

# 審查中華民國（臺灣）政府關於《消除一切形式種族歧視國際公約》 執行情形之首次國家報告

## 結論與建議 國際審查委員會

臺北，2024 年 4 月 24 日

### I. 前言

1. 《消除一切形式種族歧視國際公約》（ICERD）是聯合國九大核心人權公約中第一個通過之公約，於 1965 年 12 月 21 日聯合國大會正式通過，並透過獨立人權公約機構的監督，督促締約國落實履行義務。依據第 19 條規定，ICERD 於 1969 年 1 月 4 日生效。消除種族歧視委員會為國際監督機構，由 18 位獨立專家組成，於 1969 年由締約國大會依據第 8 條選舉產生。該委員會透過審議國家報告（第 9 條）、對締約國間所提未履行公約爭端之決議（第 11-13 條），以及對發表任擇聲明之締約國的個別申訴案件之決定（第 14 條），以監督各國落實公約之情形。
2. 中華民國（臺灣）（下稱臺灣）於 1966 年 3 月 31 日簽署《消除一切形式種族歧視國際公約》（ICERD）。該公約於 1970 年 11 月 14 日獲批准，當時臺灣仍為中國在聯合國之代表國，其批准書亦隨即交存聯合國。《消除一切形式種族歧視國際公約》在臺灣於 1971 年 1 月 9 日生效，此生效日期早於 1971 年 10 月 25 日聯合國大會通過第 2758 號決議，承認中華人民共和

國為「中國在聯合國的唯一合法代表」之前。其後由於臺灣失去聯合國會員國資格，隨即喪失向聯合國消除種族歧視委員會提交國家報告之資格，爰在接下來的數十年中，ICERD 在臺灣並未發揮實質作用。

3. 臺灣總統於 2009 年宣布將《公民權利和政治權利國際公約》（ICCPR）及《經濟、社會、文化權利國際公約》（ICESCR）（下稱兩公約）納入國內法。兩公約施行法並建立國家報告的監督機制，用以監督政府部門是否履行其應承擔的義務。政府於 2011 年展開編撰兩公約實施情形之國家報告，並於 2013 年邀請來自 10 個國家的國際獨立專家組成之國際審查小組（由奧地利專家 Manfred Nowak 擔任主席），共同審查政府機關及民間團體所提供之報告，尤其是來自民間社團之意見。第一次審查於 2013 年 2 月 25 日至 3 月 1 日在臺北舉行，並於 2013 年 3 月 1 日通過了結論與建議。第二次和第三次審查分別於 2017 年 1 月和 2022 年 5 月在臺北舉行，後由於受到新冠疫情相關防疫措施之影響，第三次審查延遲了一年。
4. 臺灣政府對其他三項聯合國核心人權公約亦採取了類似的處理程序：《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》於 2012 年 1 月 1 日生效；《兒童權利公約施行法》於 2014 年 11 月 20 日生效；《身心障礙者權利公約施行法》於 2014 年 12 月 3 日生效。
5. 總統府於 2018 年要求內政部制定落實《消除一切形式種族歧視國際公約》之實施計畫，行政院於 2020 年通過《消除一切形式種族歧視國際公約推動計畫》。該推動計畫與兩公約施行法類似，亦建立國家報告及審查制度之規範。因此，政府開始撰寫《消除一切形式種族歧視國際公約》各條文規範之各項權利於我國實施情形之首次國家報告，並於 2023 年邀請來自 4 個國家

之獨立審查委員組成國際審查委員會，審查政府機關及民間團體提供之報告，特別是民間社團提供之資訊。該委員會由以下以個人名義工作之獨立專家組成：洪惠子（日本）、Sheryl Lightfoot（加拿大）、Rosslyn Noonan（紐西蘭）和主席 Manfred Nowak（奧地利），於2024年4月24日通過首次國家報告國際審查結論性意見與建議。

6. 委員會對於《消除一切形式種族歧視國際公約》部分人權保障之規定，於過去15年間，其他已實施之國際人權公約將其納入國內法律體系涵蓋範圍予以肯定，尤其是《公民權利和政治權利國際公約》第2、3及26條；《經濟、社會、文化權利國際公約》第2和3條；以及《消除對婦女一切形式歧視公約》、《兒童權利公約》和《身心障礙者權利公約》於涉及交織性歧視時的各項義務。有鑑於此，上開各國際人權公約之國際審查委員會業已提出一系列旨在消除臺灣種族歧視之建議。因此，政府參採前揭國際審查委員會所提建議之情形，進而如何予以落實，成為本次結論性意見與建議的重要參據。

## II. 正面部份

7. 委員會熱烈歡迎對《消除一切形式種族歧視國際公約》實施情形之首次國家報告審查。特別值得肯定的部份包括：
  - (a) 政府提交之詳盡的首次國家報告，其中包括政府的共同核心文件以及對委員會問題清單的全面回應。
  - (b) 所有相關政府部門的積極參與，特別是行政院長陳建仁、政務委員羅秉成、內政部部長林右昌、內政部次長吳容輝、勞動部次長許傳盛、原住民族委員會副主任委員鍾興華、內政部移民署署長鐘景琨及其團隊與委員會。

- (c) 國家人權委員會 (NHRC) 的積極參與和報告。
  - (d) 各類非政府組織 (NGO) 和民間社會組織 (CSO) 的貢獻。
  - (e) 審查會過程之開放透明，包括中文、英文之即時口譯及手語，以及現場網路直播。
  - (f) 政府機關、國家人權委員會及民間團體積極回應委員會的問題及意見，並主動迅速提供補充資訊。
  - (g) 政府從審查《公民權利和政治權利公約》、《經濟、社會、文化權利公約》以及臺灣已國內法化之其他人權公約中展現的消除一切形式歧視承諾的證明。
8. 本報告指出了目前在法律、政策和機關方面實施《消除一切形式種族歧視國際公約》的正面部分及挑戰，並就優先議題的進一步進展提出了建議。

### III. 意見與建議

#### A. 公約於國內法及其體制與政策架構之實施情形（第 1 條和第 2 條）

9. 根據首次國家報告條約專要文件第 2 點次所述，《消除一切形式種族歧視國際公約》於 1971 年 1 月 9 日在臺灣生效：「政府部門在執行相關政策時，應參照《消除一切形式種族歧視國際公約》的意旨及其一般性建議」。於《共同核心文件》的第 86 至 103 點次中，政府表示透過訂定施行法以及落實其他國內法規，是將上述另外五項聯合國核心人權公約國內法化的手段。然而，針對《消除一切形式種族歧視國際公約》，政府僅表示該公約「對臺灣仍具有約束力」（第 86 點次），並僅援引了《殘害人群治罪條例》和《入出國及移民法》作為保護《消除

一切形式種族歧視國際公約》所載權利的國內法（第 103 點次）。在對委員會問題清單的政府機關回應中，政府強調《消除一切形式種族歧視國際公約》已在國內具有法律地位，尚不須訂定施行法以進一步將公約國內法化（第 6 頁）。然而，政府在其關於司法適用問題的回應中指出，「目前沒有直接適用《消除一切形式種族歧視國際公約》條款來確定權利及義務」（《問題清單政府機關回應（下稱政府機關回應）》第 7 頁）。同樣，國家人權委員會（NHRC）也強調「《消除一切形式種族歧視國際公約》在臺灣法院的直接適用性仍然相對有限，國際公約僅被視為補充論據」（NHRC 問題清單平行回復第 4-5 頁）。

10. 由此可見，《消除一切形式種族歧視國際公約》雖然具有與國內法同等效力之法律地位，但臺灣政府和法院認為其中不包含可直接適用的條款。換言之，《消除一切形式種族歧視國際公約》的條款被視為不能直接適用，但委員會並不同意此一評估（特別是針對第 5 條的部分）。
11. 委員會建議政府將《消除一切形式種族歧視國際公約》比照其他聯合國核心人權公約國內法化之方式。因此，政府應儘快訂定並通過具體的實施或施行法，以在臺灣法律中貫徹《消除一切形式種族歧視國際公約》。

### 平等與反歧視法

12. 審查兩公約的國際獨立專家小組<sup>1</sup>曾多次對缺乏綜合性的反歧視法表示關切（如 2017 年《兩公約國際審查結論性意見與建議》第 19 點和 2022 年《兩公約國際審查結論性意見與建議》第 26-29 點），並建議制定綜合性之反歧視法，規範私部門、公部門

---

<sup>1</sup> 此國際獨立專家小組於 2013 年成立，自 2017 年起更名為國際審查委員會。

以及個人。政府在首次國家報告中表示，「制定平等法被列為 2022 年 5 月公告的國家人權行動計畫的優先事項」（ICERD 首次國家報告條約專要文件第 38 點次）。在 2024 年 4 月 23 日的審查會議上，政府向委員會提供了 2024 年 4 月 23 日版的《反歧視法草案簡介》。該草案在 2024 年進行公聽會及公眾徵詢後，預定於同年底前提提交立法院審議（政府機關回應第 2 頁）。

13. 委員會肯定政府在起草綜合性的平等或反歧視法方面所取得的進展。在這些結論性意見與建議中，委員會主張推動綜合性的平等或反歧視法，同時也建議制定具體的《消除一切形式種族歧視國際公約施行法》。
14. 委員會建議政府儘速提出平等或反歧視法草案，由國家人權委員會、民間社會組織以及最重要直接受影響的群體，包括原住民族、移工、身心障礙者、LGBTIQ 社群等，進行全面的審議，並承認歧視往往具有交織性質。禁止歧視的理由應盡可能全面，適用範圍應涵蓋所有與人權相關的領域，包括就業、教育、居住、衛生、司法等。該法應同時適用於公部門、私人企業、非營利組織及個人的歧視行為。

## B. 種族仇恨言論、煽動種族仇恨和仇恨犯罪（第 2 條和第 4 條）

15. 委員會注意到，國家通訊傳播委員會（NCC）對於種族仇恨言論受害者提出的申訴並沒有相關資料（政府機關回應，第 15 頁）。然而，有報告指出，尤其針對原住民族和特定族群的仇恨言論並未減少，而網路散布的仇恨言論則顯著增加（國家人權委員會獨立評估報告，第 35-36 點）。官方紀錄與向委員會提供之資訊之間的差異，顯示需要建立更為完善的行政框架來調查和處理此一問題。

16. 此外，根據《消除一切形式種族歧視國際公約》第4條(a)款的明文規定，凡是傳播基於種族優越或仇恨的觀念、煽動種族歧視，以及一切暴力行為或煽動此等行為者，應以法律處罰。然而，在臺灣現行法律下，非針對特定個人的仇恨言論可能不被視為犯罪行為，且目前臺灣法律並未就出於種族歧視動機的犯罪加重刑罰。
17. 根據《公民權利和政治權利國際公約》第20條提出之相關建議，2013年審查兩公約的國際獨立專家小組建議「頒佈法律，將鼓吹民族、種族或宗教仇恨罪納入《刑法》」（2013年《兩公約國際審查結論性意見與建議》第75點）。此一建議在2017年和2022年再次得到重申（2017年《兩公約國際審查結論性意見與建議》第74點；2022年《兩公約國際審查結論性意見與建議》第88點）。
18. 委員會建議政府：
- 1) 協助受害者舉報並確保針對仇恨言論和出於仇恨和種族歧視動機的犯罪案件進行有效調查。
  - 2) 檢討現行措施，以確保相關權責機關能夠採取適當行動應處散布於網路的仇恨言論，並精進受害者請求刪除仇恨言論的程序。
  - 3) 注意《消除一切形式種族歧視國際公約》第4(a)條的要求，對仇恨言論進行刑事制裁，同時確保採取一切其他措施消除仇恨言論和仇恨犯罪。

## C. 救濟措施（第 6 條）

19. 委員會注意到，在臺灣的種族歧視受害者可以透過如監察院等機關訴請司法及行政救濟措施；然而，委員會對於缺乏有關種族歧視案件之統計資料感到遺憾（首次國家報告條約專要文件，第 225 點次），同時，委員會也相當關切內政部申訴審查小組提供的申訴管道資訊尚未提供多語文版本（國家人權委員會獨立評估意見，第 132 點次）。委員會同意國家人權委員會的看法，即「申訴數量少並不代表歧視不存在。這可能是因為受害者對自身權利的認識不足，或者害怕受到批評或報復」（國家人權委員會獨立評估意見，第 133 點次）。此外，委員會擔憂施行法或平等及反歧視法尚未頒布，司法審判即未能直接適用《消除一切形式種族歧視國際公約》條款。

20. 委員會建議政府：

- 1) 蒐集政府各部門涉及歧視案件的資料。
- 2) 努力確保種族歧視受害者更容易運用所有救濟管道，並提供多語文資訊。
- 3) 通過《消除一切形式種族歧視國際公約》施行法以及平等或反歧視法，包括建立有效的平等機制。

## D. 原住民族

### *落實原住民族權利的法律架構*

21. 1989 年通過的《原住民族與部落民族公約》，即國際勞工第 169 號公約，是第一個強調原住民族享有人權不受歧視，並賦予他們參與攸關自身權利之決策過程的國際法律文件。目前已獲得 24 個國家核准，目前仍是唯一聚焦原住民族權利的國際公約。



22. 《聯合國原住民族權利宣言》（簡稱《宣言》）提供一套全面的最低標準框架，旨在保護和促進原住民族權利。根據《宣言》第43條規定，宣言中闡明之權利被視為係為世界原住民生存、尊嚴和福祉的最低標準。
23. 聯合國大會於2007年通過《宣言》，將其確立為一項全球共識文件，該文件在一般人權原則及涉及原住民族具體歷史、文化和社會背景下，提供詳盡之闡述。所有193個聯合國會員國承諾「實現」《宣言》之目標，大會於2014年決議通過《世界原住民大會成果文件》，即聯合國大會第A/69/2號決議（2014年）。
24. 在《宣言》序言中，大會鼓勵各國與相關民族協商及合作，以遵守和切實履行國際文書所規定之適用於原住民族的所有義務，尤其是與人權有關之義務。大會同時強調迫切需要尊重和促進原住民族的固有權利。
25. 根據聯合國原住民族權利專家機制針對各國為實現《宣言》目標所採取的法律、立法、政策、憲法、司法裁判和其他機制的研究報告，《宣言》作為大會就原住民族權利發表的權威聲明，同時作為解釋各國根據其核准之人權公約所承擔義務的來源(A/HRC/EMRIP/2024/2)，具有重要的法律意義。《宣言》有助於各國解釋其在原住民族人權方面的義務。
26. 人權公約機構正使用更多的《聯合國原住民族權利宣言》作為解釋依據，以處理原住民族之權利問題。例如，消除對婦女歧視委員會在其2022年提出之第39號一般性建議中，將《宣言》描述為對《消除對婦女一切形式歧視公約》締約國之核心義務進行解釋之權威框架(CEDAW/C/GC/39)。
27. 消除種族歧視委員會是第一個通過有關原住民族權利一般性建議的國際人權公約機構（一般性建議第23號：原住民族，聯合

國文件 A/52/18，1997 年）。自此，消除種族歧視委員會定期發表關於原住民族權利的觀察與建議。在近期的一些決議中，消除種族歧視委員會明確地將《宣言》作為解釋的參考框架。<sup>1</sup>

28. 《宣言》第 38 條指出，各國應與原住民族協商合作，採取適當措施，包括立法在內，以實現《宣言》的目標。此外，根據原住民族權利專家機制的觀察，《宣言》確立的權利需要各國積極展開一系列法律和政策改革、體制行動及補償計畫，此需要各國於自身職權範圍內推動相關工作(A/HRC/EMRIP/2024/2)。為有效實施《宣言》，可能需要制定或修訂法律，甚至制定新的原住民族特定政策及監管機制。一般來說，原住民族特別法是必要的，但對於特定關鍵領域還需要轉型為更廣泛的法律結構。特別是在原住民的「自決權」(第 3 條)、「在內部和地方事務上的自治權」(第 4 條)以及「保持和強化其獨特的政治、法律、經濟、社會和文化機構」(第 5 條)，包括司法方面(第 34-35 條)(A/HRC/EMRIP/2024/2，第 9 條)。
29. 審查兩公約的國際獨立專家小組從一開始就極重視原住民族的權利(2013 年《兩公約國際審查結論性意見與建議》，第 30-35 點)，並於 2013 年強烈建議有效執行臺灣的《原住民族基本法》(IPBL)和正式核准《聯合國原住民族權利宣言》(UNDRIP)(2013 年《兩公約國際審查結論性意見與建議》，第 35 點)。這些專家於 2017 年肯定了蔡英文總統於 2016 年 8 月向原住民族道歉的歷史性舉措，但強烈建議政府「與原住民族共同制定有效機制，以尋求原住民族在影響其發展計劃和方案上的自由、事先和知情同意」(2017 年《兩公約國際審查結論性意見與建議》，第 27-30 點)。在最近的結論中，這些專家承認了臺灣原住民族保存文化和語言所做的努

---

<sup>1</sup> 請參閱 Lars-Anders Ågren 等人訴瑞典案 (CERD/C/102/D/54/2013) (2020 年) 和 Anne Nourgam 訴芬蘭案 (CERD/C/106/D/59/2016) (2022 年)。

力，但再次提出了一系列強烈建議，例如為受到核廢料和其他有害物質儲存或處置影響的原住民族提供救濟措施（2022年《兩公約國際審查結論性意見與建議》，第36-41點）。

### 一般性觀察

30. 委員會注意到尊重原住民族權利的漸進性法律和制度框架，其目的是與原住民族就影響其權利之事項進行協商。然而，委員會對有關報告指出，這些框架缺乏公開透明的管道，使得原住民在各級決策中的參與率不高而導致落差感到關切。要落實原住民族的權利，就需要與原住民進行協商及合作，進行法律和政策改革，以確保國家和地方法律與《宣言》相符。
31. 原住民族與政府協議時應堅持最高標準，並遵守《宣言》保障的權利，包括自由、事先和知情同意。
32. 非政府組織（NGO）報告指出，原住民族委員會（CIP）缺乏一套公開透明機制，使得參與政策制定的過程存在若干落差。
33. 委員會建議政府：
  - 1) 在政府與原住民族之間的互動中，除了邀請相關利益關係人代表外，還應納入原住民族代表，並由其代表機構和倡議團體自行選出。
  - 2) 與原住民族協商合作，採取具體步驟，將《宣言》的實施框架納入國內法。
  - 3) 與原住民族充份協商和合作，制定國家行動計畫、行政措施和策略。該計畫應明確規定各級政府及部門的角色，包括建立問責機制，並制定具體的步驟和時間表。
  - 4) 與原住民族共同規劃一個獨立機制，用以審查和監督《宣言》的實施情形，查明並報告違反情況，提供指引、提高意

識，並強化原住民族的能力。建立國家層級之專門機構或機制，針對原住民族權利之關聯性予以明確化，對實現原住民族的個人和集體權利至關重要，包括自決權、文化權以及土地、領土和資源權。根據《宣言》第 32 條，各國應促進建立原住民族與國家之間的參與、協商和對話機制。這些機制應與原住民族共同規劃，並應按照信任、透明、全面和均衡評估的原則，由政府和原住民族的代表組成。

- 5) 考慮核准國際勞工公約《第 169 號公約》，並將其國內法化。
- 6) 針對原住民族委員會之組織架構及運行機制，與原住民族共同審查、協商及改革，確保其符合《宣言》。
- 7) 與原住民族協商合作，對所有法律和政策進行全面檢視，確保其符合《宣言》。

### 自決權

34. 委員會肯定 2018 年的分析顯示《原住民族基本法》與《宣言》中具體條款展現高度之一致性。然而，委員會也指出，《原住民族基本法》在實施方面缺乏足夠的執行力。因此，非政府組織（NGO）的報告指出，法律制度未能充分保障原住民族的核心權利，例如自決權、土地權以及語言和文化權。《宣言》明確規定，各國在通過或實施任何可能影響原住民族權益的立法或行政措施之前，必須透過原住民族自身的代表機構，進行坦誠地協商與合作（第 19 條）。
35. 非政府組織（NGO）報告指出，目前的《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》雖然已規範須徵詢原住民族的同意，但並未充分反映自由、事先和知情同意的原則。

36. 委員會觀察到，在原住民族個人和集體身分認定方面存在一些問題，這些問題並未根據原住民族的自決權來確定其成員身分並被承認為原住民族。根據《宣言》，原住民族和個人有權按照一個原住民族社區或民族的傳統和習俗，歸屬該社區或民族（第9條）。

37. 委員會建議政府：

- 1) 與原住民族協商和合作，審查和精進《原住民族基本法》及其執行機制，以確保完全符合《宣言》。
- 2) 審查並修訂現行的同意參與辦法，使其符合自由、事先和知情同意的原則。
- 3) 與原住民族協商合作，就原住民族的個人和集體身分認定的規定進行全面審查，以符合身分認定的自決權。

### **土地問題**

38. 委員會收到來自非政府組織（NGO）的報告，指出原住民族的土地所有權和領土權未符合國際人權標準。根據《宣言》的聲明，原住民族擁有對其傳統佔有、擁有或以其他方式使用的土地、領土和資源的權利（第26條）。正如其他國家的做法所示，公告原住民族傳統領域並不一定會影響私有財產的所有權，並且可以協調解決集體、部落土地所有權和土地管理權的問題。

39. 委員會建議政府與原住民族及非原住民族進行對話，以確立制定或修訂涉及原住民族土地權之相關法律與政策符合符合國際人權標準。

## 核廢料的處置

40. 委員會回顧 2022 年兩公約的國際獨立專家小組建議，要求政府按照《聯合國原住民族權利宣言》第 29 條的要求，對受到在原住民（族）土地或領土上儲存或處置核廢料和其他危險材料影響的原住民（族）提供補救措施。同時，應該制定具體時間表，為蘭嶼的達悟族人提供補救措施，並由政府制定徹底清除核廢料和土地復原的具體時間表（《兩公約國際審查結論性意見與建議》第 37 點），委員會對於迄今未能找到令人滿意的解決方案感到遺憾。
41. 委員會建議政府採取緊急措施，根據《聯合國原住民族權利宣言》第 29(2)條的規定，尋找處理核廢料的解決方案。

## 原住民族語言

42. 委員會對於精進戶籍登記制度以配合原住民族語言的改善表示肯定，並讚揚政府認知到在官方文件中以原住民族語言書寫姓名不受歧視的重要性。然而，委員會對於姓名條例可能仍存在歧視原住民族及其語言之部分深表關切。
43. 委員會對政府在司法系統中實施多種語言通譯計畫表示肯定；然而，委員會仍然關切政府尚未針對部分原住民族語言提供通譯服務及缺乏合格通譯人員等問題。
44. 委員會承認政府在原住民族語言教育方面所做的重大資源投入，但收到的報告指出原住民族語言教育的效果不佳，尤其存在教師短缺的問題。
45. 委員會建議政府：

- 1) 與原住民展開對話，以探討戶籍制度中可能存在的歧視原住民族及其語言的問題，特別是在身分識別方面，以解決這些差距。
- 2) 廢除一切將原住民族語言知識和使用作為原住民身分識別標準的制度。
- 3) 為原住民族語言教育、研究和傳承投入更多資源。

## 健康

46. 政府首次國家報告條約專要文件引用的統計資料指出，2021年原住民（族）的平均預期壽命比全國平均短少近 7 年。與 2017 年報告的略高於 8 年的差距相比，這是一個重大的縮減（第 203 點次）。政府報告稱由於改善了醫療設施、遠程醫療服務和提升醫療量能，使得原住民（族）地區的醫療保健服務獲得改善。委員會對這些醫療保健方面的投資和健康狀況的改善表示肯定。
47. 委員會收到的資料同時指出，預期壽命統計僅代表原住民（族）健康資料的一個指標，同時可能掩蓋了不同原住民（族）地區之間存在的顯著差異。
48. 委員會建議政府：
  - 1) 每年嘗試整合和收集各部會的資料（例如，比較衛生福利部轄下機關的人口統計與原住民族之間的差異），並彙整有關原住民（族）醫療保健的資料。原住民（族）的醫療保健資料應向其社群公開。
  - 2) 鑑於不同原住民族群在健康因素上存在差異，應設計一套制度，讓原住民族代表及健康倡議團體能參與設計原住民（族）之健康指標評估及醫療服務模式。

## 狩獵和捕魚

49. 委員會收到報告指出，許多原住民因參與傳統的狩獵和捕魚活動而被起訴。有證據顯示，政府的野生動植物保護措施與原住民的傳統保護做法存在衝突。然而，《聯合國原住民族權利宣言》第 20 條明確指出，原住民族有權維護和發展其政治、經濟和社會制度，包括享有自身的生存和發展方式，有權自由從事其傳統的和其他的經濟活動。
50. 委員會建議政府與原住民族協商合作，審查現行與狩獵管制相關的法律和法規，包括《槍砲彈藥刀械管制條例》、《野生動物保育法》和《國家公園法》等，並對其進行修訂，以確保符合《宣言》，特別是促進原住民族在其專屬領域中的狩獵自治，以及在共有地區的狩獵合作管理模式。

## E. 移工

### 一般性觀察

51. 《消除一切形式種族歧視國際公約》第 5(e)(i)和(ii)條規定，人人有權在法律之前平等享有以下權利：

「工作權、自由選擇職業權、公正和良好的工作條件權、免於失業權、同工同酬權、公正和良好的報酬權；組織和參加工會的權利」。
52. 審查兩公約的國際獨立專家小組自始即一直關注於移工權利，包括外籍漁民和外籍家庭僱傭，以及他們與《經濟、社會、文化權利國際公約》第 6 和第 7 條相關的勞動條件（2013 年《兩公約國際審查結論性意見與建議》第 38-39 點；2017 年《兩公



約國際審查結論性意見與建議》第 31-34 點；2022 年《兩公約國際審查結論性意見與建議》第 42-46 點）。

53. 《就業服務法》保障工作權，禁止職場種族歧視（除非另有法律明文規定）。雇主基於種族考量，歧視求職者或員工是違法的行為。一旦種族歧視獲得證實，雇主可能會面臨罰款和其他懲罰。
54. 政府的首次國家報告條約專要文件指出，「已為各部門制定了不同的援助措施，以促進各個種族和族群之間的實質平等」（第 161 點次）。
55. 儘管政府已經實施了多項積極措施，移工在《消除一切形式種族歧視國際公約》中規定的工作權利仍尚未完全實現。這些措施包括必須納入移工僱傭合約的最低薪資和工作條件、所有移工抵達臺灣後接受的為期三天的入職培訓計畫、提供資訊資源、設立外籍移工專線、向地方政府提供補助設立移工諮詢服務中心，以及將移工在臺灣的就業期限從原本的 3 年延長至 14 年。
56. 在製造業和建築業中，本國籍勞工與外籍移工仍存在薪資差距，尤其是家庭看護的情況下更為顯著。對所有移工而言，更換雇主所面臨的障礙侵害了他們自由選擇就業的權利。
57. 儘管政府現已在特定情況下引入了轉換雇主的程序，但對於移工來說這些談判並不容易，且仲介和現任雇主可能會予以阻撓。
58. 委員會建議政府：
  - 1) 全面檢討《就業服務法》，以查明並消除對移工的歧視性限制，其中包括轉換雇主的權利、住宿規定、獲得醫療服務的機會、組織和加入工會的權利，以及遺屬福利。

- 2) 作為緊急事項，應立即在法律中納入一項條款，允許移工在一定期限後轉換雇主。應在與雇主、移工及其代表協商後，確認移工應在初始雇主處工作的時間。
- 3) 加強對外國和本國招聘機構的監管，要求他們必須符合人權標準，才能獲得在臺灣的營業執照。

### 女性移工

59. 據政府統計資料，截至 2023 年 10 月止，臺灣約有 75 萬 2 千名移工，其中 23 萬 3 千人係屬社福移工，擔任看護工或家庭幫傭（印尼籍移工佔 17 萬 8 千人，菲律賓籍移工佔 2 萬 7 千人）（參見政府機關回應第 116 頁）。
60. 委員會對政府近年來為改善家庭看護移工（其中絕大多數是婦女）的工作條件所做的改變表示肯定，這些改革措施包括擴大喘息服務和提高最低月薪標準。同時，委員會也對桃園市家庭看護工職業工會的成立表示肯定，因為該工會提供了讓移工發聲重要平台，並開始著手矯正家庭看護移工與雇主之間的權力不平等現象。然而，因本國籍家庭看護工本就是整體工作環境中最弱勢的一群，更別說外籍家庭照護工之處境則更顯艱辛。
61. 委員會獲悉，政府目前正積極平衡兩個方面的需求，一方面是提供可負擔的長期照護服務，另一方面是滿足選擇私人家庭看護者的需求，同時也重視給予家庭看護移工合理的薪資和工作條件。根據證據顯示，來自印尼和菲律賓的女性移工佔失聯移工的 70% 以上（政府機關回應，第 116 頁）。研究指出，惡劣的就業條件是造成這種情況的主要原因之一，顯示出潛在的剝削問題。

62. 在與政府、國家人權委員會以及非政府組織的討論中，顯示出外籍家庭看護工的工作權的保障與長期照護政策和服務（長照政策）的落實密切相關。目前，對於身心障礙人士及其家庭的支援和社會服務遠遠落後於實際需求，而隨著高齡化人口持續增加，這種情況可能會進一步惡化。

63. 委員會建議政府：

- 1) 與本國籍及外籍家庭看護工、其工會和其他倡議者密切協商，優先開展國際勞工組織第 189 號公約（《家事勞動公約》）的評估進程，並列為優先提案向立法院建議將該公約納入國內法。
- 2) 制定長期照護政策，以滿足家庭照護需求，並保障本國籍和外籍家庭看護工的權利。

### 遠洋漁業從業移工

64. 委員會注意到政府已就將《國際勞工組織第 188 號公約——漁業工作公約》國內法化一事取得了一定進展。然而，在懸掛本國旗船隻上的遠洋移工漁民們仍然面臨著人權侵害的風險，無法享有與近海漁民相同的權益。其中一個重要因素是，他們在海上長時間孤立工作，因與家人斷訊而無法提出申訴，也無法在發生事故或疾病時獲得及時的醫療服務，導致遠洋船隻通常成為高風險的工作環境。

65. 委員會建議政府：

- 1) 修訂《遠洋漁業條例》，規定在遠洋漁船上安裝 Wi-Fi 通訊設備，並規定漁民有權定期使用這些設備。

- 2) 就過去十年間遠洋漁船上所遭遇的健康與安全議題進行調查與分析，以此為基礎制定法規與計畫，以降低該等船隻工作的危險性。

## 司法權

66. 政府首次國家報告條約專要文件中指出，「所有在臺灣地區的人民，不論性別、宗教、種族、階級或政黨，在法律面前一律平等」。並承認，保障非公民的權利必須「原則上符合《消除一切形式種族歧視國際公約》第 30 號一般性建議、《公民權利和政治權利國際公約》以及《經濟、社會、文化權利國際公約》對非公民的要求」（第 96 點次）。
67. 對於在臺灣受雇、受《就業服務法》約束的外國籍人士，勞動部向地方政府提供法律扶助資金，以處理某些特定案件。然而，可獲得的援助似乎僅限於在臺灣合法工作的移工，而對於無證移工則不適用。
68. 此外，對無證移工的罰鍰和其他制裁近期有所提高。除了其他關切問題外，最常被提及的包括：對廢止聘雇許可後尋求救濟的能力、對《就業服務法》中「情節嚴重」違規行為的詮釋，以及獲得相關且優質的通譯服務。
69. 委員會得知，法務部和司法院等部門已制定多項方案，以擴大專業通譯員所涵蓋的語種範圍，並提升其品質，包括加強通譯員的法律和專業語言能力。
70. 委員會建議政府：
  - 1) 確保所有移工，包括無證移工，都能公平地訴諸司法。
  - 2) 對《法律扶助法》進行審查，並納入國家人權委員會和移工倡導者的意見。

- 3) 研議建立國家司法通譯服務，以減少各機關之差異，並確保法院、檢察與警察、移民之間通譯服務之一致平等性。

### 無國籍、無身分兒童

71. 《消除一切形式種族歧視國際公約》第 5(d)(iii)條規定，在享有國籍權方面，法律之前人人平等。根據《公民權利和政治權利國際公約》第 24 條，每一個兒童出生後即取得登記，擁有姓名和獲得國籍的權利。同樣，《兒童權利公約》第 7 條規定了獲得國籍的權利，並在盡可能的情況下，賦予兒童認識父母並得到他們照顧的權利，以及在兒童有可能無國籍的情況下，國家應承擔的特別義務。2022 年審查《兒童權利公約》在臺灣執行情況的國際審查委員會表示關切的是，「不斷有報告稱，外國人，特別是無證移民在臺灣所生子女在獲得身分證件、居留權和/或獲得基本權利方面存有問題，有時還涉及無國籍問題」（第 25 點）。
72. 在臺灣，無國籍、無身分的兒童（非本國籍無身分兒童）可能是最弱勢的群體之一，非政府組織已經注意到一些社群中存在著大量無身分兒童，而這些兒童並未為政府當局所知。在許多情況下，這些兒童是女性移工的子女，她們的母親離開了最初的工作地點，為了躲避查緝及被驅逐出境，這些失聯女性移工可能前往有農業或製造業的工作機會之偏遠地區；因她們的小孩無外僑居留證，所以這些兒童無法加入健保。
73. 雖然政府機關間致力於協調合作以針對「非本國籍無依兒少」提供援助，但此援助僅適用於無法確認或找到其父母的兒童。
74. 這些非本國籍兒少獲得合法居留權和基本照顧的唯一方法是與其母親分離成為孤兒，並被宣佈為無國籍人士。在此情況下，

他們可以在臺灣境內或境外被收養，若在臺灣境內被收養，則有資格獲得公民身分；若未被收養，他們將繼續留在照護機構，直至年滿 18 歲，屆時可申請居留權並隨後獲得公民身分。

75. 委員會建議政府：

- 1) 針對無證女性移工所遭受之情況予以規範，使她們無需為了讓其子女享有基本人權（如穩定的住所、教育和醫療服務），而予以棄養。
- 2) 與致力於幫助無證移民家庭的非政府組織合作，制定相關標準，並以此為基礎提供無證母親移工簽證身分合法化之方法。
- 3) 提供沒有父母照顧的兒童（無依兒少）合法居留權和設籍權利。

F. 新住民和外國人

**婚姻平等**

76. 《消除一切形式種族歧視國際公約》第 5(d)(iv)條中，保障了在婚姻和選擇配偶權利方面享有法律之前人人平等的權利。委員會對於為與臺灣公民結婚而進行的移民程序中，對來自 19 個特定國家的國民進行的「婚姻面談程序」依國籍別存有不同歧視作法表示關切。
77. 委員會建議政府檢討婚姻面談制度，並研採客觀之面談標準，而非以國籍或民族血統為依據。

## 外籍學生

78. 委員會對外國學生遭受勞力剝削的報導感到關切，包括學校強迫他們工作、薪資低於最低標準，以及他們被排除在勞保、退休金和國定假日或加班費等福利之外（國家人權委員會獨立評估意見，第 87 條）。
79. 委員會建議政府透過調查、加強稽核和必要時修訂法規等手段，持續致力於防止外籍學生遭受此類勞力剝削。

## G. 難民和尋求庇護者

80. 國際獨立專家小組於 2013 年已建議「儘速通過難民法，並應納入根據《日內瓦難民公約》第 33 條、《公民權利和政治權利國際公約》第 7 條和《禁止酷刑公約》第 3 條的不遣返原則」（2013 年《兩公約國際審查結論性意見與建議》第 60 點）。這些建議在 2017 年和 2022 年再次被重申（2017 年《兩公約國際審查結論性意見與建議》第 55-56 點；2022 年《兩公約國際審查結論性意見與建議》第 78 點）。
81. 政府於首次國家報告條約專要文件第 121 點次中，解釋了「難民法草案歷經立法院第 6 屆至第 9 屆會議審議均未通過，顯示相關議題仍有待凝聚社會共識」。委員會相當關切迄今仍缺乏難民法，以制定明確之法律來規範尋求庇護者之法律地位及堅守不遣返原則的問題。鑑於國際尋求庇護者數量的增加，包括亞洲地區（例如來自緬甸或阿富汗的難民），因而迫切地需要制定相關法律和程序予以應處。儘管尋求庇護者可能面臨酷刑或受虐的風險，但因缺乏難民法，恐導致渠等被遣返回原籍國，與不遣返原則不符。委員會對恐產生之連鎖遣返現象（間接遣返）感到擔憂，即臺灣可能將尋求庇護被拒者遣返到他們

進入臺灣前經過的第三國，該國又將他們遣返到可能面臨酷刑或受虐之原籍國。

82. 委員會進一步關切，有報告指出尋求庇護者面臨著困境，例如，因非法入境者無法取得法律扶助，這些人僅能獲得延後遣返出境而非難民庇護，導致他們無法享有日常居住、醫療保健或就業等權益，而只能依賴非政府組織的服務和支援。

83. 委員會也對一事深感關切，即依政府部門提供之相關訊息，非法入境在現行刑法下是犯罪行為，最高可處以五年以下有期徒刑，如果針對尋求庇護者施以上述的刑罰，恐違反《日內瓦難民公約》。

84. 委員會建議政府：

- 1) 加速通過《難民法》。在符合國內相關法規之前提下批准《日內瓦難民公約》，將該公約之相關規定國內法化，以使臺灣之法規與國際標準接軌，這將是此進程中的重要環節。此外，核准《禁止酷刑公約》和《禁止強迫失蹤公約》也同樣重要，因為這些公約均禁止將當事人遣返回可能侵犯其權利的國家。
- 2) 在《難民法》通過之前的過渡期間，應詳細審查每件可能被驅逐出境的案件，以免違反不遣返原則，並確保無論個人的法律地位和國籍為何，其所有權利都受到保護。
- 3) 不論尋求庇護者是否合法入境，均提供渠等法律扶助。
- 4) 免除《刑法》中有關尋求庇護者非法入境之刑責。

## H. 國家人權委員會 (NHRC)

85. 委員會感謝國家人權委員會提交的《獨立評估意見》和《對問題清單的平行回復》，並感謝各位委員在為期兩天的《消除一



切形式種族歧視國際公約》執行情況公開審查會上的積極參與。這些資訊的提供及分析對於本次結論與建議的完成有著重要的貢獻。

86. 委員會對立法院尚未通過國家人權委員會的授權法表示關切。儘管國家人權委員會資源有限，但委員會鼓勵其進一步加強活動力度及擴大影響力。

87. 《巴黎原則》是聯合國核准對國家人權機構的要求（聯合國大會第 48/134 號決議，1993 年），特別指出國家人權機構的責任包括

(g) 透過提高公眾認知，特別是透過宣傳和教育，並利用所有新聞媒體，宣傳人權以及反對一切形式的歧視，尤其是種族歧視。

88. 《巴黎原則》要求國家人權機構具有廣泛的授權，涵蓋《世界人權宣言》的所有權利，並促進和保護人權。這些促進及保護人權措施包括積極與立法院、行政院及所屬機關互動；確認並將觸角延伸至臺灣最邊緣、弱勢和偏遠之社群、社區，包括原住民社群。

89. 委員會建議國家人權委員會：

1) 在未來兩年內，承諾發展依據《巴黎原則》規定之國家人權機構的所有職能，包括：

a. 透過研究和公眾諮詢，確認臺灣最緊迫的人權問題。

b. 制定應對各項主要優先議題的計劃，專注於系統性問題，透過公開調查、向行政院和立法院提出建議與倡議、人權社區發展計畫，以及監督臺灣所接受的國際人權標準的實施情況。

c. 建立有效的人權、平等和反歧視申訴處理機制。

d. 提公眾對人權的瞭解和認識。

- 2) 在監察院的支持下，向行政院和立法院提出充份增加預算或資源的有力論點，以使國家人權委員會能夠履行一個完全獨立的國家人權機構的所有職責。
- 3) 與監察院協商，爭取在獲得增加預算或資源之前，能夠分享更多的現有資源。