这些国家的主要社会援助）。在全世界，大部分卫生支出都是由一般税收资助的。对于并非与健康相关的社会保障，没有全球统计数据。在欧盟，国家资助社会保障的47%，而雇主支付30%、家庭支付21%。^② 也有许多混合计划的例子，包括创新的情况，如20世纪80年代和90年代的“巴马科倡议”，这一倡议涉及国家和社区在非洲共同资助更可及、可用和可负担的药物和卫生保健。

第9条的解释

一、国际劳工组织的标准

618 已经很明显的是，许多国家在起草第9条时赋予了国际劳工组织的标准突出地位。法国指出，国际劳工组织第102号公约“详尽说明了国际社会认为的社会保障的最低标准”，因此第9条没有必要做详细规定，并承担与该公约“深为令人遗憾的冲突”的风险。^③ 伊朗指出，详细规定应该留给其他条约。^④ 英国警告说，不要侵入国际劳工组织的行动领域，^⑤ 而加拿大则担心，第9条中对权利内容的界定可能会给国际劳工组织造成困难。^⑥ 尊重国际劳工组织在该领域中设立标准的专业能力，是解释国家对《经济社会文化权利国际公约》第9条的支持的重要因素。

因此，有一些证据表明，起草中存在一种意图，即让国际劳工组织的标准至少在某种程度上起到作为《经济社会文化权利国际公约》第9条规定的社会保障权内容的特别法（*lex specialis*）的作用。第102号公约要求缔约国履行某些一般义务，至少是以下九个社会保障领

① ILO, Report VI, 41.

② ILO, Report VI, 42.

③ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.729 (14 January 1957), 242.

④ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.729 (14 January 1957), 242.

⑤ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.729 (14 January 1957), 243.

⑥ UNGA Third Committee, A/C.3/SR.728 (11 January 1957), 237.