



▶ 社会保护聚焦

2021年11月

申诉和上诉机制：保护社会保障权利

要点

- ▶ 使用健全有效的申诉和上诉机制以及补救措施是任何基于权利的社会保障制度的核心。
 - ▶ 救济机制对确保合理实施社会保障立法至关重要，它们为用户提供了一种对是否适当应用法律框架进行公正审查的手段，并通过这一做法让每个人可以切实行使社会保障人权。
 - ▶ 这类机制也是很好的传声筒，以使社会保护体系与其成员之间“保持联系”。具体而言，补偿机制代表一种宝贵的信息和反馈来源，用以发现和纠正不同社会保障计划之间的运行故障、效率低下问题以及侵犯权利与义务的行为。
 - ▶ 国际人权和社会保障标准针对社会保护体系的设计和 implementation 规定了一般原则，对申诉和上诉机制规定了具体原则。
- 特别是：
- ▶ 1952年《社会保障（最低标准）公约》（第102号）及后续通过的更高级标准规定了治理社会保障领域申诉和上诉权利的基本原则。
 - ▶ 2012年《社会保护底线建议书》（第202号）规定补偿机制应做到：公正透明、简单有效、方便快捷、可及且费用不高。此外，应向申请人免费提供申诉或上诉程序。
 - ▶ 国家有义务将国际社会保障标准中规定的原则转化为具体的权利和义务，确立并有效实行申诉和上诉机制。

导论

使用申诉和上诉机制¹以及有效的补救措施是任何基于人权的社会保障体系的核心。人人都享有获得社会保障的权利，国家应采取措施以使被保护人能有效行使和主张个人权利。救济机制为利益相关方提供程序手段，确保社会保障机构、雇主或国家承担切实遵守适用法律框架的责任，并推动社会保障管理机构和政策制定者承担实施计划和保障基本人权的责任。

因此，为充分落实社会保障人权，社会保障体系应纳入有效机制，满足（1）允许提出和处理申诉；（2）规定独立的上诉程序。

国际人权条约和国际劳工组织（以下简称 ILO）社会保障标准规定了使用高效可及的申诉和上诉程序的权利，并载入作为健全的规范框架核心的指导原则（见框 1）。ILO 在其规范框架中针对这一方面规定了总体原则：国家应承担适当管理国家社会保障体系的总体责任。ILO 里程碑式的社会保障标准同样强化了申诉程序对社会保障体系平稳运行的重要意义。

特别指出，1952 年《社会保障（最低标准）公约》（以下简称第 102 号公约）规定了一套适用于所有社会保障体系的原则，包括申诉和上诉权利（第 70 条）；2012 年《社会保护底线建议书》（以下简称第 202 号建议书）要求将国家社会保护底线纳入全面社会保障体系，并支持将申诉和上诉机制写入法律和这类机制应植根的原则中（第 7 款）。

鉴于上述情况，将追索权纳入国家法律框架应被视为建立健全社会保障体系所必不可少的一步，并应作为一种国家责任。²

▶ 框 1：关于确立申诉和上诉机制的国际指导框架

以下国际标准包含对追索权和基本程序原则的规定，例如诉诸独立法庭和有效补救的权利，指导国家设计问责机制和权利持有人实现其权利的权利。

国际人权文书

- 《世界人权宣言》（1948）第 8 条和第 10 条
- 《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条（3）款（1996）

国际劳工标准

- 1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）第 70 条
- 1964 年《工伤津贴公约》（第 121 号）第 23 条
- 1967 年《残疾、老年和遗属津贴公约》（第 128 号）第 34 条
- 1969 年《医疗和疾病津贴公约》（第 130 号）
- 1988 年《就业促进和失业保护公约》（第 168 号）
- 1944 年《医疗建议书》（第 69 号）第 63 款和第 112-114 款
- 附录，1944 年《收入保障建议书》（第 67 号）第 27 款

¹ 就本简报而言，申诉、救济或追索机制指国际劳工标准（ILS）所称的申诉和上诉机制，可互换使用，包括：就待遇质量或数量提出申诉的权利，国家社会保障法律框架规定的其他权利和义务，以及对

判决提出上诉，特别是通过审判庭或特别法庭上诉的权利（ILO 2019）。

² 见 ILO《根据国际社会保障标准起草社会保障法律框架的指南》，待出版。

- 2012 年《社会保护底线建议书》（第 202 号）第 7 款

更多关于上述国际文书的说明，请参阅出版物《建立社会保护体系：国际标准和人权文书》（ILO 2021a）

“可持续发展目标”（以下简称 SDG）中的目标 16（促进和平、正义和强有力的机构）强调了这一优先发展事项，³它是实现 SDG 目标 1.3——执行符合本国国情的全民社会保护体系和措施，包括最低标准，到 2030 年在较大程度上覆盖穷人和弱势群体——及其他与社会保护有关的 SDG 目标的关键（ILO 2010, 2017, 2021c）。

申诉和上诉机制作用：建设法治社会保护体系

作为总体责任的一部分，国家应确保向有权依法领取待遇的人员提供合理待遇，并适当管理社会保护体系。申诉和上诉机制在保证所有利益相关方遵守社会保障权利与义务方面发挥重要作用，因此，仅是宣告拥有社会保障权利还不够充分。赋予权利实质性内容还意味着建立申诉和上诉制度以及程序与法律保障，以确保申诉和上诉的权利（ILO 2019）。

对此，ILO 实施公约和建议书专家委员会（CEACR）重申：“无论法律框架经过多么完善的起草或有多么全面，只有获得充分的制度框架支持才能发挥效力，并确保立法规定的权利和保障切实转化为给予被保护人的待遇”（ILO, 2019）。恰当实施社会保护体系要求各国向被保护人和雇主提供合法表达不满的手段，特别是与国家法律框架规定的权利和义务有关的申诉。这有助于促进申诉人对体系的所有权。例如，如果按照第 102 号公约第 69 条规定停发待遇，需提供停发的法律依据并就所涉情况的特殊之处说明理由。

申诉和追索机制还可以推动负责提供社会保障的机构的问责，防止出现不公正感或非法或任意剥夺或侵犯权利，以此确保社会保障管理和司法系统管理的有效运作。

申诉或提起上诉的权利是确保程序公正的基本组成部分，而程序公正是增强社会保护体系合法性的关键维度（ILO 2011）。因此，在制定法律框架的同时，还必须辅以便于获取和阅读的申诉与上诉

³ “创建和平、包容的社会，促进可持续发展；让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责、包容的机构”。

规则方面的法律信息，这一点在待遇被拒发、停发，或被降低替代率或缩短发放期限的情况下尤为重要。

此外，申诉还可以帮助评估和提升现有框架的效力，进一步确保社会保护体系对被保护人的需求迅速做出响应。例如，司法机构有权宣布立法或监管规定违反更高级别的法律规范（如国家宪法或被批准的国际条约），并因此开始渐进对国家法律框架进行改革。

总之，如果没有确立接受和处理申诉的制度机制，国家将难以确保对社会保障服务和机构进行适当管理；它是构成基于权利的社会保护方法的基本要素。此外，政策制定者还可以通过监测申诉机制的运行情况，明确社会保障体系的实施困难并寻求救济方法，包括改革或达到更高水平的合规性。有效的申诉和上诉机制，连同国家在立法和行政权力层面采取的行动，代表国家履行适当管理社会保障体系这一责任的第三杠杆（ILO 2016）。

国际标准：呼吁各国建立有效的申诉机制

考虑到强有力的申诉机制对有效落实一般人权，特别是社会保障权利和义务至关重要，人权和 ILO 社会保障标准均将其纳入规定。申诉和上诉机制不仅应作为国家社会保障框架的组成部分，还应以不同国际文书制定的原则为指导，充分实施基于权利的社会保障方法。⁴

除了明确指出申诉和上诉权利，第 102 号公约还规定这些权利是国家社会保障管理责任的重要组

成部分（第 70-72 条）。国家不仅负责适当提供待遇，还要对管理服务的机构负责，且必须采取一切所需措施确保社会保障权利和义务受到尊重。国家社会保障立法通常明确定义国家在适当监督和管理社会保障方面的责任，包括解决申诉和争议。西班牙和越南的做法就是这样⁵。

在履行对社会保障体系进行适当管理责任时，各国可以根据国家需要和国情灵活安排对社会保险和社会救助计划的管理，以优化成果并实现全民覆盖。第 202 号建议书中对此有相关明确规定，例如呼吁各国根据国情考虑采取不同方法，实施最富成效并最有效率的津贴和计划组合（第 9 款（1））。申诉机制的组织架构往往反映这些结构，例如，许多国家设立同一机构管理缴费型和非缴费型待遇，阿根廷的国家社会保障管理局（ANSES）和芬兰的社会保险机构（KELA）即是如此。其他国家，如奥地利、柬埔寨、马达加斯加、马来西亚，分设不同机构管理社会保险和社会救助津贴，并相应建立各自的申诉机制。在保加利亚，社会救助机构和社会保障机构分别管理缴费型和非缴费型待遇，但两个机构受相同的行政规则约束，因此简化了待遇领取人的申诉和上诉程序。⁶

尽管大部分国家将申诉机制直接纳入国家社会保障立法⁷，但全世界仍有许多社会救助计划只得到政策文件、操作框架和实际安排的指导，而缺乏适当的法律框架支持；如果没有这种法律基础，将难以向国家主管当局质疑法律的适用性。由于非缴费型计划通常旨在支持弱势群体和境况不稳定的群体，在此情况下依法建立适足的申诉机制尤为重要

⁴ 该目标完全符合关于社会保护（社会保障）第二次周期性讨论的结论（ILO 2021Bb），并呼吁 ILO 成员国加强基于权利的社会保护体系建设，确保体系的充足性、可持续性和对所有工人与企业的充足性。

⁵ 见西班牙皇家法令 8/2015,10.30,《一般社会保障法》修订案（第 135、303（3）和 350 条）；越南《社会保险法》（第 7 条（6）），第 58/2014 号

⁶ 见保加利亚《社会救助法案》（2014）（第 13 条（5）、14 条 b 款）和《社会保险法》（1999, 2018 年修订）（第 117 条（5）），两部法律均参考《行政程序法》（2006, 2019 年修订）

⁷ 2019 年，75% 的国家政府表示情况确实如此（ILO 2019）

(Sepúlveda & Nyst 2012)。最终，如果没有一个健全的法律框架来规定问责机制，国家将无法履行义务帮助最需要帮助的个人。

厄瓜多尔根据其《社会保障法》建立了两个行政管理机构—国家上诉委员会，省级待遇和纠纷委员会—负责处理关于被保险人同意或拒绝待遇申领的申诉。一审由省级待遇和纠纷委员会解决被保险人或其受益人提出的待遇申领诉求和申诉；二审也即终审，由国家上诉委员会审理对省级待遇和纠纷委员会所做行政决定提出的上诉并作出判决（第 44 条）。根据厄瓜多尔宪法第 173 条规定，尽管不得对国家上诉委员会作出的判决提起行政上诉，但仍可以通过司法程序对其提出质疑。

国家对适当管理社会保障体系负有总体责任，其中包括设计具备文化敏感性并能避免污名化的申诉机制，这也是任何基于权利的社会保障体系的核心，符合非歧视原则和平等原则。⁸ 国家有责任让这些原则成为设计、实施和监测社会保护体系的主流原则，确保人人可以利用这些原则且不会使受益人蒙受污名；对可能处于弱势的群体予以特别关注，例如涉及贫穷、残障或种族问题。这一点可以通过调整申诉和上诉程序来实现，例如：整合多种申诉渠道，允许匿名申诉，确保机密性，以及考虑到低水平素养问题（包括法律和数字方面）（Sepúlveda & Nyst 2012）。

此外，所规定的各项要求应不妨碍有效利用申诉机制和补救措施。例如设计要求时应考虑社群内的性别权力动态、数字素养和文化差异。因此，为了充分服务于各部分人口，国家可以考虑成立服务中心，协助申请人提出诉求。例如，南非《社会救助法》规定，如果出于年龄、残障或丧失读写能力

等原因而无法理解、领会或践行本法规定的权利、责任或义务，南非社会保障局应以所涉人员可能理解的本国官方语言提供一切合理救助。⁹ 保加利亚、马来西亚、越南和泰国也已采取相似措施，促进生活在偏远地区或需要通信援助的人员获得服务。

《从非正规经济向正规经济转型建议书》（第 204 号，2015）和《关于家政工人体面劳动的公约》（第 189 号，2011）同样指出，需要让申诉和上诉机制适应非正规经济和家政工作的特殊环境。

根据国际文书建立强有力的申诉和上诉机制的战略

为国家宪法中规定的追索权奠定基础

根据国际社会保障标准，申请人应至少享有对津贴质量或数额的申诉权，和对拒发津贴的上诉权¹⁰。具体而言，如果申请人认为其法定权利部分或完全未得到落实，则应（1）由社会保障机构审查其申请；（2）如不同意社会保障机构做出的决定，向公正独立的法庭提出诉讼。雇主应被纳入上诉权的适用范围，包括当其缴费或其他义务受到质疑的情况。在一些国家，所有与社会保障相关的申诉均交由为处理社会保障问题而设立的特别法庭解决，该法庭由受保护者代表组成。¹¹ 对于上述情况，第 102 号公约并不要求设立上诉程序，因为公约认为这种机制（特别是考虑到其构成）能够充分保障其独立性和公正性（第 70 条（3））。

此外，多国依据国际社会保障标准在其宪法中体现建立有效、独立、公正的申诉机制的需要。这样做可以保证任何与宪法所规定权利相斥的法律都

⁸ 例如《世界人权宣言》第 8 条，《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条

⁹ 南非，社会救助法，2004 年第 13 号，第二部分（3）。

¹⁰ 见第 102 号公约第 70 条第 1 款和第 2 款。

¹¹ 见第 69 号建议书，第 63 款和第 112 款；第 27 号建议书第 27 款。

可被视为违宪或不可操作 (ILO 2016) , 从而可以在法庭上判定违反一般宪法原则的法律或条例无效。事实上, 许多国家已采取这种方法, 并在国家宪法中保护司法审查权, 这表现出申诉机制在保障法治至上中发挥根本作用。例如, 葡萄牙宪法规定, 每名公民有权单独或与其他人共同提出请愿、陈述、索赔或申诉, 以捍卫自己的权利 (第 52 条 (1)) 。此外, 在中国、哥伦比亚、纳米比亚、波兰、斯洛文尼亚、西班牙、俄罗斯联邦和越南等国家的宪法中也可以看到关于申诉权或上诉权的规定。

将申诉和上诉机制纳入强有力的法律框架

将社会保护权利纳入国家法律体系并予以定义 (包括提出申诉和上诉的权利) 是确保有效实现相关权利的基础 (联合国, 2008) 。一方面, 国家需要建立可靠的法律框架, 落实宪法规定的权利和原则 (ILO, 待出版) ; 另一方面, 根据国际人权和 ILO 社会保障标准, 法律框架将帮助合理规范权力行使, 提高被保护人主张个人权利的意识 and 能力 (Sepúlveda & Nyst 2012) 。

有效的法律框架应明确规定实质性要素, 例如:

- 审查有关待遇资格决定的权利;
- 用以检查被举报的滥用或欺诈案例的条件;
- 社会保障机构和其他执行机构遵守法律框架;
- 可用的补救措施类型; 以及
- 对违反法律适用的制裁

框架还应包括程序要素, 例如:

- 如何提出申诉或对判决提起上诉;
- 负责决策的机关;
- 时限和需要完成的手续; 以及

- 司法代表的条件

这些参数可以帮助用户明确个人情况和在体系中的法定权利与义务。例如纳米比亚通过在国家宪法中规定基本原则为追索权奠定基础:

▶ **行政机关和行政官员应确保行事公平合理, 遵守普通法律 and 任何相关立法对这类机关和官员制定的要求; 因做出此类行为和决定而受到侵害的人员有权向主管法院或法庭要求赔偿。**¹²

这种宪法法规势在必行, 为国家日后制定社会保障领域公共服务规范和规则以及服务设计提供指导 (ILO 2016) 。纳米比亚在其《雇员补偿修正案》中将这些一般原则转化为问责机制的关键参数, 指出:

▶ **任何对关于社会保障事项的判决感到不满的人员, 可以在收到判决通知的 60 天内向劳动法院提起上诉。**¹³

此外, 规范性框架必须明确定义社会保障权利, 并设立个人为积极行使待遇领取权利而可以诉诸的程序 (见框 1) 。以挪威为例, 根据国家立法, 挪威劳工和福利管理局作出的任何决定都将包括对 “如果个人决定对判决提起上诉, 如何推进” “谁来解决” 和 “截止日期” 的解释。¹⁴

确立全面的申诉和上诉流程

一般来说, 申诉程序应由两个层面构成: 一是行政复议, 二是司法诉讼。每个国家的程序各不相同, 但最终可以归为四类主要的法律程序: (1) 内部行政程序; (2) 特别司法程序; (3) 普通法院的司法程序; (4) 混合程序 (ILO 2011) 。原则上说, 为了使社会保障体系符合 ILO 社会保障标

¹² 纳米比亚宪法, 1990, 2010 年修订 (第 18 条)

¹³ 雇员补偿修正案, 第 5 号, 1995 (第 21 条)

¹⁴ 更多信息详见挪威 [Your Right to Appeal](#)”

准（包括第 102 号公约）中的规定，申诉机制必须允许申请人对审查初始诉求的行政当局作出的决定提起诉讼。如果社会保障诉求案件由特别法庭解决且有被保护人出席，则 ILO 社会保障最低标准认为不再需要对这类决定设立上诉权（第 102 号公约，第 70 条（3））。

一般来说，提出行政申诉是第一步程序，通常直接向作出有争议判决的行政机关提出，例如关于资格条件或待遇金额或待遇领取期限。该判决可以由最初的决策者审查，但之后往往会向上级社会保障行政机关提出申诉。某些情况下还存在二级行政复议，例如巴拿马、菲律宾和挪威的做法。¹⁵

一旦初始阶段完成，申请人通常有权向外部独立机构（一般隶属于国家司法系统）提起上诉；这种二级上诉可以向行政法院、劳动法院、社会保障管辖区或普通法院提起。第 67 号建议书中明确建议由专门的社会保障法庭处理上诉案件（附录，第 27 款（8）），目前，肯尼亚、马来西亚、西班牙等多国已选择设立专用于处理社会保障纠纷的法庭¹⁶。国家立法通常会规定某些要求（例如职业培训、教育和经验年限），以指定个人成为此类专门法庭的成员，受保护者代表通常也会到场。

与之相似，各国可以在建立普通社会保障法庭的基础上进一步设立专门分庭，以处理尤为复杂的突发事件；或者可以在普通法庭中设立专门的分庭，负责审查社会保障事务，例如残疾或工伤等风险涉及的失能等级评估。在这种情况下，设立专家委员会有助于提供更加全面公正的申诉或上诉处理。阿曼社会保险公共机构将所有关于残疾等级评估的请

求移交给上诉医疗委员会，该委员会由卫生部任命的专家构成。¹⁷

▶ 框 2：由三方解决社会保障争议的方法

- 在**柬埔寨**，部长令第 177 号（2010）要求争议和诉求解决委员会由工人、雇主和国家社会保障基金的代表平等组成；委员会成员必须具备至少 3 年社会保障和劳工事务方面的经验，并拥有法学学位或相关法律能力。
- 在**吉布提**，雇主和工人有权向由国家社会保障基金（NSSF）管理局任命的三方委员会提出申诉。
- 在**泰国**，《社会保障法》（1990 通过，后于 1999 年修订）规定向上诉委员会提出申诉。该委员会由具有法律、医学、社会保障或劳工事务方面经验的个人，以及雇主、工人和政府代表组成。

某些立法要求由一名主席、一名雇主代表和一名工人代表组成的三方构成，以确保所有利益相关方均有体现（见框 2）。这些法规落实了第 202 建议书（第 3 款 3（r））中规定的三方参与原则，并帮助建立有效可及的申诉制度；反之，这对于确保被保护人行使社会保障权利，以及构成社会保障体系的不同计划实现各自目标至关重要。

根据国际商定的关键原则建立申诉和上诉机制

各国在履行总体责任时，还需要确保在对申诉机制及其所依据的法律框架的设计中适当考虑一系列关键原则。第 202 号建议书不仅将申诉和上诉程

¹⁵ 巴拿马，第 51 号法令，社会保障基金组织法（修订）（第 114、116 和 119 条）；菲律宾，社会保障法，11199,2018（第五部分）；挪威，国家社会保险法（1997），2017 年修订

¹⁶ 肯尼亚，国家社会保障基金法（2013）第十五条八款（c）和第五十三条；马来西亚，雇员社会保障法（1969 年通过，2019 年修订）第八十三条；西班牙，第 36 号法令，2011，社会管辖权监管（第 1 条）

¹⁷ 也门，皇家法令第 72/91 号，颁布社会保险法，于 2019 年修订（第 2 条（15），第 43 和 44 条）

序确立为社会保障体系的基本要素，还规定了一套适用于劳动、民事和行政程序的原则，以促进对合规文化的培养并体现基于权利的方法的构成要素。这些关键原则同样还构成法治的基本要素，是实现社会保障权利和义务的先决条件。

独立公正

第 202 号建议书进一步援引了第 102 号公约的条款，规定申诉和上诉机制必须公正、独立。因此，社会保障立法应保障诉诸独立于待遇管理机构之外的外部机构的权利。大部分国家表示，其问责机制反映了社会保障标准认可的这一特别原则（ILO 2011），同时也认识到由相关社会保护机构对诉求进行初步审查的可能。例如在澳大利亚，如个人受依据《社会保障法》做出的决定的影响，可以申请对相关决定进行内部和外部审查。内部审查由行政上诉法庭的官员执行，他们没有参与作出初始决定，但接受同一机构的二次审查。如二次审查后仍存在分歧，可以就判决向联邦法院提起上诉，该法院形成第一道外部审查机制；联邦法院的判决可以进一步上诉至最高法院。¹⁸

透明

申诉机制必须保持透明、简单、可及，有关当局作出的决定应发挥正向作用，以书面形式清楚阐明适用的法律依据和产生特定结果的理由。例如在西班牙，互助保险公司（管理工伤津贴）发布的任何关于在归因于它们的案件中承认、中止、取消或废除有关权利的决定都应阐明理由并以正规书面形式呈现，其有效性应通知利益相关方。¹⁹此外，明确规定报告程序并公开关于社会保障计划财务和行

政运作的信息，帮助民众了解计划如何运作以及谁负责执行计划。

简单明了

申诉和上诉机制的所有手续、指示、时限和程序应简单明了；语言和术语应通俗易懂，不论申请人的背景、教育或其他相关情况如何；采取的措施应能加强社会保障体系与其利益相关方之间的对话和合作，包括关于用户分歧和潜在诉求的问题。萨尔瓦多已发布了这样一项倡议，规定：被保护人有权被告知其诉求中的任何不合规之处，且必须被给予充足的时间对此作出纠正。²⁰如前文所述，国家有责任适当管理计划，捍卫并积极将社会保障权利扩大到所有社群成员。从这个意义上说，应灵活申诉渠道，以应对可能影响个人主张权利的能力的各种现实情况。例如，墨西哥在认识到行政阻碍对非正规经济工人的严重影响后出台立法，允许通过邮寄、投递箱、电子邮件、电话、传真、本人亲自或线上等多种方式提出申诉，并辅以重时效性的答复要求。²¹

可及和费用合理

根据第 202 号建议书，申诉和上诉机制应具备可及性，满足费用不高且申请人免费使用程序（第 7 款）。可及性要求尊重所覆盖人员的权利和尊严，包括该建议书规定的整个诉讼和非诉程序的受益人²²。换句话说，这些机制应确保在申诉和上诉程序的各阶段都维持非歧视原则和申请人的尊严，并实施适当的保障措施，防止申请人或其家人接受有损身心健康、引发污名或无谓泄露个人信息的要求，

¹⁸ 更多信息详见澳大利亚“社会政策法指南：社会保障指南”

¹⁹ 西班牙，第 8/2015 号皇家法令，10 月 30 日，批准《一般社会保障法（修订案）》（第 82 条（2））

²⁰ 萨尔瓦多，社会保障法，1953，1993 年修订（第 94 条）；劳动法，1972，2004 年修订（第 381 和 369 条）

²¹ 墨西哥，2003 年 7 月 4 日第 512 号部长级协议，公布于 2003 年 8 月 7 日第 142 号正式记录中，其中发布了《BDH 人类发展奖金计划操作手册》（第 13 条和第 3.6.1 条）

²² 见第 202 号建议书第 3 款（f）

避免损害或贬低他们的尊严²³。考虑到社会保障立法的复杂性，被保护人应有权获得法律援助，以帮助明确和理解个人享有的权利与义务，并能够顺利行使个人权利。许多国家允许由地方非政府组织或国家指定的律师代表申请人。例如在越南，工会可以代表工人甚至代其就违反社会保险法的行为提起诉讼²⁴。同样，因使用这类机制产生的相关费用不应给申请人造成经济困难或阻碍他们提出申诉。2019年，在对 ILO 的一项调查作出答复的 114 个国家中，近 40% 的国家表示申请人可以免费使用申诉机制 (ILO 2019)。

迅速有效

最后，确保申诉机制迅速有效。正如葡萄牙利用其信息技术系统 *Segurança Social Direta*（“直接社会保障”）表明，用户应收到对其诉求的答复并及时获得适足的补救措施。推行这种技术（包括以电子方式提交申诉）是为了提高社会保障体系服务的速度和效率、安全性和便利性（葡萄牙 2020）。此外，将社会保障诉求摆在国家司法系统的优先位置（如菲律宾的做法²⁵）可以鼓励申请人提出申诉，并获得尽快处理。

社会保障待遇通常是申请人唯一的收入来源，他们依此维持生计，延迟待遇支付可能会严重威胁被保护人的生存能力。考虑到这一点，只要待遇领取人的诉求未得到解决，国家就应采取措施对其予以支持。例如，残疾津贴的发放程序可能涉及各种情况和评估，它们共同延长了被保护人未获得任何形式收入的期限。为补救这种情况，保加利亚规定，申请人可以在等待残疾等级评定期间领取临时基本津贴。²⁶

将申诉和上诉机制与有效补救措施联系起来

申诉和上诉机制的有效性还要求在申诉产生确认的权利侵犯时授权相关当局采取有效补救措施。就这一方面可以指出，联合国经济、社会和文化权利委员会——监督《经济、社会和文化权利国际公约》执行情况的独立专家机构——建议所有社会保障权利受到侵犯的受害者都有权获得充分赔偿，包括恢复原状、损失赔偿、清偿或保证不再发生 (UN 2008)

结论

申诉和上诉机制以正当程序原则为指导，向被保护人和其他享有合法利益的人员赋权，以主张其权利并执行相应社会保障机构的义务。因此，它们是确保程序公正和遵守正当程序的基础 (ILO 2011)。各国在设立这种机制时向被保护人提供获得其应享待遇的法律途径。此外，这些机制还促使国家在其民众中建立信任和意识，包括授权申请人自主主张权利，寻求确保社会保障相关义务得到遵守，指出实施差距以及为关于社会保护改革的政策制定辩论提供信息。

除了设立关于社会保障管理与筹资的关键待遇参数和规则，在健全的法律框架中确立申诉和上诉机制同样是保障社会保障人权的重要组成部分。此外，该机制完全符合“确保不让任何一个人掉队”的目标，并进一步推动各国实现可持续发展目标，特别是 SDG 目标 16.3 —从国家和国际层面促进法治，确保所有人获得平等诉诸司法的机会；SDG 目标 1.3—执行适合本国国情的全民社会保护体系和

²³ 2019. 通过促进人的尊严、社会公正和可持续发展的全民社会保护：关于 2012 年《社会保护底线建议书》（第 102 号）的综合评述，ILC, 108/III/B, 第 182-189 款

²⁴ 越南，工会法，2012（第 10 款（8））；社会保险法，

第 58 号，2014（第 14 条 1 款 d）

²⁵ 菲律宾，社会保险法（第五部分（c）），第 11199 号，2008

²⁶ 保加利亚，社会保险法，1999，2018 年修订（第 98 条（7））

措施，包括最低标准，到 2030 年在较大程度上覆盖穷人和弱势群体；以及 SDG 目标 3—确保健康的生活，促进各年龄段人群的福祉。

最后，国际人权文书中体现的基于权利的方法和 ILO 社会保障标准为各国设计适足有效的申诉和上诉机制提供了详细指导，从而确保恰当实施国家法律框架，特别是关于社会保障权利与义务的可执行性和可预测性。最终实现尊重法治，提升信任，促进社会正义。

参考资料

- ILO. 2010. *Observation (CEACR) on Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No.102) – Peru* (Ratification: 1961)”.
- . 2011. *General Survey Concerning Social Security Instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization: Social Security and the Rule of Law*. ILC.100/III/1B.
- . 2016. *The Right to Social Security in the Constitutions of the World: Broadening the Moral and Legal Space for Social Justice*.
- . 2017. *World Social Protection Report 2017–19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*.
- . 2019. *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development: General Survey Concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. ILC.108/III/B.
- . 2021a. *Building Social Protection Systems: International Standards and Human Rights Instruments*.
- . 2021b. *Resolution and conclusions concerning the second recurrent discussion on social protection (social security)*. International Labour Conference. 109th Session.
- . 2021c. *World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads – In Pursuit of a Better Future*.
- . Forthcoming. “Guide to draft social security legal frameworks in line with international social security standards”.
- Portugal, Instituto da Segurança Social, I.P. 2020. *Guia Prático: Segurança Social Direta*.
- Sepúlveda Magdalena, and Carly Nyst. 2012. *The Human Rights Approach to Social Protection*. Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- UN (United Nations). 2008. *General Comment No. 19: The right to social security*. UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. E/C.12/GC/19

本政策简报由 Luisa Carmona, Mélisande Masson, Kroum Markov 和 Maya Stern Plaza 编制，Christina Behrendt, Shahra Razavi, Ursula Kulke 和 Greta Cartoceti 提供帮助。

社会保障聚焦简报系列编辑：Shahra Razavi, 社会保护司司长

联系信息

国际劳工组织
社会保护司
地址：Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
瑞士

电话：+41 22 799 7239
邮箱：socpro@ilo.org
网址：www.ilo.org
www.social-protection.org

附录 1：索赔程序导览：魁北克养老金计划

根据 1956 年《魁北克养老金计划法案》，在加拿大魁北克省，有权享受退休、遗属或残疾津贴的人员可以向负责待遇管理的相关机构（Retraite Québec）提起上诉。一旦个人对收到的行政机构所做决定的通知感到不满，可按照法案列出的以下步骤提起上诉：

