

# 人權指標 ——社會保障權

李柏翰

國立臺灣大學健康政策與管理研究所

法律白話文運動



# 發展 → 減貧 → 社會保障 → 人權

- 自 2000 年：「社會保障」的理念快速發展
- 2000–2015：MDGs
  - 2001：國際勞工大會強調「社會救助之強制性最低水平」
  - 2009：聯合國跨機構「社會保障底線倡議」（**Social Protection Floor Initiative**）——社會最低限度（**social minimum**），包括養老金、兒童津貼、獲得醫療保健、失業補助
  - 2011/11：G20《坎城高峰會最終宣言——建設我們共同的未來：為所有人利益採取新的集體行動》
  - 聯合國《公平且具包容性全球化之社會保障底線》（**Social protection floor for a fair and inclusive globalization**）報告（“**The Bachelet Report**”）
- 聯合國極端貧窮與人權問題特別報告員（**Magdalena Sepúlveda, 2008-2014**）：
  - 人權和現金移轉方案（**A/HRC/11/9**）
  - 社會保障在全球金融危機中之功能（**A/64/279**）
  - 非繳費養老金（**non-contributory pensions**）之人權框架（**A/HRC/13/31**）
  - 從性別視角來看社會保護措施對實現MDGs之重要性（**A/65/259**）
  - 從全球經濟和金融危機中恢復的人權方法（**A/HRC/17/34**）

# 2015–2030 : SDGs



# 世界人權宣言

## 第 22 條

作為社會之一員，每個人自有權享受社會保障，並有權享受個人尊嚴及人格自由發展所必需之經濟、社會及文化各種權利之實現；此種實現之促成，端賴國家措施與國際合作並當依各國之機構與資源量力為之。

## 第 25 條

- 1) 人人有權享受其本人及其家屬康樂所需之生活程度，舉凡衣、食、住、醫藥及必要之社會服務均包括在內；且於失業、患病、殘廢、寡居、衰老或因不可抗力之事故致有他種喪失生活能力之情形時，有權享受保障。
- 2) 母親及兒童應受特別照顧及協助。所有兒童，無論婚生或非婚生，均應享受同等社會保護。

# 經濟社會文化權利國際公約

- 第 9 條：人人有權享受社會保障，包括社會保險。
- 第 10(2) 條：母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。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。
- CESCRC GC No. 19 ( 參酌眾多 ILO 公約與政策文件 )：
  - 社會保障權包括在沒有歧視的情況下，取得和保留現金 ( in cash ) 或實物 ( in kind ) 津貼的權利，以便保護人們免受 (a) 因疾病、障礙、生育、職災、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 ( 尤其兒童與成年家屬 )。
  - 由於其再分配性質 ( redistributive character )，社會保障在減貧、防止社會排斥及促進社會包容等方面具重要功能。
  - 如社會保險之繳費性計畫——涉及強制受益人、雇主或國家繳納款項，並由共同基金支付津貼與行政開支。
  - 如普及計畫或具針對性之社會救助——常包括非繳費性計畫，以涵蓋保險計畫之缺口。

社會福利

Social security  
(for all)

Social safety  
(for the vulnerable)  
threshold level

社會保險  
(e.g. 1880s 德)

社會救助  
e.g. 1500s 英  
Poor Laws

社會保障權

Social insurance  
schemes

Social assistance  
schemes

Compulsory  
contributors =  
beneficiaries

Non-  
contributory &  
tax-funded

# 經濟社會文化權利國際公約

- CESCR GC No. 19 (續)：社會保障應視為社會公益 ( social good )，而不只是財政工具。
  - 可使用性 ( availability )
  - 應對突發狀況——應包括以下九種：(1) 健康照護；(2) 生病；(3) 高齡；(4) 失業；(5) 職業傷害；(6) 家庭和兒童扶養；(7) 懷孕與生產；(8) 身心障礙；(9) 遺屬和孤兒
  - 適足性 ( adequacy )
  - 可取得性 ( accessibility )，諸如：(1) 涵蓋範圍 ( coverage )；(2) 資格 ( eligibility )；(3) 可負擔性 ( affordability )；(4) 參與和資訊 ( participation and information )；(5) 實際取得性 ( physical access )
- 原則：不歧視與平等；性別敏感度；最大可得資源確保社會保障制度未得到充分保護的勞動者（包括在家工作者與非正規經濟工作者）；避免排除原住民族、少數族群團體、國內被迫遷者和國內遷徙者；非公民應有同等機會參加非繳費性計畫。

# 經濟社會文化權利國際公約

- CESCR GC No. 5：身心障礙者社會保障
- CESCR GC No. 6：老年人的社會保障、針對扶養高齡成員家庭的保護、高齡婦女的社會救助制度
- CESCR GC No. 18：工作權中的失業補償機制
- CESCR GC No. 24：關於國家在工商活動中履行經社文權利之義務——應管制商業行為，以確保勞工得到勞工法及社會保障



# 經濟社會文化權利國際公約

## Human rights obligations

The Government has to:

**Respect**

*Refrain from interfering with the enjoyment of the right*

**Protect**

*Prevent others from interfering with the enjoyment of the right*

**Fulfil**

*Adopt appropriate measures towards the full realization of the right*

# 消除對婦女一切形式歧視公約

- 第 11(1)(e) 條：採取適當措施，消除就業歧視，以保證平等基礎上享有相同權利，特別是享有社會保障的權利，特別是在退休、失業、疾病、殘廢和老年或在其他喪失工作能力的情況下，以及享有帶薪度假的權利。
- 第 14(2)(c) 條：採取適當措施以消除對農村婦女的歧視，保證她們在男女平等的基礎上參與農村發展並受其益惠，尤其是保證她們有權「從社會保障方案直接受益」。
- CEDAW GR No. 16：家庭企業中的無酬女工獲得社會保障
- CEDAW GR No. 27：高齡婦女收入保障（如透過社會保險與退休金）；參與健康保險；確保高齡婦女得申請關於家庭之社會補助，以及其他社會救助制度
- CEDAW GR No. 32：對難民婦女的社會救助制度
- CEDAW GR No. 34：對農村婦女的社會保障
- CEDAW GR No. 36：社會保障措施，促進女童受教權
- CEDAW GR No. 37：受災害與氣候變遷影響之婦女的社會救助制度



# 兒童權利公約

- 第 26 條：
  - 1) 每個兒童皆受有包括社會保險之社會安全給付之權利，並應根據其國內法律，採取必要措施以充分實現此一權利。
  - 2) 該項給付應依其情節，並考慮兒童與負有扶養兒童義務者之資源及環境，以及兒童本人或代其提出申請有關之其他因素，作為決定給付之參考。
- 第 27 條：
  - 1) 每個兒童均有權享有適於其生理、心理、精神、道德與社會發展之生活水準。
  - 3) 締約國按照本國條件並於其能力範圍內，應採取適當措施協助對兒童負有責任者，實施此項權利，並於必要時提供物質協助與支援方案，特別是針對營養、衣物及住所。



# 兒童權利公約

- CRC GC No. 3：對感染愛滋兒少及家庭的社會保護
- CRC GC No. 4：提供家庭適當援助以促進青少年健康與發展
- CRC GC No. 6：對無人陪伴兒童的社會保護措施
- CRC GC No. 7：對幼兒及其家庭提供援助
- CRC GC No. 9：為障礙兒童本人及家庭提供援助
- CRC GC No. 11：原住民兒童及家庭提供具文化適當性之援助
- CRC GC No. 14：為貧困家庭提供支援以促進兒童最大利益實踐
- CRC GC No. 15：兒童獲得可及且可負擔醫療服務
- CRC GC No. 16：國家應監督企業，協助就業父母和照料者履行照管兒童責任
- CRC GC No. 17：為貧困家庭提供支援以促進兒童休閒權之實踐
- CRC GC No. 20：為青少年及其家庭提供支援；對處境不利青少年及其家庭提供社會保護措施
- CRC GC No. 21：對街頭兒童及其家庭的社會保護
- CRC GC No. 23：對移民兒童及家庭的社會保護



# 身心障礙者權利公約

- 第 28 條「適足之生活水準與社會保障」：
  - 1) 身心障礙者就其自身及其家屬獲得適足生活水準之權利，包括適足之食物、衣物、住宅，及持續改善生活條件；並應採取適當步驟，防護與促進身心障礙者於不受歧視之基礎上實現該等權利。
  - 2) 身心障礙者在不受歧視之基礎上享有社會保障之權利；各國應採取適當步驟，防護及促進該等權利之實現，包括採取下列措施：
    - b) 確保障礙者，尤其是婦女、女孩與年長者，利用社會保障方案及降低貧窮方案；
    - c) 確保生活貧困之障礙者及其家屬，在與障礙有關之費用支出，包括適足培訓、諮詢、財務協助及喘息服務，可以獲得國家援助。



# 身心障礙者權利公約

- CRPD GC No. 2：透過確保無障礙措施，以促進對身心障礙者社會保障之實踐
- CRPD GC No. 3（對於障礙婦女和女童）：身心障礙婦女的社會救助；身心障礙婦女家庭及其子女的社會保障
- CRPD GC No. 5（自立生活和融入社區）：對身心障礙兒童及其家庭的社會保障；對身心障礙者的社會救助——確保障礙者獲得適當且可負擔的服務、輔具及其他協助，尤其是那些生活在貧窮狀態下的障礙者，且障礙者有權近用社區內的公共住宅與住宅補貼方案
- CRPD GC No. 6（平等和不歧視）：確保身心障礙者就業轉銜期的收入保障；對身心障礙者的社會救助



# 消除一切形式種族歧視國際公約

- 第 5(e)(4) 條：承諾禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族膚色或原屬國或民族本源在法律上一律平等之權，尤得享受經濟社會及文化權利，其尤著者為「享受公共衛生，醫藥照顧社會保障及社會服務之權」。
- CERD GC No. 34：確保非洲人後裔享有社會保障權，以避免種族歧視



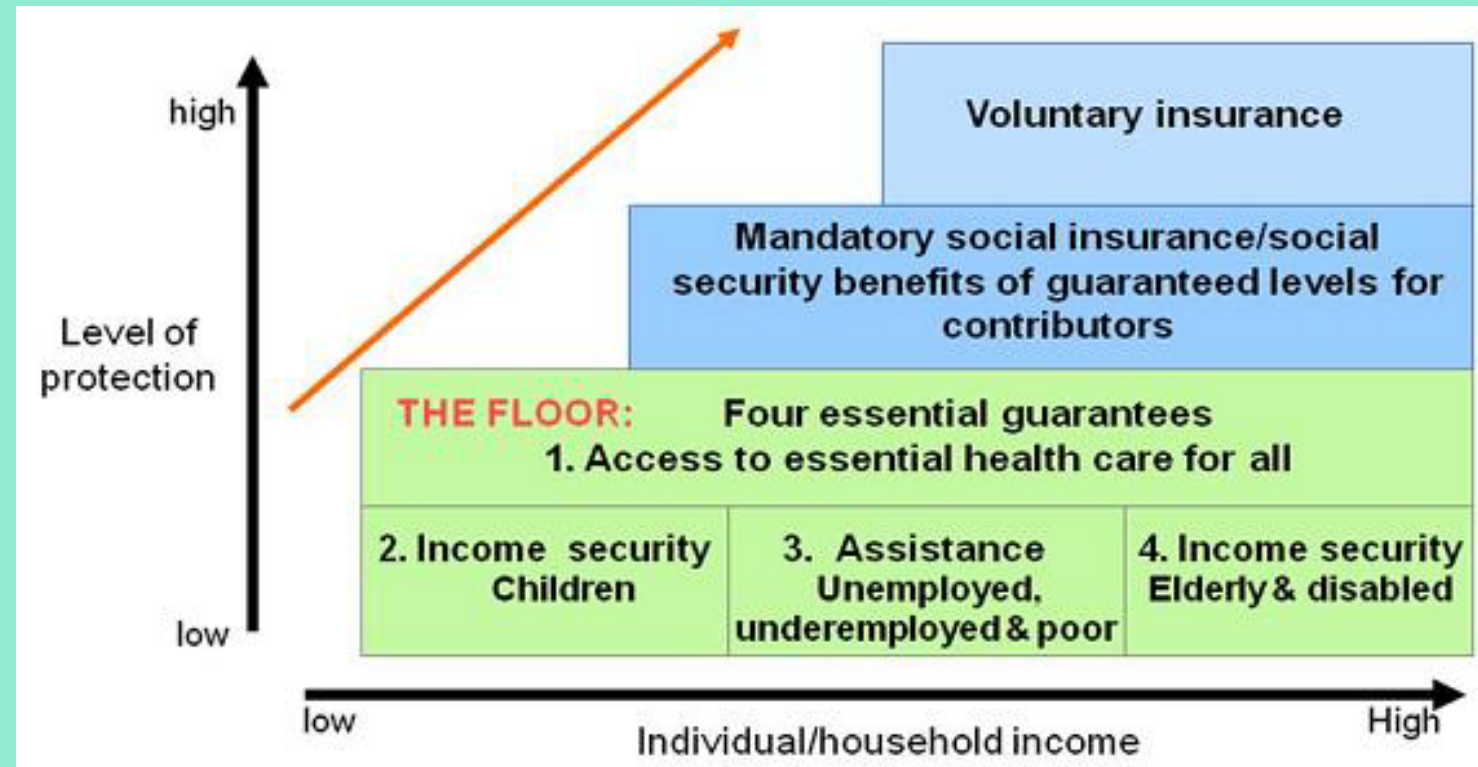
# 公民與政治權利國際公約

- 第 23(1) 條：家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。
- HRC GC No. 19：
  - 一國如存在不同的家庭概念，應說明對每種形式家庭的保護程度，且是否受到法律承認。
  - 國家和其他社會機構如何給予家庭必要保障，國家是否和在何種程度上向這類機構的活動提供財政或其他支持。
- 第 24(1)：所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。
- HRC GC No. 17：對於兒童必要之保障，家庭扮演至關重要角色，若家長須工作，國家應釐清社會、社會機構和國家如何履行其責任，協助家庭保證兒童受到保障。國家應採取特別保障措施，以保障被遺棄或失去家庭環境的兒童，確保他們能夠在最類似家庭環境特點的條件下發育成長。

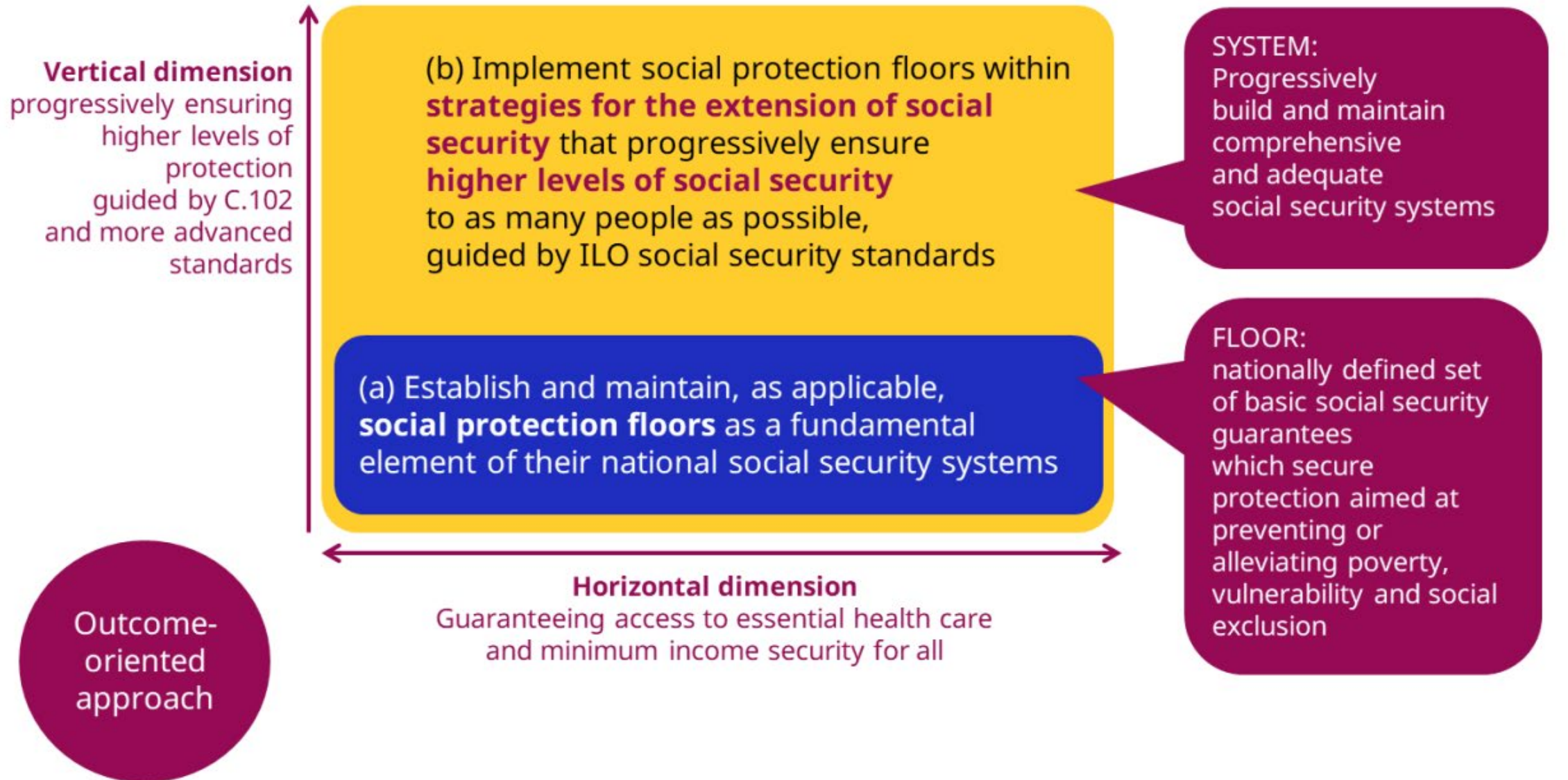
# ILO關於國家社會保障底線之建議

(R202: Social Protection Floors Recommendation, 2012)

- 社會保護底線是一套由國家確定的基本社會安全擔保，旨在預防或緩解貧困、脆弱性和社會排斥。
- 至少應包括以下基本社會擔保：
  - 1) 基本保健，包括產婦保健
  - 2) 兒童基本收入保障，提供獲得營養、教育、護理和任何其他必要商品和服務的機會
  - 3) 提供基本收入保障（工作年齡 + 無法賺取足夠收入）
  - 4) 尤其健康不佳、失業、生育和障礙的情況下
  - 5) 老年人的基本收入保障



# ILO R202下之全面社會保障覆蓋



# ILO R202 的十八項原則

- 1) 基於社會團結 (social solidarity) 的普遍保護
- 2) 享有法律規定的津貼
- 3) 津貼充足性 (adequacy) 及可預見性 (predictability)
- 4) 非歧視、性別平等和滿足特殊需求
- 5) 社會包容，包括非正規經濟中的工作者
- 6) 尊重受社會保障覆蓋人民的權利與尊嚴
- 7) 通過確定具體目標和時間軸以逐步實現
- 8) 在尋求實現社會保障計畫繳費者與受益者雙方的責任和利益之間的最佳平衡的同時，實行團結一致共同籌資
- 9) 考慮方法多元性，包括收繳機制和發放體系
- 10) 透明、負責和良好的財務管理和行政管理
- 11) 適當關注社會正義和公正的資金、財政和經濟的永續性
- 12) 與社會、經濟和就業政策一致
- 13) 負責實施社會保護的各機構間之協調
- 14) 強化社會保障制度實施高品質的公共機構
- 15) 投訴和上訴程式的效率和便於使用
- 16) 定期監督實施情況，並定期評估
- 17) 充分尊重所有工人的集體談判和結社自由
- 18) 包括雇主和工人代表組織的三方參與，以及與其他相關組織和人員的代表組織進行磋商

# 以人權作為方法

(human rights-based approach)

## 政策目的所保護的對象是一項人權

- 權利擁有者 ( right-holders )
  - 權利內容
  - 權利保障的範圍
- 義務承擔者 ( duty-bearers )
  - 條約義務
  - 人權義務
  - 人權侵害救濟的法律責任

## 政策目的所保護的對象與其他人權

- 設計、研擬、實施與評估相關政策與方案 ( 包括立法 ) 的過程：
  - 政策制訂的透明性
  - 利害關係人之參與
  - 弱勢群體意見之納入
  - 措施與效果不歧視
  - 促進實質平等
  - 利害關係人之可問責性

# 以人權為方法的社會保障

(human rights approach to social protection)

發展 ↔ 和平 ↔ 人權

免於恐懼的自由 ( freedom from fear )

免於匱乏的自由 ( freedom from want )

社會保障不再是「慈善」，而是基本人權

- 用以分析國家義務、社會不平等和有差異的脆弱性 ( differential vulnerability )
- 用以解決妨礙並削弱人權之歧視性實踐與有違正義的權力分配
- 透過人權論述：賦予「權利主體」——尤其社會邊緣群體——參與政策制定的權力，並令責任承擔者承擔責任採取行動

# 以人權為方法的社會保障

1. 保障的普遍性
2. 尊嚴與自主
3. 平等與不歧視
4. 脆弱群體之包容與納入
5. 性別敏感度
6. 透明性與資訊可得性
7. 有意義且有效的參與
8. 問責機制及有效救濟之可得性
9. 隱私之尊重
10. 完整、一貫且整合的政策
11. 提供長期社會保障策略之適當的法律與制度框架
12. 可取得性、可適應性及可接受性之標準
13. 津貼之適當性





# 全民社會保障

(Universal Social Security)

- 減少貧窮及其帶來的衝擊 + 在非工作期間維持基本收入
- 全民社會保障之目標：
  - 公平保護所有就業形式的勞動者
  - 減緩人口老化對社保的影響
  - 降低危機對最弱勢群體的影響
  - 支持生活與工作之間的轉變
  - 支持個人與家庭韌性 ( **resilience** ) 與應急能力
  - 金融與財政之永續性
  - 維護使用者之尊嚴與能動性 ( **agency** )
- 全民社會保障之困境：
  - 高齡化社會
  - 緩慢的經濟增長與復甦
  - 地方和國家債務
  - 國際競爭
  - 政府從稅收和社會保障繳費中調動資源的能力
  - 對社會保障之投資不足或不公平
  - 碎片化的社會保障管理
  - 社會保障計畫社會對話與弱勢群體參與不足

# ILO全球社會保障報告

(Global Social Protection Report 2020–2022)

- 全民社會保障包含的不僅攸關人數或金額等量性指標
- 某些實現全民社保的方法可能會降低社會保障的品質
- 通往社會保障的高速路需要新的社會契約，運用社會團結及公平原則，應對高齡化社會及新的勞動狀況帶來的新挑戰
- 以人為中心的管理應為新社會契約的核心，允許提供更加個性化的社會保障服務
- 財務永續性應考慮多元形式的集體籌資，包括社保繳費和財政資源的各種排列組合

Many countries have arrived at a crossroads: now is the time to pursue a "high-road" strategy towards universal social protection.

## Neglecting social protection systems through:



Underinvestment



Austerity and undue fiscal consolidation



Minimal benefits insufficient to ensure a dignified life



Weak coordination with labour market, employment and other relevant policies



Persistent large coverage gaps in social protection

HIGH ROAD

## Strengthening social protection systems requires:



Universal coverage



Adequate benefit levels



A comprehensive range of benefits



Sustainably financed systems



Provision that is rights-based and inclusive



Adaptation to developments in the world of work