

國際人權公約保障權利項目相關規範彙編

## 社會保障權



行政院  
人權及轉型正義處  
Department of Human Rights and  
Transitional Justice, Executive Yuan

114年3月31日

# 社會保障權

## 相關國際人權規範彙整表

### 壹、消除一切形式種族歧視國際公約

公約條文	一般性建議
● 第 5 條第(辰)款第(4)目	● 第 34 號一般性建議：第 55 點

### 貳、公民與政治權利國際公約

公約條文	一般性意見
無	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第 17 號一般性意見：第 6 點</li> <li>● 第 19 號一般性意見：第 2 點、第 3 點</li> </ul>

### 參、經濟社會文化權利國際公約

公約條文	一般性意見
● 第 9 條	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第 5 號一般性意見：第 28 點、第 29 點</li> <li>● 第 6 號一般性意見：第 20 點、第 21 點、第 26 點、第 27 點、第 28 點、第 29 點、第 30 點、第 31 點</li> <li>● 第 18 號一般性意見：第 26 點</li> <li>● 第 19 號一般性意見：全</li> <li>● 第 24 號一般性意見：第 19 點</li> </ul>

### 肆、兒童權利公約

公約條文	一般性意見
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第 3 條</li> <li>● 第 26 條</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第 3 號一般性意見：第 27 點、第 28 點、第 29 點、第 30 點、第 31 點、第 32 點</li> <li>● 第 4 號一般性意見：第 12 點、第 35(a)點</li> <li>● 第 6 號一般性意見：第 31 點、第 32 點、第 33 點、第 34 點、第 35 點、第 36 點、第 37 點、第 38 點、第 39 點、第 40 點、第 41 點、第 42 點、第 43 點、第 44 點、第 45 點、第 46 點、第 47 點、第 48 點、第 49 點</li> <li>● 第 7 號一般性意見：第 20 點、第 21 點、第 24 點、第 26 點、第 36(b)(c)(d)點</li> <li>● 第 9 號一般性意見：第 12 點、第 13 點、第 14 點、第 20 點、第 41 點、第 45 點、第 46</li> </ul>

	<p>點、第 49 點</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 第 11 號一般性意見：第 34 點、第 46 點、第 47 點、第 48 點</li> <li>● 第 14 號一般性意見：第 61 點、第 62 點</li> <li>● 第 15 號一般性意見：第 25 點、第 29 點、第 37 點、第 82 點、第 94 點、第 112 點、第 113 點、第 114 點、第 115 點、第 116 點</li> <li>● 第 16 號一般性意見：第 20 點、第 54 點</li> <li>● 第 17 號一般性意見：第 26 點、第 49 點</li> <li>● 第 20 號一般性意見：第 50 點、第 52 點、第 53 點、第 54 點、第 55 點、第 66 點、第 67 點、第 76 點、第 77 點</li> <li>● 第 21 號一般性意見：第 44 點、第 45 點、第 46 點、第 47 點、第 48 點、第 49 點、第 51 點</li> <li>● 第 23 號一般性意見：第 30 點、第 47 點、第 48 點、第 49 點、第 50 點、第 51 點、第 52 點、第 53 點</li> </ul>
--	---

#### 伍、身心障礙者權利公約

公約條文	一般性意見
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第 20 條</li> <li>● 第 28 條</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第 2 號一般性意見：第 40 點、第 42 點</li> <li>● 第 3 號一般性意見：第 45 點、第 59 點</li> <li>● 第 5 號一般性意見：第 67 點、第 75 點、第 87 點、第 92 點、第 97(c)點</li> <li>● 第 6 號一般性意見：第 57 點、第 61 點、第 62 點、第 67(e)點、第 68 點</li> </ul>

## 目錄

<b>壹、消除一切形式種族歧視國際公約</b> .....	<b>1</b>
<b>公約條文</b> .....	<b>1</b>
第 5 條第(辰)款第(4)目.....	1
<b>一般性建議</b> .....	<b>1</b>
第 34 號一般性建議：針對非洲人後裔的種族歧視.....	1
<b>貳、公民與政治權利國際公約</b> .....	<b>2</b>
<b>一般性意見</b> .....	<b>2</b>
第 17 號一般性意見：兒童權利(《公約》第二十四條).....	2
第 19 號一般性意見：家庭(《公約》第二十三條).....	2
<b>參、經濟社會文化權利國際公約</b> .....	<b>3</b>
<b>公約條文</b> .....	<b>3</b>
第 9 條.....	3
<b>一般性意見</b> .....	<b>3</b>
第 5 號一般性意見：身心障礙者.....	3
第 6 號一般性意見：老年人的經濟、社會及文化權利.....	3
第 18 號一般性意見：工作權(《公約》第六條).....	4
第 19 號一般性意見：社會保障的權利(《公約》第九條).....	4
第 24 號一般性意見：在商業行為背景中關於國家依《公約》所負的義務.....	16
<b>肆、兒童權利公約</b> .....	<b>18</b>
<b>公約條文</b> .....	<b>18</b>
第 3 條.....	18
第 26 條.....	18
<b>一般性意見</b> .....	<b>18</b>
第 3 號一般性意見：愛滋病毒/愛滋病與兒童權利.....	18
第 4 號一般性意見：在《公約》框架內青少年的健康和發展.....	20
第 6 號一般性意見：遠離原籍國而無人陪伴和無父母陪伴的兒童待遇.....	20
第 7 號一般性意見：在幼兒期落實兒童權利.....	23
第 9 號一般性意見：身心障礙兒童的權利.....	26
第 11 號一般性意見：原住民兒童及其在《公約》下的權利.....	28
第 14 號一般性意見：兒童將他或她的最佳利益列為一種優先考量的權利(《公約》第三條第一項).....	28
第 15 號一般性意見：關於兒童享有可達到的最高標準健康的權利問題(《公約》第二十四條).....	29
第 16 號一般性意見：關於商業部門對兒童權利影響方面的國家義務.....	30

第 17 號一般性意見：關於兒童享有休息和休閒、從事遊戲和娛樂活動、參加文化生活和藝術活動的權利(《公約》第三十一條).....	31
第 20 號一般性意見：關於在青少年期落實兒童權利 .....	31
第 21 號一般性意見：關於街頭流浪兒童 .....	33
第 23 號一般性意見：關於原籍國、過境國、目的地國和返回國在具國際移民背景兒童的人權方面之國家義務 .....	35
<b>伍、身心障礙者權利公約.....</b>	<b>37</b>
<b>公約條文.....</b>	<b>37</b>
第 20 條.....	37
第 28 條.....	37
<b>一般性意見.....</b>	<b>37</b>
第 2 號一般性意見：無障礙／可及性(《公約》第九條) .....	37
第 3 號一般性意見：關於身心障礙婦女及女孩 .....	38
第 5 號一般性意見：關於自立生活與融合社區 .....	38
第 6 號一般性意見：關於平等與不歧視 .....	39

## 壹、消除一切形式種族歧視國際公約

### ◆ 公約條文

#### ➤ 第 5 條第(辰)款第(4)目

締約國依本公約第二條所規定之基本義務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，尤得享受下列權利：

(辰) 經濟社會及文化權利，其尤著者為：

(4) 享受公共衛生，醫藥照顧社會保障及社會服務之權；

### ◆ 一般性建議

#### ➤ 第 34 號一般性建議：針對非洲人後裔的種族歧視

55. 確保非洲人後裔平等享有保健與社會保障服務。

## 貳、公民與政治權利國際公約

### ◆ 一般性意見

#### ➤ 第 17 號一般性意見：兒童權利(《公約》第二十四條)

6. 保證兒童受到必要的保障的責任落在家庭、社會和國家身上。雖然《公約》沒有說明這種責任應如何分配，但家庭其廣義解釋是在有關締約國的社會裡所有組成一個家庭的人，特別是父母有主要責任創造條件，促進兒童人格的和諧發展，使他們享受《公約》確認的各項權利。但是，由於父母在外從事有報酬的工作相當普遍，締約國的報告應說明社會、社會機構和國家如何履行他們的責任，協助家庭保證兒童受到保障。此外，如父母和家庭嚴重失職、虐待或忽略子女，國家應進行干涉，限制父母的權力，而且在情況需要時子女可與父母分開。如果解除婚姻，應以子女的利益為重，必須採取步驟使他們得到必要的保障，並儘可能保證他們與父母都維持個人關係。委員會認為有用的做法是，締約國的報告應提供資訊，說明採取了什麼特別保障措施，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。

#### ➤ 第 19 號一般性意見：家庭(《公約》第二十三條)

2. 委員會注意到，在國與國之間，甚至在一國的不同區域之間，家庭的概念在某些方面不盡相同，因此不可能給這個概念下一個標準定義。但是，委員會強調，如果一群人根據一國的立法和慣例被視為一個家庭，就必須給予這個家庭第二十三條所述的保護。所以，締約國應就其社會和法律體系中對家庭的概念和範圍的解釋和定義提出報告。一國中如存在關於「核心家庭」和「大家庭」的不同的家庭概念，應指出這一點並說明對每一種家庭的保護程度。鑒於存在著種種不同的家庭形式，如未婚夫婦及其子女或單身父母及其子女，締約國還應指出這類家庭及其成員是否並在何種程度上得到國內法和慣例的承認和保障。
3. 為了真正落實《公約》第二十三條規定的保障，締約國需要採取立法、行政或其他措施。締約國應提供有關這類措施的性質以及有效實行這類措施的手段的詳盡資訊。實際上，由於《公約》還承認家庭獲得社會保障的權利，締約國的報告應指明國家和其他社會機構如何給予家庭必要的保障，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，並且國家如何保證這些活動與《公約》相符。

## 參、經濟社會文化權利國際公約

### ◆ 公約條文

#### ➤ 第 9 條

本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

### ◆ 一般性意見

#### ➤ 第 5 號一般性意見：身心障礙者

28. 社會保障和維持收入方案對身心障礙者來說特別重要。《標準規則》規定，「各國應確保向那些由於身心障礙或與身心障礙有關的原因而暫時喪失了收入或減少了收入，或得不到就業機會的身心障礙者，提供適足的收入補助」這種補助應反映對扶助與因身心障礙所生其他費用的特殊需求。此外，補助還應儘可能涵蓋負責照顧身心障礙者的個人（其中大多數為婦女）。這些人，包括身心障礙者的家庭成員，由於他們提供扶助的角色而往往急需得到財務支援。

29. 將身心障礙者安置於機構，除非基於某些理由而變得有必要，不應視為對身心障礙者的社會保障和收入支助權利的一種適足的替代。

#### ➤ 第 6 號一般性意見：老年人的經濟、社會及文化權利

20. 根據《公約》第三條，各締約國應承允「確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等」，委員會認為各締約國尤其應注重經常處於困境的高齡婦女，因為她們將其終身或其生命的一部分時間用於操持家庭而未能從事使她們能享有老人年金的報酬活動，而且也無法享有寡婦津貼。

21. 為解決這種情況並充分地履行《公約》第九條和《高齡問題宣言》第 2(h)段，各締約國應建立免繳費式老人年金或其他援助，不論性別幫助所有到達國家立法具體規定的年齡而沒有任何收入的老年人。鑒於婦女預期壽命較長，而且高齡婦女通常免繳費式津貼，婦女將成為主要的受惠者。

26. 《公約》第九條在總體上規定，各締約國「確認人人有權享受社會保障」，但未具體闡明應保證的保護種類或程度。然而，「社會保障」這一用語隱含超出本人所控制範圍的原因而失去維持生計方式的所有風險。

27. 根據《公約》第九條以及有關落實關於國際勞工組織各項社會保障公約－關於社會保障的第 102 號公約(最低標準)(1952)和關於殘廢、老年和遺屬津貼的第 128 號公約(1967)－的條款，各締約國必須按國家法律規定採取適當措施，設立從一特定年齡開始加入普遍的強制性老年保險制度。

28. 遵照上述兩項勞工組織公約和第 162 號建議所載的各項建議，委員會請各締約國在適當考慮到人口、經濟和社會各類因素情況下，根據老年人所從事的職業和工作能力來確定退休年齡，從而使退休年齡具有一定的靈活性。

29. 為了實施《公約》第九條的各項規定，各締約國必須確保，在受社會保障制度涵蓋或領取年金的扶養人死亡後，提供遺屬津貼和遺孤津貼。

- 30.此外，如第 20 段和第 21 段所述，為了充分實施《公約》第九條的規定，各締約國應在其可使用的資源限度內，向所有老年人提供免繳費的老人津貼和其他補助，幫助那些雖然已經到達國家立法規定的高齡年紀，但未滿合格繳款期並無法享有老人年金或其他社會保險福利或扶助，以及無其他收入來源的老年人。
- 31.根據《公約》第十條第一項，和《維也納高齡問題國際行動計畫》第 25 段建議和第 29 段建議，各締約國應作出一切必要的努力支持、保護和鞏固家庭並根據各社會的文化價值體系幫助家庭、滿足家庭成員中受扶養高齡成員的需要。第 29 段建議鼓勵各國政府和非政府組織建立社會服務補助有老年人的家庭，並落實各項措施支持希望在家中扶養老年人的低收入家庭。這項援助還幫助單獨居住的老年人或希望繼續在家中居住的高齡夫婦。

➤ **第 18 號一般性意見：工作權(《公約》第六條)**

- 26.當個人或團體不可能或由於無法控制的原因，無法靠他們所擁有的方法實現工作權的時候，締約國有義務為之實現(提供)工作權。這一義務尤其包括由國內法律體系承認工作權，採取關於工作權的國家政策，以及實現這一權利的詳細計畫。工作權要求締約國制定和執行就業政策的出發點，以「刺激經濟增長和發展、提高生活水準、滿足人力需要，並克服失業和就業不足」。正是在這種情況下，締約國應當採取有效措施，增加為減少失業率而撥出的財政資源，尤其是減少婦女、不利和被邊緣化的群體的失業率。委員會強調，需要建立失業的補償機制，以及有義務採取適當措施，在國家和地方層級開辦就業服務(公共或民營)。另外，實現(提供)工作權的義務包括締約國執行打擊失業問題的計畫。

➤ **第 19 號一般性意見：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」。1948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和區域性人權條約。2001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」。
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%的人口中，20%的人生活在極端貧困之中。
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。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：

### (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。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素，這些計畫必須是可以負擔起的。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。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，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。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。

### (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。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。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」。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。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；有些還有永久性身心障礙。應當以有尊嚴的方式提供身心障礙支持，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。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。

(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。

(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。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)。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、年齡、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、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。

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、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。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」。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。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際標準的健康照護和家庭補助。

#### 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；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。
  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《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。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。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、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；
  - (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；
  - (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；
  - (d) 制定和實施國家社會保障策略和行動計畫；
  - (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；
  - (f) 監督實現社會保障權利的情況。
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。
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。
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。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。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。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。
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，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。

### ➤ 第 24 號一般性意見：在商業行為背景中關於國家依《公約》所負的義務

19. 為履行保護義務，有時有必要直接管制和干預。締約國應考慮採取措施限制某些產品與服務的行銷與廣告，以保護公共衛生，例如依照《煙草管制架構公約》對煙草產品行銷廣告實行限制，依照 1981 年《國際母乳代用品銷售守則》和世界衛生大會隨後通過的各項決議對母乳代用品行銷廣告實行限制；打擊性別角色定型觀念和性別歧視；按照保護人人享有適足住房權的要求，對私營住房市場實行租

金管制；按照基本生活工資和公平報酬標準，確立最低工資；對與《公約》規定的受教育權、就業權和生育健康權有關的其他商業行為實行管制，有效打擊性別歧視；逐步消除經常致使相關勞動者得不到勞工法保護和社會保障的非正規或「非標準」（即很不穩定的）就業形式。

## 肆、兒童權利公約

### ◆ 公約條文

#### ➤ 第 3 條

- 1.所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考量。
- 2.締約國承諾為確保兒童福祉所必要之保護與照顧，應考量其父母、法定監護人或其他對其負有法律責任者之權利及義務，並採取一切適當之立法及行政措施達成之。
- 3.締約國應確保負責照顧與保護兒童之機構、服務與設施符合主管機關所訂之標準，特別在安全、保健、工作人員數量與資格及有效監督等方面。

#### ➤ 第 26 條

- 1.締約國應承認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。

### ◆ 一般性意見

#### ➤ 第 3 號一般性意見：愛滋病毒/愛滋病與兒童權利

- 27.即使在愛滋病發生率很高的群體中，大部分新生嬰兒的母親未感染愛滋病毒。對愛滋病毒陰性的婦女，和不瞭解感染愛滋病毒狀況的婦女生育的嬰兒，委員會希望強調，依照《公約》第 6 條和第 24 條，母乳餵養仍然是最佳的餵養選擇。對愛滋病毒陽性母親所生的嬰兒，現有的證據顯示，母乳餵養會導致傳染愛滋病毒的風險上升 10% 到 20%，但缺乏母乳餵養會使兒童營養不良，或感染愛滋病毒以外的其他傳染性疾病的風險增加。聯合國機構建議，在替代性餵養方式可以支付得起、可行、可以接受、可持續、安全的情況下，建議感染愛滋病毒的母親避免一切母乳餵養；否則，在嬰兒出生後最初幾個月內建議只進行母乳餵養，然後儘早地結束母乳餵養。
- 28.締約國根據《公約》的義務，擴大到確保兒童在不歧視基礎上，可持續地和平等地獲得與愛滋病毒相關的全面治療和照顧，包括必要的與愛滋病毒相關的藥物、貨物和服務。目前普遍認為，全面治療和照顧應包括抗反轉錄病毒藥物和其他藥物，愛滋病毒/愛滋病的診斷技術和相關照顧技術、機會性傳染和其他疾病，良好的營養、社會、精神和心理支援，以及家庭、社區為基礎的照顧。在此方面，締約國應與藥物製造業進行談判，使當地能夠以盡可能低的價格獲得必要的藥物。此外，請締約國確認、支持和協助社區參與提供愛滋病毒/愛滋病的全面治療、照顧和支助，同時遵守締約國自身根據《公約》承擔的義務。呼籲締約國對解決社會存在阻礙所有兒童平等地獲得治療、照顧和支助的因素，給予特別關注。
- 29 依照《公約》第 24 條的規定，締約國必須確保愛滋病毒/愛滋病的研究計畫中，包

括有助於有效預防、照顧、治療和減少對兒童造成的影響的具體研究。但是，締約國必須確保一種治療方法已經對成人進行全面試驗之後，才把兒童作為研究物件。涉及愛滋病毒/愛滋病的生物醫學研究、愛滋病毒/愛滋病的活動、以及社會、文化和行為研究，產生了關於權利和倫理問題的關注。兒童被作為不必要的或設計不當的研究的物件，而兒童對拒絕或同意參加研究極少擁有或者沒有發言權。根據兒童能力的發展，應徵求兒童的同意，如有必要可以徵求父母或監護人的同意。但是在所有情況下，必須在充分透露兒童研究的風險和益處基礎上獲取同意。進一步提請締約國注意，依照《公約》第 16 條的義務，應確保兒童的隱私權在研究過程中不因疏忽受到破壞，在任何情況下，研究中獲得的兒童個人資訊，不應用於已經許可的目的以外的其他目的。締約國必須盡一切努力確保兒童(根據能力的發展)、父母和/或監護人參加研究的優先項目的確定，並且為參加此種研究的兒童創造支助環境。

30. 由於政治、經濟、社會、文化和其他因素，導致兒童感染愛滋病毒/愛滋病的脆弱性，決定了兒童可能得不到足夠的照顧，難以應付愛滋病毒/愛滋病對其家庭和社區帶來的影響，面臨著感染愛滋病毒的風險，成為不適當的研究物件，當感染上愛滋病毒時，無法獲得治療、照顧和支助。最容易感染愛滋病毒/愛滋病的兒童，是生活在難民營和國內流離失所者營地的兒童、被拘留的兒童、被收容的兒童、生活極端貧困的兒童、生活在武裝衝突中的兒童、兒童兵、遭受經濟和性剝削的兒童、身心障礙兒童、遷徙兒童、少數族裔兒童、原住民兒童、以及街頭兒童。然而，所有兒童都可能因其生活的特殊狀況，而容易感染上愛滋病毒/愛滋病。委員會注意到，即使在資源受到嚴重限制的情況下，社會易受傷害成員的權利也必須得到保護，並且可以使用最低的資源採取許多措施。減少對愛滋病毒/愛滋病的脆弱性，首先要求兒童、家庭和社區具備能力，可以就與愛滋病毒/愛滋病相關的影響到他們的決策、做法或政策作出知情選擇。
31. 應特別關注由於愛滋病淪為孤兒的兒童，來自受愛滋病影響家庭的兒童，包括戶長是兒童的家庭，因為這些因素對感染愛滋病毒的脆弱性具有影響。對來自受愛滋病毒/愛滋病影響家庭的兒童，由於他們的權利被忽視或破壞，特別是受到歧視，使他們獲得的教育、健康和社會服務減少或無法獲得，可能加劇其遭受的恥辱和社會孤立。委員會希望強調向受到影響的兒童提供法律、經濟和社會保護的必要性，以確保他們獲得教育、遺產、住房、健康和社會服務，並且使兒童感到可以在其認為適當的時候，安全地透露他們及其家庭成員感染愛滋病毒的狀況。在此方面，提請締約國注意，這些措施對實現兒童權利、給予兒童必要的技能和支持、減少感染愛滋病的脆弱性和被感染的風險，具有關鍵的作用。
32. 委員會希望強調，證明受愛滋病毒/愛滋病影響的兒童的身分，具有重要的意義，因為這涉及到獲得法律對人的承認，維護和保護權利，特別是繼承、教育、健康和其他社會服務權利，降低兒童被虐待和被利用之易受傷害性，特別是因疾病或死亡與家庭分離的兒童。在此方面，出生登記對確保兒童的權利至關重要，而且對把愛滋病毒/愛滋病對兒童生活造成的影響，減少到最低程度也是必要的。因此，提請締約國注意根據《公約》第 7 條承擔的義務，確保存在兒童出生時或出

生後，立即對每個兒童進行登記的制度。

➤ **第 4 號一般性意見：在《公約》框架內青少年的健康和發展**

12. 締約國必須採取有效措施確保青少年得到保護，免遭一切形式的暴力、虐待、忽視和剝削(第 19 條、第 32 條至第 36 條和第 38 條)，更多地關注危害這一年齡組的各種特定形式的虐待、忽視、暴力和剝削。各締約國尤其應採取專門措施，確保尤其易遭虐待和忽視的身心障礙青少年，在生理、性和精神上的完整性。締約國還應確保，社會上遭排斥的貧困青少年不被視為犯罪者。為此，必須撥出財力和人力增強研究，從而為制定有效的地方和國家法律、政策和方案提供情況。應定期對政策和策略進行審查並作相應修改。締約國在採取這些措施時，必須考慮到青少年各階段的接受能力，並且以適當的方式讓青少年參與旨在保護青少年的制訂工作措施，包括各種方案的制訂。為此，委員會強調，同齡者的教育具有積極的影響力，以及恰當的榜樣，尤其是那些藝術、文藝和體育界的榜樣具有積極的影響作用。

35(a). 根據《公約》第 23 條，精神和/或肢體殘障的青少年具有享有可達到的最高身心健康水準的平等權利。締約國有義務的為身心障礙青少年提供實現其權利的必要手段。締約國應：(a) 確保為所有身心障礙者提供並開放保健設施、商品和服務，而且這些設施和服務會增強身心障礙者的自立能力，及其對社區的積極參與；

➤ **第 6 號一般性意見：遠離原籍國而無人陪伴和無父母陪伴的兒童待遇**

31. 應當將兒童最佳利益作為指導原則，確定無人陪伴和無父母陪伴兒童保護需要的輕重緩急秩序以及採取措施的時間安排順序。在這一必要的初步評價過程中尤其要採取以下步驟：

- (1) 國家當局當知道無人陪伴或無父母陪伴兒童進入到達港或進入國內(第 2 條)就必須優先確定其作為無人陪伴或無父母陪伴兒童的身分。這類身分確認措施應包括對年齡的評價，不僅應考慮遇到個人的外貌特徵，同時也要包括其心理成熟程度。此外，應當以科學、安全、對兒童和性別敏感及公正的方式進行這種評價，避免對兒童身體的任何侵犯並適當地尊重人類尊嚴；如仍有不清楚的情況，應避免作出不利判斷，如某人有可能是兒童，他或她就應當得到這樣的待遇；
- (2) 由專業合格的人員以適合兒童年齡和對性別敏感的方式、用兒童聽得懂的語言進行初步的訪談，收集個人數據和社會歷史，以確定兒童的身分，包括在盡可能的情况下查明父母雙方和其他兄弟姐妹的身分以及兒童、其兄弟姐妹及其父母的公民身分，從而予以立即登記；
- (3) 在登記工作完成之後，繼續記錄進一步的情況，從而滿足兒童的具體需要。這些資料包括：
  - 與父母失散或與其他親人失散的原因；
  - 對特殊脆弱處境的評價，包括健康、身體、心理、物質和其他保護需要，其中也包括受到家庭暴力、販賣或身心創傷造成的各種需要；

- 確定是否存在國際保護需要的所有現有資料，其中包括：在該名兒童原籍國存在著“因有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、屬於其一社會團體或具有某種政治見解的原因”(1951年難民公約第1條第1項第1款)遭受迫害；由於外國侵略、佔領、受到外國控制或嚴重破壞公共秩序的事件所造成的(關於非洲難民問題特定方面的公約第1條第2項)；或由於普遍暴力造成的混亂效果；
  - (4)應儘快向無人陪伴或無父母陪伴的兒童提供其本人的個人身份證明；
  - (5)儘早開始尋找家庭成員(第22條第2項、第9條第3項和第10條第2項)。
- 32.對該名兒童留在該國領土上居住和給予其他地位的任何進一步的行動都必須以按照上述程序開展的初步保護評價結果為基礎。如無人陪伴和無父母陪伴兒童在其領土上的存在沒有帶來國際難民保護需要的話，該國不應讓無人陪伴和無父母陪伴兒童申請難民地位。這樣做並不損害各國按照保護兒童的各項有關程序，如根據兒童福利立法提出的各項程序為無人陪伴或無父母陪伴兒童提供保護的義務。
- 33.各國須建立基本的法律框架並採取必要措施，以保證無人陪伴或無父母陪伴兒童最佳利益得到適當的代表。因此，一旦無人陪伴或無父母陪伴兒童的身份得到確認，各國就應根據《公約》和其他國際義務立即為該名兒童指定監護人或顧問，並且在該名兒童成年之前或永久離開該國領土和/或該國管轄範圍之前一直保持這種監護安排。在對這名兒童採取任何行動之前都必須與監護人進行協商並向其通報。監護人應有權參與所有的計劃和決策過程，包括移民和上訴聽證、撫育安排和尋找長久解決方案的所有努力。監護人或顧問必須掌握兒童養育方面的必要專門知識，從而保證使兒童的利益得到保障，特別是通過由監護人作為兒童與其持續不斷地提供所需養護的現有的專門機構/個人之間的聯繫使兒童的法律、社會、衛生、心理、物質和教育需要得到適當的滿足。其利益有可能與兒童的利益發生衝突的機構或個人沒有資格擔任監護人。例如，應當將與兒童的主要關係屬於僱傭關係的無關成年人排除在監護人之列。
- 34.無父母陪伴兒童的監護人應當由陪伴兒童的成年家庭成員或非主要家庭撫養人擔任，除非有跡象表明這樣做不符合兒童最佳利益，例如在陪伴的成年人虐待這名兒童的情況下。如果一名兒童由非家庭成員的成年人或撫養人陪伴，就必須更慎重地選擇監護人。如果這樣一名監護人能夠並且願意承擔日常照料的任務，但無法在這名兒童生活的所有方面和所有層面上充分地代表這名兒童最佳利益，那麼就必須採取補充措施(例如委任一名顧問或法律代表)。
- 35.必須採用審評機制，以監督行使監護人職責的質量，從而保證在整個決策過程中代表兒童最佳利益，特別是要預防虐待。
- 36.若兒童正在申請難民地位或在行政或司法訴訟過程中，除了指定監護人以外，還應為他們提供法律代表。
- 37.在任何時候都應當向兒童通報監護人和法律代表的安排，同時應當聽取他們的意見。
- 38.在出現大規模緊急狀態的情況下，很難逐個為兒童安排監護人，這時就應由國家和代表這些兒童利益的組織，來保障和增進無父母陪伴兒童的權利和最佳利益。

- 39.對於暫時和永久脫離家庭環境兒童，締約國必須根據《公約》第 20 條所載的義務為他們提供照顧，他們有權得到有關國家的特別保護和援助。
- 40.根據《公約》第 22 條各國依據國內法建立的為這類兒童提供替代性照顧辦法的機制，也應涵蓋在原籍國之外的無人陪伴或無父母陪伴的兒童。第 20 條第 3 項明確承認各種照顧和收養安排辦法：“……包括寄養、伊斯蘭法的‘卡法拉’(監護)、收養或於必要時安置其於適當之照顧機構中”。在選擇這些辦法時，應當考慮到這樣一名兒童由於喪失了與家庭環境的聯繫，同時又身在原籍國以外所處的特別脆弱的處境，同時也要考慮到兒童的年齡和性別。在身分確認、登記和記錄的過程中，要適當考慮到使兒童的培養教育具有連續性和注意兒童的族裔、宗教、文化和語言背景。應根據以下標準作出照顧和收養安排：
- 作為一般原則，不應剝奪兒童的自由；
  - 為了使培養教育具有連續性並根據兒童最佳利益，只有在符合兒童最佳利益時才對無人陪伴和無父母陪伴兒童的居住地作出改變；
  - 根據家庭團聚的原則，兄弟姐妹應安排在一起；
  - 允許與成年親屬一同抵達或成年親屬已生活在庇護國的兒童，與這些親屬生活在一起，除非這樣做不利於兒童最佳利益。鑒於兒童處於特別脆弱的處境，應由社會福利工作人員定期地作出評估；
  - 無論為無人陪伴或無父母陪伴兒童作出了何種照顧安排，都必須由合格人員進行定期的監督和評估，以確保兒童身心健康，保護他們不受家庭暴力或剝削的侵害，並有機會獲得教育和職業技能和機會；
  - 國家和其他組織必須採取措施，保證有效地保護生活在以兒童擔任戶長家庭的無父母陪伴或無人陪伴兒童的權利；
  - 在大規模緊急狀態情況下，必須在最短時間內為無人陪伴兒童提供適當的臨時照顧。提供臨時照顧有助於為他們提供安全和身體和感情的照顧，有助於他們的總體成長；
  - 要讓兒童瞭解為他們所作出的照顧安排，同時必須考慮到他們的意見。
- 41.各國應保證在兒童與家庭離散週期的所有各個階段裡為其提供教育機會。根據《公約》的第 28 條、第 29 條第 1 項第(c)款、第 30 條和第 32 條以及委員會所提出的一般原則，每一位無人陪伴和無父母陪伴的兒童、無論持有何種身分都必須在其進入的國家裡獲得充分的教育機會。應不加歧視地提供這類機會，無父母陪伴或無人陪伴的女孩尤其需獲得正規和非正規教育，包括各級職業培訓的平等機會。應當保證讓有特殊需要的兒童，尤其是身心障礙兒童享有獲得高質量教育的機會。
- 42.應當讓無人陪伴或無父母陪伴的兒童，儘快得到適當的教育當局的登記，獲得援助從而得到盡可能多的學習機會。無人陪伴和無父母陪伴的兒童有權保留自己的文化和價值，包括保持和發展自己原有的語言。應允許所有青少年接受職業/專業培訓和教育，並讓年幼的兒童參加學前學習班。各國應保證為無人陪伴或無父母陪伴兒童提供學校畢業證書和其他文件，表明其教育水平，尤其是在籌備他們的重新定居或遣返時。
- 43.各國，尤其是在政府能力有限的情況下，應接受和便利兒童基金會、聯合國教育、

- 科學及文化組織(教科文組織)、難民署和聯合國其他機構在各自授權範圍內提供的援助，以及酌情接受和便利其他相關的政府間組織和非政府組織(第 22 條第 2 項)提供的援助，從而滿足無人陪伴和無父母兒童的教育需要。
44. 各國應保證無父母陪伴和無人陪伴兒童享有足以促進其生理、心理、精神和道德發展的生活水平。根據《公約》第 27 條第 2 項，各國應提供物質援助和支持方案，尤其是在營養、衣著和住房方面。
45. 各國，尤其是在政府能力有限的情況下應接受和便利兒童基金會、教科文組織、難民署和其他聯合國機構在其各自授權範圍內的援助、以及酌情接受和便利其他適當的政府間組織和非政府組織(第 22 條第 2 項)提供的援助，以便保證無人陪伴和無父母陪伴兒童享受充足的生活水平。
46. 在根據《公約》第 24 條落實享有最佳健康和醫療及康復設施的權利方面，各國有義務保護無人陪伴和無父母陪伴兒童與作為公民的兒童一樣享有獲得衛生保健的同等機會。
47. 為保證他們獲得這些機會，各國必須評價和處理這類兒童面臨的特殊困境和脆弱處境。他們尤其應考慮到無人陪伴兒童與其家庭成員離散，並在一定程度上經歷了損失、創傷、混亂和暴力。不少這類兒童，尤其是難民兒童，由於國家遭受戰亂的破壞還經歷了普遍的暴力和壓力。這又帶來了深深的孤立無援的感覺，破壞了兒童對他人的信任。此外，在武裝衝突時期女孩特別易被邊緣化、飽受貧困和痛苦，其中不少女孩遭受到武裝衝突期間的性別暴力。許多受到傷害的兒童心靈深受重創，在對他們的照顧和康復中需要特別細心敏感。
48. 《公約》第 39 條規定締約國有責任為遭受各種形式的虐待、忽視、剝削、酷刑、殘忍、非人道和有辱人格的待遇或武裝衝突的受害兒童提供康復服務。為了促進這種康復和重新回歸社會，應當建立符合文化背景和對性別敏感的精神衛生保健，並提供合格的心理社會諮詢。
49. 各國、尤其是在政府能力有限的情況下，應當接受和便利兒童基金會、世界衛生組織(衛生組織)、聯合國愛滋病聯合方案(愛滋病方案)、難民署和其他機構在其各自授權範圍內(第 22 條第 2 項)的援助、以及酌情接受和便利其他有關的政府間組織和非政府組織提供的援助，從而滿足無人陪伴和無父母陪伴兒童的健康和衛生保健需要。

➤ **第 7 號一般性意見：在幼兒期落實兒童權利**

20. 對父母的協助。締約國需要以恰當方式協助父母、法定監護人和大家庭履行其養育子女的責任(第 18 條第 2 項和第 18 條第 3 項)，包括協助父母提供兒童的成長所需的生活條件(第 27 條第 2 項)，並確保兒童得到必要的保護和照顧(第 3 條第 2 項)。委員會關切的是，對父母和其他負責撫養幼兒的人員所需的資源、技能和個人承諾，沒有給予充分的考慮，這在早婚和早育仍然認可的社會，和年輕、單身父母比例較高的社會尤其突出。幼兒期是父母在《公約》涵蓋的兒童福利的各個方面，承擔起最為廣泛(而且繁重)的責任的時期：父母必須確保幼兒的生存、健康、身心安全，確保幼兒享有高水準的生活照顧，並使其有足夠的時間遊戲和學

習、自由表達看法。因此，實現兒童權利在很大程度上，取決於負責照顧兒童者的福利和可利用的資源。認識到這種相互依存關係，是制訂向父母、法定監護人和其他養育者提供協助計畫的合理出發點。例如：

- (a) 一種綜合做法將包括對父母促進兒童最佳利益的能力，產生間接影響的干預行動(例如稅收和津貼、適足住房、工時等)，和能夠產生比較直接影響的行動(例如母嬰圍產期保健服務、父母教育、家訪等)；
- (b) 提供適當援助應當考慮到要求父母發揮的新作用和具備的新技能，並考慮到幼兒期要求和壓力的轉變——例如幼兒的活動範圍擴大，言語交流能力增強，交往能力增強，以及幼兒開始參加照顧和教育方案等；
- (c) 對父母的協助將包括提供養育培訓、父母諮詢，以及向母親、父親、兄弟姐妹、祖父母/外祖父母，和其他可能不時會負責促進兒童最佳利益的人員提供的其他高質量服務；
- (d) 相關協助還包括以鼓勵同幼兒建立積極、負責的關係，並增強對兒童權利和最佳利益瞭解的方式，向父母和其他家庭成員提供協助。

21. 對父母的恰當協助，最好作為幼兒期全面政策一部分加以提供(見下文第六節)，包括在早年提供保健、照料和教育。締約國應當確保父母得到恰當支助，使其能夠讓幼兒充分參與這種方案，特別是讓處境最為不利和脆弱群體參與此種方案。具體來說，第 18 條第 3 項認識到，許多父母從事工作，但往往從事的是薪水很低的工作，同時還須承擔養育責任。第 18 條第 3 項要求締約國採取一切適當措施，確保就業父母的子女，有權得益於他們有資格享有的兒童照料服務、產婦保護和便利條件。在這方面，委員會建議締約國批准國際勞工組織 2000 年《保護生育公約》(第 183 號)。

24. 獲得服務，特別是最弱勢兒童獲得服務。委員會呼籲締約國保證所有幼兒(以及主要對他們的福祉負責的人)能獲得適當有效的服務，包括專門為促進他們的福祉而制定的衛生、照料和教育方案。應特別注意最弱勢的幼兒群體，以及可能受到歧視的幼兒(第 2 條)，其中包括女孩、生活貧困的兒童、身心障礙兒童、屬原住民或少數族裔兒童、移民家庭的兒童、孤兒、因其他原因而沒有父母照顧的兒童、育兒機構的兒童、與監獄中的母親一起生活的兒童、難民兒童、尋求庇護的兒童、感染愛滋病毒/愛滋病或受其影響的兒童、酗酒或吸毒父母的兒童(又見第七節)。

26. 生活水準和社會保障。幼兒有權得到適合於他們身心、精神、道義和社會成長的生活水準(第 27 條)。委員會關注地指出，儘管普遍認識到被剝奪的不利影響，但仍然有數百萬幼兒連最基本的生活水準也得不到保證。在較貧窮的情況下成長，對兒童的福利、社會融入和自尊帶來不利影響，減少他們學習和發展的機會。在赤貧的情況中成長，造成的後果更加嚴重，危及到兒童的生存及其健康，損害基本的生活質量。委員會促請締約國落實有系統的策略，減少幼兒期的貧窮，克服貧窮對兒童福祉的不利影響。應採取一切可能採取的辦法，包括對兒童和家庭的“物質援助和支助方案”(第 27 條第 3 項)，以確保幼兒擁有與權利相符的基本生活水準。落實兒童得益於社會保障的權利，包括社會保險，是所有策略的一項重要內容(第 26 條)。

36(b). 幼兒對風險的脆弱性。委員會在上述一般性意見中指出，大量兒童的成長環境困難，他們的權利常常受到侵犯。與父母和養育者的關係不可靠和不連續，生長在赤貧和被剝奪的環境中，周圍充滿衝突和暴力，被迫離開家園成為難民，以及任何其他有害他們福祉的不良環境，這一切都使幼兒特別易於受到傷害。幼兒理解上述不良環境，或抵禦對他們的健康、身心、精神、道德或社會發展的有害影響的能力較低。如果父母或其他養育者不管是由於疾病、死亡，還是由於家庭或社區分裂，不能提供適足保護，對幼兒造成的威脅都特別嚴重。不管在哪種困難情況下，都必須特別考慮到幼兒，因為他們正在迅速成長變化中，他們較容易生病，心理狀況較脆弱，他們的成長較容易受到扭曲或擾亂，在躲避或抵禦困難方面的能力較低，他們要靠別人給予保護和促進他們的最佳利益。在以下幾段中，委員會請締約國注意，《公約》提到的對幼兒期權利，有明顯影響的幾種主要困難情況。以下所列的情況並不是全面列舉，兒童在任何情況下都會同時面臨多種風險，一般來說，締約國的目標應該是確保在所有情況中，每個兒童都能在行使權利方面得到適當的保護：(b)沒有家庭的兒童(第 20 條和第 21 條)。如果兒童成為孤兒，被拋棄或者被剝奪家庭照料，或者長期遭受關係破裂或失散(例如由於自然災害或其他緊急情況、愛滋病毒/愛滋病等等傳染病、父母被監禁、武裝衝突、戰爭和被迫遷徙)，兒童的發展權就受到嚴重威脅。以上困境對兒童的影響各不相同，視他們的個人應對能力、年齡和境況以及有沒有較廣泛的支持和替代性照顧而定。研究表明，機構照顧的質量低，則不可能促進健康的身心發展，反而會對長期的社會調整，特別是未滿 3 歲兒童以及未滿 5 歲兒童的調整，帶來的嚴重的負面後果。如果需要替代性照顧，儘早安排以家庭為基礎或者類似家庭的照顧，則更有可能對幼兒產生積極的結果。委員會鼓勵締約國投資並支持能確保安全、持續照料和關愛，以及在相互信任和尊重的基礎上，給幼兒以形成長期的情感依戀的各種替代照料形式，例如透過寄養、收養和資助大家庭的成員。如果準備收養，“應確保以兒童最佳利益為最大考量”(第 21 條)，而不只是“優先考慮”(第 3 條)，同時必須一直牢記並尊重《公約》其他條款規定，本一般性意見回顧的所有有關的兒童權利和締約國義務；

36(c). 幼兒對風險的脆弱性。委員會在上述一般性意見中指出，大量兒童的成長環境困難，他們的權利常常受到侵犯。與父母和養育者的關係不可靠和不連續，生長在赤貧和被剝奪的環境中，周圍充滿衝突和暴力，被迫離開家園成為難民，以及任何其他有害他們福祉的不良環境，這一切都使幼兒特別易於受到傷害。幼兒理解上述不良環境，或抵禦對他們的健康、身心、精神、道德或社會發展的有害影響的能力較低。如果父母或其他養育者不管是由於疾病、死亡，還是由於家庭或社區分裂，不能提供適足保護，對幼兒造成的威脅都特別嚴重。不管在哪種困難情況下，都必須特別考慮到幼兒，因為他們正在迅速成長變化中，他們較容易生病，心理狀況較脆弱，他們的成長較容易受到扭曲或擾亂，在躲避或抵禦困難方面的能力較低，他們要靠別人給予保護和促進他們的最佳利益。在以下幾段中，委員會請締約國注意，《公約》提到的對幼兒期權利，有明顯影響的幾種主要困難情況。以下所列的情況並不是全面列舉，兒童在任何情況下都會同時面臨多種風

險，一般來說，締約國的目標應該是確保在所有情況中，每個兒童都能在行使權利方面得到適當的保護：(c)難民(第 22 條)。年幼的難民兒童喪失了他們日常環境和關係中許許多多熟悉的東西，因此極其容易感到混淆。他們及其父母有權平等地獲得保健、教育和其他服務。孤身或與家庭失散兒童的處境特別危險。委員會關於“在原籍國外孤身和與家庭失散的兒童的待遇問題”的第 6 號一般性意見(2005)，就照顧和保護這些兒童的問題提供詳細的指導；

36(d). 幼兒對風險的脆弱性。委員會在上述一般性意見中指出，大量兒童的成長環境困難，他們的權利常常受到侵犯。與父母和養育者的關係不可靠和不連續，生長在赤貧和被剝奪的環境中，周圍充滿衝突和暴力，被迫離開家園成為難民，以及任何其他有害他們福祉的不良環境，這一切都使幼兒特別易於受到傷害。幼兒理解上述不良環境，或抵禦對他們的健康、身心、精神、道德或社會發展的有害影響的能力較低。如果父母或其他養育者不管是由於疾病、死亡，還是由於家庭或社區分裂，不能提供適足保護，對幼兒造成的威脅都特別嚴重。不管在哪種困難情況下，都必須特別考慮到幼兒，因為他們正在迅速成長變化中，他們較容易生病，心理狀況較脆弱，他們的成長較容易受到扭曲或擾亂，在躲避或抵禦困難方面的能力較低，他們要靠別人給予保護和促進他們的最佳利益。在以下幾段中，委員會請締約國注意，《公約》提到的對幼兒期權利，有明顯影響的幾種主要困難情況。以下所列的情況並不是全面列舉，兒童在任何情況下都會同時面臨多種風險，一般來說，締約國的目標應該是確保在所有情況中，每個兒童都能在行使權利方面得到適當的保護：(d)身心障礙兒童(第 23 條)。幼兒期通常是查明身心障礙，及認識其對兒童福祉和成長影響的年齡階段。幼兒絕不能只因為是身心障礙而被送進機構。首要任務是確保他們有平等的機會，充分參加教育和社區生活，包括消除阻礙實現他們權利的障礙。年幼身心障礙兒童有權獲得專業人員適當的援助，包括對他們父母(或其他養育者)的資助。應時刻尊重身心障礙兒童的尊嚴，並鼓勵他們自立。(亦見委員會 1977 年關於“身心障礙兒童權利”問題一般性討論日的建議，載於 CRC/C/66 號文件)；

#### ➤ 第 9 號一般性意見：身心障礙兒童的權利

12. 根據第 23 條第 2 項，《公約》締約國承認身心障礙兒童有受特別照顧之權利，且應鼓勵並確保對符合資格之兒童及其照顧者提供協助。協助必須符合該兒童的條件，以及該兒童的父母或其他照顧者的情況。第 23 條第 3 項進一步規定有關各項具體措施的費用以及協助，以及應當努力實現的各項具體目標。

13. 為了符合第 23 條的要求，各締約國必須通過一項行動計畫來制訂並有效地落實一項全面政策，該行動計畫不僅應旨在確保身心障礙兒童不受歧視地全面享有《公約》所載列的各項權利，而且還應確保身心障礙兒童及其父母和/或其他照顧者，得到其根據《公約》有權得到的特別照顧和援助。

14. 關於第 23 條第 2 項和第 3 項的具體內容，委員會的看法如下：

(a) 特別照顧和協助的提供，應以現有資源為限，而且在可能的情況下都必須免費提供。委員會促請各締約國高度重視為身心障礙兒童提供特別照顧和協助。最

大限度地將現有資源用於消除對身心障礙兒童的歧視，讓他們最大限度地融入社會。

(b) 照顧和協助的目的，應當是確保身心障礙兒童能有效地獲得並受益於教育、訓練、健康照顧服務、復健服務、職前準備以及休閒機會。委員會在討論《公約》各具體條款時，將詳細闡述實現這一目標的必要措施。

20. 預算的提撥：根據第 4 條：“……締約國應運用其本國最大可用之資源……採取該等措施”。雖然《公約》沒有具體建議用於各面向兒童的服務和方案的最適當國家預算百分比，但《公約》堅持兒童應當是優先重點。這項權利的落實問題始終令委員會關注，因為許多締約國不僅沒有提撥充分的資源，而且多年來還減少了提撥用於兒童的預算。這一趨勢牽涉許多嚴重的問題，特別是對身心障礙兒童而言，他們往往很不受重視，甚至根本不受重視。舉例而言，如果某一締約國未能為確保所有兒童受義務、免費、高質量的教育提撥足夠的資金，該締約國不太可能會提撥資金，為身心障礙兒童培養師資，或者為身心障礙兒童提供必要的教學援助和交通。各項服務的權利下放和私有化，現在已成為經濟改革的手段。然而，不應忘記的是，締約國負有監督為身心障礙兒童提撥適當的資金，並制訂嚴格的服務提供指南的最終責任。為身心障礙兒童提撥的資源應當足夠—而且指定用途以防被用於其他目的—以涵蓋其所有需求，包括為培訓從事身心障礙兒童工作的專業人員，例如教師、物理治療師和決策者而制定的方案；教育運動；為家庭提供財政支助；保證收入；社會保障；輔助設施及各項相關的服務。此外，必須確保為旨在將身心障礙兒童納入主流教育的其他方案提供資金，除其他外包括對學校進行翻修，以方便身心障礙兒童通行。

41. 只要家庭在所有方面都得到適當的配備，身心障礙兒童在自己的家庭環境中被照顧和養育是最佳的。為家庭提供的此種支助包括：對父母(單親或雙親)及兄弟姐妹進行不僅關於身心障礙問題及其起因的教育，而且關於每個兒童獨特的身心要求的教育；注重身心障礙兒童家庭面臨的壓力和困難的心理支助；關於家庭共同語言的教育，例如手語，以便父母和兄弟姐妹能與身心障礙家庭成員交流；特殊津貼形式的物質支助以及消費品，和被認為係確保身心障礙兒童生活體面、自給自足、全面融入家庭和社區所必需的特殊家具和代步設施等必要設備。在此脈絡下，還應將服務擴大到受身心障礙者照顧之兒童，例如，與一名身心障礙父母，或其他照顧者一起生活的兒童應當得到支助，使其權利得到全面保護，並允許其在符合其最大利益的情況下，繼續與身心障礙父母共同生活。支助服務還應當包括各種不同形式的臨時護理，例如在社區可以直接獲得的家庭和日托設施提供的照顧援助。此種服務讓父母得以工作，並能緩解壓力，維持健康的家庭環境。

45. 大家庭仍然是許多社區照顧兒童方面的一個主要支柱，並被認為是最佳的替代性照顧兒童方式，因此應當加強其作用，使其能夠為身心障礙兒童及其父母或其他照顧者提供支助。

46. 雖然承認寄養家庭在許多締約國，是一種得到認可並實際採用的替代性照顧形式，但許多寄養家庭不願意承擔照顧身心障礙兒童的工作，因為身心障礙兒童可能需要的額外照顧，以及其身體、心理和智力成長的特殊要求，往往構成挑戰。

所以，負責將兒童安置在寄養家庭的組織，必須為適當的家庭進行必要的培訓和鼓勵，並為寄養家庭提供能使其適當照顧身心障礙兒童所需的支助。

49. 因此，促請各締約國在解決將身心障礙兒童安置在照顧機構的問題時，制定使身心障礙兒童脫離照顧機構，將其重新安置在家庭、大家庭或寄養系統中的方案。應當為兒童重回家庭環境，向父母及大家庭的其他成員，系統地提供必要的支助/培訓。

➤ **第 11 號一般性意見：原住民兒童及其在《公約》下的權利**

34. 委員會關切地注意到，過多的原住民兒童生活在極端貧困之中，這種狀況對於他們的生存和發展有負面影響。此外，委員會對於原住民兒童的嬰兒和兒童死亡率以及營養不良和疾病問題也感到關切。第 4 條要求締約國以現有資源所允許的最大限度並視需要以國際合作處理經濟、社會和文化權利問題。第 6 條和第 27 條規定，兒童有生存和發展權以及適足生活水準權。各國應通過提供文化上適當的物質援助和支助方案(特別是在營養、衣著和住房方面)，協助父母和其他對原住民兒童負有責任者落實此項權利。委員會強調，締約國需採取特別措施，確保原住民兒童享有適足生活水準權，而且應與原住民人民(包括兒童在內)合作擬訂這些措施和進展指標。

46. 《公約》第 5 條要求締約國尊重家長或於適用時大家庭或社會成員的如下權利、責任和義務：以符合所有兒童不斷發展的能力的方式，適當指導和指引兒童行使本公約所確認的權利。締約國應確保根據《公約》第 3 條、第 5 條、第 18 條、第 25 條和第 27 條第 3 項，採取有效措施，維護原住民家庭和社區的完整性，協助它們履行養育子女的責任。

47. 締約國應與原住民家庭和社區合作，收集關於原住民兒童家庭情況的資料，其中包括被寄養和在收養程序中的兒童的資料。應使用此類信息在文化上敏感的方式，設計與原住民兒童的家庭環境和替代照顧有關的政策。在影響到原住民兒童的發展、社會服務、衛生和教育方案中，維護兒童最佳利益以及原住民家庭和社區的完整性，應作為首要考慮。

48. 此外，各國應始終確保，在對原住民兒童作任何替代性照顧安置時，兒童最佳利益原則應是首要考慮；還應確保根據《公約》第 20 條第 3 項的規定，適當注意有必要使兒童的培養教育具有連續性和注意兒童的族裔、宗教、文化和語言背景。在脫離家庭環境的兒童中，原住民兒童人數過多的締約國，應與原住民社區協商制定特別有針對性的政策措施，以減少接受替代性照顧的原住民兒童人數，和防止其文化特性的喪失。具體而言，如果原住民兒童被置於其社區外照顧，締約國應採取特別措施確保兒童能保持其文化特性。

➤ **第 14 號一般性意見：兒童將他或她的最佳利益列為一種優先考量的權利(《公約》第三條第一項)**

61. 鑒於兒童與其父母分離產生的嚴重影響，這樣的分離只有當兒童面對即刻將臨的傷害，或當別無它選的必要時，才應作為最後採取的措施；倘若存在干預性不太

大的措施可保護兒童，那就不應採取這種分離做法。在訴諸分離做法之前，國家應為家長提供支助，協助其承擔起為人父母的責任，並恢復或增強家庭照顧子女的能力，除非分離是出於保護兒童的需要。經濟原因不可作為兒童與其父親或母親分離的理由。

62. 《替代性照顧準則》旨在確保，在無必要的情況下，不對兒童作替代性照顧的安置；但凡要提供替代性照顧，就必須提供符合兒童權利及其最佳利益的適當條件進行照顧，尤其是“經濟和物質上的貧困，或就此貧困可直接歸咎的唯一狀況，絕不應成為從父母照顧下移走兒童的唯一理由[...]但應被視為需要為該家庭提供適當支助的信號”(第 15 條)。

➤ **第 15 號一般性意見：關於兒童享有可達到的最高標準健康的權利問題(《公約》第二十四條)**

25. 兒童有權獲得優質衛生服務，包括預防、促進、治療、康復和緩和治療。這些服務中初級服務的提供必須保質保量，能起作用，在兒童群體各階層的物力和財力能夠達到的範圍之內，並且能夠為所有兒童所接受。保健系統不僅應該提供保健支援，還應向有關主管部門告發侵權和不公的事件。二級和三級保健也應該儘量提供，並有發揮作用的轉診制度，將社區和家庭與各級衛生系統聯繫起來。

29. 兒童獲得衛生服務的各種障礙，包括財力、體制和文化障礙，應該查明並加以消除。普遍免費出生登記是一個先決條件，社會保護性干預，包括諸如兒童贈款或補貼在內的社會保障、現金轉帳以及帶薪育兒假等干預措施，應該貫徹落實，並視為一種補充性投資。

37. 提議的各種配套服務應該利用，例如“生殖、孕產婦、新生兒和兒童健康基本干預、商品和準則”。各國有義務生產世界衛生組織基本藥物示範目錄上的所有基本藥物，包括提供兒童藥物目錄(如有可能以兒科配方的方式)，使之能夠獲得而且承受得起。

82. 委員會承認醫藥部門對兒童健康有深刻影響，籲請製藥公司採取措施，爭取確保兒童能夠獲得藥品，其中特別關注《製藥公司在藥物可獲問題上的人權準則》。同時，各國還應確保製藥公司監督使用情況，不向兒童推介藥物的過度處方和使用。知識產權不應該應用到窮人買不起必要的藥物或產品的地步。

94. 《公約》要求締約國採取一切適當的立法、行政等措施，一視同仁地貫徹落實兒童健康權。國內法應規定國家有法定義務，提供落實兒童健康權所需的服務、計畫、人力資源和基礎設施，規定孕婦和兒童不論其有無支付能力，一概有法定的權利，享有體恤兒童的基本優質保健服務及相關服務。應該對法律進行審查，評估其是否有任何潛在的歧視作用，或對兒童健康權的實現有無任何阻礙，如有必要應加以廢除。國際機構和捐助方必要時，應該為此種法律改革提供發展援助和技術協助。

112. 各國應該確保所有的兒童衛生服務和方案符合可得、可及、可接受和高質量等幾項標準。

113. 可得：各國應該確保本國確實具備數量充足的、實際運作的兒童衛生設施及商

品、服務和方案。各國需要保證具備足夠的醫院、診所、衛生從業人員、流動醫療隊和設施、社區衛生工作人員、設備和基本藥品，向國內所有兒童、孕婦和母親提供醫療保健。是否足夠應該按照需求加以衡量，其中特別注意服務不足和難以企及的人口群體。

114. 可及：可及性的內容有四層：

- (a) 不歧視：衛生及相關服務以及設備器材，必須在法律和實踐上向所有兒童、孕婦和母親不帶任何歧視一律開放；
- (b) 實際可及性：衛生設施必須處在所有兒童、孕婦和母親可及的距離之內。實際可及性可能需要格外注意身心障礙兒童和婦女的需要。委員會鼓勵各國優先在服務不足地區建立設施，提供服務，投資發展流動衛生服務和創新型技術，培養訓練有素、有得力支助的社區衛生工作人員，以此惠及特別弱勢的兒童群體；
- (c) 經濟上可及/承擔得起：缺乏服務、器材和藥品費用支付能力不應成為拒不提供的理由。委員會呼籲各國取消使用費，實施衛生籌資制度，不以無力支付為由歧視婦女和兒童。諸如稅收和保險等風險分擔機制，應該在基於收入公平供款的基礎上加以落實；
- (d) 信息的可及：有關增進健康、健康狀況和治療方案的資訊，以兒童及其照顧者有機會接觸到並明白易懂的語言和方式向他們提供。

115. 可接受：在兒童健康權方面，委員會將可接受性定義為一種義務，即設計和落實一切涉及衛生的設施、商品和服務時務必充分考慮到並尊重醫德以及兒童的需求、期望、文化、看法和語言，必要時要特別關照某些群體。

116. 高質量：涉及衛生的設施、商品和服務應該在科學和醫學上得當而且高質量。確保質量主要要求：

- (a) 治療、干預和用藥必須立足於現有最佳證據；
- (b) 醫務人員技術熟練，經過適當的孕產婦和兒童保健培訓以及《公約》原則和條款的培訓；
- (c) 醫院設備經過科學核定，適合兒童需要；
- (d) 藥品經過科學核定，沒有過期，(必要時)需屬兒童專用，並對其進行不良反應監測；
- (e) 對衛生機構經常進行醫護質量評估。

➤ **第 16 號一般性意見：關於商業部門對兒童權利影響方面的國家義務**

20. 在商業部門落實第 6 條的措施需要視具體情況而定，並包括預防措施，例如有效管理和監督廣告和行銷產業，以及企業對環境的影響。在兒童、尤其是幼小兒童的照顧方面，還需採取其他措施，為企業遵守第 6 條創造有利環境，例如實行友善家庭的工作場所政策。這類政策必須考慮到成人的工作時數對處於各種發育階段的兒童生存和發育的影響，並且應包括適當支付報酬的育嬰假。

54. 根據《公約》第 18 條第 3 項，國家應在商業企業中創造就業條件，協助就業的父母和照顧者對其照顧的兒童履行責任，例如：實行友善家庭的工作場所政策，包

括育兒假；支持和便利母乳餵養；提供優質的托兒服務；支付足以達到適當生活水準的工資；保護免遭工作場所的歧視和暴力；以及工作場所的安保和安全。

➤ **第 17 號一般性意見：關於兒童享有休息和休閒、從事遊戲和娛樂活動、參加文化生活和藝術活動的權利(《公約》第三十一條)**

26. 第 27 條：生活水準不足、不安全或過於擁擠的條件、不安全和不衛生的環境、食物不足、強迫從事有害或剝削性工作，上述這些情況都限制或剝奪了兒童享有第 31 條所載權利的機會。鼓勵締約國在制訂有關兒童，尤其是在自己家中沒有機會遊戲和娛樂兒童的社會保護、就業、住房和使用公共場所的政策時，考慮這些政策對第 31 條之下兒童權利的影響。

49. 貧困兒童：接觸不到相關設施、沒有能力支付參加的費用、危險和受到忽視的街區環境、必須工作以及無助感和受到邊緣化的感覺，所有這些因素都阻礙最貧困的兒童實現第 31 條所載權利。許多兒童不僅面臨健康風險和家庭以外的安全問題，其家庭環境也完全或幾乎無法為之提供遊戲或娛樂的空間或場所。沒有父母的兒童尤其容易喪失第 31 條之下的權利；街頭兒童沒有遊戲的條件，通常被城市公園和遊戲場所有意排斥在外，但他們發揮自己的創造性，在街道這種非正式場所尋求遊戲機會。城鎮政府必須認識到公園和遊戲場所對貧困兒童實現第 31 條所載權利發揮的重要作用，應就部署警力、規劃和發展舉措等問題與他們進行對話。各國都需採取行動，確保所有兒童能夠接觸和獲得參與文化與藝術活動的機會，以及參與遊戲和娛樂的平等機會。

➤ **第 20 號一般性意見：關於在青少年期落實兒童權利**

50. 在整個青少年期，父母和照料者在為兒童提供安全、情緒穩定、鼓勵和保護方面仍然發揮著重要的作用。委員會強調，各國有義務按照《公約》第 18 條第 2 和第 3 項的要求，向父母和照料者給予適當協助，並協助父母提供符合第 27 條第 2 項，實現兒童最佳發展所需的支持和生活條件，這種義務同樣適用於青少年的父母。提供支援時應該尊重青少年的權利，及其不同階段的接受能力，以及他們對自身生活不斷加大的貢獻。各國應確保不會打著傳統價值觀的旗號容忍或縱容暴力行為，或是強化家庭環境下權力不平等的關係，從而剝奪青少年行使基本權利的機會。

52. 有大量證據表明，在大規模長期福利機構中長大的青少年，最後境況不佳，接受其他形式的替代照顧，如寄養或小群體照顧的青少年同樣如此，儘管不佳程度顯著較低。這些青少年學歷低，依賴社會福利，而且無家可歸、遭到監禁、意外懷孕、過早擔任父母、濫用藥物、自殘和自殺的可能性更高。接受替代照顧的青少年通常年滿 16 歲至 18 歲時，便被要求脫離替代性照顧，因此特別容易受到性虐待和性剝削、販運和暴力侵害，因為他們缺乏支助體系或保護，並且沒有機會獲取自我保護的技能 and 能力。身心障礙青少年則常常被剝奪了社區生活的機會，被轉入成人收容機構，在那裡他們權利遭受持續侵犯的風險更高。

53. 各國應堅定致力於為接受替代性照顧的青少年提供支助，並為此投入更多資源。

對寄養和小型家庭照顧的偏好，應該以必要的措施作為補充，以解決歧視問題，確保定期檢查青少年的具體情況，支援他們的教育，讓他們在影響自己的程序中真正能夠發表意見，並避免多次轉移。委員會促請各國確保福利機構安置，只當作最後手段使用，並確保所有生活在福利機構的兒童，均得到適當保護，包括通過保密的申訴機制和司法途徑加以保護。各國還應採取措施，支持青少年自立，增加接受替代性照顧青少年的生活機會，並解決他們在足齡脫離照顧時所面臨的特定的脆弱性和不安全感。

54. 脫離替代性照顧的青少年需要各種支助，以幫助他們為過渡期做好準備，獲得就業機會、住房和心理支援，在符合他們最佳利益的情況下，與家人共同參與康復活動，並獲得符合《兒童替代性照顧準則》的後續服務。
55. 大量青少年是家庭的主要照顧者，這或是因為他們自己已為人父母，或是因為他們的父母已逝世、失蹤或缺席。《公約》第 24 條和 27 條要求向身為父母和照顧者的青少年，提供基本的兒童保健、營養和母乳餵養知識，提供適當的支助，以協助他們履行對自己所負責的兒童的責任，並在需要時提供營養、衣著和住房方面的物質援助。青少年照顧者需要額外的支助，以享有受教育權、遊戲權和參與權。具體而言，各國應在人生週期的關鍵階段引入社會保護干預措施，並回應青少年照顧者的具體需求。
66. 貧困會在青少年期產生深遠影響，有時會導致極端的壓力和不安全感，並讓青少年遭受社會和政治排斥。強加於青少年或青少年自己採取的應對經濟困難的策略可能有：輟學，接受童婚或強迫婚姻，涉足性剝削、人口販運、危險或剝削性的工作或干擾教育的工作，加入幫派，應徵加入民兵以及遷徙等。
67. 委員會提請各國注意，每個兒童都有權享有適足的生活水準，以實現其身心、精神、道德和社會發展，委員會並敦促各國引入社會保障最低標準，為青少年及其家人提供基本收入保障，保護他們免遭經濟動盪和長期經濟危機的影響，並提供獲得社會服務的途徑。
76. 越來越多的青少年男女為了尋求改善生活水準、教育或家庭團聚而在原籍國國內或國外遷徙。對於很多人來說，遷徙提供了大量社會和經濟機會。不過，這也帶來了風險，包括遭受身體傷害、心理創傷、邊緣化、歧視、仇外心理以及性剝削和經濟剝削的風險，以及在穿越邊界時遭受移民局人員搜查和拘留的風險。許多青少年遷徙者被剝奪了受教育和獲得住房、醫療、娛樂、參與、保護和社會保障的機會。即便享有相關服務的權利受到法律和政策的保護，青少年在獲取這類服務時也有可能面臨行政壁壘和其他障礙，包括：要求提供身分證件或社會保險號碼；傷害性的和不準確的年齡確定過程；經濟和語言障礙；獲取服務可能導致拘留或被驅逐出境的風險等。委員會提請締約國注意其針對遷徙兒童編寫的全面建議。
77. 委員會強調，《公約》第 22 條承認，難民兒童和尋求庇護的兒童需要特殊措施，才能享有自己的權利，並從國際難民保護制度提供的額外保障措施中受益。對於這些青少年，不應採取快速驅逐程序，而是應該考慮允許他們入境，並且在確定什麼符合他們的最佳利益以及是否需要國際保護之前，不得將他們遣返或拒絕他

們入境。第 2 條規定，各國必須尊重兒童各項權利，並確保其管轄範圍內的每一兒童，不論其身分如何，均享受其權利。根據這項義務，各國應制訂顧及年齡和性別因素的法律，管理無人陪伴和無父母陪伴的難民青少年，和尋求庇護的青少年以及移民，以最佳利益原則為基礎，優先考慮對保護需求進行評估而不是確定移民身分，禁止與移民相關的拘留措施，並參照關於遠離原籍國無人陪伴和無父母陪伴的兒童待遇的第 6 號一般性意見(2005 年)中的各項建議，顧及這些青少年所特有的脆弱性。各國還應採取措施應對驅使青少年遷徙的因素，並處理在父母遷徙後留守的青少年的脆弱性，及其權利遭到侵犯的情況，包括輟學、童工勞動、容易遭到暴力侵犯和犯罪活動影響，以及家庭責任繁重等。

➤ **第 21 號一般性意見：關於街頭流浪兒童**

44. 對於那些沒有主要或代理照顧者的街頭流浪兒童，國家是事實上的照顧者，因此有義務根據第 20 條，確保對暫時或長期被剝奪家庭環境的兒童給予替代性照顧。照顧的類型包括：實際和道義支助街頭兒童，透過一可信賴的成年街頭工作者或同伴支持，不要求或脅迫他們放棄街頭聯繫，和/或搬入替代住所、隨時入住中心和社區/社會中心、夜間收容所、日常照顧中心、臨時集體寄宿照顧之家、寄養、家庭團聚和獨立生活或長期照顧辦法，包括但不限於收養。剝奪自由，例如送入牢房或封閉式拘留中心，向來不是一種保護形式。
45. 不尊重兒童作為離開街頭轉入替代性照顧進程積極推動者的干預措施，往往無法奏效：凡兒童逃離或安置失敗時他們最終又回到街頭。安置失敗的原因往往在於，把街頭流浪兒童送往不熟悉的地方與鮮為人知的親屬生活在一起。透過採用基於兒童權利的方法，代替制定和提供替代性選擇方案，各國將確保兒童不必非靠街頭聯繫賴以生存和/或發展，並確保不強迫他們違背自己的意願接受安置。各國應確保通過立法、法規和政策指示，確保在作出安置決定，制定和審議照顧計畫和由家人探訪時，徵詢和考慮兒童的意見。各國應遵守既定國際標準，將收容制度作為最後手段，確保除非必要，否則不將兒童安置在替代性照顧機構，並確保在提供替代性照顧情況下，提供符合兒童權利和兒童最佳利益的恰當條件。各國應確保由國家和公民社會建立的庇護所設施安全和品質良好。如果認為與家庭成員安置在一起符合街頭流浪兒童最佳利益，經與他們協商，需要雙方仔細準備和後續跟蹤。在街頭與長期安置之間常常需要有一個過渡階段，過渡期的長短往往需要根據個案與兒童本人商定。由於缺乏兒童替代照顧設施，而使用警局或其他拘禁室的做法是不能接受的。
46. 許多街頭流浪兒童與家人共同生活，無論是否在街頭，並/或維持家庭關係，應該支援他們保持這種聯繫。各國不應單憑家庭在街頭工作或生活的狀況，使兒童與其家庭分離。同樣，各國不應使街頭流浪兒童所生的嬰幼兒與父母分離。經濟和物質貧窮，或直接或唯一可歸咎於這種貧窮的狀況，絕不應成為使兒童脫離父母照顧的唯一理由，而應將其視為一種信號，表明有必要為該家庭提供適當幫助。為了防止長期分離，各國可支援臨時、尊重權利的兒童照顧辦法，例如對父母在一年中的某一時間段得去外地從事季節打工的兒童，採取此種辦法。

- 47.重要的是，要確定、維持和監測國家和非國家服務部門的品質，防止兒童因受照顧和受保護權未兌現而最終流落街頭，並惠及已經流落街頭的兒童。各國應提供高品質、尊重權利的服務，並支援公民社會組織這樣做。國家應對負責街頭流落兒童的非國家機構、服務部門和設施提供支援，提撥資源，認證，管制和監測。參與這類服務的人員應依照第 18 段的規定接受培訓。
- 48.對父母和法定監護人的支持對於防止兒童最終流落街頭，以及加強已經流落街頭的兒童的家庭團聚方案至關重要。各國有義務適當協助父母和法定監護人履行其撫養兒童的責任，並確保發展機構、設施和服務部門照顧兒童。各國應採取措施，消除力對處於危困境況家庭的結構性壓力。需要解決的關鍵問題包括：改善貧困社區基於權利的社區發展；建立全面的經濟和社會安全網；提供安全和可負擔得起的日常照顧中心和其他專項服務；改善獲得適當的住房和家庭創造收入機會。除了結構性和政策性措施外，弱勢家庭需要由訓練有素的專業人員提供個案解決辦法。各國應投資於擴大家庭支助方案，並基於兒童權利方法，扭轉世代相傳加劇兒童最終流落街頭的條件。各國應採取措施，對所有父母和照顧者提供關於兒童權利和積極育兒的普及教育，以不帶汙名化的方式優先對待那些兒童面臨最終流落街頭危險的家庭。這種教育應包括兒童權利——如何聽取兒童的意見，並在決策時考慮他們意見；積極的兒童養育——積極的管教技能、非暴力解決衝突法和親密育兒法和幼兒早期發育。另見第 35 段和第 49 段。
- 49.根據第 27 條(第 3 項)的規定，締約國應確保每個兒童均有權享有足以促進其生理、心理、精神和道德發展的生活水準，防止他們淪落為街頭兒童並兌現已淪落為街頭兒童的權利。締約國應採取適當措施，幫助父母或其他負責照顧兒童的人實現此項權利，並在需要時提供物質援助和支助方案，特別是在營養、衣著和住房方面。這些規定並沒有為國家的酌處權留有任何餘地。按照本國條件並在締約國力所能及的範圍內實施上述規定，應結合第 4 條加以解釋，即應根據締約國現有資源所允許的最大限度，並視需要在國際合作範圍內，特別是關於各國有義務履行對社會、經濟和文化權利最低限度的核心義務。就物質援助而言，街頭流落兒童優先需要有一個安全的住所、食物和免費、方便的醫療保健和教育，這些透過國家支持父母和照顧者，特別是在補貼和適足的住房和創造收入方面可以見效。對第 27 條(第 3 項)的解釋不限於幫助父母或其他負責照顧兒童的人的措施。有義務在需要時提供物質援助和支助方案，還應解釋為亦指直接向兒童提供援助。這一點特別適用於不存在家庭關係，或其家庭關係屬於虐待性的街頭流浪兒童。對兒童的直接物質援助，可以服務的形式由國家或透過國家支援公民社會組織提供。對於單親家庭和重組家庭來說，國家確保兒童贍養費的措施尤為重要(見第 27 條(第 4 項))。
- 51.各國應採取措施，解決貧困和收入不平等現象的結構性原因，減少不穩定家庭的壓力並予以加強，以便對兒童提供更好的保護和減少兒童最終流落街頭的可能性。這些措施包括：採用稅收和支出政策，減少經濟不平等現象；擴大公平工資就業和其他創造收入機會；推行有利於窮人的政策，促進農村和城市的發展；消除貪腐；採用著眼於兒童的政策和預算編制；在已知遷徙程度較高的地區加強以

兒童為中心的減貧方案；以及提供充分的社會保障和社會保護。具體例子包括：歐洲和北美國家使用的兒童福利方案，拉丁美洲國家啟用的和廣泛用於亞洲和非洲國家的現金轉帳方案。各國應做出努力，以便使這些方案惠及沒有銀行帳戶的最受到邊緣化的家庭。應向父母和照顧者，並直接向街頭流浪兒童提供物質支援，此類機制和服務的設計和實施應基於兒童權利的方法。關於住房、租期保障對於防止兒童淪落街頭極為重要。它包括獲得安全的適足住房，提供安全飲用水、環境衛生和個人衛生設施。兒童，特別是那些居住在非正規或非法住所內的兒童，在得到適足替代住房之前不得被強迫驅逐；各國須對受影響兒童作出適當規定。對兒童和人權的影響評估，應當成為發展和基礎設施項目的一個先決條件，以儘量減少流離失所的不利影響。

➤ **第 23 號一般性意見：關於原籍國、過境國、目的地國和返回國在具國際移民背景兒童的人權方面之國家義務**

30. 兩委員會感到關切的是，在不存在父母虐待和忽視的情況下，兒童有時被兒童保護系統帶離父母，並安置在替代性照顧場所。絕不可以將經濟貧困和物質貧困，或可直接造成和特別歸咎於這種貧困的各種狀況，作為剝奪父母對兒童的照顧、以替代性照顧方式安置兒童或阻止兒童重新融入社會的唯一理由。在這方面，各國應為父母和法定監護人履行其撫養子女的義務提供適當的援助，包括提供社會福利、兒童津貼和其他社會支持服務，不論父母或其子女的移民身分如何。
47. 在社會保障方面，移民兒童及其家人應有權享有與國民同樣的待遇，只要他們符合該國適用的法律以及適用的雙邊和多邊條約的規定。兩委員會認為，在必要情況下，各國應不加區分地向移民兒童及其家人提供緊急社會援助，不論其移民身分如何。
48. 關於移民家庭，包括移民期間生育子女的家庭，兩委員會強調，《兒童權利公約》第 5 條和第 18 條規定的父母對兒童的養育和發展的責任與《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》有關條款規定的移民工人的勞工權利之間存在相互依存關係。因此，各國應盡可能採取措施，確保移民父母，包括身分不正常的移民父母在工作場所的權利能得到充分尊重。
49. 各國應確保具國際移民背景兒童享有足以促進其身體、智力、精神和道德發展的生活水準。《兒童權利公約》第 27 條第 3 項規定，各國按照本國條件並在其能力範圍內，應採取適當措施幫助父母或其他負責照顧兒童的人實現此項權利，並在需要時提供物質援助和支持方案，特別是在營養、衣著和住房方面。
50. 締約國應制定關於接待設施標準的詳細準則，確保兒童及其家人有足夠的空間和隱私。各國應採取措施，確保接待設施及正式和非正式營地等臨時場所的適足生活水準，確保這些設施及場所對兒童及其父母，包括身心障礙者、孕婦和哺乳期母親無障礙。各國應確保居住設施不會不必要地限制兒童的日常活動，包括不存在事實上的行動限制。
51. 各國不應通過阻止移民租賃住房的手段干預兒童的居住權。應採取措施，確保移民兒童能夠進入無家可歸者收容所，不論其身分如何。

52. 各國應制定程序和標準，在公共或民營服務提供者(包括公共或民營住房提供者)與移民執法機構之間建立防火牆。同樣，各國應確保非正常移民兒童不會因行使住房權而被定罪，幫助他們行使這項權利的私營行為方(如房東和民間社會組織)也不會被定罪。
53. 《兒童權利公約》規定，締約國應尊重《公約》所載權利，並確保其管轄範圍內每一兒童均享受此種權利，不應有任何歧視；這包括不因兒童或其父母的移民身分而進行歧視。因此，兩委員會促請締約國提供實現經濟、社會及文化權利的公平機會，鼓勵各國儘快改革歧視移民兒童及其家人(包括身分不正常的移民兒童及其家人)或阻止他們切實獲得服務和福利(如社會援助)的法律、政策和做法。

## 伍、身心障礙者權利公約

### ◆ 公約條文

#### ➤ 第 20 條

締約國應採取有效措施，確保身心障礙者於最大可能之獨立性下，享有個人行動能力，包括：

- (a) 促進身心障礙者按自己選擇之方式與時間，以其可負擔之費用享有個人行動能力；
- (b) 促進身心障礙者享有近用優質之行動輔具、用品、輔助技術以及各種形式之現場協助及中介，包括以其可負擔之費用提供之；
- (c) 提供身心障礙者及與其共事之專業人員行動技能培訓；
- (d) 鼓勵生產行動輔具、用品與輔助技術之生產者斟酌身心障礙者行動能力之所有面向。

#### ➤ 第 28 條

1. 締約國承認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. 締約國承認身心障礙者享有社會保障之權利，及於身心障礙者不受歧視之基礎上享有該等權利；並應採取適當步驟，防護及促進該等權利之實現，包括採取下列措施：
  - (a) 確保身心障礙者平等地獲得潔淨供水服務，並確保其獲得適當與可負擔之服務、用具及其他協助，以滿足與身心障礙有關之需求；
  - (b) 確保身心障礙者，尤其是身心障礙婦女、女孩與年長者，利用社會保障方案及降低貧窮方案；
  - (c) 確保生活貧困之身心障礙者及其家屬，在與身心障礙有關之費用支出，包括適足之培訓、諮詢、財務協助及喘息服務方面，可以獲得國家援助；
  - (d) 確保身心障礙者參加公共住宅方案；
  - (e) 確保身心障礙者平等參加退休福利與方案。

### ◆ 一般性意見

#### ➤ 第 2 號一般性意見：無障礙／可及性（《公約》第九條）

40. 如果不能進入提供健康及社會保障服務的場所，身心障礙者就無法得到這種服務。即使提供健康及社會保障服務的建築物本身是無障礙的，但如果沒有無障礙交通，身心障礙者仍然無法前往提供這種服務的地方。提供健康方面的所有資訊及通訊都應該通過手語、點字、無障礙電子格式、替代文字、以及傳播的輔助及替代模式、手段及格式等實現無障礙。在提供健康，特別是對身心障礙婦女及女孩提供生育健康照護，包括婦產科服務時，特別重要的是必須考慮無障礙的性別問題。

42. 身心障礙者權利公約第 28 條處理身心障礙者的適足生活水準及社會保障問題。締

約國應採取必要措施，確保主流的社會保障措施及服務以及專門針對身心障礙問題的社會保障措施及服務都以無障礙的方式在障礙化大樓內予以提供，確保涉及到身心障礙者的所有資訊及通訊都通過手語、點字、無障礙電子格式、替代文字、輔助及替代性交流模式、手段及格式等實現無障礙。社會住宅方案應提供身心障礙者及老年人能無障礙進出的住宅。

➤ **第 3 號一般性意見：關於身心障礙婦女及女孩**

45. 強迫避孕及絕育還可能導致無懷孕後果的性暴力，特別是對於有心理社會或心智障礙的婦女、精神病院或其他機構中的婦女及被關押婦女而言。因此，特別重要的是，重申身心障礙婦女的法律能力應在與他人平等的基礎上得到肯認，身心障礙婦女有權建立家庭，並有權得到撫養子女的適當援助，這點特別重要。
59. 由於歧視，婦女在全世界窮人中的比例偏高，導致她們缺少選擇及機會，特別是在獲得正式就業收入方面。貧困既是一個加重因素，也是多重歧視的結果。老年身心障礙婦女在獲得適當住宅方面尤其面臨許多困難，被送進收容機構的可能性更大，無法平等參與社會保障及脫貧方案。

➤ **第 5 號一般性意見：關於自立生活與融合社區**

67. 締約國應提供適當的支持服務給家庭照顧者，以利他們能支持身心障礙家庭成員在社區自立生活。這些支持服務包括喘息服務、兒童照護服務、及其他的親職支持服務等。對提供家庭照顧者來說，財務支持也很重要，因為他們沒有機會進入勞動力市場，常常也生活於極度貧困狀態下。締約國還應提供社會支持給家庭，並促進發展諮詢服務、家庭週期的支持及其他適當的支持性服務的選擇。
75. 為身心障礙者女孩及男孩提供適齡的支持服務，對於他們平等享有人權極為重要(第 7 條)。關鍵是尊重身心障礙兒童的發展能力，並支援他們在影響自身的選擇上擁有發言權。同樣重要的還有，為家庭提供支持、資訊及指導(第 23 條)，以防止身心障礙兒童被送入收容機構，在收養政策方面採取融合取向，以確保身心障礙兒童也有平等被收養的機會。
87. 社區自立生活的權利緊密扣連於身心障礙兒童與父母同住的權利(第 23 條)。缺乏社區支持及服務可能會給身心障礙者家庭造成經濟壓力及限制；第 23 條賦予的權利對於防止兒童被迫與家庭分離及被機構收容以及支持家庭在社區生活至關重要。這些權利對於確保兒童不會因為身心障礙而被迫與父母分離同樣重要。締約國應為向家庭提供資訊、指引及支援以維護其兒童的權利，並促進融合及參與社區。
92. 為了確保身心障礙者享有適足的生活水準(第 28 條)，此外，締約國應特別提供使身心障礙者能自立生活的支持服務。因此，締約國有義務確身心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。更進一步，障礙者有權近用社區內的公共住宅與住宅補貼方案。讓身心障礙者自行支付與身心障礙相關費用的做法被認為違反公約。
- 97(c). 委員會注意到，締約國在落實自立生活與融合社區的權利時，可能會在國家層

級面臨挑戰。然而，為了確保完整執行公約第 19 條的規定，締約國應按照上文所述的規範性內容及義務採取以下步驟：(c)確保社會保障方案能與他人同等地滿足各種類型身心障礙者的需求；

➤ **第 6 號一般性意見：關於平等與不歧視**

- 57.公約第 19 條重申，不歧視，肯認身心障礙者享有在社區中自立生活、完整融合及參與社區的平等權利。為了實現自立生活、融合社區的權利，締約國必須採取有效及適當的措施，協助身心障礙者完整享有權利並完整融合及參與社區。這涉及實施去機構化方案，並根據委員會關於自立生活及融合社區的第 5 號一般性意見(2017 年)，調撥資源為自立生活提供支持服務，提供無障礙及負擔得起的住房，為家庭照顧者提供支持服務，並提供接受融合教育的機會。
- 61.由於歧視性法律及政策以及行政措施，身心障礙者在行使結婚權或其做父母的權利及家庭權利方面經常面臨歧視。身心障礙父母經常被視為不稱職或無法照顧子女。基於兒童或父母或雙方的身心障礙將兒童與父母分開的做法屬於歧視，違反第 23 條的規定。
- 62.因損傷而將兒童安置在收容機構的做法，也是公約第 23 條第 5 項所禁止的一種歧視形式。各國必須確保身心障礙父母及身心障礙兒童的父母在社區中有必要的支持以照顧子女。
- 67(e).為實現公約所規定事實上的平等，締約國必須確保在工作及就業方面不存在因身心障礙而造成的歧視。為確保第 5 條第 3 項規定的合理調整，實現或加速實現第 5 條第 4 項規定的工作環境中事實上的平等，締約國應：(e)確保以非歧視的方式讓身心障礙者在進出就業時能適當轉銜。締約國有義務確保身心障礙者平等及有效地獲得給付及應享法定權利，如退休金或失業金。這種法定權利不得因被排除於就業之外而受到侵犯，從而進一步加劇排除的情況；
- 68.如委員會第 3 號一般性意見第 59 段所述，貧窮既是一個加重因素，也是多重歧視的結果。不履行身心障礙者為自己及其家人提供適當生活水準的權利抵觸了公約的目標。對於生活在極端貧窮或赤貧中的身心障礙者來說，這種做法尤其令人擔憂。為了達到與其他人相當的適當生活水準，身心障礙者通常會有額外的開支。這對生活在極端貧窮及赤貧中的身心障礙兒童或身心障礙老年婦女來說尤其不利。締約國應採取有效措施，使身心障礙者能夠支付與身心障礙有關的額外開支。締約國必須立即採取步驟，滿足生活在極端貧窮及赤貧中的身心障礙者對適足的食物、衣著及住房方面等核心最低要求。